

सबके लिए संभव आवास के प्रयास-मुद्दे और चुनौतियाँ*

हारून आर. खान

इस अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन में पधारे हुए सुप्रतिष्ठित प्रतिनिधियों एवं यहाँ पर उपस्थित इस क्षेत्र के विख्यात विशेषज्ञों को संबोधित करते हुए मुझे प्रसन्नता हो रही है। मुझे खुशी है कि मैं यहाँ न केवल भारतीय रिज़र्व बैंक के प्रतिनिधि के रूप में, बल्कि राष्ट्रीय आवास बैंक (एनएचबी) के बोर्ड के सदस्य के रूप में भी उपस्थित हूँ। यह स्वीकार करते हुए कि आवास मानव जीवन की चार मूलभूत आवश्यकताओं : रोटी, कपड़ा, मकान और इज्जत में से एक है, भारतीय आवास क्षेत्र की स्थिति में सुधार लाने के प्रति रिज़र्व बैंक और एनएचबी कई वर्षों से प्रतिबद्ध हैं। हमारा अनुभव यह दर्शाता है कि आवास सामाजिक-सांस्कृतिक वातावरण में परिवर्तन के लिए एक उत्प्रेरक के रूप में सहज ही कार्य करता है तथा आर्थिक विकास में भी सहायता पहुँचाता है। अधिक महत्वपूर्ण यह है कि सम्मानजनक जीवन के लिए आवास नींव डालता है। गृहनिर्माण में निवेश करने के द्वारा जनता, विशेष रूप से निम्न आय वर्ग ऐसी ईक्विटी संचित करते हैं जो फिर समर्थक जमानत के रूप में प्रयुक्त हो सकता है जो उन्हें औपचारिक माध्यमों के द्वारा वित्त प्राप्त करने के लिए अधिक ऋण-पात्र बनाता है और आय-उत्पादन करने के लिए भी समर्थ बना देता है। इस पृष्ठभूमि के होते हुए, आवास की कमी का समाधान और संभवता में सुधार करना गरीबी हटाने की दिशा में हमारी राष्ट्रीय नीति का एक अभिन्न अंग बन जाता है।

नीति-निर्धारकों के लिए दुविधाएँ

2. अमेरिका में हाल का आवास संबंधी खतरा, जो कई प्रकार से वैश्विक वित्तीय बाजार संकट के लिए कारण बना, वित्तीय बाजारों में सभी हितधारकों के मन में अभी ताजा है। अमेरिका के आवास संकट ने फिर यह भी सिद्ध कर दिया है कि सामाजिक लक्ष्यों का मिशन यदि विनियामक सतर्कता के साथ संचालित न हो तो वित्तीय अस्थिरता के लिए मार्ग प्रशस्त कर सकता है। ऐसी घटनाएं न केवल वित्तीय प्रणाली के लिए तीव्र संरचनात्मक क्षति पहुँचा सकती हैं, बल्कि उस समस्या को आगे और गहराने की दिशा में ले जा सकती हैं जिसे दूर

* श्री हारून आर. खान, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा नई दिल्ली में 30 जनवरी 2012 को राष्ट्रीय आवास बैंक और आवास वित्त के लिए एशिया पैसिफिक यूनिन द्वारा आयोजित संभव आवास बाजारों में वृद्धि और स्थिरता पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन में दिया गया उद्घाटन भाषण। वक्ता भारतीय रिज़र्व बैंक के श्री एम. पी. बालिगा, श्री एस. सी. धाल और श्री सुरजीत बोस के सहयोग तथा श्री आर. वी. वर्मा, अध्यक्ष, राष्ट्रीय आवास बैंक के अमूल्य अभिमतों के लिए उनके प्रति आभारी है।

करने की अपेक्षा मूल रूप से उक्त मिशन करता हो। अतः नीति-निर्धारकों के लिए दुविधा या तो ऐसी नीति का चयन करने की है जिसका उद्देश्य वित्तीय क्षेत्र की स्थिरता के साथ कोई समझौता किये बिना सभी के लिए संभव आवास उपलब्ध कराना है, या फिर एक ऐसी नीति को चुनने की है जो सामान्य रूप से जनता के लिए समावेशी संवृद्धि पर फोकस सहित आवास लेने के लिए सभी को समर्थ बनाती है।

3. भारतीय रिज़र्व बैंक का अधिदेश, चाहे वह सुस्पष्ट रूप से कहा गया हो या अन्य प्रकार से, वित्तीय स्थिरता को कोई क्षति पहुँचाये बिना समावेशी संवृद्धि को बढ़ावा देने के लिए है। दुविधा ज्यादातर आवास क्षेत्र में की गई पहलों के संदर्भ में महत्वपूर्ण है क्योंकि वे आवास की संभवता पर नीतियाँ बनाने एवं बाजारों का नियंत्रित उपयोग और संवर्धन करने से संबद्ध हैं जिससे आय के स्तर और व्यवसाय चक्र के चरण पर विचार किये बिना ग्राहकों के समूचे वर्ग (स्पेक्ट्रम) की आवश्यकताएँ पूरी की जा सकें।

समस्या का विस्तार

4. आवास की कमी स्वतंत्रता के बाद हमारे देश में अनेक वर्षों से एक प्रमुख समस्या रही है। ऐसी कमी, बेघर परिवारों, संकुलन (अलग मकान अपेक्षित विवाहित दंपतियों की संख्या), और कच्चे/अप्रयोज्य कच्चे मकानों के प्रतिस्थापन/कोटि-उन्नयन तथा पुराने मकानों के अप्रचलन /प्रतिस्थापन आदि सहित, जिसके बारे में यह अनुमान है कि मकानों की तुलना में परिवारों की संख्या अधिक है, दशकों से बढ़ गई थी।

5. ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के लिए ग्रामीण आवास संबंधी कार्यदल ने 2012 के अंत में ग्रामीण क्षेत्रों में कुल 47.43 मिलियन यूनिटों की कमी का अनुमान लगाया है। सरकारी अनुमानों के अनुसार 11 वीं योजना अवधि के प्रारंभ में शहरी क्षेत्रों में आवास की कुल कमी लगभग 24.71 मिलियन यूनिट थी और 2012 तक इसके बढ़कर 26.53 मिलियन यूनिट होने की संभावना है। शहरों की स्थिति समान रूप से चिंताजनक है जिसमें आवास की कमी का 99 प्रतिशत आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्ग (ईडब्ल्यूएस) और निम्न आय समूह (एलआइजी) की श्रेणियों से संबंधित है। यह भी बड़ी चिंता की बात है कि ग्रामीण आवास कमी का 90 प्रतिशत (लगभग 42.69

मिलियन यूनिट) गरीबी की रेखा से नीचे (बीपीएल) श्रेणियों से संबंधित है।

6. औद्योगिक साख और श्रेणी-निर्धारण एजेंसी (आइसीआरए) की एक रिपोर्ट¹ के अनुसार जीडीपी के प्रतिशत के रूप में आवास ऋण लगभग 7 प्रतिशत रहे हैं, जो अधिकांश विकसित देशों में प्राप्त स्तरों से उल्लेखनीय रूप में कम है। यह इस प्रकार के बाजार के अपेक्षाकृत अधिक गहराई तक व्यापन के लिए अवसर की सीमा को निर्दिष्ट करता है। जनांकिकी और अर्थव्यवस्थाओं के मान में सुधार होने के साथ ही जीडीपी की तुलना में बंधक के अनुपात में वृद्धि होने की संभावना है। फिर भी, हितधारकों के लिए कार्यविधि में आनेवाली उन समस्याओं और बाधाओं को ध्यान में रखने की आवश्यकता है जो आर्थिक चक्र में परिवर्तनों, भूमि अधिग्रहण नीतियों को घेरनेवाली अनिश्चितताओं, नीतिगत ढाँचे में परिवर्तनों तथा उचित सावधानी के मानकों में शिथिलता के साथ तीव्र ऋण विस्तार के कारण उत्पन्न होनेवाली प्रणालीगत जोखिम से उभर सकती हैं।

संभवता की संकल्पना

7. 'संभवता' एक संकल्पना के रूप में बहुत व्यापक है तथा आय के स्तरों में अंतरों के आधार पर विभिन्न लोगों के लिए इसके अलग-अलग अर्थ हो सकते हैं। विभिन्न देशों ने संभव आवास की परिभाषा आवास खरीदनेवाले व्यक्ति की आर्थिक क्षमता को प्रस्तुत करने के लिए दी है। अमेरिका और कनाडा जैसे विकसित देशों में संभव आवास के लिए आम तौर पर स्वीकृत दिशानिर्देश यह है कि आवास की लागत परिवार की सकल आय के 30 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए। संभव आवास और कम लागत वाला आवास प्रायः अंतर्परिवर्तनीय तौर पर प्रयुक्त किये जाते हैं, परंतु ये एक दूसरे से बिल्कुल अलग हैं। कम लागत वाला आवास सामान्यतः आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों (ईडब्ल्यूएस) की श्रेणियों के लिए है और इसमें बिल्कुल न्यूनतम आवास सुविधाएँ होती हैं जबकि संभव आवास अधिकांश रूप से निम्न आय वर्गों (एलआइजी) और मध्यम आय वर्गों (एमआइजी) के लिए है।

