

## इकाई 25 केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण

### इकाई की रूपरेखा

- 25.0 उद्देश्य
- 25.1 प्रस्तावना
- 25.2 केंद्रीकरण का अर्थ
- 25.3 विकेंद्रीकरण का अर्थ
- 25.4 विकेंद्रीकरण के प्रकार
- 25.5 केंद्रीकरण तथा विकेंद्रीकरण को प्रभावित करने वाले तत्व
- 25.6 केंद्रीकरण के गुण एवं दोष
- 25.7 विकेंद्रीकरण के गुण एवं दोष
- 25.8 सारांश
- 25.9 शब्दावली
- 25.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें
- 25.11 बोध प्रश्न के उत्तर

### 25.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप:

- केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण की संकल्पना और उनके संबंधों की व्याख्या कर सकेंगे।
- उन तत्वों का विश्लेषण कर सकेंगे जिनके कारण किसी संगठन में केंद्रीकरण या विकेंद्रीकरण अथवा दोनों के सम्मिश्रण को अपनाया जाता है।
- केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के गुण एवं दोषों की विवेचना कर सकेंगे।

### 25.1 प्रस्तावना

केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण, संगठन की महत्वपूर्ण संकल्पनाएँ हैं। ये संकल्पनाएँ यह बताती हैं कि निर्णय लेने की शक्ति को किस प्रकार विभाजित किया जाता है। या संगठन के विभिन्न स्तरों पर उसे कैसे सौंपा जाता है। इस इकाई में हम संगठन में केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण को प्रभावित करने वाले तत्वों के अर्थ एवं महत्व की चर्चा करेंगे, साथ ही केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के गुण और दोषों की विवेचना भी करेंगे।

### 25.2 केंद्रीकरण का अर्थ

केंद्रीकरण का अर्थ है आधिकारिक शक्तियों को संगठन के उच्च स्तर पर केंद्रित करना। इस प्रवृत्ति का लक्ष्य है केंद्रीकृत कार्य। इसलिए यह सत्ता के छितराव तथा प्रत्यायोजन के सिद्धांत के ठीक विपरीत है। नीति निर्धारण तथा निर्णय लेने की प्रक्रियाओं पर इसका महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। किसी भी केंद्रीकृत संगठन में प्रबन्ध और प्रशासन के ये दो क्षेत्र उच्चतम अधिकारियों के अधिकार क्षेत्र हैं। संगठनात्मक सोपानक्रम के निचले स्तर के अधिकारी निर्देश, सलाह, स्पष्टीकरण तथा अर्थ निर्णय के लिए हमेशा अपने से ऊपर के स्तर के अधिकारियों पर निर्भर करते हैं। यहाँ तक कि मुख्य संगठन की क्षेत्रीय इकाइयाँ या शाखाएँ भी निर्णय लेने की शक्ति नहीं रखती। इसलिए वे पूरी तरह से केंद्रीय प्रबंधकों पर निर्भर करती हैं। क्षेत्रीय इकाइयों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे केंद्रीय प्रबंधकों के रूप में कार्य करने वाले मुख्यालय द्वारा दिए गए पूर्व निर्धारित निर्देशों के अनुरूप ही इन निर्देशों को कार्यान्वित करें। केंद्रीकरण उस समय तीक्ष्ण हो जाता है जब कोई संगठन एक ही स्थान से कार्य करे अर्थात् जब उसकी कोई क्षेत्रीय शाखा न हो। हैरल्ड कून्टज़ (Harold Koontz) के शब्दों में, "केंद्रीकरण का प्रयोग उन प्रवृत्तियों का विवरण देने के लिए किया गया है जो सत्ता के छितराव से भिन्न है... बहुधा यह विभागीय गतिविधियों, सेवा, प्रभागों, या एक ही विभाग में केंद्रीकृत समान या विशिष्ट गतिविधियों की ओर संकेत करता है। लेकिन जब प्रबन्ध के एक पक्ष के रूप में केंद्रीकरण की चर्चा की जाती है तो इसका अर्थ होता है सत्ता को सौंपना या रोके रखना तथा निर्णय लेने में सत्ता का छितराव या जमाव होना"।

इस प्रकार केंद्रीकरण को भौतिक सुविधाओं का जमाव तथा निर्णय लेने वाली शक्ति भी माना जा सकता है। दूसरे शब्दों में प्रत्यायोजन का सीमित तथा नियंत्रक प्रयोग ही केंद्रीकरण है। हेनरी फायोल (Henri Fayol) का केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के बारे में यह कहना है "जिससे अधीनस्थ के महत्व में वृद्धि हो वह विकेंद्रीकरण है। जो उसे घटाये वह केंद्रीकरण है"।

