अध्याय 4

विकास में राज्य की भूमिका
[ROLE OF A STATE IN DEVELOPMENT]
(औद्योगिक विकास के विशेष सन्दर्भ में)
(WITH SPECIAL REFERENCE TO INDUSTRIAL DEVELOPMENT)

"राज्य अब केवल पहरेदार और न्यायाधिकारी मात्र नहीं रह गया है। आज तो राज्य इस सिद्धान्त पर कार्य करता है कि व्यक्ति और समाज का हित बुद्धि और कार्य की सामाजिक प्रक्रिया के जरिए हासिल किया जा सकता है और संविधियों के द्वारा उन्हें कार्यान्वित किया जा सकता है। हर दिशा में राज्य का क्षेत्र बढ़ रहा है।" —एलेक्जेन्डर पोप

प्रस्तावना
(INTRODUCTION)

यदि हम अपने चारों ओर देखें तो हमें ज्ञात होगा कि हमारे जीवन में राज्य का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। राज्य मानव जीवन को अधिक निकटता से और अधिक प्रत्यक्ष रीति से स्पर्श करता है। राज्य आधुनिक व्यवस्था में एक ऐसा सशक्त समवाय है जिसे मानवीय आवश्यकताओं की पूर्ति का महत्वपूर्ण दायित्व सौंपा गया है। यह मनुष्य के सामाजिक, सांस्कृतिक और आर्थिक जीवन का महत्वपूर्ण अंग है और मानव जीवन को स्थायी रूप से शक्ति प्रदान करता है।

प्रारम्भिक स्थितियों में समाज की रचना अत्यधिक सरल थी। प्रारम्भिक स्थिति में राज्य विदेशी आक्रमण से रक्षा करने और राज्य के भीतर शान्ति व्यवस्था बनाये रखने जैसे प्राथमिक कार्य सम्पादित करता था, लेकिन सभ्यता के विकास के साथ-साथ नवीन समाज दर्शन में राज्य अपने नागरिकों को अधिक से अधिक सुविधाएँ उपलब्ध कराने की व्यवस्था करता है। आज मानव जीवन के प्रत्येक महत्वपूर्ण मोड़ पर राज्य का अस्तित्व हो चुका है। यह सब युग के बदलते हुए सामान्य राजनीतिक और आर्थिक पर्यावरण का परिणाम है।

आज राज्य आर्थिक क्रियाकलापों से सम्बद्ध संस्थाओं के स्वरूप का निर्धारण करता है, जन सेवाओं को संचालित करता है, संसाधनों के उपयोग की प्रक्रिया निर्धारित करता है, विनियोग का निर्धारण करता है, आर्थिक उच्चावचनों पर नियन्त्रण रखता है, उद्योगों की स्थापना करता है और उनके संचालन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। मुद्रा की मात्रा को निश्चित तथा उनका नियन्त्रण भी करता है, रोजगार की व्यवस्था करता है और इस प्रकार के अनेक कार्य राज्य द्वारा संचालित किए जाते हैं।

किसी देश के आर्थिक विकास में राज्य की क्या भूमिका हो सकती है, इसका विवेचन करने के लिए राज्य के कार्यों को निम्न दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) राज्य की प्रत्यक्ष भूमिका,

(2) राज्य की अप्रत्यक्ष भूमिका।

आर्थिक विकास में राज्य की प्रत्यक्ष भूमिका (Direct Role of State in Economic Development)

प्रत्येक राज्य जनसामान्य के लिए कुछ ऐसे दायित्वों का निर्वहन करता है जो इसको आवश्यक रूप से करने होते हैं; जैसे—**जनकल्याण की योजनाओं को क्रियान्वित करना, जनसामान्य के लिए शिक्षा और स्वास्थ्य सुविधाओं का विकास करना** आदि। इस प्रकार के कार्य राज्य की प्रत्यक्ष भूमिका के अन्तर्गत आते हैं। प्रत्येक राज्य देश के आर्थिक विकास के लिए प्रत्यक्ष रूप से निम्नांकित कार्य करता है—

