*सहकारी बैंकिंग की अवस्था कैसी ?**

आर. गांधी

प्रिय सहकारकर्ता-गण,

मैं, इस संगोष्ठी में आमंत्रित किए जाने के लिए महाराष्ट्र राज्य शहरी सहकारी बैंक संघ का आभारी हूं। संगोष्ठी का चयनित विषय बहुत समसामयिक है। मैं निश्चित रूप से इसके बारे में कुछ चर्चा करूंगा, किंतु मैं पहले भारत में शहरी सहकारी बैंकिंग की वर्तमान स्थिति पर चर्चा करना चाहूंगा कि यह यहां तक कैसे पहुंची, रिज़र्व बैंक ने इस क्षेत्र को मजबूत करने के लिए हाल ही में क्या कदम उठाए हैं और आगे की डगर कैसी है।

2. भारत में सहकारी संस्थाओं के संगठन का इतिहास 19वीं शताब्दी से प्रारंभ हुआ, जब प्रथम पारस्परिक सहायता सोसायटी 'अन्योन्य सहकारी मंडली' की स्थापना गुजरात के बड़ोदरा में 5 फरवरी 1889 को हुई थी।

3. बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 सहकारी सोसायटियों पर 1 मार्च 1966 से लागू हुआ। उस समय लगभग 1,100 शहरी सहकारी बैंक (यूसीबी) अस्तित्व में थे जिनकी कुल जमाराशि और अग्रिम क्रमशः ₹1.67 बिलियन तथा ₹1.53 बिलियन थे। 1996 के अंत की स्थिति के अनुसार शहरी सहकारी बैंकों की संख्या बढ़कर 1,501 हो गई और उनकी जमाराशि तथा अग्रिम बढ़कर क्रमशः ₹241.61 बिलियन और ₹179.27 बिलियन हो गए। बैंक लायसेंस प्रदान करने की नीति उदार होने के साथ 2004 तक शहरी सहकारी बैंकों का विकास तेजी से हुआ। इस समय इनकी संख्या बढ़कर 1,926 हो गई तथा इनकी जमाराशि और अग्रिम क्रमशः ₹1,020.74 बिलियन और ₹649.74 बिलियन हो गए।

माधवपुरा संकट

4. बहुत कम विनियमित संस्थाओं की ऐसी पहचान है, जो पूरे क्षेत्र को आकार प्रदान करती है और सामान्यतः यह सकारात्मक अर्थ में हो, किंतु कभी-कभी यह नकारात्मक अर्थ में भी होता है, जैसे कि यह इसके लिए भाग्य द्वारा निर्धारित रहा हो। इस संबंध में माधवपुरा मर्केंटाइल को-ऑपरेटिव बैंक लिमिटेड की दोहरी पहचान है।

5. शहरी सहकारी बैंकिंग क्षेत्र के इतिहास में यह पूरी घटना आमूल परिवर्तन की घटना बन गई और इस संकट के कारण इस क्षेत्र पर से जनता का भरोसा कम हुआ। 2003 से 2005 तक ऋण और जमाराशि में गिरावट आने तथा बड़ी संख्या में कमजोर शहरी सहकारी बैंकों के अस्तित्व में होने से यह बात स्पष्ट होता है। 31 मार्च 2004 की स्थिति के अनुसार 1,926 शहरी सहकारी बैंकों में से 732 बैंक, अर्थात 38 प्रतिशत बैंकों को श्रेणी III अथवा IV में श्रेणीबद्ध किया गया है जो कमजोरी और रूग्णता का द्योतक है। इस घटना ने रिज़र्व बैंक को सहकारी बैंकिंग क्षेत्र को अलग नज़रिए से देखने को मजबूर किया और नए विनियम निर्धारित किए गए ।

6. प्रमुख परिवर्तनों में से कुछ इस प्रकार थे - पूंजी की तुलना में जोखिम भारित आस्ति अनुपात (सीआरएआर) के निर्धारित स्तर का चरणबद्ध ढंग से अनुपालन करना, निदेशकों तथा उनके रिश्तेदारों को ऋण एवं अग्रिम प्रदान किए जाने पर पूर्ण पाबंदी/रोक, अंतरबैंक सीमाएं निर्धारित करना, पूंजी बाजार के एक्सपोजर पर पाबंदी लगाना, सांविधिक चलनिधि अनुपात (एसएलआर) के लिए सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश की मात्रा में वृद्धि तथा एक आढ़तिया/दलाल के लिए एक्सपोजर की सीमा निर्धारित करना।

7. यह भी देखा गया कि लायसेंस प्रदान किए गए नए बैंक अल्पावधि के भीतर वित्तीय रूप से कमजोर हो गए। इसे देखते हुए, 2004-05 के मौद्रिक नीति वक्तव्य में यह घोषित किया गया कि शहरी सहकारी बैंकिंग क्षेत्र के लिए समुचित विधिक एवं विनियामकीय ढांचा सहित शहरी सहकारी बैंकों के संबंध में समग्र नीति तैयार किए जाने और शहरी सहकारी बैंकिंग क्षेत्र की वित्तीय हालत में सुधार लाने की नीति तैयार किए जाने तक नए शहरी सहकारी बैंकों की स्थापना अथवा सहकारी ऋण सोसायटियों को शहरी सहकारी बैंक में परिवर्तित करने के किसी नए प्रस्ताव पर विचार नहीं किया जाएगा। इसके अलावा शहरी सहकारी बैंकों के संबंध में नई शाखा खालने पर भी प्रतिबंध लगाए गए।

