अल्पकालीन सहकारी ऋण संरचना और वित्तीय समावेशन *

वी.के. शर्मा

माननीय कृषि और खाद्य संसाधन राज्य मंत्री, श्री चरण दास महन्त, माननीय सहयोग मंत्री, मध्य प्रदेश सरकार, श्री गौरीशंकर बिसेन, माननीय कृषि मंत्री, छत्तीसगढ़ सरकार, श्री चंद्रशेखर साहू, अध्यक्ष, भारतीय राष्ट्रीय सहकारिता यूनियन, डॉ. चंद्रपाल सिंह यादव, विशिष्ट आमंत्रित तथा अतिथिगण, देवियो और सज्जनो।

वर्तमान विकास की अवस्था में ग्रामीण सहकारी ऋण संरचना से जुड़े मुद्दों, सरकारों और चुनौतियों पर इस भव्य और विशिष्ट सभा को संबोधित करना मेरे लिए वास्तव में सम्मान और विशेषाधिकार की बात है।

जैसा कि आप सभी जानते हैं, राष्ट्र संघ ने वर्ष 2012 को अन्तरराष्ट्रीय सहकारिता वर्ष घोषित किया है और इसीलिए मेरे विचार में आज यह केंद्रीय अंचल सहकारिता सम्मेलन अपने परिप्रेक्ष्य में और अपने विषय की दृष्टि से बहुत प्रासंगिक है और मुझे विश्वास है कि इससे हमें ऐसे वांछित परिणाम प्राप्त होंगे कि हम आगे बढ़ सकेंगे। और यह कहना अतिशयोक्ति नहीं होगी की उत्पत्ति और जनतांत्रिक विकास, कृषि और ग्रामीण सहकारिताओं के मामले में भारत एक पथप्रदर्शक देश है जो सहकारिता की अवधारणाओं और सिद्धान्तों को लेकर वास्तविक रूप से जागरूक और प्रेरित है। देश में विस्तीर्ण और व्यापक पैमाने पर वित्तीय समावेशन को देखते हुए भारत सरकार और रिज़र्व बैंक दोनों ने वित्तीय समावेशन को अपनी नीतियों और रणनीति की कार्यसूची में सर्वोपरि स्थान पर रखने का निर्णय लिया है। इस वास्तविक रूप से युगान्तकारी नीति और रणनीतिगत पहल के हिस्से के रूप में सरकार और भारतीय रिज़र्व बैंक ने अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंको को आदेश दिये हैं कि वे भारत सरकार और रिज़र्व बैंक की देखरेख में एक समयबद्ध तरीके से निदेशमंडल द्वारा अनुमोदित और शीर्ष प्रबंधन की जिम्मेदारी से युक्त, कारोबारी आयोजना में समेकित, मिशन जैसी भावना से चालित बीसी - आईसीटी - सीबीएस (कारोबार अनुरूपी - सूचना और सम्प्रेषण प्रौद्योगिकी - कोर बैंकिंग समाधान) - उत्तोलित वित्तीय समावेशन योजनाओं को घोषित करें ताकि अब तक वित्तीय रूप से उपेक्षित ग्रामीण क्षेत्रों में जरूरतमंदों के दरवाजे तक जाकर उन्हें बहुविध बुनियादी वित्तीय सेवाएं प्रदान की जा सकें। लेकिन यहाँ शीघ्रता से मुझे इसमें यह भी जोड़ना चाहिए कि इसके पीछे भावना ग्रामीण और कृषि सहकारी समितियों से, जिनकी कि वित्तीय समावेशन के लिए हमेशा से अत्यंत महत्वपूर्ण और केंद्रीय भूमिका रही हैं, स्पर्धा करना नहीं, बल्कि उनका पूरक बनना है।

