PROMOTION (पदोन्नति)

एल. डी. ह्वाइट के अनुसार, "Promotion means an appointment from a given position to a more difficult type of work and a greater responsibility, accompanied by a change of title and usually an increase in pay."

विलोबी ने लिखा है, "Real promotion means rising to a higher post carrying a higher grade."

उपरोक्त परिभाषाओं से यह स्पष्ट है कि पदोन्नति केवल वेतनमान में वृद्धि (Mere increase in pay) नहीं है। यह सही है कि पद वृद्धि में वेतन वृद्धि होती ही है, परन्तु ज्यादा महत्वपूर्ण यह है कि पद वृद्धि में कार्य वृद्धि तथा उत्तरदायित्व एवं अधिकार में वृद्धि हो।

कुछ लोग पदोन्नति (Promotion) को बढ़ोत्तरी (Advancement) मानते हैं, किन्तु ऐसा मानना भी गलत है। Advancement या बढ़ोत्तरी को हम Increment कह सकते हैं, Promotion नहीं। पदोन्नति में पद वृद्धि होती है, परन्तु Increment में केवल वेतन वृद्धि होती है। इसलिए ह्वाइट के अनुसार, "Promotion is not advancement."

(II) स्वस्थ पदोन्नति प्रणाली के लाभ

(1) इसके द्वारा पदाधिकारियों में कार्य-कुशलता बनी रहती है।

(2) पदाधिकारियों को अपने गुणों तथा दूरदर्शिता दिखाने के लिए पूर्ण प्रोत्साहन मिलता है।

(3) यदि लोक प्रशासन में कर्मचारियों की पद वृद्धि (Promotion) न हो तो प्रशासन ठप्प पड़ जाएगा, क्योंकि पदाधिकारियों का मनोबल (Morale) गिर जाएगा। यदि अवसरों की आशा न हो (Lack of opportunities) तो प्रशासन चल ही नहीं सकता।

(4) पद वृद्धि सन्तोषजनक एवं उचित होनी चाहिए, क्योंकि तभी अनुभवी कर्मचारी उत्तरदायित्वों का निर्वाह कर सकते हैं। किसी भी सरकारी विभाग के कार्यों से पूर्ण परिचित उस विभाग के कर्मचारी होते हैं। उनके अनुभवों का उचित लाभ ठोस पदोन्नति व्यवस्था (Sound promotion system) से ही मिल सकता है।

(5) सेवी वर्ग प्रशासन में अनुशासन का स्तर ऊँचा बनाये रखने में पदोन्नति व्यवस्था का महत्वपूर्ण स्थान है। अनुशासन के बिना प्रशासन का चलना असम्भव है।

(6) लोक प्रशासन में, पदाधिकारियों में, सहयोग तथा सद्भावना का वातावरण उचित पदोन्नति व्यवस्था के द्वारा ही सम्भव है। यदि पदोन्नति व्यवस्था ठीक नहीं है, तो ऐसी परिस्थिति में, जैसा कि जॉन डी. मिलेट का विचार है, पदाधिकारियों के बीच 'Atmosphere of frustration' उत्पन्न हो जाता है।

(7) कुशल पदोन्नति व्यवस्था के द्वारा पदाधिकारियों को अपनी कुशलता तथा योग्यता बढ़ाने का मौका भी मिलता है।

(8) कुशल पदोन्नति व्यवस्था लोक प्रशासन में नैतिकता एवं निश्चयात्मकता को प्रोत्साहन देती है।

(9) सफल पदोन्नति व्यवस्था का सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह कुशल कर्मचारियों को लोक प्रशासन में रोक रखती है। भारत में कभी-कभी अच्छे कर्मचारी सरकारी नौकरी छोड़कर पदोन्नति की आशा नहीं रहने के कारण निजी प्रशासन की नौकरियों में चले जाते हैं। इसका

Scanned with CamScanner

उदाहरण T. A. S. (Tata Administrative Service) है। इसमें I. A. S. के लोग भी सुख-सुविधा और वेतन के ख्याल से चले जाते हैं। भारत में बड़ी संख्या में डॉक्टर एवं इंजीनियर पश्चिमी-एशियाई देशों में या इंग्लैण्ड और अमेरिका में भी चले जाते हैं, जिसे Brain-drain कहते हैं जो तृतीय विश्व (Third World) की विशेषता है।

यदि पदोन्नति की समुचित एवं कुशल व्यवस्था हो, तो Less-Developed Countries (L. D. C.) से Brain-drain को रोका जा सकता है और लोक प्रशासन को अधिक कुशल बनाया जा सकता है।

(III) स्वस्थ पदोन्नति प्रणाली के सिद्धान्त

Principles of Sound Promotion System जैसा कि **एल. डी. व्हाइट** ने लिखा है, "Opportunities are limited." कोई भी लोक प्रशासक जो एक बार सरकारी नौकरी में प्रवेश कर पाता है, उसमें सभी नहीं, परन्तु कुछ ही उच्च पद प्राप्त कर पाते हैं। क्या यह आवश्यक नहीं कि ऐसी परिस्थिति में पदोन्नति का आधार ठोस सिद्धान्त नहीं होना चाहिए ?

Various Principles of Promotion—कुशल एवं ठोस पदोन्नति व्यवस्था के दो प्रमुख सिद्धान्त हैं—(1) वरीयता का सिद्धान्त (Principle of Seniority), (2) योग्यता का सिद्धान्त (Principle of Merit)।

लोक प्रशासन के क्षेत्र में पदोन्नति के इन दोनों सिद्धान्तों—वरीयता एवं योग्यता में संघर्ष होता रहता है। कभी-कभी दोनों को मिला-जुलाकर एक तीसरा सिद्धान्त बनता है, जिसे Merit-cum-Seniority का सिद्धान्त हैं।

प्रशासन में यदि पदोन्नति सिद्धान्तों पर आधारित होते हैं, तो प्रशासन मजबूत होता है, परन्तु यदि पदोन्नति मनमाने ढंग से या स्वेच्छाचारिता से होती है, तो प्रशासन कमजोर होता है और कर्मचारियों का मनोबल गिरता है। इस दृष्टि से पदोन्नति-विषयक सिद्धान्त का लोक प्रशासन में बड़ा ही महत्त्व है। हम तीनों सिद्धान्तों की विवेचना अलग-अलग करेंगे—

(1) वरीयता का सिद्धान्त (Principle of Seniority)—यह पदोन्नति के लिए एक अच्छा सिद्धान्त है, चूँकि इस आधार में कहने, सुनने, पैरवी करने या पक्षपात की कोई सम्भावना नहीं रहती है। सभी कर्मचारी यह जानते हैं कि जो पदोन्नति हुई है, वह पैरवी के आधार पर नहीं बल्कि वरीयता के आधार पर हुई है। पदोन्नति कर्मचारी अधीनस्थ कर्मचारी का ज्येष्ठ होता है, इससे कर्मचारी वर्ग में शुद्ध वातावरण उत्पन्न होता है।

इस सिद्धान्त के कुछ प्रमुख लाभ ये हैं—

(1) यह सिद्धान्त वस्तुपरक है अर्थात् यह तटस्थ एवं निष्पक्ष है, साथ ही राजनीति दबाव से परे है।

(2) फिनर के अनुसार, इस सिद्धान्त में "Promotion goes to senior and experienced person" इससे प्रशासन में अनुभवी योग्यता का समावेश होता है।

(3) प्रत्येक व्यक्ति को पदोन्नति का अवसर समय आने पर मिल ही जाता है।

(4) इस सिद्धान्त के अनुसार कर्मचारियों में नैतिक बल उत्पन्न होता है, जिसे Morale कहते हैं।

Scanned with CamScanner

(5) वरीयता के सिद्धान्त में कर्मचारियों में भ्रष्टाचार, उदासीनता एवं अनैतिकता कार्य कम हो जाती है।

(6) इस सिद्धान्त में नवागन्तुक लोक प्रशासन अनुचित ढंग से अनुभवी लोक प्रशासक को निराश नहीं कर सकता।

इन्हीं गुणों के कारण **मेयर्स** के शब्दों में, "Principle of seniority is foolproof system against faviouritism and undue intervention."

परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि वरीयता का सिद्धान्त सर्वथा दोषरहित सिद्धान्त है। **एल. डी. व्हाइट** के अनुसार, "किसी भी स्तर पर यदि वरीयता को पूर्व निश्चित करने वाला तत्व मान लिया जाए, तो यह बहुत खतरनाक मार्गदर्शक सिद्ध होगा।" **फिफ्नर** के अनुसार "Principle of seniority leads to crank complex."

इस सिद्धान्त की आलोचना निम्न बिन्दुओं पर होती है—

(i) इस सिद्धान्त में ऐसी कोई गारण्टी नहीं है कि पदोन्नति प्राप्त करने वाला व्यक्ति चूँकि ज्येष्ठ है, इसलिए वह योग्य भी है अर्थात् "Seniority does not always mean ability."

(ii) ऐसे कर्मचारी जो नये एवं नौजवान हैं और कर्त्तव्यों के प्रति दूरदर्शी, विवेकी एवं उत्साही हैं, वे वरीयता के सिद्धान्त में घुटते रहेंगे। इसलिए **फिफ्नर** के अनुसार, "वरीयता का सिद्धान्त कर्मचारियों में महत्वाकांक्षा नष्ट करता है।"

(iii) कुछ लोगों का यह भी कहना है कि यह सिद्धान्त घातक है, चूँकि यह लाल फीताशाही (Red Tapism) को प्रोत्साहन देता है।

(iv) वरीयता के आधार पर पदोन्नति ऐसे व्यक्तियों को मिलती है जो पुरानपन्थी एवं चिड़चिड़े स्वभाव के होते हैं। लोक प्रशासन में ऐसे व्यक्ति 'No Changers' होते हैं। उनका संघर्ष 'Pro-Changers' से होता है।

(v) समाजवाद, धर्म-निरपेक्षतावाद, लोक कल्याण, लोकतन्त्र आदि नई विचारधाराओं को वरीयता का सिद्धान्त आघात पहुँचाता है।

अन्त में, हम यह कह सकते हैं कि यदि वरीयता का सिद्धान्त ठोस पदोन्नति में सहायक है, तो वह घातक भी है। फिफ्नर या व्हाइट के अनुसार वरीयता के साथ-साथ उत्तरदायित्व का निर्वाह करने के लिए योग्यता भी होनी चाहिए।

(2) योग्यता का सिद्धान्त (Principle of Merit)—यह वरीयता के विपरीत है। इसका अर्थ होता है कि जो कर्मचारी योग्य है, दूरदर्शी है, साहसी, निष्पक्ष, प्रगतिशील एवं कर्त्तव्यपरायण है अर्थात् जिनमें योग्यता है, किन्तु ज्येष्ठता नहीं, वे भी पदोन्नति के लिए सक्षम हैं। दूसरे शब्दों में इस सिद्धान्त के अनुसार पदोन्नति के लिए आवश्यक गुण योग्यता है, न कि वरीयता।

किन्तु प्रश्न यह है कि योग्यता का आधार क्या होगा ? उसे कौन जाँचेगा ? उसे कैसे निश्चित किया जाएगा ? ये सारे प्रश्न इतने जटिल हैं और कभी-कभी इतने खतरनाक हो जाते हैं, क्योंकि योग्यता के नाम पर अधीनस्थ पदाधिकारी अपने वरिष्ठ पदाधिकारी के कन्धे पर चढ़कर उसे Supersede कर आगे बढ़ जाता है। इससे लोक प्रशासन में कुशलता खत्म हो जाती है और मनोबल गिरता है तथा भ्रष्टाचार बढ़ता है।

Scanned with CamScanner

निःसन्देह अमेरिका में योग्यता की खोज करने के लिए वरीयता कोई आधार नहीं है, किन्तु फिर भी योग्यता को जाँचने का जो सिद्धान्त है, जैसा वार्वर या मिलेट लिखते हैं, सेवा-अंकन (Service-Rating) एवं पद वृद्धि सम्बन्धी परीक्षाएँ हैं।

भारत में योग्यता की जाँच के लिए चरित्र सम्बन्धी रिपोर्ट (CCR) जो विभागाध्यक्ष लिखता है, आधार है। यह आलोचना का विषय रहा है। जैसे विहार में, जो जातिगत कुण्ठाओं से ग्रसित राज्य हैं, बड़ा अफसर छोटे अफसर का CCR जाति के आधार पर न कि योग्यता के आधार पर लिखता है। यह पद्धति वहुत ही Subjective है और इसलिए दोषपूर्ण है। दरअसल, व्यवहारतः योग्यता की जाँच करना सरल नहीं।

लोक प्रशासन के क्षेत्र में, योग्यता निर्धारण के साधारणतः तीन तरीके अपनाये जाते हैं—

(1) **परीक्षा** (Examination)—जो (a) खुली प्रतियोगिता परीक्षा, (b) सीमित प्रतियोगिता परीक्षा एवं (c) पास परीक्षा हो सकती है। इन तीनों के अपने-अपने गुण एवं दोष हैं।

(2) **विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय**—यह पद्धति भी दोषरहित नहीं है।

(3) **कार्य-कुशलता माप**—इसे Efficiency Rating कहते हैं जो सर्वोत्तम माना जाता है। इसके लिए तीन प्रकार की पद्धतियाँ अनायी जाती हैं—

(a) **उत्पादन रिकॉर्ड** (Production Record)—अर्थात् कर्मचारी की कुशलता की माप उसके कार्य के उत्पादन के द्वारा किया जाता है।

(b) **विन्दु-रेखीय दर मापक पद्धति** (Graphic Rating Scale System)—इसमें एक प्रपत्र होता है, जिसमें सेवा सम्बन्धी तत्वों का उल्लेख रहता है। उस पर योग्यतामापक अधिकारी निशान लगा देता है।

(c) **व्यक्तिगत तालिका पद्धति** (Pesonality Inventory System)—इसमें मानव स्वभाव सम्बन्धी विभिन्न तत्वों की व्यापक सूची बना ली जाती है। योग्यतामापक अधिकारी इसमें से कुछ ऐसे तत्वों को छाँट लेता है, जिससे किसी कर्मचारी का स्वभाव व्यक्त होता है।

कार्यकुशलता माप का सिद्धान्त एक अच्छा सिद्धान्त होते हुए भी दोषरहित नहीं है, चूँकि यह व्यक्तिनिष्ठ (Subjective) होता है।

