



राष्ट्रीय आवास बैंक स्थापित करने के प्रस्ताव

तथा

अन्य सम्बद्ध मामलों पर उच्चस्तरीय दल

की रिपोर्ट

**REPORT OF THE HIGH LEVEL GROUP
ON
THE PROPOSAL TO SET UP A
NATIONAL HOUSING BANK
AND
OTHER ALLIED ISSUES**

फरवरी 1987

FEBRUARY 1987

पैराग्राफ	शीर्ष
-----------	-------

1. प्रस्तावना	1
2. आवास समस्या का प्रकार	1
3. विद्यमान आवासीय वित्त प्रणाली	2
4. आवास विकास के लिये नीति	3
5. आवास बाजार विशेषताएं	5
6. एक विशिष्ट आवास वित्त व्यवस्था प्रणाली की आवश्यकता	7
7. आवास वित्त के लिये प्रस्तावित संस्थानगत व्यवस्था	8
8. (क) गैर-आर्थिक सहायता प्राप्त क्षेत्र को आवास वित्त की व्यवस्था करने के लिये संस्थागत व्यवस्था	8
(ख) द्वि-स्तरीय प्रणाली	9
9. राष्ट्रीय आवास वित्त संस्थान की भूमिका और उसके कार्य	9
10. स्वायत्त संस्था	11
11. राष्ट्रीय आवास बैंक के संघन	12
12. प्रबन्ध-निदेशक मण्डल	13
13. वित्त व्यवस्था	13
14. आधार-स्तर की संस्थाओं का सृजन	13
15. परामर्शदात्री सेवाएं	15
16. निष्कर्ष	15
परिशिष्ट—I	17
परिशिष्ट—II	20

राष्ट्रीय आवास बैंक स्थापित करने के प्रस्ताव

तथा

अन्य सम्बद्ध मामलों के संबंध में उच्च स्तरीय

दल की रिपोर्ट

1. प्रस्तावना

1.1 भारत सरकार के सचिवों की समिति द्वारा की गई सिफारिश के अनुसरण में, जिसने एक राष्ट्रीय आवास बैंक की स्थापना किए जाने से संबंधित शहरी विकास मंत्रालय के एक प्रस्ताव पर विचार किया था, भारतीय रिजर्व बैंक के डेप्युटी गवर्नर डा. सी. रंगाराजन की अध्यक्षता में वित्त मंत्रालय द्वारा एक उच्चस्तरीय दल का गठन किया गया। एक राष्ट्रीय आवास बैंक की स्थापना के प्रस्ताव की जांच-पड़ताल करने के अलावा इस दल को उस पद्धति की भी जांच करनी थी जिसके अनुसार धनराशियों को आवास के लिए आवंटित किया जा सके। इस प्रयोजन की सिद्धि के लिए आवश्यक उपायों का निर्धारण करने और आवास विकास वित्त निगम लिमिटेड जैसी आवास वित्त संस्थाओं की स्थापना के तरीकों की सिफारिश देने तथा मकानों के निर्माण के क्रियाकलाप को प्रोत्साहित करने के लिए आवश्यक राजकोपीय प्रोत्साहन के संबंध में भी दल को यथोचित सुझाव देने थे।

1.2 दल का गठन दर्शाने वाला विवरण और साथ ही दल की स्थापना के संबंध में मंत्रालय द्वारा जारी किए गए कार्यालय ज्ञापन की एक प्रति परिशिष्ट 1 में दी गई है। नवम्बर स्थित भारतीय रिजर्व बैंक, के कार्यालय में 26 अगस्त और 21 नवम्बर 1986 को सम्पन्न हुई दो बैठकों के अलावा दल ने और भी अनेक अनौपचारिक बैठकों और चर्चाएं आयोजित की। इस दल को इसके कार्य में सर्वश्री एस. बी. होसनगाड़ा, संयुक्त मुख्य अधिकारी, औद्योगिक तथा निर्यात उद्यार विभाग, और टी. बी. रामचन्द्रन, निदेशक, आर्थिक विश्लेषण तथा नीति विभाग, भारतीय रिजर्व बैंक ने अत्यन्त सक्षमता के साथ अपना सहयोग दिया जिसके लिए यह दल उनके कठोर परिश्रम के प्रति अपनी गहन सराहना का उल्लेख करना चाहता है।

1.3 इस रिपोर्ट को तैयार करने में दल, मुख्य रूप से आयोजना के प्रलेखों और विभिन्न विशेषज्ञ दलों की रिपोर्टों में उपलब्ध आंकड़ों पर निर्भर रहा है।

2. आवास समस्या का आकार

2.1 महत्व की दृष्टि से भोजन और वस्त्रों के पश्चात् जीवन की सबसे बड़ी बुनियादी आवश्यकता आवास की है। राष्ट्रीय भवन संगठन के अनुमान के अनुसार 1981 में लगभग 210 लाख आवास इकाइयों की कमी थी, अर्थात् ग्रामीण क्षेत्रों

में 160 लाख इकाइयों की और शहरी क्षेत्रों में 50 लाख इकाइयों की। इन आकड़ों के आधार पर, सातवीं आयोजना में, 1985 में आयोजना की शुरुआत में 247 लाख आवास इकाइयों की कमी का उल्लेख किया गया है जिसमें से 188 लाख इकाइयों की कमी ग्रामीण क्षेत्रों में और 59 लाख इकाइयों की कमी शहरी क्षेत्रों में होगी। 1985 से 1990 के बीच जनसंख्या में वृद्धि होने से लगभग 162 लाख अतिरिक्त मकानों की आवश्यकता होने की संभावना है जिसमें से 124 लाख मकानों की जरूरत ग्रामीण क्षेत्रों में, 38 लाख मकानों की जरूरत शहरी क्षेत्रों में होगी।

2.2 आवास की कमी को दूर करने के लिए जो विशाल कार्य किया जाना है उसके लिए अर्थव्यवस्था के समस्त क्षेत्रों, अर्थात् सरकारी क्षेत्र, सरकारी क्षेत्र के उद्योगों, गैर-सरकारी कंपनी क्षेत्र, सरकारी क्षेत्र और सबसे ज्यादा घरेलू क्षेत्र, को मिल कर सक्रिय रूप से एकजुट होकर कठोर प्रयास की आवश्यकता है।

3. विद्यमान आवासीय वित्त प्रणाली

3.1 विद्यमान आवासीय वित्त प्रणाली के दो स्थूल अंग हैं अर्थात्:—औपचारिक और अनौपचारिक। अनौपचारिक स्रोतों के अन्तर्गत (क) केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों के बजटीय आवंटन; (ख) सामान्य बीमा निगम, भारतीय सामान्य बीमा निगम, वाणिज्यिक बैंक और भविष्य निधियां; और (ग) विशिष्ट आवास वित्त संस्थाएं अर्थात् आवास तथा शहरी विकास निगम लिमिटेड, शीर्ष तथा प्राथमिक सहकारी आवास वित्त समितियां, आवास विकास वित्त निगम तथा निजी क्षेत्र में स्थापित कतिपय आवास वित्त सोसायटियों सम्मिलित हैं: अनौपचारिक स्रोतों में गृहस्थ, सरकारी और गैर-सरकारी क्षेत्र के ऐसे नियोजन कमियों जो अपने कर्मचारियों को ऋण प्रदान करते हैं।

3.2 औपचारिक तथा अनौपचारिक दोनों स्रोतों से आवास के लिए प्रतिवर्ष जो निवेश योग्य पूंजी प्राप्त होती है उसका विवरण परिशिष्ट I में दिया गया है। उस विवरण से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 1982-83 में आवास के लिए औपचारिक संस्थाओं से कुल मिलाकर 1,071.18 करोड़ रुपए की वित्त व्यवस्था हुई जो 4,179.23 करोड़ रुपए की कुल निवेश योग्य राशि के 25.6 प्रतिशत के बराबर थी और शेष 3,108.05 करोड़ रुपए अथवा 74.4 प्रतिशत के बराबर की व्यवस्था अनौपचारिक स्रोतों से हुई। यदि विभिन्न संस्थानों के निधियों के अन्तरणों को भी समायोजित किया जाये तो औपचारिक क्षेत्र का वास्तविक योगदान इससे भी कम ही बैठेगा। तथापि, आवास में इस क्षेत्र का निवेश पिछले कुछ वर्षों से धीरे-धीरे बढ़ता जा रहा है। औपचारिक क्षेत्र के विभिन्न अभिकरणों द्वारा आवास के क्षेत्र में किए जा रहे उनके आवंटनों में वृद्धि करने के प्रयासों को जारी रखना होगा तभी इनके प्रभावकारी महत्व का पता लग सकता है।

3.3 निःसंदेह, आवास की समस्या को सुलझाने के लिए आवश्यक निधियों की विशाल मात्रा की तुलना में, औपचारिक क्षेत्र के पास उपलब्ध स्रोतों की मात्रा कम रहेगी।

इसलिए, एक ओर जहां इस बात की आवश्यकता है कि आवास के लिए धन के अधिक मात्रा में साधन जुटाए जाएं, वहीं दूसरी ओर घरेलू वचतों को अतिरिक्त प्रोत्साहन और अवसर प्रदान करने की भी आवश्यकता है। फिलहाल आवास के क्षेत्र में निवेश के लिए वचतों को प्रोत्साहित करने की कोई भी संस्थागत पद्धति विद्यमान नहीं है और न ही विद्यमान प्रणाली आवास बाजार को विशेषताओं के अनुरूप ही है। पिछले लगभग 15 वर्षों के दौरान कई एक विशेषज्ञ दलों ने आवास समस्या की गहराई से जांच की है और विभिन्न स्तरों पर उपयुक्त संस्थाओं की स्थापना के माध्यम से एक सुनिश्चित वित्तीय प्रणाली स्थापित करने की सिफारिश की है ताकि आवास के लिए साधनों को जुटाया जा सके और आवास संबंधी कार्यकलापों को प्रोत्साहित किया जा सके।

4. आवास विकास के लिए नीति

4.1 आवास के विकास के लिए समग्र नीति का निश्चयन करते समय यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि केवल वित्तीय साधनों की कमी ही मुख्य रुकावट नहीं है। कई एक अनेक महत्वपूर्ण कठिनाईयां भी हैं, जैसे कि भूमि की अनुपलब्धता, निर्माण की अंजी लागत और कानूनी रुकावटें। सातवीं योजना में आवास संबंधी सभी नीतियों को मूल रूप से संशोधित करने की आवश्यकता पर ठीक ही बल दिया गया है। आवास के लिए धन की बड़े पैमाने पर व्यवस्था करने के अलावा इनमें सबसे महत्वपूर्ण बातें निम्नलिखित हैं, अर्थात् :—

1. शहरी क्षेत्रों में उपयुक्त भू-स्थलों का विकास,
2. ग्रामीण क्षेत्रों में आवासीय स्थलों की व्यवस्था,
3. मकानों के निर्माण में कम खर्च वाली तकनीक का विकास और उसका प्रयोग; तथा
4. किराया नियंत्रण से संबंधित नीतियों में संशोधन :—

4.2 कुछेक मुख्य गैर-वित्तीय कारकों की, जिनका संबंध आवास से है, चर्चा इस पैराग्राफ में की गई है।

(क) भूमि तथा आवासीय स्थलों की उपलब्धि:—आवास व्यवस्था में साथक रूप से विस्तार प्राप्त करने की दृष्टि से, शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि/आवास स्थलों का विकास करना एक पूर्वापेक्षा है। इस कार्य के लिए राज्य सरकारों और संघीय राज्य क्षेत्रों को पहले से ज्यादा उत्साह से काम करना होगा और महानगरीय केन्द्रों, शहरी और देहाती इलाकों में भूमि के विकास के लिए विकास प्राधिकरणों, इम्प्रूवमेंट ट्रस्टों तथा अन्य अभिकरणों को सुदृढ़ बनाना होगा अथवा ऐसे अभिकरणों की स्थापना करनी होगी।

(ख) कानूनी पहलू :—सम्पत्ति अभिहस्तान्तरण अधिनियम, शहरी भूमि (अधिकतम सीमा निर्धारण और विनियमन) अधिनियम, किराया नियंत्रण अधिनियमों

तथा आवास से संबंधित अन्य कानूनों में ग्रामून परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता होगी ।

अचल सम्पत्तियों के हस्तांतरण की जो प्रक्रिया इस समय प्रचलित है, वह बहुत जटिल, महंगी और लम्बी है । यह प्रक्रिया उधार देने वालों को अचल सम्पत्ति को जमानत के रूप में रहन के तौर पर रखने से रोकती है, और रहनकर्ता को कर्ज की वापसी अदायगी में विलम्ब करने अथवा चूक करने के लिए बढ़ावा देती है । इसलिए बंधकों के निर्माण तथा उनके समप्रवर्तन से संबंधित प्रक्रिया को सरल बनाने की आवश्यकता है ।

