

10.1 वैश्वीकरण की शक्तियों और प्रौद्योगिकी के प्रादुर्भाव द्वारा संचालित बैंकिंग क्षेत्र में विश्वभर में तीव्र रूपांतरण हुआ है। बैंकिंग विनियमन का व्यापक ढांचा, जिसे कई एक देशों में 1930 वाले दशक में लागू किया गया था और 1950 वाले दशक तक जारी रहा, जो ब्याज दरों, पूंजी के आवागमन, पोर्टफोलियो के विन्यास तथा वित्तीय संस्थाओं के खण्डीकरण पर नियंत्रणों से संबंधित था, उसे 1980 वाले दशक में इस आधार पर पर्याप्त रूप से सुगम बना दिया गया कि इससे वित्तीय प्रणाली में अधिक कार्य-कुशलता आएगी। इसके साथ ही यह महसूस किया गया कि अविनियमन के फलस्वरूप वित्तीय संस्थाओं को दी गई अधिक से अधिक स्तर की स्वतंत्रता के साथ ही पर्यवेक्षी प्राधिकारियों को अपेक्षाकृत व्यापक और सुदृढ़ अधिकार (शक्तियां) प्रदान किए जाने की आवश्यकता थी। बैंकिंग एक्सपोजरों के स्वरूप में परिवर्तन, लेन-देनों की बढ़ती जटिलता तथा तुलनपत्र में शामिल नहीं किए जाने वाले कारोबार, विशेषकर व्युत्पन्नियों के विस्तार, ने भी विद्यमान पूंजी आवश्यकताओं के साथ-साथ बैंकों की आंतरिक जोखिम प्रबंधन प्रणालियों के सुदृढ़ीकरण को और भी आवश्यक बना दिया। बैंक जिस ढंग से विनियमित किए जा रहे थे, उसका पुनरावलोकन 1980 वाले दशक और 1990 वाले दशक के प्रारंभिक दिनों में बैंकों की विफलताओं की संख्या और उनके विस्तार, जो कई एक प्रेक्षकों के अनुसार नैतिक बाधा से संबंधित समस्याओं और विकृत प्रोत्साहन योजनाओं के फलस्वरूप थीं, द्वारा अभिप्रेरित था (अल्बर्ट और भट्टाचार्य, 1998)।

10.2 बैंकों के अवास्तविक अनूठेपन और उनके अधिक विनियमन के कतिपय कारण हैं। बैंक जनता को बचतों को संगृहीत करने तथा बचतकर्ताओं को सुरक्षा एवं प्रतिलाभ उपलब्ध कराने हेतु उन्हें अभिनियोजित करने की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण होते हैं। बैंकों की लीवरेजिंग की क्षमता (एक की तुलना में 10 से अधिक) सार्वजनिक निधियों के एक अत्यधिक बड़े परिमाण को नियंत्रित करने का अवसर प्रदान करती है। अतः एक अर्थ में वे न्यासियों के रूप में काम करते हैं और इस प्रकार उन्हें सौंपी गई निधियों के अभिनियोजन के लिए वे आवश्यक रूप से 'अनुकूल एवं उपयुक्त' होने चाहिए। बैंक भुगतान प्रणाली का भी प्रबंधन करते हैं। इस प्रकार किसी राष्ट्र की अर्थव्यवस्था के लिए अलग-अलग बैंकों और बैंकिंग प्रणाली में जनता का विश्वास महत्त्वपूर्ण होता है। भारी मात्रा में आकस्मिक रूप से धन के आहरण का सामना करने वाला बैंक जिस गति से विफल होता है, उसकी किसी अन्य संगठन से तुलना नहीं की जा सकती। भारत जैसी विकासशील अर्थव्यवस्था के मामले में जमाकर्ताओं में अधोमुखी जोखिम के प्रति वैसे भी बहुत कम सहनशीलता होती है, जिनमें से कई एक अपने जीवन भर की बचतें बैंकों में जमा रखते हैं इसलिए नैतिक, सामाजिक, राजनीतिक और मानवीय दृष्टिकोण से विनियामक का दायित्व अपेक्षाकृत और अधिक दुरूह हो जाता है (मोहन,

2004)। बैंकिंग प्रणाली में जनता के विश्वास को बनाए रखने के उद्देश्य से उन्हें प्रभावी ढंग से विनियमित और पर्यवेक्षित किया जाना अपेक्षित होगा तथा जमाकर्ताओं को बैंकों द्वारा अतिरिक्त रूप से जोखिम उठाए जाने, विशेषकर सूचना असममिति, से संरक्षित रखा जाना अपेक्षित होगा (मोहन, 2007)।

10.3 विनियामक प्राधिकारियों के दृष्टिकोण से बैंकों का अनूठापन अपेक्षाकृत अतरल वैयक्तिक आस्तियों तथा उनके तुलन पत्रों के दोनों पक्षों में चलनिधि जोखिमों की तुलना में तरल देयताएं निर्मित करने में मध्यवर्तियों के रूप में उनकी भूमिका से निर्मित होता है। 1980 वाले दशक के प्रारंभिक काल से बैंकिंग विनियामकों ने जिन चुनौतियों का सामना किया है, उनमें से कुछ निम्नलिखित से उद्भूत हुई थीं- (i) आर्थिक प्रणालियों के अविनियमन, जिनसे आंशिक रूप में वित्तीय संस्थाओं के बीच अधिकाधिक प्रतिस्पर्धा के फलस्वरूप अपेक्षाकृत जोखिमपूर्ण प्रणालियों का निर्माण हुआ, (ii) विशेषतः व्युत्पन्नियों के क्षेत्र में वित्तीय नवोन्मेष की लहर (iii) वित्तीय प्रवाहों का अत्यधिक घोषित अन्तरराष्ट्रीयकरण तथा वित्तीय बाजारों का अधिकाधिक एकीकरण। इन चुनौतियों से बैंकों की जोखिम प्रबंधन कार्यविधियों की पर्याप्तता के संबंध में कतिपय संदेह उठे तथा उन्होंने समय-समय पर विनियामक ढांचे में कतिपय परिवर्तन लाने में योगदान किया।

10.4 पर्यवेक्षकों को उस वित्तीय उद्योग के लिए उपयुक्त विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचा विकसित करने की निरंतर बढ़ रही चुनौती का सामना करना पड़ रहा है, जो परिवर्तन की स्थायी स्थिति से गुजर रहा है। बैंकिंग प्रणाली में हुई घटनाओं के अनुरूप विश्वभर के विनियामकों ने बैंकों के विनियमन के मूलभूत उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए नयी पद्धतियों और दृष्टिकोणों को अपनाया है। बैंकिंग विनियमन के संबंध में कतिपय मोर्चों पर नयी सोच उभरी है। महत्त्वपूर्ण प्रवृत्तियों में निम्नलिखित का समावेश रहा है और वह अब भी उसी रूप में जारी है - (i) विनियमन से हटकर पर्यवेक्षण की दिशा में प्रस्थान और (ii) विशिष्ट पोर्टफोलियो बाधाओं से हटकर उस मूल्यांकन की ओर प्रस्थान करना जिससे यह सुनिश्चित हो कि वित्तीय फर्म के कारोबार का समग्र प्रबंधन विवेकसम्मत ढंग से संचालित हो रहा है। इसके साथ ही, बाजारों, काउन्टरपार्टियों को अतिरिक्त जोखिम उठाने की प्रवृत्ति को बेहतर ढंग से नियंत्रित करने में समर्थ बनाने हेतु प्रकटनों पर अधिकाधिक ध्यान दिया जा रहा है। बाजार-स्थल की नयी वास्तविकताओं के संदर्भ में विनियमन की पुरानी शैली क्यों अपनाई जा रही है, इसके कतिपय कारण हैं। प्रथमतः नए लिखतों तथा जोखिम प्रबंधन की पद्धतियों का द्रुत विकास तुलनपत्र के अनुपातों की यांत्रिक प्रयोज्यता को अनुपयुक्त बना देता है। दूसरे, विनियमन वित्तीय इंजीनियरों के लिए नियमों के आस-पास मार्ग ढूँढ निकालने हेतु प्रोत्साहन के अवसरों

का सृजन करता है। और अधिक सामान्य रूप से विनियमन किसी जटिल वित्तीय संगठन में जोखिम को नियंत्रित करने हेतु आवश्यक सूक्ष्मताओं और कृत्रिमता का पता लगाने की दृष्टि से एक अत्यधिक कुंद हथियार है। पर्यवेक्षकों को किसी वित्तीय फर्म के व्यवसाय के सभी पहलुओं को समझना होगा तथा उसे उसके समक्ष उपस्थित होने वाली जोखिम के बहुविध स्रोतों का ज्ञान रखना होगा।

10.5 एक महत्वपूर्ण परिवर्तन उस भूमिका की पहचान है जो वित्तीय क्षेत्र के सरकार अथवा विनियामकों द्वारा किए जाने वाले पर्यवेक्षण को बढ़ाने अथवा कुछ अंश तक प्रतिस्थापित करने में बाजार अनुशासन द्वारा निभाई जा सकती है। बाजार अनुशासन की आवश्यकता क्यों होती है, इसका कारण यह है कि बैंक इस प्रकार का व्यवहार करने के प्रति तत्पर रहते हैं, जिससे नैतिक संकट का प्रदर्शन हो। इसके परिणामस्वरूप बैंक अतिरिक्त जोखिम उठाने लग सकते हैं। बैंक जमाराशियां संगृहीत करते हैं और इन निधियों का जोखिमपूर्ण आस्तियों में निवेश कर देते हैं। बाजार अनुशासन एक ऐसी व्यवस्था होती है, जो बैंकों के लिए जोखिम उठाने के कार्य को और महंगा बनाकर अतिरिक्त जोखिम उठाने की प्रवृत्ति पर संभवतया रोक लगा सकती है। हाल के वर्षों में पर्याप्त रूप से ध्यान आकर्षित करने वाली एक और प्रवृत्ति है कि क्या वित्तीय पर्यवेक्षण के दायित्व को केन्द्रीय बैंक से वापस लिया जा सकता है और उसे एक अलग पर्यवेक्षक को सौंपा जा सकता है। अमरीका और यूरोप में, जहां विनियामक संगठनों के प्रतियोगी मॉडलों की व्यवस्था विद्यमान है, बाजार और विनियामक की गंभीर विफलताओं वाली हाल की घटना दोनों ही मॉडलों में सुधार की आवश्यकता को रेखांकित करती है। जबकि, यू.के. के एकल विनियामक मॉडल को संपूर्ण विश्व में निरंतर रूप से व्यापक स्वीकार्यता प्राप्त हो रही थी, वहीं नार्दन रॉक के संकट ने यह दिखा दिया है कि केन्द्रीय बैंक अर्थात् अंतिम ऋणदाता और वित्तीय स्थिरता के प्रबंधक तथा समन्वित वित्तीय विनियामक के बीच सूचना की असममिति और संप्रेषण अंतर इस प्रकार के वित्तीय पर्यवेक्षण की अन्तर्निहित कमजोरियों का कैसा परिणाम हो सकता है।

10.6 भारत में बैंकों के विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचे में पिछले डेढ़ दशकों के दौरान बैंकों के विनियमन एवं पर्यवेक्षण से संबंधित परिचालनात्मक परिवेश और अंतरराष्ट्रीय मानदंडों/परम्पराओं में हुए परिवर्तनों के अनुरूप पर्याप्त रूपान्तरण हुआ है। विनियमन का संकेन्द्रण बैंकिंग क्षेत्र को सुदृढ़ बनाने तथा उसे अधिकाधिक परिचालनात्मक लोच उपलब्ध कराने की दृष्टि से सूक्ष्म से हटकर स्थूल और विवेकसम्मत तत्त्वों की ओर चला गया है। वित्तीय मध्यवर्तियों, वित्तीय नवोन्मेषों और प्रौद्योगिकीय उन्नतियों, विविध प्रकार की वित्तीय सेवाओं के प्रदाताओं के बीच कार्यकलापों के अभिसरण के फलस्वरूप घरेलू और सीमा-पार से पैदा होने वाली चुनौतियों से निपटने के लिए उपयुक्त व्यवस्थाएं लागू कर दी गई हैं। विश्वभर में बैंकों के पर्यवेक्षण की अद्यतन प्रवृत्तियों पर भारत के संदर्भ में उनकी प्रासंगिकता का पता लगाने के उद्देश्य से गहन रूप से नजर रखी जा रही है।

10.7 इस अध्याय में वैश्विक संदर्भ में बैंकों से संबंधित विविध प्रकार के विनियामक एवं पर्यवेक्षी मुद्दों पर हाल के चिंतन की रूपरेखा प्रस्तुत की गई है तथा रिजर्व बैंक के समक्ष उपस्थित विविध प्रकार की विनियामक एवं पर्यवेक्षी चुनौतियों को निरूपित किया गया है। उक्त अध्याय को सात खण्डों में विभाजित किया गया है। प्रस्तावना के उपरान्त खण्ड II में बैंकिंग क्षेत्र के विनियमन के पीछे निहित सिद्धान्तों को प्रस्तुत किया गया है। खण्ड III में वैश्विक संदर्भ में पर्यवेक्षी परंपराओं में हाल की घटनाओं का ब्यौरा प्रस्तुत किया गया है। भारत के वर्तमान विनियामक एवं पर्यवेक्षी ढांचे पर खण्ड IV में चर्चा की गई है। खण्ड V में उन विनियामक एवं पर्यवेक्षी मुद्दों/चुनौतियों की गहनतापूर्वक तलाश की गई है, जो भारतीय संदर्भ में पैदा हुए हैं। वैश्विक और घरेलू घटनाओं के प्रकाश में खण्ड VI में भारत में विनियमन एवं पर्यवेक्षण को और अधिक सुदृढ़ बनाए जाने की दृष्टि से सुझाव दिए गए हैं। इस अध्याय का समापन खण्ड VII में उपसंहारात्मक टिप्पणी के साथ होता है।

## II. बैंकिंग विनियमन का सिद्धांत

10.8 बैंक विनियमन के मूल औचित्य को किसी आर्थिक प्रणाली में बैंकों द्वारा निभाई जाने वाली भूमिका अर्थात् चलनिधि के सर्जक के रूप में ढूँढा जा सकता है। बैंक किसी अर्थव्यवस्था में सामान्य रूप से और वित्तीय प्रणाली में विशेष रूप से एक अनूठी और मुख्य भूमिका निभाते हैं। बैंक जनता की धनराशि के निक्षेपागार होते हैं, जो बाद में उन्हीं के द्वारा उधार देने और निवेश संबंधी गतिविधियों में जोखिम उठाकर प्रतिलाभ प्राप्त करने हेतु उपयोग में लाई जाती है। चूंकि वे अत्यधिक लीवरेज्ड होते हैं, जमाकर्ताओं के हितों को विवेकसम्मत विनियम के माध्यम से संरक्षित किया जाना होता है। प्रभावी तौर पर, बैंकों की स्थिति विशिष्ट होती है, क्योंकि वे उनके पास रखी जनता की धनराशि के न्यासी होते हैं। अपने उधार देने और जमा स्वीकार करने के कार्यों के माध्यम से बैंकिंग प्रणाली समग्र मुद्रा आपूर्ति को प्रभावित करती है और इस प्रकार वह मौद्रिक प्रेषण व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण कड़ी होती है। मौद्रिक प्रबंधन के दृष्टिकोण से बैंकों के विनियमन के अलावा, परंपरागत रूप से बैंकों के विनियमन को जमाकर्ताओं के संरक्षण, सूचना की असममिति में कमी लाने और बैंकिंग के सुदृढ़ विकास को सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक माना गया था। बैंकों के अपरिष्कृत जमाकर्ता सूचना की विषमता के कारण बैंकों पर प्रभावी ढंग से निगरानी नहीं रख पाएंगे। यह तर्क दिया जाता है कि जमाकर्ताओं द्वारा बैंकों की स्थिति के बारे में कुछ निर्णय लिए जाने पर भी यह कार्य कठिन और महंगा सिद्ध होगा। किसी जमाकर्ता द्वारा एक बैंक की देयता की तुलना में उसकी आस्ति के चालू मूल्य का निर्धारण किए जाने के बावजूद स्थिति बदल सकती है, क्योंकि बैंकिंग का कारोबार बैंकों द्वारा उनकी आस्ति धारिता में निरंतर आधार पर परिवर्तन किए जाने और नये जमाकर्ताओं तथा लेनदारों को स्वीकार किए जाने के कारण गतिशील होता है। वास्तव में बैंकिंग विनियमन में मौद्रिक स्थिरता के उद्देश्य को भी सामान्य रूप से जमाकर्ता के संरक्षण के ध्येय के साथ जोड़ रखा गया है। यह तर्क दिया जाता है कि बैंकिंग विनियमन में व्यक्तियों और व्यवसायों

के लिए मौद्रिक लेन-देन निर्धारित किए जाने के बारे में एक स्थिर ढांचे का भी प्रावधान किया जाना चाहिए।

10.9 बैंक समय-समय पर उनसे भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों और विफलताएँ (बंद हो जाने) जैसी समस्याओं से प्रभावित हुए हैं। इन समस्याओं के मुख्य कारण रहे हैं, घटिया ऋण नियंत्रण, संबद्ध उधार, अपर्याप्त चलनिधि और पूंजी, जो पुनः घटिया आंतरिक अभिशासन के कारण उद्भूत हुई हैं (गुडहर्ट एवं अन्य, 1998)। कालान्तर में, जब बैंक संकट व्यापक रूप से व्याप्त हो गए, तो प्रणालीगत जोखिम को रोकने और वित्तीय संकटों से बचने के लिए प्राधिकारियों द्वारा वित्तीय विनियमन को महत्वपूर्ण माना गया - क्योंकि लगभग सभी अर्थव्यवस्थाओं में बैंक भुगतान और निपटान प्रणालियों के संचालन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते थे। इस प्रकार, बैंकों का विनियमन किए जाने के दो मुख्य औचित्य हैं बैंकों पर निगरानी रखने में जमाकर्ताओं की असमर्थता और प्रणालीगत संकट का जोखिम (संतोष, 2000)।

10.10 समकालीन बैंकिंग सिद्धांत का तर्क यह है कि बैंकों जैसे वित्तीय मध्यवर्तियों को विविध प्रकार विषम सूचनात्मक समस्याओं से पैदा होने वाली वित्तीय बाजार की त्रुटियों को हल करने हेतु अन्तर्जात रूप से आगे आना होगा। ये संस्थाएँ इस प्रकार के बाजार से संबंधित सूचना की अपूर्णता का उपयोग आर्थिक लाभ उठाने हेतु करने के लिए ही निर्मित होती हैं। इस प्रकार बैंक संभाव्य उधारकर्ताओं की छानबीन करने, ग्राहकों के कार्यों और प्रयासों पर निगरानी रखने, चलनिधि जोखिम बीमा उपलब्ध कराने और सुरक्षित आस्तियों का सृजन करने जैसी सेवाएँ प्रदान करने हेतु आगे आते हैं। हालांकि, इष्टतम रूप में यह अपेक्षित होता है कि बाजार बैंकों को उपर्युक्त कार्य करने हेतु उपयुक्त प्रोत्साहन उपलब्ध कराएँ। यह तर्क दिया जाता है कि गलत प्रोत्साहनों के फलस्वरूप अलग-अलग बैंकों, और कुल मिलाकर बैंकिंग प्रणाली के विनियमन के अभाव में बाजारों के विफल हो जाने की घटनाएँ होंगी। बाजारों की विफलताओं की नयी घटनाओं ने बैंकिंग विनियमन को न्यायोचित सिद्ध कर दिया है (फ्रीक्सास और सैन्टोमेरा, 2002)।

10.11 बैंकिंग विनियमन का अभीष्ट कार्य पूरा न हो पाने के कतिपय पहलू इस प्रकार हैं, पहला, अलग-अलग बैंकों की विफलता को रोकना बैंकिंग विनियमन का मूलभूत संकेन्द्रण नहीं है बशर्ते जमाकर्ता संरक्षित हों तथा यथेष्ट रूप से बैंकिंग सेवाएँ जारी रखी जाएँ। दूसरा, बैंक विनियमन को बैंक को सरकारी निर्णयों द्वारा परिचालित करने के बैंकरों के निर्णय का स्थान नहीं लेना चाहिए। अंतिम, बैंकिंग विनियमन को अन्यो की तुलना में किसी समूह के पक्ष में नहीं झुकना चाहिए। बैंकों को अन्य संस्थाओं के साथ प्रतिस्पर्धा करने से भी संरक्षित नहीं किया जाना चाहिए।

10.12 विविध प्रकार की विशेषताओं के व्यापक रूप से समावेश वाले बैंकिंग विनियमन के ढांचे की व्याख्या करने हेतु विविध प्रकार के सैद्धांतिक मॉडलों का निर्माण किया गया है: एक सरकारी सुरक्षा पाश की विद्यमानता बैंक आस्ति धारिता पर प्रतिबंध, पूंजी आवश्यकताएँ, जोखिम प्रबंधन ढांचे का मूल्यांकन, प्रकटन आवश्यकताएँ, उपभोक्ता संरक्षण और

विवेकसम्मत पर्यवेक्षण। आर्थिक सिद्धांत, बैंकिंग कारोबार में प्रवेश संबंधी विनियमन की आवश्यकता और उसके प्रभाव के बारे में परस्पर विरोधी विचार उपलब्ध कराते हैं। कुछ का तर्क है कि बैंक के प्रवेश की प्रभावी छानबीन से स्थिरता को बढ़ावा देना होगा। अन्य इस बात पर बल देते हैं कि एकाधिकारवादी शक्तियों से संपन्न बैंकों के पास अधिक मताधिकार मूल्य मौजूद हैं, जिससे विवेकसम्मत जोखिम-वहन व्यवहार बढ़ जाता है (कीले, 1990)। हालांकि प्रवेश पर प्रतिबंध के विरोधी प्रतिस्पर्धा के लाभदायक प्रभावों और प्रवेश को प्रतिबंधित करने के हानिकारक प्रभावों पर बल देते हैं (श्लीफर और विश्नी, 1998)।

10.13 विविध देशों में उन गतिविधियों को विनियमित किया जाता है, जो बैंक संचालित करते हैं। हालांकि, इस सिद्धांत पर कोई आम राय नहीं बनी है कि किसी बैंक द्वारा निष्पादित की जा सकने वाली गतिविधियों का सही स्वरूप क्या होना चाहिए। बैंक गतिविधियों और बैंकिंग-वाणिज्य संपर्कों को प्रतिबंधित रखने के पांच मुख्य सैद्धांतिक कारण हैं। पहला, बैंकों की प्रतिभूतियों की हामीदारी करने, बीमा हामीदारी करने और स्थावर संपदा में निवेश करने जैसी विभिन्न प्रकार की गतिविधियों में संलग्न होने पर हितों के टकराव की स्थिति पैदा हो सकती है। उदाहरण के लिए इस प्रकार के बकाया ऋणों वाली फर्मों की सहायता करने हेतु बैंक प्रतिभूतियों को अविज्ञ (गैर-जानकार) निवेशकों को 'डंप' कर देंगे (जॉन आदि, 1994 : मेरिक और साँडर्स, 1985)। दूसरा, बैंकों को अपेक्षाकृत व्यापक गतिविधियों में संलग्न होने की अनुमति दिए जाने पर उन्हें जोखिम को उस सीमा तक बढ़ा लेने के अवसर प्राप्त होंगे, जहां तक नैतिक संकट अपेक्षाकृत अधिक जोखिमपूर्ण व्यवहार को प्रोत्साहित करता है (ब्वॉयड और अन्य, 1998)। तीसरा, जटिल बैंकों पर निगरानी रखना कठिन होता है। चौथा, इस प्रकार के बैंक राजनीतिक और आर्थिक रूप से इतने शक्तिशाली हो सकते हैं कि उन्हें 'अनुशासित रखना कठिन' हो जाएगा। अंतिम, विशाल वित्तीय संगुट प्रतिस्पर्धा और कार्य-कुशलता में कमी ला सकते हैं। इन तर्कों के अनुसार सरकारें बैंक गतिविधियों को प्रतिबंधित करके बैंकिंग में सुधार ला सकती हैं। इसके अलावा, नैतिक संकट से संबंधित समस्याओं को बढ़ाने वाले उदार निक्षेप बीमा वाले देश में व्यापक बैंकिंग अधिकारों से जोखिम उठाने के अत्यधिक अवसर उपलब्ध होते हैं (बॉयड और अन्य, 1998)। इस प्रकार, यह तर्क दिया जाता है कि बैंक गतिविधियों पर प्रतिबंध से उदार जमा निक्षेप बीमा वाले देशों में समाज कल्याण में वृद्धि होती है।

10.14 हालांकि, बैंकों को गतिविधियों की व्यापक श्रेणियों में संलग्न होने की अनुमति दिए जाने के वैकल्पिक सैद्धांतिक कारण भी मौजूद हैं। पहला, अपेक्षाकृत कम विनियामक प्रतिबंधों से बड़े पैमाने की किफायतों और संभावनाओं के दोहन की अनुमति प्राप्त होती है (क्लैसेन्स और क्लिंगबील, 2000)। दूसरा, अपेक्षाकृत कम विनियामक प्रतिबंधों से बैंकों के अधिकार मूल्य में वृद्धि हो सकती है और उससे अधिक सतर्क व्यवहार के प्रति प्रोत्साहनों में वृद्धि हो सकती है। अंतिम, अपेक्षाकृत व्यापक क्रियाकलापों से बैंक आय की धाराओं में विविधीकरण लाने में समर्थ हो सकते हैं, जिससे और अधिक स्थिर बैंकों की रचना हो सकती है।

10.15 जमाकर्ताओं के हितों को संरक्षित करने के उद्देश्य से कई एक देशों में सुनिश्चित निक्षेप बीमा योजनाओं की व्यवस्था है। हालांकि, निक्षेप बीमा योजनाओं की व्यवस्था पर लागत आती है। उनसे अतिशय जोखिम-वहन व्यवहार को प्रोत्साहन मिल सकता है, जिससे, कुछ की मान्यता के अनुसार स्थिरीकरण से प्राप्त होने वाले लाभ निष्प्रभावित हो जाते हैं। तथापि, कइयों का तर्क है कि विनियमन एवं पर्यवेक्षण से एक ऐसी बीमा योजना तैयार करके नैतिक संकट की समस्या को नियंत्रित किया जा सकता है, जिसमें उपयुक्त व्यापित सीमाओं, व्यापित की संभाव्यता, सहबीमा, निधीयन, प्रीमियम ढांचे, प्रबंधन और सदस्यता संबंधी आवश्यकता का समावेश हो। हालांकि, निक्षेप बीमा का प्रभाव उस संस्थागत परिवेश के फलस्वरूप भिन्न-भिन्न हो सकता है, जो देश में विद्यमान होता है। यदि कानून का राज, बैंक विनियमन एवं पर्यवेक्षण अथवा सूचना परिवेश पर्याप्त रूप से कमजोर है, तो निक्षेप बीमा, जिससे बाजार अनुशासन में कमी आती है, बैंकों पर रखी जाने वाली निगरानी को इतना कमजोर बना सकता है कि उससे बैंकिंग क्षेत्र संकटों के प्रति अधिक असुरक्षित हो जाए (डेमिर्गक-कंट एवं केन, 2002)।

10.16 कुछ सैद्धान्तिक मॉडलों में कतिपय कारणों से पर्यवेक्षकों को व्यापक अधिकार प्रदान किए जाने पर बल दिया जाता है। पहला, बैंक जमाकर्ताओं/निवेशकों द्वारा निगरानी रखी जाने की दृष्टि से मंहगे और कठिन होते हैं। इसके फलस्वरूप बैंकों पर अत्यल्प निगरानी रखी जाती है, जिसमें इष्टतम से कम कार्य-निष्पादन एवं अस्थिरता अन्तर्निहित होती है। आधिकारिक पर्यवेक्षण से बाजार की इस विफलता में सुधार लाया जा सकता है। दूसरा, अन्तरराष्ट्रीय विषमताओं के कारण बैंक संक्रामक और सामाजिक रूप से मंहगे भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों के प्रति प्रवण होते हैं। ऐसी स्थिति में पर्यवेक्षण सामाजिक रूप से एक कुशल भूमिका निभाता है। तीसरा, कई देश निक्षेप बीमा योजनाएं अपनाते हैं। विकल्प चुनते हैं। इस स्थिति में (i) बैंकों द्वारा अतिशय जोखिम-वहन की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिलता है; और (ii) बैंकों पर निगरानी रखने हेतु जमाकर्ताओं के प्रोत्साहनों में कमी आ जाती है। ऐसी परिस्थितियों में सुदृढ़ आधिकारिक पर्यवेक्षण से बैंकों को अतिशय जोखिम उठाने वाले व्यवहार में संलग्न होने से रोकने में सहायता प्राप्त हो सकती है और इस प्रकार बैंक के विकास, कार्य-निष्पादन और स्थिरता में वृद्धि लाई जा सकती है।

10.17 विनियमन का एक अन्य उद्देश्य एक ऐसे ढांचे की रचना करना होता है, जो बैंकों के बीच कार्य कुशलता और प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित करता है। प्रतिस्पर्धा और कार्यकुशलता, अन्य बातों के साथ-साथ, किसी बाजार में परिचालनरत बैंकों की संख्या, अन्य बैंकों को प्रवेश एवं प्रतिस्पर्धा करने की स्वतंत्रता तथा बैंकों की अपने ग्राहकों की सेवा करने हेतु एक उपयुक्त आकार ग्रहण करने की योग्यता पर आश्रित होती है। ग्राहक संरक्षण के उद्देश्य को सामान्यतया अच्छे बैंकिंग सिद्धांतों से सुसंगत माना जाता है। यह तर्क दिया जाता है कि प्रकटन और सुविज्ञ ग्राहक प्रतिस्पर्धात्मक सेवाएं प्रदान करने वाले बैंकों के लिए लाभकर सिद्ध होंगे।

10.18 इसके विपरीत, शक्तिशाली पर्यवेक्षक बैंक के कार्य-निष्पादन पर नकारात्मक प्रभाव डाल सकते हैं। शक्तिशाली पर्यवेक्षक अपने अधिकारों का प्रयोग अनुकूल संघटकों को लाभ पहुंचाने, अभियान संबंधी दान आकर्षित करने तथा रिश्वत लेने के लिए कर सकते हैं (श्लीफर एवं विशनी, 1998, दजानकोव आदि, 2002 तथा किंविटिन एवं टेलर, 2004)। इन परिस्थितियों में शक्तिशाली पर्यवेक्षण सकारात्मक रूप से भ्रष्टाचार से संबंधित होगा तथा उससे बैंक के विकास, कार्य-निष्पादन और स्थिरता में सुधार नहीं आएगा। काणे (1990) और बूट तथा ठाकोर (1993) एक अलग परिप्रेक्ष्य में कर-दाताओं और बैंक पर्यवेक्षकों के बीच एजेन्सी समस्या पर ध्यान सकेन्द्रित करते हैं। राजनीतिक प्रभाव पर ध्यान सकेन्द्रित करने की अपेक्षा विशेष रूप से बूट और ठाकोर (1993) बैंकों पर निगरानी रखने में पर्यवेक्षकों की योग्यता के बारे में अनिश्चितता होने पर स्वार्थी बैंक पर्यवेक्षकों के व्यवहार का स्वरूप तैयार करते हैं। इन स्थितियों में वे यह दर्शाते हैं कि पर्यवेक्षक सामाजिक रूप से इष्टतम से कम कार्रवाइयां कर सकते हैं। इस प्रकार, बैंक पर्यवेक्षकों के समक्ष उपस्थित प्रोत्साहनों तथा पर्यवेक्षण पर निगरानी रखने में कर-दाताओं की योग्यता के आधार पर, अपेक्षा से अधिक पर्यवेक्षी अधिकारों से बैंक परिचालन अवरुद्ध हो सकता है।

10.19 यह बात ध्यान में रखना महत्त्वपूर्ण है कि जहां, एक उपयुक्त विनियामक प्रणाली से वित्तीय संस्थाओं को निश्चित रूप से लाभ पहुंचता है, इस बात के पर्याप्त साक्ष्य मौजूद नहीं हैं कि विनियामक अधिकार क्षेत्र के अस्तित्व में होने से संस्थाएं अपेक्षाकृत अधिक सुदृढ़ और आघातों के प्रति कम प्रवण होती हैं (फीबिग, 2001)। कुछ अर्थशास्त्रियों का दावा यह है कि इस बात का कोई साक्ष्य मौजूद नहीं है कि पर्यवेक्षण सफल होता है (बार्थ और अन्य, 2004)। इसके बजाय, वे यह तर्क देते हैं कि बाजार की निगरानी को बढ़ावा देने वाले विनियमन अपेक्षाकृत गहन वित्तीय प्रणाली से जुड़े होते हैं तथा उनमें संकटों की संभावना कम होती है।

10.20 कुछ लोग बैंकों के आधिकारिक पर्यवेक्षण के बारे में संदेह व्यक्त करते हुए निजी क्षेत्र द्वारा पर्यवेक्षण पर अधिक निर्भरता की कालत करते हैं। वे यह तर्क देते हैं कि बाजार अनुशासन की अपेक्षाकृत अधिक भूमिका बैंकिंग उत्पादों के प्रबंधकों और उपभोक्ताओं, दोनों ही की ओर से अविवेकपूर्ण व्यवहार के प्रति अवरोधक कारक का काम करेगी। तथापि, इस मॉडल को व्यापक रूप से नहीं अपनाया जाता। बैंकिंग क्षेत्र को अब भी सामाजिक और राजनीतिक रूप से इतना महत्त्वपूर्ण माना जाता है कि उसे पूर्णतः बाजार की व्यवस्था के अनुरूप कार्य करने के लिए नहीं छोड़ा जा सकता। हालांकि, बाजार अनुशासन पर अपेक्षाकृत रूप से अधिक बल दिया जाता है, तथापि विशेषतः उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं में निजी निगरानी की अपनी सीमाएं होती हैं। पर्यवेक्षी एजेन्सियों को भी निजी निगरानी को प्रोत्साहित करना चाहिए। कुछ पर्यवेक्षी एजेन्सियां बैंकों के लिए उनकी गतिविधियों की पूरी श्रेणी और जोखिम प्रबंधन कार्यविधियों के संबंध में यथार्थपरक, व्यापक और समेकित सूचना प्रस्तुत करना

आवश्यक कर देती हैं। कुछ देश तो सूचना के त्रुटिपूर्ण एवं भ्रांतिजनक होने पर बैंक के निदेशकों को कानूनी तौर पर जिम्मेदार बना देते हैं। इसके अलावा, कुछ देश निजी निगरानी को प्रेरित करने के लिए विश्वसनीय रूप से “कोई निक्षेप बीमा नहीं” नीति लागू करते हैं। अपर्याप्त रूप से विकसित पूंजी बाजारों, लेखांकन मानदंडों और कानूनी प्रणालियों वाले देश निजी निगरानी पर प्रभावी रूप से निर्भर रहने में समर्थ नहीं हो सकते। इससे भी आगे बढ़कर बैंकों की जटिलता और अपारदर्शिता अत्यधिक विकसित अर्थव्यवस्थाओं में भी निजी क्षेत्र की निगरानी को कठिन बना सकती है। अतएव इस परिप्रेक्ष्य से निजी निगरानी पर अत्यधिक निर्भरता का परिणाम जमाकर्ताओं के शोषण तथा बैंकों के खराब कार्य-निष्पादन के रूप में सामने आ सकता है।

10.21 अमरीकी सब-प्राइम संकट के दुष्परिणामों के कारण वैश्विक वित्तीय बाजारों में हुई हाल की घटनाओं ने बैंकिंग उद्योग के कतिपय विनियामक और पर्यवेक्षी पहलुओं पर पुनर्चिंतन को जन्म दिया है। उदाहरण के लिए, यू.के. के लिए यह महत्त्वपूर्ण हो गया है कि वह बैंकों की विफलता की प्रवृत्ति को रोकने और उसकी निक्षेप बीमा योजना को पुनर्व्यवस्थित करने हेतु एक प्रभावी प्रणाली पर विचार करे। अमरीका में उभर कर सामने आने वाला एक महत्त्वपूर्ण मुद्दा है खण्डित विनियामक प्राधिकरण के कारण होने वाली असुविधाओं पर काबू पाने हेतु पर्यवेक्षी प्रणाली को युक्तिसंगत बनाना और गैर-बैंकिंग वित्तीय मध्यवर्तियों के प्रभावी विनियमन को विस्तारित करना। निक्षेप बीमा और केन्द्रीय बैंक निधीयन जैसी किसी भी आकस्मिकता का प्रबंधन करने हेतु इस समय लागू नीतियों की प्रभावशीलता पर अत्यधिक ध्यान केन्द्रित किया जा रहा है। बहस का एक अन्य क्षेत्र इस मुद्दे पर केन्द्रित है कि क्या विनियामक प्रणालियां नियमों और सिद्धांतों पर आधारित होनी चाहिए। अधिक सूत्रीकृत दृष्टिकोण के समर्थकों की मान्यता यह है कि सिद्धांतों पर आधारित प्रणाली से बैंकों को उनके दायित्वों को पूरा करने हेतु पर्याप्त अवसर प्राप्त होता है। दूसरी ओर, सिद्धांतों पर आधारित विनियमन के समर्थकों का तर्क यह होता है कि सुस्पष्ट नियम अनम्य है तथा उनका सरलता से प्रवंचन किया जा सकता है। संभवतः दोनों दृष्टिकोणों के मिश्रित रूप की आवश्यकता है। कुछ प्रेक्षक यह भी प्रश्न उठा रहे हैं कि क्या ग्लास स्टीगल अधिनियम, जो वाणिज्यिक और निवेश बैंकिंग को अलग-अलग करता था, को निरस्त करना उचित था, यद्यपि यह अस्पष्ट है कि यह बंटवारा संकट को कैसे रोक सकता था (दि इकॉनॉमिस्ट, 2008)।

### III. विनियामक और पर्यवेक्षी परंपराएं - हाल की घटनाएं

10.22 बैंकिंग परिचालनों के बदलते स्वरूप के कारण बैंकिंग विनियमन और पर्यवेक्षण के कुछ पहलुओं पर नयी सोच विकसित हुई है। बैंकिंग क्षेत्र के आकार को प्रभावित करने वाली सर्वाधिक मूलभूत शक्तियां वही हैं, जो शेष अर्थव्यवस्था को प्रभावित कर रही हैं। पहली, प्रौद्योगिकीय नवोन्मेष, विशेषतः डेटा संसाधन और संचार, की उत्तेजक गति का वित्तीय

क्षेत्र पर विशेष रूप से अत्यधिक प्रभाव पड़ा है। वित्तीय क्षेत्र सूचना-प्रधान क्षेत्र है और हाल के अधिकांश नवोन्मेष सूचना के संसाधन और प्रेषण के क्षेत्र में हुए हैं। दूसरी, संसाधन आवंटन का मूलभूत निर्धारक शक्ति के रूप में बाजार की प्रक्रियाओं की बढ़ती स्वीकार्यता के परिणामस्वरूप वित्तीय क्षेत्र का अविनियमन हो गया है। दो दशक पहले तक अधिकांश देशों में मूल्यों, उद्योग में प्रवेश, प्रतिस्पर्धात्मक परम्पराओं तथा पोर्टफोलियो विन्यास पर व्यापक नियंत्रण रखे जाने के फलस्वरूप वित्तीय क्षेत्र सर्वाधिक गंभीर रूप से विनियमित क्षेत्रों में से एक था। बैंकिंग और शेष वित्तीय क्षेत्र पर अविनियमन एवं नवोन्मेष का प्रभाव गहन रहा है। उत्पादों और सेवाओं की श्रेणियों में उल्लेखनीय रूप से व्यापकता आई है, मध्यस्थीकरण की लागतों में प्रचुर रूप से कमी आई है। सकल देशी उत्पाद के अनुपात में वित्तीय लेन-देनों में द्रुत गति से वृद्धि हुई है। इन सभी ने मिलकर अन्य बातों के साथ-साथ पूंजी के और अधिक कुशल उत्पादन एवं आवंटन, निवेश के लिए पूंजी की अपेक्षाकृत अधिक उपलब्धता तथा जोखिमों के प्रबंधन में अधिकाधिक कुशलता के माध्यम से पर्याप्त लाभों का सृजन किया है।

10.23 चूंकि परिवर्तन के इन मूलभूत प्रेरक तत्वों ने जिस विधि से बैंकों का संचालन किया जाता है, जिस विधि से उन्हें निर्मित किया जाता है उनमें तथा उनके द्वारा प्रदान किए जाने वाले उत्पादों की श्रेणी में महत्त्वपूर्ण रूपान्तरण ला दिया है, उनका पर्यवेक्षी और विनियामक प्राधिकारियों के लिए महत्त्वपूर्ण निहितार्थ है। हाल की कुछ प्रवृत्तियों में बैंकिंग परिचालनों के वैश्वीकरण और बाजारों के एकीकरण, गतिविधियों की मात्रा में विस्तार तथा वित्तीय संगुटों का प्रचुरोद्भवन और वित्तीय उत्पादों की वित्तीय नवोन्मेषों के अनुरूप बढ़ती जटिलता का समावेश है।

10.24 पहली, बैंकिंग उद्योग में वैश्वीकरण एक महत्त्वपूर्ण प्रवृत्ति है। पिछले दो दशकों में द्रुत गति से बढ़ती अर्थव्यवस्थाओं में बाजारों के उदारीकरण और व्यावसायिक अवसरों के संयोजन के फलस्वरूप विदेशों में वैश्विक बैंक गतिविधियों की मात्रा में बढ़ोत्तरी हुई है। यह स्थिति विशेष रूप से प्रतिभूत बाजार में विद्यमान है, यद्यपि इसमें खुदरा क्षेत्र जैसे अन्य क्षेत्रों का भी समावेश है, जिसमें स्थानीय बाजारों में वैश्विक बैंकों की उपस्थिति निरंतर बढ़ती जा रही है। वित्तीय क्षेत्र के मामले में, वैश्वीकरण से आशय है विभिन्न वित्तीय बाजारों के बीच विद्यमान अवरोधों में कमी। पूंजी उन स्थानों पर सहजता से प्रवाहित हो सकती है, जहां उसे सर्वोत्तम प्रतिफल प्राप्त होते हों; संस्थाओं की विदेशी बाजारों तक पहुंच अपेक्षाकृत आसान हो गई है तथा विभिन्न प्रकार की वित्तीय गतिविधियों के बीच विद्यमान सीमा-रेखाएं समाप्त होती जा रही हैं। कुछ हद तक ऐसा इसलिए हो रहा है, क्योंकि वित्तीय इंजीनियरी ने पिछले प्रशासनिक नियंत्रणों को अप्रचलित बना दिया है और कुछ हद तक यह अधिक मुक्त बाजार के दर्शन के प्रति सहर्ष स्वीकृति को निरूपित करता है। बैंकिंग गतिविधियों का बढ़ता अंतरराष्ट्रीय स्वरूप निम्न प्रकार के संकेतकों से सुस्पष्ट रूप से समझने योग्य है : (i) कुल बैंक उधारों के एक अनुपात के रूप में सीमा-

पार बैंक उधारों में वृद्धि; (ii) विश्व भर में धारित बैंकिंग आस्तियों की मात्रा में वृद्धि; (iii) बैंकों के कुल लाभ में अंतरराष्ट्रीय लाभ का बढ़ता अंश। सामान्य रूप से उभरते बाजारों में परिचालनरत विदेशी बैंक इस प्रकार की विशेषज्ञता और वित्तीय संसाधन लाते हैं, जो अन्यथा उपलब्ध नहीं हो सकता। वे इस प्रकार के परिष्कृत जोखिम प्रबंधन साधनों को भी लागू कर सकते हैं, जो अपेक्षाकृत बड़े वित्तीय समूह के लिए विकसित किया गया होगा। एक ओर जहां ये लाभ महत्वपूर्ण होते हैं, वहीं विदेशी बैंकों की उपस्थिति की मात्रा के मेजबान देशों के लिए निहितार्थ हो सकते हैं। चूंकि वित्त अधिकाधिक रूप से वैश्विक और एकीकृत होता जा रहा है, अतः विवेकसम्मत पर्यवेक्षण को इस वास्तविकता को स्वीकार करना होगा।

10.25 दूसरी, क्षेत्रवार भेद समाप्त होते जा रहे हैं। कुछ दशक पहले, अधिकांश वित्तीय मध्यस्थीकरण बैंकों के माध्यम से संचालित होता था, जिसमें बीमा कंपनियों और निवेश साधनों की सुपरिभाषित भूमिकाएं हुआ करती थीं। हालांकि, अब थोक और खुदरा, दोनों ही प्रकार के बाजारों में गैर-वित्तीय फर्मों सहित कई एक विभिन्न प्रकार की संस्थाएं शामिल हैं। महत्वपूर्ण रूप से जोखिमों को अरचित और पुनर्योजित करने की योग्यता ने वित्तीय मध्यवर्तियों को अपना विस्तार करने तथा स्वयं उनके क्षेत्रों से बाहर वाले क्षेत्रों में भी प्रभावी रूप से प्रतिस्पर्धा करने में समर्थ बना दिया है। जहां यह प्रवृत्ति उस विनियामक छत्र या ढांचे के तहत उभरी है, जो सर्वाधिक लाभ और लोच उपलब्ध कराता है, वहीं पर्यवेक्षकों को नए क्षेत्रों में विस्तार से उद्भूत होने वाली पूंजी पर्याप्तता अथवा अनुचित जोखिम संकेन्द्रण में संभाव्य प्रणाली-व्यापी कमी के प्रति पहरेदारी करनी होगी।

10.26 तीसरी, बैंक और उनके साथ ही प्रतिभूति फर्मों ऋण एक्सपोजरों की उत्पत्ति, प्रतिभूतिकरण और सक्रिय प्रबंधन में सक्रियता से शामिल होती हैं। सूचना संसाधन में हुई प्रगति ने उन जोखिम कारकों के स्वतंत्र मूल्य-निर्धारण को संभव बना दिया है, जो पहले उसी लिखत में एक साथ लिपटे रहते थे। पूंजी बाजार-आधारित जोखिम वितरण की ओर झुकाव के साथ ही उन नयी प्रौद्योगिकियों की सहायता से, जो अधिकाधिक स्वचालन और मानकीकरण का अवसर प्रदान करती हैं, मध्यस्थीकरण में अधिक वेग आ गया है। मध्यस्थीकरण में पूंजी बाजारों की अपेक्षाकृत अधिक भूमिका से यह भी संकेत प्राप्त होता है कि इसके पहले बैंकों द्वारा वहन की जाने वाली कई एक जोखिमों अब अन्य प्रकार के बाजार सहभागियों द्वारा वहन की जाती हैं। ऋण के प्रवर्तन एवं वितरण में पूंजी बाजारों पर अपेक्षाकृत अधिक निर्भरता ने बाजार के सहभागियों की रचनात्मक संभाव्यता को भी उजागर कर दिया है। इसके साथ ही वित्तीय मध्यस्थीकरण में गहनता के कारण हेजिंग (और स्थिति लेनेवाली) लिखतों की मांग बढ़ गई है। इसके बावजूद नए वित्तीय लिखतों ने जोखिम प्रबंधन की प्रौद्योगिकी में विपुल रूप से सुधार ला दिया है। इसका कमजोर पहलू यह है कि यही लिखत उपयुक्त रूप से समझे न जाने और प्रयुक्त न किए जाने पर हानि की संभाव्यता बढ़ा देते हैं, चाहे वह अपर्याप्त समझ के फलस्वरूप हो या फिर जान-बूझ कर लगाए गए लीवरेज्ड दांवों के कारण।

10.27 चौथी, ऐसा लगता है कि वित्तीय प्रणालियां पहले की अपेक्षा अधिक प्रति-चक्रिय, ऋण वृद्धि को प्रवर्धित करने तथा बाजार की स्थितियों का अधिक गहनता से लाभ उठाने में सक्षम हो गई हैं। वस्तुतः ‘सीमांत’ जोखिम, जो वित्तीय संस्थाएं स्वेच्छया उठाती हैं, पहले से अधिक हो गयी है। कुछ हद तक यह प्रतिभूतिकरण की प्रक्रिया सहित वित्तीय प्रौद्योगिकी में नवोन्मेषों का परिणाम है, जो जोखिमों को बेहतर ढंग से वितरित एवं प्रबंधित किए जाने की सुविधा प्रदान करता है। संपार्श्विक प्रतिभूतियों का अधिक व्यापक उपयोग और लेनदेन भी एक कारक है। यह प्रतिस्पर्धा की गहनता और संभवतः फर्मों के बीच विद्यमान उस विचारधारा को भी निरूपित करता है कि वे उन जोखिमों के विपरीत फलदायी होने के पहले ही उनमें अपनी संलग्नता से मुक्ति पा लेंगे। निस्सन्देह प्रति चक्रियता दोनों ही दिशाओं में कार्यशील रहती है। मंदी की स्थिति आरंभ हो जाने पर वित्तीय प्रणाली दबाव की पिछली घटनाओं की तुलना में चलनिधि के क्षरण और घटी हुई ऋण आपूर्ति के प्रति अधिक सुभेद्य लगती है।

10.28 अंत में, वित्तीय क्षेत्र में घटनाओं की अत्यधिक बढ़ी हुई गति। वित्तीय क्षेत्र में समाचार के प्रेषण की गति अन्य क्षेत्रों की तुलना में हमेशा ही अधिक रही है। इन दिनों बाजार संप्रेषण और निष्पादन लगभग तात्क्षणिक हो सकते हैं। नयी और अपेक्षाकृत सस्ती प्रौद्योगिकी एवं अविनियमन के कारण बाजार में कार्यरत संस्थाओं के उनके परिवेश में रणनीतिक अवसरों के निर्धारण और उससे लाभ उठाने की उनकी कार्यवाहियों की गति भी तीव्र हो गई है। व्यवसाय मॉडल शीघ्रतापूर्वक अपनाए और छोड़े जाते हैं। यह विनियामकों और पर्यवेक्षकों के लिए परीक्षा होगी, जिनके समक्ष इस खेल के ऐसे नियम बनाने की चुनौती उपस्थित होगी, जो प्रभावी सिद्ध हों।

10.29 वित्तीय क्षेत्र में विद्यमान इन प्रवृत्तियों का विनियमन और पर्यवेक्षण के संकेन्द्रण और उस तरीके पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेगा, जिनमें विनियामक एवं पर्यवेक्षी उत्तरदायित्व आबंटित किए जाते हैं। इनमें से कुछ मुद्दे हैं - पर्यवेक्षण के लिए संस्थागत उत्तरदायित्व की अवस्थिति, उपयुक्त विनियामक ढांचा, बाजार अनुशासन पर बढ़ती हुई निर्भरता तथा नियम आधारित दृष्टिकोण की तुलना में सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण।

### केन्द्रीय बैंक से पर्यवेक्षण अलग करना

10.30 बैंकों और अन्य वित्तीय संस्थाओं के पर्यवेक्षण का प्राधिकार किसके पास रहना चाहिए, यह प्रश्न गंभीर बहस का मुद्दा बन गया है। कई एक देशों में बैंकिंग पर्यवेक्षण का दायित्व केंद्रीय बैंकों में निहित होता है, जबकि अन्य वित्तीय संस्थाओं के पर्यवेक्षण का दायित्व विशिष्ट रूप से अन्य एजेंसियों में निहित होता है। हालांकि, हाल के वर्षों में कतिपय ऐसे देशों के मामले प्रकाश में आए हैं, जिन्होंने इस मॉडल को त्याग दिया है।

10.31 यद्यपि, इसके पहले केंद्रीय बैंकों की स्थापना मूलतः वाणिज्य के वित्तीयन, वित्तीय प्रणालियों के विकास को बढ़ावा देने तथा नोटों के निर्गम में एकरूपता लाने के लिए की गई थी, बीसवीं सदी में कतिपय देशों, उल्लेखनीय रूप से अमरीका में केंद्रीय बैंकों की स्थापना बैंकों की

बारंबार की विफलता के बाद बैंकिंग प्रणालियों में विश्वास को बनाए रखने के लिए की गई। चूंकि बैंकिंग संकटों की घटनाएं बढ़नी शुरू हो गईं, जमाकर्ताओं के संरक्षण, सूचना की विषमता में कमी लाने तथा बैंकिंग के स्वस्थ विकास के लिए बैंकों के सांविधिक विनियमन को आवश्यक समझा गया। 19वीं सदी में केंद्रीय बैंकों ने अपना ध्यान वित्तीय स्थिरता सुनिश्चित करने पर केंद्रित करना आरंभ कर दिया था तथा उनकी भूमिका अधिकाधिक रूप से वित्तीय संकटों को समाप्त करनेवाली हो गई थी। बैंक ऑफ इंग्लैंड संकट के प्रभाव से बचने के लिए बट्टा दर को समायोजित किया करता था तथा इस तकनीक का उपयोग अन्य यूरोपीय केंद्रीय बैंकों द्वारा भी किया जाने लगा। अमरीका में 1836 और 1914 के बीच की अवधि में बैंकिंग संकटों की श्रृंखलाओं के परिणामस्वरूप फेडरल रिजर्व प्रणाली की स्थापना की गई। भयंकर मंदी के अनुभव का कतिपय देशों के बैंकिंग विनियमन पर प्रचुर प्रभाव हुआ तथा वाणिज्यिक बैंकों को क्रमिक रूप से केंद्रीय बैंकों के विनियमन के तहत ला दिया गया। इस प्रकार, संकटों द्वारा प्रकटीकृत प्रणालीगत जोखिम का निवारण वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण में केंद्रीय बैंकों की संलिप्तता का मूलभूत कारण बन गया।

10.32 बैंक विनियमन के उत्तरदायित्वों को प्रत्यायोजित करने के संबंध में कुछ देशों का अनुभव पूर्णतया अलग था। बैंकिंग संकटों के उत्पन्न होने और संकटों को दूर करने में केंद्रीय बैंक के हस्तक्षेप के बावजूद, कुछ देशों ने बैंकिंग प्रणाली का पर्यवेक्षण करने हेतु केंद्रीय बैंक के अतिरिक्त अलग से विनियामक प्राधिकरण की स्थापना की, जो प्रायः केंद्रीय बैंकों के सृजन के कतिपय वर्ष पहले या उसके बाद की कार्यवाही थी। कनाडाई सरकार ने होम बैंक की विफलता के बाद 1925 में बैंकों के महानिरीक्षक कार्यालय की स्थापना की। बैंक ऑफ कनाडा का सृजन नौ वर्ष बाद किया गया (जार्ज, 2003)। कनाडा का अनुभव अनूठा नहीं था। चिली, मैक्सिको, पेरू और स्कैंडिनेवियाई देशों ने केंद्रीय बैंकों और बैंक विनियामकों का विकास पूर्णतया अलग ढंग से किया। इस प्रकार एक उपयुक्त ढांचा निर्मित करने और बैंक विनियमन तथा पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व सौंपने के संबंध में देशों के अनुभवों में पर्याप्त रूप से अंतर पाया जाता है, यद्यपि मूल उद्देश्य प्रणालीगत स्थिरता को बनाए रखना ही था।

10.33 केंद्रीय बैंक के बैंक पर्यवेक्षक होने के सापेक्षिक लाभों और हानियों के बारे में साहित्य विभाजित है (बॉक्स X.1)। पर्यवेक्षी उत्तरदायित्व केंद्रीय बैंक को सौंपे जाने के पक्ष में सर्वाधिक सुदृढ़ ढंग से प्रबलीकृत तर्क यह है कि बैंक पर्यवेक्षक के रूप में केंद्रीय बैंक को बैंकों की स्थिति और उनके कार्य-निष्पादन की प्रारंभिक जानकारी रहेगी। केंद्रीय बैंक की पर्यवेक्षी भूमिका बैंकों से अग्रिम सूचना प्राप्ति के कार्य को आसान बना देती है। इससे आगे चल कर उसे किसी प्रणालीगत समस्या की उत्पत्ति की पहचान करने तथा उस पर उपयुक्त समय पर अनुक्रिया करने में सहायता प्राप्त होती है। इसके भी अलावा, जिस सीमा तक केंद्रीय बैंक अंतिम ऋणदाता के रूप में कार्य करता है, उस संदर्भ में यह वांछनीय होगा कि कुछ विनियामक और पर्यवेक्षी कार्य केंद्रीय बैंक के पास ही रखे जाएं, ताकि नैतिक संकट

संबंधी प्रोत्साहनों को सीमित रखा जा सके और बैंकों की स्थिति की प्रगाढ़ जानकारी रखी जा सके, जो केवल उसके पर्यवेक्षी प्रक्रिया में सहभागिता के माध्यम से ही प्राप्त की जा सकती है। इस तर्क की मान्यता यह है कि बैंक पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी किसी अन्य पक्ष के लिए यह संभव नहीं होगा कि वह इस सूचना को प्रभावी ढंग से अंतिम आश्रय वाले ऋणदाता को, विशेष रूप से वित्तीय अस्थिरता के दौरान, हस्तांतरित करे। इसके अलावा, इस सामान्य विचारधारा के ठीक विपरीत कि मौद्रिक नीति और वित्तीय स्थिरता से संबंधित नीतियों को अलग-अलग रूप से देखा जाना चाहिए, वे अभिन्न होती हैं। कम से कम, मौद्रिक नीति और वित्तीय स्थिरता से संबंधित नीतियों के बीच बेहतर समन्वय का सुदृढ़ मामला तो मौजूद ही है। सब-प्राइम संकट से प्राप्त एक महत्वपूर्ण शिक्षा यह है कि मध्यवर्तियों की स्थितियों का सारांश प्रस्तुत करने के लिए केवल आस्तियों के मूल्य ही पर्याप्त नहीं होते। तुलनपत्र की गतिशीलताएं सकल देशी उत्पाद के महत्वपूर्ण संघटकों और वित्तीय प्रणाली के लचीलेपन के संबंध में सूचना उपलब्ध कराती हैं (अड्रिन एवं शिन, 2008)। बैंक पर्यवेक्षण का दायित्व केंद्रीय बैंक को सौंपे जाने से होने वाली हानियों का संकेत करने वाले पर्यवेक्षी उत्तरदायित्वों और मौद्रिक नीति से संबंधित उत्तरदायित्वों के बीच संभाव्य हिटों के टकराव पर बल देते हैं। हालांकि, हिटों के बीच इस प्रकार का टकराव केंद्रीय बैंक के बैंकों के विनियामक एवं पर्यवेक्षक न होने पर भी मौजूद हो सकते हैं, क्योंकि केंद्रीय बैंक हमेशा वित्तीय प्रणाली की स्थिरता को बनाए रखने का प्रयास करेगा। यह संघर्ष आर्थिक मंदी की स्थिति के दौरान विशेष रूप से अत्यधिक हो सकता है, जिसमें केंद्रीय बैंक बैंकों के अर्जन और ऋण की गुणवत्ता पर होनेवाले प्रतिकूल प्रभावों से बचने के लिए अत्यधिक शिथिल मौद्रिक नीति लागू करने की ओर प्रवृत्त हो सकता है और / अथवा विस्तारवादी मौद्रिक नीति को बढ़ावा देने के लिए बैंकों को ऋण की गुणवत्ता की स्थितियों के आधार पर और अधिक उदारतापूर्वक ऋण उपलब्ध कराने के लिए प्रोत्सहित कर सकता है।

10.34 हाल के वर्षों में, बैंकिंग विनियमन के दायित्व को केंद्रीय बैंक के स्थान पर अन्य एजेंसियों को अंतरित करने की प्रवृत्ति देखने में आती है। इस व्यवस्था में केंद्रीय बैंकों को मौद्रिक नीति को लागू करने तथा अंतिम ऋणदाता बने रहने का कार्य सौंपा जाता है। यह प्रवृत्ति कुछ देशों, विशेष रूप से, इंग्लैंड, जापान और दक्षिण कोरिया में परिलक्षित हुई है। यूरोपीय मौद्रिक संघ (ईएमओ) से संबंधित देशों ने वस्तुतः इसी प्रणाली को अपनाया है, क्योंकि अब मौद्रिक नीति का कार्यान्वयन संघीय (यूरोपीय केंद्रीय बैंक) के स्तर पर किया जाता है, जबकि बैंकिंग पर्यवेक्षण का कार्य राष्ट्रीय स्तर पर किया जाता है।

10.35 इंग्लैंड में, 1974-75 में पैदा हुए अनुषंगी बैंकिंग संकट के पहले तक, बैंक ऑफ इंग्लैंड ने उसके प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण को एक छोटी संख्यावाले व्यापारी बैंकों (स्वीकृति गृहों) और बैंकों के स्वयं अपने ऋण एक्सपोजरों से उद्भूत मितिकाटा (बट्टा) बाजारों तक ही सीमित रखा। बैंकिंग अधिनियम, 1976 ने बैंकिंग प्रणाली के पर्यवेक्षण और विनियमन

