प्रशासन में बजट की भूमिका

डॉ. भागीरथमल
व्याख्याता – लोकप्रशासन विभाग
राजकीय कला महाविद्यालय, सीकर

सारांश :-

समस्त प्रशासनिक संगठनों में बजट की अहम भूमिका रहती है। जहाँ तक लोक प्रशासन का संबंध है बजट का आर्थिक, सामाजिक और प्रशासनिक दृष्टि से बड़ा ही अधिक महत्व है। बजट को सरकार की समस्त नीतियों का दर्पण कहा जा सकता है। सरकार की समस्त नीतियों के अनुरूप ही बजट प्रावधान तैयार किये जाते हैं। यदि सरकार समाजवादी समाज की स्थापना करना चाहती है तो 'कर' इस प्रकार लगाने होंगे ताकि गरीब लोगों को इससे मुक्त रखा जाए और धनिकों पर इस प्रकार का भार पड़े कि अधिक धनिक लोगों को अधिक कर देना पड़े और कम धनिकों पर कर का भार कम पड़े। सम्पत्ति कर आदि भी इस प्रकार लगाए जाएँ ताकि धनिक लोगों से राज्य को अधिक आय हो जिसे गरीबों के कल्याण पर व्यय किया जा सके।[1]

प्रशासन में बजट की भूमिका :-

सरकार को ऐसे कार्यक्रम बनाने चाहिए जिनसे लोगों को अधिक रोजगार मिल सके। दरिद्रता दूर करने, कृषि विकास, शिक्षा का प्रसार, तकनीकी शिक्षा, नशाबंदी, ग्रामीण विकास एवं सामुदायिक कल्याण, आदि अनेक सामाजिक कार्यक्रमों को बजट के माध्यम से ही साकार रूप देना होता है। भारत जैसे देश में कल्याणकारी योजनाओं के लिए सरकार को अधिक धन की आवश्यकता होती है। नए–नए संगठनों का निर्माण करना होता है, अनेक तकनीकी और गैर तकनीकी कर्मचारियों की भर्ती करनी होती है. नए–नए यंत्र आदि खरीदने होते हैं–इन सबके लिए धन जुटाने के लिए बजट में स्पष्ट प्रावधान करने होते हैं।

देश में विकास के लिए अनेक योजनाएँ बनानी होती हैं। भारत जैसे विकासशील देशों में अल्प, मध्यम और दीर्घकालीन योजनाएँ बना कर विकास का प्रयत्न किया जाता है। अमेरिका और इंगलैण्ड में आर्थिक नियोजन प्रत्यक्ष रूप में नहीं अपना कर बजट के माध्यम से अप्रत्यक्ष नियोजन किया जाता है। अर्थात् उद्योग और कृषि में उत्पादन के प्रयास बजट की सहायता से किये जाते हैं। उत्पादन, आयात, निर्यात, उद्योग, व्यापार आदि को प्रशासन द्वारा बजट की सहायता से नियंत्रित एवं संचालित करने में बहुत सहायता मिलती है। मुद्रा प्रसार, आर्थिक मंदी, बेरोजगारी, मूल्यवृद्धि, गरीबी आदि पर प्रशासन को काबू कराने में बजट सहायक हो सकता है ।

बजट प्रशासन को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है। प्रशासन की समस्त गतिविधियों बजट पर निर्भर करती हैं। बजट एक प्रकार से प्रशासन की भावी गतिविधियों का ब्ल्यूप्रिंट है। प्रशासन के समस्त कार्य बजट से प्रभावित होते हैं। वित्त के बिना एक तिनका भी नहीं हिल सकता या दूसरे शब्दों में बिना वित्त के प्रशासन कुछ कर ही नहीं सकता। प्रत्येक प्रशासनिक गतिविधि पर व्यय होता है और वह व्यय बजट प्रावधानों की सहायता से प्रशासन को दिशा दी जा सकती है। प्रशासन पर नियंत्रण रखने में भी बजट सहायक होता है। बजट प्रावधानों से लोक सेवकों की संख्या और उनके कार्य प्रभावित किये जा सकते हैं।

बजट के परीक्षण से प्रशासन की कुशलता का अनुमान लगाया जा सकता है। समय में बजट बनाना कोई साधारण कार्य नहीं है। इसके लिये तरह–तरह के आंकड़ों की आवश्यकता होती है। उनके लिए सर्वेक्षण भी करवाने पड़ते हैं। देश की समस्त समस्याओं, सूचनाओं और आंकड़ों को एकत्रित करके बजट बनाया जाता है। बजट बनाने का कार्य बहुत ही तकनीकी प्रकृति का होता चला जा रहा है। इसके लिए विशेषज्ञों की सहायता की आवश्यकता पड़ने लगी है। बजट निर्मित करते समय सरकार की समस्त आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक, शैक्षणिक और सांस्कृतिक नीतियों को मद्देनजर रखना होता है।

बजट क्रियान्वयन के परीक्षण से प्रशासन का भी मूल्यांकन स्वतः हो जाता है। कुशल और प्रभावी प्रशासन ही बजट की कुशलता और निष्ठा से लागू कर सकता है। वित्तीय प्रशासन बजट से प्रभावित होता है। बजट प्रावधानों से लोक प्रशासन प्रभावित होता है। प्रशासन पर प्रत्यक्ष और परोक्ष नियंत्रण स्थापित करने में बजट सहायक सिद्ध होता है। विधान मंडल के समक्ष जब बजट पास करने की प्रक्रिया चल रही होती है उस समय तो प्रशासन की आलोचना का समुचित अवसर मिलता ही है साथ ही साथ बजट प्रावधानों के कारण प्रशासन की भावी समस्त गतिविधियाँ निर्धारित हो जाती हैं। बजट प्रशासन को कदम–कदम पर नियंत्रित एवं प्रभावित करता रहता है।"[2]

भारत में बजट का निर्माण या तैयारी :-

भारतीय संसदात्मक शासन व्यवस्था में बजट निर्माण का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर होता है। कार्यपालिका को विभिन्न विभागों की आय तथा व्यय के अनुमानों का समुचित ज्ञान होता है। अतः बजट का निर्माण सुचारू रूप से किया जा सकता है।

भारत में वित्तीय वर्ष एक अप्रैल से 31 मार्च तक होता है। भारत में बजट की तैयारी में निम्न अभिकरण अपना सहयोग प्रदान करते हैं–

(1) वित्त मंत्रालय यह बजट की सम्पूर्ण रूप रेखा तैयार करता है।

(2) प्रशासकीय मंत्रालय एवं अधीनस्थ कार्यालय इन प्रशासकीय मंत्रालयों से वित्त मंत्रालय को उनकी प्रशासकीय आवश्यकताओं के बारे में जानकारी प्राप्त होती है।

(3) योजना आयोग यह विभिन्न योजनाओं को आवश्यकतानुसार प्राथमिकता प्रदान करने के लिये अपनी राय प्रदान करता है।

(4) नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक यह अनुमान तैयार करने हेतु लेखा कौशल की व्यवस्था करता है।

अनुमान तैयार करना :–

भारत में बजट निर्माण की कार्यवाही जुलाई या अगरत के महीने से की प्रारम्भ हो जाती है। बजट निर्माण में मुख्य भूमिका वित्त मंत्रालय की होती है। वित्त मंत्रालय द्वारा जुलाई या अगस्त महीने में व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान तैयार करने के लिये प्रशासकीय मंत्रालयों एवं विभागाध्यक्षों को एक निर्धारित प्रपत्र या फॉर्म भेज दिया जाता है। विभागों द्वारा अपने संबंधित स्थानीय कार्यालयों को ये निर्धारित फॉर्म भेज दिये जाते है। फॉर्म में निम्नलिखित भाग होते हैं––

