

अध्याय – 3

शास्त्रीय विचारधारा (Classical Ideology)

शास्त्रीय विचारधारा संगठन की सबसे पुरानी विचारधारा है। शास्त्रीय शब्द का तात्पर्य प्राचीन समय से एवं परम्परागत रूप से स्थापित किसी व्यवस्था से होता है। एक संगठन के व्यवस्थित रूप से अध्ययन करने की यह पद्धति प्रारम्भ के रूप में देखी जा सकती है। यह सर्वाधिक प्रचलित विचारधारा है। शास्त्रीय विचारधारा को अन्य कई नामों से भी जाना जाता है। जैसे परम्परावादी विचारधारा, यांत्रिक विचारधारा, औपचारिक संगठन विचारधारा, संरचनात्मक विचारधारा, कुशलता विचारधारा आदि। मार्च एवं साइमन ने इसे प्रशासनिक प्रबन्धन विचारधारा भी कहा है।

टेलर एवं उसके अनुयायियों द्वारा विकसित वैज्ञानिक प्रबन्ध संगठन की एक संकीर्ण विचारधारा थी क्योंकि इसने क्रियान्वयन स्तर पर कुशलता पर विशेष बल दिया था। जबकि शास्त्रीय विचारधारा के लेखकों के एक समूह ने संगठन के प्रति व्यापक दृष्टिकोण का सूत्रपात किया। इन लेखकों की मुख्य रूप से औपचारिक संगठनात्मक संरचना और मूलभूत प्रबन्धन में रुचि थी। इस विचारधारा के अनुसार संगठन एक औपचारिक ढाँचा है जिसका निर्माण पूर्व नियोजित योजना के अनुसार किया जाता है।

इस विचारधारा की प्रमुख विशेषता संगठन के सिद्धान्तों को विकसित करने की चिन्ता एवं आकांक्षा थी। उन सिद्धान्तों के आधार पर संगठन की रूपरेखा तैयार की जाती है, प्रत्येक पद का गठन करके संगठन के अनुरूप व्यक्तियों का चयन करके उन्हें कार्य सौंपा जा सकता है और विभिन्न पदों के मध्य सहसंबंध निश्चित किये जा सकते हैं। उनके मध्य समन्वय इस प्रकार विकसित किया जा सकता है कि संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके। अतः संगठन एक औपचारिक ढाँचा है जो इसमें कार्यरत व्यक्तियों से अप्रभावित रहता है।

शास्त्रीय विचारकों ने संगठन को एक मशीन एवं उसमें कार्य करने वाले व्यक्तियों को एक पुर्जे के रूप में स्वीकार किया है। यह विचारधारा संगठन के आन्तरिक तत्वों का ही अध्ययन करती है और बाह्य वातावरण के तत्व किस प्रकार संगठन को प्रभावित करते हैं, इस पर कम ध्यान देता है। इस विचारधारा के प्रमुख समर्थक लूथर गुलिक, उर्विक, मूने व रैले, ऑलिवर शैल्डन, आर्डवे टीड आदि हैं।

शास्त्रीय विचारधारा की मान्यताएँ

(Assumptions of Classical Ideology) :

शास्त्रीय विचारधारा के विचारकों ने कुछ मान्यताओं को स्वीकार किया है। इनमें से कुछ प्रमुख मान्यताएँ इस प्रकार हैं :

1. इस विचारधारा का विश्वास है कि संगठन के कुछ निश्चित, स्पष्ट और सर्वविदित सिद्धान्त होते हैं। इन सिद्धान्तों के आधार पर संगठन की ऐसी रूपरेखा निर्धारित कर सकते हैं जिनके आधार पर संगठन के वांछित लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके।
2. व्यक्तियों अथवा कर्मचारियों की नियुक्ति करने से पहले यह आवश्यक है कि संगठन की योजना बना ली जाए।
3. संगठन की रूपरेखा एवं उसके ढाँचे का निर्माण अधिक महत्वपूर्ण है जबकि संगठन में कार्य करने वाले व्यक्ति गौण हैं। जब संगठन का स्वरूप निर्धारित हो जाता है तब उसमें कार्य करने वाले व्यक्ति भी आसानी से मिल जाते हैं।
4. संगठन में व्यक्ति को मशीन के पुर्जे के रूप में स्वीकार किया गया है।
5. इसका सरोकार औपचारिक सांगठनिक संरचना के साथ ही प्रशासन के सिद्धान्तों एवं नियमों से है।

शास्त्रीय विचारधारा की मुख्य विशेषताएँ: (Main Characteristics of Classical Ideology)

इस विचारधारा की प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं :

1. संगठन की शास्त्रीय विचारधारा व्यवस्था, तर्कसंगतता, संरचना और विशिष्टीकरण पर जोर देती है।
2. यह विचारधारा संगठन में न्यूनतम लागत पर अधिकतम कार्यकुशलता पर जोर देती है।
3. यह व्यक्ति को “आर्थिक मानव” मानता है। इसके अनुसार व्यक्ति को केवल आर्थिक प्रेरणा देकर ही अभिप्रेरित किया जा सकता है।
4. इस विचारधारा में पदसोपान के सिद्धान्त की कठोरता से पालना की जाती है।
5. इसमें व्यक्ति कि अपेक्षा संगठन को अधिक महत्व दिया जाता है।
6. यह विचारधारा इस बात पर बल देती है कि संगठन में प्रत्येक उच्च अधिकारी की सत्ता एवं उसके द्वारा निष्पादित किये जाने वाले उत्तरदायित्वों का स्पष्टतः उल्लेख होना चाहिए।
7. संगठन में प्रत्येक व्यक्ति के कार्य जहाँ तक सम्भव हो, एक महत्वपूर्ण कार्य या उसके भाग के रूप में सीमित होने चाहिए।
8. संगठन को एक बन्द व्यवस्था के रूप में स्वीकार किया है जिसका स्वयं का कोई पर्यावरण नहीं होता है। बाह्य

