प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण संबंधी संशोधित दिशानिर्देश : औचित्य और तर्क *

के.सी. चक्रवर्ती

श्री आलोक के. मिश्रा, अध्यक्ष, भारतीय बैंक संघ और मुख्य प्रबंध निदेशक, बैंक ऑफ इंडिया, श्री प्रतीप चौधरी, अध्यक्ष, भारतीय स्टेट बैंक, अन्य बैंकों के मुख्य प्रबंध निदेशक/मुख्य कार्यपालक अधिकारी गण, बैंकिंग जगत के अन्य वरिष्ठ सदस्य, सम्मेलन में भाग लेने आए प्रतिनिधि गण, प्रिंट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया के सदस्य गण तथा अन्य सम्माननीय अतिथि गण, भाइयो और बहनो। भारतीय वाणिज्य और उद्योग मंडल परिसंघ - भारतीय बैंक संघ के वार्षिक वैश्विक बैंकिंग सम्मेलन - फिबैक 2012 में यह विशेष संबोधन करते हुए मुझे सचमुच बहुत खुशी हो रही है। बैंकिंग कैलेंडर में फिबैक एक महत्त्वपूर्ण घटना बन चुका है तथा यह बैंकिंग उद्योग और कई नए विचारों एवं सुझावों पर गंभीर विचार-विमर्श करने का एक मंच बन गया है। इस वर्ष के सम्मेलन का मूल विषय ग्राहकों, कर्मचारियों और प्रौद्योगिकी के माध्यम से दीर्घकालिक उत्कृष्टता को प्राप्त करने पर जोर देना है। मूल विषय के अनुरूप आज मेरी चर्चा का केंद्र बिंदु आबादी के कमजोर तबकों को बैंक से वित्तपोषण होना होगा जिसको अभी तक व्यापक तौर पर नजरअंदाज किया जाता रहा है और इसलिए दीर्घकालिक बैंकिंग उत्कृष्टता के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए विशेष जोर दिए जाने की आवश्यकता है। इसमें तीन घटकों - ग्राहकों, कर्मचारियों और प्रौद्योगिकी में समन्वय सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण होगा।

2. मैं देख रहा हूं कि बीसीजी ने उद्घाटन सत्र में भारतीय बैंकिंग की उत्पादकता के बारे में जानकारी युक्त दस्तावेज जारी किया है। व्यापक तौर पर यह माना गया है कि बैंक आर्थिक प्रणाली में वित्तीय मध्यस्थता का महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। इस कार्य में उच्च उत्पादकता के लिए बैंकों के पास परिचालनात्मक और वितरण की दक्षता होनी चाहिए। परिचालनात्मक दक्षता से तात्पर्य सबसे कम मूल्य पर मध्यस्थ की भूमिका का निर्वाह करना है। वितरण की दक्षता के लिए यह अपेक्षित है कि संसाधनों का वितरण आबादी के सर्वाधिक उपयुक्त और उत्पादक तबके को किया जाए। भारत में प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण की संपूर्ण योजना का लक्ष्य वितरण में और अधिक दक्षता लाना और उसके माध्यम से बैंकों द्वारा प्रभावी वित्तीय मध्यस्थता की सुविधा प्रदान करना है। मुझे लगता है कि प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के लिए प्रभावी और पारदर्शी रूपरेखा से, जो कि प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के हमारे संशोधित दिशानिर्देशों का उद्देश्य है, उत्पादकता/दक्षता लाने में मदद मिलेगी और अंततः बैंकिंग में दीर्घकालिक उत्कृष्टता के लक्ष्य को प्राप्त किया जा सकेगा। दिशानिर्देशों से व्यापक बहस शुरू हो गई है और मैं समझता हूं कि इन दिशानिर्देशों में निहित हमारे विचारों को स्पष्ट करने तथा बैंकों द्वारा व्यक्त कुछ आशंकाओं को दूर करने के लिए इस मंच का उपयोग करना उचित होगा।

उद्भव

3. आज के विषय के मुख्य बिंदुओं पर विचार-विमर्श से पहले मैं भारत में प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के उद्भव की संक्षिप्त चर्चा करूंगा। भारतीय बैंकिंग वाणिज्यिक बैंकिंग के साथ में सामाजिक बैंकिंग के समन्वय का अद्वितीय उदाहरण है। अर्थव्यवस्था के विकास में बैंक ऋण का बहुत बड़ा योगदान है। आर्थिक संवृद्धि के अलावा, बैंकिंग को गरीबी उन्मूलन और आय के बराबरी से वितरण में भी अग्रणी भूमिका का निर्वाह करना चाहिए। भारत में ग्रामीण ऋण और प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के पहलुओं पर बहुत सी समितियों ने विचार किया है। भारतीय केंद्रीय बैंकिंग जांच समिति (1931) स्वतंत्रता पूर्व के भारत में गठित ऐसी ही एक समिति थी। 1960 के दशक में, सामाजिक नियंत्रण की धारणा सामने आई जिसका लक्ष्य हमारी विकास संबंधी जरूरतों की प्राथमिकता को ध्यान में रखते हुए ऋण का बराबरी से वितरण सुनिश्चित करना था। प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र अर्थ को अंतिम रूप देने का कार्य भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा मई 1971 में प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को अग्रिम से संबंधित सांख्यिकी विषय पर गठित अनौपचारिक अध्ययन समूह द्वारा 1972 में प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर किया गया। नवंबर 1974 में बैंकों को सूचित किया गया कि वे मार्च 1979 तक अपने समग्र अग्रिमों में से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को दिए जाने वाले अग्रिमों के हिस्से को 33⅓ प्रतिशत तक बढ़ा लें।

