



इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

BPAC-105

कार्मिक प्रशासन

लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ
इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, मैदान गढ़ी, नई दिल्ली

“शिक्षा मानव को बन्धनों से मुक्त करती है और आज के युग में तो यह लोकतंत्र की भावना का आधार भी है। जन्म तथा अन्य कारणों से उत्पन्न जाति एवं वर्गगत विषमताओं को दूर करते हुए मनुष्य को इन सबसे ऊपर उठाती है।”

— इन्दिरा गांधी



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

“Education is a liberating force, and in our age it is also a democratising force, cutting across the barriers of caste and class, smoothing out inequalities imposed by birth and other circumstances.”

— Indira Gandhi



इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

BPAC-105
कार्मिक प्रशासन



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

लोक प्रशासन संकाय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ
इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
मैदान गढ़ी, नई दिल्ली

विशेषज्ञ समिति

प्रो. सी.वी. रघुवुलु
पूर्व कुलपति
नागार्जुन विश्वविद्यालय
गुदूर (आंध्रप्रदेश)

प्रो. रमेश के. अरोड़ा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
विभाग, राजस्थान
विश्वविद्यालय, जयपुर

प्रो. ओ.पी. मिनोचा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
नई दिल्ली

प्रो. अरविन्द के. शर्मा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
नई दिल्ली

प्रो. आर. के. समू
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. साहिब सिंह भयाना
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. बी.बी. गोयल
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. रविन्द्र कौर
लोक प्रशासन विभाग
उस्मानिया विश्वविद्यालय,
हैदराबाद

प्रो. सी. वैकंटइया
डॉ. बी. आर. अम्बेडकर
मुक्तविश्वविद्यालय, हैदराबाद

प्रो. जी. पालनीथुराई राजनीति
विज्ञान एवं विकास प्रशासन
विभाग, गांधीग्राम
ग्रामीण विश्वविद्यालय,
गांधीग्राम

प्रो. रमनजीत कौर जॉहल
विश्वविद्यालय मुक्त शिक्षण
विद्यालय पंजाब विश्वविद्यालय,
चंडीगढ़

प्रो. राजबंस सिंह गिल
लोक प्रशासन विभाग
पंजाबी विश्वविद्यालय, पटियाला

प्रो. मजूषा शर्मा
लोक प्रशासन विभाग कुरुक्षेत्र
विश्वविद्यालय, कुरुक्षेत्र

प्रो. लालनीहीजोवी
लोक प्रशासन विभाग मिजोरम
सेन्ट्रल विश्वविद्यालय, एजवाल

प्रो. नीलिमा देशमुख
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन
राष्ट्रसंत टुकादोजी महाराज
नागपुर विश्वविद्यालय, नागपुर

प्रो. राजवीर शर्मा
पूर्व वरिष्ठ सलाहकार,
लोक प्रशासन सकांय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ,
इग्नू, नई दिल्ली

प्रो. संजीव कुमार महाजन लोक
प्रशासन विभाग हिमाचल प्रदेश
विश्वविद्यालय, शिमला

प्रो. मनोज दीक्षित
लोक प्रशासन विभाग लखनऊ
विश्वविद्यालय, लखनऊ

प्रो. सुधा मोहन
सिपिक्स एवं राजनीति विभाग
मुम्बई विश्वविद्यालय, मुम्बई

इग्नू सकांय
प्रो. प्रदीप साहनी
प्रो. ई. वायुनंदन
प्रो. उमा मेडूरी
प्रो. अलका धमेजा
प्रो. डॉली मेथ्यू
प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

सलाहकार
डॉ. संध्या चोपड़ा
डॉ. ए. सेथामिल कनल
सीबीसीएस

संयोजक सीबीसीएस
प्रो. डॉली मेथ्यू
प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

पुनरीक्षक
डॉ. संध्या चोपड़ा

पाठ्यक्रम समन्वयक: प्रो. प्रदीप साहनी, लोक प्रशासन सकांय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू, नई दिल्ली

पाठ्यक्रम निर्माण दल

BPAC-105	कार्मिक प्रशासन	इकाई लेखक
खंड 1	कार्मिक प्रशासन	
इकाई 1	कार्मिक प्रशासन की अवधारणा, स्वरूप और कार्य क्षेत्र	श्री बाटा के. डी, सलाहकार, महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड, नई दिल्ली
इकाई 2	कार्मिक प्रशासन के कार्य, महत्व और वर्गीकरण	प्रो. जे. एल. सेठ, सलाहकार, लोक प्रशासन विभाग, लखनऊ विश्वविद्यालय
इकाई 3	प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका	

खंड 2	भारत में लोकसेवा	
इकाई 4	बदलते परिप्रेक्ष्य में लोकसेवाएँ	श्री बाटा के. डी, सलाहकार, महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड, नई दिल्ली प्रो. जे. एल. सेठ, सलाहकार, लोक प्रशासन विभाग, लखनऊ विश्वविद्यालय
इकाई 5	कार्मिक अधिकरण / संघ लोक सेवा आयोग / राज्य लोक सेवा आयोग / कर्मचारी चयन आयोग	
इकाई 6	केंद्रीय और राज्य प्रशिक्षण संस्थान	
इकाई 7	केंद्रीय और राज्य प्रशासनिक अधिकरण	
खंड 3	कार्मिक प्रबंधन नीति और व्यवहार	
इकाई 8	कार्मिक नीति	डॉ. पी. एम. बोरा, मराठावाड़ा विश्वविद्यालय, औरंगाबाद
इकाई 9	भर्ती (सेवाओं में आरक्षण)	
इकाई 10	पदोन्नति	श्री बाटा के. डी, सलाहकार, महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड, नई दिल्ली
इकाई 11	प्रशिक्षण	
इकाई 12	वेतन प्रशासन	प्रो. एम. आर. आचार्य एस. वी. विश्वविद्यालय, कुदप्पा, आंध्रप्रदेश
इकाई 13	निष्पादन प्रबंधन	डॉ. सध्या चोपड़ा सलाहकार लोक प्रशासन सकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू
खंड 4	नियोक्ता-नियोजक संबंध	
इकाई 14	कर्मचारी संघ	प्रो. वी. भास्कर राव, काकतीय विश्वविद्यालय, वारंगल
इकाई 15	लोक सेवकों के अधिकार	
पाठ्यक्रम पुनरीक्षण दल (बी.पी.ए.ई-104): प्रो. डॉ.ली मैथ्यू (पाठ्यक्रम समन्वयक), प्रो. प्रदीप साहनी, प्रो. वायुनंदन, प्रो. उमा मेहरी, प्रो. अलका धमेजा, प्रो. दुर्गेश नन्दनी, डा. सध्या चोपड़ा, डा. ए. सेन्थामिल कनल		
पाठ्यक्रम पुनरीक्षण दल (बी.पी.ए.सी-105): प्रो. प्रदीप साहनी, डा. सध्या चोपड़ा, डा. ए. सेन्थामिल कनल		

सामग्री निर्माण

श्री तिलकराज सहायक कुलसचिव (प्रकाशन) इग्नू, एमपीडीडी, नई दिल्ली	सुश्री सुमति नायर अनुभाग अधिकारी (प्रकाशन) इग्नू, एमपीडीडी, नई दिल्ली
---	---

नवम्बर, 2020

© इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, 2020

ISBN :

सर्वाधिकार सुरक्षित। इस कार्य का कोई भी अंश इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय की लिखित अनुमति लिए बिना किसी भी रूप में गिमियोग्राफ (मुद्रण) अथवा किसी अन्य साधन से पुनः प्रस्तुत करने की अनुमति नहीं है। इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के पाठ्यक्रमों के विषय में और अधिक जानकारी विश्वविद्यालय के कार्यालय, मैदानगढ़ी, नई दिल्ली-110 068 और इग्नू की वेबसाइट www.ignou.ac.in से प्राप्त की जा सकती है।

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय की ओर से कुल सचिव, सामग्री निर्माण एवं वितरण प्रभाग द्वारा मुद्रित एवं प्रकाशित।

मुद्रक : हाईटेक ग्राफिक्स, डी-4/3, ओखला इण्डस्ट्रियल एरिया, फेस-2, नई दिल्ली-110020

विषय सूची

पृष्ठ संख्या

खंड 1	कार्मिक प्रशासन	
इकाई 1	कार्मिक प्रशासन की अवधारणा, स्वरूप और कार्य क्षेत्र	13
इकाई 2	कार्मिक प्रशासन के कार्य, महत्व और वर्गीकरण	26
इकाई 3	प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका	39
खंड 2	भारत में लोक सेवा	
इकाई 4	बदलते परिप्रेक्ष्य में लोक सेवाएँ	53
इकाई 5	कार्मिक अधिकरण / संघ लोक सेवा आयोग / राज्य लोक सेवा आयोग / कर्मचारी चयन आयोग	70
इकाई 6	केंद्रीय और राज्य प्रशिक्षण संस्थान	83
इकाई 7	केंद्रीय और राज्य प्रशासनिक अधिकरण	98
खंड 3	कार्मिक प्रबंधन नीति और व्यवहार	
इकाई 8	कार्मिक नीति	113
इकाई 9	भर्ती (सेवाओं में आरक्षण)	126
इकाई 10	पदोन्नति	149
इकाई 11	प्रशिक्षण	168
इकाई 12	वेतन प्रशासन	191
इकाई 13	निष्पादन प्रबंधन	212
खंड 4	नियोक्ता-नियोजक संबंध	
इकाई 14	कर्मचारी संघ	233
इकाई 15	लोक सेवकों के अधिकार	248

अनुवादक

खंड 1	कार्मिक प्रशासन	
इकाई 1	कार्मिक प्रशासन की अवधारणा, स्वरूप और कार्य क्षेत्र	डा. भगत सिंह
इकाई 2	कार्मिक प्रशासन के कार्य, महत्व और वर्गीकरण	डा. भगत सिंह
इकाई 3	प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका	डा. भगत सिंह
खंड 2	भारत में लोक सेवा	
इकाई 4	बदलते परिप्रेक्ष्य में लोक सेवाएँ	डा. राजवीर शर्मा
इकाई 5	कार्मिक अधिकरण / संघ लोक सेवा आयोग / राज्य लोक सेवा आयोग / कर्मचारी चयन आयोग	डा. भगत सिंह
इकाई 6	केंद्रीय और राज्य प्रशिक्षण संस्थान	डा. भगत सिंह
इकाई 7	केंद्रीय और राज्य प्रशासनिक अधिकरण	डा. भगत सिंह
खंड 3	कार्मिक प्रबंधन नीति और व्यवहार	
इकाई 8	कार्मिक नीति	सुश्री स्तुति
इकाई 9	भर्ती (सेवाओं में आरक्षण)	सुश्री स्तुति
इकाई 10	पदोन्नति	सुश्री स्तुति
इकाई 11	प्रशिक्षण	सुश्री स्तुति
इकाई 12	वेतन प्रशासन	डा. भगत सिंह
इकाई 13	निष्पादन प्रबंधन	श्री राम किशन
खंड 4	नियोक्ता-नियोजक संबंध	
इकाई 14	कर्मचारी संघ	सुश्री स्तुति
इकाई 15	लोक सेवकों के अधिकार	सुश्री स्तुति

प्रस्तावना

कार्मिक प्रशासन में सबसे महत्वपूर्ण योगदान प्रदान करते हैं। इस पाठ्यक्रम का उद्देश्य छात्रों को कार्मिक प्रशासन की अवधारणा, स्वरूप, कार्यक्षेत्र, कार्यों और महत्व से परिचित करना है। किसी संगठन में सभी संसाधन, चाहे वह वित्तीय हो, भौतिक हो या तकनीकी, महत्वपूर्ण होते हैं, लेकिन यह मानव संसाधन है जो उन्हें उत्पन्न करता है और बनाए रखता है। मानव संसाधन से हमारा अभिप्राय एक संगठन में कार्य कर रहे कार्मिकों अथवा कर्मचारियों से है। यह संसाधन सबसे महत्वपूर्ण है और इसका अधिकतम उपयोग किए जाने की आवश्यकता है। चूंकि लोक सेवाएँ आज की प्रशासनिक प्रणाली में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं, इसलिए यह पाठ्यक्रम लोक सेवाओं के विकास और नौकरशाही की भूमिका से संबंधित है। यह पाठ्यक्रम कार्मिक मंत्रालय, प्रशासनिक सुधार, लोकशिकायत, पेंशन और पेंशनभोगी कल्याण, लोक सेवा आयोग, प्रशिक्षण संस्थानों और प्रशासनिक अधिकरणों जैसे विभिन्न कार्मिक अभिकरणों की भूमिका का विश्लेषण करता है। कार्मिक प्रशासन में भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, निष्पादन प्रबंधन जैसे महत्वपूर्ण घटकों पर कार्यवाई की जाती है। यह पाठ्यक्रम वेतन प्रशासन, कर्मचारी संघों और लोक सेवकों के अधिकारों के बारे में एक विचार देने का प्रयास करता है। इस पाठ्यक्रम में 4 खण्ड और 15 इकाइयाँ सम्मिलित हैं जो कार्मिक प्रशासन के विभिन्न आयामों के बारे में चर्चा करते हैं।

खंड 1 कार्मिक प्रशासन

इकाई 1 कार्मिक प्रशासन की अवधारणा, स्वरूप और कार्य क्षेत्र

इस इकाई का उद्देश्य कार्मिक प्रशासन के अर्थ और महत्व को उजागर करना है। इसमें कार्मिक प्रशासन के उद्भव और विकास के बारे में बताया गया है। यह इकाई प्रशासन में प्रभावी कार्मिक प्रणाली की आवश्यकता पर जोर देती है और कार्मिक प्रशासन के कार्यक्षेत्र और महत्व पर चर्चा करती है।

इकाई 2 कार्मिक प्रशासन के कार्य, महत्व और वर्गीकरण

यह इकाई कार्मिक प्रशासन के विभिन्न कार्यों, उनके महत्व, सेवाओं के वर्गीकरण और एक दूसरे पर उनकी परस्पर निर्भरता से संबंधित है। इस इकाई का उद्देश्य किसी संगठन की जनशक्ति योजना, भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति और वेतन संरचना जैसे कुछ कार्यों के प्रभावी कामकाज के महत्व को उजागर करना है। इसमें कार्मिक शिकायतों और कर्मचारियों के कल्याण के विभिन्न पहलुओं पर कुछ विस्तार से चर्चा की गई है। कार्मिक प्रणाली के महत्व का भी परीक्षण किया गया है। इसके अलावा यह इकाई सेवाओं के वर्गीकरण के अर्थ और प्रकारों पर चर्चा करती है।

इकाई 3 प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका

जैसे-जैसे सरकार के कार्यों का विस्तार हो रहा है, लोक सेवाओं की भूमिका अधिक से अधिक महत्वपूर्ण होती जा रही है। यह इकाई प्रभावी लोक सेवाओं की वांछनीयता, सरकार और लोक सेवाओं के बीच संबंध और सेवाओं के विस्तार के दायरे पर जोर देती है। इस इकाई में लोक सेवाओं के अनुकरणीय व्यक्तियों (रोलमॉडल) के बारे में भी बताया गया है।

खंड 2 भारत में लोक सेवा

इकाई 4 बदलते परिप्रेक्ष्य में लोक सेवाएँ

लोक सेवा कुशल और प्रभावी शासन के लिए आधार हैं। लोक सेवा को विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिए एक प्रमुख अंग माना जाता है। नौकरशाही एक संगठन का अनिवार्य हिस्सा बन गई है। इस इकाई में हम आधुनिक नौकरशाही के संदर्भ में लोक सेवाओं के बारे में चर्चा करेंगे। यह इकाई नौकरशाही के अर्थ, इसके प्रकारों को मोर्स्टीन मार्क्स (Morstein Marx) द्वारा वर्गीकृत करने, इसकी विशेषताओं और विभिन्न क्षमताओं में इसके द्वारा निभाई गई महत्वपूर्ण भूमिका पर केंद्रित है। नौकरशाही के बढ़ते महत्व में योगदान देने वाले कारकों पर प्रकाश डाला गया है और नौकरशाही के गुण-दोषों का विश्लेषण किया गया है।

इकाई 5 कार्मिक अधिकरण / संघ लोक सेवा आयोग / राज्य लोक सेवा आयोग / कर्मचारी चयन आयोग

कार्मिक लोक प्रशासन में सबसे महत्वपूर्ण लगाई शक्ति का गठन करते हैं। इस इकाई में, हम भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, कैरियर विकास, संवर्ग प्रबंधन आदि के कार्यों के साथ सौंपे गए केंद्रीय कार्मिक एजेंसी के रूप में एक ठोस संगठनात्मक संरचना की आवश्यकता को उजागर करेंगे। इस इकाई में, हम कार्मिक मंत्रालय, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, इसकी संरचना और कार्यों के विकास पर चर्चा करेंगे। यह इकाई भारत में, केंद्र और राज्यों में लोक सेवा आयोगों की उत्पत्ति की भी जांच करेगी जिन्हें लोक सेवकों की भर्ती के साथ-साथ सेवा मामलों के नियमन का कार्य सौंपा गया है। लोक सेवा आयोगों की संरचना, कार्यों और उनकी सलाहकार भूमिका का भी विश्लेषण किया जाएगा। एक अन्य कार्मिक अधिकरणयानी कर्मचारी चयन आयोग है जिस पर सरकार में गैरतकनीकी ग्रेड में नियुक्तियाँ करने की जिम्मेदारी है। इस इकाई में, हम इसके उद्भव, संरचना, भूमिका और कार्यों की चर्चा करेंगे।

इकाई 6 केंद्रीय और राज्य प्रशिक्षण संस्थान

कार्मिक विकास में प्रशिक्षण की बहुत महत्वपूर्ण भूमिका होती है। यह इकाई कार्मिक निष्पादन, उनकी सोच (Attitudinal) परिवर्तन, उत्पादकता में वृद्धि, योजनाओं के कार्यान्वयन आदि के लिए एक बुनियादी आगत के रूप में प्रशिक्षण की विभिन्न भूमिकाओं पर प्रकाश डालती है। इसमें लोक सेवकों को इस प्रकार का प्रशिक्षण देने में विभिन्न प्रकार के प्रशिक्षण अर्थात् मूलभूत, प्रवेश के समय (ऑन-एंट्री), काम के दौरान (इन-सर्विस) और विभिन्न केंद्रीय प्रशिक्षण संस्थानों की भूमिका पर चर्चा की गई है। यह इकाई राज्य प्रशिक्षण संस्थानों की भूमिका, कार्यों पर चर्चा करती है और राज्य प्रशिक्षण संस्थान को राज्य में प्रशिक्षण के लिए एक नोडल एजेंसी बनाने के लिए किए जाने वाले विभिन्न उपायों का विश्लेषण करती है।

इकाई 7 केंद्रीय और राज्य प्रशासनिक अधिकरण

कार्मिक प्रशासन की एक महत्वपूर्ण विशेषता प्रशासनिक अधिकरणों का गठन है जिसमें सरकारी कर्मचारियों के सेवा मामलों से संबंधित शिकायतों का न्याय निर्णयन करने का प्रावधान है। यह इकाई केंद्रीय और राज्य प्रशासनिक अधिकरणों के विशेष संदर्भ के साथ प्रशासनिक अधिकरणों के विकास से संबंधित है। इसमें उनकी संरचना, संरचना, क्षेत्राधिकार, शक्तियों और अधिकार पर चर्चा की गई है। अधिकरण में आवेदन की प्रक्रिया पर भी व्यापक रूप से कार्रवाई की जाती है। अधिकरणों के फायदों और सीमाओं की भी इकाई में जांच की गई है।

खंड 3 कार्मिक प्रबंधन नीति और व्यवहार

इकाई 8 कार्मिक नीति

इस इकाई में हम नीति-निर्माण का अर्थ बताएंगे। इसके अलावा भारत में लोक कार्मिक प्रणाली पर चर्चा की जाएगी। कार्मिक प्रणाली की विशेषताएं, व्यवस्था में लाए गए विभिन्न परिवर्तन, संवैधानिक नीति और आधुनिक कार्मिक कार्य इस इकाई का हिस्सा बनेंगे। यह इकाई भारत में कार्मिक नीतियों के नए नीतिगत परिप्रेक्ष्य को भी उजागर करेगी।

इकाई 9 भर्ती (सेवाओं में आरक्षण)

“भर्ती” पर इस इकाई का उद्देश्य शिक्षार्थियों को एक अच्छी भर्तीप्रणाली के अर्थ, महत्व और अनिवार्य के साथ परिचित करना है। इस संबंध में अध्ययन से भर्ती की प्रक्रिया में विभिन्न चरणों का पता चलेगा और विभिन्न प्रकार की भर्ती को उजागर किया जाएगा। यह इकाई भर्ती में योग्यता प्रणाली के मूल और महत्व को सामने लाएगी, और उम्मीदवारों की योग्यता और उपयुक्तता का परीक्षण करने के लिए विभिन्न तरीकों का पालन किया जाएगा। लोक सेवकों की भर्ती की भारतीय प्रणाली और इसकी सीमाओं पर ध्यान केंद्रित किया जाएगा। यह इकाई लोक सेवाओं में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, अन्य पिछड़े वर्गों, शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्तियों आदि के लिए आरक्षण से संबंधित आवश्यकता और प्रावधानों पर भी चर्चा की जाएगी।

इकाई 10 पदोन्नति

“पदोन्नति” पर इसका विशेष रूप से भारत में लोक सेवाओं के संदर्भ में एक संगठन में पदोन्नति प्रणाली के अर्थ और महत्व के बारे में एक विचार प्रदान करेगी। पदोन्नति के सिद्धांतों का विश्लेषण किया जाएगा और एक अच्छी पदोन्नति नीति की अनिवार्यता को बताया जाएगा। यह इकाई भारत में पदोन्नति नीति के बारे में भी विस्तार से चर्चा करेगी और भारत में, अतीत और वर्तमान में अपनाई गई पदोन्नति प्रणाली पर प्रकाश डालेगी।

इकाई 11 प्रशिक्षण

इस इकाई का उद्देश्य हमें प्रशिक्षण के अर्थ, प्रकार और उद्देश्यों से परिचित करना है। इसमें भारत में प्रशिक्षण के महत्व पर चर्चा होगी। भारत में प्रशिक्षण के विकास पर प्रकाश डाला जाएगा। इसकाई में भारत में प्रशिक्षण के साथ लगे विभिन्न संस्थानों तथा प्रशिक्षण तकनीकों और तरीकों पर प्रकाश डाला जाएगा। भारत में प्रशिक्षण की प्रक्रिया पर भी चर्चा होगी। इसके अलावा भारतीय प्रशिक्षण प्रणाली का आलोचनात्मक मूल्यांकन भी किया जाएगा।

इकाई 12 वेतन प्रशासन

यह इकाई मुआवजे, सिद्धांतों और वेतन निर्धारण के तरीकों और नौकरी मूल्यांकन के तरीकों के अर्थ पर चर्चा करती है। इसके अलावा इस इकाई में वेतन प्रशासन के सिद्धांत और प्रोत्साहन का अर्थ भी बताया गया है।

इकाई 13 निष्पादन प्रबंधन

निष्पादन प्रबंधन वांछित प्रदर्शन और परिणामों की दिशा में व्यक्तियों और संगठनों को चलाने के लिए कर्मचारी निष्पादन के प्रबंधन की एक सक्रिय प्रणाली के रूप में माना जा सकता है। समकालीन समय में निष्पादन प्रबंधन संगठन का एक अपरिहार्य हिस्सा है। इस इकाई

में हम निष्पादन प्रबंधन के अर्थ और उसकी प्रक्रिया पर चर्चा करेंगे। इसके अलावा इकाई उपकरणों और तकनीकों, प्रौद्योगिकी, निष्पादन प्रबंधन और निष्पादन मूल्यांकन के बीच अंतर के बारे में बताएंगी। यह इकाई निष्पादन प्रबंधन और प्रशासनिक सुधार आयोग पर भी चर्चा करेगी और निष्पादन प्रबंधन में नए प्रवृत्तियों को उजागर करेगी।

खंड 4 नियोक्ता-नियोजक संबंध

इकाई 14 कर्मचारी संघ

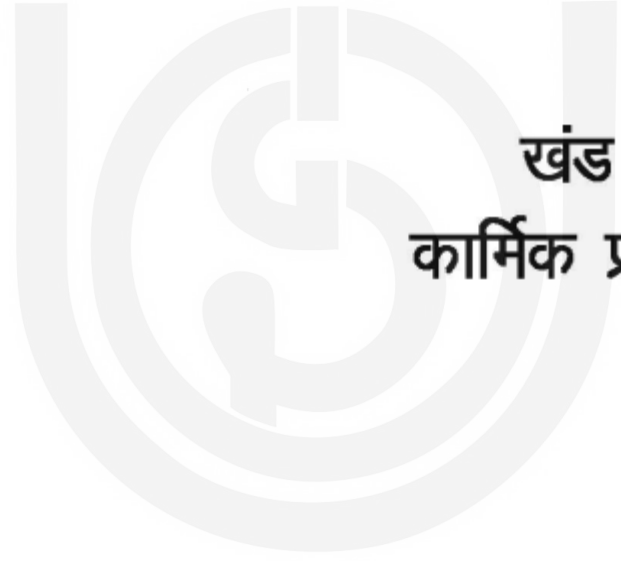
इस इकाई में हम लोक सेवा संघवाद और उसकी उत्पत्ति तथा कर्मचारी संघों के पूर्व और स्वतंत्र भारत के विकास के उद्देश्यों पर चर्चा करेंगे। कर्मचारी संघों के अधिकार, कार्यों और गतिविधियों से संबंधित कुछ पहलुओं को रेखांकित करेंगे और यूनियनों/संघों की मान्यता प्रदान करने से संबंधित नियमों की व्याख्या करेंगे।

इकाई 15 लोक सेवकों के अधिकार

इस इकाई में हम नागरिकों और लोक सेवकों को गारंटीशुदा मौलिक और अन्य अधिकारों पर चर्चा करेंगे, लोक सेवकों द्वारा अधिकारों के प्रयोग में सरकार द्वारा लगाए गए प्रतिबंधों की रूपरेखा तैयार करेंगे और सरकारी कर्मचारियों के सेवा अधिकारों पर भी प्रकाश डालेंगे।



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY



खंड 1
कार्मिक प्रशासन

Pignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 1 कार्मिक प्रशासन की अवधारणा, स्वरूप और कार्य-क्षेत्र

इकाई की रूपरेखा

- 1.0 उद्देश्य
- 1.1 प्रस्तावना
- 1.2 कार्मिक प्रशासन की अवधारणा
 - 1.2.1 कार्मिक प्रशासन का अभिप्राय
 - 1.2.2 कार्मिक प्रशासन का स्वरूप
- 1.3 कार्मिक प्रशासन : उद्भव और विकास
- 1.4 कार्मिक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र
- 1.5 कार्मिक प्रशासन में सुधार की आवश्यकता
- 1.6 निष्कर्ष
- 1.7 शब्दावली
- 1.8 संदर्भ लेख
- 1.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप:

- कार्मिक प्रशासन (personnel administration) की अवधारणा की व्याख्या कर सकेंगे;
- कार्मिक प्रशासन के अर्थ और स्वरूप की चर्चा कर सकेंगे;
- कार्मिक प्रशासन के उद्भव (evolution) और विकास का वर्णन कर सकेंगे;
- कार्मिक प्रशासन के कार्य-क्षेत्र का परिक्षण कर सकेंगे; और
- कार्मिक प्रशासन सुधारने के लिए आवश्यक उपायों को उजागर कर सकेंगे।

1.1 प्रस्तावना

लोग किसी भी संगठन के लिए अनिवार्य हैं, जो इन्हें मानव संसाधन या कार्मिक संसाधन में, सही नियोजन अच्छी शिक्षा और पर्याप्त पर्यवेक्षण की मदद द्वारा परिवर्तित करते हैं। किसी भी संगठन की सफलता उसके कर्मचारियों या कार्मिकों और नेतृत्व की गुणवत्ता पर निर्भर करती है। मानव संसाधन या मानव पूँजी के विकास के बिना किसी भी संगठन के लक्ष्य और उद्देश्य प्राप्त नहीं किए जा सकते हैं। मानव संसाधन को समाज में लोगों के ज्ञान, कौशल और अभिवृत्ति के योग के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। मानव संसाधन का विकास भारत जैसे विकासशील देशों के लिए एक बड़ी चुनौती है। जनशक्ति नियोजन मानव संसाधन के विकास के लिए महत्वपूर्ण साधन है। जनशक्ति नियोजन में निवेश भले ही वह सरकार द्वारा किया गया हो, या निजी संगठन द्वारा, व्यक्ति विशेष से सम्बन्धित होता है और यह कभी अवक्षय (depreciate) नहीं होता है; वस्तुतः वे समय के साथ-साथ बढ़ते हैं।

*यह इकाई बी.पी.ए.ई.-104, खण्ड 1 से ली गई है।

इस प्रकार मानव संसाधन, संगठन में उपलब्ध सभी संसाधनों का महत्वपूर्ण भाग है चाहे वित्तीय संसाधन (आय, निवेश और लाभ), भौगोलिक संसाधन (कार्य स्थल) और तकनीकी संसाधन (मशीनरी) आदि, यद्यपि एक संगठन के लिए सभी संसाधन बहुत महत्वपूर्ण हैं, किन्तु मानव संसाधन अत्यंत महत्वपूर्ण है, क्योंकि यह सभी अन्य संसाधन को बढ़ावा देते हैं। मानव संसाधन के पर्याप्त उपयोग से वित्तीय, भौतिक और प्रौद्योगिकीय संसाधनों का इष्टतम उपयोग अपने आप होता है। कोई भी संगठन अपने सभी संसाधनों के प्रभावकारी प्रबंधन के बिना वांछित लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सकता है। किन्तु मानव पूँजी का प्रबंधन, संगठन का सर्वाधिक अनिवार्य तत्व है। कार्मिक प्रशासन मानव संसाधन के प्रबंधन से संबंधित है, इसलिए इसकी अवधारणा, स्वरूप, कार्य-क्षेत्र और विकास के अध्ययन का महत्व बढ़ जाता है।

1.2 कार्मिक प्रशासन की अवधारणा

सरकार के विकास और कल्याण कार्यों के फलस्वरूप, उसकी प्रशासनिक तंत्र का विस्तार हुआ है। चूँकि संगठन के (चाहे वे सरकारी हो या निजी) उत्तरदायित्व और कार्यकलाप समय के साथ-साथ बढ़ते रहते हैं, इसलिए कार्मिकों पर भी अपने कार्यों का दक्षतापूर्वक निर्वहन की माँग बढ़ना अवश्यभावी है। इसलिए कार्मिक प्रशासन का दायित्व ऐसे लोगों का नियमित स्रोत आश्वस्त करना है, जो संगठन की सफलता में योगदान करने के साथ-साथ ग्राहकों, उपयोक्ताओं और समाज में लोगों की बढ़ती हुई माँगें पूरी कर सके। कार्मिक प्रशासन की अवधारणा को समझने के लिए, सबसे पहले हमें इस शब्द का अभिप्राय और स्वरूप समझना जरूरी है।

1.2.1 कार्मिक प्रशासन का अभिप्राय

प्रत्येक संगठन और प्रत्येक प्रकार के संगठनात्मक उद्यम के लिए, कार्मिक प्रशासन का निर्णायक महत्व होता है। कार्मिक प्रशासन का संबंध संगठन में काम करने वाले लोगों व संगठन के भीतर एवं बाहर उनके संबंधों से तथा अन्य और संगठनों से होता है। यह भर्ती कार्यों से लेकर सेवा-निवृत्ति प्रक्रिया तक तथा मानव संसाधन के साथ संगठन के विचार-विमर्श के संपूर्ण स्पेक्ट्रम को संदर्भित करता है। इसमें कार्मिक आयोजना और पूर्वानुमान, मानव कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन, चयन और भर्ती, प्रशिक्षण और विकास के साथ-साथ कार्य-निष्पादन और उत्पादकता की देख-रेख तथा सुधार भी शामिल हैं। इस प्रकार, कार्मिक प्रशासन का संगठन के समग्र हित और प्रभावशीलता से बहुत गहरा संबंध है।

“कार्मिक प्रशासन” (personnel administration) शब्द की कोई मानक परिभाषा नहीं है। फिर भी, इसके अर्थ, कार्य-क्षेत्र और प्रयोजन पर लेखकों में व्यापक सर्वसहमति है। ऐडविन फिल्लिप बी. के अनुसार “कार्मिक प्रकायों का संबंध, संगठन के मुख्य लक्ष्यों और उद्देश्यों की निष्पत्ति में योगदान करने के लिए कार्मिक की अधिप्राप्ति (procurement), विकास, प्रतिपूर्ति, एकीकरण और अनुसंधान से है। इसलिए कार्मिक प्रबंधन उन प्रकार्यात्मक कार्यों की आयोजना, संगठन, निदेशन और नियंत्रण होता है।”

डेल योडेर (Dale Yoder) जैसे कुछ विद्वान “कार्मिक प्रबंधन” शब्द के बदले “जनबल प्रबंधन” (manpower management) शब्द का प्रयोग करते हैं जिसमें श्रम संबंध तथा कार्मिक प्रशासन दोनों ही सम्मिलित हैं। योडेर के अनुसार, “यह शब्द रोजगार में मानव संसाधन की योजना निर्माण की प्रक्रियाओं और उनके अनुप्रयोग का निदेशन, विकास और

उपयोग का वर्णन प्रभावी ढंग से करता है।" इन प्रक्रियाओं में नियोक्ता, कर्मचारी, यूनियनों और सरकारी एजेंसियों, सभी को महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है।

थॉमस जी. स्पेट्स (Thomas G. Spates) के अनुसार, "कार्मिक प्रशासन कार्यरत व्यक्तियों को संगठित करने और उनसे व्यवहार करने के तरीकों में से एक है, ताकि वे उन सभी में से प्रत्येक अपनी-अपनी आंतरिक योग्यताओं की यथासंभव अधिकतम अनुभूति प्राप्त कर सकें। इस प्रकार वे अपनी स्वयं की और अपने समूह की अधिकतम दक्षता प्राप्त कर सकें, और उससे उस उद्यम को जिसके वे अंग हैं, उसके निर्धारक प्रतिस्पर्धी लाभ तथा इष्टतम परिणाम दे सकें।"

माईकल जे. जुसियस (Michael J. Jucius) द्वारा "कार्मिक प्रशासन को प्रशासन के ऐसे क्षेत्र के रूप में भी वर्णित किया गया है, जिसे निम्नलिखित तरीके से श्रम बल की अधिप्राप्ति, विकास, अनुसंधान और उपयोग के विभिन्न उत्पादनकारी कार्यों की योजना, संगठन और नियंत्रण करना पड़ता है:

- i) वे उद्देश्य और हित, जिनके लिए कंपनी स्थापित की गई है, लाभकारी और प्रभावी ढंग से प्राप्त किए जाते हैं, और
- ii) कार्मिक प्रशासन के सभी स्तरों पर उद्देश्यों और हितों की उच्चतम संभव मात्रा (highest possible degree) को पूरा किया जाता है।"

इंगलैंड में इंस्टीट्यूट ऑफ पर्सनल मैनेजमेंट (Institute of Personnel Management) ने कार्मिक प्रशासन को बोधगम्य तरीके से परिभाषित किया है। परिभाषा का सार यह है कि "कार्मिक प्रबंधन प्रबंधन प्रकार्य का वह भाग है, जो संगठन के भीतर कार्मिक संबंधों से संबंधित है। इसका लक्ष्य उन पुरुषों और महिलाओं को प्रभावकारी संगठन में एक साथ लाना है, और विकास करना है, जो उद्यम का निर्माण करते हैं, और व्यक्तियों तथा कामगार समूहों के कल्याण का ध्यान रखते हैं, ताकि वे उसकी सफलता के लिए अपना सर्वोत्तम योगदान कर सकें।"

विशेषकर कार्मिक प्रबंधन का संबंध इन नियंत्रणकारी नीतियों के विकास से है:

- जनबल नियोजन, भर्ती, चयन, नियुक्ति और सेवा समाप्ति।
- शिक्षा, प्रशिक्षण और कैरियर विकास।
- रोजगार की शर्तें, पारिश्रमिक की विधियाँ और मानक।
- कार्य दशाएँ और कर्मचारियों की सेवाएँ।
- नियोक्ताओं और कर्मचारियों, दोनों के माध्यम से तथा सम्पूर्ण संगठन के सभी स्तरों पर औपचारिक तथा अनौपचारिक संप्रेषण एवं परामर्श, और
- मजदूरी, कार्य दशाओं तथा विवादों के परिहार, तथा निपटाने की बातचीत और करारों (disputes) का प्रवर्तन।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि कार्मिक प्रशासन, किसी संगठन के भीतर कार्मिकों की भर्ती, स्थानन, प्रशिक्षण, अनुशासनात्मक उपायों, मौद्रिक और गैर-मौद्रिक प्रोत्साहनों एवं सेवानिवृत्ति लाभों से संबंधित है। यह संगठन में मानव-संबंधों की प्रकृति-स्वरूप, अन्य संगठनों के साथ संगठन के व्यक्तियों की अंतर्संबंधों से भी जुड़ा है। कार्मिक प्रशासन में संगठन में नीति निर्माण, योजना निर्माण, नीति कार्यान्वयन, सामाजिक परिवर्तन, परिवर्तन के मानवीय और

सामाजिक निहितार्थ, आधुनिकीकरण, प्रशासनिक सुधार, तथा जनसम्पर्क शामिल हैं। निधि और प्रौद्योगिकी का न्यूनतम अपव्यय करते हुए अधिकतम परिणाम प्राप्त करने के लिए मानव संसाधन का इष्टतम उपयोग करना इसका उद्देश्य है।

कार्मिक प्रशासन को "कार्मिक प्रबंधन", "श्रमिक संबंध", "जनशक्ति या जनबल प्रबंधन", "मानव संसाधन प्रबंधन" और "श्रमिक कल्याण प्रबंधन" जैसे कई नामों से जाना जाता है, परंतु शब्द, "कार्मिक प्रशासन" अधिक व्यापक अर्थ का संकेत देता है। इसमें कार्मिक प्रशासन और औद्योगिक संबंध, दोनों शामिल हैं। कई बार, "श्रमिक संबंध" और "औद्योगिक संबंध" शब्दों को "कार्मिक प्रशासन" से अंतर्बदल रूप में प्रयुक्त किया जाता है। परंतु उन दोनों के बीच अंतर करना हमेशा अधिक अच्छा होता है।

शब्द "श्रमिक संबंध" का संबंध मूल रूप से "प्रबंधन" और "संगठित श्रम" के बीच संबंध से है। इसमें यूनियनों से सविदा पर बातचीत भी शामिल है। यह यूनियनों और व्यापारिक अभिकर्ताओं के साथ विवादों को निपटाने का कार्य करता है। कुछ संगठनों में श्रमिक संपर्क अधिकारी या निदेशक होते हैं, जिनका मुख्य कार्य यूनियन के प्रतिनिधियों के साथ शीर्ष प्रबंधन के व्यवहार के बारे में सलाह देना और सहायता करना है। यह अधिकारी कार्मिक प्रशासक को रिपोर्ट कर भी सकते हैं या नहीं भी। श्रम संघीय संगठन में जहाँ कोई श्रमिक संपर्क अधिकारी या निदेशक नहीं होता है, कार्मिक प्रशासक ही श्रमिक संपर्क अधिकारी का कार्य करता है।

इस प्रकार, कार्मिक प्रशासन के उद्देश्य हैं:

- मानव संसाधन का प्रभावी उपयोग।
- संगठन के सभी सदस्यों में वांछनीय कामकाजी संबंध।
- अधिकतम विकास।
- संगठन के सामाजिक और कानूनी उत्तरदायित्वों की पूर्ति।

माईकल जे. जुसियस के अनुसार कार्मिक प्रबंधन के निम्नलिखित उद्देश्य होने चाहिए-

- क) लाभदायक और प्रभावकारी ढंग से संगठन के लक्ष्य प्राप्त करना।
- ख) उच्चतम संभव मात्रा में व्यक्तिगत लक्ष्य पूरा करना, और
- ग) समुदाय की प्रगति और सामान्य कल्याण का संरक्षण।

इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए, कार्मिक प्रशासन का संबंध पोस्टकॉर्ब अंग्रेजी के Planning, Organising, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting जिसका अर्थ है – योजना, संगठन, स्टाफिंग, निदेशन, समन्वय, रिपोर्टिंग और बजट तकनीक की गतिविधियों से संबंधित है। किसी भी संगठन में इन सभी कार्यों को करने के लिए व्यक्तियों (मानव संसाधनों) के प्रयासों की आवश्यकता होती है।