(3) **योग्यता एवं वरिष्ठता सिद्धान्त** (Merit-cum-Seniority Principle)—एक अच्छी पदोन्नति प्रणाली के लिए न तो वरीयता का सिद्धान्त ठीक है और न तो योग्यता का सिद्धान्त। इस सम्बन्ध में यह सुझाव दिया गया है कि दोनों का सम्मिश्रण पदोन्नति के लिए आवश्यक है। इसे हम योग्यता एवं वरीयता का सिद्धान्त कहते हैं अर्थात् किन्हीं दो कर्मचारियों में जो पदोन्नति के लिए इच्छुक हैं, यदि योग्यता समान है, तो वरीयता को मान्यता दी जानी चाहिए। दूसरे शब्दों में पदोन्नति का आधार केवल वरीयता या केवल योग्यता नहीं होना चाहिए और न तो पदोन्नति सिद्धान्तहीन एवं मनमाने ढंग से ही होनी चाहिए।

(IV) स्वस्थ पदोन्नति प्रणाली के लिए ARC के सुझाव

ARC ने पदोन्नति के सम्बन्ध में भारतीय प्रशासन के लिए निम्न मुख्य सुझाव दिये हैं—

(1) पदोन्नति समिति का अध्यक्ष उच्च स्तर का पदाधिकारी होना चाहिए। कोई एक सदस्य ऐसा होना चाहिए, जिसका सम्बन्ध Departmental Promotion से न हो।

Scanned with CamScanner

(2) प्रत्येक वर्ष उच्च स्तरीय पदाधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के बारे में Evaluation Report अर्थात् योग्यता एवं कार्यों की मूल्यांकन रिपोर्ट दे।

(3) इस प्रकार की रिपोर्ट को CCR न कहकर Performance Report कहा जाए।

(4) पदोन्नति के लिए Promotion Tests हों तथा परीक्षाओं के आधार पर उम्मीदवारों को A, B, C श्रेणी में रखा जाए।

(5) प्रथम श्रेणी पदों के लिए 50% पदोन्नति Performance Report के आधार पर तथा 50% Open Competition द्वारा हो।

(6) द्वितीय श्रेणी पदों के लिए भी परीक्षाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।

भारत सरकार ने सन् 1977 में पदोन्नति के सम्बन्ध में ARC का प्रतिवेदन मान लिया है, वह प्रशंसनीय कदम है। निःसन्देह पॉल एपल्बी ने और Pay Revision Committee ने भी भारतीय पदोन्नति प्रणाली को दोषपूर्ण पाया था, परन्तु अब ARC की सिफारिश के आधार पर जो पदोन्नति प्रणाली अपनायी जा रही है, वह दोषमुक्त होगी, चूँकि इसमें वरीयता एवं योग्यता दोनों का समन्वय है, जिससे सेवाओं का मनोबल उच्च हो।

(V) Fast Promotion Route Theory

IIPA, New Delhi के निदेशक पी. आर. दूभाषी (P. R. Dubhashi) ने 'A New Civil Service Philosophy' में भारत में बढ़ते हुए लोक कल्याणकारी राज्य के लिए 'Fast Promotion Route Theory' की चर्चा की है जो नौजवान, योग्य एवं साहसी कर्मचारियों को शीघ्र पुरस्कृत करने का प्रतिपादन करती है।

Scanned with CamScanner

स्वामी-कर्मचारी सम्बन्ध
(EMPLOYER-EMPLOYEE RELATIONS)

माल्कम पी. बार्बर के अनुसार, 'Public Personal Administration' का एक महत्त्वपूर्ण अंग है 'Employee Unionism'. सरकारी कर्मचारियों के अपने निजी संगठन अथवा संघ होते हैं। आधुनिक लोक प्रशासन में 'कर्मचारी संगठन' एक महत्त्वपूर्ण तथ्य बन गया है। कर्मचारी संगठन का औचित्य यह है कि यदि कर्मचारी सामूहिक रूप से अपनी एक संगठित आवाज नहीं उठाते हैं, तो यह बात निश्चित है कि उन्हें low wage एवं poor working conditions के अन्तर्गत ही कार्य करना होगा। कर्मचारी संगठन सामूहिक मोल-तोल (Collective Bargaining) के द्वारा सरकारी कर्मचारियों के लिए बेहतर सेवा शर्तें, उन्नतर वेतन एवं बेहतर दशाएँ, छुट्टियाँ सम्बन्धी नियम तथा दुर्घटना के विरुद्ध बीमा आदि की प्राप्ति का प्रयत्न करते हैं।

सरकारी कर्मचारी संगठन के समक्ष सरकार को झुकना पड़ता है। ऐसे संगठन कर्मचारियों की स्थिति में सर्वाधिक एवं उत्तरोत्तर सुधार की व्यवस्था करते हैं। वे सामूहिक रूप से उच्च अधिकारियों के समक्ष कर्मचारियों की समस्याओं तथा शिकायतों को रखते हैं एवं ऐसी समस्याओं को दूर करने का उपाय करते हैं।

इससे यह स्पष्ट है कि कर्मचारी संगठन लोक प्रशासन के दृष्टिकोण से एक ठोस लाभ है। एफ. एम. मार्क्स के अनुसार, "Employee relations are a subject of several dimensions."

एफ. एम. मार्क्स के अनुसार, "The purpose of employee organisations is to gain for the employees fair and adequate pay, reasonable hours of work, safe and suitable working conditions, development of opportunities for advancement, facilities for fair and impartial consideration and review of grievances....."

Scanned with CamScanner

कर्मचारी संगठन इस प्रकार सेवा नियोजकों को कर्मचारियों की समस्याओं, कठिनाइयों तथा उनके दृष्टिकोणों से परिचित कराता है। प्रबन्ध से यदि कर्मचारी लाभ है, तो इससे नियोजकों को कठिनाइयों को समझने का भी मौका मिलता है। इस प्रकार कर्मचारियों का संगठन के प्रति तथा संगठन का कर्मचारियों के प्रति दृष्टिकोण सहानुभूतिपूर्ण एवं [illegible] हो जाता है।

कर्मचारियों के ये संघ कहाँ तक रचनात्मक होंगे, यह बात दो बातों पर निर्भर करती है:

(i) कर्मचारियों के संगठनों के प्रति प्रबन्ध का रुख क्या है ?

(ii) कर्मचारियों का राष्ट्रीय एवं सामाजिक दृष्टिकोण कैसा है ?

कोई भी कर्मचारी संघ ध्वंसात्मक हो जाता है, यदि वह केवल अपने निहित स्वार्थों में ही रुचि रखता है। ऐसी परिस्थिति में उनका प्रयत्न एवं स्वरूप स्वार्थपूर्ण, अविवेकपूर्ण एवं विनाशात्मक होगा।

यदि कर्मचारी संघ राष्ट्रीय हित, राष्ट्रीय सुरक्षा एवं राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के सन्दर्भ में अपनी माँगें रखते हैं, तो उनका प्रयत्न एवं स्वरूप रचनात्मक, युक्ति-संगत एवं सहयोगात्मक होगा।

19वीं शताब्दी के अन्त से ही कर्मचारी संगठन लोकप्रिय हुए। चूँकि कर्मचारियों की कार्य परिस्थितियों में वे काफी सुधार लाये। लोकतान्त्रिक सरकारों में कर्मचारी संगठन सरकारी पदाधिकारियों को सरकारी सत्ता का दुरुपयोग करने से भी रोकते हैं।

एल. डी. ह्वाइट के अनुसार सरकारी संगठन को किस सीमा तक right to form association दिया जाए, यह एक टेढ़ा प्रश्न है जिस पर सावधानी से विचार करना होगा।

