31

राजकोषीय नीति एवं आर्थिक विकास : विकास वित्त का अध्ययन

(FISCAL POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT : A STUDY OF DEVELOPMENT FINANCE)

31.1 विषय-प्रवेश

विकसित देशों में लोक वित्त की भूमिका महत्वपूर्ण है; विकासशील देशों में इसका शायद अधिक ही महत्व है। निर्धन देशों के आर्थिक विकास में लोक क्षेत्र (Public Sector) की भूमिका अधिक ही महत्वपूर्ण रही है।

निर्धन देशों में आर्थिक विकास के लिए उन कारकों की आवश्यकता तो होती है जिनकी जरूरत विकसित देशों में होती है, साथ ही कुछ अधिक भी चाहिए। विकास के लिए पूंजी-निर्माण (भौतिक एवं मानवीय) तथा टेक्नोलॉजी की जरूरत तो है, किन्तु सामाजिक एवं संस्थागत पृष्ठभूमि में भी कुछ परिवर्तनों की आवश्यकता है क्योंकि वे निम्न आर्थिक विकास के कारण तथा परिणाम दोनों ही हैं। विकास की इन सभी आवश्यकताओं में विदेशी व्यापार की भूमिका काफी महत्वपूर्ण रही है। घरेलू बाजार के आकार के छोटा होने के कारण, विदेशी व्यापार के माध्यम से ही विशिष्टीकरण, पैमाने की बचत, आदि प्राप्त हो सकती है। साथ ही, विदेशी विनिमय के द्वारा ही यह सम्भव है कि औद्योगीकरण के लिए जरूरी मशीनरी तथा अन्य पूंजी वस्तुओं का आयात किया जाए।

ज्यों-ज्यों आर्थिक विकास की प्रक्रिया तेज होती है, अनेक प्रकार की रुकावटें तथा बाधाएं खड़ी हो जाती हैं। उदाहरणार्थ, ऐसा बताया जाता है कि विकास के प्रारम्भिक चरण में घरेलू बचत की दर ही विकास की दर को नियन्त्रित करती है। ज्यों-ज्यों बचत की दर बढ़ती जाती है तथा विदेशी सहायता की मात्रा बढ़ती जाती है, अर्थव्यवस्था को आत्मसात करने की क्षमता (absorptive capacity) सीमा बन जाती है। अन्त में, विकास की प्रक्रिया भुगतान शेष पर दबाव डालने लगती है तथा निर्यात के द्वारा आयात के लिए भुगतान करना कठिन हो जाता है।

31.2 राजकोषीय नीति की भूमिका

उपर्युक्त आवश्यकताओं और परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए देखा जाए कि अल्प-विकसित देशों के आर्थिक विकास की प्रक्रिया में राजकोषीय नीति की भूमिका क्या है।

(i) कर राजस्व का स्तर सार्वजनिक बचत के स्तर को प्रभावित करता है और इस तरह यह पूंजी निर्माण के लिए उपलब्ध साधनों पर भी असर डालता है।

(ii) कर का स्तर तथा उसकी संरचना निजी बचत को प्रभावित करती है।

(iii) आधारिक संरचना (infrastructure) पर विनियोग के लिए लोक निवेश की आवश्यकता होती है।

(iv) साधनों के कार्यकुशल उपयोग के लिए एक ऐसी कर व्यवस्था की आवश्यकता है जिसके द्वारा आवश्यकतानुसार प्रेरणाएं प्रदान की जा सकें या दण्ड दिया जा सके।

(v) आर्थिक विकास के लाभों के समान वितरण के सन्दर्भ में कर बोझ तथा लोक व्यय के लाभ के वितरण की अहम भूमिका है।

Scanned with CamScanner

(vi) विदेशी पूंजी पर किस प्रकार कर लगाया जाता है उसका प्रभाव इस पूंजी के प्रवाह तथा इससे प्राप्त आय के पुनर्विनियोग पर पड़ता है।

