
इकाई 7 केन्द्रीय सचिवालय : संगठन एवं कार्य

इकाई की रूपरेखा

- 7.0 उद्देश्य
- 7.1 प्रस्तावना
- 7.2 केन्द्रीय सचिवालय का विकास
 - 7.2.1 अभिप्राय
 - 7.2.2 भूमिका
- 7.3 केन्द्रीय सचिवालय के कार्य
- 7.4 सचिवालय की संरचना
- 7.5 सचिवालय के विभिन्न श्रेणियों के अधिकारियों के कार्य
- 7.6 अवधि प्रणाली
- 7.7 कार्यपालक एजेंसियाँ
 - 7.7.1 अभिप्राय
 - 7.7.2 वर्गीकरण
 - 7.7.3 सचिवालय तथा कार्यपालक एजेंसियों के बीच संबंध
- 7.8 अधीनस्थ कार्यालय
- 7.9 सारांश
- 7.10 शब्दावली
- 7.11 संदर्भ एवं उपयोगी पुस्तकें
- 7.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप :

- केन्द्रीय सचिवालय के अभिप्राय, भूमिका और उसके कार्य के बारे में समझ सकेंगे
- सचिवालय के अधिकारियों की विभिन्न श्रेणियों की संरचना और कार्यों का वर्णन कर सकेंगे
- अवधि प्रणाली का महत्व बता सकेंगे
- कार्यपालक एजेंसियों के अर्थ और वर्गीकरण की व्याख्या कर सकेंगे, और
- सचिवालय तथा कार्यपालक एजेंसियों के बीच संबंध का वर्णन कर सकेंगे।

7.1 प्रस्तावना

केन्द्रीय सचिवालय से तात्पर्य विभागों या मंत्रालयों के समूह से है जिसके प्रशासनिक अध्यक्ष सचिव कहलाते हैं और जिसके राजनीतिक अध्यक्ष मंत्री होते हैं। इस इकाई में हम संक्षेप में यह जानने की कोशिश करेंगे कि सचिवालय कैसे बना और उसकी संरचना तथा कार्यों का वर्णन भी करेंगे। अवधि प्रणाली (tenure system) और सचिवालय की स्टाफ व्यवस्था का भी जिक्र किया जाएगा। सचिवालय के नीचे एजेंसियों का जाल है जो सरकारी नीतियों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होती हैं। एजेंसियों और सचिवालय के बीच संबंधों की चर्चा इस इकाई में की जाएगी।

7.2 केन्द्रीय सचिवालय का विकास

शुरु में भारत में सचिवालय का निर्देश ब्रिटिश भारत के गवर्नर जनरल के कार्यालय से था किन्तु भारत में केन्द्रीय सरकार की प्रकृति, लक्ष्यों और उद्देश्यों में परिवर्तन के अनुसार, 200 वर्ष के विकास काल में केन्द्रीय सचिवालय के आकार और क्रियाकलापों में भारी अंतर आ गया है।

अठारहवीं शताब्दी के अंत में केन्द्रीय सरकार में एक गवर्नर जनरल, तीन पार्षद (Councillors), तथा चार विभागों का सचिवालय होता था। इनमें से प्रत्येक एक सचिव के अधीन काम करता था और एक मुख्य सचिव उन सबके ऊपर होता था। सौ वर्ष बाद, 1919 में लॉर्ड माण्टेग्यू-चेम्सफ़ोर्ड सुधारों की पूर्व संध्या में भारत सरकार में गवर्नर जनरल, सात सदस्य और नौ सचिवालयी विभाग थे। 1939 के द्वितीय महायुद्ध के छिड़ने तक यह संख्या इतनी ही रही। 1919 से पूर्व, केन्द्रीय सरकार सेना, डाक-तार, रेल जैसे कुछ विषयों पर सीधा प्रशासन करती थी, बाकि अन्य विषयों के कार्यान्वयन का काम स्थानीय प्रान्तीय सरकारों पर छोड़ दिया गया था।

1919 के सुधारों के शुरु होते ही इस स्थिति में एक बड़ा परिवर्तन आया जिससे कार्यों की पहली बार केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों में विभाजन कर दिया गया। केन्द्रीय और प्रान्तीय दोनों सरकारें नीति और प्रशासन दोनों के लिए जिम्मेदार बना दी गईं। परिणामस्वरूप सचिवालय का कार्य केवल नीति बनाने, देखभाल करने और समन्वय स्थापित करने वाली एजेंसी से बदल कर कार्यपालक एजेंसी भी हो गया। 1937 में प्रान्तीय स्वायत्तता दिए जाने तथा द्वितीय महायुद्ध के छिड़ जाने से कथित प्रक्रिया में तेज़ी आ गई। परिणामस्वरूप केन्द्रीय सचिवालय चौगुना हो गया और उसके कुल अधिकारियों की संख्या लगभग 200 तक पहुँच गई।

