

E-ISSN: 2709-9369  
P-ISSN: 2709-9350  
[www.multisubjectjournal.com](http://www.multisubjectjournal.com)  
IJMT 2023; 5(8): 13-17  
Received: 08-06-2023  
Accepted: 09-07-2023

## सुमन कच्छावा

म.ए.एम.फिल. (लोक प्रशासन),  
महाराजा गंगा सिंह विश्वविद्यालय,  
बीकानेर, राजस्थान, भारत

## सूत्र एवं स्टाफ अभिकरण

### सुमन कच्छावा

#### सारांश

प्रत्येक मुख्य कार्यपालिका के अधीन दो प्रकार की सेवायें होती हैं सूत्रा तथा स्टाफ। स्टाफ परामर्श देना तथा सेवा करने का कार्य करता है और सूत्र आदेश देने का कार्य करता है। "लाइन" और "स्टाफ" की विचारधारा को सैनिक प्रशासन से लिया गया है। सूत्र इकाई में वे लोग आते हैं जो युद्ध के मैदान में आदेश देते हैं, सेना का संचालन एवं नेतृत्व करते हैं। सेना में प्रमुख सेनापति के नीचे अनेक सूत्र अधिकारी होते हैं, जैसे—जनरल, कर्नल, मेजर, कैप्टन, लैफ्टीनेन्ट आदि। इन सूत्र अधिकारियों के साथ अनेक अधिकारी ऐसे होते हैं, जो यातायात, पूर्ति, चिकित्सा, पशु-चिकित्सा, सामग्री के उत्पादन आदि विशिष्ट सेवाओं में लगे रहते हैं। सेनाओं को युद्ध में सफलता प्राप्त करना हो तो उनके लिए शस्त्रास्त्रा, गोला-बारूद, भोजन, यातायात, चिकित्सा आदि अनेक सेवाओं की व्यवस्था करनी पड़ती है। ये सेवायें भले ही युद्ध में भाग नहीं लेती किन्तु अप्रत्यक्ष रूप से सेनाओं को सहायता पहुँचाकर उन्हें सफलता प्राप्त करवाने में योगदान देती हैं। इन्हें ही स्टाफ—सेवा कहा जाता है। इस सम्बन्ध में एक बहुत पुरानी ब्रिटिश सैनिक कहावत बड़ी ही मनोरंजक है: स्टाफ सेवायें 'वे खच्चर हैं जो युद्ध लड़ने वाले खच्चरों के लिए सामग्री ढोते हैं।

नागरिक प्रशासन में भी सैनिक संगठन की इस शब्दावली को ग्रहण किया है। विभिन्न विभागों अथवा अभिकरणों द्वारा जो कार्य किया जाता है, वे सूत्र सेवाएँ हैं। इन सेवाओं के अतिरिक्त, प्रत्येक विभाग में कुछ अन्य सेवाएँ भी होती हैं, जिनका विभाग को ठीक ढंग से चलाने के लिए आवश्यकता रहती है, जैसे—स्वास्थ्य, शिक्षा, पुलिस विभाग तथा इनकी प्रमुख इकाइयों जो उद्देश्य की प्राप्ति हेतु कार्य करती हैं। सूत्र सेवायें वे विभागीय सेवायें हैं जिनका सम्बन्ध अधिकतया जनता से पड़ता है। स्टाफ सेवाओं से आशय उन सेवाओं से है। जो सरकार की नीतियों को लागू करने में, सरकार के अधीन होता है तथा उनका जनता से सीधा सम्बन्ध नहीं होता। सूत्र इकाइयों में उद्योग, रेलवे, यातायात, श्रम, उत्पादन—मंत्रालय, प्रधानमंत्री सचिवालय, योजना आयोग आदि आते हैं।

**कूटशब्द:** लाइन अभिकरण स्टाफ अभिकरण, पूर्ति, चिकित्सा, पशु-चिकित्सा

#### प्रस्तावना

"लाइन से तात्पर्य परिचालित उत्तरदायित्व के अधीन प्रभागों से है। इस प्रकार संघात्मक सरकार में राष्ट्रपति से लेकर विभागों के अध्यक्षों तथा ब्यूरो के प्रमुखों तथा इसी प्रकार नीचे तक लाइन होती है। स्टाफ केवल उसके कार्य करने के लिए सामग्री जुटाता है।" लेपावस्की के अनुसार, "सूत्र संगठन में सत्ता तथा उत्तरदायित्व की रेखायें ऊपर से नीचे तक फैली होती हैं।" इसलिए इन्हें "लाइन" की संज्ञा दी गई है। पद—सोपान के आधार पर इन इकाइयों को संगठित किया जाता है। स्टाफ का कार्य सलाह एवं रिपोर्ट देना है। परन्तु लूथर गुलिक के अनुसार, "साधारण तथा लाइन के कर्मचारी की सोचने तथा नियोजन का कार्य करते हैं और अपने उच्च अधिकारियों के सम्मुख झुकाव रखते हैं। इसी प्रकार के कर्मचारी भी कुछ अन्य कार्य करते हैं। परन्तु वे दूसरों को संगठित नहीं करते, वे निर्देश नहीं देते और न ही पदाधिकारियों की नियुक्ति करते हैं, न ही वे आदेश जारी करते हैं और न कार्य का उत्तरदायित्व लेते हैं।" संक्षेप में कहा जाय तो स्टाफ विचार करता है, जबकि सूत्र कार्य को पूरा करता है।

