Name of Course : B.A. (Hons.) ECONOMICS

PAPER – IV : Money Banking & Public Finance

LECTURE 01

Topic : Introduction to Public Finance; Difference b/w Public & Private Finance

Prof. (Dr) Durga Nand Jha

Co-ordinator Economics

Nalanda Open University (NOU)

लोक वित्त PUBLIC FINANCE

सरकार के आय व्यय के व्योरा को लोक वित्त कहते हैं। यहां सरकार से तात्पर्य है Central Government, State government and Local self Government -

Dalton के अनुसार "Public finance is one of the subjects that lie on the border line between economics and politics. It is concerned with the income and expenditure of public authorities and with the adjustment of one to the other"

J. K. Mehta Public finance constitute a study of the monetary and credit of the state

लोक वित्त के अन्तर्गत निम्नलिखित पहलुओं को पढ़ा जाता है

1. Public Revenue - सार्वजनिक आय
2. Public Expenditure सार्वजनिक व्यय
3. Public Debt सार्वजनिक ऋण
4. Financial Administration वित्तिय प्रशासन
5. Fiscal Policy . वित्तीय नीति

निजी वित्त Private finance

निजी व्यक्ति के आय एवं व्यय के व्योरा को निजी वित्त कहते हैं।

लोक वित्त का सम्बन्ध लोक-सत्ताओं या सरकारी सत्ताओं (Public authorities) की आय तथा व्यय से होता है। 'लोक' (Public) शब्द का प्रयोग साधारणत: सरकार (Government) या राज्य (State) के लिए ही किया जाता है। लोक-सत्ताओं में सभी प्रकार की सरकारें सम्मिलित की जाती हैं। अत: यह कहा जा सकता है कि लोक वित्त का सम्बन्ध केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय-सभी प्रकार की सरकारों के आय-व्यय से होता है और लोक वित्त के अन्तर्गत इन सभी प्रकार की सरकारों के आय-व्यय का अध्ययन किया जाता है। लोक वित्त को विभिन्न विद्वानों ने परिभाषित किया है। कुछ मुख्य-मुख्य परिभाषाएँ निम्नलिखित हैं–

प्रो. डाल्टन के शब्दों में, **"लोक वित्त का सम्बन्ध लोक-सत्ताओं की आय व व्यय से तथा इन दोनों के परस्पर समायोजन से है।"**[1]

प्रो. फिण्डले शिराज के अनुसार, **"सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा साधनों की प्राप्ति एवं व्यय से सम्बन्धित सिद्धान्तों का अध्ययन ही राजस्व कहलाता है।"**[2]

बेस्टेबल ने इसको परिभाषित करते हुए कहा है, **"राजकीय साधनों की पूर्ति एवं उनका उपयोग ही अध्ययन की सामग्री है जिसे राजस्व कहा जाता है।"**[3]

प्रो. मेहता के शब्दों में, **"राजस्व राज्य के मौद्रिक तथा साख सम्बन्धी साधनों का अध्ययन है।"**[4]

विश्लेषण–विभिन्न विद्वानों द्वारा लोक वित्त की उपर्युक्त परिभाषाओं का अध्ययन करने के पश्चात् यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक वित्त का मूल अर्थ केन्द्रीय, प्रान्तीय तथा स्थानीय शासन-सत्ताओं के आय तथा व्यय से है। लेकिन वर्तमान समय में यह अर्थ और अधिक विस्तृत और व्यापक हो गया है। अब लोक वित्त का अध्ययन केवल सरकारी आय-व्यय से सम्बन्धित नहीं अपितु इसके अन्तर्गत वित्तीय प्रशासन, लेखा परीक्षण व वित्तीय नियन्त्रण भी सम्मिलित किया जाता है।

अत: लोक वित्त की परिभाषा हम इस प्रकार कर सकते हैं–यह वह विज्ञान है जो सार्वजनिक आय-व्यय, ऋण तथा वित्तीय प्रशासन, लेखा परीक्षण व वित्तीय नियन्त्रण के मूल सिद्धान्तों का तथा राजकोषीय क्रियाओं व राजकोषीय नीतियों का समाज और आर्थिक-व्यवस्था पर होने वाली प्रतिक्रियाओं का अध्ययन करता है।

सैन्डफोर्ड ने लोक वित्त को निम्न प्रकार परिभाषित किया है, "लोक वित्त का अर्थशास्त्र विशेष रूप से सामूहिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि से सम्बन्धित है। इसमें हम उन आर्थिक समस्याओं का अध्ययन करते हैं जो राज्य अथवा सार्वजनिक क्षेत्र में उठती हैं, जैसे निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों के बीच साधनों का विभाजन किस प्रकार किया जाता है तथा सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत सरकारी व्यय के विभिन्न साध्यों की सन्तुष्टि के लिए साधनों का आवंटन कैसे किया जाता है।"

स्पष्ट है कि लोक वित्त या राज वित्त (Public Finance) विभिन्न सरकारों की आय एवं व्यय के तरीकों एवं समायोजन से सम्बन्धित समस्याओं का अध्ययन करता है। लोक निकाय (public bodies) जिन रीतियों से अपना धन खर्च करते हैं तथा जिन उपायों से आय तथा ऋण प्राप्त करते हैं, उन उपायों व रीतियों को ही लोक वित्त की क्रियाओं का नाम दिया जाता है। ये उपाय चूँकि राजकोष (fiscal or public treasury) की क्रियाओं से सम्बन्ध रखते हैं, अत: उन्हें राजकोषीय क्रियाएं (fiscal operations) भी कहा जाता है। इस प्रकार राजकोषीय क्रियाएँ तथा राजकोषीय नीतियाँ (fiscal policies) लोक वित्त के अभिन्न अंग बन गये हैं। राजकोषीय क्रियाओं तथा राजकोषीय नीतियों का प्रभाव राष्ट्रीय उत्पादन, राष्ट्रीय आय, देश के जीवन-स्तर (standard of living), धन तथा आय के वितरण तथा मुद्रा बाजार (money market) आदि पर पड़ता है और उससे देश का सम्पूर्ण आर्थिक जीवन प्रभावित होता है। इस प्रकार, देश का हर व्यक्ति लोक वित्त के उपायों से सम्बन्धित होता है।

---

1. "It deals with the income and expenditure of public authorities and with the adjustment of one to another." —*Dalton*
2. "The study of the principles underlying the spending and raising of funds public authorities." —*Findlay Shirras*
3. "Public Finance deals with the expenditure and income of public authorities of the State and their mutual relation as also with the financial administration and control." —*C.F. Bastable*
4. "Public Finance then constitutes a study of the monetary and credit resources of the State." —*J.K. Mehta*

DIFFERENCE BETWEEN PUBLIC FINANCE AND PRIVATE FINANCE

PUBLIC FINANCE	PRIVATE FINANCE
1. व्यय के अनुसार आय का निर्धारण करता है	1. आय के अनुरूप व्यय करना है।
2. सामाजिक कल्याण के लिए कार्य करना है	2. अपने हित के लिए कार्य करना है।
3. बजट की प्रकृति में अन्तर - घाटे का बजट अच्छा माना जाता है जब कि surplus budget खराब	3. Surplus budget को अच्छा माना जाता है जब की घाटे का बजट खराब उदाहरण आय अधिक हो और व्यय कम = Surplus जब कि व्यय अधिक और आय कम = कर्जा को अच्छा नहीं मानते
4. गोपनीयता में अन्तर सरकार प्रचार करती है चाहती है कि सब जाने	4. कोई व्यक्ति अपने आय व्यय को गोपनीय रखना है - किसी को नहीं बताना
5. अवधि में अन्तर - सरकार एक निश्चित अवधि के लिए - सामान्यतः एक वर्ष के लिए	5. कोई निश्चित अवधि नहीं होता - सामान्यतः मासिक बनाते हैं
6. Internal एवं External दोनों प्रकार का ऋण ले सकता है - देश के अन्दर एवं देश के बाहर से	6. सिर्फ External ऋण ही ले सकता है. Internal नहीं ले सकता - खुद से ऋण नहीं लेगा
7. जब चाहे अपने आय के स्रोत को बढ़ा सकता है - नए कर लगा कर	7. आय के स्रोत को इच्छानुसार नहीं बढ़ा सकता.

