खण्ड 3
बजट

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खण्ड 3 बजट

सरकार के क्रियाकलापों को कार्यान्वित करने के लिए बजट एक प्रमुख साधन व उपाय है। यह एक कार्य योजना है और इन उपायों का मूल्यांकन करना होता है जोकि सार्वजनिक नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन को दिशा–निर्देशन देता है। इस खण्ड में दो इकाइयों को समाहित किया गया है जिनमें बजट के विभिन्न पक्षों की व्यापकता से जानकारी उपलब्ध करा कराई गई है।

इकाई 5 भारत में बजट और बजट चक्र की संकल्पना और महत्व

बजट सम्बन्धी प्रावधान सरकार के कार्यों, नीतियों तथा कार्यक्रमों को पूरा करने, उनका कार्यान्वयन करने के लिए अत्यंत आवश्यक होते हैं। यह एक कार्य योजना होती है जोकि नीतियों और कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए दिशा–निर्देशन का कार्य करती हैं, या उनका पालन करती है। इस इकाई में बजट के अर्थ, उसकी संकल्पना और उसके महत्व की परीक्षा की गई है। इसमें प्रमुख संस्थाओं (संसद, राजनीतिक कार्यकारी, लेखा परीक्षा विभाग और संसदीय समितियाँ) जो संघीय स्तर पर बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में सम्मिलित होते हैं, उनके विवरणों को प्रस्तुत किया गया है। इसमें वार्षिक बजट की तैयारी में बजट की संवीक्षा और बजट–निर्माण के सिद्धान्तों की चर्चा की गई है तथा इसके अतिरिक्त संसद में बजट सम्बन्धित प्रक्रिया में व्याप्त विभिन्न स्थितियों व अवस्थाओं का पुनर्रीक्षण किया गया है।

इकाई 6 बजट कार्य के विभिन्न दृष्टिकोण एवं प्रकार

इस इकाई में विद्यार्थियों को बजट कार्य के विभिन्न प्रकारों को समझने का अवसर उपलब्ध होगा जिनके नाम हैंः लाइन–मद बजट कार्य, निष्पादन बजट कार्य, योजना–क्रमानुदेशन–बजट कार्य, शून्य आधारित बजट कार्य, जेन्डर संबंधी बजट कार्य और लक्ष्य–आधारित बजट कार्य शामिल हैं। इसमें बजट कार्य के दो प्रमुख दृष्टिकोणों को भी स्पष्ट किया गया है अर्थात् संवृद्धियता अथवा वृद्धिसंगत तथा तर्क संगत। इसमें बजट के लोक प्रशासन के परिप्रेक्ष्यों को भी समाहित किया गया है, उनको स्पष्ट किया गया है।

इकाई 5 भारत में बजट और बजट चक्र की अवधारणा और महत्व

इकाई की रूपरेखा

5.0 उद्देश्य

5.1 प्रस्तावना

5.2 बजट की अवधारणा

5.3 बजट का महत्व

5.4 बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में प्रमुख संस्थाओं के कार्य

5.4.1 संसद

5.4.2 राजनीतिक कार्यकारी

5.4.3 लेखा परीक्षा विभाग

5.4.4 संसदीय समितियाँ

5.5 वार्षिक बजट की तैयारी

5.5.1 बजट की संवीक्षा

5.5.2 बजट–निर्माण के सिद्धान्त

5.6 बजट संबंधी प्रस्ताव को अधिनियमित करना

5.6.1 अनुदानों के लिए माँगे

5.6.2 वित्तीय बिल

5.6.3 विनियोग बिल

5.7 बजट का विधायी अनुमोदन

5.8 बजट का कार्यान्वयन

5.8.1 बजट का लेखाकरण और लेखा परीक्षा

5.9 निष्कर्ष

5.10 शब्दावली

5.11 संदर्भ लेख

5.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

5.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के पश्चात आप :

- लोक बजट के अर्थ और महत्व की समझ सकेंगे;
- बजट चक्र में सम्मिलित चरणों की व्याख्या कर सकेंगे।

5.1 प्रस्तावना

समुचित बजट सम्बन्धी प्रावधान न होने के कारण सरकारी कार्य, नीतियाँ और कार्यक्रम असफल हो जाएँगे और उनका कोई अर्थ शेष नहीं रहेगा। सरकार के बजट के लिए लोक

वित्त आधार होता है, अथवा सरकार के द्वारा वृद्धि किए गए राजस्व का आधार होता है जिसको कि लोक नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन करने के लिए वित्त आबंटित किया जाता है।

एक सामान्य अथवा विशेष वित्त इसलिए लोक बजट से प्राप्त किया जाता है, ताकि सरकार के द्वारा करों की दर (सामान और सेवाएँ) तथा उधार लेने के निर्णयों द्वारा राजस्व में वृद्धि की प्राप्ति को सम्मिलित किया जा सके। इस व्यवस्था के लिए प्रमुख न्यायोचित कारण यह है कि विशिष्ट सरकार के कार्यों तथा नीतियों के लिए बजट के द्वारा वित्त आबंटित किया जाता है। यह बहुत व्यापक और विषाल होता है जिसको राजनीतिक आदर्षहीन लोगों से कानून के द्वारा रक्षा करने की व्यवस्था की जाती है।

5.2 बजट की संकल्पना

"बजट" (Budget) शब्द का अर्थ फ्रेंच शब्द "बौगेट" (*Bougette*) से लिया गया है अथवा 'वालेट' यानी कि पहला 'चमड़े का बैग' या एक वालेट 'लम्बा लिफाफा' के अर्थ से लिया गया है, जिसको कि राजकोष के चांसलर, हाऊस ऑफ कॉमन्स के समक्ष आगामी वर्ष के लिए सरकार के वित्तीय योजना से सम्बन्धित अपने कागजों या दस्तावेजों को रखने के लिए प्रयोग करता था। इसलिए जब हाऊस के समक्ष अपनी वित्तीय योजनाओं को खोलकर प्रस्तुत किया करता था, वह कहता था या प्रयोग करता था कि वह अपना बजट खोल कर रख रहा है। यह वास्तव में एक थैला होता था या चमड़े का एक बड़ा बैग जिसको सबके समक्ष यानी हाऊस के सामने खोला जाता था। इस शब्द को वर्तमान अर्थ में जैसे प्रयोग किया जाता है, इसका पहली बार प्रयोग ब्रिटिश संसद में सन् 1733 में किया गया था। तब से लेकर आज तक यह वित्तीय योजनाओं अथवा सरकार की वार्षिक आय और खर्चों के विवरण के लिए इस शब्द यानी बजट का प्रयोग किया जाता रहा है।

एक बजट कार्य योजना होती है जोकि नीतियों और कार्यक्रमों को पूरा करने या कार्यान्वित करने के लिए निर्देशित करने का कार्य करती है। दि इंस्टीट्यूट ऑफ कॉस्ट एंड वर्क्स अकाउटेंट्स "बजट" शब्द का इस प्रकार वर्णन करता है कि एक वित्तीय और/अथवा गुणात्मक वर्णन एक निश्चित समय अवधि के लिये पहले से ही आय–व्यय का विवरण प्रस्तुत करता है, यह नीतियों से सम्बन्धित होता है जिसको दिए गए लक्ष्य को प्राप्त करने के प्रयोजन से उस निश्चित अवधि में उस वित्त का प्रयोग किया जाता है, इस प्रस्ताव को बजट कहते हैं।" संक्षेप में यह कह सकते हैं कि बजट एक विशिष्ट समय अवधि के लिए संभावित आय और व्यय का एक प्राधिकृत विवरण होता है। इसका मुख्य रूप से गठन इस प्रकार होता है जैसे किः (i) आय और व्यय की योजना; (ii) जो लोक नीति को प्रतिबिम्बित करती है; तथा (iii) योजना व नियोजन, नियंत्रण, प्रबंधन और गतिविधियों के मूल्यांकन करने के लिए एक रचनातंत्र का कार्य करता है।

वाइल्डवस्की (Wildavsky) के अनुसार, बजट "एक लक्ष्यों की श्रंष्खला है जिसके साथ मूल्य का टेग लगा रखा है।" इस तरह से डाइमोक और डाइमोक (Dimock & Dimock) बजट की परिभाषा प्रस्तुत करते हैं कि "यह एक वित्तीय योजना होती है जिसको पूर्व, वर्तमान योजना के वित्तीय अनुभवों के साथ जोड़ते हुए संक्षिप्त करते हुए तैयार किया जाता है और भविष्य के लिए एक विशिष्ट समय अवधि के लिए प्रायोजित किया जाता है। यदि सरकार कुछ उद्देश्यों को प्राप्त करना चाहती है तो सरकार को उन उद्देश्यों का महत्व और उनकी आवश्यकताओं पर बल देते हुए उनकी नीतियों के विवरण प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। परन्तु इन उद्देश्यों की प्राप्ति तब तक नहीं हो सकती है जब तक

बजट में समुचित निधियों के प्रावधानों का निर्माण नहीं किया गया हो। परन्तु यह भी आवश्यक नहीं है कि सभी नीतियों का प्रतिबिम्ब बजट पर पड़ता हो या प्रभावित करता हो। जैसे कि एक संयुक्त राष्ट्र के प्रकाशन में टिप्पणी की है कि "कृकृ जबकि राष्ट्रीय बजट एक महत्वपूर्ण नीति दस्तावेज होता है, यह आवश्यक नहीं है कि यह एक सरकार की राष्ट्रीय नीतियों का सम्पूर्ण चित्र प्रस्तुत करता है तथा यह भी हो सकता है कि राष्ट्रीय विकास योजना के अनुकूल ही न हो।" (संयुक्त राष्ट्र)

5.3 बजट का महत्व

सभी लोकतान्त्रित देशों में बजट अधिकृत नीति दस्तावेज बन गया है। यह केवल सरकार के क्रियाकलापों को कार्यान्वित करने का मुख्य साधन नहीं है। बल्कि मिश्रित अर्थव्यवस्था निजी क्षेत्र में अर्थव्यवस्था और सामाजिक गतिविधियों को विनियमित और प्रभावित करने के लिए इसका गहराई से प्रयोग किया जाता है। बजट कार्य योजना और एक मूल्यांकन करने का महत्वपूर्ण साधन है जोकि लोक नीतियों और कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध ा में निर्देशन करने का कार्य करता है। इसलिए बजट की आवश्यकता को सरकार की बहुआयामी कार्यकलापों के निष्पादन करने में प्रयोग किया जाता है। बजट वित्तीय प्रशासन या व्यवस्था का व्यापक पहलू है और इसका परिचालन विधायी प्राधिकारिताओं की सीमाओं के अंदर किया जात है। इसके लिए कार्यपालक इसके प्रयोग के सम्बन्ध में कानूनी और वित्तीय जिम्मेदारियों का निर्वाह करने के लिए विधानपालिका के प्रति उत्तरदायित्व रखते हैं। यह स्वीकृत रूप से बजट शासन की योजना में अधिकृत कमान की स्थिति में अपना कार्य करता है। आज की बजट पद्धति विधानपालिका को ना केवल कार्यकारियों द्वारा किए गए राजस्व संग्रह तथा उसके व्यय करने पर संपूर्ण नियंत्रण प्रदान करती है बल्कि इसके साथ ही सरकार की विभिन्न परियोजनाओं तथा स्कीमों में होने वाली प्रगति का भी मूल्यांकन करने के लिए एक महत्वपूर्ण साधन बन जाती है। बजट निर्देशित करता है जिसमें सरकार निकट भविष्य में क्या करना चाहती है उसका विवरण होता है, यह प्रायः आगामी राजकोषीय वर्ष ही होता है। बजट आवश्यकता तथा उसके महत्व पर बल देता है जैसा कि ब्रिजॅस (Bridge, 1964) कहते हैं कि "जो भी हो सरकार कुछ करें अथवा न करें, किन्तु बजट के अनुसार उस प्रत्येक वर्ष कार्य करने को वह टाल नहीं सकती है अर्थात् उस वर्ष भर कुछ न कुछ करना ही है और उसे लगातार सत्ता में रहना है तो होने वाले व्यय या खर्चों को पूरा करने के लिए राजस्व में वृद्धि करने के लिए संसद से प्राधिकार प्राप्त करना होगा जिसको बजट से पूरा किया जाएगा और इसके निष्पादन के लिए सदन में वित्तीय बिल को प्रस्तुत करना होगा।"

