*भिन्न-भिन्न बैंक-संरचना की चुनौतियां**

आर. गांधी

एक गतिशील विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में, वित्तीय क्षेत्र को वास्तविक क्षेत्र की मांगों के साथ तालमेल बनाए रखने की अवश्यकता है । अर्थव्यवस्था के विभिन्न घटकों के बहु लक्ष्य और मांगों को पूरा करने के लिए वित्तीय प्रणाली को लचीला और प्रतिस्पर्धी होना अत्यंत महत्वपूर्ण है। आला क्षेत्रों को स्वयं पूर्ण विशेषीकृत सेवाएं देना, विशेष क्षेत्रों को परिपोषित करना, सूक्ष्म-वित्तपोषण से परियोजना वित्तपोषण, खुदरा से लेकर थोक तक विशिष्ट क्षेत्रों की जरूरतों को पूरा करने के लिए विभिन्न प्रकार की संस्थाओं के होने से वित्तीय क्षेत्र परिपक्व होगा ।

2. भारत में, वित्तीय सेवाएं प्रदान करने वाला सबसे महत्वपूर्ण चैनल है बैंकिंग उद्योग । सन् 1969 और 1980 में बैंक राष्ट्रीयकरण का एक प्रमुख उद्देश्य था शाखाएं खोलने के माध्यम से उन क्षेत्रों में बैंकिंग का प्रचालन करना जो तब तक बैंक रहित थे । राष्ट्रीयकरण के पश्चात वाले दशक उन क्षेत्रों में शाखाओं के तीव्र प्रसार के साक्षी रहे जो तब तक बैंक रहित थे और तब से अनुपात और जटिलता में बैंकिंग की वृद्धि हुई है ।

3. पिछले कुछ वर्षों में भारतीय रिज़र्व बैंक ने पूर्णतः उदारीकृत होते हुए भौगोलिक विस्तार और कवरेज से संबन्धित निर्णयों को बैंको के ही स्तर पर छोड़ा; बैंको को प्रभावी रूप से यह निर्णय लेने की स्वतन्त्रता है की उनकी कितनी शाखाएं और अन्य चैनल आउटलेट खोलने हैं, इन संपर्क बिन्दुओं का स्थान कहाँ हो आदि। इसके फलस्वरूप, 31 मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार अनुसूचित वाणिज्य बैंकों की 1,16,415 शाखाएँ, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों की 19,082 शाखाएँ और शहरी सहकारी बैंकों की 9,526 शाखाएँ थी । 31, मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार देश में 93,488 पीएसीएस भी थे । साथ ही, 31 मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार 3,98,408 बैंकिंग व्यवसाय प्रतिनिधि संपर्क बिन्दु भी मौजूद थे ।

वित्तीय समावेशन

4. यद्यपि, इस प्रकार बैंकिंग के दायरे और पहुँच में वृद्धि हुई है, वित्तीय सेवाओं की भारी मांग की पूर्ति नहीं हुई है । यह चिंता का विषय है कि 150 देशी वाणिज्य बैंकों (जिनमें 26 सरकारी क्षेत्र के बैंक, 20 निजी क्षेत्र के बैंक, 44 विदेशी बैंक, 4 स्थानीय क्षेत्र बैंक (एलएबी), 56 क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक शामिल हैं) और 2,700 सहकारी क्षेत्र के बैंक देश में परिचालित होने के बावजूद केवल 40% वयस्कों के पास ही औपचारिक बैंक खाता है। भारतीय रिज़र्व बैंक इस पहलू से अवगत है और वित्तीय समावेशन के प्रति प्रतिबद्ध है । वह सेवा रहित और सेवाओं की कम पहुंच वाली आबादी और क्षेत्रों में समावेशन को बढ़ाने की संभावनाओं का पता लगा रहा है तथा बैंकों के बीच प्रतिस्पर्धा बढ़ाते हुए तथा नवीन दृष्टिकोणों (चैनल, उत्पाद, इंटरफेस आदि सहित) को प्रोत्साहित करते हुए किफायती वित्तीय सेवाओं की उपलब्धता सुगम बना रहा है।

5. भारत सरकार और भारतीय रिज़र्व बैंक इस बात को जानते हैं कि वित्तीय समावेशन एक अतिविशाल आवश्यकता है और इसलिए सभी वित्तीय क्षेत्र के भागीदारों को इस दिशा में लगातार प्रयास करना चाहिए। भारतीय रिज़र्व बैंक ने सभी बैंक रहित गावों में चरणबद्ध रूप से दरवाजे पर बैंकिंग सुविधाएं उपलब्ध करने के लिए सहायक एवं सहज वातावरण बनाया है। प्रथम चरण में 2000 से अधिक जनसंख्या वाले 74,414 बैंक रहित गावों को पहचाना गया और उन्हें कवरेज के लिए विभिन्न माध्यमों जैसे कि शाखाओं, व्यवसाय प्रतिनिधि या अन्य माध्यमों जैसे ए टी एम और सैटेलाइट शाखाएँ आदि को एस एल बी सी के माध्यम से विभिन्न बैंकों को आबंटित किया गया । इन सभी बैंक रहित गांवों को बैंकिंग आउटलेट जिसमें 2,493 शाखाएँ, 69,589 बीसी तथा अन्य माध्यमों से 2,332 सम्मिलित हैं, के जरिए कवर किया गया है।

6. चरण II में 2000 से कम जनसंख्या वाले बैंक रहित गावों में बैंकिंग आउटलेट उपलब्ध करने हेतु रोडमैप के अंतर्गत लगभग 4,90,000 बैंक रहित गाँव पहचाने गए तथा उन्हें 31 मार्च 2016 तक समयबद्ध तरीके से कवरेज हेतु बैंकों को आबंटित किया गया । एस एल बी सी से प्राप्त प्रगति रिपोर्टों के अनुसार बैंकों ने मार्च 2014 तक 183,993 बैंक रहित गावों में बैंकिंग आउटलेट खोले हैं जिसमें 7,761 शाखाएँ, 163,187 बीसी तथा अन्य माध्यमों से 13,045 शामिल है। रिजर्व बैंक, रोडमैप के अंतर्गत बैंकों द्वारा की जा रही

