
इकाई 6 बजट कार्य के विभिन्न दृष्टिकोण एवं प्रकार

इकाई की रूपरेखा

- 6.0 उद्देश्य
- 6.1 प्रस्तावना
- 6.2 बजट कार्य के विभिन्न प्रकार
 - 6.2.1 लाइन-मद बजट कार्य
 - 6.2.2 निष्पादन बजट कार्य
 - 6.2.3 योजना-क्रमानुदेशन-बजट कार्य
 - 6.2.4 शून्य आधारित बजट कार्य
 - 6.2.5 जेन्डर संबंधी बजट कार्य
 - 6.2.6 लक्ष्य आधारित बजट कार्य
- 6.3 बजट कार्य के दृष्टिकोण
 - 6.3.1 संवृद्धि-यता दृष्टिकोण
 - 6.3.2 तर्कसंगत दृष्टिकोण
 - 6.3.3 लोक प्रशासन दृष्टिकोण
- 6.4 निष्कर्ष
- 6.5 शब्दावली
- 6.6 संदर्भ लेख
- 6.7 बोध प्रश्नों के उत्तर

6.0 उद्देश्य

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

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

6.1 प्रस्तावना

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

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

6.2 बजट कार्य के विभिन्न प्रकार

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

6.2.1 लाइन-मद बजट कार्य

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

6.2.2 निष्पादन बजट कार्य

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

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

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

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

- i) क्रमादेशन (कार्यक्रम) तथा बजट कार्य को एक-दूसरे से संबद्ध करके दिया जाए ताकि यह एक प्रबंधन के रूप में प्रयोग किया जाये;
- ii) बेहतर तरीके से कार्यकारियों पर नियंत्रण के अभ्यास लागू करने के लिए विधानमण्डल को ओर अधिक सक्षम बनाना;
- iii) बजट के साथ एकीकृत करने के लिए नीति तथा योजनाओं को सूत्रबद्ध और पुनर्ीक्षण करने में सहायता प्राप्त करना;
- iv) दक्षता निर्मित करने के लिए मानदण्डों की आपूर्ति करना; और
- v) लेखाकरण तथा लेखा परीक्षा के लिए प्रभावी सुविधाएँ उपलब्ध कराना।

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

6.2.3 योजना-क्रमानुदेशन-बजट कार्य

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

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

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

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

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

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

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

6.2.4 शून्य आधारित बजट कार्य

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

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

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

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

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

शून्य आधारित बजट कार्य के लाभ

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

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

शून्य आधारित बजट कार्य की हानियाँ

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

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

बोध प्रश्न 1

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

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

1) बजट कार्य के प्रमुख प्रकारों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

6.2.5 जेन्डर संबंधी बजट कार्य

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

6.2.6 लक्ष्य आधारित बजट कार्य

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

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

लक्ष्य आधारित बजट कार्य का केन्द्र प्रमुख कार्यकारी के मूल मिशन पर केन्द्रित होता है जिसमें फिर से संसाधनों के पुनर्निर्देशन (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 हैं। लक्ष्य आधारित बजट कार्य संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे विकसित देशों में अपनी अच्छी छवि और कार्यक्षम बजट कार्य प्रणाली दिखाई देती है अथवा यह ऐसे देशों में भी सफल रहती है। यह सामान्य बजट शब्दावली के साथ उनको उपलब्ध कराते हुए लोक प्रशासकों और विधायकों के बीच संचार व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने में भी सहयोग देती है। इसके अतिरिक्त, लक्ष्य आधारित बजट कार्य का टॉप-डाऊन दृष्टिकोण प्रमुख कार्यकारी को राज्य के अभिकरणों के ऊपर बजट कार्य नियंत्रण के उच्च स्तर पर अपनी शक्तियों का प्रयोग करने में सक्षम बनाती हैं। परन्तु भारत जैसे विकासशील देश में राज्य अभिकरणों के बजट में कमी करने में सम्मिलित दुविधा के कारण समस्याओं को हल करने में अत्यंत कठिनाइयाँ सामने आती हैं और तब ऐसी स्थिति में अभिकरणों के प्रशासकों के ऊपर इस कार्य को छोड़ दिया जाता है और इस तरह से लक्ष्य आधारित बजट कार्य सफल नहीं होते हैं।

6.3 बजट कार्य के दृष्टिकोण

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

6.3.1 संवृद्धियता दृष्टिकोण

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

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

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

6.3.2 तर्कसंगत दृष्टिकोण

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

6.3.3 लोक प्रशासन दृष्टिकोण

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

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

बोध प्रश्न 2

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

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

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

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

6.4 निष्कर्ष

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

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

6.5 शब्दावली

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

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

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

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

6.6 संदर्भ लेख

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.7 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- लाइन-मद बजट कार्य
- बजट कार्य का कार्य निष्पादन
- योजना-क्रमानुदेशन बजट कार्य
- शून्य-आधारित बजट कार्य
- जेन्डर-आधारित बजट कार्य

2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- शून्य-आधारित बजट कार्य की संकल्पना
- शून्य-आधारित बजट कार्य के लाभ और हानियाँ
- लक्ष्य-आधारित बजट कार्य की संकल्पना

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- तर्कसंगत दृष्टिकोण की संकल्पना
- तर्कसंगत दृष्टिकोण की हानियाँ

2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- संवृद्धियता दृष्टिकोण की संकल्पना
- संवृद्धियता दृष्टिकोण और तर्कसंगत दृष्टिकोण के बीच अन्तर बताइए।