प्रशासन में बजट का प्रयोग करने के लिए महत्वपूर्ण स्थान स्थापित करने की मान्यता या स्वीकृति प्रदत्त करने के लिए रॉयल इंस्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (Royal Institute of Public Administration) के एक अध्ययन समूह ने आंकलन किया है कि "सभी संगठनों में चाहे वे किसी भी प्रकार के हों, उनको अनेक प्रकारों से सभी स्तरों पर बजट करने के कारण प्रबंधन करने में सहायता मिलती है अर्थात् बजट बनाने से प्रबंधन सहजता से अपना कार्य निष्पादन करता है। प्रथम स्तर या स्थान पर यह व्यापक प्रगतिशील आगामी योजना बनाने तथा निर्णय–निर्माण व नीतियों के पुनर्रीक्षण करने में सहायता करता है तथा योजनाओं की नियमित समीक्षा तथा भविष्य के लिए विवरणों के लिए सूचना तथा अवसरों दोनों को उपलब्ध कराता है। दूसरे यह इसके विपरीत यार्डस्टीक की आपूर्ति करती है, जिसमें वास्तविक परिणामों का निर्णय किया जा सकता है, अतः उनके महत्व और परिणामों के निर्धारण और निर्णय करने का पता लगाया जा सकता है। इन परिणामों को प्राप्त करने के लिए कार्य करने के उद्देश्य प्राप्ति का आह्वान किया जा सकता है। इस तरह

से यह अनुमान करने में सहायक होती है कि बजट को इन दोनों प्रकारों से प्रयोग किया जा सकता है फिर चाहे वह आय से सम्बन्धित हो या फिर राजस्व लेखा, पूँजी, व्यय अथा वित्त तथा नकद लेन–देन हो, उस पर खर्च से सम्बन्धित हो।"

संक्षेप में हम यह कह सकते हैं कि बजट अपने आप में व्यापक आयामों को समाहित करता है न केवल सांविधानिक विचार बिन्दु से बल्कि कार्यकारी व्यवस्था पर विधिक नियंत्रण करने का भी प्रयत्न करता है, इसके साथ ही प्रशासनिक व्यवस्था से प्रबंधन को महत्वपूर्ण सहायता देकर उसके कार्यों को आसान बनाने में अपना सहयोग देना जैसे कि नीति–निर्माण और कार्य निष्पादन के ऊपर अपना नियंत्रण बनाये रखने के साथ उसकी निगरानी का कार्य भी सम्पन्न करता है, यह दोनों कार्य बहुत ही महत्वपूर्ण हैं। वास्तव में, यह प्रशासनिक प्रबंधन का प्रमुख हिस्सा है या यह कह सकते हैं कि यह उसका हृदय है। यह संयोजन का एक शक्तिशाली सहयोगी साधन या उपाय भी है। इसका कार्य निशेधात्मक कार्य भी होता है जैसे कि अपव्यय वित्तीय खर्चों को नश्ट करने के लिए, उन पर प्रतिबंध लगाने के लिए महत्वपूर्ण औजार है।

5.4 बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में प्रमुख संस्थाओं के कार्य

भारत में बजट सम्बन्धी प्रक्रिया वास्तव में एक कठिन कार्य है। यह विभिन्न स्तरों पर विविध संस्थाओं से सम्बन्धित होता है अथवा उनके कार्यों में समाहित होता है। संघीय स्तर पर बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में प्रमुख अभिकर्त्ताओं या कार्यवाहकों अथवा अभिकरणों का संक्षेप में विवरण दिया जाता है जिनका उनको पालन करना पड़ता है।

5.4.1 संसद

भारत में संसद सबसे उच्चतम निकाय है जिसमें बजट सम्बन्धी प्रक्रिया का निष्पादन करना सम्मिलित है। बजट के आय–व्यय करने के लिए संसद से अनुमोदन करवाना अनिवार्य है। संसदीय लोकतंत्र के मानकों के साथ समानुरूप से देश में लोक निधि के संरक्षक के रूप में संसद को यह जिम्मेदारी सौंपी गई है। संविधान के अनुच्छेद 112 के अंतर्गत संसद के दोनों सदनों के सदस्यों के समक्ष जिसकी अध्यक्षता भारत के राष्ट्रपति के द्वारा की जाएगी और उनके समक्ष "वार्षिक वित्तीय विवरण" (Annual Financial Statement) प्रस्तुत किया जाएगा। यह वार्षिक वित्तीय विवरण मुख्य रूप से बजट दस्तावेज है। यहाँ पर यह ध्यान रखने की आवश्यकता है कि भारत के संविधान में "बजट" नामक शब्द की स्थापना नहीं की गई है, उसमें यह शामिल नहीं है। इसके अतिरित संसद के दोनों सदन जिसमें निचलें सदन लोकसभा से ही संघ के बजट के साथ सभी वित्तीय मामलों पर सम्पूर्ण नियंत्रण होता है।

5.4.2 राजनीतिक कार्यकारी

भारत में, कार्यकारी (कार्यपालक) बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में उसकी समान रूप से महत्वपूर्ण भूमिका होती है। केन्द्रीय वित्त मंत्री संसद के समक्ष बजट प्रस्तुत करता है। वित्त मंत्रालय कार्यकारी की प्रमुख इकाई होता है जिसको बजट के सक्रिय परिचालन के प्रबंधन का कार्य सौंपा गया है। वित्त मंत्रालय बजट सम्बन्धी प्रक्रिया का एक नोडल अभिकरण है। लोकसभा के समक्ष बजट प्रस्तुत करने के लिए सरकार को प्राप्त होने वाला राजस्व और खर्चों के अंतिम आँकड़े बनाने से लेकर व उसके आंकलन कर उसको पटल पर रखने का कार्य वित्त मंत्रालय के अंतर्गत आता है, इसको सुनिश्चित किया जाता है और गारन्टी दी जाती है कि देश के वित्त सम्बन्धी कार्यों को समुचित देखभाल के साथ व्यवस्थित किया गया है।

5.4.3 लेखा परीक्षा विभाग

एक अन्य महत्वपूर्ण संस्था है जोकि बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में सम्मिलित है वह नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General - CAG) का कार्यालय है। संविधान के अनुच्छेद 148 के अंतर्गत प्रावधान किया गया है कि नियंत्रक और महालेखा परीक्षक का कार्यालय संसद की ओर से लेखा परीक्षक का कार्य निष्पादन करेगा, तथा सरकार के विभागों द्वारा किए गए सभी वित्तीय व्यवहारों की जाँच–परख उनकी निष्ठा कानूनी वैधता और दक्षता के आधार पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा। पिछले कुछ वर्शों से नियंत्रक और महालेखा परीक्षक का कार्यालय एक सषक्त संस्था के रूप में उभर कर सामने आया है, यह सरकार की वित्तीय अनियमितताओं की बड़ी शक्ति के साथ जाँच करने का कार्य करने लगा है। हालाँकि हमारे देश में इस तरह की भूमिकाओं के विरुद्ध भी लोग आलोचनाएँ करने लगे हैं और इसके विरुद्ध अपना तर्क भी प्रस्तुत करने लगे हैं।

5.4.4 संसदीय समितियाँ

अंतिम रूप से देश की बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में आंकलन, लोक लेखा तथा लोक उपक्रम पर संसदीय समितियों का गठन किया गया है तथा इसी तरह से 24 विभागीय स्थायी समितियों की स्थापना की गई है जो वित्तीय व्यवहारों पर अपनी महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाती हैं। इन समितियों को महत्वपूर्ण कार्य सौंपे गए है जिसमें सरकार की वित्तीय या इसके सार्वजनिक उपक्रमों की प्रक्रिया व्यवहारों पर नियंत्रण करने का कार्य सम्मिलित है। इन समितियों को संसद के द्वारा समय की वित्तीय कमियों तथा बाद के कथित विशेषज्ञताओं की अदक्षमताओं के कारण होने वाली कमियों को पूरा करने का कार्य भी दिया गया है। यहाँ पर यह बता देना आवश्यक है कि इन समितियों की भूमिकाएँ बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में अलग तरह की होती हैं। उदाहरण के लिए आकलन समिति को लीजिए यह सरकार के विभिन्न विभागों के व्यय अथवा खर्चों के आकलनों में मितव्ययिता व किफायतों का सुझाव देती है ताकि उनको और अधिक वास्तविकताओं या प्रासंगिक और आर्थिक रूप से सुदष्ढ़ बनाया जा सके। इसके साथ ही लोक लेखा समिति, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की लेखा रिपोर्ट के आधार पर व्ययों की समीक्षा व जाँच परख होती है। ये समितियाँ इस प्रक्रिया के माध्यम से, यदि कोई वित्तीय अनियमितताएँ की गई हैं, उनका खुलासा करती हैं और उनको सुधारने के लिए समुचित उपायों को प्रस्तुत करती है।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि ये संस्थाएँ/संगठनों जिनका उल्लेख हमने ऊपर किया है, यह भारत में बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में अपनी महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाती हैं। प्रत्येक वर्ष, बजट एक चक्रीय व्यवस्था का पालन करता है, जिसमें निम्नलिखित को सम्मिलित किया गया हैः (1) बजट को तैयार करना (जिसमें यह क्रमवार दर्षाया जाता है कि व्ययों की धनराशि को कहाँ पर कितना खर्चा जाएगा); (2) बजट का अनुमोदन; (3) बजट का कार्यान्वयन, तथा अन्त में (4) लेखांकन करना (जिसमें यह निश्चित किया जाता है कि विभिन्न सरकार के विभागों द्वारा जो उनको धनराशि प्रदत्त की गई थी जो करों से प्राप्त की, उसका क्या समुचित उपयोग हुआ या उसको ठीक से व्यय किया गया है अथवा नहीं, यह निश्चित किया जाता है।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणीः क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) आप बजट शब्द से क्या समझते हैं? बजट के महत्व और भूमिका की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

2) भारत में बजट निर्माण की प्रक्रिया पर चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

5.5 वार्षिक बजट की तैयारी

बजट सम्बन्धी सूत्रीकरण बजट आकलन की तैयारी में प्रारंभिक कदम है। यह सरकार की गतिविधियों के अर्थपूर्ण समूहीकरण के लिए लाभदायक साधन माना गया है अथवा इसको स्वीकार किया गया है। इसके अतिरिक्त यह आँकड़ों के एक चक्र–व्यूह के प्रयोजन के प्रयोग का कार्य करता है और उसको साधारण तथा व्यवस्थित रूप से प्रस्तुत करता है, जिससे बजट के विवरणों को संसद के सदस्य आसानी से समझ सकें। बजट सम्बन्धी वर्गीकरण बजट कार्य की पद्धति के निष्पादन को प्रोत्साहित करने में विशेष रूप से सहायक हो सके। बजट सम्बन्धी वर्गीकरण के अंतर्गत सरकार की गतिविधियों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है, जिनके नाम हैंः (i) सामान्य अथवा विनियमित सेवाएँ जैसे कि राजस्व, सुरक्षा (सेना), पुलिस सामान्य प्रशासन इत्यादि, (ii) सामाजिक और सामुदायिक सेवाएँ जैसे कि शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास इत्यादि, और (iii) आर्थिक सेवाएँ जैसे कि विदेश व्यापार, उद्योग, परिवहन, कृषि इत्यादि।

व्यापक श्रेणियों की शर्तों में बजट के वर्गीकरण के पश्चात् जैसे कि सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाएँ हैं, इसके बाद इनको इकाइयों और उपइकाइयों में विभाजित किया गया है ताकि उनका मापन या सम्बन्धित गतिविधियों को आसानी से समझा जा सके। बजट अनुमान या आकलन का निर्माण एक वित्तीय वर्ष के चक्र का अनुपालन करता है जिसकी अवधि 1 अप्रैल से 31 मार्च तक ही होती है। भारत का संघीय बजट (जिसमें रेल बजट सम्मिलित होता है), इसको संसद में भारत के संघ के वित्त मंत्री के द्वारा फरवरी के प्रथम कार्य दिवस को प्रति वर्ष सदन के पटल पर रखा जाता है। हालाँकि दुर्वह देश प्रक्रिया बजट आकलन के अंतिम निर्माण में सम्मिलित की जाती है। इसके लिए पूर्व वर्ष सितम्बर–अक्तूबर के मास के आसपास होना आरंभ हो जाता है। इस प्रक्रिया को आरंभ करने के लिए वित्त मंत्री द्वारा एक परिपत्र विभिन्न विभागों और मंत्रालयों को आगामी आने

वाले वित्त वर्ष के लिए उनके आय–व्यय के आँकड़ों को बजट में शामिल करने के लिए आमंत्रित करता है। उच्चतम नोडल अभिकरण से प्राप्त निर्देशों के आधार पर, विभिन्न प्रशासनिक अभिकरण अपने अनुमानित आंकलन तैयार करते हैं। इन विभागीय आंकलनों को विभागीय अध्यक्षों के द्वारा परीक्षा व जाँच परख करके वित्त विभाग/वित्त मंत्रालय द्वारा नवम्बर–दिसम्बर तक पास कर दिया जाता है। इस तरह से जनवरी के तीसरे सप्ताह तक वित्त मन्त्री राजस्व और खर्च का एक समेकित विवरण तैयार करने में सफल होते है, जिसको "वार्षिक वित्तीय विवरण" के नाम से जाना जाता है। इस विवरण को बजट दस्तावेज के नाम से जाना जाता है। यह सामान्यतः निम्नलिखित प्रारूप में प्रस्तुत किया जाता हैः

1. पिछले तीन वित्तीय वर्षों के वास्तविक आँकड़े या संख्या;
2. वर्तमान वित्तीय वर्ष के लिए स्वीकृत बजट आकलन;
3. वर्तमान वित्तीय वर्ष का संशोधित आंकलन;
4. किसी भी तरह के आंकलन में वृद्धि या कम करने सम्बन्धी स्पष्टीकरण, टिप्पणी के साथ आगामी वर्ष के लिए प्रस्तावित आंकलन; और
5. आकलन की तैयारी के समय वर्तमान वित्तीय वर्ष के वास्तविक अनुमानों तथा पिछले वित्तीय वर्ष के इस समय अवधि के लिए वास्तविक आँकड़ों को प्रस्तुत करना;

निम्न के आधार पर आगामी वित्तीय वर्ष के प्रस्तावित "वार्षिक बजट" (Annual Budget) का आंकलन (i) चालू वर्ष का संशोधित आंकलन; (ii) पिछले वर्ष का वास्तविक 12 महीनों का और पिछले वर्शों का; (iii) पिछले वर्ष की संख्या में किसी मान्यता प्राप्त नियमितता; और (iv) किसी विशेष स्थिति के कारण परिवर्तन करना।

वार्षिक वित्तीय विवरण अथवा मुख्य बजट दस्तावेज वित्त मंत्रालय के द्वारा तैयार किया जाता है जिसमें सरकार की प्राप्तियाँ और भुगतान को दर्षाया जाता है, इसमें तीन भाग होते हैं जिसके अंतर्गत सरकार के लेखाकरण को रखा जाता हैः (i) समेकित निधि (Consolidated Fund); (ii) आकस्मिक व्यय निधि (Contingeny Fund); और (iii) लोक लेखा (Public Accounts)।

सरकार द्वारा प्राप्त किया गया सम्पूर्ण राजस्व, इसके द्वारा ऋणों में की गई वृद्धि और इसके द्वारा अनुमोदित ऋणों की वसूली से प्राप्तियाँ को समेकित निधि का रूप दिया जाता है अथवा इसे समेकित निधि कहते हैं। सरकार के सभी खर्चे समेकित निधि से खर्च किए जाते हैं और संसद से बिना अधिकार प्राप्त किए बिना निधि से किसी भी प्रकार की धन राषि नहीं निकाली जा सकती है। ऐसा अवसर आ सकता है जब सरकार को तुरंत अदष्टट कारणों के कारण व्यय करने की आवश्यकता हो सकती है और संसद से प्राधिकृत प्राप्त करने में विलम्ब हो रहा होता है, इसके लिए बाद में प्राधिकार प्राप्त किया जा सकता है।

आकस्मिक निधि अग्रदायी या पेशगी के रूप में देखी जाती है जिसको राष्ट्रपति व्यय के रूप में स्वीकार कर लिया जाता है। इस प्रकार के व्यय को संसदीय अनुमोदन मिल जाता है और इतनी ही निधि के समान राशि को समेकित निधि से निकाल लिया जाता है जो इसके बाद प्राप्त किया गया हो और जो धनराशि आकस्मिक निधि से खर्च की गई हो उस धनराशि की इस निधि से पूर्ति कर ली जाती है। संसद के द्वारा समग्र राशि निकालने के लिए प्राधिकृत किया हुआ है, वर्तमान में यह धनराशि 500 करोड़ रुपये रखी गई है।

इन दो निधियों के अतिरिक्त जोकि सरकार के लेखे के अंतर्गत रखी जाती है, यह लोक लेखा है जिसमें धन की प्राप्ति की जाती है और उसका वितरण किया जाता है। लोक लेखा

के सम्बन्ध में सरकार एक बैंक की तरह से कार्य करती है, जोकि लेनदेन का कार्य करती है जैसे कि भविष्य निधियों, लघु बजट संग्रह और अन्य जमा राषियों के संचालन का कार्य निष्पादन किया जाता है। लोक लेखा से इस प्रकार के भुगतान करने के लिए संसदीय अधिकृत मंजूरी लेने की आवश्यकता नहीं होती है, इसमें सीधे ही लेन–देन का संचालन किया जाता है।

कुछ मामलों में सरकार के राजस्व का एक हिस्सा विशेष प्रकार की गतिविधियों पर खर्च करने के लिए अलग से रखा जाता है जैसे कि मार्ग विभाग, प्राथमिक शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य इत्यादि पर व्यय किया जाता है। इस प्रकार की इन धनराशियों को समेकित निधि से निकाल कर जिसका अनुमोदन संसद से लिया जाता है और लोक लेखा में जमा करा दिया जाता है और फिर इस राशि को लोक लेखा से निकाल कर विशिष्ट मदों पर खर्च करने के लिए इसमें ले लिया जाता है।

बजट अन्य खर्चों से राजस्व लेखा के खर्च को अलग से प्रदर्शित करता है। इसलिए सरकार के बजट में निम्नांकित को शामिल किया जाता हैः (i) राजस्व बजट, और (ii) पूँजीगत बजट।

5.5.1 बजट की संवीक्षा

बजट की संवीक्षा (Scrutiny) करना एक अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य होता है क्योंकि यह देश की अर्थव्यवस्था को प्रभावित करता है। परीक्षा और बजट सम्बन्धी प्रस्तावों की संवीक्षा करने के कार्यों को दो स्तरों पर रखा जाता हैः प्रशासनिक और विधानमण्डलीय। प्रशासनिक संवीक्षा के कार्यों को विशिष्ट विभागों के उच्च स्तरीय अधिकारियों तथा इसी प्रकार से वित्त मंत्रालय के विभागों द्वारा संवीक्षा का कार्य निष्पादित किया जाता है। जब विभागों के अध्यक्षों द्वारा बजट को अनुमोदित कर दिया जाता है तब यह प्रस्ताव विभागीय बजट का एक भाग बन जाता है। इसके बाद यह देखा गया है कि यदि यह प्रस्ताव निर्माण कार्यों से सम्बन्धित है तो इसको लोक निर्माण विभाग को भेज दिया जाएगा और वहाँ से इस प्रस्ताव का तकनीकी अनुमोदन ले लिया जाएगा। प्रशासनिक संवीक्षा के अंतिम चरण के रूप में सभी विभागीय बजटों की विशेष कर "नई मदों" की वित्त मंत्रालय द्वारा बहुत ही बारीकी से संवीक्षा की जाती है और इसके पश्चात् निर्णायक महत्व देकर प्रस्ताव को पास कर दिया जाता है।

विधानमण्डल द्वारा संवीक्षा करना उसका अपना कार्य और महत्व होता है। यह बजट बनने से आरम्भ होता है जिसको संसद में प्रस्तुत किया जाता है। सन् 1993 में 24 विभागों से सम्बन्धित स्थायी समितियों की स्थापना की गई थी, इसके पश्चात् बजट की विधानमण्डलीय संवीक्षा का बहुत ही महत्वपूर्ण और अधिक तीव्रता से कार्य संकेन्द्रित हो गया।

अन्त में संसदीय अनुमोदन प्राप्त करने के लिए बजट सम्बन्धी प्रस्ताव पर वाद–विवाद चरम स्तर पर पहुँच जाता है और अनुमोदन प्राप्त कर लिया जाता है।

5.5.2 बजट–निर्माण के सिद्धान्त

बजट को बनाने में कुछ मूल सिद्धान्तों के द्वारा मार्गदर्शन किया जाता है जिनका पालन करना आवश्यक होता है। इनमें से कुछ अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं जो निम्नलिखित हैः

1. **एक संतुलित बजट का होना अत्यंत आवश्यक हैः** सामान्यतया यह कहा जाता है कि अनुमानित खर्च की राषि अनुमानित आय से अधिक की राषि नहीं होनी चाहिए। जब

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

खर्च की वार्षिक धनराशि अनुमानित आय से अधिक हो जाती है, उसे घाटे का बजट कहा जाता है। यद्यपि, घाटे का बजट बनाना जोखिम वाला होता है, इसके कारण मुद्रा स्फीति हो सकती है। हालाँकि, यह एक स्तर तक स्वीकार्य होता है क्योंकि यह संघर्ष करने में सहायता करता है, अथवा आर्थिक गतिविधियों में गिरावट ला सकता है।

2. **नकद धनराशि के आधार पर आंकलन होना चाहिएः** जिस प्रकार से भारत, ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में होता है। यह नकद राषि बजट का प्रकार होता है, इसके लाभ होते हैं कि एक वर्ष का लेखाकरण पहले समाप्त होते ही आप वर्ष का लेखाकरण तुरंत तैयार कर सकते हैं; हालाँकि यह वर्ष के लिए वास्तविक वित्तीय चित्र को प्रस्तुत करने में असमर्थ होता है। आस्थगित भुगतान के द्वारा जोकि उसी वर्ष में दिया जाना होता है, उसे घाटे के स्थान पर अतिरिक्त शेष या फालतू राशि के रूप में वर्तमान वर्ष के बजट में दिखाया जाएगा, जोकि बिल्कुल गलत है। नकद राशि बजट में विपरीत; यह राजस्व बजट होता है, जिसमें इस घाटे को ठीक किया जाता है परन्तु यह लेखाकरण की तैयारी और प्रस्तुतीकरण में परिणाम देर से निकलते हैं और अनावष्यक ही देरी का सामना करना पड़ता है और इस तरह से यह वित्तीय नियंत्रण के कार्य को जटिल बना देता है।

3. बजट आवर्ती खर्च और आय के बीच अन्तर होना या करना एक कार्य है और दूसरी ओर पूँजीगत भुगतान और प्राप्तियों को अलग–अलग तरह से दर्षाने की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त दूसरी ओर आवर्ती या राजस्व बजट तथा पूँजीगत बजट के बीच अन्तर रखना अत्यंत आवश्यक है। प्रत्येक भाग को अलग–अलग संतुलित करना आवश्यक है तथा दोनों को लेखे में ले कर सम्पूर्ण रूप से अधिषेश या घाटे को निश्चित रूप से जानना नितांत आवश्यक है।

4. **बजट सकल होना चाहिए तथा निवल नहींः** आय और व्यय के लेन–देन को स्पष्ट और पूरी तरह से दिखाया जाना आवश्यक है न कि केवल सामान्य रूप से परिणामी निवल स्थिति को बताया जाए। इस नियम की अवहेलना करने से स्थापित वित्तीय प्रक्रिया पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा तथा इसके परिणामस्वरूप नियंत्रण में षिथिलता आएगी और लेखा इत्यादि अपूर्ण बने रहेंगे।

5. **बजट आंकलन जितना संभव हो यथार्थ होना चाहिएः** सकल से ऊपर आंकलन भारी करों को आमंत्रित करता है अर्थात् अधिक कर भुगतान की आवश्यकता पड़ती है। इसके साथ ही सकल से कम आंकलन जब उसका क्रियान्वयन किया जाता है तो संपूर्ण बजट की संक्रिया व गति अवरुद्ध हो जाती है। निकट आंकलन प्रायः जब से तैयार किया जाता है तब विभिन्न "षीर्शकों" के अंतर्गत पिछले तीन वर्शों की औसत संख्या को प्राप्त करके अनुमान लगाया जाता है और आवश्यक समायोजन का कार्य तैयार किया जाता है। मदों के अनुसार, आंकलन करना निकट बजट कार्य को बनाने में सहयोग प्रदान करता है। सामान्यतः एक व्यक्ति व्यय के आंकलन में उदार वृद्धि अपनाता है और आय के अनुमान लगाने में वह रुढ़िगत हो जाता है।

6. बजट में प्रयोग करने के लिए औपचारिक वर्गीकरण लेखों के समरूप या आकार के अनुसार होना चाहिए और बजट के शीर्षक उन लेखों के अनुरूप होने चाहिए। यह बजट को तैयार करने में, बजट पर नियंत्रण करने और लेखाओं को व्यवस्थित करने में सहयोग देता है।

7. **व्ययगत का नियमः** यह बजट से सम्बन्धित अंतिम सिद्धान्त है। अनुदान का कोई अंष या भाग वित्तीय वर्ष में खर्च नहीं होता है तो ऐसी स्थिति में इस तरह की बची हुई ध नराशि को आगामी वित्तीय वर्ष में जोड़ दिया जाता है। यदि इस नियम को लागू नहीं किया जाता है तो यह विभाग के निर्णय पर छोड़ दिया जाता है कि वह इसको सम्मिलित करें और जो धनराशि खर्च नहीं की जा सकी है आगामी वित्तीय वर्ष में शामिल कर दी जाती है, इस तरह से यह राषि विधायी नियंत्रण से स्वतंत्र हो जाती है।