* भारतीय वाणिज्य और उद्योग मंडल परिसंघ तथा भारतीय बैंक संघ द्वारा 4 सितंबर 2012 को मुंबई में आयोजित फिबैक (FIBAC) 2012 में डॉ. के.सी. चक्रवर्ती, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक का विशेष संबोधन। इस भाषण को तैयार करने में श्री टी.वी. राव और श्री पी. मनोज से साभार सहयोग प्राप्त हुआ।

4. उसके पश्चात, प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र का ऋण प्रदान करने के कार्यान्वयन की प्रणाली तथा बैंकों द्वारा बीस सूत्री आर्थिक कार्यक्रम पर गठित कार्य दल (अध्यक्ष : डॉ. के.एस. कृष्णास्वामी) की अनुशंसाओं के आधार पर सभी वाणिज्य बैंकों को 1985 तक अपने समग्र बैंक अग्रिमों में से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र अग्रिमों का हिस्सा बढ़ाकर 40 प्रतिशत करने की सूचना दी गई थी। प्राथमिता प्राप्त क्षेत्र के अंतर्गत कृषि क्षेत्र और कमजोर तबकों को ऋण प्रदान करने के संबंध में उप-लक्ष्य भी निर्धारित किए गए थे। तब से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के लिए पात्र गतिविधियों और संस्थाओं में बहुत से परिवर्तन हुए हैं। प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र से संबंधित दिशानिर्देशों को पिछली बार वर्ष 2007 में एक अंतरराष्ट्रीय समूह की अनुशंसाओं के आधार पर संशोधित किया गया था। इसके अलावा, वित्तीय क्षेत्र सुधार समिति (नरसिम्हन समिति) सहित बहुत सी समितियों ने प्राथमिता प्राप्त क्षेत्र के पहलुओं पर ध्यान दिया है।

5. बैंकों की स्थापना के समय जिन विशिष्ट क्षेत्रों को ऋण प्रदान करने में अधिक सुधार की आवश्यकता थी वे क्षेत्र आज भी महत्त्वपूर्ण हैं क्योंकि आबादी का बड़ा तबका आज भी औपचारिक वित्तीय प्रणाली के माध्यम से ऋण पाने से वंचित है। हम यह भलीभांति जानते हैं कि इस तरह से वंचित तबका मुख्य रूप से किसानों, और विशेष रूप से छोटे और बहुत छोटे किसानों, दस्तकारों, बुनकरों और कमजोर वर्ग का है। समय के दौरान प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों, नामतः कृषि और लघु उद्योगों के वित्तपोषण में वाणिज्य बैंकों की भूमिका में वृद्धि हुई है।

6. यह तर्क दिया जाता है कि सकल घरेलू उत्पाद में कृषि का हिस्सा बहुत कम है और कृषि क्षेत्र में ऋण खपाने की पर्याप्त क्षमता भी नहीं है और इसलिए कृषि क्षेत्र के लिए निर्धारित प्रत्यक्ष ऋण का लक्ष्य अधिक है।

सारणी 1 : सकल घरेलू उत्पाद की क्षेत्रवार संरचना (लागत मूल्य पर)

(प्रतिशत)

वर्ष	कृषि	उद्योग	सेवाएं	कुल
1950-51	51.88	11.10	34.63	100.00
1960-61	47.65	13.68	36.60	100.00
1970-71	41.66	15.98	40.91	100.00
1980-81	35.69	18.05	45.26	100.00
1990-91	29.53	20.56	49.61	100.00
2000-01	22.31	20.69	57.00	100.00
2010-11	14.51	19.95	65.54	100.00
2011-12	14.01	19.22	66.77	100.00

टिप्पणी : 2008-09 के आंकड़े अस्थायी अनुमान हैं। 2009-10 के आंकड़े त्वरित अनुमान हैं और 2010-11 के आंकड़े संशोधित अनुमान हैं।
स्रोत : केंद्रीय सांख्यिकी संगठन : 2004:05 : स्थिर मूल्य के आंकड़े

सारणी 2 : व्यवसाय के अनुसार अनुसूचित वाणिज्य बैंकों का बकाया ऋण

(प्रतिशत)

के अंत में	कृषि	उद्योग	अन्य	कुल
दिसं/1972	9.0	61.2	29.8	100.0
जून/1981	16.7	49.1	34.1	100.0
मार्च/1991	15.0	47.6	37.5	100.0
मार्च-2001	9.6	43.9	46.5	100.0
मार्च-2011	11.3	39.6	49.1	100.0

टिप्पणी : भारतीय रिज़र्व बैंक की बीएसआर विवरणी, अन्य में परिवहन संचालक, व्यवसायी और अन्य सेवाएं, वैयक्तिक ऋण, व्यापार वित्त और अन्य सभी शामिल हैं।

सकल घरेलू उत्पाद में कृषि के हिस्से में हो रही कमी को अपेक्षाकृत कम लक्ष्य निर्धारित करने के लिए मान्य कारण के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि भारत की कुल आबादी के लगभग दो तिहाई हिस्से की जीविका का अर्जन इसी क्षेत्र से होता है और इसलिए यह महत्त्वपूर्ण क्षेत्र है। खाद्य सुरक्षा और गरीबी उन्मूलन के लिए भी यह बहुत महत्त्वपूर्ण है। साथ ही यह भी ध्यान में रखने की आवश्यकता है कि इस क्षेत्र के लिए वित्तपोषण के अन्य स्रोत जैसे इक्विटी, वाणिज्यिक पेपर्स आदि उपलब्ध नहीं हैं। सहकारी संरचना की अंतर्निहित कमजोरियों के कारण कृषि क्षेत्र की ऋण जरूरतों को पूरा करने में यह अक्षम है।