---

* 18 अप्रैल 2015 को सस्त्रा यूनिवर्सिटी, कैम्पस कुम्बाकोनम में श्री आर.गांधी, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा 'श्री वी. नारायणन मेमोरियल लेक्चर' भाषण। सुश्री सारा राजेन्द्र कुमार द्वारा प्रदान सहायता का अत्यंत आभार प्रकट किया जाता है।

प्रगति पर ध्यानपूर्वक निगरानी कर रहा है ।

7. भारतीय रिज़र्व बैंक ने बैंकों को बोर्ड द्वारा अनुमोदित वित्तीय समावेशन योजनाओं (एफआईपी) के माध्यम से श्रेष्ठ प्रतिबद्धता के साथ वित्तीय समावेशन के संरचित और योजनाबद्ध दृष्टिकोण अपनाने के लिए प्रोत्साहित किया है। एफआईपी का प्रथम चरण 2010-2013 के दौरान कार्यान्वित किया गया। भारतीय रिज़र्व बैंक ने वित्तीय समावेशन पहल के अंतर्गत बैंकों के निष्पादन को मापने के लिए वित्तीय समावेशन योजना का इस्तेमाल किया । प्रथम चरण की समाप्ति के साथ एक बृहत बैंकिंग नेटवर्क बनाया गया और भारी संख्या में बैंक खाते खोले गए । तथापि, यह पाया गया कि खाते खोलने और बैंकिंग इन्फ्रास्ट्रक्चर बनाने से लेन-देनों के मामले में पर्याप्त परिचालन नहीं देखा गया है। वंचित लोगों द्वारा बैंकिंग सेवाओं तक पहुँच को सुनिश्चित करने की प्रक्रिया को जारी रखने के लिए बैंकों को सूचित किया है कि वे वर्ष 2013-16 के लिए एक नई 3 वर्षीय वित्तीय समावेशन योजना (एफआईपी) तैयार करें । बैंकों को यह भी सूचित किया है कि उनके द्वारा तैयार की गई वित्तीय समावेशन योजनाएँ भिन्न-भिन्न हों तथा नीचे शाखा स्तर तक व्याप्त हों ताकि वित्तीय समावेशन के प्रयासों में सभी हितधारकों की भागीदारी सुनिश्चित की जा सके और वित्तीय समावेशन योजनाओं के अंतर्गत रिपोर्टिंग की संरचना में एकरूपता को सुनिश्चित किया जा सके। नई योजना में अब बड़ी संख्या में खोले गए खातों में लेनदेनों की मात्रा पर ध्यान केंद्रित किया जा रहा है। एफआईपी के अंतर्गत 31 मार्च 2014 तक बैंकों के निष्पादन का संक्षेप निम्नानुसार है ।

i) बैंकिंग आउटलेटों की संख्या लगभग 3,84,000 तक पहुँच गई है। इनमें से 1,15,350 बैं बैंकिंग आउटलेट वर्ष 2013-14 के दौरान खोले गए ।

ii) वर्ष 2013-14 के दौरान लगभग 5,300 ग्रामीण शाखाएँ खोली गईं । इनमें से लगभग 4,600 शाखाएँ बैंक रहित ग्रामीण केन्द्रों में खोली गई (टियर V और टियर VI केंद्र)।

iii) वर्ष 2013-14 के दौरान लगभग 33,500 बीसी आउटलेट शहरी स्थलों में खोले गए जिसके फलस्वरूप मार्च 2014 के अंत तक शहरी स्थलों में बीसी आउटलेट की संख्या 60,730 तक पहुँच गई।

iv) वर्ष 2013-14 के दौरान 60 मिलियन से अधिक साधारण बचत बैंक जमा खाते (बीएसबीड़ीए) जोड़े गए जिससे बीएसबीडीए की कुल संख्या 243 मिलियन तक पहुँच गई।

v) वर्ष 2013-14 के दौरान 6.2 मिलियन लघु कृषि क्षेत्र ऋण के जुड़ने से 31 मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार लगभग 40 मिलियन ऐसे खाते हैं ।

vi) वर्ष 2013-14 के दौरान 3.8 मिलियन लघु कृषितर क्षेत्र ऋण के जुड़ने से 31 मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार 7.4 मिलियन ऐसे खाते हो गए।

vii) वर्ष 2013-14 के दौरान बीसी-आईसीटी खातों में लगभग 328 मिलियन लेनदेन किए गए जबकि वर्ष 2012-13 के दौरान 235 मिलियन लेनदेन किए गए ।

8. जैसाकि आप सभी जानते हैं, प्रधानमंत्री जनधन योजना के माध्यम से वित्तीय समावेशन योजनाओं को बहुत बल प्राप्त हुआ है। इस कार्यक्रम के अंतर्गत, साढ़े सात माह की छोटी सी अवधि में मार्च 2015 के अंत तक 14.71 करोड़ लोगों के लिए जनधन योजना खाते खोलकर एक विश्व रिकार्ड तोड़ने की उपलब्धि हासिल की गई।