5.6 बजट संबंधी प्रस्ताव को अधिनियमित करना

संसद द्वारा बजट को अनुमोदन कराना बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में यह एक निर्णायक स्थिति या अवस्था होती है। इस संदर्भ में, यह बहुत ही महत्वपूर्ण है कि किसका ध्यान रखा जाना आवश्यक है कि संविधान के अनुच्छेद 112 से 117 में उल्लेखित बजट सम्बन्धी मामलों में भारतीय संसद की प्रदत्त शक्तियाँ क्या हैं? यह शक्तियाँ संक्षेप में निम्नलिखित द्वारा प्रस्तुत की गई हैः

1. राष्ट्रपति द्वारा मंजूर की गई धनराशि के अतिरिक्त किसी भी प्रकार के अनुदान के लिए माँग नहीं की जाएगी।

2. व्यय से सम्बन्धित किसी भी प्रकार के लेन–देन के प्रस्ताव को राष्ट्रपति की मंजूरी लेना नितांत आवश्यक है।

3. संसद किसी भी प्रकार करों को कम कर सकती है अथवा उनको समाप्त कर सकती है किन्तु करों में वृद्धि नहीं कर सकती है।

4. व्यय की कुछ मदें भारत की समेकित निधि से "प्रभारित" (Charged) की जाती हैं जैसे कि राष्ट्रपति, उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीष, राज्य सभा के सभापति और उपसभापति, अध्यक्ष और उपाध्यक्ष, भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक और कुछ अन्य लोगों के वेतनों और उनके देय भत्तों को उपर्युक्त निधि से खर्च किया जाता है। इस तरह के "प्रभारित" व्यय को प्रस्तुत तो किया जाता है किन्तु इसको संसद में वोट के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता है।

5. संसद, विनियोग बिल में किसी प्रकार का संशोधन नहीं कर सकती है जैसे कि राषि में अन्तर आना, व्यय को प्रभारित करना या कोई अन्य प्रकार अथवा किसी अनुदान की सीमाओं को बदलना जैसे कार्य करने का अधिकार नहीं है।

6. वित्तीय मामलों में राज्य सभा की शक्तियों पर पाबन्दी लगाई गई है। उसे वित्तीय बिल को स्वीकार करना है चाहे उस पर किसी प्रकार की सिफारिश की गई है अथवा नहीं की गई है, इससे कोई अन्तर नहीं पड़ता है, इसके साथ ही 14 दिन की अवधि में उसे स्वीकार करना और वापिस भी करना है। राज्य सभा द्वारा दी गई सिफारिशें लोक सभा पर निर्भर करती हैं, यह उसका अधिकारक्षेत्र है कि सिफारिशों को मानें अथवा न मानें। किसी भी मामले में वित्तीय बिल दोबारा राज्य सभा में नहीं भेजा जाएगा, इस बिल को सीधे राष्ट्रपति के पास उनकी अनुमति लेने के लिए भेज दिया जाएगा।

आइए, अब हम संसद में बजट सम्बन्धी प्रक्रिया के संचालन की विभिन्न अवस्थाओं की समीक्षा करते हैं।

1. **विधानमण्डल में प्रस्तुतीकरणः** वित्त मंत्री प्रायः फरवरी महीने के प्रथम कार्य दिवस को लोकसभा में वित्तीय बिल को रखता है। वह बजट से सम्बन्धी अपना एक भाशण देता है जिसकी व्यापारी लोग बहुत ही बेकरारी से प्रतीक्षा करते हैं, इससे वह करों के प्रस्तावों का संकेत देते हैं और सरकार की आर्थिक तथा वित्तीय नीतियों का वर्णन प्रस्तुत करते हैं। बजट की उच्च सदन यानी कि राज्य सभा में भी प्रस्तुत किया जाता है, यद्यपि उसके पास वित्तीय शक्तियाँ अत्यंत सीमित हैं।

2. **सामान्य परिचर्याः** बजट प्रस्तुत करने के पश्चात् यह परिचर्या कुछ दिन चलती है। यह लगभग दो या तीन दिन तक चलती है। प्रत्येक सदन में यह चर्चा बजट में रेखांकित की गई सामान्य सिद्धान्त या नीति पर आधारित होती है। चर्चा विस्तार से नहीं की जाती है, इस पर किसी प्रकार का मत प्राप्त नहीं किया जाता है और न ही इसे कम करने का कोई प्रस्ताव रखा जाता है, इसकी अनुमति भी नहीं होती है। इस सार्वजनिक चर्चा का विषय सरकार के कार्यक्रमों का अवलोकन करना होता है तथा विशेषकर "प्रभारित" व्यय से सम्बन्धित चर्चा की जाती है। परिचर्चा के अंत में सदस्यों द्वारा उठाए गए प्रश्नों और प्रमुख बिन्दुओं के उत्तर वित्त मंत्री द्वारा दिए जाते हैं।

3. **अनुदानों की माँगों पर मतदानः** सामान्य परिचर्चा के पश्चात्, लोक सभा में माँगों पर मतदान कराया जाता है। व्यय के लिए जो मतदान कराया जाता है, यह बजट का महत्वपूर्ण भाग है जिसमें निचले सदन का विशिष्ट विशेषाधिकार होता है। मंत्रालयवार माँगों को प्रस्तुत किया जाता है और प्रत्येक माँग पर मतदान किया जाता है। इस स्तर पर विस्तारपूर्वक लम्बी परिचर्चा की जाती है। विपक्ष के सदस्य प्रत्येक प्रस्ताव की आलोचना करते हैं जिसे ध्यान से सुना भी जाता है। सदस्य कटौती प्रस्ताव भी प्रस्तुत कर सकते हैं, इन प्रस्तावों के तीन प्रकार होते हैं जिनके नाम नीति का अनुमोदन कटौती, आर्थिक कटौती और टोकन कटौती हैं। इन कटौतियों के पीछे सरकार के विभागों और कुप्रशासन को सबके सामने लाना और उनकी आलोचना करना होता है। जब अंतिम रूप से निर्णय लेने के लिए मतदान कराया जाता है तो प्रायः विपक्ष को मात खानी पड़ती है क्योंकि सरकार के पास बहुमत का समर्थन प्राप्त होता है। वास्तव में इसका अर्थ यह निकलता है कि कटौती प्रस्तावों का मूल्य केवल प्रतीकात्मक ही होता है।

लोक सभा में माँगों पर होने वाले मतदान को लगभग 30 से 40 दिन के अन्दर अनिवार्य रूप से पूरा करना होता है। प्रत्येक माँग के लिए समय सीमा का निर्धारण सदन के नेता से सलाह करके लोक सभा अध्यक्ष के द्वारा बजट के सम्पूर्ण व्यय पर निश्चित किया जाता है। समय अनुसूची को ध्यानपूर्वक देखा जाता है और उसका पालन किया जाता है। इसके अंतिम दिन शेष सभी माँगों पर मतदान किया जाता है। इस पर हो सकता है कि परिचर्या समुचित न हो। मतदान होने के पश्चात् माँगें अनुदान का स्वरूप ग्रहण कर लेती हैं।

5.6.1 अनुदानों के लिए माँगें

समेकित निधि से व्यय करने के आंकलन को वार्षिक वित्तीय विवरण सम्मिलित कर लिया जाता है और संविधान के अनुच्छेद 113 के अनुपालन के लिए अनुदान के हेतु माँगों के स्वरूप में मतदान प्राप्त करने के लिए लोक सभा में प्रस्तुत किया जाता है। सामान्यतः, प्रत्येक मन्त्रालय या विभाग के सम्बन्ध में अनुदान के लिए एक माँग को प्रस्तुत किया जाता है। हालाँकि, अत्यधिक मन्त्रालयों और विभागों के सम्बन्ध में एक से अधिक माँगों को प्रस्तुत किया जाता है। प्रायः प्रत्येक माँग सेवा के लिये संचालन के सभी प्रावधानों को पूरा करने की आवश्यकता होती है जिनको शामिल कर लिया जाता है जोकि राजस्व व्यय का लेखा,

पूँजीगत व्यय, राज्य को अनुदान तथा केन्द्र शासित प्रदेशों के सरकारों को और सेवा से सम्बन्धित ऋणों तथा पेषगियों को भी शामिल करने के प्रावधानों का अनुपालन करने की आवश्यकता होती है। इसके साथ ही बिना विधानमण्डल के केन्द्र शासित प्रदेशों के सम्बन्ध में उनमें से प्रत्येक के लिए अलग से माँगों को प्रस्तुत किया जाता है। इस विषय को ध्यान में रखा जाना चाहिए कि अनुदानों की माँगों के लिए वार्षिक वित्तीय विवरण के साथ लोक सभा में इनको प्रस्तुत किया जाता है।

5.6.2 वित्तीय बिल

संसद में वार्षिक वित्तीय विवरण को प्रस्तुत करते समय वित्तीय बिल के लिए संविधान के अनुच्छेद 110(1)(क) के प्रावधानों को भी पूरा करने की आवश्यकता होती है जिसमें बजट में प्रस्तावित करों को लगाना, समाप्त करना, करों की छूट देना, परिवर्तन का सम्पूर्ण विवरण देने की प्रक्रिया सम्मिलित होती है। वित्तीय बिल एक धन का बिल होता है जिसको संविधान के अनुच्छेद 110 में परिभाषित किया गया है। इसके साथ एक ज्ञापन को संलग्न किया जाता है जिसमें शामिल प्रावधानों को स्पष्ट किया जाता है।

5.6.3 विनियोग बिल

लोक सभा के द्वारा अनुदानों की माँगों पर मतों द्वारा अनुमोदित होने के पश्चात् वांछित राषि को समेकित निधि से निकालने की स्वीकृत प्राप्त हो जाती है जो समेकित निधि से प्रभारित व्यय को जिसकी आवश्यकता को पूरा करना है, के लिए विनियोग बिल (Appropriation Bill) को प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। संविधान के अनुच्छेद 114(3) के अन्तर्गत यह प्रावधान है कि बिना संसद की कानूनी स्वीकृति की समेकित निधि से किसी भी तरह से धनराशि नहीं निकाली जा सकती है।

5.7 बजट का विधायी अनुमोदन

लोक सभा में विनियोग बिल पारित हो जाने के पश्चात् अध्यक्ष एक धन बिल के रूप में प्रमाणपत्र देता है और इसको राज्य सभा में भेज दिया जाता है। यहाँ पर बिल पर चर्चा की जाती है और इसको लोक सभा में भेज दिया जाता है जिसमें राज्य सभा की सिफारिशें लगी होती है। इसके पश्चात् लोक सभा इस विनियोग बिल को अंतिम रूप प्रदान करती है और फिर उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज देती है जोकि एक अनुक्रम का विषय या मामला होता है। अतः विनियोग बिल विनियोग अधिनियम का रूप धारण कर लेता है यानी कि यह विनियोग अधिनियम बन जाता है।

कानून बनने से पहले इस पर विधानमण्डल में दो भागों में चर्चा की जाती है। प्रथम, इसमें व्यय की ओर चर्चा की जाती है तथा इसके बाद राजस्व के सम्बन्ध में चर्चा की जाती है। सभी विधानमण्डल आंकलन की परीक्षा करने के लिए समितियों का व्यापक रूप से प्रयोग करते हैं। विधानमण्डल में दो अलग–अलग बिल पारित किए जाते हैं; एक विनियोग बिल जिसमें धन को खर्च करने के लिए कानूनी प्राधिकृत किया जाता है, दूसरे में राजस्व बिल होता है जिसमें कर लगाना और करों को वसूल करने के लिए प्राधिकृत किया जाता है। विधानमण्डल के द्वारा दोनों बिलों को पारित करने के पश्चात् इनको राजनीतिक कार्यकारियों के द्वारा लागू करने की प्रक्रिया आरंभ होती है अथवा उनके द्वारा इनको कार्यान्वित करना होता है।

5.8 बजट का कार्यान्वयन

बजट प्रत्येक वर्ष की 1 अप्रैल को कार्यान्वित होने लगता है। नोडल एजेंसी, वित्त मंत्रालय उन मंत्रालयों को सूचित करती है कि उनके लिए कितनी निधि आबंटित की है और उस निधि को अपने कार्यों में खर्च करने की सलाह दे देती है। इसके पश्चात्, विभागों के अध्यक्ष आबंटित धन को विभागों को राशि–वितरण अधिकारियों को यह धनराशि जो आबंटित की है उनको सौंप देती है। हालाँकि, यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि कुछ सीमित सीमाओं से अधिक धनराशि को खर्च नहीं कर सकते हैं, उनकी भी सीमाएँ निर्धारित की गई है। यदि उनको सीमाओं से अधिक व्यय करने की आवश्यकता है तो वे सक्षम प्राधिकारियों से इसकी अनुमति लेनी होगी। इसके साथ ही लेखाकरण के निर्धारित पद्धति के अनुसार व्यय करने वाला प्रत्येक विभाग को अपने यहाँ के भुगतान और प्राप्तियों का रिकार्ड रखना होगा जिसका पालन करना अनिवार्य होता है।

