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, कर्त्तव्यों 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/मापंदडों के विरूद्ध ऋण प्रबंधको 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 गऐ है।

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 गईं 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 एजेंन्सियों द्वारा किये जा रहे हैं।

डी ई ए की इस स्वीकृति से यह देखा जा सकता है कि एम ओ उसे सौंपे गए कार्यो का पूर्ण रूप से निर्वहन नही 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 मापदंडो के विरूद्ध निष्पादन मूल्यांकन तथा पिछली जाँच करना सार्थक नहीं हो सकता क्योंकि भारत का विदेशी ऋण मुख्यतः बहुपक्षीय एवं रियायती शर्तो 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 नही 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 स्वंतत्र 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 कार्यो को समेकित करेगी तथा व्यापक संस्थागत सुधार एवं लोक ऋण में पारदर्शिता हेतु उत्प्रेरक होगी।

वित्त मंत्री ने अपने बजट भाषण (2007–08) में स्वायत 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 घोषणाऐं 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 महत्त्वपूर्ण 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 (सिंतबर 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 कार्यो 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।