## 25.3 विकेंद्रीकरण का अर्थ

विकेंद्रीकरण का अर्थ विभिन्न व्यक्तियों या समूहों ने विभिन्न प्रकार से लिया है। लुई ऐ, ऐलन (Loius A. Allen) ने इसे व्यावसायिक प्रबंध की कला एवं विज्ञान के प्रशासकीय कार्यविधि में सबसे अधिक उलझी हुई तथा उलझाने वाली विधि माना है। पिफनर (Piffner) और शेर वुड (Sherwood) का कहना है, "कुछ अर्थों में तो विकेंद्रीकरण को प्रबन्ध व्यवस्था का धर्म वाक्य माना जाने लगा है। सर्वप्रथम तो इसे एक ऐसी जीवन पद्धति माना जाता है जिसे कम से कम आंशिक रूप में विश्वास के आधार पर अपनाया जाना चाहिए। दूसरे, यह एक आदर्शवादी संकल्पना है, जिसकी नैतिक जड़ें प्रजातंत्र में निहित हैं। तीसरे, प्रारंभ में यह ज्यादा मुश्किल जीवन पद्धति जान पड़ती है क्योंकि इसमें मानव संस्कृति से विपरीत व्यावहारिक परिवर्तन करना पड़ता है यही कारण है कि विकेंद्रीकरण का नया साहित्य इस बात पर जोर देता है कि संगठनात्मक व्यवहार में कैसे परिवर्तन लाया जाए। लोग सत्ता के प्रत्यायोजन को कठिन पाते हैं। न वे दीर्घकालीन योजना के आधार पर सोच पाते हैं और न आदेश देने के बजाये आदेश सुन पाते हैं। वे दूसरे लोगों तथा उनके कार्यों का मूल्यांकन चिड़चिड़ाहट या तनाव के क्षणों के आधार पर करते हैं, न कि सब मिलाकर आने वाले परिणाम के आधार पर। एक विकेंद्रीकृत संगठन के नेताओं में जिस व्यवहार की आवश्यकता है, यह ठीक उसी व्यवहार की कुंजी है"। यह तो पूर्णरूप से स्पष्ट है कि विकेंद्रीकरण न केवल प्रशासकीय सत्ता के न्याय या छितराव की एक विधि है बल्कि यह राजनैतिक सत्ता के हस्तांतरण का भी एक लोकतांत्रिक तरीका है। एक विकेंद्रीकृत संगठन में लोकतांत्रिक नियम अपनाना आवश्यक भी है। ऐसे नियम प्रशासकीय संगठन के विभिन्न स्तरों के अधिकारियों की उस क्षमता को विकसित करने में सहायक होते हैं जिससे सबसे अधिक वांछित निर्णय लिए जा सकें। इसके अतिरिक्त ये नियम न केवल विभिन्न प्रशासकीय स्तरों पर अधिकाधिक पारस्परिक संबंध स्थापित करने में सहायक होते हैं बल्कि संगठन तथा जनसाधारण के बीच भी उचित संपर्क स्थापित करने में सहायता करते हैं।

यह भी मत व्यक्त किया गया है कि विकेंद्रीकरण किसी भी संगठन में सुविधाओं के भौतिक स्थान तथा सत्ता के छितराव की सीमा को बताता है। इसलिए यह एक ऐसी व्यवस्था है जिसके द्वारा अंतिम आदेश देने की शक्ति तथा परिणामों के लिए उत्तरदायित्व पूरे देश में स्थित स्थानीय इकाइयों को सौंपा जाता है। यह तर्क दिया जाता है कि कुशल एवं प्रभावी कार्य के लिए अधीनस्थ अधिकारियों तथा उप विभागों को कार्य एवं उत्तरदायित्व सौंपना ही विकेंद्रीकरण का सार है। हम यह भी कह सकते हैं कि एक विकेंद्रीकृत संगठन में निचले स्तर के अधिकारियों को कई मामलों में निर्णय लेने की स्वतंत्रता होती है तथा प्रमुख नीतियों या अर्थ निर्णयों से संबंध कुछ एक मामलों को ही संगठन के उच्चतर स्तरों तक भेजा जाता है। लेकिन सामान्य अर्थ में विकेंद्रीकरण को विभाजन, हस्तांतरण तथा प्रत्यायोजन के अर्थों में ही प्रयोग किया जाता है। यद्यपि इन शब्दों के विभिन्न गुणार्थ हैं। हस्तांतरण में राजनैतिक एवं कानूनी शक्ति का शाखा विस्तार होता है जबकि विभाजन तथा प्रत्यायोजन केवल, प्रशासकीय सत्ता के लिए प्रयोग किए जाते हैं। विकेंद्रीकरण सत्ता के राजनैतिक, कानूनी एवं प्रशासकीय तीनों स्तरों के लिए प्रयोग किया जाता है।

## 25.4 विकेंद्रीकरण के प्रकार

विकेंद्रीकरण चार प्रकार का होता है: प्रशासनिक, कार्यात्मक, राजनैतिक एवं भौगोलिक। प्रशासनिक विकेंद्रीकरण में संगठन के प्रशासकीय सोपानक्रम में निचले स्तर के अधिकारियों को सत्ता हस्तांतरित की जाती है। इसके अंतर्गत अधीनस्थ इकाइयों को सत्ता या कार्यों का हस्तांतरण भी किया जा सकता है। कार्यात्मक विकेंद्रीकरण से तात्पर्य है कि किन्हीं कार्यों को विशिष्ट इकाइयों या विभागों को सौंप दिया जाता है—जैसे शिक्षा या स्वास्थ्य संबंधी कार्य। राजनैतिक विकेंद्रीकरण के अंतर्गत उच्चस्तरीय राजनैतिक अंगों में केंद्रित सत्ता को निचले स्तर के राजनैतिक अंगों में विकेंद्रित किया जाता है आप सभी जानते हैं कि पंचायती राज संस्थाएँ विकेंद्रीकरण की इकाइयाँ हैं जहाँ राज्य सरकार द्वारा निर्णय लेने की राजनैतिक सत्ता, पंचायतों, समितियों तथा जिला परिषदों में विकेंद्रित की जाती है। अंत में, भौगोलिक विकेंद्रीकरण के अंतर्गत मुख्यालय के कार्यों तथा शक्तियों को प्रभावी कार्य के लिए क्षेत्राधिकारियों में विकेंद्रित किया जाता है। उदाहरण के लिए राज्य सरकार के विभागीय अध्यक्षों की अधिकतर शक्तियाँ क्षेत्रीय तथा जिला स्तर पर उनके क्षेत्राधिकारियों में विकेंद्रित की जाती हैं। इससे स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए तुरंत निर्णय लेने में सुविधा होती है।