Scope of the finance function

- Financial planning, budgeting & reporting
- Financial transaction processing
- Travel administration
- Corporate accounting
- Financial systems support
- Financial advisory services to managers
- Business case analysis and funding submissions
- Strategic financial advice to senior management
- Costing analysis
- Financial policy development
- Financial training
- Internal controls

PUBLIC FINANCE

PUBLIC FINANCE is study of finance related to government entities. It revolves around the role of government income and expenditure in the economy.

SCOPE

- **Public Income** : Income of the government. Can be tax income or non tax income
- **Public Expenditure** : Money spent by government entities on health, education etc.
- **Public Debt** : Arises when public expenditure exceeds public income
- **Financial Administration** : Includes preparation, passing, and implementation of government budget and various government policies.

FUNCTION

- **Allocation Function** : It studies how to allocate public expenditure most efficiently to reap maximum benefits with the available public wealth.
- **Distribution Function** : It aims at reducing the inequalities through redistribution of income and wealth.
- **Stabilization Function** : It aims at eliminating the business fluctuations and its impact on the economy.

लोक वित्त का महत्त्व एवं क्षेत्र (Importance and Scope of Public Finance)

लोक वित्त के महत्त्व एवं क्षेत्र का अध्ययन हम निम्नलिखित तीन शीर्षकों के अन्तर्गत करेंगे–

(1) राज्य के कार्य,

(2) आर्थिक जीवन पर राजकोषीय क्रियाओं का प्रभाव, तथा

(3) लोक वित्त की विषय सामग्री।

(1) **राज्य के कार्य** (Functions of the State)–प्राचीन अर्थशास्त्री चूँकि हस्तक्षेप न करने की अबन्ध नीति (laissez faire) में विश्वास करते थे, अत: उन्होंने इस बात का समर्थन किया कि सरकार के कार्यों की संख्या कम से कम होनी चाहिए। सन् 1776 में एडम स्मिथ ने "वेल्थ ऑफ नेशन्स" (Wealth of Nations) नामक अपनी पुस्तक में राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में सर्वप्रथम एक लेख लिखा। **एडम स्मिथ** के अनुसार, "एक पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न राष्ट्र" के कर्त्तव्यों को निम्नलिखित तीन वर्गों में बाँटा जा सकता है–

(क) अन्य राष्ट्रों के आक्रमण तथा अन्याय के विरुद्ध राष्ट्र को सुरक्षा प्रदान करना,

(ख) नागरिकों के बीच आन्तरिक शान्ति, न्याय व व्यवस्था बनाये रखना, तथा

(ग) कुछ ऐसे सार्वजनिक कार्यों एवं सार्वजनिक संस्थाओं की स्थापना करना एवं उनका संचालन करना, जो यद्यपि सम्पूर्ण समाज के लिए अत्यधिक लाभदायक हों, परन्तु जिनको निजी व्यक्तियों द्वारा प्रारम्भ करने तथा चलाने में उन्हें मुनाफा न हो। उनका मत था कि ऐसे सार्वजनिक कार्यों में उन कार्यों को मुख्य माना जाना चाहिए जिनके द्वारा राज्य में व्यापार व वाणिज्य की सुविधाजनक स्थितियाँ उत्पन्न हों। यह तो स्पष्ट ही है कि ये तीनों कार्य किसी भी सरकार के प्रारम्भिक कार्य हैं। किसी ऐसी स्थिर राजनैतिक व्यवस्था की कल्पना करना भी असम्भव है जिसमें कि इन कार्यों को मूलभूत कार्य न माना जाता हो। वर्तमान समय में सरकार आर्थिक व सामाजिक लक्ष्यों की पूर्ति के लिए जो कार्य करती है उन्हें एडम स्मिथ के तृतीय वर्ग के कार्य की श्रेणी में रखा जा सकता है। यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि 18वीं शताब्दी के इंग्लैण्ड में एडम स्मिथ ने भी सरकारी खर्च की इन दो शाखाओं (अर्थात आर्थिक व सामाजिक लक्ष्यों) के विकास पर जोर दिया था।

