

5.1 आर्थिक कार्य-निष्पादन में वित्तीय क्षेत्र के योगदान को देखते हुए इस क्षेत्र का स्वास्थ्य सार्वजनिक नीतिगत चिंता का मुद्दा है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि वित्तीय प्रणाली सुदृढ़ आधारों पर कार्य करे, वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण महत्वपूर्ण हो जाता है। जैसा कि अध्याय 11 में चर्चा की गई है, अनेक देशों में केंद्रीय बैंक द्वारा वित्तीय प्रणालियों के विनियमन की एक लंबी परंपरा रही है।

5.2 बैंकों का विनियमन और पर्यवेक्षण वित्तीय सुरक्षा नेट के लिए मुख्य घटक हैं क्योंकि बैंकों को अक्सर व्यवस्थागत वित्तीय संकटों के केंद्र में पाया जाता है (डायमंड एंड रानन 2005)। प्राधिकारियों द्वारा वित्तीय विनियमन के लिए मुख्य औचित्य व्यवस्था संबंधी जोखिम को रोकने, वित्तीय संकटों से बचने तथा जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा करने तथा जमाकर्ताओं और बैंकों के बीच सूचना की असमानता को कम करने का रहा है। चूंकि वित्तीय संकट का मूल्य बहुत अधिक माना जाता है, अतः प्राधिकारियों ने यह महसूस किया कि उन (संकटों) से हर कीमत पर बचा जाए। इसके फलस्वरूप बैंकों पर सभी जगह विनियमन किया जाता है। इसके अलावा, वित्तीय विनियमन वित्तीय प्रणाली की दक्षता बढ़ाने तथा व्यापक सामाजिक उद्देश्यों को प्राप्त करने का प्रयास करते हैं। अनेक देशों में हुए अनुभवों के आधार पर प्रभावी विनियमन सभी संबंधितों के हित में है। हालांकि इसे सभी के लिए एक समान दृष्टिकोण पर आधारित नहीं किया जा सकता। (मिस्त्री 2003)। तथापि, यह ध्यान में रखना महत्वपूर्ण है कि जहाँ वित्तीय संस्थाएं एक उपयुक्त विनियामक व्यवस्था से लाभान्वित होती हैं, फिर भी इस बात का ऐसा कोई बहुत अधिक साक्ष्य नहीं है कि विनियामक व्यवस्था की विद्यमानता से संस्थाएं सुदृढ़ बनती हैं तथा आघातों का उन पर कम वार होता है (फी बिग 2001)। वित्तीय प्रणाली के विनियमन और पर्यवेक्षण के लिए न तो कोई अद्वितीय सैद्धान्तिक मॉडल है, और न ही कोई एकाकी व्यावहारिक दृष्टिकोण। वित्तीय प्रणाली के विभिन्न प्रकार के विनियामक मॉडलों की विद्यमानता से आदर्श मॉडल का चयन कठिन अभ्यास बन जाता है।

5.3 भारतीय वित्तीय प्रणाली में वाणिज्यिक बैंक, सहकारी बैंक, वित्तीय संस्थाएं (एफआइ) गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियां (गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियाँ (एनबीएफसी) शामिल हैं। वाणिज्यिक बैंकों को उनके स्वामित्व के स्वरूप के आधार पर कुछ श्रेणियों में बाँटा जा सकता है, जैसे सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक, निजी क्षेत्र के बैंक तथा विदेशी बैंक जबकि भारतीय स्टेट बैंक और उसके सहायक बैंक, राष्ट्रीय बैंक और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों का गठन संसद के संबंधित अधिनियम के अंतर्गत किया गया है। निजी क्षेत्र के बैंक और विदेशी बैंकों को बैंकिंग कंपनियां कहा

जाता है जैसा कि बैंकारी विनियमन अधिनियम, 1949 में परिभाषित किया गया है। देश में सहकारी ऋण संस्थाओं को मौटे तौर पर शहरी ऋण सहकारी संस्था तथा ग्रामीण ऋण सहकारी संस्था के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। ग्रामीण ऋण सहकारी संस्थाओं को अल्पावधिक और दीर्घावधिक सहकारी संस्था के रूप में विभाजित किया जा सकता है। तथापि, कुछ राज्यों में सहकारी बैंकों की एकात्मक संरचना है जिसमें राज्य स्तरीय सहकारी बैंक अपनी शाखाओं के माध्यम से परिचालन करते हैं।

5.4 भारत में वित्तीय प्रणाली का विनियमन और पर्यवेक्षण विभिन्न विनियामक प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है। रिजर्व बैंक वित्तीय प्रणाली के प्रमुख भाग का विनियमन और पर्यवेक्षण करता है। रिजर्व बैंक की पर्यवेक्षी भूमिका के अंतर्गत वाणिज्यिक बैंक, शहरी सहकारी बैंक (यूसीबी), कुछ वित्तीय संस्थाएं (एफआइ) और गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियाँ (एनबीएफसी) आते हैं। कुछ वित्तीय संस्थाएं (एफआइ) इस के बदले में वित्तीय क्षेत्र की अन्य संस्थाओं का विनियमन तथा / अथवा पर्यवेक्षण करती है, जैसे - आरआरबी और केंद्रीय और राज्य सहकारी बैंक का पर्यवेक्षण राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) द्वारा किया जाता है तथा आवास वित्त कंपनियों का पर्यवेक्षण राष्ट्रीय आवास बैंक (एनएचबी) द्वारा किया जाता है। कंपनी कार्य विभाग (डीसीए), भारत सरकार गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों के अलावा, कंपनी अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत परंतु उनको नहीं जो अन्य विधानों के अंतर्गत आती हैं, कंपनियों की जमा राशियों के संग्रहण संबंधी गतिविधियों का विनियमन करता है। किसी एकल राज्य की सहकारी कंपनियों का विनियमन अलग-अलग राज्यों के रजिस्ट्रार सहकारी संस्था तथा विभिन्न राज्यों में स्थित सहकारी कंपनियों का केंद्र सरकार शहरी सहकारी बैंकों के लिए रिजर्व बैंक के साथ मिलकर तथा ग्रामीण सहकारी संस्थाओं के लिए नाबार्ड के साथ मिलकर संयुक्त रूप से विनियमन करती है। जहाँ भारतीय रिजर्व बैंक तथा नाबार्ड सहकारी संस्थाओं के बैंकिंग कार्यों के लिए विनियमन करते हैं, वहीं उनका प्रबंध - नियंत्रण राज्य / केंद्र सरकारों के पास रहता है। यह दोहरा नियंत्रण सहकारी बैंकों के विनियमन और पर्यवेक्षण को प्रभावित करता है। बीमा विनियमन तथा विकास प्राधिकरण (इडी) बीमा क्षेत्र का विनियमन करता है तथा पूंजी बाजार, क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों आदि का विनियमन भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (सेबी) द्वारा किया जाता है।

5.5 गत पांच दशकों में भारतीय बैंकिंग प्रणाली एक कठिन पथ से होकर गुजरी है तथा अनेक प्रतिस्पर्धी तथा एक दूसरे से टकराने वाली मांगों को संगठित और गैर संगठित क्षेत्रों के भारी, मध्यम, लघु

और अत्यंत लघु उधारकर्ताओं के बीच संतुलन बनाए रखने का प्रयास करती है। बैंकिंग प्रणाली की गतिविधियाँ प्रारंभ में कठोरतापूर्वक विनियमित की जाती थीं और उनकी आजादी सीमित थी। इसे अनेक घरेलू दबावों और बाह्य आघातों को सहना पड़ा। तथापि, यह सुनिश्चित करने के लिए बैंकिंग प्रणाली प्रतिबंधित परिचालन गत परिवेश से बाहर निकल आई है तथा ऐसे परिवेश में कार्य कर रही है जिसे नवोन्मेष के लिए आजादी प्राप्त है तथा एक प्रतिस्पर्धी परिवेश में कार्य करती है जिसमें समय के साथ-साथ विनियमनों में भी परिवर्तन आया है।

5.6 हाल के वर्षों में घरेलू और सीमा पार के समेकनों के संयुक्त प्रभाव के अंतर्गत वित्तीय मध्यस्थों के बीच धूमिल होता हुआ विभेद, लिखतों और प्रक्रियाओं में नवोन्मेषों, प्रौद्योगिकी में उन्नयन तथा वित्तीय प्रणाली द्वारा मध्यस्थित पूंजी की बढ़ी हुई मात्राओं ने विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचे को सक्रिय रूप से सुदृढ़ करने को आवश्यक बना दिया है। वित्तीय क्षेत्र में विशाखीकृत और उल्लेखनीय उपस्थितिवाले अनेक खिलाड़ियों के उभरने से यह आवश्यक हो गया है कि विनियमन और पर्यवेक्षण वित्तीय प्रणाली के विभिन्न घटकों तक फैल जाए।

5.7 संगठन के स्वरूप, स्वामित्व की सीमा, प्रमुख शेयर धारकों द्वारा प्रबंध पर नियंत्रण, तथा कंपनी संचालन की प्रणाली से संबंधित बुनियादी मुद्दों पर अभी भी काफी चर्चा के विषय हैं (रेड्डी - 2000)। हाल के वर्षों में व्यष्टि विनियमन से हटकर समष्टि-प्रबंधन पर जोर बढ़ा है, जिसे विवेक संमत-मानदंडों से तथा वित्तीय प्रणाली की कार्य पद्धति में सुधारों से समर्थन मिला है।

5.8 इस अध्ययन में उस व्यापक रूपांतरण के मूल दृढ़ने की कोशिश की गई है जो बैंकिंग प्रणाली पर विशेष ध्यान देते हुए भारतीय वित्तीय प्रणाली के विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में भारतीय रिजर्व बैंक की भूमिका में आया है। इस अध्ययन को छह भागों में बाँटा गया है। भाग I में भारत में वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण की उत्पत्ति और विकास को खोजा गया है। भाग II में विनियमन और पर्यवेक्षण की नीतियों के संकल्पनात्मक इतिहास तथा भारत में बैंकों के विनियमन और पर्यवेक्षण की नीतियों को रेखांकित किया गया है। भाग II में मौद्रिक नीति के कार्यों तथा भारतीय परिदृश्य में विनियामक और पर्यवेक्षी भूमिका के संबंध में इसकी संगतता (उपयुक्तता) की संक्षेप में जांच की गई है। भाग IV में वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण में भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा अदा की गई भूमिका का आकलन किया गया है तथा इससे अपेक्षित भावी भूमिका का खाका तैयार किया गया है। अंतिम भाग IV में निष्कर्षात्मक टिप्पणियाँ दी गई हैं।

## I. वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण की उत्पत्ति और विकास

5.9 ऐसा कोई सुसंगत सिद्धांत नहीं है जो विनियामक परिवर्तनों को नियंत्रित करने की मांग करता हो, उसका पूर्वानुमान लगाता हो और उसमें

सहायता करता हो। किसी अर्थ-व्यवस्था में वित्तीय विनियमन की आदर्श संरचना वित्तीय प्रणाली की संरचना और उसके विकास के स्तर पर निर्भर करती है। वित्तीय विनियमन की आवश्यकता किसी अर्थव्यवस्था में वित्तीय संस्थाओं की भूमिका के संबंध में धारणाओं पर आधारित होती है। [बाक्स V.1]

5.10 विभिन्न देशों में वित्तीय प्रणाली के विनियमन और पर्यवेक्षण में केंद्रीय बैंकों का संलग्न होना ठीक इसी प्रकार क्रमिक रूप से विकसित हुआ है, जैसे कि बैंकिंग संकट की घटनाएं भी क्रमिक रूप से बढ़ी हैं। प्रारंभ में बैंकों का सांविधिक विनियमन जमाकर्ताओं के संरक्षण, सूचनाओं की असमानता में कमी लाने तथा बैंकिंग का सुदृढ़ रूप में विकास सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक समझा गया था। बाद में जब बैंकों का संकट व्यापक रूप में फैल गया, तो व्यवस्थागत समग्र जोखिम को रोकने तथा वित्तीय संकट से बचने के लिए वित्तीय विनियमन को प्राधिकारियों द्वारा आवश्यक समझा गया।

5.11 बैंक असफलताओं के भारी निहितार्थों को देखते हुए विनियमन और पर्यवेक्षण का कार्य केंद्रीय बैंकों को सौंपना पर्याप्त रूप से मान्य है। बैंकों के मालिक या शेयर धारकों का केवल अल्प स्वत्व ही होता है, तथा बैंकों की शक्तिवर्धन क्षमता को देखते हुए (एक की तुलना में दस से ज्यादा) यह भारी सार्वजनिक निधियों को उनके नियंत्रण में ले आती हैं जिसमें उनका अपना स्वत्व नगण्य होता है। अतः एक रूप में, वे न्यासी के रूप में कार्य करते हैं और इस प्रकार वे उन्हें सौंपी गई निधियों को विनियोजित करने के लिए “सही और उपयुक्त” होने चाहिए। सतत, स्थायी और निरंतर परिचालन अलग-अलग बैंक और बैंकिंग प्रणाली पर जनता के विश्वास पर निर्भर करता है। वह गति जिससे कोई बैंक जिस पर जमाकर्ताओं की ‘दौड़’ हो गई हो, धराशायी हो जाता है, वह किसी अन्य संगठन से अतुलनीय है। एक विकासशील अर्थ व्यवस्था में बैंकों के धराशायी होने के खतरे की सहनशक्ति जमाकर्ताओं में बहुत का है जिनमें से अनेक तो अपने जीवन भर की बचत बैंकों में जमा कर देते हैं। अतः नैतिक, सामाजिक, राजनैतिक और मानवीय दृष्टि से विनियामक पर बहुत भारी उत्तरदायित्व है। लाखों जमाकर्ता जिनकी निधियाँ बैंकों को सौंपी गई हैं, वे प्रबंध - तंत्र के नियंत्रण में नहीं हैं ( मोहन 2004 क)।

*बुनियादी केंद्रीय बैंकिंग के कार्य बनाम बैंकिंग विनियमन और पर्यवेक्षण के कार्य*

5.12 अनेक देशों में यह मान्य था कि बुनियादी कार्यों को प्रभावी रूप से करने में केंद्रीय बैंक की योग्यता सीमित रहेगी जब तक कि वित्तीय प्रणाली दक्षतापूर्वक विनियमित नहीं की जाती है। परंपरागत केंद्रीय बैंक के कार्यों का अर्थात् मौद्रिक नीति बनाना, नोटों का निर्गम, समाशोधन सुविधाएं उपलब्ध कराना, वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण के कार्य के साथ समिश्र संबंध हैं। वित्तीय विनियमन का कार्य केंद्रीय बैंक को देने का एक महत्वपूर्ण कारण यह है कि मौद्रिक और वित्तीय स्थिरता दोनों से

## बाक्स V.1

### विनियमन के बारे में सोच का विकास

यह मान्य है कि विनियमन के कोई विकसित सिद्धांत नहीं हैं। ‘‘नवोन्मेष का सिद्धांत’’ यह मानता है कि विनियामक परिवर्तनों को उनके विनियामक कार्यों के मात्रात्मक तथा गुणात्मक उपायों पर उनके प्रभावों द्वारा मापा जा सकता है। (काणे, 1981)। ‘‘विविदात्मकता का सिद्धांत (बोमोल आदि 1983) यह मानता है कि बाजार संरचना न्यूनतम लागत पर ग्राहकों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रविष्टि और निर्गम का माध्यम अपनाता है। फ्रेनकेस आदि (1991) इन दो मॉडलों के बीच उनके संरक्षणात्मक उपायों दिवालियापन की प्रक्रियाओं तथा बैंकों और ग्राहकों के बीच संविदागत संबंधों के आधार पर विभेद करते हैं। सिन्के (1992) छिपे कार्यों (नैतिक जोखिम) तथा छिपी सूचना (प्रतिकूल चयन) पर केंद्रित एजेंसी सिद्धांत को ‘‘विनियामक तथा वित्तीय सेवाओं के उत्पादन सिद्धांत’’ के साथ मिलाकर ‘‘विनियमन के आम सिद्धांत’’ को विकसित करने का प्रयास किया है।

लेवेलिन (1996) तथा गुडहर्ट आदि (1998) द्वारा बनाए गए मॉडलों ‘‘संस्थागत ओर प्रयोजनपरक विनियमन’’ में विभेद करते हैं। संस्था पर आधारित विनियमन ‘‘संस्था या फर्म के प्रकार’’ पर ध्यान केंद्रित करता है, जब कि कार्य मूलक विनियमन ‘‘गतिविधि के अनुसार’’ विनियमन है। वित्तीय

प्रणालियों को विनियमित करने वाले विनियामक मॉडलों में अंतर मुख्यतः विवेक-संमत पर्यवेक्षी पद्धतियों और संरक्षणात्मक नियमों के बीच का अंतर है। ‘‘विवेक-संमत या प्रतिरोधी पद्धतियां’’ वे हैं जिनका उद्देश्य बैंक के फेल होने की संभावना को कम करने की दृष्टि से बैंकों द्वारा अनुमानित जोखिम के स्तरों को नियंत्रित करना है। दूसरी ओर ‘संरक्षणात्मक उपाय’ वित्तीय संस्थाओं के ग्राहकों को वास्तविक या आसन्न बैंक की असफलता के मामले में सुरक्षण प्रदान करना है तथा इसे फर्म या उद्योग के स्तर पर लागू किया जा सकता है (कुरी 2003)।

बैंकिंग क्षेत्र के विनियमन, मौटे तौर पर दो बुनियादी रूप लेते हैं अर्थात् प्रतिरोधात्मक, विनियमन और संरक्षणात्मक विनियमन। ‘‘प्रतिरोधात्मक विनियमन’’ प्रवेश - संबंधी अपेक्षाएं न्यूनतम पूंजीगत अपेक्षाओं, स्वामित्व संबंधी अपेक्षाओं तथा शाखा लाइसेंसिंग के रूप में निर्धारण करती है। यह सतत बनी रहने वाली अपेक्षाएं और आस्ति के अनुपातों में पूंजी ऋण का दस्तावेजीकरण, ऋण जोखिम प्रबंधन, प्रावधानीकरण और बट्टे खाते में डालने संबंधी नीतियां, आंतरिक नियंत्रण आदि। संरक्षणात्मक विनियमन में जमा बीमा और अंतिम उधारदाता के कार्य शामिल हैं जो केंद्रीय बैंक द्वारा किए जाते हैं।

संबंधित नीतियां परस्पर गुंथी हुई हैं। मौद्रिक नीति की संप्रेषण प्रणाली - तंत्र को भारी क्षति होगी यदि किसी दोषपूर्ण अथवा अस्थिर वित्तीय प्रणाली की वजह से ऋण के प्रवाह विकृत हो जाते हैं। मुद्रा आपूर्ति के नियंत्रित करने के लिए एक सुस्थिर परिवेश सुनिश्चित करने के लिए केंद्रीय बैंक तदर्थ आधार पर बैंकिंग प्रणाली को चलनिधि उपलब्ध कराते हैं। 1990 के बाद के दशक के प्रारंभिक वर्षों से ‘अंतिम उधारदाता’ का कार्य उनके बुनियादी उत्तरदायित्व के रूप में विकसित हुआ। विभिन्न कार्यों के बीच इस परस्पर संबंध के फलस्वरूप अनेक केंद्रीय बैंकों ने स्वेच्छा से बैंकिंग क्षेत्र के पर्यवेक्षण और विनियमन के लिए औपचारिक दायित्व स्वीकार किया।

#### वैश्विक इतिहास

5.13 उन्नीसवीं शताब्दी में केंद्रीय बैंकों ने अपना ध्यान वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करने पर केंद्रित करना शुरू कर दिया था और उनकी भूमिका उत्तरोत्तर रूप में वित्तीय संकटों को दूर करने के रूप में उभर कर आई। बैंक ऑफ़ इंग्लैंड संकट के प्रभावों को दूर करने के लिए बट्टा दर को समायोजित किया करता था तथा यह तकनीक अन्य यूरोपीय केंद्रीय बैंकों द्वारा भी अपनाई गई। अमेरिका में 1836 से 1914 के बीच आई बैंकिंग संकटों की शृंखला ने फ़ेडरल रिजर्व प्रणाली की स्थापना कराई। महा मंदी के अनुभव का अनेक देशों में बैंकिंग विनियमन पर भारी प्रभाव पड़ा है और वाणिज्यिक बैंकों को क्रमिक रूप से केंद्रीय बैंकों के विनियमन के अंतर्गत ले आया गया (बाक्स V.2)। अधिक हाल के वर्षों में अनेक देशों में वित्तीय उदारीकरण, प्रतिस्पर्धा तथा बाजार की शक्तियों ने वापस व्यवस्थागत को जोखिम और वित्तीय संकटों की ओर मोड़ दिया है। 1980 और 1995 के बीच अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष के तीन चौथाई सदस्य

देशों ने कम से कम एक संकट का सामना किया है। ऊपर उल्लिखित कारक यह दर्शाते हैं कि संकटों के रूप में उभरे व्यवस्थागत जोखिम वह मूलकारण बना गया कि केंद्रीय बैंक वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण से जुड़ गए। केंद्रीय बैंकों ने जमाकर्ताओं के हितों की सुरक्षा करने, वित्तीय प्रणाली की दक्षता को बढ़ाने तथा कुछ सामाजिक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए उत्तरोत्तर रूप से बैंकिंग विनियमन और पर्यवेक्षण के साधनों से जुड़ गए। अनेक देशों का वित्तीय इतिहास इस प्रकार के उदाहरणों से भरा पड़ा है।

5.14 मौटे तौर पर, यह देखा गया है कि प्रारंभ में केंद्रीय बैंकों के अन्य बुनियादी केंद्रीय बैंकिंग के कार्यों में पहले से ही व्यस्त होने के कारण वित्तीय विनियमन के उत्तरदायित्व उन्हें नहीं दिए गए थे। बाद में, बैंकिंग संकट के मुद्दों से निपटने की आवश्यकता को मानते हुए अनेक देशों ने यह उचित समझा कि वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण का कार्य अपने-अपने केंद्रीय बैंक को सौंप दिया। अभी हाल के वर्षों में, कुछ देश इस पर पुनर्विचार कर रहे हैं कि विनियामक और पर्यवेक्षण का कार्य केंद्रीय बैंकों से लेकर देश विशेष के अनेक कारणों से नई निर्मित संस्थाओं को सौंप दिया जाए (सारणी 5.1)।

#### भारत में बैंक विनियमन और पर्यवेक्षण की उत्पत्ति

5.15 बैंकिंग की देशी प्रणाली भारत में शताब्दियों से विद्यमान रही है जो प्राचीन अर्थव्यवस्था की जरूरतों को पूरा करती थी (राव, 1960) भारत में वाणिज्यिक बैंकिंग की जड़ें अठारहवीं शताब्दी के प्रारंभिक वर्षों तक जाती हैं। (बाक्स V.3)

## बाक्स V.2

### वित्तीय विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में केंद्रीय बैंकों की भूमिका की उत्पत्ति- वैश्विक इतिहास

बीसवीं शताब्दी के प्रारंभ में विभिन्न देशों में बैंक के असफल होने की घटनाएं इतनी बार हुईं तथा उसके प्रभावों को जमाकर्ताओं और संपूर्ण अर्थव्यवस्थाओं दोनों द्वारा अनुभव किया गया। बैंकिंग प्रणाली को उपयुक्त विनियामक और पर्यवेक्षक को पहचानने तथा विनियमन का उत्तरदायित्व सौंपने का मुद्दा महत्वपूर्ण हो गया। जब 1694 में बैंक ऑफ इंग्लैंड की स्थापना की गई उसका प्रमुख उद्देश्य था - सरकार का वित्त पोषण करने के लिए धन जुटाना। ब्रिटेन में बैंकिंग विनियमन की कोई औपचारिक प्रणाली नहीं की और न ही किसी एजेंसी को कानूनन 1970 के दशक तक बैंकिंग के विनियमन के लिए शक्ति प्रदान की गई थी सिवाय कंपनी अधिनियम के प्रावधानों के। उन्नीसवीं शताब्दी की प्रारंभिक उन्नति के दौरान अनेक बैंक धराशायी हो गए। बैंकों की असफलताओं की उत्तरोत्तर बढ़ती हुई घटनाओं के प्रभावों ने सरकार को 1826 से संयुक्त स्टॉक बैंक का निर्माण करने की अनुमति देने को विवश कर दिया जिसने जोखिमों को अनेक प्रोपराइटरो के बीच बांटने की अनुमति दी। 1866 में बिल ब्रोकर्स - ओवरएंड गुर्ने तथा कंपनी के अपूर्व रूप से धराशायी हो जाने और 1970 में सिटी ऑफ ग्लासगो बैंक की असफलता ने वित्तीय समुदाय में आघात की तरंगें फैला दीं। 1890 में बैंक ऑफ इंग्लैंड ने बैंकिंग प्रणाली की सहायता की कि वह उस व्यापक भयानक संकट से उभर सके जिसमें बेरिंग ब्रदर्स, लंदन का एक अग्रणी मर्चेन्ट बैंकिंग हाउस फंसा हुआ था। बैंक ऑफ इंग्लैंड ने गारंटी फंड के रूप में बचाव कार्य चलाया तथा 17 मिलियन पाउंड से अधिक की राशि जुटाई, इसमें से अधिकांश भाग शक्तिशाली संयुक्त स्टॉक बैंकों से। हालांकि संकट से बचाव कर लिया गया, परंतु इसमें बैंक ऑफ इंग्लैंड द्वारा अदा की गई अग्रणी भूमिका ने उस उत्तरदायित्व को दर्शा दिया जो इसको समग्र बैंकिंग प्रणाली की स्थिरता के लिए अनुमत करना पड़ा। बैंकों को सरकार के युद्धकालीन ऋण और अग्रिमों का वित्त पोषण करने के लिए विवश किया गया तथा नोटों का निर्गम तेजी से बढ़ा। एक बार पुनः बैंक ऑफ इंग्लैंड को हस्तक्षेप करना पड़ा : 1970 के बाद के दशक में सुदृढ़ वृद्धि तथा बड़े बैंकों का विशालीकरण, उद्योग में आप संकटों द्वारा बाधित कर दिया गया। उच्च ब्याज की दरों के कारण 1973 के उत्तरार्द्ध में इनमें से अनेक बैंकों को धराशायी कर दिया। और जैसे-जैसे यह संकट और गहराता गया, तो बैंक ऑफ इंग्लैंड ने बचाव कार्यक्रम चलाया जिसे समाशोधन बैंकों से समर्थन मिला। जनता के विश्वास को बहाल किया गया क्योंकि असफल हुए बैंकों को या तो पुनर्गठित कर दिया गया या, समाप्त कर दिया गया। परंतु इसका परिणाम हुआ बैंकिंग अधिनियम 1976 जिसने बैंक ऑफ इंग्लैंड के द्वारा बैंकिंग प्रणाली के विनियमन और पर्यवेक्षण की औपचारिक भूमिका को बढ़ा दिया।

संयुक्त राष्ट्र अमेरिका का अनुभव इससे भिन्न था। 1863 से पहले, केवल राज्य सरकारों के पास ही बैंकों को विनियमित करने की शक्तियां थीं और इसमें केवल बैंक चार्टर जारी करना शामिल था। 1863 में, फेडरल सरकार ने बैंक विनियमन में सक्रिय रुचि लेनी प्रारंभ की। 1864 का राष्ट्रीय बैंक अधिनियम में यह प्रावधान किया गया कि कोई फेडरल एजेंसी, करेंसी के कॉम्प्ट्रोलर का कार्यालय को बैंकों को लाईसेंस प्रदान करने की शक्ति होगी। फेडरल सरकार की बैंक चार्टरिंग की शक्तियां तेजी से बढ़ी। 1864 में फेडरल सरकार ने राष्ट्रीय बैंक अधिनियम पारित किया जिसमें यह शर्त

लगायी गई कि नए चार्टर्ड बैंकों को फेडरल ऋण को खरीदना होगा तथा वह ट्रेजरी द्वारा उपलब्ध कराए गए नोटों को जारी करेगा। 1836 से 1914 तक अमरिका में कोई केंद्रीय बैंक नहीं था। परंतु इसे 1913 के दौरान फेडरल रिजर्व अधिनियम या ओवन ग्लास अधिनियम के माध्यम से फेडरल रिजर्व प्रणाली की रचना की गई; मुख्य रूप से प्रारक्षित निधियों की धारक संस्था के रूप में कार्य करने के लिए, निधियों के आहरण से आनेवाली व्यापक कमी को रोकने के लिए अंतिम मुद्रा-सर्जक के रूप में।

1930 के बाद के दशक में आर्थिक मंदी का अमरिका में बैंकिंग प्रणाली पर विनाशकारी प्रभाव पड़ा। निजी बैंकों ने जिन्होंने स्टॉकों और शेयरों में निवेश किया था, यह पाया कि वॉल स्ट्रीट के धराशायी होने से उनकी निधियों को गंभीर हानि पहुंची है। दिसंबर 1930 में, बैंक ऑफ यूनाइटेड स्टेट को बलपूर्वक बंद होने के लिए विवश होना पड़ा। अनेक बैंकों को आगे जारी रखना कठिन लगा और कुछ ही वर्षों में अमेरिका के कुल बैंकों के 20% बैंकों को बंद होना पड़ा। 1933 के प्रारंभ में अमरीकी जनता का अपनी बैंकिंग प्रणाली पर से विश्वास उठना शुरु हो गया। जब फ्रेंकलिन डी. रूजवेल्ट अमरीका के राष्ट्रपति चुने गए तो उन्होंने यह स्पष्ट कर दिया कि उनकी पहली चिंता इस बैंकिंग के संकट को सुलझाने की होगी। कांग्रेस का उद्घाटन करने के बाद अगले दिन उन्होंने कांग्रेस का विशेष सत्र आमंत्रित किया तथा चार दिन के बैंक अवकाश की घोषणा की। 9 मार्च 1933 को कांग्रेस ने आपातकालीन बैंकिंग राहत अधिनियम पारित किया जिसमें यह प्रावधान किया गया कि जैसे ही परीक्षक (निरीक्षक) उन्हें वित्तीय रूप से सुरक्षित पाएंगे वैसे ही बैंकों को पुनः खोल दिया जाएगा। बाद में उस वर्ष कांग्रेस में बैंकिंग अधिनियम 1933 पारित किया। फेडरल रिजर्व बोर्ड को बैंकों के निवेश संबंधी संव्यवहारों पर कठोर नियंत्रण प्रदान किया गया और 5,000 अमरीकी डॉलर तक की बैंक में जमा सभी जमाराशियों को बीमित करने के लिए फेडरल जमा बीमा निगम की स्थापना की गई। (फ्रेंकलिन एंड हेरिंग 2001)।