5.8.1 बजट का लेखाकरण और लेखा परीक्षा

भारत का नियंत्रक और महालेखा परीक्षक एक सांविधानिक प्राधिकरण है। वह संसद के द्वारा निर्धारित किए गए बजट के अनुसार संघ और राज्य सरकारों के लेखा से सम्बन्धित दी गई शक्तियों का प्रयोग करता है और अपने कर्त्तव्यों एवं व्यवहार के लेन देन में विनियमों के अनुसार कार्य निष्पादन करता है। इस प्रकार से वह, देश मे लेखाकरण और लेखा परीक्षा व्यवस्था का महत्वपूर्ण संरक्षक है।

लेखा परीक्षा करना बजट चक्र का एक भाग है जिसकी अभिकल्पना इस तरह से की गई है कि लोक निधि (करों इत्यादि द्वारा एकत्रित की गई धनराशि) का समुचित रूप से व्यय किया जा सके। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि लेखा परीक्षा एक स्वतंत्र प्राधिकरण है जिसका उद्देश्य यह है कि वह विधि और सक्षमता के साथ विधि संगत लोक संगठनों या कार्यक्रमों में व्यय की गई धनराशि का समुचित रूप से उपयोग हो। दूसरे शब्दों में इसे यह कह सकते हैं कि भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक का कार्यालय लेखा परीक्षा करने के लिए जिम्मेदार है यानी कि यह उसका उत्तरदायित्व है। एक लेखा परीक्षा को देश के वित्तीय प्रशासन के ऊपर प्राथमिक रूप में विधायी नियंत्रण तथा उत्तरदायित्व के विस्तार के रूप में देखा जाता है। हमारे देश में लेखा परीक्षा को व्यय पर नियंत्रण करने पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया जाता है अथवा यह कह सकते हैं कि अपव्यय पर नियंत्रण करने का एक सषक्त उपाय है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणीः क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) बजट को अधिनियमित करने में केन्द्रीय वित्त मंत्रालय और संसद की भूमिका की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

2) संसदीय वित्तीय समितियों की भूमिका को स्पष्ट कीजिए।

....

....

....

....

....

5.9 निष्कर्ष

सन् 2017–18 के लिए निश्चित बजट में तीन प्रमुख सुधार किए गए। प्रथम, लेखानुदान से बचने के लिए संसद में बजट 1 फरवरी से पहले प्रस्तुत किया गया और वर्तमान वित्तीय वर्ष के समाप्त होने से पूर्व ही वर्ष 2017–18 के लिए एकल विनियोग बिल को पारित कर दिया। इससे मंत्रालयों और विभागों को नई योजनाओं या स्कीमों के सहित सभी स्कीमों और परियोजनाओं को परिचालन के लिए आगामी वित्तीय वर्ष के ठीक आरंभ होने से पहले उनको कार्य निष्पादन के लिए सक्षम बना दिया गया। वे मानूसन के आरंभ होने से पहले ही मौसम के लिए कार्य पूरा करने के उपायों का उपयोग करने में सक्षम हो सकेंगे। द्वितीय, वर्ष 2017–18 से सामान्य बजट के साथ रेलवे के बजट को सम्मिलित कर लिया गया जोकि एक ऐतिहासिक कदम था। सन् 1924 से जो औपनिवेशिक व्यवस्था चली आ रही थी उसको समाप्त कर दिया गया। इस निर्णय से रेलवे को सरकार की राजकोषीय नीति के अंतर्गत केन्द्रीय स्थिति में स्थापित कर दिया गया है और रेलवे, राजमार्गों तथा अंतर्देशीय जल मार्गों के बीच बहुमॉडल परिवहन योजना अन्तर्गत उसमें शामिल होने के अवसर उपलब्ध करा दिए गए हैं। हालाँकि, रेलवे की कार्यात्मक स्वायत्तता में कोई कमी नहीं आएगी, वह पहले की तरह से संचालित होती रहेगी। तृतीय, व्यय की योजना और ग़ैर–योजना के वर्गीकरण को 2017–18 से निरस्त कर दिया गया है। इससे क्षेत्रों और मंत्रालयों के लिए आंवटन का समग्रतावाद के विचार दिया गया है और इससे संसाधनों को अधिकतम आबंटित करने की सुविधाएँ उपलब्ध होंगी।

5.10 शब्दावली

बजट (Budget) : यह एक विशिष्ट अवधि के लिए आय और व्यय का प्राधिकृत कानूनी विवरण होता है।

चक्र (Cycle): यह घटनाओं की श्रंखला (अनुक्रमांक) है जिसकी समान व्यवस्था में नियमित रूप से आवृत्ति होती है।

भंग होना (विघटन) (Dissolution): सदन का भंग (विघटन) होने के संदर्भ में जब लोक सभा भंग होती है उस समय जो मामले सदन के पटल पर विलम्बित होते हैं, वे विलिप्त हो जाते हैं।

वित्त बिल (Finance Bill) : वित्त बिल आप किसी को भी कह सकते हैं जोकि राजस्व या व्यय से सम्बन्धित होता है और जिस पर उच्च्य सदन यानी की राज्य सभा का न्यूनतम क्षेत्राधिकार होता है।

भुगतान का अन्तरण (Transfer Paymeents): सरकार से धनराशि का अन्तरण व्यक्तिगत प्राप्तकर्त्ताओं को किया जाता है जैसे कि कृषि अनुदान, आपदा राहत अनुदान इत्यादि।

5.11 संदर्भ लेख

Bridges, L. (1964). *The Treasury,* London, UK: Allen and Unwin.

Dimock, M.E., Dimock, G. and Koeing, L.W. (1969). *Public Administration*, New York, USA: Holt Rinehart.

Mahajan, S.K. and Mahajan, A.P. (2014). *Financial Administration in India.* New Delhi, India: PHI Learning.

Prasad, K. (2006). *Indian Administration*. New Delhi, India: Pearson.

Royal Institute of Public Administration Study Group. (1959). *Budgeting in Public Authorities.* London, UK: Allen & Unwin.

Thavaraj, M.J.K. (2009). *Financial Administration in India.* New Delhi, India: Sultan Chand.

United Nations. (1975). *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development.* New York, USA: Department of Economic and Social Affair.

Wildavsky, A. (1974). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, USA: Little Brown.

5.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - बजट की परिभाषा
   - वित्तीय प्रशासन का साधन के रूप मे उसका महत्व
   - लोक वित्त के ऊपर विधायी नियंत्रण का एक उपकरण
2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - बजट की तैयारी करना
   - बजट अनुमोदन
   - बजट कार्यान्वयन
   - लोक लेखा की लेखा परीक्षा

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - बजट का प्रस्तुतीकरण
   - बजट की संवीक्षा
   - संसद में चर्चा करना
   - बजट का विधायिका द्वारा अनुमोदन
2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - तीन समितियों के नाम लिखिए।
   - समिति की प्रत्येक भूमिका
   - संसदीय समितियों का महत्व

इकाई 6 बजट कार्य के विभिन्न दृष्टिकोण एवं प्रकार

इकाई की रूपरेखा

6.0 उद्देश्य

6.1 प्रस्तावना

6.2 बजट कार्य के विभिन्न प्रकार

6.2.1 लाइन–मद बजट कार्य

6.2.2 निष्पादन बजट कार्य

6.2.3 योजना–क्रमानुदेशन–बजट कार्य

6.2.4 शून्य आधारित बजट कार्य

6.2.5 जेन्डर संबंधी बजट कार्य

6.2.6 लक्ष्य आधारित बजट कार्य

6.3 बजट कार्य के दृष्टिकोण

6.3.1 संवृद्धि–यता दृष्टिकोण

6.3.2 तर्कसंगत दृष्टिकोण

6.3.3 लोक प्रशासन दृष्टिकोण

6.4 निष्कर्ष

6.5 शब्दावली

6.6 संदर्भ लेख

6.7 बोध प्रश्नों के उत्तर

6.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे:

- बजट कार्य के विभिन्न प्रकार;
- सरकारी संसाधनों को आवंटित करने के रूप में दृष्टिकोणों और सिद्धान्तों की प्रतिस्पर्धा का परीक्षण; और
- बजट सम्बन्धी प्रक्रिया में तर्कसंगत दृष्टिकोण की सीमाओं की चर्चा।

6.1 प्रस्तावना

हमेशा से ही लोक बजट कार्य को महत्व देने की आवश्यकता है, सरकार बजट कार्य को समाहित करने के लिए विभिन्न तकनीकों और दृष्टिकोणों को अपना कर उनका प्रयोग करती है ताकि उनका प्रयोजन पूरा किया जा सके जोकि धनराशि का संग्रह करना तथा उसके व्यय करने का कार्य होता है। आज बजट प्रक्रिया के सम्बन्ध में व्यापक रूप से निराशा बनी हुई है। इसकी भ्रांति, समय–खर्च, बोझिल और पुनरावृत्त के लिए आलोचना की जाती है। इसके अतिरिक्त, इसके परिणाम बजट बनाने वालों और आंकलन करने वालों दोनों को ही निराश करते है। यद्यपि निराशा सर्वव्यापकता के निकट मानी जा सकती है

(आप प्रत्येक व्यक्ति को प्रसन्न नही कर सकते हैं) क्योंकि इस पर बहुत ही कम सहमति होती है कि क्या विशिष्ट परिवर्तन अच्छा होगा। आप निश्चित रूप से मैककैफरी (MaCaffery,1987) से सहमत होंगे जिन्होंने कुछ महत्वपूर्ण बिन्दु उठाएँ हैं कि "इतिहास हमको सिखाता है कि बजट कार्य की तकनीकें इस प्रयोजन के लिए महत्वपूर्ण नहीं हैं जिसमें धनराशि का खर्च किया जाता है।"

6.2 बजट कार्य के विभिन्न प्रकार

सरकार में बजट और बजट सम्बन्धी प्रक्रिया संभावित रूप से उन्नीसवीं शताब्दी की परिघटना है। उदाहरण के लिए, भारत में बजट का वर्गीकरण पिछले लम्बे समय से चला आ रहा है, यहाँ तक कि स्वतंत्रता के पश्चात् भी लाइन–मद (Line-Item) पद्धति के स्वरूप में लगातार प्रयोग किया जाता रहा है, हालाँकि अनेक संदर्भों में पुराना हो गया है विशेषकर इसका मूल्यांकन करना कठिन हो गया है (चक्रवर्ती और चाँद, 2016)। लोक बजट के दो प्रकार हैंः (1) "परिचालन बजट" (Operating Budget) जिसमें लघु अवधि या वर्ष से वर्ष के आधार पर नियोजित किया जाता है। भारत में इसको "वार्षिक वित्तीय विवरण" (Annual Financial Statement) के नाम से जाना जाता है (अनुमानित प्राप्तियाँ और खर्चों का विवरण)। (2) "पूँजीगत बजट" (Capital Budget) जिसमें दीर्घ अवधि के लिए नियोजित किया जाता है (भवन, पुलें या बड़ी परियोजनाएँ)। वाइल्डावस्की (Wildavsky) कहते हैं कि "कुछ भी हो बजट घोषित राजनीतिक दस्तावेज़ होता है। उनकी मुख्य रूप से यह इच्छा व मंशा होती है कि समूहों के हितों, प्रशासकों, राजनीतिज्ञों, नेताओं और नागरिकों के गहन चिंता में संलग्न तथा वे इसको पूरा करने में लगे रहते हैं कि किस का आश्य कौन प्राप्त करेगा और कितना प्राप्त करेगा जिसका आबंटन सरकार द्वारा किया जाएगा।"

6.2.1 लाइन–मद बजट कार्य

लाइन–मद, बजट कार्य (Line-item Budgeting), बजट का परम्परागत स्वरूप है। इसका विकास बीसवीं शताब्दी के दौरान हुआ है। लाइन–मद बजट में केवल निवेष को ही दर्षाया जाता है, इसका अर्थ यह है कि प्रत्येक लाइन या पंक्ति में पेपर–षीट के ऊपर मद या उद्देश्य लिखा जाता है (उदाहरण के लिए लकड़ी की कुर्सी) इसे पेपर पर बाई और लिखा जाएगा तथा इसी पंक्ति के आगे मूल्य (उदाहरण के लिए 1000/– रुपये) दाँई ओर लिखा जाएगा। लाइन–मद बजट त्वरित रूप से सरकार की ईमानदारी, दक्षता तथा कम अपरिवर्तनीय के साथ संबद्ध कर दिया गया।" लाइन–मद बजट की प्रमुख हानि यह है कि इसको निष्पादन के साथ नहीं जोड़ा गया है। इसका स्वरूप बहुत ही सरल दिया गया है, इस प्रकार के बजट स्थानीय सरकारों में बहुत ही प्रसिद्ध होते हैं। लाइन–मद बजट में वर्ष से वर्ष या वर्ष वार आवंटन में बहुत कम अन्तर आता है, इसलिए, इसमें सुस्ती का स्तर बहुत ही मामूली सा होता है, जब हम इसका आंकलन करते हैं कि कितना स्वास्थ्य पर, खर्च किया जाना "चाहिए" इसको आसानी से सम्पन्न किया जा सकता है।