व्यापार संघ बनाम सर्विस एसोसिएशन—व्यापार संघ एवं सरकारी कर्मचारी संगठन में फर्क है। सरकारी कर्मचारी यूनियन का जन्म व्यापार संघ के जन्म के बाद हुआ है। चूँकि सरकार में अनुशासन की आवश्यकता ज्यादा है इसलिए कुछ ऐसी सर्विस हैं, जैसे—मिलिट्री एवं पुलिस, जिनमें संघ बनाने का अधिकार नहीं दिया गया है, परन्तु सन् 1979 जनता सरकार की कमजोरी सारे देश में पुलिस कर्मचारियों ने संघ बनाया एवं उन्होंने वर्दी पहनकर हड़ताल की। इसके फलस्वरूप गृहमन्त्री एच. एम. पटेल ने पुलिस कर्मचारियों के लिए उच्चतर वेतन उच्चतर भत्ता एवं उच्चतर दशाओं की घोषणा की।

डर इस बात का है कि पुलिस के बाद मिलिट्री में भी इस प्रकार की हड़ताल (Strike) हो सकती है। विवाद का विषय यह है कि क्या सरकारी कर्मचारियों को इस बात की स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए कि अपने सेवा शर्तों से सम्बन्धित मामलों के विषय में वे प्रदर्शन ([illegible]) में भाग ले सके अथवा हड़ताल (strike) का सहारा ले सके ?

क्या सरकारी कर्मचारियों को जब कभी बाधा या शिकायत हो, तब वे [illegible] सकते हैं ?

क्या यह सम्भव नहीं कि सरकारी कर्मचारी संगठन समूह की राजनीति (group politics) से निर्देशित नहीं होगा ? यदि निर्देशित होता है, तो यह political neutrality [illegible] करेगी ?

ये सारे प्रश्न न केवल भारत में, परन्तु अमेरिका एवं इंग्लैण्ड में पूछे जा रहे हैं।

अमेरिका में Federal Employees को अपना संघ बनाने का अधिकार प्राप्त है, परन्तु अमेरिकन सिविल सर्विस के कर्मचारियों को हड़ताल का अधिकार नहीं है। सन् 1955 में एक कानून के द्वारा यह स्पष्ट किया गया कि ऐसा कोई भी व्यक्ति सरकार में अथवा उसके किसी अभिकरण में कोई नौकरी नहीं कर सकता जो कभी भी किसी की हड़ताल में भाग ले चुका है या वह ऐसे संगठन का सदस्य है जो कि हड़ताल करना अपना अधिकार मानता हो। इस कानून का उल्लंघन करना एक गम्भीर अपराध है, जिसका दण्ड जुर्माना और कारावास है। अमेरिका में टाफ्ट हार्टले एक्ट, 1847 के हड़ताल में भाग लेना गैर-कानूनी था तथा उसका दण्ड था—सेवा से निलम्बन (discharge from service)। सन् 1955 में यह नियम और भी कड़ा कर दिया गया।

इंग्लैण्ड में हड़ताल पर रोक तो नहीं है, परन्तु यदि Civil Servant हड़ताल करता है, तो उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है, क्योंकि इसका अर्थ होता है कि उसने अपने कर्त्तव्यों का पालन करने से इन्कार किया है। इसके दण्ड में—(i) भर्त्सना (Reprimand), (ii) पेन्शन (Pension), (iii) पदच्युत (Dismissal) तक किया जा सकता है।

आस्ट्रेलिया, जापान तथा स्विट्जरलैण्ड में सरकारी कर्मचारियों का हड़ताल में भाग लेना गैर-कानूनी है।

भारत में स्थिति—भारत में सरकारी कर्मचारी अपना निजी संघ बना सकते हैं, परन्तु वे सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त होने चाहिए। सरकारी कर्मचारी यदि हड़ताल का सहारा लेते हैं, तो उन्हें सरकार द्वारा की जाने वाली अनुशासनात्मक कार्यवाही का सामना करना पड़ता है।

भारत में केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के कुछ महत्वपूर्ण संगठन इस प्रकार हैं—

(i) अखिल भारतीय रेल कर्मचारी संघ,

(ii) अखिल भारतीय प्रतिरक्षा कर्मचारी संघ,

(iii) डाक व तार कर्मचारियों का राष्ट्रीय संघ एवं

(iv) केन्द्रीय सचिवालय तथा सम्बन्धित कार्यालयों के कर्मचारियों का संघ।

केन्द्रीय सरकार के कर्मचारी मुख्यतः तीन वर्गों में बाँटे जाते हैं। इन तीनों वर्गों के अनुशासन एवं सेवा की शर्तें एवं नियम अलग-अलग हैं। ये तीन मुख्य वर्ग हैं—

(1) गैर-औद्योगिक (Non-Industrial) कर्मचारी वर्ग, जिसमें कि डाक व तार तथा नागरिक उड्डयन विभागों में काम करने वाले कर्मचारी, औद्योगिक संस्थानों में 500 रुपये या इससे अधिक वेतन पाने वाले राजपत्रित (Gazetted) कर्मचारी सम्मिलित हैं।

(2) औद्योगिक कर्मचारी वर्ग (Industrial stff) रेलवे के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों को छोड़कर।

(3) औद्योगिक तथा गैर-औद्योगिक रेल कर्मचारी।

प्रथम वर्ग में जो कर्मचारी वर्ग हैं, उन पर Central Civil Service Conduct Rules, 1955 के उपबन्ध लागू होते हैं। इन उपबन्धों के द्वारा कोई भी सरकारी अधिकारी अपनी शर्तों से सम्बन्धित किसी भी मामले के बारे में न तो किसी प्रदर्शन में भाग ले सकता है, न किसी प्रकार की हड़ताल कर सकता है। सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त संघ का ही सदस्य बन सकता है। सरकार के विरुद्ध न रेडियो में, न प्रेस में, न सार्वजनिक वक्तव्य में वह कोई विचार प्रकट कर

Scanned with CamScanner

[illegible] सकता है पर उसकी पूर्ति के लिए [illegible] की पूर्ति के लिए [illegible] है, बिना सरकार की पूर्व अनुमति के [illegible] नहीं कर सकता है।
राजनीतिक या अन्य कार्य [illegible] नहीं कर सकता है।

[illegible]

रेलवे कर्मचारी [illegible] Railway Service Conduct Rules, 1966 के [illegible] हुए हैं। रेलवे कर्मचारी को [illegible] के सम्बन्ध में [illegible] कर्मचारी वर्ग [illegible] है।

भारत सरकार ने सन् 1959 में रेलवे कर्मचारियों के [illegible] दिया है, जिसमें देश में [illegible] हो गया है।

Service Association की मान्यता Executive Instruction द्वारा की जाती है। [illegible] संघों की मान्यता Ministry of Labour के द्वारा किया जाता है।

Central Pay Commission ने Employees Association के विषय में निम्नलिखित सिफारिशें की हैं—

(1) मान्यता प्राप्त संघ के सदस्यों की अनुशासनिक कार्यवाही (Disciplinary action) नहीं [illegible] चाहिए, परन्तु यदि वह संघ ऐसी कार्यवाहियों में [illegible] है जिनके [illegible] सरकारी कर्मचारियों द्वारा किया जाता है और उनसे [illegible] (Conduct rules) में [illegible] उल्लंघन [illegible] होता है, तो अनुशासनात्मक कार्यवाही से [illegible] सम्बन्धित सरकारी कर्मचारियों से उनकी सदस्यता छोड़ने की माँग की जा सकती है।

(2) कर्मचारी संघों की मान्यता के नियमों के निर्माण तथा मान्यता प्रदान करने का कार्य उदार [illegible] से किया जाना चाहिए।

