

2018 के संशोधन से पूर्व एफ आर बी एम अधिनियम ने सरकार की 'कुल देयताओं' को सी एफ आई तथा भारत के लोक लेखा के अंतर्गत देयताओं के रूप में परिभाषित किया था। अप्रैल 2018 में संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम ने 'कुल देयताओं' के स्थान पर केन्द्र सरकार के ऋण की व्यापक अवधारणा की परिकल्पना की। किसी तारीख को केन्द्र सरकार के ऋण²⁹ की परिभाषा में शामिल था:

- (क) वर्तमान विनिमय दरों पर मूल्यांकित बाह्य ऋण सहित सीएफआई की प्रतिभूति पर कुल बकाया देयताएं
- (ख) भारत के लोक लेखा में कुल बकाया देयताएँ; तथा
- (ग) किसी निकाय-निगम अथवा केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व अथवा नियंत्रित अन्य इकाई की ऐसी वित्तीय देयताएँ जिसे सरकार को वार्षिक वित्तीय विवरणी से चुकाना अथवा सहायता करना है।

इसके अतिरिक्त, संशोधित अधिनियम में सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को भी शामिल किया था, जिसे अधिनियम ने अंतः सरकारी देयताओं को छोड़कर केन्द्र सरकार व राज्य सरकारों के ऋणों के कुल योग के रूप में परिभाषित किया।

केन्द्र सरकार देयताओं/ ऋण व सामान्य सरकारी ऋण के लिये लागू लक्ष्य निम्नलिखित थे:

- क. वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये लागू एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों में विचार किया गया है कि सरकार वित्तीय वर्ष 2004-05 से आगे के वर्षों के लिये जी डी पी के नौ प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त देयताओं को ग्रहण नहीं करेगी तथा प्रत्येक बाद के वित्तीय वर्ष में, इस सीमा को कम से कम जी डी पी की प्रतिशतता में एक प्रतिशत तक कम करेगी। 2018 के संशोधन के बाद, लक्ष्य को कुल देयताओं/ ऋणों के सन्दर्भ में जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में पुनर्गठित किया गया। 2024-25 तक केंद्र सरकार के ऋण को जीडीपी के 40 प्रतिशत और सामान्य सरकारी ऋण को जीडीपी के 60 प्रतिशत करने का लक्ष्य रखा गया था। तथापि, नियमों में किसी वार्षिक लक्ष्य को प्राप्त करने के बारे में नहीं बताया गया है।।

²⁹ इन देनदारियों को तिथि के अंत में नकद शेष के बराबर कम किया जाना है

ख. गारंटी के प्रकरण में, यह सुनिश्चित करने का लक्ष्य था कि सरकार द्वारा दी गई गारंटी वित्तीय वर्ष 2004-05 से प्रारम्भ किसी वित्तीय वर्ष में जी डी पी के 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। 2018 के संशोधित अधिनियम में लक्ष्य को पुनः बताया गया है कि 'केन्द्र सरकार किसी भी वित्तीय वर्ष में सी एफ आई की सिक्यूरिटी पर किसी भी ऋण के संबंध में जी डी पी के 0.5 प्रतिशत से अधिक की, अतिरिक्त गारंटी नहीं देगी'।

अप्रैल 2018 के संशोधन के बाद भी गारंटी के सम्बन्ध में लागू प्रावधान एवं सीमा अपरिवर्तित रहे।

3.1 संघ सरकार देयतायें: 2017-18

3.1.1 2017-18 तक वार्षिक अतिरिक्त देयतायें

अधिनियम के 2018 में संशोधन से पूर्व, सरकार की कुल अतिरिक्त देयताओं के संबंध में वार्षिक लक्ष्य में निहित है कि केन्द्र सरकार वित्तीय वर्ष 2014-15 से कोई अतिरिक्त देयता को ग्रहण नहीं करेगी। हालांकि, तालिका 3.1 दर्शाती है कि सरकार ने उस वर्ष के बाद अतिरिक्त देयताओं को स्वीकार ग्रहण करना जारी रखा था।

तालिका 3.1 सरकार की देयता: 2014-15 से 2018-19

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	वर्ष के प्रारंभ में देयता	वर्ष की सामप्ति पर देयता	वर्ष के दौरान अतिरिक्त देयता	जीडीपी	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में देयता	जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में अतिरिक्त देयता
	1	2	3= (2-1)	4	(2/4)	(3/4)
2014-15	52,59,310	57,75,685	5,16,375	124,67,959	46.3	4.1
2015-16	57,75,685	64,23,032	6,47,347	137,71,874	46.6	4.7
2016-17	64,23,032	69,06,265	4,83,233	153,91,669	44.9	3.1
2017-18	69,06,265	76,53,486	7,47,221	170,98,304	44.8	4.4
2018-19	76,53,486	84,31,499	7,78,013	189,71,237	44.4	4.1

स्रोत: संघ सरकार वित्त लेखे

नोट: देयता में विनिमय की वर्तमान दरों पर बाह्य ऋण शामिल है।

2014-15 में अतिरिक्त देयता जी डी पी का 4.1 प्रतिशत थी जोकि 2015-16 में बढ़कर जी डी पी का 4.7 प्रतिशत हो गई, 2016-17 में गिरकर यह 3.1 प्रतिशत हो गई लेकिन उसके बाद 2017-18 में बढ़कर जीडीपी का 4.4 प्रतिशत हो गई। हालांकि लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रतिवर्ष राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण करने के लिये अतिरिक्त देयतायें अनिवार्य थी। इन

वर्षों में एफडी की मात्रा की व्याख्या करने के लिए पहचाने गए कारक, अवधि के दौरान ग्रहण की गई वार्षिक अतिरिक्त देनदारियों में साल-दर-साल भिन्नता की व्याख्या भी करते हैं।

इसके अतिरिक्त जैसा कि वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिये एफ आर बी एम पर प्रतिवेदन के पैराग्राफ 2.3 में इंगित किया गया था कि अतिरिक्त देनदारियों के लिए निर्धारित वार्षिक लक्ष्यों और एफ डी के वार्षिक लक्ष्यों के बीच एक विरोधाभास था, जबकि पहले अधिनियम ने 2014-15 के बाद किसी अतिरिक्त देयता की परिकल्पना नहीं की, एफ डी के लिये जी डी पी का तीन प्रतिशत का लक्ष्य निर्धारित करके, अधिनियम ने इस सीमा तक अतिरिक्त देयता की अनुमति दी। एफ आर बी एम अधिनियम में 2018 के संशोधन द्वारा ऋण व कुल देयताओं के संबंध में फिर से लक्ष्य बना कर इस विरोधाभास को अब दूर किया गया है।

3.1.2 संघ सरकार के कुल राजकोषीय देयता: 2017-18

विनिमय की ऐतिहासिक दर (जिस दर पर ऋण मूल रूप से अनुबंधित था) तथा वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये संघ सरकार वित्त लेखों पर आधारित विनिमय की वर्तमान दर पर संघ सरकार की कुल राजकोषीय देयता का विवरण तालिका 3.2 में दिया गया है।

तालिका 3.2 वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिये कुल बकाया देयता

	(₹ करोड़ में)	जीडीपी की प्रतिशतता
केंद्र सरकार का आंतरिक ऋण	64,01,275	37.44
बाह्य ऋण (ऐतिहासिक दर पर)	2,50,090	1.46
लोक लेखा देयतायें	8,06,929	4.72
कुल देयताये (ऐतिहासिक दर पर)	74,58,294	43.62
बाह्य ऋण (वर्तमान दर पर)	4,45,282	2.60
कुल देयताये (दर पर वर्तमान)	76,53,486	44.76

एफ आर बी एम अधिनियम सरकार की 'कुल देयताओं' को सी एफ आई तथा भारत के लोक लेखा के अंतर्गत विनिमय की वर्तमान दर पर देयताओं के रूप में परिभाषित करता है। तालिका 3.2 दर्शाती है कि वर्तमान विनिमय दर पर कुल देयता जी डी पी का 44.76 प्रतिशत थी। 2017-18 के दौरान, आंतरिक ऋण, लोक लेखा देयताओं सहित, ऐतिहासिक दर पर कुल देयताओं का 96.65 प्रतिशत था तथा शेष बाह्य ऋण था। यदि विनिमय की वर्तमान दर पर बाह्य ऋण को ध्यान में रखा जाये तो कुल देयताओं में आंतरिक ऋण का अनुपात 94.18 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि संघ सरकार वित्त लेखा राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एन एस एस एफ) प्रचालनों, राज्य सरकार की विशेष प्रतिभूतियों में निवेशित लघु बचत तथा अन्य साधनों में निवेशित लघु बचत के संबंध में संचित घाटे को लोक लेखा देयताओं की गणना से अलग

करता है। 2017-18 के दौरान, ₹7,32,613.26³⁰ करोड़ की लघु बचत निधि संग्रहण में से कुल निवेश तथा ₹1,07,637.84 करोड़ के एन एस एस एफ के प्रचालन में संचित घाटे को लोक लेखा देयताओं से अलग कर दिया गया था। यदि इनको शामिल किया जाये तो वास्तविक बकाया लोक लेखा देयतायें 2017-18 की समाप्ति पर ₹16,47,180³¹ करोड़ होती हैं जबकि लेखों में ₹8,06,929 करोड़ दर्शायी गयी है।

लोक लेखा देयताओं के निवल व वास्तविक आंकड़ों दोनों को ध्यान में रखते हुए संघ सरकार की कुल राजकोषीय देयताओं की स्थिति तालिका 3.3 में दी गई है।

