5.8 लोक व्यय का पैटर्न तथा प्रवृत्ति (Pattern and Trends in Government Spending)

विश्व विकास रिपोर्ट, 1988 के अनुसार अधिकांश विकासशील देशों में राष्ट्रीय आय के प्रतिशत रूप में लोक व्यय में 1982 तक वृद्धि होती रही। उसके बाद तीन वर्षों तक इसमें ह्रास हुआ और फिर से फिर वृद्धि होनी लगी। विकसित देशों की तुलना में विकासशील देशों में राष्ट्रीय आय में लोक व्यय अनुपात कम है। किन्तु, यदि स्थानान्तरण भुगतान (Transfer Payment) को घटा दिया जाय तो दो प्रकार के देशों का अन्तर प्रायः समाप्त हो जाता है।

विकासशील देशों में सबसे बड़ी केन्द्रीय सरकार मध्य पूर्व एवं उत्तरी अफ्रीका में है। दक्षिण एशिया केन्द्रीय सरकार सबसे छोटी है। भारत एवं पाकिस्तान में राज्य सरकारें काफी महत्वपूर्ण हैं। मध्यम आकार केन्द्रीय सरकार पूर्वी एशिया, लातीनी अमेरिका तथा सहारा मरुभूमि के दक्षिण में स्थित अफ्रीकी देशों में है।

1980 में निम्न आय वाले देशों में केन्द्रीय सरकार के कुल व्यय का 16 प्रतिशत पूंजीगत व्यय जबकि मध्यम आय वाले देशों में यह 23 प्रतिशत एवं औद्योगिक देशों में मात्र 6 प्रतिशत था। इन आंकड़ों से स्पष्ट हो जाता है कि विकासशील देशों की विकास प्रक्रिया में राज्य की भूमिका अधिक महत्वपूर्ण है। विकास के प्रारम्भिक चरणों में सरकार आधारिक (Infrastructure) विकास पर अधिक विनियोग करती है। मूल इन्फ्रास्ट्रक्चर जैसे—सड़क, जल, विद्युत्, दूरसंचार, आदि राष्ट्रीय बाजार के विकास एवं औद्योगिक आधार की स्थापना के लिए जरूरी है। प्रति व्यक्ति आय में पर्याप्त वृद्धि हो जाने पर उपर्युक्त विनियोग कम हो जाते हैं तथा सामाजिक सेवाओं एवं आय के हस्तान्तरण पर व्यय का महत्व बढ़ जाता है।

लोक उद्यमों का महत्व विकासशील देशों में अधिक है। सार्वजनिक विनियोग का एक बड़ा हिस्सा इन पर खर्च होता है। राज्य एवं स्थानीय सरकारों का महत्व औद्योगिक देशों में अधिक है और इन्हीं स्तरों पर शिक्षा पर अधिक व्यय होता है। विकासशील देशों में सब्सिडी, ब्याज के भुगतान, वेतन भुगतान, आदि व्यय के बड़े-बड़े मद हैं।

अब प्रति व्यक्ति लोक व्यय को लिया जाय। 1984 में निम्न आय वाले देशों की केन्द्रीय सरकार का प्रति व्यक्ति व्यय 44 डॉलर मात्र था, जबकि मध्यम आय वाले देशों में 298 डॉलर तथा औद्योगिक देशों में 3,429 डॉलर। यह अन्तर सामाजिक सेवाओं पर प्रति व्यक्ति व्यय के मामले में और भी अधिक है। निम्न आय वाले देशों में शिक्षा एवं स्वास्थ्य पर प्रति व्यक्ति व्यय एक डॉलर मात्र था जबकि विकसित देशों में यह व्यय सौ गुना से भी अधिक था।

विदेशी ऋण संकट के कारण अनेक विकासशील देशों को अपने लोक व्यय में कमी करनी पड़ी। गम्भीर ऋण संकट वाले देशों में वास्तविक लोक व्यय में 18.3 प्रतिशत की कटौती की गयी। इसके कारण पूंजीगत व्यय में 35.3 प्रतिशत की कमी हुई जबकि चालू व्यय मात्र 7.8 प्रतिशत कम हो सका। इससे यह शिक्षा मिलती है कि पूंजी व्यय अधिक लचीला होता है—विकास परियोजनाओं में से कुछ पर काम रोक देना या नयी परियोजनाओं को शुरू न करना अधिक आसान है। किन्तु, सरकारी कर्मचारियों की छंटनी, [illegible]

Scanned with CamScanner

की दर में कमी या ब्याज के भुगतान में कटौती करना अधिक मुश्किल है। साथ ही यह भी याद रखना होगा कि धनी देशों की तुलना में निर्धन देशों में प्रति व्यक्ति आय के मुकाबले में सरकारी कर्मचारी का वेतन अपेक्षाकृत अधिक होता है। ब्रिटेन या अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों की औसत आय देश की औसत आय से अधिक भिन्न नहीं होती है। किन्तु निर्धन देशों के साथ यह बात नहीं है। न केवल उच्च सिविल अधिकारियों तथा वैज्ञानिकों की आय अधिक होती है बल्कि किरानियों, नर्स, शिक्षक तथा निम्न वर्गीय कर्मचारियों की आय भी देश की औसत आय से काफी अधिक होती है। यही कारण है कि धनी एवं निर्धन देश प्रशासन, आर्थिक सेवाओं, शिक्षा एवं स्वास्थ्य जैसी मूल सेवाओं पर राष्ट्रीय आय का करीब समान हिस्सा व्यय करते हैं। सापेक्ष प्रशासन व्यय सभी देशों में प्रायः एकसमान है। स्वास्थ्य पर व्यय में अधिक अन्तर देखने को मिलता है। इससे कम अन्तर शिक्षा के क्षेत्र में देखा जाता है और शिक्षा व्यय से भी कम अन्तर आर्थिक सेवाओं पर किये गये व्यय में देखा जा सकता है।

धनी एवं निर्धन देशों में सर्वाधिक अन्तर हस्तान्तरण व्यय के क्षेत्र में देखा जा सकता है। जहां धनी देश अपनी राष्ट्रीय आय का 16 प्रतिशत से भी अधिक हस्तान्तरण व्यय के रूप में खर्च करते हैं वहां निर्धन देशों में यह व्यय केवल 3 से 4 प्रतिशत के मध्य है। कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में यह व्यय धनी देशों में 1967 में 44 प्रतिशत था जो प्रेमचन्द के अध्ययन के अनुसार 1978 में 50 प्रतिशत से भी अधिक हो गया। किन्तु निर्धन देशों में 1967 में यह 16.18 प्रतिशत मात्र था। 1978 में इस मद में अनेक विकासशील देशों में अत्यधिक वृद्धि देखी जा सकती है। जैसे, अर्जेण्टीना में 33 प्रतिशत, ब्राजील में 57 प्रतिशत, भारत में 32 प्रतिशत, लेकिन पाकिस्तान में सिर्फ 4 प्रतिशत।

रिचर्ड गूड का कहना है कि हस्तान्तरण व्यय का उपयोग निर्धन देशों की अपेक्षा धनी देशों में अधिक होता है। औद्योगिक देशों में भी इनका प्रचलन यूरोप तथा कुछ लातिनी अमेरिकी देशों में अन्य धनी देशों की अपेक्षा अधिक है। इस अन्तर का प्रमुख कारण सामाजिक सुरक्षा व्यय (Social Security Expenditures) को लेकर है और यह व्यय मुख्य रूप से हस्तान्तरण भुगतान के रूप में होता है।

गूड का कहना है कि अनेक निर्धन देश कल्याणकारी उद्देश्यों के ख्याल से हस्तान्तरण भुगतान के स्थान पर जनसाधारण के उपभोग की वस्तुओं को आर्थिक सहायता देना अधिक पसन्द करते हैं। इन वस्तुओं में प्रमुख खाद्यान्न, खाने के तेल, चीनी, किरासन, आदि हैं। बस तथा रेल किराये को भी ऐसी सहायता दी जाती है। हस्तान्तरण भुगतान की जगह आर्थिक सहायता देने का मुख्य कारण प्रशासनिक सुविधा है। साथ ही, हस्तान्तरण भुगतान की तरह आर्थिक सहायता स्थायी वायदा नहीं है। लेकिन यह भी सही है कि अनेक विकासशील देशों में राजनीतिक कारणों से आर्थिक सहायता को समाप्त करना कठिन या खतरनाक साबित हो सकता है।

हस्तान्तरण व्यय के स्थान पर आर्थिक सहायता की नीति अपनाने से इस व्यय के वास्तविक उद्देश्य सदा पूरे नहीं होते हैं। कारण यह है कि आर्थिक सहायता सामान्यतः धनी एवं निर्धनों को समान रूप से प्राप्त होती है। सस्ते मोटे अनाज का उपभोग धनी व्यक्ति जानवरों को खिलाने में कर सकते हैं। सस्ते गल्ले का फायदा मुख्य रूप से नगरवासियों को मिलता है जिनकी आर्थिक स्थिति ग्रामवासियों की तुलना में अधिक अच्छी होती है।

टैट एवं हेलर (Tait and Heller) ने वर्ष 1977 के लिए विभिन्न देशों के लोक व्यय का विस्तृत अध्ययन किया है। उन्होंने लोक व्यय को निम्न दो वर्गों में बांटा है :

कार्यात्मक व्यय (Functional Expenditure)	**आर्थिक व्यय** (Economic Expenditure)
1. सामान्य लोक सेवाएं	**(ए) चालू व्यय**
2. प्रतिरक्षा	1. वस्तुओं एवं सेवाओं पर व्यय
3. शिक्षा	(क) मजदूरी एवं वेतन
4. स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण	(ख) वस्तुओं एवं सेवाओं की अन्य खरीद
5. गृह निर्माण एवं सामुदायिक सुविधाएं	2. ब्याज का भुगतान
6. कृषि, वन, मछली पालन तथा शिकार	3. आर्थिक सहायता तथा अन्य चालू हस्तान्तरण
7. खनन, विनिर्माण एवं निर्माण	**(बी) पूंजीगत व्यय**
8. बिजली, गैस, वाष्प एवं जल	1. स्थिर पूंजी परिसम्पत्ति की प्राप्ति
9. सड़क, जल परिवहन तथा संचार	2. पूंजीगत हस्तान्तरण

Scanned with CamScanner

रिग्रेसन विश्लेषण (Regression analysis) द्वारा लेखकद्वय ने कार्यात्मक एवं आर्थिक व्यय के वि
मदों के सहसम्बन्ध को उन चरों के साथ देखा जो इन्हें प्रभावित कर सकते हैं। व्ययों को राष्ट्रीय आ
अनुपात के रूप में रखा गया।

टैट-हेलर अध्ययन सामाजिक सुरक्षा तथा कल्याण व्यय के अनुपात की सांख्यिकी व्याख्या प्रस्तुत
में सर्वाधिक सफल हुआ। इन व्ययों पर प्रति व्यक्ति आय, 65 वर्ष से अधिक आयु की जनसंख्या तथा
में नियुक्त श्रमिकों के अनुपात का सीधा धनात्मक प्रभाव पड़ता है।

शिक्षा व्यय के सम्बन्ध में स्थिति स्पष्ट नहीं है। 1,750 डॉलर तक की प्रति व्यक्ति आय पर्यन्त
व्यय तथा प्रति व्यक्ति आय में धनात्मक सम्बन्ध देखा गया अर्थात् प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के साथ
आय में शिक्षा व्यय का अनुपात बढ़ता है। जब प्रति व्यक्ति आय 1,750 डॉलर से अधिक हो जाती है,
व्यय का अनुपात घटने लगता है। स्वास्थ्य पर व्यय का जिन तत्वों के साथ धनात्मक सहसम्बन्ध है, वे हैं
मृत्यु की ऊंची दर, 15 वर्ष से कम तथा 65 वर्ष से अधिक उम्र के लोगों की अधिक जनसंख्या, जीव
निम्न प्रत्याशा, ऊंची जन्म-दर, तेजी से बढ़ती जनसंख्या और शुद्ध जल की आपूर्ति का न होना। अधि
औद्योगिक यूरोपीय देश, अमेरिका तथा जापान की तुलना में स्वास्थ्य पर अधिक खर्च करते हैं।

1980 के दशक के पिछले भाग में आर्थिक सुधारों का जो कार्यक्रम विश्व में शुरू हुआ उसके
लोक व्यय में कटौती की गई है। आर्थिक सेवाओं पर लोक व्यय को कम करके ही अधिकांश देशों में
व्यय को कम करना सम्भव हो सका है। अमरीका के सम्बन्ध में सैम्युएलसन तथा नॉरडस का कहना है
पिछले तीन दशकों में लोक व्यय का सर्वाधिक तेजी से बढ़ता मद अधिकार कार्यक्रम (Entitlem
Programmes) रहा है। प्रमुख अधिकार सामाजिक सुरक्षा (बुढ़ापा, उत्तरजीवी तथा विकलांग बीमा)
आय सुरक्षा कार्यक्रम (खाद्यान्न सब्सिडी) तथा बेरोजगार बीमा हैं। वस्तुतः अमरीकी फैडरल व्यय में
वृद्धि अधिकार कार्यक्रम के कारण ही हुई है जो 1960 में फेडरल बजट के 28 प्रतिशत से बढ़कर 2
में 58 प्रतिशत हो गया। दूसरी ओर, राष्ट्रीय सुरक्षा एवं अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों पर व्यय जो 1955 में
फेडरल व्यय का 39.3 प्रतिशत था 2000 में घटकर 17 प्रतिशत हो गया। इसके विपरीत लोक ऋ
ब्याज का भुगतान बहुत बढ़ा है—1955 में 5.1 प्रतिशत से बढ़कर 2000 में 11.4 प्रतिशत।

टैट-हेलर अध्ययन से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि विभिन्न देशों के मध्य लोक व्यय की रच
अन्तर की व्याख्या करने में प्रति व्यक्ति आय की भूमिका काफी कमजोर है।

वर्ष 2005 (अक्टूबर 2004 से सितम्बर 2005) के लिए अमरीकी संघीय व्यय के अनुमान में दि
गया है कि 1980 के दशक से सर्वाधिक तेजी से बढ़ता मद अधिकार कार्यक्रम (Entitlement Program
है। इस कार्यक्रम में शामिल प्रमुख अंग हैं, सामाजिक सुरक्षा (बुढ़ापा, विकलांग, आदि के लिए सहाय
स्वास्थ्य कार्यक्रम, अन्य सुरक्षा कार्यक्रम (खाद्यान्न के लिए सब्सिडी, आदि)। इस मद पर अमरीकी सं
सरकार का व्यय जो 1960 में 28 प्रतिशत था, 2005 में बढ़कर 60 प्रतिशत पर पहुंच गया। इसी
राष्ट्रीय सुरक्षा व्यय संघीय लोक व्यय के 18.8 प्रतिशत तथा नेट ब्याज पर 7.4 प्रतिशत होने का अनु
था। अमरीका में स्वास्थ्य सेवाओं पर 2001 में कुल संघीय व्यय का 52 प्रतिशत तथा कुल राज्यीय व्यय
44 प्रतिशत खर्च किया गया। इसके विपरीत शिक्षा पर संघीय सरकार द्वारा मात्र 5 प्रतिशत,
सरकारों द्वारा 18 प्रतिशत तथा स्थानीय सरकारों द्वारा 77 प्रतिशत अपने-अपने कुल व्यय का खर्च कि
गया।

Scanned with CamScanner