## 25.5 केंद्रीकरण तथा विकेंद्रीकरण को प्रभावित करने वाले तत्व

केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण, सत्ता संचालन के दो छोर हैं, इसलिए ये सापेक्षिक शब्द हैं। हम किसी एक ऐसे संगठन की कल्पना नहीं कर सकते जो पूर्णरूप से केंद्रीकृत या विकेंद्रीकृत हो, क्योंकि इन दोनों के प्रयोग के बीच भी सत्ता की निरन्तरता रहती है। इन दोनों को एक दूसरे के पूरक के रूप में देखने की आवश्यकता है, क्योंकि इन दोनों का सम्मिलन ही स्थिरता, जवाबदेही, निपुणता और प्रभावीपन लाता है। किसी लोकतांत्रिक ढाँचे में उनका प्रयोग किसी संगठन के उद्देश्य, जीवन, आकार तथा सेवा की प्रकृति पर निर्भर करता है। यह कहा गया है कि अपना अस्तित्व बनाए रखने के लिए एक संगठन को कुछ काम करने ही होते हैं जो मूलरूप में स्वभाव एवं प्रभाव में केंद्रीकृत होते हैं। इसके अतिरिक्त उनका कार्य सत्ता के केंद्रीय बिन्दु से ही हो सकता है। ऐसे दो प्रमुख कार्य हैं — योजना, संगठन, प्रेरणा, समन्वय तथा अधीनस्थ अधिकारियों और

क्षेत्रीय इकाइयों के कार्यों में नियंत्रण। जैसे आधारभूत व्यवस्थात्मक कार्यों के मामलों में निर्णय लेना तथा कार्य प्रारम्भ करना। इस प्रकार कार्य प्रारंभ करने तथा निर्णय लेने तक उच्च स्तरीय — अधिकारी वास्तविक सत्ता को संगठन के केंद्र में ही निहित रखते हैं। दूसरी तरफ अर्नेस्ट डेल (Earnest Dale) का कहना है कि निम्नलिखित स्थितियों में विकेंद्रीकरण की मात्रा अधिक होती है:

- i) प्रबन्ध सोपानक्रम के निचले स्तर पर जितने अधिक निर्णय लिए जाएंगे उतना ही विकेंद्रीकरण अधिक होगा।
- ii) प्रबंध के निचले स्तर पर लिए गए निर्णय जितने अधिक महत्वपूर्ण होंगे, उतना ही विकेंद्रीकरण अधिक होगा। उदाहरण के लिए जब क्षेत्रीय इकाई का प्रमुख बिना किसी अन्य व्यक्ति से परामर्श किए वित्तीय निवेश या खर्च मंजूर करने की शक्ति रखता हो।
- iii) विकेंद्रीकृत सत्ता के ढाँचे में निचले स्तर पर अधिक निर्णय लिए जाते हैं और इनका असर संगठन के अधिकतर कार्यों पर समग्र रूप से पड़ता है। इस प्रकार वे संगठन जो विभिन्न शाखा स्तरों पर केवल कार्यात्मक निर्णय लेने की अनुमति देते हैं, उन संगठनों की अपेक्षा कम विकेंद्रीकृत होते हैं जो शाखा स्तरों पर वित्तीय एवं कार्मिक संबंधी निर्णय लेने की अनुमति भी देते हैं।
- iv) जब निर्णय पर कम नियंत्रण की आवश्यकता हो, विकेंद्रीकरण उस समय सर्वाधिक होता है। जब कोई जाँच पड़ताल ही न हो, जब प्रवर अधिकारियों को लिए गए निर्णयों की सूचना देने की आवश्यकता हो तो विकेंद्रीकरण में कमी आ जाती है। यदि निर्णय लेने से पहले प्रवर अधिकारियों से परामर्श लेना पड़े तो विकेंद्रीकरण और कम हो जाता है। जब कम लोगों से परामर्श किया जाए और परामर्श देने वाले संगठन सोपानक्रम में निचले स्तर पर हों तो विकेंद्रीकरण की मात्रा बढ़ जाती है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि इन दो संकल्पनाओं का प्रयोग एक से अधिक तत्वों से प्रभावित होता है। आधुनिक समय में जब प्रशासकीय एवं राजनैतिक संगठन में विविधता हो तो लोगों को अधिकाधिक लाभ देने के लिए सत्ता के केंद्रीकृत एवं विकेंद्रीकृत ढाँचे को प्रयोग करने की आवश्यकता होती है। यह कल्याणकारी राज्य या लोकराज्य के लिए ज़रूरी तत्व है। जनमत विकेंद्रीकरण के पक्ष में बढ़ता जा रहा है। किन्तु यह भी सत्य है कि कुछ राजनैतिक ताकतें एवं नौकरशाही स्पष्ट कारणों से विकेंद्रीकृत प्रणाली के पक्ष में नहीं हैं। पिफनर और शेरवुड (Piffner Sherwood) का कहना है कि “विकेंद्रीकरण को हमेशा एक ऐसे संघर्ष का सामना करना पड़ेगा जो समन्वयन के पक्षधर तथा उसके विरोधियों के बीच होता है। आवश्यक बात यह है कि एक ऐसी जीवन पद्धति अपनायी जाए जिसमें लोग अधिक से अधिक अपने व्यक्तिगत लक्ष्य प्राप्त करने का प्रयास कर सकें और साथ ही भिन्न मत रखने वाले दूसरे व्यक्तियों के साथ मिलकर सामूहिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कार्य करें”।

जैसा कि पहले बताया जा चुका है विकेंद्रीकरण के राजनैतिक एवं प्रशासनिक तत्व भी हैं, लेकिन प्रबन्ध में या प्रशासनिक संगठनों के लिए विकेंद्रीकरण को एक ऐसी प्रशासकीय विधि के रूप में देखा गया है जो एक छितराए तरीके से निर्णय लेने की शक्ति को अवस्थित करती है। इसके विपरीत केंद्रीकरण को शीर्षस्थ प्रबन्ध में सत्ता के ज़भाव के रूप में देखा जाता है। इन दोनों संकल्पनाओं की संयन्त्र, कार्मिक तथा उपकरण जैसी भौतिक सुविधाओं की दृष्टि से विवेचना करते हुए मर्विन कोहन (Mervin Kohn) मत व्यक्त करते हैं कि कोई भी संगठन दोनों की विशेषताएँ प्रदर्शित करता है। कोहन ने चार सम्मिश्र सम्मिलन बनाए हैं और उन्हें वह “केंद्रीकरण — विकेंद्रीकरण साँचा या मैट्रिक्स का नाम देता है इन्हें नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है :

	केंद्रीकृत (जमाव)	विकेंद्रीकृत (छितराव)
संयंत्र कर्मचारी उपकरण (सुविधाएँ)	उत्पाद, सेवाएँ और व्यापार कार्य जो एक ही भवन में या एक स्थानीकृत क्षेत्र के विभिन्न भवनों में केंद्रीकृत हैं।	उत्पाद, सेवाएँ और व्यापार कार्य जो विभिन्न क्षेत्रों में छितराया हुआ है, अनेक संयंत्र संचालन, प्रत्येक उप इकाई एक अलग अस्तित्व लिए होती है, यह भी संभव है कि यह स्वायत्त, आत्मनिर्भर इकाई हो जो प्रमुख व्यापार स्वयं करे।
सत्ता (निर्णय लेना)	एकत्रीकरण की उच्च मात्रा और प्रबन्ध के उच्च स्तरों पर निर्णय लेने को बनाए रखना, अधीनस्थ अधिकारी बहुत अधिक निर्भर	प्रत्यायोजन की उच्च मात्रा और प्रबंध के निचले स्तरों पर निर्णय लेने की समतलीय या ऊर्ध्वगामी स्वतंत्रता, अधीनस्थ अधिकारी अपेक्षाकृत अधिक स्वतंत्र, “लाभ केंद्र” संकल्पना

इस मैट्रिक्स से हमें चार सम्भावित सम्मिलन मिलते हैं। इन सभी में केंद्रीकरण तथा विकेंद्रीकरण की सीमा अलग-अलग है। अब हम उन सम्मिलनों की व्याख्या करेंगे—

- 1) पहला सम्मिलन सुविधाओं और संगठनात्मक सोपानक्रम के उच्च स्तरों पर सत्ता के केंद्रीकरण की उच्च मात्रा दर्शाता है। इन स्तरों के अधिकारी निर्णय लेने तथा निर्णय के क्रियान्वयन का व्यवस्थात्मक कार्य करते हैं। ऐसा संगठन सरकार में विशेषतः रक्षा या रक्षा उत्पादन के पक्षों जैसे — संवेदनशील विषयों से संबंधित हो सकता है या फिर विदेश मंत्रालय में कुछ स्थितियों में भी हो सकता है। इसमें सत्ता का अल्पतम या न के बराबर प्रत्यायोजन होता है निजी

उद्योग में यह किसी एक व्यक्ति या एक परिवार के अंतर्गत चलने वाली इकाइयों से मिलता-जुलता होता है और जिसका कार्य क्षेत्र बहुत छोटा या मालिकों द्वारा सुचारु रूप से संचालित होता है।

- 2) दूसरे सम्मिलन से एक ऐसा संगठन पैदा होता है जिसकी भौतिक सुविधाएँ एक ही स्थान पर केंद्रित होती हैं। दूसरे शब्दों में उत्पाद या सेवाएँ तो केंद्रीकृत होती हैं किन्तु निर्णय लेने की शक्ति समतलगामी या ऊर्ध्वगामी रूप में न्यस्त होती है। जिस स्तर के अधिकारियों को निर्णय लेने की शक्ति प्रदान की जाती है, वे प्रभावी प्रबंध के लिए अपने से ऊपर के अधिकारियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं क्योंकि उनके निर्णय सर्वोच्च प्रबंधकों की सम्पूर्ण नीति के अनुरूप होने चाहिये। इस प्रकार की स्थिति सेवा संस्थाओं में पाई जा सकती है। जैसे — राज्य व्यापार निगम या वे संस्थाएँ जो अन्न वसूली से संबंधित हैं और वितरण व्यवस्था में संलग्न हैं, जैसे — पंजाब में पुनसुप (PunSUP) कार्य योजना।
- 3) तीसरे, ऐसा भी संगठन हो सकता है जिसमें भौतिक सुविधाएँ देश के विभिन्न हिस्सों या क्षेत्र विशेष में स्थित विभिन्न इकाइयों में छितरायी होती हैं लेकिन मुख्य निर्णय लेने की शक्ति प्रबन्ध उच्चाधिकारियों के पास ही होती है। इकाइयों को केवल कुछ छोटे विषयों में निर्णय लेने का अधिकार होता है जैसे—छुट्टी या अतिरिक्त समय भत्ता मंजूर करना आदि। इस प्रकार मुख्य नीतियों के फलस्वरूप प्रबंध संबंधी कार्य करने की शक्ति का ही प्रत्यायोजन किया जाता है जिससे वे मुख्य नीतियों के छोटे-मोटे पक्षों को कार्यान्वित कर सकें। महत्वपूर्ण एवं मुख्य नीतियाँ सर्वोच्च प्रबंधकों द्वारा ही निश्चित की जाती हैं। ये प्रबंधक केन्द्रीय कार्यालय या मुख्यालय में होते हैं। इसी वर्ग में विभिन्न प्रकार के सार्वजनिक एवं निजी यातायात संगठनों को रखा जा सकता है।
- 4) अंत में हम उस संगठन को रख सकते हैं जो प्रशासकीय विकेंद्रीकरण या जमाव समाप्त करने के सिद्धांत पर आधारित होता है। ऐसा उस स्थिति में होता है जब भौतिक सुविधाएँ तथा निर्णायक शक्ति दोनों ही विभिन्न स्तरों एवं इकाइयों में छितरायी हुई या विकेंद्रित होती हैं। ऐसे संगठन को व्यापक कार्य करने होते हैं और इकाइयों को महत्वपूर्ण कार्यकारी स्वायत्तता प्राप्त होती है। हिन्दुस्तान मशीन टूल्स लिमिटेड को इस वर्ग में रखा जा सकता है। मर्विन कोहन (Mervin Kohn) ने जो "लाभ केंद्र" की संकल्पना की है उसे इसी संगठन के नमूने का हिस्सा माना जा सकता है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि यह संकल्पना केवल निजी व्यवसाय पर ही लागू होती है जोकि आमतौर पर लाभ के आधार पर चलता है। लेकिन सरकारी संगठनों में उत्पादकता अथवा सामाजिक या आर्थिक उपलब्धियों को लाभ माना जाता है और ये उपलब्धियाँ पूरे देश या किसी वर्ग विशेष के लिए लाभप्रद होती हैं।

हम यह कह सकते हैं कि किसी एक या दोनों के मिश्रण को अपनाना संगठन और उसके दृष्टिकोणों पर निर्भर करेगा। इसके अतिरिक्त कार्यों की प्रकृति, उत्पाद एवं सेवाएँ, दूरगामी योजनाएँ और उत्पादन एवं वितरण की नीति भी इस विषय में आधार हो सकती है। इस प्रकार केंद्रीकरण तथा विकेंद्रीकरण के बीच संतुलन आंतरिक एवं बाह्य प्रभावों के कारण बदलता रहता है। आंतरिक प्रभाव अधिकारी एवं अधीनस्थों के संबंधों पर आधारित सोपानक्रम के सिद्धांत की आवश्यकता से उत्पन्न होते हैं। दूसरी ओर सेवा की प्रकृति भी इसे प्रभावित करती है। बाह्य प्रभाव एक ओर तो ग्राहक वर्ग के साथ संबंध पर आधारित होते हैं दूसरी ओर ये उस वातावरण पर आधारित होते हैं जिसमें कोई संगठन कार्य करता है। मुख्यतः यह लोगों की परिपक्वता तथा देश के विकास के स्तर पर निर्भर करता है। मुतालिब (Muttalib) के शब्दों में, "सोपानक्रम का सिद्धांत उन अवस्थाओं में अधिक अधिनायकवादी नहीं होता जहाँ संगठन के सदस्य और ग्राहक वर्ग उस समाज से संबद्ध हों जो समतावादी संकल्पना को उच्च महत्व देता हो"। एजनेटिक और प्रशासकीय विकेंद्रीकरण की सफलता के लिए पिफ्नर (Piffner) और शेर्वुड (Sherwood) यह सुझाव देते हैं कि विकेंद्रीकरण को वांछित लाभ पाने के लिए बहुत ध्यान देना पड़ेगा इसके अतिरिक्त इसके लिए न केवल किसी संगठन के सदस्यों की चारित्रिक परिपक्वता आवश्यक है बल्कि बृहत समाज की संस्कृति और उस संगठन की उप-संस्कृति में भी परिपक्वता आवश्यक है।

### बोध प्रश्न 1

**टिप्पणी :** i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1. केंद्रीकरण क्या है? यह विकेंद्रीकरण से किस प्रकार भिन्न है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2 अधिक विकेंद्रीकरण लाने वाले तुल्यों का विवरण दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3 मर्विन कोहन (Mervin Kohn) के केंद्रीकरण—विकेंद्रीकरण मैट्रिक्स की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## 25.6 केंद्रीकरण के गुण एवं दोष

अब हम केंद्रीकरण तथा विकेंद्रीकरण की संकल्पनाओं के गुण एवं दोषों का विश्लेषण करेंगे। केंद्रीकरण के सिद्धांत पर आधारित संगठन नीतियों तथा कार्यक्रमों के निर्माण और क्रियान्वयन दोनों में केंद्रीय दिशा-निर्देश प्रदान कर सकते हैं। लुई ए. ऐलन (Louis A. Allen) के शब्दों में, “इस प्रकार का संगठन अपने अंदर व्यक्तिगत नेतृत्व की सक्रिय भूमिका द्वारा आसानी से गतिशीलता ला सकता है। साथ ही कार्य की एकरूपता लाने वाले संगठनात्मक कार्य को पूरा करने के लिए एक समाकलित प्रस्ताव लाने में मदद कर सकता है। इसके अतिरिक्त यह संकल्पना संकट काल में तथा आशातीत मामलों में निपटाने में काफी सहायक होती है।

### केंद्रीकरण के गुण:

- i) किसी भी केंद्रीकृत संगठन में एक ही नीतियाँ तथा व्यवहार बनाना अधिक सरल होता है। इसके अतिरिक्त यह निर्दिष्ट कार्यविधि के अनुरूप प्रभावी रूप से कार्य कर सकता है और संगठन के विभिन्न स्तरों तथा इकाइयों में बेहतर समन्वयन ला सकता है।
- ii) यह प्रणाली सर्वोच्च अधिकारियों एवं प्रबंधकों की प्रतिष्ठा एवं प्रभाव को और बढ़ाती है, चूंकि शक्ति सर्वोच्च स्तर पर केंद्रित होती है। इसीलिए वास्तविक शक्ति रखने वाले सबसे महत्वपूर्ण व्यक्ति या व्यक्तियों की पहचान करना आसान होता है। यह उन अधिकारियों या नेताओं की अभिलाषाएँ पूरी करने के लिए उपयुक्त वातावरण बनाने में मदद करती है जो प्रतिष्ठा के साथ वास्तविक संगठनात्मक कार्यों को जोड़ना पसन्द करते हैं।
- iii) यदि केंद्रीकरण की प्रक्रिया मजबूत की जाती है तो किसी प्रशासनिक संगठन में पुनरावृत्ति से बचा जा सकता है।
- iv) मर्विन कोहन (Mervin Kohn) ने दावा किया है कि किसी भी केंद्रीकृत संगठन में कर्मचारियों तथा उपकरण के पूर्ण उपयोग द्वारा एक सामूहिक रूप विकसित किया जा सकता है।

यह कहा जा सकता है कि केंद्रीकरण के गुण बहुत सीमित हैं और छोटे आकार के संगठनों में मिल सकते हैं, लेकिन बड़े संगठनों में केंद्रीकरण प्रभावी नीति निर्धारण और उसके क्रियान्वयन में बाधक होता है।

### केंद्रीकरण के दोष:

- केंद्रीकृत संगठन में प्रबन्धकों की दूसरी पंक्ति बिल्कुल भी विकसित नहीं हो पाती, क्योंकि निचले स्तर के अधिकारी उच्च स्तरीय अधिकारियों के आदेशों एवं निर्देशों पर निर्भर करते हैं। संकट कालीन स्थिति में वांछित समाधानों के लिए तुरंत निर्णय लेने पड़ते हैं। केंद्रीकृत संगठन में यदि इकाई स्तर पर संकटकालीन स्थिति उत्पन्न होती है तो इकाई द्वारा उसका समाधान मुश्किल हो जाता है, क्योंकि उस इकाई के पास निर्णय लेने की शक्ति नहीं होती।
- केंद्रीकरण का सिद्धांत संगठन के सम्भावित विस्तार या विविधता के विपरीत कार्य करता है। केंद्रीकृत अधिकारी संगठन की स्थानीय आवश्यकताओं को सही परिप्रेक्ष्य में नहीं समझ पाते।
- सत्ता के प्रत्यायोजन सिद्धान्त का न्यूनतम प्रयोग होता है क्योंकि वास्तविक शक्ति तो संगठन के उच्चतम स्तर के अधिकारियों में निहित होती है। इस प्रकार हर मामले में निर्णय के लिए सर्वोच्च अधिकारी से मिलना आवश्यक होता है। ऐसे संगठन में सारी निर्णायक शक्ति कुछ ही लोगों में इकट्ठी होती है और बाकी के लोग ऊपर से प्राप्त आदेशों को मात्र कार्यान्वित ही करते हैं।
- चूँकि अधीनस्थ कर्मचारियों को छोटी-छोटी बातों के लिए भी अपने अधिकारियों से परामर्श लेना पड़ता है, इससे संगठन के कार्य की हानि होती है और अनावश्यक देरी भी होती है।