अधिक और भिन्न बैंकों की आवश्यकता

9. इस प्रकार एक ओर जहां बैंकों के मौजूदा सेट के माध्यम से वित्तीय समावेशन के प्रयास को जारी रखने के साथ-साथ भारतीय रिज़र्व बैंक इस स्थिति से भी अवगत है कि प्रक्रिया की गति को तेज करने और लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए ये पर्याप्त नहीं हो सकता। डॉ. रघुराम राजन की अध्यक्षता में वित्तीय क्षेत्र में सुधार पर भारत सरकार की उच्च स्तरीय समिति ने ''ए हंड्रेड स्माल स्टेप्स '' शीर्षक से अपनी रिपोर्ट 2008 में प्रस्तुत की। समिति ने अपनी विभिन्न सिफारिशों में यह सिफारिश भी प्रस्तुत की कि वित्तीय समावेशन की रणनीति में एक आदर्श परिवर्तन की आवश्यकता है। समिति ने व्यक्त किया कि बड़े बैंक के नेतृत्व वाले, सार्वजनिक क्षेत्र वर्चस्व युक्त, अधिदेश आश्रित शाखा विस्तार केंद्रित रणनीति से ध्यान हटाना चाहिए। उसमें उल्लेख किया गया कि गरीबों को दक्षता, नवाचार और अपने पैसे की वास्तविक कीमत जानने की आवश्यकता है जो ऐसे प्रेरित वित्तपोषकों से उपलब्ध हो सकता है जिनके पास कम लागत का ढांचा हो और इस कारण से वह गरीबों को लाभकारी रूप में देख सकता है, और जिनके

पास न्यूनतम कागजी काम के साथ शीघ्र निर्णय लेने की क्षमता भी हो। इसलिए यह सिफारिश की गई कि निजी, सुशासित, जमा स्वीकार करनेवाले लघु वित्त बैंकों को अनुमति प्रदान की जाए।

10. देश में बैंकिंग के विस्तार को सुगम बनाने के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक के पास निजी क्षेत्र के बैंकों और विदेशी बैंकों का विकल्प उपलब्ध है। प्रथम शाखा खोलने हेतु विदेशी बैंकों के आवेदन को मंजूरी देने के लिए और उनकी शाखाओं की उपस्थिति को और विस्तारित करने की नीति को 2005 में उदारीकृत बनाया गया। तथापि, समुचित दस्तावेजी कारणों की वजह से हम शाखा बैंकिंग के माध्यम से भारत में विदेशी बैंकों के अप्रतिबंधित और अनियंत्रित विकास को अनुमति देने के लिए बहुत सतर्कता बरत रहे हैं। इसलिए, 2005 से चल रही विचार विमर्श की लंबी प्रक्रिया के पश्चात , अंततः नवम्बर 2013 में पूर्ण स्वामित्व वाली अनुषंगी (डब्ल्यूओएस) मॉडल के द्वारा विदेशी बैंकों को अनुमति देने के लिए हमने नीति बनाई है । यह योजना अभी तक प्रारंभ नहीं हुई है, हालाँकि दो विदेशी बैंकों ने इस संबंध में औपचारिक रूप से हमसे संपर्क किया है ।

11. ''स्टॉप एन्ड गो'' लाइसेंस देने की प्रणाली के माध्यम से निजी क्षेत्र के बैंकों को सार्वभौमिक लाइसेंस दिया जाता है। उपरोक्त पृष्ठभूमि में, 2010 में, निजी क्षेत्र में नवीन बैंकों को लाइसेंस देने के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक ने एक चर्चा पत्र जारी किया जिसके पश्चात एक ड्राफ्ट दिशानिर्देश और फरवरी 2013 में अंतिम दिशानिर्देश जारी किया गया तथा दो आवेदनकर्ताओं को बैंकिंग लाइसेंस जारी नहीं किया गया। यह स्मरण होगा कि लाइसेंस देने की प्रक्रिया के अंतिम दो दौर 1993 और 2004 में हुए थे। उसके पश्चात हमने दो निजी क्षेत्र के सार्वभौमिक बैंकों को सैद्धांतिक मंजूरी प्रदान की है। हमने ''आवश्यकता आधार पर'' के रूप में सार्वभौमिक बैंक लाइसेंस प्रदान करने की हमारी मंशा भी ज़ाहिर की है।

12. भिन्न-भिन्न बैंकों की संकल्पना पर पहली बार 2007 में चर्चा की गई थी जब यह महसूस हो रहा था कि इस प्रकार के बैंकों के लिए समय उचित नहीं है। तत्पश्चात, अगस्त 2013 में भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा जारी किए गए ''भारत में बैंकिंग संरचना-आगामी मार्ग'' पर चर्चा पत्र में इस संकल्पना पर एक बार फिर चर्चा की गई। चर्चा पत्र में बैंकिंग संरचना, बैंकों का लाइसेंसीकरण, बैंकिंग मॉडेलों के विभिन्न पहलुओं पर प्रकाश डाला गया और कुछ बैंकों के लिए परिवर्तनशील मार्ग का प्रस्ताव रखा गया।

13. वित्तीय समावेशन से संबंधित मामलों पर प्रकाश डालने के लिए श्री नचिकेत मोर की अध्यक्षता में लघु कारोबार और कम आय परिवारों के लिए व्यापक वित्तीय सेवा समिति का गठन भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा की गई एक अन्य पहल है। समिति ने भुगतान, जमा और ऋण जैसे कार्यपरक निर्माण घटकों पर आधारित देश की बैंकिंग प्रणाली के लिए दो व्यापक डिजाइन प्रस्तुत किए-''समानांतर भिन्न बैंकिंग प्रणाली (एच डी बी एस) और ऊर्ध्वगामी भिन्न बैंकिंग प्रणाली (वी डी बी एस)''।

14. एचडीबीएस डिजाइन में, सभी तीन कार्यपरक निर्माण घटकों, भुगतान, जमा और ऋण को समेकित करते हुए एक पूर्णतः सेवा प्रदान करने वाला बैंक मूलभूत डिजाइन का पहलू होगा। किंतु यह आकार, भौगोलिक रूप अथवा कार्यक्षेत्र संबंधी केंद्र बिंदु के आयामों के स्तर पर मुख्य रूप से अलग है। वी डी बी एस डिजाइन में पूर्णतः सेवा प्रदान करने वाले बैंक के स्थान पर भुगतान, जमा और ऋण जैसे कार्यपरक निर्माण घटकों में से किसी एक अथवा दो पर विशेष ध्यान देने वाले बैंक होंगे। अन्य बातों के अलावा, समिति ने भुगतान बैंक और थोक बैंकों को भिन्न बैंकों के रूप में लाइसेंस देने के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत किया।