किन्तु अनेक अर्थशास्त्रियों, जैसे–इंग्लैण्ड में **रोबर्ट ओविन (Robert Owen)** और **जॉन स्टुआर्ट मिल** ने जो कि संस्थापक सम्प्रदाय (classical school) के अनुयायी थे, अबन्ध नीति के दोषों की ओर लोगों का ध्यान दिलाया और सरकारी हस्तक्षेप की वकालत की। फ्राँस में **सिसोमण्डी (Sisomandi)** ने भी अबन्ध नीति (Laissez faire) के सिद्धान्त की आलोचना की और गरीबों के हितों की रक्षा के लिए राजकीय नियन्त्रण का सुझाव दिया। विभिन्न देशों के समाजवादियों (socialists) ने किसी न किसी रूप में उत्पादन के साधनों के समाजीकरण (socialization) का इसलिए सुझाव दिया, जिससे श्रमिक वर्ग को प्रचलित पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के शोषण से बचाया जा सके। सन् 1930 की गम्भीर आर्थिक मन्दी (Economic depression) तथा कीन्स द्वारा रोजगार के सामान्य सिद्धान्त का प्रतिपादन तो अबन्ध नीति के लिए मौत की घण्टी ही बन गई। कीन्स ने बताया कि राज्य को राजकोषीय क्रियाओं के द्वारा रोजगार में वृद्धि करना और उसे उच्च स्तर पर बनाये रखना सम्भव है। इस प्रकार आर्थिक जीवन में सरकारी हस्तक्षेप तथा प्रवेश का समर्थन बराबर बढ़ता गया और यह क्रम आज भी चालू है।

किन्तु राज्य की धारणा (concept) तथा राज्य के कार्यों की रूपरेखा में शनै: शनै: परिवर्तन होता रहा है। यह बात अब अत्यन्त व्यापक रूप से स्वीकार की जाती है कि राज्य का उद्देश्य सम्पूर्ण समाज का कल्याण अधिक से अधिक करना है। राज्य की इसी धारणा के फलस्वरूप राज्य के कार्यों का विस्तार हुआ है और इसीलिए उसे चिकित्सा सुविधाओं, शिक्षा, निर्धन-सहायता व स्वास्थ्य रक्षा तथा अन्य अनेक जनोपयोगी सेवाओं की व्यवस्था करनी होती है, जिससे सम्पूर्ण समाज के ही कल्याण (welfare) में वृद्धि की जा सके। वर्तमान समय में, राज्य कई प्रकार से अपनी जनता की सहायता करता है। उदाहरणार्थ, वह रेलों, सड़कों, बिजली तथा डाक व तार जैसी मूलभूत सेवाओं की व्यवस्था करके देश की उत्पादन शक्ति में वृद्धि करता है, वह आय के वितरण में पाई जाने वाली असमानताओं को कम करने के लिए आवश्यक पग उठाता है, वह कमी वाली वस्तु के उत्पादन तथा वितरण पर नियन्त्रण लगाता है, वह आवश्यक पदार्थों की कीमतों को नियन्त्रित करता है और मुद्रा-स्फीति (inflation) तथा मन्दी (depression) को रोकने के लिए तथा उनके प्रतिकार के लिए यथोचित पग उठाता है। युद्धकाल में, राज्य देश के सम्पूर्ण साधनों पर अपना नियन्त्रण रखता है तथा उन्हें विशेष दिशा में इसलिए गतिशील करता है ताकि युद्ध का मुकाबला सफलतापूर्वक किया जा सके।

