VPM CLASSES

NTA UGC NET

PUBLIC ADMINISTRATION

SAMPLE THEORY - *(Hindi Medium)*

- संगठन के आधार
- औपचारि व अनौपचारिक संगठन
- संगठन के सिद्धान्त
- हस्तांतरण प्रत्यायोजन

9001894070

www.vpmclasses.com

UGC NET -PUBLIC ADMINISTRATION
SAMPLE THEORY

PAPER - II

- संगठन के आधार
- औपचारि व अनौपचारिक संगठन
- संगठन के सिद्धान्त
- हस्तांतरण प्रत्यायोजन
- विकन्द्रीकरण
- समन्वय का सिद्धान्त
- सूत्र एवं स्टॉक अभिकरण

VPM CLASSES
For IIT-JAM, JNU, GATE, NET, NIMCET and Other Entrance Exams

Web Site www.vpmclasses.com E-mail-vpmclasses@yahoo.com

संगठन के आधार –

संगठन विभिन्न व्यक्तियों के बीच कार्य को बांटने की एक रीति है। संगठन का अर्थ है 'कर्मचारियों की ऐसी व्यवस्था करना ताकि कार्यो तथा उत्तरदायित्वों के उचित विभाजन द्वारा निर्धारित उद्देश्य को सुगमता के साथ पूरा किया जा सके। इस प्रकार संगठन में किसी निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए कार्यो को विभाजित तथा निर्धारित किया जाता है और उनकी क्रियाओं में उचित समन्वय स्थापित किया जाता है। अतः यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि विभाजन किस आधार पर किया जाए तथा विविध क्रियाओं को किस आधार पर कार्य इकाईयों में समूहबद्ध किया जाए ?

लूथर गुलिक ने किसी भी कार्य को बांटने की चार विभिन्न रीतियां अथवा संगठन के चार आधार (Bases) बतलाए है।

(i) कार्य अथवा उद्देश्य (Function or Purpose)– सरकार विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अनेक कार्य करती है, जैसे कि प्रतिरक्षा , शिक्षा का संचालन , यातायात का प्रबन्ध, अपराधों पर नियन्त्रण, जन स्वास्थ्य की व्यवस्था, पीने के पानी की पूर्ति, आदि। इन कार्यो को करने के लिए विभिन्न संगठनों का निर्माण किया जाता है।

राष्ट्रीय और स्थानीय सरकारों के प्रमुख विभाग उद्देश्य के आधार पर ही होते है। निजी प्रशासन की बडी–बडी इकाइयों में भी प्रमुख विभाग के आधार पर ही होते है। उद्देश्य के आधार पर विभाग (संगठन) बनाने का मतलब यह होता है कि वे सारे लोग जो किसी एक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए काम करते है चाहे उनकी प्रक्रिया कुछ भी क्यों न हो एक ही विभाग के अंग होंगे। जैसे रक्षा विभाग में सैनिक, इंजीनियर, पशुचिकित्सक सभी रक्षा विभाग के अर्न्तगत ही आते है।

भारत में केन्द्र और राज्य सरकारों के अधिकांश विभाग 'कार्य या प्रयोजन' के आधार पर ही संगठित किए जाते है, जैसे केन्द्रीय सरकार में रक्षा , विदेश सम्बन्ध, रेलवे , डाक व तार , शिक्षा , गृह, खाद्य विभाग, आदि। राज्य सरकारों में शिक्षा, स्वास्थ्य, पुलिस, कृषि , उद्योग विभाग, आदि का संगठन कार्यो के आधार पर ही किया जाता है।

लाभ अथवा पक्ष में तर्क (Merits)–

1. संगठन में एक प्रकार से कार्य करने वाले व्यक्ति रहते है। उनमें लक्ष्यों की समानता रहती है। अतः उनके बीच समन्वय सरलता से स्थापित किया जा सकता है। फलतः कार्यकुशलता में वृद्धि होती है।

2. उद्देश्य के आधार पर यदि कार्य–विभाजन हो तो सारे लोग उद्देश्य की प्राप्ति के लिए क्रियाशील होते है तथा उद्देश्य प्राप्ति के महत्व को समझते है।

3. ऐसे संगठन में सारा उत्तरदायित्व एक ही व्यक्ति के हाथों में केन्द्रित रहता है। यदि कोई काम ठीक समय पर न हो तो उस एक व्यक्ति को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

हानि अथवा विपक्ष में तर्क (Demerits)–

1. इस प्रकार के संगठन में व्यक्ति अपने संगठन के बाहर की बात नही सोच पाता। उसका सारा दृष्टिकोण अपने विभाग और उसके कार्यक्रमों तक ही सीमित रहता है।

2. इस प्रकार के संगठन में अक्सर दोहरापन (Duplication) हो जाता है। रक्षा विभाग भी अस्पताल बनवाता है और रेलवे भी अस्पताल बनवाता है।

3. इस प्रकार के संगठन श्रम विभाजन तथा कार्य विशेषीकरण के विरूद्ध होते है।

(ii) प्रक्रिया अथवा प्रविधि (Process or Technique)– प्रशासकीय विभागों को संगठित करने का आधार प्रक्रिया भी हो सकता है। प्रक्रिया जब संगठन का आधार होती है तो ऐसे सारे लोग जो एक ही प्रक्रिया काम में लाते है। उन्हें एक विभाग में संगठित किया जाता है। प्रक्रिया से तात्पर्य है कि एक विशिष्ट प्रकार के कार्य करने की तकनीकी विधि जैसे, इंजीनियरिंग, डॉक्टरी , सांख्यिकी, स्टेनोंग्राफी आदि।

उद्देश्य जब संगठन का आधार होता है, तो सारे लोग जो एक ही उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मुख्य एवं सहायक रूप से काम कर रहे है एक विभाग के अर्न्तगत लाए जाते है। प्रक्रिया का इसमें कोई ध्यान नही रखा जाता। इससे ठीक उल्टी स्थिति होती है जब प्रक्रिया संगठन का आधार हो जाता है। इसमें प्रक्रिया की एकता होनी चाहिए। प्रक्रिया एक हो फिर भी चाहे उस प्रक्रिया का किसी भी उद्देश्य के लिए प्रयोग हो उसका एक विभाग होगा। सांख्यिकीविद् चाहे रक्षा विभाग में हो अथवा स्वास्थ्य में या अन्य किसी विभाग में, वह सांख्यिकी विभाग के अर्न्तगत आयेगा।

लाभ या पक्ष में तर्क (Merits)–

1. यदि प्रक्रिया के आधार पर विभागों का निर्माण हो तो तकनीकी प्रविधियों एवं प्रयोगशालाओं का अधिकतम उपयोग सम्भव है।

2. इससे तकनीकी क्षेत्र में समन्वय बढ़ता है। सारे तकनीकी व्यक्ति एक ही विशेषज्ञ की अधिनता में काम करते है।

3. ऐसे संगठनों में श्रम विभाजन तथा कार्य विशेषीकरण के फलस्वरूप कार्यकुशलता में वृद्धि होती है।

4. इस प्रकार के संगठन में दोहरेपन की भावना कम हो जाती है जिससे अपव्यय नहीं होगा।

हानि या विपक्ष में तर्क (Demerits)–

1. इससे काम में बड़ी असुविधा हो सकती है। चिकित्सा विभाग में यदि सांख्यिकी की आवश्यकता है तो पहले सांख्यिकी विभाग को बताना होगा। इससे कार्य सम्पन्न में विलम्ब होगा।

2. यह भी आशंका है कि प्रक्रिया वाले विभाग अन्य विभागों से सहयोग न करें। यदि रक्षा विभाग को सूचना, सार्वजनिक निर्माण, स्वास्थ्य, आदि पर अपने कार्यक्रमों के लिए निर्भर रहना पडें तो रक्षा विभाग के कार्यक्रमों की सफलता अन्य विभागों के सहयोग पर निर्भर करेगी। अन्य विभाग कहां तक सहयोग करेंगें, यह कहना कठिन है।

3. राज्य एवं केन्द्र सरकारों का सारा काम प्रक्रिया के आधार पर संगठित नहीं किया जा सकता।

4. ऐसे संगठनों में विशेषीकरण के फलस्वरूप संकुचित दृष्टिकोण पनपता है।

5. इस प्रकार के विभागों को कई बार सुयोग्य नेतृत्व नही मिल पाता है क्योंकि उनमें प्रशासनिक क्षमता कम होती है। वे मात्र विशेषज्ञ होते है। उदाहरण के लिए, जब मेडिकल विभाग का अध्यक्ष डॉक्टर होता है तो वह कुशल डॉक्टर तो हो सकता है परन्तु वह आवश्यक रूप से एक कुशल प्रशासक नहीं होता।

(iii) व्यक्ति(Clientle or Person)– प्रशासकीय संगठन का एक आधार वे व्यक्ति हो सकते है जिनकी सेवा की जा रही है। इस पद्धति के अर्न्तगत किसी वर्ग विशेष के सदस्यों की समस्याओं का समाधान करने के लिए प्रशासकीय विभागों का संगठन किया जा सकता है। इस प्रकार के विभागों का उदाहरण हमें भारत की केन्द्रीय सरकार में पुनर्वास तथा जनजाति कार्य मन्त्रालय तथा कुछ राज्यों में जन–जाति कल्याण विभागों के रूप में मिलता है।

लाभ अथवा पक्ष में तर्क (Merits)–

1. इसका प्रथम गुण यह है कि एक वर्ग के लिए की जाने वाली सेवाएं एक ही विभाग के अधीन होने से उसमें समन्वय बहुत अधिक होता है।

2. इसका दूसरा गुण यह है कि इस वर्ग के लोगों को अपनी समस्याओं के हल के लिए विभिन्न विभागों में भाग दौड़ नहीं करनी पडती है। वे एक ही विभाग से सम्पर्क स्थापित रखते है।

3. चूंकि प्रति वर्ष एक ही सेव्य समुदाय अथवा सामग्री के सम्पर्क में विभाग आता है इसलिए उस सामग्री या सेव्य समुदायों की समस्याओं को ज्यादा अच्छी तरह समझ सकता है। ऐसे विभाग अपने–अपने क्षेत्रों में विशेष ज्ञान प्राप्त कर लेते है।

हानि अथवा विपक्ष में तर्क (Demerits)–

1. इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि इस प्रकार के विभाग सर्वत्र स्थापित नहीं किए जा सकते है क्योंकि इस आधार पर अनेक छोटे–छोटे विभाग स्थापित हो जाएंगे।

2. विशेषज्ञता को यह सरलपन के कारण उचित स्थान नहीं देता। सारा काम एक ही कार्यालय में हो जाए, यह तभी सम्भव है जब प्रशासन बहुत ही कम काम करें और उसमें भी किसी प्रकार की विशेषज्ञता की आवश्यकता नही पडे।

3. सेव्य समुदाय के आधार पर बने संगठन में राजनीतिक दबाव बहुत अधिक बढ़ जाता है। ये संगठन अधिकाधिक अनुग्रह पाने की चेष्टा करते है। इनका न्यस्त स्वार्थ उत्पन्न हो जाता है।

