



सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
लोक ऋण प्रबंधन



संघ सरकार
वित्त मंत्रालय
2016 की प्रतिवेदन संख्या 16
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
लोक ऋण प्रबंधन

संघ सरकार
वित्त मंत्रालय
2016 की प्रतिवेदन संख्या 16
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय सूची

विवरण	पृष्ठ संख्या
प्राक्कथन	i
कार्यकारी सार	iii
अध्याय 1: प्रस्तावना	1
अध्याय 2: विधिक संरचना	9
अध्याय 3: संगठनात्मक संरचना	15
अध्याय 4: ऋण प्रबंधन रणनीति	21
अध्याय 5: उधार गतिविधियाँ	25
अध्याय 6: ऋण सूचना व्यवस्था, ऋण शोधन और ऋण प्रतिवेदन	37
अध्याय 7: सरकारी प्रतिभूति बाजार	43
अध्याय 8: निष्कर्ष और अनुशंसाएँ	47
अनुलग्नक	49
संक्षेपाक्षरों की सूची	59
शब्दावली	61

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन संसद के समक्ष रखे जाने के लिए संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है।

इस प्रतिवेदन में 'लोक ऋण प्रबन्धन' पर निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं और यह 2009-10 से 2014-15 की अवधि से संबंधित है।

इस प्रतिवेदन में भारतीय रिजर्व बैंक और आर्थिक मामलों के विभाग में लोक ऋण प्रबंधन से संबंधित फाइलों और दस्तावेजों की जाँच के परिणाम हैं।

कार्यकारी सार

कार्यकारी सार

1. प्रस्तावना

लोक ऋण राष्ट्र के संपूर्ण उपक्रमों द्वारा उठाया गया कुल वित्तीय दायित्व है जिसमें प्रत्याभूति एवं अंतर्निहित ऋण सम्मिलित हैं। लोक ऋण में केन्द्र, राज्य, नगरपालिका, या स्थानीय सरकार अथवा सरकारी स्वामित्व या नियंत्रित उपक्रम; एवं सार्वजनिक या अर्द्ध सार्वजनिक समझे जाने वाली अन्य इकाईयों के द्वारा जारी एक विधिक साधन के द्वारा प्रमाणित दायित्व सम्मिलित होंगे। लोक ऋण प्रबंधन, लोक ऋण का प्रबंधन करने हेतु एक पद्धति को स्थापित तथा कार्यान्वित करने की प्रक्रिया है ताकि वांछित जोखिम एवं लागत स्तर पर निधिकरण की अपेक्षित राशि की व्यवस्था की जा सके।

भारत अन्य विकासशील देशों की तरह, अपनी अर्थव्यवस्था को विकसित करने के साथ अपने नागरिकों के लिए सामाजिक सेवाओं का विस्तार भी चाहता है। इससे देश पर अत्यधिक वित्तपोषण की आवश्यकता बढ़ जाती है जिसके परिणामस्वरूप गैर-ऋण प्राप्ति से अधिक खर्च होता है, जिसे राजकोषीय घाटा कहा जाता है। राजकोषीय घाटा उधारी द्वारा पूरा किया जाता है जो देश के बकाया ऋण स्टॉक को बढ़ाता है। यह कमी या तो भारत की समेकित निधि की प्रतिभूति पर अनुबंधित किये गए आन्तरिक व विदेशी ऋण द्वारा या लोक लेखा में अतिरिक्त निधि द्वारा पूरी की जाती है। बजट दस्तावेज में आन्तरिक ऋण तथा विदेशी ऋण दोनों को 'लोक ऋण' के रूप में संदर्भित किया जाता है।

आंतरिक ऋण, जिसमें विपणन योग्य प्रतिभूतियाँ (डेटेड प्रतिभूतियाँ, खजाना बिल) एवं गैर-विपणन योग्य प्रतिभूतियाँ (14 दिनों के मध्यवर्ती टी-बिल, क्षतिपूर्ति एवं अन्य बंध-पत्र, अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों आदि को जारी की गई प्रतिभूतियाँ) रूपये डिनॉमिनेटेड ऋण हैं।

विदेशी ऋण से तात्पर्य है गैर स्वदेशी स्रोतों से संघ सरकार द्वारा एकत्रित किये गये ऋण। भारत के अधिकतर विदेशी ऋण बहुपक्षीय संस्थानों से हैं जैसेकि इंटरनैशनल बैंक फॉर रीकन्सट्रक्शन एंड डेवलपमेंट (आई बी आर डी), इंटरनैशनल डेवलपमेंट एसोसिएशन (आई डी ए), एशियन डेवलपमेंट बैंक (ए डी बी) आदि। इसके अतिरिक्त, द्विपक्षीय स्रोतों अर्थात् सीधे विदेशों से भी विदेशी ऋण अनुबंधित किया गया है।

भारत में, लोक ऋण प्रबंधन का कार्य आन्तरिक ऋण के संदर्भ में वित्त मंत्रालय (एम ओ एफ) के आर्थिक मामला विभाग (डी ई ए) के बजट डिवीजन के साथ रिजर्व बैंक (आर बी आई) के आंतरिक ऋण प्रबंधन विभाग (आई डी एम डी) के द्वारा किया जाता है। विदेशी ऋण के संदर्भ में डी ई ए के विभिन्न डिवीजन जैसे बहुपक्षीय संबंध (एम आर), द्विपक्षीय सहयोग (बी सी) तथा बहुपक्षीय संस्थान (एम आई) ऋण प्रबंधन का कार्य करते हैं। उन्हें सहायता, लेखा तथा लेखापरीक्षा नियंत्रक (सी ए ए) द्वारा सहयोग दिया जाता है। मुख्य लेखा नियंत्रक, वित्त मंत्रालय, आंतरिक व विदेशी ऋण दोनों के लिए लेखा तैयार करता है।

लोक ऋण संघ सरकार की प्राप्तियों का महत्वपूर्ण भाग था, इसलिए लोक ऋण प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। और इस प्रकार की लेखापरीक्षा नीति निर्माताओं को लोक ऋण के जोखिम को समझने, उनके संचालनों को अधिक प्रभावी बनाने, आंतरिक प्रशासनिक प्रक्रियाओं की कार्यक्षमता को बढ़ाने एवं लोक ऋण की पारदर्शिता व उत्तरदायित्वों को बढ़ाने में भी सहायक होगी। इसके अतिरिक्त विश्वभर में ऋण संकटों की बारंबारता एवं गंभीरता होने से तथा सार्वजनिक वित्त के प्रबंधन पर उसका परिणामी प्रतिकूल प्रभाव पड़ने से विश्वसनीय ऋण देने एवं उधार लेने के व्यवहारों को बढ़ाने की आवश्यकता को प्रबलित करता है।

31 मार्च 2015 को भारत का कुल बकाया लोक ऋण ₹ 51,04,675 करोड़ था जिसमें से ₹ 47,38,291 करोड़ (92.82 प्रतिशत) आंतरिक ऋण था ₹ 3,66,384 करोड़ (7.18 प्रतिशत) विदेशी ऋण था। मूलधन के पुनर्भुगतान एवं अनुबंधित ऋण के ब्याज के भुगतान को एक साथ ऋण शोधन कहा गया है। 2014-15 में, दीर्घावधि के आंतरिक उधारों के 77 प्रतिशत तथा विदेशी उधारों के 73 प्रतिशत का उपयोग ऋण शोधन के लिए किया गया था जिसका तात्पर्य है कि ऋण शोधन के लिए ऋण के अधिक प्रतिशत का उपयोग किया जा रहा था जिससे अभिप्राय यह था कि विकास को बढ़ाने के लिए विकासात्मक व्यय की पूर्ति हेतु लिए गए ऋण का कम प्रतिशत उपलब्ध था जो ऋण का अनुबंध करने के कारणों में से एक है।

(अध्याय-1)

2. विधिक संरचना

विधिक संरचना रणनीतिक दिशा देती है, शक्तियों को परिभाषित एवं स्पष्ट करती है लोक ऋण प्रबंधन में दक्षता एवं संचालनात्मक केन्द्र का समर्थन करती है एवं सरकार की ऋण देयताओं को नियंत्रित करने के लिए उत्तरदायित्वों को स्थापित करके सुशासन को बढ़ावा देती है। अंतर्राष्ट्रीय श्रेष्ठ प्रचलन के अनुसार लोक ऋण प्रबंधन की विधिक संरचना में संसद द्वारा कार्यपालिका को और ऋण प्रबंधन इकाई को उधार लेने के लिए अधिकार उपलब्ध करवाना चाहिए, इसमें उधार लेने के उद्देश्य और ऋण प्रयोजन सम्मिलित होने चाहिए, साथ ही ऋण प्रबंधन रणनीति बनाने की जरूरत और कार्यपालिका के संसद के प्रति उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने के लिए रिपोर्टिंग की आवश्यकताओं को बताना चाहिए।

भारत में लोक ऋण प्रबंधन के लिए विद्यमान विधिक संरचना, भारत के संविधान तथा विभिन्न प्राथमिक और द्वितीयक विधानों जैसे कि आर बी आई अधिनियम, 1934, लोक ऋण अधिनियम, 1944, एफ आर बी एम अधिनियम, 2003, एफ आर बी एम नियम, 2004, सरकारी प्रतिभूतियाँ अधिनियम, 2006 इत्यादि में समाविष्ट है। विद्यमान विधिक संरचना 'लोक ऋण' शब्द को परिभाषित नहीं करती, लोक ऋण के उद्देश्यों और उधार लेने के उद्देश्यों को स्पष्ट नहीं करती, और इसमें एक ऋण प्रबंधन रणनीति के सूत्रीकरण की आवश्यकता भी नहीं है।

(पैरा 2.3.1 एवं 2.3.2)

एफ आर बी एम नियम, 2004 के नियम 3 (4) के अनुसार 2013-14 में या उसके पश्चात् कोई अतिरिक्त देयताएं ग्रहण नहीं की जा सकती थी। यह प्रावधान एफ आर बी एम नियम, 2004 के नियम 3(2) में दिये गए जी डी पी के 3 प्रतिशत के राजकोषीय लक्ष्य से भिन्न था।

(पैरा 2.4)

3. संगठनात्मक संरचना

अनेक विशेषज्ञ कमेटियों ने पिछले दो दशकों से एक पृथक लोक ऋण प्रबंधन एजेंसी (पी डी एम ए) को स्थापित करने की अनुशंसा की थी। यद्यपि पी डी एम ए का गठन नहीं किया गया, फिर भी सितम्बर 2008 में एक अलग मध्य कार्यालय (एम ओ) की स्थापना की गई। उसके बाद आज तक पृथक पी डी एम ए के गठन में कोई प्रगति नहीं हुई।

मध्य कार्यालय के उत्तरदायित्वों में अन्य चीजों के साथ सम्मिलित है – व्यापक जोखिम प्रबंधन संरचना का निरूपण, दीर्घावधि ऋण प्रबंधन नीति का निरूपण और सरकारी देयताओं पर एक केन्द्रीकृत डाटाबेस का विकास एवं अनुरक्षण। हालाँकि, ये गतिविधियाँ एम ओ के द्वारा निष्पादित नहीं की गई थीं। जबकि इनमें से कुछ कार्य अन्य अभिकरणों द्वारा किए जा रहे थे।

(पैरा 3.2 एवं 3.4)

विदेशी ऋण (द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय) के सदर्थ में मध्य कार्यालय के कार्य नामतः पोर्टफोलियो संबंधित जोखिमों पर जोखिम विश्लेषण तथा निगरानी प्रतिवेदन का उत्तरदायित्व तथा किसी रणनीतिक लक्ष्य/बेंचमार्क के विरुद्ध ऋण प्रबंधक के निष्पादन का आकलन किसी भी इकाई द्वारा निष्पादित नहीं किये जा रहे थे।

(पैरा 3.3)

4. ऋण प्रबंधन रणनीति

एक ऋण प्रबंधन रणनीति वह नीति है जो ऋण प्रबंधन उद्देश्यों का परिचालन करती है। यह लोक ऋण विभाग की वांछित संरचना को तैयार करता है जो लागत जोखिम के संतुलन में सरकार की वरीयता को अभिग्रहित करता है।

डी ई ए ने पहली बार मध्य अवधि ऋण रणनीति (एम टी डी एस) दिसम्बर 2015 में बनाई जिसमें जोखिम विश्लेषण एवं स्ट्रेस टेस्ट शामिल थी लेकिन उसका कार्यक्षेत्र केवल संघ सरकार के विपणन योग्य ऋण तक सीमित था। इससे पूर्व नगदी एवं ऋण प्रबंधन के निगरानी समूह (एम जी सी डी एम) की बैठकों में ऋण प्रबंधन रणनीति के कुछ घटकों पर चर्चा की जाती थी लेकिन एम टी डी एस नहीं बनाई जा सकी थी।

(पैरा 4.2)

5. उधार गतिविधियाँ

उधार—ग्रहण गतिविधियों में या तो घरेलू बाजारों से या बाहरी बाजारों से आवश्यक अभिग्रहण के अनुमान से लेकर धन के वास्तविक अभिग्रहण तक की सभी गतिविधियों पर विचार किया जाता है।

बजट प्रभाग, डी ई ए, एम ओ एफ, आर बी आई, सी ए ए ए तथा अन्य विभागों से प्राप्त इनपुट के आधार पर आंतरिक अभिग्रहणों, बाहरी अभिग्रहणों तथा अन्य प्राप्तियों के सम्बंध में बजट अनुमान (बी ई) तथा संशोधित अनुमान (आर ई) तैयार करने के लिए जिम्मेवार होता है।

बाजार अभिग्रहण के अनुमान, नकदी इनपुटों, नकदी आऊटपुटों और संघीय सरकार के निधि अन्तराल के आधार पर बाजार अभिग्रहणों हेतु हर छःमाही अभिग्रहण कैलेण्डर बनाया जाता है। अभिग्रहण कैलेण्डर ने साप्ताहिक मुख्य नीलामियों द्वारा जारी की जाने वाली और नकद और ऋण प्रबंधन पर निगरानी समूह (एम जी सी डी एम) की स्वीकृति से जारी की गई प्रतिभूतियों का मूल्य दर्शाया जाता है।

2009–10 से 2014–15 की अवधि के दौरान, बजट के अनुसार वास्तविक विदेशी उधार एवं विदेशी उधार के संशोधित आंकड़ों के बीच अंतर (–) 33 प्रतिशत एवं 225 प्रतिशत के बीच था।

(पैरा 5.3)

सरकारी प्रतिभूतियों की प्राथमिक नीलामी आर बी आई द्वारा ई—कुबेर प्लेटफॉर्म पर की जाती थी। भारत में सरकारी प्रतिभूति बाजारों में प्राथमिक डीलरों (पी डी) के तंत्र के माध्यम से बाजार ऋणदान हेतु अंडरराइटिंग प्रणाली संचालित थी। आर बी आई में नीलामी कमेटी कट ऑफ कीमत/प्रतिफल एवं प्रतिभूतियाँ, यदि कोई, का अंडराइटर पर डिवाॅल्व करने का निर्णय लेती थी।

ऐसे मामलों पर निर्णय लेने के लिए कोई मापदंड नहीं थे जिसमें प्रतिभूतियाँ अंडरराइटर पर डिवाॅल्व की जानी थी। कट ऑफ दर अथवा एक विशिष्ट कट ऑफ दर पर निर्णय लेने के लिए कारणों पर भी कोई मापदंड नहीं थे। बाद में आर बी आई ने सूचित किया (मई 2016) की डिवाॅल्वमेंट मापदंड पर एक नीति बना ली गई है जिसमें अन्य बातों के साथ डिवाॅल्वमेंट निर्णय पर पहुँचने के लिए विचारणीय मामले समाहित हैं।

(पैरा 5.2)

विदेशी उधार के सम्बंध में डब्ल्यू बी, ए डी बी तथा आई एफ ए डी के समक्ष परियोजना प्रस्तुत करने के लिए डी ई ए नोडल एजेंसी है। विदेशी सहायता के लिए डब्ल्यू बी, ए डी बी एवं आई एफ ए डी को प्रस्तुत किये जाने वाले प्रस्तावों का निर्णय अगस्त 2009 में गठित की गई जाँच समिति द्वारा लिया जाता था।

‘फाइनेंस प्लस’ मापदंड उपलब्ध सीमित विदेशी संसाधनों का बेहतर उपयोग करते हुए बहुपक्षीय वित्तीय संस्थानों (एम एफ आई)/बहुपक्षीय विकास बैंको (एम डी बी) के ज्ञान आधार, अंतर्राष्ट्रीय अनुभव एवं श्रेष्ठ प्रथाओं की सुविज्ञता की पहुँच अधिकतम करने तथा इसका लाभ उठाने के लिए संस्थापित किये गए थे (सितम्बर 2011)। विदेशी ऋण सहायता प्राप्त करने के लिए जाँच समिति द्वारा सितम्बर 2011 से कुल 82 प्रस्तावों को अनुमोदित किया गया। लेकिन अनुमोदित प्रस्तावों में से 60 में,

जाँच समिति के कार्यवृत्त यह नहीं दर्शाते कि ज्ञान हस्तांतरण, तकनीकी हस्तांतरण एवं अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से सर्वश्रेष्ठ प्रणालियों के हस्तांतरण पर विचार किया गया था।

(पैरा 5.4)

आर बी आई को भारत सरकार के नकदी प्रबंधन का कार्य सौंपा गया है, जिसे वे वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के साथ तालमेल द्वारा पूर्ण करते हैं। नकदी प्रबंधन में मुख्यतः नकदी प्रवाह का अनुमान लगाना, अस्थायी तरलता की व्यवस्था करना, सरकार के खाते में लक्षित शेष राशि बनाये रखना, लक्षित शेष राशि से अधिक व बची हुई राशि का बाजार इत्यादि में निवेश करना सम्मिलित है।

सरकार के खाते में आगम और निर्गम के बीच के अंतर को नकदी प्रबंधन साधनों जैसे कि खजाना बिल द्वारा संतुलित किया जाता है और आगे अर्थोपाय अग्रिमों/ओवर ड्राफ्ट और नकदी प्रबंधन बिलों को जारी कर सूक्ष्मता से सन्तुलित किया जाता है। अर्थोपाय अग्रिमों (डब्ल्यू एम ए), आर बी आई द्वारा सरकार को दिए गए अग्रिम होते हैं। डब्ल्यू एम ए पर सीमाएं अर्ध-वार्षिक आधार पर निश्चित की जाती हैं। ओवर ड्राफ्ट (ओ डी), डब्ल्यू एम ए के समरूप है और जब डब्ल्यू एम ए की सीमा पार हो जाती है तब ओ डी को अन्तिम उपाय के रूप में एक बार में अधिकतम 10 दिनों के लिए प्राप्त किया जा सकता है।

2010 से 2015 की समयावधि के दौरान प्रत्येक साल में कम से कम 40 सप्ताहों में साप्ताहिक पूर्वानुमानित नकदी शेष और वास्तविक नकदी शेष में ₹ 10,000 करोड़ से ज्यादा का अन्तर था। बहुत से मामलों में, साप्ताहिक नकदी शेष का पूर्वानुमान ऋणात्मक था।

(पैरा 5.5.1)

सरकार की अस्थायी नकद प्रवाह भिन्नताओं को दूर करने के लिए 2009 में नकद प्रबंधन बिल (सी एम बी) प्रारम्भ हुए। मौद्रिक नीति के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अगस्त तथा सितम्बर 2013 के दौरान, ₹ 96,000 करोड़ के नकद प्रबंधन बिल जारी किये गये।

(पैरा 5.5.2.1)

6. ऋण सूचना प्रणाली, ऋण शोधन और ऋण प्रतिवेदन

उचित सुरक्षा उपायों से युक्त एक सटीक एवं व्यापक सूचना प्रणाली को ऋण प्रबंधन गतिविधियों को सहायता प्रदान करनी चाहिए। सूचना प्रणाली में ऐसे घटक सम्मिलित होने चाहिए जो देश की ऋण सूचना का अभिलेखन, निगरानी, विश्लेषण तथा प्रतिवेदन करते हों। एक लोक ऋण सूचना व्यवस्था को रिकार्डिंग, प्रतिवेदन तथा विश्लेषणात्मक कार्यों की सहायता करनी चाहिए।

आन्तरिक ऋण के लिए आर बी आई डेटेड प्रतिभूतियों और खजाना बिलों की प्राथमिक बोलियों, ऋण शोधन भुगतानों और विभिन्न प्रतिवेदन तैयार करने के लिए ई-कुबेर का प्रयोग करता है। विदेशी ऋण के संबंध में, प्रत्येक कर्ज/अनुदान से संबंधित विभिन्न लैजर और रजिस्ट्रों के रख-रखाव के लिए, ऋण शोधन और विभिन्न प्रतिवेदन तैयार करने के लिए इन्टीग्रेटेड कम्प्यूटराईज्ड सिस्टम (आई सी एस) का उपयोग करता है। ई-कुबेर और आई सी एस में विश्लेषणात्मक कार्यों के लिए व्यवस्था नहीं थी।

(पैरा 6.1.1)

2016 की प्रतिवेदन संख्या 16

सरकार की सभी आन्तरिक और विदेशी देयताओं पर एक केन्द्रीयकृत डाटाबेस उपलब्ध नहीं था। यद्यपि, आन्तरिक ऋण और विदेशी ऋण के बारे में सूचना क्रमशः आर बी आई और कार्यालय नियंत्रक सहायता, लेखापरीक्षा और लेखा में उपलब्ध थी।

(पैरा 6.1.3)

अनाहरित शेष पर प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान बाद की तिथियों में आहरित किये जाने वाली पुनर्निर्धारित मूल की राशि पर किया गया। 2009–10 से 2014–15 की अवधि के दौरान, ₹ 602.66 करोड़ की प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान किया गया।

(पैरा 6.2.1)

स्टेटस पेपर एवं भारत सरकार द्वारा प्रकाशित किये जाने वाले भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी जैसे विभिन्न दस्तावेजों में प्रस्तुत किये गए आंतरिक ऋण के आँकड़े भारत सरकार के वित्त लेखों में प्रस्तुत किये गए आँकड़ों से मेल नहीं खाते थे।

(पैरा 6.3.2)

7. सरकारी प्रतिभूति बाजार

लोक ऋण प्रबन्धन के उद्देश्यों में से एक तरल बाजार का विकास है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ऋण लागत प्रभावी ढंग से प्राप्त किया गया, सरकारी प्रतिभूतियों के लिए एक तरल एवं जीवन्त द्वितीयक बाजार का विकास और निवेशक आधार का विस्तार मुख्य कारक हैं। इसके अतिरिक्त सरकारी प्रतिभूति बाजार बेंचमार्क प्रतिफल उपलब्ध करवाता है, और अन्य वित्तीय बाजारों को तरलता प्रदान करते हैं और विशेष रूप से, एक सामूहिक ऋण बाजार के विकास के लिए एक प्रारम्भिक आवश्यकता माने जाते हैं। इसके अतिरिक्त, सरकारी प्रतिभूति बाजार घरेलू वित्तीय बाजार के विभिन्न खण्डों के एकीकरण के लिए एक माध्यम के रूप में काम करते हैं और घरेलू एवं विदेशी बाजारों के बीच अन्तर सम्बन्ध स्थापित करने में सहायता करते हैं।

द्वितीयक बाजार में डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में व्यापार मुख्यतः कुछ ही प्रतिभूतियों में हो रहा था और सरकारी प्रतिभूतियों में 90 प्रतिशत से अधिक की मात्रा में व्यापार शीर्ष दस प्रतिभूतियों में हो रहा था।

(पैरा 7.3)

छोटे एवं मध्यम निवेशकों की प्राथमिक नीलामी में हिस्सेदारी को प्रोत्साहित करने हेतु दिनांकित प्रतिभूतियों की निर्दिष्ट नीलामी में अधिसूचित राशि के 5 प्रतिशत के आवंटन हेतु गैर-प्रतिस्पर्धी बोली की एक योजना जनवरी 2012 में प्रारंभ की गई थी। तथापि, 2009 से 2015 तक के दौरान छोटे तथा मध्यम निवेशकों से प्राप्त एवं स्वीकृत नीलामी की कुल राशि अधिसूचित राशि के 0.30 प्रतिशत से 0.47 प्रतिशत के बीच थी।

(पैरा 7.4)

8. अनुशासक

- विधिक संरचना में, जिसमें प्राथमिक व द्वितीयक विधान दोनों शामिल हैं, लोक ऋण की परिभाषा, ऋण प्रबंधन के उद्देश्यों, उधार के प्रयोजनों तथा ऋण प्रबंधन रणनीति की आवश्यकता को शामिल किया जा सकता है। डी ई ए चरणों में इसे करने का विचार करें।
- 'फाइनेंस प्लस' मापदण्ड की शर्त बहुपक्षीय वित्तीय संस्थान/बहुपक्षीय विकास बैंक के ज्ञान आधार, अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव तथा श्रेष्ठ प्रथाओं के साथ परिचय की पहुंच को अधिकतम करने और इसका लाभ उठाने को बाह्य सहायता के लिए परियोजनाओं के निर्धारण पर लागू किया जाए तथा इसे विधिवत दस्तावेज के रूप से रखा जाना चाहिए।
- आन्तरिक ऋण, बाह्य ऋण और अन्य देयताओं का एक केन्द्रीयकृत डाटाबेस विकसित किया जाए।
- यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने चाहिए कि लोक ऋण सूचना व्यवस्था (ई कुबेर और आई सी एस) विश्लेषणात्मक कार्यों में सहायता प्रदान करें।
- आर बी आई और डी ई ए एवं डी ई ए के विभिन्न प्रभागों द्वारा लोक ऋण की रिपोर्टिंग में निरन्तरता सुनिश्चित करने के लिए तंत्र विकसित किया जाए।

