I परिप्रेक्ष्य

वैश्विक व घरेलू वृद्धि आवेगों में हाल की सुस्ती ने ऋण की माँग पर आघात किया। वाणिज्यिक बैंकों की आस्ति गुणवत्ता, पूँजी पर्याप्तता और लाभअर्जकता एक लंबे समय के दबाव के बाद सुधरी, तथापि अन्य क्षेत्रों जैसे गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों और सहकारी बैंकों से चुनौतियां उभरकर सामने आ गईं। आगे चलकर, दबावग्रस्त आस्तियों के समाधान, कमजोर कंपनी अभिशासन (कॉरपोरेट गवर्नेंस) और धोखाधड़ियों पर ध्यान देने की जरूरत है ताकि प्रणालीगत जोखिमों को न्यूनतम रखने वाले एक मजबूत वित्तीय क्षेत्र पर मुहर लगाई जा सके।

I.1 अंतरराष्ट्रीय विनियामकीय सुधारों के सतत कार्यान्वयन से पूँजी व चलनिधि बफर्स में वृद्धि हो रही है। वैश्विक वृद्धि में शिथिलता ने जहाँ दुनिया भर में बैंकों द्वारा दिए जाने वाले उधार पर असर डाला है, वहीं ऋण के ऊँचे स्तरों जैसी बढ़ी हुई वित्तीय कमजोरियों ने व्यापक जोख़िम विमुखता का रूप ले लिया है। उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं (ईएमई) में, ऋण की कमजोर वृद्धि और चूक की अधिकताओं से बैंकों की लाभअर्जकता घट गई है।

I.2 घरेलू दायरे में भी, वृद्धि के आवेगों में कमजोरी एवं ऋण उठाव में कमी का असर सामने आ रहा है तथा ऋण चूक की छिटपुट घटनाएं व धोखाधड़ियों के मामले उधार देने की अनिच्छा को हवा दे रहे हैं। 2019-20 के पूर्वार्ध में वाणिज्यिक क्षेत्र को बैंक व बैंकेतर दोनों स्रोतों से आने वाले संसाधनों के धीमे प्रवाह में यह साफ़ दिख रहा है। परिणामत:, विश्वास के इस क्षरण का बोझ समग्र आर्थिक गतिविधि पर पड़ रहा है। बात चिंताजनक है, क्योंकि ऐसे समय में यह हावी हो रहा है जब बैंकिंग क्षेत्र की आस्ति गुणवत्ता और लाभअर्जकता में हालिया सुधार अपने शुरुआती दौर में हैं और सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों (पीएसबी) का पूँजी अनुपात सरकार द्वारा किए गए पुनर्पूंजीकरण के सहारे बेहतर हुआ है। दिवाला और शोधन अक्षमता संहिता (आईबीसी) के जरिये समाधानों में वृद्धि के बावजूद अनर्जक आस्तियों (एनपीए) का पुराना अंबार बना हुआ है। बैकिंग क्षेत्र का स्वास्थ्य समष्टि-आर्थिक परिस्थितियों के बेहतर होने पर निर्भर है।

I.3 हाल में एक गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी (एनबीएफसी) व एक आवास वित्त कंपनी (एचएफसी) में चूक और रेटिंग डाउनग्रेड के चलते चलनिधि की कमी आई जिससे उनकी विशिष्टोन्मुखी वित्तीय अंतरमध्यस्थता में रुकावटें आईं। आशा की किरण यह है कि यद्यपि जमाराशि नहीं लेने वाली प्रणालीगत रूप से महत्त्वपूर्ण एनबीएफसी (एनबीएफसी-एनडी-एसआई) और एचएफसी की उधार देने की गतिविधियों में कुछ नरमी आई है, पर उनके हानि-क्षति प्रावधान अच्छे स्तर पर बने हुए हैं। तथापि, यह समझना महत्वपूर्ण है कि कुछ एनबीएफसी की चुनौतियां महज एक चलनिधि की कमी न होकर उनके तुलन पत्र (बैलेंस शीट) में निहित कमजोरियां थीं। नतीजन, वित्तीय बाजार वैसे एनबीएफसी में फ़र्क कर रहे हैं जो मजबूत हैं और जिनकी कमजोरियाँ साफ़ दिख रही हैं। इस क्षेत्र की हालिया गतिविधियों से बाजार अनुशासन बढ़ा है और बेहतर कार्यनिष्पादन करने वाली कंपनियां अभी भी उचित लागत पर पैसा उठा रही हैं, जबकि आस्ति-देयता असंतुलन या आस्ति गुणवत्ता की समस्या वाली कंपनियों को बाजार पहुँच और/या ऋण की उच्च लागत के मोर्चे पर समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है। ऐसी प्रत्याशा है कि ये इकाइयां क्रमश: जैसे-जैसे वित्तीय बाजारों के विश्वास को वापस हासिल करेंगी और इनकी गतिविधियां सामान्य रूप में चलने लगेंगी, रिज़र्व बैंक

और सरकार के समन्वित नीतिगत प्रयासों से उनकी चलनिधि की कमी में कुछ सुधार होगा।

I.4 इस पृष्ठभूमि में, अध्याय का शेष अंश उन शक्तियों पर परिप्रेक्ष्य देता है जो संभवत: आने वाले समय में वित्तीय क्षेत्र के परितंत्र को आकार देंगे।

दबावग्रस्त आस्तियों का समाधान

I.5 दबावग्रस्त आस्तियों के तीव्रतर समाधान की प्रभावी व्यवस्थाएं बैंकिंग प्रणाली के पुनरुत्थान की कुंजी बनी हुई हैं। दबावग्रस्त आस्तियों के लिए हाल में घोषित विवेकसम्मत ढाँचा, उधार-दाताओं के लिए छूट का दायरा बढ़ाने के साथ-साथ समाधान या दिवाला कार्रवाइयां शुरू करने में देर को हतोत्साहित करने के प्रावधान द्वारा इस संबंध में एक बहुमुखी रणनीति का काम करता है। प्रत्याशा है कि यह ढाँचा आईबीसी के साथ मिलकर ऋण संस्कृति में जारी सुधार को बनाए रखेगा। आईबीसी को अधिकाधिक अपनाया जा रहा है और हाल में कुल वसूली बढ़ी है, वैसे मार्जिन (हेयरकट) में भी कुछ वृद्धि हुई है।

I.6 आईबीसी के प्रयोग क्षेत्र को बढ़ाकर अब इसमें वित्तीय सेवाएं देने वालों (एफएसपी) के कुछ वर्गों को भी कवर किया गया है जिससे इस कानून को व्यापक व अधिक प्रभावी बनाने में मदद मिलेगी। यद्यपि आईबीसी के तहत समाधान की समय सीमा हाल में 330 दिनों तक बढ़ा दी गई है, फिर भी कुछ मामलो में सीमा से अधिक देर हो रही है जिसका कुछ कारण बार-बार मुकदमेबाजी है। साथ ही, समाधान प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए यह अपरिहार्य है कि इसको अवलंब दे रही बुनियादी संरचना को और उन्नत किया जाए। यद्यपि राष्ट्रीय कंपनी विधिक प्राधिकरण (एनसीएलटी) में दो नए न्यायपीठों (बेंच) की स्थापना हो रही है, इस क्षेत्र में और अधिक बेंचों व सदस्यों की आवश्यकता है।