### बॉक्स X.1 बैंकिंग पर्यवेक्षण और केंद्रीय बैंक

मौद्रिक एवं पर्यवेक्षी कार्यों को संयोजित रूप में रखने का सर्वप्रमुख कारण वित्तीय प्रणाली की 'प्रणालीगत स्थिरता' और भुगतान प्रणाली के संरक्षण के प्रति केंद्रीय बैंकों की चिंता रही है। नैतिक संकट के आधार पर 'अंतिम ऋणदाता' की सुविधा केवल तभी उपलब्ध कराना उपयुक्त होता है, जब किसी बैंक के पास नकदी की कमी हो जाए, किंतु वह दिवालिया न हुआ हो (यथा बेजहाट, 1873)। इसलिए, यदि केंद्रीय बैंक किसी संस्था का पर्यवेक्षण करता है, तो उसे इस बात का अधिक सुस्पष्ट रूप से पता चल सकता है कि ऋण की मांग करने वाली संस्था दिवालिया हो गई है अथवा उसके पास नकदी की कमी हो गई है। हालांकि, समस्याओं के स्रोत चाहे जो भी क्यों न हों, केंद्रीय बैंक प्रणालीगत 'अप्रत्यक्ष' प्रभाव से बचने के लिए विफल हो रहे सहभागी की सहायता करने हेतु विवशता का अनुभव कर सकता है। इसलिए केंद्रीय बैंक भुगतान प्रणाली का जिस सीमा तक परिचालन जारी रखता है तथा अंतिम ऋणदाता के रूप में कार्य करता है, संभावना इस बात की होती है कि वह नैतिक संकट संबंधी प्रोत्साहनों को सीमित रखने तथा बैंकों की स्थिति के बारे में प्रगाढ़ जानकारी रखने के उद्देश्य से कुछ ऐसे विनियामक एवं पर्यवेक्षी कार्यों को बनाए रखना चाहेगा, जिन्हें पर्यवेक्षी प्रक्रिया में उसकी सहभागिता के माध्यम से ही प्राप्त किया जा सकता है। इस तर्क की मान्यता यह है कि बैंकों के पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी किसी अन्य पक्ष के लिए यह संभव नहीं होगा कि वह सूचना को अंतिम ऋणदाता को प्रभावी रूप में हस्तांतरित कर सके। हालांकि, वित्तीय अस्थिरता के दौर में यह अधिक युक्तिसंगत लगता है, क्योंकि किसी संस्था की स्थिति जिस गति और स्तर से बिगड़ती है, वह वित्तीय अस्थिरता की अवधियों में महत्वपूर्ण रूप से अधिक होती है। इसके अलावा, 'बुरे' समय में बहियों में 'हेरफेर' करने और उनकी वास्तविक स्थिति को छिपाए जाने की संभावना अधिक रहती है। इसलिए, इन परिस्थितियों में, प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण सही समय पर आवश्यक सूचनाएं उपलब्ध कराने में सहायक हो सकता है। संपूर्ण देश में सूक्ष्म डेटासेट का उपयोग किए जाने से यह पता चला है कि उन देशों में, जहां पर्यवेक्षण के कार्य में केंद्रीय बैंक शामिल थे, बैंकों के विफल होने की घटनाएं औसतन कम हुईं (गुडहार्ट और स्कोएनमेकर, 1995)। यह भी तर्क दिया जाता है कि बैंकिंग पर्यवेक्षी सूचना (गैर निष्पादक ऋणों अथवा बैंकों के उधार देने के मानदंडों में परिवर्तन से संबंधित समस्याओं की आरंभिक चेतावनी) से स्थूल आर्थिक पूर्वानुमानों की यथार्थता में सुधार आ सकता है और इस प्रकार वह केंद्रीय बैंकों की मौद्रिक नीति का और अधिक प्रभावी ढंग से संचालन करने में सहायता कर सकती है (बनकि और गर्टलर, 1995)। पर्यवेक्षण में केंद्रीय बैंकों की सहभागिता से मौद्रिक नीति के बारे में उसके रुख में आवश्यक रूप से कमजोरी नहीं आती, क्योंकि मुद्रास्फीति के बारे में केंद्रीय बैंक के कार्य-निष्पादन तथा पर्यवेक्षण में उसकी भूमिका, कमोबेश दो अलग-अलग मुद्दे होते हैं।

दूसरी ओर मौद्रिक नीति के नियंत्रण और केंद्रीय बैंक के स्तर पर अंतिम ऋणदाता के रूप में उसकी भूमिका के संयोजन की इस आधार पर आलोचना की जाती है कि इससे मुद्रास्फीतिजन्य चिंताएं बढ़ जाती हैं। मूल्य में स्थिरता के प्रति प्रतिबद्ध कोई भी केंद्रीय बैंक संकट के समय में प्रणाली की स्थिरता के लिए आवश्यक चलनिधि के अंतःक्षेपण को निष्फल करेगा, ताकि मुद्रा-आपूर्ति में किसी प्रकार की अवांछित वृद्धि न होने पाए। यदि अंतिम ऋणदाता के कार्यों और पर्यवेक्षण को सम्मिलित रखा जाता है, तो उसमें अंतिम ऋणदाता के रूप में हस्तक्षेप से केंद्रीय बैंक के मौद्रिक नीति संबंधी रुख के बारे में निजी क्षेत्र की प्रत्यक्षा में संभ्रम पैदा हो सकता है। इस बात के प्रति भी चिंताएं व्यक्त की गई हैं कि मुद्रा तथा वित्तीय स्थिरता के गारंटीदाता के रूप में केंद्रीय बैंक की प्रतिष्ठा के बीच हितों में टकराव पैदा हो

सकता है। उदाहरण के लिए एक पर्यवेक्षक के रूप में केंद्रीय बैंक की प्रतिष्ठा के प्रति चिंता अंतिम ऋणदाता की सुविधा के अतिशय उपयोग को प्रोत्साहित कर सकती है, ताकि बैंक संकट उसकी पर्यवेक्षी क्षमता के संदर्भ में प्रश्नचिह्न न लगा सके। यह तर्क दिया गया है कि बैंक पर्यवेक्षण से केंद्रीय बैंक की प्रतिष्ठा को लाभ पहुंचने के बजाय अधिक हानि पहुंचने की संभावना रहती है।

एक और सामान्य मुद्दा यह है कि सूक्ष्म (विनियामक) और स्थूल (मौद्रिक) नीति के चक्रीय प्रभाव में परस्पर विरोधी प्रवृत्ति दिखाई पड़ती है। आम तौर पर मौद्रिक नीति प्रतिक्रमिय होती है, जबकि विनियमन और पर्यवेक्षण के प्रभाव प्रचक्रिय लगते हैं, जो कुछ हद तक मौद्रिक नीति के उद्देश्यों को प्रतिकूलित कर देते हैं। विशेष रूप से आर्थिक मंदी की अवधियों के दौरान बैंकों की वित्तीय स्थिति सामान्यतया बिगड़ती है, ऐसी स्थिति में बैंक के पर्यवेक्षक का पदार्पण होता है और वह संस्था पर उसकी स्थिति में सुधार लाने पर दबाव डालता है। हालांकि, बैंकों की पर्यवेक्षी अपेक्षाओं के कार्यान्वयन का परिणाम आर्थिक मंदी के दौरान और भी कठिन ऋण के रूप में सामने आता है। तर्क के इस आधार का अनुगमन करते हुए कोई केंद्रीय बैंक से यह आशा कर सकता है कि वह मौद्रिक नीति के अनुपूरक की अपनी पर्यवेक्षी भूमिका का, अर्थात् मौद्रिक नीति के विस्तारवादी होने पर पर्यवेक्षण में कम सख्ती बरतने और विपरीत स्थिति में उसके विपरीत आचरण करने का, उपयोग करे (गुडहार्ट और स्कोएनमेकर, 1993)।

#### संदर्भ :

1. अयादी, रिम और पुजल्स, ज्यार्जेस, 2004 "यूरोपीय संघ में बैंकिंग समेकन : विहगावलोकन एवं संभावनाएं", वित्त तथा बैंकिंग में अनुसंधान रिपोर्ट, सेन्टर फॉर यूरोपियन पॉलिसी स्टडीज (सीईपीएस), सं.34, अप्रैल।
2. बगेहाट, डब्ल्यू, 1873, लोम्बार्ड स्ट्रीट: ए डिस्कप्शन ऑफ दि मनी मार्केट, लंदन।
3. बनकि, बी.एस.और गर्टलर, एम.एल. 1995. "इनसाइड दि ब्लैक बॉक्स: दि क्रेडिट चैनल ऑफ मॉनेटरी पॉलिसी ट्रान्समिशन", जर्नल ऑफ इकॉनॉमिक पर्सपेक्टिव्स, वाल्यूम 9 (फाल), 27-481
4. डि नोइया, सी और डी ज्यार्जिओ, जी, 1999 "शुड बैंक सुपरविजन एण्ड मॉनिटरी पॉलिसी टास्क बी गिवेन टू डिफरेंट एजेन्सीज" इंटरनेशनल फाइनेन्स, खंड 2, अंक 3, 361-378, नवंबर।
5. गुडहार्ट सी.ए.ई और डी. स्कोएनमेकर, 1993 "इन्स्टीट्यूशनल सेपरेशन बिटवीन सुपरवाइजरी एण्ड मॉनिटरी एजेन्सीज", एलएसई फाइनेन्सियल मार्केट ग्रुप स्पेशल पेपर सं.52।
6. गुडहार्ट, सीएई और डी. स्कोएनमेकर, 1995, "शुड दि फंक्शन ऑफ मॉनिटरी पॉलिसी एण्ड बैंकिंग सुपरविजन बी सेपरटेड?" ऑक्सफोर्ड इकॉनॉमिक पेपर्स, 47. 539-560।
7. गुडहार्ट, ए.ई चार्ल्स, 2000 "दि आर्गनाइजेशनल स्ट्रक्चर ऑफ बैंकिंग सुपरविजन" ऑकेजनल पेपर, नं.1, बासेल स्विटजरलैंड, फाइनेन्सियल स्टेबिलिटी इंस्टीट्यूट (एफएसआइ), नवंबर।
8. लोन्नीडावू, वासू पी, 2003 "डज मॉनेटरी पॉलिसी अफेक्ट दि सेंट्रल बैंक्स रोल इन बैंक सुपरविजन?" जर्नल ऑफ फाइनेन्सियल इंटरमीडिएशन, 14 : 58:85, सितंबर।



में बैंक ऑफ इंग्लैंड की औपचारिक भूमिका को बढ़ा दिया। पर्यवेक्षी कार्य चंद स्ट्राफ़ सदस्यों के साथ एक एकल वरिष्ठ अधिकारी, मितिकाटा (बट्टा) कार्यालय के प्रधान द्वारा संपन्न किया जाता था। इसलिए ऐतिहासिक रूप से, व्यवहार में बैंकिंग पर्यवेक्षण के संचालन की केंद्रीय बैंक के कार्यकलापों में वास्तविक रूप से कोई विशाल या केंद्रीय भूमिका नहीं हुआ करती थी, क्योंकि उक्त ढांचे ने इस प्रकार के कार्य की आवश्यकता में कमी लाने तथा इसे व्यापक तौर पर आत्म विनियमन के माध्यम से प्राप्त किए जाने का अवसर दिए जाने, दोनों ही प्रकार का काम किया (यद्यपि, यह प्रवृत्ति विशेष रूप से इंग्लैंड के मामले में अधिक मुखर रही होगी तथा अन्य देशों के बारे में यह अपेक्षाकृत कम निरूपक सिद्ध हो सकती है) (गुडहार्ट, 2000बी)।

10.36 1997 में इंग्लैंड में नवनिर्वाचित मजदूर (लेबर) सरकार ने वाणिज्यिक बैंकों के विवेकसम्मत पर्यवेक्षण का दायित्व बैंक ऑफ इंग्लैंड से एक नव स्थापित निकाय (संस्था) वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) को हस्तांतरित कर दिया। वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) को वास्तविक रूप से सभी वित्तीय संस्थाओं (सभी प्रकार के बैंकों, वित्त गृहों, पारस्परिक बचत संस्थाओं, बीमा कंपनियों आदि) और वित्तीय बाजारों दोनों ही के विवेकसम्मत एवं कारोबार के संचालन के पर्यवेक्षण का दायित्व संभालना और उनका संयोजन करना था।

10.37 पर्यवेक्षण के पृथक्करण की मुख्य प्रेरक शक्तियां अधिकाधिक रूप से समाप्तप्राय वित्तीय प्रणाली के ढांचे में हुए परिवर्तन तथा हितों के टकराव के प्रति जारी चिंताएं थीं। जैसे-जैसे विभिन्न प्रकार की वित्तीय संस्थाओं के बीच विद्यमान विभाजक रेखाएं अधिकाधिक रूप से अस्पष्ट होती गईं (यथा सर्वव्यापी बैंक) केंद्रीय बैंक द्वारा जारी बैंकिंग पर्यवेक्षण का परिणाम पर्यवेक्षी संस्थाओं के बीच अकुशल अति-व्यापन और केंद्रीय बैंक के सुरक्षा पाश एवं अन्य उत्तरदायित्वों की अन्य निरंतर व्यापक होते क्षेत्रों की ओर संभाव्य सरकन दोनों ही रूपों में सामने आया। यह विश्वास था कि उसके साथ ही जुड़ी मौद्रिक नीति में केंद्रीय बैंक को प्राप्त परिचालनगत स्वतंत्रता तथा केंद्रीय बैंक के अनवरत पर्यवेक्षी प्राधिकार की प्रवृत्ति के फलस्वरूप हितों के संभाव्य टकराव के संबंध में चिंताएं बढ़ेंगी तथा गैर-निर्वाचित संस्था को प्रत्यायोजित शक्तियों की सीमाओं से संबंधित मुद्दे उठेंगे।

10.38 अमरीकी फेडरल रिजर्व बोर्ड बैंकिंग पर्यवेक्षण में अब भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। अमरीका में, बहुविध पर्यवेक्षी प्राधिकरणों के पहले से स्थापित हो जाने के बाद केंद्रीय बैंक एक अतिरिक्त पर्यवेक्षी प्राधिकरण बन गया। बासेल समिति में प्रतिनिधित्व करने वाले तेरह देशों में से केवल तीन देशों (इटली, नीदरलैंड और स्पेन) में केंद्रीय बैंकों को बैंक पर्यवेक्षण का एकमात्र प्राधिकार सौंपा गया है। मई, 2002 में, बैंकिंग, बीमा और प्रतिभूति फर्मों का पर्यवेक्षण करने के लिए जर्मनी ने एकल पर्यवेक्षी एजेन्सी यथा - जर्मन फेडरल फाइनेन्सिएल सुपरवाइजरी अथारिटी (Ba Fin) को अंगीकृत कर लिया। हालांकि,

डयूश बुन्देशबैंक, केंद्रीय बैंक, द्वारा अब भी बैंक पर्यवेक्षण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। फ्रांस, इटली और स्पेन ने बैंकों, बीमा कंपनियों और प्रतिभूति फर्मों के लिए अलग-अलग पर्यवेक्षकों की व्यवस्था कर रखी है। फ्रांस में 'कमीशन बैंकैयर' सभी ऋणदायी संस्थाओं का पर्यवेक्षण करता है। हालांकि, कमीशन को केंद्रीय बैंक के कार्यकलापों से सहक्रिया संबंधी पर्याप्त लाभ प्राप्त होता है। इटली और स्पेन में बैंक पर्यवेक्षण का दायित्व केंद्रीय बैंक के पास है, बेलजियम ने जनवरी 2004 में एकल पर्यवेक्षी प्रणाली अपना ली है जिसमें बैंकों, बीमा कंपनियों और प्रतिभूति फर्मों के पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व केंद्रीय बैंक से परे एक स्वायत्त सार्वजनिक संस्था को सौंपा गया है। चीन ने 2004 के प्रारंभ में एक नये बैंक पर्यवेक्षी प्राधिकरण की स्थापना की, किंतु केंद्रीय बैंक जो अब तक एकमात्र प्राधिकारी रहा है, ने कुछ सीमित पर्यवेक्षी उत्तरदायित्व अपने पास बनाए रखा है (बार्थ एवं अन्य, 2004)। 198 देशों के सर्वेक्षण से यह पता चलता है कि 52 देशों में बैंकिंग पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व केंद्रीय बैंक से अलग संस्थाओं को सौंपा गया है। इन देशों में अन्यो के साथ ही आस्ट्रेलिया, आस्ट्रिया, बेलजियम, कनाडा, डेनमार्क, हंगरी, जापान, मैक्सिको, पनामा, तुर्की, इंग्लैंड और वेनेजुएला का समावेश है (सेन्ट्रल बैंकिंग, पब्लिकेशन, 2008)।

10.39 तथापि, अमरीकी सब-प्राइम संकट के उपरान्त जुलाई 2007 में नार्दन रॉक, इंग्लैंड में उद्भूत चलनिधि संकट की हाल की घटना ने अंतिम ऋणदाता के रूप में केंद्रीय बैंक, कोषागार और वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) के बीच समन्वय की प्रभावशीलता तथा केंद्रीय बैंक के अलावा पर्यवेक्षण की व्यवस्था किए जाने की वांछनीयता के बारे में भी चिंताएं पैदा कर दी हैं (बॉक्स X.2)।

10.40 इंग्लैंड ने, पर्यवेक्षी कार्यों को एक अलग प्राधिकरण को सौंप दिए जाने के बाद एचएम कोषागार, दि बैंक ऑफ इंग्लैंड और वित्तीय सेवा प्राधिकरण के बीच त्रिपक्षीय करार के समझौता ज्ञापन, जो उनके बीच वित्तीय स्थिरता के सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति की दिशा में एक साथ मिलकर काम करने की पारस्परिक सहयोग से संबंधित ढांचे की व्यवस्था करता है, के आधार पर एक अधिक औपचारिक दृष्टिकोण अपनाया है। इसमें जबाबदेही, पारदर्शिता, दोहरेपन के अपवर्जन तथा सूचना के आदान-प्रदान पर आधारित प्रत्येक प्राधिकरण की भूमिका निश्चित कर दी गई है। उक्त करार के तहत प्रत्येक प्राधिकरण के उत्तरदायित्व सुपरिभाषित कर दिए गए हैं। उक्त करार में सूचना के नियमित आदान-प्रदान की भी अपेक्षा की गई है, जिससे प्राधिकारियों को उनके दायित्वों के यथासंभव प्रभावी एवं कार्यकुशल ढंग से निर्वहन में सहायता प्राप्त होगी। तथापि, त्रिपक्षीय समझौते में वित्तीय सेवा प्राधिकरण, बैंक ऑफ इंग्लैंड और कोषागार के बीच संवाद को नार्दन रॉक की विफलता के अनुसरण में एक प्रमुख कमजोरी के रूप में देखा गया है। इसके परिणामस्वरूप वित्तीय सेवा प्राधिकरण बैंक ऑफ इंग्लैंड के वित्तीय स्थिरता निदेशालय के साथ समन्वय बढ़ाने के लिए दृढ़-प्रतिज्ञ है।

## बॉक्स X.2 नॉर्दन रॉक चलनिधि संकट

अमरीकी सब-प्राइम बंधक बाजार ने प्रतिफल की चाहत रखनेवाले बहुत सारे निवेशकों को आकर्षित किया। विन्यस्त ऋण, जो अधिक ऋण रेटिंग वाले अधिक प्रतिफल उपलब्ध कराता था, ने इन उत्पादों, विशेष रूप से सब-प्राइम बंधकों की भारी मांग निर्मित कर दी। यह बैंकों को अधिकाधिक रूप से परंपरागत 'उधार दो और रोक रखो' वाले मॉडल के स्थान पर 'उत्पन्न करो और वितरित करो' मॉडल की दिशा में आगे बढ़ने की सुविधा प्रदान करता था। इससे ऋण आपूर्ति में बढ़ोत्तरी हुई तथा जोखिम को कुल मिलाकर संपूर्ण प्रणाली में व्यापक रूप से बिखरने की सुविधा प्राप्त हुई। किंतु इसमें मूल ऋणदाताओं से लेकर अंतिम रूप से निवेश करने वाले सहभागियों की एक लम्बी श्रृंखला ही शामिल थी। अंतिम जोखिम को वहन करने वाले एक श्रृंखला की अंतिम कड़ी के रूप में मौजूद निवेशकों को इन ऋणों की अंतर्निहित गुणवत्ता के बारे में, आरंभिक निवेशकों की तुलना में कम जानकारी थी, तथा वे रेटिंग एजेंसियों और उनके मॉडलों पर आश्रित हो गए थे। इसने प्रवर्तकों को ऋण जोखिम का सावधानीपूर्वक मूल्यांकन करने और उस पर निगरानी रखने के लिए प्रवर्तकों को मिलने वाले प्रोत्साहनों को भी घटा दिया।

अमरीकी सब-प्राइम बंधक बाजार में अपचार दर 2005 के प्रारंभ से ही बढ़ने लगी, किंतु जून, 2007 के मध्य तक, जब क्रेडिट स्प्रेड व्यापक होने लगा, इन घटनाओं के प्रति बाजार में कोई महत्वपूर्ण प्रतिक्रिया परिलक्षित नहीं हुई थी। कई एक फर्मों द्वारा हानियों का प्रकटीकरण तथा सब-प्राइम बंधक उत्पादों और कुछ अन्य विन्यस्त उत्पादों की रेटिंग में कमी का प्रपतन उत्प्रेरक बना। अगस्त 2007 की शुरुआत तक विन्यस्त उत्पादों के मूल्यांकन में होनेवाली कठिनाइयों के साथ ही प्रतिपक्ष जोखिम और चलनिधि जोखिम के बारे में बढ़ती चिंता के परिणामस्वरूप कई एक अन्य बाजार भी नकारात्मक रूप से प्रभावित होने लगे। विशेष रूप से संपार्श्विक ऋण देयताओं (सीडीओ) के बाजार में गिरावट आ गई, आस्ति-आधारित वाणिज्यिक पत्र बाजार से भारी पैमाने पर आहरण होने लगे तथा अंतर-बैंक सावधि मुद्रा बाजार में अचानक शुष्कता आ गई। चूंकि बड़े वैश्विक बैंकों द्वारा सम्बद्ध हानियों की निरंतर घोषणा की जाने लगी, उनके पूंजी भंडार (कुशन) की पर्याप्तता के बारे में अत्यधिक चिंता व्यक्त की जाने लगी।

ब्रिटेन के पांचवें सबसे बड़े बंधक ऋणदाता, नॉर्दन रॉक की जुलाई 2007 में एक सकारात्मक, मध्यावधिक संभावना थी और वह सुदृढ़ ऋण बही वाली संस्था थी। हालांकि दो माह से भी कम की अवधि में ही नॉर्दन रॉक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण किए जाने लगे, जो इंग्लैंड के इतिहास में 100 वर्षों की अवधि में अपने ढंग की पहली घटना थी। नॉर्दन रॉक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण अमरीका में निर्मित सब-प्राइम संकट के कारण इंग्लैंड के वित्तीय बाजारों को अपनी गिरफ्त में लेने वाले संक्रामक रोग का सर्वाधिक नाटकीय लक्षण था। बैंक ने इस संकट के पहले कई वर्षों में अपनी सुदृढ़ वृद्धि का निधीयन करने में नवोन्मेषी विन्यस्त उत्पादों का अच्छी तरह उपयोग किया था। बैंक ने विदेशों में उधार नहीं दिया था, किंतु इसके बावजूद वह अमरीका के बंधक बाजार में आए तूफान से प्रभावित हो गया था। जब सब-प्राइम संकट बढ़कर प्रतिभूति और मुद्रा बाजारों तक व्याप्त हो गया, तो बैंक उसके ऋण की तुलना में कम जमाराशि अनुपात के कारण, अपने

अल्पावधिक वित्तीयन को नवीकृत करने में सक्षम नहीं रह गया और सहायता के लिए बैंक ऑफ इंग्लैंड की ओर मुड़ने पर विवश हो गया। जब यह समाचार प्रकट हो गया, कई एक ग्राहकों ने अपनी बचतों को शीघ्रतापूर्वक आहरित कर लिया। इंग्लैंड ने, 1866 से इस प्रकार घबराहट से प्रेरित आहरणों का अनुभव नहीं किया था। वित्तीय सेवाओं की मुआवजा योजना बैंक के ग्राहकों को शांत करने की दृष्टि से पर्याप्त नहीं थी।

11 सितंबर 2007 तक यह स्पष्ट हो गया कि प्रतिभूतिकरण सहित निजी क्षेत्र के निराकरण विकल्प नहीं रह गए थे। 14 सितंबर 2007 को वित्त मंत्री ने बैंक ऑफ इंग्लैंड के गवर्नर और वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) के अध्यक्ष की सलाह पर बैंक ऑफ इंग्लैंड को यथोचित संपार्श्विक प्रतिभूति पर और प्रीमियम ब्याज दर पर नॉर्दन रॉक को चलनिधि सहायता सुविधा उपलब्ध कराने हेतु प्राधिकृत किया, ताकि वह अपने परिचालनों का निधीयन कर सके। वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) ने यह निर्णय दिया कि नॉर्दन रॉक शोधक्षम था तथा उसकी ऋण बही अच्छी गुणवत्ता वाली थी। 17 सितंबर 2007 को वित्त मंत्री ने यह घोषणा की कि सरकार इस प्रकार की व्यवस्था लागू करेगी, जो नॉर्दन रॉक में रखी गई जमाराशियों को गारंटीकृत करेगी। 21 जनवरी 2008 को कोषागार ने ऋणदाताओं को लगभग 24 बिलियन पौंड स्टर्लिंग के ऋणों को चुकाने हेतु सरकार द्वारा गारंटीकृत बांडों की बिक्री के माध्यम से नॉर्दन रॉक के निजी क्षेत्र द्वारा बचाव को समर्थन दिए जाने की योजनाओं की घोषणा की। 22 फरवरी 2008 को बैंक को अधिगृहीत किए जाने से संबंधित दो असफल बोलियों के फलस्वरूप बैंक को राष्ट्रीयकृत कर दिया गया।

नॉर्दन रॉक के संकट से निपटने में एकमात्र सबसे बड़ी बाधा थी, उस व्यवस्था का अभाव, जिसके माध्यम से किसी संकटग्रस्त बैंक के मामले में पूर्वक्रयात्मक रूप से इस उद्देश्य हेतु हस्तक्षेप किया जा सके कि उसकी खुदरा जमाराशियों - बीमित जमाराशियों - को बैंक के शेष तुलनपत्र से अलग किया जा सके। नॉर्दन रॉक की घटना से जो मुख्य शिक्षा ग्रहण की जा सकती है, वह यह है कि बैंकों के विनियमन की दृष्टि से पूंजी के साथ-साथ चलनिधि एक मुख्य तत्व होनी चाहिए। नॉर्दन रॉक को अपर्याप्त पूंजी की समस्या का सामना नहीं करना पड़ा था। किंतु वह उस आघात के प्रति सुभेद्य था, जिसने प्रतिभूत बंधकों के बाजार में चलनिधि में कमी पैदा कर दी थी।

### संदर्भ :

1. वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए), इंग्लैंड की ओर से कोषागार समिति को जापन, 2007, यूके सरकार।
2. किंग, मर्विन, 2007, नॉर्दन आयरलैंड चैम्बर आफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्री, बेलफास्ट में "मॉनेटरी पॉलिसी डेवलपमेंट्स" अक्टूबर।
3. पेन, फिलिप एच. 2007, पैसिफिक रीजनल बैंकिंग सुपरविजन सेमिनार, एशिया, समोआ, में "एनहान्सिंग एण्ड स्ट्रेन्डिंग बैंकिंग सुपरवाइजरी कैपबिलिटीज इन पैसिफिक कन्ट्रीज" अक्टूबर।
4. गीव, जॉन, 2008, यूरोमनी बॉण्ड इन्वेस्टर्स कांग्रेस, लंदन में "दि रिटर्न ऑफ़ दि क्रेडिट साइकल - ओल्ड लेसन इन न्यू मार्केट्स" फरवरी।

कुछ प्रेक्षकों के अनुसार, नॉर्दन रॉक संकट से यह पता चला है कि दायित्वों का 'प्रोत्साहन-अनुकूल' विभाजन नहीं किया गया है तथा उक्त करार के पुनः प्रारूपण की आवश्यकता है। इस मुद्दे का निराकरण करने में कुछ लोगों द्वारा यह तर्क दिया गया है कि बैंक पर्यवेक्षण से संबंधित दायित्व को बैंक ऑफ इंग्लैंड से अलग किए जाने से संबंधित निर्णय का पुनरावलोकन किए जाने की आवश्यकता है, यही बात इस मुद्दे पर भी लागू होती है कि वित्तीय स्थिरता के लिए उत्तरदायी प्राधिकरण को बैंक पर्यवेक्षण से अलग कर दिया जाए या नहीं (यथा - मुलीनेक्स, 2008)।

10.41 अमरीका में हाल ही में उठी सब प्राइम बंधक ऋण समस्या की पृष्ठभूमि में, जिसके परिणामस्वरूप गंभीर ऋण अधिसंकुचन की स्थिति निर्मित हो गई है, अंतिम ऋणदाता का मुद्रा उठ खड़ा हुआ है। इससे विश्व भर के केंद्रीय बैंकों के समक्ष एक गंभीर चुनौती उपस्थित हो गई है और अंतिम ऋणदाता के कार्यों के संदर्भ में कई एक मुद्दे उठ खड़े हो गए हैं। ये मुद्दे मोटे तौर पर अन्य बातों के साथ-साथ लिखतों की पसंदगी, बेलआउट, संभाव्य प्रिडलाकों से निपटने के लिए चलनिधि नियमन का आकार एवं उसकी विधि, संपार्श्विक के प्रकार, सहायता की जानेवाली संस्था के प्रकार और सहायता की अवधि से संबंधित हैं (बॉक्स X.3)।

### बॉक्स X.3 अंतिम ऋणदाता

‘अंतिम ऋणदाता’, (एलओएलआर) पद से आशय है केंद्रीय बैंक का वह कार्य, जिसके द्वारा वह उस वित्तीय संस्था को सहायता प्रदान करने हेतु धनराशि उधार देता है, जो बाजार का अवलम्ब लेने के विकल्प का उपयोग करने के बाद भी अस्थायी चलनिधि दबाव का सामना कर रही हो तथा जिसकी विफलता के प्रणालीगत निहितार्थ होने की संभावना हो। उक्त पद का उद्गम बैंक ऑफ इंग्लैंड की स्थापना के संदर्भ में हुआ, जब इसका उल्लेख “the dernier resort” के रूप में किया गया, जिससे संकट के दौरान सभी बैंक चलनिधि प्राप्त कर सकते हों (बैरिंग 1797)। शास्त्रीय अंतिम ऋणदाता का सिद्धांत यह अभिकथन करता है कि किसी “शोधक्षम किंतु नकदी रहित” बैंक के सामने आयी चलनिधि संकट के दौरान, केंद्रीय बैंक अंतिम ऋणदाता की भूमिका के तहत उसे संकटपूर्व स्तर पर मूल्यांकित अच्छी संपार्श्विक प्रतिभूति पर तथा दंडस्वरूप दर पर उधार दे कर सहायता कर सकता है (थार्नटन, 1802; बगेहाट, 1873)। बैंकिंग प्रणाली में चलनिधि सृजित करने में एकमात्र सक्षम संस्था के रूप में केंद्रीय बैंक को, विशेष रूप से चलनिधि समस्या से प्रणालीगत स्थिरता को खतरा पैदा हो जाने की स्थिति में, अंतिम ऋणदाता के रूप में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। हालांकि, अंतिम ऋणदाता की भूमिका में महत्वपूर्ण नैतिक संकट शामिल होते हैं, क्योंकि केंद्रीय बैंक को बैंकिंग प्रणाली की हामीदारी लेने तथा उन बैंकों को बेल-आउट करने के लिए अति उत्सुक संस्था के रूप में देखा जा सकता है, जिन्हें अन्यों की भांति उच्च दंग से संचालित नहीं किया जा रहा है, जिसके माध्यम से अविवेकपूर्ण परंपराओं को अप्रत्यक्ष रूप से प्रोत्साहन प्राप्त होता है।

हाल के सब-प्राइम संकट के संदर्भ में मुद्रा अथवा ऋण बाजारों में निर्मित विक्षोभ के व्यापक अर्थव्यवस्था तक गहन रूप से बिखर जाने से बचने के लिए केंद्रीय बैंकों द्वारा निम्नलिखित पांच लिखतों का उपयोग किया गया है : (i) उधार लेने और उधार देने की दरों का समायोजन; (ii) बैंकों में भुगतान प्रणाली को ध्वस्त हो जाने से बचाने के उद्देश्य से विशेष चलनिधि अंतःक्षेपित करने हेतु निर्मित मुद्रा बाजार के परिचालन; (iii) उपलब्ध संपार्श्विकों की गुणवत्ता में आशोधन; (iv) सर्वाधिक बड़े वित्तीय मध्यवर्तियों के बीच वित्तीय लेनदेनों की व्यवस्थाएं विकसित करने में वित्तीय सहायता के बिना केंद्रीय बैंकों की संलग्नता, जो दूसरे और तीसरे स्तर के मध्यवर्तियों को स्वयमेव प्रभावित कर देती है; और (v) अन्य वित्तीय मध्यवर्तियों के वित्तीयन को प्रभावित करने के लिए बड़े वित्तीय मध्यवर्तियों को वित्तीय सहायता उपलब्ध कराते हुए केंद्रीय बैंकों की संलग्नता।

हाल के वित्तीय विक्षोभ में अंतिम ऋणदाता परिचालनों के फलस्वरूप कुछ मुद्दे विशेष रूप से ध्यान सेंकेंद्रण की परिधि में आ गए हैं। पहला, केंद्रीय बैंकों के चलनिधि परिचालन परंपरागत रूप से प्रतिभूतियों की सीमित श्रेणी में रहे हैं और वे प्रायः संस्थाओं के चुनिंदा समूहों के साथ चलनिधि को आवश्यकता के अनुसार शेष प्रणाली को ‘वितरित’ करने हेतु उन पर आश्रित रहते हुए संचालित किए जाते रहे हैं। हालांकि, हाल के वित्तीय उथल-पुथल के दौरान केंद्रीय बैंकों ने उन प्रतिभूतियों की सीमा को विस्तारित कर दिया था, जिन्हें संपार्श्विकों के रूप में स्वीकार किया जा सकता था। विशेष रूप से अमरीकी फेडरल रिजर्व उन बंधक समर्थित प्रतिभूतियों के भारी मूल्यों को रोक रखने पर सहमत था, जिन्हें बेचने में बाजारों को कठिनाई हो रही थी तथा उसने उन्हें इस प्रकार की या तो नकदी या फिर खजाना प्रतिभूतियां उपलब्ध कराईं, जिन्हें तत्काल नकदी में परिवर्तित किया जा सकता था। दूसरा, अंतिम ऋणदाता सुविधा का मूलभूत उद्देश्य अन्य वित्तीय मध्यवर्तियों की तुलना में बैंकों के तुलनपत्र की विशेष विशिष्टताओं के कारण उन्हें प्रभावित करने वाले संकटों से निपटना होता है। हालांकि, हाल ही के विश्वव्यापी

वित्तीय बाजारों की हलचल के दौरान, बड़े केंद्रीय बैंकों ने बैंकेतर संस्थाओं (विशेषतः निवेश बैंकों) की भी वित्तीय स्थिरता के आधार पर सहायता की है और प्रणालीगत चिंताओं के कारण प्रायः गैर-अर्थक्षम संस्थाओं को भी सहायता प्रदान की है। यह तर्क दिया जाता रहा है कि अंतिम ऋणदाता सुविधा को बैंकेतर संस्थाओं को भी प्रदान किए जाने की आवश्यकता है, विशेष रूप से बढ़ते अमध्यस्थीकरण के संदर्भ में होनेवाले प्रणालीगत परिणामों और उसके फलस्वरूप बैंकों और बैंकेतर संस्थाओं द्वारा प्रदत्त बैंकिंग एवं गैर-बैंकिंग सेवाओं के बीच मौजूद अंतर समाप्त होने के साथ-साथ प्रति एक्सपोजरों की पृष्ठभूमि में।

जबकि, वित्तीय स्थिरता सुनिश्चित करने के मामले में अंतिम ऋणदाता के रूप में केंद्रीय बैंकों की भूमिका के बारे में व्यापक सहमति पाई जाती है, वहीं व्यवहार में यह निर्धारित कर पाना कठिन हो जाता है कि वित्तीय मध्यवर्ती उसके निधीयन का आवर्तन करते हुए अपने दायित्व को निभाने में सक्षम होने के गतिशील अर्थ में शोधक्षम है अथवा नहीं। अंतिम ऋणदाता के रूप में कार्य करने से पहले केंद्रीय बैंक के लिए निम्नलिखित प्रकार के मुद्दों पर कुछ सुस्पष्ट निर्णय लेना आवश्यक होता है : (i) क्या इससे कोई प्रणालीगत मुद्दा जुड़ा है; (ii) चलनिधि बाजार को उपलब्ध कराई जानी है अथवा संस्था को; (iii) क्या संस्था शोधक्षम किंतु नकदी रहित है; और (iv) क्या प्रदान की जा रही प्रतिभूति अच्छे मूल्यवाली है। अंतिम ऋणदाता के रूप में कार्य करते समय उठनेवाला मुख्य मुद्दा यह सुनिश्चित करने से संबंधित होता है कि केंद्रीय बैंक केवल शोधक्षम किंतु नकदी रहित बैंकों को ही उधार प्रदान करता है। हालांकि, कई बार किसी दिवालिया संस्था से नकदी रहित संस्था में भेद करना कठिन हो जाता है। यह स्थिति विशेषतः तब पैदा होती है, जब वित्तीय बाजार सहजता से काम नहीं कर रहे होते हैं, जिससे किसी बैंक की आस्तियों के बाजार मूल्य की गणना करना कठिन हो जाता है।

चूंकि आकस्मिक चलनिधि सहायता की आवश्यकता अचानक और पर्याप्त चेतावनी के बिना पड़ जाती है, इस प्रकार की सहायता उपलब्ध कराने की सामयिकता, इस तथ्य को स्वीकार करते हुए कि प्रतिसाद ‘किताबी’ अथवा नियम-पुस्तक - आधारित नहीं हो सकता, महत्वपूर्ण हो जाती है। जबकि अंतिम ऋणदाता का कार्य वित्तीय स्थिरता को परिरक्षित रखने की दृष्टि से महत्वपूर्ण होता है, वहीं उसकी सक्रियता की विधि और समय अननुमेय होते हैं। तदनुसार, अंतिम ऋणदाता के कार्य के संदर्भ में सर्वाधिक महत्वपूर्ण मुद्दा यह सुनिश्चित करना होता है कि केंद्रीय बैंक को इस बात के प्रति सजग रहते हुए कि अंतिम ऋणदाता के संबंध में निर्णय लेने में पर्याप्त स्तर के विवेक की जरूरत होती है, प्रणालीगत स्थिरता के हित में यह कार्य करने के लिए व्यापक, प्रभावी और स्वतंत्र अधिदेश सहित अधिकार प्राप्त हो।

#### संदर्भ :

1. बगेहाट, वाल्टर, 1873, लोम्बार्ड स्ट्रीट, ए डिस्क्रिप्शन ऑफ दि मनी मार्केट लंदन।
2. बेयरिंग, फ्रान्सिस, 1797. आब्जर्वेशन्स आन दि एस्टैब्लिशमेंट ऑफ दि बैंक ऑफ इंग्लैंड एण्ड ऑन पेपर सक्च्युरेशन ऑफ दि कन्ट्री, लंदन: मिन्वा प्रेस।
3. रेड्डी वाइ. वी. 2007, “ग्लोबल डेवलपमेंट एण्ड इंडियन पर्सपेक्टिवज: सम रैण्डम थॉट्स” 27 नवंबर को मुंबई में आयोजित बैंकर सम्मेलन में दीक्षांत भाषण।
4. थार्नटन, हेनरी, 1802. ऐन इन्क्वायरी इन टू दि नेचर एण्ड इफेक्ट्स ऑफ पेपर क्रेडिट ऑफ ग्रेट ब्रिटेन, हैचर्ड, लंदन. रिप्रिंट जार्ज अलेन एण्ड अनविन लिमिटेड, लंदन, 1939।

## पर्यवेक्षी ढांचा

10.42 हाल तक बैंकिंग उद्योग के ढांचे की एक महत्वपूर्ण विशेषता थी बैंकिंग और अन्य वित्तीय सेवा उद्योगों, यथा - प्रतिभूति एवं बीमा का अलग-अलग होना। अमरीका में इस प्रकार के पृथक्करण को ग्लास-स्टीगल अधिनियम 1933 के अधीन अधिदृष्ट किया गया था। कई अन्य देशों ने भी बैंकिंग को बीमा और प्रतिभूतियों के कारोबार से जोड़े जाने पर प्रतिबंध लगा रखे हैं। हालांकि, लाभ एवं वित्तीय नवोन्मेष की तलाश ने बैंकों और अन्य वित्तीय संस्थाओं, दोनों ही को एक दूसरे के परंपरागत परिचालन क्षेत्रों को अतिक्रमित करने हेतु प्रेरित कर रखा है। कई एक देशों में बैंकिंग को बीमा और प्रतिभूति कारोबार के साथ मिलाए जाने पर लगे प्रतिबंधों को हटा लिया गया है, जिसके फलस्वरूप 'वित्तीय संगुटों' का उद्भव हुआ है (बॉक्स X.4)।

10.43 संगुट विभिन्न वित्तीय गतिविधियों को एक ही छत के नीचे लाने से होनेवाले आर्थिक लाभों द्वारा अभिप्रेरित होते हैं, ताकि बड़े पैमाने की किफायतें लाई जा सकें तथा सभी व्यवसाय क्षेत्रों का प्रसार हो सके। ये किफायतें उच्चतर परिचालन कार्य-कुशलता द्वारा तथा उत्पादों के नवोन्मेषन द्वारा सृजित की जाती हैं, जिनसे उदाहरण के लिए 'एक स्थलीय खरीदारी' हेतु उपभोक्ताओं की भुगतान करने की तत्परता का लाभ उठाने की सुविधा प्राप्त होती है। एक ऐसी साझी सूचना प्रणाली वाले वित्तीय संगुट, जिसका उपयोग सभी उत्पाद क्षेत्रों में किया जा सकता हो, पर सूचना एकत्रित करने की लागत केवल एक बार वहन करनी होती है। सुपुर्दगी, विपणन और भौतिक निविष्टियों को सेवाओं के अपेक्षाकृत एक बड़े सेट का निर्माण करने में संयोजित किया जा सकता है। अंत में, जब विभिन्न सेवाओं में निहित जोखिम अपूर्ण रूप से परस्पर संबंधित होते हैं तो उसमें एक विविधीकृत जोखिम पोर्टफोलियो के माध्यम से जोखिम प्रबंधन में किफायतों की संभाव्यता विद्यमान होती है। इसके अलावा, वित्तीय संगुट को लाभ अर्जित करने तथा विविधीकरण के माध्यम से अर्जनों को बनाए रखने का एक साधन माना जाता रहा है। जबकि सूचना प्रौद्योगिकी में हुई उन्नति के फलस्वरूप वित्तीय सेवाओं में परिष्करण तथा लागतों में पर्याप्त कमी संभव हुई है, वहीं उन्होंने वित्तीय सेवा प्रदाताओं पर निवेश संबंधी भार भी बढ़ा दिया है। निवेश संबंधी इस भार को कम करने की आवश्यकता को वित्तीय संगुट उद्भव के लिए उत्तरदायी एक अन्य महत्वपूर्ण कारक माना जाता है। वित्तीय आवश्यकताओं में हुए परिवर्तनों के परिणामस्वरूप नए वित्तीय सेवा प्रदाताओं का उद्भव हुआ है तथा इसने विद्यमान वित्तीय सेवा प्रदाताओं का विभिन्न क्षेत्रों में कार्यरत अन्य सेवा प्रदाताओं के साथ एकीकरण करते हुए अपने संगठन को विस्तृत करने हेतु प्रेरित किया है, ताकि वे ग्राहकों की विविधीकृत हो रही आवश्यकताओं के प्रति बेहतर अनुक्रिया दिखा सकें। वित्तीय सेवा प्रदाताओं के परिचालन भी सीमापार से निधियों और सूचना की अधिकाधिक आवाजाही के परिणामस्वरूप अधिक वैश्विक होते जा रहे हैं। वित्तीय प्राधिकारियों ने भी वित्तीय सेवाओं के एकीकरण और व्यवसायों के विविधीकरण में सहायक वातावरण निर्मित करने में विनियमों को शिथिल बनाते हुए सहायता प्रदान की है।

10.44 हालांकि, वित्तीय संगुटों के परिचालन पर्यवेक्षी दृष्टिकोण से कुछ गंभीर चिंताओं को जन्म देते हैं यथा - विशाल और जटिल ढांचे द्वारा उपस्थित किया जानेवाला प्रणालीगत जोखिम, हितों का टकराव,

विनियामक अंतरपणन, दोहरा और अतिशय अनुकूलन और संक्रमण। जब कोई वित्तीय संस्था अत्यधिक बड़ी हो जाती है, तो विनियामक प्रणाली व्यापक वित्तीय संकट को रोकने के लिए चलनिधि सहायता अथवा वित्तीय सुरक्षा पाश को सामान्य नीतिगत मापों से अधिक स्तर तक विस्तारित करने की आवश्यकता का अनुभव कर सकता है। इस प्रकार की अंतर्निहित बीमा प्रणाली छोटी संस्थाओं की तुलना में बड़ी संस्थाओं को इस प्रकार के लाभ प्रदान करती है, जो जोखिम को नियंत्रित रखने की उनकी सामर्थ्य से असम्बद्ध होते हैं, जिससे वित्तीय प्रणाली की सुभेद्यता में वृद्धि हो जाती है। बड़ी और जटिल वित्तीय संस्थाएं कमजोर आंतरिक नियंत्रणों, लचीलेपन के अभाव तथा घटिया एकीकरण की समस्या के प्रति ग्रहणशील हुआ करती हैं। वित्तीय संगुटों की गतिविधियां जैसे-जैसे अधिक जटिल और रूपांतरित होती जाती हैं, विनियामकों के लिए उन पर प्रभावी ढंग से निगरानी रखना उतना ही कठिन होता जाता है। हितों के टकराव को किसी वित्तीय संगुट की मूलभूत कमजोरी माना जाता है। हितों का टकराव उस समय पैदा होता है, जब वित्तीय संगुट के भीतर वाली कोई संस्था उसी समूह की किसी अन्य संस्था से ऐसी शर्तों पर लेनदेन करती है, जो बाजार की शर्तों से अलग होती हैं या सामान्य अनुमोदन प्रक्रिया से परे होती हैं। कई अवसरों पर इस प्रकार की कार्रवाइयां एक दूसरे के ग्राहकों को बेल-आउट करने के लिए की जा सकती हैं। वित्तीय संगुटों द्वारा उपस्थित की जाने वाली एक अन्य समस्या है, 'विनियामक अंतरपणन', जिससे आशय है किसी ऐसे संगुट की कुछ गतिविधियों या अवस्थाओं को वहाँ ले जाना जहाँ विनियामक अपेक्षाएं कम कठोर हैं या फिर हैं ही नहीं। इस प्रकार, कोई वित्तीय संगुट ऐसी जोखिमों को उठाते हुए जहाँ पूंजी संबंधी अपेक्षाएं अत्यधिक कम हों, समग्र पूंजी अपेक्षाओं को कम कर सकता है। यह समस्या 'दोहरे अनुकूलन' के कारण पैदा होती है, जिसके द्वारा मूल कंपनी की पूंजी आवश्यकताओं को पूरा करने तथा उसके साथ ही उसकी सहायक कंपनी की पूंजी आवश्यकता के लिए भी उसी पूंजी का साथ-साथ उपयोग किया जाता है। उसी पूंजी के इस दोहरे उपयोग के परिणामस्वरूप, समेकित पर्यवेक्षण के ढांचे द्वारा दोहरे अनुकूलन की समाप्ति सुनिश्चित न किए जाने पर संगुट न्यून पूंजीकरण की स्थिति में आ सकता है। 'अतिशय अनुकूलन' की समस्या उस समय उपस्थित होती है जब कोई मूल कंपनी ऋण जारी करती है और उसके आगमों को सहायक कंपनी/कंपनियों में इक्विटी के रूप में अनुप्रवाहित कर देती है। इससे संबंधित एक अन्य समस्या है समूहन की। वह यह कि किसी संगुट द्वारा गृहीत जोखिम उसके अंगों के योग से अधिक हो सकती है (मल्कोनेन, 2004)। तथापि, वित्तीय संगुट के परिचालनों से उद्भूत होनेवाला एक अन्य मुद्दा है संसर्ग। यह उस जोखिम को अपरिहार्य बना देता है जिसमें संगुट के भीतर वाली किसी इकाई द्वारा झेली जा रही वित्तीय कठिनाइयों का कुल मिलाकर उस संगुट की स्थिरता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। इस प्रतिकूल प्रभाव का अनुभव उस समूह के वित्तीय रूप से सुदृढ़ और अच्छी तरह से कार्यरत संघटकों द्वारा भी किया जा सकता है। संसर्ग व्यापक अंतः समूह एक्सपोजरों के अस्तित्व से उद्भूत होता है।

10.45 वित्तीय संगुटों के प्रत्येक ढांचे के स्वयं अपने लाभ और अपनी हानियां होती हैं। नियंत्रक कंपनी के ढांचे को अपनाने वाला पहला देश अमरीका था और इसलिए वह 'मूल कंपनी-सहायक कंपनी ढांचा' बनाम 'नियंत्रक

**बॉक्स X.4**

**वित्तीय संगुट - परिभाषा एवं ढांचा**

वित्तीय संगुट की विश्वव्यापी स्तर पर स्वीकृत कोई परिभाषा नहीं है, क्योंकि वित्तीय संगुट में वास्तव में किसका समावेश होता है इसके बारे में भिन्न-भिन्न मत हैं। त्रिपक्षीय समूह (1995) किसी वित्तीय संगुट (एफसी) को “साझे नियंत्रण के अधीन कम्पनियों के किसी ऐसे समूह, जिसकी अन्य अथवा प्रमुख गतिविधियों में कम से कम दो भिन्न-भिन्न वित्तीय क्षेत्रों (बैंकिंग, प्रतिभूति, बीमा) में महत्वपूर्ण सेवाएं प्रदान किए जाने का समावेश हो” के रूप में परिभाषित करता है। यूरोपीय संघ में ‘वित्तीय संगुट’ माने जाने के लिए किसी समूह द्वारा निम्नलिखित तीन अपेक्षाओं का पूरा किया जाना आवश्यक होता है। एक, समूह के पास कम से कम एक ऐसी कम्पनी हो जो या तो बैंकिंग या फिर प्रतिभूतियों के कारोबार में लगी हो और कम-से-कम एक कम्पनी बीमा व्यवसाय में रत हो। दो, बैंकिंग, प्रतिभूतियों अथवा बीमा के कारोबार में संलग्न कम्पनी उक्त समूह की प्रधान कम्पनी हो अथवा समग्र समूह के प्रति उक्त समूह में शामिल वित्तीय क्षेत्र की कम्पनियों के तुलन पत्र के योग का अनुपात (बैंकिंग, प्रतिभूति और बीमा-सेवाओं के बकाये की कुल रकम) के 40 प्रतिशत से अधिक हो। तीन, प्रत्येक वित्तीय क्षेत्र के मामले में उस वित्तीय क्षेत्र के तुलनपत्र के योग के अनुपात का औसत उस समूह में शामिल वित्तीय क्षेत्र की कम्पनियों के तुलनपत्र के योग की तुलना में और उसी वित्तीय क्षेत्र की शोध क्षमता सम्बन्धी आवश्यकताओं का अनुपात उस समूह में शामिल वित्तीय क्षेत्र की कम्पनियों की शोध क्षमता सम्बन्धी आवश्यकताओं से 10 प्रतिशत अधिक हो अथवा उस समूह में शामिल सबसे छोटी वित्तीय क्षेत्र की कम्पनी के तुलनपत्र का योग 6 बिलियन यूरो अधिक हो।

अमरीकी वित्तीय कानून ‘वित्तीय संगुट’ पद का प्रयोग नहीं करते। 1999 का वित्तीय सेवा आधुनिकीकरण अधिनियम (जिसे ग्रैम-लीच-बेली अधिनियम अथवा जीएलबी अधिनियम के रूप में जाना जाता है) उन बैंक नियंत्रक कम्पनियों को, जो पूंजी पर्याप्तता और अन्य मापों के रूप में कुछ आवश्यकताओं को पूरा करती हों, ऐसी ‘वित्तीय नियंत्रक कम्पनियों’ के रूप में कार्य करने की अनुमति प्रदान करता है, जिन्हें प्रतिभूति, बीमा और पारस्परिक निधियों सहित बैंक नियंत्रक कम्पनियों की तुलना में अपेक्षाकृत व्यापक श्रेणी वाले व्यवसायों में संलग्न होने हेतु सहायक कम्पनियां स्थापित करने की अनुमति होती है। ‘वित्तीय नियंत्रक कम्पनी’ केवल एक ऐसी हैसियत होती है, जो उसे व्यापक श्रेणी वाली वित्तीय सेवाएं प्रदान करने वाली अन्य कम्पनियों को नियंत्रित करने की अनुमति प्रदान करती है। इसी प्रकार, जापान में वित्तीय कानून ‘वित्तीय संगुट’ पद का प्रयोग नहीं करते। अलग-अलग क्षेत्रवार कानून नियंत्रक कम्पनियों और उनकी सहायक कम्पनियों के लिए मुक्त व्यवसायों की व्याप्ति को अभिशासित करते हैं, जिससे जापानी कानून यूरोपीय मॉडल की अपेक्षा अमरीकी मॉडल के अधिक समरूप हो जाता है।

वित्तीय संगुट उनके प्रसार क्षेत्र, उनके व्यवसाय के ढांचे और आकार की दृष्टि से अलग-अलग देशों में अलग-अलग प्रकार के होते हैं। वित्तीय संगुट तीन अलग-अलग लाइनों पर विन्यस्त किए जा सकते हैं, यथा - (i) सर्वव्यापी बैंक, जिसमें कोई बैंक गैर-परम्परागत कार्य-कलाप हाथ में ले सकता है, जैसे अलग-अलग विभागों में बीमा और प्रतिभूतियों का आंतरिक रूप से क्रय-विक्रय, (ii) नियंत्रक कम्पनी का ढांचा, जिसमें बैंक नियंत्रक कम्पनी की एक सहायक कम्पनी होता है तथा गैर-परम्परागत कार्य-कलाप नियंत्रक कम्पनी की अन्य सहायक कम्पनियों द्वारा

संचालित किए जाते हैं, और (iii) मूल-सहायक कम्पनी (परिचालनरत सहायक कम्पनी) जिसमें गैर-परम्परागत कार्य-कलाप बैंक की अलग सहायक कम्पनियों में संचालित किए जाते हैं (आकृति 1)।

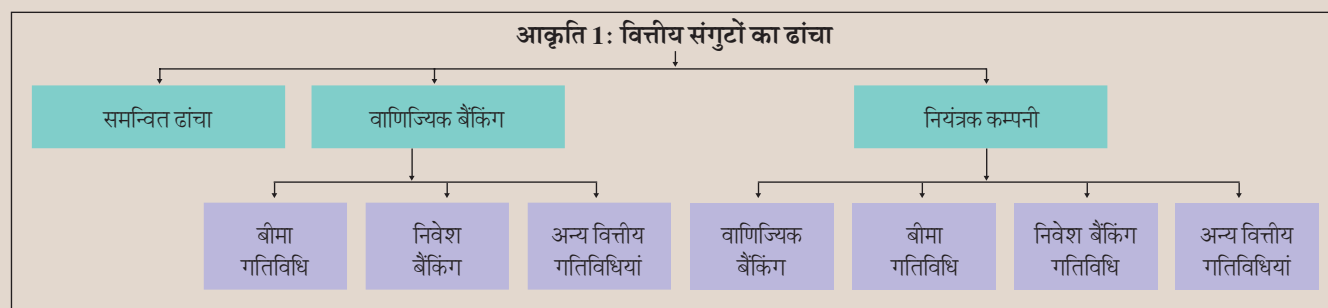
एक विशुद्ध समन्वित ढांचा या सर्वव्यापी बैंक वह होता है, जो वित्तीय उत्पादों का एकल कांर्पैरेट ढांचे के भीतर सृजन और वितरण करता हो। कुछ मामलों में सर्वव्यापी बैंक में वाणिज्यिक और निवेश बैंकिंग एक ही निगम में शामिल रहती है, किन्तु अन्य वित्तीय गतिविधियों को अलग-अलग सहायक कम्पनियों के माध्यम से संचालित किया जाता है। जहाँ सर्वव्यापी बैंक में बैंकिंग गतिविधि आवश्यक रूप से शामिल होती है, वहीं वित्तीय संगुट के मामले में इसकी आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार सभी वित्तीय संगुटों के लिए सर्वव्यापी बैंक होना आवश्यक नहीं होता, जबकि सभी सर्वव्यापी बैंकों को वित्तीय संगुट माना जा सकता है। कोई भी महत्वपूर्ण औद्योगिक देश किसी एकल कांर्पैरेट कम्पनी को बैंकिंग, प्रतिभूति और बीमा तीनों ही वित्तीय क्षेत्रों में सेवाएं प्रदान करने की अनुमति नहीं प्रदान करता।

जैसा कि अमरीका में पाया जाता है, नियंत्रक कम्पनी के ढांचे में बैंक और अन्य वित्तीय कम्पनियां उसी नियंत्रक कम्पनी में सम्बद्ध कम्पनियां हो जाती हैं। 1999 के जीएलबी अधिनियम में उन प्रतिबन्धों को हटा दिया गया है, जो अमरीकी वित्तीय सेवा-प्रदाताओं की एक-दूसरे के साथ सम्बद्ध होने की योग्यता को सीमित कर देते थे। हालांकि इस प्रकार की सम्बद्धताएं केवल वित्तीय नियंत्रक कम्पनियों के ढांचे के भीतर ही हो सकती हैं। वित्तीय नियंत्रक कम्पनियों की अर्हता रखने वाली बैंक नियंत्रक कम्पनियां वित्तीय रूप से सम्बन्धित गतिविधियों की व्यापक श्रृंखला में शामिल हो सकती हैं। वित्तीय नियंत्रक कम्पनी की अर्हता प्राप्त करने हेतु बैंक नियंत्रक कम्पनी की सहायक कम्पनी की हैसियत वाली प्रत्येक निक्षेपागार संस्था को आवश्यक रूप से (i) सुपूंजीकृत और सुप्रबन्धित होना चाहिए (ii) कम से कम एक संतोषजनक सामुदायिक पुनर्निवेश अधिनियम रेटिंग रखना चाहिए और (iii) कमलागत वाली मूल बैंकिंग सेवाएं प्रदान करने का प्रदर्शनीय रिकार्ड रखना चाहिए। किसी बैंक का अभिग्रहण करने वाली बैंकेतर वित्तीय संस्था के लिए एक बैंक नियंत्रक कम्पनी बनने हेतु फेडरल रिजर्व बोर्ड के समक्ष आवेदन करना आवश्यक होता है। अर्हता सम्बन्धी मानदंडों को पूरा करने की स्थिति में वह वित्तीय नियंत्रक कम्पनी के लिए भी आवेदन प्रस्तुत कर सकती है।

मूल कम्पनी - सहायक कम्पनी के संगुट का उदाहरण इंग्लैंड और भारत सहित कतिपय उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं में भी देखने में आता है, जिसके द्वारा किसी वाणिज्यिक बैंक या अन्य वित्तीय संस्था को अन्य वित्तीय उत्पादों का लेन-देन करने हेतु सहायक कम्पनियों के गठन की अनुमति प्रदान की जाती है।

**सन्दर्भ:**

1. बैंकों, प्रतिभूति और बीमा विनियामक का त्रिपक्षीय समूह, 1995. दि सुपरविजन ऑफ फाइनेंसियल कांग्लोमेरेट्स, जुलाई।
2. राज, जनक 2005, “इज देयर ए केस फॉर सुपर रेग्युलेटर इन इण्डिया? इश्यूज एण्ड ऑप्शन्स,” इकॉनॉमिक एण्ड पोलिटिकल वीकली, वॉल्यूम XLI, सं. 35, 3846-3855, अगस्त 27 - सितम्बर 2।



कंपनी ढांचा' पर विचार-विमर्श का प्रमुख केंद्र रहा है। अमरीका में नियंत्रक कंपनी के पक्ष में प्रस्तुत किया जानेवाला मुख्य तर्क यह है कि यह अधिक सुरक्षित एवं सुदृढ़ है तथा प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित करता है। पुनः यह इस धारणा पर आधारित है कि संघीय निक्षेप बीमा, फेडरल आरक्षित निधि के बट्टा पटल और भुगतान प्रणाली तक पहुंच के समावेश वाला फेडरल सुरक्षा पाश बैंकों को बैंकेतर वित्तीय संस्थाओं की तुलना में निधीयन एवं जोखिम वहन के क्षेत्रों में कुछ वित्तीय लाभ प्रदान कर सकता है। इन्हीं कारणों से परिचालनरत सहायक कंपनी वाला ढांचा बैंकों और उनकी सहायक कंपनियों को उन प्रतिभूति और बीमा फर्मों के मुकाबले प्रतियोगी लाभ पहुंचाता है, जो बैंकों से अलग होती है। ऐसा माना जाता है कि नियंत्रक कंपनी वाला वह ढांचा, जिसका फेडरल रिजर्व को समर्थन किया था, सुरक्षा पाश और उसके साथ जुड़े हुए नैतिक संकट के प्रतिभूति और बीमा उद्योगों तक फैलाव को रोक देता है और वित्तीय सेवा उद्योग के भीतर सभी को समान अवसर दिए जाने का आश्वासन देता है। फेडरल रिजर्व ने यह अनुभव किया कि यह महत्वपूर्ण तथ्य था कि फेडरल सुरक्षा पाश में अंतर्निहित सरकारी सहायता केवल उन्हीं गतिविधियों तक सीमित होगी, जिन्हें कोई बैंक सीधे ही संचालित कर सकता है। उसका अभिमत यह था कि परिचालनरत सहायक कम्पनियां सम्पूर्ण ऋण सब्सिडी को बैंक से सीधे अन्य कम्पनियों की उस नयी प्रधान गतिविधि का वित्तीयन करने हेतु अंतरित किए जाने की फनल होंगी, जिसके माध्यम से इस प्रकार की कम्पनी को प्रतिस्पर्धात्मक लाभ पहुंचाया जा सकेगा। इसका परिणाम अनिवार्य रूप से यह होगा कि अमरीकी वित्तीय सेवा उद्योग की प्रतिस्पर्धात्मक शक्ति में कमी आ जाएगी, क्योंकि स्वतंत्र प्रतिभूति, बीमा और अन्य वित्तीय सेवा प्रदाता बैंकों द्वारा स्वाधिकृत सेवाओं की तुलना में अलाभकर स्थिति में परिचालन करेंगे। बैंकों द्वारा सहायक कम्पनियों में निवेश की गई इक्विटी का निधीयन बीमित जमाराशियों तथा बैंकों से लिए गए उधार की उन रकमों से किया जाएगा, जो सुरक्षा-पाश की सब्सिडी से सीधे लाभान्वित होती हैं। इस प्रकार, अनिवार्य रूप से, किसी स्वतंत्र कम्पनी और यहाँ तक कि बैंक की मूल कम्पनी की सहायक कम्पनी की तुलना में बैंक की सहायक कम्पनी की पूंजी की लागत आवश्यक रूप से कम होनी चाहिए। अतएव कोई यह अपेक्षा करेगा कि कोई तर्कसंगत बैंकिंग संगठन यथासंभव उसकी बैंकेतर गतिविधि को बैंक की नियंत्रक कम्पनी ढांचे से हटाकर बैंक के सहायक कम्पनी ढांचे के तहत ले जाएगा। सम्बद्ध कम्पनियों से बैंक की सहायक कम्पनियों को किया जाने वाला इस प्रकार का बदलाव बैंकेतर प्रतिस्पर्धियों की तुलना में सब्सिडी और सम्पूर्ण बैंकिंग संगठन के प्रतिस्पर्धात्मक लाभ को बढ़ा देगा (ग्रीनस्पैन, 1997)।

