अध्याय VII
निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

निष्कर्ष

एक मजबूत एवं प्रतिरोधक्षमतापूर्ण बैंकिंग प्रणाली स्थायी आर्थिक विकास की नींव होती है। कुल ऋण के 70 प्रतिशत लेखांकन हेतु भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक (पी एस बी) बैंकिंग प्रणाली के बड़े हिस्से को समाविष्ट करते हैं। नियामक दृष्टिकोण से पी एस बी को जमाकर्ता के धन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने से पहले भविष्य के सम्भावित नुकसानों को नियंत्रित करने के लिए अपने जोखिम का प्रबन्धन करना चाहिए तथा बड़े नुकसानों को अवशोषित करने हेतु पर्याप्त पूँजीगत निधि रखनी चाहिए। अतः बैंकिग नियम के अनुसार पी एस बी को अभावग्रस्त न्यूनतम पूँजी की जरूरत को पूर्ण करने की आवश्यकता है।

जी ओ आई ने मुख्य शेयरधारक के रूप में पी एस बी की पूँजी पर्याप्तता की आवश्यकता को पूर्ण करने हेतु और उनके प्रदर्शन के आधार पर पी एस बी में 2008–09 से 2016–17 के दौरान ₹ 1,18,724 करोड़ की पूँजी लगाई। लेखापरीक्षा ने पाया कि उन मापदण्डों का आकलन, जिनके आधार पर पूँजी लगाई गई थी, साल दर साल और कई बार उसी वर्ष के विभिन्न चरणों के दौरान बदला गया। आवश्यकता के आधार पर पूँजी लगाने के लिए सी सी ई ए का अनुमोदन लिया गया, जबकि 2014–15 में यह प्रदर्शन/लाभप्रदता के आधार पर पूँजी लगाने के रूप में स्थानांतरित हो गया। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कुछ मामलों में जी ओ आई द्वारा पूँजी को विभिन्न पी एस बी के मध्य बांटने का आधार अभिलेखों में नहीं पाया गया। कुछ बैंक जो तय मानदण्ड़ों के अनुसार अतिरिक्त पूँजी के योग्य नहीं थे, उनमें भी पूँजी लगाई गई, एक बैंक में आवश्यकता से भी अधिक पूँजी लगाई गई जबकि दूसरे को उनकी पूँजी पर्याप्तता को पूर्ण करने के लिए आवश्यक पूँजी भी प्राप्त नहीं हुई। 2015–16 और 2016–17 में यह निर्णय लिया गया कि क्रमशः 20 और 25 प्रतिशत पूँजी प्रदर्शन के आधार पर लगाई जाएगी। हालाँकि आर बी आई की सम्पत्ति गुणवत्ता समीक्षा (2015–16) में सामने आई बैंकों की सम्पत्ति की दयनीय दशा और दोनों वर्षों में लगभग सभी पी एस बी के लक्ष्य प्राप्ति में विफल होने के परिणामस्वरूप प्रदर्शन को ध्यान में रखे बिना ही पूँजी प्रदान की गई। मार्च 2017 में डी एफ एस ने निर्णय लिया कि 2017–18 से तिमाही मापदण्डों के सापेक्ष प्राप्त उपलब्धि ही निधि प्राप्त करने का मानदण्ड होगी।

पी एस बी के लिए बाजार से 2018–19 तक ₹ 1,10,000 करोड़ प्राप्त करने का लक्ष्य निर्धारित किया गया (अगस्त 2015)। इस लक्ष्य के सापेक्ष जनवरी 2015 व मार्च 2017 के दौरान केवल ₹ 7,726 करोड़ प्राप्त किये गए। सी सी ई ए से की गई वचनबद्धता, कि बाजार में एक ही समय पर जारी किये गए बैंकिंग शेयरों की अधिकता नहीं होगी, को ध्यान में रखते हुए 2019 तक इस लक्ष्य की प्राप्ति सन्देहास्पद प्रतीत हो रही है।

डी एफ एस ने निर्णय लिया था कि प्रत्येक पी एस बी के साथ किये गए एम ओ यू (फरवरी/मार्च 2012 में हस्ताक्षरित) में दर्शाये गये प्रदर्शन मापदण्ड की उपलब्धि भविष्य में लगाई जाने वाली पूँजी का आधार होगी। परन्तु इसका व्यवहारिकता में पालन नहीं किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि कुछ मापदण्डों हेतु एम ओ यू लक्ष्य साल दर साल कम होते गये जबकि दूसरों के लिए विशिष्ट

लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गए। यद्यपि एम ओ यू वित्तीय वर्ष –17 तक वैध थे, केवल मार्च 2015 तक के अंतरिम लक्ष्य निर्धारित किये गये थे। यह देखा गया कि एम ओ यू में निर्धारित किये गए लक्ष्य पी एस बी के एस ओ आई के निर्धारित लक्ष्यों से काफी हद तक भिन्न थे। एम ओ यू पर पी एस बी से 273 प्रगति रिपोर्ट देय थीं वास्तव में केवल 21 ही प्राप्त हुई जोकि प्रगति रिपोर्ट के माध्यम से एम ओ यू की निगरानी में कमी का संकेत देता है। एम ओ यू लक्ष्यों के सापेक्ष उपलब्धियाँ (उन मापदण्डों[32] हेतु जिनके सापेक्ष उपलब्धियाँ लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई) भी खराब थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि पी एस बी में पूँजी प्रवाह को मंजूरी देते समय निर्धारित की गई शर्तें (2010–11) उसी अवधि के लिए एस ओ आई में निर्धारित लक्ष्यों से काफी भिन्न थीं।

पी एस बी के पुनर्पूंजीकरण के प्रभाव को समझने के लिए उन्हें दो वर्गों में विभाजित किया गया, वग I जो उनके निवल मूल्य के अनुपात में जी ओ आई की पूँजी का एक कम हिस्सा (25 प्रतिशत से कम) प्राप्त करते हैं। वर्ग II जो उनके नेटवर्थ के अनुपात में जी ओ आई की पूँजी का एक ज्यादा हिस्सा (25 प्रतिशत या 25 प्रतिशत से अधिक) प्राप्त करते हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ग I पी एस बी की तुलना में वर्ग II पी एस बी में आर ओ ए, आर ओ ई की औसत तथा अग्रिमों के विकास की दर सामान्यतः कम रही। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि जी ओ आई के पूँजी प्रवाह की अधिकता एवं बारम्बारता के बावजूद वर्ग II पी एस बी का औसतन पूँजी पर्याप्तता का अनुपात वर्ग I पी एस बी की तुलना में लगातार कम रहा।

इसी बीच पी एस बी में आस्तियों की गुणवत्ता में तेजी से गिरावट आई है, विशेषकर हाल के दिनों में। पी एस बी का सकल एन पी ए ₹ 2.27 लाख करोड़ (31 मार्च 2014) से लगभग ₹ 5.40 लाख करोड़ (31 मार्च 2016) तक बढ़ गया है, जोकि 138 प्रतिशत की वृद्धि दर्शाता है। इसके अतिरिक्त 31 मार्च 2017 के अंत तक जी एन पी ए ₹ 6.83 लाख करोड़ (अन्तरिम) तक बढ़ गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि आर बी आई तथा 12 पी एस बी द्वारा चिन्हित एन पी ए के मध्य काफी भिन्नतायें (15 प्रतिशत से अधिक) थीं जिससे कि प्रावधानों में कमी आई, अतः निवल लाभ अधिक अनुमानित किया गया। यह भी देखा गया कि 2011–12 से 2016–17 तक पी एस बी का औसतन पी सी आर सामान्यतः गिरावट पर रहा। यह देखा गया कि पी एस बी द्वारा किये गये अग्रिमों का सकल एन पी ए अनुपात 2011–12 से एस सी बी से अधिक रहा, तथा सामान्यतः पी एस बी के लिए अपलेखन, वसूली से अधिक रहा। जी ओ आई तथा आर बी आई द्वारा दबावग्रस्त आस्तियों के समाधान के लिए विभिन्न कदम उठाये गए हैं/उठाये जा रहे है और यह उम्मीद की जाती है कि स्थिति में भविष्य में सुधार होगा।

अनुशंसाएँ

1. *एक बार निधि के प्रवाह के लिए मानंदड के, अंतिम रूप प्राप्त करने के पश्चात, उसे सभी पी एस बी में सुसंगत रूप से लागू किया जाए हालाँकि भिन्नता के मामले में, कारणों को अच्छी तरह से प्रलेखित किया जाना चाहिए।*

[32] **आर ओ ए, सी ए एस ए, प्रति कर्मचारी निवल लाभ, लागत आय अनुपात और शाखाओं में कर्मचारियों का कुल कर्मचारियों से अनुपात।**

2. *वार्षिक रूप से निधि के प्रवाह की मात्रा का आकलन करते समय डी एफ एस द्वारा बैंक विशिष्ट आई सी ए ए पी दस्तावेजों पर विचार किया जाए।*

3. *निधि के प्रवाह का उद्देश्य, जिसके लिए सी सी ई ए अनुमोदन लिया गया है का पालन किया जाए। निधि के प्रवाह के उद्देश्य में यदि परिवर्तन आवश्यक हो तो उसे कार्यान्वित किये जाने से पहले सी सी ई ए द्वारा अनुमोदित किया जाए।*

4. *एक प्रभावशाली निगरानी प्रणाली होनी चाहिए तथा इस प्रणाली को निधि के प्रवाह के अभीष्ट उद्देश्यों की पूर्ति को सुनिश्चित करना चाहिए।*

5. *वित्तीय सेवा विभाग द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए प्रयास किए जाएँ कि पी एस बी अपलेखन की तुलना में वसूली की मात्रा को बढ़ाए।*

मनीष कुमार

दिनांक: 03 जुलाई 2017
स्थानः नई दिल्ली

(मनीष कुमार)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
(आर्थिक एवं सेवा मंत्रालय)

प्रतिहस्ताक्षरित

शशि कान्त शर्मा

दिनांकः 03 जुलाई 2017
स्थानः नई दिल्ली

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक