

छाया बैंकिंग का विनियमन - मुद्दे और चुनौतियाँ*

आनंद सिन्हा

इण्डियन मर्चेन्ट चैंबर्स (आईएससी) के अध्यक्ष श्री हिरानंदानी, वित्त और बैंकिंग समिति, आईएमसी के सह-अध्यक्ष श्री ठक्कर, सुंदरम फायनेंस के प्रबंध निदेशक श्री टी टी श्रीनिवासराघवन, रिलायंस कार्मिशियल फायनेंस के सीईओ श्री के वी श्रीनिवासन, रिजर्व बैंक की तत्कालीन हमारी सहयोगी तथा संप्रति में कैफरल की निदेशक और गैर बैंकिंग वित्त कंपनियों से संबंधित मुद्दों और समस्याओं का परीक्षण करने संबंधी कार्यदल की अध्यक्षता श्रीमती उषा थोरात और अन्य सभी प्रतिष्ठित आगंतुकगण - मुझे खुशी है कि मुझे आपके बीच उषा थोरात की अध्यक्षता वाले एनबीएफसी पर गठित कार्यदल की सिफारिशों के आधार पर हमारे द्वारा जारी हाल के दिशा-निर्देशों के संबंध में इस एनबीएफसी के सेमिनार में चर्चा करने का अवसर दिया गया।

2. कार्यदल की सिफारिशों के चलते उद्योग में विस्तृत चर्चा शुरू हो गई है और जैसा कि पूर्व प्रस्तुतियों में पाया गया है कि यदि शंकाओं का समाधान नहीं किया गया तो यह मुद्दा अधिक प्रखर होता जाएगा। इस चर्चा के दौरान मेरा उद्देश्य इस विषय से संबंधित मुद्दों पर चर्चा करना है। भारतीय एनबीएफसी क्षेत्र से संबंधित मेरी टिप्पणियों के संबंध में मैं उल्लेख करना चाहता हूँ कि मैं हाल ही में एनबीएफसी क्षेत्र में अंतरराष्ट्रीय स्तर पर किए गए प्रयासों के साथ-साथ वैश्विक छाया बैंकिंग क्षेत्र के संबंध में संक्षिप्त रूप से चर्चा करना चाहता हूँ। उसके बाद, मैं भारत में एनबीएफसी क्षेत्र की उत्पत्ति और विकास और इसके विनियामकीय ढांचा के उद्भाव के बारे में चर्चा करूंगा और अंत में, कार्यदल स्थापित करने के पीछे क्या कारण थे, पर चर्चा करूंगा। मैं हाल ही जारी दिशा-निर्देशों के औचित्य के बारे में विस्तृत चर्चा करूंगा जो कि इस सेमिनार की कार्यसूची है।

* 7 जनवरी 2013 को मुम्बई में इण्डियन मर्चेन्ट चैंबर द्वारा आयोजित कार्यक्रम में भारतीय रिजर्व बैंक के उप गवर्नर श्री आनंद सिन्हा दिया गया भाषण। इस भाषण को तैयार करने में सुश्री रीना बजर्नी, सुश्री अर्चना मंगलागिरि, सुश्री सिंधु पंचोली और श्री जयकुमार यरसी से प्राप्त सहयोग के लिए कृतज्ञता प्रकट की जाती है।

3. आप सभी वित्तीय संकट के संबंध में वैश्विक गतिविधियों पर निश्चित रूप से बारीकी से नज़र रख रहे होंगे जिन्होंने संपूर्ण विश्व को अस्थिर कर दिया और जिसके परिणाम स्वरूप विनियामक ढांचे की समीक्षा करनी पड़ी। नियमित बैंकिंग प्रणाली और छाया बैंकिंग प्रणाली दोनों से संबंधित विनियामक ढांचे में अंतर होने के कारण इन पर अधिक विनियामक जोर दिया गया और इससे भी अधिक महत्वपूर्ण कारण यह है कि दोनों प्रणालियों के बीच अंतरसंबद्धता है जिसके चलते इन पर अधिक विनियामक जोर दिया गया। छाया बैंकिंग प्रणाली, जिसका वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान तेजी से विस्तार हुआ, वैश्विक हलचल पैदा करने वाले कारणों में से एक थी और इसी को ध्यान में रखते हुए विनियामक वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करने हेतु इससे संबंधित विनियमनों में सुधार कर रहे हैं। विनियामकीय गतिविधियों पर चर्चा करने के पहले मैं अवधारणात्मक ढांचे से संबंधित अनेक आधारों पर चर्चा करना चाहता हूँ।

छाया बैंकिंग क्या है?

4. 'छाया बैंकिंग प्रणाली' शब्द का पहली बार प्रयोग 2007 में किया गया तथा वित्तीय संकट के दौरान और उसके पश्चात इसका बहुत अधिक प्रचार-प्रसार हुआ क्योंकि इसने गैर नियमित बैंकिंग प्रणाली से संबंधित प्रतिष्ठानों द्वारा बैंक-के-समान कार्य करने पर जोर दिया। वित्तीय स्थिरता बोर्ड (एफएसबी) द्वारा अपनाई गई अधिक व्यापक परिभाषा - 'नियमित बैंकिंग प्रणाली के बाहर ऋण मध्यस्थता से संबंधित प्रतिष्ठान और गतिविधियाँ (पूर्ण अथवा आंशिक)' को वैश्विक स्तर पर स्वीकार किया गया है। इस परिभाषा में दो प्रमुख घटक हैं : पहला, गैर बैंक वित्तीय प्रतिष्ठानों अथवा बैंकिंग प्रणाली से इतर प्रतिष्ठान जो परिपक्वता रूपांतरण, ऋण जोखिम अंतरण करने और और प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष लीवरेज का उपयोग करने की गतिविधियों जैसी बैंक के समान गतिविधियाँ करती हैं। दूसरा, प्रतिभूतिकरण, प्रतिभूति उधार देना और रेपो लेनदेन के समान गतिविधियाँ जो कि गैर बैंक प्रतिष्ठान के लिए वित्त पोषण के स्रोत के लिए महत्वपूर्ण होती है। इस प्रकार, छाया बैंकिंग में वित्त कंपनियों अथवा एनबीएफसी और ऐसे प्रतिष्ठान जो म्युचुअल फंड जैसे प्रतिष्ठानों को वित्त प्रदान करते हैं के जैसे प्रतिष्ठान शामिल होते हैं। वैश्विक स्तर पर छाया बैंकिंग प्रतिष्ठानों में निम्नलिखित को शामिल किया गया है : (i) मुद्रा बाजार फंड, (ii) क्रेडिट इनवेस्टमेंट फंड, हेज

फंड इत्यादि (iii) जमाराशियां अथवा वित्त की तरह की जमाराशियां स्वीकार करने वाली कंपनियां (iv) थोक वित्त पर आधारित प्रतिभूति ब्रोकर (v) ऋण बीमाकर्ता, वित्तीय गारंटी प्रदाता और (vi) प्रतिभूतीकरण माध्यम।

5. जब इस प्रकार की बैंकेतर मध्यस्थता समुचित रूप से आयोजित की जाती है, तो ये बैंक वित्त को मूल्यवान विकल्प प्रदान करती है और अर्थव्यवस्था की वास्तविक गतिविधियों का सहयोग करती है। किन्तु संकट से हुए अनुभव से कई बैंकेतर प्रतिष्ठानों की क्षमता के बारे में पता चला है और साथ ही, बड़े पैमाने पर इन माध्यमों से किए गये लेनदेनों जो वित्तीय स्थिरता (अल्पावधि वित्त और लिवरेज के आधार पर दीर्घावधि ऋण विस्तार) के लिए बैंक के समान जोखिम पैदा करते हैं, के संबंध में भी पता चला है। इस प्रकार का जोखिम संस्था के स्तर पर हो सकता है किन्तु लेनदेन की जटिल श्रृंखला का भाग भी बन सकता है जिसमें लिवरेज और परिवक्ता परिवर्तन कई चरणों में होता है जिससे विनियमति बैंकिंग प्रणाली में फीडबैक के विविध रूप बनते हैं।

6. बैंकों के समान ही, लिवरेज्ड और परिपक्वता-परिवर्तनीय छाया बैंकिंग प्रणाली में भी आकस्मिक निकासी का जोखिम हो सकता है और इसका प्रभाव संपूर्ण बैंकिंग प्रणाली पर पड़ सकता है जिसके फलस्वरूप प्रणालीगत जोखिम का खतरा और बढ़ जाता है। छाया बैंकिंग वृद्धि की प्रवृत्ति के दौरान ऋण आपूर्ति और आस्ति की कीमतों में वृद्धि करके और मंदी की प्रवृत्ति के दौरान आस्ति की कीमतों में गिरावट को और अधिक बढ़ाकर प्रतिचक्रीयता को भी बढ़ा सकती है। वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान इस प्रकार के प्रभावों को आस्ति समर्थित वाणिज्यिक पत्र (एबीसीपी) बाजार के विस्थापन, उत्पादन-वितरण मॉडल जिसमें संरचनाबद्ध निवेश माध्यम (एसआईपी) और वाहक की असफला, एमएमएफ से आकस्मिक रकम निकासी और उन शर्तों के आधार पर आकस्मिक पुनःमूल्यांकन जिन पर प्रतिभूतिगत उधार रेपो आयोजित किए, के रूप में प्रभावशाली ढंग से प्रकट किया गया।

7. परंपरागत तौर पर, बैंकों के विनियमन को उनके बैंकेतर सहयोगियों की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण मना गया है। निश्चित रूप से इसका एक कारण यह है कि परंपरागत तौर पर, जमाकर्ता का संरक्षण बैंकिंग पर्यवेक्षण का एक महत्वपूर्ण अधिदेश रहा है। बैंक भुगतान और निपटान प्रणाली के केन्द्र होते हैं और मौद्रिक नीति का संचरण उनके जरिए किया जाता

है। बैंक परिपक्वता परिवर्तन अर्थात् अल्पावधि देयताओं को स्वीकार करना और उन्हें दीर्घावधि आस्तियों जैसे ऋण और अग्रिम में परिवर्तित करना- के जरिए ऋण मध्यस्थता में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। आर्थिक मूल्य के साथ-साथ, यह कार्य संभाव्य चलनिधि जोखिम भी पैदा करता है। इसके अतिरिक्त, बैंक गैर वित्तीय प्रतिष्ठानों की तुलना में अधिक लिवरेज के साथ परिचालन करते हैं जो उनकी संवेदनशीलता को अधिक बढ़ा सकते हैं। इन सभी कारणों से बैंकों को एक विस्तृत और सख्त विनियामक ढांचा के तहत रखा गया है। तथापि, जब गैर वित्तीय प्रतिष्ठान जो विनियमन के दायरे में नहीं अथवा नाममात्र का है, बैंक के समान कार्य करते हैं, जिससे भारी जोखिम पैदा हो जाता है जो संभवतः संपूर्ण बैंकिंग प्रणाली को अस्थिर बना सकता है। वैश्विक वित्तीय संकट के चलते कई तरीकों के बारे में जानकारी मिली है जिसमें छाया बैंकिंग पर वैश्विक वित्तीय प्रणाली पर प्रत्यक्ष और नियमित बैंकिंग प्रणाली से इसकी अंतरसंबद्धता के जरिए इस पर प्रभाव पड़ सकता है जिसके चलते छाया बैंकिंग प्रणाली से संबंधित विनियमनों में सुधार जरूरी है।

छाया बैंकिंग का महत्व और लाभ

8. यह जरूरी नहीं है कि छाया का मतलब अंधेरा तथा अशुभ हो। वस्तुतः छाया बैंकिंग वित्तीय गतिविधि का एक बहुत उपयोगी घटक है। छाया बैंकों का प्रमुख लाभ उनके परिचालनों की लेनदेन लागत को कम करने की क्षमता, उनकी त्वरित निर्णय करने की क्षमता, ग्राहक ओरिएंटेशन और त्वरित सेवा प्रदान करने में निहित होता है। भारत में, हम हमेशा इस बात पर जोर देते रहे हैं कि छाया बैंकिंग प्रणाली का महत्वपूर्ण घटक अर्थात् गैर बैंकिंग वित्त कंपनियां (एनबीएफसी¹) वित्तीय सेवाएं पहुंचाने में और वित्तीय क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा और विविधता बढ़ाने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती हैं। जहां, कभी-कभी एनबीएफसी को उत्पाद और सेवाओं के लिहाज से बैंक के समान माना जाता है, वहीं यह तुलना बिल्कुल सही नहीं है क्योंकि ज्यादातर, एनबीएफसी वहीं भूमिकाएं अदा करती हैं जो बैंकों के पूरक हैं। उन्होंने ऑटो वित्त जैसे कारोबार के क्षेत्र बनाए हैं जो उन्हें लोगों की विशेष जरूरतों को अधिक

¹ भारत में, बीमा कंपनी और म्युचुअल फंड जो कि अन्य विनियामक द्वारा विनियमित होते हैं, जैसे अन्य प्रतिष्ठानों के साथ-साथ एनबीएफसी संस्थाओं को छाया बैंकिंग प्रणाली का प्रमुख घटक माना गया है। एनबीएफसी संस्थाओं को इस भाषण में अधिकांशतः छाया बैंकिंग प्रणाली के रूप में दर्शाया गया है।

कुशलतापूर्वक पूरा करने में सक्षम बनाता है। बैंकों के संपूरक होने के अतिरिक्त, एनबीएफसी उस हद तक आर्थिक सुदृढ़ता में अपना योगदान देते हैं जितना कि वे आर्थिक आघातों के लिए वित्तीय प्रणाली के आघात-सहने की क्षमता को बढ़ाते हैं। जब मध्यस्थता का प्रारंभिक रूप दबाव में आ जाता है तो उस स्थिति ये वित्तीय संस्थाओं के बैकअप के रूप में कार्य कर सकते हैं जिससे बैंकिंग प्रणाली से जोखिम विविधता को दूर करने के लिए एक महत्वपूर्ण विकल्प मिल जाता है। म्युचुअल फंड, बीमा कंपनी इत्यादि जैसे अन्य गैर बैंकिंग वित्त प्रतिष्ठान बैंक जमाओं के लिए एक विकल्प प्रदान करते हैं और वास्तविक अर्थव्यवस्था के लिए वैकल्पित वित्त प्रदान करते हैं जो कि उस समय उपयोगी होता है जब परंपरागत बैंकिंग अथवा बाजार माध्यम की स्थिति अस्थायी तौर पर खराब हो जाती है।

छाया बैंकों का जोखिम²

9. जहां एक ओर छाया बैंकों ने बैंकिंग प्रणाली में संपूरक भूमिका अदा की, वहीं दूसरी ओर, उनकी गतिविधियां से ऐसा जोखिम पैदा होता है जिसे उनकी जटिलता, बैंकिंग प्रणाली में उनकी अंतरसंबद्धता के साथ-साथ परस्पर विधिक स्वरूप का होने के कारण एक प्रणालीगत विस्तार माना जा सकता है। छाया बैंकिंग से पैदा होने वाला जोखिम मुख्यतः चार प्रकार का हो सकता है - (i) चलनिधि जोखिम (ii) लिवरेज जोखिम (iii) विनियामक अंतरपणन और (iv) संक्रामक जोखिम।

- **चलनिधि जोखिम** - यह छाया बैंकों द्वारा सामना किए जाने वाले जोखिमों में से एक है, क्योंकि इस प्रकार के प्रतिष्ठान परिपक्वता-परिवर्तन अर्थात् अल्पावधि देयताओं को दीर्घावधि आस्तियों के लिए वित्त देते हैं। एएलएम असंतुलन के जोखिम के कारण चलनिधि की समस्या बहुत ही अधिक होती है। भारत में, 2008 में वैश्विक संकट की स्थिति अपने चरम पर होने के दौरान हमारे यहां भी ऐसी स्थिति पैदा हो गई जब कई एनबीएफसी संस्थाओं में चलनिधि की बहुत समस्या हो गई थी क्योंकि उनके द्वारा अल्पावधि देयताओं जैसे वाणिज्य पत्र (सीपी) और गैर परिवर्तनीय डिबेंचर (एनसीडी) को दीर्घावधि ऋण अथवा निवेश के लिए उपयोग किया गया था। हम बाद में इस पर विस्तारपूर्वक चर्चा करेंगे।

- **लिवरेज जोखिम** - आमतौर पर छाया बैंकों में ऋण संबंधी विवेकसंगत सीमाएं नहीं होती हैं, वे बहुत ही लिवरेज हो सकते हैं। मंदी के दौरान अधिक लिवरेज वित्तीय प्रणाली और वास्तविक अर्थव्यवस्था में तनाव बढ़ा देता है जिससे वित्तीय स्थिरता पर प्रभाव पड़ा।
- **विनियामक अंतरपणन** - परंपरागत तौर पर ऋण मध्यस्थता एक बैंकिंग गतिविधि है। इस संबंध में बैंकों पर लागू विनियमन ऋण मध्यस्थता कार्य के घटकों को छाया बैंकों, जिनमें बहुत कम विनियमन होते हैं, में अंतरित करके गतिरोध पैदा कर सकती है। बैंकिंग परिप्रेक्ष्य के बाहर जोखिम का अंतरण वैश्विक वित्तीय संकट पैदा करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है।
- **संक्रामक जोखिम** - छाया बैंकिंग प्रतिष्ठान देयताओं और आस्तियों दोनों के लिहाज से बैंकिंग क्षेत्र से बहुत अधिक अंतरसंबद्ध है और वित्तीय प्रणाली के अन्य घटकों से भी संबद्ध है जिसके चलते विश्वास खोने और अनिश्चिता की स्थिति में संक्रामक जोखिम हो सकता है।

छाया बैंकिंग के विनियमन के लिए वैश्विक दृष्टिकोण

10. वैश्विक संकट के दौरान हुई गतिविधियां मेरे द्वारा उल्लिखित जोखिमों की गंभीरता को दर्शाती हैं। बहुत कम विनियमन होने के कारण छाया बैंकिंग प्रणाली अधिक लिवरेज होती है। छाया बैंकिंग प्रणाली के जोखिम प्रतिबद्धता चलनिधि सुविधाओं और प्रतिष्ठा संबंधी चिंताओं के जरिए नियमित बैंकिंग प्रणाली से अंतरसंबद्ध और अंतर-सहबद्ध होने के कारण शीघ्र ही बैंकिंग प्रणाली में अंतरित हो गए जिसके बाद इसके संक्रामक प्रभाव बैंकिंग प्रणाली में पड़ा और नीति-निर्माताओं को छाया बैंकिंग के विनियमन की समीक्षा करनी पड़ी ताकि वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित और बनाए रखा जा सके। नवंबर 2010 में सियोल में संपन्न बैठक में जी20 के नेताओं ने इस बात पर जोर दिया कि बैंकों के लिए नए पूंजीगत मानक अर्थात् बेसल III बनाने के बाद छाया बैंकिंग के विनियमन और पर्यवेक्षण को मजबूत करना वित्तीय क्षेत्र विनियमन का एक प्रमुख शेष मुद्दा था जिस पर अधिक ध्यान दिया गया। जैसा आपको ज्ञात है कि वित्तीय स्थिरता बनाए रखने के लिए प्रभावी, पर्यवेक्षी और अन्य वित्तीय क्षेत्र से संबंधित नीतियों को विकसित करने और उनके त्वरित कार्यान्वयन के लिए एफएसबी के पास अधिकार है। इसलिए, जी20 ने एफएसबी से अनुरोध किया कि वह अन्य अंतरराष्ट्रीय मानक निर्धारित

² ग्रीन पेपर शैडो बैंकिंग यूरोपियन कमीशन मार्च 2012

करने वाले निकायों के साथ मिलकर 2011 के मध्य तक छाया बैंकिंग प्रणाली की निगरानी और विनियमन को मजबूत करने के लिए सिफारिशों विकसित करें। एफएसबी ने चर्चा के लिए प्रारंभिक सिफारिशों विकसित करने हेतु एक कार्यदल गठित किया, जिसने निम्नलिखित सिफारिशें की हैं:

- छाया बैंकिंग प्रणाली से क्या अभिप्राय है, स्पष्ट करें,
- छाया बैंकिंग प्रणाली की निगरानी के लिए संभाव्य दृष्टिकोण निर्धारित करना, और
- छाया बैंकिंग प्रणाली के कारण पैदा हुए प्रणालीगत जोखिम और विनियामकीय मध्यस्थता समस्याओं का समाधान करने के लिए संभव विनियामकीय उपायों की संभावना की तलाश करना।

11. एफएसबी ने महसूस किया कि विनियमन का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि छाया बैंकिंग उपयुक्त निगरानी और विनियमन के तहत है और नियमित बैंकिंग प्रणाली के बाहर वित्तीय स्थिरता बनाए रखने के लिए बैंकों के समान जोखिम का समाधान करती है, जहां बैंकैतर वित्त माडल जो इस प्रकार का जोखिम नहीं पैदा करते हैं। उनका दृष्टिकोण प्रतिष्ठान विशेष से न होकर गतिविधि विशेष से संबंधित है। इस दृष्टिकोण में छाया बैंकिंग की निगरानी करने को भी शामिल किया गया है ताकि बैंक के समान जोखिम पैदा करने वाली और त्वरित गति से बढ़ती नई गतिविधियों की पहचान की जा सके और जहां आवश्यक हो, वहां उन जोखिमों का समाधान किया जा सके।

12. एफएसबी द्वारा चिह्नित की गई गतिविधियों को पांच वर्गों में विभाजित किया गया है:

- ऐसी विशेषताओं के साथ ग्राहकों की नकदी जमा का प्रबंधन जो उन्हें परिचालन (उदाहरण के लिए स्थाई एनएवी विशेषता वाले ऋण निवेश निधि, लिवरेज्ड क्रेडिट हेज फंड) के लिए अतिसंवेदनशील बनाता है;
- ऋण प्रावधान जो अल्पावधि वित्त पर निर्भर होते हैं (उदाहरण के लिए अल्पावधि वित्त संरचना अथवा जमाराशियां स्वीकार करने वाली वित्त कंपनियां);
- बाजार गतिविधियों की मध्यस्थता जो अल्पावधि वित्त अथवा ग्राहकों की आस्तियों के सुरक्षित वित्त पर निर्भर होते हैं (उदाहरण के लिए प्रतिभूतियों वाले ब्रोकर जिनका वित्त अधिकांशतः थोक वित्त पर निर्भर करता है);

- ऋण सृजन सूकर बनाना (उदाहरण के लिए ऋण बीमाकर्ता, वित्तीय गारंटी बीमाकर्ता); और
- वित्तीय प्रतिष्ठानों का प्रतिभूतिकरण और वित्त पोषण (उदाहरण के लिए प्रतिभूतिकरण माध्यम)।

13. एफएसबी ने सूचित किया कि निगरानी और प्रतिक्रियाएं द्विस्तरीय दृष्टिकोण के अनुसार होनी चाहिए।

- पहला, प्राधिकारियों को सभी प्रकार के बैंकैतर ऋण मध्यस्थता को ध्यान में रखते हुए इनके व्यापक पहलुओं पर विचार करना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि एकत्र किए गए आंकड़ों और निरीक्षण में उन सभी गतिविधियों को शामिल किया गया है जिनमें छाया बैंकिंग से संबंधित जोखिम पैदा हो सकता है।
- दूसरा, जहां परिपक्वता/चलनिधि के स्वरूप में परिवर्तन और/अथवा दोषपूर्ण ऋण जोखिम अंतरण और/अथवा लिवरेज महत्वपूर्ण जोखिम पैदा करते हैं, वहां प्राधिकारियों को बैंकैतर ऋण मध्यस्थता के सह-घटकों पर कम ध्यान देना चाहिए।

14. बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति (बीसीबीएस) और अंतरराष्ट्रीय प्रतिभूति आयोग संगठन (आइओएससीओ) के साथ संयुक्त रूप से कार्य करते हुए वित्तीय स्थिरता बोर्ड ने उन पांच क्षेत्रों की जांच की और सिफारिशों की जहां छाया बैंकिंग से वित्तीय स्थिरता जोखिम पैदा हो सकता है। इन क्षेत्रों में मुद्दों का व्यापक रूप से विश्लेषण करने और प्रभावी नीतिगत सिफारिशें विकसित करने के लिए कार्य करने वाले दल बनाए गए जैसे कि :

- नियमित बैंकिंग प्रणाली और छाया बैंकिंग प्रणाली के बीच प्रभाव-विस्तार को समाप्त करना - (बीसीबीएस);
- बैंक से अचानक भारी मात्रा में आहरण संबंधी मुद्रा बाजार निधि (एमएमएफ) की संभावना को कम करना (आइओएससीओ);
- अन्य छाया बैंकिंग प्रतिष्ठानों के कारण पैदा होने वाले प्रणालीगत जोखिम का मूल्यांकन करना और समाप्त करना - (एफएसबी का उप समूह);
- प्रतिभूतिकरण से संबंधित प्रोत्साहन का मूल्यांकन और पंक्तिबद्ध करना - (आइओएससीओ और बीसीबीएस); और

- रेपो और प्रतिभूतिगत उधार जो बैंक से अचानक भारी मात्रा में आहरण के समय वित्त-दबाव को बढ़ा सकता है जैसे सुरक्षित वित्त समझौतों से संबंधित जोखिमों और प्रचक्रिय प्रोत्साहनों को समाप्त करना - (एफएसबी का उप समूह)।

15. विनियामकीय उपायों के लिए नीतिगत सिफारिशे निम्नलिखित पांच सामान्य सिद्धांतों के आधार पर की गई हैं:

- **फोकस** : छाया बैंकिंग प्रणाली में उत्पन्न जोखिम और बाह्यता को ध्यान में रखकर विनियामीय उपाय सावधानीपूर्वक करने चाहिए;
- **समानुपात** : वित्तीय प्रणाली में छाया बैंकिंग में उत्पन्न जोखिम के समानुपात में विनियामीय उपाय किए जाने चाहिए;
- **प्रगामी और अनुकूलनीय** : विनियामीय उपाय उत्पन्न जोखिम के लिए प्रगामी और अनुकूलनीय होने चाहिए;
- **प्रभावीपन** : विनियामीय उपायों को प्रभावी ढंग से तैयार किया जाए और उनका कार्यान्वयन किया जाए ताकि सामान्य जोखिम का समाधान करने के लिए और संपूर्ण वित्तीय ढांचे और प्रणाली के बीच के अंतर को ध्यान में रखने की आवश्यकता के प्रति सीमापार मध्यस्थता संभावनाएं पैदा न हो, से बचने के लिए अंतरराष्ट्रीय सामंजस्यता की आवश्यकता को संतुलित रखा जा सके; और
- **मूल्यांकन और समीक्षा** : विनियामक को अपने विनियामीय उपायों के कार्यान्वयन के बाद उनके प्रभावीपन को नियमित रूप से मूल्यांकित करना चाहिए और अनुभव के आधार पर उनमें सुधार करने के लिए उनके लिए आवश्यक उपाय करने चाहिए।

छाया बैंकिंग क्षेत्र का आकार

16. किसी भी क्षेत्र के कुशल प्रबंधन हेतु उसकी निगरानी करना जरूरी होता है जिसमें डाटा संग्रहण और विश्लेषण शामिल होता है। इसके बढ़ते महत्त्व को देखते हुए वैश्विक छाया बैंकिंग प्रणाली की निगरानी बहुत ही प्रबलता से की जा रही है। एफएसबी वार्षिक निगरानी करने के लिए प्रतिबद्ध है ताकि ये मात्रात्मक और गुणात्मक सूचनाओं को इस्तेमाल करके अपनी अतिसंवेदनशीलता के मूल्यांकन से संबंधित स्थाई समिति और अपने तकनीकी कार्यकारी दल के जरिए छाया बैंकिंग प्रणाली में वैश्विक प्रवृत्ति और जोखिम का मूल्यांकन कर सके। एफएसबी

की दूसरे वार्षिक निगरानी कार्य जो कि हाल में समाप्त हुआ है, में 25 कार्यक्षेत्रों और समग्र यूरो क्षेत्र को शामिल किया गया है जिससे निगरानी कार्य की व्यापकता वैश्विक जीडीपी का 86 प्रतिशत और वैश्विक वित्तीय प्रणाली की आस्तियों का 90 प्रतिशत रही है। इस कार्य का प्राथमिक जोर राष्ट्रीय निधियों के प्रवाह और क्षेत्रवार तुलन-पत्र के आंकड़ों के आधार पर एक 'मैक्रो-मैपिंग' पर था जो सभी बैंकेतर वित्तीय मध्यस्थता की निगरानी करती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि आंकड़े एकत्र करने और निगरानी करने में उन क्षेत्रों को शामिल किया जाए जहां वित्तीय प्रणाली के लिए छाया बैंकिंग से जुड़ा जोखिम पैदा हो सकता है।

17. 2012 के दौरान किए गए निगरानी कार्य के प्रमुख परिणाम निम्नवत हैं:

- 'मैक्रो-मैपिंग' उपाय के अनुसार, वैश्विक छाया बैंकिंग प्रणाली का कारोबार संकट की पूर्व अवधि के दौरान अर्थात् 2002 के 26 ट्रिलियन अमरीकी डालर से बढ़कर 2007 में 62 ट्रिलियन अमरीकी डालर हो गया था। 2008 में छाया बैंकिंग के कुल कारोबार में गिरावट आई किन्तु उसके बाद 2011 में इसमें सुधार हुआ और 67 ट्रिलियन अमरीकी डालर हो गया (जो कि सभी कार्यक्षेत्रों के समग्र जीडीपी के 111 प्रतिशत के समकक्ष था)। छाया बैंकिंग प्रणाली के आकार से संबंधित वैश्विक अनुमान पिछले वर्ष लगभग 5 से 6 ट्रिलियन अमरीकी डालर बढ़े हैं।
- वित्तीय संकट के समय से कुल वित्तीय मध्यस्थता (जिसमें बैंक, बीमा और पेंसन निधि, लोक वित्तीय संस्थान और केन्द्रीय बैंक शामिल हैं) में छाया बैंकिंग प्रणाली के हिस्से में कमी आई है और 2007 में 27 प्रतिशत उच्चतम स्तर के साथ 2009-11 में लगभग 25 प्रतिशत रहा है। व्यापक स्तर पर छाया बैंकिंग प्रणाली का समग्र आकार बैंकिंग प्रणाली आस्तियों का लगभग आधा हिस्सा है।
- सभी कार्यक्षेत्रों के आकार, संरचना और बैंकेतर वित्तीय मध्यस्थता संस्थाओं की संवृद्धि में भी काफी विभिन्नता है। उदाहरण के लिए अमरीका और अन्य अनेक कार्यक्षेत्रों में नियमित बैंकिंग प्रणाली में छाया बैंकिंग प्रणाली के आकार का हिस्सा काफी अधिक है। 23 ट्रिलियन अमरीकी डालर की आस्तियों के साथ छाया बैंकिंग प्रणाली में अमरीका का हिस्सा सबसे अधिक है उसके बाद यूरो क्षेत्र (22 ट्रिलियन

अमरीका डालर) और यूके (9 ट्रिलियन अमरीका डालर) हैं।

- निम्नलिखित के संबंध में कार्यक्षेत्रों में भी काफी विभिन्नता है: (i) समग्र वित्तीय प्रणाली में गैर बैंक वित्तीय मध्यवर्ती संस्थाओं (एनबीएफसी) का हिस्सा; (ii) जीडीपी की तुलना में छाया बैंकिंग प्रणाली का सापेक्ष आकार; (iii) एनबीएफआई द्वारा की गई गतिविधियां; और (iv) हाल की वृद्धि की प्रवृत्तियां।
- वैश्विक वित्तीय संकट के तुरंत बाद की अवधि (2008-11) के दौरान छाया बैंकिंग प्रणाली का कारोबार 17 कार्यक्षेत्रों (उनमें से आधी उभरती और विकसित अर्थव्यवस्थाएं होने के कारण वित्तीय व्यापकता में बढ़ोतरी की) में धीमी गति से बढ़ना जारी रहा और शेष 8 कार्यक्षेत्रों में कमी आई।
- ऐसे कार्यक्षेत्रों में जहां आंकड़े उपलब्ध हैं, वहां अंतरसंबद्धता जोखिम बैंकों की तुलना में छाया बैंकिंग प्रतिष्ठानों में अधिक है। छाया बैंकिंग प्रतिष्ठान बैंकिंग वित्त पर अधिक निर्भर होते हैं और इसके विपरीत बैंक आस्तियों में बहुत अधिक निवेश करते हैं।

भारत में छाया बैंकिंग

18. इसके आकार के संबंध में वास्तविक मूल्यांकन के लिए पर्याप्त आंकड़े उपलब्ध न होने के बावजूद आकार की दृष्टि से उन्नत अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में भारत में छाया बैंकिंग क्षेत्र का आकार छोटा है। 2011 में, भारत में अन्य वित्तीय संस्थान (ओएफआई) की आस्तियां 1518 बिलियन अमरीकी डालर की बैंक आस्तियों और 1766 बिलियन अमरीकी डालर की जीडीपी की तुलना में 375 बिलियन अमरीकी डालर रहीं। छाया बैंकिंग क्षेत्र की आस्तियां जीडीपी का 21 प्रतिशत रहीं जबकि बैंक की आस्तियां जीडीपी का 86 प्रतिशत रहीं³। इसके अतिरिक्त यह क्षेत्र आकार की दृष्टि की महत्वपूर्ण नहीं है, इस प्रकार के प्रतिष्ठानों द्वारा की जाने वाली गतिविधियां भी सीमित हैं।

19. भारत में छाया बैंकों को कड़े विनियमनों के तहत लाया गया है और उनके द्वारा की जाने वाली ऐसी गतिविधियों जो वैश्विक संकट पैदा करने में सहायक थी, को या तो उन्हें करने

की अनुमति नहीं है या फिर उन्हें समुचित सीमा के साथ कड़े विनियमनों के तहत अनुमति दी गई है। स्पष्ट रूप से मुद्रा बाजार निधि और ईटीएफ सहित ऋण निवेश निधियों के संबंध में एफएसबी द्वारा व्यक्त की गई चिंता अमेरिका सहित अनेक देशों में चलन के संबंध में स्थिर एनएवी के अनुरक्षण को लेकर थी। इसके विपरीत भारत में मुद्रा बाजार निधि, निवेश निधियां और ईटीएफ म्युचुअल फंड का हिस्सा होते हैं और इनका विनियमन भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड द्वारा अपने म्युचुअल फंड विनियमनों के तहत किया जाता है। सेबी ने एनएवी को परिशोधन आधार पर मूल्यांकित करने के बजाय इसे धीरे-धीरे मार्क-टू-मार्केट आधार पर करने हेतु अनिवार्य कर दिया गया है (फरवरी 2012 से सेबी से मूल्यांकन मानदंडों पर पुनर्विचार किया है ताकि निष्पक्ष मूल्यांकन के सिद्धांतों के आधार सभी निवेशकों के लिए समान व्यवहार किया जा सके अर्थात् मूल्यांकन प्रतिभूतियों/आस्तियों के प्राप्य मूल्य के अनुसार होना चाहिए)। म्युचुअल फंड की समस्त प्रबंधनाधीन आस्तियां 31 मार्च 2013 को ₹5872.17 बिलियन रही जो जीडीपी का 6.6 प्रतिशत थी। इनमें से एफआईआई की धारिता 0.9 प्रतिशत की थी और एनआरआई की धारिता 6 प्रतिशत की रही थी। अतः इस प्रकार के फंडों⁴ सीमापार सहबद्धता और इसके अनुवर्ती प्रभाव भी पर बहुत अधिक नहीं देखे गये हैं।

20. बचाव निधि भारत में एक महत्वपूर्ण घटक नहीं है। इसके अतिरिक्त, भारत में स्थापित सभी फंडों को नियंत्रित करने के लिए सेबी द्वारा व्यापक दिशा-निर्देश (वैकल्पित निवेश निधि दिशा-निदेश) लागू किए गए हैं जो कि भारतीय और विदेशों निवेशकों से निजी निधि जुटाने वाले निवेश माध्यम से एकत्र किए गए हैं।

21. एसआईवी/माध्यमों को प्रयोग करके बैंकों द्वारा तुलनपत्रेतर संबंधी जोखिम को अंतरित करना की प्रणाली भारत में नहीं अपनाई गई है। इसके अतिरिक्त, जटिल और सिंथेटिक डिरेक्टिव उत्पाद जो वैश्विक संकट का प्रमुख कारण रहे हैं, को वर्तमान समय में भारत में अनुमति प्रदान नहीं की गई है। इसके अतिरिक्त, स्पष्ट विनियमन एनबीएफसी को सीमापार संबद्धता के प्रतिकूल प्रभाव से बचाने और वित्तीय संक्रमण को कम करने के लिए लागू किए गए हैं (उदाहरण के लिए एनबीएफसी एनओएफ से संबद्ध सीमा के भीतर विदेश

³ स्रोत : भारिबैं आंकड़े

⁴ स्रोत: सेबी वार्षिक रिपोर्ट 2011-12

में निवेश करते समय एकपोजर आधारित ईक्विटी और निधि ले सकती है)। इन्हें गारंटी और आश्वासन पत्र जैसे अव्यक्त सहयोग प्रदान करने की अनुमति नहीं है।

भारत में एनबीएफसी क्षेत्र - विनियमन का मूल्यांकन

22. भारत में गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों को ऋण और अग्रिम देने; शेयर/बांड/डिबेंचर और अन्य प्रतिभूतियों में निवेश करने; पट्टा और किराया-खरीद वित्त पोषण सहित आस्ति वित्त पोषण जैसी वित्तीय गतिविधियों को करने वाली कंपनियों के रूप में परिभाषित किया गया है। हाल ही में, इस क्षेत्र में निम्नलिखित क्षेत्र और जोड़े गए हैं: (i) इन्फ्रास्ट्रक्चर फायनेंस कंपनी (आईएफसी) (ii) इन्फ्रास्ट्रक्चर डेट फंड (आईडीएफ) (iii) माइक्रो वित्त संस्थान (एनबीएफसी - एमएफआई) और (iv) फैक्टर्स। भारत में एनबीएफसी विशिष्ट रूप से छाया बैंकिंग का प्रतीक है क्योंकि वे बैंकिंग विनियमन से इतर ऋण मध्यस्थता के समान बैंक का कार्य करती हैं। इसके अतिरिक्त, जहां 31 मार्च 2012 को बैंक आस्तियों का लगभग 24 प्रतिशत हिस्सा समस्त ओएफआई का रहा हो, वहां अकेले एनबीएफसी क्षेत्र की आस्तियां 12 प्रतिशत है जो भारतीय छाया बैंकिंग प्रणाली में एनबीएफसी के महत्व को रेखांकित करती हैं।

23. उषा थोरात की अध्यक्षता में एनबीएफसी से संबंधित कार्य दल स्थापित करने के पीछे उद्देश्य पर चर्चा करने के पहले मैं भारत में एनबीएफसी क्षेत्र के विनियमनों के मूल्यांकन पर संक्षिप्त रूप से चर्चा करना चाहता हूँ। एनबीएफसी के विनियमन से संबंधित उपाय छठे दशक की शुरुआत में किए गए थे। एनबीएफसी से संबंधित विनियमन तीन कारणों से आवश्यक पाए गए हैं: ऋण और मौद्रिक नीति की कुशलता सुनिश्चित करना, जमाकर्ता के हितों की सुरक्षा करना और गैर-बैंकिंग वित्तीय मध्यस्थता संस्थाओं की पर्याप्त वृद्धि सुनिश्चित करना। इस प्रकार, एनबीएफसी का विनियमन करने के संबंध में भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 में नया अध्याय (अर्थात् अध्याय III बी) जोड़ने के लिए बैंककारी विधि (विविध प्रावधान) अधिनियम, 1963 प्रस्तुत किया गया था। तदनुपरांत समुचित नीतिगत मानदंड बनाने के लिए विनियामक प्राधिकारियों को सक्षम बनाने के लिए समय-समय पर इन संस्थाओं का गहन अध्ययन करने और पर्याप्त वृद्धि के लिए समुचित सिफारिशें करने के लिए अनेक समितियों का गठन किया गया। इनमें भाबतोष दत्ता अध्ययन समूह (1971),

जेम्स राज अध्ययन समूह (1974) और चक्रवर्ती समिति, 1985 शामिल है। इसके पश्चात, नरसिम्हा समिति (1991) ने एनबीएफसी की कार्य-पद्धति को सरल और कारगर बनाने के लिए एक रूपरेखा बनायी है जिसमें लाभ और चलनिधि अनुपात की मौजूदा जरूरतों के अतिरिक्त पूंजी पर्याप्तता, ऋण-ईक्विटी अनुपात, ऋण-संकेंद्रण अनुपात, सुदृढ़ लेखा प्रथाएं, समरूप प्रकटीकरण जरूरत और आस्ति मूल्यांकन से संबंधित मानदंड शामिल किए गए हैं। प्रतिभूति लेनदेन में अनियमितताओं के संबंध में नियुक्त संयुक्त संसदीय समिति (जेपीसी) ने भी सिफारिश की कि विधायी ढांचे को और अधिक मजबूत बनाना चाहिए ताकि एनबीएफसी का विनियमन करने के लिए भा.रि.बैंके पास अधिकार हो। मौजूदा विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचा, आज जिस रूप में है, उसी आधार पर शाह और खन्ना समिति ने सिफारिशों की हैं (1992 और 1995)।

24. एनबीएफसी के बढ़ते महत्व को दूसरी नरसिम्हा समिति द्वारा और डीएफआई और बैंकों की भूमिका और परिचालन के समन्वयन से संबंधित अपने चर्चा पत्र में रिजर्व बैंक द्वारा भी माना गया है। इस क्षेत्र के बढ़ते महत्व को स्वीकार करते हुए 1998 में मुद्रा आपूर्ति पर गठित कार्य दल ने ₹0.20 मिलियन और उससे अधिक की लोगों की जमाराशियों रखने वाली एनबीएफसी की कुल चलनिधि से संबंधित एक नये उपाय करने का प्रस्ताव दिया है।

25. 9वें दशक के दौरान एनबीएफसी के स्वरूप में काफी बढ़ोतरी हुई। एनबीएफसी के स्वरूप में संख्या और कारोबार लेनदेन की मात्रा दोनों की दृष्टि से बढ़ोतरी हुई। एनबीएफसी की संख्या में 1981 की 7,063 से सात गुना बढ़कर 1996 में 51,929 हो गई। तदनुसार, साह समिति की सिफारिश के आधार पर भा.रि.बैं अधिनियम में 1997 में संशोधन किया गया ताकि अधिनियम के अध्याय III-बी और अध्याय V के प्रावधानों में संशोधन करके एनबीएफसी के विनियमन के लिए एक व्यापक विधायी ढांचा प्रदान किया जाए और इस संबंध में रिजर्व बैंक को और अधिक अधिकार मिल सके। विनियामक ढांचा मुख्यतः तीन स्तंभों पर आधारित था अर्थात् प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण, परोक्ष निगरानी और लेखा-परीक्षकों द्वारा अपवाद रिपोर्टिंग। यद्यपि, संशोधित अधिनियम में सभी एनबीएफसी के पंजीकरण का प्रावधान है, फिर भी जमाकर्ताओं के हितों के संरक्षण पर अधिक ध्यान दिया जाएगा, जिसमें जमा लेने वाली एनबीएफसी शामिल हैं जबकि जमा न लेने वाली

एनबीएफसी संस्थाओं को न्यूनतम विनियमन के तहत रखा गया है। इन उपायों से इस क्षेत्र का समेकन, जमा लेने वाली एनबीएफसी संस्थाओं की संख्या में कमी और जमा न लेने वाली एनबीएफसी संस्थाओं की संख्या में कमी आई है। जमा लेने वाली एनबीएफसी संस्थाओं, जिसमें अवशिष्ट गैर बैंकिंग कंपनियां (आरएनबीसी) शामिल हैं, की संख्या मार्च 1998 के 1,429 से घटकर मार्च 2012 में 273 रह गई। इन कंपनियों द्वारा धारित जमाराशि इसी समान अवधि के दौरान ₹238 बिलियन से घटकर ₹101 बिलियन रह गई⁵।

26. जमा लेने वाली एनबीएफसी संस्थाओं के स्थिरीकरण और इस क्षेत्र के समेकन को देखते हुए 2006 में जमा न लेने वाली एनबीएफसी संस्थाओं को शामिल करने पर अधिक जोर दिया गया जिनकी संख्या और आकार दोनों में ही बढ़ोतरी हो रही थी। अपने आकार की दृष्टि से बड़ी एनबीएफसी संस्थाओं के प्रणालीगत महत्त्व के मुद्दे, अधिक जोखिम लेने की उनकी क्षमता, उनकी गतिविधियों में बढ़ती जटिलता और वित्तीय बाजार अंतरसंबद्धता पर विचार करते हुए इन एनबीएफसी संस्थाओं के लिए एक व्यापक विनियामक ढांचे की शुरुआत की गई। इसकी शुरुआत करने के लिए ₹ एक बिलियन (100 करोड़) और उससे अधिक की आस्तियां रखने वाली जमा न लेने वाली कंपनियों को व्यवस्थित रूप से महत्त्वपूर्ण जमा न लेने वाली एनबीएफसी (एनबीएफसी-एनडी-एसआई) संस्थाओं के रूप में वर्गीकृत किया है और पूंजी पर्याप्ता और ऋण संकेद्रण के अधीन रखा है। इसके उपरांत चलनिधि और प्रकटीकरण से संबंधित मानदंड उन्हें उपलब्ध कराए गए। मौजूदा समय में, 31 मार्च 2012 को ₹ 9,213 बिलियन की कुल आस्तियों के साथ 375 एनबीएफसी-एनडी-एसआई हैं।

27. नीचे दिए गए आंकड़ों (सारणी 1) के अनुसार एनबीएफसी क्षेत्र बैंकिंग क्षेत्र की तुलना में आज भारतीय वित्तीय क्षेत्र में तेजी से बढ़ने वाले क्षेत्र है :

2008 के संकट के दौरान एनबीएफसी क्षेत्र की स्थिति

28. एनबीएफसी क्षेत्र एनबीएफसी, म्युचुअल फंड और वाणिज्य बैंकों के बीच वित्त अंतर-संबद्धता होने के कारण 2008 के दौरान दबाव में आया। एनबीएफसी-एनडी-एसआई ने अल्पावधि वित्त स्रोतों जैसे डिबेंचर और वाणिज्यिक पत्र (सीपी) पर काफी निर्भर हो गया जिससे 30 सितंबर 2008

⁵ स्रोत : भारिबैं आंकड़े

सारणी 1 : एनबीएफसी की तुलना में बैंक की कुल आस्तियों में वृद्धि

वर्ष	के अंत की स्थिति					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
बैंक	3459961	4326486	5241330	6025141	7183522	8299400
वृद्धि (वर्ष-दर-वर्ष)		25	21.1	15	19.2	15.5
एनबीएफसी	366452	478997	560035	657185	866713.7	1038189
वृद्धि (वर्ष-दर-वर्ष)		30.7	16.9	17.3	31.9	19.8

नोट: एनबीएफसी में सभी जमा लेने वाली और एनबीएफसी-एनडी-एसआई शामिल हैं।

स्रोत: भारत में बैंकिंग की प्रवृत्ति और प्रगति रिपोर्ट, भा.रि.बैं., विविध मुद्दे

को एनबीएफसी-एनडी-एसआई की कुल उधार राशि में इनका लगभग 56.8 प्रतिशत का हिस्सा था। इन निधियों को ऐसी आस्तियों को वित्त पोषण देने के लिए इस्तेमाल किया गया जो मुख्यतः दीर्घावधि आस्तियों की मिश्रण थी जिसमें किराया-खरीद और पट्टे वाली आस्तियां, दीर्घावधि निवेश, कई कंपनियों द्वारा स्थावर संपदा में निवेश और ऋण और अग्रिम शामिल हैं। इस प्रकार की आस्तियों और देयताओं में असंतुलन मुख्यतः अधिक अंतर से लाभ कमाने की कारोबार रणनीति के रूप में पैदा किया गया। तथापि, संभाव्य चलनिधि अड़चनों के मामलों में कोई हटाने का विकल्प नहीं था। अमरीकी और यूरोपीय बाजार में हुई हलचल के चलते चलनिधि की समस्या पैदा हो गई और भारत में म्युचुअल फंड पर भारी निकासी की गई क्योंकि अनेक निवेशकों, विशेष रूप से संस्थागत निवेशकों ने चल और मुद्रा बाजार निधियों से अपने निवेश निकालने शुरू कर दिए। एनबीएफसी द्वारा जारी डिबेंचर और वाणिज्यिक पत्रों का प्रमुख उपभोक्ता म्युचुअल फंड होने के कारण म्युचुअल फंड पर निकासी के दबाव के चलते एनबीएफसी के लिए निधि की समस्या पैदा हो गई क्योंकि उनके लिए नई देयताओं को जुटाना अथवा परिवर्तित हो रही देयताओं को रोलओवर करना बहुत ही मुश्किल हो गया था। निधियों के इन स्रोतों के बंद होने और इस तथ्य के साथ कि बैंक अधिक मात्रा में जोखिम विमुख होते जा रहे हैं से उनकी वित्त की समस्या और अधिक बढ़ गई, जिससे उनकी चलनिधि की स्थिति बहुत खराब हो गई।

एनबीएफसी को चलनिधि उपलब्ध कराने के लिए भारिबैं द्वारा किए गए उपाय

29. रिजर्व बैंक ने एनबीएफसी को चलनिधि उपलब्ध कराने के लिए निम्नलिखित अनेक पारंपरिक और गैर-पारंपरिक उपाय किए: शाश्वत ऋण लिखत (पीडीआई) जारी करके एनबीएफसी-एनडी-एसआई की पूंजीगत निधि के संवर्धन की अनुमति देना, अस्थाई उपाय के रूप में अनुमोदन मार्ग के जरिए

अल्पावधि विदेशी मुद्रा उधार राशि प्राप्त करने की सुविधा प्रदान करना, एनबीएफसी, आवास वित्त कंपनी (एचएफसी) और म्युचुअल फंड की वित्त जरूरत को पूरा करने के लिए वाणिज्य बैंकों को चलनिधि समायोजन सुविधा के तहत चलनिधि सहयोग प्रदान करना और म्युचुअल फंड द्वारा धारित जमा प्रमाणपत्रों के संबंध में उधार देने और वापसी-खरीद की प्रतिबंधों पर रियायत देना।

30. उपयुक्त उपायों के अतिरिक्त, दबावग्रस्त आस्ति स्थिरीकरण निधि अर्थात् आईडीबीआई, एसएएसएफ की स्थापना एनबीएफसी की प्रतिभूतियों की खरीद के जरिए एनबीएफसी को चलनिधि प्रदान करने के लिए की गई जिसके परिणामस्वरूप, एसएएसएफ द्वारा जारी सरकारी गारंटीकृत प्रतिभूतियों की खरीद के जरिए भारिबैं द्वारा पुनर्वित्त दिया जाएगा।

31. बाजार रिपोर्ट के बावजूद, एनबीएफसी की वास्तविक स्थिति बहुत चिंताजनक नहीं है क्योंकि केवल एक एनबीएफसी ने एसएएसएफ से पुनर्वित्त प्राप्त किया है और कोई भी एनबीएफसी नहीं डूबा है। तथापि, अभिज्ञता और वास्तविकता के बीच इस द्विभागीकरण से पता चलता है कि यह क्षेत्र प्रतिष्ठा संबंधी जोखिम के लिए कितना अतिसंवेदनशील हो सकता है। इस प्रकार, उपर्युक्त उपायों का महत्त्व इस बात पर भी निर्भर करता है कि वे इस क्षेत्र में विश्वास पैदा करने के लिए कितना सक्षम होते हैं।

32. संकट ने गैर-बैंकिंग वित्तीय क्षेत्र से संबंधित कई विनियामक मुद्दों, विशेष रूप से विनियामक अंतराल से पैदा होने वाला जोखिम, अंतरपणन और प्रणालीगत अंतर-संबद्धता को विशेष रूप से दर्शाया है। इसलिए, व्यापक सिद्धांतों की आवश्यकता महसूस की गई जो आर्थिक भूमिका और इस क्षेत्र की विविधता और हाल ही में अंतरराष्ट्रीय अनुभव को ध्यान में रखते हुए एनबीएफसी के लिए विनियामक संरचना को मजबूत करती है। बदले परिप्रेक्ष्य में एनबीएफसी क्षेत्र में जोखिम की गहनता से जांच करने की आवश्यकता महसूस की गई और यह भी आवश्यकता महसूस किया गया कि एक मजबूत और आघात-सह वित्तीय क्षेत्र बनाने को ध्यान में रखते हुए इन जोखिमों का समाधान करने के लिए समुचित विनियामक और पर्यवेक्षी उपाय करने के लिए सिफारिश की जाए जो देश के सभी दौर की आर्थिक संवृद्धि के लिए आवश्यक हो। तदनुसार, एनबीएफसी क्षेत्र से संबंधित अनेक महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में सुधार

के लिए सुझाव देने के लिए एक कार्यदल (अध्यक्ष: श्रीमती उषा थोरात) गठित किया गया। इस कार्यदल में उद्योग और सह-विनियामक जैसे सेबी के प्रतिनिधियों को भी शामिल किया गया है।

कार्यदल समूह की सिफारिशें

33. कार्यदल समूह ने अपनी रिपोर्ट अगस्त 2011 में प्रस्तुत की जिसमें एनबीएफसी क्षेत्र की अघात-सहनीयता को सुनिश्चित करने और समग्र वित्तीय स्थिरता के संबंध में इस क्षेत्र से पैदा होने वाले जोखिम से निपटने दोनों के लिए अनेक सिफारिशों की। कार्यदल की सिफारिशों को विस्तृत रूप से चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है, जिनमें निम्नलिखित मुद्दे शामिल हैं: (i) प्रविष्टि संबंधी मानदंड, मूल कारोबार मानदंड, बहुविध और आबद्ध एनबीएफसी (ii) प्रकटीकरण सहित कर्पोरेट गवर्नेंस (iii) चलनिधि प्रबंधन और (iv) विवेकपूर्ण विनियमन जिसमें पूंजी पर्याप्ता, आस्ति प्रावधानीकरण, निश्चित संवेदनशील एक्सपोजर के लिए जोखिम भार और जमा स्वीकार करने से संबंधित प्रतिबंध शामिल हैं।

34. कार्यदल की सिफारिशों और सभी हितधारकों अर्थात् उद्योग सहभागियों और भारत सरकार के साथ हुई गहन चर्चा के आधार पर मसौदा दिशा-निर्देश तैयार किए गए हैं और उस पर दिसंबर 2012 में लोगों की टिप्पणियां आमंत्रित की गईं।

35. जैसा कि हमने पहले उल्लेख किया है, प्रेस रिपोर्टों और आज की प्रतिक्रियाओं का अनुसरण करते हुए प्रस्तावित दिशा-निर्देशों से संबंधित कई आशांकाएं व्यक्त की गई हैं। तथापि, मैं स्पष्ट करना चाहता हूँ कि मेरा उद्देश्य गतिविधियों को रोकना अथवा इस क्षेत्र के नवोन्मेषी उपायों को रोकना नहीं है किन्तु यह सुनिश्चित करना है कि वित्तीय स्थिरता से संबंधित संभव जोखिम का समाधान हो गया है जिससे बैंकेतर उधार मध्यस्थता की आघात-सहने वाली प्रणाली जारी रखना सुनिश्चित किया जा सके। छाया बैंकिंग और वैश्विक विनियामक उपायों पर पूर्व में की गई टिप्पणियों का संज्ञान लेते हुए मैं इस बात पर जोर देना चाहूंगा कि कार्यदल समूह गठित करना और उसकी सिफारिशों का कार्यान्वयन छाया बैंकिंग के लिए अंतरराष्ट्रीय कार्यसूची के अनुसार की किया गया।

36. इस बात की शंकाएं व्यक्त की गई हैं कि छाया बैंकिंग का विनियमन बैंकिंग विनियमन के समान कठोर बना जा रहा है, जो कि इन दोनों क्षेत्रों के संविभाग में मौजूद अंतर को देखते

हुए न्यायसंगत नहीं है। मैं इन चिंताओं से सहमत हूँ। जहां, कोई भी इस बात पर बहस कर सकता है कि समान कार्य करने वाली संस्थाओं को समान तरीके से नियंत्रित किया जाना चाहिए, वहीं हमने कारोबार मॉडल, वित्तीय प्रणाली में उनके महत्त्व और अलग-अलग जोखिम संविभागों में अंतर होने के कारण बैंकों और एनबीएफसी के बीच विभेदक विनियमनों को अपनाया है। बैंकों से संबंधित विनियमन एनबीएफसी के विनियमनों की तुलना में बहुत अधिक कठोर है और बासेल III के अंतर्गत बैंकों के लिए प्रस्तावित नए विनियामक ढांचे में बैंकों के जोखिम का समाधान करने के लिए बहुत कठोर जरूरत मानदंड प्रस्तावित किए गए हैं।

37. तथापि, बैंक और बैंकेतर संस्थाओं के बीच का अंतर बहुत अस्पष्ट है और जैसा कि वैश्विक संकट से इस बात के पर्याप्त प्रमाण मिले हैं कि बैंकेतर संस्थाओं ने बहुत अधिक बैंक के समान गतिविधियों को शुरू किया है। इस तरह के परिवेश में, जहां बैंक और बैंकेतर संस्थाएं दोनों की ही गतिविधियां समान हैं, ऐसी स्थिति में यदि सिर्फ बैंकों पर लागू विनियमनों को सख्त किया जाता है तो इस बात की बहुत अधिक संभावना है कि जोखिम जिस क्षेत्र पर सख्त विनियमन लागू हो वहां, कम सख्ती वाले क्षेत्र में चला जाए, जिस तरह पानी अधिक दबाव वाले बिंदु से कम दबाव की ओर बहता है। इसलिए, समग्र वित्तीय प्रणाली से जोखिम का समाधान करने के लिए बैंकों पर लागू विनियमनों के साथ-साथ गैर-बैंकिंग क्षेत्र के विनियमनों की संपूर्ण समीक्षा करने की जरूरत है। जैसा कि हमने पहले भी उल्लेख किया है कि भारत में हम इन मुद्दों से अवगत हैं। सितंबर 2010 में एनबीएफसी के इन मुद्दों और चिंताओं पर कार्यदल समूह गठित करना विनियामक मुद्दों और चिंताओं का समाधान करने में सक्रिय उपाय करने का एक अन्य उदाहरण है।

38. नए विनियामकीय ढांचे से संबंधित महत्त्वपूर्ण सिद्धांत कुछ मार्गदर्शी सिद्धांत पर केंद्रित हैं:

- वित्तीय प्रणाली और अर्थव्यवस्था में एनबीएफसी क्षेत्र का योगदान बढ़ना और इस क्षेत्र के नवोन्मेशी उपयोगों को सुरक्षित रखने से संबंधित विनियमनों की तर्कसंगत व्याख्या करना;
- संकेद्रण और संवेदनशील क्षेत्रों की तुलना में एनबीएफसी के एक्सपोजर के चलते उत्पन्न प्रणालीगत जोखिम का समाधान करने की आवश्यकता को स्वीकार करना;

- इस बात को स्वीकार करना कि एनबीएफसी में भारिबैं पंजीकरण का लाभ लेने की क्षमता है और इसलिए, समुचित रूप से जोखिम को समाप्त करने से संबंधी विनियमन के विस्तार की तर्कसंगत व्याख्या करना;
- विनियामक स्रोतों को सुरक्षित रखना और जहां जरूरत हो, उन्हें लागू करना;
- जहां पूरी तरह से बैंक-समान नीतियों और एनबीएफसी के लिए विनियमनों की सिफारिश न की गई हो, वहां विनियामक मध्यस्थता पर चर्चा करना और
- उद्योग को पर्याप्त सक्रमण अवधि प्रदान करना ताकि इस क्षेत्र में न्यूनतम अव्यवस्था हो।

39. अब मैं मसौदा दिशानिर्देशों की महत्त्वपूर्ण विशेषताओं पर संक्षिप्त रूप से चर्चा करना चाहता हूँ।

प्रमुख कारोबार मानदंड

40. मौजूदा मानदंडों के तहत, किसी कंपनी को एनबीएफसी तभी माना जाता है यदि उसकी वित्तीय आस्तियां उसकी कुल आस्तियों (अमूर्त आस्तियों का निवल मूल्य) के 50 प्रतिशत हिस्से से अधिक होती है और इन वित्तीय आस्तियों से होने वाली आय उसकी सकल आय के 50 प्रतिशत हिस्से से अधिक होती है। एनबीएफसी को इन दोनों कसौटियों को पूरा करना होता है। इस परिभाषा में कुछ समस्या है। वित्तीय विनियामक के रूप में, रिजर्व बैंक एनबीएफसी की वित्तीय गतिविधियों को मुख्यतः नियंत्रित करता है, जबकि वे तुलनीय आकार की गैर-वित्तीय गतिविधियां भी कर सकते हैं। इसलिए, गैर-वित्तीय गतिविधियों से पैदा होने वाले संभव जोखिम के प्रभाव-विस्तार से इस क्षेत्र को अलग करने की जरूरत है। इसलिए, किसी विनियामक दृष्टि से सबसे उपयुक्त समाधान उसमें होगा जिसमें एनबीएफसी वित्तीय गतिविधियों के अलावा कोई अन्य गतिविधि नहीं करती है जैसा कि बैंकों को बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 की धारा 6(1) में उल्लिखित गतिविधियों को करने की अनुमति प्रदान की गई है। तथापि, इस क्षेत्र की संरचना को देखते हुए एनबीएफसी क्षेत्र के लिए यह संभव नहीं है। चूंकि 100 प्रतिशत वित्तीय गतिविधि व्यवहार्य नहीं है, अतः अगला श्रेष्ठ विकल्प प्रमुख कारोबार के लिए निश्चित सीमा को बढ़ाने का होगा। तदनुसार, एनबीएफसी संस्थाओं की कुल आस्तियों/आय के 50 प्रतिशत की सीमा को बढ़ाकर 75 प्रतिशत कर दिया गया है, ताकि यह सुनिश्चित किया जा

सके कि विनियमन का जोर मुख्यतः वित्तीय प्रतिष्ठानों पर है। तथापि, निर्धारित सीमा को बढ़ाने से अधिक मात्रा में वित्तीय गतिविधियाँ करने वाली कई गैर बैंकिंग वित्तीय प्रतिष्ठान इन विनियमनों से बाहर हो सकती है जो कि वित्तीय स्थिरता पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती हैं। ऐसा निम्नलिखित दो स्थितियों में हो सकता है:

- इन प्रतिष्ठानों की वित्तीय गतिविधियां कुल आस्तियों के एक बहुत बड़े भाग और बहुत अधिक मात्रा से संबंधित हैं; और
- इन प्रतिष्ठानों की वित्तीय गतिविधियां कुल आस्तियों का बहुत अधिक भाग नहीं है किन्तु इनकी मात्रा बहुत अधिक है।

41. उपर्युक्त (क) को शामिल करने के लिए, प्रमुख कारोबार की परिभाषा को उन बैंकेतर वित्तीय प्रतिष्ठानों को शामिल करने हेतु विस्तार किया गया है जिनकी वित्तीय आस्तियां अथवा वित्तीय आस्तियों से प्राप्त आय क्रमशः कुल आस्तियों अथवा सकल आय का 50 प्रतिशत अथवा उससे अधिक की है तथा कुल आस्तियां ₹10 बिलियन अथवा उससे अधिक की हैं। तथापि, (ख) के अंतर्गत शामिल प्रतिष्ठानों को संभवतः प्रतिष्ठान विशेष विनियमनों के तहत रखा जा सकता है क्योंकि गैर वित्तीय गतिविधियों की मात्रा वित्तीय गतिविधियों की तुलना में बहुत अधिक होगी। इस प्रकार की स्थिति में, आने वाले समय के दौरान विनियामक दृष्टिकोण विकसित करना होगा। एक दृष्टिकोण यह है कि उनकी वित्तीय गतिविधियों को उन गतिविधियों के लिए निर्धारित विवेकसंगत विनियमनों के तहत लाया जा सकता है। दूसरा विकल्प एफएसबी दृष्टिकोण के अनुसार डाटाबेस तैयार करने, अतिसंवेदनशीलता की पहचान करने और उपयुक्त विनियामक उपाय करने में शामिल हैं जहां अतिसंवेदनशीलता प्रणालीगत हिस्सा अधिग्रहित करें।

पंजीकरण की जरूरत में रियायत

42. हमें एनबीएफसी के पंजीकरण के लिए प्रारंभिक सीमा निर्धारित करने में संरक्षित सीमित विनियामक स्रोतों के प्रतिफल और एनबीएफसी के जोखिम प्रोफाइल की भौतिकता के मुद्दों से दिशा-निर्देश प्राप्त हुए। तदनुसार, हमने पंजीकरण से एनबीएफसी के दो वर्गों को रियायत देने का प्रस्ताव किया है - ₹0.25 बिलियन से कम आस्तियां रखने वाली तथा जमा न स्वीकार करने वाली सभी एनबीएफसी और दूसरा, ₹5 बिलियन

से कम तथा सरकारी निधि न लेने वाली एनबीएफसी। इन एनबीएफसियों को पंजीकरण से छूट होगी। ₹0.25 बिलियन से कम आस्तियां रखने वाली अथवा ₹0.5 बिलियन से कम तथा सरकारी निधि न लेने वाली एनबीएफसी क्रमशः उनके छोटे आकार और लिवरेज के कारण संभवतः प्रणालीगत जोखिम नहीं पैदा करती है। यह जिनेवा रिपोर्ट⁶ की सिफारिशों के अनुरूप है जिसमें सुझाव दिया गया है कि इस प्रकार की छोटी कंपनियां जिन्हें 'टिनी' कहा जाता है, में कारोबार विनियमन बहुत कम होना चाहिए, विशेष रूप से यदि वे अनलिवर्ड हैं। यह संभव है कि इनमें से कई कंपनियां वैयक्तिक संस्था के रूप में मामूली जोखिम पैदा करे किंतु उनका सहसंबद्ध व्यवहार उस स्थिति में जोखिम पैदा कर सकता है जब वे एक बड़े समूह के भाग अथवा 'समूह' के रूप में एक साथ चलते हैं और हो सकता है कि इन्हें पर्याप्त मात्रा में शामिल न किया गया हो। हमने इस प्रकार के जोखिम का समाधान करने के लिए समूह अवधारणा प्रस्तुत की है जिसमें एक समूह की सभी एनबीएफसी को वैयक्तिक रूप से नियमानुसार महत्त्वपूर्ण (एनबीएफसी-एनडी-एसआई) माना जाएगा बशर्ते उनकी कुल समग्र आस्तियां ₹1 बिलियन और उससे अधिक की होनी चाहिए। इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता है कि विविध एनबीएफसियों को बनाने के पीछे वैध कारण हो सकते हैं किंतु उनकी गतिविधियों से होने वाले संभव जोखिम का समाधान करना आवश्यक है।

43. कई तरह से अनेक शंकाएं व्यक्त की गई हैं कि निर्धारित सीमा से कम आस्तियां रखने वाली एनबीएफसी (अर्थात् मूल कारोबार मानदंडों को पूरा करने वाली बैंकेतर वित्तीय संस्था) को कारोबार गतिविधियों को छोड़ना पड़ेगा। मैं स्पष्ट करना चाहता हूँ कि प्रस्तावित दिशा-निर्देशों में ऐसा कुछ भी नहीं है। हम सभी मानते हैं कि भौतिकता की दृष्टि से इस प्रकार की संस्थाओं को भारिबैं की विनियामक निगरानी का ध्यान रखने की जरूरत नहीं है और, इसीलिए इन्हें पंजीकरण और विनियमन से छूट प्रदान की जानी चाहिए। हम ऐसा भी नहीं मानते हैं कि इससे उनकी गतिविधियों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा, क्योंकि आखिरकार, अनेक संस्थाएं हैं जो कि वर्तमान प्रणाली के तहत भी कारोबार कर रही हैं और उनकी वित्तीय गतिविधियां काफी हैं किंतु 50/50 की निर्धारित सीमा से कम है और इसलिए, वे एनबीएफसी नहीं हैं और भारिबैं में पंजीकृत नहीं हैं।

⁶ वित्तीय विनियमन के मूलभूत सिद्धांत: विश्व अर्थव्यवस्था पर जिनेवा रिपोर्ट 11,

आबद्ध एनबीएफसी

44. आबद्ध वित्त कंपनियों के कारोबार के संबंध में कई विनियामक चिंताएं हैं। चूंकि आबद्ध एनबीएफसी संस्थाएं मूल संस्था के उत्पादों की खरीद के लिए वित्त प्रदान करती हैं, इसलिए उनका कारोबार मूल संस्था के भाग्य से बहुत अधिक जुड़ा होता है। इस बात की संभावना है कि इस प्रकार की कंपनियों में ऋण हामीदारी मानदंड कमजोर हो सकते हैं। इसलिए, आबद्ध एनबीएफसी की स्थापना एक वाणिज्यिक निर्णय है, इस प्रकार के आबद्ध एनबीएफसी के कारोबार मॉडल से पैदा होने वाले जोखिम का समाधान करना जरूरी है और इसलिए, दिशानिर्देशों की समीक्षा, उच्चतर टायर I पूंजी की आवश्यकता है।

विवेकपूर्ण मानदंड

45. इस बात की भी संभावना व्यक्त की गई है कि विवेकपूर्ण मानदंडों को सख्त करना जैसा कि मसौदा विनियमन में प्रस्तावित है, एनबीएफसी के लाभ को प्रभावित कर सकता है और उनकी ऋण देने की लागत को बढ़ा सकता है। आपने देखा होगा कि परिवर्तन केवल उन क्षेत्र में प्रस्तावित है जहां सबसे अधिक जोखिम है। उद्देश्य पूरी तरह से बैंक विनियमन का अनुकरण नहीं है। मुझे विश्वास है कि आप सभी इस बात से सहमत होंगे कि हमें बैंक विनियमन की कुछ सार्थक श्रेष्ठ प्रथाओं को अपनाना चाहिए जो बेहतर रूप से विकसित और जांची हुई हैं और उन्हें अन्य क्षेत्र में अपनाया गया है जहां इस प्रकार के दृष्टिकोण का लाभ लागत से अधिक होता है। एनबीएफसी के लिए पूंजी जरूरत में प्रस्तावित बढ़ोतरी यह सुनिश्चित करती है कि संकट के दौरान वित्तीय प्रणाली में पैदा हुए जोखिम का समाधान किया गया है और बैंक और एनबीएफसी के बीच विनियामक अंतराल नहीं बढ़ा है, विशेष रूप से जब बासेल III के अंतर्गत बैंकों के लिए पूंजी जरूरत बहुत अधिक बढ़ा दी गई है। प्रस्तावित उपाय बैंक और एनबीएफसी के बीच क्षेत्रों की विनियामक मध्यस्थता का समाधान करता है जैसे कि अधिक पूंजी जरूरत और संवेदनशील क्षेत्रों के लिए जोखिम भार जहां सबसे अधिक जोखिम होता है, जैसे विवेकपूर्ण उपाय के नपे-तुले प्रयोग के जरिए पूंजी मार्केटर स्थावर संपदा से संबंधित जोखिम। तदनुसार, हमने आबद्ध एनबीएफसी, पूंजी बाजार, वस्तु और स्थावर संपदा जैसे संवेदनशील क्षेत्रों से जुड़े प्रमुख जोखिम वाले एनबीएफसी और सोने-आभूषण के प्रति ऋण देने वाले एनबीएफसी के लिए न्यूनतम टियर I पूंजी जरूरत को बढ़ाने का प्रस्ताव किया है। ऐसे एनबीएफसी जो किसी बैंकिंग समूह का हिस्सा हैं, के लिए पूंजी बाजार एक्पोजर (सीएमई)

और वाणिज्यिक स्थावर संपदा (सीआरई) हेतु जोखिम भार बैंकों के समान होगा; अन्य के लिए जोखिम भार में उर्ध्वगामी बढ़ोतरी होगी।

46. आस्ति वर्गीकरण और प्रावधानीकरण मानदंड के क्षेत्र में बैंकों और एनबीएफसी के बीच विनियमन में परिवर्तन की जरूरत महसूस की गई है। यही कारण है कि बैंक और एनबीएफसी दोनों ही समान प्रकार की आस्तियों का वित्त पोषण कर रहे हैं और प्रावधानीकरण मानदंड भिन्न होने का कोई तार्किक कारण नहीं है। वस्तुतः शुरुआत में जब 180 दिनों वाला मानदंड एनबीएफसी के लिए, पट्टे और किराया खरीद लेनदेन को छोड़कर अन्य आस्तियों, जिनके लिए मानदंडों में रियायत बरती गई थी, लागू किए गए, तब उस दौरान बैंकों के समान ही मानदंड थे। तथापि, बाद में बैंकों पर 90 दिनों वाले मानदंड लागू किए गए, किन्तु एनबीएफसी पर 180 दिनों वाले मानदंडों में कोई परिवर्तन नहीं किया गया और 180 दिनों वाले मानदंडों को ही जारी रखा गया। आस्ति वर्गीकरण के लिए प्रस्तावित 90 दिन मानदंडों के संबंध में यह तर्क दिया गया है कि एनबीएफसी का ग्राहक आधार बैंकों से बहुत अधिक अलग है और इसलिए अधिक संग्रहण अवधि की जरूरत है। मैं यहां पर इस बात पर जोर देना चाहता हूँ कि जैसे ही कोई राशि बकाया हो जाती है, तो इस बात का कोई कारण नहीं है कि कारोबार और ग्राहक आधार के स्वरूप का लिहाज न करते हुए उसे 90 दिनों के भीतर क्यों न भुगतान किया जाए। चुकौती अनुसूची नियत करने के संबंध में किसी प्रकार की विनियामक सहभागिता अथवा अड़चने नहीं हैं। ऋणदाता के रूप में, एनबीएफसी के पास उधारकर्ता की क्षमता के अनुसार चुकौती अनुसूची नियत करने का विकल्प होता है। तथापि, कम-से-कम डिस्लोकेशन सुनिश्चित करने के लिए समय संबंधी मानदंडों का यह परिवर्तन चरणबद्ध तरीके से लाया जाएगा और चुकौती अनुसूची, जिसका नवनीकरण नहीं होगा, का एकबारगी समायोजन को अनुमति देने का प्रस्ताव है। इसी प्रकार मानक आस्तियों के लिए प्रावधानीकरण के संबंध में, बैंकिंग क्षेत्र के साथ परिवर्तन और पर्याप्त संक्रमण अवधि अनुपालन के लिए प्रदान की जाएगी।

जमाराशि स्वीकार करना

47. 2004-2005 से, हमने देखा है कि नीति के अनुसार केवल बैंकों को ही लोक जमाएं स्वीकार करने की अनुमति है। एनबीएफसी क्षेत्र में जमा स्वीकार करना पूर्व में किया जाता

रहा है किंतु कोई नई एनबीएफसी को जमाएं स्वीकार करने का लाईसेंस नहीं दिया गया है। शुरूआती समय में, रेटिंग की अवधारणा लोक जमाएं स्वीकार करने वाली एनबीएफसी पर लागू की गई है किंतु अपवाद स्वरूप, अनरेटेड एनएफएस को ₹0.10 बिलियन तक की जमाराशिओं को स्वीकार करने की अनुमति दी गई थी। आप सभी इस बात से सहमत होंगे कि जमाकर्ता संरक्षण जमाराशि की मात्रा का कार्य नहीं है इसलिए, जमाओं को स्वीकार करने वाली सभी मौजूदा एनबीएफसी संस्थाओं को क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों से क्रेडिट रेटिंग प्राप्त करने के लिए अनिवार्य बनाने का प्रस्ताव है। भविष्य में, गैर-रेटिंग वाली एनबीएफसी संस्थाओं को जमाएं स्वीकार करने की अनुमति नहीं होगी और मौजूदा गैर-रेटिंग वाली एनबीएफसी संस्थाओं को अपने आप को रेटिंग वाली संस्था बनाने के लिए एक वर्ष की समय सीमा दी जाएगी, यदि वे जमाएं स्वीकार करना जारी रखना चाहती हैं। इसके अतिरिक्त, इस क्षेत्र में समानता लाने के लिए रेटिंग प्राप्त एनएफसी के लिए जमाएं स्वीकार करने के लिए सीमा को जमाएं स्वीकार करने वाली एनबीएफसी संस्थाओं के समान कटौती करने का प्रस्ताव है।

चलनिधि प्रबंधन

48. मैंने ऋण मध्यस्थीकरण प्रक्रिया के दौरान परिपक्वता परिवर्तन के कारण होने वाले चलनिधि जोखिम के बारे में और इसने 2008 में एनबीएफसी को किस प्रकार प्रभावित किया था, के बारे में विस्तार से चर्चा की है। जैसा कि संकट के दौरान देखा गया है कि चलनिधि जोखिम तीव्र गति से ऋण-शोधन क्षमता जोखिम में परिवर्तित हो सकते हैं। वैश्विक संकट से सबक लेते हुए बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति ने निर्धारित किया है कि किसी बैंकिंग संस्था को उच्च गुणवत्ता वाली चल आस्तियों की पर्याप्त मात्रा में रखरखाव करना चाहिए जिन्हें बहुत ही कम समय में और बहुत कम कटौती पर नकदी में बदला जा सके ताकि वे 30 दिनों की अवधि तक की दबावग्रस्त स्थिति से निकल सके। समिति ने चालू/नियमित आधार पर अधिक स्थिर स्रोतों के वित्त पोषण के साथ उनकी गतिविधियों को वित्त देने की संस्थाओं से अपेक्षा करके दीर्घावधि समय के भी मानदंड बनाए हैं। ये विवेकपूर्ण प्रथाएं हैं और सभी वित्तीय संस्थाओं द्वारा इन्हें अपनाने की जरूरत है। परिणामस्वरूप, ऐसा प्रस्ताव है कि सभी पंजीकृत एनबीएफसी संस्थाओं को नकदी, बैंक में 30 दिनों के भीतर उपलब्ध होने वाली उच्च गुणवत्ता की आस्तियां, 30 दिनों के भीतर परिपक्व होने वाले

मुद्रा बाजार लिखत, सक्रियता से लेन-देने की जाने वाली दिनांकित प्रतिभूतियां (कोटेड कीमत का 90 प्रतिशत के मूल्य वाले और एए अथवा उसके समकक्ष की रेटिंग वाले लिखत), चलनिधि व्याप्ति जरूरत के रूप में 1 से 30 दिन की समयावधि के दौरान कुल नकदी अंतर्वाह और बहिर्वाह के बीच अंतराल के समकक्ष उच्च गुणवत्ता वाली आस्तियों को बनाए रखने की जरूरत होगी। जमा स्वीकार करने वाली एनबीएफसी के लिए, चल आस्तियों के रखरखाव की मौजूदा जरूरत जारी रहेगी। मैं यहाँ पर स्पष्ट करना चाहूँगा कि प्रस्तावित जरूरत बैंकों की तुलना में उतना ही कम दुर्वह है जितना कि चल आस्तियों की धारिता दबावग्रस्त वातावरण में समायोजन नहीं करती है और चल आस्तियों के रूप में और वित्तीय क्षेत्र की देयताओं की धारिता की अनुमति है जो बैंकों के लिए नहीं है।

कापॉरिट गवर्नेंस

49. वैश्विक वित्तीय संकट ने कापॉरिट गवर्नेंस प्रणाली, विशेष रूप से जोखिम प्रबंध नीतियों और प्रक्रियाओं में प्रमुख कमियों को उजागर किया है। अंतरराष्ट्रीय स्तर पर बेहतर गवर्नेंस पर जोर बढ़ता जा रहा है और ऐसा विश्वास है कि कापॉरिट और जोखिम गवर्नेंस में सुधार होने से प्रणालीगत जोखिम को रोकने अथवा कम करने में मदद मिलेगी। 2007 में, ओईसीडी ने अपने कापॉरिट गवर्नेंस ढांचे में सुधार करने के लिए एशियाई देशों की काफी सराहना की किंतु चेतावनी दी कि इसका प्रवर्तन बहुत चुनौतीपूर्ण और 'एक अधूरी कार्यसूची' रहने वाला है। सीएलएसए और एशियाई कापॉरिट गवर्नेंस एसोसिएशन ने एशिया के लिए अपनी 2010 कापॉरिट गवर्नेंस निगरानी रिपोर्ट में समान निष्कर्ष दिए हैं। प्रमुख निष्कर्ष यह है कि विनियामक ने कंपनियों के लिए इसे आसान बना दिया है कि वे बॉक्स टिकटिंग से बच सके जिससे श्रेष्ठ एशियाई बाजार भी अंतरराष्ट्रीय श्रेष्ठ प्रथाओं को नहीं प्राप्त कर पाते हैं। कापॉरिट गवर्नेंस को सुदृढ़ बनाने के लिए बीसीबीएस सिद्धांतों के अनुसार प्रभावी कापॉरिट गवर्नेंस प्रथाएं बैंकिंग प्रणाली में लोगों की निष्ठा और विश्वास प्राप्त करने के लिए जरूरी है जो बैंकिंग क्षेत्र और संपूर्ण अर्थव्यवस्था के समुचित कार्यकलापों के लिए जरूरी है।

50. एनबीएफसी के बढ़ते आकार, हितधारकों की बहुलता और परिचालनों की जटिलताओं को देखते हुए उपर्युक्त तर्क इस क्षेत्र पर भी लागू होते हैं। कापॉरिट गवर्नेंस के उद्देश्यों के लिए हमें लगता है कि वास्तव में बड़ी कंपनियों जिनकी आस्तियों ₹10 बिलियन से अधिक की है, पर अधिक ध्यान

देने की जरूरत है। एक बार फिर, प्रस्तावित सुझाव वह चाहे योग्य और निष्पक्ष हितधारकों व प्रबंध को सुनिश्चित करने अथवा प्रकटीकरण की गुणवत्ता बनाए रखने में केंद्रित हैं। प्रस्तावित सुझाव का उद्देश्य एनबीएफसी में गवर्नेंस मानदंड मजबूत करना है, इसके साथ-साथ यह भी निर्धारित करना उद्देश्य है कि सभी पंजीकृत एनबीएफसी संस्थाओं को जहां कहीं इसमें कोई परिवर्तन हो अथवा शेर्य धारिता में बहुत अधिक बढ़ोतरी होने की स्थिति में उन्हें पहले अनुमोदन लेना होगा; बड़ी एनबीएफसी संस्था में सीओई की नियुक्ति के लिए भारिबैं का अनुमोदन लेना होगा। अन्य उपाय निम्नलिखित हैं: कोई निदेशक कितनी बार निदेशक बन सकता है; योग्य और निष्पक्ष मानदंडों को सुनिश्चित करने के लिए समुचित सावधानीपूर्वक प्रणाली की व्यवस्था करना; और सुदृढ़ प्रकटीकरण जरूरतों की जरूरत जिसमें सेबी सूचीबद्ध करार के खंड 49 के अंतर्गत अनिवार्य जरूरतें शामिल हैं, इत्यादि।

निष्कर्ष

51. निष्कर्ष के रूप में मैं यहाँ पर कुछ बिन्दुओं को दोहराना चाहूँगा। आगे की गतिविधियों को बढ़ाने के लिए एनबीएफसी क्षेत्र वित्तीय प्रणाली का बहुत महत्वपूर्ण घटक है, किंतु इसके साथ-साथ इसकी संवृद्धि, बढ़ती जटिलता और बढ़ी हुई अंतरसंबद्धता के चलते वित्तीय प्रणाली पर पड़े प्रभाव को देखते हुए इसकी निगरानी करना और विनियमन करना बहुत जरूरी है। कहने का अभिप्राय यह है कि एनबीएफसी क्षेत्र को प्रोत्साहित करने हेतु जरूरी कारकों का विनियमन भी जरूरी है। भारत में, हम इस तथ्य से अवगत हैं कि एनबीएफसी संस्थाएं वित्तीय प्रणाली और आर्थिक संवृद्धि में काफी महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती हैं। विनियामक ढांचा तैयार किया गया है और इस क्षेत्र की जरूरत और बढ़ी हुई अंतरसंबद्धता के कारण वित्तीय प्रणाली में हुए परिवर्तनों को ध्यान में रखकर ढांचे की समय-समय समीक्षा भी की जाती है। यह कहा जा सकता है कि भारत में, छाया बैंकिंग क्षेत्र में वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान दबाव

आया, किंतु दबाव का स्तर तुलनात्मक रूप से बहुत कम था जिसके कारण उनकी शोध-क्षमता पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ा। कार्यान्वित विनियमन के चलते यह क्षेत्र काफी मजबूत बना रहा है। तथापि, विनियमन को जारी रखते हुए इस क्षेत्र की संवृद्धि की निगरानी करने की जरूरत है क्योंकि इस क्षेत्र में अप्रत्याशित और अलक्षित परिवर्तन हो सकते हैं। जो प्रस्तावित दिशा-निर्देशों का भी उद्देश्य है। आज की इस चर्चा में मैंने प्रस्तावित दिशा-निर्देशों के औचित्य पर विस्तार से चर्चा की है ताकि संशोधित दिशा-निर्देशों पर एक बेहतर सहमति बन सके। मुझे आशा है कि नया विनियामक ढांचा जोखिम को समाप्त करेगा और एनबीएफसी क्षेत्र को और अधिक मजबूत करने में सहायक सिद्ध होगा।

संदर्भ:

वैश्विक छाया बैंकिंग निगरानी रिपोर्ट 2012; वित्तीय स्थिरता बोर्ड

कार्पोरेट गवर्नेंस को सुदृढ़ करने संबंधी सिद्धांत; बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति (अक्टूबर 2010),

एनबीएफसी क्षेत्र से जुड़े मुद्दों और समस्याओं पर कार्यदल की रिपोर्ट (अगस्त 2011)

छाया बैंकिंग: मुद्दों का सामना करना; वित्तीय स्थिरता बोर्ड (अप्रैल 2011)

छाया बैंकिंग की निगरानी और विनियमन को सुदृढ़ बनाना: नीतिगत सिफारिशों की एकीकृत समीक्षा; वित्तीय स्थिरता बोर्ड (नवंबर 2012)

छाया बैंकिंग की निगरानी और विनियमन को सुदृढ़ बनाना: छाया बैंकिंग संस्थाओं की निगरानी और विनियमनों को सुदृढ़ बनाना हेतु एक नीतिगत ढांचा; वित्तीय स्थिरता बोर्ड (नवंबर 2012)

वित्तीय विनियमन के मूलभूत सिद्धांत: विश्व अर्थव्यवस्था पर जिनेवा रिपोर्ट; आर्थिक नीति अनुसंधान केंद्र (अगस्त 2009)