7. 1954 में किए गए अखिल भारतीय ग्रामीण ऋण सर्वेक्षण से पता चला कि ऋण संस्थाएं भारत की ग्रामीण ऋण जरूरतों का 9 प्रतिशत से भी कम ऋण प्रदान कर रही थीं। ग्रामीण ऋण की 75 प्रतिशत से अधिक जरूरतें साहूकारों, व्यापारियों और अमीर जमींदारों के माध्यम से पूरी हो रही थीं। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के 59वें दौर (जनवरी-दिसंबर 2003) द्वारा किए गए अखिल भारतीय स्तर पर 'कृषकों की स्थिति के आकलन के लिए सर्वेक्षण' के अनुसार ग्रामीण परिवारों की अनुमानित संख्या 147.90 मिलियन थी जिसमें से 60.4 प्रतिशत कृषक परिवार थे। इनमें से 74.97 मिलियन परिवार छोटे और बहुत छोटे परिवार थे। देश के 74.97 मिलियन छोटे और बहुत छोटे कृषक परिवारों में से सिर्फ लगभग 46.3 प्रतिशत अर्थात 34.70 मिलियन कृषक परिवारों को ही औपचारिक या फिर अनौपचारिक स्रोतों से ऋण उपलब्ध था। बकाया ऋण राशि के अनुसार कृषकों के लिए ऋण का सबसे महत्त्वपूर्ण स्रोत बैंक थे (36 प्रतिशत), उनके बाद साहूकारों (26 प्रतिशत) का स्थान रहा। इससे पता चलता है कि बहुसंख्य कृषक अभी भी औपचारिक वित्तीय संस्थाओं से मिलने वाले ऋणों से वंचित हैं। अतिब्याजी साहूकारों पर निर्भरता से ग्रामीण गरीबों का पीड़ित होना जारी है।

संशोधित दिशानिर्देशों की पृष्ठभूमि

8. बदलती आर्थिक परिस्थितियों और कई वर्षों से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र का ऋण प्रदान करने के दौरान हमें मिली सीख से हमें प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के दिशानिर्देशों को संशोधित करने और हमारी वर्तमान राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के अनुरूप अद्यतन करने की आवश्यकता महसूस हुई। यह भी महसूस किया गया कि प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के सभी पहलुओं को अधिक स्पष्ट करने की आवश्यकता है ताकि लक्षित क्षेत्रों को समय पर पर्याप्त ऋण मिलना सुनिश्चित किया जा सके। भारतीय रिज़र्व बैंक के अंदर और बाहर-दोनों के विभिन्न मंचों में भी दिशानिर्देशों को संशोधित करने की आवश्यकता की बात कही जा रही थी। इस पृष्ठभूमि के साथ भारतीय रिज़र्व बैंक ने श्री एम.वी. नायर (तत्कालीन मुख्य प्रबंध निदेशक, यूनियन बैंक ऑफ इंडिया और भारतीय बैंक संघ के भूतपूर्व अध्यक्ष) की अध्यक्षता में एक विशेषज्ञ समिति गठित की जिसमें बैंकिंग, कृषि, मध्यम और लघु उद्यम (एमएसई) क्षेत्रों से सदस्यों को शामिल किया गया। समिति ने भारतीय रिज़र्व बैंक को अपनी रिपोर्ट फरवरी 2012 के अंतिम सप्ताह में सौंपी। इस रिपोर्ट को भारतीय रिज़र्व बैंक की वेबसाइट में डाला गया तथा सभी हिस्सेदारों और सामान्य जनता से प्रतिक्रिया/सुझाव मांगे गए और फिर समुचित विचार-विमर्श करने के बाद भारतीय रिज़र्व बैंक ने 20 जुलाई 2012 को संशोधित दिशानिर्देश जारी किए।

प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के नए दिशानिर्देशों की मूलभूत धारणा

9. प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र दिशानिर्देशों की बारीकियों में जाने से पहले मैं उन चार मूल आधार स्तंभों/धारणाओं का उल्लेख करना चाहूंगा जिन पर ये दिशानिर्देश आधारित हैं। वे इस प्रकार हैं :

- प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र से तात्पर्य अर्थव्यवस्था के उन क्षेत्रों से है जिन्हें उपयुक्त और ऋण पाने के पात्र होने के बावजूद इस विशिष्ट विधान की अनुपस्थिति में समय पर उचित ऋण प्राप्त नहीं होता। विशेषकर ये कम मूल्य के ऋण होते हैं जो कृषकों को कृषि और संबद्ध गतिविधियों, सूक्ष्म और लघु उद्यमों, गरीब लोगों को मकान बनाने के लिए तथा अन्य कम आय वाले समूहों और कमजोर वर्गों को प्रदान किए जाते हैं। जिन क्षेत्रों को समय पर पर्याप्त ऋण प्राप्त हो सकता हो उन्हें प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र का दर्जा नहीं दिया जाएगा।
- बैंकों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र की गतिविधियों का संचलन उनकी सामान्य कारोबारी गतिविधियों के हिस्से के रूप में करना होगा। इसे कॉर्पोरेट-सामाजिक जिम्मेदारी के रूप में नहीं देखा जाना चाहिए। इस संबंध में भारतीय रिज़र्व बैंक की ओर से एक महत्त्वपूर्ण सुविधा यह दी गई है कि सभी ऋणों का मूल्यन स्वतंत्र कर दिया गया है, यद्यपि यह अपेक्षा है कि यह मूल्यन शोषणकारी नहीं होना चाहिए।
- मध्यस्थों के माध्यम से ऋण उपलब्ध कराने के स्थान पर बैंकों को सीधे लाभार्थियों को ऋण प्रदान करना चाहिए। इससे जोखिम का बेहतर प्रबंध करना और ऐसे ऋणों की लेनदेन लागत में कमी लाना भी सुनिश्चित किया जा सकेगा।
- नवोन्मेषी संरचना, उत्पाद और प्रक्रियाओं के सृजन के बिना हमारे प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के प्रयासों को सफलता नहीं मिल सकती। बाजार की शक्तियों को जोखिम लेने और नवोन्मेष के लिए इच्छुक होना चाहिए।