4. इस प्रकार से संगठित विभागों में कर्मचारियों में दक्षता एवं योग्यता नहीं पाई जाती है क्योंकि उनका सम्बन्ध केवल वर्ग विशेष की समस्याओं से रहता है। ये विविध कार्यो से परिचित हो जाते हैं किन्तु ये किसी कार्य में दक्ष नहीं होते हैं।

(iv) क्षेत्र या प्रदेश (Area or Place) –क्षेत्र के आधार पर बनाए गए संगठनों में ऐसे सभी लोगों को एक ही विभाग में लाया जाता है जो एक ही क्षेत्र में काम करते है। जिला प्रशासन क्षेत्र के आधार पर संगठन का उदाहरण है। दामोदर घाटी विकास निगम, उत्तर–पूर्वी भारत सीमान्त एजेन्सी, विदेश विभाग में उप–विभाग का संगठन इसी आधार पर होता है। ऐसे संगठन में उन सभी लोगो को जो कि किसी एक क्षेत्र विशेष में काम करते है, चाहे उनका उद्देश्य जो भी हो, प्रक्रिया जो भी हो, सेव्य समुदाय जो भी हो, एक संगठन में संगठित किया जाता है। भारत में पंचायत समिति, पंचायत, आदि क्षेत्रों पर आधारित संगठनों के ही नमूने है।

लाभ या पक्ष में तर्क (Merits)–

1. यदि किसी क्षेत्र विशेष का विकास करना हो तो उसके लिए इस प्रकार का संगठन उपयोगी होता है।

2. ऐसे संगठनों के समन्वय में सुविधा होती है।

3. ऐसे संगठनों में यह भी सुविधा होती है कि कार्यक्रम और योजनाओं को क्षेत्र की आवश्यकताओं के अनुसार परिवर्तित किया जा सकता है।

4. इस प्रकार का संगठन मितव्ययी होता है, क्योंकि उसमें यात्रा, दौरे तथा पत्र व्यवहार में होने वाले आवश्यक खर्चे कम हो जाते है।

हानि या विपक्ष में तर्क (Demerits)–

1. इस प्रकार के संगठन द्वारा क्षेत्रीयता की भावना को प्रोत्साहन मिलता है और इस प्रकार इसमें संकीर्णता की भावना घर करने लगती है।

2. इसके द्वारा श्रम–विभाजन और विशेषीकरण के लाभ प्राप्त नहीं किए जा सकते।

VPM CLASSES

3. ऐसे संगठनों में राजनीतिक दबाव अन्य संगठनों की अपेक्षा अधिक होता है। स्थानीय नेता ऐसे संगठनों को अपने प्रभाव के क्षेत्र में लेते है और सुविधाओं का मनमाना उपयोग करते है।

4. इस प्रकार के संगठन में कई बार इन विभागों की नीतियों से प्रशासन की एकरूपता के मार्ग में बाधा उत्पन्न होती है।

संगठन के प्रकार (Types of Organisation)– संगठन को दो भागों में विभाजित किया जाता है –

औपचारिक संगठन व अनौपचारिक संगठन

1. औपचारिक संगठन (Formal Organisation)– औपचारिक संगठन उन संगठनों में से है जिनमें प्रत्येक स्तर पर स्थिति, अधिकार एवं उत्तरदायित्व को स्पष्ट रूप से परिभाषित कर दिया जाता है। इस प्रकार के संगठनों में अधिकार उच्च स्तर से नीचे के स्तर की ओर प्रत्यायोजित होते है और पूरी संगठन संरचना संस्था के उद्देश्यों को प्राप्त करने का प्रयत्न करती है।

बर्नार्ड के अनुसार, ''जब दो या दो से अधिक व्यक्तियों की क्रियाएं एक दिए हुए उद्देश्य की तरफ जान–बूझकर समन्वित की जाती है तब उसे औपचारिक संगठन कहा जाता है।'' उनके अनुसार, ''औपचारिक संगठन के अर्न्तगत संयन्त्र की पद्धति, नीतियां, नियम सम्मिलित होते है, जो यह अभिव्यक्त करते है कि तकनीकी उत्पादन के कार्य को प्रभावी ढंग से पूर्ति के लिए एक व्यक्ति का दूसरे व्यक्ति के साथ क्या सम्बन्ध होगा ? यह मानव संगठन और तकनीकी संगठन के मध्य अपेक्षित सम्बन्धों को निर्धारित करता है।''

औपचारिक संगठन के लक्षण (Characterisatics of Formal Organisation)–एक औपचारिक संगठन के प्रमुख लक्षण/विशेषताएं निम्नांकित हो सकती है –

1. यह जान–बूझकर बनाया जाता है।
2. यह अधिकारों के प्रत्यायोजन के सिद्धान्त पर आधारित होता है।
3. यह पूर्णतः अव्यक्तिगत होता है।
4. प्रत्येक स्तर पर स्थिति, अधिकार, उत्तरदायित्व को परिभाषित कर दिया जाता है एवं उनकी व्याख्या कर दी जाती है।
5. इसमें प्रायः संगठन चार्टो का निर्माण एवं प्रयोग किया जाता है।
6. इसमें आदेश की एकता (Unity of Command) का पालन किया जाता है।
7. इसमें श्रम–विभाजन सम्भव होता है।

VPM CLASSES

औपचारिक संगठन के लाभ (Advantages of Formal Organisatrion)– हेन्स तथा मैसी ने औपचारिक संगठन के निम्नांकित लाभों का उल्लेख किया है –

1. पारस्परिक मतभेद का अन्त – अधिकारों और उत्तरदायित्वों की स्पष्ट व्याख्या होने के कारण आपसी मतभेदों के उत्पन्न होने की सम्भावना नहीं के बराबर रहती है।

2. कार्यो का दोहराव न होना –पूर्णतया नियोजन होने के कारण इसमें किसी कार्य का दोहराव नहीं होता।

3. उत्तरदायित्वों में अन्तर का अभाव– विभिन्न व्यक्तियों के उत्तरदायित्वों के निश्चित होने से उनके मध्य अन्तर स्वतः समाप्त हो जाता है।

4. टालमटोल की सम्भावना का न होना– इस संगठन में टालमटोल की संम्भावना नही रहती है, क्योंकि इसमें अधिकारों व उत्तरदायित्वों की स्पष्ट व्याख्या करा दी जाती है।

5. उद्देश्यों को प्राप्त करना सरल – उद्देश्यों को प्राप्त करने या उन तक पहुंचने का यह अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं सरल साधन है।

6. एक व्यक्ति के अत्यधिक महत्व की समाप्ति – इसमें किसी एक ही व्यक्ति का कोई महत्व नही होता है। उसका अत्यधिक महत्व स्वतः समाप्त हो जाता है।

7. पक्षपात का न होना – इस संगठन में अवसरवादिता और पक्षपात के अवसर समाप्त हो जाते है।

8. कार्यो के प्रमापों का निर्धारण– इसमें कार्यो के सही प्रमापों (Measurements) का निर्धारण अधिक अच्छी तरह से किया जा सकता है।

9. सुरक्षा की भावना को बल – कार्यो के स्पष्ट होने के कारण कर्मचारियों की सुरक्षा की भावना को बल मिलता है।

औपचारिक संगठन के दोष (Disadvantage of Formal Organisation)–संगठन के इस रूप की आलोचना की जाती है। आलोचकों का कहना है कि इसमें मानवीय तत्व की उपेक्षा की गयी है। किसी भी संगठन की वास्तविक प्रकृति उसके यान्त्रिक ढांचे के अध्ययन मात्र से नही समझी जा सकती। इसके लिए संगठन में कार्यरत लोगों की मनोवृत्ति, उनके व्यवहार का स्वरूप, उनका चरित्र, उनकी रूचियाँ, शैक्षणिक योग्यताएं, आदि की जानकारी प्राप्त करना नितान्त आवश्यक है। यदि ऐसा नही किया गया तो **एण्डरसन** एवं **श्वैनिंग** के शब्दों में, ''संगठन का ढांचा और कुछ नहीं बल्कि केवल चित्र, रेखाचित्र, दैनिक कार्य की परिपाटी, नियमावली तथा अनुदेशों अथवा शब्दों का समूह मात्र ही बनकर रह जाता है।''

VPM CLASSES

1. पहल शक्ति की समाप्ति – औपचारिक संगठन का सबसे बड़ा दोष यह है कि यह उपक्रम में पहल शक्ति को समाप्त करता है।

2. अधिकारों का स्वहित में प्रयोग – इस प्रकार के संगठन में अधिकारी कई बार अपने अधिकारों को अनावश्यक रूप से अपने ही हित में प्रयोग करते है।

3. अन्य संगठनों की मान्यताओं एवं भावनाओं की उपेक्षा – इस प्रकार के संगठन में कार्यरत व्यक्ति सामाजिक संगठनों की मान्यताओं एवं भावनाओं पर किसी भी प्रकार का ध्यान नहीं देते है।

4. यन्त्रवत् होना – इस प्रकार के संगठन यन्त्रवत् होते है जो कि मनुष्यों से ज्यादा अपने नियमों व नीतियों को महत्व प्रदान करते है।

5. अनौपचारिक सम्प्रेषण में बाधक –औपचारिक संगठन अनौपचारिक सम्प्रेषण में बाधाएं उपस्थित करता है।

6. समन्वय की समस्या– इस प्रकार के संगठन में समन्वय की समस्या भयंकर रूप से निरन्तर बनी रहती है।

अनौपचारिक संगठन (Informal Organisation)–

अनौपचारिक संगठन से आशय उन व्यक्तिगत तथा सामाजिक सम्बन्धों से है जो व्यक्तियों के एक दूसरे से एक साथ संगठित होने पर स्वतः उदय होते है। **बर्नार्ड** के अनुसार, ''एक संगठन उस समय अनौपचारिक माना जाता है जबकि अन्तः व्यक्तिगत सम्बन्धों का समूह अनजाने में संयुक्त उद्देश्य के लिए स्थापित हो जाता है।'' प्रो. डेविस के अनुसार, ''अनौपचारिक संगठन को ऐसे व्यक्तिगत एवं सामाजिक सम्बन्धों के जाल या तन्त्र के रूप में मानते है जो औपचारिक संगठन द्वारा आवश्यक या स्थापित नहीं किया जाता है।

संगठन की अनौपचारिक धारणा के प्रमुख प्रवर्तक एल्टन मेयो तथा उनके साथी है। इन लोगों ने वेस्टर्न इलेक्ट्रिक कम्पनी के हॉथोर्न संयन्त्र के सम्बन्ध में अग्रगामी प्रयोग किए। उन्होने पाया कि जब कुछ व्यक्ति दीर्घकाल तक मिलकर काम करते है तो उनमें भावात्मक तथा वैयक्तिक सम्बन्ध विकसित हो जाते है, जो औपचारिक सम्बन्धों से भिन्न होते है। इन सम्बन्धों को ही अनौपचारिक संगठन कहा जा सकता है।