(3) सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल का अधिकार नहीं होना चाहिए, अथवा न इसकी धमकी ही देनी चाहिए, परन्तु कानून में संशोधन किये बिना ही यह वातावरण उत्पन्न होना चाहिए कि कर्मचारी स्वयं ही हड़तालों एवं प्रदर्शनों के प्रयोग का परित्याग कर दें और सरकार को यह परिपाटी (Convention) बनानी चाहिए कि कुछ महत्वपूर्ण मामलों से सम्बन्धित किसी भी विवाद (Dispute) को जिसको [illegible] के द्वारा न सुलझाया जा सके, पंच निर्णय (Arbitration) के सुपुर्द कर दिये जायें।

(4) श्रमिक संघों की क्रियाओं के लिए समुचित सुविधाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।

ARC के सुझाव—ARC के अनुसार, "प्रशासकीय विभागों में हड़तालों का कोई स्थान नहीं है। शासकीय अधिकारी की समाज में इस कारण विशेष स्थिति होती है कि वह राज्य का अंग है, जिसके स्पष्ट एवं सक्षम कार्य संचालन पर समाज का कल्याण ही नहीं अपितु [illegible] निर्भर होता है।" ARC के अनुसार सरकारी कर्मचारी के कार्य एवं आचरण का जनता पर सीधा प्रभाव पड़ता है। अपनी विशिष्ट स्थिति के कारण वह सत्ता एवं सम्मान प्राप्त करता है। यह सही है कि यदि उसकी शिकायतें हैं, तो उनका समाधान विचार-विमर्श के उपयुक्त [illegible]

Scanned with CamScanner

द्वारा ही होना चाहिए। अपने लक्ष्य की प्राप्ति के लिए हड़ताल का मार्ग उसके लिए खुला हुआ नहीं है।

निष्कर्ष—निष्कर्ष में हम कह सकते हैं कि लोक सेवकों को हड़ताल का अधिकार देने के पक्ष में न ARC है न Central Pay Commission और न प्रजातान्त्रिक सरकारें, चाहे वह भारत हो या इंग्लैण्ड या अमेरिका। लोक कर्मचारी अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जब हड़ताल का सहारा लेते हैं, तो लोक प्रशासन एवं राष्ट्र की आर्थिक स्थिति पर इसका बुरा असर पडता है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 19(1) ने उचित प्रतिबन्धों के अधीन संघ बनाने का अधिकार दिया अर्थात् right to form association सरकारी कर्मचारियों को प्राप्त है, परन्तु भारत में सैनिक एवं पुलिस कर्मचारियों को संघ बनाने का अधिकार नहीं है।

भारत में right to affiliate अर्थात् सम्बद्ध होने का अधिकार भी कर्मचारियों को प्राप्त है, परन्तु इस सम्बन्ध में कुछ प्रतिबन्ध भी हैं।

Right to political activity के अन्तर्गत सरकारी कर्मचारियों को केवल Right to Vote है, परन्तु इन्हें राजनीतिक गतिविधि में भाग लेने की स्वतन्त्रता नहीं है। Political Neutrality of the Civil Servants. सरकारी कर्मचारियों को निर्पेक्ष बनाता है। यह ब्रिटिश संसदीय प्रणाली की उपज है।

इस प्रकार हमने यह देखा कि लोक सेवकों के कुछ अधिकार होते हैं, जिन्हें Political Legal Rights कहते हैं और इनमें अधिकार हैं—राजनीतिक गतिविधि, संघ बनाने, सम्बद्ध होने एवं हड़ताल करने से सम्बन्धित अधिकार।

प्रशासकीय संगठन के सन्दर्भ में यह कहना अनुचित न होगा कि सरकारी कर्मचारियों का संगठन भी मनुष्य की सामाजिकता का प्रतीक है। वर्तमान राजनीति का स्वरूप Group Politics है। इसलिए इन संघों का महत्व भी अपने आप बढ़ जाता है। ये संघ Interest Group एवं Pressure Group अर्थात् हितकारी समूह एवं प्रभावकारी समूह के रूप में कार्य करते हैं। इसका लक्ष्य होता है, अपने सदस्यों के हितों की सुरक्षा। ये नीति-निर्धारण को प्रभावित करते हैं।

जैसा अल्मण्ड या पवेल या रिग्स या बार्बर का कहना है कि राजनीति एक ऐसी पद्धति है, जिसके द्वारा सामाजिक मान्यताएँ शक्तिपूर्ण रूप से निर्धारित होती हैं। यह कार्य निर्णयों के द्वारा होता है, निर्णय कार्य श्रृंखला पर आधारित होते हैं तथा प्रत्येक कार्य एक-दूसरे से सम्बन्धित रहते हैं। राजनीति में समूह संघर्ष है। वे समूह (Group) शक्ति संरचना (Structure of Power) हैं।

कर्मचारी संघ ऐसे ही समूह हैं जो उद्देश्य की पूर्ति के लिए संगठित होते हैं, मतभेद हो सकता है कि इनका रहना उचित है अथवा अनुचित, परन्तु यह निर्विवाद सत्य है कि कर्मचारी संघ हैं और रहेंगे तथा आने वाले दिनों में ये और अधिक सुसंगठित होंगे। इन संघों की सफलता कार्य पद्धति तथा संगठन की व्यापकता में मुख्य रूप से Governmental Structure, Activities and Attitudes का बहुत अधिक प्रभाव पड़ेगा।

इंग्लैण्ड में प्रचलित ह्वाइटले काउन्सिल की व्यवस्था भारत में भी की गयी है, जिनका नाम स्टाफ काउन्सिल है। सरकारी कर्मचारी संगठन के क्षेत्र में यह एक महत्वपूर्ण कदम है। 20 जून,

Scanned with CamScanner

संगठन है एवं उद्देश्य पूर्ति के लिए न वह संघ मांग सकता है और न उसे राजनीतिक [illegible] है (बिना सरकार की पूर्व अनुमति के)। वह अपने हितों की पूर्ति के लिए किसी [illegible] राजनीतिक या अन्य कोई बाह्य दबाव नहीं डाल सकता है।

द्वितीय वर्ग में जो कर्मचारी हैं, उन पर ऊपर उल्लिखित नियम लागू [illegible] औद्योगिक कर्मचारी वर्ग श्रमिक संघ के सदस्य हो सकते हैं और उनपर [illegible] पर लागू होंगे।

तृतीय वर्ग के कर्मचारी वर्ग Railway Service Conduct Rules, 1956 के अन्तर्गत [illegible] होते हैं। रेलवे कर्मचारी वर्ग अमान्यता प्राप्त संघों की सदस्यता तथा हड़ताल एवं प्रदर्शन के आश्रय लेने के मामलों में औद्योगिक कर्मचारी वर्ग की स्थिति में हैं। इस प्रकार [illegible] कर्मचारी वर्ग पर ज्यादा प्रतिबन्ध लगाये गए हैं।

जनता सरकार ने सन् 1979 में रेलवे कर्मचारियों की बोनस सम्बन्धी मांग पर [illegible] लिया है, इससे देश में आर्थिक संकट बढ़ गया है।

Service Association की मान्यता Executive Instruction द्वारा की जाती है। श्रम संघों की मान्यता Ministry of Labour के द्वारा किया जाता है।

Central Pay Commission ने Employees Association के विषय में निम्नलिखित सिफारिशें की हैं—