किराया निर्बंधन कानून, जो कि राज्याय कानून हैं और इसी कारण भारत के विभिन्न भागों में एक समान व्यवस्था करने वाले कानून नहीं हैं, यद्यपि किराएदारों को अनुचित रूप में ऊंचे किराये और वारम्भार की जाने वाली उनकी वेदखलियों से बचाने के लिए बनाए गए थे, तथापि वास्तविक अर्थों में किराएदारों ने उन कानूनों का अनुचित लाभ उठाया है और मकान मालिकों के लिए अपनी सम्पत्ति का कच्चा दुबारा हामिल करना असंभव हो जाता है । इस कारण आवास निर्माण के क्रियाकलाप में पूंजी का निवेश कम हो गया है । इन कानूनों की सावधानतया जांच किए जाने की जरूरत है ताकि इस बात की सुनिश्चित व्यवस्था हो सके कि आवास निर्माण के कार्य में पूंजी साधनों के निवेश के रास्ते में आने वाली सभी रुकावटें दूर हो सकें ।

बताया गया है कि राज्यों की सरकारों और संघ राज्य क्षेत्रों को नगरीय भूमि (अधिकतम सीमा निर्धारण और विनियमन) अधिनियम को कार्यान्वित करने में भी बहुत सी कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है । इसके अलावा ऐसा भी नहीं लगता कि अधिनियम का मुख्य उद्देश्य, अर्थात् सार्वजनिक हित के लिए भूमि को और ज्यादा न्यायोचित आधार पर संवितरित किए जाने का उद्देश्य संतोषप्रद ढंग से पूरा किया जा चुका हो । इस कानून के कार्यान्वयन एवं प्रवर्तन में आने वाली रुकावटों को दूर किए जाने की आवश्यकता है ताकि अधिनियम के अन्तर्गत अवधारित जमीनों पर मकान बनाने की गतिविधि को पुनः आरम्भ किया जा सके ।

व्यवहार प्रक्रिया संहिता को भी संशोधित करना होगा ताकि बंधक रखकर लिए गए कर्जों की वसूली के काम को पेशबंदी करके या सम्पत्ति की बिक्री करके आसान और शोधोपगम्य बनाया जा सके ।

मकानों के निर्माण और उन्हें रहने रखने के रास्ते में आने वाली कानूनी रुकावटों के निवारण से वाणिज्यिक बैंकों तथा आवासीय वित्तीय संस्थाओं व अन्य कर्ज देने वाले अभिकरण आवास क्षेत्र को और अधिक सहायता प्रदान कर सकेंगे । इससे देश में एक गौण बन्धक बाजार का सृजन करने का भी मार्ग प्रशस्त होगा ऐसे बाजार के सृजन तथा विकास से भारतीय जीवन बीमा निगम तथा भारतीय यूनिट ट्रस्ट जैसे वित्तीय संस्थान स्वीकृत आवाम्म विनीग्य संस्थानों से विशिष्ट ऋणों की खरीद के द्वारा

बन्धक प्रक्रिया में भाग ले सकेंगे ऐसा इस व्यवस्था के माध्यम से अथवा इस प्रक्रिया का महारा लिए बिना भी किया जा सकेगा, जबकि मूल संस्थान, ऋणों का देना जारी रखेंगे ।

हुडको तथा अन्य संस्थाओं द्वारा उपदान अदायगी अधिनियम तथा भविष्य निधि अधिनियम में संशोधन करने के भी सुझाव दिए गए हैं ताकि इन कानूनी अधिनियमों के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों द्वारा ऋण का वापन भूगतान करने में दोषी पाए जाने पर ऋण की वसूली के लिए उनकी अधिवर्षिना निधि जप्त की जा सके ।

(ग) सस्ती लागत वाली तकनीक :—मकानों के निर्माण में भवन सामग्री की लागत कुल निर्माण लागत की 65-75 प्रतिशत बैठती है । हाल ही के वर्षों में निर्माण सामग्री की मांग में तीव्र वृद्धि होने के कारण यह आवश्यक हो गया है कि कम लागत वाली सामग्री के निर्माण का विकास किया जाए और उसके साथ-साथ परम्परागत निर्माण सामग्री की किस्म और कोटि में भी सुधार किया जाए । इस दिशा में, राष्ट्रीय भवन संगठन, अन्य अनुसंधान संस्थानों, उदाहरणतः केन्द्रीय भवन अनुसंधान संस्थान, संरचनात्मक इंजीनियरी अनुसंधान केन्द्र तथा सीमेंट अनुसंधान संस्थान के सहयोग से पहले ही एक प्रेरणादायक भूमिका निभा रहा है । लक्ष्य यह होना चाहिए कि मकानों के जीवन और उनके टिकाऊपन में वृद्धि हो और इसके साथ ही निर्माण की लागत में भी कमी आए । इस सन्दर्भ में जैसा कि सातवीं आयोजना के दस्तावेज में सिफारिश की गई है, जलवायु संबंधी परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए पूर्व निर्मित तकनीक का बड़े पैमाने पर प्रयोग किया जाना चाहिए ।

(घ) बन्धक बीमा :—इस समय, अचल सम्पत्ति को बन्धक रखना लम्बी पयवन्दी प्रक्रिया के कारण सुरक्षा के पर्याप्त नहीं समझा जाता है । बन्धक बीमा से राधमिक बंधक उद्गम संस्थाओं को एक सुरक्षात्मक कवच प्राप्त होगा तथा इसमें उन्हें आवास के लिए और अधिक ऋण देने में सक्षम होंगे । समझा जाता है कि आवास ऋण के लिए एक बन्धक बीमा योजना तैयार की जा रही है तथा इस प्रयोजन के लिए गठित समिति द्वारा इससे सम्बन्धित कानून के मसौदे को अन्तिम रूप भी दिया जा चुका है । तथापि यह ध्यान में रखना होगा कि बन्धक बीमा के कारण आवास वित्त व्यवस्था प्रदान करने की लागत में वृद्धि होगी तथा इसकी परिचालनात्मक लागत को कम से कम रखने का पूरा पूरा ध्यान रखने की आवश्यकता है ।

5. आवास बाजार विशेषताएँ

5.1 आवास बाजार में निजी क्षेत्र एक प्रमुख भूमिका निभाता है । अनुमान है कि छठी आयोजना के दौरान निजी क्षेत्र द्वारा आवास के क्षेत्र में 18,000 करोड़ रुपए का निवेश किया गया था । सातवीं योजना के दस्तावेज में यह कहा गया है कि सरकारी क्षेत्र को जहाँ तक सम्भव हो भीधे ही आवास निर्माण का कार्य अपने हाथ में नहीं लेना चाहिए, केवल समाज के कमजोर वर्गों के मामले को छोड़ कर अन्य

शहरों में बड़े बच्चों को आवास वित्तपोषण ढांचे का मुख्य आधार की भूमिका निभानी होगी ऐसा संयुक्त राज्य अमेरिका के बचत और ऋण संगठन तथा यूनाइटेड किंगडम की भवन समितियों जैसी स्थानीय स्तर की संस्थाओं की स्थापना करके ही संभव हो सकेगा ।

5.2 बताया गया कि कुछेक राज्य सरकारें पहले ही राज्य स्तर के आवास वित्त निगमों की स्थापना करने पर विचार कर रही हैं। आवास विकास वित्त निगम की विभिन्न राज्यों में ग्रामीण आवास वित्त विकास निगमों की स्थापना करने की योजनाएं तैयार कर रहे हैं और गुजरात में जो एक निगम कार्यरत है, वह प्रयोगात्मक परि-योजना स्तर का है। सहकारी आवास वित्त प्रणाली का प्रतिनिधित्व राज्य स्तर पर (शीघ्र सहकारी आवास वित्त समिति के रूप में) और स्थानीय स्तरों पर प्राथमिक सहकारी आवास समितियों के रूप में) पहले से ही किया जा रहा है। विभिन्न क्षेत्रों में भारतीय यूनिट ट्रस्ट और सरकारी क्षेत्र के बड़े बैंकों के साथ संयुक्त रूप से आवास विकास वित्त निगम जैसी किस्म के आवास वित्त संस्थान स्थापित किए जाने का प्रस्ताव भी है। यह भी मालूम हुआ है कि बहुत-से शहरी केन्द्रों में कुछेक विशिष्ट स्थानों पर मकानों के लिए ऋण सेवाओं की व्यवस्था करने के उद्देश्य से कई गैर-सरकारी संगठनों की भी स्थापना की गई है। महानगरीय केन्द्रों में अभी हाल ही में बीस से ज्यादा आवास वित्त कंपनियां स्थापित हो चुकी हैं। उनमें से कुछेक पट्टे का कारोबार भी कर रही हैं। इसलिए विभिन्न स्तरों पर इन संस्थानों की गतिविधियों में समन्वय स्थापित करने की आवश्यकता है।

5.3 आवास बाजार को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है : (1) महानगरीय और शहरी और (2) अर्धशहरी तथा ग्रामीण। बड़े शहरों में, खासतौर पर महानगरीय केन्द्रों में कारोबार के स्थान के आसपास भूमि की कमी सबसे बड़ी समस्या है। शहरी क्षेत्रों में अतिरिक्त भूमि प्राप्त करना और उस भूमि पर पक्के बहुमंजलीय मकानों का निर्माण करना जरूरी हो गया है। ग्रामीण क्षेत्रों में मकान लगभग अपने ही रहन-सहन के लिए बनाए जाते हैं और आमतौर पर इनकी रचना मिट्टी, गारे और घासफूस से की जाती है। जिसके कारण मकान बहुत ही कम टिकाऊ होते हैं। इसलिए ग्रामीण क्षेत्रों में समस्या मकानों के अभाव की समस्या नहीं है, बल्कि वहां पर बनाए जाने वाले मकानों में सुधार करने की समस्या है।

5.4 आवास की समस्या का एक दूसरा महत्वपूर्ण आयाम लागत की दृष्टि से मकान खरीदने की सामर्थ्य से संबंधित है। और यदि कोई मकान उधार लिए गए धन से बनाया जाता है तो इस संदर्भ में भी ऐसे ऋण को वापस अदा करने की क्षमता एक ऐसा महत्वपूर्ण कारण बन कर रह जाती है जिससे आवास संबंधी गति-विधि के संवर्धन पर असर पड़ता है और निर्माण संबंधी गतिविधियों के रास्ते में बाधाएं उपस्थित होती हैं। उद्योगों और कृषि क्षेत्रों के विपरीत जहां पर वापसी अदायगी का संबंध उधार ली गई धनराशि से बनाई गई परिसम्पत्ति से होने वाली

उपज के साथ सीधे ही जोड़ा जा सकता है, खुद रहने के लिए बनाए जाने वाले मकान के मामले में यह जरूरी है कि उधार लेने वाले के पास मकान के कर्जों की किस्तों की वापसी अदायगी के लिए थोड़ा अधिशेष उपलब्ध हो। चूंकि इस देश की जनसंख्या का एक बड़ा भाग आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों के अन्तर्गत आता है, इसलिए उनको मकान उपलब्ध कराने के लिए भारी मात्रा में आर्थिक सहायता देनी होगी, यहां तक कि कुछ मामलों में मकानों की पूरी की पूरी लागत सरकार को अदा करनी होगी। समाज के काफी संख्या में लोग छोटे और मध्यम आय वर्गों के अन्तर्गत भी आते हैं जो कि मुनासिब लागत पर उधार के रूप में कुछ सहायता पाने पर अपने मकान बनाने में समर्थ हो सकते हैं। इसके अलावा अमीर लोग भी हैं जो बहुत ही कम संख्या में हैं और जो बिना किसी वित्तीय सहायता के अपने मकान बना सकते हैं।

5.5 महानगरीय, शहरी और अर्द्धशहरी केन्द्रों में आवास की गतिविधि को पूंजी लगाकर मुनाफा कराने के कारोवार के रूप में भी बढ़ावा दिया जा सकता है। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, आवास को गतिविधि में विभिन्न कानूनों के प्रवर्तन के कारण थी, जैसे कि किराया नियंत्रक अधिनियम और नगरीय भूमि (अधिकतम सीमा और विनियमन) अधिनियम के प्रवर्तन तथा देय रकमों की अदायगी के चूक हो जाने पर उन रकमों की त्वरित वसूली किए जाने के लिए सक्षम प्रक्रियाओं के न होने के कारण भी रुकावट आती है।

6. एक विशिष्ट आवास वित्त व्यवस्था प्रणाली की आवश्यकता

बैंकिंग आयोग (श्री आर० जी० सरैया, अध्यक्ष) द्वारा नियुक्त किए गए एक अध्ययन दल ने 1971 में यह सिफारिश की थी कि आवास क्षेत्र में धनराशियों के निवेश में वृद्धि करने के लिए विशिष्ट आवास वित्त-व्यवस्था संस्थानों की स्थापना की जाए। वर्ष 1978 में भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा आवास संबंधी वित्त व्यवस्था का अध्ययन करने के लिए नियुक्त आर० सी० शाह कार्यकारी दल ने भी एक विशिष्ट केन्द्रीय आवास वित्त संस्थान की स्थापना की जरूरत को महत्वपूर्ण माना और सिफारिश की कि इस कर्तव्य का पालन "हुडको" द्वारा किया जाना चाहिए। सातवीं पंचवर्षीय आयोजना में भी "नावार्ड" की तरह ही राष्ट्रीय आवास बैंक के रूप में एक विशिष्ट वित्तीय संस्थान की स्थापना का प्रस्ताव समाविष्ट किया गया ताकि मकान बनाने वाले अलग-अलग लोगों को दीर्घाधिक आधार पर वित्तोपलब्धि न होने की वर्तमान त्रुटि को दूर किया जा सके। ऐसे संस्थान की स्थापना की परिकल्पना इस धारणा को लेकर की गई है कि वह आवास के लिए धन जुटाने और साधनों का संवितरण करने तथा पुनर्वित्त, गारंटी आदि की मुविधाओं की व्यवस्था करने के अलावा आवास वित्त व्यवस्था को और विविध तथा व्यापक बनाने के प्रयोजन से एक संबंधक अभिकरण के रूप में कार्य करते हुए व्यापक एवं दूरगामी भूमिका निभाए।

7. आवास वित्त के लिए प्रस्तावित संस्थान-गत व्यवस्था

7.1 आवास संबंधी वित्त-व्यवस्थापन के क्षेत्र में जिस प्रकार के संस्थानों का विकास किया जाना है वे ऐसे होने चाहिए जो कि आवास की समस्या के विभिन्न पहलुओं पर ध्यान दें और इसीलिए इस व्यवस्था की दो धाराओं की विरचना आवश्यक है। एक धारा तो ऐसी हो जो कि समाज के निर्धन और कमजोर वर्गों की आवास संबंधी जरूरतों को पूरा करने का प्रयास करे अर्थात् ऐसे वर्गों की आवश्यकताओं को जिनको मकान बनाने योग्य ज़मीनें और मकान दोनों ही काफी ज्यादा रियायती कीमत पर उपलब्ध कराए जाने हों और दूसरे कम, मध्यम आय वर्गों के लोगों को जिनको व्याज की रियायती दरों पर ऋण सहायता दी जाती है। दूसरी धारा गैर-सहायता प्राप्त क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करेगी जिनमें मकानों के निर्माण के लिए घरेलू बचतों में अभिवृद्धि करने के प्रयोजन से आवास संबंधी ऋणों की व्यवस्था की जाए।

7.2 इस समय आवास वित्त व्यवस्था करने की जो प्रणाली लागू है, उसमें इन दोनों धाराओं के तत्वों का समावेश है। हुडको और वाणिज्यिक बैंक एक बड़ी हद तक अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों तथा आर्थिक दृष्टि से समाज के कमजोर वर्गों को कम लागत वाले मकानों के निर्माण के लिए धनराशियां उपलब्ध करने के कार्य में लगे हैं। केन्द्रीय सरकार और राज्यों की सरकारों की ऐसी बहुत-सी सामाजिक आवास योजनाएं हैं जिनको राज्य आवास बोर्डों की मार्फत कार्यान्वित किया जा रहा है। इन योजनाओं के अन्तर्गत रिहाइशी मकान बहुत ही थोड़ी लागत पर उपलब्ध किए जाते हैं और कुछ राज्यों में तो उपर्युक्त वर्गों के सबसे ज्यादा निर्धन व्यक्तियों को मकान मुफ्त दे दिए जाते हैं। जो सरकार/सरकारें आवास वित्त निगमों की स्थापना करने का विचार कर रही हैं उन्हें भी ऐसी ही गतिविधियों पर जोर देना होगा। दूसरी ओर आवास विकास व्यवस्था निगम तथा सहकारी आवास वित्त समितियां भी बिना किसी आर्थिक सहायता के मुख्य रूप से कम, मध्यम और उच्च आय वर्गों को ही सहायता उपलब्ध कराती हैं।

7.3 यह दल इस बात को स्वीकार करता है कि पहली धारा को प्रवाहित रखना होगा—इतना ही नहीं बल्कि इस धारा को और भी अधिक सबलित करना होगा। किन्तु दल का उद्घुष्ट कार्य गैर-सहायता प्राप्त क्षेत्रों में वित्त के प्रवाह को संचारित करने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहित करने की समस्या का समाधान करने की प्रक्रिया तक ही परिसीमित है, अर्थात् दूसरे शब्दों में दूसरी धारा को और गहन बनाना और विस्तृत करना।

8 (क) गैर-आर्थिक सहायता प्राप्त क्षेत्र की आवास वित्त की व्यवस्था करने के लिए संस्थागत व्यवस्था

दल निम्नलिखित संस्थागत व्यवस्था कायम किए जाने की सिफारिश करना है:—

- (1) स्थानीय स्तर के संस्थान, जो घरेलू अथवा गृहस्थी बचतों को जुटाएं और मकान बनाने के लिए ऋणों की व्यवस्था करें।

- (2) प्रादेशिक आवास विकास वित्त निगमों की किस्म के संस्थान, जिनका क्षेत्राधिकार स्थानीय स्तरों के संस्थानों से ज्यादा व्यापक हो और जो गृहस्थो वचनों को जुटाएं और जो मध्यम और ऊंचे आय-वर्गों के लोगों को मकान बनाने के लिए वित्त की व्यवस्था करें। गैर-सरकारी क्षेत्र की आवास वित्त कम्पनियां भी इसी वर्ग के अन्तर्गत आएंगी।
- (3) राष्ट्रीय स्तर के शीर्ष आवास वित्त संस्थान, जिनका मुख्य उद्देश्य आधारीक स्तर के संस्थानों का विकास करना होगा और जो बाद में ऐसे सभी संस्थानों तथा आवास वित्त की व्यवस्था करने वाले अन्य संस्थानों और आवास के विकास से सम्बद्ध संस्थानों की गतिविधियों को विनियमित तथा समन्वित करेंगे। यह संस्थान ऐसे समस्त संस्थानों को वित्तीय सहायता भी दे सकेगा। यह संस्थान परामर्शदात्री सेवाएं और नीति-निर्धारण करने की सेवा भी प्रदान करेगा।

(ख) द्वि-स्तरीय प्रणाली :

आवास गतिविधि के विस्तार के लिए परिकल्पित दो अलग-अलग स्वतंत्र धाराओं के संदर्भ में, गैर-आर्थिक सहायता प्राप्त क्षेत्र के लिए आवास वित्त की व्यवस्था करने के प्रयोजन से द्वि-स्तरीय प्रणाली, जिसका उल्लेख नीचे किया गया है, सबसे ज्यादा उपयुक्त होगी :

शीर्ष स्तर पर

राष्ट्रीय आवास वित्त संस्थान

आधारीक स्तर पर

(क) स्थानीय स्तर के संस्थान, जो घरेलू वचतों जुटाने का काम करेंगे और आवास वित्त प्रदान करने की व्यवस्था करेंगे और उनका प्रवर्तनशील क्षेत्राधिकार उनकी अपनी स्थिति पर निर्भर करते हुए एक सीमित क्षेत्र तक ही रहेगा।

(ख) आवास विकास वित्त निगमों की किस्म के प्रादेशिक संस्थान, जिनका क्षेत्राधिकार अपेक्षतया व्यापक होगा और जो करीब-करीब वही कार्य निष्पन्न करेंगे जो कि उपर्युक्त (क) में विनिर्दिष्ट संस्थान करेंगे।

9. राष्ट्रीय आवास वित्त-संस्थान की भूमिका और उसके कार्य

1 प्रमुख बल

9.1 ऐतिहासिकता के परिप्रेक्ष्य में, किसी भी विनीय व्यवस्था का विकास क्रमिक उत्कर्ष एवं वृद्धि की प्रक्रिया के अनुक्रम के अनुसार ही होता है और राष्ट्रीय स्तर के शीर्ष संस्थान की स्थापना सामान्यतया पहले नहीं बल्कि आधारभूत स्तर पर आधारीक संस्थानों की स्थापना के बाद ही होती है। यह भी प्राथमिक तः वि. वि. सी. भ. इ. वि. वि. विधि के तःसे क्षेत्र में जिसमें केन्द्रीय वित्तपरक इ. इ. वि. वि. वि. वि. प्राधि-

करण की स्थापना की जानी हो, ऊपरी ढांचे अथवा उपरी निर्मितियों के निर्माण से पहले बुनियादी ढांचे का निर्माण हो। उदाहरणार्थ भारतीय रिजर्व बैंक की स्थापना 1935 में की गई जो कि वाणिज्यिक और सहकारी बैंकों की स्थापना होने के बहुत अग्रे बाद में हुई थी। जहां तक उद्योगों के क्षेत्र का संबंध है, दीर्घावधिक आधार पर ऋण देने की व्यवस्था करने वाले तंत्र की स्थापना करने का विचार और उसका निर्माण देश द्वारा स्वतंत्रता प्राप्त करने के काफी अग्रे के बाद किया गया और इस क्षेत्र की शीर्ष-स्तरीय संस्था अर्थात् भारतीय औद्योगिक विकास बैंक की स्थापना 1964 में हुई, जो कि राष्ट्रीय वित्तीय निगम अधिनियम 1951 के अंतर्गत राष्ट्रीय वित्तीय निगमों की स्थापना किए जाने के काफी अग्रे के बाद का समय है। राष्ट्रीय कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंक एक मुप्रतिष्ठित कृषि ऋण व्यवस्था के आधार पर इस दशाब्द के प्रारंभ में ही स्थापित किया गया और इस कार्य में भारतीय रिजर्व बैंक ने ही प्रमुख भूमिका निभाई है। आवास के क्षेत्र में इस समय न तो आधारीक स्तर की और न ही विचोलिए स्तर की वित्तीय संस्थाएं उल्लेखनीय रूप में कार्यरत हैं। इस कमी को देखते हुए, एक ऐसे संस्थान की आवश्यकता है जो कि सक्रिय रूप में प्रादेशिक और स्थानीय स्तरों पर आवास वित्त संस्थानों के संवर्धन और विकास के कार्य को बढ़ावा दे किसी भी ऐसे केन्द्रीय अभिकरण की गतिविधि का मूल और बुनियादी जोर जिसे आवास के क्षेत्र में निर्मित किया जाए, सर्वतो प्रथम आधार पर बुनियादी स्तर के संस्थानों का विकास करना होगा क्योंकि घरेलू बचत ही आधारभूत संसाधनों के रूप में उपलब्ध होंगी।

9.2 आवासीय बाजार के विशेष लक्षणों (पैराग्राफ 5) को दृष्टिगत रखते हुए यह उपयुक्त होगा कि निजी रूप से पहल करके स्थानीय आवासीय वित्त संस्थाओं की स्थापना की जाए। ऐसी संस्थाओं के लिए स्थानीय नेतृत्व प्रमाणक सिद्ध होगा जैसा कि यू. के. में भवन निर्माण समितियों और अमेरिका में बचत एवं उधार संबंधी संगठनों के विषय में हुआ है। तथापि यह भी आवश्यक होगा कि पैराग्राफ 4 में यथा-निर्दिष्ट प्रति-रोधों को समाप्त करके उचित वातावरण तैयार किया जाए। आरम्भिक अवस्था में शीर्ष संस्थाओं को इन कार्यों के लिए स्वयं आगे आना होगा और आधार स्तरीय संस्थाओं को आगे आने के लिए उचित आधार तैयार करना होगा।

9.3 बचत सन्धु नवीन साधनों और उधार देने संबंधी उपयुक्त नीतियों को खोज निकालने की आवश्यकता है, जिनका सभी आवासीय वित्त संस्थाएं अनुसरण कर सकें।

9.4 शीर्ष संस्थान को अन्य आवासीय वित्त संस्थाओं को भी वित्तीय समर्थन देना होगा।

(II) कार्य

9.5 अतः शीर्ष संस्थान के निम्नलिखित कार्य होंगे :—

- (क) क्षेत्रीय स्तर पर आवास विकास वित्त निगम जैसी नई संस्थाएं स्थापित करना। सातवीं आयोजना के दौरान कम से कम चार या पांच ऐसी संस्थाएं स्थापित की जानी चाहिए।