विज़न दस्तावेज

8. भारतीय रिज़र्व बैंक ने शहरी सहकारी बैंक क्षेत्र के लिए विज़न दस्तावेज की रूपरेखा 2005 में तैयार किया, जिसमें यह परिकल्पना की गई कि शहरी सहकारी बैंकों से व्यवहार में राज्य विशेष के अनुसार रणनीति अपनाई जाएगी।

कारोबारी वृद्धि

9. इस क्षेत्र के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा विज़न दस्तावेज की परिकल्पना के साथ ही शहरी सहकारी बैंक वित्तीय रूप से पहले कभी भी रहे स्तर से अधिक मजबूती के साथ उभरे। विज़न दस्तावेज में बहुस्तरीय विनियामकीय और पर्यवेक्षी प्रणाली, संभावनायुक्त सुकर शहरी सहकारी बैंकों के पुनरूज्जीवन तथा गैर-सुकर शहरी सहकारी बैंकों के गैर-बाधाकारी अस्तित्व पर गौर किया गया। यह

---

* श्री आर. गांधी, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा 24 अक्तूबर 2015 को नागपुर में महाराष्ट्र शहरी सहकारी बैंक सम्मेलन में दिया गया भाषण। श्री पी.के. अरोरा से प्राप्त सहयोग के लिए आभार।

क्षेत्र पुनरुद्धार एवं समेकन प्रक्रिया का साक्षी रहा है। शहरी सहकारी बैंकों की संख्या में लगातार कमी हुई। मार्च 2005 केअंत में इनकी संख्या 1,872 थी जो मार्च 2015 केअंत तक घटकर 1,579 रह गई। इसका कारण, अन्य बातों के साथ ही साथ, शहरी सहकारी बैंकों का समामेलन रहा। 31 मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार, बैंकिंग क्षेत्र की कुल जमाओं में इस क्षेत्र की हिस्सेदारी 3.9 प्रतिशत तथा बैंकिंग क्षेत्र द्वारा प्रदत्त अग्रिमों में इसकी हिस्सेदारी 3.3 प्रतिशत रही।

10. इस अवधि के दौरान जब शहरी सहकारी बैंकों की संख्या घट रही थी तब समग्र रूप से शहरी सहकारी बैंकों के कारोबार में वृद्धि हुई। शहरी सहकारी बैंकों की संख्या 2006 में घटकर 1853 रह गई जिनकी कुल जमा राशि ₹1,122.37 बिलियन तथा अग्रिम ₹703.79 बिलियन रहा। शहरी सहकारी बैंकों की संख्या में और गिरावट आई। 31 मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार शहरी सहकारी बैंकों की संख्या घटकर 1,579 रह गई, हालांकि 31 मार्च 2015 की स्थिति में जमाराशियों और अग्रिमों निरपेक्ष वृद्धि हुई जो क्रमशः ₹3,551.34 बिलियन तथा ₹2,243.08 बिलियन रहे।

11. इस क्षेत्र की आस्ति गुणवत्ता में दृढ़तापूर्वक सुधार हुआ है। सकल अनर्जक आस्ति अनुपात (एनपीए) के मार्च 2003 के 21 प्रतिशत से निरंतर गिरावट के साथ मार्च 2015 में 6.02 प्रतिशत रह जाने से इसका पता चलता है। वाणिज्य बैंकों के अनर्जक आस्ति अनुपात, जो 31 मार्च 2015 की स्थिति में 4.62 प्रतिशत था, से तुलना की जाए तो सकल अनर्जक आस्ति अनुपात अभी भी बहुत अधिक है।

12. शहरी सहकारी बैंक क्षेत्र की लाभप्रदता में उल्लेखनीय सुधार हुआ है। वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान इनका निवल लाभ बढ़कर ₹34.89 बिलियन हो गया। 2014-15 में आस्तियों प्रतिलाभ (आरओए) बढ़कर 0.84 प्रतिशत हो गया तथा 2014-15 में इक्विटी पर प्रतिलाभ (आरओई) बढ़कर 9.85 प्रतिशत हो गया। पूंजी पर्याप्तता के संबंध में यह पाया गया कि मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार 1,503 शहरी सहकारी बैंकों, अर्थात कुल शहरी सहकारी बैंकों का 95.18 प्रतिशत, ने सीआरएआर के 9 प्रतिशत या अधिक होने की सूचना दी है।

13. हालांकि, यह क्षेत्र आज भी 48 ऐसे शहरी सहकारी बैंकों, जिनकी आज की तारीख में निवल मालियत ऋणात्मक है, तथा 29 ऐसे शहरी सहकारी बैंकों से, जो समग्ररूप से निर्देशाधीन हैं, की उपस्थिति से प्रभावित है।

नए शहरी सहकारी बैंकों को लायसेंस प्रदान करने के संबंध में विशेषज्ञ समिति

14. इस क्षेत्र ने जो स्थिरता प्राप्त की है उससे संतुष्ट होने के बाद, नए सहकारी बैंकों को लायसेंस मंजूर करने की उपयुक्तता के अध्ययन के लिए 2010 में श्री वाई.एच. मालेगाम की अध्यक्षता में एक विशेषज्ञ समिति का गठन किया गया। समिति ने, बैंक रहित क्षेत्रों में अपेक्षाकृत बढ़िया पिछला कार्य-निष्पादन रिकॉर्ड धारित करने वाले शहरी सहकारी बैंकों को नए लायसेंस प्रदान किए जाने की अनुशंसा की है। समिति ने बेहतरीन पिछले कार्य-निष्पादन रिकॉर्ड वाली विद्यमान सहकारी ऋण समितियों को भी लायसेंस मंजूर करने की अनुशंसा की है। किसी शहरी सहकारी बैंक के सहकारी स्वरूप को सहकारी समिति पंजीयक/सहकारी समितियों के केंद्रीय पंजीयक (आरसीएस/सीआरसीएस) द्वारा नियंत्रित किए जाने तथा बैंकिंग कार्य के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा नियंत्रण किए जाने के संबंध में समिति ने स्पष्ट रूप से परिभाषित नियंत्रण प्रणाली होने की जरूरत की बात कही है ताकि दोहरे नियंत्रण की से बचा जा सके। समिति ने निदेशक मंडल के अतिरिक्त प्रबंध मंडल तैयार करने की अनुशंसा की। समिति ने शहरी सहकारी बैंक क्षेत्र के लिए राष्ट्रीय एवं राज्य -दोनों स्तर पर क्षत्रक (अंब्रेला) संगठन तैयार करने की भी अनुशंसा की।

15. विनियमन एवं पर्यवेक्षण के पीछे भारतीय रिज़र्व बैंक का मुख्य उद्देश्य प्रणाली की मजबूती और दक्षता को बढ़ाते हुए वित्तीय प्रणाली में भरोसा कायम रखना रहा है। मैं, अब भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा हाल में इस क्षेत्र के विकास तथा मजबूती प्रदान करने संबंधी उठाए गए कदमों के अंतर्गत विनियम एवं पर्यवेक्षण का विशिष्ट रूप से उल्लेख करना चाहूंगा।

हाल की गतिविधियां

क्षेत्र के विकास के लिए उठाए गए कदम तथा शुल्क आधारित आय में वृद्धि करना

16. इस क्षेत्र को मजबूती प्रदान करने के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा उठाए गए कुछ कदम इस प्रकार हैं - अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों के लिए चलनिधि समायोजन सुविधा (एलएएफ) प्रारंभ करना, सभी शहरी सहकारी बैंकों को इंटरनेट सेवाएं (सिर्फ देख पाने की सुविधा) उपलब्ध करने की अनुमति प्रदान करना, बुलेट भुगतान योजना के तहत स्वर्ण ऋण की सीमा बढ़ाकर ₹1.00 लाख से बढ़ाकर ₹2.00 लाख करना, डीमैट खाते से कारोबार करने की सुविधा उपलब्ध कराने की अनुमति देना तथा बैंक स्थल से बाहर एटीएम खोलने को उदारीकृत करना।

17. शहरी सहकारी बैंकों के लिए शुल्क आधारित आय अर्जन करने हेतु कई रास्ते उपलब्ध कराए गए हैं। तदनुसार, अब शहरी सहकारी बैंकों को पेंशन निधि विनियामकीय एवं विकास प्राधिकरण (पीएफआरडीए) के अधीन सेवाएं प्रदाने करने के लिए उपस्थिति केंद्र (पीओपी) के रूप में कार्य करने, अपने ग्राहकों को पैन जारी करने की सेवाएं उपलब्ध करने के लिए पैन सेवा अभिकर्ता (पीएसए) के रूप में कार्य करने तथा ₹10,000/- तक की सीमाओं में उपयोगिता बिल/अनिवार्य सेवाओं के भुगतान को अनुमति प्रदान करने के लिए 'सेमी-क्लोज्ड प्री-पैड भुगतान लिखतों' जारी करने की अनुमति है।

18. भारतीय रिज़र्व बैंक शहरी सहकारी बैंकों के निदेशकों/अधिकारियों/स्टॉफ सदस्यों के लिए सेमीनार/कार्यशालाएं/विशेषीकृत प्रशिक्षण सत्रों का आयोजन करता आया है। यह एक निरंतर चलने वाला कार्य है। हमारा उद्देश्य यथाशीघ्र सभी निदेशकों को प्रशिक्षण कार्यक्रम के दायरे में लाना सुनिश्चित करना है।

19. ₹250 मिलियन से अधिक जमा राशि वाले शहरी सहकारी बैंकों की वैधानिक लेखापरीक्षकों, जो अर्हताप्राप्त सनदी लेखाकार (चार्टर्ड एकाउंटैंट) होंगे, द्वारा वैधानिक लेखापरीक्षा को अनिवार्य बनाने का निर्णय लिया गया। हालांकि, शहरी सहकारी बैंकों के लेखापरीक्षित वित्तीय मानकों तथा निरीक्षणकर्ता अधिकारियों के आकलन में बड़ी विषमताएं पाई गईं। वैधानिक लेखापरीक्षा उन महत्वपूर्ण सूचनाओं में से एक है जिनके आधार पर बैंक-स्थलों का पर्यवेक्षण किया जाता है, इसलिए वैधानिक लेखापरीक्षकों की रिपोर्टों की गुणवत्ता में सुधार लाना और उन्हें मजबूत बनाना महती आवश्यकता है। इसलिए, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा जारी आय की पहचान करने और आस्ति गुणवत्ता मानकों के प्रति वैधानिक लेखापरीक्षकों को जागरूक बनाने के लिए कार्यशालाएं/सेमीनार आयोजित करने का निर्णय लिया गया है। भारतीय सनदी लेखाकार संस्थान (आईसीएआई) को भी शहरी सहकारी बैंकों की सांविधिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट के संबंध में मानक प्रपत्र निर्धारित करने के संबंध में सूचित किया गया है।

क्षेत्र के विनियमन और पर्यवेक्षण को मजबूत बनाने के लिए उठाए गए कदम

20. भारतीय रिज़र्व बैंक ने 31 मार्च 2011 से श्रेणीकरण (ग्रेडिंग) की पूर्ववर्ती प्रणाली के स्थान पर शहरी सहकारी बैंकों के रेटिंग के कैमल्स/सीएएमईएलएस (कैपिटल ऐडिक्वेसी/पूंजी पर्याप्तता, असेट क्वालिटी/आस्ति गुणवत्ता, मैनेजमेंट/प्रबंधन, अर्निंग्स/धनार्जन, लिक्विडिटी/चलनिधि एवं स्टैंडर्ड्स/मानक) पैटर्न को अपना लिया है। रेटिंग प्रणाली में परिवर्तन के साथ ही 697 शहरी सहकारी बैंक सी एवं डी रेटिंग के अंतर्गत चले गए जो 31 मार्च 2011 की स्थिति में कुल शहरी सहकारी बैंकों का 42.47 प्रतिशत हिस्सा थे। 31 मार्च 2015 के अंत की स्थिति में सी एवं डी रेटिंग वाले शहरी सहकारी बैंकों की संख्या घटकर 339 रह गई है जो शहरी सहकारी बैंकों की कुल संख्या के 21.50 प्रतिशत को दर्शाते हैं। ए एवं बी रेटिंग वाले शहरी सहकारी बैंकों की संख्या 2011 में 948 थी जो 31 मार्च 2015 की स्थिति में बढ़कर 1,240 हो गई है।

21. भारतीय रिज़र्व बैंक ने मार्च 2012 में नए पर्यवेक्षी कार्यनीति ढांचे (एसएएफ) का निर्धारण किया जिसने श्रेणीबद्ध (ग्रेडेड) पर्यवेक्षी कार्यनीति को प्रतिस्थापित किया। एसएएफ के हिस्से के रूप में, भारतीय रिज़र्व बैंक ने पांच वित्तीय मानदंडों, नामतः - सीआरएआर, सकल एनपीए, जमाराशि का संकेंद्रण, लाभप्रदता तथा ऋण-जमा (सीडी) अनुपात के अनुरूप विनियामकीय प्रारंभ बिंदुओं का निर्धारण किया ताकि इन प्रारंभ बिंदुओं (ट्रिगर प्वाइंट्स) को छूने वाले बैंकों के संदर्भ में संरचनाबद्ध तथा विवकपूर्ण कार्रवाई प्रारंभ की जा सके। 31 मार्च 2014 को किए गए निरीक्षण से प्राप्त निष्कर्षों के आधार पर संशोधित एसएएफ को लागू किया गया। संशोधित ढांचे के अंतर्गत, व्यक्तिशः शहरी सहकारी बैंकों को उनकी वित्तीय स्थिति में सुधार लाने के लिए जरूरी विशिष्ट सुधारात्मक कार्रवाई करने का सुझाव दिया जाएगा। एसएएफ को उपर्युक्तानुसार संशोधित किए जाने के साथ ही यह उम्मीद है कि शहरी सहकारी बैंकों के निदेशक मंडल बैंक के कामकाज में त्रुटियों/कमियों को चिह्नित करने और उनसे निपटने के लिए यथासमय कार्रवाई करने के लिए अग्रसक्रिय होंगे

22. बैंकिंग प्रणाली में कोर बैंकिंग सुविधा (सीबीएस) के अत्यधिक महत्व के मद्देनज़र अब यह निर्णय लिया गया है कि शहरी सहकारी बैंक को वित्तीय रूप से मजबूत तथा सुप्रबंधित (एफएसडब्लूएम) बैंक के रूप में वर्गीकृत करने के लिए सीबीएस लागू किए जाने को अतिरिक्त मानदंड के रूप में शामिल किया जाए। पारदर्शिता लाने और किसी भी प्रकार के गैरइरादतन व्यक्तिपरक तत्वों को दूर करने के उद्देश्य से 'विनियामकीय आरामपूर्ण स्थिति/रेग्युलेटरी कंफर्ट' के मानदंड को भी पुनर्परिभाषित किया गया है।