भारत सरकार अभी युद्ध के बाद की सैन्य-विघटन और पुनर्निर्माण की समस्याओं से ही जूझ रही थी कि स्वतंत्रता मिल गई और उसके साथ ही देश का विभाजन भी हो गया। इस कारण प्रारंभ से ही नई सरकार को अनेक समस्याओं का सामना करना पड़ा — जैसे पाकिस्तान से आए शरणार्थियों का पुनर्वास, जम्मू और कश्मीर में बाह्य आक्रमण, देशी राज्यों का भारतीय संघ में एकीकरण, आंतरिक सुरक्षा, आवश्यक वस्तुओं की कमी, तथा ब्रिटिश अधिकारियों के स्वदेश वापस जाने और अनेक मुसलमान अधिकारियों के पाकिस्तान चले जाने के कारण कर्मचारियों में कमी की गंभीर समस्या सामने थी। शीघ्र ही कल्याणकारी राज्य का लक्ष्य अपनाया गया और फलस्वरूप प्रशासनिक मशीनरी पर, जिस पर पहले ही काफी बोझ था, अब और भी बोझ पड़ गया। इसी समय 1948 औद्योगिक नीति संकल्प द्वारा

सार्वजनिक क्षेत्र के व्यापक विस्तार की प्रक्रिया आरंभ हुई। इस बृहत विस्तार का अवश्यभावी परिणाम यह हुआ कि सरकार के कार्यों, उत्तरदायित्वों और कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि के कारण विभागों की संख्या में उल्लेखनीय वृद्धि हुई। इस प्रकार सचिवालय के विभागों की संख्या जो 1858 में 4 (1919 में 9, 1939 में 10, 1947 में मात्र 18 थी) 1994 के आते-आते बढ़कर 74 हो गई।

7.2.1 अभिप्राय

केन्द्रीय सचिवालय का भारतीय प्रशासन में मुख्य स्थान है। सचिवालय से तात्पर्य विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के समूह से है। मंत्रिपरिषद् की ही भाँति सचिवालय एक अकेले एकक के रूप में काम करता है और उसकी सामूहिक ज़िम्मेदारी होती है। वर्तमान नियमों के अंतर्गत सचिवालय के प्रत्येक विभाग को किसी मामले का निपटान करने से पहले दूसरे किसी भाग से सलाह लेनी पड़ती है, जो उस मामले में दिलचस्पी रखता है या उससे सम्बद्धित होता है। इस प्रकार, सचिवगण किसी विशिष्ट मंत्री के सचिव न होकर संघ सरकार के सचिव होते हैं।

7.2.2 भूमिका

सचिवालय सरकारी नीतियाँ बनाने में मंत्रियों की मदद करते हैं, मंत्रिगण पर्याप्त आधार सामग्री, पूर्व उदाहरण और दूसरी प्रासंगिक सूचना के आधार पर उन नीतियों को अंतिम रूप देते हैं। सचिवालय यह सब सामग्री मंत्री को उपलब्ध कराता है और इस प्रकार उसे नीति बनाने में मदद देता है। दूसरी बात यह है कि सचिवालय मंत्रियों को उनके विधायी कार्यों में भी मदद देता है। सचिवालय विधान मंडल में पेश करने के लिए विधायी मसौदे भी तैयार करता है। वह संसदीय प्रश्नों के उत्तर देने तथा विभिन्न संसदीय समितियों के लिए प्रासंगिक सूचनाएँ भी एकत्रित करता है। चौथी बात यह है कि वह एक व्यापक दृष्टिकोण अपनाते हुए किसी समस्या की विस्तृत छानबीन करता है, यदि आवश्यकता हो तो दूसरी अन्य पार्श्विक एजेंसियों — जैसे विधि या वित्त मंत्रालयों का अनुमोदन भी प्राप्त करता है। साथ ही किसी विशिष्ट मामले से संबंधित अन्य संगठनों की भी सलाह लेता है। सरकारी निर्णयों से संबंधित प्रारंभिक कार्रवाई सचिवालय में ही होती है। पाँचवी बात यह है कि सचिवालय एक सरकार और दूसरी सम्बद्ध एजेंसियों जैसे योजना आयोग, वित्त आयोग आदि के बीच संप्रेषण के मुख्य माध्यम के रूप में कार्य करता है। और अंत में सचिवालय यह भी सुनिश्चित करता है कि क्षेत्र अधिकारी सरकार की नीतियों और निर्णयों को दक्षता और मिश्रितता के साथ कार्यान्वित करें।