लोक तथा निजी वित्त (Public and Private Finance)

लोक वित्त तथा निजी वित्त की तुलना करने से विदित होता है कि इन दोनों के बीच जहाँ कई समानतायें पाई जाती हैं वहाँ अनेक विभिन्नताएँ भी दृष्टिगोचर होती हैं, जैसा कि निम्न विवरण से स्पष्ट है–

समानताएँ (Similarities)

लोक वित्त तथा निजी-वित्त के बीच पाई जाने वाली समानताएँ निम्न प्रकार हैं–

(1) **अधिकतम सन्तुष्टि** (Maximum Satisfaction)–व्यक्ति तथा राज्य दोनों का उद्देश्य, मोटे तौर पर एक-सा ही होता है और वह है मानवीय आवश्यकताओं की तुष्टि (Satisfaction of human wants)। निजी वित्त का सम्बन्ध जहाँ व्यक्तिगत आवश्यकताओं की तुष्टि से होता है, वहाँ लोक वित्त का सम्बन्ध सामाजिक या सामूहिक आवश्यकताओं की तुष्टि से होता है।

(2) **सन्तुलित बजट** (Balanced Budget)–व्यक्ति तथा राज्य दोनों ही धन प्राप्त करते हैं और खर्च भी करते हैं तथा प्रत्येक का प्रयास यह होता है कि आय तथा व्यय को सन्तुलित किया जाए। दोनों ही इस बात का यथाशक्ति प्रयत्न करते हैं कि खर्च द्वारा अधिकतम सन्तुष्टि प्राप्त की जाए।

(3) **ऋण** (Borrowing)–लोक वित्त तथा निजी वित्त, दोनों की ही स्थिति में जब चालू आय चालू व्यय के मुकाबले कम पड़ जाती है, तो उधार लेना आवश्यक हो जाता है। यही नहीं व्यक्ति की तरह राज्य को भी घाटे के समय लिए गये ऋण की वापसी अदायगी करनी पड़ती है।

(4) **आर्थिक विकल्प** (Economic Choice)–लोक वित्त तथा निजी वित्त दोनों ही चूँकि न्यूनतम साधनों से अधिकतम सन्तुष्टि तथा लक्ष्य प्राप्त करना चाहते हैं, अत: दोनों को सदा आय तथा व्यय के समायोजन की समस्या तथा आर्थिक विकल्प (Economic Choice) के चुनाव की समस्या का सामना करना पड़ता है।

असमानताएँ (Dis-similarities)

लोक वित्त तथा निजी वित्त के बीच कई मामलों में मौलिक अन्तर पाया जाता है जैसे कि उद्देश्य, वित्त प्राप्ति के तरीके तथा साधनों की मात्रा आदि के मामलों में। उदाहरण के लिए, जहाँ लोक वित्त जन-कल्याण में विश्वास करता है वहाँ निजी वित्त का एकमात्र लक्ष्य लाभ प्राप्त करना होता है, पहला (Former) जहाँ घाटे की पूर्ति नये कर लगाकर या अन्य प्रकार से कर सकता है, वहाँ दूसरा (Later) ऐसा नहीं कर सकता। इसी प्रकार लोक वित्त के साधन बड़े तथा विशाल होते हैं जबकि निजी वित्त के साधन सीमित होते हैं। अब हम इस विषय की विस्तार से विवेचना करेंगे।

(1) **व्यय का निर्धारण** (Determination of Expenditure)–लोक-सत्ता (Public authority) सर्वप्रथम