8. भारत में संभव आवास की परिभाषा देना एक कठिन कार्य है क्योंकि इस देश के प्रत्येक वर्ग किलोमीटर के लिए बाजार के गति-सिद्धांत अलग-अलग हैं। यह बात ध्यान में रखते हुए कि आवास की कमी अधिकांशतः ईडब्ल्यूएस और एलआइजी तथा बेहतर संभावनाओं की खोज में शहर बदलनेवाले शहरी-शहरी प्रवासियों के युवा वर्ग को प्रभावित करती है, ऐसी योजनाओं के प्रयोजन के लिए संभव आवास को ईडब्ल्यूएस के लिए लगभग 300 वर्गफीट (सूपर बिल्ट-अप क्षेत्रफल), एलआइजी के लिए 500 वर्गफीट तथा एमआइजी के लिए 600 से 1200 वर्गफीट के दायरे में लिया गया है एवं यह उन लागतों पर लिया गया है जो आवास ऋणों की चुकौती के लिए खरीदार की मासिक आय के 30 प्रतिशत से लेकर 40 प्रतिशत से अनधिक मासिक किस्तों में अनुमति दें।

9. एक प्रमुख मुद्दा जो संभव निम्न लागत वाले आवास से संबद्ध है, आवास की गुणवत्ता है। 2001 की जनगणना के आंकड़ों के अनुसार भारतीय परिवारों का केवल 51.62 प्रतिशत ही पक्के (कंक्रीट) मकानों में रहता है। जून 2009 की समाप्ति पर ग्रामीण परिवारों का 55 प्रतिशत और शहरी परिवारों का 92 प्रतिशत पक्की इमारतों में रहता था (सारणी I)।

भारत में चुनौतियाँ - निम्न संभवता के लिए कारण

10. यद्यपि भारत 21वीं सदी के पहले दशक के दौरान एक तीव्र गति वाली संवृद्धि दर्ज करता रहा है, तथापि यहाँ गरीबी की रेखा (बीपीएल) की परिभाषा देनेवाले मानदंडों पर विचार किये बिना अभी भी एक उल्लेखनीय आबादी गरीबी की रेखा (बीपीएल) से नीचे रहती है। गरीबी की रेखा से ऊपर आने के लिए आर्थिक और सामाजिक समर्थन की अपेक्षा होती है। बेरोजगारी के स्तर भी उल्लेखनीय रूप से ऊँचे हैं, जिससे आवास अनेक लोगों के लिए असंभव है। इस तथ्य को भी ध्यान में रखना महत्वपूर्ण है कि आज भी एक ऐसी बड़ी आबादी है जो वित्तीय रूप से औपचारिक बैंकिंग/वित्तीय प्रणालियों से वंचित है तथा इस प्रक्रिया में वह आवास वित्त तक पहुँच से वंचित है।

सारणी I: कच्चे और पक्के स्वरूप की श्रेणियों से संबंधित परिवारों का वितरण

(प्रतिशत)

	1991			2001			2009		
	पक्का	आधा पक्का	कच्चा	पक्का	आधा पक्का	कच्चा	पक्का	आधा पक्का	कच्चा
शहरी	85.7	10.6	3.7	88.0	9.1	2.9	91.7	6.2	2.1
ग्रामीण	48.8	28.7	22.5	49.8	21.4	18.8	55.0	28.0	17.0

स्रोत : राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण कार्यालय की रिपोर्ट - भारत में आवास की स्थिति और सुविधाएँ

¹ आइसीआरए रिपोर्ट - 2010-11 के लिए औद्योगिक दृष्टिकोण और आवास वित्त कंपनियों तथा भारतीय बंधक वित्त बाजार की कार्यनिष्पादन समीक्षा।

ग्रामीण आवास

11. प्रायः यह माना जाता है कि ग्रामीण आवास क्षेत्र की असुरक्षितताएँ आवास सामग्री, सेवाओं और वित्त की वितरण प्रणाली तक सीमित हैं। तथापि, यह क्षेत्र बुनियादी संरचना की कमी - सड़कें, बिजली की आपूर्ति, पेय जल और स्वच्छता से गहराई तक प्रभावित है। यदि मैं कहूँ कि आवास वित्त ने शहरी आवास क्रान्ति में प्रमुख भूमिका निभाई है, परंतु उसकी अनुपस्थिति ग्रामीण व्यवस्था में सुस्पष्ट है। स्थिति को और बदतर बनाने के लिए निर्धन जनता की आवास संबंधी आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए सामान्य अथवा कृषीतर भूमि की वास्तव में कमी है; जो कुछ भी उपलब्ध है वह अन्य क्षेत्रों की माँगों द्वारा पहले से ही अधिकृत है। ग्रामीण संपत्तियों के लिए बाजार में सक्रियता का अभाव तथा कृषि आय में उल्लेखनीय अस्थिरता, दोनों संयुक्त रूप से इस अस्पष्ट क्षेत्र की संभावनाओं को मंद कर देते हैं।

शहरी प्रवास से चुनौतियाँ

12. अन्य चुनौती हमारे ग्रामीण क्षेत्रों की आर्थिक स्थिति से उत्पन्न होती है जो लोगों के प्रवास को प्रेरित करती है। नगरों और शहरों में रहनेवाले लोगों की संख्या में भारी वृद्धि हुई है, जो प्राथमिक रूप से जनसांख्यिकी विस्फोट का उपफल है तथा गरीबी से उत्प्रेरित ग्रामीण-शहरी प्रवास के कारण है। इस परिस्थिति के कारण शहरी क्षेत्र की मूलभूत संरचना पर जबरदस्त प्रभाव पड़ा है और इसके परिणामस्वरूप सड़कों पर रहनेवाले बेघर लोगों की संख्या बढ़ गई है। 2001 की जनगणना के अनुसार, कुल शहरी बेघर आबादी

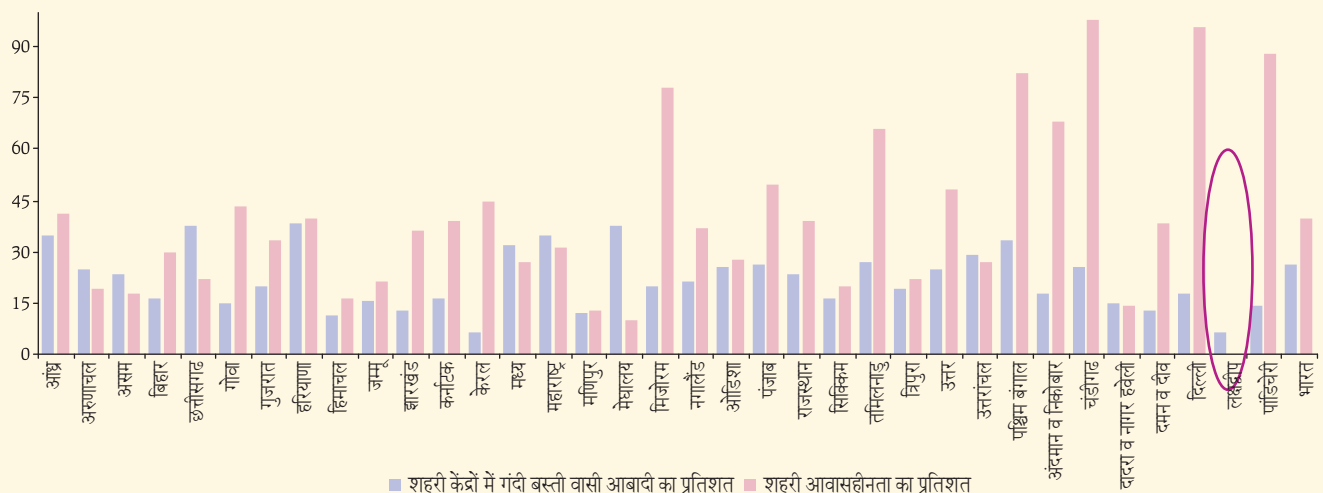
0.78 मिलियन थी, जो संभव/कम लागत वाले आवास की अपर्याप्त उपलब्धता को देखते हुए इस समय और भी काफी अधिक होगी। 2001 की जनगणना के अनुसार, देश के शहरी क्षेत्रफल (कुल क्षेत्रफल का 2.4 प्रतिशत) ने आबादी के लगभग 28 प्रतिशत को गृहव्यवस्था मुहैया कराई है, जिसमें गलियों में रहनेवाले लोग शामिल नहीं है (चार्ट 1)।