1.2.2 कार्मिक प्रशासन का स्वरूप

किसी भी प्रशासनिक संगठन के लिए कार्मिक प्रकार्य महत्वपूर्ण है। संगठन इसकी उपेक्षा नहीं कर सकता है। इसलिए यह संगठन का आधारभूत उत्तरदायित्व है, भले ही यह संगठन सरकारी हो या फिर गैर-सरकारी। बहुधा, सामाजिक-आर्थिक परिवेश में परिवर्तनों का प्रबंधन पर तीव्र प्रभाव होता है। संगठन के प्रबंधन का परिवेश उन परिवर्तनों के कारण बदलता रहता है, जो समग्र सामाजिक-आर्थिक परिवेश में होते हैं। राजनीतिक परिवेश भी

संगठन में कार्य परिवेश को प्रभावित करता है। इस प्रकार के परिवर्तन कार्मिक प्रशासन में दिखाई देते हैं। ये परिवर्तन निम्नलिखित हो सकते हैं।

- i) सरकारी सेवा संगठन में प्रवेश करने वाले कार्मिकों के स्वरूप में परिवर्तन।
- ii) कार्मिकों के बदलते दृष्टिकोण या मूल्य (values)।
- iii) सरकार की अपने कर्मचारियों से बढ़ती अपेक्षाएँ, और
- iv) विभिन्न स्तरों पर सरकार से लोगों की बढ़ती अपेक्षाएँ।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि प्रबंधन सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिदृश्य में परिवर्तनों से प्रभावित होता है। वास्तव में, परिवर्तनों के साथ-साथ बदलाव लाना जरूरी होता है। अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और आर्थिक रूप से अन्य पिछड़े वर्गों से काफी संख्या में लोग सरकारी सेवा में आ रहे हैं। अब उच्च शिक्षा प्राप्त लोगों की बड़ी संख्या सरकारी नौकरियों में जाने के लिए उत्सुक है। सरकारी सेवा में तकनीकी दृष्टि से कुशल कामगार और महिलाएँ अधिक हैं। इससे कार्यबल के अनुपात में पर्याप्त परिवर्तन हुआ है। "विकास" और "कल्याण" कार्यक्रमों में कार्यकलापों के विस्तार के कारण कर्मचारियों से अब अपेक्षाकृत अधिक दक्ष और सक्षम होने की आशा की जाती है। कुल मिलाकर लोग प्रशासन से दक्ष (efficient), प्रभावकारी (effective) और सहानुभूतिपूर्ण (sympathetic) होने की आशा करते हैं। प्रशासनिक कार्यकलापों में लोगों की सहभागिता बढ़ रही है। प्रशासन में लगातार माँग के कारण कार्मिक प्रशासन की भूमिका भी बदल रही है।

कार्मिकों से "लाइन" और "स्टाफ" कार्यों के निष्पादन करने की अपेक्षा की जाती है। संगठन के प्रमुख उद्देश्य से सीधे जुड़े हुए कार्यकलाप को "लाइन" प्रकार्य कहा जाता है। "स्टाफ" प्रकार्य वे हैं, जो "लाइन" कार्य के निष्पादन की सुविधा प्रदान करते हैं, तथा सहायता करते हैं। इनके कार्यों की प्रकृति द्वितीयक (secondary) स्वरूप की होती है, और इनसे लाइन एजेंसियों की प्रभावशीलता बढ़ती है। उदाहरण के लिए, कार्मिकों की अपेक्षित संख्या की आपूर्ति करने में सहायता करने के साथ-साथ कार्मिकों का प्रशिक्षण और विकास भी अनिवार्य रूप से स्टाफ प्रकार्य है। संगठन, लाइन और स्टाफ कार्मिकों की सहायता के बिना कोई कार्य नहीं कर सकता है। फिर भी कार्मिक प्रकार्य को शेष प्रशासनिक प्रकार्यों से अलग नहीं किया जा सकता है। इसलिए संगठन के भीतर कार्मिक प्रकार्यों में लाइन और स्टाफ दोनों प्रकार के कार्यकलाप शामिल हैं।

कार्मिक प्रशासन हमेशा औपचारिक संगठन का भाग नहीं होता है। कोई भी संगठन केवल औपचारिक नियमों और विनियमों के आधार पर नहीं चल सकता है। इसमें वे व्यक्ति होते हैं, जिन्हें संगठन के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए नियत कार्यों तथा कार्यकलापों के निर्वहन के लिए प्राधिकार और उत्तरदायित्व नेटवर्क में रखा जाता है। यह औपचारिक ढांचा अनौपचारिक ढांचे द्वारा सम्पूरित, सुदृढ़ व कभी-कभी बाधित होता है, जो इसके भीतर ही जन्म लेता है। यह स्वाभाविक परिघटना है, और औपचारिक समूहों में कार्मिकों के सामाजिक-सांस्कृतिक संबंधों पर आधारित होती है। राजनीतिक, आर्थिक और मनोवैज्ञानिक कारक भी अनौपचारिक संगठन की वृद्धि में योगदान करते हैं।

कार्मिक प्रशासन के प्रकार्य दिन-प्रतिदिन जटिल होते जा रहे हैं। कार्मिक प्रशासन की समस्याएँ एक संगठन से दूसरे संगठन तक भिन्न होती हैं। बड़े संगठनों को अधिक कार्य-निष्पादन करने पड़ते हैं, क्योंकि वे अधिक लोगों को नियुक्त करते हैं, तथा विविध प्रकार के उद्देश्यों की पूर्ति करते हैं। ऐसे संगठनों में कार्मिक प्रशासन के कार्य अपेक्षाकृत

अधिक जटिल हो जाते हैं। चूँकि कार्मिक प्रशासन, हर समय व्यक्तियों से निपटता है, इसलिए कर्मचारियों के अभिप्रेरण और मनोबल जैसे महत्वपूर्ण कार्य व्यवस्थित तरीके से किए जाते हैं। इसे लोगों की बढ़ती हुई माँगों की पूर्ति, तथा अपने कर्मचारियों की बढ़ती हुई अपेक्षाओं को भी पूरा करना होता है।

बोध प्रश्न 1

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

1) कार्मिक प्रबंधन से आप क्या समझते हैं?

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

2) कार्मिक प्रबंधन के स्वरूप की चर्चा कीजिए।

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

1.3 कार्मिक प्रशासन : उद्भव और विकास

देश में कार्मिक प्रशासन का स्वरूप उसके उद्भव और विकास से निर्धारित किया जाता है। यद्यपि इंग्लैंड (ब्रिटेन) और संयुक्त राज्य अमेरिका में कार्मिक प्रशासन का उद्भव और विकास अधिकतर स्वैच्छिक रहा है, भारत में कार्मिक प्रशासन का विकास राष्ट्रीय सरकार द्वारा किए गए प्रयासों के कारण हुआ है। यद्यपि पश्चिम में कार्मिक प्रबंधन के क्षेत्र में अग्रणी कार्य कल्याण की अवधारणा से प्रबंधकीय पूर्वाधिकार द्वारा अभिप्रेरित हुआ है, वहीं भारत में अव्यवस्थित भर्ती व्यवहारों, बढ़ता हुआ श्रमिक असंतोष और उत्पादन में ह्रास ने कार्मिक प्रबंधन में पर्याप्त रुचि का सूत्रपात किया है। आधुनिक प्रशासन की स्थापना करने का प्रयास करने वाले कुछ प्रबुद्ध उद्यमियों ने यह घोषित किया है कि इंग्लैंड में कार्मिक प्रशासन की अपनी जड़ें कल्याण की अवधारणा में हैं। उन्होंने न केवल यह घोषित ही किया है, बल्कि वे इसे व्यवहार में भी लाए हैं।

“Personnel Management” (कार्मिक प्रबंधन) शब्द की उत्पत्ति संयुक्त राज्य अमेरिका में हुई है। वास्तव में एफ. डब्ल्यू. टेलर (F.W. Taylor) के वैज्ञानिक प्रबंधन ने कार्मिक प्रशासन के विकास की आधारशिला रखी है। टेलर वह पहला व्यक्ति था, जिसने वैज्ञानिक चयन और अलग-अलग कामगारों के प्रणालीबद्ध प्रशिक्षण तथा विकास पर बल दिया। टेलर के निकट सहयोगी, एच. एल. गांट (H.L. Gantt) ने वैज्ञानिक प्रबंधन आंदोलन में कामगारों का स्वैच्छिक सहयोग प्राप्त करने की जरूरत का पूर्वाभास किया। उसके विचार में, कामगारों को

केवल इतना कहना पर्याप्त नहीं है कि कार्य कैसे करना है, बल्कि कार्य करने के लिए योग्यता और इच्छा को बढ़ावा देना भी जरूरी है।

मेरी पार्कर फोलेट ने प्रबंधन के प्रशिक्षण तथा विकास पहलुओं पर भी बल दिया है। वैज्ञानिक प्रबंधन के पथ-प्रदर्शकों ने दक्षता बढ़ाने के अलावा कामगारों में थकावट और नीरसता दूर करने पर भी बल दिया है।

कार्मिक प्रशासन में सर्वाधिक महत्वपूर्ण परिवर्तन एल्टन मायो के हाथों प्रयोगों और मानवीय संबंध आंदोलन के कारण हुआ है। इन प्रयोगों ने समाजशास्त्र, मनोविज्ञान, औद्योगिक मनोविज्ञान, सामाजिक मनोविज्ञान विषयों का उपयोग करने और विशेष तौर पर कर्मचारियों एवं संगठनात्मक व्यवहार समझने का मार्ग प्रशस्त किया है। इन सभी के फलस्वरूप, कार्मिक प्रशासन के सिद्धांत और पद्धति का शनैःशनैः उद्भव और विकास हुआ है।

कुछ ऐसी घटनाएँ और प्रभाव भी हुए हैं, जिनसे कार्मिक प्रबंधन का विकास हुआ है। विभिन्न क्रान्तिकारी अवधारणाएँ, जैसे बहुमात्रा उत्पादन, व्यापक वितरण और सार्वजनिक वित्तीयन, औद्योगिक और व्यापारिक साम्राज्यों द्वारा विकसित किए गए हैं। विश्व युद्धों के दौरान श्रमिकों की कमी और विभिन्न श्रमिक समस्याएँ प्रबंधन के सामने चुनौतियों के रूप में आई हैं। 1929 में बड़ी आर्थिक मंदी (Great Economic Depression) आरंभ होने से बड़े व्यापार को बड़ी चोट पहुँची। राज्य, जनता और ट्रेड यूनियनों ने कुशल व्यावसायिक प्रबंधन को लक्ष्य बनाया। उनकी माँगों विशेष रूप से, मानव संसाधनों के अधिकतम उपयोग को अपना व अपशिष्टों के उन्मूलन के इर्द गिर्द घूमने लगी।

संयुक्त राज्य अमेरिका में इन सभी परिवर्तनों ने इस तथ्य पर बल दिया कि लोगों या कार्मिकों का प्रबंधन वैसा ही महत्वपूर्ण है, जैसा उत्पादन प्रक्रिया प्रबंधन है। इसलिए हम देख सकते हैं कि कामगारों के कल्याण के क्षेत्र से अन्य घटनाओं के अतिरिक्त उद्यमिता हित ने आधुनिक गतिशील कार्मिक प्रशासन के विकास के लिए प्रेरणा का स्रोत प्रदान किया है।

हमारे देश में कार्मिक प्रबंधन के उद्भव और विकास का इतिहास बहुत पुराना नहीं है। यह रॉयल कमीशन ऑन लेबर (Royal Commission on Labour) था, जिसने 1931 में श्रमिकों की शिकायतें निपटाने के लिए श्रमिक भर्ती पर विचार करने के लिए श्रम अधिकारी की नियुक्ति की सिफारिश की। 1920 के दशक के औद्योगिक विवादों ने सरकार और व्यापारी लोगों को अधिक समस्याओं और कार्मिक प्रबंधन के संवर्धन पर सोचने के लिए बाध्य किया। भारत में श्रम संगठनों (ट्रेड यूनियनों) की मान्यता ने नियोक्ता और कर्मचारियों के बीच संबंध को नया परिप्रेक्ष्य प्रदान किया। टाटा, कैलिको मिल्स, ब्रिटिश इंडिया कार्पोरेशन आदि उद्यमियों ने 1920 के दशक में ही श्रम अधिकारियों की नियुक्ति शुरू कर दी। इन श्रम कल्याण अधिकारियों ने कर्मचारियों की शिकायतों के निवारण और औद्योगिक सौहार्द को बढ़ावा देने संबंधी कार्य किए।

बंगाल में सरकार के सुझाव पर भारतीय जूट मिल मालिकों के संघ "इंडियन जूट मिल्स ऑनर्स एसोसिएशन" ने मिलों के साथ कर्मचारियों की शिकायतों का निपटान करने के लिए 1937 में एक श्रम अधिकारी नियुक्त किया। आगे चलकर 1939 तक आते-आते पाँच और श्रम अधिकारी नियुक्त किए गए। इंडियन इंजीनियरिंग एसोसिएशन, इंडियन टी (Tea) एसोसिएशन, इंजीनियरिंग एसोसिएशन ऑफ इंडिया आदि अन्य कर्मचारी संघों ने भी श्रम अधिकारियों की नियुक्ति करने में इंडियन जूट मिल्स ऑनर्स एसोसिएशन के उदाहरण का अनुसरण किया। 1941 में भारत सरकार ने त्रिपक्षीय श्रम सम्मेलन का सूत्रपात किया, जिसमें सरकार, श्रमिकों और कर्मचारियों के प्रतिनिधि थे। इसमें एक समान श्रम कानूनों को

प्रोत्साहित करने; औद्योगिक विवादों को निपटाने की प्रक्रिया निर्धारित करने; और देश को प्रभावित करने वाले औद्योगिक मामलों में परामर्श की प्रक्रिया को बढ़ावा देने पर विचार किया गया। अब ये नई श्रम नीति की स्थायी और नियमित विशेषताएँ हो गई हैं। 1948 में कारखाना अधिनियम के नियमों में उद्योग में "कल्याण अधिकारी" (welfare officer) के नाम से नए सांविधानिक अधिकारी की नियुक्ति, कार्य और अर्हताएँ निर्धारित की गईं। बाद के वर्षों में "कार्मिक अधिकारी" (personnel officer) नाम से एक अन्य अधिकारी का भी उद्भव देखा गया। कार्मिक अधिकारी श्रम कल्याण, औद्योगिक संबंध और कार्मिक प्रशासन पर विचार करता है। अब भारत में अनेक कम्पनियों में विशेषीकृत कार्मिक विभाग और पूर्णकालिक प्रभारी कार्मिक अधिकारी हैं।

अब कार्मिकों की संख्या बढ़ रही है और व्यक्तिगत खर्च भी लगातार बढ़ रहा है। कर्मिकों में विविधीकरण के संबंध में भी एक प्रवृत्ति रही है क्योंकि अधिक से अधिक विशेषज्ञों और तकनीशियनों को सरकारी विभागों के साथ-साथ निजी संगठनों में भी नियुक्त किया जा रहा है। समकालीन कर्मिकों का उद्देश्य संगठन के लिए लाभ प्राप्त करना है। उनका उद्देश्य मुनाफे के साथ-साथ संगठन और उसके कर्मचारियों के लिए लाभ कमाना है।

1.4 कार्मिक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र

कार्मिक प्रशासन में संगठन में समूहों/व्यक्तियों के प्रबंधन से जुड़े सभी पहलू शामिल हैं। जैसा कि हमने इसे इकाई में पहले पढ़ा है, संगठन के लक्ष्यों के अनुसरण में मानव संसाधनों का प्रभावकारी उपयोग सुनिश्चित करना कार्मिक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य है। कार्मिक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र यह निर्धारित करना है कि कैसे यह "करना चाहिए" और यह क्या "कर सकता" है। कार्मिक प्रशासन विभागों को संगठन के सभी सदस्यों में प्रभावशील कामकाजी संबंध की रूपरेखा तैयार करनी चाहिए, तथा स्थापित करनी चाहिए। यह संगठन के कार्यों को विशिष्ट कार्यों (jobs) में विभाजित करके प्रत्येक कार्य के लिए स्पष्ट रूप से उत्तरदायित्व और प्राधिकार परिभाषित करके और संगठन में अन्य कार्यों से उसके संबंध को स्पष्ट करके हो पाता है। कार्मिक प्रशासन को कर्मचारियों में संगठन की प्रतिबद्धता, सहभागिता और निष्ठा की भावना पैदा करने का प्रयास करना चाहिए। इसका लक्ष्य कर्मचारियों में मैत्रीपूर्ण संबंध स्थापित करना, और व्यक्तिगत विद्वेष, प्रतिद्वंद्विता और पूर्वाग्रहों से उत्पन्न होने वाली संघर्षात्मक स्थितियों से दूर रहना है। कार्मिक प्रशासन को संगठन में पक्षपात, भाई-भतीजावाद (स्वजन पक्षपात) जैसे अनाचार पर नियंत्रण भी रखना चाहिए।

कार्मिक प्रशासन को जैसे भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, सेवा-शर्तें, कर्मचारियों का कल्याण, नियोक्ता-कर्मचारी संबंध और मनोबल तथा अभिप्रेरण की प्रक्रियाएँ जैसे प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। इसे अपने आपको प्रभावकारी तथा दक्ष बनाने के लिए तात्कालिक, मध्यवर्ती और बाहरी परिवेश से संपर्क विकसित करना जरूरी है।

जैसे-जैसे संगठन के कार्य बढ़ते हैं, उसी के अनुसार, कार्मिक प्रशासन के उत्तरदायित्व भी बढ़ते हैं। उभरी समस्याओं को एक बार में और एक ही निर्णय के जरिए हल करना संभव नहीं होता है। प्रणालियाँ जितनी बड़ी होंगी उतनी ही अधिक जटिल होंगी। उदाहरण के लिए, विभिन्न मंत्रालयों, विभागों, प्रभागों, इकाइयों आदि में विभाजित भारत सरकार सम्पूर्ण देश में एक छोर से दूसरे छोर तक फैली हुई है। इसमें लाखों लोग काम करते हैं। वे भिन्न-भिन्न पदसोपानिक स्तरों पर कार्य करते हैं, और विविध प्रकार के काम करते हैं। कई सेवाएँ और समूहों में इनका विभाजन केंद्र सरकार के सम्पूर्ण कार्यबल को दर्शाता है।

लगभग यही स्थिति प्रत्येक राज्य में भी है। कार्मिक प्रशासन को इन सभी पहलुओं का प्रबंध करना होता है। इसके लिए सभी स्तरों पर सतत् तथा अद्यतनीकृत प्रबंधकीय निवेश की आवश्यकता होती है।

भिन्न-भिन्न पदों (स्थानों) के लिए भिन्न-भिन्न संख्याओं में आवश्यक जनबल की नियमित आपूर्ति की योजना बनाना और मुहैया करना सरकार का महत्वपूर्ण कार्य है। भर्ती की प्रक्रिया और मानव संसाधन के प्रत्येक सूक्ष्म इकाई के उपयोग के लिए प्रभावी कार्मिक प्रशासन आवश्यक है। इसी प्रकार, वांछनीय कामकाजी संबंध का सृजन और अनुक्षण भी कार्मिकों के प्रयासों पर पर्याप्त दबाव बनाता है, जो कार्मिक प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं, लोगों को इसे लगातार सुधारने के लिए कार्य करना होता है।

यदि संगठन व्यक्तिगत विकास के लिए समुचित अवसर प्रदान करने में सक्षम है, तो इन दोनों उद्देश्यों की प्राप्ति अधिक आसान हो सकती है। ये अवसर प्रशिक्षण, आंतरिक और बाह्य गतिशीलता, पदोन्नति, मान्यता और पुरस्कार के रूप में हो सकते हैं। ये सुदृढ़ अभिप्रेरक और संतोष प्रदान करने वाले के रूप में कार्य करते हैं। इसके अलावा, लाखों कर्मचारियों की वेतन संरचना उपयुक्त कार्य है, क्योंकि प्रत्येक श्रेणी को उस योगदान के लिए पर्याप्त रूप से तथा न्यायोचित ढंग से प्रतिपूर्ति की जानी चाहिए, जिसकी संगठन के उद्देश्यों के प्रति किए जाने की अपेक्षा होती है। यह भी कार्मिक प्रशासन का कार्य है। कार्य बल को कर्तव्य का उचित निष्पादन विनियमित करने के लिए कुछ अनुशासन के अधीन रखना आवश्यक है। आचरण नियम बनाना, अनुशासनात्मक कार्रवाई की प्रक्रियाएँ निर्धारित करना, नियम लागू करना और समुचित प्रक्रियाओं का अंगीकरण भी कार्मिक प्रशासन का ही भाग है।