विनियामकीय अभिसरण

23. बैंककारी विधि (संशोधन) अधिनियम, 2012 के माध्यम से बैंककारी विनियम अधिनियम में संशोधन किए जाने के पश्चात गैर-अनुसूचित सहकारी बैंकों द्वारा नगद आरक्षी अनुपात (सीआरआर) का प्रतिशत अंश तथा सहकारी बैंकों द्वारा सांविधिक चलनिधि अनुपात (एसएलआर) का प्रतिशत अंश संधारित किए जाने को 12 जुलाई 2014 से प्रारंभ होने वाले पखवाड़े से प्रारंभ करते हुए वाणिज्य बैंकों के अनुरूप बना दिया गया है। एसएलआर के हिस्से के रूप में मान्यता प्रदान करने के लिए पात्र आस्तियों को भी समान कर दिया गया। बिना किसी बाधा के ऐसा किया जाना सुनिश्चित करने के लिए बैंकों द्वारा इन लक्ष्यों को चरणबद्ध ढंग से हासिल करने की अनुमति प्रदान की गई। इसी प्रकार, शहरी सहकारी बैंकों के लिए केवाईसी दिशानिर्देशों को भी वाणिज्य बैंकों के समान कर दिया गया है।

आगे की राह

24. भारतीय रिज़र्व बैंक 'भारत में बैंककारी की संरचना - आगे की राह' विषय में अगस्त 2013 में चर्चा पत्र लेकर आया। इस पत्र में चार स्तरीय बैंककारी संरचना पर विचार किया गया है जिसमें टिअर I के अंतर्गत अंतरराष्ट्रीय बैंक, टिअर II के अंतर्गत राष्ट्रीय बैंक, टिअर III के अंतर्गत क्षेत्रीय बैंक तथा टिअर VI के अंतर्गत स्थानीय

बैंक शामिल किए गए हैं। इस पत्र ने, अर्थव्यवस्था की जरूरतों को पूरा करने के लिए वर्तमान बैंकिंग संरचना को अधिक गतिमान एवं सहज अनुगामी बनाने के लिए इसका पुनर्विन्यास करने के मामले को प्रमुखता से प्रस्तुत किया है। इस पत्र में पुनर्विन्यास के कार्य के लिए मूलभूत घटकों को भी पेश किया है। पुनर्विन्यास में अन्य बातों के साथ ही विशेषीकृत/विभेदकारी बैंकों की स्थापना करना तथा शहरी सहकारी बैंकों को इस रूप में परिवर्तित करना, जो वाणिज्य बैंकों या स्थानीय क्षेत्र बैंकों/लघु वित्त बैंकों के लिए अनिवार्य मानदंडों को पूरा करें, शामिल हैं।

25. चर्चा पत्र में इस बात को नोट किया गया कि शहरी सहकारी बैंकों का गठन सहकार के सिद्धांतों पर आधारित है। शहरी सहकारी बैंकों को अल्प संसाधनों वाले लोगों के लिए बैंक के रूप में जाना गया है। वे स्थानीय लोगों की वित्तीय जरूरतों को पूरा करते हैं और शहरी तथा अर्द्ध-शहरी क्षेत्रों में सीमित भौगोलिक सरहदों के अंतर्गत आने वाली जनसंख्या के निचले एवं मध्यम वर्ग को सेवाएं प्रदान करते हैं।

बहु-राज्यी शहरी सहकारी बैंकों का वाणिज्य बैंकों में परिवर्तन

26. बहु-राज्यी सहकारी बैंकों के संबंध में इस चर्चापत्र में यह नोट किया गया कि उनको वाणिज्य बैंक में परिवर्तित करने का मामला बनता है। जब शहरी सहकारी बैंक विशाल रूप धारण कर लेते हैं एवं अधिक राज्यों में उनका विस्तार हो जाता है तब उनके सदस्यों के बीच अंतरंगता एवं संबंध कमजोर हो जाते हैं और सदस्यों के वाणिज्यिक हित, संगठन के सामूहिक कल्याण के लक्ष्यों से अधिक प्रबल हो जाते हैं। इस स्थिति में शहरी सहकारी बैंक अपने सहकारी स्वरूप को खो देते हैं। इस प्रक्रिया में, इनमें से कुछ बैंक 'इतने बड़े हो जाते हैं कि सहकारी होने की स्थिति में नहीं होते'। आगे विकास करने के लिए सामूहिक स्वामित्व एवं जनतांत्रिक प्रबंध उनके आकार के अनुकूल नहीं रह जाते और कारोबारी प्रतिस्पर्धा एवं जटिलताएं उनको स्वामित्व तथा अभिशासन की वैकल्पिक संरचना को तलाशने के लिए विवश करती है। बहु-राज्यी शहरी सहकारी बैंकों के लिए सहकारीकरण सबसे बढ़िया विकल्प हो सकता है। शहरी सहकारी बैंकों को वैधानिक एवं विवेकसम्मत विनियमों -दोनों के संबंध में छूट (विनियामकीय) की सुविधा होती है। बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 के सिर्फ कुछ ही प्रावधान उन पर लागू होते हैं। शहरी सहकारी बैंक बासेल I पूंजीगत ढांचे के अधीन ही होते हैं। जब शहरी सहकारी बैंक छोटे होते हैं और उनका परिचालन सीमित हों तब वे कोई गंभीर चिंता का कारण नहीं बन सकते किंतु विशाल बहु-राज्यी शहरी सहकारी बैंकों को अधिक लिवरेज प्राप्त करने के लिए विनियामकीय छूट के कारण प्रोत्साहन मिल सकता है। उनका हलके विनियमनों के अधीन बने रहना जोखिमपूर्ण है। बड़े बहु-राज्यी शहरी सहकारी बैंक, जिनकी एक से अधिक राज्यों में उपस्थिति हो, जो विदेशी मुद्रा विनिमय कर रहे हों और मुद्रा बाजार तथा भुगतान प्रणालियों के प्रतिभागी हों; वे प्रणालीगत दृष्टि से महत्वपूर्ण हो सकते हैं। उनके विफल होने का संक्रामक असर पड़ सकता है और शहरी सहकारी बैंक क्षेत्र में गड़बड़ हो सकती है। इन बैंकों को वाणिज्य बैंकों पर लागू विवेकसम्मत विनियमों के अधीन लाकर प्रणालीगत जोखिम को कम किया जा सकता है। इसके पक्ष में एक अन्य कारण यह होगा कि विशाल बहु-राज्यी शहरी सहकारी बैंकों के कामकाज पर यदि वाणिज्य बैंकों की तुलना में अधिक प्रतिबंध लगाए जाएंगे तो प्रतिस्पर्धा में वे नुकसानपूर्ण स्थिति में जा सकते हैं और प्रतिस्पर्धी वाणिज्य बैंकों से पिछड़ सकते हैं क्योंकि वे अपने ग्राहकों को अधिक सुविधाएं उपलब्ध कराने में असमर्थ हैं। वाणिज्य बैंक में परिवर्तित किए जाने से ऐसे शहरी सहकारी बैंकों को अधिक कारोबारी अवसर मिल सकेंगे।