तालिका 3.3 : लोक लेखा देयता और कुल देयता का निवल व सकल आंकड़ा

		(₹ करोड़ में)	जीडीपी की प्रतिशतता
1	लोक लेखा देयतायें (निवल आंकड़े के अनुसार)	8,06,929	4.7
2	लोक लेखा देयतायें (वास्तविक)	16,47,180	9.6
3	कम बताई गयी राशि (3-2)	8,40,251	4.9
4	कुल निवल देयतायें (वर्तमान दर)	76,53,486	44.8
5	कुल वास्तविक देयतायें (वर्तमान दर (3+4))	84,93,737	49.7

व्यय बजट 2019-20 की विवरणी संख्या 27 में सूचीबद्ध अतिरिक्त बजटीय संसाधन (पूरी तरह से सेवित) के लिये ₹24,262 करोड़ के बकाया को ध्यान में रखते हुये, 2017-18 की समाप्ति पर केन्द्र सरकार की कुल देयता ₹85,17,999 करोड़ थी जोकि जी डी पी का 49.82 प्रतिशत है।

3.1.3 केन्द्र सरकार के ऋण

जैसा कि इस अध्याय के प्रारम्भिक पैरा में बताया गया है, एफ आर बी एम अधिनियम 2018 के संशोधन के कारण केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा का विस्तार केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व या नियंत्रित किसी भी निकाय-निगम या अन्य इकाई की वित्तीय देयताओं को शामिल करने के लिये किया गया था जिसे सरकार वार्षिक वित्तीय विवरणी से चुकाती है अथवा सहायता करती है। यह विस्तारित परिभाषा वित्तीय वर्ष 2018-19 से लागू है। पैराग्राफ 2.6 में उल्लेख किया गया था कि केन्द्र सरकार के ऋण की विस्तारित परिभाषा के अनुसार देयताओं का खुलासा करने के लिये सरकार ने 2019-20 के केन्द्रीय बजट से 'व्यय की रुपरेखा' के अंतर्गत एक विवरणी संलग्न की है। तथापि, स्पष्ट मानदंड के साथ कोई ऐसी वैचारिक रुपरेखा नहीं जिससे यह पहचान किया जा सके कि किन अतिरिक्त बजटीय संसाधनों व किन

³⁰ (विशेष राज्य सरकार की प्रतिभूतियों में ₹5,07,245.25 करोड़, सरकारी उपक्रमों में ₹1,62,000 करोड़, और डाकघर बीमा कोष में ₹63,368.01 करोड़)

³¹ (₹13,94,422 करोड़ लघु बचत और भविष्य निधि के रूप में और ₹2,52,758 करोड़ अन्य दायित्वों के रूप में)

इकाइयों को केन्द्र सरकार की विस्तारित परिभाषा के अन्तर्गत शामिल किया जायेगा। इससे एफ आर बी एम लक्ष्यों को लागू करने के लिये केन्द्र सरकार के ऋण का यथार्थ परिकलन बाधित होगा। साथ ही, ऐसी देयताओं व सम्बन्धित लेन देन का अनुमान लगाने व शोधन करने हेतु कोई लेखांकन रुपरेखा नहीं थी। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय बजट व यू जी एफ ए में वित्तीय संकेतकों व अन्तर-पीढ़ीगत न्याय संगतता के लिये उनके निहितार्थ के साथ ऐसी देयताओं के प्रकटन हेतु कोई पद्धति नहीं थी। मंत्रालय ने बताया (जून 2020 और दिसंबर 2020) कि अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के लिए समग्र नीति की रुपरेखा प्रदान करने तथा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों की मांग करने के लिये मंत्रालय/ विभागों के प्रस्तावों का निपटान करने हेतु संचालन समिति का गठन किया गया था। इसने स्पष्ट किया कि केन्द्रीय बजट 2019-20 से आगे के वर्षों के लिये पूरी तरह शोधित अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का प्रकटन बजट विवरणी में किया जा रहा है। हालांकि, इसने इस तरह के ऋण के लेखांकन और संघ खातों में इसके चित्रण के बारे में विस्तार से नहीं बताया।

3.1.3.1 केन्द्र सरकार ऋण लक्ष्य: 2018-19

एफ आर बी एम अधिनियम ने 2024-25 तक केन्द्र सरकार का ऋण जी डी पी के 40 प्रतिशत तक रखने का लक्ष्य निर्धारित किया है। तथापि, अधिनियम में मध्यवर्ती वर्षों के लिये कोई वार्षिक कमी लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया है। यह देखते हुए कि एफ डी में वृद्धि प्रति वर्ष जारी रहेगी, केन्द्र सरकार के ऋण के स्टॉक में वार्षिक वृद्धि अपरिहार्य होगी।