व्यक्ति सर्वप्रथम अपनी आय पर विचार करता है और उसके बाद वह उस खर्च की मात्रा का निर्धारण करता है जो कि उसे उपभोग की विभिन्न मदों पर व्यय करना होता है। ऐसा होने का कारण यह है कि लोक-सत्ता तो अपनी आय को अपनी आवश्यकताओं के अनुसार घटा-बढ़ा सकती है, किन्तु किसी व्यक्ति की आय में ऐसी लचक नहीं पाई जाती। **प्रो. डाल्टन** ने इस बात को इन शब्दों में व्यक्त किया है कि, "व्यक्ति तो अपनी आय के अनुसार ही अपने व्यय का समायोजन (adjustment) करता है किन्तु लोक-सत्ता अपने व्यय के अनुसार अपनी आय को समायोजित करती है।" **किन्तु यह कथन भी कुछ सीमाओं तक ही सत्य है।** उदाहरण के लिए, यदि किसी व्यक्ति के दायित्वों एवं खर्चों में वृद्धि होती है तो वह भी अपनी आय को बढ़ाने का प्रयत्न कर सकता है और दूसरी ओर, कोई सरकार या अन्य लोक-सत्ता (Public authority) भी अपने खर्चों को अनिश्चित सीमा तक नहीं बढ़ा सकती। उसे भी यह देखना होता है कि देश की अर्थव्यवस्था को हानि पहुँचाये बिना वह कितनी आय प्राप्त कर सकती है। अत: कभी-कभी तो सरकार को साधनों के अभाव के कारण अपने व्यय को कम करना पड़ जाता है।

(2) **अनिवार्यता का लक्षण** (Compulsory Character)–**फिण्डले शिराज** के अनुसार, "सरकारी व्यय का एक अन्य लक्षण है, इसमें पाया जाने वाला अनिवार्यता का तत्व।" कुछ व्यय ऐसे होते हैं जिन्हें राज्य स्थगित या उपेक्षित नहीं कर सकता, किन्तु व्यक्ति की स्थिति में ऐसा करना सम्भव है। उदाहरण के लिए, प्रतिरक्षा तथा लोक प्रशासन आदि पर किया जाने वाला व्यय अनिवार्य प्रकृति का होता है। इसी प्रकार, राज्य लोगों को इस बात के लिए बाध्य कर सकता है कि वे कपड़े, अनाज तथा अन्य वस्तुओं की किसी विशेष किस्म का ही प्रयोग करें, इन वस्तुओं को सरकार द्वारा निर्धारित दामों पर ही खरीदें तथा सरकार द्वारा निर्धारित दरों से कर अदा करें। किन्तु प्राइवेट व्यक्ति या व्यावसायिक फर्म आदि ऐसा नहीं कर सकते। यही नहीं, परिस्थितियाँ भी व्यक्ति को इस बात के लिए बाध्य कर सकती हैं कि वे भोजन, न्यूनतम वस्त्र तथा मकान आदि की मदों पर कुछ विशेष मात्रा में ही खर्च करें तथा कुछ विशेष किस्म या नमूने के ही कपड़े खरीदें व पहनें। इन सब मामलों में वह इन केवल अपनी रुचि, स्वाद तथा पसन्द (choice) से ही प्रेरित होता है बल्कि वस्तुओं की उपलब्धता तथा समाज के वातावरण से भी प्रभावित होता है।

(3) **सम-सीमान्त तुष्टिगुण नियम** (Principle of Equi-marginal Utility)–अधिकतम सन्तुष्टि प्राप्त करने के लिए, "व्यक्ति अपने खर्च को विभिन्न वस्तुओं तथा सेवाओं पर इस प्रकार वितरित करता है कि सभी मदों पर किये गए खर्चों का सीमान्त तुष्टिगुण या सीमान्त उपयोगिता (marginal utility) सब बराबर रहे और सम्पूर्ण व्यय से प्राप्त होने वाला कुल तुष्टिगुण अधिकतम हो।" होना यह चाहिए कि विभिन्न उद्देश्यों व मदों के बीच सरकारी खर्च के वितरण पर भी ऐसा ही नियम लागू हो। परन्तु यह देखा जाता है कि सरकार के मुकाबले व्यक्ति इस सिद्धान्त को लाग करने में अधिक समर्थ होता है। इसका कारण यह है कि व्यक्ति अपनी इच्छा की खर्च की