10.46 फेडरल रिजर्व के अनुसार नियंत्रक कम्पनी के ढांचे को आधुनिकीकरण के सम्पूर्ण लाभ प्राप्त होते हैं तथा उसके पास सुरक्षा और वित्तीय सुदृढ़ता को संरक्षित रखने, फेडरल सुरक्षा पाश को रोधित करने और उन कम्पनियों को प्रतिस्पर्धात्मक समानता उपलब्ध कराने का प्रमाणित पिछला कार्य-निष्पादन रिकार्ड मौजूद रहता है, जो बैंकों के साथ सम्बद्ध होने का विकल्प अपनाती हैं तथा उनको भी जो स्वतंत्र बनी रहने का विकल्प चुनती हैं। अतः यह तर्क दिया जाता है कि बैंकेतर गतिविधियों के नियंत्रक कम्पनी की अलग से पूंजीकृत सहायक कम्पनी में संपादित किए जाने की अपेक्षा करते हुए उन गतिविधियों के जोखिम वहन करने के प्रभावों को बैंक से रोधित किया जा सकता है तथा इससे फेडरल सुरक्षा-

पाश अर्थात् निक्षेप बीमा, बट्टाकरण पटल और भुगतान प्रणाली गारंटियों पर अतिरिक्त दावे नहीं किए जा सकेंगे। अमरीकी विनियामक यह महसूस करते थे कि बैंकिंग संगठन की पूंजी और फेडरल सुरक्षा पाश नियंत्रक कम्पनी ढांचे की तुलना में मूल कम्पनी-सहायक कम्पनी सम्बन्ध के अधीन प्रतिभूति और बीमा गतिविधियों में हानि के प्रति अधिक गंभीरता से एक्सपोज्ड रहेंगे।

10.47 हालांकि, इंग्लैंड के सहायक कंपनी-आधारित मॉडल के पक्ष में भी सुदृढ़ तर्क दिए जाते हैं। यह तर्क दिया जाता है कि यह सर्वाधिक व्यावहारिक सर्वव्यापी बैंकिंग दृष्टिकोण और एक ऐसी संगठनात्मक व्यवस्था का निरूपण करता है, जो महत्वपूर्ण विविधीकरण अभिलाभों को समर्थन प्रदान कर सकता है और उसके साथ ही उन विनियामक त्रुटियों का प्रबंधन करने में भी यथोचित रूप से सक्षम है, जो विशुद्ध सर्वव्यापी बैंकिंग मॉडल को अरक्षणीय और धारक कम्पनी के ढांचे को अनम्य बना देते हैं। परिचालनगत सहायक कम्पनी मॉडल में जहाँ मूल कम्पनी और सहायक कम्पनियों के बीच गतिविधियों के पृथक्करण की आवश्यकता होती है वहीं उसमें उस प्रकार के फायरवाल की आवश्यकता नहीं होती, जो नियंत्रक कम्पनी वाले ढांचे में अनूठे ढंग से देखने में आती है तथा इसके कतिपय लाभ भी होते हैं। पहला, यह अपेक्षा करते हुए कि बैंकेतर गतिविधियां अलग से पूंजीकृत बैंक की सहायक कम्पनियों में चलाई जाएं, बैंक पूंजी को आंशिक रूप से इन क्षेत्रों में होने वाली महत्वपूर्ण अनपेक्षित हानियों से बचा लिया जाता है। दूसरा, किसी बैंक और उसकी बैंकेतर सहायक कम्पनियों के बीच अधिकाधिक स्तर तक के एकीकरण की अनुमति देकर विविधीकरण प्रभावों के माध्यम से अर्जन के सृजन की संभाव्यता बढ़ा ली जाती है। इसके अलावा, सर्वव्यापी बैंक के मामले में लागत और राजस्व, दोनों ही पक्षों में अधिक व्यापक किफायतों की संभाव्यता बढ़ा ली जाती है। इससे बैंक की सुरक्षा और वित्तीय सुदृढ़ता में वृद्धि होती है। विविधीकरण के प्रभाव और व्यापक किफायतों के प्रभाव दोनों ही उस संभाव्यता को कम करने में सहायक होते हैं कि जिसे पूरा करने के लिए सुरक्षा पाश को सक्रिय करना पड़ता है। नयी गतिविधियों में संलग्न होने की एक पूर्व-शर्त के रूप में किसी वित्तीय सेवा कम्पनी को संसाधनों को उसके बैंक से उसकी नियंत्रक कम्पनी में अंतरित करने हेतु विवश किए जाने से बैंक के संसाधनों में कमी आ जाएगी, फलस्वरूप बैंक के अर्जन कम विविधीकृत हो जाएंगे और इस प्रकार निक्षेप बीमा निधि का जोखिम बढ़ जाएगा। तीसरा, इंग्लैंड का मॉडल सीधे वित्तीय सेवाओं के विनियमन की परंपरागत कार्यपरक डिजाइन में काष्ठसंधि कर लेता है। फलतः बैंकिंग प्राधिकारी सर्वव्यापी बैंक की मूल कम्पनी के प्राथमिक विनियामक बने रह सकते हैं, जबकि प्रतिभूति और बीमा विनियामक क्रमशः प्रतिभूति बाजार और बीमा क्षेत्र के विनियामक बने रह सकते हैं। उनकी नीतियों को अग्रणी विनियामक जैसी एक उपयुक्त व्यवस्था के माध्यम से समन्वित किया जा सकता है।

10.48 यह भी तर्क दिया जाता है कि बैंक इस प्रकार का व्यवहार नहीं करते कि जैसे वे आर्थिक सहायता प्राप्त करते हों। आर्थिक सहायता प्राप्त किए जाने के बावजूद उपयुक्त प्रत्युत्तर संगठनात्मक प्रतिबंध लागू किए जाने के बजाय उसे सावधानीपूर्वक रोकना होना चाहिए। परिचालनरत सहायक कम्पनी

ढांचे का समर्थन करने वालों का तर्क यह होता है कि परिचालनरत सहायक कम्पनी में संभाव्य हानियों को इस प्रकार ढंका जाना चाहिए जैसे कि सुरक्षा-पाश के एक्सपोजर को समाप्त कर दिया गया है। किसी बैंक द्वारा उसकी परिचालनरत सहायक कम्पनी में निवेश को बैंक की विनियामक पूंजी में से घटा दिया जाना चाहिए, जिसके बाद बैंक की विनियामक पूंजी की स्थिति को आवश्यक रूप से तब भी 'सुपूँजीकृत' माना जाना चाहिए। इसके अलावा, बैंक को विफल हो चुकी सहायक कम्पनी के किसी भी ऋण को चुकाने से निषिद्ध कर दिया जाएगा। हालांकि, इसके प्रत्युत्तर में यह तर्क दिया जाता है कि उदाहरण के लिए किसी परिचालनरत सहायक कम्पनी में किए गए प्रतिभूतियों के लेन-देन अथवा बीमे की हामीदारी में हानियां इतनी तेजी से हो सकती हैं कि वे विनियामक द्वारा कार्रवाई किए जाने के पूर्व ही मूल बैंक को दुर्दमित कर सकती हैं। इसे अलग ढंग से कहा जाए तो किसी परिचालनरत सहायक कम्पनी में होने वाली हानियां पर्यवेक्षक को इस प्रकार की कोई जानकारी होने पाए इसके काफी पहले ही बैंक के मूल इक्विटी निवेश से आसानी से बहुत अधिक हो सकती है। परिणामी बैंक सुरक्षा और सुदृढ़ता से सम्बन्धित चिंताएं उस सीमा तक गहन होती जाती हैं, जिस सीमा तक परिचालनरत सहायक कम्पनी के अतीत में प्रतिधारित अर्जनों से मूल बैंक की पूंजी सुदृढ़ हुई होती - जो परिचालनरत सहायक कम्पनी की स्थापना का प्रत्यक्ष कारण होता है। पूंजी में इस प्रकार के जमाव का उपयोग अन्य बैंक गतिविधियों को सहायता प्रदान करने में किया जा सकता है और उसके बाद उसे परिचालनरत सहायक कम्पनी में कालान्तर में होने वाली हानियों से समाप्त किया जा सकता है, जिससे बैंक को न्यून-पूँजीकृत स्थिति में लाया जा सकता है। यह मत व्यक्त किया जाता है कि, इस प्रकार, नियंत्रक कम्पनी ढांचे में समस्त बैंकेतर गतिविधियां उसी विनियामक प्रणाली के अधीन होती हैं और वे बैंकों तथा फेडरल निक्षेप बीमा प्रणाली को गैर-बैंकिंग गतिविधि में शामिल परिचालनरत सहायक कम्पनी की विफलता की जोखिम से संरक्षित रखती हैं।

10.49 हालांकि, कुछ अन्य लोग यह महसूस करते हैं कि जैसा कि दावा किया गया है, सुरक्षा-पाश सब्सिडी के अस्तित्व का कोई साक्ष्य मौजूद नहीं है। बैंकों द्वारा सुरक्षा-पाश से प्राप्त किए जाने वाले किसी भी लाभ की विनियामक लागतों द्वारा अपेक्षा से अधिक भरपाई हो जाती है। संगठनात्मक ढांचे और बैंक के सुरक्षा-पाश के बीच सहलग्नता से संबंधित एक अध्ययन से यह पता चलता है कि आस्तियों पर प्रतिलाभ में भिन्नता के मापदंड से बैंकों द्वारा स्थापित प्रतिभूतियों की सहायक कम्पनियां नियंत्रक कम्पनी की सम्बद्ध कंपनियों के रूप में गठित कम्पनियों की तुलना में कम जोखिमपूर्ण होती हैं (व्हालेन 2000)। हालांकि, बैंकों द्वारा स्थापित प्रतिभूति की सहायक कम्पनियों की पूंजी नियंत्रक कम्पनी की सहायक कम्पनियों की तुलना में कम होती है, ताकि पहले वाली की समग्र जोखिम अधिक रहे। उनकी निधीयन लागत भी अपेक्षाकृत अधिक होती है तथा यह उक्त तर्क से सुसंगत होगा कि परिचालनरत सहायक कम्पनियां उनकी नियंत्रक कम्पनी की सम्बद्ध कम्पनियों की तुलना में अधिक जोखिमपूर्ण होती हैं। हालांकि, सुरक्षा-पाश आर्थिक सहायता (सब्सिडी) के मुख्य प्रश्न संबंधी निष्कर्ष निष्कर्षरहित ही हैं।

10.50 परम्परागत रूप से वित्तीय मध्यवर्तियों का विनियमन संस्थागत आधार पर होता रहा है, जिसके द्वारा विनियमन वित्तीय संस्थाओं पर निर्देशित होता है, उनके द्वारा किए जाने वाले कारोबार का संमिश्र चाहे जैसा भी क्यों न

हो। चूंकि वित्तीय संस्थाएं सामान्यतया किसी विशिष्ट व्यवसाय क्षेत्र में ही विशेषज्ञता रखती हैं, अतः संस्थागत और कार्यगत विनियमन में अन्तर अधिक प्रासंगिक नहीं होता था और वित्तीय मध्यवर्ती का विनियमन उसके मुख्य व्यवसाय के विनियमन से अधिक भिन्न नहीं हुआ करता था। हालांकि, वित्तीय सेवा प्रदाताओं के बीच गतिविधियों में विभेद के मिट जाने तथा वित्तीय संगुटों अथवा सर्वव्यापी बैंकों के उद्भव की पृष्ठभूमि में संस्थागत ढांचा कुछ देशों में नीति और सार्वजनिक बहस का मुख्य मुद्दा बन गया है। विनियमन के प्रति संस्थागत दृष्टिकोण पर मुख्यतः तीन आधार पर आपत्ति दर्ज की जा रही है। इनमें से पहला है स्पर्धात्मक उदासीनता का मुद्दा अर्थात् अलग-अलग संस्था-आधारित विनियामक उसी गतिविधि के लिए भिन्न-भिन्न कार्यपरक विनियमन प्रयोग कर सकते हैं। यह तर्क दिया जाता है कि उत्पादों और संस्थाओं के बीच विभाजन रेखाओं के मिटते जाने के फलस्वरूप यह संभव है कि इसी प्रकार की सेवाएं या उत्पाद उपलब्ध कराने वाली वित्तीय संस्थाओं का पर्यवेक्षण भिन्न-भिन्न प्राधिकारियों द्वारा किया जाए। कई प्रकार के पर्यवेक्षी प्राधिकारियों का अस्तित्व में होना भी इस प्रकार की जोखिम उपस्थित कर देता है कि वित्तीय फर्मों किसी विशिष्ट वित्तीय सेवा अथवा उत्पाद को किसी विशिष्ट वित्तीय संगुट के उस भाग में रखते हुए जहाँ पर्यवेक्षी लागतें सबसे कम होती हैं अथवा जहाँ पर्यवेक्षी निगरानी अत्यल्प अतिक्रमणशील होती है, किसी न किसी प्रकार के पर्यवेक्षी अन्तर-पणन में संलग्न हो जाएंगी। दूसरा मुद्दा अपव्ययपूर्ण दोहराव से सम्बन्धित है, जिससे आशय है कि प्रत्येक विनियामक के लिए प्रत्येक कार्य के लिए उपयुक्त व्यावसायिक नियम लागू करना आवश्यक होगा, जो विनियामक संसाधनों की दृष्टि से अकुशल होगा (गुडहार्ट और अन्य, 1998)। एक अन्य महत्वपूर्ण मुद्दा संस्था की शोध-क्षमता से सम्बन्धित होता है। यह तर्क दिया जाता है कि संस्था के समक्ष उपस्थित होने वाले कई खतरों का उपयुक्त रूप से निर्धारण केवल समूह-व्यापक आधार पर ही किया जा सकता है। इसमें न केवल इस बात का आकलन ही शामिल होता है कि उक्त समूह के पास कुल मिलाकर पर्याप्त पूंजी है अथवा नहीं, अपितु उसकी प्रणाली की गुणवत्ता और जोखिम का प्रबंधन करने हेतु नियंत्रणों तथा उसके वरिष्ठ प्रबंधन की क्षमता का भी समावेश होता है (ब्रियल्ट, 1999)। कुछ लोग यह मानते हैं कि विनियामक ढांचे में कॉर्पोरेट ढांचे की छबि दिखाई देनी चाहिए। अतएव कतिपय ऐसे देशों में जहाँ विनियमन संस्थागत लाइनों पर आधारित होता है, विनियामक एजेंसियों के पुनर्गठन हेतु दबाव डाले जा रहे हैं। विविध प्रकार की वित्तीय सेवाओं के प्रदाताओं की गतिविधियों और वित्तीय संगुटों के परिचालनों में विद्यमान अंतर के मिट जाने के कारण उपस्थित होने वाली समस्याओं को कम करने के लिए चार व्यापक दृष्टिकोण सुझाए गए हैं - यथा - कार्य-विशिष्ट विनियमन, उद्देश्य-आधारित विनियमन, सुपर रेग्युलेटर अथवा समेकित विनियमन और अग्रणी/छत्र विनियामक (बॉक्स X.5)।

10.51 कुछ देशों ने समेकित विनियमन अथवा 'महा' (मेगा) या 'सुपर' रेग्युलेटर श्रेणी वाला दृष्टिकोण अपनाया है, जिसमें तीनों ही गतिविधियों, यथा - बैंकिंग, बीमा और प्रतिभूति का समावेश कर लिया गया है। यह इस विश्वास के साथ किया गया है कि समेकित पर्यवेक्षक के विविध प्रकार के वित्तीय क्षेत्रों में सभी के लिए समान अवसर की व्यवस्था निर्मित करने तथा विनियामक अन्तरपणन की संभावना को

### बॉक्स X.5 वित्तीय विनियमन के प्रति दृष्टिकोण

कार्य-विशिष्ट विनियमन के अधीन प्रत्येक गतिविधि विशेषज्ञ विनियामक द्वारा विनियमित की जाती है, अर्थात् बैंकिंग गतिविधियों का विनियमन बैंकिंग विनियामकों द्वारा किया जाता है, निवेश गतिविधियों का विनियमन प्रतिभूतियों के विनियामकों द्वारा तथा बीमा गतिविधियों का बीमा विनियामकों द्वारा विनियमन किया जाता है। कार्य-विशिष्ट दृष्टिकोण के पक्षधरों का तर्क यह है कि भविष्य में विनियमन के स्तर में चाहे जो भी परिवर्तन आए, विनियमन के आरूप में 'संस्था' से 'कार्य' का एक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन अनिवार्य लगता है (मेटर्न और बॉडी, 1995)। हालांकि कार्य-विशिष्ट दृष्टिकोण की कतिपय आधारों पर आलोचना की गई है। इस तथ्य के बावजूद कि कार्य-विशिष्ट दृष्टिकोण अधिक जटिल है, इस बात का भय व्यक्त किया गया है कि वित्तीय संगुटों के कारोबार के विविध भागों का पर्यवेक्षण करने वाली विशेषज्ञ एजेन्सियों की दृष्टि से कुल मिलाकर संस्था ओझल हो सकती है। यह भी तर्क दिया जाता है कि वह कार्य नहीं अपितु संस्था है, जो विफल होती है या दिवालिया हो जाती है और इसलिए इस दृष्टि से सुरक्षा और वित्तीय सुदृढ़ता सुनिश्चित करने हेतु संस्थाओं का विनियमन किया जाना चाहिए (गुडहार्ट और अन्य, 1998)।

टेलर (1995 और 1996) मूलतः विनियमन के उद्देश्यों पर आधारित विनियमन ढांचे की कालगत करते हैं। टेलर के मॉडल के अनुसार, जिसे 'युगल शिखर' (twin peaks) के नाम से जाना जाता है, दो अलग-अलग पर्यवेक्षी संस्थाएं होनी चाहिए - एक अधिकांश वित्तीय संस्थाओं के विवेकसम्मत पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी हो और दूसरी वित्तीय संस्थाओं के कारोबार संचालन के लिए। इस मॉडल की इस आधार पर आलोचना की जाती है कि विवेकसम्मत पर्यवेक्षण और कारोबार संचालन के विनियमन के बीच अंतर व्यवहार में उतना साफ-सुथरा और सरल नहीं है, जितना कि टेलर के 'युगल शिखर' मॉडल में बताया जा सकता है। यहां तक कि वित्तीय संगुटों के अभ्युदय के बिना भी काफी बड़ी संख्या में वित्तीय सेवा-प्रदाताओं को विवेकसम्मत और कारोबार संचालन दोनों ही आधार पर विनियमन की आवश्यकता होगी। यह भी तर्क दिया जाता है कि विवेकसम्मत और कारोबार संचालन आधार पर विनियमन में संकल्पनात्मक और व्यवहारात्मक दोनों ही रूपों में पर्याप्त अति-व्यापन विद्यमान है (ब्रियाल्ट, 1999)। गुडहार्ट एवं अन्य (1998) का तर्क है कि 'युगल शिखर' मॉडल अत्यधिक सर्व-ग्राह्य है और यह टिप्पणी करते हैं कि अधिकांश वित्तीय संस्थाएं संगुट नहीं हैं तथा वे विनियमन के विभिन्न उद्देश्यों के आधार पर विनियमन का एक ढांचा प्रस्तावित करते हैं। वे छह अलग-अलग विनियामकों का सुझाव देते हैं, जिनमें प्रणालीगत जोखिम (बैंकों, भवनों की सोसाइटियों और ऋण यूनियनों); गैर-प्रणालीगत विवेकसम्मत विनियमन (बीमा कंपनियों); खुदरा कारोबार के संचालन; थोक कारोबार के संचालन; वित्तीय आदान-प्रदानों और एक प्रतिस्पर्धात्मक अधिकरण का समावेश है।

'सुपर' अथवा 'मेगा' अथवा 'संगुट' विनियामक पद का सामान्यतया आशय है वह ढांचा, जिसमें बैंकों, प्रतिभूति फर्मों और बीमा कंपनियों से संबंधित सभी तीनों या दो पर्यवेक्षी उत्तरदायित्वों से संबंधित विनियमन शामिल होता है। यह तर्क दिया जाता है कि प्रतिस्पर्धात्मक असमानता, विसंगति, दोहराव, अतिव्यापन और अंतर की उन समस्याओं, जिनमें से सभी अलग-अलग विनियामक एजेन्सियों पर आधारित किसी विनियमन में पैदा हो सकती हैं, से बचने के लिए सैद्धान्तिक रूप से एकल एजेन्सी बेहतर स्थिति में रहती है। इसके अलावा भी यह तर्क दिया जाता है कि एकल विनियामक का उत्तरदायित्व अधिक निश्चित होता है और दूसरे विनियामकों पर दोषारोपण करना कठिन हो जाता है (अब्राम्स और टेलर, 2000)। 'एकल' विनियामक के पक्ष में दिए जाने वाले कुछ महत्त्वपूर्ण तर्क हैं - बड़े पैमाने की किफायतें तथा व्यापित या सहक्रियाओं की किफायतें। इसके प्रतिकूल विचारधारा यह है कि बहुत बड़ी (मेगा) विवेकसम्मत पर्यवेक्षी एजेन्सी की रचना किए जाने की

अत्यधिक आवश्यकता नहीं है। यह तर्क दिया जाता है कि विविध प्रकार की गतिविधियों में संलग्न वित्तीय संस्थाओं ने जहां विविधीकरण अपनाया है, वहीं उनका प्रमुख व्यवसाय प्रधान बना हुआ है। जोखिम का स्वरूप पर्याप्त रूप से इतना भिन्न है कि वह विवेकसम्मत विनियमन के प्रति भिन्न दृष्टिकोण अपनाया जाना आवश्यक बना देता है। अतएव, कुछ लोग यह अनुभव करते हैं कि एकल विनियामक विभिन्न प्रकार की संस्थाओं तथा उनके द्वारा वहन की जाने वाली जोखिमों के बीच आवश्यक विभेदन करने में सक्षम नहीं हो सकता (गुडहार्ट एवं अन्य, 1998)। एक अन्य तर्क 'नैतिक संकट' की समस्या से संबंधित है, जो इस पूर्व-धारणा पर आधारित है कि एक ही विनियामक प्राधिकारी द्वारा पर्यवेक्षित की जाने वाली समस्त वित्तीय संस्थाओं के जमाकर्ता और अन्य लेनदार समतुल्य विधि से व्यवहार किए जाने की अपेक्षा कर सकते हैं (अब्राम्स और टेलर, 2000)। एकीकृत ढांचा प्रवर्तित किए जाने से संबंधित सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण मुद्दा यह है कि इसका गठन केन्द्रीय बैंक में ही किया जाए या फिर उसके बाहर। यह मुद्दा मुख्यतः पर्यवेक्षण में केन्द्रीय बैंक की संलग्नता के कारण महत्त्वपूर्ण हो जाता है।

समस्त गतिविधियों के लिए सुपर विनियामक और प्रत्येक गतिविधि के लिए अलग-अलग विनियामक के इस अन्तर्द्वन्द्व के बीच 'छत्र'/'अग्रणी' विनियामक भी खड़ा मिलता है। अग्रणी विनियामक के मामले में, अलग-अलग विनियामक एजेन्सियों का अस्तित्व बना रहता है जबकि इनमें से एक विनियामक का चयन विनियमन का समन्वय करने तथा समूह-व्यापी मूल्यांकन करने हेतु किया जाता है। 'छत्र' पर्यवेक्षक एक ऐसा प्राधिकारी होता है, जो कार्यपरक पर्यवेक्षकों से अलग और उनसे ऊपर वाले स्तर का होता है तथा जो संपूर्ण वित्तीय संगुट के पर्यवेक्षण हेतु उत्तरदायी होता है। इस प्रकार, 'अग्रणी' विनियामक और 'छत्र' विनियामक शब्द के अर्थ भिन्न-भिन्न होते हैं, यद्यपि वे एक ही कार्य करते पाए जा सकते हैं।

#### संदर्भ:

1. अब्राम्स, के. रिचर्ड और माइकल डब्ल्यू. टेलर, 2000, "इश्यू इन दि यूनोफिकेशन ऑफ फाइनेंसियल सेक्टर सुपरविजन," आइएमएफ वर्किंग पेपर, डब्ल्यूपी/00/213, दिसम्बर।
2. ब्रियाल्ट, क्लाइव, 1999 "दि रैशनेल फॉर ए सिंगल नेशनल फाइनेंसियल सर्विसेज रेग्युलेटर," ऑकेजनल पेपर सिरीज 2, फाइनेंसियल सर्विसेज अथॉरिटी, यू.के., मई।
3. गुडहार्ट, सीएई, पी हार्टमैन, डी लेवेलिन, एल रोजस, सॉरिज और एस. वीसब्रॉड, 1998, "दि इंस्टीट्यूशनल स्ट्रक्चर ऑफ फाइनेंसियल रेग्युलेशन" इन फाइनेंसियल रेग्युलेशन, व्हाई हाऊ एण्ड व्हेयर नाऊ? सीएई गुडहार्ट (एडीशन), लंदन, रूटलेज पब्लिकेशन।
4. मार्टिनेज, जोस डे लूना और थॉमस ए रोज, 2003, "इंटरनेशनल सर्वे ऑफ इंटीग्रेटेड फाइनेंसियल सेक्टर सुपरविजन" पॉलिसी रिसर्च वर्किंग पेपर, 3096 वर्ल्ड बैंक, जुलाई।
5. मेटर्न आर.सी. और जेड. बॉडी, 1995, ए कॉन्सेप्चुअल फ्रेमवर्क फॉर एनलाइजिंग दि फाइनेंसियल एनवायरनमेंट, दि ग्लोबल फाइनेंसियल सिस्टम-ए फंक्शनल पर्सपेक्टिव, हॉरवर्ड बिजनेस स्कूल प्रेस।
6. टेलर एम., 1995 "ट्विन पीक्स : ए रेग्युलेटरी स्ट्रक्चर फॉर दि न्यू सेंचुरी" वर्किंग पेपर नं. 20, सेंटर फॉर दि स्टडी ऑफ फाइनेंसियल इनोवेशन, लंदन, दिसंबर।
7. - 1996, पीक प्रैक्टिस : हाऊ टू रिफॉर्म यू.के. रेग्युलेटरी सिस्टम, सेंटर फॉर दि स्टडी ऑफ फाइनेंसियल इनोवेशन, लंदन, अक्टूबर।



**बैंकिंग में विनियामक एवं पर्यवेक्षी चुनौतियां**

सीमित रखने में अधिक प्रभावी होने की संभावना है। कुल मिलाकर 37 देशों में सुपर रेग्युलेटर दृष्टिकोण अपनाया है (सारणी 10.1)। इनमें से 13 देशों में विद्यमान सुपर विनियामक ढांचा केन्द्रीय बैंक के भीतर रही है और अन्य देशों में यह केन्द्रीय बैंक के बाहर है। हालांकि, इनमें

से कुछ देशों, जैसे सिंगापुर और नार्वे में, सुपर रेग्युलेटर ढांचा, वित्तीय संगठनों की वर्तमान लहर से काफी समय पहले से अस्तित्व में है। इन देशों में पर्यवेक्षण को संयोजित करने का तर्काधार वित्तीय क्षेत्र का आकार छोटा होना और पर्यवेक्षी संसाधनों की दुर्लभता है।

**सारणी 10.1 सुपर विनियामक ढांचे वाले देश\***

क्र. सं.	देश	केन्द्रीय बैंक की परिधि में	केन्द्रीय बैंक की परिधि से बाहर
1	2	3	4
1	ऑस्ट्रिया		फाइनेंसियल मार्केट अथॉरिटी
2	बहरीन	हाँ	
3	बेल्जियम		कमीशन बैंकेयर, फाइनेंसियर एट डेस एश्योरेंस (सीबीएफए)
4	बरमूडा	हाँ	
5	भूटान	हाँ	
6	ब्रिटिश वर्जिन आइलैंड्स		दि ब्रिटिश वर्जिन आइलैंड्स फाइनेंसियल सर्विसेज कमीशन
7	बुनेई		बुनेई इंटरनेशनल फाइनेंसियल सेन्टर, मिनिस्ट्री ऑफ फाइनेंस
8	कैमन आइलैंड्स	हाँ	
9	कुक आइलैंड्स		फाइनेंसियल सुपरवाइजरी कमीशन
10	डेनमार्क		दि डैनिश फाइनेंसियल सुपरवाइजरी अथॉरिटी (डीएफएसए)
11	एस्टोनिया		एस्टोनियन फाइनेंसियल सुपरवाइजरी अथॉरिटी
12	जर्मनी	हाँ \$	जर्मन फेडरल फाइनेंसियल सुपरवाइजरी अथॉरिटी (बी फिन)
13	जिब्राल्टर		फाइनेंसियल सर्विसेज कमीशन
14	ग्वाटेमाला		सुपरिन्टेंडेंसिया डि बैंकोस डि ग्वाटेमाला
15	गुएर्नी		गुएर्नी फाइनेंसियल सर्विसेज कमीशन
16	हॉन्डुरास		नेशनल कमीशन ऑफ बैंक्स ऐण्ड एश्योरेन्शेज
17	हंगरी		हंगरी फाइनेंसियल सुपरवाइजरी अथॉरिटी
18	आइसलैंड		दि फाइनेंसियल सुपरवाइजरी अथॉरिटी, आइसलैंड
19	आयरलैंड	हाँ	
20	जापान		फाइनेंसियल सर्विसेज एजेन्सी
21	जर्सी		जर्सी फाइनेंसियल सर्विसेज कमीशन
22	कजाकिस्तान		एजेन्सी ऑफ फाइनेंसियल सुपरविजन
23	कोरिया		फाइनेंसियल सुपरवाइजरी कमीशन (एक स्वतंत्र सरकारी एजेन्सी) और उसकी सब क्मिटी सिक्योरिटीज एण्ड फ्यूचर्स कमीशन (एसएफसी) के साथ-साथ फाइनेंसियल सुपरवाइजरी सर्विस (एक गैर-सरकारी एजेन्सी)
24	लातविया		दि फाइनेंसियल ऐण्ड कैपिटल मार्केट कमीशन
25	लीकटेस्टीन		फाइनेंसियल मार्केट अथॉरिटी
26	मकाऊ, चीन	हाँ	
27	मलावी	हाँ	
28	मालदीव	हाँ	
29	माल्टा		माल्टा फाइनेंसियल सर्विसेज अथॉरिटी फॉर बैंकिंग, इन्वेस्टमेंट सर्विसेज, ऑफशोर एण्ड इश्योरेंस
30	निकारागुवा		दि सुपरिन्टेन्डेन्सी ऑफ बैंक्स एण्ड अदर फाइनेंसियल इंस्टीट्यूशन्स फॉर बैंक्स, सिक्योरिटीज एण्ड इश्योरेंस
31	नार्वे		क्रेन्डिट्ट्रिल्सनेट (दि बैंकिंग इश्योरेंस एण्ड सिक्योरिटीज कमीशन ऑफ नार्वे)
32	सिंगापुर	हाँ	
33	स्लोवाकिया	हाँ	
34	सूरीनाम	हाँ	
35	ताइवान		फाइनेंसियल सुपरवाइजरी कमीशन बैंको, प्रतिभूति फर्मों और बीमा कंपनियों का विनियमन करता है। दि सेन्ट्रल बैंक ऑफ चाइना ने पूरी वित्तीय प्रणाली की स्थिरता का दायित्व स्वयं अपने पास ही रखा है।
36	इंग्लैंड		फाइनेंसियल सर्विसेज अथॉरिटी (एफएसए)
37	उरुग्वे	हाँ	

\* : बैंकिंग, बीमा और प्रतिभूति पर्यवेक्षण को शामिल करते हुए।

\$ : दि ड्यूश बुदेसबैंक बैंकों का पर्यवेक्षण करता रहेगा।

स्रोत : केन्द्रीय बैंकिंग प्रकाशन. 2008. हाऊ कन्ट्रीज सुपरवाइजरी देयर बैंक्स, इश्योरेंस एण्ड सिक्योरिटीज मार्केट्स 2008 : दि हू एण्ड हाऊ ऑफ फाइनेंसियल सुपरविजन इन मोर दैन 190 जूरिस्डिक्शंस, लंदन:इन्साइसिव मीडिया हेमार्केट हाउस।

10.52 आस्ट्रेलिया ने एक उद्देश्य-आधारित विनियामक दृष्टिकोण अपना रखा है। आस्ट्रेलिया द्वारा अपनाया गया पर्यवेक्षी ढांचा इस अर्थ में अनूठा है कि यह संस्थाओं अथवा उत्पादों पर नहीं, अपितु उसके बजाय विनियामक कार्यों/उद्देश्यों पर आधारित है। आस्ट्रेलिया ने दो प्रति-क्षेत्रीय संस्थाओं, एक बैंकों, बीमा कंपनियों और पेंशन निधियों के विवेकसम्मत पर्यवेक्षण के लिए तथा एक प्रतिभूति फर्मों और कारोबार संचालन संबंधी आवश्यकताओं के पर्यवेक्षण के लिए, स्थापित करते हुए विद्यमान पर्यवेक्षी संस्थाओं को पुनर्गठित किया है, जिसमें उक्त दोनों के ऊपर एक उच्चस्तरीय परिषद की भी व्यवस्था है।<sup>1</sup>

10.53 तथापि, अधिकांश देशों में बहु-विनियामकों वाली प्रणाली को जारी रखा जा रहा है। जबकि प्रति व्यक्ति सकल देशी उत्पाद (आर्थिक विकास के स्तर का एक माप) और बहुविध पर्यवेक्षकों के अस्तित्व में किसी प्रकार का सह-संबंध देखने में नहीं आया, तथापि, यह देखा गया है कि बहुविध पर्यवेक्षकों का अस्तित्व सकल देशी उत्पाद की तुलना में सभी बैंकों की कुल आस्तियों (देश की बैंकिंग प्रणाली की एक माप) से सकारात्मक रूप में सह-संबद्ध था (बर्थ और अन्य, 2006)। हालांकि, बहुविध एजेन्सियों द्वारा वित्तीय संगुटों के पर्यवेक्षण का समन्वय करने के उद्देश्य से कुछ देशों ने 'अग्रणी' विनियामक अथवा 'छत्र' विनियामक वाला दृष्टिकोण अपना लिया है। 'अग्रणी' विनियामक मॉडल में एक विनियामक किसी विविधीकृत समूह के सभी परिचालनों की जोखिम प्रोफाइल और पूंजी पर्याप्तता का आकलन करने का दायित्व स्वीकार करता है। इस व्यवस्था में, मुख्य गतिविधि के वाणिज्यिक बैंकिंग होने पर, अग्रणी विनियामक बैंक विनियामक होता है, जिसे उस स्थिति में उसे संपूर्ण समूह के परिचालनों पर निगरानी रखने तथा प्रत्युत्तरों के समन्वय को सुनिश्चित करने का अतिरिक्त दायित्व भी सौंप दिया जाता है, किन्तु यह कार्य अन्य विनियामकों/की अधिकारों/शक्तियों में दखलंदाजी किए बिना ही किया जाता है। अग्रणी विनियामक की मुख्य भूमिका यह सुनिश्चित करने से संबंधित होती है कि संगुट के बारे में प्रासंगिक विनियामक सूचना का वितरण शीघ्रतापूर्वक सभी संबंधित विनियामकों के बीच कर लिया जाए।

10.54 अमरीका में ग्रैम स्लीच बिल्ली (जीएलबी) अधिनियम कार्यपरक विनियम को छत्र विनियम के साथ मिला देता है। कार्यपरक विनियमन में यह कल्पना की गई है कि वित्तीय सेवाओं की नियंत्रक कंपनी की प्रत्येक सहायक कंपनी का वित्तीय विनियामक द्वारा अलग से विनियमन किया जाए। उदाहरण के लिए प्रतिभूति और विनियम आयोग (एसईसी) प्रतिभूति फर्मों के प्राथमिक विनियामक के रूप में कार्य करता है और सरकारी बीमा विनियामक बीमा गतिविधियों में संलग्न कंपनियों के वित्तीय विनियामक होते हैं। कार्यपरक विनियामक को यह प्राधिकार होता है कि वह धारक कंपनी ढांचे में जिस विशिष्ट सहायक कंपनी पर निगरानी रखता है उसके

लिए पूंजी मानक निर्धारित कर सके, उससे रिपोर्टें मंगवा सके तथा उसकी जांच कर सके। हालांकि वित्तीय विनियामक को यह प्राधिकार नहीं होता कि वह संगठन की अन्य कंपनियों के लिए पूंजी मानक निर्धारित करे, उन पर रिपोर्टिंग संबंधी अपेक्षाओं को लागू कर सके अथवा उनकी जांच कर सके।

10.55 फेडरल रिजर्व बोर्ड वित्तीय धारक कंपनियों और बैंक धारक कंपनियों दोनों ही के मामले में छत्र पर्यवेक्षक होता है। एक छत्र पर्यवेक्षक के रूप में फेडरल रिजर्व बोर्ड धारक कंपनियों पर पूंजी संबंधी अपेक्षाएं लागू कर सकता है। जीएलबी अधिनियम के तथाकथित 'फेड-लाइट' प्रावधानों के तहत बोर्ड को यह भी प्राधिकार होता है कि वह कुछ सीमाओं की शर्त पर धारक कंपनियों अथवा उनकी सहायक कंपनियों से रिपोर्टें मंगवा सके और उनकी जांच कर सके। अमरीका में छत्र पर्यवेक्षण इस तर्काधार पर आधारित है कि किसी संगठन द्वारा जोखिमों का प्रबंधन समेकित आधार पर किया जाता है तथा इस प्रकार की जोखिमों की भिन्न पर्यवेक्षकों द्वारा अलग-अलग कानूनी हैसियत के आधार पर समीक्षा नहीं की जा सकती। इसका तात्पर्य यह है कि प्रत्येक विनियामक केवल इस बात पर निगरानी रखता है कि उनके द्वारा विनियमित की जाने वाली कंपनियों में अपनाई जाने वाली जोखिम प्रबंधन की प्रक्रिया किस प्रकार पर्याप्त नहीं हो सकती। इस प्रकार के संगठनों का समेकित पर्यवेक्षण महत्त्वपूर्ण होता है, क्योंकि वित्तीय गतिविधियों की व्यापक श्रेणियों से जुड़ी जोखिमों में विधिक संस्थाओं और व्यवसाय क्षेत्रों के दूसरे छोर तक भी विस्तृत हो सकती हैं।

10.56 छत्र पर्यवेक्षण प्रणाली को लागू किए जाने के 10 वर्षों से भी कम की अवधि में अमरीका में विनियामक ढांचे पर विशेषतः बढ़ते संस्थानीकरण जैसी बाजार की हाल ही की उन घटनाओं के परिप्रेक्ष्य में पुनर्विचार किया जा रहा है, जो विनियामक अंतरों के साथ ही उनकी अनावश्यकताओं को अनावृत करने वाली हैं तथा बाजार के सहभागियों को अधिक कार्य-कुशल विनियमन वाले अधिकार क्षेत्रों में व्यवसाय करने हेतु विवश कर देती हैं और इस प्रकार अमरीकी विनियामक ढांचे पर दबाव निर्मित कर देती हैं। अब यह अनुभव किया जा रहा है कि एक उद्देश्य पर आधारित विनियामक दृष्टिकोण भविष्य के इष्टतम विनियामक ढांचे का द्योतक होगा। मार्च 2008 में जारी अपनी रिपोर्ट में कोषागार विभाग ने विविध प्रकार के विकल्पों का परीक्षण करने के बाद यह संकेत दिया कि अमरीका विनियमन के ध्येयों पर बल देने वाला उद्देश्य पर आधारित विनियामक दृष्टिकोण अपना सकता है। इस प्रकार के विनियामक ढांचे में तीन प्रमुख ध्येयों पर ध्यान केन्द्रित होगा: (i) वास्तविक अर्थव्यवस्था को प्रभावित करने में सक्षम वित्तीय बाजार की स्थिरता की समग्र स्थितियों को नियंत्रित करने हेतु बाजार स्थिरता का विनियमन; (ii) सरकारी गारंटियों से निर्मित सीमित बाजार अनुशासन से संबद्ध मुद्दों के निराकरण के लिए विवेकसम्मत वित्तीय विनियमन; और (iii) व्यावसायिक परंपराओं के मानकों के निर्धारण हेतु व्यवसाय संचालन विनियमन (उपभोक्ता संरक्षण विनियमन

<sup>1</sup> वास्तव में आस्ट्रेलिया में कई एक विनियामक संस्थाओं को केवल चार संस्थाओं में पुनर्गठित कर दिया गया था, जिनमें से प्रत्येक संस्था एक विशिष्ट विनियामक कार्य के लिए उत्तरदायी थी, यथा- (i) प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने हेतु; (ii) बाजार के आचरण और ग्राहक संरक्षण हेतु; (iii) जमा संग्रहण, बीमा और अधिवर्धिता के विवेकसम्मत विनियमन हेतु और (iv) प्रणालीगत स्थिरता पर निगरानी रखने हेतु। यह इस विचारधारा पर आधारित है कि बाजार/संस्थाएं चार मुख्य कारणों के आधार पर विफल हो जाती हैं, यथा- प्रतिस्पर्धा-विरोधी व्यवहार, बाजार के कदाचार, सूचना की विषमता और प्रणालीगत अस्थिरता। हालांकि प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने हेतु गठित संस्था का अधिकार क्षेत्र न केवल वित्तीय क्षेत्र, अपितु गैर-वित्तीय क्षेत्र तक भी विस्तृत है।

से संबद्ध)। कोषागार विभाग का दृष्टिकोण यह है कि अन्य विनियामक ढांचों की तुलना में उद्देश्य पर आधारित दृष्टिकोण वित्तीय दृश्य-भूमि में होने वाले परिवर्तनों से सामंजस्य बिटाने में बेहतर ढंग से समर्थ होता है। यह अमरीका में विद्यमान उस विनियामक प्रणाली से भी बेहतर होता है, जो उद्योग खंडों पर अधिक ध्यान केन्द्रित रखता है। फेडरल रिजर्व को समग्र स्थूल आर्थिक स्थिरता को बढ़ावा देने की उसकी केन्द्रीय बैंक के रूप में परंपरागत भूमिका को ध्यान में रखते हुए वित्तीय बाजार की स्थिरता वाली भूमिका भी स्वीकार कर लेनी चाहिए। नयी विवेकसम्मत वित्तीय विनियामक एजेन्सी (पीएफआरए) द्वारा उन वित्तीय संस्थाओं पर ध्यान केन्द्रित किया जाना है, जिनके व्यावसायिक परिचालनों के साथ किसी न किसी प्रकार की सुनिश्चित सरकारी गारंटियां जुड़ी होती हैं। उसने एक नई व्यवसाय संचालन विनियामक एजेन्सी (सीबीआरए) का प्रस्ताव किया। सीबीआरए को सभी प्रकार की वित्तीय फर्मों के व्यवसाय संचालन के विनियमन पर निगरानी रखनी चाहिए (कोषागार विभाग, 2008)।

### पर्यवेक्षण बनाम बाजार अनुशासन

10.57 पिछले पन्द्रह अथवा उसके आस-पास के वर्षों के दौरान बैंक पर्यवेक्षकों और विनियामक प्राधिकारियों द्वारा बाजार अनुशासन पर अधिक से अधिक ध्यान दिया जाता रहा है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के संबंध में जहां भिन्न-भिन्न मत विद्यमान हैं, वहीं अधिकांश प्रेक्षक इस बात से सहमत हैं कि बैंक पर्यवेक्षकों को उनके परंपरागत पर्यवेक्षी पद्धतियों को और आगे बढ़ाने के लिए अधिकाधिक रूप से बाजार की शक्तियों पर निर्भर करना चाहिए। बैंकिंग क्षेत्र में बाजार अनुशासन को एक ऐसी स्थिति कहा जा सकता है, जिसमें जमाकर्ताओं, लेनदारों तथा स्टॉक धारकों सहित निजी क्षेत्र के एजेंटों को उन लागतों का सामना करना पड़ता है, जो बैंकों द्वारा उठायी जाने वाली जोखिमों में निहित होती हैं तथा इन लागतों के आधार पर कार्रवाई करनी होती है। उदाहरण के लिए, गैर-बीमाकृत जमाकर्ता, जो बैंक के जोखिम उठाने के प्रति अनारक्षित होते हैं, जोखिमपूर्ण बैंकों को अपेक्षाकृत अधिक ब्याज दरों की अपेक्षा करते हुए अथवा अपनी जमा राशियों को आहरित करते हुए दंडित कर सकते हैं (मर्टिनेज पेरिया, एवं अन्य, 2001)। यहां तक कि बीमाकृत जमाकर्ता भी बैंक के विफल हो जाने की स्थिति में जमा राशियां वसूल करने में किसी प्रकार की अनिश्चितता या उसमें किसी प्रकार की लागत शामिल होने पर बैंक जोखिम के प्रति प्रतिक्रिया व्यक्त कर सकते हैं। इसलिए ऐसे जमाकर्ताओं, जो बैंक जोखिम के प्रति अत्यधिक संवेदनशील होते हैं, के बैंक के अतिशय जोखिम उठाने से संबंधित व्यवहार का प्रतिरोध करने की संभावना होती है। बाजार के प्रत्यक्ष एवं परोक्ष प्रभावों में भेद किया जाना चाहिए (फेडरल रिजर्व प्रणाली के गवर्नर बोर्ड का अध्ययन दल, 1999)। प्रत्यक्ष प्रभाव वह प्रभाव होता है, जिसका उपयोग निवेशकों द्वारा निधियों की लागत और/अथवा मात्रा को प्रभावित करते हुए बैंक के जोखिम उठाने के संबंध में किया जाता है। परोक्ष प्रभाव पर्यवेक्षकों की सूचना की बाजार की सूचना के साथ अंतःक्रिया होती है। किसी फर्म में जोखिम धारक बाजार की व्यवस्था का उपयोग करते हुए फर्म के व्यवहार पर निगरानी रख सकते हैं और उसे नियंत्रित कर सकते हैं। ऋणधारकों और स्टॉक धारकों सहित पणधारकों की फर्म को उपलब्ध निधियों की लागत एवं मात्रा को प्रभावित करने की क्षमता और उसकी आस्तियों का मूल्यांकन कॉरपोरेट अभिशासन

(बाजार अनुशासन) को एक बाजार आधारित ढांचा उपलब्ध कराता है। बाजार अनुशासन पर बल दिए जाने के लिए दो परस्पर-निर्भर कारण होते हैं। पहला, बड़े अंतरराष्ट्रीय बैंकों की गतिविधियां अधिकाधिक रूप से जटिल हो गई हैं। इसके परिणामस्वरूप, उनके जोखिम उठाने से संबंधित व्यवहार को नियंत्रित करने का कार्य अधिकाधिक रूप से कठिन हो गया है। दूसरा, बैंकों की स्वयं अपनी आंतरिक जोखिम प्रबंधन प्रणालियों पर अपेक्षाकृत सख्त विनियामक निर्भरता की प्रवृत्ति का उद्भव हुआ है।

10.58 बैंकिंग में बाजार अनुशासन स्वाभाविक रूप से नहीं आता। सुरक्षा पाश प्रत्यक्ष बाजार अनुशासन को सीमित कर देता है, क्योंकि यह प्रकटन की मांग और जोखिम के प्रति ऋणधारकों की संवेदनशीलता में कमी ला देता है। स्पष्टतः बीमाकृत जमाकर्ताओं को बैंकों को अतिशय जोखिम उठाने हेतु दंडित करने के लिए प्रायः किसी भी प्रकार का प्रोत्साहन नहीं प्राप्त होता है। इसके अलावा, पर्यवेक्षी प्राधिकारियों द्वारा प्रदत्त वित्तीय सुदृढ़ता का अनुभूत प्रमाणन भी प्रकटन की मांग और जोखिम के प्रति ऋण धारकों की संवेदनशीलता में कमी ला सकता है। बैंकों की जोखिमों का मूल्यांकन करने हेतु निवेशकों के लिए उन अनुत्साहनों को प्रशमित करने के पीछे बैंकों का उद्देश्य यह होता है कि ये संस्थाएं विषम सूचना द्वारा अभिलक्षित वातावरण में ऋण प्रदान करती हैं। अतः बैंक सहज रूप से अपारदर्शी और मूल्यांकन की दृष्टि से कठिन होते हैं।

10.59 विश्व भर के बैंकिंग पर्यवेक्षकों ने सुदृढ़ जोखिम प्रबंधन परंपराओं को प्रोत्साहित करने तथा वित्तीय बाजारों की स्थिरता को बढ़ावा देने में बाजार अनुशासन के महत्त्व को स्वीकार किया है। प्रभावी बाजार अनुशासन बैंक पर्यवेक्षण और विनियमन का पूरक सिद्ध हो सकता है। किन्तु इसकी पूर्व-शर्त यह होती है कि संस्था में निहित उस जोखिम का समझने के लिए वह सूचना मौजूद हो, जो बाजार के देखने में आ रही है। पर्याप्त, सामयिक, यथार्थपरक और प्रासंगिक सूचना की सहायता से बाजार के सहभागी प्रतिपक्ष जोखिमों का बेहतर ढंग से मूल्यांकन कर सकते हैं तथा वित्तीय संसाधनों के बेहतर आवंटन को बढ़ावा देने हेतु निधियों की उपलब्धता और मूल्य-निर्धारण के साथ सामंजस्य बिठा सकते हैं। उधारदाताओं और निवेशकों का किसी फर्म के जोखिम प्रबंधन संबंधी कार्य निष्पादन, अन्तर्निहित प्रवृत्तियों, नकदी प्रवाह तथा आय-सर्जक संभाव्यताओं का सार्थक ढंग से मूल्यांकन करने में सुस्पष्ट रुचि होती है। इस संबंध में बाजार के सहभागियों को बाजार अनुशासन लागू करने हेतु आवश्यक सूचना उपलब्ध कराने में पारदर्शिता अनिवार्य होती है।

10.60 बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति “बैंकों और वित्तीय प्रणाली में सुरक्षा एवं वित्तीय सुदृढ़ता को बढ़ावा देने में पूंजी विनियमन और अन्य पर्यवेक्षी प्रयासों को प्रबलित करने के लिए बाजार अनुशासन की संभाव्यता पर बल देती है।” बासेल समिति ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि उस दुनिया में जहां संसाधन सीमित हों तथा बैंकिंग गतिविधियां अधिकाधिक रूप से जटिल होती जा रही हों, बाजार अनुशासन का बढ़ाया जाना महत्वपूर्ण होता है। इस विचारधारा का प्रतिबिंबन अध्याय V में यथावर्णित नये बासेल समझौते के स्तंभ 3 में होता है। बासेल II समझौता बैंक पर्यवेक्षण के कुछ भागों को पर्यवेक्षकों से हटाकर बाजार पर डाल

देता है। हालांकि, एक महत्त्वपूर्ण मुद्दा यह है कि बाजार अनुशासन प्रभावी हो सकता है अथवा नहीं; और किन स्थितियों में यह प्रभावी नहीं हो सकता।

10.61 कुछ ऐसे महत्त्वपूर्ण मुद्दे हैं, जो बाजार अनुशासन की प्रभावशीलता के संबंध में उठे हैं। नैतिक संकट का अस्तित्व और बाजार अनुशासन की प्रभावशीलता अंतरंग रूप से संबंधित होते हैं। दिवालियेपन की लागत और बैंक के शेयरधारकों तथा बैंक के बीच कॉरपोरेट अभिशासन की समस्याओं के अभाव में बैंक की जमाकारियों के असीमित होने तथा बैंक की जोखिम पसंदगी के जमाकर्ताओं को दिखाई देने योग्य होने पर, बैंक की जोखिम पसंदगी कुशल होगी। इसका कारण यह है कि बैंक उनकी जोखिम पसंदगी के प्रभाव को जमाकर्ताओं पर अभ्यंतरित कर देते हैं, क्योंकि वे बैंक के अपेक्षाकृत अधिक जोखिम का वहन किए जाने पर एक बार पुनः अपेक्षाकृत अधिक मुआवजे की मांग करने लगेंगे। इस प्रकार के माहौल में संपूर्ण बाजार अनुशासन मौजूद रहता है और किसी प्रकार का नैतिक संकट नहीं होता (ब्लम, 2002 और कोर्डेला एवं ययाति, 1998)। संक्षेप में, जमाकारियों के सीमित होने अथवा बैंकों की जोखिम पसंदगियों के जमाकर्ताओं को दिखाई न देने योग्य होने पर, बैंक जमाकर्ताओं के खर्च पर अपेक्षाकृत अधिक जोखिम प्रोफाइल का चयन करेगा। इसका कारण यह है कि बैंक की अपेक्षाकृत अधिक जोखिम पसंदगियों के प्रत्युत्तर में जमाकर्ता अधिक प्रतिलाभ की मांग नहीं करेंगे। इस प्रकार की स्थिति में किसी बाजार अनुशासन का अस्तित्व नहीं होता और उसकी चूक जोखिम के प्रति बैंक की पसंदगी नैतिक संकट के अधीन होती है।

10.62 सैद्धांतिक रूप से, अतिशय जोखिम उठाने की प्रवृत्ति को रोकने में बाजार अनुशासन की प्रभावशीलता निम्नलिखित पर आश्रित होती है (क) सरकार के सुरक्षा-पाश (बीमा) की सीमा। (ख) वह स्तर, जहां तक बैंक का असीमित देयताओं (निधीयन) द्वारा वित्तीयन किया जाता है; और (ग) बैंक जोखिम-पसंदगियों (प्रकटन) की प्रेक्षणीयता की सीमा। बाजार अनुशासन के अधिक प्रभावी होने की संभावना है, बैंक की देयताओं के संबंध में सरकार की सुनिश्चित अथवा अन्तर्निहित गारंटियों का स्तर जितना ही कम होगा, बैंक के तुलनपत्र में असीमित देयताओं की रकम उतनी ही अधिक होगी और बैंक के प्रकटन का स्तर उतना ही अधिक होगा।

10.63 अनुभवजन्य साक्ष्यों से पता चलता है कि नैतिक संकट मौजूद है और यह कि बैंक की शोधन क्षमता अनुशासन को कम करने में बाजार जोखिम की भूमिका होती है। यह देखने में आया है कि (क) सुनिश्चित अथवा अन्तर्निहित सरकारी गारंटियों के फलस्वरूप बैंक अपेक्षाकृत कम पूंजी 'बफर' का चयन करते हैं; (ख) असीमित निधीयन के अधिक अंश का अनुशासनात्मक प्रभाव होता है, जिसके फलस्वरूप बैंक किसी विशिष्ट जोखिम के लिए अपेक्षाकृत अधिक पूंजी 'बफर' का चयन करते हैं; और (ग) वे बैंक, जो अधिक सूचना प्रकट करते हैं, और इस प्रकार सुदृढ़ बाजार अनुशासन के अधीन होते हैं, अपेक्षाकृत अधिक पूंजी 'बफर' का चयन करते हुए चूक के प्रति अपनी संभाव्यता को सीमित कर लेते हैं। बैंकों के उप-नमूने का अवलोकन किए जाने पर ये सभी प्रभाव अपेक्षाकृत कमजोर लगते हैं, जिसके लिए बाजार यह मानता है कि सरकारी सहायता से निवेशकों को प्रभावी रूप से सीमित करते हुए इन स्थितियों से बचा जा सकता है।

10.64 बैंक जोखिम के संबंध में एक व्यापक निक्षेप बीमा योजना का प्रभाव काफी कुछ मिलाजुला है - (क) इस धारणा को अपेक्षाकृत अधिक समर्थन प्राप्त है कि बैंक इतने बड़े हैं कि वे विफल नहीं हो सकते, से उद्भूत अन्तर्निहित सरकारी गारंटियां इन बैंकों को चूक के प्रति अपेक्षाकृत अधिक संभाव्यता का चयन करने हेतु प्रेरित करती हैं, जैसा कि एक निश्चित पूंजी अनुपात के लिए अनर्जक ऋणों के अनुपात से पता चलता है (ख) कुल मिलाकर यह स्पष्ट नहीं होता कि असीमित निधीयन के स्रोतों के फलस्वरूप बैंकों में अपेक्षाकृत कम चूक जोखिम होती है; (ग) इस परिकल्पना को अधिक समर्थन प्राप्त है कि अधिक सूचना का प्रकटन करने वाले बैंकों की परिणत जोखिम कम होती है। इसके भी आगे बाजार अनुशासन उस स्थिति में अपेक्षाकृत अधिक सुदृढ़ होता है, जब सरकार द्वारा बैंकों को बचाए जाने की संभावना नहीं होती। प्रकटन का उस स्थिति में विशेष महत्त्व होता है, जब बैंक दिवालियेपन के करीब पहुंच जाते हैं, क्योंकि बाजार अनुशासन के अन्य उपाय कम प्रभावी हो जाते हैं।

10.65 अधिक प्रकटन और/अथवा असीमित देयताओं के माध्यम से बाजार अनुशासन को बढ़ाने के पक्ष में यह तर्क दिया गया है कि यह इस दृष्टि से लाभकर होता है कि उक्त दोनों ही व्यवस्थाएं फर्मों को पर्याप्त शोधक्षम मानक बनाए रखने हेतु प्रोत्साहन प्रदान करती हैं। किन्तु इन नीतिगत उपायों का लाभदायक प्रभाव उन बैंकों के लिए सुदृढ़ होने की संभावना है, जिन्हें अन्तर्निहित सरकारी गारंटियां नहीं प्राप्त होतीं। इसका नये बासेल II समझौते के स्तंभ 2 और स्तंभ 3 (विस्तृत जानकारी के लिए अध्याय V देखें) के बीच संमिश्र को किस प्रकार इष्टतम बनाया जाए, पर महत्त्वपूर्ण परिणाम होता है। यदि अन्तर्निहित सरकारी गारंटियों को विश्वसनीय ढंग से समाप्त नहीं किया जा सकता अथवा यदि प्रणालीगत बैंकिंग संकटों और उनसे जुड़ी भारी आर्थिक लागतों को रोकने के उद्देश्य से वे वास्तव में आवश्यक हैं, तो उन बैंकों के बाजार अनुशासन से कम प्रभावित होने की संभावना है, जो इस प्रकार की गारंटियों के अधीन हैं। अतः इन बैंकों के गहन पर्यवेक्षी पर्यवेक्षण को विनियामक ढांचे का एक महत्त्वपूर्ण अवयव बनाए रखना आवश्यक होगा। इसके अलावा, बाजार अनुशासन के कुछ रूप उन बैंकों की दृष्टि से कम प्रभावी हैं, जो दिवालियेपन के निकट पहुंच चुके हैं। यह तथ्य न्यूनतम पूंजी अपेक्षा के महत्त्व को बाजार अनुशासन की प्रभावशीलता के लिए एक पूर्व-शर्त के रूप में प्रबलित कर देता है (नये बासेल II समझौते का स्तंभ 1)।

10.66 बाजार अनुशासन को बढ़ाने वाला एक ऐसा होनहार दृष्टिकोण, जिसने इन दिनों पर्याप्त रूप से ध्यान आकृष्ट किया है, यह है कि एक गौण ऋण नीति अपनाई जाए। फेडरल रिजर्व प्रणाली के केन्द्रीय बैंकरों ने एक ऐसी अधिक विशिष्ट नीति की वकालत की है जिसमें बड़े बैंकों द्वारा गौण ऋण प्रतिभूतियों के निर्गम को अनिवार्य बना दिया जाना चाहिए। 1999 वाले जीएलबी अधिनियम में फेडरल रिजर्व बोर्ड और कोषागार सचिव का गौण ऋण प्रस्तावों की साध्यता और वांछनीयता का अध्ययन करने हेतु आह्वान किया गया था। जनवरी 2001 में जारी उक्त अध्ययन का निष्कर्ष यह था कि गौण ऋण नीति को अपनाए जाने से बैंकिंग प्रणाली की सुरक्षा और वित्तीय सुदृढ़ता में संभवतः सुधार हो सकता है (बॉक्स X.6)।

### बाक्स :6: बाजार अनुशासन के एक साधन के रूप में गौण ऋण

गौण ऋण उस उधार को निरूपित करने वाली बैंक देयता होता है, जिसका, चूक होने की स्थिति में, भुगतान केवल अन्य सभी देयताओं के उन्मोचित हो जाने के बाद ही किया जाएगा। महत्वपूर्ण हानि की संभाव्यता से अवगत गौण ऋण के निवेशक चूक जोखिम के प्रति विशेष रूप से संवेदनशील होते हैं और जोखिम के प्रति उनकी अनुभूति अपेक्षाकृत कम बाजार मूल्यांकन के रूप में प्रतिबिंबित होगी और इसलिए गौण ऋण का प्रतिफल अपेक्षाकृत अधिक होता है। गौण ऋण पर विचार-विमर्श में, विनियामक अप्रत्यक्ष बाजार अनुशासन की उस संभाव्यता को ध्यान में रखते हैं (फेडरल रिजर्व अध्ययन दल, 1999), जो उस समय घटित होता है जब विनियामक अथवा पणधारक बैंक के गौण ऋण पर प्रतिफल का उपयोग उसकी स्थिति के संकेत के रूप में करते हैं। यदि सभी बड़े बैंकों से उसी प्रकार के गौण ऋण जारी किए जाने की अपेक्षा की जाती हो, तो विनियामकों को बैंकों की चूक जोखिम की तुलना करने का सरल साधन उपलब्ध हो जाएगा। गौण ऋण पर सर्वाधिक प्रतिफल प्राप्त करने वाले बैंकों को त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई करने अथवा अधिक कठोर पर्यवेक्षण के लिए अलग किया जा सकेगा।

गैर-बीमित जमाराशियों की तुलना में गौण ऋण को प्रत्यक्ष और परोक्ष दोनों ही प्रकार के बाजार अनुशासन को बढ़ावा देने के कतिपय लाभ प्रदान कराने वाले साधन के रूप में देखा जाता है।

पहला, गौण ऋण के समस्त बैंक देयताओं की तुलना में सर्वाधिक कनिष्ठ होने के कारण उसके प्रतिफल को बड़े मूल्यवर्ग वाली जमाराशियों के प्रतिफल की अपेक्षा जोखिम में परिवर्तन के प्रति अधिक संवेदनशील होना चाहिए। इन बाण्डधारकों को, बैंक के विफल हो जाने की स्थिति में, बचाए जाने की सबसे कम संभावना रहती है तथा उनकी ओर से बैंक की स्थिति के प्रकटीकरण की मांग किए जाने की सर्वाधिक संभावना होती है। इस प्रकार बीमित जमाराशियों के स्थान पर जारी गौण ऋण बैंक के विफल हो जाने की स्थिति में निक्षेप बीमा निधि को अतिरिक्त "सुरक्षा" उपलब्ध कराता है। हालांकि, गौण ऋण का प्रतिफल गैर-बीमित जमाराशियों की तुलना में जोखिम के प्रति अधिक संवेदनशील होता है, इस परिकल्पना की पुष्टि किए जाने के कार्य को अनुभव के आधार पर कठिन माना गया है।