(1) मान्यता प्राप्त संघ की सदस्यता को अनुशासनिक अपराध (Disciplinary offence) नहीं माना जाना चाहिए, परन्तु यदि वह संघ ऐसी कार्यवाहियों में भाग लेता है, जिनका करना पृथक सरकारी कर्मचारियों द्वारा किया जाता है और उसे आचरण नियमों (Conduct rules) के किसी उपबन्ध का उल्लंघन माना जाता है, तो अनुशासनात्मक कार्यवाही के आधार पर सम्बन्धित सरकारी कर्मचारियों से उनकी सहायता छोड़ने की माँग की जा सकती है।

(2) कर्मचारी संघों की मान्यता के नियमों के निर्माण तथा मान्यता प्रदान करने का कार्य उदार भावना से किया जाना चाहिए।

(3) सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल का आश्रय नहीं लेना चाहिए अथवा न हड़ताल की धमकी ही देनी चाहिए, परन्तु कानून में संशोधन किये बिना ही यह परिवर्तन आवश्यक हो चाहिए कि कर्मचारी स्वयं ही हड़तालों एवं प्रदर्शनों के प्रयोग का परित्याग कर दें और सरकार को यह परिपाटी (Convention) डालनी चाहिए कि कुछ महत्वपूर्ण मामलों से सम्बन्धित ऐसे किसी भी विवाद (Dispute) को जिनको वार्तालाप के द्वारा न सुलझाया जा सके, पंच निर्णय (Arbitration) के सुपुर्द कर दिये जाएँ।

(4) श्रमिक संघों की क्रियाओं के लिए समुचित सुविधाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।

ARC के सुझाव—ARC के अनुसार, "शासकीय विभागों में हड़तालों का कोई स्थान नहीं है। शासकीय अधिकारी की समाज में इस कारण विशेष स्थिति होती है कि वह सरकार का अंग है, जिसके स्पष्ट एवं सक्षम कार्य संचालन पर समाज का कल्याण ही नहीं अपितु और निर्भर होता है।" ARC के अनुसार सरकारी कर्मचारी के कार्य एवं आचरण का जनता पर सीधा प्रभाव पड़ता है। अपनी विशिष्ट स्थिति के कारण वह सत्ता एवं सम्मान प्राप्त करता है। यह सही है कि यदि उसकी शिकायतें हैं, तो उनका समाधान विचार-विमर्श के अनुकूल तरीके

Scanned with CamScanner

प्राप्त ही होना चाहिए। अपने लक्ष्य की प्राप्ति के लिए हड़ताल का मार्ग उसके लिए खुला हुआ नहीं है।

निष्कर्ष—निष्कर्ष में हम कह सकते हैं कि लोक सेवकों को हड़ताल का अधिकार देने के पक्ष में न ARC है न Central Pay Commission और न प्रजातान्त्रिक सरकारें, चाहे वह भारत हो या इंग्लैण्ड या अमेरिका। लोक कर्मचारी अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जब हड़ताल का सहारा लेते हैं, तो लोक प्रशासन एवं राष्ट्र की आर्थिक स्थिति पर इसका बुरा असर पडता है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 19(1) ने उचित प्रतिबन्धों के अधीन संघ बनाने का अधिकार दिया अर्थात् right to form association सरकारी कर्मचारियों को प्राप्त है, परन्तु भारत में सैनिक एवं पुलिस कर्मचारियों को संघ बनाने का अधिकार नहीं है।

भारत में right to affiliate अर्थात् सम्बद्ध होने का अधिकार भी कर्मचारियों को प्राप्त है, परन्तु इस सम्बन्ध में कुछ प्रतिबन्ध भी हैं।

Right to political activity के अन्तर्गत सरकारी कर्मचारियों को केवल Right to Vote है, परन्तु इन्हें राजनीतिक गतिविधि में भाग लेने की स्वतन्त्रता नहीं है। Political Neutrality of the Civil Servants. सरकारी कर्मचारियों को निर्पेक्ष बनाता है। यह ब्रिटिश संसदीय प्रणाली की उपज है।

इस प्रकार हमने यह देखा कि लोक सेवकों के कुछ अधिकार होते हैं, जिन्हें Political Legal Rights कहते हैं और इनमें अधिकार हैं—राजनीतिक गतिविधि, संघ बनाने, सम्बद्ध होने एवं हड़ताल करने से सम्बन्धित अधिकार।

प्रशासकीय संगठन के सन्दर्भ में यह कहना अनुचित न होगा कि सरकारी कर्मचारियों का संगठन भी मनुष्य की सामाजिकता का प्रतीक है। वर्तमान राजनीति का स्वरूप Group Politics है। इसलिए इन संघों का महत्व भी अपने आप बढ़ जाता है। ये संघ Interest Group एवं Pressure Group अर्थात् हितकारी समूह एवं प्रभावकारी समूह के रूप में कार्य करते हैं। इसका लक्ष्य होता है, अपने सदस्यों के हितों की सुरक्षा। ये नीति-निर्धारण को प्रभावित करते हैं।

जैसा अल्मण्ड या पवेल या रिग्स या बार्बर का कहना है कि राजनीति एक ऐसी पद्धति है, जिसके द्वारा सामाजिक मान्यताएँ शक्तिपूर्ण रूप से निर्धारित होती हैं। यह कार्य निर्णयों के द्वारा होता है, निर्णय कार्य शृंखला पर आधारित होते हैं तथा प्रत्येक कार्य एक-दूसरे से सम्बन्धित रहते हैं। राजनीति में समूह संघर्ष है। वे समूह (Group) शक्ति संरचना (Structure of Power) हैं।

कर्मचारी संघ ऐसे ही समूह हैं जो उद्देश्य की पूर्ति के लिए संगठित होते हैं, मतभेद हो सकता है कि इनका रहना उचित है अथवा अनुचित, परन्तु यह निर्विवाद सत्य है कि कर्मचारी संघ हैं और रहेंगे तथा आने वाले दिनों में ये और अधिक सुसंगठित होंगे। इन संघों की सफलता कार्य पद्धति तथा संगठन की व्यापकता में मुख्य रूप से Governmental Structure, Activities and Attitudes का बहुत अधिक प्रभाव पड़ेगा।

इंग्लैण्ड में प्रचलित व्हाइटले काउन्सिल की व्यवस्था भारत में भी की गयी है, जिनका नाम स्टाफ काउन्सिल है। सरकारी कर्मचारी संगठन के क्षेत्र में यह एक महत्वपूर्ण कदम है। 20 जून,

Scanned with CamScanner

पर कार्रवाई नही करती, भारतीय स्थिति ...

