

सरकारी आस्तियों के लिए पूंजी आवश्यकता : कुछ मुद्दे और चिंताएं*

वैश्विक वित्तीय संकट के बाद और विशेष रूप से 2011 के यूरो ज़ोन संकट के पश्चात् सरकारी बांडों की लगभग जोखिम रहित प्रतिष्ठा पर प्रश्न चिह्न लग गया है। बीसीबीएस ने 2015 और 2016 के लिए अपनी कार्ययोजना में सरकारी एक्सपोज़रों के लिए पूंजी आवश्यकता को शामिल करने का निर्णय लिया, जो कि धीरे-धीरे सीजीएफएस, एफएसबी जैसे अन्य वैश्विक मंचों और यहां तक कि जी20 में भी चर्चा सत्रों में क्रमिक रूप से स्थान बना रहा है। यद्यपि, न्यायपीठ अभी भी बैंकों के सरकारी एक्सपोज़र हेतु तरजीही व्यवस्था के पक्ष में है, किंतु सरकारी आस्तियों पर किसी प्रकार का जोखिम भार आरोपित करने का अर्थ होगा एक आमूल-चूल परिवर्तन और इसके निश्चित रूप से दूरगामी प्रतिप्रभाव होंगे, विशेषतः बैंकों के वर्चस्व वाली वित्तीय प्रणाली पर।

पृष्ठभूमि

वैश्विक संकट के बाद और यूरो-क्षेत्र में सार्वजनिक ऋण की व्यवहार्यता पर पड़ने वाले दबावों के परिप्रेक्ष्य में, इस पारंपरिक विवेक कि सरकारी बांड 'जोखिम रहित' होते हैं, पर प्रश्न उठ रहे हैं और इस पर बुद्धिजीवियों और नीति-निर्माताओं द्वारा चर्चा की जा रही है। क्योंकि, सरकार पर आई मुसीबत बैंकिंग प्रणाली और वित्तीय स्थिरता को प्रभावित कर सकती है। किसी देश के गंभीर राजकोषीय दबाव की स्थिति में जाने पर सरकारी बांडों को प्रदत्त 'शून्य जोखिम भार' बैंकों को प्रणालीगत जोखिम के प्रति कमजोर बना सकता है। जहां विवेकपूर्ण विनियमन सरकार पर संकट को नहीं रोक सकता है, वहीं एक सुदृढ़ विनियामकीय ढांचा सरकार पर आई मुसीबत का बैंकिंग प्रणाली पर प्रभाव कम करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर सकता है। अब नीति-निर्माता सरकारी कर्ज और बैंकों के तुलन-पत्र के बीच की कड़ी का समाधान तलाशने के मार्गों पर विचार कर रहे हैं।

* अंतरराष्ट्रीय विभाग में तैनात डॉ. अनुपम प्रकाश और श्रीमती संगीता मिश्रा एवं श्री अजय कुमार चौधरी, मुमप्र. कोलकाता कार्यालय, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा तैयार किया गया। इस आलेख में प्रस्तुत किए गए विचार लेखकों के हैं और वे भारतीय रिज़र्व बैंक के दृष्टिकोण को नहीं दर्शाते हैं।

डॉ. मृदुल सागर, परामर्शदाता अंतरराष्ट्रीय विभाग, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा प्रकाशन के लिए प्राधिकृत।

इस परिप्रेक्ष्य में, जनवरी 2014 में अंतरराष्ट्रीय निपटान बैंक (बीआईएस) में गवर्नरों और शीर्ष पर्यवेक्षकों (जीएचओएस) में इस बात पर सहमति बनी कि बैंकिंग पर्यवेक्षण संबंधी बासल समिति (बीसीबीएस) को सरकारी एक्सपोज़रों संबंधी विनियामकीय स्थिति की समीक्षा करनी चाहिए। तदनुसार, 2015 के पूर्वार्ध में बीसीबीएस द्वारा सरकारी एक्सपोज़र संबंधी कार्यदल (टीएफएसई) का गठन किया गया जिसकी सिफारिशें अभी प्रकाशित होनी हैं। इसका कार्यक्षेत्र मानकीकृत पद्धति (एसए) और आंतरिक रेटिंग आधारित (आईआरबी) पद्धति दोनों के तहत पूंजी विनियमन में सरकारी एक्सपोज़रों में ऋण जोखिम दृष्टिकोण; बड़ी एक्सपोज़र प्रथाओं और सरकारी एक्सपोज़रों के प्रति उनके दृष्टिकोण और समष्टि-विवेकपूर्ण प्रथाओं और सरकारी एक्सपोज़रों के प्रति उनके दृष्टिकोण की जांच करना है। चलनिधि कवरेज अनुपात (एलसीआर)/ निवल स्थिर निधि अनुपात (एनएसएफआर) और लीवरेज अनुपात (एलआर) जैसे अन्य विनियामकीय अनुपातों और अन्य मानकों एवं मौद्रिक नीति का कार्यान्वयन, यदि कोई हो, की भी जांच टीएफएसई द्वारा की जाएगी।

साथ ही साथ, बीआईएस आर्थिक परामर्शदात्री समिति (ईसीसी) ने दो पहलुओं नामतः सरकारी एक्सपोज़रों पर लगाए जाने वाले संभावित जोखिम भार से मौद्रिक नीति पर पड़ने वाले प्रभाव की क्षमता और बाजार चलनिधि पर पड़ने वाले प्रभाव की क्षमता की भी जांच की। वैश्विक वित्तीय प्रणाली संबंधी समिति (सीजीएफएस) भी बैंकों के सरकारी एक्सपोज़रों के विनियामकीय दृष्टिकोण में होने वाले संभावित परिवर्तनों से वित्तीय स्थिरता पर पड़ने वाले प्रभावों का अध्ययन कर रही है, इसमें विशेष रूप से सरकारी कर्ज बाजारों, बैंक व्यापार मॉडलों और सामान्य रूप से समष्टि आर्थिक स्थितियां शामिल हैं। ईसीसी और सीजीएफएस दोनों ही अपने परिणामों से टीएफएसई को अवगत करा रही हैं।

यह भी रोचक है कि 2017 में जर्मनी की अध्यक्षता में जी20 भी इसके सदस्यों द्वारा अपनाए जाने वाले आर्थिक आघात-सहनीयता सिद्धांत के रूप में पूर्व में अयोग्य बैंकों और सरकार के बीच गठ-जोड़ से उभरने वाले जोखिमों के मुद्दे पर चर्चा कर रहा है।

इस पृष्ठभूमि में, अगला भाग भारत सहित बासेल पूंजी ढांचे में सरकारी जोखिम के लिए मानकीकृत दृष्टिकोण प्रतिपादित करता है। भाग III सरकारी आस्तियों पर लगाए गए जोखिम भार के समर्थन में उपलब्ध साहित्य को दर्शाता है।

इस मुद्दे पर भारतीय परिप्रेक्ष्य भाग IV में दिया गया है और भविष्य के मुद्दों का संक्षिप्त विवरण भाग V में दिया गया है।

II. बासेल पूंजी ढांचे में सरकारी जोखिम को कैसे व्यक्त किया गया है?

सरकारी जोखिम के परिप्रेक्ष्य में बासेल I के तहत बैंक ओईसीडी सदस्य देशों के सरकारी एक्सपोजर हेतु शून्य जोखिम भार लगाते हैं, जबकि, गैर-ओईसीडी देशों के प्रति एक्सपोजरों के लिए शत-प्रतिशत का जोखिम भार लगाते हुए एकदम विरोधाभासी व्यवहार किया जाता है। वर्तमान में, अधिकतर न्यायाधिकार क्षेत्र बैंकिंग खातों में बासेल II ढांचे का पालन करते हैं। इस संबंध में बासेल III ने कोई परिवर्तन नहीं किए हैं। सरकारी एक्सपोजरों के प्रति व्यवहृत मौजूदा विनियामकीय व्यवस्थाओं का सारांश अनुबंध-1 में दिया गया है जिनमें किसी अन्य आस्ति श्रेणियों की तुलना में इन्हें कहीं अधिक तरजीह प्रदान की गई है।

बासेल-II मानदंडों के अनुसार, न्यायाधिकार क्षेत्रों के पास यह लचीलता होती है वे एसए अथवा आईआरबी किसी एक पद्धति अथवा दोनों को अपना लें। एसए जहां बाह्य क्रेडिट रेटिंग पर निर्भर होती है वहीं आईआरबी बैंक के स्व-जोखिम अनुमानों पर निर्भर होती है।

मानकीकृत पद्धति (एसए)

एसए के तहत बाह्य क्रेडिट रेटिंग्स पर आधारित क्रेडिट जोखिम लिए उच्चतम-गुणवत्ता क्रेडिट (एएए से एए तक) जिन पर शून्य जोखिम होता है, को छोड़कर, रेटिंग की सभी श्रेणियों हेतु धनात्मक जोखिम भार प्रदान किया गया है (सारणी 1)। तथापि, एसए पद्धति यह भी बतलाती है कि, “घरेलू मुद्रा में अंकित और उसी करेंसी में निधि-पोषित सरकारी बांडों में

सारणी 1: मानकीकृत पद्धति के तहत सरकारी आस्तियों के लिए जोखिम भार (प्रतिशत)	
क्रेडिट रेटिंग	जोखिम भार
एएए से एए-	0
ए+ से ए-	20
बीबीबी+ से बीबीबी-	50
बीबीबी+ से बी-	100
बी से नीचे	150
रेटिंग रहित	100

स्रोत: बैंकिंग पर्यवेक्षण संबंधी बासेल समिति, बैंक फॉर इंटरनेशनल सेटलमेंट, दिसंबर, 2015

बैंकों के एक्सपोजरों को राष्ट्रीय विवेक के अनुसार कम जोखिम भार प्रदान किया जा सकता है।”¹

आंतरिक रेटिंग आधारित पद्धति- क्रेडिट जोखिम

वैश्विक प्रणालीगत रूप से महत्वपूर्ण बैंकों (जीएसआईबी) सहित अंतरराष्ट्रीय स्तर पर सक्रिय बैंकों के लिए यह सबसे अधिक प्रचलित पद्धति है। इस पद्धति में, सरकारी एक्सपोजरों के लिए जोखिम भार की गणना एक भौतिक (ग्रैनुअल) रेटिंग पैमाने का उपयोग करते हुए की जाती है जिसका आधार बीसीबीएस द्वारा विकसित एक नमूना होता है। जोखिम भार प्राथमिक रूप से चूक की संभावना (पीडी), चूक की स्थिति में नुकसान (एलजीडी), चूक की स्थिति में एक्सपोजर और दिए गए एक्सपोजर हेतु प्रभावी परिपक्वता (एम) के विषय में बैंक द्वारा लगाए गए अपने अनुमानों पर निर्भर होता है। आधारभूत आईआरबी पद्धति बैंकों को इस बात की अनुमति प्रदान करती है कि वे पीडी के लिए अपने जोखिम अनुमानों पर निर्भर रहें परंतु उनके लिए यह अपेक्षित होता है कि वे 2.5 वर्षों की परिपक्वता के साथ पर्यवेक्षकों द्वारा निर्धारित 45 प्रतिशत की मानकीकृत एलजीडी का उपयोग करें। पीडी पर्यवेक्षणीय सत्यापन के अधीन होती है। पीडी और तदनुसूची जोखिम भार सारणी-2 में दिए गए हैं।

यद्यपि आईआरबी पद्धति स्वतः सरकारी बांडों के लिए शून्य जोखिम भार को परिणति प्रदान नहीं करती है फिर भी दो तरीकों से उन्हें प्राथमिकता प्रदान करती है। पहला, कारपोरेट और बैंक जोखिमों के विपरीत सरकारी एक्सपोजरों के लिए कोई पीडी फ्लोर नहीं होता है ताकि बैंक उन पर नगण्य अथवा शून्य प्रतिशत जोखिम भार लगा सकें (यदि आंतरिक

सारणी 2: सरकारी एक्सपोजरों के लिए व्याख्यात्मक आईआरबी जोखिम भार

चूक की संभावना	जोखिम भार (%)
0.01	7.53
0.02	11.32
0.03	14.44
0.05	19.65
0.10	29.65
0.25	49.47
0.50	69.61
1.00	92.32
5.00	149.86
10.00	193.09

एलजीडी 45 प्रतिशत और परिपक्वता 2.5 वर्ष मानते हुए
स्रोत: बीसीबीएस

¹ बासेल II दस्तावेज का पैरा 54

रूप से अनुमानित पीडी शून्य है तो)। दूसरे, बैंक सशर्त रूप से, विशेष रूप से जहां पीडी की गणना करना चुनौतीपूर्ण है, 'आईआरबी का आंशिक उपयोग' (अर्थात् सरकारी एक्सपोजरों (तात्पर्य शून्य जोखिम भार) के लिए मानकीकृत पद्धति का उपयोग) और अन्य जोखिमों के लिए आईआरबी पद्धति का) कर सकते हैं।

इस प्रकार, मानकीकृत पद्धति के तहत राष्ट्रीय विवेक का या पीडी के लिए फ्लोर-विहीनता का अथवा आईआरबी आंशिक उपयोग खंड का उपयोग करते हुए सरकारी एक्सपोजरों के प्रति सामान्य रूप से कमतर जोखिम, अधिकांशतः शून्य भार को लागू किया जाता है।²

बड़े एक्सपोजर ढांचे के तहत सरकारी एक्सपोजरों की व्यवस्था

बासेल ढांचे में किसी एक प्रतिपक्ष के अचानक चूक कर देने से होने वाले बड़े नुकसान को न्यूनतम रखने हेतु बैंकों के बड़े एक्सपोजरों के संबंध में अपेक्षाओं/सीमाओं की व्यवस्था की गई है। बासेल ढांचे में सरकारों और केंद्रीय बैंकों के साथ ही सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (पीएसई) को भी सरकार के रूप में व्यवहृत किया जाता है जिन्हें बड़ी एक्सपोजर सीमाओं से छूट प्राप्त है। बीसीबीएस के तहत टीएफएसई के भीतर संकेंद्रित सरकारी जोखिमों के साथ किए जाने वाले समुचित व्यवहार पर चर्चा की जा रही है जो कि सरकारी जोखिमों के साथ किए जाने वाले व्यवहार की व्यापक समीक्षा का एक हिस्सा है। यद्यपि, ईसीसी कार्य समूह मौद्रिक नीति विनियमन पर सरकारी एक्सपोजर में परिवर्तन के प्रभावों का विश्लेषण कर रहा है, उसने इस प्रकार के एक्सपोजरों पर बड़ी एक्सपोजर सीमाएं लगाने की संभावना की भी जांच की है परंतु यह मुद्दा अभी अनिर्णयन की स्थिति में है।

एलसीआर ढांचे के तहत सरकारी एक्सपोजरों की व्यवस्था

एलसीआर के तहत किसी बैंक से यह अपेक्षा होती है कि वह गैर-प्रभारित उच्च-गुणवत्ता वाली चलनिधि आस्तियों (एचक्यूएलए) का पर्याप्त स्टॉक रखें ताकि 30 दिन तक चलने वाली गंभीर चलनिधि दबाव की स्थिति का सामना किया जा सके। कुछ विनिर्दिष्ट स्थितियों के अधीन सरकारों और केंद्रीय बैंकों द्वारा जारी की विपणनीय प्रतिभूतियों को बिना किसी

² जहां अमेरिका अभी भी मानकीकृत पद्धति का उपयोग करता है, ईयू अभी हाल तक सामान्यीकृत शून्य जोखिम भार के जरिए आईआरबी के स्थायी आंशिक नियमों का उपयोग कर रहा था जिन्हें 2017-2020 के बीच चरणबद्ध रूप में समाप्त किया जाना है। नया ईयू फ्रेमवर्क जो जनवरी 2014 से लागू हुआ है और जो यह अपेक्षा करता है कि समाप्त के बाद क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों के आकलनों का उपयोग किया जाए। इस दिशा में बेलजियम के सबसे बड़े बैंक केबीसी ग्रुप ने सरकारी बांडों को जोखिम रहित बताने वाली पद्धति को मई 2014 में समाप्त कर दिया।