#### सूत्र तथा स्टाफ में अन्तर

1. सूत्र इकाइयों कार्यकारी होती हैं। इनका कार्य उन सेवाओं का संचालन करना है, जो प्रशासन की ओर से जनता की सेवा करने के लिए आयोजित की जाती हैं। इसके विपरीत स्टाफ इकाइयों का काम परामर्श एवं सलाह देना है और कार्य करने के लिए सामग्री जुटाना है।
2. सूत्र इकाइयों प्रशासन की नीतियों को लागू करती हैं, स्टाफ इन नीतियों को लागू करने में सहायता देता है।
3. सूत्र सेवाओं का जनता से सीधा सम्पर्क रहता है, जबकि स्टाफ का सरकार से। वे जनता से सम्पर्क स्थापित नहीं कर सकती।
4. स्टाफ सलाह देता है, जबकि सूत्रा आदेश देने का कार्य करता है।
5. सूत्र क्रियात्मक है और स्टाफ संस्थागत है।
6. सूत्र के कार्य साध्य हैं और स्टाफ के कार्य साधन

#### Corresponding Author:

सुमन कच्छावा  
म.ए.एम.फिल. (लोक प्रशासन),  
महाराजा गंगा सिंह विश्वविद्यालय,  
बीकानेर, राजस्थान, भारत

7. सूत्र का कर्तव्य है लक्ष्य को प्राप्त करना तथा स्टाफ का कार्य है इस लक्ष्य को प्राप्त करने में सहायता देना तथा सूत्र लक्ष्य प्राप्त करने योग्य बनाना।
8. सूत्र इकाइयाँ निर्देशन करती है, किन्तु स्टाफ इकाइयाँ, अनुसंधान, नियोजन, समन्वय, अधीक्षण आदि साधनों द्वारा परामर्श एवं सहायता प्रदान करती हैं।
9. स्टाफ सदा पृष्ठभूमि में रहता है, वह निर्णयों के लिए भूमिका तैयार करता है, परन्तु स्वयं निर्णय नहीं करता। सूत्र अभिकरण प्रकट होकर सामने से कार्य करते हैं और स्वयं निर्णय भी लेते हैं।
10. स्टाफ विचार करता है तो लाइन स्वयं कार्यों को सम्पन्न करता है।
11. लोक प्रशासन सूत्र के कार्य प्राथमिक होते हैं, जिसके लिए सरकार का अस्तित्व होता है, जबकि स्टाफ का कार्य विभागों की सार्थकता बनाये रखना है।

स्टाफ तथा लाइन को एक-दूसरे से पूर्णतः पृथक नहीं किया जा सकता। ये दोनों किसी भी प्रशासकीय संगठन की दो महत्वपूर्ण भुजाएँ हैं। अतः शासन की सफलता के लिये उनमें भेद न करके यह आवश्यक है कि वे सहयोग तथा सदभाव के साथ एकजुट होकर कार्य करें। इनमें कोई स्वाभाविक विरोध नहीं होता। प्रशासकीय संगठन का विश्लेषण करने पर हमें ज्ञात होता है कि समूचे प्रशासन में कोई भी इकाई ऐसी नहीं है कि जो केवल स्टाफ का कार्य करती है। इसका यह अर्थ नहीं है कि वहाँ स्टाफ का कार्य होता ही नहीं। वहाँ नीति निर्धारण के साथ स्टाफ के भी कार्य करने पड़ते हैं, जैसे-भारत में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग तथा योजना आयोग ये दोनों स्टाफ अभिकरण हैं, किन्तु वे कई बार सूत्र अभिकरणों को निर्देश भी देते हैं। महाविद्यालय के प्रोफेसर लाइन का कार्य करते हैं किन्तु जब वे किसी समिति के सदस्य बन जाते हैं, तब वे स्टाफ का कार्य करते हैं।

डॉ. महादेव शर्मा के शब्दों में, "संगठन जितना बड़ा होगा उतना ही स्पष्ट अलग दिखाई पड़ेगा और वह जितना छोटा होगा, सूत्र और स्टाफ का भेद उतना ही स्पष्ट होता जायेगा।"

वर्तमान में स्टाफ और सूत्र में विभाजन रेखा खींचना अत्यन्त कठिन है। स्टाफ केवल परामर्श ही नहीं देता अपितु नीतियों को क्रियान्वित करने में सहयोग भी देता है। प्रायः सभी विभागों में उसका अध्यक्ष अपने स्टाफ संगठन के भीतर आदेश देने की शक्ति का प्रयोग करता है। साइमन ने ठीक कहा है कि "यह धारणा भ्रम और अन्धविश्वास पर आधारित है कि स्टाफ केवल परामर्श देता है, वह आदेश-निर्देश जारी नहीं करता।"

यह सोचना गलत है कि स्टाफ अभिकरण "प्राधिकारी विहीन" होते हैं। विशेषकर, प्राविधिक स्टाफ के बारे में यह बात सही है कि वह नियंत्रणात्मक शक्ति का प्रयोग करता है। इस संदर्भ में लोक सेवा आयोग का उदाहरण महत्वपूर्ण है। शासन के विभिन्न सूत्र अभिकरणों की भर्ती एवं कर्मचारियों की नियुक्ति के बारे में लोक सेवा आयोग की सिफारिश मानना ही पड़ती है। यह हो सकता है कि मुख्य निष्पादक कुछ अधिकारियों की पदोन्नति को अस्वीकृत कर दे तो इस स्थिति में सूत्र विभाग के पास इसके सिवा और कोई चारा नहीं रह जाता कि यह आज्ञा-पालन करे। अतः यह एक मिथ्या धारणा है कि स्टाफ इकाइयाँ निर्देश तथा नियंत्रण की शक्ति जारी नहीं करता।"

सिद्धान्तः स्टाफ एवं सूत्र का भेद भले ही हो, किन्तु यह व्यावहारिक नहीं है। दोनों के बीच स्पष्ट विभाजन करना संभव नहीं है। प्रशासन में कुछ सूत्र इकाइयाँ ऐसी भी होती हैं जो सूत्र एवं स्टाफ का कार्य करती हैं। वे वरिष्ठ अधिकारियों के लिए स्टाफ का काम करती हैं, किन्तु अपने से नीचे के लिए सूत्रा अभिकरण का शिक्षा, स्वास्थ्य आदि विभाग अपने-अपने विषय में

परामर्श देते हैं, यह कार्य स्टाफ अभिकरण का हुआ, किन्तु जब वे शिक्षा अथवा स्वास्थ्य के प्रशासन को संचालित करते हैं, आवश्यक आदेश अधीनस्थों को देते हैं, तब वे सूत्र-सत्ता के अन्तर्गत आते हैं। स्टाफ तथा लाइन के उत्तरदायित्वों में विभिन्नता है, परन्तु व्यवहार में दोनों में भेद नहीं किया जा सकता। यह भेद केवल मात्रा में ही हो सकता है। कोई अधिकारी चोटी के अधिकारी के लिए स्टाफ का कार्य करता है और वही अधिकारी अपने कर्तव्यों के सम्बन्ध में सूत्र का कार्य कर सकता है।" इस प्रकार सूत्र तथा स्टाफ इकाइयाँ को अलग संगठित नहीं किया जा सकता। केन्द्र, राज्य अथवा स्थानीय सरकार के ढाँचे में भी यदि हम स्टाफ-इकाई की खोज करें तो हमें इस नाम की कोई इकाई नहीं मिलेगी।

### सूत्र एवं स्टाफ अभिकरण

आधुनिक दृष्टिकोण यह है कि सूत्रा और स्टाफ क्रमशः उच्च और निम्नतर अभिकरण नहीं है अपितु समान स्तर वाली इकाइयाँ हैं। अलबर्ट लेपावस्की के शब्दों में, "स्टाफ और सूत्र एक-दूसरे के समकक्ष है, स्टाफ का सूत्रा से अधीनस्थ तथा उच्च का सम्बन्ध नहीं है, बल्कि दोनों ही सत्ता और उत्तरदायित्व के समान स्तर पर मुख्य निष्पादक की अधीनता में कार्य करते हैं। वस्तुतः "स्टाफ और सूत्र किसी भी संगठन के परिपूरक होते हैं, न कि विरोधी।" पाल.एच. एपलबीको भारतीय प्रशासन में स्टाफ तथा सूत्रा के भेद को स्पष्टतः समझने में अत्यधिक कठिनाई का सामना करना पड़ा। इस संदर्भ में उनका यह कथन प्रसिद्ध है "यहाँ ऐसी कोई शब्दावली तथा ऐसा कोई ढाँचा नहीं है जो सूत्र तथा स्टाफ के बीच भेद कर सके। भारत में ये शब्द संगठन के ढाँचे में प्रयुक्त नहीं किये जा सकते।" प्रतिरक्षा, विदेशी मामलों तथा केन्द्रीय करों के संग्रह को छोड़कर, लगभग सम्पूर्ण केन्द्र एक बड़ा स्टाफ संगठन है। कुछ अन्य अपवादों को छोड़कर नयी दिल्ली में कोई भी सूत्र कार्य नहीं है।

### लाइन अभिकरण-विशेषताएँ

विभागों और निगमों का अध्ययन शुरू करने से पहले हमें लाइन अभिकरणों या पंक्ति इकाइयों का अर्थ समझ लेना चाहिए। प्राथमिक कार्यकलाप अपने आप में संपूर्ण होते हैं जबकि द्वितीयक कार्यकलाप प्राथमिक उद्देश्यों की पूर्ति के साधन होते हैं। प्राथमिक उद्देश्यों की पूर्ति के साधन होते हैं। प्राथमिक कार्यकलापों की जिम्मेदारी लाइन अभिकरणों पर और द्वितीयक कार्यकलापों की जिम्मेदारी कर्मचारी अभिकरणों पर होती है। प्रत्येक प्रशासनिक व्यवस्था में सरकार के प्रमुख प्राथमिक कार्यकलापों को चलाने के लिए कई विभागों या प्रशासनिक अभिकरणों की स्थापना की जाती है। उन्हें लाइन अभिकरण कहा जाता है। क्योंकि सरकार के प्राथमिक उद्देश्यों की पूर्ति या क्रियान्वयन के लिए सभी आवश्यक फैसले यही अभिकरण लेते हैं और आदेश जारी करते हैं। प्रशासन के समादेशन, नियंत्रण, नियमन और निर्देशन की जिम्मेदारी भी इन्हीं पर होती है। यह अभिकरण जनता के सीधे संपर्क में होते हैं। नागरिकों को बुनियादी सेवाएँ उपलब्ध कराते हैं और उनसे तालमेल रखते हैं। इनके हाथ में सत्ता भी होती है और अधिकार भी। सरकार का कामकाज चलाने की बुनियादी जिम्मेदारी इन्हीं अभिकरणों पर होती है

