नये बैंक लाइसेंसों के निहितार्थों पर राष्ट्रीय बैंक प्रबंध संस्थान की सभा*

बी. महापात्र

राष्ट्रीय बैंक प्रबंध संस्थान (एनआईबीएम), पुणे के स्नातकोत्तर छात्रों की सभा में सम्मिलित होकर मुझे अत्यंत प्रसन्नता और गौरव का अहसास हो रहा है। मैं इसका उद्घाटन भाषण देने के लिए मुझे आंमंत्रित करने के लिए निदेशक श्री अलेन सी. ए. परेरा के प्रति हृदय से आभारी हूँ। एनआईबीएम बैंकिंग और वित्त के क्षेत्र में देश का एक प्रमुख शैक्षणिक संस्थान है तथा उनके लिए यह स्वाभाविक है कि इस सभा के लिए उन्होंने सामयिक रुचि का एक विषय चुना है।

2. मैं समझता हूँ कि इस सभा का उद्देश्य बैंकिंग क्षेत्र पर नये बैंक लाइसेंसों के निहितार्थों का पता लगाना है तथा संस्थान के छात्रों के साथ-साथ कुछ प्रसिद्ध बैंकर और गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं (एनबीएफआई) के मुख्य कार्यपालक अधिकारी जिनकी इस विषय में रुचि है, भी अपने विचार व्यक्त करने के लिए यहाँ पर उपस्थित हैं। मुझे विश्वास है कि यह सभा अपनी चर्चाओं के दौरान बहुत कुछ ऊष्मा उत्पन्न करेगी तथा काफी प्रकाश डालेगी। मैं निदेशक श्री परेरा और उनकी टीम को इसके लिए बधाई देता हूँ।

स्थूल रेखांकन

3. इस विषय में आगे बढ़ने से पहले मैं पृष्ठभूमि के तौर पर आज की भारतीय बैंकिंग और वित्तीय प्रणाली का एक स्थूल रेखांकन प्रस्तुत करना चाहता हूँ :

- भारतीय वित्तीय प्रणाली बैंक प्रधान है -- वित्तीय प्रणाली की कुल आस्तियों में बैंकों का अंश 63 प्रतिशत है, तथा उसके बाद वित्तीय प्रणाली की कुल आस्तियों में बीमा कंपनियों का अंश 19 प्रतिशत, गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं का अंश 8 प्रतिशत, म्युचुअल फंडों का अंश 6 प्रतिशत एवं भविष्य और पेंशन निधियों का अंश 4 प्रतिशत है।
- वाणिज्य बैंकों में भी सरकारी क्षेत्र के बैंकों की शाखाओं की संख्या सर्वाधिक रूप से लगभग 67,000 है तथा उसके बाद निजी क्षेत्र के बैंकों की लगभग 13,500 और विदेशी बैंकों की लगभग 325 है तथा बैंकों की कुल 100,000 से भी अधिक शाखाओं में इनका प्रतिशत क्रमशः 83 प्रतिशत, 16.6 प्रतिशत और 0.4 प्रतिशत है।

नये बैंकों का लाइसेंसीकरण - एक ऐतिहासिक परिदृश्य

4. ऐतिहासिक रूप से भारत में वाणिज्य बैंक निजी तौर पर धारित थे। तथापि, स्वतंत्रता के बाद 1951 से भारत सरकार ने पंचवर्षीय योजनाओं के माध्यम से देश के लिए योजनाबद्ध आर्थिक विकास को अपनाया। आर्थिक आयोजना ने उत्पादन के आर्थिक साधनों पर राज्य के स्वामित्व की परिकल्पना की जिससे आयोजना के समाज कल्याण संबंधी उद्देश्यों को पूरा किया जा सके। वाणिज्य बैंक उक्त सामाजिक लक्ष्य प्राप्त करने में पीछे रह गए। यह महसूस किया गया कि व्यावसायिक घरानों द्वारा नियंत्रित बैंक किसानों, कारीगरों आदि जैसे समाज के अपेक्षाकृत कमजोर वर्गों की ऋण आवश्यकताएँ एवं छोटे और कुटीर उद्योगों की ऋण आवश्यकताएँ पूरी करने में विफल हुए। अतः भारत सरकार ने 1969 में 14 बड़े वाणिज्य बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया। उस समय 500 मिलियन रुपये से अधिक जमा आधार से युक्त सभी वाणिज्य बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया। इन बैंकों के पास उस समय देश में बैंक जमाराशियों का 85 प्रतिशत था। राष्ट्रीयकरण का दूसरा चरण 1980 में घटित हुआ जब 2 बिलियन अथवा उससे अधिक जमाराशियों से युक्त और छह बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया तथा भारत सरकार ने भारत में बैंकिंग व्यवसाय के लगभग 91 प्रतिशत का नियंत्रण किया।

5. तदुपरांत, विशेष रूप से छोटे और सीमांत कृषकों, खेतिहर मजदूरों, कारीगरों और छोटे उद्यमियों एवं ग्रामीण क्षेत्रों में अन्य उत्पादक कार्यकलापों को ऋण और अन्य सुविधाएँ उपलब्ध कराते हुए ग्रामीण अर्थव्यवस्था को विकसित करने की दृष्टि से केन्द्र सरकार, राज्य सरकार और एक प्रवर्तक बैंक के संयुक्त स्वामित्व के अंतर्गत क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक (आरआरबी) स्थापित करने के लिए क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक अधिनियम, 1976 को अधिनियमित किया गया। इससे देश भर में 196 क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक स्थापित करने के लिए मार्ग प्रशस्त हुआ। तथापि, 1990 के बाद के दशक के प्रारंभिक वर्षों तक निजी क्षेत्र में

---

* श्री बी. महापात्र, कार्यपालक निदेशक, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा 28 सितंबर 2013 को राष्ट्रीय बैंक प्रबंध संस्थान, पुणे में नये बैंक लाइसेंसों के निहितार्थों पर स्नातकोत्तर छात्रों की सभा में दिया गया उद्घाटन भाषण। श्री एस. एस. बारिक, महाप्रबंधक, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा प्रदत्त सहायता के लिए आभार।

वाणिज्य बैंक स्थापित करने के लिए कोई नया लाइसेंस जारी नहीं किया गया।

6. 1991में भारत ने एक गंभीर भुगतान-संतुलन के संकट का सामना किया। भारत सरकार ने एक आर्थिक उदारीकरण की नीति अपनाई। अतः एक उदारीकृत अर्थव्यवस्था की अपेक्षाओं के अनुरूप आर्थिक और बैंकिंग नीतियों को उलटने की आवश्यकता हुई। एक स्फूर्त और प्रतियोगी अर्थव्यवस्था में प्रवेश करने हेतु सुधारों की गति बढ़ाने के लिए बैंकिंग क्षेत्र सुधार अपरिहार्य हो गया। भारत में वित्तीय क्षेत्र सुधार को आगे बढ़ाने के लिए श्री एम. नरसिंहम (भारतीय रिज़र्व बैंक के एक भूतपूर्व गवर्नर) की अध्यक्षता में एक विशेषज्ञ समिति गठित की गई। उक्त नरसिंहम समिति (वित्तीय क्षेत्र सुधारों संबंधी समिति 1991) ने अन्य बातों के साथ-साथ प्रतियोगिता और कार्यकुशलता लाने के लिए निजी उद्यमकर्ताओं हेतु बैंकिंग क्षेत्र को खोलने और इसके द्वारा निजी क्षेत्र में नये वाणिज्य बैंकों के लाइसेंसीकरण के लिए मार्ग प्रशस्त करने की सिफारिश की। तब से रिज़र्व बैंक ने क्रमशः 1993 और 2001 में बनाये गये मार्गदर्शी सिद्धांतों के अंतर्गत 1993-94 में निजी क्षेत्र में 10 बैंकों को और 2002-04 में और 2 बैंकों को लाइसेंस प्रदान किया। 31 मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार 157 वाणिज्य बैंक [26 सरकारी क्षेत्र के बैंक, 20 निजी क्षेत्र के बैंक, 43 विदेशी बैंक, 64 क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक और 4 स्थानीय क्षेत्र बैंक (एलएबी)] थे।

निजी क्षेत्र में नये बैंकों की आवश्यकता

7. भारतीय वित्तीय प्रणाली ने 1969 में बैंकों के राष्ट्रीयकरण के बाद तथा 1990 के बाद के दशक के प्रारंभिक वर्षों से आर्थिक नीतियों के उदारीकरण से लेकर संसाधन संग्रहण, भौगोलिक और कार्यात्मक पहुँच, वित्तीय व्यवहार्यता, लाभप्रदता और प्रतियोगात्मकता में प्रभावोत्पादक प्रगति की है। देश के कोने-कोने में बैंकों की पैठ के साथ ही, प्रति शाखा कार्यालय औसत जनसंख्या (एपीपीबीओ) 1969 के लगभग 64,000 (1961 की जनगणना के अनुसार) से घटकर 2001 की जनगणना के अनुसार उक्त संख्या का लगभग पाँचवाँ भाग- 12,400 रह गई है।

8. शाखाओं के व्यापक नेटवर्क के बावजूद जनसंख्या के एक बड़े खंड, विशेष रूप से समाज के अल्पसुविधा-प्राप्त वर्गों के लिए औपचारिक बैंकिंग सेवाओं तक पहुँच नहीं है। वृद्धिशील अर्थव्यवस्था की वित्तीय सेवाओं के लिए अनवरत बढ़ रही माँगों एवं आज भी बैंक-रहित अथवा कम बैंक सुविधा वाले विशाल क्षेत्रों की आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए उपलब्ध बैंकिंग नेटवर्क के बीच अभी भी एक अंतराल है। 1969 में बैंकों के राष्ट्रीयकरण से लेकर वर्षों से की गई प्रगति के बावजूद वित्तीय अपवर्जन की समस्या विचलित करनेवाली है। विश्व बैंक के वैश्विक फिंडेक्स सर्वेक्षण (2012) के निष्कर्षों के अनुसार भारतीय वयस्कों का केवल 35 प्रतिशत ही औपचारिक बैंक खाते तक पहुँच रखता था तथा पिछले 12 महीनों में औपचारिक रूप से केवल 8 प्रतिशत ने ही उधार लिया। वयस्क जनसंख्या के केवल 2 प्रतिशत ने ही अन्यत्र रहनेवाले पारिवारिक सदस्यों से धनराशि (विप्रेषण) प्राप्त करने के लिए बैंक खातों का उपयोग किया तथा 4 प्रतिशत ने सरकार से भुगतान प्राप्त किया।

9. देश में 600,000 ग्रामीण निवासस्थानों में से केवल लगभग 40,000 को ही बैंकों की ईंट और गारे वाली शाखाओं की उपस्थिति द्वारा समाविष्ट किया गया। वित्तीय पहुँच और पैठ के संबंध में भारत का स्थान ओईसीडी देशों की तुलना में निम्न है। 2009 की स्थिति के अनुसार भारत में प्रति 100,000 व्यक्तियों के लिए 6.33 शाखाएँ थीं जबकि ओईसीडी देशों ने प्रति 100,000 व्यक्तियों के लिए 23-45 शाखाएँ उपलब्ध कराईं।

10. वर्तमान में, भारत में कुल बैंकिंग आस्तियों में सरकारी क्षेत्र के बैंकों का अंश लगभग 72 प्रतिशत है। बेसल III पूँजीगत मानदंडों के कार्यान्वयन के साथ ही बैंकों के लिए अधिक पूँजी जुटाने की आवश्यकता होगी। चूँकि सरकारी क्षेत्र के बैंकों की पूँजी में सरकार का अंश 51 प्रतिशत के न्यूनतम के नजदीक है, अतः सरकारी क्षेत्र के बैंकों द्वारा कोई भी अतिरिक्त पूँजी जुटाने के लिए सरकार द्वारा तुल्य पूँजी भरने की अपेक्षा होगी जिससे 51 प्रतिशत पर उसकी न्यूनतम शेयरधारिता बनाये रखी जा सके। इसलिए नये क्षेत्रों में सरकारी क्षेत्र के बैंकों का विस्तार पूँजी भरने के लिए सरकार की क्षमता और इच्छा पर निर्भर होगा।

11. भारत में कुल बैंकिंग आस्तियों में निजी क्षेत्र के बैंकों का अंश लगभग 18 प्रतिशत है।निजी क्षेत्र के मौजूदा 13 पुराने बैंक, जो 1949 में अधिनियमित बैंककारी विनियमन अधिनियम से काफी पहले से ही अस्तित्व में रहे हैं, निजी क्षेत्र के 7 नये बैंकों के साथ 20 प्रतिशत पर बढ़ते रहे हैं। तथापि, शाखा विस्तार के क्षेत्रों में निजी क्षेत्र के पुराने बैंकों का कार्यनिष्पादन निजी क्षेत्र में उनके समकक्ष नये बैंकों की तुलना में उतना प्रभावोत्पादक नहीं था। 31 मार्च 2012 को जहाँ निजी क्षेत्र के पुराने 13 बैंकों की कुल मिलाकर 5,555 शाखाएँ थीं, वहीं निजी क्षेत्र के 7 नये बैंकों की 7,857 शाखाएँ थी।

12. भारत सरकार ने वित्तीय समावेशन को एक सरकारी नीति के तौर पर अपनाया है। इस लक्ष्य को पूरा करने के लिए न केवल अधिक संख्या में शाखाएँ, बल्कि कुछ नये बैंक भी आवश्यक हैं, क्योंकि अंतराल को भरने के लिए मौजूदा बैंकों के संसाधनों का प्रसार संभवतः अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं कर सकता।

नये बैंक लाइसेंसीकरण के दिशानिर्देशों की उत्पत्ति

13. केन्द्रीय वित्त मंत्री ने वर्ष 2010-11 के लिए अपने बजट भाषण में कहा था, ''हमें यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि एक आधुनिक अर्थव्यवस्था की आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए बैंकिंग प्रणाली आकार और परिष्करण में वृद्धि करे। साथ ही, बैंकों की भौगोलिक व्याप्ति का विस्तार करने तथा बैंकिंग सेवाओं तक पहुँच में सुधार करने की आवश्यकता है। इस संदर्भ में मैं माननीय सदस्यों को सहर्ष सूचित करना चाहता हूँ कि भारतीय रिज़र्व बैंक निजी क्षेत्र के खिलाड़ियों को कुछ अतिरिक्त बैंकिंग लाइसेंस देने पर विचार कर रहा है। गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों पर भी विचार किया जा सकता है, यदि वे भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा निर्धारित पात्रता पूरी करती हों।'' इस संदर्भ में बैंकिंग क्षेत्र और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के लिए निहितार्थों के होते हुए निजी क्षेत्र में नये बैंकों के लाइसेंसीकरण हेतु नीति बनाने के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा अनुसरण की जानेवाली प्रक्रिया के संबंध में मैं कुछ विस्तार से बताना चाहूँगा।

नीति निर्माण की प्रक्रिया

14. माननीय वित्त मंत्री द्वारा की गई घोषणा के अनुसरण में भारतीय रिज़र्व बैंक ने बैंकों के लाइसेंसीकरण में अंतरराष्ट्रीय प्रथाओं, भारतीय अनुभव तथा स्वामित्व और अभिशासन संबंधी मुद्दों को विन्यस्त करते हुए निजी क्षेत्र में नये बैंकों के प्रवेश पर एक चर्चा-पत्र तैयार किया है। भारतीय रिज़र्व बैंक ने उक्त चर्चा-पत्र अभिमतों के लिए 11 अगस्त 2010 को अपनी वेबसाइट पर रखा है।

15. उक्त चर्चा-पत्र में विभिन्न मुद्दे दर्शाये गये हैं, प्राथमिक रूप से :

- नये बैंकों के लिए न्यूनतम पूँजीगत अपेक्षा क्या होनी चाहिए?
- प्रवर्तकों और अन्य हितधारकों द्वारा न्यूनतम और अधिकतम शेयरधारिता क्या होनी चाहिए?
- विदेशी शेयरधारिता के संबंध में सीमा क्या होनी चाहिए?
- क्या औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को बैंकों का प्रवर्तन करने की अनुमति दी जानी चाहिए?
- क्या गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) को बैंकों के रूप में परिवर्तित होने और/या गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) के प्रवर्तकों को नये बैंकों का प्रवर्तन करने की अनुमति दी जानी चाहिए?
- नये बैंकों का व्यावसायिक मॉडल क्या होना चाहिए?

