# *व्यष्टि-वित्त संस्थाओं (एमएफआई) में अभिशासन का सशक्तीकरण - कुछ आकस्मिक विचार* *

## *आनंद सिन्हा*

इस व्यष्टि-वित्त कार्यशाला में मुख्य भाषण देने के लिए मुझे बुलाने के लिए मै आपका आभारी हूँ। व्यष्टि-वित्त वर्तमान में गहन नीतिगत बहस के केंद्र में है, विशेष रूप से अभिशासन और विनियामक पर्यवेक्षण से संबंधित मुद्दों के संदर्भ में। इसलिए वर्तमान कार्यशाला जो व्यष्टि-वित्त में अभिशासन के मुद्दों पर केंद्रित है, बिलकुल सामयिक और प्रासंगिक रूप से संगत है। मैं आयोजकों को इस कार्यशाला के लिए विषय के उनके चयन पर बधाई देता हूँ और मुझे आशा है कि इसमें होनेवाली चर्चाओं से हम सबको आगे बढ़ने में सहायता मिलेगी।

2. व्यष्टि-वित्त, जो निम्न आय वर्गों को छोटे ऋण और अन्य वित्तीय सेवाएँ प्रदान करने के साथ संबद्ध है, एक अत्यंत महत्वपूर्ण आर्थिक माध्यम है जिसे वित्तीय समावेशन को सुसाध्य बनाने और निर्धन जनता को गरीबी से बाहर निकलने में सहायता पहुँचाने के लिए अभिकल्पित किया गया है। निम्न आय वर्गों को वित्तीय सेवाएँ उपलब्ध कराने में औपचारिक वित्तीय संस्थाओं द्वारा छोडे गये महत्वपूर्ण अंतराल को पाटने की क्षमता इसके पास है। मुख्य धारा की संस्थाएँ निर्धन जनता को वित्तीय सेवाएँ उपलब्ध कराने से यह मानते हुए दूर रहीं कि बैंक-सुविधा रहित/कम बैंक-सुविधा से युक्त क्षेत्रों तक पहुँचने में, जहाँ लेनदेनों की कम संख्या और कम मूल्य के कारण परिचालनों का पर्याप्त मान नहीं है, संबद्ध उच्च लागतों की वजह से वे अलाभकारी हैं। इस प्रकार के वंचन के लिए बताये गये अन्य कारण हैं, अनुभूत अत्यधिक जोखिम तथा ऋण प्राप्त करने के लिए भौतिक संपार्श्विक जमानत देने में निर्धन उधारकर्ताओं की असमर्थता।

3. निर्धन जनता के जीवन का रूपांतरण करने में दूरगामी प्रभाव की संभावना सहित, व्यष्टि-वित्त गरीबी के उन्मूलन के लिए एक अग्रणी और प्रभावी कार्यनीति बन गया है। यह तर्क दिया जाता है कि व्यष्टि-वित्त सहस्राब्दी विकास लक्ष्यों (एमडीजी) एवं राष्ट्रीय नीतियों, जिनका लक्ष्य गरीबी उन्मूलन, महिला सशस्त्रीकरण, असुरक्षित वर्गों की सहायता और जीवन स्तरों का सुधार है, की प्राप्ति को सुसाध्य बनाता है। जैसा कि व्यष्टि ऋण के अंतरराष्ट्रीय वर्ष (2005) के प्रारंभ के अवसर पर संयुक्त राष्ट्र के महासचिव कोफी अन्नान ने कहा था, *'व्यष्टि वित्त तक धारणीय पहुँच आय का उत्पादन, नौकरियों का निर्माण, बच्चों के स्कूल जाने की सुविधा, स्वास्थ्य रक्षा प्राप्त करने में परिवारों को समर्थ बनाना, तथा अपनी आवश्यकताओं की सर्वोत्तम ढंग से पूर्ति हेतु विकल्प बनाने में जनता के सशक्तीकरण द्वारा सहायता करती है'*।

4. हालांकि व्यष्टि-वित्त को गरीबी कम करने के लिए एक सर्वरोगहर के रूप में नहीं देखा जा सकता, फिर भी जब इसे समुचित रूप से काम में लाया जाता है तब यह जनता को सशक्त बनाने के लिए मार्ग प्रशस्त करनेवाले वित्तीय निवेश के माध्यम से धारणीय योगदान कर सकता है जो फिर विशेष रूप से महिलाओं के लिए विश्वास और स्वाभिमान को बढाता है।

5. अध्ययनों ने यह दर्शाया है कि व्यष्टि-वित्त विकास में तीन महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाता है। पहले, यह बहुत गरीब घर-परिवारों को अपनी सर्वाधिक मूलभूत आवश्यकताओं को पूरा करने तथा जोखिमों के विरुद्ध सुरक्षित रहने/बचाव करने में समर्थ बनाता है। दूसरे, सहवर्ती तौर पर यह घर-परिवारों के आर्थिक कल्याण में सुधार के साथ संबद्ध है। तीसरे, महिलाओं की आर्थिक सहभागिता का समर्थन करते हुए यह महिलाओं के सशक्तीकरण में और लिंग-समानता को बढावा देने में सहायता करता है।

## I. व्यष्टि-वित्त और भारत

6. समावेशी संवृद्धि पर हमेशा भारतीय नीति-निर्धारण में बल दिया गया है। भारत सरकार और भारतीय रिज़र्व बैंक ने निर्धन जनता के लिए वित्तीय प्रणालियों तक पहुँच को व्यापक बनाने के लिए अनेक पहलें की हैं। कुछ प्रमुख उपाय हैं, बैंकों का राष्ट्रीयकरण, प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र उधार का निर्धारण, कमजोर वर्गों के लिए

* श्री आनंद सिन्हा, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा 23 अप्रैल 2012 को मुंबई में 'व्यष्टि-वित्त संस्थाओं (एमएफआई) का सशक्तीकरण: उत्तम अभिशासन और अनुकूल लोक प्रथाएँ' पर एफआइसीसीआइ (फिक्की) की कार्यशाला में दिया गया मुख्य भाषण। श्रीमती दीपाली पंत जोशी, श्री सी. डी. श्रीनिवासन, श्री ए. के. मिश्र, सुश्री तुली राय और श्री जयकुमार यरासी द्वारा उपलब्ध कराई गई निविष्टियो के लिए उनके प्रति आभार ।

विभेदक ब्याज दर योजनाएँ, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों जैसी ऋण संस्थाओं का विकास आदि।

7. नीतिगत प्रयासों के बावजूद, ग्रामीण क्षेत्रों में वित्तीय सेवाओं की उपलब्धता में अंतर रह गया है। साहूकारों पर ग्रामीण निर्धन जनता की निर्भरता जारी है, विशेष रूप से अत्यावश्यक अपेक्षाएँ पूरी करने के लिए। ऐसी निर्भरता सीमांत कृषकों, खेतिहर मजदूरों, फुटकर व्यापारियों और ग्रामीण कारीगरों के विषय में सुस्पष्ट है, जो सामाजिक और आर्थिक रूप से पिछडे हुए वर्गों और जनजातियों से संबंधित हैं जिनकी बचत करने की क्षमता बहुत कम है।

8. इस पृष्ठभूमि में भारत में व्यष्टि-ऋण का उदय हुआ है। स्वयं-सहायता समूह (एसएचजी)-बैंक सहबद्धता कार्यक्रम (एसबीएलपी) जो प्रायोगिक आधार पर 1992 में प्रारंभ किया गया था, शीघ्र ही उल्लेखनीय रूप में बढ गया। नवीनतम अनुमानों के अनुसार, स्वयं-सहायता समूह बैंकिंग प्रणाली से धारणीय वित्तीय सेवाओं तक पहुँच के लिए 97 मिलियन निर्धन घर-परिवारों को समर्थ बनाते हैं तथा मार्च 2011 की समाप्ति पर इनका बकाया संस्थागत ऋण 312 बिलियन रुपये है। एसबीएलपी विश्व में व्यष्टि-वित्त की सर्वाधिक तेजी से बढती हुई पहल माना जाता है। व्यष्टि-वित्त का अन्य मॉडल अर्थात् एमएफआई मॉडल जिसके अंतर्गत गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी), गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ), न्यासों, सहकारी संस्थाओं आदि जैसी विभिन्न संस्थाएँ शामिल हैं, भी हाल के वर्षों में उल्लेखनीय रूप में वृद्धि कर रहा है।

9. व्यष्टि-वित्त - दोनों एसबीएलपी और एमएफआई क्षेत्र - ने पिछले कुछ वर्षों में प्रभावशाली वृद्धि दर्ज की है जिसकी संयुक्त ग्राहक पहुँच 2006-07 के लगभग 48 मिलियन[1] से बढकर 2009-10 में 86 मिलियन हो गई है। मार्च 2010 की समाप्ति पर स्वयं-सहायता समूहों को बकाया ऋण ₹280.38 बिलियन थे, जबकि एमएफआई को सभी एजेंसियों द्वारा संवितरित ऋण ₹139.55 बिलियन थे।

## II. व्यष्टि-वित्त क्षेत्र में हाल की प्रगति

10. तथापि, इस क्षेत्र की संभावनाओं में 2010-11 की दूसरी छमाही में अचानक अधःपतन हुआ, जो बताई गई कुछ एमएफआई संस्थाओं की ज्यादतियों और परिणामस्वरूप एक राज्य सरकार द्वारा वैधानिक प्रतिक्रिया के कारण था। इन घटनाओं के नेपथ्य में एमएफआई खंड ने बढते हुए चूक अनुपातों और रेटिंग एजेंसियों द्वारा ग्रेड घटाने के साथ एक तीव्र प्रहार का सामना किया। ऋणदाता सतर्क हो गए जिसके कारण निधीयन की सरणियाँ बंद हो गईं और व्यवसाय गंभीर रूप से प्रभावित हो उठा। यह सूचना मिली कि आंध्र प्रदेश में एमएफआई द्वारा संवितरण 2010-11 की दूसरी छमाही में अचानक उल्लेखनीय रूप में घट गए। वसूली की दरें जो 99 प्रतिशत थीं, कथित रूप से गिरकर मात्र 10 प्रतिशत रह गईं जिसकी वजह से विपुल अनर्जक परिसंपत्तियाँ (एनपीए) बनीं जो एमएफआई के कार्य पर उल्लेखनीय दबाव के लिए कारण हैं। जबकि एमएफआई को दिये गये ऋण ₹2009-10 के 84.49 बिलियन से घटकर 2010-11 के दौरान ₹10.73 बिलियन हुए, बकाया ऋणों की राशि 2009-10 के ₹139.56 बिलियन से घटकर 2010-11 में ₹137.31 बिलियन हो गए।

11. कई विश्लेषक वर्तमान संकट के लिए कुछ एमएफआई के असंगत उल्लास को कारण मानते हैं जिन्होंने बल एकमात्र व्यवसाय की वृद्धि और निम्नतम आधारों (बॉटमलाइनों) पर ही देते हुए इस खंड में प्रवेश किया। उन्होंने संभवतः उधारकर्ताओं की असुरक्षितता और अपने आक्रामक दृष्टिकोण के कारण होनेवाले संभावित सामाजिक-राजनैतिक विस्तार का संज्ञान नहीं लिया। एमएफआई के बीच प्रतियोगिता ने इन संस्थाओं को, मुक्त रूप से स्वयं-सहायता समूहों को वश में रखते हुए तथा ऐसे ऋणों से उन्हें लादते हुए जिसे वहन करने के लिए संभवतः उधारकर्ता समर्थ नहीं थे, उधारकर्ताओं के एक ही समूह का अनुसरण करने के लिए प्रेरित किया। यह सूचना मिली है कि मार्च 2010 की समाप्ति पर आंध्र प्रदेश में प्रति गरीब परिवार ऋण खातों की संख्या औसतन 10 से अधिक थी। कारोबार की वृद्धि करने की अपनी व्यग्रता में इन संस्थाओं ने परंपरागत विवेक और उपयुक्त प्रथाओं, जैसे उधार देने में समुचित सावधानी और वसूली के नैतिक व्यवहार को त्याग दिया। उधारकर्ताओं की अत्यधिक ऋणग्रस्तता ने चुकौती में कठिनाइयाँ उत्पन्न कीं तथा कुछ एमएफआई द्वारा जबरन वसूलियों के कारण जनसाधारण में खलबली मची और उसके बाद राज्य सरकार को हस्तक्षेप करना पड़ा।

12. आंध्र प्रदेश सरकार द्वारा बनाये गये कानून ने उपभोक्ता संरक्षण के मुद्दों को केंद्र में लाकर खडा कर दिया। उक्त विधान ने एमएफआई का अनिवार्य पंजीकरण, उधारकर्ताओं को प्रभावी ब्याज दर का प्रकटीकरण, ब्याज दरों की उच्चतम सीमाएँ तथा बलप्रयोग द्वारा वसूली की प्रथाओं के लिए कठोर दंड निर्धारित किया। इन घटनाओं का एक परिणाम क्षीण हो रहे संसाधनों के कारण एमएफआई व्यवसाय पर तीव्र प्रतिकूल प्रभाव रहा।

13. रिज़र्व बैंक ने एमएफआई क्षेत्र में विद्यमान मुद्दों और समस्याओं के संबंध में अध्ययन करने के लिए एक समिति (अध्यक्ष : श्री वाइ. एच. मालेगाम) का गठन किया। इस समिति ने उक्त मुद्दों का परीक्षण

[1] 1 करोड = 10 मिलियन ।

किया तथा वर्तमान समस्याओं का समाधान करने के लिए सिफारिशें कीं। कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशें निम्नानुसार हैं:

i. व्यष्टि-वित्त के क्षेत्र में परिचालित होनेवाली गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) की एक अलग श्रेणी का निर्माण करना जिसे एनबीएफसी-एमएफआई नाम दिया जाएगा;

ii. वैयक्तिक ऋणों के संबंध में मार्जिन पर उच्चतम सीमा और ब्याज दर की उच्चतम सीमा लागू करना;

iii. ब्याज प्रभारों में पारदर्शिता की अपेक्षा;

iv. वैयक्तिक उधारकर्ताओं को दो से अनधिक एमएफआई द्वारा उधार दिया जाना;

v. एक या उससे अधिक ऋण सूचना केंद्रों का निर्माण;

vi. एमएफआई द्वारा शिकायत निवारण प्रक्रिया की एक उपयुक्त प्रणाली की स्थापना;

vii. एक या उससे अधिक 'सामाजिक पूँजीगत निधियों' का निर्माण;

viii. प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र आदि के अंतर्गत एनबीएफसी-एमएफआई के लिए निर्धारित विनियम का पालन करते हुए एमएफआई को बैंक ऋणों के श्रेणीकरण को जारी रखना।

14. उक्त समिति की सिफारिशों ने एमएफआई के विनियमन में स्पष्टता प्रकट की तथा संकट को आगे और फैलने से रोकते हुए उसके नियंत्रण के लिए मार्ग प्रशस्त किया। मालेगाम समिति की सिफारिशों के आधार पर भारतीय रिज़र्व बैंक ने कुछ पात्र एमएफआई को बैंक ऋण का श्रेणीकरण प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र अग्रिम के रूप में करने की अनुमति देते हुए विस्तृत दिशा-निर्देश जारी किये हैं। ऐसी पात्रता को व्यष्टि-वित्त की मुख्य विशेषताओं के साथ संबद्ध किया गया है, जैसे संपार्श्विक जमानत के बिना, चुकौती के लचीले कार्यक्रमों के साथ और अत्यधिक ऋणग्रस्तता को नियंत्रित करने के लिए उपायों पर विशेष बल के साथ निम्न आय वर्गों से संबंधित उधारकर्ताओं को अल्प राशियाँ उधार देना। उधारकर्ताओं के संरक्षण को सुनिश्चित करने के लिए मार्जिन और ब्याज दर की उच्चतम सीमाएँ भी निर्धारित की गई हैं। उसके बाद भारतीय रिज़र्व बैंक ने व्यष्टि-वित्त में कारोबार करनेवाली एनबीएफसी की एक अलग श्रेणी - एनबीएफसी-एमएफआई का निर्माण किया तथा व्यापक दिशा-निर्देश जारी किये जिनमें अन्य बातों के साथ-साथ उधार देने में उचित व्यवहार सम्मिलित हैं, जैसे ब्याज दरों में पारदर्शिता, वसूली की बलप्रयोग से इतर पद्धतियाँ, बहुविध उधार और अत्यधिक ऋणग्रस्तता को नियंत्रित करने के लिए उपाय।

15. भारत सरकार ने *व्यष्टि-वित्त संस्थाएँ (विकास और विनियमन) विधेयक, 2011* प्रस्तुत किया है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ वर्तमान में रिज़र्व बैंक द्वारा विनियमित किये जा रहे एनबीएफसी-एमएफआई के अतिरिक्त एमएफआई के सभी रूपों को समाविष्ट करते हुए व्यष्टि-वित्त क्षेत्र के एकमात्र विनियमनकर्ता के रूप में भारतीय रिज़र्व बैंक को परिकल्पित किया गया है। यह विधेयक विभिन्न हितधारकों के बीच उनके विचार जानने के लिए परिचालित किया गया है।

## III. मुख्य सीख और भावी मार्ग

16. वर्तमान स्थिति की पृष्ठभूमि पर संक्षेप में व्याख्या करने के बाद अब मैं ऐसे कुछ विशिष्ट मुद्दों पर आपका ध्यान दिलाना चाहता हूँ जिनकी जाँच-पड़ताल करना वर्तमान गतिरोध का समाधान करने के लिए आवश्यक है। जबकि इस क्षेत्र में अशांति के लिए अनेक कारण बताये जाते हैं, जैसे अनुचित उच्च ब्याज दरें, ब्याज दर और अन्य प्रभारों में पारदर्शिता का अभाव, बहुविध उधार लेना और अत्यधिक उधार लेना, बलपूर्वक वसूली की पद्धतियाँ, आदि। मैं मानता हूँ कि जनता जोखिम, प्रक्रिया जोखिम और संबंध जोखिम के साथ अभिशासन की कमी अधिक महत्वपूर्ण कारक हैं जिन्होंने अशांति को प्रेरित किया है और जिनका समाधान करने की आवश्यकता है। एमएफआई के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने अभिशासन की प्रणालियों का गंभीरतापूर्वक परीक्षण करें तथा व्यष्टि-वित्त के उस समग्र लक्ष्य के साथ अपनी प्रथाओं को सुयोजित करें जो वित्तीय समावेशन और निर्धन जनता को सशक्त बनाने के लिए है।

### *एमएफआई का अभिशासन*

17. जैसा कि हम सब जानते हैं, अभिशासन आवश्यक तौर पर कारोबार करने तथा शेयरधारकों की धन-संपदा को कानूनी तौर पर, नैतिक रूप से और एक धारणीय आधार पर अधिकतम करने के बारे में है। किसी भेदभाव अथवा पक्षपात के बिना सभी हितधारकों के प्रति निष्पक्ष रहना और निष्पक्ष रूप में देखा जाना अच्छे अभिशासन के लिए कसौटी है। अभिशासन प्रणाली मूल्य के ढाँचे, नीतिपरक ढाँचे, व्यावहारिक ढाँचे एवं कानूनी ढाँचे को द्योतित करती है जिसके अंतर्गत व्यावसायिक निर्णय लिये जाते हैं। अभिशासन एसआरओ व्यवस्था के माध्यम से दोनों व्यक्ति स्तर पर और उद्योग स्तर पर स्व-विनियमन को सम्मिलित करता है। ये दोनों सुरक्षा की पहली पंक्ति बनाते हैं जबकि विनियामक ढाँचा इनका समर्थन करता है। प्रभावी स्व-विनियमन के अभाव में विनियामक ढाँचा अधिक आदेशात्मक बन जाता है जिससे विनियामक ढाँचे को संचालित करने में विनियमनकर्ताओं और पर्यवेक्षकों की लागतें बढ जाती हैं एवं

विनियमित संस्थाओं के लिए भी अनुपालन लागतों में वृद्धि होती है। यह स्पष्ट रूप से इष्टतम से कम समाधान है। सिद्धांतों पर आधारित विनियमन की विचारणीय बौद्धिक अपील, जिसके प्रतिबद्ध प्रस्तावक थे, एक प्रासंगिक विषय है। 2008 के सबप्राइम संकट के संदर्भ में इसने नियमों पर आधारित विनियमन के प्रस्तावकों के लिए काफी आधार उत्पन्न किया। मैं यह स्पष्ट करना चाहता हूँ कि सिद्धांतों पर आधारित विनियम और नियमों पर आधारित विनियम दोहरे विकल्प नहीं हैं। उन्हें जो अलग करते हैं वे न्यूनाधिक आदेशात्मक विनियम हैं।

18. अभिशासन पारदर्शिता और जवाबदेही के मूलभूत सिद्धांतों पर आधारित है। निर्णयन में पारदर्शिता सभी हितधारकों को निश्चिंतता प्रदान करती है तथा जवाबदेही जो पारदर्शिता का अनुसरण करती है, की गई अथवा न की गई कार्रवाइयों के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित करती है। दोनों एकसाथ मिलकर संगठन में हितधारकों के हितों की सुरक्षा करती हैं।

19. कुछ एमएफआई में अभिशासन के ढाँचे में गंभीर कमियाँ पाई गई थीं। एमएफआई क्षेत्र में कंपनी अभिशासन के मुद्दे कुछ 'लाभार्थ' कार्यरत एमएफआई द्वारा बदतर बनाये गये जो प्रवर्तक शेयरधारकों की प्रबलता और नियंत्रण मे थे जिससे कार्यपालक निर्णयन के संबंध में अपर्याप्त आंतरिक जाँच और संतुलन एवं विभिन्न स्तरों पर हित-संघर्ष के लिए मार्ग प्रशस्त हुआ। अन्य अवांछित प्रथाओं, जैसे संबद्ध ऋण, वरिष्ठ प्रबंधक-वर्ग, संस्थापकों/निदेशकों को अत्यधिक उदार क्षतिपूर्ति की प्रथाओं तथा धोखाधडियों के लिए कारणभूत आंतरिक नियंत्रण के अभाव, ने संकट को प्रेरित किया। कुछ एमएफआई ने सर्वोत्तम कंपनी प्रथाओं की कीमत पर उच्च वृद्धि के पथ का अनुसरण किया। *'लाभार्थ'* वाले एमएफआई के शेयरों के सूचीकरण और व्यापार ने प्रोत्साहनों का सेट उत्पन्न किया जिसने उच्च प्रतिलाभों की अपेक्षा करनेवाली पूँजी को आकर्षित किया जबकि निर्धन जनता की आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए उपयुक्त पूँजी को कम बदलाव वाली स्थायी प्रकार की पूँजी होनी चाहिए। इस विसंगति ने आगे स्थिति के और बिगड़ने में योगदान किया। अधिक चिंता की बात यह है कि बढाई गई समयावधि में सँभलने के लिए संकट की चेतावनी के काफी संकेत मिले थे, परंतु एमएफआई, कम से कम उनमें से कुछ ने अपनी त्वरित सफलता के गहरे प्रभाव में आकर इन संकेतों पर कोई ध्यान नहीं दिया। इन घटनाओं के बारे में डॉ. वाइ. वी. रेड्डी, भूतपूर्व गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक ने इकोनॉमिक एण्ड पोलिटिकल वीकली (8 अक्तूबर 2011) में प्रकाशित *'भारत में व्यष्टि-वित्त उद्योग: कुछ विचार'* शीर्षक आलेख में बताया है। आंध्र प्रदेश की घटनाओं के संबंध में उन्होंने कहा है कि आंध्र प्रदेश सरकार को एनबीएफसी-एमएफआई के विषय में हमेशा असुविधा रही तथा एक स्वैच्छिक आचरण-संहिता लागू करने के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा हर संभव प्रयास किया गया। इस संबंध में 2007 में समझा गया कि इसका समाधान प्राप्त किया गया है। सिंहावलोकन करते हुए डॉ. रेड्डी कहते हैं कि संभवतः एमएफआई की वचनबद्धता पर रिज़र्व बैंक ने जो विश्वास किया वह अनुचित था तथा पिछले रिकॉर्ड को देखते हुए रिज़र्व बैंक को लागू करने योग्य विनियमन पर जोर देना चाहिए था और एक सलाहकार की भूमिका के साथ संतुष्ट नहीं होना चाहिए था। डॉ. रेड्डी की टिप्पणी कंपनी अभिशासन के एक और अत्यंत महत्वपूर्ण सिद्धांत अर्थात् प्रतिसूचना-पाशों, विशेष रूप से नकारात्मक प्रतिसूचना-पाशों की ओर ध्यान देने और मध्यावधि सुधारक कार्रवाई करने की आवश्यकता की दिशा में ले जाती है। इस प्रकार जो नहीं करते, उन्हें अंत में भारी कीमत चुकानी पड़ती है।

## *समावेशी वित्त बनाम विनियम*[2]

20. इतिहास ऐसे उदाहरणों से भरा पड़ा है कि अच्छे इरादों का परिणाम हमेशा अच्छा नहीं होता। यह आवश्यक है कि अभिशासन और विनियमन के मजबूत ढाँचे के द्वारा इरादों का समर्थन पर्याप्त रूप से किया जाना चाहिए। यह अमेरिका में सबप्राइम आवास ऋणों के और भारत में व्यष्टि-वित्त के अनुभव द्वारा प्रदर्शित किया गया है। जब व्यष्टि-वित्त में निजी क्षेत्र उभर आया, तब विनियमन ने एक सहायताकारी समर्थक परिवेश उपलब्ध कराने के द्वारा सकारात्मक रूप से प्रतिक्रिया व्यक्त की : (क) आगे उधार देने के लिए एमएफआई को बैंकों द्वारा दिये गये उधार को प्राथमिकताप्राप्त उधार के रूप में माना गया; (ख) बैंकों को सूचित किया गया कि वे ब्याज दरों पर उच्चतम सीमा के बिना एमएफआई को उधार दें तथा (ग) आस्ति वर्गीकरण, विवेकपूर्ण और प्रावधानीकरण के मानदंडों के लिए सामूहिक गारंटियों को संपार्श्विक जमानत के रूप में माना गया। एमएफआई से यह आशा की गई कि वे समावेशन के कार्यक्रम को आगे ले जाएँगे और उन्हें पूरी तरह बैंकिंग प्रणाली के साथ सुयोजित किया गया। तथापि, एमएफआई तेजी से हो रही वृद्धि और विस्तृत हो रहे तुलन-पत्रों से मोहित होकर लक्ष्यों, रणनीतियों और प्रथाओं को बदल दिया। इसी आलेख में डॉ. रेड्डी ने यह टिप्पणी की कि- यह धारणा कि एमएफआई में कार्यरत लोग एक मूल्यवान ढाँचे के प्रति प्रतिबद्ध हैं जिसका उद्देश्य लाभार्जन है, न कि मुनाफाखोरी अथवा लाभ को अधिकतम बनाना, प्रमाणीकृत नहीं की गई जैसा कि

[2] अंतरराष्ट्रीय निपटान बैंक (2012), *'संवृद्धि, समदृष्टि और स्थिरता के लिए वित्तीय क्षेत्र विनियमन'*, बीआइएस पेपर सं. 62, जनवरी।

संगठनात्मक संरचनाओं और प्रोत्साहन ढाँचों एवं वरिष्ठ प्रबंधकों की जीवन-शैलियों से विदित होता है।

21. भारत में एमएफआई प्रसंग के संबंध में 2008 के सबप्राइम संकट के साथ कम से कम दो गहरे समांतर सादृश्य हैं। पहला, सबप्राइम संकट का मूल उधारकर्ता की चुकौती की क्षमता से काफी अधिक ऋण प्रदान करने के बारे में था तथा दूसरा, क्षतिपूर्ति की प्रथाएँ संकट के लिए एक प्रमुख सहायक कारक थीं क्योंकि ये प्रथाएँ जोखिम-स्वीकरण को बढाने और शेयरधारकों के लिए मूल्य निर्मित करने के लिए थीं, न कि अन्य हितधारकों के संरक्षण के लिए। बैंकों के लिए विनियामक सुधारों के संदर्भ में बासेल III के माध्यम से तथा एमएफआई के लिए मालेगाम समिति की सिफारिशों के आधार पर जारी दिशा-निर्देशों के माध्यम से सुधारात्मक कार्रवाई की जा रही है।

22. संकट से सीख ग्रहण करते हुए हमें ऐसे विनियामक ढाँचे का निर्माण करने की आवश्यकता है जो एमएफआई को उनके परिचालनों में लचीलेपन एवं ग्राहक संरक्षण और एमएफआई की वित्तीय सुस्थिति सुनिश्चित करनेवाले विनियमों के बीच संतुलन सुनिश्चित करे। दीर्घ अवधि में इस प्रकार के विनियामक ढाँचे द्वारा एमएफआई भी लाभान्वित होंगे क्योंकि इससे सुव्यवस्थित वृद्धि और संभव होती है तथा अनिश्चितता कम हो जाती है। परिकल्पित विनियामक ढाँचे को अनिवार्यतः अभिशासन, प्रबंधन और ग्राहक संरक्षण एवं एमएफआई की वित्तीय सुस्थिति के न्यूनतम मानकों के संबंध में प्रतिबंध और रक्षोपाय लागू करने होंगे। स्वाभाविक रूप से, विशेषतः अंतिम उपयोगकर्ताओं के संदर्भ में समावेशी और धारणीय आर्थिक संवृद्धि को प्रोत्साहित करते हुए, उद्यमवृत्ति को बढावा देने के लिए गहन जोखिम-आधारित प्रत्यक्ष और परोक्ष पर्यवेक्षण सहित सबल विनियमों की आवश्यकता है। यह संतुलन मालेगाम समिति की रिपोर्ट से प्राप्त विनियामक ढाँचे एवं एसआरओ ढाँचे द्वारा उपलब्ध कराया जाएगा।

## सामाजिक और वित्तीय - दोहरे उद्देश्यों का संतुलन

23. यह निर्विवाद तथ्य है कि आत्मनिर्भरता और वित्तीय धारणीयता ऐसे दो लक्ष्य हैं जिनका अनुसरण एमएफआई कर सकते हैं। फिर भी, लाभार्जन की दौड में सामाजिक लक्ष्य को नजरअंदाज नहीं किया जाना चाहिए। मिशन-अपवहन (मिशन-ड्रिफ्ट) जहाँ संस्था एक प्रतिद्वंद्वी अघोषित मिशन के अनुसरण में अपने मूल मिशन से विचलित हो जाती है, एक ऐसी प्रमुख जोखिम है जिसका सामना एमएफआई करते हैं। एमएफआई के बोर्डों को विभिन्न हितधारकों अर्थात् ईक्विटी धारकों, दानदाताओं, उधारकर्ताओं और समग्र समाज के लक्ष्यों का संतुलन रखना होगा। मजबूत कंपनी अभिशासन प्रतीयमान रूप से अनन्य, परंतु संभाव्य तौर पर पूरक लक्ष्यों का दीर्घकालीन परिदृश्य में संतुलन रखने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकता है।

24. एमएफआई के लिए लाभों एवं निर्धन जनता की वित्तीय सेवाओं संबंधी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के बीच संतुलन रखने का प्रश्न निश्चित रूप से एक समस्या है। प्रायः यह प्रश्न किया जाता है कि यदि एमएफआई अपनी वृद्धि की गति मंद करते हैं और अपनी प्राथमिकताओं को सामाजिक लक्ष्यों की ओर अधिक अंतरित करते हैं, तो क्या वे निर्धन लोगों की प्रगति में सहायता हेतु अपनी गतिविधियाँ तैयार करने में एमएफआई को समर्थ बनाने के लिए पूँजी उपलब्ध कराने हेतु पर्याप्त निवेशकों को आकर्षित कर सकेंगे। इसी प्रकार के प्रश्न बासेल III के अंतर्गत बैंकों के लिए पर्याप्त रूप से बढाये गये विनियामक ढाँचे को लेकर, विशेष रूप से अधिक उच्चतर पूँजी और चलनिधि आवश्यकताओं के संदर्भ में उठाये गये हैं। यह आशंका है कि ऐसे ही स्तर की गतिविधियों को समर्थन देने के लिए बासेल III के अंतर्गत काफी बड़ी पूँजी और चलनिधि आवश्यकताओं के होते हुए ईक्विटी पर आय (आरओई) पर्याप्त मात्रा में घट जाएगी तथा इसके परिणामस्वरूप बैंक पूँजी उपलब्ध कराने के लिए निवेशकों को संभवतः आकर्षित नहीं कर सकेंगे। चिंतन की यह धारा जोखिम-प्रतिलाभ संबंधी समझौताकारी समन्वयन की उपेक्षा करती है और इस तथ्य की अवहेलना करती है कि बैंक कम से कम अंशतः अपनी आरओई की सुरक्षा करने के लिए अपनी उत्पादकता और कार्यकुशलता के स्तरों को बढा सकते हैं। यह आशा की जाती है कि जब निवेशक एक बहुत अधिक स्थिर और सुरक्षित बैंकिंग प्रणाली को देखते हैं, तब वे निम्नतर प्रतिलाभों के लिए पूँजी की आपूर्ति करने के इच्छुक होते हैं। इसी प्रकार एमएफआई जो अपने व्यवसाय के लक्ष्यों को समाज के उस खंड की अपेक्षाओं के अनुरूप ढाल लेते हैं जिसकी आवश्यकताएँ वे पूरी करते हैं, असाधारण परंतु अस्थिर प्रतिलाभ उपलब्ध करानेवाले एमएफआई की तुलना में स्थिर और कम जोखिमपूर्ण देखे जाएँगे तथा वे निश्चित रूप से निवेशकों के लिए आकर्षक सिद्ध होंगे। इस संदर्भ में मैं आपका ध्यान मालेगाम समिति की 'एक या उससे अधिक देशी सामाजिक पूँजीगत निधियों के निर्माण' वाली सिफारिश की ओर आकर्षित करना चाहता हूँ।

## ग्राहक संरक्षण और दायित्वपूर्ण वित्त

25. दायित्वपूर्ण वित्त वर्तमान प्रसंग से सीखने योग्य सर्वाधिक महत्वपूर्ण पाठ है। अपने ग्राहकों की असुरक्षितता को देखते हुए एमएफआई के लिए यह आवश्यक है कि वे उनकी आवश्यकताओं और क्षमताओं के विषय में सचेत रहें। ग्राहकों के पीछे पड़ने और जैसा

कि आरोप लगाया जाता है, कभी-कभी व्यष्टि-वित्त के अन्य खंडों से उन्हें अनधिकृत रूप से लेने और उन्हें और कर्ज के भार से लादने से उधारकर्ताओं के गलत चयन, अत्यधिक ऋणग्रस्तता और अंततः चूक की स्थितियों जैसी समस्याओं के लिए मार्ग प्रशस्त होगा।

26. अतः एमएफआई के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने व्यावसायिक मॉडल की पुनः समीक्षा करें तथा अधिक दायित्वपूर्ण वित्तपोषण को सुनिश्चित करें। इसके लिए उनसे यह अपेक्षित होगा कि वे सावधानीपूर्वक अपने उधारकर्ताओं का चयन करने के लिए उपयुक्त दृष्टिकोण अपनाएँ, यह सुनिश्चित करें कि उनके उधार देने के कारण अत्यधिक ऋणग्रस्तता नहीं बन रही है तथा अपनी वसूली की पद्धतियों में वे अधिक मानवीय और नैतिकतापूर्ण रहें।

## समर्थक संगठनात्मक वातावरण का निर्माण

27. संस्थाओं के भीतर अच्छी प्रथाओं का निर्माण करने और ऐसी संगठनात्मक संस्कृति को प्रोत्साहित करने की जबरदस्त आवश्यकता है जो ग्राहकों के संरक्षण और उनकी खुशहाली को महत्व देती है। अग्रिम पंक्ति के स्टाफ को संगठनात्मक मूल्यों और सामाजिक मिशन के बारे में शिक्षित करने की आवश्यकता है जिससे अल्पावधि कार्यनिष्पादन लक्ष्यों द्वारा विचलित होने की स्थिति न बने। इसके अलावा, यह आवश्यक है कि संगठनात्मक संस्कृति ईमानदारी, सम्मान, पारदर्शिता आदि मूल्यों का पोषण करे।

### *स्व-विनियमन*

28. विगत कुछ वर्षों की घटनाओं ने यह स्पष्ट किया है कि व्यष्टि-वित्त का *'लाभार्थ'* मॉडल जिसमें शीघ्र मान और उच्च लाभप्रदता पर संवर्धित बल दिया जाता है, अपने सामाजिक उद्देश्य पूरे करने में बहुत सफल नहीं रहा है, और न ही इस प्रकार का मॉडल धारणीय रहा है। जबकि वर्तमान गतिरोध का समाधान करने के लिए विनियामक अनुक्रियाएँ की जा रही हैं, अग्रगामी सशक्त और कुशल व्यष्टि-वित्त संस्थाओं का निर्माण करने में कुछ सीमा तक स्व-विनियमन अनिवार्य है।

### *पारदर्शिता*

29. चूँकि ग्राहक-आधार बडी सीमा तक निम्न आय वर्ग से है जिनका वित्तीय ज्ञान और परिष्कार निश्चित रूप से नहीं माना जा सकता, अतः एमएफआई के लिए यह आवश्यक होगा कि वे प्रभारित ब्याज के बारे में और ग्राहकों द्वारा वहन की जानेवाली कुल लागत के बारे में पारदर्शी रहें। यह सूचना मिली कि कुछ एमएफआई ने न केवल अत्यधिक ब्याज लगाया, बल्कि समग्र लागत में अनेक अन्य घटकों को भी लाद दिया। एमएफआई के लिए यह स्मरण रखना चाहिए कि समाज के असुरक्षित वर्गों के साथ लेनदेन करते समय *'क्रेता सावधान'* वाला तर्क हमेशा लागू नहीं होता।

### *ऋण सूचना*

30. व्यापक ऋण सूचना का अभाव इस क्षेत्र के विकास में एक प्रतिबंध रहा है। स्वतंत्र रूप से कार्य करनेवाली वित्तपोषक संस्थाओं की बहुलता उनके बाच सूचना की विषमता का स्तर बढाती है, जो ऋण मंजूरी में विलंब, दोहरे वित्तपोषण आदि का कारण बन सकती है। ऋण सूचना के निर्माण और उसके आदान-प्रदान से विभिन्न संस्थाओं के बीच सहक्रियाओं को बढाने एवं बहुविध वित्तपोषण और परिणामी अत्यधिक ऋणग्रस्तता से बचाव को सुनिश्चित करने में सहायता मिलेगी। इस संदर्भ में मैं यह भी बताना चाहता हूँ कि ऋण सूचना कंपनियाँ (विनियमन) अधिनियम, 2005 के अनुसार ऋण संस्थाओं के रूप में गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों (एनबीएफसी) के लिए यह अपेक्षित है कि वे कम से कम एक ऋण सूचना कंपनी (सीआइसी) के सदस्य हों (फिलहाल चार सीआइसी हैं)। महत्वपूर्ण यह है कि सभी उधारकर्ताओं के संबंध में ऋण की सूचना (डेटा) संबंधित सीआइसी को सही रूप में और समय पर प्रस्तुत की जाए तथा ऋण प्रदान करते समय सीआइसी के डेटाबेस का पूर्ण उपयोग किया जाना चाहिए ताकि प्रतिकूल चयन और अधिक ऋणग्रस्तता के विरुद्ध सुरक्षा बरती जा सके।

### *विविधीकरण*

31. यह देखा गया कि एमएफआई ने अन्य भूगोलों की अपेक्षा कुछ भूगोलों को अधिक लाभकारी पाया तथा विविधीकरण का समर्थन करनेवाले परंपरागत विवेक के विरुद्ध वे उन्हीं भूगोलों में झुंडों में फैल गये। इस संबंध में दक्षिणी क्षेत्र स्वयं-सहायता समूहों (एसएचजी) और एमएफआई का उल्लेखनीय रूप में संकेंद्रण दर्शाता है। कुछ क्षेत्रों में संस्थाओं के अत्यधिक उद्भव ने असीम और कभी-कभी अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा के लिए मार्ग प्रशस्त किया जिसके कारण विकृत प्रथाओं ने जन्म लिया। अब यह देखकर संतोष होता है कि हाल के घटनाक्रम से सीख लेकर एमएफआई अपने आपका पुनर्गठन कर रहे हैं तथा ऐसे क्षेत्रों में फैल रहे हैं जिनका अबतक उपयोग नहीं किया गया है। विविधीकरण न केवल एमएफआई को किसी भी क्षेत्र-विशिष्ट आघात को सहने में सहायता पहुँचाते हैं, बल्कि देश-भर में व्यष्टि-वित्त का व्यापन करते हुए समग्र रूप में ग्राहकों की भी मदद करते हैं।

### *व्यावसायिक मॉडल में सुधार लाना - लागतें घटाना*

32. व्यष्टि-वित्त एक श्रम-प्रधान क्षेत्र है जिसके साथ उल्लेखनीय वितरण लागतें संबद्ध हैं। जबकि संस्थाएँ ये लागतें अपनी सेवाओं में निर्मित कर सकती हैं तथा ग्राहक से वसूल कर सकती हैं, जो वास्तव में कई संस्थाओं ने किया भी है, किसी के मार्जिन की रक्षा करने अथवा

उसमें वृद्धि करने का अधिक कुशल तरीका कार्यकुशलता को बढाने और प्रौद्योगिकी का उन्नयन करने के द्वारा परिचालनगत लागतों को कम करना है। एमएफआई को चाहिए कि वे अपनी परिचालनगत अकुशलताएं आवश्यकता से काफी अधिक कीमतों के रूप में ग्राहकों पर न थोपें। निर्धन उधारकर्ताओं की रूपरेखा को ध्यान में रखते हुए, जिनके लिए दरों में थोडी-सी भी वृद्धि से काफी फर्क पड सकता है, एमएफआई को चाहिए कि वे अपने ग्राहक-वर्ग की बेहतर सेवा करने के लिए अधिक किफायती और कुशल वितरण मॉडल निर्मित करने के लिए प्रयास करें।

## *एमएफआई का साख-श्रेणी निर्धारण*

33. एमएफआई का साख-श्रेणी निर्धारण अत्यंत महत्वपूर्ण है क्योंकि एमएफआई बैंकों और अन्य संस्थाओं के स्रोत से वित्त प्राप्त करते हैं। देश में अनेक एमएफआई हैं और उनका श्रेणी निर्धारण ऋणदाताओं को सही एमएफआई का चयन करने में सहायता करता है। इसके अलावा, ऐसा सकारात्मक भेदभाव उन एमएफआई को अपनी उधार लागतें कम करने में मदद पहुँचाता है जो बेहतर प्रबंधन से युक्त हैं और साथ ही, जिन एमएफआई का प्रबंधन उतना अच्छा नहीं है उनके लिए एक निरुत्साहकारी तत्व के रूप में भी कार्य करता है।

## *वित्त से आगे बढना*

34. जनता के सर्वाधिक अभावग्रस्त वर्गों के लिए निविष्टियों की आपूर्ति, प्रशिक्षण, तकनीकी सहायता, बाजार विषयक संबद्धताओं आदि के तौर पर पर्याप्त मार्गदर्शन व सहारे की आवश्यकता है। ऐसे समूहों के निर्माण और पोषण के लिए केवल वित्तीय सेवाएँ प्रदान करने की ही नहीं, बल्कि संस्थागत विकास सेवाएँ उपलब्ध कराने की भी जरूरत है जिनमें से सभी के लिए एमएफआई हेतु एक बृहत्तर भूमिका अपेक्षित है। निर्धन जनता को सशक्त बनाने में अपनी पूरी संभाव्यता प्राप्त करने के लिए व्यष्टि-वित्त को वित्तीय क्षेत्र का अभिन्न अंग बनना चाहिए तथा एमएफआई को एक अपेक्षाकृत बडी विकासात्मक भूमिका अदा करने की आवश्यकता है।

## IV. उपसंहार

35. ऐसे समय जब वित्तीय समावेशन विनियामक परिदृश्य के अंतर्गत केंद्र में है, एमएफआई द्वारा प्रदत्त आखिरी मील की संबद्धता का उन्नयन करने की आवश्यकता है ताकि अब तक वित्तीय रूप से वंचित वर्गों को सम्मिलित किया जा सके। यद्यपि एमएफआई का समय कुछ खराब चल रहा है, तथापि व्यष्टि-वित्त के चारों ओर दीर्घकालीन धारणीय व्यवसाय निर्मित करने के लिए काफी परिमाण में अवसर है। असुरक्षित उधारकर्ताओं एवं व्यष्टि-वित्त संस्थाओं के हितों का संतुलन; प्रभावी विनियमावली, भली भाँति अंशांकित संक्रमण समय और संस्थाओं को अनुप्राणित होने के लिए कुछ समय दिये जाने से व्यष्टि-वित्त क्षेत्र को पुनः उन्नति करने, विस्तार करने और समावेशी संवृद्धि प्राप्त करने में सहायता मिल सकेगी।

36. एमएफआई क्षेत्र में हाल की घटनाओं ने अभिशासन संबंधी मुद्दों के विषय में कुछ गंभीर चिंताएं उत्पन्न की हैं। एमएफआई को चाहिए कि वे वित्तीय प्रणाली में अपनी विलक्षण भूमिका को पहचानें तथा सामाजिक उपयोगिता और वित्तीय धारणीयता के दोहरे लक्ष्यों में संतुलन लाने के लिए सशक्त अभिशासन के मानक लागू करें।

37. मैं आशा करता हूँ कि इस कार्यशाला में संबंधित मुद्दों पर विस्तार से विचार-विमर्श किया जाएगा। कार्यशाला की सफलता के लिए मेरी शुभकामनाएँ।

## संदर्भ

अंतरराष्ट्रीय निपटान बैंक (2012), *‘संवृद्धि, समदृष्टि और स्थिरता के लिए वित्तीय क्षेत्र विनियमन’*, बीआइएस पेपर्स सं. 62।

निर्धन जनता की सहायता के लिए सीजीएपी-परामर्शदाता समूह (2004) *‘व्यष्टि-वित्त के लिए मुख्य सिद्धांत’*।

ह्यूल्म, डी और मोसली, पी. (1996) *‘निर्धनता के विरुद्ध वित्त’*, खंड 1 और 2, लंदन, रूटलेज

जोशी, दीपाली पंत (2011), *‘समष्टि परिवर्तन के लिए व्यष्टि-वित्त’*, ज्ञान बुक्स।

लिटिलफील्ड, ई., हाशमी, एस. एण्ड मोरड्यूक, जे. (2003), *‘क्या सहस्राब्दी विकास लक्ष्य प्राप्त करने के लिए व्यष्टि-वित्त एक प्रभावी कार्यनीति है ?’* फोकस नोट सं. 24, वाशिंगटन; निर्धन जनता की सहायता के लिए सीजीएपी-परामर्शदाता समूह।

जे. एस. मोसेस; राजेश, राज; प्रसाद, गोपाल; कुमार, नीरज और कुमार, नवीन, (2012) *भारत में व्यष्टि-वित्त - प्रगति और समस्याएँ*

राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड), *‘भारत में व्यष्टि-वित्त की स्थिति 2010-11’*।

रेड्डी, डॉ. वाइ. वी.(2011), *‘भारत में व्यष्टि-वित्त उद्योग : कुछ विचार’*, इकनॉमिक एण्ड पोलिटिकल वीकली XLVI सं. 41।

सिमानोविट्ज, ए और ब्रॉडी, ए (2004) *‘व्यष्टि-वित्त की संभाव्यता का बोध’*, आइडी21 इनसाइट्स, दिसंबर, अंक-51।

श्रीनिवासन, एन. (2011) *व्यष्टि-वित्त भारत : क्षेत्र की स्थिति रिपोर्ट 2011*।

संयुक्त राष्ट्र, (2005), *‘सहस्राब्दी विकास लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए समावेशी वित्तीय क्षेत्रों का निर्माण’*, (व्यष्टि-वित्त का अंतरराष्ट्रीय वर्ष), संयुक्त राष्ट्र।