वातावरण का इस प्रकार कोई प्रभाव नहीं पड़ता है।

इस पर निष्कर्ष के तौर पर यह कहा जा सकता है कि शास्त्रीय विचारधारा संगठन में व्यक्ति कि अपेक्षा कार्यों पर अत्यधिक ध्यान देता है। यह अवैयक्तिक है जिसमें दक्षता, कार्यकुशलता व मितव्ययता पर अधिक बल दिया जाता है। यह मानकर चलता है कि संगठन अपने बाहरी वातावरण से बिल्कूल अलग और अप्रभावित है। इस विचारधारा में कार्य विभाजन, विशिष्टीकरण, पदसोपान, नियोजन, नियंत्रण, सत्ता व उत्तरदायित्व, समन्वय आदि सिद्धान्तों की दिशा में स्पष्ट चिन्तन किया गया है।

गुलिक का योगदान (Contribution of Gulick) :

शास्त्रीय विचारधारा को विकसित करने में कई विद्वानों का योगदान रहा है, लेकिन इस विचारधारा के अन्तर्गत शास्त्रीय सिद्धान्तों को विकसित करने का प्रमुख श्रेय लूथर गुलिक एवं उर्विक को जाता है। इस विचारधारा का अत्यन्त व्यापक विश्लेषण लूथर गुलिक तथा एल. उर्विक द्वारा 1937 में सम्पादित *Papers on the Science of Administration* में किया गया है। लूथर गुलिक के योगदान को निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत अध्ययन किया जा सकता है।

प्रमुख पुस्तके एवं शोध पत्र :

1. "पेपर्स ऑन द साइंस ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन" (Paper on The Science of Administration) 1937
2. एडमिनिस्ट्रेटिव रिफ्लेक्शन्स फ्रॉम वर्ल्ड वॉर टू
"(Administrative Reflections from world war-II)
3. मेट्रोपॉलिटिन प्रॉब्लम्स एण्ड अमेरिकन आईडियाज (Metropolitan Problems and American Ideas)
4. "मॉडर्न मैनेजमेन्ट फॉर सिटी ऑफ न्यूयार्क" (Modern Management for the City of New York)

संगठन के सिद्धान्त :

(Principles of Organisation) :

लूथर गुलिक एक परम्परावादी विचारक है। उन्होंने संगठन की कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए कुछ निश्चित सिद्धान्तों पर ज्यादा जोर दिया। गुलिक ने संगठन को इस प्रकार परिभाषित किया "संगठन सत्ता का औपचारिक ढाँचा है। जिसके द्वारा किसी निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए कार्यों को विभाजित और निर्धारित किया जाता है तथा उनका समन्वय किया जाता है।" अर्थात् संगठन मूलतः एक औपचारिक संरचना अथवा योजना है तथा कुछ सुनिश्चित सिद्धान्तों की सहायता से विशेषज्ञ इस योजना का निर्माण ठीक उसी प्रकार कर सकते हैं। जिस प्रकार कोई वास्तुकार वास्तुकला के सिद्धान्तों कि सहायता से किसी भवन की योजना बनाता है। लूथर गुलिक हेनरी फेयोल द्वारा प्रतिपादित चौदह सिद्धान्तों से काफी प्रभावित थे। गुलिक ने संगठन के निम्न दस सिद्धान्तों का

प्रतिपादित है।

1. कार्य विभाजन या विशिष्टीकरण (Division of work on Specialisation)
2. विभागीय संगठनों के आधार (Basic of Departmental Organisations)
3. पदसोपान द्वारा समन्वय (Coordination through Hierarchy)
4. सचेत समन्वय (Deliberate Coordination)
5. समितियों द्वारा समन्वय (Coordination through Committees)
6. विकेन्द्रीकरण (Decentralisation)
7. आदेश की एकता (Unity of Command)
8. स्टाफ एवं सूत्र (Staff and Line)
9. प्रत्यायोजन (Delegation)
10. नियन्त्रण का क्षेत्र (Span of Control)

1. कार्य विभाजन या विशिष्टीकरण

(Division of work on Specialisation) :

गुलिक ने संगठन के दस सिद्धान्तों में से कार्य विभाजन या विशिष्टीकरण के सिद्धान्त को सर्वाधिक महत्व देते हुये कहा कि—"कार्य विभाजन संगठन की बुनियाद ही नहीं, बल्कि वह संगठन की वजह भी है। कार्य विभाजन और एकीकरण ही वे माध्यम है जिससे मनुष्य जाति सभ्यता की प्रक्रिया में खुद को उन्नत पाता है।" गुलिक के अनुसार कार्य को छोटी-छोटी इकाईयों में बाँटते हुये प्रत्येक व्यक्ति को वही कार्य सौंपा जाना चाहिए जिसको करने के लिए वह योग्य हो। जब एक जैसा कार्य करते रहने से कर्मचारी उस कार्य में विशेष दक्षता हासिल कर लेता है तब इसे विशिष्टीकरण कहते हैं इससे संगठन में कार्यकुशलता में वृद्धि के साथ न्यूनतम लागत पर अधिकतम उत्पादन प्राप्त किया जा सकता है उदाहरणार्थ:- आपके विद्यालय में कार्य विभाजन का उदाहरण है जैसे- लोक प्रशासन का शिक्षक, लोक प्रशासन पढ़ाने का कार्य करता है और अर्थशास्त्र का शिक्षक, अर्थशास्त्र पढ़ाने का कार्य करता है।

2. विभागीय संगठनों के आधार

(Basic of Departmental Organisations) :

संगठन या विभागों के कार्य में कुशलता बनी रहे इसके लिए आवश्यक है कि उसे सुविधानुसार इकाईयों एवं उप इकाईयों में विभजित किया जाए। विभागीय संगठनों के आधार सिद्धान्त में लूथर गुलिक ने कार्य विभाजन के सिद्धान्त को ही व्यावहारिकता प्रदान की है। उसने संगठन में विशेषज्ञता को सुनिश्चित करते हुए विभागों के गठन का विचार प्रस्तुत किया है। उनके अनुसार विभागों का गठन चार आधार पर होना चाहिए :

