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 दुरूपयोग को सीमित भी करती है व सरकार की ऋण देयताओं को नियंत्रित करने के लिए उत्तरदायित्वों को स्थापित करने के सुशासन को बढावा देती है। निम्न उधार लागतों को प्राप्त करने तथा लोक ऋण प्रबंधन में दुरूपयोग 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 द्वित्तीयक 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** : विधियिका 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 प्रबन्धन 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 :–

- **राजकोशीय 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 एंव 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 प्रंबधन 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 राजकोषीय 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 एंव 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 अनुशंसा करते है 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 नही 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 पूँजी बाजारों में जारी किया जाता था जैसेकि 1935 में यू के में जी बी पी[1] 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 अधिकाँशत 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 आवटंन) नियम, विदेशी ऋण के प्रबन्धन 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 प्रबन्धन 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।***