(1) **आर्थिक एवं सामाजिक सुविधायें जुटाना**—प्रत्येक देश के विकास में आर्थिक एवं सामाजिक सुविधाओं का महत्वपूर्ण स्थान है। इन सुविधाओं की समुचित व्यवस्था करना राज्य का प्राथमिक दायित्व है। प्रत्येक राज्य देश में अच्छी सड़कों की व्यवस्था करता है। ऊर्जा के समुचित साधन उपलब्ध कराता है, संचार के उन्नत साधनों की व्यवस्था करता है और इसी प्रकार के जनकल्याणकारी कार्यों में धन का विनियोग करता है। उसके द्वारा जनसामान्य के लिए शिक्षा की व्यवस्था की जाती है, स्वास्थ्य सुविधाओं का विस्तार किया जाता है, आवास सम्बन्धी योजनाओं को क्रियान्वित किया जाता है और अन्य

Scanned with CamScanner

अनेक ऐसी ही जनकल्याणकारी योजनाओं पर धन व्यय करने की व्यवस्था की जाती है। इन कार्यों के सम्पादन से उद्योगों की स्थापना का कार्य सरल हो जाता है, औद्योगिक विकास की गति तेज हो जाती है और पूँजीगत विनियोग में अत्यधिक कमी आ जाती है। अल्पविकसित अर्थव्यवस्था वाले देश आज भी इन सुविधाओं की दृष्टि से बहुत अधिक पिछड़े हुए हैं; परिणामस्वरूप इन देशों के औद्योगिक विकास में निजी क्षेत्र कोई महत्वपूर्ण भूमिका नहीं निभाता है। इसीलिए राज्य को इन क्षेत्रों के विकास का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व निभाना पड़ता है।

(2) **औद्योगीकरण में प्रत्यक्ष भूमिका निभाना**—अर्थव्यवस्था की वर्तमान जटिल स्थितियों के कारण औद्योगिक विकास में निजी क्षेत्र महत्वपूर्ण भूमिका नहीं निभा पाता, अतः राज्य को स्वयं प्रत्यक्ष रूप से औद्योगीकरण का कार्य करना पड़ता है। इसके अन्तर्गत राज्य द्वारा अनेक छोटे और बड़े उद्योगों की स्थापना की जाती है, देश की कमजोर औद्योगिक इकाइयों का नियन्त्रण अपने हाथ में लिया जाता है और अन्य ऐसे ही औद्योगिक विकास के महत्वपूर्ण कार्य राज्य द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। उन आधारभूत उद्योगों की स्थापना भी राज्य द्वारा ही की जाती है जिनमें विशाल धनराशि का विनियोग होता है किन्तु उनसे कम लाभ प्राप्त होने के कारण निजी क्षेत्र जिनकी स्थापना में कोई रुचि नहीं लेता है। देश में जब निजी क्षेत्र द्वारा एकाधिकार की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन दिया जाता है अथवा आर्थिक शक्ति के केन्द्रीकरण का प्रयास किया जाता है तो राज्य ऐसी प्रवृत्तियों को बढ़ने से रोकने के लिए उन पर विविध प्रकार के प्रतिबन्ध लगाता है और यदि अत्यधिक आवश्यकता होती है तो राज्य ऐसी इकाइयों का राष्ट्रीयकरण कर उनका सम्पूर्ण नियन्त्रण अपने हाथ में ले लेता है।

(3) **उत्पत्ति के साधनों की पूर्ति सुनिश्चित करना**—अल्पविकसित देशों में उत्पत्ति के साधन बहुत कम पाये जाते हैं, साथ ही उनमें गतिशीलता भी बहुत कम पायी जाती है। ये देश पूँजी की कमी, कुशल और साहसी उद्यमियों का अभाव एवं श्रमिकों की उपलब्धता न होने से अत्यधिक पिछड़े हुए होते हैं, अतः राज्य द्वारा उत्पत्ति के साधनों को एकत्रित करने की दिशा में स्वयं महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। साथ ही उत्पादन इकाइयाँ भी स्थापित की जाती हैं। नये उद्यमियों को उद्योग स्थापित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है एवं उद्योग स्थापना के लिए सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाती हैं। राज्य सामान्य एवं तकनीकी शिक्षा के लिए शिक्षा संस्थाओं की स्थापना करता है, ताकि राज्य द्वारा स्थापित उद्योगों को शिक्षित एवं कुशल प्रबन्धक प्राप्त हो सकें। राज्य द्वारा रोजगार कार्यालयों की भी स्थापना की जाती है जिससे श्रमिकों में गतिशीलता का संचार होता है। राज्य विदेशों से पूँजी ऋण के रूप में प्राप्त करके उद्योगों में लगा सकता है। इस प्रकार राज्य द्वारा उत्पत्ति के साधनों को एकत्रित करने की दिशा में महत्वपूर्ण प्रयास किये जाते हैं।

(4) **संस्थागत संगठनात्मक परिवर्तन लाने के प्रयास**—राज्य को आर्थिक विकास के लिए अनेक संस्थागत व संगठनात्मक परिवर्तन भी करने पड़ते हैं। अल्पविकसित देशों में सामान्यतः जातिवाद, धार्मिक कट्टरता, सामाजिक परम्परायें और दोषपूर्ण उत्तराधिकार के नियम जैसी व्यवस्थायें आर्थिक विकास में अवरोध पैदा करती हैं, अतः इनमें परिवर्तन करने की दृष्टि से राज्य को अनेक प्रयत्न करने पड़ते हैं; उदाहरणार्थ—राज्य द्वारा उत्तराधिकार के दोषपूर्ण नियमों में सुधार किया जाता है, ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों का सुचारु क्रियान्वयन किया जाता है, एकाधिकार की प्रवृत्ति पर प्रतिबन्ध लगाया जाता है, भूमि व्यवस्था में सुधार के लिए कानून बनाये जाते हैं आदि। इन व्यवस्थाओं से जहाँ उत्पादन व्यवस्था के संगठन में कसावट आती है, वहीं उत्पादन भी बढ़ता है और अपव्यय पर रोक लगती है। सरकार द्वारा श्रमिकों के हितों को दृष्टिगत रखते हुए अनेक नियम व कानून बनाए जाते हैं जिससे स्वस्थ औद्योगिक वातावरण निर्मित होता है। आर्थिक विकास के लिए सरकार द्वारा बाजारों का संगठन किया जाता है एवं उन्हें विस्तार देने के प्रयास किये जाते हैं। साख सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाती हैं, माँग व पूर्ति को प्रभावित किया जाता है, और अन्य अनेक ऐसे कार्यों द्वारा बाजार विस्तार के प्रयास किये जाते हैं जो आर्थिक विकास कार्यक्रम में किसी भी प्रकार की सहायता पहुँचा सकें।

आर्थिक विकास में राज्य की अप्रत्यक्ष भूमिका (Indirect Role of State in Economic Development)

एक अल्पविकसित देश के आर्थिक विकास में राज्य द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से भी भूमिका निभाई जाती है। राज्य आर्थिक विकास के लिए अप्रत्यक्ष रूप से निम्न कार्य करता है—

(1) **मौद्रिक नीति**—मौद्रिक नीति से तात्पर्य किसी देश की आर्थिक स्थिति में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन लाने के लिए मुद्रा व साख की मात्रा में परिवर्तन करने से होता है। प्रत्येक देश में यह कार्य उस देश की केन्द्रीय बैंक द्वारा सम्पन्न किया जाता है। मौद्रिक नीति के अन्तर्गत राज्य मुद्रा प्रसार पर नियन्त्रण रखता है, बचत व विनियोग को प्रोत्साहन देता है ताकि आर्थिक विकास के लिए वित्त की व्यवस्था की जा सके।

(2) **प्रशुल्क नीति**—किसी भी देश के आर्थिक विकास में प्रशुल्क नीति की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। इस नीति का निर्धारण और नियमन राज्य द्वारा ही किया जाता है। प्रशुल्क नीति के अन्तर्गत **विविध करों का लगाया जाना, सार्वजनिक ऋण, सार्वजनिक आय, घाटे की वित्त-व्यवस्था** आदि को सम्मिलित किया जाता है। प्रशुल्क नीति निर्धारण द्वारा राज्य आय व सम्पत्ति

Scanned with CamScanner

के वितरण की असमानता को कम करता है, उद्यमियों को उद्योग लगाने के लिए प्रेरणा देता है, राष्ट्रीय आय व बचत में वृद्धि करता है, विनियोग दर में वृद्धि करता है और उपभोग को नियन्त्रित करता है।

(3) **तटकर नीति**—एक राज्य देश की आयात व निर्यात नीति का निर्धारण भी करता है। आयात व निर्यात नीति को ही तटकर नीति कहा जाता है। इस नीति की देश के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका होती है। तटकर नीति द्वारा आयात पर नियन्त्रण लगाकर निर्यात को प्रोत्साहन दिया जाता है और घरेलू उद्योगों को संरक्षण दिया जाता है।