दूसरा, अपेक्षाकृत लंबी परिपक्वता अवधि वाला होने के कारण गौण ऋण बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण के प्रति कम ग्रहणशील होता है। किसी भी माह के दौरान, उस गौण ऋण का मूल्य जिसे रोल-ओवर किया जाना आवश्यक होता है, कुल बकाये का छोटा-सा अंश होगा। इसलिए बैंक पर ऋण को एकाएक मोचित करने का दबाव नहीं होता तथा उसे उसकी समस्याओं का निराकरण करने का अधिक समय मिल जाता है। बैंक की (वित्तीय) स्थिति में गिरावट का सामना मूल्य का समायोजन करके किया जा सकता है, क्योंकि निवेशक उसके बकाया ऋण का मूल्यांकन अपेक्षाकृत कम मूल्य अथवा मात्रा समायोजन करते हुए करते हैं, क्योंकि निवेशक उनके उधार देने की मात्रा में कमी कर देते हैं।

तीसरा, गौण ऋण धारक जोखिम-वहनीयता से जुड़े ऊर्ध्वमुखी अभिलाभों में भागीदार नहीं होते। इसलिए सैद्धांतिक रूप से गौण ऋण से संबंधित निर्गम और द्वितीयक बाजार स्प्रेडों को बैंकिंग संगठन की जोखिम के प्रति विशिष्ट रूप से संवेदनशील होना चाहिए। इसके विपरीत, चूंकि जोखिम-वहनीयता से जुड़े ऊर्ध्वमुखी अभिलाभों से इक्विटी धारक भी लाभान्वित हो सकते हैं, इक्विटी निर्गम से उपलब्ध होने वाला प्रत्यक्ष बाजार अनुशासन अपर्याप्त हो सकता है तथा गौण बाजार के मूल्यों से प्राप्त होने वाले बैंकिंग जोखिम संकेत लुप्त हो सकते हैं तथा उनका निर्वचन करना कठिन हो सकता है।

चौथा, गौण ऋण बाजार अनुशासन के परिप्रेक्ष्य से भी आकर्षक होता है, क्योंकि इस प्रकार की लिखतों के लिए एक सुस्थापित, गहन और उपयुक्त रूप से अर्थसुलभ

बाजार मौजूद होता है। बैंकिंग संगठनों के सार्वजनिक रूप से लेन-देन किए जाने वाले गौण ऋणों का मानकीकरण भी प्रभावशाली होता है तथा बाजार अनुशासन के परिप्रेक्ष्य से वांछनीय होता है। आजकल जारी किए जाने वाले अधिकांश अमरीकी बैंकों अथवा (अधिक सामान्य रूप से) धारक कंपनियों के गौण ऋण लिखत स्थायी दर, गैर-प्रतिदेय, 10 वर्ष की परिपक्वता अवधि वाले बॉण्ड होते हैं। चलनिधि और मानकीकरण वाली बाजार की ये दोनों ही विशेषताएं बाजार के सहभागियों द्वारा द्वितीयक बाजार के गौण ऋणों के स्प्रेड की तुलना किए जाने वाले कार्य को सुगम बना देती हैं।

जबकि, गौण ऋण के माध्यम से बाजार अनुशासन की संकल्पना विश्वास दिलाने वाली है, वहीं कई एक व्यावहारिक चिंताएं भी पैदा हो जाती हैं। पहली, अप्रत्यक्ष बाजार अनुशासन के मामले में बैंक ऋण प्रतिभूतियों से प्राप्त होने वाली संकेतक सूचना की तुलना में बैंक शेयरों से संकेतक सूचना में दो लाभ निहित होते हैं। एक, गौण नोट एवं डिबेंचर और जमा प्रमाण पत्र, दोनों सहित, सार्वजनिक ऋण जारी करने वाले बैंकिंग संगठनों की संख्या सार्वजनिक रूप से क्रय-विक्रय की जाने वाली इक्विटियों की संख्या से तुलनात्मक दृष्टि से कम होती है। दो, क्योंकि बैंक इक्विटियों का बाजार अधिक अनिर्द्ध (लिक्विड) होता है तथा उसमें बैंक ऋणों के बाजार की अपेक्षा अधिक व्यावसायिक विश्लेषक शामिल होते हैं, स्टॉक की कीमतें फर्म-विशिष्ट सूचनाओं का द्योतन करने की दृष्टि से बॉण्ड की कीमतों से अधिक प्रभावशाली हुआ करती है। इस प्रकार, आंकड़ों की उपलब्धता और आंकड़ों की गुणवत्ता, दोनों ही दृष्टियों से परोक्ष बाजार अनुशासन के मामले में बैंकों के स्टॉक बैंक ऋणों की तुलना में अपेक्षाकृत अधिक प्रासंगिक होते हैं। दूसरा, यह संभाव्यता कि विनियामक किसी बैंक के कठिनाई में पड़ जाने पर, सरकार के पास वैसा करने का सुनिश्चित प्राधिकार न होने के बावजूद, ऋण धारकों को बचा लेंगे। यद्यपि यह एक वैध चिंता है, ऐसा माना जाता है कि संकटों के समय में यह समस्या संस्थागत प्रोत्साहनों के कारण है, स्वयं गौण ऋण के कारण नहीं। अंत में, अतिरिक्त चिंताओं में ऋण जारी किए जाने की लागतों और भेदिया लेन-देन की संभाव्यता का समावेश होता है।

कुल मिलाकर ऐसा माना जाता है कि गौण ऋण के माध्यम से बाजार अनुशासन बढ़ाने के लिए एक नीति का आधार तैयार करने हेतु और इस प्रकार की लिखतों के लिए एक विशिष्ट नीति की डिजाइन तैयार करने हेतु और अधिक अनुसंधान की आवश्यकता है। तथापि, बैंकिंग क्षेत्र में बाजार अनुशासन का लक्ष्य प्राप्त किए जाने की दिशा में गौण ऋण के गुण-दोषों की उपेक्षा नहीं की जा सकती।

#### संदर्भ :

1. फेडरल रिजर्व बैंक ऑफ सैन-फ्रान्सिस्को (एफआरबीएसएफ), आर्थिक पत्र 2002 "दि प्रॉमिस एण्ड लिमिट्स ऑफ मार्केट डिसिप्लिन इन बैंकिंग" सं. 36, दिसम्बर।
2. मैक्लाचलान, फियोना सी. 2001 "मार्केट डिसिप्लिन इन बैंक रेग्यूलेशन, पैनासिया और पैराडॉक्स?" दि इंडिपेन्डेन्ट रिव्यू, खंड 6, सं. 2, फाल 2001, 227-234.
3. मेयर, लारेंस एच, 1999, "मार्केट डिसिप्लिन ऐज ए कॉम्प्लिमेंट ऑफ बैंकिंग सुपरविजन एण्ड रेग्यूलेशन" कान्फरेंस ऑन रिफॉर्मिंग बैंक कैपिटल स्टैंडर्ड्स न्यूयार्क, में दी गई टिप्पणियां, जून।
4. रॉड्रिगज, एल. जैकब, 2002, "इंटरनेशनल बैंकिंग रेग्यूलेशन - व्हेयर इज दि मार्केट डिसिप्लिन इन बासेल II?" पॉलिसी एनालिसिस, सं. 455, कैटो इंस्टीट्यूट, अक्टूबर।

10.67 बाजार अनुशासन की प्रभावशीलता महत्त्वपूर्ण रूप से उस वित्तीय आधारभूत सुविधा की सुदृढ़ता पर निर्भर करती है, जो अन्य बातों के साथ-साथ विधिक एवं न्यायिक ढांचे, वित्तीय आस्तियों का मूल्यांकन करने में प्रयुक्त लेखांकन मानदंडों, प्रासंगिकी सांख्यिकी की उपलब्धता, भुगतान एवं निपटान प्रणाली तथा कॉरपोरेट अभिशासन के सिद्धांतों जैसे लेन-देनों को सहारा प्रदान करती है। लेखांकन परम्पराएं समस्याओं का एक अन्य महत्त्वपूर्ण स्रोत होती हैं, क्योंकि किसी बैंक के उधार संविभाग का अनुपयुक्त रूप से मूल्यांकन किए जाने पर पूंजी अनुपात बहुत अधिक सार्थक नहीं रह जाते। प्रकटन और पारदर्शिता पर निर्भर बाजार अनुशासन नुतिपूर्ण लेखांकनों द्वारा तुलन पत्रों की वास्तविक स्थिति को छिपा लिए जाने पर व्यापक रूप से अप्रभावी हो जाएगा। इस प्रकार, वित्तीय आधारभूत सुविधा में विद्यमान कमजोरियां अत्यधिक सजग पर्यवेक्षी पर्यवेक्षण को भी अप्रभावी बना सकती हैं।

### सिद्धांत पर आधारित विनियमन

10.68. एक संकल्पना के रूप में सिद्धांत पर आधारित विनियमन विस्तृत एवं आदेशात्मक नियमों और पर्यवेक्षी कार्रवाइयों से दूर रहने पर बल देता है। यह उन परिणामों पर अधिक ध्यान केन्द्रित करता है, जो विनियामक प्राप्त करना चाहते हैं, उन परिणामों पर कैसे पहुंचा जाए इस निर्णायक अपेक्षा को फर्मों के प्रबंधन हेतु छोड़ देते हैं। इंग्लैंड के वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए), जो वित्तीय सेवाओं का एकीकृत विनियामक है, ने विनियमन के सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण की दिशा में बदलाव का पथ-प्रदर्शन किया, जो जोखिम एवं साक्ष्य पर आधारित मॉडल का पूरक है। पिछले कुछ वर्षों में वित्तीय सेवा प्राधिकरण ने सिद्धांतों और परिणामों पर आधारित अपने पर्यवेक्षी और प्रवर्तन उपकरणों पर अधिकाधिक रूप से ध्यान केन्द्रित रखा है। इंग्लैंड में सिद्धांत आधारित विनियमन नया नहीं है। फर्मों के मामले में वित्तीय सेवा प्राधिकरण के 11 उच्च-स्तरीय सिद्धांतों में अधिकांश, जो 2001 से लागू किए जा रहे थे, प्रतिभूति एवं निवेश बोर्ड द्वारा पर्यवेक्षित पहले वाली विनियामक प्रणाली में भी विद्यमान थे।

10.69 वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) के 11 सिद्धांत उन मुख्य विनियामक दायित्वों के सामान्य कथन हैं, जो प्रत्येक प्राधिकृत फर्म पर लागू होते हैं। ये सिद्धांत सामान्य शब्दों में उन उच्च स्तरीय मानकों का निर्धारण करते हैं, जिन्हें सभी फर्मों को अवश्य पूरा करना है। यदि कोई फर्म किसी एक या उससे अधिक सिद्धांत का उल्लंघन करती है, तो उसे प्रवर्तन कार्रवाई का सामना करना पड़ेगा, जिसका परिणाम उदाहरण के लिए, उसके (फर्म के) प्राधिकार को समाप्त कर दिए जाने के रूप में आ सकता है। ये सिद्धांत उन उद्देश्यों पर ध्यान केन्द्रित करते हैं, जो वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) के विनियमन प्राप्त करने हेतु प्रयास कर रहे हैं अतः उन्हें प्रक्रियाओं और कार्यविधियों के बजाय परिणामों और व्यवहारों के रूप में व्यक्त किया जाता है। वित्तीय सेवा प्राधिकरण (एफएसए) के कारोबार के 11 सिद्धांतों में निष्ठा, कौशल, अवधान एवं कर्तव्यपरायणता, प्रबंधन और नियंत्रण, वित्तीय सूझबूझ, बाजारगत आचरण, ग्राहक के हित, ग्राहकों के साथ संप्रेषण, हितों के टकराव, ग्राहकों की आस्तियां तथा विनियामकों के साथ संबंध शामिल हैं।

10.70 सिद्धांत आधारित विनियमन कार्यान्वयन हेतु उन स्पष्ट रूप से परिभाषित परिणामों की आवश्यकता होती है, जिन्हें विनियामक प्राप्त करना चाहते हैं तथा जिनके समक्ष उनके कार्यनिष्पादन को मापा जाएगा। वित्तीय सेवा प्राधिकरण अधिकाधिक रूप से लक्ष्यों तथा इस प्रकार के विनियामक परिणाम प्रदान के प्रति सुनिश्चित हो चुका है, जो उसके सांविधिक उद्देश्यों के अनुरूप हैं। यह तीन ऐसे रणनीतिक ध्येयों से प्रेरित है, जिन्होंने 2003 से वित्तीय सेवा प्राधिकरण को उसकी गतिविधियों के लिए एक सुसंगत ढांचा उपलब्ध कराया है। ये ध्येय इस प्रकार हैं :- (i) कुशल, व्यवस्थित और न्यायोचित बाजार को बढ़ावा देना; (ii) खुदरा उपभोक्ताओं को न्यायोचित अंश प्राप्त करने में सहायता करना; और (iii) वित्तीय सेवा प्राधिकरण को एक ऐसा अधिक प्रभावी संगठन बनाना, जिसके साथ कारोबार करना आसान हो। वित्तीय सेवा प्राधिकरण की सिद्धांत आधारित विनियमन से जुड़े रहने और उसकी प्रगति को एक विन्यस्त एवं सुसंगत विधि से जारी रखने में सहायता करने हेतु वित्तीय सेवा प्राधिकरण ने अब नौ परिणाम संकेतकों, प्रत्येक के तहत तीन ध्येयों को परिभाषित करते हुए एक अतिरिक्त कदम भी उठाया है (सारणी 10.2)।

### सारणी 10:2 सिद्धांत आधारित विनियमन के रणनीतिक ध्येय और संकेतक

रणनीतिक ध्येय	संकेतक संख्या	परिभाषा
खुदरा उपभोक्ताओं को न्यायोचित अंश प्राप्त करने में सहायता करना	1	उपभोक्ताओं को उद्योग से और हमसे स्पष्ट, सरल और प्रासंगिक सूचना प्राप्त हो तथा उसका उनके द्वारा उपयोग किया जाए।
	2	उपभोक्ता वित्तीय सेवा उद्योग के साथ व्यवहार करते समय दायित्व का प्रयोग करने में सक्षम और विश्वस्त हों।
	3	वित्तीय सेवाओं की फर्मों उनके ग्राहकों के साथ न्यायोचित व्यवहार करें और इस प्रकार उनकी आवश्यकताएं पूरी करने में उनकी सहायता करें।
कुशल, व्यवस्थित और न्यायोचित बाजार को बढ़ावा देना	4	फर्म वित्तीय रूप से सुदृढ़ और सुप्रबंधित हों।
	5	फर्मों और अन्य पणधारक अपनी-अपनी जिम्मेदारियां समझें तथा वित्तीय अपराधों से संबंधित और बाजार के आचरण से उद्भूत जोखिमों को कम करें।
	6	वित्तीय बाजार प्रभावशाली, लचीले और अंतरराष्ट्रीय रूप से आकर्षक हों।
हमारी कारोबार क्षमता एवं प्रभावशीलता में वृद्धि	7	वित्तीय सेवा प्राधिकरण व्यावसायिक, न्यायोचित, कार्यकुशल हो तथा उसके साथ कार्य करना सरल हों।
	8	वित्तीय सेवा प्राधिकरण हमारे सांविधिक उद्देश्यों के अनुरूप जोखिमों की पहचान करने और उनका प्रबंधन करने में प्रभावी हो।
	9	विनियमन की लागतें और लाभ समानुपातिक हों।

स्रोत: वित्तीय सेवा प्राधिकरण, 2007 प्रिंसिपल्स बेस्ड रेग्यूलेशन - फोकसिंग आन दि आउटकम्स डैट मैटर, यू.के., अप्रैल।

10.71 इसके समर्थकों के अनुसार वित्तीय विनियमन के सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण के कतिपय गुण हैं। ये हैं : (i) विस्तृत नियमों के सेट तैयार करने की अपेक्षा सिद्धांतों का सेट तैयार करना आसान होता है; (ii) सभी पणधारकों को सिद्धांतों के सेट समझना आसान होता है; (iii) यह लचीला होता है इसलिए इसे इसके अपने ही बाजारों, विधायी पृष्ठभूमियों एवं संस्कृतियों के संदर्भ में स्वयं अपनी अनुपालन नीति विकसित करने की अनुमति देकर विशेष रूप से विषमजातीय बैंकिंग उद्योग के लिए अनुकूल बनाया जा सकता है; (iv) यह फर्म और उसके विनियामक के बीच सहयोगी और परिणामोन्मुख संबंध को प्रोत्साहित करता है तथा विनियामकों में पारस्परिक समझ को सुगम बनाता है; और (v) यह विनियामक और विनियमित के बीच मुक्त संवाद का आधार तैयार करता है तथा पर्यवेक्षण के प्रति सहयोगी एवं शैक्षणिक दृष्टिकोण को बढ़ावा देता है।

10.72 दूसरी ओर, सिद्धांत-आधारित दृष्टिकोण का अर्थ विनियमित संस्थाओं के लिए अपेक्षाकृत अधिक अनिश्चितता और इस प्रकार के अत्यधिक सक्षम परीक्षकों/निरीक्षकों का दल तैयार करने की आवश्यकता भी होता है, जो विनियमित संस्थाओं के व्यवसाय मॉडलों को समझने में समर्थ हों तथा पर्यवेक्षी निष्कर्षों पर पहुंचने के लिए सिद्धांतों को लागू करने में समर्थ हों। अन्तर्निहित अनिश्चितता के कारण न्यूनतम मानकों और उत्तम परंपराओं के बीच वाले भेद मिटने आरंभ हो सकते हैं, संस्थाओं को अपने मानक स्वयं तैयार करने पर विवश किया जा सकता है। सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण अपनाए जाने के फलस्वरूप जवाबदेही के प्रति कई प्रकार की चिंताएं पैदा हो सकती हैं। सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण का पर्याप्त रूप से नेकनीयत रहित उन फर्मों द्वारा दुरुपयोग भी किया जा सकता है, जिनके लिए अधिक विस्तृत नियमों पर आधारित प्रवर्तन कार्रवाई अधिक उपयुक्त हो सकती है। सिद्धांत आधारित विनियमन पर्यवेक्षी एजेन्सियों के कर्मचारियों पर दुर्वह मांगे थोप देता है तथा उनके लिए पर्याप्त संरक्षण आवश्यक हो जाता है। उनसे प्रत्येक विनियमित फर्म को समझने तथा इसके बारे में विवेकपूर्ण निर्णय करने की अपेक्षा की जाती है कि उनकी कारोबार आयोजना और कार्यप्रणाली विनियामक द्वारा लागू किए गए सिद्धांतों के अनुरूप हैं या नहीं। इसके लिए पारदर्शिता और नियंत्रक एवं संतुलन की आवश्यकता होती है, ताकि दुरुपयोग को रोका जा सके।

10.73 सिद्धांत आधारित विनियमन को लागू किए जाने की समर्थक स्थितियां हैं : (i) पर्याप्त आधारभूत सुविधा का निर्माण; (ii) सिद्धांतों के उच्च-स्तरीय कथनों का उपयोग करते हुए बाजार की उन गतिविधियों की पहचान करना जो विनियमन की अनुगामी होती हैं; (iii) जोखिम आधारित विनियमन कार्यान्वित करने की विनियामक क्षमता और (iv) एक ऐसे परिवेश में परिचालन करने की विनियामक कर्मचारियों की क्षमता, जो सार्वजनिक हित में विश्लेषण और विवेक के उपयोग तथा सिद्धांत आधारित विनियमन के प्रतिबद्धता पर अधिक बल देता हो। सिद्धांत आधारित विनियमन अपनाए जाने की दिशा में आगे बढ़ने के लिए विनियामक संस्थाओं और उनके साथ ही साथ फर्मों के लिए संस्कृति में बदलाव भी आवश्यक होता है। इसका उन तौर-तरीकों पर भी महत्त्वपूर्ण प्रभाव होता है, जिनमें विनियामक फर्मों के साथ दैनंदिन आधार पर काम करते हैं। विनियामक फर्मों से उनके विनियामक दायित्वों को पूरा करने के लिए अपेक्षाकृत अधिक उत्तरदायित्व स्वीकार करने की अपेक्षा कर सकते हैं।

विनियामकों के स्वयं अपने दृष्टिकोण भी विस्तृत कार्यविधिक मुद्दों से हटाकर विनियामक परिणामों की दिशा में निर्देशित किए जाने आवश्यक होंगे। विनियामकों से सकारात्मक और मुक्त रूप से जुड़ी हुई सुप्रबंधित फर्मों को सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण से विनियामक लाभांश पाने की अपेक्षा रखनी चाहिए, उदाहरण के लिए विनियामक पूंजी के तुलनात्मक रूप से कमतर स्तर, कम आवृत्ति वाले जोखिम मूल्यांकन, फर्मों के वरिष्ठ प्रबंधन पर अपेक्षाकृत अधिक निर्भरता अथवा कम गहन जोखिम न्यूनीकरण कार्यक्रम (एफ.एस.ए. 2007)।

10.74 नियम-आधारित और सिद्धांत-आधारित पर्यवेक्षी दृष्टिकोण पारस्परिक रूप से अनन्य नहीं होते। इसके बजाय वे एक-दूसरे के पूरक होते हैं। अतः विनियामकों के लिए उन क्षेत्रों की पहचान करना आवश्यक होता है, जिनमें ये पर्यवेक्षी दृष्टिकोण प्रभावी हैं तथा इन दोनों ही दृष्टिकोणों के इष्टतम संयोजन के आधार पर इन विनियमनों की प्रभावशीलता को उनकी परिपूर्णता तक बढ़ाना होता है। वित्तीय सेवा प्राधिकरण महत्त्वपूर्ण रूप से कुछ मामलों में 8000 पृष्ठों से भी अधिक व्यापकता वाले इन विस्तृत नियमों और आदेशात्मक प्रक्रियाओं पर निर्भरता के अपने क्रम को जारी रखे हुए हैं। विस्तृत विनियामक नियम सिद्धांत आधारित विनियमन में भी जोड़े जा सकते हैं। इसलिए वित्तीय सेवा आयोग केवल सिद्धांत आधारित विनियामक ही नहीं हैं और कुछ क्षेत्रों में वह पर्याप्त उपभोक्ता संरक्षण अथवा विनियमित संस्थाओं के बीच पर्याप्त सुसंगति और तुलनीयता सुनिश्चित करने के लिए पूर्ववत् विस्तृत नियमों और आदेशात्मक प्रक्रियाओं पर निर्भर करती है। यह अनुभव किया जाता है कि वित्तीय सेवा प्राधिकरण के लिए विस्तृत नियमों से पूरी तरह बच निकलना संभव नहीं होगा तथा नियम-आधारित दृष्टिकोण की विनियामक प्रणाली के कुछ पहलुओं में महत्त्वपूर्ण भूमिका पूर्ववत् बनी रहेगी। वास्तविक रूप से विनियामक प्रणाली में विस्तृत नियमों और सिद्धांतों का मिश्रित रूप हमेशा प्रासंगिक बना रहेगा।

10.75 यू.के. एक मात्र ऐसा देश है, जिसने वित्तीय विनियमन के लिए सिद्धांत आधारित मंच अपना रखा है। इसके अलावा उसकी निर्विवादात्मक श्रेष्ठता के बारे में किसी पुष्ट निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए एक दशक की अवधि पर्याप्त नहीं होती। नॉर्दन रॉक में चलनिधि की हाल ही की घटना ने सिद्धांत आधारित विनियमन की प्रभावशीलता के बारे में चिंताएं पैदा कर दी हैं। नियम-आधारित और सिद्धांत-आधारित दोनों ही प्रकार के विनियमनों के अपने-अपने लाभ और हानियां हैं। जहां नियम कानूनी निश्चितता उपलब्ध कराते हैं, वहीं वे गैर-लचीले होते हैं। इसके विपरीत, सिद्धांत आधारित विनियमन अधिक अनुकूलनशील होगा, किन्तु इसके सफल कार्यान्वयन के लिए प्रबंधन एवं विनियामकों की सक्रिय सहभागिता आवश्यक होगी। जब बाजार के खिलाड़ी एक-दूसरे से प्रतिस्पर्धा करने लगते हैं, तो सिद्धांत आधारित विनियमन अभीष्ट की अपेक्षा अलग निर्वचनों के प्रति सुभेद्य होता है। अनुभव से यह पता चलता है कि कौन-सा दृष्टिकोण बेहतर है - नियम-आधारित अथवा सिद्धांत-आधारित - इस संबंध में सैद्धांतिक दृष्टिकोण अपना अत्यावहारिक होगा। जब तक बैंकिंग पर्यवेक्षण और विनियमन अर्थात् वित्तीय स्थिरता को बनाए रखने, संकट और बैंक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण को रोकने, जमाकर्ताओं के धन के संरक्षण के मूलभूत उद्देश्य पूरे होते हों, इस बात से कोई बहुत बड़ा फर्क नहीं पड़ने वाला है कि

उनकी प्राप्ति उनमें से किसी एक के द्वारा होती है या विनियामक विनियमनों के संयोजन द्वारा।

### सुरक्षा-पाश

10.76 सुरक्षा-पाश व्यवस्थाएं प्रायः सरकारों द्वारा आर्थिक वृद्धि और वित्तीय स्थिरता को बढ़ावा देने की सार्वजनिक नीति के साथ उपलब्ध कराई जाती हैं। एक उपयुक्त “बैंक सुरक्षा पाश” - बैंकों को प्रतिकूल आघातों से बचाने के लिए तैयार की गई नीतियों के एक सेट - का विनिर्माण एवं प्रबंधन सरकार के समक्ष चुनौतियों का अनूठा समुच्चय प्रस्तुत कर देता है। ये नीतियां बैंक की पूंजी में होने वाली क्षतियों, बैंकों और बैंक विफलताओं से होने वाले व्यापक अमध्यस्थीकरण को रोकने अथवा प्रत्यावर्तित करने हेतु तैयार की जाती हैं। सुरक्षा-पाश बैंकों को अपेक्षाकृत अधिक जोखिम पोर्टफोलियो और कम पूंजी के साथ परिचालन करने हेतु प्रोत्साहित करते हुए बैंक देयताओं पर जोखिम प्रीमियम को कम कर देता है। इस प्रकार सुरक्षा-पाश बैंकों को केवल बाजार की शक्तियों द्वारा

प्रेरित मध्यस्थीकरण प्रक्रिया में जो संभव होगा उसकी अपेक्षा विशाल, अधिक जोखिमपूर्ण आस्ति संविभाग का संचय करने में समर्थ बनाता है। सुरक्षा-पाश के अभाव में इन अपेक्षाकृत अधिक उधार देने से संबंधित जोखिमों को अधिक जमा लागतों, अधिक अनिरुद्ध आस्ति धारिताओं अथवा अपेक्षाकृत बड़े पूंजी आधार के किसी न किसी संयोजन में दर्शाना होगा। जहां सुरक्षा-पाश व्यवस्था के स्वरूप अलग-अलग हो सकते हैं, उनमें विशिष्ट रूप से निम्नलिखित का सम्मिलित रूप शामिल होता है: (i) अंतिम उधारदाता तक बैंक की पहुंच; (ii) भुगतान प्रणाली से संबंधित लेन-देनों का अंतिम, जोखिम-रहित निपटान; (iii) बैंकों का विवेकसम्मत पर्यवेक्षण और; (iv) निक्षेप बीमा।

10.77 निक्षेप बीमा प्रणाली, जिसे सर्वप्रथम अमरीका में महा मंदी के दौरान गंभीर बैंकिंग संकट के उपरांत अपनाया गया था, कई अन्य देशों में अपना ली गई है। सुस्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणाली के अंगीकरण की गति में पिछले दशक में बढ़ोत्तरी हुई है (बॉक्स X.7)।

### बॉक्स X.7

#### निक्षेप बीमा प्रणालियों का विकास

विश्व की सर्वप्रथम राष्ट्रीय निक्षेप बीमा प्रणाली फेडरल निक्षेप बीमा निगम (एफडीआईसी), अमरीका, थी जिसकी स्थापना 1933 में महा मंदी के दौरान अमरीकी वित्तीय प्रणाली में जनता के विश्वास को कायम रखने और छोटे जमाकर्ताओं को संरक्षित रखने हेतु की गई थी। इसकी स्थापना के समय अमरीका अपने इतिहास में सबसे बड़े वित्तीय संकट से गुजर रहा था। 1933 के पहले कुछ महीनों में 4,000 अमरीकी बैंकों ने उनके परिचालन निलंबित कर दिए थे और बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण सामान्य बात हो गई थी। उस समय मुद्दा यह था कि अमरीकी बैंकिंग प्रणाली में विश्वास को किस प्रकार बनाए रखा जाए। निस्संदेह फेडरल निक्षेप बीमा निगम ने अमरीकी वित्तीय प्रणाली में जनता का विश्वास वापस लौटाने में सहायता की। 1934, अर्थात् फेडरल निक्षेप बीमा निगम की स्थापना किए जाने के बाद वाले वर्ष में, उसकी स्थापना के पहले वाली नौ माह की अवधि के दौरान 4000 बैंकों के बंद हो जाने की तुलना में केवल नौ बैंक ही विफल हुए। निक्षेप बीमा ने अमरीका में बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों को प्रभावी ढंग से समाप्त कर दिया। फेडरल निक्षेप बीमा निगम को उस युग की एक सर्वाधिक सफल वसीयत के रूप में देखा जाता है।

1960 वाले दशक से विश्व भर में सुस्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणालियों को अपनाए जाने की प्रवृत्ति में निरंतर रूप से वृद्धि हुई है। सुनिश्चित निक्षेप बीमा प्रणालियां अपनाने वाले देशों की संख्या 1970 तक बढ़कर 10, 1980 तक 18, 1990 तक 36 और 2000 तक 70 हो गई। निक्षेप बीमाकर्ताओं के अंतरराष्ट्रीय संघ (आइएडीआई) के अनुसार, 1 मई 2008 के दिन 119 देशों में निक्षेप बीमा योजनाएं या तो मौजूद हैं अथवा फिर वे उसकी स्थापना पर विचार कर रहे हैं या योजना बना रहे हैं, अर्थात् 99 परिचालनरत, 8 अनिर्णीत, 12 आयोजित अथवा गंभीर अध्ययन के अधीन हैं। विश्व भर में सुनिश्चित निक्षेप बीमा प्रणालियां अपनाए जाने की गति में हाल के वर्षों में तेजी आई है, क्योंकि कई एक देश वित्तीय संकटों का अनुभव कर लेने अथवा अन्य देशों में इन संकटों को देख लेने के बाद इस प्रणाली की स्थापना करने की दिशा में आगे बढ़े हैं। 1990 वाले दशक के प्रारंभ में मैक्सिको के पेसो संकट

ने मध्य और दक्षिण अमरीका में निक्षेप बीमा प्रणालियों के अंगीकरण हेतु प्रेरणा का काम किया। 1997 में एशियाई वित्तीय संकट के परिणामस्वरूप एशिया में निक्षेप बीमा प्रणालियों की स्थापना अथवा सुदृढ़ीकरण की प्रवृत्ति बढ़ी। कई एक अफ्रीकी देशों में वित्तीय स्थिरता को सुदृढ़ करने और जमाकर्ता को संरक्षण प्रदान करने हेतु निक्षेप बीमा प्रणालियों की स्थापना की। 1994 में यूरोपीय संघ ने अपने सदस्य देशों में निक्षेप गारंटी योजनाओं की स्थापना को आवश्यक बनाने वाले एक निदेश को अंगीकृत किया। सोवियत संघ के पतन के फलस्वरूप मध्य और पूर्वी यूरोप के कई देशों में उनके वित्तीय विनियामक सुधार कार्यक्रमों के एक अंग के रूप में निक्षेप बीमा प्रणालियों की स्थापना हुई। उदाहरण के लिए चीन कुछ समय से अपने बैंकिंग क्षेत्र को सुदृढ़ बनाने के एक अंग के रूप में निक्षेप बीमा प्रणाली की स्थापना की दिशा में कार्यरत है। निक्षेप बीमा प्रणालियों के संबंध में अध्ययनरत, नियोजित अथवा अनिर्णीत स्थिति से गुजरने वाले अन्य देशों में दक्षिण अफ्रीका, थाईलैंड, मिश्र, बोलीविया, कोस्टारिका और न्यूजीलैंड का समावेश है।

इसके अलावा, कई ऐसे देश भी हैं, जहां एक से अधिक निक्षेप बीमा प्रणाली कार्यरत है (उदाहरणार्थ - आस्ट्रिया, कनाडा, जर्मनी, इटली और संयुक्त राज्य अमरीका)। दूसरी ओर एक ही निक्षेप बीमा प्रणाली में एक से अधिक देश शामिल हो सकते हैं (उदाहरणार्थ - मार्शल आईलैंड, माइक्रोनेशिया और प्यूर्टो रिको अमरीकी फेडरल निक्षेप बीमा निगम द्वारा बीमित होते हैं और कैमरून, मध्य अफ्रीकी गणराज्य, चाड, कांगो, इक्वेटोरियल गुयाना और गैबन एक ही प्रणाली में शामिल होंगे)।

#### संदर्भ :

1. गुएनवर्ग मार्टिन जे. 2007. दि इंटरनेशनल रोल ऑफ डिपॉजिट इंश्योरेंस, दि एक्सचेकर क्लब, वाशिंगटन डी.सी., नवम्बर।
2. वेबसाइट ऑफ इंटरनेशनल एसोसिएशन ऑफ डिपॉजिट इंश्योरेंस (आइएडीआई) [www.iadi.org](http://www.iadi.org).



10.78 हालांकि, हाल के वर्षों में निक्षेप बीमा की डिजाइन की गहन छानबीन की जाने लगी है। निक्षेप बीमा प्रणालियों का निर्माण उस जोखिम को न्यूनतम अथवा समाप्त कर देने हेतु किया गया है, जो किसी बैंक में निधियां जमा करने वाले जमाकर्ताओं को वहन करने होंगे। निक्षेप बीमा बैंक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों को रोकते हुए स्थिरता बढ़ा सकता है। बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण दो कारकों के संयोग से उद्भूत होते हैं। पहला - ऋण, बैंकों की मूलभूत आस्तियां, इस अर्थ में अंतरल आस्तियां हैं कि उन्हें मूल्य में क्षति के बिना शीघ्रतापूर्वक बेचा नहीं जा सकता। दूसरा - अधिकांश जमाकर्ताओं की उनकी जमा राशियों को या तो मांग पर या फिर अल्प सूचना पर आहरित कर लेने की योग्यता। जमा राशियों की सुरक्षा के बारे में जनता की चिंता - चाहे वह तथ्यों पर आधारित हो अथवा केवल अफवाहों पर ही क्यों न आधारित हो - के फलस्वरूप बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों की स्थिति निर्मित हो सकती है। इसी प्रकार कई बार किसी एक बैंक के बारे में चिंता के फलस्वरूप अन्य बैंकों के बारे में भी चिंताएं पैदा हो जाती हैं, जिनके फलस्वरूप तथाकथित 'संसर्गजन्य बैंक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण की स्थिति' निर्मित हो जाती है। कितनी भी अधिक मात्रा में विवेकसम्मत पर्यवेक्षण क्यों न हों, वे उन आकस्मिक आहरणों के समक्ष वैसा संरक्षण नहीं प्रदान कर सकते, जो निक्षेप बीमा के समकक्ष हो। किसी औपचारिक निक्षेप बीमा कार्यक्रम के तहत, व्याप्ति संबंधी नियमों और निक्षेप बीमा कार्यक्रम के सुनिश्चित नियमों द्वारा विनिर्दिष्ट मात्रा में जमाकर्ता संरक्षण तक सभी संस्थाओं की पहुंच विफल बैंकों की निराकरण प्रक्रिया के संबंध में अतिरिक्त निश्चितता उपलब्ध कराते हैं। यह किसी बैंकिंग संकट का खतरा उपस्थित होने पर स्थिरता को बनाए रखने की दृष्टि से अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हो सकता है। इसका सकारात्मक पहलू यह है कि इस आशय की गारंटी उपलब्ध कराते हुए कि जमाकर्ताओं को हानि नहीं उठानी पड़ेगी, निक्षेप बीमा किसी बैंक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण में भाग लेने हेतु प्रोत्साहन को समाप्त कर देता है। हालांकि, इसका नकारात्मक पक्ष यह है कि यह बैंकों द्वारा जोखिम-वहन पर जमाकर्ताओं की ओर से रखी जाने वाली निगरानी की आवश्यकता को समाप्त कर देता है (बॉक्स X. 8)।

10.79 हर देश में निक्षेप बीमा प्रणाली की डिजाइन अलग-अलग होती है (बॉक्स X.9)। जब विविध देश सुस्पष्ट निक्षेप बीमा को न लागू किए जाने का निर्णय लेते हैं, तो बीमा अन्तर्निहित हो जाता है। दोनों में से किसी भी एक स्थिति में, बैंकों को प्राप्त होने वाले लाभ इस बात पर निर्भर करते हैं कि बैंक जोखिम-अंतरण का प्रबंधन करने में सरकार कितनी प्रभावी है। सुस्पष्ट निक्षेप बीमा योजनाएं नीति-निर्माताओं को मुख्यतः दो कारकों के आधार पर अधिकाधिक रूप से प्रभावित करती हैं। पहला, कोई सुस्पष्ट योजना तथाकथित रूप से व्याप्ति, सहभागियों और निधीयन से संबंधित प्रक्रियागत नियम निर्धारित कर लेती है। दूसरा, कोई सुस्पष्ट योजना राजनीतिक अर्थव्यवस्था में प्रभावी होती है, क्योंकि यह सरकारी बजट पर किसी प्रकार का तात्कालिक प्रभाव डाले बिना छोटे जमाकर्ताओं को संरक्षित रखती है।

10.80 अंतरराष्ट्रीय रूप से निक्षेप बीमा प्रणालियों में भिन्नताओं के बावजूद, अनुभव से यह पता चलता है कि कुछ ऐसे सामान्य सिद्धांत मौजूद होते हैं, जो स्थिर बैंकिंग प्रणालियों को बढ़ावा देने में निक्षेप बीमा की प्रभावशीलता को अधिकतम कर सकते हैं। सर्वोत्तम ढंग से काम करने वाली डिजाइन संबंधी विशेषता हर देश में अलग-अलग हो सकती है, किन्तु महत्त्वपूर्ण चुनौतियों से हमेशा ही निपटना पड़ता है। पहला, निक्षेप बीमा प्रणाली को उपयुक्त लेखांकन नियमों, विवेकसम्मत बैंक पर्यवेक्षण और उपभोक्ता संरक्षण सहित एक उपयुक्त कानूनी ढांचे के भीतर कार्य करना चाहिए। दूसरा, निक्षेप बीमा प्रणाली को जनता द्वारा अच्छी तरह समझी जानी चाहिए। तीसरा, प्रणाली द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली निक्षेप बीमा व्याप्ति अधिकांश जमाकर्ताओं को आश्वासन प्रदान करने हेतु आवश्यक रूप से पर्याप्त होनी चाहिए। चौथा, बैंकों को बंद करने और जमाकर्ताओं तथा अन्य दावेदारों को शीघ्रतापूर्वक भुगतान करने की प्रक्रिया भी आवश्यक रूप से कुशल तथा स्पष्ट रूप से समझ में आने वाली होनी चाहिए। पांचवां, निक्षेप बीमाकर्ता की जोखिम एक्सपोजर पर निगरानी रखने हेतु बीमित संस्थाओं से संबंधित यथा आवश्यक सूचना तक पहुंच भी अवश्य होनी चाहिए। छठा, अत्यधिक सफल निक्षेप बीमा कार्यक्रमों में बैंक के विफल हो जाने की स्थिति में समय पर कार्रवाई के लिए विश्वसनीय निधीयन स्रोतों का समावेश अवश्य होना चाहिए। सातवां, निक्षेप बीमा प्रणाली को संस्थाओं के लिए बीमा का पात्र बनने के लिए पूंजी, आंतरिक नियंत्रण और सुदृढ़ जोखिम प्रबंधन जैसे मानक भी नियत करने चाहिए। अंत में निक्षेप बीमा प्रणाली के पास सुदृढ़ कॉरपोरेट अभिशासन की व्यवस्था होनी चाहिए।

10.81 नॉर्दन रॉक संकट के संदर्भ में निक्षेप बीमा योजना की व्याप्ति के साथ ही दावों के निपटारे की गति को भी महत्त्व प्राप्त हो गया है। पहला, इंग्लैंड के जमाकर्ता केवल 2000 पौंड तक और उसके बाद अगले 33,000 पौंड के 90 प्रतिशत तक ही पूर्णतः रक्षित थे। इसके फलस्वरूप, यदि अधिकांश नहीं, तो कई एक जमाकर्ताओं को यू.के. में किसी बैंक के विफल होने पर कुछ न कुछ धनराशि से हाथ धोना पड़ता था। दूसरा, जमाकर्ता स्पष्ट रूप से इस बात के प्रति चिंतित थे कि इंग्लैंड की निक्षेप बीमा निधीयन योजना के कारण उनकी बीमित जमा राशियों का भुगतान किए जाने में छह माह तक का समय लग सकता था। फलतः इंग्लैंड को नॉर्दन रॉक के सभी जमाकर्ताओं को पूर्णतः निर्बंध व्याप्ति प्रदान करनी पड़ी थी। बाद में इंग्लैंड ने राष्ट्रीय स्तर पर सभी बैंकों के मामले में पूरी निक्षेप बीमा व्याप्ति को बढ़ाकर 35,000 पौंड कर दिया। इस प्रकार, ग्राहकों की घबराहट को कम करने के लिए नॉर्दन रॉक के ग्राहकों की निक्षेप बीमा व्याप्ति को सरकार द्वारा पहले से उपलब्ध व्याप्ति के अलावा सभी जमा राशियों को गारंटी प्रदान करने हेतु अलग कर दिया गया। नॉर्दन रॉक के संकट से निपटने में सबसे बड़ी समस्या थी खुदरा जमा-बही - बीमित जमा राशियों - को बैंक के शेष तुलनपत्र से अलग करने हेतु संकटग्रस्त बैंक के मामले में पूर्व-क्रयात्मक रूप से हस्तक्षेप करने की व्यवस्था का अभाव। इस कार्य को कर पाने की योग्यता उस तौर-तरीके में

### बॉक्स X.8 निक्षेप बीमा - लाभ और हानियां

एक सुनिर्मित, सुस्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणाली, जो जनता की समझ में आने वाली हो, के बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण को रोकने, वित्तीय संकटों की गंभीरता तथा बैंक विफलताओं के पुनः समाधान की लागतों को सीमित रखने और समग्र वित्तीय स्थिरता में योगदान करने में सहायता करने की दृष्टि से सर्वाधिक प्रभावी होने की संभावना होती है। निक्षेप बीमा से होने वाला लाभ यह है कि जब तक गारंटियां विश्वसनीय बनी रहती हैं, तब तक के लिए बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों का खतरा समाप्त हो जाता है।

सुरक्षा-पाश के पीछे निहित सार्वजनिक नीति के अभिप्रेरणों को दो श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है। पहली, बैंक उधार में गिरावट के कारण बैंक उधारकर्ताओं द्वारा वहन की जाने वाली सामाजिक लागतों के कारण प्रभावित बैंकों की सहायता करना वांछनीय हो सकता है। इस तर्क के पीछे की मान्यता यह है कि प्रतिकूल आघातों के फलस्वरूप लुप्त हो चुके बैंकों और उनकी पूंजी को संभवतः प्रतिकूल आघातों के बाद पूंजी जुटाने की लागत अधिक होने के कारण अन्य बैंकों के विस्तार द्वारा सरलता से प्रतिस्थापित नहीं किया जा सकता (कैलोमिरिस एवं विल्सन, 1998)। इस परिप्रेक्ष्य में सुरक्षा-पाश का उद्देश्य पूर्व-व्यापी बेलआउट के लिए अवांछित आघातों (चाहे वे बहिर्जात हों या फिर अन्तर्जात भारी मात्रा में आकस्मिक आहरणों के परिणाम हों) को प्रत्यावर्तित करना होता है। दूसरी, सुरक्षा-पाश का निर्माण बैंकिंग क्षेत्र में आंतरिक गिरावटों (परिहार्य अमध्यस्थीकरण और बैंक विफलताओं, जो विषम सूचनाओं और बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण के कारण हो सकती हैं) को सीमित रखते हुए बैंकिंग प्रणाली की कार्यकुशलता को बढ़ावा देने हेतु किया गया है। बैंक सुरक्षा-पाश नीति के इन हेतुओं को “बैंक ऋण” हेतुक और “भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण-निवारण” हेतुक नाम दिया गया है (कैलोमिरिस-1999)।

बैंक सुरक्षा-पाश को अभिप्रेरित करने के लिए कभी-कभी दिया जाने वाला एक और तर्क है निजी बचतों का संरक्षण। इस तर्क के एक रूपांतरण में लघु बचतकर्ताओं में दुनियादारी के अभाव पर बल दिया जाता है और इसलिए एक सुस्पष्ट रूप से जोखिम-रहित डिपॉजिटरी खाते की रचना की वांछनीयता स्पष्ट हो जाती है। लघु बचतकर्ता वाले तर्क का संभवतः सर्वोत्तम निर्वचन बैंकों को सुरक्षा-पाश के माध्यम से प्राप्त होने वाली आर्थिक सहायता हेतु राजनीतिक कवर प्रदान करने के एक साधन के रूप में किया जाता है।

जहां निक्षेप बीमा प्रणालियां और उसके साथ-साथ वित्तीय सुरक्षा-पाश व्यवस्था के अन्य तत्व स्थिरता में योगदान करते हैं, वहीं उनके विकृत प्रभाव भी हो सकते हैं। बाजार के सहभागियों को संरक्षण प्रदान करने से जोखिमपूर्ण रणनीतियां अपनाए

जाने की लागत में कमी आ जाती है तथा अतिशय जोखिम वहन की प्रवृत्ति से नैतिक संकट की समस्या को प्रोत्साहन प्राप्त हो सकता है। क्षति के विरुद्ध उनकी जमाराशियों के संरक्षित हो जाने के फलस्वरूप बीमित जमाकर्ता बैंक की ऋण-वहन प्रवृत्ति पर निगरानी रखने के लिए कम प्रेरित होता है और वह उसकी जमाराशियों पर सर्वाधिक संभाव्य प्रतिलाभ प्राप्त करने का इच्छुक हो सकता है। इस प्रकार, जमाराशि रूढ़िवादी ढंग से प्रबंधित संस्था से खिसककर उन संस्थाओं की ओर प्रवाहित हो जाएगी, जो अधिक जोखिम उठाकर अपेक्षाकृत अधिक प्रतिलाभ का भुगतान करने की इच्छुक होंगी। इस प्रकार जमा बीमा बैंकों के लिए सामान्य जोखिम-प्रतिलाभ समझौताकारी समन्वय को परिवर्तित करते हुए, अधिक जोखिमपूर्ण निवेश रणनीतियों से जुड़ी लागत को कम करते हुए नैतिक संकट को उत्तेजित कर सकता है। ये प्रोत्साहन कुछ स्तर तक सभी प्रकार के बीमों के स्वरूप में अन्तर्निहित होते हैं और यहां तक कि निक्षेप बीमा प्रणालियों की सर्वोत्तम ढांचागत डिजाइनों से भी नैतिक संकटों को समाप्त करने की अपेक्षा नहीं की जा सकती। अतः सुरक्षा और वित्तीय सुदृढ़ता को बनाए रखने के उद्देश्य से नैतिक संकटों को नियंत्रित रखने के लिए बीमित संस्थाओं के पर्यवेक्षण और विनियमन के साथ-साथ कुछ स्तर तक बाजार पर्यवेक्षण आवश्यक होते हैं।

उस सुरक्षा-पाश, जो सभी विफलताओं को रोकने हेतु विन्यस्त होता है, से नवोन्मेष का गला घोट देने तथा बदलती ग्राहक आवश्यकताओं और बाजार में होने वाली अन्य घटनाओं के प्रति बैंकिंग उद्योग की प्रत्युत्तरदायिता को कम कर देने की संभावना होती है। इस प्रकार की कठोरता से बचने के लिए एक बाहर निकलने की व्यवस्था किए जाने और उसे प्रणाली में शामिल किए जाने की आवश्यकता है। उपयुक्त रूप से संतुलित निक्षेप बीमा कार्यक्रम विफल होने वाली संस्था कार्यकलापों के समापन में व्यवस्था ला सकता है और इस प्रकार वह एक निर्गमन व्यवस्था को लागू किए जाने के कार्य को सुगम बना सकता है।

#### संदर्भ :

1. केटजा जूनियर, निकोलस जे. 1999 “डिपॉजिट इंश्योरेंस सिस्टम एंड कंसीडरेशन्स” बीआइएस पॉलिसी पेपर, नं. 7, नवम्बर ।
2. कैलोमिरिस, चार्ल्स डब्ल्यू 1999, “बिल्डिंग ऐन इन्स्टिबल-कंपैटिबल सेफ्टी नेट” जर्नल ऑफ बैंकिंग एण्ड फाइनेन्स, 23, 1499-1519 ।
3. कैलोमिरिस, चार्ल्स डब्ल्यू तथा बिल्सन, बेरी, 1998, “बैंक कैपिटल पोर्टफोलियो मैनेजमेंट : दि 1930 कैपिटल क्रंच एण्ड स्क्रेम्बल टु शेड रिस्क” एनबीईआर वर्किंग पेपर, नं. 6649, जुलाई ।

महत्त्वपूर्ण होती है, जिसमें अमरीकी और अन्य प्रणालियां परिचालन करती हैं, जिसमें जमाकर्ताओं को संरक्षित रखने हेतु प्राधिकारी शीघ्र ही आगे बढ़ने - “त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई करने”- हेतु बाध्य होते हैं। उनके अधिकार के अधीन उपलब्ध एक उपकरण, जो इस समय यू.के. के प्राधिकारियों को अनुपलब्ध है, बैंकों के लिए एक विशेष दिवालियेपन का कानून है। यू.के. की सरकार ने उनकी विद्यमान निक्षेप बीमा प्रणाली की समीक्षा किए जाने की दिशा में पहले ही उपाय आरंभ कर दिए हैं।

10.82 निक्षेप बीमा प्रीमियमों को किसी बैंकिंग संस्था द्वारा उपस्थित जोखिम से संबद्ध करना निक्षेप बीमा प्रणालियों के मूल्य-निर्धारण के संबंध

में एक महत्त्वपूर्ण घटना रही है। निक्षेप बीमा क्षतियों में सरकार के एक्सपोजर को नियंत्रित रखने तथा सुरक्षा-पाश आर्थिक सहायता से बचने का एक तरीका यह होता है कि बैंकों के लिए उनकी विफलता की जोखिम में बढ़ोत्तरी होने पर अपेक्षाकृत अधिक निक्षेप बीमा प्रीमियम का भुगतान करना आवश्यक कर दिया जाए। जोखिम आधारित प्रीमियम इस दृष्टि से बाजार अनुशासन जैसे ही होते हैं कि दोनों ही में बैंकों के लिए उनकी देयताओं पर चूक जोखिम प्रीमियम का भुगतान करना आवश्यक होता है, जिससे अतिशय जोखिम वहन की प्रवृत्ति हेतु प्रोत्साहन में कमी आ जाती है। इसके अलावा, जोखिम आधारित बीमा बाजार अनुशासन

### बॉक्स X.9 निक्षेप बीमा की डिज़ाइन

1990 वाले दशक के उत्कर्ष एवं गिरावट वाले बैंकिंग संकट के अनुभव तथा राष्ट्रीय बैंकिंग प्रणाली में पैदा हुई समस्याओं की गंभीरता से यह ध्वनित होता है कि समस्याओं का समाधान करने हेतु करदाताओं को भारी मूल्य चुकाना पड़ा था। यही कारण है कि नीति निर्माता उनकी राष्ट्रीय निक्षेप बीमा प्रणालियों के लिए इष्टतम डिज़ाइन का पता लगाने के लिए अत्यधिक चिंतित हो उठे हैं। बंद हो गए बैंकों में लुप्त जमा राशियों की प्रतिपूर्ति करने का मूल कार्य करने हेतु निक्षेप बीमा को इस प्रयोजन हेतु वित्तीय संसाधन जुटाने के लिए एक तंत्र की आवश्यकता होती है। निक्षेप बीमा प्रणाली की निधीयन व्यवस्था को, यह सुनिश्चित करते हुए कि किसी बंद हो गए बैंक की समस्त बीमित जमा राशियों की समय पर और पूर्णतः क्षतिपूर्ति करने हेतु पर्याप्त वित्तीय संसाधन उपलब्ध हों, निक्षेप बीमा में जनता के विश्वास को बनाए रखना चाहिए। यह शर्त अनिवार्य होती है, क्योंकि निक्षेप बीमा में जनता का विश्वास ही वह प्रेरक शक्ति होती है, जिसके सहारे प्रणाली काम करती है।

विश्व भर में सुस्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणाली की निधीयन व्यवस्था की अभिकल्पना कई एक आयामों की दृष्टि से भिन्न-भिन्न होती है। पहला, प्रीमियम अंशदानों के स्रोत की दृष्टि से ऐसी प्रणालियां (विश्व भर की विशाल अधिसंख्यक निक्षेप बीमा प्रणालियां) मौजूद हैं, जिनके खर्च केवल निजी स्रोतों से पूरे होते हैं और कुछ ऐसी भी प्रणालियां हैं, जिनके खर्च सरकारी अथवा मिश्रित वित्तीयन से चलते हैं (चिली, लेबनान, ओमान और पैराग्वे में)। इसके अलावा, किसी निक्षेप बीमा प्रणाली को प्राप्त होने वाले निजी-स्रोत अंशदान की गणना विशिष्ट रूप से या तो बीमित जमा राशियों (42 प्रणालियां) या फिर कुल जमा राशियों (41 प्रणालियां) के एक अंश के रूप में होती है। उन राष्ट्रों का, जिन्होंने बीमित जमा राशि आधार को अपनाए रखा है, मानना है कि केवल उन बीमित जमाकर्ताओं को ही भुगतान करना चाहिए जिन्हें निक्षेप बीमा के अधिकांश लाभ प्राप्त होते हैं। हालांकि जो राष्ट्र कुल जमा राशि आधार का उपयोग करते हैं, उन्हें यह परिचालन के तौर पर अपेक्षाकृत आसान लगता है तथा वे उसे बैंकों द्वारा बीमित और गैर-बीमित जमा राशियों के बीच सट्टा अंतरणों के निवारक उपाय मानते हैं।

दूसरा, किसी निक्षेप बीमा प्रणाली एजेन्सी को उसके अपने संसाधनों के समाप्त हो जाने की स्थिति में जिस प्रकार अतिरिक्त चलनिधि उपलब्ध कराई जाती है, उसके संबंध में अंतर है। कुछ देशों, उदाहरण के लिए चेक गणराज्य, अल सल्वाडोर, लताविया, पेरू, स्वीडन आदि में निक्षेप बीमा प्रणाली सरकार (बजटीय खाते अथवा केन्द्रीय बैंक) से उधार ले सकती है। अन्य देशों, उदाहरण के लिए आस्ट्रिया, कोलंबिया, फिनलैंड, हंगरी, लिथुआनिया, मैक्सिको आदि में निक्षेप बीमा प्रणाली बाजार से (सदस्य बैंकों से अथवा बॉण्ड निर्गमों के माध्यम से) उधार लेने की पात्र होती है, किन्तु इन उधारों पर सरकारी गारंटी का उपयोग कर सकती है। कुछ अन्य राष्ट्रों, यथा, अर्जेंटीना, साइप्रस, फ्रान्स, जिब्राल्टर, ग्रीस, आइसलैंड, नीदरलैंड, स्विट्ज़रलैंड आदि में निक्षेप बीमा कानून के अनुसार आकस्मिक चलनिधि को निजी स्रोतों से जुटाना अपेक्षित होता है। हालांकि, केवल अर्जेंटीना के मामले में कानूनों में निक्षेप बीमा प्रणाली को सरकारी सहायता से स्पष्ट रूप से वर्जित किया गया है। अन्य मामलों में, या तो सबसे बड़ी, मुख्य राष्ट्रीय बैंकिंग संस्थाओं के लिए अव्यक्त सरकारी सहायता की व्यवस्था है, उदाहरण के लिए फ्रान्स, ग्रीस आदि या फिर निक्षेप बीमा प्रणाली, इसके पास निधियों की कमी हो जाने की स्थिति में चुकौती

राशि में, समानुपातिक रूप से कमी करने का पात्र होती है, यथा - कोस्टा रिका और मोरक्को। अतः सामान्य रूप से विश्व भर की निक्षेप बीमा प्रणाली डिज़ाइन में प्रणाली के साधारण (निजी) चलनिधि स्रोतों को समर्थन देने हेतु सरकारी चलनिधि सहायता के प्रावधान की प्रवृत्ति देखी जा सकती है।

तीसरा, किसी निक्षेप बीमा प्रणाली की निधीयन योजना की डिज़ाइन में आरक्षित निधियों के संचय की रणनीति के आधार पर अंतर हो सकते हैं। जहाँ कुछ देश (जैसे - आस्ट्रिया, बहरीन, साइप्रस, लक्जमबर्ग और स्विट्ज़रलैंड, जो तथाकथित पूर्व-व्यापी निधीयन व्यवस्था को अपनाते हैं) समग्र अंशदान की दर को सुस्पष्ट रूप से प्रणाली की वर्तमान निधीयन आवश्यकतों से जोड़ देते हैं, वहीं अन्य देश आरक्षित निधियों के संचय के स्तर के आधार पर अंशदान दर को बदलते रहते हैं (जैसे कि बुल्गारिया, चेक गणराज्य, आइसलैंड, कजाकिस्तान, मैक्सिको, उक्रेन, बेल्जियम, फिनलैंड, मैकेडोनिया, स्पेन, संयुक्त राज्य अमरीका आदि)। हालांकि, कुछ निक्षेप बीमा प्रणालियां समग्र अंशदान दर और निधीयन आवश्यकताओं के बीच कोई सुस्पष्ट संबंध नहीं निर्धारित करतीं तथा स्थिर दर वाली प्रत्याशित निधीयन योजना (अथवा तदर्थ समायोजन) पर निर्भर करतीं हैं।

अंत में, निक्षेप बीमा प्रणालियों में, जिस विधि से संचित आरक्षित निधि का प्रबंधन किया जाता है, उसके संबंध में कुछ अंतर दिखाई देते हैं। जबकि, समग्र प्रवृत्ति यह है कि प्रीमियम से प्राप्त राजस्व का निवेश चल और सुरक्षित आस्तियों में किया जाए, वहीं चलनिधि और सुरक्षा के संबंध में देशों की समझ में मतभेद हैं। सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश से संबंधित सर्वव्यापी प्रयुक्त निधि के बावजूद कम से कम 12 प्रणालियां धनराशि को केन्द्रीय बैंकों की ब्याज-वाहक दायित्वों में रोक रखती हैं। अन्य तरह प्रणालियां (अन्यों के साथ-साथ बुल्गारिया, जिब्राल्टर, ग्रीस, हंगरी, स्लोवाक गणराज्य, ताइवान, तंजानिया की) आरक्षित निधियों का आंशिक निवेश सदस्य बैंकों के दायित्वों में किए जाने की अनुमति देती है, किन्तु दो प्रणालियां (पोलैंड और पुर्तगाल की) इससे भी आगे निकल जाती हैं और सदस्य बैंकों को यह अनुमति देती हैं कि वे उनके अपेक्षित अंशदानों के एक भाग को सुरक्षित प्रतिभूत संपार्श्विक की शर्त के तहत बहियों में रखें। इसके साथ ही एस्टोनिया, फिनलैंड और ग्वाटेमाला की प्रणालियों में सदस्य बैंक के दायित्वों में किसी भी प्रकार का निवेश निषिद्ध है।

संक्षेप में, निक्षेप बीमा प्रणाली की निधीयन व व्यवस्था से संबंधित अनुभव से निजी तौर पर निधिकृत उस प्रणाली की ओर झुकाव की सामान्य प्रवृत्ति का पता चलता है, जिसमें सरकार से आकस्मिक चलनिधि सहायता तथा सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश का प्रावधान हो।

#### संदर्भ :

1. फ्रोलोव मिखाइल, 2004 “फंडिंग डिपॉजिट इंश्योरेंस : डिज़ाइनिंग ऑफ़्सान्स एण्ड प्रैक्टिकल च्वाइसेज” केयूएम-क्यूआरपी डिस्कशन पेपर सिरीज, डीपी 2003-21, कीयो यूनिवर्सिटी, मार्केट क्वालिटी रिसर्च प्रोजेक्ट, फरवरी।
2. लैवेन, लक 2002. “प्राइसिंग ऑफ़ डिपॉजिट इंश्योरेंस” पॉलिसी रिसर्च वर्किंग पेपर, नं. 2871, वर्ल्ड बैंक, जुलाई।
3. चान, युक-शी. ग्रीनबाम, स्टुअर्ट I एवं टाकोर, अंजन वी. 1992, “इज फेयरली प्राइसड डिपॉजिट इंश्योरेंस पॉसिबल” दि जर्नल ऑफ़ फाइनेंस, वॉल्यूम 47, नं. 1 मार्च।

को पुनर्जीवित करता है, क्योंकि यह उसकी जोखिम बढ़ जाने पर किसी बैंक के गैर बीमित ऋण को बीमित जमाराशियों से प्रतिस्थापित किए जाने संबंधित प्रोत्साहनों को कम कर देता है।