## 25.7 विकेंद्रीकरण के गुण एवं दोष

कई विद्वानों का कथन है कि एक विकेंद्रीकृत संगठन में सोपानक्रम में निचले स्तर के अधिकारी काफी हद तक निर्णय लेने की शक्ति रखते हैं और ऐसे संगठन में निचले स्तर पर लिए गए निर्णय उच्च स्तरीय निर्णयों की तुलना में अधिक होते हैं।

### विकेंद्रीकरण के गुण:

- विकेंद्रीकृत संगठन स्थानीय क्षेत्र एवं लोगों की आवश्यकताओं तथा मांगों का ज्यादा ध्यान रखता है। यह वास्तविक समस्याओं को भली भाँति समझकर, उसका मूल्यांकन करके उनके प्रभावी समाधान के लिए निर्णय ले सकता है। ब्रिटेन में स्थानीय सरकारी संस्थाएँ स्थानीय समस्याओं के निराकरण के लिए काफी हद तक अधिकार सम्पन्न हैं। भारत के संदर्भ में स्थानीय सरकारी संस्थाओं को स्थानीय स्तर पर निर्णय लेने के लिए कुछ सीमित अधिकार दिए गए हैं।
- शक्ति न्यास या प्रत्यायोजन किसी भी विकेंद्रीकृत संगठन का अत्यंत महत्वपूर्ण पक्ष है। उच्च स्तरीय संगठन निम्न स्तरीय संगठनों के साथ सत्ता को मिलकर भोगते हैं। इस प्रक्रिया में उच्चस्तरीय संगठन बहुत महत्वपूर्ण मामलों में निर्णय लेते हैं, जबकि निम्नस्तरीय कम महत्वपूर्ण समस्याओं का समाधान करने के लिए स्वतंत्र होते हैं। इस प्रकार उच्चस्तरीय अधिकारियों पर अनावश्यक भार नहीं पड़ता।
- एक विकेंद्रीकृत संगठन नवीन परिवर्तनों को प्रोत्साहित करता है। क्योंकि यह संगठन निचले स्तरों द्वारा सुझायी गयी नई तकनीक, तथा सृजनात्मक विचारों का स्वागत करता है। इसके अतिरिक्त यह व्यवस्था संगठन में कार्यरत सामान्य एवं विशिष्ट कार्यकर्ताओं के सर्वोत्तम गुणों को अपनाने का प्रयास करती है। यह कार्यकर्ताओं के बीच अधिक आपसी आदान-प्रदान लेने में सहायक होती है। इसके अतिरिक्त, एक विकेंद्रीकृत व्यवस्था संगठन के विस्तार को प्रोत्साहित करती है और लक्ष्यों की प्रभाव उपलब्धि के लिए वांछनीय विविधता की अनुमति देती है।

लुई ए ऐलन (Louis A. Allen) का कहना है कि एक विकेंद्रीकृत संगठन में निम्नलिखित क्षेत्रों में सहायता मिलती है:

- उच्चस्तरीय प्रबन्धकों तथा केंद्रीय स्थान से कार्य करने वाले लोगों पर बोझ कम करने में।
- विविधता लाने में।
- वस्तुओं तथा सेवाओं को प्रभावी एवं सार्थक रूप से उपलब्ध कराने के लिए कार्यस्थल पर ही निर्णय लेने में।
- सार्थक एवं उचित प्रतिभाओं से विकास को प्रोत्साहित करने में।  
संगठन के अंदर लोगों में कार्य-प्रेरणा बढ़ाने में।

विकेंद्रीकरण के विभिन्न लाभों के अलावा इस व्यवस्था में काफी कमियाँ भी हैं। कुछ विद्वानों का विचार है कि विकेंद्रीकरण से विघटन आ सकता है और उससे संगठन के उच्च स्तर काफी कमजोर पड़ सकते हैं।

### विकेंद्रीकरण के दोष

- विकेंद्रीकृत संगठन में विभिन्न स्तरों पर संचार कठिन हो जाता है। कई बार ऊपर से दिया गया संदेश अस्पष्ट हो जाता है और जब यह संगठन में सम्बद्ध व्यक्ति तक पहुँचता है तो अर्थ बदल जाता है। इसके अलावा भौगोलिक दूरियाँ भी प्रभावी संचार एवं नियंत्रण व्यवस्था में कठिनाइयाँ पैदा करती है।
- नीति निर्धारण एवं नीति क्रियान्वयन स्तर पर भी प्रभावी समन्वयन करना कठिन होता है।
- इससे अधिकांश संगठनों में कार्यों का एक दूसरे पर आच्छादन एवं पुनरावृत्ति हो जाती है, क्योंकि वे निश्चित रूप में गतिविधियों और उत्तरदायित्वों की पहचान तथा परिभाषा करने में असमर्थ रहते हैं। किसी भी विकेंद्रीकृत संगठन में कर्मचारियों के कार्य करने में पुनरावृत्ति आमतौर पर पाई जाती है न कि अपवाद स्वरूप।

iv) संगठन के उच्चस्तरीय अधिकारियों का नियंत्रण अपेक्षाकृत कम होता है अतएव निर्णय लेने में वांछनीय एकरूपता बनाये रखना कठिन हो जाता है।

विकेंद्रीकृत व्यवस्था में संचालनात्मक गतिविधियों में अधिक खर्चा आता है। ऐसी स्थिति के लिए कई तत्व उत्तरदायी हो सकते हैं, लेकिन एक निश्चित तत्व यह है कि संगठन में उपलब्ध प्रतिभा का कम उपयोग हो पाता है।