1. **संगठन के प्रमुख या प्राथमिक उद्देश्यों की पूर्ति:** लाइन अभिकरणों/इकाइयों की पहली विशेषता यह है कि वे संगठन के प्रमुख, प्राथमिक या मूल उद्देश्यों की पूर्ति के लिए काम करते हैं।

2. **निर्णय लेने का अधिकार:** दूसरी विशेषता यह है कि लाइन इकाइयों को निर्णय लेने, आदेश जारी करने और अपने अधीनस्थ प्रशासन पर नियंत्रण, निर्देशन और समादेशन, का अधिकार होता है।

3. **लोक प्रशासन सरकारी कार्यक्रमों के संचालन का दायित्व:** लाइन अभिकरणों की तीसरी विशेषता यह है कि वे सरकारी नीतियों के संचालन और विधायिका या कार्यपालिका द्वारा स्वीकृत कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के लिए सीधे जिम्मेदार होते हैं। नीति पर अमल की पूरी जिम्मेदारी उन्हीं पर होती है। वे निर्णय लेते हैं, आदेश जारी करते हैं और प्रशासन का निर्देशन तथा समादेशन करते हैं।
4. **जनता के सीधे संपर्क:** चौथी विशेषता यह है कि पंक्ति अभिकरण नागरिकों के सीधे संपर्क में आते हैं और उन्हें सेवाएँ उपलब्ध कराते हैं। उदाहरण के लिए शिक्षक विद्यार्थियों को शिक्षा देते हैं, पुलिस कर्मचारी नागरिकों की सुरक्षा करते हैं, डाक्टर नागरिकों के स्वास्थ्य का ध्यान रखते हैं। इसी तरह सरकार में शिक्षा विभाग, स्वास्थ्य विभाग या कृषि विभाग आम जनता को सीधे सेवाएँ उपलब्ध कराते हैं।
5. **मुख्य कार्यकारी का सीधा नियंत्रण:** पाँचवीं विशेषता यह है कि लाइन अभिकरणों पर मुख्य कार्यकारी का सीधा नियंत्रण होता है और ये उसी की देखरेख में काम करते हैं। यह अभिकरण मुख्य कार्यकारी और विधायिका के प्रति जवाबदेह होते हैं। उदाहरण के लिए सरकारी विभाग का मुखिया एक मंत्री होता है जो सीधे, प्रधानमंत्री और संसद के प्रति जवाबदेह होता है। इसी तरह सार्वजनिक निगम का निदेशक मंडल सीधे सरकार और संसद के प्रति जवाबदेह होता है।

आमतौर पर तीन प्रकार के लाइन अभिकरण दुनिया के ज्यादातर देशों में प्रशासन का संचालन करते हैं। ये अभिकरण हैं—सरकारी विभाग, सार्वजनिक निगम, और स्वतंत्र नियमन आयोग (आईआरसी) स्वतंत्र नियमन आयोगों का गठन मुख्य रूप से अमरीका में किया गया क्योंकि वहाँ की विशेष संवैधानिक व्यवस्था और राजनीतिक विचारधारा में ऐसा करना आवश्यक था। भारत, ब्रिटेन और सोवियत संघ सहित दुनिया के लगभग सभी देशों में विभागों और निगमों का गठन किया जाता है।

### सूत्र या लाइन एजेंसियों के प्रकार:

1. विभाग 2. लोक निगम 3. स्वतंत्र नियामक आयोग

#### 1. विभाग

प्रमुख कार्यकारी के अधीन रहने वाले समस्त सरकारी कार्य को अनेक खंडों में विभाजित कर लिया जाता है। इन में प्रत्येक खंड को विभाग कहा जाता है। विभाग संगठन का सब से बड़ा तथा अधिक प्रचलित स्वरूप है। यह सीधा ही मुख्य कार्यपालिका के अधीन होता है। यह स्पष्ट रूप से कमान की इकहरी शृंखला के साथ जुड़ा होता है। इस प्रकार विभाग प्रशासकीय पदसोपान में सब से बड़ी तथा उच्चतम इकाई है। प्रत्येक सरकार का अधिकतम कार्य विभागीय प्रणाली के अन्तर्गत ही चलाया जाता है। प्रतिरक्षा, शिक्षा, स्वास्थ्य, श्रम, गृह, कृषि, रेल, डाक व तार व वित्त आदि सरकार के प्रमुख विभाग होते हैं।

#### 2 लोक निगम

लोक निगम एक नया संगठन साधन है जो लोक प्रशासन में निजी प्रशासन से लिया गया है। लोक निगम व्यावसायिक तथा वाणिज्यिक क्षेत्रों में राज्य के प्रवेश का परिणाम है। प्रत्येक लोक निगम का एक निर्देशक मण्डल, उचितक विपतमबजवतेद्व होता है, जो इस की नीतियों को बनाता है और एक जनरल मैनेजर निगम के आन्तरिक प्रशासन को चलाता है। यह निगम—होती है जो अपने नाम पर सम्पत्ति एवं नकदी रखती है। इस को विशाल वित्तीय तथा प्रशासकीय स्वायत्तता प्राप्त होती है, परन्तु यह सरकारी नियन्त्रण से पूर्णतया मुक्त नहीं होती है। लोक निगम प्रणाली का प्रयोग उस समय किया जाता है जब सरकार उद्योग,