10.83 निक्षेप बीमा के मूल्य निर्धारण से बैंकिंग उद्योग की पूंजी प्रभावित हो सकती है और मूल्य निर्धारण का उपयोग वित्तीय स्थितियों में आने वाले कठोर उतार-चढ़ावों में सहजता लाने के एक उपकरण के रूप में आकर्षक लग सकता है। इस प्रकार स्थिर दर दृष्टिकोण के पक्षधर (यथा-ब्लिंडर एवं वेस्कॉट, 2001; और शेफर, 1997) इस बात पर बल देते हैं कि अंशदान दर में भिन्नता चक्रीयता के अनुरूप - यथा बैंकिंग स्थितियां सुदृढ़ होने पर कम हो जाना और स्थितियों के कमजोर हो जाने पर बढ़ जाना - हो सकती है। किन्तु भिन्नताओं में कमी लाने (अथवा उन्हें प्रति-चक्रीय बना देने से) आर्थिक मंदी के कारण अधिक ऋणगत हानियों का सामना करने वाले बैंकों को अतिरिक्त राहत मिल जाएगी। इस प्रकार स्थिर दर नीति से बैंक विफलताओं की संभाव्यता में कमी आ सकती है (बशर्ते कि बैंक दिवालियेपन के सुदृढ़ संक्रमण और अन्य बाहरी प्रभाव मौजूद हों) तथा जमा बीमाकर्ता की समग्र लागतों को कम करने में सहायता प्राप्त हो सकती है। परिवर्ती सकल दरों के संबंध में एक अन्य चिंता यह होती है कि आवश्यक प्रीमियमों में तीव्र वृद्धि के परिणामस्वरूप कुछ बैंक ग्राहकों और विशेष रूप से छोटे कारोबार करने वाले उधारकर्ताओं, जिनके पास बैंक ऋणों के अलावा अन्य कोई विकल्प नहीं होते, पर अनुचित भार बढ़ जाएगा। हालांकि, कुछ लोगों का तर्क यह है कि जोखिम आधारित निक्षेप बीमा प्रणाली जोखिम आधारित विवेकसम्मत पूंजी अपेक्षाओं को कम कर देती है। नए बासेल समझौते में व्यवसाय चक्र में मंदी के दौरान पूंजी विनियमन से संभाव्य क्षतियों के बारे में चिंता व्यक्त की गई है। क्योंकि वित्तीय स्थिति में गिरावट आने पर नयी इक्विटी जारी किए जाने की एजेन्सी लागतें अधिक होती हैं, बैंक अपेक्षित अधिक पूंजी अनुपातों के प्रत्युत्तर में उनकी जोखिम के प्रति संवेदनशील आस्तियों में कमी लाने लगते हैं, जो एक ऐसी प्रतिक्रिया है जिससे बैंक पर आश्रित उधारकर्ताओं को ऋण की उपलब्धता को रोकते हुए मंदी की प्रवृत्ति तीव्र हो सकती है। यह दर्शाया गया है कि यथोचित निक्षेप बीमा प्रीमियम निर्धारित करना उचित पूंजी मानक नियत करने की अपेक्षा कम प्रचक्रिय होता है (पेन्नाच्छी 2005)। इसलिए, बढ़ी हुई बैंक जोखिम को विनियमन द्वारा केवल अधिक पूंजी अपेक्षा में ही नहीं, अपितु अधिक निक्षेप बीमा प्रीमियमों में प्रतिबिंबित किए जाने की अनुमति होने पर प्रचक्रियता में कमी लाई जा सकती है।

10.84 नैतिक संकट से संबंधित समस्या को ध्यान में रखते हुए पिछले कुछ वर्षों में कतिपय देशों ने जोखिम आधारित निक्षेप बीमा प्रणाली अपना ली है। 1995 में, केवल अमरीका ने ही जोखिम-आधारित निक्षेप बीमा प्रणाली अपना रखी थी। हालांकि, अब 29 देशों ने जोखिम आधारित निक्षेप बीमा प्रणाली अपना रखी है। तथापि, प्रीमियमों, जो आस्ति की गुणवत्ता/पूंजी पर्याप्तता, आस्ति गुणवत्ता, प्रबंधन, अर्जन, चल-निधि,

प्रणाली एवं नियंत्रण रेटिंग जैसे विभिन्न मानदंडों से संबद्ध हैं, को समायोजित करने के लिए कोई समरूप आधार नहीं है (सारणी 10.3)।

10.85 संक्षेप में, पिछले कुछ वर्षों में विनियमन और पर्यवेक्षण के क्षेत्र में कतिपय महत्त्वपूर्ण घटनाएं हुई हैं। पहली, इंग्लैंड जैसे कुछ देशों में आंशिक रूप से उन वित्तीय संगठनों के उद्भव के कारण, जिनके लिए एकीकृत विनियमन एवं पर्यवेक्षण को आवश्यक समझा जाता है, तथा आंशिक रूप से मौद्रिक नीति और बैंकों के विनियमन एवं पर्यवेक्षण के बीच अनुभूत हितों के टकराव के कारण पर्यवेक्षण को केन्द्रीय बैंक से अलग कर दिया गया है। हालांकि, नॉर्दन रॉक की विफलता ने पर्यवेक्षी प्राधिकरण और अंतिम ऋणदाता के बीच समन्वय की व्यवस्था और केन्द्रीय बैंक से पर्यवेक्षण के विलगाव की वांछनीयता के संबंध में कुछ गंभीर मुद्दे उठा दिए हैं। दोनों ही पक्षों के विचार अलग-अलग हैं तथा इस संबंध में कोई आम राय नहीं बन पाई है कि कौन-सी व्यवस्था बेहतर ढंग से कार्य करने में सक्षम होगी। दूसरी, विविध प्रकार की वित्तीय फर्मों के लिए एकल अथवा बहुविध विनियामक/कों के मुद्दे पर इस बात का सुस्पष्ट और निर्णायक साक्ष्य मौजूद नहीं है कि एक व्यवस्था दूसरी से बेहतर है। अनुभव से यह पता चलता है कि सभी प्रकार के मॉडल प्रचलन में हैं। उदाहरण के तौर पर, कुछ देशों में बैंकिंग और बीमा का विनियमन एक ही एजेन्सी से जुड़ा है, जबकि प्रतिभूति बाजार का विनियमन किसी अन्य एजेन्सी के पास है। कुछ देशों में, बैंकिंग और प्रतिभूति बाजारों का विनियमन एक ही एजेन्सी के पास है, जबकि बीमाक्षेत्र का विनियमन किसी और एजेन्सी के पास है। इस समय कम से कम 37 देशों में बैंकिंग, बीमा और प्रतिभूति बाजार के लिए संयुक्त विनियामकों की व्यवस्था है। अमरीका ने छत्र पर्यवेक्षण की प्रणाली अपना रखी है, जबकि कुछ अन्य देशों में अग्रणी विनियमन की व्यवस्था मौजूद है। आस्ट्रेलिया ने उद्देश्य आधारित विनियमन प्रणाली अपना रखी है। तीसरी, इंग्लैंड में वित्तीय सेवा प्राधिकरण द्वारा सिद्धांत आधारित पर्यवेक्षण प्रणाली अपनाई गई है। संभवतः यह विश्व का एकमात्र ऐसा देश है, जिसने सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण अपना रखा है। हालांकि, वित्तीय सेवा प्राधिकरण के लिए विस्तृत नियमों से बच पाना संभव नहीं हुआ तथा ऐसा कहा जाता है कि उसके पास 8000 पृष्ठों से भी अधिक वाली एक नियम पुस्तक है। चौथी, अब पर्यवेक्षण के अनुपूरक के रूप में बाजार अनुशासन पर अधिक से अधिक बल दिया जा रहा है, यद्यपि इसकी प्रभावशीलता उस वित्तीय आधारभूत सुविधा की सुदृढ़ता पर निर्भर करती है, जो वित्तीय लेन-देनों को आधार बनाती है। अंतिम, हाल के वर्षों में निक्षेप बीमा प्रणाली अपनाने वाले देशों की संख्या में महत्त्वपूर्ण रूप से विस्तार हुआ है। इसके अलावा भी पिछले कुछ वर्षों में कतिपय देशों ने जोखिम आधारित निक्षेप बीमा प्रणाली को अपना लिया है। हालांकि, इनमें से अधिकांश पहलुओं के संबंध में कम से कम दो कारणों से कोरा सिद्धांतवादी दृष्टिकोण अपनाना कठिन होता है। पहला, किसी एक दृष्टिकोण/ढांचे की दूसरे की तुलना में श्रेष्ठता को निर्णायक तौर पर सिद्ध कर पाना संभव नहीं हो पाया है। दूसरा, समय के साथ ही विभिन्न देशों में वित्तीय प्रणाली के आकार और स्वरूप तथा विद्यमान स्थितियों के आधार पर भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण/ढांचे विकसित हो गए हैं।

सारणी : 10.3 सुस्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणाली के तहत जोखिम आधारित प्रीमियम वाले देश

देश	निर्धारण का आधार	वार्षिक प्रीमियम (निर्धारण आधार का %)	प्रीमियमों को समायोजित करने का आधार
अर्जेन्टीना बेलारूस	बीमित जमाराशियां घरेलू जमाराशियां	0.3 जोड़ें 0.36-0.72 जोखिम आधारित : दो सरकारी बैंकों के लिए 0। पूंजी अनुपात की तुलना में बैंकों की घरेलू जमाराशियों के आधार पर अन्य बैंकों के लिए घरेलू जमाराशियों के 0.1% से लेकर 0.3% तक	कैमेल जैसे अनुपात एवं जोखिम आस्तियां -
बोलीविया बुल्गारिया कनाडा	जमाराशियां बीमित जमाराशियां बीमित जमाराशियां	- 0.5 प्रतिशत तक जोखिम आधारित 0.04 से 0.33 तक	- - कैमेल जैसे अनुपात, आस्तिक संकेन्द्रण, विनियामक श्रेणी और मानकों का अनुपालन
कोलंबिया इक्वेडोर अल सल्वाडोर	बीमित जमाराशियां जमाराशियां जमाराशियां	जोखिम समायोजित 0.65 +जोखिम समायोजित 0.1 (0.3 तक बढ़ाया जा सकता है) + जोखिम आधारित मूल्य वृद्धि	स्वतंत्र श्रेणी-निर्धारण (लंबित है) जोखिम श्रेणी निर्धारण अवमानक प्रतिभूतियां
फिनलैंड फ्रांस जर्मनी	बीमित जमाराशियां जमाराशियां जोड़ें 1/3 ऋण बीमित जमाराशियां	0.05 से 0.3 जोखिम समायोजित 0.008 (सांविधिक योजना); 0-0.1 (निजी क्षेत्र)	शोध क्षमता अनुपात कैमेल की भांति अनुपात जोखिम की श्रेणी और सदस्यता की अवधि
हंगरी	बीमित जमाराशियां	0.16-0.19 (आकार द्वारा कमी) + जोखिम समायोजन	पूंजी पर्याप्तता
इटली कजाकिस्तान मैकडोनिया मार्शल आईलैंड मैक्सिको माइक्रोनेशिया नार्वे	बीमित जमाराशियां बीमित जमाराशियां बीमित जमाराशियां जमाराशियां जमाराशियां एवं अन्य देयताएं जमाराशियां जोखिम भारत आस्तियां और जमाराशियां	पूर्व-व्यापी, आकार एवं जोखिम हेतु समायोजित 0.125-0.375 0.01-0.025 जोखिम आधारित, 0 से लेकर 0.27 प्रतिशत तक 0.4-0.8 जोखिम आधारित, 0 से लेकर 0.27 प्रतिशत तक जोखिम भारत आस्तियों का 0.5 और जमाराशियों का 0.15	कैमेल और परिपक्वता रूपांतरण कैमेल जैसे अनुपात कैमेल जैसे अनुपात - वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित - जोखिम भारत आस्तियां
पेरू पोलैंड	बीमित जमाराशियां जोखिम भारत आस्तियां और जमाराशियां	0.65 जोड़ें जोखिम समायोजन 0.4 तक	पर्यवेक्षक द्वारा निर्धारित जोखिम भारत आस्तियां
पुर्तगाल रोमानिया स्वीडन स्विट्जरलैंड	बीमित जमाराशियां बीमित जमाराशियां बीमित जमाराशियां सकल अर्जन एवं तुलनपत्र में शामिल मर्दे	0.08 से लेकर 0.12 0.3 से लेकर 0.6 0.5 (अधिकतम) पूर्वव्यापी, मांग पर अंतर होता है	कैमेल जैसे अनुपात कैमेल जैसे अनुपात पूंजी पर्याप्तता अर्जन और कुछ विवेक
ताइवान तुर्की संयुक्त राज्य अमरीका उरुग्वे	बीमित जमाराशियां बीमित बचत जमाराशियां देशी जमाराशियां -	0.05-0.06 1.0-1.2 0.00-0.27 -	पूंजी पर्याप्तता अनुपात और आरंभिक चेतावनी प्रणाली पूंजी पर्याप्तता कैमेल जैसे अनुपात -

स्रोत : 1. लैवेन लुक, 2002, "प्राइसिंग ऑफ डिपॉजिट इंश्योरेंस," पॉलिसी रिसर्च वर्किंग पेपर नं. 2871, वर्ल्ड बैंक, जुलाई।

2. डेमिग्न-कंट, असली, कराकोवली तथा लुक लैवेन, 2005 "डिपॉजिट इंश्योरेंस एराउण्ड दि वर्ल्ड : ए काम्प्रिहेंसिव डेटाबेस" पॉलिसी रिसर्च पेपर नं. 3628, वर्ल्ड बैंक, जून।

#### IV. भारत में वर्तमान विनियामक एवं पर्यवेक्षी ढांचा

##### अनुसूचित वाणिज्य बैंकों हेतु विनियामक ढांचा

10.86 भारत में वाणिज्यिक बैंकों के विनियमन एवं पर्यवेक्षण का कार्य बैंककारी विनियमन अधिनियम 1949 और भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 में यथा-अधिदेशित विधि से रिजर्व बैंक द्वारा संपादित

किया जाता है। समय-समय पर विकसित किए जाने वाले विनियामक ढांचे के मुख्य तत्वों में शाखा प्राधिकरण नीति, विवेकसम्मत मानदंड, कॉरपोरेट अभिशासन, विदेशी निवेश मानदंड, प्राथमिकता क्षेत्र मानदंड तथा सांविधिक अपेक्षाएं, यथा, आरक्षित नकदी निधि अनुपात (सीआरआर) और सांविधिक चलनिधि अनुपात (एसएलआर), शामिल हैं।

10.87 भारत में नए बैंकों के गठन के लिए न्यूनतम सांविधिक अपेक्षाएं बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 में विनिर्दिष्ट की गई हैं। रिजर्व बैंक संभाव्य प्रवेशकर्ताओं से नए आवेदन आमंत्रित किए जाने पर नए बैंकों के प्रवेश से संबंधित पात्रता मानदंडों का निरूपण करता है।

10.88 शाखा प्राधिकरण नीति को उदारीकृत और युक्तियुक्त बनाने के उद्देश्य से सितम्बर 2005 में एक संशोधित नीतिगत ढांचा लागू किया गया था, जो बैंकों की मध्यावधिक कॉरपोरेट रणनीति तथा सार्वजनिक हित के अनुरूप था। इस नीति के अनुसार समय-समय पर अलग-अलग शाखाएं खोलने हेतु प्राधिकार प्रदान किए जाने से संबंधित वर्तमान प्रणाली को एक परामर्शदात्री और परस्पर अन्तःक्रियाशील प्रक्रिया के माध्यम से वार्षिक आधार पर समुचित अनुमोदन प्रदान करने वाली प्रणाली द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। इसके अलावा, संशोधित नीति के अनुसार बैंकों के लिए शाखाएं खोलने हेतु तथा दूरवर्ती स्वचालित टेलर मशीनें (एटीएम) स्थापित करने हेतु रिजर्व बैंक के क्षेत्रीय कार्यालयों से संपर्क करने की आवश्यकता नहीं रह गई है। बैंकों द्वारा शाखा विस्तार से संबंधित वार्षिक योजनाओं की प्रस्तुति संबंधी उपर्युक्त प्रणाली के होते हुए भी वे वार्षिक योजना के तहत दिए जाने वाले अनुमोदनों के अलावा भी विशेषतः ग्रामीण/बैंक-रहित क्षेत्रों (जिलों) में शाखाएं खोलने के संबंध में किसी अत्यावश्यक प्रस्ताव के मामले में रिजर्व बैंक से वर्ष के दौरान किसी भी समय संपर्क करने हेतु स्वतंत्र होते हैं। इसके अलावा, बैंकों के लिए प्राधिकृत शाखाओं/विस्तार काउंटर्स पर स्थापित किए जाने वाले (आन-साइट) एटीएम हेतु पूर्वानुमित प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं है। हालांकि, दूरवर्ती एटीएम की स्थापना किए जाने हेतु रिजर्व बैंक से पूर्वानुमोदन प्राप्त किया जाना आवश्यक होता है। भारतीय बैंकों के लिए शाखा प्राधिकरण की नीति विदेशी बैंकों के लिए भी कुछ शर्तों के अधीन लागू होती है।

10.89 बैंकों पर आय निर्धारण, आस्ति वर्गीकरण और प्रावधानीकरण के संबंध में भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित विवेकसम्मत मानदंड लागू होते हैं। इन मानदंडों को समय के साथ ही अंतरराष्ट्रीय मानदंडों के समकक्ष बनाने हेतु सुदृढ़ किया गया है। बैंकों से यह अपेक्षित है कि वे अपनी आस्तियों को चार व्यापक श्रेणियों, यथा (i) मानक आस्ति (ii) अवमानक आस्ति (iii) संदिग्ध आस्ति, और (iv) हानि आस्ति में वर्गीकृत करें। मानक आस्तियों को छोड़कर, शेष बची तीनों ही श्रेणियां अनर्जक आस्तियाँ होती हैं। किसी आस्ति को अनर्जक आस्ति के रूप में तब वर्गीकृत किया जाता है, जब मूलधन की किस्त या ब्याज 90 दिन से अधिक की अवधि से अतिदेय हो। अवमानक आस्ति वह होती है, जो 12 माह से कम अथवा उसके समकक्ष अवधि से अनर्जक आस्ति हो। किसी आस्ति को संदिग्ध आस्ति तब माना जाता है, जब वह 12 माह से अधिक अवधि से अवमानक श्रेणी में पड़ी हो। हानि आस्ति को उस आस्ति के रूप में परिभाषित किया गया है, जिसमें हानि की बैंक द्वारा अथवा आंतरिक या बाहरी लेखा-परीक्षकों द्वारा या रिजर्व बैंक के निरीक्षण दल द्वारा पहचान कर ली गई हो, किन्तु रकम को पूरी तरह से बट्टे खाते न डाला गया हो। बैंकों के लिए यह

आवश्यक है कि वे अवमानक आस्तियों के लिए कुल बकाये पर 10 प्रतिशत का प्रावधान करें। हालांकि, अवमानक एक्सपोजरों के 'अप्रतिभूत' होने की स्थिति में, उन पर 20 प्रतिशत का प्रावधान लागू होगा। 'संदिग्ध' रूप में वर्गीकृत अग्रिमों के प्रतिभूत अंश पर प्रावधानीकरण संबंधी अपेक्षा कोई आस्ति कितनी अवधि से 'संदिग्ध' रही है, इस आधार पर 20 से लेकर 100 प्रतिशत पर अलग-अलग, संदिग्ध आस्ति के अप्रतिभूत अंश पर 100 प्रतिशत तथा हानि आस्ति पर 100 प्रतिशत होती है। अनर्जक आस्तियों के लिए विशिष्ट प्रावधानीकरण के अलावा, बैंकों के लिए मानक आस्तियों के मामले में वैश्विक ऋण पोर्टफोलियो के आधार पर निधिक बकाये के लिए 0.25 प्रतिशत से लेकर 2 प्रतिशत की दर से प्रावधान करने की अपेक्षा होती है। मानक आस्ति पर प्रावधानीकरण कृषि और लघु एवं मध्यम उद्यम क्षेत्र को प्रत्यक्ष अग्रिमों के मामले में 0.25 प्रतिशत की दर से, 20 लाख रुपये से अधिक रिहाइशी आवास ऋणों के मामले में 1 प्रतिशत की दर से; वैयक्तिक ऋणों (क्रेडिट कार्ड की प्राप्य राशियों सहित) जैसे विशिष्ट क्षेत्रों को अग्रिमों, पूंजी बाजार एक्सपोजर के रूप में अर्हता प्राप्त ऋणों एवं अग्रिमों, वाणिज्यिक स्थावर संपदा ऋणों, जमाराशि न स्वीकार करने वाली प्रणालीगत रूप से महत्वपूर्ण गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों को ऋणों एवं अग्रिमों के मामले में 2 प्रतिशत की दर से और अन्य सभी अग्रिमों के मामले में 0.40 प्रतिशत की दर से निर्धारित किया जाता है।

10.90 अंतरराष्ट्रीय स्तर पर उपस्थिति रखने वाले भारतीय बैंकों तथा भारत में परिचालनरत विदेशी बैंकों द्वारा इस समय बासेल II पूंजी पर्याप्तता मानदंडों का पालन किया जाता है, जो मार्च 2008 के अंत से प्रभावी हो गया है। उनसे ऋण जोखिम के मामले में मानकीकृत दृष्टिकोण तथा परिचालन जोखिम के मामले में मूल सैकतक दृष्टिकोण अपनाए जाने की अपेक्षा की जाती है (विवरण के लिए अध्याय V का अवलोकन करें)। बासेल I से संबंधित अन्य सभी बैंकों के लिए मार्च 2009 के अंत तक बासेल II ढांचे में अंतरित हो जाना अपेक्षित है। 8 प्रतिशत के जोखिम भारित आस्ति की तुलना में पूंजी अनुपात के अंतरराष्ट्रीय मानदंडों के समकक्ष बासेल I और बासेल II दोनों ही के अधीन भारत में परिचालनरत बैंकों के लिए 9 प्रतिशत का जोखिम भारित आस्ति की तुलना में पूंजी का अनुपात निर्धारित किया गया है।

10.91 बेहतर जोखिम प्रबंधन के उद्देश्य से भारत में परिचालनरत बैंकों से यह अपेक्षित है कि वे विभिन्न उद्योग क्षेत्रों, गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों, वैयक्तिक उधारकर्ताओं, सामूहिक उधारकर्ताओं तथा पूंजी बाजार के प्रति अपने एक्सपोजर को सीमित रखें। वर्तमान मानदंडों के अनुसार किसी एकल उधारकर्ता को दिया जाने वाला ऋण पूंजीगत निधियों के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। सामूहिक उधारकर्ताओं के मामले में यह सीमा कुल पूंजीगत निधियों का 40 प्रतिशत निर्धारित की गई है। इसके अलावा असाधारण परिस्थितियों में बैंक उनके निदेशक मंडल के अनुमोदन से किसी उधारकर्ता/उधारकर्ताओं के समूह को एक्सपोजर में पूंजीगत निधियों के 5 प्रतिशत की वृद्धि करने पर विचार कर सकते हैं।

बैंक किसी एकल उधारकर्ता और उधारकर्ताओं के समूह को, अतिरिक्त रकम के आधारभूत सुविधा के वित्तीयन हेतु होने पर, क्रमशः 5 प्रतिशत और 10 प्रतिशत का अतिरिक्त ऋण दे सकते हैं। साथ ही, अन्य क्षेत्रों में, कपड़ा, जूट, चाय जैसे विशिष्ट क्षेत्रों के प्रति एक्सपोजर को इस विधि से सीमित रखने की सलाह बैंकों को दी गई है ताकि जोखिम इन क्षेत्रों में समान रूप से फैल जाए। इसी प्रकार, किसी एकल गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी/गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी - आस्ति वित्तीयन कंपनी के प्रति बैंक एक्सपोजर क्रमशः 10 प्रतिशत/15 प्रतिशत पर निर्धारित है। इस मामले में भी अतिरिक्त रकम से आधारभूत सुविधा का वित्तीयन होने की स्थिति में 5 प्रतिशत की अतिरिक्त रकम अनुमेय होती है। पूंजी बाजार के प्रति बैंकों के सभी रूपों में एक्सपोजर की सीमा पिछले वर्ष के 31 मार्च के दिन उसकी निवल मालियत के 40 प्रतिशत पर निर्धारित की गई है। हालांकि, इस समय अधिकतम सीमा के भीतर शेयरों, परिवर्तनीय बॉण्डों/डिबेंचरों, इक्विटी उन्मुख पारस्परिक निधियों की यूनियों में बैंक का प्रत्यक्ष निवेश तथा उद्यम पूंजी निधियों में एक्सपोजर उसकी निवल मालियत के 20 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

10.92 बैंक अन्वयों के साथ-साथ विभिन्न प्रकार के निवेशों, यथा सरकारी प्रतिभूतियों, अन्य अनुमोदित प्रतिभूतियों, शेयरों, डिबेंचरों और बॉण्डों, सहायक कंपनियों/संयुक्त उद्यमों तथा वाणिज्यिक पत्र और पारस्परिक निधि की यूनियों जैसी अन्य लिखतों में निवेश कर सकते हैं। बैंकों से यह अपेक्षित है कि वे उनके संपूर्ण निवेश संविभाग (पोर्टफोलियो) को 'परिपक्वता तक धारित', 'बिक्री हेतु उपलब्ध' और 'लेन-देन हेतु धारित' श्रेणियों में वर्गीकृत करें। बैंकों से यह भी अपेक्षित है कि वे निवेश संविभागों के वर्गीकरण, मूल्यांकन और परिचालन हेतु रिजर्व बैंक द्वारा समय-समय पर यथा निर्धारित विवेकसम्मत मानदंडों का पालन करें। वर्तमान मार्गदर्शी सिद्धांतों के अनुसार बैंकों को स्वयं उनकी ओर से और ग्राहकों की ओर से लेन-देन करते समय अपनाए जाने वाले व्यापक निवेशगत उद्देश्यों, विविध पदाधिकारियों द्वारा पालन की जाने वाली कार्यविधियों, विवेकसम्मत सीमाओं तथा रिपोर्टिंग प्रणाली का स्पष्ट रूप से उल्लेख करते हुए स्वयं अपनी निवेश नीतियां तैयार करने की अनुमति है।

10.93 एक सुविधाकृत स्वामित्व ढांचे की प्राप्ति के उद्देश्य से कोई एकल कंपनी अथवा संबंधित कंपनियों का कोई समूह किसी निजी क्षेत्र के बैंक की चुकता पूंजी के 10 प्रतिशत से अधिक के प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से शेयर धारण अथवा नियंत्रण नहीं प्राप्त कर सकती। कोई बैंक भारत में स्थित किसी अन्य बैंक के 5 प्रतिशत से अधिक के शेयर नहीं रख सकता। निजी क्षेत्र के बैंकों से अपेक्षित है कि वे योग्यता, विशेषज्ञता, पिछले कार्य-निष्पादन रिकार्ड, ईमानदारी और अन्य 'योग्य एवं उपयुक्त' मानदंडों के आधार पर निदेशक मंडल में एक निदेशक के रूप में नियुक्ति/पुनर्नियुक्ति हेतु व्यक्ति की उपयुक्तता का निर्धारण करने हेतु यथोचित छानबीन की प्रक्रिया अपनाएं तथा इस उद्देश्य के लिए निदेशकों से आवश्यक सूचना एवं घोषणा पत्र भी प्राप्त करें। योग्य एवं उपयुक्त वाले मानदंड

बैंकिंग कंपनी (उपक्रमों का अर्जन एवं अंतरण) अधिनियम 1970/1980 के तहत राष्ट्रीयकृत बैंकों तथा भारतीय स्टेट बैंक (समनुषंगी बैंक) अधिनियम 1959 के तहत भारतीय स्टेट बैंक के सहयोगी बैंकों के निदेशक मंडलों में निर्वाचित निदेशकों पर भी लागू होते हैं। निजी बैंकों में सभी स्रोतों से विदेशी निवेश की सीमा 74 प्रतिशत से अधिक नहीं हो सकती। विदेशी बैंकों को भारत में तीन में से एक चैनल यथा - (i) शाखा/ओं (ii) पूर्णतः स्वामित्वाधीन सहायक कंपनी, अथवा (iii) किसी निजी बैंक में अधिकतम 74 प्रतिशत तक के समग्र विदेशी निवेश वाली सहायक कंपनी के माध्यम से परिचालन करने की अनुमति होती है।

10.94 बैंककारी विनियमन अधिनियम में भारत में बैंकिंग कंपनियों के विलयन और समामेलन हेतु कानूनी ढांचे की व्यवस्था की गई है। समामेलन दो प्रकार के होते हैं, यथा - स्वैच्छिक एवं अनिवार्य। स्वैच्छिक समामेलन के तहत समामेलन नीति का दोनों ही बैंकिंग कंपनियों के दो-तिहाई शेयर-धारकों द्वारा अनुमोदित किया जाना तथा रिजर्व बैंक द्वारा अनुमोदित होना आवश्यक होता है। अनिवार्य समामेलन के तहत केन्द्रीय सरकार भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा किए गए आवेदन के आधार पर किसी बैंकिंग कंपनी पर एक निश्चित अवधि हेतु अधिस्थगन की घोषणा कर सकती है। अधिस्थगन की अवधि के दौरान रिजर्व बैंक के लिए एक समामेलन/पुनर्निर्माण योजना तैयार करना आवश्यक होता है। उक्त योजना भारत सरकार को प्रस्तुत की जाती है और सरकार द्वारा उसे अनुमोदित कर दिए जाने पर समामेलन प्रवृत्त हो जाता है (विवरण हेतु अध्याय VIII देखें)।

10.95 भारत में परिचालनरत बैंकों के लिए प्राथमिकता क्षेत्र को उधार हेतु निर्धारित लक्ष्यों को पूरा करना अपेक्षित होता है। प्राथमिकता क्षेत्र को उधार से संबंधित समग्र अधिकतम सीमा देशी बैंकों और विदेशी बैंकों के लिए क्रमशः 40 प्रतिशत और 32 प्रतिशत निर्धारित की गई है। इन लक्ष्यों की गणना समायोजित निवल बैंक ऋण अथवा तुलनपत्र में शामिल न किए जाने वाले एक्सपोजरों में ऋण की समतुल्य रकम, इनमें से जो भी अधिक हो, के रूप में की जाती है।

10.96 भारत में कार्यरत विदेशी बैंकों की शाखाओं सहित समस्त वाणिज्य बैंकों, स्थानीय क्षेत्र बैंकों और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों को निक्षेप बीमा योजना में शामिल किया गया है। निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम अधिनियम की धारा 2 (जीजी) के तहत यथापरिभाषित सभी पात्र सहकारी बैंक निक्षेप बीमा योजना में शामिल हैं। निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम अधिनियम की धारा 16(1) के प्रावधानों के तहत, बीमा रक्षा बैंक की सभी शाखाओं को एक साथ मिलाकर 'उसी हैसियत और उसी अधिकार' के तहत रखी गई जमाराशियों के मामले में प्रति जमाकर्ता केवल 1,00,000/- रुपये तक सीमित है। निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम (i) विदेशी सरकारों; (ii) केन्द्र/राज्य सरकारों; (iii) राज्य सहकारी बैंकों के पास राज्य भूमि विकास बैंकों की जमाराशियों; (iv) अंतर बैंक जमाराशियों; (v) भारत से बाहर प्राप्त जमाराशियों और; (vi) निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम द्वारा रिजर्व बैंक के पूर्व-

अनुमोदन से विशिष्ट रूप से छूट प्राप्त जमाराशियों को छोड़कर बचत, मीयादी, चालू, आवर्ती जैसी सभी जमाराशियों को बीमित करता है। निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम निक्षेप बीमा प्रणाली के संचालन हेतु बीमित बैंकों से प्रीमियम वसूल करता है। बीमित बैंकों द्वारा भुगतान किए जाने वाले प्रीमियम की गणना उनकी निर्धारणयोग्य जमाराशियों के आधार पर बीमित प्रति 100 रुपये पर 10 पैसे की सपाट दर पर की जाती है। बीमित बैंकों द्वारा निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम को भुगतान किया जाने वाला प्रीमियम स्वयं बैंकों द्वारा ही वहन किया जाना अपेक्षित होता है और उसे जमाकर्ताओं पर नहीं डाला जाता।

10.97 आस्ति देयता असंतुलन से बचने के लिए आस्ति-देयता प्रबंधन ढांचे की व्यवस्था है। ऋण जोखिम, बाजार जोखिम और परिचालन जोखिम से निपटने के लिए एक व्यापक जोखिम प्रबंधन प्रणाली की भी व्यवस्था मौजूद है। उन बैंकों के मामले में, जो तीन मानदंडों यथा - (क) जोखिम भारित आस्ति की तुलना में पूंजी का अनुपात, (ख) निवल अग्रिमों की तुलना में निवल अनर्जक आस्तियों का अनुपात, और (ग) आस्ति पर प्रतिलाभ की दृष्टि से सतर्कता बिन्दुओं पर पहुंच गए हों, कुछ विन्यस्त कार्रवाइयां आरंभ किए जाने से संबंध में त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई की एक प्रणाली मौजूद है।

10.98 बैंकों के लिए आरक्षित नकदी निधि अनुपात जो इस समय उनकी निवल मांग और सावधि देयताओं का 9.0 प्रतिशत तथा सांविधिक चलनिधि अनुपात, जो इस समय उनकी मांग और सावधि देयताओं का 25 प्रतिशत है, बनाए रखना अपेक्षित होता है। बैंकों को बचत बैंक जमा ब्याज दर को छोड़कर, जो 3.5 प्रतिशत पर निर्धारित है, उनकी जमा ब्याज दरें निर्धारित करने की स्वतंत्रता प्राप्त है। बैंक निर्यात, 2 लाख रुपये तक के लघु ऋणों और विभेदक ब्याज दर योजना से संबंधित उधार दरों को छोड़कर अपनी उधार दरें निर्धारित करने हेतु भी स्वतंत्र हैं।

### अनुसूचित वाणिज्य बैंकों के लिए पर्यवेक्षी ढांचा

10.99 बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 में निर्धारित वाणिज्य बैंकों के पर्यवेक्षी अधिकार क्षेत्र में रिजर्व बैंक से यह अपेक्षित है कि वह भारत के भीतर और भारत के बाहर बैंकिंग कंपनियों<sup>2</sup> का निरीक्षण करे। हालांकि, इस प्रकार की शक्तियों का प्रयोग उस वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड द्वारा किया जाता है, जिसका गठन 1994 में रिजर्व बैंक के केन्द्रीय निदेशक बोर्ड की एक समिति के रूप में किया गया है (बॉक्स X.10)।

10.100 31 मार्च 2007 के दिन वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड को 82 अनुसूचित वाणिज्य बैंकों (52,036 शाखाओं), 1,813 शहरी सहकारी बैंकों (7,453 शाखाओं), 12,968 गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों, 7 वित्तीय संस्थाओं

और 6 प्राथमिक व्यापारियों पर पर्यवेक्षी अधिकार क्षेत्र प्राप्त था। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड को 3,326 अधिकारियों (बैंकिंग पर्यवेक्षण विभाग - 1,037, गैर-बैंकिंग पर्यवेक्षण विभाग - 456, आंतरिक ऋण प्रबंधन विभाग - 44, बैंकिंग परिचालन और विकास विभाग - 330, ग्रामीण आयोजना और ऋण विभाग - 751 तथा शहरी बैंक विभाग - 738) द्वारा सहायता प्रदान की गई।

10.101 वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के तत्वावधान में कार्यरत पर्यवेक्षी ढांचे के उद्देश्य जटिल और बहुविध होते हैं। पहला, वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड की मूलभूत रणनीति वित्तीय प्रणाली पर समन्वित पर्यवेक्षी बल प्रदान किए जाने की होती है। अलग-अलग क्षेत्रों में अलग-अलग बैंकों/वित्तीय संस्थाओं/गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों का पर्यवेक्षण प्राथमिक लक्ष्य होता है, वहीं वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड का समान रूप से महत्त्वपूर्ण उद्देश्य अंतःक्षेत्रीय समन्वित पर्यवेक्षण भी होता है।

10.102 इस समय वाणिज्य बैंकों के संबंध में रिजर्व बैंक का पर्यवेक्षी दृष्टिकोण दो मार्गों - औपचारिक और अनौपचारिक - के माध्यम से पर्यवेक्षण करना है। जहां औपचारिक मार्ग में स्थल पर जाकर निरीक्षण और परोक्ष निगरानी शामिल रहती है, वहीं अनौपचारिक/अविन्यस्त दृष्टिकोण में अन्य बातों के साथ-साथ बैंकों के वरिष्ठ एवं शीर्ष स्तर के कार्यपालकों के साथ संवाद, बैंकों के मुख्य कार्यपालकों के साथ तिमाही आधार पर अनौपचारिक विचार-विमर्शों सहित, बाजार आसूचना और सूचना के तदर्थ एकत्रीकरण का समावेश होता है।

10.103 बैंकों के पर्यवेक्षण का मूल उद्देश्य बैंकों की शोध-क्षमता, चलनिधि और परिचालनात्मक सुदृढ़ता का आकलन करना होता है। बैंकों का स्थल पर जाकर निरीक्षण, जिसे वार्षिक वित्तीय निरीक्षण कहा जाता है, वार्षिक आधार पर (भारतीय स्टेट बैंक को छोड़कर जिसका निरीक्षण दो वर्ष में एक बार किया जाता है) किया जाता है। प्रधान निरीक्षण अधिकारी के नेतृत्व वाला रिजर्व बैंक के निरीक्षणकर्ता अधिकारियों का एक दल बैंक का दौरा करता है तथा भारतीय बैंकिंग प्रणाली की आवश्यकताओं के अनुरूप अंतरराष्ट्रीय स्तर पर अपनाए गए 'कैमेल' मॉडल के आशोधित संस्करण 'कैमेल्स' के आधार पर निरीक्षण करता है। हाल के वर्षों में वार्षिक वित्तीय निरीक्षण का फोकस प्रतिभूतिकरण, कारोबार निरंतरता आयोजना, प्रकटन संबंधी अपेक्षाओं तथा अन्य विद्यमान दिशा-निर्देशों के अनुपालन पर रहा है। समग्र परिप्रेक्ष्य से परिचित होने के उद्देश्य से शाखाओं जैसी परिचालन इकाइयों, खजाना इकाइयों, सौदा (डीलिंग) कक्षों तथा देश भर में स्थित बैंक के नियंत्रण कार्यालयों जैसे अन्य कार्यालयों का भी सामान्यतया अतिरिक्त निरीक्षण दलों द्वारा निरीक्षण किया जाता है। परिचालन इकाइयों और अन्य कार्यालयों का चयन बैंकों के ऋण संविभाग के अधिकांश हिस्से को शामिल करने हेतु नमूना

<sup>2</sup> इस धारा के प्रयोजन हेतु "बैंकिंग कंपनी" अभिव्यक्ति में निम्नलिखित का समावेश होगा :-

- भारत से बाहर निगमित किसी बैंकिंग कंपनी के मामले में भारत में कार्यरत उसकी समस्त शाखाएं, और
- भारत में निगमित किसी बैंकिंग कंपनी के मामले में (क) अनन्य रूप से भारत से बाहर बैंकिंग कारोबार करने के प्रयोजन हेतु गठित उसकी समस्त सहायक कंपनियां और (ख) उसकी समस्त शाखाएं, चाहे वे भारत में स्थित हों या फिर भारत से बाहर।



### बॉक्स X.10

#### वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड और उसकी महत्वपूर्ण पहलकदमियां

वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड का गठन नवम्बर 1994 में रिजर्व बैंक के केन्द्रीय निदेशक बोर्ड की एक समिति के रूप में किया गया था। उक्त बोर्ड में रिजर्व बैंक के केन्द्रीय बोर्ड के सदस्यों का समावेश होता है, जिसमें गवर्नर का समावेश उसके अध्यक्ष के रूप में तथा एक उप गवर्नर का पूर्णकालिक उपाध्यक्ष के रूप में समावेश होता है। रिजर्व बैंक के अन्य उप गवर्नर इसके पदेन सदस्य होते हैं तथा रिजर्व बैंक के केन्द्रीय निदेशक बोर्ड के चार अशासकीय निदेशकों को सदस्यों के रूप में अंगीकृत किया जाता है।

वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड, भारतीय रिजर्व बैंक (वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड) विनियमावली, 1994 के तहत कार्य करता है। इन विनियमों के प्रावधान भारतीय रिजर्व बैंक सामान्य विनियमावली, 1949 के अतिरिक्त होते हैं, और उसके अपकर्ष के रूप में नहीं। उक्त बोर्ड वित्तीय प्रणाली के विभिन्न क्षेत्रों के संबंध में पर्यवेक्षण और निरीक्षण की शक्तियों का प्रयोग भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 तथा बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 के तहत करता है। यह अन्य कार्य भी करता है तथा केन्द्रीय निदेशक बोर्ड द्वारा समय-समय पर यथा विनिर्दिष्ट शक्तियों का प्रयोग करता है। बोर्ड के कार्यों को संचालित करने हेतु तीन सदस्यों, जिनमें से एक का अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष होना आवश्यक है, द्वारा गणपूर्ति (कोरम) बनता है। उक्त बोर्ड प्रत्येक छमाही में केन्द्रीय बोर्ड को एक रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। साधारणतया उक्त बोर्ड की बैठकें प्रत्येक माह में एक बार होती हैं। 30 जून 2008 के दिन तक उक्त बोर्ड की 161 बैठकें संपन्न हो चुकी थीं।

प्रारंभ में वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड को वाणिज्य बैंकों, वित्तीय संस्थाओं और गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों के पर्यवेक्षण का अधिदेश दिया गया था। कालान्तर में शहरी सहकारी बैंकों और प्राथमिक व्यापारियों को भी वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के विषय-क्षेत्र में ला दिया गया। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड पर्यवेक्षी और विनियामक विभागों द्वारा उसके समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली निरीक्षण रिपोर्टों और अन्य पर्यवेक्षी मुद्दों पर विचार करता है। भारतीय रिजर्व बैंक (वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड) विनियमावली, 1994 के प्रावधानों के अधीन वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड को सलाह देने हेतु विधि, लेखाशास्त्र, बैंकिंग, वित्त और प्रबंधन के क्षेत्रों में ख्यातिप्राप्त पांच सदस्यों के समावेश वाली एक परामर्शदात्री परिषद का गठन किया गया। मार्च 1998 में उक्त परिषद की अवधि समाप्त हो जाने पर उक्त परामर्शदात्री परिषद को जारी रखे जाने की आवश्यकता की समीक्षा की गई और परामर्शदात्री परिषद के रूप में उक्त संस्थागत व्यवस्था को समाप्त कर देने का निर्णय किया गया।

उक्त बोर्ड को उसके कार्यों में सहायता प्रदान करने हेतु वह जैसी आवश्यक समझे उस विधि से समितियां गठित करने की शक्तियां प्राप्त हैं। तदनुसार, वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने जनवरी 1995 में एक लेखा-परीक्षा उप-समिति का गठन किया, जिसमें वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के उपाध्यक्ष को उक्त उप-समिति का अध्यक्ष और वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के दो अशासकीय सदस्यों को अन्य सदस्यों के रूप में शामिल किया गया। उक्त उप-समिति समय-समय पर पुनर्गठित की जाती रही है। लेखा-परीक्षा उप-समिति का मुख्य फोकस बैंकों, गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं और वित्तीय संस्थाओं में सांविधिक लेखा-परीक्षा की तथा संगामी लेखा-परीक्षा/आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यों की गुणवत्ता में उन्नयन लाने, पारिश्रमिक निर्धारित करने, सांविधिक लेखा-परीक्षकों तथा शाखा लेखा-परीक्षकों के पैल को अनुमोदन प्रदान करने के साथ-साथ लेखांकन एवं प्रकटन मानकों पर होता है। लेखा-परीक्षा उप-समिति की बैठकें उस समय आयोजित की जाती हैं जब कभी इन मुद्दों पर विस्तृत जांच किए जाने की आवश्यकता पड़ती है। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड की लेखा-परीक्षा उप-समिति ने संगामी लेखा-परीक्षा की प्रणाली, सांविधिक लेखा-परीक्षकों की सूचीबद्धता एवं नियुक्ति के मानदंडों तथा पर्यवेक्षित संस्थाओं के प्रकाशित लेखों में अधिकाधिक पारदर्शिता एवं प्रकटन के महत्वपूर्ण मुद्दे की समीक्षा की है।

वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के गठन के पूर्व, वाणिज्य बैंकों का पर्यवेक्षण मुख्यतः आवधिक अंतरालों पर किए जाने वाले स्थल पर जाकर निरीक्षणों के माध्यम से हुआ करता था। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने उसकी पहली बैठक में पर्यवेक्षण की एक नयी रणनीति अनुमोदित की, जिसके मुख्य तत्वों में निम्नलिखित का समावेश था: (i) बैंकों और अन्य ऋणदात्री संस्थाओं पर आंतरिक निगरानी के आधार पर अप्रत्यक्ष निगरानी कार्य की स्थापना (ii) समस्त पर्यवेक्षित संस्थाओं पर एक 'स्मृति' का निर्माण तथा एक बाजार आसूचना एवं चौकशी इकाई की स्थापना (iii) फोकस, प्रक्रिया, रिपोर्टिंग और अनुवर्तन के अनुसार बैंक निरीक्षणों की प्रणाली का पुनर्गठन करना (iv) बैंकों में सांविधिक लेखा-परीक्षा को सुदृढ़ बनाना तथा पर्यवेक्षी प्रक्रिया में लेखा-परीक्षकों की भूमिका को, उनका एजेन्टों के रूप में उपयोग किए जाने सहित, व्यापक बनाना और (v) पर्यवेक्षित संस्थाओं के भीतर कॉरपोरेट अभिशासन, आंतरिक नियंत्रण और लेखा-परीक्षा कार्यों और प्रबंधन सूचना तथा जोखिम नियंत्रण प्रणालियों जैसे आंतरिक बचाव के उपायों को पर्यवेक्षण कार्य के विस्तार के रूप में सुदृढ़ करना। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने पर्यवेक्षी ढांचे को सुदृढ़ बनाने हेतु कई अन्य पहलें भी की हैं (अनुबंध X.1)।

चयन तकनीकों के माध्यम से किया जाता है। इस प्रकार के स्थल पर निरीक्षणों में अधिकांशतया परिचालन प्रक्रियाओं और लेन-देनों का समावेश होता है। नमूना चयन के उद्देश्य से अन्य क्षेत्रों के साथ-साथ धोखाधड़ी की रिपोर्ट की गई घटनाओं, अनर्जक आस्तियों के स्तर तथा संवेदनशील क्षेत्रों को एक्सपोजर का भी विवेचन किया जाता है। इन निरीक्षणों के महत्वपूर्ण निष्कर्षों को अलग से प्रलेखित किया जाता है तथा आवश्यक सुधार हेतु उन्हें बैंकों को सूचित किया जाता है। इसके साथ ही, इन निष्कर्षों को बैंक के निरीक्षण दल द्वारा समग्र बैंक के निरीक्षण के लिए महत्वपूर्ण निविष्टि माना जाता है। बैंक के कॉरपोरेट प्रधान कार्यालय का निरीक्षण करने की समयावधि सामान्यतया दो से तीन माह के बीच की होती है। निरीक्षण रिपोर्ट को सामान्य रूप से चार माह में अंतिम रूप दे दिया जाता है।

10.104 निरीक्षण कार्य पूरा हो जाने पर निरीक्षण रिपोर्ट बैंक को उसके अवलोकन, सुधारात्मक कार्रवाई और अनुपालन हेतु जारी की जाती है। इसके अलावा, निरीक्षण के निष्कर्षों पर बैंक के मुख्य कार्यपालक अधिकारी/अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक तथा अन्य वरिष्ठ पदाधिकारियों के साथ विस्तृत चर्चा करके रिजर्व बैंक द्वारा आगे का मार्ग निर्धारित किया जाता है और एक निगरानी योग्य कार्य-योजना नियत की जाती है और/अथवा जहां कहीं भी आवश्यकता होती है, पर्यवेक्षी कार्रवाई की जाती है। निरीक्षण रिपोर्ट में रिकार्ड किए गए महत्वपूर्ण निष्कर्षों को बैंक के मुख्य कार्यपालक अधिकारी/अध्यक्ष व प्रबंध निदेशक के प्रत्युत्तरों के साथ वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। निरीक्षण के निष्कर्षों और अन्य निविष्टियों के आधार पर बैंक को पर्यवेक्षी श्रेणी निर्धारण (रेटिंग) प्रदान किया जाता है।

10.105 बैंकों और वित्तीय संस्थाओं के निरीक्षणों के सभी निष्कर्षों को पुनरीक्षा और निर्देश हेतु बैंक/वित्तीय संस्था-वार जापनों के रूप में वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के समक्ष रखा जाता है। निरीक्षण-टिप्पणियों के आधार पर वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड कमजोर बैंकों/संकटपूर्ण स्थितियों वाले कुछ बैंकों को अधिक सकेन्द्रित और निरंतर निगरानी एवं अनुवर्तन हेतु मासिक निगरानी व्यवस्था के अंतर्गत रखे जाने का निदेश दे सकता है। इन बैंकों को उत्पीड़ित करने वाले मुद्दों के अनुपालन में हुई प्रगति की वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड द्वारा बैंक/बैंकों के मासिक निगरानी व्यवस्था से बाहर कर दिए जाने तक मासिक आधार पर समीक्षा की जाती है। वर्ष 2002 में वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के तत्वावधान में एक 'त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई' ढांचा भी लागू किया गया था, ताकि उन बैंकों के संबंध में कमजोरी का संकेत मिलते ही यथासंभव शीघ्रतापूर्वक सुधारात्मक कार्रवाई आरंभ की जा सके और बैंक के कार्य निष्पादन में किसी प्रकार की महत्वपूर्ण गिरावट को रोका जा सके।

10.106 अप्रत्यक्ष निगरानी में वित्तीय स्थिति का तिमाही अंतरालों पर और कुछ मामलों में मासिक आधार पर मूल्यांकन शामिल होता है। अप्रत्यक्ष चौकसी और निगरानी प्रणाली, जिसकी स्थापना 1995 में शीघ्र चेतावनी प्रणाली हेतु संकट प्रबंधन ढांचे के एक अंग तथा सुभेद्य संस्थाओं के स्थल पर जाकर निरीक्षण के संकेत के रूप में की गई थी, विवेकसम्मत पर्यवेक्षी रिपोर्टिंग ढांचे पर आधारित है जिसमें पूंजी पर्याप्तता, आस्ति की गुणवत्ता, ऋण संकेन्द्रण, परिचालनात्मक परिणामों, संबद्ध उधार, स्वामित्व के प्रोफाइल, नियंत्रण, प्रबंधन, चलनिधि और ब्याज दर जोखिमों का समावेश है। अप्रत्यक्ष विवरणियों का मूलभूत उद्देश्य बैंकों के स्थल पर जाकर परीक्षण किए जाने के बीच की अवधि में वित्तीय स्थिति का अनुमान लगाना तथा दुर्लभ पर्यवेक्षी संसाधनों के आवंटन हेतु प्राथमिकताएं तय करना होता है।

10.107 वाणिज्य बैंकों के संबंध में रिजर्व बैंक की वर्तमान पर्यवेक्षी रणनीति स्थल पर पर्यवेक्षण के 'कैमेल्ल्स' मॉडल, जो बैंकों की वित्तीय स्थिति के वार्षिक मूल्यांकन की एक वार्षिक कार्यविधि है, को जारी रखते हुए भी पर्यवेक्षी प्रक्रिया को यथासंभव एक निरंतर आधार वाली प्रक्रिया बनाना है। इस प्रक्रिया को एक निरंतर आधार वाली प्रक्रिया का रूप देने के लिए बैंकों से यह अपेक्षित है कि वे जोखिम भारित आस्तियों, चलनिधि की स्थिति, बड़े एक्सपोजरों और अनर्जक आस्तियों की तुलना में उनकी पूंजी पर्याप्तता की स्थिति के संबंध में एक विन्यस्त आरूप में तिमाही तथा कुछ मामलों में मासिक विवरणियां प्रस्तुत करें। इन विवरणियों को विश्लेषित किया जाता है और पर्यवेक्षी मुद्दों को उन पर यथा-उपयुक्त कार्रवाई करने हेतु बैंकों को सूचित किया जाता है। इन आंकड़ों और विश्लेषण से उद्भूत टिप्पणियों का उपयोग निरीक्षण दल द्वारा बैंकों के प्रधान कार्यालय अथवा कॉरपोरेट कार्यालय का निरीक्षण करते समय निविष्टि के रूप में किया जाता है।

### क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों के लिए विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचा

10.108 क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों की स्थापना, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक अधिनियम, 1976 के तहत भारत सरकार की अधिसूचना द्वारा की गई है। इस प्रकार

इन बैंकों के लिए बैंकिंग कारोबार करने हेतु रिजर्व बैंक से किसी प्रकार के लाइसेंस की आवश्यकता नहीं होती। इन बैंकों की पूंजी का अंशदान केन्द्र सरकार, राज्य सरकार और प्रायोजक बैंक द्वारा 50:15:35 के अनुपात में किया जाता है। जबकि स्वयं क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक के लिए किसी लाइसेंस की आवश्यकता नहीं होती, तथापि शाखाएं खोलने के लिए रिजर्व बैंक से लाइसेंस की आवश्यकता पड़ती है। इन बैंकों के विनियमन का अधिकार बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 और भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 के अधीन रिजर्व बैंक में निहित शक्तियों की हैसियत से रिजर्व बैंक में ही निहित है। इन बैंकों के पर्यवेक्षण का दायित्व रिजर्व बैंक को प्राप्त इसी प्रकार की शक्तियों पर कोई प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 की धारा 35(6) के तहत राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) को सौंपा गया है।

10.109 जबकि आय के निर्धारण और आस्ति के वर्गीकरण से संबंधित मानदंड क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों पर ठीक उसी प्रकार लागू होते हैं, जैसे कि वाणिज्य बैंकों पर, वहीं अब तक पूंजी पर्याप्तता से संबंधित मानदंडों को उन पर नहीं लागू किया गया है। हालांकि, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों के लिए 31 मार्च 2008 को समाप्त वर्ष से उनकी पूंजी पर्याप्तता को उनके तुलनपत्रों में प्रकट करना आवश्यक है। देशी वाणिज्य बैंकों द्वारा प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र को दिए जाने वाले ऋणों के 40 प्रतिशत की तुलना में क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों द्वारा उनके अग्रिमों का 60 प्रतिशत प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र को दिया जाना अपेक्षित है। हालांकि, इन मानदंडों को पूरा न कर पाने के लिए किसी प्रकार के दंड का प्रावधान नहीं है।

### शहरी सहकारी बैंकों के लिए विनियामक एवं पर्यवेक्षी ढांचा

10.110 1 मार्च 1966 से बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 के प्रावधानों को विस्तारित करते हुए अन्य सहकारी बैंकों के साथ ही शहरी सहकारी बैंकों को रिजर्व बैंक को विनियामक परिधि में ला दिया है। सांविधिक प्रावधानों के अनुसार, जबकि नए बैंक/शाखाएं आरंभ करने हेतु लाइसेंस जारी किए जाने, ब्याज दरों से संबंधित मामलों, ऋण नीतियों, निवेशों, विवेकसम्मत एक्सपोजर मानदंडों आदि जैसी बैंकिंग से संबंधित गतिविधियों को रिजर्व बैंक द्वारा विनियमित एवं पर्यवेक्षित किया जाना है, वहीं निगमन, पंजीकरण, प्रबंधन, समामेलन, पुनर्गठन अथवा परिसमापन जैसे मुद्दों से संबंधित शक्तियों का प्रयोग संबंधित राज्य के सहकारी सोसाइटी अधिनियम के अनुसार संबंधित राज्य की सहकारी सोसाइटी के रजिस्ट्रार तथा बहु-राज्यीय बैंकों के मामले में केन्द्रीय रजिस्ट्रार द्वारा किया जाएगा।

10.111 शहरी सहकारी बैंकों के लिए वर्तमान विनियामक प्रणाली मार्च 2005 में जारी 'विज्ञान प्रलेख' पर आधारित है, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ जमा-स्तर और परिचालन क्षेत्र के आधार पर टियर I और टियर II के रूप में श्रेणीकृत शहरी सहकारी बैंकों के एक दुतरफा विभेदीकृत विनियामक ढांचे का प्रावधान है। शहरी सहकारी बैंकों के विनियामक एवं पर्यवेक्षी ढांचे को युक्तिपरक बनाने के उद्देश्य की प्राप्ति के लिए उन्हें

टियर I बैंकों (यूनिट बैंकों, यथा-एक ही जिले के भीतर शाखा/शाखाएं रखने वाले 100 करोड़ रुपये तक जमाराशियों वाले बैंकों) और टियर II बैंकों (अर्थात् अन्य सभी शहरी सहकारी बैंकों) के रूप में वर्गीकृत किया गया था। जबकि टियर I और टियर II, दोनों ही प्रकार के बैंकों पर एक जैसी ही पूंजी पर्याप्तता अपेक्षा तथा एक्सपोजर मानदंडों से संबंधित विवेकसम्मत दिशानिर्देश लागू होते हैं, वहीं टियर I वाले शहरी सहकारी बैंकों पर अपेक्षाकृत कठोर ऋणगत क्षति मानदंड, मानक अग्रिमों पर प्रावधानीकरण संबंधी अपेक्षाएं, वाणिज्यिक स्थावर संपदा अग्रिमों पर बढ़े हुए जोखिम भार तथा उनके तुलन पत्रों में प्रकटन संबंधी अपेक्षाएं लागू होती हैं।

10.112 'विजन प्रलेख' में रिजर्व बैंक और अन्य विनियामकों, अर्थात् राज्य सरकारों और सहकारी सोसाइटियों के केन्द्रीय रजिस्ट्रार के बीच 'सहमति ज्ञापन' (एमओयू) का प्रावधान भी है। उक्त सहमति ज्ञापन रिजर्व बैंक और राज्य सरकार/सहकारी सोसाइटियों के केन्द्रीय रजिस्ट्रार के बीच यह सुनिश्चित करने के लिए एक कार्यपरक व्यवस्था होती है कि शहरी सहकारी बैंकों पर नियंत्रण में दोहरेपन से उद्भूत होने वाली कठिनाइयों से यथोचित रूप से निपटा जाए और उनका हल/निराकरण निकाल लिया जाए। उक्त सहमति ज्ञापन के अनुसार, संभाव्य रूप से व्यवहारक्षम शहरी सहकारी बैंकों के पुनः प्रवर्तन तथा गैर-व्यवहारक्षम शहरी सहकारी बैंकों के रूकावटरहित निष्कासन हेतु एक समयबद्ध कार्य-योजना की पहचान करने तथा उसे तैयार करने हेतु रिजर्व बैंक शहरी सहकारी बैंकों के लिए राज्यस्तरीय कार्य बल का गठन करता है, जिसमें रिजर्व बैंक, राज्य सरकार और शहरी सहकारी बैंकिंग क्षेत्र से प्रतिनिधियों का समावेश होता है। उक्त सहमति ज्ञापन में शहरी सहकारी बैंकों में मानव संसाधन विकास और सूचना प्रौद्योगिकी से संबंधित पहलों को प्रोत्साहित करने और सुगम बनाने के भी प्रयास किए जाते हैं। अब तक 1,597 शहरी सहकारी बैंकों के समावेश वाली उन्नीस राज्य सरकारों ने रिजर्व बैंक के साथ सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित किए हैं, जिसके माध्यम से शहरी सहकारी बैंकों की कुल संख्या के 90.0 प्रतिशत का समावेश हो जाता है जो उस क्षेत्र की 95 प्रतिशत जमाराशियों का धारण करते हैं।

10.113 बैंकों की वित्तीय स्थितियों के आधार पर उपयुक्त पर्यवेक्षी उपाय करने के उद्देश्य से बैंकों को पूंजी पर्याप्तता, अनर्जक आस्तियों के स्तर, लाभ/हानि के इतिवृत्त और रिजर्व बैंक<sup>3</sup> द्वारा शहरी सहकारी बैंकों की लेखा बहियों के सांविधिक निरीक्षणों अथवा छानबीन के आधार पर चार श्रेणियों में यथा - श्रेणी I, II, III, और IV में वर्गीकृत किया गया है।

जहां तक श्रेणी II, III और IV वाले बैंकों के बारे में रिजर्व बैंक द्वारा किए जाने वाले उपायों का सम्बन्ध है, उन्हें मोटे तौर पर दो श्रेणियों में समूहित किया जा सकता है; (क) वे उपाय जिनका लक्ष्य बैंकों की वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ बनाना होता है, और (ख) वे उपाय जिनका लक्ष्य आस्तियों एवं देयताओं की वृद्धि को सीमित रखना होता है। शहरी सहकारी बैंकों के स्थल पर निरीक्षणों की आवधिकता निम्नानुसार होती है; अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों के मामले में वर्ष में एक बार; श्रेणी III/IV के गैर-अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों के मामले में वर्ष में एक बार; श्रेणी II वाले बैंकों के मामले में 18 माह में एक बार और अन्य बैंकों के मामले में 2 वर्ष में एक बार। सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित न करने वाले राज्यों में स्थित श्रेणी III और IV वाले बैंकों के बारे में पर्यवेक्षी कार्रवाई करते समय श्रेणीकृत पर्यवेक्षी दृष्टिकोण वाली प्रणाली अपनाई जाती है। रिजर्व बैंक ने समग्र शहरी सहकारी बैंकिंग प्रणाली की समग्र शक्तियों और सुदृढ़ता का मूल्यांकन करने हेतु कैमेलस कार्यप्रणाली के आधार पर एक पर्यवेक्षी श्रेणी निर्धारण प्रणाली का भी विकास कर रखा है।