लोक सेवकों में अनुशासन
(DISCIPLINE IN CIVIL SERVANTS)

विलियम जी. टोरपे ने अनुशासन के सम्बन्ध में यह लिखा है कि "Disciplinary action refers to administrative steps taken to correct employee's misbehaviour related to job-performance." कथन से यह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन लाने के लिए लोक सेवकों में अनुशासन होना आवश्यक है। यदि लोक सेवक अनुचित कार्य करते हैं, तो उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही होना भी आवश्यक है। जैसा टोरपे का कथन है कि अनुशासनात्मक कार्यवाही का सम्बन्ध लोक सेवक के दुर्व्यवहारों को ठीक करने से है। हैमैन ने अनुशासन का सम्बन्ध निदेशन के प्रबन्धात्मक कार्यों से माना है।

प्रो. हैमैन के अनुसार, "अनुशासन एक व्यवस्थित व्यवहार है।" इसे वे 'orderlyness' कहते हैं। उन्होंने लिखा है, "यह एक उद्यम की शर्त है, जिसमें व्यवस्थापन है और जिसमें उद्यम के सदस्य उन स्वीकृत मापदण्डों के अनुसार व्यवहार करते हैं जो संगठन की आवश्यकताओं के

Scanned with CamScanner

आधार पर निश्चित किये जाते हैं।" इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक प्रशासन में लोक सेवकों के प्रति अनुशासनात्मक कार्यवाही प्रशासन को कार्यकुशल बनाने के लिए आवश्यक है।

अनुशासनात्मक कार्यवाही के विभिन्न रूप होते हैं, जो इस प्रकार हैं–

(1) **धमकी देना**–कर्मचारी यदि नियमों का उल्लंघन करते हैं, तो उच्च अधिकारी उन्हें धमकी देते हैं, जिसे 'warning' कहा जाता है। यह लिखित भी हो सकती है, अलिखित भी।

(2) **कार्यों में परिवर्तन लाना**–अनुशासन भंग करने वाले कर्मचारी को ऐसे कार्य में लगा दिया जाता है जो कम महत्व का होता है तथा उसके पसन्द का नहीं होता। यह भी दण्ड देने का एक तरीका है।

(3) **कुशलता का मूल्यांकन**–कर्मचारी की कार्यकुशलता का मूल्यांकन इस प्रकार किया जाता है कि उसकी पदोन्नति रुक जाती है।

(4) **सेवा अभिलेख में उल्लेख**–कर्मचारियों का जो service record होता है, उसमें कर्त्तव्यों का उल्लंघन अंकित कर दिया जाता है। इससे भी उसकी पदोन्नति रुक सकती है।

(5) **आर्थिक दण्ड देना**–सरकार कर्मचारियों पर जुर्माना कर सकती है। आर्थिक दण्ड से कर्मचारी के सम्मान को धक्का लगता है और वह अनुशासित होता है। यह पुलिस एवं सेना में ज्यादा प्रचलित है।

(6) **कुछ समय के लिए पद-विमुक्ति**–अर्थात् उसे कुछ समय के लिए सेवा से विमुक्त रखा जाता है, जब तक कि अनुशासन भंग आरोप पर निर्णय न हो जाए। इसे suspension कहते हैं।

(7) **पदावनति**–यह तरीका सेवा से विमुक्त करने के तरीके से भी अधिक प्रभावशाली सिद्ध होता है। इसके अनुसार किसी कर्मचारी की निम्न स्तर के पद पर पदावनति कर दी जाती है। उसका सम्मान तथा वेतन दोनों कम हो जाते हैं। उसकी सामाजिक प्रतिष्ठा भी कम हो जाती है।

(8) **पद-विमुक्ति**–यह सबसे गम्भीर तरीका है। इसे Dismissal कहते हैं। ऐसा करने से कर्मचारी न केवल पद ने अलग हो जाता है, बल्कि उसे अपनी आय, सम्मान, पेन्शन एवं विशेषाधिकार से भी वंचित होना पड़ता है।

(9) **फौजदारी कार्यवाही**–गम्भीर अपराध के विषय में कर्मचारी के विरुद्ध फौजदारी कार्यवाही भी की जा सकती है।

संक्षेप में, जैसा कि **एल. डी. ह्वाइट** ने लिखा है, "Some well-stablished types of penalty include, informal notice and warning, reprimental suspension, demotion, dismissal and judicial prosencution."

अनुशासनात्मक कार्यवाही करने वाला अधिकारी–लोक प्रशासन की एक समस्या यह भी रही है, "who should be empowered to take discipline action." इस सम्बन्ध में लगभग सभी इस मत से सहमत हैं कि अनुशासनात्मक कार्यवाही करने का उसे ही अधिकार होना चाहिए जो नियुक्ति करता है। जिस कर्मचारी को जो अधिकारी नियुक्त करे, उसे ही दण्ड देने का अधिकार होना चाहिए। एल. डी. ह्वाइट के अनुसार यह सिद्धान्त 'policy of hire and fire' से सम्बन्धित है। साधारणतया विभागाध्यक्ष शासनात्मक कार्यवाही करने वाला अधिकारी होता है।

Scanned with CamScanner

परन्तु कुछ लोग यह भी कहते हैं कि disciplinary action लेने का अधिकार एक निष्पक्ष निकाय को होना चाहिए न कि किसी व्यक्ति को। जैसे भारत में संघीय लोक सेवा आयोग कर्मचारियों के अनुशासनात्मक कार्यवाही से सम्बन्धित होता है। भारतीय संविधान का Art. 311 में यह स्पष्ट है कि UPSC की सलाह पर ही राष्ट्रीय अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों पर disciplinary action ले सकता है। राज्य सेवा के कर्मचारियों को राज्यपाल दण्डित कर सकता है. परन्तु यहाँ भी PSC की सलाह लेनी पड़ती है। यह भी सही है कि राज्यपालों के विरुद्ध कर्मचारी राष्ट्रपति के यहाँ अपील कर सकता है। भारत में राष्ट्रपति के विरुद्ध कोई अपील नहीं हो सकती।

भारत में, भारत सरकार ने राज्य सरकारों के परामर्श के बाद सन् 1955 में अखिल भारतीय सेवा (अनुशासन तथा अपील सम्बन्धी) नियम का निर्माण किया है। इसके अनुसार कई महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गए हैं, अनुशासनात्मक कार्यवाही के सम्बन्ध में।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि कर्मचारियों को अपने कार्यों के प्रति सजग बनाये रखने के लिए disciplinary action आवश्यक है। इस क्षेत्र में एल. डी. ह्वाइट के अनुसार Civil Service Legislation का महत्वपूर्ण स्थान है।

लोक सेवकों में मनोबल
(MORALE IN CIVIL SERVANTS)

मनोबल किसी भी प्रशासकीय संगठन का वह आधार स्तम्भ है, जिसके सहारे उसकी समस्त क्रियाएँ संचालित होती हैं। यह प्रशासकीय व्यवहार का प्रेरक भी है और उसका संचालक भी है।

महत्व—एल. डी. ह्वाइट ने लिखा है, "A wholesome morale is an effective administration. It adds the force and energy which make for achievement." इस प्रकार मनोबल को किसी भी संगठन की जीवन शक्ति कहा जा सकता है। इसके बिना समस्त प्रशासकीय क्रियाएँ निर्जीव रूप में संचालित होती रहती हैं। संगठन को निर्देशित, पंथ-प्रदर्शित एवं पर्यवेक्षित करने के लिए सम्बन्धित अधिकारियों द्वारा जो कदम उठाये जाते हैं, उनका संगठन के मनोबल पर गहरा प्रभाव पड़ता है। संगठन, मनोबल के आधार पर ही, आदेश की एकता प्राप्त कर सकता है।

परिभाषा—मनोबल की परिभाषा ह्वाइट ने सही रूप में इस प्रकार दी है, "Morale is an inner possession of an individual or a group."

वास्तविक रूप में "मनोबल व्यक्तियों के समूह के एक लक्ष्य की खोज में धैर्य के साथ एवं लगातार एक साथ चलने की क्षमता है।" इस प्रकार की परिभाषा के अनुसार मनोबल की कुछ विशेषताएँ हैं—

(1) इसमें व्यक्ति एक समूह के साथ मिलकर कार्य करता है।

(2) उसका कार्य धैर्यपूर्ण होता है।

(3) मोरले से प्रभावित व्यवहार का रूप एक निर्विछिन्न होता है।

(4) समस्त समूह एक निश्चित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए संचालित किया जाता है।

(5) सदस्यों के नेता के नेतृत्व में और एक-दूसरे के प्रति विश्वास होता है।

Scanned with CamScanner

इस प्रकार मनोबल का सम्बन्ध मनोवैज्ञानिक गुणों से है। जेम्स डी. मूने के अनुसार, मनोबल कुछ मनोवैज्ञानिक गुणों का योग है; जैसे—साहस, पौरुष, निश्चय, विश्वास आदि।"

एल. डी. व्हाइट के अनुसार, "A wholesome morale stimulated loyality, co-operation and teamwork all of which are so essential for the smooth co-ordinate of money individuals in a single organisation."