नियोक्ता-कर्मचारी संबंध, संयुक्त परामर्शदात्री तंत्र (Joint Consultative Machinery – JCM) का प्रावधान, न्यायनिर्णयन (adjudication) के लिए लोक सेवा न्यायाधिकरण, कल्याण उपायों को अपनाना तथा कर्मचारियों को सेवानिवर्षित लाभों का भुगतान आदि कार्मिक प्रशासन के अतिरिक्त उत्तरदायित्व हैं। पिछले कुछ दशकों के दौरान सरकारी कर्मचारियों के बीच व्यापार संघवाद बढ़ गया है। नियोक्ता और कर्मचारी संघ दोनों ही सामने आये हैं।

अब कार्मिक आवश्यकताओं और समस्याओं का पूर्वानुमान करने, तथा उनकी संतुष्टि तथा अनुसमर्थन के लिए योजना बनाने के लिए विशेषज्ञ कौशल की अत्यंत आवश्यकता है। इन सबके लिए योजनाबद्ध कार्मिक प्रशासन अपेक्षित है। इस प्रकार कार्मिक प्रशासन का कार्य-क्षेत्र व्यापक और विविधतापूर्ण है। उल्लेखनीय यह भी है कि यह परिवेश परिवर्तनों के साथ लगातार विस्तृत हो रहा है।

1.5 कार्मिक प्रशासन में सुधार की आवश्यकता

कार्य की मात्रा और गुणवत्ता संगठन के कार्मिक ही निर्धारित करते हैं। किसी भी संगठन की कार्यकुशलता में पूँजी या उपकरणों/सामग्रियों (material) की कितनी भूमिका है, यह उसमें काम कर रहे व्यक्तियों की कार्य जोड़-तोड़ (manipulative) क्षमताओं पर निर्भर करती है। एक प्रशिक्षित, बुद्धिमान और कल्पनाशील (imaginative) कार्मिक स्टाफ खराब ढंग से आयोजित संगठनों को भी प्रभावशाली बना सकता है। एक संयोजित संगठन भी गैर प्रभावशाली हो सकता है, यदि उसके कार्मिक असंगठित कम व बुद्धिशाली है। एक संगठन के अटूट अंग उसके कार्मिक ही होते हैं। ये कार्मिक ही अपनी संयोजन की क्षमता, इच्छाशक्ति, दक्षता और सत्यनिष्ठा से संगठनों को देश निर्माण का प्रभावशाली स्रोत बना

सकते हैं। इस दिशा में प्रयत्न जारी है। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (2005) के केन्द्र बिन्दु में बदलाव आया है। सूचना का अधिकार, मानव व सामाजिक पूँजी (capital), स्थानीय शासन, क्षमता निर्माण, संकट प्रबंधन और ई-शासन जैसे कई विषय इस आयोग का केन्द्र बिन्दु हैं, जो इसे कार्मिक प्रशासन को एक "सुधार ढाँचे" के अन्दर देखने में सहयोग देते हैं। प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग (1966) ने केवल सुधार को ध्यान में रखते हुए लोक निकायों, नागरिक शिकायतों (grievances) और योजना आयोग पर ध्यान दिया था। इसके विपरीत द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने लोक सेवाओं, मानव संसाधनों में सुधार लाने में एक महत्वपूर्ण कदम उठाया। सिविल सर्वेक्षण (Civil Survey) 2010 के अनुसार "राज्य को सरकार के कभी न कम होने वाली भूमिका पर ध्यान केन्द्रित करना होगा, क्योंकि ये ही आर्थिक विकास में मानव संसाधनों की संपूर्ण क्षमता को निखार सकता है।" आज कार्मिक प्रशासन, अपनी बढ़ती हुई जिम्मेदारियों के साथ प्रबंधन का एक अभिन्न अंग बन गया है।

संगठनात्मक संरचना में अभिनव (innovative) परिवर्तन के लिए, कार्मिक शोध के लिए, व दृष्टिकोण सर्वेक्षण (attitude surveys) के लिए कार्मिक प्रशासन को उत्तरदायी और जिम्मेदार बनाने की आवश्यकता है। किफायती नीतियों के निर्माण के लिए व संगठन और पर्यावरण में सकारात्मक संबंध के लिए भी कार्मिक प्रशासन को उत्तरदायी (accountable) बनाने की आवश्यकता है। एक निरंतर बदलते हुए परिवेश को बेहतर भर्ती के तरीकों, नए प्रशिक्षण तकनीकों, अच्छे पुनः प्रशिक्षण तकनीकों, निजी और लोक कल्याण कार्यक्रमों में बेहतर समन्वय, प्रभावशाली संगठनात्मक विकास, बेहतर समीक्षा (appraisal) तकनीक और अधिक उपयोगी नेतृत्व के तरीकों की आवश्यकता है।

बोध प्रश्न 2

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

1) भारत में कार्मिक प्रशासन के उदभव और विकास पर एक टिप्पणी लिखिए।

2) कार्मिक प्रशासन के कार्य-क्षेत्र की चर्चा कीजिए।

1.6 निष्कर्ष

कार्मिक प्रबंधन अपने निरंतर बढ़ते हुए उत्तरदायित्वों से संगठन का अपरिहार्य अंग बन गया

है। कार्मिक प्रशासन को संगठन की संरचना में नए परिवर्तन लाने तथा जिम्मेदार निर्णय लेने की आवश्यकता है। निरंतर बदलते हुए परिदृश्य के लिए बेहतर भर्ती प्रक्रियाओं, अपेक्षाकृत अधिक नई प्रशिक्षण तकनीकें, बेहतर प्रशिक्षण विधियाँ, निजी और सरकारी कल्याण कार्यक्रमों के बीच अधिक सुगम समन्वय, प्रभावशील संगठनात्मक विकास, बेहतर कार्य-निष्पादन मूल्यांकन विधियाँ, तथा अपेक्षाकृत अधिक उपयोगी नेतृत्व शैलियों की आवश्यकता है।

यह स्पष्ट है कि कोई भी संगठन अपने कार्मिकों की उपेक्षा नहीं कर सकता है। प्रभावकारी कार्य-निष्पादन और उत्पादन के लिए प्रत्येक संगठन को अपने कार्मिक संतुष्ट रखने की आवश्यकता होती है। कार्मिक वे माध्यम हैं, जिनसे संगठन विकास करते हैं। इस इकाई में, हम कार्मिक प्रशासन के अभिप्राय और कार्य-क्षेत्र से परिचित हुए हैं। इसमें यूके, अमेरिका, भारत में कार्मिक प्रशासन के उद्भव और विकास पर प्रकाश डाला गया है तथा भारत में इसके विकास को उजागर किया गया है। इसमें कार्मिक प्रशासन के कार्य-क्षेत्र और इस क्षेत्र में सुधारों की आवश्यकता पर भी चर्चा की गई है।

1.7 शब्दावली

संयुक्त परामर्शदात्री तंत्र (Joint Consultative Machinery) : यह परामर्शदात्री निकाय है, जिसमें नियोक्ताओं और कर्मचारियों दोनों के प्रतिनिधि होते हैं। यह निकाय नियोक्ताओं और कर्मचारियों के हितों से संबंधित मामलों पर चर्चा करने तथा कतिपय सम्मत समझौते पर पहुँचने के लिए नियमित अंतरालों पर बैठकें आयोजित करता है। कर्मचारियों की सेवा – शर्तों, स्टाफ कल्याण से संबंधित मामलों, दक्षता सुधारने से संबंधित नीतियों तथा कार्य मानकों पर इस मशीनरी द्वारा चर्चा की जाती है।

लाइन एजेंसी (Line Agencies) : सरकार के मुख्य कार्यों के निर्वहन के लिए कई विभाग अथवा प्रशासनिक एजेंसियाँ स्थापित की गई हैं। इन्हें लाइन एजेंसियाँ कहा जाता है, क्योंकि ये सरकार के प्रमुख उद्देश्यों के कार्य-निष्पादन या पूर्ति से सीधे तौर से संबंधित होती हैं। ये प्रशासन के नियंत्रण, विनियमन, निदेशन और समादेशन के लिए उत्तरदायी हैं। ये नियोजित रूप से लोगों के संपर्क में भी रहती हैं। सरकारी विभाग और सार्वजनिक निगम लाइन एजेंसियों के उदाहरण हैं।

स्टाफ एजेंसी (Staff Agencies) : ये एजेंसियाँ प्रशासन में द्वितीयक या गौण कार्य-निष्पादन करती हैं। ये लाइन एजेंसियों को उनके कार्य-निर्वहन में सहायता करती हैं। लाइन एजेंसियाँ स्टाफ एजेंसियों की सहायता के बिना कार्य नहीं कर सकती हैं। ये उन्हें आवश्यक सहायता, सलाह, परामर्श, समर्थन, सूचना और आँकड़े प्रदान करती हैं। संघ लोक सेवा आयोग, प्रधानमंत्री कार्यालय, और मंत्रिमंडल सचिवालय आदि स्टाफ एजेंसियों के उदाहरण हैं।

1.8 संदर्भ लेख

Arora, Ramesh K and Rajni Goyal, 2013, *Indian Public Administration: Institutions and Issues* (3rd Edn.), New Age, New Delhi.

Goel, S.L., 1984, *Public Personnel Administration*, Sterling, New Delhi.

Report of the Government of India, 2010, *Civil Services Survey*, Ministry of Personnel, Public Grievance and Pensions, Department of Administrative Reforms and Public Grievances, New Delhi.

Rudrabasavaraj, M.N., 1979, *Dynamic Personnel Administration: Management of Human Resource*, Himalaya, Bombay.

Sinha, V.M., 1986, *Personnel Administration: Concept and Comparative Perspective*, R.B.S.A. Jaipur.

Tripathi, P.C., 1980, *Personnel Management: Theory and Practice*, Sultan Chand, New Delhi.

1.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
 - कार्मिक प्रशासन, प्रशासन का वह भाग है, जो कार्य पर व्यक्तियों से संबंधित है।
 - यह भर्ती से लेकर सेवानिवृत्ति तक के कार्मिक प्रशासन के सभी पहलुओं पर काम करता है।
 - इसमें कार्मिक योजना और पूर्वानुमान अंतर्निहित है।
 - यह नीति निर्धारण, नीति कार्यान्वयन, सामाजिक परिवर्तन, आधुनिकीकरण, प्रशासनिक सुधार और जन संपर्क विषयक कार्यों से संबंधित है। इसे "कार्मिक प्रबंधन", "श्रम संबंध" और "जनशक्ति प्रबंधन" भी कहा जाता है।
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
 - सामाजिक-आर्थिक परिवेश में परिवर्तन का कार्मिक प्रशासन पर प्रभाव पड़ता है।
 - यह राजनीतिक परिवेश द्वारा भी प्रभावित होता है।
 - कार्मिक कार्यों ने विस्तार (proliferation) तथा विविधता (diversification) भी देखी है।
 - कार्मिक को लाइन और स्टाफ कार्य-निष्पादन करना आवश्यक है।
 - कार्मिक प्रशासन, औपचारिक और अनौपचारिक, दोनों संगठनों में देखा जाता है।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- रॉयल कमीशन ऑन लेबर ने 1931 में श्रम अधिकारियों की नियुक्ति की सिफारिश की।
- 1920 के दशक के औद्योगिक विवादों ने सरकार तथा व्यापारियों को कार्मिक प्रशासन को प्रोत्साहित करने के लिए बाध्य किया।
- 1941 में त्रिपक्षीय श्रम सम्मेलन ने मैत्रीपूर्ण श्रम संबंधों को बढ़ावा दिया।
- 1948 के कारखाना अधिनियम ने कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति, उत्तरदायित्व और अर्हताएँ निर्धारित की।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- कार्मिक प्रशासन, संगठन में कार्मिक प्रबंधन के सभी पहलुओं को समावेश करता है।
- कार्मिक प्रशासन को कर्मचारियों में मैत्रीपूर्ण संबंध स्थापित करना पड़ता है।
- यह भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति और कर्मचारियों के कल्याण जैसे प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर ध्यान केन्द्रित करता है।
- इसे बदलते हुए सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिवेश से निरंतर अन्यान्यक्रिया करनी पड़ती है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 2 कार्मिक प्रशासन के कार्य, महत्व और वर्गीकरण

इकाई की रूपरेखा

- 2.0 उद्देश्य
- 2.1 प्रस्तावना
- 2.2 कार्मिक प्रशासन के कार्य
 - 2.2.1 जनबल या मानव संसाधन नियोजन
 - 2.2.2 भर्ती, प्रशिक्षण और पदोन्नति
 - 2.2.3 वेतन संरचना
 - 2.2.4 कर्मचारियों का कल्याण
- 2.3 कार्मिक प्रशासन का महत्व
- 2.4 सेवाओं का वर्गीकरण – अर्थ एवं प्रकार
 - 2.4.1 वर्गीकरण का अर्थ
 - 2.4.2 वर्गीकरण के प्रकार
- 2.5 निष्कर्ष
- 2.6 शब्दावली
- 2.7 संदर्भ लेख
- 2.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

2.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप:

- जनबल अथवा कर्मचारियों के कल्याण, योजना, भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति और वेतन संरचना जैसे कार्मिक प्रशासन के विभिन्न कार्यों की चर्चा कर सकेंगे, और
- संगठन में कार्मिक प्रशासन के महत्व का परिक्षण कर सकेंगे।
- सेवाओं के वर्गीकरण के अर्थ तथा प्रकारों को स्पष्ट कर सकेंगे।

2.1 प्रस्तावना

जैसा कि हमने इकाई 1 में चर्चा की है, कार्मिक प्रशासन प्रशासनिक तंत्र का महत्वपूर्ण अंग है। प्रशासन स्वयं अपने लिए कुछ लक्ष्य और उद्देश्य निर्धारित करता है, और कार्मिक प्रशासन उन्हें प्राप्त करने में प्रशासन की सहायता करता है। यह संगठनात्मक उद्देश्यों को प्राप्त करने में विभिन्न कार्यों को निष्पादित करता है। संगठन का सफलतापूर्वक कार्य-निष्पादन उसके कार्मिक तंत्र की प्रभावशीलता पर निर्भर करता है। कार्मिकों की भर्ती, कौशल का उन्नयन, युक्तिपूर्ण पदोन्नति एवं पदोन्नति निरूपण, संगठन में अनुशासन को बनाए रखना, सेवाओं का वर्गीकरण, कार्मिकों की शिकायतों का निवारण, कार्य-दशाओं में सुधार आदि जैसे कार्य कार्मिक प्रशासन के क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं। यह इकाई इन कार्यों को उजागर करेगी।

2.2 कार्मिक प्रशासन के कार्य

कार्मिक प्रशासन के कुछ महत्वपूर्ण कार्य हैं:

- जनबल या मानव संसाधन नियोजन (Manpower Planning)
- भर्ती, प्रशिक्षण और पदोन्नति
- वेतन संरचना; और
- कर्मचारियों का कल्याण (Employees' Welfare)

कोई भी संगठन तब तक दक्षतापूर्वक कार्य नहीं कर सकता है, जब तक इन सभी कार्यों पर विशेष ध्यान नहीं दिया जाता है। आइए, अब हम इन कार्यों पर संक्षेप में चर्चा करें।

2.2.1 जनबल या मानव संसाधन नियोजन

कार्मिक चयन की औपचारिक प्रक्रिया प्रारंभ करने से पहले, संगठन को कार्य (job) के लिए आवश्यक कार्मिकों की अपेक्षित संख्या, कार्य की परिभाषा, कार्य के लिए आवश्यक कौशल और विशेषज्ञता, अवधि, (जिसके लिए कार्मिक अपेक्षित हैं), कार्य का स्वरूप आदि जैसी जरूरतों का आकलन करना चाहिए। संगठनों को – चाहे बड़े हों या छोटे, सरकारी हों या निजी, – जनबल की निरंतर आवश्यकता होती है। उन्हें भिन्न-भिन्न स्थानों और अवधियों पर अलग-अलग प्रकार के कार्यों के निष्पादन के लिए पृथक-पृथक स्तरों और पदों पर मानव संसाधन की आवश्यकता होती है। भिन्न-भिन्न आवधिक अंतरालों के लिए अपेक्षित सुस्पष्ट कौशल और विशेषज्ञता वाले कार्मिकों की संख्या का पूर्वानुमान करना आवश्यक होता है। जनबल या मानव संसाधन नियोजन, कैरियर आयोजना की प्रक्रिया को आसान बनाती है, जैसे संगठन को निर्दिष्ट अवधि में कितने कार्मिकों की भर्ती, प्रशिक्षण और पदोन्नत करना है।

जनबल या मानव संसाधन या कार्मिक नियोजन में भिन्न-भिन्न कार्यों के लिए संगठन का सामान्य और विशिष्ट जनबल आवश्यकताओं का दीर्घकालीन अनुमान भी किया जाता है। विभिन्न प्रकार की कौशल अपेक्षिताओं तथा कार्मिकों के स्तर की आवश्यकता का पर्याप्त समय पहले ही पूर्वानुमान करके जनबल या मानव संसाधन नियोजन ऐसे कार्मिकों की भर्ती, चयन और प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त अग्रताकाल (lead-time) दे सकता है। जनबल या कार्मिक नियोजन (plan) नेमी विलंब को नियंत्रित करता है, तथा ऐसे अनिवार्य स्रोत विकसित करने के लिए यह बहुत प्रभावशील युक्ति है जिससे अपेक्षित कार्मिक उपलब्ध कराए जा सकते हैं।

जनबल या मानव संसाधन नियोजन के निम्नलिखित उद्देश्य हैं:

- काम कर रहे मानव संसाधन का इष्टतम प्रयोग सुनिश्चित करना।
- यदि संगठन के समग्र उद्देश्य प्राप्त किए जाने हों तो भावी कौशल अपेक्षिताओं का आकलन या पूर्वानुमान करना।
- यह सुनिश्चित करने के लिए नियंत्रण उपाय प्रदान करना कि आवश्यकता के अनुसार जरूरी संसाधन उपलब्ध हैं।
- भर्ती स्तर सुनिश्चित करना।

- संगठनात्मक प्रक्रियाओं की दुर्बलताओं को पहले ही रोकना एवं, अनावश्यक बर्खास्तगी से बचना।
- प्रशिक्षण स्तर निर्धारित करना।
- प्रबंधन के लिए आधार प्रदान करना।
- भावी आवास जरूरतों का आकलन करना।

जनबल या मानव संसाधन नियोजन लक्ष्यों को स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है। यह विनिर्दिष्ट कार्य (job) के लिए आवश्यक कार्मिकों की गुणवत्ता और संख्या निर्धारित करता है। इस प्रयोजन के लिए प्रयुक्त विधि कार्य विश्लेषण (job analysis) हैं। प्रभावी जनबल नियोजन के बिना, जैसे कर्मचारियों की भर्ती, स्थानन (placement), प्रशिक्षण, पदोन्नति और कल्याण जैसे कार्मिक प्रशासन के अन्य भाग ठीक तरीके से काम नहीं कर सकते।

2.2.2 भर्ती, प्रशिक्षण और पदोन्नति

क) भर्ती

एक बार जब जनबल या मानव संसाधनों की आवश्यकता का निर्धारण हो जाता है, तो भर्ती और चयन प्रक्रिया प्रारंभ हो सकती है। भर्ती संभावित कर्मचारियों की खोज करने और संगठन में कार्य के लिए आवेदन करने के लिए उन्हें आकर्षित करने की प्रक्रिया है। यह "सकारात्मक" कार्य है, जिसका उद्देश्य चयन अनुपात (प्रति कार्य आवेदकों की संख्या) बढ़ाना है। इसके विपरीत चयन प्रक्रिया "नकारात्मक" प्रक्रिया है, क्योंकि यह आवेदकों को निकालने का प्रयास करता है, और केवल सर्वश्रेष्ठ ही संगठन द्वारा लिए जाने के लिए रह जाते हैं भर्ती की विशेषताओं और प्रक्रिया को हम इकाई 9 में विस्तार से पढ़ेंगे। भर्ती, सेवा का वातावरण और योग्यता का निर्धारण करती है – भले ही यह सार्वजनिक हो या फिर निजी। दोषपूर्ण भर्ती नीति से प्रशासन में स्थायी दुर्बलता आती है। यहाँ तक कि प्रभावी प्रशिक्षण भी अव्यवस्थित ढंग से भर्ती किए गए व्यक्तियों को प्रभावी और दक्ष नहीं बना सकता है। निर्दोष भर्ती नीति के बुनियादी तत्वों में निम्नलिखित शामिल हैं।