प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के वर्गीकरण के बारे में गलत धारणाएं

10. मैं दो गलत मान्यताओं को भी दूर करना चाहूंगा जिनका उल्लेख प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋण के बारे में अक्सर किया जाता है :

- प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋणों का उद्देश्य बैंकों के लक्ष्य को प्राप्त करने में मदद करना होता है : इन दिशानिर्देशों का उद्देश्य बैंकों के प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के लक्ष्यों को प्राप्त करने में मदद करना नहीं है बल्कि इनका उद्देश्य उन पात्र लाभार्थियों को ऋण की सहज उपलब्धता सुनिश्चित करना है जिनको या तो ऋण मिल नहीं रहा हो अथवा इसमें कठिनाई हो रही हो।
- किसी क्षेत्र को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया हो तो उसे बैंक ऋण नहीं मिलेगा : किसी क्षेत्र को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत न किए जाने का आशय यह नहीं है कि बैंक उस क्षेत्र को ऋण प्रदान न करें। इसका आशय सिर्फ यह होता है कि उस क्षेत्र को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र का दर्जा मिले बिना भी ऋण मिलेगा और इसलिए यह उपरोक्त सिद्धांत का उल्लंघन करता है। वस्तुतः उपलब्ध आंकड़ों से प्रदर्शित होता है कि गैर-प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को अधिक ऋण दिया जा रहा है और यह प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋणों की तुलना में सस्ता है।

मैं इस बात पर फिर से जोर देना चाहूंगा कि जब तक इन दिशानिर्देशों के मूल उद्देश्यों को नहीं समझा जाएगा और गलत धारणाओं को दूर नहीं किया जाएगा तब तक प्राथमिता प्राप्त क्षेत्र के ऋण के विषय पर अर्थपूर्ण विचार-विमर्श करना संभव नहीं होगा ।

प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के लक्ष्य और उनका विवरण

11. संशोधित दिशानिर्देशों का उद्देश्य नायर समिति की अनुशंसाओं के निष्कर्षों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने के स्थापित और स्वीकृत ढांचे को बदले बिना लागू करना है। प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के तहत समग्र लक्ष्य को नायर समिति की सलाह के अनुसार 40 प्रतिशत पर बरकरार रखा गया है। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष -कृषि के तहत के दोनों लक्ष्यों को क्रमशः 13.5 प्रतिशत और 4.5 प्रतिशत पर बरकरार रखा गया है। दिशानिर्देशों में व्यक्तियों, स्व-सहायता समूहों और संयुक्त देयता समूहों को प्रत्यक्ष कृषि ऋण प्रदान करने पर ध्यान केंद्रित किया गया है।

12. हालांकि हमने एक महत्त्वपूर्ण नवाचार की शुरुआत की है जिसके अंतर्गत ऐसे बैंकों द्वारा सत्तांतरित किए गए अथवा प्रबंधित अथवा नियंत्रित गैर-वित्तीय मध्यस्थों जैसे, प्राथमिक कृषि ऋण समितियों, कृषक सेवा समितियों और बड़े आकार की बहुउद्देशीय आदिवासी समितियों के माध्यम से कृषि को दिए गए बैंक ऋण को भी प्रत्यक्ष कृषि ऋण माना जाएगा। इस विधान के माध्यम से उन बैंकों द्वारा प्रत्यक्ष कृषि ऋण प्रदान करने में सुविधा होगी जिनका ग्रामीण क्षेत्रों में विस्तार नहीं है। यह व्यवस्था न होने से निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में ऐसे बैंकों को कठिनाइयों का सामना करना पड़ा होता।

13. हमने इस उम्मीद के साथ कृषि क्षेत्र की परिभाषा को अपरिवर्तित रखा है कि संस्थाओं को दिया जाने वाला ऋण अप्रत्यक्ष वित्तपोषण माना जाता रहा है तथा खाद्य और कृषि प्रसंस्करण उद्योगों को दिए जाने वाले ऋण को कृषि ऋण के स्थान पर सूक्ष्म और लघु उद्यम के ऋण के रूप में मान लिया गया है। सूक्ष्म और लघु उद्यमों सहित उद्योग क्षेत्र की वर्तमान परिभाषा को भी अपरिवर्तित रखा गया है।

14. सेवा क्षेत्र के अंतर्गत हमने कुछ परिवर्तन किए हैं और जिन सेवाओं को पहले विशेष रूप से सूचीबद्ध नहीं किया गया था उनको शामिल करने के लिए सेवा क्षेत्र की परिभाषा को विस्तृत किया गया है। साथ ही यह उपबंध भी किया गया है कि ऋण की सीमा ₹1 करोड़ निर्धारित होगी। हमारी अर्थव्यवस्था में सेवा क्षेत्र का योगदान 67 प्रतिशत है किंतु मार्च 2012 के अंत की स्थिति में 47 प्रमुख बैंकों से प्राप्त आंकड़े दर्शाते हैं कि सेवा क्षेत्र को बैंक ऋण का सिर्फ 23.6 प्रतिशत (₹10.17 ट्रिलियन) प्राप्त हुआ, वैयक्तिक ऋण के रूप में 18.4 प्रतिशत (₹7.87 ट्रिलियन) ऋण दिया गया था जबकि कृषि क्षेत्र को 12.2 प्रतिशत (₹5.23 ट्रिलियन) तथा उद्योग क्षेत्र को 45.8 प्रतिशत (₹19.67 ट्रिलियन) ऋण प्राप्त हुआ था[1]। इससे सेवा क्षेत्र को अपर्याप्त ऋण दिए जाने की बात स्पष्ट होती है। बैंकों को अंदरूनी क्षेत्रों, मुफसिल कस्बों और शहरों में पहुंच कर उन क्षेत्रों में ऋण श्रृंखला स्थापित करने की जरूरत है। इन स्थानों पर बहुत अधिक संख्या में लोग निवास करते हैं जो ऋण लेने के लिए जमानत प्रस्तुत करने के इच्छुक हैं किंतु वर्तमान में उन्हें ऋण प्राप्त नहीं हो रहा है। इन तबकों को ऋण देने, विशेष रूप से उत्पादक कार्यों के लिए, से खुदरा मुद्रास्फीति की समस्या से निपटने में भी मदद मिलेगी।

नए लक्ष्य/उप-लक्ष्य नहीं

15. प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने के लिए हमने कोई नए लक्ष्य निर्धारित नहीं किए हैं। यह एक ऐसा महत्त्वपूर्ण क्षेत्र है जिसमें नायर समिति के विचारों से हमारी मत भिन्नता है। नायर समिति ने सूक्ष्म उद्यमों, छोटे और बहुत छोटे किसानों के लिए कुछ अतिरिक्त उप-लक्ष्य निर्धारित करने और कुछ वर्तमान लक्ष्यों में सुधार करने की अनुशंसा की थी। हमने विचारपूर्वक इसके विपरीत निर्णय लिया है क्योंकि हमारा मानना है कि नए लक्ष्य निर्धारित करने से ऋण वितरण में समस्या आएगी।

16. यद्यपि हमने नए लक्ष्य निर्धारित नहीं किए हैं किंतु लघु और बहुत छोटे कृषकों तथा अन्य व्यक्तियों के हितों का ध्यान कृषिगत ऋणों के प्रत्यक्ष हिस्से को कॉर्पोरेट, भागीदारी फर्मों और अन्य संस्थाओं को अप्रत्यक्ष कृषि ऋण में परिवर्तित करने माध्यम से रखा जाएगा।

विदेशी बैंकों के लिए लक्ष्य

17. जैसा कि आप सभी जानते हैं, भारत में कार्यरत विदेशी बैंकों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने के संबंध में विशेष छूट प्रदान की गई है। इस विभेदकारी व्यवस्था के पीछे मुख्य तर्क यह है कि उनकी शाखाओं का नेटवर्क बहुत सीमित है। अब वह स्थिति आ गई है जबकि इस विभेदकारी व्यवस्था का पुनरावलोकन किया जाए जिसमें शाखाओं के नेटवर्क को ध्यान में रखना होगा।

18. नायर समिति ने यह अनुशंसा की है कि विदेशी बैंकों के लिए भी समायोजित निवल बैंक ऋण में से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के 40 प्रतिशत के लक्ष्य को प्राप्त करना अनिवार्य किया जाए तथा सूक्ष्म उद्यमों को ऋण प्रदान करने के लिए लक्षित प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र का लक्ष्य घरेलू बैंकों के समान समायोजित निवल बैंक ऋण का 7 प्रतिशत रखा जाए। विदेशी बैंकों के लिए प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के लक्ष्य निर्धारित करने में हमने श्रेणीबद्ध दृष्टिकोण अपनाया है जिसके अंतर्गत अपेक्षाकृत छोटे बैंकों, जिनकी 20 से कम शाखाएं हों, के

[1] 23 मार्च 2012 की स्थिति में 47 प्रमुख बैंकों से संबंधित एमपीडी आंकड़े।

लिए 32 प्रतिशत का लक्ष्य निर्धारित किया गया है और जिन बैंकों की 20 से अधिक शाखाएं हों उनके लिए 40 प्रतिशत का लक्ष्य प्राप्त करना अनिवार्य किया गया है। बहुत से विदेशी बैंकों ने भारत की विकास गाथा में अपना भरोसा जताया है और उसमें अपना योगदान करने तथा सक्रिय रूप से भागीदार होने के लिए बहुत उत्साह दिखाया है। अगर ऐसा होता है तो हम भारत में व्यापक विस्तार वाले ऐसे बैंकों के लिए विनियामकीय भिन्नताओं को समाप्त करते हुए उनके लिए भारतीय बैंकों के समान लक्ष्य निर्धारित करना चाहेंगे।

क्या यह आवश्यक है ?

19. निश्चित रूप से हां। राष्ट्रीयकरण के बाद वित्तीय समावेशन प्राथमिक रूप से सिर्फ सरकारी क्षेत्र के बैंकों की जिम्मेदारी मानी गई थी। हालांकि, वर्षों के अनुभव से यह स्पष्ट हो चुका है कि सिर्फ सरकारी क्षेत्र के बैंक इस आदेश को पूरा नहीं कर सकते। ऐसा उनकी अनिच्छा के कारण नहीं बल्कि संरचनागत अपर्याप्तताओं और किसी विशेष क्षेत्र से स्टॉफ की नियुक्ति करने, क्षतिपूर्ति करने की प्रथाओं आदि में स्वायत्तता की कमी के कारण हुआ। मेरा हमेशा से यह मानना रहा है कि भारत में वित्तीय समावेशन विदेशी/निजी क्षेत्र के बैंकों के माध्यम से आएगा और उनमें से कुछ ने इस दिशा में अच्छी प्रगति भी की है।

20. एक मूलभूत प्रश्न जो अक्सर उभरता है वह यह है कि भारत में विदेशी बैंकों की क्या आवश्यकता है और उनके होने से क्या अंतर आया है ? यह महसूस किया गया कि उनका होना सिर्फ कंपनी वित्त और डेरिवेटिवों के कारोबार में नवोन्मेषों के लिए नहीं बल्कि कृषि और सूक्ष्म और लघु उद्योगों के वित्तपोषण के लिए भी है। कम कृषिगत और ग्रामीण क्षेत्रों में कम लागत वाले ढंग से ऋण वितरण के विकास के नवोन्मेषी उपाय ढूंढने के लिए वे अपने वैश्विक अनुभव का उपयोग कर सकते हैं। इससे घरेलू बैंकों को भी प्रेरणा मिलेगी। उपमा स्वरूप नवोन्मेष का एक उदाहरण जो मेरे दिमाग में आ रहा है वह है कंप्यूटरीकरण जिसे भारत में पहली बार विदेशी बैंकों ने लाया। बाद में निजी क्षेत्र और सरकारी क्षेत्र के बैंकों ने इसे अपनाया। इस नवोन्मेष का जो प्रभाव भारतीय बैंकिंग पर पड़ा उसका उल्लेख करने की आवश्यकता नहीं है। ऐसे कुछ अन्य क्षेत्रों के अंतर्गत एटीएम, प्रौद्योगिकी आधारित बैंकिंग आदि शामिल हैं।

21. विदेशी बैंकों को ग्रामीण क्षेत्रों में भी शाखाएं खोलने और प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण देने में देशी बैंकों के साथ में बराबर की भूमिका अदा करने के लिए प्रोत्साहित किया जा रहा है। भारत की विकासशील अर्थव्यवस्था होने के कारण यहां पर विदेशी बैंकों को 20 या अधिक शाखाएं खोलने और 'प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र' (विशेषरूप से कृषि और सूक्ष्म तथा लघु उद्योगों में) में निवेश करने और निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने, जिन्हें पांच वर्ष की अवधि में प्राप्त करना है, के पर्याप्त अवसर और मार्ग उपलब्ध हैं। व्यापक तौर पर और लंबे समय से भारत में विद्यमान विदेशी बैंकों के प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र में भारतीय बैंकों के साथ में कंधे से कंधा मिलाकर सक्रिय भूमिका के निर्वाह का समय आ गया है और यह महसूस किया जा रहा है कि इसमें कोई भेदभाव नहीं किया जा सकता।

20 या अधिक शाखाएं क्यों ?

22. यह संख्या कोरी कल्पना मात्र नहीं है। दिशानिर्देशों के निर्धारण के पहले हमने काफी खोज की है। भारत में ये बैंक लगभग 100 वर्षों से विद्यमान हैं अर्थात उस समय से जबकि सरकारी क्षेत्र के बैंकों का जन्म भी नहीं हुआ था। इन बैंकों को भारतीय अर्थव्यवस्था की अच्छी जानकारी है और वे भारतीय परंपरा से भी भलीभांति परिचित हैं। भारत के विकास की गाथा में अपना योगदान करने के लिए हम इन बैंकों का स्वागत करते हैं।

23. हम चाहेंगे कि ये बैंक इस लक्ष्य को प्राप्त करने के संबंध में विस्तृत योजना के साथ हमसे संपर्क करें। इस संबंध में विदेशी बैंकों के साथ किसी भी समस्या के बारे में विचार-विमर्श के लिए हम तैयार हैं। इस बारे में हम खुले दिमाग से विचार करेंगे।

आगे उधार देने के लिए गैर-बैंक वित्तीय मध्यस्थों को ऋण

24. प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने के संबंध में संशोधन से पूर्व के दिशानिर्देशों में आगे उधार देने के लिए अन्य गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनी-सूक्ष्म वित्तपोषण संस्थाओं सहित सूक्ष्म वित्तपोषण संस्थाओं को छोड़कर) को प्राथमिता प्राप्त क्षेत्र के अंतर्गत वर्गीकृत नहीं किया गया था। हमने इन दिशानिर्देशों को यथावत रखा है। भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा निर्धारित शर्तों को पूरा करने वाली सूक्ष्म वित्तपोषण संस्थाओं (गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनी-सूक्ष्म वित्तपोषण संस्थाओं सहित) के माध्यम से प्रदान किए जाने वाले ऋणों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋण का दर्जा प्रदान किया गया है क्योंकि ऐसा ऋण समाज के सबसे कमजोर तबके और जनसंख्या के कम आय समूहों को दिए जाने की संभावना है।

आवास

25. लोकेशन पर ध्यान दिए बिना संशोधन के पूर्व के दिशानिर्देशों में ₹25 लाख तक के ऋणों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के रूप में वर्गीकृत किया गया था। संशोधित दिशानिर्देशों के अंतर्गत महानगरीय केंद्रों में, जिनकी जनसंख्या दस लाख से अधिक हो, के लिए ₹25 लाख तक के और अन्य केंद्रों में ₹15 लाख तक के आवास ऋणों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण माना जाएगा। यह उम्मीद की

जाती है कि सभी केंद्रों में आवश्यकता आधारित आवास ऋणों के संवितरण को ठीक किया जाए। संशोधित दिशानिर्देशों के अंतर्गत आवास क्षेत्र में ऋण प्रवाह को प्रारंभ करने के उद्देश्य से जोड़े गए निर्देशों में से एक यह है कि अगर प्रत्येक आवास इकाई की लागत ₹5 लाख से अधिक न हो तो विशेष रूप से आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों और कम आय समूहों को आवास परियोजनाओं के लिए दिए जाने वाले ऋणों को पहली बार प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋण के रूप में मान्यता प्रदान की गई है ताकि कमजोर वर्गों और कम आय समूह के लोगों के लिए आवास संबंधी व्यवस्था को गति प्रदान की जा सके।

26. घोषित नीति के रूप में, सूक्ष्म वित्तपोषण संस्थाओं के अलावा गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों द्वारा आगे ऋण देने के लिए बैंक ऋण दिए जाने को संशोधन पूर्व और संशोधित प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र दिशानिर्देशों के अंतर्गत अनुमति नहीं दी गई है। आवास वित्त कंपनी के अनिवार्य रूप से गैर-बैंकिंग वित्त कंपनी होने के कारण आगे ऋण दिए जाने के लिए आवास वित्त कंपनियों को प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के रूप में बैंक ऋण दिया जाना तर्कसंगत नहीं होगा। इसके अलावा, बैंक वित्तीय मध्यस्थ होते हैं इसलिए ऋण प्रदान करने के लिए उनको गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों/आवास वित्त कंपनियों पर निर्भर होने के बजाय स्वयं ही सीधे ऋण प्रदान करना चाहिए।

बैंकों द्वारा प्रतिभूतिकृत आस्तियों और एकमुश्त खरीद में निवेश

27. शाखाओं के अधिक विस्तार के बिना बैंकों के लिए प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रतिभूतिकृत आस्तियों की खरीद/निवेश करना महत्त्वपूर्ण मार्ग होता है। यह मार्ग उन बैंकों के लिए भी महत्त्वपूर्ण होता है जिनके पास कम मूल्य के ऋण के उद्गम संबंधी विशेषज्ञता नहीं होती। ऐसे बैंक अन्य बैंकों की विशेषज्ञता पर आश्रित हो सकते हैं जो ऋण प्रारंभ कर सकते हों और उसके बाद जिन्हें प्रतिभूतिकरण के माध्यम से बैंक की बहियों में जोड़ा जा सकता हो। मैं सिर्फ यह सलाह देना चाहूंगा कि ऐसे लेनदेन वर्ष के अंत में सिर्फ विनियामकीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए नहीं किए जाने चाहिए।

28. अंतर्निहित आस्तियां प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण के लिए प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र ऋण की संबंधित श्रेणी के तहत पात्र हों और प्रतिभूतिकरण और एकमुश्त खरीद से संबंधित भारतीय रिज़र्व बैंक के दिशानिर्देशों का पालन करने की शर्त पर बैंकों को उनके निवेशों को प्रतिभूतिकृत आस्तियों और एकमुश्त खरीद में वर्गीकृत करना जारी रखने की अनुमति है। अंतिम लाभार्थी के लिए मूल्यन की अधिकतम सीमा आधार दर + 8 प्रतिशत निर्धारित की गई है। यहां पर हमारी राय नायर समिति की रिपोर्ट से थोड़ी भिन्न है जिसमें यह सीमा बैंक की ऋण दर + 6 प्रतिशत की अनुशंसा की गई थी। हमने यह महसूस किया कि इसे आधार दर से संबद्ध करने से मूल्यन में और अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित की जा सकेगी और निगरानी सुकर होगी। बैंकों को ऋण पर मूल्यन की सामान्य छूट प्रदान किए जाने के विपरीत इसमें मूल्यन की सीमा निर्धारित की गई है क्योंकि गरीबों के लिए अभी भी स्वतंत्र बाजार का अस्तित्व नहीं है और इसलिए मूल्यन में समस्या की संभावना होती है। आगे ऋण देने, खरीद और प्रतिभूतिकरण को समायोजित निवल बैंक ऋण के अधिकतम 5 प्रतिशत तक सीमित रखने की नायर समिति की अनुशंसा को स्वीकार नहीं किया गया है। ऐसा इसलिए किया गया है कि बैंक एकमुश्त खरीद/प्रतिभूतिकृत आस्तियों में निवेश के माध्यम से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋण का पोर्टफोलियो तैयार कर सकें।

बैंकों द्वारा गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों के साथ में हाथ में लिए गए निवेश/खरीद/समनुदेशन लेनदेन जहां प्रमुख आस्तियां स्वर्ण आभूषणों के बदले लिए गए ऋण हों

29. प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के संबंध में संशोधन पूर्व के दिशानिर्देशों के अनुसार बैंकों द्वारा प्रतिभूतिकृत आस्तियों में किया गया निवेश, जिसकी शुरुआत गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों ने की हो, जहां प्रमुख आस्तियां स्वर्ण आभूषणों के बदले लिया गया ऋण हो और गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों के स्वर्ण ऋण पोर्टफोलियो की खरीद/समनुदेशन **कृषि** के अंतर्गत वर्गीकृत किए जाने हेतु पात्र नहीं थे। ऋण आस्तियों के पूल को इन गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों द्वारा सामान्यतः स्वर्ण आभूषणों के बदले ऋण के विधिवत मूल्य निर्धारण किए बिना और निधियों के अंतिम प्रयोग का सत्यापन किए बिना प्रदान कर दिया जाता है। हमारी ओर से की गई कुछ विशेष जांचों में इस पहलू की पुष्टि हुई है। संशोधित दिशानिर्देशों के अंतर्गत ऐसे निवेश और एकमुश्त खरीदों को **प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋणों का दर्जा** प्रदान करने के लिए पात्र नहीं माना गया है।

अन्य प्रमुख बातें

30. संशोधित दिशानिर्देशों की कुछ अन्य प्रमुख बातें निम्नलिखित हैं :

(i) व्यावसायिक पाठ्यक्रमों सहित शैक्षिणक उद्देश्यों के लिए किसी एक व्यक्ति को दिए जाने वाले ऋण जो कि भारत में ₹10 लाख और विदेशों के लिए ₹20 लाख हैं : इस दायरे को नहीं बदला गया है। हालांकि, इस मद के अंतर्गत व्यावसायिक पाठ्यक्रमों को हाल ही में शामिल किया गया है।

(ii) किसी एक व्यक्ति द्वारा स्वयं के उपयोग के लिए स्वतंत्र रूप से सौर ऊर्जा संयंत्र स्थापित करना तथा स्वतंत्र रूप से अन्य नवीकरणीय ऊर्जा संयंत्र स्थापित करना : संशोधन पूर्व दिशानिर्देशों में इसकी अनुमति नहीं थी।

प्रबंध सूचना प्रणाली (एमआईएस)

31. अब मैं एक ऐसे क्षेत्र की बात करूंगा जो बेहद महत्त्वपूर्ण है। प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के कवरेज से संबंधित आंकड़ों में बहुत अंतर है और वर्तमान आंकड़े पूर्णतः भरोसा करने योग्य नहीं हैं। इसे ध्यान में रखते हुए प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के तहत नए लक्ष्य निर्धारित न करने का निर्णय लिया गया। हालांकि, हम आंकड़ों को तुरंत ठीक करने की आवश्यकता पर जोर देते हैं ताकि अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों में प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के कवरेज से संबंधित विश्वसनीय और सुसंगत प्रबंध सूचना प्रणाली को शीघ्रता से तैयार किया जा सके। इस क्षेत्र से संबंधित हमारे नीतिगत ढांचे और रणनीति को तैयार करने के लिए यह बहुत मूल्यवान जानकारी होगी। इस विषय पर अलग से परिपत्र जारी किया जाएगा।

32. संशोधित दिशानिर्देशों के उद्देश्यों में से एक उद्देश्य प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने में और अधिक पारदर्शिता को सुनिश्चित करना है। मैं बैंकों से आग्रह करूंगा कि वे लक्ष्यों को प्राप्त करने में अगर कोई कमी रह जाए तो अपात्र श्रेणी के ऋणों को प्राथमिता प्राप्त क्षेत्र की श्रेणी में शामिल करने की बजाय उसे रेखांकित करने का साहस और दृढ़ विश्वास का परिचय देकर वे इस लक्ष्य को प्राप्त करने की दिशा में काम करें। पारदर्शिता को प्राप्त करने के लिए विश्वसनीय प्रबंध सूचना प्रणाली को तैयार करना महत्त्वपूर्ण होगा।

समापन

33. इस क्षेत्र में हमारे प्रयासों की सफलता इस बात पर निर्भर होगी की बैंकों का वरिष्ठ प्रबंध तंत्र प्राथमिता प्राप्त क्षेत्र को कितनी प्राथमिकता प्रदान करता है। इस प्रतिबद्धता के बिना इस कार्य को पूर्ण करना संभव नहीं होगा। मैं आपको इस बात का भरोसा दिलाना चाहता हूं कि भारतीय रिज़र्व बैंक का शीर्ष प्रबंध तंत्र इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए पूर्णतः प्रतिबद्ध है। इस विषय पर हमारी बैठकों और आउटरीच दौरों के लिए दिए जाने वाले समय और इस संबंध में हमारी ओर से इसे सक्षम बनाने के लिए उठाए गए बहुत से कदमों से यह बात स्पष्ट हो जाती है। वित्तीय समावेशन और प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋण आपस में घनिष्टता से जुड़े हुए विषय हैं क्योंकि वित्तीय समावेशन एक प्रक्रिया है जिसका अंतिम प्रभाव/उत्पाद प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र के ऋण के रूप में बैंक की बहियों में दिखाई देता है। यदि हम वित्तीय समावेशन कर रहे हों तो ये लक्ष्य प्राप्य हैं और यदि नहीं तो इन्हें प्राप्त नहीं किया जा सकता। इस प्रकार से नए दिशानिर्देश नया मंत्र है। हमें वित्तीय समावेशन और प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने के आग्रह में निरंतरता बरतने की आवश्यकता है।

34. नए दिशानिर्देशों के संबंध में तर्क और औचित्य और उसमें आगे सुधार करने के बारे में, यदि कोई सुझाव हो तो उस पर सभी साझेदारों से विचार-विमर्श करने में और सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण रूप से इस बात पर कि इन दिशा निर्देशों को कैसे लागू किया जाए और इनको प्रभावी रूप से लागू करने और इसकी निगरानी करने के बारे में चर्चा करने में हमें खुशी होगी। वस्तुतः पिछले सप्ताह में ही हमने बैंकों के मुख्य प्रबंध निदेशकों/मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के साथ इस विषय पर बात की है। फिर भी हम इस बात पर जोर देना चाहते हैं कि इन दिशानिर्देशों को जारी करने के मूलभूत वैचारिक ढांचे को सभी प्रतिभागियों द्वारा समझा जाना चाहिए ताकि अर्थव्यवस्था के पात्र किंतु सुविधा से वंचित तबके को ऋण उपलब्ध कराने के लक्ष्य को प्राप्त करने में सफलता प्राप्त हो सके। इसकेअलावा, जैसा पहले उल्लेख किया गया है, कमजोर वर्गों को बैंक ऋण उपलब्ध कराने के लिए कार्यकुशल ढांचे का विकास किए जाने को अनिवार्य पूर्वशर्त बनाए जाने की आवश्यकता है ताकि अर्थव्यवस्था में वितरण व्यवस्था को दक्ष बनाया जा सके और उसके माध्यम से विशेष रूप से बैंकों की और सामान्य रूप से अर्थव्यवस्था की उत्पादकता और दक्षता को बढ़ाने में योगदान किया जा सके जो कि इस सम्मेलन का मूल उद्देश्य है।

35. मैं आशा करता हूं कि इस सम्मेलन में इस महत्त्वपूर्ण विषय पर कुछ विचार-विमर्श अवश्य किया जाएगा और इन दिशानिर्देशों में निहित तर्क और औचित्यों के प्रति सामूहिक समझ विकसित होगी तथा उन्हें बैंकिंग प्रणाली की उत्पादकता और दक्षता में विकास के माध्यम के रूप में देखा जाएगा। मैं इस विचार-विमर्श की सफलता की कामना करता हूं।

धन्यवाद।