अध्याय—1

प्रस्तावना

1.1 लोक ऋण

लोक ऋण लोक वित्तीय प्रबंधन में एक अहम् स्थान रखता है। लोक ऋण राष्ट्र के संपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा उठाया गया कुल वित्तीय दायित्व है जिसमें प्रत्याभूति एवं अंतर्निहित ऋण सम्मिलित हैं। लोक ऋण में केन्द्र, राज्य, नगरपालिका, या स्थानीय सरकार अथवा सरकारी स्वामित्व या नियंत्रित उपक्रम; एवं सार्वजनिक या अर्द्ध सार्वजनिक समझे जाने वाली अन्य इकाइयों के द्वारा जारी एक विधिक साधन के द्वारा प्रमाणित दायित्व सम्मिलित होंगे। लोक ऋण प्रायः देश में सबसे बड़ा वित्तीय पोर्टफोलियो होता है और वित्तीय स्थायित्व पर इसका एक व्यापक प्रभाव हो सकता है।

अधिकांश सरकारों की वित्तीय आवश्यकताएँ अधिक होती हैं क्योंकि वह अपने देश की अर्थव्यवस्था को विकसित करना तथा सामाजिक सेवाओं को बढ़ाना चाहती हैं। एक देश के लिए विकास को बढ़ावा देने के लिए उपभोग के साथ-साथ निवेश दोनों के लिए उधार लेना अपेक्षित है जोकि उसकी जनसंख्या के जीवन स्तर को सुधारने में सहायक होगा। सिद्धांत रूप में, लोक ऋण वर्तमान तथा भविष्य के करदाताओं के बीच ऋण भार को उचित रूप से वितरित करने और वर्तमान एवं भविष्य की पीढ़ियों के उत्पादन एवं उपभोग विकल्पों के विस्तार द्वारा आर्थिक विकास का सृजन करने के लिए एक प्रभावशाली उपकरण है। लोक ऋण के बिना, सरकार को उत्पादक निवेशों की संख्या एवं राशि को कम करना या वर्तमान करदाताओं पर उच्च कर लगाना अथवा अपने नागरिकों को सेवाओं पर वर्तमान खर्च कम करना या इन विकल्पों का मिश्रण चुनना पड सकता है।

लोक ऋण, आर्थिक विकास को बढ़ाने तथा इंटर-जनरेशनल इक्विटी को सुनिश्चित करने के लिए देश को एक अवसर देने के साथ ही उधार दी गई निधियों के उपयोग के लिए उत्तरदायी होने का दायित्व भी देश को सौंपता है। इस उद्देश्य के लिए उधार, जब राष्ट्रीय आवश्यकता के द्वारा न्यायसंगत न ठहरते हो तब वह वहनीय आर्थिक नीति से भिन्न हो सकते हैं।

1.2 लोक ऋण प्रबंधन

लोक ऋण प्रबंधन, लोक ऋण का प्रबंधन करने हेतु एक पद्धति को स्थापित तथा कार्यान्वित करने की प्रक्रिया है ताकि वांछित जोखिम एवं लागत स्तर पर निधिकरण की अपेक्षित राशि की व्यवस्था की जा सके। इसे प्रमुख वित्तीय दायित्वों को सम्मिलित करना चाहिए जिस पर केन्द्र, क्षेत्रीय एवं स्थानीय सरकार नियंत्रण रखती है। लोक ऋण प्रबंधन अंसख्य कारणों से महत्त्वपूर्ण है जैसे :

- यह सुनिश्चित करना कि दूरगामी परिस्थितियों में लोक ऋण का स्तर एवं विकास की दर सतत् रहे;

- दीर्घावधि तक लोक ऋण लागतों को कम करना, इस प्रकार से घाटों की वित्तपोषणता के प्रभाव को कम करना तथा ऋण एवं राजकोषीय निरंतरता में योगदान देना; और
- अंसतोषजनक रूप से संरचित ऋण; के कारण आर्थिक संकट से बचने के लिए।

1.3 संघ सरकार का लोक ऋण

भारत, अधिकांश विकासशील देशों की तरह अपनी अर्थव्यवस्था को विकसित करने के साथ अपने नागरिकों के लिए सामाजिक सेवाओं का विस्तार भी चाहता है। इससे देश पर अत्यधिक वित्तपोषण की आवश्यकता बढ़ जाती है, जिसके परिणामस्वरूप गैर-ऋण प्राप्तियों पर व्यय की अधिकता होती है जिसे राजकोषीय घाटा कहा जाता है। राजकोषीय घाटे को उधारों द्वारा दूर किया जाता है जो देश के बकाया ऋण भंडार को बढ़ाता है। दूसरे शब्दों में, राजकोषीय घाटे को सरकार की वास्तविक वृद्धि संबंधी देयताओं अथवा बजटीय अंतर को कम करने के लिए उनके अतिरिक्त उधारों के सकंठ के रूप में देखा जा सकता है। इस कमी को पूरा या तो भारत की संचित निधि की प्रतिभूति पर अनुबंधित आंतरिक/विदेशी उधारों द्वारा किया जाता है अथवा लोक खातों में अतिरिक्त निधियों के उपयोग द्वारा किया जाता है। बजट प्रलेखों में, आंतरिक ऋण एवं विदेशी ऋण दोनों को 'लोक ऋण' कहा गया है।

आंतरिक ऋण जिसमें विपणन योग्य प्रतिभूतियाँ (डेटेड प्रतिभूतियाँ, खजाना बिल) एवं गैर-विपणन योग्य प्रतिभूतियाँ (14 दिनों के मध्यवर्ती टी-बिल, क्षतिपूर्ति एवं अन्य बंध-पत्र, अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों को जारी की गई प्रतिभूतियाँ) रुपये- डिनॉमिनेटेड ऋण हैं।

विदेशी ऋण से तात्पर्य है गैर स्वदेशी स्रोतों से संघ सरकार द्वारा एकत्रित किये गये ऋण; जैसे कि बहुपक्षीय संस्थानों: इंटरनैशनल बैंक फॉर रीकन्सट्रक्शन एंड डेवलपमेंट (आई बी आर डी), इंटरनैशनल डेवलपमेंट एसोसिएशन (आई डी ए), एशियन डेवलपमेंट बैंक (ए डी बी) आदि अथवा द्विपक्षीय स्रोतों से भी विदेशी ऋण अनुबंधित किया गया है।

लोक लेखा ('अन्य देयताओं' के रूप में संदर्भित) देयताओं में नेशनल स्माल सेविंग फंड (एन एस एस एफ), भविष्य निधि, संचय निधि तथा जमा एवं विशेष बंधपत्र सम्मिलित है जिन्हें तेल कंपनियों, उर्वरक कंपनियों और भारतीय खाद्य निगम को जारी किया गया है। 'अन्य देयताएं' लोक ऋण में सम्मिलित नहीं हैं।

उपरोक्त प्रत्यक्ष देयताओं के अलावा, संघ सरकार, सरकारी कंपनियों/निगमों, रेलवे, केन्द्र शासित प्रदेशों राज्य सरकारों, स्थानीय निकायों, जॉईंट स्टॉक कंपनियों, सहकारी संस्थानों आदि की ओर से उधारों के पुनर्भुगतान एवं उस पर ब्याज के भुगतान, शेयर पूंजी के पुनर्भुगतान तथा न्यूनतम लाभांश के भुगतान, उधारों के आधार पर सामानों एवं उपकरणों की आपूर्तियों के लिए किये गए समझौतों के

विरुद्ध भुगतान की गारंटी देती है। यह गारंटियाँ संचित निधि पर आकस्मिक देयता का गठन करती हैं।

2011-12 से 2014-15 तक के प्रत्येक वर्ष के अंत में संघ सरकार की कुल देयताओं का विवरण तालिका 1.1 में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 1.1 : संघ सरकार की देयताएँ

(₹ करोड़ में)

अवधि	वर्तमान कीमतों पर सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी)	आंतरिक ऋण	विदेशी ऋण (वर्तमान दर पर)	लोक ऋण	अन्य देयताएँ	कुल देयताएँ (वर्तमान दर पर)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5=3+4)	(6)	(7=5+6)
2011-12	88,32,012 [@]	32,30,622 (36.58)	3,22,897 (3.66)	35,53,519 (40.24)	5,97,765 (6.77)	41,51,284 (47.00)
2012-13	99,88,540 [@]	37,64,566 (37.69)	3,32,004 (3.32)	40,96,570 (41.01)	6,10,016 (6.11)	47,06,586 (47.12)
2013-14	1,13,45,056 [@]	42,40,767 (37.38)	3,74,483 (3.30)	46,15,250 (40.68)	6,44,060 (5.68)	52,59,310 (46.36)
2014-15	1,25,41,208 ^{\$}	47,38,291 (37.78)	3,66,384 (2.92)	51,04,675 (40.70)	6,71,010 (5.35)	57,75,685 (46.05)

नोट: कोष्ठक में दिए गए आँकड़े सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) की प्रतिशता को दर्शाते हैं। जी डी पी के आधार वर्ष को 2011-12 में बदलने के कारण वर्ष 2009-10 और 2011-12 के आँकड़े सम्मिलित नहीं किए गए हैं।

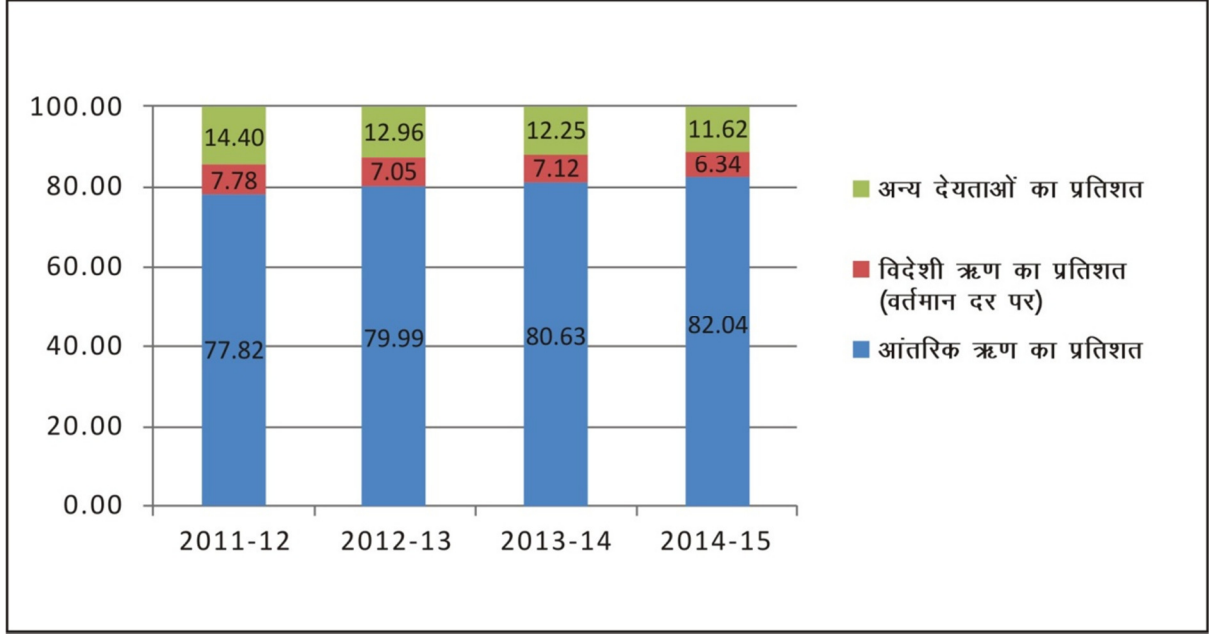
@ स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सी एस ओ) सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, ब्यूरो प्रेस नोट दिनांकित 30 जनवरी 2015.

\$ स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सी एस ओ) सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय प्रेस नोट दिनांकित 29 मई 2015

तालिका 1.1 से यह देखा जा सकता है कि 2011-12 से 2014-15 की अवधि तक संघ सरकार का बकाया लोक ऋण सामान्यतः देश की जी डी पी का लगभग 46 प्रतिशत है।

आंतरिक ऋण संघ सरकार के बकाया देयताओं का प्रमुख भाग है जैसेकि निम्न चार्ट 1.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 1.1 : संघ सरकार की देयताएँ



इसके अतिरिक्त 31 मार्च 2015 तक ₹ 2,94,700 करोड़ की राशि हेतु गारंटी बकाया थी।

1.4 संघ सरकार के लोक ऋण का शोधन

2009-10 से 2014-15 तक की अवधि हेतु ब्याज भुगतान एवं मूलधन के पुनर्भुगतान को तालिका 1.2 में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 1.2 : लोक ऋण का शोधन

(₹ करोड़ में)

अवधि	ब्याज भुगतान			मूलधन का पुनर्भुगतान			लोक ऋण प्राप्तियाँ			प्राप्तियों की प्रतिशतता के रूप में शोधन		
	आंतरिक		विदेशी	आंतरिक		विदेशी	आंतरिक		विदेशी	आंतरिक		विदेशी
	अल्पावधि	दीर्घावधि		अल्पावधि	दीर्घावधि		अल्पावधि	दीर्घावधि		अल्पावधि	दीर्घावधि	
2009-10	10,026	1,65,224	3,629	29,17,992	1,56,660	11,140	29,08,223	4,74,927	22,177	101	68	67
2010-11	12,047	1,84,958	3,156	26,70,008	1,32,992	11,774	26,77,767	4,64,009	35,330	100	69	42
2011-12	26,288	2,07,431	3,501	33,83,996	98,347	13,586	35,10,862	5,26,280	26,034	97	58	66
2012-13	30,129	2,49,248	4,019	33,11,674	99,111	16,108	33,65,024	5,79,705	23,309	99	60	86
2013-14	34,346	3,08,852	3,880	33,48,315	1,44,852	18,124	33,56,044	6,13,506	25,416	101	74	87
2014-15	35,702	3,33,943	3,766	35,00,183	1,86,916	20,601	35,09,362	6,75,300	33,534	101	77	73

(स्रोत: वर्ष हेतु वित्त लेखा, भारत सरकार)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि अल्पावधि आंतरिक ऋण के संदर्भ में पिछले छः वर्षों में प्रत्येक वर्ष शोधन (ब्याज भुगतान+मूलधन का पुनर्भुगतान) कुल अल्पावधि ऋण प्राप्तियों के 97 प्रतिशत से अधिक था, जो कि बोधगम्य है क्योंकि अल्पावधि ऋणों का पुनर्भुगतान सामान्यतः एक वर्ष के भीतर कर दिया जाता है। दीर्घावधि आंतरिक ऋण के मामलों में, समरूपी प्रतिशत 58 प्रतिशत से 77 प्रतिशत के बीच थी जबकि विदेशी ऋण के मामलों में, 2009-10 से 2014-15 की अवधि तक यह 42 प्रतिशत से 87 प्रतिशत के बीच रही। वर्ष 2014-15 में दीर्घ अवधि के आन्तरिक ऋण का 77 प्रतिशत एवं विदेशी ऋण का 73 प्रतिशत ऋण शोधन के लिए प्रयोग किया गया जो ऋण शोधन के लिए ऋण के अधिक प्रतिशत को दर्शाता है जिसका तात्पर्य है कि वृद्धि को बढ़ाने हेतु विकासात्मक व्ययों को पूरा करने के लिए ऋण का कम प्रतिशत उपलब्ध था जोकि ऋण लेने का एक कारण है।

1.5 लेखापरीक्षा हेतु मूलाधार

संविधान के अनुच्छेद 149 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तों) अधिनियम, 1971 का सन्दर्भ लेते हुए, के अनुसार, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कर्त्तव्य है कि वह संघ एवं राज्य सरकार की सभी प्राप्तियों एवं व्यय की लेखापरीक्षा करे। लोक ऋण संघ सरकार की प्राप्तियों का एक महत्वपूर्ण भाग है। इसके अतिरिक्त, लोक ऋण की लेखापरीक्षा लोक ऋण प्रबंधन के महत्व एवं लाभों को रेखांकित करने में सहायक होगी तथा नीतिनिर्माताओं को लोक ऋण के जोखिमों को समझने में सहायक होगी। यह उनके संचालनों को अधिक प्रभावशाली बनायेगी व आंतरिक प्रशासनिक प्रक्रियाओं की दक्षता में वृद्धि करेगी। इस प्रकार की लेखापरीक्षा लोक ऋण की परादर्शिता एवं जवाबदेही को भी बढ़ायेगी।

पिछले कुछ वर्षों में, विश्व के अनेक देशों ने लोक ऋण संकटों का सामना किया है। ऋण संकटों की आवृत्ति एवं गंभीरता तथा सार्वजनिक वित्त के प्रबंध पर परिणामी प्रतिकूल प्रभाव उत्तरदायित्वपूर्ण ऋण देने व उधार लेने की प्रथा को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता को प्रबलित करता है।

इस परिप्रेक्ष्य में लोक ऋण प्रबंधन का विषय निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चुना गया।

1.6 लेखापरीक्षा पद्धति

संघ सरकार के लोक ऋण प्रबंधन के संपूर्ण विस्तार को समझने तथा उसका मूल्यांकन करने के लिए 12 मार्च 2014 को आर्थिक मामलों का विभाग (डी ई ए), वित्त मंत्रालय (एम ओ एफ) के साथ और 4 अप्रैल 2014 को भारतीय रिजर्व बैंक (आर बी आई) के साथ एक प्रारंभिक बैठक आयोजित की गई। 16 जुलाई 2014 को आर बी आई के साथ और 05 अगस्त 2014 को डी ई ए के साथ हुए उद्घाटन सम्मेलन से इस विषय पर निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारंभ हुआ जिस दौरान लेखापरीक्षा पद्धति, कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों तथा मापदंड पर चर्चा हुई।

लेखापरीक्षा डी ई ए के कार्यालय के साथ-साथ आर बी आई में की गई। लोक ऋण प्रबंधन में सम्मिलित कार्यप्रणाली प्रक्रिया में रिकॉर्ड व दस्तावेजों का निरीक्षण एवं जाँच तथा ऑकड़ों का विश्लेषण सम्मिलित है। निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का मसौदा डी ई ए/आर बी आई को 19 अगस्त 2015 को जारी किया गया। आर बी आई से उत्तर एवं जी ओ आई से स्पष्टीकरण प्राप्त होने के पश्चात्, प्रतिवेदन का एक अन्य मसौदा डी ई ए को 2 दिसम्बर 2015 को जारी किया गया। आर बी आई के साथ समापन सम्मेलन 6 नवम्बर 2015 को तथा डी ई ए के साथ 4 अप्रैल 2016 को हुआ। ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के संबंध में आर बी आई तथा डी ई ए की प्रतिक्रिया समापन सम्मेलन के दौरान उनके द्वारा व्यक्त किए गए दृष्टिकोणों पर विधिवत विचार किया गया और इन्हें प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया।

नैशनल इन्सटीट्यूट ऑफ पब्लिक फाइनेन्स एंड पॉलिसी (एन आई पी एफ पी), लोक अर्थशास्त्र एवं नीतियों में शोध करने वाली एक संस्था, ने इस लेखापरीक्षा के कार्यान्वयन में परामर्श दिया।

1.7 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लोक ऋण प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकने के लिए की गई कि क्या:

- भारत सरकार के पास लोक ऋण के प्रबंधन हेतु एक सही एवं स्पष्ट विधिक एवं संगठनात्मक रूपरेखा थी ;
- भारत सरकार के पास जोखिम तथा सम्मिलित लागत को कम करने में समर्थ ऋण प्रबंधन रणनीति थी ;
- भारत सरकार ने ऋण प्रबंधन गतिविधियों के प्रभावशाली निष्पादन के लिए व्यवस्था स्थापित की थी और क्या ऋण शोधन में युक्तियुक्त पद्धतियों को अपनाया था; और
- भारत सरकार ने प्रभावशाली सूचना प्रणाली स्थापित की जिसने विश्वसनीय वित्तीय सूचना उपलब्ध कराने तथा वैधानिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए, पूर्ण एवं स्टीक लोक ऋण सूचना प्रणाली/ऋण डाटाबेस को सक्षम बनाया।

1.8 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा उद्देश्य निम्न स्रोतों से उपलब्ध लेखापरीक्षा मापदंड के विरुद्ध मानदंडित थे :

- लोक ऋण संबन्धित अधिनियम एवं विनियम
 - राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम (एफ आर बी एम), 2003
 - राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन नियम (एफ आर बी एम), 2004
 - सरकारी प्रतिभूतियाँ अधिनियम, 2006

- सरकारी प्रतिभूतियों विनियम, 2007
- भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934
- अंतर्राष्ट्रीय प्रथाएं
 - अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष एवं विश्व बैंक द्वारा तैयार किये गए लोक ऋण प्रबंधन हेतु दिशानिर्देश
 - एशिया एवं प्रशांत महासागर हेतु संयुक्त राष्ट्र द्वारा जारी की गई प्रभावशाली ऋण प्रबंधन नियमावली
- समय समय पर भारत सरकार (जी ओ आई)/आर बी आई द्वारा जारी किये गए परिपत्र/दिशानिर्देश
- लोक ऋण से संबंधित तिमाही/वार्षिक प्रतिवेदन
- डी ई ए द्वारा जारी सरकारी ऋण पर स्थिति पत्र
- आर बी आई के आई डी एम डी/मध्य कार्यालय आदि की नियमावली
- भारत सरकार के वार्षिक वित्तीय विवरण

1.9 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा ने संघ सरकार के आंतरिक एवं विदेशी ऋण को शामिल किया। लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र विस्तार की अवधि 5 वर्ष 2009–10 से 2013–14 तक के लिए थी। हालाँकि, तथ्यों एवं आँकड़ों का 31 मार्च 2015 तक अद्यतनीकरण किया गया।

1.10 अभिस्वीकृति

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के कार्यान्वयन के संदर्भ में आवश्यक अभिलेखों एवं सूचना को उपलब्ध करा के लेखापरीक्षा को सुविधाजनक बनाने में हम डी ई ए तथा आर बी आई के सहयोग को अभिस्वीकृत करते हैं। हम एन आई पी एफ पी द्वारा दिए गए सहायता तथा मार्गदर्शन को भी अभिस्वीकृत करते हैं।

अध्याय-2

विधिक संरचना

2.1 प्रस्तावना

विधिक संरचना रणनीतिक दिशा देती है, शक्तियों को परिभाषित एवं स्पष्ट करती है लोक ऋण प्रबंधन में दक्षता एवं संचालनात्मक केन्द्र का समर्थन करती है तथा शक्तियों के संभावित दुरुपयोग को सीमित भी करती है व सरकार की ऋण देयताओं को नियंत्रित करने के लिए उत्तरदायित्वों को स्थापित करने के सुशासन को बढ़ावा देती है। निम्न उधार लागतों को प्राप्त करने तथा लोक ऋण प्रबंधन में दुरुपयोग एवं अक्षमता से बचने के लिए एक निश्चित एवं सुस्पष्ट विधिक संरचना काफी योगदान दे सकती है। विधिक संरचना में प्राथमिक विधान (विधायिका के अनुमोदन से अधिनियमित कानून) तथा द्वितीयक या प्रदत्त विधान (नियम, विनियम, अधिशासी आदेश आदि) सम्मिलित हैं। अंतर्राष्ट्रीय सर्वश्रेष्ठ प्रचलन के अनुसार, लोक ऋण प्रबंधन की विधिक संरचना में निम्न तत्व होने चाहिए :

- **कार्यपालिका को संसद द्वारा प्राधिकार देना** : सरकारी कर एवं उपभोग के उपायों को अनुमोदित करने के लिए संसद के पास उसकी शक्तियों से उत्पन्न सरकार की तरफ से उधार लेने का परम अधिकार है। संसद को इसलिए कार्यपालिका को उधार लेने का प्राधिकार देना चाहिए।
- **ऋण प्रबंधन इकाई को प्राधिकार देना** : विधिक संरचना ऋण प्रबंधन इकाई को सरकारी प्रतिभूतियों के नियमित निर्गमन के माध्यम से उधार लेने का प्राधिकार देना चाहिए।
- **उधार लेने के प्रयोजन** : विधिक संरचना स्पष्ट रूप से उधार लेने के प्रयोजनों को परिभाषित करें।
- **ऋण प्रबंधन उद्देश्य** : लोक ऋण उद्देश्यों के विधिक संरचना में होने से एक राष्ट्र ऋण प्रबंधन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए ऋण प्रबंधन रणनीति को निरूपित कर सकता है।
- **ऋण प्रबंधन रणनीति** : विधिक संरचना को ऋण प्रबंधन रणनीति की तैयारी के लिए व्यवस्था करनी चाहिए जो ऋण प्रबंधन उद्देश्यों के अनुरूप हो।
- **ऋण रिपोर्टिंग** : विधायिका को ऋण प्रबंधन इकाई/अधिशासी को उत्तरदायी ठहराने के लिए निश्चित एवं सुस्पष्ट विधिक रिपोर्टिंग की आवश्यकता होनी चाहिए।

2.2 भारत में विधिक संरचना

भारत के लोक ऋण के प्रबंधन के लिए विधिक संरचना, भारत के संविधान के अनुच्छेद 292 जो कि संघ सरकार को सी एफ आई की ऐसी किसी सीमा तक, यदि कोई हो, की प्रतिभूति पर उधार लेने का

