कार्यकारी सार

कार्यकारी सार

I. परिचय

अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक (एस सी बी) द्वारा प्राप्त की गई जमाओं और दिए गए अग्रिमों के 70 प्रतिशत से अधिक का उत्तरदायित्व सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक (पी एस बी) संभालते हैं। पी एस बी की पूँजी अपेक्षा अर्थव्यवस्था और विवेकपूर्ण विनियामक आवश्यकताओं में क्रेडिट वृद्धि से प्रेरित है। बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बेसल समिति द्वारा बैंकों के लिए विश्व स्तर पर नियामक ढाँचा तैयार किया जाता है, जिसे आर बी आई द्वारा भारतीय बैंकों के लिए अपनाया जाता है। 2008–16 के दौरान, पी एस बी के अग्रिम ₹ 22,59,212 करोड़ से ₹ 55,93,577 करोड़ तक बढ़कर, दोगुने से भी ज्यादा हो गए हैं, जबकि अग्रिम में वृद्धि की दर वर्ष 2009–10 में 19.56 प्रतिशत से घटकर 2015–16 में 2.14 प्रतिशत हो गई है। पी एस बी की आस्तियों पर आय (आर ओ ए) जो कि उनके लाभ का एक मापक है, एस सी बी (2011–16) की तुलना में लगातार कम रही है। 2015–16 में बैंकिंग क्षेत्र की सकल अनर्जक आस्तियों (जी एन पी ए) के लगभग 88 प्रतिशत के लिए पी एस बी उत्तरदायी हैं। पी एस बी शेयरों के बही मूल्य और बाजार मूल्य के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर है, जिसमें ज्यादातर पी एस बी कम बाजार मूल्य वाले हैं, जो अतिरिक्त पूँजी निधियों के लिए बाजार पहुँचने वाले पी एस बी के मार्ग में आ सकते हैं।

II. पी एस बी में भारत सरकार द्वारा पूँजीगत निधियों का प्रवाह

भारत सरकार ने 2008–09 से 2016–17 के दौरान पी एस बी में ₹ 1,18,724 करोड़ लगाए। लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त वर्ष 2010–11 में पूँजी प्रवाह के दूसरे चरण के लिए वित्तीय सेवा विभाग (डी एफ एस) द्वारा बिना किसी स्वतन्त्र सत्यापन के केवल पी एस बी से प्राप्त सूचना के आधार पर ही, पी एस बी में ₹ 6,423 करोड़ लगा दिए गए। लेखापरीक्षा यह सत्यापित नहीं कर सका कि क्या पी एस बी में पूँजी की आवश्यकता के संबंध में डी एफ एस द्वारा अनुमानित आकलन बैंकों की आई सी ए ए पी और ए एफ आई रिपोर्टों के अनुरूप है।

2011–12 से 2014–15 के दौरान पी एस बी ने (फरवरी/मार्च 2012) डी एफ एस के साथ पी एस बी में प्रदर्शन आधारित पूँजी प्रवाह के लिए समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए। हालांकि, वास्तविक पूँजी प्रवाह एम ओ यू लक्ष्यों के अनुरूप उपलब्धि पर आधारित नहीं था। पूँजीगत प्रवाह के लिए मानक तैयार करने के आधार, वास्तविक और अनुमानित

मूल्यों के बीच एक वर्ष से दूसरे वर्ष में और कई बार एक ही वर्ष के विभिन्न चरणों में (2010–11, 2015–16 और 2016–17) बदल गए। वित्त वर्ष 2014–15 के लिए, पूँजी प्रवाह हेतु आधार के लिए 'जरूरत पर आधारित' से 'प्रदर्शन पर आधारित' रूप में परिवर्तन आया था, जिसमें आर ओ ए को पूँजी प्रवाह के लिए आधार मानदंड के रूप में नियुक्त किया गया था।

(पैरा 3.3, 3.4.2, 3.4.3 एवं 3.4.4.1)

इन्द्रधनुष योजना के अनुसार, वित्त वर्ष 2015–16 के लिए, पी एस बी को वित्त वर्ष 2015–16 में तीन तिमाहियों के दौरान उनके प्रदर्शन के आधार पर निर्धारित पूँजी प्रवाह का 20 प्रतिशत आंवटित किया जाना था जिसका आर बी आई द्वारा आस्ति गुणवत्ता समीक्षा के कारण अनुपालन नहीं किया जा सका था। वित्त वर्ष 2016–17 में भी, डी एफ एस ने (मार्च 2016) निर्णय लिया कि 2016–17 में पूँजी का 25 प्रतिशत पहले वितरित किया जाएगा और शेष 75 प्रतिशत को पी एस बी द्वारा मात्रात्मक लक्ष्यों की उपलब्धियों के आधार पर वितरित किया जाएगा। जुलाई 2016 में इस निर्णय को उलट दिया गया था। अन्त में, चूंकि अधिकतर पी एस बी की उपलब्धि निर्धारित लक्ष्य से कम थी, 2016–17 में पूँजी प्रवाह के लिए प्रदर्शन को आधार के रूप में नहीं माना गया था।

(पैरा 3.4.4.2 एवं 3.4.4.3)

वित्त वर्ष 2011–12 में, एस बी आई एक मात्र पी एस बी था जिसमें नियामक आवश्यकता के ₹ 5,874 करोड़ के स्थान पर ₹ 7,900 करोड़ का निवेश इस आधार पर किया गया था कि बेसल III, के आसन्न मानदंडों के साथ, एस बी आई को एक 11 प्रतिशत का टियर I सी आर ए आर लक्ष्य बनाए रखना आवश्यक होगा। भविष्य के वर्षों में एस बी आई के लिए 11 प्रतिशत के मानक का पालन नहीं किया गया था। वर्ष 2013–14 के दौरान, चार पी एस बी, जिनमें भारत सरकार की शेयरधारिता 58 प्रतिशत से अधिक थी और जिन्हें टियर I सी आर ए आर लक्ष्य की पूर्ति के लिए किसी पूँजी की आवश्यकता नहीं थी, में ₹ 2,900 करोड़ की पूँजी का निवेश किया गया। यह इसके बावजूद किया गया कि 11 पी एस बी जिन्हें टियर I सी आर ए आर लक्ष्य को पूरा करने के लिए पूँजी की आवश्यकता थी, उनकी आवश्यकता को पूरा नहीं किया गया था।

2015–16 और 2018–19 के बीच, इन्द्रधनुष के अन्तर्गत पी एस बी द्वारा बाजार से ₹ 1,10,000 करोड़ की पूँजी जुटाने के लक्ष्य के विरूद्ध, जनवरी 2015–मार्च 2017 के दौरान, केवल ₹ 7,726 करोड़ ही जुटाए जा सके।

(पैरा 3.5.1, 3.5.2 एवं 3.6)

III पी एस बी में पूँजी प्रवाह की निगरानी

पी एस बी के प्रदर्शन पर निगरानी रखने के लिए उद्देश्यों का विवरण (एस ओ आई) जारी किया गया था, जिसमें मापदंडों के समक्ष लक्ष्य निर्धारित थे। नौ वर्ष की समीक्षा में, केवल एक वर्ष में पूँजी के निवेश के लिए पाँच पी एस बी को जारी की गई स्वीकृतियों में शर्तों को निर्धारित किया गया था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि ये शर्तें उसी अवधि के लिए एस ओ आई में समान मापदंडों के लिए निर्धारित लक्ष्यों से बहुत भिन्न थीं।

(पैरा 4.1 एवं 4.1.1)

पी एस बी ने (फरवरी/मार्च 2012) डी एफ एस के साथ (प्रदर्शन आधारित पूँजी प्रवाह के लिए) समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए जिसमें नौ मापदंडों के लक्ष्य थे। युनाईटेड बैंक ऑफ इण्डिया और पंजाब नेशनल बैंक के लिए सी ए एस ए के लक्ष्य और लागत आय अनुपात लक्ष्य वर्ष–प्रति–वर्ष कम हो रहे थे। कुछ पी एस बी (बैंक ऑफ महाराष्ट्र, बैंक ऑफ बड़ौदा, बैंक ऑफ इंडिया और इंडियन बैंक) के लिए आर बी आई रेटिंग के घटकों के लिए निर्धारित लक्ष्य निश्चित नहीं थे। वर्ष 2011–12 के लिए लक्ष्य, वर्ष के समापन के निकट फरवरी/मार्च 2012 में निश्चित किए गए, जबकि एस बी आई और इसके सहयोगी पी एस बी के लिए, 2011–12 के लक्ष्य अप्रैल 2012 में निश्चित किए गए थे। एम ओ यू पाँच वर्ष की अवधि के लिए वैध थे, यद्यपि, सैन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया के अपवाद के साथ, अन्य पी एस बी के संबंध में, हस्ताक्षर किए गए एम ओ यू में लक्ष्यों को 2014–15 तक पूर्ण करना था। एस ओ आई के अन्तर्गत 44 मापदंडों में से पाँच मापदण्ड (सी ए एस ए, आर ओ ए, प्रति कर्मचारी शुद्ध लाभ, लागत आय अनुपात और शाखाओं में कर्मचारियों का कुल कर्मचारियों से अनुपात) एम ओ यू और एस ओ आई के बीच एक समान हैं। एक ही मापदंड के लिए एस ओ आई और एम ओ यू में लक्ष्यों के बीच महत्वपूर्ण भिन्नताएँ थी। 2011–12 से 2014–15 तक, 21 पी एस बी से 273 प्रगति रिपोर्टें प्राप्त की जानी थी, परन्तु, केवल 21 ही प्राप्त हुई थीं। 2011–12 से 2013–14 तक पाँच मापदंडों के संबंध में निर्धारित लक्ष्यों के मुकाबले यह उपलब्धि कम थी।

(पैरा 4.2, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6 एवं 4.2.7)

IV पी एस बी के पुनर्पूंजीकरण का विश्लेषण

पी एस बी के पुनर्पूंजीकरण के प्रभाव को समझने के लिए, उन्हें दो श्रेणियों में विभाजित किया गया, श्रेणी । जिन्होंने अपने नेटवर्थ के अनुपात के रूप में भारत सरकार की पूँजी का कम अंश (25 प्रतिशत से कम) प्राप्त किया, और श्रेणी ॥ जिन्होंने अपने नेटवर्थ के अनुपात के रूप में भारत सरकार की पूँजी का अधिक अंश (25 प्रतिशत या 25 प्रतिशत से अधिक) प्राप्त किया। अग्रिमों की वृद्धि दर सामान्य रूप से, श्रेणी ॥ पी एस बी में श्रेणी ।

पी एस बी की तुलना में कम थी। श्रेणी ॥ पी एस बी का औसत आर ओ ए और आर ओ ई श्रेणी । पी एस बी की तुलना में कम था। श्रेणी ॥ पी एस बी का औसत सी आर ए आर श्रेणी । पी एस बी की तुलना में निरन्तर कम था।

(पैरा 5.2, 5.3, 5.4.2 एवं 5.6)

V पी एस बी की आस्ति गुणवत्ता स्थिति

बैंकों में एन पी ए के उच्च स्तर अर्थव्यवस्था को प्रभावित करते हैं क्योंकि बैंक क्रेडिट आर्थिक विकास के लिए एक उत्प्रेरक है। पी एस बी के जी एन पी ए ₹ 2.27 लाख करोड़ (31 मार्च 2014) से बढ़कर 31 मार्च 2017 को ₹ 6.83 लाख करोड़ (अन्तरिम) तक पहुँच गए। 17 पी एस बी की समीक्षा में 12 के मामले में, पी एस बी और आर बी आई द्वारा मान्यता प्राप्त एन पी ए और उनके विरूद्ध किए गए प्रावधानों के बीच, 15 प्रतिशत से अधिक के महत्वपूर्ण अन्तर के मामले पाए गए। परिणाम–स्वरूप शुद्ध मुनाफे का अनुमान अधिक था। 2011–12 से 2016–17 के दौरान औसत प्रावधान कवरेज अनुपात (पी सी आर) 67.11 प्रतिशत से 55.22 प्रतिशत तक कम हो गया था। 2011–12 से पी एस बी में जी एन पी ए अनुपात एस सी बी की तुलना में अधिक था, जो कि 2015–16 में 9.91 प्रतिशत तक पहुँच गया। नई अनर्जक आस्तियाँ 2008–09 में 1.39 प्रतिशत से बढ़कर 2015–16 में 6.90 प्रतिशत हो गई। पी एस बी के लिए, 2010–11 और 2014–15 के बीच सामान्यतः वसूली दर अपलेखन दर से कम रही। आधार भूत ढाँचे, लोहे और इस्पात और वस्त्र क्षेत्रों में दिया गया अग्रिम जी एन पी ए का एक महत्वपूर्ण घटक है। यद्यपि भारत सरकार और आर बी आई ने एन पी ए को कम करने के लिए ऋण वसूली अधिकरणों, लोक अदालतों, सरफेसी अधिनियम और ऋण पुनर्गठन के लिए योजनाओं के रूप में कदम उठाए हैं आशा की जाती है कि संशोधित त्वरित सुधारात्मक योजना ढाँचा (अप्रैल 2017) और बैंकिंग विनियमन (संशोधन) अध्यादेश 2017 की घोषणा जैसे उपाय, आगे इस मामले को हल करेंगे।

(पैरा 6.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.4.2, 6.5.1, 6.8.1, 6.6.2 एवं 6.9)

VI 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।*

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 बढ़ाएँ।*