27. सहकारी संस्थाओं का अभिशासन करने वाले वर्तमान कानूनों के अंतर्गत शहरी सहकारी बैंकों को (बैंककारी) कंपनियों में परिवर्तित किए जाने का कोई विशिष्ट प्रावधान नहीं है। इसलिए, चर्चा पत्र में यह सलाह दी गई है कि शहरी सहकारी बैंकों को वाणिज्य बैंकों में परिवर्तित करने की सुविधा उपलब्ध कराने के लिए सहकारी समिति अधिनियम/बहु-राज्यी सहकारी समिति अधिनियम तथा कंपनी अधिनियम, 1956 में आवश्यक संशोधन करने की आवश्यकता पड़ सकती है।

28. समग्र रूप में, चर्चा पत्र का निष्कर्ष यह था कि अधिक मजबूत शहरी सहकारी बैंकों, जिनकी निवल मालियत बढ़िया हो और कॉर्पोरेट अभिशासन मजबूत हो, की स्थापना करने से कमजोर बैंकिंग सुविधाओं वाले क्षेत्रों में बैंकिंग सेवाओं के विस्तार में मदद मिलेगी। अपेक्षित विवेकसम्मत अनिवार्यताओं को पूरा करने पर कुछ शहरी सहकारी बैंकों को स्थानीय क्षेत्र बैंकों/लघु वित्त बैंकों में परिवर्तित किया जा सकता है। दोहरे नियंत्रण से मुक्त कराए गए और पूंजी उगाही करने की बेहतर क्षमता वाले ऐसे बैंक बैंकिंग सेवाओं की उपलब्धता को और बढ़ाने में सक्षम हो सकते हैं।

नए शहरी सहकारी बैंकों को लायसेंस प्रदान करना एवं शहरी सहकारी बैंकों को वाणिज्य बैंकों में परिवर्तित करना

29. चर्चा पत्र के निष्कर्षों के अनुपालन में तथा वाणिज्य बैंकों की तुलना में शहरी सहकारी बैंकों के लिए विनियमन में असमानता होने के बावजूद शहरी सहकारी बैंकों की वाणिज्य बैंकों के समान कारोबार करने की उच्च आकांक्षाओं के मद्देनज़र और शहरी सहकारी बैंकों की 31वीं स्थायी सलाहकार समिति में हुए विचार विमर्श के अनुसार मेरी अध्यक्षता में एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एचपीसी) का गठन

गठन किया गया। यह समिति अनुमत्य कारोबारी क्षेत्रों (बिजनेस लाइन्स) एवं समुचित आकार की जांच करेगी और अनुशंसाएं करेगी। मालेगाम समिति की अनुशंसाओं के अनुसार इस बात का निर्धारण करने, कि शहरी सहकारी बैंकों को नए लायसेंस जारी करने के लिए यमय उपयुक्त है या नहीं, के अलावा समिति शहरी सहकारी बैंकों को वाणिज्य बैंकों में परिवर्तित करने संबंधी मुद्दों की भी जांच करेगी।