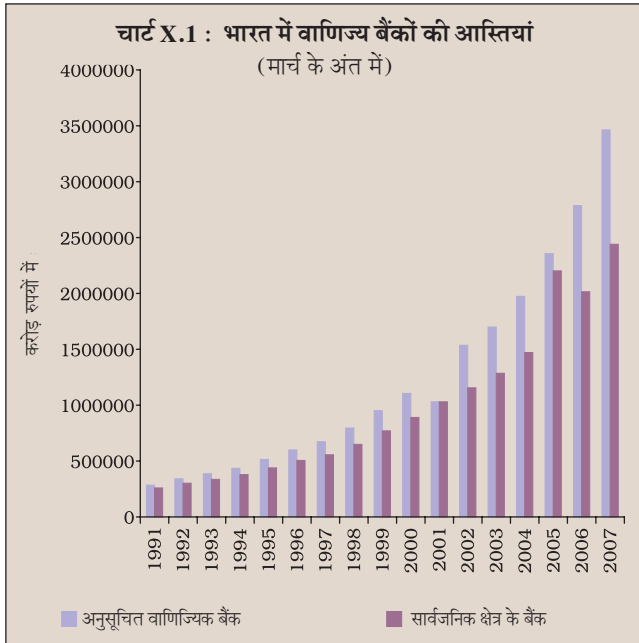
## V. विनियामक एवं पर्यवेक्षी चुनौतियां

10.114 बैंकों के विनियमन और पर्यवेक्षण के पीछे निहित मूलभूत उद्देश्य वित्तीय प्रणाली की सुरक्षा एवं सुदृढ़ता को बढ़ावा देना रहा है। भारत में बैंकिंग क्षेत्र में कारोबार की मात्रा और उसके विस्तार की दृष्टि से तीव्र वृद्धि परिलक्षित हुई है। बैंक जिन उत्पादों का लेन-देन किया करते हैं, उनकी श्रेणी में भी महत्वपूर्ण रूप से विस्तार हुआ है। देशी बैंकिंग प्रणाली अधिकाधिक रूप से वैश्विक बैंकिंग प्रणाली से एकीकृत होती जा रही है। बैंकों और अन्य वित्तीय सेवा प्रदाताओं के बीच भेद भी अधिकाधिक रूप से मिटते जा रहे हैं। ये सब भारत में बैंकिंग विनियामक के समक्ष नयी चुनौतियां प्रस्तुत कर रहे हैं।

## विस्तारशील बैंकिंग क्षेत्र द्वारा प्रस्तुत पर्यवेक्षी चुनौतियां

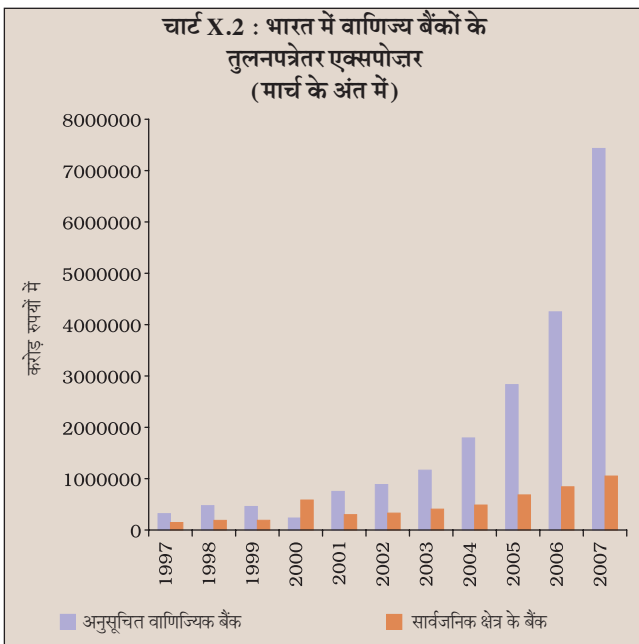
10.115 पिछले वर्षों में हुए क्रमिक अविनियमन, सीमा-पार के लेन-देनों और वैश्वीकरण, उत्पादों एवं सेवाओं की अपेक्षाकृत व्यापक श्रेणियों तथा प्रौद्योगिकी एवं संचार में सुधारों ने बैंकों के तुलनपत्र और तुलनपत्रेतर, दोनों ही प्रकार के परिचालनों में कतिपय परिवर्तन ला दिए हैं। भारत में बैंकों के तुलनपत्र का आकार, विशेषतः पिछले कुछ वर्षों से महत्वपूर्ण रूप से विस्तृत हो गया है (चार्ट X.1)।

<sup>3</sup> पर्यवेक्षी चिंताओं से मुक्त सुदृढ़ बैंकों को श्रेणी I वाले बैंकों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। निम्नलिखित में से किसी भी एक मानदंड को पूरा करने वाले बैंकों को श्रेणी II (समस्यापूर्ण बैंकों) के तहत वर्गीकृत किया जाता है: निर्धारित मानदंडों से 1 प्रतिशत कम का सीआरएआर, अथवा (ii) 10 प्रतिशत या उससे अधिक किन्तु 15 प्रतिशत से कम की निवल अनर्जक आस्तियां, अथवा (iii) पिछले वित्तीय वर्ष में निवल हानि वहन की हो अथवा (iv) पिछले वित्तीय वर्ष में सीआरएआर/एसएलआर के रख-रखाव में चूक और/अथवा चालू वर्ष के दौरान सीआरएआर/सीएलआर के रख-रखाव में कमोबेश निरंतर चूक हुई हो। निम्नलिखित में किन्हीं भी दो शर्तों को पूरा करने वाले बैंकों को श्रेणी III के तहत वर्गीकृत किया जाता है: (i) न्यूनतम निर्धारित स्तर की तुलना में 75 प्रतिशत से कम किन्तु अपेक्षित स्तर के 50 प्रतिशत या उससे अधिक का सीआरएआर, अथवा (ii) 10 प्रतिशत या उससे अधिक किन्तु 15 प्रतिशत से कम की निवल अनर्जक आस्तियां; अथवा (iii) पिछले तीन वर्षों में से दो वर्षों में निवल हानि उठायी हो। निम्नलिखित शर्तें पूरी करने वाले बैंकों को श्रेणी IV के तहत वर्गीकृत किया जाता है: (i) निर्धारित स्तर के 50 प्रतिशत से कम सीआरएआर, तथा (ii) निवल अनर्जक आस्तियां 15 प्रतिशत या अधिक हों अथवा पिछले तीन वर्षों में लगातार निवल हानि उठायी हो।



10.116 आस्तियों के साथ ही अनुसूचित वाणिज्य बैंकों के तुलनपत्रेतर एक्सपोजर में भी पिछले वर्षों में तीव्र वृद्धि हुई है (चार्ट X.2)।

10.117 बैंकों के समक्ष उपस्थित होने वाली जोखिमें भी कई गुना बढ़ गयी हैं। बैंकों ने कायिक रूप से शाखा नेटवर्क की दृष्टि से और गैर-कायिक रूप से अन्य पक्ष सेवा-प्रदाताओं के रूप में अपनी उपस्थिति भौगोलिक रूप से विस्तृत कर ली है। प्रौद्योगिकी और दूरसंचार की सहायता पाकर बैंक इंटरनेट, मोबाइल कनेक्टिविटी और एटीएम के माध्यम से ऐसे स्थानों पर भी लाखों ग्राहकों तक पहुंचने में समर्थ हो गए हैं, जहां उनकी



वास्तविक उपस्थिति संभव नहीं हो सकती थी। एटीएम की संख्या में 53.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई है और वह मार्च 2005 के अंत के 17,642 से बढ़कर मार्च 2007 के अंत में 27,088 हो गई है। बैंकों की बहियों में जुड़ने वाले प्रत्येक नये ग्राहक के साथ, चाहे वह देयता पक्ष में हो या फिर आस्ति पक्ष में अथवा किसी न किसी प्रकार की वित्तीय सेवा हेतु संविदाओं के माध्यम से तुलनपत्रेतर क्रिया-कलाप में ही क्यों न हो, बैंकों के कारोबार का विस्तार हुआ है। बैंकों द्वारा अन्य बातों के साथ-साथ लेन-देनों के संसाधन, डेटा संसाधन, प्रलेखों के संसाधन एवं भंडारण, ऋण आवेदनों के संसाधन तथा आंतरिक लेखा-परीक्षा हेतु तीसरे पक्षकार के रूप में सेवा-प्रदाताओं की सेवाओं का अधिक से अधिक उपयोग किया जाने लगा है। भारतीय बैंक विदेशों में भी उद्यमशील हो रहे हैं तथा वे अधिक से अधिक देशों में अपने कार्यालय/शाखाएं खोल रहे हैं। बैंकों ने विदेशों में शाखाएं खोलने हेतु राष्ट्रीय सीमाओं के उस पार भी अपना विस्तार किया है। कतिपय विदेशी बैंक भारत में कार्यालय स्थापित करने की इच्छा प्रदर्शित कर रहे हैं। भौगोलिक विस्तार के अलावा, बैंकों ने उत्पाद नवोन्मेषों, उत्पादों की प्रति-बिक्री और वित्तीय संगुट के माध्यम से वित्तीय प्रणाली के सभी खण्डों में अपना विस्तार किया है। अधिक से अधिक बैंकों द्वारा अपेक्षाकृत नये क्षेत्रों में विस्तार किए जाने के फलस्वरूप बैंकों के कारोबार और जोखिम प्रोफाइलों में भी परिवर्तन आ रहा है। बैंकों द्वारा स्थापित की गई सहायक कम्पनियों की संख्या, जो मार्च 1998 के अंत में 37 थी, तेजी से बढ़कर मार्च 2008 के अंत में 131 तक पहुंच गई है। इन दिनों बैंक नये उत्पादों / नवोन्मेषी वित्तीय-लिखतों की भी शुरुआत करने लगे हैं। समस्त भौगोलिक स्थानों और उत्पादों में हुए बैंकों के विस्तार के कारण न केवल उनके परिचालनों में जटिलता आई है, अपितु उनके परिचालन कुछ हद तक दुर्बोध होते दिखने लगे हैं।

10.118 बैंकिंग क्षेत्र में हुए द्रुत विस्तार से रिजर्व बैंक/ वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के समक्ष चुनौती उपस्थित हो गई है। सीमित पर्यवेक्षी संसाधनों को ध्यान में रखते हुए विस्तारशील बैंकिंग क्षेत्र पर पर्यवेक्षण रखा जाना एक चुनौतीपूर्ण कार्य बन गया है। यह विशेषतः इसलिए है कि रिजर्व बैंक सभी बैंकों का 'कैमैल्स' मॉडल के तहत निरीक्षण करता है तथा यह प्रत्येक बैंक की प्रत्येक निरीक्षण चक्र में पर्याप्त संख्या में शाखाओं, नियंत्रक कार्यालयों एवं अन्य परिचालन इकाइयों का अत्यधिक व्यापक विधि से यथासंभव सीमा तक 'कैमैल्स' मॉडल की पुनरावृत्ति करते हुए निरीक्षण करता है।

10.119 विस्तारशील आकार के अलावा, परिचालनों में बढ़ती जटिलता भी चुनौती खड़ी कर देती है। परम्परागत कौशलों के अतिरिक्त, पर्यवेक्षक के लिए वित्तीय जोखिम प्रबन्धन के सम्बन्ध में विशिष्टीकृत कौशल भी रखना आवश्यक हो जाता है। बढ़ती जटिलता के कारण पर्यवेक्षकों से यह अपेक्षित है कि वे बैंकों द्वारा विकसित/अपनाए गए विविध प्रकार के जोखिम मॉडलों का परीक्षण/ वैधीकरण करने के मात्रात्मक कौशल रखें। पर्यवेक्षी संसाधनों, जो पहले से ही दुर्लभ हैं, की मांग बासेल II के पूर्णतया लागू हो जाने के बाद और भी बढ़ने की आशा है। रिजर्व बैंक और बैंकों, दोनों ही के द्वारा परिष्कृत कौशलों की आवश्यकता के कारण पर्यवेक्षक और

उद्योग के बीच कुशल व्यक्तियों की प्राप्ति के लिए प्रतिस्पर्धा बढ़ जाने की आशा है। अतएव कुशल कर्मचारियों को आकर्षित करना और उन्हें टिकाए रखना एक ऐसी महत्वपूर्ण चुनौती बन जाएगी, जिससे रिजर्व बैंक को निपटना आवश्यक हो जाएगा।

10.120 बड़ी हुई प्रतिस्पर्धा को ध्यान में रखते हुए पर्यवेक्षक को इस दृष्टि से कठिन विकल्प अपनाने की आवश्यकता होगी कि वर्धित कौशल वाले पर्यवेक्षकों को खो बैठने की बढ़ती हुई संभाव्यता को ध्यान में रखते हुए उसे किस प्रकार के कर्मचारी हेतु और किस कौशल विशेष में कितना निवेश करना चाहिए। कुछ पर्यवेक्षी एजेंसियों ने अत्यधिक कुशल लोगों को न नियुक्त करके कौशल विकास की संभाव्यता रखने वाले लोगों को नियुक्त करने की रणनीति विकसित कर रखी है। जैसे योजना का परिचालन आरंभ होता है, वे साधारण स्नातकों को भर्ती कर लेते हैं, किन्तु बाद में उन्हें गठजोड़ों के माध्यम से विश्वविद्यालयों से व्यावसायिक योग्यता प्राप्त करने हेतु प्रोत्साहित एवं वित्तपोषित करते हैं। जहाँ इस व्यवस्था से वे अड़चनें समाप्त हो जाती हैं, जिनका पर्यवेक्षकों को खुले बाजार से कौशलों की भर्ती में अन्यथा सामना करना पड़ सकता है, वहीं आगे चलकर अर्हताप्राप्त कार्मिकों को बाजार में खो बैठने की जोखिम तब भी वस्तुतः बनी रहती है।

10.121 हालांकि ये हल अपनाए जाने की दृष्टि से आसान नहीं होते, क्योंकि सार्वजनिक नीति के तौर पर एजेंसियों को इस प्रकार की व्यवस्था करने हेतु कानूनी और राजनीतिक अधिदेश की आवश्यकता होती है। इसके अलावा, बाहर से लाए जाने वाले कर्मचारियों को विनियामक की कार्य-संस्कृति अपनानी होती है तथा उनके द्वारा विनियामक उद्देश्यों को समझे जाने और आवश्यकता के अनुरूप विनियामक कार्य-निष्पादन प्रस्तुत करने से पहले उन्हें विनियामक के अधिकार-क्षेत्र की जानकारी प्राप्त करनी होती है। इसके अलावा, भले ही वह अल्प-काल हेतु क्यों न हो, बाहरी संसाधनों को प्रवेश कराना अपने आप में एक मंहगी प्रक्रिया होती है। उपर्युक्त के अतिरिक्त, जहाँ तक पर्यवेक्षी उद्देश्यों का सम्बन्ध है, इस व्यवस्था के परिणामों की वास्तविक उपादेयता का सिद्ध होना अब भी बाकी ही है।

10.122 विश्व भर में कई एक अधिकार क्षेत्रों ने बढ़ते हुए पर्यवेक्षी उत्तरदायित्वों की तुलना में संसाधनों के अभाव को दूर करने हेतु पर्यवेक्षी प्रक्रियाओं को युक्तिपरक बनाने के प्रयास किए हैं। अक्टूबर 2006 में जारी किए गए बैंक पर्यवेक्षण के मूलभूत सिद्धान्तों में सिद्धान्त 24 के तहत यह सुस्पष्ट रूप से निर्धारित किया गया है कि पर्यवेक्षी संसाधनों का आबंटन पर्यवेक्षित संस्थाओं की जोखिम प्रोफाइल के अनुसार किया जाना चाहिए। पर्यवेक्षण के जोखिम-आधारित दृष्टिकोण का लक्ष्य बैंकों के बीच उनकी जोखिम प्रोफाइल के अनुसार विभेद करना तथा पर्यवेक्षी ध्यान दिए जाने तथा पर्यवेक्षी साधनों को लागू किए जाने की मात्रा निर्धारित करने हेतु प्रेरित करना होता है। विशिष्ट रूप से कहा जाए तो जोखिम आधारित पर्यवेक्षण (आरबीएस) व्यापक, समरूप, वार्षिक लेन-देनों के सत्यापन एवं अस्तित्व के मूल्यांकन पर संकेंद्रित स्थल पर निरीक्षण से हटकर पर्यवेक्षक की जोखिम अनुभूतियों द्वारा अभिज्ञात परिचालन के लक्ष्यांकित क्षेत्रों पर

संकेंद्रित पर्यवेक्षण के भेदमूलक चक्र पर आधारित होता है। इस पर्यवेक्षी प्रक्रिया की एक अन्य विशेषता यह होती है कि यह अधिकांशतया पर्यवेक्षित संस्था की वित्तीय स्थिति अथवा सुदृढ़ता के मूल्यांकन को तब तक अपना लक्ष्य नहीं बनाता, जब तक कि इस आशय की सुस्पष्ट परिस्थितियां एवं सूचनाएं न मौजूद हों, जो संस्था की स्थिति में महत्वपूर्ण खराबी का संकेत देती हों। अतः सामान्यतया, पर्यवेक्षण अधिकांशतः परीक्षण किए जा रहे क्षेत्र के आधार पर अलग-अलग श्रेणियों के लेन-देन परीक्षण के कुछ नमूनों के साथ प्रबंधन एवं नियंत्रण प्रक्रियाओं तक ही सीमित होता है। कई एक क्षेत्राधिकारों में संसाधनों का इष्टतम आबंटन प्राप्त करने के लिए जोखिम आधारित पर्यवेक्षण (आरबीएस) मॉडल अपनाया गया है।

10.123 भारत में, जहाँ परंपरागत कैमेलस प्रक्रिया अब भी उपयोग में लाई जा रही है, वहीं जोखिम-उन्मुख दृष्टिकोण के माध्यम से पर्यवेक्षी संसाधनों के अधिक युक्तिसंगत आबंटन की दिशा में निश्चित झुकाव भी आया है। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के मार्गदर्शन में रिजर्व बैंक जोखिम आधारित पर्यवेक्षण (आरबीएस) को अपनाने का प्रयास कर रहा है। इस प्रक्रिया में उसकी जोखिमपूर्णता का मूल्यांकन करने के उद्देश्य से पर्यवेक्षित संस्था में जोखिम प्रबंधन प्रणाली की उसकी व्यावसायिक रणनीति और एक्सपोजरों की तुलना में उपयुक्तता की निरंतर निगरानी और मूल्यांकन शामिल होते हैं। पर्यवेक्षण के कैमेलस मॉडल के साथ जोखिम आधारित पर्यवेक्षण का समानांतर प्रायोगिक प्रचलन भी जारी है। बैंकों की तैयारी का पता लगा लिए जाने के बाद अब तक जोखिम आधारित पर्यवेक्षण को 27 बैंकों के मामलों में लागू कर दिया गया है। जोखिम आधारित पर्यवेक्षण के प्रायोगिक प्रचलन के माध्यम से प्राप्त अनुभव के आधार पर उस मॉडल की समीक्षा करने का निर्णय लिया गया है, जिसका पर्यवेक्षी प्रक्रिया को जोखिम आधारित बनाने के लिए भारत में उपयोग किए जाने का प्रयास किया गया था। तदनुसार, अन्य देशों में कार्यरत प्रणालियों का अध्ययन करने तथा जोखिम आधारित पर्यवेक्षी प्रक्रिया हेतु भारतीय संदर्भ में एक उपयुक्त ढांचे की सिफारिश करने के लिए एक आंतरिक कार्यदल गठित किया गया है। परिपक्व बाजारों की वित्तीय प्रणालियों में हुई इंग्लैंड के नॉर्दन रॉक संकट सहित हाल ही की घटनाओं ने उन देशों में अपनाई गई पर्यवेक्षी प्रक्रियाओं की प्रभावोत्पादकता के बारे में मुख्य प्रश्न उठा दिया है। इसके अलावा, एक अधिक मूलभूत प्रश्न जो उभर कर सामने आया है और जिसने पर्याप्त वाद-विवाद को जन्म दिया है, वह यह है कि क्या बैंकिंग पर्यवेक्षण के लिए जोखिम-आधारित दृष्टिकोण का 'एक ही आकार सभी के लिए अनुकूल' मॉडल सभी देशों के लिए उचित होगा। वास्तव में, संशोधित मूलभूत सिद्धान्तों में इस मुद्दे का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है तथा जोखिम आधारित पर्यवेक्षण का उल्लेख मात्र एक सिद्धांत के रूप में इस टिप्पणी के साथ किया गया है कि पर्यवेक्षण के जोखिम आधारित दृष्टिकोण के लिए कोई सर्व स्वीकार्य मॉडल नहीं है। वर्तमान समय में, रिजर्व बैंक स्वयं अपनी उन पर्यवेक्षी प्रक्रियाओं का पुनरावलोकन कर रहा है जो पिछले कई वर्षों में विकसित हुई हैं। एक प्रारंभिक मूल्यांकन से पता चलता है कि भारत को जोखिम-उन्मुख पर्यवेक्षी प्रक्रिया के लिए उसकी सामाजिक सांस्कृतिक और आर्थिक स्थितियों के अनुकूल स्वयं अपना दृष्टिकोण विकसित करना होगा।

10.124 बैंकिंग प्रणाली में जोखिम प्रबन्धन मानकों, पर्यवेक्षी ढांचे सहित जोखिम अभिविन्यास के विकास की स्थिति को ध्यान में रखते हुए इस दृष्टिकोण को अत्यधिक क्रमिक रूप से लागू करना होगा। उन्नत देशों के मॉडलों की कुछ विशेषताओं को स्वीकार कर पाना भी कठिन है। उदाहरण के लिए उन्नत देशों के मॉडल में संसाधनों के इष्टतम उपयोग के लिए कुछ कम जोखिम वाले बैंकों के स्थल पर पर्यवेक्षण न किए जाने अथवा स्थल पर जांच के बजाय स्थल पर दौड़ों की परिकल्पना की गई है। इस प्रकार के विभेदन इस आधार पर किए जाते हैं कि कुछ बैंकों की वित्तीय स्थिति का पता लगाने के लिए उनका नेमी तौर पर बार-बार मूल्यांकन किए जाने की आवश्यकता नहीं है। यह रणनीति भारत में दो कारणों से इष्टतम समाधान नहीं हो सकती। एक, पूर्ववर्ती घटनाओं ने यह सिद्ध कर दिया है कि किसी बैंक की वित्तीय स्थिति में पर्यवेक्षी मूल्यांकन में यह पता लगाने के कुछ ही दिन बाद तेजी से गिरावट आ सकती है कि बैंक की वित्तीय स्थिति अत्यधिक अच्छी है। जटिल उत्पादों, लीवरेज्ड एक्सपोजरों तथा उन जटिल अंतर-सहलग्नताओं, जिन्हें बैंकों ने गैर-बैंकिंग क्षेत्र तथा वित्तीय क्षेत्र की अन्य संस्थाओं के साथ स्थापित कर रखे हैं, के कारण किसी बैंक को एकाएक भारी जोखिम उठानी पड़ सकती है तथा वे नकदी-रहित स्थिति में पहुंच सकते हैं, जो पुनः उन्हें शीघ्र ही दिवालियापन की स्थिति में पहुंचा सकते हैं। इसलिए कम जोखिम वाले बैंकों अथवा अच्छी जोखिम प्रबंधन प्रक्रियाओं वाले अधिक जोखिम वाले बैंकों के सम्बन्ध में परिकल्पित सामान्य प्रक्रिया वाला मूल्यांकन भारत के लिए अनुकूल नहीं हो सकता। भारत में विकसित पर्यवेक्षी नीति (प्रत्यायोजित विधान) के साथ ही कानून रिजर्व बैंक के लिए यह आवश्यक बना देते हैं कि वह सभी बैंकों की शोध क्षमता का मूल्यांकन उसी आवृत्ति / आवधिकता और गहनता से करे। दो, उन्नत देशों के मॉडल में उस राजनीतिक रूप से अधिदेशित पर्यवेक्षी प्रणाली की परिकल्पना की गई है जो शून्य विफलता वाली बैंकिंग प्रणाली की गारंटी नहीं देती। भारतीय स्थितियों में यह स्वीकार्य नहीं हो सकती।

10.125 यद्यपि, संसाधनों का जोखिम-आधारित आवंटन एक समाधान होता है, तथापि वह एकमात्र समाधान नहीं हो सकता। स्वचालित साधनों के माध्यम से तथा सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी समाधानों का उपयोग करते हुए पर्यवेक्षण करना कई एक पर्यवेक्षकों को अभिनियोजित किए बिना ही अधिक प्रभावी और कम समय-साध्य हो सकता है। वास्तव में, जोखिम-आधारित पर्यवेक्षण के स्थलपरक (प्रत्यक्ष) अंश को अप्रत्यक्ष पर्यवेक्षण के माध्यम से प्रबलित किया जाता है। यह इस बात का एक विशिष्ट उदाहरण है कि प्रत्येक प्रक्रिया से जो परिणाम प्राप्त हो सकते हैं, उनकी अपेक्षा अधिक अच्छे परिणाम प्राप्त करने के लिए पर्यवेक्षी प्रक्रियाओं को किस प्रकार आंतरिक रूप से एकीकृत किया जा सकता है (बॉक्स X.11)।

### वित्तीय संगुटों और पर्यवेक्षी ढांचे से संबंधित मुद्दे

10.126 भारत में बैंकों द्वारा विविधीकरण की प्रक्रिया की शुरुआत 1980 के दशक में उस समय सहायक/संबद्ध कंपनियों की स्थापना करते हुए की

गई थी, जब बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 को बैंकों को गैर-परम्परागत कारोबार करने की अनुमति देने हेतु संशोधित किया गया। अन्य क्षेत्रों में भी इसी प्रकार के परिवर्तन हुए। पारस्परिक निधियों को प्रारंभ में 1980 वाले दशक के उत्तरार्ध में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों द्वारा गठित किए जाने की अनुमति दी गई थी और उसके बाद 1990 वाले दशक के पूर्वार्ध में निजी क्षेत्रों को भी इसकी अनुमति दे दी गई। बीमा क्षेत्र को भी 1990 वाले दशक में निजी क्षेत्र के लिए मुक्त कर दिया गया। फलतः पिछले वर्षों में कई एक समूहों/वित्तीय संगुटों का आविर्भाव हो गया। चूंकि किसी समूह के गैर-बैंक सदस्य से किसी बैंक की स्थिरता को खतरा पैदा हो सकता है, रिजर्व बैंक ने 2000 में यह अनिवार्य कर दिया कि मूल बैंक को उन सहायक कंपनियों को छोड़कर, जिन्हें लेखांकन मानक 21 के अंतर्गत अलग रखे जाने की अनुमति दी गई है, सभी सहायक कंपनियों को समेकित करना चाहिए। 2006 में, भारत में परिचालनरत विदेशी बैंक के मूल बैंक/समूह द्वारा प्रवर्तित गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों, जो विदेशी बैंक के मूल बैंक/समूह की सहायक कंपनी है, अथवा जिसमें मूल बैंक/समूह को प्रबंधन पर नियंत्रण प्राप्त हो, को समेकित पर्यवेक्षण की परिधि में ला दिया गया। इसके फलस्वरूप, संबंधित विदेशी बैंकों द्वारा समेकित विवेकसम्मत विवरणियां प्रस्तुत किया जाना तथा भारत में इस बैंक के समेकित परिचालनों हेतु निर्धारित विवेकसम्मत विनियमनों/मानदंडों का पालन किया जाना अपेक्षित है। भारत में परिचालनरत इन विदेशी बैंकों के लिए लेखांकन मानदंड 21 के तहत 'समेकित वित्तीय विवरण' तैयार करना आवश्यक नहीं है। वे सहायक कंपनियों के समेकन को लागू होने वाले लेखांकन मानक 21 के सिद्धांतों को अपनाते हुए समेकित विवेकसम्मत विनियमनों के उद्देश्यों के लिए गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों को बैंक के भारतीय परिचालनों के साथ सिलसिलेवार आधार पर समेकित कर सकते हैं। समेकित पर्यवेक्षण बैंकिंग पर्यवेक्षण के प्रति व्यापक महत्त्व वाला होता है, जो उन सभी जोखिमों को ध्यान में रखते हुए जो बैंक को प्रभावित कर सकते हैं, इस बात का परवाह किए बिना कि इन जोखिमों को बैंक की बहियों में अथवा संबंधित संस्थाओं की बहियों में दर्शाया जाता है या नहीं, संपूर्ण समूह की शक्ति का मूल्यांकन करने का प्रयास करता है।

10.127 अन्तः समूह लेनदेनों और एक्सपोजरों तथा विनियामक अंतरों से लाभ उठा लेने के उनके सामर्थ्य को ध्यान में रखते हुए वित्तीय संगुटों के विनियमन हेतु खंडित दृष्टिकोण में गंभीर परिसीमाएं थीं। अतएव, इन व्यापक पर्यवेक्षी मुद्दों का समाधान खोजने के उद्देश्य से भारत के तीन प्रमुख वित्तीय पर्यवेक्षकों, यथा - रिजर्व बैंक, भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड और बीमा विनियामक एवं विकास प्राधिकरण ने व्यवस्थापरक रूप से महत्त्वपूर्ण वित्तीय मध्यवर्तियों के लिए एक विशेष निगरानी प्रणाली स्थापित करने का निर्णय किया। वित्तीय संगुटों के निगरानी ढांचे को भारत में जून 2004 में लागू किया गया। भारत में वित्तीय संगुटों के पर्यवेक्षण के दौरान हुए अनुभवों के आधार पर 2006-07 के दौरान वित्तीय संगुट निगरानी ढांचे को और भी परिष्कृत कर दिया गया। वित्तीय संगुटों की परिभाषा को भी संशोधित कर दिया। संशोधित परिभाषा के

### बॉक्स X.11

#### पर्यवेक्षी कार्य-प्रणालियों का एकीकरण

पर्यवेक्षी साधनों में स्थूल और सूक्ष्म दोनों ही परिप्रेक्ष्यों से प्रत्यक्ष जांच और परोक्ष निगरानी शामिल होते हैं। प्रत्यक्ष जांच विशेष रूप से विकासशील देशों में महत्त्वपूर्ण होती है, क्योंकि विकासशील देशों में वित्तीय संस्थाओं का दिवाला सामान्यतः ऋणगत हानियों के कारण निकलता है। ऋणगत हानियों की सामान्य रूप से उपयुक्त समझ और अनर्जक आस्तियों के लिए अतिरिक्त प्रावधानीकरण की पर्यवेक्षी मांग को आवश्यक बना देने वाले आस्ति की गुणवत्ता के मूल्यांकन का लक्ष्य प्रत्यक्ष जांच और सत्यापन के माध्यम से उत्तम रीति से प्राप्त किया जाता है। आस्ति की गुणवत्ता तथा किसी संस्था की स्थिति का निर्धारण करके बैंक पर्यवेक्षक नीति-निर्माताओं को वित्तीय प्रणाली की सुदृढ़ता के संबंध में महत्त्वपूर्ण सूचना उपलब्ध कराते हैं।

परंपरागत प्रत्यक्ष जांच के साधन, जिन्हें सामान्यतया कई एक देशों में उपयोग में लाया जाता है, बैंकिंग विनियमनों और निदेशों पर ध्यान केन्द्रित रखते हैं। इसके फलस्वरूप, पर्यवेक्षी प्रलेखों में सुरक्षा और सुदृढ़ता के प्रति विवेकसम्मत चिंताओं को प्रायः कम करके बताया जाता है। ऐसे मामलों में भी, जहां पर्यवेक्षक सुरक्षा और सुदृढ़ता से संबंधित चिंताओं का समाधान करने का प्रयास करते हैं, जांच प्रक्रिया में संभाव्य जोखिमों और बैंक द्वारा एक गतिशील परिवेश में जोखिमों को नियंत्रित किए जाने हेतु आंतरिक रूप से आवश्यक प्रबंधन प्रणाली का समाधान किए बिना किसी विशिष्ट तारीख को संस्था की स्थिति की सिर्फ एक झलक प्रस्तुत किए जाने की व्यवस्था है। उदाहरण के लिए परीक्षक किसी बैंक के ऋण संविभाग की स्थिति का निर्धारण कर सकते हैं, किन्तु उधार देने की उन नीतियों और परंपराओं का मूल्यांकन नहीं कर सकते, जिनके कारण ऋण से संबंधित समस्याएं पैदा होती हैं अथवा जिनके कारण भावी ऋण समस्याएं पैदा हो सकती हैं।

प्रत्यक्ष जांच से संबंधित गतिविधियों की प्रभावशीलता बढ़ाने के लिए पर्यवेक्षकों के लिए यह आवश्यक होगा कि वे कानूनों के पालन की जांच करने के बजाय जोखिमों का मूल्यांकन करें। यह कार्य पूरा करने हेतु बैंक पर्यवेक्षकों के लिए एक ऊपर-से नीचे वाला ऐसा दृष्टिकोण अपनाना आवश्यक होगा, जो निदेशक मंडल और कार्यपालक प्रबंधन द्वारा तैयार किए गए निदेशों और नीतियों पर बल देता है। अलग-अलग बैंकों की कारोबारी एवं रणनीतिक योजनाओं की समीक्षा करना तथा उद्देश्यों को पूरा करने की प्रबंधन की क्षमताओं का मूल्यांकन करना भी महत्त्वपूर्ण होता है। बैंकों को कमजोर, असुरक्षित अथवा अवैधानिक बैंकिंग परम्पराओं के विरुद्ध प्रथम रक्षा पंक्ति के रूप में स्वयं अपनी आंतरिक प्रबंधन प्रणालियां स्थापित और सुदृढ़ करने हेतु प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। प्रबंधन प्रणालियों में लिखित नीतियों और कार्यविधियों, सुव्यवस्थित आयोजना एवं बजटिंग, आंतरिक ऋण समीक्षा, अनुपालन प्रणालियों, आंतरिक और बाह्य लेखा-परीक्षा कार्यकलापों तथा आंतरिक नियंत्रणों का आवश्यक रूप से समावेश होना चाहिए।

चूंकि बैंक पर्यवेक्षकों का कार्य अलग-अलग बैंकों के प्रतिकूल वित्तीय प्रणाली की सुरक्षा और सुदृढ़ता सुनिश्चित करना तथा बैंकों के शेरधारकों के विपरीत जमाकर्ताओं का संरक्षण करना होता है, पर्यवेक्षी गतिविधियों में प्रणाली के प्रति सर्वाधिक जोखिम वाले क्षेत्रों पर बल दिया जाना चाहिए, उदाहरण के लिए बड़ी वित्तीय संस्थाएं अथवा बैंक, जिनकी गतिविधियां संक्रामक सिद्ध हो सकती हैं। अलग-अलग बैंकों में दुर्लभ पर्यवेक्षी संसाधनों का कुशल उपयोग जांचपरक प्रयासों को सर्वाधिक जोखिम वाले क्षेत्रों पर लक्ष्यांकित कर के किया जाना चाहिए, उदाहरण के लिए आस्ति की गुणवत्ता, ब्याज दर जोखिम, विदेशी मुद्रा संबंधी कार्यकलाप आदि। जांच में समेकित संस्था की स्थिति पर फोकस करना चाहिए, जिसे उन शाखाओं की जांच कर के पूरा किया जाना चाहिए, जिनका संस्था की समग्र स्थिति पर महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ता हो, जबकि शेष शाखाओं का मूल्यांकन नमूना आधार पर किया जा सकता है।

अधिकांश विकासशील देशों में लिखित परीक्षा की कार्यविधियां अपर्याप्त अथवा पूर्णतः न्यून होती हैं, ताकि जांचकर्ता आवश्यक रूप से उसके अनुभव, जानकारी और कौशल पर निर्भर रहे। इसके फलस्वरूप, एक जांचकर्ता से दूसरे वाले में प्रत्यक्ष जांचों के संचालन में एकरूपता और सुसंगति का अभाव हो जाता है। लिखित परीक्षा कार्यविधि का अभाव नये कर्मचारियों को एक अनिवार्य प्रशिक्षण उपकरण से भी वंचित कर देता है। लिखित परीक्षा कार्यविधि का एक पूरक पहलू है किए गए कार्यों का प्रलेखीकरण। प्रलेखीकरण पर्यवेक्षकों द्वारा प्रस्तावित कानूनी प्रवर्तन कार्रवाइयों को समर्थन प्रदान करने की दृष्टि से भी आवश्यक हो सकता है।

परोक्ष निगरानी वास्तविक अथवा संभाव्य समस्याओं की समय-पूर्व चेतावनी देते हुए प्रत्यक्ष जांच का पूरक तथा वित्तीय कार्य-निष्पादन पर निगरानी रखने तथा उसकी तुलना करने का एक साधन होती है। हालांकि, परोक्ष निगरानी को किसी विकासशील देश में पर्यवेक्षण के प्राथमिक साधन के रूप में प्रत्यक्ष जांच के प्रतिस्थानी के रूप में नहीं देखा जाना चाहिए। सभी देशों में बैंकों द्वारा उपलब्ध कराई सूचना की गुणवत्ता और आंकड़ों की अखंडता का सत्यापन अवश्य कर लिया जाना चाहिए। विकासशील देशों में सूचना प्रायः अधूरी और अपर्याप्त होती है। प्रायः बैंकों के पास सूचना को समय पर और यथार्थपरक तरीके से तैयार करना सुनिश्चित करने के लिए आंतरिक लेखांकन एवं नियंत्रण प्रणालियां नहीं होतीं। अधिकांश विकासशील देशों में पर्यवेक्षक रिपोर्टें, जो अधिकांश परोक्ष निगरानी कार्यकलापों का आधार बनती हैं, केवल चलनिधि, आरक्षित निधि की अपेक्षा के परिकलन और ऋण संबंधी दिशा-निर्देशों तक ही सीमित होती हैं। विश्लेषण में प्रायः केवल तुलनपत्र के कुछ अनुपातों के अनुपालन की जांच का समावेश होता है। जोखिम का निर्धारण करने हेतु सूचना बहुत ही कम संगृहीत की जाती है। अतः अधिकांश मामलों में परोक्ष निगरानी पर प्रत्यक्ष जांच की पूरक व्यवस्था से अधिक के लिए निर्भर करना अनुपयुक्त होगा।

अनुसार वित्तीय संगुटों को किसी ऐसे समूह<sup>4</sup> से संबंधित कंपनियों के गुच्छ के रूप में परिभाषित किया गया है, जिसकी कम से कम दो वित्तीय बाजार खंडों में महत्त्वपूर्ण उपस्थिति हो। बैंकिंग, बीमा, पारस्परिक निधि,

जमाराशि स्वीकार करने वाली और जमाराशि न स्वीकार करने वाली गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी को वित्तीय बाजार खंड माना जाता है। वित्तीय संगुट निगरानी ढांचे में एक ‘निर्दिष्ट संस्था’ (अक्सर समूह की मूल

<sup>4</sup> समूह एक ऐसी व्यवस्था होती है, जिसमें दो या उससे अधिक एक-दूसरे से निम्नलिखित में से किसी प्रकार के संबंधों के माध्यम से शामिल होती है : सहायक कंपनियां - मूल (लेखांकन मानदंड 21 के अनुसार परिभाषित), संयुक्त उद्यम (लेखांकन मानदंड 23 के अनुसार परिभाषित), प्रवर्तक-प्रवर्तनी - संबंधित पक्ष (लेखांकन मानदंड 18 के अनुसार परिभाषित), सामान्य ब्राण्ड नाम तथा ईक्विटी शेयरों में 20 प्रतिशत का निवेश। समूह कंपनी - उपयुक्त व्यवस्था में शामिल कोई भी कंपनी होती है।

अथवा सर्वप्रमुख संस्था) की व्यवस्था है, जिसे समूह के प्रधान विनियामक को निर्धारित आरूप में आंकड़ों/सूचना के संग्रहण और प्रस्तुति का दायित्व सौंपा जाता है। इस समय बैंकिंग, प्रतिभूतियों और बीमा बाजार खंडों के तीन प्रधान विनियामक क्रमशः रिजर्व बैंक, भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड और विनियामक एवं विकास प्राधिकरण हैं। हालांकि आगे चलकर एक अन्य प्रधान विनियामक के रूप में पेंशन निधि विनियामक एवं विकास प्राधिकरण को भी सहयोजित किए जाने का प्रावधान है। वित्तीय संगुट निगरानी ढांचे में तीन संघटक शामिल होते हैं : (i) तिमाही वित्तीय संगुट विवरणी के माध्यम से अप्रत्यक्ष निगरानी (ii) प्रधान विनियामकों के कब्जे के अधीन वित्तीय संगुट के इस प्रकार के आंकड़ों और अन्य महत्त्वपूर्ण सूचनाओं, जिनसे कुल मिलाकर समूह के प्रभावित होने की संभावना हो, के विश्लेषण से उठने वाले मुद्दों की रिजर्व बैंक, भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड तथा बीमा विनियामक एवं विकास प्राधिकरण के सदस्यों के समावेश वाली तकनीकी समिति द्वारा आवधिक समीक्षा, और (iii) प्रधान विनियामक द्वारा अन्य विनियामकों के साथ बकाया मुद्दों/पर्यवेक्षी कार्यों पर वित्तीय संगुट के मुख्य कार्यपालक अधिकारी के साथ अर्ध-वार्षिक विचार-विमर्श करना।

10.128 जबकि समेकित पर्यवेक्षण ढांचा बैंकिंग समूह की समेकित वित्तीय स्थिति पर ध्यान संकेन्द्रित करता है, वहां संगुट निगरानी व्यवस्था दायरे और व्याप्ति की दृष्टि से अपेक्षाकृत व्यापक होती है। संगुट पर्यवेक्षण अन्य बातों के साथ-साथ अंतःसमूह लेन-देनों और एक्सपोजरों, समूह की कंपनियों के बीच वित्तीय और गैर-वित्तीय सहलग्नता और निदेशकों की सामान्यता का पता लगाता है। हालांकि, इस समय वित्तीय संगुटों के पर्यवेक्षण का कार्य आरंभ करने हेतु कोई विवेकसम्मत विनियमन मौजूद नहीं है। बैंक में ही एक आंतरिक दल वित्तीय संगुटों के विनियमन एवं पर्यवेक्षण हेतु विविध देशों में विद्यमान पर्यवेक्षी परंपराओं का अध्ययन कर रहा है। उनकी सिफारिशों की भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड तथा बीमा विनियामक एवं विकास प्राधिकरण के परामर्श से जाँच की जाएगी और संगुट निगरानी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए उपयुक्त कार्रवाई आरंभ की जाएगी।

10.129 वित्तीय संगुटों के परिचालनों और उनके लिए विकसित की गई निगरानी व्यवस्था के संबंध में कतिपय मुद्दे उठे हैं। पहला, खण्डवार पर्यवेक्षण प्रणाली विनियामक/पर्यवेक्षी अंतरपणन का अवसर उपलब्ध कराती है। मुद्दा यह है कि खंडवार विनियामकों द्वारा अपनाए जाने वाले विवेकसम्मत विनियमनों/मानदंडों के प्रति दृष्टिकोण में भिन्नताओं का समाधान कैसे किया जाय। दूसरा, जहां समेकित पर्यवेक्षण संबंधी दिशा-निर्देश बैंकिंग समूहों पर उस स्थिति में लागू होते हैं जब बैंक मूल/नियंत्रक कंपनी हो, यह अपने विवेकसम्मत विनियमन से बीमा कंपनी को अलग कर देता है। समेकित पर्यवेक्षण भी पर्यवेक्षण के उद्देश्य से अंतःसमूह लेन-देनों और एक्सपोजरों पर ध्यान नहीं देता। इसके विपरीत संगुट निगरानी व्यवस्था अंतःसमूह लेन-देनों और एक्सपोजरों पर ध्यान देती है, किन्तु समूह-व्यापक विवेकसम्मत विनियमन की व्यवस्था नहीं की गई है।

10.130 तीसरा, संगुट पर्यवेक्षण के साथ सीमा-पार वाले महत्त्वपूर्ण पर्यवेक्षण मुद्दे भी जुड़े हुए हैं। प्रभावी पर्यवेक्षण हेतु बासेल के मुख्य सिद्धांतों के 23 से लेकर 25 तक सिद्धांतों में अन्य बातों के साथ-साथ इस बात पर बल दिया गया है कि समेकित बैंकिंग पर्यवेक्षण के एक अंग के रूप में बैंकिंग पर्यवेक्षकों को यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि ये कार्यकलाप सुरक्षित और युक्तियुक्त विधि से किए जाएं, उनकी विदेशों में स्थित शाखाओं, संयुक्त उद्यमों और सहयोगी कंपनियों सहित विश्वभर में उनके बैंकिंग संगठनों द्वारा संचालित कारोबार के सभी पहलुओं पर आवश्यक रूप से निगरानी रखनी चाहिए तथा उन पर उपयुक्त विवेकसम्मत मानदंड लागू करना चाहिए। यह मेजबान देश के पर्यवेक्षी प्राधिकारियों सहित इस प्रक्रिया से जुड़े विविध अन्य पर्यवेक्षकों के साथ संपर्क स्थापित करने और सूचना के आदान-प्रदान को अपरिहार्य कर देता है। कई एक अधिकार क्षेत्रों में आदान-प्रदान की जाने वाली सूचना के दायरे तथा उन स्थितियों को परिभाषित करने हेतु, जिनमें इस प्रकार की सूचनाओं का सामान्यतया आदान-प्रदान किया जाएगा, पर्यवेक्षकों के बीच द्विपक्षीय व्यवस्था की गई है।

10.131 हाल ही में उठा एक और मूलभूत मुद्दा है भारतीय स्थितियों में वित्तीय संगुटों का उपयुक्त ढांचा। वित्तीय संगुटों के परिचालनों से उठने वाले कई मुद्दे स्वयं वित्तीय संगुटों की मूलभूत विशेषता से उद्भूत होते हैं, क्योंकि वे बैंकिंग, बीमा और अन्य वित्तीय उत्पादों का उसी समूह के भीतर किन्तु भिन्न-भिन्न कॉरपोरेट ढांचों में लेन-देन करते हैं। इन कारोबारों को ध्यान में रखते हुए सितम्बर 2007 में रिजर्व बैंक ने 'बैंकिंग समूहों में नियंत्रक कंपनियां' विषय पर एक चर्चा आलेख जारी किया, जिसमें इस बात का उल्लेख था कि बैंक नियंत्रक कंपनी/वित्तीय नियंत्रक कंपनी मॉडल अपनाए जाने की संभावनाओं का पता लगाना उपयोगी होगा।

10.132 जैसा कि इसके पूर्व संकेत किया गया है, वित्तीय संगुटों की नियंत्रक कंपनी के ढांचे में सबसे कम जोखिम होती है तथा वह सहायक कंपनियों को दी जा रही सुरक्षा-पाश आर्थिक सहायता के लाभों से बचता है। विशुद्ध रूप से सुरक्षा और सुदृढ़ता तथा बैंकों और गैर-बैंकों को समान अवसर दिए जाने के दृष्टिकोण से नियंत्रक ढांचा अधिक आकर्षक होता है। हालांकि, संगठनात्मक लोच के दृष्टिकोण से मूल कंपनी-सहायक कंपनी ढांचा विविध प्रकार की वित्तीय सेवाएं प्रदान करने का एक अधिक कुशल तरीका सिद्ध हुआ है।

10.133 वर्तमान मूल कंपनी-सहायक कंपनी ढांचे के तहत, मूल कंपनी के लिए न केवल स्वयं उसके विस्तार अपितु सहायक कंपनियों में निवेश के लिए भी संसाधन जुटाना आवश्यक होता है। नियंत्रक कंपनी ढांचा बैंक की पूंजी को मुक्त कर देता है, क्योंकि वह (नियंत्रक कंपनी) विविध सहायक कंपनियों में सीधे ही निवेश करेगी। नियंत्रक कंपनी ढांचे में, जोखिम एक-दूसरे से उनकी हानियों एवं देयताओं के अनुपात में अलग कर लिए जाते हैं तथा समूह को विविध प्रकार के कार्यकलाप आरंभ करने की अनुमति होती है। अतः इससे वित्तीय सेवाओं का अपेक्षाकृत तीव्र विस्तार



सुविधाजनक हो जाता है। हालांकि, इसके साथ ही नियंत्रक कंपनी ढांचे की अपेक्षा विशेषतः छोटे प्रतिस्पर्धियों को विविधीकरण करने से हतोत्साहित कर सकती है। मूल कंपनी-सहायक कंपनी ढांचा अपने आप ही कुछ लागतों और प्रयासों के दोहराव अपरिहार्य बना देता है (उदाहरण के लिए कई एक निदेशक बोर्ड, कई एक स्थापनाएं और कई एक विज्ञापन)। अनुभवजन्य निष्कर्षों से यह भी पता चलता है कि शाखा बैंकिंग वाले संगठन (समन्वित ढांचा) महत्त्वपूर्ण रूप से अपेक्षाकृत अधिक समग्र कार्य-कुशलता प्रदर्शित करते हैं, जिससे यह भी पता लगता है कि पूर्णतः समन्वित ढांचे लागतों को नियंत्रित करने में नियंत्रक कंपनियों की तुलना में बेहतर ढंग से समर्थ होते हैं (बर्जर एवं अन्य, 1993)। हालांकि, पूर्णतः समन्वित ढांचे में उपस्थित होने वाली गंभीर जोखिमों को देखते हुए सहायक कंपनियों वाले ढांचे को लागू करने में लगने वाली अतिरिक्त लागत पूर्णतः न्यायोचित लगती है। संक्षेप में पूर्णतः समन्वित ढांचे की कार्य-कुशलता से होने वाले अभिलाभों को स्थिरता के लिए छोड़ दिया जाता है। हालांकि, मूल कंपनी-सहायक कंपनी ढांचे तथा नियंत्रक कंपनी ढांचे के बारे में यही बात कहना कठिन है। अतएव इस स्तर पर यह स्पष्ट नहीं है कि नियंत्रक कंपनी वाले ढांचे की अपेक्षा का वित्तीय क्षेत्र के विस्तार पर प्रभाव कैसा होगा।

10.134 भारत में वित्तीय संगुट वाला ढांचा भी जटिल है। बैंक-निर्देशित और गैर-बैंक निर्देशित, दोनों ही प्रकार के वित्तीय संगुट होते हैं। इनके अलावा, जहां कुछ बैंकों / गैर-बैंकों ने गैर-परंपरागत गतिविधियां आरंभ करने हेतु पूर्णतः स्वाधिकृत सहायक कंपनियां स्थापित कर रखी हैं, वहीं अन्यो ने प्रवर्तित सहायक कंपनियों में बहुसंख्यक हित धारित कर रखे हैं। कुछ वित्तीय संगुटों के मामले में प्रवर्तकों के पास प्रवर्तित संस्थाओं में केवल अल्पसंख्यक हित ही होते हैं, किन्तु वे सामान्य ब्रांड में हिस्सेदारी करते हैं। उदाहरण के लिए, एचडीएफसी, जो आवासीय कंपनी है, ने बैंकिंग और बीमा गतिविधियों के संचालन हेतु संबद्ध कंपनियां स्थापित कर रखी हैं। हालांकि, एचडीएफसी दो पूर्णतः स्वाधिकृत सहायक कंपनियों के साथ मिलकर अपने प्रवर्तित बैंक की 23.7 प्रतिशत इक्विटी धारण कर रखी है, किन्तु वह उसके साथ तथा उसकी सहायक बीमा कंपनी, जिसमें वह 79 प्रतिशत इक्विटी रखती है, के साथ भी सामान्य ब्रांड नाम में हिस्सेदारी करती है।

10.135 नियंत्रक कंपनी वाला ढांचा कतिपय अन्य मुद्दों को भी जन्म देता है। इस समय बैंकों और बीमा कंपनियों में विदेशी प्रत्यक्ष निवेश की सीमाएं लागू हैं। ये सीमाएं निजी बैंकों में 74 प्रतिशत और बीमा कंपनियों में 26 प्रतिशत हैं। यह स्पष्ट नहीं है कि नियंत्रक कंपनी में इस प्रकार के विदेशी प्रत्यक्ष निवेश की सीमाएं किस प्रकार निर्धारित की जानी हैं। नियंत्रक कंपनी वाला ढांचा कराधान से संबंधित कुछ मुद्दों को भी खड़ा कर सकता है। उदाहरण के लिए कर सहायक कंपनी के स्तर पर देय होगा अथवा नियंत्रक कंपनी के स्तर पर। नियंत्रक कंपनी के स्तर पर कराधान से एक सहायक कंपनी में हुई हानि को दूसरी सहायक कंपनी के लाभों के समक्ष समायोजित किए जाने की सुविधा प्राप्त होगी। हालांकि, यदि इस प्रकार के कर का भुगतान सहायक कंपनी के स्तर पर किया जाना हो, तो इस प्रकार

की कोई भी सुविधा उपलब्ध नहीं होगी। इसी प्रकार, एक मुद्दा यह भी उठेगा कि लाभांश वितरण कर केवल सहायक कंपनी के स्तर पर देय होगा अथवा यह नियंत्रक कंपनी द्वारा देय होगा। यह भी स्पष्ट नहीं है कि सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक नियंत्रक कंपनी का गठन किस प्रकार करेंगे।

10.136 नियंत्रक कंपनी वाले ढांचे को अपनाए जाने हेतु, नियंत्रक कंपनी के समूह-व्यापक परिप्रेक्ष्य से तथा नियंत्रक कंपनी के लिए पूंजी अपेक्षाएं निर्धारित किए जाने हेतु पर्यवेक्षण की अपेक्षित होगी। इसके लिए एक बार पुनः यह अपेक्षित होगा कि किसी एक पर्यवेक्षक को छत्र पर्यवेक्षक के रूप में नामित कर दिया जाए। इसके लिए वैधानिक संशोधन की आवश्यकता होगी। संक्षेप में, जहां मूल कंपनी-सहायक कंपनी ढांचा बहुविध विनियामक ढांचे से सुसंगत होता है, वहीं नियंत्रक कंपनी वाले ढांचे को लागू करने के लिए उपयुक्त विधायी संशोधन अपेक्षित होगा।

10.137 वित्तीय संगुटों के उद्भव के प्रत्युत्तर में कुछ देशों ने सुपर विनियामक संस्था को अपना रखा है। इस आशय के कुछ सुझाव प्राप्त हुए हैं कि भारत को भी सुपर विनियामक प्रणाली अपना लेनी चाहिए (मोर और नित्सुरे, 2002)। विविध प्रकार की वित्तीय सेवाओं के प्रदाताओं के बीच भेदों की अस्पष्टता और जटिलता ही वह आधार है, जिसके फलस्वरूप कुछ देशों में एकीकृत विनियामक संस्था अस्तित्व में आईं। यद्यपि भारत में भी विविध प्रकार की वित्तीय सेवाओं के प्रदाताओं के बीच भेदों की अस्पष्टता और वित्तीय संगुटों का आविर्भाव मौजूद है, किन्तु यह अस्पष्टता उस सीमा तक नहीं आई है कि सुपर विनियामक की प्रणाली लागू की जाए (राज, 2005)। भारत में वित्तीय ढांचा अभी तक उतना जटिल नहीं हुआ है जितना कि विकसित देशों में है तथा यहां विकसित अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में मानक वाणिज्यिक बैंकिंग पर निर्भरता काफी अधिक रही है। एकीकृत वित्तीय पर्यवेक्षी प्राधिकरण की कार्य-कुशलता की दृष्टि से ये तर्क भारत जैसे विकासशील देश के मामले में इतने ठोस नहीं हैं जैसे कि अन्य देशों के मामले में हैं। एकीकृत वित्तीय पर्यवेक्षी ढांचे की रचना करते समय निराकरण किए जाने योग्य एक महत्त्वपूर्ण मुद्दा यह उठता है कि इसकी रचना केन्द्रीय बैंक के भीतर ही ली जानी चाहिए या फिर उसके बाहर। यदि एकीकृत ढांचे की स्थापना केन्द्रीय बैंक के भीतर ही की जाती है, तो इससे एक गंभीर नैतिक संकट की समस्या पैदा हो जाएगी। दूसरी ओर यदि एकीकृत पर्यवेक्षी ढांचे की स्थापना केन्द्रीय बैंक से बाहर की जाती है, तो उससे बैंकिंग क्षेत्र के संबंध में रिजर्व बैंक की पर्यवेक्षी क्षमता और संकट की स्थितियों का प्रभावी रूप से प्रबंधन करने की उसकी योग्यता प्रतिकूल रूप से प्रभावित होगी। इस प्रकार, एकीकृत पर्यवेक्षी ढांचे की स्थापना केन्द्रीय बैंक के भीतर ही या उसके बाहर की जानी चाहिए, इस प्रश्न का उत्तर देना आसान नहीं है तथा वह वित्तीय प्रणाली की स्थिरता के लिए गंभीर जटिलताओं वाले दो अत्यधिक कठिन विकल्प प्रस्तुत कर देता है। इंग्लैंड में, जहां बैंकिंग पर्यवेक्षण को केन्द्रीय बैंक से अलग कर दिया गया है, संकट की स्थितियों का प्रबंधन करने हेतु केन्द्रीय बैंक को शामिल करते हुए एक व्यवस्था की गई है। हालांकि, इंग्लैंड में नार्दर्न रॉक की विफलता ने इस प्रकार की व्यवस्था की गंभीर सीमाओं को उजागर कर

दिया है। नीति-निर्माताओं के समक्ष विभिन्न पर्यवेक्षी एजेन्सियों को एकीकृत करने से संबंधित कुछ गंभीर समस्याएं भी उपस्थित हो गई हैं। एक सर्वेक्षण से यह पता चलता है कि कानूनी अड़चनें, अनुभवी कार्मिकों का प्रस्थान, उनके अस्तित्व में आने के प्रारंभिक दिनों में दूरदृष्टि और स्पष्टता के अभाव के साथ-साथ कुशलतापूर्वक परिचालन करने की क्षमता को प्रभावित करने वाली गंभीर बजटीय समस्याएं कुछ ऐसी महत्त्वपूर्ण समस्याएं थीं, जो एकीकृत ढांचे की स्थापना के समय उपस्थित हुईं (मार्टिनेज और रोज, 2003)। यह संभव है कि वह एकल विनियामक जिसे सभी प्रकार के मध्यवर्तियों का पर्यवेक्षण करना है, बैंकिंग क्षेत्र पर, जो प्रणालीगत दृष्टिकोण से सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण होता है और जो भारतीय वित्तीय क्षेत्र पर प्रभुत्व रखता है, ध्यान न दे पाए। एकल विनियामक व्यवस्था ने अभी तक किसी गंभीर संकट का सामना नहीं किया है। एकल विनियामक से यह भी तात्पर्य है कि मौद्रिक स्थिरता और वित्तीय स्थिरता का उत्तरदायित्व दो अलग-अलग प्राधिकरणों में निहित हो। वे कभी-कभार एक दूसरे के विपरीत भी कार्य कर सकते हैं।

10.138 जहां सुपर अथवा समन्वित पर्यवेक्षक के पक्ष और विपक्ष में कतिपय तर्क दिए हैं, वहीं समन्वित पर्यवेक्षक मॉडल का मूल्यांकन करने की दृष्टि से निम्नलिखित मुद्दे महत्त्वपूर्ण होते हैं। पहला, स्टैंड अलोन (एकल) एजेन्सियों के किसी समन्वित पर्यवेक्षी ढांचे में विलयन में कार्यों की महत्त्वपूर्ण पुनर्व्यवस्था शामिल होती है तथा इसमें गंभीर जोखिमें निहित होती हैं। दूसरा, समन्वित विनियामक एजेन्सी का कोई उत्तम रूप उपलब्ध नहीं है। एकीकृत पर्यवेक्षी ढांचे को कई देशों में अलग विधि से अपनाया गया है, इसकी प्रयोज्यता में भिन्न-भिन्न देशों में अंतर मौजूद है तथा वित्तीय सेवाओं के पर्यवेक्षण के एकीकृत मॉडल को प्रवर्तित एवं कार्यान्वित करने का कोई एक भी सही तरीका मौजूद नहीं है। भिन्नताओं के लिए उत्तरदायी कारकों में प्रारंभिक बिन्दुओं में भिन्नताओं, उद्योग के ढांचों में भिन्नताओं तथा उद्देश्यों में भिन्नताओं का समावेश है। उदाहरण के लिए, आस्ट्रेलिया ने एक अनूठा पर्यवेक्षी ढांचा अपना रखा है, जो संस्थाओं अथवा उत्पादों पर आधारित नहीं है, अपितु इनके बजाय वह विनियामक उद्देश्यों पर आधारित है। इसी प्रकार, सिंगापुर जैसे कुछ देशों ने केन्द्रीय बैंक के भीतर ही एकीकृत ढांचे का निर्माण कर रखा है, इंग्लैंड जैसे अन्य देशों ने इसकी स्थापना केन्द्रीय बैंक से बाहर कर रखी है। तीसरा, कुछ देशों में समन्वित पर्यवेक्षी ढांचों की रचना किए जाने के बावजूद, निरंतर रूप से यह माना जाता रहा है कि जहां केन्द्रीय बैंक के भीतर ही पर्यवेक्षी ढांचे की रचना से गंभीर नैतिक संकट की समस्या पैदा हो जाती है (जो इस पूर्वधारणा पर आधारित है कि जनता यह मानने लगेगी कि केन्द्रीय बैंक द्वारा पर्यवेक्षित संस्थाओं के सभी लेनदारों को एक ही प्रकार का संरक्षण प्राप्त होगा), वहीं केन्द्रीय बैंक से बाहर समन्वित पर्यवेक्षी ढांचे की रचना से बैंकिंग पर्यवेक्षण और मौद्रिक नीति के बीच सहक्रियाशीलता में कमी आ जाएगी। अंतिम, समन्वित पर्यवेक्षी ढांचे के विरुद्ध एक अत्यंत सुदृढ़ तर्क यह है कि जोखिमों का स्वरूप पर्याप्त रूप से इतना भिन्न होता है कि विवेकसम्मत विनियमन के प्रति विभेदीकृत

दृष्टिकोण आवश्यक हो जाता है। संक्षेप में, जहां बैंकिंग संस्थाओं का विवेकसम्मत कारणों से पर्यवेक्षण किया जाना होगा, वहीं पारस्परिक निधियों और प्रतिभूति फर्मों जैसी अन्य संस्थाओं का पर्यवेक्षण निवेशकों को पर्याप्त प्रकटन उपलब्ध कराने हेतु किया जाना अपेक्षित होगा। अतएव, बहुत से विशेषज्ञों द्वारा दृढ़तापूर्वक यह महसूस किया जाता है कि एकल विनियामक विभिन्न प्रकार की संस्थाओं और उनके द्वारा वहन की गई जोखिमों के बीच आवश्यक विभेद करने में समर्थ नहीं हो सकता जो वित्तीय प्रणाली की समग्र स्थिरता के लिए घातक सिद्ध हो सकता है।

### इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग की चुनौतियां

10.139 इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग (अथवा ई-बैंकिंग) की क्रान्ति ने बैंकिंग कारोबार के संपूर्ण वर्णक्रम को मूलभूत रूप से परिवर्तित कर दिया है। इस प्रणाली में बैंकिंग कारोबार ग्राहक और बैंक के बीच वास्तविक संपर्क के बिना भी तथा विश्व में कहीं से भी किया जा सकता है। ई-बैंकिंग में इंटरनेट बैंकिंग, एटीएम, क्रेडिट/डेबिट कार्डों, इलेक्ट्रॉनिक निधि अंतरण आदि जैसी गतिविधियों की व्यापक श्रेणी का समावेश होता है। इन दिनों बैंकिंग की एक लोकप्रिय विधि के रूप में मोबाइल बैंकिंग का भी विकास हो गया है। ई-बैंकिंग बैंकों और ग्राहकों दोनों ही को कई प्रकार की सुविधाएं उपलब्ध कराती है। जहां बैंक, बैंकिंग परिचालन की कम लागत (अथवा संक्षेप में बड़े पैमाने की किफायतें) तथा ग्राहकों तक अधिकाधिक पहुंच जैसी सुविधाओं का लाभ उठाते हैं, वहीं ग्राहक अन्य बातों के साथ ही बैंकों तक आसान पहुंच, समय की बचत तथा बैंकों से अपेक्षाकृत त्वरित प्रत्युत्तर जैसी सुविधाओं का लाभ उठाते हैं।