यह अवधारणा मनुष्यों, मानवीय अभिप्रेरणाओं और अनौपचारिक सामूहिक कार्यचालन पर बहुत अधिक बल देती है, अतः इसे संगठन की मानवतावादी अवधारणा (Humanistic Concept of Orgagnisation) भी कहते है। इस दृष्टिकोण का आग्रह है कि संगठन के रूप पर विचार करते समय सदैव यह ध्यान रखना चाहिए कि यह कोई जड़ वस्तु नहीं है बल्कि क्रियाशील एवं सजग व्यक्तियों का समूह है।

VPM CLASSES

अनौपचारिक संगठन की विशेषताएं या लक्षण (Characteristics of Informal Organisation)– अनौपचारिक संगठन की निम्नलिखित विशेषताएं है :

(1) यह स्वतः उत्पन्न होता है।

(2) यह व्यक्तिगत आवश्यकताओं के लिए बनाया गया सामाजिक ढांचा है।

(3) औपचारिक चार्ट में यह अपना स्थान नहीं रखता है।

(4) प्रबन्धकीय पदानुक्रम (Managerial heirarchy) के अर्न्तगत सभी स्तरों पर इसे पाया जा सकता है।

(5) यह रीति–रिवाजों, पारस्परिक सम्बन्धों तथा सामाजिक समूहों की आदतों से विकसित होता है।

(6) यह संगठनों में मनुष्य की प्रमुख भूमिका मानता है और मनुष्य को मशीन के पुर्जे की तरह जड़ नही मानता। उनकी अपनी इच्छाएं, आकांक्षाएं, पसन्दगियां तथा नापसन्दगियां होती है।

(7) इसकी मान्यता है कि संगठनिक व्यवहार बड़ा जटिल होता है और इसमें मानव जीवों पर चारों ओर से दबाव डालने वाले प्रभाव पड़ सकते है। अतः संगठन की समस्याओं का विश्लेषण करने तथा उनका समाधान करने हेतु मनुष्य की बहुमुखी–प्रकृति को समझना अति महत्वपूर्ण है।

अनौपचारिक संगठन औपचारिक संगठन के कार्यो को अधिक प्रभावित करता है। ऐसे संगठन के सदस्य प्रायः अपने प्रमाप निर्धारित कर लेते है। सामूहिक हितों की खोज करते है और विचार विनिमय करते है। उनके अपने उद्देश्य होते है जो कि संस्था के लिए अनुकूल हो सकते है। इन संगठनों का आधारभूत उद्देश्य मानवीय आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करना है।जिनकी पूर्ति औपचारिक संगठन संरचना से नही की जा सकती है। औपचारिक संगठन सामाजिक संगठन की उन भावनाओं और मान्यताओं को ध्यान में नही रखते है जिनके द्वारा व्यक्ति व व्यक्तियों के समूह अनौपचारिक रूप से एक दूसरे से अन्तर्गठित होते है। अपने समु– दायों में व्यक्ति एक साथ मिलकर व्यक्तिगत सम्बन्धों का निर्माण करते है और अनौपचारिक समूहों में संगठित हो जाते है, जिनमें प्रत्येक व्यक्ति को एक निश्चित स्थान तथा महत्वपूर्ण पद प्राप्त होता है।

अनौपचारिक संगठन के लाभ (Advantages of Informal Organisation)–अनौपचारिक संगठन के लाभ संक्षेप में निम्नलिखित है :

(1) यह औपचारिक संगठन की कमियों की पूर्ति करता है।

(2) यह कार्य समूह को सन्तुष्टि एवं स्थायित्व प्रदान करता है।

(3) यह सम्प्रेषण प्रक्रिया का उपयोगी मार्ग है।

VPM CLASSES

(4) इसकी उपस्थिति अधिशासियों को योजना बनाने तथा सतर्कतापूर्वक कार्य करने के लिए प्रोत्साहित करती है।

(5) यह प्रबन्धक की योजनाओं की कमी को दूर करता है।

अनौपचारिक संगठन के दोष (Disadvantages of Informal Organisation)–अनौपचारिक संगठन के निम्नांकित दोष है –

(1) यह प्रकृति से विद्रोही है।

(2) यह समूह की मनोवैज्ञानिक भावना के अनुसार कार्य करता है।

(3) यह उत्पादकता में अधिक वृद्धि करने हेतु प्रबन्ध के प्रयत्नों को अप्रभावकारी बनाता है।

(4) इससे असत्य समाचारों का प्रसारण होता है।

अनौपचारिक संगठन के कार्य (Functions of Informal Organisation)–

बर्नार्ड अनौपचारिक संगठन संरचना के तीन कार्यो का उल्लेख करते है।

(i) सम्प्रेषण के साधन के रूप में जो अधीनस्थों के मध्य आचरण के प्रमाप स्थापित करने में सहायक होता है।

(ii) औपचारिक संगठन एकता बनाए रखने के रूप में जिसके आधार पर लोगों में कार्य करने की तत्परता जाग्रत होती है तथा वस्तुपरक अधिकार में स्थायित्व आता है।

(iii) स्वयं के लिए आदर तथा स्वतन्त्र चैन की भावना को बनाए रखने में इससे सहायता मिलती है।

संगठन के सिद्धान्त–

(1) पद सोपान का सिद्धान्त– पद सोपान अंग्रेजी शब्द (heirarchy) का ही रूपान्तरण है। इस सिद्धान्त को पद श्रेणी का सिद्धान्त भी कहा जाता है। इसका अर्थ पद तथा श्रेणी के आधार पर धर्म पुरोहित का संगठन होता है। अंग्रेजी भाषा में इसे स्केलर प्रोसेस कहा जाता है जिसका हिन्दी रूपान्तरण क्रमिक पद्धति है। इस पद सोपान शब्द की व्याख्या करते हुए अर्ल लेथम ने लिखा है –

''पद– सोपान उच्च और निम्न लोगों का उतरता हुआ मापदण्ड है जिसमें प्रधान सबसे ऊपर होता है। जहाँ से वह अपने निम्न पदाधिकारियों के हृदय को देखता है तथा अनेक कार्यो को अपने निर्देशन के अनुसार बदलता रहता है।''

क्रमिक प्रक्रिया अथवा पद सोपान का अर्थ –

संगठन से क्रमिक सिद्धान्त का स्वरूप वही होता है जिसे पद सोपान का सिद्धान्त कहा जाता है। परन्तु परिभाषा सम्बन्धी विभिन्नताओं से बचने के लिए यहाँ क्रमिक ही अधिमान्य है। क्रम का अर्थ है चरणों की

प्रकृति अर्थात् श्रेणीबद्ध। संगठन से इसका अर्थ है– ''कर्त्तव्यों को श्रेणीबद्ध करना, किन्तु विभिन्न कार्यो के अनुसार नही'' अपितु सत्ता तथा उसके तुल्य उत्तरदायित्व की मात्राओं के अनुसार सुविधा की दृष्टि से संगठन के इस रूप को हम क्रमिक श्रंखला कहते है।

एल.डी.व्हाइट ने पद सोपानात्मक की व्याख्या इस प्रकार की है। ''यह आज्ञाओं की श्रृंखला है। यह एक संचारधारा है जिसमें सूचना, सलाह, विशेष चेतावनी और प्रशंसा की लघु धाराएं ऊपर से नीचे को प्रवाहित होती रहती है। यह पदाधिकारियों के प्रति सौपने की भी एक श्रृंखला है। निर्णय के लिए परस्पर सम्बद्ध केन्द्रों के बीच यह क्रमबद्धता स्थापित कर देती है और इस प्रकार बहुत सा काम निचले स्तर पर ही रखा जाता है और काम जल्दी निपट जाता है। संक्षेप में सिविल अधिकारियों के दायित्व और आज्ञाओं की डोर से बनी हुई श्रृंखला आवागमन का एक दो राहों वाला विशाल पथ है जिससे होकर लोक कार्य का कभी न समाप्त होने वाला व्यापार चलता है। यह धारा अनन्त है।''

पद सोपान का विश्लेषण जेम्स मूने ने अपने शब्दों में निम्नलिखित ढंग से किया है–

संगठन क्रमिक सिद्धान्त का रूप वही होता है। जिसे कि कभी–कभी पद सोपान का सिद्धान्त कहा जाता है। परन्तु परिभाषा सम्बन्धी विभिन्नताओं से बचने के लिए यहाँ क्रमिक ही अधिमान्य है। क्रम का मतलब है चरणों की पंक्ति अर्थात् श्रेणीबद्ध। संगठन में इसका अर्थ है कर्त्तव्यों को श्रेणीबद्ध करना किन्तु विभिन्न कार्यो के अनुसार नहीं– अपितु सत्ता और उसके तुल्य उत्तरदायित्व की मात्राओं के अनुसार। सुविधा की दृष्टि से संगठन के इस रूप को हम क्रमिक श्रृंखला कहेंगे। जब कभी भी हम कोई ऐसा संगठन पाते है, चाहे वह दो व्यक्तियों का ही क्यों न हो, जिसमें व्यक्ति उच्च तथा अधीनस्थ अथवा प्रवर के रूप में सम्बन्धित होते है, तो इसमें क्रमिक सिद्धान्त वर्तमान होता है। यह क्रमिक श्रृंखला समन्वय की ऐसी व्यवस्था– प्रक्रिया का निर्माण करती है जिसके द्वारा समन्वय करने वाली सर्वोच्च सत्ता के सम्पूर्ण ढाँचे में सक्रिय एवं प्रभावशाली हो जाती है।

क्रमिक अथवा पद–सोपान के लाभ –

(1) कार्य सम्पन्न में सुविधा – क्रमिक प्रक्रिया में कार्य सम्पन्न होने में भी सुविधा करती है। सभी कर्मचारियों को यह पता रहता है कि उनको कितना कार्य कितने समय में करना है और वे किसी कार्य के लिए सम्मुख उत्तरदायित्व है। इस प्रकार उत्तरदायित्व का स्पष्टीकरण तथा आदेश की एकता इस क्रमिक के विशेष गुण है।

(2) विभागीय कर्मचारियों में सम्बन्धों की घनिष्टता– पद सोपान कम में विभागीय कर्मचारियों में सम्बन्धों की घनिष्ठता बनी रहती है। मूने ने उचित ही लिखा है– ''क्रमिक प्रक्रिया के सिद्धान्त का प्रथम लाभ यह

है कि विभिन्न विभागों को देने वाला एक यन्त्र है। यह संगठन के लिए उसी प्रकार आवश्यक है जिस प्रकार के भवन निर्माण के लिए सीमेन्ट।''

(3) आदेश की एकता– पद–सोपान में आदेश की एकता का सिद्धान्त पूर्ण रूप से लागू होता है। इस सिद्धान्त के अनुसार व्यक्ति केवल एक व्यक्ति के अधीन रहकर कार्य करेगा। इस सिद्धान्त के अनुसार एक व्यक्ति का तात्कालिक उच्चाधिकारी एक ही होगा, उसी के अधीन रहकर, वह व्यक्ति अथवा जो लोग उस अधीनस्थ विभाग में कार्य करते है अपने उत्तरदायित्व का पालन करेंगे।

इस सिद्धान्त का औचित्य सिद्ध करते हुए उर्विक महोदय ने लिखा है कि ''यह बात उचित भी है और उपयुक्त भी है कि प्रत्येक संगठन की औपचारिक क्रमिक श्रृंखला ठीक उसी प्रकार होनी चाहिए। जिस प्रकार की अच्छी प्रकार से निर्मित प्रत्येक मकान में जल निकासी की व्यवस्था होती है। परन्तु औपचारिक श्रृंखला को पत्र व्यवहार के एक मात्र साधन के रूप में प्रयोग उसी प्रकार अनावश्यक है जिस प्रकार की व्यक्ति के लिए मकान की नालियों में समय बिताना आवश्यक है।''

(4) सर्वोच्च अधिकारियों के कार्यो में कमी – इसी प्रक्रिया के कारण सर्वोच्च अधिकारियों का कार्य हल्का हो जाता है। वे निम्न स्तर पर कार्य करने वाले अधिकारियों को निर्देश व आदेश दे सकते है। इससे उनका समय बचता है और बहुत सी समस्याओं को निम्न स्तरीय पदाधिकारी ही कर देते है।

(5) उचित मार्ग द्वारा सिद्धान्त की स्थापना–क्रमिक व्यवस्था उचित मार्ग द्वारा सिद्धान्त की स्थापना करती है। इस सिद्धान्त से सर्वोच्च अधिकारी का समय बच जाता है। अनेक कार्यो की पूर्ति और निर्णय उस तक पहुँचे बिना ही कर लिए जाते है। इससे उसके कार्यो में बाधा नहीं उत्पन्न हो पाती है। इस क्रमिक सिद्धान्त का कार्य नीचे से ऊपर की ओर चलता है। यदि कोई कार्य पंचायत के द्वारा नही होता है, तो वह मुन्सिफ की सेवा में जाता है, यदि वहाँ भी न हुआ, तो सिविल जज, वहाँ से जिला जज, चीफ कोर्ट, हाई कोर्ट और अन्त में सर्वोच्च न्यायालय में पहुँचता है। यदि उस लाइन के बीच में ही मामला सुलझ जाता है, तो सर्वोच्च न्यायाधीश को इससे मुक्ति मिल जाती है।

क्रमिक अथवा पद सोपान के दोष –

(1) **नौकरशाही को बल मिलना–** इस पद्धति में नौकरशाही को बल मिलता है। कार्यो में देरी होती है। क्योंकि हर पत्र को प्रक्रिया के अनुसार हर सीढी से गुजरना पडता है। इस देरी को दूर करने के लिए फेयोल महोदय ने सुझाव प्रस्तुत किया है। उसके अनुसार– ''सत्ता के दो तटों के बीच एक पुल बना देना होगा। निम्नस्थ अधिकारी अपने आमने सामने के इसी प्रकार के विभागीय अधिकारियों में सीधा सम्पर्क स्थापित कर सकें।'' इससे लालफीताशाही का जन्म होता है।

(2) सम्बन्धों की दूरी –इस पद्धति में निम्न स्तर के पदाधिकारियों का उच्च स्तर के पदाधिकारियों तक पहुँचना असम्भव होता है। इसलिए सम्बन्धों की दूरी बनी रहती है।

(2) नियंत्रण का क्षेत्र

नियंत्रण का विस्तार–नियंत्रण का विस्तार क्षेत्र प्रशासन का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त है। नियन्त्रण का विस्तार क्षेत्र उन अधीनस्थों या संगठन की इकाइयों की संख्या है जिनका निर्देशन प्रशासन स्वयं करता है। डिमॉक के शब्दों में , ''नियन्त्रण में विस्तार–क्षेत्र का अर्थ किसी उद्यम के मुख्य कार्यपालिका एवं उनके मुख्य सहयोगी अधिकारियों के मध्य सीधा एवं व्यावहारिक संचार सम्पर्को की संख्या एवं क्षेत्र से है।''

नियन्त्रण की सीमा– नियन्त्रण क्षेत्र की सीमा कितनी हो इस प्रश्न पर विद्वानों में अनेक मतभेद है। जहाँ नियन्त्रण का असन्तुलित विस्तार हानिकारक है, वहाँ के बहुत सीमित कर देने के भी कई खतरे है। हेनरी फेयोल का मत है कि, ''एक बडे उद्यम के शिखर स्थित प्रबन्धक के नीचे पाँच या छः से अधिक अधीनस्थ कर्मचारी होने चाहिये।'' एल उर्विक के अनुसार उच्च पदाधिकारियों के लिए 5 अथवा 6 से अधिक अधीनस्थ कर्मचारी नहीं होने चाहिए। ए.वी ग्रेक्यूनस ने लिखा है कि '' कोई उच्चाधिकारी पाँच छः अधीनस्थ कर्मचारियों से अधिक के कार्य का उचित निरीक्षण नहीं कर सकता।'' स्पष्ट है कि नियन्त्रण के विस्तार क्षेत्र पर मतैक्य नहीं, तथापि विद्वान यह निश्चित करने को अवश्य प्रयत्नशील है कि विस्तार क्षेत्र की लम्बाई क्या होनी चाहिए ? सामान्य सहमति इस बात पर है कि विस्तार क्षेत्र जितना सुनिश्चित होगा, सम्पर्क उतना ही अधिक होगा, जिनके फलस्वरूप नियन्त्रण की प्रभावशीलता बढ़ेगी। नियन्त्रण क्षेत्र को अत्यन्त सीमित कर देने से हो सकता है कि इने–गिने प्रतिवेदनों के ही विस्तृत परिनिरीक्षण किये जा सकें, मातहतों को उनकी क्षमता का पूरा उपयोग करने के लिए प्रोत्साहन देने में असफलता मिले तथा समादेश की गुँजाइश अधिक हो जाये।

नियन्त्रण को प्रभावित करने वाले तत्व –

(1) **कार्य**– कार्य से आशय यह है कि किस प्रकार के कार्य का नियन्त्रण किया जाता है। परिनिरीक्षण अथवा स्वामी जिन व्यक्तियों का नियन्त्रण कर रहा है, उनके कार्यो की प्रकृति अपने कार्यो की प्रकृति के समान ही है अथवा असमान। यदि कार्यो की प्रकृति समान है, तो नियन्त्रण का क्षेत्र व्यापक हो सकता है, क्योंकि जब उच्चाधिकारी की नियन्त्रण क्षमता बढ़ जाती है।

(2) समय– समय से आशय यह है कि यदि संगठन पुराना है , तो नियन्त्रण क्षेत्र बढ़ाया जा सकता है।

(3) स्थान – स्थान से आशय यह है कि अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यालय भौगोलिक दृष्टि से दूर–दूर फैले है अथवा एक ही भवन या स्थान में केन्द्रित है। पहली स्थिति में नियन्त्रण का क्षेत्र छोटा रखना ही उपयोगी है, जबकि दूसरी स्थिति में नियन्त्रण का विस्तार किया जा सकता है। यदि निष्पादक अथवा प्रबन्धक या परिनिरीक्षक का व्यक्तित्व बहुत ऊँचा है और उसमें नेतृत्व की असाधारण क्षमता है, तो अधिक कर्मचारियों पर नियंत्रण के विषय में इन बातों पर सहमति पाई जाती है –

(i) उत्तरदायित्व जितना बड़ा होता है, नियंत्रण उतना ही संकुचित होता है।

(ii) योग्यतम व्यक्तियों की भी नियंत्रण और निरीक्षण करने की शक्ति एवं क्षमता सीमित होती है।

(iii) समान कार्य करने वाले कर्मचारियों के मामले में नियन्त्रण क्षेत्र अपेक्षाकृत अधिक विस्तृत हो जाता है।

नियन्त्रण का क्षेत्र और पद सोपान– नियंत्रण के क्षेत्र का पद सोपान की विचारधारा से गहरा सम्बन्ध है। एक संगठन के पिरामिड में कितने स्तर होने चाहिए, यह बात भी इसी सिद्धान्त के आधार पर तय की जा सकती है। कहा जाता है कि संगठन रबड की गेंद के समान है। यदि आप इसे एक जगह डालेगे तो यह दूसरी जगह पर उछल कर जा पडेगी। इस प्रकार यदि बीस विभागों के अध्यक्ष मिलकर एक ही अध्यक्ष को अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करेंगें, तो संगठन अवश्य ही चोरस बन जायेगा। यदि दूसरी ओर अध्यक्ष को केवल तीन व्यक्ति प्रतिवेदन दे और अन्य लोग इन तीनों की रिपोर्ट पेश करें, तो ढांचे में अधिक स्तर बढाने पड़ते है। यह कहा जाता है कि ऐसा होने पर संचार की समस्या कठिन हो जाती है, क्योंकि पहले उदाहरण में तो अपने बॉस से बात कर सकते है। अतः यह स्वाभाविक है कि परेशानियाँ बढ़ जायेगी।

अभी हाल ही में नियंत्रण के विस्तार क्षेत्र की समूची धारणा ही बदल गई है। प्रशासन में स्वचालन का अधिक प्रयोग, सूचना के क्षेत्र में क्रान्ति तथा प्रशासन में विशेषज्ञों का बढ़ता हुआ महत्त्व इस परिवर्तन के लिए उत्तरदायी है। स्वचालन और मशीनी प्रक्रियाओं का संचार व्यवस्था को गतिशील तथा सरल बनाने के साधनों के रूप में तथा कागजी कार्य के आकार तथा विलम्ब सम्बन्धी समस्या का निराकरण करने के उपचार या सुधार के रूप में अधिकाधिक प्रयोग किया जा रहा है। वर्तमान युग की तकनीकी प्रगति के कारण कार्यालय में भी स्वचालन का प्रयोग हो सका है। लेखांकन सूची–पत्र बनाने, खरीदने , छांटने तथा संकलन के कार्य के लिए मशीनों का प्रयोग होने लगा है। इन मशीनों का मुख्य कार्य दिन–प्रतिदिन के बढ़ते हुए कागजी कार्य को निपटाने तथा दैनिक क्रियाओं को सम्पन्न करना है। स्वचालन के प्रयोग से वितरण–सूची, अभिलेख तथा देयक बनने, वेतन सूची के कार्य अधिक कुशलता से होने लगे है।

(3) आदेश की एकता– यह सिद्धान्त सार्वभौमिक सिद्धान्त है। प्रत्यायोजन व पद–सोपान में उद्‌भवित यह सिद्धान्त एक व्यक्ति एक स्वामी की अवधारणा का समर्थक है।