30. पूंजी उगाही की सीमित क्षमता के बावजूद शहरी सहकारी बैंकों की उच्चाकांक्षा वाणिज्य बैंकों से प्रतिस्पर्धा करने की है और वे यह अपेक्षा करते हैं कि भारतीय रिज़र्व बैंक विभिन्न विनियामकीय पाबंदियों से उनको छूट प्रदान करे। हालांकि, कमजोर दृढ़ संकल्प के दौर तथा शहरी सहकारी बैंकों का वाणिज्य बैंकों के समान पर्यवेक्षण करने की भारतीय रिज़र्व बैंक की शक्तियों की अनुपलब्धता के कारण भारतीय रिज़र्व बैंक इस तरह की छूट प्रदान करने में बाध्यता का सामना करता है। भारतीय रिज़र्व बैंक के पास शहरी सहकारी बैंकों के बोर्डों के गठन, निदेशकों को हटाने, निदेशक मंडल का अधिक्रमण करने, शहरी सहकारी बैंकों की लेखापरीक्षा करने, परिसमापन और ऋणशोधन करने की कोई शक्तियां उपलब्ध नहीं हैं। शहरी सहकारी बैंकों के लिए दृढ़ता का दौर प्रारंभिक अवस्था में विद्यमान है। इसलिए इस क्षेत्र में वृद्धि सावधानीपूर्वक सोच-समझकर करने की आवश्यकता है, जो विधिक ढांचे तथा विनियामकीय मानकों और उनकी सीमाओं के अनुरूप हों। उपर्युक्त पृष्ठभूमि के मद्देनज़र उच्चाधिकार प्राप्त समिति को संदर्भ के रूप में यह निर्धारित करना है कि क्या शहरी सहकारी बैंकों की अनियंत्रित वृद्धि को अनुमति प्रदान की जा सकती है और यदि ऐसा किया जाता है तो यह निर्धारित करना कि पूंजी उगाही करने, विनियमों एवं पर्यवेक्षण तथा दृढ़ता प्रक्रिया में कम से कम वाणिज्य बैंकों के समान परिस्थितियों के अभाव को ध्यान में रखते हुए इसका स्वरूप कैसा होना चाहिए।

31. उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एचपीसी) की महत्वपूर्ण अनुशंसाओं में *अन्य बातों के अलावा* यह बात शामिल है कि ₹200.00 बिलियन या अधिक के कारोबारी आकार वाले शहरी सहकारी बैंकों को स्वयं को वाणिज्य बैंक में परिवर्तित करने की अपेक्षा की जाए। यह परिवर्तन कानूनीतौर पर अनिवार्य नहीं होगा। अपेक्षाकृत छोटे शहरी सहकारी बैंक लघु वित्त बैंक में परिवर्तन के लिए आवेदन कर सकते हैं। यदि वे इस प्रकार के परिवर्तन की शर्तों को पूरा करते हों, लायसेंस प्रदान करने की प्रक्रिया चालू है।

32. वित्तीय रूप से मजबूत तथा सुप्रबंधित सहकारी ऋण समितियों को नए शहरी सहकारी बैंक स्थापित करने के लिए लायसेंस प्रदान करने किए जा सकते हैं जिनका पिछला कार्यनिष्पादन रिकॉर्ड न्यूनतम 5 वर्षों का रहा हो और जो भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा लायसेंस प्रदान करने की निर्धारित विनियामकीय शर्तों को पूरा करें। नए शहरी सहकारी बैंकों को लायसेंस प्रदान करने और वर्तमान शहरी सहकारी बैंकों के विस्तार के लिए मालेगाम समिति द्वारा दिए गए सुझाव के अनुसार निदेशक मंडल (बीओडी) के अलावा प्रबंध मंडल (बीओएम) स्थापित करना लायसेंस प्रदान करने की अनिवार्य शर्तों में से एक होगी। समिति की रिपोर्ट में बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 की धारा 56 में संशोधन करने का सुझाव भी दिया गया है ताकि भारतीय रिज़र्व बैंकको शहरी सहकारी बैंकों का विनियमन वाणिज्य बैंकों के समान करने की शक्तियां प्राप्त हो सकें।

33. यह रिपोर्ट जनता से टिप्पणियों के अनुरोध सहित भारतीय रिज़र्व बैंक की वेबसाइट में पहले ही उपलब्ध करा दी गई है। मुझे प्रसन्नता है कि आज की इस संगोष्ठी में भी समिति की अनुशंसाओं पर विचार-विमर्श करने की व्यवस्था की गई है। किसी भी मामले में तर्क-वितर्क का हमेशा स्वागत है। विचारों में भेद होना या भिन्न विचारों से, सभी सहभागियों के विचारों पर सम्यक विचार करने के बाद निश्चित रूप से भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा अंतिम निर्णय लिए जाने की प्रक्रिया संवर्धित होगी।

सहकारी बैंककारी का सहकारी स्वरूप

34. जैसा कि मैंने पहले उल्लेख किया, चर्चा पत्र में विशाल बहु-राज्यी सहकारी बैंकों के सहकारी स्वरूप के क्षरण की संभावना पर विविध-विमर्श किया गया, परंतु इस प्रकार के बैंक 'सहकारी संस्था होने के लिए बहुत अधिक बड़े' स्वरूप में परिवर्तित हो गए हैं। यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि एकल-राज्यी सहकारी बैंकों के भी सहकारी स्वरूप को कमतर आंका जा रहा है। कृषि बैंकिंग महाविद्यालय द्वारा दो वर्ष पूर्व किए गए अध्ययन से इन बातों का पता चला - वार्षिक सामान्य बैठकों (एजीएम) में उपस्थिति में कमी, नए सदस्यों को स्वीकार करने में प्रतिबंधात्मक प्रथाएं होना, नए प्रबंध-तंत्र के चुनाव में मतदान कम होना, उसी प्रबंध-तंत्र या उनके परिवार के सदस्यों का पुनर्निर्वाचन होना, सर्वसम्मति से निर्वाचन होना, एजीएम में सार्थक विचार-विमर्श की कमी होना, इत्यादि। इसलिए यह देखा गया कि शहरी सहकारी बैंक अपने सहकारी स्वरूप को खो रहे हैं।