1. उद्देश्य (Purpose) 2 प्रक्रिया (Process)
 3. व्यक्ति (Person) 4. स्थान या क्षेत्र (Place) ।
- लूथर गुलिक के इस विभागीय संगठनों के आधारों को Four "P" के नाम से भी जाना जाता है संक्षेप में इनका विवरण निम्नानुसार है।

1. उद्देश्य (Purpose) : जब किसी संगठन का निर्माण, किए जाने वाले कार्यों के आधार पर होता है तब उसे उद्देश्य या कार्य पर आधारित कहा जाता है जैसे भारत में केन्द्र सरकार में स्वास्थ्य, शिक्षा, सुरक्षा, श्रम तथा रोजगार, जीवन बीमा निगम इत्यादि विभाग इसी सिद्धान्त पर आधारित है।

2 प्रक्रिया (Process) : एक विशिष्ट प्रकार की तकनीकी अथवा प्राथमिक कौशल है दूसरे शब्दों में इससे तात्पर्य उस योग्यता अथवा ज्ञान से है जिसमें विशिष्टीकरण की प्रकृति होती है जैसे विधि मंत्रालय, निर्माण कार्य तथा आवास इत्यादि विभाग इस सिद्धान्त के आधार पर व्यवस्थित है।

3. व्यक्ति/ग्राहक (Person) : ग्राहको से अर्थ है वे व्यक्ति जिनकी सेवा की जानी है। अर्थात् विभागों का संगठन किसी वर्ग विशेष, व्यक्ति विशेष अथवा समुदाय विशेष के सामान्य हितों को ध्यान में रखकर किया जाता है। इस आधार पर संगठित विभागों का संबंध उस वर्ग विशेष के हितों एवं आवश्यकता तक सीमित रहता है। इस आधार पर संगठित विभागों का उदाहरण हैं— पुनर्वास विभाग, बच्चों से सम्बन्धित विभाग, अनुसूचित जाति/जनजाति, अल्पसंख्यक वर्ग से सम्बन्धित विभाग, वृद्धजनों से सम्बन्धित विभाग, रोजगार से सम्बन्धित विभाग इत्यादि।

4. स्थान या क्षेत्र (Place) :

विभागों का संगठन क्षेत्र के आधार पर भी किया जाता है ताकि उस स्थान संबंधी योजना की पूर्ति में कोई कठिनाई न हो और शीघ्र ही कार्य पूरा हो जाये। जैसे : विदेश मन्त्रालय के क्षेत्रीय प्रभाग, रेल्वे के क्षेत्रीय मण्डल, इन्दिरा गांधी नहर परियोजना, दामोदर घाटी निगम आदि इसी आधार पर बने संगठन है।

3. पदसोपान द्वारा समन्वय

(Coordination through Hierarchy) :

पदसोपान संगठन का एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त है जिसमें पदों कि एक श्रृंखला होती है और प्रत्येक पद के कार्य एवं उत्तरदायित्व निर्धारित होते हैं। इस श्रृंखला के बीच स्थापित कई स्तरों अर्थात् उच्च-अधीनस्थ कर्मचारियों के बीच उचित संबंधों के कारण, संगठन में समन्वय स्थापित करने में सहायता मिलती है।

4. सचेत समन्वय (Deliberate Coordination) :

गुलिक ने संगठन में जान-बूझकर, सचेत प्रक्रिया द्वारा उचित तालमेल का वातावरण विकसित करने पर जोर दिया है। तालमेल कि ऐसी व्यवस्था जिसमें संगठन के सभी हिस्से आपस में टकराए बिना और कार्य की पुनरावृत्ति किए बिना निर्धारित लक्ष्यों की ओर टीम भावना के साथ आगे बढ़ें। गुलिक के अनुसार किसी भी संगठन के प्रभावपूर्ण, लाभपूर्ण एवं सतत् कार्य संचालन के लिए उसके उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए संगठन के साधनों एवं प्रयासों में सोच-समझ उचित तालमेल स्थापित किया जाना चाहिए।

5. समितियों द्वारा समन्वय

(Coordination through Committees) :

गुलिक के अनुसार संगठन में समितियों का गठन कर, इनके माध्यम से औपचारिक व प्रभावी समन्वय स्थापित किया जा सकता है।

6. विकेन्द्रीकरण (Decentralisation) :

विकेन्द्रीकरण का अर्थ है कि प्रशासनिक सत्ता का एक स्थान पर केन्द्रित न होना और संगठन के विभिन्न स्तरों में निहित होना। गुलिक ने विकेन्द्रीकरण को संगठन का एक प्रमुख सिद्धान्त मानते हुये कहा कि इसके माध्यम से संगठन में कार्य विभाजन और विशिष्टीकरण को सुनिश्चित करने में कामयाबी प्राप्त होगी। गुलिक ने संगठन में विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था पर जोर दिया है। उनके अनुसार कर्मचारियों तथा पदाधिकारियों द्वारा उत्तरदायित्वों को सम्पन्न करने पर कार्य में शीघ्रता तथा उपयुक्त निर्णय की ज्यादा सम्भावना बनी रहती है।

7. आदेश की एकता (Unity of Command)

आदेश की एकता सिद्धान्त से तात्पर्य है कि संगठन में एक कर्मचारी अपने से केवल एक उच्च अधिकारी से आदेश प्राप्त करे तथा उसी के प्रति उत्तरदायी रहे। यह सिद्धान्त एक व्यक्ति-एक स्वामी (One Man-One Boss) के विचार पर जोर देता है। यदि एक से अधिक अधिकारियों से आदेश प्राप्त होते हैं तो अधीनस्थ को आदेश मानने व दायित्व सम्भालने में देरी लगेगी। इसके साथ ही आदेशों में व्यर्थ का संघर्ष होगा और कार्य भी जिम्मेदारी के साथ पूरा नहीं किया जा सकेगा।

8. स्टाफ एवं सूत्र (staff and line) :