13. यदि हम और गहराई में मूलभूत सुविधाओं की उपलब्धता की सीमा को देखें तो पाएँगे कि स्थिति कुल मिलाकर काफी चिंताजनक है। भारत में आवासीय स्थिति और सुविधाओं संबंधी रिपोर्ट (2009) के अनुसार ग्रामीण क्षेत्र के परिवारों के 65 प्रतिशत और शहरी क्षेत्र के परिवारों के 11 प्रतिशत के लिए पर्याप्त स्वच्छता की सुविधाएँ उपलब्ध नहीं हैं। ग्रामीण क्षेत्र के 34 प्रतिशत और शहरी क्षेत्र के 4 प्रतिशत परिवारों के लिए बिजली की सुविधा नहीं थी। ग्रामीण परिवारों के केवल 18 प्रतिशत के लिए सभी तीनों प्रकार की सुविधाएँ (परिसर में पेयजल, स्वच्छता और बिजली) उपलब्ध थीं जबकि शहरी क्षेत्रों में ये तीनों सुविधाएँ 68 प्रतिशत परिवारों के लिए ही उपलब्ध थीं।

आवास क्षेत्र के लिए दबाव

14. कोई भी क्षेत्र संभवतः दोनों माँग और पूर्ति के दबावों से प्रभावित होता है। माँग की ओर मुख्य रूप से लोगों की आय के स्तर, अर्थव्यवस्था की समग्र चक्रीय स्थिति और आवास की संभवता सर्वाधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं तथा भूमि की उपलब्धता, उचित कीमत पर वित्त, बुनियादी संरचना, कानूनी और विनियामक ढाँचा पूर्ति की ओर से कुछ प्रमुख दबाव हैं।

चार्ट 1 : शहरी आवासहीनता की स्थिति - 2001



स्रोत : आवास और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय, भारत सरकार की वार्षिक रिपोर्ट

भूमि की उपलब्धता के दबाव

15. चार दबावों में से भारतीय संदर्भ में भूमि की विशेष रूप से प्रासंगिकता है। एक ऐसे देश में जहाँ एक बहुत बड़ा खंड कृषि में नियोजित है और विनिर्माण क्षेत्र को बढ़ावा देने के लिए प्रयास करने की नीति विद्यमान है, कृषि और उद्योग के बीच लगातार संघर्ष के अवांछित प्रभाव आवास जैसे क्षेत्रों पर पड़ रहे हैं। परंतु आवास क्षेत्र के लिए अपेक्षित नीतिगत समर्थन की उपेक्षा नहीं की जा सकती, क्योंकि निर्माण की प्रत्यक्ष रूप से संबद्धताएँ विनिर्माण क्षेत्र के साथ हैं तथा इस क्षेत्र को दिया जानेवाला कोई भी बढ़ावा संभवतः विनिर्माण क्षेत्र को भी बढ़ावा देगा। दूसरी ओर, ग्रामीण क्षेत्र में वृद्धि को देखते हुए यह अनुमान है कि कम लागत की और संभव आवास के लिए माँग बढ़ेगी। भूमि अधिग्रहण तथा पुनः स्थापन और पुनर्वास संबंधी हाल के विधेयक में ग्रामीण और शहरी भूमि के लिए बाजार मूल्य से क्रमशः चौगुनी और दुगुनी क्षतिपूर्ति निर्धारित करने का प्रस्ताव किया गया है। इसमें परियोजनाओं के समापन के लिए एक विनिर्दिष्ट अवधि निर्धारित की गई है। कई लोग यह महसूस करते हैं कि इस बात की संभावना है कि कानून के कारण भूमि और संपत्ति की कीमतें बढ़ जाएँगी और इस वजह से भूमि की उपलब्धता के लिए दबाव में और वृद्धि होगी। यदि ऐसा होता है तो इससे कुल लागत में भूमि की लागत का अनुपात बढ़ सकता है।

16. जैसा कि पहले कहा जा चुका है, शहरी भू-परिमाण देश की शहरी आबादी की आवास अपेक्षा पूरी करने के लिए तीव्र दबाव के अधीन है जो तेजी से बढ़ रही है। इसका निहितार्थ यह होगा कि 'सबके लिए संभव आवास' की परिदृष्टि के लिए नियमित आधार पर बड़े भूमि-खंडों के अधिग्रहण/आपूर्ति की अपेक्षा होगी। इसके साथ ही हमें आवास क्षेत्र के समुचित विकास को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है; अन्यथा यह संभव है कि हम झुग्गी-झोंपड़ियों और अनधिकृत बस्तियों की बढ़ती संख्या को देखते रहेंगे।

वित्तीय बाधाएँ

17. एक और महत्वपूर्ण दबाव जो आवास क्षेत्र के लिए हमेशा विद्यमान रहा है, विकासकों के लिए वित्त एवं परिवारों, खास तौर से कम लागत वाली/संभव आवास श्रेणी के परिवारों के लिए वित्त है। देश में प्रचलित वर्तमान वित्तपोषण व्यवस्था का लक्ष्य अधिकांशतः समाज के मध्यम और उच्च आय वर्ग हैं जबकि निम्न आय और आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों की श्रेणी में आनेवाले परिवार औपचारिक आवास वित्त प्राप्त करने में कठिनाई महसूस करते हैं। वाणिज्य बैंक और आवास वित्त के पारंपरिक माध्यम विशिष्ट रूप से निम्न आय समूहों की आवश्यकता पूरी नहीं करते जिनकी आय फसल के मौसमों

के अनुरूप भिन्न-भिन्न हो सकती है तथा चुकौती सुनिश्चित करने के लिए 'अर्थक्षम' प्रारंभिक सीमा से नीचे है अथवा जो ऋणों के लिए समर्थक जमानत प्रस्तुत नहीं कर सकते। भारत में, जैसा कि उल्लेख किया गया है, जीडीपी की तुलना में बंधक का अनुपात लगभग 7 प्रतिशत पर अनुमानित है। यह अमेरिका में विद्यमान जीडीपी की तुलना में बंधक के 51 प्रतिशत से अधिक अनुपात से वैषम्य दिखाता है। तथापि, और भी तुलनीय देशों के संबंध में न्यूनतम मानदंड (बेंचमार्क) का अवलोकन किया जाए, तो यह अनुपात दक्षिण-पूर्वी एशियाई देशों के लिए 15 से 20 प्रतिशत के दायरे में है। आवास की इकाइयों की कमी के साथ तुलना की जाए तो बंधकों का व्यापन स्तर बहुत कम है। यह समस्या संभव मकान की अपेक्षा करनेवाले निम्न आय वर्गों के लिए अधिक विकट है।

दीर्घकालिक ऋण बाजार की आवश्यकता

18. ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में जनसंख्या के एक बड़े खंड के लिए आवास एक दीर्घकालिक परिसंपत्ति है। चूँकि ऋण बाजार बहुत गहरे नहीं हैं, अतः आवास वित्त संस्थाओं के लिए दीर्घकालिक निधीयन तक पहुँच कठिन है। अधिकांश बैंक जमाराशियों से प्राप्त अपनी अल्पावधि निधियों का उपयोग करते हुए इन निधियों का विनियोजन दीर्घकालिक आवास ऋणों में करते हैं तथा इस प्रकार एक परिसंपत्ति-देयता असंतुलन का निर्माण करते हैं। रिजर्व बैंक ने अल्पकालिक उधार लेने और दीर्घकालिक ऋण देने के खतरों से बैंकों को चेतावनी दी है। इस प्रकार की समस्या को कम करने के लिए कुछ देशों में बैंकों को अपनी बंधक परिसंपत्तियों के साथ बराबरी करने हेतु दीर्घकालिक बंधक बांड जारी करने के लिए अनुमति दी गई है। ब्याज दर जोखिमों का सामना करने के लिए अधिकांश परिसंपत्तियाँ और देयताएँ अस्थिर दर के आधार पर हैं। भारत में आवास वित्त में निवेश करने हेतु पेंशन और भविष्य निधियों को अनुमति देने के लिए एक चिरकालिक माँग रही है। ये निधियाँ दीर्घकालिक पूँजी की आपूर्ति करती हैं। विशिष्ट रूप से इनके पास कम जोखिम-सहनीयता है, परंतु इनके लिए विविधीकरण की जरूरत है। मकान मालिकों और दीर्घकालिक संस्थागत निवेशकों के बीच हित की पारस्परिकता मजबूत है। आगे बढ़ते हुए, निधियों की कमी से पार पाने के लिए अनुषंगी बंधक बाजार विकसित करना अनिवार्य है। प्रतिभूतिकरण निधियों का पुनर्निवेश सुनिश्चित करता है। जबकि दक्षिण एशिया के कुछ देशों ने बंधक-समर्थित प्रतिभूतियाँ जारी की हैं, अधिकांश लेनदेन छिट-पुट और तदर्थ हैं। कानूनी ढाँचे में कठोरताएँ, उच्च स्टांप शुल्क और हामीदारी के मानदंडों में एकरूपता के अभाव को बंधक बाजार के विकास में कुछ अडचनों के रूप में पहचान लिया गया है। अनियंत्रित प्रतिभूतिकरण के लिए विनियामक सरोकारों एवं खास

तौर से अमेरिका जैसी उन्नत अर्थव्यवस्थाओं के संदर्भ में वित्तीय बाजारों को भारी क्षति के लिए कारणभूत हामीदारी के बहुत शिथिल मानकों के साथ आवास ऋण सविभाग में भारी वृद्धि को अवश्य ध्यान में रखना होगा। बंधकों के असावधान प्रतिभूतिकरण, जिसने हाल के वैश्विक वित्तीय संकट के लिए बड़ी सीमा तक योगदान किया, से शिक्षा ग्रहण करते हुए रिजर्व बैंक भारत में प्रतिभूतिकरण के लिए विनियामक ढाँचे की समीक्षा कर रहा है। यह आशा की जाती है कि नये विनियामक ढाँचे के अंतर्गत आवासीय बंधक-समर्थित प्रतिभूतियों के लिए बाजार सुरक्षित और सुदृढ़ रूप में विकसित होगा।

ऋण उत्पाद

19. आवास ऋण किसी भी अन्य फुटकर ऋण से अंतर्निहित रूप से भिन्न है। यह इसलिए कि मकान संभवतः एक ऐसा एकल सबसे बड़ा निवेश है जो कोई व्यक्ति अपने जीवन-काल में करता है। यह देखा गया है कि आवास ऋण की माँग करनेवाला ग्राहक केवल वित्त की ही अपेक्षा नहीं करता - उन्हें सहायक सेवाओं की भी आवश्यकता हो सकती है जैसे ऋण परामर्श अथवा कानूनी सलाह यह सुनिश्चित करने के लिए कि संपत्ति का स्वत्वाधिकार स्पष्ट है अथवा तकनीकी सलाह यह सुनिश्चित करने के लिए कि संपत्ति के संरचनात्मक पहलू ठीक हैं। ये अतिरिक्त सेवाएँ ही सेवाओं की अच्छी गुणवत्ता को 'उतनी-अच्छी-नहीं' से विशिष्ट बना देती हैं। भारत सहित दक्षिण एशियाई देशों का विशिष्ट बंधक उधारकर्ता उच्च अथवा मध्य वर्ग से संबंधित है जिसकी औसत आयु 35-40 वर्ष है, वह सामान्यतः पहली बार मकान का क्रेता है तथा कुल मिलाकर एक वेतनभोगी कर्मचारी है।

20. अधिकांश ऋण उत्पाद उचित रूप से मानकीकृत हैं - बिल्कुल सादा आवास ऋण उत्पाद, गृह सुधार और विस्तार के लिए ऋण, भूमि के लिए ऋण, गैर-आवासीय परिसर के लिए ऋण, तथा नये प्रकार के ऋणों में आवास ईक्विटी और पूरे (टॉप-अप)/वैयक्तिक ऋण शामिल हैं। समूचे क्षेत्र में देखी गई निम्नतर ब्याज दरों की पृष्ठभूमि के साथ अधिकांश आवास ऋण अस्थिर दर पर हैं। भारत में कुछ बैंकों और आवास वित्त संस्थाओं की अस्थिर दर मूल उधार दर (पीएलआर) के न्यूनतम मानदंड पर निश्चित है। यह देखा गया है कि अनेक ग्राहक अस्थिर दर वाले ऋणों का विकल्प चुनते हैं तथा वे इसके साथ संबद्ध अंतर्निहित जोखिमों को समझे बिना ऐसा करते हैं। मौजूदा नियत दर वाले ऋणों में से अधिकांश ऋण भी अस्थिर दर वाले ऋणों के रूप में परिवर्तित किये गये हैं। यह दुविधा दूर करने के लिए कि नियत दर वाले ऋण का विकल्प चुनना चाहिए अथवा अस्थिर दर वाले ऋण का, मिश्रित विकल्प उपलब्ध कराये जा रहे हैं जिनमें ग्राहक नियत और अस्थिर दरों के संयोजन के लिए विकल्प देने के द्वारा ब्याज दर जोखिम के भाग का बचाव कर सकता है। तथापि,

प्रमुख मुद्दा यह है कि अधिकांश वैयक्तिक उधारकर्ता विशुद्ध अथवा अर्ध-अस्थिर ब्याज दर व्यवस्था के अंतर्गत ब्याज दर जोखिम के प्रबंध को कठिन पा रहे हैं। अतः वैयक्तिक उधारकर्ताओं के लिए नियत ब्याज दर ऋण उत्पादों की अधिकाधिक आवश्यकता है। जहाँ तक मुद्रा जोखिम की बात है, एशिया-पैसिफिक क्षेत्र और विशेष रूप से भारत में सौभाग्यवश आवास ऋण उधारकर्ता विनियम दर जोखिमों के प्रति असुरक्षित नहीं हैं क्योंकि उधार राशियाँ देशी मुद्रा में हैं। उत्पाद के नवोन्मेषण का एक और क्षेत्र जमा-सहबद्ध आवास ऋण उत्पादों का हो सकता है। यह निम्न आय समूहों के लिए अत्यंत उपयोगी होगा क्योंकि वे इससे ईक्विटी का निर्माण कर सकते हैं और आवास ऋण प्राप्त करने के लिए भुगतान क्षमता का पिछला रिकॉर्ड स्थापित कर सकते हैं।

कानूनी बाधाएँ

21. भारतीय शहरीकरण प्रक्रिया की एक प्रमुख विशेषता उसका असमरूप भौगोलिक विस्तार है। जबकि अपेक्षाकृत छोटे नगर और शहर माँग के केन्द्रों के रूप में तेजी से उभर रहे हैं, वर्तमान चार महानगरों पर दबाव बहुत अधिक बना हुआ है। इस प्रवृत्ति के पीछे निहित निर्णायक कारक ग्रामीण क्षेत्रों में विशाल भू-क्षमता का दोहन करने में स्थावर संपदा में बड़े खिलाड़ियों के लिए विद्यमान अवरोध है जो सार्वजनिक जमीनों के अतिक्रमण के विरुद्ध कानूनों के कमजोर प्रवर्तन एवं निजी जमीनों पर स्पष्ट स्वत्वाधिकारों के अभाव द्वारा प्रबल हुआ है जिसके कारण ग्रामीण क्षेत्रों में जमीन की एक कृत्रिम कमी उत्पन्न हुई है। एक और प्रमुख समस्या बड़े पैमाने पर भू-अभिलेखों के अंकीकरण (डिजिटाइजेशन) का न होना तथा स्वत्वाधिकारों/भारग्रस्तता की जाँच-पडताल के लिए ऐसे अभिलेखों तक आसानी से पहुँच का अभाव है।

22. ग्रामीण और शहरी आवास की माँग के बीच गति-सिद्धांत भी भिन्न-भिन्न है जहाँ ग्रामीण भारत में आवास अभी भी बिक्री और पुनः बिक्री के बजाय अधिकांशतः स्वयं के उपयोग के लिए है। इसके लिए एक संभव कारण अन्य बातों के साथ-साथ स्वामित्व के अधिकारों के हस्तांतरण की समस्या हो सकती है। जैसे हम महानगरों में शहरीकरण की सीमाओं तक पहुँचते हैं, ग्रामीण क्षेत्रों को अधिकाधिक स्थावर संपदा विकास के फोकस के अंतर्गत आना चाहिए तथा इस संबंध में अवरोधों को रोकने के लिए हमें मजबूत कानूनी ढाँचे की आवश्यकता होगी।

हितधारकों की भूमिका और उनके दायित्व

23. समस्या के विभिन्न आयामों तथा एक व्यवहार्य और धारणीय समाधान को प्रभावित करनेवाली विभिन्न बाधाओं के होते हुए, निजी

सारणी II: वाणिज्य बैंकों और आवास वित्त कंपनियों (एचएफसी) द्वारा आवास क्षेत्र ऋण की तुलनात्मक स्थिति

(प्रतिशत)

	निम्नलिखित का अंश	मार्च 05	मार्च 06	मार्च 07	मार्च 08	मार्च 09	मार्च 10	मार्च 11
आवास ऋण	एचएफसी	25.84	25.03	24.64	26.50	27.31	29.61	31.16
	बैंक	74.16	74.97	75.36	73.50	72.69	70.42	68.84
ऋण संवृद्धि	एचएफसी	32	28	23	24	21	21	21
	बैंक	50	33	25	13	16	8	15

स्रोत : भारतीय रिज़र्व बैंक और आइसीआरए

क्षेत्र सहित सभी हितधारकों की ओर से भली भाँति समन्वित और संगठित प्रयास किया जाना चाहिए। इससे यह सुनिश्चित होगा कि एक आवास का स्वामित्व प्राप्त करने के लिए वास्तव में आकांक्षा करनेवाली आबादी के सभी खंडों की आवश्यकता की प्रभावी रूप में पूर्ति अवश्य वित्तीय स्थिरता और पारिस्थितिक संतुलन से समझौता किये बिना की जाएगी। आवास की इस बृहत् कमी का मुकाबला करने के लिए विनियमनकर्ताओं और सरकार/सरकारी निकायों के प्रयास का सीमित प्रभाव होगा जब तक इस चुनौती का सामना करने के लिए निजी क्षेत्र सहयोग नहीं करता।

वाणिज्य बैंक और आवास वित्त कंपनियाँ (एचएफसी)

24. भारतीय बैंकिंग क्षेत्र की व्यापक पहुंच है तथा अल्प सुविधा प्राप्त लोगों सहित समाज के सभी खंडों की आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए वह सुव्यवस्थित है। आवास क्षेत्र को उधार देने में बैंकिंग क्षेत्र सक्रिय रूप से संबद्ध रहा है तथा 30 दिसंबर 2011 को इसका बकाया 3,786 बिलियन रुपये है जो पिछले तदनुसूची वर्ष की तुलना में 410.10 बिलियन रुपये (12.10 प्रतिशत) अधिक है। एचएफसी के आवास ऋण संविभागों ने 2010-11 के दौरान 21.71 प्रतिशत वृद्धि दर्ज की। यह वाणिज्य बैंकों द्वारा सूचित की गई 15 प्रतिशत वृद्धि की तुलना में उच्चतर थी (सारणियाँ II और III)।

25. किसी भी वित्तीय संस्था का आवास ऋण संविभाग प्रभावित करनेवाले दो तत्वों - खातों की संख्या और प्रति उधारकर्ता बकाया ऋण का उत्पाद है। यह पाया गया है कि इस संविभाग की वृद्धि में उल्लेखनीय मंदी रही है (सारणियाँ IV और V)। एक युक्तियुक्त

कारण यह है कि संकट के बाद बैंकों ने यह समझ लिया है कि एक ओर जहाँ आवास ऋणों के लिए माँग बहुत बड़ी है, वहीं दूसरी ओर विवेकपूर्ण उधार नीतियों का विकल्प नहीं है। संभवतः इससे खातों की संख्या की वृद्धि दर में मंदी स्पष्ट हो जाती है। एक और कारण जिसने माँग को प्रभावित किया है, संपत्ति की बढ़ती हुई कीमतें और उच्च मुद्रास्फीति की दरों के संदर्भ में ब्याज की अपेक्षाकृत उच्च दर रही है।

26. यह बात उत्साहवर्धक है कि भारतीय आवास बाजार में एचएफसी का अंश बढ़ती हुई प्रवृत्ति दर्शा रहा है। भविष्य में यह संभावना है कि इस क्षेत्र में एचएफसी पर्याप्त अनुभव प्राप्त करेंगी तथा अपने संकेंद्रित दृष्टिकोण, विशेष ग्राहक खंडों के लक्ष्यीकरण और अपेक्षाकृत रूप से बेहतर ग्राहक सेवा के बल पर बाजार में अपना अंश बनाये रखेगी। एक प्रकार से यह निर्माणात्मक प्रतियोगी परिवेश के लिए मार्ग प्रशस्त करेगा क्योंकि बैंकों जैसे पारंपरिक उधारदाताओं के लिए यह आवश्यक होगा कि वे अपने विस्तृत नेटवर्क और व्यापक ग्राहक आधार का अधिक प्रभावात्मक रूप से लाभ उठाएँ और साथ ही प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र के लक्ष्य भी प्राप्त करें।

सारणी IV: बकाया सकल बैंक ऋण*

(₹ बिलियन)

क्षेत्र	18 दिसंबर 2009	26 मार्च 2010	31 दिसंबर 2010	25 मार्च 2011	30 दिसंबर 2011
सकल बैंक ऋण	28,019.3	30,885.7	35,681.3 (27.3%)	37,314.7	41,304.7 (15.8%)
खाद्य ऋण	475.0	485.6	633.0 (33.3%)	641.1	846.9 (33.8%)
खाद्येतर ऋण	27,544.3	30,400.1	35,048.2 (27.2%)	36,673.5	40,457.8 (15.4%)
आवास (प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र आवास सहित)	2,936.5	3,009.3	3,376.0 (15.0%)	3,461.1	3,786.0 (12.1%)

कोष्ठक में आंकड़े प्रतिशत में वर्षानुवर्ष परिवर्तन दर्शाते हैं।

*स्रोत : बैंक ऋण के क्षेत्रीय अभिनियोजन संबंधी भारतीय रिज़र्व बैंक की रिपोर्ट - दिसंबर 2011।

सारणी III: आवास वित्त कंपनियों के बकाया आवास ऋण†

(31 मार्च की स्थिति) (₹ बिलियन)

	2009	2010	2011
बकाया ऋण	1,268.23 (16.12%)	1,531.88 (20.79%)	1,864.38 (21.71%)

* स्रोत : राष्ट्रीय आवास बैंक

कोष्ठक में आंकड़े वर्षानुवर्ष प्रतिशत वृद्धि दर्शाते हैं।

सारणी V : वाणिज्य बैंकों के आवास क्षेत्र संविभाग में खातों की संख्या और बकाया राशियों की वृद्धि दर

(प्रतिशत)

	खाते	बकाया
मार्च- 08	9.05	9.25
मार्च- 09	13.03	15.55
मार्च- 10	11.53	8.72

स्रोत : भारत में बैंकों से संबंधित सांख्यिकीय सारणियाँ, भारतीय रिज़र्व बैंक ।

27. प्रतियोगी बने रहने के लिए दोनों वाणिज्य बैंकों और एचएफसी को यह समझना जरूरी होगा कि आवास ऋण की माँग करनेवाले ग्राहकों के लिए केवल वित्त ही अपेक्षित नहीं होगा, बल्कि उन्हें सहायक सेवाओं और ऋण संबंधी परामर्श, कानूनी सलाह आदि जैसे मार्गदर्शन की भी आवश्यकता होगी। ऋण उत्पाद को बेचना आवास की संभवता को वास्तविकता बनाने की प्रक्रिया में एक छोटा कदम है; वित्तीय साक्षरता के साथ अपेक्षाकृत गहन वित्तीय समावेशन को प्रोत्साहित करने के द्वारा लंबी छलांग लगाना समय की माँग है।

28. इस तथ्य को देखते हुए कि बड़ी संख्या में लक्ष्यीकृत और संभावित ग्राहक संभवतः वित्तीय रूप से वंचित हैं, वर्तमान व्यावसायिक मॉडलों का पुनर्विन्यास अत्यंत आवश्यक है। ग्राहकों और उनकी ऋण आवश्यकताओं का निर्धारण एक क्षेत्र-आधारित दृष्टिकोण, जैसे प्रतिनिधियों के उपयोग, त्रिभुजन (ट्राइएंगुलेशन) और ग्राहक के बारे में जानकारी के संचय, को अपनाते हुए प्रभावात्मक रूप से किया जा सकता है। बैंकों और एचएफसी को चाहिए कि वे इस क्षेत्र को नवोन्मेषी उत्पाद उपलब्ध कराएँ तथा उद्योग में अन्य हितधारकों के साथ गहन सहयोग के साथ कार्य करें। उनके लिए यह भी आवश्यक है कि वे कम राशि के आवास ऋणों के लिए भिन्न मूल्यांकन और जोखिम प्रबंध की पद्धतियाँ अपनाएँ।

व्यष्टि-वित्त संस्थाएँ (एमएफआई)

29. भारत में व्यष्टि-वित्त क्रांति के परिणामस्वरूप आवास व्यष्टि-वित्त ने अत्यंत महत्व प्राप्त किया है तथा इसमें संभव आवास के मिशन में लिप्त हितधारकों पर उल्लेखनीय प्रभाव डालने की संभाव्यता है। व्यष्टि-वित्त के पास आवास हेतु आयोजना प्रारंभ करने के लिए छोटे उधारकर्ताओं को समर्थ बनाने तथा उसके लिए अपेक्षित संसाधन की व्यवस्था करने की क्षमता है। साथ ही, परिवार की निर्णय-क्षमता, ऋणदाताओं के संविभाग संबंधी विविधीकरण, आवास क्षेत्र के विस्तार तथा समग्र रूप में स्थानीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि पर ये संस्थाएँ प्रभाव डाल सकती हैं।

30. यह विश्वास किया जाता है कि आवास के लिए व्यष्टि-वित्त निर्धन परिवारों के आवासों का प्रगामी रूप से कोटि-उन्नयन करता है। ऐसे कोटि-उन्नयन में शामिल होंगे मौजूदा कमरों में सुधार, एक कमरा और जोड़ना, अथवा पानी या बिजली का संस्थापन। उनके ऋण इतिहास के आधार पर आवास के लिए व्यष्टि-वित्त निम्न आय वाले परिवारों के लिए बनाया जाना चाहिए जो एक समयावधि के दौरान जुटाये गये छोटे ऋणों पर निर्भर रहते हुए वृद्धिशील चरणों में अपने निवास का विस्तार या सुधार करना अथवा आवास का निर्माण करना चाहते हैं। यह निम्न आय बाजार की आवश्यकताओं के लिए उपयुक्त धारणीय दृष्टिकोण होना चाहिए।

31. ईडब्ल्यूएस और एलआईजी श्रेणी के वित्तपोषण के लिए एमएफआई को अगला सर्वोत्तम विकल्प माना जाता है। तथापि, एमएफआई ऐसी चुनौतियों का सामना करती हैं जो उन्हें आवास ऋण देने से रोक देती हैं। ये चुनौतियाँ प्राथमिक तौर पर (अधिक नहीं तो विशिष्ट रूप से पाँच से सात वर्ष के बीच की न्यूनतम अवधि वाले) आवास ऋणों की अपेक्षाकृत अधिक अवधि के कारण हैं जबकि सामान्य व्यष्टि-ऋणों की अवधि एक या दो वर्ष की होती है तथा ये चुनौतियाँ एमएफआई द्वारा दिये जानेवाले सामान्य व्यष्टि-ऋणों की तुलना में ऋण की अधिकतर राशि के कारण भी है। विशिष्ट रूप से एक आवास की लागत खास तौर से शहरी क्षेत्रों में लगभग 0.1 मिलियन रुपये की होती है, जबकि एमएफआई जीविका वित्त 10,000 रुपये से 35,000 रुपये के बीच प्रदान करती हैं। यदि उन्हें एक उल्लेखनीय संख्या में लोगों को उधार देना हो तो ऋण के रूप में दी जानेवाली राशि काफी अधिक बढ़ानी होगी। यह एमएफआई को लिए समस्याओं का कारण बन सकता है। एमएफआई के साथ एक अन्य समस्या वित्त की उपलब्धता और उधारकर्ताओं से बड़ी राशियों की किस्तों की नियमित रूप से वसूली को सुनिश्चित करने की है। वित्तीय रूप से वंचित लोगों को आवास वित्त के लिए वितरण व्यवस्थाओं के रूप में समुदाय-आधारित वित्तीय संस्थाओं के महत्व को स्वीकार करते हुए एनएचबी ने एमएफआई को वित्तीय सहायता प्रदान करने के माध्यम से एक आवास व्यष्टि-वित्त कार्यक्रम प्रारंभ किया है। यह कार्यक्रम एक समन्वित आवास और साझेदारी के दृष्टिकोण पर आधारित है जो प्रचलित की गई उत्पाद मध्यस्थता सहित है और जिसका उद्देश्य विभिन्न अन्य वित्तीय क्षेत्र मध्यस्थताओं का संपूरण करना है।

निजी क्षेत्र के हितधारक

32. आज प्रौद्योगिकीगत नवोन्मेषणों ने व्यापार और वाणिज्य की रूढ़िगत शैली को परिवर्तित कर दिया है। ऐसे अनगिनत उदाहरण हैं जो यह प्रतिबिंबित करते हैं कि प्रौद्योगिकी के स्वीकरण के साथ अंतिम उत्पाद का अत्यधिक सुधार किया जा सकता है तथा ग्राहकों के सभी

खंडों के लिए संभव बनाया जा सकता है। कुछ सर्वोत्तम उदाहरण होंगे, मोबाइल टेलीफोन उद्योग में तीव्र तकनीकी नवोन्मेष तथा उपभोक्ता गैर-टिकाऊ वस्तुओं के क्षेत्र में विपणन का नवोन्मेष, आदि। यह अत्यधिक उपयुक्त समय है कि स्थावर संपदा क्षेत्र भी परिवेश के अनुकूल, कम लागत वाले आवासों के निर्माण को सुसाध्य बनाने के लिए अधिक अनुसंधान और विकास हेतु संसाधनों का निवेश करे। यह पहचानना महत्वपूर्ण है कि जैसे हम देश के एक कोने से दूसरे कोने तक जाते हैं, हमारे देश के भूभाग, क्षेत्रों की मौसमी स्थितियाँ, लोगों की आर्थिक स्थितियाँ तथा समस्या की सघनता परिवर्तित हो जाती हैं। सभी के लिए योग्य एक ही प्रौद्योगिकी की खोज न तो अर्थक्षम होगी और न ही व्यावहारिक रूप से संभाव्य।

33. ग्रामीण आवास निर्माण को बढ़ाने के लिए एक मॉडल जिसके बारे में विचार किया जा सकता है तथा जिसे विकसित किया जा सकता है, केंद्र और आरे का (हब-एण्ड-स्पोक) मॉडल है। सेवा का केंद्र (हब) जिले/तालूके के मुख्यालय में रखा जा सकता है तथा ग्रामीण/आंतरिक क्षेत्रों में सेवाएँ स्थानीय ग्रामीण केंद्रों अर्थात् 'आरों' (स्पोक्स) द्वारा प्रदान की जा सकती हैं। उक्त हब केंद्र होंगे, उदाहरणार्थ आवास के लिए अर्ध-निर्मित संरचनाओं का पूर्वनिर्माण (प्री-फैब्रिकेशन) और कुशल श्रमिक होंगे तथा आरों (स्पोक्स) के लिए कामगारों और सामग्री उपलब्ध कराएँगे। इससे ग्रामीण केंद्रों के लिए तकनीकी दृष्टि से नवोन्मेष और समरूप कम लागत वाले गृहनिर्माण में अर्थव्यवस्थाओं का मान सुनिश्चित किया जाएगा।

राष्ट्रीय आवास बैंक (एनएचबी)

34. एनएचबी की स्थापना वैयक्तिक परिवारों के लिए दीर्घकालिक वित्त को प्रणालीबद्ध करने, और इसके द्वारा आवास क्षेत्र के लिए अत्यावश्यक प्रोत्साहन देने के उद्देश्य से की गई थी। एनएचबी स्थानीय और क्षेत्रीय स्तरों पर आवास वित्त संस्थाओं को बढ़ावा देने के लिए एक प्रधान एजेंसी के रूप में कार्य करता है तथा ऐसी संस्थाओं को वित्तीय और अन्य सहायता भी उपलब्ध कराता है। वर्ष 2010-11 एनएचबी के लिए एक महत्वपूर्ण वर्ष रहा है क्योंकि इसने ₹120 बिलियन के ऋण संवितरण पार किये थे जिनमें से लगभग 50 प्रतिशत उक्त वित्तीय वर्ष के दौरान ग्रामीण आवास के लिए था। अपनी स्थापना से ही एनएचबी आवास वित्त कंपनियों का समर्थन कर रहा है तथा वर्ष 2010-11 के दौरान ऐसी 50 से अधिक कंपनियों के पास ₹1,100 बिलियन² से अधिक संविभाग था। इसकी प्रमुख परियोजनाओं में से एक स्वर्ण जयंती ग्रामीण आवास वित्त योजना है जिसका लक्ष्य ग्रामीण परिवार हैं। यह योजना आवास वित्त तक

² स्रोत : राष्ट्रीय आवास बैंक की वार्षिक रिपोर्ट।

आसानी से पहुँच के लिए एक मंच प्रदान करता है जिससे ग्रामीण क्षेत्र में स्थित व्यक्ति को आवास का निर्माण करने अथवा वर्तमान आवास में सुधार करने के लिए समर्थ बनाया जा सके।³ इस योजना की प्रारंभिक सफलता का इस तथ्य से आकलन किया जा सकता है कि 3 मिलियन से अधिक निवास इकाइयों का वित्तपोषण किया गया है।

35. एनएचबी आवास वित्त के लिए बाजार की बुनियादी संरचना निर्मित करने में भी एक महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहा है तथा इसने विशेष रूप से शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में निम्न और साधारण आय वाले परिवारों के लिए माँग-आपूर्ति अंतरालों को पाटने के प्रयास किये हैं। इसने देश में अनुषंगी बंधक बाजार को विकसित करने एवं प्रतिभूतिकरण बाजार के लिए मानक विकसित करने में पहल को प्रेरित किया था। राष्ट्रीय आवास बैंक आवास मंत्रालय, भारत सरकार के साथ गहन सहयोग के साथ निम्न आय वाले वर्गों के लिए आवास हेतु सरकार द्वारा प्रायोजित एक ऋण गारंटी न्यास निधि स्थापित करने के लिए तथा अन्य अंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं के साथ साझेदारी में एक बंधक गारंटी कंपनी की स्थापना करने की पहल को भी प्रेरणा दे रहा है।

सरकार/सरकारी निकाय

36. प्रत्यक्ष मध्यस्तता के अनेक कार्यक्रमों के साथ गरीबी हटाने की दिशा में सरकार की नीतियाँ गतिशील रही हैं। अस्सी के बाद के दशक के प्रारंभिक वर्षों का समय केवल गरीबी के प्रति पोषण आधारित दृष्टिकोण पर फोकस से, सबके लिए संभव आवास उपलब्ध कराने के अधिक व्यापक परिप्रेक्ष्यों को शामिल करने के प्रति नीतिगत अभिमुखता में परिवर्तन का समय था। साझेदारी में संभव आवास की योजना विभिन्न प्रकार की सरकारी-निजी साझेदारियों को बढ़ावा देती है - जिनमें सरकारी क्षेत्र की निजी क्षेत्र, सहकारी क्षेत्र, वित्तीय सेवा क्षेत्र, राज्य पैरा-स्टैटल्स, शहरी स्थानीय निकायों आदि के साथ साझेदारी शामिल है। इसके पास विशेष रूप से आर्थिक गिरावट के अवसरों के दौरान सर्वाधिक असुरक्षित समूहों में आने की संभावना वाले निर्माण कामगारों और अन्य शहरी गरीबों के लिए, रोजगार के निर्माण हेतु संभव आवास के माध्यम से आर्थिक कार्यकलापों को एक बड़ा प्रोत्साहन देने की क्षमता है।

37. सरकारी निकाय कराधान नीतियों पर पुनर्विचार करने के साथ ही, निम्न लागत वाले संभव आवास के लिए अनुमोदन की प्रक्रियाओं को आगे और सरल बनाने के प्रयोजन के लिए एक ही स्थान (सिंगल विंडो) पर स्वीकृति की व्यवस्था करने के बारे में विचार कर सकते हैं। सरकारी एजेंसियों तथा राज्य और स्थानीय सरकारों को चाहिए

³ स्रोत : राष्ट्रीय आवास बैंक की वार्षिक रिपोर्ट।

कि वे भूमि बाजार, अनुमोदन की प्रक्रियाओं, कुशल बुनियादी संरचना और ई-गवर्नेंस की व्यवस्था अर्थात् भू-धारिता के लिए इलैक्ट्रॉनिक अभिलेख प्रारंभ करने तथा भूमि और आवासों के अभिलेख में अधिक पारदर्शिता लाने आदि में कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए कार्य करें। यदि वित्तपोषक एजेंसियाँ भी इन गतिविधियों के साथ संबद्ध हो सकें तथा राज्य और स्थानीय स्तरों पर सुधारों का संचालन एकसाथ कर सकें तो यह अत्यंत मूल्यवान साबित होगा। आवास क्षेत्र की अनेक आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए दीर्घ अवधि के लिए आर्थिक सहायता (सब्सिडी) के दृष्टिकोण के द्वारा सरल उपाय अब और अधिक धारणीय नहीं होंगे। चूँकि सब्सिडी-आधारित दृष्टिकोण को एक समय के बाद आगे नहीं बढ़ाया जा सकता, अतः एक अधिक व्यवहार्य और धारणीय कार्यनीति को विकसित करना होगा। अतः संभव आवास क्षेत्र की चुनौती का सामना करने के लिए एक बाजार-उन्मुख तंत्र को अपनाने की आवश्यकता है।

राज्य सरकारें

38. संभव आवास के लिए समर्थक वातावरण निर्मित करने की समूची प्रक्रिया में राज्य सरकार की भूमिका अत्यंत महत्वपूर्ण है। राज्य सरकारें संभव कीमतों पर निम्न आय वाले परिवारों को आबंटन के लिए सेवायुक्त (सर्विस्ड) स्थलों के नियंत्रित विकास और उपलब्धता द्वारा निजी भूस्वामियों/विकासकर्ताओं हेतु निवेश पर उचित प्रतिफल सुनिश्चित करने के लिए सरकारी-निजी साझेदारियों को बढ़ावा देने पर विचार कर सकती हैं। प्रोत्साहन और बुनियादी संरचना की व्यवस्था निजी क्षेत्र के उद्यमकर्ताओं को निर्धन जनता के लिए आवास सहित गृहनिर्माण में निवेश करने के लिए प्रेरित कर सकती है। वह जमीन की कीमतों में उत्तरोत्तर हो रही वृद्धि को नियंत्रित करने तथा भूमि को विकसित करने के लिए सट्टेबाजी की गतिविधियों पर नियंत्रण रखने एवं अविनियमित और पर्यावरण की दृष्टि से भूमि विकास के क्षतिकारक कार्यकलापों को रोकने के उपायों पर विचार कर सकती है। विचारणीय एक और पहलू अंचल बनाने और भूमि के उपयोग संबंधी विनियमों में उपयुक्त संशोधन करने के द्वारा नगरों में चयनित इलाकों में अत्यधिक सघनता वाले गृहनिर्माण का संवर्धन है। इससे महँगे भूमि अधिग्रहण की आवश्यकता का निराकरण हो सकता है तथा बुनियादी संरचना की उच्च लागतों से बचा जा सकता है। राज्य सरकारें किरायेदारी अधिकारों की वर्तमान व्यवस्था की पुनः समीक्षा कर सकती हैं तथा भूस्वामी और किरायेदार के हितों के बीच एक संतुलन निर्मित करने के द्वारा किराये के आवास को बढ़ावा दे सकती हैं। यह संभव किरायों पर किराये के आवास की आपूर्ति के लिए मार्ग प्रशस्त करेगा तथा लोगों को अपने लिए और दूसरों के लिए आवास निर्माण करने के लिए एक प्रोत्साहन के रूप में कार्य करेगा।

भारतीय रिज़र्व बैंक

39. भारतीय रिज़र्व बैंक की समर्थक नीति और समर्थक राजकोषीय व्यवस्था ने मिलकर आवास बाजार में वृद्धि और विस्तार के लिए योगदान किया। तथापि, बैंकिंग प्रणाली के विनियमनकर्ताओं के रूप में रिज़र्व बैंक के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वह अल्पावधि लाभों के लिए अविवेकी प्रथाओं के विरुद्ध सतर्क रहे। उसके विनियमों का वर्तमान फोकस बैंकों के आवास ऋण संविभागों की सुव्यवस्थित वृद्धि सुनिश्चित करना है। रिज़र्व बैंक की नीतिगत अभिमुखता संक्षेप में वित्तीय स्थिरता के संतुलन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किये बिना समावेशी संवृद्धि को सुनिश्चित करना और उसे बढ़ावा देना है। जब तक सबके लिए संभव आवास के कार्यक्रम वित्तीय पर्यावरण प्रणाली को संरचनागत क्षति की दिशा में नहीं ले जाते, तब तक रिज़र्व बैंक हितधारकों की पहलों के लिए समर्थक बना रहेगा।

40. सरकार और सेबी के साथ ही, रिज़र्व बैंक के प्रयास एक नपे-तुले तरीके से बंधक प्रतिभूति बाजार सहित एक गहन और सक्रिय ऋण बाजार को विकसित करने के लिए रहे हैं जिससे बैंकों पर वित्तपोषण के दबाव कम हो सकें तथा दीर्घावधि संसाधन जुटाने के लिए एक वैकल्पिक मार्ग उपलब्ध किया जा सके। रिज़र्व बैंक ने कुछ शर्तों के अधीन बंधक-समर्थित प्रतिभूतियों में बैंकों द्वारा निवेशों को अनुमति दी है। हम प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र के लिए उधार को नियंत्रित करनेवाली नीति सहित मौजूदा नीतिगत ढाँचे की निरंतर समीक्षा भी कर रहे हैं ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि इन क्षेत्रों को उधार में लगातार वृद्धि सुचारु और अबाधित रूप से होती रहे।

41. रिज़र्व बैंक जोखिम निर्माण के संकेत दर्शानेवाले क्षेत्रों को दिये जानेवाले ऋण में अत्यधिक वृद्धि को नियंत्रित करने के लिए पहले से अधिकृत प्रतिक्रिय प्रवधानीकरण और परिवर्तनशील मूल्य की तुलना में ऋण (एलटीवी) अनुपातों द्वारा संपूरित विभेदक जोखिम भारों का प्रयोग करता रहा है। अत्यधिक उन्नयन को रोकने के लिए रिज़र्व बैंक ने दिसंबर 2010 में बैंकों को सूचित किया था कि आवास ऋणों के संबंध में उक्त एलटीवी अनुपात 80 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। तथापि, अल्प मूल्य वाले आवास ऋणों, अर्थात् 2 मिलियन रुपये तक के आवास ऋणों के लिए एलटीवी अनुपात 90 प्रतिशत के एक उच्चतर अधिकतम स्तर पर निर्धारित किया गया। इसके अलावा, उच्चतर राशियों, अर्थात् ₹7.50 मिलियन और उससे अधिक आवासीय गृहनिर्माण ऋणों के लिए जोखिम-भार एलटीवी अनुपात का विचार किये बिना 125 प्रतिशत पर निर्धारित किया गया है ताकि उच्च मूल्य वाले आवास खंड में अत्यधिक सट्टेबाजी को रोका जा सके।

42. निकट अतीत में यह देखा गया कि कुछ बैंक आवास ऋण लुभावने (टीजर) दरों पर अर्थात् पहले कुछ वर्षों में ब्याज की अपेक्षाकृत निम्नतर दरों पर और उसके बाद उच्चतर दरों पर दरों को पुनः निर्धारित करते हुए आवास ऋण स्वीकृत करने की प्रथा का अनुसरण कर रहे हैं। यह प्रथा चिंता का कारण बनी क्योंकि कुछ उधारकर्ताओं के लिए एक बार सामान्य ब्याज दर, जो प्रारंभिक वर्षों में प्रचलित दर से उच्चतर है, के प्रभावी होने पर ऋण की चुकौती करने में कठिनाई महसूस हुई। यह भी देखा गया कि कई बैंक प्रारंभिक ऋण मूल्यांकन करते समय सामान्य उधार ब्याज दरों पर उधारकर्ता की चुकौती क्षमता का ध्यान नहीं रख रहे थे। अतः इस प्रकार के ऋणों से संबद्ध उच्चतर जोखिम को देखते हुए बकाया राशि पर मानक परिसंपत्ति प्रावधानीकरण 23 दिसंबर 2010 से प्रभावी रूप में 0.40 प्रतिशत से बढ़ाकर 2.00 प्रतिशत कर दिया गया। यदि ये खाते 'मानक' बने रहते हैं, तो इन परिसंपत्तियों पर प्रावधानीकरण उस तारीख से, जब उच्चतर दरों पर इन दरों को पुनः निर्धारित किया जाता है, एक वर्ष के बाद 0.40 प्रतिशत पर लौट आएगा। चूंकि किसी खाते की पुनर्संरचना सामान्यतः खाते में कुछ समस्या का संकेत करती है, अतः नवंबर 2008 में यह निर्णय किया गया कि पुनःसंरचित आवास ऋणों के संबंध में उन्हें खाते के लिए सामान्यतः लागू जोखिम भारों से अधिक एक अतिरिक्त जोखिम भार अर्थात् 25 प्रतिशत अंक के साथ जोखिम-भारित किया जाना चाहिए।

43. यद्यपि इन विवेकपूर्ण मानदंडों में से कुछ मानदंड आवास वित्त क्षेत्र की वृद्धि के लिए प्रतिबंधक प्रतीत होते हैं, तथापि यह ध्यान में रखने की आवश्यकता है कि ये इस क्षेत्र के धारणीय और सुव्यवस्थित विकास के लिए आवश्यक है क्योंकि इनका उद्देश्य वित्तीय स्थिरता की समष्टि-विवेकसम्मत चिंताओं का समाधान करना है।

आगे का मार्ग

44. एक सुरक्षित और निरापद आवास की इच्छा शाश्वत तथा सर्वव्यापी है। संभवता और सुलभता की दोहरी समस्याएँ ऐसी हैं जो हमारे देश में गृहनिर्माण की प्रगति में बाधक हैं जिनका समाधान एक धारणीय आधार पर करने की आवश्यकता है। इसके लिए सरकारों के लिए यह वांछनीय होगा कि वे आवास और आवास वित्त क्षेत्र में प्रत्यक्ष सहभागिता से हट जाएँ तथा इसके बजाय उनके लिए यह आवश्यक होगा कि वे अधिकाधिक निजी क्षेत्र की सहभागिता को प्रोत्साहित करने के लिए समर्थक परिवेश के निर्माण हेतु मददगार की भूमिका अपनाएँ। इसके अलावा, सरकार के प्रयास प्रतिबंधात्मक

कानूनों को मजबूत करने के लिए अपेक्षित हैं, भू-अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण आवश्यक है, पुराने भूमि संबंधी कानूनों, विशेष रूप से किराये से संबंधित कानूनों का पूरी तरह पुनःकल्पन किया जाना जरूरी है। इस प्रकार के उपाय जैसे भू-अभिलेखों का अंकीकरण, केंद्रीय विनियमों को राज्य विनियमों के साथ संबद्ध करना, ऋण केंद्रों को प्रोत्साहित करना, बंधक बीमा प्रारंभ करना, स्थावर संपदा म्युचुअल फंडों की अनुमति देना तथा वास्तविक और जरूरतमंद ग्राहकों के लिए गृहनिर्माण में विदेशी प्रत्यक्ष निवेश को सुसाध्य बनाने के लिए अनुकूल वातावरण बनाना आदि आवास वित्त क्षेत्र को प्रोत्साहित करने में सहायता प्रदान करेंगे।

45. वर्तमान में स्थावर संपदा क्षेत्र अधिकांशतः अविनियमित है जहाँ उपभोक्ता प्रायः प्रभावी विनियमन के अभाव में पूरी जानकारी प्राप्त करने अथवा बिल्डरों और विकासकर्ताओं पर उत्तरदायित्व प्रवर्तित करने में असमर्थ हैं। इस अंतर को पाटने के लिए केंद्र सरकार ने प्रत्येक राज्य में विनिर्दिष्ट कार्यों, अधिकारों और जिम्मेदारियों के साथ स्थावर संपदा विनियामक प्राधिकरण स्थापित करने का प्रस्ताव किया है। इसका उद्देश्य स्थावर संपदा (जमीन-जायदाद) के क्षेत्र में विनियमन और सुनियोजित विकास को सुनिश्चित करना है। जब ये प्राधिकरण स्थापित होंगे, तब उन्हें स्थावर संपदा क्षेत्र के विकास के संबंध में समन्वित प्रयास करने के लिए केंद्रीय एजेंसी के रूप में कार्य करना चाहिए तथा उपयुक्त सरकारी एजेंसियों को एक पारदर्शी, कुशल और प्रतियोगी स्थावर संपदा क्षेत्र की वृद्धि और उसका संवर्धन सुनिश्चित करने एवं बिल्डरों/प्रवर्तकों और आबंटितियों/खरीदारों के बीच विवादों का निपटारा करने के लिए समाधान तंत्र स्थापित करने के लिए आवश्यक परामर्श देना चाहिए।

46. आवास क्षेत्र के वित्तपोषण से संबद्ध संस्थाओं के लिए यह आवश्यकता भी महसूस की जा रही है कि वे अधिकाधिक लोगों को एक आवास का वहन करने के लिए समर्थ बनाने के लिए खंड-विशिष्ट ऋण उत्पाद विकसित करने पर विचार करें। इस प्रकार का एक उत्पाद बचत-प्रेरित आवास ऋण अथवा एक आवास ऋण जमा हो सकता है। इच्छुक उपभोक्ताओं को मासिक अथवा आवधिक जमाराशियों के रूप में एक बचत शेषराशि उत्पन्न करने के लिए प्रेरित किया जा सकता है। इससे भावी आवास ऋण उत्पाद की चुकौती के लिए एक पिछला रिकॉर्ड बनाना संभव हो सकेगा। जब एक बार ग्राहक प्रारंभिक शेष राशि तक पहुँचेगा, तब वित्तीय संस्थाएँ आवास ऋण की स्वीकृत करने पर विचार कर सकती हैं। खाते में शेष राशि समर्थक जमानत अथवा मार्जिन के रूप में

प्रयुक्त हो सकेगी। प्रति माह जमा की गई राशि मासिक चुकौती किस्तों की गणना के प्रयोजन हेतु ग्राहक की चुकौती क्षमता का आकलन करने के लिए एक आधार के रूप में कार्य करेगी।

47. आवास क्षेत्र, विशेष रूप से अल्प परिमाण (लो-टिकट) वाले आवास खंड में उत्पन्न होनेवाली ऋण जोखिमें भी बैंकों और अन्य ऋणदाताओं के लिए उपयुक्त बीमा योजनाओं के माध्यम से आंतरिकीकृत (इंटर्नलाइज) की जानी चाहिए। विभिन्न हितधारकों को चाहिए कि वे परियोजनाओं को समय पर पूरा करने, लागत में वृद्धि के बिना तथा वैध स्वत्वाधिकारों और सभी आवश्यक

अनुमतियों के साथ लक्ष्य खंडों को मकानों/फ्लैटों की सुपुर्दगी देने पर अपना लक्ष्य केंद्रित करें।

48. संक्षेप में, सबके लिए आवास को संभव बनाने के लिए जमीन की आसानी से उपलब्धता, पहुँच-योग्य वित्तपोषण, समर्थक कानूनी ढाँचे और नवोन्मेष प्रौद्योगिकी से संबद्ध एक व्यापक और समग्र दृष्टिकोण अपेक्षित है। मुझे विश्वास है कि इस सम्मेलन में सार्थक चर्चाएँ होंगी तथा आवास को सबके लिए संभव और उपलब्ध बनाने के लिए नवोन्मेष चिंतन और नीतिगत निविष्टियों के लिए वे मार्ग प्रशस्त करेंगी।