व्यापार एवं वाणिज्य के क्षेत्रों में स्वयं प्रवेश करना चाहती हो। आधुनिक काल में सरकार इन क्षेत्रों में प्रवेश कर चुकी है। इसलिए लोक निगम, लोक प्रशासन का महत्वपूर्ण अंग बन चुके हैं। भारतीय खाद्य निगम, जीवन बीमा निगम, इंडियन एयर लाइंस निगम, एयर इंडिया, भारतीय उद्योग निगम, केन्द्रीय भण्डाघर निगम, राजकीय व्यापार निगम, इत्यादि भारत के कुछ प्रमुख लोक निगम हैं।

### 3 स्वतंत्र नियामक आयोग

सूत्र एजेंसियों की तीसरी प्रकार स्वतंत्रा नियामक आयोग कहलाती है। इसमें कुछ लक्षण विभागी प्रणाली के तथा कुछ लक्षण लोक निगम प्रणाली के होते हैं। शीर्ष पर इसका स्वरूप निगम जैसा परन्तु आन्तरिक कार्य—संचालन विभागीय ढांचे जैसा होता है। ये आयोग मुख्य कार्यकारी के नियन्त्रण से प्रायः मुक्त होते हैं। इनकी उपस्थिति प्रशासन को विश्रुखल स्वरूप प्रदान करती है। यह प्रशासकीय, अर्द्ध—विधायी तथा अर्द्ध—न्यायिक प्रकृति के कार्य करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में यह बहुत प्रचलित है तथा सरकारी प्रशासन का महत्वपूर्ण अंग माने जाते हैं।

### “स्टाफ” अभिकरण

किसी भी प्रशासन को चलाने के लिए “स्टाफ” की आवश्यकता होती है। सूत्रा इकाइयाँ अकेले अपने दम पर विभाग के उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सकती। उन्हें “स्टाफ” का सहारा लेना ही पड़ता है। अंग्रेजी में “स्टाफ” का अर्थ “छड़ी” या “डण्डा” होता है। “स्टाफ” का अर्थ वह छड़ी है जिस पर चलते समय शरीर का बोझ डाला जा सकता है, परन्तु जो स्वयं यह निर्णय न कर सके कि कब चलना है और किस दिशा में जाना है।” सूत्रा अभिकरण इसी स्टाफ के सहारे अपने विभाग को चलाता है। मूने के शब्दों में, “स्टाफ कार्यपालिका के व्यक्तित्व का ही विस्तार है। उसका अर्थ है: अधिक आँखें, अधिक कान और अधिक हाथ जो कि उसकी योजना बनाने तथा क्रियान्वित करने में उसे सहायता दे सके। हेनरी फेयाल के अनुसार, “यह एक सहायता है...यह प्रबन्धक के व्यक्तित्व का एक प्रकार से विस्तार है जिससे कि अपने कर्तव्यों को पूरा करने में उसे सहायता मिल सके।” इस प्रकार स्टाफ परामर्श का कार्य करता है तथा सहायता पहुँचाता है जबकि सूत्र अधिकारी आदेश देता है।

### स्टाफ के तीन मुख्य कार्य हैं:

1. **सूचना सम्बन्धी:** स्टाफ का मुख्य कार्य है कि अपने मुख्य कार्यपालिका के लिए सम्पूर्ण सूचनाओं का संग्रह करें। सूचनाओं का अध्ययन करे तथा आवश्यक जाँच करने के पश्चात् उसे संक्षिप्त एवं सुव्यवस्थित करके अपने मुख्य कार्यपालिका के सम्मुख सुविधाजनक रूप में प्रस्तुत करे।
2. **परामर्श सम्बन्धी:** सूचना देने के साथ—साथ स्टाफ अपने मुख्य कार्यपालिका को परामर्श भी देता है कि उसकी राय में कौन सा निर्णय लिया जाना चाहिए। मुख्य कार्यपालिका के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह सदा ही स्टाफ के निर्णय को स्वीकार कर ले। स्टाफ के द्वारा परामर्श देने से मुख्य कार्यपालिका को निर्णय लेने में सुविधा हो जाती है।
3. **पर्यवेक्षण सम्बन्धी:** स्टाफ का यह भी कार्य है कि वह देखे कि वरिष्ठ श्रेणी के सूत्रा अधिकारी जो निर्णय देते हैं, वह अधीनस्थ कर्मचारियों तक पहुँचा दिए गए हैं और उसे क्रियान्वित किया गया है अथवा नहीं। कार्य को पूरा करने में यदि कोई कठिनाइयाँ आती हैं तो उसे दूर करें तथा भ्रमों का निवारण करें। इस प्रकार के कार्य से वह कार्यपालिका के समयकी रक्षा करता है।

**स्टाफ के अन्य कार्य**

1. सूत्र अभिकरण तथा अध्यक्ष को परामर्श देना, सिखाना एवं चर्चा करना।
2. योजनाओं तथा व्यक्ति-सम्पर्क द्वारा समन्वय करना, कठिनाइयों को दूर करना तथा प्रत्येक स्तर पर विरोधियों के निर्णयों के पक्ष में सहमत कराने का प्रयास करना।
3. तथ्य संग्रह तथा शोध करना।
4. योजनाएँ बनाना।
5. अन्य संगठनों तथा व्यक्तियों के विषय में जानकारी रखना तथा उनके साथ सम्पर्क स्थापित करना, जिससे पता चले कि क्या हो रहा है।
6. बिना उसकी सत्ता को छीने, सूत्रा के साथ काम करना तथा उसकी सहायता करना।

कभी-कभी सूत्रा के प्रमुख की ओर से दी गई सत्ता की निश्चित सीमाओं के भीतर स्पष्ट सत्ता का प्रयोग करना। संक्षेप में कहा जाए तो 'सिविल स्टाफ का काम है: प्रशासकीय समस्याओं का अध्ययन करना, योजना बनाना, परामर्श देना, अवलोकन करना, परन्तु कार्य का निर्देशन करना नहीं। स्टाफ का मुख्य कार्य है: अपने प्रमुख को परामर्श देना है, आदेश नहीं। स्टाफ जिस वरिष्ठ अधिकारी को परामर्श देता है, उस पर वह आश्रित रहता है। मुख्य कार्यपालिका को भी चाहिए कि वे अपने स्टाफ पर अत्यधिक निर्भर नहीं रहे।

**स्टाफ के प्रकार**

स्टाफ को तीन वर्गों में विभाजित किया जाता है

**1. सामान्य स्टाफ 2 सहायक स्टाफ 3. तकनीकी स्टाफ**

1. सामान्य स्टाफ प्रशासक को आवश्यक जानकारी प्रदान करता है। स्टाफ प्रशासक को निर्णयों के लिए भूमिका तैयार करता है, किन्तु स्वयं निर्णय नहीं लेता।
2. सहायक स्टाफ: प्रत्येक विभाग को कायम रखने के लिए कुछ क्रियायें सम्पन्न करना पड़ती हैं। इनका सम्बन्ध विभाग के मुख्य उद्देश्य से न होकर ऐसी बातों से है जिनके बिना विभाग का काम चल ही नहीं सकता, जैसे-रेलवे विभाग का मुख्य उद्देश्य रेलें चलाना है, किन्तु इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता होती है।
3. तकनीकी स्टाफ: इस श्रेणी में स्टाफ के वे कर्मचारी आते हैं जिन्हें कुछ विशिष्ट तकनीकी ज्ञान प्राप्त है। मुख्य कार्यपालिका को कुछ तकनीकी अधिकारियों की आवश्यकता होती है, जो तकनीकी मामलों पर उन्हें परामर्श देते हैं। तकनीकी स्टाफ को कोई सत्ता प्राप्त नहीं होती। यह निर्देश नहीं देता। इसका कार्य सेवा करना है।

सामान्य स्टाफ प्रायः मुख्य कार्यपालिका के प्रशासकीय कर्तव्यों को पूरा करने में उसकी सहायता करता है।, उसे परामर्श देता है, तथ्यों का संग्रह करता है तथा महत्वपूर्ण मामलों में निर्णय लेने में सहायता देता है। वह असम्बद्ध तथा अनावश्यक बातों को दूर कर तथ्यपूर्ण बातें मुख्य कार्यपालिका के सम्मुख रखता है तथा उसके समय एवं शक्ति की बचत करता है। सामान्य स्टाफ का प्रमुख उद्देश्य मुख्य कार्यपालिका अथवा विभागाध्यक्ष के लिए छलनी तथा चाड़ी अर्थात् फिल्टर और फनल का कार्य करना है। किसी गहन जानकारी में बिना लिप्त हुए महत्वपूर्ण विषयों को नियंत्रित करना है। सामान्य स्टाफ अभिकरणों के श्रेष्ठतम उदाहरण हैं: ब्रिटिश राजकोष तथा संयुक्त राज्य अमेरिका का बजट ब्यूरो उन्हें स्टाफ अभिकरणों की सम्पूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं तथा ये अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। भारत में मुख्यकार्यपालिका का सामान्य स्टाफ निम्नलिखित है:

मंत्रिपरिषद् सचिवालय, प्रधानमंत्री का सचिवालय, मंत्रिपरिषद् समितियाँ, योजना आयोग, वित्त-मंत्रालय, गृह-मंत्रालय, संगठन तथा प्रणाली सम्भाग, केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन, विश्वविद्यालय अनुदान आयोग।

**सूत्र एवं स्टाफ अभिकरण के गुण**

संगठन की कार्यवाही को सूत्राबद्ध कर संगठन के प्रयास में एकता लाने का कार्य करता है। एक बौद्धिक प्रक्रिया के रूप में स्टाफ लक्ष्य प्रगति हेतु प्रशासकीय संगठन के लिए भावी कार्यों का चित्रा प्रस्तुत करता है। नियोजन अनायास ही कार्यों को संगठित करने का भी अधिकार प्रदान कर देता है। वस्तुतः प्रशासन की समस्त कार्यवाही जब नियोजन के प्रति उन्मुख रहेगी