6.2.2 निष्पादन बजट कार्य

निष्पादन बजट कार्य (Performance Budgeting) को कार्यक्रम बजट कार्य भी कहते हैं, यह विकास प्रशासन का विशिष्ट औज़ार या साधन है। निष्पादन बजट कार्य "कार्यों, कार्यक्रमों, क्रियाकलापों और परियोजनाओं" के रूप में सरकार के परिचालन को प्रस्तुत करने की एक अत्यावष्यक तकनीक है (ए.आर.सी., ARC 1967)। यह प्रशासकों को बजट

के संसाधनों के प्रयोग करने में व्यक्तिगत जिम्मेदारी का एक उच्च स्तर प्रस्तुत करती है उनको महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व देती है। लाइन–मद बजट कार्य के प्रशासकों को लिपिकों के रूप में देखा जाता है। जबकि निष्पादन बजट कार्य को निष्पादित करने वालों को प्रबंधकों के रूप में देखा जाता है।

विश्वनाथन (Viswanathan, 1972) के अनुसार निष्पादन बजट कार्य "एक व्यापक परिचालनात्मक दस्तावेज है, जो अनुमानित, प्रस्तुत और कार्यक्रमों, परियोजनाओं और गतिविधियों जिसके साथ उनके वित्तीय एवं भौतिक पहलुओं के साथ घनिष्ठ रूप से जुड़े हुए के रूप में कार्यान्वित किए जाने की आवश्यकता होती है।"

निष्पादन बजट कार्य द्वारा प्राप्त किए जाने वाले प्रयोजनों में अत्यधिक महत्वपूर्ण निम्नांकित रूप से प्रस्तुत किए गए हैं:

i) क्रमादेशन (कार्यक्रम) तथा बजट कार्य को एक–दूसरे से संबद्ध करके दिया जाए ताकि यह एक प्रबंधन के रूप में प्रयोग किया जाये;

ii) बेहतर तरीके से कार्यकारियों पर नियंत्रण के अभ्यास लागू करने के लिए विधानमण्डल को ओर अधिक सक्षम बनाना;

iii) बजट के साथ एकीकृत करने के लिए नीति तथा योजनाओं को सूत्रबद्ध और पुनर्रीक्षण करने में सहायता प्राप्त करना;

iv) दक्षता निर्मित करने के लिए मानदण्डों की आपूर्ति करना; और

v) लेखाकरण तथा लेखा परीक्षा के लिए प्रभावी सुविधाएँ उपलब्ध कराना।

निष्पादन बजट कार्य के प्रमुख बिन्दु हैः (1) किए गए कार्य की मात्रा का मापन करना; और (2) उस कार्य की गुणवत्ता (या परिणाम) जिसे पूरा किया गया है उसका मापन करना। ये दो मानदण्ड भविष्य में कितनी धनराशि एक विभाग प्राप्त करेगा, उसको प्रभावित करेंगे (होलज़र और स्कीवेस्टर - Holzer and Schwester)। निष्पादन बजट कार्य को कार्यक्रम बजट कार्य भी कहा जाता है, यह प्राथमिक रूप से सरकार में दक्षता और आर्थिक मितव्ययता के साथ भी सम्बन्धित हैं। प्रशासनिक दक्षता के अंतर्गत यह आशा की जाती है कि बजट विश्लेषण के साथ निर्णय–निर्माण अभिकरण को भी अपने आधिपात्य में रखें तथा स्पष्ट लेखाकरण और नियंत्रण पर अपना ध्यान संकेन्द्रण करें। इसका केन्द्र बिन्दु कार्य लागत माप पर होना चाहिए। इसको इकाई लागत के नाम से भी जानते हैं। यह बजट सम्बन्धी मामलों के मूल्यांकन के लिए कहीं अधिक सर्वोत्तम विश्लेषणात्मक तकनीक हैं। हालाँकि निष्पादन बजट कार्य कार्य भी बिना कमियों के नहीं है अर्थात् इसमें भी अनेक कमियाँ मौजूद हैं। यह उन सभी संभावित विकल्पों में सबसे अच्छे कार्यक्रम का चयन नहीं करती है। जो विभाग अधिक कार्य निष्पादन करते हैं वे और अधिक धनराशि प्राप्त कर लेते हैं जबकि जो दूसरे विभाग हैं और उनकी कार्य निष्पादन की गति धीमी होती है वे और अधिक धनराशि लेने में असमर्थ रहते हैं, इस तरह से इनको हानि उठानी पड़ती है। आलोचक तर्क देते हैं कि निष्पादन के जिन मानदण्डों का आवंटन आकार के आधार पर किया जाता है वे प्रति ज्ञान हैं अथवा उनमें समझ के विपरीत अंश मौजूद हैं। कुछ लोग यह भी तर्क दे सकते हैं कि निष्पादन के जो मानदंड है वे मूल रूप से अनिश्चयात्मक हैं जिनका निष्पादन संकेतकों का अभिकल्प या डिजाइन व्यक्तिपरक होता है।

6.2.3 योजना–क्रमानुदेशन–बजट कार्य

योजना–क्रमानुदेशन–बजट कार्य अथवा पी.पी.बी. (Planning-Programming-Budgeting अथवा PPB) को योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति अथवा पी.पी.बी.एस. (Planning-

Programming-Budgeting System अथवा PPBS) के रूप में भी जाना जाता है। संसाधन आवंटन के डिजाइन की पद्धति या व्यवस्था का उद्देश्य सरकार की दक्षता में वृद्धि करना होता है तथा लम्बी दूरी या व्यापक दृष्टि की योजना का लक्ष्य स्थापित करना, विकल्पों के साथ कार्यक्रमों की लागत और लाभ का मूल्यांकन करना जिससे कि इन लक्ष्यों की प्राप्ति की जा सकेगी तथा इन कार्यक्रमों को बजट सम्बन्धी और विधायी प्रस्तावों के रूप में परस्पर जोड़ा जा सके।।

योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति (पी.पी.बी.एस.) को सबसे पहले केनेडी प्रशासन के द्वारा सन् 1960 के दशक में संयुक्त राज्य अमेरिका में अपनाया गया था, जिसका उद्देश्य रक्षा क्षेत्र में प्रशासनिक कार्य निष्पादन में वृद्धि करना और नीति निर्माण प्रक्रिया में सुधार करना थ। सन् 1961 तक रक्षा विभाग में पूरी तरह से अपना लिया गया था। इसके कार्य निष्पादन के अच्छे परिणामों के कारण राष्ट्रपति लिनडोन जॉनसन (Lyndon Johnson) के द्वारा सन् 1965 में इसको सभी संघीय विभागों में लागू कर दिया गया था।

योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति (पी.पी.बी.एस.) केवल निवेश और निर्गत से ही सम्बन्धित नहीं है बल्कि परिणामों (प्रभावों) और विकल्पों के साथ भी संबद्ध है। चार्ल्स शूल्टज़ (Charles Schultze) द्वारा एक उत्तम मॉडल तैयार किया गया जिसको योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति (पी.पी.बी.एस.) में निम्नलिखित बिन्दुओं में सम्मिलित किया गया हैः

1. सरकार की गतिविधियों के प्रत्येक क्षेत्र में लक्ष्यों और उद्देश्यों की सावधानीपूर्वक पहचान करना और उनकी समीक्षा करना;
2. कम से कम लागत में कार्यक्रम के उद्देश्यों को प्राप्त करने के प्रभावी तरीकों का पता करना और उनके विकल्पों का विश्लेषण करना;
3. उद्देश्यों को परिभाषित करते हुए साधनों के रूप में दबाव अभिकरणों के कार्यक्रमों का निर्धारण करना; और
4. विषयगत कार्यक्रमों को सरकार के अंतर्गत विकल्पों और अधिक प्रभावी या दक्ष कार्यक्रमों से प्रतिस्पर्धा व तुलना करना।

योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य (पी.पी.बी.) दृष्टिकोण का उद्देश्य लक्ष्य स्थापित करना है और उनकी लागत तथा लाभों की कार्यनीति का विश्लेषण करना, जिन उद्देश्यों को प्राप्त करना है उन पर ध्यान केन्द्रित करना तथा परिणामों की चल रही समीक्षाओं के माध्यम से उनकी निगरानी करना है। संभावतयः योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य एक मात्र व्यापक "तर्कसंगत" बजट कार्य व्यवस्था या पद्धति है (हेनरी – Henry)। यद्यपि, योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति (पी.पी.बी.एस.) का संयुक्त राज्य और कुछ थोड़े से अन्य देशों में इसका संक्षिप्त और महत्वपूर्ण इतिहास होने के बावजूद इसमें अनेक कमियाँ रही थी। इसकी मूल कमी तर्कसंगत निर्णय–निर्माण मॉडल की सीमित सीमाएँ थी। योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति (पी.पी.बी.एस.) के प्रशासकों के समक्ष संभावित लक्ष्यों, कार्यक्रमों और परियोजनाओं की पहचान करने का कार्य बहुत कठिन था। सामाजिक कार्यक्रमों की लागत और लाभों पर व्यय करने वाली धनराशि की स्वीकृति और उसको लागू करने के मामले प्रायः अव्यावहारिक रहे थे। इसके साथ ही लागत–लाभ विश्लेषण (Cost-Benefit Analysis – CBA) की कठिनाई उस समय उभर कर आती है। जब विशिष्ट कार्यक्रमों के अप्रत्यक्ष लाभों पर मौद्रिक मूल्यों को स्थापित करने का प्रयास किया जाता है। योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति विधायकों और प्रशासकों की भूमिका को बदलने का प्रयास करता है। इसके प्रशासक नीति–निर्माण वाद–विवाद पर अत्यधिक नियंत्रण रखते हैं और विधायक

यह विश्वास करते हैं या मानते हैं कि ये उन सभी सूचनाओं को प्राप्त नहीं करते हैं जिनकी इनकी आवश्यकता होती है और जो यह लोग आँकड़े प्राप्त करते हैं उनके मूल्यांकन के लिए इनके पास किसी प्रकार का कोई उपाय या साधन नहीं है। अतः प्रशासकों द्वारा विध ाायी चयनों को प्रायः सीमित कर देते हैं क्योंकि ये लोग अपनी नीतियों का चयन इससे पहले ही पूरा कर लेते हैं। इसके साथ ही विधानमण्डल नीति सूत्रबद्ध करने के लिए नौकरशाही की ओर देखते हैं और उनसे इसको पूरा करने की आशा करते हैं। इसके साथ ही योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति में अनेक योजनाओं का प्रायोजन भी लम्बी अवधि ा के लिए होता हैं। विधायकों की निर्धारित अवधि के पश्चात् भी यह कार्य चलते रहते हैं अथवा आगे आने वाले चुनावों तक भी इनका कार्य पूरा नहीं हो पाता है। अंतिम रूप से विध ाायकों की राजनीतिक शक्ति या उनके संसदीय क्षेत्र योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति की उपेक्षा करते हैं अथवा उस पर अपना ध्यान नहीं देते हैं। इस तरह से योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति इन कारकों को ध्यान में रखते हुए रिचर्ड निकसन की प्रेसीडेन्सी के दौरान सन् 1971 में संयुक्त राज्य अमेरिका की संघीय सरकार ने इसको सदा के लिए त्याग दिया था।

6.2.4 शून्य आधारित बजट कार्य

शून्य आधारित बजट कार्य (Zero-based Budgeting – ZBB) बिल्कुल आधुनिक तकनीक है जिसका विकास 1970 के दशक में बजट प्रक्रिया के दौरान हुआ है। यह बजट कार्य की एक पद्धति है जिसमें प्रत्येक कार्यक्रम और अभिकरण के लिए सभी आवश्यक व्यय को तर्कसंगत और प्रत्येक नई अवधि यानी कि प्रत्येक वर्ष के अनुमोदन करने की आवश्यकता होती है। इस शून्य आधारित बजट कार्य की पद्धति को पहली बार ज़ॉर्जिया के राज्य के राजकोषीय 1973 के बजट को तैयार करते समय संयुक्त राज्य अमेरिका में अपनाया गया था उस समय राज्य के गवर्नर जिम्मी कार्टर थे।