मार्जिन के (यद्यपि, पर्यवेक्षणीय विवेक के अनुसार मार्जिन संभव है) एचक्यूएलए माना जाता है। इस प्रकार एलसीआर ढांचे के तहत बैंक उच्चतर सरकारी एक्सपोजर (जो कि एचक्यूएलए का भाग है) हेतु प्रोत्साहित होते हैं। इस प्रकार के परिदृश्य में, सभी वित्तीय विनियमनों में जहां इसे लागू किया जाना है उनमें सामंजस्य सुनिश्चित करना अनिवार्य होगा।

भारत में सरकारों पर दावों की व्यवस्था

वर्तमान समय में भारत में सभी बैंक क्रेडिट जोखिम के लिए बासेल II मानकीकृत पद्धति के तहत आते हैं। जारी की गई और स्वदेशी सरकार द्वारा गारंटीशुदा प्रतिभूतियां दोनो को बासेल II के तहत अनुमत राष्ट्रीय विवेक के अनुसार शून्य जोखिम प्रभार प्रदान किया जाता है। जहां तक विदेशी सरकारों पर दावों का संबंध है उनपर वह जोखिम भार आरोपित किया जाता है जो अंतरराष्ट्रीय क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों द्वारा उन सरकारों को प्रदान की गई रेटिंग्स के अनुसार होता है। विदेशी सरकारों के घरेलू करेंसी में अंकित दावों जिन्हें उस न्यायाधिकार क्षेत्र में उसी करेंसी के माध्यम से जुटाया गया था को उन्हीं संसाधनों से पूरा किया जाता है तथापि, वे शून्य प्रतिशत जोखिम भार आकर्षित करते हैं जिसकी अनुमति बासेल ढांचे³ के अनुसार प्रदत्त है (आरबीआई 2012)।

भारतीय रिजर्व बैंक के दिशानिर्देशों के अनुसार, पर्याप्त आंकड़ों के अभाव में यदि बैंक यह पाते हैं कि सरकारी एक्सपोजरों के प्रति आईआरबी पद्धति को लागू कर पाना कठिन है तो उन्हें मानकीकृत पद्धति के अनुसार माना जा सकता है बशर्ते आईआरबी के तहत उन पर कुल आंशिक उपयोग की सीमा आरोपित की जाए। तथापि, उनके लिए यह अपेक्षित होता है कि वे शीघ्रतापूर्वक इन एक्सपोजरों के प्रति आईआरबी पद्धति को लागू करने का प्रयास करें।

स्तम्भ 2 (पर्यवेक्षणीय समीक्षा प्रक्रिया) सरकारी जोखिम की निगरानी और बैंकों की जोखिम प्रोफाइल पर इसके प्रभाव को समावेशित करता है। जो जोखिम स्तम्भ 1 के तहत पूरी तरह से नहीं समा पाते हैं उनकी व्यवस्था विशेष रूप से स्तम्भ 2 के तहत की गई है। सामान्य रूप से सरकारी जोखिमों को चिह्नित नहीं किया जाता है परंतु, वैश्विक गतिविधियों के परिप्रेक्ष्य में पर्यवेक्षक कुछ विशिष्ट उपायों पर विचार कर सकते हैं विशेष रूप से तब, जबकि क्रेडिट जोखिम प्रबंधकीय स्तरों से कहीं अधिक हो जाए। स्तम्भ 2 के विवेकपूर्ण उपाय, जिन्हें पर्यवेक्षक सरकारी जोखिमों के लिए लागू कर सकते हैं, एक व्यापक क्षेत्र कवर कर लेते हैं जो कि वरिष्ठ प्रबंधन से चर्चा करने से लेकर एक्सपोजरों के मूल्यांकन के समायोजन

³ जहां तक उप-सरकारी निकायों का संबंध है, यद्यपि जो दावे राज्य सरकारों द्वारा निर्गत किए जाते हैं उन्हें शून्य जोखिम प्रदान किया जाता है किंतु उनके द्वारा गारंटीशुदा को 20 प्रतिशत का जोखिम भार प्रदान किया गया है।

या पूंजी आधार को सुदृढ़ करने जैसी कार्यवाहियों तक विस्तारित होता है।

III. सरकारी आस्तियों के लिए पूंजी अपेक्षाएं क्यों?

वैश्विक वित्तीय संकट के बाद, विशेष रूप से यूरोपीय सरकारी कर्ज संकट के पश्चात्, यह स्पष्ट हो गया था कि सरकारी एक्सपोज़रों जिन्हें वित्तीय नियामकों द्वारा मोटे तौर पर जोखिम रहित आस्तियां माना जाता रहा है और इसलिए उन पर शून्य जोखिम भार आरोपित किया जा रहा है, वे वास्तव में जोखिम रहित (नूये, 2012) नहीं हो सकती हैं। इसी संबंध में, कैरुआना (2011) यह उल्लेख करते हैं कि वैश्विक वित्तीय संकट ने प्रारंभ में निजी वित्त संस्थानों की कमजोरियों को उजागर किया परंतु समय बीतने के साथ-साथ इसने कमजोर सरकारी वित्त के साथ संबंध विकसित किए और वित्तीय प्रणालियों एवं सामान्य तौर पर अर्थव्यवस्था दोनों की कमियों को पेशतर कर दिया।

सरकार हेतु जोखिम तब उत्पन्न होता है जब सरकार कर राजस्व की तुलना में कहीं अधिक एक उल्लेखनीय अवधि तक खर्च करती हैं और बड़ी उधारियां लेती हैं और परिणामस्वरूप, करार किए गए अपने कर्ज उत्तरदायित्वों को पूरा नहीं कर पाती हैं। यह जोखिम क्रेडिट/चूक जोखिम की श्रेणी में आता है। और इस बात का कोई मूल्य नहीं होता है कि कर्ज का अंकन स्थानीय मुद्रा में है अथवा विदेशी मुद्रा में। यद्यपि, कि बाद वाली परिस्थिति क्रेडिट जोखिम के और सन्निकट होती है और पहली वाली स्थिति अप्रत्यक्ष रूप में क्रेडिट जोखिम पैदा करती है। पूर्ववर्ती स्थिति में, चूंकि कर्ज स्थानीय मुद्रा में होता है अतः सरकार आसानी से अपेक्षित राशि की मुद्रा छाप सकती है ताकि कर्ज का भुगतान किया जा सके और चूक से बचा जा सके अर्थात् यह कर्ज का मौद्रीकरण कर सकती है। सरकारी कर्ज का मौद्रीकरण निःसन्देह चूक के बराबर ही होता है क्योंकि तदनुसूची मुद्रास्फीति वास्तविक मुद्रा-शेष की धारिता को कम कर देती है जो कि एक स्पष्ट चूक की स्थिति बना देती है (गुडहार्ट, 2012)। दूसरा विकल्प, जिसके जरिए सरकार स्थानीय मुद्रा में अंकित कर्ज, विशेष रूप से विदेशी निवेशकों द्वारा धारित, चुका सकती है, वह है मुद्रा का अवमूल्यन कर देना। इस मामले में, जहां सरकारी क्रेडिट जोखिम खत्म हो जाता है परंतु मुद्रा का अवमूल्यन अपने आप में जोखिम की संभावना, पूंजी बहिर्वाह और रेटिंग में कमी का एक स्रोत बन जाता है। इसलिए बाजार कर्ज में अवमूल्यन जोखिम और कर्ज के मौद्रीकरण के जोखिम को सरकारी जोखिम के साथ ही चूक के जोखिम के प्रमुख घटकों के रूप में चिह्नित किया जाता है (ईएसआरबी रिपोर्ट 2015)। इस प्रकार, यद्यपि सरकारी जोखिम के भौतिक रूप में परिणत होने की संभावना कम ही होती है परंतु उसका प्रभाव काफी अधिक होता है, सरकार पर

आनेवाली आपदा कई रूप धारण कर सकती है, जो कि सीधे-सीधे चूक (आधार-भूत चूक) करने से लेकर भुगतान करने की इच्छाशक्ति का समाप्त होना (रणनीतिक चूक), भुगतान करने की अस्थायी अक्षमता (तकनीकी चूक), मुद्रा का पुनः अंकन (वास्तविक चूक) अथवा दायित्वों को बढ़ते देना तक कुछ भी हो सकता है। सरकारी आपदा में चूक से इतर घटनाएं भी शामिल होती हैं जैसे कि रेटिंग में बहु-बिंदीय कमी होना और बाजार मूल्यांकन में गिरावट होते जाना। ऐतिहासिक रूप से इस प्रकार की घटनाएं प्रत्यक्ष चूक की तुलना में कहीं अधिक होती हैं।

उपर्युक्त तर्क के परिप्रेक्ष्य में, यह दलील दी जाती है कि यदि विनियमन का उद्देश्य किसी भी नुकसान को वहन करने की क्षमता हेतु प्रावधान करना है, तो सरकारी एक्सपोज़रों पर शून्य जोखिम भार आरोपित करना से इसके साथ समझौता करना होगा। सरकारी एक्सपोज़रों के लिए इस प्रकार का तरजीही विनियामकीय व्यवहार इन जोखिम पूर्ण सरकारी कर्ज में निवेश को विशेष रूप से आकर्षक बना सकता है जैसा कि यूरो क्षेत्र के चारों ओर विद्यमान देशों के मामले में हुआ (आचार्य और स्टीफेन, 2014) और दीर्घावधि में बैंक-सरकार गठजोड़ में परिणत हो सकता है और तदनुसूची प्रणालीगत जोखिमों (यथा- संक्रामकता और नैतिक संकट जोखिम) को उत्पन्न कर सकता है। यह गठजोड़ आयरलैंड के मामले में सामने आया था जहां बैंकिंग क्षेत्र के दबाव को कम करने के लिए सरकार ने पूंजी लगाने और गारंटिया प्रदान करने के रूप में काफी बड़े स्तर पर सहायता प्रदान की जिससे अंततः सरकार को यूरोपीय यूनियन/अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष के पास निधीयन के लिए जाना पड़ा (आचार्य, ड्रेश्चेलर और शनाबेल, 2011)। ग्रीस के मामले में, सरकार के राजकोषीय संकट और उसके बाद की पुनः निर्माण प्रक्रिया ने वस्तुतः ग्रीस और साइप्रस के बैंकिंग सेक्टर को 2013 में धराशायी कर दिया था (ज़ेटलमेयर, ट्रेबसेश और गुलाटी, 2013)। तब से ही तथाकथित रूप से 'समस्याओं का मकड़जाल (डूम लूप)' (ग्रास, 2013), 'घातक गतिरोध' (फिरही और तिरोले, 2015), या 'खतरनाक तिकड़ी- हज़ार्डअस टैंगो' (मर्लर और पिसानी-फैरी, 2012) बैंकों और सरकारों के बीच ये मुद्दे गहन नीतिगत और अकादमिक चर्चा का विषय बन गए हैं। इसे वित्तीय बाध्यता के समर्थन के रूप में भी देखा जा सकता है (अर्थात् ऐसी नीतियां जिनमें यह अपेक्षित हो कि निजी बचतों को सरकारी बांडों में निवेशित किया जाए और इससे दीर्घावधि में पूंजी दुराबंटन की आशंका बन जाती है) (हैनाउन, 2011)। सरकारी एक्सपोज़र पर शून्य जोखिम भार की स्थिति संभवतः निजी क्षेत्र को होने वाले क्रेडिट प्रवाह को बाहर कर देगी, विशेष रूप से कम संवृद्धि वाली परिस्थितियों में (ग्रे एवं अन्य, 2014)। अतः, यह विचारधारा दलील देती है कि मूलभूत जोखिमों को

ध्यान में रखते हुए सरकारी कर्ज पर भी कुछ जोखिम भार आरोपित किया जाना चाहिए।

इस प्रकार के अध्ययन करने के भी प्रयास किए गए हैं ताकि यह पता चल सके कि शून्य जोखिम भारों के कारण बैंक पूंजीकरण कितना कम है, जिसे 'सरकारी राज सहायता' (सॉवरेन सब्सिडी) नाम दिया गया है। सरकारी एक्सपोजर पर समुचित जोखिम भार की गणना करने की वैकल्पिक पद्धति यह सुझाव देती है कि 2013 में औसत रूप में यूरो जोन के संबंध में, सरकारी राज सहायता की राशि बैंकों की टिआर-1 पूंजी की लगभग 100 प्रतिशत है (कोरते और स्टीफेन, 2014)। बीसीबीएस द्वारा पहले से ही निर्धारित किए गए विनियामकीय अनुपातों के बीच लीवरेज अनुपात की गुंजाइश है क्योंकि इसमें सरकारी जोखिम को शामिल किया गया है, अतः यह सरकारी जोखिम को समाप्त करने के अपर्याप्त हो सकता है क्योंकि अधिकतर बैंकों के लिए यह नियंत्रक मात्रिक नहीं है। इसके अतिरिक्त, हाल के वर्षों में बासेल III के बाद अन्य आस्ति श्रेणियों के तहत पूंजी अपेक्षाओं को बढ़ा दिया गया है, जिससे सरकारी जोखिम एक्सपोजर और अन्य आस्ति श्रेणियों के बीच 'अंतर' से संबंधित पूंजी अपेक्षाओं में वृद्धि हो गई है। जबकि, लीवरेज अनुपात में सरकारी जोखिमों को शामिल ही किया गया है, बीसीबीएस द्वारा पहले से निर्धारित विनियामकीय अनुपातों के बीच यह कहना अपर्याप्त होगा कि सरकारी जोखिम को समाप्त नहीं किया जा सकता क्योंकि यह अधिकतर बैंकों के लिए एक बाधाकारी मीट्रिक नहीं है। इसके अतिरिक्त, बासेल III के बाद हाल के वर्षों में अन्य आस्ति श्रेणियों हेतु पूंजी आवश्यकताएं बढ़ गई हैं जिससे संबंधित सरकारी एक्सपोजरों और अन्य आस्ति श्रेणियों के बीच पूंजी आवश्यकता का "अंतराल" बढ़ गया है।

IV. मामले पर भारतीय दृष्टिकोण

इस मामले को लेकर किसी नतीजे पर पहुंच पाना बहुत मुश्किल है। सॉवरेन जोखिमों को लेकर किसी व्यापक दृष्टिकोण को न अपनाने के भी उतने ही ठोस कारण हैं, क्योंकि दूर-दूर तक महसूस किया जाता है कि यह स्पष्टतया ईयू-विशिष्ट मामला है और उसके साथ ऐसा ही बर्ताव किया जाना चाहिए। आम तौर पर महसूस किया जाता है कि एक छोटे से जोखिम भार का वित्तीय बाजार पर विशेषतः और संपूर्ण अर्थव्यवस्था पर सामान्यतः अत्यधिक प्रभाव पड़ सकता है, जबकि जोखिम भार की सीमा एवं होनेवाले लाभ के निर्धारण के तौर-तरीके अब तक निश्चित नहीं हैं। सॉवरेन एक्सपोजर के साथ विनियामक व्यवहार में परिवर्तन को लेकर भारत, ब्राजील एवं रूस समेत कुछ ईएमई के साथ-साथ जापान और इटली जैसे कुछ ईई द्वारा चिंता जताई गई है।

सभी सॉवरेन कर्ज के साथ एक जैसा व्यवहार नहीं किया जा सकता है। चूक की घटनाएं महत्वपूर्ण हैं और उसी प्रकार

मुद्रास्फीति के अभिलेख एवं मुद्रास्फीति लक्ष्यों को लेकर केंद्रीय बैंक की प्रतिबद्धताएं भी। राजकोषीय विवेक के साथ-साथ आर्थिक वृद्धि दर के प्रति सरकार की प्रतिबद्धता एवं कर्ज को चुकता करने की क्षमता अन्य महत्वपूर्ण बातें हैं जिन पर गौर किया जाना है। उपर्युक्त के मद्देनजर, सॉवरेन आस्तियों के लिए जोखिम भार निर्दिष्ट करने में व्यावहारिक समस्याएं हैं। सॉवरेन कर्ज संबंधी चूक अक्सर नहीं हुआ करते लेकिन ऐसी घटनाएं कभी-कभार होती हैं। इसलिए, सभी मॉडलिंग को लेकर इस बात की बाध्यता है कि उसके लिए डाटा प्वाइंट उपलब्ध नहीं होते और उस पर अनुमान तथा अन्य कारकों का प्रभाव पड़ता है, जो शायद विश्वसनीय न हो। जोखिम भार के संबंध में किसी प्रक्रियात्मक फ्रेमवर्क, चाहे वह बाह्य क्रेडिट रेटिंग या कॉर्पोरेट डिफाल्ट स्वैप (सीडीएस) जैसे अन्य संभाव्य बाजार संकेतकों पर आधारित हो, से भावी संकट में सॉवरेन/बैंक फीडबैक लूप में संभवतः वृद्धि हो सकता है।⁴ सॉवरेन रेटिंग के आधार पर सॉवरेन जोखिमों का आकलन करने से इस बात की संभावना है कि वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान पाए गए रेटिंग पर विनियामक निर्भरता से हम प्रतिकूल परिणाम के जाल में पुनः फंस सकते हैं। संकटकाल के बाद रेटिंग एजेंसियों की कार्य-पद्धतियों में कतिपय संशोधन के बावजूद उनकी विश्वसनीयता एवं भूमिका को लेकर अभी भी स्थिति संदेहास्पद बनी हुई है।⁵ अनुभवमूलक साक्ष्य से पता चलता है कि रेटिंग एजेंसियां एई को उनकी बुनियादी बातों की परवाह किए बगैर उच्चतर रेटिंग प्रदान करती हैं, और इस प्रकार ईएमई के विरुद्ध पक्षपात का समर्थन करती हैं (छी और अन्य, 2015; कराकस और अन्य, 2011)। सभी बीआईएस ईएमई देशों ने एक स्वर में इस बात पर जोर दिया है कि हाल के वर्षों में उनकी बुनियादी बातों में सुधार के बावजूद उनकी रेटिंग बेहतर नहीं हुई है (अनुबंध 2)। रेटिंग में जड़त्व के मामले भी बिल्कुल साफ हैं। जहां तक सीडीएस स्प्रेड का संबंध है, वे दूषित हैं और बाजार के विचार को दर्शाते हैं एवं साथ ही सभी ईएमई में पर्याप्त आपसी संचलन प्रदर्शित करते हैं। रेटिंग एवं स्प्रेड दोनों एक लंबे समय तक, जिस दौरान जोखिम बढ़ता गया, अकारण ही संतोषप्रद प्रतीत होते रहे और जब तक उसमें अचानक ही बदलाव किया गया, तब तक देर हो चुकी थी। इस प्रकार, दोनों ही ऋण जोखिम के अच्छे संकेतक नहीं हैं।

एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू है- मुद्रा की प्रकृति। कोई भी जोखिम भारिता फ्रेमवर्क तैयार करते समय इस बात पर समुचित ध्यान दिया जाना चाहिए कि स्थानीय और विदेशी

4 सीडीएस स्प्रेड जैसे कई बाजार आधारित संकेतक दूषित हैं और ऋण जोखिम के लिए बिल्कुल अच्छे संकेतक नहीं हैं।

5 सितंबर 2015 में अंकारा में आयोजित डीआईएस, ईएमई के संबंध में गवर्नर की बैठक की कार्यसूची का एक मद था।

मुद्रा में सरकारी उधारराशियाँ कितनी रही हैं और यहाँ पर चूक की बड़ी घटनाओं में बाहरी कारकों का प्रभाव भी कार्य करने लगता है। कोई केंद्रीय बैंक कितना भी स्वायत्त क्यों न हो, वह स्थानीय मुद्रा संबंधी केंद्र सरकार के दायित्व को पूरा करने में उसकी सहायता अवश्य करेगा, भले ही ऐसा करते हुए मूल्यहास या मुद्रास्फीति की स्थिति उत्पन्न हो जाए, फिर भी, व्यावहारिक रूप से देखें तो स्थानीय मुद्रा में चूक की संभावना नहीं होती। मौद्रिक संघों का मामला बहुत अलग होता है क्योंकि यहाँ केंद्रीय बैंक और केंद्र सरकार के बीच संघटनात्मक संबंध समाप्त हो जाता है। उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं में, जिसमें भारत भी शामिल है, स्थानीय मुद्रा में सरकारी चूक की कल्पना करना भी मुश्किल है। उदाहरण के तौर पर, किसी मौद्रिक संघ में शामिल किसी एक देश की खराब राजकोषीय नीति का कुप्रभाव दूसरे देशों तक फैल जाता है और संघ की मौद्रिक नीति पर भी उसका विपरीत प्रभाव पड़ सकता है (बेनुआ, 2014)। बहुत से अध्ययनों में मुख्यतया यूरो क्षेत्र, जो कि एक मौद्रिक संघ है, के देशों में सरकार-बैंक मिलीभगत और उसके परिणामस्वरूप हुए विनियामकीय पूंजी अंतरपणन के साक्ष्य मिले हैं। यहां तक कि सरकारी सब्सिडी की गणना करते समय कोर्ट और स्टीफेन (2014) भी स्पष्ट रूप से कहते हैं कि गैर घरेलू सरकारी सब्सिडी प्राप्त करने वाले बैंकों को संबंधित सरकारों से अपेक्षाकृत कहीं अधिक सार्वजनिक आपातकालीन प्रबंध की आवश्यकता पड़ सकती है।

इसके अलावा, बैंक और सरकार के आपसी संबंध हमेशा हानिकारक नहीं होते हैं। कुछ हद तक जब कोई संकट उन कारकों को प्रतिबिंबित करता है जो मूल सिद्धांतों से पूरी तरह न्यायसंगत नहीं हैं तो बैंकों और अन्य घरेलू वित्तीय अभिकर्ता द्वारा खरीददारियां, सरकार और घरेलू बैंकिंग क्षेत्र को स्थिर करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं। भारत में, घरेलू बैंक उस समय सरकारी ऋण खरीदने में सक्षम थे जब कई अन्य प्रतिभागी (यानी, विदेशी बैंक, आस्ति प्रबंधक, आदि) बाजार से पीछे हट रहे थे और इस तरह, इसने प्रतिफल तथा अंतराल को स्थिर करके तनाव को काफी सीमित करने, और यकीनन, सरकारी चलनिधि संकट न होने देने में योगदान दिया जैसा कि इटली और स्पेन में हुआ था। हालांकि, जब संकट मुख्य रूप से मूल सिद्धांतों से प्रेरित होता है, तो बैंकों के हितधारकों के लिए बढ़ता एक्सपोजर बहुत अधिक हानिकारक हो सकता है जैसा कि ग्रीस और साइप्रस के मामले बयां करते हैं।

सरकारी कर्ज बाजार वित्तीय प्रणाली के लिए आधार प्रतिफल वक्र प्रदान करता है, और इसलिए उनके विनियामक बर्ताव में मामूली परिवर्तन भी वित्तीय बाजारों के लिए

घातक हो सकते हैं। जैसा कि हम जानते हैं, वित्तीय सिद्धांत में, सरकारी प्रतिभूतियों पर अर्जित प्रतिलाभ आम तौर पर बेंचमार्क दर के रूप में कार्य करते हैं और उन्हें जोखिम मुक्त प्रतिलाभ के रूप में संदर्भित किया जाता है, जिसे बदले में वित्तीय बाजारों में अन्य सभी गैर-सरकारी प्रतिभूतियों की कीमत के लिए उपयोग किया जाता है। यदि सरकारी बॉन्ड के लिए जोखिम भार बढ़ता है तो जोखिम-मुक्त दर से मूल्य निर्धारित की जाने वाली वित्तीय साधनों की संपूर्ण सीमा पर प्रतिलाभ बढ़ जाएगी। इसमें पूंजी की लागत पर बहुत गंभीर प्रभाव पड़ेंगे, जिससे निवेश और वृद्धि को नुकसान हो सकता है। ऐसे समय में जब अर्थव्यवस्था समुत्थान पथ पर है, तो हो सकता है कि यह मार्ग अख्तियार करना विवेकपूर्ण न हो। यदि किसी देश में सरकारी ऋण का जोखिम भार किया जाना है, तो स्थानीय मुद्रा 'जोखिम रहित दर' के बिना स्पष्ट रूप से एक मुद्रा होगी जब तक कि कोई नया 'जोखिम मुक्त' (एंकर) आस्ति सृजित नहीं की जाती है। नीलसन (2016) के अनुसार, 'अपनी मुद्रा में 'जोखिम मुक्त दर' के बिना एक अच्छी तरह से चलने वाली बाजार अर्थव्यवस्था की कल्पना करना किसी भी ज्ञात बाजार अर्थव्यवस्था को समर्थन प्रदान करने वाली वित्त सिद्धांतों की अवहेलना होगी।

इसके अलावा, यह ध्यान में रखा जाना आवश्यक है कि जब इन एक्सपोजर के लिए ज्ञात छूट के साथ विनियामक फ्रेमवर्क के क्षेत्र हैं तो ऐसे विनियामक फ्रेमवर्क के पॉकेट हैं जो ऐसे एक्सपोजर (उदाहरण के लिए, लीवरेज अनुपात) के लिए सकारात्मक पूंजी आवश्यकताओं को निर्धारित करते हैं। लीवरेज अनुपात यह सुनिश्चित करता है कि हर समय बैंक आस्तियों के सभी घटकों के लिए सरकारी एक्सपोजर सहित पूंजी की एक निश्चित राशि रखी जाए। इसके अलावा, संकट के बाद के अन्य सुधारों, जैसे कि वैश्विक तौर पर प्रणालीगत रूप से महत्वपूर्ण बैंकों के लिए कुल हानि-अवशोषित करने वाली क्षमता (टीएलएसी) की अपेक्षाएँ, बेल-इन नियमावली और वसूली एवं समाधान फ्रेमवर्क में हुई प्रगति से कम से कम "बैंक टू सोवरेन" चैनल के संबंध में बैंक-सरकार साँठगाँठ को शिथिल करने में मदद मिलेगी। इसके अलावा, सरकारी ऋण के लिए जोखिम भार देना पहले से स्थापित एलसीआर मानदंडों के विपरीत हो सकता है और इसलिए, यह वांछनीय नहीं हो सकता है। जहां एलसीआर बैंकों को अधिक सरकारी ऋण (जो कि उच्च गुणवत्ता वाले चलनिधि आस्तियों का हिस्सा हैं) रखने के लिए प्रोत्साहित करता है, वहीं जोखिम भार देने का मौजूदा प्रस्ताव सरकारी ऋण⁶ रखने के लिए अवप्रेरक के रूप में कार्य कर सकता है।

⁶ यह ध्यान दिया जा सकता है कि लीवरेज अनुपात को छोड़कर, अन्य सभी नियामक अनुपातों को राष्ट्रीकृत एक्सपोजर पर जोखिम भार लगाने के कारण बदल दिया जाएगा।

इस संदर्भ में उल्लेखनीय है कि मार्च 2017 के अंत तक कुल केंद्रीय सरकार के घरेलू ऋण का 47 प्रतिशत बैंकों में था। ऐसे एक्सपोजर पर कोई भी जोखिम भार बैंकों की प्रतिभूति पोर्टफोलियो में एक प्रमुख बदलाव का कारण हो सकता है जिससे वित्तीय बाजार में अस्थिरता और मौद्रिक नीति संचरण में कमी आ सकती है। पूंजी पर्याप्तता उद्देश्यों के लिए सरकारी प्रतिभूतियों को जोखिम भार देने से तत्काल सरकारी प्रतिभूतियों (और इसलिए प्रतिफल) की मांग बदल जाएगी और रेपो [दोनों चलनिधि समायोजन सुविधा (एलएएफ) और बाजार रेपो]⁷ के लिए उच्च मार्जिन की भी आवश्यकता होगी, जो बदले में बैंकों द्वारा रखे गए अतिरिक्त सांविधिक चलनिधि अनुपात (एसएलआर)⁸ के किसी भी स्टॉक के मुकाबले संपार्श्विक और चलनिधि तक पहुंच के स्तर के मूल्य निर्धारण को बदल देगा। मौद्रिक नीति के एक सहज चक्र में, मुद्रा बाजार की दर और प्रतिफल दोनों कठिन हो जाएंगे, जो कि मौद्रिक नीति के साथ सीधे विरोधाभास में काम करने वाली विनियामक नीतियों का काल्पनिक मामला होगा। सामान्यतया, पूंजी पर्याप्तता उद्देश्य के लिए पूंजी प्रभार को बैंकों द्वारा लागत कारक माना जाएगा, जबकि गैर-बैंक इस तरह के विनियामक बाधाओं का सामना कर सकते हैं और इसलिए, संभवतः प्रतिफल को अस्थिरता से जोड़ते हुए, प्राथमिक एवं द्वितीयक बाजार में बोली पद्धति बदल सकती है। ऐसे समय तक जब बैंक और गैर बैंक अपनी सरकारी प्रतिभूति पोर्टफोलियो पर बैंकों के लिए नए पूंजी प्रभार में समायोजित करते हैं, तब प्रतिफल में अस्थिरता मौद्रिक नीति संचरण के लिए जटिलताएं जोड़ देगा। सरकारी घरेलू ऋण की बड़ी राशि को अवशोषित करने की बैंकों की क्षमता में कमी सरकार के राजकोषीय गुंजाइश को सीमित कर सकते हैं और राजकोषीय स्थितियों की गतिशीलता को अनुचक्रीय तरीके से बढ़ा सकते हैं।

जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, सरकारी जोखिम को रोकने के लिए जो वैकल्पिक विनियामक की आवश्यकता पर विचार किया जा रहा वह बड़े एक्सपोजर (एलई) फ्रेमवर्क के तहत दिए गए राष्ट्रिक एक्सपोजर के छूट को हटाना है।

⁷ वर्तमान में, एलएएफ के अंतर्गत रेपो लेनदेन पर 4 प्रतिशत मार्जिन तथा प्रतिभूतियों की चलनिधि पर निर्भर करते हुए बाजार रेपो के लिए 2 से 5 प्रतिशत।

⁸ जून 24, 2017 से प्रभावी, भारत में बैंकों को अपने निवल मांग और आवधिक देयताओं का 20 प्रतिशत नगदी, सोना और भार-रहित प्रतिभूतियों के रूप रखना सांविधिक रूप से अपेक्षित है।

हालांकि, इससे जुड़ी अन्य चिंताएं भी हैं। जब एलई प्रतिबंध बाध्यकारी हो जाता है, तो सीमांत पूंजी जरूरतें राष्ट्रिक एक्सपोजर पर जोखिम भार से बहुत ज्यादा अपेक्षित हैं। इसका कारण यह है कि जब जोखिम भार समायोजन की कुछ गुंजाइश को छोड़ते हैं तो एलई सीमा के मामले में ऐसी कोई गुंजाइश उपलब्ध नहीं होगी। सरकारी ऋण पर जोखिम भार का सामना किए बैंक और पूंजी जुटाने की आवश्यकता के बिना अन्य आस्तियों के एक्सपोजर को कम करके अधिकतम पूंजी आवश्यकताओं को पूरा कर सकते हैं। हालांकि, हार्ड एलई सीमा को या तो सरकारी ऋण में बैंकों के एक्सपोजर को कम करने या पूंजी में वृद्धि की आवश्यकता होगी। यह ध्यान देने योग्य है कि न केवल भारत में, बल्कि कई अन्य अर्थव्यवस्थाओं में बैंक, एई और ईएमई दोनों, अपने पोर्टफोलियो में सरकारी कर्ज का बड़ा हिस्सा रखते हैं। यहां तक कि जापान और इटली में भी सरकारी कर्ज बैंकों की आस्ति पोर्टफोलियो का लगभग 18 प्रतिशत है। इस प्रकार, एलई सीमा, सामान्य तौर पर, मौद्रिक नीति संचरण के लिए जोखिम भार से ज्यादा चुनौतीपूर्ण हो सकते हैं। कॉर्पोरेट बॉन्ड जैसे अन्य चलनिधि आस्तियों की पर्याप्त उपलब्धता के अभाव में बैंक चलनिधि आस्तियों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए मुख्य रूप से सरकारी बॉन्ड पर निर्भर रहते हैं। इसमें सरकारी प्रतिभूति बाजार, और एलसीआर को पूरा करने की बैंकों की क्षमता में महत्वपूर्ण व्यवधान पैदा करने की संभावना है। सरकार के लिए उधार लेने की लागत बढ़ाने से सरकार की ऋण के वित्तपोषण के लिए एलई सीमा का भी गंभीर प्रभाव पड़ सकता है।

V. भावी दिशा

ऐतिहासिक रूप से घरेलू मुद्रा में मूल्यवर्गित सरकारी ऋण पर पूर्ण डिफॉल्ट बहुत ही असामान्य रहा है। भारत सरकार जैसी कई सरकारों ने कभी भी अपने घरेलू मुद्रा वाले ऋण पर कभी चूक नहीं किया है, इसलिए इस तरह के एक्सपोजर के लिए गैर-शून्य जोखिम भार की जरूरी आवश्यकता का कोई औचित्य नहीं है। बीसीबीएस के कुछ अन्य सदस्यों के साथ भारत ने राष्ट्रिक एक्सपोजर के लिए लागू वर्तमान पूंजी फ्रेमवर्क के संशोधन के बारे में अपनी आशंका जाहिर कर दी है क्योंकि मौजूदा फ्रेमवर्क उपयुक्त जोखिम भार निर्धारित करने और इसके लिए सभी मौकों का ख्याल रखने के लिए राष्ट्रीय नियामकों को पर्याप्त लचीलापन प्रदान करता है।

आगे चलकर, विभिन्न वैश्विक मंचों में जिन प्रमुख नीतिगत विकल्पों पर विचार किया जा रहा है, वे निम्नलिखित हैं -

ए) पहला, सरकारी एक्सपोजर के वर्तमान आधारभूत बर्ताव को जारी रहना चाहिए क्योंकि सरकारी एक्सपोजरों के विनियामकीय बर्ताव में किसी भी प्रकार के परिवर्तन का बॉण्ड बाजारों, बैंकिंग प्रणाली, मौद्रिक नीति के संचरण और सामान्य रूप से वित्तीय प्रणाली पर गंभीर प्रभाव पड़ सकते हैं, जो इस स्थिति में अवांछनीय होंगे। इसके साथ ही, विभिन्न देशों में विद्यमान अंतरों, डेटा केंद्रों की अनुपलब्धता और सरकारी जोखिमों के मूल्यन के उचित सूचकों के बारे में सर्वसम्मति नहीं होने को देखते हुए सरकारी आस्तियों के संबंध में पूंजीगत आवश्यकताओं को जबरन लागू करने से जुड़ी व्यावहारिक कठिनाइयां भी हैं।

बी) 'सरकारी' को केंद्र सरकार और केंद्रीय बैंक एक्सपोजरों में विभक्त करने और केंद्र सरकार के घरेलू एक्सपोजरों (अधिकांश) के संबंध में धनात्मक होते हुए भी बहुत कम मानकीकृत जोखिम भार प्रदान करने तथा केंद्रीय बैंक की मौद्रिक नीतियों⁹ के हिस्से के रूप में प्रयुक्त केंद्रीय बैंक के एक्सपोजर को छूट प्रदान करने के माध्यम से उनके संबंध में अलग-अलग बर्ताव करना।

सी) बैंक के सरकारी संकेंद्रणों के प्रभावों पर आधारित जोड़े जाने वाले सीमांत जोखिम भार में परिवर्तन हो सकता है। सहज रूप में, इसका तात्पर्य यह है कि बैंक के सरकारी संकेंद्रण का प्रभाव जितना अधिक होगा उतना ही अधिक जोखिम भार जोड़ा जाएगा¹⁰।

डी) नीतिगत विकल्पों के अंतिम स्वरूप निम्नलिखित रूप धारण कर सकते हैं - (i) सरकारी एक्सपोजरों के संबंध में बर्तावों, यथा सरकारी जोखिम की निगरानी के संबंध में मार्गदर्शन, सरकारी जोखिम का दबाव परीक्षण, इत्यादि को संशोधित करते हुए पिलर 2 (पर्यवेक्षी समीक्षा प्रक्रिया) को लागू करना; (ii) सरकारी एक्सपोजरों से संबंधित बर्तावों, यथा बैंक के एक्सपोजरों का अधिक प्रकटीकरण एवं विभिन्न सरकारी संस्थानों का देश-वार विश्लेषण, मुद्रा-वार विश्लेषण, इत्यादि के अनुसार आस्तियों का जोखिम भार; इत्यादि को संशोधित करते हुए पिलर 3 को लागू करना।

सरकारी जोखिम भार का प्रकाशन कार्य अभी जारी है और इसके परिणामों के बारे में अभी कहना जल्दबाजी होगी, किंतु ऐसा प्रतीत होता है कि शीघ्र ही हम जोखिम मुक्त आस्तियों के संसार से स्वतंत्र होंगे। महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि कब और कितने स्वतंत्र होंगे। जब तक कोई विश्वसनीय विकल्प तैयार नहीं किए जाते, जिन्हें सभी क्षेत्राधिकारों में निरंतर लागू किया जा सके, तब तक सभी क्षेत्राधिकारों में सरकारी जोखिम को एक समान बर्ताव के अंतर्गत रखने वाले वर्तमान एसए ढांचे को फिलहाल जारी रहना चाहिए। बहर हाल, लीवरेज अनुपात इस संबंध में चिंताओं का कुछ हद तक हल उपलब्ध कराता है। इसके अलावा, किसी भी प्रभाव के मूल्यांकन में संचरण के विभिन्न माध्यमों, नामतः - सरकारी धारिता का आकार, घरेलू पूर्वाग्रह, पूंजीगत संसाधनों तथा निधीयन पैटर्न; को भी अंतर्निहित होना चाहिए, जो सरकारी बॉण्ड बाजारों, अन्य प्रतिभूति बाजारों, बैंकों के कारोबारी मॉडलों, और सबसे अधिक महत्वपूर्ण समष्टिगत वित्तीय स्थिरता जैसे बहुत से क्षेत्रों पर प्रभाव को ध्यान में रखेंगे। बात समाप्त करते हुए, अंतर्ग्रस्त मामलों की संवेदनशीलता के मद्देनजर, सावधान, समग्र और क्रमिक उपागम की अपेक्षा है।

⁹ सरकारी एवं केंद्रीय बैंक के एक्सपोजर के बीच अंतर इसीसी रिपोर्ट पर आधारित है, जिसमें निम्नलिखित अनुशंसाएं की गईं - (i) केंद्रीय बैंक के एक्सपोजरों पर रोक से मौद्रिक नीति परिचालनों पर सरकारी कर्ज एक्सपोजरों पर रोक की तुलना में अधिक बाधा उत्पन्न होने की संभावना है; और (ii) बड़े एक्सपोजर की निश्चित सीमाएं जोखिम भारों की तुलना में अधिक बाधाकारी हैं। ये अनुशंसाएं उपर्युक्त नीतिगत विकल्पों के डिजाइन एवं समायोजन में दर्शाई गई हैं।

¹⁰ (बी) में दर्शाए गए जोखिम भारित ढांचा विकल्पों के अनुरूप, सभी केंद्रीय बैंकों के एक्सपोजर को जोड़े जाने वाले सीमांत जोखिम भार तथा सरकारी एक्सपोजरों के संबंध में बड़े एक्सपोजर की कोई 'निर्धारित' सीमा नहीं होने से छूट प्राप्त होगी।

संदर्भ

आचार्य, विरल, इटामार ड्रेक्सलर और फिलिप स्काब्लबल (2011), "ए पीरिक् विक्टरी? बैंक बेलआउट्स एवं सॉवरिन क्रेडिट रिस्क", एनबीईआर वर्किंग पेपर सीरीज नंबर 17136

आचार्य वी.वी. और ससा स्टेफेन (2014), "द ग्रेटेस्ट कैरी ट्रेड एवर? अंडरस्टैंडिंग यूरो जोन बैंक रिस्कस", जर्नल ऑफ फाइनेंशियल इकोनॉमिक्स, नवंबर।

अंतरराष्ट्रीय निपटान बैंक (2013), "ट्रीटमेंट ऑफ सॉवरिन रिस्क इन द बासेल कैपिटल फ्रेमवर्क", बीआईएस तिमाही समीक्षा, दिसंबर।

बैंकिंग पर्यवेक्षण से संबंधित बासेल समिति (2015), "रिविजन टू द स्टैंडर्डाइज्ड एप्रोच फॉर क्रेडिट रिस्क - सेकेंड कन्सल्टेटिव डॉक्यूमेंट", दिसंबर (<http://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm>)।

बेनोइट कोयरे, (2016), "सॉवरिन डेट इन द यूरो एरिया - टू सेफ ऑर टू रिस्की?" हार्वर्ड यूनिवर्सिटी के मिंडा डे गुन्ज़बर्ग सेंटर फॉर यूरोपियन स्टडीज, कैम्ब्रिज, नवंबर में मुख्य भाषण।

कारुआना जेमे (2011), "बासेल III : न्यू स्ट्रेन्स एंड ओल्ड डिबेट्स-चैलेंजेज फॉर सुपरवाइजर्स, रिस्क मैनेजर्स एंड ऑडिटर्स", बीआईएस, 14 अक्टूबर।

ची एस.डब्ल्यू, चेंग फैन फह और एननार मोहम्मद नाशीर (2015), "मैक्रोइकोनॉमिक डिटरमिनेंट्स ऑफ सॉवरिन क्रेडिट रेटिंग्स", इंटरनेशनल बिजनेस रिसर्च, वॉल्यूम 8 क्र.सं. 2.

यूरोपीय प्रणालीगत जोखिम बोर्ड (एसएसआरबी) की सरकारी एक्सपेजर के विनियामकीय बर्ताव से संबंधित रिपोर्ट, मार्च 2015.

फरही इमैनुएल और जीन तिरोल, "डेडली इम्ब्रेस : सॉवरिन एंड फाइनेंशियल बैलेंस शीट्स डूम लूप्स", हार्वर्ड यूनिवर्सिटी, 27 अक्टूबर।

गुडहार्ट, सी। (2012), "सॉवरिन रेटिंग्स व्हेन डिफॉल्ट केन कम एक्सप्लिसिटली ऑर व्हाया इन्फ्लेशन", वीओएक्सईयू, 2 फरवरी।

ग्रे एस, फिलिप करम और रीमा टस्क (2014), "आर बैंक्स रिअली लेजी ? इविडेंस फ्रॉम मिडिल ईस्ट एंड नॉर्थ अफ्रिका", आईएमएफ वर्किंग पेपर, मई।

ग्रॉस, डी. (2013), " बैंकिंग यूनियन विद ए सोवरेन वायरस : द सेल्फ-सर्विंग रेग्युलेटरी ट्रीटमेंट ऑफ सेवरेन डेट इन द यूरो एरिया", सीईपीएस वर्किंग पेपर नंबर 289।

हन्नौन, एच (2011), "सोवरेन रिस्क इन बैंक रेग्युलेशन एंड सुपरविजन: व्हेयर डू वी स्टैंड?" सम्मेलन योगदान, वित्तीय स्थिरता संस्थान उच्च स्तरीय मीटिंग, अंतरराष्ट्रीय निपटान बैंक।

कराकस डी जी, मेहताप हिरिकिरिलालर और हुसेन ओत्तुर्क (2011), "सोवरेन रिस्क रेटिंग्स: बायस्ड टुवार्ड डेवलपड कंट्रीज?", *इमरजिंग मार्केट्स फ़ाइनेंस एंड ट्रेड*, मई-जून 2011, खंड 47, सप्लीमेंट 2, पीपी. 69-87

कोर्टे, जे एंड एस स्टीफन (2014), "ए सोवरेन सब्सिडी" - जीरो रिस्क वेट एंड सोवरेन रिस्क स्पीलओवर्स", वोक्स *सीईपीआर पॉलिसी पोर्टल*, सितंबर। <http://voxeu.org/article/sovereign-subsidy-zero-risk-weights-and-sovereign-risk-spillovers>

मर्लर सिल्विया एंड जीन पिस्मानी फेरी (2012), "हजाईस टैंगो: यूरो-सोवरेन-बैंक इंटरडिपेंडेंस एंड फ़ाइनेंशियल स्टेबिलिटी इन द यूरो एरिया क्षेत्र, *सार्वजनिक ऋण, मौद्रिक नीति और वित्तीय स्थिरता*, बैंक्य डी फ्रांस, वित्तीय स्थिरता की समीक्षा संख्या 16, अप्रैल।

नील्सन, एरिक एफ. (2016), "रिस्क वेटिंग सोवरेन डेट इज द रॉग वे टू गो", सोवरेन एंड बैंकिंग रिस्कस: वॉट पॉलिसीज, यूरोपियन इकोनोमी, जुलाई।

नोमी डेनियल (2012), "इज सोवरेन रिस्क प्रोपर्टी एड्रेसेड बाई फ़िनेंशियल रेग्युलेशन?" बैंक्य डी फ्रांस, वित्तीय स्थिरता समीक्षा, 16 अप्रैल।

भारतीय रिज़र्व बैंक (2012), मास्टर परिपत्र - पूंजी पर्याप्तता और बाजार अनुशासन पर विवेकपूर्ण दिशानिर्देश - नई पूंजी पर्याप्तता फ्रेमवर्क (एनसीएएफ), 2 जुलाई।

जेट्टेलमयेर, ट्रेबेश और गुलाटी (2013), "द ग्रीक डेट रिस्ट्रक्चरिंग: एन ऑटोप्सी", पीटरसन इंस्टीट्यूट फॉर इंटरनैशनल इकोनॉमिक्स वर्किंग पेपर नं. 2013- 13-8।

अनुबंध 1:**सरकारी एक्सपोजर के साथ वर्तमान में किए गए विनियामक बर्ताव का सार****ऋण जोखिम: मानकीकृत दृष्टिकोण**

- रेटिंग-आधारित अवलोकन सारणी। घरेलू मुद्रा में मूल्यवर्गित एवं वित्तपोषित सरकारी एक्सपोजर के लिए अधिमान्य चूक जोखिम भार लगाने के संबंध में राष्ट्रीय विवेक का प्रयोग करना।
- व्यवहार में, सभी बीसीबीएस सदस्यों द्वारा 0% जोखिम भार लगाया गया है (यद्यपि कतिपय बैंकिंग समूहों के संबंध में समेकित स्तर पर ऐसा हमेशा नहीं पाया जाता है)।

ऋण जोखिम: आंतरिक रेटिंग-आधारित (आईआरबी) दृष्टिकोण

- सरकारी एक्सपोजर के लिए 0.03% पीडी फ्लोर की छूट (अर्थात 0% पीडी लगाया जा सकता है)।
- व्यवहार में, अधिकांश आईआरबी सरकारी एक्सपोजर का सकारात्मक जोखिम भार है।

ऋण जोखिम: ऋण जोखिम रोकथाम फ्रेमवर्क

- कोर मार्केट पार्टिसिपेन्ट के साथ रेपो अनुसार सरकारी लेनदेन हेतु जीरो हेयरकट करने के लिए राष्ट्रीय विवेक का प्रयोग करना।

संशोधित बाजार जोखिम फ्रेमवर्क

- चूक जोखिम: मानकीकृत दृष्टिकोण में घरेलू मुद्रा में मूल्यवर्गित एवं वित्तपोषित सरकारी एक्सपोजर के लिए अधिमान्य चूक जोखिम भार लगाने के संबंध में राष्ट्रीय विवेक का प्रयोग करना। व्यवहार में, सभी बीसीबीएस सदस्यों द्वारा 0% भार लगाया गया है।
- ऋण स्प्रेड जोखिम: मानकीकृत एवं आंतरिक मॉडल दृष्टिकोण, दोनों में सकारात्मक ऋण स्प्रेड जोखिम प्रभार।
- सामान्य ब्याज दर जोखिम: बाजार जोखिम आवश्यकताओं के हिस्से के रूप में पूंजीकृत।

लार्ज एक्सपोजर फ्रेमवर्क

- सरकारी एक्सपोजर की छूट।

लीवरेज अनुपात फ्रेमवर्क

- सरकारी एक्सपोजर का समावेशन।

चलनिधि मानक

- उच्च-गुणवत्ता वाली चलनिधि आस्तियों के रूप में पात्र घरेलू सरकारी कर्ज की राशि के संबंध में कोई सीमा नहीं है, साथ ही इसमें कोई हेयरकट नहीं किया गया है।

**अनुबंध 2:
रेटिंग बनाम सरकारी कर्ज और जीडीपी वृद्धि**