35. हमें विशिष्ट आत्म-मंथन से संबंधित प्रश्नों पर बारीकी से विचार करने की जरूरत है। यह विचार-मंथन आप में से बहुत लोगों, जो सहकारी आंदोलन के पुरोधा हैं, को विशिष्ट प्रकार का झटका लग सकता है। क्योंकि आप लोगों को कुछ असुविधाजनक सवालों के

जवाब ढूंढ़ने की आवश्यकता है, जो निम्नलिखित हैं :-

ए. भारत में अपने 130 वर्षों के अस्तित्व के बाद क्या सहकारी आंदोलन की प्रासंगिकता बनी हुई है ?

बी. क्या भारतीय सोच 'आपसी लाभ के लिए एक व्यक्ति एक मत' के मुहावरे द्वारा निरूपित जरूरत से परे विकसित हो चुकी है ?

सी. क्या सहकारी आंदोलन ने नई पीढ़ी की कल्पनाओं में अपना स्थान बनाया है ?

डी. क्या इसने आंदोलन को आगे बढ़ाने के लिए अर्हताप्राप्त तथा ऊर्जावान नेता तैयार किया है ?

ई. यह आंदोलन स्वयं को उन प्रवृत्तियों से किस प्रकार बचा सकता है जिनकी ओर इशारा करते हुए कृषि बैंकिंग महाविद्यालय के अध्ययन में कहा गया है कि सहकारी संस्थाओं के सहकार में कमी आई है।

36. मेरा, इस क्षेत्र से दृढ़तापूर्वक अनुनय है कि, यदि इस संगोष्ठी में संभव न हो पाए तो आगे कभी, इन सवालों का जवाब जरूर तलाशें।

37. एक अन्य क्षेत्र जिसमें सहकारी संस्थाओं का सहकार तत्व दिखाई नहीं देता, उसका संबंध फेडरेशनों भी भूमिका से संबंधित है। बहुत सी समितियों ने सुझाव दिया है कि सहकारी बैंकिंग क्षेत्र को अन्य बातों के साथ में निधि प्रबंध, सूचना प्रौद्योगिकी सेवाएं, क्षमता निर्माण तथा रणनीतिक मार्गदर्शन की सुविधाओं के लिए क्षत्रक (अंब्रेला) संगठनों की जरूरत है। मुझे ज्ञात हुआ है कि इस दिशा में अब तक सिर्फ एक गंभीर प्रयास गुजरात फेडरेशन की ओर से किया गया है। यह खेद का विषय है कि फेडरेशन अब तक इस प्रकार के क्षत्रक संगठनों को सक्रिय करने के लिए आगे नहीं आ सके। मैं उम्मीद करता हूं कि फेडरेशन इस बहुत उपयोगी, स्व-सहायक पहल की दिशा में आगे बढ़ेंगे।

उपसंहार

38. अंत में, मैं यह कहना चाहूंगा कि हमें इस बात का अहसास है कि सहकारी बैंक अपनी संरचना, ग्राहक-गण एवं ऋण प्रदान करने के संबंध में अद्वितीय हैं। इन बैंकों द्वारा उनके दीर्घ अस्तित्व के दौरान दिखाए गए लचीलेपन का लाभ उठाया जा सकता है। पूंजी की कमी, कमजोर प्रबंध तथा राज्यों की हस्तक्षेपकारी नीतियों के संबंध में उनमें सन्निहित कमजोरियों के बावजूद भारत में सहकारी बैंकों ने अपने शताब्दी पुराने अस्तित्व के दौरान बहुत सी चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना किया है और 1991 में प्रारंभ हुए आर्थिक एवं वित्तीय क्षेत्र के सुधारों के बाद के प्रतिस्पर्धात्मक माहौल में इनमें वृद्धि जारी रही है। भारतीय रिज़र्व बैंक, सहकारी बैंकिंग क्षेत्र को बजबूत करने के लिए निरंतर नीतिगत उपाय करता आया है। यह देखकर प्रसन्नता हो रही है कि मददगार विनियामी वातावरण, नई प्रौद्योगिकी को अपनाने तथा कारोबारी रणनीति के पुनर्विन्यास से सहकारी बैंकों को अधिक सार्थक ढंग से अपना योगदान करने में सक्षम बनाने में मदद मिलेगी। तथापि, भविष्य में झांकते हुए, सहकारी संस्थाओं के सहकार को बनाए रखने से संबंधित कुछ कठिन सवालों के जवाब तलाशने की आवश्यकता है। क्षेत्रक संगठनों के संबंध में फेडरेशनों को भूमिका का निर्वाह करना है।

39. ध्यानपूर्वक सुनने के लिए आप सभी का धन्यवाद !