

Administrative Management

by Henri Fayol and his successors

[M.A. (Pol. Sc.), Sem-II, Unit-2] → Paper-5

5.2 प्रशासन प्रबंधन दृष्टिकोण: महत्वपूर्ण सहयोगी

महत्वपूर्ण चिंतक जिन्होंने इस दृष्टिकोण में योगदान किया है, हेनरी फोयॉल (Henry Fayol), मूनी (Mooney), रेली (Reiley), गुलिक और उर्विक हैं। मेरी पार्कर फोलेट (Mary Parker Follet) को इस दृष्टिकोण का प्रचार (Propagate) करने वाला अंतिम व्यक्ति माना जाता है। इन चिंतकों में कुछ उभयनिष्ठ समझदारी है और संगठनों की समझदारी के लिए दृष्टिकोण है। दूसरे शब्दों में, उनका सिद्धांत कुछ प्रमुख आधारों पर है। पहला, उन्होंने प्रशासन/संगठन की संरचना को महत्व दिया। वे मानते हैं कि संरचना के बिना संगठन कार्य नहीं कर सकता है। उनके लिए "संरचना एक साधन है जिसके माध्यम से संगठन में काम कर रहे व्यक्ति को करने के लिए काम सौंपे जाते हैं और जो एक दूसरे से संबद्ध होते हैं।" चूंकि उन्होंने संरचना पर बल दिया है, इसलिए उन्हें संरचनावादी के रूप में भी जाना जाता है। वे मानते हैं कि संगठन की प्रभाविकता संगठन के प्रकार पर निर्भर करती है। संरचना किसी भी सामूहिक प्रयास का आधार है। संरचना संगठन की आवश्यकता के अनुसार मनुष्य के स्वभाव को ढालती है। उर्विक के लिए डिजाइन का अभाव अतर्कसंगत (Illogical), क्रूर, निरर्थक और अकुशल है।

दूसरा, वे स्वीकार करते हैं कि अनुभव की व्यापकता (Universality) है। इन चिंतकों ने प्रशासन के कुछ सिद्धांत विकसित किए हैं जो उनके विचार से सर्वत्र मान्य हैं। ये सिद्धान्त औद्योगिक संगठनों के अनुभव से प्राप्त होते हैं। मूनी ने उल्लेख किया कि "औद्योगिक संगठनों में ऐसा कोई सिद्धांत नहीं है। इस प्रकार यह अन्य क्षेत्रों में नहीं पाया जाता है।" तीसरा, उनका मत है कि जिन सिद्धांतों का विकास उन्होंने किया है, वे वैज्ञानिक दृष्टि से मान्य हैं। चूंकि वे औद्योगिक और सैन्य अनुभव पर आधारित हैं, इसलिए उन्हें काल्पनिक नहीं माना जा सकता है। वे कठोरतम आभासी प्रेक्षणों पर आधारित हैं। इसलिए उनकी वैज्ञानिक मान्यता है। उन्होंने माना कि इस प्रकार के सिद्धांतों का अनुप्रयोग संगठन में अधिक मितव्यय और दक्षता सुनिश्चित कर सकता है। इन लेखकों का दृढ़ विश्वास है कि संगठनों के अनुभव के आधार पर प्रशासन विज्ञान विकसित करना संभव है।

5.2.1 हेनरी फायोल

फायोल का जन्म फ्रांस में 1841 में हुआ। उसने एक खनन कम्पनी में इंजीनियर के रूप में काम किया। 1888 में वह कम्पनी के प्रबंधक निदेशक के पद पर पहुँचा। वह उन सफल प्रबंधक निदेशकों में गिना जाता है जिनके अधीन कम्पनी ने बड़ी वित्तीय सफलता प्राप्त की। अपने अनुभव के आधार पर उसने

"जनरल एंड इंडस्ट्रियल मैनेजमेंट" (1916) पुस्तक लिखी। "दी थ्योरी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन दी स्टेट" (1923) पर उसके लेखों को लोक प्रशासन के लिए प्रमुख योगदान माना जाता है।

फायोल को प्रबंधकीय दृष्टिकोण के प्रवर्तक (Founder) के रूप में माना जाता है। बाद के लेखक, जैसे गुलिक और उर्विक उसकी कृतियों से बहुत प्रभावित हुए हैं। फायोल का मुख्य योगदान उसका प्रशासन सिद्धांत है। वे हैं: कार्य विभाजन; प्राधिकार; नियंत्रण को एकता; निर्देशन की एकता; सामान्य हितों के लिए व्यक्तिगत हित का दमन; पारिश्रमिक; केंद्रीकरण; प्राधिकार को रेखा; आदेश; समानता; कार्यकाल का स्थायित्व; पहल शक्ति और सौहार्द। फायोल ने पाँच तत्वों में प्रबंधकीय कार्य प्राप्त किए। वे हैं: योजना, संगठन, कमाण्ड, समन्वय और नियंत्रण।

यद्यपि उसने कुछ सिद्धांतों की सूची दी है, वह अपने लेखन में ही स्पष्ट नहीं था कि इन सिद्धांतों से उसका क्या अभिप्राय है। उनमें से कुछ प्रबंधकीय कार्यकलाप का विवरण देते हैं, अन्य कहते हैं कि प्रबंधक को क्या करना चाहिए। यद्यपि वे स्वरूप में सीमित हैं, फायोल के सिद्धांतों ने परवर्ती चिंतकों द्वारा प्रशासन के सिद्धांतों का विकास करने के लिए आधार प्रदान किया है।

5.2.2 मूनी और रेली

मूनी और रेली ने अपनी पुस्तक "ऑनवर्ड इंडस्ट्री" (1931) में प्रबंध-सिद्धांत निर्धारित करने का केंद्रीय ढाँचा प्रदान किया है। उन्होंने प्रबंध की उत्पत्ति और प्रबंध विचार का विस्तृत विवरण देने का प्रयास किया है। ऐसा प्रतीत होता है कि फायोल की भांति मूनी और रेली द्वारा प्रयुक्त "सिद्धांत" शब्द के प्रयोग में कुछ भ्रम है। वे ऐसे कथनों के समूह प्रतीत होते हैं जो नेतृत्व, प्राधिकार और समन्वय का महत्व दर्शाते हैं। मूनी ने "पेपर्स आन साइन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन" में सम्मिलित अपने लेख में दावा किया है कि यह "समन्वय" था, जो किसी भी मानव संस्था का आधारभूत सिद्धांत है। वह आगे लिखता है "शब्द 'संगठन' और 'सिद्धांत' जो इसे शासित करते हैं, वे संगठित प्रयास के प्रत्येक रूप में विद्यमान हैं, यहाँ तक कि चाहे दो से अधिक व्यक्ति अंतर्निहित नहीं होते हो।" वह पत्थर हटाने के लिए दो व्यक्तियों के प्रयास का उदाहरण लेता है और कहता है, "यहाँ हमारे पास संगठन का प्रथम सिद्धांत समन्वय है।"

मूनी और रेली संगठन के प्रकार्यात्मक सिद्धांत का भी उल्लेख करते हैं। उनके अनुसार सभी कार्यों में तीन प्रकार्यों में से एक अंतर्निहित है। वे हैं: निर्धारण प्रकार्य (Determinative Function) (लक्ष्य निर्धारित करना), अनुप्रयोग प्रकार्य (Application Function) (लक्ष्य प्राप्त करने के लिए सप्रयोजन ढंग से कार्य करना) और व्याख्यात्मक प्रकार्य (निर्णय करना) वे तर्क देते हैं कि प्रबंधक वर्ग को, जब आवश्यकता हो, निर्वहन के लिए तैयार किए जाने वाले इन कार्यों की जानकारी होनी चाहिए। इस प्रकार उन्होंने प्रशासन के प्रबंधकीय सिद्धांत के विकास में योगदान किया है।

5.2.3 गुलिक और उर्विक

लूथर गुलिक वर्ष 1892 में जापान में ओसाका में पैदा हुए थे और कोलम्बिया विश्वविद्यालय में शिक्षा ग्रहण की। प्रथम विश्व युद्ध के समय उन्होंने राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद के साथ कार्य किया। वह सिटी रिचर्स इंस्टीट्यूट, न्यूयार्क से संबद्ध रहा। उसने 1954-56 के दौरान न्यूयार्क सिटी के प्रशासक के रूप में कार्य किया। उसने कई विश्वविद्यालयों में प्रोफेसर और कई देशों के लिए प्रशासन में परामर्शदाता के रूप में कार्य किया। उसकी महत्वपूर्ण रचनाएँ हैं: "एडमिनिस्ट्रटिव रिफ्लेक्शन फ्रॉम वर्ल्ड वार II" और "पेपर्स ऑन दी साइन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन" (1937) (यूर्विक द्वारा संयुक्त रूप से संपादित) "माडर्न मैनेजमेंट फॉर दी सिटी ऑफ न्यूयार्क"।

लिनडल उर्विक (Lyndall Urwick) का जन्म 1891 में ब्रिटोन (Briton) में हुआ। उसने ऑक्सफोर्ड विश्वविद्यालय में शिक्षा ग्रहण की। वह प्रथम विश्व युद्ध के दौरान ब्रिटिश सेना में लेफ्टिनेंट कर्नल था

और उसे औद्योगिक प्रबंधन पर परामर्शदाता माना गया था। उसके कुछ महत्वपूर्ण प्रकाशन थे: "मैनेजमेंट ऑफ़ दुमारे", "दी मेकिंग ऑफ़ साइंस ऑफ़ मैनेजमेंट", "दी इलेमेंट्स ऑफ़ एडमिनिस्ट्रेशन (1943)। उसने लूथर गुलिक के साथ "पेपर्स ऑन साइंस ऑफ़ एडमिनिस्ट्रेशन (1937) का संपादन भी किया।

गुलिक और उर्विक को सिविल सेवा और सैन्य तथा औद्योगिक संगठनों के कार्य का विपुल अनुभव था। इन दो लेखकों से हम लोक प्रशासन और व्यापार प्रशासन को एक साथ आते हुए देखते हैं। अन्य लेखकों के सामान "औपचारिक संगठनों" में वे टेलर और उर्विक से बहुत प्रभावित थे और काम को केन्द्रीकृत क्षेत्र में साथ लाकर कार्य प्रक्रिया युक्तियुक्त बनाती थी। संगठन की क्लासिकी सिद्धांत के विकास में उन्होंने योगदान किया, जिसे प्रशासन प्रबंधन सिद्धांत के नाम से जाना जाता है। उनका विश्वास था कि सिद्धांतों पर आधारित प्रशासन विज्ञान विकसित करना संभव है। उन्होंने अनुभव किया कि यदि कार्यपालकों का अनुभव संसाधित किया जाता है तो प्रशासन विज्ञान विकसित करना संभव है। अब तक प्रशासन कला बना रहा और कोई कारण नहीं है कि इसे विज्ञान में विकसित क्यों नहीं किया जा सकता है। उन्होंने प्रशासन की संरचना को महत्व दिया जबकि प्रायः संगठन में मनुष्य की भूमिका की उपेक्षा की जाती रही।

इस दृष्टिकोण और अपने अनुभव के आधार पर उन्होंने संगठन के कतिपय सिद्धांतों का विकास किया। गुलिक द्वारा निरूपित सिद्धांत हैं: (1) कार्य या विशेषज्ञता का विभाजन, (2) विभागीय संगठन के आधार, (3) पदानुक्रम के माध्यम से समन्वय, (4) सुविचारित समन्वय, (5) समितियों के माध्यम से समन्वय, (6) विकेन्द्रीकरण, (7) आदेश की एकता, (8) लाइन और स्टाफ, (9) प्रत्यायोजन और (10) नियंत्रण का विस्तार।

गुलिक ने परिवर्णी (Acronym) शब्द 'POSDCoRB' का भी निर्माण किया जो प्रशासन के साथ महत्वपूर्ण प्रकार्यात्मक तत्वों को निर्दिष्ट करता है। वे हैं: योजना, संगठन, स्टाफ, निर्देश, समन्वय, रिपोर्टिंग और बजट निर्माण।

उर्विक ने प्रशासन के आठ सिद्धांतों की पहचान की। वे हैं: (1) उद्देश्यों का सिद्धांत, (2) अनुरूपता का सिद्धांत, (3) उत्तरदायित्व का सिद्धांत, (4) स्केलर का सिद्धांत, (5) नियंत्रण विस्तार का सिद्धांत, (6) विशेषज्ञता का सिद्धांत, (7) समन्वय का सिद्धांत, और (8) परिभाषा का सिद्धांत।

5.3 प्रशासन के सामान्य सिद्धांत

उपर्युक्त लेखकों द्वारा प्रस्तुत सिद्धांतों के आधार पर यहाँ कुछ महत्वपूर्ण सिद्धांतों का संक्षेप में विवेचन किया गया है:

5.3.1 विभागीकरण (Departmentalisation) का सिद्धांत

यह प्रशासन प्रबंधन के महत्वपूर्ण सिद्धांतों में एक है। यह सिद्धांत अपने आप ही उन आधारों का समाधान करता है जिन पर संगठन में कार्य का विभाजन हो सकता है और विभागों का सृजन किया जाता है। लूथर गुलिक ने चार आधारों की पहचान की जिनपर भिन्न-भिन्न विभाग बनाए गए हैं। ये आधार हैं: (I) प्रयोजन, (II) प्रक्रिया, (III) व्यक्ति (ग्राहक - clientele), और (IV) स्थान (राज्य क्षेत्र)। उन्हें साधारणतया गुलिक के 4Ps के रूप में वर्णित किया गया है तथा जाना जाता है।

प्रयोजन: पहले स्थान में कार्य को मुख्य प्रयोजन का कार्य के आधार पर विभाजित किया जा सकता है। कतिपय विभागों का सृजन करने के लिए संगठन के मुख्य प्रकार्य और लक्ष्य की पहचान की जाती है और प्रत्येक कार्य के लिए विभाग सृजन किए जाते हैं। उदाहरण के लिए, लोगों के कल्याण की देखभाल करने के 'प्रयोजन' के आधार पर कल्याण विभाग का सृजन किया गया था। इसी प्रकार अन्य प्रयोजनों के आधार पर अन्य विभाग भी सृजन किए जा सकते हैं। ऐसे विभागों का लाभ यह है कि वे

स्वतः पूर्ण विभाग हैं और विभाग चलाने में कम समन्वय लागत आती है। इस प्रकार के विभाग लक्ष्य प्राप्त करने में अधिक निश्चित होते हैं।

यद्यपि प्रयोजन आधारित विभागों की कुछ असुविधाएँ भी हैं, जैसे कार्य विभाजन की संभावना की कमी, अद्यतन प्रौद्योगिक का प्रयोग करने में विकलता और विभाग में काम करने वाले विशेषज्ञों के लिए पर्याप्त कार्य भी नहीं हो सकता है।

प्रक्रिया या प्रवीणता: कुछ विभागों का सृजन उनके कार्य में अंतर्निहित प्रक्रिया या निपुणता के आधार पर किया जाता है। उदाहरण के लिए, इंजीनियरिंग विभाग को "प्रक्रिया" आधारित विभाग के रूप में माना जा सकता है। यदि प्रक्रिया को आधार के रूप में माना जा सकता है। तो वैसी ही "प्रक्रिया" या "निपुणता" पर आधारित सभी कार्यों को एक साथ समूहीकृत किया जाना चाहिए क्योंकि उसमें वैसी ही ज्ञान, निपुणता और प्रक्रियाओं का प्रयोग अंतर्निहित है। गुलिक के अनुसार प्रक्रिया आधारित विभाग का लान यह है कि प्रत्येक प्रकार के कार्य की विपुल मात्रा को एक ही कार्यालय में एक साथ लाता है, इसलिए सर्वाधिक प्रभावकारी कार्य और विशेषता के विभाजन करना संभव है। दूसरा, इस आधार की मुख्य असुविधा यह है कि इसमें विभाग का प्रयोजनहीन विभाजन और वृद्धि होती है।

व्यक्ति या ग्राहक: सेवा प्राप्त (सेवित) ग्राहक के अनुसार कार्य की विशेषता विभागीय संगठनों का तीसरा आधार है। उदाहरण के लिए, "वृद्धावस्था कल्याण विभाग" विशेष रूप से उस किस्म के व्यक्तियों की सेवा करता है जिन्हें विशेष देखभाल की आवश्यकता है। जो लोग इस विभाग में काम करते हैं, कालांतर में उन खास ग्राहकों की सेवा करने की विशेषज्ञता प्रवीणता अर्जित कर लेते हैं। परंतु इस विभाग की असुविधा यह है कि ऐसे संगठनों के बीच समन्वय द्विरावृत्ति और परस्परव्यापी होने के कारण कठिन होता है।

स्थान या राज्य क्षेत्र: कुछ संगठनों के लिए स्थान आधार होता है, जैसे 'जिला' प्रशासन या जनजाति विकास क्षेत्र। यहाँ निर्दिष्ट स्थान में निष्पादित सभी कार्य एक साथ सम्मिलित किए जाते हैं और विभाग सृजन किया जाता है। यह किसी भी क्षेत्र के गहन विकास के लिए उपयोगी है। ऐसे विभागों के सदस्य प्रकार्यात्मक विशेषज्ञता और संवृद्धि के अभाव से ग्रस्त होते हैं।

विभागीकरण के सिद्धांत की आलोचना इस आधार पर की जाती है कि विभागों के आधार एक दूसरे से असमान हैं। वे बहुत अस्पष्ट हैं, उनके बीच परस्पर रिक्तता भी है। उदाहरण के लिए, औषधि विभाग को प्रक्रिया आधारित विभाग के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है क्योंकि इसमें निपुणता अंतर्निहित है। इसे प्रयोजन आधारित के रूप में भी माना जा सकता है, क्योंकि इस विभाग के सृजन के पीछे प्रयोजन है।

5.3.2 एकल शीर्ष कार्यपालक (Single Top Executive) या निर्देश की एकता

यह सिद्धांत इस मत पर आधारित है कि एक निर्देशक या कार्यपालक संगठनों का प्रमुख होना चाहिए। उर्विक ने प्रशासन के प्रयोजनों के लिए समितियों के प्रयोग के विरुद्ध चेतावनी दी है। उसने सोचा "बोर्ड और आयोग" विफल सिद्ध हुए हैं। वे अनिवार्यतः धीमा, बोझिल, अपव्ययी, और निष्प्रभावी हैं। वे अन्य एजेंसियों से सहयोग नहीं करते हैं। सरकार में सुव्यवस्थित प्रशासनिक इकाई का प्रमुख सदा एक ही प्रशासक होता है। गुलिक ने, प्रशासन प्रबंधन पर राष्ट्रपति समिति के सदस्य के रूप में संभवतः संयुक्त राज्य संघ सरकार में बहुत से बोर्डों और आयोगों की संरचना के स्थान पर एक व्यक्ति प्रशासनिक दायित्व का सिद्धांत तैयार करने के प्रयत्न में इस का अनुभव किया। (वर्टराम ग्रास, पृष्ठ 145)

5.3.3 कमाण्ड की एकता

'आदेश की एकता' का सिद्धांत सुझाता है कि संगठनों के प्रभावकारी कार्यकरण के लिए संगठन में

अधीनस्थों को केवल एक ही उच्च अधिकारी से आदेश प्राप्त करने चाहिए। गुलिक इसपर फायोल से सहमत है, जिसने कहा, "एक व्यक्ति दो मालिकों की सेवा नहीं कर सकता है।" (बर्टराम ग्रास, पृष्ठ 145) यद्यपि इस सिद्धांत के दृढ़ पालन में उसकी विसंगतियाँ हो सकती हैं, ये भ्रम, अदक्षता और उत्तरदायित्वहीनता की तुलना में महत्वहीन हैं, जो सिद्धांत की उपेक्षा से उत्पन्न होता है। फिर भी, उसने क्षेत्र कार्यालय विशेषज्ञों के मामले में इस सिद्धांत के लिए कुछ अपवाद दिए हैं। उदाहरण के लिए, फील्ड आफिस में इंजीनियर के लिए फील्ड आफिस प्रबंधक के प्रशासनिक पर्यवेक्षण के अधीन और केंद्रीय कार्यालय में चीफ इंजीनियर के तकनीकी पर्यवेक्षण के अधीन कार्य करना अनिवार्य हो सकता है। ऐसी स्थिति में गुलिक "एकीकृत दोहरे पर्यवेक्षण" का सुझाव देता है। (बर्टराम ग्रास, पृष्ठ 145)

5.3.4 स्टाफ का सिद्धांत

स्टाफ का सिद्धांत बल देता है कि संगठनात्मक कार्यकलाप के निष्पादन में कार्यपालक को बहुत अधिकारियों की सहायता की आवश्यकता होती है। कार्यपालक इस स्टाफ सहायता का पात्र होता है। स्टाफ की अलग-अलग दो श्रेणियों के होते हैं (1) विशेष स्टाफ और (2) सामान्य स्टाफ। मुख्य कार्यपालक को विशेषज्ञों की तथा सामान्य स्टाफ की भी सहायता की आवश्यकता होती है। जबकि सामान्य स्टाफ जानने, सोचने और योजना निर्माण कार्यों में कार्यपालक की सहायता करता है। विशेष स्टाफ संगठन के मूलभूत प्रकार्यों के निर्वहन में कार्यपालक की सहायता करता है। लाइन (श्रेणी) और स्टाफ व्यवस्थाओं के साथ सैन्य अनुभव लेने पर गुलिक ने सामान्य और विशेष स्टाफ के बीच संबंध के बारे में समस्याओं का विवेचन किया है। जैसा कि सैन्य संगठन में सामान्य स्टाफ अपने उच्च अधिकारियों को कमाण्ड, नियंत्रण और समन्वय के उनके केन्द्र कार्यों में सहायता कर सकते हैं, उन्हें स्वयं समन्वय करने में सहायता करनी चाहिए।

ऐसा करने में वे अपने आप ऐसा नहीं करते हैं बल्कि वे अपने उच्च अधिकारियों के प्रतिनिधि के रूप में और उसके किए गए निर्णय की सीमा के अंतर्गत कार्य करते हैं। इससे वे शीर्ष कार्यपालक को दिन प्रतिदिन के प्रशासनिक कार्य के भार से राहत देते हैं। वे उसे सबसे अधिक महत्वपूर्ण मामलों पर ध्यान देने के लिए मुक्त रखते हैं।

उर्विक यह भी स्वीकार करता है कि सभ्य समाज में जो सहायक शीर्ष कार्यपालक की ओर से कार्य करता है, उसे वरिष्ठ अधिकारियों के प्राधिकार पर "अतिक्रमण" के रूप में माना जाता है। (बर्टराम ग्रास, पृष्ठ 147) इस समस्या पर विजय पाने के लिए गुलिक सुझाव देता है कि सहायक व्यक्ति "अनामत्व का मनोभाव वाला" (Passion for Anonymity) होना चाहिए। (बर्टराम ग्रास, पृष्ठ 147)

5.3.5 प्रत्यायोजन का सिद्धांत

प्रत्यायोजन के सिद्धांत में प्रशासक अपना कार्य करने के लिए आवश्यक प्राधिकार अपने पास रखने और शेष अपने अधीनस्थों को प्रत्यायोजित करने की आवश्यकता पर बल देता है। इस प्रकार के प्रत्यायोजन के अभाव में अधीनस्थ अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन नहीं कर सकते हैं। उर्विक स्वीकार करता है कि "उचित ढंग से प्रत्यायोजित करने के साहस के अभाव और इसे कैसे किया जाना है, इसके ज्ञान के अभाव, संगठन में विफलता के सामान्य कारणों में से एक है।" (बर्टराम ग्रास, पृष्ठ 147) उर्विक ने अनुभव किया कि संगठन दक्षतापूर्वक कार्य नहीं करते हैं यदि कार्यपालक अपने अधीनस्थों को कार्यों का प्रत्यायोजन नहीं करते हैं। कार्यपालकों के उत्तरदायित्व में प्रत्यायोजन की आवश्यकता पर भी बल दिया गया है जिन्हें प्राधिकार सौंपे गए हैं, वे पूर्ण होने चाहिए और वे अपने अधीनस्थों की कार्रवाइयों के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होने चाहिए।

5.3.6 प्राधिकार से तुल्य उत्तरदायित्व का सिद्धांत

यह सिद्धांत स्वीकार करता है कि प्राधिकार और उत्तरदायित्व कोटर्मिनस, सहसमान और सुस्पष्ट होने

चाहिए। यद्यपि फायेल उत्तरदायित्व की भावना प्रोत्साहित करने की आवश्यकता पर बल देता है, परंतु उर्विक प्राधिकार-उत्तरदायित्व संबंध के दोनों पक्षों पर विचार करता है। कुछ कार्यों के लिए लोगों को उत्तरदायी मानना पर्याप्त नहीं है, उन्हें उस उत्तरदायित्व के निर्वहन के लिए आवश्यक प्राधिकार प्रत्यायोजित करना भी आवश्यक है। प्राधिकार का प्रयोग करने वाले सभी व्यक्तियों के उत्तरदायित्व उस प्राधिकार के अंतर्गत पूर्णतः परिभाषित होने चाहिए। प्राधिकार प्रयोग करने वाले व्यक्ति अधीनस्थों द्वारा की गई सभी कार्रवाइयों के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होने चाहिए।

5.3.7 नियंत्रण विस्तार का सिद्धांत

नियंत्रण विस्तार का सिद्धांत इस बात पर बल देता है कि पर्यवेक्षक अधीनस्थों की कुछ संख्या से अधिक को नियंत्रित नहीं कर सकता है। इस संबंध में उर्विक ने अनुभव किया कि "कोई भी पर्यवेक्षक पाँच से अधिक के कार्य का पर्यवेक्षण प्रत्यक्ष रूप से नहीं कर सकता है या अधिक से अधिक अधीनस्थों के कार्य का पर्यवेक्षण तब कर सकता है यदि उनका कार्य आपस में जुड़ा हुआ हो।" (बर्टराम ग्रास, पृष्ठ 148) यह सिद्धांत मनोवैज्ञानिक अवधारणा "ध्यान का विस्तार" पर आधारित है। जब अधीनस्थों की संख्या अंकगणितीय ढंग से बढ़ती है, संबंधों के सभी संभव संयोजनों में गुणोत्तर ढंग वृद्धि होती है, जिसके लिए पर्यवेक्षक के ध्यान की आवश्यकता हो सकती है। यद्यपि लेखकों के बीच नियंत्रण विस्तार की ठीक-ठीक सीमा के बारे में कोई सहमति नहीं है, फिर भी सर इआन इमिल्टन ने सीमा तीन या चार रखी है। कुछ लेखक आँकड़े को दस या बारह रखते हैं। गुलिक उन विभिन्न कारकों की पहचान करता है जो इष्टतम विस्तार को प्रभावित कर सकते हैं, विशेषकर अलग-अलग कार्यपालक की क्षमता, कार्य का स्वरूप, संगठन का स्थायित्व और जिनका पर्यवेक्षण किया जाता है, उनकी भौगोलिक निकटता।

5.3.8 कार्य विभाजन का सिद्धांत

कार्य विभाजन का सिद्धांत सुझाता है कि संगठन में दक्षता और प्रभाविकता लाने के लिए कार्य का विभाजन किया जाना चाहिए और उन लोगों को सौंपा जाना चाहिए जो उसमें विशेषज्ञ हैं। वास्तव में, गुलिक ने अनुभव किया कि कार्य विभाजन संगठन का आधारभूत सिद्धांत है और यह संगठन के अस्तित्व का हेतु है। आगे उसने अनुभव किया कि "प्रत्येक विशाल मात्रा या जटिल उद्योग को उसे आगे बढ़ाने के लिए बहुत से व्यक्तियों की आवश्यकता होती है। इस प्रकार जब कभी बहुत से व्यक्ति एक साथ काम करते हैं, तो तब सर्वोत्तम परिणाम प्राप्त किए जाते हैं जब इन व्यक्तियों में कार्य का विभाजन हों।" वह कहता है कि मनुष्य ने संगठन का आविष्कार किया क्योंकि वह अकेले ही कार्य निष्पादन में असफल रहा। इसके परिणामस्वरूप उसे कार्य का विभाजन करना पड़ा और वह कार्य विभाजन संगठन की उत्पत्ति का मूल कारण है। प्रत्येक व्यक्ति अपनी अपनी प्रवीणता, दक्षता और अभिरुचि में अलग अलग होता है। एक ही व्यक्ति एक ही समय में दो स्थानों पर काम नहीं कर सकता है। और वह एक ही समय में दो ड्यूटियाँ भी नहीं कर सकता है। इन कारणों से और भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में बढ़ते हुए ज्ञान के संदर्भ में भी कार्य विभाजन और भिन्न-भिन्न प्रकार का कार्य भिन्न-भिन्न व्यक्तियों को सौंपना अपरिहार्य है। कार्य विभाजन से संगठन में उत्पादन और दक्षता में वृद्धि होती है।

तथापि, कार्य विभाजन की अपनी सीमाएँ हैं। गुलिक के अनुसार महत्वपूर्ण सीमाएँ हैं कार्य की मात्रा, प्रौद्योगिकी, रीतिरिवाज, भौतिक और जैविक सीमाएँ हैं। यदि काम बहुत कम है तो उसका विभाजन नहीं हो सकता है। कार्य का विभाजन तभी हो सकता है जब उसे करने के लिए निपुणता सम्पन्न व्यक्ति उपलब्ध है। विभाजित भागों के एकीकरण के बाद कार्य विभाजन होता है। गुलिक का कथन है कि कार्य-विभाजन और एकीकरण अपने प्रयासों से अपनी स्थिति में सुधार करना है जिससे मनुष्य जाति सभ्यता की प्रक्रिया में अपने आपको आगे बढ़ाती है।

5.3.9 समन्वय का सिद्धांत

यह सिद्धांत इस बात पर बल देता है कि जब कार्य विभाजित किया जाता है और भिन्न-भिन्न व्यक्तियों को सौंपा जाता है तो संगठन के नियत कार्यों को प्राप्त करने के लिए उस कार्य का समन्वय किया जाना चाहिए। समन्वय मूलतः संगठन में भिन्न-भिन्न व्यक्तियों द्वारा किए गए कार्य को एक साथ लाना है। विशेष रूप से मूनी ने इस सिद्धांत के महत्त्व पर बल दिया। उसने स्वीकार किया कि यह समन्वय था जो किसी भी मानव संगठन का आधारभूत सिद्धांत है।

वह आगे लिखता है, शब्द संगठन और सिद्धांत जो इसे नियंत्रित करते हैं, प्रत्येक प्रकार के सामूहिक मानव प्रयास में अन्योन्यक्रिया करते हैं, यहाँ तक कि जब इसमें दो से अधिक व्यक्ति शामिल होते हैं। यहाँ वह पत्थर हटाने के लिए दो व्यक्तियों के प्रयास का उदाहरण लेता है और कहता है कि "यहाँ हमारे पास समन्वय है, यह संगठन का प्रथम सिद्धांत है।"

5.3.10 पदानुक्रम का सिद्धांत

पदानुक्रम निम्न स्तर के कार्मिकों पर उच्च स्तर के अधिकारियों का नियंत्रण निर्दिष्ट करता है। प्रशासनिक संरचना में पदानुक्रम का अभिप्राय कई अनुक्रमिक स्तरों या सोपानों का ग्रेडयुक्त संगठन है। पदानुक्रम को स्केलर सिद्धान्त के रूप में भी जाना जाता है। पदानुक्रम संगठन में व्यक्तियों को क्रम में रखता है। यह संगठन में कार्य सरल प्रवाह को सुकर भी बनाता है और आसान समन्वय नियंत्रण भी सुकर बनाता है। यह व्यक्तियों का उत्तरदायित्व नियत करता है और स्पष्ट करता है, कौन किसके प्रति उत्तरदायी है।

5.4 आलोचना

बहुत से लेखकों ने प्रशासन प्रबंधन दृष्टिकोण की आलोचना की। इस दृष्टिकोण के अधीन प्रस्तुत प्रशासन के सिद्धांत आलोचना के मुख्य लक्ष्य हुए हैं। मूलभूत आलोचना यह है कि इन लेखकों में से किसी का भी कार्य में बहुत कम सामंजस्य है, यह या तो उनके बीच है या उनके अंदर है। शब्द "सिद्धांत" विभिन्न लेखकों द्वारा विभिन्न तरीके में प्रयुक्त किया गया है। कभी-कभी इसके विवरणात्मक गुणार्थक होते हैं या यह संगठन परिवर्तियों के बीच संबंध व्यक्त करता है; कुछ लेखकों ने सिद्धांतों की वैज्ञानिक मान्यता पर प्रश्न उठाए हैं। सामान्यतया सिद्धांत का सत्यापन किया जा सकता है। परंतु इन सिद्धांतों में ऐसी संपूर्णता विद्यमान नहीं है। वे उन अनुभवी व्यक्तियों की अभिधारणा के स्वरूप में अधिक प्रकट होते हैं जिसने संगठनों के कार्यकरण का निकटता से प्रेक्षण किया हो। सिद्धांतों पर मुख्य प्रहार (Attack) हर्टबर्ट सीमॉन से आया। हर्टबर्ट सीमॉन जिसने इस तथ्य पर टिप्पणी की कि सिद्धांत "थोड़ा बहुत से अधिक अस्पष्ट और आपस में परस्पर विरोधी" हैं। वे न तो दृढ़ता के सुसंगत वैचारिक पैटर्न बनाते हैं और न ही ठोस अनुभवजन्य वास्तविकता का सही विवरण होते हैं (क्लेग और डंकर्ली, (Clegg & Dunkerley) 1980 पृष्ठ 102)। वह कहता है कि "यह प्रशासन के वर्तमान सिद्धांतों का घातक दोष है जो उन लोकोक्तियों के समान है जो युग्मों में होते हैं। प्रायः प्रत्येक सिद्धांत में समान रूप से स्वीकार्य परस्पर विरोधी सिद्धांत मिल सकता है। (उदाहरण के लिए, कार्य विभाजन का सिद्धांत, संगठनात्मक दक्षता के लिए अनिवार्य माना गया है, समन्वय सिद्धांत भी दक्षता लाने के लिए अनिवार्य सिद्धांत माना गया है।)

विशेषज्ञता का सिद्धांत और कमाण्ड की एकता के सिद्धांत में अंतर्विरोध देख सकते हैं। संगठन में कार्य कर रहे विशेषज्ञ हमेशा सामान्यज्ञों और प्रविधिज्ञों के दोहरे नियंत्रण के अधीन होते हैं। इसी प्रकार विशेषज्ञता का सिद्धांत और नियंत्रण के विस्तार में अंतर्विरोध है। यद्यपि नियंत्रण का विस्तार पर्यवेक्षक की सीमाओं और अधीनस्थों की कतिपय संख्या के पर्यवेक्षण की उसकी क्षमता पर बल देता है, यह वैज्ञानिक दृष्टि से एक पर्यवेक्षक के अधीनस्थों की मान्य संख्या निर्धारित करने में असफल रहा है।

सीमॉन ने अनुभव किया कि प्रशासन के सिद्धांत प्रशासनिक स्थिति का विवरण देने के लिए सबसे अच्छे मानदंड हैं। आगे उसने यह भी अनुभव किया कि सिद्धांत या तो सार्वदेशिक, या अनुभवमूलक दृष्टि से अनुप्रयोज्य हैं, न तो सैद्धांतिक दृष्टि से सुसंगत हैं।

साधारणतया प्रशासन प्रबंधन की आलोचना की जाती है कि वह संगठन में मानवीय तत्व की उपेक्षा करता है। मनुष्य को प्रशासनिक प्रक्रिया में महत्वहीन समझा जाता है। गुलिक और उर्विक ने केदारानौपचारिक परिवर्तियों की उपेक्षा करने वाले "औपचारिक संगठन" के लिए चिंता दिखाई है, जो संगठन की जानकारी के लिए महत्वपूर्ण हैं।

वी. सुब्रह्मण्यम इस दृष्टिकोण की दो महत्वपूर्ण सीमाओं का उल्लेख करता है, सिद्धांत में परिष्करण का अभाव है, वे मामूली सामान्य ज्ञान के प्रस्ताव प्रतीत होते हैं, जो शिक्षाविदों और प्रशासन के व्यवसायियों की बौद्धिक जिज्ञासा को आकर्षित नहीं करते हैं। दूसरा, यह प्रबंध समर्थक पूर्वग्रह है जहाँ इसने अधिकतर संगठन में प्रबंधन की समस्याओं पर विचार किया है और संगठन के निम्नतर स्तर की समस्याओं पर नहीं किया है। (प्रसाद सम्पादित से उद्धृत पृष्ठ 105)

5.5 प्रशासन प्रबंधन दृष्टिकोण: प्रासंगिकता

प्रशासन के सिद्धांतों की आलोचना के बावजूद आज भी इस प्रासंगिकता को ज्ञात करने का प्रयास जारी है। हम इन सिद्धांतों, जैसे वर्तमान संगठनों में कार्य का विभाजन, समन्वय, प्रत्यायोजन आदि को कार्यरत पाते हैं। संगठन इन सिद्धांतों का पालन किए बिना कार्य नहीं कर सकते हैं। ये सिद्धांत लोक प्रशासन और प्रबंधन के विद्यार्थियों को कालेजों तथा विश्वविद्यालयों में पढ़ाया जाना जारी है। बहुत से लोगों ने सिद्धांतों की आलोचना की है, परंतु उन्होंने इन सिद्धांतों का कोई विकल्प विकसित नहीं किया है। वे बेहतर सिद्धांतों से उन्हें प्रतिस्थापित करने में असफल रहे हैं। प्रशासन के सिद्धांतों ने प्रशासन के बाद के सिद्धांतों के विकास के लिए आधार प्रदान किया है। संगठनों में हो रहे परिवर्तनों के अनुसार कुछ संशोधनों के साथ ये सिद्धांत वर्तमान संदर्भ में भी प्रासंगिकता प्राप्त कर सकते हैं।

5.6 सारांश

प्रशासन प्रबंधन दृष्टिकोण के विभिन्न आलोचना के बावजूद प्रशासन के सिद्धांतों ने प्रशासन सिद्धांत और पद्धति में महत्वपूर्ण योगदान किया है। ऐतिहासिक दृष्टि से इस सिद्धांत का आविर्भाव उस समय हुआ जब संगठन जटिल होते जा रहे थे और अकुशलता तथा कम उत्पादन की समस्या का समाधान कर रहे थे। इस सिद्धांत से विशाल संगठन प्रभावी ढंग से कार्य करने के लिए सक्षम हुए। यह समकालीन संगठनों की प्रशासनिक पद्धतियों को समझने में भी प्रासंगिक है। उनकी सीमाओं के बावजूद संगठनों का प्रयोग सिद्धांतों में जारी रहा। उनसे संगठन का निर्बाध कार्य सुकर हुआ। सिद्धांतों से लाभान्वित होने के लिए इस सिद्धांत को उपयुक्त परिप्रेक्ष्य में समझना और अपेक्षित संशोधनों के साथ सामयिक परिस्थिति में लागू करना आवश्यक है।