अधिकार देती है, जिसे संसद द्वारा विधि के माध्यम से निर्धारित किया गया हो, तथा जो विभिन्न प्राथमिक एवं द्वितीयक विधानों में भी समाविष्ट है जैसाकि नीचे दिया गया है :-

- **राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन (एफ आर बी एम) अधिनियम, 2003** : एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 केन्द्र सरकार के उधारों, ऋण एवं घाटों को कम करने, केन्द्र सरकार के राजकोषीय संचालनों में पारदर्शिता को बढ़ाने तथा मध्यावधि संरचना एवं उसके साथ जुड़े हुए मामलों में राजकोषीय नीति संचालित करने की व्यवस्था करता है।
- **एफ आर बी एम नियम, 2004** : एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 के अंतर्गत तैयार किये गए एफ आर बी एम नियम, 2004 राजकोषीय तथा राजस्व के घाटों को कम करने के वार्षिक लक्ष्यों, प्रत्याभूति के रूप में आकस्मिक देयताओं को मानने के वार्षिक लक्ष्यों तथा जी डी पी के प्रतिशत के रूप में अतिरिक्त देयताओं को विनिर्दिष्ट करता है।
- **आर बी आई अधिनियम, 1934** : आर बी आई अधिनियम, 1934 की धारा 20 के अंतर्गत, केन्द्र सरकार के लोक ऋण का प्रबंध करने का दायित्व आर बी आई के पास था।
- **लोक ऋण अधिनियम, 1944 एवं सरकारी प्रतिभूति अधिनियम, 2006** : लोक ऋण अधिनियम आर बी आई द्वारा लोक ऋण के प्रबंधन तथा सरकारी प्रतिभूतियों से संबंधित कानून को मजबूत बनाने का अधिनियम है। सरकारी प्रतिभूति अधिनियम, 2006 जो सरकारी प्रतिभूतियों तथा आर बी आई द्वारा उसके प्रबंधन एवं उससे जुड़े हुए मामलों से संबंधित कानून को संशोधित करता है के अधिनियमन से लोक ऋण अधिनियम, 1944 सरकारी प्रतिभूतियों पर लागू नहीं होता।

2.3 विधिक संरचना में कमियाँ

भारत में विद्यमान विधिक संरचना एक अच्छी विधिक संरचना की कुछ आवश्यकताओं को समाविष्ट करती है। तथापि, लोक ऋण प्रबंधन के लिए एक आदर्श विधिक संरचना के कुछ पहलू भारत में लोक ऋण को नियंत्रित करने वाले विधानों में विद्यमान नहीं थे जैसेकि नीचे चर्चा की गई है :

2.3.1 लोक ऋण की परिभाषा

भारतीय बजटीय वर्गीकरण के अंतर्गत, देयताओं के तीन समूह केन्द्र सरकार की देयताओं को गठित करते हैं यथा आंतरिक ऋण, विदेशी ऋण तथा अन्य देयताएँ। बजट दस्तावेजों में, आंतरिक ऋण एवं विदेशी ऋण दोनों को एक साथ लोक ऋण कहा गया। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 'लोक ऋण' शब्द विद्यमान विधिक संरचना में परिभाषित नहीं किया गया था।

आर बी आई ने कहा (जुलाई 2015) कि यद्यपि लोक ऋण को सुस्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं किया गया था फिर भी वित्त लेखों/सरकारी ऋण के स्टेटस पेपर के माध्यम से सरकार की सभी देयताओं को नियमित आधार पर सूचीबद्ध एवं प्रतिवेदित किया गया। समापन सम्मेलन में, डी ई ए ने कहा कि लोक ऋण शब्द को भारत सरकार के लेखा मानक (आई जी ए एस) में परिभाषित किया गया है जिसे उसकी अधिसूचना के पश्चात् अपनाया जा सकता है।

डी ई ए प्रस्तावित आई जी ए एस में दी गई परिभाषा के साथ-साथ लोक ऋण के घटकों को अपनाने पर विचार कर सकती है।

2.3.2 लोक ऋण के उद्देश्य, प्रयोजन तथा ऋण प्रबंधन रणनीति का सूत्रीकरण

जैसा कि पिछले पैराग्राफ में दर्शाया गया है, विधिक संरचना आदर्श रूप से लोक ऋण के उद्देश्य, उधार प्रयोजन एवं ऋण प्रबंधन रणनीति की तैयारी की आवश्यकता दर्शाने वाला होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि ऋण प्रबंधन उद्देश्य डी ई ए द्वारा तैयार स्टेटस पेपर में दर्शाए गए थे, लेकिन विद्यमान विधिक संरचना ऋण प्रबंधन के उद्देश्यों को स्पष्टतया इंगित नहीं करती है और संसद द्वारा पारित वार्षिक वित्तीय विवरण से यह अनुमान लगाया जा सकता है कि उधार राजकोषिय घाटे को वित्त पोषित करने के लिए थे, लेखापरीक्षा ने पाया कि भारत में लोक ऋण प्रबंधन की विद्यमान विधिक संरचना में उधार प्रयोजन दर्शाए नहीं गए थे। इसके अतिरिक्त, विधिक संरचना में ऋण प्रबंधन रणनीति का सूत्रीकरण आवश्यक नहीं था।

आर बी आई ने कहा (जुलाई 2015) कि ऋण प्रबंधन उद्देश्य एफ आर बी एम अधिनियम एवं बजट में अन्तर्निहित थे तथा आगे कहा (सितम्बर 2015) कि सरकारी ऋण प्रबंधन नीति का कुल उद्देश्य केन्द्र सरकार की वित्तीय आवश्यकताओं को न्यूनतम संभावित दीर्घ अवधि उधार लागत से पूरा करना तथा कुल ऋण को भी वहनीय स्तर पर रखना है। इसके अतिरिक्त, इसका उद्देश्य अच्छी तरह से कार्यरत एवं क्रियाशील घरेलू प्रतिभूति बाजार के विकास में सहयोग है। आर बी आई ने कहा (जुलाई 2015) कि भारत सरकार द्वारा उधार का मुख्य प्रयोजन राजकोषिय घाटे को वित्त पोषित करना था। आर बी आई ने आगे कहा कि लोक ऋण के प्रबंधन का अधिदेश ऋण प्रबंधन एजेंसी पर स्पष्ट रूप से रणनीति सूत्रीकरण लागू करती थी। आर बी आई ने आगे कहा कि अंतर्राष्ट्रीय श्रेष्ठ प्रचलन स्पष्ट रूप से ऋण प्रबंधन उद्देश्यों का उल्लेख करते हैं एवं भारत की कार्यपालिका ने उन उद्देश्यों को अपनाया था।

डी ई ए ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि उधार राजकोषिय घाटे के वित्त पोषण के लिए था जिसे संसद की स्वीकृति प्राप्त थी। यह कहा गया कि प्रयोजन क्रियाशील थे एवं देश की प्राथमिकता एवं सामान्य सामाजिक आर्थिक वातावरण पर समयानुसार परिवर्तनशील थे। डी ई ए द्वारा कहा गया कि इस प्रकार के कानूनी प्रावधान या तो कठोरता पैदा कर सकते हैं तथा/या इसके कारण निरंतर कानूनी संशोधन की आवश्यकता हो सकती है।

समापन सम्मेलन में, डी ई ए ने कहा कि ऋण प्रबंधन के उद्देश्यों, उधार प्रयोजनों तथा ऋण प्रबंधन रणनीति की आवश्यकता को विद्यमान विधिक संरचना जैसाकि लोक ऋण अधिनियम/सरकारी प्रतिभूति अधिनियम में सम्मिलित करना वांछनीय नहीं है क्योंकि यह ऋण प्रबंधन गतिविधियों में कठोरता ला सकता है।

डी ई ए के उत्तर को निम्न के प्रकाश में देखा जाना चाहिए :

- एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 लोक ऋण प्रबंधन के उद्देश्य को निर्दिष्ट नहीं करता लेकिन सरकार की उधार की एक सीमा निर्धारित करता है जबकि बजट ऋण की आवश्यकता एवं वित्त पोषण के अंतर को दर्शाता है। किसी भी प्राथमिक अथवा द्वितीयक विधान में लोक ऋण प्रबंधन के उद्देश्य निर्दिष्ट नहीं किए गए थे।
- यह ध्यान में रखना चाहिए कि एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 वार्षिक आधार पर संसद को तीन रिपोर्ट प्रस्तुत करने का अधिदेश देता है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ ऋण प्रबंधन गतिविधियों की सूचना समाविष्ट है। तथापि जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, कथित उद्देश्यों अथवा एक रणनीति की आवश्यकता के अभाव में, परिणाम का मूल्यांकन नहीं हुआ था।
- जबकि यह सत्य है कि उधार के प्रयोजन जीवंत हो सकते हैं लेकिन विस्तृत रूपरेखा को विधिक संरचना में निर्दिष्ट होना चाहिए।
- यद्यपि आर बी आई ने कहा कि लोक ऋण के प्रबंधन का अधिदेश ऋण प्रबंधन एजेंसी पर रणनीति सूत्रीकरण स्पष्टतया लागू करती है, लेकिन एक ऋण प्रबंधन रणनीति डी ई ए द्वारा केवल दिसम्बर, 2015 में लाई गई थी जिसमें 2015 से 2018 की अवधि शामिल है। विधिक संरचना में ऋण प्रबंधन रणनीति को तैयार करने की आवश्यकता को सम्मिलित करना कथित रणनीति को नियमित एवं समय पर तैयार करना सुनिश्चित करेगा।
- अन्तर्राष्ट्रीय श्रेष्ठ प्रचलन अनुशांसा करते हैं कि विधिक संरचना में प्रभावी ऋण प्रबंधन हेतु ऋण प्रबंधन उद्देश्य, उधार प्रयोजन एवं ऋण प्रबंधन का निरूपण समाहित होना चाहिए।

2.4 एफ आर बी एम नियम के प्रावधानों में भिन्नता

एफ आर बी एम अधिनियम, 2003 के अन्तर्गत गठित एफ आर बी एम नियम, 2004 का नियम 3(4) उपलब्ध कराता है कि :

“केन्द्र सरकार वित्त वर्ष 2004-05 के लिए जी डी पी के 9 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताओं (वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण सहित) को धारण नहीं करेगी तथा प्रत्येक अनुगामी वित्त वर्ष में

जी डी पी की 9 प्रतिशत सीमा को उत्तरोत्तर जी डी पी के कम से कम एक प्रतिशत बिंदु तक कम किया जाएगा।”

एफ आर बी एम (संशोधन) नियम, 2015 द्वारा यथासंशोधित एफ आर बी एम नियम, 2004 का नियम 3 (2) उपलब्ध कराता है कि :

“केन्द्र सरकार वित्त वर्ष 2015–16 के साथ प्रारंभ हो रहे प्रत्येक वित्त वर्ष के अंत पर जी डी पी के 0.4 प्रतिशत या उससे अधिक राशि के समकक्ष राजकोषीय घाटे को कम करेगी ताकि मार्च 2018 के 31 वें दिन के अंत पर राजकोषीय घाटा जी डी पी के 3 प्रतिशत से अधिक न हो।”

उपरोक्त नियम 3(4) के अनुसार यह स्पष्ट है कि 2013–14 में यथासंशोधित उपरोक्त नियम 3(2) के अनुसार राजकोषीय घाटे का लक्ष्य जी डी पी के 3 प्रतिशत के लक्ष्य से भिन्न अतिरिक्त देयताओं को ग्रहण नहीं किया जा सकता था।

समापन सम्मेलन में डी ई ए ने एफ आर बी एम के नियम 3 (2) एवं 3 (4) के मध्य भिन्नता को सुधार हेतु नोट किया।

2.5 विदेशी ऋण का प्रबन्धन

आर बी आई अधिनियम, 1934, की धारा 20 के अनुसार, यह आर बी आई का दायित्व है कि वह लोक ऋण के प्रबन्धन की जिम्मेदारी संभाले। जैसाकि ऊपर बताया गया है, बजट दस्तावेज आन्तरिक और विदेशी ऋण को एक साथ लोक ऋण सम्बोधित करता है। तथापि, यह देखा गया कि आर बी आई केवल आन्तरिक ऋण का प्रबन्धन कर रहा था और डी ई ए विदेशी ऋण का प्रबन्धन कर रहा था।

आर बी आई, ने अपने उत्तर (जुलाई 2015), में कहा कि भारत सरकार (कार्य का आवंटन) नियम, जोकि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 77 की धारा (3) के द्वारा दी गई शक्तियों के अन्तर्गत निरूपित किए गए हैं, डी ई ए, वित्त मंत्रालय (एम ओ एफ) को, ऋण के प्रबन्धन के लिए आवश्यक कानूनी प्राधिकार देते हुए 'विदेशी ऋण के प्रबन्धन' का दायित्व आवंटित करते हैं। आर बी आई ने, यह कहते हुए कि एम ओ एफ विदेशी ऋण का प्रबन्धन शासकीय-शासकीय/बहुपक्षीय संबंधों के कारण कर रहा होगा, और जोड़ा कि वह ऋण का प्रबन्धन तब करता है जब यह अन्तर्राष्ट्रीय पूंजी बाजारों में जारी किया जाता था जैसेकि 1935 में यू के में जी बी पी¹ नामित भारत सरकार के बन्धपत्र और 1949 में एक स्टर्लिंग ऋण, जारी हुए थे।

डी ई ए ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि इस बात पर विचार करते हुए कि राजकोषीय घाटे की पूर्ति के लिए 90 प्रतिशत से अधिक निधि का प्रबन्ध घरेलू बाजार की उधारों से किया जाता था जिसका प्रबन्धन आर बी आई द्वारा किया जा रहा था। साथ ही, कि विदेशी ऋण अधिकांशतः रियायती (और

¹ ग्रेट ब्रिटेन पाउंड

बाजार से संबंधित नहीं होता) होता था, यह कहा जा सकता है कि कानूनी प्रावधानों का पालन मनोभाव से और बड़े पैमाने पर किया जा रहा था।

यह सत्य है कि भारत सरकार (कार्य का आवंटन) नियम, विदेशी ऋण के प्रबंधन के लिए डी ई ए को पर्याप्त कानूनी प्राधिकार उपलब्ध करता है। तथापि, यहाँ यह बताना प्रासंगिक होगा कि आर बी आई द्वारा लोक ऋण के प्रबंधन की आवश्यकता आर बी आई अधिनियम, 1934 के अनुसार है। यह अनुभव किया गया कि इन दोनों विधानों के बीच सामंजस्य का होना आवश्यक है।

अनुशंसा :

- 1. विधिक संरचना में जिसमें प्राथमिक व द्वितीयक विधान दोनों शामिल हैं, लोक ऋण की परिभाषा, ऋण प्रबंधन के उद्देश्यों, उधार के प्रयोजनों एवं ऋण प्रबंधन रणनीति की आवश्यकता को शामिल किया जा सकता है। डी ई ए चरणों में इसे करने का विचार करें।*

अध्याय—3

संगठनात्मक संरचना

3.1 प्रस्तावना

ऋण प्रबंधन के लिए संगठनात्मक संरचना को ऋण प्रबंधन गतिविधियों के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने हेतु स्पष्ट भूमिकाएँ एवं जिम्मेदारियों को स्थापित करना चाहिए, सुपरिभाषित समन्वित प्रणाली का प्रावधान करना चाहिए तथा नियन्त्रण एवं संतुलन की एक पारदर्शी एवं जवाबदेह प्रणाली की स्थापना करनी चाहिए। इसे लक्ष्यों एवं रणनीतियों के कार्यान्वयन हेतु ऋण प्रबंधकों को संचालन की स्वतन्त्रता प्राप्त करने में भी समर्थ बनाना चाहिए। कार्यक्षमता को बढ़ाने, कर्तव्यों के समुचित विभाजन का सृजन करने तथा आंतरिक नियंत्रण के मूलभूत स्तर को प्राप्त करने के लिए एक ऋण प्रबंधन कार्यालय (डी एम ओ) को अलग-अलग कार्यों के निर्वहन के लिए फ्रंट, मध्य तथा पार्श्व कार्यालयों के भीतर सामान्यतः गठित किया गया है।

- मुख्य कार्यालय विशिष्ट रूप से वित्तीय बाजारों में जिसमें नीलामियों का प्रबंधन तथा उधारों के अन्य रूप भी सम्मिलित हैं के लेनदेन के सम्पादन, तथा अन्य सभी वित्तपोषण के संचालनों के लिए उत्तरदायी है।
- पार्श्व कार्यालय लेनदेन के निपटान तथा वित्तीय रिकार्डों की देखरेख को संभालता है।
- मध्य कार्यालय प्रायः जोखिमों का विश्लेषण करता है, पोर्टफोलियों संबंधित जोखिमों पर निगरानी तथा उन्हें प्रतिवेदित करता है और किसी नीतिगत लक्ष्यों/मापदंडों के विरुद्ध ऋण प्रबंधकों के निष्पादन का मूल्यांकन करता है।

भारत में, लोक ऋण प्रबंधन संचालनों में अनेक इकाई सम्मिलित हैं जिनके कार्य वास्तविक कार्यान्वयन के लिए परामर्श देने से लेकर संचालनों को दर्ज करने तक है। आंतरिक ऋण का प्रबंधन, आर बी आई के आंतरिक ऋण प्रबंधन विभाग (आई डी एम डी) के साथ-साथ डी ई ए के बजट प्रभाग, एम ओ एफ द्वारा किया जाता है। जबकि विदेशी ऋण का प्रबंधन डी ई ए के विभिन्न प्रभाग जैसेकि बहुपक्षीय संबंध (एम आर), द्विपक्षीय सहयोग (बी सी), बहुपक्षीय संस्थान (एम आई) तथा नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा (सीएएए) द्वारा किया जाता है। मुख्य लेखानियंत्रक (सी सी ए), एम ओ एफ, आंतरिक एवं विदेशी दोनों ऋणों के लिए लेखों का अनुरक्षण करता है।

संघ सरकार के लोक ऋण प्रबंधन से सम्बन्धित ऋण प्रबंधन कार्य **तालिका 3.1** में दर्शाए गए हैं।

तालिका 3.1 : संघ सरकार के ऋण प्रबंधन कार्य

	फ्रंट कार्यालय	मध्य कार्यालय	पार्श्व कार्यालय
आंतरिक ऋण	आई डी एम डी (आर बी आई)	आई डी एम डी (आर बी आई) मध्य कार्यालय (डी ई ए), बजट प्रभाग (डी ई ए)	आई डी एम डी (आर बी आई) सी सी ए (एम ओ एफ)
विदेशी ऋण	एम आई, एम आर एव बी सी प्रभाग (डी ई ए)	—	सी ए ए ए (डी ई ए), सी सी ए (एम ओ एफ)

3.2 मध्य कार्यालय के कार्य

भारत में, यद्यपि एक डी एम ओ स्थापित नहीं था, इसलिए प्रथम कदम के रूप में सितम्बर 2008 में मध्य कार्यालय स्थापित किया गया। मध्य कार्यालय के उत्तरदायित्वों में अन्य चीजों के साथ-साथ

- व्यापक जोखिम प्रबंधन संरचना का निरूपण;
- दीर्घावधि ऋण प्रबंधन नीति का निरूपण; और
- सरकारी देयताओं पर एक केन्द्रीकृत डाटाबेस का विकास एवं अनुरक्षण करना सम्मिलित था।

हालाँकि, यह पाया गया कि ये गतिविधियाँ एम ओ के द्वारा निष्पादित नहीं की गई थीं। इस सन्दर्भ में विस्तृत विवरण इस प्रतिवेदन के अध्याय 4 एवं 6 में दिया गया है।

समापन सम्मेलन में डी ई ए ने कहा कि एम ओ एक पूर्ण मध्य कार्यालय के रूप में तब तक कार्य नहीं कर सकता जब तक एम ओ को ये कार्य प्रदान करते हुए वैधानिक संरचना में उचित रूप से संशोधन न किया जाए। यह भी कहा गया कि केन्द्रीकृत डाटाबेस बनाने के अतिरिक्त अन्य कार्य दूसरी एजेंसियों द्वारा किये जा रहे हैं।

डी ई ए की इस स्वीकृति से यह देखा जा सकता है कि एम ओ उसे सौंपे गए कार्यों का पूर्ण रूप से निर्वहन नहीं कर रहा था।

3.3 विदेशी ऋण के संदर्भ में मध्य कार्यालय के कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि विदेशी ऋण के संदर्भ में, एम ओ के कार्य किसी भी इकाई द्वारा निष्पादित नहीं किये जा रहे थे।

डी ई ए ने उत्तर (सितंबर 2015) दिया कि पोर्टफोलियों संबंधित मापदंडों के विरुद्ध निष्पादन मूल्यांकन तथा पिछली जाँच करना सार्थक नहीं हो सकता क्योंकि भारत का विदेशी ऋण मुख्यतः बहुपक्षीय एवं रियायती शर्तों पर है, समापन सम्मेलन में यह कहा गया कि जहाँ तक बाजार ऋणों का प्रश्न है आर बी आई विदेशी ऋणों को लेने या लाभ को सुनिश्चित करने के लिए लागत-लाभ विश्लेषण करता है। यह भी कहा गया कि लिए जा सकने वाले विदेशी ऋण की मात्रा पर एक रणनीतिक सीमा को निर्धारित किया गया है।

डी ई ए के उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि:

- 31 मार्च 2015 को आई बी आर डी एंव ए डी बी से लिये गये ऋण जो कुल विदेशी उधारों के लगभग 31 प्रतिशत के बराबर था, रियायती शर्तों पर नहीं थे।
- आर बी आई द्वारा किये जाने वाले लागत-लाभ विश्लेषण का उद्देश्य भारत में बाजार ऋण लेने अथवा विदेशी ऋण लेने के बीच निर्णय लेना था न कि द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय ऋणों के सम्बन्ध में जो कि विदेशी ऋण का एक बड़ा भाग है।
- मध्य कार्यालय के कार्यों में जोखिम विश्लेषण भी सम्मिलित है जोकि प्रभावी ऋण प्रबंधन के लिए आवश्यक है लेकिन विदेशी ऋण के सन्दर्भ में यह नहीं किया जा रहा था। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि विदेशी ऋण विनिमय दर में उतार-चढ़ाव से प्रभावित होता है जो एक गंभीर जोखिम है और इसलिए इसका प्रभावशाली प्रबंधन अति आवश्यक है।

3.4 लोक ऋण प्रबंधन एजेन्सी (पी डी एम ए)

भारत में एक पृथक पी डी एम ए को स्थापित करने के मामले को अनेक समितियों जैसे कि पूंजी लेखा परिवर्तनशीलता कमेटी (1997), आर्थिक प्रबंधन से ऋण प्रबंधन को अलग करने पर कर्मी दल (1997), लोक ऋण प्रबंधन के लिए एक मध्य कार्यालय की आवश्यकता पर आंतरिक विशेषज्ञ समूह (2001), पूर्ण पूंजी परिवर्तनशीलता पर कमेटी (2006), वित्तीय क्षेत्र सुधारों पर उच्च स्तरीय कमेटी (2008) तथा अन्य सहित ऋण प्रबंधन पर आंतरिक कर्मी दल (2008) द्वारा विचार किया गया। उपरोक्त सभी कमेटियों ने सुझाव दिया कि आर बी आई से परे स्वतंत्र रूप से कार्य करने वाला एक लोक ऋण कार्यालय होना चाहिए ताकि अधिक प्रभावशील ऋण प्रबंधन के साथ-साथ वित्तीय प्रबंधन सक्षम हो सके। आगे, यह कहा गया कि अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर, सरकार के लिए बंध पत्रों के विक्रय हेतु पृथक ऋण प्रबंधन कार्यालयों को स्थापित करने का प्रबल प्रचलन था जिसे सर्वोत्तम प्रथा माना गया था। इसके अतिरिक्त, एक पृथक ऋण प्रबंधन एजेन्सी सभी ऋण प्रबंधन कार्यों को समेकित करेगी तथा व्यापक संस्थागत सुधार एवं लोक ऋण में पारदर्शिता हेतु उत्प्रेरक होगी।

वित्त मंत्री ने अपने बजट भाषण (2007-08) में स्वायत्त डी एम ओ को स्थापित करने तथा पहले चरण में एक एम ओ स्थापित करने का प्रस्ताव रखा ताकि पूर्ण डी एम ओ में परिवर्तन सुविधाजनक हो सके। तदनुसार, एम ओ एफ में एक एम ओ सितंबर 2008 में स्थापित किया गया। वित्तीय क्षेत्र वैधानिक सुधार आयोग (एफ एस एल आर सी) ने एक स्वतंत्र पी डी एम ए को अतिशीघ्र स्थापित करने की अनुशंसा (मार्च 2013) की।

यहाँ यह उल्लेख करना उपयुक्त होगा कि एक पृथक ऋण प्रबंधन एजेंसी की स्थापना पर घोषणाएँ 2011-12, 2012-13 तथा 2014-15 के बजट भाषणों में भी की गई थी। एक पृथक डी एम ओ की स्थापना हेतु प्रक्रिया को आगे बढ़ाते हुए, एम ओ एफ ने पी डी एम ए के लिए प्रारंभिक कार्य में मंत्रालय को सहायता देने के उद्देश्य से टास्क फोर्स (सितंबर 2014) को स्थापित किया।

वित्त मंत्री ने अपने बजट भाषण (2015-16) में पाया कि “ आधारभूत संरचना क्षेत्र सहित भारत में निवेश को प्रोत्साहित करने में भारतीय बंध पत्र बाजार की गहनता एक महत्वपूर्ण कारण है जिसे हमें उसी स्तर पर लाना है जैसाकि हमारी सर्वश्रेष्ठ इक्विटी मार्केट है। मैं इस प्रक्रिया का प्रारंभ एक लोक ऋण प्रबंधन एजेंसी (पी डी एम ए) को स्थापित करने के द्वारा चाहता हूँ जो भारत के विदेशी उधारों तथा घरेलू ऋण दोनों को एक ही छत के नीचे ले आएगी।”

हालाँकि, एक अलग लोक ऋण प्रबंधन एजेंसी को स्थापित करने के लिए प्रस्ताव को संसद (30 अप्रैल 2015) में वित्त मंत्री की निम्न टिप्पणी सहित वर्ष के लिए दी गई वित्त बिल से अलग कर दिया गया था “चूँकि आर बी आई लोक ऋण प्रबंधन को संभाल रहा है इसलिए सरकार आर बी आई के साथ सलाह करके आर बी आई से ऋण प्रबंधन एवं बाजार आधारभूत संरचना को अलग करते हुए एक विस्तृत रोडमैप तैयार करेगी तथा एकीकृत वित्तीय बाजार होने से वित्त वर्ष के लिए वित्त बिल से पी डी एम ए प्रावधानों को हटाने का निर्णय लिया जा रहा है”। उन्होंने आगे कहा कि, “ यह सरकार सरकारी प्रतिभूतियों को इस बाजार का भाग बनाने के साथ साथ एक उचित बंध पत्र मुद्रा बाजार के निर्माण के द्वारा वित्त बाजार को एकीकृत करने के लिए प्रतिबद्ध है।”

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि अनेक विशेषज्ञ कमेटियों ने पिछले दो दशकों से एक पृथक लोक ऋण प्रबंधन एजेंसी को स्थापित करने की अनुशंसा की थी तथा इस दिशा में पहला कदम सात वर्ष पहले मध्य कार्यालय की स्थापना के साथ उठाया गया था, लेकिन सितम्बर 2014 में एक टास्क फोर्स को गठित करने के अतिरिक्त, अभी तक एक पृथक लोक ऋण प्रबंधन एजेंसी को स्थापित करने पर आगे कोई प्रगति नहीं हुई।

आर बी आई, ने अपने उत्तर (सितंबर 2015) में कहा कि डी एम ओ राजकोष के एजेन्ट के रूप में कार्य करता है तथा स्वतंत्र नहीं हो सकता है तथा स्वायत्त ऋण प्रबंधन कार्यों की स्थिति के संदर्भ में विश्वभर में व्यवस्थाओं की बहुलता विद्यमान है। आर बी आई ने आगे कहा कि वह निपुणता एवं प्रभावशाली रूप से अपने कार्यों का निर्वहन कर रहा था।

अपने बजट भाषणों में क्रमिक वित्त मंत्री द्वारा दिये गए बयानों को संदर्भित करते हुए डी ई ए ने उत्तर (सितंबर 2015) दिया कि यह स्पष्ट है कि सरकार सभी हिस्सेदारों से मिले विचारों के साथ पी डी एम ए पर प्रारूप बिल सहित तैयार था। डी ई ए ने पी डी एम ए को गठित करने के लिए कुछ कदम गिनाए जैसे कि एम ओ में क्षमता विकास, एम ओ द्वारा सूचना प्रसार के लिए प्रकाशन पी डी एम ए के गठन के लिए क्रियान्वयन के लिए समय सूची के साथ टास्क फोर्स की स्थापना आदि।

इस संदर्भ में, इस पर ध्यान दिया जाए कि एक स्वतंत्र पी डी एम ए की स्थापना के लिए यद्यपि कुछ कदम उठाए गए हैं किन्तु पी डी एम ए के गठन के लिए टास्क फोर्स का गठन एम ओ की स्थापना के छ वर्षों बाद सितम्बर 2014 में किया गया तथा पी डी एम ए के गठन पर वित्त मंत्री के संसद में दिए गए विभिन्न कथनों के बावजूद भी कोई स्पष्टता नहीं है।

अध्याय—4

ऋण प्रबंधन रणनीति

4.1 प्रस्तावना

एक ऋण प्रबंधन रणनीति वह नीति है जो ऋण प्रबंधन उद्देश्यों का परिचालन करती है। यह लोक ऋण विभाग की वांछित संरचना को तैयार करती है जो लागत-जोखिम ट्रेड-ऑफ के बजाय सरकार की वरीयता को अभिग्रहित करता है। ऋण प्रबंधन रणनीति में उधार की नीतिकी बजाय ज्यादा ध्यान केंद्रित होता है, और लाजिमी तौर से सरकार की इष्टतम वित्त पोषण स्रोत को पारिभाषित करने की एक पुनरावृत्तीय क्रिया है जो अपने जोखिम सहिष्णुता, घरेलू वित्तीय बाजार के विकास के स्तर, सरकार तथा निजी क्षेत्र की बाह्य वित्त पोषण प्राप्त करने की योग्यता और देश के आर्थिक विकास के स्तर पर निर्भर करती है।

एक लोक ऋण प्रबंधन रणनीति दस्तावेज में, प्रबंधित किया जा रहा बाजार जोखिम, राजकोषीय और ऋण प्रक्षेपण सहित ऋण प्रबंधन के लिए भावी वातावरण समाविष्ट होते हैं। इसे सिफारिश किए गए ऋण प्रबंधन रणनीतिको समर्थन करने के लिए किए गए विश्लेषण का वर्णन करना चाहिए और प्रक्षेपित क्षितिज पर मुख्य पोर्टफोलियों जोखिम संकेतकों एवं वित्तीयन कार्यक्रम के लिए विशिष्ट लक्ष्यों एवं श्रेणियों सहित अपनाई गयी रणनीति एवं इसके मूलाधार को दर्शाए।

ऋण प्रबंधन की अनुमानित लागत और सरकारी ऋण पोर्टफोलियों में जोखिम के बीच के संतुलन के प्रबंधन व पहचान के लिए ऋण प्रबंधक को योग्य बनाने के लिए, एक जोखिम प्रबंधन ढाँचे को विकसित किया जाता है। जोखिम का मूल्यांकन करने के लिए ऋण प्रबंधको को, आर्थिक व वित्तीय झटकों के आधार पर, जिसमें सरकार और देश का अधिकतर आमतौर पर सामना होता रहता है, निरन्तर ऋण पोर्टफोलियो के तनाव परीक्षण करते रहना चाहिए। तनाव परीक्षण ढाँचे को लोक ऋण डायनेमिक्स को प्रभावित करने वाले तत्त्वों के बीच के अंतः अंतर्संबंध पर विचार करना चाहिए व ऋण पोर्टफोलियों से जुड़े जोखिम व लागत का बेहतर ढंग से अनुमान लगाने के लिए चरम परिदृश्यों को सम्मिलित करना चाहिए।

एक ऋण प्रबंधन रणनीति आमतौर पर एक मध्यम अवधि के लिए होती है, जैसे कि तीन से पाँच वर्षों के लिए। इसके अतिरिक्त यह देखा गया है कि मध्यम ऋण प्रबंधन योजना को दीर्घ अवधि ऋण प्रबंधन उद्देश्यों को प्राप्त करने लिए सूत्रबद्ध किया गया है, इसका बदलते हालातों की रोशनी में, पूर्वानुमान की वैधता को आंकने के लिए समय समय पर पुनरीक्षण करना चाहिए। यह वहा और भी अधिक महत्वपूर्ण है जहाँ ऋण प्रबल रूप से दीर्घकालीय है। यह देखा जा सकता है कि 31 मार्च 2015 को भारत के बकाया लोक ऋण का लगभग 70 प्रतिशत अवशेष जिसकी परिपक्वता अवधि,

5 साल से अधिक और बढ़कर 30 साल तक थी, जैसा कि तालिका 4.1 में नीचे दिखाई गई है, भारत के ऋण प्रबंधन रणनीति को गंभीरता को सूत्रबद्ध करता है।

तालिका 4.1 : बकाया डेटेड प्रतिभूतियों की परिपक्वता रूपरेखा –संघीय सरकार

अवशिष्ट परिपक्वता	डेटेड प्रतिभूतियों की प्रतिशतता
1 वर्ष से कम	3.5
1–5 वर्ष	21.4
5–10 वर्ष	31.4
10–20 वर्ष	30.6
20 वर्ष और उससे अधिक	13.1

(स्रोत: पी डी एम पर तिमाही प्रतिवेदन, एम ओ, डी ई ए)

4.2 मध्यम अवधि ऋण प्रबंधन रणनीति और जोखिम प्रबंधन संरचना का निरूपण

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि ऋण प्रबंधन रणनीति के कुछ तत्वों जैसे कि रोल ओवर जोखिम, प्रक्षेपित नकद प्रवाह और छः महीने के लिए सरकारी बाजार उधार, परिपक्वता का दीर्घीकरण, परिवर्तनीय कूपनों के साथ ऋण उपकरणों को जारी करना, परिपक्वता बकेट और व्यक्तिगत प्रतिभूतियों की उच्चतम सीमा में संशोधन और नकद शेषों के उपयोग की चर्चा नकदी और ऋण प्रबंधन पर निगरानी समूह (एम जी सी डी एम) की छःमाही बैठकों में की गयी थी, फिर भी मध्यम अवधि ऋण रणनीति (एम टी डी एस) दिसम्बर 2015 तक निरूपित नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि ऋण प्रबंधन रणनीति के कुछ तत्वों यथा ऋण प्रबंधन के भावी वातावरण का विवरण, मुख्य जोखिम संकेतकों के लिए विशिष्ट लक्ष्य एवं स्तर; विदेशी मुद्रा से जुड़े हुए जोखिम का ऑकलन एवं प्रबंधन और विदेशी ऋण संवेदनशीलता के प्रबंधन से संबंधित नीतियों पर एम जी सी डी एम की बैठकों में चर्चा/विश्लेषण नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि पुनर्वितीय जोखिम (रोल ओवर रिस्क) और ब्याज दर जोखिम की चर्चा एम जी सी डी एम² की बैठक में की गई थी, लेकिन जोखिम प्रबंधन संरचना निरूपित नहीं की गयी थी। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि ऋण की अपेक्षित लागत मध्यम से दीर्घअवधि की तरफ प्रक्षेपित नहीं की जा रही थी, विनियम दर जोखिम पर विचार नहीं किया गया और तनाव परीक्षण नहीं किए जा रहे थे।

² एम जी सी डी एम में सचिव (डी ई ए), डिप्टी गवर्नर (आर बी आई), डी ई ए और आर बी आई के अन्य अधिकारी शामिल थे।

स्टेटस पेपर³ (दिसंबर 2014) में कहा गया था कि 'अवहनीय समझे जा सकने वाले ऋण के स्तर के संबंध में सामंजस्य कम है'। यद्यपि यह सत्य हो सकता है कि अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के बीच भी देश में ऋण के स्वीकार्य स्तरों पर सामंजस्य कम है लेकिन यह महसूस किया गया कि प्रत्येक देश जिसमें भारत भी शामिल है, उन पर लागू होने वाले राजकोषीय आर्थिक, वित्तीय एवं अन्य मानदंडों के विश्लेषण के आधार पर उनको स्वीकार्य ऋण के स्तर एवं प्रकार के सहित ऋण एवं ऋण संकेतकों के सांकेतिक स्तरों को भी तैयार करें ताकि सरकारी ऋण की वहनीयता पर निष्कर्ष सत्यापन योग्य हो सकें।

दिसम्बर 2015 में, डी ई ए भारत के लिए, तीन वर्षों की अवधि (2015-18) के लिए एक ऋण प्रबंधन रणनीति लाई। ऋण प्रबंधन रणनीति दस्तावेज में निम्न लागत पर ऋण को बढ़ाना, जोखिम न्यूनीकरण और बाजार विकास से संबंधित मुद्दे पर गहन शोध किया गया। दस्तावेज में कुछ मदों जैसे अल्पावधि ऋण का हिस्सा, ऋण की औसत परिपक्वता, जारी करने की सीमाएँ, अनुक्रमणित व अस्थिर ऋण और घरेलू से विदेशी ऋण को हिस्से के लिए भी रणनीतिक मापदंड समविष्ट हैं। ऋण प्रबंधन रणनीति में जोखिम विश्लेषण और तनाव परीक्षण को प्रदर्शित करने वाली जोखिम प्रबंधन संरचना भी सम्मिलित है। यद्यपि यह एक स्वागत योग्य कदम है, लेकिन ऋण प्रबंधन रणनीति का कार्यक्षेत्र केवल संघीय सरकार के बाजार ऋण तक सीमित था।

समापन सम्मेलन में, डी ई ए ने कहा कि अधिकतर विदेशी ऋण रियायती है और द्वि/बहुपक्षीय सहयोग, समझौते आदि दूसरे तर्कों से समर्थित थे, यह उचित नहीं लगता कि उन्हें 'उधार' वर्ग में समिति कर दिया जाए व उनको ऋण प्रबंधन रणनीति में शामिल कर दिया जाए।

डी ई ए के जवाब को इस तथ्य के संदर्भ में देखे जाने की आवश्यकता है कि 31 मार्च 2015 को आई बी आर डी और ए डी बी से लिया गया उधार कुल विदेशी उधार के लगभग 31 प्रतिशत के लिए था, जो रियायती अवधि पर नहीं था। आगे विदेशी उधार, चाहे वह रियायती हो या नहीं, विनियम दर जोखिम के अधीन है जिसे सोची समझी रणनीति के माध्यम से प्रबंधन करने की जरूरत है।

³ स्टेटस पेपर सरकारी ऋण की स्थिति का विश्लेषण प्रस्तुत करता है एवं प्रति वर्ष डी ई ए द्वारा लाया जाता है।

अध्याय—5

उधार गतिविधियाँ

5.1 प्रस्तावना

उधार—ग्रहण गतिविधियों में या तो घरेलू बाजारों से या बाहरी बाजारों से आवश्यक अभिग्रहण के अनुमान से लेकर धन के वास्तविक अभिग्रहण तक की सभी गतिविधियों पर विचार किया जाता है।

बजट प्रभाग, डी ई ए, एम ओ एफ, आर बी आई, सी ए ए ए तथा अन्य विभागों से प्राप्त इनपुट के आधार पर आंतरिक अभिग्रहणों, बाहरी अभिग्रहणों तथा अन्य प्राप्तियों के सम्बंध में बजट अनुमान (बी ई) तथा संशोधित अनुमान (आर ई) तैयार करने के लिए जिम्मेवार था।

बाजार अभिग्रहण के अनुमान, नकदी इनपुटों, नकदी आऊटपुटों और संघीय सरकार के निधि अन्तराल के आधार पर बाजार अभिग्रहणों हेतु हर छःमाही अभिग्रहण कैलेंडर बनाया गया। अभिग्रहण कैलेंडर ने साप्ताहिक मुख्य नीलामियों द्वारा जारी की जाने वाली और एम जी सी डी एम की स्वीकृति से जारी की गई प्रतिभूतियों का मूल्य दर्शाया।

प्रत्येक मुख्य नीलामी की सूचना प्रेस विज्ञप्ति के रूप में आर बी आई की वेबसाइट पर डाली गई। जोकि नीलामी के विवरण जैसे अधिसूचित मूल्य, इलैक्ट्रॉनिक बोली का समय तथा तिथि, बोली का प्रकार (विविध/एकरूपता; प्रतिफल आधार/मूल्य आधार) अप्रतिस्पर्धात्मक बोलियों के मानदण्ड, निपटान तिथि, कब ट्रेडिंग हुई इत्यादि को दर्शाती है।

खजाना बिल जोकि सामान्यतः 91 दिनों, 182 दिनों और 364 दिनों के लिए जारी किये जाते थे वित्तीय संस्थानों, बैंको इत्यादि को अल्पावधि निवेश करने का अवसर प्रदान करते थे। खजाना बिल की साप्ताहिक नीलामी का मूल्य सांकेतिक तिमाही कैलेंडरों में अधिसूचित था।

विदेशी स्रोतों से सरकारी उधार मुख्यतः बहुपक्षीय तथा द्विपक्षीय स्रोतों से है तथा दीर्घावधि प्रकृति का है। भारत की बहुपक्षीय विदेशी सहायता के मुख्य स्रोत विश्व बैंक (आई.डी.ए. तथा आई. बी.आर.डी.), ए डी बी, आई एफ ए डी इत्यादि हैं। विदेशी सहायता के द्विपक्षीय स्रोतों में जापान, रूस, जर्मनी, फ्रांस और यूनाईटेड किंगडम सम्मिलित है। विदेशी ऋणों को सम्बंधित बहुपक्षीय एजेन्सियों/या देशों के साथ बातचीत द्वारा प्राप्त किया जाता है। सरकार की अस्थायी धनापूर्ति भिन्नताओं को पुरा करने के लिए भारत सरकार कैश मैनेजमेंट बिलों (सी एम बी) को भी जारी करती है। सी एम बी बिना मानदण्डों के रियायती प्रतिभूतियाँ हैं। जोकि 91 दिनों से कम परिपक्वता के लिए जारी होते हैं। सी एम बी की नीलामी आर बी आई द्वारा नीलामी की तिथि से एक दिन पहले अलग प्रेस विज्ञप्ति जारी करने के द्वारा की जाती है।

5.2 प्राथमिक व्यापारियों को संघ सरकार की डेटेड प्रतिभूतियों का डिवाॅल्वमेंट

सरकारी प्रतिभूतियों की प्राथमिक नीलामी आर बी आई द्वारा ई-कुबेर प्लेटफॉर्म पर की गई थी। नीलामी विंडो के बंद होने के दस मिनट के अंदर, परिणाम संसाधित किया गया तथा प्रतिस्पर्धात्मक/गैर प्रतिस्पर्धात्मक श्रेणी के अधीन प्राप्त राशि, कटऑफ यील्ड/कीमत, भारत औसत यील्ड/कीमत जैसे ब्यौरे देते विभिन्न प्रतिवेदन निकाले जाते थे तथा अनुमोदन हेतु नीलामी कमेटी को प्रस्तुत किया जाता था। नीलामी कमेटी⁴ कटऑफ यील्ड/कीमत पर निर्णय लेती थी। नीलामी कमेटी द्वारा कटऑफ तय करने के बाद उसे ई-कुबेर प्रणाली में चिह्नित कर दिया जाता था तथा बिना किसी हस्तचालित हस्तक्षेप के प्रणाली द्वारा आवंटन किया जाता था। भारत में सरकारी प्रतिभूति बाजारों में प्राथमिक डीलरों के माध्यम से बाजार ऋणदान हेतु अंडररायटिंग⁵ प्रणाली का भी संचालन हो रहा था।

संघ सरकार की डेटेड प्रतिभूतियों पर अवलोकन प्रतिबद्धता दो भागों में विभाजित थी— (1) न्यूनतम अंडररायटिंग प्रतिबद्धता (एम यू सी) तथा (2) अतिरिक्त प्रतिस्पर्धात्मक अंडररायटिंग (ए यू सी)। एम यू सी प्रत्येक नीलामी की अधिसूचित राशि के 50 प्रतिशत के बराबर थी। इसे सभी पी डी के बीच समान रूप से वितरित किया जाता था। अधिसूचित राशि के शेष भाग को ए सी यू नीलामी के माध्यम से अंडररायटिंग किया जाता है। ए सी यू नीलामी में, प्रत्येक पी डी को कम से कम उसके एम यू सी के शेयर की राशि के बराबर लेकिन अधिसूचित राशि के 30 प्रतिशत से अधिक नहीं, बोली लगाना अपेक्षित था। इस प्रकार से, सरकारी नीलामी का 100 प्रतिशत अंडररायटिंग के अंतर्गत है। पी डी को सरकारी प्रतिभूतियों के प्राथमिक नीलामी में उनके कुल अंडररायटिंग दायित्व की राशि से कम के लिए बोली लगाना अपेक्षित था। इस प्रकार विद्यमान व्यवस्था में, प्राथमिक नीलामी का बिड कवर अनुपात एक से कम नहीं होगा जिसका तात्पर्य है कि बंधपत्र के नही बिकने की कोई संभावना नहीं थी। अतः यह प्रकट होता था कि हस्तांतरण⁶ नीलामी कमेटी के निर्णय पर निर्भर था न कि बंधपत्र के न बिकने से। 2009-10 से 2014-15 के दौरान संघ सरकार के डेटेड प्रतिभूतियों की नीलामी के अंडररायटिंग अवलोकन से प्रकट हुआ कि 71 नीलामियों में अंडररायटिंग करने वाले पी डी पर ₹ 49,654.48 करोड़ की राशि हस्तांतरित की गई थी।

एक विशिष्ट मामले में प्रतिभूतियों के डिवाॅल्वमेंट के लिए किसी विशेष कारणों/मापदंडों को नहीं दर्शाया गया। ऐसे मापदंड के अभाव में, लेखापरीक्षा दायित्व की आवश्यकता या अन्यथा को सत्यापित नहीं कर सका। कट-ऑफ निर्धारित करने के मापदण्ड अथवा किसी विशेष कट-ऑफ दर निर्धारित करने के कारण नहीं थे यद्यपि डिवाॅल्वमेंट पिछले दिन के लिए मार्केट क्लियरिंग रेट, फिक्सड इन्कम मनी मार्केट

⁴ नीलामी कमेटी में आंतरिक ऋण प्रबंधन विभाग (आई डी एम डी) के प्रभारी कार्यपालक निदेशक (ई डी), आई डी एम डी के मुख्य महानिदेशक (सी जी एम), विदेशी निवेश एवं संचालन विभाग (डी ई आई ओ), वित्त बाजार संचालन विभाग (एफ एम ओ डी) तथा मौद्रिक नीति विभाग (एम पी डी) शामिल थे।

⁵ प्रतिभूतियों/बॉण्डों के निर्गमन के मामले में माँगी जाने वाली प्रतिभूतियों/बॉण्डों को खरीदने की स्वीकृति देना।

⁶ यदि कोई निवेश निर्गमन पूर्ण रूप से खरीदा नहीं जाता है डिवाॅल्वमेंट एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक अण्डरराइटर को शेष प्रतिभूतियों/बॉण्डों को खरीदना पड़ता है।

एंड डेरिवेटिव एसोसिएशन ऑफ इंडिया (एफ आई एम एम डी ए)⁷ के क्लोजिंग यील्ड, द्वितीयक बाजार दर, पोल दर आदि पर विचार किया गया था।

आर बी आई ने अपने उत्तर में कहा (जुलाई 2015) कि जब नीलामियों में बोली प्रतिभूति की कीमत को प्रतिबिम्बित नहीं करती है तब बाजार परिस्थितियों, बोली पैटर्न तथा नकद/बजट प्रबंधन आवश्यकताओं पर ध्यानपूर्वक विचार करने के पश्चात् डिवाॅल्वमेंट का निर्णय लिया गया। आर बी आई ने अपने पहले के उत्तर को दोहराया (सितम्बर 2015) तथा कहा कि उपयुक्त विस्तृत रिकॉर्डिंग को सुनिश्चित करने हेतु वे डिवाॅल्वमेंट मामलों में प्रलेखन को आगे और सुदृढ़ करेगा।

आर बी आई ने आगे कहा कि डिवाॅल्वमेंट के मामलों पर निर्णय लेने के लिए सामान्य सिद्धांतों को प्रतिपादित किया जा सकता है।

समापन सम्मेलन में, आर बी आई ने कहा डिवाॅल्वमेंट हेतु व्यापक मापदण्ड दर्शाने के लिए एक नीति संरचना को अन्तिम रूप दिया जाना है। बाद में आर बी आई ने सूचित किया (मई 2016) की डिवाॅल्वमेंट मापदंड पर एक नीति बना ली गई है जिसमें अन्य बातों के साथ डिवाॅल्वमेंट निर्णय पर पहुँचने के लिए विचारणीय मामले समाहित हैं।

5.3 विदेशी सहायता के संदर्भ में संशोधित बजट (आर ई) एवं वास्तविक के मध्य अंतर

लेखापरीक्षा ने पाया कि विदेशी सहायता के संदर्भ में आर ई एवं वास्तविक की बीच अंतर था जैसाकि निम्न तालिका 5.1 में उल्लेखित है :

तालिका 5.1 : विदेशी सहायता के संदर्भ में आर ई एवं वास्तविक में अंतर

वर्ष	बी ई	आर ई	वास्तविक	आर ई एवं वास्तविक में अंतर (प्रतिशत में)
2009-10	16,047	16,535	11,038	(-) 33
2010-11	22,464	22,264	23,556	6
2011-12	14,500	10,311	12,449	21
2012-13	10,148	2,214	7,201	225
2013-14	10,560	5,440	7,292	34
2014-15	5,734	9,705	12,933	33

(स्रोत : भारत सरकार के प्राप्ति बजट एवं वित्त लेखे)

उपरोक्त से, यह देखा जा सकता है कि विदेशी ऋण के संदर्भ में अंतर (-) 33 प्रतिशत से 225 प्रतिशत के बीच था। इस प्रकार से, यह प्रतीत होता है कि विदेशी ऋण के संदर्भ में बी ई एवं आर ई तैयार करने की प्रक्रिया सुदृढ़ नहीं थे।

⁷ इल्लिक्विड प्रतिभूतियों के लिए जहाँ ट्रेडिंग एवं वाल्युम कम रहते हैं, एफ आई एम एम डी ए आदर्श मूल्य जारी करता है।