जिम्मी कार्टर ने सन् 1977 में संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति बनने के पश्चात् संपूर्ण संघीय सरकार में शून्य आधारित बजट कार्य की पद्धति को अपना लिया था। योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य के विपरीत स्थिति में शून्य आधारित बजट कार्य त्वरित रूप से प्रमुख स्थान प्राप्त कर लिया था। एक अवधि में नौकरशाहों ने टिप्पणी की कि "कभी भी किसी प्रबंधन ने इसको अपने नगर में अपनाने के लिएमना नहीं किया था।" हेनरी के अनुसार "शून्य आधारित बजट कार्य में सम्मिलित अभिकरणों को संसाधनों का आबंटन करते समय उनके सभी कार्यक्रमों के लिए आवश्यकताओं की गहनता से जाँच परख, सलाह करने के माध्यम से उन सभी अभिकरणों का सावधिक पुनः मूल्यांकन करने के आधार पर बजट निर्धारित किया जाता था जिसके लिए अभिकरण जिम्मेदार होते थे और उसको लगातार तर्कसंगत सिद्ध करते रहते थे अथवा अभिकरण के बजट प्रस्ताव में प्रत्येक कार्यक्रम को समापन अवधि में फिर से तर्कसंगत करना पड़ता था।" शून्य आधारित बजट कार्य रूढ़िगत नहीं हैं, इसलिए किसी भी निधिकरण के स्तर पर कार्यक्रम की आवश्यकताओं के रूप में इसको चुनौती दी जा सकती है। यह संवृद्धियतावाद के सिद्धान्त को भी अस्वीकृ त करता है जिसमें यह माना जाता है कि आगामी वर्ष के बजट में वर्तमान वर्ष के बजट के निधि राशि के समान स्तर पर धनराशि की राशि की मात्रा मानी जाएगी। इसके प्रचालन के तीन तत्व हैंः (i) निर्णय इकाइयों की पहचान, (ii) निर्णय पैकेजों का विश्लेषण, निर्णय इकाई में किए जाने वाले कार्य के लिए प्रयासों के विभिन्न स्तरों पर होने वाले प्रभावों का अनुमान लगाना; (iii) महत्व के अवरोही क्रम में निर्णय पैकेज का स्तर या स्थान।

अतः शून्य आधारित बजट कार्य पद्धति के लिए सभी विभागों के अध्यक्ष, अपने कार्यक्रमों का पक्ष समर्थन करते हुए प्रत्येक वर्ष के निधिकरण उनके स्तरों के परिणामों को प्रस्तुत करेंगे।

इसके अतिरिकत निधिकरण निश्चित करने की अवधि वार्षिक होना आवश्यक है, विभाग के अध्यक्ष को चाहिए कि वह स्पष्ट करे कि किस प्रकार से निधिकरण के विभिन्न स्तरों पर दिए गए कार्यक्रमों की सेवाओं की आपूर्ति का गठन किया जाएगा जिससे कार्यक्रम को निष्पादित करने में सहायता मिलेगी।

शून्य आधारित बजट कार्य इसलिए लाभकारी हैं कि इसमें विभागों के अध्यक्षों को प्राथमिकता देने का अधिकार होता है तथा बजट बनाने वालों को यह जानकारी होती है कि कहाँ पर बजट को कम करना स्वीकार किया जा सकता है और कहाँ पर बजट में वृद्धि करना वांछनीय होगा। यह प्रक्रिया विभाग अध्यक्षों को इन प्राथमिकताओं को स्थापित करने का बोध होता है और इसकी उनको स्वीकृति दी जाती है, वे लोग इस स्थिति में होते हैं कि वे बहुत ही अच्छी तरह से जानते हैं कि विभागों में कार्यक्रमों को किस प्रकार से निष्पादित किया जाएगा। शून्य आधारित बजट कार्य का सबसे पहले प्रयोग उस समय किया जाता है जब बजट की लागत नियंत्रण से बाहर होती है।

शून्य आधारित बजट कार्य के लाभ

होलज़र शून्य आधारित बजट कार्य के लाभों को निम्न प्रकार से प्रस्तुत करते हैं:

1. संसाधनों के आबंटन के परिणाम दक्षतापूर्ण होते हैं क्योंकि इनको आवश्यकताओं और लाभों के आधार पर निश्चित किया जाता है।
2. प्रबंधक परिचालन सुधार के लागत–प्रभावी तरीकों का पता लगाकर कार्य निष्पादन करते हैं।
3. बजट स्फीति का पता लगाना।
4. सेवा विभागों के लिए लाभदायक जहाँ पर परिणामों की पहचान करना कठिन होता है।
5. निर्णय निर्माण में अत्याधिक प्रोत्साहन तथा उत्तरदायित्व देने के माध्यम से स्टाफ को प्रोत्साहित करने में वृद्धि करना।
6. संगठन के अंदर संचार और संयोजन में वृद्धि करना।
7. अपव्यय की पहचान करके उसका उन्मूलन करना और परिचालन पूरी तरह से संचालित करना।

शून्य आधारित बजट कार्य की हानियाँ

होलज़र के अनुसार शून्य आधारित बजट कार्य की निम्नलिखित हानियाँ हैं:

1. निर्णय इकाइयों और निर्णय पैकेजों को परिभाषित करना कठिन होता है क्योंकि इसमें अधिक समय और निर्गम अधिक होता है।
2. व्यय से सम्बन्धित प्रत्येक विवरण को न्यायसंगत बनाने के लिए विभाग अध्यक्षों पर दबाव बनाया जाता है। प्रायः षोध एवं विकास (R&D) विभागों को धमकाया जाता है जहाँ पर उत्पादन विभागों को लाभ होता है।
3. प्रबंधकों को प्रशिक्षित करना आवश्यक है। विभिन्न स्तरों पर प्रबंधकों के द्वारा शून्य आधारित बजट कार्य को स्पष्ट रूप से समझा जाना चाहिए। अन्यथा सफलतापूर्वक निष्पादन में सुधार नहीं किया जा सकता है।
4. बजट कार्य का प्रशासन और सूचित करना भी कठिन होता है क्योंकि इस प्रक्रिया में अत्यधिक प्रबंधकों को सम्मिलित किया जाता है अथवा इसमें सम्मिलित होते हैं।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणीः क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) बजट कार्य के प्रमुख प्रकारों की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

2) शून्य आधारित बजट कार्य क्या होता है? यह किस प्रकार से लक्ष्य आधारित बजट कार्य से भिन्न होता है?

....

....

....

....

....

6.2.5 जेन्डर संबंधी बजट कार्य

जेन्डर संबंधी बजट कार्य (Gender Budgeting – GB) का अर्थ बजट बनाने की तैयारी करना अथवा जेन्डर संबंधी परिप्रेक्ष्य के अनुसार उनका विश्लेषण करना है। इसका उद्देश्य बजट के माध्यम से जेन्डर संबंधी असमानताओं के मुद्दों का समाधान करना है। जेन्डर संबंधी बजट कार्य जेन्डर (स्त्री–पुरुश) की भिन्नताओं को समान रूप से मुख्यधारा में लाने का एक शक्तिशाली उपाय है ताकि यह निश्चित किया जा सके कि विकास का लाभ महिलाओं को भी प्राप्त हो जैसे कि पुरुशों को प्राप्त होता है। यह केवल लेखाकरण का अभ्यास करना ही नहीं है अपितु यह नीति, बजट योजना, कार्यक्रम सूत्रीकरण, आबंटन, कार्यान्वयन, प्रभाव/परिणामों का निर्धारण, पुनरीक्षण और लेखा परीक्षा के विभिन्न चरणों पर जेन्डर संबंधी परिप्रेक्ष्य को बनाए रखने के लिए निरंतर चलने वाली प्रक्रिया है। जेन्डर संबंधी बजट कार्य का आशय विभिन्न मदों/परियोजनाओं/स्कीमों को अलग–अलग करते हुए जेन्डर संबंधी भिन्नताओं के दबावों को बजट में स्थापित करना है और उनका हल निकालना है। इसका परियोजन जेन्डर संबंधी प्रतिबद्धताओं को बजट कार्य की प्रतिबद्धता में परिवर्तित करना है ताकि जेन्डर–केन्द्रित असमानताओं को बदला जा सके, उनमें परिवर्तन किया जा सके। देश में जेन्डर संबंधी बजट कार्य को संस्थागत बनाया गया है, इसी के परिणामस्वरूप सन् 2007 में वित्त मंत्रालय द्वारा सभी मन्त्रालयों और विभागों में जेन्डर संबंधी प्रकोष्ठ (Gender Budgeting Cells - GBCs) की स्थापना करना अत्यंत अनिवार्य है।

6.2.6 लक्ष्य आधारित बजट कार्य

लक्ष्य आधारित बजट कार्य (Target-Based Budgeting – TBB) को सन् 1981 में संयुक्त राज्य अमेरिका के नए निर्वाचित राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगन ने सबसे पहले अपनाया था। उसी समय से लेकर आज तक लगातार संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकार के सभी स्तरों पर

टेंडम के साथ बजट कार्य के बाद के अनुपालन करने वालों द्वारा काम कर रहा है। लक्ष्य आधारित बजट कार्य को टी.बी.बी. के नाम से भी जाना जाता है, साथ ही इसके नाम सीजेन्डर बजट कार्य तथा ऊपर से नीचे तक बजट कार्य भी हैं, यह अभिकरणों को संसाधनों के बँटवारे की पद्धति है जिसमें अभिकरण अपने खर्चों को सीमित रखते हैं अथवा चुने गए प्रमुख कार्यकारी द्वारा लक्ष्य स्थापित भी करना होता है। लक्ष्य आधारित बजट कार्य के अंतर्गत चुने गए मुख्य कार्यकारी बजट के लिए विभागों के लक्ष्यों का पता करने के लिए उनको सूचना भेजेगा, जिसके लिए वे निवेदन कर सकेंगे तथा तब विभागों के लक्ष्यों को प्राप्त करने का कार्य उन पर छोड़ दिया जाएगा और फिर विभागों के दृष्टिकोणों, पद्धतियों या उनके उपायों पर आगे की बजट प्रक्रिया की जाएगी।

लक्ष्य आधारित बजट कार्य का केन्द्र प्रमुख कार्यकारी के मूल मिशन पर केन्द्रित होता है जिसमें फिर से संसाधनों के पुनर्निदेशन (वह, निवेश) के द्वारा लक्ष्य प्राप्त करने के लिए वांछनीय परिणामों तथा निर्गत के विवरणों का सार प्रस्तुत करना होता है।

इस प्रणाली के अंतर्गत, जब राजस्व में कमी आती है, नीचे के स्तर की सरकारें संतुलन बनाए रखने के लिए कानून के द्वारा लागत को कम करने के लिए बाध्य होती हैं, ऐसा करना उसके लिए अनिवार्य होता है (इसको कटबैक मैनेजमेंट (Cutback Management) के नाम से भी जाना जाता है)। लघु अवधि के कटबैक के उदाहरण लिए जा सकते हैं जिसमें अस्थायी कर्मचारियों की संख्या कम करना, रखरखाव को स्थगित करना, और उपकरणों की खरीददारी को रोक देना सम्मिलित है। इस प्रकार से राज्य के अभिकरण उत्पादकता में सुधार लाने के प्रस्ताव प्रस्तुत करने के द्वारा कटबैक की व्यवस्था करने के योग्य बन जाते है। लक्ष्य आधारित बजट कार्य संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे विकसित देशों में अपनी अच्छी छवि और कार्यक्षम बजट कार्य प्रणाली दिखाई देती है अथवा यह ऐसे देशों में भी सफल रहती है। यह सामान्य बजट शब्दावली के साथ उनको उपलब्ध कराते हुए लोक प्रशासकों और विधायकों के बीच संचार व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने में भी सहयोग देती है। इसके अतिरिक्त, लक्ष्य आधारित बजट कार्य का टॉप–डाऊन दृष्टिकोण प्रमुख कार्यकारी को राज्य के अभिकरणों के ऊपर बजट कार्य नियंत्रण के उच्च स्तर पर अपनी शक्तियों का प्रयोग करने में सक्षम बनाती हैं। परन्तु भारत जैसे विकासशील देश में राज्य अभिकरणों के बजट में कमी करने में सम्मिलित दुविधा के कारण समस्याओं को हल करने में अत्यंत कठिनाइयाँ सामने आती हैं और तब ऐसी स्थिति में अभिकरणों के प्रशासकों के ऊपर इस कार्य को छोड़ दिया जाता है और इस तरह से लक्ष्य आधारित बजट कार्य सफल नहीं होते हैं।