- संगठन में पदों के लिए रोजगार बाजार में खोज और संवर्धन।
- आकर्षक भर्ती साहित्य और प्रचार का प्रयोग।
- उम्मीदवारों की योग्यताओं को निर्धारित करने के लिए वैज्ञानिक परीक्षणों का सहारा लेना।
- संगठन के भीतर से ही प्रतिभाशाली उम्मीदवारों को काम में लाना।
- स्थानन कार्यक्रम (जिसके अंतर्गत सही व्यक्ति को सही कार्य सौंपा जाता है)।
- भर्ती प्रक्रिया के अभिन्न अंग के रूप में अनुवर्तन परिवीक्षा कार्यक्रम।

ख) प्रशिक्षण

प्रशिक्षण व्यावसायिक ज्ञान, व्यापक दृष्टिकोण, और व्यवहार, आदतों और अभिरुचियों का उपयुक्त पैटर्न देकर सेवा में बढ़ी हुई क्षमता देने उपलब्ध कराने का सुविचारित प्रयास है। आदर्श रूप में यह एक सतत प्रक्रिया है। प्रशिक्षण नए भर्ती हुए कर्मचारियों के व्यावसायिक कौशल और ज्ञान शामिल करके, उन्हें संगठन के उद्देश्यों से परिचित कराकर और संगठन

के लक्ष्यों की आगे वृद्धि में अपनी संभावित योगदान करने में सहायता करता है।

प्रशिक्षण अनौपचारिक या औपचारिक हो सकता है। अनौपचारिक प्रशिक्षण वह है, जिसे कर्मचारी कार्य करते हुए और गलतियों से सीखता है। इसे "प्रयत्न-त्रुटि" (trial and error) से सीखना भी कहा जा सकता है। अनौपचारिक प्रशिक्षण की मूलभूत सफलता वरिष्ठ अधिकारियों के अनुभव और वरिष्ठता के साथ-साथ नए कर्मचारियों में उनकी रुचि पर निर्भर करता है। प्रशिक्षण की विधि मले ही कुछ भी हो, प्रशिक्षण-केंद्र के मूल उद्देश्य अधिकतर निम्नलिखित होते हैं।

- कर्मचारियों के मन में नया ज्ञान बैठाना।
- उनके कौशलों का उन्नयन।
- संगठन के परिवेश, कार्य-दशाओं, नियमों, मानदंडों और लक्ष्यों से परिचित करना।
- कर्मचारियों को संगठन की नई आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना।
- कर्मचारियों की कल्पना-शक्ति और दृष्टिकोण को व्यापक बनाना।
- कर्मचारियों का मनोबल बनाए रखना।
- नई अभिरुचियाँ विकसित करना, और
- अपव्यय, दुर्घटना, टर्नओवर और अनुपस्थिति घटाना।

प्रत्येक प्रशासनिक प्रणाली को अपनी प्रशिक्षण आवश्यकताओं पर पर्याप्त ध्यान देना चाहिए। अच्छे प्रशिक्षित, सुविज्ञ और कुशल कार्मिक ही प्रभावी कार्मिक तंत्र की रीढ़ हैं। इकाई 11 में हम प्रशिक्षण के बारे में विस्तृत जानकारी प्राप्त करेंगे।

ग) पदोन्नति

कार्मिक प्रशासन में दूसरा महत्वपूर्ण कार्य पदोन्नति है। पदोन्नति शब्द अंग्रेजी के "Promotion" शब्द का समतुल्य है। "Promotion" शब्द "Promote" शब्द से बना है। "प्रमोट" (promote) शब्द लैटिन अभिव्यक्ति "promovere" से लिया गया है, जिसका अर्थ है – "आगे बढ़ना"। पदोन्नति का अर्थ है – "कर्मचारी की ऐसे कार्य (job) में उन्नति जो अपेक्षाकृत अधिक बड़े उत्तरदायित्वों, अधिक प्रतिष्ठा या प्रस्थिति, बड़े कौशल और वेतन में वृद्धि के आधार पर वर्तमान कार्य (job) से बेहतर कार्य (job) हो।" पदोन्नति की आवश्यकता विभिन्न कारणों से उत्पन्न होती है। कोई भी संगठन, पदोन्नति के माध्यम से अपने कर्मचारियों की सेवाएँ बनाए रख सकता है। संगठन में निम्न पद के उस स्थिति में सक्षम व्यक्तियों को आकर्षित कर सकते हैं, यदि वह संगठन अपने कार्मिकों के लिए उच्चतर पदों की व्यवस्था करता है। पदोन्नति की युक्तिपूर्ण नीति से कर्मचारियों में अपनेपन की भावना पोषित होती है। इससे नीतियों और पद्धतियों में निरंतरता बनी रहती है और संगठन में इस प्रकार परम्परा और प्रथा बनती है।

डब्ल्यू. एफ. विलहबाई (W.F. Willoughby) के अनुसार युक्तिपूर्ण पदोन्नति निम्नलिखित शर्तें पूरी करने वाली होनी चाहिए:

- i) मानक विनिर्देशों का अंगीकरण, सरकारी सेवा में पदोन्नति के लिए अपेक्षित ड्यूटियों और अर्हताओं का निर्धारण।

- ii) सुस्पष्ट श्रेणियों, शृंखलाओं, ग्रेडों और सेवाओं में इन पदों का वर्गीकरण।
- iii) राजनीतिक स्वरूप वाले पदों को छोड़कर वर्गीकरण के भीतर सभी उच्चतर प्रशासनिक पदों का समावेश।
- iv) उच्चतर पदों को भरने के लिए भीतर से ही भर्ती के सिद्धांतों का यथासंभव अंगीकरण।
- v) उन्नति के लिए पात्र उम्मीदवारों की सापेक्ष योग्यता के निर्धारण में योग्यता-सिद्धांत का पालन।

कर्मचारियों को न केवल उनके लिए पदोन्नति के खुले अवसरों की बल्कि उन निश्चित दिशाओं की भी जानकारी दी जानी चाहिए जिनके साथ ऐसी पदोन्नति होने की आशा की जाती है। उन्हें उन शर्तों की भी जानकारी दी जानी चाहिए जिन्हें पदोन्नति के लिए पूरा करना आवश्यक होता है। इसका अभिप्राय है कि उनके सामने निश्चित लक्ष्य होना चाहिए जिसके लिए काम कर सकें। हम पदोन्नति के बारे में विस्तार से इकाई 10 में पढ़ेंगे।

2.2.3 वेतन संरचना

युक्तिपूर्ण वेतन प्रणाली का विकास, कार्मिक प्रशासन का महत्वपूर्ण कार्य है। वेतन की संरचना इस तरीके से की जानी चाहिए कि संगठन के कर्मचारी यह अनुभव करें कि उन्हें पर्याप्त रूप में पुरस्कृत किया गया है, तथा संगठन के उपलब्ध संसाधनों को इष्टतम ढंग से प्रयोग किया गया है। युक्तिपूर्ण वेतन प्रणाली तैयार करने के लिए निम्नलिखित अपेक्षित हैं:

- i) वेतन संरचना सरल और तर्कसंगत होनी चाहिए।
- ii) पद का वेतन, उस पद से सम्बद्ध कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों से संबंधित होना चाहिए।
- iii) उसे निर्धारित अर्हताओं और अनुभव को ध्यान में रखना चाहिए।
- iv) इसे व्यापक और पर्याप्त होना चाहिए ताकि कर्मचारी को कुछ जीवन स्तर बनाए रखने के लिए न्यायसंगत पैकेज प्राप्त हो सके, और
- v) उसे विकल्पी व्यवसायों में दिए गए तुलनात्मक वेतनों को ध्यान में रखना चाहिए।

बोधगम्यता और पर्याप्तता युक्तिपूर्ण वेतन संरचना के मानक कार्य हैं। अच्छी प्रतिपूर्ति योजनाओं (जो सुनिर्देशित हैं) का संपूर्ण संगठन पर सकारात्मक प्रभाव होता है। जिस संगठन की युक्तिपूर्ण पारिश्रमिक प्रणाली होती है, वह उन कर्मचारियों पर गौरव कर सकता है, जो अपने कार्य में अधिक प्रसन्न हैं, जिनका सहयोग और निष्ठा अधिक ऊँची है, और जिनका उत्पादनकारी उत्पादन मात्रा और गुणवत्ता में ऊँचा है। इकाई 12 में हम वेतन संरचना की प्रक्रिया और संरचना के बारे में और अधिक ज्ञान प्राप्त करेंगे।

2.2.4 कर्मचारियों का कल्याण

कर्मचारियों का कल्याण कार्मिक प्रशासन के सबसे महत्वपूर्ण कार्यों में से एक है। अच्छी कार्मिक प्रणाली कर्मचारियों की भलाई को हमेशा उच्चतम प्राथमिकता देती है। युक्तिपूर्ण कार्मिक नीति, समुचित भर्ती और पदोन्नति तकनीकें अनुकूल प्रशिक्षण विधियाँ आदि कर्मचारियों की कुछ शारीरिक और मानसिक दशा को इस प्रकार तैयार करती हैं, जो उनके अच्छे कार्य-निष्पादन के लिए जरूरी हैं। भिन्न-भिन्न स्तरों पर कर्मचारियों का अभिप्रेरण

और उनका मनोबल बढ़ाना इन शारीरिक और मानसिक दशाओं को बनाए रखने में सहायक होता है। संगठन में सभी प्रकार के कल्याण कार्यक्रम, इन दशाओं को बनाए रखने में सहायता के प्रयास हैं।

कर्मचारियों के हित के कार्यक्रम, मनोबल उत्पन्न करते हैं तथा प्रेरित करते हैं, जो संगठन के परिवेश में योगदान देने में मदद करता है। इन कार्यक्रमों में अवकाश, विशेष प्रकार की छुट्टियों की हकदारी, शिक्षा सुविधाएँ, कैंटीन सुविधाएँ, छुट्टी यात्रा, (एल.टी.सी.) किराया रियायत आदि अनुषंगी (अन्य हित-लाभ) शामिल हैं। कर्मचारियों की शारीरिक दशा, सुरक्षा और स्वास्थ्य कार्यक्रमों, सामूहिक स्वास्थ्य बीमा योजनाओं, नियमित स्वास्थ्य जाँच के साथ-साथ उचित प्रकाश व्यवस्था, संवातन, स्थान और उपकरण आदि उपयुक्त कार्य दशाओं के माध्यम से बनाए रखी जाती हैं। ये सभी कर्मचारी कल्याण उपाय (welfare measures) कहलाते हैं।

संगठन में अनुशासन का रखरखाव और आचार संहिता का पालन संगठन में अनुकूल कार्य परिवेश बनाने में भी सहायता करता है, जो कर्मचारियों के कल्याण के लिए महत्वपूर्ण है। नियमों के उल्लंघन, खराब निष्पादन या अनिष्पादन के लिए दंड उनकी गंभीरता के अनुसार अलग-अलग होते हैं। अनुशासनात्मक कार्रवाई के ज्यादातर प्रचलित रूप चेतावनी या भर्त्सना, अन्य ड्यूटियों पर पुनःनियतन, कुछ समयावधि के लिए ड्यूटी से निलंबन, निचले रैंक या ग्रेड में पदानवधि और सेवा से पदच्युति या निष्कासन के रूप में व्यवहृत होते हैं। कठोर अनुशासनात्मक कार्रवाइयाँ बहुत आवश्यक हैं, क्योंकि वे कार्य की दक्षता बढ़ाती हैं, कर्मचारियों का मनोबल ऊँचा उठाती हैं, और अकुशल कार्मिक को संगठन से बाहर रखती हैं।

उपयुक्त सेवानिवृत्ति योजना भी कर्मचारियों के कल्याण के लिए अत्यंत आवश्यक है। संगठन को यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि उसके कर्मचारी अपनी वृद्धावस्था में प्रसन्न और आत्मनिर्भर जीवन व्यतीत करें। सेवानिवृत्ति की आयु 50 और 65 वर्ष के बीच कुछ भी हो सकती है। उपयुक्त सेवानिवृत्ति लाभ प्रतिभाशाली व्यक्तियों को संगठन में आने के लिए आकर्षित करते हैं, और पदोन्नति-प्रणाली के सुदृढ़ करने में सहायक होते हैं। इन लाभों के जरिए कर्मचारियों की दक्षता में बढ़ोतरी होती है। पेंशन के अलावा सेवानिवृत्त कर्मचारियों को महँगाई भत्ता, चिकित्सा सुविधाएँ, भविष्य निधि, परिवार पेंशन, यात्रा रियायत जैसे कुछ अन्य लाभ भी दिए जाते हैं। इन सभी लाभों का मुख्य उद्देश्य कर्मचारियों को वृद्धावस्था में आजीविका के आवश्यक साधन और कतिपय चिन्ताओं से मुक्ति देना है।

कर्मचारियों की शिकायतों का निवारण भी कर्मचारियों के कल्याण कार्यक्रमों का एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू है। कर्मचारियों और नियोक्ताओं के हित परस्पर विरोध में नहीं होने चाहिए। दशकों से कर्मचारियों की आम जरूरतों और हितों के बारे में जागरूकता बढ़ रही है। कर्मचारी संघ अधिक मुखर और आग्रही हो गए हैं। कर्मचारी संघों के बारे में हम इकाई 15 में विस्तार से पढ़ेंगे।

एक प्रभावकारी कार्मिक प्रणाली का सार उसके कार्मिकों की निष्ठा, उत्साह, सहयोग की विशुद्ध मनःस्थिति, सेवा में स्वाभिमान और कर्तव्य के प्रति समर्पण के सही दृष्टिकोण से उभरता है।

बोध प्रश्न 1

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

- 1) जनबल या मानव संसाधन नियोजन से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

- 2) वेतन संरचना तथा कर्मचारी कल्याण की अवधारणाओं की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2.3 कार्मिक प्रशासन का महत्व

संगठन की गुणवत्ता उसके कर्मचारियों की गुणवत्ता पर निर्भर करती है, अर्थात् उन कार्मिकों की गुणवत्ता पर जिन्हें वह नियुक्त करता है। बढ़ती हुई जनसंख्या की माँगों को पूरा करने के लिए विज्ञान और प्रौद्योगिकी की प्रगति तथा कल्याणकारी कार्यों के विकास से, संगठनों को (चाहे वे सार्वजनिक हों या निजी) बहुत अधिक संख्या में विविधताओं वाले और अपनी प्रकृति में जटिल कार्य करने पड़ते हैं। यह तभी संभव है, यदि संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति में लगे कार्मिक दक्ष और निष्ठावान हों।

विकास कार्यों के अपेक्षित तीन घटकों – कार्मिक, धन और सामग्री – में से केवल कार्मिक या मनुष्य ही हैं जो संगठन के कार्य-निष्पादन और उत्पादन की गुणवत्ता और मात्रा निर्धारित करते हैं। यहाँ तक कि निष्पादन क्षमता के लिए धन और सामग्री भी तत्त्वतः संगठन में व्यक्तियों या कार्मिकों द्वारा उनके उपयोग पर निर्भर करती है।

वाल्टर आर. शार्प (Walter R. Sharp) ने ठीक ही कहा है कि “अच्छा प्रशासन, प्रभावशील संगठन, पर्याप्त सामग्री सुविधाओं और अर्हता प्राप्त कार्मिक का सम्मिश्रण है। यहाँ तक कि खराब ढंग से बनाई गई मशीन को काम करने योग्य बनाया जा सकता है, यदि उस पर अच्छे प्रशिक्षित, बुद्धिमान, कल्पनाशील और समर्पित स्टाफ तैनात किये गये हो। दूसरी ओर, सर्वश्रेष्ठ योजनाबद्ध संगठन तब असंतोषजनक परिणाम देगा, यदि वह अतिसामान्य या असंतुष्ट लोगों द्वारा चलाया जा रहा हो।” फेरेल हेडी (Ferrel Heady) के अनुसार, विकास के टिप्पणीकारों में “कार्मिक का महत्व” लगभग हर जगह स्वीकार किया गया है।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि दक्ष कार्मिकों के बिना संगठनात्मक कार्य कभी भी पूरे नहीं हो सकते हैं। सरकार दक्ष नौकरशाही के बिना अपनी योजनाएँ और नीतियों को सफल नहीं बना सकती है। संगठन का कार्य-निष्पादन और उसके कार्मिकों की संवृद्धि संगठन के कार्मिकों की क्षमता से जुड़ी हुई है। जैसा कि हमने इकाई 1 में पढ़ा है, मानव संसाधन दक्ष कार्मिक प्रशासन की कुंजी है। कोई भी देश मानव संसाधन के विकास की अनदेखी नहीं कर

सकता। बेरोजगारी, अपूर्ण रोजगार, अपरोजगार के कारण मानव संसाधन की आम तौर पर बर्बादी है। इन समस्याओं को दूर करने के लिए सकारात्मक कदम उठाए जाने चाहिए। श्रम बल में वृद्धि के लिए आर्थिक दृष्टि से सक्रिय जनसंख्या में वृद्धि आवश्यक है। राष्ट्र का सबसे बड़ा प्राकृतिक संसाधन उसके लोग हैं। प्रशिक्षण, कैरियर विकास, योजना निर्माण, परामर्श, चयन, कार्य-संवर्धन कार्यक्रम और उपयुक्त निष्पादन मूल्यांकन की रूपरेखा द्वारा मानव संसाधन विकसित करने में निवेश और पुरस्कार प्रणालियाँ कार्मिकों का मनोबल एवं अभिप्रेरण ऊँचा बनाए रखने में लम्बे समय तक रह सकता है। फलस्वरूप ये कार्यक्रम संगठनात्मक प्रभाविकता को प्रभावित करते हैं।

सार्वजनिक कार्मिक प्रशासन में सबसे अधिक महत्वपूर्ण समस्या यह सुनिश्चित करना है कि राज्य या सार्वजनिक क्षेत्र में नियुक्त विशाल जनबल संसाधन यथासंभव उत्कृष्ट, प्रतिलाम उत्पन्न करते हैं। सार्वजनिक कर्मचारियों की प्रभावशीलता अथवा कार्मिक प्रणाली की प्रणाली कई कारकों पर निर्भर करती है। उदाहरण के लिए:

- i) लोक सेवा के लिए आकर्षित या उसमें प्रतिधारक (retained) प्रतिभाओं की गुणवत्ता।
- ii) कर्मचारी द्वारा प्राप्त किए जाने वाले प्रशिक्षण का स्वरूप।
- iii) कर्मचारियों का महत्त्व और अभिप्रेरण।
- iv) औपचारिक और अनौपचारिक कार्य समूहों द्वारा निर्धारित मानक और प्रतिमान।
- v) अंतःव्यक्तिक संबंधों में प्रभाविकता।
- vi) पर्यवेक्षण और नेतृत्व की शैलियाँ, कार्य उपकरणों का स्वरूप और पर्याप्तता तथा निर्णय करने की प्रक्रियाएँ, और
- vii) राजनीतिक प्रक्रिया और सामाजिक परिवेश के साथ अंतर्संबंध का स्वभाव।

प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने उल्लेख किया है कि “वर्तमान कार्मिक प्रणाली, प्रशासन के तथा समुदाय के सर्वोत्तम लाभ के लिए सिविल सेवा में मानव संसाधन का न्यायसंगत और इष्टतम उपयोग नहीं करती है।” पिछले 67 वर्षों के दौरान, भारत में आर्थिक साम्या और सामाजिक न्याय के लक्ष्य प्राप्त करने के लिए विकास संबंधी बहुत अधिक उत्तरदायित्व ग्रहण किए हैं। इसके लिए संगठनात्मक कार्यों के निरूपण और निर्वहन हेतु प्रभावकारी कार्मिक प्रणाली आवश्यक है। सार्वजनिक संगठन और निजी संगठन दिनोंदिन बढ़ रहे हैं। इन दोनों को विकास संबंधी लक्ष्यों के अनुसरण में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है। यह केवल ऐसे मानव संसाधन के सही कार्मिक और प्रबंधन की सहायता से ही हो सकता है, तभी इन उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सकेगा।

2.4 सेवाओं का वर्गीकरण – अर्थ एवं प्रकार

2.4.1 वर्गीकरण का अर्थ

साधारण शब्दों में, वर्गीकरण वस्तुओं या व्यक्तियों को सामान्य या सांझी विशेषताओं के आधार पर बाँटने की प्रक्रिया का नाम है। कार्मिक प्रशासन में, वर्गीकरण का अर्थ विभिन्न पदों को कार्यों एवं दायित्वों के आधार पर समूहीकरण करने से है। एक ही प्रकार के कार्यों एवं दायित्वों वाले पदों को एक साथ एक वर्ग में रख दिया जाता है। एक वर्ग की परिभाषा करते हुए स्टाहल ने कहा है कि यह “उन पदों का समूह है जो काफी हद तक अपने कार्यों