1. प्रत्येक चीज के विषय में पर्याप्त ज्ञान एवं सामान्य जानकारी होनी चाहिए।
2. जटिल मामलों का विस्तृत ज्ञान हो। यह आवश्यक नहीं है कि वे उन मामलों के विशेषज्ञ हों।
3. उनमें सहयोग एवं समन्वय करने की योग्यता हो। बातचीत चलाने तथा विचार-विमर्श करने की क्षमता हो।
4. उनमें महत्वाकांक्षी अथवा प्रसिद्धि प्राप्त करने की इच्छा नहीं होनी चाहिए।
5. उनके द्वारा दी जाने वाली सहायता अनाम होती है। अतः उन्हें सदा ही पृष्ठभूमि में रहना चाहिए।
6. उन्हें सहनशील, गम्भीर, धैर्यवान, परिश्रमी, लगन-शील एवं आज्ञाकारी होना चाहिए।
7. वे झगड़ालू तथा सत्ताप्रेमी न हों। वे सूत्र अधिकारियों के साथ सहयोग करें किन्तु स्वयं सत्ता को प्राप्त न करें। मूने का कथन है कि प्रशासक को "सदा ही बहुत-सी बातों के बारे में तथा बहुत से तथ्यों पर विचार करना होता है और समस्याओं को हल करने के लिए विविध प्रकार के ज्ञान की आवश्यकता होती है। अतः किसी एक व्यक्ति के लिए यह संभव नहीं होता कि वह बिना किसी सहायता के इस सम्पूर्ण कार्य को पूरा कर सके।"

**स्टाफ का संगठन में स्थान: इसका प्रभाव**

स्टाफ-अभिकरण सूत्र-अभिकरण के साथ अथवा स्वतंत्रा रहकर कार्य नहीं करते वरन् उनके अनुगामी के रूप में कार्य करते हैं। स्टाफ-इकाइयों के पदसोपान के विभिन्न स्तरों पर सम्बद्ध रहती है, इस प्रकार स्टाफ-अधिकारी लाइन-अधिकारियों के अधीन रहकर कार्य करते हैं। स्टाफ-अभिकरण या अधिकारियों से परामर्श किए जाए या नहीं और प्राप्त परामर्श को माना जाए या नहीं, यह बात लाइन-अभिकरण की इच्छा पर निर्भर है। व्यवहार में, लाइन और स्टाफ संबंधों का रूप तीन प्रकार का हो सकता है -

1. यह संभव है कि लाइन-अभिकरण स्टाफ पर इतना अधिक निर्भर हो जाए कि वह केवल एक कठपुतली बनकर ही रह जाए और शक्ति वास्तव में स्टाफ के ही हाथों में आ जाए।
2. लाइन-अधिकारी यदि स्वाभिमानी है तथा उसे अपनी योग्यता एवं कुशलता पर विश्वास है तो शायद वह स्टाफ से परामर्श ही न ले और ले भी तो उसे न माने।
3. तीसरी स्थिति इन दोनों के बीच की हो सकती है। इस स्थिति में ही स्टाफ का पूरा उपयोग हो पाता है।

**स्टाफ-अभिकरण का महत्व**

1. अपनी श्रेष्ठ अभिव्यक्ति द्वारा स्टाफ के सदस्य अपने विचारों को दूसरों से मनवाने में लाइन की अपेक्षा अधिक सफल होते हैं। लाइन में अभिव्यक्ति की इस श्रेष्ठता का अभाव रहता है।

2. तकनीकी क्षमता के कारण लाइन की अपेक्षा उनके विचारों को अधिक मान्यता प्राप्त होगी। अपनी तकनीकी क्षमता के कारण वे विशिष्ट स्थिति में रहते हैं और चूंकि यह विशिष्टता ही उनका गुण है, इसलिए यही उनके विचारों में अधिक गंभीरता से भी लाती है। उनकी अपेक्षा लाइन में इस प्रकार की विशिष्टता अथवा तकनीकी क्षमता नहीं रहती है।
3. पद की गरिमा के द्वारा भी वे आदेश देने की स्थिति प्राप्त करते हैं। प्रायः स्टाफ के लोगों का वेतन, पद सम्मान आदि में बहुत विशिष्ट स्थान होता है, इसलिए भी उनके विचार मात्रा-विचार की कोटि में नहीं रखे जा सकते, वे अपने आप ही आदेश का प्रभाव ग्रहण कर लेते हैं। पद की गरिमा तथा तकनीकी क्षमता के कारण ही वे प्रबन्धकीय शृंखला में तथा उसके बाहर भी महत्वपूर्ण वर्ग में स्वभावतः ही अपना स्थान बना लेते हैं, जिसके परिणामस्वरूप उनके विचार अधिक परिपक्व रहते हैं।
4. यदि लाइन अधिकरण उनके प्रस्ताव से असहमत होता है तो स्टाफ उसका कार्यकारिणी के श्रेष्ठ अधिकारी से अपील कर सकता है और इस प्रकार उस शृंखला के सबसे ऊपरी अधिकारी द्वारा वह लाइन की कार्यकारिणी को स्टाफ की राय मानने के लिए बाध्य कर सकता है।
5. ऐसे महत्वपूर्ण मसलों में, जिनमें लाइन द्वारा कोई भी कार्यवाही न की गई हो, लाइन की निष्क्रियता के कारण ही स्टाफ आदेश देने की स्थिति में स्वतः आ जाता है।

#### लाइन तथा स्टाफ के संबंधों को सुधारने के उपाय

लाइन एवं स्टाफ व्यक्तियों द्वारा एक-दूसरे के विरुद्ध दर्शाई गई प्रत्येक शिकायत सही हो सकती है और किसी को भी हठधर्मी या मूर्ख नहीं कहा जा सकता। अतः उच्च अधिकारी के समक्ष उनके पारस्परिक संबंधों को सुधारने की समस्या निरन्तर बनी रहती है। लाइन तथा स्टाफ के संबंध सुधारने के लिए उच्च अधिकारी को निम्नलिखित उपाय काम में लाने चाहिए—