उपरोक्त के संदर्भ में, 2018-19 में केन्द्र सरकार का ऋण जी डी पी का 48.7 प्रतिशत (अंतिम) है तथा 2018-19 से केन्द्र सरकार के ऋण की परिभाषा में विस्तार होने से एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करना कठिन हो जायेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2020-21 के एम टी एफ पी सह एफ पी एस ने प्रभावी ऋण प्रबंधन तथा नियंत्रण के लिये केन्द्र सरकार के ऋण की सही गणना के महत्व को मान्यता दी थी। हालांकि, नीति विवरण नई परिभाषा के अनुसार केन्द्र सरकार के ऋण की सही मात्रा का माप प्रदान नहीं करता है। मंत्रालय ने हालांकि 2021-22 के एम टी एफ पी सह एफ पी एस में, इस डेटा को उपलब्ध कराने के प्रयासों का आश्वासन (जून 2020 और दिसंबर 2020) दिया है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बजट दस्तावेजों में प्राप्त बजट के भाग के रूप में 'केन्द्र सरकार की देयताओं की विवरणी' शामिल है। हालांकि, यह विवरण केन्द्र सरकार के ऋण की विस्तारित परिभाषा के संदर्भ में कुल देयताओं को स्पष्ट रूप से नहीं दर्शाता है और केवल एक फुटनोट

के माध्यम से इन देयताओं का खुलासा करता है। वर्ष 2018-19 के लिये, इन देयताओं का मूल्यांकन ₹89,864.10 करोड़ किया जा रहा था जोकि जी डी पी का लगभग 0.47 प्रतिशत था।

तथापि, जैसा कि अध्याय 2 में दर्शाया गया है, उपरोक्त के सन्दर्भ में कुछ पी एस ई व सरकारी एजेन्सियों को ऊपर उल्लिखित विवरण में शामिल नहीं किया गया है, न ही इन्हें स्पष्ट रूप से केंद्र सरकार के ऋण के रूप में माना गया है।

3.1.3.2 केन्द्र सरकार के ऋण का कुल स्टाक - 2018-19

वित्तीय वर्ष 2018 की समाप्ति पर, केन्द्र सरकार के ऋण की स्थिति यू जी एफ ए 2018-19 से प्राप्त डेटा के आधार पर विनिमय की ऐतिहासिक व वर्तमान दोनों दरों पर तथा 2019-20 के बजट दस्तावेजों के आधार पर तालिका 3.4 में दी गई है।

तालिका 3.4 वित्तीय वर्ष 2018-19 की समाप्ति पर केन्द्र सरकार के ऋण का विवरण

	(₹ करोड़ में)	जी डी पी का प्रतिशत
संघ सरकार का आंतरिक ऋण	70,74,941	37.29%
बाह्य ऋण (ऐतिहासिक दर पर)	2,69,961	1.42%
बाह्य ऋण (वर्तमान दर पर)	4,74,439	2.50%
लोक लेखा देयतायें	8,82,119	4.65%
सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त ई बी आर	89,864	0.47%
कुल केन्द्रीय सरकारी ऋण (ऐतिहासिक दर पर)	83,16,885	43.84%
कुल केन्द्रीय सरकारी ऋण (वर्तमान दर पर)	85,21,363	44.92%

इसके अतिरिक्त, वित्तीय वर्ष 2017-18 के प्रकरण में संघीय सरकार के लेखों में दर्शाये गये लोक लेखा देयताओं में राष्ट्रीय लघु बचत निधि प्रचालनों में संचित हानि (₹1,13,651.81 करोड़) में विशेष राज्य सरकारी प्रतिभूतियों में निवेशित लघु बचत तथा अन्य साधनों में निवेशित लघु बचत को (₹4,71,206.21 करोड़) अलग रखा है। इसके अतिरिक्त, बाह्य ऋण को ऐतिहासिक दर पर दिखाया गया था तथा कुल योग ₹2,69,961 करोड़ था, यद्यपि विनिमय की वर्तमान दर पर आंकड़ा ₹4,74,439 करोड़ था। वित्तीय वर्ष 2018-19 की समाप्ति पर, केन्द्र सरकार के ऋण का स्टाक उपरोक्त सभी कारकों के अनुसार ₹85.21,363 करोड़ बनता है जैसाकि तालिका 3.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.5 : 2018-19 के दौरान केन्द्र सरकार के ऋण की कार्यप्रणाली

		(₹ करोड़ में)	जी डी पी का प्रतिशत
1	लोक लेखा देयताये (निवल आंकड़े के अनुसार)	8,82,119	4.65
2	लोक लेखा देयताये (वास्तविक)	18,12,016	9.55
3	कम बताई गई राशि (2-1)	9,29,897	4.9
4	निवल लोक लेखा देयताओं के साथ केन्द्र सरकार का कुल ऋण (वर्तमान दर पर)	85,21,363	44.92
5	वास्तविक लोक लेखा (वर्तमान दर) के साथ केन्द्र सरकार का कुल ऋण वास्तविक देयताये (3+4)	94,51,260	49.82

स्रोत: संघ सरकार वित्त लेखे 2018-19

इसके अतिरिक्त, उधार द्वारा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के कारण ग्रहण की गई देयताओं जिन्हें ऋण गणना से बाहर रखा गया था यू जी एफ ए में स्पष्ट प्रकटीकरण के योग्य हैं।

2016-17 के लिये सी ए जी के एफ आर बी एम प्रतिवेदन में (2018 की प्रतिवेदन संख्या 20) बताया गया था कि एफ आर बी एम अधिनियम ऋण प्रबंधन के लिये रुपरेखा तैयार करता है जिसमें मुख्य रूप से आर डी व एफ डी तथा ऋण की मांग व उपयोग को व्यवस्थित करना शामिल है ताकि लागत कम रखी जा सके और आय सृजन की सम्भावना अधिक हो। यह भी देखा गया कि इन उद्देश्यों का समर्थन करने के लिये ऋण निधि के परिनियोजन पर नीति का अभाव था। इसने बजटीय संसाधनों के उपयोग को वरीयता देते हुये राजस्व व पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिये उधार के द्वारा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के उपयोग बढ़ाने की ओर इंगित किया। जैसाकि अतिरिक्त बजटीय संसाधन भविष्य के लिये लागत व देयता लगाते हैं, इसलिए यह आवश्यक है कि इस प्रकार की निधि का उपयोग करते समय उधार में शोधन करने के लिये प्रतिफल दर व क्षमता-निर्माण जैसे पहलुओं को ध्यान में रखा जाए।

मंत्रालय ने कहा कि एफ आर बी एम अधिनियम में एफ डी की कमी एक महत्वपूर्ण लक्ष्य के रूप में है और संसद में प्रस्तुत किये जाने वाले एम टी एफ पी तथा एफ पी एस एस ऋण व उससे संबंधित रणनीति के संबंध में पूर्वानुमानों के बारे में वर्णन करते हैं। हालांकि, उत्तर विशेष रूप से अतिरिक्त बजटीय संसाधन जुटाने के लिए उधारों के व्यापक प्रकटीकरण और सरकार के पूंजीगत व्यय के लिए नियोजित उधार निधि से प्रतिफल के साथ उधार लेने की लागत को जोड़ने वाले नीति ढांचे की कमी के मुद्दों का समाधान नहीं करता है।

3.1.4 सामान्य सरकारी ऋण लक्ष्य

एफ आर बी एम अधिनियम में 2018 के संशोधन ने सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को शामिल किया, जिसमें केन्द्र व राज्य सरकार दोनों के ऋण शामिल हैं, तथा इस सामान्य

सरकारी ऋण को वित्तीय वर्ष 2024-25 की समाप्ति तक जी डी पी के 60 प्रतिशत के स्तर पर रखने का लक्ष्य निर्धारित किया है। जैसा कि केन्द्र सरकार के ऋण के प्रकरण में भी था, एफ आर बी एम अधिनियम केवल अवधि समाप्ति लक्ष्य की व्यवस्था करता है तथा एफ आर बी एम अधिनियम के अंतर्गत बनाये गये नियमों में कोई वार्षिक कमी लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया है।

जैसाकि केन्द्र सरकार के ऋण के संदर्भ में उल्लिखित है, सामान्य सरकारी ऋण की सही गणना ऋण प्रबंधन व नियंत्रण के लिये आवश्यक है। लेखापरीक्षा की टिप्पणी की एफ आर बी एम रुपरेखा के संदर्भ में नीति विवरणी अथवा बजट दस्तावेजों में सामान्य सरकारी ऋण के स्टॉक की गणना व खुलासा करने हेतु कोई काम नहीं किया था, के प्रत्युत्तर में, मंत्रालय ने कहा कि उन्होंने सरकारी ऋण पर स्थिति पत्र जारी किया है जिसमें सामान्य सरकारी ऋण³² के विवरण भी शामिल है

2018-19 के लिये स्थिति पत्र से प्राप्त विगत पाँच वर्षों के लिये सामान्य सरकारी ऋण की स्थिति तालिका 3.6 में दी गई है

तालिका 3.6 ऋण के स्थिति पत्र में दर्शाई गई सामान्य सरकारी ऋण की स्थिति

वर्ष	(₹ करोड़ में)	जीडीपी की प्रतिशतता
	राशि	वास्तविक
2014-15	83,34,829	68.8
2015-16	94,75,280	68.8
2016-17	1,05,24,777	68.4
2017-18	1,17,40,614	68.7
2018-19	1,30,23,102	68.6

स्रोत: 2018-19 के ऋण पर स्टेटस पेपर की तालिका 1.5

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2018-19 के लिये सामान्य सरकारी ऋण के आंकड़े संशोधित अनुमानों पर आधारित हैं, न कि वास्तविक आंकड़ों पर। इसके अतिरिक्त, यद्यपि स्थिति पत्र में केन्द्र सरकार द्वारा अतिरिक्त बजट संसाधन को व्यय प्रोफाइल की विवरणी 27 में ऋण के भाग के रूप में शामिल किया गया है, पर इस बात की कोई सूचना नहीं दी गयी कि क्या, केन्द्र सरकार के ऋण की तरह राज्य सरकार के ऋण में पूरी तरह शोधित अतिरिक्त बजट संसाधन को शामिल किया गया था। इस प्रकार, इसे एफ आर बी एम के अंतर्गत सामान्य सरकारी ऋण का पर्याप्त खुलासा मानना जल्दबाज़ी होगा।

³² डीईए द्वारा लाए गए स्टेटस पेपर का चैप्टर IV

केन्द्र सरकार के ऋण के समान्तर पर राज्य सरकार के ऋण की गणना पर टिप्पणी के संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने देखा कि इस सम्बन्ध में राज्य सरकारों को कोई आदेश/अनुदेश जारी नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त, 2024-25 तक सकल घरेलू उत्पाद के 20 प्रतिशत के भीतर राज्यों के ऋण का हिस्सा रखने के एफ आर बी एम लक्ष्य के अनुरूप राज्यों के लिए ऋण पर कोई सीमा निर्धारित नहीं की गई है। इसके अतिरिक्त, एफ आर बी एम अधिनियम द्वारा निर्धारित स्तर पर सामान्य सरकारी ऋण रखने के लिये कोई रणनीति किसी एफ आर बी एम की अनिवार्य टिप्पणी में नहीं दी गई है।

मंत्रालय ने बताया (जून-2020 तथा दिसम्बर 2020) कि एफ आर बी एम अधिनियम को अधिनियमित किया गया है ताकि राजकोषीय प्रबंधन तथा दीर्घकालिक वृहद आर्थिक स्थिरता में अंतर - पीढीगत न्याय संगतता के संबंध में केन्द्र सरकार को उत्तरदायित्व प्रदान किया जा सके। सामान्य सरकारी ऋण के संबंध में लक्ष्य राज्य सरकारों को ऋण व घाटे के प्रबंधन हेतु सांकेतिक मार्गदर्शन प्रदान करते हैं।

हालांकि, लेखापरीक्षा का मानना है कि एफ आर बी एम अधिनियम को संचालित करनेवाले मंत्रालय के रूप में वित्त मंत्रालय राज्य सरकारों के साथ परामर्श करके सामान्य सरकारी ऋण की गणना के लिये प्रणाली व नीति निर्धारित करने के लिये उत्तरदायी है। इसे एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने के लिये समयबद्ध रणनीति व कार्य योजना भी तैयार करनी चाहिए, जैसा कि यह पहले ही राज्यों द्वारा उधार लेने की सीमा निर्धारित करती रहती है।

3.2 गारंटी

केन्द्र सरकार मुख्य रूप से सरकारी इकाइयों और द्वारा महत्वपूर्ण सामाजिक व आर्थिक लाभ, उधार की लागत कम करने तथा ऐसे प्रकरणों में जहाँ सार्वभौमिक गारंटी द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहायता के लिये पूर्व शर्त है, की आवश्यकता को पूरा करने हेतु शुरू किए गए परियोजनाओं की व्यवहार्यता अथवा गतिविधियों में सुधार करने की गारंटी देती है। यद्यपि गारंटी आक्समिक देयता होने के कारण ऋण का भाग नहीं होती है, चूक की स्थिति में, वे सरकार की देयता स्थिति को बढ़ाने की क्षमता रखते हैं।

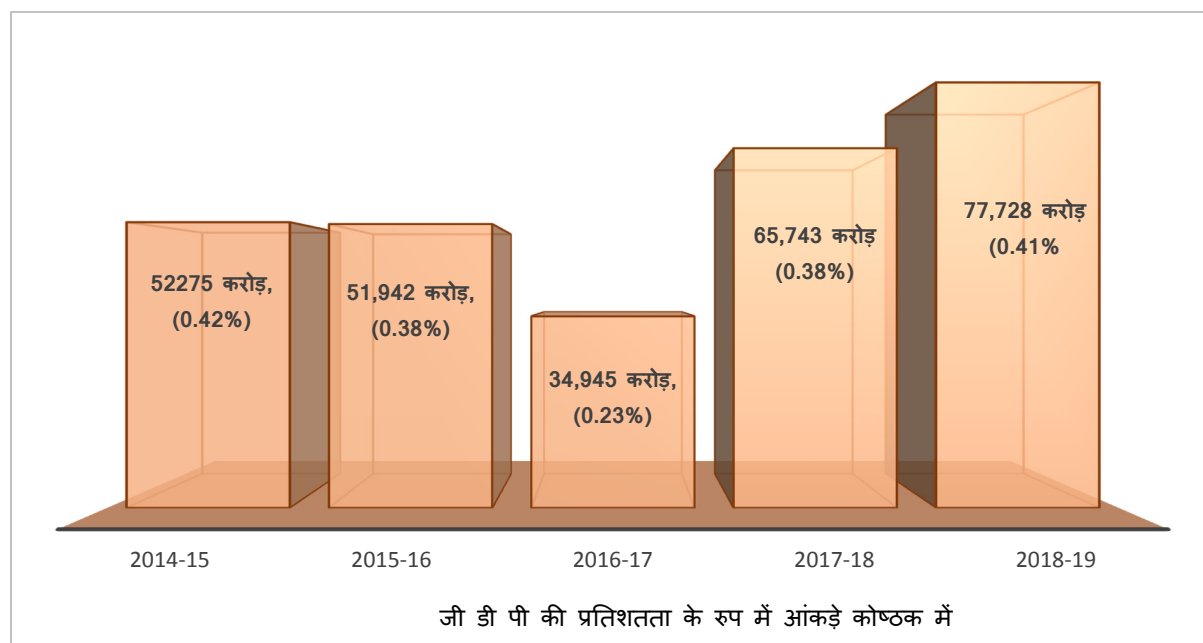
3.2.1 गारंटी लक्ष्य

एफ आर बी एम अधिनियम तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियम निर्धारित करते हैं कि केन्द्र सरकार किसी भी वित्तीय वर्ष में सी एफ आई की सिक्योरिटी पर किसी भी ऋण के संबंध में जी डी पी के आधा प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त गारंटी नहीं देगी।

3.2.2 गारंटी में वृद्धि की प्रवृत्ति

ग्राफ 3.1 2014-15 से 2018-19 की अवधि में, सरकार द्वारा दी गई गारंटी में वृद्धि की प्रवृत्ति को जी डी पी की प्रतिशतता के रूप में दर्शाता है।

ग्राफ 3.1: गारंटी में वृद्धि की प्रवृत्ति: 2014-15 से 2018-19



स्रोत: सी एस ओ 29 मई 2020 के प्रेस नोट के अनुसार जी डी पी, प्राप्त बजट में गारंटी की विवरणी से गारंटी आंकड़े

नोट: दूसरा अक्ष जी डी पी के प्रतिशतता के रूप में गारंटी में वृद्धि दर्शाता है।

ग्राफ 3.1 दर्शाता है कि विगत तीन वर्ष में, एक वित्तीय वर्ष में अतिरिक्त देयताएं जी डी पी का 0.5 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य के अंतर्गत रहीं।

उपरोक्त के संदर्भ में, यह प्रासंगिक है कि अतिरिक्त गारंटी के लिये आंकड़े को केवल उन गारंटी में लिया जाता है जो स्पष्ट रूप से बताये गये हैं तथा यू जी एफ ए/ प्रकटीकरण फार्म में शामिल किये गये हैं। इसके अतिरिक्त, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाई जैसे पी एफ सी, आर ई सी, एन एच ए आई तथा आई आर ई सी भी बॉन्ड व अन्य साधनों, के माध्यम से परियोजनाओं को देने के लिए निधि जुटाती है जिनमें गारंटी निहित है, क्योंकि उनके सार्वजनिक क्षेत्र का होना इन बॉन्ड के मूल्यांकन के लिये महत्वपूर्ण है। आई आर एफ सी के प्रकरण में, बाँड भारतीय रेलवे के राजस्व पर स्पष्ट प्रभार होते हैं। यदि इन निहित गारंटियों को ध्यान में रखा जाता तो प्रतिवर्ष अतिरिक्त गारंटीयां एफ आर बी एम अधिनियम में निर्धारित सीमा से अधिक होती।

इसके अतिरिक्त, कानून के माध्यम से दी गई गारंटी जैसा कि एल आई सी व एन एच ए आई के प्रकरण में लागू है, का भी उल्लेख किया जाना चाहिये क्योंकि संघ सरकार के वित्त लेखों में यदपि दर्शाया नहीं जाता है, फिर भी आक्समिक देयता का गठन करते है।

भावी उपाय

सरकार को विचार करना चाहिए:

- क) संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम में नई परिभाषा के आधार पर कुल देयतायें/केन्द्र सरकार के ऋण तथा सामान्य सरकारी ऋण के स्टॉक का परिकलन एवं प्रकटन। केन्द्र व राज्य सरकार दोनों के ऋणों के लिए एफ आर बी एम लक्ष्यों को पूरा करने के लिये एक रणनीति भी बनाई जानी चाहिये जिसमें वार्षिक ऋण में कमी के लक्ष्यों का निर्धारण शामिल करना चाहिये।
- ख) व्यापक पहचान करने के स्पष्ट मानदंडों से युक्त एक अवधारणा रूपरेखा तैयार की जाये कि कौन से अतिरिक्त बजटीय संसाधन सरकारी ऋण का भाग होंगे और इस प्रकार के ऋण लेने वाली किन इकाइयों को इन गणना में शामिल किया जाना चाहिये ताकि केन्द्रीय व सामान्य सरकारी ऋण का परिकलन व्यापक व वस्तुगत दृष्टि से किया जा सके।
- ग) लेखांकन के लिए एक रूपरेखा तैयार करना और सभी उधारों को चित्रित करना, जो नई परिभाषा का हिस्सा हैं, तथा जिनको यू जी एफ ए में राजकोषीय संकेतकों व अन्तर-पीढीगत न्याय संगतता के लिये उनके निहितार्थ के साथ मानदंडों को परिष्कृत करने के बाद मान्यता प्रदान की गई।
- घ) एक नई नीति रूपरेखा जो पूंजीगत व्यय के लिए उधार ली गई निधि से प्रतिफल के साथ उधार लागत को जोडती है।
- ङ) अंतरराष्ट्रीय स्वीकृति सार्वजनिक क्षेत्र प्रबन्धन रूपरेखा के अनुसार सामान्य सरकारी ऋण को परिभाषित किया जाये तथा इसमें केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों, व तृतीय स्तर एवं उनके अन्तर्गत इकाइयों की देयतायें व्यापक रूप से शामिल की जाए ताकि प्रभावपूर्ण वित्तीय उत्तरदायित्व का विधान हो।
- च) निहित गारंटी/ आश्वासन के आधार पर सरकार द्वारा स्वामित्व/नियंत्रित इकाइयों द्वारा लिए गए उधार के प्रकटन के लिये रूपरेखा तैयार की जाये।

3.3 लेखापरीक्षा सारांश

अप्रैल 2018 से एफ आर बी एम अधिनियम व नियमों में संशोधन से ऋण व सम्बन्धित लक्ष्यों की अवधारणा में महत्त्वपूर्ण सुधार हुए। संशोधन ने सरकार की कुल देयता की जगह विस्तारित परिभाषा के साथ केन्द्र सरकार के ऋण के संदर्भ को बदल दिया तथा सामान्य सरकारी ऋण की अवधारणा को शुरू किया। अप्रैल 2018 संशोधन से पूर्ण कुल देयताओं के सम्बंध में एफ आर बी एम रूपरेखा में निर्धारित लक्ष्यों में निहित है कि सरकार 2014-15 के बाद कोई अतिरिक्त देयता की जिम्मेवारी नहीं लेगी। हालांकि, सरकार ने 2014-15 से 2017-18 में प्रतिवर्ष अतिरिक्त देयता की जिम्मेवारी ली जिसकी सीमा जी डी पी के 3.3 से 4.7 प्रतिशत के बीच रही, 2017-18 में संघ सरकार वित्त लेखे (यू जी एफ ए) 2017-18 के आधार पर परिकल्पित विनिमय की वर्तमान दर पर कुल देयतायें जी डी पी का 44.76 प्रतिशत थी। परन्तु, लेखों में सार्वजनिक देयता की न्यूनोक्ति व अतिरिक्त बजटीय संसाधन के कारण देयता जो कि व्यय बजट 2019-20 की विवरणी 27 में दर्ज की गई, को शामिल करने के बाद, कुल वास्तविक देयतायें जी डी पी का 49.82 प्रतिशत होगी। (यू जी एफ ए) 2018-19 के अनुसार वर्तमान दर पर केन्द्र सरकार का ऋण जी डी पी का 44.92 प्रतिशत था। हालांकि, लेखों में लोक देयता की न्यूनोक्ति को ध्यान में रखने के बाद, कुल वास्तविक देयतायें जी डी पी का 49.82 प्रतिशत होगी। संशोधित एफ आर बी एम रूप रेखा में केन्द्र सरकार के ऋण व सामान्य ऋण 2024-25 की समाप्ति तक जी डी पी का क्रमशः 40 प्रतिशत व 60 प्रतिशत रखे जाने हैं। तथापि, परिवर्तित परिभाषा के अनुसार केन्द्र सरकार के ऋण व सामान्य सरकारी ऋण दोनों का परिकलन व प्रकटन करने हेतु कोई कार्य नहीं किया गया है तथा सरकार द्वारा मध्यवर्ती वर्षों के लिये कोई वार्षिक कमी का लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया है, एक वित्तीय वर्ष में अतिरिक्त गारंटियां जी डी पी के 0.5 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य के भीतर बनी रहीं।