एवं दायित्वों की समानता के कारण विभिन्न रोज़गार प्रक्रियाओं में सामान्य या समान व्यवहार को सही ठहराता है।" मार्शल ई डिमॉक वर्गीकरण की परिभाषा देते हुए कहते हैं कि "यह तुलनात्मक कठिनाई तथा दायित्व के अनुरूप पद की व्यवस्थात्मक रूप से सोपानक्रम में श्रेणीबद्ध करना है।" एल.डी. व्हाईट के अनुसार, "अपने अंतिम रूप में, एक वर्गीकरण में वे अनेक वर्ग शामिल होते हैं जो प्रत्येक पद के संदर्भ में व्यवस्थात्मक रूप से रखे गए प्रत्येक वर्तमान पद के लिए स्थान देने में पर्याप्त रूप से सक्षम बनाते हैं तथा अपने प्रशासन, व्याख्याओं तथा संशोधनों के लिए संबंधित नियमों तथा विनियमों के द्वारा पूरित किया जाता है।"

सेवाओं के वर्गीकरण के महत्व पर अधिक बल देने की आवश्यकता नहीं है। वर्गीकरण के द्वारा व्यवस्था में एक प्रकार की अनुशासनात्मकता स्थापित होती है तथा किसी एक आधार पर एक समूह में रखे गए सभी लोगों के साथ समान व्यवहार को सुनिश्चित करती है। इसके आधार पर किसी विशेष वर्गों को दिए जाने वाले भिन्न या अलग विशेषाधिकारों को सही ठहराने को संभव बताता है। कार्य, दायित्व, योग्यताएँ, वेतन, पदस्तर यहाँ तक कि प्रदान की जाने वाली सत्ता काफी हद तक सही या उचित वर्गीकरण प्रणाली पर निर्भर करते हैं। अतः इसका कार्यात्मक मूल्य एवं स्वीकृति या मान्यता काफी अधिक है। फाईनर के अनुसार, "सही वर्गीकरण पर ही भर्ती की कुशलता, तार्किक पदोन्नति प्रणाली की संभावना तथा विभिन्न विभागों में कार्यरत लोगों के साथ समानप्रायः व्यवहार निर्भर करता है।"

सेवाओं का वर्गीकरण इसलिए भी महत्वपूर्ण है क्योंकि यह सेवाओं के भीतर विभिन्न समूहों के लोगों द्वारा संपन्न किए जाने वाले कार्यों के साथ-साथ संपादित दायित्वों की प्रकृति को निर्धारित करता है।

2.4.2 वर्गीकरण के प्रकार

स्थिति या पद वर्गीकरण

इन दोनों में स्थिति वर्गीकरण प्रणाली अधिक आधुनिक (सुसंस्कृत) मानी जाती है। वर्तमान में यह प्रणाली संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, फिलीपींस, जापान तथा ताईवान आदि देशों में प्रचलित है। ऐतिहासिक दृष्टि से स्थिति वर्गीकरण का ध्येय समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धांत को क्रियान्वित करने, निष्पादित कार्य के लिए उचित वेतन प्रदान करना है। "स्थिति" से तात्पर्य किसी सक्षम या अधिकार प्राप्त अधिकारी द्वारा निर्धारित या प्रदत्त कार्यों तथा दायित्वों के उस समूह से है जिसके लिए किसी व्यक्ति का पूर्णकालिक या अशकालिक रोज़गार में होना आवश्यक है। इस प्रकार "स्थिति" वर्गीकरण में "स्थिति" या किसी व्यक्ति द्वारा निष्पादन किए जाने वाले कार्य को वर्गीकृत किया जाता है न कि व्यक्ति द्वारा प्राप्त शीर्षक के आधार पर वर्गीकरण होता है।

स्थिति वर्गीकरण में, एक व्यक्ति का स्तर, वेतन, आदि उसकी स्थिति से जुड़े कार्यों, उसके द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्य से संबद्ध उत्तरदायित्वों और कर्तव्यों पर आधारित होते हैं। इसलिए यहाँ पर कार्य सम्पन्न करने वाले व्यक्ति की अपेक्षा पद से जुड़े कार्यों एवं उत्तरदायित्वों को अधिक महत्व दिया जाता है।

स्थिति वर्गीकरण में तुलना करने योग्य पदों को एक सामान्य समूह के रूप में साथ लाया जाता है जिसे श्रेणी या वर्ग कहते हैं। "श्रेणी" या "स्थितियों" या "पदों की श्रेणी" उन स्थितियों के फलस्वरूप बनती हैं जो पर्याप्त रूप से निम्न बातों में समानता रखती हों: (क) कार्य की विषयवस्तु का प्रकार, (ख) कठिनाई और उत्तरदायित्व का स्तर; (ग) कार्य के लिए

आवश्यक योग्यताएँ। ऐसा कार्मिकों के साथ एक जैसा व्यवहार करने एवं वेतन निर्धारण के लिए किया जाता है। इस प्रकार पद वर्गीकरण व्यवस्था में श्रेणी या वर्ग का निर्माण किया जाता है।

एक और शब्दावली है जिसे "ग्रेड" या "पदक्रम" कहा जाता है। अब हम यह समझने का प्रयास करेंगे कि इसका अर्थ क्या है? एक पदक्रम या ग्रेड पदों की उन सभी श्रेणियों को दर्शाने के लिए प्रयोग किया जाता है जो (भले ही कार्य की विशयवस्तु या प्रकार/रूप के संदर्भ में भिन्न हों) निम्न बातों में पर्याप्त समानता रखता है: (क) कठिनाई और उत्तरदायित्व का स्तर तथा (ख) कार्य के लिए योग्यता का स्तर (उदाहरण के लिए लोक अभियंता, लेखापाल, भूगर्भशास्त्री आदि)। अतः एक पदक्रम या ग्रेड में उनके व्यवसाय को देखें बिना सभी श्रेणियों को एक साथ रख दिया जाता है किन्तु इसके लिए यह आवश्यक है कि उनमें उत्तरदायित्व के स्तर तुलनीय हों।

पद वर्गीकरण व्यवस्था के अंतर्गत प्रत्येक पद या स्थिति को उसकी उपयुक्त श्रेणी में रखा जाना चाहिए तथा इसी प्रकार प्रत्येक श्रेणी को उसके उपयुक्त पदक्रम (ग्रेड) में रखा जाना चाहिए। इस प्रकार हम उन पदों को जो एक जैसे हो या आपस में बहुत अधिक मिलती-जुलती हों एक श्रेणी या वर्ग में लाते हैं? वे पद जो एक श्रेणी में होते हैं वे कर्तव्यों, उत्तरदायित्वों और आवश्यक योग्यताओं में पर्याप्त रूप से तुलना करने योग्य होते हैं तथा कार्मिक, वित्तीय तथा संगठनात्मक उद्देश्यों की दृष्टि से एक इकाई के रूप में मान सकते हैं। हम उन सभी श्रेणियों को एक साथ मिलाकर श्रेणी क्रम में लाते हैं जो एक ही व्यावसायिक समूह में होती हैं। एक श्रेणीक्रम में आने वाले सभी वर्ग एक तर्कसंगत व्यवसाय पद्धति बनाते हैं और उस व्यावसायिक समूह के लिए उत्तरदायित्व के पदसोपान को परिभाषित करते हैं। हम एक अन्य तर्कसंगत समूहीकरण करते हैं जिसे पदक्रम या ग्रेड कहते हैं। हम उन सभी वर्गों या श्रेणियों को एक ग्रेड या पदक्रम में ले आते हैं जिनके उत्तरदायित्व तुलनीय हों भले ही व्यवसाय कुछ भी हो। इस प्रकार वेतन शृंखलाओं की रचना के लिए पदक्रम/ग्रेड तर्कसंगत समूहों का निर्माण करते हैं।

स्तर वर्गीकरण

इस प्रकार का वर्गीकरण ब्रिटेन, भारत, फ्रांस, मलेशिया, पाकिस्तान, लाओस तथा जर्मनी में अपनाया गया है। यह एक परंपरागत तरीका है जिसमें लोक सेवकों को उनके स्तर के अनुसार पदसोपानक्रम में वर्गीकृत किया जाता है। जैसा कि एक प्रकार से सेना के संदर्भ में होता है।

ब्रिटेन का राजकोश श्रेणी वर्गीकरण, जिसमें भारतीय लोक सेवाएँ भी काफी अधिक नजदीक से समानान्तर हैं, स्तर वर्गीकरण प्रणाली का एक अच्छा उदाहरण है। यहाँ एक व्यक्ति का स्तर तथा वेतन उसको भर्ती के बाद दी गई प्रदत्त सेवा के आधार पर निर्धारित किया जाता है। उदाहरण के लिए, अखिल भारतीय लोक सेवाओं सेवा से संबद्ध व्यक्ति या तो सचिवालय में या क्षेत्रीय प्रशासन या किसी निगम में रहकर कार्य/सेवा कर सकता है लेकिन उसका वेतन तथा स्तर हर जगह या स्थान पर एक जैसा ही होगा।

आधुनिक पद वर्गीकरण इस परम्परागत धारणा को स्वीकार नहीं करता तो पारिस्थितिकीय पृष्ठभूमि तथा सामान्य शैक्षिक उपलब्धियाँ एक व्यक्ति को सरकार में प्रत्येक किसी भी प्रकार के पद के उत्तरदायित्व का निर्वाह करने के लिए योग्य एवं सक्षम बनाते हैं। इस प्रकार यह एक तरह का लोक सेवाओं विशिष्टीकरण विज्ञान है जिसमें लोक सेवा में प्रत्येक स्तर, पद

या श्रेणी पर विशेष या निश्चित योग्यता और कौशल एवं ज्ञान का प्रावधान एवं स्वीकृति की आवश्यकता होती है अर्थात् प्रत्येक पद से संबंधित विशिष्ट योग्यता या कौशल निश्चित होना चाहिए। इस प्रकार पद वर्गीकरण लोक सेवाओं को एक रूप पद/कार्य भाषा में वर्गीकृत करने का प्रयास करता है। पद वर्गीकरण में सही परिभाषा, क्रमबद्ध व्यवस्था तथा लोक सेवा में प्रत्येक कर्मचारी की स्थिति का सही एवं निष्पक्ष मूल्यांकन कर उनके साथ निष्पक्ष एवं समान व्यवहार की नींव डालने का उद्देश्य प्रमुख है। जबकि स्तर वर्गीकरण विभिन्न योग्यताओं, अनुभव एवं अभिरुचियाँ रखने वाले समूह या एक जैसे स्तर के व्यक्तियों के समूह की कार्यात्मक स्थितियों या पदों के समग्र संदर्भ में कार्य संपादन पर आधारित है जैसा कि सैनिक संगठनों या भारत की स्तर या काडर आधारित लोक सेवाओं में देखने को मिलता है।

बोध प्रश्न 2

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

ii) इकाई के अंत में दिए उत्तर से अपना उत्तर मिलाइए।

1) कार्मिक प्रशासन के महत्व की विवेचना कीजिए।

2) वर्गीकरण के विभिन्न प्रकारों की चर्चा कीजिए।

2.5 निष्कर्ष

कार्मिक प्रशासन, प्रशासनिक प्रणाली का बहुत महत्वपूर्ण अंग है। कार्यबल के आचार-व्यवहार में पिछले कुछ दशकों में काफी परिवर्तन हुआ है। निष्ठा और प्रतिबद्धता की वर्षों पुरानी नियोक्ता-कर्मचारी संबंध प्रणाली अब प्रभावकारी कार्य संचालन के लिए एकमात्र महत्वपूर्ण कारण नहीं रह गया है। अपेक्षाकृत अधिक लोकतंत्रीकरण, बेहतर रोजगार के अवसरों और तकनीकी परिवेश और सामाजिक व्यवहार में परिवर्तन के कारण कर्मचारियों की अपेक्षाएँ काफी बढ़ी हैं। आज के कर्मचारी चुनौतीपूर्ण कार्यों से अधिक संबंधित हैं। उनमें निर्णयन और सहभागिता के प्रति अधिक झुकाव है। वे कार्य सुरक्षा के बारे में कम चिन्तित हैं, और अवकाश को अधिक प्राथमिकता देते हैं। इस प्रकार, कार्मिक प्रशासन को कर्मचारियों की सदा बदलती हुई और सदा बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अपनी नीतियों का पुनःअवलोकन करना आवश्यक है।

कर्मचारी विकास और कल्याण अब कार्मिक प्रशासन का महत्वपूर्ण कार्य होना चाहिए। अभिविन्द्यास, प्रशिक्षण और स्व-विकास योजनाओं पर अधिक बल दिया जाना चाहिए। भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, वेतन संरचना और कर्मचारियों के कल्याण के कार्य को भी बदलते हुए संदर्भ में बदलना आवश्यक है। इन कार्यों का प्रभावशाली ढंग से संचालन कार्मिक प्रणाली के लिए अनिवार्य है। चूंकि ये सभी कार्य अन्योन्याश्रित हैं, जिसका अभिप्राय यह है कि एक कार्य की उपेक्षा अन्य कार्य के निष्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती है। इसलिए संगठन को इन सभी कार्यों या गतिविधियों पर एक समान ध्यान और समय देना चाहिए।

किसी भी प्रशासनिक प्रणाली की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि वह अपने कार्मिक कार्यों का संचालन कितने प्रभावी ढंग से करती है। कार्मिक प्रशासन के बढ़ते हुए महत्त्व के लिए कर्मचारियों और संगठनों की बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कार्मिक कार्यों में सतत और क्रमबद्ध परिवर्तन आवश्यक है। इस इकाई में हमें कार्मिक प्रशासन के विभिन्न कार्यों तथा कार्मिक प्रशासन के वर्गीकरण एवं प्रणाली में उनके महत्त्व से परिचित कराया गया है।

2.6 शब्दावली

जन बल नियोजन	विकास और उद्देश्यों की नीतियों और कार्यक्रमों को निर्धारित करने की प्रक्रिया में एक संगठन में कर्मियों और मानव संसाधनों का उपयोग और वितरण करना ताकि आर्थिक और अन्य लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके।
--------------	---

2.7 संदर्भ लेख

Goel, S.L., 1984, *Public Personnel Administration*, Sterling, New Delhi.

Puri, K.K., 1985, *Public Administration: Indian Spectrum*, Kitab Mahal, Allahabad.

Sachdeva, D.R. and Meena Sogani, 1981, *Public Administration: Concepts and Application* (Volume 2), Associated Publishing House, New Delhi.

Sinha, V.M., 1985, *Personnel Administration: Concepts and Comparative Perspective*, RBSA Publishers, Jaipur.

Srivastava, L.P., 1987, *Public Personnel System in India*, Anmol Publications, New Delhi.

2.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- जनबल या कार्मिक आयोजना के अंतर्गत कार्य के लिए आवश्यक कार्मिक, कार्य की परिभाषा, कार्य की अवधि आदि के आधार पर संगठन में आवश्यकताओं का मूल्यांकन में लगाया जाता है।

कार्मिक प्रशासन

- यह नियत अवधि में किराये पर लेने, प्रशिक्षित करने या पदोन्नति करने के लिए कार्मिकों की संख्या का पूर्वानुमान करता है।
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
- भर्ती भावी कामगारों को खोजने और उन्हें संगठन में कार्यों के लिए प्रयोग करने के लिए प्रोत्साहित करने की प्रक्रिया है।
 - इसका उद्देश्य चयन की युक्तिसंगति बढ़ाना है।
 - यह संभावित कार्मिकों की व्यक्तिगत विशेषताओं से कार्य आवश्यकताओं का मिलान करता है।
 - भर्ती, आंतरिक और बाह्य, दोनों स्रोतों से की जा सकती है।
 - व्यावसायिक ज्ञान, व्यापक दृष्टिकोण, व्यवहार का सही पैटर्न, आदतें और अभिरुचि पैदा करना है।
 - दोषपूर्ण भर्ती प्रक्रिया द्वारा उत्पन्न क्षति किसी प्रशिक्षण द्वारा निरस्त नहीं हो सकती है।
 - यह अव्यवस्थित तरीके से भर्ती किए गए कार्मिकों को प्रभावशील और दक्ष नहीं बना सकता।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:
- विशाल जनसंख्या की बढ़ती हुई माँगों को पूरा करने के लिए संगठनों को कई कार्य करने होते हैं। इस प्रकार कार्मिक किसी भी संगठन के महत्वपूर्ण अंग होते हैं।
 - दक्ष कार्मिकों के बिना संगठनात्मक कार्य कभी भी पूरे नहीं हो सकते हैं।
 - प्रभावशाली कार्मिक प्रणाली संगठन के कार्यों के निरूपण तथा निर्वहन के लिए आवश्यक है।
- 2) आपके उत्तर में निम्न बिंदु होने चाहिए:
- स्थिति वर्गीकरण
 - स्तर वर्गीकरण

इकाई 3 प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका

इकाई की रूपरेखा

- 3.0 उद्देश्य
- 3.1 प्रस्तावना
- 3.2 लोक सेवाओं का अभिप्राय
- 3.3 सरकार और लोक सेवाओं के बीच संबंध
- 3.4 लोक सेवाओं का कार्य-क्षेत्र
 - 3.4.1 “परम्परागत” राज्य से “आधुनिक” राज्य की ओर
 - 3.4.2 लोक सेवाओं के कार्यों में वृद्धि
- 3.5 लोक सेवाओं की भूमिका
- 3.6 लोक सेवाओं का बदलता स्वरूप
- 3.7 निष्कर्ष
- 3.8 शब्दावली
- 3.9 संदर्भ लेख
- 3.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

3.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप:

- लोक सेवाओं (public services) के अभिप्राय और महत्व पर चर्चा कर सकेंगे।
- सरकार और लोक सेवाओं के बीच संबंध की व्याख्या कर सकेंगे।
- लोक सेवाओं के कार्यक्षेत्र और कार्यों के महत्व पर प्रकाश डाल सकेंगे।
- लोक सेवाओं के लिए विभिन्न भूमिका मॉडलों का वर्णन कर सकेंगे।

3.1 प्रस्तावना

यदि “कार्यपालिका” सरकार के तीन अंगों में से एक है, तो “लोक सेवाएँ” कार्यपालिका की भुजा होती है। “विधायिका” और “न्यायपालिका” सरकार के दो अन्य अंग हैं। सरकार के लक्ष्यों और उद्देश्यों को वास्तविकता में बदलना कार्यपालिका का कार्य है। सरकार के कार्यपालिका भाग अपने कार्यक्रमों के उपयुक्त प्रतिपादन और कार्यान्वयन के लिए संगठन की सहायता चाहता है। लोक प्रशासन के महत्वपूर्ण पहलुओं में एक “लोक सेवा” है, जो प्रशासन में विनियमन, विकास और परिवर्तन का साधन है। यह प्रशासनिक तंत्र का सबसे अधिक अनिवार्य और महत्वपूर्ण भाग है। प्रशासनिक तंत्र के अंतर्गत लोक सेवाओं की भूमिका और कार्य, अध्ययन का महत्वपूर्ण फोकस और मूल मुद्दा बनाता है। इस इकाई में प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका और महत्व पर प्रकाश डाला गया है। इसमें लोक सेवा के अर्थ और आधुनिक राज्य में इसके सार की व्याख्या की गई है। मुख्य रूप से यह इकाई लोक सेवा के बदलते स्वरूप पर केन्द्रित है।

*यह इकाई बी.पी.ए.ई.-104, खंड 1 से ली गई है।

3.2 लोक सेवाओं का अभिप्राय

साधारणतया “लोक सेवाएँ” (public services) सरकार द्वारा अपने सभी योजनाओं और कार्यक्रमों को कार्यान्वयन योग्य कार्रवाइयों में रूपांतरित करने के लिए बनाई गई सिविल सेवाओं (Civil Services) का द्योतक है। सामान्य व्यवहार में सिविल सेवा का अर्थ सरकारी तंत्र की इस शाखा से है, जो न केवल कानून बनाने से, बल्कि कानून प्रवर्तन कार्यों से भी संबंधित है। सरकार की कार्यपालिका शाखा में दो भाग हैं। ये हैं – मंत्री और सिविल कर्मचारी। सिविल कर्मचारी मंत्रियों के आदेशों को क्रियान्वित करते हैं, और नीति निर्माण में उन्हें सलाह देते हैं। ई.एन. ग्लैडन (E.N. Gladden) के अनुसार, “सिविल सेवा उस महत्वपूर्ण सरकारी संस्था का नाम है, जिसमें राज्य में केंद्रीय प्रशासन का स्टाफ होता है। यह आधुनिक लोकतंत्र की सफलता के लिए आवश्यक भावना, सरकारी अधिकारियों में आदर्श का प्रतीक होता है, जो समुदाय की सेवा में अपना जीवन समर्पित करते हैं।”