7.3 केन्द्रीय सचिवालय के कार्य

भारत की केन्द्रीय सचिवालय व्यवस्था दो सिद्धान्तों पर आधारित है:

- 1) नीति बनाने की कार्य को नीति कार्यान्वयन के कार्य से अलग रखना आवश्यक है।
- 2) अवधि प्रणाली के अधीन काम करने वाले अधिकारियों का संवर्ग बनाए रखना, सचिवालय व्यवस्था के कार्य-चालन की पहली शर्त है।

केन्द्रीय सचिवालय सरकार की नीति बनाने वाली संस्था है और कुछ कामों को यह तब तक कार्यान्वित नहीं करेगा जब तक कि इनको पूरा करने के लिए सरकारी एजेंसियों की कमी के कारण ऐसा करना ज़रूरी न हो जाए। साधारणतया केन्द्रीय सचिवालय निम्नलिखित कार्य करता है:

- 1) नीति बनाने तथा संसदीय कार्य करने में मंत्रियों की मदद करना
- 2) विधान नियमावली और कार्यविधि नियम बनाना
- 3) क्षेत्र (सेक्टर) संबंधी योजना और कार्यक्रम बनाना
- 4) क) मंत्रालय/विभाग का बजट बनाना और खर्च पर नियंत्रण रखना
ख) जो कार्यक्रम और जो कार्य चलाए जाने हैं उनका वित्तीय और प्रशासनिक अनुमोदन लेना तथा उनमें बाद में संशोधन करना
ग) कार्यपालक विभागों या अर्ध स्वायत्त क्षेत्र एजेंसियों की नीतियों के निष्पादन का निरीक्षण और नियंत्रण करना
घ) मंत्रालय/विभाग और उसकी कार्यपालिका एजेंसियों में अधिकाधिक कार्मिकों और संगठनों में क्षमता विकसित करने के लिए कदम उठाना

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थानों का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

- 1) केन्द्रीय सचिवालय के उद्देश्य और कार्य क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- 2) केन्द्रीय सचिवालय साधारणतया कौन से कार्य करता है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7.4 सचिवालय की संरचना

केन्द्रीय सचिवालय विभिन्न विभागों और मंत्रालयों का समूह है। मंत्रालय अपनी ज़िम्मेदारियों के कार्य क्षेत्र के अंदर सरकार की नीति बनाने के साथ-साथ उस नीति के कार्यान्वयन और समीक्षा के लिए ज़िम्मेदार है। मंत्रालय आंतरिक संगठन के उद्देश्य से निम्नलिखित उपवर्गों में बँटा होता है और प्रत्येक उपवर्ग एक अधिकारी के अधीन होता है:

विभाग	.....	सचिव/अपर/विशेष सचिव
स्कंध	.....	अपर/संयुक्त सचिव

प्रभाग	.....	उपसचिव
शाखा	.....	अवर सचिव
अनुभाग	.....	अनुभाग अधिकारी

इन एककों में निम्नतम अनुभाग है जिसका प्रधान अनुभाग अधिकारी होता है और उसमें कोई सहायक, क्लर्क टाइपिस्ट और चपरासी होते हैं। वह उस विषय से संबंधित काम करता है जो उसको सौंपा जाता है। इसे कार्यालय भी कहा जाता है। दो अनुभागों को मिलाकर एक शाखा बनती है जो एक अवर सचिव के अधीन होती है जिसे शाखा अधिकारी भी कहते हैं। उपसचिव के अधीन प्रभाग होता है जो साधारणतया दो शाखाओं से मिलकर बनता है। जब किसी मंत्रालय में काम इतना अधिक हो जाता है कि एक के लिए उसे सम्पन्न करना संभव नहीं हो पाता तो एक या दो स्कंध और बना दिए जाते हैं और प्रत्येक स्कंध एक संयुक्त सचिव के अधीन होता है। इस पदानुक्रम में सबसे ऊपर विभाग होता है जिसका अध्यक्ष स्वयं सचिव या कुछ मामलों में अपर/विशेष सचिव होता है। कुछ मामलों में विभाग मंत्रालय की ही तरह स्वायत्त और दर्जे में भी उसके बराबर हो सकता है।

विभाग/मंत्रालय

‘विभाग’ और ‘मंत्रालय’ के बीच भेद को इस प्रकार स्पष्ट किया जा सकता है कि मंत्रालय मंत्री के और विभाग सचिव के अधीन होता है। यद्यपि ‘मंत्रालय’ मंत्री के अधीन होता है, उसके प्रशासनिक प्रभाग एक समान नहीं होते। किसी मंत्रालय में विभाग नहीं भी हो सकता है या उसमें एक या एक से अधिक विभाग भी हो सकते हैं जिसमें यह औपचारिक रूप से बँटा होता है।

