

भारतीय प्रशासन की संरचना एवं कार्यप्रणाली

शशिकान्त राव

एम.ए.राजीनति विज्ञान

इलाहाबाद विश्वविद्यालय इलाहाबाद

भारतीय संविधान ने प्रशासनिक ढांचे को सुस्पष्ट किया है इसमें प्रशासन की संरचना, प्रकृति, अधिकार, भारतीय प्रशासन की भूमिका व उद्देश्य निर्धारित किये गये हैं। किसी भी देश की शासन व्यवस्था उसकी प्रशासनिक संरचना पर आधारित होती है और प्रशासनिक संरचना सरकार द्वारा संचालित नीतिगत व्यवस्था पर आधारित होती है। भारतीय प्रशासन का आधार भारतीय संविधान है। इसमें देश की शासन व्यवस्था को संचालित करने के मूल सिद्धान्त और प्रशासन की रूपरेखा दी गई है। प्रशासनिक सुविधा के लिए भारतीय संघीय सरकार को कार्यपालिका, विधायिका एवं न्यायपालिका तीन भागों में बांटा गया है। ये सभी भारतीय प्रशासन को सुचारु रूप से संचालित करने में मदद प्रदान करते हैं।

भारतीय प्रशासनिक ढांचा मुख्यतया ब्रिटिश शासन की विरासत है, लेकिन इसमें भारतीयता की अभिव्यक्ति भी होती है; जैसे 73वें और 74वें संविधान संशोधन के द्वारा वर्णित स्थानीय स्वशासन।

केन्द्रीय प्रशासन

केन्द्रीय प्रशासन को दो भागों में बांटा गया है—केन्द्रीय सचिवालय तथा मन्त्रिमण्डल सचिवालय। इनका विवरण निम्नलिखित है

केन्द्रीय सचिवालय

केन्द्रीय सचिवालय में केन्द्र सरकार के सभी मन्त्रालय और विभाग शामिल होते हैं, अर्थात् प्रशासनिक दृष्टि से केन्द्र सरकार विभिन्न मन्त्रालय और विभागों में विभक्त है। केन्द्रीय सचिवालय ऐसे सभी मन्त्रालयों और विभागों की समष्टि है। एक मन्त्रालय में सामान्यतः दो से चार विभाग होते हैं, किन्तु किसी मन्त्रालय में कोई विभाग नहीं होता; जैसे— विदेश मन्त्रालय।

इसी प्रकार कुछ ऐसे विभाग भी हैं, जिन्हें किसी मन्त्रालय के अधीन नहीं रखा गया है; जैसे— परमाणु ऊर्जा विभाग मन्त्रालयों और विभागों के राजनीतिक प्रमुख मन्त्रीगण तथा प्रशासनिक प्रमुख सचिवगण

होते हैं। संविधान के अनुच्छेद-77 के अनुसार, केन्द्र सरकार के कामकाज को अधिक सुविधाजनक और इन कार्यों को मन्त्रियों को सौंपने सम्बन्धी नियम बनाने का अधिकार भारत के राष्ट्रपति को है।

केन्द्रीय सचिवालय को 'एलोकेशन ऑफ बिजनेस रूल्स' (कार्य आवण्टन क नियम) में निर्दिष्ट मन्त्रालयों/विभागों के समूह के रूप में जाना जाता है। वर्तमान में केन्द्र सरकार के मन्त्रालय/विभाग भारत सरकार (कार्यों का बंटवारा) नियमावली 1961 से शासित हैं।

सचिवालय के अधिकारी/कर्मचारी

केन्द्रीय सचिवालय में निम्नलिखित अधिकारी/कर्मचारी कार्यरत होते हैं।

सचिव सचिव केन्द्रीय सचिवालय का मुख्य अधिकारी होता है। इसकी भूमिकाएं निम्नलिखित हैं।

- वह मन्त्रालय/विभाग का प्रशासनिक प्रमुख होता है। इस सन्दर्भ में उसकी जिम्मेदारियां पूर्ण और अविभाजित हैं।
- वह नीतिगत और प्रशासनिक मामलों के सभी पहलुओं पर मन्त्री का प्रमुख सलाहकार होता है।
- वह, संसदीय लोक लेखा समिति के समक्ष अपने मन्त्रालय/विभाग का प्रतिनिधित्व करता है।