VPMCLASSES

प्रशासकीय संगठन में अधिकारियों और कर्मचारियों के बीच उच्च अधीनस्थ (Superior Subordinate Relationship) पाया जाता है। उच्च अधिकारी इन आदेशों का पालन करता है। सरल भाषा में आदेश की एकता का अर्थ है–किसी कर्मचारी को केवल एक वरिष्ठ अधिकारी ही आदेश दे। हेनरी फेयोल इस सिद्धान्त के प्रबल समर्थक है। उन्ही के शब्दों में ''आदेश की एकता का उल्लंघन किया जाता है, तो सत्ता कमजोर हो जाती है, अनुशासन खतरे में पड़ जाता है।'' पिफनर और प्रेस्थस के अनुसार, ''आदेश की एकता का अर्थ यह है कि संगठन का प्रत्येक सदस्य एक और केवल एक वरिष्ठ अधिकारी के प्रति जवाबदेह होगा।'' आदेश के अनेक स्त्रोत होने से अव्यवस्था और अक्षमता फैलती है तथा कार्यो का उत्तरदायित्व सही ढंग से निर्धारित नहीं किया जा सकता।

टेलर, मिलेट और साइमन ने आदेश की एकता के कमजोर बिन्दुओं की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है। पहला, यह सर्वव्यापी प्रयोग की दृष्टि से अनुपयुक्त है। इसके प्रयोग में अपवाद पाये जाते है। आज आदेश की एकता के स्थान पर आदेश की अनेकता (multiplicity of command) पाया जाता है। भारत का जिलाधीश इसका उदाहरण है। टेलर और मिलर ने बहुलता के सिद्धान्त और साथ–साथ दोहरे नियंत्रण के सिद्धान्त को स्वीकार किया। लेकिन साइमन ने संशोधन प्रस्तुत किया कि दो आदेशों के परस्पर टकराव की स्थिति में केवल एक ही व्यक्ति मान ले। दूसरा, आदेश की एकता का सिद्धान्त पुराना पड गया है और इसकी उपयोगिता पर प्रश्न चिन्ह लग गया है। सेक्लर हडसन ने लिखा है ''एक व्यक्ति और एक अधिकारी की पुरानी अवधारणा वर्तमान जटिल प्रशासकीय परिस्थितियों में सत्य नहीं। आदेश की सरल तथा सीधी रेखा के बाहर अनेक अंतः सम्बन्ध मौजूद है। फलतः अनेक लोगों को प्रतिवेदन देना पड़ता है और उसके साथ काम करना पड़ता है जिससे व्यवस्थित और प्रभावशाली तरीके से काम सम्पन्न किया जा सके। शासन में एक प्रशासक के कई स्वामी (Boss) होते है और वह उनमें किसी की उपेक्षा नहीं कर सकता। एक से वह नीति , दूसरे से कर्मचारी तीसरे से बजट और चौथे से आपूर्ति और उपकरण सम्बन्धी आदेश प्राप्त करता है।

(4) सत्ता का प्रत्यायोजन/हस्तांतरण –

प्रत्यायोजन का अर्थ– प्रत्यायोजन का अर्थ उच्च अधिकारियों द्वारा अपने अधीनस्थ अधिकारियों तथा कर्मचारियों को अधिकार देना होता है। मूने ने प्रत्यायोजन की परिभाषा देते हुए कहा है कि प्रत्यायोजन उच्च अधिकारी द्वारा निर्धारित सत्ता देने को कहते है। उदाहरण के लिये किसी कम्पनी की सारी शक्ति बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स में निहित होती है। बोर्ड ऑफ डायरेक्टरर्स इस सत्ता को जनरल मैनेजर को प्रत्यायोजित करती है, जनरल मैनेजर विभागीय मैनेजरों को सत्ता प्रत्यायोजित करता है। विभागीय मैनेजर

अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को सत्ता प्रत्यायोजित करते है। प्रत्यायोजन का यह क्रम तब तक चलता रहता है जब तक कि उस स्थिति में न पहुंच जाये जहाँ सत्ताधारी स्वयं ही इसका उपयोग कर सकने की स्थिति में हो।

प्रत्यायोजन के प्रमुख लक्षण–

(1) कर्त्तव्यों का पालन– प्रत्यायोजन द्वारा अधिकार प्राप्त अधिकारियों का यह कर्त्तव्य होता है कि वे अपने कर्त्तव्यों का उचित रूप से पालन करें।

(2) कर्त्तव्य निर्धारित करना– प्रत्यायोजन करने वाला अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कर्त्तव्य निर्धारित करता है।

(3) निर्देश देना– अन्ततोगत्वा उत्तरदायित्व प्रत्यायोजन करने वाले अधिकारी का ही होता है। अतः वह समय–समय पर देखता रहता है कि काम सुचारू रूप से हो रहा है अथवा नहीं। उससे अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को आवश्यक निर्देश आदि देने का अधिकार है।

(4) सत्ता वापस करने का अधिकार– प्रत्यायोजन करने वाला अधिकारी कभी भी किसी अधिकारी से सत्ता वापस ले सकता है । वह इस सत्ता को स्वयं ग्रहण कर सकता है अथवा किसी अन्य अधिकारी को सौप सकता है।

(5) शक्तियों की सीमाएँ निर्धारित करना – प्रत्यायोजन करने वाला अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की शक्तियों की सीमाएँ भी निर्धारित करता है। यथा पैसे खर्च करने की शक्ति, कार्यो को संचालित करने की शक्ति, कर्मचारियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाहियों की शक्ति आदि। साधारणतः अधीनस्थ कर्मचारियों को इतनी शक्तियाँ दी जानी चाहिये कि वे अपने उत्तरदायित्व को उचित प्रकार से निभा सके।

प्रत्यायोजन के मार्ग में आने वाली विभिन्न कठिनाइयाँ–

(1) निर्णय लेन मे असमर्थता– प्रत्यायोजन में इस बात का भय रहता है कि निचले अधिकारी उचित निर्णय ले सकें अथवा नहीं। यदि गलत निर्णय ले लिया गया, तो क्या होगा ? इस भय के कारण अधिक महत्वपूर्ण निर्णय की शक्तियाँ उच्च अधिकारी अपने ही हाथ में केन्द्रित रखना पसन्द करते है।

(2) अविश्वास की भावना– अधीनस्थ कर्मचारियों में उच्चाधिकारियों पर उच्चाधिकारियों का विश्वास न होने से भी कई बार प्रत्यायोजन के मार्ग में बाधाएँ उत्पन्न हो जाती है।

(3) शक्ति के दुरूपयोग का भय – अधीनस्थ कर्मचारियों में उच्चाधिकारियों को यह भी भय होता है कि सही प्रत्यायोजित शक्ति का दुरूपयोग न हो।

(4) **अयोग्य**– यदि अधीनस्थ कर्मचारी अयोग्य हो तो प्रत्यायोजन के मार्ग में कठिनाई होती है।

VPM CLASSES

(5) परिस्थितियों पर नियन्त्रण–कई बार उच्चाधिकारी यह भी समझते है कि यदि सत्ता उन्ही के हाथों में केन्द्रित हो, तो वे अधिक सुचारू रूप से परिस्थितियों पर नियंत्रण रख सकेंगें।

(6) नियन्त्रण का डर – यदि नियन्त्रण के साधन कम विकसित हो, तो उच्च पदाधिकारियों के मन में भय रहता है कि गडबड़ की स्थिति में उनका समुचित नियन्त्रण नही रह सकेगा। अतः वे उतनी शक्ति प्रत्यायोजित करते है जिससे कि इस प्रकार की सुविधाजनक स्थितियाँ उत्पन्न न हो।

(7) शक्ति में प्रत्यायोजन की अनिच्छा– कई बार नीचे के कर्मचारी शक्ति का प्रत्यायोजन नहीं चाहते ऐसा कई कारणों से हो सकता है –

(अ) अपने आप निर्णय लेने की अपेक्षा उच्चाधिकारियों से निर्णय करवा लेना आसान होता है।

(ब) नीचे के अधिकारी कई बार आलोचना के डर में प्रत्यायोजन का विरोध करते है।

(स) कई बार नीचे के कर्मचारियों में इस आत्मविश्वास की कमी होती है कि ठीक से उत्तरदायित्वों को निभा सकेगें।

(द) कभी–कभी ऐसा भी होता है कि नीचे के कर्मचारियों के लिए अधिक उत्तरदायित्व वहन की प्रेरणा कम होती है।

अच्छे प्रत्यायोजन के उपाय–

(1) समस्याओं पर विचार विमर्श– उच्च अधिकारियों को कर्मचारी वर्ग के साथ नियमित रूप से सम्बन्ध बनाये रखना चाहिए कि सत्ता का प्रयोग किस प्रकार किया जा रहा है। प्रत्यायोजन के सम्बन्ध में समय–समय पर समस्याएँ उठती रहती है। उच्च अधिकारियों का यह कर्त्तव्य है कि वह सम्बन्धित लोगों से समस्याओं पर विचार विमर्श करें और यदि उसके मस्तिष्क में संगठन की प्रक्रिया से सम्बन्धित कोई सन्देह हो तो उसे दूर कर दे।

(2) सूचित करना– अधीनस्थ अधिकारियों का , जिन्हे सत्ता प्रत्यायोजित की जाती है, का कर्त्तव्य है कि अपने कार्यो की प्रगति , परिणाम और समस्याओं के सम्बन्ध में उच्च अधिकारियों को सूचित करते रहे।

(3) विश्वास की भावना – एक अच्छे प्रत्यायोजन के लिए अधीनस्थ अधिकारियों के प्रति अध्यक्ष के मन में विश्वास होना आवश्यक है। कई संगठनों में यह देखने में आता है कि उच्च अधिकारी अधीनस्थों के सम्भावित विकास के प्रति भयभीत रहते है। वे यह सोचते है कि प्रत्यायोजन द्वारा अधीनस्थ इतने योग्य बन जायेगें कि उसका स्वयं का कोई महत्व नहीं रहेगा। एक अच्छे प्रत्यायोजन में इस प्रकार का भय नहीं होना चाहिये।

VPM CLASSES

(4) विशेष दृष्टिकोण– सत्ता का प्रत्यायोजन संगठन के अध्यक्ष और अधीनस्थों के बीच स्थित एक विशेष प्रकार का सम्बन्ध है। कुछ व्यक्तिगत दृष्टिकोण प्रत्यायोजन की कला में महत्त्वपूर्ण योगदान देते है। प्रत्यायोजन की सफलता के लिए आवश्यक है कि उच्च अधिकारी अधीनस्थों की गलतियों के प्रति एक विशेष दृष्टिकोण अपनाएँ और यह मानकर चलें कि प्रत्येक व्यक्ति भूलें करके सीखता है।

(5) **सत्ता की सीमाओं को परिभाषित करना**–प्रत्यायोजित की गई सत्ता की सीमाओं को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए।

(6) निरीक्षण एवं सर्वेक्षण एक संगठन के प्रत्यायोजन को सफल और प्रभावशाली बनाने के लिए जरूरी है कि अध्यक्ष की सहायतार्थ कुछ कर्मचारी नियुक्त किए जायें, जिनका यह दायित्व हो कि प्रत्यायोजित की गई शक्तियों के व्यवहार का निरीक्षण करे और यह देखें कि कहाँ क्या हो रहा है ? इस प्रकार के निरीक्षण एवं सर्वेक्षण से अनेक प्रक्रिया सम्बन्धी दोष सामने आते है। इन दोषों को दूर करने के लिए तरीके ढूँढना संगठन की प्रगति के लिए आवश्यक है।

प्रत्यायोजन का महत्व

प्रत्यायोजन का संगठन में महत्व इस प्रकार है–

(1) कार्यकुशलता में वृद्धि – संगठन का कोई भी अध्यक्ष संगठन की सभी शक्तियों का स्वयं प्रयोग नहीं कर सकता। कार्यकुशलता की दृष्टि से उसके लिए यह आवश्यक है कि वह अपने कार्यभार को हल्का करने के लिए संगठन के सभी स्तरों का यथा सम्भव प्रयोग करें।

(2) शीघ्र निर्णय की सम्भावना– संगठन की प्रत्येक बात को जब एक ही व्यक्ति के निर्णय पर छोड़ दिया जाता है, तो कार्यो की सम्पन्नता में देरी होती है तथा समय पर निर्णय लेना कठिन हो जाता है। इस प्रकार प्रत्यायोजन आज के संगठन का मूलभूत सिद्धान्त है। इससे श्रम का समुचित विभाजन हो जाता है जिससे प्रशासन में कार्यकुशलता का विकास होता है।

(3) नियन्त्रण में सरलता –संगठन के अनेक स्तरों के बीच जब, सत्ता का प्रत्यायोजन हो जाता है , तो एक प्रकार से यह निश्चित हो चुका होता है कि किस पदाधिकारी को क्या कार्य किस रूप में करना होता है ? प्रत्येक कार्यो का क्षेत्र एवं शक्तियों की सीमाएँ स्पष्ट रूप से बता दी जाती है। इस व्यवस्था के अर्न्तगत यदि संगठन के कार्य में किसी प्रकार की गडबडी उत्पन्न हो जाए, तो यह शीघ्र ही पता लगाया जा सकता है कि कौन अधिकारी इसके लिए उत्तरदायी है ? ऐसी स्थिति में संगठन का अध्यक्ष संगठन के कार्यो पर प्रभावशाली रूप से नियन्त्रण रख सकता है।

VPM CLASSES

(4) प्रशिक्षण का अवसर– शक्तियों का प्रत्यायोजन होने से संगठन का प्रत्येक अधिकारी प्रशिक्षण प्राप्त कर लेता है। इसके बाद जब कभी उन पर वास्तविक रूप में उत्तरदायित्व डाले जा सकते है, तो वे उनके वहन करने में अयोग्य नहीं ठहराते और पूरी योग्यता एवं कुशलता के साथ उनका निर्वाह कर पाते है। इस प्रकार प्रत्यायोजन में संगठन का महत्त्व बढ़ता है।

(5) विकेन्द्रीयकरण

केन्द्रीयकरण बनाम विकेन्द्रीयकरण – प्रशासन में शक्तियों के उपयोग के सवाल पर मतभेद है। कुछ विद्वान शक्तियों के केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण के पक्ष में है। यह प्रश्न मुख्यतः शक्ति के प्रयोग करने के सम्बन्ध में है।

अर्थ एवं परिभाषा– केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण के अर्थ को इस प्रकार समझाया जा सकता है कि प्रत्येक निर्णय केन्द्रीय कार्यालय द्वारा ही किया जाता है, तो उसे केन्द्रीयकरण कहा जाता है। इसके विपरीत यदि सत्ता क्षेत्रीय अधिकारियों को सौप दी जाती है तथा उसकी पूरी छूट दी जाती है कि वे केन्द्रीय कार्यालय के बिना अनुमति प्राप्त करके ही निर्णय कर ले, तो उसे विकेन्द्रीयकरण कहा जायेगा। व्हाइट महोदय ने इस विषय में लिखा है कि

'' निर्वाचन संस्थाओं को अधिकाधिक अधिकार सम्पन्न करने का परिणाम प्रशासनिक और विकेन्द्रीयकरण होता है जबकि केन्द्रीय सरकार के अधिकारियों के हाथ में शक्ति दे देना केन्द्रीयकरण है।''

केन्द्रीयकरण और विकेन्द्रीयकरण के लिए उत्तरदायी तत्व–

जेम्स डब्ल्यू फेसलर ने उन चार तत्वों का वर्णन किया है जिनके अनुसार केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीयकरण की प्रक्रिया सम्पादित होती है –

(1) कार्यात्मक तत्त्व– यदि किसी अभिकरण को केवल एक या एक ही प्रकार के कार्यो को सम्पन्न करना होता है, तो उसे विकेन्द्रीयकरण की आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार के कार्यो में राष्ट्रीय एकरूपता के केन्द्रीयकरण को सदैव प्रोत्साहन प्राप्त होता है, परन्तु इसके विपरीत यदि समस्त राज्य में बहुरूपता को ही बनाये रखना है, तो विकेन्द्रीकरण को पनपाने का अवसर होगा।

(2) **बाह्य तत्त्व**– केन्द्रीयकरण तथा विकेन्द्रीकरण इस बाह्य तत्त्व से उस समय प्रभावित होते है जब अभिकरण को संगठन के बाहर के लोगों की सहायता लेनी पड़ती है अथवा उसे अपनी नीति को सफल बनाने के लिए समाज के अधिकांश लोगों से सहयोग प्राप्त करना होता है। इस प्रकार की नीति अथवा पद्धति में विकेन्द्रीयकरण को प्रोत्साहन प्राप्त होता है।

VPM CLASSES

(3) उत्तरदायित्व– विभाग के अर्न्तगत यदि कोई भूल हो जाती है, तो उसका दोषी उस विभाग या अभिकरण का अध्यक्ष ही समझा जाता है। इस कारणवश वह अध्यक्ष ही अपने हाथों में सम्पूर्ण शक्ति को केन्द्रित करके अभिकरण की सारी जिम्मेदारी अपने ऊपर ले लेता है। उत्तरदायित्व का यह तत्त्व केन्द्रीयकरण को बहुत प्रोत्साहन देता है।

(4) प्रशासनिक तत्त्व– एक ऐसे अभिकरण को अपनी सत्ता विकेन्द्रित करने में सुगमता होती है, जिसकी नीतियाँ तथा तकनीकी में स्थायित्व न आया हो। इसी प्रकार अभिकरण का गत कार्यालय, क्षेत्रीय कर्मचारियों की कार्यक्षमता व योग्यता, कार्य की गति , मितव्ययिता का आग्रह तथा प्रशासकीय भ्रष्टाचार आदि के प्रशासकीय तत्त्व भी विकेन्द्रीयकरण को प्रभावित करते है।

केन्द्रीयकरण से हानि–

(1) कार्य में शिथिलता– केन्द्रीयकरण के प्रशासन में एकरूपता पर अधिक जोर दिया जाता है। स्थानीय क्षेत्र की परिस्थितियाँ किस प्रकार की होती है इस ओर बिल्कुल ध्यान नही दिया जाता है। इसलिए कार्य में शिथिलता आ जाती है और प्रशासन के कार्य को हानि पहुँचती है।

(2) कार्य का भार– केन्द्रीयकृत प्रशासन में कर्मचारियों पर कार्य का बहुत अधिक भार पड़ता है, जो कि उनकी सहन शक्ति से बहुत अधिक होता है इस विषय पर ट्रूमेन ने लिखा है–

''एक केन्द्रित प्रशासन चूँकि असह्य मात्रा में उत्तरदायित्व अपने ऊपर लाद लेता है, इसलिये समय समय पर पड़ने वाले भार दबाव के कारण शक्ति हीनता को आमंत्रित करता है।''

(3) कार्य में देरी– केन्द्रीयकरण पद्धति के अन्तर्गत किसी समस्या का निर्णय एवं निराकरण शीघ्र एवं समय के अर्न्तगत नही हो पाता, क्योंकि सर्वमान्य निर्माण के लिये सर्वोच्च अधिकारी तक कागज को भेजना पड़ता है और यह कागज अन्य नीचे के अधिकारियों के हाथों में होकर वहाँ तक पहुँचता है।

केन्द्रीयकरण के लाभ–

(1) भ्रष्टाचार की कम सम्भावना– प्रशासन में भ्रष्टाचार की कम सम्भावना बनी रहती है, क्योंकि नियन्त्रण कठोर होता है।

(2) अनियमितताओं का अभाव – इस व्यवस्था के कार्यान्वित हो जाने से किसी वस्तु का क्रय एवं कर्मचारियों की नियुक्ति , पदोन्नति आदि में एकरूपता बनी रहती है। इस केन्द्रीय व्यवस्था में अनियमितताएं घटित नही हो पाती।

(3) प्रभावशाली नियन्त्रण– इस व्यवस्था के अर्न्तगत प्रशासन के सभी अंगों पर पूर्व रूप से प्रभावशाली नियन्त्रण रहता है। यह नियन्त्रण सक्रिय और प्रत्यक्ष होता है।

(4) प्रशासन में एकरूपता–केन्द्रीयकरण में प्रशासन की एकरूपता सर्वत्र व्यापक रहती है। सम्पूर्ण देश में कार्य सम्पादन एक ढंग से होता है। इसमें सिद्धान्त और नीतियों की एकरूपता सदैव बनी रहती है।

विकेन्द्रीयकरण के लाभ–

(1) परिस्थितियों के अनुकूल प्रयोग– यदि सम्पूर्ण प्रशासन विकेन्द्रित अवस्था में है, तो इसमें कार्यभार की गुरूता को उत्तम रूप देने के लियें परिस्थितियों के अनुकूल प्रयोग भी किये जा सकते है।

(2) समय की बचत – उच्च अधिकारियों का समय बच जाता है तथा वे अपने समय का उपयोग अधिक महत्त्वपूर्ण विषय जैसे– नीति निर्माण तथा योजना करना आदि में लगा सकते है।

(3) कुशलता– स्थानीय परिस्थितियों में घनिष्ठ सम्बन्ध रहने के कारण इस व्यवस्था में क्षेत्रीय स्तर की समस्याओं को अधिक कुशलता के साथ सुलझाया जा सकता है।

(4) नौकरशाही का कम अवसर– कार्यो में देरी तथा नौकरशाही के कम अवसर होते है, क्योंकि प्रत्येक मामलें में मुख्य कार्यालय से आज्ञा नहीं लेनी पड़ती है।

(5) कठिनाइयों का सामना– इस व्यवस्था द्वारा आकस्मिक कठिनाइयों का सामना किया जा सकता है, क्योंकि अधिकारियों को परिस्थिति के अनुकूल निर्णय करने के अधिकार प्रदान कर दिये जाते है।

(6) लचीलेपन को प्रोत्साहन– इस व्यवस्था में नियमों तथा विनियमों के लागू करने में लचीलेपान का प्रोत्साहन प्राप्त होता है।

विकेन्द्रीयकरण के दोष –

(1) भ्रष्टाचार को प्रोत्साहन – स्थानीय राजनीतिक दल अपने क्षेत्रीय कार्यालय पर अपना स्वामित्व स्थापित करने में सफल हो सकता है। अन्त में इसका परिणाम यह होता है कि प्रत्येक विभाग में अपनी इच्छानुसार कार्य चाहता है। जिसका परिणाम यह होता है कि प्रत्येक विभाग में भ्रष्टाचार पनपने लगता है। इसके विपरीत केन्द्रीय कार्यालयों में उनका प्रभाव नही होता।

(2) समन्वय असम्भव –विकेन्द्रीयकरण व्यवस्था के लागू करने में विभिन्न क्षेत्रों की नीतियों के बीच समुचित समन्वय बनाये रखना असम्भव हो जाता है। ऐसी स्थिति में यह हो जाता है कि एक क्षेत्रीय कार्यालय राष्ट्रपति नीति से पृथक अपनी निजी नीति का अनुसरण करें।

(3) एक सी नीति कार्यान्वित करना असम्भव– इस व्यवस्था के अर्न्तगत सम्पूर्ण क्षेत्र में एक सी राष्ट्रीय नीति कार्यान्वित करना असम्भव हो जाता है, क्योंकि एक स्थान की परिस्थितियाँ दूसरे स्थान की परिस्थितियों से भिन्न होती है।

VPM CLASSES

(4) राष्ट्रीय हित की उपेक्षा– इस व्यवस्था के कार्यान्वित हो जाने पर राष्ट्रीय हित अथवा नीति की उपेक्षा असम्भव है, क्योंकि स्थानीय अधिकारी अपने क्षेत्र की समस्याओं को सुलझाने में अपनी नीतियों और उपायों का सहारा लेते है।

(6)समन्वय का सिद्धान्त

संगठन का महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त समन्वय या संयोजन है इसके अभाव में कोई भी संगठन अपने लक्ष्य की प्राप्ति नहीं कर सकता। संगठन की सफलता अथवा असफलता समन्वय की क्षमता पर ही निर्भर है। विभाग के कार्यो में निपुणता तथा कार्यकुशलता का रहस्य सफल समन्वय है। न्यूमैन के अनुसार '' समन्वय एक पृथक क्रिया नहीं है, किन्तु एक ऐसी शर्त है जो प्रशासन के समस्त रूपों में व्याप्त रहनी चाहिये।''

समन्वय का अर्थ – समन्वय का अर्थ दो प्रकार से लिया जा सकता है– निषेधात्मक एवं सकारात्मक। निषेधात्मक भाव से समन्वय की क्रिया संगठन में कार्यो के दोहराव को रोकती है। सकारात्मक रूप में यह संगठन के कर्मचारियों में सहयोग की भावना तथा सामूहिक कार्य की प्रवृत्ति का विकास करती है। ''समन्वय कार्य के विभिन्न हिस्सों को परस्पर सम्बद्ध करने का महत्त्वपूर्ण कर्त्तव्य है।'' प्रोफेसर न्यूमैन के अनुसार– ''प्रशासन में समन्वय व्यक्तियों के समूह के कार्यो को एकीकृत करना है।'' उनके शब्दों के अनुसार–'' एक समन्वित लक्ष्य की ओर सामंजस्यपूर्ण तथा एकीकृत होती है।

समन्वय की आवश्यकता अथवा महत्त्व–

संगठन में समन्वय का एक विशेष महत्त्व है। समन्वय के द्वारा ही संगठन को सार्थक तथा प्रभावशील बनाया जा सकता है।

(1) दोहरेकरण को रोकना– समन्वय के द्वारा ही दोहराव को रोका जा सकता है। कई बार ऐसा होता है कि विभिन्न अधिकारियों को यह ज्ञात नही होता कि दूसरे अधिकारी क्या कार्य कर रहे है ? समन्वय के अभाव में अधिकारी एक दूसरे के कार्य तथा परिस्थितियों से अपरिचित रहते है और वह भी उन्ही कार्यो को करने लगता है, जो उसके सहयोगी अधिकारी पहले से ही कर चुके है। इस दोहराव को रोकने के लिए समन्वय की आवश्यकता होती है।

(2) संघर्ष का अन्त– समन्वय के द्वारा ही किसी संगठन के विभिन्न कर्मचारियों के बीच संघर्ष को समाप्त किया जा सकता है। संगठन में संघर्षो का उत्पन्न होना स्वाभाविक है। कर्मचारियों की स्वार्थ भावना, अधिकारियों में अहंकार की भावना तथा शक्ति , प्रेम, संघर्ष के कारण बन जाते है। कोई भी संगठन

VPM CLASSES

अपने लक्ष्य को उस समय तक प्राप्त नही कर सकता, जब तक कि विभिन्न विभागों में समन्वय स्थापित नहीं किया जाता।

(3) साधनों के दुरूपयोग को रोकना– समन्वय के द्वारा ही संगठन में साधनों के दुरूपयोग को रोका जा सकता है। समन्वयकर्त्ता को चाहिये कि वह अधिकारियों के समक्ष लक्ष्य का पूरा चित्र रखे। ऐसा करने से साधनों का उपयोग ठीक प्रकार से हो सकेगा।

(4) सहयोग की भावना– संगठन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए विभिन्न अधिकारियों के बीच सहयोग की भावना बहुत आवश्यक है अन्यथा संगठन के कार्य की गति रूक जाती है। समन्वयकर्त्ता का कार्य विभिन्न विभाग के अधिकारियों के बीच सहयोग की भावना का विकास करना होता है, ताकि संगठन का कार्य सुचारू रूप से चल सके।

प्रशासकीय व्यवस्था में समन्वय प्राप्त करने के तरीके –

एक प्रशासकीय संगठन में समन्वय प्राप्त करने के अनेक औपचारिक तथा अनौपचारिक तरीके है –

औपचारिक तरीके – समन्वय के औपचारिक तरीके निम्नलिखित है –

(अ) वित्त मन्त्रालय– वित्त मन्त्रालय विभाग समन्वय स्थापित करने का एक महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावपूर्ण साधन समझा जाता है। इसी के द्वारा बजट तैयार किया जाता है। बजट का निर्माण करते समय दूसरे मंत्रालयों के कार्यक्रमों , मांगों एवं दावों के बीच सामंजस्य एवं समन्वय स्थापित करने का कार्य करते है।

(ब) संगठनात्मक तरीके –

संगठनात्मक तरीकों को संस्थापक रूप प्रदान करके समन्वय के मार्ग को सरल बनाया जा सकता है। लोक प्रशासन की विभिन्न इकाइयों में सम्मेलन , समितियाँ, गोष्ठियाँ, अन्तरर्विभागीय समितियाँ, कर्मचारी वर्ग की इकाइयाँ इत्यादि कुछ ऐसे साधन है, जिनके मध्य से मतभेद दूर किए जा सकते है तथा एकरूपता स्थापित की जा सकती है।

भारत में समन्वय स्थापित करने के लिए कई साधनों का प्रयोग किया जाता है। केन्द्र तथा राज्यों में प्रत्येक प्रशासनिक स्तर पर समन्वय हेतु सम्मेलन आयोजित किये जाते है। राज्यपालों, मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन, राष्ट्रीय विकास परिषद् एवं क्षेत्रीय परिषदों के सम्मेलन प्रतिवर्ष समन्वय के उद्देश्य से ही आयोजित किये जाते है। राज्यों में विभागाध्यक्षों, विभागीय सचिवों तथा जिलाधीश के सम्मेलन करने का भी यही उद्देश्य रहता है। कई प्रशासनिक इकाइयों के बीच आयोगों और मण्डलों द्वारा समन्वय की स्थापना की दिशा में उल्लेखनीय कार्य किया जा रहा है।

VPM CLASSES

(स) नियोजन– नियोजन समन्वय का एक आदर्श तरीका है। योजना में जन, धन तथा सामग्री के प्राप्त साधनों का अधिकतम उपयोग होता है। इनका उद्देश्य यह होता है कि नियोजित लक्ष्यों को एक सीमित अवधि के भीतर प्राप्त किया जाये। योजना एक प्रकार से राष्ट्रीय स्तर पर समन्वय का प्रयोग करने का साधन है।

(द) केन्द्रीयकृत गृह–पालन– वह समन्वय का एक और तरीका है। गृह–पालन की क्रियाओं के अर्न्तगत स्टोर, भवनों की सफाई तथा मरम्मत , छपाई का कार्य , डाक सेवा एवं टेलीफोन सेवा आते है। प्रथम हूवर आयोग ने 1949 में सिफारिश की थी कि एक सामान्य सेवाओं के कार्यालय की रचना की जाये जिसे इस प्रकार की गृहपालन सेवाओं का भार सौप दिया जाए। इस सिफारिश को मान लिया गया और एक सामान्य सेवा प्रशासन की स्थापना कर दी गई। भारत में केन्द्रीयकृत गृहपालन के बहुत से अभिकरण है। जैसे– महालेखा परीक्षक के अधीन लेखांकन तथा लेखा परीक्षा , लोक निर्माण विभाग के अधीन भवनों का निर्माण , मरम्मत तथा जीर्णोद्धार।

अनौपचारिक साधन –

समन्वय के औपचारिक साधनों में व्यक्तिगत सम्पर्क एक महत्त्वपूर्ण साधन है। इसके अलावा लिखित संचार प्रतिवेदन, बुलेटिन तथा अन्य साधन काम में लाये जाते है । समन्वय के अनौपचारिक साधनों में नेतृत्व को भी एक महत्त्वपूर्ण साधन माना जा सकता है। प्रभावशाली नेता द्वारा प्रशासकीय संगठनों के कार्यो में एकरूपता एवं प्रभावशीलता लाई जा सकती है।

(7) सूत्र एवं स्टॉफ अभिकरण

सूत्र एवं मन्त्रणा (Line and staff) – आधुनिक व्यस्त भौतिक में लोक प्रशासन का कार्य इतना अधिक बढ़ गया है कि कार्यपालिका अपना कार्य अकेली नहीं कर सकती। इस विस्तृत कार्य क्षेत्र के कारण ही सूत्र तथा स्टॉफ अभिकरणों की आवश्यकता पड़ती है।

सूत्र एवं मन्त्रणा अभिकरण का अर्थ– सूत्र एवं स्टॉफ शब्द सैनिक शब्दावली से उद्धृत है । स्टॉफ शब्द का प्रयोग सर्वप्रथम प्रक्रिया की सेना में प्रयुक्त हुआ था। सेना में सूत्र अफसर सेना को युद्ध स्थल में आज्ञा देते है। ये ही वस्तुतः युद्ध करते है, लेकिन मोर्चे पर सेनाओं को रसद, दवाइयाँ व शस्त्रास्त्र को भी पहुँचाने की आवश्यकता रहती है। ये कार्य सेना की स्टॉफ इकाइयाँ करती है।