इस जागरुक और विशिष्ट सभा के सामने मुझे इस मुद्दे पर जोर देकर बताने की आवश्यकता नहीं है कि समय के साथ इस यात्रा में सहकारिता आंदोलन को कुछ दुर्भाग्यपूर्ण घटनाओं ने विकृत भी किया है जिससे उसकी गतिविधियों को क्षति पहुँची है। मेरे विचार से सीमान्त रूप से यह स्थिति वाणिज्यिक बैंकों की पूरक भूमिका की अनिवार्यता को रेखांकित करती है। लेकिन यह कहने के बावजूद जहाँ तक वित्तीय समावेशन कार्य के कार्यान्वयन, विश्वसनीयता और प्रभावशीलता से जुड़ी राष्ट्रीय चुनौति का प्रश्न है, ग्रामीण सहकारी ऋण संरचना से जुड़ी सामर्थ्य शक्ति को सही परिप्रेक्ष्य में देखना बहुत ज्ञानवर्द्धक होगा - विशेषकर इसे देखते हुए कि वाणिज्यिक बैंकों और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (आरआरबी) की तुलना में - जिनकी वर्तमान में कुल मिलाकर 33000 ग्रामीण शाखाएं हैं, 33 राज्य सहकारी बैंकों की 953 शाखाओं, 371 जिला केंद्रीय सहकारी बैंकों (डीसीसीबी) की 12,858 शाखाओं और 109,000 प्राथमिक कृषि ऋण समितियों (पीएसी) को मिलाकर कुल 1,22,590 सेवा केन्द्र हैं जो यह दर्शाते हैं कि ग्रामीण सहकारी ऋण संरचना के कमान क्षेत्र में उनकी पैठ असाधारण रूप से प्रबल है। वास्तव में ग्रामीण सहकारी संरचना की इस असाधारण रूप से प्रबल पैठ के कारण ही रिज़र्व बैंक ने प्राथमिक कृषि ऋण समितियों को न केवल वाणिज्यिक बैंकों के कारोबारी प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने की अनुमति दी है, बल्कि वाणिज्यिक बैंकों द्वारा किसानों को प्राथमिक कृषि ऋण समितियों (पीएसी), किसान सेवा समितियों (एफएसएस) और बड़े आकार वाली आदिवासी बहुउद्देशीय समितियों (एलएएमपीएस) के मार्फत दिये गये ऋणों को परोक्ष वित्त श्रेणी में

* भारतीय राष्ट्रीय सहकारी यूनियन द्वारा छत्तीसगढ़ राज्य सहकारी यूनियन लि. के सहयोग से 11 दिसम्बर 2011 को रायपुर, छत्तीसगढ़ राज्य में 'अल्पकालीन सहकारी ऋण संरचना और वित्तीय समावेशन' पर आयोजित केंद्रीय अंचल सहकारी सम्मेलन में भारतीय रिज़र्व बैंक के कार्यपालक निदेशक श्री वी.के. शर्मा द्वारा दिया गया मुख्य भाषण। यहाँ व्यक्त विचार लेखक के अपने हैं, भारतीय रिज़र्व बैंक के नहीं।

प्राथमिक क्षेत्र उधार मानने की अनुमति भी दी है। यद्यपि वित्तीय समावेशन योजना पहल के अन्तर्गत वाणिज्यिक बैंक और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक अपनी ईंट-गारे वाली शाखाओं और अपने कारोबार प्रतिनिधियों - दोनों के द्वारा वर्ष 2013 तक लगभग 3,50,000 गांवों में बैंकिंग केन्द्र की सेवाएं प्रदान करेंगे । फिर भी वित्तीय समावेशन के लिए ग्रामीण सहकारी ऋण संरचना की जो विराट संभाव्यता और संभावनाएं हैं, उन्हें देखते हुए सरकार और भारतीय रिज़र्व बैंक ने वैद्यनाथन समिति गठित कर और उसकी व्यापक सिफारिशों को बड़े सुव्यवस्थित ढंग से कार्यान्वित करने के लिए स्वीकार कर वित्तीय रूप से कमजोर हो रहे अल्पकालीन सहकारी ऋण ढाँचे को पुनः प्रवर्तित करना उपयुक्त समझा है।

भारत सरकार ने वैद्यनाथन समिति की सिफारिशों को आधार बनाकर और राज्यों के मुख्य मंत्रियों, वित्त मंत्रियों और सहकारिता मंत्रियों के साथ सहमति बन जाने के बाद वित्तीय रूप से रक्त-स्त्राव कर रही अल्पकालीन सहकारी ऋण संरचना को विशाल पैमाने पर वित्तीय सहायता (मूल में इसके ₹13,596 करोड़ (₹136 बिलियन) का अनुमान था, जिसे बाद में संशोधित कर ₹19,330 करोड़ (₹193 बिलियन) कर दिया गया) प्रदान करने का निर्णय लिया है। पर साथ ही समुचित रूप से इसे सशर्त बनाया गया है जो कि कुछ महत्वपूर्ण पूर्व-विर्निदिष्ट प्राचलों के सख्त और कड़े अनुपालन और उन पर हुई प्रगति पर आधारित होगा, जैसे कि रिज़र्व बैंक के विनियामक अधिकारों को सुसाध्य बनाना, सहकारी बैंकों में राज्य सरकारों की इक्विटी सहभागिता को 25 प्रतिशत तक सीमित करना, निदेशक मंडल का अधिक्रमण करने के राज्य सरकार के अधिकारों को सीमित करना, सभी वित्तीय और आंतरिक प्रशासनिक मामलों में राज्य सरकार के हस्तक्षेप को समाप्त करना, पीएसी जिला केन्द्रीय सहकारी बैंकों (डीसीसीबी) और राज्य सहकारी बैंकों (एससीबी) की विशेष लेखा परीक्षा करवाना, सनदी लेखाकारों द्वारा सांविधिक लेखा परीक्षा, निदेशक मंडल का समय पर होने वाला चुनाव, सक्षमता और उपयुक्तता के संबंध में रिज़र्व बैंक द्वारा विनिर्दिष्ट मापदंडों के अनुरूप व्यावसायिक रूप से योग्य निदेशकों की नियुक्ति/ सहयोजन और मुख्य कार्यपालक अधिकारियों (सीईओ) की बहाली, प्रशिक्षण और मानव संसाधन विकास, कम्प्यूटरीकरण, सामान्य लेखांकन प्रणाली (सीएएस) तथा प्रबंध सूचना प्रणाली। और यह सब राज्य सहकारी समिति अधिनियमों में संशोधन, नियमों में संशोधन के द्वारा और समुचित उपनियमों को अपनाते हुए करना होगा।

इस संदर्भ में यह जानना उत्साहवर्द्धक है कि अब तक 25 राज्यों ने पुनः प्रवर्तन संबंधी कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए सहमति ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किये हैं । ये राज्य हैं - आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, जम्मू और कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तराखंड, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल। इतने राज्यों में कुल मिलाकर देश की 96 प्रतिशत से अधिक अल्प अवधि सहकारी ऋण संरचना (एसटीसीसीएस) यूनिटों का समावेश हो जाता है। सहायता कार्यक्रम के अन्तर्गत वित्तीय सहायता विधिक और संस्थागत सुधारों का कार्यान्वयन हो जाने के बाद ही जारी की जाती है। नाबार्ड सात राज्यों में कृषि ऋण समितियों (पीएसी) के पुनः पूंजीकरण में भारत सरकार के हिस्से के रूप में 31 अक्तूबर 2011 तक ₹9002.98 करोड़ (₹90 बिलियन) जारी कर चुका है, जबकि राज्य सरकारों ने अपने हिस्से के रूप में ₹855.53 करोड़ (₹8.5 बिलियन) जारी किये हैं।

यह जानना भी बड़ा उत्साहवर्द्धक है कि 21 राज्यों ने अपने-अपने राज्य सहकारी समिति अधिनियमों में संशोधन किये हैं और ये हैं आंध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मिजोरम, मेघालय, नागालैंड, उड़ीसा, राजस्थान, सिक्किम तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

इस पूरे पुनर्निर्धारण प्रयास का मुख्य आधार यह है कि ग्रामीण सहकारी ऋण ढाँचे की मरम्मत की जाये और उसके अधिशासन व प्रबंधन को पुनर्व्यवस्थित किया जाये ताकि उसमें वित्तीय रक्तस्त्रावन की स्थिति दोबारा घटित न हो। और सबसे महत्वपूर्ण यह कि ऐसी पुनर्नवा और नवीनीकृत सहकारी ऋणसंरचना के दुरुस्त और पुनर्व्यवस्थित किये गये प्रशासन को शक्ति देने और उसे बनाये रखने के लिए एक प्रभावी और विश्वसनीय पर्यवेक्षण तथा विनियमन अपरिहार्य शर्त है।

जैसा कि इस विशिष्ट सभा में आप सभी जानते हैं, सहकारी ऋण संस्थाओं का पर्यवेक्षण नाबार्ड करता है और रिज़र्व बैंक उनका विनियमन करता है। इस पर्यवेक्षण और विनियमन की रूपरेखा के अन्तर्गत रिज़र्व बैंक का कार्य विनियमन संबंधी अनुदेशों और दिशा निर्देशों का बनाना और उन्हें जारी करना है, जबकि नाबार्ड निरीक्षण के दौरान उनके वास्तविक अनुपालन की जाँच करता है। वर्तमान में ऐसे विनियामक अनुदेश और दिशा निर्देश उनसे संबंधित अलग-अलग परिपत्रों में बिखरे हुए हैं। सभी मौजूदा विनियामक दिशा