अपर/संयुक्त सचिव अपर सचिव किसी विभाग अथवा विभाग के किसी संकाय (विंग) का प्रभारी होता है, दूसरी ओर संयुक्त सचिव किसी विभाग के संकाय का प्रभारी होता है। संयुक्त सचिव का दर्जा और वेतन, अपर सचिव से कम होता है। क्योंकि अपर सचिव, संयुक्त सचिव से वरिष्ठ होता है।

कुल मिलाकर इन दोनों अधिकारियों के कार्यों में अपर सचिव यदि किसी विभाग का प्रभारी नहीं है तो कोई अधिक अन्तर नहीं है। केन्द्र सरकार के पुनर्गठन पर रिचर्ड टोटनहम की रिपोर्ट (1945) में यह उल्लेख है कि "अपर सचिवों और संयुक्त सचिवों को न ही सस्ता सचिव और न ही अधिक खर्चीला उपसचिव होना चाहिए।

निदेशक/उप-निदेशक निदेशक का पद वर्ष 1960 में सृजित हुआ। उप सचिव सचिव की ओर से कार्य करता है और प्रभाग का प्रभारी होता है। वह स्वयं अधिकांश मामलों को निपटाता है तथा महत्वपूर्ण मामलों पर विभाग के संयुक्त/अपर सचिवों अथवा सचिव से मार्गदर्शन प्राप्त करता है।

अवर सचिव अवर सचिव शाखा का प्रभारी होता है, इसलिए इसे शाखा अधिकारी भी कहते हैं। वह प्रायः प्राप्त अभ्यावेदनों पर कार्यवाही शुरू करता है। वह छोटे मामलों को स्वयं निपटाता है तथा केवल महत्वपूर्ण मामलों को उप-सचिव को प्रस्तुत करता है।

विशेष कार्य अधिकारी (ओएसडी) विशेष कार्य अधिकारी की नियुक्ति होती है, जिन पर पूरा ध्यान दिये जाने की ज़रूरत होती है। मूलतः यह अस्थायी पद है, जिसे अत्यावश्यक दृष्टि से सृजित किया गया है। इस पद पर सचिव से लेकर अवर सचिव स्तर तक के अधिकारी नियुक्त होते हैं। कभी-कभी अनुभाग अधिकारी को भी ओएसडी नियुक्त किया जाता है।

मन्त्रिमण्डल सचिवालय

भारतीय संविधान में संसदीय प्रणाली की सरकार का प्रावधान है, जिसमें मन्त्रिमण्डल को वास्तविक कार्यपालक का दर्जा प्राप्त है। प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में मन्त्रिमण्डल पर भारत सरकार के पूरे प्रशासन की ज़िम्मेदारी है। इस कार्य में मन्त्रिमण्डल के सहायतार्थ मन्त्रिमण्डल सचिव होता है। अतः मन्त्रिमण्डल सचिवालय केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल की स्टॉफ एजेन्सी है।

यह भारत के प्रधानमंत्री के दिशा-निर्देशन और नेतृत्व में कार्य करती है। केन्द्र सरकार में उच्च स्तरीय नीति-निर्धारण प्रक्रिया में इसकी महत्वपूर्ण भूमिका होती है। मन्त्रिमण्डल सचिवालय को कार्य विभाजन नियमावली 1961 के तहत भारत सरकार में एक विभाग का दर्जा प्राप्त है। इसका राजनीतिक प्रमुख प्रधानमंत्री और प्रशासनिक प्रमुख मन्त्रिमण्डल सचिव होता है।

मन्त्रिमण्डल सचिवालय के कार्य

इसके द्वारा निम्नलिखित कार्य किये जाते हैं

- मन्त्रिमण्डल की बैठक की कार्यसूची तैयार करना तथा इसके लिए आवश्यक सूचना और सामग्री उपलब्ध कराना।
- कैबिनेट और कैबिनेट समितियों द्वारा लिये गये निर्णयों का रिकार्ड रखना तथा उन्हें सभी सम्बद्ध मन्त्रालयों में परिचालित करना।
- कैबिनेट समितियों को सचिवालयी सहायता प्रदान करना।
- केन्द्र सरकार की मुख्य गतिविधियों से राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति और सभी केन्द्रीय मन्त्रियों को अवगत कराते रहना।
- कैबिनेट सचिवालय केन्द्र सरकार में मुख्य समन्वयक एजेन्सी के रूप में कार्य करता है और मन्त्रालयों के मध्य विवादों का निपटान करता है।
- किसी भी मन्त्री द्वारा किसी समाचार-पत्र के प्रकाशक या सम्पादक पर मानहानि का मुकदमा दायर करने से पहले कैबिनेट की स्वीकृति लेनी होती है।