- (ख) व्यवहार्य प्रोत्साहक समूहों का पता लगा कर, उन्हें आरम्भिक (सीड) पूंजी उपलब्ध कराके तथा आरम्भिक वर्षों में उन्हें व्यावसायिक विशेषतः तथा समर्थन प्रदान करके आधार स्तर पर नई संस्थाएं स्थापित करना ।
- (ग) आवास के लिए संसाधन जुटाने तथा ऋणों के विस्तार से संबंधित नीतियों का निर्धारण करना जिसमें आवासन में सम्बद्ध बचतों के नए साधनों का मृजन करना भी शामिल है ।
- (घ) घरेलू क्षेत्र की बचतों को सुचारु रूप में आवास में लगाने में पेश घाने वाली कानूनी, राजकोषीय, भौतिक पर्यावरणीय और तकनीकी—स्कावटों का पता लगाना और कानून में परिवर्तन करके नए विधान बनाकर, कार्य प्रणाली का सरलीकरण आदि द्वारा उन्हें दूर करने के उपाय करना ।
- (ङ) आधार स्तर पर (क्षेत्रीय तथा स्थानीय दोनों) आवास वित्त संस्थाओं को कार्य प्रणाली को विनियमित करना तथा साथ ही आवास क्षेत्र में लगे अन्य अभिकरणों के कार्यकलापों में समन्वय स्थापित करना ।
- (च) आवास के लिए संसाधनों का विकास करना ।
- (छ) हुडको, आवास विकास वित्त निगम, राज्यीय/क्षेत्रीय स्तर की आवास वित्त संस्थाओं जैसी आवास वित्त अन्तरवर्ती संस्थाओं को जिसमें शीर्ष सहकारी आवास वित्त समितियां तथा स्थानीय स्तर के संगठन भी शामिल हैं, वित्तीय समर्थन प्रदान करना ।

10. स्वायत्त संस्था

10.1 आवास वित्त के क्षेत्र में एक उत्प्रेरक मध्यस्थ तथा एक राष्ट्रीय स्तर की संस्थान होने के नाते शीर्ष संस्थान को जो भूमिका अदा करनी होगी उसे देखते हुए यह उप-युक्त होगा कि इसे एक स्वायत्त संस्था बनाया जाए ।

10.2 भारतीय रिजर्व बैंक ने औद्योगिक वित्त और ग्रामीण ऋण के क्षेत्र में एक व्यापक संस्थागत ढांचा स्थापित करने में सक्रिय भूमिका निभायी है । ऐसी कुछ संस्थाएं जिन्हें स्थापित करने में भारतीय रिजर्व बैंक ने सक्रिय रूप से योग दिया वे हैं : भारतीय औद्योगिक वित्त निगम, राज्य वित्त निगम, निक्षेप बीमा निगम (वर्तमान में निक्षेप बीमा एवं ऋण गारंटी निगम), भारतीय यूनिट ट्रस्ट, भारतीय औद्योगिक विकास बैंक और कृषि पुनर्वित्त एवं विकास निगम (वर्तमान में राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक) । वित्तीय संस्थाएं स्थापित करने में व्यापक अनुभव होने तथा बैंकिंग प्रणाली के साथ निकट का संबंध होने और साथ ही वित्तीय बाजार का व्यापक ज्ञान होने के कारण भारतीय रिजर्व बैंक आवास वित्त के क्षेत्र में एक नई केन्द्रीय संस्था स्थापित करने के लिए उत्तम अभिकरण होगा । उपयुक्त कानून बनाकर यह नयी संस्था, जिसे राष्ट्रीय आवास बैंक कहा जाएगा, एक सांविधिक निगम के रूप में स्थापित की जा सकती है, जिसकी शीर्ष पूंजी का पूर्णतया अंशदान भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा किया जाए । जैसा कि भारतीय यूनिट ट्रस्ट और भारतीय औद्योगिक विकास बैंक की स्थापना के मामले में किया गया था ।

11. राष्ट्रीय आवास बैंक के संसाधन इन्विस्टी शेयर पूंजी

11.1 प्रारम्भिक अवस्था में नए संस्थान द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों को दृष्टिगत रखते हुए, 100 करोड़ रुपए की प्राधिकृत शेयर पूंजी आवश्यक होगी जिसका अंशदाता भारतीय रिजर्व बैंक होगा।

ऋण, बांड और ऋण पत्र

11.2 ये राष्ट्रीय आवास बैंक के लिए धनराशि का मुख्य स्रोत होंगे। सातवीं आयोजना में राष्ट्रीय आवास बैंक की मूल (सीड) पूंजी के लिए सरकारी अंशदान के रूप में 50 करोड़ रुपए की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रीय आवास बैंक को सरकार द्वारा यह राशि दीर्घकालिक ब्याज मुक्त ऋण के रूप में उपलब्ध करायी जा सकती है। आवास के लिए अत्यधिक निवेश की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, राष्ट्रीय आवास बैंक को ऋण सहायता देने के लिए आयोजनागत वार्षिक वजतीय आवंटन किए जाते रहेंगे।

11.3 बांडों के लिए बाजार के अंतर्गत सरकारी और गैर-सरकारी क्षेत्र के उपक्रम वित्तीय संस्थाएं, भविष्य निधियां, उपदान निधियां, धार्मिक और धर्मार्थ-न्यास निधियां, अन्य संस्थाएं तथा व्यक्ति शामिल होंगे। तथापि, यह भी ध्यान में रखना आवश्यक होगा कि केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों से और केन्द्र तथा राज्य सरकारों के द्वारा गारन्टी प्राप्त संस्थाओं के लिए, कुल वार्षिक बाजार उधारों का आवंटन, वित्तीय संस्थाओं के संसाधनों के कुल अनुमानों के आधार पर, वित्त मंत्रालय के परामर्श से भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित किया जाए।

11.4 राष्ट्रीय आवास बैंक द्वारा जारी किए जाने वाले बांडों और ऋण पत्रों की गारन्टी सरकार देगी जिससे कि इन्हें बैंकिंग विनियमन अधिनियम, बीमा अधिनियम आदि के अन्तर्गत "अनुमोदित" प्रतिभूतियों और भारतीय न्यास अधिनियम के अन्तर्गत "न्यासी" प्रतिभूतियों के रूप में समझा जाए।

11.5 राष्ट्रीय आवास बैंक के बांडों और ऋणपत्रों में व्यक्तियों के अंशदान को प्रोत्साहित करने के वास्ते, उन्हें करों में रियायत के माध्यम से कुछ प्रोत्साहन देकर आकर्षित बनाया जाए जिस प्रकार कि सरकारी क्षेत्र के बांडों और ऋण-पत्रों के लिए, अग्रिम रूप में अर्ध वार्षिकी ब्याज के उत्तरदिनांकित वारन्ट जारी करने, पृष्ठांकन और हस्तान्तरण द्वारा हस्तान्तरणीयता को सुगम बनाकर और पुनः खरीद आदि की सुविधा देकर किया जाता है।

11.6 राष्ट्रीय आवास बैंक को अपने संसाधनों में वृद्धि करने के लिए अन्य नई योजनाओं को भी खोजने की आवश्यकता होगी जिसमें घरेलू बचतें जुटाने गैर-परम्परागत तरीके ढूँढना भी शामिल हैं। राष्ट्रीय आवास बैंक को अन्तर्राष्ट्रीय पूंजी बाजार से भी धनराशि जुटाने के लिए सक्षम बनाया जाए।

सावधि जमा

11.7 सावधि जमाओं के तरीके से अथवा अभिकल्पित वचत के अन्य साधनों के माध्यम से की जाने वाली अग्रवृद्ध क्षेत्र की वचतें सामान्यतः आधार स्तर की संस्थाओं द्वारा उपयोग किए जाने वाले स्रोत होने चाहिए, जहां जमा राशियों और परिवार के बीच समन्वय को आसानी से देखा और स्थापित किया जा सकता है। जहां तक राष्ट्रीय आवास बैंक का संबंध है, यह सावधि जमा राशियां प्राप्त करने में अन्य साधनों से समर्थ हो सकता है जैसे कि सरकार और इसके माध्यम से भवन निर्माण के लिए अग्रिम देने वाले अन्य नियोक्ता, मियादी उधार देने वाली संस्थाएं भी औद्योगिक संस्थान के कर्मचारियों के आवास के प्रयोजनार्थ निधियों को जमा राशियों के रूप में इसके पास रख सकती हैं। इसी प्रकार भविष्य निधियों में से राशियां प्राप्त की जा सकती हैं जब सदस्य इस स्थिति में हों कि वे अपनी आय का एक अतिरिक्त प्रतिशत अंशदान के रूप में भविष्य निधि में विशेषतः इस उद्देश्य से जमा करते हैं कि उन वचतों को वे बाद में आवास प्राप्त करने के लिए उपयोग कर सकेंगे।

12. प्रबन्ध-निदेशक मण्डल

राष्ट्रीय आवास बैंक के अध्यक्ष की नियुक्ति भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा की जा सकती है। इसके निदेशक मंडल में, निदेशकों के रूप में भारतीय रिजर्व बैंक, वित्त मंत्रालय, शहरी विकास मंत्रालय "हुडको", भारतीय जीवन बीमा निगम, भारतीय साधारण बीमा निगम, वाणिज्यिक बैंकों के प्रतिनिधि और गैर-सरकारी सदस्य शामिल हो सकते हैं। गैर-सरकारी निदेशक आवास, वित्त, वास्तुकला, सिविल इंजीनियरी, विधि आदि के क्षेत्रों में विशेषज्ञ और प्रशासक हो सकते हैं।

13. वित्त व्यवस्था

आरम्भ में राष्ट्रीय आवास बैंक को मुख्य रूप से संवर्धनात्मक भूमिका अदा करनी होगी। इसे आवास के लिए किसी प्रकार की सीधी वित्त व्यवस्था नहीं करनी चाहिए। आवास के लिए इसका वित्तीय समर्थन अप्रत्यक्ष रूप से होना चाहिए जिसमें नई इकाइयों को आरम्भिक पूंजी तथा अन्य प्रकार की सहायता देना और विभिन्न आवास वित्त व्यवस्था की मध्यस्थ संस्थाओं को, जहां भी आवश्यक हो, इसी प्रकार का अन्य वित्तीय समर्थन प्रदान करना शामिल है।

14. आधार स्तर की संस्थाओं का सृजन

14.1 विद्यमान आवास वित्त प्रणाली की एक सबसे बड़ी कमजोरी, आवास वित्त के वितरण और वसूली केन्द्रों का विकेन्द्रीकरण न होना है। स्थानीय स्तर की संस्थाएं जो इस समय कार्य कर रही हैं, वे केवल प्राथमिक सहकारी आवास समितियां हैं वे निर्माण की लागत को पूरा करने के लिए अलग-अलग सदस्यों के अंशदान में सहयोग करने के उद्देश्य से शीर्ष आवास विनियम समितियों से वित्त का उपयोग करती हैं। भवनों के तैयार को जाने के पश्चात् भी भवन के अनुरक्षण और सदस्यों को अन्य

आवश्यक नागरिक सेवाएं मुलभ कराने के लिए समिति अपना अस्तित्व बनाये रखती है। सहकारी आवास वित्तीय प्रणाली "स्वयं-सहायता प्राप्त आवास" की एक आदर्श प्रणाली प्रस्तुत करती है। इसलिए उन्हें अधिक मात्रा में वित्तीय समर्थन देने और उन्हें सुदृढ़ बनाने के लिए आवश्यक कदम उठाने की आवश्यकता है।

14.2 जैसा कि पैराग्राफ 9 में उल्लेख किया गया है, राष्ट्रीय आवास बैंक का तात्कालिक कार्य एक ऐसा अनुकूल वैधानिक और राजकोषीय वातावरण तैयार करने के लिए आवश्यक उपाय करना होना चाहिए जिसमें स्थानीय स्तर की संस्थाओं की स्थापना में प्रोत्साहन मिल सके। राष्ट्रीय आवास बैंक को विभिन्न क्षेत्रों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आवास विकास वित्त निगम की भांति 4 या 5 संस्थाओं के निर्माण को प्राथमिकता देनी चाहिए। इन संस्थाओं की शेयर पूंजी के लिए राष्ट्रीय आवास बैंक, आवास विकास वित्त निगम, भारतीय यूनिट ट्रस्ट, वाणिज्यिक बैंकों और गैर-सरकारी निगमित क्षेत्र की ऐसी इकाइयों से अंशदान प्राप्त किया जाए जिनका अच्छा रिकार्ड रहा हो या वे संयुक्त क्षेत्र में राज्य सरकारों द्वारा स्थापित की गई हों। इन संस्थाओं की स्थापना से आवास वित्त प्रणाली के विकास के लिए स्वयं ही एक उपयुक्त वातावरण तैयार होगा। स्थापित की जाने वाली ऐसी संस्थाओं की शाखाएं भी हो सकती हैं, लेकिन उनके लिए यह आवश्यक नहीं होगा कि उनकी बहुत सी शाखाएं हों क्योंकि संग्रहण केन्द्रों के रूप में कार्य करने के लिए वाणिज्यिक बैंकों तथा शहरी सहकारी बैंकों की शाखाओं की सेवाएं प्राप्त की जा सकती हैं। अन्दरूनी क्षेत्रों तक पहुंचने के लिए वे नगरेतर क्षेत्रों में अपने मध्यस्थ नियुक्त कर सकती हैं। इन उपायों में उनकी प्रचालन लागत में भी कमी आएगी।