5.4 ज्ञान हस्तांतरण, तकनीकी हस्तांतरण तथा अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से श्रेष्ठ प्रथा हस्तांतरण पर विचार किये बिना विदेशी सहायता प्रस्तावों का अनुमोदन

डब्ल्यू बी, ए डी बी एवं आई एफ ए डी को प्रस्तुत की जाने वाली परियोजनाओं के लिए डी ई ए नोडल एजेंसी था। बहुपक्षीय/द्विपक्षीय निधिकरण एजेंसी को किसी केन्द्रीय मंत्रालय या राज्य सरकार द्वारा विदेशी सहायता के लिए सीधे कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया जाता था। डी ई ए की जाँच समिति⁸ (अगस्त 2009 में गठित), डब्ल्यू बी, ए डी बी एवं आई एफ ए डी को प्रस्तुत किये जाने वाले प्रस्ताव निश्चित करती थी।

डी ई ए ने अपने 01 सितंबर 2011 के परिपत्र द्वारा सिद्धांतों के एक नए समूह तथा डब्ल्यू बी, ए डी बी व आई एफ ए डी को प्रस्तुत की जाने वाली परियोजनाओं के चयन को संचालित करने के लिए 'फाइनेंस प्लस' मापदंड आरंभ किया। मापदंड को आरंभ करने का लक्ष्य उपलब्ध हुए बहुपक्षीय वित्तीय संस्थानों (एम एफ आई)/बहुपक्षीय विकास बैंकों (एम डी बी) के ज्ञान आधार, अंतर्राष्ट्रीय अनुभव एवं श्रेष्ठ प्रथाओं की सुविज्ञता की पहुँच अधिकतम करना तथा इसका लाभ उठाना था।

डब्ल्यू बी, ए डी बी एवं आई एफ ए डी से सहायता को अभिगमित करने के लिए फाइनेंस प्लस मापदंड मुख्य आधार था। मापदंडों में अन्य बिन्दुओं के अतिरिक्त भारत के संदर्भ में परियोजनाओं की वहनीयता को सुनिश्चित करने के लिए समुचित दीर्घावधि अनुबंधों के साथ ज्ञान हस्तांतरण, तकनीकी हस्तांतरण एवं अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से श्रेष्ठ प्रथाओं का हस्तांतरण शामिल था। इन मापदंडों को स्थापित करने के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए 'फाइनेंस प्लस' मापदंड को सार माना गया। जाँच समिति ने उपरोक्त मापदंड की भावना को दोहराते हुए अपनी एक बैठक (01 दिसम्बर 2011) में, इस तथ्य पर बल दिया कि विदेशी सहायता को सिर्फ संसाधनों के लिए नहीं लेना चाहिए।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध करायी गई फाइनेंस प्लस मापदंडों को जारी करने के उपरान्त अर्थात् 1 सितम्बर 2011 के बाद की जाँच समिति बैठक से संबंधित रिकॉर्डों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि जाँच समिति ने ज्ञान हस्तांतरण, तकनीकी हस्तांतरण एवं अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से श्रेष्ठ प्रथा हस्तांतरण के अभाव के कारण ऋण सहायता के लिए दो⁹ प्रस्तावों को स्थगित कर दिया। हालाँकि जाँच समिति की बैठकों के कार्यवृत्त में विदेशी सहायता हेतु अनुमोदित कुल 82 परियोजनाओं में से 60 परियोजनाओं (अनुलग्नक- I) को अनुमोदित करते समय यह नहीं दर्शाया गया था कि ज्ञान हस्तांतरण, तकनीकी हस्तान्तरण एवं अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव से श्रेष्ठ प्रथा हस्तान्तरण पर विचार किया गया था या नहीं।

डी ई ए ने अपने उत्तर (अप्रैल 2015) में कहा कि जाँच समिति ने बहुपक्षीय एजेंसियों से वित्तीय सहायता के लिए राज्य सरकार/केन्द्रीय मंत्रालय से प्राप्त हुई प्राथमिक प्रस्ताव की केन्द्रीय लाईन

⁸ जाँच समिति में संयुक्त सचिव (एम आई), डी ई ए एवं डी ई ए के अन्य अधिकारी शामिल थे।

⁹ पेयजल आपूर्ति योजना, मध्य प्रदेश (दिनांक 3 फरवरी 2013 को सम्पन्न बैठक में) तथा दो लेन के लिए पुनर्वास एवं उच्चीकरण (दिनांक 22 अगस्त 2014 की बैठक में)

मंत्रालयों (राज्य परियोजनाओं के मामले में) तथा योजना आयोग/नीति आयोग (केन्द्रीय परियोजनाओं के मामले में) के परामर्श सहित जाँच की और विदेशी निधिकरण हेतु उनकी उपयुक्तता के बारे में निर्णय लिया। यह भी बताया गया कि जाँच समिति की बैठकों के दौरान, परियोजना के फाइनैस प्लस तत्त्वों पर एक प्रारंभिक प्रस्तुतीकरण दिया जाता था जो अंततः पूर्ण डिजाइन के पश्चात् रूप लेता था।

समापन सम्मेलन में, डी ई ए ने स्वीकार किया कि कुछ मामलों में इन मापदण्डों के अनुपालन को अभिलिखित नहीं किया गया लेकिन बताया कि सभी मामलों में इन पर विचार किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जाँच समिति द्वारा अनुमोदित 60 प्रस्तावों/परियोजनाओं में जाँच समिति की बैठकों के कार्यवृत्तों में ज्ञान हस्तान्तरण, तकनीकी हस्तान्तरण एवं अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव से श्रेष्ठ प्रथा हस्तान्तरण नहीं दर्शाए गए थे। यह उपरोक्त प्रपत्र के प्रावधानों के विपरीत था। अतः अभिलेखन के अभाव में लेखापरीक्षा यह आश्वासन नहीं पा सकी कि मापदण्डों की स्थापना का लक्ष्य, जो कि एम एफ आई/एम डी बी के ज्ञान आधार, अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव एवं श्रेष्ठ प्रथाओं की सुविज्ञता की पहुँच अधिकतम करना और इसका लाभ उठाना था, पूर्ण हुआ या नहीं।

5.5 नकदी प्रबंधन

नकदी प्रबंधन में मुख्य रूप से नकदी प्रवाह पूर्वानुमान, अस्थायी तरलता की व्यवस्था, सरकारी खाते में लक्ष्य शेष के रख-रखाव, लक्ष्य शेष के ऊपर के अतिरिक्त शेष के बाजार में निवेश आदि सम्मिलित हैं। बजट निष्पादन के उद्देश्य से लिए गए बाजार उधार सरकारी खाते में अतिरिक्त नकद शेष की बड़ी मात्रा के रूप में योगदान कर, इन अतिरिक्त नकद शेषों के प्रभावी रूप से नकदी प्रबंधन को चुनौतीपूर्ण बना सकते हैं।

भारत में, आर बी आई के अधिनियम, 1934 की धारा 17, 20 और 21 के अन्तर्गत आर बी आई को भारत सरकार के नकदी प्रबंधन का दायित्व सौंपा गया था जिसे वह वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के साथ समन्वय में पूरा करता था।

नकद प्रबंधन प्रचालनों की मुख्य विशेषताएँ निम्न प्रकार थी :

- इसमें आर बी आई के साथ खजाना एकल खाता (टी एस ए)¹⁰ था और सभी लेन-देन (जैसेकि प्राप्तियाँ और भुगतान) इस खाते के द्वारा क्रियान्वित होते थे। भारत सरकार प्रत्येक रिपोर्टिंग शुक्रवार और आर बी आई के वार्षिक अन्तिम दिवस पर ₹ 100 करोड़ का और अन्य सभी दिवसों पर ₹ 10 करोड़ का न्यूनतम शेष रखती थी।

¹⁰ एक खजाना एकल खाता टी एस ए सरकार के बैंक खातों की एक एकीकृत संरचना है जो सरकार के नकद स्रोतों का एक समेकित दृश्य दिखाता है। नकद की एकता और खजाने की एकता के सिद्धांत पर आधारित, एक टी एस ए एक बैंक खाता है या संबद्ध खातों का एक समूह है जिसके द्वारा सरकार अपनी सभी प्राप्तियों और भुगतानों को क्रियान्वित करती है।

- आर बी आई पूर्व प्रवृत्ति, बजट में दी गई सूचना और एम ओ एफ, भारत सरकार द्वारा समय-समय पर उपलब्ध करवाई गई किसी अन्य सूचना के आधार पर भारत सरकार के खाते में साप्ताहिक आगम और निर्गम का पूर्वानुमान करता था।
- टी एस ए में आगम और निर्गम के बीच के अन्तर को मोटे तौर पर नकदी प्रबन्धन साधनों को जारी कर सन्तुलित किया जाता था जैसे कि खजाना बिल और आगे अर्थोपाय अग्रिमों (डब्ल्यू एम ए)/ओवर ड्राफ्ट (ओ डी) और नकदी प्रबंधन बिलों को जारी कर सूक्ष्मता से सन्तुलित किया जाता है। डब्ल्यू एम ए, आर बी आई द्वारा सरकार को दिए गए अग्रिम होते हैं। डब्ल्यू एम ए पर सीमाएं अर्ध-वार्षिक आधार पर निश्चित की जाती हैं। ओ डी डब्ल्यू एम ए के समरूप है और जब डब्ल्यू एम ए की सीमा पार हो जाती है तब ओ डी को अन्तिम उपाय के रूप में एक बार में अधिकतम 10 दिनों के लिए प्राप्त किया जा सकता है। सी एम बी और गैर मानक रियाती साधन थे जो कि 91 दिन से कम के लिए परिपक्वता हेतु जारी किए जाते थे। 2009-10 से 2014-15 की अवधि के लिए डब्ल्यू एम ए की अर्धवार्षिक सीमाएँ नीचे तालिका 5.2 में बताई गई हैं :

तालिका 5.2 : भारत सरकार की डब्ल्यू एम ए सीमाएं

वर्ष	(₹ करोड़ में)	
	अप्रैल-सितम्बर	अक्टूबर-मार्च
2009-10	20,000	10,000
2010-11	30,000	10,000
2011-12	30,000 (45,000*)	10,000 (20,000**)
2012-13	50,000 (Q1)	20,000
	45,000 (Q2)	
2013-14	30,000	20,000
2014-15	35,000	20,000
* अप्रैल 21 से जून 2011 के दौरान प्राप्त किए गए।		
** अक्टूबर-दिसम्बर 2011 के लिए प्राप्त किए गए।		

(स्रोत: डी ई ए और आर बी आई के दस्तावेज)

- भारत सरकार के खाते के ₹ 50,000 करोड़ तक के अतिरिक्त नकद शेषों का निवेश आर बी आई के निवेश खाते से सरकार को प्रतिभूतियों की ब्रिकी के द्वारा सरकारी प्रतिभूतियों में किया जाता है। 16 दिसम्बर 2014 से, आर बी आई ने भारत सरकार के अतिरिक्त नकद शेषों (₹ 20,000 करोड़ के

एहतियाती शेष से ऊपर) के विभिन्न दरों के रेपो साधन¹¹ में निवेश के लिए एक तन्त्र की स्थापना की थी। दिन के अन्त के शेष को आर बी आई के साथ रिवर्स रेपो साधन¹² में रखा जाता था।

5.5.1 प्रक्षेपित नकद शेषों में कमियाँ

2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए साप्ताहिक प्रक्षेपित एवं वास्तविक नकद शेष की जाँच से प्रकट हुआ कि

- (i) प्रत्येक वर्ष कम से कम 40 सप्ताहों में साप्ताहिक प्रक्षेपित नकद शेष एवं वास्तविक नकद शेष के बीच अंतर ₹ 10,000 करोड़ से अधिक था जैसा कि निम्न तालिका 5.3 में प्रतिबिम्बित है :

तालिका 5.3 : साप्ताहिक प्रक्षेपित नकद शेष एवं वास्तविक नकद शेष में अंतर के दृष्टांतों की संख्या

वर्ष	₹ 10,000 करोड़ से अधिक का अंतर
2010-11	47
2011-12	40
2012-13	49
2013-14	41
2014-15	41

(स्रोत: आर बी आई के रिकॉर्ड)

- (ii) अनेक दृष्टांतों में, साप्ताहिक प्रक्षेपित नकद शेष ऋणात्मक था जैसा कि निम्न तालिका 5.4 में प्रतिबिम्बित है :

तालिका 5.4 : साप्ताहिक ऋणात्मक प्रक्षेपित नकद शेष के दृष्टांत

वर्ष	दृष्टांतों की संख्या
2010-11	16
2011-12	30
2012-13	26
2013-14	04
2014-15	19

(स्रोत: डी ई ए/आर बी आई के रिकॉर्ड)

उपरोक्त से, यह प्रकट होता है कि जी ओ आई के टी एस ए में इनपलो एवं आउटपलो के पूर्वानुमान की प्रणाली सुदृढ़ नहीं थी।

¹¹ रेपो साधन का अर्थ है एक साधन जिसके द्वारा प्रतिभूतियों की बिक्री कर निधियों को उधार लिया जाता है, जिसके साथ ही उपरोक्त प्रतिभूतियों को परस्पर सहमत भविष्य की तारीख पर और सहमत मूल्य पर जिसमें उधार लिये गए धन पर ब्याज भी सम्मिलित है पर पुनर्खरीद का समझौता होता है।

¹² रिवर्स रेपो साधन का अर्थ है एक साधन जिसके द्वारा प्रतिभूतियों को खरीद कर निधियों को उधार दिया जाता है, जिसके साथ ही उपरोक्त प्रतिभूतियों को परस्पर सहमत भविष्य की तारीख पर और सहमत मूल्य पर जिसमें उधार दिये गए धन पर ब्याज भी सम्मिलित है पर पुनः बिक्री का समझौता होता है।

आर बी आई ने उत्तर (अगस्त 2015) दिया कि यद्यपि उनका प्रयास यथार्थता की उचित मात्रा के साथ नकद शेषों को प्रक्षेपित करना था फिर भी ऐसे अवसर थे जब वास्तविक शेष प्रक्षेपणों से भिन्न थे। आर बी आई ने कहा कि जी ओ आई के नकद शेष छः माह पहले ही प्रक्षेपित किये गए थे तथा वह अनेक घटकों द्वारा प्रभावित थे जिसमें देश भर में भारत सरकार के विभाग/इकाईयों एवं राज्यों (अन्तः स्थायी राजकोषीय बिल से प्रत्याहार द्वारा प्रतिबिंबित) द्वारा खर्चे आदि शामिल हैं। आगे कहा गया कि आर बी आई एवं जी ओ आई नकद पूर्वानुमान की प्रभावोत्पादकता को सुधारने के लिए लगातार प्रयास कर रहे हैं। आर बी आई ने यह भी कि बाजार एवं प्रतिफल गतिविधियों को विरूपित किये बिना सफल नीलामी को समर्थ बनाने के लिए दिनांकित प्रतिभूतियों एवं राजकोषीय बिलों का प्रचालन साधारणतया समान रूप से सप्ताह भर में वितरित था। आगे यह कहा गया था कि केवल निधिकरण की आवश्यकता की पूर्ति करने के लिए वृहत राशि को जारी करना प्रचालन की लागत को प्रभावित कर सकता है तथा इसलिए, ऐसे दृष्टांत हो सकते हैं जहाँ नकद शेष ऋणात्मक पाये जा सकते हैं और निधिकरण में ऐसी भिन्नताओं की पूर्ति डब्ल्यू एम ए/ओ डी तथा/या नकद प्रबंधन बिलों के प्रचालन से की जाएगी।

डी ई ए ने उत्तर (सितंबर 2015) दिया कि ऋण प्रबंधन के प्रयोजन के लिए जी ओ आई के शेषों के पूर्वानुमान का उद्देश्य वास्तविक नकद (जैसा कि वाणिज्यिक संस्थान में नकदी प्रबंधन के उद्देश्य के लिए किया गया होता) का पूर्वानुमान करना नहीं था बल्कि यह सुनिश्चित करना था कि जी ओ आई के शेष उचित अधिशेष तक डब्ल्यू एम ए की सीमा के बीच हैं, ताकि वह स्वयं को भारी भुगतानों के लिए तैयार कर सकें। पूर्वानुमान में सम्मिलित अनिश्चितताओं एवं अल्प अवधि में बहुत बड़ी आवश्यकताओं की पूर्ति करने में बाजार के समर्थ न हो सकने के कारण ऋणात्मक जी ओ ई शेष को डब्ल्यू एम ए की स्वीकार्य सीमा तक स्वीकार करना बुद्धिमत्तापूर्ण था।

आर बी आई एवं डी ई ए के उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखे जाने की आवश्यकता है कि डब्ल्यू एम ए/ओ डी इनप्लो एवं आउटप्लो के वास्तविक भिन्नता को सही करने के उद्देश्य के लिए था तथा इसका नकद शेषों का पूर्वानुमान करने के लिए विचार नहीं किया जाना चाहिए। पूर्वानुमान का उद्देश्य नकद की संभावित स्थिति को सुनिश्चित करना था ताकि यदि कोई प्रक्षेपित नकद आवश्यकता तथा प्रक्षेपित नकद उपलब्धता हो तो उनके बीच अंतर को कम करने के लिए उपयुक्त कदम उठाए जा सकें। प्रक्षेपित एवं वास्तविक के बीच एक व्यापक अंतर ने इस प्रक्षेपण के उद्देश्य को विफल कर दिया।

समापन सम्मेलन में, डी ई ए ने कहा कि नकद प्रवाह पूर्वानुमान एवं नकदी प्रबंधन को सुदृढ करने के लिए एक नकद समन्वयन समिति स्थापित की गई है।

5.5.2 सी एम बी को जारी करना एवं डब्ल्यू एम ए/ओ डी का उपयोग करना

जैसा कि पूर्ववर्ती पैराग्राफ में कहा गया है कि टी एस ए में भिन्नताओं को सी एम बी/डब्ल्यू एम ए/ओ डी के माध्यम से सही किया जा सकता है। 2009-10 से 2014-15 की अवधि के दौरान भिन्नताओं को सही करने के दृष्टांतों को निम्न तालिका 5.5 में प्रस्तुत किया गया है:

तालिका 5.5 : सी एम बी को जारी करना और डब्ल्यू एम ए एवं ओ डी का उपयोग करना

वर्ष	सी एम बी (उदाहरणों की संख्या)	डब्ल्यू एम ए (दिनों की संख्या)	ओ डी (दिनों की संख्या)
2009-10	-	76	28
2010-11	2 (35 दिन, 28 दिन)	57	02
2011-12	14(35 -77 दिन)	263	74
2012-13	-	40	0
2013-14	13 (7-56 दिन)	42	9
2014-15	1(42 दिन)	74	25

(स्रोत: डी ई ए एवं आर बी आई के रिकॉर्ड)

5.5.2.1 मौद्रिक नीति लक्ष्यों के लिए सी एम बी को जारी करना

सरकार के अस्थायी नकदी प्रवाह भिन्नताओं से निपटने के लिए सी एम बी को 2009 में लाया गया था। तथापि यह पाया गया कि अगस्त और सितम्बर 2013 के दौरान मौद्रिक नीति लक्ष्यों की पूर्ति के लिए रुपये 96,000 करोड़ मूल्य के सी एम बी जारी किये गये थे जैसा कि नीचे दी गई तालिका 5.6 में दर्शाया गया है :

तालिका 5.6 : मौद्रिक नीति लक्ष्यों हेतु जारी किये गए सी एम बी

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	तिथि	मौद्रिक उद्देश्यों हेतु जारी किये गए सी एम बी का मूल्य	छूट (लागत)
1	13 अगस्त 2013	11,000	119.49
2	14 अगस्त 2013	11,000	119.38
3	20 अगस्त 2013	11,000	100.91
4	21 अगस्त 2013	11,000	98.46
5	27 अगस्त 2013	11,000	167.64
6	28 सितम्बर 2013	11,000	169.18
7	3 सितम्बर 2013	11,000	166.65
8	04 सितम्बर 2013	11,000	163.19
9	06 सितम्बर 2013	8,000	87.71
कुल योग		96,000	1192.61

(स्रोत: आर बी आई के रिकॉर्ड)

इस सम्बंध में डी ई ए ने आर बी आई को सूचित किया (14 अगस्त 2013) कि मौद्रिक नीति के उद्देश्यों के लिए ऋण संसाधनों के प्रयोग से राजकोषिय प्रभावों के अतिरिक्त सरकार की ऋण रणनीतिमें हस्ताक्षेप होगा। डी ई ए ने आर बी आई को मौद्रिक नीति के उद्देश्य के लिए ऋण रहित संसाधनों के प्रयोग के विकल्प को जाँचने की सलाह दी। तथापि, डी ई ए ने आर बी आई द्वारा मौद्रिक नीति लक्ष्यों के लिए सी एम बी को जारी करने की स्वीकृति दी।

आर बी आई ने अपने उत्तर में लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण को इस टिप्पणी के साथ स्वीकार किया (मई 2015) कि भारतीय रूपया की विनियम दर (मई 2013) अत्याधिक दबाव में है और इसका भारी अवमूल्यन हुआ है तथा इसे बाजारों द्वारा अत्याधिक बुरा प्रदर्शन करने वाली (लगभग तीन महीनों की छोटी अवधि 22 मई से 28 अगस्त 2013 के दौरान लगभग 19 प्रतिशत अवमूल्यन के साथ) सी एम बी जारी करने को न्यायसंगत ठहराने वाली उभरती हुई बाजार मुद्रा के रूप में देखा गया।

उपरोक्त तथ्यों को निम्न के प्रकाश में देखे जाने की आवश्यकता है:

- अस्थायी नकद प्रवाह भिन्नताओं की पूर्ति करने के लिए सी एम बी जारी किये जाने थे।
- ऐसे परिदृश्य में, मौद्रिक लक्ष्यों को भी प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि सी एम बी के नियमित जारी करने के माध्यम से सम्मिलित की गई तरलता भारत सरकार के पास खर्चों के लिए उपलब्ध रही जिस से सी एम बी के माध्यम से जब्त किया गया धन प्रणाली में वापस अंतः क्षेपित हो गया।

5.5.2.2 सी एम बी को लगातार दिनों में जारी करना

दस्तावेजों से यह देखा गया कि सरकारी खाते के प्रतिबंधित 10 कार्य दिवसों के समय में ऑवरड्राफ्ट से बाहर नहीं आने की प्रत्याशा में, आर बी आई ने जी ओ आई को दो ट्रैन्चों जैसे कि ₹ 6,000 करोड़ के लिए 3 नवम्बर 2011 एवं ₹ 8,000 करोड़ के लिए 8 नवम्बर 2011 में सी एम बी जारी करने का प्रस्ताव दिया। आर बी आई ने स्थिति का पुनर्मूल्यांकन किया क्योंकि सरकार ने 3 नवंबर 2011 को प्रस्तावित प्रथम ट्रैन्च जारी नहीं किया था और यह प्रस्तावित किया कि सरकार 8 नवंबर 2011 को ₹ 10,000 करोड़ के लिए सी एम बी जारी कर सकती है। तथापि यह पाया गया कि जी ओ आई ने लगातार दो दिनों अर्थात् 8 और 9 नवम्बर 2011 में सी एम बी जारी करने का निर्णय लिया। आर बी आई ने डी ई ए को अपने 25 नवंबर 2011 के पत्र द्वारा सूचित किया कि ऐसे माहौल में नकद प्रबंधन संचालन, बाजार अभिग्रहण प्रोग्राम के साथ-साथ मुख्य वितरको सहित वित्तिय प्रणाली पर गहरा प्रभाव डाल सकता है। आगे आर बी आई ने प्रस्तावित (नवंबर 2011) किया कि नकद प्रबंधन संचालन, विशेष रूप से सी एम बी को जारी करने से पहले ही योजनाबद्ध किया गया हो सकता है, अधिमान्य रूप से तब जब डब्ल्यू एम ए जैसे ही 75 प्रतिशत की सीमा तक पहुँच जाए।

आर बी आई ने अपने उत्तर (मई 2015) में कहा कि यह सुझाव दिया गया था कि सी एम बी को बाजार उधार कार्यक्रम के साथ-साथ वित्तीय प्रणाली की स्थिरता के हित को ध्यान में रखते हुए निरंतर दिनों पर जारी करने से बचना चाहिए क्योंकि बाजार ऐसी गतिविधियों को प्रतिकूल रूप से लेता है। तथापि, आर बी आई ने कहा कि प्रतिफल बाद के दिनों में उतने कठोर नहीं हुए जितना की अपेक्षित था जो यह दर्शाता है कि प्रतिफल 20 आधार बिंदुओं से कठोर हुए।

आर बी आई के उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि आर बी आई ने डी ई ए (यहाँ तक कि जब आर बी आई प्रतिफल के केवल 20 आधार बिन्दुओं से कठोर होने से अवगत था) को सूचित किया कि सी एम बी को जारी करने का समय, दो लगातार दिनों में अर्थात् सरकार ने 8 नवंबर 2011 और 9 नवंबर 2011 को जब कार्य दिवसों के लिए ओ डी का उपयोग कर लिया था, ने बाजार की अवधारणा को कमजोर कर दिया था और सरकारी प्रतिभूति बाजार में परिपक्वता के दौरान प्रतिफल को ऊपर धकेल दिया था।

