Part – III (H)
Paper – V

FINANCIAL ADMINISTRATION
वित्तीय प्रशासन

Dr. S. P. Kr.

प्रशासन और वित्त में अन्योन्याश्रय संबंध है। दोनों को एक-दूसरे से अलग नहीं किया जा सकता है। इस संबंध में कौटिल्य का विचार है कि "सभी कार्य वित्त पर निर्भर करता है। अतः कोषागार (Treasury) पर सबसे अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए।" प्रशासन की सफलता बहुत हद तक दृढ़ वित्तीय व्यवस्था पर निर्भर करती है। और दृढ़ वित्तीय व्यवस्था के लिए यह आवश्यक है कि नागरिकों पर उचित ढंग से करारोपण हो और करों को कुशलता और मितव्ययिता से खर्च किया जाए। इसी उद्देश्य से संतुलित बजट-निर्माण का कार्य किया जाता है। बजट-निर्माण के समय जनता के हित-संपादन पर सबसे अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है।

Budget – Meaning & Definition:

बजट शब्द की उत्पत्ति फ्रांसीसी भाषा के शब्द Bougette से हुई है जिसका अर्थ होता है 'चमड़े का थैला'। अर्थात् बजट का अर्थ एक चमड़े का थैला है जो सरकारी पत्रों को ले जाने के काम आता है। लेकिन आधुनिक युग में 'बजट' शब्द का अर्थ बदल गया है। आधुनिक युग में इसका अर्थ सार्वजनिक आय तथा व्यय की एक ऐसी व्यवस्थित योजना है जिसे व्यवस्थापिका (Legislature) के सम्मुख स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रकार इस शब्द का प्रयोग सरकार के वार्षिक आय-व्यय के वित्तीय विवरण के लिए किया जाता है।

बजट की परिभाषा अनेक विद्वानों ने अपने-अपने तरीके से की है। रीन स्टारम के अनुसार 'बजट एक लेखपत्र है जिसमें सरकारी आय तथा व्यय की प्रारंभिक अनुमोदित योजना दी गई होती है।' जी॰ जेज के अनुसार 'यह संपूर्ण सरकारी प्राप्तियों का संग्रह करने तथा कुछ खर्च करने का एक आदेश है।' विलोबी द्वारा दी गई बजट की परिभाषा अच्छी एवं संतोषजनक प्रतीत होती है। इसके अनुसार 'बजट सरकार की आमदनी (incomes) एवं खर्चों (expenditures) का मात्र अनुमान नहीं है, बल्कि इससे कुछ अधिक है। यह एक ही साथ प्रतिवेदन, अनुमान तथा प्रस्ताव है अथवा उसे ऐसा होना चाहिए। यह एक ऐसा लेखपत्र (documents) है अथवा होना चाहिए, जिसके माध्यम से मुख्य कार्यपालिका धन प्राप्त करने वाली तथा व्यय संबंधी स्वीकृति देनेवाली सत्ता (authority) के सामने इस बात का प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है कि उसने और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों ने गत वर्ष प्रशासन का संचालन किस प्रकार किया है तथा लोक-कोषागार की वर्तमान स्थिति क्या है।'

Scanned with CamScanner

इस प्रकार बजट के अर्थ एवं विभिन्न परिभाषाओं से स्पष्ट है कि बजट एक सरकार के एक वर्ष के आय-व्यय का विवरण है जिसे वह स्वीकृति देने वाली संस्था (विधायिका) के सम्मुख प्रस्तुत करती है तथा विधायिका उसपर अपनी सहमति प्रदान करती है। बजट एक राजनीतिक लेखपत्र है जिसमें सरकार की समस्त दार्शनिकता निहित है।

बजट के महत्वपूर्ण सिद्धांत : (Principles of the Budget) :

बाटल ने कहा है कि "बजट विधानमंडल एवं कार्यपालिका के द्वारा वित्त-नियंत्रण का प्रारंभ बिंदु है। संगठित वित्त व्यवस्था के अभाव में स्थायी सामाजिक प्रगति संभव नहीं है। अतः यह आवश्यक है कि बजट को कुछ महत्वपूर्ण सिद्धांतों पर आधारित किया जाए। यद्यपि यह निश्चय करना आसान नहीं है कि बजट के लिए कौन-कौन से सिद्धांत निर्धारित किए जाएँ तथापि एक ठोस बजट के लिए निम्नलिखित सिद्धांतों को ध्यान में रखा जा सकता है।

1.) प्रचार (Publicity) :-
2.) स्पष्टता (Clarity) :-
3.) व्यापकता (Comprehensiveness)
4.) एकता (Unity)
5.) नियतकालीनता (Periodicity)
6.) परिशुद्धता (Accuracy)
7.) सत्यशीलता (Integrity)
8.) संतुलित (Balanced)

इस प्रकार बजट के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि बजट बनाने वाले सत्यनिष्ठा, परिशुद्धता आदि का ध्यान अनिवार्य रूप से रखा जाएँ। अर्थात् कुशल वित्तीय प्रशासन के लिए उपर्युक्त सिद्धांतों का पालन आवश्यक है।

भारत में बजट-निर्माण की प्रक्रिया : (Budget making Process in India) :- प्रत्येक देश की वित्त-व्यवस्था में बजट का महत्वपूर्ण स्थान होता है। प्रायः प्रत्येक देश में बजट के निर्माण का कार्य कार्यपालिका द्वारा संपन्न किया जाता है। बजट-निर्माण की अनेक प्रक्रियाएँ होती है। भारत में बजट-निर्माण की निम्नलिखित प्रक्रियाओं का अनुपालन किया जाता है :

1.) अनुमानों की तैयारी (Preparation of estimates) :- बजट-निर्माण प्रक्रिया का पहला चरण अनुमानों की तैयारी है। इसका उत्तरदायित्व ~~कार्यपालिका~~ कार्यकारिणी (executives) का होता है। इसकी तैयारी का कार्य वित्तीय वर्ष के शुरु होने के सात-आठ महीने पहले से ही होने लगता

वित्त मंत्री (Finance Minister) द्वारा इस तरह का आदेश प्रत्येक विभाग के अध्यक्षों को दिया जाता है। उन्हें एक निश्चित प्रपत्र के अंतर्गत विभिन्न बातों को भरकर भेजना पड़ता है जिसमें निम्नलिखित बातें होती हैं:

(a) पिछले वर्ष की वास्तविक आय;
(b) वर्तमान वित्तीय वर्ष की आय;
(c) वर्तमान वित्तीय वर्ष की संशोधित आय;
(d) आगामी वर्ष की अनुमानित आय;
(e) घटी-बढ़ी का विवरण इत्यादि।

स्थानीय शाखाओं द्वारा बजट-संबंधी अनुमान प्रधान कार्यालय को भेजा जाता है जहाँ उसकी जांच होती है। इसके बाद इसे उस विभाग से संबद्ध सचिवालय संभाग में भेज दिया जाता है जहाँ उसके ऊपर विचार एवं पुनरावलोकन होता है। तत्पश्चात् प्रत्येक वर्ष के नवंबर महीने में उसे वित्त मंत्रालय के पास भेज दिया जाता है।

2.) वित्त मंत्रालय द्वारा परीक्षण (Examination by Finance Ministry)

विभागों से प्राप्त बजट-अनुमानों पर वित्त मंत्रालय में नए सिरे से विचार किया जाता है। किसी भी विभाग के बजट में नई योजनाओं को तभी सम्मिलित किया जा सकता है जब वित्त-~~विभाग~~ मंत्रालय उससे सहमत हो। समस्त विभागों के अनुमानों को एकत्र करके ही बजट तैयार किया जाता है। बजट के दो भाग होते हैं—आय संबंधी संभाग और व्यय संबंधी संभाग। बजट निर्माण का यह कार्य प्रत्येक वर्ष के दिसंबर तक समाप्त हो जाता है।

3.) मंत्रिमंडल द्वारा स्वीकृति (Approval by the Cabinet):- वित्त मंत्री संपूर्ण बजट को अंतिम रूप से देखने के बाद तथा उस पर अपनी कर संबंधी और वित्त संबंधी नीति निश्चित करने के बाद उसे संपूर्ण मंत्रिमंडल के समक्ष रखता है। मंत्रिमंडल बजट पर विचार-विमर्श करता है और उस पर अपनी स्वीकृति प्रदान करता है। उसकी स्वीकृति के बाद बजट को संसद के सम्मुख प्रस्तावित किया जाता है।

कार्य-निष्पादन बजट (Performance Budgeting):— कार्य-निष्पादन बजट की अवधारणा वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में एक नवीन प्रयोग है। परम्परागत बजट कर्मचारी, भवन, फर्नीचर, स्टेशनरी आदि व्यय की मदों को ध्यान में रखकर बनाया जाता है जबकि कार्य-निष्पादन बजट विशिष्ट उद्देश्यों और कार्यों की मदों को ध्यान में रखकर बनाया जाता है।

Meaning:— प्रशासनिक सुधार आयोग के अनुसार "कार्य-निष्पादन बजट

सरकार की गतिविधियों को कार्यों, क्रियाओं तथा परियोजनाओं के रूप में प्रकट करने की एक प्रविधि (Technique) है।" संक्षेप में कार्य-निष्पादन बजट उस प्रक्रिया को दर्शाता है जिसके द्वारा बजट के माध्यम से सरकार के कार्यक्रमों और कार्यों को निष्पादित किया जाता है। निष्पादन बजट का संबंध सरकार के द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्यों से होता है न कि विभिन्न वस्तुओं पर किए जाने वाले व्यय से।

कार्य-निष्पादन बजट कार्यों संबंधी वर्गों में तैयार किया जाता है जैसे :- शिक्षा, स्वास्थ्य इत्यादि। प्रत्येक कार्य संबंधी वर्ग को कार्यक्रमों में विभाजित किया जाता है जैसे :- शिक्षा को उच्च शिक्षा, माध्यमिक शिक्षा, प्राथमिक शिक्षा में बांटना। इसके बाद प्रत्येक कार्यक्रम को क्रियाओं में बांटना जैसे :- स्कूली अध्यापकों का प्रशिक्षण करना इत्यादि।

Group functions → Programmes → Activity or Project

कार्य-निष्पादक बजट का प्रारंभ अमेरिका के नगर प्रशासनों से शुरु होती है। कार्य-निष्पादन शब्दावली का सर्वप्रथम प्रयोग 1949 में अमेरिका के हूवर आयोग (Hoover Commission) ने किया था। हूवर आयोग की यह मान्यता थी कि किसी भी बजट को कार्यों, क्रियाओं एवं परियोजनाओं की रूप रेखा के रूप में होना चाहिए ताकि यह स्पष्ट हो सके कि कौन-कौन से कार्य निष्पादित किए गए हैं और किस प्रकार की सेवाएँ प्रदान की जा रही हैं।

भारत में 1955 के आस-पास निष्पादन बजट के पक्ष में वातावरण बनने लगा। 1960 में लोक सभा की अनुमान समिति ने इसके पक्ष में अपनी सिफारिश प्रस्तुत की। भारत सरकार ने 1964 में एक अमेरिकी विशेषज्ञ फ्रैंक डब्लु. क्राउज को यह जाँचने के लिए आमंत्रित किया कि क्या भारत में निष्पादन बजट अपनाया जा सकता है या नहीं। क्राउज ने तीन तथ्यों पर जोर दिया :

1) निष्पादन बजट लागू करने के लिए एक विस्तृत योजना बनाना आवश्यक है।

2) इसकी सफलता के लिए सरकार तथा संसद की पूर्ण दीर्घकालीन समर्थन आवश्यक है।

3) इसकी सफलता के लिए विकेन्द्रित लेखापालन (Decentralized accounting) एक आवश्यक शर्त है।

प्रशासकीय सुधार आयोग ने 1968 में इसे अपनाने का सुझाव दिया जिसे भारत सरकार ने मान लिया तथा 1968 में पहली बार केन्द्र के चार मंत्रालयों के निष्पादक बजट प्रस्तुत किए गए। 1977-78 में केन्द्र सरकार के 38 विभागों में निष्पादक बजट लागू हो गया। 1988-89 तक इसका प्रसार 40 विभागों तक हो गया।

Scanned with CamScanner

कार्य-निष्पादन बजट के उद्देश्य (Objectives) :-

1969 में प्रशासनिक सुधार आयोग ने इसके कुछ मुख्य उद्देश्यों की चर्चा की जो इस प्रकार हैं :

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

2.) बजट को विधानमंडल के द्वारा अच्छी तरह समझने और अधिक अच्छा पुनर्वेक्षण करने में सहायता करना।

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

4.) उपलब्धियों के लेखा-परीक्षण को अधिकाधिक उपयोगी तथा प्रभावी करना।

5.) प्रबंधकों के प्रति उत्तरदायित्व को बढ़ाना और प्रबंधकों के हाथ में वित्तीय कार्यों पर नियंत्रण के लिए अतिरिक्त उपकरण प्रदान करना।

कार्य-निष्पादन बजट के चरण (Stages of Performance Budgeting)

निष्पादक बजट किसी भी स्तर (शाखा, विभाग, राष्ट्रीय स्तर) पर लागू किया जा सकता है। इसे लागू करने के निम्नलिखित चरण हैं:

1.) लक्ष्य (Objectives)
2.) विश्लेषण (Analysis)
3.) बजट वर्गीकरण (Budget Classification)
4.) संगठन (Organisation
5.) मूल्यांकन (Evaluation)

कार्य-निष्पादन बजट के लाभ (Advantages) :- इसके निम्नलिखित लाभ हैं।

1.) कार्य-निष्पादन बजट अपने लक्ष्यों और उद्देश्यों को पूर्ण स्पष्टता से रखता है।

2.) इससे विधानमंडल को बजट के पुनरावलोकन में सहायता मिलती है।

3.) यह प्रशासन में उत्तरदायित्व सुनिश्चित करता है।

4.) यह सरकारी आय तथा व्यय के विकल्पों को प्रस्तुत करता है।

5.) यह लेखा-परीक्षण को प्रभावी बनाता है।

6.) इसमें उनका दुरुपयोग रोकने में सहायता मिलती है।

दोष (Demerits) :-

कार्य-निष्पादन बजट में कार्यात्मक वर्गीकरण पर ध्यान दिया जाता है लेकिन कभी-कभी राजनीतिक और संगठनात्मक वास्तविकता इसमें बाधा डालती है।

2.) इसमें अधिक महत्व के कार्यक्रम और प्रबंधकीय विचार पीछे रह जाते हैं।

3.) इसमें जिस वर्गीकरण का विकास किया जाता है, वह कभी-कभी इतना विस्तृत हो जाता है कि उसे उपक्रमों के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों का ज्ञान नहीं रहता।

Scanned with CamScanner