14.3 पैराग्राफ 14.2 में सुझाई गयी इन 4-5 नयी आवास वित्त संस्थाओं का संसाधन आधार उसी नमूने पर होना चाहिए जो आवास विकास वित्त निगम का है आवास विकास वित्त निगम को 48 प्रतिशत से अधिक की शेयर पूंजी का अंशदान कम्पनियों द्वारा किया जाता है, शेष पूंजी, कम्पनी की संस्थापक भारतीय औद्योगिक ऋण तथा निवेश निगम और अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (वाशिगटन) सहित अन्य वित्तीय संस्थाओं द्वारा लगायी गई हैं, जो प्रवर्तक कम्पनियां हैं। आवास विकास वित्त निगम की लगभग 60 प्रतिशत उधार-देय निधियां जमा राशियों से प्राप्त होती हैं। शेष राशि का प्रबन्ध बैंकों से उधार के रूप में, बीमा के रूप में प्राप्त निधियों और बांड जारी करके किया गया है। आवास विकास वित्त निगम ने "यूसेड" आवास गारंटी कार्यक्रम के अन्तर्गत उधार भी लिया है। आवास विकास वित्त निगम की जमा राशियां मुख्यतः कम्पनियों, संवैधानिक निकायों, सहकारी समितियों आदि से प्राप्त हुई हैं और इसमें व्यक्तिगत अंश पूंजी बहुत कम है। वर्तमान में, आवास विकास वित्त निगम ही केवल ऐसी आवास वित्त संस्था है जो व्यक्तिगत स्तर पर सेवाएं उपलब्ध करती है और अपनी महत्ता के कारण ही यह विभिन्न संस्थाओं का समर्थन प्राप्त करने की स्थिति में है। स्थापित की जाने वाली नई संस्थाओं को शायद वही भाग प्राप्त न हो सके यद्यपि वे ऊार बतए गए स्रोतों में से कुछ से सुविधा प्राप्त करने में सक्षम होंगी। इसलिए

उन्हें जनता से प्राप्त होने वाली जमा राशियों पर ही मुख्य रूप से निर्भर रहना पड़ेगा जिससे संसाधनों की अतिरिक्तता में वृद्धि होगी।

14.4 स्थानीय या आधार स्तर की संस्था बचत एवं आवास वित्त पोषण संस्थाओं जैसी हैं। वे बचतकर्ताओं के स्वामित्व वाली सांझी संस्थाएं भी हो सकती हैं। स्थानीय स्तर की संस्थाओं का प्रमुख संसाधन आधार आकर्षक बचत योजनाओं के माध्यम से प्राप्त जनता की जमा राशियां होंगी। राशि जमा करने के एक आकर्षण के रूप में एक प्रोत्साहन यह भी हो सकता है कि जमाकर्ताओं को आवास के लिए ऋण सुविधा प्रदान की जाए। स्थापित की जाने वाली नई संस्थाओं के लिए प्रारम्भिक पूंजीगत सहायता प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय आवास बैंक को एक उपयुक्त योजना तैयार करनी होगी। क्षेत्रीय संस्थाएं भी स्थानीय स्तर की संस्थाओं को प्रायोजित कर सकती हैं।

14.5 राष्ट्रीय आवास बैंक को, सरकारी, गैर-सरकारी, संयुक्त और सहकारी क्षेत्रों में आवास वित्त संस्थाओं के लिए एक चार्टर प्राधिकारी का कार्य करना चाहिए। यह जमाकर्ताओं के हितों और आवास वित्त प्रणाली की व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक समझा गया है। इसके चार्टर कार्यों में, आवास वित्त संस्थाओं का पंजीकरण, नई आवास वित्त संस्थाओं के प्रवर्तकों की विश्वसनीयता का मूल्यांकन, नई संस्थाओं की सम्भावित सक्षमता की जांच और आवास वित्त संस्थाओं की गतिविधियों का परिवीक्षण और उन्हें विनियमित करना शामिल होगा।

15. परामर्शदात्री सेवाएं

राष्ट्रीय आवास बैंक की सलाहकार भूमिका में केन्द्रीय और राज्य सरकारों तथा आवास विकास और वित्त से संबद्ध अन्य एजेंसियों को परामर्श देना शामिल है।

16. निष्कर्ष

पर्याप्त आवास की व्यवस्था करना एक बृहत् कार्य है। यह एक चुनौती भी है। इस समस्या को हल करने के लिए बहुत से उपाय करने होंगे। इनमें भूमि और आवास स्थलों का विकास, मकानों के निर्माण को प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से कुछ कानूनों जैसे कि किराया नियंत्रण अधिनियम में संशोधन करना और कम लागत वाले आवास के लिए प्रौद्योगिकी का विकास करना शामिल है। इसके अलावा, विशिष्ट आवास वित्त संस्थाओं की एक कड़ी बनाने हेतु नए उपाय करने होंगे जिनके अन्तर्गत अतिरिक्त बचतें जुटाई जा सकेंगी और मकान निर्माण के लिए वित्त की व्यवस्था हो सकेगी। इसी पहलू पर दल ने इस रिपोर्ट में मुख्यतः बल दिया है। आवास वित्त संस्थाओं के प्रवर्तन और विकास को दृष्टिगत रखते हुए, एक शीर्ष आवास वित्त संस्थान के रूप में दल एक राष्ट्रीय आवास बैंक की स्थापना का सुझाव देता है। बैंक की प्राधिकृत शेयर पूंजी 100 करोड़ रुपए होनी चाहिए। पूंजी पूर्णरूप से भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा जुटाई जा सकती है। आधार स्तर पर आवास वित्त संस्थाएं निम्नलिखित दो किस्मों की हो सकती हैं :—

- (क) घरेलू बचतों को जुटाने और सीमित क्षेत्र में फैले कार्य क्षेत्राधिकार के साथ आवास वित्त की व्यवस्था करने के लिए स्थानीय स्तर की संस्थाएं, और
- (ख) इन कार्यों को करने के लिए विस्तृत प्रादेशिक क्षेत्राधिकार वाली क्षेत्रीय संस्थाएं ।

राष्ट्रीय आवास बैंक का प्रयास, सातवीं आयोजना के दौरान देश में कम से कम चार अथवा पांच क्षेत्रीय किस्म की संस्थाओं की स्थापना करने का होना चाहिए । इस प्रकार, नया शीर्ष आवास वित्त संस्थान, विभिन्न आधार स्तर के आवास वित्त संस्थानों के समन्वय और पर्यवेक्षण के अलावा आवास के लिए आवश्यक पहल और ध्यान केन्द्रित करेगा । आवास की समस्या से निपटने के लिए बड़ी मात्रा में संसाधनों की आवश्यकता होगी और आवास वित्त संस्थाओं के प्रस्तावित ढांचे की सफलता की मात्रा इस बात पर निर्भर करेगी कि आधार स्तर की संस्थाएं कहां तक घरेलू क्षेत्र की अतिरिक्त बचतें आकर्षित करने में सफल होती हैं ।

ह./-

(सी. रंगाराजन)

अध्यक्ष

4-2-87

ह./-

(एस.एम. कैलकर)

सदस्य

ह./-

(ग्राई. चौधरी)

सदस्य

ह०/-

(दीपक एस. पारिख)

सदस्य

ह./-

(जी.एन. टण्डन)

सदस्य

(पी.डी. मुखर्जी)

सदस्य

परिशिष्ट I

क. उच्चस्तरीय दल की संरचना

1. डा. सी. रंगाराजन,
उप गवर्नर,
भारतीय रिजर्व बैंक,
बम्बई अध्यक्ष
2. श्री एस.एम. केलकर,
अपर सचिव (बैंकिंग),
आर्थिक कार्य विभाग,
वित्त मंत्रालय,
भारत सरकार,
नई दिल्ली सदस्य
3. श्री जी. एन. टण्डन,
संयुक्त सचिव (आयोजना वित्त),
व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय,
भारत सरकार,
नई दिल्ली सदस्य
4. श्री आई. चौधरी,
संयुक्त सचिव,
शहरी विकास मंत्रालय,
भारत सरकार,
नई दिल्ली सदस्य
5. श्री दीपक एस. पारिख,
प्रबन्ध निदेशक,
आवासन विकास वित्त निगम लि., बम्बई सदस्य
6. डा. पी. डी. मुखर्जी,
मलहाकार,
योजना आयोग,
भारत सरकार,
नई दिल्ली सदस्य
7. श्री डी. एस. सुखतांकर,
विशेष सचिव,
शहरी विकास मंत्रालय,
भारत सरकार,
नई दिल्ली प्रामाणिक

8. श्री ए. हासिव,
कार्यकारी निदेशक,
भारतीय रिजर्व बैंक,
बम्बई

आमंत्रित

9. कु. श्री. विरवनाथन,
सदस्य अधिकारी,
औद्योगिक और निर्यात ऋण विभाग,
भारतीय रिजर्व बैंक,
बम्बई

आमंत्रित

ख. दिनांक 17 जून, 1986 के कार्यालय ज्ञापन सं. 16-4-86-एफ. बी. V की प्रतिलिपि
विषय : राष्ट्रीय आवास बैंक की स्थापना का प्रस्ताव

विभिन्न स्तरों पर संस्थाओं के विकास में सहायता देने के लिये एक राष्ट्रीय आवास बैंक की स्थापना का प्रस्ताव, जो कि आवास संबंधी गतिविधियों के वित्तपोषण में सहायक होगा, शहरी विकास मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत किया गया है और इस प्रस्ताव को योजना आयोग ने समर्थन दे दिया है। इस प्रस्ताव को 50 करोड़ रुपये के योजना आवंटन के साथ सातवीं योजना में शामिल कर दिया गया है। इस प्रस्ताव पर सचिवों की समिति द्वारा विचार किया गया है। समिति ने यह सिफारिश की है कि एक उच्चस्तरीय दल, जिसमें, अन्य व्यक्तियों के साथ-साथ, अध्यक्ष के रूप में भारतीय रिजर्व बैंक का उप-गवर्नर शामिल हो, गठित किया जाना चाहिये। उच्चस्तरीय दल उस तरीके की जांच करेगा जिसके द्वारा आवास के लिये राशियां आवंटित की जा सकती हैं और उस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिये उपायों का भी पता लगायेगा। यह दल उन तरीकों की भी सिफारिश करेगा जिनके अन्तर्गत आवास विकास वित्त निगम की किस्म की इन संस्थाओं की स्थापना की जा सकती हो और ऐसे राजकोपीय प्रोत्साहन की भी सिफारिश करेगा जो कि आवास संबंधी गतिविधियों को प्रोत्साहित करने के लिये प्रदान किये जा सकते हैं। दल में निम्नलिखित व्यक्ति शामिल होंगे:—

- | | |
|--|----------|
| 1. श्री सी. रंगासुजन, उप-गवर्नर,
भारतीय रिजर्व बैंक | अध्यक्ष, |
| 2. अपर सचिव (बैंकिंग),
वित्त मंत्रालय | सदस्य |
| 3. संयुक्त सचिव (आयोजना) वित्त,
व्यय विभाग,
वित्त मंत्रालय | सदस्य |
| 4. शहरी विकास मंत्रालय का एक प्रतिनिधि | सदस्य |
| 5. प्रबन्ध निदेशक,
आवास विकास वित्त निगम | सदस्य |

यह दल योजना आयोग के एक प्रतिनिधि को और राज्य सरकार का प्रतिनिधित्व करने के लिये एक सदस्य को सहयोजित कर सकता है।

यह दल इस आदेश के जारी होने के 15 दिन के अन्दर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर देगा।

ह.

