Bachelor of Arts

(B.A.)

(Public Administration)

(Semester –III)

PUBA 201

Public Financial Administration

Directorate of Distance Education

Guru Jambheshwar University of Science & Technology

HISAR-125001

CONTENTS

No.	Title	Author	Page
1.	Meaning and Significance of Financial Administration,Bu :Concept and Principles वित्तीय प्रशासन का अर्थ और महत्व, बजट: अवधारणा और सिद्धांत	Dr.Parveen Sharma	1-35
2	Budget as an Instrument of ,Financial Administration, Public Policy and Management वित्तीय प्रशासन, सार्वजनिक नीति और प्रबंधन के साधन के रूप में बजट	Dr. Parveen Sharma	36-53
3	Types of Budgets: Line-Item Budgeting; Performance Budgeting, Zero-Base Budgeting and Target Base Budgeting बजट के प्रकार: लाइन-आइटम बजट; प्रदर्शन बजट, शून्य-आधारित बजट और लक्ष्य आधार बजट	Dr. Parveen Sharma	54-90
4	Budget Formulation and Enactment and Execution of Budget with special reference to India भारत के विशेष संदर्भ में बजट निर्माण एवं अधिनियमन तथा बजट का क्रियान्वयन	Dr. Parveen Sharma	91-120
5	Ministry of Finance, Finance Commission of India वित्त मंत्रालय, भारतीय वित्त आयोग	Dr. Parveen Sharma	121-156
6	Comptroller & Auditor General (CAG) नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी)	Dr. Parveen Sharma	157-175
7.	Resource Mobilization: Tax and Non-Tax Sources Public Borrowing and Deficit Financing संसाधन जुटाना: कर और गैर-कर स्रोत सार्वजनिक उधार और घाटे का वित्तपोषण	Dr. Parveen Sharma	176-212
8	Legislative control over finance; with special reference to parliamentary Committees वित्त पर विधायी नियंत्रण; संसदीय समितियों के विशेष संदर्भ में	Dr. Parveen Sharma	212-232

Subject : Public Financial Administration	
Course Code : PUBA 201	Author : Dr. Parveen sharma
Lesson No. : 1	Vetter :
Meaning and Significance of Financial Administration,Budget :Concept and Principles वित्तीय प्रशासन का अर्थ और महत्व, बजट: अवधारणा और सिद्धांत	

अध्याय की सरंचना

1.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

1.2.परिचय (Introduction)

1.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of theText)
1.3.1. वित्त-प्रशासन का अर्थ व परिभाषा (Meaning and definition of finance administration)

1.3.2.वित्तीय प्रशासन की प्रकृति (Nature of Financial Administration)

1.3.3.वित्तीय प्रशासन का कार्यक्षेत्र (Scope of Financial Administration)

1-3-4.वित्तीय प्रशासन के उद्देश्य एवं महत्व (Objectives and importance of financial administration)

1-4.पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)
1-4-1.बजट की अवधारणा (Concept of budget)

1-4-2.बजट के उद्देश्य (Objectives of the Budget)

1-4-3.सरकारी बजट की विशेषताएं (Features of Government Budget)

1-4-4.बजट के प्रकार (Types of budget)

1-4-5.सरकारी बजट के कार्य (Functions of the Government Budget)

1-5-स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

1-6.सारांश (Summary)

1-7.सूचक शब्द (Key Words)

1-8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

1-9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

1.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

1.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

इस अध्याय का अध्ययन करने के उपरान्त विद्यार्थी –

- वित्तीय प्रशासन के बढते हुए कार्यक्षेत्र का वर्णन कर पायेंगे।
- वित्तीय प्रशासन के प्रभाव को समझ पायेंगे।
- वित्तीय प्रशासन के अर्थ और स्वरूप समझने में सक्षम होंगे।
- बजट के महत्व को समझ पायेंगे।
- बजट के अर्थ और स्वरूप समझने में सक्षम होंगे।

1.2.परिचय (Introduction)

कोई भी सरकार, संगठन धन के बिना किसी भी कार्य को सम्पन्न नहीं करा सकतें हैं। किसी भी सरकार, संगठन ,कार्यालय, उद्योग, उद्यम के क्रियान्वयन हेतु कर्मचारी वर्ग तथा पदार्थों की आवश्यकता पड़ती है जिसे केवल धन के द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है। प्रशासकीय क्रिया की सीमा का निर्धारण उपलब्ध वित्तीय साधनों के द्वारा ही किया जाता है। जितना अधिक वित्त उपलब्ध होता है उतनी ही अधिक प्रशासकीय क्रियायें सम्पन्न की जाती हैं। किसी भी व्यवस्था के क्रियान्वयन की कुशलता तथा व्यवस्था की देखभाल वित्तीय व्यवस्था की प्रभावशीलता पर निर्भर करती है। वित्तीय प्रशासन किसी संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उसकी वित्तीय गतिविधियों की योजना बनाने, उन्हें व्यवस्थित करने और नियंत्रित करने की प्रक्रिया है। इसमें नकदी, ऋण और निवेश जैसे वित्तीय संसाधनों का प्रबंधन करने के साथ-साथ वित्तीय रिपोर्ट और विवरण तैयार करना शामिल है। किसी भी संगठन की सफलता के लिए प्रभावी वित्तीय प्रशासन आवश्यक है।

1.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of theText)

1.3.1. वित्त-प्रशासन का अर्थ व परिभाषा (Meaning and definition of finance administration)

"**वित्त प्रशासन"** दो शब्दों के मेल से बना है। **"प्रशासन**" शब्द का तात्पर्य जागरूक उद्देश्य की खोज में सामूहिक मानव प्रयास का संगठन तथा प्रबन्ध से है। **" वित्त "** का शाब्दिक अर्थ है धन संसाधन। वित्त प्रशासन कार्यों का संग्रह है जो विभिन्न प्रकार के कार्यालय या संगठन से अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए धन उपलब्ध कराने से संबंधित है चाहे यह कृषि विभाग, रेलवे, सड़क यातायात, निगम, प्रारम्भिक चिकित्सा केन्द्र, म्युनिसिपल बोर्ड हो या परिवार की दिन प्रतिदिन की क्रियाएं। सब धन की उपलब्धता पर ही निर्भर करती हैं जिससे कि वित्त प्रशासन संबन्धित है। वित्त- प्रशासन को विभिन्न विद्वानों निम्न प्रकार से परिभाषित किया है-

- **एल. डी. व्हाइट के अनुसार,** " वित्त प्रबन्ध के अन्तर्गत वे क्रियाएं सम्मिलित हैं जो अधिकारियों को धन उपलब्ध कराती हैं तथा उसका वैधानिक एवं कुशलतापूर्वक प्रयोग करने का आश्वासन देती है ।"
- **जेज गैस्टन के अनुसार,** " वित्त-प्रशासन सरकारी संगठन का वह भाग है जो सार्वजनिक घन से संग्रह, सुरक्षा तथा आवंटन, सार्वजनिक राजस्व तथा व्यय में समन्वय, राज्य की तरफ से ऋण, क्रियान्वयन के प्रबन्ध, सार्वजनिक घरेलू वित्त मामलों के सामान्य नियंत्रण से सम्बंधित हैं।"
- **जी. एस. लाल के अनुसार**, " वित्त-प्रशासन राज्य के वित्तीय प्रबन्ध के समस्त पहलुओं से संबन्धित है जबकि लोक प्रशासन लोक मामलों तथा लोकहित से अधिक संबद्ध है।"
- **हुवर कमीशन के शब्दों में-** "वित्तीय प्रशासन, जो आधुनिक सरकार का हृदय माना जाता हैं, ऐसी रीतियों-नीतियों का निर्माण करता है जिनके अनुसार लोक सेवा संचालन हेतु धन प्राप्त किया जाता है, उसका व्यय किया जाता है और इनका लेखा रखा जाता है।"

इस प्रकार कहा जा सकता है की वित्त प्रशासन में वे समस्त क्रियाएं सम्मिलित है जो वित्तीय संसाधनों की उत्पत्ति, संचालन तथा विनियोजन करती है इन क्रियाओं में सरकारी धन के संग्रह, बजट-निर्माण, विनियोजन तथा व्यय करने में, आय तथा व्यय, और प्राप्तियों एवं संवितरणों का लेखा-परीक्षण करने में परिसम्पत्तियों तथा देयताओं और सरकार के वित्तीय सौदों का हिसाब-किताब रखने में और आमदनियों व खर्चों, प्राप्तियों व संवितरणों तथा निधियों विनियोजनों की दशा के संबंध में प्रतिवेदन-लेखक में, आदि सम्मिलित है । ये राजनीतिक समुदाय के सदस्यों के विकास तथा जीवन के लिए आवश्यक होती है।

लोक प्रशासन के मुख्य पहलू के रूप में वित्तीय प्रशासन नया नहीं है । सरकार की क्रियाओं में चूंकि दिन प्रतिदिन वृद्धि हो रही है और सरकार उन पर भारी धनराशि व्यय करती है इसलिए सरकार इस प्रकार कार्य करती है कि जिससे धन का जरा भी अपव्यय न हो। जब सरकार अपनी योजना के उद्देश्यों एवं लक्ष्यों का निर्धारण करती है तो उस समय उसके लिये योजना की लागत तथा आय के स्रोतों का ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक होता है। बिना वित्तीय व्यवस्था के सरकार अपने उद्देश्य में पूर्णतः सफल नहीं हो सकती। प्रशासन के लिये वित्त की इतनी अधिक महत्ता होने के कारण वित्त के प्रशासन का अध्ययन भी अत्यन्त महत्वपूर्ण हो गया है। जो सरकार वित्तीय प्रशासन की एक सन्तोषजनक व्यवस्था का निर्माण कर लेती है वह अपने कार्यों का प्रबन्ध कुशलता के साथ करने की दिशा में काफी आगे बढ़ जाती है। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन, जोकि एक सी व्यवस्था तथा रीतियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक सेवाओं के संचालन के लिये धन प्राप्त किया जाता है, व्यय किया जाता है और उसका लेखा रखा जाता है, आधुनिक सरकार का हृदय माना जाता है।

वित्तीय प्रशासन एक ऐसी गतिशील प्रक्रिया है जो कि निम्नलिखित संक्रियाओं (Operations) की एक सतत शृंखला का निर्माण करती है -

- आय तथा व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान लगाना-अर्थात् 'बजट बनाना'
- इन अनुदानों के लिए व्यवस्थापिका की अनुमति प्राप्त करना- अर्थात् 'बजट की विधायी अनुमति'
- आय तथा व्यय की क्रियाओं को कार्यान्वित करना- अथवा 'बजट को कार्यान्वित करना'
- वित्तीय व्यवस्थाओं का राजकोषीय प्रबंन्धन (Treasury Management of the Finance)।
- इन संक्रियाओं की विधायी उत्तरदायिता (Legislative Accountability) अर्थात् समुचित रूप से हिसाब-किताब रखना और उस हिसाब-किताब का परीक्षण करना ।

वित्तीय प्रशासन में ऊपर बताई गई प्रक्रियायें सम्मिलित हैं। ये वित्तीय क्रियायें निम्नलिखित अभिकरणों (Agencies) द्वारा सम्पन्न की जाती हैं -

(क) व्यवस्थापिका अथवा विधान-मण्डल (The Legislature),

(ख) सरकार की कार्यपालिका शाखा (The Executive),

(ग) राजकोष अथवा वित्त विभाग (Treasury and Finance Department),

(घ) लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department),

वित्तीय प्रशासन का संचालन तथा नियन्त्राण इन्हीं अभिकरणों द्वारा किया जाता है।

1.3.2. वित्तीय प्रशासन की प्रकृति (Nature of Financial Administration)

वित्त प्रशासन की प्रकृति को लेकर दो भिन्न दृष्टिकोण है:-

(अ) .परंपरागत दृष्टिकोण (Traditional View), **(ब)** आधुनिक दृष्टिकोण (Modern View),

(अ). परंपरागत दृष्टिकोण (Traditional View)- इस दृष्टिकोण को मानने वालों का विचार है कि वित्तीय प्रशासन उत्पत्ति, विनियोजन तथा वित्तीय संसाधनों की खोज से सम्पादित क्रियाओं का योग है जो लोक संगठनों को जीवित रखने तथा उनके विकास के लिए आवश्यक होता है। वे इस बात पर बल देते हैं कि किसी भी लोक प्रशासन में एक प्रशासनिक ढांचा होता है, जो धन की आवाजाही को व्यवस्थित करने के साथ-साथ इसे नियंत्रित और व्यवस्थित भी करता है। इस व्यवस्था के कारण इन कोषों का सही और उत्पादक उपयोग हो पाता है। व्यवस्थाओं के परिप्रेक्ष्य यह सहभागिता व्यवस्था का ही एक रूप है। लोक वित्तीय संगठनों को कुशल ढंग से चलाने के लिए वित्तीय सहायता देना वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व है। इसका कार्य है लोक संगठनों में समस्त वित्तीय क्रियाओं को नियोजित करना, कार्यक्रम बनाना, संगठन एवं निर्देश देना ताकि लोकनीति का उचित अनुपालन हो सके। इस व्यवस्था के भागीदारों को वित्तीय प्रबंधक समझा जाता है तथा वे वित्तीय प्रकृति के प्रबंन्धात्मक कार्यों को सम्पादित करते हैं। यह दृष्टिकोण लोक वित्त के विशेषज्ञ सेलिगमैन के दृष्टिकोण को दर्शाता है। सार्वजनिक वित्त के शुद्ध सिद्धांत की केन्द्रीय धारणा यह है कि सार्वजनिक वित्त को सार्वजनिक आय, सार्वजनिक व्यय एवं सार्वजनिक ऋण की समस्याओं को वस्तुनिष्ठ ढंग से सम्पादित करना एवं सत्तारूढ़ राजनैतिक दलों के दृष्टिकोण के संबंध में बताना चाहिए। वित्तीय प्रशासन के विशेषज्ञ जो इस दृष्टिकोण को मानते हैं वे मूल्य की तटस्थता में विश्वास रखते है। उदाहरण के लिए जेज गैस्टन कहते हैं कि वित्तीय प्रशासन सरकारी संगठनों का वह भाग है जो लोक निधि का संग्रह, सुरक्षा तथा आबंटन को दर्शाता है तो उसके विचार में यही दृष्टिकोण दृष्टिगोचर प्रतीत होता है।

(ब).आधुनिक दृष्टिकोण (Modern View)-आधुनिक दृष्टिकोण वित्तीय प्रशासन को सार्वजनिक निधि बढ़ाने तथा व्यय करने के साधन के बजाय लोक संगठनों की सम्पूर्ण

प्रबन्धकीय प्रक्रिया का एक आवश्यक अंग मानता है। इसके अन्तर्गत लोक प्रशासन में सम्मिलित समस्त व्यक्तियों की समस्त क्रियाएं आती हैं। इसका कारण है कि लगभग प्रत्येक लोक अधिकारी निर्णय लेता है जिसका प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष परिणाम वित्तीय पहलू से भी सम्बद्ध होता है। यह परम्परागत सिद्धांत के मूल्य तटस्थता के दृष्टिकोण को नकारता है। यह इसमें सार्वजनिक वित्त के तीन महत्वपूर्ण सिद्धांतों को शामिल करता है जैसे-सामाजिक आर्थिक सिद्धांत, जिसके अग्रदूत वैगनर, एजर्थ तथा पिगोड हैं। केनेसियन परिप्रेक्ष्य के प्राकार्यात्मक सिद्धांत तथा आधुनिक वित्त विशेषज्ञों के कार्यात्मक दृष्टिकोण। इनके दृष्टिकोण के अनुसार वित्त प्रशासन की भूमिकाएं हैं।

- **समानता लाने वाली भूमिका–**इस भूमिका के अन्तर्गत वित्त प्रशासन धन संबंधी असमानताओं को दूर करने का प्रयास करता है। राजकोषीय नीतियों के द्वारा आय को सम्पन्न से निर्धन को हस्तांतरित करने का प्रयास करता है।
- **प्रकार्यत्मक भूमिका–** सामान्य परिस्थितियों में अर्थव्यवस्था स्वयं कार्य नहीं कर सकती है। इस भूमिका के अन्तर्गत वित्त प्रशासन कराधान सार्वजनिक व्यय तथा सार्वजनिक ऋण के द्वारा अर्थव्यवस्था के उचित कार्यान्वियन का प्रयास करता है।
- **कार्यात्मक भूमिका-**इस भूमिका के अन्तर्गत वित्त प्रशासन उन नीतियों का अध्ययन करता है जो निवेश के तीव्र प्रवाह को आसान तथा तीव्रता से बढ़ने तथा राष्ट्रीय आय के विस्तार को बढ़ाने के लिए सही आबंटन करता है।
- **स्थायित्व संबंधीं भूमिका –**इस भूमिका के अन्तर्गत वित्त प्रशासन का उद्देश्य है राजकोषीय तथा वित्त नितियों द्वारा मूल्य स्तर एवं मुद्रास्फीति की प्रवृत्ति में स्थायित्व को बनाए रखा जाए।
- **सहभागी भूमिका –**इस दृष्टिकोण के अनुसार वित्त प्रशासन समुदाय के सामाजिक कल्याण को बढ़ाने के उद्देश्य से राज्य को लोक तथा निजी उत्पादनकर्त्ता के रूप में

लाने के लिए नीतियों का निर्धारण तथा क्रिर्यान्वयन करता है। यह राज्य में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष भागीदारी द्वारा आर्थिक विकास को बढ़ाने का प्रयास भी करता है।

इस प्रकार वित्त प्रशासन साध्य तथा साधन के मामले में विकल्प का ढांचा प्रदान करता है जो राज्य की प्रकृति, चरित्र तथा इसके वैचारिक मूल्यों के आधार को दर्शाता है। उदाहरण के लिए समाजवादी देशों में वित्त प्रशासन लोकतांत्रिक देशों से भिन्न होते हैं। इस प्रकार वित्त प्रशासन की आत्मा भिन्न सामाजिक-आर्थिक परिस्थितियों में भिन्न होगी क्योंकि यह सामाजिक आर्थिक तथा राजनैतिक शक्तियों के सचालन के विशेष साधनों पर निर्भर करता है।

1-3-3. वित्तीय प्रशासन का कार्यक्षेत्र (Scope of Financial Administration)

वित्त प्रशासन उन क्रियाओं से निर्मित है जिनका उद्देश्य सरकारी गतिविधियों को धन उपलब्ध करना तथा इस धन का वैध तथा कुशल उपयोग सुनिश्चित बनाना है। व्हाइट के अनुसार "राजस्व व्यवस्था में इसके मुख्य उप-खण्डों के रूप में, बजट का बनाना तथा इसके पश्चात् विनियोंग की औपचारिक क्रिया, व्यय का कार्यकारिणी द्वारा पर्यवेक्षण (बजट कार्यान्वयन), लेखा विधि तथा प्रतिवेदन प्रणाली पर नियन्त्रण, कोष की व्यवस्था, राजस्व एकत्रित करना तथा अंकेक्षण सम्मिलित है।" प्रशासन के प्रमुख वित्तीय क्षेत्रों की अभिव्यक्ति निम्न रूपों में की जा सकती है :-

(क) बजट बनाना (Creating a Budget)– यह वित्त प्रशासन का एक मुख्य यन्त्र है। बजट प्रणाली एक साधन है जिसके माध्यम से वित्त प्रशासन को मोटे तौर पर अभिव्यक्ति प्रदान की जाती है। इसलिए एक अच्छे वित्त प्रशासन की प्रणाली की विशेषताओं के संबंध में जो कुछ कहा गया है वह समूचे रूप से बजट प्रणाली पर भी लागू होता है। वास्तव में किसी देश की अर्थ-व्यवस्था उसकी सरकार की बजटीय क्रियाओं से बहुत अधिक प्रभावित

होती है। सरकारी बजट बनाना इन मुख्य प्रक्रियाओं में से एक प्रक्रिया है जिसके द्वारा लोक साधनों का नियेजन किया जाता है तथा उन पर नियन्त्रण किया जाता है। यह बजट के माध्यम से ही है कि सरकारी कार्यक्रमों को नागरिकों की सेवाओं में बढ़ते क्रम से प्रस्तुत किया जाता है जिससे उनका भौतिक तथा नैतिक स्तर उच्च होता है। सरकार अपना कार्य बजट की सहायता से तथा बजट द्वारा निर्धारित सीमाओं के भीतर रह कर ही करती है। बजट, सरकार के विशेष उपकरणों में शीर्ष स्थान रखता है जोकि राष्ट्र के मामलों के निर्देशन तथा नियन्त्रण के लिए प्रयुक्त किए जाते हैं।

बजट राजस्व उत्पन्न करने वाली प्रक्रिया तथा वित्तीय एवम् राजस्व पर नियन्त्रण करने की क्रिया की शैली दोनों है। यह देश के वित्त प्रशासन का उत्तरदायित्व है कि बजट का संतुलन इस प्रकार प्रभावपूर्ण ढंग से करे कि आय तथा व्यय दोनों ही समान हों। बजट प्रणाली का वास्तविक महत्त्व इस बात में है कि किसी सरकार के वित्तीय मामलों को सुव्यस्थित विधि से प्रशासित किया जाए। इस प्रकार के मामलों का संचालन अनवरत क्रियाओं की श्रृंखला में आबद्ध है जिसकी अनेक कड़ियाँ हैं। राजस्व तथा व्यय की आवश्यकताओं का अनुमान, राजस्व तथा विनियोग ऐक्ट, लेखा, अंकेक्षण तथा प्रतिवेदन कुछ निश्चित अवधि के लिए, जोकि प्राय: एक वर्ष होती है, सरकार को ठीक प्रकार से चलाने के लिए जो व्यय की आवश्यकता है। पहले उसका अनुमान लगाया जाता है तथा इसके साथ ही इस व्यय को करने के लिए धन प्राप्त करने की व्यवस्था की जाती है।

(ख) बजट अधिनियम तथा कार्यान्वयन (बजट अधिनियम तथा कार्यान्वयन) – बजट की तैयारी के बाद अर्थात् वार्षिक राजस्व तथा व्यय के विषय में अनुमान लगाने के उपरान्त इसे कानूनी स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। सर्वप्रथम बजट कार्याकारिणी द्वारा स्वीकार किया जाता है जो इसे विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत करती है ताकि इसे कानूनी दस्तावेज बनाया जा सके। कार्यकारी सरकार का प्रतिनिधित्व करता कोई व्यक्ति प्राय: वित्त मंत्री

विधानमण्डल के सम्मुख बजट प्रस्तुत करता है। बजट के तैयार करने तथा इसके प्रस्तुत करने में कार्यकारिणी का केन्द्रीभूत दायित्व विधानमण्डल द्वारा बजट को अधिकृत करने में सुगमता प्रदान करता है तथा इस कार्य के पुनर्वलोकन तथा नीति संबंधी मनन पर ध्यान केन्द्रित करने के योग्य बनाता है। कार्यकारी सरकार द्वारा तैयार एवम् प्रस्तुत किए गए बजट का विधानसभा द्वारा पुनर्निरीक्षण एक मुख्य अवसर प्रदान करता है बल्कि यह एक अति महत्वपूर्ण अवसर होता है जबकि प्रशासनिक कृत्यों की विशेषता तथा गुणवत्ता का परीक्षण किया जा सकता है। इस प्रकार का परीक्षण एक संसदात्मक लोकतन्त्र में निहित होता है तथा प्रत्येक विधानसभा का एक रखवाले का दायित्व होता है।

बजट का कार्यान्वयन कार्यकारी सरकार का दायित्व है तथा इस प्रकार कार्यकारी सरकार में शक्तियों का विभाजन बजट के कार्यान्वयन की कार्य प्रणाली को निर्धारित करता है। बजट का कुशलतापूर्ण कार्यान्वयन इसलिए शक्तिशाली केन्द्रीय निर्देश तथा नियन्त्रण की पूर्ण कल्पना करता है। "यदि ऐसा नहीं किया जाता तो बजट बहुत सीमा तक उपने उद्देश्य की प्राप्ति में असफल होगा जोकि सरकारी वित्त में दोनों छोरों को मिलाने से संतुलन प्राप्त करना है।" बजट के कार्यान्वयन में सम्मिलित पद हैं-

- निधि को उचित रीति से एकत्रित करना
- एकत्रित निधि का उचित रक्षण तथा
- .निधि का उचित बंटवारा।

यह कार्यकारिणी का उत्तरदायित्व है कि वह राजस्व/कर तथा बिना कर आय एकत्रित करने के लिए समुचित तन्त्र तथा कार्य प्रणाली के नियमों का निर्माण करे। संचित किए गए धन की सम्भाल खजानों (राजकोषों) का उत्तरायित्व है। अनेक देशों में एक अथवा दूसरे रूप में राजकोषों का जाल-सा बिछा हुआ है। संघीय, प्रादेशिक अथवा स्थानीय सरकार से संबंधित

लेन-देन, धन की प्राप्ति तथा वितरण राजकोषों अथवा उनकी शाखाओं में प्रतिदिन होता रहता है। राजकोषों तथा बैंको के मध्य बड़ी निकटता का समन्वय होता रहता है। कोष के वितरण के लिए प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर अनेक अधिकारियों को प्राधिकार सौंपे जाने चाहिएँ जो राजकोषों से धन निकलवा सकें और जिन्हें निन्दनीय अवहेलना के लिए जब कोई हानि हो जाए तो दोषी ठहराया जा सके। यह राजकोषीय प्रबंध का दायित्व है कि वह इस बात को निश्चित बनाए कि अदायगी अधिकृत व्यक्ति को की जा रही है तथा कोष का पूर्ण लेखा रखे।

(ग) कर-प्रशासन (tax administration)– एक समय ऐसा था जब कराधान को एक बुराई समझा जाता था, अब यह एक सामाजिक आवश्यकता है। राज्य की प्रकृति तथा गतिविधियों में परिवर्तन के कारण तथा कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के उत्पन्न हो जाने के कारण, लोगों को सेवाएँ उपलब्ध करवाने के लिए उनकी सदा बढ़ रही मांगों की पूर्ति के लिए तथा आधुनिक राष्ट्र राज्य की आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु कराधान अपरिहार्य हो गया है। तथापि केवल कर लगाना ही यथेष्ट नहीं है, वास्तविक बोझ तो इसके एकत्र करने पर पड़ता है। प्रत्येक समाज में कर चोरी तथा कर न देने की समस्या उत्पन्न हो सकती है। इसके अतिरिक्त अन्य समस्याएँ भी उत्पन्न हो सकती है; जैसा कि कर नियमों में जटिलता; लोगों के सहयोग में कमी; आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक समस्याएं, कर अधिकारियों का दृष्टिकोण; कराधान प्रणाली में परिवर्तन की आवश्यकता इत्यादि। इसके लिए प्रशिक्षित, दक्ष तथा ईमानदार पदाधिकारियों के एक विशाल कर प्रशासन तन्त्र की आवश्यकता है। इसके साथ ही बहुत से देशों में परीक्षण अथवा सतर्कता के लिए पृथक् संगठन हैं। कर-प्रशासन उस तन्त्र के एक भाग के रूप में कार्य करता है जोकि राजस्व नीति तथा वार्षिक बजटों के कार्यान्वयन की दिशा में कार्य करता है।

(घ) लोक लेखों का प्रतिपादन (Rendering of public articles) – वित्तीय प्रशासन का एक महत्वपूर्ण पक्ष सरकारी लेखों को जारी रखना है। विभिन्न प्रकार के संगठन ऐसे हैं जो सरकारी वित्तीय क्रियाओं को जारी रखने में रूचि रखते हैं यानि कि करदाता, विधानसभा तथा निदेशक अधिकारी। करदाता सरकार को उत्तरदायी ठहराने के रुचि रखता हैं। विधानमण्डल की आंशिक रुचि उत्तरदायित्व लागू करने में होती है तथा आंशिक रुचि भविष्य की नीति निर्माण के लिए सूचना एकत्रित करने में होती है। निर्देशक अधिकारी अधीक्षण तथा नियन्त्रण की आवश्यकता से प्रभावित होते है। इन सब तथ्यों को दृष्टि में रखते हुए सरकार को लेखों की तैयार करनी होती है तथा उनका प्रतिपादन करना होता है।

सरकारी लेखों के मुख्य प्रकार हैं- नियन्त्रण लेखे (Control Accounts), मर्यादा लेखे (Propriety Accounts), सम्पूरक विस्तृत लेखे (Supplementary Detailed Accounts)। नियन्त्रण लेखे मुख्य रूप से इसलिए रखे जाते हैं कि आन्तरिक प्रशासन को सुविधा रहे। जिस अधिकारी को कर एकत्रित करने, अभिरक्षा तथा वितरण का भार सौंपा गया उसकी ओर से पूर्ण निष्ठा होनी आवश्यक है तथा कर लगाते समय, एकत्र करते समय अथवा कोष को व्यय करते समय सम्पूर्ण नियमों तथा उपबंधों का कठोरता से पालन करना चाहिए। इसके लिए नियन्त्रण लेखों की आवश्यकता है। नियन्त्रण लेखे विधानमण्डल अथवा जनता के लिए लाभदायक नहीं होते जोकि सरकारी लेखा विधि में रुचि लेने वाले पक्ष होते हैं। इस आशय के लिए मर्यादा लेखे (Propriety Accounts) तैयार किए जाते हैं। इस प्रकार के लेखे में केवल जमा लेखा (Credit Account) तथा नामे लेखा (Debit Account) तथा वाउचर (Voucher) का ही प्रतिपादन नहीं होता किन्तु यह दर्शाने के लिए कि जो व्यय किया गया है वह विधानमण्डल की इच्छानुसार हुआ है तथा इससे संबंद्ध अधिकारी का कोई प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष अपना निहित स्वार्थ न था।

इसके अतिरिक्त विस्तृत लेखा, सरकार के देयादेय; आय तथा व्यय अनेक दृष्टिकोण के लिहाज से तैयार किया जाना चाहिए। लेखा विधि (Accounting) सरकारी एजेन्सियों की एक रोजमर्रा क्रिया है किन्तु है यह अति महत्त्वपूर्ण है, जैसा कि संयुक्त राष्ट्र के प्रतिवेदन के अनुसार सरकारी लेखे बजट बनाने तथा अपनाने की प्रक्रिया को सरल बनाने में सहायक होने चाहिए। उन्हें प्रोग्राम के नियोजन, प्रशासन तथा नियन्त्रण के लाभप्रद उपकरण होना चाहिए तथा साथ ही सरकार के आर्थिक कार्यक्रम के निर्माण करने तथा मूल्यांकन करने के लिए आवश्यक सूचना को व्यक्त करना चाहिए।

(ङ) अंकेक्षण (Audit)– किसी भी वित्तीय प्रशासन का यह एक अभिन्न अंग है। लोक वित्त के संसदीय नियन्त्रण का यह एक अपरिहार्य भाग है। यह लेखों के स्वतन्त्र परीक्षण से संबंधित है अथवा वित्तीय स्थिति के विवरण की सत्यता तथा किसी संगठन में सम्पूर्ण वित्तीय लेन-देन की जांच से संबंधित है। चार्ल्स वर्थ के अनुसार, "अंकेक्षण का अर्थ वह प्रक्रिया है, जिससे यह जानकारी प्राप्त की जाती है" कि प्रशासन ने धन का उपयोग वैधानिक निर्देशों के अनुसार किया है जिसके द्वारा धन विनियोजित किया गया था।"

अंकेक्षण के महत्त्व को निम्नलिखित शब्दों में भी विस्तार से कहा गया है- अंकेक्षण, न्यायपालिका, कार्यपालिका तथा विधानपलिका के समान लोकतन्त्र का एक महत्त्वपूर्ण घटक है। इसका मूलभूत प्रयोजन इस बात को सुनिश्चित बनाना है कि सरकारी कोष का व्यय करते समय, प्रत्येक प्रकार की वित्तीय परम्परा का पालन किया गया है कि नियम तथा उपबन्ध, जोकि व्यय से संबंधित है उनका ध्यान रखा गया है, कि व्यय उसी मद पर किया गया है जिसके लिए संसद् ने इसका विनियोजन किया था। अंकेक्षण कार्यकारिणी तथा संसद के मध्य एक महत्पूर्ण कड़ी उपलब्ध करता है तथा उस सीमा तक क्रियाओं की व्याख्या करता है जहां तक कि पूर्वोक्त की इन पर वित्तीय वहन शक्ति होती है।" अंकेक्षण की चार स्थितियाँ है –

- **विनियोजित अंकेक्षण (Appropriation Audit) –** सरकार लेखों से संबंधित यह प्राथमिक तथा परम्परागत अंकेक्षण का कार्य है। इसका उद्देश्य इस बात की जानकारी प्राप्त करना है कि जो धन सरकार द्वारा व्यय किया गया है क्या वह उन्हीं सीमाओं के भीतर किया गया है जो संसद् ने अनुदान तथा विनियोग करते समय निर्धारित की थी।
- **नियामक अंकेक्षण (Regulatory Audit)–**यह इस बात से संबंधित है कि सम्पूर्ण नियमों तथा अधिनियमों का पालन किया गया है अथवा नहीं।
- **मर्यादा अंकेक्षण (Propriety Audit) –** इसे उच्चतर अंकेक्षण भी कहा जाता है। यह हाल ही की उपज है। यह व्यय की औपचारिकता से आगे इसकी "बुद्धिमत्ता" (Wisdom), निष्ठा (Faithfulness) तथा आर्थिकता (Economy)" का ध्यान रखता है जोकि अंकेक्षण के वास्तविक उद्देश्यों से अधिक नहीं तो उसके समकक्ष तो अवश्य है।
- **कुशल अंकेक्षण (Efficiency Audit) –** यह अन्य प्रकार के संवीक्षण से परे अंकेक्षण का विस्तार है जोकि अंकेक्षण में लगी एजेंसी अथवा प्राधिकरण की कुशलता की परीक्षा करता है। इस प्रकार का अंकेक्षण हाल ही की उपज है तथा इसके महत्त्व तथा निहितार्थों पर अभी वाद-विवाद, विश्लेषण तथा इसको परिभाषित किया जा रहा है।

अंकेक्षण भी एक प्रतिदिन की क्रिया हैं; जहाँ तक नियामक तथा मर्यादित अंकेक्षण का संबंध है, यह प्रतिदिन की वित्तीय कार्रवाई तथा लेखों की तैयारी के साथ घटित होता है। इसलिए प्रत्येक राज्य में अंकेक्षण का एक समानान्तर तन्त्र स्थापित किया जाता है। यह केवल स्वतत्र अंकेक्षण की संस्था द्वारा ही संभव बनाया जा सकता है कि लोक व्यय पर संसद् का प्रभावी नियन्त्रण हो सके तथा इस बात को सुनिश्चित बनाया जा सके कि शेष का उचित व्यय किया गया है जिसमें मितव्ययिता तथा कुशलता का उचित ध्यान भी रखा गया है।

उपर्युक्त विचार-विमर्श किए गए वित्तीय प्रशासन के क्षेत्रों के अतिरिक्त एक अन्य महत्वपूर्ण तथा विषय क्षेत्र है संघ- राज्यीय वित्तीय संबंध एक संघ में संघीय सरकार को ऐसे कार्य सौंपे जाते हैं जोकि सम्पूर्ण देश से संबंधित होते हैं। प्राय: समस्त संघो में सुरक्षा, विदेशी मामले, संचार, रेल विभाग आदि केन्द्रीय विषय होते हैं। वे समस्त कार्य, जो राज्य को प्रभावित करते हैं तथा वे कार्य जिनमें बड़े स्तर पर अन्त: राज्यीय समन्वय की आवश्यकता है, वे संघीय सरकार के पास होते हैं। प्रादेशिक अथवा राज्य सरकार को वही मामले सौंपे जाते हैं जोकि स्थानीय अथवा मूलभूत विशेषता के होते है इसके साथ ही संघ सरकार तथा राज्यों मे मध्य साधनों के विभाजन की व्यवस्था भी होनी चाहिए तथापि यह एक सरल कार्य नहीं है। राज्यों के कार्य कम होते हैं तथा कमोवेश स्थानीय प्रकृति के होते हैं किन्तु राज्यों की संघ सरकार पर अधिक से अधिक साधनों के निर्धारण की माग बढ़ती ही रहती है। इस प्रकार किसी देश के वित्तीय प्रशासन में वित्तीय साधनों का विभान तथा केन्द्र एवम् राज्यों में समन्वय एक जटिल क्षेत्र होता है।

1-3-4. वित्तीय प्रशासन के उद्देश्य एवं महत्व (Objectives and importance of financial administration)

वित्तीय प्रशासन की सफलता सरकार की राजस्व नीति को इसकी सही भावना तथा निर्धारित अवधि एवम् साधनो में पूर्ण करने में निहित है। इसे इन सीमाओं के अन्दर रह कर, किसी प्रकार की हानि से बचा कर, दायित्व निश्चित कर लक्ष्यों को प्राप्त करना होता है। वित्तीय प्रशासन के इन कार्यों का विस्तृत वर्णन निम्नानुसार किया जा सकता है–

- वित्तीय प्रशासन का प्रथम व मूलभूत कार्य राजस्व नीति को कार्यान्वित करना होता है। अन्य नीतियों की भांति राजस्व नीति का निर्धारण भी राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा किया जाता है किन्तु साथ ही यह कार्यकारिणी का ही दायित्व है कि वह अपनी स्थिति

तथा कार्यपालिका की विशिष्टता के कारण नीति निर्धारण में सहायता करे। जहाँ तक कार्यान्वयन का संबंध हैं, यह प्रशासन का मूलभूत कर्तव्य है तथापि कुछ लेखकों के अनुसार, राजस्व नीति का कार्य क्षेत्र वित्तीय प्रशासन के अधिकार क्षेत्र से बाहर है तथा इसमें एक प्रकार के प्रश्न जुड़े है जोकि अर्थशस्त्रियों की वृत्ति से संबंधित हैं।

- वित्तीय प्रशासन का एक और आधारभूत कार्य वित्तीय नियंत्रण से संबंधित है। इस मामलें में वित्तीय प्रशासन वित्तीय रखवाले का कार्य निभाता है। यह इस बात को सुनिश्चित बनाता है कि उन वित्तीय साधनों का सही उपयोग हो जो कि समस्त प्रशासनिक अभिकरणों को निर्धारित किए गए हैं।
- वित्तीय प्रशासन में जिम्मेदारी को बड़ा महत्त्व प्राप्त है क्योंकि प्रथम तो वह, जिसके पास वित्त का नियन्त्रण होता है, उसी का बोलबाला होता है तथा दूसरे लोकतन्त्र की यह आवश्यकता है कि उसके अफसर न केवल इमानदारी से कार्य करें अपितु ऐसा दिखाई दे कि उन्होंने इमानदारी से अपना दायित्व पूर्ण किया है। प्राचीन भारत के विख्यात राजनेता कौटिल्य का कथन ह, "जैसा कि यदि किसी की जिàा की नोक पर मधु पड़ा हो तो यह असम्भव है कि वह उसका स्वाद न ले वैसे ही सरकारी कर्मचारियों के लिए यह असम्भव है कि जो धन उनके हाथों से होकर जाता है उसका आनन्द वे न भोंगें।" लोकतन्त्र में सब प्रकार के यान्त्रिक तथा मानवीय साधनों का उपयोग करना होता है ताकि इसे अपने कर्मचारियों की इस अतिसंवेदनशीलता से लोक सम्पत्ति (धन) की रक्षा की जा सके।
- वित्तीय जिम्मेवारी न केवल संविधि के तथा अन्य कार्यकारिणी तथा विभागीय नियमों तथा कार्यप्रणाली के अनुरूप होनी चाहिए अपितु अन्य सामान्य "बुद्धिमत्ता, स्वामीभक्ति तथा आर्थिकता" के सिद्धांतों के अनुरूप भी होनी चाहिए। अत: लोक प्रशासन में जिम्मेदारी केवल पारस्परिक उपकरणों जैसे बन्धक (bonding), हिसाब-किताब (Book keeping), लेखा विधि, लेखा विधि (accounting) तथा प्रतिवेदन (reporting) से ही

नहीं लाई जा सकती। यह "परिरक्षा तथा प्रबंधनकर्त्ता से आगे जाता है तथा व्यवस्था के सक्रिय नीति निर्धारण गुणों की सहायता प्राप्त करना है।" इसलिए इसकी प्रभाविकता इस बात में नहीं है कि कुछ बाह्य तथा आन्तरिक नियन्त्रणों का विकास किया जाए अपितु एक एकीकृत तन्त्र का आविष्कार किया जाए जोकि सामान्य तन्त्र के सहयोग से कार्य की योजना को इस प्रकार तैयार करे ताकि वित्त का इस प्रकार नियन्त्रण किया जा सके कि निर्धारित समय की सीमा के अन्तर्गत कम धन तथा शक्ति का व्यय किए बिना योजना के लक्ष्यों की प्राप्ति की जा सके।

इस प्रकार वित्तीय प्रशासन के मूल में एक सुदृढ़ वित्तीय व्यवस्था कार्यरत होती है। एक कल्याणकारी राज्य में यह केवल एक प्रशासन के नियन्त्रण के उपकरण के रूप में ही कार्य नहीं करता अपितु आर्थिक तथा सामाजिक गतिविधि के सशक्त केन्द्रों को धन के बहाव में नियन्त्रण का कार्य करता है। यह कार्यशील अभिकरणों की गतिविधियों में समन्वय करने तथा लोक गतिविधियों में प्राथमिकताओं के निर्धारण में भी साधन का कार्य करता है। राज्य को संतुलन में रखने के लिए सुगठित वित्तीय प्रणाली की आवश्यकता ही नहीं है अपितु देश के आर्थिक तथा सामाजिक विकास के लिए इसको गति, दिशा तथा ढांचे के निर्धारण की आवश्यकता भी है।

वित्तीय प्रशासन से संबंधित राजस्व व्यवस्था का एक अन्य कार्य भी है जोकि एक सक्रिय प्रक्रिया है जिसमें क्रियाओं की अनवरत किड़ंया जुड़ी हुई हैं जिनको कि इस प्रकार निर्दिष्ट किया जा सकता है।:-

- राजस्व तथा व्यय की आवश्यकताओं के अनुमानों के लिए तकनीकी रूप से कहे जाने वाले बजट की तैयारी' की आवश्यकता है।

- इन अनुमानों के लिए वैधानिक स्वीकृति प्राप्त करना जिन्हें तकनीकी रूप से "बजट का वैधानीकरण" कहा जाता है।
- राजस्व तथा 'व्यय क्रियाओं' का कार्यान्वयन जिसे 'बजट का कार्यान्वयन' कहा जाता है।
- इन प्रक्रियाओं की वैधानिक जिम्मेवारी जिसे अंकेक्षण कहा जाता है।

व्हाइट के अनुसार, "राजस्व व्यवस्था में इसके मुख्य उप-खण्डों के रूप में, बजट का बनाना तथा इसके पश्चात् विनियोग की औपचारिक क्रिया, व्यय का कार्यकारिणी द्वारा पर्यवेक्षण (बजट कार्यान्वयन), लेखा विधि तथा प्रतिवेदन प्रणाली पर नियन्त्रण, कोष की व्यवस्था, राजस्व एकत्रित करना तथा अंकेक्षण, सम्मिलित है।"

एक युक्तियुक्त वित्तीय प्रशासन की प्रणाली से तात्पर्य है संस्था की एकता। सरकार की विभिन्न एजेन्सियों में जितनी अधिक एकता होगी, तथा कर्मचारियों के पदसोपान के दायित्व में जितना अधिक केन्द्रीकरण होगा, प्रशासन उतना ही कुशल होगा। इस केन्द्रीकरण का यह अर्थ नहीं है कि सब कुछ शीर्ष के कुछ लोगों द्वारा किया जाता है; विवरण अधीनस्थ अधिकारियों के विवेक पर छोड़ दिया जाना चाहिए। किन्तु इसका यह अर्थ अवश्य है कि विभिन्न अभिकरणों के कार्यों में समन्वय किया जाए तथा सरकार की किसी भी वित्तीय योजना में इसका सही मूल्यांकन किया जाना चाहिए। संसदात्मक लोकतन्त्र के ढांचे में, वित्तीय प्रशासन की प्रणाली की व्यवस्था तथा क्रियान्वयन इस भांति किया जाए कि विधान सभा की इच्छा की पूर्ति की प्राप्ति की जा सके जैसा कि विनियोग एक्ट तथा वित्तीय एक्ट के माध्यम से उस द्वारा व्यक्त की गई है। कार्यकारी सरकार को उन उद्देश्यों के लिए राजस्व एकत्रित करना चाहिए, धन ऋण रूप में प्राप्त करना चाहिए तथा व्यय करना चाहिए जिन्हें विधान सभा ने विशेष रूप से अभिव्यक्त किया है। कार्यकारी सरकार द्वारा इन वित्तीय कार्यों पर नियन्त्रण करने के लिए विधान सभा इन गतिविधियों का मूल्यांकन एक सांविधिक अंकेक्षण संस्था द्वारा करवाती है जोकि कार्यकारी सरकार के नियन्त्रण में नहीं होती।

1.4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

बजट एक महत्वपूर्ण नियोजन का साधन है, जो लोक नीतियों के कार्यान्वयन की सुविधा प्रदान करता है। यह प्रस्तावित व्यय को भविष्य की गतिविधियों से जोड़ता है। यह सरकार में कार्यपालिका द्वारा किया जाने वाला एक महत्वपूर्ण कार्य है। यह योजना, प्रबंधन, नियंत्रण और जवाबदेही के एक साधन के रूप में कार्य करता है। लोक घन एक प्रमुख संसाधन है, जो सरकार का भंडार है। इसका व्यय सावधानी से करने की जरूरत है। बजट उन गतिविधियों से, जिनके लिए धन आवंटित किया जाता है, लोगों को अधिक लाभ प्रदान करने का एक साधन है। इसलिए बजटीय प्रणाली प्रबंधन लोक वित्त का एक प्रमुख घटक है। यह इकाई सरकार के संदर्भ में बजट की अवधारणा का परिचय देती है, और शिक्षार्थियों को इसके उद्देश्यों, विशेषताओं, कार्यों और प्रकारों से उन्मुख करती है

1.4.1. बजट की अवधारणा (Concept of budget)

बजट एक विवरण है, जिसमें आम तौर पर एक वर्ष की अवधि के लिए राजस्व और व्यय का पूर्वानुमान होता है। यह एक व्यापक कार्य योजना है, जो सरकार द्वारा निर्धारित नीतिगत उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए दिशा प्रदान करती है। सरकारी बजट एक दस्तावेज है, जो एक वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के प्रस्तावित राजस्व और व्यय को प्रस्तुत करता है, जिसे संसद/विधानमंडल द्वारा पारित किया जाता है. और राष्ट्रपति या मुख्य कार्यकारी द्वारा अनुमोदित किया जाता है। देश के वित्त मंत्री आम तौर पर बजट पेश करते हैं।

बजट शब्द का उद्भव एक पुराने फ्रांसीसी शब्द, 'बौगेट' (Bougette) से हुई है. जिसका अर्थ है 'लेदर बैग। यह लैटिन शब्द 'लेदर बैंग' या गॉलिश मूल, (Gaulish origin) के नैप्सैक' (Knapsack) से लिया गया है। सर रॉबर्ट वालपोल (Sir Robert Walpole) ने पहली बार ग्रेट ब्रिटेन में बजट और राजकोषीय नीत्ति प्रस्तुत करने की प्रक्रिया शुरू की।

भारत में, 'बजट' शब्द का प्रयोग भारतीय संविधान में नहीं किया गया है. हालांकि इस प्रक्रिया को आमतौर पर बजटिंग कहा जाता है। प्रयुक्त शब्द 'वार्षिक वित्तीय विवरण है। यह बजट के कई दस्तावेजों में से एक है, जिसे वित्त मंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। बजट आमतौर पर हर साल फरवरी के आखिरी हफ्ते में पेश किया जाता है। एक सरकारी बजट एक वित्तीय वर्ष के दौरान सरकार के अपेक्षित व्यय और इन व्ययों के वित्तपोषण के स्रोतों का एक विवरण है। एक बजट निम्नलिखित के संबन्ध में जानकारी प्रदान करता है

वर्तमान बर्ष से सबंधित योजनाएं, कार्यक्रम, परियोजनाएं, व्यवस्थाएं और गतिविधियां और आगामी वर्ष के लिए प्रस्ताव,वित्त के सोत ,पिछले वर्ष की प्राप्तियों और व्ययः तथा सरकार की विभिन्न एजेसियो के कार्य संपादन से संबधित आर्थिक और लेखा डेटा।

1-4.2. बजट के उद्देश्य (Objectives of the Budget)

सरकारी बजट को 1 अप्रैल से शुरू होने वाले और अगले वर्ष के 31 मार्च को समाप्त होने वाले वित्तीय वर्ष के दौरान सरकार की अनुमानित प्राप्तियों और व्यय को दर्शाने वाले विवरण के रूप में परिभाषित किया गया है।

सरकार सभी स्तरों पर प्रस्तावित गतिविधियों के बारे में निर्णय लेती है और उन्हें कार्यान्वित करने के लिए धन की आवश्यकता होती है। बजट के साधन के माध्यम से धन आवंटित किया जाता है, जिसे विधायिकाओं, संसद, नागरिक निकायों आदि द्वारा पारित किया जाता है। एक बजट में अर्थव्यवस्था को सरकार द्वारा निर्धारित की गई दिशा के अनुसार चलाने की शक्ति होती है। यह महत्वपूर्ण आर्थिक नीति साधन है. जिसके द्वारा सरकार की नीतियों को आवश्यक क्षेत्रों में कार्यान्वित किया जाता है। सरकारी बजट के कुछ उद्देश्य नीचे दिए गए हैं:

- **जवाबदेही (Accountabilty):** सरकारी बजट नागरिकों को यह अधिकार देता है कि वे धन के प्रभावी और कुशल उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए लोक संस्थानों को जवाबदेह ठहरा सकें। इसलिए, यह लोगों में विश्वास पैदा करता है कि धन का उपयोग विनियोजित उद्देश्यों के लिए किया जा रहा है।
- **परिणाम (Outcomes):** अपनी प्रक्रियाओं के माध्यम से बजट का उद्देश्य बजट में पूर्व-निर्धारित परिणामों के लिए संबंधित अधिकारियों/ प्रबंधकों की जवाबदेही को भी तय करना है। यह उनकी सफलता का अर्किलन करने के लिए योजनाओं और परियोजनाओं की प्रगति की निगरानी करता है।
- **दक्षता और मितव्यता (Efficiency and Economy):** बजट प्रक्रिया में यह सुनिश्चित किया जाता है कि एकत्रित राजस्व, और आवंटित संसाधन किफायती तरीके से खर्च किए जा रहे हैं या खर्च किए गए हैं।
- **निष्पादन मूल्यांकन (Performance Evaluation):** कानून द्वारा यह सुनिश्चित किया जाता है कि सरकार की अपने कार्यों के लिए जवाबदेही हो। बजट के माध्यम से कार्य संपादन मूल्यांकन यह सुनिश्चित करता है कि खर्च किए गए धन से निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त कर लिया है। वित्तीय रिपोर्टिंग सरकारों की नीतियों और प्रशासन से संबंधित कार्य संपादन का आकलन करने में मदद करती है।
- **संसाधनों का पुनः आवंटन (Re-allocation of Resources):** पिछले कुछ वर्षों में, बजट प्रक्रिया के एक भाग के रूप में कार्य संपादन मूल्यांकन अगले वित्तीय वर्ष के बजट अनुमानों को तैयार करने का आधार रहा है। इस प्रकार, यह अभ्यास सरकार को सामाजिक कल्याण के लिए संसाधनों को पुनः आवटित करने में मदद करता है।
- **आय का पुनर्वितरण (Redistribution of Income).** सरकार का बजट और उसकी नीतियां धन को वांछित दिशा में व्यय करने में मदद करती है। यह समाज के संतुलित आर्थिक विकास के कुछ स्तर को प्राप्त करने के लिए आय के पुनर्वितरण के

लिए कार्य करता है। यह एक विशिष्ट समूह या कुछ वस्तुओं पर कराधान के स्तर को बढ़ा या घटा सकता है।

- **आर्थिक स्थिरता (Economic Stability)** एक सरकारी बजट का उद्देश्य देश में अपनी राजस्व और व्यय नीति का उपयोग करके स्थायी आर्थिक स्थिति बनाए रखना है।
- **आर्थिक विकास (Economic Growth):** अंत में, सरकार धन आवंटित करके और विशेष रूप से आर्थिक और सामाजिक बुनियादी ढांचे में निवेश करके आर्थिक विकास को गति देने का प्रयास करती है।

1.4.3. सरकारी बजट की विशेषताएं (Features of Government Budget)

अधिकांश सरकारी बजटों में कुछ आवश्यक विशेषताएं होती हैं, जिनमें शामिल हैं:-

- **व्यापकता (Comprehensiveness):** एक बजट, वास्तव में, एक वित्तीय योजना है जो एक निश्चित अवधि के लिए सरकार की पूर्ण मौद्रिक आवश्यकताओं को अग्रिम रूप से निर्धारित करती है, और ऐसा करने में, अनुमानित आय के साथ व्यय की जरूरतों को संतुलित करती है। एक बजट में व्यापकता का आधार एक्य का नियम (Rule of Unity) होता है, जिसके अनुसार, एक ही कोष होना चाहिए और एकत्र किए गए सभी धन को समेकित कोष (Consolidated Fund) में रखा जाना चाहिए। यह दक्षता से सरकारी लेनदेन को सरल करता है।
- **संतुलित (Balanced):** राजस्व और व्यय को संतुलित करना एक आवश्यक सिद्धांत है। हालाँकि, वर्तमान लोकतंत्र में, सरकारें घाटे के वित्तपोषण, लोक ऋण और उधार के माध्यम से लोगों की जरूरतों को पूरा करती हैं, और संतुलित बजट को महत्व नही देती हैं।

- **बजट अनुमान नकद आधार पर होते हैं (Budget Estimates are on Cash Basis):** बजट में उस धन को शामिल किया जाता है, जो बजट की अवधि के दौरान प्राप्त या खर्च किया जाता है।
- **बजट चक्र (The Budget Cycle):**बजट चक्र में शामिल हैं:,लोगों की सामाजिक-आर्थिक जरूरतों को ध्यान में रखते हुए अनुमान तैयार करनाः ,रिकॉर्ड किए गए व्यय डेटा के संबंध में अनुमानों की जांच करना; पिछले वर्ष में सरकार की आय का मूल्यांकन: बजट एजेंसियों द्वारा बजट तैयार करना; विधायी निकाय द्वारा बजट विधेयक का अधिनियमनः प्रशासनिक निकायों द्वारा विनियोजित धन के अनुसार बजट का कार्यान्वयन ।
- **वार्षिकता (Annuality):** अधिकांश बजट वार्षिक वित्तीय योजनाएँ होती हैं जिनमें नियमित अंतराल पर मतदान की आवश्यकता होती है। हालाँकि, यह एक सतत प्रक्रिया है जिसमें एक बजट तैयार किया जा रहा है, जबकि दूसरा कार्यान्वित किया जा रहा है।
- **त्रुटि का नियम (Rule of Lapse):** बजट की अवधि वार्षिक होने के कारण, इसका तात्पर्य है कि वित्तीय वर्ष के अंत में कोई भी अव्ययित शेष राशि समाप्त हो जाती है और सरकार द्वारा खर्च नहीं की जा सकती है। नए सिरे से प्रस्तावों और अनुमोदनों की जरूरत होती है।
- **पूर्व-निर्धारित उद्देश्य (Pre-determined Objectives):** सुस्थापित और परिभाषित उद्देश्यों के बिना बजट तैयार नहीं किया जा सकता है।
- **लचीलापन (Flexibility):** कई मामलों में, परियोजनाओं को समय या लागत में वृद्धि, कच्चे माल की कीमत में वृद्धि आदि के कारण धन की कमी का सामना करना पड़ता है। चूंकि बजट की वार्षिक अवधि होती है, परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक होने पर अधिक धन आवंटित करने के प्रावधान हैं, ताकि परिभाषित लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके ।

- **सटीकता (Accuracy):** बजट एक सटीक वार्षिक वित्तीय विवरण है, जो पिछले वर्ष में किए गए अनुमानों और व्यय की सटीकता पर आधारित है। बजट जहां तक संभव हो सटीक होना चाहिए। इसलिए बजट में लक्ष्यों को पहले तय किया है, ताकि अनुमान सटीकता के साथ तैयार किए जा सकें जो अंततः विधायी निकायों द्वारा अनुमोदित होते हैं।

1.4.4 सरकारी बजट के सिद्धांत (Principles of Government Budget)

एक सरकारी बजट ठोस बजट और वित्तीय प्रबंधन के सिद्धांतों पर आधारित होता है जिससे इसकी विशेषताओं और कार्यों को निर्धारित किया जाता है। यह नीचे दिए गए हैं:-

(क).व्यापकता (Comprehensiveness): व्यापकता का तात्पर्य मुद्दों को निर्धारित करने, सभी जोखिमों को समझने और संस्थागत ढांचे में कमजोरियों का आकलन करने के लिए एक समग्र दृष्टिकोण से है. ताकि वांछित लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके। इसमें बजट विभाग बजट प्रक्रियाओं में सुधार द्वारा सरकारी नीतियों को संरेखित और निर्धारित करता है। व्यापकता का अर्थ यह भी है कि बजट में सरकार के सभी राजकोषीय कार्यों को शामिल करना चाहिए। साथ में यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि वित्तीय निहितार्थ वाले नीतिगत निर्णय बजट की कठिन सीमाओं की पृष्ठभूमि और अन्य मांगों को ध्यान में रख कर किए गए हैं। किसी विशेष नीति उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए सबसे उपयुक्त नीति साधन के चयन करने का तात्पर्य है वर्तमान और पूंजीगत व्यय निर्णयों को संतुलित करना।

(ख).अनुशासन (Discipline): यह आवश्यक है कि बजट प्रक्रिया में मितव्ययिता के साथ-साथ अनुशासन का भी पालन किया जाए और यह कि बजट केवल उन संसाधनों को समाहित करे, जो सरकारी नीतियों को लागू करने के लिए आवश्यक हैं।

(ग).वैधता (Legitimacy): एक बजट की पुष्टि विधायिका द्वारा की जाती है उन नीतियों से सहमत होने के लिए, जिन पर शुरू में सहमति हुई थी। वैधता का अर्थ यह भी है कि जहां तक संभव हो बजट प्रक्रिया के दौरान लिए गए निर्णयों के माध्यम से यह तय होना चाहिए कि इनपुट का सर्वोत्तम उपयोग कैसे किया जाए।

(घ).जवाबदेही, पारदर्शिता और सूचना (Accountability, Transparency and Information): जवाबदेही और पारदर्शिता के बीच अंतर्संबंध हैं। इसके लिए अपेक्षित है कि प्रत्याशित परिणामों और लागतों के साथ, जो निर्णय लिए जाए वे सुलभ, स्पष्ट और व्यापक समुदाय के लिए संप्रेषित हों। पारदर्शिता के लिए ८ यह भी आवश्यक है कि निर्णय लेने वालों के पास निर्णय लेने के लिए सभी प्रासंगिक जानकारी हो।

(ङ)आर्थिक सहयोग और विकास संगठन द्वारा निर्धारित सिद्धांत (Principles laid down by OECD)ओ ई सी डी (OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development) ने बजटीय प्रशासन, वार्षिक बजट तैयार करने की प्रक्रिया, इसके कार्यान्वयन की निगरानी, और लोक लक्ष्यों के साथ इसके संरेखण को सुनिश्चित करने के लिए दस सिद्धांतों को प्रस्तावित किया। ये बजट गतिविधि के पूरे विस्तार (Spectrum) में अच्छी प्रक्रियाओं का संक्षिप्त अवलोकन प्रदान करते हैं। इसका उद्देश्य नागरिकों के जीवन पर सकारात्मक प्रभाव डालने के लिए बजट प्रणालियों के डिजाइन, कार्यान्वयन और सुधार पर व्यावहारिक मार्गदर्शन देना है। दस सिद्धांत इस प्रकार हैं:

- राजकोषीय नीति द्वारा निर्धारित स्पष्ट, विश्वसनीय और पूर्वानुमेय सीमाओं के भीतर बजट को तैयार करना।
- सरकार की मध्यम अवधि की कार्यनीति की प्राथमिकताओं के साथ बजट को सरेखित करना।

- पूंजी बजट की रूपरेखा को राष्ट्रीय विकास की जरूरतों को पूरा करने के लिए मितव्ययिता और सामंजस्य के साथ डिजाइन करना।
- बजट दस्तावेजों को सार्वजनिक डोमेन में रखकर सभी तक उनकी पहुंच को सुगम बनाना।
- बजटीय बहस में नागरिकों की भागीदारी को बढ़ावा देना।
- विधायी निकाय को लोक धन का विश्वसनीय और सटीक लेखा तैयार करना और प्रस्तुत करना।
- बजट का कार्यान्वयन सक्रिय रूप से योजनाबद्ध, प्रबंधित, और निगरानी पूर्ण करना।
- बजट प्रक्रिया का कार्य संपादन, मूल्यांकन और पैसे के मूल्य के घटकों के साथ एकीकरण। वित्तीय जोखिमों का संज्ञान प्राप्त करना उनकी विवेकपूर्ण तरीके से पहचान,
- आकलन और दीर्घकालिक स्थिरता का प्रबंधन द्वारा ।
- कठिन गुणवत्ता आश्वासन और स्वतंत्र लेखा परीक्षा के माध्यम से बजटीय पूर्वानुमानों, वित्तीय योजनाओं और बजटीय कार्यान्वयन की सत्यनिष्ठा और गुणवत्ता को बढ़ावा देना।

1-4-4 बजट के प्रकार (Types of budget)

बजट न केवल आय और व्यय का विवरण है, बल्कि एक कार्य योजना भी है, जो कार्यक्रमों, और विभिन्न गतिविधियों और उनके संचालन को इंगित करता है। समय के साथ इसका स्वरूप बदल रहा है। परंपरागत रूप से परिकल्पित बजट केवल एक वित्तीय दस्तावेज नहीं है। यह कार्य संपादन और परिणामों पर भी ध्यान केंद्रित करता है। बजट विभिन्न प्रकार इस प्रकार हैं:-

- **वार्षिक एवं अर्द्ध वार्षिक बजट-** बजट को फोन किए जाने की अवधि के आधार पर बजट वार्षिक एवं अर्धवार्षिक श्रेणियों में बांटा जाता है। प्रायः एक वर्ष की अवधि के लिए आय-व्यय का लेखा-जोखा रखने वाले बजट को वार्षिक बजट कहा जाता है। यह विश्व

के अधिकांश देशों में बनाया जाता है। भारत, इंग्लैंड तथा अन्य राष्ट्रमंडल यह देशों में यह बजट 1 अप्रैल से 31 मार्च तक की अवधि का होता है, जबकि अमेरिका, स्वीडन, इटली, ऑस्ट्रेलिया आदि देशों में 1 जुलाई से 30 जून तक की अवधि का होता है। किंतु कतिपय देशों में एक से अधिक वर्ष के लिए भी बजट बनाए जाते हैं, जिन्हें द्विवार्षिक, त्रिवार्षिक, पंचवर्षीय, सप्तवर्षीय बजट आदि नामों से संबोधित किया जाता है। इस प्रकार बजट प्रायः लंबी अवधि की योजनाओं, कार्यक्रमों एवं परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु बनाए जाते हैं। जैसे रूस में सप्तवर्षीय बजट बनाया जाता है।

- **नकद एवं आय बजट-** नकद बजट वह बजट कहलाता है, जिसमें एक वित्तीय वर्ष में जो भी आय तथा व्यय के अनुमान में वास्तविक आय और व्यय हुआ हो। जैसे- भारत, अमेरिका, ब्रिटेन में नकद बजट बनाया जाता है। जबकि आय बजट वह बजट कहलाता है जिसमें किसी एक वित्तीय वर्ष में जो आय तथा व्यय हुआ हो उस संबंधी वित्तीय वर्ष में दर्शाया तो जाता है, लेकिन वास्तव में उसे प्राप्त ना किया गया हो। जैसे- फ्रांस तथा कतिपय यूरोपियन देशों में आय बजट बनाया जाता है।
- **संतुलित, घाटे एवं अतिरेक बजट-** जब किसी बजट में आय तथा व्यय संबंधी मदों की अनुमानित राशि बराबर होती है तो उसे संतुलित बजट कहा जाता है, लेकिन जब बजट में अनुमानित आय, अनुमानित व्यय से कम होती है तो वह बजट घाटे का बजट कहलाता है। इस के विपरीत जब बजट में अनुमानित आय, अनुमानित व्यय से अधिक होती है तो वह बजट अतिरिक्त अथवा लाभकारी कहलाता है।
- **कार्यकारी बजट-** इस प्रकार का बजट बीसवीं शताब्दी में अस्तित्व में आया। इससे पूर्व इसका अस्तित्व नहीं था। इस प्रकार का बजट कार्यपालिका द्वारा बनाया जाता है तथा विधान मंडलों एवं व्यवस्थापिका द्वारा इसे पास किया जाता है। लेकिन इस प्रकार का बजट बनाने, उसे पास कराने तथा इसका उत्तर दायित्व वहन करने संबंधी सभी जिम्मेदारी कार्यपालिका पर ही होती है।

- **सूत्र मदीय बजट-** सूत्र मदीय बजट वह बजट कहलाता है जिसमें प्रत्येक एकल स्थिति एवं उपकरण को व्यय के आकलन में प्रथक प्रथक सूत्रों में सूचीबद्ध किया जाता है तथा प्रथक प्रथक मदो को विधानमंडल या तो काट देता है अथवा स्वीकृति प्रदान करता है। यदि स्वीकृति प्राप्त हो जाती है तो अनुमानित व्यय उसी मद पर उतनी ही राशि में करना पड़ता है। सरकार द्वारा कोई भी मद, उपकरण अथवा सेवा क्रय की जाती है। उन सबकी गणना प्रथक प्रथक की जाती है। इस प्रकार का बजट एक पारस्परिक बजट है। द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व प्रायः यूटु प्रयोग में लाया जाता था, लेकिन आज भी इस प्रकार के बजट का प्रचलन है। जैसे भारत एवं अमेरिका में पी.पी. बी. एस. के साथ अभी भी इस प्रकार के बजट का प्रचलन है।
- **एकमुश्त राशि बजट**- इस बजट के अधीन कोर्स का स्थानातरण ना केवल वस्तुओं के मध्य होता है, बल्कि संस्थागत इकाईयों एवं स्वीकृत कार्यों की गतिविधियों के मतलबी हो सकता है। कार्यकारी बजट के प्रथम वर्षों में वे संबंधित त्रुटियों को दूर करने के लिए एकमुश्त राशि बजट को अपनाया जाता है।
- **कार्यक्रम बजट-** इस प्रकार का बजट पारंपरिक बजट की त्रुटियों को दूर करने के लिए बनाया जाता है क्योंकि पारंपरिक बजट में परिणामों की उपलब्धियों पर कोई केंद्रीय करण नहीं होता है। कार्यक्रम बजट के उद्भव के साथ अब बजट में परिणामों की उपलब्धियों पर केंद्रीकरण किया जाता है। इस प्रकार के बजट की यह विशेषता होती है कि यह प्रबंध के दृष्टिकोण रखता है। अतः कार्यक्रम नियोजन परिचालन विभागों में प्रारंभ हो जाता है तथा यह उच्चतर स्तर पर अत्यधिक केंद्रीकरण के प्रति सुरक्षा का कार्य करता है। अमेरिका के इस प्रकार के बजट को प्रबंध किए बजट कहा जाता है।
- **निष्पादित बजट-**इस प्रकार के बजट में बजट विधियों के माध्यम से कार्यक्रमों का क्रियान्वयन करने हेतु नियंत्रण किया जाता है। इस प्रकार के बजट में सरकार के

क्रियाकलापों को विभिन्न गतिविधियों, परियोजना आदि के माध्यम से व्यक्त किया जाता है।

- **पी०पी०बी०एस०-** इस बजट की कार्य प्रणाली के अंतर्गत एक संघीय विभाग में एक ब्यूरो अध्यक्ष होता है। वह अपने बजट का निर्माण करते समय इसे । वर्ष के लिए निश्चित करता है तथा इसे कार्यक्रमों के बहुउद्देश्यों में बदला जाता है। मूल्य एवं लाभों में बदल दिया जाता है। बजट के परिणामों को प्राप्त करने के लिए अनेक तरीकों का इस्तेमाल करता है।
- **शून्य आधारित बजट-** शून्य आधारित बजट वह बजट होता है, जिसमें वर्ष भर के संपूर्ण कार्यक्रमों तथा व्ययों का मूल्यांकन किया जाता है। इसमें प्रत्येक प्रबंधक को अपने बजट की आवश्यकताओं का विस्तृत विवरण तर्कपूर्ण ढंग से प्रस्तुत करना होता है। इसके अंतर्गत प्रत्येक विभागाध्यक्ष को ना केवल नवीन प्रस्तावों तथा कोषों का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है, बल्कि जो कार्यक्रम एवं नीति जारी है उनका भी औचित्य सिद्ध करना पड़ता है। अतः प्रबंधक को अपने विभाग की चलने वाली एवं सभी नवीन गतिविधियों का पुनर्निरीक्षण करना पड़ता है।

1.4.5 सरकारी बजट के कार्य (Functions of the Government Budget)

एक बजट लक्ष्यों और उनके कार्यान्वयन को संरेखित करने के लिए सरकार की नीतियों के विवरण के रूप में कार्य करता है। बजट एक नीति वक्तव्य है। यह सरकार की नीति को निर्धारित करता है जिसके अंर्तगत सरकार की परियोजनाओं, योजनाओं और गतिविधियों को प्राथमिकता से कार्यान्वित किया जाता है। कई सरकारें बजट नीति बक्तव्य' (Budget Policy Statement) नामक दस्तावेज प्रकाशित करती हैं। वार्षिक वित्तीय विवरण में रखे गए आइटम (Items) उन लक्ष्यों को इंगित करते हैं, जिन्हें सरकार प्राप्त करना चाहती है।

एक सरकारी बजट योजनाओं के द्वारा राजकोषीय नीति निर्धारित करने के लिए उपयोगी साधन के रूप में कार्य करता है।सरकारी बजट के कार्य नीचे दिए गए हैं:-

- **योजना (Planning):** बजट एक नियोजन का साधन है। यह सरकारी कार्यों की योजना बनाने में लोक प्रशासकों की सहायता करता है। बजट आगामी वर्ष में शुरू की जाने वाली परियोजनाओं और कार्यक्रमों के लिए व्यय की योजना निर्धारित करता है।
- **जवाबदेही (Accountabiltiy):** बजट जवाबदेही के एक साधन के रूप में कार्य करता है। यह घन को स्वीकृत मदों और उद्देश्यों पर खर्च करने के लिए कार्यपालिका पर विधायी नियंत्रण सुनिश्चित करता है।
- **उत्तरदायित्व और नियंत्रण (Responsibility and Control):** एक बजट बजटीय प्रक्रिया के अनुप्रयोग के माध्यम से जिम्मेदारी और प्रचलित नियंत्रण सुनिश्चित करता है। यह योजनाओं और उन्हें दक्षता और प्रभावशीलता के साथ लागू करने के साधन निर्धारित करता है। भारत में, संसद की विभिन्न वित्तीय समितियों द्वारा विधायी नियंत्रण सुनिश्चित किया जाता है।
- **पूर्वानुमान (Prediction):** एक बजट पिछले वर्ष के खर्च के आधार पर पूर्वानुमान करने में मदद करता है। पूर्वानुमान सामाजिक-आर्थिक विकास को प्राप्त करने के लिए सभी हितधारकों के कार्यों और लक्ष्यों पर विचार करता है।
- **संचार (Communication):** एक बजट विभिन्न गतिविधियों, योजनाओं और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन और परिणामों पर जानकारी प्रसारित करके सम्प्रेषण के साधन के रूप में कार्य करता है। बजट नागरिकों और करदाताओं के लिए एक शक्तिशाली माध्यम है, जिसके द्वारा उन्हें विशिष्ट उद्देश्यों के लिए स्वीकृत राशि से अवगत कराया जाता है। यह लोक जानकारी का एक मूल्यवान स्रोत है, जिसका उपयोग मीडिया और नागरिक समाज संगठन सरकार के कार्यों पर नज़र रखने के लिए करते हैं।

- **असमानताओं में कमी (Reducing Inequalities):** बजट का उद्देश्य आय और घन के बीच की असमानताओं को कम करना है। समावेशी विकास केवल बजटीय नीति के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है, जो विभिन्न प्रकार के कराधान का प्रावधान करता है और राजस्व को सामाजिक कल्याण कार्यक्रमों में पुनर्वितरित करता है।

1.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(क). वित्तीय प्रशासन किन 4 अभिकरणों (Agencies) द्वारा सम्पन्न की जाती हैं?

(ख). वित्त प्रशासन की प्रकृति को लेकर दो दृष्टिकोण कौनसे है?

(ग). ओ ई सी डी (OECD)-ने बजटीय प्रशासनके लिए कितने सिद्धांतों को प्रस्तावित किया।

(घ). वित्तीय वर्ष कब शुरू होता है

(ङ).OECD का पूरा नाम क्या है?

1.6.सारांश (Summary)

वित्त प्रशासन में वे समस्त क्रियाएं सम्मिलित है जो वित्तीय संसाधनों की उत्पत्ति, संचालन तथा विनियोजन करती है इन क्रियाओं में सरकारी धन के संग्रह, बजट-निर्माण, विनियोजन तथा व्यय करने में, आय तथा व्यय, और प्राप्तियों एवं संवितरणों का लेखा-परीक्षण करने में परिसम्पत्तियों तथा देयताओं और सरकार के वित्तीय सौदों का हिसाब-किताब रखने में और आमदनियों व खर्चों, प्राप्तियों व संवितरणों तथा निधियों विनियोजनों की दशा के संबंध में प्रतिवेदन-लेखक में, आदि सम्मिलित है । ये राजनीतिक समुदाय के सदस्यों के विकास तथा जीवन के लिए आवश्यक होती है। बजट एक विवरण है, जिसमें आम तौर पर एक वर्ष की अवधि के लिए राजस्व और व्यय का पूर्वानुमान होता है। यह एक व्यापक कार्य योजना है, जो सरकार द्वारा निर्धारित नीतिगत उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए दिशा प्रदान करती है।

सरकारी बजट एक दस्तावेज है, जो एक वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के प्रस्तावित राजस्व और व्यय को प्रस्तुत करता है, जिसे संसद/विधानमंडल द्वारा पारित किया जाता है. और राष्ट्रपति या मुख्य कार्यकारी द्वारा अनुमोदित किया जाता है। देश के वित्त मंत्री आम तौर पर बजट पेश करते हैं।

1.7.सूचक शब्द (Key Words)

- **वित्त -** वित्त को धन के प्रबंधन के रूप में परिभाषित किया गया है और इसमें निवेश, उधार लेना, उधार देना, बजट बनाना, बचत और पूर्वानुमान जैसी गतिविधियाँ शामिल हैं।
- **बजट -**बजट एक वित्तीय खाका के रूप में कार्य करता है, जो एक निश्चित समय सीमा, आमतौर पर मासिक या वार्षिक, पर अनुमानित आय और व्यय का विवरण देता है। यह वित्तीय प्रबंधन, संसाधन आवंटन और लक्ष्य प्राप्ति के लिए मार्गदर्शन प्रदान करता है।
- **वित्तीय -**वित्तीय का अर्थ है धन से संबंधित या उससे जुड़ा हुआ ।
- **प्रशासन** -किसी क्षेत्र में विशिष्ट शासन या किन्ही मानव प्रबंधन गतिविधियों को प्रशासन (administration) कहा जा सकता है।
- **सरकारी राजस्व** -करों और गैर-कर स्रोतों से सरकार द्वारा प्राप्त धन है ।
- **अंकेक्षण -** अंकेक्षण का अर्थ वह प्रक्रिया है, जिससे यह जानकारी प्राप्त की जाती है कि प्रशासन ने धन का उपयोग वैधानिक निर्देशों के अनुसार किया है जिसके द्वारा धन विनियोजित किया गया था।

1.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- सरकारी बजट की अवधारणा को स्पष्ट कीजिए।
- सरकारी बजट के उद्देश्यों व कार्यों का उल्लेख कीजिए

- सरकार में बजट बनाने के सिद्धांत क्या है?विस्तार से वर्णन कीजिये।
- बजट की विशेषताओं की विवेचना कीजिए।
- "एक दक्ष शासन की समस्या में अन्तर्निहित विधिक तत्वों में वित्तीय प्रशासन से अधिक महत्वपूर्ण कोई दूसरा तत्व नहीं है।" कथन की व्याख्या कीजिए
- वित्त प्रशासन की प्रकृति के दो दृष्टिकोण की व्याख्या कीजिए

7.9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(क).व्यवस्थापिका अथवा विधान-मण्डल (The Legislature),सरकार की कार्यपालिका शाखा (The Executive),राजकोष अथवा वित्त विभाग (Treasury and Finance Department),लेखा-परीक्षण विभाग (Audit Department

ख). परंपरागत दृष्टिकोण (Traditional View) ,आधुनिक दृष्टिकोण (Modern View)

(ग). दस

(घ). 1 अप्रैल से 31 मार्च

1.10.सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References /Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।

- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।

Subject : Public Financial Administration	
Course Code : PUBA 201	**Author : Dr. Parveen sharma**
Lesson No. : 2	**Vetter :**
Budget as an Instrument of ,Financial Administration, Public Policy and Management वित्तीय प्रशासन, सार्वजनिक नीति और प्रबंधन के साधन के रूप में बजट	

अध्याय की सरंचना

2-1-अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

2-2-परिचय (Introduction)

2.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

2.3.1.बजट तथा सामाजिक, आर्थिक, प्रशासनिक विकास (Budget and social, economic and administrative development

2.3.2.बजट आर्थिक विकास के यंत्र के रूप में (Budget as an instrument of economic development)

2.3.2.1.बजट के आर्थिक क्षेत्र में तीन मुख्य कार्य (The budget has three main functions in the economic field)

2.4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

2.4.1.आर्थिक नीति का संचालन (Budget as a Tool of Fiscal Policy)

1.4.1.1मुद्रण नीति का संचालन : (As a Tool of Monetary Policy)

2.4.2.सार्वजनिक नीति और बजट (Public policy and budget)

2.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

2.6.सारांश (Summary)

2.7.सूचक शब्द (Key Words)

2.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

2.9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

2.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

2.1-अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

- बजट के महत्व को जान पायेगें।
- वित्तीय प्रशासन व बजट किस प्रकार परस्पर सम्बंधित है है जान पाएंगे।
- सार्वजनिक नीति व बजट किस प्रकार एक दूसरे को प्रभावत करते है ये जान पाएंगे।

2-2-परिचय (Introduction)

बजट का महत्व सभी अर्थव्यवस्थाओं में लागू होता है चाहे वह पूजीवादी अर्थव्यवस्था हो या समाजवादी या मिश्रित अर्थव्यवस्था हो। भले ही पूजीवादी प्रणाली में सरकार का हस्तक्षेप अधिक नहीं होता फिर भी उसे अनेक प्रकार के लोक कल्याणकारी कार्य करने पड़ते हैं तथा सार्वजनिक व्यय सार्वजनिक आय एवं लोक ऋणों की नीतियों का प्रयोग करना पड़ता है जो बजट के माध्यम से सम्भव होता है। ।आज विकसित देश आर्थिक स्थायित्व के लिए तथा विकासशील देश स्थिरता के साथ तीव्र आर्थिक विकास के लिए प्रयत्नशील हैं। सरकार अपनी राजकोषीय नीति के द्वारा स्थिरता के साथ विकास तथा राष्ट्रीय आय के न्यायोचित वितरण आदि उद्येश्यों को सुगमतापूर्वक प्राप्त कर सकती है। राज्य आज आर्थिक विकास को बढ़ावा देने, बाहय आक्रमण से सुरक्षा तथा आंतरिक शान्ति बनाए रखने, सामाजिक सुरक्षा तथा जनकल्याणकारी कार्यों के कार्यान्वयन करने, सामाजिक बुराइयों को दूर करने, शिशु उद्योगों को संरक्षण प्रदान कर विदेशी प्रतियोगिता से बचाने के लिए, आर्थिक विषमता को समाप्त करने के लिए, दुर्लभ साधनों के सर्वोत्तम ढंग से आवंटन के लिए, राष्ट्रीय उपक्रमों का विकास करने तथा बेरोजगारी दूर करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है। ये महत्वपूर्ण कार्य सरकार राजकोषीय नीति के द्वारा सुगमतापूर्वक कर सकती है। कोई भी राज्य कुशलतापूर्वक अपने उक्त कार्यों का सम्पादन तब तक नहीं कर सकती जब तक कि उसके पास सुसंगठित वित्त नहीं होगा। किसी भी देश के लिए बजट का स्थान काफी महत्वपूर्ण है। बजट प्रशासन की धुरी है तथा सुद्दढ़ सिद्धांतों पर आधारित बजट के अभाव में

वित्तीय अव्यवस्था फैल जाती है। देश की प्रगति का सही मूल्यांकन वहां के बजट के द्वारा ही किया जा सकता है। इस प्रकार बजट समस्त वित्तीय प्रशासन, सार्वजनिक नीति और प्रबंधन के साधन के रूप में कार्य करता है।

1.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

1.3.1.बजट तथा सामाजिक, आर्थिक, प्रशासनिक विकास (Budget and social, economic and administrative development):-

सामाजिक, आर्थिक, प्रशासनिक विकास व बजट के परस्पर सम्बन्ध को निम्न बिंदुओं के तहत किया जा सकता है:-

- सामाजिक, आर्थिक, प्रशासनिक विकास के लिए बजट का महत्व, किसी भी सरकार का प्रभावशाली होना इस बात पर निर्भर करता है कि इसके पास कितनी प्रभावशाली प्रसासनिक प्रणाली है। क्योंकि प्रशासनिक मशीनरी ही कार्यपालिका द्वारा निर्धारित की गई नीतियों को लागू करती है।इसके अलावा प्रशासकीय प्रक्रिया एक ऐसा माध्यम है जिसके द्वारा आम जनता की आवश्यकताओं का मूल्यांकन व संचालन करके सरकार तक पहुँचाया जा सकता है। इसलिए एक कुशल प्रशासनिक व्यवस्था का होना जरूरी है। क्योंकि यह देश के आर्थिक, राजनैतिक विकास के लिए महत्त्वपूर्ण है लेकिन यह सब तभी संभव है। जब एक ठोस आर्थिक आधार पास होगा। और इस आधार को मूलरुप देने के लिए 'बजट' का सहारा लिया जाता है, क्योंकि आर्थिक विकास जनसंख्या में परिवर्तन, लोगों की आवश्यकताओं में लगातार बढ़ोत्तरी तथा समस्यायें तथा शिक्षा, यातायात, मानव कल्याण आदि के क्षेत्र में बढ़ती हुई आवश्यकताएँ सरकार के लिए चुनौती का काम करती हैं। जिसके लिए सरकार को अतिरिक्त प्रशासनिक प्रक्रिया को प्रस्तुत करना पड़ता है तथा इन प्रक्रियाओं को किस प्रकार कार्यक्रमों के अनुसार लागू करें और सबसे महत्वपूर्ण बात है कि किस प्रकार वित्त का प्रावधान किया जाए।

- प्रभावशाली वित्तीय योजनाओं के लिए तथा विभिन्न सरकारी कार्यक्रमों को एकजुट करने के लिए बजट ही एक ऐसा माध्यम है जिसके द्वारा लोगों का सरकार के प्रति विश्वास समाज कल्याण और राष्ट्रीय उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफलता मिल सकती है जिससे प्रशासन में उच्च स्तर की कुशलता प्राप्त की जा सकती है। तथा आर्थिक उन्नति को वास्तविक रूप दिया जा सकता है। बजट का प्रयोग सभी आर्थिक फैसले लेते समय किया जाता है।
- इस प्रकार बजट की योजना का एक महत्वपूर्ण माध्यम माना जा सकता है। क्योंकि किसी भी योजना के लिए वित्तीय संसाधनों का बैंटवारा करना होता है। इसके लिए कब कितना और क्यों? पैसा दिया जाए ये बातें बजट द्वारा निर्धारित की जाती है।
- सभी विकासशील देशों में वित्तीय संसाधनों की कमी है, परन्तु विकास प्रशासन भी उनका मुख्य उद्देश्य है। अर्थात् प्रशासन के प्रत्येक पहलू को विकसित करने के लिए वचनबद्ध है। क्योंकि इसके बिना वहाँ की जनता का सरकार में नीयत रखना सम्भव नहीं है। उपलिखित दोनों बातें तमी सम्भव हो सकती है। जब हमारे पास वित्तीय व मानवीय संसाधनों का उचित उपयोग हो। इनके कारण बजट का महत्व प्रकाश में आता है। क्योंकि ऐसा बजट के माध्यम से होता है। बजट के माध्यम से ही विकास की दशा प्रदान की जाती है। दूसरे शब्दों में बजट एक ऐसा प्रशासनिक यन्त्र है। जिसके माध्यम से आर्थिक विकास को प्राप्त किया जा सकता है।
- बजट के माध्यम् से ही किसी प्रशासकीय संस्था का संगठन प्रक्रिया निर्धारित की जाती है अर्थात् विभिन्न संगठनों में कितना स्टाफ होगा, कुशलता की दृष्टि से भर्ती की क्या प्रक्रिया अपनाई जाएगी क्योंकि कई बार वित्तीय संसाधनों की कमी के कारण संगठनों में मौलिक परिवर्तन करने पड़ते हैं। इसलिए प्रशासन सुचारु रूप से चलता रहे यह बात वित्तीय संसाधनों की उपलब्धि पर निर्भर करती है। तथा उपलब्ध संसाधनों के उचित व अधिकतम प्रयोग पर।

- योजना और बजट को लेकर सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि यदि इन देशों में समन्वय होगा तो योजना बहुत ही प्रभावशाली होगी अर्थात् प्रशासन की कुशलता इन दोनों के बुद्धिमतापूर्ण मेल पर निर्भर करती है। क्योंकि बजट को मूल आधार माना जाता है। इसके बिना योजना केवल व्यर्थ का अभ्यास होगा। कोई व्यवहारिक उपयोगिता नहीं होगी।
- सरकारी प्रशासनों में सार्वजनिक कार्य सार्वजनिक उपयोगिताएँ, कल्याणकारी कार्यक्रम सामाजिक सेवाएँ, सार्वजनिक उत्पादन, उपकरण आदि शामिल किए गए हैं। इन सभी कार्यक्रमों पर वित्तीय दष्टि से नियंत्रण रखना बहुत आवश्यक है। अर्थात् किस प्रकार विभिन्न प्रतियोगी विभागों को पैसा दिया जाए तथा किस प्रकार बडी योजना को प्रतिबन्धितःकिया जाए जो कि एक बड़ी समस्या है। 'बजट' ही एक ऐसा साधन है जिसके द्वारा इनको नियंत्रित किया जा सकता है। अब प्रत्येक प्रशासकीय विभाग के कार्यक्रमों को कार्यक्रम, कार्य, गतिविधियों आदि में बाँट दिया जाता है।
- .बजट द्वारा यह सम्भव है कि विभिन्न योजना और क्रियाओं मे चुनाव प्रबन्धकीय नियंत्रण व मूल्यांकन को लागू किया जाता है। और इनके खर्चे में कुशलता और आर्थिकता द्वारा एक सदुपयोग की प्रक्रिया को प्राप्त किया जा सकता है। वास्तव में'बजट' एक कार्यकारी एजेंसी का कार्य करता है। क्योंकि इन योजनाओं के प्रबंध में इसी की महत्वपूर्ण भूमिका रहती है।
- जब कोई भी विभाग अपनी योजनाएँ तैयार करता है, सम्मिलित करता है नियंत्रण एवं मूल्यांकन करने के बाद प्रतिवेदन तथा पुनर्निरीक्षण आदि में कार्य करता है। तो इन सभी का एक जगह मूल्यांकन 'बजट' के माध्यम से किया जाता है। अतः सारी प्रशासकीय प्रक्रिया में 'बजट' का महत्वपूर्ण रोल रहता है। जैसे:-

(i) सभी प्रशासकीय विभागों को वित्त प्रदान करना।

(ii) वित्तीय संसाधनों को संचालित करना और प्रशासनिक दृष्टि से, कुशलता एवं मूल्यांकन की दृष्टि से सरकार के निर्धारित मूल्यों को प्राप्त करना शामिल है।

लेखांकन की प्रक्रिया में जो व्यय के साथ-साथ रिकॉर्ड की जाती है। इस बात की समीक्षा 'बजट' के माध्यम से की जाती है कि किसी प्रशासनिक विभाग के लिए क्या काम था तथा उसकी क्या प्रदर्शनरही। इनके माध्यम से बजट एक प्रशासकीय प्रक्रिया को एक व्यवहारिक रूप देता है।

1. प्रबन्धकीय फैसले लेते समय निर्णयकर्ताको मार्गदर्शन देता है।

2. फैसलों को लागू करते समय क्या प्रक्रियाअपनाना है। निर्देशन देता है।

1.3.2.बजट आर्थिक विकास के यंत्र के रूप में (Budget as an instrument of economic development)

पुराने समय में जबकि राज्य के कार्य बहुत सीमित थे तो बजट को एक यन्त्र के रुप में माना जाता था जिसके माध्यम से वित्तीय मामलों में क्रमबद्धता लाई जा सके और मुख्य ध्यान इस बात पर था कि किस प्रकार खर्चे में मितब्यता और लोगों पर कम से कम कर का भार पड़े। ये दो मुख्य उद्देश्य बजट के थे लेकिन आजकल बजट का कार्यक्षेत्र काफी बढ़ गया है। और विभिन्न विभागों के बीच प्रतियोगिता को मध्य नज़र रखते हुए बजट का कार्य -समृद्धता और 'कल्याण को बढ़ावा देना है। बजट अब आर्थिक नीति का माध्यम बन गया है।अब बजट का सम्बन्ध-

- यह पैदावार बढ़ाता है।
- आय तथा व्यय के बैंटवारे में असमानता को धीरे-धीरे खत्म करना।
- कीमतों में वृद्धि पर नियंत्रण करना जो किसी संकट या युद्ध के समय पैदा हुई हो।

(i) आम जनता के लिए रोजगार के साधन उपलब्ध कराना।

(ii) बजट उत्पादन की प्रक्रिया में सहायक इस प्रकार हो सकता है कि ये उद्योग एवं क षि की पूर्ण सुरक्षा दे तथा (छूट) प्रदान करे।

- आय तथा व्यय में असमानता दूर करने के लिए कर प्रणाली में आवश्यक सुधारों का सुझाव दिया जाए। तथा विभिन्न करों से प्राप्त पैसे को गरीब वर्ग की शिक्षा, आवास तथा कल्याण योजनाओं पर खर्च किया जा सके।

(i) कीमतों में तेजी को रोकने के लिए जो युद्ध या संकट के द्वारा अतिरिक्त संचालित किया जाता है उसे वापिस ले लिया जाए।

(ii) जनता को रोज़गार के मामले में बजट सार्वजनिक व विकासशील स्कीमों में ज्यादा पैसा खर्च करके दे सकता है या निजी रोजगार के लिए ऋण प्रदान कर सकता है।

2.3.2.1.बजट के आर्थिक क्षेत्र में तीन मुख्य कार्य The budget has three main functions in the economic field -

(1) पैसा निर्धारित करना। (As a Tool of Allocation of Money)

(2) आर्थिक नीति का संचालन (As a Tool of Fiscal Policy) (वित्त सम्बन्धी)।

(3) मुद्रण नीति का संचालन (As a Tool of Monetary Policy.) (मुद्रा संबंधी)।

(1) पैसा निर्धारित करना(As a Tool of Allocation of Money)

किसी भी आर्थिक व्यवस्था में सर्वागीण आर्थिक विकास के लिए बजट को धन वितरण का संचालन करना पड़ता है। कि हमारे पास कितने वित्तीय संसाधन है। और विकास को लेकर प्राथमिकता का क्रम क्या है। साधारणतया बजट के माध्यम से वितरण की प्रक्रिया को अन्तिम रूप दिया जाता है। इसके अतिरिक्त बजट को-

(i) विभिन्न विकास योजनाओं और योजनाओं के विकास के साधन के रूप में As a tool of control of public expenditure

(ii) वित्त प्रबंधन के साधन के रूप में (As a tool of finance management)

(iii) वित्त प्रबंधन के साधन के रूप मे (As a tool of economic planning)

(iv विभिन्न विकास योजनाओं और योजनाओं के विकास के साधन के रूप में(As a tool of evolution of various development schemes & plans).

(i) जहाँ पर वित्तीय प्रक्रिया में व्यय पर नियन्त्रण की बात है। इसके लिए बजट बनाते समय एक निश्चित प्रक्रिया का रूप दिया जाता है। जिस पर बजट लागू होने के बाद व्यवहारिक रुप से अमल किया जाता है। अर्थात् वित्तीय अधिनियम व उपनियमों के तहत एक निश्चित प्रक्रिया को रखा गया है। जिसके माध्यम से खर्चे की प्रक्रिया पर सामयिक लागत तथा नतीजों को ध्यान में रखकर समीक्षा की जाती है।

(ii) वित्तीय प्रबंधन के लिए बजट इसलिए सहायक है कि जब वित्तीय फैसले किए जाते हैं तो बजट उनके मार्गदर्शक के रूप में कार्य करता है। और आर्थिक विकास के उद्देश्य को भी प्राप्त करता है तो फैसले की प्रक्रिया में बजट के निर्देशन को स्वीकार करना पड़ेगा।

(iii) इसी प्रकार योजना बनाते समय बजट को ध्यान में रखते हुए यह तय करने का फैसला किया जाता है कि विभिन्न प्रशासकीय क्षेत्रों वित्तीय संसाधनों के उचित उपयोग को ध्यान में रखकर योजनाएँ बनाई गयी है।

(iii) मूल्यांकन के लिए बजट किसी भी विभाग के कार्यों का निरीक्षण कर सकता है। इसके लिए इसके पास पर्याप्त मशीनरी है। प्रत्येक विभाग की कार्यशैली के लिए वित्तीय संदर्भ में कुछ निश्चित मापदण्ड स्थापित किए गए हैं जिनकी परिधि में विभाग को अपना काम करना पड़ता है।

2-4 पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

1.4.1.आर्थिक नीति का संचालन :(Budget as a Tool of Fiscal Policy)

किसी देश की वित्तीय नीति बजट में प्रतिबिम्बित होती है। सार्वजनिक व्यय व आय का स्पष्ट रूप दर्शाने वाले दस्तावेज का नाम आर्थिक नीति है। आर्थिक विकास के लिए वित्तीय नीति एक ठोस संगठन के तौर पर कार्य करती है अर्थात् आर्थिक नीति

(i) (कर व्यवस्था) Taxation system.

(ii) (निवेश नीति) Investment policy.

(iii) (प्रशासन की आय तथा व्यय) Revenue & expenditure of administration

(i) कर व्यवस्था बजट का सरकार की कर नीति पर क्या प्रभाव पड़ा अर्थात् आने वाले वर्ष में प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष करों का क्या अनुपात होगा तथा किस प्रकार से वे कर ज्यादा अर्थपूर्ण है तथा किन-किन Tax को छोड़ देना चाहिए। ये सब बातें वित्तीय नीति में तय की जाती है, जिसकी सलाह बजट द्वारा की जाती है। कर प्रणाली की प्रकृति बजट द्वारा तय की जाती है।

(ii) निवेश नीति: किसी देश की आर्थिक नीति का निवेश नीति पर भी प्रभाव पड़ता है। यह बात अलग है कि निवेश नीति का निर्धारण बजट द्वारा किया जाता है अर्थात् कितना निवेश करना है। किस सेक्टर में करना है, कब करना है, प्रकृति क्या होगी आदि बातें बजट द्वारा निर्धारित की जाती है। इसके अलावा प्राइवेट सेक्टर में भी बजट 'कर नीति' द्वारा इसे नियंत्रित करता है। इस प्रकार निवेश नीति के माध्यम से बजट का आर्थिक विकास में बहुत महत्व है।

(iii) प्रशासन की आय तथा व्यय बजट को सरकार की वित्तीय योजना का स्वामी कहा जा सकता है। यह ही सम्भावित आय तथा व्यय को सरकार के सामने पेश करता है। आय तथा व्यय की क्रियायें भी सुचित करता है। बजट तैयारी के समय देश की वित्तीय व्यवस्था का पूर्ण ब्यौरा दिया जाता है।

1.4.1.1मुद्रण नीति का संचालन : (As a Tool of Monetary Policy)

मौद्रिक नीति का अर्थ है कि मुद्रा बाजार में इसका क्या प्रभाव व लागत है किसी देश की आर्थिक व्यवस्था में मुद्रा के circulation का क्या प्रभाव है। कितनी मुद्रा संचालित की जाए यह बात बहुत ही महत्वपूर्ण है। किसी देश का आर्थिक विकास इसी बात पर निर्भर करता है। मुद्रा के संचालन पर विभिन्न आर्थिक विकास के पहलू होते हैं, अर्थात् मुद्रक नीति विभिन्न तरीकों से आर्थिक व्यवस्था को प्रभावित करती है।

मुद्रक नीति विभिन्न तरीका से आर्थिक व्यवस्था को प्रभावित करती है।

(1) मुद्रा संचालित करके Currency Circulation.

(ii) Currency Credit (साख जमा)

(iii) Borrowing of Govt. (सरकार की उधार)

(i) मुद्रा संचालित से देश के आर्थिक विकास को रूप दिया जाता है। इसी के माध्यम से विभिन्न वस्तुएँ व सेवाएँ विनिमय की जाती है, उत्पादन की प्रक्रिया में पैसा तेल का कार्य करता है।पैसे की कुल उत्पादन से ज्यादा प्रसारित किया या कम। इस बात का निर्धारण बजट द्वारा किया जाता है। यदि देश के आर्थिक विकास में कोई रुकावट आती है तो कुल उत्पादन के मूल्य से ज्यादा पैसा प्रसारित किया जा सकता है।

(ii) इसी प्रकार सरकार की साख नीति भी आर्थिक विकास को प्रभावित करती है। विभिन्न सुझाव प्रस्तुत किए जा सकते हैं क्योंकि इसके द्वारा नियत किया जाता है कि सरकार को कितना पैसा (जमा) में है, ताकि आर्थिक व्यवस्था ठीक रहे, क्योंकि आर्थिक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण घटक सरकार की साख नीति पर निर्भर करता है।

(iii) इसके इलावा सरकार की उधार नीति का निर्धारण व नियंत्रण भी बजट के माध्यम से किया जाता है कि कितना किस योजना के लिए उधार लिया जाए तथा उधारसे किया जाता है कि कितना किस योजना के लिए उधार लिया जाए तथा उभार के क्या माध्यम होंगे (राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय उधार) का निर्धारण बजट द्वारा किया जाता है।

विकासशील देशों में जहाँ पूँजी निवेश को लेकर काफी समस्या है, वहीं बजट का महरण और अधिक बढ़ जाता है। इन देशों के सार्वजनिक निवेश के माध्यम से ही तीव्र व संतुलित आर्थिक विकास को लाने की योजना बनाई गई है। इन देशों में पूंजी निवेश की दर में लगातार व दि हो रही है। इस बढ़ते हुए खर्च का प्रबन्ध के लिए क्या किया जाए यह एक व्यापक समस्या है। इसलिए इन बातों की जिम्मेवारी बजट पर आ गई है। बजट के प्रभाव दूरगामी होते हैं जिसका प्रभाव अपने देश के अतिरिक्त दूसरे देशों पर भी पड़ता है। इसलिए सार्वजनिक खर्चे की मात्रा, प्रक्रिया का निर्धारण सूझबूझ से तथा सामंजस्य से करना चाहिए। सरकार के पास इसका खर्चा होना चाहिए अनुदान की मांगें के पास होने के बाद विनियोग विधेयक पर मतदान होती है? जब राज्य सभा सारे मौंग अनुदानों पर मतदान करके पास कर देती है। तो इन सब पारा की गई माँग अनुदानों को एक विल का रूप दे दिया जाता है। इस विनियोग बिल को नये सिरे से लोक सभा में पेश किया जाता है। व्यवहारिक रूप से इस बिल का ज्यादा महत्य है केवल गौग अनुदानों में निर्धारित राशि को वैधता प्रदान करने के लिए ऐसा किया जाता है। ताकि मन्त्रालयों को अपने अपने खार्ता से पैसा निकलवाने की अधिकार मिल जाए।

भारतीय संविधान में अनुच्छेद 166(1) के अन्तर्गत यह प्रावधान है कि भारतीय संचित निधि से एक भी पैसा नहीं निकाला जा सकता जब तक विनियोग बिल पास न हो जाए। विनियोग बिल के पास होने की प्रक्रिया वही है जो सामान्य बिल पर लागू होती है।

विनियोग बिल पेश करने के बाद किसी तरह का संशोधन अनुमत नहीं है। क्योंकि मौग अनुदान की राशि पहले ही संसद पार कर चुकी है। विनियोग बिल पर बहस के समय मतदान नहीं होता लेकिन इन पर बहस की जा सकती है। विनियोग बिल पर बहस करते समय विभिन्न मुद्दों को लेकर सरकार की कार्य प्रणाली से संबंधित कुछ सुझाव व टिप्पणियों दी जा सकती है। इसके अलावा जिन मुद्दों के लिए प्रस्तावित खर्चा रखा गया है उसमें भी विभिन्न सुझाव प्रस्तुत किए जा सकते हैं। विनियोग बिल के माध्यम से हम सामान्य बजट तथा रेल बजट को कानूनी रूप प्रदान कर सकते हैं।

2.4.2.सार्वजनिक नीति और बजट (Public policy and budget)

बजट को मध्य नजर रखते हुये सरकार अपनी सार्वजनिक नीतियाँ निर्धारित करती है। तथा घोषणा करती है और प्रशासकीय प्रणाली का एक रुप देती है। यदि किसी भी नीति में परिवर्तन करना है तो बजट में निर्धारित प्रावधानों का परीक्षण करना पड़ता है।'सार्वजनिक नीति' शब्द का इस्तेमाल रोज़मर्रा की भाषा में कृषि नीति, स्वास्थ्य नीति, विदेशी निवेश नीति, आर्थिक नीति, श्रम नीति, शिक्षा नीति इत्यादि नीतियों के संबंध किया जाता है। और सरकार द्वारा बनाई गई नीति और बड़े पैमाने पर लोगों को प्रभावित करने वाली नीति को सार्वजनिक नीति कहा जाता है। सार्वजनिक सरकारी निकायों एवं सरकारी अधिकारियों द्वारा विकसित की जाती हैं। यद्यपि गैर-सरकारी लोक एजेन्सियां भी नीति-निर्माण प्रक्रिया पर प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रभाव डाल सकती हैं या उसे प्रभावित कर सकती हैं। सार्वजानिक नीतियों का निर्माण के साथ साथ उनके कार्य रूप में परिणीति के लिए कई प्रकार के संसाधनों की आवश्यकता होती है और इन संसाधनों के लिए वित्त की

आवश्यकता होती है और सरकार द्वारा इसका प्रबन्ध बजट में किया जाताहै।अनेक प्रकार योजनाओं का निर्माण किया जाता है और सरकार द्वारा धन का प्रबंध किया जाता है सार्वजनिक नीतियों के निम्नलिखित प्रकार हैं-

- तात्विक अथवा सारगत नीतियां तात्विक नीतियों का विकास समाज की आवश्यकतानुसार होता है। इन नीतियों का सूत्रीकरण संविधान के स्वरूप को ध्यान में रखते हुए सामाजिक, आर्थिक कठिनाइयों को एवं समाज की नैतिक मांग को ध्यान में रखते हुए होता है। ये नीतियां किसी वर्ग विशेष से सम्बन्धित न होकर पूरे समाज के विकास से सम्बन्धित होती हैं। शिक्षा का प्रबन्ध एवं रोजगार के अवसर, आर्थिक स्थितीकरण, विधि और व्यवस्था बनाये रखना आदि इसी का प्रमाण है।
- नियन्त्रक नीतियां- तात्विक नीतियों का सम्बन्ध व्यापार, व्यवसाय, सुरक्षा उपाय, जनोपयोगी आदि के नियन्त्रण से है। इस प्रकार का नियन्त्रण सरकार की ओर से काम करने वाली स्वतंत्र संस्थायें करती हैं। भारत में जीवन बीमा निगम, भारतीय रिजर्व बैंक, हिन्दुस्तान इस्पात, राज्य विद्युत परिषद, राज्य यातायात निगम, राज्य वित्तीय निगम आदि संस्थाऐं नियन्त्रक क्रियाओं में जुटी हुई हैं। इन सेवाओं से सम्बन्धित सरकार द्वारा बनायी गई नीतियां वह संस्थाऐं हैं जो यह सेवाएँ प्रदान करती हैं, नियंत्रक नीतियां कहलाती हैं।
- वितरक नीतियां- वितरक नीतियां सम्पूर्ण समाज के लिए न होकर केवल समाज के विशिष्ट वर्गों के लिए होती है। ये माल के अनुदान के क्षेत्र में लोक कल्याण अथवा स्वास्थ्य सेवाओं आदि के क्षेत्र में हो सकती है। जैसे प्रौढ़ शिक्षा कार्यक्रम, खाद्य सहायता, बालवाड़ी पोशाहार, इन्दिरा महिला योजना, टीका शिविर आदि।
- पुनः वितरक नीतियां- इनका सम्बन्ध नीतियों की पुनः व्यवस्था से है जो मूल सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन लाने से सम्बन्धित होती है। कुछ कल्याण सेवाओं एवं सार्वजनिक

माल का वितरण समाज के विशिष्ट वर्गों से बेमेल होता है। अतः ऐसी सेवाओं एवं माल को पुनः वितरक नीतियों द्वारा सीमित किया जाता है।

बजट के माध्यम से आर्थिक और सामाजिक प्रगति की जा सकती है बजट में कृषि, उद्योगों आदि को आर्थिक सहायता का प्रावधान कर देश में आर्थिक विकास का सूत्रपात किया जा सकता है। बजट में उचित प्रावधानों के द्वारा आर्थिक समानता भी लाई जा सकती है। यदि धनी व्यक्तियों पर कर लगाकर, सरकार सार्वजनिक व्यय के माध्यम से उसे गरीबों पर व्यय करती है तो इससे आर्थिक असमानता को दूर किया जा सकता है एवं सामाजिक प्रगति की जा सकती है। नीति के उपकरण के रूप में बजट पूर्व में बजट को मात्र लेखा और अनुमानों का विवरण माना जाता था। किन्तु राजकोषीय नीति की बढ़ती हुई भूमिका के कारण वर्तमान में बजट, सरकारी नीति का एक महत्वपूर्ण उपकरण है। अर्थव्यवस्था में वांछनीय परिणामों को प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक व्यय, करारोपण एवं सार्वजनिक ऋणों को बजट का अभिन्न अंग माना गया है। आज के आर्थिक जीवन में राज्य की भूमिक काफी महत्वपूर्ण है सरकार द्वारा चलाई जाने वाली अनेक योजनाएं ऐसी है सार्वजानिक है और जिनको बजट में स्थान दिया गया है। बजट के माध्यम से से सभी योजनाओं को कार्य रूप दिया जा सकता है।

2.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(अ).भारतीय संविधान के किस अनुच्छेद में प्रावधान है कि भारत की संचित निधि से एक पैसा तब तक नहीं निकाला जा सकता जब तक कि विनियोग विधेयक पारित न हो जाए।

(आ).ऐसी कौनसी नीतियां जो सम्पूर्ण समाज के लिए न होकर केवल समाज के विशिष्ट वर्गों के लिए होती है।

2.6.सारांश (Summary)

किसी भी देश के लिए बजट का स्थान काफी महत्वपूर्ण है। बजट प्रशासन की धुरी है तथा सुदृढ़ सिद्धांतों पर आधारित बजट के अभाव में वित्तीय अव्यवस्था फैल जाती है। देश की प्रगति का सही मूल्यांकन वहां के बजट के द्वारा ही किया जा सकता है। आर्थिक नियन्त्रण का साधन बजट में सरकार की आय व्यय का स्पष्ट निर्देश रहता है। यद्यपि बजट को सरकार द्वारा कार्यान्वित प्रकार संसद का सरकार के ऊपर नियन्त्रण रहता है। बजट के माध्यम से ही समस्त विभागों के व्यय पर नियन्त्रण रखा जाता है। यदि बजट न बनाया जाय तो आय व्यय की समस्त प्रक्रिया अनियन्त्रित हो जायेगी।आर्थिक स्थिरता वर्तमान में देश में आर्थिक स्थिरता लाने का बजट एक सशक्त माध्यम है। यदि मुद्रा स्फीति की स्थिति विद्यमान है तो अधिक करों का प्रावधान करके अर्थव्यवस्था में अतिरिक्त कय शक्ति को वापस लिया जा सकता है। यदि आर्थिक मन्दी की स्थिति है, तो व्यय में वृद्धि करके सरकार उत्पादन और रोजगार में वृद्धि कर सकते हैं। इस प्रकार देश में आर्थिक स्थिरता लाई जा सकती है।

आर्थिक और सामाजिक प्रगति का माध्यम बजट में कृषि, उद्योगों आदि को आर्थिक सहायता का प्रावधान कर देश में आर्थिक विकास का सूत्रपात किया जा सकता है। बजट में उचित प्रावधानों के द्वारा आर्थिक समानता भी लाई जा सकती है। यदि धनी व्यक्तियों पर कर लगाकर, सरकार सार्वजनिक व्यय के माध्यम से उसे गरीबों पर व्यय करती है तो इससे आर्थिक असमानता को दूर किया जा सकता है एवं सामाजिक प्रगति की जा सकती है।नीति के उपकरण के रूप में बजट पूर्व में बजट को मात्र लेखा और अनुमानों का विवरण माना जाता था। किन्तु राजकोषीय नीति की बढ़ती हुई भूमिका के कारण वर्तमान में बजट, सरकारी नीति का एक महत्वपूर्ण उपकरण है। अर्थव्यवस्था में वांछनीय परिणामों को प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक व्यय, करारोपण एवं सार्वजनिक ऋणों को बजट का अभिन्न अंग

माना गया है। आज के आर्थिक जीवन में राज्य की भूमिक काफी महत्वपूर्ण है तथा इस भूमिका का निर्वाह करने तथा इसकी पूर्ति की दिशा में बजट का महत्व निर्विवाद है।

2-7- सूचक शब्द (Key Words)

- **वित्तीय प्रशासन-**वित्तीय प्रशासन, जोकि एक सी व्यवस्था तथा रीतियों का निर्माण करता है जिनके द्वारा लोक सेवाओं के संचालन के लिये धन प्राप्त किया जाता है, व्यय किया जाता है और उसका लेखा रखा जाता है।
- **सार्वजनिक नीति-**सरकार द्वारा बनाई गई नीति और बड़े पैमाने पर लोगों को प्रभावित करने वाली नीति को सार्वजनिक नीति कहा जाता है।
- **प्रबंधन-**प्रबंधन एक संगठन के मानव संसाधन, वित्तीय, भौतिक और सूचना संसाधनों की योजना बनाने, निर्णय लेने, संगठित करने, नेतृत्व करने, प्रेरित करने और नियंत्रित करने की प्रक्रिया है ताकि कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से अपने लक्ष्यों तक पहुंचा जा सके।
- **साधन-**परिणाम प्राप्त करने या अंत हासिल करने के लिए इस्तेमाल किया जाने वाला माध्यम, साधन कहलाता है।
- **बजट-**बजट का अर्थ बजट एक वित्तीय खाका के रूप में कार्य करता है, जो एक निश्चित समय सीमा, आमतौर पर मासिक या वार्षिक, पर अनुमानित आय और व्यय का विवरण देता है। यह वित्तीय प्रबंधन, संसाधन आवंटन और लक्ष्य प्राप्ति के लिए मार्गदर्शन प्रदान करता है।

2-8- स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- सामाजिक, आर्थिक, प्रशासनिक विकास व बजट के परस्पर सम्बन्ध का विस्तार से वर्णन कीजिए।
- बजट वित्तीय प्रशासन का साधन है विस्तार से वर्णन कीजिए।

- बजट आर्थिक विकास के यंत्र के रूप व्याख्या कीजिए।
- सार्वजनिक नीति व बजट के संबंधों की व्याख्या कीजिए।

2-9- उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress) आ)

(अ).भारतीय संविधान के अनुच्छेद 166(1) में प्रावधान है

(आ).वितरक नीतियां-

7.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।

<table>
<tr><td colspan="2">Subject : Public Financial Administration</td></tr>
<tr><td>Course Code : PUBA 201</td><td>Author : Dr. Parveen sharma</td></tr>
<tr><td>Lesson No. : 3</td><td>Vetter :</td></tr>
<tr><td colspan="2">Types of Budgets: Line-Item Budgeting; Performance Budgeting, Zero-Base Budgeting and Target Base Budgeting
बजट के प्रकार: लाइन-आइटम बजट; प्रदर्शन बजट, शून्य-आधारित बजट और लक्ष्य आधार बजट</td></tr>
</table>

अध्याय की सरंचना

3.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

3.2.परिचय (Introduction)

3.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

3.3.1.बजट के प्रकार (Types of budget)

3.3.2.लाइन-मद बजट (line-item budget)

3.3.3.लक्ष्य आधारित बजट कार्य (Target-Based Budgeting-TBB)-

3.3.4.निष्पादन बजट प्रणाली(Performance budget system)

3.3.4.1.निष्पादन बजट प्रणाली का अर्थ एवं परिभाषाएं (Meaning and definitions of performance budget system)

3.3.4.2. निष्पादन बजट की विशेषताएं(Features of Performance Budget)

3.3.4.3. निष्पादन बजट के उद्देश्य (Objectives of Performance Budgeting)

3.3.4.4. निष्पादन बजट की प्रक्रिया (Process of Performance Budget)

3.3.4.5. निष्पादन बजट के लाभ (Advantages of Performance Budgeting)

3.3.4.6. निष्पादन बजट की सीमाएं (Limitations of Performance Budgeting)

3-4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)
3.4.1.शून्य आधारित बजट प्रणाली (Zero Based Budgeting System)

3.4.1.1.शून्य आधारित बजट का अर्थ एवं परिभाषाएं (Meaning and definitions of zero based budget)

3.4.1.2.शून्य आधारित बजट की विशेषताएं (Features of Zero Based Budgeting)

3.4.1.3.शून्य आधारित बजट की प्रक्रिया (Process of Zero Based Budgeting)

3.4.1.4.शून्य आधारित बजट के लाभ (Advantages of Zero Based Budgeting)

3.4.1.5.शून्य आधारित बजट की सीमाएं (Limitations of Zero Based Budgeting)

3.5- स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

3.6- सारांश (Summary)

3.7- सूचक शब्द (Key Words)

3.8- स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

3.9- उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

3.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

3-1-अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

इस अध्याय के अध्ययन के पश्चात विद्यार्थी –

- बजट के विभिन्न प्रकारों के बारे में ज्ञान प्राप्त कर पाएंगे।
- निष्पादन बजट प्रणाली के अर्थ, परिभाषा, उद्देश्य, प्रक्रिया, लाभ एवं हानि के बारे में विस्तार से जान पाएंगे।
- शून्य आधारित बजट प्रणाली के अर्थ, परिभाषा, उद्देश्य, प्रक्रिया, लाभ एवं हानि के बारे में विस्तार से जान पाएंगे।

3-2-परिचय (Introduction)

आधुनिक लोक प्रशासन के अंतर्गत कार्य निष्पादन बजट के अध्ययन पर विशेष ध्यान दिया जाने लगा है। वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में यह एक महत्वपूर्ण प्रयोग है। वर्तमान परंपरागत बजट आंकड़ों का विस्तृत जाल मात्र बनकर रह गया है। परंपरागत बजट से इस बात का पता नहीं चल पाता है कि लो हित के लिए कौन सी सेवाएं कितनी मात्रा में की गई है और उनके क्या परिणाम सामने आए हैं। वस्तुतः बजट द्वारा किए जाने वाले कार्य तथा कार्यक्रम अधिक महत्वपूर्ण होते हैं और बजट बनाते समय इन पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। निष्पादन बजट परंपरागत बजट से भिन्न होता है। परंपरागत बजट के द्वारा केवल यह पता चलता है कि कितना रुपया कर्मचारियों पर खर्च हुआ, कितना सामानों की खरीद पर खर्च हुआ और कितना विभिन्न योजनाओं को दिया गया है लेकिन निष्पादन बजट सरकारी क्रियाओं को कार्य, कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं में प्रकट करने की एक क्रिया है। वहीं दूसरी ओर शून्य आधार बजट निर्माण, बजट निर्माण के प्रबंधकीय उपकरण के रूप में एक नवीन तकनीक है। शून्य आधारित बजट निर्माण में को यह उचित सिद्ध करना पड़ता है कि वह क्यों खर्च करना चाहता है।

3.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

3.3.1.बजट के प्रकार (Types of budget)-

बड़े-बड़े देशों के दीर्घकालीन अनुभव से अनेक ऐसे सिद्धांत निकले हैं जो बजट बनाने में सहायक हैं। विगत अध्यायों में अपने बजट निर्माण के विभिन्न सिद्धांतों आदि का विस्तार से विवरण किया। बजट निर्माण में उन सभी सिद्धांतों का यदि अनुसरण किया जाए तो आवश्यकता के अनुसार कायदे का बजट बन सकता है। यह अवश्य है कि उक्त सिद्धांत ऐसे नहीं हो सकते कि प्रत्येक स्थिति में अभीष्ट फल ही दे दें। विशेष परिस्थितियों में उनमें संशोधन करना आवश्यक होता है परंतु फिर भी सार रूप में उनका पालन एक अच्छे बजट के लिए अत्यधिक आवश्यक माना जाता है। जिन आधारों पर आय और व्यय का वर्गीकरण होता है, उनके अनुसार बजट भिन्न-भिन्न प्रकार के होते हैं। मोटे तौर पर बजट का वर्गीकरण चार प्रकार का होता है-

- संस्था या उसके विभागों के आधार पर,
- प्रयोजन या कार्य के आधार पर,
- विधि-विधान के आधार पर,
- उद्देश्य के आधार पर।

संस्था या विभाग को आधार मानने पर विभागीय प्रकार का बजट बनता है। बजट में प्रत्येक विभाग के आयों तथा व्ययों का विवरण होता है। ऐसे आय-व्यय अन्य विभागों से भी संबंधित हो सकते हैं, परंतु जो विभाग वास्तव में उन विषयों को कार्य रूप देता है, उसी के नाम पर वह बजट होता है। उदाहरण के लिए, किसी भी विद्यालय के भवन का व्यय सार्वजनिक निर्माण विभाग के बजट में दिखाया जाएगा, क्योंकि निर्माण का कार्य और तत्संबंधी लेनदेन वही करता है। यद्यपि, भवन शिक्षा विभाग का है। पर, इस विभागीय बजट से जनता यह नहीं जान पाती कि किसी विशेष कार्य पर या सेवा में कितनी लागत लगी है। एक ही विभाग के कार्य अनेक विभागों के पास हो सकते हैं। यह उसके भिन्न-भिन्न स्वरूपों से जुड़े होते हैं।

सरकारों को इस प्रकार के विभागीय बजट से सुविधा होती है। इंग्लैंड और भारत में यही मुख्य रूप से प्रचलित है। वैसे अनेक अन्य देशों में भी इस प्रकार के बजट को अपनाया जाता है। ब्रिटिश बजट में नीचे टिप्पणी के रूप में उन विभागों का निर्देश होता है जिनके लिए कोई विशेष विभाग खर्च करता है। जैसे- सार्वजनिक निर्माण विभाग स्कूल, सरकारी ऑफिस, सार्वजनिक उपयोग के भवन आदि बनवा सकता है। वह टिप्पणी में निर्देश कर देता है कि किस कार्य पर कितना खर्च हुआ है। इससे इस प्रकार के बजट का दोष निकल जाता है और आय-व्यय का ठीक-ठीक चित्र मिल जाता है।

प्रयोजन बजट में आय -व्यय के प्रत्येक कार्य और प्रयोजन को लेकर आंकड़े दिए जाते हैं इसलिए इस प्रकार के दूसरे बजट का नाम निष्पादन बजट का कार्यक्रम बजट भी है। ऐसे बजट में यह दिखाया जाता है कि रक्षा, शिक्षा, स्वास्थ्य, भवन-निर्माण, तथा अन्य ऐसे कार्यों पर कितना कितना होगा और उसकी आयें क्या क्या है। उसमें प्रत्येक के साथ यह भी उल्लेखित होता है कि उसका विकास कैसे होने वाला है। साधारण व्यक्ति यही जानना चाहता है। उसको इससे प्रयोजन नहीं कि किस-किस मुद्दे पर कितना कितना खर्चा हो रहा है। अमेरिका की हूवर (Hoover) समिति ने सिफारिश की थी, "यहां का सरकारी बजट उपलब्धि अथवा कार्यक्रम बजट बने। आज का संपूर्ण बजट-विधान पुनः निर्मित होना चाहिए" कार्यों, क्रिया-व्यापारी तथा योजनाओं के आधार पर बजट बनने चाहिए। यह 'निष्पादन-बजट' है।

कोई सरकार केवल प्रयोजन और लक्षणों के आधार पर बजट नहीं बनाती, परंतु व्यवहार में होता यही है, क्योंकि प्रत्येक विभाग का एक-एक कार्य-विशेष होता है। अतः विभागीय बजट वास्तव में उद्देश्य बजट की होता है। व्यक्ति की प्रकृति और स्वरूप को ध्यान में रखकर जो बजट बनाए जाते हैं, उनको राजस्व तथा पूंजीगत बजट कहते हैं। इसका तात्पर्य विस्तार से जितना प्रकट होता है, उतना नाम से नहीं हो सकता है। स्वरूप का अर्थ यहां

उस काल से है जो योजना या कार्य को पूरा करने में लगता है। कभी-कभी कोई ऐसा उत्तर दायित्व होता है जो पहले से चला आ रहा होता है और जिसे चालू वर्ष में जारी रखना, या पूरा करना होता है या उन योजनाओं की पूंजी से जिन पर कई वर्षों में खर्च होने वाला है।

बजट का अंतिम वर्गीकरण प्रयोजन के विचार से होता है। सामान खरीदने, वेतन में वितरण करने, पारिश्रमिक देने, भूमि स्वायत्त करने और भवन निर्माण करने, आदि पर धन व्यय होता है। यह भिन्न-भिन्न प्रयोजन या लक्ष्य हैं जिन पर खर्च किया जाना है।

व्यवहार में कोई एक बजट एक ही विशुद्ध प्रकार का नहीं होता। चाहे संस्था, चाहे प्रयोजन और चाहे स्वरूप, जो बजट किसी एक आधार पर बनाया जाता है, वह सर्वांगीण नहीं हो सकता है। वास्तविक बजट मिश्रित प्रकार का होता है। किसी भी मुख्य आधार को ले लीजिए, किंतु दूसरे प्रकार भी उसमें आ ही जाते हैं। भारत के बजट में जो प्रधान, अप्रधान अथवा उप प्रधान शीर्षक होते हैं, वे प्रायः विभागों को भी सूचित करते हैं। उनमें से कुछ उद्देश्य, अथवा प्रकृति अथवा खर्च के लक्ष्य की ओर संकेत करते हैं। बजट के विभिन्न स्वरूप:-

- **वार्षिक एवं अर्द्ध वार्षिक बजट-** बजट को फोन किए जाने की अवधि के आधार पर बजट वार्षिक एवं अर्धवार्षिक श्रेणियों में बांटा जाता है। प्रायः एक वर्ष की अवधि के लिए आय-व्यय का लेखा-जोखा रखने वाले बजट को वार्षिक बजट कहा जाता है। यह विश्व के अधिकांश देशों में बनाया जाता है। भारत, इंग्लैंड तथा अन्य राष्ट्रमंडल यह देशों में यह बजट 1 अप्रैल से 31 मार्च तक की अवधि का होता है, जबकि अमेरिका, स्वीडन, इटली, ऑस्ट्रेलिया आदि देशों में 1 जुलाई से 30 जून तक की अवधि का होता है। किंतु कतिपय देशों में एक से अधिक वर्ष के लिए भी बजट बनाए जाते हैं, जिन्हें द्विवार्षिक, त्रिवार्षिक, पंचवर्षीय, सप्तवर्षीय बजट आदि नामों से संबोधित किया जाता है। इस

प्रकार बजट प्रायः लंबी अवधि की योजनाओं, कार्यक्रमों एवं परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु बनाए जाते हैं। जैसे रूस में सप्तवर्षीय बजट बनाया जाता है।

- **नकद एवं आय बजट-** नकद बजट वह बजट कहलाता है, जिसमें एक वित्तीय वर्ष में जो भी आय तथा व्यय के अनुमान में वास्तविक आय और व्यय हुआ हो। जैसे- भारत, अमेरिका, ब्रिटेन में नकद बजट बनाया जाता है। जबकि आय बजट वह बजट कहलाता है जिसमें किसी एक वित्तीय वर्ष में जो आय तथा व्यय हुआ हो उस संबंधी वित्तीय वर्ष में दर्शाया तो जाता है, लेकिन वास्तव में उसे प्राप्त ना किया गया हो। जैसे- फ्रांस तथा कतिपय यूरोपियन देशों में आय बजट बनाया जाता है।
- **संतुलित, घाटे एवं अतिरेक बजट-** जब किसी बजट में आय तथा व्यय संबंधी मदों की अनुमानित राशि बराबर होती है तो उसे संतुलित बजट कहा जाता है, लेकिन जब बजट में अनुमानित आय, अनुमानित व्यय से कम होती है तो वह बजट घाटे का बजट कहलाता है। इस के विपरीत जब बजट में अनुमानित आय, अनुमानित व्यय से अधिक होती है तो वह बजट अतिरिक्त अथवा लाभकारी कहलाता है।
- **कार्यकारी बजट-** इस प्रकार का बजट बीसवीं शताब्दी में अस्तित्व में आया। इससे पूर्व इसका अस्तित्व नहीं था। इस प्रकार का बजट कार्यपालिका द्वारा बनाया जाता है तथा विधान मंडलों एवं व्यवस्थापिका द्वारा इसे पास किया जाता है। लेकिन इस प्रकार का बजट बनाने, उसे पास कराने तथा इसका उत्तर दायित्व वहन करने संबंधी सभी जिम्मेदारी कार्यपालिका पर ही होती है।
- **सूत्र मदीय बजट-** सूत्र मदीय बजट वह बजट कहलाता है जिसमें प्रत्येक एकल स्थिति एवं उपकरण को व्यय के आकलन में प्रथक प्रथक सूत्रों में सूचीबद्ध किया जाता है तथा प्रथक प्रथक मदो को विधानमंडल या तो काट देता है अथवा स्वीकृति प्रदान करता है। यदि स्वीकृति प्राप्त हो जाती है तो अनुमानित व्यय उसी मद पर उतनी ही राशि में करना पड़ता है। सरकार द्वारा कोई भी मद, उपकरण अथवा सेवा क्रय की जाती है।

उन सबकी गणना प्रथक प्रथक की जाती है। इस प्रकार का बजट एक पारस्परिक बजट है। द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व प्रायः यूटु प्रयोग में लाया जाता था, लेकिन आज भी इस प्रकार के बजट का प्रचलन है। जैसे भारत एवं अमेरिका में पी.पी. बी. एस. के साथ अभी भी इस प्रकार के बजट का प्रचलन है।

- **एकमुश्त राशि-**इस बजट क अधीन कोर्स का स्थानातरण ना केवल वस्तुओं के मध्य होता है, बल्कि संस्थागत इकाईयों एवं स्वीकृत कार्यों की गतिविधियों के मतलबी हो सकता है। कार्यकारी बजट के प्रथम वर्षों में वे संबंधित त्रुटियों को दूर करने के लिए एकमुश्त राशि बजट को अपनाया जाता है।
- **कार्यक्रम बजट-** इस प्रकार का बजट पारंपरिक बजट की त्रुटियों को दूर करने के लिए बनाया जाता है क्योंकि पारंपरिक बजट में परिणामों की उपलब्धियों पर कोई केंद्रीय करण नहीं होता है। कार्यक्रम बजट के उद्भव के साथ अब बजट में परिणामों की उपलब्धियों पर केंद्रीकरण किया जाता है। इस प्रकार के बजट की यह विशेषता होती है कि यह प्रबंध के दृष्टिकोण रखता है। अतः कार्यक्रम नियोजन परिचालन विभागों में प्रारंभ हो जाता है तथा यह उच्चतर स्तर पर अत्यधिक केंद्रीकरण के प्रति सुरक्षा का कार्य करता है। अमेरिका के इस प्रकार के बजट को प्रबंध किए बजट कहा जाता है।
- **निष्पादित बजट-**इस प्रकार के बजट में बजट विधियों के माध्यम से कार्यक्रमों का क्रियान्वयन करने हेतु नियंत्रण किया जाता है। इस प्रकार के बजट में सरकार के क्रियाकलापों को विभिन्न गतिविधियों, परियोजना आदि के माध्यम से व्यक्त किया जाता है।
- **पी०पी०बी०एस०-** इस बजट की कार्य प्रणाली के अंतर्गत एक संघीय विभाग में एक ब्यूरो अध्यक्ष होता है। वह अपने बजट का निर्माण करते समय इसे । वर्ष के लिए निश्चित करता है तथा इसे कार्यक्रमों के बहुउद्देश्यों में बदला जाता है। मूल्य एवं लाभों में बदल

दिया जाता है। बजट के परिणामों को प्राप्त करने के लिए अनेक तरीकों का इस्तेमाल करता है।

- **शून्य आधारित बजट-** शून्य आधारित बजट वह बजट होता है, जिसमें वर्ष भर के संपूर्ण कार्यक्रमों तथा व्ययों का मूल्यांकन किया जाता है। इसमें प्रत्येक प्रबंधक को अपने बजट की आवश्यकताओं का विस्तृत विवरण तर्कपूर्ण ढंग से प्रस्तुत करना होता है। इसके अंतर्गत प्रत्येक विभागाध्यक्ष को ना केवल नवीन प्रस्तावों तथा कोषों का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है, बल्कि जो कार्यक्रम एवं नीति जारी है उनका भी औचित्य सिद्ध करना पड़ता है। अतः प्रबंधक को अपने विभाग की चलने वाली एवं सभी नवीन गतिविधियों का पुनर्निरीक्षण करना पड़ता है।

इस प्रकार बजट के अनेक स्वरूप होते हैं। प्रस्तुत अध्याय में हम केवल निष्पादन बजट प्रणाली एवं शून्य आधारित बजट प्रणाली लाइन-मद बजट ,लक्ष्यआधार बजट पर ही विस्तार से चर्चा करेंगे।

3.3.2.लाइन-मद बजट (line-item budget)

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- शीट 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।" 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। यह प्रत्येक प्रकार की आय और व्यय का स्पष्ट विवरण प्रदान करता है, और यह बहुत विस्तृत हो सकता है, जिसमें वेतन से लेकर कार्यालय की आपूर्ति तक सब कुछ सूचीबद्ध होता है।

लाइन आइटम बजट का मुख्य उद्देश्य लागतों को नियंत्रित करना और अधिक खर्च को रोकना है। प्रत्येक व्यय श्रेणी को एक विशिष्ट राशि आवंटित करके, संगठन यह सुनिश्चित कर सकते हैं कि धन योजना के अनुसार खर्च किया जाए और बजट से किसी भी विचलन को आसानी से ट्रैक किया जा सके।

लाइन आइटम बजट का इस्तेमाल अक्सर व्यवसायों, गैर-लाभकारी संगठनों और सरकारी एजेंसियों द्वारा किया जाता है। यह आम तौर पर एक सरल तरीके से संरचित होता है, जिसमें प्रत्येक व्यय श्रेणी और संबंधित राशि को सूचीबद्ध किया जाता है, जिससे गैर-विशेषज्ञों के लिए इसे समझना आसान हो जाता है। यह सरलता बजट की गई राशियों की तुलना वास्तविक व्यय से करना भी आसान बना सकती है, जिससे यह वित्तीय प्रदर्शन की निगरानी के लिए एक मूल्यवान उपकरण बन जाता है। लाइन-मद बजट की प्रमुख हानि यह है कि 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, यह मुख्य रूप से इस बात पर ध्यान केंद्रित करता है कि क्या खरीदा जा रहा है (यानी, इनपुट) बजाय इसके कि आइटम क्यों खरीदे जा रहे हैं या क्या परिणाम अपेक्षित हैं (यानी, आउटपुट या परिणाम)। इस प्रकार, यह व्यय और रणनीतिक उद्देश्यों या प्रदर्शन परिणामों के बीच एक स्पष्ट लिंक प्रदान नहीं कर सकता है।

इस सीमा के बावजूद, लाइन आइटम बजटिंग बजटिंग के लिए एक सामान्य और उपयोगी दृष्टिकोण बना हुआ है, खासकर जब इसे अन्य बजटिंग विधियों के साथ जोड़ा जाता है जो आउटपुट या परिणामों पर ध्यान केंद्रित करते हैं,

3.3.3.लक्ष्य आधारित बजट कार्य (Target-Based Budgeting-TBB)- 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 कठिनाइयों 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 है।

3.3.4. निष्पादन बजट प्रणाली(Performance budget system)

आधुनिक लोक प्रशासन के अंतर्गत निष्पादन बजट के अध्ययन पर विशेष ध्यान दिया जाने लगा है। वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में यह एक नया प्रयोग है। वर्तमान परंपरागत बजट आंकड़ों का एक विस्तृत जालसा बनकर रह गया है। परंपरागत बजट से इस बात का पता नहीं चल पाता है कि लोकहित के लिए कौन सी सेवाएं कितनी मात्रा में की गई हैं तथा उनके क्या परिणाम सामने आए हैं। वस्तुतः बजट द्वारा किए जाने वाले कार्य कार्यक्रम अधिक महत्वपूर्ण होते हैं और बजट बनाते समय इन पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। पहले विस्तृत कार्यक्रम तैयार कर लिया जाना चाहिए और यह देखा जाना चाहिए कि कार्यक्रम कितनी धनराशि में किस प्रकार से पूरे किए जा सकते हैं। कार्य के परिणामों या निष्पादन को आधार बनाकर निर्मित होने वाला बजट 'निष्पादन बजट' कहलाता है। इसे 'कार्यक्रम बजट', 'आउटकम बजट', 'नियोजन एवं निष्पादन बजट', 'कार्यक्रम सह-

निष्पादन बजट' तथा 'नियोजन, कार्यक्रम तथा बजट प्रणाली' (PBBS) भी कहा जाता है। निष्पादन बजट का प्रथम प्रयोग संयुक्त राज्य अमेरिका के नगर प्रशासन में किया गया। यह इन सरकारों का कार्यात्मक संगठन ही था जिसके कारण कार्य निष्पादन बजट की दिशा में कार्य करना सुगम हो सका। इस क्षेत्र में रिचमंड तथा न्यूयॉर्क के नगर अग्रणी कहे जा सकते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रशासनिक सुधारों के लिए बने प्रथम हूवर आयोग (1949) ने सरकार के कार्यों, कार्यक्रमों एवं गतिविधियों पर आधारित बजट बनाने की अनुशंसा की थी। आयोग ने स्पष्ट रूप से यह कहा था कि बजट का उद्देश्य केवल वस्तुएं एवं सेवाएं करना ही नहीं है बल्कि बजट प्रणाली में इस तथ्य पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए कि प्रस्तावित व्यय करना क्यों आवश्यक है?

हूवर आयोग की इस अनुशंसा को स्वीकारते हुए संयुक्त राज्य अमेरिका की संघीय सरकार ने वर्ष 1950-51 में निष्पादन बजट बनाना प्रारंभ किया। संयुक्त राज्य अमेरिका के तत्कालीन राष्ट्रपति हैरी एस ट्रूमैन के नेतृत्व में रक्षा मंत्री रॉबर्ट मैकन्मारा ने इस बजट प्रणाली को पर्याप्त बढ़ावा दिया था क्योंकि वे रक्षा व्यय में आर्थिक औचित्य सिद्ध करना चाहते थे। द्वितीय हूवर आयोग (1956) ने पुनः इस बजट प्रणाली के समर्थन में तर्क दिए। धीरे-धीरे निष्पादन प्रणाली विश्व के अन्य देशों में भी लोकप्रिय होने लगी। सन 1965 में राष्ट्रपति जॉनसन ने इसे कार्यक्रम बजट प्रणाली के नाम से प्रारंभ किया। इसके बाद 1971 में यह प्रयोग समाप्त हो गया।

बजट का परंपरागत नमूना कुछ समय पूर्व तक भारत के साथ-साथ कई अन्य देशों में भी काम करता रहा, तथा यह राजस्व संबंधी जवाबदेही के उद्देश्य को पूरा करता था। 1940-1950 से प्रारंभ होने वाले दशकों में ध्यान, कुशलता के मुद्दों की ओर मुड़ा। अतः कार्य निष्पादन बजट जैसी तकनीकों का विकास किया गया। कार्य निष्पादन बजट की अधिकतर तकनीकी और प्रकृति मूल्य रेखा विधि (Cost Accounting) और वैज्ञानिक प्रबंध से ली गई

है। कार्य निष्पादन बजट पर जो साहित्य उपलब्ध होता है, उसमें बजटिंग को प्रबंध का औजार बताया गया है और बजट को एक गुण कार्यक्रम' (Worth Programme) बताया गया है। इस प्रकार कार्य निष्पादन बजट का दिशा निर्देशन प्रबंध है। इसका मुख्य बल प्रशासकों की सहायता करना है ताकि वह कार्य करने वाली इकाइयों की कार्यकुशलता का अनुमान कर सके।

भारत में निष्पादन बजट के संबंध में अप्रैल, 1954 में लोकसभा में वित्त मंत्रालय की व्यय-नियंत्रण बहस के समय यह मांग उठी कि निष्पादन बजट प्रणाली की शुरुआत की जाए। संसद की अनुमान समिति ने अपने 20वें प्रतिवेदन (1957-58) में सुझाव दिया था कि, भारत में कुछ चयनित मंत्रालयों की परियोजनाओं का निष्पादन बजट बनाया जाना चाहिए। इस संबंध में सन 1961 में भारत सरकार ने सार्वजनिक उपक्रमों को आदेश जारी करके कहा था कि वे सामान्य व्यापारिक बजट अनुमानों के साथ कार्यक्रम तथा निष्पादन आधारित बजटीय अनुमान भी प्रस्तुत करें। इस विषय पर सन 1964 में भारत सरकार ने एक अमेरिकी विशेषज्ञ फ्रैंक डब्ल्यू क्रॉसकी परामर्श सेवाएं ली थी। इसी प्रकार प्रशासनिक सुधार आयोग (प्रथम) ने भी सन 1968 में सुझाव दिया था कि भारत सरकार के मंत्रालय वर्ष 1969-70 से निष्पादन या उपलब्धि बजट प्रणाली को अपनाना शुरू करें। इस अनुशंसा से पूर्व ही वित्त मंत्रालय ने अप्रैल, 1968 में लोकसभा में 'चुने हुए संगठनों में उपलब्धि बजट' नामक मसौदा प्रस्तुत कर दिया था जिस के अनुसरण में केंद्रीय विभागों ने बजट बनाने शुरू किए किंतु भारत में यह प्रणाली पूर्ण निष्पादन बजट प्रक्रिया पर आधारित न होकर केवल परंपरागत बजट प्रणाली की पूरक विधि के रूप में क्रियान्वित की जा रही है। वर्ष 2000-01 में भारत सरकार के भूतल परिवहन मंत्रालय ने निष्पादन बजट निर्मित किया था। 25 अगस्त, 2005 को भारत की संसद में प्रथम बार 44 मंत्रालयों का परिणाम बजट (Outcome Budget) प्रस्तुत किया गया था। इसमें वित्त मंत्री पी. चिदंबरम ने इन मंत्रालयों

की मापन योग्य तथा निगरानी योग्य लक्ष्य निर्धारित करने वाले दस्तावेज को प्रस्तुत किया था।

3.3.4.1. निष्पादन बजट प्रणाली का अर्थ एवं परिभाषाएं (Meaning and definitions of performance budget system)

कार्य निष्पादन बजट को सामान्यतः यह समझा जाता है कि यह एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें सार्वजनिक खर्च को कार्यों, कार्यक्रमों, कार्यान्वयन इकाइयों अर्थात क्रियाओं, परियोजनाओं आदि की शब्दावली में प्रस्तुत करता है जो प्राथमिक तौर पर सरकार के उत्पादन अथवा निर्गत तथा इसकी लागत को प्रतिबिंबित करता है। निष्पादन बजट प्रणाली की तकनीकें मुख्यतः लागत लेखा तथा वैज्ञानिक प्रबंध पर आधारित हैं। यह मूल्यांकन की एक ऐसी विधि है जिसमें बजट की व्यय राशि को अंतिम परिणामों अर्थात कार्य निष्पादन से संबद्ध किया जाता है। निष्पादन बजेट बजट में सम्मिलित व्यक्तिगत मदों के भौतिक एवं वित्तीय पक्षों को संबद्ध करने की एक ऐसी तकनीक भी है जो किसी संगठन के द्वारा प्राप्त किए जाने वाले लक्षणों या उद्देश्यों को केंद्र बिंदु मानती है ना कि उन लक्ष्यों के लिए किए जाने वाले व्यय की राशि महत्वपूर्ण होती है। पक्षा का सब करने का एक ऐसा

एस. एस. विश्वनाथन के अनुसार, "निष्पादन बजट कार्यक्रमों, परियोजनाओं तथा क्रियाकलापों, जिनके वित्तीय एवं भौतिक पक्ष घनिष्ठता से अंतर संबंधित है, के रूप में विचारित परिचालन दस्तावेज (Operational Document) है। "

यूनाइटेड नेशंस हैंडबुक ऑन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन में दी गई परिभाषा के अनुसार, "सारांश रूप में निष्पादन बजट एक कार्य योजना है जिसमें एक वित्तीय वर्ष में सरकार द्वारा प्राप्त किए जाने वाले निश्चित उद्देश्यों का ब्यौरा होता है। यह सरकार द्वारा किए जाने वाले कार्यों या दी जाने वाली सेवाओं के आधार पर सूत्रबद्ध किया जाता है तथा इन्हें इनकी लागतो के साथ प्रस्तुत करता है। कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की अवधि के दौरान संपादित

किए जाने वाले कार्य एवं व्ययों के संबंध में सूचना देने हेतु प्रतिवेदन एवं लेखांकन की पद्धति की रूपरेखा तैयार की जाती है।... निष्पादन बजट में बजट का कार्यों, कार्यक्रमों एवं क्रिया या परियोजनाओं के अनुसार वर्गीकरण निहित है जो सर्वाधिक महत्वपूर्ण है।"

जैसी बुकहैड इन शब्दों में "विस्तृत रूप से निष्पादन बजट को बजट वर्गीकरण के साथ संबद्ध किया जाना अधिक उपयुक्त है, जिसमें सरकार द्वारा किए जाने वाले कार्यों का अधिक उल्लेख रहता है, बजाय की सरकार द्वारा किए जाने वाले क्रय के।"

प्रशासनिक सुधार आयोग (प्रथम) निष्पादन बजट की परिभाषा कुछ इस प्रकार से भी है- "निष्पादन बजट सामान्यतः सरकारी प्रक्रियाओं को कार्यों, कार्यक्रमों, गतिविधियों तथा परियोजनाओं के रूप में प्रस्तुत करने की तकनीक के रूप में जाना जाता है। व्यवहारों के इस सार्थक वर्गीकरण से सरकारी गतिविधियों की वित्तीय एवं भौतिक रूप से बजट में पहचान की जाती है जिसमें की विनियोग एवं उत्पादन में उपयुक्त संबंध स्थापित किया जा सके एवं लागतो के संदर्भ में निष्पादन का मूल्यांकन किया जा सके।"

बजट सुधारों पर अनुमान समिति के अनुसार- "निष्पादन बजट कार्यों, कार्य किया क्रियाओं तथा परियोजनाओं पर आधारित बजट है जो निष्पादन के साधनों, जैसे- कार्मिक, सेवा, आपूर्ति तथा उपकरण इत्यादि की अपेक्षा निष्पादन तथा की जाने वाली सेवाओं पर ध्यान केंद्रित करता है। इस प्रणाली के अंतर्गत विभिन्न संगठनात्मक इकाइयों के कार्यों की क्रिया, कार्यक्रमों, उप कार्यक्रमों एवं संघटक योजना इत्यादि में विभक्त किया जाता है तथा प्रत्येक के लिए अनुमान प्रस्तुत किए जाते हैं।"

उपरोक्त वर्णित सभी परिभाषाओं के आधार पर निष्पादन बजट के बारे में कहा जा सकता है कि यह एक ऐसी तकनीक है जो-

- यह निश्चित करती है कि संगठन के लक्षण एवं उद्देश्यों के अनुरूप बजट का निर्माण हो,
- संगठन या विभाग के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कार्यक्रमों के एक समूह का निश्चय कराती है,.
- कार्यक्रमों को क्रियान्वित कराती है,
- कार्यों एवं कार्यक्रमों का सफलतापूर्वक संचालन करती है तथा
- संगठन के प्रत्येक घटक की वास्तविक निष्पत्ति तथा लक्ष्यों की प्राप्ति में उनके योगदान का मूल्यांकन करती है।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि निष्पादन बजट मूलतः लक्षयोन्मुखी तथा उद्देश्यपरक प्रणाली पर आधारित है जिसमें केवल संगठनात्मक आय-व्यय का हिसाब ही नहीं बल्कि प्राप्त हुए निष्कर्षों या कार्य निष्पादन मूल्यांकन का आधार बनाया जाता है।

3.3.4.2. निष्पादन बजट की विशेषताएं (Features of Performance Budget):-

निष्पादन बजट की निम्नांकित विशेषताएं हैं-

- इसमें संस्था या संगठन के लक्षण एवं उद्देश्यों को स्पष्ट रूप से निर्धारित एवं वर्गीकृत किया जाता है ताकि उसके अनुसार परियोजनाएं या कार्यक्रम बनाए जा सकें।
- इसमें व्यय का कार्यात्मक वर्गीकरण किया जाता है अर्थात उद्देश्यों के अनुसार कार्यक्रम, परियोजना तथा उप कार्यक्रम निर्धारित किए जाते हैं, जैसे- शिक्षा व्यय के अंतर्गत ऑपरेशन ब्लैक बोर्ड, अनौपचारिक शिक्षा, प्रौढ़ शिक्षा तथा उच्च शिक्षा इत्यादि।
- इस प्रणाली में उद्देश्य एवं लक्ष्य के अनुसार निर्धारित कार्यक्रमों या परियोजनाओं के लिए वित्तीय आवंटन करते समय 'लागत लाभ विश्लेषण' को आधार बनाया जाता है। अतः लाभ देने वाली परियोजनाएं ही प्राथमिकता पर रहती हैं।

- निष्पादन बजट दीर्घकालीन आधार पर होता है, जिसमें अल्पकालीन या तात्कालिक उद्देश्य के अतिरिक्त भविष्यगामी लक्ष्यों को भी पूर्ण महत्व प्रदान किया जाता है।
- इस प्रणाली में एक सुव्यवस्थित लेखा तथा प्रतिवेदन प्रणाली के माध्यम से निष्पत्ति या परिणाम का मूल्यांकन किया जाता है।
- निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए यह भी आवश्यक है कि संगठन में इकाइयों एवं पदाधिकारियों के मध्य अधिकारों तथा उत्तरदायित्वों का प्रत्यायोजन किया जाए। निष्पादन बजट में यह विकेंद्रीकृत व्यवस्था पाई जाती है।

3.3.4.3. निष्पादन बजट के उद्देश्य (Objectives of Performance Budgeting)

निष्पादन बजट प्रणाली का प्रयोग कुछ विशेष उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किया जाता है, जो कुछ इस प्रकार से हैं-

- संगठन के लक्षण एवं उद्देश्यों को अधिक स्पष्टता से प्रस्तुत करने हेतु।
- प्रत्येक कार्यक्रम, परियोजना तथा गतिविधि के भौतिक एवं वित्तीय पक्षों को संबद्ध करने हेतु।
- विकास परियोजना तथा वार्षिक बजटों में घनिष्ठ संबंध स्थापित करने हेतु।
- निष्पादन, मूल्यांकन एवं अंकेक्षण को अधिक प्रभावशाली बनाने हेतु।
- प्रबंध किया प्रशासन या फिर सरकार के विभिन्न स्तरों पर बजट ने निर्माण तथा निर्णय-प्रक्रिया में सुधार लाने हेतु।
- सरकार या प्रबंध की मूल्यांकन एवं समीक्षा प्रक्रिया में सहायता करने हेतु।
- प्रबंध के उत्तरदायित्व में वृद्धि करने और वित्तीय प्रक्रिया के नियंत्रण हेतु प्रबंध एवं प्रशासन को अतिरिक्त उपकरण प्रदान करने हेतु।
- इसका अंतिम उद्देश्य दीर्घकालीन योजना तैयार करना होता है।

1968 में भारतीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने वित्त, लेखा, विधि तथा लेखा परीक्षण पर दी गई अपनी वार्षिक रिपोर्ट में कहा था कि वास्तव में कार्य निष्पादन बजट सरकारी प्रचलन के कार्यों, कार्यक्रमों, क्रियाओं तथा परियोजनाओं में पेश करने की कार्य विधि है और यह अन्य उद्देश्यों के साथ-साथ निम्नलिखित उद्देश्यों को प्राप्त करने का प्रयत्न करती है-

* जिन उद्देश्यों और लक्ष्यों के लिए धन की मांग की जा रही है, उनको अधिक सुस्पष्ट रूप से प्रस्तुत करना तथा कार्यक्रमों एवं उपलब्धियों को वित्तीय सामग्री की शब्दावली में प्रस्तुत करना।

* बजट को विधानमंडल के द्वारा अधिक अच्छी तरह समझने और अधिक अच्छा पुनरीक्षण करने में सहायता करना।

* बजट बनाने के कार्य में सुधार करना और सरकार के सभी स्तरों पर निर्णय लेने की प्रक्रिया को सरल बनाना।

* उपलब्धियों के लेखा परीक्षण को अधिकाधिक उपयोगी तथा प्रभावी बनाना।

इस प्रकार निष्पादन बजट प्रणाली आधुनिक प्रशासनिक कार्यों तथा प्रबंध किए दायित्वों को वैज्ञानिक एवं तार्किक स्वरूप प्रदान करती है।

3.3.4.4. निष्पादन बजट की प्रक्रिया (Process of Performance Budget)

निष्पादन बजट के निर्माण एवं निर्धारण में कुछ चरणों या अवस्थाओं से होकर गुजरना पड़ता है, जिनका वर्णन कुछ इस प्रकार से है-

- **लक्ष्यों एवं उद्देश्यों का निर्धारण-** प्रथम चरण में किसी भी संस्था या संगठन के लक्ष्यों तथा उद्देश्यों का स्पष्ट निर्धारण किया जाता है ताकि बजट के निर्माण में भी सरलता एवं स्वच्छता रह सके। लक्ष्यों के अनुरूप नीतियां तथा वित्तीय अनुमान तैयार किए जाते हैं।

इसी चरण में संसाधनों की उपलब्धता एवं उनकी सीमाएं, आयात निर्यात प्रतिबंध, श्रमिक विशिष्टता, विदेशी विनिमय और आर्थिक-वित्तीय समंक इत्यादि का संकलन एवं विश्लेषण कर लिया जाता है। इस प्रक्रिया के दौरान ही संगठन के पदाधिकारी यह जान लेते हैं कि क्या प्राप्त करना है, क्यों प्राप्त करना है, कब तथा कैसे प्राप्त करना है।

- **कार्यक्रमों का निर्धारण**- संगठन के लक्ष्य और उद्देश्यों के निर्धारण के पश्चात उनकी प्राप्ति के लिए उन्हें व्यवसाय के कार्यों, कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं में वर्गीकृत किया जाता है। कार्यक्रमों के अंतर्गत योजनाओं का निर्माण, उत्पादन तथा बिक्री के लक्ष्यों का निर्धारण, वित्तीय लागत एवं लाभ का पूर्वानुमान इत्यादि को सम्मिलित किया जाता है। कार्यक्रम के निर्धारण के पश्चात प्रत्येक साधन के लिए वित्तीय अनुमान लगाए जाते हैं तथा कुल व्यय को उद्देश्य अनुसार व्यय के रूप में विभाजित किया जाता है। इस प्रक्रिया में गत वर्ष, चाल एवं भविष्य के अनुमान उपयुक्त वर्गीकरण के रूप में स्पष्ट किए जाते हैं।
- **संसाधनों का आवंटन-** निष्पादन बजट-निर्माण के इस तीसरे चरण में निर्धारित कार्यक्रमों एवं योजनाओं के लिए मानव श्रम, सामग्री, मशीन तथा अन्य वित्तीय संसाधनों इत्यादि का आवंटन किया जाता है। कार्यकारी अधिकारियों के कार्य, दायित्व एवं अधिकार भी स्पष्ट किए जाते हैं। संसाधनों का आवंटन करते समय गत वर्ष का निष्पादन, कार्यक्रम के वार्षिक लक्ष्य, वित्तीय एवं भौतिक पक्षों के बीच संबंध, कार्य क्षमता की आय, लागत समंकों सहित वर्तमान बजट अनुमान तथा आगामी कुछ वर्षों के लिए बजट अनुमानों इत्यादि को ध्यान में रखा जाता है।
- **प्रमापों की स्थापना-** निष्पादन बजट की क्रियाशीलता, निर्गत तथा निवेश के संबंध में मापन करने की तकनीक पर निर्भर करती है। अतः ऐसे प्रमाप निर्धारित किए जाते हैं जो लोचशील, व्यावहारिक, प्रभावी तथा त्रुटि रहित तथा विगत शोध एवं अर्दुभवों पर खड़े हो।

- **बजट क्रियान्वयन-** निष्पादन बजट का मुख्य उद्देश्य कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के द्वारा लक्ष्यों को प्राप्त करना होता है। अतः स्वीकृत बजट प्रावधानों की सूचना विभिन्न मंत्रालय, विभागों या संगठनों को दी जाती है, ताकि कार्यक्रमों एवं परियोजनाओं के क्रियान्वयन की कार्यवाही सफलतापूर्वक प्रारंभ हो सके। परंपरागत बजट के विपरीत इस प्रणाली में प्राप्त भौतिक उपलब्धियों पर विशेष ध्यान दिया जाता है। इस चरण में प्रबंधक एवं कार्यकारी अधिकारी इस बात का ध्यान रखते हैं कि बजट राशि का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया जाए जिनके लिए इसका प्रावधान किया गया था।
- **निष्पादन मूल्यांकन-** निष्पादन बजट का यह अंतिम चरण होता है। इस अंतिम चरण में परियोजना तथा कार्यक्रम की निष्पत्ति या परिणाम का मूल्यांकन किया जाता है। इस हेतु बीच-बीच में प्रगति रिपोर्ट तथा मॉनिटरिंग की निर्धारित प्रमाणों के अनुसार की जाती रहती है, किंतु अंतिम मूल्यांकन ही सफलता का निर्णय करता है तथा भविष्य के कार्यक्रमों के लिए आधार बनता है।

3.3.4.5. निष्पादन बजट के लाभ (Advantages of Performance Budgeting)

आधुनिक प्रबंधकीय तकनीकों तथा व्यवसायिक बजट के संदर्भ में निष्पादन बजट प्रणाली को एक प्रभावी विधि के तौर पर जाना जाता है। इस संबंध में प्रोफेसर एस.एल.गोयल कहते हैं, "यह सरकारी कार्यकलापों को जनता एवं विधायिका को अधिक बोधगम्य प्रस्तुतिकरण के लिए बेहतर कार्यक्रम निर्धारण, निर्णयन, समीक्षा तथा नियंत्रण में सहायता करता है।" निष्पादन बजट के विभिन्न लाभों को अगर लिखित बिंदुओं में स्पष्ट रूप से समझाया जा सकता है-

- यह उद्देश्यों के द्वारा प्रबंध को लागू करने का सशक्त माध्यम है।
- निष्पादन बजट यह बताता है कि गत वर्ष कौन से कार्य पूरे किए गए और कितने खर्च पर। परिव्यय का ज्ञान विभिन्न कार्यों की तुलनात्मक मूल्यांकन में भी सहायक होता है।

- यह प्रशासन में उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करता है। कौन किस कार्य के लिए उत्तरदाई है तथा किस का क्या क्या अधिकार प्राप्त है।
- यह दीर्घकालीन उद्देश्यों की पूर्ति का माध्यम है।
- इससे प्राथमिकताओं के निर्धारण में सहायता मिलती है।
- बजट से निष्पत्ति मूल्यांकन सहजता से हो जाता है।
- निष्पादन बजट नियोजन, नियंत्रण तथा लागत लेखांकन में प्रबंध का महत्वपूर्ण उपकरण साबित होता है।
- यह सरकारी व्यय का अत्यंत स्पष्ट रूप प्रस्तुत करता है। ऐसा करने से विकल्प निकालना भी आसान हो जाता है।

भारतीय प्रशासकीय सुधार आयोग ने भी निष्पादन बजट के कुछ लाभ बताएं जो इस प्रकार हैं-

* निष्पादन बजट उन उद्देश्यों और लक्ष्यों को पूर्ण स्पष्टता से प्रकट करता है, जिन पर व्यय किया जाना है।

* यह बजट कार्यक्रमों तथा उपलब्धियों पर केंद्रित रहता है। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि उपलब्धियां कितनी हुई तथा उन पर कितना धन खर्च हुआ।

* विधानमंडल निष्पादन बजट से सरकार के कार्यक्रमों को अच्छी तरह से समझ सकता है। इससे यह कार्यपालिका का सही रूप आंक सकता है, और उसकी आलोचना भी कर सकता है।

* निष्पादन बजट, बजट निर्माण एवं निर्णय प्रणाली में सुधार करता।

* इससे कार्यपालिका का उत्तरदायित्व बढ़ जाता है। साथ ही शासक वर्ग अपने वित्तीय कार्य करने में निष्पादन बजट को अति लाभ कर पाता है। साथ ही निष्पादन बजट प्रबंधन का एक उपकरण भी माना जाता है।

* निष्पादन बजट लेखा परीक्षण को अधिक उद्देश्य पूर्ण एवं प्रभावी बनाता है।

अमेरिकी राष्ट्रपति निष्पादन बजट को अत्यधिक महत्वपूर्ण मानते हुए इससे इसे अमेरिकी प्रशासन ने व्यापक रूप से लागू करवाया था। प्राथमिकता निर्धारण, सूक्ष्मता तथा निरंतरता के आधार पर राष्ट्रीय लक्ष्यों की पहचान, न्यूनतम लागत पर अधिकतम लाभ, भविष्य गामी सोच तथा व्यय एवं लाभ के अंतर संबंधों के क्रम में इसे महत्वपूर्ण विधि माना जाता है।

3.3.4.6. निष्पादन बजट की हानियां या सीमाएं (Disadvantages or Limitations of Performance Budgeting)

निष्पादन बजट अन्य सभी प्रक्रियाओं की तरह से पूर्ण रूप से त्रुटि रहित नहीं होता है। इस प्रणाली या बजटीय विधि की भी अपनी कुछ सीमाएं या हानियां हैं, जो कुछ इस प्रकार से हैं-

- निष्पादन बजट स्पष्ट वर्गीकरण की मांग करता है जबकि वर्तमान लेखांकन पद्धति में व्यय शीर्षक विभाग अनुसार बनाए हुए हैं। भारत में व्यय के प्रकार पर ध्यान दिया जाता है ना कि व्यय के कार्यक्रम या उद्देश्य पर। निष्पादन बजट के लिए कार्यक्रम या क्रिया या उद्देश्य अनुसार वर्गीकरण आवश्यक है जो अभी प्रवर्तित नहीं है।\इस बजट के कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं का परिमाणात्मक मूल्यांकन हो पाता है। गुणवत्तात्मक मूल्यांकन इसमें संभव नहीं है।
- इस बजट यह प्रणाली में सुदृढ़, आधुनिक तथा त्वरित सूचना प्रणाली आवश्यक होती है जो अभी संगठनों में विकसित नहीं हो पाई है।

- यह तकनीक पुलिस, कानून, कार्मिक तथा शोध इत्यादि कार्य क्षेत्रों की परियोजनाओं का सही-सही मापन नहीं कर सकती है, क्योंकि इनमें भौतिक निष्पत्ति दिखाई नहीं पड़ती है।
- इस प्रणाली से प्रशासन, संगठन तथा संस्थाओं में व्याप्त अव्यवस्था गत कमियां दूर नहीं हो सकती है।
- निष्पादन बजट के लिए ऐसे विभागों का होना आवश्यक है जो चित्र अनुसार कार्यक्रम या परियोजना चलाते हो किंतु व्यवहार में यह सब संभव नहीं है।
- परियोजना के लागत-अनुमानों का निर्धारण करना कठिन एवं सम से भरा कार्य है जो प्रायः सटीक सिद्ध नहीं होता है, क्योंकि कई अन्य कारक प्रभाव दिखाते हैं।
- मूल्यांकन की विधियां त्रुटि रहित नहीं है जबकि निष्पादन बजट का मूल उद्देश्य है उद्देश्य परक मूल्यांकन करना है।

इस प्रकार उपरोक्त वर्णन से यह तो स्पष्ट है कि निष्पादन बजट प्रणाली में भी अन्य प्रणालियों की भांति कुछ लाभ होते हैं तो कुछ हानियां भी होते हैं। परंतु इस प्रणाली की विभिन्न बाधाएं एवं सीमाएं वास्तव में इस प्रणाली की सीमाएं नहीं बल्कि प्रवृति प्रशासनिक व्यवस्था एवं उनकी प्रक्रियाओं की सीमाएं अधिक है। अतः प्रशासनिक सुधारों के माध्यम से निष्पादन बजट प्रणाली को प्रभावी ढंग से उपयोग में लाया जा सकता है।

3-4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

3.4.1.शून्य आधारित बजट प्रणाली (Zero Based Budgeting System)

शून्य आधारित बजट प्रणाली, बजट निर्माण के प्रबंध किए उपकरण के रूप में एक नवीनतम तकनीक है। इस तकनीक का प्रथम प्रयोग अमेरिका में सन 1962 में किया गया। अमेरिका के भूतपूर्व राष्ट्रपति जिम्मी कार्टर ने इस तकनीक का प्रयोग राज्य व्यय को नियंत्रित करने के लिए तब किया था जब वह जॉर्जिया के राज्यपाल थे।

शून्य आधारित बजट नियोजन तथा निर्णय की एक नई विधि है। यह विधि अमेरिका में ही विकसित हुई है। इस पद्धति के जनक एक निजी कंपनी के प्रबंधक पीटर ए. पेर माने जाते हैं जिन्होंने 'हार्वर्ड बिजनेस रिव्यू' पत्रिका में 'शून्य आधारित बजट' प्रणाली पर लेख लिखकर प्रशासकों, व्यवसायियों तथा उद्योगपतियों का ध्यान अपनी और आकर्षित किया था। टैक्सास इंस्ट्रूमेंट्र कॉरपोरेशन नामक कंपनी ने इसे सर्वप्रथम (1969) निजी क्षेत्र में लागू किया, जबकि सन 1973 में जॉर्जिया प्रांत के तत्कालीन गवर्नर जिम्मी कार्टर ने राज्य के बजट में शून्य आधारित बजट प्रणाली अपनाई। कार्टर जब संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति बने तक संघीय सरकार के बजट में इस प्रणाली के प्रयोग के लिए 1979 में जनमत संग्रह करवाया था। उसके बाद वह प्रणाली अमेरिका के संघीय एवं कुछ प्रांतों के बजट में अपनाई गई। कनाडा में उसको पर्याप्त लोकप्रियता एवं समर्थन प्राप्त है जबकि भारत में राजीव गांधी सरकार के वित्त मंत्री वी.पी. सिंह ने वर्ष 1987-88 के बजट के लिए इस प्रणाली को अपनाने का प्रयास किया था। किंतु अभी तक इसका देश में व्यापक प्रचलन नहीं है। इससे पूर्व भारत में श्रीमती इंदिरा गांधी ने सन 1983 में विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग में शून्य आधारित बजट बनवाया था। जुलाई, 2000 में भारत सरकार ने सभी मंत्रालयों को शून्य आधारित बजट निर्मित करने तथा गैर योजना मद में 10 प्रतिशत कटौती करने के निर्देश जारी किए थे।

3.4.1.1.शून्य आधारित बजट का अर्थ एवं परिभाषाएं (Meaning and definitions of zero based budget)

शून्य आधारित बजट, परंपरागत बजट से एकदम विपरीत होता है। परंपरागत बजट में पूर्व के समंको में हर वर्ष वृद्धि होती रहती है, जबकि शून्य आधारित बजट में हर बार शुरुआत से प्रारंभ की जाती है। उदाहरण के लिए परंपरागत बजट में किसी कार्यालय में कल्याण कार्यों के लिए गत वर्ष 200 करोड़ रुपए आवंटित किए गए थे तो इस वर्ष 250 या 400

करोड़ रुपए कर दिए जाते हैं, जबकि शून्य आधारित बजट में ऐसा नहीं होता बल्कि प्रत्येक वर्ष नए अनुमान लिखे जाते हैं तथा इनका औचित्य सिद्ध करना पड़ता है कि आखिर यह राशि क्यों आवश्यक है?

सरल शब्दों में, शून्य आधारित बजट निर्माण नीचे से बजट संबंधी प्रार्थना को न्यायसंगत ठहराने का मार्ग है, तथा वैकल्पिक कार्यक्रमों के पैकेजों के मूल्यांकन तथा कार्यक्रमों को क्रमानुसार व्यवस्थित करने की प्रक्रिया है। शून्य आधारित बजट प्रक्रिया की अलग-अलग विद्वानों द्वारा अनेक व्याख्या की जाती है। कुछ विद्वान यह मानते हैं कि यह एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें हर चीज को बाहर फेंक दिया जाता है और उसके बाद नए सिरे से हर वस्तु को प्रारंभ से शुरू किया जाता है या यह पहिए की फिर से खोज करने जैसा होता है स्पष्टतः यह धारणाएं ठीक नहीं है। शून्य आधारित बजट वह बजट है जिसमें वर्ष भर के संपूर्ण कार्यक्रमों तथा व्ययों का मूल्यांकन किया जाता है। इसमें प्रत्येक प्रबंधक को अपने बजट की आवश्यकताओं का विस्तृत विवरण तर्कपूर्ण ढंग से प्रस्तुत करना होता है। इसके अंतर्गत प्रत्येक विभागाध्यक्ष को ना केवल नवीन प्रस्ताव तथा कोषों का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है बल्कि जो कार्यक्रम एवं निधि जारी है उनका भी औचित्य सिद्ध करना पड़ता है। अतः प्रबंधक को अपने विभाग चलने वाली एवं सभी नवीन गतिविधियों का पुनर्निरीक्षण करना पड़ता है।

प्रोफेसर आर. ए. मुसग्रेव इसे परिभाषित करते हुए कहते हैं कि, "एक दल बजट को केवल वृद्धि संबंधी परिवर्तनों की जांच करने के स्थान पर संपूर्ण बजट पर विचार करने का सुझाव देती है।"

पीटर ए. पेयर के शब्दों में, 'यह एक परिचालन, नियोजन एवं बजटन की प्रक्रिया है जिसमें प्रत्येक प्रबंधक को अपनी संपूर्ण बजट मांगों के प्रारंभिक (शून्य आधार) से विस्तार में औचित्य सिद्ध करना होता है। प्रत्येक प्रबंधक यह बतलाता है कि वह आखिर कोई धनराशि

क्यों व्यय करें। इस विचारधारा के अनुसार सभी क्रियाएं निर्णय पैकेज में अभिव्यक्त की जाती है, जिन्हें महत्व के त्व के अनुसार क्रम देकर सुव्यवस्थित विश्लेषण द्वारा मूल्यांकन किया जाता है।"

रोनाल्ड सी. वॉग के अनुसार, "शून्य आधारित बजट एक प्रबंधकीय उपकरण है जो सभी चालू या नवीन क्रियाओं एवं कार्यक्रमों के मूल्यांकन के लिए सुव्यवस्थित विधि प्रदान करता है, विवेकपूर्ण तरीके से बजट में कमी या वृद्धि स्वीकृत करता है तथा निम्न से उच्च प्राथमिकता वाले कार्यक्रमों में साधनों के पुनः आवंटन की स्वीकृति देता है।"

पीटर सारंत के अनुसार, "शून्य आधारित बजट एक ऐसी तकनीक है जो वर्तमान नियोजन, बजट एवं पुनर्निरीक्षण प्रक्रियाओं को परस्पर जोड़ती है और इन्हें पूर्ण बनाती है। यह चयनित लाभों की प्रभावी प्राप्ति हेतु सीमित साधनों की उपयोग की वैकल्पिक एवम् दक्ष विधियों की पहचान करती है। यह एक लचीली प्रबंध पद्धति है जो निधिकरण प्रक्रियाओं को परस्पर जोड़ती है और इन्हें पूर्ण बनाती है। यह चयनित लाभों की प्रभावी प्राप्ति हेतु सीमित साधनो की उपयोग की वैकल्पिक एवम् दक्ष विधियों की पहचान करती है। यह एक लचीली प्रबंध पद्धति है जो निधिकरण के औचित्य एवं व्यवस्थित पुनरीक्षण और चालू कार्यक्रमों या गतिविधियों के निष्पादन स्तरों पर संकेंद्रण द्वारा संसाधनों के पुनर्वितरण के लिए विश्वसनीय तर्काधार उपलब्ध कराती है।"

चार्ल्ड टी. हॉर्नग्रेन के शब्दों में "शून्य आधारित बजट एक विस्तृत एवं समय साध्य पद्धति है जिसमें प्रबंधकों को अपनी गतिविधियों एवं लागतो के औचित्यों को इस प्रकार सिद्ध करना पड़ता है मानो वे पहली बार प्रारंभ की जा रही है।"

3.4.1.2.शून्य आधारित बजट की विशेषताएं (Features of Zero Based Budgeting)

उपरोक्त बताई गई विभिन्न परिभाषाओं के आधार पर शून्य आधारित बजट की कुछ विशेषताओं को निम्नांकित बिंदुओं के आधार पर दर्शाया जा सकता है-

- इसमें बजट का निर्माण हर बार शून्य को आधार मानकर ही किया जाता है।
- निर्णयन इकाई के प्रबंधक या उत्तरदाई अधिकारी को बजट आवंटन का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है।
- इसमें प्रत्येक क्रिया की निर्णयन खंडों में पहचान की जाती है।
- निर्णयन खंडों को एक क्रम प्रदान किया जाता है।
- लागत-लाभ विश्लेषण के आधार पर चयन किया जाता है।
- बजट निर्णयन प्रक्रिया में सभी स्तर के अधिकारी भाग लेते हैं।
- निर्णय खंडों को संस्था के उद्देश्यों के साथ जोड़ा जाता है।
- उपलब्ध संसाधनों को विकल्पों के साथ जोड़कर श्रेष्ठ विकल्प का चयन किया जाता है।

3.4.1.3.शून्य आधारित बजट की प्रक्रिया (Process of Zero Based Budgeting)

शून्य आधारित बजटिंग में दो मूल प्रश्न पर ध्यान केंद्रित किया जाता है-

क्या वर्तमान क्रियाएं कुशल तथा प्रभाव कारी हैं?

क्या वर्तमान क्रियाओं को समाप्त कर दिया जाए अथवा कम कर दिया जाए, ताकि उच्च प्राथमिकता वाले नए कार्यक्रमों को धन दिया जा सके अथवा वर्तमान बजट को कम कर दिया जाए ?

शून्य आधारित बजट कार्य पद्धति में यह अनिवार्य है कि प्रत्येक संगठन अभी अपने सभी कार्यक्रम और क्रियाओं को चाहे वह चल रही है अथवा नयी हैं, व्यवस्थित ढंग से उन पर

पुनर्विचार करें और उनका मूल्यांकन करें, क्रियाओं पर पुनर्विचार उत्पादन अथवा उपलब्धि तथा लागत के आधार पर किया जाए, ताकि प्रबंध किए निर्णय करने पर बल दिया जा सके, संख्योन्मुख बजट बन सके और विश्लेषण को बढ़ाया जा सके। शून्य आधारित बजट प्रणाली एक दृष्टिकोण है। यह एक जड़ कार्यविधि नहीं है जिसको सभी संगठनों में समान रूप से लागू किया जा सके। इस प्रक्रिया को प्रत्येक संगठन की विशेष आवश्यकताओं के अनुरूप ढालना जरूरी होगा। शून्य आधारित बजट के निर्माण के समय कतिपय विशिष्ट चरणों या अवस्थाओं से गुजरना पड़ता है जिनका विवरण कुछ इस प्रकार से है-

- **बजट उद्देश्य का निर्धारण** इस बजट के निर्माण का प्रथम चरण उद्देश्य के निर्धारण से संबंधित है ताकि अन्य चरणों में उसके अनुसार कार्यवाही की जा सके। यह उद्देश्य लागत की कमी, किसी संयंत्र को हटाना या कमी या विस्तार करना या परिव्यय में कटौती करना इत्यादि से संबंधित हो सकते हैं।
- **क्षेत्र का निर्धारण-** संगठन के संपूर्ण स्तरों या इकाइयों अथवा कुछ चुनिंदा इकाइयों में शून्य आधारित बजट को लागू करना इसके फैलाव क्षेत्र या प्रभावित क्षेत्र को इंगित करता है। अतः निर्माण के समय यह निर्धारित किया जाता है कि इस बजट प्रणाली का प्रभाव क्षेत्र कितना होगा।
- **निर्णय इकाई का निर्धारण-** बजट निर्माण के इस चरण में संगठन को अनेक निर्णय इकाइयों में विभक्त किया जाता है तथा प्रत्येक निर्णय इकाई के प्रबंध को बजट प्रस्तावों का औचित्य सिद्ध करना होता है। निर्णय इकाइयों का विभाजन उत्पादन, बाजार, ग्राहक समूह, भौगोलिक क्षेत्र, पूंजी तथा परियोजना इत्यादि आधारो पर किया जाता है।
- **निर्णय पैकेजों का विकास-** शून्य आधार बजट का अगला कदम है 'निर्णय पैकेज' का निर्माण। एक निर्णय पैकेज "एक प्रलेख है जो किसी विशेष गतिविधि की पहचान किस प्रकार प्रकट करता है कि प्रबंधन मूल्यांकन कर सके तथा इसकी अन्य गतिविधियों के प्रति कोई क्रम व्यवस्था कर सके।" अर्थात इस महत्वपूर्ण चरण में प्रत्येक निर्णय इकाई

का प्रबंधक अपनी क्रियाओं का विश्लेषण करता है तथा उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए वैकल्पिक विधियों की खोज करता है एवं विधियों की लागत-लाभ विश्लेषण के आधार पर जांच करता है। इसके पश्चात वह निर्णय पैकेज निर्मित कर लेता है। इस पैकेज में निर्णय, योजनाएं तथा उन पर होने वाले संसाधनों को सम्मिलित किया जाता है। इस प्रकार प्रत्येक प्रक्रिया के उद्देश्य, संसाधन, वैकल्पिक क्रिया विधियां, निष्पादन के माप, लाभ, विकल तथा हानि इत्यादि पैकेज में सम्मिलित रहती है। इस प्रकार इस निर्णय पैकेज में संपूर्ण जानकारियां एकत्र रहती हैं जिसमें तथ्यों की पहचान, कार्यक्रम, उनकी संख्या, दिनांक, वैकल्पिक प्रविधियां, अदृश्य लाभ-हानि तथा सुगमता मूल्यांकन इत्यादि वर्णित होते हैं।

- **निर्णय पैकेजों की क्रमबद्धता-** इस चरण में पूर्व में एकत्र किए गए विभिन्न निर्णय पैकेज महत्व, लाभ एवं उपादेयता की दृष्टि से घटते क्रम में क्रमबद्ध किए जाते हैं। प्रबंधकों द्वारा बनाई जाने वाली संबद्धता का एक उच्च अधिकार समिति द्वारा परीक्षण किया जाता है।
- **बजट निर्माण-** इस अंतिम चरण में निर्णय पैकेजों को क्रम प्रदान करते हुए एक अंतिम बिंदु तय कर लिया जाता है। इस बिंदु तक आए सभी प्रस्ताव स्वीकृत किए जाते हैं जिनके लिए संसाधनों का आवंटन कर दिया जाता है। वस्तुतः शून्य आधारित बजट प्रणाली कठोर परिश्रम तथा उच्च विश्लेषण क्षमता की मांग करती है अन्यथा यह विधि पूर्ण सफल नहीं हो पाती है।

3.4.1.4.शून्य आधारित बजट के लाभ (Advantages of Zero Based Budgeting)

शून्य आधारित बजट एक क्रांतिकारी धारणा है तथा गतिविधियों की योजना बंदी और नियंत्रण के लिए अपेक्षाकृत एक नया प्रबंधन उपकरण है। यह एक संगठन सब तरह के लोगों में सहयोग पूर्ण भावना का प्रसार करता है। शून्य आधारित बजट पर आधारित

योजनाएं एवं बजट पारंपरिक निर्माण पर आधारित बजट की तुलना में बहुत सुधरे हुए होते हैं।शून्य आधारित बजट के कुछ लाभ निम्नानुसार बताए जा सकते हैं-

- यह प्रबंधन को कार्यक्रम के अधिकार क्षेत्र के अनुसार कोष निर्धारित करने के योग्य बनाता है। विभिन्न गतिविधियों के लिए प्राथमिकता आधारित की जाती है तथा उनका क्रियान्वयन भी उसी क्रम में होता है।
- शून्य आधारित बजट निर्माण प्रबंध की कौशल पूर्णता में सुधार लाता है। प्रत्येक प्रबंधक को साधनों से संबंधित अपनी मांग को न्यायोचित साबित करना होता है। केवल वही कार्य आरंभ किए जाते हैं जो तर्क संगत है तथा व्यापार के लिए आवश्यक है।
- बजट की सहायता से मितव्यई और व्यर्थ था उन क्षेत्रों की पहचान की जा सकती है। मितव्ययी गतिविधियों को प्राथमिकता दी जाती है तथा कार्य के वैकल्पिक मार्ग का भी अध्ययन किया जाता है।
- इस बजट के माध्यम से प्रबंध साधनों का अनुकूलतम प्रयोग किया जा सकता है। वह तभी किया जाता है जब वह तर्कसंगत सिद्ध हो जाता है। प्राथमिकताओं की एक सूची के आधार पर लागत लाभ विश्लेषण प्राथमिकता निर्धारित करने का मार्गदर्शन इसके द्वारा प्राप्त होता है।
- यह बजट उन क्षेत्रों में बहुत उचित होता है जहां उपज को उत्पादन से संबंधित नहीं किया जाता है। उन दिशाओं के निष्पादन का मूल्यांकन कठिन हो जाता है जो स्पष्ट रूप से उत्पादन से संबंधित ना होकर अन्य गतिविधियों में व्यस्त होती है। यह तकनीक व्यापार की प्रत्येक गतिविधि की उपयोगिता निर्धारित करने में सहायक होती है।
- इस बजट प्रारूप के द्वारा बजट निर्माण को संगठनात्मक लक्ष्यों से संबंधित किया जा सकता है। कोई भी कार्य इस आधार पर नहीं करने दिया जा सकता कि वह भूतकाल में भी होता था। केवल उन्हीं कार्यों की इस बजट के द्वारा अनुमति दी जाती है जो कि संस्थागत लक्ष्यों की प्राप्ति में सहायक होते हैं।

- यह तकनीक उपलब्ध विकल्पों का तर्क संगत विश्लेषण करती है तथा संसाधनों का आवंटन भी प्राथमिकता के अनुसार ही करती है।
- इस तकनीक में प्रबंधकों द्वारा हाथ में लिए जाने वाले सभी कार्यक्रमों को महत्वपूर्ण मानते हुए उन्हें भली- भांति क्रियान्वित करने पर बल दिया जाता है।
- यह पद्धति लागत नियंत्रण पर बल देती है।
- इसमें उत्तरदायित्व लेखांकन का प्रयोग होता है। अतः निर्णय इकाइयों के प्रबंधक बजट कार्यक्रमों के लिए उत्तरदाई ठहराया जा सकते हैं।
- यह प्रणाली बजट तथा संगठन को उद्देश्यों के साथ जोड़ती है। संगठन के उद्देश्यों के विपरीत कोई बजट में संभव नहीं है।
- यह तकनीक 'उद्देश्यों के द्वारा प्रबंध' को लागू करने एवं उसके क्रियान्वयन को प्रयोग में लाती है।
- इसमें अनुवर्तन एवं पुनरीक्षण पर अधिक बल दिया जाता है।

3.4.1.5.शून्य आधारित बजट की सीमाएं (Limitations of Zero Based Budgeting)

विभिन्न लाभों के बावजूद इस विधि में कुछ रुपया भी है, जो कि मुख्यतः शून्य आधारित बजट के क्रियान्वयन की कठिनाइयों से उत्पन्न होती है। इन सीमाओं का वर्णन कुछ इस प्रकार है-

- यह प्रणाली अत्यधिक समय, श्रम तथा उच्च विश्लेषण समता की मांग करती है।
- इस प्रणाली में समन्वय एवं संचार की समस्या सभी प्रशासनिक संगठनों के बनी रहती है।
- इस तकनीक पर निर्णय इकाइयों की पहचान एक जटिल कार्य होता है।

- तर्कसंगत निर्णयों की पहचान करना तथा निर्णय पैकेजों का निर्धारण करना भी एक समस्या होती है।
- निर्णय पैकेजों को क्रमबद्ध करना भी सहज नहीं होता है, क्योंकि एक निर्णय कई कारणों से प्रेरित रहता है। कम लागत तथा मितव्ययिता के निर्णय विकास को प्रभावित करते हैं।
- शून्य आधारित बजट पर नियंत्रण करता है किंतु इसमें आय पक्ष की उपेक्षा की गई है।
- इस तकनीक में प्राथमिकता क्रम निर्धारित होने से निम्न प्राथमिकता की इकाई एवं उसके कार्मिक छटनी की समस्या का सामना करते हैं।
- इस तकनीक सफलता उच्च प्रशिक्षण तथा कुशल प्रबंधकों पर निर्भर करती है।प्रभावी सूचना प्रणाली के अभाव में शून्य आधारित बजट प्रणाली अल्प प्रभावी हो जाती है।

उपरोक्त सभी समस्याओं के अतिरिक्त गार्ड पीटर्ज दो समस्याओं का उल्लेख करते हैं जो शून्य आधारित बजट की राजनीतिक मान्यता को सीमित करती है। प्रथम, यह स्पष्ट है कि संगठन यह नहीं चाहते कि बाहर वाले यह जान पाए कि उनको जीवित रहने के लिए कितना न्यूनतम खर्च आवश्यक है। दूसरा, यदि परिकल्पना यह है कि किसी संगठन के लिए जीवित रहने के लिए न्यूनतम खर्च को प्रतिवर्ष चुनौती दी जा सकती है तो राजनीतिक झगड़े स्थाई बन जाएंगे और पुराने झगड़े प्रति वर्ष प्रारंभ हो जाया करेंगे। इससे ऐसे सामाजिक कार्यक्रमों को खतरा हो जाएगा जिनको शक्तिशाली जनसमर्थन प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त मुख्य समस्या उस खतरे की भी है जो कई नौकरशाह उस प्रक्रिया में महसूस करते हैं जो उनके कार्यक्रम की प्रभावकारिता का मूल्यांकन करती है। इसके अतिरिक्त शून्य आधारित बजट के लिए एक प्रभाव कारी प्रशासन संचार साधन तथा प्रबंधकों के प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है, जिनको विश्लेषण में लगाया जाएगा।

शून्य आधारित बजट को वित्तीय ढीलेपन के लिए एक का उपचार समझना खतरनाक होगा। अमेरिका के उद्योग में शून्य आधारित बजट की सफलता मुख्यतः उसके लाभ प्राप्ति के लक्ष्य और संगठनात्मक लचीलेपन के कारण है। यह दोनों तत्व की सरकारी पर्यावरण में काम नहीं करते हैं। इसके अलावा नौकरशाही स्वभाव विकास - तरंग में ढला होता है और पहले से बड़े बजट की मांग करता है, ना कि अधिक चुनौतीपूर्ण कार्य की। एक और बात भी है- राजनीतिक दबावों का वित्तीय निर्णय करने पर शक्तिशाली प्रभाव शून्य आधारित बजट के भविष्य को बहुत अनिश्चित बना देता है।

कार्य निष्पादन बजट को सामान्य तरह समझा जाता है कि यह एक ऐसी व्यवस्था है, जिसमें सार्वजनिक खर्च को कार्यों, कार्यक्रमों, कार्यान्वयन इकाइयों अर्थात क्रियाओं, परियोजना आदि की शब्दावली में प्रस्तुत करता है जो प्राथमिक तौर पर सरकार के उत्पादन अथवा निर्गत तथा इसकी लागत को प्रतिबिंबित करता है।

कार्य निष्पादन अथवा कार्यक्रम बजट की भांति जीरो बेस बजट भी युक्ति प्रधान बजट होता है। इसे निजी क्षेत्र से लोक प्रशासन में अपनाया गया है जो अभी तक संयुक्त राज्य अमेरिका तक ही सीमित रहा है। शून्य आधारित बजट एक उभरती हुई प्रक्रिया है जिसे अमेरिका में विभिन्न प्रकार के औद्योगिक संगठन तथा राज्य और नगर की सरकारों ने अपनाया है।

3-5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress),

(**अ).** निष्पादन बजट बजट प्रणाली का सबसे प्रथम बार उपयोग कहां किया गया था?

(आ). निष्पादन बजट की प्रक्रिया कितने चरण होते है ?

(इ). शून्य आधारित बजट प्रणाली का सबसे प्रथम बार उपयोग कहां किया गया था?

(ई). शून्य आधारित बजट पद्धति के जनककिसे मन जाता है?

(उ). बजट का वर्गीकरण चार आधार कौनसे है?

3-6.सारांश (Summary)

बजटअनेक प्रकार के हो सकते हैं प्रस्तुत अध्याय में केवल निष्पादन बजट प्रणाली एवं शून्य आधारित बजट प्रणाली लाइन-मद बजट,लक्ष्य आधार बजट पर ही विस्तार से चर्चा गयी है।लाइन आइटम बजट में, व्यय को एक बड़े विषय क्षेत्र - एक निधि के अंतर्गत सूचीबद्ध किया जाता है; फिर एक कार्य या उद्देश्य, जैसे कि एक विभाग; फिर एक वस्तु, उदाहरण के लिए, कार्यालय की आपूर्ति या उपयोगिताओं द्वारा विभाजित किया जाता है। कार्य के परिणामों या निष्पादन को आधार बनाकर निर्मित होने वाला बजट 'निष्पादन बजट' कहलाता है। इसे 'कार्यक्रम बजट', 'आउटकम बजट', 'नियोजन एवं निष्पादन बजट', 'कार्यक्रम सह-निष्पादन बजट' तथा 'नियोजन, कार्यक्रम तथा बजट प्रणाली' (PBBS) भी कहा जाता है। शून्य-आधारित बजट (ZBB) एक बजट तकनीक है, जिसमें सभी खर्चों को शून्य से शुरू करके एक नई अवधि या वर्ष के लिए उचित ठहराया जाना चाहिए, बजाय पिछले बजट से शुरू करने और आवश्यकतानुसार उसे समायोजित करने के। 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 ।

3-7.सूचक शब्द (Key Words)

- **निष्पादन** -नियम, आदेश आदि के अनुसार किसी कार्य को निष्पन्न करना।
- **प्रयोजन** -किसी काम, चीज़ या बात का प्रयोग करने अर्थात उसे व्यवहार में लाने की क्रिया या भाव।
- **बजट -** बजट एक वित्तीय योजना है जो एक निर्दिष्ट समयावधि में अपेक्षित आय और व्यय की रूपरेखा प्रस्तुत करती है।

- **कार्यान्वयन-**किसी चीज़ को पूरा करने का कार्य
- **लाइन-आइटम प्रणाली** -लाइन-आइटम प्रणाली में, बजट अवधि के लिए व्यय को व्यय की वस्तुओं के अनुसार सूचीबद्ध किया जाता है, जिन्हें "लाइन आइटम" कहा जाता है ।
- **शून्य-आधारित बजट (ZBB)** -शून्य-आधारित बजट (ZBB) एक बजट तकनीक है जो बजट इतिहास के बजाय दक्षता और आवश्यकता के आधार पर धन आवंटित करती है।

3-9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(अ). संयुक्त राज्य अमेरिका के नगर प्रशासन में किया गया।

(आ). 6,लक्ष्यों एवं उद्देश्यों का निर्धारण, कार्यक्रमों का निर्धारण ,संसाधनों का आवंटन,

प्रमापों की स्थापना , बजट क्रियान्वयन निष्पादन मूल्यांकन

(इ). अमेरिका में सन 1962 में किया गया।

(ई). अमेरिका में एक निजी कंपनी के प्रबंधक पीटर ए. पेर माने जाते हैं

(उ). संस्था या उसके विभागों के आधार पर,प्रयोजन या कार्य के आधार पर,विधि-विधान के आधार पर,उद्देश्य के आधार पर

3-8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- निष्पादन बजट का अर्थ एवं परिभाषा बताते विस्तार से वर्णन कीजिये।
- निष्पादन बजट के विभिन्न लाभ एवं हानियों का वर्णन कीजिए।
- शून्य आधारित बजट प्रणाली का अर्थ एवं विशेषताओं का वर्णन कीजिए।।
- शून्य आधारित बजट प्रणाली की विभिन्न समस्याओं वर्णन कीजिए।।
- लाइन-मद बजट व लक्ष्य आधारित बजट की व्याख्या कीजिए।

3.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।

Subject : Public Financial Administration	
Course Code : PUBA 201	Author **: Dr. Parveen sharma**
Lesson No. : 4	Vetter **:**

Budget Formulation and Enactment and Execution of Budget with special reference to India

भारत के विशेष संदर्भ में बजट निर्माण एवं अधिनियमन तथा बजट का क्रियान्वयन

अध्याय की सरंचना

4-1-अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

4-2-परिचय (Introduction)

4-3-अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

4.3.1.बजट निर्माण के महत्त्वपूर्ण सिद्धांत(Important principles of budget formulation)

4.3.1.1.कार्यपालिका से संबंधित सिद्धांत (Principles Related to Executive)

4.3.1.2.व्यवस्थापिका से संबंधित सिद्धांत(Principles Related to the Legislature)

4.3.1.3.अन्य सिद्धांत (Other Principles)

4.3.2.बजट निर्माण की प्रक्रिया (Budget making process)-

4.4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

4.4.1.बजट अधिनियम (Enactment of Budget)

4.4.2.सरकार द्वारा बजट क्रियान्वयन (Execution of Budget by Government)

4-5- स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

4-6- सारांश (Summary)

4-7- सूचक शब्द (Key Words)

4-8- स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

4-9- उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

4.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

4.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

इस अध्याय के अध्ययन के उपरांत विद्यार्थी-

- बजट बनाने के महत्वपूर्ण सिद्धांतों के बारे में जान सकेंगे।
- बजट बनाने की पूरी प्रक्रिया और उसके विभिन्न चरणों के बारे में जान सकेंगे।
- बजट बनाने में संसदीय प्रक्रिया के बारे में जान सकेंगे।
- बजट कार्यान्वयन प्रक्रिया के बारे में जान सकेंगे।

4-2-परिचय (Introduction)

एक वित्तीय योजना है जो एक निर्धारित अवधि के लिए अपेक्षित आय और व्यय की रूपरेखा प्रस्तुत करती है।बजट संगठनात्मक लक्ष्यों और उद्देश्यों को कुशलतापूर्वक प्राप्त करने के लिए संसाधन आवंटन का मार्गदर्शन करता है । इसमें भविष्य की निधि आवश्यकताओं की धारणाएं, खर्च की सीमा निर्धारित करना और ऋण को कम करना भी शामिल है। एक अच्छी तरह से संरचित बजट आय और व्यय स्रोतों की एक स्पष्ट तस्वीर प्रदान करता है, जो वित्तीय स्थिरता बनाए रखने के लिए खर्चों पर नज़र रखने में मदद करता है। इसके अलावा, यह लागत में कटौती करने वाले क्षेत्रों की पहचान करने और भविष्य में संभावित निवेश के लिए बचत करने में सहायता करता है।बजट व्यवसायों और व्यक्तियों को अच्छी तरह से सूचित वित्तीय निर्णय लेने और उनके समग्र वित्तीय स्वास्थ्य को नियंत्रित करने में मदद करता है।

किसी भी बजट को बनाने के लिए उसे विभिन्न चरणों से होकर गुजरना होता है। एक संतुलित बजट बनाने के लिए अनेक सिशान्तों का पालन किया जाता है और बजट अपने लक्ष्यों की प्राप्ति करे इसके लिए उसका सही ढंग से लागु किया जाना भी आवश्यक है।

4.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

4.3.1.बजट निर्माण के महत्त्वपूर्ण सिद्धांत(Important principles of budget formulation)

विभिन्न देशों के लम्बे अनुभव से बजट के संबंध में कुछ सिद्धांत प्रतिपादित हुए है। ताकि बजट को अधिक सार्थक और उपयोगी बनाया जा सके। यद्यपि इनमें से कोई ऐसा सिद्धांत नहीं है जिसे अनुलंघनीय माना जा सके तथापि एक स्वस्थ बजट के लिए इनका होना उपयोगी माना जाता है। बजट के इन सिद्धांतो को व्यापक रूप से हम दो श्रेणियों में विभाजित कर सकते हैं। प्रथम, वे जिनका संबंध कार्यापालिका से है और द्वितीय, वे जो व्यवस्थापिका से संबंध रखते हैं।

4.3.1.1.कार्यपालिका से संबंधित सिद्धांत (Principles Related to Executive)

बजट कार्यपालिका के विभिन्न विभागों के बीच समन्वय का एक मुख्य स्रोत है। इसके द्वारा अपव्यय और पुनराव त्ति को कम किया जा सकता है। बजट बनाते समय सरकार की नीतियों एवं कार्यक्रमों का मूल्यांकन हो जाता है और अनावश्यक क्रियाओं को समाप्त करने का आधार मिलता है। बजट से प्रशासन में अनुशासन आता है 'इसके विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए संगठन के सभी भाग मिलकर कार्य करते हैं। कार्यपालिका की द ष्टि से बजट को प्रभावशाली और उपयोगी बनाने के लिए जो सिद्धांत अपनाये जाते हैं वे मुख्यतः निम्नांकित है-

- मुख्य कार्यपालिका का पर्यवेक्षण बजट एक प्रकार से मुख्य कार्यपालिका की रूपरेखा है। ऐसी स्थिति में यह अत्यन्त आवश्यक है कि बजट पर मुख्य कार्यपालिका का सीधा पर्यवेक्षण हो।

- कार्यपालिका का दायित्व मुख्य कार्यपालिका द्वारा तैयार किया गया बजट ऐसा होना चाहिए जो व्यवस्थापिका के उद्देश्यों को पूरा करता हो और साथ ही उसमें मितव्ययता का अनुपालन भी किया गया हो।
- आवश्यक सायन बजट की तैयारी और क्रियान्विति का उत्तरदायित्व मुख्य रूप से कार्यपालिका पर होता है। इसे पूरा करने के लिए आवश्यक है कि मुख्य कार्यपालिका को पर्याप्त प्रशासनिक उपकरण अथवा साधन प्रदान किए जाएं।
- आवश्यक सूचना - बजट बनाते समय जो अनुमान बनाए जाएं तथा यदि उन्हें व्यवस्थापिका में प्रस्तुत कर क्रियान्वित किया जाए, तो यह आवश्यक है कि प्रत्येक स्तर पर संबंधित अधिकारियों के प्रतिवेदनों को आधार बनाया जाए। इन प्रतिवेदनों के माध्यम से ही बजट को उपयोगी और सार्थक बनाया जा सकता है। इनके अभाव में यह अन्धा और निराधार होगा। इससे इसकी उपयोगिता भी नष्ट हो जाएगी।
- स्वविवेक के लिए अवसर बजट के अनुमान मोटे तौर पर निर्धारित किए जाने चाहिए ताकि समय के परिवर्तन के साथ मुख्य उद्देश्य प्राप्त करने के लिए उपयुक्त साधनों का चुनाव किया जा सके।
- एक सहकारी प्रयाप्त बजट में कुशलता के साथ-साथ सभी विभागों तथा उपविभागों का सक्रिय सहयोग भी प्राप्त होना चाहिए। बजट की रचना केवल एक केन्द्रीय कार्यालय का ही कार्य नहीं, वरन् एक ऐसी प्रक्रिया है जो संपूर्ण प्रशासकीय संरचना का एक महत्वपूर्ण कार्य है।
- लोचतीला बजट के रूप में इतनी लोचशीलता होनी चाहिए कि बदलती हुई आवश्यकताओं के साथ उनमें परिवर्तन किए जा सकें। उपर्युक्त सिद्धांत यह स्पष्ट करते हैं कि बजट निर्माण करना एक सुव्यवस्थित और वैज्ञानिक प्रक्रिया है। कार्यपालिका से अत्यन्त योग्यता और सजगता की अपेक्षा की जाती है।

4.3.1.2.व्यवस्थापिका से संबंधित सिद्धांत(Principles Related to the Legislature)

बजट के माध्यम से व्यवस्थापिका को कार्यपालिका पर नियंत्रण स्थापित करने का अवसर प्राप्त होता है। प्रारम्भ में यह नियंत्रण केवल राजस्व के स्रोतों एवं मात्रा को बढ़ाने की द ष्टि से किया जाता था किन्तु बाद में इसमें व्यय को भी समाविष्ट किया गया। व्यवस्थापिका का नियंत्रण यह स्पष्ट करता है कि उसकी स्वीकृति के बिना कोई कर एकत्रित नहीं किया जा सकता और न ही कोई व्यय किया जा सकता है। कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका का समुचित नियंत्रण स्थापित करने के लिए कुछ निम्नलिखित सिद्धांत विकसित किए गए है:-

- प्रचार (Publicity) सरकारी बजट विभिन्न सोपानों में से होकर गुजरता है। इनके प्रचार और प्रकाशन द्वारा बजट को सार्वजनिक जानकारी का विषय बना लेना चाहिए। बजट पर विचार-विमर्श करते समय व्यवस्थापिका के गुप्त अधिवेशनों की आवश्यकता नहीं है। बजट का पर्याप्त प्रचार और प्रकाशन होने पर ही देश की जनता और समाचारपत्र उसके संबंध में अपनी राय प्रकट कर सकते हैं।
- स्पष्टता (Clarity) बजट यदि अस्पष्ट और उलझन पूर्ण हुआ तो निश्चय ही यह सामान्य जनता की समझ से बाहर रहेगा। बजट की सार्थकता और सफलता के लिए उसे इतना स्पष्ट होना चाहिए कि जनता इसे भली प्रकार समझ सके।
- एकता (Unity)- बजट में जो व्यय दिखाए जा रहे हैं। उन सभी की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए सरकार को सभी प्राप्तियां एक सामान्य विधि में एकत्रित करनी चाहिए। राजस्व को पथक् करना एक अच्छे बजट का लक्षण नहीं है।
- व्यापकता (Comprehensiveness) बजट के अन्तर्गत समस्त सरकारी कार्यक्रमों पर प्रकाश डालते हुए व्यय और राजस्व को पूर्ण रूप से स्पष्ट किया जाना चाहिए। बजट के देखने पर स्पष्ट रूप से यह ज्ञात होना चाहिए कि सरकार द्वारा कौन-कौन से नए कर

लगाए जा रहे हैं और किन-किन मदों पर सरकार द्वारा व्यय किया जाएगा। सरकार द्वारा जारी किए जाने वाले नए ऋण भी बजट में सम्मिलित होते हैं। बजट देखने में सरकार की सम्पूर्ण आर्थिक स्थिति का बोध हो सकता है।

- नियतकालीनता (Periodicity) बजट द्वारा सरकार को विनियोजन तथा व्यय करने का जो अधिकार दिये जाए वह एक निश्चित समय के लिए होना चाहिए। यदि धन का उपयोग इस समय के अन्तर्गत नहीं किया जाता है, तो उसे प्रयोग करने का अधिकार समाप्त हो जायेगा और केवल पुनर्विनियोजन करने पर ही उसे व्यय किया जा सकेगा। सामान्य रूप से बजट अनुदान वार्षिक आधार पर निर्धारित किए जाते हैं। वित्त वर्ष प्रारम्भ होने से पूर्व ही बजट की मदें स्वीकार कर ली जाती है।
- निश्चितता (Accuracy) बजट की विभिन्न मर्दे तथा अनुमान यथासंभव निश्चित एवं परिशुद्ध होने चाहिएं। बजट के अनुमान पर्याप्त सूचनाओं पर आधारित हो, ठीक हों, व्यवस्थित हाँ और मूल्यांकन करने की द ष्टि से उपयुक्त हो। तथ्यों को गोपनीय रखकर या राजस्व का कम अनुमान लगाकर बजट की परिशुद्धता को समाप्त करने का प्रयास नहीं किया जाना चाहिए।
- ईमानदारी (Integrity) विभिन्न कार्यक्रम उसी प्रकार क्रियान्वित किए जाएं जिस प्रकार उनको बजट में प्रदर्शित किया गया है, अन्यथा बजट निरर्थक हो जाता है। बजट की रचना के समय जो उद्देश्य निर्धारित किए गए हैं उन्हें प्राप्त करने के लिए ईमानदार एवं कार्यकुशल प्रशासन का होना नितान्त आवश्यक है।

4.3.1.3.अन्य सिद्धांत (Other Principles)

एक स्वच्छ और अच्छे बजट की रचना में उपर्युक्त के अतिरिक्त कुछ अन्य सिद्धांत भी अपनाए जाने चाहिए :-

- संतुलित बजट (Balanced Budget) बजट संतुलित होना चाहिए। यह अनुमानित व्यय अनुमानित आय तथा राजस्व से अधिक नहीं होना चाहिए। यद्यपि सरकारी वित्त में अधिक लोचशीलता होती है, क्योंकि अतिरिक्त व्यय को पूरा करने के लिए आवश्यक धन का प्रबंध किया जा सकता है, तथापि इसकी भी एक सीमा होती है। जो देश लगातार इस सीमा को पार करता रहेगा वह दीर्घकाल में दिवालिया हो जाएगा और उसकी अर्थव्यवस्था चरमरा जायेगी।जब बजट में व्यय और राजस्व बराबर होते हैं तो उसे हम संतुलित बजट कहते हैं किन्तु जब व्यय राजस्व की अपेक्षा कम होता है तो उसे आधिक्य या बचत बजट (Surplus Budget) कहा जाएगा और यदि व्यय अनुमानित राजस्व की अपेक्षा अधिक है तो उसे घाटे का बजट कहा जाएगा। यदि कभी घाटे का बजट बन जाए तो कोई चिन्ता की बात नहीं है, किन्तु निरन्तर ऐसा होना राज्य के स्थायित्व और वित्तीय साख के लिए खतरनाक होता है।
- मिश्रित बजट (Composite Budgeting) स्वस्थ बजट का एक दूसरा सिद्धांत यह है कि यह विशुद्ध न होकर मिश्रित होना चाहिए अर्थात् प्राप्तियों तथा व्यय दोनों के सभी लेन-देन पूरी तरह से दिखाए जाने चाहिए, न कि केवल उनकी विशुद्ध स्थिति को ही। इस नियम की अवहेलना करने पर वित्तीय प्रक्रिया अस्पष्ट हो जाएगी, वित्तीय नियंत्रण प्रभावहीन बन जाएगा और लेखे अपूर्ण बन जाएंगे।
- बजट के दो भाग (Two Parts of the Budget) बजट के दो भाग किए जाने चाहिए। एक भाग में चालू व्यय और आय होनी चाहिए तथा दूसरे भाग में पूंजीगत भुगतान तथा प्राप्तियां होनी चाहिए। प्रथम भाग राजस्व बजट कहलाएगा और दूसरा भाग पूँजीगत बजट कहलाएगा। यदि इस प्रकार का अन्तर न किया गया तो समस्त आर्थिक चित्र धुंधला रह जाएगा। इसलिए दोनों भागों को अलग रखा जाता है और अलग-अलग संतुलित किया जाता है।

- बजट तथा लेखों की समानता (Similarity of Budget and Accounts) बजट का एक अन्य सिद्धांत यह है कि इसका रूप लेखों के रूप से मिलता हुआ होना चाहिए। ऐसा करने से बजट की रचना में सुविधा होगी, बजट पर नियंत्रण रखा जा सकेगा और लेखों को भी ठीक प्रकार रखा जा सकेगा। भारत में प्राक्कलन समिति द्वारा प्रस्तावित सुझार्यों पर विचार करने के बाद वित्तमंत्री बजट का रूप निश्चित करता है।
- बजट का नकदी आधार (The Cash Basis of the Budget) बजट में आय और व्यय अनुमान वर्ष की वास्तविक प्राप्ति या व्यय से संबंधित होने चाहिए। नकद बजट का काम यह है कि इसके आधार पर एक वित्तीय वर्ष के लेखों की अन्तिम तैयारी वर्ष के समाप्त होते ही की जाती है। इस प्रणाली का दोष यह है कि वर्ष के लिए वित्तीय तस्वीर सही-सही नहीं उमर पाती। आगामी वर्षों में किए जाने वाले भुगतानों को हटा कर घाटे के स्थान पर वर्तमान वर्ष के बजट में अतिरेक की स्थिति दिखाई जा सकती है। यद्यपि बजट का राजस्व भाग दोष से बचा रहता है, किन्तु यह अन्तिम लेखों की तैयारी और प्रस्तुतीकरण को प्रकट करता है।

4.3.2.बजट निर्माण की प्रक्रिया (Budget making process)-

भारत में वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल को आरम्भ और 31 मार्च को समाप्त होता है। बजट अनुमान तैयार करने का कार्य आगामी वित्त के आरम्भ होने से 7-8 माह पूर्व प्रारम्भ होता है। बजट की रूपरेखा तैयार करने का सारा उत्तरदायित्व वित्त मंत्रालय का होता है, किन्तु इस कार्य में प्रशासकीय मंत्रालय और उसके अधीनस्थ कार्यालयों में वित्त मंत्रालय को प्रशासकीय आवश्यकताओं की विस्तृत जानकारी प्राप्त होती है। योजना आयोग योजनाओं की प्राथमिकता के संबंध में मंत्रणा देता है और नियंत्रक महालेखा परीक्षक प्राक्कथन तैयार करने हेतु लेखा कौशल उपलब्ध कराता है। बजट अनुमान तैयार करने की शुरूआत वित्त मंत्रालय द्वारा जुलाई अथवा अगस्त माह से ही शुरू कर दी जाती है अब वह विभिन्न

प्रशासकीय मंत्रालयों तथा विभागाध्यक्षों को व्ययों के प्राक्कथन तैयार करने के लिए एक प्रपत्र (Form) भेजता है। विभागाध्यक्ष इन छपे हुए निर्धारित प्रपत्रों को स्थानीय कार्यालयों को भेज देता है। प्रपत्र में कुछ खाने होते हैं जिन्हें निम्न प्रकार दर्शाया जाता है:

- विनियोगों के शीर्ष तथा उपशीर्ष,
- गत वर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय,
- वर्तमान वर्ष के स्वीकृत अनुमान,
- वर्तमान वर्ष के संशोधित अनुमान,
- आगामी वर्ष के बजट प्राक्कलन, तथा
- घटा-बढ़ी का विस्तार

बजट तैयार करने के लिए निम्नलिखित चरण का इस्तेमाल किया जाता है:-

- **संवितरण अधिकारियों द्वारा तैयारी (Preparation by the Disbursing Officers**). बजट तैयार करने का कार्य अगला वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने के 6 से 8 माह पहले से ही शुरू हो जाता है। चूंकि भारतीय वित्तीय वर्ष प्रत्येक वर्ष पहली अप्रैल को शुरू हो जाता है, इसलिए बजट तैयार करने का कार्य अगस्त-सितम्बर के माह से शुरू हो जाता है। महालेखाकार जुलाई या अगस्त के महीने में विभिन्न विभागों के प्रमुखों को पृथक-पृथक राजस्व और व्यय के अनुमानों के लिए निर्धारित प्रपत्र भेजता है। विभाग प्रमुख संवितरण अधिकारियों तथा स्थानीय कार्यालयों के प्रमुखों को ये प्रपत्र भेजते हैं जो प्रारम्भिक अनुमान तैयार करते हैं। अनुमान तैयार करने का कार्य अत्याधिक महत्वपूर्ण कार्य है। श्री पी०श्री पी० के० बट्टल के शब्दों में, "यह विगत वर्षों के औसत निकालकर उन्हें किसी सुरक्षित आंकड़े में रखने का एक सामान्य गणितीय कार्य नहीं है जोकि बिल्कुल पिछले वर्ष के निष्पादन की पुनराव त्ति की तरह नहीं दिखाई देगा। इन आंकड़ों के पीछे प्रशासन की वास्तविकताएं छुपी होती है। किसी भी एक वर्ष की परिस्थितियों

पिछले वर्ष की परिस्थितियों के बिल्कुल समान नहीं होती है और फिर भी वे नितान्त भिन्न भी नहीं होती हैं। इसलिए असमानताओं और समानताओं का अनुमान लगाने तथा प्रत्येक को उचित महत्व देने में स्व-विवेक का इस्तेमाल करना पड़ता है।" इसलिए अनुमान तैयार करने में सावधानी बरती जानी चाहिए। अनुमान तैयार करते समय स्थानीय अधिकारियों को निर्धारित प्रपत्र के चार स्तंभों को भरना होता है-

(i) पिछले वर्ष के वास्तविक आंकड़े।

(ii) चालू वर्ष के स्वीकृत अनुमान।

(iii) चालू वर्ष के संशोधन अनुमान, और

(iv) अगले वर्ष के बजट का अनुमान।

कभी-कभी बजट अनुमानों तथा खर्च किए गए या खर्च किए जाने वाले वास्तविक धनराशि के बीच काफी अन्तर रह जाता है। यह मुख्यः दो महत्त्वपूर्ण कारकों के कारण होता है। प्रथम, अनुमान लगभग 18 महीने पहले तैयार किए जाते हैं और दूसरे, भारतीय अर्थव्यवस्था मानसून का जुआ है तथा अनुमान मानसून आने से बहुत पहले ही तैयार कर लिए जाते है। इसके अलावा जैसा कि श्री अशोक चन्दा ने कहा है, "बजट में शामिल किए जाते समय नए परियोजनाओं के अनुमानों की तैयारी अधिकांश मामलों में कठिन होती है। इस प्रकार के अनुमान बहुधा केवल प्रत्याशाओं पर न कि ठोस और सकारात्मक पहलुओं पर आधारित होते हैं। फिर भी जब तक कि बजट अनुमानों में शामिल किए जाने हेतु कोई आंकड़ा वित्त मंत्रालय को नहीं भेजा जाता है तब तक इस स्कीम को शुरू नहीं किया जा सकता है।"

- **नियंत्रण अधिकारियों द्वारा अनुमानों की संवीक्षा और समीक्षा (Scrutiny and Review of Estimates by Controlling Officers)-** स्थानीय अधिकारी अपने-अपने नियंत्रण अधिकारियों या विभाग प्रमुखों को संवीक्षा और समीक्षात्मक अनुमान

भेजते हैं। संवीक्षा नितान्त प्रशासनिक किस्म की होती है। नियंत्रण अधिकारी को पूर्णरूपेण विभाग के संभावित अनुदान को ध्यान में रखते हुए नए व्यय के लिए अपने विभाग के विभिन्न शाखाओं और अनुमार्गों के अपेक्षित महत्त्व का औचित्य सिद्ध करना पड़ता है। इसलिए उसे उनमें से कुछ को स्वीकार करना पड़ता है और दूसरों को अस्वीकार करना पड़ता है। फिर वह समूचे विमाग के अनुमानों को समेकित करता है और अक्तूबरं के प्रारम्भ तक के प्रपत्र बजट अधिकारियों के हाथों में चले जाते हैं।

- **महालेखाकार तथा प्रशासनिक विभाग द्वारा संवीक्षा और समीक्षा (Scrutiny and Review by the Accountant General and the Administrative Department)-** नियंत्रण अधिकारियों के पास से अनुमान प्रपत्र चले जाने के उपरान्त राजस्व तथा स्थायी प्रभारों यथा स्थायी स्थापना, यात्रा भत्ता आदि से संबंधित अनुमानों का भाग। महालेखाकार तथा सामान्य प्रशासन विभाग के पास संवीक्षा तथा समीक्षा के लिए प्रस्तुत किया जाता है। सामान्य प्रशासन विभाग राज्य सरकारों में होते हैं। सामान्य समीक्षा के अतिरिक्त, महा लेखाकार के कार्यालय को ऋण, जमा तथा प्रेषण शीर्षों के अन्तर्गत अनुमान भी तैयार करने होते हैं नवम्बर के मध्य तक ये अनुमान वित्त मंत्रालय के बजट विभाग के पास चले जाते हैं।
- **वित्त मंत्रालय द्वारा संवीक्षा (Scutiny by the Ministry of Finance) -** विभिन्न विभागों से इस प्रकार प्राप्त हुए अनुमानों की वित्त मंत्रालय द्वारा संवीक्षा की जाती है तथा संशोधन और विभागों से इस प्रकार प्राप्त हुए अनुमानों की वित्त मंत्रालय द्वारा संवीक्षा की जाती है तथा संशोधन और पुर्नरीक्षण के उपरान्त उन्हें सरकार के बजट में पूर्णरूपेण समेकित कर लिया जाता है। श्री पी० के० वट्टल के शब्दों में, "वित्त विभाग द्वारा की गई संवीक्षा प्रशासनिक विभाग द्वारा की गई संवीक्षा से स्वभावतः भिन्न होती है। प्रशासनिक विभाग व्यय की नीति अथवा उसकी आवश्यकता से संबंधित है और इसीलिए उसका कार्य विभागों न की मांग को उपलब्ध नीधियों के भीतर बनाए रखना

है। प्रशासनिक विभागों तथा वित्त विभाग के बीच अनसुलझे मतभेदों को निर्णय के लिए सरकार को प्रस्तुत किया जाता है।" वित्त मंत्रालय द्वारा अनुमानों की संवीक्षा वित्तीय दृष्टिकोण अर्थात् अर्थव्यवस्था एवं निधियों की उपलब्धता के अनुसार की जाती है। फिर वित्त मंत्रालय भारत सरकार के आय और व्यय का अनुमान तैयार करता है। अनुमानित व्यय के आधार पर बजट में नए करों के बारे में प्रस्ताव किए जाते हैं। दूसरे शब्दों में, बजट दो भागों में विभाजित होता है आय पक्ष और व्यय पक्ष। इस रूप में समेकित बजट दिसम्बर माह तक तैयार हो जाता है।

- **मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदन (Approved by the Cabinet)-** वित्त मंत्री जनवारी में किसी समय बजट अनुमानों की जांच करता है और प्रधानमंत्री के परामर्श से कराधान आदि के बारे में अपनी वित्तीय नीति तैयार करता है। इसके पश्चात् संयुक्त विचार-विमर्श के लिए बजट मंत्रिमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। ऐसा इसलिए किया जाता है कि मंत्रिमंडल की नीति ही सामान्य दिशा निर्धारित करने के लिए उत्तरदायी है। मंत्रिमंडल द्वारा बजट का अनुमोदन कर दिए जाने पर उसे संसद में पेश किए जाने के लिए प्रस्तुत किया जाता है।भारतीय बजट, जिसे "वार्षिक वित्तीय विवरण" कहा जाता है, के दो भाग होते हैं(क) वित्त मंत्री का बजट भाषण, और (ख) बजट अनुमान। वित्त मंत्री के भाषण में देश की सामान्य आर्थिक दशाओं की जानकारी, सरकार द्वारा अपनाई जाने वाली वित्तीय नीति, चालू वर्ष के बजट अनुमानों तथा संशोधित अनुमानों के बीच पाए जाने वाले अन्तर का स्पष्टीकरण तथा व्याख्यात्मक ज्ञापन होता है जो चालू वर्ष के मूल अनुमानों में होने वाले उतार-चढ़ाव के कारणों की व्याख्या करता है। मंत्री का बजट भाषण राष्ट्र के वार्षिक क्रियाकलापों में एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण घटना है केवल व्यावसायिक समुदाय ही नहीं बल्कि समुदाय के प्रत्येक वर्ग द्वारा इसकी बड़ी उत्सुकता से प्रतीक्षा की जाती है।

भारत की समेकित निधि पर प्रभारित आय तथा भारत के लोक लेखा पर प्रभारित व्यय के लिए पथक-प थक अनुमानों को दर्शाने वाला वार्षिक वित्तीय विवरण संसद में प्रस्तुत किया जाता है। संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार निम्नलिखित व्ययों को भारत की समेकित निधि पर प्रभारित माना जाता है

(क) राष्ट्रपति की परिलब्धियों एवं भत्ते तथा उसके कार्यालय से संबंधित अन्य व्यय।

(ख) राज्य सभा के अध्यक्ष सभा के और उपाध्यक्ष तथा लोक सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते। इस रूप में बजट निर्माण की विधि पूरी होती है।

4.4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text

4.4.1.बजट अधिनियम (Enactment of Budget)

(क) प्रस्तुतीकरण सभी लोकतांत्रिक देशों में कार्यपालिका द्वारा तैयार किए जाने के बाद बजट संसद में विचार एवं स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। संसद में बजट प्रस्तुत करने का उत्तरदायित्व कार्यपालिका और मंत्रिमंडल का होता है। भारत में सामान्य बजट वित्त मंत्री द्वारा और रेल बजट रेल मंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। यहाँ यह स्पष्ट करना उचित होगा कि सामान्य विधेयक (Ordinary Bill) तथा वित्त विधेयक (Money Bill) में आधारभूत अन्तर होता है। आम विधेयक में सरकार के लिए कुछ कार्यक्रम प्रस्तावित होते हैं जबकि वित्त विधेयक में ऐसे कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए सरकार को धनराशि खर्च करने का अधिकार दिया जाता है। इस कारण भारतीय संविधान के अनुच्छेद 112 से 117 तक वित्त विधेयक से संबंधित निम्न प्रावधान किए गए हैं:

1. बजट अनुमानों से संबंधित हर एक मांग मुख्य कार्यपालिका अध्यक्ष (राष्ट्रपति) की अनुशंसा से ही की जाएं।

II. कोई भी व्यय प्रस्ताव राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना संसद के समक्ष नहीं रखा जा सकता।

III. विधेयक को किसी कर में कमी करने अथवा समाप्त करने का अधिकार तो है किन्तु वह नया कर लगाने या कर दर में वृद्धि करने का अधिकार नहीं रखती।

IV. भारत की संचित निधि में संबंधित व्यय (Charges) पर संसद में बहस हो सकती है। किन्तु मतदान नहीं किया जा सकता है।

V. विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) में संसद की ओर से कोई ऐसा संशोधन नहीं किया जा सकता जिसमें किसी अनुदान का उद्देश्य या किसी प्रभारी व्यय राशि में परिवर्तन हो जाये।

VI. वित्त विधेयक के मामले में लोक सभा के अधिकार राज्य सभा की अपेक्षा बहुत अधिक है। अनुदान मांगों के लिए मत देने का अधिकार केवल लोक सभा को ही प्राप्त है। वित्त विधेयक पर लोक सभा की स्वीकृति मिलने के पश्चात् उसे राज्य सभा के पास भेजा जाता है जिसे 14 दिनों के भीतर पास कर अथवा अपनी सिफारिशों के साथ लोक सभा को लौटा देना होता है। लोक सभा यदि उचित समझे तो राज्य सभा के किसी सुझाव पर पुनर्विचार कर सकती है अन्यथा वित्त विधेयक को अपने मूल रूप से पारित कर देती है तथा इसे संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित मान लिया जाएगा। सर्वप्रथम 1977 में जनता शासन के आगमन के समय राज्य सभा में कांग्रेस का बहुमत होने की वजह से राज्य सभा में वित्त विधेयक को अपनी सिफारिशों के साथ निचले सदन के पास भिजवा दिया था। किन्तु लोक सभा की सर्वोपरिता की पुष्टि का यह अब तक का पहला या अन्तिम उदाहरण माना जा सकता है। यदि राज्य सभी 14 दिनों के अन्दर अन्दर वित्त विधेयक को नहीं लौटाती है तब भी संविधान के अनुच्छेद् 109 के अनुसार उसे दोनों सदनों द्वारा पारित मान लिया जाता है।

यहाँ पर यह बात विशेष उल्लेखनीय है कि कोई विधेयक वित्त विधेयक है या नहीं, इस बात का निर्णय भारतीय संविधान के अनुच्छेद 110 में, जहत लोक सभा के अध्यक्ष (Speaker) को करने का अधिकार है।

(ख) बजट पर सामान्य वाद-विवाव (General Discussion on Budget) लोक सभा के कार्य संचालन नियम संख्या 207 (1) (2) में बजट प्रस्तुतीकरण के कुछ दिन पश्चात् सामान्य चर्चा का दिशा-निर्देशन करते हुए कहा गया है कि, 'सदन को इस बात की अनुमति होगी कि वह संपूर्ण बजट अथवा उसमें प्रस्थापित सिद्धांत के किसी प्रश्न के बारे में विचार-विमर्श कर सके, परन्तु इस समय कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया जा सकेगा एवं न ही सदन में बजट का मतदान लिया जा सकेगा।' इस आम चर्चा के दौरान व्यय के किसी भी मद को परिचर्चा से बाहर नहीं रखा जाता तथा हर एक मुद्दे पर प्रशासनिक नीतियों की संक्षिप्त आलोचना तथा टीका-टिप्पणी की जा सकती है। करीब एकाध सप्ताह के अन्दर बजट पर सामान्य चर्चा समाप्त हो जाती है। तथा अन्तिम दिन वित्त मंत्री एक संक्षिप्त जवाब भी देता है।

(ग) अनुमान मांगें पर धीरे-बार चर्चा तथा मतदान (Voting on Demands of Supplies)- बजट के तीसरे चरण में मंत्रालयों के अलग-अलग सभी क्रम-वार अनुमान मांगें एक प्रस्ताव के रूप में लोक सभा के समक्ष प्रस्तुत की जाती है जो कि को समाप्त होने वाले वर्ष की अवधि में (गह मंत्रालय से संबंधित) व्ययों की अदायगी के लिए एक धनराशि, जो कि रुपये से ज्यादा न हो, को राष्ट्रपति को खर्च करने के लिए स्वीकृत की जानी चाहिए।"

इस प्रकार की अनुदान मांगे प्रत्येक मंत्रालय के लिए अलग से प्रस्तावित की जानी चाहिए जब तक यह कठिनाई न हो कि किसी अनुदान राशि को अलग-अलग मंत्रालयों को बांटना असंभव हो। लोक सभा कार्यवाही नियम 131 के तहत प्रत्येक अनुदान मांग को समग्र रूप में तथा उसके अन्तर्गत मद-वार ब्यौरे के रूप में प्रस्तुत किया जाना चाहिए। भारत सरकार

का आम बजट 109 अनुदान मांगों में विभाजित रहता है, जिनमें से 103 मांगे लोक व्यय से संबंधित हर मंत्री मांगों को प्रस्तुत करते समय एक संक्षिप्त भाषण भी देता है जो आर्थिक नीतियों का प्रतिबिम्ब होने के बजाय प्रायः राजनीतिक रंग लिए होता है।

संसदीय कार्यवाही नियम 132 तथा 133 के तहत लोक सभा का अध्यक्ष सदन के नेता से विचार-विमर्श के पश्चात् एक निश्चित अवधि निर्धारित करता है जिसमें अनुदान मांगों पर विचार-विमर्श पूरा हो जाना चाहिए। भारत में आमतौर पर 26 दिनों की अवधि इस हेतु निधर्धारित की गई है। एक-एक करके अनुदान मांगों पर विचार होते समय विपली सहसों द्वारा बजट की तीखी आलोचना की जाती है। तथा अनेक प्रकार के विपक्षी सदस्यों द्वारा बजट की तीखी आलोचना की जाती है। तथा अनेक प्रकार के कटौती प्रस्ताव सदन के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं। ये कटौती प्रस्ताव तीन प्रकार के होता है:-

(i) नीति संबंधी कटौती प्रस्ताव (Policy Cut Motion) किसी अनुदान मांग के पीछे निहित सरकारी नीति को अस्वीकृत करने की सिफारिश के उद्देश्य से सदस्य द्वारा मांग की जाती है कि "मांग की धनराशि घटा कर एक रुपया कर दी जानी चाहिए।" इस प्रस्ताव को लाने वाला सदस्य नीति संबंधी मुख्य मदों की समीक्षात्मक आलोचना करते हुए सदन के विचार-विमर्श की वैकल्पिक नीति की प्रतिस्थापना की ओर अग्रसर करने का प्रयत्न करता है। इस अवधि में प्रशासन की कमियों को उजागर करते हुए सरकार की तीखी आलोचना की जाती है।

(ii) मितव्ययिता संबंधी कटौती प्रस्ताव (Economy Cut Motion) - सरकारी व्यय में संभावित दुरुपयोग या अपव्यय की ओर सदन का ध्यान आकर्षित करने के उद्देश्य से सदन का कोई सदस्य इस प्रस्ताव को पेश करते हुए मांग कर सकता है कि, "अनुदान मांग की राशि में से विशिष्ट धनराशि कम कर दी जानी चाहिए।" ये कटौती प्रस्ताव किसी मांग की किसी विशेष मद में कमी, उसकी पूर्ण समाप्ति अथवा सम्पूर्ण अनुदान में से एक मुश्त

धनराशि कम करने के लिए पेश किए जाते हैं। वाद-विवाद के समय सदस्यों को केवल विचारणीय मुद्दे पर ही अपने विचार रखने की अनुमति दी जाती है।

(iii) प्रतीकात्मक कटौती प्रस्ताव (Token Cut Motion) संसदीय नियम 209 के अन्तर्गत कोई भी सदस्य सरकार के किसी विशेष कार्य के बारे में शिकायत करते हुए यह प्रस्ताव ला सकता है कि संबंधित अनुदान "मांग की धनराशि में 10000 रुपये की कटौती की जानी चाहिए।" यह प्रस्ताव प्रतीकात्मक ही होता है ताकि सरकार का ध्यान किसी विशेष समस्या की ओर आकर्षित किया जा सके।

हमारी संसदीय प्रणाली में प्रायः प्रतीक कटौती प्रस्ताव ही लाए जाते हैं तथा अध्यक्ष द्वारा इन पर बहस की अनुमति देने के पश्चात् वाद-विवाद होता है। बहस की समाप्ति पर इन पर बहस की अनुमति देने के पश्चात् वाद-विवाद होता है। बहस की समाप्ति पर संबंधित मंत्री सदस्यों की आलोचनाओं का जवाब देता है तथा सदस्यों द्वारा बतलायी शिकायतों को दूर करवाने का आश्वासन भी देता है। तथापि ऐसा कहा जाता है कि भारतीय संसद में बहस का स्तर बहुत अच्छे स्तर का नहीं होता

(घ) मतदान प्रक्रिया (Voting Process) भारतीय संसद में कुल 26 दिनों के भीतर 'अनुदान मांगों को पास करने की परम्परा है। अध्यक्ष द्वारा किसी अनुदान मांग पर बहस के लिए निर्धारित समय के अन्तिम दिन सायं 5 बजे मतदान का कार्य आरम्भ हो जाता है। इस प्रक्रिया से सभी विभागों की अनुदान मांगें गुजरती है। किन्तु पूरी बहस के लिए निर्धारित दिनों के अन्तिम दिन शेष बची सभी मांगों पर भी मतदान हो जाता है चाहे फिर उन पर ब्यौरेवार बहस हुई हो या न हुई हो।

(ङ) लेखानुदान (Vote on Account) भारतीय संविधान के अनुच्छेद् 116(1) के अन्तर्गत संसद को यह अधिकार प्राप्त है कि बजट प्रक्रिया के पूर्ण होने से पूर्व ही वित्तीय वर्ष के प्रथम दो माह के लिए कार्यपालिका को अग्रिम अनुदान स्वीकृत कर खर्च करने की

अनुमति प्रदान करें। संविधान में ऐसा उपलब्धि किया गया है जिसके अन्तर्गत लेखानुदान द्वारा अग्रिम अनुदान देने की शक्ति लोक सभा को दी गई है जिससे सरकार अनुदानों की मांगों पर मतदान होने तथा विनियोग विधेयक और वित्त विधेयक के पारित होने तक अपना कार्य चला सके। सामान्यतः इसकी राशि अनुदानों की विभिन्न मांगों के अधीन समस्त वर्ष के लिए प्राक्कलित व्यय के छठे भाग के बराबर होती है। इस परिपाटी के प्रारम्भ होने के कारण अब अनुदान मांगों पर। अप्रैल के पश्चात् भी बहस जारी रखी जाती है। इस प्रकार की पद्धति अपनाए जाने से संसद को बजट संबंधी प्रस्तावों पर अधिक व्यापक बहस करने का अवसर मिलता है। ताकि प्रशासकीय कमियों को उजागर करके कार्यपालिका को अधिक सचेष्ट किया जा सके।

(च) विनियोजन विधेयक (Appropriation Bill) अनुदान मांगों पर संसद में मतदान होने जाने का मतलब यह नहीं तो कि सरकार को सार्वजनिक कोष (Public Fund) से पैसा निकालने का हक प्राप्त हो गया है। संविधान की धारा 110(104) में कहा गया है कि, "भारत की संचित निधि में से कोई भी धनराशि विधि द्वारा विनियोजन के बिना नहीं निकाली जा सकती। "जब सभी अनुदान मांगों पर मतदान हो जाता है तो इनको संचित निधि सहित विनियोजन अधिनियम में एकीकृत कर लिया जाता है और इस प्रकार धन खर्च करने के अधिकार को प्राप्त करने के लिए विनियोजन बिल को पास करवाने की क्रिया सम्पादित करनी होती है। इस विधेयक का आशय निधि में से व्यय के विनियोग के लिए सरकार को कानूनी अधिकार देता है। विनियोग विधेयक पर चर्चा उसमें शामिल अनुदानों में निहित लोक महत्व के विषयों पर प्रशासनिक नीति तथा ऐसे मामलों तक, जो अनुदानों की मांगों पर चर्चा करते समय पहले उठाये गए हों, सीमित रहती है। इस पर कोई संशोधन पेश नहीं किए जा सकते। अन्य मामलों में विनियोग विधेयक संबंधी प्रक्रिया वही होती है जो कि अन्य विधेयकों के संबंध में होती है। विधेयक को लोक सभा द्वारा पारित किए जाने के पश्चात् अध्यक्ष उसे 'धन विधेयक' होने के रूप में प्रमाणीकृत करता है और उसको राज्यसभा के

पास भेज देता है। राज्य सभा को धन विधेयक पर अपनी स्वीकृति देनी ही होती है। तत्पश्चात् विधेयक राष्ट्रपति की अनुमति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

(छ) वित्त विधेयक (The Finance Bill) बजट में दो हिस्से होते हैं व्यय प्रावधान तथा आय प्राप्ति प्रस्ताव विनियोजन विधेयक (Appropriation Act) पारित हाने के साथ सरकार के राजकोष से धनराशि खर्च करने का अधिकार मिल जाता है। किन्तु इस व्यय की पूर्ति के लिए वित्तीय साधनों की प्राप्ति कर प्रस्तावों द्वारा संभव होती है। इस प्रकार संसद के समक्ष सरकार द्वारा वित्त विधेयक प्रस्तुत किया जाता है जिसमें नये कर या वर्तमान करों की दरों में संशोधन संबंधी प्रस्ताव होते हैं। भारतीय संविधान के अनुच्छेद् 265 में यह कहा गया है कि, "कानूनी सत्ता के बिना न तो कोई कर लगाया जा सकता है एवं न ही वसूल किया जा सकता है।"

वित्त विधेयक में पूर्व में प्रचलित तथा नये दोनों प्रकार के कर प्रस्तावों को शामिल किया जाता है। आय-कर, उत्पादन शुल्क, निगम कर आदि कुछ स्थायी कर होते हैं, जिनकी प्रचलित दरों में सरकार आवश्यकता अनुसार प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए परिवर्तन प्रस्तावित करती है। यहाँ यह स्पष्ट होना चाहिए कि भारत की संघीय वित्त व्यवस्था (Federal Financial System) के अन्तर्गत केन्द्र सरकार को जिन करों को लगाने या उनकी दरों में परिवर्तन करने का अधिकार है उन्हीं को वित्त विधेयक में शामिल किया जाता है। कर प्रस्तावों को प्रस्तुत करते समय कार्यपालिका को यह देखना होता है कि अनेक अनुत्पादक करों (Unproductive Taxes) के बजाय कुछ प्रमुख उत्पादक करों (Productive Taxes) को ही वित्त विधेयक में शामिल करें।

विनियोजन विधेयक तथा वित्त विधेयक में कुछ मौलिक अन्तर होता है। विनियोजन विधेयक में प्रायः कोई परिवर्तन नहीं किया जाता जबकि वित्त विधेयक में बहस के दौरान सदस्यों द्वारा करों की दरों में परिवर्तन के लिए संशोधन प्रस्तुत किए जाते हैं (किन्तु कर, बढ़ाने को

नहीं), तथा कभी-कभी सरकार सदन की भावना को ध्यान में रखते हुए कर कटौती प्रस्तावों को स्वीकार भी कर लेती है। सदस्यों की सहमति पर सरकार कई बार आय-कर, पोस्टल टेरिफ या कतिपय उपभोक्ता वस्तुओं पर लगाए गए उत्पादन शुल्क में कमी करने को तैयार हो जाती है। लोकमत के दबाव के कारण रेलवे बजट में भी यात्री भाड़े तथा मालभाड़े की दरों को घटाने संबंधी संशोधन भी सरकार द्वारा स्वीकार किए जाने के अनेक उदाहरणों को भारतीय संसद के इतिहास में देखा जा सकता है।

(ज) वित्त विधेयक पर चर्चा करना और उसे पारित करना (Discussion on Finance Bill and Enactment) सदन में वित्त मंत्री यह प्रस्ताव रखता है कि, वित्त विधेयक को विचारार्थ लिया जाना चाहिए, वित्त मंत्री के इस प्रस्ताव के साथ विचार-विमर्श प्रारम्भ होता है। इसके पश्चात् विधेयक को सदन की प्रवर समिति (Select Committee) को सौंप दिया जाता है। प्रत्येक पर समीक्षात्मक टिप्पणियां तथा सुझाव देकर समिति उसे वापस लौटा देती है। इसके पश्चात् सदन में धारा-वार बहस होती है और इसी दौरान सदस्यों द्वारा कर कटौती प्रस्ताव भी प्रस्तुत किए जाते हैं। बहस की समाप्ति वित्त मंत्री के उत्तर द्वारा होती है। जिसमें सदन के रुख को ध्यान में रखते हुए यथासंभव कर प्रस्तावों की कटौती की घोषणा भी कर सकता है। इसके पश्चात् वित्त विधेयक को पारित करने के मामले में एक प्रस्ताव सदन में पेश किया जाता है। चूंकि सरकार बहुमत वाले दल की होती है इसलिए वित्त विधेयक को पारित करवाने में सरकार को कोई असुविधा नहीं होती है। लोकसभा में वित्त विधेयक पास हो जाने पर राज्य सभा के पास भेज दिया जाता है जो 14 दिनों के भीतर उसे लौटाने को बाध्य है। विनियोजन विधेयक की भांति वित्त विधेयक पर भी राज्य सभा की शक्तियाँ सीमित हैं। जब दोनों सदन वित्त विधेयक को पारित कर देते हैं तो उसे राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर हो जाने के पश्चात् विधेयक कानून बन जाता है, तथा सरकार को कर राजस्व वसूल करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है।

(झ) राष्ट्रपति का विशेषाधिकार (Veto of the Executive Head) जब विधेयक राष्ट्रपति के पास जाता है तो राष्ट्रपति उस पर हस्ताक्षर कर बिल को वापिस कर देता है या फिर उसे अपनी सिफारिशों के साथ 5 या 10 दिन के भीतर लोक समा को लौटाना होता है। यदि सिफारिशों के साथ बिल वापिस होता है तो लोक सभा मूल रूप से ही बिल को पास करके राष्ट्रपति को पुनः हस्ताक्षर के लिए भेज देती है। निर्धारित अवधि में राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर कर दे तो ठीक अन्यथा अवधि की समाप्ति के पश्चात् वित्त बिल स्वतः कानून बन जाता है।

4.4.2.सरकार द्वारा बजट क्रियान्वयन (Execution of Budget by Government)

जब संसद द्वारा केन्द्रीय बजट पारित कर दिया जाता है तब इसे लागू करने की कार्यवाही शुरू की जाती है। इस प्रक्रिया में मुख्यतया दो सिद्धांतों का पालन करना अत्यंत आवश्यक माना जाता है:

- बजट पर क्रियान्वयन विनियोजन के अनुरूप होना आवश्यक है।
- बजट क्रियान्वयन से संबंधित सरकारी मशीनरी पूर्ण निष्ठा तथा कुशलता से कार्य करने के लिए प्रेरित होनी चाहिए।

इन दो सिद्धांतों की पृष्ठभूमि में बजट पर क्रियान्वयन में पाँच प्रक्रियाएं सम्मिलित की जाती है जो निम्नलिखित है:-

(अ).वित्तीय स्रोतों का एकत्रीकरण (Collection of Financial Sources)

(आ).एकत्रित साधनों का रक्षण (Custody of Collected Resources)

(इ).वित्तीय साधनों का वितरण (Disbursement)

(ई).सरकारी आय-व्यय का लेखा (Accounting)

(उ).अंकेक्षण तथा प्रतिवेदन (Aduit & Reporting)

(अ).वित्तीय स्रोतों का एकत्रीकरण (Collection of Financial Sources)-

वित्त विधयेक में प्रस्तावित कर प्रस्तावों के अन्तर्गत सर्वप्रथम संभावित आय प्राप्ति का अनुमान करना होता है तथा उसके बाद वसूली का कार्य किया जाता है। आय प्राप्ति के अनुमान लगाते समय उच्च स्तर के निर्णय की आवश्यकता होती हैं। जबकि वसुली करने वाले व्यक्तियों से उच्च किस्म की निष्ठा, ईमानदारी तथा सुनिश्चितता की अपेक्षा की जाती है।

आय स्रोतों के मूल्यांकन तथा वसूली की जिम्मेदारी अलग-अलग व्यक्तियों को सौंपे जाये अथवा किसी एक ही संस्था को यह एक विवाद का विषय माना जाता है। किन्तु आम राय किसी एक एजेन्सी को दोनों कार्य सौंपने के पक्ष में रही है। यद्यपि सुविधा की दृष्टि से इसके उप-विभाग बनाये जा सकते हैं। भारत में यह कार्य राजस्व विभाग को सौंपा जाता है जो सीधे वित्त मंत्रालय के नियंत्रण में होता है। यह विभाग केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के नाम से जाना जाता है।

केन्द्रीय राजस्य बोर्ड में सचिव के स्तर का एक अध्यक्ष होता है तथा संयुक्त सचिव स्तर के चार सदस्य होते हैं तथा इनकी सहायता के लिए नीचे के स्तर के लिए कई और केन्द्रीय राजस्व बोर्ड में सचिव के स्तर का एक अध्यक्ष होता है तथा संयुक्त सचिव स्तर के चार सदस्य होते हैं तथा इनकी सहायता के लिए नीचे के स्तर के लिए कई और अधिकारी होते हैं। बोर्ड में तीन निरीक्षण निर्देशक होते हैं जिसमें दो आय-कर के लिए तथा एक सीमा शुल्क तथा केन्द्रीय उत्पादन शुल्क के लिए होता है। इस बोर्ड से जुड़े अन्य निम्न विभाग है:

आय-कर, अतिरिक्त लाभ तथा व्यावसायिक कर,स्टैम्प्स विभाग, सीमा शुल्क (भूमि तथा वायु सीमा शुल्क सहित), (iv) केन्द्रीय उत्पाद शुल्क; तथा (v) अफीम विभाग

वे विभाग केन्द्रीय सचिवालय स्तर पर होते हैं तथा इनकी शाखाएँ विभिन्न राज्यों के जिला स्तरों तक होती हैं। उदाहरणार्थ, जिला स्तर पर आय-कर अधिकारी होता है जो केन्द्र की ओर से आय-कर एकत्रित करने के कर्तव्य का निर्वाह करता है।

राज्यों में राजस्व-भारतीय संविधान में राज्यों के वित्तीय स्रोतों को अलग से परिभाषित किया गया है। राज्यों के वित्तीय स्रोतों में मुख्यतया भू-राजस्व, विक्री-कर; उत्पाद शुल्क कृषि कर, मनोरंजन कर तथा जंगलात का नाम लिया जा सकता है। इनकी वसूली के लिए केन्द्रीय ढंग पर ही राज्य स्तर पर राजस्व बोर्ड का गठन किया जाता है। जो राज्य के वित्त मंत्रालय के नियंत्रण में होता है। जिला स्तर पर वित्तीय स्रोतों से वसूली की व्यवस्था होती है। चूंकि भू-राजस्व राज्य सरकार की आय का प्रमुख स्रोत होता है, अतः इसके लिए ही राजस्व बोर्ड का गठन किया जाता है तथा इस राजस्व की दूसली में जिला प्रशासन जिसमें कलक्टर, तहसीलदार तथा पटवारी शामिल हैं, की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है।

(आ).एकत्रित साधनों का रक्षण (Custody of Collected Resources), वित्तीय साधनों का वितरण (Disbursement)-एकत्रित राजस्व की संरक्षण व्यवस्था के संदर्भ में दो बातों को विशेष ध्यान में रखने की आवश्यकता होती है:(i) वित्तीय साधनों के गबन अथवा दुरुपयोग से सुरक्षा,(ii) वित्तीय लेन-देनों का सुविधाजनक तथा त्वरित संचालन।धन के संरक्षण तथा संवितरण की व्यवस्थाएं प्रत्येक देश में अपनी ऐतिहासिक परम्पराओं के परिप्रेक्ष्य में विकसित की जाती हैं। इस समय हमारे देश में 300 राजकोष (Treasuries) तथा 1200 उपराजकोष (Sub-Treasuries) कार्य कर रहे हैं। ये राजकोष जिला तथा तहसील स्तर पर सरकार की ओर से भुगतान स्वीकार करते हैं तथा सरकार के नाम पर भुगतान करते हैं। इसके अलावा रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया द्वारा भारत सरकार तथा सरकारों के कोषों के संरक्षण तथा संवितरण का कार्य किया जाता है। सरकार को यदि कोई भुगतान किया जाना है तो दो प्रतियों में चालान भरकर या तो कोषागार में या केन्द्रीय बैंक की किसी

शाखा या स्टेट बैंक ऑफ इंडिया अथवा उसकी सहायक बैंकों को किसी शाखा में पैसा जमा कराना होता है। इसके विपरीत, यदि किसी व्यक्ति अथवा इकाई को धनराशि प्राप्त करनी हो तो उस व्यक्ति के द्वारा सरकारी राजकोष के किसी उपयुक्त अधिकारी के हस्ताक्षरयुक्त चैक अथवा प्राप्ति बिल अधिकृत बैंक की शाखा में प्रस्तुत करना होता है।

इस प्रकार की सम्पूर्ण व्यवस्था वित्त मंत्रालय के दिशा-निर्देशन में चलती है। बजट पास होने के तुरन्त बाद वित्त मंत्रालय विभिन्न मंत्रालयों को स्वीकृति अनुदानों की सूचना दे देता है। विभिन्न मंत्रालय बजट प्रावधानों तथा प्रशासनिक स्वीकृतियों की सूचना विभागाध्यक्षों को भिजवा देते हैं। यह प्रक्रिया जिला स्तर तक चलती है जहां से वितरण अधिकारी सरकारी कोषों के संरक्षण तथा संवितरण का कार्य राजकोष उप राजकोष तथा अधिकृत बैंक की किसी शिक्षा के माध्यम से नियमानुसार करता रहता है।

राजकोष की भूमिका-राजकोष के द्वारा केन्द्र तथा राज्य सरकार दोनों की ओर से धन की प्राप्ति तथा भुगतान का कार्य प्रतिदिन किया जाता है तथा दोनों लेखे भी अलग-अलग रखे जाते हैं। उप-राजकोषों द्वारा नियमित रूप से अपने लेखे जिला राजकोष के पास भिजवाये जाते हैं, जहां इनका वर्गीकरण तथा सूचीबद्धता की जाती है। इसके पश्चात् उप-राजकोषों से प्राप्त लेखों तथा जिला राजकोर्षो के लेखों को प्रति 15 दिन के पश्चात राज्यों के महालेखापाल के पास भेजा जाता है। प्रत्येक लेखे के साथ खर्च के प्रमाणक तथा आय प्राप्ति की चालान रसीदें भी मिजवायी जाती है। इस प्रकार राजकोष व्यवस्था भारतीय वित्तीय प्रशासन की एक आधारभूत कड़ी है जो इतने विशाल क्षेत्र में फैले देश के कोने-कोने में केंद्र सरकार की राजस्व प्राप्तियों तथा भुगतानों की समुचित व्यवस्था करती है तथा बजट लेखों के सुव्यवस्थित संचालन को सम्भव बनाती है।

धन का पुनर्विनियोजन-विधान मंडलों द्वारा स्वीकृत धनराशियों को संबंधित विभाग द्वारा बजट प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व 31 मार्च तक खर्च करना

होता है अन्यथा अनुदान की स्वीकृति समाप्त हो जाती है। पर यदि किसी विशिष्ट अनुदान की किसी एक मद में धन बच जाए और यदि दूसरे मद से अधिक खर्च हो जाए तो विभागाध्यक्ष को एक सीमा तक स्वविवेक का उपयोग करते हुए धन का स्थानान्तरण करने का अधिकार होता है। इस प्रकार कुल व्यय-राशि को बिना परिवर्तित किए किसी एक शीर्ष की एक मद अथवा इकाई मे से दूसरी इकाई में धन के हस्तान्तरण की व्यवस्था को पुनर्विनियोजन किया कहा जाता है।" यह स्पष्ट होना चाहिए कि पुनर्विनियोजन एक अनुदान शीर्ष से दूसरे शीर्ष में नहीं किया जा सकता। यह तो जाए आर याद दूसर मद स आधक खच हा जाए ता विभागाध्यक्ष का एक सामा तक स्वाववक का उपयोग करते हुए धन का स्थानान्तरण करने का अधिकार होता है। इस प्रकार कुल व्यय-राशि को बिना परिवर्तित किए किसी एक शीर्ष की एक मद अथवा इकाई मे से दूसरी इकाई में धन के हस्तान्तरण की व्यवस्था को पुनर्विनियोजन क्रिया कहा जाता है।" यह स्पष्ट होना चाहिए कि पुनर्विनियोजन एक अनुदान शीर्ष से दूसरे शीर्ष में नहीं किया जा सकता। यह तो केवल व्यवस्थापिका द्वारा ही किया जा सकता है। इसके अलावा, बजट तथा लेखों की शुद्धता की दष्टि से भी इस प्रकार पुनर्विनियोजन उचित नहीं माने जाते। त तीय, व्यवस्थापिका ने किसी अनुदान शीर्ष में कटौती कर दी हो तो पूरा करने के लिए भी पुनविर्नियोजन की वैधानिक अनुमति नहीं होती। चतुर्थ, प्रभारित मर्दो में यदि कुछ बातें रही हों तो उसे मतदान वाल व्यय मदों में पुनर्विनियोजन नहीं किया जा सकता। अन्त में, राजस्व तथा पूँजीगत व्यय शीर्षों में भी पुनर्विनियोजन करने की कानूनी तौर पर कोई व्यवस्था नहीं है।

इस प्रकार पुनर्विनियोजन का अधिकार विभागाध्यक्षों को बहुत सीमित दायरे में ही अपने स्वविवेक का उपयोग करने की अनुमति देता है तथा 31 मार्च के पश्चात् अनप्रयुक्त राशि में स्वीकृति स्वतः समाप्त हो जाती है।

(ई).वित्तीय कोषों का लेखांकन (Account of Funds)- बजट क्रियान्वयन में लेखांकन का अत्याधिक महत्त्व है। भारत में लेखांकन को कार्यपालिका से अलग करके उसके लिए लेखा तथा अंकेक्षण विभाग की अलग स्थापना की गयी है। नियंन्त्रक तथा भारत का महालेखा परीक्षक इसका मुखिया होता है महालेखापाल उसे लेखांकन कार्य में सहायता करते हैं। रेलवे को छोड़कर प्रत्येक केन्द्रीय नागरिक विभाग के लिए एक महालेखापाल होता है, तथा प्रत्येक राज्य में भी इनका एक पद होता है लेखांकन के सामान्य नियम भारत के लेखा परीक्षक द्वारा प्रदान किए जाते हैं। इन नियमों के अनुसार लेखाओं की तैयारी चार स्तरों पर सम्पादित होती है:

(i) प्रारम्भिक लेखा इन्द्राज उस कोषागार स्तर पर होती है जहाँ किसी प्रकार का लेन-देन होर है,

(ii) व्यय शीषों के अनुसार सभी लेन-देनों का ब्यौरे-वार वर्गीकरण करना,

(iii) लेखाधिकारियों द्वारा लेखों का मासिक संकलन करना, तथा

(iv) भारत के महालेखा परीक्षक द्वारा लेखों का वार्षिक संकलन।

(उ). लेखा परीक्षा (Audit) –प्रत्येक माह की पहली तारीख तक गत माह के हिसाब-किताब महालेखाकार कार्यालय में पहुँच जाते हैं जहाँ प्राप्तियाँ तथा खचों का लेखा शीर्ष के अनुसार वर्गीकरण होता है। इस प्रकार के वर्गीकरण से पूरे देश भर की लेखा पद्धति में समानता स्थापित करने तथा बजट संबंधी पूर्वानुमान लगाने में काफी सुविधा रहती है। महालेखाकार के कार्यालय स्तर पर भारत सरकार की ओर से निम्न चार शीषों में प्रमुखतया लेखा सूचनाएँ संकलित की जाती हैं:राजस्व खाता, पूँजीगत खाता,आऋण खाता,दूरस्थ प्राप्तियाँ

भारत में महालेखा परीक्षक द्वारा लेखों का वार्षिक आधार पर संकलन किया जाता है तथा उनके द्वारा वित्तीय लेखे विनियोजन लेखे तथा अपनी अंकेक्षण रिपोर्ट राज्य के राज्यपाल अथवा देश के राष्ट्रपति को प्रस्तुत की जाती है, जो प्रतिवर्ष संसद (या विधानमंडल) के बजट 48 संत्र या तंत्र के समय संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाती है।

वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में कार्यपालिका द्वारा बजट का प्रस्तुतीकरण व्यवस्थापिका द्वारा उसे पास करने की प्रक्रिया तथा सरकार आय-व्यय लेखों की सुव्यवस्थित व्यवस्था से जुड़ी क्रियाओं का महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। स्वस्थ लोकतंत्रीय व्यवस्था में ये क्रियाएं नागरिक हितों का संवर्द्धन होती है तथा प्रशासकों को इस बात का अहसास कराती रहती है कि लोकसत्ता ही सर्वापिरि है एवं उन्हें अपने क्रियाकलापों के लिए लोक प्रतिनिधियों के प्रति जवाब देह होना पड़ता है।

4-5- स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(अ).रेलवे बजट को सामान्य बजट से कब प्रकट किया गया?

(आ). भारत में प्रथम आधुनिक बजट कब प्रस्तुत किया गया था?

(इ).भारतीय संविधान के किस अनुच्छेद में बजट प्रक्रिया का उल्लेख दिया गया है?

(ई),भारत में बजट प्रक्रिया कितने चरणों से होकर गुजरती है?

(उ).भारत में वित्तीय वर्ष की शुरुआत कब से होती है?

4-6- सारांश (Summary)

प्राचीन भारत में भी बजट की प्रक्रिया अति विकसित की। 1860 में ब्रिटिश साम्राज्य के द्वारा ईस्ट इंडिया कंपनी से शासन अपने हाथ में लेने के साथ ही भारत में आधुनिक बजट व्यवस्था का प्रारंभ हुआ। भारतीय संविधान के अंतर्गत बजट की प्रक्रिया अनुच्छेद-112 से

117 में उल्लेखित प्रक्रिया का पालन करती है। बजट के द्वारा सरकार की समस्त आय तथा व्यय का लेखा जोखा प्रस्तुत किया जाता है। बजट कार्यपालिका के द्वारा ही तैयार भी किया जाता है और प्रस्तुत भी किया जाता है। संसदात्मक लोकतंत्र में बजट विधानमंडल के समक्ष वैधानिक स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है तथापि बजट क्रियान्वयन का दायित्व पुनः कार्यकारिणी का ही है, किंतु विधानमंडल बजट के क्रियान्वयन के पश्चात भी इस पर नियंत्रण रखता है। कार्यपालिका संचालन स्तरों को प्रत्यायोजित की गई शक्तियों के अनुसार ही धन को खर्च करती है। सरकार के द्वारा किए गए सभी खर्चों का लेखा परीक्षण सांविधिक परीक्षक द्वारा किया जाता है, ताकि यह जाता जा सके कि सार्वजनिक निधि का बजट के अनुसार किया गया है तथा नियमों एवं विनियमों का पालन किया गया है। किसी भी बजट को बनाने के लिए उसे विभिन्न चरणों से होकर गुजरना होता है। एक संतुलित बजट बनाने के लिए अनेक सिशान्तों का पालन किया जाता है और बजट अपने लक्ष्यों की प्राप्ति करे इसके लिए उसका सही ढंग से लागु किया जाना भी आवश्यक है।

4.7.सूचक शब्द (Key Words)

- **प्रलेख-** किसी विषय की सूचना या प्रामाणिक जानकारी देने वाला लेख।
- **हस्तान्तरित-** संपत्ति या अधिकार जो एक के हाथ से दूसरे के हाथ में गया हो। जिसका हस्तांतरण हुआ है।
- **प्रलेख -** किसी विषय की सूचना या प्रामाणिक जानकारी देने वाला लेख।
- **हस्तान्तरित-** संपत्ति या अधिकार जो एक के हाथ से दूसरे के हाथ में गया हो। जिसका हस्तांतरण हुआ है।
- **लेखानुदान -** राजस्व और खर्चों का लेखा जोखा।
- **अनुदान** - आर्थिक सहायता।
- **अंतरिम बजट-** इसके जरिए सरकार को सीमित अवधि के लिए जरूरी खर्च की अनुमति मिलती है।

- **प्रवर्तित-** आरंभ किया गया
- **मितव्ययता-** नियत सीमा के भीतर खर्च करने की प्रक्रिया।

4.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- बजट बनाने के महत्वपूर्ण सिद्धांतों की विस्तार से व्याख्या कीजिए।
- बजट बनाने की पूरी प्रक्रिया और उसके विभिन्न चरणों का वर्णन कीजिये ।
- बजट बनाने में संसदीय प्रक्रिया की विस्तार से व्याख्या कीजिए।
- बजट कार्यान्वयन प्रक्रिया के विभिन्न चरणों का वर्णन कीजिये ।

4-9- उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(अ).1921, (आ). 1860, (इ).112-117 तक(ई),4.3. (उ).1 अप्रैल

4.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।
-

Subject : Public Financial Administration	
Course Code : PUBA 201	Author **: Dr. Parveen sharma**
Lesson No. : 5	Vetter **:**
Ministry of Finance, Finance Commission of India **वित्त मंत्रालय, भारतीय वित्त आयोग**	

अध्याय की सरंचना

5-1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

5-2.परिचय (Introduction)

5-3-अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)
5-3.1.वित्त मंत्रालय के बजट संबंधी कार्य (Budgetary Functions of Ministry of Finance)

5-3.2.वित्त मंत्रालय विभाग का संगठन (Organisation of Finance Ministry)

5-3.3.वित्त-मन्त्रालय की भूमिका का मूल्यांकन (Evaluation of the Role of Finance Ministry)

5-4 पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)
5-4.1. वित्त आयोग (Finance Commission)

5-4.2. स्वतंत्रता प्राप्ति के उपरान्त भारत में वित्त आयोग की नियुक्ति

5-4.3. वित्त आयोग का गठन (Composition of Finance Commission)

5-4.4. आयोग का कार्य (Functions of the Commission)

5-4.5.सिफारिशों का कार्यान्वयन (Implemenation of the Recommendations)

5-4.6. संवैधानिक स्थिति (Consitutional Position)

5.4.7. वित्त आयोग की भूमिका (Role of Finance Commission)

5-5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

5-6- सारांश (Summary)

5-7- सूचक शब्द (Key Words)

5-8- स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

5-9- उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

5.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

5-1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

- वित्त मंत्रालय के संगठन व स्वरूप के बारे में जान पाएंगे।
- वित्त मंत्रालय के कार्यों व् उसकी शक्तियों को जान पाएंगे।
- भारतीय वित्त आयोग संगठन व स्वरूप के बारे में जान पाएंगे।
- भारतीय वित्त आयोग के कार्यों उसकी शक्तियों,व् महत्व को जान पाएंगे।

5-2.परिचय (Introduction)

वित्त मन्त्रालय कार्यपालिका का वह प्रभावशाली यन्त्र है जिसके द्वारा सरकारी व्यय पर नियन्त्रण रखा जाता है। इस विभाग का कार्य व्यय करने वाले विभिन्न विभागों (Spending Departments) पर नियन्त्रण रखना है और उनमें समन्वय तथा सामंजस्य बनाए रखना है। इसी विभाग की सहायता से सरकार के आय और व्यय के अनुमान तैयार किये जाते हैं और आर्थिक व वित्तीय नीतियों तथा कार्यक्रमों का आयोजन होता है। वित्त मन्त्रालय का महत्व इस तथ्य से प्रकट होता है कि कोई मन्त्रालय जब कोई नई योजना चलाना चाहता है तो इसे वित्त मन्त्रालय से राय लेनी पड़ती है और इसकी ' कामचलाऊ ' (Tentative) स्वीकृति मिल जाने के बाद ही उक्त विभाग अग्रसर हो सकता है। इस प्रकार की नीतियाँ और योजनायें जब संसद द्वारा स्वीकृत हो जाती है तो उसी विभाग पर बजट को कार्यान्वित करने और तदर्थ नियन्त्रण तथा जाँच पड़ताल करते रहने का उत्तरदायित्व होता है।

1-3-अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

5-3.1.वित्त मंत्रालय के बजट संबंधी कार्य (Budgetary Functions of Ministry of Finance)

वित्त मंत्रालय निम्नांकित बजट संबंधी **कार्य** सम्पादित करता है:

- यह देखना कि प्रशासकीय विभाग वित्तीय वर्ष में आवश्यकता से अधिक रकम नहीं पा जाते हैं और जो कुछ वे खर्च नहीं कर सके उस बची रकम को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पूर्व लौटा देते हैं।
- समय-समय पर विभागों से रिपोर्ट मांगकर यह देखते रहना कि व्यय की क्या प्रगति है और जहाँ कहीं आवश्यक प्रतीत हो उन्हें चेतावनी देते रहना।
- केन्द्रीय राजस्व आयोग के द्वारा संग्रहित होने वाले राजस्व पर दष्टि रखना। यह आयोग केन्द्र के कुछ मुख्य करों, यथा कस्टम, आय कर आदि की उगाही करता है।

- नियन्त्रक अफसरों की मर्यादा के बाहर पुनः विनियोजनों (Reappropriations) को स्वीकृति प्रदान करना।
- सामान्यतः प्रशासनिक मन्त्रालयों को वित्तीय सलाह देना और मार्गदर्शन करना।
- .वित्त मंत्रालय का दायित्व केन्द्रीय सरकार का वित्त प्रबन्ध करने और सारे देश पर प्रभाव डालने वाले सभी वित्तीय मामलों को निपटाने का है।
- यह मन्त्रालय विकास और अन्य सार्वजनिक वित्त पर वित्त मंत्रालय का नियन्त्रण आवश्यकताओं के लिए देश विदेशों से साधन जुटाने की व्यवस्था करता है और सरकार की कर लगाने तथा ऋण लेने की नीतियों का नियमन करता है।
- यह अन्य सम्बद्ध मन्त्रालयों के सहयोग से राज्यों और सरकारी क्षेत्रों के उपक्रमों के लिए किये जाने वाले अन्तरणों सहित भारत सरकार के सम्पूर्ण व्यय का नियन्त्रण करता है, चाहे वह देश में किया जाता हो या विदेश में।
- यह मंत्रालय बैंक कारोबार, बीमा मुद्रा, सिक्का ढलाई और विदेशी मुद्रा से संबंधित मामले भी निपटाता है।

5-3.2.वित्त मंत्रालय विभाग का संगठन (Organisation of Finance Ministry)

वित्त मन्त्रालय भारत सरकार के सभी विभागों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण विभाग है। यह मन्त्रालय इस समय आर्थिक मामलों के विभाग, राजस्व विभाग (Revenue Department) तथा व्यय विभाग (Expenditure Department) में विभक्त है। प्रत्येक विभाग का अध्यक्ष एक सचिव है और विभागों में समन्वय स्थापित करने के लिए प्रधान सचिव (Principal Finance Secretary) होता था परन्तु अब इसे समाप्त कर दिया गया है। इस मन्त्रालय का मन्त्री कैबिनेट स्तर का एक वरिष्ठ मंत्री होता है। उसकी सहायता के लिए राज्यमंत्री और उपमंत्री होते हैं। वित्त मंत्रालय का प्रादुर्भाव सन् 1810 में 'वित्त विभाग' के रुप में हुआ था। सन् 1947 में वित्त विभाग का नाम 'वित्त मन्त्रालय' किया गया।

केन्द्रीय वित्त मन्त्रालय की रिपोर्ट वर्ष 1974-75 के अनुसार वित्त मन्त्रालय के चार विभाग थे-राजस्व और बीमा विभाग, व्यय विभाग, आर्थिक कार्य विभाग और बैंकिंग विभाग। लेकिन 1975-76 के प्रतिवेदन से प्रकट हुआ कि मन्त्रालय को पुनर्गठित कर तीन भागों में बाँट दिया गया है- (1) व्यय विभाग, (2) आर्थिक कार्य विभाग, तथा (3) राजस्व और बैंकिंग विभाग। मन्त्रालय की 1977-78 की रिपोर्ट के अनुसार वर्तमान में भी इसके तीन विभाग है, किन्तु इतना और परिवर्तन कर दिया गया है कि भूतपूर्व राजस्व और बैंकिग विभाग की बैंकिंग प्रशाखा को जुलाई 1977 से आर्थिक कार्य विभाग में मिला दिया गया है।

वर्तमान में इस मन्त्रालय के तीन विभाग है:

(अ).आर्थिक कार्य विभाग; (Department of Economic Affairs)

(आ).व्यय विभागः और (Department of Expenditure, and)

(इ).राजस्व विभाग। (Department of Revenue)

(अ).आर्थिक कार्य विभाग (Department of Economic Affairs): यह विभाग अन्य बातों के साथ-साथ मौजूदा आर्थिक प्रवृत्तियों का परिवीक्षण करता है और आन्तरिक तथा बाह्य प्रबन्ध को प्रभावित करने वाले सभी मामलों के सम्बन्ध में सरकार को सलाह देता है जिसमें वाणिज्यिक बैंकों तथा सर्वाधिक ऋणदाता संस्थाओं का कार्य चालन, पूँजी निवेश का विनियमन, विदेशी सहायता आदि शामिल हैं। भारत संघ तथा उन राज्य सरकारों और विधान-मण्डल वाले संघ राज्य क्षेत्रों के जब वे राष्ट्रपति शासन के अन्तर्गत हो, बजट तैयार करने और उन्हें संसद में पेश करने की जिम्मेदारी भी इस विभाग की है। आर्थिक कार्य विभाग के सात विभाग इस प्रकार हैं :-

(i) आर्थिक प्रभाग (Economic Division)

(ii) बीमा प्रभाग (Insurance Division)

(iii) बजट प्रभाग (Budget Division)

(iv) बैंकिग प्रभाग (Bank Division)

(v) निवेश प्रभाग (Investment Division)

(vi) मुद्रा और सिक्का प्रभाग (Currency and Coinage Division)

(vii) विदेशी वित्त प्रभाग (External Finance Division); और

(viii) प्रशासन प्रभाग (Administration Division)

(i) आर्थिक प्रभाग (Economic Division): आर्थिक कार्य विभाग का आर्थिक प्रभाग, वित्त मन्त्रालय का एक प्रमुख स्कन्ध है जो आर्थिक नीति संबंधी मामलों में सरकार की सहायता के लिए जिम्मेदार है। प्राथमिक रुप में इसकी भूमिका सलाहकार की है।

(ii) बीमा प्रभाग (Insurance Division): बीमा प्रभाग डाक तार विभाग, जो डाकघर जीवन बीमा निधि के नाम से एक योजना चला रहा है, सहित विभिन्न मन्त्रालयों तथा विभागों को बीमांकिक परामर्श प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त बीमा प्रभाग, जीवन तथा साधारण दोनों किस्म के बीमा उद्योग से सम्बन्धित सभी मामलों का पर्यवेक्षण करता है। इस प्रभाग पर राष्ट्रीयकृत बीमा उपक्रमों अर्थात् भारतीय जीवन बीमा निगम तथा भारतीय साधारण बीमा निगम एवं उनकी कम्पनियों के कार्य-चालन के प्रशासन सहित नीति तैयार करने और बीमा संबंधी कानूनों के प्रशासन का भी दायित्व है।

(iii) बजट प्रभाग (Budget Division): इस प्रकार का काम रेलवे बजट से अलग केन्द्रीय सरकार का बजट, अनुदानों की अनुपूरक माँगे और अतिरिक्त अनुदानों की माँगें तैयार कर उन्हें प्रस्तुत करना है। राष्ट्रपति शासन के अन्तर्गत आने वाले राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के बजटों और उनकी अनुपूरक माँगों को तैयार करने का काम भी इसी प्रभाग में होता है।

इसके अलावा यह प्रभाग सरकारी ऋण, केन्द्र और राज्यों के बाजार-उधार और राष्ट्रीय बचत संगठन से सम्बन्धित सभी मामलों की देख-रेख करता है। केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार और राज्य सरकारों की अर्थोपाय सम्बन्धी स्थिति की निगरानी और भारत की आकस्मिक निधि का प्रबन्ध बजट प्रभाग की जिम्मेदारी है। भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के कर्त्तव्यों और शक्तियों व लेखापरीक्षक और लेखाओं के बारे में सभी प्रश्नों, वित्त आयोग से सम्बन्धित समी विषयों, केन्द्रीय सरकार द्वारा दिए जाने ऋण के ब्याज की दरें निर्धारित करने सम्बन्धी प्रश्नों और समय-समय पर उनकी समीक्षा करने, केन्द्रीय राजकोष के नियमों के प्रशासन और नियन्त्रण महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदनों को संसद् के दोनों सदनों में पेश करने का काम भी यही प्रभाग करता है।

(iv) बैंकिग प्रभाग (Banking Division): आर्थिक कार्य विभाग का बैंकिग प्रभाग बैंकिग प्रणाली से सम्बन्धित सभी मामलों के लिए उत्तरदायी है और सरकारी क्षेत्रों के बैंकों, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों और वित्तीय संस्थाओं का प्रशासनिक प्रभारी भी है।

आर्थिक कार्य विभाग का बैंकिग प्रभाग, जीवन बीमा निगम और यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया को छोड़कर वाणिज्यिक बैंकों तथा दीर्घकालीन वित्तीय संस्थाओं के कार्य-चालन पर प्रभाव डालने वाली सरकारी नीतियों के निर्माण और उनके कार्यान्वयन से सम्बन्धित है। यह प्रभाग भारतीय रिजर्व बैंक से सम्बन्धित कार्य करता है तथा वाणिज्यिक बैंकों तथा अन्य वित्तीय संस्थाओं का परिचालन शासित करने वाली संविधियों, नियमों और विनियमों आदि के कार्यान्वयन प्रशासन का पर्यवेक्षण करता है।

(v) निवेश प्रभाग (Investment Division): निवेश प्रमाग निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित कार्य करता है (1) पूँजी निर्गम नियन्त्रण, (2) विदेशी निवेश नीति, (3) विदेशी मुद्रा विनियमन अधिनियम, (4) संयुक्त राष्ट्र संघ के तत्वाधान में बहुराष्ट्रीय निगमों की आचार संहिता, (5)

भारतीय निवेश केन्द्र, (6) अनिवासी भारतीयों को भारत में निवेश के लिए सुविधाएँ, (7) शेयर बाजार, और (8) भारतीय यूनिट ट्रस्ट।

(vi) मुद्रा और सिक्का प्रभाग (Currency and Coinage Division): यह प्रभाग मुद्रा और सिक्का निर्माण, जिसमें टकसालों और उनके चातु परीक्षण कार्यालयों का प्रशासन शामिल हैं।

(vii) विदेशी वित्त प्रभाग (External Finance Division): विदेशी वित्त प्रभाग भारत को विदेशों से मिलने वाली सहायता, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ, एशियाई विकास बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय कृषि विकास निधि, संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम कम तथा राष्ट्रमण्डल तकनीकी सहयोग निधि के साथ भारत के सम्बन्धों, भारत द्वारा दूसरे देशों को दी जाने वाली सहायता, विदेशी मुद्रा नियन्त्रण और विदेशी मुद्रा बजट तैयार करने से सम्बन्धित कार्य करता है।

(viii) प्रशासन विभाग (Administration Division): प्रशासन विभाग, आर्थिक कार्य सम्बन्धी विभाग तथा उससे सम्बद्ध एवं अधीनस्थ कार्यालयों के प्रशासनिक मामलों और सतर्कता एवं संगठन तथा कार्य प्रणाली सम्बन्धी विषयों का कार्य करता है। भारत सरकार के मन्त्रालयों संबंधी सचिवालय के विभिन्न निर्देशों के कार्यान्वयन का काम भी इसी एकक को सौंपा गया है। प्रशासन प्रभाग आर्थिक कार्य विभाग के मुख्य सचिवालय और इस विभाग से सम्बद्ध तथा अधीनस्थ संगठनों में संशोधित राजभाषा अधिनियम 1963 के अन्तर्गत गृह मंत्रालय द्वारा समय-समय पर जारी किए गये निर्देशों के कार्यान्वयन की प्रगति की देखरेख के लिए जिम्मेदार है।

(आ).व्यय विभाग (Department of Expenditure): वित्त मंत्रालय का व्यय विभाग निम्नलिखित विषयों का प्रशासन संचालित करता है (1) वित्तीय नियंत्रण एवं प्रतिबन्ध और वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन; (2) भारत सरकार के सभी मंत्रालयों एवं कार्यालयों से

संबंधित वित्तीय अनुमतियाँ, विशेषतः उप विभागों में जिन्हें कोई सामान्य अथवा विशेष आदेश प्राप्त नहीं है; (3) मितव्ययिता लाने के लिए सरकारी संस्थानों की भर्ती पर पुनर्विचारः (4) लागत लेखा संबंधी प्रश्नों पर मंत्रालयों तथा सरकारी उद्यमों को परामर्श देना; (5) भारतीय लेखा परीक्षण विभाग; (6) प्रतिरक्षा लेखा विभाग। मोटे रूप से यह कहा जा सकता है कि व्यय विभाग भारत सरकार के समस्त व्यय का नियंत्रण करता है और अपव्यय को रोकने के लिए उत्तरदायी है। व्यय विभाग में निम्नलिखित प्रभाग हैं:

(i).योजना वित्त प्रभाग 1 (Plan Finance Division 1);

(ii).योजना वित्त प्रभाग II (Plan Finance Division II);

(iii) वित्त आयोग प्रभाग (Finance Commission Division);

(iv) संस्थापन प्रभाग (Establishment Division);

(v) लागत लेखा शाखा (Cost Accounts Branch);

(vi) महालेखा नियंत्रक का संगठन (Controller General of Accounts);

(vii) कर्मचारी निरीक्षण एकक (Staff Inspection Unit);

(viii) रक्षा प्रभाग (Department of Defence) और

(ix) सरकारी उद्यम कार्यालय (Govt. Industry Office) I

(i) योजना वित्त प्रभाग I (Plan Finance Division I): योजना वित्त प्रभाग। केन्द्र और राज्यों की योजनाओं के लिए कुल बजट संबंधी और अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का अनुमान लगाने के लिए वित्त मंत्रालय में एक केन्द्र बिन्दु है। यह राज्य संबंधित मामलों का निपटारा करता है।

(ii) योजना वित्त प्रणाग II (Plan Finance Division II): इस प्रभाग द्वारा केन्द्रीय योजना से संबंधित सभी मामलों को निपटाया जाता है। यह सार्वजनिक नियोजन मण्डल (Public Investment Board) के रुप में भी कार्य करता है।

(iii) वित्त आयोग प्रभाग (Finance Commission Division): इस प्रभाग को आजकल व्यय विभाग में रखा गया है। इस प्रभाग को ये कार्य सौंपे गये हैं- (क) वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन पर नजर रखना; (ख) राज्यों के वित्त के सम्बन्ध में अध्ययन करना और ऐसे शोध पत्र और आँकड़े प्रकाशित करना, जिनका इससे सम्बन्ध है।

(iv) संख्यापन प्रभाग (Establishment Division): संस्थापन प्रभाग मुख्यतः विभिन्न वित्तीय नियमों और विनियों को प्रशासित करने के लिए जिम्मेदार है जिनमें केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों की सेवा शर्तों से सम्बन्धित नियम और विनियम भी शामिल हैं।

(v) लागत लेखा शाखा (Cost Accounts Branch): इस शाखा का प्रशासनिक नियंत्रण वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग द्वारा किया जाता है। इसका प्रधान मुख्य लागत लेखा अधिकारी होता है जो भारत सरकार के संयुक्त सचिव की हैसियत का है। मुख्य लागत लेखा अधिकारी केन्द्रीय लागत लेखा पूल का अधिकारी होता है। उसकी सहायता के लिए कुछ अन्य अधिकारी होते हैं।

(vi) महालेखा नियन्त्रण संगठन (Controller General of Accounts): महालेखा नियन्त्रक के संगठन की स्थापना लेखा परीक्षा से लेखाओं के अलग होने और केन्द्रीय सरकार के लेखाओं का विभागीकरण किए जाने के बाद 1967 में की गई थी। मंत्रालय में यह शीर्ष नीति निर्मात्री संस्था है और संघीय तथा राज्य सरकारों के लेखाओं का स्वरूप निर्धारण करने के लिए भारतीय संविधान के अनुच्छेद् 150 अ के अन्तर्गत राष्ट्रपति की शक्तियों का पालन अब इस संगठन के माध्यम से किया जाता है।

(vil) कर्मचारी निरीक्षण एकक (Staff Inspection Unit): कर्मचारी निरीक्षण एकक का गठन पूर्णतः अथवा अधिकाँश रूप से सरकारी अनुदार्ना पर आश्रित सरकारी कार्यालयों और संस्थाओं में प्रशासनिक कार्यकुशलता के अनुरुप कर्मचारियों की संख्या में किफायत करने और कार्य निष्पादन करने और कार्य निष्पादन सम्बन्धी मानक एवं कार्य के प्रतिमान तैयार करने के उद्देश्य से 1964 में किया गया।कार्यालयों के लिए कर्मचारियों का निर्धारण करने के लिए प्रतिमान तैयार करने तथा आन्तरिक कार्य अध्ययन एककों की रिपोर्टों का परीक्षण-पड़ताल करने के अलावा कर्मचारी निरीक्षण एकक वित्तीय परामर्श सम्बन्धी कार्य के सम्बन्ध में अध्ययन करके वित्तीय सलाहकारों की सहायता करता है। कर्मचारी निर्धारण करने संबंधी ज्ञान का तथा अनुभव रखने वाला एक केन्द्रीय अभिकरण होने के नाते, कर्मचारी निरीक्षण एकक एक यह भी कार्य करता है कि वह अन्य मन्त्रालयों/विभागों के कार्यालयों को संगठित करने तथा उनके लिए कर्मचारी निर्धारण करने के सम्बन्ध में सहायता प्रदान करे।

(viii) रक्षा प्रभाग (Department of Defence): इस प्रभाग का अध्यक्ष वित्त सलाहकार (रक्षा सेवाएँ) है जिसका पद अपर सचिव के स्तर का है। वित्त सलाहकार रक्षा व्यय के क्षेत्र में वित्त मन्त्रालय का मुख्य प्रतिनिधि होता है। इस प्रभाग का गठन इस प्रकार किया गया है कि जिससे रक्षा व्यय पर समुचित वित्तीय नियन्त्रण रखा जा सके और साथ ही रक्षा प्राधिकारियों को उन अधिकारियों से, जो रक्षा मंत्रालय और तीनों सेनाओं की संगठन सम्बन्धी समस्याओं और आवश्यकताओं से भली-भाँति परिचित हों, नीति निर्माण योजना और उनके कार्यान्वयन सम्बन्धी कार्यों के साथ रक्षा सम्बन्धी गतिविधियों के सम्पूर्ण क्षेत्र के बारे में वित्तीय सलाह मिल सके।

(ix) सरकारी उद्यम कार्यालय (Government Industry Office): यह कार्यालय अप्रैल, 1965 में सरकारी उद्यमों के लिए सेवा समन्वय और मूल्यांकन अभिकरण के रुप में

स्थापित किया गया। उसका उद्देश्य परियोजनाओं के तकनीकी, आर्थिक और वित्तीय पहलुओं तथा सरकारी क्षेत्र के उद्यमों के संचालन में समन्वय और मूल्यांकन से सम्बन्धित व्यवस्थाएँ करना और उनको सुद ३ बनाना है।

(इ).राजस्व विभाग (Department of Revenue): राजस्व विभाग, संघीय प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करों से सम्बन्धित राजस्व मामलों के सम्बन्ध में दो सांविधिक बोडों अर्थात् प्रत्यक्ष कर बोर्ड तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड के माध्यम से नियन्त्रण रखता है। इस विभाग को केन्द्रीय विक्रय कर, स्टाम्प शुल्क, स्वर्ण नियन्त्रण, विदेशी मुद्रा और बोर्ड तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड के माध्यम से नियन्त्रण रखता है। इस विभाग को केन्द्रीय विक्रय कर, स्टाम्प शुल्क, रवर्ण नियन्त्रण, विदेशी मुद्रा और अन्य संगत वित्तीय अधिनियमों से सम्बन्धित कानून में दिए गये नियन्त्रणों तथा विनियामक उपायों के प्रशासन तथा प्रवर्तन का काम भी सौंपा गया है।

राजस्व विभाग के मुख्यालय प्रशासन को तीन भागों में बांटा गया है:

(i) केन्द्रीय प्रभाग (Central Division);

(ii) प्रत्यक्ष कर प्रभाग (Direct Taxes Division); तथा

(iii) अप्रत्यक्ष कर प्रभाग (Indirect Taxes Division) I

(i) केन्द्रीय प्रभाग (Central Division): राजस्व विभाग के इस प्रभाग का सम्बन्ध आयोगों, अपीलीय ट्रिब्यूनल, अप्रत्यक्ष कराधान जाँच समिरि और प्रवर्तन निदेशालय (Directorate of Enforcement) से होता है।

(ii) प्रत्यक्ष कर प्रभाग (Direct Taxes Division): केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड केन्द्र सरकार द्वारा लगाए जाने वाले प्रत्यक्ष करों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है। केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड, जो केन्द्रीय राजस्व बोर्ड, अधिनियम, 1963 के अन्तर्गत । जनवरी, 1964 को गठित

किया गया था, अपने सम्बद्ध और अधीनस्थ कार्यालयों के कार्य पर नियन्त्रण रखता है और उनकी देखभाल करता है। केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड एक शीर्षस्थ संगठन है जो आय कर विभाग पर नियन्त्रण रखता है। यह कर प्रशासन में सम्बन्धित सभी नीतियों को तैयार करने के लिए उत्तरदायी है तथा उपर्युक्त कानूनों के तहत विभिन्न संवैधानिक कार्यों को भी निष्पादित करता है। बोर्ड के अधिकारी राजस्व विभाग, वित्त मन्त्रालय में अपनी पदेन हैसियत से भी कार्य करते हैं। बोर्ड में एक चेयरमैन और 6 सदस्य होते हैं। प्रत्यक्ष कर कानूनों के प्रशासन से सम्बन्धित कार्यों का निष्पादन करने के लिए बोर्ड ने अपने नियन्त्रणाधीन सम्बद्ध और अधीनस्थ कार्यालयों को सारे देश में फैला दिया है।

(iii) अप्रत्यक्ष कर प्रभाग (Indirect Taxes Division): केन्द्रीय उत्पाद विभाग, सह प्रभाग, कस्टम विभाग, नारकोटिक (Narcotic) विभाग और कई अन्य निदेशालयों से सम्बन्धित कार्यों को देखता है। इन सभी पर केन्द्रीय उत्पादन और सीमा शुल्क बोर्ड का नियन्त्रण रहता है। इस बोर्ड का मुख्य कार्य अप्रत्यक्ष कर (सीमा शुल्क तथा केन्द्रीय उत्पादन शुल्क, आदि) लगाना और उनकी उगाही करना तथा तस्करी निवारण प्रयत्नों की नीति तैयार करना है। इस समय इस बोर्ड में एक अध्यक्ष तथा 6 सदस्य हैं जिन्हें भारत सरकार के पदेन विशेष सचिव का दर्जा प्राप्त है। अनेक सम्बद्ध तथा अधीनस्थ कार्यालय केन्द्रीय उत्पादन शुल्क और सीमा शुल्क बोर्ड को, उसके प्रशासनिक एवं कार्यकार कार्यों के निष्पादन में सहयोग प्रदान करते हैं।

बोर्ड को सौंपे गये कार्यकारी कार्य सम्पूर्ण भारत में फैले हुए सीमा शुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, समाहर्तालयों के माध्यम से निष्पादित किए जाते हैं। इस समय समाहर्तालियों की संख्या 36 है जो मुख्यतया केन्द्रीय उत्पाद शुल्क से सम्बन्धित है और इन्हें क्षेत्रीय एककों के रूप में संगठित किया गया है।

वित्त मन्त्रालय, जो सरकार के वित्तीय मामलों की देखभाल करता है, बजट की रचना के लिए प्रधानतः उत्तरदायी है। वित्त मन्त्री राष्ट्र के कोष का संरक्षक होता है। उसका यह सर्वोपरि कर्तव्य कि वह राष्ट्रीय वित्त का उपयोग समझदारी तथा कुशलता से करे। वित्त मन्त्रालय राज्य के लिए आवश्यक राजस्व एकत्र करने के लिए उत्तरदायी होता है; और धनराशि निश्चित करने तथा एक सीमा तक व्ययों का स्वरूप निश्चित करने में यह प्रमुख भूमिका निभाता है। संघीय सरकार के वित्तीय नियमों के अन्तर्गत वित्त मन्त्रालय को वित्तीय अधिकार प्रदान किये गये हैं। इस व्यवस्था के सम्बन्ध में भारतीय संविधान के अनुच्छेद 77 (3) में उल्लेख है। यह अनुच्छेद् संघ के राष्ट्रपति को संघीय सरकार के संचालन सम्बन्धी नियम बनाने का प्राधिकार प्रदान करता है। वित मन्त्रालय वार्षिक वित्तीय विवरण (अर्थात् बजट) तैयार करने, संसद में उसका मार्गदर्शन करने, विभिन्न विभागों द्वारा इसके क्रियान्वयन के निरीक्षण, राजस्व एकत्र करने, प्रशासकीय विभागों को वित्तीय मन्त्रणा देने तथा वित्तीय नियन्त्रण के लिए उत्तरदायी होता है। इन अधिकारों का उपयोग वित्त मन्त्रालय ने सदैव नहीं किया। अन्य मन्त्रालयों तथा विभागों पर इसका नियन्त्रण धीरे-धीरे ही बढ़ा है- आरम्भ में गवर्नर जनरल की परिषद् के अन्य सदस्यों ने विभागीय स्वायत्तता तथा प्रतिष्ठा के नाम पर इसका विरोध किया था। सरकार पर क्रमशः लोक नियन्त्रण बढ़ने और शासन के संसदीय स्वरुप के विकास ने वित्त मन्त्रालय की स्थिति को शक्तिशाली बना दिया है। 1919 के मॉण्टफोर्ड सुधारों (Montford Reforms of 1919) ने वित्त विभाग द्वारा अन्य विभागों पर वित्तीय मामलों के नियन्त्रण की व्यवस्था की थी। विधानमण्डल की लोक सेवा समिति की रचना तथा विभागों के लेखाओं की लेखा परीक्षा और परिनिरीक्षण करने के लिए लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति के फलस्वरूप वित्त विभाग या वित्त मन्त्रालय की प्रतिष्ठा तथा शक्ति में बहुत व द्धि हुई है।

भारत में प्रत्येक आगामी वित्तीय वर्ष के लिए (वित्तीय वर्ष अप्रैल को आरम्भ और 31 मार्च को समाप्त होता है) बजट अनुमान की तैयारी में शासन के चार विभिन्न अंग वित मन्त्रालय,

प्रशासन मन्त्रालय, योजना आयोग और लेखा नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षक कार्य करते हैं।

बजट की रचना का सारा उत्तरदायित्व वित्त मन्त्रालय पर होता है, किन्तु प्रशासकीय आवश्यकताओं का व्यापक ज्ञान सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालयों को ही होता है। बजट योजना की प्राथमिकताओं को स्पष्ट करने के लिए वित्त मन्त्रालय को योजना आयोग से निरन्तर निकट सम्पर्क बनाये रखना पड़ता है। इसमें लेखा नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक का भी महत्वपूर्ण योगदान रहता है। वहीं अनुमानों को तैयार करने में आवश्यक लेखा सम्बन्धी सूचनाएँ उपलब्ध कराता है।

बजट अनुमान की तैयारी सम्बन्धी कार्य आगामी वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने के 6 या 8 मास पूर्व ही आरम्भ हो जाता है। इसका श्रीगणेश वित्त मन्त्रालय से होता है, जो विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा विभागों को व्यय के अनुमान तैयार करने के लिए एक पत्र भेजता है। नियम यह है कि प्रत्येक विभाग जो धन व्यय करता है उसे ही अपनी आवश्यकतानुसार आगामी वर्ष के अनुमान भी तैयार करने चाहिए। 'प्रपत्रों के बाँचे' वित्त मन्त्रालय द्वारा प्रदान किये जाते हैं, जिनमें अनुमान तथा अन्य आवश्यक सूचनाएँ सम्बन्धित विभागों को भरनी व भेजनी पड़ती हैं। प्रशासकीय मन्त्रालय इन छपे हुए प्रपत्रों को धन व्यय करने वाले अधिकारियों अर्थात् कार्यालयों के प्रधानों (जिले में जिलाधीशों) को पहुँचा देते हैं।

धन व्यय करने वाले अधिकारी अपने तैयार किये हुए अनुमानों को विभाग के प्रधान के पास दो भागों में भेजते हैं। पहले भाग में राजस्व तथा स्थायी प्रभार (charges) का उल्लेख होता है। दूसरे भाग को दो प्रवर्गों में विभाजित किया जाता है। पहले प्रवर्ग में उन विषयों का उल्लेख होता है जो प्रतिवर्ष निरन्तर चलते रहते हैं और दूसरे प्रवर्ग में पूर्णतः नवीन विषय होते हैं। ये अनुमान विभाग के प्रधान के पास भेज दिये जाते हैं जो आवश्यकतानुसार उनकी समीक्षा तथा संशोधन करके पूरे विभाग के लिए जोड़ता है (consolidates)। विभिन्न

विभागों से प्राप्त अनुमानों को सम्बन्धित प्रशासकीय मन्त्रालयों को भेज दिया जता है; यहाँ पुनः दूसरी बार उस (मन्त्रालय) की सामान्य नीति के सन्दर्भ में निरीक्षण किया जाता है। इसके बाद प्रशासकीय मन्त्रालय इन अनुमानों को नवम्बर के मध्य में वित्त मन्त्रालय के बजट सम्भाग को भेजता है। वित्त मन्त्रालय का बजट सम्भाग प्रशासकीय मन्त्रालय द्वारा प्रस्तुत इन अनुमानों की सूक्ष्मतापूर्ण समीक्षा करता है। यह स्मरणीय है कि प्रशासकीय मन्त्रालय द्वारा किये गये निरीक्षण से बजट सम्भाग द्वारा निरीक्षण भिन्न प्रकार का होता है। यह व्यर्यो की नीतियों की समीक्षा नहीं करता नीति की समीक्षा करना तो मुख्यतः प्रशासकीय विभागों एवं मन्त्रालयों की माँगों को सरकार की उपलब्ध निधियों की सीमा के अन्दर ही रखना पड़ता है। बजट सम्भाग द्वारा जाँच या निरीक्षण, वित्तीय दृष्टिकोण से अर्थात् मितव्ययता तथा निधियों की उपलब्धि के दृष्टिकोण से होती है। इस कार्य को करते समय वित्त मन्त्रालय व्यय से सम्बन्धित अनेक प्रस्तावों को विशेषज्ञ की दृष्टिसे नहीं देखता। वास्तव में वित्त मन्त्रालय को 'आलोचना तथा प्रति- परीक्षण' (cross examination) करने में एक विशिष्ट दक्षता प्राप्त है जो लम्बे अनुभव का परिणाम है, किन्तु उसमें निरन्तर समयानुकूल "अभिनव परिवर्तन होता रहता है। इसके अतिरिक्त, इसका दृष्टिकोण कुछ बुद्धिमान मनुष्य जैसा होता है। इसके द्वारा इस प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं: क्या प्रस्तावित व्यय वास्तव में आवश्यक है?.यदि आवश्यक है तो अब तक बिना इसके कैसे काम चलता था?,अब क्यों इसकी आवश्यकता अनुभव हुई है?,अन्यत्र क्या किया जाता है?,इसमें कितना व्यय होगा और वह धनराशि कहाँ से प्राप्त होगी?,इस व्यय के परिणामस्वरूप किसको धन की कमी अनुभव होगी?,क्या नवीन विकास इसको आवश्यक बनाते हैं?

परन्तु यह परिनिरीक्षण (scrutiny) केवल नये व्ययों के लिए किये गये प्रस्तावों पर ही काम में लायी जाती है। नियमानुसार किसी भी विभाग के नये या बढ़े हुए व्यय सम्बन्धी कोई प्रस्ताव वित्त मन्त्रालय की सहमति के बिना बजट में सम्मिलित नहीं किये जा सकते।

सरकार को जो भी सीमित साधन उपलब्ध है, उनको देखते हुए प्रशासकीय मन्त्रालयों को उनकी वास्तविक आवश्यकताओं से अधिक धन प्राप्त नहीं होना चाहिए।

स्थिति यह है कि वित्त मन्त्रालय प्रशासकीय मन्त्रालयों की माँगों को पारित करता है, व्ययों के औचित्य की समीक्षा करता है और प्रत्येक मन्त्रालय के लिए एक राशि निश्चित करता है। स्मरणीय है कि इन मामलों में वित्त मन्त्रालय और वित्त मन्त्री स्वेच्छा से कार्य नहीं कर सकते। पंचवर्षीय योजना सम्बन्धी आवश्यक मॉर्गे, मन्त्रालयों के नीति सम्बन्धी निर्णय, देश में विद्यमान परिस्थितियाँ, इन सभी बातों की झलक बजट में होती है और इसी सीमा तक वे वित्त मन्त्री के अधिकार को सीमित करते हैं। वित्त मन्त्रालय द्वारा उन सभी प्रस्तावों का बड़े ध्यान से निरीक्षण किया जाता है जो सरकार पर कोई नया या बढ़ा हुआ व्यय भार डालते हैं।

नये व्यय दो प्रकार के होते हैं क्रय एवं निर्माण आदि सम्बन्धी तथा स्थापना (Establishment) के लिए अनुदान। बड़ी रकम की खरीदारी या निर्माण कार्य, जैसे मुम्बई में परमाणु शक्ति प्रबन्धक (Atomic Energy reactor) मन्त्रिमण्डल की सहमति से प्रारम्भ किये जाते हैं। स्पष्टतः बजट में ऐसे व्यय सम्मिलित करने के सम्बन्ध में वित मन्त्रालय का नियन्त्रण सीमित है। किन्तु अतिरिक्त व्यय सम्बन्धी विभागों को वित्त मन्त्रालय बड़े ध्यान से देखता है। यदि व्यय करने वाले किसी विभाग का प्रभारी मन्त्री वित्त मन्त्रालय की 'अस्वीकृति' से सहमत नहीं होता तो यह उस मामले पर मन्त्रिमण्डल में विचार करने की माँग कर सकता है। मन्त्रिमण्डल का निर्णय सभी सदस्यों को मान्य होता है। यदि मन्त्रिमण्डल का सदस्य अपनी नीति एवं माँग पर दढ़ रहता है और मन्त्रिमण्डल के निर्णय से सहमत नहीं होता तो वह त्यागपत्र देकर सम्बन्ध विच्छेद कर सकता है। स्मरणीय है कि मन्त्रिमण्डल में वित्त मन्त्री की स्थिति विलक्षण रूप से शक्तिशाली होती है; मन्त्रिमण्डल को उसके विचारों को विशेष महत्व देना चाहिए, विशेषकर विवादग्रस्त व्यय की धनराशि पर्याप्त बड़ी होने पर। एक पूर्व वित्त मन्त्री ने एक भिन्न प्रसंग में कहा था कि "कोई भी वित्त

मन्त्री केवल शक्तिशाली स्थिति में न कि कमज़ोर स्थिति में रहकर समुचित ढंग से कार्य कर सकता है।" उनका यह कथन वित्त मन्त्री के शक्तिशाली होने पर पर्याप्त प्रकाश डालता है।

विभिन्न मन्त्रालयों के व्यय के अनुमानों पर वित्त मन्त्रालय को यह नियन्त्रण क्यों दिया गया है? इसके दो कारण दिये जाते हैं; प्रथम, वित्त मन्त्रालय स्वयं कोई व्यय करने वाला मन्त्रालय नहीं है, अतः करदाता के हितों के लिए वह निष्पक्ष संरक्षक के रूप में कार्य कर सकता है। द्वितीय, इस मन्त्रालय को प्रस्तावित व्यय पूरे करने के लिए आर्थिक उपाय तथा साधन खोजने होते हैं। अतः यह उचित ही है कि उसे यह अधिकार होना चाहिए कि अमुक व्यय किया जाना चाहिए या नहीं। हेल्डेन समिति के अनुसार, "यदि उसे (वित्त मन्त्री को) हौज को भरने तथा उसमें निश्चित मात्रा में जल बनाये रखने के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है तो उसे पानी की निकासी पर "भी नियन्त्रण प्राप्त होना चाहिए। व्यय करने वाले शासन के शेष सभी मन्त्रालयों की तुलना में वित्त मन्त्रालय की स्थिति प्रधान है; परन्तु यह स्थिति हाल में कई कारणों से आलोचना का विषय बन गयी है। ऐपल्बी का निम्नलिखित मत ध्यान देने योग्य है:"वर्तमान प्रणाली को अधीन पूरे वर्ष की विभिन्न 'योजनाएँ' या 'परियोजनाएँ' वित्त मन्त्रालय के समक्ष प्रस्तुत की जाती हैं। इनमें से कुछ तो शीघ्र ही तय करने तथा विधियों के बैंटवारे सम्बन्धी होती हैं और कुछ बाद के बैंटवारों के बन्धक रूप में होती हैं। ये योजनाएँ प्रायः नीति सम्बन्धी विचारों से अधिक नहीं होती है। अतः उनके द्वारा ऐसे वास्तविक प्रशासकीय तथा व्यय सम्बन्धी परिवर्तन तो कभी नहीं किये जा सकते जिन पर गम्भीरता से विचार किया जा सके। इनका मुख्य दोष विलम्ब तथा भ्रम सम्बन्धी होता है। इसके लिए वित्त मन्त्रालय को ही प्रायः दोषी ठहराया जाता है। जैसे-जैसे बजट बनाने का समय निकट आता जाता है, इन सभी योजनाओं की जाँच की जाती है तथा इनमें से कुछ को चुन लिया जाता है। यही सामान्य स्थापना व्ययों के अतिरिक्त किसी मन्त्रालय विशेष का बजट होती है। वे सब योजनाएँ जो नस्ती (File) में नत्थी रहती है सिद्धान्ततः अनुमोदित हो चुकी होती है। जो योजनाएँ वास्तव में बजट में सम्मिलित नहीं की जाती वे नस्ती में नत्थी रहती हैं और किसी

आगामी वर्ष में या एक वर्ष में किसी भी समय उन पर विचार आरम्भ किया जा सकता है। प्रस्तावित और सिद्धान्ततः अनुमोदित होने के वर्षों बाद उनमें से कोई एक योजना अचानक ही कार्यान्वित की जा सकती हैं, भले ही उस समय तक व्यय के प्रारम्भिक अनुमान या योजना के महत्वपूर्ण तत्व पूर्णतः अनुपयोगी हो गये हों।

"वर्तमान प्रणाली यह आवश्यक कर देती है कि विभिन्न अभिकरण अनेक प्रकार की योजनाएँ प्रस्तुत करते रहें, यह जानते हुए भी कि इन योजनाओं को कार्यान्वित करने में वे सशक्त नहीं है। यह सब कम व्यय वाले अनुमानों तथा हीन बजट रचना का एक नमूना उपस्थित करती है, जिसके कारण वित्त मन्त्रालय का विस्त त हस्तक्षेप आवश्यक हो जाता है।"

"इसमें एक दूसरा तत्व भी होता है जिस पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। सभी मन्त्रालय यह जानते हैं कि वित्त मन्त्रालय उनके द्वारा भाँग की जाने वाली धनराशि में कमी कर देता है, अतः वे व्यय के अनुमान प्रारम्भ से ही बढ़ा चढ़ाकर रखते हैं। ऐसा करने के लिए उन्हें प्रोत्साहन भी दिया जाता है। जब कोई विशेष मन्त्रालय कोई छोटी अनुमानित परियोजना प्रस्तुत करता है तो वित्त मन्त्रालय को यह शिकायत रहती है कि आप हमें ऐसी कठिन स्थिति में रख देती "है कि आपकी माँगी हुई धनराशि को घटाना हमारे लिए बहुत कठिन हो जाता है।" वास्तव में एक छोटे तथा अच्छी प्रकार बनाये गये अनुमान को प्रत्येक सम्भव उपाय से प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए, और शीघ्र ही बिना किसी हेर फेर के उसे अनुमोदित कर देना चाहिए। इसके विपरीत, ढीले-ढाले और अनिश्चित अनुमानों के सम्बन्ध में कठोर दृष्टि अपनानी चाहिए। वित्त विभाग का प्रमुख उत्तरदायित्व यह होना चाहिए कि वह सरकारी अभिकरणों में अच्छे बजट के निर्माण की प्रवृति को जाग्रत तथा प्रोत्साहित करे; और उसकी सारी समीक्षा ऐसे विश्लेषण पर आधारित होनी चाहिए जिससे खराब व हीन बजट की जाँच

हो सके। यदि निरीक्षण के पश्वात् यह प्रकट हो कि बजट रचना अच्छी रही तो माँगी गयी राशि को तुरन्त अनुमोदित कर देना चाहिए।"

5-3.3.वित्त-मन्त्रालय की भूमिका का मूल्यांकन (Evaluation of the Role of Finance Ministry)

वित्त मन्त्रालय की भूमिका का मूल्यांकन निम्न प्रकार किया जा सकता है:

- कार्यपालिका का नियन्त्रण (Control of Executive): संसदीय पद्धति के अन्तर्गत बजट पर नियन्त्रण सिद्धान्त तो संसद का माना जाता है क्योंकि बजट के अन्त में संसद की स्वीकृति मिलनी चाहिए, परन्तु व्यवहार में बजट का सारा नियन्त्रण कार्यपालिका का स्थापित हो जाता है क्योंकि कार्यपालिका को ही बजट प्रस्तावित करने का अधिकार होता है चाहे घटाने या हटाने का अधिकार भले ही संसद का है।
- कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका में सम्बन्धों की घनिष्ठता (Close Relations between Executive and Legislature): भारत में संसदीय शासन व्यवस्था अपनाई गई है जिसके फलस्वरूप कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठतम सम्बन्ध स्थापित हो गया है। संसद के प्रति अपने हर कार्य के लिए व्यक्तिगत और सामूहिक रुप से उत्तरदायी रहते हुए मंत्रीगण संसद के नेता के रूप में उभरते हैं।
- वित्त मंत्रालय की शक्ति में वृद्धि (Increase in the Powers of the Ministry of Finance): संसदीय प्रशासन में कार्यपालिका की यह शक्ति अन्त में वित्त मंत्रालय की शक्ति बन जाती है क्योंकि जिस प्रकार पूरा वित्तीय प्रशासन चलता है उनमें वित्त मंत्रालय की भूमिका सर्वप्रथम और अत्यधिक महत्वपूर्ण बन जाती है। उसी के नेतृत्व में सारा बजट तैयार होता है, उसी के निरीक्षण में सारा व्यय किया जाता है।

5-4, पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

5-4.1. वित्त आयोग (Finance Commission)

भारतीय संविधान की धारा 280 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को संविधान लागू होने की तिथि के दो वर्ष के भीतर तदुपरान्त प्रति पांच वर्ष बाद वित्त आयोग की नियुक्ति का अधिकार दिया गया है। संविधान में वित्त आयोग के चार कार्य निश्चित किये गये:

(1) केन्द्र और राज्यों के बीच तथा विभिन्न राज्यों के बीच वितरित होने वाली आय के विभाजन का आधार निश्चित करना।

(2) भारत की संचित निधि में से राज्यों को दिए जाने वाले सहायता अनुमानों के संबंध में सिद्धान्त निश्चित करना।

(3) केन्द्र और राज्य के बीच होने वाले वित्तीय समझौते को जारी रखने या उसमें परिवर्तन और संशोधन की सिफारिश करना।

(4) राष्ट्र के वित्तीय हित में राष्ट्रपति द्वारा सूचित किए जाने पर किसी अन्य विषय पर विचार करना।

5-4.2. स्वतंत्रता प्राप्ति के उपरान्त भारत में वित्त आयोग की नियुक्ति

भारत के संघीय वित्त-व्यवस्था के नियमित पुनर्निरीक्षण तथा उसमें आवश्यक संशोधन के लिए प्रति पांच वर्ष के बाद वित्त आयोग के गठन की व्यवस्था की गई है। केन्द्र के राज्यों की ओर वित्तीय साधनों के हस्तांतरण के संदर्भ में वित्त आयोग को निर्णायक स्थान प्राप्त है। राज्यों को संघीय उत्पादन शुल्कों और आय-कर की प्राप्ति में हिस्सा तथा गैर-योजना कार्यों के लिए सहायक अनुमानों का निर्धारण वित्त आयोग की सिफारिशों द्वारा ही होता है। इस

प्रकार संवैधानिक द ष्टि से वित्त आयोग केन्द्र और राज्यों के वित्तीय संबंधों का एकमात्र तथा वास्तविक निर्धारक है। भारतीय संविधान के अनुसार, वित्त आयोग के प्रमुख चार कार्य है । (i) एक ओर, केन्द्र एवं राज्यों के बीच तथा दूसरी ओर, विभिन्न राज्यों के बीच विभाज्य करों की प्राप्तियों के वितरण का आधार निर्धारित करना

(ii) उन सिद्धान्तों का निर्धारण करना, जिनके अनुसार भारत की संचित निधि से राज्यों को योजना-स्तर कार्यों के लिए सहायक अनुदान दिए जाने चाहिए।

(iii) संघ सरकार तथा राज्य सरकारों के बीच होने वाले वित्तीय समझौतों को जारी रखने अथवा उनमें परिवर्तन और संशोधन की सिफारिश करना

(iv) देश के वित्तीय हित में तथा राष्ट्रपति द्वारा सूचित किए जाने पर किसी अन्य विषय पर विचार करना भी वित्त आयोग का कार्य है।

5-4.3. वित्त आयोग का गठन (Composition of Finance Commission)

वित्त आयोग की संरचना निम्न प्रकार की होती है:

(क) I अध्यक्ष (Chairman)

(छ) 4 अन्य सदस्य (Other members)

वित्त आयोग के अध्यक्ष का चयन ऐसे व्यक्तियों में से किया जाना चाहिए जिसे लोक कार्यों का पर्याप्त अनुभव हो और अन्य सदस्यों का चयन भी उन व्यक्तियों में से किया जाना चाहिए जिनमें इस प्रकार के गुण पाये जाते हों।

दूसरे शब्दों में, अध्यक्ष को लोक क्रियाओं का पूरा ज्ञान होना चाहिए और उसे लोक आवश्यकताओं "की जानकारी होनी चाहिए जनता उसके बारे में जानती हो अथवा वह जनता का प्रतिनिधित्व करता हो।

अन्य चार सदस्य उच्च न्यायालय (High Coun) के न्यायाधीश होने चाहिए। इनको लोक प्रशासन और वित्तीय प्रशासन का गहरा ज्ञान होना चाहिए। वित्त के बारे में जानकारी होनी चाहिए। इनका ज्ञान अर्थशास्त्र विषय में बहुत ज्यादा होना चाहिए। इन्हें सरकारी खातों और वित्त के क्षेत्र में भी अच्छा ज्ञान होना चाहिए।

आयोग को अपने कार्य की प्रक्रिया का निर्धारण करने की पूरी शक्ति दी जाती है तथा इसे किसी भी न्यायालय अथवा दफ्तर के दस्तावेजों, सार्वजनिक रिकाडों, गवाहों को बुलाने, जांचने आदि के मामलों में सिविल कोर्ट के पूरे अधिकार प्राप्त होते हैं।

वित्त आयोग ऐसी सूचना जो आयोग की दृष्टि से उपयोगी हो, की जानकारी के लिए किसी भी व्यक्ति को बुलाने की शक्ति रखता है। भारत में किसी भी कोने में स्थित व्यक्ति को आयोग गयाही अथवा जानकारी के लिए बुला सकता है।

भारत में वित्त आयोग की नियुक्ति इस अर्थ में महत्वपूर्ण होती है कि यह परिवर्तित आवश्यकताओं एवं परिस्थितियों के अनुसार केन्द्र एवं राज्यों के बीच वित्तीय संबंधों में परिवर्तन लाता हैं। वित्त आयोग की व्यवस्था से केन्द्र और राज्यों के वित्तीय संबंध लोचपूर्ण बने रहते हैं। । वित्त आयोग सामान्यतया अपनी सिफारिशें एक दो विशिष्ट मुद्दों अथवा ऐसे को अपनी राय देता है जिन पर राष्ट्रपति द्वारा ठोस वित्त के दृष्टि कोण से विशिष्ट मुद्दों पर आयोग से राय मांगी जाती है।

5-4.4. आयोग का कार्य (Functions of the Commission)

आयोग का कार्य निम्नलिखित के बारे में राष्ट्रपति को सिफारिश करना होगा:

(क) संघ तथा राज्यों के बीच उन करों की निबल या शुद्ध प्राप्तियों का वितरण जोकि उनके बीच बांटे जाने हैं और ऐसी प्राप्तियों में प्रत्येक राज्य के हिस्से का निर्धारण।

(ख) उन सिद्धान्तों का निर्धारण, जिसके आधार पर भारत की संचित निधि में से राज्यों को सहायक अनुदान दिए जा सके।

(ग) भारत सरकार तथा धारा 306 अथवा 278 के उपबन्ध । की प्रथम अनुसूची के भाग 'ख' में उल्लिखित किसी भी राज्य के बीच हुए किसी समझौते की शर्तों में संशोधन अथवा उनका यथापूर्व जारी रहना।

(घ) अन्य कोई भी मामला जो देश की सुचारू वित्त व्यवस्था के हित में राष्ट्रपति द्वारा आयोग को सौंपा जाये।

इस प्रकार, वित्त आयोग निम्न मामलों के संबंध में राष्ट्रपति को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करेगा:

- उन करों की नियत या शुद्ध प्राप्तियों का प्रतिशत, जोकि संघ तथा राज्यों के बीच बाटे जाने हैं।
- ऐसे करों की प्राप्तियों में प्रत्येक राज्य के हिस्से का बंटवारा प्रतिशत में।
- ऐसे करों की प्राप्तियों में प्रत्येक राज्य के हिस्से का बंटवारा प्रतिशत में।
- जनजाति अथवा कबीले क्षेत्रों (tribal areas) के लिए सहायक अनुदान।
- आंतरिक सीमा-शुल्कों को लगाने के संबंध में भारत सरकार द्वारा भाग 'ख' के किसी भी राज्य के साथ हुये समझौते की शर्तों का संशोधन करना अथवा उसका यथापूर्व जारी रहना।
- उन सिद्धान्तों का निर्धारण जिनके आधार पर भारत की संचित निधि में से राज्यों को सहायक अनुदान दिए जा सकें।
- किसी राज्य विशेष के लिए विशिष्ट अनुदान।

आयोग अपनी कार्य-पद्धति का स्वयं निर्धारण करेगा और उसे अपने कार्यों के सम्पादन में ऐसी शक्तियां प्राप्त होगी जोकि संसद कानून बना कर उसे देगी।

राष्ट्रपत्ति आयोग द्वारा की गई प्रत्येक सिफारिश को उस पर की जाने वाली कार्यवाही की व्याख्यात्मक टिप्पणी के साथ संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत करेंगे।

निम्नलिखित कार्य वित्त आयोग के अनिवार्य कार्य घोषित किए गए

I. संघ तथा राज्य के बीच उन करों की निबल प्राप्तियों का वितरण, जोकिं उनके बीच बांटे जाने हों,

II. उन सिद्धान्तों का निर्धारण, जिनके आधार पर भारत की संचित निधि में से राज्यों को सहायक अनुदान दिए जा सर्क। आय-कर एकमात्र ऐसा कर है जिसको अनिवार्य रूप से बांटा जाता है जबकि उत्पादन शुल्कों के बंटवारे को ऐच्छिक कहा जा सकता है।

5-4.5.सिफारिशों का कार्यान्वयन (Implemenation of the Recommendations)

आय-करों का बंटवारा वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद राष्ट्रपति के आदेश से होता है। यह परम्परा सी बन गई है कि भारत सरकार इस संबंध में आयोग की सिफारिशें स्वीकार कर लेती है कि विभाज्य करों का कितना प्रतिशत राज्यों को दिया जाना है और यह कि यह प्रतिशत राज्यों में किस प्रकार बांटा जाना है। राज्यों के हिस्से को संघ की संचित निधि का भाग नहीं बनाया जाता बल्कि उन्हें सीधे राज्यों की संचित निधियों (Consolidated Funds) में डाल दिया जाता है।

संविधान की धारा 272 के अनुसार, वित्त आयोग की सिफारिशें केवल संस्तुति मात्र ही होती हैं और संघ सरकार को इस बात की छूट होती है कि उत्पादन शुल्कों (Excise Duties) के

संबंध में वह वित्त आयोग की सिफारिशों की उपेक्षा कर सके। यदि यह सिफारिश न होने के बावजूद उत्पादन शुल्कों का कोई भाग राज्यों को देना चाहती है तो यह इच्छानुसार इसके लिए कानून बना सकती है। परन्तु व्यवहार में संघ सरकार उत्पादन शुल्कों के संबंध में वित्त आयोग की सिफारिशों को उस कानून के आधार के रूप में स्वीकार कर लेती है जिसे कि वह उत्पादन शुल्कों के बंटवारे के लिए संसद के समक्ष रखती है।

5-4.6. संवैधानिक स्थिति (Consitutional Position)

अतः इस संबंध में संवैधानिक स्थिति इस प्रकार है:

- वित्त आयोग को केवल उन सिद्धान्तों के संबंध में सिफारिशें करनी होती हैं जिनके द्वारा सहायक अनुदानों का निर्धारण होता है।
- तब यदि राज्यों को सहायता की आश्यकता होगी तो संसद कानून बनाकर विशिष्ट अनुदानों का निर्धारण कर सकती है।
- संसद ऐसा कानून बनाये तब तक के लिए राष्ट्रपति वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद ऐसे अनुदानों की विशिष्ट धनराशि का आदेश दे सकता है।।

वास्तव में, यह सब भ्रम इस कारण उत्पन्न हुआ है क्योंकि वित्त आयोगों ने सिद्धान्तों के निर्माण में कुछ व्यर्थ के से प्रयास किए हैं जैसे कि वित्त आयोग ने कुछ विशिष्ट घपन राशियों की सिफारिश कर दी और राष्ट्र पति के तदनुसार ही उन धनराशियों के बराबर अनुदान देने के आदेश दे दिए। संघ सरकार ने आज तक कभी यह ठीक नहीं समझा कि धारा 275 (1) के अन्तर्गत संसद से इस संबंध में कानून बनाने को कहे और न किसी वर्ष से ही संसद को इस अधिकार का प्रयोग करने के लिए कहा है।

अतः व्यवहार में, आय-व्यय के भाग, उत्पादन शुल्कों की प्राप्तियों तथा सहायक अनुदानों के वितरण के संबंध में आयोग की सिफारिशें अन्तिम होती है और वे संघ सरकार द्वारा स्वीकार कर ली जाती हैं।

5-4.7. वित्त आयोग की भूमिका (Role of Finance Commission)

संघात्मक शासन व्यवस्था में केन्द्र और उसके राज्यों के बीच राजस्व वितरण, इकाइयों को अनुदान देने के संबंध में आवश्यक सिफारिशों को देने तथा उचित धरातल प्रस्तुत करने के लिए वित्त आयोग जैसी संस्था की स्थापना की जाती है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 280 के अन्तर्गत वित्त आयोग संबंधी प्रावधान किया गया है। इस आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रारम्भ में संविधान के लागू होने के दो वर्ष बाद और तत्पश्चात् प्रति पांचवें वर्ष अथवा जरूरत पड़ने पर इससे भी पूर्व वित्त आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था है। आयोग में एक अध्यक्ष की नियुक्ति होने से आयोग के कार्य में अविच्छिन्नता आ जाती है। प्रत्येक आयोग अपने पूर्ववती आयोग के कार्य से लाभ उठाता है। अनुच्छेद 280 के अनुसार वित्त आयोग मुख्यतः निम्नलिखित विषयों पर अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है:

(क) संघ और राज्यों में विभाज्य आय के वितरण का आधार,

(ख) संघ और राज्यों के बीच होने वाले वित्तीय समझौते जारी रखना या उनमें आवश्यक

(ग) संचित निधि में से राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान के सिद्धान्तों का निर्धारण और

(घ) देश के वित्तीय हित में राष्ट्रपति द्वारा सौंपे गए किसी अन्य विषय पर विचार करना।

समय-समय पर वित्त आयोग की नियुक्ति की उपरोक्त संवैधानिक व्यवस्था का संभवतः औचित्य यह है कि अर्थव्यवस्था में परिवर्तन होने पर संघ तथा राज्यों के वित्तीय संबंधों में परिवर्तन आना अनिवार्य है और इन परिवर्तनों को ध्यान में रखकर समायोजन किया जाना चाहिए। संघात्मक सरकार में संघ तथा राज्यों के परस्पर संबंध परिवर्तनशील हैं और जीवन

की समस्याओं के समान इनकी समस्याओं को भी सदा के लिए एक ही बार हल नहीं किया जा सकता। वित्त आयोग नवीन परिवर्तनों के संदर्भ में समायोजन का श्रेष्ठ साधन है। संविधान के संदर्भ में वित्तीय आयोग का अधिनियम 1951 में पारित किया गया जो कि वित्त आयोग की निश्चितता के बारे में था। इसका अध्यक्ष उस व्यक्ति को बनाया जाता है जोकि सार्वजनिक मामलों में दिलचस्पी रखता हो तथा इसके साथ ही जिस व्यक्ति को सार्वजनिक जीवन का पर्याप्त अनुभव प्राप्त हो। दूसरे सदस्यों में से एक अन्य सदस्य ऐसा होना चाहिए जो कि न्यायालय में जज या निर्णायक के रूप में रहा हो। एक ऐसा व्यक्ति भी होना चाहिए जिसे वित्तीय क्षेत्र में पारंगतता प्राप्त हो। चौथा सदस्य ऐसा व्यक्ति होता है जिसे अर्थशास्त्र का ज्ञान हो। इस प्रकार अर्थ के ज्ञाता, गणित, न्याय एवं सार्वजनिक क्षेत्र में प्रसिद्ध व्यक्तियों का यह आयोग बनाया जाता है।

आयोग संघ एवं राज्यों के बीच राजस्व के वितरण जैसे जटिल किन्त महत्वपूर्ण प्रश्नों से संबंध रखता है। वित्त आयोग से यह अपेक्षा की जाती है कि वह एक और तो राज्यों में परस्पर दूरी और दूसरी ओर केन्द्रीय और राज्यों के बीच होने वाली विवादों के निपटारे में निर्णायक भूमिका अदा करेगा। दूसरे शब्दों में, आयोग का प्रमुख कर्तव्य आयकरण के प्रमुख साधनों को वितरित करने हेतु तथा राज्यों के मध्य अपना प्रतिवेदन या फैसला प्रस्तुत करने का है। एक व्यवस्था यह भी है कि राष्ट्रपति अन्य मामलों जैसे वित्त आदि के विषय में हस्तक्षेप कर सकता है। किन्तु आयकर के संबंध में उसकी सिफारिशों का अध्ययन करने के बाद राष्ट्रपति अपने आदेश द्वारा आयकर के संबंध में उसकी सिफारिशों का अध्ययन करने के बाद राष्ट्रपति अपने आदेश द्वारा वितरण की प्रणाली एवं प्रतिशत भाग निर्धारित करता है। इस कार्य में संसद प्रत्यक्ष रूप से भाग नहीं लेती। वित्त आयोग एक गैर-राजनीतिक संस्था है। इसलिए धारा 280 के माध्यम से वित्त आयोग को यह अधिकार है कि वह राज्यों के बीच आयकर वितरित करे, साथ ही राज्यों को दी जाने वाली सहायता का निर्धारण करे किन्तु उल्लेखनीय यह है कि आयोग राज्यों की आय के सम्पूर्ण साधनों के संबंध में अपनी

सिफारिश प्रस्तुत नहीं कर सकता। विकास कार्यों के संबंध में साधनों का वितरण केन्द्रीय सरकार योजना आयोग के परामर्श से करती है। राज्यों को विकास कार्यों के संबंध में दी जाने वाली सहायता की मात्रा निश्चित करने में योजना आयोग का अधिक हाथ रहता है। योजना आयोग के इस अधिकार के कारण वित्त आयोग को यह अधिकार है कि वह योजना आयोग द्वारा निर्धारित वित्तीय सहायता की मात्रा कम कर सकता है किन्तु व्यावहारिक दष्टि से वह ऐसा नहीं कर पाता है। वित्त आयोग से संबंधित धारा 280 आयोग के कार्यों को अधिक विस्त त अधिकार देती है। इसके द्वारा आयोग को यह अधिकार दिया गया है। कि सुद छ वित्त की स्थापना के लिए वित्त आयोग समय-समय पर अपनी सिफारिशों के संबंध में पूछताछ कर सकता है।।

संविधान की धारा 203 वित्त आयोग को यह अधिकार देती है कि वित्त आयोग वे सिद्धान्त निर्धारित करे जिनके आधार पर केन्द्र राज्यों को अनुदान देगा। वित्त आयोग के सामने भी महत्वपूर्ण समस्याओं में संविधान की धारा 275 के अन्तर्गत विभाजन योग्य केन्द्रीय कोष और राज्यों के दिए जाने वाले अनुदान के विभाजन के सिलसिले में नियम और सिद्धान्त तय करना था। संविधान में कर वितरण में संविधान की धारा 275 के अन्तर्गत विभाजन योग्य केन्द्रीय कोष और राज्यों के दिए जाने वाले अनुदान के विभाजन के सिलसिले में नियम और सिद्धान्त तय करना था। संविधान में कर वितरण की कोई स्पष्ट व्यवस्था नहीं है, इसलिए वित्त आयोग पर वितरण के सिद्धान्त निश्चित करने का दायित्व है। यद्यपि संघीय व्यवस्था की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक संधीय इकाई की वित्तीय आवश्यकताएं संवैधानिक व्यवस्था द्वारा दूर की जानी चाहिए। यही समस्या चौथे वित्त आयोग के समक्ष रखी गई थी। जिसके अन्तर्गत यह कहा गया कि राज्यों के बीच एक वितरण के सामान्य सिद्धान्त संविधान में व्यवस्थित किए जाने चाहिए।

भारतीय संविधान में वित्त के उचित वितरण के लिए और केन्द्रीय सरकार का वित्त पर समुचित नियंत्रण बनाए रखने के लिए वित्त आयोग को बंटवारे की सिफारिश करने की शक्ति प्रदान की गई है। इस दष्टि से वित्त आयोग का कार्यक्षेत्र बहुत व्यापक दिखाई देता है, किन्तु उल्लेखनीय है कि विकास कार्यों के लिए साधनों का वितरण केन्द्रीय सरकार योजना आयोग के परामर्श से करती है। यद्यपि वित्त आयोग योजना द्वारा निर्धारित साधनों को कम कर सकता है किन्तु व्यवहार में वह ऐसा नहीं कर पाता है।

संविधान लागू करने के बाद से अब तक दस वित्त आयोग गठित किए जा चुके हैं जिनकी विविध सिफारिशों को लागू भी किया गया है। यद्यपि वित्त आयोग प्रावधानों के परिवर्तन की सिफारिश नहीं कर सकता, तथापि केन्द्र राज्य वित्तीय संबंधों के क्षेत्र में आयोग का प्रभाव बहुत अधिक है. क्योंकि संविधान केवल यह बताता है कि कौन कर लगाएगा और कौन कर उगाहेगा, लेकिन यह नहीं बताता है कि उनको किस प्रकार वितरित किया जाएगा और वितरण संबंधी सिफारिश वित्त आयोग द्वारा ही की जाती है। साधारणतया वित्त आयोग की सभी सिफारिशें स्वीकार कर ली जाती है।

स्पष्ट है कि वित्त आयोग का स्तर दीवानी न्यायालय जैसा है जो अपनी प्रक्रिया को स्वयं निर्धारित करता है। यह आयोग भारत सरकार और राज्य सरकारों के वित्तीय संसाधनों को नियमित, "समन्धित्त तथा एकीकृत करने का महत्वपूर्ण संगठन है। इसकी कार्य प्रणाली की यह विशेषता रही है कि यह अपनी सिफारिशों के निर्धारण के लिए केन्द्र सरकार, योजना आयोग, राज्य सरकारी के अधिकारियों और मंत्रियों पर निर्भर रहा है। आयोर्मा ने अपने प्रतिवेदन नागरिकों तथा विशिष्ट संगठनों के प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त के आधार पर प्रस्तुत किए हैं।

सांविधानिक द ष्टि से वित्त आयोग एक परामर्शदात्री संस्था है जिसकी सिफारिशों को मानने के लिए राष्ट्रपति बाध्य नहीं है लेकिन अब तक का इतिहास बताता है कि वित्त आयोग की

सिफारिशों को अधिकांश मामलों में स्वीकार करने की परम्परा का निर्वाह हुआ है वित्त आयोग की सिफारिशों को क्रियान्वयन की दष्टि से तीन वर्गों में रखा जा सकता है:

(1) वे प्रस्ताय जिनका क्रियान्वयन राष्ट्रपति के आदेश के अन्तर्गत होता है;

(2) वे प्रस्ताव जो कार्यपालिका के आदेशों के संदर्भ में क्रियान्वित किए जाते है; एवं

(3) वे प्रस्ताव या सिफारिशें जिनका क्रियान्वयन संसद द्वारा निर्मित अधिनियम के आधार पर किया जाता है।

केन्द्र राज्य वित्तीय संबंधों में वित्त आयोग की व्यवस्था संविधान निर्माताओं के बड़े विवेक की परिचायक है। दोनों सरकारों के बीच जटिल वित्तीय समस्याओं को सुलझाने वाले एक सांविधानिक उपकरण के रूप में वित्त आयोग की भूमिका बहुत ही प्रमुख रही है। आज की वित्त वितरण व्यवस्था पूर्णतः वित्त आयोगों की सिफारिशों पर ही आधारित है। आयोग के कार्य का मुख्य महत्य इस बात में है कि यह संघात्मक शासन पद्धति की वित्त व्यवस्था को स्थिर बनाने के लिए निष्पक्ष तथा तटस्थ द ष्टिकोण अपनाता है। वित्त वितरण के प्रश्न को संघ तथा राज्य के मध्य अन्य राजनीतिक विवादों से दूर रखने का श्रेय इसी को प्राप्त है। वस्तुतः वित्त आयोग राज्यों तथा संघ के मध्य एक ऐसे प्रत्यावरोध का कार्य करता है जो एक ओर निरंतर अधिक वित्त की मांग करने वाले राज्यों में राजनीतिक दबाव से संघ की रक्षा करता है, दूसरी ओर आवश्यकताग्रस्त राज्यों को यथासंभव सहायता प्रदान के लिए संघ को विवश करता है। इस प्रकार संघ के वित्त आयोग की सिफारिशों के विरूद्ध जाना असंभव सा है।

वित्त आयोगों की सिफारिशों के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि संघ तथा राज्यों के वित्तीय संबंधों को अत्यधिक प्रभावित करने तथा जटिल वित्तीय समस्याओं को सुलझाने वाले एक सांविधानिक अधिकरण के रूप में आयोग ने महत्वपूर्ण योगदान किया है। भारतीय संर्दभ में वित्त वितरण व्यवस्था पूर्णतः इन्हीं सिफारिशों पर आधारित है। वित्त आयोग की

व्यवस्था करके भारतीय संविधान निर्माताओं ने उन कमियों को पूर्णतः दूर रखने का प्रयास किया जो अन्य संघात्मक संविधानों में वित्तीय उपबंधों के संबंध में पाई जाती हैं। वित्त आयोग के अस्तित्व में आने से संघ भोर राज्यों के संबंध परस्पर सहयोग की भावना पर आधारित रहे हैं। भारतीय वित्त आयोग ने एक और संघात्मक शासन पद्धति की वित्त व्यवस्था को स्थिर बनाने के लिए एक निष्पक्ष तथा तटस्थ द ष्टिकोण अपनाया है तो दूसरी ओर वित्त आयोग ने संघ एंव राज्यों के मध्य वित्त विवरण के प्रश्न को राजनीतिक विवादों से दूर रखने का कार्य किया है। अतः यह कहा जा सकता है कि वित्त आयोग का महत्व निविर्वाद है।

5-5-स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(अ).संविधान की कौनसी धारा वित्त आयोग को यह अधिकार देती है कि वित्त आयोग वे सिद्धान्त निर्धारित करे जिनके आधार पर केन्द्र राज्यों को अनुदान देगा।

(आ).पहला वित्त आयोग कब व् किसकी अध्यक्षता में बना था ?

(इ).केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड की स्थापना कब हुई ?

(ई).वर्तमान में वित्त -मन्त्रालय के कितने मुख्य विभाग है?

(उ).सरकारी उद्यम कार्यालय (Government Industry Office)की स्थापना कब की गयी थी ?

5.6.सारांश (Summary)

वित्त मंत्रालय भारत सरकार का एक महत्वपूर्ण मंत्रालय है। यह कराधान, वित्तीय कानून, वित्तीय संस्थानों, पूंजी बाजार, केंद्र तथा राज्यों का वित्त और केंद्रीय बजट से जुड़े मामले देखता है।वर्तमान में, निर्मला सीतारमण भारत की वित्त मंत्री है।

भारतीय केंद्रीय वित्त मंत्रालय के निम्नलिखित पाँच विभाग हैं:

आर्थिक कार्य,व्यय,राजस्व,वित्तीय सेवाएँ,विनिवेश

आर्थिक कार्य विभाग मुख्य रूप से भारत सरकार की आर्थिक नीतियों के लिए जिम्मेदार है। आर्थिक कार्य विभाग वर्तमान में आर्थिक रुझानों अंतर एलियामॉनिटर्स और सरकार को आर्थिक प्रबंधन के आंतरिक और बाह्य सभी पहलुओं पर सलाह देती है जिसमें मूल्य, ऋण, राजकोषीय और मौद्रिक नीति और निवेश नियम शामिल हैं। साथ ही यह विभाग भारत सरकार टकसाल, मुद्रा प्रेस, सेक्युरिटी प्रेसेसेंड सेक्युरिटी पेपर मिल्स के प्रबंधन के अलावा राष्ट्रीयकृत बैंकों, जीवन और जनरल इंश्योरेंस से संबंधित नीतियों की पर्यवेक्षण करते हैं। भारत द्वारा प्राप्त सभी बाहरी वित्तीय और तकनीकी सहायता, एफएओ, आईएलओ, यूनिडो जैसे विशेष अंतर्राष्ट्रीय संगठन के माध्यम को छोड़कर और विज्ञान और प्रौद्योगिकी, संस्कृति और शिक्षा के क्षेत्र में अंतरराष्ट्रीय/द्विपक्षीय विशेष समझौते के अधीन को छोड़कर इस विभाग द्वारा निगरानी की जाती है। साथ ही डीईए विभाग राष्ट्रपति नियम और संघीय क्षेत्र प्रशासन के तहत केन्द्रीय बजट और राज्य सरकार के बजट को संसद में प्रस्तुत करने के लिए भी जिम्मेदार है। केन्द्र सरकार की सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली और राज्यों की वित्तीय स्थिति से संबंधित मामलों पर निगरानी रखने वाला एक नोडल विभाग है।

राजस्व विभाग मालिकों द्वारा धारण संपत्ति के कराधान के साथ संबंधित है। यदि एक व्यक्ति द्वारा संपत्ति पर कब्जा है, तो उस व्यक्ति द्वारा टैक्स का भुगतान संपत्ति कर होता है जो राजस्व विभाग के अंतर्गत आता है।

विनिवेश विभाग काप्रारम्भ में दिसंबर 1999 में एक स्वतंत्र मंत्रालय (विनिवेश मंत्रालय) के रूप में स्थापित किया गया, मई 2004 में विनिवेश विभाग अस्तित्व में आया जब मंत्रालय, एक वित्त मंत्रालय के एक विभाग में बदला. विभाग ने भूतपूर्व मंत्रालन के सभी कार्यों को प्राप्त किया जो कि मोटे तौर पर सार्वजनिक क्षेत्र इकाईयों (पीएसयू) के विनिवेश और निजीकरण के लिए व्यवस्थित नीति दृष्टिकोण के लिए जिम्मेदार था।

वित्त आयोगों संघ तथा राज्यों के वित्तीय संबंधों को अत्यधिक प्रभावित करने तथा जटिल वित्तीय समस्याओं को सुलझाने वाले एक सांविधानिक अधिकरण के रूप में आयोग ने महत्वपूर्ण योगदान किया है। भारतीय संर्दभ में वित्त वितरण व्यवस्था पूर्णतः इन्हीं सिफारिशों पर आधारित है। वित्त आयोग की व्यवस्था करके भारतीय संविधान निर्माताओं ने उन कमियों को पूर्णतः दूर रखने का प्रयास किया जो अन्य संघात्मक संविधानों में वित्तीय उपबंधों के संबंध में पाई जाती हैं।

5-7.सूचक शब्द (Key Words)

(अ).मंत्रालय-किसी मंत्री या उसके विभाग का कार्यालय।

(आ).विनियोजन-विनियोजन तब होता है जब धनराशि को किसी विशिष्ट, विशेष उद्देश्य या उद्देश्यों के लिए बजट में शामिल किया जाता है।

(इ).वित्त-मंत्रालय -वित्त मंत्रालय भारत सरकार का एक महत्वपूर्ण मंत्रालय है। यह कराधान, वित्तीय कानून, वित्तीय संस्थानों, पूंजी बाजार, केंद्र तथा राज्यों का वित्त और केंद्रीय बजट से जुड़े मामले देखता है।

(ई).संवैधानिक स्थिति-संवैधानिक स्थिति का मतलब है कि ऐसी संस्थाओं, प्रतिष्ठानों या विधानमंडलों के गठन का संविधान में स्पष्ट उल्लेख है।देश के कानून के दायरे में होने वाली हर चीज को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से संविधान की मान्यता प्राप्त है।

(उ). संचित निधि- संचित निधि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 266(1) के तहत स्थापित है यह ऐसी निधि है जिस में समस्त एकत्र कर,राजस्व जमा, लिये गये ऋण जमा किये जाते है यह भारत की सर्वाधिक बडी निधि है जो कि संसद के अधीन रखी गयी है कोई भी धन इसमे बिना संसद की पूर्व स्वीकृति के निकाला/जमा या भारित नहीं किया जा सकता है

5-8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- वित्त मंत्रालय के संगठन का विस्तार से वर्णन कीजिए।
- वित्त मंत्रालय को कार्यों व उसकी शक्तियों का विस्तार से वर्णन कीजिए।
- भारतीय वित्त आयोग संगठन व स्वरूप का वर्णन कीजिए।
- भारतीय वित्त आयोग के कार्यों का वर्णन कीजिए।
- भारतीय वित्त आयोग की शक्तियों,व् महत्व का विस्तार से वर्णन कीजिए।।
- वित्त मंत्रालय महत्व का विस्तार से वर्णन कीजिए।

5-9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(अ).संविधान की धारा 203

(आ).सन् 1951 ,श्री जे. पी. नियोगी की अध्यक्षता में।

(इ). । जनवरी, 1964 को

(ई).3 , आर्थिक कार्य विभाग; (Department of Economic Affairs),व्यय विभागः और

(Department of Expenditure)राजस्व विभाग। (Department of Revenue)

(उ). अप्रैल, 1965 में

5.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।

<table>
<tr><td colspan="2">Subject : Public Financial Administration</td></tr>
<tr><td>Course Code : PUBA 201</td><td>Author : Dr. Parveen sharma</td></tr>
<tr><td>Lesson No. : 6</td><td>Vetter :</td></tr>
<tr><td colspan="2">Comptroller & Auditor General (CAG) नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी)</td></tr>
</table>

अध्याय की सरंचना

6.1. अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

6.2. परिचय (Introduction)

6.3. अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

6.3.1.वित्त,लेखा एवं लेखा परीक्षण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background of Finance, Accounting and Auditing)

6.3.2.लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति कार्यकाल एवं महाभियोग (Appointment,Service Period and Impeachment of CAG)

6.3.3.सीएजी कार्यालय की संरचना (Structure of the Office of the CAG)

6.3.4.लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कर्तव्य तथा शक्तियाँ (Duties & Powers of CAG)

6-4 पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

6.4.1.लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के अन्य कर्तव्य (Other Duties of CAG)

6.4.2.लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की संवैधानिक स्थिति (Constitutional Position of CAG)

6.4.3.लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक की भूमिका एक मूल्यांकन (Evaluation of Role of CAG)

6.4.4.नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की सीमाएं (limits of the Comptroller and Auditor General)

6.5. स्वयं प्रगति जांच (Check your progress)

6.6. सारांश (Summary)

6.7. सूचक शब्द (Key Words)

6.8. स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

6.9. उत्तर-स्वयं प्रगति जांच (Answers to check your progress)

6.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

6-1-अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

इस अध्याय के अध्यन के उपरांत विद्यार्थी-

- नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी) के कार्यों को जान पायेंगें।
- नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी) की भूमिका को जान पायेगें।
- नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी) की महत्वता को जान पायेगें।

6-2-परिचय (Introduction)

वित्तीय नियन्त्रण को लागू करना व्यवस्थापिका का महत्त्वपूर्ण उत्तरदायित्व है। सरकारी व्ययों पर संसदीय नियन्त्रण दो स्तरों पर लगाया जाता हैः प्रथम नीति निर्माण के समय पर, तत्पश्चात् नीति कार्यान्वियन के नियन्त्रण के समय पर लागू होता है। बजट या वार्षिक वित्तीय विवरण जो कि अनुमानित प्राप्तियों एवं आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के व्ययों को प्रदर्शित करता है, को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है एवं उस पर बहस होती है। प्रारम्भिक संसदीय वित्त नियन्त्रण आगामी वर्ष के लिए सरकार के वार्षिक बजट अनुमानों द्वारा किया जाता है जिसे संसद के समक्ष सहमति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। नीतियों के कार्यान्वियन पर नियन्त्रण के दूसरे स्तर का प्रयोग संसद/व्यवस्थापिका द्वारा मंजूर किये गए धनराशियों का उपयोग सही उदद्देश्य के लिए किया गया है या नहीं, तथा संसद/व्यवस्थापिका के इच्छानुसार उपयोग हुआ है या नहीं इन चीजों के विश्लेषण के द्वारा करती है। संसद और राज्य विधान मण्डलों में नियन्त्रण एवं महालेखा परीक्षक संसद तथा राज्य विधान मण्डलों की सहायता करता है। लेखा परीक्षण केन्द्र एवं राज्यों की व्यवस्थापिका के प्रति कार्यपालिका का वित्तीय उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने का महत्वपूर्ण साधन है। संविधान के द्वारा लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को केन्द्र, राज्यों एवं केन्द्र शासित प्रदेशों के लेन-देन (transactions) का लेखा परीक्षण करने के लिए उत्तरदायी बनाया गया है।

6.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

6.3.1. वित्त,लेखा एवं लेखा परीक्षण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(Historical Background of Finance, Accounting and Auditing)

वित्त, लेखा एवं लेखा परीक्षण इतने पुराने हैं जितना कि स्वयं इतिहास। इतिहास साक्षी है कि अच्छे लेखा एवं लेखा परीक्षण संगठन का अस्तित्व प्राचीन भारत में भी था। कौटिल्य ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक "अर्थशास्त्र में मौर्याकाल में प्रचलित लेखांकन व्यवस्था का विस्तृत विवरण प्रस्तुत किया है। अर्थशास्त्र के अनुसार, "मौर्यनीति में वित्त के मामलों में अन्तिम प्राधिकार राजा का ही था जिसका कर्तव्य था कि प्राप्तियों एवं व्ययों के लेखों को देखें। प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग की आर्थिक व्यवस्था के लिए उत्तरदायी था और प्रत्येक विभाग का अपना एक लेखाकार, खजांची एवं अन्य कर्मचारी होते थे। वित्त विभाग का अध्यक्ष कलेक्टर जनरल होता था। उसके नीचे प्रदेश स्तर पर विशेष आयुक्त होता था जो कि एक प्रकार का महालेखा परीक्षक होता था जिसका कार्य था जिला एवं ग्राम समूह के लेखों का निरीक्षण करना तथा साथ ही कुछ तरह के राजस्वों को एकत्रित करने का कार्य भी करना था। लेखांकन एवं वित्त वर्ष आषाढ़ के अन्तिम दिनों में समाप्त होता था। इसी तरह से गुप्त शासकों ने भी अपने शासन काल में लेखा एवं लेखा परीक्षण की अधिक विस्तृत एवं व्यवस्थित योजना की शुरूआत की थी रामचन्द्र दिक्षित के भी अनुसार "अपने पूर्ववर्ती मौर्य के काल के समय भी लेखा पूरी तरह व्यवस्थित होता था तथा उसकी समय-समय पर लेखा परीक्षण होता था एवं उसे संस्तुति के लिए रखा जाता था। यह हमें (पत्युपरिका) (Patyuparika) शब्द से स्पष्ट होता है। जिसका अनुवाद आधुनिक "महालेखापाल" से किया जा सकता है। महालेखापाल जो लेखा विभाग की अध्यक्षता करता है अपने कार्य के लिए मन्त्रि-परिषद के प्रति उत्तरदायी था। इससे स्पष्ट होता है कि गुप्त काल में लेखांओं का विस्तृत विभाग था।" इसी तरह से मध्यकालीन शासकों में सुल्तानों एवं मुगलों ने राजस्व

संग्रह एवं लेखा परीक्षण पर अत्यधिक जोर दिया। मुगलों ने वित्त अधिकारी (Vasir, Dewan) को "वजीर" या "दिवान" का नाम देकर उसे अत्यधिक प्राधिकार प्रदान किया था।

यद्यपि प्राचीन एवं मध्य शासन कालों में एक सम्बद्ध लेखा एवं लेखा परीक्षण संगठन की स्थापना की गयी थी लेकिन बाद के मुगल कालों में इसका ह्रास हो गया। तत्पश्चात् अंग्रेजों ने लेखांकन एवं लेखा परीक्षण की उचित व्यवस्था की शुरूआत की। आज हमारे देश में वही व्यवस्था चली आ रही है। सन् 1858 में जब ईस्ट इंडिया कम्पनी का प्रशासन ब्रिटिश क्राउन ने अपने हाथों में ले लिया तो भारत में महालेखापाल के एक पूरक पद की स्थापना की गई जो इंग्लैंड में हुए व्ययों के लिए लेखा तैयार करता था। समकाल में, क्राउन द्वारा इन लेखों के परीक्षण के लिए एक स्वतन्त्र लेखा परीक्षक की स्थापना की गयी। यह व्यवस्था हालांकि बहुत दिनों तक नहीं चली। सन् 1860 में लेखांकन एवं लेखा परीक्षण के कार्यों को एक ही में सम्मिलित कर दिया गया और यह कार्य महालेखापाल के अधीन कर दिया गया जिसे महालेखा परीक्षक के नाम से जाना जाता है।

महालेखा परीक्षक को संवैधानिक मान्यता संवैधानिक सुधारों के प्रारम्भ के साथ 1919 में, मिली। महालेखा परीक्षक को भारत सरकार के नियन्त्रण से मुक्त रखा गया था तथा उसकी नियुक्ति राज्य सचिव द्वारा की जाती थी। यह भारतीय लेखा परीक्षा विभाग में एक प्रशासकीय अध्यक्ष की तरह कार्य करता था तथा राजा के इच्छा पर्यन्त अपने पद पर बना रहता था। भारत शासन अधिनियम 1935 के अधीन उसके पद के स्तर एवं महत्ता में वृद्धि हुई। बाद में उसकी नियुक्ति ब्रिटिश क्राउन के द्वारा होने लगी एवं उसकी सेवा की शर्ते भी राजा की परिषद (Majesty-in- Council) ही निश्चित करती थी। परिषद के आदेशानुसार ही उसके कर्तव्यों एवं शक्तियों को निर्धारित किया जाता था। उसके वेतन, भत्ता एवं पेन्शन संघ के राजस्व में से देने की व्यवस्था व्यवस्था थी। संघीय न्यायालय के किसी जज को पदच्युत करने के लिए निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार ही उसे अपने पद से हटाया जा सकता

था। भारत शासन अधिनियम 1935 तथा स्वतन्त्रता अधिनियम 1947 के अन्तर्गत महालेखा परीक्षक के प्राधिकार में वृद्धि हुई तथा ब्रिटेन में भारतीय लेखों के लेखा परीक्षकों को उसके प्रशासकीय नियन्त्रण में रखा गया। बाद में रियासतों (Princely states) के भारतीय संघ के संधात्मक ढांचे में एकीकृत होने पर उसके लेखा परीक्षण के उत्तरदायित्व को सम्पूर्ण भारत में बढ़ा दिया गया।

संविधान अधिनियम 1950 ने भारत के महालेखा परीक्षक का नाम बदल कर लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक कर दिया तथा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधिशों के साथ ही उसे भी संविधान के अनुच्छेद के अन्तर्गत यह मान्यता प्रदान की गई कि भारतीय वित्त राज्यों एवं संघ दोनों ही में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के अधीन रहेगा।

6.3.2.लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति कार्यकाल एवं महाभियोग

(Appointment, Service Period and Impeachment of CAG)

संविधान लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की स्वतन्त्रता इस प्रकार बनाए रखता है कि उसकी नियुक्ति भारत का राष्ट्रपति अधिपत्र द्वारा अपने ही हाथों एवं मुहर से करता है उसका कार्यकाल 6 वर्ष का होता है। उसे प्रमाणित दुर्व्यवहार या "अयोग्यता" को छोड़कर अपने पद से हटाया नहीं जा सकता। लोकतान्त्रिक व्यवस्था में इन संवैधानिक अधिकारियों को अपने कर्तव्यों को सही ढंग से पूरा करने के लिए पूर्णरूपेण स्वतन्त्रता की आवश्यकता होती है। ए.के. चन्दा, भूतपूर्व लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक ने स्वायत्तता के पक्ष में अपना तर्क देते हुए कहा है कि "वित्त के क्षेत्र में, कार्यपालिका के कार्यों का सही तथा बिना पक्षपात के मूल्यांकन करने के लिए उनके सम्मान, स्वतन्त्रता, दृष्टि की पृथकता तथा निर्भयता को बनाए रखना अति आवश्यक है।

" सर्वोच्च न्यायालय के न्यायधीश की तरह लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को उसके पद से दो आधारों पर हटाया जा सकता है। "प्रमाणित दुर्व्यवहार" या "अयोग्यता प्रस्ताव को

उसी अधिवेशन में दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए तथा इस प्रस्ताव को पारित करने के लिए प्रत्येक सदन में विशेष बहुमत को होना आवश्यक है। प्रस्ताव को प्रस्तुत करने की प्रक्रिया, निरीक्षणा दुर्व्यवहार का प्रमाण तथा अयोग्यता की प्रक्रिया को संसद के विधि द्वारा निश्चित किया जाता है। इस प्रकार पदच्युति प्रक्रिया अत्यन्त ही कठिन प्रक्रिया प्रतीत होती है।

संविधान उसके वेतन एवं सेवा की अन्य शर्तों को प्रत्याभूत करता है तथा उसकी नियुक्ति के पश्चात् उनको इस प्रकार नहीं बदला जा सकता जिससे उनको हानि हो। लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के वेतन तथा भत्ते भारत की संचित निधि से दिए जाते हैं। यदि वेतन तथा सेवा की शर्तों को कार्यपालिका के विवेकाधीन रख दिया जाए तो लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यों में हस्तक्षेप की सम्भावना पैदा हो जायेगी। लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के साथ संसदीय मतभेद या नाराजगी के मामलों में उसका वेतन, पेन्शन या सेवा निव त्ति की आयु में परिवर्तन संसद के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत नहीं होगा। तथा उसे सजा भी नहीं दी जा सकेगी।

लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक सेवा सेवा निवृत्ति, त्यागपत्र या पदच्युति के बाद भारत सरकार या राज्य सरकारों के अन्तर्गत कोई लाभ का पद ग्रहण नहीं कर सकता। इसका उद्देश्य यह है कि उसको कार्यपालिका से किसी प्रकार का लाभ लेने के आकर्षण से पथक रखा जाए क्योंकि यह उसे सेवानिव त्ति से पहले उसके कार्यों तथा निर्णयों को प्रभावित कर सकता है। वास्तविकता यह है कि इस प्रावधान की आत्मा को दृढ़तापूर्वक ग्रहण नहीं "किया गया है। संविधान में यह प्रावधान है कि लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के वेतन भत्ते तथा प्रशासकीय व्ययों को भारत सरकार की संचित निधि से किया जाए। सरकार के दूसरे व्ययों के विपरीत उसके व्ययों को बजट से मतदान के लिए पेश नहीं किया जा सकता। इस प्रकार उसके कार्य या व्यवहार पर संसद में बहस या मतदान नहीं हो सकता।

संविधान ने इस प्रकार लेखानियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यों में संसदीय हस्तक्षेप के विरुद्ध अत्यन्त ही महत्वपूर्ण सुरक्षा प्रदान की है।

6.3.3.सीएजी कार्यालय की संरचना (Structure of the Office of the CAG)

भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा विभाग (IAAD) का नेतृत्व भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक करते हैं। उन्हें भारत के पांच उप नियंत्रक और महालेखा परीक्षकों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। इनमें से एक उप लेखा परीक्षा बोर्ड का अध्यक्ष भी होता है। उप नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के नीचे भारत के चार अतिरिक्त उप नियंत्रक और महालेखा परीक्षक होते हैं। इस कार्यालय में पदानुक्रम इस प्रकार है:

I. सीएजी
II. उप सीएजी
III. अतिरिक्त उप सीएजी
IV. महानिदेशक
V. प्रधान निदेशक
VI. निदेशक/उप निदेशक

क्षेत्रीय कार्यालय संरचनाओं का नेतृत्व डीजी/पीएजी/पीडी/एजी पदनाम के अधिकारी करते हैं और वे संबंधित डीएआई/एडीएआई को रिपोर्ट करते हैं।

एक निदेशक वर्तमान CAG के सचिव के रूप में कार्य करता है। क्षेत्रीय स्तर पर, विभिन्न राज्यों में, कई महालेखाकार हैं जो राज्य स्तर पर अपने कार्यात्मक और पर्यवेक्षी उत्तरदायित्वों को निभाने में CAG के एजेंट के रूप में कार्य करते हैं।अभी तक हुए भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक इस प्रकार है.-वी.नरहरि राव (1948-1954), ए.के. चंदा(1954-1960), ए.के.रॉय (1960-1966), एस. रंगनाथन(1966-1972), ए.बक्शी(1972-

1978), ज्ञान प्रकाश(1978-1984),टीएन चतुर्वेदी(1984 -1990),सीजी सोमिया (1990 -1996),वीके शुंगलू(1996 – 2002)वी.एन. कौल(2002 – 2008) विनोद राय (2008 – 2013) शशिकांत शर्मा(2013 – 2017) राजीव महर्षि (2017–अगस्त 2020) गिरीश चंद्र मुर्मू(उपस्थित)

6-4 पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

6.4.1.लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कर्तव्य तथा शक्तियाँ (Duties & Powers of CAG)

एक लेखाकार के रूप में (As an Accountant): लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कर्तव्यों एवं शक्तियों का लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के (कर्तव्यों, शक्तियों एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 में उल्लेख किया गया है जिसे संविधान के अनुच्छेद 149 में सम्मिलित किया गया है।

- इस अधिनियम के अन्तर्गत लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक का यह उत्तरदायित्व है कि भारत सरकार, राज्य सरकार एवं केन्द्र शासित क्षेत्रों के व्ययों एवं प्राप्तियों का लेखा परीक्षण करे।
- उसे यह भी शक्ति प्रदान की गयी है कि निकायों या प्राधिकारों (bodies or authority) जिसे आर्थिक सहायता केन्द्र या राज्य से, अनुदान (granturor loans) या ऋण के रूप में प्राप्त होती है, के व्ययों एवं प्राप्तियों का लेखा परीक्षण करे।
- लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक अधिनियम 1971 के भाग 10 के अनुसार यह लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक का उत्तरदायित्व है कि केन्द्र एवं प्रत्येक राज्य के लेखाओं का संकलन करे तथा वित्तीय लेखा (Finance Accounts) तैयार करे।
- यह भी लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक का कर्तव्य है कि लेखाओं से विनियोजन लेखा तैयार करे जिसमें केन्द्र, प्रत्येक राज्य एवं प्रत्येक केन्द्र शासित प्रदेश के उद्देश्य के

लिए वार्षिक प्राप्तियों एवं संवितरणों को सम्बन्धी अध्यक्षों के अधीन दर्शाते हुए उसका लिए वार्षिक प्राप्तियों एवं संवितरणों को सम्बन्धी अध्यक्षों के अधीन दर्शाते हुए उसका विवरण हो। इन लेखाओं (वित्त लेखा) विनियोजन को राष्ट्रपति या राज्य के राज्यपाल या केन्द्र शासित प्रदेशों के प्रशासक जैसा मामला हो, के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

- वह बजटों (वार्षिक वित्तीय विवरण) की तैयारी में केन्द्र एवं राज्यों की आवश्यक सूचना देता है।
- संविधान के अनुसार लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को उन तरीकों (Forms) को निश्चित् करने का ऐसा प्राधिकार है जिसमें केन्द्र तथा राज्यों के लेखांकन को बनाए रखने का मुख्य उद्देश्य पूरा हो एवं अर्थव्यवस्था में एकरूपता को बनाए रखा जा सके।
- वित्त लेखाओं एवं विनियोजन लेखाओं को तैयार करना एवं राष्ट्रपति / राज्यपाल / केन्द्रशासित प्रदेश के प्रशासक जैसा भी मामला हो के समक्ष लेखाओं को प्रस्तुत करना।
- वार्षिक बजट की तैयारी के लिए केन्द्र/राज्य सरकारों को सूचना देना।
- लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक का वास्तविक कर्तव्य लेखा परीक्षण का है। मुख्य लेखा परीक्षण लेखाओं की यथार्थता (Accuracy) एवं पूर्णता को जाँचता है। वह यह देखता है कि सभी वित्तीय लेन-देन जैसे प्राप्तियों एवं भुगतान लेखाओं में पूर्ण रूप से दर्ज किए गये हैं या नहीं, सही ढंग से वर्गीकृत किया गया है या नहीं एवं सभी व्यय एवं संवितरण प्राधिकृत तथा प्रमाणित है या नहीं तथा समस्त शेष धनराशि को मांगों के अनुसार दर्ज किया गया है या नहीं तथा लेखाओं में रखा गया है या नहीं। वह एक रखवाला (Watchdog) की तरह कार्य करता है यह देखने के लिए कि क्या विभिन्न अधिकारियों ने वित्तीय मामलों में संविधान तथा संसद के विधियों तथा उपयुक्त विधानों नियमों एवं आदेशों के अनुसार कार्य किया है या नहीं।
- संचित निधि से हुए समस्त व्ययों एवं प्राप्तियों का लेखा परीक्षण करना तथा प्रत्येक राज्य एवं प्रत्येक केन्द्र शासित प्रदेश जिसके यहाँ विधान सभा है का लेखा परीक्षण राज्य एवं

प्रत्येक केन्द्र शासित प्रदेश जिसके यहाँ विधान सभा है का लेखा परीक्षण करना तथा यह पता लगाना कि लेखाओं में प्रदर्शित धन जिसे उद्देश्य या सेवा के लिए खर्च किया गया है वैधानिक रूप से प्राप्त किया गया या नहीं।

- आकस्मिक निधि एवं लोक लेखाओं से सम्बन्धित केन्द्र एवं राज्यों के समस्त लेन-देन का लेखा परीक्षण करना।
- यह समस्त व्यापारिक उत्पादन, मुनाफा एवं हानि सम्बन्धी लेखाओं तथा केन्द्र एवं राज्य के किसी भी विभाग के दूसरे पूरक लेखाओं का लेखा परीक्षण करता है। प्रत्येक मामलों में हुए खर्चों, लेन-देन पर रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।
- केन्द्र या राज्य राजस्वों से सहायता प्राप्त निकायों या प्राधिकारों के प्राप्तियों तथा व्यों का लेखा परीक्षण करता है।
- संसद के विधि के अन्तर्गत अथवा उसके द्वारा स्थापित कम्पनियों, निगमों के लेखाओं का लेखा परीक्षण करता है।
- निकायों या प्राधिकारों के प्रार्थना पर उसके लेखाओं का लेखा परीक्षण करता है।
- लेखा परीक्षण सम्बन्धी कर्तव्यों को सम्पादित करने में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक केन्द्र या राज्य के नियन्त्रण के अन्तर्गत आने वाले किसी भी लेखाओं के कार्यालय का निरीक्षण कर सकता है जिसमें प्राथमिक या अनुपूरक लेखाओं को रखने के लिए उत्तरदायी राजकोष (Treasuries) एवं कार्यालय भी शामिल होते हैं।
- संविधान में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने की प्रक्रिया निर्धारित की गई है। केन्द्र सरकार सम्बन्धी लेखाओं की रिपोर्ट को राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है तथा राज्य सरकार के लेखाओं को राज्य के राज्यपाल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। इसके बाद उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो जाता है। लेकिन यह राष्ट्रपति/राज्यपाल के लिए आवश्यक हो जाता है कि वे संसद के सदनों/विधान मंडलों के समक्ष रिपोर्ट को प्रस्तुत करें। वह तीन रिपोर्ट रखता है जैसे

वित्त लेखाओं पर लेखा के समक्ष रिपोर्ट को प्रस्तुत करें। वह तीन रिपोर्ट रखता है जैसे वित्त लेखाओं पर लेखा परीक्षण रिपोर्ट, विनियोजन लेखाओं पर लेखा परीक्षण रिपोर्ट तथा व्यवसायी एवं सार्वजनिक क्षेत्र सम्बन्धी उद्योगों पर लेखा रिपोर्ट तथा केन्द्र राज्य सरकारों के राजस्व प्राप्तियों पर क्रमानुसार रिपोर्ट।

- संविधान में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के लेखा परीक्षण रिपोर्ट के सार (Form of guidelines) के लिए कोई रूप या निर्देशन नहीं निर्धारित किया गया है। इस तरह लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक का रिपोटों के रूप, सामग्री तथा सार को निश्चित करने में पूर्ण स्वतन्त्रता तथा विवेकाधीन शक्तियों प्रदान की गई हैं।
- लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक केन्द्र, राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों के लेखाओं की लेखा परीक्षण तथा रिपोर्ट तैयार करने से सम्बन्धित कर्तव्यों एवं कार्यों के अतिरिक्त वह संसद द्वारा बनाए या प्राधिकृत निकायों एवं अधिकारियों के लेखाओं से सम्बन्धित कार्यों एवं कर्तव्यों को भी सम्पादित करता है। वर्तमान समय में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक अपने अतिरिक्त कर्तव्यों में सरकारी कम्पनियों एवं वैधानिक निगमों का लेखा परीक्षण करता है। सरकारी कम्पनियों के मामलों में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक व्यवसायिक लेखा परीक्षकों के रिपोर्ट पर अपनी टिप्पणी देता है या उसे पूरा कर सकता है। उसका कर्तव्य यह भी है कि वह सार्वजनिक लेखा समिति के कार्यों में सहायता प्रदान करें।

संक्षेप में, लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक केन्द्र तथा राज्यों तथा केन्द्रों या राज्य राजस्वों से आर्थिक सहायता प्राप्त निकायों के लेखाओं के परीक्षणा के लिए उत्तरदायी है। वह स्वायत्तता प्राप्त प्राधिकारों, निगमों एवं कम्पनियों के लेखाओं का लेखा परीक्षण करता है। विधि द्वारा उसको यह उत्तरदायित्व लोकहित को ध्यान में रखकर दिया गया है। अपने कर्तव्यों को सम्पादित करते समय उसे भारतीय लेखा परीक्षण तथा लेखा विभाग से सहायता मिलती है।

6.4.2.लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की संवैधानिक स्थिति

(Constitutional Position of CAG)

संविधान में लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को एक उच्च स्वतन्त्र वैधानिक अधिकारी माना गया है। वह ऐसा अधिकारी है जो व्यवस्थापिका की ओर से यह देखता है कि व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृति धनराशि में वृद्धि या परिवर्तन तो नहीं हुआ है या व्यय किया गया धन जिस उद्देश्य के लिए दिया गया था उसे सही ढंग से खर्च किया गया तथा वैधानिक ढंग से प्राप्त किया गया या नहीं। किसी भी विषय पर या किसी भी ढंग से लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के विवेकाधीन निर्णय को रोका नहीं जा सकता, अपने कर्तव्यों के दौरान इसकी सूचना वह व्यवस्थापिका को देता है। संविधान में निहित उसके पद की शपथ में यह कहा गया है कि उसे संविधान और विधि की मर्यादा को बनाए रखना है तथा अपने कर्तव्यों को भय, पक्षपात, प्रेम तथा बुरी भावना के बिना सम्पादित करना है।प्रशासन की वित्तीय एकता के सर्वश्रेष्ठ स्तर को बनाए रखने के उद्देश्य एवं कर देने वालों के हितों की रक्षा तथा विधायी नियन्त्रण के उद्देश्य के लिए भी, संविधान, भारत के नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक की स्वतन्त्रता व निष्पेक्षता को निम्न विधियों से बनाए रखता है।

- संविधान के अनुच्छेद 148 के अनुसार भारत के लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति अधिपत्र द्वारा राष्ट्रपति अपने ही हाथों एवं मुहर से करेगा। अपना पद ग्रहण करेगा वह 6 वर्ष तक या 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक, इसमें जो भी पहले हो उच्चतम न्यायालय के किसी न्यायधीश की भांति तथा उसी रीति तथा उन्हीं आधारों पर उसे पद मुक्त किया जा सकता है।
- आगे व्यवस्था है कि लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक कार्यपालिका से प्रभावित नहीं हो सकते हैं। इसके लिए संविधान के अनुच्छेद 148(3) के अनुसार लेखा नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक का वेतन तथा सेवा की अन्य शर्ते विधि द्वारा निश्चित होंगी। उसकी

नियुक्ति के पश्चात् इसमें इस प्रकार परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिससे उसकी हानि हो।

- अनुच्छेद 148(4) के अनुसार लेखा नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक अपने पद से हट जाने पर भारत सरकार या राज्य सरकार के किसी भी पद पर कार्य नहीं कर सकता।
- अनुच्छेद 148(6) के अनुसार इस पद पर कार्यरत सभी व्यक्तियों के वेतन भत्ते एवं पेन्शन भारत की संचित निधि से देय होंगे।
- लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक भारतीय लेखा परीक्षण एवं लेखा विभाग का प्रशासकीय अध्यक्ष होता है। उसकी प्रशासकीय शक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा शासित होती है। इस तरह से संविधान लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की संवैधानिक होती है। इस तरह से सर्विधान लेखा नियन्त्रक एव महालेखा परीक्षक की सवैधानिक स्वतन्त्रता को बनाए रखना है और उसे कार्यपालिका, जिसके लेन-देन का वह लेखा परीक्षण करता है, के भय तथा उसके प्रति पक्षपातपूर्ण व्यवहार से परे रहता है।

6.4.3.लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक की भूमिका एक मूल्यांकन (Evaluation of Role of CAG)

भारतीय संविधान ने लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को एक स्वतन्त्र तथा महत्वपूर्ण स्थिति प्रदान की है ताकि वह अपने कर्तव्यों को बिना भय या पक्षपात के सम्पादित कर सके। संविधान ने कार्यपालिका से उसकी स्वतन्त्रता के लिए उचित अभिरक्षण (Actequate Safeguard) प्रदान किया है। लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के पद को संविधान द्वारा निर्मित किया गया है।

लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के पद को संविधान द्वारा निर्मित किया गया है। इसका निरन्तर अस्तित्व राज्य के दूसरे संवैधानिक अंगों जैसे सर्वोच्च न्यायालय, उच्च

न्यायालय एवं चुनाव आयोग की तरह संविधान द्वारा स्थापित किया गया है न कि संसद द्वारा। हालाँकि वह पूर्ण रूप से संसद तथा विधान मंडलों की सेवा करता है। इस प्रकार लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक का भारतीय प्रजातंत्र में एक अनूठा स्थान है।

6.4.4.नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की सीमाएं (limits of the Comptroller and Auditor General)

लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक को कार्यपालिका एवं संसद से स्वतन्त्र बनाए रखने के लिए संविधान द्वारा विभिन्न अभिरक्षण (Safeguards) प्रदान करने के बावजूद भी उसकी स्वतन्त्रता चार तत्वों से सीमित होती हुई प्रतीत होती है जैसे,

(अ). उसके बजट स्वायत्तता पर कार्यपालिका का नियन्त्रण,

(ब). स्टाफ पर नियन्त्रण की कमी,

(स). केन्द्र के वित्त मन्त्रालय के प्रति अप्रत्यक्ष, जवाबदेही तथा लेखांकन सम्बन्धी कर्तव्यों को पूरा करने के लिए राज्य सरकार के वित्त विभाग के प्रति अप्रत्यक्ष जवाबदेही,

(द). महान्यायवादी के विपरीत, अपने सरकारी कार्यों के पक्ष में संसद में प्रश्न काल के दौरान प्रत्यक्ष उपस्थित्ति का अभाव।

संक्षेप में, इन सीमाओं के बावजूद भी लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक वित्त प्रशासन के क्षेत्र में संविधान तथा विधि की मर्यादा को स्थापित कर भारतीय लोकतन्त्र में अनूठी भूमिका निभाता है। वह न तो संसद का अधिकारी है न ही सरकार कार्यकर्ता। वह संविधान के महत्वपूर्ण अधिकारियों में से एक है उसका कार्य उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि न्यायपालिका का है।

6.6.सारांश (Summary)

भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक (Controller and Auditor General of IndiaCAG कैग), भारतीय संविधान के स्थापित एक प्राधिकारी है जो भारत सरकार तथा सभी प्रादेशिक सरकारों के सभी तरह के लेखों का अंकेक्षण करता है। वह सरकार के स्वामित्व वाली कम्पनियों का भी अंकेक्षण करता है। उसकी रिपोर्ट पर सार्वजनिक लेखा समितियाँ ध्यान देती है। भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक स्वतंत्र संस्था के रूप में कार्य करते हैं और इस पर सरकार का नियंत्रण नहीं होता| भारत के नियंत्रण और महालेखापरीक्षक की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती हैं|नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक ही भारतीय लेखा परीक्षा और लेखा सेवा का भी मुखिया होता है।

भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय 10 बहादुर शाह जफर मार्ग पर नई दिल्ली में स्थित है। वर्तमान समय में इस संस्थान के प्रमुख गिरीश चंद्र मूर्मू हैं।वे भारत के 14वें नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक हैं। किसी भी कैग प्रमुख का कार्यकाल 6 वर्ष या 65 वर्ष की उम्र, जो भी पहले होगा, की अवधि के लिए राष्टपति द्वारा नियुक्त किया जाता है। संस्था केन्द्र अथवा राज्य सरकार के अनुरोध पर किसी भी सरकारी विभाग की जाँच कर सकती है। अनुच्छेद 148 के अनुसार भारत का एक नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक होगा। यह भारत सरकार की रिपोर्ट राष्ट्रपति को और राज्य सरकार की रिपोर्ट राज्य के राज्यपाल को देता है।

नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक भारत की संचित निधि,प्रत्येक राज्य की संचित और प्रत्येक संघ शाषित प्रदेश, जहाँ विधानसभा हो, से सभी व्यय सम्बन्धी लेखाओं की लेखा परीक्षा करता है। इसका वेतन संसद द्वारा निर्धारित होता हैं। अनु.148(4) के अनुसार नियंत्रक महालेखा परीक्षक अपने पद पर न रह जाने के पश्चात, भारत सरकार के या किसी राज्य सरकार के अधीन किसी और पद का पात्र नहीं होगा। संसद के दोनों सदनों द्वारा विशेष

बहुमत के साथ उसके अयोग्यता पर प्रस्ताव पारित कर इसे पद से हटाया जा सकता हैं। इसे लोक लेखा समिति का 'आंख व कान' कहा जाता हैं।

6.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(अ). किसी भी कैग प्रमुख का कार्यकालकितना होता है ?

(आ).भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय कहाँ स्थित है ?

(इ).संविधान के किस अनुच्छेद के अनुसार भारत के लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है ?

(ई). लेखा नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के कर्तव्यों एवं शक्तियों का उल्लेख संविधान के किस अनुच्छेद में किया गया है?

(उ). किस संविधान अधिनियम में भारत के महालेखा परीक्षक का नाम बदल कर लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक कर दिया गया।

(ऊ).वर्तमान समय में कौनसे नंबर के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक है व उनका क्या नाम है ?

6.7.सूचक शब्द (Key Words)

- **अनुच्छेद-**अनुच्छेद किसी विषय पर थोड़े, किन्तु चुने हुए शब्दों में अपने विचार प्रकट करने के प्रयास जो स्वयं में पूर्ण हो अनुच्छेद जाता है।
- **कैग(CAG)-**भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक(Controller and Auditor General of India),
- **वित्तीय लेखांकन-**लेखांकन की एक विशिष्ट शाखा है जिसमें एक निश्चित अवधि में व्यवसाय संचालन से उत्पन्न होने वाले असंख्य लेन-देन को रिकॉर्ड करने, सारांशित करने और रिपोर्ट करने की प्रक्रिया शामिल है। इन लेन-देन को वित्तीय विवरणों की तैयारी में संक्षेपित किया जाता है - जिसमें बैलेंस शीट, आय विवरण और नकदी प्रवाह

विवरण शामिल हैं - जो एक निर्दिष्ट अवधि में कंपनी के परिचालन प्रदर्शन को रिकॉर्ड करते हैं।

- **वित्तीय नियंत्रण-**वित्तीय नियंत्रण वे प्रक्रियाएँ, नीतियाँ और साधन हैं जिनके द्वारा कोई संगठन अपने वित्तीय संसाधनों की दिशा, आवंटन और उपयोग की निगरानी और नियंत्रण करता है।
- **लोक लेखा समिति (Public Accounts Committee (PAC)-**भारतीय संसद के कुछ चुने हुए सदस्यों वाली समिति है जो भारत सरकार के खर्चों की लेखा परीक्षा (auditing) करती है। यह समिति संसद द्वारा निर्मित है।

6.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के कार्यों व् शक्तियों का विस्तार से वर्णन कीजिए।
- वित्त,लेखा एवं लेखा परीक्षण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का विस्तार से वर्णन कीजिए।
- नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की परीक्षक की संवैधानिक स्थिति व इसकी भूमिका का मूल्यांकन कीजिए ।

6.9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(अ). 6 वर्ष या 65 जो पहले हो.

(आ).10 बहादुर शाह जफर मार्ग पर नई दिल्ली में स्थित है।

(इ).अनुच्छेद 148 के अनुसार

(ई). संविधान के अनुच्छेद 149 में

(उ). संविधान अधिनियम 1950 में.

(ऊ). गिरीश चंद्र मूर्मू हैं 14वें

6.10 सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।

Subject : Public Financial Administration	
Course Code : PUBA 201	Author : Dr. Parveen sharma
Lesson No. : 7	Vetter :
Resource Mobilization: Tax and Non-Tax Sources Public Borrowing and Deficit Financing संसाधन जुटाना: कर और गैर-कर स्रोत सार्वजनिक उधार और घाटे का वित्तपोषण	

अध्याय की सरंचना

1.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

7.2.परिचय (Introduction)

1.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

7.3.1 कर (Taxation)
7.3.2 कर के उद्देश्य (Objective of Taxation

7.3.3.कर प्रशासन की मुख्य विशेषतायें (Main Features of Tax Administration)

7.3.4. करों के प्रकार (Types of taxes)

7.3.5.प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों में अन्तर(Difference between Direct and Indirect Taxes)

7.3.6.भारत में कर प्रशासन (Tax Administration in India)

7.3.7.सार्वजनिक ऋण (public borrowing)

7.3.7.1.सार्वजनिक ऋण का वर्गीकरण (Classification of public borrowing)

7.3.7.2.सार्वजनिक ऋण के स्रोत (Sources of public borrowing)

7.3.7.3.सार्वजनिक ऋण के आर्थिक प्रभाव (Effects of public borrowing)

7.4.पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)
7.4.1.घाटे के वित्त का अर्थ(Meaning of Deficit Finance)

7.4.2. घाटे की वित्त प्रबन्ध एवं घाटे के बजट के मध्य अन्तर(Difference between deficit finance management and deficit budget)-

7.4.3.घाटे की वित्त व्यवस्था का प्रभाव (Effects of deficit financing)

7.4.4.घाटे की वित्त व्यवस्था के लाभ व हानियाँ (Advantages and disadvantages of deficit financing)

7.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

7.6.सारांश (Summary)

7.7.सूचक शब्द (Key Words)

7.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

7.9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

7.10.सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

7.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

- सरकार के आय के संसाधनों के बारे में जान पाएंगे।
- सरकार के कर और गैर-कर स्रोत को जान पाएंगे।
- सार्वजनिक उधार और घाटे का वित्तपोषण   के सवरूप को जान पाएंगे।
- करारोपण के उद्देश्यों को जान पाएंगे।
- सार्वजनिक ऋण के स्वरूप को जान पाएंगे।

7-2-परिचय (Introduction)

एक देश की कर व्यवस्था उस देश की सरकार के सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक उद्देश्यों को प्रतिबिम्बित करती है। भारत जैसे आकार के देश की वित्तीय ज़रूरतों को पूरा करना एक बहुत ही जटिल प्रक्रिया है। हर साल सरकार केंद्रीय बजट में अपने राजस्व और व्यय के लिए एक योजना प्रकाशित करती है।लोगों की भलाई सुनिश्चित करने के लिए सरकार को कई कार्य करने होते हैं। ऐसा करने के लिए, सरकार को सार्वजनिक धन की एक महत्वपूर्ण मात्रा खर्च करनी होती है। सरकार की कमाई का मुख्य स्रोत कर और गैर-कर राजस्व है। कर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष तरीकों से एकत्र किए जाते हैं। प्रत्यक्ष करों में आयकर, अचल संपत्ति कर, व्यक्तिगत संपत्ति कर या संपत्ति पर कर शामिल हैं; जबकि कुछ अप्रत्यक्ष कर मोड में जीएसटी, सीमा शुल्क और स्रोत पर कर कटौती (टीडीएस) शामिल हैं। दूसरी ओर, गैर-कर राजस्व करों के अलावा अन्य स्रोतों से सरकार द्वारा अर्जित आवर्ती आय है।

7.3.अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

7.3.1 कर (Taxation)

राज्य की आय के स्रोतों में करों का प्रमुख स्थान होता है। आधुनिक युग में 'कर' सार्वजनिक आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा वसूल किया जाने वाला

अनिवार्य भुगतान कर कहलाता है। कल्याणकारी कार्यों को पूरा करने तथा आर्थिक विकास हेतु साधन एकत्रित करने हेतु सरकार करारोपण का सहारा लेती है।

सरकार की समस्त क्रियाओं का आधार उसकी आय होती है, जिसका राजस्व में महत्वपूर्ण स्थान है। सरकार के कर्तव्यों में वद्धि होने से सार्वजनिक व्यय की मात्रा बढ़ती जाती है और उसे पूरा करने के लिए जनता पर कर लगाये जाते हैं जिसे जनता को सहन करना ही होता है। सार्वजनिक आय सम्बन्धी नीतियों का प्रयोग बचत, विनियोग एवं उत्पादन को बढ़ाने के लिए किया जाता है। एक अच्छी कर प्रणाली में विभिन्न करों को इस प्रकार से समायोजित किया जाता है कि उनका सामूहिक प्रभाव समाज पर अच्छा पड़े। 'कर' सार्वजनिक आय का एक महत्त्वपूर्ण स्रोत है। 'कर' मुद्रा के रूप में एक अनिवार्य अंशदान है, जो नागरिकों के सामान्य हित एवं कल्याण के लिए सरकार द्वारा नागरिकों से वसूल किया जाता है। प्रो. सेलिगमैन के अनुसार "कर व्यक्तियों द्वारा सरकार को दिया गया वह अनिवार्य भुगतान है, जो सामान्य लाभ के कार्यों हेतु लिया जाता है जिसका मिलने वाला विशेष लाभ से कोई सम्बन्ध नहीं होता है।"

7.3.2 कर के उद्देश्य (Objective of Taxation)

सरकार द्वारा किये गए करारोपण के निम्नलिखित उद्देश्य हैं:

- **आय प्राप्त करना (To get Income):-** करारोपण का सबसे प्रमुख तथा प्राचीनतम उद्देश्य आय प्राप्त करना है। राज्य को विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिए कर लगाने पड़ते है और इसलिये राज्य को कर लगाते समय यह देखना होता है कि इस कर से अधिक आय प्राप्त हो सकती है या नहीं। जिन करों से राज्य सरकार अधिक आय प्राप्त नहीं कर पाती, उनको समाप्त कर दिया जाता है।
- **उपयोग पर रोक लगाना (To Restrict on Consumption):-** कर का उद्देश्य यह भी होता है कि कुछ वस्तुओं के उपभोग पर रोक लगाई जा सके। समाज में कुछ ऐसी

वस्तुओं का उपभोग होता है जिससे नैतिक पतन होने लगता है तथा लोगों का स्वास्थ्य गिर जाता है और स्वास्थ्य के गिरने पर कार्य करने की क्षमता कम हो जाती है।

- **समाज में धन की असमानता कम करना (To Minimise the Unequality of Wealth in Society):-** आर्थिक असमानता देश की शत्रु होती है। एक लोक हितकारी राज्य (Welfare State) की स्थापना तभी हो सकती है जबकि देश में आर्थिक असमानता कम हो तथा धन का समान वितरण हो। इस असमानता को कर की सहायता से दूर किया जा सकता है। सरकार धनी वर्ग पर भी भारी मात्रा में प्रत्यक्ष कर (Direct Tax) लगाकर उनसे भारी मात्रा में धन खींच लेती है।
- **आयात-निर्यात पर रोक लगाना (To Restrict on Import and Export):** कर लगाने का उद्देश्य कभी-कभी आयात-निर्यात पर रोक लगाने का भी होता है। जब सरकार यह समझती है कि वस्तुओं का उत्पादन देश में कम हो रहा है और यह देश के लिये पर्याप्त नहीं है तो सरकार उस पर भारी निर्यात कर (Export Duty) लगा देती है, जिससे विदेशी बाजार में वस्तु की कीमत बढ़ जाती है और विदेशी उपभोक्ता उसे खरीदना बन्द कर देते हैं जिससे उस वस्तु का निर्यात कम हो जाता है।
- **राष्ट्रीय आय में वृद्धि (To Increase the National Income):** करों के द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से राष्ट्रीय आय में वृद्धि हो जाती है तथा कर लगाने से इसका अच्छा प्रभाव उत्पादन व आय प्राप्त करने पर भी देखा जा सकता है।

इसके अतिरिक्त, प्रभावी व सक्षम कर प्रशासन की सहायता से सरकार नीतियों के निर्माता उद्देश्यों को पूरी करने के लिए बड़े पैमाने पर क्रियाओं और उनके विभिन्न संयोगों को अपना सकते हैं।

7.3.3.करप्रशासनकी मुख्य विशेषतायें (Main Features of Tax Administration)

कर प्रशासन की मुख्य विशेषताएं निम्नलिखित हैं:-

- **जनता के विश्वास का अभाव (Lack of Public Confidence):** कोई भी प्रशासन शून्य (vacuum) में कार्य नहीं करता। प्रत्येक चरण पर इसका सम्बन्ध जनता के साथ होता है और चूंकि एक रूप में अथवा अन्य रूप में एक कर या करों का प्रभाव लगभग प्रत्येक व्यक्ति तक अवश्य पहुंचता है। इसलिए कर प्रशासन को समूचे देश के साथ सम्बन्ध बनाना पड़ता है। कर अधिकारियों का आम जनता के प्रति जो दृष्टिकोण होता है उसके कारण आम जनता का कर प्रशासन में विश्वास नहीं होता। प्रजातांत्रिक देशों में यह महसूस किया गया है कि करों का संग्रह अविवेकपूर्ण और असुविधाजनक होता है। सामान्यतः अर्थव्यवस्था पर कर कानूनों और नीति का प्रभाव कर प्रशासन द्वारा की गयी व्याख्या (Interpretation) पर निर्भर करता है यदि कर प्रशासन इतना कमजोर अथवा भ्रष्ट है कि कर चोरी की दर काफी अधिक है तब नीतिगत निर्णयों का क्रियान्वयन व्यर्थ हो जाता है और इसके परिणामस्वरूप समाज का सामाजिक-आर्थिक ढांचा विकृत हो जाता है
- **कर कानूनों में कमी के फलस्वरूप करों की चोरी (Loop-holes in Taxes Laws Resulting in Tax Evasion):** जनता को यह विश्वास दिलाया जाना चाहिए कि कर उचित ही लगाए हैं और प्रत्येक व्यक्ति अपने भाग का भुगतान करता है। यदि आम जनता में यह भावना घर कर जाती है कि कर व्यवस्था कर चोरी और कमियों का पुलिंदा है तो इससे ईमानदार कर दाता नैतिक रूप से हतोत्साहित हो जाएगा। अब कर चोरी लगातार बड़े पैमाने पर हो तो यह कर दाता, अधिकारी, और राजनीतिज्ञों के गठबंधन के कारण ही संभव होती है। कर चोरी काली मुद्रा के स जन का एक बहुत बड़ा कारण है।
- **जटिल कर व्यवस्था और कानून (Complex Tax Laws and System):** भारत में साधारणतया कर कानून जटिल और उलझनपूर्ण हैं। यह कानून संशोधनों और पुनः संशोधनों की उपज है। औपचारिक ढांचे में यह काफी परिनिष्ठित और सुरक्षित दिखायी

पड़ते हैं लेकिन वास्तविकता में यह कमियों और अस्पष्टताओं से भरे पड़े हैं जिसमें मनमर्जीपन, अक्षमता और भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता है।

- **कर संग्रहण में चहु-सता (Multiple-Authorities for Tax Collection):** केन्द्र और राज्यों द्वारा लगाए गए विभिन्न करों का संग्रहण अलग-अलग सत्ताधारियों द्वारा किया जाता है। राज्य भि भूमि राजस्व, शहरी भूमि पर कर उसे प्रत्यक्ष कर और बिक्री कर व राज्य उत्पाद शुल्क जैसे अप्रत्यक्ष कर होते हैं। कर प्रशासन की विभिन्न व्यवस्थाओं में समन्वय होना बहुत आवश्यक है ताकि करों की चोरी को रोका जा सके।
- **कर प्रशासन के द्वारा कराधान में न्याय संभव नहीं (Justice in Taxation could not be achieved by the Tax Administration):** भारतीय कराधान जांच आयोग ने इस पक्ष पर जोर देते हुए यह पाया है कि, "राज्य नागरिकों के सम्बन्धों में करों के अलावा शायद ही कोई ऐसा क्षेत्र हो जहां यह इतना आवश्यक है कि न्याय केवल किया ही नहीं जाना ही नहीं जाना चाहिए बल्कि न्याय होता हुआ दिखाई भी देना चाहिए। इसलिए कर कानून स्पष्ट होने चाहिए तथा कर संग्रहण शीघ्रतापूर्वक किया जाना चाहिए। कर संग्रहण के कार्य में जो कर्मचारी कार्यरत हैं। उन्हें पूरी क्षमता के साथ धैर्य व चतुराई से अपने कार्य को अंजाम देना चाहिए।भारतीय कर प्रशासन कर संग्रहण के कार्य को बहुत अच्छी प्रकार से पूरा करती है लेकिन यह उस स्तर से यह कार्य नहीं कर पायी जिसकी एक विकासशील समाजवादी अर्थव्यवस्था में आशा की जाती है।
- **आदाताओं की संख्या में वृद्धि (Growth in the Number of assesscees):** भारत में कर आदाताओं (Assessees) की संख्या में भारी वृद्धि हुई है जिसके कारण कर प्रशासनिक मशीनरी पर कार्य का बोझ और तनाव बढ़ गया है। कानूनों और प्रक्रियाओं की जटिलता तथा कार्य भार में बढ़ोत्तरी के कारण बकाया राशि में भारी वृद्धि हुई है।बकाया राशि का संचय भ्रष्टाचार को बढ़ावा देता है।

- **बिक्री कर प्रशासन (Sales Tax Administration):** भारत में बिक्री कर कानूनों में तीन प्रमुख कमियां हैं-प्रथम, कर कानून अस्पष्ट और काफी जटिल हैं जिसमें करों की चोरी आसानी से हो जाती है। द्वितीय, जांच (Assessment) के कार्य में काफी देरी हो जाती है जिससे ईमानदार कर दाता के विश्वास को ठेस पहुंचती है। तीसरे, जांच के कार्य में अधिकारियों द्वारा लापरवाही बरती जाती है।

कर प्रशासन लोक आर्थिक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण खंड है जिसके द्वारा राजकोषीय उपायों के माध्यम से सामाजिक-आर्थिक उद्देश्यों और ठोस वित्तीय शस्त्र की प्राप्ति की जाती है। इस खंड की दक्षता सरकारी प्रशासन की एक पूर्व दशा है। राष्ट्रीय आर्थिक-सामाजिक उद्देश्यों को पूरा करने के लिए सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों की सफलता काफी कुछ कर प्रशासन की कुशलता पर निर्भर करते हैं। अतः समाजवादी विकासशील अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए भारतीय कर प्रशासन पर ध्यान देने की आवश्यकता काफी अधिक है।

7.3.4. करों के प्रकार (Types of taxes)

करों को विभिन्न व्यक्तियों पर पड़ने वाले प्रभावों के आधार पर दो भागों में बांटा जाता है- (i. (i). प्रत्यक्ष कर एवं (ii).अप्रत्यक्ष कर।

(i). प्रत्यक्ष कर (direct Taxes):-प्रत्यक्ष कर वह है जो कि उन्हीं व्यक्तियों द्वारा भुगतान किए जाते हैं जिन पर कि ये लगाये जाते हैं। अर्थात् उनका भार किसी दूसरे व्यक्ति पर नहीं डाला जा सकता। प्रत्यक्ष करों का भार उसी व्यक्ति को अन्तिम रूप से वहन करना पड़ता है जिन पर इसे लगाया जाता है। ये कर प्रायः किसी व्यक्ति की आय और धन पर लगाया जाता है। भारत में आय-कर व धन-कर इसके अच्छे उदाहरण है। प्रो. मेहता के अनुसार "प्रत्यक्ष कर वह कर है जो उसी व्यक्ति द्वारा पूर्ण रूप से दिया जाता है जिस पर कि वह लगाया जाता है।"

प्रत्यक्ष करों के निम्न मुख्य गुण हैं-

- **न्यायशील (Equitable):** ये कर समानता एवं न्यायशीलता के आधार पर लगाये जाते है क्योंकि ये कर प्रत्येक वर्ग की भुगतान क्षमता (Ability to Pay) के आधार पर लगाये जाते हैं। अतः इनका भार धनी वर्ग पर अधिक ओर निर्धन वर्ग पर कम होता है। एक निश्चित सीमा तक आय वाले व्यक्ति इन करों से मुक्त रखे जाते हैं।
- **मितव्ययी (Economical):** ये कर मितव्ययी होते हैं क्योंकि इनको वसूल करने में अधिक व्यय नहीं करना पड़ता है। ये कर या तो स्रोत पर ही काट लिए जाते हैं या उस व्यक्ति द्वारा सीधे खजाने में जमा कर दिए जाते हैं जिन पर ये लगाये गये हैं।
- **निश्चितता (Certainty):** इन करों में निश्चितता का गुण पाया जाता है। करदाता यह जानते हैं कि कर कितना, कब व किस दर पर भुगतान किया जाता है।
- **लोचदार (Elastic):** प्रत्यक्ष कर लोचपूर्ण होते हैं। कर की दरों में थोड़ा सा परिवर्तन कर देने से आय में आसानी से व द्धि की जा सकती है। आर्थिक संकट के समय सरकार इन करों की दरों में वद्धि करती है।
- **सामाजिक चेतना (Civic Consciousness):** प्रत्यक्ष कर सामाजिक चेतना को जाग त करते है। व्यक्ति जो कर देता है वह इस बात में भी दिलचस्पी लेता है कि सरकार कर द्वारा प्राप्त आय का प्रयोग किस प्रकार करती है। सरकार द्वारा उसका गलत प्रयोग करने पर वह उसके विरुद्ध आवाज उठाता है।

प्रत्यक्ष कर के दोष (Demerits of Direct Taxes)

प्रत्यक्ष करों के मुख्य दोष अथवा सीमायें इस प्रकार हैं-

- **असुविधाजनक (Uncomfortable):** प्रत्यक्ष कर करदाता के लिए असुविधाजनक एवं कष्टदायक होते हैं। कोई भी व्यक्ति खुशी से कर का भुगतान नहीं करता है। ये कर कष्टदायक होते हैं क्योंकि करदाता को अनेक खाते व हिसाब-किताब रखने पड़ते हैं व

अनेक औपचारिकतायें पूरी करनी होती हैं। इसके अतिरिक्त ये कर एक साथ ही भारी मात्रा में भुगतान करने पड़ते हैं जबकि करदाता को आय धीरे-धीरे प्राप्त होती है।

- **कर चोरी (Tax-evasion Simpler):** प्रत्यक्ष करों में चोरी की संभावना होती है। जिन व्यक्तियों की आय निश्चित नहीं होती वे अपने हिसाब-किताब गलत बनाकर कर से बच जाते हैं। भारत में काले धन की समस्या का मूल कारण यही है।
- **मनचाही कर-दर (Arbitrary Rates of Tax):** प्रत्यक्ष करों की दर का निर्धारण सरकार की इच्छा पर निर्भर करता है। इसके लिए कोई निश्चित सिद्धान्त नहीं है।
- **सीमित क्षेत्र (Limited Scope):** इन करों का क्षेत्र बहुत सीमित है। एक बहुत बड़ी संख्या में लोग इन करों के क्षेत्र में नहीं आते। इस कर का प्रभाव बहुत कम लोगों पर ही पड़ता है।
- **लोकप्रिय नहीं (Unpopular):** इन करों का दायित्व एवं भार एक ही व्यक्ति पर होने के कारण इनका भार करदाता द्वारा अधिक महसूस किया जाता है। अतः वह कर को न देने का प्रयास करता है।
- **प्रसासनिक व्यय अधिक (More Administrative Cost):** प्रत्यक्ष करों के लिए एक अलग से संगठन बनाना पड़ता है जोकि प्रत्येक करदाता को मिल सके व उनसे कर वसूल कर सके। इस प्रकार कर वसूली की लागत बहुत अधिक आती है तथा सरकार को इस स्रोत से शुद्ध आय (Net Revenue) कम होती है।
- **उत्पादन पर बुरा प्रभाव (Bad Effect on Production):** प्रत्यक्ष करों का लोगों पर काम करने की इच्छा व बचत करने की इच्छा पर अच्छा प्रभाव नहीं पड़ता। लोग यह सोचते है कि वे जितना ज्यादा कमायेंगे उतना अधिक दर से उन्हें कर देना होगा। इसके अतिरिक्त कर बचाने के उद्देश्य से वह अपनी आय को कम दिखाता है लेकिन इस बची हुई आय का प्रयोग वह उत्पादन के लिए नहीं कर सकता। अतः उत्पादन व पूंजी निर्माण पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

(ii).अप्रत्यक्ष कर (Indirect Taxes)

प्रत्यक्ष कर के विपरीत अप्रत्यक्ष कर वे कर है जो कि जिन व्यक्तियों पर लगाया जाता है ये यद्यपि सरकार को इसका भुगतान करने के लिए उत्तरदायी हैं लेकिन वे इस कर को किसी दूसरे व्यक्ति से वसूल कर सकते हैं अतः कर का भार दूसरे व्यक्ति को विवर्तित (Shift) किया जा सकता है। इस प्रकार वे कर लगाये किसी व्यक्ति पर जाते हैं जबकि इसका अन्तिम भार अन्य व्यक्तियों पर पड़ता है। इस प्रकार के कर प्रायः वस्तुओं पर उनके उत्पादन अथवा बिक्री के समय लगाये जाते हैं। भारत में उत्पादन कर, बिक्र कर, मनोरंजन कर आदि अप्रत्यक्ष कर के उदाहरण है। करदाता इन करों को वस्तुओं के मूल्य में जोड़कर उपभोक्ता से वसूल कर लेते हैं।

अप्रत्यक्ष करों के गुण (Merits of Indirect Taxes)

अप्रत्यक्ष करों के मुख्य गुण इस प्रकार है-

- **सुविधाजनक (Convenient):** ये कर करदाता और सरकार दोनों के लिए ही सुविधाजनक है। करदाता इसका भुगतान वस्तु खरीदते समय उनके मूल्य के एक भाग के रूप में अदा कर देते हैं अतः उन्हें इनका भार महसूस नहीं होता है। इसके अतिरिक्त करदाता इन करों का भुगतान एक-साथ नहीं करता बल्कि जब भी वह वस्तुएं खरीदेगा केवल तभी उसका भुगतान किया जाएगा। सरकार के लिए भी इनकी वसूली सुविधाजनक है क्योंकि यह इनकी वसूली वस्तु के उत्पादकों एवं विक्रेताओं से आसानी से कर लेते हैं।
- **प्रत्येक व्यक्ति का योगदान (Contribution by Everyone):** ये कर क्योंकि वस्तुओं पर लगाये जाते हैं और प्रत्येक व्यक्ति कुछ न कुछ क्रय करता ही है इसलिए वस्तुओं के क्रय करते समय वह कुछ न कुछ कर का भी भुगतान करता है। इस प्रकार प्रत्येक नागरिक का राजस्व में कुछ-न-कुछ योगदान रहता है।

- **कर बचाना संभव नहीं (Non Possibility of Evasion):** अप्रत्यक्ष करों में कर बचना संभव नहीं है क्योंकि कर वस्तु के मूल्य का ही एक भाग होता है। अतः यदि कोई व्यक्ति वस्तु खरीदता है तो उसे कर देना ही पड़ता है।
- **लोचदार (Elastic):** कुछ वस्तुएं इस प्रकार की होती हैं जिनकी मांग पर उनके मूल्य का कोई प्रभाव नहीं पड़ता। सरकार ऐसी वस्तुओं की कर की दरों में थोड़ा सा संशोधन करने पर भी अधिक राजस्व प्राप्त कर लेती है।
- **सामाजिक कल्याण (Social Welfare)** अप्रत्यक्ष कर सामाजिक कल्याण में वृद्धि करते है। सरकार उन वस्तुओं पर अधिक कर लगाती है जो कि हानिकारक है और इस प्रकार उन वस्तुओं के मूल्य बढ़ाकर उनके उपभोग को नियंत्रित करती है। इसलिए सरकार शराब, अफीम, सिगरेट आदि पर भारी कर लगाती है। इसी प्रकार सरकार कुछ वस्तुओं के उपभोग में वृद्धि करने के लिए करों को कम कर सकती है अथवा उनकों करों से मुक्त कर सकती है।
- **व्यापक आधार (Broad Basis):** अप्रत्यक्ष कर किसी एक वस्तु पर नहीं लगाया जाता है। एक बड़ी संख्या में वस्तुओं पर कर लगाकर सरकार बड़ी मात्रा में राजस्व प्राप्त करती है। अनेक वस्तुओं पर कर लगने से किसी एक मद के क्रेता पर ही अधिक कर-भार नहीं पड़ता है।
- **न्यायशीलता (Equitable):** अप्रत्यक्ष कर समानता एवं न्यायशीलता के आधार पर लगाये जाते हैं। ऐसी वस्तुओं पर जिनका प्रयोग केवल धनी वर्ग करता है, कर की दर अधिक होती है। इसके विपरीत कुछ आवश्यक वस्तुओं पर तथा उन वस्तुओं पर जिनका प्रयोग निम्न आय वर्ग करता है कर की दर बहुत कम होती है अथवा उन पर कोई कर नहीं लगाया जाता है। इस प्रकार ये न्यायशीलता व समानता के सिद्धान्त पर आधारित हैं।

अप्रत्यक्ष करों के दोष (Demerits of Indirect Taxes)

अप्रत्यक्ष कर की प्रमुख सीमाएं इस प्रकार है-

- **न्यायपूर्ण नहीं (Inequitable):** अप्रत्यक्ष कर इस कारण न्यायपूर्ण नहीं कहे जा सकते क्योंकि वे उपभोक्ता वस्तुओं पर पर लगाये जाते हैं और सभी व्यक्तियों से जो भी उनको खरीदता है समान कर वसूल किया जाता है। इस प्रकार कर का भार धनी वर्ग की अपेक्षा गरीबों पर अधिक पड़ता है।
- **आर्थिक विषमता में सहायक (Promotes Economic Inequality)**अप्रत्यक्ष करों से आर्थिक विषमता बढ़ती है। ये कर प्रायः आवश्यक वस्तुओं (लोचहीन मांग वाली) पर अधिक लगाये जाते हैं। एक निर्धन व्यक्ति अपनी आय का एक बड़ा भाग इन वस्तुओं पर खर्च करता है अतः उस पर इनका मार अधिक होता है। इस प्रकार समाज में आर्थिक विषमता बढ़ती है।
- **अमितव्ययी (Uneconomical):** इस कर की वसूली पर आय का बड़ा भाग व्यय हो जाता है क्योंकि राज्य को इन करों की वसूली के लिए विभिन्न संगठन बनाने पड़ते हैं। इसके अतिरिक्त हुन करों की चोरी व्यापारियों एवं उपभोक्ताओं की सांठगांठ से बहुत अधिक होती है जिसका रोकने के लिए अनेक अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। इस प्रकार ये कर अमितव्ययी हैं।
- **अनिश्चितता (Uncertainty):** इन करों को लगाते अथवा वृद्धि के समय सरकार इनसे प्राप्त राजस्व का ठीक-ठीक अनुमान नहीं लगा सकती। इसका प्रमुख कारण यह है कि कर से वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि हो जाती है जिसके कारण इसकी मांग कम हो जाती है। कर व द्धि का वस्तु की मांग पर क्या प्रभाव पड़ेगा यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता है। अतः कर द्वारा प्राप्त राजस्व के बारे में अनिश्चितता बनी रहती है।

- **सामाजिक चेतना का अभाव (Lack of Civic Consciousness):** अप्रत्यक्ष कर सामाजिक चेतना उत्पन्न नहीं करते। इसका प्रमुख कारण यह है कि कर वस्तु को क्रय करते समय ही उसके मूल्य के साथ अदा कर दिया जाता है जिसका उसे अधिक भार महसूस नहीं होता। अतः यह इस बात के लिए जागरूक नहीं रहता कि उस कर का प्रयोग सरकार द्वारा ठीक किया जा रहा है या नहीं।
- **बेईमानी को बढ़ाया (Encourage Dishonesty):** अप्रत्यक्ष कर बेईमानी को बढ़ावा देते है क्योंकि,दुकानदार वस्तुओं का मूल्य कर की राशि से अधिक बढ़ा देता है. ,पुराने कर मुक्त स्टॉक को भी वह टैक्स सहित बेचता है, दुकानदार साधारणतया विक्रय के लिए कोई कैशमीमों नहीं देता और न ही ग्राहक मांगता है, गलत हिसाब-किताब बनाकर प्रस्तुत किए जाते हैं।

7.3.5.प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों में अन्तर(Difference between Direct and Indirect Taxes)

प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों में अन्तर का मुख्य आधार कर का दायित्व (Impact) एवं कर का भार (Incidence) है। प्रत्यक्ष कर में कर का दायित्व एवं भार एक ही व्यक्ति पर होता है अर्थात् ये जिस व्यक्ति पर लगाये जाते हैं उसी व्यक्ति द्वारा वास्तव में भुगतान भी किए जाते हैं। इनका विर्वतन संभव नहीं है। जबकि दूसरी ओर अप्रत्यक्ष करों में कर का दायित्व एवं कर का भार अलग-अलग व्यक्तियों पर होता है। जिस व्यक्ति पर कर का दायित्व डाला जाता है वास्तव में यह व्यक्ति उस कर को वस्तुओं के मूल्यों में जोड़कर वस्तु के क्रेता से वसूल कर लेता है और इस प्रकार उसका भार विवर्त (Shift) कर दिया जाता है और वह अन्तिम रूप से उसके द्वारा वहन नहीं किया जाता जिस पर यह डाला गया था। इसके अतिरिक्त प्रत्यक्ष कर व्यक्तियों पर लगाये जाते हैं जबकि अप्रत्यक्ष कर जैसे बिक्री कर उत्पादन कर आदि वस्तुओं पर लगाये जाते हैं।

प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों के गुण-दोषों का विश्लेषण करने पर हम यह निष्कर्ष निकाल सकते है कि दोनों में से कोई भी कर दोषमुक्त नहीं है। ये दोनों प्रकार के कर एक दूसरे के पूरक है। सरकार को एक विकासात्मक वित्त व्यवस्था के एक स्रोत के रूप में दोनों प्रकार के करों का उचित समावेश करना चाहिए जिससे एक ओर सरकार को अधिक कर मिल सके तथा दूसरी ओर समानता व न्यायशीलता के सिद्धान्त को बनाये रखते हुए उसका भार गरीब वर्ग पर कम-से- कम हो। भारत में भी प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार के कर लगाये जाते हैं। आयकर, धनकर, निगम कर आदि प्रत्यक्ष कर के उदाहरण हैं जबकि विक्रय-कर, उत्पाद शुल्क, सीमा शुल्क आदि अप्रत्यक्ष कर के उदाहरण है। सरकार इन दोनों प्रकार के करों के माध्यम से कर की वसूली करती है।

लेकिन दोनों में उचित सामंजस्य का अभाव है। इस प्रकार भारत में अप्रत्यक्ष करों के योगदान में अत्यधिक व द्धि हुई है जोकि न्यायसंगत नहीं कही जा सकती। अप्रत्यक्ष करों का प्रभाव गरीब वर्ग पर अधिक पड़ता है जबकि प्रत्यक्ष करों का उत्पादन क्षमता व बचत पर कुप्रभाव पड़ता है। भारत में अप्रत्यक्ष करों का योगदान अधिक होने के कारण यह गरीब वर्ग के हित में नहीं है। इससे आर्थिक विषमता बढ़ती है।

7.3.6. भारत में कर प्रशासन (Tax Administration in India)

केन्द्रीय करों के प्रशासन की जिम्मेदारी वित्त मंत्रालय, भारत सरकार की है। कर प्रशासन की दो शीर्ष संस्थायें केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क बोर्ड है। केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड में एक अध्यक्ष और तीन कार्यात्मक सदस्य (Functional Members) होते हैं। यह सभी सामूहिक रूप से प्रत्यक्ष कराधान से संबंधित नीतियों के निर्माण के लिए उत्तरदायी होते हैं। केन्द्रीय प्रत्यक्ष करों में निजी वैयक्तिक कर, निगम कर, सम्पत्ति कर, उपहार कर और पूंजीगत लाम करों को शामिल किया जाता है। यह बोर्ड सम्पदा शुल्क के

प्रशासन की भी देख-रेख करता है। बोर्ड स्वायत्त संस्था नहीं होती इसलिए बोर्ड के कार्यों में सरकार का हस्तक्षेप व प्रमाव इसकी एक सामान्य विशेषता है।

प्रत्यक्ष करों में निजी आय कर और निगम कर, कर राजस्व के प्रमुख स्रोत हैं। निजी आय प्रशासन में आयकर अधिकारी का महत्वपूर्ण पद है। प्रत्येक आयकर अधिकारी के अधिकार क्षेत्र में एक निश्चित इलाका अथवा आय अर्जित करने वाला वर्ग होता है। आय कर अधिकारी के कार्य की जांच और नियंत्रण का कार्य सहायक आयुक्त (Assistant Commissioner) करता है। प्रथम स्तर पर अपील की सुनवाई सहायक आयुक्त अपील (Appellate Assistant Commissioner) द्वारा की जाती है। आयकर अधिकार, सहायक आयुक्त (निरीक्षण) और सहायक कमीशनर, अपील सभी आय कर आयुक्त के अन्तर्गत कार्य करते हैं। आयकर आयुक्त पद के समकक्ष जांच निदेशक (निरीक्षण), अखिल भारतीय अपील, सम्पदा शुल्क नियंत्रक, जांच निदेशक (आय कर अंकेक्षण), जांच निदेशक (अनुसंधान, सांख्यिकी और प्रकाशन) और CPM निदेशक के अलावा तीन अन्य निदेशक हैं जो प्रत्यक्ष कर प्रशासन के समूचे तंत्र का पर्यवेक्षण और नियंत्रण करते हैं।

जांच निदेशालय (निरीक्षण) भारत के बड़े व्यवसायिक घरानों के कर मूल्यांकन पर नजर रखता है। 'विदेशी कर प्रभाग' के नाम से एक अलग प्रभाग को कायम किया गया। बम्बई, कलकत्ता और मद्रास के सबसे वरिष्ठ आय कर आयुक्तों को उनके क्षेत्रों में जांच निदेशक के तौर पर काला धन निकालने के लिए नियुक्त किया जाता है। इन जांच निदेशकों को काफी अधिकार और शक्तियां प्राप्त होती हैं।

संघ द्वारा लगाये गये प्रमुख अप्रत्यक्ष करों में सीमा और उत्पाद शुल्क हैं। अप्रत्यक्ष कर का केन्द्रीय बोर्ड अप्रत्यक्ष करों से सम्बन्धित नीतियों को संचालित करने में सरकार को सलाह देने वाली सबसे शीर्ष संस्था है। यह संस्था भारत सरकार की अप्रत्यक्ष करों के प्रशासन और

निर्देशित करने में भी सहायक होती है। इसमें एक अध्यक्ष और तीन सदस्य होते हैं। विशिष्ट ड्यूटी पर कुछ अधिकारी और निदेशक इसके अन्तर्गत कार्य करते हैं।

बोर्ड में एक प्रशासनिक और अपील खंड होता है। अप्रत्यक्ष कर प्रशासन का सीमा व उत्पादन शुल्क सम्बन्धी सारा दायित्व संग्राहकों (Collectors) पर होता है। इन अधिकारियों की एक खंड से दूसरे खंड में बदली होती रहती है।

7.3.7. सार्वजनिक ऋण (public borrowing)

प्रायः राज्य अपने सामान्य व्यय को अपनी सामान्य आय से पूरा कर देता है परन्तु कभी-कभी ऐसे अवसर भी आते हैं, जब सामान्य आय-व्यय के बढ़ते हुए आकार को पूरा करने में समर्थ नहीं होती। एक आधुनिक सरकार को बहुत से सामान्य कार्य करने पड़ते हैं और इनको करने के लिए बढी मात्रा में साधनों की आवश्यकता होती है। कुछ असामान्य परिस्थितियां जैसे युद्ध, आकाल, विकास योजनाएं इत्यादि ऐसे असामान्य व्यय को जन्म देते हैं जिनके लिए सरकार को ऋण लेकर ही काम चलाना पड़ता है। राज्य द्वारा लिए गये ऋण को सार्वजनिक ऋण का नाम दिया जाता है। राज्य के अन्तर्गत केन्द्रीय शासन, राज्य शासन तथा स्थानीय शासन सब सम्मलित होते हैं। सार्वजनिक ऋण राज्य की आय का एक साधन है तथा गत वर्षों में यह सार्वजनिक वित्त व्यवस्था का महत्वपूर्ण अंग बन गया है, परन्तु ऋण का भुगतान करना पड़ता है, अतः आय का यह साधन अन्य साधनों से भिन्न है। अल्पकालीन द्दष्टि से हम इसे सरकार की आय कह सकते हैं. दीर्घकालीन द्दष्टि से नहीं। कुछ ऐसे ऋण भी हो सकते हैं निरन्तर चलते हैं जिन्हे लौटाना नहीं पड़ता, केवल व्याज ही देना पड़ता है। परन्तु व्याज तो देना ही पड़ेगा।

7.3.7.1. सार्वजनिक ऋण का वर्गीकरण (Classification of public borrowing)

सार्वजनिक ऋण के वर्गीकरण को निम्न प्रकार से रखा जा सकता है:

(क).ऋण की दृष्टि से, (ख). उत्पत्ति की दृष्टि,(ग). समय की दृष्टि,(घ). शोधन की दृष्टि से,(ङ). स्वेच्छा की दृष्टि से, (च). सम्पत्ति की दृष्टि से,

(**क).ऋण की दृष्टि** से ऋण की दृष्टि से सार्वजनिक ऋणों को निम्न प्रकार रख सकते हैं:

(i) आन्तरिक ऋण आन्तरिक ऋण वे ऋण हैं, जिन्हें किसी देश की सरकार अपने देश के अन्दर से ही प्राप्त करती है। यह अपने देश की मुद्रा में ही प्राप्त किये जा सकते हैं। आन्तरिक श्रऋण केवल उसी समय सम्भव हो सकता है जबकि नागरिकों के पास पर्याप्त मात्रा में खर्चा पूर्ण करने के पश्चात बच रहता है। आन्तरिक ऋण के भुगतान की समस्या अधिक जटिल नहीं होती है क्योंकि इनका भुगतान देश की मुद्रा में ही किया जाता है। आन्तरिक ऋणों पर ब्याज का भुगतान भी देश के नागरिकों को ही किया जाता है। आन्तरिक ऋण इच्छित वं अनिच्छत दोंनों ही प्रकार का हो सकता है। इस ऋण को प्राप्त करने हेतु देश के लागों पर दबाव भी डाला जा सकता है।

(ii) बाह्य ऋण बाह्म ऋण वे ऋण होते हैं, जोकि विदेशों से प्राप्त किये जाते हैं बाह्ृ ऋणों का भार देश के नागरिकों को सहन करना पड़ता है।

(ख). उत्पत्ति की दृष्टि से उत्पत्ति की दृष्टि से सार्वजनिक ऋणों के अग्रभेद हैं।

(i) उत्पादक ऋण- उत्पादक ऋण से आशय ऐसे ऋणों से है जिनका भुगतान व्यवसाय से प्राप्त आय से कर दिया जाता है। जो ऋण विकास कार्यों से जैसे नदी घाटी योजना, जलकल, यातायात, लौह इस्पात, खाद व सीमेंट के कारखानों में लगाया जाता है उसे उत्पादक ऋण कहा जाता है।

(ii) अनुत्पादक ऋण-प्रत्यक्ष रूप से मौद्रिक लाभ न देने वाले ऋण अनुत्पादक ऋण कहे जाते हैं। यदि सरकार ऋण ऐसे उपयोगों में लगाती है जहां पर मूलधन एवं ब्याज की राशि का भुगतान करने हेतु पृथक से व्यवस्था करनी पड़े तो ऐसे ऋणों को

अनुत्पादक या मृतभार ऋण कहते हैं जैसे बाढ़ पीड़ितों को सहायता देने तथा अकाल एवं सुरक्षा आदि पर धन व्यय करना आदि।

(ग). समय की दृष्टि से सकते हैं:- समय की दृष्टि से ऋणों को निम्न भागों में बांट

(i) अल्पकालीनऋण-जब सरकार थोड़े समय के लिए ऋण प्राप्त करे तो इन्हें अल्पकालीन ऋण कहेंगें। इस ऋण को व्याज के साथ वापस करना होता है।

(ii) दीर्घकालीन ऋण-जब सरकार के द्वारा लम्बी अवधि के लिए ऋण प्राप्त किये जाये तो उसे दीर्घकालीन त्राण कहते हैं। इस ऋण का एक निश्चित अवधि के पश्चात लौटाने का वायदा नहीं किया जाता परन्तु प्रतिवर्ष व्याज का भुगतान अवश्य कर दिया जाता है।

(घ). शोधन की दृष्टि से शोधन की दृष्टि से सार्वजनिक ऋण निम्न प्रकार के होते हैं:

(i) शोध्य ऋण- जब सरकार किसी ऋण के सम्बन्ध में एक निश्चित भावी तिथि पर भुगतान करने का वचन देती है तो ऐसे ऋण को शोध्य ऋण कहा जाता है।

(ii) अशोध्य या स्थायी ऋण ऐसे ऋण जिनके भुगतान का वायदा नहीं किया जाता इसे अशोध्य ऋण कहते हैं। इस ऋण में सरकार केवल ब्याज देने की गारंटी करती है तथा मूलधन को वापस करने की कोई व्यवस्था नहीं की जाती।

(ङ). स्वेच्छा की दृष्टि से स्वेच्छा की दृष्टि से ऋणों को निम्न भागों में बाँटा जा सकता है-

(i) ऐच्छिक ऋण जब जनता स्वेच्छा से सरकार को जब ऋण देती है तो ऐसे ऋण को एच्छिक ऋण कहा जाता है। यह आन्तिरिक एवं बाह्ा दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं।

(ii) बलात ऋण आवश्यकता से कम ऋण प्राप्त होने से सरकार द्वारा जनता से मजबूरन ऋण प्राप्त किया जाता है।

(च). सम्पत्ति की दृष्टि से भेद निम्न हैं. सम्पत्ति की दृष्टि से सार्वजनिक ऋण को निम्न भागों में बाँटा जा सकता है-

(i) पुनरूत्पादक ऋण यह वे ऋण होते हैं, जिनके लिए सरकार उनके बराबर सम्पत्ति अपने पास रखती है, और इसकी आय में से ब्याज एवं मूलधन कर दिया जाता है।

(ii) मृतक बोझ ऋण इस ऋण में सरकार के पास उनके मूल्य के बराबर सम्पत्ति नहीं रखी जाती तथा ऋणों को भुगतान करारोपण की आय से हो जाता हैं इस ऋण को ऐसे कार्यों पर व्यय किया जाता है जिनसे कोई भी आय प्राप्त न हो जैसे युद संचालन पर व्यय करना, अकाल, भूकम्प व बाढ़ पीड़ितों की सहायताआदि।

7.3.7.2. सार्वजनिक ऋण के स्रोत (Sources of public borrowing)

भारत में सार्वजनिक ऋण को निर्गमन करने या प्राप्त करने की विभिन्न रीतियों को निम्न प्रकार रखा जा सकता है-

(**क). आन्तरिक ऋण**-आन्तरिक ऋण की दृष्टि से सरकार निम्नलिखित तकनीकों ओर स्रोतों से ऋण प्राप्ति करती है-

- **विपणन उधार-** सरकार द्वारा लोक ऋण लेने की एक महत्वपूर्ण तकनीकी निश्चित तिथि वाले ऋणों का निर्गमन करना है। इसमें सरकार की निश्चित तिथि या वर्ष में भुगतान होने वाले ऋण-पत्र, बाण्ड या ऋण का निर्गमन करती है इन पर ब्याज की दर भी निश्चित रहती है। यह ऋण सामान्य रूप से विक्रय के लिए होते हैं और जन-सामान्य द्वारा खरीदे जाते हैं, लेकिन इनका अधिकांश भाग व्यापारिक बैंको, बीमा कम्पनियों और गैर बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं द्वारा कय किया जाता है।।
- **लघु बचतें-**सरकार जन सामान्य से ऋण प्राप्त करने की दृष्टि से लघु बचत तकनीक का प्रयोग करती है। इसके लिए विभिन्न प्रकार के ऋण प्रमाण पत्रों का निर्गमन किया जाता

है। इस प्रकार के ऋण को प्राप्त करने के लए सरकार आय-कर में भी छूट प्रदान करती है और कभी कभी इन बचतों में राशि लगाना अनिवार्य भी कर दिया जाता है,

- **अकोषित ऋण**- सरकार प्रॉविडेण्ड फण्ड, अनिवार्य बचत योजनाएँ. एन्यूटी जमा इत्यादि के आधार पर भी अकोषित ऋण प्राप्त कर लेती है।
- **ट्रेजरी बिलों का निर्गमन-** सरकार के हाथ में ऋण प्राप्त करने का एक विशिष्ट साधन ट्रेजरी बिल होते हैं। इनमें से अधिकांश ट्रेजरी बिलों का प्रयोग रिजर्व बैंक से ऋण प्राप्त करने में किया जाता है।
- **केन्द्रीय सरकार के ऋण और अग्रिम-** राज्य सरकार के ऋणों का एक बड़ा भाग केन्द्रीय सरकार से ऋण और अग्रिम के रूप में प्राप्त किया जाता है। यह ऋण और अग्रिम नियोजन और गैर नियोजन दोनों उददेश्यों से लिए जाते है।
- **बैंको और संस्थाओं से ऋण-** राज्य सरकारें बैंकों और अन्य संस्थाओं से भी ऋण और अग्रिम प्राप्त करती है। इनमें व्यापारिक बैंक राष्ट्रीय कृषि साख (दीर्घकालीन कियान्वयन) कोष, राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम और जीवन बीमा का नाम उल्लेखनीय है।
- **रिजर्व बैंक से ऋण और अधिविकर्ष-** राज्य सरकारें रिजर्व बैंक से "Ways and Means Advances from the Reserve Bank of India" योजना के अन्तर्गत ऋण और अधिविकर्ष भी प्राप्त करती है।

(ख). विदेशी या बाह्य ऋण (Foreign or external borrowing)

विदेशी ऋणों में तीन स्रोतों को शामिल किया जाता है- (1) विदेशी जनता (II) विदेशी सरकारें एवं (III) विशिष्ट संस्थाएं

विदेशी जनता से ऋण प्राप्ति लगभग नगण्य रहती है, लेकिन विदेशी सरकारों तथा विशिष्ट वित्तीय संस्थाओं से पर्याप्त मात्रा में ऋण प्राप्त किया जाता है। विशिष्ट वित्तीय संस्थाओं में

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, विश्व बैंक अन्तर्राष्ट्रीय विकास परिषद तथा एशियन विकास बैंक का उल्लेख किया जा सकता है।

7.3.7.3.सार्वजनिक ऋण के आर्थिक प्रभाव (Effects of public borrowing)

जिस प्रकार सार्वजनिक आय एवं सार्वजनिक व्यय से पूरी अर्थव्यवस्था प्रभावित होती है. उसी प्रकार से सार्वजनिक ऋणों का प्रभाव भी सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था पर पड़ता है। ऋण की प्रकृति, स्वभाव-अवधि एवं रूप आदि पर सार्वजनिक ऋणों के प्रभाव निर्भर करते हैं सार्वजनिक ऋणों के प्रभावों को निम्न प्रकार से रखा जा सकता है-

(i) आर्थिक प्रभाव-यदि ऋण से प्राप्त धन को ऐसी योजनाओं पर व्यय किया जाए जोकि उत्त्पादक है और उससे नागरिकों की उत्पादन क्षमता में वृद्धि हो जाती हो, तो उससे नागरिकों की कार्य करने, बचत करने एवं विनियोग करने की शक्ति पर अच्छे प्रभाव पड़ेंगे। यदि इस राशि को इस प्रकार व्यय किया जाए जिससे निर्धन वर्ग की आय बढ़े तो उससे निर्धनों की कार्य करने की शक्ति अधिक बढ़ जाती है। ऋणों का उपयोग सदैव इस ढंग से किया जाना चाहिए कि उससे निर्धन वर्ग लाभान्वित हो सके। यदि प्राप्त ऋण को उत्पादन कार्यों में लगा दिया है तो ऋणों का मूलधन व ब्याज के भुगतान हेतु करारोपण करने की आवश्यकता नहीं होगी। इसके विपरीत यदि प्राप्त ऋण राशि को अनुत्पादक कार्यों में लगा दिया जाए तो ऋण के भुगतान के लिए करारोपण करना होगा और उससे नागरिकों की कार्य करने, बचत करने एवं विनियोग करने की शक्ति पर बुरे प्रभाव पड़ेंगे।

(ii) रोजगार पर प्रभाव -जिन कारणों से सार्वजनिक ऋण उत्पादन की वृदि करता है. उन्हीं कारणों से रोजगार में भी वृद्धि करता है। सरकार रोजगार एवं मूल्य स्तर को द्रव्य की मात्रा से नियमित करती है। लर्नर का कथन है कि सार्वजनिक ऋण के सम्बन्ध में

कियात्मक वित्त सिद्धांत का पालन करना चाहिए तथा उत्पादन की मात्रा एवं उस पर होने वाले व्यय में सदा सन्तुलन स्थापित होना चाहिए।

(iii) उपभोग पर प्रभाव- सार्वजनिक ऋणों का उपयोग पर प्रभाव ऋण देने के ढंग पर निर्भर करेगा। यदि ऋण की धनराशि उपभोग में से कटौती करके दी जाती है. तो उपभोग पर बुरे प्रभाव पड़ेंगे। उपभोग पर सार्वजनिक ऋण का प्रभाव वर्तमान में न पड़कर भविष्य में पडता है। इससे उपभोग में कमी होने की अपेक्षा बढ़ेगी। जब व्यक्ति अपने उपभोग में कमी करके सरकार को ऋण देता है तो उसे पर्याप्त उपयोग न होने के कारण व्यक्तियों के स्वास्थ्य पर बुरे प्रभाव पड़ने लगते है। इससे उनकी कार्य क्षमता गिर जाती है तथा उत्पादन गिरने से वस्तुएं महँगी हो जाती है और उपभोग पूर्व की अपेक्षा और कम हो जाता है।

(iv) निजी क्षेत्र पर प्रभाव सार्वजनिक व्यय द्वारा जनता की कय शक्ति के बढ़ने से वस्तुओं की मांग में वृद्धि हो जाती है तथा चलन में मुद्रा की मात्रा भी बढ़ जाती है। जब यह व्यय करों से प्राप्त किया जाए तो चालू उपभोग कम हो जाता है। परन्तु यह व्यवस्था ऋण के रूप में करने से बचतों का सदुपयोग होता और चालू उपभोग कम नहीं हो पाता। यदि ऋण का उपयोग निजी क्षेत्र में उत्पादित माल के लिए किया जाए तो निजी क्षेत्र में मांग में वृद्धि की जा सकती है। यदि ऋण के एक भाग का उपयोग सरकारी अधिकारियों की मजदूरी व वेतन के रूप में प्रयोग किया जाता है, तो वह निजी क्षेत्र में उत्पादित वस्तु के उपयोग पर व्यय हो सकता है, जिससे सार्वजनिक ऋण के अनुकूल प्रभाव पड़ते हैं। निजी क्षेत्र में विनियोग बढ़ने से लाभ की सम्भावनाएं भी बढ़ जाती है।

(v)उत्पादन लागत पर प्रभाव- लागत में सामग्री व्यय तथा अन्य व्ययों को सम्मिलित किया जाता है। यदि सरकार ऋण राशि का उपयोग उत्पादकों को उचित मूल्य पर कच्ची समग्रियों की पूर्ति पर करे, औद्योगिक अनुसन्धानों को प्रोत्साहित करे, तो उससे उत्पादन लागत में कमी होगी तथा ऋणों के अनुकूल प्रभाव पड़ेंगे।

(vi) विनियोग पर प्रभाव- प्राय सार्वजनिक त्रऋणों का विनियोग पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। यदि सरकार बैंकों से ऋण प्राप्त करती है तो उससे जनता पर अतिरिक्त कय-शक्ति आयेगी और विनियोग की राशि में कोई कटौती नहीं होगी। यदि ऋणों के लिए धन निजी बचतों या व्यापार से लिया जाता है तो विनियोग में कमी होगी क्योकि धनराशि को या तो विनियोग किया जा सकता है या उसे ऋण के रूप में दिया जा सकता है।

(vii) वितरण पर प्रभाव- सावजानक ऋणा के उपयोग सकमा धन के वितरण में समानता लायी जा सकती है तो कभी धन के वितरण में असमानता। सार्वजनिक ऋणों से धन के वितरण में समानता लाना लाभकारी रहता है, इससे गरीब वर्ग लाभान्वित होता है। धन के वितरण में समानता लाने से देश मे कल्याणकारी कार्यों को बढ़ाया जा सकता है।

(viii) तरलता पर प्रभाव- जो व्यक्ति सरकारी प्रतिभूतियां कय करते हैं. उनकी सम्पत्ति में उच्चकोटि की तरलता बनी रहती है जिसे किसी भी उद्देश्य हेतु प्रयोग किया जाता सकता हैं। अतः सार्वजनिक ऋण उच्चतम तरलता सम्पत्ति प्रदर्शित करते हैं। स्फीतिक परिस्थितियों में केन्द्रीय बैंक, व्यापारिक बैंकों की साख निर्माण क्षमता को बैंक दर. खुले बाजार की कियाएँ आदि सीमित कर देती हैं। अधिक मात्रा में सार्वजनिक ऋण बाजार भार को बढ़ा देते हैं जो कि समाज पर स्फीतिक या अस्फीतिक प्रभाव डालते हैं।

(ix) विदेशी ऋणों का प्रभाव- विकासशील देशों में बाह्रा ऋण पूजीगत माल के आयात को प्रोत्साहित करता है. जो कि उपभोग व विनियोग पर अनुकूल प्रभाव डालता है। विदेशी माल के आयात से जनता का जीवन स्तर बढ़ जाता है इस दृष्टि से कभी-कभी विदेशी ऋणों को प्राप्त करना अच्छा समझा जाता है।

(x) मुद्रा बाजार पर प्रभाव यदि निजी क्षेत्र से कोष के लिए अधिक मांग है तो सरकार को अधिक ब्याज दर पर प्रतिभूतियों को आकर्षित करना होगा अतः सरकार द्वारा ऋण

प्राप्त करते समय उसे निजी क्षेत्र से तुलना करनी होगी। यदि सरकार विद्यमान पूर्ति की तुलना में अधिक ऋण लेना चाहती है तो उससे मुद्रा का विस्तार होगा। इस बढ़ी हुई मुद्रा का उपयोग देश की विकास योजनाओं व कार्यक्रमों पर किया जा सकेगा।

(xi) साधन आवंटन व राष्ट्रीय आय पर प्रभाव करों के विपरीत, सार्वजनिक ऋणों का साधनों के आवंटन एवं राष्ट्रीय आय पर थोड़ा ही प्रभाव पड़ता है। यदि विनियोग स्तर गिरता है तो उससे पूँजीगत माल के उत्पादन में कमी होगी। इससे विपरीत, यदि पूँजीगत माल से उत्पादन बढ़ता है तो उसे राष्ट्रीय आय में वृदि हो जाती है तथा गुणक के प्रभावकारी असर के कारण दीर्घकाल में रोजगार तथा आर्थिक कियाओं पर अनुकूल प्रभाव पड़ता है।

7-4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

घाटे की अर्थव्यवस्था से अभिप्राय है जानबूझ कर बजट में घाटा कायम कर मुद्रा प्रसार को नियन्त्रित करने के लिए बजट-अतिरेक की नीति अपनाई जाती है ताकि उपभोक्ताओ पास क्रय शक्ति की मात्रा कम की जा सके।

लेकिन मन्दी एवं बेरोजगारी की दशा में न्यून वित्त प्रबंध द्वारा सरकार व्यय को बढ़ाती है। राजकीय व्यय के राजकीय आगम से बढ़ने की स्थिति में बजट में राजस्व की न्यूनता का वित्त प्रबन्ध करने के लिए सरकार द्वारा इसे उधार लेकर या अधिक नोट छापकर पूरा किया जाता है।

यह व्यय उन सार्वजनिक कार्यक्रमों पर लगाया जाता है जिनसे रोजगार की प्राप्ति हो तथा लोगों क्रय शक्ति बड़े। कम विकसित देशों की विकास योजनाओं में जब विनियोग के लिए वित्त के अन्य स्रोत से पर्याप्त संसाधन उपलब्ध नहीं हो पाते, तब सरकार न्यून वित्त प्रबन्ध का आश्रय लेती है।

भारतीय संदर्भ में सरकार को बजट के राजस्व खाते और पूँजी खाते से आय प्राप्त होती है। बजट के राजस्व खाते में करों, सार्वजनिक उद्यमों, ब्याज एवं प्रशासनिक सेवाओं से प्राप्त आय तथा पूँजीगत खतों में आन्तरिक और बाह्य स्रोतों से प्राप्त ऋण, अल्प बचत, विदेशी सहायता, राज्य व केन्द्र शासित सरका द्वारा ऋण भुगतान आदि की प्राप्तियाँ सम्मिलित है। जब सरकार की समस्त स्रोतों (राजस्व बजट और पूँजीगत बजट) से मिलने वाली आय और विभिन्न मदों पर किये जाने वाले व्यय बराबर होते हैं तो उन संतुलित बजट कहा जाता है। इसके विपरीत जब कुल राजकीय व्यय समस्त स्रोतों से प्राप्त आय से अधिक हो जाता है तो इसे घाटे का बजट कहते है। बजट में घाटे के इस अन्तराल को पूरा करने की प्रक्रिया घाटे की वित्त व्यवस्था कहलाती है। घाटे की वित्त व्यवस्था वह विशेष वित्त विधि है जिसके द्वारा सरकार प्रस्तावित सार्वजनिक आय की तुलना में सार्वजनिक व्यय के आधिक्य को पूरा करने के लिए संसाधन एकत्र करती है। भारत में घाटे की वित्त व्यवस्था उस अवस्था की सूचक है जब किसी बजट प्रस्ताव के आय और व्यय के अन्तर को पूरा करने के लिए सरकार पिछले नकद शेषों को कम करके या केन्द्रीय बैंक से ऋण लेकर या अतिरिक्त करेंसी छापकर संसाधनों का निर्माण करती है। प्रथम पंचवर्षीय योजना के प्रारूप के अनुसार "घाटे की वित्त व्यवस्था शब्द का प्रयोग बजट के घाटे द्वारा कुल राजकीय व्यय में प्रत्यक्ष वृद्धि को प्रदर्शिता करने के लिए किया जाता है। ये घाटे चाहे आय खाते में हों या पूँजी खाते में, ऐसी नीति अपनाने का सार यही है कि सरकार अपनी उस आय की तुलना में अधिक व्यय करती है जो उसे करारोपण, सार्वजनिक उद्यम, ऋण, बचत तथा अन्य मदों से उपलब्ध होती है"।

विकसित अर्थव्यवस्थाओं में घाटे को पूरा करने के लिए जनता और बैंकों से ऋण लिया जाता है। ऋण ग्रहण की इस प्रक्रिया का प्रभाव मुद्रापूर्ति में वृद्धि के रूप में पड़ता है। परन्तु घाटे की वित्त व्यवस्था से आशय नवीन मुद्रा का सृजन नहीं होता है। इस कारण पश्चिमी विकसित अर्थव्यवस्थाओं में घाटे की वित्त व्यवस्था से आशय नवीन मुद्रा के सृजन से नहीं

है। इसके विपरीत भारतीय अर्थव्यवस्था में घाटे की वित्त व्यवस्था का भिन्न अर्थों में प्रयोग किया जाता है। भारत में पूर्व संचित नकद शेषों के अभाव में घाटे की वित्त व्यवस्था की व्यावहारिक परिणति में बजट प्रक्रिया में जब प्रस्तावित सार्वजनिक व्यय से सार्वजनिक आय की मात्रा कम पड़ जाती है। तब सरकार केन्द्रीय बैंक से इस घाटे को पूरा करने के लिए ऋण लेती है। केन्द्रीय बैंक ऐसी दशा में अतिरिक्त मुद्रा सृजित करता है जिसके परिणामस्वरूप अर्थव्यवस्था में मुद्रा की पूर्ति बढ़ जाती है, जिसे सरकार सार्वजनिक व्यय प्रस्तावों को पूरा करने के लिए व्यय करती है। इस प्रकार भारत में घाटे की व्यवस्था का संबंध नदीन मुद्रा सृजित कर कुल मुद्रा की पूर्ति की वृद्धि से है।

7.4.1.घाटे के वित्त का अर्थ (Meaning of Deficit Finance)

वस्तुतः घाटे का वित्त व्यापक अवधारणा है और घाटे का बजट (Deficit Budgeting) उसका एक भाग है। घाटे का वित्त भी वित्तीय कोष जुटाने का एक स्रोत है। इसकी सहायता तव ली जाती है जब सरकार के व्यय की पूर्ति कराधान और लोक ऋणों से पूरी नहीं हो पाती है। इसे हीनार्य प्रबंधन भी कहा जाता है।

घाटे की वित्त व्यवस्था द्वारा निर्मित अतिरिक्त मुद्रा सरकार की वस्तुओं और सेवाओं को अविलम्ब प्राप्त कर सकने की क्षमता बढ़ा देती है। व्यय कार्यक्रमों को पूरा करने का यह अपेक्षाकृत अधिक नवीत स्रोत है। केन्सीय अर्थशास्त्र के विकास के बाद इस संकल्पना का प्रसार और महत्त्व अधिक बढ़ गया है। सिद्धान्ततः घाटे की वित्त व्यवस्था का प्रयोग मुख्य रूप से तीन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किया जाता है। प्रथम, विकसित देशों में मंदी की अवस्था में जव समर्थ माँग की कमीं हो अथवा औद्योगिक इकाइयों अप्रयुक्त उत्पादन क्षमता विद्यमान हो तो घाटे की वित्त व्यवस्था का सहारा लेकर उत्पादन, रोजगार एवं आय में वृद्धि की जा सकती है। द्वितीय, किसी आकस्मिक घटना, युद्ध, बाड़, अकाल आदि का सामना करने के लिए अतिरिक्त धनराशि प्राप्त करने हेतु घाटे की वित्त व्यवस्था का सहारा

लिया जाता है। तृतीय, किसी अल्पविकसित या विकासशील अर्थव्यवस्था, जहाँ अप्रयुक्त व अल्पप्रयुक्त उत्पादक संसाधन विद्यमान है, को विकासित करने तथा उत्पादन रोजगार, और आय बढ़ाने के लिए घाटे की वित्त व्यवस्था का प्रयोग किया जाता है।

भारत में घाटे की वित्त व्यवस्था का आधार मुख्य रूप से आर्थिक विकास की दर तीव्र करना रहा है। योजना आरम्भ के समय यह अनुभव किया गया कि देश में अप्रयुक्त उत्पादन क्षमता विद्यमान है। इन अतिरिक्त भौतिक संसाधनों और अल्प रोजगार व बेरोजगार श्रम शक्ति को उत्पादक कार्य में लगाने के लिए इसे अपरिहार्य माना गया। यह विचार किया गया है कि देश की अधिकांश श्रम शक्ति कृषि क्षेत्र से अपने जीवन निर्वाह की आय कमाती है। यहीं सपन प्रच्छन्न वेरोजगारी की दशा विद्यमान है। यदि इन श्रमिकों को कृषि क्षेत्र से विनिर्माण क्षेत्र में हस्तांतरित कर दिया जाय, तो इससे निर्माण क्षेत्र में उत्पादन बढ़ जायेगा,

जबकि कृषि उत्पादन में कोई कमी न होगी। औद्योगिक विकास से कृषि को भी गति मिलेगी इन विनियोग कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए वित्त पूर्ति, घाटे की वित्त व्यवस्था द्वारा अतिरिक्त मुद्रा सृजित करके सरकार विकास कार्यों को पूरा कर सकती है। यह भी विचार किया गया कि घाटे की वित्त व्यवस्था द्वारा सृजित मुद्रर में मुद्रा पूर्ति बढ़ेगी। फलतः लोग पूर्व स्तर के तुल्य वस्तुयें और सेवायें न खरीद सकेंगे। कीमत वृद्धि जनित कम खरीद के कारण अवशिष्ट संसाधनों के उत्पादक कार्यों में प्रयुक्त होने से उत्पादन की मात्रा बढ़ने पर मुद्रा की मात्रा और उपलब्ध वस्तुओं तथा सेवाओं की मात्रा का असंतुलन समाप्त हो जायेगा। फलतः कीमतों में अनुचित वृद्धि भी न हो सकेगी। इस परिकल्पना की पृष्ठभूमि में घाटे की वित्त व्यवस्था भारत मे आर्थिक विकास के लिए साघन के रूप में अपनायी गयी है। यद्यपि कतिपय वर्षों में युद्ध और अकाल का सामना करने के लिए भी घाटे की वित्त व्यवस्था की गयी, परन्तु आकस्मिक जरूरत को पूरा करने के लिए ही यह व्यवस्था थी। मुख्य रूप से तो

घाटे की वित्त व्यवस्था का आधार आर्थिक विकास की दर तीव्र करना ही रहा है।घाटे के वित्त से अर्थ है, सार्वजनिक राजस्व पर सार्वजनिक व्यय का आधिक्य ।

जहाँ पश्चिमी देशों में घाटे के वित्त के अंतर्गत लोक ऋण (व्यक्ति, बैंक आदि से प्राप्त) को भी शामिल किया जाता है, वहीं भारत में इसके अन्तर्गत निम्नलिखित बातें शामिल की जाती हैं-

- पिछला सचित कोष (जो नगद है) सरकार द्वारा प्रयुक्त किया जाना।
- RBI से ऋण और
- नई मुद्रा छपवाना।

स्पष्ट है कि इसमें जनता से प्राप्त उघारी और व्यावसायिक बैंकों से प्राप्त ऋणों को शामिल नहीं किया जाता। फिर RBI से ऋण के बदले सरकार उसे प्रतिभूतियां सौंपती है और इन प्रतिभूतियों के आधार पर RBI सरकार की ओर से नये नोट छापती और जारी करती है।

निष्कर्षतः भारत में घाटे का वित्त "नयी मुद्रा के प्रचलन" का अर्थ ग्रहण कर लेता है। इससे अर्थव्यवस्था में मुद्रा की माँग निरंतर बढ़ती जाती है और इसके कुछ सकारात्मक प्रभाव है लेकिन अधिकांशतया नकारात्मक प्रभाव आते हैं। जैसे-मुदा स्फीति बढ़ जाती हैं।,मुद्रा की क्रय शक्ति कम होती है।,उक्त दोनों से महंगाई बढ़ जाती है,उत्पादन की तुलना में अधिक मुद्रा कालाबाजारी, जमाखोरी को भी बढ़ावा देती है,अन्ततः यह निरंतर बढ़ता अतिरिक्त धन काले धन को प्रोत्साहित करता है, और अर्थव्यवस्था में सफेद (वैधानिक) और काली (अवैधानिक) दो उप-अर्थव्यवस्थाएं समांतर चलने लगती हैं। इसीलिये 1947-97 तक के 50 साल में मुद्रा प्रसार ने हमारे घाटे को कई गुना बड़ा दिया। आर्थिक वैश्वीकरण ने हमें इस व्यवस्था को बदलने के लिये प्रेरित किया और 1997 से भारत में घाटे को कम करने के प्रयास शुरू हो गये। । उल्लेखनीय है कि सीमित मात्रा में घाटा उचित होता है। इससे अर्थव्यवस्था में पहुँचने वाली मुद्रा व्यापार को गति देती है और उत्पादन को प्रोत्साहन । अब रिजर्व बैंक नोट छापने के स्थान पर सरकार को सशर्त ऋण उपलब्ध कराती है। इसे "वेज

एंड मिल्स एडवांस नीति कहा जाता है। इससे घाटे के वित्त का उपयोग उत्पादक क्षेत्रों में होने की संभावना बढ़ जाती है क्योंकि RBI की शर्तें कठोर होती हैं। इससे राजकोषीय अनुशासन की दिशा में सरकार प्रेरित होती है।

न्यूनता वित्त प्रबंध से आशय एक वित्तीय वर्ष में सरकार द्वारा सार्वजनिक आय से अधिक किए गए व्यय से है। यदि एक देश में कर एवं ऋण विकास हेतु वांछित धनराशि अथवा आगम में पर्याप्त वृद्धि न कर पाए तो न्यून वित्त प्रबन्ध द्वारा इसे पूरित किया जाता है।

प्रो वी केआर वी राव के अनुसार विकसित देशों में न्यून वित्त प्रबन्ध से आशय सार्वजनिक आय एवं सार्वजनिक व्यय के मध्य जानबूझ कर अन्तराल या बजट घाटा उत्पन्न किया जाता है। वित्त प्राप्त करने की यह विधि एक प्रकार से उधार है जो राष्ट्रीय परिव्यय या समग्र व्यय में विशुद्ध वृद्धि करती है। संक्षेप में न्यून वित्त प्रबंध से आशय सरकार के चालू राजस्व की तुलना में व्यय की अधिकता से है। आगम या राजस्व के सापेक्ष व्यय की अधिकता से है।

आगम या राजस्व के सापेक्ष व्यय की अधिकता से होने वाले घाटे को जनता से क्या लेकर या सरकार द्वारा नयी मुद्रा के सृजन द्वारा पूर्ण किया जाना विकसित देशों में न्यून वित्त प्रबन्ध सरकारी आगम प्राप्तियों के सापेक्ष सरकारी व्यय की अधिकता को प्रकट करता है यदि इसे ऋणों द्वारा प्राप्त राशि से पूर्ण किया गया है। स्पष्ट है कि विकसित देशों में न्यून वित्त प्रबन्ध को व्यापक अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है।

विकासशील देशों में न्यून वित्त प्रबंध को संकुचित अर्थ में प्रयुक्त किया जाता है अर्थात इसके अन्तर्गत बजट के घाटे की पूर्ति के लिए ऐसी विधियों का प्रयोग किया जाता है जिससे देश की कुल मुद्रा पूर्ति में वृद्धि हो जाये।

भारत की प्रथम पंचवर्षीय योजना में न्यून वित्त प्रबंध शब्द बजट घाटे के द्वारा सकल राष्ट्रीय में होने वाली प्रत्यक्ष वृद्धि को सूचित करता है चाहे यह घाटा आगम से सम्बन्धित हो या पूँजी

खाले इस नीति का सार इस प्रकार सरकारी आय के सापेक्ष व्यय की अधिकता से है जो करों के रूप में र उपक्रमों की प्राप्तियों जमा एवं अन्य कोषों या अन्य स्रोतों से सम्भव होती है।सार्वजनिक आगम से सापेक्ष सार्वजनिक व्यय की अधिकता से उत्पन्न घाटे को निम्न उपायों से पूरित कर सकती है-

- अपने नकद या संचयी भुगतान में कर्मी करके।
- केन्द्रीय बैंक से उधार प्राप्त कर।
- वाणिज्यिक बैंकों से उधार प्राप्त कर।
- नयी मुद्रा का सृजन कर।

7.4.2. घाटे की वित्त प्रबन्ध एवं घाटे के बजट के मध्य अन्तर(Difference between deficit finance management and deficit budget)-

न्यून बजट प्रवन्ध से आशय है सरकार का चालू व्यय उसके चालू राजस्व से अधिक होगा जिस पूँजीगत मदों को व्यय या राजस्व में सम्मिलित नहीं किया जाता।

न्यून बजट प्रबंध के सापेक्ष न्यून वित्त प्रबंध अधिक व्यापक शब्द है जिससे अभिप्राय है चालू पूँजीगत दोनों खातों पर सरकार का कुल व्यय सरकार की कुल आय से अधिक होता है। भारत के सम्बन्ध में यदि बजट के घाटे को सार्वजनिक ऋण द्वारा पूरित किया जाये तो न्यून वित्त प्रबन्ध नहीं होगा। इसका तर्क यह है कि सार्वजनिक ऋण जनता की वास्तविक बचतों से प्राप्त होते हैं जिससे क्र शक्ति जनता के हाथ से हटकर सरकार के पास आ जाती है। ऐसे में क्रय शक्ति का स्थानान्तरण जनत से सरकार की ओर होता है पर मौद्रिक पूर्ति में कोई भी वृद्धि नहीं होती।

7.4.3.घाटे की वित्त व्यवस्था का प्रभाव (Effects of deficit financing)

भारत में स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद 1951 से नियोजित विकास प्रक्रिया अपनाई गयी जिसके लिए अतिरिक्त वित्तीय साधन एकत्र करने के दृष्टिकोण से घाटे की वित्त व्यवस्था की गयी। प्रत्येक योजना में उत्तरोत्तर बढ़ती हुई राशि अर्थव्यवस्था में विनियोग की गयी। विनियोग के वित्त व्यवस्या के अभिन्न साधन के रूप में घाटे की वित्त व्यवस्था भी बढ़ाई गयी। घाटे की वित्त व्यवस्या के प्रभावों को निम्नलिखित प्रकार से प्रस्तुत किया जा सकता है।

- **आर्थिक विकास में योगदान:**घाटे की वित्त व्यवस्था से सृजित मुद्रा ने विनियोग वृद्धि में योगदान किया है। इससे अर्थव्यवस्था में व्याप्त दीर्घकालीन गतिरोध की अवस्था समाप्त हुई। अर्थव्यवस्था के विकास के विभिन्न भौतिक सूचकों यद्या खाद्यान्न, ऊर्जा, परिवहन, उर्वरक आदि में उल्लेखनीय प्रगति हुई। प्रति व्यक्ति आवश्यक वस्तुओं और सेवाओं की उपलब्धि में वृद्धि हुई।
- **मुद्रा की पूर्ति में वृद्धि:**घाटे की वित्त व्यवस्था अर्थव्यवस्था में कुल मुद्रा आपूर्ति में वृद्धि का एक सशक्त माध्यम है। इसके कारण अर्थव्यवस्था में कुल मुद्रा की आपूर्ति में अत्यन्त तेजी से वृद्धि हुई। मुद्रा पूर्ति की वृद्धि दर अर्थव्यवस्था में वस्तुओं और सेवाओं की उत्पादन वृद्धि दर से अधिक हो गयी। नियोजन काल में कुल मुद्रागत साधनों (चत्तन में करेन्सी, बैंकों में भौग जमा, बैंकों में मियादी जमा और रिर्जव बैंक के पास अन्य) में उत्तरोत्तर वृद्धि होती है।
- **कीमत स्तर में वृद्धि;** घाटे की वित्त व्यवस्था के कारण मुद्रापूर्ति में अपेक्षाकृत अधिकतीव्रगति से वृद्धि होने के कारण अर्थव्यवस्था में स्फीतिकारी स्थितियाँ उत्पन्न हो गयीं। कीमत निर्धारण की यदि विभिन्न क्लिष्टताओं की छोड़ दिया जाय तो भी यह कहा जा सकता है कि कीमत स्तर मुद्रा का वस्तुओं से अनुपात है। किसी वस्तु की कीमत उसकी माँग और पूर्ति के शेष द्वारा निर्धारित होती है। यही सामान्य नियम अर्थव्यवस्था

में समस्त वस्तुओं और सेवाओं के संदर्भ में भी लागू होता है, अर्थात अर्थव्यवस्था में कुल वास्तविक उपज को समय पूर्ति और कुल मुद्रा पूर्ति को समय माँग माना जा सकता है। जब अर्थव्यवस्था में समय मौग (कुल मुद्रा पूर्ति) वहाँ उपलब्ध कुल वस्तुओं और सेवाओं (समग्र पूर्ति) से अधिक हो जाती है तो कीमतों में वृद्धि और इसके विपरीत कीमतों में कमीं आरम्भ हो जाती है।

- **गैर-आवश्यक उपभोग में वृद्धि:**घाटे की वित्त व्यवस्था के परिणाम स्वरूप जो अतिरिक्त क्रय शक्ति लोगों के पास पहुँची, उसके विविध उपयोग हुए। जो लोग इनमें से भूखे थे, उन्होंने इसे आवश्यक उपयोग वस्तुओं पर खर्च किया। उपयोगी वस्तुओं का तदनुरूप उत्पादन न बढ़ने के कारण उनकी कीमतें बढ़ी। इससे सामान्य जीवन स्तर यापन का व्यय चढ़ गया और बचत स्तर कम हो गयी। निम्न आय स्तर की स्थिति में अतिरिक्त आय की प्राप्ति आवश्यक उपभोग वस्तुओं के प्रयोग को बढ़ा देती है। दूसरी ओर सम्पन्न आय वर्ग में जिनकी आय बढ़ी। उसका अधिकांश भाग उनके द्वारा आरामदायक और विलासिता की वस्तुओं पर व्यय किया गया। इससे उनकी कीमत और उन वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादन के प्रति विनियोग अधिक तेजी से बढ़ा, जबकि उपेक्षित वह वा कि उन वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादन के प्रति विनियोग बढ़ाया जाता जिनका उपयोग जन-सामान्य या कम आय वर्ग के लोग करते हैं। आज के बाजार में आरामदायक एवं विलासिता की विभिन्न वस्तुयें सर्वत्र बहुसुलभ है। लेकिन अनिवार्यताओं की कमी है। इसकामुख्य कारण अतिरिक्त सृजित मुद्रा का प्रमुख भाग सम्पन्न वर्ग के हाथों में पहुँचता रहा है। कीमत स्तर में वृद्धि के कारण विनियोग राशि की क्रय शक्ति में उत्तरोत्तर कमी आई जिसके लिए पूर्व निर्धारित विनियोग को लक्ष्य प्राप्ति हेतु बढ़ाना पड़ा । इसके परिणामस्वरूप विकास की अन्य मदों की प्रक्रिया के निष्पादन में कठिनाई उत्पन्न हुई अथवा यह कहा जा सकता है कि समग्र आर्थिक विकास प्रक्रिया हतोत्साहित हुई।

इस विश्लेषण से यह प्रतीत होता है कि भारतीय अर्थव्यवस्था में घाटे की वित्त व्यवस्था ने जहाँ एक ओर उत्पादन वृद्धि में सहायता की है, वहीं दूसरी ओर कीमत वृद्धि के माध्यम से इसने जन-सामान्य का जीवन-यापन अत्यन्त दुष्कर कर दिया है।

7.4.4.घाटे की वित्त व्यवस्था के लाभ व हानियाँ (Advantages and disadvantages of deficit financing)

- अर्थव्यवस्था को मन्दी की स्थिति से बचाना।
- युद्ध वित्त हेतु संसाधन एकत्र करना।
- आर्थिक विकास हेतु अतिरिक्त संसाधनों की आवश्यकता।
- विकासशील देश अपनी मौद्रिक पूर्ति को समर्थ बनाने में काफी बाधाओं का सामना करते हैं।
- इन देशों में साख नियंत्रण प्रणाली असमर्थ व अप्रभावी होती है कर आधार संकुचित व कर प्रसार अकुशल होता है।
- प्रशासनिक स्तर पर भ्रष्टाचार व लालफीताशाही विद्यमान होती है जिसके परिणामस्वरूप कीमत नियन्त्रण के उपाय अप्रभावी रहते है।
- इन देशों में कृषि क्षेत्र जड़ होता है तथा कीमतों में होने वाला परिवर्तन कृषि वस्तुओं की उत्पादकता में वृद्धि के समुचित प्रत्युत्तर नहीं देता।
- औद्योगिक क्षेत्र में वृद्धि की दर तेजी से नहीं बढ़ पाती। उत्पादन में क्षमताओं का सीमित उपयोग ही किया जा सकता है।

7.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(क).कर प्रशासन की दो शीर्ष संस्थायें कौनसी हैं?

(ख). जनता द्वारा सरकार को दिया गया अनिवार्य भुगतान क्या कहलाता है?

(ग).सरकार द्वारा लिए गए ऋण को क्या नाम दिया जाता है?

(घ).किसी व्यक्ति की आय पर लगाया जाने वाला कर कौनसी श्रेणी में आता है?

(ङ).उत्पादन कर, बिक्र कर, मनोरंजन कर कौनसी श्रेणी में आता है?

7.6.सारांश (Summary)

सरकार की कमाई का मुख्य स्रोत कर और गैर-कर राजस्व है। कर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष तरीकों से एकत्र किए जाते हैं। प्रत्यक्ष करों में आयकर, अचल संपत्ति कर, व्यक्तिगत संपत्ति कर या संपत्ति पर कर शामिल हैं; जबकि कुछ अप्रत्यक्ष कर मोड में जीएसटी, सीमा शुल्क और स्रोत पर कर कटौती (टीडीएस) शामिल हैं। दूसरी ओर, गैर-कर राजस्व करों के अलावा अन्य स्रोतों से सरकार द्वारा अर्जित आवर्ती आय है। कुछ असामान्य परिस्थितियां जैसे युद्ध, आकाल, विकास योजनाएं इत्यादि ऐसे असामान्य व्यय को जन्म देते हैं जिनके लिए सरकार को ऋण लेकर ही काम चलाना पड़ता है। राज्य द्वारा लिए गये ऋण को सार्वजनिक ऋण का नाम दिया जाता है। घाटे का वित्त व्यापक अवधारणा है और घाटे का बजट (Deficit Budgeting) उसका एक भाग है। घाटे का वित्त भी वित्तीय कोष जुटाने का एक स्रोत है। इसकी सहायता तव ली जाती है जब सरकार के व्यय की पूर्ति कराधान और लोक ऋणों से पूरी नहीं हो पाती है। इसे हीनार्य प्रबंधन भी कहा जाता है।

7.7.सूचक शब्द (Key Words)

- **संसाधन -**हमारे चारों ओर नजर आने वाले वस्तुओं जो हमारी आवश्यकताओं को पूर्ति करता है उसे संसाधन कहते हैं।
- **कर-**किसी राज्य द्वारा व्यक्तियों या विविध संस्था से जो अपनी आय पर अधिभार या धन लिया जाता है उसे कर या टैक्स कहते हैं।
- **सार्वजनिक -**वह जो देश के सब लोगों के लिए है

- **प्रत्यक्ष कर**: प्रत्यक्ष कर ऐसे कर हैं जो विधिगत रूप से जिस पर लगाए जाते हैं उसे ही इसका भुगतान करना पड़ता है। जैसेः आय कर।
- **परोक्ष कर**: परोक्ष कर या अप्रत्यक्ष कर एक व्यक्ति पर लगाए जाते हैं जबकि ये पूर्णतः या आंशिक रूप से दूसरे व्यक्ति द्वारा दिए जाते हैं। जैसे - बिक्री कर, सीमा शुल्क परोक्ष कर हैं क्योंकि इनका भार व्यापारी से उपभोक्ता को स्थानांतरिक होता है।
- **सार्वजनिक ऋण –**सार्वजनिक ऋण ,सरकार अक्सर देश की वित्तीय ज़रूरतों को पूरा करने के लिए घरेलू या अंतरराष्ट्रीय स्तर पर पैसे उधार लेती है। यह ऋण अल्पावधि, मध्यम अवधि या दीर्घावधि के लिए हो सकता है। सार्वजनिक ऋण सरकार को देश चलाने, निर्माण करने और विकसित करने में मदद करता है।
- **बजट घाटा या घाटे का वित्तपोषण-**बजट घाटा या घाटे का वित्तपोषण तब होता है जब अनुमानित सरकारी व्यय अनुमानित सरकारी राजस्व से अधिक बढ़ जाता है।
- **व्यक्तिगत आय-**व्यक्तिगत आय से तात्पर्य किसी व्यक्ति की विभिन्न स्रोतों प्राप्त कुल कमाई से है।

7.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- घाटे की वित्त व्यवस्था के प्रभावों का विस्तार से वर्णन कीजिए।
- घाटे की वित्त व्यवस्था से आप क्या समझते हैं ?इसके महत्व का वर्णन कीजिए।
- सार्वजनिक ऋण से आप क्या समझते हैं ,इसके विभिन्न प्रकारों का वर्णन कीजिए।
- सार्वजनिक ऋण के स्त्रोतों व् इसके प्रभवों का वर्णन कीजिए।
- प्रत्यक्ष कर व अप्रत्यक्ष करों का विस्तार से वर्णन कीजिए।

7.9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(क).केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क बोर्ड है।

(ख).कर

(ग).सार्वजनिक ऋण

(घ).प्रत्यक्ष कर

(ङ).परोक्ष कर

7.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।
- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।

Subject : Public Financial Administration	
Course Code : PUBA 201	Author : Dr. Parveen sharma
Lesson No. : 8	Vetter :
Legislative control over finance; with special reference to parliamentary Committees (वित्त पर विधायी नियंत्रण; संसदीय समितियों के विशेष संदर्भ में)	

अध्याय की सरंचना

8.1.अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

8.2.परिचय (Introduction)

8.3-अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)
8.3.1.विधायी नियंत्रण (Legislative Control)

8.3.2.विधायी नियंत्रण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि(Historical background of legislative control)

8.3.3.संवैधानिक उपबंध, (1950 Constitutional Provisions, 1950)

8.4. पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)
8.4.1.कराधान पर नियंत्रण (Control over taxation)

8.4.2.भारतीय लेखा नियंत्रक तथा लेखा महापरीक्षक द्वारा लेखा परीक्षण (Audit by the Comptroller and Auditor General of India)

8.5.स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

8.6.सारांश (Summary)

8.7.सूचक शब्द (Key Words)

8.8.स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

8.9.उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

8.10.सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

8-1-अधिगम उद्देश्य (Learning Objectives)

इस अध्याय के अध्यन के उपरांत विद्यार्थी -

- वित्तीय प्रशासन में विधायी नियंत्रण की भूमिका को जान पाएंगे।
- वित्तीय प्रशासन में विधायी नियंत्रणकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि को जान पाएंगे।
- वित्तीय नियंत्रण के लिए विधायी प्रक्रिया को जान पाएंगे।
- लोक लेखा समिति व आकल्लन समिति के कार्यों व प्रक्रिया को जान पाएंगे।

8-2-परिचय (Introduction)

किसी भी देश का वित्तीय प्रशासन , विधानमंडल, कार्यपलिका, वित्त विभाग, लेखा परीक्षा, संसदीय समितियों द्वारा निष्पादित किया जाता है। लोकतंत्र में विधान मंडल ही एक सक्षम अंग है जो सरकार को टैक्स एकत्र करने का प्राधिकार प्रदान करता है। विधायी स्वीकृति के बिना न तो धन का विनियोजन किया जाता है और न ही टैक्स इकट्ठा किया जा सकता है। यह करों को लगा भी सकता है, कम भी कर सकता है और उन्हें हटा भी सकता है। सिद्धांत में कार्यपालिका मांग करती है और विधान मंडल स्वीकृति देता है। इसलिए सरकार को अपनी बजट योजना पर कार्य करने से पहले इसे संसद द्वारा पारित करवाना होता है। संसद में बजट पर बहस सदस्यों को विभिन्न विभागों तथा मंत्रालयों की कार्यप्रणाली की समीक्षा करने का अवसर देती है। यह उन्हें सरकार द्वारा शुरू किए गए विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में हुई उन्नति की जानकारी प्राप्त करने का अधिकार देती है। सदस्यों को बजट में शामिल नए व्यय प्रस्तावों के आर्थिक तथा सामाजिक निहितार्थों तथा औचित्य एवं परीक्षण का अवसर मिलता है।

बजट के अनुमोदन के बाद संसद द्वारा विनियोजन अधिनियम पारित किया जाता है जिसमें कार्यपालिका को विभिन्न अनुदानों में सम्मिलित आवंटनों के व्यय का प्राधिकार प्राप्त होता है। वित्त मंत्रालय, वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन द्वारा बजट के कार्यान्वयन के दौरान

वित्तीय नियंत्रण के अपने दायित्वों को प्रशासनिक मंत्रालयों के साथ बांट लेता है। यह विभिन्न समितियों के परामर्श से किया जाता है

भारत का लेखा नियंत्रक तक महालेखा परीक्षक जो संविधान के अनुसार एक सांविधिक प्राधिकरण है- संसद के सजग प्रहरी की तरह कार्य करता है और यह देखने के लिए लेखा परीक्षा करता है कि कार्यपालिका द्वारा किए गए व्यय संसद के द्वारा बहुमत से स्वीकृत अनुदान के अनुसार ही है। भारत का लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक वित्तीय औचित्य की अवहेलना, धन का गबन जैसी वित्तीय अनियमितताओं तथा व्यतिक्रम संबंधी मामलों का विवरण लोकलेखा समिति को देता है ताकि वह आवश्यकतानुसार कार्रवाई कर सके। लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक द्वारा किए गए लेखा विनियोजन तथा विवरण की जाँच करते समय समिति जाँच की विस्तृत पद्धति का आचरण करती है। लोकलेखा समिति के द्वारा लेखा रिपोर्ट का पुनरीक्षण कार्यपालिका के विनियोजित अनुदानों पर संसद के वित्तीय नियंत्रण के चक्र को पूरा करता है। संपूर्ण प्रशासनिक कार्यप्रणाली विधानमंडल के प्रभावी नियंत्रण के अंतर्गत आती है। ऐसा इसलिए है क्योंकि प्रत्येक कार्रवाई पर प्रश्न, प्रत्येक प्रश्न पर एक स्थगन बहस और प्रत्येक स्थगन बहस पर एक सविस्तार बहस हो सकती है। इसके अतिरिक्त संसदीय समितियाँ भी सरकार पर नियंत्रण रख सकती हैं।

8-3-अध्याय के मुख्य बिन्दु (Main Points of the Text)

8-3-1.विधायी नियंत्रण (Legislative Control)

संसद राजस्व, व्यय, ऋणदान तथा लेखे-जोखे पर नियंत्रण कर सकती है। ऋणों को बढ़ाने, लोक व्यय के लिए संचित निधि में से धन निकालने, मौजूदा टैक्सों की दरों में वृद्धि तथा नए करों को लगाने के लिए विधायी स्वीकृति की आवश्यकता होती है। सार्वजतिक खातों की लोक लेखा समिति द्वारा जाँच की जाती है और एक सांविधिक प्राधिकरण द्वारा लेखा

परीक्षण किया जाता है जो कि कार्यपालिका से स्वतंत्र होता है। भारतीय संदर्भ में, वित्तीय नियंत्रण के निम्न चार नियमों का अनुसरण किया जाता है:

- मंत्रियों के रूप में कार्य करती हुई कार्यपालिका संसद के प्राधिकार के बिना ऋणदान, कराधान के द्वारा या दूसरे किसी उपाय से धन का जुगाड़ नहीं कर सकती, व्ययों के प्रस्ताव, जिनके लिए अतिरिक्त धन की आवश्यकता होती है केवल मंत्रीमंडल द्वारा ही पेश किए जाने चाहिए।
- दूसरा नियम धन विधेयकों पर लोकसभा का एकमात्र नियंत्रण है। इसे पहले लोकसभा में पेश किया जाता है और लोकसभा के पास ही यह अधिकार है कि वह व्यय को प्राधिक त करने के लिए ऋर्णो अथवा करों के रूप में धन की स्वीकृति दे सकती है। राज्यसभा अनुदान को अस्वीकार तो कर सकती है परन्तु इसे लागू नहीं करवा सकती है।
- अनुदान की मांग सरकार द्वारा की जानी चाहिए। सरकार द्वारा अनुदान की मांग के अतिरिक्त किसी अनुदान को न तो राज्यसमा और न ही लोकसमा स्वीकृत कर सकती है।
- इसी तरह, किसी भी नए कर अथवा मौजूदा कर में वद्धि के प्रस्तावों का भी सरकार द्वारा पेश किया जाना आवश्यक है।

भारत में प्रश्न, कार्य स्थगन प्रस्ताव, संकल्प, वोट, बजट तथा विधायी समिति लोक लेखा, आकलन, अधीनस्थ विधान, और आश्वासन समिति विधायी नियंत्रण के साधन हैं। विधायी नियंत्रण के तरीकों का वर्णन सक्षेप में इस प्रकार हैं;-

- **प्रश्न अवधि:** प्रत्येक संसदीय दिवस का पहला घंटा प्रश्नों के लिए रखा गया है जिसमें नियंत्रण प्रभावी हो जाता है। पूछे गए प्रश्न समूचे प्रशासन को सावधान कर सकते हैं। प्रश्न प्रशासन की नीतियों तथा गतिविधियों के विभिन्न पहलुओं पर जनता के ध्यान को

प्रभावशाली ढंग से संकेन्द्रित करने का सफल साधन है। किसी भी प्रशासनिक कार्रवाई पर प्रश्न किया जा सकता है हांलाकि सदस्य मंत्री को उत्तर देने के लिए विवश नहीं कर सकते। अध्यक्ष भी कुछ प्रश्नों को पूछने की अनुमती नहीं देता। आमतौर पर प्रश्न तथाकथित कमजोर मुद्दों पर सरकार पर प्रहार करने के लिए अथवा किसी विषय पर मंत्री की राय तथा सूचना प्राप्त करने के उद्देश्य से पूछे जाते हैं। बहुत से प्रश्न हल्को फुल्के हो सकते हैं । यह उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने वाली सर्वप्रिय, सर्वविदित सामान्यतः प्रयोग में लाई जाने वाली विधि है। समय-समय पर सदस्य अपने प्रश्नों के द्वारा महत्वपूर्ण विषयों को उठाते रहे हैं।

- **कार्य स्थगन व वाद- विवाद:** यह एक भी नियंत्रण का साधन है तथा सार्वजनिक हित के विशिष्ट तथा किसी भी अनिवार्य प्रश्न को सदन में बहस के लिए रखा जा सकता है। अगर पीठासीन अधिकारी की अनुमति हो तो उठाए गए विषय पर तत्काल बहस शुरू हो जाती है, इस प्रकार सदन के नियमित कार्य को स्थगित कर दिया जाता है।
- **अधिनियम संशोधन व संशोधन पर वाद-विवाद:** किसी भी विधेयक के बार-बार पढ़ने से संसद के सदस्यों को विधेयक की संपूर्ण नीति की आलोचना करने में सहायता मिलती है। आलोचना से सरकार के हृदय में परिवर्तन भी हो सकता है। उदाहरण के लिए, सरकार ने 1957 में अत्यधिक विवादास्पद हिन्दी कोड विधेयक को वापिस ले लिया था। इसी तरह जब कभी भी अधिनियम में संशोधन के लिए संसद में प्रस्ताव पेश किया जाता है तो सदस्यों को एक बार फिर से उस पर चर्चा करने का अवसर मिलता है।
- **बजट परिचर्चा:** संसद को बजट प्रस्ताव पर बहस करने के अनेक अवसर मिलते हैं। संसद सदस्यों को बजट पर चर्चा करने के लिए भिन्न स्थितियों में निम्न अवसर मिलते हैं:

(क) बजट के प्रस्तुतीकरण के बाद आम चर्चा होती है। इस अवसर पर चर्चा समूचे बजट अथवा उसके सिद्धान्तों के किसी भी प्रश्न से संबधित होती है।

(ख) अनुदानों पर मतदान के समय दूसरा अवसर मिलता है। मागं की प्रत्येक मद पर चर्चा होती है। अगर उसमें उठाए गए विशिष्ट मद पर कटौती प्रस्ताव रखा जाता है तो चर्चा अत्यधिक तर्कसंगत है और इसे विशिष्ट विषय पर संकेन्द्रित किया जा सकता है।

(ग) वित्त विधेयक पर परिचर्चा से समूचे प्रशासन की चर्चा करने के अनेक अवसर मिलते हैं। जी. बी. मावलंकर के शब्दों में "यह एक स्वीकृत सिद्धान्त है कि वित्त विधेयक में किसी भी विषय पर बहस की जा सकती है और किसी भी शिकायत पर खुले आम विचार-विमर्श किया जा सकता है। नियम यह है कि किसी भी नागरिक को अपने शिकायतों तथा विचारों का प्रतिनिधित्व करने के लिए नहीं बुलाया जाना चाहिए जब तक संसद उसे इस बात कि पूर्ण छूट न दे दे।"

- **राष्ट्रपति का भाषण:** बजट सत्र के शुरू होने पर राष्ट्रपति संसद के दोनों सदनों को एक साथ संबोधित करता है। भाषण सरकार द्वारा तय किया जाता है और प्रत्येक मंत्रालय उससे संबधित मांग के लिए उत्तरदायी होता है। राष्ट्रपति अपने भाषण में उन प्रमुख नीतियों तथा गतिविधियों की विस्त त जानकारी देता है जिन्हें कार्यपालिका निकट भविष्य में कार्यान्वित करने के लिए पूर्वाधिकृत कर चुकी होगी। संसद सदस्यों को प्रशासन के समूचित क्षेत्र की उसकी भूलचूक के तथाकथित कार्यों की समीक्षा करने का अवसर मिलता है।
- **संसदीय समितियाँ:** संसदीय समितियाँ-लोक लेखा समिति, आकलन समिति, लोक उपक्रम समिति, अधीनस्थ विधान समिति तथा आश्वासन समिति प्रशासन पर नियंत्रण के साधन हैं। पहली तीन समितियां तो वास्तविक तथा विस्त त नियंत्रण करती हैं और आश्वासन समिति मंत्रियों द्वारा समय-समय पर सदन में दिए गए आश्वासनों तथा वचनों की छानबीन करती है और निम्न विषयों की जानकारी देती है। ऐसे वायदों तथा आश्वासनों को किस सीमा तक पूरा किया गया है, कहाँ पूरा किया गया है, क्या ऐसे

कार्यान्वयन को कम से कम समय में पूरा किया गया है। ऐसी समितियाँ मंत्रियों को अपने वायदों को पूरा करने के लिए सतर्क करती है।

- **लेखा परीक्षण**: संसद लेखानियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक के द्वारा सरकारी व्ययों पर नियत्रंण करती है जो समी सरकारी लेखों का हिसाब-किताब रखता है ताकि सुनिश्चित कर सके कि संसद द्वारा स्वीक त धन को बिना अनुपूरक वोट के बढ़ाया नहीं गया और धन का व्यय नियमों के अनुसार ही किया गया है। इस प्रकार वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में संसद के प्रति सरकार का उत्तरदायित्व लेखानियंत्रक तथा लेखामहापरीक्षक की रिपोटों से प्राप्त किया जाता है जिसे ठीक ही संसद का "मार्गदर्शक, मित्र तथा तत्वज्ञ माना गया है।

8-3-2.विधायी नियंत्रण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical background of legislative control)

हांलाकि बजट पर पूर्ण नियंत्रण इसी सदी की संकल्पना है मगर इसका विकास मध्ययुग के अंत में शुरू हुआ था जबकि राजा के अधिकार क्षेत्र में राजस्व एकत्र करना शामिल होता था। इस प्रकार बजट राजस्व तथा व्यय का एक विवरण था। युद्ध तथा अन्य आपात स्थितियों के दौरान जब राजा को राज्य के कार्यों के लिए अत्यधिक धन की आवश्यकता होती थी तो उसे कुलीन वर्ग की राय जानने के लिए उनसे परामर्श करना पड़ता था। अभी तक व्यय राजा का ही विशेषाधिकार था। 1688 की क्रांति के बाद "प्रतिनिधित्व के बिना राजस्व नहीं" नियम की स्थापना हुई। अभी भी व्यय नियंत्रण पर विधायी स्वीकृति की परम्परा शुरू हुई थी।

लोक वित्त पर विधायी नियंत्रण की प्रथा सर्वप्रथम इंग्लैंड में शुरू हुई और लगातार विकसित होती गई। इस दिशा में किंग जॉन के शासन में उठाया गया पहला प्रयास व्यय की अपेक्षा राजस्व तथा प्राप्तियों (आय) पर नियंत्रण था। स्टुअर्ट की निरकुंशता ने सभासदों को और

अधिक आग्रही बना दिया और वे सरकारी व्यय पर नियत्रंण में भागीदारी का दावा करने लगे। मगर ऐसा अचानक नहीं हुआ अथवा किसी संगठित योजना रूपरेखा के अनुसार यह कार्यान्वित नहीं हुआ था या यह कोई नियोजित प्रयास नहीं था जो धीरे-धीरे विकसित हुआ हो। 1987 में लेखाकरण तथा विवरण पद्धति की स्थापना 1866 के राजकोष तथा लेखा परीक्षण विभाग अधिनियम के अन्त्रतगत चेखा परीक्षण प्रथा और 1866 में हाउस ऑफ कॉमंस में लोकलेखों की स्थायी समिति का संविधान विधायी नियंत्रण के क्षेत्र में महत्वपूर्ण ऐतिहासिक विकास थे।

इस प्रकार लेखा परीक्षण तथा विवरण की आधुनिक तथा विवरण की आधुनिक प्रणाली का निर्माण हुआ जिसके अनुसार विधान मंडल राज्य की वित्त व्यवस्था पर नियंत्रण करते थे। भारत में विधायी निंयत्रण की प्रणाली लगभग इंग्लैंड में प्रचलित प्रणाली पर आधारित है।

8-3-3.संवैधानिक उपबंध, (1950 Constitutional Provisions, 1950)

भारतीय संविधान अपने विभिन्न अनुच्छेदों में वित्तीय मामलों में विधायी प्रक्रिया की व्याख्या करता है। भारतीय संविधान के मुख्य उपबंध नीचे दिए गए हैं:

अनुच्छेद 107 (i) के अनुसार अनुच्छेद 109 तथा 117 के उपबंधों के अधीन धन विधेयक और अन्य वित्तीय विधेयकों के विषय में, एक विधेयक संसद के किसी भी सदन में प्रारंभ किया जा सकता है और अनुच्छेद 108 तथा 109 के उपबंध के अधीन कोई भी विधेयक संसद के एक सदन द्वारा पारित हुआ नहीं माना जाएगा जब तक दोनों सदन इससे सहमत न हो जाएँ, चाहे यह संशोधनों सहित अथवा ऐसे संशोधनों के बिना हो, मगर दोनों सदनों की सहमति जरूरी है। अनुच्छेद 109 (1) के अनुसार एक धन विधेयक राज्यसभा में प्रारंभ नहीं किया जाएगा। अनुच्छेद 109 (ii) लोकसभा द्वारा पारित धन विधेयक को राज्यसभा में उसके सुझावों के लिए भेजा जाता है और राज्यसभा को इस विधेयक की प्राप्ति की तिथि के पन्द्रह दिनों के अंर्तगत अपनी सिफारिशों सहित लोकसभा को वापिस भेजना होता है और

लोकसभा राज्यसभा की सभी अथवा कुछ सिफारिशों को स्वीकृत अथवा अस्वीकृत कर सकती है। अनुच्छेद 109 (iii) के अनुसार अगर लोकसभा राज्यसभा की सिफारिशों में से किसी को स्वीकार करती है तो विधेयक राज्यसभा द्वारा बताए गए संशोधनों सहित दोनों सदनों द्वारा माना जाएगा।अनुच्छेद 112 (i) से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के विषय में भारत सरकार के वर्ष भर के आकल्लित व्ययों तथा आय का विवरण संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखना होता है। ऐसे विवरण को "वार्षिक वित्तीय विवरण" कहा गया है। अनुच्छेद 113 (1) के अनुसार भारत की संचित निधि पर प्रभावित व्यय से सबंधित काफी अनुमानों को संसद की स्वीक त के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाएगा। मगर इस धारा में उन अनुमानों में से किसी पर भी संसद के किसी भी सदन में परिचर्चा को रोकने का प्रावधान नहीं है। अनुच्छेद 114 (i) के अनुसार सार ज्यों ही अनुच्छेद 113 के अधीन अनुदान लोकसभा द्वारा पेश हो जाएंगे त्यों ही सभी धन संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए भारत की संचित निधि में से विनियोजन के लिए विधेयक प्रारंभ किया जाएगा:-(क) लोकसभा द्वारा किए गए अनुदान,(ख) भारत की संचित निधि पर प्रभारित व्ययः मगर संसद के समक्ष पहले से रखे गए विवरण में दिखाए गए धन में किसी भी प्रकार से वद्धि नहीं हो।अनुच्छेद 116 (i) के अनुसार लोकसभा के पास निम्न शक्तियों होंगी :-(क) उस व्यय के विषय में अनुच्छेद 114 के उपबंधों के अनुसार कानून को पारित करना और ऐसे अनुदान की स्वीकृति के लिए अनुच्छेद 113 में निर्धारित प्रक्रिया की निष्पत्ति के विचाराधीन किसी वित्तीय वर्ष के अनुमानित व्यय के एक भाग के विषय में पहले से ही अनुदान बनाना। (ख) जब सेवा के अनिश्चित स्वरूप अथवा विस्तार के कारण मांग वार्षिक वित्तीय विवरण में साधारणतया दिए गए ब्यौरे से निश्चित नहीं किये जा सकते तो भारत के संसाधनों पर आकस्मिक मांग को पूरा करने के लिए अनुदान करना। (ग) एक विशिष्ट अनुदान बनाना, जो किसी वित्तीय वर्ष की सामायिक सेवा का हिस्सा नहीं होती और संसद

के पास उन कार्यों जिनके लिए उक्त अनुदान किए गए हैं, भारत की संचित निधि में से धन निकालने का कानूनन अधिकार है।

अनुच्छेद 117 (i) के अनुसार अनुच्छेद् 110 के अधीन निर्दिष्ट मामलों में से किसी एक के लिए प्रावधान करने वाले सशोधन अथवा विधेयक को राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना शुरू नहीं किया जाएगा और ऐसे प्रावधान करने वाले विधेयक को राज्यसभा में शुरू नहीं किया जाएगा। किसी कर के उन्मूलन अथवा कटौती के लिए प्रावधान करने वाले संशोधन को प्रस्तुत करने के लिए ऐसी सिफारिश की आवश्यकता नहीं होगी।

अनुच्छेद 117 (ख) यह जानकारी देता है कि एक विधेयक, जो अगर कानून बन गया है और उसका कार्यान्वयन शुरू हो चुका है, भारत की संचित निधि में से व्यय को पूरा करेगा और तब तक संसद के किसी भी सदन द्वारा पारित नहीं होगा जब तक राष्ट्रपति उस सदन को विधेयक के महत्व की सिफारिश न करे।

8-4 पाठ का आगे का मुख्य भाग (Further Main Body of the Text)

8-4-1.कराधान पर नियंत्रण (Control over taxation)

बजट का निर्माण तब तक पूरा नहीं माना जाता जब तक लोगों से आपेक्षित धन को इकट्ठा करने की पूर्वयोजना नहीं बन जाती। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सदन के समक्ष एक वित्त विधेयक रखा जाता है जिसमें वित्तीय वर्ष के लिए राजस्व प्रस्ताव अथवा कराधान को प्रस्तुत किया जाता है और इसमें वर्तमान कराधान योजनाओं को कुछ परिवर्तन के साथ अथवा वैसे का वैसा शामिल किया जाता है।यह प्रक्रिया लोकतंत्र के सुप्रसिद्ध सिद्धांत के अनुरूप है कि विधि के प्राधिकरण के अतिरिक्त किसी भी अन्य के द्वारा न तो कोई कर लगाया जा सकेगा अथवा इकट्ठा किया जा सकेगा जैसा कि हमारे संविधान अनुच्छेद 265 में स्पष्ट प्रस्तुत किया गया है। अतः जबकि विनियोजन विधेयक सरकार को संचित निधि में से धन का विनियोजन

करने का अधिकार देता है तो वित्त "विधेयक इस करों को एकत्र करने का अधिकार देता है।

वित्त विधेयक में आगामी वित्तीय वर्ष के लिए सरकार के वित्तीय (कराधान) प्रस्तावों को शामिल किया जाता है जिन्हें प्रति वर्ष संसद को पारित करना होता है। इसमें खुली बहस की जाती है। संशोधनों द्वारा किसी भी कर में कटौती अथवा उसके उन्मूलन का प्रस्ताव किया जा सकता है। सशोधनों द्वारा किसी भी कर में कटौती अथवा उसके उन्मूलन का प्रस्ताव किया जा सकता है मगर हो सकता है नए करों अथवा मौजूदा करों की दर में कोई वृद्धि का प्रस्वाव न हो। संशोधित विधेयक लोकसभा द्वारा पारित किया जाता है और राज्यसभा द्वारा विचार विमर्श के बाद यह राष्ट्रपति के पास उसके हस्ताक्षर के लिए जाता है, जिसके बाद विधेयक अधिनियम बन जाता है।

धन विधेयक का संबंध कराधान, श्रऋणदान अथवा व्ययों से होता है। बजट सत्र के शुरू होते ही बजट प्रस्ताव संसद के दोनों सदनो के समक्ष रखे जा सकते हैं। धन विधेयकों के लिए प्राधिकरण लोकसभा के पास ही है तथा इसीलिए लोकसभा ही विधेयक की आगे की कार्यवाई करती है। वित्त मंत्री लोकसभा के सामने वार्षिक वित्तीय विवरण प्रस्तुत करता है और उस प्रस्तुतीकरण के बाद दोनों सदनों में अलग-अलग समूचे वित्तीय वितरण पर आम चर्चा की जाती है। व्यय के किसी भी मद को आम बहस में छोड़ा नहीं जाता। मगर बहस केवल नीति से संबधित सामान्य स्वरूप पर ही होनी चाहिए जिसमें सम्बद्ध विभागों के प्रशासन की समीक्षा तथा पुनरीक्षण हो तथा शायद सदस्य लोगों की शिकायतों को भी अभिव्यक्त करें।

एक धन विधेयक किसी भी तरह निम्न संदर्भों में वित्त विधेयक से भिन्न होता है:

(क) एक धन विधेयक केवल कराधान, ऋणदान अथवा व्यय से संबंध होता है। जबकि वित्त विधेयक का क्षेत्र विस्त त होता है जिसमें यह उपरोक्त के अलावा अन्य मामलों पर भी विचार करता है।

(ख) धन विधेयक ऐसा विधेयक है जिसे लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा प्रमाणित किया जाना होता है जबकि वित्त विधेयक के लिए ऐसा प्रमाण आवश्यक नहीं है।

(ग) एक धन विधेयक को राज्यसभा को इसकी प्राप्ति के 14 दिनों के अन्र्तगत अपनी सिफारिशों सहित, अगर है तो, जिन्हें मानना लोकसभा के लिए जरूरी नहीं होता, लोकसभा को लौटाना जरूरी होता है। एक वित्त विधेयक पर मतभेद को किसी भी तरह संयुक्त बैठक में उपस्थित सदस्यों की कुल संख्या के बहुमत द्वारा दूर किया जा सकता है।

विधान मंडल का कार्य लोक व्यय के लिए अनुदान पर मतदान से समाप्त नहीं होता। इसे यह भी देखना होता है कि दी गई नीधि (धन) का उपयोग दिए गए निर्देशों के अनुसार निष्ठापूर्वक तथा किफायत से किया गया है। ससंद को अपने संदेहों को भी दूर करना होता है कि

- निधि को अनुमोदित उद्देश्यों के लिए ही प्रयुक्त किया गया है,
- विनियुक्त राशि के अर्न्तगत ही,
- व्यर्थ तथा बेतुके खचों से बचा गया है आदि। इस कार्य के लिए भारत के महानियंत्रक तथा लेखा महापरीक्षक के द्वारा सभी विभागीय खातों का अलग-अलग लेखा जोखा रखा जाता है जिसकी रिपोर्ट का परीक्षण किसी भी संसदीय समिति द्वारा होता है।

संसद के प्रति राजनैतिक कार्यपालक का संयुक्त दायित्व ससंदीय लोकतंत्र का आवश्यक गुण है। संसद द्वारा कार्यपालक पर किया जाने वाला सबसे महत्वपूर्ण नियंत्रण बटुए की

डोरी पर नियंत्रण है। कार्यपालक संसद की स्वीकृति के बिना धन का व्यय नहीं कर सकता।

8-4-2.भारतीय लेखा नियंत्रक तथा लेखा महापरीक्षक द्वारा लेखा परीक्षण (Audit by the Comptroller and Auditor General of India)

व्यय पर संसद का नियंत्रण तभी पूर्ण है जब यह स्वयं निश्चित कर सके कि कार्यपालिका द्वारा किए गए खर्च उन्हीं कार्यों के लिए किए गए हैं जिनकी अनुमति दी गई थी। ऐसा एक स्वतंत्र प्राधिकरण भारत का लेखा नियंत्रक तथा लेखा महापरीक्षक द्वारा लेखों के परीक्षण के प्रावधान द्वारा निश्चित किया गया है। यह संघ तथा राज्यों के सभी व्ययों का परीक्षण करता है तथा पता लगाता है कि खातों में दिखाया गया व्यय हुआ धन उन कार्यों, जिनके लिए उसका प्रयोग किया गया है, कानूनन उपयुक्त तथा उपलब्ध था। वह राज्यों तथा केन्द्र के अन्य सभी लेखों का भी परीक्षण करता है। वह लेखा परीक्षण की अपनी रिपोर्ट राष्ट्रपति तथा गवर्नरों को भेजता है ताकि उसे राज्य विधानमंडलों तथा राष्ट्रपति के समक्ष रखा जा सके। वह किसी भी फजूलखर्च तथा अयोग्यता की सूचना देता है। वह लेखाकरण अथवा वित्तीय सिद्धान्त जिनमें विवाद हो, ऐसे लेनदेन व्यवहारों जिनमें भारी हानि हुई हो अथवा हो सकती हो, नई सेवाओं पर व्यय और निर्धारित कार्य प्रणाली तथा पूर्वनिर्णयों से विचलन संबंधी मामलों पर स्पष्ट टीका टिप्पणी करता है। संसद को पूरी रिपोर्ट तथा सम्पूर्ण लेखा परीक्षण की जानकारी देने के लिए संविधान द्वारा लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक को स्वतंत्र पद दिया गया है।

चूंकि संसद लेखा नियंत्रण तथा महालेखा परीक्षक की रिपोटों पर गंभीर कानूनी चर्चा करने के लिए एक अत्यधिक दुष्प्रयोजनीय निकाय है, यह रिपोटों को विस्त त परीक्षण के लिए संसद की विशेष समितियों को अत्यधिक भेजती है। इस प्रकार की कुछ महत्वपूर्ण समितियाँ निम्न है-

लोक लेखा समिति:-लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक की लेखा परीक्षण रिपोर्ट को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। लेखा परीक्षण रिपोर्ट का परीक्षण कार्य संसद की विशेष समिति को सौंपा जाता है जिसे लोक लेखा समिति के नाम से जाना जाता है। लोक लेखों पर समिति के नियंत्रण संबंधी नियम 143 से पता चलता है:

- लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट तथा भारत सरकार के विनियोजन लेखों की जाँच के बाद लोक लेखा समिति का कर्तव्य होगा कि अपने संदेहों को खत्म करें:

(क) कि वितरित किया गया जो धन खाते में दिखाया गया था, सेवा अथवा कार्य जिसके लिए भी प्रयोग में लाया जाना था अथवा जिसके खर्चे में लिखा गया था, कानूनन उपलब्ध तथा उपयुक्त था।

(ख) कि व्यय उस प्राधिकरण के अनुसार किया गया जो इस पर नियंत्रण रखता है,

(ग) कि प्रत्येक पुर्नविनियोजन विनियोजन अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार किया गया है, अथवा उक्त अधिनियम के प्रावधानों के अन्त्रतगत सक्षम प्राधिकरण के द्वारा नियमों को बनाया गया है।

- लोक लेखों पर समिति का कर्तव्य होगा कि :

क) ऐसे लेन-देन, निर्माण और लाभ तथा हानि के खातों और बैलेंस शीट (तुलन पत्र) का परीक्षण करें। क्योंकि लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक की रिपोटों के पश्चात् राष्ट्रपति को इसकी आवश्यकता हो।

(ख) लेखा नियंत्रक तथा लेखा महापरीक्षक की रिपोर्ट के उन मामलों पर विचार करें जिनमें राष्ट्रपति को आय (प्राप्ति) का लेखा-जोखा रखने अथवा माल तथा भंडार के लेखे-जोखे का परीक्षण करने के लिए उसकी जरूरत पड़े।

लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक की लेखा परीक्षण रिपोर्ट पर लोक लेखा समिति के निष्कर्ष सरकार द्वारा आवश्यकतानुसार सिफारिर्शा सहित कार्रवाई के लिए संसद के समक्ष रखे जाते है। इस प्रकार लोक लेखा समिति संसद द्वारा स्वीकृत व्यय के विषय में कार्यपालक के उत्तरदायित्व को सुदृढ़ बनाने की प्रक्रिया है।

आकलन समिति:लोक लेखा समिति की प्रक्रिया के द्वारा ससंद अपने द्वारा स्वीकृत व्यय के विषय में कार्यपालक के उत्तरदायित्व को सुदृढ़ बनाने के योग्य रही है। आकलन समिति की प्रक्रिया ही संसद के सामने विचारार्थ रखे जाने से पहले वित्त मंत्रालय के अनुमानों को ब्यौरेवार जाँच का विषय बनाती है। इस समिति के मुख्य कार्य इस प्रकार हैं हैं:-

- यह विवरण देना है कि संगठनात्मक कार्यक्षमता में व द्धि अथवा अधीनस्थ नीति के अनुकूल प्रशासनिक सुधार, दोनों में से क्या ज्यादा लाभकारी है।
- प्रशासन में व्यवस्था तथा कार्यदक्षता के लिए विकल्प नीतियों को सुझाना।
- आकलनमें अन्तर्निहित नीति की सीमाओं के अंतर्गत ही धन के व्यय का परीक्षण करना।
- ऐसे ढंग सुझाना जिनके द्वारा संसद के सामने आकल्न पेश किए जा सकें।
- समिति प्रतिवर्ष कुछ विभागों का चयन करती है उसकी कार्यप्रणाली की विस्तृत जाँच करती है तथा उसकी अर्थनीतियों, संगठनों, नीति संबंधी मामलों आदि पर सुझाव देती है।
- समिति द्वारा सरकारी उपक्रमों की जाँच उनके कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन ही है जिसमें नीतियों का कार्यान्वयन, कार्यक्रम, व्यवस्था, वित्तीय सफलता जैसे महत्वपूर्ण पहलू आते हैं। समिति लेखा नियत्रक तथा लेखा महापरीक्षक की सरकारी उपक्रमों की रिपोर्ट के उस भाग पर विचार करती है जो उसे भेजा जाता है।रिपोर्ट की जाँच के बाद, सरकारी उपक्रम समिति अपने सुझावों सहित इसे संसद में भेजती है।

इस समिति की रिपोर्ट के साथ-साथ लेखा नियंत्रक तथा लेखा महा परीक्षक की रिपोर्ट लोक व्यय पर संसद के नियंत्रण का उपयोगी साधन होती है।

संसद आकलन समिति और लोक लेखा समिति की रिपोटों की जाँच के द्वारा लोक व्यय पर प्रत्यक्ष नियंत्रण करती है। महालेखा परीक्षक तथा समितियों द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोटों पर आम बहस की जाती है। सरकार को, अगर कोई आरोप लगाए गए हों, तो उनका उत्तर देना होता है अतः पूर्ववर्ती चर्चा से यह स्पष्ट है कि संसद सरकार के व्यय के लिए धन की स्वीक ति देती है मगर यह निम्न बातों का पता लगाने के लिए समुचित कदम उठाती हैं,व्यय निर्धारित नियमों के अनुसार हुआ है, व्यय में किफायत (मितव्ययता) का ध्यान रखा गया है, कोई धोखाधड़ी, गबन और दुष्प्रयोजन तो नहीं किया गया।

7-5- स्वयं प्रगति जाँच (Check your progress)

(अ). देश का वित्तीय प्रशासन किन चार संस्थानों द्वारा निष्पादित किया जाता है ?

(आ)."संसद के प्रहरी के रूप में कार्य करता है " यह कथन किस संस्था के लिए कहा गया है।

(इ).धन विधेयकों पर किस सभा एकमात्र नियंत्रण प्रदान किया गया है ?

(ई).लोक वित्त पर विधानमंडल के नियंत्रण की प्रथा सर्वप्रथम कहाँ शुरू हुई?

8-6- सारांश (Summary)

सही प्रशासन की आवश्यकता अनिवार्य हो गई है क्योंकि सरकार के व्यय अत्यधिक बढ़ गए है। वित्तीय प्रशासन दिन-प्रतिदिन जटिल होता जा रहा है। इसमें कर-दाताओं से इकट्ठा किए जाने वाले धन का लेखा-जोखा, व्यय तथा उत्थापन आते हैं। निधि की आवश्यकता कार्यपालक को होती है, विधान मंडल द्वारा स्वीक ति, प्रशासनिक मंत्रालयों द्वारा व्यय तथा लेखा नियत्रक तथा महालेखा परीक्षक द्वारा लेखा परीक्षण होता है। लोकतांत्रिक सिद्धान्तों के अनुसार संसद की पूर्वसहमति को छोड़कर सरकार के द्वारा कोई भी कर न तो लगाया जा

सकता है और न ही एकत्र किया जा सकता है और न ही कोई व्यय किया जा सकता है। प्रायः यह तर्क दिया गया है कि ससंद का वित्तीय प्रशासन पर नियंत्रण ज्यादा नाममात्र है। अनुदान के लिए अनुरोधों को बदला नहीं जा सकता क्योंकि उन्हें कार्यपालक द्वारा पेश किया जाता है जो कि संसद के बहुमत का प्रतिनिधित्व करता है। तथापि, सरकार की बजट प्रस्तावों में परिवर्तन करने की शक्ति को पूर्ण रूप से समझना जरूरी है जिसका सरकार संभवतः प्रयोग नहीं करती मगर यह सच्चाई कि ससंद के पास यह अधिकार है ही कार्यपालक पर अत्यधिक प्राधिकार प्रस्तुत करता है।

सरकार के बजट प्रस्तावों में आमतौर पर ससंद परिवर्तन नहीं करती परन्तु बजटीय प्रक्रिया सदस्यों को सरकार की नीति की समीक्षा करने के कई अवसर प्रदान करती है। बजट पर आम बहस के दौरान सदस्य सरकार की सामान्य नीति की आलोचना कर सकते हैं और विकल्प भी प्रस्तुत कर सकते हैं। विभिन्न विभागों के अनुदानों पर बहस के दौरान संसद विशिष्ट विभागों की कार्य प्रणाली की विस्त त जाँच कर सकती है और उसे सुधारने के लिए सुझाव भी दे सकती है। इसी तरह, वित्त विधेयक तथा विनियोजन विधेयक पर बहस के अवसर भी दिए गए हैं।

8-7- सूचक शब्द (Key Words)

- **अनुमोदन -**अनुमोदन का अर्थ है सहमति जताते हुए स्वीकृति के लिए भेजना।
- **समिति-**किसी मामले पर विचार करने, जांच करने, कार्रवाई करने या रिपोर्ट करने के लिए नियोजित व्यक्तियों का एक निकाय।
- **आकलन-**आकलन का अर्थ है किसी व्यक्ति या समूह से सबंधित सूचना संग्रहण की प्रक्रिया से है ताकि व्यक्ति या समूह विशेष के सन्दर्भ में कोई निर्णय लिया जा सके।
- **सार्वजनिक उपक्रम**-सार्वजनिक उपक्रम से आशय एक ऐसे औद्योगिक तथा वाणिज्यिक उपक्रम से है, जिसका स्वामित्व, प्रबन्ध संचालन तथा नियंत्रण केन्द्रीय

सरकार, राज्य सरकार, केन्द्रीय तथा राज्य सरकार या सरकारी अथवा किसी अन्य सार्वजनिक प्राधिकरण के अधीन है।

- वित्त विधेयक : वित्त विधेयक में आगामी वित्त वर्ष के लिए सरकार के वित्तीय (कराधान) प्रस्तावों को प्रस्तुत किया जाता है जिसे प्रतिवर्ष संसद द्वारा पारित किया जाना होता है। इसका क्षेत्र विस्तृत होता है जिसमें यह दूसरे मामलों से भी संबंध रखता है।
- धन विधेयक : धन विधेयक का संबंध विशेषतया कराधान, ऋणादान अथवा व्यय के साथ होता है। एक धर्नावधेयक को लोकसभा के अध्यक्ष के द्वारा ऐसा विधेयक प्रमाणित करना होता है।

8-8- स्वयं समीक्षा हेतु प्रश्न (Self-Assessment Questions)

- वित्तीय प्रशासन में विधायी नियंत्रण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का विस्तार से वर्णन करे।
- वित्तीय नियंत्रण के लिए विधायी प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।
- लोक लेखा समिति व आकल्लन समिति के कार्यों का वर्णन कीजिए।

8-9- उत्तर-स्वयं प्रगति जाँच (Answers to check your progress)

(अ). विधानमंडल,कार्यपालिका,वित्त-विभाग,लेखा-परीक्षण ,संसदीय समिति
(आ). भारत का लेखा नियंत्रक तथा लेखा महापरीक्षक

(इ).लोकसभा को

(ई).इंग्लैंड में

8.10. सन्दर्भ ग्रन्थ/ निर्देशित पुस्तकें (References / Suggested Readings)

- लाल, जी. एस., 1976 पब्लिक फाइनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन इन इन्डिया, कपूरः नई दिल्ली।
- प्रेमचन्द ए,1963, कन्ट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेन्डिचर इन इन्डिया, एलाइड पब्लिशर्सः नई दिल्ली।

- सुन्दरम् के.पी.एम., 1974. इन्डियन पब्लिक फाईनान्स एण्ड फाइनान्सियल एडमिनिस्टेशन, सल्तान चन्द एण्ड सन्सः नई दिल्ली।
- कटारिया, सुरेंद्र. 2009. भारतीय लोक प्रशासन; नेशनल पब्लिशिंग हाउस, जयपुर, नई दिल्ली।
- लेखी, आर.के. 2009. लोक वित्त; कल्याणी पब्लिशर्स, लुधियाना।
- दुबे, आर. के. 2004. आधुनिक लोक प्रशासन; लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा।
- शर्मा, सदाना, कौर, 2015. लोक प्रशासन सिद्धांत एवं व्यवहार; किताब महल, नई दिल्ली।
- शर्मा, प्रभु दत्त, 2007. प्रशासनिक सिद्धांत; कॉलेज बुक डिपो, जयपुर।