(vii) घरेलू उत्पादन की वस्तुओं की तुलना में आयात और निर्यात पर लगाए गए कर का प्रभाव विदेशी व्यापार शेष पर पड़ता है।

31.3 पूंजी निर्माण तथा राजकोषीय नीति

पूंजी निर्माण आर्थिक विकास की प्रमुख कुंजी है। इसके लिए विनियोग के स्तर में वृद्धि करने की आवश्यकता होती है। ऊंचे स्तर पर विनियोग के लिए बचत की दर में भी वृद्धि की जरूरत है क्योंकि बचत के द्वारा ही विनियोग की वित्त व्यवस्था होती है। पूंजी निर्माण के इसी पक्ष को विकास वित्त (Development finance) का नाम दिया जाता है। अतः आर्थिक विकास के सन्दर्भ में राजकोषीय नीति वस्तुतः विकास वित्त का ही अध्ययन है।

31.3.1 बचत का सृजन

आर्थिक विकास की दर को तेज करने के लिए निर्धन देशों को विनियोग की दर को दूनी या तिगुनी करने की आवश्यकता है। इसके लिए घरेलू बचत में भी उसी अनुरूप वृद्धि करनी होगी। ऐसा अक्सर कहा जाता है, विशेषकर 1950 के दशक में कहा जाता था कि निर्धन देशों में अधिकांश लोगों की आय इतनी कम है कि वे अपनी जीवन-निर्वाह आवश्यकता को पूरा करने के पश्चात् कुछ भी बचा नहीं सकते, यद्यपि आर्थर लेविस ने ऐसा विचार व्यक्त किया कि कोई भी देश इतना निर्धन नहीं है कि वह अपनी राष्ट्रीय आय का 12 प्रतिशत नहीं बचा सकता है। इसका कारण यह बताया गया है कि इन देशों के उच्च आय पाने वाले 10 प्रतिशत लोग राष्ट्रीय आय का लगभग 40 प्रतिशत विलास की वस्तुओं, दिखावटी उपभोग, शादी, श्राद्ध, आदि पर बर्बाद कर देते हैं। अतः उनके अनुसार इस बात को समझना है कि इन देशों में किस प्रकार अनुत्पादक क्रियाओं से हटाकर धन को उत्पादक विनियोग में लगाया जाए।

दूसरी बात यह कही जाती है कि निर्धन देशों में धन एवं आय का वितरण अत्यधिक असमान है। अतः बचत की दर ऊंची होनी चाहिए। किन्तु, केवल आय के वितरण की असमानता ही अधिक बचत के लिए पर्याप्त नहीं है। आर्थर लेविस का कहना है कि अधिक बचत के लिए एक विशेष प्रकार की असमानता की आवश्यकता है। यह ऐसी असमानता है जिसके अन्तर्गत राष्ट्रीय आय में उद्यमियों के लाभ का हिस्सा अपेक्षाकृत अधिक होना चाहिए। भूमिपति, व्यापारी, आदि उच्च आय पाने वाले लोग अपनी बचत का उपयोग शायद ही उत्पादक कार्यों में करते हैं। औद्योगिक क्रान्ति के समय आज के विकसित देश के पूंजीपति अत्यधिक मितव्ययी होते थे। कीन्स ने कहा कि इसी कारण उन्हें राष्ट्रीय आय के एक बड़े भाग का स्वामी बनने दिया गया और यह उम्मीद की गयी कि वे इसका अत्यधिक कम भाग उपभोग पर उपयोग करेंगे और उन्होंने कम उपभोग किया। किन्तु, विकासशील देशों के पूंजीपति इस तरह के नहीं हैं। वे अपने दिखावे के उपयोग तथा भवन, जेबरात, आदि पर अत्यधिक खर्च करते हैं। इसलिए हम यह आशा नहीं कर सकते कि ब्याज दर के रूप में अधिक प्रतिफल तथा प्रत्यक्ष करों से अनेक प्रकार की बचत को छूट देने पर भी वे अधिक बचत करेंगे। इन्हीं कारणों से 1950 के दशक के मध्य में लेविस ने कहा कि आर्थिक विकास की केन्द्रीय समस्या यह है कि किस प्रकार 4 या 5 प्रतिशत बचत करने वाले देशों को 12 या 15 प्रतिशत या उससे अधिक बचत करने वाले देशों में परिवर्तित किया जाए। 1960 के दशक में लेविस ने ऐसा विचार व्यक्त किया कि यदि इस क्रिया के लिए पूंजीपति वर्ग पर ही केवल निर्भर किया गया तो शायद एक शताब्दी लग जाएगी। कोई भी अल्पविकसित देश इतने लम्बे समय तक प्रतीक्षा करने के लिए प्रस्तुत नहीं है। इसलिए निजी बचत का वैकल्पिक मार्ग खोजना पड़ेगा और वह है सार्वजनिक बचत (public saving)। यह बचत सरकारी राजस्व तथा सरकारी चालू उपभोग (current consumption) का अन्तर है। चूंकि सरकारी आय का प्रमुख स्रोत कर राजस्व है, अतः विकास वित्त की सारी समस्या इसी पर आकर केन्द्रित हो जाती है : किस प्रकार कर राजस्व के स्तर को बढ़ाया जाए।

