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 दायित्त्व 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 प्रायः देश में सबसे बड़ा वित्तीय पोर्टफोलियो होता है और वित्तीय स्थायित्व पर इसका एक व्यापक प्रभाव हो सकता है।

अधिकांश सरकारों की वित्तीय आवश्यकताऐं 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 एंव 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 सकेंत 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) रूपये– डिनॉमिनेटेड ऋण हैं।

विदेशी ऋण से तात्पर्य है गैर स्वदेशी स्त्रोतों से संघ सरकार द्वारा एकत्रित किये गये ऋण; जैसे कि बहुपक्षीय संस्थानोंः इंटरनैशनल बैंक फॉर रीकन्सट्रक्शन एडं डेवलपमेंट (आई बी आर डी), इंटरनैशनल डेवलपमेंट एसोसिएशन (आई डी ए), एशियन डेवलपमेंट बैंक (ए डी बी) आदि अथवा द्विपक्षीय स्त्रोतों 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 देयताऐं' लोक ऋण में सम्मिलित नही है।

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

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

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)*

नोटः कोष्ठक में दिए गए ऑकडे 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।

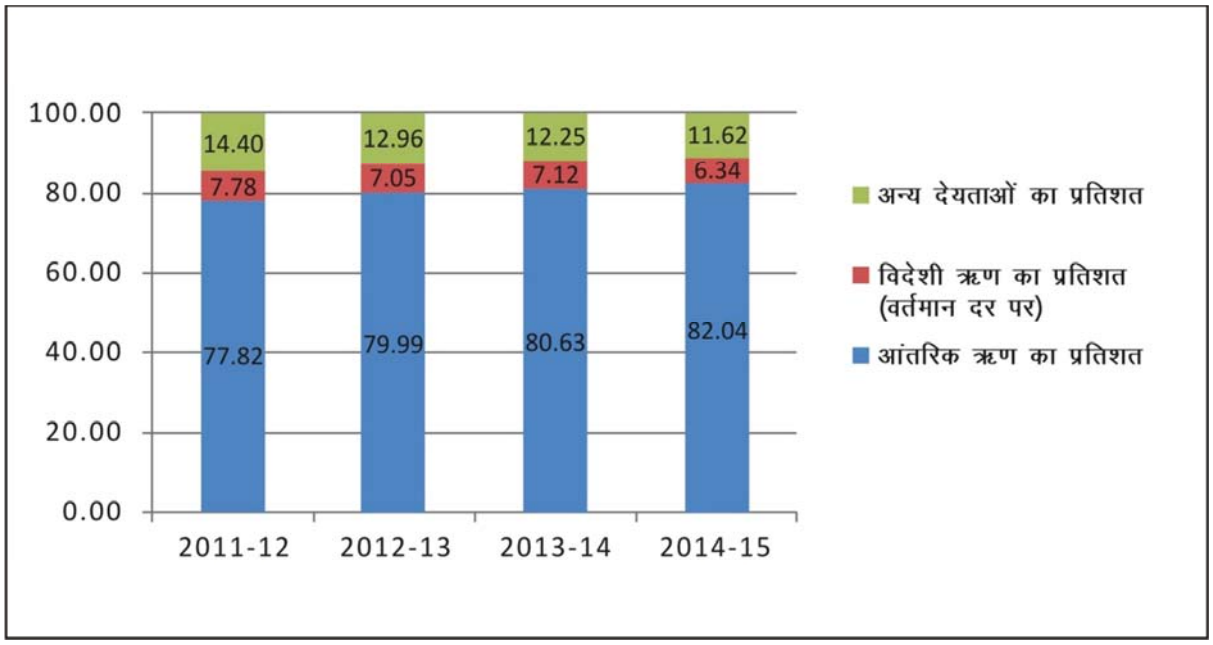
@ स्त्रोतः केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सी एस ओ) सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, ब्यूरो प्रेस नोट दिनांकित 30 जनवरी 2015.

$ स्त्रोतः 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

(स्त्रोतः वर्ष हेतु वित्त लेखा, भारत सरकार)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि अल्पावधि आंतरिक ऋण के संदर्भ में पिछले छः वर्षो 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 मामलें में, समरूपी प्रतिशत 58 प्रतिशत से 77 प्रतिशत के बीच थी जबकि विदेशी ऋण के मामलें 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 एंव विदेशी ऋण का 73 प्रतिशत ऋण शोधन के लिए प्रयोग किया गया जो ऋण शोधन के लिए ऋण के अधिक प्रतिशत को दशर्ता 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 शर्ते) 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 एंव व्यय की लेखापरीक्षा करे। लोक ऋण संघ सरकार की प्राप्तियों का एक महत्वपूर्ण भाग है। इसके अतिरिक्त, लोक ऋण की लेखापरीक्षा लोक ऋण प्रंबधन 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 सकंटों की आवृति एवं गंभीरता तथा सार्वजनिक वित के प्रंबंध 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 क्याः

- भारत सरकर 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 स्थापति 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 विरूद्ध मानदंडित थे :

- लोक ऋण संम्बन्धित अधिनियम एवं विनियम
  - राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रंबधन अधिनियम (एफ आर बी एम), 2003
  - राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रंबधन नियम (एफ आर बी एम), 2004
  - सरकारी प्रतिभूतियॉ अधिनियम, 2006

- सरकारी प्रतिभूतियॉ 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 प्रंबधन 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।