क्षेत्रीय दबाव

I.7 बैंकों की जोख़िम विमुखता के साथ कंपनियों की पस्त लाभअर्जकता, उनका कम ब्याज कवरेज अनुपात और ऋण-स्तर-कटौती (डिलीवरेजिंग) से निर्मित माहौल में ऋणदाता बड़े औद्योगिक ऋणों से अपना ध्यान हटाकर खुदरा कर्जों की ओर लगा रहे हैं क्योंकि इनमें अनर्जक आस्तियों (एनपीए) का अनुपात पारंपरिक रूप से कम रहा है। विविधता की यह रणनीति जोखिम कम करने में सहायक हो सकती है, पर इसकी अपनी सीमाएं हैं: उपभोग व समग्र आर्थिक वृद्धि में शिथिलता से खुदरा कर्जों की माँग और गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। इसके अलावा, समग्र वित्तीय स्थिरता के संदर्भ में परिवार इकाई (हाउसहोल्ड) लीवरेज और ऋणग्रस्तता पर ध्यान बनाए रखना होगा। इस समय जरूरत है औद्योगिक ऋण को शुरू करने की और वहाँ से ऊर्जा लेकर पूँजीगत व्यय (कैपेक्स), निवेश और वृद्धि के सुचक्र को पुन: प्रारंभ करने की।

I.8 दबाव के कुछ क्षेत्र विशेष वर्गों में नीतिगत स्तर पर ध्यान अपेक्षित है। ऋण देने में समुचित कीमत निर्धारण अत्यंत महत्वपूर्ण है ताकि बैंकिंग क्षेत्र की सेहत से समझौता न हो और अर्थव्यवस्था के उत्पादक क्षेत्रों को पर्याप्त ऋण भी सुनिश्चित हो।

पीएसबी का पुनर्पूंजीकरण

I.9 सरकार पीएसबी में पूंजी डालती रही है, जो पूँजी संरक्षण बफर सहित न्यूनतम विनियामक अपेक्षा को पूरा करने लायक मात्र रही है। पूंजी संरक्षण बफर (सीसीबी) की अंतिम किस्त की अदायगी के 31 मार्च, 2020 तक स्थगन ने इन बैंकों को कुछ राहत दी है। हालांकि, अर्थव्यवस्था की वित्तपोषण अपेक्षाओं के अनुरूप ऋण वृद्धि को बनाए रखने की उनकी क्षमता के लिए आवश्यक होगा कि पूंजी को विनियामक न्यूनतम अपेक्षाओं से काफी अधिक रखा जाए जिससे जोखिम लेने और ऋण देने का विश्वास इन बैंकों को मिले। इस अर्थ में, पुनर्पूंजीकरण एक

लगातार चलने वाली प्रक्रिया होगी। दूसरी ओर, सार्वजनिक निर्गम या संस्थाओं को बिक्री (प्राइवेट प्लेसमेंट) के माध्यम से संसाधन जुटाने का काम बाधा-ग्रसित रहा है जिसका आंशिक कारण अस्थिर बाजार परिस्थितियां हैं। आगे चलकर, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की वित्तीय स्थिति का अधिकाधिक आकलन पूँजी बाजार तक पहुँचने की उनकी क्षमता से हो न कि सरकार को ही प्रथम और अंतिम पुनर्पूँजीकर्ता के रूप में देखने में।

धोखाधड़ी का जल्द पता लगाने की व्यवस्था

I.10 विनियामक दिशानिर्देशों की अनदेखी और/ या आंतरिक जोखिम अभिशासन, अनुपालन और लेखा परीक्षा कार्यों में चूक के कारण धोखाधड़ी की घटनाएं हो सकती हैं। रिज़र्व बैंक द्वारा गठित विशेषज्ञ समिति (अध्यक्ष: श्री वाई एच मालेगाम) की सिफारिशों के अनुसार, समर्पित बाजार आसूचना (इंटेलेजेंस) इकाइयों और डेटा एनालिटिक्स के अधिकाधिक उपयोग जैसे कई कदम उठाए जा रहे हैं। इसके अलावा, बैंकों को कहा गया है कि वे केवल उधार लेने वाले तक सीमित न होकर समग्र समूह से जुड़ी सूचना के अपारंपरिक स्रोतों पर लगातार नजर रखें। पूर्व चेतावनी संकेतों (ईडब्ल्यूएस) को मजबूती देने के पर्यवेक्षी और विनियामक उपाय जरूर हैं पर धोखाधड़ी के जोखिमों को पहचानना और संभालना संबंधित वित्तीय संस्था की ही जिम्मेदारी है।