10.140 विभिन्न बैंकों के अनुभवों से यह स्पष्ट हो जाता है कि ई-बैंकिंग में उपर्युक्त सुविधाओं के साथ ही कई जोखिमों में भी निहित होती हैं। विशेष रूप से, ई-बैंकिंग रणनीतिक जोखिम, परिचालन जोखिम और प्रतिष्ठा जोखिम जैसी बैंकिंग से जुड़ी कुछ परंपरागत जोखिमों को बढ़ा देती है और उन्हें आशोधित भी कर देती है। ई-बैंकिंग सेवाओं द्वारा निर्मित/वर्धित कुछ बैंकिंग जोखिमों हैं - परिचालन जोखिम, सुरक्षा जोखिम, विधिक जोखिम और सीमा-पार जोखिम। प्रौद्योगिकीय विफलता (खराबी) से उद्भूत होने वाले परिचालन जोखिम अन्य बातों के साथ-साथ लेन-देनों के अपरिशुद्ध संसाधन, सविदाओं की अप्रवर्तनीयता, आंकड़ों की अखंडता के बारे में समझौते, आंकड़ों की निजता और गोपनीयता तथा बैंकों की प्रणालियों और लेन-देनों में अनधिकृत पहुँच/घुसपैठ का रूप ले सकती है।

10.141 गोपनीयता, अखंडता और अधिप्रमाणन बैंकिंग क्षेत्र की अत्यधिक महत्त्वपूर्ण विशेषताएं होती हैं तथा इनका परंपरागत बैंकिंग में सफलतापूर्वक प्रबंधन किया जाता था (नित्सुरे, 2003)। ई-बैंकिंग प्रणाली में उपभोक्ता इन विशेषताओं के कुशल प्रबंधन की अपेक्षा करता है। अन्तर्निहित प्रौद्योगिकी की विफलता बैंकिंग क्षेत्र की इन विशेषताओं के प्रबंधन में गंभीर चुनौतियां उपस्थित कर सकती है, जिनसे बैंकों के समक्ष गंभीर सुरक्षात्मक मुद्दे उपस्थित हो सकते हैं। यह स्थिति लेखांकन प्रणाली,

जोखिम प्रबंधन प्रणाली, पोर्टफोलियो प्रबंधन प्रणाली, जैसे बैंक के महत्त्वपूर्ण सूचना भंडारणों तक अनधिकृत पहुँच के कारण निर्मित हो सकती है। ई-बैंकिंग सेवाओं की आउटसोर्सिंग भी ई-बैंकिंग कारोबार में शामिल सुरक्षा जोखिमों को बढ़ा सकती है। आउटसोर्सिंग में निहित जोखिम उन बैंकों के लिए अधिक हो सकती हैं, जिनकी आंतरिक तकनीकी विशेषज्ञता घटिया श्रेणी की है। आंतरिक तकनीकी विशेषज्ञता लेन-देन में शामिल तीसरे पक्ष के कार्य-निष्पादन के संदर्भ में हमेशा एक पर्यवेक्षक का काम कर सकती है।

10.142 महत्त्वपूर्ण रूप से बैंकिंग जोखिमों को आशोधित करने के अलावा ई-बैंकिंग सेवाएं कुछ स्थूल आर्थिक चुनौतियां भी प्रस्तुत करती हैं। पहली, परिवारों और फर्मों के वित्तीय परिचालन की विधि ई-बैंकिंग प्रणाली में विविध प्रकार के अलग-अलग रूप ले सकती है। यह परिवारों और फर्मों के वित्तीय परिचालनों को विशुद्ध रूप से केन्द्रीय बैंक के परिचालनों से विशृंखलित कर सकती है, जिससे केन्द्रीय बैंक की मौद्रिक नीति में कमजोरी आ सकती है। दूसरी ई-बैंकिंग में वित्तीय लेन-देनों की लागत परंपरागत बैंकिंग की तुलना में बहुत कम होती है। इसके अलावा, ई-बैंकिंग परिचालनों में सीमा-पार के लेन-देन भी काफी सस्ते और आसान हो सकते हैं। इस प्रकार अंतरराष्ट्रीय पूंजी प्रवाहों की आवाजाही काफी अधिक सहज और तीव्र हो सकती है, जिससे मौद्रिक नीति कम प्रभावी हो जाती है। तीसरी, ई-बैंकिंग सेवाएं मुख्यतः समाज के शिक्षित सभ्रान्त व्यक्तियों तक ही सीमित होती है। इस प्रकार, जहां समाज के शिक्षित सभ्रान्त व्यक्तियों के समूह को वित्तीय परिचालनों की कम लेन-देन लागत वाली सुविधाएं प्राप्त होती है, वहीं गरीब वर्गों को वित्तीय लेन-देनों की लागत के बड़े अंश को वहन करना पड़ सकता है (नित्सुरे, 2003)।

10.143 विकासशील देशों के संदर्भ में ई-बैंकिंग सामान्य प्रौद्योगिकीय पिछड़ेपन और आबादी को उसकी जानकारी के अभाव के कारण कुछ अतिरिक्त चुनौतियां भी प्रस्तुत कर सकती है। जब तक किसी देश में वैश्विक प्रौद्योगिकी को स्थानीय परिस्थितियों के अनुरूप स्वीकार करने की क्षमता नहीं होती, तब तक वह देश ई-बैंकिंग से होने वाले लाभों का उपयोग कर पाने की स्थिति में नहीं होगा। वैश्विक प्रौद्योगिकी को स्थानीय परिस्थितियों के अनुरूप अपनाए जाने के लिए उपयुक्त स्तर की आधारभूत सुविधाओं और मानवीय क्षमता निर्माण की आवश्यकता होगी। यह देखने में आता है कि कुछ विकासशील देशों में कई एक कंपनियां और उपभोक्ता ई-भुगतानों का संसाधन करने में या तो विश्वास ही नहीं करते या फिर उसमें समर्थ होने के लिए आवश्यक आधारभूत सुविधा तक उनकी पहुँच ही नहीं है। ई-बैंकिंग सेवाओं के प्रति लोगों में विश्वास पैदा करने के लिए ई-वित्त के प्रति जन-समर्थन को सुदृढ़ करने की क्षमता भी महत्त्वपूर्ण होती है। विकासशील देशों को ई-बैंकिंग द्वारा उपस्थित की गई चुनौतियों से निपटने के लिए आवश्यक स्तर के विनियामक और संस्थागत ढांचे का विकास करना भी आवश्यक होगा। इसके अलावा, चूंकि विकासशील देशों के आर्थिक विकास में श्रम प्रधान लघु एवं मध्यम उद्योगों को रोजगार सृजन के माध्यम से अपेक्षाकृत महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है, उन्हें

लघु एवं मध्य उद्योगों को ई-बैंकिंग की मुख्य धारा में लाने हेतु अतिरिक्त उपाय करने चाहिए (संयुक्त राष्ट्र व्यापार और विकास सम्मेलन, 2002)।

10.144 ई-बैंकिंग के संबंध में कानूनी अधिकारों और दायित्वों को लेकर पर्याप्त संदेह और अनिश्चितता मौजूद है, क्योंकि यह अपेक्षाकृत एक नयी घटना है। विधिक जोखिमों के संभाव्य स्रोत उपभोक्ता की निजता, सूचना के प्रकटन, इलेक्ट्रॉनिक मीडिया के माध्यम से हुए कुछ करारों की वैधता तथा डिजिटल हस्ताक्षर द्वारा प्रणाली के अधिप्रमाणन हैं। ई-बैंकिंग में निहित एक अन्य जोखिम है इंटरनेट पर किसी सेवा अथवा बैंकिंग लेन-देन के लिए अनुरोध करने वाले व्यक्ति की पहचान। यह सूचना किसी लेन-देन की कानूनी वैधता की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण होती है और इस प्रकार इसका न होना, बैंक के लिए जोखिम का स्रोत होता है, अप्रत्याख्यान जोखिम का एक अन्य स्रोत होता है, जिसमें दोनों पक्षों के बीच हुए संप्रेषण का ऐसा प्रमाण निर्मित करना शामिल होता है, जिससे बाद में इनकार न किया जा सके। कोई भी व्यक्ति बैंक और उसके ग्राहक के बीच हुए इस प्रकार के संप्रेषण (पत्राचार) का प्रमाण तैयार कर सकता है, जिससे बैंक के समक्ष कई प्रकार के सुरक्षात्मक मुद्दे उपस्थित हो सकते हैं। इस प्रकार बैंक की प्रणाली को इन पहलुओं से निपटने के लिए प्रौद्योगिकीय रूप से सुसज्जित होना आवश्यक होता है।

10.145 विभिन्न राष्ट्रीय प्राधिकरणों के उत्तरदायित्वों के बारे में क्षेत्राधिकार संबंधी संदिग्धताओं तथा विभिन्न देशों की कानूनी अपेक्षाओं के बारे में अनिश्चितता के कारण सीमा-पार वाली ई-बैंकिंग भी कुछ कानूनी मुद्दे उठा सकती है। उपभोक्ता संरक्षण कानूनों, रिकार्ड रखने और रिपोर्टिंग संबंधी अपेक्षाओं, निजता के नियमों तथा काले धन को वैध बनाने संबंधी कानूनों सहित विभिन्न राष्ट्रीय कानूनों और विनियमों के अननुपालन के फलस्वरूप सीमा-पार वाले ई-बैंकिंग लेन-देनों से जुड़ी विधिक जोखिम भी पैदा हो सकती है। सीमा पार वाली ई-बैंकिंग ऋण जोखिम को भी बढ़ा सकती है, क्योंकि एक परिचित ग्राहक आधार से संबंधित किसी ग्राहक की तुलना में किसी अन्य देश के ग्राहक से प्राप्त किसी ऋण आवेदन का मूल्यांकन करना कठिन होता है।

10.146 इंटरनेट से पूर्व वाले युग में बैंकिंग में नवोन्मेष पर्याप्त परीक्षण और जाँच कर लिए जाने के बाद काफी लंबी समयवाधि के बाद कार्यान्वित किए जाते थे। हालांकि, ई-बैंकिंग युग में बैंकों को उनके ग्राहकों को नवोन्मेषी सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु अत्यधिक प्रतिस्पर्धात्मक दबावों का सामना करना पड़ता है। इस प्रकार, अधिकांश मामलों में अत्यधिक प्रतिस्पर्धी परिवेश में नयी प्रौद्योगिकी की गहन-जाँच के साथ समझौता करना पड़ सकता है। ऊपर वर्णित समस्याओं में से कोई भी एक किसी बैंक की प्रतिष्ठा को गंभीर रूप से प्रभावित कर सकती है। बैंक द्वारा प्रदान की जाने वाली ऑनलाइन सेवाओं के संबंध में ग्राहक असंतुष्टि, सुरक्षा के उल्लंघन, धोखाधड़ी, पहचान के मिथ्या-निरूपण आदि के फलस्वरूप ग्राहकों में बैंक के बारे में नकारात्मक राय बन सकती है (स्कैयेक्टर, 2002)।

10.147 यह स्पष्ट है कि बैंकों के साथ-साथ विनियामकों को भी अपने आप को ई-बैंकिंग कारोबार में उतरने से पहले उसके लिए सुसज्जित करना होगा। इस तथ्य को स्वीकार करते हुए बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति के इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह ने वर्ष 2003 में ई-बैंकिंग हेतु जोखिम प्रबंधन सिद्धांतों की एक रिपोर्ट जारी की थी (बॉक्स X.12)। इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह ने ई-बैंकिंग हेतु जोखिम प्रबंधन सिद्धांतों को प्रस्तुत करते हुए बोर्ड और प्रबंधन पर्यवेक्षण, सुरक्षात्मक नियंत्रणों तथा विधिक एवं प्रतिष्ठा जोखिम के प्रबंधन पर बल दिया है। उक्त रिपोर्ट में अन्य बातों के

साथ ही बैंक की समग्र जोखिम अभिरुचि, ई-बैंकिंग जोखिमों का बैंक की समग्र जोखिम प्रोफाइल के साथ एकीकरण, आंतरिक तकनीकी विशेषज्ञता और सुरक्षात्मक नियंत्रण कार्यविधियों जैसे ई-बैंकिंग के विनियमन एवं पर्यवेक्षण के महत्त्वपूर्ण पहलुओं पर निदेशक बोर्ड द्वारा अतिरिक्त रूप से ध्यान दिए जाने का आह्वान किया गया है। ई-बैंकिंग लेन-देनों की सुरक्षा को सुनिश्चित करने हेतु बैंकों को ग्राहक की पहचान, इलेक्ट्रॉनिक लेन-देन के अधिप्रमाणन, कर्तव्यों के पृथक्करण और डेटा की अखंडता पर बल देना चाहिए। उक्त रिपोर्ट में बैंक की विधिक और प्रतिष्ठा जोखिमों

### बॉक्स X.12

#### बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति के इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह की ‘‘इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग हेतु जोखिम प्रबंधन सिद्धांत’’ पर रिपोर्ट

बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति के इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह द्वारा प्रस्तुत सिद्धांतों को तीन समूहों में श्रेणीकृत किया जा सकता है : (1) बोर्ड और प्रबंधन पर्यवेक्षण (2) सुरक्षात्मक नियंत्रण और (3) विधिक एवं प्रतिष्ठा जोखिम का प्रबंधन।

इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह के अनुसार ई-बैंकिंग द्वारा प्रस्तुत चुनौतियों से निपटने में निदेशक बोर्ड का सतर्क प्रबंधन पर्यवेक्षण अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होता है। चूंकि ई-बैंकिंग बैंकिंग परिचालनों द्वारा उपस्थित कुछ जोखिमों को आशोधित और उन्नत कर देती है, निदेशक बोर्ड को ई-बैंकिंग कारोबार आरंभ करने के पहले बैंक की जोखिम अभिरुचि की समीक्षा कर लेनी चाहिए। इसके अलावा, ई-बैंकिंग परिचालन के जोखिम प्रबंधन की अतिरिक्त अपेक्षाओं को बैंक की समग्र जोखिम प्रबंधन रणनीति के साथ संलग्न कर दिया जाना चाहिए। विदेशों में यह कारोबार चलाने के पहले सीमा-पार वाली ई-बैंकिंग सेवाओं से जुड़ी जोखिमों का पता लगाने हेतु अतिरिक्त सावधानी बरती जानी चाहिए। इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह ने इस बात पर बल दिया है कि कर्मचारियों और प्रबंधन की विशेषज्ञता ई-बैंकिंग सेवाओं के तकनीकी स्वरूप और उसकी जटिलताओं के समनुरूप होनी चाहिए। प्रणाली की परिचालन क्षमता, ग्राहक संतुष्टि तथा बोर्ड को घटना की यथोचित रिपोर्टिंग व्यवस्था की सतर्क निगरानी बैंक की प्रतिष्ठा को बनाए रखने की दृष्टि से अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होती है। निदेशक बोर्ड को आंतरिक और बाहरी दोनों ही प्रकार के खतरों से बैंक के इलेक्ट्रॉनिक डेटाबेस और ई-बैंकिंग परिचालनों को सुरक्षित रखने हेतु अद्यतन उपलब्ध प्रौद्योगिकीय नवोन्मेषों के साथ सुरक्षात्मक नियंत्रण की आधारभूत सुविधा को बनाए रखने में पर्याप्त रुचि लेनी चाहिए। इसके अलावा, निदेशक बोर्ड को कुछ ई-बैंकिंग सेवाओं की अन्य पक्षों से आउटसोर्सिंग कराने से संबंधित जोखिमों का प्रबंधन करने हेतु एक ‘‘व्यापक और निरंतर आधार वाली यथोचित अध्यवसाय एवं पर्यवेक्षण प्रक्रिया’’ की भी स्थापना करनी चाहिए।

ई-बैंकिंग सेवाओं द्वारा उपस्थित सुरक्षात्मक जोखिमों का प्रबंधन करने हेतु पहले उपाय के रूप में इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह ने यह सुझाव दिया है कि बैंकों के पास ग्राहक की पहचान को अधिप्रमाणित किए जाने के उपाय मौजूद होने चाहिए। सीमा-पार वाले ई-बैंकिंग परिचालनों के मामले में, जिनमें अनधिकृत व्यक्तियों के बैंक की प्रणाली तक पहुंच प्राप्त कर लेने की संभाव्यता अत्यधिक होती है, यह अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होता है। इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग समूह ने यह सुझाव दिया है कि बैंक ग्राहक की पहचान को सुनिश्चित करने के लिए वैयक्तिक पहचान संख्याओं (पिन), पासवर्ड, स्मार्टकार्ड, बायोमेट्रिक्स, डिजिटल हस्ताक्षर, आदि जैसी कई प्रकार की

पद्धतियों का उपयोग कर सकते हैं। लेन-देन का अधिप्रमाणन, यथा- उद्गम प्रमाण और इलेक्ट्रॉनिक लेन-देन की सुपुर्दगी, भी समान रूप से महत्त्वपूर्ण होते हैं। विशेषतः स्थैतिक आंकड़ों की शुरुआत करने वालों तथा ई-बैंकिंग परिचालनों के भीतर उसकी अखंडता का सत्यापन करने के लिए उत्तरदायी कार्मिकों के बीच कर्तव्यों का पृथक्करण धोखाधड़ी का निर्मूलन करने की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण होता है। इस प्रकार, बैंकों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कर्तव्यों के पर्याप्त पृथक्करण को बढ़ावा देने के लिए उपयुक्त उपाय लागू किए जाएं। इसके अलावा बैंकों को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि ई-बैंकिंग प्रणालियों, डेटाबेसों और अनुप्रयोगों के लिए यथोचित प्राधिकरण नियंत्रण और अभिगम विशेषाधिकार की व्यवस्था लागू की जाए। इसे सुनिश्चित करने में विफलता अनधिकृत व्यक्तियों को उनके प्राधिकार को परिवर्तित कर लेने, पृथक्करण को प्रवंचित करने तथा ई-बैंकिंग प्रणाली तक पहुंच प्राप्त कर लेने में समर्थ बना सकती है। बैंकों को ई-बैंकिंग परिचालनों, रिकार्डों और सूचनाओं से संबंधित आंकड़ों की अखंडता को बनाए रखने पर भी उपयुक्त ध्यान देना चाहिए। महत्त्वपूर्ण बैंकिंग सूचनाओं की गोपनीयता को परिरक्षित रखने हेतु समस्त ई-बैंकिंग लेन-देनों के लिए उपयुक्त लेखा-परीक्षा ट्रायलों और उपायों को लागू किया जाना चाहिए।

बैंक के विधिक एवं प्रतिष्ठा जोखिमों के संरक्षण के लिए बैंकों को उसकी पहचान तथा विनियामक स्थिति के बारे में वेबसाइट में पर्याप्त सूचना उपलब्ध करानी चाहिए, ताकि ग्राहकों को इस आशय का सुविज्ञ निर्णय लेने का अवसर प्राप्त हो सके कि वे बैंक की ई-बैंकिंग सेवाओं का लाभ उठाएं अथवा नहीं। इसके अलावा, बैंक जहां-कहीं भी ई-बैंकिंग सेवाएं प्रदान कर रहा हो, वहां उसे प्रत्येक अधिकार क्षेत्र की ग्राहक की निजता संबंधी अपेक्षाओं का पालन भी करना चाहिए। बैंक की प्रतिष्ठा को बनाए रखने में एक और महत्त्वपूर्ण कारक ग्राहक को ई-बैंकिंग सेवाएं सुसंगत रूप में तथा समय पर उपलब्ध कराना है। इस प्रकार, बैंकों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उनके पास ग्राहक की अपेक्षाओं के अनुसार सामयिक और सुसंगत विधि से ई-बैंकिंग सेवाएं उपलब्ध कराने की क्षमता मौजूद हो। इसके अलावा बैंकों के पास किसी भी प्रकार की ऐसी आकस्मिकता, जो ई-बैंकिंग परिचालनों की कार्यपरकता को अवरुद्ध कर सकती हो, से निपटने के लिए पर्याप्त आधारभूत सुविधा उपलब्ध हो।

#### संदर्भ :

बासेल कमिटी ऑन बैंकिंग सुपरविजन, 2003. रिस्क मैनेजमेंट प्रिंसिपल्स फॉर इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग, बीआइएस, जुलाई।

से उपयुक्त रूप से निपटने के लिए अतिरिक्त उपाय किए जाने की आवश्यकता पर भी बल दिया गया है। ई-बैंकिंग सेवाओं द्वारा निर्मित जोखिमों के इन नए आयामों से निपटने हेतु व्यापक साधनों को अंगीकरण, विधि-निर्माण, समरूपण और एकीकरण में श्रेणीकृत किया जाना चाहिए (न्सौली और स्कैयेक्टर, 2002)।

10.148 भारत में सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 एक ऐसा अधिनियम है, जिसके उद्देश्य इलेक्ट्रॉनिक वाणिज्य को कानूनी मान्यता प्रदान करना है, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ लेन-देन की इलेक्ट्रॉनिक विधि, सूचना का इलेक्ट्रॉनिक भंडारण तथा प्रलेखों की इलेक्ट्रॉनिक फाइलिंग का भी समावेश है। चूंकि इलेक्ट्रॉनिक वाणिज्य का बैंकिंग कारोबार में व्यापक रूप से उपयोग होता है, इस अधिनियम के प्रावधान देश में ई-बैंकिंग की प्रभावी कार्यप्रणाली हेतु प्रासंगिक हो जाते हैं। उक्त अधिनियम में भारत में ई-वाणिज्य के लिए सहायक कानूनी ढांचे की मूलभूत रूपरेखा निर्धारित कर दी गई है। चूंकि उक्त अधिनियम में देश में ई-वाणिज्य के लिए केवल एक मूलभूत कानूनी ढांचे की व्यवस्था है, यह ई-बैंकिंग प्रणाली के समक्ष उपस्थित समस्त विशिष्ट चुनौतियों से निपटने में उपयोगी नहीं हो सकता।

10.149 रिजर्व बैंक ने इंटरनेट बैंकिंग द्वारा प्रस्तुत चुनौतियों से निपटने हेतु दिशा-निर्देश जारी किए हैं। विशेष रूप से इन दिशा-निर्देशों में प्रौद्योगिकी और सुरक्षा से संबंधित मुद्दों, कानूनी मुद्दों तथा विनियामक और पर्यवेक्षी मुद्दों पर ध्यान संकेन्द्रित रखा गया है। रिजर्व बैंक के दृष्टिकोण के अनुसार भारत में केवल उन्हीं बैंकों को भारतीय निवासियों को इंटरनेट बैंकिंग उत्पाद उपलब्ध कराने की अनुमति दी जाएगी, जो भारत में लाइसेंसीकृत हों तथा पर्यवेक्षित किए जाते हों तथा जिनकी भारत में वास्तविक उपस्थिति हो। ये उत्पाद केवल खाताधारकों तक ही सीमित होने चाहिए तथा उन्हें अन्य अधिकार क्षेत्रों में उपलब्ध नहीं कराया जाना चाहिए। सेवाओं में केवल स्थानीय मुद्रा वाले उत्पाद शामिल होने चाहिए। 'इन-आउट परिदृश्य' जिसमें सीमा-पार के अधिकार क्षेत्र वाले ग्राहकों को भारतीय बैंकों द्वारा बैंकिंग सेवाएं प्रदान की जाती हैं तथा 'आउट-इन परिदृश्य' जिसमें भारतीय निवासियों को बैंकिंग सेवाएं सीमा-पार वाले अधिकार क्षेत्रों में परिचालनरत बैंकों द्वारा प्रदान की जाती है, की सामान्यतया अनुमति नहीं होती तथा यही दृष्टिकोण इंटरनेट बैंकिंग पर भी लागू होगा। भारतीय बैंकों की विदेशों में स्थित शाखाओं को उनके विदेशी ग्राहकों को इंटरनेट बैंकिंग सेवाएं प्रदान करने की अनुमति मेजबान पर्यवेक्षक को संतुष्ट किए जाने के अलावा स्वदेशी पर्यवेक्षक को भी संतुष्ट किए जाने की शर्त पर होगी।

10.150 बैंकों के लिए ग्राहकों को ई-बैंकिंग सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु रिजर्व बैंक से अनुमति प्राप्त करना आवश्यक नहीं है। हालांकि, बैंकों की इंटरनेट नीति निम्नलिखित व्यापक तत्वों के साथ उसके निदेशक बोर्ड द्वारा अनुमोदित होनी चाहिए: (i) नीति को बैंक की समग्र सूचना प्रौद्योगिकी और सूचना सुरक्षा नीति के अनुकूल होना चाहिए तथा रिकार्डों और सुरक्षा प्रणालियों की गोपनीयता सुनिश्चित करनी चाहिए; (ii) नीति द्वारा से

परिचालन जोखिम का भी ध्यान रखा जाना चाहिए; (iii) नीति में 'अपने ग्राहक को जानिए' संबंधी अपेक्षाओं के संबंध में अपनाई जाने वाली कार्यविधियां सुस्पष्ट रूप से निर्धारित कर दी जानी चाहिए; और (iv) उसे रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित अन्य मापदंडों को भी पूरा करना चाहिए।

10.151 भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक अपने विशाल ग्राहक आधार को इलेक्ट्रॉनिक आरूप में रूपांतरित करने की प्रक्रिया से गुजर रहे हैं, जो ग्राहकों को ई-बैंकिंग सेवाएं उपलब्ध कराने की एक आवश्यक शर्त होती है। हालांकि, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों को उनके भारी आकार के कारण 'प्रणाली के लंबा खिंच जाने' की समस्या का सामना करना पड़ रहा है। तथापि, निजी क्षेत्र के बैंक और विदेशी बैंक उनके ग्राहकों को इलेक्ट्रॉनिक विधि से सेवाएं उपलब्ध कराने में बहुत आगे निकल गए हैं।

10.152 ई-बैंकिंग सेवाओं द्वारा बैंकों और रिजर्व बैंक के लिए कतिपय चुनौतियां उपस्थित करने का यह सिलसिला, विशेषतः इसलिए जारी रहने वाला है कि अन्तर्निहित प्रौद्योगिकी स्वयं ही अविरोध परिवर्तन की स्थिति में है। प्रत्येक बैंक द्वारा स्वयं ही पैदा होने वाली स्थितियों से सफलतापूर्वक निपटने के उद्देश्य से जोखिम प्रोफाइल के नये आयामों को ध्यान में रखने हेतु बदलती प्रौद्योगिकी, नई प्रौद्योगिकी के बैंक की जोखिम प्रोफाइल पर संभाव्य प्रभाव तथा उपकरण के अनुकूल व्यवस्थाओं को समझे जाने की आवश्यकता है। प्रौद्योगिकी के नये आयामों को समझने में विफलता के फलस्वरूप बैंक द्वारा ई-बैंकिंग सेवाएं उपलब्ध कराए जाने में निहित जोखिमें बढ़ सकती हैं। ई-बैंकिंग सेवाओं के साथ जुड़ी सीमा-पार जोखिमों के कारण ई-बैंकिंग विनियमन का अंतरराष्ट्रीय अनुरूपण आवश्यक हो जाता है। इस लक्ष्य की प्राप्ति विभिन्न देशों के विनियामकों के बीच सहयोग बढ़ाकर हो सकती है। ई-बैंकिंग सेवाओं के विनियमन एवं पर्यवेक्षण के संबंध में अंतरराष्ट्रीय उत्तम परंपराओं के विकास से भी विभिन्न देशों के बीच ई-बैंकिंग सेवाओं के विनियमन को अनुरूपित करने में सहायता प्राप्त हो सकती है। ई-बैंकिंग सेवाओं द्वारा प्रस्तुत जोखिमों को बैंक की समग्र जोखिम प्रोफाइल के साथ एकीकृत किया जाना आवश्यक होता है। बैंकों के प्रबंधन के पास ई-बैंकिंग सेवाओं की कारोबार आयोजना के संबंध में रणनीतिक विचार होने चाहिए। बैंक की समग्र जोखिम प्रबंधन रणनीतियों की आयोजना तैयार किए जाते समय गतिविधियों की आउटसोर्सिंग से जुड़ी जोखिमों पर भी विचार किया जाना चाहिए। यद्यपि मोबाइल बैंकिंग के प्रचुरोद्भवन से ई-बैंकिंग जैसी ही जोखिमें उपस्थित होती हैं, तथापि ये जोखिमें मोबाइल फोनों के संदर्भ में इसके बृहत्तर प्रसार के कारण अपेक्षाकृत अधिक हैं।

### स्वदेश बनाम मेजबान देश का मुद्दा

10.153 सीमा-पार के समस्त देशों में वित्तीय बाजारों के द्रुत एकीकरण को ध्यान में रखते हुए इन दिनों सीमा-पार पर्यवेक्षण महत्त्वपूर्ण हो गया है। जबकि, विभिन्न देशों के पर्यवेक्षक पारस्परिक सहयोग के लिए परंपराओं और प्रक्रियाओं का विकास करने में लगे हैं, वहीं सहयोग के लिए एक

औपचारिक एवं विन्यस्त ढांचे को लागू किए जाने की आवश्यकता विश्व भर के पर्यवेक्षकों द्वारा अधिकाधिक रूप से महसूस की जा रही है।

10.154 वित्तीय परिचालनों के अंतरराष्ट्रीयकरण से कतिपय चुनौतियां उपस्थित होती हैं। एक, विभिन्न देशों के बीच परस्पर-निर्भरता जैसे-जैसे बढ़ती जाती है, वैसे-वैसे किसी एक देश की बैंकिंग प्रणाली में मौजूद समस्याओं के उन अन्य देशों में भी छलक जाने की अधिक संभावना होती है, जिनमें वह बैंक अथवा समूह सक्रिय होता है। सीमा-पार के संक्रामक प्रभावों के और भी अधिक विस्तृत हो जाने की संभावना होती है, क्योंकि बैंक कतिपय देशों में सक्रिय रूप से मौजूद रहते हैं। दूसरा, राष्ट्रीय प्राधिकारियों द्वारा किए गए निर्णयों और की गई कार्रवाइयों के विदेशी अर्थव्यवस्थाओं में वित्तीय स्थिरता के लिए पर्याप्त निहितार्थ रखने की संभावना होती है। यह निस्संदेह विशेष रूप से उन मामलों में सच होता है, जिनमें विदेशी परिचालन शाखाओं के माध्यम से किए जाते हैं, जिसका अभिप्राय यह है कि वे विदेशी पर्यवेक्षण के अधीन होते हैं। तीसरा, प्रासंगिक प्राधिकारियों की संख्या बढ़ जाने पर पर्यवेक्षण और संकट प्रबंधन की व्यावहारिकताएं जटिल हो जाती हैं। सामान्य स्थितियों में इसका आशय यह होता है कि वित्तीय फर्मों का विनियामक भार बढ़ जाता है। इसके अलावा, पर्यवेक्षी सहयोग की आवश्यकता भी बढ़ जाती है, जो नयी पर्यवेक्षी कार्यविधियों तथा सामान्य पर्यवेक्षी संस्कृति के निर्माण की मांग करती है। वित्तीय संकट के समय पर सूचना में हिस्सेदारी करना तथा कार्रवाइयों का समन्वय करना एक कठिन प्राथमिकता बन जाती है। चौथा, बैंकों के वास्तविक रूप से सीमा-पार वाले बन जाने पर परस्पर विरोधी राष्ट्रीय हित उभर कर सामने आ जाते हैं। राष्ट्रीय प्राधिकारियों के अन्य देशों में की गई उनकी कार्रवाइयों के समस्त विदेशी प्रभावों को ध्यान में रखने की संभावना नहीं होती। विभिन्न देशों की पर्यवेक्षण और संकट प्रबंधन हेतु संसाधनों की दृष्टि से अथवा उनके विनियामक ढांचों की दृष्टि से प्राथमिकताएं अलग-अलग हो सकती हैं। एक कारण यह हो सकता है कि विभिन्न देशों के बीच वित्तीय प्रणालियां अत्यधिक महत्त्वपूर्ण रूप से अलग-अलग होती हैं। इनके अतिरिक्त, संकट प्रबंधन में सार्वजनिक निधियों के उपयोग से कभी पूर्णतः इनकार नहीं किया जा सकता। सीमा-पार वाले संदर्भ में उस समय हितों में गंभीर टकराव की स्थिति निर्मित हो सकती है जब इस प्रकार के संभाव्य भार को वहन करने में हिस्सेदारी करने का प्रश्न उठता है।

10.155 इन सभी चुनौतियों के पीछे एक सामान्य सिद्धांत काम करता है - घरेलू वित्तीय स्थिरता अधिकाधिक रूप से बैंकों और विदेशों के प्राधिकारियों पर निर्भर होती जा रही है। इसके अलावा, इन प्राधिकारियों की भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों को देखते हुए, हितों के टकराव की स्थिति पैदा होने की भी संभावना रहती है। इस समस्या का विशिष्ट उदाहरण है, किसी बैंक का अपने देश में तो सीमित आकार वाला होना, जबकि विदेशों में व्यवस्थित रूप से महत्त्वपूर्ण शाखा रखना। जहां उक्त बैंक की संभाव्य विफलता से उसके अपने देश में कोई पर्याप्त रुकावट की स्थिति निर्मित नहीं होगी, वहीं मेजबान देश के लिए इसके परिणाम गंभीर हो सकते हैं। बैंक विफल हो जाने की स्थिति में मेजबान देश को संकट को

सुलझाने का अधिकांश दायित्व वहन करना पड़ सकता है तथा उस बैंक का गहन पर्यवेक्षण करने हेतु प्रोत्साहन पर्याप्त होंगे। दूसरी ओर उसके अपने देश के लिए उसी प्रकार के प्रोत्साहन मौजूद नहीं हो सकते।

10.156 इन चुनौतियों का विविध प्रकार के साधनों के माध्यम से समाधान किया जा रहा है। इसका एक विकल्प है विदेशी शाखाओं को देशी स्तर पर कारोबार करने से निषिद्ध कर देना अथवा उन पर स्वदेश के उत्तरदायित्व लागू कर देना। एक अन्य विकल्प होगा पर्याप्त सीमा-पार कार्य-कलापों वाले बैंकों का पर्यवेक्षण करने के अधिदेश के साथ एक सामान्य अंतरराष्ट्रीय संस्था के निर्माण की दिशा में क्रमिक रूप से आगे बढ़ना। इसका सहज औचित्य यह है कि राष्ट्रीय हितों के टकराव की स्थिति का पूर्ण रूप से प्रबंधन करने हेतु इस प्रकार की संस्था का निर्माण ही एकमात्र मार्ग रह गया है। इसके अलावा, सीमा-पार वाले बैंकिंग समूहों का पर्यवेक्षण करने वाले एकल प्राधिकरण से अत्यंत निश्चित रूप से पर्यवेक्षण की व्यापकता और प्रभावशीलता बढ़ जाएगी। पर्यवेक्षण के अधीन फर्मों के मामले में इसका आशय यह हो सकता है कि विनियामक भार में अंततः पर्याप्त रूप से कमी आ जाएगी।

10.157 अविरत वित्तीय संकट सीमा-पार सहयोग, विशेषतः संकट के समय, की भूमिका का एक उदाहरण उपलब्ध कराता है। वर्ष 2007 के मध्य में जब अमरीकी सब-प्राइम बंधक बाजार से हुई हानि के आकार और उसके वितरण के बारे में व्याप्त अनिश्चितताओं के कारण अंतरराष्ट्रीय वित्तीय बाजारों में अस्थिरता छा गई थी, तो अमरीकी सब प्राइम बंधक बाजार में व्याप्त तनावों के फलस्वरूप विन्यस्त ऋण उत्पादों के प्रतिफलों और अन्य अधिक जोखिम वाले ऋण बाजारों में विशेषतः अमरीकी और यूरो क्षेत्र में उछाल आ गया था। प्रतिपक्ष जोखिमों के प्रति बढ़ती चिंताओं के फलस्वरूप वित्तीय बाजार के विविध खंडों में चलनिधि का अभाव हो गया, जिसने महत्त्वपूर्ण केन्द्रीय बैंकों को अस्थिरता पर नियंत्रण पाने हेतु चलनिधि की व्यवस्था करने के लिए हस्तक्षेप करने पर विवश कर दिया। अमरीका और अन्य प्रभावित अर्थव्यवस्थाओं के केन्द्रीय बैंकों ने चलनिधि उपलब्ध कराते हुए अंतर-बैंक बाजारों में स्थिरता लाने के लिए उपाय किए। बैंक ऑफ इंग्लैंड, यूरोपीय केन्द्रीय बैंकों और अमरीकी फेडरल रिजर्व प्रणाली द्वारा वर्धित आकार और परिपक्वता वाले खुले बाजार के कार्यकलाप भी आरंभ कर दिए गए। हालांकि, अलग-अलग केन्द्रीय बैंकों द्वारा की गई कार्रवाइयां बाजारों को शांत करने में विफल हो गईं। बड़े हुए तनावों और मुद्रा बाजारों की कार्यप्रणाली के गंभीर रूप से क्षतिग्रस्त हो जाने की स्थिति में पाँच केन्द्रीय बैंकों, यथा-बैंक ऑफ कनाडा, बैंक ऑफ इंग्लैंड, यूरोपियन सेन्ट्रल बैंक, अमरीकी फेडरल रिजर्व प्रणाली तथा स्विस नेशनल बैंक ने 12 दिसम्बर 2007 को बड़े हुए दबाव से निपटने के लिए सहयोगपरक विधि से उपायों की घोषणा की। यूरोपीय केन्द्रीय बैंक, फेडरल रिजर्व और स्विस नेशनल बैंक ने कुछ सावधि-निधीयन बाजारों में निरंतर चलनिधि दबावों को ध्यान में रखते हुए मई 2008 में उनके चलनिधि संबंधी उपायों के विस्तार की घोषणा की।

10.158 1997 में प्रभावी बैंक पर्यवेक्षण हेतु बासेल के प्रमुख सिद्धांतों में सिद्धांत 23-25 के माध्यम से सीमा-पार वाले पर्यवेक्षण के महत्त्व को रेखांकित किया गया है। उसमें बैंकिंग पर्यवेक्षकों को यह सलाह दी गई है कि वे मूलतः मेजबान देश के पर्यवेक्षी प्राधिकारियों, पर्यवेक्षण प्रक्रिया में शामिल विविध प्रकार के अन्य पर्यवेक्षकों के साथ संपर्क स्थापित करते और सूचना का आदान-प्रदान करते हुए विश्व भर के इन बैंकिंग संगठनों द्वारा संचालित कारोबार के सभी पहलुओं पर, प्राथमिक तौर पर उनकी विदेशी शाखाओं, संयुक्त उद्यमों और सहायक कंपनियों पर, पर्याप्त निगरानी रखते हुए और उपयुक्त विवेकसम्मत मानदंडों को लागू करते हुए उनके अंतरराष्ट्रीय स्तर पर सक्रिय बैंकिंग संगठनों पर वैश्विक स्तर पर समेकित पर्यवेक्षण को लागू करें। इसी प्रकार, उसमें यह सिफारिश की गई है कि बैंकिंग पर्यवेक्षकों से यह अपेक्षित है कि विदेशी बैंकों के स्थानीय परिचालनों का पर्यवेक्षण भी उसी प्रकार के उच्च मानकों के आधार पर करें, जैसा कि घरेलू संस्थाओं में अपेक्षित है तथा उन्हें उन बैंकों के स्वदेशी पर्यवेक्षकों द्वारा समेकित पर्यवेक्षण किए जाने के उद्देश्य से आवश्यक सूचना में हिस्सेदारी करने हेतु अधिकार (शक्ति) प्राप्त होने/होनी चाहिए।

10.159 यह मानते हुए कि बासेल II समझौते के अनुसार स्वदेश और मेजबान देश के पर्यवेक्षकों के बीच विशेषकर जटिल बैंकिंग समूहों के मामले में और अधिक सहयोग एवं समन्वय की आवश्यकता होगी, बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति ने 2003 में जारी “नये समझौते के सीमा-पार कार्यान्वयन हेतु उच्च-स्तरीय सिद्धांत” पर अपने प्रलेख में इस प्रकार के सहयोग की आवश्यकता को बढ़ा दिया है। उक्त समिति की मान्यता यह थी कि नये समझौते को यथासंभव विधि से प्रभावी एवं कुशलतापूर्वक कार्यान्वित करने के लिए पर्यवेक्षकों के बीच गहनतर व्यावहारिक सहयोग को बढ़ावा देना अनिवार्य था। जून 2006 में जारी “बासेल II के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु स्वदेश-मेजबान देश के बीच सूचना में हिस्सेदारी” पर अपने आलेख में बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति ने यह टिप्पणी की है कि अन्तरराष्ट्रीय बैंकिंग समूहों के लिए पूंजीगत मानकों को लागू किए जाने के संबंध में सीमा-पार समझ विकसित किए जाने की आवश्यकता को बासेल II के सफल कार्यान्वयन के एक अनिवार्य तत्व के रूप में स्वीकार किया गया है।

10.160 वर्ष 2006 में प्रभावी बैंकिंग पर्यवेक्षण हेतु संशोधित मुख्य सिद्धांतों में सीमा-पार पर्यवेक्षण पर संकेन्द्रण को बनाए रखा गया है। स्वदेश-मेजबान देश संबंधों से संबंधित उसके सिद्धांत 25 में यह उल्लेख है कि सीमा-पार समेकित पर्यवेक्षण के लिए स्वदेशी पर्यवेक्षकों और उससे जुड़े विविध प्रकार के अन्य पर्यवेक्षकों, मूलतः मेजबान बैंकिंग पर्यवेक्षकों, के बीच सहयोग और सूचना के आदान-प्रदान की आवश्यकता होती है। इसमें 1999 वाले मुख्य सिद्धांतों की उस विषयवस्तु को दुहराया गया है कि बैंकिंग पर्यवेक्षकों को यह अपेक्षा करनी चाहिए कि विदेशी बैंकों के स्थानीय परिचालन उन्हीं मानकों के आधार पर किए जाएं, जो देशी संस्थाओं के लिए अपेक्षित होते हैं।

10.161 बासेल II के स्तंभ 2 के तहत बैंकों की आंतरिक पूंजी पर्याप्तता मूल्यांकन प्रक्रिया का पर्यवेक्षी मूल्यांकन किए जाने के लिए आत्मनिष्ठ और गुणात्मक मूल्यांकन किए जाने के उद्देश्य से स्वदेशी और मेजबान देश के पर्यवेक्षकों के बीच औपचारिक वार्तालाप की आवश्यकता होगी। संभाव्य रूप से उसमें नियमों/विनियमों के साथ-साथ स्वदेशी/मेजबान देश के पर्यवेक्षकों के मूल्यांकनों के बीच महत्त्वपूर्ण अन्तर्द्वंद्व हो सकते हैं। इस प्रकार के अन्तर्द्वंद्व का शीघ्रतापूर्वक निराकरण/समाधान किया जाना आवश्यक होगा। इन मुद्दों को ध्यान में रखते हुए रिजर्व बैंक ने अक्टूबर 2007 की अपनी वार्षिक नीति की मध्यावधिक समीक्षा में सीमा-पार पर्यवेक्षण और विदेशी पर्यवेक्षकों के साथ बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति द्वारा परिकल्पित ढांचे के अनुरूप पर्यवेक्षणात्मक सहयोग के लिए एक यथोचित ढांचा अपनाए जाने हेतु रूपरेखा निर्धारित करने के प्रयोजन से एक कार्यकारी दल के गठन की घोषणा की।

#### सपाट दर और जोखिम-आधारित प्रीमियम निक्षेप बीमा प्रणाली

10.162 भारत में, डीआइसीजीसी बीमाकृत बैंकों से सपाट दर के आधार पर प्रीमियम वसूल करता है। सपाट दर प्रीमियम प्रणाली का मुख्य लाभ उसके संचालन में होने वाली अपेक्षाकृत सरलता है। इस प्रणाली की मुख्य असुविधा यह है कि इसमें कम जोखिम वाले बैंकों द्वारा अधिक जोखिम वाले बैंकों को प्रति-सहायता देना शामिल होता है, जिससे बाद वाले बैंकों द्वारा अधिक जोखिम लेने को बढ़ावा मिलता है। तथापि, यह भी तर्क दिया जाता है कि सपाट दर प्रणाली के कारण प्रीमियम की प्रति-सहायता वह मूल्य है जिसकी अदायगी कम जोखिम वाले बैंक अधिक स्थिर और समतापूर्ण बैंकिंग प्रणाली सुनिश्चित करने के लिए करते हैं। शायद यह उस माहौल में अधिक सुसंगत है जहां अलग-अलग गैर प्रतिस्पर्धी श्रेणियों वाले बैंक साथ-साथ मौजूद होते हैं और उनके विनियमन तथा पर्यवेक्षण के लिए एक ही प्रकार के विवेकपूर्ण मानदंड लगाना संभव न हो।

10.163 अमरीका के संघीय निक्षेप बीमा निगम सहित कतिपय निक्षेप बीमा प्रणालियों ने अलग-अलग बैंकों की जोखिम प्रोफाइल के आधार पर प्रीमियम वाली प्रणाली अपना ली है। जोखिम प्रबंधन और बैंकिंग पर्यवेक्षण की तकनीकों में परिष्करण के फलस्वरूप अधिक से अधिक देश जोखिम आधारित प्रीमियम की प्रणाली अपनाते जा रहे हैं। वर्तमान समय में संघीय निक्षेप बीमा निगम द्वारा नियंत्रित विभेदक प्रीमियम प्रणाली में एक मैट्रिक्स होता है, जिसमें मुख्यतः पूंजी पर्याप्तता तथा प्रीमियम निर्धारित करने हेतु पर्यवेक्षी श्रेणी-निर्धारण शामिल रहते हैं। उन संस्थाओं के मामले में जिन्होंने आस्तियों में कम से कम 10 बिलियन अमरीकी डॉलर निवेश कर रखा है तथा जिनके पास एक या उससे अधिक वर्तमान दीर्घकालिक ऋण निर्गमकर्ता रेटिंग निर्धारण होते हैं, प्रीमियम की दरें इन श्रेणी-निर्धारणों तथा भारित औसत कैमेल्स संघटक श्रेणी-निर्धारणों पर आधारित होती हैं। इस समय कनाडा में प्रचलित विभेदक प्रीमियम प्रणाली कनाडा निक्षेप बीमा निगम सदस्य संस्थाओं को चार में से एक प्रीमियम श्रेणी में श्रेणीकृत करता है। असाधारण स्थितियों को छोड़कर यह वर्गीकरण उस प्रणाली पर

आधारित होता है, जो किसी सदस्य संस्था को पूंजी पर्याप्तता, लाभप्रदता, आस्ति की गुणवत्ता और संकेन्द्रण सहित कई प्रकार के कारकों के अनुसार अंक प्रदान करता है। फ्रांस के मामले में विभेदक प्रीमियम का निर्धारण विवेकसम्मत और वित्तीय जोखिम विश्लेषण के अनुपातों के मिश्रण के आधार पर किया जाता है, जिनका उपयोग प्रत्येक सदस्य बैंक के पास जमा रकम में किया जाता है। अर्जेन्टीना में, सभी संस्थाएं सम्मिलित गुणात्मक/मात्रात्मक विभेदक प्रीमियम प्रणाली द्वारा निर्धारित अतिरिक्त प्रीमियम के साथ निक्षेप बीमाकर्ता को मूल प्रीमियम का अंशदान करती हैं। यद्यपि विश्व भर में कतिपय निक्षेप बीमा प्रणालियों में जोखिम आधारित प्रीमियम प्रणाली को अपना लिया गया है, तथापि भारी संख्या में देशों द्वारा सपाट दर प्रणाली का ही अनुसरण करना जारी रखा गया है।

10.164 बैंकों की जोखिम प्रोफाइल के आधार पर विभेदक प्रीमियम प्रणाली विकसित करने का सर्वाधिक कठिन कार्य किसी एक बैंक द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली जोखिम की मात्रा का निर्धारण करने की उपयुक्त प्रणाली का पता लगाने से संबंधित होता है। इसके अलावा इस प्रकार की प्रणाली को संचालित करना भी आसान नहीं होता, क्योंकि यह अत्यधिक सूचना-प्रधान होती है। तथापि, विश्व भर में जोखिम आधारित प्रीमियम प्रणाली अपनाए जाने की बढ़ती प्रवृत्ति के फलस्वरूप इस उद्देश्य के लिए कार्यप्रणालियां विकसित किए जाने की दिशा में पर्याप्त काम किया जा चुका है।

## VI. भावी दिशा

10.165 हाल के वर्षों में विश्व के विविध भागों में बैंकिंग संकट की कतिपय घटनाएं हुई हैं। इस प्रकार की घटनाओं ने विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचों में विद्यमान उन कमियों को सामने ला दिया है, जिसके कारण आंशिक रूप से इस प्रकार की घटनाएं संभव हुईं। कभी-कभी विनियामकों की विलंबित अनुक्रियाएं बैंकिंग संकटों को वित्तीय प्रणाली के अन्य खंडों तथा शेष अर्थव्यवस्था में फैलने से रोकने में विफल रहीं। वित्तीय उत्पादों और बाजारों की वर्धित जटिलता विनियामकों और पर्यवेक्षकों के समक्ष कतिपय चुनौतियाँ उपस्थित कर देती हैं। जैसा कि वित्तीय स्थिरता मंच<sup>5</sup> की रिपोर्ट में सूचित किया गया है, पर्यवेक्षकों और विनियामकों के लिए यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि वित्तीय संस्थाओं के भीतर जोखिम प्रबंधन एवं नियंत्रण का ढांचा लिखतों, बाजारों और कारोबार मॉडलों में हो रहे बदलाव के अनुरूप हो तथा यह कि फर्मों पर्याप्त नियंत्रण व्यवस्था किए बिना इन गतिविधियों में न लगे।

10.166 2007 के मध्य से अंतरराष्ट्रीय वित्तीय बाजारों में जारी हलचल ने वित्तीय स्थिरता और वित्तीय विनियमन के संबंध में कतिपय चिंताएं पैदा कर दी हैं। संकट के सामने आ जाने पर परंपरागत प्रतिपक्षियों के

बीच विश्वास के सहसा लुप्त हो जाने से प्रतिष्ठित एजेन्सियों और उन जैसी संस्थाओं द्वारा जोखिम विसरण की जटिल परतबंदी तथा अधिक लिवरेजिंग और जोखिम निर्धारण विधि में खराबी से उद्भूत सूचना की अत्यधिक विषमता का प्रतिबिंबन हुआ है। वह गति जिसके साथ यह संकट व्याप्त हुआ तथा उसमें विशाल, प्रतिष्ठित एवं विनियमित वित्तीय संस्थाओं की संलिप्तता से विनियामक कमियां प्रकाश में आ गईं, जिनके फलस्वरूप केन्द्रीय बैंकों से गैर-परंपरागत प्रत्युत्तर आवश्यक हो गए। इन घटनाओं ने राष्ट्रीय वित्तीय प्रणालियों की इस प्रकार असामान्य घटनाओं से निर्मित होने वाले आघातों का सामना करने की योग्यता और लोच के संबंध में गंभीर चिंताएं पैदा कर दी हैं। इन्होंने वित्तीय विनियमन के कुछ पहलुओं पर पुनर्चिंतन को प्रेरित किया है, विशेषकर इसलिए प्रेरित किया कि वे वित्तीय स्थिरता को बनाए रखने से संबंधित हैं (मोहन, 2007)।

10.167 वर्तमान वित्तीय संकट ने बाजार की विफलता के विविध स्रोतों को अनावृत करने के अलावा कतिपय विनियामक कमियों को भी प्रकाश में ला दिया है। पहली, विनियामक वित्तीय क्षेत्र में कुछ अन्तर्निहित असुरक्षितताओं से परिचित थे, किन्तु वे प्रभावी कार्रवाई करने में, आंशिक रूप से इसलिए विफल रहे कि उन्होंने वित्तीय प्रणाली की शक्ति और आघात-सहनीयता के बारे में अधिक अनुमान लगा रखा था अथवा उन्होंने यह मान लिया था कि जोखिम बैंकिंग प्रणाली के बाहर वाली संस्थाओं में सुवितरित थी। कई एक विश्लेषकों और नीति-निर्माताओं ने अतिशय जोखिम वहन किए जाने, शिथिल हामीदारी मानकों और आस्ति के अधिक मूल्यांकन के प्रति चिंता व्यक्त की थी, जिन सब ने मिलकर, समय पर प्रभावी कार्रवाई के अभाव में संकट के बीच बो दिए। दूसरी, पूंजी पर्याप्तता ढांचे सहित विनियामक व्यवस्थाओं की सीमा ने अविनियंत्रित एक्सपोजरों, अतिशय जोखिम-वहन तथा कमजोर चलनिधि जोखिम प्रबंधन की वृद्धि में योगदान किया। तीसरी, लेखांकन मानदंडों को लागू किए जाने में मौजूद कमजोरियों तथा विन्यस्त उत्पादों के मूल्यन एवं उनकी वित्तीय रिपोर्टिंग से जुड़ी कमियों ने वर्तमान विश्लेष में प्रति-चक्रीय मूल्यांकन के माध्यम से तथा उक्त चक्र के माध्यम से बैंकों की सही जोखिम रूपरेखा के पूर्ण प्रकटीकरण के अभाव के माध्यम से महत्वपूर्ण भूमिका निभायी। चौथी, इस संकट ने बैंकों के सीमा-पार परिचालनों के प्रकाश में प्रणाली की चलनिधि को नियंत्रित रखने हेतु केन्द्रीय बैंकों के कुछ साधनों और परंपराओं को अपनाए जाने की आवश्यकता को उजागर कर दिया। हाल के अनुभवों ने केन्द्रीय बैंकों के आकस्मिक चलनिधि ढांचे में संपार्श्विकों की सीमा, पात्र प्रतिपक्षियों की सीमा जैसे पहलुओं में विद्यमान अंतरों तथा केन्द्रीय बैंक की परंपराओं में मौजूद अंतरों को रेखांकित कर दिया है। पांचवीं, पर्यवेक्षकों ने विनियमित संस्थाओं में जोखिम प्रबंधन मानकों में आई गिरावट तथा समेकित पर्यवेक्षण में रह गई कमियों का पर्याप्त रूप से निराकरण नहीं

<sup>5</sup> बाजार एवं संस्थागत आघात-सहनीयता बढ़ाने पर वित्तीय स्थिरता मंच की रिपोर्ट, अप्रैल 2008।



क्रिया। छठी, संकट प्रबंधन तथा निक्षेप बीमा सहित बैंक के समाधान ढांचों में कमियां, विशेषतः जहां केन्द्रीय बैंकों की कोई केन्द्रीय पर्यवेक्षी भूमिका नहीं होती, देखने में आई हैं। अंतिम, विनियमन, अनुपयुक्त लेखांकन परंपराओं के बीच विद्यमान जटिल अंतरसंबंध और विनियामकों की बाहरी श्रेणी-निर्धारण पर अत्यधिक निर्भरता ने बाजार की अशांति को भड़का दिया होगा (रेड्डी, 2008)।

10.168 वर्तमान वित्तीय संकट द्वारा कतिपय महत्त्वपूर्ण मुद्दे उठा दिए गए हैं, जिन पर इस समय बहस की जा रही है। पहला, एक अनसुलझा मुद्दा यह है कि असामान्य स्थितियों में चलनिधि संबंधी दबावों से कैसे निपटा जाए। विनियामकों के लिए निक्षेप बीमा और केन्द्रीय बैंक के निधीयन जैसी आकस्मिक नीतियों की प्रभावशीलता का पता लगाना आवश्यक होता है। विनियामकों के लिए बैंकों की आस्तियों और देयताओं के बीच परिपक्वता संबंधी असंतुलनों के बारे में और अधिक सतर्क रहना तथा तुलनपत्रेतर और तुलनपत्र में शामिल देयताओं में नकदी प्रवाहों पर ध्यान देना आवश्यक होगा। बैंक आंतरिक रूप से चलनिधि का प्रबंधन कैसे करते हैं, इस पर भी विनियामकों द्वारा गहन रूप से ध्यान दिया जाना अपेक्षित हो सकता है। दूसरा, इस बात पर भी बहस की जा रही है कि उत्कर्ष एवं गिरावट के प्रभावों की अन्तर्निहित प्रवृत्ति के पीछे कहीं पूंजी अपेक्षाओं की प्र-चक्रियता एक कारक तो नहीं होती। यह तर्क दिया जाता है कि प्रतिरक्षा के उपाय घटना हो जाने के बाद किए जाने की बजाय उनके उपयोग की आवश्यकता पड़ने से पहले ही कर लिए जाने चाहिए। इसी से संबंधित एक मुद्दा है किसी बाजार के कार्यरत न होने की स्थिति में आस्तियों के बाजार मूल्य को बही में अंकित करने वाला लेखांकन। गंभीर गिरावट वाले परिदृश्य में मूल्य घटाने से गंभीर चिंताएं पैदा हो सकती हैं, जिनके फलस्वरूप मूल्य को और अधिक, संभाव्य रूप से आस्तिके वास्तविक मूल्य से भी अधिक, घटाना पड़ सकता है। तीसरा, वित्तीय क्षेत्र में गैर-बैंकों की भूमिका की भी विनियामक परिप्रेक्ष्य में जांच की जा रही है। जहां परंपरागत रूप से बैंकों का गहन पैमाने पर विनियमन किया जाता रहा है, वहीं गैर-बैंकों के वित्तीय प्रणाली में काफी अधिक महत्त्वपूर्ण हो जाने के बावजूद उन पर या तो किसी प्रकार का विनियामक नियंत्रण नहीं लागू होता अथवा अपेक्षाकृत बहुत कम विनियामक या पर्यवेक्षी नियंत्रण लागू होता था। इस आशय के प्रश्न उठते हैं कि क्या केन्द्रीय बैंकों और सरकारों द्वारा गैर-बैंकों की भी जमानत दी जानी चाहिए, जिससे गंभीर नैतिक संकट संबंधी चिंता उत्पन्न हो जाती है (वोल्कर, 2008)। चौथा, इस बात पर बहस चल रही है कि क्या संस्थाओं को इतनी बड़ी और इतनी जटिल बनने देना चाहिए कि उनकी समस्याओं का प्रणाली-व्यापी असर हो सके। इसलिए अपेक्षाकृत छोटे बैंकों, यद्यपि बड़ी संख्या वाले, से होने वाले लाभों पर पुनर्चिंतन की प्रक्रिया चल रही है। अंतिम, साख निर्धारण एजेन्सियों की भूमिका का महत्त्वपूर्ण पुनर्मूल्यांकन किया जा रहा है। विन्यस्त उत्पादों के श्रेणी-निर्धारण में सुस्पष्ट रूप से विभेदन करने, उनकी श्रेणी निर्धारण की कार्य प्रणालियों के प्रकटन में सुधार लाने तथा विन्यस्त उत्पादों के प्रवर्तकों, व्यवस्थापकों और जारीकर्ताओं द्वारा दी जाने वाली सूचना की गुणवत्ता

का निर्धारण करने की दृष्टि से साख-निर्धारण एजेन्सियों की आवश्यकता पर सक्रिय विचार-विमर्श चल रहा है।

10.169 संकट का प्रत्युत्तर देने के उद्देश्य से विभिन्न पणधारकों द्वारा समाधानों और निर्धारणों की व्यापक सूची का प्रस्ताव किया गया। पहला, बैंकों और वित्तीय संस्थाओं में अभिशासन व्यवस्था सहित जोखिम प्रबंधन ढांचों की प्रबंधन द्वारा हाल के अनुभवों के परिप्रेक्ष्य में समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। दूसरा, पर्यवेक्षकों द्वारा तनाव परीक्षण तथा अभिशासन व्यवस्थाओं, तुलनपत्र-बाह्य संस्थाओं और विन्यस्त उत्पादों सहित जोखिम प्रबंधन परंपराओं की छानबीन करने में और अधिक सक्रिय भूमिका निभाए जाने की आवश्यकता है। उसके साथ ही, यह स्वीकार कर लेना महत्त्वपूर्ण है कि एकमात्र विनियमन द्वारा ही जोखिम प्रबंधन के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हो सकती। वित्तीय संस्थाओं से जुड़ी तुलनपत्र में शामिल न की गई संस्थाओं और अन्तर्निहित अथवा सुस्पष्ट अवलम्ब लेकर बेचे गए ऋणों पर समेकित पर्यवेक्षण और विवेकसम्मत रिपोर्टिंग का लागू किया जाना आवश्यक है। साख निर्धारण एजेन्सियों द्वारा प्रदत्त बाह्य श्रेणी-निर्धारणों से संबद्ध विवेकसम्मत मानदंडों की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। तीसरा, पर्यवेक्षकों को संस्थाओं को इस प्रकार के और अधिक सुदृढ़ मॉडल विकसित करने हेतु प्रोत्साहित करना चाहिए जो अधिक विवेकसम्मत एवं विश्वसनीय मान्यताओं और तनाव परीक्षण कार्यप्रणालियों का उपयोग करती हों तथा जोखिमों का प्रबंधन करने के लिए आंतरिक प्रक्रियाओं और नियंत्रणों पर अधिक गहन रूप से निगरानी रखती हों। चौथा, अंतरपणन की गुंजाइश को कम करने की दृष्टि से विनियामक और पर्यवेक्षणात्मक निर्धारणों को युक्तिसंगत बनाए जाने की आवश्यकता है। इसके लिए संबंधित पर्यवेक्षकों/पर्यवेक्षी सहायकों के बीच गहनतम समन्वय की भी आवश्यकता होती है। पांचवां, विविध स्तरों पर मौजूद प्रोत्साहन व्यवस्थाओं में असंतुलन को मिटाने की आवश्यकता भी है। छठा, बाजारों को और अधिक कार्यकुशल बनाने के लिए तथा पूंजी के आवंटन को इष्टतम करने के लिए अधिकाधिक पारदर्शिता न केवल आवश्यक होती है, अपितु उसे तनाव के समय अविवेकपूर्ण पशुवत व्यवहार और अन्यायपूर्ण संक्रमण के समक्ष सर्वोत्तम बीमा पॉलिसी माना जाता है। सातवां, विवेकसम्मत विनियमन, लेखांकन नियमों तथा इन्हें लागू करने वाले प्राधिकारियों की अभिवृत्ति में प्र-चक्रियता वाले तत्वों की सामूहिक रूप से समीक्षा किए जाने तथा उनका निराकरण किए जाने की भी आवश्यकता है। आठवां, साख-निर्धारण एजेन्सियों के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने अभिशासन और श्रेणी निर्धारण की कार्य प्रणालियों में सुधार लाएं। नौवां, तर्कसाध्य रूप से सुसंगत लेखांकन मानकों वाले लेखांकन पर पुनर्विचार करने तथा उचित मूल्य लेखांकन को लागू करने की संभावना का पता लगाना उपयोगी होता है, ताकि प्र-चक्रियता को कम किया जा सके। दसवां, पर्यवेक्षकों के पास कमजोरी का पहला संकेत मिलते ही, अधिमान्यतः संस्था की निवल मालियत के नकारात्मक होने से काफी पहले, हस्तक्षेप करने का प्राधिकार होना चाहिए। अंतिम, निक्षेप बीमा प्रणालियों का लक्ष्य पर्याप्त रक्षा के माध्यम से खुदरा जमाकर्ता द्वारा कठिनाई में फंसे बैंक से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण की संभावना

को सीमित करना तथा जमाकर्ताओं को तुरंत भुगतान कर देने की क्षमता रखना होना चाहिए (रेड्डी, 2008)। इस बात की भी मांग की जा रही है कि वित्तीय आस्तियों के बाजार में उठने वाले बुलबुलों और ऋण उत्कर्ष से निपटने के लिए विनियामक उपकरणों का उपयोग किया जाना चाहिए। यह सुझाव दिया गया है कि अन्यों के साथ-साथ सभी व्यवस्थापरक रूप से महत्त्वपूर्ण अत्यधिक लीवरेज्ड संस्थाओं - अन्य संस्थाओं के बीच वाणिज्य बैंकों, निवेश बैंकों, बचाव निधियों, निजी इक्विटी निधियों - पर अनुपूरक पूंजी अपेक्षाएं तथा चलनिधि अपेक्षाएं लागू की जानी चाहिए। इन अनुपूरक पूंजी और चलनिधि अपेक्षाओं का प्रबंधन या तो केन्द्रीय बैंक द्वारा प्रति-चक्र्रीय रूप में किया जा सकता है अथवा उनका विन्यास स्वचालित वित्तीय स्थिरक के रूप में किया जा सकता है (बुइटर, 2008)।

10.170 भारत में बैंकिंग प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लिए हाल ही में कई उपाय आरंभ किए गए हैं। एक, बैंकों से विदेशी मुद्रा के भारी एक्सपोजरों की समीक्षा करने तथा इस प्रकार के अप्रतिरक्षित एक्सपोजरों पर नियमित आधार पर निगरानी रखने हेतु एक प्रणाली लागू करने का आह्वान किया गया है, ताकि अत्यधिक अनिश्चित स्थितियों में अस्थिरता की जोखिमों को कम से कम किया जा सके। बैंकों से यह भी अनुरोध किया गया है कि वे खजाना/व्यापार गतिविधि की दृष्टि से कारपोरेट गतिविधि पर तथा आय के उन अन्य स्रोतों पर इस सीमा तक सावधानीपूर्वक निगरानी रखें जहाँ तक अन्तर्निहित ऋण/बाजार जोखिम से बैंकों की आस्तियों की गुणवत्ता की क्षति की संभावना हो। दो, सभी प्रकार की व्युत्पन्नियों के लेन-देन करने, जोखिमों के प्रबंधन तथा सुदृढ़ कॉरपोरेट अभिशासन संबंधी अपेक्षाओं और अनुकूलता एवं उपयुक्तता नीति के अंगीकरण से संबंधित व्यापक सामान्य सिद्धांत निर्धारित करने हुए व्युत्पन्नियों के बारे में व्यापक दिशा-निर्देश लागू किए गए।

10.171 वैश्विक वित्तीय बाजारों में व्याप्त अशांति की पृष्ठभूमि में, वित्तीय स्थिरता मंच ने अप्रैल 2008 में अंतरराष्ट्रीय वित्तीय बाजारों में अन्तर्निहित कारणों और कमजोरियों की पहचान करते हुए एक रिपोर्ट प्रकाशित की है। उक्त रिपोर्ट में अन्य बातों के साथ-साथ पूंजी, चलनिधि और जोखिम प्रबंधन के विवेकसम्मत पर्यवेक्षण को सुदृढ़ बनाए जाने, पारदर्शिता और मूल्यांकन को बढ़ाए जाने, साख-निर्धारण की भूमिका और उसके उपयोग को परिवर्तित किए जाने, जोखिम के प्रति प्राधिकारियों की प्रत्युत्तरदायिता को सुदृढ़ किए जाने और वित्तीय प्रणाली में तनावों से निपटने हेतु सुदृढ़ व्यवस्थाओं को कार्यान्वित किए जाने के संबंध में वित्तीय स्थिरता मंच के उन प्रस्तावों का समावेश था, जिन्हें 2008 के अंत तक कार्यान्वित किया जाना अपेक्षित था। रिजर्व बैंक ने विनियामक दिशा-निर्देश लागू कर दिए हैं, जिनमें इनमें से कई एक पहलुओं का समावेश है, जबकि जहां तक अन्य मुद्दों का संबंध है, उन पर कार्रवाई आरंभ की जा रही है। कई मामलों में इन कार्रवाइयों को कार्य प्रगति पर है के रूप में माना जाएगा। बहरहाल, ये दिशा-निर्देश वैश्विक उत्तम

परंपराओं से संबद्ध हैं, जबकि संस्थागत विकास के वर्तमान स्तर पर उन्हें देश-विशिष्ट की अपेक्षाओं को पूरा करने हेतु तैयार किया गया है।

10.172 भारत में समय-समय पर यथा-विकसित विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचे ने देश की अच्छी तरह सेवा की है। हालांकि, आगे बढ़ते समय कतिपय ऐसे मुद्दे सामने आएंगे, जिनका बैंकिंग क्षेत्र की स्थिरता और दीर्घकालिक विकास सुनिश्चित करने हेतु निराकरण करना आवश्यक होगा।

### पर्यवेक्षण का दायित्व रिजर्व बैंक के पास बने रहना आवश्यक है

10.173 कुछ देशों ने पर्यवेक्षण को केन्द्रीय बैंक से अलग कर लिया है तथा उसे मुख्यतः विनियामक कार्यों और मौद्रिक नीति के उद्देश्यों के बीच टकराव को टालने के लिए एक स्वतंत्र प्राधिकरण को सौंप दिया है। बैंकिंग पर्यवेक्षण को केन्द्रीय बैंक से अलग कर दिए जाने से उसका सूचना प्रवाह प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो सकता है। चूंकि सामान्यतया सरकारें यह चाहती हैं कि केन्द्रीय बैंक उनकी ओर से कार्य करें, विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में पर्यवेक्षी कार्यों के साथ केन्द्रीय बैंकों के पास बेहतर निधि की व्यवस्था, वित्तीय पर्यवेक्षण और विनियमन के क्षेत्र में अधिक विश्वसनीय और बेहतर विशेषज्ञता होने की संभावना रहती है। यहां इस बात को ध्यान में रखा जाना आवश्यक हो जाता है कि हाल के वर्षों में कम से कम दो देशों में (1993 में फिनलैंड और हांगकांग में) बैंक पर्यवेक्षण संतोषजनक तरीके से कार्य नहीं कर रहा था, अतः इसे केन्द्रीय बैंक या केन्द्रीय बैंक की सहायक संस्था को सौंपा गया। फिनलैंड और हांगकांग दोनों में बैंकिंग पर्यवेक्षण के संस्थागत उत्तरदायित्व में बदलाव आया है। इन देशों में केन्द्रीय बैंकिंग से बाहर की व्यवस्था के तहत बैंकिंग पर्यवेक्षण संतोषजनक तरीके से कार्य नहीं कर रहा था, अतः इसे केन्द्रीय बैंक या केन्द्रीय बैंक की सहायक संस्था को सौंपा गया। फिनलैंड और हांगकांग दोनों में बैंकिंग पर्यवेक्षण के दायित्व को केन्द्रीय बैंक के पास ले जाने के निर्णय से इस विचार का प्रतिबिंबन होता है कि पूर्ववर्ती पर्यवेक्षण व्यवस्था के कार्य-निष्पादन से असंतोष के अलावा, बैंक पर्यवेक्षण और मौद्रिक नीति के उत्तरदायित्वों के बीच महत्त्वपूर्ण सहवर्तिता मौजूद थी।

10.174 उदीयमान देश, विशेषकर बैंकिंग प्रणाली के प्रारंभिक उदारीकरण के बाद में व्यवस्थापरक अवरोधों के प्रति अधिक असुरक्षित हो गए हैं। अतएव, इस प्रकार के देशों में बैंकिंग पर्यवेक्षण का मुख्य बल ग्राहक संरक्षण और कारोबार संचालन के मुद्दों के बजाय मजबूरन व्यवस्थापरक स्थिरता पर रहा है। इस प्रकार पर्यवेक्षण और अंतिम ऋणदाता परिचालनों सहित मौद्रिक नीति के बीच संबंध विकसित देशों की तुलना में अधिक आवृत्ति वाले और सुस्पष्ट होते हैं। अल्प विकसित देशों के मामले में, पर्यवेक्षी कर्मचारियों की गुणवत्ता अर्थात् व्यावसायिक कौशल, बाहरी दबावों से स्वतंत्रता और पर्याप्त निधीयन सुनिश्चित करने को अधिक वरीयता दिए जाने की आवश्यकता होती है। ये आधार उदीयमान देशों में बैंकिंग पर्यवेक्षण को केन्द्रीय बैंक के पास ही बनाए रखने की ओर दृढ़तापूर्वक संकेत करते हैं (गुडहार्ट, 2000ए)।

10.175 रिजर्व बैंक की पर्यवेक्षी गतिविधियों को उसके मूल्य स्थिरता वाले उद्देश्यों से लाभ प्राप्त हुआ है तथा यह माना जाता है कि बैंकों की सुरक्षा और सुदृढ़ता का मूल्यांकन आवश्यक रूप से उसके अर्थव्यवस्था में स्थिरता और वृद्धि सुनिश्चित करने के उसके उत्तरदायित्व के साथ किया जाए। मौद्रिक नीति और पर्यवेक्षण के संयुक्त उत्तरदायित्व के साथ रिजर्व बैंक के पास उन तकनीकों का उपयोग करने से संबंधित अंतर्दृष्टि और प्राधिकार दोनों ही मौजूद हैं, जो वर्तमान समस्याओं से निपटने की दृष्टि से कम भोथरे और निश्चित रूप से अधिक क्षमतावान हैं। इस प्रकार के उपकरण संकटों से निपटने की और अधिक महत्त्वपूर्ण रूप से उनसे बच निकलने में उसकी योग्यता बढ़ाते हैं। इस पृष्ठभूमि में, बैंकिंग क्षेत्र के विनियमन को मौद्रिक नीति के संचालन से अलग करने हेतु कुछ प्रेक्षकों के सुझावों पर इतिहास, वसीयत और भारत में वर्तमान विनियामक प्रणाली की कार्यकुशलता के प्रकाश में निर्णय लिए जाने की आवश्यकता है। इस संदर्भ में इस बात को ध्यान में रखना प्रासंगिक होगा कि नार्दन रॉक वाले मामले में विनियामकों के बीच समन्वय की विफलता के लिए अब इंग्लैंड को भी गंभीर आलोचना का सामना करना पड़ रहा है (मोहन 2007)।

10.176 चूंकि रिजर्व बैंक के पास मौद्रिक नीति और पर्यवेक्षण का संयुक्त उत्तरदायित्व है, वह मौद्रिक नीति के उपकरणों के सहयोग से वित्तीय प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लक्ष्य को पूरा करने हेतु विवेकसम्मत उपायों के भी अपनाने की स्थिति में है। उदाहरण के लिए, विशिष्ट क्षेत्रों में मानक अग्रिमों के संबंध में बैंकों के एक्सपोजरों के लिए प्रावधानीकरण संबंधी अपेक्षाओं को रिपो दर और आरक्षित नकदी निधि अनुपात के साथ बढ़ा दिया गया था। जब केन्द्रीय बैंक की बाजारों और बैंकों के साथ निकटता होती है, तो मौद्रिक नीति के निर्धारण हेतु महत्त्वपूर्ण सहवर्तिता होती है, क्योंकि केन्द्रीय बैंक वित्तीय क्षेत्र की महत्त्वपूर्ण घटनाओं के प्रति संवेदनशील होगा। इसके अलावा, केन्द्रीय बैंक की पर्यवेक्षी भूमिका भी बैंकों से मौद्रिक नीति हेतु उपयोगी सूचना की प्राप्ति को आसान बना देती है। बैंकिंग विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक को बैंकिंग गतिविधियों की निरंतर आधार पर सूचना प्राप्त होती रहती है। वह हलचल के समय में अग्रणी व्यवस्थापरक रूप से महत्त्वपूर्ण संस्थाओं से प्रसंगोचित एक्सपोजरों के संबंध में सूचनाएं शीघ्रतापूर्वक भी प्राप्त कर सकता है। इस प्रकार त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई की अच्छी गुंजाइश है (मोहन, 2007)।

### वित्तीय संगुट

10.177 बैंकों और गैर-बैंक वित्तीय संस्थाओं के बीच सीमा रेखाएं मिट गई हैं, क्योंकि बैंकों ने विभिन्न प्रकार की गैर-बैंकिंग वित्तीय सेवाओं के क्षेत्र में प्रवेश किया है। इसी प्रकार गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाएं बैंकिंग उत्पादों जैसे ही दिखने वाले विविध उत्पादों का लेन-देन कर रही हैं। कई वित्तीय संगुटों का भी उद्भव हो गया है। वित्तीय गतिविधियों के इस प्रकार के 'संगुटीकरण' को ध्यान में रखते हुए विनियामकों के बीच समन्वय अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हो जाता है। इस चुनौती से निपटने के लिए कुछ

देशों ने एक 'सुपर विनियामक' प्रणाली की स्थापना की है। संयुक्त राज्य अमरीका जैसे कुछ देशों ने छत्र पर्यवेक्षण प्रणाली की स्थापना कर रखी है। आस्ट्रेलिया ने एक उद्देश्य-आधारित विनियमन प्रणाली अपना रखी है। यद्यपि भारत में विविध प्रकार की वित्तीय सेवाओं के प्रदाताओं के बीच विभेदों का समापन हो रहा है, तथापि यह उस सीमा तक नहीं हो पाया है कि विद्यमान बहुविध विनियामकों के स्थान पर एकल विनियामक अथवा किसी अन्य विनियामक ढांचे को लाया जा सके। सुपर विनियामक अथवा इसके पूर्व यथावर्णित किसी अन्य ढांचे को स्थापित करने से कई मुद्दे जुड़े हैं, जिसके लिए संस्था-आधारित विनियमन की वर्तमान प्रणाली को बनाए रखना वांछनीय समझा जाता है। हालांकि, इसके साथ ही भविष्य में यह सुनिश्चित करना एक महत्त्वपूर्ण चुनौती होगी कि वित्तीय संगुटों का विनियमन पर्याप्त रूप से हो। वित्तीय संगुटों की निगरानी की वर्तमान व्यवस्था की कुछ सीमाएं हैं, यद्यपि अन्तर-विनियामक विचार-विमर्शों और सहयोग के माध्यम से समूह-व्यापक परिप्रेक्ष्य अपनाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

### समेकित पर्यवेक्षण

10.178 बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासेल समिति द्वारा जारी प्रभावी बैंकिंग पर्यवेक्षण के मुख्य सिद्धांतों में समेकित पर्यवेक्षण को एक स्वतंत्र सिद्धांत के रूप में शामिल किया गया है। पर्यवेक्षकों को बैंक समूहों का समेकित पर्यवेक्षण करने हेतु अधिकार प्रदान किए जाने पर वर्धित बल को ध्यान में रखते हुए रिजर्व बैंक ने एक प्रारंभिक उपाय के रूप में बैंकिंग समूहों के संकेन्द्रण जोखिम (अलग-अलग उधारकर्ताओं तथा व्यावसायिक समूहों से संबंधित उधारकर्ताओं के लिए विवेकसम्मत उच्चतम सीमाओं) और संवेदनशील क्षेत्रों के प्रति एक्सपोजर जोखिम जैसे समुचित जोखिमों हेतु सामूहिक पूंजी पर्याप्तता और अन्य विवेकसम्मत उच्चतम सीमाओं (मात्रात्मक पद्धति) सहित समेकित पर्यवेक्षण, समेकित लेखांकन और विवेकसम्मत उपायों को लागू किया था। समेकित पर्यवेक्षण को बैंक समूहों के मामले में क्षेत्रपरक और भौगोलिक संकेन्द्रणों के लिए विवेकपूर्ण उच्चतम सीमा जैसी और विवेकसम्मत उपाय निर्धारित करते हुए बढ़ाए जाने की आवश्यकता है।

10.179 बैंक की अगुवाई वाले संगुटों हेतु पर्यवेक्षी प्रणाली की प्रभावशीलता भी समेकित पर्यवेक्षण की प्रक्रिया को वित्तीय संगुट निगरानी व्यवस्था के साथ एकीकृत करते हुए बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। जहां बैंकिंग समूह समेकित पर्यवेक्षण में शामिल होते हैं, रिजर्व बैंक ने अन्य क्षेत्रपरक विनियामकों के परामर्श से वित्तीय संगुटों के लिए एक अप्रत्यक्ष निगरानी व्यवस्था लागू की है। इसमें उन वित्तीय संगुटों की निगरानी भी शामिल है जो बैंक की अगुवाई वाले हैं।

### सिद्धांत-आधारित विनियमन

10.180 इंग्लैंड ने परंपरागत 'नियम-आधारित विनियमन' के स्थान पर 'सिद्धांत-आधारित' विनियमन की प्रवृत्ति का प्रवर्तन किया है।

सिद्धांत-आधारित विनियमन का अनुभूत गुण यह है कि यह अधिक लचीलापन प्रदान करता है तथा इसे समझना और कार्यान्वित करना आसान है। हालांकि, यह व्यापक सिद्धांतों का निर्वचन करने में पर्यवेक्षकों और विनियामकों के विवेक और निर्णय पर अधिक से अधिक निर्भरता की पूर्व-धारणा लेकर चलता है। अतः यह पर्यवेक्षी एजेन्सियों के कर्मचारियों पर दुर्वह मांगें थोपता है, जिन्हें पर्यवेक्षित संस्थाओं के कारोबारी मॉडलों को समझने तथा पर्यवेक्षी निष्कर्षों पर पहुंचने के लिए सिद्धांतों को लागू करने हेतु तकनीकी कौशल की आवश्यकता पड़ती है।

10.181 इसके अनुभूत लाभों के बावजूद, इंग्लैंड ही एकमात्र ऐसा देश है, जिसने सिद्धांत आधारित विनियमन को कार्यान्वित किया है और वह भी केवल लगभग एक दशक पहले। सिद्धांत आधारित विनियमन की प्रभावशीलता की नार्दन रॉक संकट के बाद गंभीर आलोचना हुई है। सिद्धांत आधारित दृष्टिकोण नियमों के प्रयोग का संपूरक हो सकता है - जो आवश्यक स्पष्टता ला सकते हैं। स्वयं वित्तीय सेवा प्राधिकरण ने विस्तृत नियमों को पूर्ण रूप से नहीं छोड़ा है। अन्य सभी बैंकिंग विनियामकों की भांति भारत ने नियम-आधारित विनियामक दृष्टिकोण अपनाए हैं, यद्यपि कुछ क्षेत्रों में यह तर्क दिया गया है कि भारतीय विनियामक ढांचे को सिद्धांत आधारित विनियमन अपना लेना चाहिए। पूर्णतः सिद्धांत आधारित विनियामक प्रणाली की दिशा में अंतरण, इसकी व्यावहारिकता के बारे में अंतरराष्ट्रीय स्तर पर उपलब्ध होने वाले अत्यधिक सीमित और वह भी केवल इंग्लैंड में अनुभव को ध्यान में रखते हुए, न तो वांछनीय और न ही व्यावहारिक हो सकता है। हालांकि, नियम आधारित और सिद्धांत आधारित विनियमन प्रणालियों के एक उपयुक्त मिश्रण को आजमाए जाने की आवश्यकता है।

### निक्षेप बीमा

10.182 निक्षेप बीमा से दो अलग-अलग किन्तु अभिन्न उद्देश्य पूरे होते हैं (i) छोटे और अपरिपक्व बैंक जमाकर्ताओं को उनके धन के संभाव्य रूप से एक महत्त्वपूर्ण अंश को खो जाने से बचाना, और (ii) बैंक जमाकर्ताओं द्वारा बैंकों से भारी मात्रा में आकस्मिक आहरण की स्थिति को टालना। जबकि इस बात में कोई संदेह नहीं है कि निक्षेप बीमा विनियामक ढांचे का एक आवश्यक तत्व होता है, यह अधिकाधिक महसूस किया जा रहा है कि निक्षेप बीमा योजना के गंभीर प्रतिकूल प्रभाव हो सकते हैं। निक्षेप बीमा की प्रणाली को इस प्रकार तैयार किया जाना चाहिए कि वह उसके साथ जुड़ी नैतिक संकट की समस्या में कमी लाए।

10.183 भारत में इस समय जिस निक्षेप बीमा प्रणाली को अपनाया जा रहा है, वह निक्षेप बीमा और प्रत्यक्ष गारंटी निगम से बीमा कराने वाले सभी बैंकों पर लागू होने वाली सपाट प्रीमियम दर पर आधारित है। इस प्रणाली में अनुसूचित वाणिज्य बैंकों, शहरी सहकारी बैंकों और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों का समावेश है। बैंकिंग क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा गहन होती जा रही है तथा वह बैंकों को अपेक्षाकृत अधिक जोखिमपूर्ण कार्यकलाप आरंभ करने हेतु प्रोत्साहित कर सकती है। अतः यह महसूस किया जाता है कि निक्षेप बीमा की जोखिम आधारित प्रणाली की ओर बढ़ना वांछनीय होगा।

प्रारंभ में इस प्रकार की प्रणाली को अनुसूचित वाणिज्य बैंकों के लिए लागू किया जा सकता है। बाद में इसे शहरी सहकारी बैंकों और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों पर लागू करने पर विचार किया जा सकता है।

10.184 जोखिम आधारित निक्षेप बीमा के जोखिम आधारित पूंजी मानकों के साथ एकीकरण से इसके पूर्व यथावर्णित प्रचक्रियता में कमी आ जाती है। इस पूर्व-धारणा को ध्यान में रखते हुए कि निक्षेप-बीमा को आर्थिक सहायता रहित अथवा 'न्यायोचित' होना चाहिए, बैंकों पर जोखिम आधारित निक्षेप बीमा प्रीमियम के नियतन की प्रचक्रियता का प्रभाव जोखिम आधारित पूंजी अपेक्षाओं के नियतन से उद्भूत प्रचक्रिय प्रभाव की तुलना में कम होता है। इसका निहितार्थ यह है कि प्रचक्रियता के दृष्टिकोण से बीमा प्रीमियमों और पूंजी अपेक्षाओं, दोनों ही को, बीमा प्रीमियम निर्धारित किए जाने और केवल पूंजी अपेक्षाओं को बदलने के बजाय, व्यवसाय चक्र के आधार पर बदलने देना बेहतर होगा।

10.185 जोखिम आधारित प्रीमियम अपनाए जाने की साध्यता की भी निक्षेप बीमा निधि की पर्याप्तता के प्रकाश में जाँच की जानी होगी। उल्लेखनीय है कि निक्षेप बीमा प्रीमियम को अधिकांश देशों में आय कर से छूट प्राप्त है। हालांकि, भारत सहित कुछ देशों में इसे निक्षेप बीमाकर्ता की आय माना जाता है, जिसके फलस्वरूप प्रीमियम प्राप्तियों का बड़ा अंश आय कर का भुगतान करने में खर्च हो जाता है, जिससे निक्षेप बीमा निधि की वांछित स्तर तक वृद्धि अवरूद्ध हो जाती है।

### स्वदेश-मेजबान देश के बीच समन्वय के मुद्दे

10.186 बैंकिंग क्षेत्र के अंतरराष्ट्रीयकरण के लिए बैंकों के पर्यवेक्षण में अधिक से अधिक सीमा-पार समन्वय की आवश्यकता होती है। जहां वित्तीय गतिविधि के वैश्वीकरण के कार्यकुशलता से संबंधित लाभ होते हैं, इससे संक्रामक जोखिम में बढ़ोत्तरी भी होती है। अतः वित्तीय प्रणाली के निर्विघ्न परिचालन के लिए स्वदेश और मेजबान देशों के बीच निर्णय किए जाने में सूचना के आदान-प्रदान और समन्वय की आवश्यकता होती है। संकट में, यह आवश्यक हो जाता है कि विभिन्न देशों के प्राधिकारी एक-दूसरे के द्वारा किए गए स्थिति के मूल्यांकनों को समझें और, यदि संभव हो, तो एक सामान्य धारणा बनाएं। वैश्विक स्तर पर, यह महसूस किया जा रहा है कि वर्तमान पर्यवेक्षी व्यवस्थाएं सीमा-पार की उन बहिर्मुखताओं को रोकने के लिए नहीं तैयार की गई हैं जो वित्तीय संकटों से उद्भूत हो सकती हैं। इसके अलावा, इस आशय की कमियां भी मौजूद हैं कि अंतरराष्ट्रीय रूप से सक्रिय बैंकों के पर्यवेक्षण का कार्य व्यावहारिक रूप से किस प्रकार संपन्न किया जाए, जिसका पता आंशिक रूप से विधि-निर्माण की सीमाओं और आंशिक रूप से पर्यवेक्षकों के बीच पर्याप्त समन्वय के अभाव से चलता है।

10.187 भारतीय संदर्भ में, यद्यपि रिजर्व बैंक और कुछ अन्य विदेशी बैंकिंग पर्यवेक्षकों के बीच विशिष्ट मुद्दों पर पर्यवेक्षी आदान-प्रदान होते रहते हैं, तथापि अभी तक सीमा-पार वाले पर्यवेक्षी सहयोग के लिए रिजर्व

बैंक और बाहरी पर्यवेक्षी प्राधिकारियों के बीच किसी प्रकार की औपचारिक व्यवस्था/समझौता-ज्ञापन नहीं हो पाया है। यह स्थिति ऋण संबंधी सूचनाओं में हिस्सेदारी करने तथा भारत में रिजर्व बैंक के अलावा किसी अन्य एजेन्सी को किसी बैंक का निरीक्षण करने की अनुमति देने संबंधी विधिक अड़चनों के कारण है।

10.188 भारतीय बैंकों द्वारा उनके शाखा नेटवर्क के माध्यम से अथवा उनकी सहायक कंपनियों के माध्यम से उनके कार्य-क्षेत्र और परिचालन स्तरों में विस्तार किए जाने के परिणामस्वरूप, इस प्रकार के परिचालनों का व्यापक स्तर पर प्रत्यक्ष निरीक्षण किए जाने की आवश्यकता है, ताकि समेकित पर्यवेक्षण की मांगों को पूरा किया जा सके। यह आवश्यकता उन बैंकिंग संगठनों के बारे में भी और अधिक महसूस होती है, जिन्होंने विदेशों में अपने कार्यालय, अनुषंगी कंपनियां, सहायक कंपनियां खोल रखे हैं। इसके अलावा, बासेल II मानदंडों को कार्यान्वित कर दिए जाने के परिणामस्वरूप, विदेशों में परिचालनरत भारतीय बैंकों/भारत में परिचालनरत विदेशी बैंकों को तीनों ही स्तंभों के मामले में दोहरे (स्वदेश और मेजबान देश) विनियामक और पर्यवेक्षी निर्धारणों का पालन करना होगा। इससे निम्नलिखित आवश्यकताएं पैदा हो जाएंगी (i) समरूपण/समाधान के लिए रिजर्व बैंक और अन्य विदेशी विनियामकों के बीच वार्ता (ii) रिजर्व बैंक और अन्य विदेशी विनियामकों के बीच पर्यवेक्षी सूचनाओं का आदान-प्रदान, और (iii) स्थानीय पर्यवेक्षकों द्वारा भारतीय बैंकों के विदेशों में स्थित शाखाओं/कार्यालयों का औपचारिक दौरा/सूचना में हिस्सेदारी और इसकी प्रतिलोमी कार्रवाई।

### ई-बैंकिंग

10.189 ई-बैंकिंग प्रौद्योगिकीय नवोन्मेषों के माध्यम से बैंकिंग प्रणाली के लिए कई एक अवसर उपलब्ध कराती है। हालांकि, लाभ के साथ ही इसमें कई प्रकार की जोखिमों भी निहित होती हैं। इस प्रकार, ई-बैंकिंग की सफलता उसके द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सुविधाओं के वित्तीय परिचालनों से जुड़ी जोखिमों से सफलतापूर्वक निपटते हुए प्रभावी रूप से उपयोग किए जाने पर निर्भर करती है। मोबाइल बैंकिंग के मामले में इस प्रकार की जोखिमें अधिक होती हैं, क्योंकि इसमें काफी अधिक संख्या में लोगों और अपेक्षाकृत अधिक विस्तार का समावेश होता है। बैंक और रिजर्व बैंक दोनों ही के लिए प्रौद्योगिकीय नवोन्मेषों द्वारा प्रस्तुत जोखिमों के प्रति सतर्क बने रहने की चुनौती होगी।

### VIII. सारांश

10.190 पिछले दो दशकों में विश्व भर में पैदा हुए बैंकिंग संकटों की श्रृंखलाओं से यह पता चलता है कि बैंकिंग संकटों का वित्तीय प्रणाली और उसके साथ-ही-साथ वास्तविक अर्थव्यवस्था पर भी व्यवस्थापरक और अवरोधक प्रभाव होता है। यह तथ्य कि अर्थव्यवस्थाएं वित्तीय प्रणालियों पर अधिक आश्रित हो गई हैं, यह सूचित करता है कि वित्तीय प्रणालियों के गलत कार्य करने पर होने वाले प्रतिकूल परिणामों के इसके

पहले होने वाले परिणामों की अपेक्षा अधिक गंभीर होने की संभावना होती है। पिछले दशक अथवा उसके आसपास की अवधि ने वित्तीय अस्थिरता के लिए चुकाए गए मूल्यों के प्रचुर साक्ष्य उपलब्ध करा दिए हैं। बैंकिंग संकट और अर्थव्यवस्था पर होने वाले उसके नकारात्मक प्रभाव से बचने और इसे कम करने के लिए, विश्व के प्रायः सभी देशों ने पूंजी पर्याप्तता संबंधी अपेक्षाएं लागू करते हुए, उनके परिचालनों एवं प्रबंधन का पर्यवेक्षण करते हुए तथा उनके कार्यकलापों एवं प्रवेश पर प्रतिबंध लगाते हुए बैंकों का विनियमन किया है। अधिकांश देशों में सुस्पष्ट अथवा अन्तर्निहित निक्षेप बीमा की व्यवस्था के साथ ही दिवालिया बैंकों को बेल-आउट करने सहित समाधान कार्यविधियां मौजूद हैं।

10.191 संपूर्ण विश्व में बैंकिंग संस्थाओं का यथोचित रूप से गहन विनियमन और पर्यवेक्षण किए जाने का मूलभूत तर्काधार उनका 'विशेष' स्वरूप रहा है, क्योंकि वे गैर-संपार्श्विकीकृत सार्वजनिक जमाराशियां स्वीकार करते हैं, भुगतान एवं निपटान प्रणालियों के अंग होते हैं तथा मौद्रिक नीति प्रेषण के एक महत्त्वपूर्ण चैनल होते हैं। अतः किसी प्रणालीगत संकट को पूर्वक्रमित करने हेतु बैंकिंग प्रणाली के माध्यम से संक्रामक प्रभाव के फैलाव को रोकना बैंकों के विनियमन का सुस्पष्ट उपसाध्य बन जाता है। निस्संदेह, एक सुविनियमित और कार्यकुशल बैंकिंग क्षेत्र से वित्तीय प्रणाली की आवंटनात्मक कार्यकुशलता में भी वृद्धि हो जाती है, जिससे आर्थिक वृद्धि का कार्य सुगम हो जाता है (लीलाधर, 2007)। इसलिए बैंकिंग प्रणाली की सुरक्षा और सुदृढ़ता को सुनिश्चित करना वित्तीय विनियामकों का प्राथमिक उद्देश्य बन जाता है। जबकि बैंकों के विनियमित एवं पर्यवेक्षित करने का ढांचा पिछले कुछ दशकों में बाजार और प्रौद्योगिकीय घटनाओं के आगे-पीछे विकसित हुआ है, वहीं इस कार्य में अन्तर्निहित मूलभूत उद्देश्यों में शायद ही कोई परिवर्तन हुआ हो।

10.192 हाल के वर्षों में विनियमन और पर्यवेक्षण के कतिपय पहलुओं के संबंध में नयी सोच विकसित हो गई है। संपूर्ण विश्व के विनियामकों के समक्ष प्रस्तुत एक महत्त्वपूर्ण चुनौती है एक ऐसा उपयुक्त विनियामक ढांचा तैयार करना जो त्वरित गति से बदलते वित्तीय भू-दृश्य को ध्यान में रख सके। कुछ देशों ने कॉरपोरेट ढांचे में हुए परिवर्तनों का प्रतिबिंब देखने हेतु एकल विनियामक दृष्टिकोण अपनाया है। आस्ट्रेलिया ने एक अनूठा उद्देश्य आधारित विनियामक ढांचा अपना रखा है। अमरीका, जिसने कुछ वर्षों पहले एक छत्र पर्यवेक्षी दृष्टिकोण अपना रखा था, अब यह महसूस करता है कि दीर्घकालिक दृष्टि से विनियामक ढांचा उद्देश्य-परक विनियमन की दिशा में जा सकता है। इंग्लैंड जैसे कुछ देशों ने मौद्रिक नीति के साथ हितों के टकराव से बचने के लिए पर्यवेक्षण को केन्द्रीय बैंक से अलग कर दिया है। हालांकि, हाल ही की नार्दन रॉक की घटना ने यह सिद्ध कर दिया है कि इस प्रकार की प्रणालियों की स्वयं अपनी कमजोरियां हुआ करती हैं, क्योंकि अंतिम ऋणदाता और पर्यवेक्षी अधिकारी के बीच समन्वय के अभाव को बैंक की विफलता के पीछे निहित एक कारक माना जाता है। दुर्लभ पर्यवेक्षी संसाधनों और द्रुत

उत्पाद नवोन्मेषों को ध्यान में रखते हुए पर्यवेक्षण के पूरक तत्व के रूप में बाजार अनुशासन पर अधिकाधिक बल दिया जा रहा है। तीव्र गति से विकासशील वित्तीय क्षेत्र और विनियामक संस्थाओं की निरंतर विस्तारशील नियम-पुस्तिकाओं ने कुछ देशों को सिद्धांत आधारित विनियमन अपनाने पर विवश कर दिया है। एक अन्य महत्वपूर्ण घटना सुरक्षा-पाश से संबंधित है। हाल के वर्षों में सुस्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणाली लागू करने वाले देशों की संख्या में तेजी से वृद्धि हुई है। जबकि निक्षेप बीमा प्रणाली की डिजाइन देश-विशिष्ट होती है, कई एक देशों ने सपाट निक्षेप बीमा प्रणाली के स्थान पर परिवर्ती दर निक्षेप बीमा प्रणाली अपना ली है।

10.193 रिजर्व बैंक ने विश्व की सर्वोत्तम प्रणालियों से तुलनीय बनाने की दृष्टि से एक सुरक्षित एवं सुदृढ़ बैंकिंग प्रणाली सुनिश्चित करने हेतु विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचे को क्रमिक रूप से परिष्कृत कर दिया है। हालांकि, वित्तीय क्षेत्र के विकास की तीव्र गति के अनुसरण में नयी चुनौतियां उपस्थित होती रहती हैं। आगे बढ़ने पर रिजर्व बैंक के समक्ष कतिपय चुनौतियां उपस्थित होंगी। ये चुनौतियां निम्नानुसार होंगी: (i) वित्तीय

संगुटों का विनियमन करने के लिए उपयुक्त व्यवस्था की तलाश करना; (ii) बैंकों के बढ़ते सीमा-पार परिचालनों से उठने वाले मुद्दों का समाधान करने हेतु स्वदेश-मेजबान देश सहयोग का विकास करना; और (iii) तीव्र गति से बढ़ रही ई-बैंकिंग, विशेषतः मोबाइल बैंकिंग सेवाओं से उठने वाली जोखिमों के विरुद्ध सुरक्षोपाय निर्मित करना। इन चुनौतियों का सामना उपयुक्त उपाय आरंभ करके किया जा सकता है। मौद्रिक नीति के निर्धारण और पर्यवेक्षण के बीच अपेक्षित सहवर्तिता को ध्यान में रखते हुए, यह महसूस किया जाता है कि बैंकिंग क्षेत्र के पर्यवेक्षण का दायित्व रिजर्व बैंक के पास ही पूर्ववत बना रहना चाहिए। आगे बढ़ते हुए, यह सुनिश्चित करना होगा कि वित्तीय संगुटों का पर्याप्त विनियमन किया जाए। कई स्वदेश-मेजबान देश संबंधी मुद्दे उठेंगे, जिनके लिए विदेशों के अन्य विनियामकों के साथ वार्तालाप तथा सूचना का आदान-प्रदान करना आवश्यक होगा। आगामी वर्षों में ई-वित्त उत्पादों के उपयोग में महत्वपूर्ण रूप से वृद्धि होने वाली है, जो बैंकों को कुछ जोखिमों के प्रति अरक्षित कर सकता है। अतः रिजर्व बैंक और बैंकों के लिए यह आवश्यक है कि वे इस प्रकार की जोखिमों के प्रति सतर्क रहें।

### अनुबंध X.1

#### वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड द्वारा की गई महत्वपूर्ण पहलकदमियां

वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड (बीपीएस) ने वित्तीय क्षेत्र को सुदृढ़ बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड द्वारा उसकी स्थापना के समय से ही लिए गए कुछ निर्णय/दिए गए निदेश निम्नानुसार हैं :-

#### पर्यवेक्षण

- भारत में बैंकों की अप्रत्यक्ष निगरानी की व्यवस्था की गई, जिसके मुख्य संघटकों में विवेकसम्मत पर्यवेक्षी रिपोर्टिंग ढांचे के आधार पर बैंकों और अन्य ऋणदायी संस्थाओं पर निगरानी हेतु आंतरिक प्रणाली की स्थापना, समस्त पर्यवेक्षित संस्थाओं की एक 'मेमोरी' का निर्माण तथा एक बाजार आसूचना एवं निगरानी एकक की स्थापना शामिल हैं।
- कैमैल्स मॉडल के आधार पर संकेन्द्रण, प्रक्रिया रिपोर्टिंग और अनुवर्तन की दृष्टि से बैंक निरीक्षणों की एक प्रणाली स्थापित की गई, जो बैंकों की पूंजी पर्याप्तता, आस्ति की गुणवत्ता, प्रबंधन, अर्जन, चलनिधि और प्रणालियों तथा नियंत्रण का मूल्यांकन करती है, किन्तु पूर्ववर्ती निरीक्षण प्रणाली के तहत लेखा-परीक्षा के तत्वों को छोड़ देती है। कालान्तर में इसे वित्तीय संस्थाओं तक भी विस्तारित कर दिया गया।
- बैंकों के सांविधिक लेखा-परीक्षकों की भूमिका को उनका एजेन्टों के रूप में उपयोग करते हुए पर्यवेक्षी प्रक्रिया में विस्तारित कर दिया गया। लेखा-परीक्षा उप-समिति ने अन्य बातों के साथ-साथ बैंकों के अंतिम लेखों में और प्रकटन तथा पारदर्शिता की आवश्यकता और उसकी स्थिति की समीक्षा की और यह निर्णय किया कि वर्ष 1997-98 से बैंकों की वार्षिक रिपोर्टों में 'लेखा-टिप्पणियों' में सात अतिरिक्त वित्तीय अनुपातों को भी प्रकटित किया जाना चाहिए। सभी भारतीय निजी क्षेत्र के बैंकों को वर्ष 2001-02 और उसके बाद उनके सांविधिक लेखा-परीक्षकों के रूप में नियुक्त की जाने वाली लेखा-परीक्षा फर्मों के लिए निर्धारित न्यूनतम पात्रता मानदंडों के बारे में सूचित किया गया।
- पर्यवेक्षित संस्थाओं में कॉरपोरेट अभिशासन, आंतरिक नियंत्रण और लेखा-परीक्षा कार्य और प्रबंधन सूचना तथा जोखिम नियंत्रण प्रणालियों जैसी प्रतिरक्षात्मक व्यवस्थाओं को पर्यवेक्षण के कार्य के ही विस्तार के रूप में सुदृढ़ बनाया गया।
- सितम्बर 2001 में सूचीबद्ध अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों के लिए लागू की गई अर्ध-वार्षिक समीक्षा की प्रणाली तथा उप-समिति द्वारा अनुमोदित समीक्षा रिपोर्टों के आरूप को भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड (सेबी) के परामर्श से अंतिम रूप दिया गया।
- सभी बैंकों में विनियामक हस्तक्षेप प्रक्रिया में सुसंगति सुनिश्चित करने के लिए बैंकिंग पर्यवेक्षण बोर्ड ने दिसम्बर 2002 में त्वरित सुधारात्मक कार्रवाइयों हेतु एक ढांचे को अनुमोदित किया, जिसमें विभिन्न सतर्कता बिन्दुओं पर सुधारात्मक विन्यस्त कार्रवाइयों और विवेकसम्मत कार्रवाइयों

का समावेश है। उभरती पर्यवेक्षी चिंताओं को ध्यान में रखते हुए बैंकिंग पर्यवेक्षण बोर्ड ने गंभीर चिंताएं दर्शाने वाले बैंकों को मासिक निगरानी के तहत रखने का निर्णय किया। इस प्रणाली के तहत जोखिम-भारित आस्ति की तुलना में पूंजी का अनुपात, संवेदनशील क्षेत्रों में एक्सपोजर, प्रबंधकीय समस्याओं और प्रवर्तकों की शेयर-पूंजी जैसे बैंकों के कुछ प्रमुख वित्तीय मापदंडों का उनके द्वारा की गई प्रगति पर निगरानी रखने हेतु प्रत्येक माह के अंत में विश्लेषण किया जाता है। प्रमुख वित्तीय मापदंडों के विश्लेषण के माध्यम से अभिज्ञात इन बैंकों से संबंधित पर्यवेक्षी चिंताओं को प्रत्येक माह में वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के विचारार्थ और मार्गदर्शन दिए जाने के निमित्त उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

- वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने बैंकों में आंतरिक लेखा कार्य और व्यवस्था में सुधार लाने हेतु बहियों को संतुलित किए जाने, अंतर-शाखा और नॉस्त्रों खातों के समाधान से संबंधित विश्लेषणात्मक रिपोर्टों की समीक्षा करते हुए तथा आगे की कार्रवाई के लिए आवश्यक निर्देश देते हुए महत्वपूर्ण रूप से बल दिया है। धोखाधड़ियों पर निगरानी रखे जाने के एक अंग के रूप में बैंकों को बैंक धोखाधड़ियों के कानूनी पहलुओं पर समिति (अध्यक्ष: डॉ. मिश्रा) की उन सिफारिशों को कार्यान्वित करने की सलाह दी गई है, जिन्हें किसी प्रकार के विधायी परिवर्तनों के बिना लागू किया जा सकता है।
- वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के मार्गदर्शन में वर्ष 2003-04 के दौरान चुनिंदा बैंकों में जोखिम-आधारित पर्यवेक्षण प्रक्रिया प्रायोगिक आधार पर प्रारंभ में कैमैल्स/पूंजी पर्याप्तता, आस्ति की गुणवत्ता, चलनिधि, अनुपालन और प्रणाली के अधीन निरीक्षण की वर्तमान प्रणाली के समानांतर लागू की गई।
- वर्ष 2006-07 में वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने यह निदेश दिया कि संवेदनशील क्षेत्रों में बैंकों के एक्सपोजर के संबंध में पर्यवेक्षी समीक्षा प्रक्रिया (एसआरपी) का दूसरा दौर परोक्ष आंकड़ों के आधार पर चुनिंदा बैंकों में प्रारंभ किया जाए। इस प्रक्रिया में अलग-अलग नियंत्रक परिवेश, कार्यविधियों और आंतरिक एवं विनियामक मानदंडों के अनुपालन के संदर्भ में निर्धारण करने हेतु प्रत्यक्ष संकेन्द्रित जाँच शामिल होती है। तदनुसार, चुनिंदा बैंकों में प्रत्यक्ष छानबीन की गई, जिनसे यह पता चला कि बैंकों ने स्थावर संपदा क्षेत्र में उनके बढ़े हुए एक्सपोजरों से जुड़ी जोखिमों को कम करने हेतु कुछ नीतियां लागू कर रखी हैं।
- बैंकिंग क्षेत्र में हो रहे विशाल एवं महत्वपूर्ण परिवर्तनों से सामंजस्य बिठाने के लिए वार्षिक वित्तीय निरीक्षण के दौरान भारत में वाणिज्यिक बैंकों के श्रेणी निर्धारण के उद्देश्य से प्रयुक्त होने वाले कैमैल्स/कैल्क्स पर आधारित पर्यवेक्षी श्रेणी निर्धारण मॉडल को मूल्यांकन में अधिकाधिक उद्देश्यपरकता सुनिश्चित करने हेतु उद्योग के औसतों/आवृत्ति के वितरणों के आधार पर न्यूनतम मानदंड लागू करते हुए व्यापक रूप से संशोधित कर दिया गया।

- जोखिम प्रोफाइल सांचों तथा पर्यवेक्षी जोखिम रेटिंग प्रणाली को संशोधित किया गया तथा जोखिम मैपिंग और जोखिम समूहन की एक नयी कार्यप्रणाली निर्धारित की गई। बैंकों को जोखिम प्रोफाइल तैयार करने के कार्य में संशोधित आरूप का उपयोग करने की सलाह दी गई।

#### विवेकसम्मत उपाय

- पूँजी पर्याप्तता मानकों और प्रकटन संबंधी मापदंडों का निर्धारण किया गया। गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों के लिए एक नयी पर्यवेक्षी व्यवस्था और बाहरी सनदी लेखाकारों के माध्यम से प्रत्यक्ष पर्यवेक्षी कार्यप्रणाली भी गठित की गई। बैंकिंग पर्यवेक्षण बोर्ड ने गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों को प्रमाण पत्र जारी किए जाने हेतु तौर-तरीकों को भी अनुमोदित किया।
- वर्ष 2004 में भारी संख्या में शहरी सहकारी बैंकों के समक्ष उपस्थित शोध क्षमता और चलनिधि से संबंधित गंभीर समस्याओं को ध्यान में रखते हुए संबंधित राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने के लिए कि ये बैंक जोखिम-भारित आस्तियों की तुलना में पूँजी अनुपात (सीआरएआर) का न्यूनतम स्तर प्राप्त कर लें, पूँजी निधि में बढ़ोत्तरी करने की सलाह दी गई।
- स्थावर संपदा क्षेत्र के प्रति बैंकों के एक्सपोजरों के कारण उनके समक्ष उपस्थित जोखिमों को पहचानते हुए स्थावर संपदा एक्सपोजरों के संबंध में प्रावधानीकरण और जोखिम भारों को कठोर बना दिया गया।
- बासेल II के तहत वर्धित पूँजीगत निधियों की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड द्वारा बैंकों के पूँजी जुटाने के विकल्पों पर विचार किया गया तथा पूँजी जुटाने के लिए नवोन्मेषी टियर 1 लिखतों तथा उच्चतर टियर 2 लिखतों जैसे अतिरिक्त लिखतों के प्रवर्तन के संबंध में बैंकों को ब्यौरेवार दिशानिर्देश जारी किए गए। अस्थायी प्रावधानों के उपयोग को युक्तिपरक बनाते हुए बैंकों को विस्तृत दिशा-निर्देश जारी किए गए और उनमें यह विनिर्दिष्ट किया गया कि अस्थायी प्रावधानों का उपयोग क्षत आस्तियों में विशिष्ट प्रावधान करने हेतु असाधारण स्थितियों में केवल आकस्मिकताओं के लिए ही निदेशक मंडल से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद और भारतीय रिजर्व बैंक की पूर्वानुमति से ही किया जा सकता है और यह कि बैंकों के निदेशक मंडल को असाधारण स्थितियों को परिभाषित करते हुए और जिस स्तर तक अस्थायी प्रावधान किए जाने चाहिए उसके संबंध में एक अनुमोदित नीति निर्धारित करनी चाहिए। जहां तक आरक्षित निधियों के विनियोग का संबंध है, यह निर्णय किया गया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि सांविधिक आरक्षित निधियों के आहरण का आश्रय विवेकसम्मत ढंग से किया जाए और उससे किसी भी विनियामक निर्धारण का उल्लंघन न हो। बैंकों को स्वयं अपने हित में सांविधिक आरक्षित निधियों से किसी प्रकार का विनियोग किए जाने से पहले रिजर्व बैंक से पूर्वानुमोदन प्राप्त कर लेना चाहिए।
- बासेल ढांचे के तहत पूँजी की पर्याप्तता और किसी बैंक के परिचालनों से जुड़ी हानियों की संभाव्यता उसी आस्तियों की जोखिमयुक्तता से संबंधित होती है। इस भारत-आस्ति वाले दृष्टिकोण के तहत बैंकों के देयता पक्ष से संबंधित जोखिमों पर पर्याप्त रूप से ध्यान नहीं दिया जाता था। बैंकों के

देयता पक्ष से संबंधित संकेन्द्रण जोखिम के बढ़ते महत्त्व और उसके प्रति बढ़ती जागरूकता के संदर्भ में बोर्ड ने इस मामले की विस्तृत रूप से जांच की तथा बैंकों के देयता पक्ष विशेषतः अंतर-बैंक देयताओं (आइबीएल) में संकेन्द्रण के स्तर में कमी लाने के उद्देश्य से यह निर्धारित किया गया कि किसी बैंक की अंतर-बैंक देयता पिछले वर्ष के 31 मार्च के दिन उसकी निवल मालियत के 200 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए। हालांकि, अलग-अलग बैंक, उनके निदेशक मंडलों के अनुमोदन से उनके कारोबार मॉडल को ध्यान में रखते हुए उनकी अंतर-बैंक देयताओं के लिए कमतर सीमाएं निर्धारित कर सकते हैं। उन बैंकों, जिनका जोखिम-भारित आस्ति की तुलना में पूँजी का अनुपात पिछले वर्ष के 31 मार्च के दिन न्यूनतम (9 प्रतिशत) से कम से कम 25 प्रतिशत अधिक अर्थात् 11.25 प्रतिशत है, को अंतर बैंक देयताओं के मामले में उनकी निवल मालियत 300 प्रतिशत की अधिक सीमा तक रखे जाने की अनुमति है। ऊपर निर्धारित सीमा में भारत में केवल निधि-आधारित अंतर-बैंक देयता (भारत के भीतर परिचालनरत बैंकों की विदेशी मुद्रा में अंतर-बैंक देयताओं सहित) ही शामिल है। दूसरे शब्दों में, रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित मांग मुद्रा उधारों से संबंधित वर्तमान सीमा उपर्युक्त सीमाओं के तहत उप-सीमा के रूप में लागू होती है।

- जहां बैंकों द्वारा आवासीय संपत्तियों के बंधक की प्रतिभूति पर व्यक्तियों को प्रदत्त आवासीय ऋणों तथा राष्ट्रीय आवास बैंक द्वारा मान्यताप्राप्त और पर्यवेक्षित आवास वित्त कंपनियों की बंधक-समर्थित प्रतिभूतियों में निवेश पर जोखिम भार को पूँजी पर्याप्तता के प्रयोजनों हेतु बढ़ाकर 75 प्रतिशत कर दिया गया था, वहीं उन्हें रिहाइशी आवासीय संपत्तियों के बंधक की प्रतिभूति पर व्यक्तियों को दिए गए 20 लाख रुपये (जिसे बाद में बढ़ा कर 30 लाख रुपये कर दिया गया) तक के आवासीय ऋणों तथा बंधक समर्थित ऐसी प्रतिभूतियों, जो आवासीय ऋणों द्वारा समर्थित होती है तथा राष्ट्रीय आवास बैंक द्वारा विनियमित आवास वित्त कंपनियों द्वारा जारी की गई होती हैं, के लिए घटाकर 50 प्रतिशत कर दिया गया। वाणिज्यिक स्थावर संपदा हेतु जोखिम-भार 150 प्रतिशत नियत किया गया। इसके अलावा, 'मानक आस्तियों' के लिए प्रावधानीकरण अपेक्षा को वाणिज्यिक स्थावर संपदा ऋणों और 20 लाख रुपये से अधिक के वैयक्तिक आवासीय ऋणों के मामले में 0.40 प्रतिशत से बढ़ाकर 1 प्रतिशत कर दिया गया।

#### कॉरपोरेट अभिशासन

- कॉरपोरेट अभिशासन पर बैंकों/वित्तीय संस्थाओं के निदेशकों के परामर्शी दल (अध्यक्ष : डॉ. ए.एस. गांगुली) की रिपोर्ट में की गई सिफारिशों के आधार पर सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के बैंकों को जून 2002 में एक प्रभावी कॉरपोरेट अभिशासन ढांचे के गठन की कार्यवाही आरंभ किए जाने की सलाह दी गई।
- निजी क्षेत्र के बैंकों के स्वामित्व और उनमें अभिशासन के संबंध में एक व्यापक नीतिगत ढांचा तैयार किया गया, जिसमें विविधकृत स्वामित्व और बैंकों द्वारा इक्विटी की परस्पर धारिता को प्रतिबंधित किए जाने की परिकल्पना की गई है।



- वर्ष 2004-05 के दौरान बैंकिंग पर्यवेक्षण बोर्ड ने अपना ध्यान बैंकों के स्वामित्व और उनमें अभिशासन; विवेकसम्मत मानदंडों में अंतरराष्ट्रीय उत्तम परंपराओं की दिशा में और अधिक प्रगति; अधिकाधिक विनियमन तथा बैंकिंग नीतियों के युक्तिकरण और अपने ग्राहक को जानिए मानदंडों के अनुपालन पर केन्द्रित किया। यह निर्णय लिया गया कि उन बैंकों पर कड़ी निगरानी रखी जाए, जिनमें प्रभुत्वपूर्ण स्वामित्व अथवा अन्य कारणों के आधार पर अभिशासन संबंधी चिंताएं मौजूद हों। अतएव, वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने बैंकों में विविधीकृत स्वामित्व की वांछनीयता, महत्त्वपूर्ण शेयरधारकों, निदेशकों, मुख्य कार्यपालक अधिकारी की 'योग्य और उपयुक्त' हैसियत तथा न्यूनतम पूंजी/निवल मालियत संबंधी मानदंड की आवश्यकता पर बल दिया। नवम्बर 2005 में क्रेडिट कार्डों के संबंध में दिशानिर्देश जारी किए गए, जिनमें अनधियाचित कार्डों तथा वार्षिक आधार पर प्रभारित किए जाने वाले ब्याज सहित विविध प्रकार के प्रभारों के प्रकटन जैसे मुद्दों का समावेश था। विलयनों की प्रक्रिया के निर्धारण, अदला-बदली अनुपातों के निर्धारण तथा प्रकटन के संबंध में भी दिशानिर्देश जारी किए गए। इसके अलावा बैंकों द्वारा अनर्जक वित्तीय आस्तियों की खरीद/बिक्री हेतु दिशानिर्देशों को उसके मूल्यांकन एवं कीमत-निर्धारण से संबंधित पहलुओं और विवेकसम्मत मानदंडों सहित अंतिम रूप प्रदान किया गया। बैंकों द्वारा सेवाओं की आउटसोर्सिंग कराए जाने के संबंध में भी दिशानिर्देश जारी किए गए।

#### स्थानीय क्षेत्र बैंक

- 1996 में एक समीक्षा दल की सिफारिशों के आधार पर यह निर्णय लिया गया कि जब तक वर्तमान स्थानीय क्षेत्र बैंकों का कार्य सुदृढ़ आधार पर न होने लगे, लाइसेंस जारी किए जाने के कार्य को निलंबित रखा जाए।

#### सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के लिए स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना

- बैंकिंग पर्यवेक्षण बोर्ड ने सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना को कार्यान्वित किए जाने हेतु उपायों की सिफारिश की। ये उपाय मोटे तौर पर विनियामक मानकों के प्रति किसी प्रकार का समझौता किए बिना एकमुश्त भार के रूप में प्रकटीकरण, व्यय के आवंटन तथा बैंकों को राहत प्रदान किए जाने से संबंधित थे।

#### वित्तीय संगुट

- वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड ने बैंकों के अंतःसमूह लेन-देनों के कारण उद्भूत होने वाली जोखिमों को भी ध्यान में रखा है। वित्तीय संगुटों के रूप में अभिज्ञात संस्थाओं/कंपनियों पर निगरानी रखने की एक व्यवस्था लागू की गई। उक्त व्यवस्था को कार्यान्वित किए जाने के एक अंग के रूप में रिजर्व बैंक अभिहित संस्थाओं/कंपनियों से उसके अधिकार क्षेत्र में आने वाले 17 वित्तीय संगुटों (इस समय 8 वित्तीय संगुट) के बारे में आंकड़े/सूचना प्राप्त करता है। वित्तीय संगुटों की संबंधित विवरणियों के विश्लेषण से लेखा-परीक्षकों की सर्वनिष्ठता, निदेशकों की सर्वनिष्ठता, कुछ निदेशकों के समूह की अन्य कंपनियों के कर्मचारी होने, ग्राहकों से संबंधित आंकड़ों

की गोपनीयता, दूरवर्ती संबंध को प्रभावित करने वाली कार्यपालकों की अंतःसमूह आवाजाही, समूह की कंपनियों के बीच बैंक ऑफिस व्यवस्था/सेवा व्यवस्था की सर्वनिष्ठता, समूह की पारस्परिक निधि कंपनी की यूनितों तथा समूह की कंपनी द्वारा जारी बंधक समर्थित प्रतिभूतियों में पर्याप्त निवेश, बड़ी सहूलियत वाले लेन-देनों सहित कुछ अंतःसमूह लेन-देनों की रिपोर्ट न प्रस्तुत किया जाना आदि जैसे मुद्दे उठे हैं। अनिर्णीत मुद्दों/पर्यवेक्षी चिंताओं के निराकरण तथा वित्तीय संगुटों की निगरानी व्यवस्था को सुदृढ़ करने हेतु अन्य मुख्य विनियामकों को साथ लेकर अभिहित संस्थाओं/कंपनियों के मुख्य कार्यपालक अधिकारी के साथ किए गए अर्ध-वार्षिक विचार-विमर्श में कुछ मुद्दे उभर कर सामने आए हैं, यथा समूह-व्यापक पर्यवेक्षण व्यवस्था का अभाव, उद्यम-व्यापक जोखिम प्रबंधन व्यवस्था का अभाव, सामूहिक अनुपालन नीति का अभाव, अंतःसमूह लेन-देनों और एक्सपोजरों के संबंध में किसी नीति का अभाव, समूह-व्यापक पूंजी आकलन का अभाव, निदेशकों, मुख्य कार्यपालक अधिकारी और शेयरधारकों के लिए 'योग्य एवं उपयुक्त' मानदंड को लागू किए जाने से संबंधित मुद्दा, समूह-व्यापक चलनिधि प्रबंधन नीति, संकेन्द्रण जोखिम की पहचान और प्रबंधन, आउटसोर्सिंग/पूंजी बाजार एक्सपोजरों के बारे में रिजर्व बैंक के दिशा-निर्देशों का कार्यान्वयन, समूह की कंपनियों में धोखाधड़ियों से संबंधित मुद्दे।

#### शहरी सहकारी बैंक

- भारतीय बैंकिंग प्रणाली में शहरी सहकारी बैंकों की भूमिका और महत्व को उचित रूप से स्वीकार किया गया है। तथापि, कई यूसीबी के पास पर्याप्त पूंजी निधि न होने की प्रवृत्ति देखने में आई है। शहरी सहकारी बैंकों की पूंजी निधियों को बढ़ाने के मुद्दे पर विचार किया गया है। यह महसूस किया जाता है कि शहरी सहकारी बैंकों को चार नयी लिखत, यथा-अपरिवर्तनीय डिबेंचर/बॉण्ड, विशेष शेयर, प्रतिदेय संचयी अधिमान शेयर और दीर्घावधिक जमाराशियां जारी करने की अनुमति दी जानी चाहिए। विशेष शेयरों, जो स्वरूप की दृष्टि से मताधिकाररहित और बेमियादी (स्थायी) होते हैं, का सुझाव उन्हें साधारण शेयरों से अलग रखने हेतु दिया गया है, ताकि शहरी सहकारी बैंक प्रीमियम पर पूंजी जुटा सकें। यह भी महसूस किया गया कि रिजर्व बैंक श्रेणी-निर्धारण संबंधी आवश्यकता के बारे में अपवाद की व्यवस्था कर सकता है, ताकि वाणिज्य बैंक शहरी सहकारी बैंकों द्वारा जारी किए जाने वाले विशेष शेयरों और टियर II बॉण्डों में गैर सूचीबद्ध प्रतिभूतियों में निवेश हेतु निर्धारित अधिकतम सीमा के भीतर निवेश कर सकें और यह कि नये लिखतों के माध्यम से जुटायी गई निधियों को सीआरआर/एसएलआर से छूट प्रदान की जानी चाहिए। इन मुद्दों पर बोर्ड में और अधिक विचार-विमर्श की प्रक्रिया चल रही है।

#### प्रशिक्षण नीति

- अधिकारियों को उनकी वैयक्तिक भूमिकाएं निभाने और आजीविका संबंधी प्रत्याक्षाओं को पूरा करने के लिए आवश्यक सक्षमता का स्तर प्राप्त करने में समर्थ बनाने के लिए उनके लिए एक प्रशिक्षण नीति लागू की गई।