6.3 बजट कार्य के दृष्टिकोण

यहाँ पर बजट कार्य के दो सिद्धान्त दृष्टिकोण उपस्थित हैः संवृद्धियतावादी (Incrementalist) और तर्कसंगत कार्य (Rationalist)।

6.3.1 संवृद्धियता दृष्टिकोण

चार्लेस लिण्डब्लोम (Charles Lindblom) संवृद्धियता दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं और तर्क देते हैं कि "आनुक्रमिक, सीमित तुलना के द्वारा निर्णय–निर्माण की एक परीक्षा के लिए यह दृष्टिकोण है" (लिण्डब्लोक - Lindblom, 1979)। अनेक राजनीतिक वैज्ञानिक यह मानते हैं कि बजट एक हितलाभ मूलक परीक्षा होती है जिसमें यह निर्णय लिया जाता है कि "कौन भुगतान करेगा और कौन प्राप्त करेगा"। बजट व्यक्तिगत को प्राथमिकता देता है और उसमें संघर्ष को प्रस्तुत करता है। इस प्रकार से वाइल्डावस्की (Wildavsky - 1992) के अनुसार

भिन्न बजट सम्बन्धी प्राथमिकताओं के लिए की जाने वाली प्रक्रिया आर्थिक नहीं होती है बल्कि वह राजनीतिक होती है। वाइल्डावस्की (1992) अधोरेखंकन करते हैं कि बजट सम्बन्धी वृद्धियतावाद का महत्व राजनीति के कार्य के रूप में किया जाता है, वे तर्क देते हैं कि केवल एक बार एक समय में राजनीतिक सुसंगत विकल्पों के मामूली अंशो में संख्या में ही परिवर्तित करके निश्चित किए जा सकते हैं, और लोकतंत्र में पिछले वर्ष की निर्धारित नीतियों से थोड़ी भी संवृद्धि करके राजनीतिक विशिष्ट अन्तर को दिखाया जाता है।

संक्षिप्त और स्पष्ट रूप में "संवृद्धियतावाद" को इस प्रकार से परिभाषित किया गया है कि "यह बजट कार्य प्रक्रिया प्रस्ताव का एक सिद्धान्त है जोकि नीति निर्माता बजट के एक छोटे हिस्से को ही अपने निर्णयों में सीमित करते हैं तथा पिछले वर्ष के बजट में सीमांत समायोजित करने के द्वारा अपने निर्णयों को निर्धारित करते हैं।" इसमें मुख्य बिन्दु यह है कि संपूर्ण बजट के बारे में निर्णय नहीं लिया जाता है बल्कि इसके स्थान पर जो पहले से बने हुए आधार पर इसमें जो भागीदार होते हैं वे कुछ सीमांत परिवर्तन कर पाते हैं। संवृद्धियता बजट कार्य "वर्तमान चालू वर्ष से ही संवृद्धि पर जोर देते हुए अपना निवेदन करते हैं (लिन्च - Lynch, 1992)।

6.3.2 तर्कसंगत दृष्टिकोण

एक व्यक्ति अर्थशास्त्री के परिप्रेक्ष्य से सम्बन्ध सम्बन्धी दृष्टिकोण पर विचार करना भी आवश्यक है। इस सम्बन्ध में वी. लुईस (V. Lewis,1952) के द्वारा आर्थिक परिप्रेक्ष्य की बहुत ही अच्छी तरह से व्याख्या की है वे बजट कार्य के मानकीय सिद्धान्त को उत्पन्न करने के सम्बन्ध के साथ तर्कसंगत के उपाय को भी जोड़ देते हैं। व्यक्तिगत नीति की प्राथमिकताओं का कोई अर्थ नहीं होता है जैसे कि दार्षनिक, आर्थिक सिद्धान्तों में परमोच्च रखने जैसी बाते की हैं तथा शून्य–आधारित बजट कार्य की इस संकल्पना को बहुत ही निकटता से लागू किया गया है (शून्य–आधारित बजट कार्य तथा योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य पद्धति)। लूईस की तरह से माइकसेल (Mikesell, 1978) तर्क देते हैं कि बजट प्रक्रिया के उद्देश्य को लोक नीतियों और परियोजनाओं के माध्यम से समर्थन प्राप्त होता है जहाँ पर लागत से अधिक मूल्यों का निर्धारण होता है। बजट प्रक्रिया के द्वारा पहचान करना और सरकार की गतिविधियों की योग्यताओं का बनाए रखने का प्रयास किया जाना चाहिए जबकि दुर्लभ संसाधनों के व्यर्थ और खराब आबंटों को न्यूनीकरण करने की आवश्यकता होती है। ब्रुबेकर (Brubaker, 1997) के अनुसार बजट सम्बन्धी प्रक्रिया संसाधनों के "सामान्य पूल" का निर्माण करती हैं। वह बजट सम्बन्धी प्रक्रिया को स्वीकार करते हैं जोकि लोक प्राथमिकताओं को स्पष्ट रूप से उपलब्ध कराती हैं और सबके लिए निवल लाभ को प्रस्तुत करती हैं, और किराया लेने के लिए अवसरों को कम करती हैं और लोगों को इसमें सीधे भागीदारी की अनुमति प्रदान करती हैं। ब्रुबेकर लोक चयनित उपायों का समर्थन करते हैं और संघीय बजट सम्बन्धी निर्णय निर्माण करने में भागीदारी के लिए राजनीतिक संस्थानों की रचना करके उनकी स्थापना करने को प्रोत्साहित करते हैं।

6.3.3 लोक प्रशासन दृष्टिकोण

ये प्रश्न उठाए जा चुके हैं कि किस आधार पर लोक धन राषि का आबंटन कुछ कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए किया जाता है किन्तु अन्य दूसरे कार्यक्रमों के लिए आबंटन नहीं किया जाता है। इस सम्बन्ध में वी.बी. लुईस अपने विचार व्यक्त करते हैं कि बजट कार्य अर्थव्यवस्था को स्वरूप देने के लिए अनिवार्य हैं क्योंकि यह प्रतिस्पर्धात्मक विकल्पों के बीच दुर्लभ संसाधनों को आबंटित करने की प्रक्रिया में सम्मिलित हैं। यह विचार व्यापक रूप से प्रसिद्ध है कि लोक प्रशासन की दक्षता और प्रभावकारिता पर विशेष रूप से बल दिया जाता

है जोकि लुईस (1952), माइक–सेल (1978) और अन्य के द्वारा स्थापित आर्थिक सिद्धान्तों के समरूप सिद्धान्त हैं। फ्रेडेरिकसन (Frederickson,1990) के विचार में बजट सम्बन्धी प्राथमिकताएँ तथा सामान्य रूप से सरकार के कार्यों के लिए स्तर के रूप में सामाजिक समानता को बनाए रखने और उसके संरक्षण को बनाए रखना है। सामाजिक समानता लोक प्रशासन (आर्थिक और सक्षमता के बाद) का तीसरा स्तंभ प्रदर्शित होता है व स्थापित है। इसमें प्रमुख दिक्सूचकों के तत्वों को सम्मिलित किया गया है जैसे कि सरकारी सेवाओं में समानता का व्यवहार तथा नागरिकों की आवश्यकताओं को पूरी करने के लिए उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य निष्पादन करना है। इसमें लोक प्रशासन का एक दृष्टिकोण है जोकि समस्या मूलक और सैद्धान्तिक रूप से ठोस है उसको व्यावहारिक रूप से लागू करना होता है। फ्रेडेरिकसन के विचारों के अनुसार लोक प्रशासकों को अर्थव्यवस्था, दक्षता तथा सामाजिक समानता के लिए निष्पक्षता एवं समानता की अच्छी समझ व जानकारी रखने की अत्यंत आवश्यकता होती है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणीः क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

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

1) बजट कार्य में तर्कसंगत दृष्टिकोण की चर्चा कीजिए। इसकी क्या हानियाँ हैं?

....

....

....

....

....

2) बजट कार्य में संवृद्धियता के दृष्टिकोण की चर्चा कीजिए। बजट कार्य तर्कसंगत दृष्टिकोण से किस प्रकार से भिन्न हैं, स्पष्ट कीजिए।

....

....

....

....

....

6.4 निष्कर्ष

इस बिन्दु को ध्यान में रखा जाना चाहिए कि बजट सम्बन्धी व्यापक रूप से मूल्यों तथा सिद्धान्तों, दक्षता और लागत–लाभ अवधारणा के माध्यम से बजट की प्रक्रिया का मार्गदर्शन होता है। कुछ विद्वानों के परिप्रेक्ष्य के अनुसार संवृद्धियतावाद और सौदेबाजी बजट को सूत्रबद्ध करने के लिए महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करते हैं। दूसरा बिन्दु यह है कि अर्थव्यवस्था, दक्षता और सामाजिक समानता संसाधनों के आबंटन के साथ लोक प्रशासन में यह महत्वपूर्ण कसौटी माना जाता है। परन्तु इस एकल कसौटी को लागू करना जिसमें बजट सम्बन्धी निर्णयों को मार्गदर्शित करना, यह सब अधिक समय तक कानूनी रूप से वैध नहीं रह सकते हैं। वास्तव में बजट सम्बन्धी निर्णयों को प्रभावित करने की मंशा रखते

हुए बहुत सारी कसौटियों की अनदेखी कर दी जाती है। इसके अतिरिक्त राजनीतिक प्रभावों का भार तथा नौकरशाही की अवधारणाओं या मान्यताओं की भूमिकाओं को भी निभाया जाता है या उनको अपनाया जाता है। हारोल्ड लासवेल (Harold Lasswell) के विचार के अनुसार "कौन क्या प्राप्त करता है, कब और कैसे प्राप्त करता है" यह सब बजट सम्बन्धी निर्णयों के बहुआयामी विचारों का बिन्दु है जिनके अनुसार कौन इनको प्राप्त करता है या घर पर लाता है।

6.5 शब्दावली

बजट का परिचालन (Operating budget): बजट की अवधि थोड़े समय के लिए हो सकती हैं परन्तु प्रायः बजट एक वर्ष के लिए ही होता है।

संवृद्धियतात्मक (Incrementalism): परिमाणात्मक या संवृद्धि के द्वारा परिवर्तन के लिए सलाह देना।

पूँजीगत वस्तुएँ (Capital goods): वे वस्तुएँ जिनके प्रयोग से अन्य वस्तुओं का उत्पादन करना।

सामाजिक साम्यता (Social equity): सरकारी सेवाओं के प्रावधानों में समानता और नागरिकों की आवश्यकताओं की पूर्ति करने का उत्तरदायित्व।

6.6 संदर्भ लेख

First Administrative Reforms Commission. (1967). *Report of the Study Team on Financial Administration.* New Delhi, India: Manager of Publications.

Brubaker, E. (1997). The Tragedy of the Public Budgetary Commons. *The Independent Review.* 1.

Chakrabarty, B. & Chand, P. (2016). *Indian Administration.* New Delhi, India: Sage.

Frederickson, H.G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review.* 50 (2).

Henry, N. (2012). *Public Administration and Public Affairs*. New Delhi, India: PHI.

Holzer, M. & Schwester, R.W. (2011). *Public Administration: An Introduction* New Delhi, India: PHI.

Lewis, V. (1952). Toward a Theory of Budgeting. *Public Administrative Review.* 12.

Lindblom, C. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review.* 39.

Lynch, T.D. (1995). *Public Budgeting in America*. New Jersey, USA: Prentice Hall.

Mikesell, J.L. (1978). Government Decisions in Budgeting and Taxing. *Public Administrative Review.* 38.

McCaffery, J.L. (1987). The Development of Public Budgeting in the United States. In Chandler, R.C. (Ed.). *Centennial History of the American Administrative State*. New York, USA: Macmillan.

Schultze, C. (1968). *Politics and Economics of Public Spending*. Washington, USA: Brookings Institution.

Viswanathan, S.S. (1972). *Performance Budgeting in Government*. New Delhi, India: Indian Institute of Public Administration.

Wildavsky, A. (1992). Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. *Public Administrative Review.* 52(6): 594-599.

6.7 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - लाइन–मद बजट कार्य
   - बजट कार्य का कार्य निष्पादन
   - योजना–क्रमानुदेशन बजट कार्य
   - शून्य–आधारित बजट कार्य
   - जेन्डर–आधारित बजट कार्य
2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - शून्य–आधारित बजट कार्य की संकल्पना
   - शून्य–आधारित बजट कार्य के लाभ और हानियाँ
   - लक्ष्य–आधारित बजट कार्य की संकल्पना

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - तर्कसंगत दृष्टिकोण की संकल्पना
   - तर्कसंगत दृष्टिकोण की हानियाँ
2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
   - संवृद्धियता दृष्टिकोण की संकल्पना
   - संवृद्धियता दृष्टिकोण और तर्कसंगत दृष्टिकोण के बीच अन्तर बताइए।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY