इकाई 4 सचिवालय और निदेशालयों के बीच संबंध के पैटर्न*

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य

4.1 प्रस्तावना

4.2 निदेशालय : अर्थ एवं संगठन

4.3 कार्यकारी एजेंसियों के प्रकार

4.4 राजस्व बोर्ड

4.5 सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंध को आकार देने वाले कारक

4.6 सचिवालय और निदेशालयों के समर्थन का आधार

4.7 सचिवालय और निदेशालयों के बीच संबंधों के उभरते पैटर्न

4.7.1 यथास्थितिवादी दृष्टिकोण (The Status-quo Approach)

4.7.2 दूरी को कम करने वाला दृष्टिकोण (The Bridging the gulf Approach)

4.7.3 निर्विलय का दृष्टिकोण (The De-amalgamation Approach)

4.8 निष्कर्ष

4.9 शब्दावली

4.10 संदर्भ लेख

4.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

4.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात्, आपः

- निदेशालय का अर्थ, महत्व तथा भूमिका की चर्चा कर सकेंगे;
- राज्य तथा उप-राज्य स्तर पर निदेशालयों के महत्व की व्याख्या कर सकेंगे;
- राज्य स्तर की राजस्व एजेंसी के रूप में राजस्व बोर्ड की स्थिति तथा महत्व को उजागर कर सकेंगे;
- सचिवालय-निदेशालयों के बीच संबंध को स्वरूप देने वाले कारकों का वर्णन कर सकेंगे, तथा इनकी शक्तियों और कमज़ोरियों को पहचान सकेंगे; और
- सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंधों के वैकल्पिक प्रारूप बनाने के लिए प्रयोग में लाए जा सकने वाले संभव दृष्टिकोणों की जाँच कर सकेंगे।

*यह इकाई बी.पी.ए.ई.-102, भारतीय प्रशासन, खंड-4, इकाई-17 का अनुकूलित रूप है।

4.1 प्रस्तावना

यह इकाई, राज्य स्तर पर काम कर रही विभिन्न प्रकार की एजेंसियों पर चर्चा करती है। यहाँ पर, राज्य स्तर की दो एजेंसियों (अर्थात् निदेशालयों तथा राजस्व बोर्ड) की चर्चा की गई है, और निदेशालय-सचिवालय संबंध पर भी विचार किया गया है। इकाई अनिवार्य रूप से, निम्नलिखित क्षेत्रीय स्तर पर शब्दों/अवधारणाओं/संस्थाओं/कारकों को उजागर करती हैः

निदेशालयों

सचिवालय राज्य सरकार का कार्यकारी अंग है। ये राज्य सचिवालय द्वारा निर्मित नीतियों को कार्यान्वित करते हैं। 'निदेशालय' तथा 'कार्यकारी' शब्द कई बार एक दूसरे के लिए उपयोग में लाए जाते हैं। यद्यपि निदेशालय एक प्रकार की कार्यकारी है। इस बात पर, इस इकाई में बाद में विचार किया जाएगा। निदेशालय जैसा कि हम बाद में देखेंगे, दो भागों में बाँटे जाते हैं– सम्बद्ध कार्यालय और अधीनस्थ कार्यालय। इस वर्गीकरण से नीति-कार्यान्वयन में इन दोनों की भूमिका की शैक्षिक समझ आसान हो जाती है।

क्षेत्रीय प्रशासन

निदेशालयों का संबंध नीति को लागू करने से है, और नीति कार्यान्वयन आवश्यक रूप से क्षेत्र (अर्थात् जिला, खंड तथा गाँव) स्तर पर होता है, इसलिए निदेशालयों, द्वारा क्षेत्रीय क्रियाकलापों को समन्वित करने तथा निरीक्षण करने के लिए बीच के स्तर पर प्रशासनिक एजेंसियों के निर्माण की आवश्यकता उत्पन्न हुई। राज्य मुख्यालय (निदेशालय) तथा जिले के बीच के स्तर पर यही मध्यवर्ती स्तर पर प्रशासनिक गठन क्षेत्रीय प्रशासन कहलाता है। क्षेत्रीय स्तर की एजेंसियों (और जिला स्तर तथा उसके निचले स्तर पर) को राज्य की उप-क्षेत्रीय एजेंसियाँ कहा जा सकता है। ऐसा इसलिए कहा जाता है क्योंकि वे राज्य मुख्यालय के निचले स्तरों पर कार्य करती हैं। प्रत्येक क्षेत्र में कुछ जिले शामिल होते हैं। इस प्रकार एक क्षेत्र राज्य से निचली तथा जिला स्तर से ऊपर की क्षेत्रीय इकाई है। नियमानुसार, यद्यपि हमेशा ऐसा नहीं होता, राज्य मुख्यालय के कार्यकारी विभागों के प्रादेशिक संगठन होते हैं। इन एजेंसियों के नाम अलग-अलग विभागों में अलग-अलग होते हैं।

राज्य मुख्यालय स्तर पर, राजस्व प्रशासन के कार्य एक सरकारी विभाग को न सौंप कर राजस्व बोर्ड रूपी एक स्वायत्त एजेंसी को सौंपा जाता है।

मण्डलीय आयुक्त

मण्डलीय आयुक्त कार्यालय, राज्यों के राजस्व कार्यों के संबंध में क्षेत्रीय एजेंसी है। राज्य मुख्यालय पर राजस्व प्रशासन का कार्य कुछ राज्यों में, एक सरकारी विभाग को नहीं बल्कि एक स्वायत्त एजेंसी को सौंपा जाता है जिसे राजस्व बोर्ड कहा जाता है। इसलिए मण्डलीय आयुक्त, राजस्व मंडल के क्षेत्रीय स्तर का प्रतिनिधि है।

राजस्व बोर्ड

राजस्व बोर्ड एक बहुत महत्वपूर्ण प्रशासनिक खोज है। इस संस्था का निर्माण बहुत समय पहले 1786 में किया गया था । इसका उद्देश्य राज्य सरकार को राजस्व प्रशासन के क्षेत्र में अधिक विस्तृत कार्य से छुटकारा दिलाना था। तब से, भारत में कुछ राज्यों में राजस्व बोर्डों की स्थापना की गई। जहाँ ये बोर्ड स्थापित नहीं किए

गए, वहाँ उनके समकक्ष संगठन के रूप में वित्त आयुक्त अथवा राजस्व ट्रिब्यूनल की स्थापना की गई थी।

जैसा कि आप पहले ही पढ़ चुकें हैं, नीति-निर्धारक के रूप में सचिवालय तथा नीति को कार्यान्वित करने वाली एजेंसी के रूप में निदेशालय, सरकारी मशीनरी के दो पहिए हैं। जब तक उन दोनों में निश्चित सीमा तक समन्वय तथा सहयोग स्थापित नहीं होता, तब तक इस मशीन की कार्यक्षमता में बाधा रहेगी।

सैद्धान्तिक रूप में, दोनों की अपनी-अपनी निश्चित शक्तियाँ, क्षेत्राधिकार तथा भूमिकाएँ हैं, परन्तु व्यवहार में बहुत से कारक इन सीमाओं को धूमिल कर देते हैं, जिससे दोनों के बीच मनमुटाव तथा आपसी वैमनस्य या कड़वाहट पैदा होती है और अंत में इससे सरकार का कार्य-निष्पादन प्रभावित होता है।

सचिवालय और निदेशालय के बीच संबंधों का प्रश्न महत्वपूर्ण है, परन्तु इसका महत्व उस परिस्थिति में और भी अधिक हो जाता है जब यह संबंध अपने मूल रास्ते से हट जाता है जैसा कि भारत में हुआ है, और वास्तव में जैसा किसी भी गतिशील परिस्थिति में होगा। दोनों के बीच संबधों में कुछ मनमुटाव की सी प्रवृत्ति क्यों है? क्या सचिवालय और ग़ैर-सचिवालय संगठनों के बीच संबधों के पुनर्निर्माण के लिए कुछ वैकल्पिक प्रारूप सुझाए जा सकते हैं? इस इकाई में, इन प्रश्नों के उत्तर देने का प्रयास किया गया है।

4.2 निदेशालय : अर्थ एवं संगठन

जैसे कि पिछली इकाई में बताया गया है कि राज्य सरकार की नीतियों और उद्देश्यों को निर्धारित करना सचिवालय का कार्य है जबकि लक्ष्यों को प्राप्त करने तथा नीतियों को कार्यान्वित करने का दायित्व कार्यकारी विभागों के प्रमुखों का है। नियमानुसार, कार्यकारी एजेंसी सचिवालय के बाहर होती है तथा एक भिन्न संगठनात्मक सत्ता होती है। एक कार्यकारी एजेंसी को पहचानने के लिए सामान्यतः निदेशालय का नाम दिया जाता है। अधिकतर मामलों में, कार्यकारी एजेंसियों के प्रमुखों को निदेशकों के नाम से जाना जाता है, जैसे कृषि निदेशक, पशुपालन निदेशक, शिक्षा निदेशक, समाज कल्याण निदेशक, सार्वजनिक स्वास्थ निदेशक, नगर नियोजन निदेशक आदि।

लेकिन कार्यकारी विभागों के प्रमुखों के लिए अन्य नामों का प्रयोग भी किया जाता है। जैसे पुलिस विभाग के कार्यकारी प्रमुख को पुलिस महानिरीक्षक/महानिदेशक, जेल विभाग के प्रमुख को जेल महानिरीक्षक, सहकारी विभाग के प्रमुख को सहकारी विभाग का रजिस्ट्रार, सिंचाई विभाग में मुख्य अभियन्ता (सिंचाई), छपाई तथा लेखन सामग्री विभाग के प्रमुख को नियंत्रक आदि कहा जाता है। अन्य शब्दों में, यद्यपि अधिकतर विभागों में कार्यकारी विभागों के प्रमुखों को निदेशक कहा जाता है, कुछ विभागों में वे अन्य नामों से भी जाने जाते हैं।

राज्य तथा उप-क्षेत्रीय स्तर पर निदेशालयों का गठन

राज्य स्तर के अतिरिक्त, कार्यकारी एजेंसियाँ उप-क्षेत्रीय स्तर पर भी कार्य करती हैं। यह काफी स्वाभाविक है, क्योंकि जहाँ नीति एक केन्द्र (राज्य मुख्यालय में सचिवालय तथा निदेशालय आते हैं) पर बनती है; इसका कार्यान्वयन क्षेत्र में होता है। इसलिए निदेशालयों को निम्नतम स्तर या ग्राम स्तर तक पहुँचने या जाने का प्रयास करना चाहिए। जब यह किया जाता है तो क्षेत्रीय स्तर पर छोटे निदेशालय उत्पन्न होते हैं। राज्य स्तर का कार्यकारी विभाग, क्षेत्रों में अपने कार्यालय स्थापित करता है। साधारण शब्दों में, क्षेत्र राज्य स्तर से नीचे तथा जिला स्तर से ऊपर की एक क्षेत्रीय या

भौगोलिक इकाई है। जब यह प्रक्रिया और नीचे की ओर जाती है तो जिला, खंड तथा गाँव के स्तर पर निदेशालय की क्षेत्रीय इकाइयाँ उभरती हैं।

राज्य स्तर पर, प्रमुख साधारणतया (पूर्ण) निदेशक होता है, जिसकी सहायता के लिए अन्य कमतर निदेशक– अपर निदेशक, वरिष्ठ संयुक्त निदेशक, संयुक्त निदेशक, उप निदेशक, सहायक निदेशक तथा अन्य अधिकारियों का समूह होता है। मुख्यालय में काम के अधिक या कम होने के आधार पर, पद सोपान की श्रृंखला भी कम या अधिक हो सकती है। कार्यकारी विभाग के क्षेत्रीय संगठन का प्रमुख एक निदेशक से निचली श्रेणी का अधिकारी होता है। इस मामले में, एक संयुक्त निदेशक प्रमुख होता है। और यहाँ तक कि इससे निचले स्तर का वरिष्ठ संयुक्त निदेशक या इससे निचले स्तर का अधिकारी भी हो सकता है। यह भी काम के बोझ तथा अन्य कारकों पर निर्भर करेगा। कार्यकारी विभागों के बहुत से जिला स्तरीय कार्यालयों के प्रमुख उप निदेशक अथवा फिर सहायक निदेशक होते हैं। यहाँ भी जिला स्तरीय संगठन की प्रमुखता करने वाले पदाधिकारी की श्रेणी तय करने में बहुत से कारक शमिल होते हैं।

जिला से निचले स्तर पर (खंड स्तर पर) प्रत्येक विकास विभाग का प्रतिनिधित्व एक विस्तार अधिकारी करता है। यह अधिकारी, खंड विकास अधिकारी के अधीन काम कर रही विस्तार टीम का भाग होता है। उदाहरण के लिए, प्रत्येक खंड में एक कृषि विस्तार अधिकारी होगा, जो राज्य स्तरीय निदेशालय का यहाँ प्रतिनिधित्व करता है। गाँव स्तर पर, जैसा कि सब जानते हैं, एक बहुउद्देश्यीय कर्मचारी होता है, जो ग्राम सेवक के नाम से जाना जाता/जाती है।

4.3 कार्यकारी एजेंसियों के प्रकार

सरकार के कार्यों में तेजी से बढ़ोत्तरी होने के साथ-साथ कार्यकारी एजेंसियों की संख्या तथा विभिन्नता में भी वृद्धि हुई है। संबद्ध कार्यालय तथा अधीनस्थ कार्यालय सबसे अधिक प्रसिद्ध दो कार्यकारी एजेंसियाँ हैं। परन्तु देश में बहुत बड़े सार्वजनिक क्षेत्र की स्थापना के साथ अन्य प्रकार की कार्यकारी एजेंसियों की भी स्थापना हुई है। केवल यह स्मरण रखना चाहिए कि आज बड़े पैमाने पर विभिन्न प्रकार के सरकारी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए विभिन्न प्रकार के संगठनात्मक ढाँचों का विकास किया गया है।

सम्बद्ध तथा अधीनस्थ कार्यालयों की भूमिका

अब संक्षेप में, यह चर्चा करेंगे कि सम्बद्ध तथा अधीनस्थ कार्यालय आखिर हैं क्या? क्योंकि ऊपर हमने कहा कि ये दो सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्यकारी एजेंसियाँ हैं। कार्यालय प्रक्रिया पुस्तिका में इनका वर्णन इस प्रकार किया गया है:

''जहाँ सरकारी नीतियों को लागू करने के लिए एजेंसी के निर्देशन के विकेन्द्रीकरण तथा क्षेत्रीय एजेंसियों की स्थापना की आवश्यकता होती है, वहाँ एक मंत्रालय के अधीन स्थापित अनुपूरक या सहायक कार्यालयों को सम्बद्ध तथा अधीनस्थ कार्यालय कहा जाता है। सम्बद्ध कार्यालय अपने मंत्रालय द्वारा निर्धारित नीतियों के कार्यान्वयन में कार्यकारी निर्देशन प्रदान करने के लिए उत्तरदायी होते हैं। वे तकनीकी सूचना या आँकडों के भंडार के रूप में भी कार्य करते हैं तथा मंत्रालय के समक्ष आए तकनीकी प्रश्नों के उत्तर देने में मंत्रालय को सलाह देते हैं। अधीनस्थ कार्यालय क्षेत्र संस्थापन की तरह कार्य करते हैं। सरकार के निर्णयों के विस्तृत कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी

एजेंसियों की तरह कार्य करते हैं। सामान्यतः वे एक सम्बद्ध कार्यालय के निर्देशन में कार्य करते हैं... ।''

अतः सारांश में सम्बद्ध कार्यालयों के दो कार्य हैं। प्रथम, वे अपने मंत्रालय को तकनीकी आधार सामग्री तथा सलाह प्रदान करते हैं। (मंत्रालय नीति-निर्माण करता है, परन्तु ये तकनीकी आधार सामग्री तथा सलाह पर आधारित होना चाहिए)। यह सम्बद्ध कार्यालय ही होता है जो मंत्रालय को यह सहायता करता है। सम्बद्ध कार्यालय का दूसरा कार्य, सरकार की नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी एजेंसियों को कार्यकारी निर्देशन प्रदान करना है।

सम्बद्ध कार्यालय के विपरीत, अधीनस्थ कार्यालय एक क्षेत्रीय संस्थापन के रूप में कार्य करता है अथवा यह सरकार के कार्यक्रमों एवं नीतियों के विस्तृत कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी एजेंसी के रूप में कार्य करता है। नियमानुसार, यह संबद्ध कार्यालय के अधीन कार्य करता है।

4.4 राजस्व बोर्ड

जैसा कि नाम से ही पता चलता है कि राजस्व बोर्ड राज्य स्तर पर वह एजेंसी है जो राज्य में राजस्व प्रशासन से संबधित है। यद्यपि इसका गठन राज्य स्तर पर किया जाता है, परन्तु यह राज्य सरकार की मशीनरी का अंग नहीं होता है। इस कथन का उद्देश्य इस सच्चाई को रेखांकित करना है कि सरकारी विभागों से अलग जिनकी परिभाषा ही सरकारी मशीनरी के अंग के रूप में की जाती है, राजस्व बोर्ड एक संविधि द्वारा स्थापित स्वायत्त एजेंसी हैं। इस सच्चाई तथा तथ्य के कारण राजस्व बोर्ड, सरकार से अलग तथा भिन्न बोर्ड के रूप में कार्य करता है (Board of Revenue, https://bareilly.nic.in/board-of-revenues/)।

जिले के ऊपर के स्तर की एजेंसी के रूप में बोर्ड

राजस्व बोर्ड को स्थापित करने का औचित्य इस बात में निहित है कि इससे राज्य सरकार को राजस्व प्रशासन के क्षेत्र में काम की बारीकियों या ब्यौरेवार काम से छुटकारा मिल जाता है। यद्यपि यह राज्य मुख्यालय स्तर पर कार्य करता है, परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि वह राज्य सरकार से अलग नहीं हैं (चूँकि यह सांविधानिक निकाय है, इसकी अपनी अलग कानूनी पहचान है)। इसके साथ ही यह जिलाधीशों के ऊपर पर्यवेक्षक का कार्य भी करता है। इन सबके कारण इसे जिले के ऊपर के स्तर की एजेंसी के रूप में वर्गीकृत करना उचित है।

जिले से ऊपर के स्तर पर राजस्व प्रशासन का पैटर्न

देश में जिले से ऊपर के स्तर पर राजस्व प्रशासन का स्वरूप एक जैसा नहीं है। इस संबंध में, खास तौर पर दो बातों को ध्यान में रखना आवश्यक है। *प्रथम*, कुछ राज्यों में दो प्रशासनिक एजेंसियाँ हैं (एक राज्य स्तर पर तथा दूसरी क्षेत्रीय स्तर पर), तथा कुछ राज्यों में केवल एक ही प्रशासनिक एजेंसी है। *द्वितीय*, राजस्व बोर्ड प्रत्येक राज्य में नहीं है। इनमें राजस्व बोर्ड के स्थान पर वित्तीय आयुक्त अथवा राजस्व विभाग होता है। इस प्रकार जिले से ऊपर के स्तर पर राजस्व प्रशासन के भिन्न स्वरूप देखे जा सकते हैं। ये इस प्रकार हैं:

पहला स्वरूप

इसके अन्तर्गत केवल बीच का एक ही स्तर है, अर्थात् राजस्व बोर्ड जिसका क्षेत्रीय अथवा प्रभाग स्तर पर कोई राजस्व संगठन (जिसे मंडल आयुक्त के रूप में जाना जाता है) नहीं है।

दूसरा स्वरूप

इस स्वरूप में, दो मध्यवर्ती एजेंसियाँ, राजस्व बोर्ड तथा मंडल आयुक्त हैं।

तीसरा स्वरूप

इस स्वरूप के अन्तर्गत भी दो मध्यवर्ती एजेंसियाँ हैं। परन्तु यहाँ राजस्व बोर्ड न होकर उसके समकक्ष वित्तीय आयुक्त होता है। अतः इस स्वरूप के अन्तर्गत, मुख्यालय स्तर पर वित्तीय आयुक्त है तथा क्षेत्रीय स्तर पर मंडल आयुक्त है।

चौथा स्वरूप

इस स्वरूप के अन्तर्गत भी दो मध्यवर्ती स्तर की एजेंसियाँ हैं। परन्तु तीसरे स्वरूप की ही तरह यहाँ भी राजस्व बोर्ड नहीं है, बल्कि इसके समान ही एक अन्य एजेंसी- राजस्व न्यायाधिकरण है। यहाँ दो मध्य स्तर की कड़ियाँ इस प्रकार हैः (i) राजस्व न्यायाधिकरण, और (ii) मंडल आयुक्त। इस स्वरूप का प्रचलन महाराष्ट्र तथा गुजरात में है।

पाँचवा स्वरूप

ऐसा स्वरूप आंध्र प्रदेश में प्रचलित है (अब राज्य आंध्र प्रदेश और तेलंगाना में द्विभाजित है)। यहाँ राजस्व बोर्ड को 1977 में समाप्त कर दिया गया था और तभी से यह कार्य आयुक्तों द्वारा किया जा रहा है, जो विभागों के स्वतंत्र अध्यक्ष हैं। भू-प्रशासन के मुख्य आयुक्त राजस्व प्रशासन, सर्वेक्षण, निपटान और भूमि रिकॉर्ड और शहरी भूमि सीमा विभागों से संबंधित राजस्व प्रशासन के लिए मुख्य नियंत्रण प्राधिकारी हैं। मुख्य आयुक्त राजस्व विभाग के सभी पदाधिकारियों पर वैधानिक कार्यों और सामान्य अधीक्षण का प्रयोग करता है। भू-प्रशासन का मुख्य आयुक्त, सरकार और राजस्व प्रशासन के बीच एक कड़ी है; वह ज़िला कलेक्टर की निग़रानी और मार्गदर्शन करता है;और नीतिगत मामलों में राज्य सरकार को सलाह देता है।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणीः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) कार्यकारी एजेंसियों के भिन्न-भिन्न प्रकारों को उजागर कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) उप-राज्य स्तर पर निदेशालय क्यों होने चाहिए?

.....

.....

.....

.....

.....

3) राजस्व बोर्ड की स्थिति पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

4.5 सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंध को आकार देने वाले कारक

सचिवालय और निदेशालय सरकारी मशीनरी के दो पहिए हैं। जब तक वे समन्वय और सहयोग का कोई उपाय प्राप्त नहीं कर लेते हैं, तब तक अच्छे परिणाम देने की मशीनरी की क्षमता बाधित होती है। राज्य स्तर पर, सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंधों को आकार देने में दो प्रकार के कारकों ने प्रभावशाली भूमिका निभाई है। इनमें से एक का संबंध सचिवालय की व्यावहारिक कार्य-प्रणाली से है; और दूसरे का संबंध सचिवालय के अंदर आए उस विस्तार से है जो उसकी भूमिका, कार्मिकों और प्रशासनिक इकाइयों की बढ़ती हुई संख्या से संबंधित है। वास्तव में ये दोनों कारक एक-दूसरे से घनिष्ठ रूप से जुड़े हुए हैं, परन्तु इस विषय को आसानी से समझने के उद्देश्य से इन दोनों पर अलग-अलग चर्चा की जा रही है। यहाँ यह ध्यान देना चाहिए कि यही वे कारक हैं, जिनके कारण ऐसी परिस्थितियाँ बनती हैं जो सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंधों में तनाव बढ़ाती हैं।

सचिवालय की कार्य-विधि के भिन्न-भिन्न पहलू

सचिवालय संस्था की काफी आलोचना की गई है। अवधारणा के रूप में शायद किसी को सचिवालय में दोष न मिले, क्योंकि अवधारणा के स्तर पर इसका अर्थ है नीति-निर्माण तथा नीति-कार्यान्वयन करने वाली एजेंसियों के बीच श्रम विभाजन और विशेषीकरण को बढ़ावा देना है, जो कार्य-विभाजन का ही फल है। पुनः अवधारणा के स्तर पर, सचिवालय की धारणा नीति-निर्माण के स्तर से नीति-कार्यान्वयन स्तर तक आवश्यक अधिकार सौंपने (प्रत्यायोजन) को बढ़ावा देती है। इसका निहितार्थ यह हुआ कि यह केन्द्रीयकरण तथा संकेन्द्रण को हतोत्साहित करता है।

परन्तु व्यवहार में सचिवालय पद्धति के लाभ पूर्ण रूप से साकार नहीं हुए हैं। सिद्धान्त और व्यवहार में बहुत बड़ा अंतर है। सचिवालय के कार्य करने के ढंग तथा इसके रोबीले व्यवहार ने सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंधों में तनाव पैदा कर दिया है तथा सचिवालय पद्धति से सामान्यतः मिलने वाले लाभ न मिलकर इसका उल्टा प्रभाव पड़ा है।

सचिवालय के विरुद्व आलोचना के उन ठोस तर्कों का निम्नलिखित उल्लेख किया गया है, जो इसके और कार्यकारी विभागों के बीच संबंधों को प्रभावित करते हैं:

i) सचिवालय की प्रवृत्ति विस्तारवादी है। इसका अर्थ है कि इसने वे कार्य भी अपने पास ले लिए हैं, जो इसके अधिकार क्षेत्र में नहीं हैं। यह स्वयं को केवल नीति निर्धारण तक ही सीमित नहीं रखता, अपितु कार्यकारी प्रकृति के मामलों या विषयों में भी अपने को संलग्न रखता है। यह वास्तव में कार्यकारी एजेंसियों के क्षेत्र में अतिक्रमण (हस्तक्षेप) हैं, जिसने विभागों की सत्ता को काफी कमज़ोर कर दिया है।

ii) सचिवालय कार्यकारी एजेंसियों को पर्याप्त अधिकार प्रदान करने में संकोच करता है। इसके फलस्वरूप, नीतियों के कार्यान्वयन में देरी होती है। इसके अतिरिक्त, सचिवालय के साथ बार-बार विचार-विमर्श करने तथा उसकी स्वीकृति लेने की आवश्यकता से कार्यकारी एजेंसियों के पहल करने की योग्यता अथवा अवसर को भी जकड़ दिया जाता है।

iii) कार्यकारी विभागाध्यक्षों द्वारा भेजे गए प्रस्तावों की जाँच सचिवालय में लिपिक स्तर से प्रारंभ होती है। यह प्रक्रिया विलम्बकारी है। इसके अतिरिक्त, विभाग के अध्यक्षों के प्राधिकार को भी नजरअंदाज करता है। जैसा कि भली भांति विदित है कि विभागाध्यक्षों के प्रस्ताव जिला तथा प्रादेशिक स्तर के अधिकारियों द्वारा भेजे गए प्रस्तावों के आधार पर बने होते हैं, तथा संबद्व कार्यालय में विस्तृत जाँच किए जाने के पश्चात् ही उन्हें सचिवालय के पास भेजा जाता है। इसलिए यदि इन प्रस्तावों की फिर से जाँच की जाती है तो इससे अनावश्यक रूप से उसी प्रक्रिया को दुहराया जाता है, जिससे और भी देरी होती है।

iv) इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात यह हैं कि कार्यकारी विभाग के विशेषज्ञों तथा तकनीकी स्टाफ के कार्यों की सचिवालय स्तर पर काम करने वाले सामान्य प्रशासकों द्वारा देखरेख, निरीक्षण तथा मूल्यांकन का विचार आधुनिक तकनीकी युग में पुराना है। संबद्व कार्यालयों से आने वाले प्रस्तावों तथा योजनाओं की जाँच सचिवालय द्वारा हो यह और भी अमान्य है। इसका तर्क यह है कि सामान्य प्रशासक जो विशेषज्ञ नहीं होते, इस प्रक्रिया में कोई योगदान नहीं दे सकते।

ऊपर बताई गई परिस्थितियों ने, तथा इस कारण भी कि सरकारी व्यवस्था में सचिवालय ही असली सत्ता के रूप में पहचाना जाता है (वास्तव में इसी को 'सरकार' कहा जाता है), सचिवालय के प्रभाव तथा सत्ता को अनावश्यक ही बढ़ा दिया हैं तथा सचिवालय एवं कार्यकारी विभागों के बीच तनावों की वृद्वि की है। सचिवालय के महत्व में इस कारण और भी वृद्वि हुई है कि यह केवल नीति के प्रश्नों में ही नहीं (जो कि इसका वैध क्षेत्र है) अपितु कार्यान्वयन के क्षेत्र में भी तल्लीन रहता है। इस प्रकार इसने कार्यकारी क्षेत्र में अधिक्रमण द्वारा अपना कार्यक्षेत्र बढ़ा लिया है। स्पष्ट है कि यह कार्यकारी विभागों की कीमत पर हुआ है, और इससे केवल सचिवालय तथा कार्यकारी एजेंसियों के बीच संबंधों में और तनाव बढ़ता है। इस संबंध में एक अन्य स्थिति पर भी ध्यान देना आवश्यक है कि सचिवालय अधिकारियों का राजनीतिक कार्यपालिका के साथ संपर्क बना रहता है। यह कहने का कोई लाभ नहीं है कि अपने ही तरीके से सचिवालय तथा संबद्ध कार्यालयों के बीच विद्यमान तनाव बढ़ाने में इसका हाथ होता है। हम उन कारकों पर चर्चा करेंगे जो सचिवालय की भूमिका के विस्तार; और कार्मिकों तथा कई प्रशासनिक इकाइयों की वृद्वि में उत्तरदायी रहे हैं।

फिर भी यह अंशतः वह विस्तार है जो सचिवालय-निदेशालय तनाव के मूल में है। इन कारकों का विवरण नीचे दिया गया है।

सचिवालय के विस्तार के लिए उत्तरदायी कारक

इसमें सबसे प्रमुख सरकार की संसदीय प्रणाली है। विधायी उत्तरदायित्व के सिद्धान्त, जिनके अन्तर्गत मंत्री अन्य बातों के साथ सदन में अपने विभाग से संबंधित प्रश्नों का उत्तर देने के लिए बाध्य है, इसके कारण सचिवालय में कार्यों का केन्द्रीयकरण हुआ है। इसके अतिरिक्त, मंत्रियों के ऊपर नियुक्तियों, स्थानांतरण, पदोन्नतियों तथा इसी प्रकार के अन्य मामलों को लेकर उनके निर्वाचकों का दबाव पड़ता है। स्पष्ट रूप से ये मामले कार्यकारी प्रकृति के हैं। अपने निर्वाचन क्षेत्र को विकसित करने की मंत्री की इच्छा (इसलिए, नियुक्तियों आदि की माँगों के प्रति अनुक्रिया करना) के परिणामस्वरूप मंत्री कार्यकारी विषयों में हस्तक्षेप करता है। इस प्रकार सचिवालय जो कि नीति-निर्माण करने वाला है। नीति कार्यान्वयन में शामिल हो जाता है।

सचिवालय के कार्यों में सतत और आधिकारिक वृद्वि का दूसरा कारक, अर्थव्यवस्था को योजना तथा राज्य के हस्तक्षेप द्वारा विकसित करने की सरकारी नीति; तथा राज्य के कल्याणकारी कार्यों में वृद्वि रही है। अर्थव्यवस्था को निर्देशन देने, तथा प्रशासित करने के प्रयास सरकारी कामकाज की मात्रा में और वृद्वि करते हैं। इस परिस्थिति से सचिवालय के महत्व तथा प्रभाव में वृद्धि हुई है क्योंकि दूरगामी प्रभाव वाले निर्णयों तथा महत्वपूर्ण काम अब सचिवालय के पास आ गए हैं।

इनके दो कारक हैं। *प्रथम,* यह कि सामान्य सचिवों को दूरदर्शी तथा अनेक प्रकार से अनुभवी माना जाता है जो उसे अपनी सेवाकाल में अनेक वर्षों तक विभिन्न पदों पर आसीन होने के कारण प्राप्त हुआ है। इसके विपरीत, विभाग के अध्यक्ष को संकीर्ण या संकुचित दृष्टि वाला तथा अति सैद्धांतिक दृष्टिकोण वाला माना जाता है। *द्वितीय,* सचिवालय में अनुसचिवीय वर्ग का स्टाफ संबद्व कार्यालय के स्टाफ की तुलना में अधिक ऊँची योग्यता का माना जाता है, जिसके परिणामस्वरूप सचिवालय के पास अधिक काम आता है। *तृतीय,* जैसा कि ऊपर लिखा गया है, सचिवालय में विस्तार का काफी महत्वपूर्ण कारण उसके द्वारा अनेक कार्यकारी कार्यों का अपने हाथ में लेना है जो सही अर्थों में उसके अधिकार-क्षेत्र में नहीं आते। *अंत में,* कुछ विस्तार का कारण किसी भी स्थिति में नौकरशाही के फैलने की प्रवृत्ति है। इस प्रकार सचिवालय अनावश्यक कार्यों से लदा हुआ है तथा आवश्यकता से अधिक कार्मिकों वाला संगठन बन गया है, जिसे संभालना कठिन होता जा रहा है।

4.6 सचिवालय और निदेशालयों के समर्थन का आधार

अब तक की चर्चा ने हमें सचिवालय एवं निदेशालय के बीच संबंधों पर विचार करने का परिप्रेक्ष्य प्रदान किया है, जिसके अंतर्गत इनके बीच के संबंधों के प्रश्न पर विचार किया जा सकता है। इन संबंधों से जुड़े मुद्दे और भी स्पष्ट रूप से सामने आएंगे, यदि सचिवालय तथा निदेशालय के पक्ष में दिए गए तर्कों को हम सारांश रूप में समझ लें, जो निम्नलिखित रूप में प्रस्तुत किए गए हैं।

सचिवालय के पक्ष में तर्क

- सचिवालय, लोक प्रशासन व्यवस्था में एक आवश्यक संस्था है। कार्य की सचिवालय प्रणाली ने अपनी सभी कमियों के बावजूद, प्रशासन को संतुलन, स्थिरता तथा निरंतरता प्रदान की है तथा एक मंत्रालय की सारी मशीनरी के लिए केन्द्र के रूप में कार्य किया है। इससे मंत्रालय स्तर पर अंतर्मंत्रालय समन्वय तथा मंत्रियों का संसद के प्रति उत्तरदायित्व आसान हो गया है।

- सचिवालय प्रणाली, नीति निर्धारण को नीति के कार्यान्वयन से अलग करने में सहायता करती है। यह अच्छी बात है कि यदि सचिवालय दीर्घकालीन नीति के मुद्दों पर अपना ध्यान केन्द्रित करे तथा नीतियों को कार्यान्वित करने की कार्यकारी एजेंसियों को स्वतन्त्रता दी जाए। इससे कार्य-विभाजन, विशेषीकरण और इससे भी बढ़कर प्राधिकार के प्रत्यायोजन को बढ़ावा मिलता है।

- चूंकि सचिवालय का कार्य केवल नीति-निर्धारण पर ध्यान केन्द्रित करना होता है, इससे दिन-प्रतिदिन के प्रशासन से संबंधित विस्तृत मसलों में उलझनों से उसे छुटकारा मिल जाता है। इस प्रकार सचिवालय को अग्रगामी बनने में सहायता मिलती है और वह समस्त तथा योगात्मक राष्ट्रीय उद्देश्यों के संदर्भ में योजना बना सकता है।

- सामान्य सचिव, जो व्यवस्था की मुख्य धुरी होता है, अविशेषज्ञ मंत्री को सलाह देने के लिए सर्वथा अनुकूल होता है। सचिव, एक ओर तो विभाग के विशेषज्ञ प्रमुख के बढ़ते हुए जोश को काबू या नियंत्रण में रखता है तथा दूसरी ओर उसके द्वारा भेजे गए प्रस्तावों को पूरी सरकार के व्यापक दृष्टिकोण से परीक्षण करके मंत्री को निष्पक्ष सलाह देता है।

- सचिवालय, क्षेत्र में कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का वास्तविक मूल्यांकन सुनिश्चित करता है। यह कार्य-कार्यकारी एजेंसियों को नहीं सौंपा जा सकता, कार्यकारी एजेंसियाँ ही तो नीतियों को लागू करती हैं और उन्हें उनकी अपने कार्य निष्पादन के विषय में जज करने के लिए नहीं कहना चाहिए। इस कार्य के लिए सचिवालय सर्वाधिक अनुकूल है।

- व्यापक तोर पर, सचिवालय वह संस्था हैं, जिसकी उपयोगिता तथा योग्यता सिद्ध हो चुकी है। समय की कसौटी पर यह खरा उतरा है तथा इसने सफलता के साथ कार्य किया है। अवधि प्रणाली तथा स्थाई 'कार्यालय' के एक साथ होने से जो प्रणाली के एक भाग की तरह विकसित हुए उन्होंने इसे शक्ति, सजीवता तथा गतिशीलता प्रदान की। सचिवालय प्रणाली का कोई व्यवहार्य विकल्प दिखाई नहीं देता।

निदेशालयों के पक्ष में तर्क

- सचिवालय से भिन्न, निदेशालयों में वे विशेषज्ञ होते हैं जिन्हें अपने-अपने विशेष क्षेत्र में दक्षता प्राप्त होती है। इसके अतिरिक्त, इन विशेषज्ञों ने कई वर्षों में क्षेत्रीय स्थितियों की गहरी जानकारी भी प्राप्त कर ली है। इन तथ्यों के आधार पर यह तर्क दिया जाता है कि निदेशक या विभागाध्यक्ष मंत्री को सलाह देने की अच्छी स्थिति में होता है। इससे नीति-निर्माण की प्रक्रिया में, निदेशक के अनुभव का पूरा लाभ उठाया जा सकता है।

- जैसे कि कार्यात्मक सोपान क्रम में विशेषज्ञों को बढ़ावा मिलता है, उन्हें महत्वपूर्ण प्रशासनिक अनुभव प्राप्त होता है। इसके साथ-साथ विशेषज्ञ अपने प्रशिक्षण के कारण नीति संबंधी मुद्दों के तकनीकी पहलुओं से भली भाँति परिचित होते हैं। अतः विशेषज्ञ विभागों के प्रमुख को, सामान्य ज्ञान वाले सचिवों की तुलना में, नीति के मामलों में सलाह देने में अधिक अच्छे रूप में सामग्री प्रदान कर सकते हैं। अन्य शब्दों में, तर्क यह है कि विभागाध्यक्षों के पास महत्वपूर्ण तकनीकी जानकारी तथा प्रशासनिक अनुभव दोनों होते हैं, जबकि सचिवों के पास तकनीकी ज्ञान की कमी होती है।

- विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी में तेज़ी से प्रगति के कारण, सरकार के तकनीकी तथा वैज्ञानिक प्रकृति के कार्यों की मात्रा एवं जटिलता भी बढ़ रही है। इसके कारण, सरकार में प्रशासनिक क्रियाकलापों के विशेषीकृत क्षेत्र भी विकसित हुए हैं। इस स्थिति पर प्रतिक्रिया करने के लिए विभागों के विशेषज्ञ अध्यक्ष विशेष रूप से अनुकूल हैं।

- सरकार में विशेषीकरण तथा व्यावसायीकरण के युग में, आज प्रशासनिक विभागों में विशेषज्ञ प्रमुख, सामान्यज्ञ सचिवों की अपेक्षा अधिक अनुकूल हैं। यह तर्क दिया जाता है कि वस्तुतः आज कोई ऐसा व्यावसायिक क्षेत्र नहीं है, जिसका सरकार में प्रतिनिधित्व या अस्तित्व न हो। जैसे विशुद्ध विज्ञान, चिकित्सा, पशु चिकित्सा, इंजीनियरिंग, कृषि विज्ञान, वास्तुकला तथा लेखाकर्म इस प्रकृति के कुछ उदाहरण हैं।

4.7 सचिवालय और निदेशालयों के बीच संबंधों के उभरते पैटर्न

सचिवालय एवं गैर-सचिवालय संगठनों के बीच संबंधों का उचित स्वरूप क्या हो सकता है? उचित स्वरूप विकसित करने के प्रश्न पर मुख्यतः तीन विचारधाराएँ देखी जा सकती हैं। प्रत्येक का दृष्टिकोण अलग है। इनमें से कोई भी निर्णयात्मक उत्तर नहीं देता है क्योंकि इनमें से प्रत्येक के पक्ष और विपक्ष में तर्क दिए जा सकते हैं। इन तीन विचारधाराओं या दृष्टिकोणों को उनके प्रमुख रूझान के आधार पर, निम्न प्रकार से उल्लिखित किया जा सकता हैः

- यथास्थितिवादी दृष्टिकोण,
- दूरी को कम करने वाला दृष्टिकोण, तथा
- निर्विलय का दृष्टिकोण।

4.7.1 यथास्थितिवादी दृष्टिकोण (The Status-quo Approach)

यह दृष्टिकोण पुरानी विभाजन प्रणाली का पक्ष लेता है, जिसके अनुसार हमारी प्रशासनिक व्यवस्था में सचिवालय तथा निदेशालय की अपनी-अपनी निश्चित भूमिकाएँ हैं, तथा वे वैसी ही रहनी चाहिए। यह दृष्टिकोण स्टाफ तथा लाइन या सूत्र एजेंसियों के विभेदीकरण की पुरानी अवधारणा पर टिका हुआ है, जिसके अनुसार सचिवालय स्टाफ एजेंसी तथा सम्बद्ध विभाग (निदेशालय) लाइन एजेंसी का कार्य करते है। यथास्थितिवादी दृष्टिकोण नीति व प्रशासन के बीच विभेद की पुरानी अवधारणा को भी