विनियमित इकाइयों में कॉरपोरेट अभिशासन

I.11 भारतीय वित्तीय व्यवस्था के बढ़ते आकार व जटिलता से विनियमित इकाइयों में कॉरपोरेट अभिशासन (गवर्नेंस) मानकों को मजबूत करने का महत्व रेखांकित होता है। कुछ वित्तीय इकाइयों में हाल की अभिशासनिक विफलताओं से संसाधनों के कुशल आबंटन व वित्तीय स्थिरता पर भी कॉरपोरेट अभिशासन की गुणवत्ता के प्रभाव का मुद्दा महत्त्वपूर्ण रूप से सामने आया है। इस दिशा में कदम उठाते हुए रिज़र्व बैंक विनियमित इकाइयों के लिए कॉरपोरेट गवर्नेंस संबंधी ड्राफ्ट दिशा-निर्देश जारी करने की प्रक्रिया में है; उद्देश्य यह है कि अपने देश की वित्तीय प्रणाली को ध्यान में रखते हुए वर्तमान विनियामक ढाँचे को सर्वोत्तम वैश्विक तौर-तरीकों के अनुरूप ढाला जाए।

एनबीएफसी क्षेत्र का सुदृढ़ीकरण

I.12 एनबीएफसी के चलनिधि ढांचे को मजबूत करने के लिए, जमाराशि स्वीकार करने वाली सभी एनबीएफसी (एनबीएफसी-डी), 5,000 करोड़ और उससे अधिक की आस्ति आकार वाली तथा जमाराशि न स्वीकार करने वाली एनबीएफसी (एनबीएफसी-एनडी) के लिए एक चलनिधि कवरेज अनुपात (एलसीआर) लागू किया गया है। आस्ति आकार के हिसाब से एनबीएफसी क्षेत्र के लगभग 87 प्रतिशत को कवर करने वाला यह कदम दिसंबर 2020 से शुरू करते हुए आगामी चार वर्षों में लागू किया जाएगा। हाल में एनबीएफसी क्षेत्र की चुनौतियों के मूल में रही निवेश कंपनियों (सीआईसी) के जटिल कारोबारी ढाँचे की समीक्षा की जा रही है। क्षेत्र की पुनरूत्थान शक्ति के संवर्धन के लिए कई अन्य उपाय भी शुरू किए गए हैं (बॉक्स VI.1)।

I.13 पर्यवेक्षण के मौजूदा चार स्तंभों अर्थात, ऑन-साइट जाँच, ऑफ-साइट निगरानी (सर्वेलेंस), बाजार आसूचना (इंटेलिजेंस) और सांविधिक लेखा परीक्षकों की रिपोर्टों को सुदृढ़ करने के अलावा, एक पांचवां स्तंभ – सांविधिक लेखा परीक्षकों, क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों और एनबीएफसी में बड़े एक्सपोजर वाले बैंकों जैसे हितधारकों के साथ आवधिक संवाद –पर्यवेक्षी प्रक्रिया के तौर पर संस्थागत रूप में स्थापित किया जा रहा है जिससे जोखिम बनने के शुरुआती दौर में ही निगरानी हो और समय रहते उन पर कार्रवाई की जा सके।

I.14 गैर-बैंकिंग क्षेत्र में अपारंपरिक और डिजिटल खिलाड़ियों के प्रवेश ने क्षेत्रों के बीच मौजूद अंतर-संबद्धता के जाल को

और भी जटिल बना दिया है। वित्तीय सेवाएं देने और विशेषत: समाज के बैंक रहित तबके को ये सेवाएं देने में नवोन्मेष को प्रोत्साहित करना जहाँ आवश्यक है, वहीं संभावित गड़बड़ियों पर कड़ी निगरानी रखना भी महत्वपूर्ण है ताकि वित्तीय स्थिरता के लिए जोखिम बनने वालों कारकों को समय पर रोका जा सके। रिज़र्व बैंक का प्रयास है कि इस क्षेत्र में विनियमन और पर्यवेक्षण का एक इष्टतम स्तर सुनिश्चित हो ताकि यह वित्तीय रूप से पुनरुत्थानशील और सुदृढ़ हो।

आवास वित्त कंपनियों से जुड़े विनियामकीय मामले

I.15 एचएफसी का विनियमन रिज़र्व बैंक को सौंपे जाने के बाद, संबंधित विनियामक ढाँचे की एक समीक्षा की जा रही है ताकि एचएफसी और एनबीएफसी की विनियामक व्यवस्था को समरूप किया जा सके। पूंजी अपेक्षाओं, जनता की जमाराशियों के विनियमन और अन्य विवेक-सम्मत मानकों पर ध्यान केंद्रित किया गया है। एक सुदृढ़ और पुनरुत्थानशील आवास वित्त क्षेत्र सुनिश्चित करने की दिशा में यह एक शुभ संकेत है। एक प्रमुख एचएफसी की अभिशासनिक समस्याओं और इसके द्वारा की गई भुगतान चूक पर कार्रवाई के तौर पर रिज़र्व बैंक ने त्वरित कदम भी उठाए हैं और इस प्रकार संबंधित एचएफसी में दबाव का शीघ्रतर समाधान करने एवं हितधारकों में विश्वास भरने में सहायता मिली है।

सहकारी बैंकिंग

I.16 विशिष्ट क्षेत्रों और जनसमुदाय तक अपनी पहुँच के कारण ऋण सुपुर्दगी और अन्य वित्तीय सेवाएं प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाने वाले भारत के सहकारी बैंक हाल में कड़ी चुनौतियों से गुजर रहे हैं। चूँकि रिज़र्व बैंक और संबंधित राज्य सरकारों या केंद्र सरकार (बहु-राज्य सहकारी बैंकों के मामले में) का दोहरा नियंत्रण कमजोर बैंकों के खिलाफ समय पर विनियामकीय कार्रवाई में बाधा बनता है, अत: इस संबंध में आवश्यक विधायी संशोधनों पर सरकार के साथ चर्चा की जा रही है। साथ ही, उभरती अपेक्षाओं पर ध्यान देते हुए शहरी सहकारी बैंकों (यूसीबी) के विनियमन और पर्यवेक्षण की मौजूदा संरचना का कायापलट भी किया जा रहा है।

I.17 इसके अलावा, यूसीबी में संकेंद्रण जोखिम को कम करने, उनकी पुनरुत्थान व निरंतरता की क्षमता को बढ़ाने और जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा करने के उद्देश्य से संबंधित विनियामकीय दिशानिर्देश संशोधित किए जा रहे हैं । साथ ही, ऑफ-साइट पर्यवेक्षण तथा वित्तीय संकट की शीघ्र पहचान-व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए ₹500 करोड़ और उससे अधिक की आस्तियों वाले यूसीबी को बड़े ऋणों पर सूचना के केंद्रीय भण्डार (सीआरआईएलसी) रिपोर्टिंग ढांचे के तहत लाया जाएगा।

I.18 यद्यपि इन बैंकों के निदेशक मण्डल एक सहकारी क्रेडिट सोसायटी के रूप में इनका कामकाज देखते हैं, इनमें बैंकिंग की आधुनिक प्रथाओं का प्राय: अभाव रहता है जिससे इन भूमिकाओं को स्पष्ट रूप से अलग-अलग रखने की आवश्यकता है। विशेष रूप से, विवेकपूर्ण आंतरिक नियंत्रण प्रक्रियाओं और निगरानी प्रणालियों के अभाव के कारण धोखाधड़ियों को रोकने की क्षमता सीमित होती जा रही है। सहकारी बैंकों की अच्छी सेहत सुनिश्चित करने के लिए एक स्वतंत्र और प्रभावी लेखापरीक्षा प्रणाली की आवश्यकता है।

