4.2 लोक व्यय में वृद्धि के कारण (Causes for the Increase in Public Expenditure)

लोक व्यय में वृद्धि के कारणों की व्याख्या का इतिहास काफी पुराना है; यह कम-से-कम 18वीं जाता है जब वैगनर ने इसकी विवेचना की। लिनडाउर एवं वेलेनचिक[1] ने लोक व्यय में वृद्धि के कारणों निम्न चार वर्गों में बांटा है :

(i) लागत लेखा (Cost Accounting);

(ii) मांग-पक्ष के तर्क (Demand-side Arguments);

(iii) पूर्ति-पक्ष के कारक (Supply-side Factors); तथा

(iv) विकास सिद्धान्त (Development Theory)।

औद्योगिक देशों में बढ़ते लोक व्यय की व्याख्या सॉण्डर्स तथा क्लाड (Saunders and Claud लागत लेखा के रूप में की है। उनका कहना है कि स्वास्थ्य, शिक्षा, पेन्शन, सामाजिक सुरक्षा जैसे व्य वृद्धि लोक व्यय में सापेक्ष वृद्धि का महत्वपूर्ण कारण है। विकासशील देशों में तीव्र गति से बढ़ती जनसंख् के कारण स्वास्थ्य एवं शिक्षा पर सरकार का खर्च काफी बढ़ गया है।

मांग-पक्ष पर आधारित व्याख्या के अन्तर्गत वैगनर का नियम, लोक चयन सिद्धान्त (Public Cho Theories), आय लोच, आदि शामिल हैं।

पूर्ति-पक्ष में कम-से-कम दो तरह के तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। एक बॉमोल (Baumol) का उत्पाद की वृद्धि में असन्तुलन से सम्बन्धित है। दूसरे तर्क को 'लोक व्यय का से का नियम' ('Say's Law Government Spending') कहा जा सकता है। इसके अन्तर्गत पीकॉक तथा वाइजमैन की अवधारणा श है जिसके अनुसार राजस्व की उपलब्धता के कारण लोक व्यय में वृद्धि होती है।

विकास सिद्धान्त के अनुसार आर्थिक विकास में राज्य की बढ़ती भूमिका के रूप में लोक व्य वृद्धि की व्याख्या की जाती है।

उपर्युक्त सभी कारणों की आगे पृथक्-पृथक् विवेचना की गयी है।

---

1 David L. Lindauer and Ann D. Velenchik, "Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes and Consequences", *The World Bank Research Observer*, January 1992, p.5

Scanned with CamScanner

(1) **आय लोच एवं प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि** (Income Elasticity and Increase in per capita Income)—लोक व्यय में वृद्धि को ऐतिहासिक सन्दर्भ में देखने से यह बात स्पष्ट होकर सामने आती है कि जिस अवधि में लोक व्यय बढ़ा है उसी अवधि में प्रति व्यक्ति आय में भी वृद्धि हुई है। यदि इन दोनों तथ्यों को एक साथ मिला दिया जाय तो ऐसा कहा जा सकता है कि प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि तथा लोक व्यय में सापेक्ष वृद्धि के मध्य सहसम्बन्ध है। कहने का तात्पर्य यह है कि प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के कारण लोक व्यय में वृद्धि हुई है। प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के कारण निजी तथा सामाजिक वस्तुओं के मिश्रण (mix) में ऐसा परिवर्तन होता है कि उसमें सामाजिक वस्तु का अनुपात बढ़ता जाता है। प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के साथ-साथ राष्ट्रीय आय में कृषि क्षेत्र का योगदान घटता जाता है तथा औद्योगिक क्षेत्र का हिस्सा बढ़ता जाता है। इसका परिणाम होता है लोक व्यय की आय लोच का एक से अधिक होना। दूसरे शब्दों में, सामाजिक वस्तुओं की मांग में वृद्धि प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि की तुलना में अधिक तेजी से होती है अर्थात् लोक व्यय की आय लोच का मूल्य एक से अधिक रहता है।