निर्देशों और अनुदेशों को समेकित करना बहुत जरूरी है और इसकी आवश्यकता नाबार्ड और पर्यवेक्षित सहकारी ऋण संस्थाओं द्वारा लंबे समय से अनुभव की जा रही है। तदनुसार, रिज़र्व बैंक ऐसे सभी अनुदेशों और दिशा निर्देशों को एक मुख्य परिपत्र के रूप में समेकित करने में लगा हुआ है और मैं इस सभा को आश्वस्त करता हूँ कि यह जल्दी ही सबको उपलब्ध करा दिया जायेगा। यह ग्रामीण सहकारी संस्थाओं के लिए सहज उपलब्ध संदर्भ-स्रोत का कार्य करेगा ताकि वे प्रचलित विनियामक अनुदेशों और दिशा निर्देशों का अनुपालन कर सकें।

मैं इस अवसर पर आपको यह बताना चाहता हूँ कि हाल में लिये गये एक निर्णय के अनुसार जिन राज्यों को पुनः प्रवर्तन उपायों के अन्तर्गत पुनर्पूंजीकरण सहायता की आवश्यकता नहीं है, वहाँ राज्य सहकारी बैंकों द्वारा शाखाएं खोलने के लिए सहमति ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर की पूर्व शर्त को समाप्त कर दिया गया है।

वित्तीय क्षेत्र के मूल्यांकन पर गठित समिति (अध्यक्ष : डॉ. राकेश मोहन और सह-अध्यक्षः श्री अशोक चावला) ने यह सिफारिश की थी कि जो ग्रामीण सहकारी बैंक मार्च 2012 तक लाइसेंस प्राप्त नहीं कर लेते हैं, उन्हें परिचालन की अनुमति नहीं दी जायेगी। तद्नुसार, अप्रैल 2009 के वार्षिक नीतिगत वक्तव्य में प्रस्ताव था कि लाइसेंस विहीन राज्य और केंद्रीय सहकारी बैंकों के लाइसेंसीकरण के लिए एक रूपरेखा तैयार की जानी चाहिए। इस उद्देश्य के लिए राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक के साथ परामर्श कर इन बैंकों के लाइसेंसीकरण के लिए संशोधित दिशा निर्देश जारी किये गये। रिज़र्व बैंक के सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को आदेश दिये गये कि जो बैंक निर्धारित मापदंडों को पूरा करते हैं उन्हें लाइसेंस जारी कर दिये जायें। ऐसी अपेक्षा है कि 2012 तक एक बड़ी संख्या में सहकारी बैंक लाइसेंस युक्त हो जायेंगे। वैद्यनाथन समिति की सिफारिशों पर आधारित पुनःप्रर्वतन एक मुश्त उपाय कार्यान्वित किये जा रहे हैं और इनसे राज्य सहकारी बैंकों और केंद्रीय सहकारी बैंकों को अपनी वित्तीय स्थिति को सुधारने में सहायता मिलेगी और वे लाइसेंस पाने की पात्र होंगी।

इस संदर्भ में इसे जानना महत्वपूर्ण है कि देश में 31 राज्य सहकारी बैंकों (एससीबी) और 371 जिला केंद्रीय सहकारी बैंकों (डीसीसीबी) में से यथा 30 नवम्बर 2011 को 6 एससीबी और 117 डीसीसीबी लाइसेंस विहीन थे, जबकि 31 मार्च 2009 को यह आंकड़ा क्रमशः 17 एससीबी और 296 डीसीसीबी था।

इस विशिष्ट सभा को मैं इस अवसर पर यह बताना चाहता हूँ कि चार राज्यों, अर्थात, छत्तीसगढ़, मध्यप्रदेश, उत्तराखंड और उत्तर प्रदेश में लाइसेंसशुदा और लाइसेंस विहीन राज्य सहकारी बैंकों और जिला केंद्रीय सहकारी बैंकों की अद्यतन स्थिति इस प्रकार है :

क्रम सं.	राज्य	राज्य सहकारी बैंक की लाइसेंस स्थिति	जिला केंद्रीय सहकारी बैंकों की लाइसेंस स्थिति		
			कुल डीसीसीबी	लाइसेंसशुदा डीसीसीबी की संख्या	लाइसेंसविहीन डीसीसीबी की संख्या
1	छत्तीसगढ़	लाइसेंस प्राप्त	06	06	---
2	मध्यप्रदेश	लाइसेंस प्राप्त	38	27	11
3	उत्तराखंड	लाइसेंस विहीन	10	09	01
4	उत्तर प्रदेश	लाइसेंस प्राप्त	50	20	30