**बोध प्रश्न 2**

**टिप्पणी :** i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

केंद्रीकरण के गुण एवं दोषों की विवेचना कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2 विकेंद्रीकरण के मुख्य लाभ क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**25.8 सारांश**

किसी संगठन के निर्माण के लिए केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण महत्वपूर्ण सिद्धांत है। उनका सम्बन्ध संगठन में सत्ता के विभाजन से होता है। केंद्रीकृत व्यवस्था में सत्ता उच्च स्तरों पर केंद्रित होती है। निचले स्तर के अधिकारी निर्देश, सलाह एवं सुझाव के लिए हमेशा उच्च स्तरीय अधिकारियों पर निर्भर करते हैं। इस व्यवस्था में क्षेत्रीय संस्थायें तथा जिला इकाइयाँ मात्र कार्यान्वयन इकाइयाँ होती हैं। उनको केंद्रीय अधिकारियों द्वारा निर्देश दिये जाते हैं। दूसरी ओर विकेंद्रीकृत में प्रशासकीय एवं राजनैतिक सत्ता के हस्तांतरण के लोक तांत्रिक तरीके को अपनाया जाता है। साथ ही इसमें संयंत्र और कर्मचारी वर्ग जैसी सुविधाओं की भौतिक स्थिति में सम्मिलित है। सम्पूर्ण संगठन में सत्ता के छितराव की सीमा भी निर्धारित की जाती है। हम कह सकते हैं कि विकेंद्रीकरण द्वारा निम्न स्तरीय अधिकारियों को कई मामलों में निर्णय लेने का अधिकार प्रदान किया जाता है और उच्च स्तर पर केवल कुछ एक मामले ही भेजे जाते हैं। लेकिन सामान्य भाषा में विकेंद्रीकरण को अन्य अर्थों में भी प्रयोग किया जाता है। जैसे जमाव की समाप्ति, हस्तांतरण और प्रत्यायोजन। हालांकि इन तीनों शब्दों के भावार्थ भिन्न हैं। हस्तांतरण में राजनीतिक तथा कानूनी शक्ति का शाखा विस्तार आता है। जमाव की समाप्ति और प्रत्यायोजन में केवल प्रशासकीय शक्ति की ओर संकेत है, किन्तु विकेंद्रीकरण में शक्ति के राजनीतिक कानूनी एवं प्रशासकीय तीनों ही पहलू आ जाते हैं।

जब निचले स्तर पर रूटीन या नैत्यक तथा महत्वपूर्ण दोनों प्रकार के मसलों में अधिक निर्णय लिये जाते हैं, तब विकेंद्रीकरण की मात्रा अधिक हो जाती है। दूसरे शब्दों में अधीनस्थ स्तरों पर अधिक स्वतंत्रता देने से संगठन का ढाँचा अधिक विकेंद्रीकृत

हो जाता है। इस व्यवस्था में अधीनस्थ इकाइयों पर उच्चस्तरीय नियंत्रण एवं निरीक्षण कम होता है। मर्विन कोहन (Mervin Kohn) का मत है कि सयंत्र, कर्मचारी वर्ग आदि सुविधाओं की स्थिति तथा निर्णायक शक्ति की स्थिति के आधार पर हम संगठन के चार नमूने पाते हैं जहाँ सत्ता का केंद्रीकरण या जमाव या इसका छितराव ही हमें केंद्रीकृत या विकेंद्रीकृत संगठन प्रदान करता है। इन दोनों सिद्धांतों के अपने प्रकृति, उद्देश्य एवं कार्य क्षेत्र के आधार पर इन दोनों में से एक या दोनों ही सिद्धांतों का प्रयोग कर सकते हैं।

---

## 25.9 शब्दावली

---

**“लाभ केंद्र” दृष्टिकोण :** इसके अंतर्गत कोई कंपनी आत्मनिर्भर, स्वतः पूर्ण और अर्ध-स्वायत्त इकाइयाँ स्थापित करती है जो अपने नफे या नुकसान के लिए स्वयं उत्तरदायी होती है। ऐसी इकाइयों में लाभ का व्यक्तियों से सीधा सम्बन्ध होता है। इसका अर्थ यह हुआ कि प्रत्येक इकाई एक “लाभ केंद्र” बन जाती है इससे व्यक्तिगत प्रयासों को बढ़ावा मिलता है।

**प्रत्यायोजन :** अधिकार सौंपना।

**नैतिक :** दिनचर्या से संबंधित या नित्यप्रति दिया जाने वाला।

---

## 25.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें

---

Avasthi A and Maheshwari S.R, 1985. *Public Administration* (14th rev. ed); Laxmi Narain Aggarwal: Agra.

Mathur B.S., 1987. *Principles of Management; National*; New Delhi.

Pfiffner John M and Sherwood, Frank M, 1968. *Administrative Organisation*; Prentice Hall of India Pvt. Ltd.: New Delhi.

Special Number on Decentralisation—*Indian Journal of Public Administration*, July-September 1978.

---

## 25.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

---

### बोध प्रश्न 1

- 1 देखें भाग 25.2
- 2 देखें भाग 25.3
- 3 देखें भाग 25.5

### बोध प्रश्न 2

- 1 देखें भाग 25.6
- 2 देखें भाग 25.7