प्रशासनिक शब्दावली में लोक सेवाओं का किंचित अधिक व्यापक अर्थ है। उस आधार पर, इसमें सिविल कर्मचारियों के अलावा उन कर्मचारियों का विस्तारित समूह भी शामिल किया जाता है, जो सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, राष्ट्रीयकृत बैंकों और सरकार द्वारा पूर्णतः या आंशिक रूप में वित्त सहायता प्राप्त अन्य अर्ध सरकारी संगठनों में होते हैं। किन्तु दोनों में कुछ अंतर भी है, जैसे सिविल सेवक सिविल पदों के धारक होते हैं, जिनके पारिश्रमिक का भुगतान भारत की संचित निधि (Consolidated Fund) से किया जाता है, जबकि विस्तारित सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों को इसके माध्यम से भुगतान नहीं किया जाता है। ब्रिटेन में, “राजनीतिक और न्यायिक पदों के धारकों के अलावा उन्हें भी क्रॉउन के उन कर्मचारियों की भाँति स्वीकार किया जाता है, जो सिविल हैसियत में नियुक्त किए गए हैं, और निस्संदेह उन्हें संसद द्वारा पारित बजट से पारिश्रमिक दिया जाता है।”

संक्षेप में, जैसा कि एच. फाइनेर (H. Finer) (1949) ने कहा है, “सिविल सेवा स्थायी संवेतन और कुशल अधिकारियों का व्यावसायिक निकाय है”, और उन्होंने ब्रिटिश सिविल सेवा को तीन श्रेणियों में वर्गीकृत किया है, प्रशासनिक (नीति निर्माण और निष्पादन); तकनीकी (वैज्ञानिक और विशेषीकृत श्रेणियाँ, जैसे डॉक्टर, इंजीनियर, आदि), और परिचालनात्मक (पहली दो श्रेणियों के आदेशों का निष्पादन करने वाली) लोक सेवाएँ। विकासशील समाजों में राजनीतिक आधुनिकीकरण का महत्वपूर्ण साधन है। सुगठित और सुव्यवस्थित लोक नौकरशाही संरचना निर्वाचक लोकतंत्र से पहले आती है। यह सरकार की प्रणाली को स्थिरता और निरंतरता प्रदान करती है। लोक सेवा, विशेषज्ञता, स्थायित्व और नेतृत्व जैसी विभिन्न विशेषताओं का सम्मिश्रण है। यह सम्मिश्रण लोक सेवाओं को स्वतंत्र और दक्ष तरीके में कार्य करने की क्षमता प्रदान करता है।

3.3 सरकार और लोक सेवाओं के बीच संबंध

शासन और प्रशासन की कला, मानव समाज की अभिन्न विशेषता है। शासन के लिए, सदा एक सरकार होनी चाहिए, भले ही वह किसी भी रूप में हो। वहीं, दूसरी ओर सरकार के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए हमेशा लोक सेवाएँ होती हैं। ये सरकार के कार्यक्रमों के प्रतिपादन, कार्यान्वयन, मॉनीटरिंग और मूल्यांकन के लिए उसका महत्वपूर्ण अंग हैं। इसलिए लोक सेवाओं का प्रकार और विशेषता निस्संदेह सरकार के प्रकार पर और उसके द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्य के स्वरूप और मात्रा पर भी निर्भर करती हैं। परिणामस्वरूप, जब कभी और जहाँ कहीं सरकार में परिवर्तन होता है, लोक सेवाएँ भी कुछ सीमा तक बदलती हैं।

मले ही राजनीतिज्ञ और लोक सेवक, वास्तव में, एक-दूसरे पर निर्भर रहते हैं, किन्तु राजनीतिज्ञों की अपेक्षा लोक सेवा के कर्मचारियों को अधिक ज्ञान और अनुभव होता है। सरकार और लोक सेवाओं के बीच संबंध यह प्रतिबिम्बित करता है कि नीति निर्माण और कार्यान्वयन के बीच द्वि-विभाजन व्यवहार में कभी भी पूरी तरह से नहीं रखा जा सकता है। अनुभव से देखा गया है कि सरकारी और प्रशासनिक कार्यकलापों के बीच इस किस्म का विभाजन पूरी तरह से तो नहीं किन्तु आंशिक रूप से सही है। सरकार के लिए केवल नीति निर्माण से सम्बद्ध रहना बहुत कठिन है। इसी प्रकार, लोक सेवाओं का इन प्रतिपादित नीतियों के केवल प्रशासन से ही सम्बद्ध रहना भी कठिन है। सिद्धांत और व्यवहार दोनों में अक्सर सीमा उल्लंघन होते रहता है। इसके फलस्वरूप, दोनों के बीच पूरकता (complementarity), पारस्परिकता (mutuality) और अन्योन्याश्रयिता (interdependence) विकसित हुई है। सरकार लोक सेवाओं के लिए लक्ष्य निर्धारित करती है, और लोक सेवाएँ इन लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायक बनती हैं।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) “लोक सेवाओं” से क्या अभिप्राय है?

.....

.....

.....

2) “सरकार और लोक सेवाओं के बीच संबंध” के महत्व को उजागर कीजिए।

.....

.....

.....

3.4 लोक सेवाओं का कार्य-क्षेत्र

लोक सेवाओं की भूमिका समय के साथ बदल रही है। यथास्थिति से आबद्ध लोक सेवाएँ नई और बढ़ती हुई प्रशासनिक सेवाओं का समाधान बिना बदलाव के कभी भी नहीं कर सकती हैं। लोक सेवाओं को उस तरीके में बदलना आवश्यक है, जो नए प्रशासनिक कार्यक्रमों के विकास और अर्थव्यवस्था के व्यवस्थित विकास के लिए उपयुक्त हो। इसका कार्यक्षेत्र विस्तृत हो रहा है, और कोई भी प्रभावी लोक सेवाओं के बिना चहुँमुखी विकास की नहीं सोच सकता।

3.4.1 "परम्परागत" राज्य से "आधुनिक" राज्य की ओर

राज्य के कार्यों में वृद्धि, लोगों की बढ़ती अपेक्षाओं के साथ-साथ आशाओं और विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी के विन्यास से सरकार की भूमिका में पर्याप्त परिवर्तन हुआ है। सरकार को अपने लोगों पर शासन करने का मुख्य उत्तरदायित्व लेना होता है। शासन में राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में बहुआयामी कार्य शामिल हैं। कानून और व्यवस्था, आंतरिक सुरक्षा, बाहरी आक्रमण से रक्षा राज्य के कुछ प्रभुतासम्पन्न कार्य हैं। कोई भी सरकार राजनीतिक शून्य में विद्यमान नहीं रह सकती, या राजनीतिक शून्य में वैधता अर्जित नहीं रह सकती है। इसलिए सरकार की उत्तरजीवितता और संवृद्धि के लिए समुचित राजनीतिक प्रणालियाँ तैयार करना नितांत आवश्यक है। इसी प्रकार लोग केवल राजनीति पर नहीं रह सकते हैं, इसलिए उनकी सामाजिक-आर्थिक आवश्यकताओं को भी पूरा करना होता है। इस प्रकार शासन के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक पहलु प्रशासन के लिए चिन्ता के महत्वपूर्ण क्षेत्र होते हैं।

जैसे-जैसे सरकार विकसित होती जाती है, वह अधिक नए कार्य तथा उत्तरदायित्व लेती जाती है। प्रशासन को भी उपयुक्त एवं प्रभावी तरीके से प्रतिक्रिया दर्शानी होती है। यह प्रशासनिक प्रतिक्रिया केवल लोक सेवाओं के उचित और तर्कसंगत संगठन से ही संभव है। यदि प्रशासन की सहायता करने के लिए कोई सक्षम लोक सेवाएँ नहीं हैं तो वे अनस्तित्व (nothing) की स्थिति में आ सकती है। जब राज्य अपना वैचारिक दर्शन परम्परागत से 'आधुनिक' में बदलता है, तो प्रशासन में भी मूलभूत परिवर्तन होता है। इस प्रकार जब राज्य "पुलिस" से "कल्याण" की ओर आगे बढ़ता है, तब प्रशासन "कानून और व्यवस्था" से अभिविन्यास में संक्रमण करता है। यह "विकासात्मक" अभिविन्यास है। इस समय, राज्य भूमंडलीकरण में नई प्रवृत्तियों के लिए भी खुला है, इसके फलस्वरूप लोक सेवाएँ भी अपनी रूपरेखा में भारी परिवर्तन देख रही हैं।

यदि विकास केंद्रबिन्दु हो जाता है, तो योजना बहुत आवश्यक हो जाती है, क्योंकि केवल यह क्रमबद्ध और वैज्ञानिक योजना ही है, जिससे अल्पतम समय में संसाधन जुटाना और निवेश उपयोग, इष्टतम उत्पादन, प्रशासनिक प्रबंधन और कार्यक्रम मूल्यांकन प्राप्त करने के लिए संभव होता है। इन सभी के लिए दक्ष और प्रभावी लोक सेवाएँ आवश्यक हैं, क्योंकि सरकार के कार्य के संचालन में दक्षता मुख्य रूप से राज्य द्वारा नियुक्त कार्मिकों की योग्यता पर निर्भर करती है। सरकार ऐसे कर्मचारियों का समर्थन नहीं कर सकती है, जो योग्य, मेधावी, और सक्षम नहीं हैं। जब देश विकासोन्मुखी लक्ष्य और उद्देश्य अंगीकार करता है, तो सरकारी कर्तव्य न केवल सामाजिक-आर्थिक रूप से बाध्यकर हैं, अपितु नए आयाम भी अर्जित करते हैं।

इसके लिए दक्ष और अर्हता-प्राप्त कार्मिक आवश्यक हैं। प्रशासनिक सुधारों के लिए योजनाएँ केवल तभी सफल होती हैं। यदि लोक कार्मिकों की ओर से संवर्धित अभिरुचि और अभिप्रेरित योग्यता से सम्पन्न हों। इस प्रकार, सक्षम कार्मिक व्यवस्था प्रभावी लोक सेवा की अपरिहार्य शर्त है और सेवा कार्मिक के लिए जो गुण आवश्यक माने गए, वे हैं - निष्ठा, योग्यता, समर्पण, कर्तव्यनिष्ठा, बुद्धिमत्ता और परिश्रमिता।

3.4.2 लोक सेवाओं के कार्यों में वृद्धि

सरकारी पदधारियों से अपेक्षित होता है कि वे लोगों की सेवा करने के लिए सभी अनिवार्य कार्यों और कर्तव्यों का निष्पादन करें। इनमें से कुछ कार्य हैं - नीति संबंधी मुद्दों पर मंत्रियों

को सलाह देना; प्रशासनिक, तकनीकी और वैज्ञानिक कार्यक्रमों के सभी पहलुओं का पर्यवेक्षण करना; आर्थिक और वित्तीय कार्यक्रमों का विनियमन करना; और सामाजिक कल्याण सेवाओं का प्रवर्तन करना। उन्हें प्रत्योजित विधायन (delegated legislation), प्रशासनिक अधिनिर्णयन (administrative adjudication) और जनसंपर्क में भी लगाया जाता है।

कल्याणकारी कार्यों में वृद्धि से प्रशासन के उद्देश्य और कार्यक्षेत्र का पूरी तरह से पुनःअभिविन्यास किया गया है। संयुक्त राष्ट्र हैंडबुक में उल्लेख किया गया है : “आज राज्य अब यथापूर्व-स्थिति का परिष्कार नहीं है, इससे अब से आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन को गति देने के लिए कार्य करने वाले के रूप में त्वरित (accelerator) का कार्य करने की अपेक्षा की जाती है। राष्ट्रीय विकास के आदि-प्रवर्तक और प्रेरक के रूप में अपनी नई भूमिका में इससे प्रत्येक व्यक्ति तक आर्थिक और सामाजिक प्रगति के लाभ पहुँचाने की अपेक्षा की जाती है। इसके अलावा, लोगों की सहमति के सामान्य ढाँचे के भीतर रहते हुए आधुनिक राज्य को इन उद्देश्यों की अपेक्षा करनी होती है, वह भी विधि के शासन और व्यक्तिगत मानव अधिकार को उचित सम्मान देते हुए। आज ऐसा राज्य, भले ही उसकी वर्तमान संरचना कुछ भी हो, ज्ञात करना कठिन है, जो अपने आपको लोकतंत्र और लोगों की सरकार नहीं कहता हो।”

आधुनिक राज्य निजी पहल के निदेशक, उद्यमी या प्रेरक के रूप में या फिर वास्तव में इन तीन हैसियतों का कार्य कर सकता है। समाजवादी अर्थव्यवस्था में, व्यवहार में सभी संगठित क्षेत्र सार्वजनिक क्षेत्र में रखे जाते हैं, और उसका संपूर्ण प्रबंधन लोक सेवाओं का विषय हो जाता है। अनेक देश अपने वर्तमान सामाजिक-आर्थिक दशाओं तथा संसाधनों की उपलब्धता के कारण अब गतिविधियों का यथासंभव विशालतम क्षेत्र निजी उद्यम और स्थानीय पहल के लिए आरक्षित करने के लिए प्रतिबद्ध हैं। यद्यपि इन देशों में भी सरकार द्वारा लिए गये राष्ट्रीय स्तर से संबंधित कार्य और गतिविधियाँ बढ़ रही हैं। पूंजीवादी अर्थव्यवस्थाओं ने अपनी सार्वजनिक सेवाओं का विस्तार देखा है। इन देशों में ऐसे कई क्षेत्र उत्पन्न हुए जो पूरी तरह सार्वजनिक क्षेत्र के अंतर्गत हैं और जहाँ निजी क्षेत्र न प्रवेश कर पा रहे हैं और न ही प्राथमिक भूमिका निभा पा रहे हैं। बीसवीं सदी में सभी सीमाओं से परे सरकारी कार्यों का विस्तार देखा गया। कल्याण और सेवा राज्य की अवधारणा को लगभग सार्वभौमिक रूप से स्वीकार किया गया है। सरकार ने चहुँमुखी आर्थिक विकास और समाज कल्याण के अनुकूल परिवेश निर्मित करने के लिए जनबल, प्राकृतिक संसाधनों और प्रौद्योगिकी के उपयोग का उत्तरदायित्व लिया है। इसने लोक सेवाओं की भूमिकाओं को और भी अधिक सुदृढ़ किया है। अपनी सरकार से लोगों की माँगें बढ़ गई हैं। सरकार को इन ज़रूरी माँगों को पूरा करने वाली एजेंसी माना जाता है, और प्रशासनिक तंत्र में सामाजिक-आर्थिक कमियों को दूर करने के तरीके निकाले जाते हैं।

वर्तमान परिदृश्य में सिविल सेवक जो लोक सेवाओं के अभिन्न घटक हैं, कई महत्वपूर्ण कार्य करते हैं, ये हैं :

नीति निर्माण संबंधी सलाह (Advice on Policy Formulation) : सिविल सेवक लोक नीति निर्माण और निर्धारण में सक्रिय रूप से शामिल होते हैं। हालाँकि नीति विधानमंडल का क्षेत्र है, परंतु सरकार की भूमिका की तकनीकी आवश्यकताओं के लिए नीति निर्माण के मामलों में सिविल सेवकों के हस्तक्षेप की आवश्यकता होती है। अव्यवसायी (amateur) होने के कारण मंत्री आमतौर पर लोक नीति की जटिलताओं को नहीं समझ सकते हैं, और

परिणामतः सिविल सेवकों की सलाह पर कार्य करते हैं। इसलिए सिविल सेवक, राष्ट्रीय नीति के निर्माण को बहुत अधिक प्रभावित करते हैं। सिविल सेवक नीति का विकल्प सुझाते हैं, जो व्यावहारिक दृष्टि से प्रवर्तन योग्य होते हैं, क्योंकि वे जानते हैं कि व्यवहार नीति में कैसे काम करती है।

कानून और नीतियों का कार्यान्वयन (Implementation of Legislation and Policies):

सिविल सेवक, विधानमंडल द्वारा पारित नीतियों का निष्पादन करते हैं। सिविल सेवक कानूनों और नीतियों के निष्पादन में निदेशों के व्यापक क्षेत्र का प्रयोग करते हैं। वे उन सभी कारकों पर विचार करते हैं, जो कार्रवाई करने पर कार्यान्वयन प्रभावित कर सकते हैं। उन्हें यह देखना पड़ता है कि क्या नीति अनुकूल और प्रवर्तन योग्य हैं, अथवा नहीं। उन्हें विधायी मानकों और कानून के शासन के अनुसार निष्पक्षता और ईमानदारी से काम करना चाहिए।

प्रत्यायोजित विधि निर्माण (Delegated Legislation):

सिविल सेवक विभागीय कानून भी बनाते हैं। विधानमंडल सिविल सेवकों को आवश्यक कानून की सामान्य रूपरेखा देता है, और उन्हें अपेक्षित विवरण भरने की शक्ति प्रत्यायोजित करता है। प्रत्यायोजित कानून बहुत उपयोगी हुए हैं, क्योंकि विधानमंडल के पास विस्तृत नियम और विनियम बनाने के लिए समय नहीं होता है, और वह आधुनिक कानून की जटिलताओं से परिचित भी नहीं होता। सिविल सेवक विधानमंडल द्वारा पारित कानून के अनुसार नियम और विनियम बनाते हैं, तथा आदेश जारी करते हैं। इस प्रकार इन नियमों की संवीक्षा विधानमंडल द्वारा की जाती है, और तब सिविल सेवक इन नियमों को लागू करते हैं।

प्रशासनिक अधिनिर्णयन (Administrative Adjudication):

सिविल सेवक अर्ध-न्यायिक शक्तियों का भी प्रयोग करते हैं। वे गैर-सरकारी नागरिकों और दलों के अधिकारों तथा अनिवार्यताओं से संबंधित मुद्दों पर केस निर्धारित करते हैं। सार्वजनिक हितों की रक्षा करने और गरीबों का शोषण से संरक्षण करने के लिए सिविल सेवकों के पास कुछ न्यायिक शक्तियाँ होनी चाहिए। सामाजिक अधिनियमन से संबंधित मामलों में, तथा तकनीकी जटिलताओं वाले मामलों में उत्तरदायी और शीघ्र न्याय होने की आवश्यकता के परिणामस्वरूप, प्रशासनिक अधिनिर्णयन का विकास हुआ है। चूँकि सिविल सेवक नीतियाँ लागू करते हैं, इसलिए वे नीतियों की आवश्यकता के अनुसार निर्णय देने में सक्षम होते हैं। सिविल सेवा के नेमी कार्यों के अलावा, लाइसेंसिंग, निरीक्षण, सरकारी नीति का विनियमन, कर संग्रहण, कार्य दषाओं पर ध्यान देना आदि कार्य भी शामिल हैं।

इस प्रकार, संक्षेप में, सिविल सेवक निम्नलिखित कार्य करते हैं:

- क) कार्यक्रमों के बारे में सरकार को सलाह देना।
- ख) मंत्रियों को आवश्यक सूचना और आँकड़े मुहैया करना।
- ग) सरकार द्वारा बनाई गई योजनाओं, नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करना।
- घ) सरकार के कार्यक्रमों की मानीटरिंग और मूल्यांकन।
- ङ) सरकार द्वारा प्रत्यायोजित कार्यों का निर्वहन, और
- च) निजी नागरिकों और दलों के अधिकारों और बाध्यताओं से संबंधित मुद्दों पर मामले निर्धारित करना।

3.5 लोक सेवाओं की भूमिका

लोक सेवाएँ नीति निर्माण व कार्यान्वयन को लेकर विभिन्न भूमिका निभाती हैं। ये भूमिकाएँ निम्नलिखित श्रेणियों में अभिव्यक्त की जा सकती हैं।

क) सहायक की भूमिका (Instrumentality Role)

यह सामान्य सहमति है कि सिविल सेवाओं को मूलतः नीति प्रचालन में सहायक की भूमिका निभानी चाहिए। उन्हें ये मालिक की भाँति नहीं है, परन्तु नीति निर्माण और निष्पादन के अभिकर्ता की भूमिका निभानी चाहिए। इसलिए, यह लगभग सर्वत्र स्वीकारा गया है कि सेवाओं को इस प्रकार अभिकल्पित और संरचित किया जाना चाहिए, ताकि वे राजनीतिक नेतृत्व और नीति मापदंडों (पैरामीटरों) को व्यवस्थित व इच्छापूर्वक तरीके द्वारा प्रतिक्रिया कर सकें। यह अनिवार्यतः प्रशासनिक व्यवस्था पर राजनीतिक नियंत्रण की श्रेष्ठता को दर्शाता है।

राज्य के नीति-कार्यक्रमों में सहभागिता और व्यापक उपस्थिति के बावजूद लोक सेवाओं से नीति निर्माण के पीछे आदि-प्रवर्तक के रूप में अपनी सहायक भूमिका से बहुत अधिक विचलन न करने की अपेक्षा की जाती है। फ्रिट्ज मॉर्सटीन मार्क्स (Fritz Morstein Marx) 1957 ने इसका श्रेय योग्य नौकरशाही या अधिकारी तंत्र को दिया है। वह कहते हैं कि “पश्चिम के आधुनिक राष्ट्र राज्यों में भी योग्य अधिकारी तंत्रों ने सरकार के प्रत्येक कार्य का संचालन करने के लिए अपने व्यावसायिक दृष्टिकोण द्वारा नीति की व्यावहारिकता को पर्याप्त रूप से योगदान किया है।” यह कहना वैसी ही बात नहीं है कि लोक सेवक नीति निर्माण प्रक्रिया में किसी भी परिस्थिति में स्वयं को शामिल नहीं कर सकते, उन्हें इसमें नहीं होना चाहिए और इसमें शामिल होना आवश्यक नहीं है। परन्तु कुल मिलाकर यही कहा जा सकता है कि सिविल सेवकों को नीति-निर्माण में अपने आपको पूरी तरह से शामिल नहीं करना चाहिए।

ख) तटस्थता भूमिका (Neutrality Role)

सिविल सेवाओं की तटस्थता भूमिका, सहायक भूमिका के अनुसार ही है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सिविल सेवाओं को यदि अपनी संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक संरचना की सही भावना में अपने कर्तव्य निभाने हैं, तो उन्हें अपने उपागम, दृष्टि और गतिविधियों में “तटस्थ” होना जरूरी है। उनके राजनीतिक मूल्य और झुकाव उनके आचरण और व्यवहार को किसी भी तरीके से प्रभावित नहीं करना चाहिए। सिविल सेवक व्यावसायिकों (प्रोफेशनलों) का वह विषयपरक, आवेगहीन और निष्पक्ष बल है, जिन्हें नैदानिक निपुणता और समर्पण के साथ उन्हें सौंपा गया कार्य करना चाहिए। एक बार जब नीति निश्चित हो जाती है और कार्यक्रम को लागू करने का निर्णय हो जाता है, तो सभी सिविल सेवकों को कार्यक्रम के निष्पादन के लिए सभी उपलब्ध संसाधनों का इष्टतम तरीके से प्रयोग करने का प्रयत्न करना चाहिए। दूसरे शब्दों में, लोक सेवाओं को राजनीतिक पक्ष लेने की अनुमति नहीं होनी चाहिए। निस्संदेह, मंत्रियों को सलाह देते समय या नीति के लिए राजनीतिक कार्रवाई करते समय व्यक्तिगत दृष्टिकोण या मूल्य (value-system) अपनी भूमिका निभा भी सकते हैं, परन्तु उसके बाद नहीं। सिविल सेवक राजनीतिक अभिकर्ता नहीं हैं, वे राज्य के कर्मचारी हैं। राजनीतिक तटस्थता सिविल सेवकों के लिए अनिवार्य शर्त है, सिविल सेवा और दलगत राजनीति को कोसों दूर रखना चाहिए। इस प्रकार, सिविल सेवकों से सरकार द्वारा निश्चित नीतियों का कार्यान्वयन करने की अपेक्षा की जाती है। वे न तो कार्यक्रमों के राजनीतिक पहलू के लिए उत्तरदायी हैं, और न ही जनसाधारण में इसकी पक्षधरता के लिए।

ग) प्रतिबद्धता भूमिका (Commitment Role)

क्या सिविल सेवक को पार्टी, शासक दल या पार्टी के व्यक्ति/व्यक्तियों के उद्देश्य के लिए प्रतिबद्ध होना चाहिए? बौद्धिक रूप से या भावात्मक रूप से या वैचारिक दृष्टि से उनकी प्रतिबद्धता कहाँ स्थित होनी चाहिए? इस प्रकार के प्रश्नों के उत्तर सिविल सेवाओं की प्रतिबद्धता भूमिका समझने के लिए बहुत महत्वपूर्ण हैं। इस विषय पर अलग-अलग विचार व्यक्त किए गए हैं। पहला, और प्रमुख दृढ़ मत है कि प्रतिबद्धता का अभिप्राय है कि सिविल सेवकों को सरकार के नीति उद्देश्यों के अनुसार होना चाहिए। दूसरा, यह माना गया है कि ऐसी प्रतिबद्धता नई सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के लिए होनी चाहिए। और सिविल सेवकों के कैरियर के माध्यम से सावधानीपूर्वक निर्मित एवं पोषित होनी चाहिए। तीसरा मत दूसरे विचार का परिणाम है। इसके अनुसार प्रतिबद्धता राज्य के विकास संबंधी दर्शन से सम्बद्ध होनी चाहिए। भले ही यह सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक हों, आधुनिकीकरण और राष्ट्र निर्माण कार्यक्रमों के अलावा हों। चौथा मत यह है कि आदर्शतः प्रतिबद्धता देश के संविधान में प्रतिष्ठापित लक्ष्यों के प्रति होनी चाहिए, जो राजनीति के शासन के बारे में लोगों की सामूहिक बुद्धिमानी को दर्शाती है। और अंत में, प्रतिबद्धता सिविल सेवकों का विवेक, उनका विश्वास, संस्कृति, नैतिक मूल्य तथा न्याय की भावना एवं सदाचार होनी चाहिए।

सिविल सेवक बहुधा राजनीतिक दलों से अपना गठबंधन, पहचान और अपनत्व दिखाते हैं। वे प्रायः “बॉस” के प्रति व्यक्तिगत निष्ठा दिखाते हैं। इस किस्म की व्यक्तिगत प्रतिबद्धता, सिविल सेवकों की बेहतर कैरियर प्रगति और त्वरित उन्नति में सहायता करती है। परंतु “प्रतिबद्ध नौकरशाही” शब्द का अभिप्राय किसी खास राजनीतिक दल के प्रति नौकरशाही निष्ठा नहीं है। वास्तविकता यह है कि प्रतिबद्ध नौकरशाही किसी खास व्यक्ति, राजनीतिक व्यक्ति या नेता के प्रति निष्ठा की सूचक भी नहीं है। इसका अर्थ यह है कि नौकरशाही को संविधान में प्रतिष्ठित उद्देश्यों, आदर्शों, संस्थाओं और कार्यविधियों के प्रति प्रतिबद्ध होना चाहिए।

घ) निर्व्यक्तिकता भूमिका (Impersonality Role)

कुल मिलाकर सिविल सेवक नीतियों, कार्यक्रमों और मुद्दों से संबंधित मामलों पर विचार करते समय “निर्व्यक्तिक” प्रोफाइल अपनाते हैं। सिविल सेवक, संबंधित व्यक्तियों या प्रभावित होने वाले व्यक्तियों के आधार पर निर्णय नहीं ले सकते हैं, या गलत व्याख्या नहीं कर सकते हैं। बल्कि वे पूर्णतः सिद्धांतों, नियमों, दिशा-निर्देशों आदि के अनुसार होने चाहिए। उन्हें प्रभावित व्यक्तियों की प्रस्थिति और पद को ध्यान में रखें बिना सरकार के सम्मुख मामले निर्धारित करने चाहिए। सिविल सेवक को अपने देश के सम्मुख आने वाली समस्याओं के लिए निष्पक्ष अथवा आवेगहीन (dispassionate) दृष्टिकोण अपनाना चाहिए।

अनामता भूमिका (Anonymity Role)

अनामता भूमिका के लिए आवश्यक है कि मंत्री को संसद में सिविल सेवक की कार्रवाइयों का उत्तर देना होता है। इस प्रकार सिविल सेवक संसद की आलोचना से सुरक्षित किए जाते हैं। मंत्री को उन सिविल सेवकों का बचाव करना होता है, जिन्होंने उनकी ओर से संसदीय प्रश्न का उत्तर देकर उनके निश्चित आदेशों को निष्पादित किया है। मंत्री सिविल सेवकों की गलत कार्रवाइयों के लिए भी संसद के प्रति उत्तरदायी है। इसलिए अनामता का सिद्धांत, मंत्रीपदीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत के साथ-साथ जाता है। इसका अभिप्राय है कि सिविल

सेवक को पर्दे के पीछे काम करना होता है, और वे खुलकर सामने नहीं आ सकते हैं, तथा राजनीति में प्रमुख भूमिका नहीं निभा सकते हैं। उन्हें अनामता के परिवेश में कार्य करना होता है। ये सभी पक्ष उन्हें ईमानदार और उद्देश्यमूलक निर्णय करने में सहायता करते हैं।

व्यावसायिक भूमिका (Professionality Role)

सिविल सेवकों को अपने ज्ञान, कौशल, विशेषज्ञता, अनुभव, क्षमता और योग्यता के आधार पर अपने कार्य करने होते हैं। उन्हें विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में अपने कौशल का पूरे उत्साह और उमंग के साथ प्रयोग करना चाहिए। सिविल सेवकों को सबसे अधिक प्रभावकारी और दक्ष तरीके में अपनी सभी मानसिक, शारीरिक और तकनीकी कौशल का प्रयोग करने के लिए प्रशिक्षित किया जाना चाहिए। उद्देश्य यह होना चाहिए कि सिविल सेवक ऐसे तरीके से प्रशिक्षित किए जाएँ कि कम से कम व्यय पर, न्यूनतम निवेश पर और न्यूनतम समय-सीमा में अधिकतम परिणाम प्राप्त किए जा सकें। व्यावसायिक श्रेष्ठता और बौद्धिक निष्ठा उनका उद्देश्य होना चाहिए। अधिगम और सतत शिक्षा तंत्र में इस प्रकार स्वतः निर्मित होना चाहिए, उसके लिए यह व्यावसायिक श्रेष्ठ संरचना की नींव है। सिविल सेवकों की यह व्यावसायिक भूमिका उनके अस्तित्व का आधार है।

यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि ये अनामता, तटस्थता और निर्व्यक्तिकता संबंधी भूमिकाएँ, वास्तव में, विश्वास उल्लंघन और अतिक्रमण से कुछ सिविल सेवकों और राजनीतिज्ञों को न रोके। कई ऐसे दृष्टांत हैं, जहाँ सिविल सेवकों ने इस सुस्पष्ट भूमिकाओं का पालन नहीं किया है। हालांकि कुछ अपवाद यह नहीं दर्शाते कि इन सामान्य मानदंडों का अनुसरण नहीं हो रहा है।

3.6 लोक सेवाओं का बदलता स्वरूप

सरकारी कार्यों की बढ़ती जटिलताओं को देखते हुए भावी प्रशासन को विज्ञान और प्रौद्योगिकी, समाज और व्यवहार विज्ञान, प्रबंधन के आधुनिक साधन, प्रबंधन में मानवीय संबंध के साथ-साथ प्रशासनिक अनुसंधान और विकास के क्षेत्र में ज्ञान अर्जित करना चाहिए। पहले प्रशासनिक सुधार आयोग में उल्लेख किया गया है कि प्रशासन में “सामान्यज्ञों की भूमिका” कई क्षेत्रों में अपनी मान्यता खो रही है। यह प्रशासनिक समस्याओं का हल करने में विज्ञान और प्रौद्योगिकी के बढ़ते हुए अनुप्रयोग का अपरिहार्य परिणाम है।

परिवर्तन की नई चुनौतियों के संदर्भ में कहा जा सकता है कि लोक सेवाओं को इनका सामना करना होता है। इन नई चुनौतियों के अनुकूलन और व्यवसायीकरण की अनिवार्यता से लोक सेवाएँ बच नहीं सकती हैं। विभिन्न कारक, जैसे बदलता राजनीतिक परिदृश्य, लोगों की बढ़ती हुई आकांक्षाएँ, प्रशासनिक प्रचालनों की विस्तृत होती हुई मात्रा, प्रशासनिक संरचना का बढ़ता हुआ आकार, और विज्ञान-प्रौद्योगिकी का विकास लोक सेवाओं को परिवेश में परिवर्तन को अनुकूलित करने, तथा स्वयं का व्यवसायीकरण करने के लिए बाध्य कर रहे हैं।

ग्रेबियल ए. अल्मंड (Gabriel A. Almond) 1965 के अनुसार, लोक सेवाओं को राजनीतिक प्राधिकारियों के संयोजन में और गोपनीयता के साथ, स्वतंत्र रूप से एवं खुले तौर पर कार्य निष्पादन करने होते हैं। अल्मंड ने ऐसे सात कार्यों की पहचान की है और उन्हें “निवेश प्रकार्य” (input functions) और “निर्गम प्रकार्य” (output functions) के रूप में वर्गीकृत किया है। “निवेश प्रकार्य” राजनीति समाजीकरण, हित संचार और संघर्ष; तथा राजनीतिक

संचार भी है। “निर्गम प्रकार्यों” में नियम-निर्माण, नियम अनुप्रयोग और नियम न्याय निर्णयन हैं। इन प्रकार्यों का उचित ढंग से निर्वहन करने के लिए लोक सेवकों को स्वयं को दो प्रकार के संबंधों में लगाना चाहिए। इनमें पहला पारस्परिक स्वीकृति से जुड़ा है। इसे “आंतरिकता” संबंध कहा जाता है, और दूसरा अनुकूलन से संबंधित “बाह्य” संबंध कहलाता है।

इन विशाल कार्यों का सामना करने के लिए लोक सेवाओं को समुचित और पर्याप्त सामर्थ्य अर्जित और विकसित करना चाहिए। जब तक वे पूरी तरह से सुसज्जित नहीं होते, वे सरकार के कार्यक्रमों के लक्ष्य प्राप्त करने में सहायता नहीं कर सकेंगे, जिससे आगे चलकर घोषित उद्देश्यों और प्राप्त उद्देश्यों के बीच बहुत बड़ा अंतर बन सकता है। लोक सेवकों को क्षमता निर्माण कार्यक्रम शुरू करने चाहिए। विशिष्ट आवश्यकताओं, विशिष्ट परिवेश, स्थानीय संस्कृति और लोकाचार के ढाँचे के भीतर प्रशासनिक कार्य उचित ढंग से निष्पादित करने के लिए लोक सेवकों की क्षमता बढ़ाना ऐसे कार्यक्रम का उद्देश्य होना चाहिए। सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों और अन्य अर्ध-सरकारी उपक्रमों में लोक सेवाओं की बढ़ती हुई सम्बद्धता से उन्हें अपेक्षाकृत अधिक लचीला और अनुकूलनीय होना चाहिए।

बोध प्रश्न 2

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

1) लोक सेवाओं के विभिन्न कार्य कौन-कौन से हैं?

.....

.....

.....

2) लोक सेवाओं की प्रतिबद्धता भूमिका से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

3.7 निष्कर्ष

किसी भी प्रशासनिक व्यवस्था के उचित कार्यकरण के लिए लोक सेवाओं की दक्षता बहुत आवश्यक है। लोक सेवक, नीतियों और कार्यक्रमों के निरूपण, कार्यान्वयन और मूल्यांकन में निरंतर लगे रहते हैं। सरकारी कार्यों में वृद्धि और उसके कार्यकलापों में जटिलता के कारण सिविल सेवाएँ प्रत्यायोजित विधायन और प्रशासनिक अधिनिर्णयन में भी शामिल होती हैं। कल्याणकारी राज्यों की अवधारणा सरकार और लोक सेवाओं को लोगों के अधिक निकट लाई है। इसलिए लोक सेवाओं, सरकार और लोगों के बीच मैत्रीपूर्ण संबंध स्थापित करना आवश्यक है। अभी तक नौकरशाही तटस्थता, अनामता, प्रतिबद्धता और निर्वैतक्तिकता के

ढाँचे में कार्य कर रही है। परंतु आधुनिक परिप्रेक्ष्य गतिशील और परिवर्तनोन्मुखी नौकरशाही का आगमन कर रहा है। इस इकाई में इनमें से कुछ पहलुओं के महत्व पर प्रकाश डाला गया है और लोक सेवाओं के अभिप्राय, कार्य-क्षेत्र तथा भूमिका पर चर्चा की गई है।

प्रशासनिक तंत्र में लोक सेवाओं की भूमिका

3.8 शब्दावली

भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) : भारत में केंद्र और राज्यों की अपनी-अपनी संचित निधियाँ हैं। इनमें सरकार की सभी वित्तीय प्राप्तियाँ जमा की जाती हैं, और सभी प्राधिकृत भुगतान नाम पर डाले जाते हैं।

साइन क्वा नॉन (Sine Qua Non) : अपरिहार्य स्थिति या योग्यता

कल्याणकारी राज्य (Welfare State) : अपने नागरिकों और विशेष तौर पर कानून के कार्यान्वयन और प्रभावी प्रशासन के माध्यम से वंचित और सुविधा-वंचित वर्गों के कल्याण, तथा भलाई के लिए पर्याप्त व्यवस्था करने वाला राज्य “कल्याणकारी राज्य” कहलाता है।

3.9 संदर्भ लेख

Bhambhri, C.P, 1971, *Bureaucracy and Politics in India*, Vikas, Delhi.

Kaushik, S.L, 1983, *Public Administration in India: Emerging Trends*, Kitab Mahal, Allahabad.

Pant A.D. and Shiva K. Gupta (Eds.), 1990, *Bureaucracy, Development and Changes: Contemporary Perspectives*, Segment, New Delhi.

Srivastava, L.P., 1987, *Public Personnel System in India*, New Delhi.

3.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- लोक सेवाएँ सरकार द्वारा गठित सेवाएँ हैं और उन्हें सरकार की योजनाएँ कार्यान्वित करने का कार्य सौंपा जाता है।
- लोक सेवाओं में सिविल सेवक और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, अर्ध-सरकारी संगठनों और राष्ट्रीयकृत बैंकों में कार्य करने वाले कर्मचारी सम्मिलित हैं।
- लोक सेवाएँ, विशेषज्ञों के व्यावसायिक निकाय हैं।
- विशेषज्ञता, सामर्थ्य और नेतृत्व लोक सेवाओं की कुछ महत्वपूर्ण विशेषताएँ हैं।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- लोक सेवाएँ सरकार का महत्वपूर्ण अंग हैं।

कार्मिक प्रशासन

- नीति निर्माण और कार्यान्वयन के बीच द्वि-विभाजन, व्यवहार में कभी भी पूरी तरह से निभाया नहीं जा सकता है।
- लोक सेवक नीति निर्णय में भी शामिल होते हैं, और सरकार भी हर बार नीति कार्यान्वयन से नहीं रोक सकती है।
- साधारणतया, लोक सेवकों को आम तौर पर राजनीतिज्ञों की तुलना में ज्यादा ज्ञान, समय और अनुभव होता है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- सिविल सेवक नीति संबंधी मुद्दों पर मंत्रियों को सलाह देते हैं और सिविल सेवक प्रत्यायोजित विधायन में लगाए जाते हैं।
- चूँकि सरकारी काम बढ़ रहा है, इसलिए सिविल सेवाओं को भूमिका अपेक्षाकृत अधिक महत्वपूर्ण होती जा रही है।
- सिविल सेवक निरूपित योजनाओं और कार्यक्रमों का निर्वहन करते हैं तथा सिविल सेवक प्रशासनिक अधिनिर्णयन पर लगाए जाते हैं। सिविल सेवक सरकार के कार्यक्रमों की मॉनीटरिंग और मूल्यांकन में शामिल होते हैं।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें शामिल होनी चाहिए:

- सिविल सेवकों की प्रतिबद्धता भूमिका पर कई विचार व्यक्त किए गए हैं।
- सिविल सेवक आम तौर पर व्यक्तिगत प्रतिबद्धता दिखाते हैं, जबकि उनकी प्रतिबद्धता संविधान के आदर्शों और कार्यक्रमों के उद्देश्यों के प्रति होनी चाहिए।