इस प्रकार, जहाँ उत्तराखंड में राज्य सहकारी बैंक को अभी लाइसेंस प्राप्त होना है, छत्तीसगढ़, मध्यप्रदेश, उत्तराखंड और उत्तरप्रदेश में 104 डीसीबी में 42 डीसीसीबी को अभी लाइसेंस प्राप्त करना है।

जैसा कि अप्रैल 2010 के वार्षिक नीति वक्तव्य में घोषित किया गया था, रिज़र्व बैंक ने वित्तीय समावेश में ग्रामीण सहकारिताओं की आधार भूमिका पर अपनी अविभाजित नीतिगत एकाग्रता के एक अंग के रूप में नाबार्ड और राज्य सरकारों के साथ मिलकर कुशलता से संचालित ग्रामीण सहकारिताओं के बारे में, जिनमें प्राथमिक कृषि ऋण सहकारी समितियाँ (पीएसी), विशाल आदिवासी बहुउद्देशीय सहकारी समितियाँ (एलएएमपीएस), कृषक सेवा समितियाँ (एफएसएस) और बचत व ऋण सहकारिताएं शामिल हैं, एक अध्ययन किया है। अध्ययन के लिए 21 राज्यों में अच्छी तरह से चल रही सहकारिताओं का चयन किया गया। इनमें 71 समितियाँ समानान्तर स्व-निर्भर सहकारी समिति अधिनियमों के अन्तर्गत परिचालित थीं और शेष अपने-अपने राज्यों के राज्य सहकारी समिति अधिनियमों के अन्तर्गत ।

रिज़र्व बैंक द्वारा निर्धारित अध्ययन के विस्तृत उद्देश्य थे -

क) अच्छी तरह से चल रही बचत और ग्रामीण ऋण सहकारिताओं का, जिनमें पीएसी, एलएएमपीएस, एफएसएस तथा समानान्तर स्व-निर्भर सहकारी समिति अधिनियमों के अन्तर्गत स्थापित अन्य नयी वित्तीय सहकारिताएं शामिल हैं, एक अध्ययन जिससे वित्तीय समावेशन और स्थानीय अर्थव्यवस्था में योगदान देने की उनकी संभाव्यता का मूल्यांकन हो सके।

ख) सदस्य, उधारकर्ता और जमाकर्ता के संबंधित जानकारियों, बचत एकत्रीकरण और काश्तकारों, मौखिक पट्टेदारों व कृषि मजदूरों को दिये गये ऋणों का अध्ययन।

ग) वास्तविक प्रबंधन और अधिशासन की गुणवत्ता तथा अच्छे अधिशासन/ प्रबंधन के रास्ते में आने वाली बाहरी रुकावटों का अध्ययन।

घ) स्थानीय अर्थ-व्यवस्था/जनता पर ऐसी सहकारिताओं के परिचालन से उत्पन्न प्रभाव का अध्ययन तथा विश्लेषण।

च) यदि अध्ययन यह दर्शाता है कि इन समितियों की वित्तीय समावेशन में महत्वपूर्ण भूमिका है तो देश भर में ऐसी और भी बहुत सारी संस्थाओं के उभरने के लिए प्रभावी ढंग से प्रोत्साहन देने हेतु आवश्यक उपायों के बारे में सुझाना

यह अध्ययन नवम्बर 2011 में पूरा हुआ है और इसकी विधिवत जाँच के बाद रिज़र्व बैंक इसके निष्कर्षों और सिफारिशों पर आगे की कार्रवाई करेगा।

हम एक द्वितीय हरित क्रांति की दहलीज पर हैं, जिसमें यह परिकल्पना है और जिसके लिए यह आवश्यक होगा कि एकाग्रता में परिवर्तन लाया जाये और अब ध्यान दालों, फलों, सब्जियों, मांस, मत्स्य, मुर्गीपालन और बागबानी पर केन्द्रित किया जाये और उनके उत्पादन व उत्पादकता को बढ़ाया जाये ताकि राष्ट्रीय खाद्यान्न सुरक्षा और बनाये रखे जा सकने योग्य विकास के ऊँचे स्तरों को प्राप्त करना सुनिश्चित हो सके। इन शब्दों के साथ मैं अपना व्याख्यान समाप्त करता हूँ आज के इस सम्मेलन की सफलता के लिए अपनी शुभकामनाएं देता हूँ जो कि इसे मिलनी ही चाहिए।