विलोबी ने सर्वप्रथम इन शब्दों का प्रयोग मुख्य अथवा कार्यात्मक तथा संस्थागत रूप में किया है। उन्होने इस विषय में लिखा है–

VPM CLASSES

''मुख्य एवं कार्यात्मक क्रियाएँ है जिनको कि कोई सेवा उस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए सम्पन्न करती है , जिसके लिए उसका अस्तित्व कायम है। दूसरी ओर संस्थागत अथवा गृह प्रबन्ध क्रियाएँ उन क्रियाओं को कहते है जिसके कि वह सेवा के रूप में वर्तमान में रह सके।''

सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था बड़े–बड़े विभागों में विभाजित होती है। ये विभाग सरकार अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए स्थापित करती है। भारत सरकार ने अपने कार्यो को कृषि, उद्योग ,वाणिज्य, स्वास्थ्य, शिक्षा आदि विभागों में विभाजित कर रखा है। इसमें प्रशासन नीतियों का निर्धारण होता है, इस प्रकार इन्हें सूत्र कहते है।

'स्टॉफ' के अर्न्तगत मुख्य कार्यपालिका की सहायता के लिए अनेक विभागों तथा इकाइयों का निर्माण किया जाता है। ये सब इकाइयाँ स्टॉफ के अर्न्तगत ही सम्मिलित है। मूने के अनुसार –

''स्टॉफ कार्यपालिका के विकसित व्यक्तित्व के रूप में है। इसका अर्थ है अधिक आँखें , अधिक कान तथा अधिक हाथ जो योजना निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन में कार्यपालिका की सहायता करें।''

स्टॉफ तथा सूत्र में अन्तर–

सूत्र तथा स्टॉफ में निम्नलिखित बातों का अन्तर पाया जाता है –

(i) सूत्र इकाइयों का कार्य प्रत्येक कार्य के लिए योजना बनाना है और स्टॉफ का कार्य योजनाओं को क्रियान्वित करना तथा परामर्श देना।

(ii) स्टॉफ के द्वारा दिये गये आदेशों के पीछे विभागीय अध्यक्ष की शक्ति निहित होती है। अतएव स्टॉफ अधिकारी का दिया आदेश मुख्य कार्यपालिका या विभागीय अध्यक्ष द्वारा दिया गया आदेश माना जाता है।

(iii) सूत्र का कार्य स्टॉफ से परामर्श लेना मात्र है, किन्तु वह उसका परामर्श मानने को बाध्य नहीं है।

(iv) सूत्र इकाइयाँ अनुभवहीन होती है। स्टॉफ के कर्मचारी अनुभव वाले होते है और अनुभव के कारण ही वे सूत्र इकाइयों से अपनी बात मनवा लेते है और इस दृष्टि से स्टॉफ अपने वि चारों के आधार पर शक्ति प्राप्त करता है।

(v) स्टॉफ संगठन की मूल भावना विचार विमर्श की है तथा सूत्र की कार्य के निष्पादन की है।

पाल. एच. एपलबी का विचार है '' ऐसी कोई शब्दावली तथा ऐसा ढाँचा नही है जो कि 'सूत्र' तथा 'स्टॉफ' के मध्य भेद कर सके। एक शब्दावली या उससे भी अधिक पहले, इन दोनों शब्दों का जन्म जर्मनी में हुआ था, तभी से यह शब्द अन्य जनतान्त्रिक राष्ट्रों में फैले और प्रयोग करते समय इनमें सुधार किया गया।....भारत में यह शब्द संगठन के ढाँचे में प्रयुक्त नही किये जा सकते। इनका कोई सम्बन्ध नही है। इनका प्रयोग इस विषय का वर्णन करने में किया जा सकता है, जो यहाँ उपलब्ध ही नही है।

प्रतिरक्षा, विदेशी मामलों तथा केन्द्रीय करों के संग्रह को छोडकर लगभग सम्पूर्ण केन्द्र का एक बड़ा 'स्टॉफ' संगठन है। इन तथा कुछ दूसरे अपवादों के अतिरिक्त केन्द्र सरकार में अन्य कोई वास्तविक तथा पूर्ण प्रशासन नही है।''

स्टॉफ एजेन्सियों के कार्य – एल.डी. व्हाइट ने स्टॉफ एजेन्सियों के उद्देश्यों के रूप में निम्नलिखित कार्य निर्धारित किये है –

(1) उस प्रत्येक मामले को जिसका निपटारा शासन तन्त्र से अन्यत्र कहीं हो सकता है, छोड देना।

(2) समस्याओं का अनुमान लगाने तथा भावी कार्यक्रमों की योजना बनाने में उसकी सहायता करना।

(3) उसके समय की रक्षा करना।

(4) इस बात को सुनिश्चित करना कि मुख्य कार्यपालिका के निर्णय के मामले ऐसे रूप में तुरन्त ही उसके डेस्क पर पहुँचा दिया जाये कि उनका निपटारा बुद्धिमानी के साथ बिना विलम्ब के हो जाये और जल्दबाजी में या बिना सोच–विचार किये गये निर्णयों से उसकी रक्षा करना।

(5) निश्चित नीति तथा निष्पादित निदेश के अनुरूप अधीनस्थों से कार्य सम्पन्न कराने के लिए साधन जुटाना।

(6) इस बात को सुनिश्चित करना कि मुख्य कार्यपालिका को समुचित तथा तात्कालिक सूचना प्राप्त है।

मूने के अनुसार एजेन्सियों के तीन प्रमुख कार्य है–

(1) परामर्श सम्बन्धी– इसका मुख्य कार्य सभी प्रकार की सूचनाओं की रूपरेखा तैयार करके उसके प्रारूप को प्रस्तुत करके उसके लिए परामर्श भी देना होता है कि किन ढंगों से वे कार्य हितकर रूप में सम्पन्न हो सकते है। इसके द्वारा दिए गए सुझावों को मानना मुख्य कार्यपालिका के ऊपर निर्भर है।

(2) निरीक्षण सम्बन्धी– अभिकरण को यह देखना होता है कि कार्यपालिका द्वारा किसी कार्य के सम्पादन का अन्तिम निर्णय हो गया है तो लाइन अभिकरण उसकी पूर्ति कहाँ तक करते है। इन सभी बातों का निरीक्षण भी करना होता है।

(3) सूचना सम्बन्धी – इसका मुख्य कार्य यह है कि अपने अध्यक्ष के लिए उन समस्त आवश्यक सूचनाओं को एकत्रित करना होता है, जिनके आधार पर अध्यक्ष को कार्य की सम्पन्नता और सफलता के लिए निर्णय देने होते है, क्योंकि यदि सूचनायें सही रूप में समय पर नहीं मिल सकेंगी , तो निर्णय देना बहुत कठिन हो जायेगा। इसलिए स्टॉफ का यह कार्य आवश्यक हो जाता है कि वह सभी सूचनाओं को इकट्ठा करके उसके स्वरूप को संक्षिप्त रूप में तैयार करके अध्यक्ष के सामने प्रस्तुत करें।

भारतीय प्रशासन में स्टॉफ एजेन्सियाँ– भारत मे प्रमुख रूप से दो प्रकार के स्टॉफ अभिकरण है।

VPM CLASSES

(1) मन्त्रिपरिषद् समितियाँ– इंग्लैण्ड की तरह भारत में भी इन समितियों की स्थापना की गई है। कानून की दृष्टि से केवल कैबिनेट का अस्तित्व है। चूँकि कैबिनेट की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है, इसलिए इनके कार्यो को प्रकट नहीं किया जाता है, परन्तु इनके अस्तित्व के सम्बन्ध में कोई सन्देह नहीं है। सभी मन्त्रिगण सभी समितियों के सदस्य नहीं है। मन्त्रिपरिषद् की दो प्रकार की समितियाँ है – एक स्थायी, दूसरी अस्थायी या संकटकालीन।

(2) मंत्रिपरिषद् का सचिवालय – संसदीय पद्धति के अर्न्तगत 'दूसरा' स्थान मन्त्रिपरिषद् सचिवालय का रहता है। इसकी आवश्यकता अनुभव करते हुए इंग्लैण्ड में लायड जार्ज ने युद्धकाल में यह प्रथा चलाई थी, स्वतन्त्र भारत में यह प्रारम्भ से ही व्यवस्था रही। सचिवालय का कार्य मन्त्रिपरिषद् की बैठकों का वृत्त लिखना, उनके निश्चयों का रिकार्ड रखना तथा उसकी मन्त्रियों को सूचना देना है। इसके अलावा वह विभिन्न विभागों का प्रबन्ध, निरीक्षण तथा नियन्त्रण भी करता है।

इस सचिवालय का अध्यक्ष एक सचिव होता है। उसकी सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव ,दो उप सचिव तथा दो अवसर सचिव , दो सहायक सचिव तथा स्टॉफ कर्मचारी होते है।

सचिवालय को चार शाखाओं में बाँटा गया है –

(1) मन्त्रिपरिषद् शाखा

(2) प्रशासकीय शाखा

(3) सामान्य शाखा

(4) समन्वय शाखा

इसके अतिरिक्त सचिवालय में चार इकाइयाँ ओर पाई जाती है जो इस प्रकार है –

(1) केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन– इनका कार्य मन्त्रालयों के लिए सांख्यिकीय सामग्री इकट्ठा करना तथा प्रकाशित करना है।

सहायक अभिकरण – भारत में कुछ मुख्य सहायक अभिकरणों की भी स्थापना की गई है, जो इस प्रकार है –

(i) केन्द्रीय लेखा एवं परीक्षा विभाग

(ii) लोक सेवा आयोग

(iii) केन्द्रीय क्रय अभिकरण

(iv) केन्द्रीय लेखन सामग्री एवं मुद्रण विभाग

VPM CLASSES

(2) संगठन तथा रीति विभाग– इस विभाग का एक संचालक और उसका एक सहायक भी होता है। इस विभाग का कार्य संगठन सम्बन्धी मन्त्रालयों , विभागों तथा अन्य अभिकरणों की समस्याओं को देखना तथा उनके हल सुझाना, ताकि काम आसानी से हो सके। यह सम्भाग सचिवालय की प्रशासकीय शाखा को सलाह देने का भी काम करता है।

(3) सैनिक प्रशासन– यह शाखा चार भागों में बटी हुई है–

(i) सचिवालय स्टॉफ– इसका कार्य मन्त्रिपरिषद् की प्रतिरक्षा समिति को सहायता पहुँचाना है।

(ii) संयुक्त नियोजन स्टॉफ–इसका कार्य संयुक्त नियोजन समिति की सहायता करना है।

(iii) संयुक्त गुप्तचर स्टॉफ

(iv) संयुक्त संचार स्टॉफ – इसका कार्य संयुक्त संचार समिति की सहायता करना है।

(4) आर्थिक प्रशाखा – इसका कार्य परिषद् की आर्थिक लोक कार्य समिति को सहायता प्रदान करना, उसके लिए सूचनाएँ इकट्ठी करना तथा निर्णयों को कार्यान्वित करना है।

VPM CLASSES