आर बी आई ने आगे डी ई ए के साथ पत्राचार की प्रतिलिपियों को प्रस्तुत किया (अप्रैल 2016) जिसमें यह कहा गया था कि वह यह सुनिश्चित करने का प्रयास करेंगे कि जी ओ आई, ओ डी का उपयोग न कर पाएँ। आर बी आई ने फिर से प्रस्तावित किया कि जैसे ही डब्ल्यू एम ए बाजार की स्थितियों के आँकलन पर आधारित 75 प्रतिशत पर पहुँचेगा वह सी एम बी को जारी करना शुरू कर देंगे जो यह दर्शाता है कि आर बी आई के प्रस्ताव पर अभी तक कार्रवाई नहीं की गई है।

यह अनुशंसा की गई कि इस संबंध में निर्णय शीघ्रता से लिया जाए।

अनुशंसा :

- 2. 'फाइनेंस प्लस' मापदण्ड की शर्त बहुपक्षीय वित्तीय संस्थान/बहुपक्षीय विकास बैंक के ज्ञान आधार, अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव तथा श्रेष्ठ प्रथाओं के साथ परिचय की पहुंच को अधिकतम करने और इसका लाभ उठाने को बाह्य सहायता के लिए परियोजनाओं के निर्धारण पर लागू किया जाए तथा इसे विधिवत दस्तावेज के रूप से रखा जाना चाहिए।*

अध्याय—6

ऋण सूचना व्यवस्था, ऋण शोधन और ऋण प्रतिवेदन

6.1 ऋण सूचना व्यवस्था

उचित सुरक्षा उपायों से युक्त एक सटीक एवं व्यापक सूचना प्रणाली द्वारा ऋण प्रबंधन गतिविधियों की सहायता करनी चाहिए। सूचना प्रणाली में ऐसे घटक सम्मिलित होने चाहिए जो देश की ऋण सूचना की निगरानी, विश्लेषण तथा प्रतिवेदन करते हों। वह प्रणाली जोकि साफ्टवेयर, हार्डवेयर एवं लोगों का संयुग्म हो सकती है जो डाटा इनपुट, प्रसंस्करण, भण्डारण तथा प्रतिवेदन उत्पन्न करने में सहायक हों। यद्यपि प्रभावी लोक ऋण प्रबंधन के लिए प्रणाली को आवश्यकता से अधिक महत्त्व नहीं दिया जा सकता किन्तु यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि प्रणाली की लागत तथा जटिलता संगठन की आवश्यकता के अनुरूप हों एक लोक ऋण प्रबंधन सूचना प्रणाली निम्नालिखित कार्यों में सहायक होनी चाहिए :

- **रिकार्डिंग कार्य:** ऋण और ऋण से संबंधित सूचना को दर्ज करने में समर्थ होना चाहिए जिसमें मूल विवरणों और संविदात्मक ऋण माध्यमों जैसे कि ऋण और ऋण प्रतिभूतियों के अतिरिक्त वितरण के वास्तविक मामले और ऋण शोधन अनुसूची के लिए पूर्वानुमान सम्मिलित हों।
- **प्रतिवेदन कार्य:** ऐसे प्रतिवेदन तैयार करने में समर्थ होना चाहिए जो कि आन्तरिक एवं बाह्य प्रतिवेदन की आवश्यकताओं को पूर्ण कर सकें।
- **विश्लेषणात्मक कार्य:** ऋण संकेतकों को प्राप्त करने और परिकल्पनात्मक परिवर्तनों के परिणाम स्वरूप होने वाले वित्तीय परिवर्तनों के विश्लेषण के लिए "क्या-यदि" परिदृश्य तैयार करने में समर्थ होना चाहिए जोकि बाजार सूचना मुख्य बृहत् आर्थिक सूचना के साथ सम्बद्ध हो और लोकऋण पोर्टफोलियों और ऋण रणनीति के विश्लेषण में सहायक हो।

आन्तरिक ऋण के संबंध में, आर बी आई डेटेड प्रतिभूतियों और खजाना बिलों की प्राथमिक बोलियों, ऋण शोधन भुगतानों और विभिन्न प्रतिवेदन तैयार करने के लिए ई-कुबेर का प्रयोग करता था। विदेशी ऋण के संबंध में, सी ए ए प्रत्येक ऋण/अनुदान, से संबंधित ऋण शोधन और विभिन्न प्रतिवेदन तैयार करने के लिए विभिन्न लैजर और रजिस्टर्स के रख-रखाव के लिए इन्टीग्रेटेड कम्प्यूटराईज्ड सिस्टम (आई सी एस) का उपयोग करता था।

6.1.1 विश्लेषणात्मक कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि ई-कुबेर और आई सी एस में विश्लेषणात्मक कार्यों के लिए व्यवस्था नहीं थी जैसा कि पिछले पैरो में बताया गया था।

आर बी आई ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि वह ऋण प्रबन्धन रणनीति के लिए एक्सेल आधारित साधनों का उपयोग कर रहे हैं और साथ में कहा कि आगे जा कर, वह ऐसे विश्लेषणात्मक साधनों के ई कुबेर में समावेशन पर विचार करेंगे।

डी ई ए ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि उनके पास ऐसा कोई सॉफ्टवेयर उपलब्ध नहीं था। तथापि, यह भी कहा कि संबद्ध ऋण और नकद संबंधी सूचना का मिलान स्प्रेडशीटों में किया जाता है और डब्ल्यू एंड एम और एम ओ अनुभाग में रख-रखाव किया जाता था।

समापन सम्मेलन में, डी ई ए ने कहा कि विश्लेषणात्मक कार्यों को प्रभावी बनाने हेतु एक प्रणाली विकसित की जाएगी।

6.1.2 अपूर्ण/त्रुटिपूर्ण प्रतिवेदन तैयार करना।

ई-कुबेर में तैयार प्रतिवेदन सही प्रतीत नहीं हो रहे थे जैसा कि निम्नलिखित मामलों से संकेत मिला:

- 1 अप्रैल 2009 से 31 मार्च 2014 की अवधि के दौरान जारी किए गए सभी ऋण (डेटेड प्रतिभूतियों और खजाना बिल) 'ई-कुबेर' से तैयार प्रतिवेदन में सम्मिलित नहीं थे।
- ई कुबेर द्वारा तैयार की गई 1 अप्रैल 2009 से 31 मार्च 2014 की अवधि के दौरान किए गए ब्याज भुगतानों की सूची में, इस अवधि के दौरान सभी बकाया प्रतिभूतियों से संबंधित ब्याज भुगतानों के विवरण नहीं थे।
- ई-कुबेर से तैयार की गई शोधनों की सूची में सभी ऋण जो 1 अप्रैल 2009 से 31 मार्च 2014 की अवधि के दौरान परिपक्व हुए तथा जिनका पुनर्भुगतान किया गया, दर्शाए नहीं गए।

पूर्ण एवं सटीक सूचियों के अभाव में, 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान डेटेड प्रतिभूतियों के विरुद्ध किए गए ब्याज भुगतान तथा शोधनों की जाँच नहीं की जा सकी।

समापन सम्मेलन में आर बी आई ने कहा कि सभी आँकड़े उपलब्ध थे चूँकि पंजिकाओं की भौतिक रूप से रख-रखाव की प्रणाली साथ-साथ विद्यमान थी तथा आँकड़ों की हानि का कोई जोखिम नहीं था तथा यह स्वीकार किया कि प्रतिवेदन तैयार करने में कुछ समस्याएँ हो सकती थी।

6.1.3 केन्द्रीकृत डाटा बेस

यह पाया गया कि सरकार की समस्त आन्तरिक और विदेशी देयताओं का एक केन्द्रीकृत डाटाबेस उपलब्ध नहीं था। यह देखा गया कि इस मामले पर चार वर्ष से भी अधिक समय पहले विचार किया गया था जब ऋण प्रबन्धन पर कार्यवाही समूह (डब्ल्यू जी) द्वारा (दिसम्बर 2011) अपनी बैठक में यह सुझाव दिया गया था कि नेशनल इन्फॉरमेटिक्स सेंटर (एन आई सी) की मदद से एम ओ को अपना डाटा बेस विकसित करने के लिए कदम उठाने चाहिए। यह भी सुझाव दिया गया कि राष्ट्रमंडल

सचिवालय की ऋण रिकार्डिंग और प्रबंधन व्यवस्था (सी एस डी आर एम एस) को अस्थायी व्यवस्था के रूप में अपना लिया जाए। लेखापरीक्षा ने पाया कि इनवॉयस के देरी से हुए प्रसंस्करण के कारण एक सिस्टम रिकवायरमेन्ट स्टडी (एस आर एस) करवाने के लिए आवश्यक धनराशि जारी नहीं की जा सकी। डब्ल्यू जी के सुझाव के अनुसार सी एस डी आर एम एस को अस्थायी उपाय के रूप में नहीं अपनाया गया था।

डी ई ए ने अपने उत्तर (सितंबर 2015) में कहा कि डाटाबेस का विकास एक वांछनीय परिणाम था और आवश्यकता नहीं थी। डी ई ए ने आगे बताया कि यद्यपि सी एस डी आर एम एस को अपनाने में केवल ₹ 1.92 लाख का व्यय होना था, परन्तु इसके कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण मानव संसाधनों के साथ भौतिक स्थान की भी आवश्यकता होगी। यह भी बताया गया कि इसी दौरान एन आई सी ने कार्यवाही शुरू कर दी और एम ओ के सहयोग के साथ परियोजना पर कार्य आरम्भ कर दिया और इसलिए एम ओ के सीमित मानव एवं भौतिक संसाधनों के साथ सी एस डी आर एम एस जैसी अस्थायी व्यवस्था करना अव्यावहारिक महसूस हुआ।

समापन सम्मेलन में, डी ई ए लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमत हुआ तथा कहा कि एक केन्द्रीकृत डाटाबेस की स्थापना हेतु प्रयास किए जायेंगे।

6.2 ऋण शोधन

ऋण शोधन से तात्पर्य है देय मूलधन तथा ब्याज का ऋणदाता को भुगतान। इसमें आमतौर पर सेवा प्रभार, प्रतिबद्धता प्रभार इत्यादि शामिल हैं।

6.2.1 प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान

विदेशी ऋण के अनाहरित शेष पर प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान मूलधन जिसे बाद की तिथियों में आहरित किये जाने के लिए परिवर्तित किया गया है, पर किया जाता है। 2009-10 से 2014-15 की अवधि के दौरान, ₹ 602.66 करोड़ राशि के प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान किया गया। विभिन्न स्रोतों से कुल अनाहरित शेष (ऋण) और प्रतिबद्धता प्रभारों के भुगतान का विवरण तालिका 6.1 में दिखाया गया है।

तालिका 6.1 : अनाहरित शेष (ऋण) और प्रतिबद्धता प्रभारों का भुगतान

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनाहरित शेष (ऋण)	प्रतिबद्धता प्रभार
2009-10	1,05,668	86.11
2010-11	1,10,872	112.57
2011-12	1,48,182	83.29
2012-13	1,89,197	92.95
2013-14	2,16,900	117.21
2014-15	2,10,099	110.53
कुल		602.66

(स्रोत:- विदेशी सहयोग (2013-14) सी ए ए, भारत सरकार)

प्रतिबद्धता प्रभारों के भुगतान की आवश्यकता, ऋण/उधारों की आवश्यकताओं के साथ बिना उचित संबंध के बनाई गई, अपर्याप्त योजना की ओर संकेत करती है जिसके परिणामस्वरूप प्रतिबद्धता प्रभारों पर परिहार्य व्यय हुआ।

6.3 ऋण प्रतिवेदन

6.3.1 स्टेटस पेपर के प्रकाशन में देरी

2010-11 के लिए संघीय बजट में, यह घोषणा की गई थी कि सरकार के ऋण पर विस्तृत विश्लेषण को दर्शाने वाले एक स्टेटस पेपर को लाया जाएगा। फलस्वरूप, डी ई ए ने स्टेटस पेपर को प्रकाशित किया जैसा कि नीचे तालिका 6.2 में दर्शाया गया है :

तालिका 6.2 : स्टेटस पेपर के प्रकाशन के महीने

क्रम. सं.	वर्ष जिससे संबंधित था	प्रकाशन का महीना
1	2009 – 10	नवम्बर 2010
2	2010 – 11	मार्च 2012
3	2011 – 12	प्रकाशित नहीं हुआ
4	2012 – 13	जुलाई 2013
5	2013 – 14	दिसम्बर 2014
6	2014 – 15	जनवरी 2016

उपरोक्त तालिका यह प्रकट करती है कि :

- वर्ष 2011-12 के स्टेटस पेपर को नहीं लाया गया था।
- स्टेटस पेपर के पाँचों संस्करणों में से 4 का प्रकाशन वित्तीय वर्ष की समाप्ति से छह माह से अधिक की देरी से हुआ।
- एक संस्करण वित्तीय वर्ष की समाप्ति के चार महीने के भीतर लाया गया था।

समापन सम्मेलन में डी ई ए ने कहा कि स्टेटस पेपर के प्रकाशन की निश्चित तिथि तय करना कठिन था चूँकि इसका प्रकाशन वित्त लेखों तथा अन्य राज्य-वार आँकड़ों की उपलब्धता पर निर्भर था। इसने आगे कहा कि उनका यह प्रयास है कि स्टेटस पेपर को आवश्यक आँकड़ों की उपलब्धता के उपरान्त शीघ्र लाया जाए। आगे कहा गया कि बजट प्रभाग निश्चितता एवं अनुशासन के घटकों को शामिल करने हेतु इस अभिलेख के प्रकाशन की समय-सीमा निर्धारित करने की सम्भावना तलाशेगा।

स्टेटस पेपर के प्रकाशन में देरी स्टेटस पेपर में दर्शाए गए ऋण के विश्लेषण की लाभदायकता पर प्रभाव डाल सकती है। सरकार प्रत्येक वर्ष एक निश्चित समय पर अथवा सभी सूचनाओं की प्राप्ति के उपरान्त एक निश्चित समय सीमा में स्टेटस पेपर को लाने का निर्णय करे।

6.3.2 विभिन्न प्रतिवेदनों में आन्तरिक ऋण के आँकड़ों में अंतर

आन्तरिक ऋण का विवरण जी ओ आई के वित्तीय लेखों 'स्टेटमेंट 14: सरकार के ऋण एवं अन्य ब्याज युक्त दायित्व की विवरणी' में दिया गया है। आन्तरिक ऋण के आँकड़े अन्य अभिलेखों/प्रकाशनों जैसे कि एम ओ एफ द्वारा प्रकाशित वित्तीय लेखों, स्टेटस पेपर इण्डियन पब्लिक फाइनेन्स स्टेटिस्टिक्स (आई पी एफ एस) तथा आर बी आई द्वारा प्रकाशित हैंडबुक ऑफ स्टेटिस्टिक्स ऑन इण्डियन इकॉनॉमी में भी दर्शाए जाते हैं। इन प्रकाशनों में दर्शाए गए आन्तरिक ऋण के आँकड़ों को नीचे दी गई तालिका 6.3 में दर्शाया गया है :

तालिका 6.3 : केन्द्र सरकार के आन्तरिक ऋण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वित्त लेखा	स्टेटस पेपर जनवरी 2016, बजट प्रभाग	आई पी एफ एस, आर्थिक प्रभाग	भारतीय अर्थव्यवस्था पर सांख्यिकी की हैंडबुक, आर बी आई
2009-10	23,28,339	23,34,310	33,95,877	23,28,339
2010-11	26,67,115	26,67,115	37,81,135	26,67,115
2011-12	32,30,622	32,30,622	43,33,165	32,30,622
2012-13	37,64,566	37,64,566	48,72,409	37,64,566
2013-14	42,40,767	42,40,767 (प्रोविज़नल)	53,83,827 (आरई)	42,40,767

(स्रोत:- स्टेटस पेपर, आई पी एफ एस, आर बी आई की हैंडबुक और वर्ष के लिए भारत सरकार के वित्तीय लेखे)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि आई पी एफ एस में दर्शाए गए आन्तरिक ऋण के आँकड़े सभी पाँच वर्षों में वित्त लेखों में दर्शाए गए आन्तरिक ऋण के आँकड़ों से भिन्न थे जबकि स्टेटस पेपर में दिए गए आँकड़े 2009-10 के वित्त लेखों में दर्शाए गए आँकड़ों से भिन्न थे। आगे यह पाया गया कि बकाया ऋणों के आँकड़े आई पी एफ एस तथा स्टेटस पेपर सभी पाँच वर्षों में एक दूसरे से भिन्न थे जबकि दोनों ही एम ओ एफ द्वारा प्रकाशित किए जाते हैं।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि स्टेटस पेपर में 31 मार्च 2014 को दर्शाई गई प्रत्येक सरकारी प्रतिभूति बकाया राशि के आँकड़े वित्त लेखों के इन्हीं आँकड़ों से 19 बकाया प्रतिभूतियों के सम्बन्ध में मेल नहीं खा रहे थे जैसा कि अनुलग्नक-11 में दर्शाया गया है।

डी ई ए ने अपने उत्तर (मार्च 2016) में कहा कि बजट प्रभाग तथा डी एम ओ द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े सूचना का सही स्रोत हैं तथा यह निवेदन किया कि आर्थिक प्रभाग के आई पी एफ एस में दिए आँकड़ों पर विचार न किया जाए। प्रत्येक बकाया प्रतिभूति की बकाया धनराशि में अन्तरों के सम्बन्ध में यह कहा गया कि वे या तो प्रतिभूति के नाम में टंकण सम्बन्धी त्रुटि थी या फिर बाण्डो के विपणन

योग्य प्रतिभूतियों में शीर्ष परिवर्तन के अन्तर्गत ऋण की धनराशि को सम्मिलित न किए जाने के कारण थे तथा वे क्षतिपूरक त्रुटियाँ थी।

यद्यपि डी ई ए ने स्वीकार किया कि आई पी एफ एस में दर्शाए गए आँकड़े उनके आँकड़ों से मेल नहीं खाते हैं तथा इन पर विचार नहीं किया जाना चाहिए, यह ध्यान दिया जाना आवश्यक है कि आई पी एफ एस का डाटा भी एम ओ एफ द्वारा ही प्रकाशित किया जाता है और इसलिए इसे अन्य अभिलेखों में दर्शाए गए आँकड़ों के अनुरूप होना चाहिए। सरकार को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि उसके द्वारा प्रकाशित सभी प्रतिवेदनों का मिलान किया जाए तथा सही आँकड़ों को दर्शाएँ।

6.3.3 प्रतिभूति-वार ब्याज भुगतान का प्रकाशन

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष के दौरान प्रत्येक प्रतिभूति के ब्याज के भुगतान को आर बी आई/डी ई ए द्वारा प्रकाशित प्रतिवेदन में कहीं भी नहीं दिखाया गया। इस सूचना का अंकन प्रतिवेदन को और अधिक सूचनात्मक और पारदर्शी बनाएगा और इससे सरकारी लेखा इकाईयों के ब्याज भुगतान विवरणों के लेखे और सत्यापन में भी सहायता मिलेगी।

समापन सम्मेलन में डी ई ए ने कहा कि इन आँकड़ों के समेकन की व्यावहारिकता की तलाश करेगा तथा तदनुसार आवश्यक कार्यवाही करेगा।

अनुशंसाएँ :

3. आन्तरिक ऋण, बाह्य ऋण और अन्य देयताओं का एक केन्द्रीयकृत डाटाबेस विकसित किया जाए।
4. यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने चाहिए कि लोक ऋण सूचना व्यवस्था (ई-कुबेर और आई सी एस) विश्लेषणात्मक कार्यों में सहायता प्रदान करें।
5. आर बी आई और डी ई ए एवं डी ई ए के विभिन्न प्रभागों द्वारा लोक ऋण की रिपोर्टिंग में निरन्तरता सुनिश्चित करने के लिए तंत्र विकसित किया जाए।

अध्याय-7

सरकारी प्रतिभूति बाजार

7.1 प्रस्तावना

लोक ऋण प्रबन्धन के उद्देश्यों में से एक तरल बाजार का विकास है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ऋण लागत प्रभावी ढंग से प्राप्त किया गया, सरकारी प्रतिभूतियों के लिए एक तरल एवं जीवन्त द्वितीयक बाजार का विकास और निवेशक आधार का विस्तार मुख्य कारक हैं। इसके अतिरिक्त, सरकारी प्रतिभूति बाजार बेंचमार्क प्रतिफल उपलब्ध करवाता है, और अन्य वित्तीय बाजारों को तरलता प्रदान करते हैं और विशेष रूप से, एक सामूहिक ऋण बाजार के विकास के लिए एक प्रारम्भिक आवश्यकता माने जाते हैं। इसके अतिरिक्त, सरकारी प्रतिभूति बाजार घरेलू वित्तीय बाजार के विभिन्न खण्डों के एकीकरण के लिए एक माध्यम के रूप में काम करते हैं और घरेलू एवं विदेशी बाजारों के बीच अन्तर सम्बन्ध स्थापित करने में सहायता करते हैं।

7.2 सरकारी प्रतिभूतियों में आर बी आई की होल्डिंग

एफ आर बी एम एक्ट 2003 की शर्तों के अनुसार, अप्रैल 2006 से आर बी आई को सरकार के प्राथमिक निर्गम में अंशदान की अनुमति नहीं है, तथापि, आर बी आई को द्वितीयक बाजार में सरकारी प्रतिभूतियों को खरीदने और बेचने की छूट है। व्यवहार में, आर बी आई मौद्रिक प्रचालनों के लिए लिक्विडिटी को बढ़ाने या कम करने के लिए और अपने लक्ष्यों के अनुसार मौद्रिक आधार और/या ब्याज दर को समयोजित करने के लिए खुले बाजार में संचालन (ओ एम ओ) के द्वारा सरकारी प्रतिभूतियों को खरीदता और बेचता है। सरकारी बाण्ड की बैंकिंग क्षेत्रक द्वारा खरीद की सहायता के लिए ओ एम ओ लिक्विडिटी बढ़ाने का परिणाम हो सकता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2009-10 से 2014-15 की अवधि के दौरान, सरकारी प्रतिभूतियों में वित्तीय बैंकों, जीवन बीमा कंपनियों और आर बी आई की होल्डिंग बकाया दिनांकित प्रतिभूतियों के 77.65 से 82.09 प्रतिशत के मध्य रही जैसा कि नीचे तालिका 7.1 में दिखाया गया है :

तालिका 7.1 : सरकारी प्रतिभूतियों के प्रमुख भागीदार

(प्रतिशत में)

श्रेणी	2010 मार्च	2011 मार्च	2012 मार्च	2013 मार्च	2014 मार्च	2015 मार्च
वाणिज्यिक बैंक (बैंक पी डी को शामिल करते हुए)	47.25	47.03	46.11	43.86	44.46	43.30
बीमा कंपनियाँ	22.16	22.22	21.08	18.56	19.54	20.87
आर बी आई	11.76	12.84	14.41	16.99	16.05	13.48
योग	81.17	82.09	81.6	79.41	80.05	77.65

(स्रोत:- स्टेटस पेपर जनवरी 2016 एम ओ, डी ई ए)

उपरोक्त से, यह भी देखा जा सकता है कि सरकारी प्रतिभूतियों में आर बी आई की डेटेड प्रतिभूतियों में होल्डिंग मार्च 2010 के 11.76 प्रतिशत से बढ़कर मार्च 2013 में 16.99 प्रतिशत हो गई, मार्च 2015 में 13.48 प्रतिशत तक घटने से पहले।

7.3 कुछ प्रतिभूतियों में संकेन्द्रित ट्रेड

वर्ष 2009–10 से 2013–14 की अवधि के मध्य सरकारी प्रतिभूतियों में कुल वार्षिक ट्रेडिंग (आऊट राईट) ₹ 24,80,850 करोड़ से बढ़कर ₹ 91,49,608 करोड़ हो गयी जो 268.81 प्रतिशत की वृद्धि इंगित करता है। दिनांकित सरकारी प्रतिभूतियों के कुल बकाया, दिनांकित सरकारी प्रतिभूतियों में कुल त्रैमासिक ट्रेड, शीर्ष तीन में ट्रेड और ट्रेड में सम्मिलित 10 डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों की तुलना को **अनुलग्नक-III** में प्रदर्शित किया गया है।

यह पाया गया कि यद्यपि सरकारी प्रतिभूतियों की त्रैमासिक ट्रेड की मात्रा बढ़कर तीन गुना हो गयी, द्वितीयक बाजार में सरकारी प्रतिभूतियों में ट्रेड मुख्यतः कुछ प्रतिभूतियों में ही हो रहा था जैसेकि **अनुलग्नक-III** से देखा जा सकता है। इस प्रकार, एक गहन और लिक्विड बाजार को विकसित करने का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त हुआ प्रतीत नहीं होता।

आर बी आई ने अपने उत्तर में कहा (अगस्त 2015) कि सरकारी प्रतिभूति बाजार को विकसित करने का संकल्प लिया गया था और बाजार के विकास के साथ-साथ न्यूनतम लागत और जोखिम न्यूनीकरण पर केन्द्रित किया यह जोड़ते हुए कि भारतीय सरकारी प्रतिभूति बाजार पर्याप्त गहन और लिक्विड है जिसे लिक्विडिटी के कुछ उपायों द्वारा देखा जा सकता है जैसे औसत व्यापार मात्रा, टर्न ओवर अनुपात, बिड-आस्क स्प्रेड, इम्पक्ट कॉस्ट आदि। आर बी आई ने भारत में सरकारी प्रतिभूति के विकास के लिए उनके द्वारा उठाए गए कदमों की गणना की और कहा कि प्रतिभूति बाजार में फिर लिक्विडिटी के विकास के लिए प्रयास जारी रखेंगे।

7.4 सरकारी प्रतिभूति बाजार में खुदरा भागीदारी

सरकारी प्रतिभूतियों के लिए प्राथमिक बाजार में मध्यम और छोटे निवेशकों की भागीदारी को बढ़ावा देने के लिए, जनवरी 2002 में, दिनांकित प्रतिभूतियों की विनिर्दिष्ट बोलियों में अधिसूचित राशि के 5 प्रतिशत तक के आंवटन के लिए भारत औसत मूल्य की स्वीकृत बोलियाँ गैर-प्रतियोगितात्मक बोली की एक योजना के तहत शुरू की गई। 2009–10 से 2014–15 के दौरान दिनांकित प्रतिभूतियों की बोली में खुदरा निवेशकों की भागीदारी का विवरण **अनुलग्नक-IV** में प्रस्तुत किया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2009–10 से 2014–15 के दौरान खुदरा निवेशको के संदर्भ में प्राप्त एवं स्वीकृत बोलियों की कुल राशि, अधिसूचित कुल राशि के 0.30 प्रतिशत से 0.47 प्रतिशत के बीच रही, जैसा कि

अनुलग्नक –IV से देखा जा सकता है। उपरोक्त से यह प्रतीत होता है कि आर बी आई और सरकार द्वारा सरकारी प्रतिभूति बाजार में खुदरा निवेशकों की भागीदारी में वृद्धि करने के लिए व्यापार को आकर्षक बनाने के लिए उठाए गए कदम वांछित परिणाम उत्पन्न नहीं कर पा रहे थे।

आर बी आई ने अपने उत्तर में (अगस्त 2015) खुदरा भागीदारी को बढ़ाने के लिए उठाए गये अनेक कदमों को गिनाया तथा कहा कि सरकारी प्रतिभूति बाजार में खुदरा भागीदारी, यद्यपि कम है, परन्तु यह साल दर साल बढ़ रही थी। यह भी बताया गया कि आर बी आई निरन्तर व्यवस्था अधिक निवेशक अनुकूल बनाने की संभावना की खोज कर रहे हैं तथा प्रतिभूतियों के डी मैट से एस जी एल में सीमलैस स्थानान्तरण के लिए उठाए गए वर्तमान कदमों से खुदरा भागीदारी में वृद्धि हो सकती है।

समापन सम्मेलन में डी ई ए ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा कहा कि स्थिति को सुधारने के लिए कदम उठाये जायेंगे।

7.5 सरकारी प्रतिभूति बाजार में विदेशी संस्थागत निवेशकों की भागीदारी

रूपये में नामित सरकारी प्रतिभूति में विदेशी निवेश विदेशी निवेशकों द्वारा भारतीय बन्ध पत्र बाजार में सरकारी बन्ध पत्र खरीदने जैसा रूप ले लेता है जिसमें सभी रूपये में नामित होते हैं। 2009–10 से 2014–15 की अवधि के दौरान बकाया सरकारी प्रतिभूतियों में विदेशी निवेश का प्रतिशत 0.59 प्रतिशत से 3.67 प्रतिशत तक था। 2013–14 तथा 2014–15 के दौरान सरकारी ऋण में विदेशी निवेश की सीमा तथा सरकारी ऋण में न्यूनतम एवं मध्यम विदेशी निवेश तालिका 7.2 में नीचे प्रस्तुत है :

तालिका 7.2 : सरकारी ऋण में न्यूनतम व मध्यम विदेशी निवेश

(₹ करोड़ में)

	2013–14 (11 जून 2013 तक)	2013–14 (12 जून 2013 से)	2014–15
सीलिंग सीमा	1,24,432	1,53,569	1,53,569
न्यूनम निवेश	79,906	53,491.95	81,795
मध्यम निवेश	96,392	88,078.5	1,53,387

जैसेकि उपरोक्त में देखा जा सकता है, 2013–14 की अवधि के दौरान सरकारी प्रतिभूतियों में एफ आई आई की होल्डिंग उनके लिए निर्धारित सीमाओं से बहुत कम थी, जबकि 2014–15 के दौरान इनमें पर्याप्त सुधार हुआ।

आर बी आई ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2015) कि सरकारी प्रतिभूतियों के लिये एफ आई आई से भारी माँग थी और सीमाओं का पूर्णतया उपयोग हो गया था। आर बी आई ने आगे कहा कि सीमाओं

को बढ़ाने के लिए विभिन्न स्थानों से माँग थी तथा सरकारी प्रतिभूति बाजार में एफ आई आई की भागीदारी की वृद्धि के उपाय उन्होने अपनाये।

आर बी आई को इस बात को सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाते रहना चाहिए कि भारतीय सरकारी प्रतिभूति बाजार में एफ आई आई की भागीदारी बनी रहें।

अध्याय—8

निष्कर्ष और अनुशंसाएँ

8.1 निष्कर्ष

संघ सरकार का लोक ऋण, जिसमें आन्तरिक और बाह्य ऋण सम्मिलित है, का प्रबंधन विभिन्न एजेन्सियों द्वारा जिसमें आन्तरिक ऋण का प्रबंधन एम ओ एफ के डी ई ए के बजट प्रभाग द्वारा आर बी आई के आई डी एम डी के सहयोग से और बाह्य ऋण का प्रबंधन डी ई ए के विभागों जैसे कि एम आर, बी सी तथा एम आई द्वारा तथा सी ए ए के सहयोग से किया जाता है। लेखापरीक्षा के निष्कर्ष नीचे प्रस्तुत है :

- ऋण प्रबंधन के लिए कानूनी संरचना लोक ऋण शब्द को परिभाषित नहीं करता था। कानूनी संरचना स्पष्ट रूप से ऋण प्रबंधन उद्देश्यों और उधार के प्रयोजनों को नहीं बताता, और साथ ही एक ऋण प्रबंधन रणनीति को बनाने की आवश्यकता को नहीं दर्शाता था।
- प्रतिभूतियों की नीलामी में पी डी पर डिवोल्वमेंट के लिए कोई वस्तुनिष्ठ मापदण्ड/दिशानिर्देश नहीं थे। बाद में आर बी आई ने सूचित किया (मई 2016) की डिवॉल्वमेंट मापदंड पर एक नीति बना ली गई है जिसमें अन्य बातों के साथ डिवॉल्वमेंट निर्णय पर पहुँचने के लिए विचारणीय मामले समाहित हैं।
- जाँच समिति की बैठक के कार्यवृत्त ने यह इंगित नहीं किया कि ज्ञान हस्तानांतरण, तकनीकी हस्तानांतरण तथा अंतर्राष्ट्रीय अनुभव में श्रेष्ठ प्रथा हस्तानांतरण पर 82 अनुमोदित परियोजनाओं में से 60 में बाह्य सहायता के लिए परियोजनाओं को अनुमोदित करते हुए विचार किया गया।
- सी एम बी जो कि सरकार की अस्थायी नकदी प्रवाह भिन्नताओं से निपटने के लिए शुरू किए गए थे, को मौद्रिक नीति लक्ष्यों की पूर्ति के लिए उपयोग किया गया।
- लोक ऋण सूचना व्यवस्था जिसका प्रयोग आन्तरिक ऋण के लिए (ई-कुबेर) और बाह्य ऋण के लिए (आई सी एस) किया जाता है, में विश्लेषणात्मक कार्यों के लिए व्यवस्था नहीं था।
- सरकार की सभी आन्तरिक और बाह्य देयताओं पर कोई केन्द्रीकृत डेटाबेस नहीं था। इसके अतिरिक्त, डी ई ए विभिन्न प्रभागों और आर बी आई द्वारा प्रकाशित आन्तरिक ऋण आँकड़ों में अन्तर पाए गए।

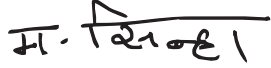
8.2 अनुशंसाएँ

पूर्व अध्यायों में चर्चा किये गये लेखापरीक्षा प्राप्ति पर आधारित निम्न अनुशंसाएँ की गई जाती हैं :

- विधिक संरचना में, जिसमें प्राथमिक व द्वितीयक विधान दोनों शामिल हैं, लोक ऋण की परिभाषा, ऋण प्रबंधन के उद्देश्यों, उधार के प्रयोजनों तथा ऋण प्रबंधन रणनीति की आवश्यकता को शामिल किया जा सकता है। डी ई ए चरणों में इसे करने का विचार करें।


- 'फाइनेंस प्लस' मापदण्ड की शर्त बहुपक्षीय वित्तीय संस्थान/बहुपक्षीय विकास बैंक के ज्ञान आधार, अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव तथा श्रेष्ठ प्रथाओं के साथ परिचय की पहुंच को अधिकतम करने और इसका लाभ उठाने को बाह्य सहायता के लिए परियोजनाओं के निर्धारण पर लागू किया जाए तथा इसे विधिवत दस्तावेज के रूप से रखा जाना चाहिए।
- आन्तरिक ऋण, बाह्य ऋण और अन्य देयताओं का एक केन्द्रीयकृत डाटाबेस विकसित किया जाए।
- यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने चाहिए कि लोक ऋण सूचना व्यवस्था (ई कुबेर और आई सी एस) विश्लेषणात्मक कार्यों में सहायता प्रदान करें।
- आर बी आई और डी ई ए एवं डी ई ए के विभिन्न प्रभागों द्वारा लोक ऋण की रिपोर्टिंग में निरन्तरता सुनिश्चित करने के लिए तंत्र विकसित किया जाए।

दिनांक : 14 जून 2016
स्थान : नई दिल्ली


(माला सिन्हा)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
(आर्थिक एवं सेवा मंत्रालय)

प्रतिहस्ताक्षरित

दिनांक : 22 जून 2016
स्थान : नई दिल्ली


(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अनुलग्नक

अनुलग्नक-I
(पैरा संख्या 5.4 का संदर्भ लें)

जाँच समिति द्वारा स्वीकृत परियोजनाएँ/प्रस्ताव¹³

क्र.स.	प्रस्ताव	स्वीकृति की तिथि	प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये	फंडिंग एजेंसी	राशि
1.	द्वितीय उत्तराखंड ग्रामीण जल आपूर्ति एवं स्वच्छता परियोजना ।।	27.02.2015	उत्तराखंड	डब्ल्यू बी	यूएसडी 120 मिलियन
2.	असम कृषि प्रतिस्पर्धा परियोजना	27.02.2015	असम	डब्ल्यू बी	यूएसडी 200 मिलियन
3.	हुदहुद के कारण हुए नुकसान का पुनर्निर्माण एवं वसूली	25.02.2015	आंध्र प्रदेश	डब्ल्यू बी	यूएसडी 250 मिलियन
4.	राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम न्यूनीकरण परियोजना ।।	25.02.2015	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण	डब्ल्यू बी	यूएसडी 34.81 मिलियन
5.	कृषि क्षेत्र में अक्षय उर्जा	25.02.2015	पंजाब	ए डी बी	यूएसडी 55 मिलियन
6.	शहरी क्षेत्रों में ठोस अवशिष्ट प्रबंधन परियोजना	25.02.2015	उत्तर प्रदेश	डब्ल्यू बी	यूएसडी 85 मिलियन
7.	मुख्यमंत्री ग्राम संपर्क योजना	20.11.2015	बिहार	डब्ल्यू बी	यूएसडी 235 मिलियन
8.	गंगा नदी पर छः लेन का ग्रीनफील्ड पुल	22.08.2014	बिहार	ए डी बी	यूएसडी 500 मिलियन
9.	मध्य प्रदेश एकीकृत शहरी जल संसाधन प्रबंधन कार्यक्रम	22.08.2014	मध्य प्रदेश	ए डी बी	यूएसडी 266 मिलियन
10.	हिमाचल प्रदेश में बागवानी फसलों की कटाई के बाद प्रबंधन के तरीकों पर जोर देने के साथ उत्पादन तथा विपणन पर विशेष परियोजना	28.05.2014	हिमाचल प्रदेश	डब्ल्यू बी	यूएसडी 135 मिलियन
11.	नागालैंड बहु क्षेत्रीय स्वास्थ्य पहल परियोजना	28.05.2014	नागालैंड	डब्ल्यू बी	यूएसडी 48 मिलियन

¹³ जहाँ कार्यवृत्त यह नहीं दर्शाते हैं कि ज्ञान हस्तांतरण, तकनीकी हस्तांतरण एवं अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव से श्रेष्ठ प्रथा हस्तांतरण पर विचार किये गये थे।

क्र.स.	प्रस्ताव	स्वीकृति की तिथि	प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये	फंडिंग एजेंसी	राशि
12.	एनसीआरएमपी के अंतर्गत आंध्रप्रदेश हेतु अतिरिक्त वित्तपोषण	28.02.2014	आंध्र प्रदेश	डब्ल्यूबी	यूएसडी 49 मिलियन
13.	द्वितीय पंजाब ग्रामीण जल आपूर्ति एवं स्वच्छता	28.02.2014	पंजाब	डब्ल्यूबी	यूएसडी 248 मिलियन
14.	ग्राम स्वराज कर्नाटक पंचायत सुदृढीकरण परियोजना के II चरण का अतिरिक्त वित्तपोषण	28.02.2014	कर्नाटक	डब्ल्यूबी	यूएसडी 220 मिलियन
15.	उड़ीसा उर्जा क्षेत्र आपातकालीन सहायता	28.02.2014	उड़ीसा	एडीबी	यूएसडी 30 मिलियन
16.	मध्य प्रदेश में उच्च शिक्षा सुधार	24.02.2014	मध्य प्रदेश	डब्ल्यू बी	यूएसडी 300 मिलियन
17.	टीएन संपोषणीय शहरी विकास कार्यक्रम	24.02.2014	तमिलनाडु	डब्ल्यू बी	यूएसडी 400 मिलियन
18.	लोक सेवा केन्द्र का सुदृढीकरण	24.02.2014	मध्य प्रदेश	डब्ल्यू बी	₹ 210 करोड़
19.	अतिरिक्त कौशल अर्जन कार्यक्रम को प्रोत्साहन देना	3.02.2014	केरल	ए डी बी	यूएसडी 100 मिलियन
20.	शहरी विकास निवेश कार्यक्रम चरण-II	17.01.2014	राजस्थान	ए डी बी	यूएसडी 250 मिलियन
21.	क्षतिग्रस्त आवासों का पूर्णनिर्माण	31.12.2013	उड़ीसा	डब्ल्यू बी	यूएसडी 153 मिलियन
22.	राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम न्यूनीकरण परियोजना	31.12.2013	उड़ीसा	डब्ल्यू बी	यूएसडी 55 मिलियन
23.	एकीकृत तटीय क्षेत्र प्रबंधन (आई सी जेड एम पी), उड़ीसा परियोजना	31.12.2013	उड़ीसा	डब्ल्यू बी	यूएसडी 3 मिलियन
24.	क्षतिग्रस्त विद्युत क्षेत्र की आधारभूत संरचना का पुनर्वास	31.12.2013	उड़ीसा	ए डी बी	यूएसडी 70 मिलियन
25.	ल्वणयुक्त बांध	31.12.2013	उड़ीसा	ए डी बी	यूएसडी 35 मिलियन
26.	नागालैंड बहुक्षेत्रीय स्वास्थ्य पहल	29.11.2013	नागालैंड	डब्ल्यू बी	यूएसडी 48 मिलियन

क्र.स.	प्रस्ताव	स्वीकृति की तिथि	प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये	फंडिंग एजेंसी	राशि
27.	राष्ट्रीय शहरी स्वास्थ्य मिशन	29.11.2013	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय	ए डी बी	यूएसडी 500 मिलियन
28.	संशोधित राष्ट्रीय तपेदिक नियंत्रण कार्यक्रम	29.11.2013	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय	डब्ल्यू बी	यूएसडी 100 मिलियन
29.	उत्तर प्रदेश कोर सड़क नेटवर्क विकास कार्यक्रम	29.11.2013	उत्तर प्रदेश	ए डी बी	यूएसडी 300 मिलियन
30.	एस ए एस ई सी सड़क संयोजी परियोजना	29.11.2013	मणिपुर	ए डी बी	यूएसडी 500 मिलियन
31.	मिजोरम राज्य सड़क परियोजना- II	24.09.2013	मिजोरम	डब्ल्यू बी	यूएसडी 237 मिलियन
32.	उप घाटी विकास कार्यक्रम के माध्यम से टी एन मौसम अनुकूलन	13.09.2013	तमिलनाडू	ए डी बी	यूएसडी 210 मिलियन
33.	असम विद्युत क्षेत्र वर्धन परियोजना II	13.09.2013	असम	ए डी बी	यूएसडी 300 मिलियन
34.	विशेष रूप से अतिसंवेदनशील जनजातीय समूह की जीविका में सुधार	13.09.2013	उडीसा	डब्ल्यू बी	यूएसडी 50 मिलियन
35.	दिल्ली के अधिकार क्षेत्र वजीराबाद डब्ल्यू टी पी में जल आपूर्ति प्रणाली का सुधार	13.09.2013	दिल्ली जल बोर्ड	ए डी बी	यूएसडी 290 मिलियन
36.	उत्तराखण्ड स्वास्थ्य प्रणाली विकास परियोजना	13.09.2013	उत्तराखण्ड	डब्ल्यू बी	यूएसडी 100 मिलियन
37.	पुनर्निर्माण तथा आपदा प्रतिक्रिया परियोजना	19.08.2013	उत्तराखण्ड	डब्ल्यू बी	यूएसडी 150 मिलियन
38.	ग्रामीण जल आपूर्ति परियोजना	19.08.2013	उत्तराखण्ड	डब्ल्यू बी	यूएसडी 24 मिलियन
39.	पुनर्निर्माण तथा आपदा प्रतिक्रिया परियोजना	19.08.2013	उत्तराखण्ड	अंतर्राष्ट्रीय कृषि विकास निधि	यूएसडी 200 मिलियन
40.	आजीविका परियोजना	19.08.2013	उत्तराखण्ड	आई एफ ए डी	यूएसडी 28 मिलियन

क्र.स.	प्रस्ताव	स्वीकृति की तिथि	प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये	फंडिंग एजेंसी	राशि
41.	बैंगलोर के आसपास शहर का विकास	19.07.2013	कर्नाटक	ए डी बी	यूएसडी 300 मिलियन
42.	राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम न्यूनीकरण परियोजना- II	19.07.2013	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण	डब्ल्यू बी	यूएसडी 250 मिलियन
43.	कर्नाटक एकीकृत एवं सम्पोषणीय जल संसाधन प्रबंधन निवेश कार्यक्रम शहरी जल आपूर्ति तथा स्वच्छता घटक	15.05.2013	कर्नाटक	ए डी बी	यूएसडी 150 मिलियन
44.	जयपुर रेल मेट्रो कार्पोरेशन परियोजना	15.05.2013	राजस्थान	ए डी बी	यूएसडी 176 मिलियन
45.	भारतीय अक्षय उर्जा विकास एजेंसी	15.05.2013	नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	ए डी बी	यूएसडी 500 मिलियन
46.	विद्युत संचार के लिए परियोजना प्रस्ताव	15.05.2013	मध्यप्रदेश	ए डी बी	यूएसडी 350 मिलियन
47.	अतिसर्वेदनशील जनजातीय समूह की आजीविका में सुधार	15.05.2013	उड़ीसा	आई एफ ए डी	यूएसडी 35 मिलियन
48.	दर्ा सुधार यू पी सोडियम युक्त भूमि सुधार III	15.05.2013	उत्तर प्रदेश	डब्ल्यू बी	यूएसडी 84 मिलियन
49.	तिरंगा आधारभूत संरचना वित्तीय सुविधा	15.05.2013	इंडिया इंफ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमिटेड	ए डी बी	यूएसडी 700 मिलियन
50.	पंजाब विकास वित्तीय कार्यक्रम	18.02.2013	पंजाब	ए डी बी	यूएसडी 200 मिलियन
51.	द्वितीय कोलकत्ता पर्यावरण सुधार परियोजना	18.02.2013	पश्चिम बंगाल	ए डी बी	यूएसडी 400 मिलियन
52.	मेघालय एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना	21.01.2013	मेघालय	आई एफ ए डी	यूएसडी 45 मिलियन
53.	कर्नाटक राज्य सड़क सुधार परियोजना (के एस एच आई पी III)	21.12.2012	कर्नाटक	ए डी बी	यूएसडी 350 मिलियन

क्र.स.	प्रस्ताव	स्वीकृति की तिथि	प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये	फंडिंग एजेंसी	राशि
54.	कर्नाटक में खाद्य कीमत संकट तथा कुपोषण हेतु त्वरित प्रतिक्रिया	21.12.2012	कर्नाटक	डब्ल्यू बी	यूएसडी 5 मिलियन
55.	छत्तीसगढ़ राज्य राजमार्ग जोड़ने वाली परियोजना	5.11.2012	छत्तीसगढ़	ए डी बी	यूएसडी 300 मिलियन
56.	टी एन सड़क ।।	31.08.2012	तमिलनाडु	डब्ल्यू बी	यूएसडी 300 मिलियन
57.	जलविभाजक विभाग का प्रबंधन परियोजना	27.07.2012	ग्रामीण विकास मंत्रालय	डब्ल्यू बी	यूएसडी 245 मिलियन
58.	पाईपड जल आपूर्ति	21.05.2012	पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय	डब्ल्यू बी	यूएसडी 500 मिलियन
59.	ए पी ग्रामीण विस्तृत वृद्धि परियोजना	18.05.2012	आंध्र प्रदेश	डब्ल्यू बी	यूएसडी 150 मिलियन
60.	दूरस्थ पद्धति का उपयोग करते हुए बिहार के अप्रशिक्षित शिक्षकों को प्रशिक्षित करने के लिए शिक्षक प्रशिक्षण संस्थानों का सुदृढीकरण	18.05.2012	बिहार	डब्ल्यू बी	₹ 1280 करोड़

(स्रोत: निगरानी समिति कार्यवृत्त)

अनुलग्नक-II
(पैरा संख्या 6.3.2 का संदर्भ लें)

31 मार्च 2014 तक डेटेड प्रतिभूतियों की बची हुई राशि के आंकड़ों में भिन्नता

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	नामावली	स्टेटस पेपर दिसम्बर 2014 के अनुसार बकाया राशि	वित्त लेख के अनुसार बकाया राशि	अन्तर
1.	7.56% जीएस 2014	40,845.08	15,845.08	25,000
2.	7.38% जीएस 2015 (परि.)	57,386.74	54,386.73	3,000.01
3.	7.56% जीएस 2016 (परि.)	-	25,000	-25,000
4.	7.49% जीएस 2017(परि.)	58,000	53,000	5,000
5.	6.25% जीएस 2018 (परि.)	16,886.80	10,886.80	6,000
6.	5.69% जीएस 2018 (परि.)	16,130	10,000	6,130
7.	6.50% जीएस 2019	-	4,000	- 4,000
8.	6.35% जीएस 2020 (परि.)	61,000	56,000	5,000
9.	7.83% जीएस 2021	-	68,000	-68,000
10.	6.17% जीएस 2023 (परि.)	14,000	6,000	8,000

क्रम संख्या	नामावली	स्टेटस पेपर दिसम्बर 2014 के अनुसार बकाया राशि	वित्त लेखे के अनुसार बकाया राशि	अन्तर
11.	1.44 मुद्रास्फिती सूचकांक जीएस 2023	-	6,582.58	-6,582.58
12.	8.28% जीएस 2032	90,687.11	85,687.11	5,000
13.	8.32% जीएस 2032	62,434.05	67,434.05	-5,000
14.	8.30% जीएस 2040	72,000	-	72,000
15.	6.30% जीएस 2040	-	72,000	-72,000
16.	मुद्रास्फिती सूचक राष्ट्रीय बचत प्रतिभूति – 2013	-	92	-92
17.	7.80% जीएस 2021	68,000	-	68,000
18.	5.87% जीएस 2022 (परि.)	11,000	-	11,000
19.	5.97% जीएस 2025 (परि.)	16,687.95	-	16,687.95

(स्रोत:- स्थिति पत्र 2014 और वित्त लेखे, भारत सरकार)

अनुलग्नक -III
(पैरा संख्या 7.3 का संदर्भ लें)

डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में व्यापार

(₹ करोड़ में)

तिमाही	बकाया डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों की संख्या	डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों के विरुद्ध कुल बकाया राशि	डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार	शीर्ष 10 ट्रेडेड डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार	डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार के सापेक्ष में शीर्ष 10 में ट्रेडेड डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों के कुल व्यापार की प्रतिशतता	शीर्ष 3 ट्रेडेड डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार	कुल डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों के विरुद्ध शीर्ष 3 में कुल व्यापार का प्रतिशतता
अप्रैल-जून-2010*	96	19,41,595.40	8,95,231	8,22,630	91.89	6,58,018	73.50
जुलाई-सितम्बर-2010	88	20,32,467.40	6,98,608	6,48,863	92.88	5,34,262	76.48
अक्तूबर-दिसम्बर -2010	98	21,29,843.00	5,14,299	4,77,444	92.83	3,32,976	64.74
जनवरी-मार्च -2011	94	21,56,914.70	4,44,043	4,27,976	96.38	3,28,542	73.99
अप्रैल-जून 2011	92	22,63,441.70	5,09,795	4,92,163	96.54	4,24,671	83.30
जुलाई-सितम्बर-2011	92	23,47,580.40	7,70,109	7,52,586	97.72	6,75,850	87.76
अक्तूबर-दिसम्बर -2011	91	24,62,333.50	8,19,819	7,94,562	96.92	6,16,644	75.22
जनवरी-मार्च -2012	92	25,93,328.50	9,99,384	9,56,844	95.74	8,82,881	88.34
अप्रैल-जून 2012	90	27,05,754.30	11,50,531	11,20,254	97.37	9,83,930	85.52

तिमाही	बकाया डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों की संख्या	डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों के विरुद्ध कुल बकाया राशि	डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार	शीर्ष 10 ट्रेडेड डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार	डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार के सापेक्ष में शीर्ष 10 डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों के कुल व्यापार की प्रतिशतता	शीर्ष 3 ट्रेडेड डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों में कुल व्यापार	कुल डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों के विरुद्ध शीर्ष 3 में कुल व्यापार का प्रतिशतता
जुलाई-सितम्बर-2012	90	28,62,712.50	13,23,826	12,73,275	96.18	9,67,603	73.09
अक्तूबर-दिसम्बर -2012	90	30,12,712.50	11,65,239	11,21,349	96.23	7,90,520	67.84
जनवरी-मार्च -2013	90	30,60,712.50	22,81,333	21,82,433	95.66	17,53,563	76.87
अप्रैल-जून 2013	92	31,98,961.20	36,32,422	34,67,288	95.45	26,91,049	74.08
जुलाई-सितम्बर-2013	89	33,29,977.30	14,23,720	13,07,364	91.83	10,17,297	71.45
अक्तूबर-दिसम्बर -2013	92	34,95,277.00	13,12,755	12,41,440	94.57	8,96,836	68.32
जनवरी-मार्च -2014	90	35,14,178.43	15,99,764	15,45,564	96.61	12,65,135	79.08
अप्रैल-जून 2014	89	36,37,065.40	23,67,773	22,84,644	96.49	18,03,718	76.18
जुलाई-सितम्बर-2014	91	37,72,260.50	18,06,274	17,28,369	95.69	13,88,656	76.88
अक्तूबर-दिसम्बर -2014	89	38,69,869.61	26,90,532	24,93,679	92.68	20,32,631	75.55
जनवरी-मार्च -2015	88	39,59,445.65	22,85,029	20,80,761	91.06	16,91,912	74.04

*वर्ष 2010-11 से तिमाही आंकड़ा तिमाही प्रतिवेदन में उपलब्ध है।

(स्रोत: लोक ऋण प्रबंधन पर तिमाही प्रतिवेदन)

अनुलग्नक -IV

(पैरा संख्या 7.4 का संदर्भ लें)

डेटेड सरकारी प्रतिभूतियों की नीलामी में खुदरा भागीदारी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अधिसूचित राशि	खुदरा भागीदारी के लिए आवंटित राशि (अर्थात् अधिसूचित राशि का 5 प्रतिशत)	प्राप्त गैर-प्रतिस्पर्धात्मक बोलियाँ				गैर प्रतियोगी स्वीकृत बोलियाँ			
			संख्या	राशि	अधिसूचित राशि की प्रतिशतता	खुदरा निवेशकों के लिए आवंटित राशि के सापेक्ष में प्रतिशतता	संख्या	राशि	अधिसूचित राशि की प्रतिशतता	खुदरा निवेशकों के लिए आवंटित राशि के सापेक्ष में प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
					$\frac{(5)}{(2)*100}$	$\frac{(5)}{(3)*100}$			$\frac{(9)}{(2)*100}$	$\frac{(9)}{(3)*100}$
2009-10	4,18,000.00	20,900.00	504.00	1,241.00	0.30	5.94	504.00	1,241.00	0.30	5.94
2010-11	4,37,000.00	21,850.00	620.00	2,045.00	0.47	9.36	620.00	2,045.00	0.47	9.36
2011-12	5,10,000.00	25,500.00	714.00	1,703.00	0.33	6.68	714.00	1,698.00	0.33	6.66
2012-13	5,58,000.00	27,900.00	813.00	1,881.00	0.34	6.74	813.00	1,881.00	0.34	6.74
2013-14	5,63,500.00	28,175.00	898.00	1,738.00	0.31	6.17	898.00	1,738.00	0.31	6.17
2014-15	5,92,000.00	29,600.00	965.00	2,111.00	0.36	7.13	965.00	2,111.00	0.36	7.13
कुल	30,78,500.00	1,53,925.00	4,514.00	10,719.00	0.35	6.96	4,514.00	10,714.00	0.35	6.96

(स्रोत: आर बी आई बेवसाईट)

संक्षेपाक्षरों की सूची

क्रम संख्या	शब्द	विवरण
1.	ए डी बी	एशियन डेवलपमेंट बैंक
2.	बी सी	द्विपक्षीय सहयोग
3.	सी ए ए ए	नियन्त्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा
4.	सी सी ए	मुख्य नियन्त्रक लेखा
5.	सी एस-डी आर एम एस	राष्ट्रमण्डल सचिवालय का ऋण अभिलेखन और प्रबंधन प्रणाली
6.	सी एफ आई	भारत की संचित निधि
7.	सी जी एम	मुख्य महा प्रबंधक
8.	सी एम बी	नकदी प्रबंधन विधेयक
9.	सी एस ओ	केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय
10.	डी ई ए	आर्थिक मामला विभाग
11.	डी ई आई ओ	विदेशी निवेश और परिचालन विभाग
12.	डी एम ओ	ऋण प्रबंधन कार्यालय
13.	ई डी	कार्यकारी निदेशक
14.	एफ आई एम एम डी ए	निश्चित आय मुद्रा बाजार और भारत के संजात संघ
15.	एफ एम ओ डी	वित्तीय बाजार संचालन विभाग
16.	एफ एस एल आर सी	वित्तीय क्षेत्र विधायी सुधार आयोग
17.	जी डी पी	सकल घरेलू उत्पाद
18.	जी ओ आई	भारत सरकार
19.	आई बी आर डी	अन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण और विकास बैंक
20.	आई सी एस	एकीकृत कम्प्यूटरीकृत प्रणाली
21.	आई डी ए	अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ
22.	आई डी एम डी	आन्तरिक ऋण प्रबंधन विभाग
23.	आई एफ ए डी	अन्तर्राष्ट्रीय कृषि विकास कोष
24.	आई जी ए एस	भारत सरकार लेखा मानक
25.	आई टी बी	मध्यवर्ती सरकारी/हुण्डी
26.	एम डी बी	बहुपक्षीय विकास बैंक
27.	एम एफ आई	बहुपक्षीय वित्तीय संस्थान

क्रम संख्या	शब्द	विवरण
28.	एम जी सी डी एम	रोकड़ एवं ऋण प्रबंधन पर निगरानी समूह
29.	एम आई	बहुपक्षीय संस्थान
30.	एम ओ	मध्य कार्यालय
31.	एम ओ एफ	वित्त मंत्रालय
32.	एम पी डी	मौद्रिक नीति विभाग
33.	एम आर	बहुपक्षीय संबंध
34.	एम टी डी एस	मध्यावधि ऋण रणनीति
35.	एम यू सी	न्यूनतम जोखिम अंकन प्रतिबद्धता
36.	एन बी एफ सी	गैर बैंकिंग वित्तीय कम्पनी
37.	एन आई सी	राष्ट्रीय सूचना केन्द्र
38.	एन आई पी एफ पी	लोक वित्त एवं नीति राष्ट्रीय संस्थान
39.	एन एस एस एफ	राष्ट्रीय लघु बचत कोष
40.	ओ डी	ओवर ड्राफ्ट
41.	ओ एम ओ	खुला बाजार प्रचालन
42.	पी डी एम ए	लोक ऋण प्रबंधन संस्था
43.	पी डी	प्राथमिक विक्रेता
44.	क्यू आर	मात्रात्मक प्रतिबन्ध
45.	आर बी आई	भारतीय रिजर्व बैंक
46.	आर एम एफ	जोखिम प्रबंधन तन्त्र
47.	एस आर एस	प्रणाली की आवश्यकता का अध्ययन
48.	टी एस ए	कोष का एकल लेखा
49.	यू के	यूनाइटेड किंगडम
50.	डब्ल्यू बी	विश्व बैंक
51.	डब्ल्यू एम ए	अर्थोपाय अग्रिम
52.	डब्ल्यू एस एस	साप्ताहिक सांख्यिकीय आंकड़ों का परिशिष्ट

शब्दावली

क्र.सं.	शब्द	विवरण
1.	बिड-आस्क स्प्रेड	प्रस्तावित कीमत एवं बोली की कीमत के बीच अंतर
2.	सरकारी प्रतिभूतियों को वापस खरीदना	सरकारी प्रतिभूतियों को वापस खरीदना वह प्रक्रिया है जिससे भारत सरकार अपनी मौजूदा प्रतिभूतियों को धारकों वापस से खरीदती है।
3.	नकद प्रबंधन बिल (सी.एम.बी.)	सी.एम.बी. की सामान्य प्रकृति टी. बिल की होती है लेकिन ये 91 दिनों से कम परिपक्वता अवधि के लिए जारी किये जाते हैं। सी.एम.बी. की अवधि, अधिसूचित राशि और जारी करने की तारीख सरकार की अस्थायी नकदी की आवश्यकता पर निर्भर है। सी.एम.बी. में निवेश बैंको द्वारा एस.एल.आर. प्रयोजनों हेतु बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 की धारा 24 के अन्तर्गत सरकारी प्रतिभूतियों में एक योग्य निवेश माना जाता है।
4.	प्रतिस्पर्धी बोली	प्रतिस्पर्धी बोली वह प्रक्रिया है जिसमें एक निवेशक एक विशिष्ट मूल्य/यील्ड पर बोली लगाता है और प्रतिभूतियों को तब आवंटित किया जाता है जब यदि उद्धरित मूल्य/ यील्ड कट ऑफ मूल्य/ यील्ड की सीमा के भीतर हो।
5.	भारत की संचित निधि	वह निधि जिसका गठन भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 (1) के अंतर्गत हुआ और जिसमें सभी प्राप्तियाँ, राजस्व और ऋण का संचयन होता है। यह दो भागों में विभाजित है, नामतः राजस्व लेखा (राजस्व प्राप्तियाँ और राजस्व व्यय) और पूँजी लेखा (सार्वजनिक उधार और ऋण इत्यादि)
6.	मुद्रा जोखिम	खरीद के समय और एक मुद्रा की स्थिति/प्रतिभूति की बिक्री के समय के बीच विनियम दरों में एक प्रतिकूल संचरण से नुकसान का जोखिम।
7.	दिनांकित सरकारी प्रतिभूतियाँ	दिनांकित सरकारी प्रतिभूतियाँ दीर्घकालिक प्रतिभूतियाँ हैं और अपने साथ एक निश्चित और प्लोटिंग कूपन (ब्याज दर) रखती हैं, जोकि अंकित मूल्य पर दिया जाता है, जिसका निश्चित समय अंतराल पर भुगतान किया जाता है (सामान्यतः अर्ध वार्षिक)।
8.	ऋण शोधन	ऋणदाता को परिपक्व मूलधन और ब्याज का भुगतान। इसमें आमतौर पर सेवा प्रभार, प्रतिबद्धता प्रभार शामिल हैं।
9.	डिवाल्वमेंट	डिवाल्वमेंट एक प्रक्रिया है जिससे कि यदि निवेश के मामलों का अंशदान कम रहा, तो अन्डर राईटर को शेष प्रतिभूतियों/बॉण्डो पर अंशदान करना आवश्यक है। बचे हुए कुल अंशदान अण्डरराईटर के ऊपर डिवाल्व होते हैं।
10.	एफ.आई.एम.एम.डी.ए.	फिक्स्ड इन्कैम मनी मार्केट और डेरिवेटिव एसोसिएशन ऑफ इण्डिया (एफ.आई.एम.एम.डी.ए.) एक कम्पनी जो कि कंपनी अधिनियम 1956 की धारा 25 के अन्दर समाविष्ट की गयी है और इसमें बाजार के सभी मुख्य संस्थानीय खण्डों का प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्य हैं। एफ.आई.एम.एम.डी.ए. विभिन्न सरकारी प्रतिभूतियों की दरों को निस्तारित करती है जोकि बाजार सहभागियों द्वारा मूल्यांकन के प्रयोजनों हेतु प्रयोग की जाती है।
11.	राजकोषीय घाटा	इसका तात्पर्य, एक वित्तीय वर्ष के दौरान, भारत की संचित निधि से, कुल संवितरित कर्ज अदायगी को छोड़कर, निधि में कुल प्राप्तियों के ऊपर (कर्ज प्राप्तियों को छोड़कर) से अधिक संवितरण है।

क्र.सं.	शब्द	विवरण
12.	निर्धारित दर के बंधपत्र	ये वह बंधपत्र है जिन पर बंधपत्र के सम्पूर्ण जीवन काल पर कूपन रेट तय किया जाता है।
13.	फ्लोटिंग दर के बंधपत्र	फ्लोटिंग दर के बंधपत्र वह प्रतिभूतियाँ हैं जिनकी निर्धारित कूपन दर नहीं होती है। कूपन को पूर्व उदघोषित अंतरालों (जैसे हर छः महीने या हर वर्ष) पर आधार दर पर एक समय विस्तार को जोड़कर रीसेट किया जाता है।
14.	सरकारी प्रतिभूति	सरकारी प्रतिभूति एक व्यापार योग्य साधन है जिसे केन्द्र सरकार या राज्य सरकार द्वारा जारी किया जाता है। यह सरकार के ऋण दायित्वों को अभिस्वी करती है।
15.	प्रभावी लागत	किसी भी दिए गए समय पर, एक विशिष्ट पूर्व निर्धारित क्रम में दिए गए स्टोक में लेन देन क्रियावित करने की लागत प्रभावी लागत कहलाती है।
16.	इंडेक्सड बंध पत्र	ये वे बंध पत्र है जिसका मूलधन तथा कूपन मुद्रास्फीती के स्वीकार्य इंडेक्स से जुड़ा हुआ हो जिससे कि धारक की मुद्रास्फीती से रक्षा है।
17.	ब्याज दर जोखिम	ब्याज दरों में प्रतिकूल उतार चढ़ाव के कारण एक ऋण पोर्टफोलियों धारक इकाई द्वारा उठाया गया जोखिम।
18.	बाजार समाशोधन दर	बाजार समाशोधन दर वह दर है जिस पर आपूर्तित मात्रा माँगी गयी मात्रा के बराबर होती है।
19.	बाजार जोखिम	बाजार जोखिम वह अवस्थिति है जो परिसंपत्तियों एवं स्थितियों की बाजार कीमत में संचलन के परिणामस्वरूप उत्पन्न हुआ तथा जिसका निर्धारित बाजार में व्यापार किया जा सकता है।
20.	मैच्योरिटी बकेट	मैच्योरिटी बकेट एक प्रतिभूति के अवशिष्ट परिपक्वता की अवधि की दर्शाता है।
21.	परिपक्वता तिथि	तारीख जब मूलधन (अंकित मूल्य) वापस किया जात है।
22.	मौद्रिक नीति	वह प्रक्रिया जिसके द्वारा सरकार या केन्द्रीय बैंक धन का आपूर्ति को प्रभावित करते हुए वृहत अर्थशास्त्र संबंधित स्थितियों पर प्रभाव डालने का प्रयास करते हैं।
23.	एकाधिक/एकसमान मूल्य आधारित नीलामी	एक समान मूल्य की नीलामी में सभी सफल बोलिकर्ताओं को प्रतिभूतियों के आवंटित मात्रा के लिए समान दर, जैसे कि नीलामी कट ऑफ दर पर भूगतान करना आवश्यक होता है, उनके द्वारा लगाये गये दर के बावजूद/इसकी तरफ, एक अनाधिक कीमत नीलामी में सफल बोली कर्ता को प्रतिभूति के आवंटित मात्रा के लिए उसी दर/प्रतिफल पर भुगतान करना आवश्यक होता है जिस पर उन्होंने बोली लगायी हो।
24.	बहुपक्षीय और द्विपक्षीय ऋण	बहुपक्षीय ऋण बहुपक्षीय संस्थानों जैसे कि अंतर्राष्ट्रीय विकास संघ (आई.डी.ए), अंतर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण और विकास बैंक (आई.बी.आर.डी.), एशियाई विकास बैंक इत्यादि से अनुबंधित किया गया ऋण है। द्विपक्षीय ऋण प्रभुत्तासंपन्न राष्ट्रों से अनुबंधित किया जाता है।
25.	गैर-प्रतिस्पर्धी बोली	गैर-प्रतिस्पर्धी बोली वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा निवेशक विशिष्ट कीमत/यील्ड को उल्लेख किये बिना नीलामी प्रक्रिया में भाग ले सकते हैं। ऐसे बोलीकर्ताओं को नीलामी की भारत औसत मूल्य/ यील्ड पर प्रतिभूतियों का आवंटन किया जाता है।
26.	ओपेन मार्केट संचालन (ओ.एम.ओ.)	ओपेन मार्केट संचालन वे संचालन है जो कि भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सरकारी प्रतिभूतियों की बाजार में /से बिक्री/ खरीद कर टिकाऊ आधार पर बाजार में रुपये की तरलता की शर्तों के समायोजन के उद्देश्य से संचालित की जाती है।

क्र.सं.	शब्द	विवरण
27.	मूल्य आधारित नीलामी / प्रतिफल आधारित नीलामी	एक मूल्य आधारित नीलामी तब संचालित की जाती है जब जी ओ आई पूर्व में जारी किये गये प्रतिभूतियों को पुनः जारी करती है। बोलीकर्ता प्रतिभूति के फेस वैल्यू के कीमत के संबंध में प्रति 100 ₹ बोली लगाते हैं (उदाहरणतया, ₹ 102.00 ₹ 101.00, ₹ 100.00, ₹ 99.00 इत्यादि प्रति ₹ 100)। बोलियों को अवरोही क्रम में व्यवस्थित किया जाता है तथा सफल बोलीकर्ता वे होते हैं जिन्होंने कट ऑफ मूल्य पर या उससे अधिक बोली लगायी होती है। एक प्रतिफल नीलामी सामान्यतः तब संचालित की जाती है। जब एक नई सरकारी प्रतिभूति जारी की जाती है। निवेशक प्रतिफल संदर्भ में दशमलव के दो स्थानों तक बोलियों लगाते हैं (उदाहरण स्वरूप 8.19 प्रतिशत, 8.20 प्रतिशत इत्यादि)। बोलियों को आरोही क्रम में व्यवस्थित किया जाता है तथा कट ऑफ प्रतिफल नीलामी की अधिसूचित राशि के प्रतिफल के अनुरूप निकाला जाता है। कट ऑफ प्रतिफल को प्रतिभूति के कूपन दर के रूप में लिया जाता है। सफल बोलिकर्ता वे हो जिन्होंने कट ऑफ मूल्य पर अथवा कट आफ मूल्य से कम पर बोली लगायी है।
28.	प्राथमिक डीलर	सरकारी उधारी जरूरतों को जितना सम्भव हो सके, सस्ते और कुशलतापूर्ण ढंग से पूरा करने के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, सरकारी प्रतिभूति बाजार में एक तरफ जारी कर्ता और दूसरी तरफ बाजार के बीच में विशेषज्ञ सहायक की भूमिका को निभाने के लिए योग्यता प्राप्त वित्तीय कम्पनियों/बैंकों के समूह को नियुक्त किया जाता है।
29.	लोक लेखा	संचित निधि में सम्मिलित धन के अलावा सभी प्रकार का धन जोकि भारत सरकार के द्वारा या उसके पक्ष में प्राप्त किया जाता है, उसे भारत के लोक लेखा (भारतीय संविधान का अनु. 266 (2)) में जमा किया जाता है। इसमें भारत की संचित निधि में सम्मिलित ऋण के अलावा ऋण से सम्बंधित लेन-देन सम्मिलित है। लोकलेखा लेन देन संसद द्वारा वोट/ विनियोग करने के अधीन नहीं है और शेष राशि को आगे ले जाया जाता है।
30.	लोक ऋण कार्यालय (पी डी ओ)	भारतीय रिजर्व बैंक का लोक ऋण कार्यालय सरकारी प्रतिभूतियों के लिए रजिस्ट्री/डिपॉजिटरी की तरह कार्य करता है और यह ब्याज के भुगतान और परिपक्वता पर मूलधन के पुनर्भुगतान के मुद्दों से संबंधित है।
31.	पुनर्वित्तीयन/रोल ओवर जोखिम	मुक्ति और सरकारी ऋण के नवीनकरण से जुड़े जोखिम
32.	रेपो	रेपो दर का अर्थ है एक साधन जिसके द्वारा प्रतिभूतियों की बिक्री कर निधियों को उधार लिया जाता है, जिसके साथ ही उपरोक्त प्रतिभूतियों को परस्पर सहमत भविष्य की तारीख पर और सहमत मूल्य पर जिसमें उधार लिये गए धन पर ब्याज भी सम्मिलित है पर पुनर्खरीद का समझौता होता है।
33.	रिवर्स रेपो	रिवर्स रेपो का अर्थ है एक साधन जिसके द्वारा प्रतिभूतियों को खरीद कर निधियों को उधार दिया जाता है, जिसके साथ ही उपरोक्त प्रतिभूतियों को परस्पर सहमत भविष्य की तारीख पर और सहमत मूल्य पर जिसमें कि उधार दिये गए धन पर ब्याज भी सम्मिलित है पर पुनः बिक्री का समझौता होता है।
34.	अवशिष्ट परिपक्वता	एक प्रतिभूति की परिपक्वता की तारीख में शेष अवधि को उसकी अवशिष्ट परिपक्वता अवधि कहते हैं। उदाहरण के तौर पर, एक प्रतिभूति जो 10 साल की मूल अवधि के लिए जारी की जाती है, उसकी 2 वर्ष के पश्चात् अवशिष्ट परिपक्वता 8 वर्ष की होगी।

क्र.सं.	शब्द	विवरण
35.	द्वितीयक बाजार	बाजार जिसमें बकाया प्रतिभूतियों का व्यापार होता है। यह बाजार प्राथमिक या प्रारंभिक बाजार से अलग है जहाँ प्रतिभूतियों को पहली बार बेचा जाता है। द्वितीयक बाजार खरीदने और बेचने को संदर्भित करता है जोकि प्रतिभूति की प्रारंभिक सार्वजनिक बिक्री के बाद भी चलता रहता है।
36.	विशेष प्रतिभूतियाँ	भारत सरकार द्वारा तेल विपणन कम्पनियों, उर्वरक कंपनियों, भारतीय खाद्य निगम जैसी इकाईयों को नकद राजसहायता के बदले में इन कंपनियों को क्षतिपूर्ति के रूप में विशेष प्रतिभूतियाँ जारी की जाती हैं, जिनकी तुलनीय परिपक्वता की दिनांकित प्रतिभूतियों के यील्ड के उपर 20-25 आधार अंको का विस्तार है।
37.	तनाव परीक्षण	जोखिम विश्लेषण की विधि जिसमें अनुरूपणों का उपयोग सबसे खराब स्थितियों में प्रभाव का अनुमान लगाने के लिए किया जाता है।
38.	लक्षित शेष	वह न्यूनतम शेष जिसे एक दी गई तिथि पर केन्द्रीय बैंक के साथ सरकारी खाते में रखा जाना चाहिए।
39.	ट्रेजरी बिल (टी बिल)	ट्रेजरी बिल या टी बिल भारत सरकार द्वारा जारी लघु अवधि के ऋण उपकरण है और वर्तमान में ये तीन अवधियों के लिए जारी किये जाते हैं नामतः 91 दिन, 182 दिन और 364 दिन। ट्रेजरी बिल शून्य कूपन प्रतिभूतियाँ हैं और इन पर कोई ब्याज नहीं मिलता।
40.	ट्रेजरी एकल खाता (टी एस ए)	एक टी एस ए (खजाना एकल खाता) सरकार के बैंक खातों की एक एकीकृत संरचना है जो सरकार के नकद स्रोतों का एक समेकित दृश्य दिखाता है। नकद की एकता और खजाने की एकता के सिद्धांत पर आधारित, एक टी एस ए एक बैंक खाता है या संबद्ध खातों का एक समूह है जिसके द्वारा सरकार अपनी सभी प्राप्तियों और भुगतानों को क्रियान्वित करती है। एकता का सिद्धांत सभी नकदियों के लिए इनके अन्तिम उपयोग के निरपेक्ष प्रतिमोच्यता का पालन करता है।
41.	अंडरराइटिंग	वह व्यवस्था जिसके द्वारा निवेश बैंकर प्राथमिक रूप से जारी करने वाली प्रतिभूति के किसी अंशदानरहित हिस्से के अधिग्रहण करने का दायित्व लेता है।
42.	अर्थोपाय अग्रिम (डब्ल्यू एम ए)	केन्द्रीय बैंक द्वारा सरकार को दिये गये अग्रिम। यदि सरकारी व्यय उधारों से प्राप्त कराधान प्लस प्राप्तियों से आगे होते हैं तब उन्हें देना आवश्यक होता है।
43.	भारित औसत मूल्य/यील्ड	यह मूल्य/ यील्ड का भारित औसत मीन है, जहाँ भार वह मात्रा है जो मूल्य/यील्ड पर उपयोग की जाती है।
44.	यील्ड	एक प्रतिभूति पर अर्जित वार्षिक प्रतिशत वापसी की वार्षिक दर। यील्ड प्रतिभूति की क्रय कीमत और कूपन ब्याज दर का एक फलन है।

© भारत के
नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in