यद्यपि विभाग को सचिव के अधीन माना जा सकता है, सभी सचिव एक बराबर वेतन पाने पर भी यह ज़रूरी नहीं कि वे ‘दर्जे’ में भी बराबर हों। मंत्रालय में दो या अधिक सचिव हो सकते हैं जो मंत्रालय के काम के किसी विशिष्ट खंड या उसके अंतर्गत विभाग का काम संभालते हैं, पर इनके अलावा एक सचिव भी होता है जो पूरे मंत्रालय का अध्यक्ष और प्रतिनिधि होता है। यद्यपि ये सभी सचिव होते हैं, पहले वाले सचिव बाद वाले सचिवों के अधीनस्थ होते हैं जो अपने उत्तरदायित्वों के अलावा मंत्रालय के अंदर के विभागों/खंडों के सचिवों के कार्य का भी समन्वय करते हैं।

7.5 सचिवालय के विभिन्न श्रेणियों के अधिकारियों के कार्य

आजकल केन्द्रीय सचिवालय के विभिन्न श्रेणी के अधिकारी ये हैं:

- 1) सचिव
- 2) अपर सचिव
- 3) संयुक्त सचिव
- 4) उप सचिव
- 5) अवर सचिव

पहली तीन प्रकार की श्रेणियों को प्रशासनिक शब्दावली में ‘उच्च प्रबंध’ कहा जा सकता है, उपसचिव और अवर सचिव को ‘मध्यवर्ती प्रबंध’ कहा जाता है। सचिव मंत्रालय/विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष होता है और मंत्री का मुख्य सलाहकार होता है। वह संसदीय समितियों के समक्ष अपने मंत्रालय या विभाग का प्रतिनिधित्व करता है।

उसको अपने मंत्रालय/विभाग के कामों और उनके तरीकों की पूरी जानकारी होनी चाहिए। उसे चाहिए कि वह साप्ताहिक संक्षिप्त विवरण माँग कर यह जानकारी प्राप्त करे कि निम्न स्तरों पर जो मामले हैं वे किस प्रकार के थे और उनका निपटारा किस ढंग से किया गया है।

जहाँ पर सचिव का काम बहुत अधिक है, वहाँ उसे संयुक्त या अपर सचिव की मदद मिलनी चाहिए जो औपचारिक रूप में मंत्रालय/विभाग में आवंटित विषय के संबंध में सचिव की हैसियत से काम कर रहा हो। अपर सचिव का कार्य सचिव के काम से मदद करना, तथा जहाँ आवश्यक हो, सीधे मंत्री के साथ काम करना। किन्तु सचिव को मंत्री के साथ किए गए सीधे व्यवहार से नित्य सूचित किया जाता है क्योंकि उसे अपने मंत्रालय/विभाग के अध्यक्ष के औपचारिक उत्तरदायित्वों से मुक्त नहीं किया जाता है।

उपसचिव एक अधिकारी होता है और जैसा कि पदनाम से ही पता चलता है, वह सचिव की ओर से कार्य करता है। उसे, जहाँ तक संभव हो, अधिक से अधिक मामले अपने ही स्तर पर निपटाने चाहिए। कुछ अधिक महत्वपूर्ण मामलों पर ही उसे या तो लिखित रूप में विचारार्थ सचिव को भेजकर या मौखिक रूप से चर्चा करके उससे विशेष हिदायतें लेनी चाहिए।

अपर सचिव को छोटे-मोटे मामलों का निपटान खुद ही करना चाहिए। अधिक महत्वपूर्ण मामलों व उसे उपसचिव के सामने इस प्रकार पेश करना चाहिए कि वह उनको जल्दी से निपटा सके।

यहाँ पर इस बात पर बल देना ज़रूरी है कि विभिन्न स्तरों के अधिकारियों को अपना कार्य करते समय भारत सरकार के व्यापक हितों का ध्यान ज़रूर रखना चाहिए। दूसरे शब्दों में सचिव के अपने मंत्री का ही सचिव न होकर भारत सरकार का सचिव होता है। यही बात निम्न स्तर पर भी लागू होती है।

7.6 अवधि प्रणाली

सचिवालय के वरिष्ठ पदों पर उन अधिकारियों को रखने की प्रथा को, जो राज्यों से (या केन्द्रीय सेवाओं से) एक विशिष्ट समय के लिए आते हैं और अपना कार्यकाल समाप्त कर अपने मूल राज्यों या सेवाओं में वापस चले जाते हैं, अवधि प्रणाली कहते हैं। 1905 में सचिवालय में कर्मचारी रखने का यह नियम रहा है और स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद भी यह भारत सरकार द्वारा जारी रखा गया है। इस प्रणाली के जारी रहने के निम्न कारण दिए जा सकते हैं:

- 1) केन्द्र और राज्यों, दोनों के रिजर्व अधिकारियों के संयुक्त पूल से केन्द्र और राज्य स्तर के प्रशासनिक समन्वय में मदद मिलती है और हमारी संघीय राज्यतंत्र के कार्यचालन पर एक एकीकारी प्रभाव पड़ता है।
- 2) केन्द्रीय सचिवालय, ज़िला और राज्य स्तर पर प्रत्यक्ष अनुभव रखने वाले, अनेक नौकरशाहों के प्रशासनिक अनुभव से, लाभान्वित होता है।
- 3) सचिवालय में लम्बे अरसे तक रहने के कारण वरिष्ठ नौकरशाहों का क्षेत्र स्तर पर प्रशासनिक वास्तविकता से संपर्क टूट जाता है। अवधि प्रणाली द्वारा उन्हें आम जनता तथा क्षेत्र से बराबर प्रतिक्रियाएँ मिल सकती हैं।
- 4) वरिष्ठ अनुभवी अधिकार सभी समस्याओं से संबंधित एक व्यापक राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य रखते हैं इस कारण राज्यों को भी लाभ होता है।

- 5) अवधि प्रणाली में अधिकांश अधिकारियों को सचिवालय में काम करने का मौका मिलने की आशा दिलाई जाती है और इस प्रकार सबको समान रूप से अवसर भी दिए जाते हैं।
- 6) इससे सिविल सेवाओं की स्वतंत्रता मज़बूत होती है। वह उन कुछ लोगों पर एक प्रकार का नियंत्रण है जिससे यह आशंका नहीं रह पाती कि वे सीमित व्यक्तिगत लाभों के लिए राजनीतिक मालिकों की चापलूसी करेंगे।

यद्यपि अवधि प्रणाली अब भी प्रचलित है, इस पर अनेक आरोप किए गए हैं। संक्षेप में ये इस प्रकार हैं :

- 1) सचिवालय में धीरे-धीरे नौकरशाही का काम विशिष्ट होता जा रहा है। अवधि प्रणाली मूलतः सामान्यज्ञ सिविल कर्मचारियों (generalist civil servants) की उच्च दक्षता की मिथ्या पर आधारित है।
- 2) वास्तव में सचिवालय के काम के बहुत से क्षेत्रों में ज़िला स्तर का अनुभव ज़रूरी नहीं है।
- 3) अवधि प्रणाली के कारण नौकरशाह, कामों के लिए कार्यालय व्यवस्था पर बहुत अधिक निर्भर हो गए हैं। परिणामस्वरूप सचिवालय का “अति नौकरशाहीकरण” (over-bureaucratisation) हो गया है।

वास्तव में भारत सरकार के सभी विभागों में कभी भी अवधि प्रणाली प्रचलित नहीं थी। ब्रिटिश काल में भी उसके जाने-माने अपवाद थे: विदेशी मामले, भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा, डाक-तार, सीमाशुल्क और आयकर विभाग। केन्द्रीय सचिवालय सेवा के निर्माण द्वारा उन विभागों में भी, जहाँ औपचारिक रूप से अवधि प्रणाली है, इस प्रथा द्वारा एक नई चुनौती सामने आई है। विशेषज्ञ भी, जिनकी संख्या सचिवालय में बढ़ती जा रही है, सचिवालय से दूर क्षेत्रों में बारी-बारी से नहीं आते-जाते। 1957 में केन्द्रीय प्रशासनिक पूल के निर्माण ने भी इस व्यवस्था पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाला है। यह ‘पूल’ भारतीय प्रशासनिक सेवाओं में से चुने हुए अधिकारियों को लेकर बनाया गया था। इसमें दो श्रेणियों के पद हैं — साधारण कार्य के और विशेष कामों के लिए यह ‘पूल’ व्यवस्था अवधि प्रणाली में निहित गुणता और मात्रा के मामले में अनिश्चितताओं को दूर करने के लिए बनाई गई थी। अंत में अवधि प्रणाली के बावजूद सचिवालय में ऐसे अनेक अधिकारी हैं जो अपने मूल राज्यों में कभी भी वापस नहीं गए हैं। इस प्रकार अवधि प्रणाली का मूल उद्देश्य ज़रूरी नहीं कि आज की बदली हुई परिस्थितियों में भी लागू हो।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थानों का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

- 1) भारत सरकार में संयुक्त और अवर सचिव के क्या कार्य हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2) अवधि प्रणाली से क्या हानियाँ हैं?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

7.7 कार्यपालक एजेंसियाँ

पूरे देश में अनेकों प्रकार की प्रशासनिक एजेंसियाँ हैं, जिनका काम सचिवालय में निश्चित की गई नीतियों को कार्यान्वित करना है। इन एजेंसियों को कार्यपालक एजेंसियाँ कहा जाता है और इनका श्रेणियों में वर्गीकरण किया जा सकता है। जिसकी नीचे चर्चा की गई है:

7.7.1 अभिप्राय

सचिवालय के नीचे एजेंसियों का जाल है जो सरकार की नीतियों के निष्पादन के लिए ज़िम्मेदार होती हैं। सरकारी कार्यों में नियमित विस्तार और बढ़ती हुई जटिलता के फलस्वरूप कार्य की अपेक्षाओं के अनुरूप विभिन्न कार्यपालक एजेंसियाँ बनाई गई हैं।

7.7.2 वर्गीकरण

कार्यपालक एजेंसियों का निम्न प्रकार से वर्गीकरण किया जा सकता है:

- 1) एक संलग्न कार्यालय (जैसे भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद्, नई दिल्ली)
- 2) अधीनस्थ कार्यालय (जैसे विस्फोट निरीक्षणालय, नागपुर)
- 3) विभागीय उपक्रम (जैसे आयुध फैक्टरियाँ)
- 4) कम्पनी अधिनियम के तहत पंजीकृत कम्पनी (जैसे हिन्दुस्तान स्टील लिमिटेड)
- 5) एक विशेष कानून के अंतर्गत स्थापित किया गया कॉर्पोरेशन या बोर्ड (जैसे तेल तथा प्राकृतिक गैस आयोग, चाय बोर्ड आदि)
- 6) समितियों के पंजीकरण अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत की गई समितियाँ (जैसी विदेशी व्यापार संस्थान)

ऐसे भी उदाहरण मिले हैं जहाँ कार्यपालक एजेंसियाँ मंत्रालय के अभिन्न अंग के रूप में कार्य कर रही है (जैसे वाणिज्य मंत्रालय का प्रदर्शनी निदेशालय) पर वे अपवाद हैं।

7.7.3 सचिवालय तथा कार्यपालक एजेंसियों के बीच संबंध

सचिवालय का एक सत्ता के रूप में कार्यपालक एजेंसियों से अलग अस्तित्व इस विश्वास पर आधारित है कि नीति निर्माण के कार्य को उसके निष्पादन से अलग रखने की आवश्यकता है। प्रशासन में हुए परिवर्तन को विकेन्द्रीकरण की ओर बढ़ना चाहिए, इसका अर्थ यह हुआ कि कार्यपालक एजेंसियों के पास वास्तविक शक्ति और प्राधिकार होने चाहिए। यद्यपि इन वर्षों में कार्यपालक एजेंसियों की संख्या में वृद्धि हुई है किन्तु उनके उत्तरदायित्यों के अनुरूप उनकी शक्ति में वृद्धि नहीं हुई है। सामान्यतया सब यह जानते हैं कि नीति

निष्पादन के बहुत से काम सचिवालय करता है जो मौलिक स्वरूप के हैं और जिन्हें आसानी से कार्यपालक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है। फिर भी ध्यान देने योग्य बात यह है कि सचिवालय और कार्यपालक एजेंसियों के बीच संबंध धीरे-धीरे सहयोगशील और सौम्य होने के बजाय उनमें काफी मनमुटाव और तनाव रहा है।

केन्द्रीय स्तर पर सचिवालय और कार्यपालक एजेंसियों के बीच विकसित हुए संबंध के 6 मूल स्वरूप हैं। संक्षेप में यहाँ उनकी चर्चा की जा सकती है:

- 1) मंत्रालय और कार्यपालक विभागों के अध्यक्षों के बीच पूर्ण सामंजस्य है। इसके उदाहरण हैं रेलवे बोर्ड और रेल मंत्रालय, डाक-तार बोर्ड और संचार मंत्रालय। यह स्वरूप उन संगठनों के लिए सबसे उपयुक्त है जो प्रचालन या वाणिज्य के काम करते हैं।
- 2) दूसरा प्रकार वह है जिसमें मंत्रालय का वरिष्ठ अधिकारी कार्यपालक विभाग के अध्यक्ष के रूप में काम करता है। इस प्रकार मंत्रालय में स्थित एक सामान्य कार्यालय की सहायता से वह नीति बनाने और उसके कार्यान्वयन दोनों का जिम्मेदार हो जाता है। कृषि विभाग का अपर सचिव खाद्य का महानिदेशक होता है परन्तु इस स्वरूप का सबसे बड़ा दोष यह है कि इस व्यवस्था द्वारा सचिवालय तथा कार्यपालक विभाग के अध्यक्ष के कार्य अस्पष्ट हो जाते हैं।
- 3) मंत्रालय के कार्यालय का कार्यपालक विभाग के कार्यालय में विलय हो जाता है। यह सामान्य कार्यालय सचिवालय कार्यालयों और कार्यपालक कार्यालय के अधिकारियों दोनों की सहायता करता है।
इस व्यवस्था का लाभ यह है कि किसी भी प्रशासनिक योजना की जाँच एक ही बार होती है इस प्रकार मामलों का निपटान शीघ्र हो जाता है और दूसरे, इससे काफी बचत होती है क्योंकि कार्यालय के रख-रखाव पर खर्च कम हो जाता है।
- 4) मंत्रालय के कार्यपालक विभाग के अभी भी अलग-अलग कार्यालय हैं पर उनकी सामान्य फ़ाइलें और सामान्य फ़ाइल केन्द्र होते हैं जो सभी कार्यपालक एजेंसी के संगठन में स्थित होते हैं। इस स्वरूप से कई महत्वपूर्ण लाभ हैं परन्तु इससे अलग-अलग कार्यालयों में दोहरे अधिकारी वर्ग और दोहरी छानबीन की समस्या हल नहीं होती है। रक्षा मंत्रालय और वायु सेना मुख्यालय इसके अच्छे उदाहरण हैं।
- 5) सचिवालय और कार्यपालक विभागों में अभी भी अलग कार्यालय और अलग फ़ाइलें होती हैं परन्तु कार्यपालक कार्यालय के अध्यक्ष को पदेन सचिवालय (ex-officio secretariat) का दर्जा दिया जाता है। इस प्रकार वस्त्र आयुक्त वाणिज्य मंत्रालय का पदेन संयुक्त सचिव होता है।

इसके निम्नलिखित लाभ हैं :

इस व्यवस्था द्वारा समय के साथ-साथ कागज़ी कार्रवाई की पर्याप्त बचत होती है, क्योंकि निपटान के लिए प्रत्येक मामला सचिवालय तक नहीं पहुँचता। स्वीकृत नीति एक अधिक प्रभावशाली तरीके से निष्पादित की जाती है क्योंकि कार्यालय का अध्यक्ष होने के नाते तथा उसके सचिवालय पद के कारण वह उस पृष्ठ भूमि से भली-भाँति परिचित है जिसमें वह नीति बनाई गई थी। इसके बावजूद इसकी प्रमुख कमज़ोरी है कि वह सचिवालय व्यवस्था के मूल सिद्धान्त के प्रतिकूल है अर्थात्, नीति-निर्माण और नीति-निष्पादन अलग-अलग होना चाहिए।

- 6) सचिवालय और कार्यपालक एजेंसी दोनों के अपने अलग कार्यालय और अलग फ़ाइलें होती हैं और उनके बीच स्वतः पूर्ण पत्रों द्वारा सलाह मशविरा होता है। केन्द्र और राज्य दोनों में यह सामान्य स्वरूप है। यह स्वरूप कर्मचारियों और व्यवस्था के बीच द्विभाजन पर आधारित है। मंत्रालय श्रृंखला (staff) है, कार्यपालक “सूत्र” (line) है।

इसका एक उदाहरण आकाशवाणी महानिदेशालय का सूचना और प्रसारण मंत्रालय के बीच संबंध है। दूसरे शब्दों में इस स्वरूप में किसी प्रस्ताव की छानबीन करते समय एक विस्तृत परिप्रेक्ष्य सामने आता है। दूसरी बात यह है कि वह सदैव ही वांछनीय रहा है कि एक सामान्यज्ञ किसी विशेषज्ञ की योजना की संवीक्षा करे। तीसरी बात यह कि इस व्यवस्था द्वारा सचिवालय और कार्यपालक एजेंसियों के बीच काम का विभाजन हो जाता है। पहली नीति-निर्माण पर ध्यान केन्द्रित करती है और दूसरी उन नीतियों के निष्पादन पर। इस व्यवस्था की सबसे बड़ी बुराई यह है कि यह योजना दो भिन्न कार्यालयों में तैयार की जाती है इससे काम दुगना हो जाता है और देर होती है।

इस प्रकार प्रत्येक स्वरूप के हानि और लाभ दोनों हैं। संबंधों के स्वरूप के बारे में कोई बंधे-बंधाएँ नियम नहीं बनाए जा सकते जो सरकारी क्रियाकलाप के किसी विशिष्ट क्षेत्र के अनुकूल हों। यह ढाँचा इस प्रकार बनाया जाना चाहिए जिससे वह क्रियाकलाप के स्वरूप या संगठन के पूर्व अनुभवों के अनुकूल हों। इसके बावजूद साधारणतया दोनों का एकदम अलगाव या एकदम विलयन अभिप्रेत नहीं है।