(4) **मूल्य नीति**—मूल्य नीति से आशय राज्य द्वारा विविध वस्तुओं के मूल्यों पर दृष्टि रखने एवं उन्हें नियन्त्रित करने से है। जब कोई देश आर्थिक विकास के दौर से गुजरता है तो उस देश में व्यय की मात्रा में वृद्धि हो जाती है। इस व्यय की मात्रा जिस त्वरित गति से बढ़ती है, उस गति से उत्पादन में वृद्धि नहीं होती, परिणामस्वरूप देश में निरन्तर मूल्य वृद्धि की स्थिति बनी रहती है। यद्यपि आर्थिक विकास में मूल्य वृद्धि होना एक सामान्य-सी प्रक्रिया है किन्तु जब मूल्य अनियन्त्रित गति से बढ़ने लगते हैं तो आर्थिक विकास में अवरोध पैदा हो जाता है। ऐसी स्थिति में राज्य द्वारा उचित मूल्य नीति द्वारा उत्पादक व उपभोक्ता दोनों के हितों की रक्षा की जाती है और आर्थिक विकास की गति में निरन्तरता बनाकर रखी जाती है।

औद्योगिक विकास में राज्य की भूमिका
(ROLE OF STATE IN INDUSTRIAL DEVELOPMENT)

एक अल्पविकसित देश के औद्योगिक विकास में राज्य की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। राज्य की इस भूमिका को निम्न चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) प्रबन्धन की भूमिका,
(2) प्रवर्तक की भूमिका,
(3) उद्यमी की भूमिका, और
(4) नियोजनकारी भूमिका।

(1) **प्रबन्धन की भूमिका**—पूँजीवादी व मिश्रित अर्थव्यवस्था वाले देशों में प्रबन्धन की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। इसके अन्तर्गत राज्य निम्नांकित कार्यों का सम्पादन करता है—

(i) **व्यावसायिक कार्यों के प्रारम्भ करने हेतु दशाओं का निर्धारण**—राज्य प्रबन्धन की भूमिका के अन्तर्गत उन दशाओं या शर्तों को निश्चित करा सकता है जो एक व्यवसाय को शुरू करने के पूर्व अनुमति के रूप में निर्धारित की जा सकती हैं। इस व्यवस्था को **'शासकीय अनुमति'** या **'लाइसेंस व्यवस्था'** कहते हैं।

(ii) **व्यावसायिक संस्थानों के व्यवहार का निर्धारण**—एक व्यावसायिक संस्थान की स्थापना के बाद राज्य यह भी निर्धारित कर सकता है कि अमुक संस्थान किन मापदण्डों या व्यवहार के अन्तर्गत अपना संस्थान चला सकेगा। उदाहरणार्थ, एक संस्थान को निर्धारित करों का भुगतान करना होगा, संस्थान में निर्धारित श्रेष्ठ श्रेणी के माल की व्यवस्था करनी होगी आदि।

(iii) **व्यवसाय के लाभ आदि का नियमन**—राज्य एक संस्थान द्वारा किए जा रहे व्यवसाय में मिलने वाले लाभ की सीमा का भी निर्धारण कर सकता है। उसके (राज्य) इस नियमन द्वारा एक संस्थान की मुनाफाखोरी पर अंकुश लगता है, साथ ही उपभोक्ता को उचित मूल्य पर वस्तु की उपलब्धता सदैव बनी रहती है। इस प्रकार राज्य लाभांश की अधिकतम दर निश्चित कर सकता है और मिलने वाले अधिक लाभ पर कर (टैक्स) वसूल कर सकता है।

(iv) **अर्थव्यवस्था के विभिन्न अंगों का नियमन**—उपभोक्ता, श्रमिक, विनियोजक आदि अर्थव्यवस्था के प्रमुख अंग हैं। राज्य इनके हितों की रक्षा के लिए अनेक प्रयत्न करता है; जैसे—वह उपभोक्ताओं को उचित मूल्य पर वस्तुएँ उपलब्ध कराने की व्यवस्था कर सकता है, श्रमिकों के लिए मजदूरी की न्यूनतम दर निश्चित कर सकता है, आर्थिक केन्द्रीकरण पर प्रतिबन्ध लगा सकता है, विनियोजकों को उनके हितों की सुरक्षा के लिए कम्पनियों में डायरेक्टर्स के रूप में मनोनयन कर सकता है, आदि।