स्वीकार करता है। इस दृष्टिकोण के मानने वाले लोगों का मानना है कि सचिवालय एवं निदेशालय के बीच संबंध निम्न सिद्धान्तों पर आधारित होने चाहिए:

i) नीति-निर्धारण सचिवालय का तथा नीति-कार्यान्वयन निदेशालयों का उत्तरदायित्व होना चाहिए।

ii) सेवा शर्तों के निर्धारित नियमों के अधीन, विभाग के अध्यक्ष का अपने अधीन सभी कार्मिकों के ऊपर पूर्ण नियंत्रण होना चाहिए।

iii) सचिवालय विभाग को सामान्य सेवाएँ प्रदान करनी चाहिए तथा निदेशालय (निदेशालयों) के संबंध में गृह व्यवस्था सम्पन्न करने चाहिए (उदाहरण के लिए, कार्यालय के लिए स्थान आबंटन करना)।

4.7.2 दूरी को कम करने वाला दृष्टिकोण (The Bridging-the-gulf Approach)

यथास्थितिवादी दृष्टिकोण के पक्ष लेने वालों के विपरीत, सचिवालय तथा गैर-सचिवालय संगठनों के बीच की दूरी को कम करने वाला एक अन्य दृष्टिकोण है। इसके प्रतिपादक या मानने वाले दूरी को कम करने के बहुत से उपायों का सुझाव देते हैं। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं : (i) कार्यकारी विभागों के अध्यक्षों को सचिवालय का पदेन स्तर प्रदान करना; (ii) एक ऐसी व्यवस्था को बनाना, जिसमें सचिव कार्यकारी विभाग के अध्यक्ष का पद भी साथ-साथ संभाले; (iii) कार्यकारी विभाग को उसके सचिवालय अनुरूप विभाग के साथ विलय करना; तथा (iv) एक ऐसा उपाय, जो तीसरे उपाय से भिन्न हो अर्थात् जिसमें विलय तो हो परन्तु सचिवालय विभाग को उसके अनुरूप कार्यकारी विभाग के साथ रखा जाए न कि उसके विपरीत।

निदेशालय का सचिवालय के साथ विलय

सचिवालय तथा ग़ैर-सचिवालय संगठनों के बीच भेद को पूरी तरह समाप्त कर देने वाली व्यवस्था को स्पष्ट करने के लिए एकीकरण तथा विलय शब्दों का प्रयोग किया गया है। इस प्रणाली के अंतर्गत कार्यकारी एजेंसी के अध्यक्ष के पद को सचिवालय के तदनुरूप विभाग के साथ मिला दिया जाता है।

विलय का पक्ष इस आधार पर लिया जाता है कि सचिवालय का कार्यकारी विभाग के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करना भारतीय प्रणाली व्यवस्था का एक स्थापित सत्य है। ऐसा इसलिए, क्योंकि भारत में राजनीतिक कार्यकारी नीतिगत कार्यों के प्रति पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाते। वास्तव में वह दिन-प्रतिदिन के कार्यों (जैसे नियुक्तियाँ, पदोन्नति तथा स्थानांतरण आदि) में बहुत अधिक व्यस्त रहते हैं। इसके परिणामस्वरूप, सचिवालय ऐसे कार्यकारी मामलों में संलग्न हो जाता है, जो वास्तव में निदेशालय को करने होते हैं। चूँकि अंततः सचिवालय की भूमिका राजनीतिक के प्रत्यक्ष ज्ञान की भूमिका द्वारा नियंत्रित होती है। इसलिए यह तर्क दिया जाता है कि चूँकि दो एजेंसियों की भूमिका परस्पर व्याप्त है, इसलिए संविलयन तर्कसंगत भी है और वांछनीय भी।

निरंतर विलय के पक्ष में तर्क

विलय के अनुभव में निम्नलिखित तर्क दिए जाते हैं:

i) विलय से प्रस्तावों की सचिवालय तथा निदेशालय द्वारा अलग-अलग जाँच करने की आवश्यकता समाप्त हो जाती है;

ii) इससे कार्य में देरी कम हुई है तथा मामलों को शीघ्र निपटाना सुनिश्चित हुआ है; तथा

iii) स्थापना खर्च में इसने अर्थव्यवस्था को प्रभावित किया है।

4.7.3 निर्विलय का दृष्टिकोण (The De-amalgamation Approach)

निर्विलय के पक्ष में तर्क

निर्विलय का पक्ष लेने वालों के तर्क इस प्रकार हैं :

i) यद्यपि प्रस्तावों की दो समानान्तर जाँचों को समाप्त करके विलय में समय की बचत होती है, फिर भी एकीकृत व्यवस्था के अनुभव से पता चलता है कि अंतिम प्रस्तावों/योजनाओं की गुणवत्ता गिरी है, जिसमें समय-समय पर पुनर्विचार आवश्यक होता है। इसलिए, उनका कथन है कि जब सचिवालय तथा निदेशालय अलग-अलग कार्य करते थे तो ऐसा नहीं होता था।

ii) विलय का परिणाम, सचिवालय तथा विभागाध्यक्ष के कार्यों के बीच भेद धीरे-धीरे समाप्त हो गया है।

iii) विलय से सचिवालय स्तर पर, प्रस्तावों एवं योजनाओं की निष्पक्ष जाँच मुश्किल हो गई है। सचिव फाइलों पर अपनी टिप्पणी देते समय इस बात का ध्यान रखते हैं कि कहीं विभागाध्यक्ष नाराज़ न हो जाए। आवश्यकता से अधिक इस सावधानी से सचिवालय अधिकारियों द्वारा खुले रूप में जाँच नहीं हो पाती।

iv) विलय योजना के अधीन, विभागाध्यक्ष सचिवालय में ही बंध जाता है। वह सर्वेक्षण व निरीक्षण के लिए बाहर नहीं जा पाता, जो उसके मुख्यदायित्व हैं।

उपरोक्त दृष्टिकोणों का अध्ययन करने के पश्चात्, और द्वितीय प्रशासनिक आयोग की सिफारिशों के आधार पर कहा जा सकता है कि मंत्रालयों/विभागों को नीति, योजना और निर्णयन पर अधिक ध्यान केंद्रित करना चाहिए; और कार्यान्वयन का काम पर्याप्त रूप से सशक्त कार्यकारी एजेंसियों को दिया जाना चाहिए। ''...नीति निर्माण और कार्यान्वयन संबंधी कार्यों का कोई दृढ़ और संपूर्ण पृथक्करण नहीं हो सकता क्योंकि मंत्री अंतिम रूप से सभी मामलों में अपने मंत्रालयों और विभागों के कार्यनिष्पादन के लिए संसद के प्रति ज़िम्मेवार हैं''। भारत सरकार (कार्य का लेन-देन) नियम के अनुसार, भारत सरकार में एक विभाग को आबंटित सभी कार्यों का निपटारा प्रभारी मंत्री के निर्देशाधीन किया जाना होगा। यह देखा गया है कि मंत्री अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन नैमेत्तिक कार्यों का प्रत्यक्ष नियंत्रण की बजाय समय-समय पर प्रचालनात्मक एजेंसियों के कार्यनिष्पादन के पर्यवेक्षण करते हुए, अपनी ज़िम्मेदारियों का अधिक प्रभावी ढंग से निर्वहन कर सकते हैं।

राज्यों में, कार्यान्वयन संबंधी कार्य का बड़ा भाग कार्यपालक एजेंसियों द्वारा किया जाता है। उन्हें विभागों, सांविधिक बोर्डों, आयोगों, विभागीय उपक्रमों, तथा अन्य परास्थानिकों के रूप में संरचित किया जाता है। आयोग का मत है कि वास्तव में केन्द्रीकृत नियंत्रणों और अपर्याप्त शक्तियों के प्रत्यायोजन के कारण ये निकाय

वास्तविक स्वायत्तशासी निकाय के रूप में कार्य नहीं करते। जबकि, कार्यकारी एजेंसियों को वर्धित शक्तियों के प्रत्यायोजन के महत्व को अब मान्यता मिल रही है, और कुछ राज्यों ने इन एजेंसियों को अधिक शक्तियाँ प्रत्यायोजन की हैं (Second Administrative Reforms Commission, 2009, https://darpg.gov.in/sites/default/files/sdadmin15.pdf pp.30-31)।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) सचिवालय-निदेशालय संबंधों को आकार देने वाले विभिन्न कारकों को एक-एक करके लिखिए।

.....

.....

.....

.....

2) सचिवालय एवं निदेशालय के पक्ष में विभिन्न तर्कों पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) सचिवालय तथा निदेशालय के बीच संबंधों के संबंध में विभिन्न दृष्टिकोणों की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

4.8 निष्कर्ष

निदेशक वे कार्यकारी एजेन्सी है, जिन्हें सचिवालय स्तर पर निर्मित नीतियों को निश्चित कार्य रूप देने की भूमिका सौंपी जाती है। निदेशालय मध्यवर्ती स्तर पर प्रशासनिक ढाँचा स्थापित करते हैं जो मुख्यालय तथा जिलों के बीच होता है, यह क्षेत्र के कार्यकलापों का समन्वय तथा पर्यवेक्षण करता है। इस मध्यवर्ती ढाँचे को क्षेत्रीय प्रादेशिक प्रशासन कहा जाता है। राजस्व बोर्ड, मुख्यालय में राज्य के राजस्व प्रशासन से जुड़े मामलों को निपटाने वाला एक संगठन हैं। यह एक स्वायत्त निकाय है, इसका अस्तित्व विशिष्ट है और राज्य सरकार की अधिकांश मशीनरी से बिल्कुल अलग है।

हमने इस इकाई में, सचिवालय और निदेशालयों के बीच संबंधों के संभावित स्वरूपों में से केवल सबसे महत्वपूर्ण स्वरूप की चर्चा की है। दोनों एजेंसियों के बीच लगातार परस्पर संबंध की प्रक्रिया घनिष्ठ रूप में रहती है। सरकार में और अधिक कुशलता की खोज में, अनेक प्रशासनिक प्रयोग जन्म लेते हैं। जिसमें किन्हीं स्वरूपों में संशोधन, कुछ विशिष्ट स्वरूपों में परिवर्तन किया जाता है तथा किन्हीं अन्य को छोड़ दिया जाता है; तथा प्रक्रिया आगे चलती रहती है।

4.9 शब्दावली

बोर्ड : बोर्ड विभागोत्तर एक बहुआयामी संगठन है। यह मुख्य रूप से विशेषज्ञों का एक दल होता है जो सरकार के किसी निश्चित कार्य को पूरा करने के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। बोर्ड को एकल अध्यक्ष के मुकाबले अच्छा समझा जाता है, विशेष रूप से उस समय जबकि अर्ध-विधायी तथा अर्ध-न्यायिक कार्य सम्पन्न करने हों। बोर्ड जैसे संगठन के अंतर्गत अनेक व्यक्तियों के ज्ञान तथा अनुभव को एक स्थान पर लाना संभव होता है।

विलय : यह सचिवालय तथा निदेशालय के बीच की दूरी को कम करने का संगठनात्मक तरीका है। इस व्यवस्था के अंतर्गत अध्यक्ष के कार्यालय को सचिव के कार्यालय के साथ एकीकृत करके अंतर पूर्णतया समाप्त कर दिया जाता है।

निर्विलय : यह विलय के उपाय का नकारात्मक रूप है। यह एकीकृत व्यवस्था को समाप्त करने का प्रयास है। इसका उद्देश्य पुरानी विभाजन प्रणाली को पुनः स्थापित करना है।

4.10 संदर्भ लेख

Administrative Reforms Commission (ARC) Study Team. (1967). *Report on Personnel Administration.* Delhi, India: The Manager of Publications.

ARC. (1968). *Report on the Machinery of Government of India and its Procedure of Work.* Delhi, India: The Manager of Publications.

ARC. (1969). *Report on State Administration.* Delhi, India: The Manager of Publications.

Arora, R.K. & Goyal, R. (2013). *Indian Public Administration: Institutions and Issues.* New Delhi, India: New Age International Publishers.

Avasthi, A. & Avasthi, A.P. (2017). *Indian Administration.* New Delhi, India: Laxmi Narain Agarwal Educational Publishers.

Board of Revenue. Retrieved from https://bareilly.nic.in/board-of-revenus/

Maheshwari, S.R. (1979). *State Governments in India.* New Delhi, India: The Macmillian India Limited.

Maheshwari, S.R. (2000). *Indian Administration.* New Delhi, India: Orient Black Swan.

Sapru, R. (2018). *Indian Administration: A Foundation of Governance.* New Delhi, India: Sage Publications.

Second Administrative Reforms Commission. (2009), *State and District Administration*.Retrieved from https://darpg.gov.in/sites/default/files/sdadmin15.pdf

The Constitution of India. Retrieved from https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text

4.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः
   - सम्बद्ध कार्यालय
   - अधीनस्थ कार्यालय

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः
   - विधायी उत्तरदायित्व का सिद्धान्त, जिसके फलस्वरूप सचिवालय में कार्यों का केन्द्रीयकरण किया गया है।
   - अपने निर्वाचन क्षेत्र को विकसित करने के लिए मंत्री की इच्छा से कार्यकारी मामलों में मंत्री का हस्तक्षेप होता है।
   - सरकार के कल्याणकारी कार्यों में वृद्वि।
   - सचिवालय में, सचिवालय स्टाफ की प्रतिभा अधिक उच्च मानी जाती है।
   - सचिवालय बहुत बड़ा होता है और इसमें अधिक स्टाफ हो गया है।

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः
   - भाग 4.4 देखिए।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः
   - सचिवालय के कामकाज के विभिन्न पहलू।
   - सचिवालय में विस्तार के लिए जिम्मेदार कारक।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः
   - भाग 4.6 देखिए।

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः
   - यथास्थितिवादी दृष्टिकोण।
   - दूरी को कम करने वाला दृष्टिकोण।
   - निर्विलय का दृष्टिकोण।