16. उक्त चर्चा-पत्र ने आम जनता, मीडिया, परामर्शदाताओं, मौजूदा बैंकों, औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों, गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों, व्यष्टि वित्त संस्थाओं आदि में व्यापक बहस को जन्म दिया। रिज़र्व बैंक ने भी महत्वपूर्ण हितधारकों के साथ विचार-विमर्श आयोजित किया। पारदर्शिता के लिए चर्चा-पत्र के संबंध में प्राप्त अभिमतों का सारांश भारतीय रिज़र्व बैंक की वेबसाइट पर 23 दिसंबर 2010 को रखा गया। तदुपरांत 1993 और 2001 के दिशानिर्देशों के अंतर्गत लाइसेंस-प्राप्त बैंकों के कार्य से प्राप्त अनुभव तथा चर्चा-पत्र के प्रत्युत्तर में प्राप्त प्रतिसाद और सुझावों को ध्यान में रखते हुए एवं भारत सरकार के साथ परामर्श करने के बाद 'निजी क्षेत्र में नये बैंकों का लाइसेंसीकरण' पर मार्गदर्शी सिद्धांतों का प्रारूप बनाया गया। इन मार्गदर्शी सिद्धांतों का प्रारूप अभिमतों के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक की वेबसाइट पर 29 अगस्त 2011 को रखा गया।

17. उक्त मार्गदर्शी सिद्धांतों के प्रारूप पर प्राप्त अभिमतों का परीक्षण किया गया। रिज़र्व बैंक ने मार्गदर्शी सिद्धांतों के प्रारूप में निर्दिष्ट किया कि बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 में कुछ संशोधन भारत सरकार के विचाराधीन हैं तथा केवल बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 में संशोधन करने के बाद ही अंतिम मार्गदर्शी सिद्धांत जारी किये जाएँगे और निजी क्षेत्र में नए बैंकों की स्थापना करने के लिए आवेदनपत्र आमंत्रित करने की प्रक्रिया प्रारंभ की जाएगी। यह अत्यंत आवश्यक था कि निजी क्षेत्र में नये बैंकों के साथ प्रभावी रूप में व्यवहार करने के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक को शक्तियाँ देने के लिए मौजूदा बैंकिंग विधियों में संशोधन किया जाए।

18. दिसंबर 2012 में बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 में संशोधन करने के बाद मार्गदर्शी सिद्धांतों को अंतिम रूप दिया गया और 22 फरवरी 2013 को उन्हें पब्लिक डोमेन में रखा गया। मार्गदर्शी सिद्धांतों के निर्गम के अनुसरण में इच्छुक आवेदकों, परामर्शदाताओं आदि द्वारा मार्गदर्शी सिद्धांतों के विभिन्न पहलुओं पर स्पष्टीकरण माँगे गये। ऐसे प्रत्येक प्रश्न का उत्तर देने के बदले रिज़र्व बैंक ने यह उपयुक्त

समझा कि सभी संबंधितों से प्रश्न आमंत्रित किये जाएँ और ऐसे प्रश्नों के लिए स्पष्टीकरण औचित्य और पारदर्शिता की खातिर पब्लिक डोमेन में रखे जाएँ। उक्त प्रश्नों के उत्तर पब्लिक डोमेन में 3 जून 2013 को रखे गये।

वर्तमान नीति की महत्वपूर्ण विशेषताएँ

19. मुझे लगता है, मेरे लिए यह उचित होगा कि मैं मार्गदर्शी सिद्धांतों की कुछ ऐसी महत्वपूर्ण विशेषताओं का खुलासा करूँ जिन्होंने बहुत वाद-विवाद को जन्म दिया है, ऐसे कुछ नीतिगत निर्धारणों के पीछे निहित तर्काधार बता दूँ तथा यह स्पष्ट करूँ कि ये मार्गदर्शी सिद्धांत पहले के मार्गदर्शी सिद्धांतों से किस प्रकार भिन्न हैं। मैं इनके बारे में एक-एक करके अपनी बात कहूँगा।

एक बैंक का प्रवर्तन करने के लिए पात्र संस्थाएँ

20. रिज़र्व बैंक के लिए पहला और सर्वाधिक महत्वपूर्ण मुद्दा इन बैंकों की स्थापना के व्यापक उद्देश्य, अतीत में निज़ी क्षेत्र के बैंकों के प्रवर्तको के साथ व्यवहार में अपने अनुभव और साथ ही हाल के वैश्विक वित्तीय संकट से प्राप्त सीख को ध्यान में रखते हुए यह तय करना था कि नये बैंकों का प्रवर्तन करने के लिए कौन पात्र हो सकता है। जैसा कि मैंने पहले बताया है, रिज़र्व बैंक ने अपने चर्चा-पत्र में बैंकों की स्थापना के लिए औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने सहित इस मुद्दे पर विस्तृत रूप से चिंतन किया था। औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने के गुण-दोष भी उक्त चर्चा-पत्र में निर्दिष्ट किये गये थे। इसकी प्रतिक्रिया में भारतीय रिज़र्व बैंक को विभिन्न प्रकार के अभिमत प्राप्त हुए।

21. बैंकों का प्रवर्तन करने के लिए औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने के संदर्भ में मैं यह भी बताना चाहूँगा कि प्रो. जोसेफ स्टिगलिट्ज़, प्रसिद्ध अर्थशास्त्री और डॉ. वाई. वी. रेड्डी, भूतपूर्व गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा एवं अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ) स्टाफ रिपोर्ट में भी चिंताएँ प्रकट की गईं। ये चिंताएँ उस संभावित हित-संघर्ष से उत्पन्न होती हैं यदि औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को बैंकों का स्वामित्व पाने के लिए अनुमति दी जाए। निजी क्षेत्र में बैंकों के लाइसेंसीकरण के पिछले दो दौरों में, जैसा कि मैंने पहले कहा है, आंशिक रूप से इन चिंताओं के कारण औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को नये बैंकों का प्रवर्तन करने की अनुमति नहीं दी गई थी।

22. बैंकों का प्रवर्तन करने के लिए औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने के प्रश्न पर विभिन्न प्रकार के अभिमतों को देखते हुए भारतीय रिज़र्व बैंक में हमने आंतरिक रूप से बहुत कुछ चर्चा और बहस की। इस संबंध में अंतरराष्ट्रीय अनुभव किसी गंभीर मार्गदर्शन देनेवाला नहीं रहा क्योंकि यह विभिन्न देशों में अलग-अलग था। जहाँ एक ओर आस्ट्रेलिया, ब्राजील, कनाडा, जर्मनी, फ्रांस, जापान, यूके आदि देश बैंकों की स्थापना करने से औद्योगिक घरानों को प्रतिबंधित नहीं करते, वहीं दूसरी ओर अमेरिका और कोरिया जैसे देशों में इसके लिए प्रतिबंध हैं। औद्योगिक घरानों द्वारा स्वामित्व-प्राप्त बैंकों के कुछ उदाहरण हैं : टेस्को बैंक (यूके), वर्जिन मनी (यूके), बैंको अहोरो फाम्सा (मेक्सिको), बैंको अज्तेका (मेक्सिको), टेकक़ॉम बैंक (वियतनाम), ट्रैंसक्रेडिट बैंक (रूस). एमडीएम बंक (रूस), अल्फ़ा बैंक (रूस), वोल्कस्वागेन बैंक (जर्मनी), मर्सिडीज़ ब्रेंज बैंक (जर्मनी), बीएमडब्ल्यू बैंक (जर्मनी), सीमेन्स बैंक (जर्मनी), सी एण्ड ए बैंक (जर्मनी) और अलियोर बैंक (पोलैंड)।

23. भारतीय रिज़र्व बैंक में हमारा यह विश्वास था कि 1969 और 1980 में निज़ी क्षेत्र के बड़े बैंकों के राष्ट्रीयकरण के बाद, और अधिक विशेष रूप से 1991 में भारत द्वारा आर्थिक उदारीकरण के पथ पर अग्रसर होने से लेकर परिस्थितियों में बहुत कुछ बदलाव आया है। वर्षों से बैंकिंग और वित्तीय प्रणाली ने अधिक मजबूत और स्फूर्त रूप में विकास किया है। इसमें गहराई आई है और यह विविधीकृत हुई है। भारत के समग्र आर्थिक रूपांतरण ने भी बैंकिंग नीति के आगे और उदारीकरण के लिए सहायक परिवेश का निर्माण किया है।

24. इस पृष्ठभूमि में निजी क्षेत्र की ऐसी संस्थाओं/समूहों को जो 'निवासियों द्वारा स्वामित्व-प्राप्त और नियंत्रित हों' तथा सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं को पूर्णतः स्वामित्व-प्राप्त परिचालनेतर वित्तीय धारक कंपनी (एनओएफएचसी) के माध्यम से बैंकों का प्रवर्तन करने के लिए अनुमति देते हुए निजी क्षेत्र में नये बैंकों के लाइसेंसीकरण के लिए अंतिम दिशा-निर्देश बनाये गये। वर्तमान गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) से युक्त प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को भी अन्य मानदंडों के अनुपालन के अधीन बैंक लाइसेंस के लिए आवेदन करने की अनुमति दी गई। निहितार्थ से ये दिशा-निर्देश नये बैंकों का प्रवर्तन करने के लिए कंपनियों को अनुमति देते हैं।

25. यह बताने के बाद मैं कुछ यह स्पष्ट करना चाहता हूँ कि भारतीय रिज़र्व बैंक ने नये बैंक स्थापित करने के लिए कंपनियों के संबंध में क्यों विचार किया है। कंपनी घरानों को अनुमति देने के लिए मुख्य कारण हैं :

- औद्योगिक और व्यवसायिक घरानों को पहले से ही बीमा, म्युचुअल फंड आदि जैसे अन्य वित्तीय सेवा क्षेत्रों में परिचालन करने के लिए अनुमति दी गई है तथा वे दोनों आस्तियों और देयताओं के विषय में बैंकों के साथ प्रतियोगिता कर रहे हैं।
- औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों के पास दूरसंचार, बिजली, विमानपत्तन, राजमार्ग, बाँध और बंदरगाह आदि जैसे अत्यधिक विनियमित क्षेत्रों में नये व्यवसायों का निर्माण और पोषण करने का लंबा इतिहास है।
- औद्योगिक और व्यावसायिक घराने पूँजी का एक महत्वपूर्ण स्रोत हो सकते हैं तथा वे बैंकों को प्रबंध की विशेषज्ञता और कार्यनीतिगत निर्देश दे सकते हैं क्योंकि जैसा कि उन्होंने एक व्यापक दायरे में गैर-बैंकिंग कंपनियों और अन्य वित्तीय कंपनियों के लिए किया है।
- बड़े औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों के शेयर व्यापक रूप से धारित हैं और उन्हें शेयर बाजारों में सूचीबद्ध किया गया है तथा वे पारदर्शिता, प्रकटीकरण और कंपनी अभिशासन के संबंध में कंपनी अधिनियम, सेबी नियमों और विनियमों के अधीन हैं।
- एक सीमित संख्या में बैंकों का स्वामित्व धारण करने के लिए औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने से बैंकिंग कार्यकलापों के नियंत्रण के अनुचित संकेंद्रण के लिए मार्ग प्रशस्त नहीं होगा क्योंकि भारतीय बैंकिंग प्रणाली में बड़े पैमाने पर सरकारी क्षेत्र के बैंकों की प्रधानता है।
- वित्तीय समावेशन वर्तमान बैंक लाइसेंसीकरण नीति का समग्र लक्ष्य होने के कारण यह विचार किया गया कि औद्योगिक घराने अपने गहन कोष से अंतर को भर सकते हैं, क्योंकि वित्तीय समावेशन एक पूँजी और प्रौद्यिगिकी प्रधान परियोजना है।
- किसी पूर्णतया वैयक्तिक प्रवर्तक अथवा वित्तीय सेवा खिलाड़ी की तुलना में औद्योगिक और व्यावसायिक घराने विभिन्न क्षेत्रों में अपनी उपस्थिति के होते हुए अपनी प्रसिद्धि खोना नहीं चाहते।

26. बैंकों का स्वामित्व धारण करने के लिए औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने के प्रश्न पर विभिन्न दिशाओं से उठाई गई चिंताओं के बारे में मैं पहले बता चुका हूँ। इसलिए मैं यह बताना चाहूँगा कि बैंकिंग लाइसेंस संबंधी नई नीति ऐसी चिंताओं का किस प्रकार से समाधान करती है। हमने नये दिशा-निर्देशों में पर्याप्त जाँचों और संतुलनों का निर्माण किया है, जिनमें से कुछ निम्नानुसार हैं :

- उक्त दिशा-निर्देशों में प्रवर्तकों के लिए 'योग्य और उपयुक्त' (फिट एण्ड प्रोपर) मानदंड स्पष्ट किये गये हैं। प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह को वित्तीय रूप से सुदृढ़ होना चाहिए। उनके पास अच्छी साख वाला परिचय-पत्र और ईमानदारी होनी चाहिए तथा व्यवसाय संचालन के कम से कम 10 वर्ष का सफल पिछला रिकार्ड भी होना चाहिए। प्रवर्तकों और प्रवर्तक समूह संस्थाओं के संबंध में इन पहलुओं का पता लगाने के लिए उचित सावधानी का प्रयोग संचालित किया जाएगा तथा भारतीय रिज़र्व बैंक जैसा उचित समझा जाएगा, अन्य विनियमनकर्ताओं तथा प्रवर्तन (एनफोर्समेन्ट) और जाँच एजेंसियों से प्रतिसूचना माँग सकेगा।
- प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों के व्यावसायिक मॉडल और व्यवसाय संस्कृति को बैंकिंग मॉडल के साथ गलत ढंग से पंक्तिबद्ध नहीं किया जाना चाहिए तथा उनका व्यवसाय ऐसे सामूहिक कार्यकलापों, जिनका स्वरूप सट्टेबाजी से युक्त हो अथवा अत्यधिक आस्ति कीमत अस्थिरता के अधीन हो, के कारण बैंक और बैंकिंग प्रणाली को संभाव्य रूप से जोखिम में नहीं डालना चाहिए।

27. अब मैं यह स्पष्ट करना चाहूँगा कि हमने हितों के संघर्ष से संबंधित मुद्दों का कैसे समाधान निकाला।

- पहले, दिशा-निर्देशों में यह व्यवस्था की गई है कि यदि एक बैंक स्थापित करने के लिए उपयुक्त पाये जाएंगे तो प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों से यह अपेक्षित होगा कि वे पहले एक पूर्णतः स्वामित्व-प्राप्त परिचालनेतर वित्तीय धारक कंपनी (एनओएफएचसी) की स्थापना करें जो नये बैंक और समूह की अन्य विनियमित वित्तीय सेवा संस्थाओं को धारण करेगी। उद्देश्य यह है कि उक्त धारक कंपनी बैंक सहित समूह की विनियमित वित्तीय सेवा संस्थाओं का वलयरोधन समूह के अन्य कार्यकलापों, अर्थात् वित्तीय क्षेत्र के विनियमनकर्ताओं द्वारा विमियमित न किये गये वाणिज्यिक, औद्योगिक और वित्तीय कार्यकलापों से करे तथा बैंक का भी समूह के अन्य विनियमित वित्तीय कार्यकलापों से वलयरोधन किया जाना चाहिए। उक्त एनओएफएचसी रिज़र्व बैंक के पास एक गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी के रूप में प़ंजीकृत होगी तथा वह बैंक के समान कंपनी अभिशासन संबंधी दिशा-निर्देशों और विवेकसम्मत मानदंडों का पालन करेगी। एनओएफएचसी

की पूँजीगत संरचना भी निर्धारित की गई है। समूह में केवल गैर-वित्तीय सेवा कंपनियाँ/संस्थाएँ और परिचालनेतर वित्तीय धारक कंपनी तथा प्रवर्तक समूह से संबंधित व्यक्ति ही एनओएफएचसी में शेयर धारित करने के लिए पात्र होंगे और एनओएफएचसी की कुल मतदान ईक्विटी का कम से कम 51 प्रतिशत प्रवर्तक समूह में कंपनियों द्वारा धारित किया जाना चाहिए जिसमें जनता की शेयरधरिता मतदान ईक्विटी के 51 प्रतिशत से कम नहीं होगी।

- दूसरे, विविधीकृत स्वामित्व के हित में बैंक व्यापक रूप से धारित किये जाने चाहिए। तदनुसार, दिशा-निर्देशों में यह व्यवस्था की गई है कि बैंक में एनओएफएचसी की शेयरधारिता 12 वर्ष की अवधि में 15 प्रतिशत तक मंद (डाइल्यूट) किया जाएगा। एनओएफएचसी को छोड़कर किसी अन्य एकल संस्था अथवा संबंधित संस्थाओं के समूह की शेयरधारिता अथवा नियंत्रण प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से बैंक की प्रदत्त मतदान ईक्विटी पूँजी के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा। शेयरों के किसी ऐसे अधिग्रहण, जो किसी व्यक्ति/संस्था /समूह की कुल धारिता को बैंक की प्रदत्त मतदान ईक्विटी पूँजी के 5 प्रतिशत अथवा उससे अधिक के समतुल्य तक ले जाता है, के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक का पूर्व-अनुमोदन अपेक्षित होगा। अतिरिक्त रूप से बैंक के लिए यह अपेक्षित होगा कि वह विविधीकृत स्वामित्व के लिए तथा पर्याप्त प्रकटीकरणों के माध्यम से. जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए व्यवसाय के प्रारंभ से तीन वर्ष के अंदर अपने शेयरों को सूचीबद्ध कराए।
- तीसरे, हितों के संघर्ष को कम करने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि कोई स्व-लेनदेन नहीं हो, नये बैंकों को इस बात की अनुमति नहीं होगी कि वे प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह संस्थाओं अथवा प्रवर्तक समूह या उनकी एनओएफएचसी के साथ संबद्ध व्यक्तियों के संबंध में कोई ऋण अथवा निवेश (ईक्विटी/कर्ज पूँजी लिखतों में निवेश सहित) एक्सपोज़र प्राप्त करें। इसके अलावा, गैर-वित्तीय कारोबार से 40 प्रतिशत अथवा उससे अधिक आस्तियाँ/आय रखनेवाले समूहों द्वारा प्रवर्तित बैंकों के लिए यह अपेक्षित होगा कि वे 10 बिलियन रुपये से अधिक प्रदत्त मतदान ईक्विटी. पूँजी जुटाने के लिए 5 बिलियन रुपये के प्रत्येक खंड के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक का पूर्व-अनुमोदन प्राप्त करें। पर्याप्त रक्षोपायों सहित उपर्युक्त विवेकपूर्ण मानदंड बैंकिंग संस्था का वलयरोधन करेंगे।
- चौथे, बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 में हाल ही में किये गये संशोधनों के साथ ही भारतीय रिज़र्व बैंक को अधिकृत किया गया है कि वह बैंकिंग कंपनी के किसी भी सहायक उद्यम के व्यवसाय अथवा कार्यकलापों से संबंधित सूचना मंगवाए और उसकी खाता-बहियों का निरीक्षण भी करवाए। संशोधित अधिनियम में भारतीय रिज़र्व बैंक को समुचित प्रबंध की सुरक्षा हेतु बैंकों के बोर्डों का अधिक्रमण करने के लिए पर्याप्त शक्तियाँ देने की भी व्यवस्था है।

नये बैंक के लिए अपेक्षित न्यूनतम पूँजी

28. नये बैंकों के लिए न्यूनतम पूँजीगत अपेक्षा एक और मुद्दा है जिसके संबंध में अभिमत भिन्न-भिन्न थे। अंतरराष्ट्रीय अनुभव भी विभिन्न देशों में अलग-अलग था। पूँजी की अपेक्षा न तो इतनी कम होनी चाहिए कि वित्तीय समावेशन के लक्ष्य प्राप्त न किये जा सकें और न ही इतनी अधिक होनी चाहिए कि यह उन लोगों के लिए अवरोध बने जो इस लक्ष्य के प्रति समर्पित हैं। हमने माना कि 5 बिलियन रुपये उचित राशि होगा और यही दिशा-निर्देशों में निर्धारित की गई थी।

नये बैंक में विदेशी शेयरधारिता

29. वर्तमान में भारत सरकार की प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (एफडीआई) नीति के अनुसार निजी क्षेत्र के बैंकों में विदेशी शेयरधारिता 74 प्रतिशत की उच्चतम सीमा पर निर्धारित है। 50 प्रतिशत से अधिक विदेशी शेयरधारिता के साथ कोई भी देशी बैंक विदेशी स्वामित्व वाला बैंक बन जाता है। अतः नये बैंकों को प्रारंभ से ही विदेशी स्वामित्व वाले बैंक होने की अनुमति देना अच्छा विचार नहीं होगा, क्योंकि भारत में विदेशी बैंकों के लिए भारतीय रिजर्व बैंक एक अलग पटल का परिचालन करता है तथा वित्तीय स्थिरता को मजबूत करने के दृष्टिकोण से भारत में विदेशी बैंकों की उपस्थिति के समनुषंगीकरण (सब्सिडियराइजेशन) के संबंध में आगे की कार्रवाई कर रहा है। इस संदर्भ में यह उपयुक्त समझा गया कि पहले पाँच वर्षों के लिए 49 प्रतिशत की निम्नतर सीमा निर्धारित की जाए तथा उसके बाद मौजूदा एफडीआई सीमाएँ लागू हो जाएँगी।

कंपनी अभिशासन और एक्सपोज़र के मानदंड

30. कंपनी अभिशासन और विवेकपूर्ण एक्सपोज़र मानदंड नई बैंक नीति के महत्वपूर्ण पहलू हैं, खास तौर से इस संदर्भ में कि बैंकों का स्वामित्व प्राप्त करने के लिए कंपनियों को अनुमति दी जा रही हो। नये बैंकों के लाइसेंसीकरण के लिए दिशा-निर्देशों में विषयों पर विस्तृत रूप से बताया गया है। दिशा-

निर्देशों में एनओएफएचसी के लिए यह अनिवार्य किया गया है कि वह अपने बोर्ड पर कम से कम 50 प्रतिशत स्वतंत्र निदेशक रखे तथा उनके पास अर्थशास्त्र, वित्त, लेखा-शास्त्र, बैंकिंग, बीमा, विधि और कुछ ऐसे क्षेत्रों में विशेष ज्ञान अथवा व्यावहारिक अनुभव हो। एनओएफएचसी उसके अंतर्गत धारित को छोड़कर प्रवर्तक समूह से संबंधित किसी भी संस्था के प्रति कोई ऋण और निवेश (ईक्विटी/कर्ज पूँजी सहित) एक्सपोज़र नहीं रखेगी तथा नया बैंक प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह संस्थाओं अथवा प्रवर्तक समूह के साथ संबद्ध व्यक्तियों अथवा एनओएफएचसी के संबंध में कोई ऋण और निवेश (ईक्विटी/कर्ज पूँजी में निवेशों सहित) नहीं ले सकता।

वित्तीय समावेशन

31. लाइसेंसीकरण नीति का एक मुख्य आधार-स्तंभ यह निर्धारण करना है कि बैंक जन-हित का संरक्षण कैसे करेंगे। दिशा-निर्देशों में प्रवर्तकों से यह अपेक्षा की गई है कि वे इस बात का समाधान करें कि बैक वित्तीय समावेशन का लक्ष्य प्राप्त करने, प्राथमिकता-प्राप्त क्षेत्र उधार संबंधी लक्ष्यों और ग्रामीण बैंक-रहित केन्दों में न्यूनतम 25 प्रतिशत शाखा उपस्थिति का पालन करने के लिए कैसे प्रस्ताव करता है। इन पहलुओं के बारे में निर्धारण करने के लिए प्रत्येक आवेदक की परियोजना रिपोर्ट और व्यवसाय योजना का मूल्यांकन किया जाएगा।

लाइसेंसीकरण प्रक्रिया का औचित्य और पारदर्शिता

32. बैंकिंग लाइसेंस प्राप्त करने के लिए कारपोरेट घरानों, गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) और सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं द्वारा दर्शाये गये उत्साह को देखते हुए लाइसेंसीकरण प्रक्रिया का औचित्य और पारदर्शिता कम महत्वपूर्ण नहीं हैं। मैं यह भी कहना चाहता हूँ कि कुछ स्त्रोतों से नये बैंक लाइसेंसों की नीलामी करने के लिए सुझाव मिले थे। निस्संदेह बैंक जन-हित के लिए हैं। परंतु बैंक विशेषता से युक्त हैं। वे अत्यधिक रूप से उन्नत वित्तीय संस्थाएँ हैं। वे मौद्रिक नीति के संप्रेषण के लिए वाहक हैं तथा भुगतान और निपटान प्रणाली का मुख्य भाग बनते हैं। वे जनता के सदस्यों से असंपार्श्विकीकृत जमाराशियाँ स्वीकार करते हैं और उनकी जमाराशियाँ बीमाकृत हैं। नये बैंक लाइसेंस जारी करने का उद्देश्य सार्वजनिक हित का संरक्षण करना है। किसी भी अधिकार-क्षेत्र में बैंक लाइसेंसों की नीलामी नहीं सुनी गई है। परंतु औचित्य और पारदर्शिता से संबंधित प्रश्नों का समाधान किया जाना चाहिए। अतः यह निर्णय किया गया कि आवेदनपत्र प्राप्त करने की अंतिम तारीख के बाद बैंक लाइसेंसों के लिए आवेदकों के नाम भारतीय रिज़र्व बैंक की वेबसाइट पर रखे जाएँ। तदनुसार भारतीय रिज़र्व बैंक ने 26 आवेदकों के नाम प्रकट कर दिये। इन आवेदनपत्रों को रिज़र्व बैंक द्वारा आंतरिक रूप से एक बहु-स्तरीय छानबीन के अधीन किया जा रहा है और उसके बाद इनकी संवीक्षा एक उच्चस्तरीय परामर्शदात्री समिति द्वारा की जाएगी जिसमें बैंकिग, वित्तीय क्षेत्र और अन्य संबंधित क्षेत्रों के त्रुटिहीन सत्यनिष्ठता और अनुभव से युक्त प्रसिद्ध व्यक्ति होंगे। यह उच्चस्तरीय समिति भारतीय रिज़र्व बैंक को अपनी सिफारिशें करेगी तथा अंतिम निर्णय भारतीय रिज़र्व बैंक का होगा।

नये बैंक लाइसेंसीकरण के निहितार्थ

33. उपर्युक्त संदर्भ में मैं नये बैंक लाइसेंसीकरण के निहितार्थों पर अपने व्यक्तिगत अभिमत आपसे कहना चाहता हूँ। वर्तमान दिशा-निर्देशों के अंतर्गत नये बैंक लाइसेंसीकरण के निहितार्थ विशेष रूप से प्रवर्तकों के लिए जो लाइसेंस प्राप्त करेंगे तथा सामान्य रूप से बैंकिंग उद्योग के लिए, अर्थव्यवस्था के लिए, आम आदमी के लिए तथा बैंकों के लिए विनियमनकर्ता और पर्यवक्षक के रूप में रिज़र्व बैंक के लिए भी होंगे। मैं इन निहितार्थों की चर्चा एक-एक करके करूँगा।

प्रवर्तक के लिए निहितार्थ

34. जैसा कि मैंने पहले कहा है, प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह को सर्वप्रथम नये बैंक और अन्य विनियमित वित्तीय सेवा संस्थाओं, जिनमें प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह का उल्लेखनीय प्रभाव अथवा नियंत्रण हो, को धारित करने के लिए एक परिचालनेतर वित्तीय धारक कंपनी (एनओएफएचसी) की स्थापना करनी होगी।

- सबसे पहले, एनओएफएचसी को स्थापित करने के लिए प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को उन कंपनियों की पहचान करनी होगी जो एनओएफएचसी की मतदान ईक्विटी को धारित करेंगी। चूँकि दिशा-निर्दशों में अपेक्षित है कि एनओएफएचसी की मतदान ईक्विटी के कम से कम 51 प्रतिशत को प्रवर्तक समूह में स्थित ऐसी कंपनी/कंपनियों द्वारा धारित किया जाना चाहिए जिसमें जनता मतदान ईक्विटी के कम से कम 51 प्रतिशत को धारित करे, अतः प्रवर्तकों को आवश्यक रूप से अपेक्षाओं का पालन करने के लिए ऐसी कंपनियों में अपनी शेयरधारिता को कम करना होगा, यदि फिलहाल ऐसी कोई कंपनियाँ न हों।
- दूसरे, प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को समूह संस्थाओं के माध्यम से अपने द्वारा की जानेवाली वित्तीय सेवाओं के संबंध में अपनी व्यावसायिक संरचना का पुनर्गठन करना चाहिए। उन्हें उन सभी विनियमित वित्तीय सेवा संस्थाओं

को, जिनमें उनका उल्लेखनीय प्रभाव अथवा नियंत्रण हो, एनओएफएचसी के दायरे में अंतरित करना होगा। इसका अर्थ यह है कि वे वित्तीय सेवा संस्थाओं की मतदान ईक्विटी को प्रत्यक्ष रूप से धारित नहीं कर सकते, बल्कि केवल एनओएफएचसी के माध्यम से ही धारित कर सकते हैं। इसके लिए उनके वित्तीय सेवा व्यवसाय की कुछ पुनःसंरचना आवश्यक होगी।

- तीसरे, गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) के माध्यम से वर्तमान में विभिन्न प्रकार का उधार व्यवसाय करनेवाले प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को उधार देने का व्यवसाय नये बैंक को अंतरित करना होगा। दिशा-निर्देशों और जारी किये गये स्पष्टीकरणों के अनुसार उधार देने के कार्यकलाप अनिवार्यतः बैंक के अंदर से संचालित किये जाने चाहिए। परंतु पराबैंकिंग कार्यकलाप, जैसे क्रेडिट कार्ड, प्राथमिक व्यापारी, पट्टेदारी, किराया-खरीद, फैक्टरिंग आदि या तो विभागीय तौर पर बैंक के अंदर या बैंक के बाहर सहायक संस्था/संयुक्त उद्यम/सहयोगी संरचना के माध्यम से संचालित किये जा सकते हैं। बैंक द्वारा प्रवर्तित कार्यकलाप जैसे बीमा, शेयर दलाली, आस्ति प्रबंध, आस्ति पुनःसंरचना, उद्यम पूँजी निधीयन और मूलभूत संरचना विकास निधि (आईडीएफ) के माध्यम से मूलभूत संरचना वित्तपोषण केवल बैंक के बाहर ही किये जा सकते हैं। इसके लिए उधार देने के कारोबार के लिए गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों से युक्त समूहों के लिए व्यवसाय के कुछ अंश का विलगाव अपेक्षित होगा। उनके पास ऐसी एनबीएफसी को नये बैंक के रूप में परिवर्तित करने का विकल्प होगा, बशर्ते कि वे सभी कार्यकलाप जो वर्तमान में एनबीएफसी कर रही है, नये बैंक द्वारा विभागीय तौर पर किये जा सकते हैं। अन्यथा जो कार्यकलाप विभागीय तौर पर करने के लिए बैंकों को अनुमति नहीं है, उन्हें अलग करना होगा/अन्य संस्थाओं में निर्निहित करना होगा अथवा समाप्त करना होगा।
- चौथे, एनबीएफसी को नये बैंकों के रूप में परिवर्तित करनेवाले अथवा एनबीएफसी से व्यवसाय को नये बैंकों में अंतरित करनेवाले प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को जैसे ही नया बैंक अपना कारोबार प्रारंभ करता है, एनबीएफसी से अधिग्रहण की गई देयताओं और ऋण आस्तियों के संबंध में आरक्षित नकदी निधि अनुपात, सांविधिक चलनिधि अनुपात, और प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र उधार (पीएसएल) संबंधी लक्ष्यों का पालन करना होगा।
- पाँचवें, प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को अपनी शाखाओं की कुल संख्या का 25 प्रतिशत बैंक-रहित ग्रामीण केन्द्रों में खोलने की अपेक्षा का पालन करना होगा। वर्तमान एनबीएफसी को नये बैंकों के रूप में परिवर्तित करने की स्थिति में यह नियम लागू होगा और इसलिए प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों को अपने व्यवसाय की योजना तदनुसार बनानी होगी।
- छठवें, एनओएफएचसी द्वारा धारित बैंक और वित्तीय संस्थाओं का प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह संस्थाओं अथवा प्रवर्तक समूह अथवा एनओएफएचसी के साथ संबद्ध व्यक्तियों के प्रति कोई ऋण और निवेश (ईक्विटी/कर्ज पूँजी लिखतों में निवेशों सहित) एक्सपोज़र नहीं होगा।

35. ऊपर जिन प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूहों की चर्चा की गई है, उनके लिए निहितार्थ समूह में विनियमित वित्तीय सेवा संस्थाओं की संख्या, उनके व्यवसाय के आकार और उनके वर्तमान व्यवसाय की संरचना के आधार पर भिन्न-भिन्न होंगे। इन निहितार्थों पर विचार करते हुए भारतीय रिज़र्व बैंक ने प्रवर्तकों/प्रवर्तक समूह के लिए 'सिद्धांत रूप में' अनुमोदन की वैधता जारी करने की तारीख से 12 महीने से बढ़ाकर 18 महीने तक कर दी है जिससे वे ऐसी सभी अपेक्षाओं का पालन इस समय के दौरान, परंतु बैंकों द्वारा व्यवसाय प्रारंभ करने से पहले कर सकें।

बैंकिंग उद्योग के लिए निहितार्थ

36. बैंकिंग उद्योग में कुछ नये बैंक एक दशक के बाद प्रवेश करेंगे, क्योंकि इस प्रकार का अंतिम लाइसेंस 2004 में जारी किया गया था। तथापि, वे कई पहलुओं में स्थिति-परिवर्तक होंगे। मैं यह बताना चाहूँगा कि उनकी उपस्थिति के निहितार्थ बैंकिंग उद्योग के लिए कैसे होंगे।

- सर्वप्रथम और सर्वाधिक महत्वपूर्ण तो यह है कि एनओएफएचसी के अंतर्गत नये बैंकों की स्थापना के साथ पहली बार बैंकिंग उद्योग में वित्तीय धारक कंपनी (एफएचसी) की संरचना लागू की जाएगी। यह वर्तमान बैंक-सब्सिडियरी मॉडल से उल्लेखनीय रूप में प्रस्थान होगा जिसके अंतर्गत भारतीय बैंक परिचालन करते हैं। भारत सरकार भी सरकारी क्षेत्र के बैंकों के लिए एक धारक कंपनी संरचना पर विचार कर रही है। निजी क्षेत्र के वर्तमान बैंकों से यह प्रत्याशित है कि वे अनुकूल रूप में श्यामला गोपीनाथ समिति की सिफारिशों का अनुसरण करेंगे।

- दूसरे, नये बैंक नया व्यवसाय मॉडल, नये उत्पाद, नई प्रक्रियाएँ, नई प्रौद्योगिकियाँ आदि प्रयुक्त करेंगे। यह प्रत्याशित होगा कि उत्पादकता, कार्यकुशलता और ग्राहक सेवा का स्तर उच्चतर रहेगा। वर्तमान बैंकों को संभवतः अपने कुछ व्यवसायों, प्रौद्योगिकियों आदि का पुनरभिमुखीकरण करना होगा।
- तीसरे, वर्तमान बैंक तुलन-पत्र की अपनी दोनों आस्तियों और देयताओं की ओर तथा नई पीढ़ी के बैंकों से प्रतियोगिता का सामना करेंगे तथा उन्हें प्रतियोगिता में टिकने के लिए उपाय निकालने होंगे अथवा वे अपने मौजूदा ग्राहकों को खो देंगे जो नये बैंकों की ओर उन्मुख होंगे। ऐसे बैंक जो प्रतियोगिता नहीं कर सकते, अधिग्रहण/टेक ओवर के प्रति असुरक्षित होंगे। कुछ बैंकों के बीच स्वैच्छिक समामेलन की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।
- चौथे, सरकारी क्षेत्र के बैंकों के पास एक समूह के रूप में बाजार के लगभग 72 प्रतिशत का प्रबल अंश है। समय के चलते इस बात की संभावना है कि वे अपना कुछ भार छोड़ देंगे तथा एक समूह के रूप में निजी क्षेत्र के बैंकों का अंश बढ़ेगा।
- पाँचवें, भारतीय वित्तीय प्रणाली बैंक-प्रधान है। निजी क्षेत्र में नये बैंकों के प्रवेश से वित्तीय प्रणाली व्यापक और गहन होगी। वित्तीय प्रणाली की आस्तियों में एक खंड के रूप में बाजार में बैंकों का अंश बैंकेतर संस्थाओं की तुलना में बढ़ेगा, यदि बड़ी एनबीएफसी के साथ व्यावसायिक घराने बैंक लाइसेंस प्राप्त करने में सफल हो जाएँ। ऐसी स्थिति में वे गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं (एनबीएफसी) को नये बैंकों के रूप में परिवर्तित करेंगे अथवा अपेक्षा के अनुसार समूह एनबीएफसी के उधार संबंधी कार्यकलाप नये बैंक के अंतर्गत अंतरित करेंगे।

अर्थव्यवस्था के लिए निहितार्थ

37. वित्त अर्थव्यवस्था के लिए ईंधन है। बैंक वित्तीय प्रणाली का अंतर्भाग होने के कारण यह ईंधन उपलब्ध कराते हैं। वास्तविक अर्थव्यवस्था की प्रगति बैंकिंग और वित्तीय प्रणाली की वृद्धि पर निर्भर है। एक कुशल वित्तीय प्रणाली बचत को निवेशों के रूप में रूपांतरित करती है तथा वृद्धि को बढ़ावा देने के लिए अर्थव्यवस्था के उत्पादक क्षेत्रों के प्रति निवेशों को सरणीकृत करती है। भारत एक उभरती बाजार अर्थव्यवस्था है तथा तीव्रगति से वृद्धि करने की संभावना इसमें है। चूँकि भारतीय अर्थव्यवस्था विनिर्माण और मूलभूत संरचना के क्षेत्रों के विस्तार पर पुनः फोकस करती है, अतः वास्तविक अर्थव्यवस्था की ऋण आवश्यकताएँ सेवा क्षेत्र की तुलना में काफी अधिक होंगी। नये बैंकों का प्रवेश एक प्रकार से देश के आर्थिक विकास में सहायता पहुँचाएगा।

आम आदमी के लिए निहितार्थ

38. वित्तीय समावेशन नई बैंक लाइसेंसीकरण नीति का मूलभूत सिद्धांत है। बैंकों की मूलभूत सांख्यिकीय विवरणियों (बीएसआर) में प्रस्तुत आंकड़ों के अनुसार यह अनुमानित है कि 2011 में ग्रामीण भारत में प्रति 100,000 वयस्कों के लिए केवल 7 शाखाएँ थीं जो अधिकांश विकसित देशों और ब्रिक्स राष्ट्रों की भी तुलना में बिलकुल विपरीत है जहाँ 40 से अधिक शाखाएँ हैं। इसके अलावा, कुछ क्षेत्र जैसे उत्तर-पूर्वी, पूर्वी और मध्य क्षेत्र बैंकिंग की पैठ की दृष्टि से अधिक अपवर्जित हैं। बैंक-रहित ग्रामीण केन्द्रों में ईंट और गारे से बनी 25 प्रतिशत शाखाएँ अधिदेशित रूप में खोलने के साथ नये बैंकों का प्रवेश अब तक वित्तीय रूप से अपवर्जित क्षेत्रों को समाविष्ट करेगा।

39. नई पीढ़ी के बैंकों के नवोन्मेष उत्पादों और उत्कृष्ट बैंकिंग प्रौद्योगिकी से आम आदमी लाभान्वित होगा। सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) द्वारा समर्थित साधनों के उपयोग से वे अधिक आसानी से जनसाधारण तक पहुँच सकेंगे।

रिज़र्व बैंक के लिए निहितार्थ

40. नये बैंक लाइसेंसीकरण के संदर्भ में बैंकों का स्वामित्व प्राप्त करने के लिए औद्योगिक/व्यावसायिक घरानों को अनुमति देने के प्रश्न पर गंभीर चिंताएँ प्रकट की गई हैं। 1969 में वाणिज्य बैंकों के राष्ट्रीयकरण के बाद यह भारत में एक नया प्रयोग होगा। स्व-लेनदेन (सेल्फ-डीलिंग) से औद्योगिक और व्यावसायिक घरानों द्वारा प्रवर्तित नये बैंकों को रोकने में भारतीय रिज़र्व बैंक की विनियामक और पर्यवेक्षी प्रभावशालिता की परीक्षा होगी। नये बैंक दिशा-निर्देशों में प्रवर्तक समूहों के गैर-वित्तीय (विनिर्माण/व्यापार/अन्य) कार्यकलापों से उनके वित्तीय सेवा कार्यकलापों का वलयरोधन करने के लिए पर्याप्त व्यवस्थाएँ हैं तथा प्रवर्तक समूह संस्थाओं को उधार देने और उनमें निवेश करने पर प्रतिबंध लगाने के द्वारा हितों के संघर्ष से संबंधित प्रश्नों का समाधान किया गया है। इन बैंकों का पर्यवेक्षण समेकित रूप में करने के लिए बैंककारी विनियमन अधिनियम,1949 में संशोधनों के द्वारा भारतीय रिज़र्व बैंक को भी पर्याप्त शक्तियाँ दी गई हैं। तथापि, इस बात की जाँच अभी की जानी है कि यह वलयरोधन प्रभावात्मक रूप में कार्य

करेगा अथवा यह प्रवंचना के तौर पर रह जाएगा। अतः भारतीय रिज़र्व बैंक में हमें जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा के लिए अतिरिक्त रूप से सतर्क रहने की आवश्यकता है।

भारत में बैंकिंग संरचना - आगे का पथ

41. यह बैंक लाइसेंसीकरण नीति अभी के लिए है। भविष्य में यह कैसी होगी? रिज़र्व बैंक ने भारत में वर्तमान बैंकिंग संरचना की समीक्षा अन्य बातों के साथ-साथ वित्तीय/बैंकिंग क्षेत्र सुधारों संबंधी समितियों, 1991 और 1998 (अध्यक्ष : श्री एम. नरसिंहम), वित्तीय क्षेत्र सुधारों संबंधी समिति, 2009 (अध्यक्ष : डॉ. रघुराम जी. राजन) की सिफारिशों और कुछ अन्य संगत दृष्टिकोणों को ध्यान में रखते हुए की तथा एक चर्चा-पत्र भारतीय रिज़र्व बैंक की वेबसाइट पर 27 अगस्त 2013 को अभिमतों के लिए रखी।

42. उक्त चर्चा-पत्र में भारतीय बैंकिंग संरचना की समीक्षा करने के साथ ही, भारतीय अर्थव्यवस्था की विशिष्ट अपेक्षाओं एवं खास तौर से बैंकिंग संरचना के संबंध में वैश्विक वित्तीय संकट से प्राप्त सीख को ध्यान में रखा गया है। प्रतियोगिता को बढ़ाने, उच्चतर संवृद्धि का वित्तपोषण करने, विशेषीकृत सेवाएँ प्रदान करने और वित्तीय समावेशन को आगे बढ़ाने जैसे विभिन्न प्रश्नों का समाधान करने की दृष्टि से पुनरभिमुखीकृत बैंकिंग संरचना के लिए कुछ निर्माण खंडों (बिल्डिंग ब्लॉक्स) की पहचान की गई है। इसके साथ ही, वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करने के लिए समन्वयन का प्रबंध करने की दृष्टि से ऐसे परिवर्तनों से उत्पन्न होनेवाली चिंताओं का समाधान करने की आवश्यकता पर भी बल दिया गया है।

43. उक्त चर्चा-पत्र में बहस के लिए, वैश्विक उपस्थिति रखनेवाले कुछ बड़े बैंकों की तुलना में वित्तीय समावेशन को बढ़ावा देने के लिए बड़ी संख्या में छोटे बैंक रखने; सर्वव्यापी बैंकिंग और मूलभूत संरचना के वित्तपोषण के लिए विभेदीकृत लाइसेंसीकरण; थोक बैंकिंग और खुदरा बैंकिंग; बैंकिंग क्षेत्र में समेकन करने की आवश्यकता; वाणिज्य बैंकों/स्थानीय क्षेत्र बैंकों के रूप में शहरी सहकारी बैंकों का परिवर्तन; भारत में विदेशी बैंकों की उपस्थिति और विदेशों में भारतीय बैंकों की उपस्थिति; स्वामित्व संबंधी मुद्दे और बैंकों की विफलता के संबंध में व्यवहार करने के लिए प्रभावी समाधान की व्यवस्था करने की आवश्यकता भी समाविष्ट हैं। उसमें बैंकिंग संस्थाओं के सुस्पष्ट स्तरों (टीयरों) के साथ एक पुनरभिमुखीकृत बैंकिंग प्रणाली भी परिकल्पित है जिनमें पहले स्तर के अंतर्गत भारत में विदेशी बैंकों की शाखाओं के साथ देशी और अंतरराष्ट्रीय उपस्थिति से युक्त तीन या चार बड़े भारतीय बैंक हैं, दूसरे स्तर में अर्थव्यवस्था-वार उपस्थिति के साथ निच बैंकों सहित अनेक मध्यम आकार वाली बैंकिंग संस्थाएँ हैं। तीसरा स्तर और चौथा स्तर क्रमशः निजी क्षेत्र के पुराने बैंकों, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों, बहु-राज्यीय शहरी सहकारी बैंकों तथा छोटे स्थानीय और सहकारी बैंकों को परिवृत्त करेंगे। मुझे आशा है कि एनआईबीएम भारत में एक उपयुक्त बैंकिंग संरचना के लिए इस चर्चा-पत्र पर बहस के आयोजन हेतु एक मंच उपलब्ध कराएगा।

उपसंहार

44. अब मैं अपनी बात समाप्त करना चाहता हूँ। आज की चर्चाओं के लिए मैंने एक पृष्ठभूमि के रूप में भारतीय वित्तीय और बैंकिंग प्रणाली के एक व्यापक चित्र के साथ अपनी बात प्रारंभ की। मैंने भारत में बैंकिंग प्रगति के एक ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य तथा निजी क्षेत्र में नये बैंकों की आवश्यकता की चर्चा की। मैंने नये बैंक लाइसेंसीकरण संबंधी दिशा-निर्देशों की उत्पत्ति का स्पर्श किया है और विशिष्ट रूप से दिशा-निर्देशों की कुछ बहस योग्य विशेषताओं को समाविष्ट किया है, जैसे- बैंक स्थापित करने के लिए औद्योगिक/व्यावसायिक घरानों को अनुमति देना, न्यूनतम पूँजीगत अपेक्षाएँ, इन बैंकों में विदेशी शेयरधारिता, कंपनी अभिशासन और एक्सपोज़र के मानदंड, वित्तीय समावेशन पर बल, लाइसेंसीकरण प्रक्रिया की निष्पक्षता और पारदर्शिता आदि। बैंकों के प्रवर्तकों और बैंकिंग उद्योग, समग्र रूप में अर्थव्यवस्था तथा आम आदमी और भारतीय रिज़र्व बैंक के लिए उसके निहितार्थों पर अपने व्यक्तिगत विचार भी मैंने आपको बताये हैं। भारतीय बैंकिंग संरचना के लिए आगे का मार्ग,. जैसा कि भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा अपने चर्चा-पत्र में व्यक्त किया गया है, पर बहस करने की आवश्यकता है। चूँकि इस सभा का उद्देश्य नये बैंक लाइसेंसीकरण के विभिन्न निहितार्थों का पता लगाना है, अतः मैं आपके विचारों की प्रतीक्षा करूँगा। इस संबंध में विभिन्न दृष्टिकोण हो सकते हैं।

45. मुझे इस विषय पर अपने विचारों की अभिव्यक्ति हेतु एक अवसर प्रदान करने के लिए मैं पुनः एक बार राष्ट्रीय बैंक प्रबंध संस्थान (एनआईबीएम) को धन्यवाद देता हूँ तथा इस सभा में सार्थक विचार-विमर्श के लिए शुभकामनाएँ देता हूँ।

धन्यवाद।