बजट (Budget)

क्या, क्यों और कैसे ?

-डॉ. अरुण कुमार

एक लोककल्याणकारी राज्य का दायित्व मानव जीवन के बहुमुखी कल्याण से संबंधित है। सामाजिक एवं आर्थिक उत्थान के लिए योजनाओं का निर्माण तथा क्रियान्वयन सरकारों का प्रमुख कार्य है। इन कृत्यों के निर्वहन के लिए धन की आवश्यकता होती है जिसके लिए सरकारें न्यायोचित आधार पर करारोपण और धन के व्यय का प्रावधान करती हैं। विभिन्न स्रोतों से सरकारें ऋण भी प्राप्त करती हैं। चूँकि राज्य के संसाधन सीमित होते हैं अतः विभिन्न सरकारी कार्यों के लिए दुर्लभ संसाधन नियत करने हेतु उचित 'बजट' व्यवस्था करना आवश्यक हो जाता है।

अभिप्राय

अँग्रेजी शब्द Budget की उत्पत्ति फ्रेंच शब्द Bougette से हुई है जिसका अर्थ है- चमड़े का थैला। इस शब्द का प्रयोग सर्वप्रथम इंग्लैंड में सन् 1733 में प्रधानमंत्री वालपोल द्वारा हाउस ऑफ कॉमन्स (संसद) में प्रस्तुत वित्तीय विवरण के विरुद्ध व्यंग्य रूप में किया गया। राजकोषाधिकारी कॉमन्स-सभा में वित्त संबंधी कागजात चमड़े के थैले में ले जाया करते थे। उसी समय से इसे 'बजट' कहा जाने लगा। इंग्लैंड में इस शब्द का अभिप्राय 'आगामी वर्ष के वित्त के आय-व्यय का लेखा' से लगाया जाने लगा।

वास्तव में, बजट किसी निश्चित अवधि के लिए सरकार की वित्तीय योजना है जिसमें अनुमानित आय और व्यय का विस्तारपूर्वक वर्णन होता है। बजट में एक साथ अनुमान, प्रतिवेदन और प्रस्ताव तीनों समाहित होते हैं। संक्षेप में, बजट में इस आशय का प्रस्ताव होता है कि आगामी वर्ष के दौरान किस मद पर कितना धन खर्च किया जाना है और उसमें कितना धन किस स्रोत से आयेगा अथवा कहाँ से एकत्र किया जायगा। बजट के माध्यम से सरकार (कार्यपालिका) विधायिका के समक्ष इस बात का प्रतिवेदन करती है कि पिछले वर्ष उसने प्रशासन का संचालन किस प्रकार किया, सार्वजनिक खजाने की वर्तमान स्थिति क्या है, इन सूचनाओं के आधार पर आगामी वर्ष के अनुमान और प्रस्ताव क्या हैं। बजट के माध्यम से ही सरकार को अपनी वित्तीय और आर्थिक नीतियों तथा कार्यक्रमों का पुनर्विलोकन करने और उनकी व्याख्या करने का अवसर मिलता है। साथ ही, संसद को उन पर विचार करने और उनकी आलोचना करने का भी अवसर प्राप्त होता है।

बजट शासन के समन्वय, नियंत्रण एवम् प्रबंध का एक महत्वपूर्ण साधन है। बजट के माध्यम से व्यवस्थापिका कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है।

बजट के रूप

आमतौर पर बजट **वार्षिक** होते हैं। ब्रिटेन, भारत तथा अधिकतर राष्ट्रमंडलीय देशों में वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से 31 मार्च तक होता है जबकि फ्रांस में यह 1 जनवरी से 31 दिसम्बर तक होता है। वित्तीय वर्ष के प्रारंभ होने से पूर्व ही बजट व्यवस्थापिका के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है।

जब सभी सरकारी विभागों के अनुमानित व्यय एक ही बजट में सम्मिलित कर लिए जाते हैं तो उसे **'एकल बजट'** कहा जाता है। भारत में रेल विभाग का बजट आम बजट से अलग प्रस्तुत किया जाता है। भारत में रेल बजट की अलग से शुरुआत सन् 1921 में की गयी।

किसी बजट में आय-व्यय का जो प्रावधान किया गया है यदि वह उसी बजट-वर्ष में प्राप्त होता है तो उसे **'नकद बजट'** कहा जाता है और जब आय उस वर्ष में प्राप्त नहीं हो तो उसे **'राजस्व बजट'** कहा जाता है। भारत, ब्रिटेन और सं. रा. अमरीका में नकद बजट प्रस्तुत किया जाता है जबकि फ्रांस में राजस्व बजट का प्रचलन है।

बजट में किये गये प्रावधानों के अनुसार यदि आय का अनुमान व्यय के अनुमान से अधिक है तो वह **'लाभ का बजट'** कहा जाता है और यदि आय कम हो तो **'घाटे का बजट'** कहा जाता है तथा जब आय-व्यय दोनों समान हों तो उसे **'संतुलित बजट'** कहा जाता है। विकास-कार्य और सार्वजनिक कल्याण के चलते विकासशील देशों में प्रायः 'घाटे का बजट' प्रस्तुत किया जाता है।

केवल विभागीय आय-व्यय का विवरण प्रस्तुत करने वाले बजट को **'विभागीय बजट'** कहा जाता है किंतु यदि बजट पूरे कार्यों और गतिविधियों को समाहित करता हो तो उसे **'कार्य-बजट'** कहा जाता है। वर्तमान प्रणाली विभागीय बजट-प्रणाली है जिसमें एक विभाग की संपूर्ण आय और व्यय को इकट्ठा करके दिखाया जाता है, जैसे- गृह मंत्रालय या विदेश मंत्रालय या रक्षा मंत्रालय विभाग का कितना आय-व्यय अनुमानित है, किंतु, विभागीय बजट से इन मंत्रालयों के कार्य या गतिविधि की सूचना नहीं मिलती जिसके लिए वित्त की व्यवस्था की गयी है। दूसरी ओर, कार्य- बजट में बड़े स्तर की प्रत्येक गतिविधि का पता चलता है, जैसे- प्रत्येक विभाग में क्या योजनाएँ चल रही हैं, उनकी प्रगति क्या है, उन पर कितना आय-व्यय अनुमानित है और जो विकास योजनाएँ क्रियान्वयन में हैं उनका प्रत्यक्ष भार देश पर और संपूर्ण बजट पर क्या है।

बजट-निर्माण प्रक्रिया

बजट-निर्माण का अर्थ है, आय-व्यय का अनुमान तैयार करना। प्रत्येक देश में बजट के निर्माण का कार्य कार्यपालिका द्वारा संपन्न किया जाता है। बजट-निर्माण की प्रक्रिया के निम्नलिखित चरण हैं-

(1) बजट संबंधी अनुमानों की तैयारी।
(2) वित्त मंत्रालय द्वारा बजट अनुमानों का परीक्षण।
(3) मंत्रिमंडल की स्वीकृति।
(4) संसद में बजट का प्रस्तुतिकरण।
(5) लोकसभा में बजट पर चर्चा।
(6) कटौती प्रस्ताव।
(7) विनियोग विधेयक।
(8) वित्त विधेयक।

(1) बजट संबंधी अनुमानों की तैयारी

अन्य देशों की तरह भारत में भी बजट के अनुमानों का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर है। अनुमानों की तैयारी का यह कार्य

वित्तीय वर्ष के प्रारंभ होने (भारत में एक अप्रैल से) से लगभग आठ माह पूर्व ही शुरू कर दिया जाता है। इस कार्य में वित्त मंत्रालय, उसके अधीनस्थ कार्यालय, योजना आयोग और नियंत्रक व महालेखा परीक्षक आदि अभिकरण महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

जुलाई या अगस्त में बजट की तैयारी का कार्य स्थानीय कार्यालयों से प्रारंभ हो जाता है। इसके लिए वित्त मंत्रालय सभी प्रशासनिक विभागों को उनके व्यय की आवश्यकताओं के अनुमान तैयार करने के लिए एक निश्चित प्रपत्र प्रेषित करता है। इस प्रपत्र में निम्नलिखित स्तंभ होते हैं -

(1) पिछले वर्ष की वास्तविक आय।
(2) वर्तमान वर्ष की वित्तीय आय।
(3) वर्तमान वित्तीय वर्ष की संशोधित आय।
(4) आगामी वर्ष की अनुमानित आय।
(5) कमी-बेशी का विवरण इत्यादि।

स्थानीय कार्यालय इनका विवरण संबंधित विभागों को भेजते हैं। विभागाध्यक्ष द्वारा सूक्ष्म परीक्षण के बाद ये विवरण मंत्रालयों को प्रेषित किये जाते हैं जहाँ सभी अनुमानों को एकीकृत करके उसकी एक प्रति भारत के महालेखापाल (Accountant- General) के पास अक्टूबर के प्रारंभ में भेज दी जाती है। इन अनुमानों में कोई अस्वीकृत प्रभार शामिल नहीं किये जाते। महालेखापाल का कार्यालय ऋण, निक्षेप जमा और प्रेषित धन के प्राक्कलन भी इनके साथ जोड़ता है। नवंबर में ये प्राक्कलन वित्त मंत्रालय के बजट विभाग को भेज दिये जाते हैं।

(2) वित्त मंत्रालय द्वारा बजट-अनुमानों का परीक्षण

विभिन्न भागों से प्राप्त आकलनों का वित्त मंत्रालय व्यापक परीक्षण करता है। वित्त मंत्रालय द्वारा किये जाने वले परीक्षण का आधार होता है- बचत और कोष की उपलब्धि। जाँच और परीक्षण करते समय वित्त मंत्रालय निम्नलिखित प्रश्नों पर विचार करता है-

(1) क्या प्रस्तावित खर्च आवश्यक है?
(2) अगर आवश्यक है तो इसके पूर्व इस खर्च के बिना कैसे कार्य होता रहा और अब इसकी आवश्यकता क्यों पड़ी?
(3) अन्य विभागों में यह खर्च कैसे समायोजित होता है?
(4) इस मद पर कितना व्यय होगा और कहाँ से धन प्राप्त होगा?
(5) इस मद पर व्यय होने के कारण किस अन्य मद में कटौती करनी पड़ेगी?
(6) क्या नये विकास इसको अनावश्यक कर सकेंगे?

वित्त मंत्रालय द्वारा समीक्षा का रूप प्रशासकीय विभाग द्वारा समीक्षा के रूप से भिन्न होता है। प्रशासकीय विभाग व्यय की नीति या इसकी आवश्यकता या इसके औचित्य से संबद्ध होता है, परन्तु वित्त मंत्रालय मुख्यतः बचत का ध्यान रखता है। अतः उसे विभिन्न विभागों की माँगों को उपलब्ध धनराशि की सीमा के अंदर रखना पड़ता है। इसके बाद, वित्त मंत्रालय भारत सरकार की आय और व्यय का अनुमान तैयार करता है' अनुमानित व्यय के आधार पर ही नये कर प्रस्तावित किये जाते हैं। दिसंबर माह तक बजट पूर्णरूपेण तैयार कर लिया जाता है।

(3) मंत्रिमंडल की स्वीकृति

राष्ट्रीय कोष का संरक्षक होने के कारण वित्तमंत्री संपूर्ण बजट को अंतिम रूप से देखने के बाद (माह जनवरी) उस पर अपनी कर-संबंधी और वित्त- संबंधी नीतियों के आधार पर टिप्पणी दर्ज करता है। इस कार्य में वह प्रधानमंत्री से निर्देश प्राप्त करता है। चूँकि नीति-निर्माण कार्य में अंतिम रूप से मंत्रिमंडल उत्तरदायी है अतः बजट को मंत्रिमंडल के सम्मुख रखा जाता है। मंत्रिमंडल की स्वीकृति के पश्चात् बजट संसद के समक्ष प्रस्तावित किया जाता है। बजट का उत्तरदायित्व न केवल वित्तमंत्री पर वरन् पूरे मंत्रिमंडल पर होता है।

(4) संसद में बजट का प्रस्तुतिकरण

संविधान के अनुच्छेद 265 के अनुसार बिना संसद की स्वीकृति के कोई भी धन खर्च नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार, अनु. 266 के अनुसार कोई भी नया कर संसद की स्वीकृति के बाद ही लगाया जा सकता है। इसीलिए, संविधान ने राष्ट्रपति पर यह दायित्व सौंपा है कि वह प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारंभ में संसद के समक्ष वार्षिक वित्तीय विवरण प्रस्तुत करे। लोकसभा में राष्ट्रपति की ओर से फरवरी के अंतिम सप्ताह में (इस वर्ष संभवतः मध्य फरवरी में) वित्तमंत्री द्वारा बजट प्रस्तुत किया जाता है। लोकसभा में बजट भाषण के बाद उसे राज्य सभा में प्रस्तुत किया जाता है, लेकिन राज्यसभा के इस संबंध में सीमित अधिकार हैं। वित्तमंत्री के बजट भाषण में कर से संबंधित प्रस्तावों, प्रशुल्क संबंधी प्रवृत्तियों, उद्योगों के संरक्षण एवम् आगामी वर्ष के लिए सरकारी नीतियों की प्रारंभिक झलक मिलती है।

(5) लोकसभा में बजट पर चर्चा

लोकसभा में बजट प्रस्तावित होने के लगभग एक सप्ताह बाद उस पर वाद-विवाद की तिथि निश्चित की जाती है। सदन के सदस्य बजट की पृष्ठभूमि में प्रशासन की नीति की आलोचना और प्रत्यालोचना करते हैं, जनता की शिकायतें सदन में रखी जाती हैं जिनका उत्तर वित्तमंत्री को देना पड़ता है। सामान्य वाद-विवाद के बाद लोकसभा में विभिन्न विभागों की माँगों पर अलग-अलग विचार किया जाता है। जिन माँगों को स्वीकृत कर लिया जाता है, उन्हें अनुदान कहते हैं। सदन इन माँगों को कम तो कर सकता है किंतु बढ़ा नहीं सकता। हाँ, इस संबंध में सदन द्वारा कटौती का प्रस्ताव पास किया जा सकता है।

(6) कटौती प्रस्ताव (Cut Motions)

कटौती प्रस्ताव का उद्देश्य मितव्ययिता लाना नहीं, वरन् वाद-विवाद को प्रारंभ करना होता है। सदस्यों द्वारा विभागीय माँगों पर तीन प्रकार के कटौती प्रस्ताव लाये जाते हैं-

(i) **नीति संबंधी कटौती प्रस्ताव** (Policy Cut Motions)

(ii) **मितव्ययिता कटौती प्रस्ताव** (Economy Cut Motions)

(iii) **प्रतीक कटौती** (Token Cut Motions)- हमारे देश की संसद में केवल 'प्रतीक कटौती प्रस्ताव' ही लाये जाते हैं, अर्थात् यह कि 'माँग की राशि में सौ रुपये की कमी कर दी जाय।' इस प्रस्ताव के द्वारा किसी भी शिकायत या जानकारी पाने की प्रार्थना या सुधार के सुझाव पर संबंधित मंत्री का ध्यान आकर्षित किया जाता है। मंत्री द्वारा उत्तर देने के पश्चात् या तो कटौती प्रस्ताव वापस ले लिये जाते हैं या फिर वे मतदान के बाद भी अस्वीकृत हो जाते हैं क्योंकि सदन में 'सत्ताधारी दल का बहुमत होता है।

(7) विनियोग विधेयक (Appropriation Bill)

माँगों पर मतदान हो जाने के पश्चात् विनियोजन विधेयक के अनुमोदन का अंतिम चरण आता है जिसका उद्देश्य मतदान की हुई माँगों को कानूनी रूप प्रदान करना है और उन कार्यों के लिए भारत की संचित निधि में से धन निकालने का अधिकार प्रदान करना है। लोकसभा में विनियोग विधेयक अन्य सामान्य विधेयकों की ही तरह से पास किये जाते हैं, केवल एक अंतर यह है कि

शेष पृष्ठ 47 पर

ज्ञानमार्गी के प्रमुख कवि कबीर तथा प्रेममार्गी के मलिक मुहम्मद जायसी थे।

निर्गुण के ठीक उलटे सगुण में साकार भगवान की उपासना पर बल दिया जाता है अर्थात् मूर्ति-पूजा, अवतारवाद, कीर्तन आदि साधनों से पूजा की जाती है। बाद में कृष्ण भक्ति शाखा और राम भक्ति शाखा में सगुण धारा भी विभक्त हो गई। कृष्णभक्ति के प्रमुख कवि सूरदास तथा राम भक्ति शाखा के तुलसीदास थे।

भक्ति-आंदोलन की विशेषताएँ

मध्ययुगीन यह आंदोलन महत्वपूर्ण एवं अपने युग की महान विशेषता माना गया है। जिन विशेषताओं को अपने आगोश में लेकर यह आंदोलन अबाधगति से चलता रहा, वे निम्न हैं-

1. भक्ति-आंदोलन के सभी प्रवर्तक समाज में व्याप्त निरर्थक आडंबरों के घोर विरोधी थे।
2. भक्ति-आंदोलन के संतों ने कर्मकांडी देवी-देवताओं की मूर्ति-पूजा का खंडन किया।
3. इन्होंने जाति-प्रथा का घोर विरोध किया।
4. इन्होंने समाज में ऊँच-नीच और भेदभाव का प्रबल विरोध किया।
5. इस आंदोलन के प्रवर्तकों का कहना था कि सच्चे हृदय से ही ईश्वर की भक्ति की जा सकती है और मोक्ष भी तभी प्राप्त किया जा सकता है।
6. इन्होंने व्यक्तिगत चरित्र की शुद्धता पर विशेष बल दिया।
7. इन सुधारकों ने तत्कालीन सामाजिक स्थिति में भी पर्याप्त सुधार किया।
8. हिंदू नारी की हीन दशा के सुधार की ओर भी विशेष ध्यान दिया।
9. भक्ति-आंदोलन ने समाज में व्याप्त कुरीतियों को दूर करने का भरसक प्रयत्न किया।
10. इस आंदोलन का जन्म दक्षिण में हुआ था, परंतु यह आंदोलन धीरे-धीरे समस्त भारत में फैल गया था।

भक्ति-आंदोलन का प्रभाव

इस आंदोलन के संतों ने सभी धर्मों की एकता और ईश्वर की भक्ति पर विशेष जोर दिया था जिसका जनमानस के मस्तिष्क पर व्यापक प्रभाव पड़ा, जो इस प्रकार है-

1. इस आंदोलन से बहुसंख्यक लोगों ने भक्ति-आंदोलन का अनुसरण किया और सामाजिक तथा धार्मिक कर्मकांडों से मुक्ति पायी।
2. इस आंदोलन से हिंदुओं का नैतिक और आध्यात्मिक विकास हुआ।
3. इस आंदोलन के कारण सभी धर्मों एवं जातियों में धार्मिक सहिष्णुता की भावना उत्पन्न हुई। परिणामस्वरूप, देश में शांति, समृद्धि और सांस्कृतिक एकता का वातावरण स्थापित हुआ।
4. इसके फलस्वरूप नारी की सामाजिक स्थिति में भी पर्याप्त सुधार हुआ।
5. भक्ति-आंदोलन के कारण समाज की अनेक कुरीतियां यथा- जाति-पाँति, ऊँच-नीच की भावना समाप्त हो गई।
6. इस आंदोलन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण परिणाम यह हुआ कि विभिन्न भारतीय भाषाओं का विकास और उनमें समृद्ध साहित्यिक गतिविधियाँ देखने को मिलीं। संतों के लेखन और गीतों से अनेक क्षेत्रीय भाषाओं- हिंदी, मराठी, बंगाली व पंजाबी आदि भाषाओं का विकास हुआ।
7. भक्ति-आंदोलन के परिणामस्वरूप शासकों के दृष्टिकोण में भी समाजोपयोगी परिवर्तन आया और उनके प्रशासन में लोकहित को महत्व दिया जाने लगा।
8. दलितों के उत्थान में भी इस आंदोलन ने महत्वपूर्ण सहयोग किया।
9. हिंदू-मुस्लिम में भेदभाव भी बहुत कम हुए। दोनों वर्गों की जनता एक-दूसरे के निकट संपर्क में भी आने लगी।

पृष्ठ 43 का शेष

विनियोग विधेयक को पारित करते समय सदन द्वारा पूर्व-पारित अनुदानों में या संचित निधि के प्रभावों में कोई संशोधन नहीं किया जा सकता। लोकसभा में विनियोग विधेयक पर वाद-विवाद के पश्चात् अध्यक्ष इसे 'धन-विधेयक' (Money Bill) का प्रमाण देता है। तब इसे राज्य सभा में भेज दिया जाता है। राज्य सभा को इसे बिना संशोधित या अस्वीकृत किये अपनी सिफारिश मात्र के पश्चात् 14 दिन के अन्दर लोकसभा को लौटाना पड़ता है। लोकसभा इन सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। इसके बाद इसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति धन विधेयक को पुनर्विचार हेतु वापस नहीं लौटा सकता।

(8) वित्त विधेयक (Finance Bill)

विनियोग विधेयक के माध्यम से राजकोष से निश्चित धनराशि प्राप्त करने का अधिकार तो मिल जाता है परन्तु इस विधेयक में यह चर्चा नहीं होती कि किन साधनों द्वारा धन की प्राप्ति हो सकेगी, इसके लिए वित्तमंत्री द्वारा 'वित्त विधेयक' प्रस्तावित किया जाता है। इस विधेयक में संपूर्ण वित्तीय वर्ष के लिए कर-संबंधी सभी प्रस्ताव शामिल कर लिए जाते हैं। इस प्रस्ताव के आधार पर सरकार की कराधान नीति पर वाद-विवाद होता है। उसके बाद यह विधेयक सदन की प्रवर समिति को सौंप दिया जाता है जो अपने सुझावों के साथ एक प्रतिवेदन सदन को प्रस्तुत करती है। इस पर वाद-विवाद और संशोधन के प्रस्तावों के बाद मतदान होता है। लोकसभा में मतदान के पश्चात् इसे राज्यसभा में भेजा जाता है। राज्य सभा को इसे 14 दिनों के अंदर लोकसभा को वापस करना होता है। दोनों सदनों से पारित होने के पश्चात् इसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिए प्रेषित किया जाता है। राष्ट्रपति की अनुमति के पश्चात् यह विधिक स्वरूप ग्रहण कर लेता है।

संविधान के प्रावधान के अन्तर्गत 'पूरक अनुदान' की भी व्यवस्था की गयी है। यदि विनियोग विधेयक द्वारा प्रदान की गयी धनराशि किसी कार्य के लिए अपर्याप्त पड़ती है तो राष्ट्रपति द्वारा पूरक अनुदान की माँग के लिए संसद के समक्ष पूरक बजट (Supplementary Budget) प्रस्तुत करने का अधिकार है। पूरक बजट भी सामान्य बजट की ही तरह संसद द्वारा पारित किया जाता है।