(सुन्दरम कृष्णा)

अवर सचिव, भारत सरकार
(दूरभाष सं. 3015936)

सेवा में,

1. श्री सी. रंगारजन, उप गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक, बम्बई
2. श्री एस.एम. केलकर, अवर सचिव (बैंकिंग)
3. श्री दीपक एस. पारिख, प्रबन्ध-निदेशक, आवास विकास वित्त निगम, रेमन हाउस, 169, बैंकवे रिक्लामेशन, बम्बई-20
4. श्री जी. एन. टण्डन, संपुक्त सचिव (प्रायोजना वित्त-II), व्यय विभाग।

परिशिष्ट-II
श्रावस क्षेत्र में निवेश का वार्षिक प्रवाह

(करोड़ रुपये)

31 मार्च को समाप्त होने वाला वर्ष	1970-71	1975-76	1980-81	1981-82	1982-83
1	2	3	4	5	6 **
I. औपचारिक आवास वित्त	535.77 (55.35)	267.15 (18.10)	729.64 (23.32)	859.53 (23.24)	1071.18 (25.63)
क. बचतबंदी ¹	464.48 (47.98)	101.66 (6.89)	216.03 (6.90)	288.27 (7.79)	332.88 (7.97)
I. केन्द्र	103.94 (10.74)	33.31 (2.26)	82.61 (2.64)	104.71 (2.83)	129.19 (3.09)
II. राज्य और संघ राज्य क्षेत्र	360.54 (37.25)	68.35 (4.63)	133.42 (4.26)	183.56 (4.96)	203.69 (4.87)
ख. सामान्य वित्तीय संस्थाएँ/संगठन	39.18 (4.05)	77.03 (5.22)	283.16 (9.05)	302.59 (8.18)	410.40 (9.82)
I. जीवन बीमा निगम	39.18 (4.05)	74.01 (5.01)	112.86 (3.61)	129.85 (3.51)	145.66 (3.49)
II. साधारण बीमा निगम	—	0.13 (0.01)	32.63 (0.23)	45.00 (0.26)	49.50 (0.24)
III. वाणिज्यिक बैंक ²	—	—	71.50 (2.29)	64.54 (1.75)	88.87 (2.13)
IV. भविष्य निधियाँ	—	2.89 ⁵ (0.20)	66.17 (2.11)	63.20 (1.71)	126.37 (3.02)
ग. विशिष्ट आवास वित्त संस्थान	32.10 (3.32)	88.46 (5.99)	230.45 (7.36)	268.67 (7.26)	327.90 (10.55)
I. आवास और ग्रहरी विकास निगम	0.50 (0.05)	35.83 (2.43)	89.97 (2.88)	105.24 (2.85)	131.78 (3.15)
II. शीघ्र सहकारी सोसायटियाँ ³	0.23 (0.02)	6.49 (0.44)	48.14 (1.54)	54.49 (1.47)	61.68 (1.48)
III. प्राथमिक सहकारी सोसायटियाँ ⁴	31.30 (3.24)	46.14 (3.13)	72.34 (2.31)	79.15 (2.14)	86.60 (2.07)

1	2	3	4	5	6
IV. आवास विकास वित्त निगम .	—	—	20.00 (0.64)	29.79 (0.81)	47.94 (1.14)
2. कुल अनौपचारिक आवास वित्त (3 — 1)	432.23 (44.65)	1208.85 (81.90)	2399.36 (76.68)	2838.91 (76.76)	3108.05 (74.37)
3. जोड़ ⁶	968.00 (100.00)	1476.00 (100.00)	3129.00 (100.00)	3698.44 (100.00)	4179.23 (100.00)

टिप्पणियाँ :

1. इसमें आवास के लिये पूंजी और राजस्व व्यय शामिल हैं।
2. यह कैलेंडर वर्ष 1980, 1981 और 1982 से संबंधित है।
3. यह पिछले दो वर्षों, जिनके संबंध में आंकड़े प्रकाशित किये गये हैं, 1977-78 और 1978-79 के बीच वास्तविक वृद्धि के आधार पर 1980-81, 1981-82 और 1982-83 के लिये अनुमानित है। 1977-78 में राशि 33.19 करोड़ रुपये थी और 1978-79 में राशि 37.57 करोड़ रुपये थी।
4. यह 1970-71 और 1975-76 के बीच वास्तविक वृद्धि के आधार पर 1980-81, 1981-82 और 1982-83 के लिये अनुमानित है। प्रकाशित राशि 1970-71 के लिये 31.38 करोड़ रुपये और 1975-76 के लिये 46.14 करोड़ रुपये है।
5. आवास योजनाओं के लिये वित्त से आंकड़े बैंकिंग प्रणाली की भूमिका के संबंध में कार्यकारी दल की रिपोर्ट, भारतीय रिजर्व बैंक, पृ. 65.
6. आवास और संबद्ध क्षेत्रों में, जिनमें वाणिज्यिक स्थावर सम्पदा और व्यावसायिक क्षेत्र शामिल हैं, सकल घरेलू पूंजी निर्माण।
7. कोष्ठकों में दिए गए आंकड़े जोड़ के प्रतिशत हैं।
8. राज्य आवास बोर्डों के संबंध में आंकड़े अलग से नहीं दिखाये गये हैं क्योंकि वे राज्य सरकारों, जीवन बीमा निगम, साधारण बीमा निगम और आवास और शहरी विकास निगम से श्रृण लेते हैं।

स्रोत :

1. संबंधित संस्थाओं की वार्षिक रिपोर्टें।
2. भारत सरकार, "सरकारी वित्त सांख्यिकी"
3. भारतीय रिजर्व बैंक
4. केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन, राष्ट्रीय आय के लेखों।
5. विनय डी. लाल राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान, आवास वित्त, भारत (1984)।

CONTENTS

Paragraph	Heading	Page
1.	Introduction	25
2.	Magnitude of the Housing Problem	25
3.	Existing Housing Finance System	26
4.	Strategy for Housing Development.	27
5.	Characteristics of the Housing Market	29
6.	Need for a specialised housing finance system	30
7.	Proposed institutional framework for housing finance system	30
8. (a)	Institutional framework for providing housing finance to non-sub-sidised sector	31
(b)	Two-tier system	32
9.	Role and functions of the National Housing Finance Institution	32
10.	Autonomous Institution	34
11.	Resources of NHB ?	34
12.	Management—Board of Directors	35
13.	Provision of finance	35
14.	Creation of base level institutions	36
15.	Advisory services	37
16.	Conclusion	37
	Appendix I	39
	Appendix II	41

REPORT OF THE HIGH LEVEL GROUP ON THE PROPOSAL TO SET UP A NATIONAL HOUSING BANK AND OTHER ALLIED ISSUES

1. *Introduction*

1.1 In pursuance of the recommendation made by the Committee of Secretaries of Government of India which considered a proposal of the Ministry of Urban Development for establishing a National Housing Bank, a High Level Group under the chairmanship of Dr. C. Rangarajan, Deputy Governor of the Reserve Bank of India was set up by the Ministry of Finance. The Group, besides examining the proposal for the setting up of a National Housing Bank, was to look into the manner in which funds could be allocated for housing, to identify measures needed to achieve that purpose, recommend the mode of creation of housing finance institutions of the type of the Housing Development Finance Corporation Ltd. (HDFC) and suggest fiscal incentives considered necessary for encouraging housing activity.

1.2 Particulars showing the composition of the Group as also a copy of the office memorandum of the Ministry setting up the Group are furnished in Appendix I. Besides two formal meetings on 26th August and 21st November, 1986 at the Reserve Bank of India, Bombay, the Group had several informal meetings and discussions. The Group was ably assisted in its task by Sarvashri S.D. Hosangadi, Joint Chief Officer, Industrial & Export Credit Department and T.V. Ramachandran, Director, Department of Economic Analysis and Policy, of the Reserve Bank of India, and wishes to place on record its deep appreciation of their hard work.

1.3 In preparing the report, the Group has mainly relied on the data available in the Plan documents and reports of various expert groups.

2. *Magnitude of the housing problem*

2.1 Housing is a basic necessity of life, next only to food and clothing in importance. According to the estimate of the National Buildings Organisation, the housing shortage in 1981 was around 21 million units—16 million units in rural and 5 million units in urban areas. Based on these data, the Seventh Plan has placed the housing shortage at the beginning of the Plan period in 1985 at 24.7 million units i.e. 18.8 million units in rural and 5.9 million units in urban areas. The increase in population between 1985 and 1990 is expected to generate

roughly an additional requirement of housing units to the extent of 16.2 million housing units, of which 12.4 million will be in rural and 3.8 million in urban areas.

2.2 The colossal magnitude of the task required to be performed in order to overcome the housing shortage calls for active participation and concerted efforts on the part of all sectors of the economy, i.e., Government, public sector enterprises, private corporate sector, co-operative sector and most importantly the household sector.

3. Existing housing finance system

3.1 The existing housing finance system has two broad segments—formal and informal. The formal sources comprise (a) budgetary allocations of Central and State Governments; (b) general financial institutions/organisations like Life Insurance Corporation of India, General Insurance Corporation of India, commercial banks and Provident Funds; and (c) specialised housing finance institutions, viz. Housing and Urban Development Corporation Ltd. (HUDCO), apex and primary co-operative housing finance societies, HDFC and a few housing finance companies set up in the private sector. The informal sources will include households, public and private sector employers providing housing loans to their employees.

3.2 Annual investment flows into the housing sector from both the formal and informal sources are shown in Appendix II. It will be seen that, in 1982-83, formal institutional funding of housing was Rs. 1,071.18 crores forming 25.6 per cent of the total investment of Rs. 4,179.23 crores, the balance Rs. 3,108.05 crores or 74.4 per cent coming from informal sources. If inter institutional transfers of funds are adjusted the real contribution of the formal sector would be still lower. Its investment in housing has, however, been progressively increasing over the years. The various agencies in the formal sector will have to continue to step up their allocations to housing for a significant impact to be felt.

3.3 Admittedly, compared to the huge volume of funds needed to tackle the housing problem, the resources available from the formal sector will be small. There is, therefore, need to adopt measures aimed at larger flow of resources for housing and at the same time, provide the stimulus and opportunity for households to undertake additional savings. At present, there is no proper institutional framework to encourage savings for the purpose of investment in housing nor is the existing system responsive to the characteristics of the housing market. During the past one and half decades, several expert groups have examined the housing problem in depth and recommended creation of a well-defined housing finance system through establishment of appropriate institutions at various levels which will mobilise resources for housing and promote housing activity.

4. Strategy for housing development

4.1 In the overall strategy for housing development, it must be recognised that lack of financial resources is not the sole inhibiting factor. There are other important constraints such as non-availability of land, high cost of construction and legal impediments. The Seventh Plan document has rightly stressed the need for radical orientation of all policies relating to housing. The most important among these, apart from providing funds for housing on a large scale, are :—

- (i) developing suitable land sites in urban areas,
- (ii) providing housing sites in rural areas,
- (iii) developing and applying low-cost technology in housing construction, and
- (iv) modifying policies relating to rent control.

4.2 Some of the main non-financial factors having a bearing on housing are discussed in this paragraph.

(a) *Availability of land and house sites*—Development of land/house sites in urban and rural areas is a pre-requisite for achieving a meaningful addition to the housing stock. This would necessitate greater initiative on the part of State Governments and Union Territories at also strengthening/creation of development authorities, improvement trusts and other agencies for development of land in metropolitan centres, urban and rural areas.

(b) *Legal aspects*—Radical changes will be necessary in the Transfer of Property Act, Urban Land (Ceiling & Regulation) Act, Rent Control Acts and other enactments related to housing.

The procedure for transfer of immovable properties as it exists today is very tardy, time-consuming and expensive. This inhibits lenders from accepting mortgage of immovable property as security and also encourages the mortgagor to delay or default in repaying loans. Procedures for creation as well as enforcement of mortgages need to be simplified.

The Rent Control legislation which is a State legislation and is therefore not uniform in different parts of India, though designed to protect the tenants against unduly high rents and frequent evictions has, in actual practice, lent itself to large-scale abuse by tenants and made it virtually impossible for house-owners to resecure possession of their property under any circumstances. This has reduced the flow of resources into housing activity. This legislation also needs careful examination in order to ensure removal of impediments in the flow of resources to housing.

The State Governments and Union Territories are stated to be encountering a lot of difficulties in implementing the Urban Land (Ceiling & Regulation) Act. Besides, the Act does not seem to have satisfactorily achieved the main objective, viz., more equitable distribution of land to serve the common good. Bottlenecks in its implementation need to be removed so that housing activity on the lands frozen under the Act can be resumed.

The Code of Civil Procedure will also have to be amended to make recovery of mortgage debts through foreclosure or sale of property simpler and speedier.

Removal of legal hurdles in the creation and enforcement of mortgages will enable commercial banks, housing finance institutions and other lending agencies to step up their assistance to housing sector. This will also pave the way for the creation of a secondary mortgage market in the country. The creation and development of such a market will enable institutions like the Life Insurance Corporation of India and Unit Trust of India to participate in the mortgage lending through the purchase of specific loans of approved housing finance institutions, either with or without recourse, while the originating institutions would continue to service the loans.

Amendments to the Payment of Gratuity Act and Provident Fund Acts have also been suggested by HUDCO and others to provide for attachment of superannuation monies towards repayment of housing loans in the event of default by employees covered by these enactments.

(c) *Low-cost technology*—In housing construction, building materials account for 65-75 per cent of the total cost of construction. With the manifold increase in the demand for construction materials in recent years, it has become imperative to develop low-cost materials as also to improve the quality and performance of the conventional/traditional building materials. The National Buildings Organisation is already playing a promotional role in this regard in collaboration with other research institutes like the Central Building Research Institute, Structural Engineering Research Centres and Cement Research Institute. The objective should be to increase the durability and life of the houses, keeping at the same time the cost of construction low. In this context, large-scale adoption of pre-fabricated technology suited to climatic conditions, as recommended in the Seventh Plan document, could be considered.

(d) *Mortgage insurance*—At present, mortgage of immovable property is not considered adequate as a security because of the long drawn foreclosure procedures. Mortgage insurance will serve to provide a protective umbrella to primary mortgage originating institutions

and enable them to lend more for housing. It is understood that a scheme of mortgage insurance for housing loans is being formulated and that the relative draft legislation has been finalised by the Committee constituted for the purpose. However, it has to be borne in mind that mortgage insurance will add to the cost of providing housing finance, and care will be needed to keep its operational cost as low as possible.

5. Characteristics of the housing market

5.1 Private sector plays a major part in the housing market. It is estimated that during the Sixth Plan private sector investment in housing was of the order of Rs. 18,000 crores. The Seventh Plan document advocates that the public sector should not as far as possible assume direct housing construction except in the case of weaker sections of the society. In other words, household savings will have to be the bed-rock of the housing finance structure. This will be possible only if local level institutions on the pattern of savings and loan associations in USA and building societies in U. K. are created, to tap additional savings at the grass root level and also to serve as credit-delivery/recovery points.

5.2 Some State Governments are already stated to be contemplating the establishment of State level Housing Finance Corporations. HDFC also has plans to set up rural housing finance and development corporations in different States, the one in Gujarat being in pilot project stage. The co-operative housing finance system is already represented at the State level (apex-co-operative housing finance societies) and local levels (primary co-operative housing societies). There is also a move to create housing finance institutions of the HDFC type in different regions jointly with Unit Trust of India and bigger public sector banks. It is gathered that in many urban centres a number of private sector organisations have emerged to provide home loan services in special locations. More than 20 housing finance companies have recently come up in the metropolitan centres. Some of them are also engaged in leasing activities. There is, therefore, need to co-ordinate the activities of the housing finance institutions at various levels.

5.3 The housing market can be divided into two segments: (i) metropolitan and urban and (ii) semi-urban and rural. In bigger cities, particularly the metropolitan centres, scarcity of land close to places of work is the main problem. In urban areas there is need to make additional land available and build pucca multi-storeyed houses. The houses in rural areas are meant almost exclusively for self-occupation and being made of mud and grass, their life is extremely limited. As such, the problem in rural areas is not so much the absence of shelter as that of improvement in dwellings.

5.4 Another important dimension of the housing problem is 'affordability' of houses in terms of cost and if a house is constructed with the aid of borrowed funds, the capacity to repay the housing loan is a significant factor likely to promote or impede housing activity. Unlike in industry and agriculture where repayment can be directly linked to production and yield on the asset created out of borrowed funds, in the case of housing for self-occupation, there has to be a surplus available with the borrower for repayment of instalments. A large proportion of the country's population being from the economically weaker sections, provision of dwellings to them would involve heavy subsidisation, even to the full extent of the cost in some cases. There are also sizeable sections of society belonging to the lower and middle income groups who, with lending support at reasonable cost, could construct their own houses. There is also the rich class, forming an extremely small minority, who can afford to construct their dwellings without any financial help.

5.5. In the metropolitan, urban and semi-urban centres, there is also scope to encourage housing as an investment activity. As pointed out earlier, investment in housing is impeded due to the operation of various statutes such as Rent Control Act and Urban Land (Ceiling and Regulation) Act and the absence of procedures for speedy recovery of dues in default.

6. Need for a specialised housing finance system

A Study Group appointed by the Banking Commission (Chairman Shri R.G. Saraiya) had recommended in 1971 creation of specialised housing finance institutions to enlarge the flow of funds to the housing sector. The R.C. Shah Working Group on Housing Finance set up by the Reserve Bank of India in 1978 had also recognised the need for a specialised central housing finance institution and had recommended that HUDCO should discharge this function. The Seventh Five Year Plan has also proposed the establishment of a specialised financial institution in the form of a National Housing Bank, on the lines of 'NABARD' in order to fill the present lacuna of non-availability of long term finance to individual house builders. Such an institution has been conceived to play a wide-ranging role by functioning as a promotional agency for creating a diversified and extensive housing finance structure, besides mobilising and channelising resources for housing, providing facilities such as refinance, guarantee etc.

7. Proposed institutional framework for housing finance

7.1 The institutional framework, to be developed in the field of housing finance, will have to be responsive to the different facets of the housing problem and will need to have two streams. One, to

cater to the housing needs of the poorer and weaker sections of the society to whom house sites as also houses may have to be provided at a substantially subsidised cost and lower/middle income groups who will have to be given loan assistance at concessional rate of interest. The second stream will represent the *non-subsidised* sector where housing loans may have to be provided to supplement household savings for construction of houses.

7.2 The existing housing finance system itself has elements of these two streams. HUDCO and commercial banks to a large extent are engaged in providing finance for low-cost housing to Scheduled Castes/Scheduled Tribes, economically weaker sections, etc. There are several Central Government and State Government social housing schemes being implemented through State Housing Boards under which dwelling units are provided at a very low cost and in some States even free of cost to the poorest among the above categories. The housing finance corporations contemplated to be established by some State Governments will also have to concentrate primarily on similar activities. On the other hand, HDFC and the co-operative housing finance societies assist largely low, middle and high income groups without any subsidy.

7.3 The Group recognises that the first stream will continue to operate, and in fact will have to be strengthened substantially. However, the Group's task is limited to dealing with the problem of encouraging the flow of finance to the non-subsidised sector, in other words, the deepening and broadening of the second stream.

8. (a) *Institutional framework for providing housing finance to non-subsidised sector*

The Group recommends the following institutional framework:

- (i) Local level institutions to mobilise household savings and provide home loans.
- (ii) Regional HDFC type of institutions with a wider territorial jurisdiction than local level institutions, to mobilise household savings and provide housing finance to middle and higher income groups. Housing finance companies in the private sector also will come in this category.
- (iii) National level apex housing finance institution primarily to promote base level institutions and later, to regulate and co-ordinate the activities of these institutions as also other institutions providing housing finance and connected with housing development. It may extend financial support to all such institutions. It will also have an advisory and policy making role.

(b) *Two-tier system*

In the context of the two separate streams envisaged for the expansion of housing activity, two-tier system as indicated below would seem to be the most suited for providing housing finance to the non-subsidised sector :

At apex level —The national housing finance institution

At base level — (a) Local level institutions to mobilise household savings and provide housing finance with operational jurisdiction extending over a limited area depending on their location.

(b) Regional institutions on the model of HDFC with wider territorial jurisdiction to perform more or less the same functions as the institutions at (a).

9. *Role and functions of the National Housing Finance Institution*

9.1 (i) *The focus*—Historically, the development of any financial structure has been an evolutionary process and the establishment of a national level apex institution has generally followed and not preceded the creation of the infrastructure at the base level. It is indeed axiomatic that the foundation should precede the super-structure or edifice in any field of economic activity in which a central financing or regulatory authority is sought to be set up. For instance, Reserve Bank of India was set up in 1935 long after commercial and co-operative banks came into existence. In industry, the entire long-term credit structure was conceived and built up after the country achieved independence, the apex level institution, viz. Industrial Development Bank of India, having come up in 1964 after State Financial Corporations had been set up under the State Financial Corporations Act, 1951. National Bank for Agriculture and Rural Development was formed only towards the beginning of this decade on the basis of an established agricultural credit system in which the Reserve Bank had played a leading role. In housing, neither base level nor middle level financial institutions exist at present, in any significant way. However, in view of this lacuna there is need for an institution which could actively promote, develop and encourage the setting up of housing finance institutions at the regional and local levels. The primary responsibility and thrust of activity of any central agency that will be created in the housing field will have to be to first promote base level institutions, since household savings will form the core resources.

9.2 In view of the special characteristics of the housing market (paragraph 5), it will be preferable that local level housing finance

institutions are set up on private initiative. Local initiative has to be the hall-mark of such institutions as has been the case with the building societies in UK and savings and loan associations in USA. It will, however, be necessary to create a proper environment by removing the impediments as indicated in paragraph 4. In the initial stages, the apex institution will have to address itself to these tasks and prepare the ground for base level institutions to come up.

9.3 There is need to devise innovative savings instruments and appropriate lending policies to be followed by all the housing finance institutions.

9.4 The apex institution will also have to extend financial support to other housing finance institutions.

(ii) *Functions—*

9.5 The following will, therefore, be the functions of the apex institution:—

- (a) To promote new institutions of the HDFC type at the regional level. At least four or five such institutions should be promoted during the Seventh Plan.
- (b) To promote new institutions at base level by identifying viable promoter groups, providing seed capital to them as also professional expertise and support in initial years.
- (c) To formulate policies relating to mobilisation of resources and extension of credit for housing, including creation of new instruments of savings linked to housing.
- (d) To identify the impediments—legal, fiscal, physical, environmental and technical—to the active involvement of the household sector in deploying their savings in housing and to promote measures by way of changes in the law, enactment of new legislation, simplification of procedures, etc. to remove them.
- (e) To regulate the working of the housing finance institutions at the base level (both regional and local) and co-ordinate their activities as also those of other agencies in the housing field.
- (f) To mobilise resources for housing.
- (g) To extend financial support to housing finance intermediaries such as HUDCO, HDFC, State/Regional level housing finance institutions including apex co-operative housing finance societies and local level organisations.

10. *Autonomous institution*

10.1 Having regard to the role which the apex institution will have to play as a catalytic agent and a national level institution in the field of housing finance, it will be appropriate that it should be an autonomous institution.

10.2 The Reserve Bank of India has played an active role in establishing a broad institutional framework in the field of industrial finance and rural credit. Some of the institutions for the establishment of which the Reserve Bank of India was responsible are Industrial Finance Corporation of India, State Financial Corporations, Deposit Insurance Corporation (now Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation), Unit Trust of India, Industrial Development Bank of India and Agricultural Refinance and Development Corporation (later National Bank for Agriculture and Rural Development). With its vast experience in setting up financial institutions and close links with the banking system as also intimate knowledge of the financial markets, the Reserve Bank of India will be the best agency to promote the new central institution in the field of housing finance. The new institution, to be called National Housing Bank (NHB), may be set up as a statutory corporation whose share capital may be fully contributed by the Reserve Bank of India, by enacting suitable legislation as was done while setting up Unit Trust of India and Industrial Development Bank of India.

1. *Resources of NHB*

11.1 *Equity share capital*—Considering the functions which the new institution will have to perform in the initial stages, an authorised share capital of Rs. 100 crores, to be contributed by Reserve Bank of India, would seem necessary.

11.2 *Loans, bonds and debentures*—These will constitute a major source of funds for NHB. In the Seventh plan, a provision of Rs. 50 crores has been made as Government contribution towards the seed capital of NHB. This amount may be made available by Government to NHB as a subordinated long-term interest-free loan. In view of the huge investment needed for housing, Plan/annual budgetary allocations may continue to be made towards loan assistance to NHB.

11.3 The market for bonds will comprise the public and private sector undertakings, financial institutions, Provident Funds, Gratuity Funds, Religious and Charitable Trust Funds, other institutions and individuals. It is necessary, however, to bear in mind that the overall annual market borrowing allocation to Central and State Governments and Central and State guaranteed institutions is deter-

mined by the Reserve Bank of India in consultation with the Ministry of Finance on the basis of the total estimates of resources of the financial institutions.

11.4 The bonds and debentures to be issued by NHB may carry Government guarantee so that they may be treated as 'approved' securities under the Banking Regulation Act, Insurance Act, etc. and as 'trustee' securities under the Indian Trust Act.

11.5 To encourage subscription to NHB's bonds and debentures by individuals, they may be made attractive by offering certain incentives through tax concessions as are offered on the public sector bonds and debentures, issue of post-dated half-yearly interest warrants in advance, easy transferability by endorsement and delivery, buy-back facility, etc.

11.6 NHB will also need to devise other innovative schemes involving unconventional methods of tapping household savings to augment its resources. NHB may also be enabled to raise funds in the international capital market.

11.7 *Fixed Deposits*—Savings of the household sector to be mobilised by way of fixed deposits or through other savings instruments that may be devised should normally be a source to be tapped by base level institutions, where the linkage between the deposit and the house can be clearly seen and established. So far as NHB is concerned, it may be able to raise fixed deposits through other means such as the Government and other employers routing house building advances through it; term lending institutions may also place with it, by way of deposits, funds meant for staff housing in an industrial project. Similarly, deposits may be made by the Provident Funds when members are in a position to subscribe an additional percentage of their income, specifically with the object of using those savings to acquire housing later.

12. *Management—Board of Directors*

The Chairman of NHB may be appointed by the Reserve Bank of India. Its Board may comprise directors representing Reserve Bank of India, Ministry of Finance, Ministry of Urban Development, HUDCO, Life Insurance Corporation of India, General Insurance Corporation of India, commercial banks and non-official directors. Non-official directors may be experts and administrators in the field of housing, finance, architecture, civil engineering, law, etc.

13. *Provision of Finance*

NHB, to start with, will have to play mainly a promotional role. It should *not* undertake any direct financing of housing. Its financial

support to housing should be *indirect* by way of providing seed capital and any other assistance to new units, and such other financial support as may be necessary to various housing finance intermediaries.

14. *Creation of base level institutions*

14.1 Absence of decentralised housing finance delivery and recovery points is the biggest weakness of the existing housing finance system. The only local level institutions at present operating are primary co-operative housing societies. They avail of finance from apex housing finance societies to supplement the contributions of their individual members to meet the cost of construction. Even after the building is ready, the society continues its existence, to look after maintenance of the building and to offer other necessary civic services to members. The co-operative housing finance system represents an ideal form of 'self-help housing'. Necessary steps, therefore, need to be taken to enlarge financial support to them and to strengthen them.

14.2 As mentioned in paragraph 9, the immediate task of NHB should be to concentrate on the measures needed to create a congenial legal and fiscal environment in which local level institutions can spring up. NHB should give priority to creating 4 or 5 HDFC-type institutions to cater to the needs of different regions. The share capital of these institutions may be contributed by NHB, HDFC, Unit Trust of India, commercial banks and private corporate sector units with a good track record or even in the joint sector by the State Governments. The establishment of these institutions will itself create the necessary atmosphere for development of the housing finance system. The institutions to be created may have branches but it may not be necessary for them to have a large branch network as they can avail of the services of the branches of commercial banks and urban co-operative banks to serve as collection centres. They can appoint agents in mofussil areas so as to extend their reach to the interiors. These steps will also keep their operating costs low.

14.3 The resource-base of 4-5 new housing finance institutions suggested in paragraph 14.2 would be on the same pattern as that of HDFC. More than 48 per cent of HDFC's share capital is contributed by companies, the balance being held by financial institutions including Industrial Credit and Investment Corporation of India and International Finance Corporation (Washington) which were the promoters. Approximately 60 per cent of HDFC's loanable funds come from deposits. The balance has been raised in the form of borrowings from banks, insurance funds and through the issue of bonds. HDFC has also borrowed under the USAID Housing Guarantee Programme. HDFC's deposits are mostly from companies, statutory bodies, cooperative societies, etc.; the share of individuals is

small. As of now, HDFC is the only housing finance institution offering retail services and because of its stature it has been in a position to enlist the support of the various institutions. The new institutions to be created may not be able to have the same advantage though they will also have access to some of the sources mentioned above. They will, therefore, have to rely mainly on the deposits to be mobilised from the public, which alone will lead to additionality of resources.

14.4 The local or grass root level institutions are in the nature of thrift and home financing institutions. They could also be mutual institutions owned by savers. The major resource-base of the local level institutions will be public deposits mobilised through attractive schemes of savings. One of the incentives for attracting deposits could be providing credit for housing to the depositors. NHB would have to evolve a suitable scheme for providing seed capital assistance to the new institutions to be created. The regional institutions may also sponsor local level institutions.

14.5 NHB should perform the function of a chartering authority for the housing finance institutions in the public, private, joint and co-operative sectors. This is considered necessary in the interests of depositors and also to ensure the viability of the housing finance system. Its chartering function would involve registration of housing finance institutions, evaluation of the credibility of the promoters of new housing finance institutions, examination of the potential viability of the new institutions and monitoring and regulating the activities of the housing finance institutions.

15. *Advisory services*

The advisory role of NHB will consist of tendering advice to the Central and State Governments as also other agencies connected with housing development and finance.

16. *Conclusion*

Provision of adequate housing is a colossal task. It is also a challenge. A number of steps will have to be taken to tackle the problem. These must include development of land and housing sites, modification of some of the laws such as Rent Control Act in order to encourage construction of houses and development of technology for low-cost housing. Moreover, new initiatives will have to be taken to create a network of specialised housing finance institutions which will mobilise additional savings and provide finance for house construction. It is to this aspect that the Group has addressed itself in this Report. With a view to promoting and developing housing finance institutions, the Group recommends the setting up of a National Housing Bank as the apex housing finance institution. The

authorised share capital of the Bank should be Rs. 100 crores. The capital may be fully contributed by the Reserve Bank of India. The base level housing finance institutions could be of two types—

- (a) local level institutions to mobilise household savings and provide housing finance with operational jurisdiction extending over a limited area; and
- (b) regional institutions with a wider territorial jurisdiction to perform these functions.

The National Housing Bank should endeavour to set up at least four or five regional type institutions in the country during the Seventh Plan period. Thus, the new apex housing finance institution will provide the thrust and focus needed for housing besides co-ordinating and supervising the various base level housing finance institutions. Very large resources will be needed for solving the housing problem and the degree of success of the proposed framework of housing finance institutions will depend on how far the base level institutions are able to attract additional savings from the household sector.

Sd/-
(C. Rangarajan)
Chairman
4-2-1987.

Sd/-
(S.M. Kelkar)
Member

Sd/-
(Deepak S. Parekh)
Member

Sd/-
(I. Chaudhuri)
Member

Sd/-
(P.D. Mukherji)
Member

Sd/-
(G.N. Tandon)
Member

APPENDIX I

A. Composition of the High Level Group

- | | |
|--|----------|
| 1. Dr. C. Rangarajan
Deputy Governor
Reserve Bank of India
Bombay | Chairman |
| 2. Shri S.M. Kelkar
Additional Secretary (Banking)
Department of Economic Affairs
Ministry of Finance
Government of India
New Delhi | Member |
| 3. Shri G.N. Tandon
Joint Secretary (Plan Finance)
Department of Expenditure
Ministry of Finance
Government of India
New Delhi. | Member |
| 4. Shri I. Chaudhuri
Joint Secretary
Ministry of Urban Development
Government of India
New Delhi. | Member |
| 5. Shri Deepak S. Parekh
Managing Director
Housing Development Finance Corporation Ltd.
Bombay. | Member |
| 6. Dr. P.D. Mukherji
Adviser
Planning Commission
Government of India
New Delhi. | Member |
| 7. Shri D.S. Sukhtankar
Special Secretary
Ministry of Urban Development
Government of India
New Delhi. | Invitee |
| 8. Shri A. Hasib
Executive Director
Reserve Bank of India
Bombay. | Invitee |
| 9. Kum. V. Visvana'han
Chief Officer
Industrial and Export Credit Department
Reserve Bank of India
Bombay. | Invitee |

B. Copy of the Office Memorandum

No. 16/4/86-FB V dated 17 June 1986

Subject: Proposal to set up a National Housing Bank

A proposal to set up a National Housing Bank to help develop institutions at various levels which would be instrumental in financing housing activity has been initiated by the Ministry of Urban Development and supported by the Planning Commission. The proposal has been included in the 7th Plan with the Plan allocation of Rs. 50 crores. The proposal has been considered by the Committee of Secretaries. The Committee has recommended that a high level Group consisting, inter-alia, of Deputy Governor of RBI as Chairman should be constituted. The high level group would examine the manner in which funds could be allocated for housing and also to identify measures to achieve that purpose. The group would also recommend the manner in which these HDFC type institutions could be created and the fiscal incentives that may be provided to encourage housing activity. The group will consist of the following :-

- | | |
|---|----------|
| 1. Shri C. Rangarajan,
Deputy Governor, RBI | Chairman |
| 2. Additional Secretary (Banking)
Ministry of Finance | Member |
| 3. Joint Secretary (PF)
Department of Expenditure
Ministry of Finance | Member |
| 4. A representative of Ministry of Urban Development | Member |
| 5. Managing Director, HDFC | Member |

The group may also co-opt a representative from the Planning Commission and one member to represent a State Government.

The Group will submit its report within 15 days of the issue of this order.

Sd/-

(Sundaram Krishna)

Under Secretary to the Government of India

(Tel. No. 3015936)

To

1. Shri C. Rangarajan, Dy. Governor, RBI, Bombay.
2. Shri S.M. Kelkar, Additional Secretary (Banking).
3. Shri Deepak S. Parekh, Managing Director, Housing Development Finance Corporation, Ramon House, 169, Backbay Reclamation, Bombay-20.
4. Shri G.N. Tandon, Joint Secretary (PF-II), Department of Expenditure.

APPENDIX II

Annual Investment Flows into the Housing Sector

(Rs. crore)

Year ending March 31	1970-71	1975-76	1980-81	1981-82	1982-83
1. Formal Housing Finance	535.77 (55.35)	267.15 (18.10)	729.64 (23.32)	859.53 (23.24)	1071.18 (25.63)
(a) <i>Budgetary allocation¹</i>	464.48 (47.98)	101.66 (6.89)	216.03 (6.93)	288.27 (7.79)	332.88 (7.97)
i. Centre	103.94 (10.74)	33.31 (2.26)	82.61 (2.64)	104.71 (2.83)	129.19 (3.09)
ii. State and Union Territories	360.54 (37.25)	68.35 (4.63)	133.42 (4.26)	183.56 (4.96)	203.69 (4.87)
(b) <i>General financial institutions/organisations</i>	39.18 (4.05)	77.03 (5.22)	283.16 (9.05)	302.53 (8.18)	410.41 (9.31)
i. LIC	39.18 (4.05)	74.01 (5.01)	112.86 (3.61)	129.85 (3.51)	145.66 (3.49)
ii. GIC	...	0.13 (0.01)	32.63 (0.23)	45.00 (0.26)	49.50 (0.24)
iii. Commercial Banks ²	71.50 (2.29)	64.54 (1.75)	88.87 (2.13)
iv. Provident Funds	...	2.89 ² (0.20)	66.17 (2.11)	63.20 (1.71)	126.37 (3.02)
(c) <i>Specialised housing finance institutions</i>	32.10 (3.32)	88.46 (5.99)	230.45 (7.36)	268.67 (7.26)	327.90 (10.55)
i. HUDCO	0.50 (0.05)	35.83 (2.43)	89.97 (2.88)	105.24 (2.85)	131.78 (3.15)
ii. Apex Co-operative societies ³	0.23 (0.02)	6.49 (0.44)	48.14 (1.54)	54.49 (1.47)	61.68 (1.48)
iii. Primary co-operative societies ⁴	31.30 (3.24)	46.14 (3.13)	72.34 (2.31)	79.15 (2.14)	86.60 (2.07)
iv. HDFC	20.00 (0.64)	29.79 (0.81)	47.84 (1.14)
2. Total Informal Housing Finance	432.23 (44.65)	1208.85 (81.90)	2399.36 (76.68)	2838.91 (76.76)	3108.05 (74.37)
(3-1)					
3. TOTAL⁵	968.00 (100.00)	1476.00 (100.00)	3129.00 (100.00)	3698.44 (100.00)	4179.23 (100.00)

Notes:

1. Includes capital and revenue expenditure on housing.
2. Relates to calendar years 1980, 1981 and 1982.
3. Estimated for 1980-81, 1981-82 and 1982-83 on the basis of actual growth between 1977-78 and 1978-79, the last two years for which data have been published. In 1977-78 the amount was Rs. 33.19 crores and in 1978-79 the amount was Rs. 37.57 crores.
4. Estimated for 1980-81, 1981-82 and 1982-83 on the basis of actual growth between 1970-71 and 1975-76. The published amount for 1970-71 is Rs. 31.38 crores and the amount for 1975-76 is Rs. 46.14 crores.
5. Data from Finance for Housing Scheme—Report of the Working Group on the Role of the Banking System, RBI, p.65.
6. Gross domestic capital formation in housing and related sectors, including commercial, real estate and business sectors.
7. Figures in parentheses are percent of total.
8. Data for State housing boards have not been presented separately as they take loans from State Governments, LIC, GIC and HUDCO.

Sources:

1. Annual Reports of concerned institutions.
2. Government of India, *Public Finance Statistics*.
3. Reserve Bank of India.
4. CSO National Income Accounts.
5. Vinay D. Lall : National Institute of Public Finance and Policy; *Housing Finance India* (1984).

Price : Inland Rs. 29.00 Paise
Foreign £ 3.38 or \$ 10.44