स्टाप तथा लाइन / सूत्र दोनों शब्दों को सैनिक संगठन कि शब्दावली से लिया गया है। किसी भी सैनिक संगठन में सर्वोच्च पद पर सेनापति और उसके अधीनस्थ पदों पर कर्नल, मेजर, कैप्टन आदि अधिकारी होते हैं। इन सभी को लाइन अधिकारी कहा जाता है। जिनका प्रमुख कार्य युद्ध क्षेत्र में सेना को नेतृत्व प्रदान करना, निर्णय लेना, नीति बनाना, आदेश देना होता है। सैनिक प्रशासन में लाइन अधिकारियों के अलावा अन्य अधिकारी और कर्मचारी भी होते हैं जिनका प्रमुख कार्य लाइन अधिकारियों को सहायता देना, परामर्श देना तथा सेवाओं का प्रबन्ध करना होता है, जिन्हें स्टाफ कहते हैं। गुलिक ने संगठन के लिए इन दोनों इकाईयों को महत्वपूर्ण माना है। वास्तव में संगठन की सफलता, सार्थकता एवं कार्यकुशलता बहुत हद तक दोनों के सुचारु संचालन पर निर्भर करती है। अतः दोनों का संबंध परस्पर सहयोग एवं सामंजस्य का होना चाहिए।

9. प्रत्यायोजन (Delegation) :

प्रशासकीय संगठन में प्रत्यायोजन का महत्वपूर्ण स्थान है। सामान्य अर्थ में प्रत्यायोजन, कार्यभार को कम करने के लिए अन्य व्यक्तियों को अपने कार्य का कुछ भाग आवश्यक अधिकारों सहित सौंपना प्रत्यायोजन कहलाता है। अधिकारी अपने अधीनस्थ को कुछ अधिकार सौंप देता है और निरीक्षण और नियन्त्रण का अधिकार अपने पास रखता है। गुलिक का मानना था कि अगर अधिकारियों द्वारा ऐसा नहीं किया गया तो अधीनस्थ अपनी जिम्मेदारियों का निर्वाह भली प्रकार से नहीं कर पाएँगे और संगठन अपने उद्देश्य को प्राप्त करने में सफल नहीं हो पायेगा।

10. नियन्त्रण का क्षेत्र (Span of Control) :

नियन्त्रण के क्षेत्र का अर्थ उन अधीनस्थ कर्मचारियों से हैं जिन पर एक अधिकारी कारगर ढंग से नियन्त्रण रख सकता है अर्थात् यह वह आदर्श संख्या, जिस पर एक उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों का क्षमतापूर्वक नियन्त्रण कर सकता है। यह सिद्धान्त बतलाता है कि एक अधिकारी, एक समय पर, एक साथ, एक निश्चित संख्या से अधिक अधीनस्थ कर्मचारियों पर नियन्त्रण नहीं रख सकता है। गुलिक ने यह निश्चित संख्या स्पष्ट रूप से तय नहीं की है। लूथर गुलिक ने नियन्त्रण के क्षेत्र को प्रभावित करने वाले निम्न तत्त्व बतलाये हैं : कार्य, व्यक्तित्व, समय एवं स्थान।

लोक प्रशासन का क्षेत्र

(The scope of Public Administration)

लूथर गुलिक का मत है कि “प्रशासन का संबंध कार्य पूरा किये जाने और निर्धारित उद्देश्यों की परिपूर्ति से है।” लोक प्रशासन की परिभाषा देते हुए लूथर गुलिक ने कहा है कि— “लोक प्रशासन विज्ञान का वह भाग है जो सरकार से संबंधित है और इसलिए उसका संबंध कार्यपालिका से है जहाँ कि सरकार का काम मुख्य रूप से होता है यद्यपि उसको स्पष्ट रूप से उन प्रशासकीय समस्याओं पर भी ध्यान देना होता है जो व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका को क्षेत्र में आते हैं।” लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में लूथर गुलिक ने जिस मत को प्रतिपादित किया है उसे पोस्डकार्ब (POSDCORB) कहा जाता है।

पोस्डकार्ब विचार के माध्यम से लूथर गुलिक ने लोक प्रशासन के कार्य क्षेत्र को सरकार की कार्यपालिका के कार्यों के संदर्भ में गिनाया है। पोस्डकार्ब एक प्रबन्धक द्वारा किये जाने वाले कार्यों के प्रथम सात अक्षरों से मिलकर बना शब्द है, जिसका प्रत्येक अक्षर एक विशिष्ट कार्य को दर्शाता है, जिनका संक्षिप्त वर्णन इस प्रकार है :—

1.नियोजन (P-Planning) : संगठन में कार्य करने से पूर्व कार्य की तैयारी करना नियोजन कहलाता है। प्रत्येक प्रशासकीय कार्य को सम्पन्न करने के पहले उसकी एक योजना बना ली जाती है। यह तय कर लिया जाता है कि कार्य को पूरा करने के लिए किन तरीकों को अपनाया जाएगा। भारत के विकास के लिए अपनाई गई पंचवर्षीय योजनाएँ इसके उदाहरण हैं।

2.संगठन बनाना (O-Organizing) : योजनाएँ बनाने के बाद संगठन का निर्माण किया जाता है। संगठन से तात्पर्य उस ढाँचे से है जो मानवीय तथा भौतिक साधनों के द्वारा एक विशिष्ट उद्देश्य की प्राप्ति के लिए स्थापित किया जाता है। काम का विभाजन करना तथा विभाग को उपविभागों में बांटना भी संगठन की क्रिया का अंग है।

3.कार्मिकों की व्यवस्था करना (S-Staffing) :

संगठन की कार्य कुशलता एवं प्रभावशीलता उसमें कार्यरत कार्मिकों पर ही निर्भर करती है। अतः संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु कर्मचारियों की उचित व्यवस्था आवश्यक है। कार्मिकों की भर्ती, चयन, प्रशिक्षण, पदोन्नति एवं कार्य

करने की अनुकूल दशाओं का निर्माण आदि इसके अन्तर्गत शामिल है।

4. निर्देश देना (D-Directing) :

प्रशासन के उच्च स्तर पर पदस्थापित पदाधिकारी अपने अधीनस्थों को समय-समय पर आवश्यकता दिशा-निर्देश जारी कर उनका मार्गदर्शन करते हैं। निर्देशन प्रायः उच्च सत्ता द्वारा किया जाता है तथा अधीनस्थ कर्मचारी समय समय पर उन निर्देशों की पालना का अनुसरण कर कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