राज्य के उपर्युक्त प्रबन्धन कार्यों को भी प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

प्रत्यक्ष कार्यों के अन्तर्गत (i) उद्योगों की स्थापना के लिए लाइसेन्स प्रदान करना, (ii) पूँजी के निर्गमन पर नियन्त्रण रखना, (iii) विदेशी विनिमय पर नियन्त्रण रखना, (iv) आयात-निर्यात पर नियन्त्रण रखना, (v) उत्पादन व वितरण पर नियन्त्रण रखना, (vi) कम्पनी कानून के अन्तर्गत नियन्त्रण रखना आदि को सम्मिलित किया जाता है।

अप्रत्यक्ष कार्यों के अन्तर्गत राज्य की वे नीतियाँ सम्मिलित की जाती हैं जो उद्योग एवं व्यापार की सही व्यवस्थाओं को प्रोत्साहित करती हैं और गलत कदमों को हतोत्साहित करती हैं। राज्य की मौद्रिक, प्रशुल्क व तटकर नीतियाँ अप्रत्यक्ष कार्यों के ही उदाहरण हैं; उदाहरणार्थ—जब राज्य किसी वस्तु के आयात की ऊँची दरों को हतोत्साहित करना चाहता है तो वह उन

Scanned with CamScanner

पर कर लगा देता है। इसी प्रकार जब राज्य किसी वस्तु के निर्यात को प्रोत्साहन देना चाहता है तो कर लगाने में शिथिलता अपनाता है अथवा कर को समाप्त ही कर देता है। औद्योगिक दृष्टि से अत्यधिक पिछड़े हुए क्षेत्रों में उद्योगों की स्थापना के लिए राज्य द्वारा दी जाने वाली सुविधायें इसी श्रेणी के अन्तर्गत आती हैं।

(2) **प्रवर्तक की भूमिका**—राज्य को उद्योगों की स्थापना के क्षेत्र में एक प्रवर्तक की भूमिका का निर्वाह भी करना पड़ता है। प्रवर्तक की भूमिका के रूप में संचार सुविधाओं का विकास एवं विस्तार करना, रेल एवं सड़क सुविधाओं को विकसित करना, ऊर्जा संसाधनों के लिए बिजलीघर स्थापित करना, वित्तीय संस्थाएँ स्थापित करना, औद्योगिक शोध व अनुसन्धान के लिए सुविधाएँ जुटाना और संस्थायें स्थापित करना, प्रबन्धकों की शिक्षा व प्रशिक्षण के लिए संस्थान स्थापित करना, आदि को सम्मिलित किया जाता है। इन सभी प्रयत्नों से व्यावसायिक कार्यों को प्रोत्साहन प्राप्त होता है।

(3) **उद्यमी की भूमिका**—आज विश्व के सभी राष्ट्र आर्थिक असन्तुलन को समाप्त करने व समाज के हितों की रक्षा के लिए सार्वजनिक उपक्रमों की स्थापना कर रहे हैं। सार्वजनिक उपक्रमों की स्थापना में राज्य उद्यमी के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

(4) **नियोजनकारी भूमिका**—अल्पविकसित देशों में आर्थिक विकास के लिए नियोजन की भूमिका अत्यधिक महत्वपूर्ण है। प्रत्येक अल्पविकसित राष्ट्र नियोजन द्वारा ही अपना विकास करता है। ये राष्ट्र अपनी प्राथमिकता निश्चित करते हैं। तत्पश्चात् इन प्राथमिकताओं को दृष्टिगत रखते हुए देश के विकास की योजनाओं की रूपरेखा तैयार करते हैं। विकास योजनाओं के ये प्रारूप सन्तुलित व सम्पूर्ण विकास के कार्यक्रम को दृष्टिगत रखते हुए तैयार किये जाते हैं। इससे उत्पादन व उपभोग में तो वृद्धि होती ही है, साथ ही बचत और विनियोग को भी प्रोत्साहन प्राप्त होता है। आय व सम्पत्ति के असमान वितरण की समस्या का समाधान भी इसी से होता है।

Scanned with CamScanner