7.8 अधीनस्थ कार्यालय

एक अधीनस्थ कार्यालय एक क्षेत्र व्यवस्था या एजेंसी की तरह कार्य करता है जो सरकार द्वारा किए गए निर्णयों के विस्तृत निष्पादन के लिए उत्तरदायी है। साधारणतया एक अधीनस्थ कार्यालय संलग्न कार्यालय के अधीन काम करता है। परन्तु जहाँ मंत्रालय के अधीन कोई संलग्न कार्यालय नहीं होता वहाँ वह सीधा मंत्रालय के अधीन काम करता है। किसी संगठन के, संलग्न कार्यालय या अधीनस्थ कार्यालय के वर्गीकरण का मानक न तो भली-भाँति परिभाषित ही है न हमेशा उसका पालन ही किया जाता है।

यद्यपि नीति या सरकार के निर्णयों के निष्पादन के लिए अधीनस्थ कार्यालय ही जिम्मेदार होता है उसे स्पष्ट रूप से निम्न पद ही दिया गया है जैसा कि ‘अधीनस्थ’ नाम से ही पता चलता है। अधीनस्थ कार्यालय के कार्मिक का वेतनमान सबसे कम है और भविष्य में उनके बेहतर होने की संभावनाएँ भी बहुत अच्छी नहीं हैं। इन कार्यालयों के कर्मचारी अक्सर वही काम करते हैं और उनके पास वही योग्यताएँ होती हैं जो कि सचिवालय कार्मिकों के पास, पर इसके बाद भी अधीनस्थ कार्यालयों को अकारण ही निम्न पद दिया जाता है।

बोध प्रश्न 3

- टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थानों का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

- 1) अधीनस्थ कार्यालय किन्हें कहते हैं?

.....

.....

.....

.....

2) सचिवालय और कार्यपालक एजेंसियों के बीच संबंधों की व्याख्या कीजिए।

7.9 सारांश

इस इकाई में आपने इनके बारे में पढ़ा :

- केन्द्रीय सचिवालय का विकास
- सचिवालय का अभिप्राय, भूमिका और कार्य
- सचिवालय के विभिन्न श्रेणी के अधिकारियों का विन्यास और उनके कार्य
- अवधि प्रणाली
- कार्यपालक एजेंसियों का अर्थ और वर्गीकरण
- सचिवालय और कार्यपालक एजेंसियों के बीच संबंध

7.10 शब्दावली

नौकरशाही स्वेच्छाचारिता	: समाज में नौकरशाहों का निरंकुश तथा प्रभावी शासन
केन्द्रीकृत निरंकुश शासन	: एक अकेले व्यक्ति या समूह द्वारा बनाई गई सरकार जिसके पास निरंकुश तथा अनियंत्रित सत्ता हो
बुद्धिजीवी	: समाज के पढ़े-लिखे या बुद्धिमान लोग
एकाशमीय प्रशासन	: अविभाजित तथा एकता पर आधारित प्रशासन

7.11 संदर्भ एवं उपयोगी पुस्तकें

- Avasthi, A, 1980, *Central Administration*, Tata MaGraw Hill, New Delhi.
- Chanda, Ashok, 1967, *Indian Administration*, Allen and Unwin, London.
- Khera, S.S, 1975, *The Central Executive*, Orient Longman, New Delhi.
- Maheshwari, S.R, 1986, *Indian Administration*, Orient Longman, New Delhi.
- Misra, B.B, 1986, *Government and Bureaucracy in India 1947-76*, Oxford University Press, Delhi.

7.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
 - केन्द्रीय सचिवालय का अर्थ
 - केन्द्रीय सचिवालय का विकास
 - स्वतंत्रता प्राप्ति के समय उसकी भूमिका
 - स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद उसकी भूमिका
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
 - मंत्रियों को सहयोग (सहायता)
 - कानून/विधि निर्माण
 - विभागीय क्रियाकलापों के संबंध में व्यय पर नियंत्रण
 - कार्यपालक विभागों का निरीक्षण और नियंत्रण

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
 - केन्द्रीय सचिवालय के अधिकारियों की 5 श्रेणियाँ
 - संयुक्त सचिव की भूमिका
 - अवर सचिव की भूमिका
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
 - अवधि प्रणाली का अर्थ
 - उसके बने रहने के कारण
 - अवधि प्रणाली की हानियाँ

बोध प्रश्न 3

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
 - अधीनस्थ कार्यालयों का अर्थ
 - अधीनस्थ कार्यालयों के प्रकार
 - अधीनस्थ कार्यालयों की भूमिका
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
 - संबंध के 6 मुख्य प्रकार
 - प्रत्येक प्रकार से जुड़े लाभ और हानियाँ