1. लाइन कर्मचारियों के प्रति अधिक सहानुभूति रखना। उच्च अधिकारी को स्टाफ व्यक्ति की अपेक्षा लाइन कर्मचारी के प्रति अधिक सहानुभूति रखनी चाहिए क्योंकि स्टाफ के प्रस्तावों का प्रभाव अन्त में लाइन पर ही पड़ता है। अतः उनका मनोधैर्य बनाए रखने के लिए सहायक की अपेक्षा उन्हें अधिक सहानुभूति की आवश्यकता होती है।
2. स्टाफ की अनावश्यक आग्रह-वृत्ति पर नियंत्रण रखना अपने प्रस्ताव कार्यान्वित कराने के लिए स्टाफ व्यक्तियों को कुछ सीमा तक आग्रही होना पड़ता है। किसी प्रस्ताव को अस्वीकृत करने में लाइन कर्मचारियों को कोई श्रम नहीं करना पड़ता। वे प्रायः अपने काम को अपने ही ढंग से करना चाहते हैं। अतः उच्च अधिकारी को स्टाफ के अव्यावहारिक प्रस्तावों पर आग्रह करने की प्रवृत्ति पर नियंत्रण रखना चाहिए।
3. स्टाफ व्यक्ति को अपील का अधिकार देना यद्यपि स्टाफ व्यक्ति से यह आशा की जानी चाहिए कि वह लाइन को आदेश न दे, बल्कि अपने प्रस्ताव की स्वीकृति प्राप्त करें। किन्तु लाइन कर्मचारी इस स्थिति का दुरुपयोग भी कर सकते हैं और स्टाफ के लाभकारी प्रस्तावों से भी अकारण असहमत हो सकते हैं क्योंकि प्रत्येक परियोजना के फलस्वरूप कुछ-न-कुछ तो उन्हें अपनी गतिविधियों में परिवर्तन करना ही पड़ता है जिससे वे प्रायः बचना चाहते हैं। अतः स्टाफ व्यक्ति को उच्च अधिकारी के समक्ष अपील का अधिकार अवश्य प्राप्त होना चाहिए।
4. स्टाफ की प्रवृत्ति आदेश देने की नहीं, बल्कि अनुमोदन पाने की होना। उच्च अधिकारी को यह देखना चाहिए कि लाइन कर्मचारी को आदेश देकर अपना प्रस्ताव कार्यान्वित कराने

- की चेष्टा न करें, बल्कि उनकी स्वेच्छित स्वीकृति प्राप्त करें। इससे स्टाफ व्यक्ति सही मनःस्थिति में बने रहते हैं।
5. लाइन कर्मचारी के कार्यक्षेत्रों को घटाने की प्रक्रिया दीर्घकालीन, मंद तथा विकासपरक होना। स्टाफ की व्यवस्था से लाइन कर्मचारी के कार्यक्षेत्रों में कमी होती है। लाइन व्यक्तियों को अपना कार्यक्षेत्र घटाना प्रायः असह्य होता है। अतः स्टाफ की व्यवस्था द्वारा उनके कार्यक्षेत्र को घटाने की प्रक्रिया दीर्घकालीन, मंद तथा विकासपरक होनी चाहिए ताकि उसकी कटुता का उन्हें अनुभव न हो सके।
6. निम्नवर्ती लाइन कर्मचारियों को स्टाफ द्वारा युक्तिपूर्वक निर्देश दिये जाना। निम्नवर्ती लाइन कर्मचारियों को आदेश-शृंखला के सिद्धान्त के अनुसार फोरमैन द्वारा ही आदेश दिए जाने चाहिए। किन्तु कभी-कभी स्टाफ अधिकारियों के लिए यह आवश्यक होता है कि वास्तविक कार्यकरण के स्थल पर प्रत्यक्ष उपस्थित होकर लाइन कर्मचारियों को निर्देशित करें।
7. पारस्परिक सम्मान तथा सद्भाव आदर्श रूप में, लाइन तथा स्टाफ, दोनों को ही एक-दूसरे का सम्मान करना चाहिए तथा सद्भावानापूर्वक कार्य करना चाहिए। ऐसा होने पर ही ये दोनों अपनी कंपनी की संपन्नता में योगदान कर सकते हैं। दोनों को एक-दूसरे से मिलकर रहने तथा एक-दूसरे के सीखने की भावना से प्रेरित होकर कार्य करना चाहिए।

समस्या सुलझाने में समूह-प्रणाली का उपयोग करना। स्टाफ का प्रायः अनुभव है कि वे काफी परिश्रम से किसी समस्या का हल खोजते हैं, किन्तु लाइन कर्मचारी उसे अपनाने में सहयोग नहीं देते। यह कठिनाई कुछ सीमा तक समस्या सुलझाने की समूह-प्रणाली अपना कर दूर की जा सकती है।

#### References

1. गुलिक, लूथर. Administrative Theory. Harper & Brothers; c1957.
2. शर्मा, महादेव. Public Administration: Theory and Practice. Kanishka Publishers; c1974.
3. साइमन, हर्बर्ट ए. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. Free Press; c1947.
4. एपलबी, पाल एच. Government is Different: The Nature of Administrative Responsibility. Harvard University Press; c1954.
5. मूने, बर्टन J. The Science of Public Administration. Prentice-Hall; c1950.
6. फेयाल, हेनरी. General and Industrial Management. Pitman Publishing; c1949.