प्रत्येक संगठन में, चाहे उसका कुछ भी लक्ष्य एवं स्वरूप क्यों न हो, मनोबल की आवश्यकता होती है।

जैसा कि **चेस्टर बर्नार्ड** का कथन है कि "मनोबल एक प्रकार से स्वप्रेरित प्रेरणा है जो कार्यकर्ताओं के दिल और दिमाग में बनती है।" बर्नार्ड और व्हाइट के अनुसार प्रारम्भ में मनोबल सैनिक प्रशासन में प्रयुक्त हुआ और इससे विश्वयुद्ध जीतने में आसानी हुई।

एल. डी. व्हाइट के अनुसार, प्रथम विश्वयुद्ध के समय से सैनिक प्रशासन में और सन् 1920 में लोक प्रशासन में मनोबल की चर्चा एवं प्रयोग आरम्भ हुआ। यदि सैनिक में मनोबल न हो, तो लड़ाई जीती नहीं जा सकती। उसी प्रकार संगठन में मनोबल न हो, तो संगठन का कार्य चल ही नहीं सकता। ऐसा कहा जाता है कि नेपोलियन को विश्वास था कि युद्ध में 75 प्रतिशत विजय और पराजय मनोबल द्वारा ही की जा सकती है। व्यावहारिक और प्रशासनिक संगठनों में भी मनोबल वह केन्द्र-बिन्दु है, जिससे प्रशासन की सभी रेखाएँ प्रसारित की जाती हैं।

परिणाम (Consequences of Morale)—उच्च मनोबल का परिणाम किसी भी संगठन के लिए लाभप्रद होता है। ये परिणाम पाँच हैं—

(1) कर्मचारी अपने दायित्वों का पालन एवं जटिल कार्य भी प्रसन्नता से करते हैं। मनोबल यदि नहीं है या कम है, तो कर्मचारी हर काम को बाधा मानते हैं।

(2) संगठन में मनोबल उच्च स्तर के कर्मचारियों में सहयोग की भावना और team-work का प्रसार करता है।

(3) संगठन में मनोबल के कारण कर्मचारी अपने संगठन के प्रति एक गौरव की भावना रखता है और संगठन के लक्ष्यों को अपना लक्ष्य मानकर चलता है।

(4) उच्च मनोबल के फलस्वरूप संगठन में कर्मचारियों की अनुपस्थिति, हड़ताल या घेराव आदि बहुत कम होते हैं।

(5) संगठन में कर्मचारियों की शिकायतें भी कम होती हैं और वे हिंसात्मक प्रदर्शनों या काम रोको या work to rule या pendown strike आदि की ओर उन्मुख नहीं होते।

इस प्रकार मनोबल के परिणाम किसी भी संगठन के लिए अच्छे होते हैं, क्योंकि यह संगठन में कार्य-कुशलतात्मक है और सदस्यों के मानसिक, शारीरिक एवं भावात्मक स्वास्थ्य की वृद्धि करता है।

अच्छे मनोबल के निर्माण के तत्व

अच्छे मनोबल के निर्माण के लिए निम्नलिखित तत्व महत्वपूर्ण हैं—

(1) संगठन के प्रयोजन एवं उद्देश्यों का ज्ञान तथा उनके प्रति कर्मचारियों में सहानुभूति तथा विश्वास।

Scanned with CamScanner

(2) एक साथ कार्य करने की भावना, विश्वास तथा श्रद्धा।

(3) प्रशासकीय कर्मचारियों में कार्य के प्रति विश्वास।

(4) उच्च अधिकारियों की सत्यनिष्ठा एवं इरादों पर विश्वास। यदि उच्च अधिकारियों की संख्या में पक्षपात एवं भ्रष्टाचार का सन्देह होता है, तो कर्मचारियों का मनोबल नीचे गिरता है।

(5) कुशल नेतृत्व—नेता को कर्मचारियों का दोस्त, दार्शनिक और निर्देशक बनना पड़ेगा और उस रूप में कार्य करना पड़ेगा। इसमें मनोबल ऊँचा उठता है।

(6) राष्ट्र तथा शासन पद्धति के प्रति लगन, निष्ठा और भक्ति।

(7) कर्मचारियों के सदस्य और प्रबन्ध पदाधिकारियों के बीच सहयोग। इसका विकास इंग्लैण्ड में काफी अच्छी तरह हुआ, ह्वाइटले काउन्सिल के द्वारा। भारत में भी इसे अपनाया गया है। मालिक और कर्मचारी के बीच में संघर्ष को मिटाने के लिए ह्वाइटले काउन्सिल जिसमें दोनों पक्ष के प्रतिनिधि बैठकर आपस में सहयोग करते हैं, बड़ा ही उपयोगी सिद्ध हुआ है।

(8) काम की अवधि और परिस्थितियाँ। मनोबल को ऊँचा रखने के लिए यह आवश्यक है कि काम करने की परिस्थिति सन्तोषजनक हो। यह सन्तोष तभी हो सकता है, जब अच्छा वेतन दिया जाए, नौकरी सुरक्षित हो, पदोन्नति का समुचित अवसर हो, छुट्टी की सुविधा हो एवं पद-निवृत्ति का सन्तोषजनक ढंग हो।

इस प्रकार हम कह सकते हैं कि अच्छा मनोबल बहुत-सी बातों पर निर्भर करता है और उसके निर्माण के लिए अनेकों तत्व हैं, जिनका लोक प्रशासन के क्षेत्र का बड़ा महत्व है। एक स्वरूप मनोबल निष्ठा, सहकारिता एवं श्रद्धा को बढ़ावा देता है। इस प्रकार यह कथन सत्य है, "Morale is both an index of a sound employment situation and a positive work."

अपने उच्च मनोबल के कारण ही सन् 1982 में उत्तर प्रदेश के मुख्यमन्त्री श्री विश्वनाथ प्रताप सिंह ने अपने पद से त्याग-पत्र दे दिया था। महाराष्ट्र के मुख्यमन्त्री श्री ए. आर. अन्तुले ने जब भ्रष्टाचार के आरोपों के बाद भी त्याग-पत्र नहीं दिया, तो न्यायपालिका के निर्णय के द्वारा उन्हें हटाना पड़ा। महाराष्ट्र प्रशासन पर अन्तुले काण्ड ने काफी असर डाला और उसका मनोबल काफी नीचे गिरा। मई-जून, 1983 में बिहार में इधर हाल ही में बहुचर्चित बॉबी हत्याकाण्ड ने बिहार के प्रशासन का, खासकर पटना जिला पुलिस प्रशासन का मनोबल गिराया है, क्योंकि कथित अभियुक्त गिरफ्तार न हो सके, राजनीतिक हस्तक्षेप के कारण।

तथ्य यह है कि कुशल एवं स्वच्छ राजनीतिक नेतृत्व प्रशासन का मनोबल उच्च रखने में काफी सहायक होता है। इसकी भारत में कमी है।

Scanned with CamScanner