5. समन्वय करना (Co-Coordination)

समन्वय का तात्पर्य किसी संगठन में लक्ष्यों की पूर्ति हेतु किये जाने वाले समूह-प्रयासों में उचित तालमेल बनाये रखना है। जिससे कुशलतापूर्वक कार्य होता रहे। समन्वय के माध्यम से कार्यों में टकराव, दोहराव एवं पुनरावृत्ति को रोकने का प्रयास किया जाता है। सभी शास्त्रीय विचारकों ने समन्वय को महत्वपूर्ण गतिविधि के रूप में देखा है।

6. प्रतिवेदन देना (R-Reporting) :

संगठन की प्रशासकीय प्रक्रिया का एक आवश्यक अंग रिपोर्ट देना भी है। इसका अर्थ प्रशासकीय कार्यों की प्रगति के संबंध में उन लोगों को सूचनाएँ प्रदान करना है, जिनके प्रति कार्यपालिका उत्तरदायी है। प्रतिवेदन में मुख्यतः प्रशासनिक गतिविधियों, उपलब्धियों, कमियों एवं प्रशासन के सम्मुख समस्याओं का उल्लेख किया जाता है।

7.बजट बनाना (B-Budgeting) :

वित्त को प्रशासन का जीवन रक्त कहा जाता है। इसके अन्तर्गत वित्तीय योजनाएँ तैयार करना, लेखा-जोखा तथा प्रशासकीय विभागों को वित्तीय साधनों के द्वारा अपने नियन्त्रण में रखना आदि बातें सम्मिलित हैं।

पोस्डकार्ब विचारधारा के समर्थकों की मान्यता है कि योजना बनाना, संगठन, कार्मिक प्रबन्ध, समन्वय स्थापित करना, बजट निर्माण एवं प्रतिवेदन आदि मौलिक बातें हैं जो प्रशासन एवं प्रबंध के समस्त क्षेत्रों पर समान रूप से लागू होती है। पोस्डकार्ब दृष्टिकोण की कई विद्वानों ने आलोचना की है। लेविस मेरियम के अनुसार, “यह सिद्धान्त अत्यन्त स्वेच्छाचारी, काल्पनिक एवं संकुचित है जिसमें प्रशासन के वास्तविक तत्वों को कोई स्थान नहीं दिया गया है तथा यह केवल प्रबन्ध की तकनीक पर बल देता है इसमें विषय वस्तु की पूर्णतः उपेक्षा की गई है।

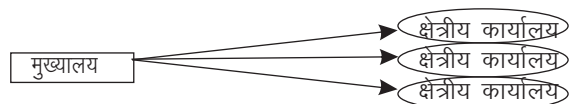
मुख्यालय-क्षेत्रीय कार्यालय सम्बन्ध (Relation between Headquarter and Regional Units) :

प्रधान कार्यालय या मुख्यालय (Head Quarter) से तात्पर्य ऐसे अधीक्षक कार्यालय से है, जो पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण का कार्य करता है तथा प्रायः राजधानी में स्थित होता है। मुख्यालय संगठन के अन्तर्गत मन्त्रालय एवं विभाग आते हैं। क्षेत्रीय कार्यालय से आशय ऐसे कार्यालय से है जिसे प्रशासनिक कार्य करने से पूर्व मुख्यालय अथवा प्रधान कार्यालय से अनुमति लेनी पड़ती है तथा वह उसके (मुख्यालय के) नियंत्रण एवं निर्देश में रहते हैं।

नियन्त्रण एवं निर्देशन की दृष्टिकोण से लूथर गुलिक ने क्षेत्रीय कार्यालय को निम्नलिखित तीन श्रेणियों में बाँटा है

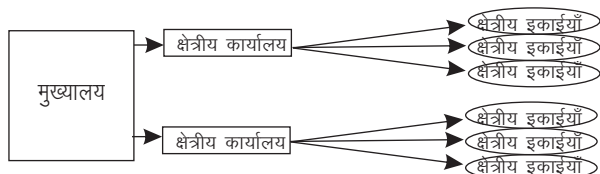
1. सभी अंगुलियाँ (All Fingers)
2. छोटी भुजाएँ तथा लम्बी अंगुलियाँ (Short Arms, Long Fingers)
3. लंबी भुजाएँ तथा छोटी अंगुलियाँ (Long Arms, Short Fingers)

1. सभी अंगुलियाँ (All Fingers) : इस संगठन का अर्थ यह है कि इसमें बहुत सी अंगुलियाँ हैं जो कि मुख्य कार्यालय से सीधे क्षेत्र तक जाती हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि केन्द्रिय मुख्य कार्यालय समस्त क्षेत्रीय इकाइयों के साथ सीधा सम्पर्क स्थापित करता है। उसके बीच किसी प्रकार के भौगोलिक या प्रादेशिक उप विभाग नहीं होता है। उपर्युक्त विश्लेषण को निम्न चित्र द्वारा समझा जा सकता है।



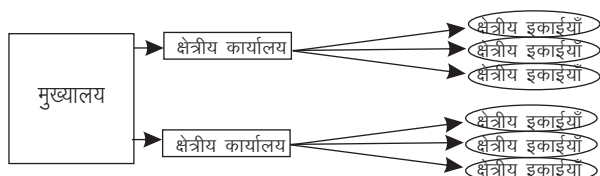
2. छोटी भुजाएँ तथा लम्बी अंगुलियाँ (short Arms, long fingers) :

इस प्रणाली में भौगोलिक या प्रादेशिक उप विभाग होते हैं किन्तु, वे मुख्य कार्यालय में ही स्थित होते हैं। इसको निम्न चित्र द्वारा समझा जा सकता है :- जैसे : भारत के विदेश मन्त्रालय में पश्चिम एशिया संभाग, यूरोपीय संभाग इत्यादि। ये संभाग विदेश मन्त्रालय के नई दिल्ली स्थित मुख्यालय में ही हैं।



3. लम्बी भुजाएँ तथा छोटी अंगुलियाँ (Long Arms, Short Fingers) :

इस प्रकार के संगठन में भौगोलिक उपविभाग या क्षेत्रीय अभिकरण मुख्य कार्यालय से बाहर दूर क्षेत्र में स्थित होते हैं। क्षेत्रीय कार्यालय का इस प्रकार विकेन्द्रीकरण कर दिया जाता है। जैसे- भारत में जिला प्रशासन जिसका मुखिया जिलाधीश होता है। इसको निम्न चित्र द्वारा समझा जा सकता है:



इस प्रकार लूथर गुलिक के अनुसार क्षेत्रीय संस्थानों पर मुख्यालय का नियन्त्रण उपरोक्त दर्शाये गये तीनों प्रकारों से सम्भव है।

उर्विक का योगदान (Contribution of Urwick) :

लिंडल एफ. उर्विक का योगदान को निम्नलिखित शीर्षको के अन्तर्गत अध्ययन किया जा सकता है।

उर्विक की प्रमुख पुस्तके :

1. Scientific Principles of Organization (1938)
2. The Elements of Administration (1944)
3. The Theory of Organization (1952)

प्रबन्ध के सिद्धान्त

(Principles of Management) :

शास्त्रीय विचारकों का सर्वाधिक योगदान संगठन के सिद्धान्तों का प्रतिपादन है। उर्विक का भी संगठन के क्षेत्र में महत्वपूर्ण योगदान रहा है। उर्विक के मतानुसार, "संगठन वह है जिसमें किसी लक्ष्य प्राप्ति के लिए आवश्यक क्रियाओं का निर्माण किया जाता है तथा व्यक्तियों को सौंपे गए कार्यों को वर्गों से सुव्यवस्थित किया जाता है।" इस प्रकार उर्विक के अनुसार किसी वस्तु को व्यवस्थित रूप प्रदान करने को संगठन कहा जाता है। लूथर गुलिक ने जहाँ संगठन ने दस सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया है, वहीं उर्विक ने भी संगठन के आठ सिद्धान्त बताए हैं, जो इस प्रकार हैं :

1. उद्देश्य का सिद्धान्त (Principle of Objectives) :

उर्विक ने अपने इस सिद्धान्त में बताया गया है कि प्रत्येक संगठन और इसकी इकाइयों के उद्देश्यों में स्पष्टता होनी चाहिए। इसके अभाव में संगठन कार्य नहीं कर सकता।

2. समानता का अधिकार

(Principle of Correspondence) :

सत्ता और उत्तरदायित्वों में समानता होनी चाहिए। किसी निर्धारित कर्तव्य को पूरा करने के लिए उत्तरदायी अधिकारी या कर्मचारी को उस कार्य के अनुरूप पर्याप्त अधिकार भी मिलने चाहिए। सत्ता एवं उत्तरदायित्व में घनिष्ठ सम्बन्ध है, वे एक-दूसरे के पूरक हैं। वस्तुतः सत्ता किसी उत्तरदायित्व को पूरा करने का ही माध्यम है। उर्विक ने कहा कि किसी समूह या व्यक्ति को उत्तरदायित्व के निर्वाह हेतु आवश्यक अधिकार दिए बिना उन्हें किसी गतिविधि के लिए जिम्मेदार ठहराना स्पष्ट रूप से अनुचित और असन्तोषजनक है। संगठन के सुचारु संचालन के लिए यह जरूरी है कि सभी स्तरों पर अधिकार और उत्तरदायित्व एक साथ उत्पन्न हो और एक समान हो।

3. उत्तरदायित्व का सिद्धान्त

(Principle of Responsibility) :

उत्तरदायित्व निर्धारित कर्तव्यों का पालन करने की जिम्मेदारी है। अधीनस्थों से कार्य लेने का उत्तरदायित्व उच्चाधिकारी का होना चाहिए। संगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उच्चाधिकारियों का यह उत्तरदायित्व स्पष्ट व निश्चित होना आवश्यक है।

4. स्केलर शृंखला

(Principle of Hierarchy/Scalar Chain) :

संगठन में एक पिरामिडीय प्रकार का ढाँचा बनाया जाना चाहिए, जिसमें उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थों पर नियन्त्रण रख सकें। पदसोपान का सिद्धान्त संगठन में एकीकरण की स्थापना में सहायक होता है।

5. नियन्त्रण का क्षेत्र (Principle of span of Control)

यह अधीनस्थों की वह आदर्श संख्या है जिस पर एक उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्य का क्षमतापूर्वक नियन्त्रण कर सकता है। एक अधिकारी के नियन्त्रण में कार्य करने वाले कर्मचारी की संख्या सीमित होनी चाहिए, ताकि वह अधिक कुशलता से उनका पर्यवेक्षण कर सके। उर्विक के अनुसार एक व्यक्ति 5 या 6 कर्मचारियों से अधिक का नियन्त्रण नहीं कर सकता है।

6. विशिष्टीकरण का सिद्धान्त

(Principle of Specialization) :

विशिष्टीकरण के सिद्धान्त का सम्बन्ध कार्य विभाजन से है। उर्विक के अनुसार संगठन में प्रत्येक व्यक्ति को उसकी रुचि व योग्यता के अनुसार, विशेष कार्यों को ही करने देना चाहिए। इससे प्रत्येक व्यक्ति अपने-अपने कार्यों में दक्ष हो जायेंगे तथा कार्य की समस्त जटिलताओं को सरलता से समझ सकेंगे।

7. समन्वय का सिद्धान्त

(Principle of Coordination) :

समन्वय का आशय संगठन के विभिन्न अंगों, भागों, इकाइयों के कार्यों व गतिविधियों में तारतम्य या सामंजस्य की स्थापना करना है। समन्वय द्वारा जहाँ कार्यों में दोहराव व टकराव को समाप्त किया जा सकता है वहीं यह सहयोगी भावना की स्थापना में भी सहायक होता है।

8. परिभाषा का सिद्धान्त (Principle of Definition) :

संगठन में प्रत्येक पद के कार्य का स्पष्ट विवरण होना चाहिए। प्रत्येक कार्य, अधिकारों व सम्बन्धों की स्पष्ट परिभाषा होने से किसी भी प्रकार की अनिश्चितता नहीं रहेगी और प्रत्येक व्यक्ति अपने कार्यों को स्पष्ट रूप से समझ सकेगा।