15. नचिकेत मोर समिति ने राय प्रकट की कि भारतीय परिप्रेक्ष्य में यह महत्वपूर्ण होगा कि भुगतान, बचत और ऋण तक स्वतंत्र रूप से (समानांतर भिन्न बैंकिंग डिजाइन) पहुंच के लिए विनियामकीय लचीलापन होना चाहिए तथा दक्षता लाभ के उच्च होने पर और अन्य लागत कम होने पर उन्हें एक साथ लाया जाए। इस प्रकार के आला और विशेषीकृत संस्थाओं के कुछ उदाहरण हैं, साउथ कोरियन पोस्ट ऑफिस बैंक (केवल भुगतान और जमा), जी ई कैपिटल (ऋण और भुगतान), मास्टर कार्ड और वीज़ा (केवल भुगतान)।

भिन्न-भिन्न बैंक क्या हैं

16. भिन्न- भिन्न बैंक सार्वभौमिक बैंकों से पृथक हैं, क्यों कि वे कुछ खास क्षेत्रों में कार्य करते हैं। यह भिन्नता पूंजी पर्याप्तता, गतिविधि का दायरा अथवा परिचालन के क्षेत्र में हो सकती है। जैसे कि, वे भिन्न विनियामक व्यवस्था में कार्य करते हैं या सीमित श्रेणी की सेवाएं / उत्पाद प्रदान करते हैं। यह अवधारणा पूर्णतः नई नहीं है। वास्तव में, यूसीबी, पीएसीएस, आरआरबी और एच एबी एक अर्थ में भिन्न बैंक माने जा सकते हैं, क्योंकि वे स्थानीय क्षेत्र में कार्य करते हैं।

17. कुछ देश, उदाहरण के लिए, यूएसए, ऑस्ट्रेलिया, सिंगापुर, हाँगकाँग, ब्राज़ील और इंडोनेशिया में भिन्न बैंकों के लिए लाइसेंस प्रदान करने की व्यवस्था मौजूद है जहाँ लाइसेंस प्राप्त संस्था द्वारा की जाने वाली विशेष गतिविधियों की रूपरेखा के साथ भिन्न लाइसेंस प्रदान किया जाता है। यह पाया गया है कि भिन्न लाइसेंस प्रदान करने के उद्देश्य से भिन्नता का मानदंड, पूंजी की शर्त, जैसा कि इंडोनीशिया की पद्धति है, अथवा गतिविधि जैसा कि ऑस्ट्रेलिया, सिंगापुर और हाँगकाँग की पद्धति है, पर निर्भर रहेगा।

18. हमारे देश में भी, विशेषता को सुविधाजनक बनाते हुए महत्वपूर्ण व्यापक आर्थिक विकास क्षमता दर्शाने वाले बैंकिंग क्षेत्र के विविध अवसरों का उपयोग आला बैंकिंग द्वारा किया जा सकता है और इस प्रकार संसाधनों का अधिकतम उपयोग बढ़ाया जा सकता है। आला बैंकों में से प्रत्येक के पास महत्वपूर्ण तुलन पत्र को बनाए रखने और अलग-अलग रूप में बृहत बनने की क्षमता है और विशेषीकृत संस्थाएं इन सभी में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं। वर्तमान में जहाँ अर्थव्यवस्था की जरूरतों के आधार पर बैंकिंग क्षेत्र का विकास हो रहा है, यह महसूस किया गया कि एक विकल्प दिए जाने पर कुछ बैंक और गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियां कम पूंजी अपेक्षाओं, निधि की कम लागत और विशेषीकरण का लाभ उठाने के लिए विशेषीकृत आला बैंक के रूप में कार्य करना पसंद करेंगी। एक विनियानक के तौर पर रिज़र्व बैंक द्वारा यह महसूस किया गया कि आला बैंकों को परिचालन के लिए एक सक्षम माहौल प्रदान किया जाना चाहिए और वित्तीय समावेशन के लक्ष्य हेतु योगदान देने के लिए उनका लाभ उठाया जाना चाहिए।

भिन्न-भिन्न बैंकों के लाभ

19. भिन्न-भिन्न बैंक के कई लाभ हैं जो निम्नालिखित हैं :

- भारत के महत्वपूर्ण समष्टि आर्थिक विकास की क्षमताओं को दर्शाने वाले विभिन्न अवसर बैंकिंग और वित्तीय परिदृश्य में हैं । भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने से इन अवसरों की क्षमता का उपयोग हो सकता है क्योंकि ये विशेषता को सुविधाजनक बनाते हुए आला बैंकिंग को प्रोत्साहन देते हैं और इस प्रकार संसाधनों की क्षमता के अविवेकपूर्ण उपयोग को कम करते हैं।
- बड़े आकार के दीर्घावधि इन्फ्रास्ट्रक्चर ऋण के लिए जोखिम प्रबंधन की विशेषज्ञता अपेक्षित है जो बैंकों के परंपरागत ऋण मूल्यांकनों के परे जाता है। जोखिम आकलन और इन्फ्रास्ट्रक्चर ऋण की संरचना में विशेषीकृत संस्थाओं के लिए महत्वपूर्ण स्थान है।
- छोटे आकार के गैर-जमानती ऋण के लिए जोखिम प्रबंधन की कार्यपद्धति और लागत नियंत्रण की आवश्यकता है जो परंपरागत बैंकों के व्यवसाय मॉडल में आसान नहीं है।
- बैंकों के बीच प्रतिस्पर्धा लेनदेन की लागत को कम कर सकता है।
- लघु और मध्यम उद्यमों के लिए वित्तपोषण में कमी को आस्ति और नकदी प्रवाह आधारित ऋण, परिचालनगत लीज़ और फ़ैक्टरिंग की सहायता से पूरा किया जा सकता है।
- जहाँ भिन्न लाइसेंस जारी किया जाता है, बैंक द्वारा कई कार्य किए जाने पर होने वाले हितों के टकराव संबंधी मामले नहीं आएंगे ।
- बैंकिंग के प्रकार के अनुसार जोखिम प्रबंधन प्रणाली और विनियामक अनुपालन की संरचना को विशेष रूप से निर्मित किया जा सकता है।
- बैंकिंग के प्रकार के अनुसार पर्यवेक्षीय स्रोतों के विशेष प्रयोग से इस प्रकार के दुर्लभ स्रोतों का इष्टतम उपयोग किया जा सकता है।
- मूलभूत सक्षमता का और अधिक दोहन किया जा सकता है जिससे कम मध्यस्थता लागत,बेहतर मूल्य की खोज, बेहतर आबंटन दक्षता के रूप में उत्पादकता की वृद्धि होगी ।

भिन्न-भिन्न बैंकों पर नीति

20. भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने पर होने वाले लाभ और चुनौतियों के संबंध में ध्यान से विश्लेषण करने पर हम इस निर्णय पर पहुंचे हैं कि चुनौतियों से ज्यादा लाभ ही हैं और चुनौतियों को उचित व्यवस्था से प्रभावी ढंग से पूरा किया जा सकता है। जैसा कि एचएलसीएफएसआर के द्वारा व्यक्त किया गया है, छोटे बैंकों के साथ प्रयोग करने के लिए माहौल उचित है। तदनुसार, भारतीय रिज़र्व बैंक ने यह निर्णय लिया है कि भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस प्रदान किया जाएं और लघु बैंकों व भुगतान बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने पर दिशानिर्देश नवंबर 2014 को जारी किए गए।

उद्देश्य

21. लघु वित्तीय बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने के उदेश्य हैं उच्च तकनीक- निम्न लागत परिचालनों के माध्यम से (क) बचत प्रणाली का प्रावधान तथा (ख) छोटी इकाइयां; छोटे और सीमांत किसान; सूक्ष्म और लघु उद्योग और अन्य असंगठित क्षेत्र के संगठन को ऋण की आपूर्ति के द्वारा वित्तीय समावेशन को बढ़ावा देना। हम यह आशा करते हैं कि ऋण दिये जाने के लिए लक्ष्य क्षेत्र का निर्धारण और लक्ष्य क्षेत्र को सेवा सुनिश्चित करने के लिए अग्रिम के आकार का निर्धारण करने से उपरोक्त उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सकता है।

22. भुगतान बैंकों की स्थापना का उद्देश्य है वित्तीय समावेशन को बढ़ावा देने हेतु i) लघु बचत खाते उपलब्ध कराना और ii) प्रवासी श्रमिक वर्ग, निम्न आय वाले परिवारों, लघु कारोबारों, असंगठित क्षेत्र की अन्य संस्थाओं और अन्य उपयोगकर्ताओं को भुगतान / विप्रेषण सेवाएं प्रदान करना। हम यह आशा करते हैं कि भुगतान बैंकों द्वारा दी जाने वाली सेवाओं का उल्लेख करते हुए तथा निधियों को परिनियोजित करने के तरीके सूचित करते हुए उक्त उद्देश्यों की पूर्ति हो सकती है।

प्रवर्तक

23. ऐसे व्यक्ति जिन्हें वित्तीय / बैंकिंग क्षेत्र में न्यूनतम 10 वर्ष का अनुभव हो या निजी क्षेत्र की कंपनियाँ अथवा समितियां जो अच्छा ट्रैक रेकॉर्ड रखती हों, लघु वित्त बैंकों की प्रवर्तक बन सकती हैं। मौजूदा सूक्ष्म वित्त संस्थाएं (एमएफआई), गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियां (एनबीएफसी) अथवा स्थानीय क्षेत्र के बैंक (एलएबी) प्रवर्तक बनने का विकल्प चुन सकते हैं। प्रवर्तक, निवासी भारतीय अथवा निवासी भारतीयों के स्वामित्व व नियंत्रणाधीन होने चाहिए। उन्हें ''उपयुक्त और उचित'' के कड़े मानदंडों के अनुरूप होना चाहिए। इस प्रकार के लघु वित्त बैंकों की चुकता इक्विटी पूंजी में प्रवर्तक का न्यूनतम प्रारंभिक अंशदान 40 प्रतिशत होना चाहिए और बैंक के कारोबार प्रारंभ होने के 12 वर्ष की अवधि के भीतर इसे धीरे-धीरे कम करके 26 प्रतिशत तक किया जाना चाहिए।

24. भुगतान बैंक के प्रवर्तक ऐसे व्यक्ति बन सकते हैं जो वित्तीय अथवा बैंकिंग क्षेत्र में 10 वर्ष का अनुभव / विशेष ज्ञान रखते हों अथवा टेलिकॉम कंपनियां, पीपीआई जारीकर्ता, निजी क्षेत्र की कंपनियां अथवा समितियां, सुपर मार्केट श्रृखलाएं शामिल हैं, जो अच्छा ट्रेक रिकार्ड रखती हों। मौजूदा पीपीआई परिवर्तन का विकल्प चुन सकती हैं। प्रवर्तक निवासी भारतीय अथवा निवासी भारतीयों के स्वामित्व व नियंत्रणाधीन होने चाहिए। उन्हें ''उपयुक्त और उचित'' के कड़े मानदंडों के अनुरूप होना चाहिए। अन्य बैंकों से कार्यनीति भागीदारी भी हो सकती है। प्रवर्तक 100% स्वामित्व प्रतिधारित कर सकते हैं।

दायित्व और अनुमत गतिविधियां

25. लघु वित्त बैंक छोटे आकार के सार्वभौमिक बैंक होंगे। उनके द्वारा अपनी निवल और मांग देयताओं का 75% तक प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को वित्तपोषण करना है; जहाँ मानक प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के अनुसार 40% और बाकी 35% किसी भी प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को प्रदान कर सकते हैं। उनके ऋण के संविभाग का 50%, 25 लाख रुपये से कम वाले निर्धारित आकार ऋण में प्रदान किया जाना चाहिए।

26. भुगतान बैंक केवल भुगतान और जमा सुविधाएं प्रदान कर सकते हैं । किसी भी ग्राहक से केवल 1 लाख रुपये तक का जमा वे स्वीकार कर सकते हैं। उनके पास कोई ऋण संविभाग नहीं रहेगा। उनके द्वारा निवल और मांग देयताओं का 75% केवल सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश किया जाना चाहिए। वे प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के मानदंडों के अधीन नहीं रहेंगे। अन्य बैंकों के प्रतिनिधि के रूप में भी वे कार्य कर सकते हैं।

परिचालन का क्षेत्र

27. लघु वित्त बैंक और भुगतान बैंक दोनों समग्र भारत में कार्य कर सकते हैं।

भिन्न-भिन्न बैंकिंग संरचना के डिजाइनिंग की चुनौतियां

28. वित्तीय समावेशन को आगे बढ़ाने के हमारे लक्ष्य को देखते हुए, यह तय करना अपेक्षाकृत आसान था कि इस लक्ष्य के लिए किस प्रकार के भिन्न-भिन्न बैंक सहायक होंगे । इस कथन से यह स्पष्ट है कि लघु वित्त बैंक और भुगतान बैंक इस प्रकार की संस्थाएं हैं। तथापि, इनकी संरचना डिजाइन करना उतना आसान नहीं था। हमें कई प्रतिस्पर्धी विकल्पों, दुविधाओं और भ्रमों का सामना करना पड़ा। आंतरिक विचार विमर्शों और बाहरी परामर्शों के द्वारा हमने इनका समाधान किया। इनमें से कुछ मुद्दों के समाधान के लिए हमारे प्रारूप दिशनिर्देशों पर प्राप्त सुझाव भी सहायक हुए थे। कुछ प्रमुख चुनौतियाँ और कैसे हमने उसका समाधान किया, यह मैं आपको बताता हूँ।

बैंकिंग प्रणाली की सुरक्षा

29. प्रणालीगत स्थिरता को बनाए रखना और जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा करना विनियामक की सबसे बड़ी चुनौती है। कई

आला बैंकिंग मॉडल अंतर बैंक तरलता और थोक निधीयन पर आमतौर पर निर्भर रहती हैं, जो कि जोखिम और असुरक्षा का एक संभावित स्रोत है। अतः हमने यह निर्णय लिया कि कम से कम शुरुआत में तो आला बैंकिंग को इस प्रकार की तरलता जोखिम का सामना न करना पड़े। इसलिए हमने लघु वित्त बैंक और भुगतान बैंक डिजाइन करने का निर्णय लिया जिन्हें इस प्रकार की तरलता जोखिम नहीं होगा।

30. विभिन्न प्रकार के बैंकों की उपस्थिति को प्रोत्साहन देने के साथ ही विनियामक को जोखिम प्रबंधन की दृढ़ता भी सुनिश्चित करना है क्योंकि आला बैंक संकेद्रण जोखिम जैसे जोखिम के लिए अति संवेदनशील रहते हैं। उचित जोखिम मानदंड और लिवरेज पर सीमाएं जैसे उपयुक्त विनियामक उपायों और पूंजी पर्याप्तता के माध्यम से इन्हें कम किया जाना जरूरी है। इस दृष्टिकोण ने हमें एक सीमित भौगोलिक दायरे के बजाय पूरे देश में परिचालन करने हेतु लघु वित्त बैंकों को अनुमति देना; तुलन पत्र के समुचित आकार सुनिश्चित करने के लिए 100 करोड़ रुपये की पूंजी निर्धारित करना; लघु वित्त बैंकों के व्यक्तिगत और सामूहिक उधारकर्ताओं के लिए जोखिम को, उनके निवल मालियत का क्रमशः 10% और 15% तक सीमित करना और लघु बैंकों के लिए सीआरएआर 15% निर्धारित करना आदि, के लिए मार्गदर्शन किया। इसी प्रकार भुगतान बैंक ऋण और अग्रिम नहीं प्रदान कर सकते और उनकी आस्तियों का 75% सरकारी प्रतिभूतियों में ही रखने हेतु निर्धारण भी जोखिम प्रबंधन के इसी लिहाज से किया गया।

सार्वजनिक अवधारणा का प्रबंधन

31. जमाकर्ताओं और जनता के मन में विश्वास पैदा करना एक और चुनौती है। इसको ध्यान में रखते हुए केवल सभी प्रकार की वित्तीय गतिविधियां करने वाले सार्वभौमिक बैंकों को ही भारत में हम लाइसेंस प्रदान कर रहे हैं, भिन्न-भिन्न बैंकों में जमा रखने हेतु जनता में पर्याप्त आत्मविश्वास पैदा करना चुनौतीपूर्ण कार्य होगा। जमाकर्ता शिक्षा और उचित संप्रेषण रणनीति के माध्यम से जागरूकता की आवश्यकता होगी। हम इस आवश्यकता से अवगत हैं।

भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने संबंधी विधिक प्रावधान

32. बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 की धारा 22 के अनुसार विशेष अधिनियम के अंतर्गत स्थापित बैंकों (सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक) को छोड़कर कोई भी कंपनी जो बैंकिंग कारोबार करने की इच्छुक है, को भारतीय रिज़र्व बैंक से लाइसेंस प्राप्त करना चाहिए। भारत में स्थित सभी बैंक, अर्थात, देशी और विदेशी बैंक, बैंकिंग कारोबार के अलावा बैंककारी विनियमन अधिनियम की धारा 6 के अंतर्गत जिन गतिविधियों को अनुमति प्रदान की गई है उसे कर सकती हैं। तथापि, रिज़र्व बैंक द्वारा लाइसेंस के साथ नियम एवं शर्तें तथा अन्य अपेक्षाएं जारी करना भी अधिनियम में उल्लिखित हैं। भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस जारी करते समय हमें इन प्रावधानों पर भी ध्यान देना है।

मॉडल की व्यवहार्यता

33. संकेंद्रण जोखिम : भिन्न-भिन्न बैंकों को संकेंद्रण जोखिम का सामना करना होगा और किसी एक क्षेत्र अथवा प्रदेश में होने वाली मंदी बैंक के परिचालन को खतरे में डाल सकती है।

34. आस्ति देयता असंतुलन : क्षेत्र विशेष के बैंकों को आस्ति देयता असंतुलन का खतरा रहता है। भिन्न-भिन्न बैंकों की तरलता प्रबंधन के लिए आस्ति देयता असंतुलन चुनौती पैदा करेगा। अतः इस प्रकार के बैंकों के लिए विशेष आस्ति देयता प्रबंधन (एएलएम) उपायों की अनिवार्यता है।

35. प्रति-सहायकीकरण का अभाव : एक क्षेत्र में हानि दर्शाने वाले कारोबारों के स्थान पर दूसरे कारोबार के लाभ का प्रति-सहायकीकरण कर सार्वभौमिक बैंक कार्य करते हैं, विशेषीकृत बैंकों के लिए यह संभव नहीं होगा जिससे उनका लाभ प्रभावित होगा। स्थानीय परिचालन अथवा एक खास गतिविधि से जुड़े रहने के लिए प्रतिबंध, प्रति-सहायकीकरण का अभाव पैदा करेगा और इस प्रकार के मॉडल की व्यवहार्यता पर उसका प्रभाव पड़ेगा।

36. आय सृजन के मार्ग : भिन्न-भिन्न बैंकों को आय सृजन का मार्ग प्रदान करना एक चुनौती है। पहली बात, लाभ के स्रोत की वृद्धि हेतु शुल्क आधारित कारोबार जैसे बीमा और म्यूचुअल फ़ंड उत्पादों का वितरण, क्रेडिट कार्ड कारोबार, विप्रेषण, भुगतान और निपटान कारोबार आदि की अनुमति दी जा सकती हैं।

37. लघु वित्त बैंकों के लिए उच्च सीआरएआर और व्यक्तिगत एवं सामूहिक उधारकर्ता सीमा, भुगतान बैंकों के लिए उच्च गुणवत्ता युक्त चल संपत्तियाँ, तकनीक के माध्यम से लागत कम करना और लाभ की

वृद्धि के लिए अभिकरण कार्य शुरू करने हेतु अनुमति देना आदि के निर्धारण द्वारा इन मॉडल संबंधी मुद्दों का हमने निपटान किया।

भिन्न-भिन्न बैंकों का स्वामित्व और कारपोरेट अभिशासन संबंधी मुद्दे

38. बैंकिंग उद्योग के लिए उच्च स्तर के कारपोरेट अभिशासन की आवश्यकता के संदर्भ में यह प्रश्न भी प्रासंगिक है कि बैंकिंग प्रणाली में किस प्रकार के प्रवर्तकों को पहुँच दी जाए। मौजूदा गैर बैंक वित्तीय क्षेत्र की संस्थाएं, व्यष्टि वित्तीय इकाईयां, स्थानीय क्षेत्र के बैंक और शहरी सहकारी बैंक, लघु वित्त बैंकों में परिवर्तित होना चाहते हैं; प्रारंभ करने के इच्छुक टेलीकॉम कंपनियां और प्रीपेड लिखत जारीकर्ता (पी पी आई) भुगतान बैंक में परिवर्तित होना चाहते हैं। वास्तविक क्षेत्र की कंपनियाँ, सोसाइटियाँ, भागीदारी फ़र्म,औद्योगिक और व्यवसाय घराने और यहाँ तक कि व्यक्ति भी बैंकिंग लाइसेंस प्राप्त करना चाहेंगे। इस प्रकार अनेक विकल्प मौजूद हैं।

39. चयन के महत्वपूर्ण पहलू हैं प्रवर्तक का परिचय, पिछले अनुभव और ट्रेक रिकार्ड। हम समझते हैं कि गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी), सूक्ष्म वित्त संस्थाएं (एमएफआई), स्थानीय क्षेत्र के बैंकों (एलएबी) और शहरी सहकारी बैंकों(यूसीबी) की अभिलाषाएँ वास्तविक हैं और शहरी सहकारी बैंकों को छोड़कर वे अतिरिक्त परिवर्तन के लिए उपयुक्त हैं। हम शहरी सहकारी बैंकों के वैधानिक संशोधन को सक्रिय करने की प्रतीक्षा कर रहे हैं। व्यक्तियों के मामले में हमने बैंकिंग और वित्त से जुड़े क्षेत्र में 10 वर्ष का अनुभव पूर्व शर्त के रूप में नियत किया था। वास्तविक क्षेत्र की कंपनियों और सोसायटियों के मामले में हमने पाँच वर्ष का ट्रेक रिकार्ड नियत किया था।

40. चूंकि बैंकों के विदेशी स्वामित्व के संबंध में अलग दिशानिर्देश हैं, हमने यह निर्धारित किया था कि लघु वित्त बैंक और भुगतान बैंक देशी व्यक्ति अथवा देशी व्यक्तियों के स्वामित्व और नियंत्रण वाली संस्थाएं होनी चाहिए।

41. साथ ही, प्रवर्तकों द्वारा स्वयं निपटान को रोकने तथा बैंकों को पेशेवर तरीके से चलाने हेतु प्रबंधन को सक्षम करने के लिए भारत में हमने निजी क्षेत्र के बैंकों में विविधतापूर्ण स्वामित्व की नीति अपनाई है। तथापि, नये बैंकों द्वारा दुरुस्त आधार बनाने के लिए एक स्थिर और सुसंपन्न प्रवर्तक का होना अनिवार्य है। हमने इन दोनों परस्पर विरोधी विचारों को संतुलित किया, लघु वित्त बैंकों के मामले में शुरुआती 5 वर्ष में उच्च न्यूनतम अवरुद्ध प्रवर्तक शेयर और 12 वर्ष की अवधि के अंदर क्रमिक विनिवेश निर्धारित किया। चूंकि भुगतान बैंकों के मामले में हित संबंधी कोई टकराव नहीं है क्योंकि उन्हें ऋण गतिविधियों से रोका गया है, उच्च प्रवर्तक धारिता पर इस प्रकार की कोई सीमा नहीं है।

विनियमन और पर्यवेक्षण की चुनौतियाँ

42. विकास संबंधी दायित्वों में एकरूपता प्रदान करने के लिएः भिन्न-भिन्न बैंकों के प्रारंभ होने से बैंकों को समान रूप से अब तक प्राप्त हो रही एकरूपता समाप्त हो जाएगी, जहां बैंकों को समान रूप से भारत सरकार के प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र संबंधी दायित्वों और अन्य कल्याणकारी उपायों में योगदान देना होता है। भिन्न-भिन्न बैंकों के माध्यम से इस प्रकार के दायित्वों का कार्यान्वयन कठिन हो जाएगा। इसलिए अर्थव्यवस्था के विकास संबंधी आवश्यकताओं में इन बैंकों की सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए व्यवसाय मॉडल की प्रकृति को देखते हुए उचित संशोधन किया जाना चाहिए।

43. तदनुसार, लघु वित्त बैंकों के प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र का ऋण की अपेक्षा 75% के उच्च स्तर पर निर्धारित किया है जिसका प्रमुख उद्देश्य वित्तीय समावेशन है। चूंकि भुगतान बैंकों के लिए ऋण गतिविधियां नहीं हैं, हमने 75% निवेश सरकारी प्रतिभूतियों में करने हेतु निर्धारित करते हुए विकास में उनकी सहभागिता सुनिश्चित की है।

विनियामक अंतर्पणन का उन्मूलन :

44. चूंकि सार्वभौमिक बैंकों को बैंककारी विनियमन अधिनियम 1949 की धारा 6 में उल्लिखित गतिविधियों में सभी या कोई भी गतिविधि करने हेतु अनुमति प्रदान की गई है, इन सार्वभौमिक बैंकों को विनियमित करना विनियामकों के लिए सरल है क्योंकि विनियम सिद्धान्त के आधार पर हैं और इन बैंकों के लिए समान हो सकते हैं। तथापि, भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने के उपरांत विशेषीकरण के अनुसार विशेष बैंकों के लिए भिन्न विनियामक और पर्यवेक्षीय दृष्टिकोण की आवश्यकता होगी। यह भी सुनिश्चित किया जाना होगा कि विभिन्न प्रकार के बैंकों में विनियामक अंतर्पणन की गुंजाइश न रहे।

एकाधिक विनियम और विनियमों में जटिलता

45. साथ ही, भिन्न उत्पाद पद्धतियाँ, सेवा प्रस्ताव, ग्राहक, क्षेत्र और कारोबार करने की कार्यप्रणाली के कारण भिन्न-भिन्न बैंकों

के लिए अलग प्रकार के विनियमों की आवश्यकता हो सकती है। प्रभावशाली विनियम को सुनिश्चित करने के लिए एकाधिक विनियमों को मिलकर कार्य करना होगा। साथ ही, विभिन्न प्रकार के बैंकों और प्रत्येक विशेषीकृत वर्ग के बैंकों पर लागू अलग-अलग विनियमों के कारण जटिलता में भी बढ़ोत्तरी होगी। प्रभावशाली विनियामक और पर्यवेक्षीय निगरानी सुनिश्चित करने के लिए विनियामक और पर्यवेक्षीय संशधनों को नई दिशा प्रदान की जानी चाहिए।

बैंकों के लिए संकल्प की व्यवस्था

46. बैंकों की अधिक संख्या से असफलताओं की संख्या भी बढ़ सकती है। भिन्न-भिन्न बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने का यह एक बड़ा जोखिम है। तथापि, एचएलसीएफएसआर के द्वारा उल्लेख किये गए अनुसार कुछ छोटे बैंकों के असफल होने से प्रणालीगत परिणाम नहीं होंगे। साथ ही संकल्प की व्यवस्था भी सुदृढ़ की जा रही है।

निष्कर्ष

47. ग्रामीण क्षेत्रों और अन्य बैंक रहित केन्द्रों में भारी मात्रा में संभाव्य मांग है जिसकी पूर्ति नहीं की गई है। इसकी पूर्ति करने की जरूरत है। यह महसूस किया गया कि वित्तीय सेवाओं के इन प्राप्त न की गई संभाव्य मांग की पूर्ति करने हेतु, नई प्रकार की संस्थाओं का प्रयोग वित्तीय समावेशन के लिए किया जा सकता है। तथापि, भारत जैसे देश में जहां भिन्न प्रकार के बाजार और ग्राहक समूह मौजूद हैं, ग्राहकों की जरूरतों के अनुसार इस संकल्पना को संदर्भपरक किया जाना चाहिए। भिन्न-भिन्न बैंकों की वित्तीय स्थिति के संबंध में, दीर्घकालिक स्थिरता और वित्तीय समावेशन के लक्ष्यों में संतुलन बनाए रखने की आवश्यकता है। भारतीय रिज़र्व बैंक में हम यह विश्वास करते हैं कि, संतुलन के परिप्रेक्ष्य में हमने लघु वित्त बैंकों और भुगतान बैकों के लिए उपयुक्त नीतिगत दिशानिर्देश ध्यानपूर्वक विकसित किए हैं। हमें लघु वित्त बैंकों के लिए 72 आवेदन और भुगतान बैंकों के लिए 41 आवेदन प्राप्त हुए हैं। हम उनपर कार्रवाई कर रहे हैं, और कुछ महीनों में उपयुक्त और उचित आवेदनों को लाइसेंस जारी करने की आशा करते हैं। हम यह आशा करते हैं कि ये नई संस्थाएं हमारे वित्तीय समावेशन संबंधी प्रयासों को व्यापक स्तर पर गति प्रदान करेंगी।

48. धन्यवाद