1. विनियोगों के शीर्षक तथा उपशीर्षक
2. गतवर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय
3. वर्तमान वर्ष के स्वीकृत अनुमान
4. वर्तमान वर्ष के संशोधित अनुमान
5. आगामी वर्ष के संशोधित अनुमान
6. घटी–बढी का विस्तार।

उक्त अनुमानों के आँकड़ों को व्यवस्थित रूप से जिस प्रपत्र द्वारा मंगवाया जाता है, उसका स्वरूप निम्नलिखित चार्ट के समान होता है–

विनियोगों के शीर्षक तथा उपशीर्षक	पिछले वर्ष की वास्तविक आय	वर्तमान वित्तीय वर्ष की व्यय	वर्तमान वित्तीय वर्ष की संशोधित आय	आगामी वर्ष अनुमानित आय	घटा–बढ़ी का विवरण

स्थानीय कार्यालयों द्वारा उपर्युक्त प्रपत्र तैयार करके प्रशासकीय मंत्रालय से संबंधित विभागों को भेज दिये जाते है। विभागाध्यक्ष इन अनुमानों का सूक्ष्म परीक्षण करते हैं और प्रशासकीय मंत्रालय इन अनुमानों को एकीकृत करके, नवम्बर के मध्य तक वित्त मंत्रालय को भेज देते हैं। प्रत्येक विभाग के अनुमानों की एक प्रतिलिपि भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापाल को भी भेज दी जाती है। इसके द्वारा विभिन्न मदों की जांच की जाती है और यह भी देखा जाता है कि अनुमानों में केवल स्वीकृत प्रभार (चार्जेज) ही सम्मिलित किये गये हैं। वह प्रशासनिक मंत्रालयों के अनुमानों के बारें में अपनी टिप्पणियाँ वित्त मंत्रालय के सम्मुख प्रस्तुत करता है।

यहाँ यह उल्लेख करना आवश्यक है कि भारत एक संघीय व्यवस्था पर आधारित देश है। इसी के फलस्वरूप केन्द्र व राज्य सरकारों के लिए अलग–अलग बजटों की गई हैं संघीय स्तर पर दो प्रकार के बजट होते हैं– सामान्य बजट और रेलवे बजट। सन 1921 से रेलवे बजट को सामान्य बजट से अलग कर दिया गया है तभी से यह व्यवस्था चली आ रही है।

वित मंत्रालय द्वारा सूक्ष्म परीक्षण :-

प्रशासकीय मंत्रालयों द्वारा तैयार किये गये बजट अनुमानों की नियन्त्रक एवं महालेखापाल द्वारा सूक्ष्म जाँच की जाती है। सत्पश्चात् अगला कदम वित्त मंत्रालय द्वारा सूक्ष्म परीक्षण का होता है। वित्त मंत्रालय का परीक्षण मितव्ययिता से संबंध रखता है। व्यय संबंधी नीति को देखना तो प्रशासकीय मंत्रालयों का कार्य है।

प्रशासकीय मंत्रालयों द्वारा तैयार किये गये बजट अनुमानों को तीन भागों में वर्गीकृत किया गया है :–

(1) स्थायी प्रभार :– इसमें स्थायी संस्थाओं के वेतन, भत्ते और अन्य व्यय सम्मिलित होते है। इस प्रकार के व्यय से संबंधित विभागीय अनुमान प्रशासकीय मंत्रालय द्वारा सूक्ष्म परीक्षण के लिए सीधे वित्त मंत्रालय के बजट संभाग को भेज दिये जाते हैं।

(2) प्रचलित योजनाएँ :– प्रचलित योजनाओं एवं कार्यक्रमों में ये विषय सम्मिलित होते है जो प्रतिवर्ष चलते रहते हैं। इन प्राक्कलनों की जाँच वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग द्वारा की जाती है।

(3) नवीन कार्यक्रम :– नवीन कार्यक्रमों तथा योजनाओं की जांच महत्त्वपूर्ण होती है। वित्त मंत्रालय द्वारा अनुमानों की वास्तविक जाँच इसी क्षेत्र में की जाती है। विभिन्न मदों की प्राथमिकता के बारे में विचार–विमर्श किया जाता है। विचार–विमर्श और सलाह के रूप में योजना आयोग तथा वित्त मंत्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग से सहायता ली जाती है। ऐसी योजनाएँ जिनमें व्यय की भारी आवश्यकता होती है, मंत्रिमंडल की सहमति अत्यन्त आवश्यक होती है। इनके मामले में वित्त मंत्रालय का नियंत्रण प्रायः कम रहता है। इसके लिए बजट में एक मुश्त धनराशि की व्यवस्था कर दी जाती है।

वित्तीय परिप्रेक्ष्य में मंत्रिमंडल का निर्णय सभी सदस्यों को मान्य होता है लेकिन वित्त मंत्री की भूमिका अत्यधिक महत्वपूर्ण होती है।

अनुमानों का पुनर्वर्गीकरण :–

मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा बजट अनुमानों को स्थायी व्ययों, प्रचलित कार्यक्रमों तथा नवीन कार्यक्रमों में पहले से ही वर्गीकृत कर दिया जाता है। लेकिन वित्त मंत्रालय के अर्थ प्रभाग द्वारा उन्हें अंतिम रूप प्रदान करने तथा स्वीकृति देने से पूर्व पुनः वर्गीकृत किया जाता है। पुनर्वर्गीकरण इस प्रकार किया जाता है कि व्यय की संपूर्ण योजना स्पष्ट हो जाये।

सरकारी आय के अनुमान :–

व्यय के संपूर्ण अनुमानों को तैयार करने के पश्चात् राजस्व एवं आय के अनुमान तैयार किये जाते हैं। इस कार्य को भी वित्त मंत्रालय ही पूर्ण करता है। इस कार्य के लिए विभिन्न विभागों की महत्वपूर्ण भूमिका होती है जो कि राजस्व संग्रहण में अपनी अहम् भूमिका अदा करते है– जैसे– केन्द्रीय आबकारी विभाग कर विभाग, सीमा शुल्क विभाग इत्यादि ।

गतवर्ष संग्रह की गयी सरकारी आय के आँकड़ों के आधार पर आगामी वित्तीय वर्ष के संभावित राजस्व अनुमान लगाये जाते है। वित्त मंत्रालय व्यय की आवश्यकताओं के अनुरूप करों की दरों में हेर–फेर कर सकता है।

सरकारी आय–व्यय संबंधी मामले मंत्रिपरिषद् द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। मंत्रिपरिषद् में बजट के विभिन्न पहलुओं पर विचार–विमर्श होने के पश्चात् ही नीति संबंधी अंतिम निर्णय लिया जाता है।

वित्त मंत्रालय द्वारा आय एवं व्यय के अनुमान तैयार कर लिये जाने के बाद संसद में प्रस्तुत करने के लिए दो विवरण पत्र तैयार किये जाते हैं।

(1) वार्षिक विवरण पत्र :– इसमें सार्वजनिक लेखाओं एवं संचित निधि को रखा जाता है।

(2) अनुदानों की मांग :– इसमें संचित निधि पर आधारित व्यय को दिखाया जाता है।

संदर्भ सूची :–

1. यंग हिल्टन, "सिस्टम ऑफ नेशनल फाइनेन्स" क्वेंटेड बाय पी.के. वॉटल, ऑफ सिट पृ. 91

2. आर्टिकल 265, नो टैक्स शेल बी लिवड और कलेक्टेड एक्सेप्ट बाय "अथोरिटी ऑफ लॉ"

3. शर्मा रविन्द्र, भारत में लोक प्रशासन, कॉलेज बुक हाऊस, जयपुर 1998 पृ. 13.5