लोक व्यय की आय लोच (अर्थात् लोक व्यय में प्रतिशत वृद्धि ÷ आय में प्रतिशत वृद्धि) के अनेक अनुमान विकसित देशों के लिए किये गये हैं। मसग्रेव के अध्ययन के अनुसार 1890-1963 के मध्य अमरीकी लोक व्यय की आय लोच 4.8 थी जबकि 1890-1955 की अवधि में ब्रिटेन में 4.5 तथा 1890-1958 के मध्य जर्मनी में 3.7 थी। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि इस सम्पूर्ण अवधि में लोक व्यय में लगातार एकसमान वृद्धि नहीं हुई है—कभी वृद्धि की गति तेज थी तो कभी धीमी। उदाहरणार्थ, अमरीकी लोक व्यय की आय लोच 1890-1929 के मध्य केवल 1.5 थी जो 1929-1963 के मध्य बढ़कर 3.5 हो गयी। मॉरिस बेक (Morris Beck) ने 1950-77 के मध्य 12 औद्योगिक देशों के लिए लोक व्यय की आय लोच की गणना की है। उनके अनुसार यह लोच ब्रिटेन में 1.4 थी तो स्वीडेन में 2.7 जबकि सभी देशों का मीडियन मूल्य (Median Value) 1.8 था। विकासशील देशों के सम्बन्ध में आय लोच का अनुमान साइरिल एनवेज (Cyril Enweze) ने 1950 तथा 1960 के दशकों के लिए किया। उनके अनुसार अध्ययन के लिए चुने गये 15 देशों में से 13 देशों में कुल व्यय की आय लोच एक से अधिक थी। ऐसा क्यों होता है, इसकी व्याख्या की जरूरत है। इस व्याख्या के लिए सामाजिक वस्तुओं को उपभोक्ता की वस्तु तथा पूंजीगत वस्तु में विभाजित किया गया है।

उपभोक्ता वस्तुओं के सम्बन्ध में ई. एन्जिल (Ernst Engel) का नियम बताता है कि ज्यों-ज्यों किसी परिवार की आय में वृद्धि होती है त्यों-त्यों वह परिवार खाद्यान्नों पर अपेक्षाकृत कम अर्थात् आय का कम अनुपात व्यय करता है। इसलिए पारिवारिक व्यय में आवश्यक वस्तुओं पर व्यय का अनुपात घटता है तथा विलास पर व्यय का अनुपात बढ़ जाता है। ऐसे परिवर्तन की आशा उन सामाजिक वस्तुओं के सम्बन्ध में भी की जा सकती है जो उपभोक्ता वस्तुओं की तरह हैं।

कानून और व्यवस्था, प्रतिरक्षा, प्रारम्भिक शिक्षा, मूल सफाई (basic sanitation), आदि को उपभोक्ता की आवश्यक वस्तुएं समझा जा सकता है। अन्तरिक्ष की खोज, आदि को विलास सम्बन्धी सामाजिक उपभोक्ता वस्तु माना जा सकता है। आय में वृद्धि के साथ विलास की इन वस्तुओं की अधिक मांग होती है।

अब पूंजीगत सामाजिक वस्तुओं को लें। सड़क, बन्दरगाह, बिजली, सिंचाई, आदि इस प्रकार की वस्तुएं हैं जिनकी मांग विकास के प्रारम्भिक चरणों में अधिक मात्रा में होती है। ऐसी वस्तुओं पर भारी रकम खर्च करने की आवश्यकता होती है। दूसरी ओर इनसे प्राप्त अधिकांश लाभ बाह्य (external) होते हैं। इसलिए इनकी व्यवस्था सरकार को ही करनी पड़ती है। विकास के प्रारम्भिक चरण में इन वस्तुओं की मांग में आय की तुलना में अधिक तेजी से वृद्धि होती है। आर्थिक विकास के अगले चरण में भी इस प्रवृत्ति को जारी रहना चाहिए। लेकिन ऐसा भी कहा जा सकता है कि ऊपरी पूंजी (overhead capital) की सृष्टि आवश्यक परिमाण में हो जाने पर औद्योगीकरण के रास्ते निजी क्षेत्र के लिए खुल जाते हैं; अतः लोक व्यय में वृद्धि की गति धीमी होनी चाहिए। लेकिन विपरीत दिशा में भी शक्तियां क्रियाशील हो सकती हैं। औद्योगिक विकास अनेक नयी समस्याओं को जन्म देता है, जैसे, नगरीय अभिशाप, भीड़-भाड़ तथा प्रदूषण। इनके समाधान के लिए सरकार को कदम उठाने की जरूरत पड़ती है जिससे लोक व्यय में वृद्धि होती है। ऐसी मांग भी की जाती है कि सरकार द्वारा ही शिक्षा, स्वास्थ्य तथा चिकित्सा की व्यवस्था की जाय। इन सभी के कारण पूंजीगत

Scanned with CamScanner

लोक व्यय में ह्रास की प्रवृत्ति रुक सकती है। किन्तु 1980 के दशक से उदारीकरण, निजीकरण तथा बाजार व्यवस्था के महत्व में वृद्धि ऐसे लोक व्यय में कमी का संकेत करती है।

उपर्युक्त विवेचन के आधार पर किसी निश्चित प्रवृत्ति की भविष्यवाणी नहीं की जा सकती है जबकि मौजूदा संकेत लोक व्यय में घटने की प्रवृत्ति की ओर है।

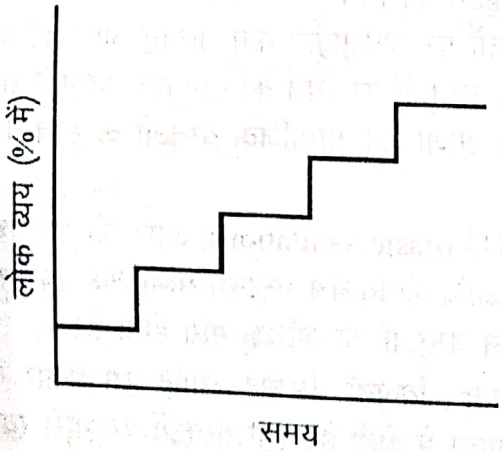
लोक व्यय में वृद्धि की इस व्याख्या का सम्बन्ध मांग पक्ष से है जहां निजी तथा सार्वजनिक सेवाओं के मध्य चयन के गतिशील सिद्धान्त (Dynamic Theory of Choice) के विकास की चेष्टा की जाती है, लेकिन इस सिद्धान्त के आधार पर अर्थमितिक (Econometric) अध्ययन में कठिनाई है क्योंकि रिग्रेसन (regression) समीकरण में राजनीतिक व्यवस्था को चर (variable) के रूप में शामिल करना मुश्किल हो जाता है।

(2) **प्रजातन्त्र का विकास** (Development of Democracy)—1835 में एलेक्सी डी टोकविल (Alexis de Tocqueville) ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक *Democracy in America* में बताया कि लोक व्यय का आकार दो तत्वों से जुड़ा है, यथा (क) मतदान में विस्तार तथा (ख) सम्पत्ति का वितरण। मतदान में विस्तार तथा सम्पत्ति के वितरण में असमानता की डिग्री में वृद्धि के साथ-साथ लोक व्यय बढ़ा है।

टोकविल का कहना है कि जिन देशों में निर्धनों को कानून बनाने का एकमात्र अधिकार मिल जाता है वहां मितव्ययिता की आशा नहीं की जा सकती है। ऐसे देशों में लोक व्यय बढ़ेगा क्योंकि कर लगाने वाले जन प्रतिनिधि ऐसे कर लगायेंगे जिनका भार उन पर नहीं पड़ेगा। प्रजातन्त्र ही ऐसी शासन व्यवस्था है जिसमें कर का भुगतान करने से वे लोग बच जाते हैं जिन्हें कर लगाने का अधिकार होता है। (".....The government of the democracy is the only one under which the power which lays on the taxes escapes the payment of them.")

सम्पत्ति के वितरण प्रभाव भी काफी महत्व का होता है। असमान वितरण की स्थिति में, निर्धन, जो बहुमत में रहते हैं, ऐसे अवसर प्राप्त करते हैं जिनसे वे अपनी स्थिति सुधारने के उपाय कर सकें। स्वाभाविक ही है कि लोक व्यय में वृद्धि होगी।

(3) **आपातकालीन स्थिति (युद्ध, आर्थिक मन्दी, आदि) तथा पीकॉक-वाइजमैन अवधारणा** [Emergency (Wars, Depreciation, etc.) and the Peacock-Wiseman Hypothesis]—पीकॉक तथा वाइजमैन (Peacock and Wiseman) ने अपनी पुस्तक *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* में युद्ध, आर्थिक मन्दी जैसी संकटकालीन अवस्था (emergency) की भूमिका पर विचार किया है जो लोक व्यय में वृद्धि करने में सहायक होती है। उनकी मान्यता यह है कि लोक व्यय में इसलिए वृद्धि होती है क्योंकि सरकार की आय में वृद्धि होती है। सामान्य समय में लोक व्यय का आकार सीमित होगा क्योंकि आम लोग अधिक कर के भुगतान के लिए तैयार नहीं होंगे। अतः कर का स्तर नीचा ही होता है, लेकिन युद्ध जैसे किसी बड़े संकट में लोगों में कर के भार को सहन करने का स्तर ऊंचा हो जाता है अर्थात् लोग अधिक कर देने को तैयार हो जाते हैं। युद्ध के समाप्त हो जाने पर कर पुराने स्तर पर वापस लौट नहीं जाते क्योंकि कुछ नये कर लगे ही रह जाते हैं। इससे सरकार की आय तथा व्यय में स्थायी वृद्धि हो जाती है। इसे लेखक द्वय ने 'विस्थापन प्रभाव' (Displacement Effect) की संज्ञा दी है। इस प्रभाव के कारण लोक व्यय में स्थिर वृद्धि (Stable growth) नहीं होती है बल्कि अनियमित रूप से छलांग (jump) लगाते हुए, जैसे मकान की सीढ़ी। इसे चित्र 4.1 में दिखाया गया है।



चित्र 4.1—लोक व्यय में असतत वृद्धि (Discrete increase)

विकासशील देशों में पीकॉक-वाइजमैन अवधारणा के सदृश (analogous) ही 'प्लीज प्रभाव' (Pleasure Effect) है। इन देशों में लोक व्यय, विशेषकर उपभोग-सम्बन्धी लोक व्यय, में वृद्धि इसलिए होती है क्योंकि ऐसे व्यय के लिए साधन उपलब्ध हैं। कर राजस्व में वृद्धि होने पर सार्वजनिक बचत में वृद्धि होने के स्थान पर सरकारी उपभोग व्यय में ही अधिक वृद्धि होती है।

Scanned with CamScanner

पीकॉक-वाइजमैन अवधारणा का अनुमोदन मस्ग्रेव दम्पति ने भी किया है। उनके शब्दों में, "युद्ध जैसे राष्ट्रीय संकटों के समय में लोक व्यय में अस्थायी, किन्तु बाह्य वृद्धि की आवश्यकता का अनुभव किया जाता है और इसके लिए मतदाता पुराने कर-देहली को पार करने के लिए प्रस्तुत हो जाते हैं तथा कर के स्तर में ऐसी वृद्धि को स्वीकार कर लिया जाता है जिसका पहले विरोध किया जाता था।"[1] लोक व्यय में वृद्धि के कारणों की व्याख्या के सिलसिले में आपातकाल की भूमिका के महत्व को सभी स्वीकार करते हैं और आपातकालीन संकट का युद्ध सबसे अच्छा उदाहरण है। इसीलिए जे. एम. बुखानन (Buchanan) का कहना है कि लोक व्यय में वृद्धि के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण अकेला तत्व यदि कोई है तो वह युद्ध और युद्ध की आशंका है। आधुनिक युद्ध तथा प्रतिरक्षा की लागत अत्यन्त बढ़ गयी है। सरकारी बजट, विशेषकर केन्द्रीय सरकार का, का एक बड़ा भाग सेना के विभिन्न अंगों पर खर्च किया जाता है। कुछ उदाहरण लें—द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान इंग्लैण्ड प्रतिदिन 15 मिलियन पाउण्ड खर्च करता था। स्टॉकहोल्म के अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति अनुसन्धान संस्थान के अनुसार 1978 में विश्व का सेना पर कुल व्यय 400 बिलियन डॉलर था जो उस वर्ष अफ्रीका तथा दक्षिणी अमरीका की समग्र राष्ट्रीय आय से भी अधिक रकम थी। 1987 में यह बढ़कर 930 बिलियन डॉलर हो गया। पाकिस्तान की प्रधानमन्त्री श्रीमती बेनजीर भुट्टो ने बताया कि 1985-86 में पाकिस्तान का शिक्षा पर प्रति व्यक्ति व्यय दो डॉलर था जबकि सेना पर 2,000 डॉलर। स्पष्ट ही है कि इस बड़े पैमाने पर प्रतिरक्षा व्यय से लोक व्यय का स्तर बढ़ेगा ही।

Scanned with CamScanner