31.3.2 कर राजस्व के स्तर में वृद्धि

सरकार की आय में वृद्धि करने का अर्थ है कर राजस्व में वृद्धि करना। इसीलिए श्रीमती हिक्स ने कहा कि विकास वित्त का सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्रोत कर है। ऐसा दो कारणों से है। प्रथम, यह प्रत्यक्ष रूप से विकास

Scanned with CamScanner

वित्त में योगदान करता है। द्वितीय, नियन्त्रण, प्रेरणा तथा व्यय-योग्य आय की मात्रा को कम करने में परोक्ष प्रभाव डालता है।[1]

मसग्रेव एवं मसग्रेव[2] का कहना है कि आर्थिक विकास की प्रक्रिया में राजकोषीय नीति की बहुमुखी (multifold role) है, यथा :

(i) कर का स्तर सार्वजनिक बचत के स्तर को प्रभावित करता है और इस प्रकार यह पूंजी निर्माण के लिए उपलब्ध साधनों की मात्रा पर भी असर डालता है।

(ii) करारोपण के स्तर तथा संरचना का प्रभाव निजी बचत पर पड़ता है।

(iii) आधारिक संरचना (infrastructure) प्रकार के विनियोग के लिए सार्वजनिक निवेश (public investment) की आवश्यकता होती है।

(iv) साधनों के उपयोग की कार्यकुशलता (Efficiency) को प्रभावित करने के लिए कर प्रेरणा (tax incentives) तथा कर जुर्माना (tax penalties) की व्यवस्था की जरूरत है।

(v) आर्थिक विकास के लाभों के समान वितरण को प्रोत्साहित करने में कर के बोझ के वितरण (तथा लोक व्यय के लाभों के वितरण) की महत्त्वपूर्ण भूमिका है।

(vi) विदेशी विनियोग पर किस तरह कर लगाया जाता है इसका प्रभाव विदेशी पूंजी के आगमन तथा इस पूंजी से प्राप्त लाभ के पुनर्विनियोग पर पड़ता है।

(vii) घरेलू उत्पादन पर कर की दरों के साथ आयात एवं निर्यात शुल्कों पर करारोपण की तुलना करके ही बताया जा सकता है कि विदेशी व्यापार में घाटा होगा या अतिरेक।

मसग्रेव ने ऐसा अनुमान लगाया है कि आर्थिक विकास की एक खास दर को प्राप्त करने के लिए कितनी मात्रा में कर राजस्व की जरूरत पड़ेगी। उन्होंने इसे निम्न समीकरण के रूप में रखा है :

$$t = \frac{zg - s + a}{1 - s}$$

जहां t = कर की दर, z = सीमान्त पूंजी-उत्पत्ति दर, g = विकास की वांछित दर, s = व्यय-योग्य आय से बचत की प्रवृत्ति, a = सरकार का चालू व्यय राष्ट्रीय आय के प्रतिशत के रूप में।

मान लें कि z = 3, g = 0.04 (यानि 4 प्रतिशत), s = 3 प्रतिशत (यानि 0.03) तथा a = 10 प्रतिशत (यानि 0.10);

अतः

$$t = \frac{3 \times .04 - .03 + 0.10}{1 - 0.10} = 0.21$$

इसका यह अर्थ है कि 4 प्रतिशत विकास दर के लिए कर की दर का 21 प्रतिशत होना जरूरी है। चूंकि सरकारी चालू व्यय 10 प्रतिशत है, अतः लोक बचत 11 प्रतिशत के बराबर होगी। इस बचत का उपयोग सार्वजनिक निवेश की वित्त व्यवस्था के लिए किया जा सकता है या निजी विनियोग के लिए ऋण के रूप में दिया जा सकता है।

कर राजस्व की आवश्यकता के निर्धारण के बाद यह तय करना होता है कि क्या यह लक्ष्य प्राप्त करने योग्य है तथा क्या इसे किसी यथार्थ कर कार्यक्रम के अन्तर्गत प्राप्त किया जा सकता है? यह निर्णय जिन तत्त्वों पर निर्भर करता है वे हैं संस्थागत गठन, कर प्रशासन की क्षमता तथा कर लगाने के सम्बन्ध में राजनीतिक संकल्प। इस विषय में दो बातें ध्यान देने योग्य हैं। प्रथम, कर राजस्व-आय अनुपात में एक प्रतिशत वृद्धि करने के लिए भी बहुत अधिक प्रयास की जरूरत है। द्वितीय, ऐसी विकास योजना जो अत्यधिक महत्वाकांक्षी होती है तथा जिसके लिए एक ऐसी कर संरचना की जरूरत पड़ती है जिसे अल्पविकसित देशों में लागू करना सम्भव नहीं, अच्छी योजना नहीं कहला सकती। इससे योजना नहीं करना ही अच्छा है क्योंकि अत्यधिक महत्वाकांक्षी योजना के परिणाम होते हैं अपूर्ण परियोजनाओं (incompleted projects) के रूप में साधनों की बर्बादी, मुद्रा-स्फीति का खतरा तथा अप्राप्त आकांक्षाओं के भयानक प्रभाव।

1 "Taxation is by far the most important source of development finance, both for the direct contribution which it can make and for its indirect effects on control and on incentive and in narrowing the gap in available incomes." —U. K. Hicks, *Development Finance*, p. 62

2 *Public Finance in Theory and Practice*, 1980 ...

Scanned with CamScanner

31.3.3 कर अनुपात के निर्धारक तत्व

अल्प-विकसित देशों में कर राजस्व-राष्ट्रीय आय अनुपात को निर्धारित करने वाले प्रमुख कारक निम्नलिखित हैं :

(i) **सकल एवं प्रति व्यक्ति आय**—किसी देश की सकल आय तथा प्रति व्यक्ति आय उसकी करदान क्षमता का निर्धारण करती है। इसलिए जिस देश की प्रति व्यक्ति वास्तविक आय ज्यादा होती है उस देश का कर अनुपात भी ज्यादा होता है। इसी आधार पर विकसित एवं विकासशील देशों के कर अनुपात के अन्तर की व्याख्या की जा सकती है, किन्तु केवल यही तत्व विकासशील देशों के मध्य के अन्तर की व्याख्या नहीं कर सकता है।

प्रति व्यक्ति आय के साथ-साथ असमानता की डिग्री का भी महत्व है। असमानता के अधिक होने पर कर राजस्व अधिक मात्रा में वसूल किया जा सकता है। इस उत्पत्ति में खनिज तथा उद्योगों का हिस्सा जितना अधिक होगा, कर अनुपात भी उतना ही अधिक होगा। दूसरी ओर, राष्ट्रीय उत्पत्ति में कृषि का योगदान जितना अधिक होगा, कर अनुपात उतना ही कम होगा।

(ii) **अर्थव्यवस्था के खुलेपन की मात्रा**—अनेक सांख्यिकीय अध्ययनों से जानकारी मिलती है कि विकास के प्रारम्भिक चरणों में अर्थव्यवस्था के खुलेपन (openness) तथा कर अनुपात के मध्य धनात्मक सहसम्बन्ध है। खुलेपन की माप निम्न तीन प्रकार से की जा सकती है :

(क) आयात/सकल राष्ट्रीय आय अनुपात (आयात अनुपात);

(ख) निर्यात/सकल राष्ट्रीय आय अनुपात (निर्यात अनुपात); या

(ग) विदेशी व्यापार/सकल राष्ट्रीय आय अनुपात (विदेशी व्यापार अनुपात)।

अध्ययनों से यह पता चलता है कि जिन विकासशील देशों में आयात तथा निर्यात अनुपात अधिक रहा है वहां कर अनुपात भी ज्यादा रहा है। हिनरिच के अध्ययन से यह जानकारी मिलती है कि अल्प-विकसित देशों में प्रति व्यक्ति आय की अपेक्षा खुलापन पर कर अनुपात अधिक निर्भर किया है।

(iii) **मुद्रीकरण का अनुपात**—आधुनिक कर व्यवस्था के लिए अर्थव्यवस्था में मुद्रा का उपयोग जरूरी है। मुद्रीकरण (monetization) की मात्रा जितनी अधिक होती है कर राजस्व का वसूल करना उतना ही अधिक आसान होता है। चूंकि कृषि क्षेत्र में मुद्रा का उपयोग अपेक्षाकृत कम होता है, अतः जिस देश में कृषि क्षेत्र जितना बड़ा होता है, कर अनुपात उतना ही कम होता है।

(iv) **प्रशासन की क्षमता एवं योग्यता**—आधुनिक कर व्यवस्था लागू करने के लिए यह जरूरी है कि कर प्रशासन सुयोग्य हो। आधुनिक कर प्रशासन से ही ऐसी उम्मीद की जा सकती है कि वह कर की वसूली उचित ढंग से कर सकता है।

(v) **राजनीतिक दर्शन एवं कर लगाने की इच्छा**—विकसित देशो के कर अनुपात के लिए यह एक अत्यन्त ही महत्वपूर्ण तत्व है। लोट्ज तथा मोर्स का कहना है कि "उच्च आय वाले देशों में कर अनुपात सरकार की भूमिका के उचित आकार के सम्बन्ध में राजनीतिक अधिमान से निर्धारित होता है, न कि कर क्षमता के आधार पर[1] फिर भी यह कहना सही है कि यदि करदान क्षमता दी हुई हो तो, विकासशील देशों में कर अनुपात इस पर निर्भर करता है कि इनमें सार्वजनिक क्षेत्र को कितना महत्व प्रदान किया जाता है तथा कर लगाने की इच्छा कितनी बलवती है। ऐसा कहा जा सकता है कि इन देशों में कर अनुपात को निर्धारित करने में खुलापन के बाद इसी का महत्व है। श्रीमती हिक्स भी कहती हैं कि यदि कर लगाने की इच्छा हो तो कोई भी देश इतना निर्धन नहीं है कि वह तुरन्त ही अतिरिक्त कर वसूल नहीं कर सकता।[2]

(vi) **अर्थव्यवस्था की संरचना**—राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय के साथ-साथ राष्ट्रीय आय की संरचना तथा इसका वितरण भी अनुपात को निर्धारित करता है। राजा चेल्याह का कहना है कि राष्ट्रीय आय में खनिज तथा निर्माण उद्योगों का हिस्सा जितना अधिक होगा कर अनुपात भी उतना ही ऊंचा होगा, किन्तु कृषि क्षेत्र का योगदान जितना अधिक होगा कर अनुपात उतना ही कम होगा।

1. "The tax ratio of a high-income country is more an index of political preference for the appropriate size of th... city." ... IMF Staff Papers,

Scanned with CamScanner