I.19 बैंकिंग क्षेत्र में, भुगतान बैंक (पीबी) और लघु वित्त बैंक (एसएफबी) जैसे नए खिलाड़ियों का उदय हुआ है जिनसे यूसीबी को प्रतिस्पर्धा करनी पड़ रही है। ऐसे में, प्रौद्योगिकी को अपनाना अनिवार्य हो गया है, जो यूसीबी को कम लागत पर बैंकिंग सेवाएं प्रदान करने में सक्षम बनाएगी ताकि वे प्रतिस्पर्धा में टिक सकें। हालांकि, प्रौद्योगिकी को अपनाने से साइबर सुरक्षा जैसे परिचालनगत जोखिम भी काफी बढ़ जाते हैं और ऐसे जोखिमों के शमन के लिए यूसीबी के पास मजबूत सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) जोखिम प्रबंधन इंफ्रास्ट्रक्चर का

होना आवश्यक है। यूसीबी की डिजिटल गहराई और भुगतान प्रणालियों के परिवेश के साथ उनकी अंतर-संबद्धता, उनके द्वारा दिए जाने वाले डिजिटल उत्पादों और साइबर सुरक्षा जोखिमों के मूल्यांकन के आधार पर एक श्रेणीबद्ध दृष्टिकोण अपनाते हुए यूसीबी के लिए व्यापक साइबर सुरक्षा ढाँचा विकसित किया जा रहा है।

I.20 रिज़र्व बैंक द्वारा उठाए गए कदमों के फलस्वरूप सहकारी क्षेत्र में वित्तीय रूप से कमजोर यूसीबी की संख्या में पिछले कुछ वर्षों में गिरावट आई है। ऐसे कमजोर यूसीबी जिनके पास स्वैच्छिक रूप से विलय की कोई योजना नहीं होती, उन्हें बैंकिंग क्षेत्र से न्यूनतम उथल-पुथल के साथ बाहर करने का मार्ग ढूँढ़ना प्राय: बहुत बड़ा और समयसाध्य कार्य हो जाता है। इसलिए, जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा के लिए इस प्रकार की विलय योजनाओं को भरपूर प्रोत्साहित किया जाता है।

I.21 यूसीबी सार्वजनिक निर्गमों के माध्यम से पूंजी नहीं जुटा सकते, जिससे उनकी क्षमता इतनी भी नहीं होती कि वे बासेल-I के तहत निर्दिष्ट विनियामकीय अपेक्षाएं पूरी कर सकें। इस क्षेत्र के लिए एक छत्र-संगठन, जो अपने सदस्यों को चलनिधि व पूँजी का सहारा दे सके, की महती आवश्यकता को देखते हुए रिज़र्व बैंक ने इसकी स्थापना की अनुमति प्रदान कर दी है । इस संगठन से यह अपेक्षा भी की जाएगी कि वह यूसीबी को आईटी इंफ्रास्ट्रक्चर और क्षमता निर्माण जैसी सुविधाएं उपलब्ध कराए, और उन्हें सुदृढ़ तथा उन्नतिशील बनाए रखने में योगदान करे।

I.22 भविष्य की बात करें तो, बैंकिंग क्षेत्र के महत्वपूर्ण वित्तीय संकेतकों में धीरे-धीरे सुधार हो रहा है, लेकिन दबावग्रस्त आस्तियों के अपेक्षाकृत अधिक तेजी से समाधान, कॉरपोरेट अभिशासन और धोखाधड़ी को लेकर चिंताएं अभी बनी हुई हैं। वित्तीय प्रणाली के अन्य क्षेत्रों, जैसे एनबीएफसी और सहकारी क्षेत्र, में बढ़ा हुआ दबाव यद्यपि इतना बड़ा नहीं कि इससे पूरी प्रणाली पर असर पड़े, तथापि, इससे निवेशकों का विश्वास डगमगाता है। अर्थव्यवस्था को वृद्धिशील बनाए रखने में वित्तीय क्षेत्र की निर्णायक भूमिका को देखते हुए यह महत्वपूर्ण है कि एक सुदृढ़ बैंकिंग संरचना तैयार की जाए जिसमें तुलन-पत्र इतने मजबूत हों कि प्रणालीगत जोखिम न्यूनतम रहें।