राज्य प्रशासन

केन्द्र की भांति राज्यों में भी एक सुदृढ़ एवं सक्षम प्रशासनिक व्यवस्था स्थापित की गई है। प्रत्येक राज्य के सचिवालय के अन्तर्गत विभागों की संख्या भिन्न-भिन्न है। इसकी औसत संख्या 15 से 35 के बीच है।

राज्य सचिवालय

प्रत्येक राज्य का अपना सचिवालय होता है, जो राज्य प्रशासन तन्त्र का केन्द्र होता है। इसमें राज्य सरकार के कई विभाग होते हैं। विभागों के राजनीतिक प्रमुख 'मन्त्री' और प्रशासनिक प्रमुख सचिव होते हैं।

मुख्य सचिव पूरे राज्य सचिवालय का प्रधान होता है, जबकि सचिव एक या दो विभाग/विभागों का प्रमुख होता है। सचिव प्रायः वरिष्ठ आईएएस अधिकारी होते हैं। इस नियम के अपवादस्वरूप लोकनिर्माण विभाग का प्रमुख मुख्य अभियन्ता (विशेष वर्ग का) होता है।

अधिकारी/कर्मचारी

सचिवालय के विभाग में अधिकारी होते हैं, जिनकी नियुक्ति निर्धारित कार्यकाल के लिए होती है। सचिवालय के अधिकारियों का पदक्रम इस प्रकार है।

1. सचिव
2. संयुक्त सचिव
3. उप-सचिव
4. अवर सचिव
5. सहायक सचिव
6. विशेष सचिव/अपर-सचिव

कार्य सचिवालय एक स्टाफ एजेन्सी है। इसका प्रमुख कार्य मन्त्री को उसकी भूमिका के निर्वहन में सहायता प्रदान करना है।

सचिवालय द्वारा निम्नलिखित कार्य किये जाते हैं—

- राज्य सरकार की नीतियां और कार्यक्रम तैयार करना।
- राज्य सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों के मध्य तालमेल बनाये रखना।
- राज्य का बजट तैयार करना तथा सार्वजनिक व्यय पर नियन्त्रण रखना।
- विधान, नियम तथा विनियम बनाना।

□ फील्ड एजेन्सियों द्वारा नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन पर ध्यान देना।

□ केन्द्र तथा अन्य राज्य सरकारों के साथ सम्पर्क बनाये रखना।

प्रधानमन्त्री कार्यालय / सचिवालय

प्रधानमन्त्री सचिव, राज्य सचिवालय का शासकीय प्रधान होता है। वह राज्य प्रशासन का प्रशासनिक प्रमुख होता है तथा राज्य के प्रशासनिक पदानुक्रम में उसका सर्वोच्च स्थान है। अन्य सचिवों की तुलना में मुख्य सचिव शीर्ष होता है।

वस्तुतः मुख्य सचिव सचिवों का प्रमुख है तथा सचिवालय के सभी विभाग उसके नियन्त्रण में होते हैं। वह पूरे राज्य प्रशासन का नेता, मार्गदर्शक और नियन्त्रक होता है। उसकी पदस्थिति अति महत्वपूर्ण है तथा राज्य की प्रशासनिक प्रणाली में उसकी अलग-अलग भूमिकाएं हैं।

सम्भागीय प्रशासन

प्रशासनिक सुविधा के उद्देश्य से एक राज्य को सम्भागों में बांटा जाता है। प्रत्येक सम्भाग में 4 से 6 जिले होते हैं। इस प्रकार एक सम्भाग को जिलों और राज्य मुख्यालय के बीच के एक प्रशासनिक क्षेत्र के रूप में माना जा सकता है। सम्भागीय आयुक्त सम्भाग का मुखिया होता है, वह एक अधिवीक्षक और निर्देशात्मक अधिकारी होता है जो कि जिला कलेक्टर और राज्य सचिवालय के बीच के पदानुक्रम में एक मध्यवर्ती पद धारण करता है। सम्भागीय आयुक्त अपने सम्भाग में राज्य सरकार का प्रतिनिधित्व करता है। वह राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा वह आईएएस का एक वरिष्ठ अधिकारी होता है।