इस प्रकार उर्विक संगठन के आठ सिद्धान्तों के महत्व का प्रतिपादन करते हैं। बाद में उर्विक के चिन्तन पर हेनरी फेयोल का काफी प्रभाव पड़ा। उन्होंने फेयोल, मुने एवं रैले, टेलर, मैरी पार्कर फॉलेट तथा ग्रेक्यूनास के सिद्धान्तों से प्रभावित होकर अपनी पुस्तक *The Elements of Administration*, (1943) में उनन्तीस (29) सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया, जो इस प्रकार है :

1. अन्वेषण (Investigation), 2. पूर्वानुमान (Forecasting), 3. नियोजन (Planning), 4. उपयुक्तता (Appropriateness) 5. संगठन (Organisation), 6. समन्वय (Coordination) 7. व्यवस्था (Order), 8. आदेश (Command), 9. नियन्त्रण (Control) 10. समन्वयात्मक सिद्धान्त (Coordinative Principle) 11. सत्ता (Authority) 12. स्केलर प्रक्रिया (Scalar

Process) 13. कार्यों को देना (Assignment of

Functions) 14. नेतृत्व (Leadership)

15. प्रत्यायोजन (Delegation) 16. कार्यात्मक परिभाषा (Functional Definition)

17. निर्धारक (Determinative) 18. अनुप्रयात्मक (Applicative) 19. व्याख्यात्मक (Interpretative)

20. सामान्यहित (General Interest) 21. केन्द्रीयकरण (Centralization) 22. कार्मिकों की व्यवस्था (Staffing)

23. भावना (Spirit) 24. चयन तथा पदस्थापन

(Selection and Placement) 25. पुरस्कार एवं दण्ड (Rewards and Punishment) 26. पहल (Initiative)

27. समानता (Equility) 28. अनुशासन (Discipline)

29. स्थायित्व (Stability)।

उर्विक ने लिखा है कि, “ये सिद्धान्त सभी मानवीय संगठनों की प्रबन्ध व्यवस्था को संचालित करते हैं। संगठन के उद्देश्य कर्मचारी अथवा उपक्रम की संवैधानिक, राजनीतिक अथवा सामाजिक विचारधारा पर विचार किये बिना इन सिद्धान्तों का अध्ययन एक तकनीकी प्रश्न के रूप में किया जा सकता है।”

जेड सिद्धान्त (Theory Z)

उर्विक का यह अभिप्रेरणा का सिद्धान्त मैकग्रेगर के आर्थिक उद्देश्य के विचार को ध्यान में रखते हुए प्रतिपादित किया गया है। उर्विक के अनुसार प्रबंध अपने आर्थिक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मानवीय एवं भौतिक संसाधनों का उपयोग करता है। किसी भी संगठन में प्रबंध का प्राथमिक उद्देश्य यह है कि उपभोक्ताओं को उनके द्वारा चाही गई वस्तु या सेवा उस कीमत पर दें, जिस कीमत को उपभोक्ता स्वेच्छा से दे सकता है। लेकिन आज व्यक्ति एक उपभोक्ता के रूप में, उत्पादक एवं वितरणकर्ता मनुष्य से दूर हो गया है इसका मुख्य कारण उपभोक्ता तथा उत्पादक एवं वितरक के मध्य अपूर्ण या अस्पष्ट संचार का होना है। यदि उपभोक्ता, उत्पादक एवं वितरक के मध्य व्याप्त खाई को पाट दिया जाए तो व्यक्ति अभिप्रेरित होंगे तथा वे पूर्ण मनोयोग से कार्य करेंगे।

आलोचना (Criticism) :

लूथर गुलिक एवं उर्विक के संगठन के सिद्धान्तों की कड़ी आलोचना हुई है। उन्होंने अपने सिद्धान्तों को परीक्षण योग्य सार्वभौमिक सत्य कहा, लेकिन आलोचकों के अनुसार, सिद्धान्तों के बारे में बहुत सारा लिखने पर भी दोनों स्पष्ट नहीं कर पाये कि वे इनके माध्यम से क्या कहना चाहते हैं। इस कारण सिद्धान्तों की सार्वभौमिक वैधता, अनुपस्थित सी लगती है। आलोचकों ने कहा है कि यह विचार धारा “दुहरावों और सूक्ष्मता के अभाव” से भरपूर है। हरबर्ट साइमन व ड्वाइट वाल्डें ने कहा कि शास्त्रीय विचारधारा द्वारा प्रयोग की गई पद्धतियाँ अवैज्ञानिक हैं। उनका कोई प्रयोगात्मक आधार नहीं है। साइमन जैसे विचारक लोक प्रशासन के सिद्धान्तों को “कहावते” कहकर उनकी खिल्ली उड़ाते हैं।

महत्व (Importance):

लोक प्रशासन के प्रमुख शास्त्रीय विचारकों के रूप लूथर गुलिक और उर्विक को सदैव याद किया जाएगा। 1937 में दोनों ने मिलकर “पेपर्स ऑन दी साइंस ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन” का सम्पादन किया जो कि लोकप्रशासन के विकास के मार्ग में एक मील का पत्थर साबित हुई। गुलिक एवं उर्विक औपचारिक संगठन विचारधारा के प्रबल समर्थक थे। गुलिक ने संगठन में दस सिद्धान्त एवं पोस्टडकोर्ब शब्द का प्रतिपादन किया जबकि उर्विक ने प्रारम्भ में संगठन के आठ सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया परन्तु बाद में यह संख्या बढ़ाकर उनत्तीस कर दी।

शास्त्रीय विचारधारा ने प्रशासन को एक विज्ञान के रूप में विकसित किया। इस विचारधारा ने ही सर्वप्रथम प्रशासन को एक स्वतन्त्र क्रिया के रूप में स्थापित किया है। औद्योगिक संगठनों में उत्पादन को तर्कसंगत बनाने और प्रोत्साहित करने में इस विचारधारा ने व्यावहारिक सुझाव प्रदान किए।

महत्वपूर्ण बिन्दु

1. संगठन की शास्त्रीय विचारधारा सबसे पुरानी विचारधारा है, इसे प्रायः परम्परावादी, यान्त्रिक, औपचारिक संगठनात्मक, संरचनात्मक, कुशलता, बन्द प्रणाली एवं प्रशासनिक प्रबन्धन विचारधारा भी कहा जाता है।
2. इस विचारधारा के अन्तर्गत प्रमुख रूप से लूथर गुलिक, उर्विक, मूने व रैले, मैरी पार्कर फॉलेट एवं आर. शैल्डन आदि विचारकों के योगदान का अध्ययन किया जाता है।
3. शास्त्रीय विचारधारा की प्रमुख विशेषताएँ हैं—औपचारिक ढाँचा, कार्य विभाजन, पदसोपान, निर्वैयक्तिकता, कार्यकुशलता, मितव्ययतावादी, कार्मिकों पर नियन्त्रण, सिद्धान्तों की सार्वभौमिकता, आर्थिक प्रोत्साहन, एवं आदर्शात्मकतावादी आदि।
4. लूथर गुलिक ने संगठन के दस सिद्धान्त बताये हैं : कार्य विभाजन या विशिष्टीकरण, विभागीय संगठनों के आधार, पदसोपान द्वारा समन्वय, सचेत समन्वय, समितियों द्वारा समन्वय, विकेन्द्रीकरण, आदेश की एकता, स्टाफ एवं सूत्र, प्रत्यायोजन एवं नियन्त्रण का क्षेत्र।
5. लूथर गुलिक ने पोस्टडकोर्ब (POSDCORB) शब्द के माध्यम से लोकप्रशासन के क्षेत्र तथा कार्यपालिका के कार्यों कि व्याख्या की है।
6. लूथर गुलिक ने विभागीयकरण के चार आधार बताएँ हैं जिन्हें Four “P” भी कहा जाता है। उद्देश्य या कार्य (Purpose), प्रक्रिया (Process), व्यक्ति (Person) एवं स्थान या क्षेत्र (Place)
7. लूथर गुलिक ने मुख्यालय—क्षेत्रीय कार्यालय के बीच सम्बन्धों के बीच तीन प्रतिमानों का उल्लेख किया। सभी अंगुलियाँ, छोटी भुजाएँ—लम्बी अंगुलियाँ एवं लम्बी भुजाएँ—छोटी अंगुलियाँ।
8. उर्विक ने संगठन के आठ सिद्धान्त बताए हैं : उद्देश्य का सिद्धान्त, समानता का सिद्धान्त, उत्तरदायित्व का सिद्धान्त,

स्कैलर शृंखला, नियन्त्रण का क्षेत्र, विशिष्टीकरण, समन्वय एवं परिभाषा का सिद्धान्त। बाद में उर्विक ने हेनरी फेयोल के 14 सिद्धान्तों, मूने व रैले के चार सिद्धान्तों, टेलर, फॉलेट, एवं ग्रेक्युनास इत्यादि के सिद्धान्तों को मिलाकर संगठन के उनत्तीस सिद्धान्तों (29) को प्रतिपादन अपनी पुस्तक “Elements of Administration” (1943) में किया।

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुवचननात्मक प्रश्न

1. संगठन की परम्परागत या शास्त्रीय विचारधारा में सर्वाधिक उपेक्षित बिन्दु था।
(अ) कानून (ब) संरचना
(स) मानव (द) संगठन
2. लोक प्रशासन में “पोस्टडकोर्ब” (POSDCORB) शब्द के प्रतिपादक हैं।
(अ) उर्विक (ब) फेयोल
(स) लूथर गुलिक (द) टेलर
3. “पेपर्स ऑन द साइन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन” का सम्पादन किसने किया।
(अ) साइमन (ब) गुलिक
(स) उर्विक (द) गुलिक व उर्विक
4. लूथर गुलिक ने संगठन के कितने सिद्धान्त बताये हैं।
(अ) 14 सिद्धान्त (ब) 7 सिद्धान्त
(स) 10 सिद्धान्त (द) 6 सिद्धान्त
5. उर्विक ने नियन्त्रण के क्षेत्र की क्या सीमा बतलायी है ?
(अ) तीन अधीनस्थ (ब) चार अधीनस्थ
(स) पाँच या छः अधीनस्थ (द) दस या बारह अधीनस्थ।

अतिलघूत्तरात्मक प्रश्न:

1. संगठन की शास्त्रीय विचारधारा को अन्य और किन नामों से जाना जाता है ?
2. लूथर गुलिक ने संगठन के कितने सिद्धान्त बताए हैं ?
3. उर्विक ने संगठन के कितने सिद्धान्त बताए हैं ?
4. चार पी (Four ‘P’) क्या हैं ?
5. शास्त्रीय विचारधारा के प्रमुख आलोचकों के नाम बताइए।

लघूत्तरात्मक प्रश्न:

1. शास्त्रीय विचारधारा की छः विशेषताएँ बताइए ?
2. शास्त्रीय विचारधारा की प्रमुख कमियाँ मान्यताओं को बताइये ?
3. उर्विक के संगठन के आठ सिद्धान्तों के नाम बताइये ?
4. लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में गुलिक के विचार बताइये।

5. गुलिक के अनुसार मुख्यालय और क्षेत्रीय कार्यालयों के बीच सम्बन्धों की व्याख्या कीजिए।

निबन्धात्मक प्रश्न:

1. संगठन की शास्त्रीय विचारधारा क्या हैं ? इसके लक्षण और मान्यताएँ बतलाइये।
2. गुलिक के संगठन के सिद्धान्तों पर लेख लिखिए।
3. शास्त्रीय विचारधारा में उर्विक के योगदान का मूल्यांकन कीजिए।
4. "संगठन के शास्त्रीय सिद्धान्त सार्वभौमिक सत्य हैं।" इस कथन कि आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।

उत्तरमाला :

- | | | |
|--------|--------|--------|
| 1. (स) | 2. (स) | 3. (द) |
| 4. (स) | 5. (स) | |