जिला प्रशासन

जिला, भारतीय प्रशासन की आधारभूत भौगोलिक इकाई है। मूलतः भारतीय संविधान में 'जिला' शब्द का उल्लेख अनुच्छेद-233 को छोड़कर अन्य कहीं नहीं किया गया है। अनुच्छेद-233 में भी जिला न्यायाधीश शब्द का प्रयोग हुआ है। किन्तु संविधान के 73वें और 74वें संशोधन, अधिनियम 1992 के द्वारा भाग IX और IXए में कई जगह 'जिला' शब्द को शामिल किया गया है, जो क्रमशः पंचायतों और नगर निगमों से सम्बन्धित है।

जिलाधिकारी

जिलाधिकारी जिला प्रशासन का मुख्य अधिकारी होता है। वह जिले में राज्य सरकार के एजेण्ट के रूप में कार्य करता है। प्रशासन के अलावा जिलाधिकारी राजस्व संग्रह भी करता है। इस भूमिका के कारण



वह 'कलेक्टर' कहा जाता है। जिले में कानून और व्यवस्था की स्थिति को बनाये रखने की जिम्मेदारी जिलाधिकारी की होती है। जिलाधीश जिला मजिस्ट्रेट के रूप में जिले में कानून और व्यवस्था की स्थिति को बनाये रखने के लिए जिम्मेदार होता है।

इसके अतिरिक्त वह संसदीय और विधानसभा चुनाव क्षेत्रों में चुनाव के रिटर्निंग अधिकारी का कार्य करता है। इस प्रकार वह जिला स्तर पर चुनाव कार्यों से तालमेल बैठाये रखता है।

शहरी प्रशासन

महानगर निगम (नगर निगम) महानगरों में वर्तमान समय में 88 नगर निगम कार्यरत हैं। प्रत्येक वार्ड से एक सभासद का निर्वाचन निर्वाचकों द्वारा किया जाता है, उन्हीं में से अलग से एक मेयर के लिए चुना जाता है।

नगर पालिका ऐसे शहर, जहां की जनसंख्या 100000 से अधिक हो (पहले यह अपवाद स्वरूप 20000 से ऊपर और 100000 से नीचे की जनसंख्या पर नगर पालिका की व्यवस्था थी) प्रत्येक वार्ड से एक सदस्य का चुनाव किया जाता है उन्हीं सदस्यों में से एक अध्यक्ष के रूप में अलग से चुना जाता है।

नगर पंचायत/नगर परिषद (नामित क्षेत्रीय परिषद/शहरी परिषद) इनका गठन ऐसे, क्षेत्रों में किया जाता है, जहां की जनसंख्या 11000 से अधिक, लेकिन 25000 से कम हो।

निष्कर्ष

भारतीय प्रशासन की कार्यप्रणाली अपने सुधार की प्रक्रिया में है। यह वर्तमान सामाजिक व राजनीतिक चुनौतियों से निपटने में सक्षम और ज्यादा गतिशील है। विकास के लक्ष्यों की पूर्ति के लिए प्रशासन की जवाबदेही, पारदर्शी तथा प्रशासनिक लोक भागीदारी महत्वपूर्ण कुंजी है।

References

Barrow, Ian (2003). "From Hindustan to India: Naming Change in Changing Names". South Asia: Journal of South Asian Studies

Subramanian, K. "A prime ministerial form of government". The Hindu. Retrieved 2017-05-19.

"Government of India, Structure of Government India". www.elections.com. 2018-01-08

Cultural Perspectives on Youth Justice: Connecting Theory, Policy and International Practise. p. 186. ISBN 1137433973. Retrieved 10 May 2017.



"Indian Constitution And Parliamentary Government | Law Teacher". Retrieved 2017-07-20.

Bakshi; P M (2010). Constitution Of India, 10/e. Universal Law Publishing Company Limited. pp. 48-. ISBN 978-81-7534-840-0. Retrieved 10 May 2012

Cabinet Ministers (as on 26.05.2014). Cabsec.nic.in. Retrieved on 6 December 2013. Archived 27 May 2014 at the Wayback Machine.

Datt, Ruddar; Sundharam, K.P.M. "55". Indian Economy. pp. 943–945.

"Union Budget 2017-18". www.ibef.org. Retrieved 2017-07-21.