बैंक विनियमन का उत्तरदायित्व सौंपने संबंधी कुछ अन्य देशों के अनुभव पूर्णतः भिन्न ही रहे। बैंकिंग संकटों के आने तथा इन संकटों से निपटने के लिए केंद्रीय बैंक के हस्तक्षेप की जरूरत होने के बावजूद कुछ देशों ने केंद्रीय बैंक की स्थापना के कई वर्षों पहले या बाद में बैंकिंग प्रणाली के पर्यवेक्षण के लिए केंद्रीय बैंक से बाहर पृथक विनियामक प्राधिकरण की स्थापना की। कनाडा सरकार ने होम बैंक के असफल हो जाने के बाद 1925 में कार्यालय महानिरीक्षक बैंक की स्थापना की। बैंक ऑफ कनाडा इसके नौ साल बाद स्वामित किया गया (जोर्जिज 2003)। कनाडा का अनुभव अपने आप में अद्वितीय नहीं था। अन्य अनेक देशों ने जिनमें चिली, मैक्सिको, पेरू तथा स्केनडिनावियन देशों में विकसित केंद्रीय बैंकों तथा बैंक के विनियामक पूर्णतः अलग अलग थे। अभी हाल ही में यू.के. ओर आस्ट्रेलिया सरकार ने अपने केंद्रीय बैंकों के संस्थागत आई देश में संशोधन किया जिसमें उनके विनियामक उत्तरदायित्वों को किसी एक अलग एजेंसी को दे दिया गया। अतः एक उपयुक्त संरचना खड़ी करने तथा बैंक के विनियमन और पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व सौंपने संबंधी अनुभव पर्याप्त अलग-अलग रहे। हालांकि बुनियादी उद्देश्य प्रणालीगत स्थिरता को बनाए रखने का रहा है। इस प्रकार वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण की संस्थागत संरचना में तथा इससे संबंधित विधान में अलग-अलग राष्ट्रों के बीच पर्याप्त भिन्नताएं हैं।

**सारणी 5.1 : 2002 में एकल पर्यवेक्षक, अर्ध समन्वित पर्यवेक्षी एजेंसियों तथा बहु पर्यवेक्षक वाले देश \***

वित्तीय प्रणाली के लिए एकल पर्यवेक्षक		दो प्रकार की वित्तीय मध्यस्थ संस्थाओं का पर्यवेक्षण करनेवाली एजेंसी			बहु पर्यवेक्षक (न्यूनतम एक बैंक के लिए एक प्रतिभूति फर्म के लिए तथा एक बीमा के लिए)	
		बैंक और प्रतिभूति फर्म	बैंक और बीमा	प्रतिभूति फर्म और बीमा कर्ता		
1. आस्ट्रिया	12. जापान गणराज्य	23. डोमिनिकन	29. आस्ट्रेलिया	40. बोलिविया	47. आयरलैंड	62. इटली
2. बहरीन	13. लटानिया	24. फिनलैंड	30. बेलजियम	41. चिली	48. बहामा	63. जोर्डन
3. बर्नाडा	14. मालदीप	25. लक्जमबर्ग	31. कनाडा	42. मिश्र	49. बारबोडोस	64. लिथुवानिया
4. केमेन आईलैंड	15. भालटा	26. मेक्सिको	32. कोलम्बिया	43. मोरिशस	50. बोत्स्वाना	65. नीदरलैंड
5. डेनमार्क	16. निकारगुआ	27. स्विटजरलैंड	33. इक्वाडोर	44. स्लोवाकिया	51. ब्राजील	66. न्यूजीलैंड
6. एस्टोनिया	17. नार्वे	28. उरुग्वे	34. एल्सल्वडोर	45. दक्षिण अफ्रीका	52. बुल्गारिया	67. पनामा
7. जर्मनी	18. सिंगापुर		35. ग्वाटेमाला	46. यूक्रेन	53. चीन	68. फिलीपीन्स
8. जिब्राल्टर	19. दक्षिण कोरिया		36. कजाकिस्तान		54. साईप्रस	69. पोलैंड
9. हंगरी	20. स्वीडन		37. मलेशिया		55. मिश्र	70. पुर्तगाल
10. आइलैंड	21. युएई		38. पेरू		56. फ्रांस	71. रूस
11. आयरलैंड	22. यू.के.		39. वेनेजुएला		57. ग्रीस	72. स्लोवाकिया
					58. हांगकांग	73. श्रीलंका
					59. भारत	74. स्पेन
					60. इंडोनेशिया	75. थाईलैंड
					61. इजराइल	76. टर्की
						77. अमेरिका
<b>नमूने में सभी देशों के प्रतिशत</b>						
<b>29%</b>		<b>8%</b>		<b>13%</b>		<b>9%</b>
<b>38%</b>						

\* इस नमूने में केवल वे ही देश शामिल हैं जो सभी तीनों प्रकार की मध्यस्थ संस्थाओं (बैंक, प्रतिभूति फर्म तथा बीमा कर्ताओं) का पर्यवेक्षण करते हैं।  
**स्रोत :** मार्टिनेज जोस डि लूना और रोज थोमस ए.2003

**भारत में एक व्यापक बैंकिंग विनियमन संबंधी विधान की ओर प्रयास**

5.16 भारत में वाणिज्यिक बैंकिंग के विकास के प्रारंभिक चरणों से यह पता चलता है कि बैंकिंग विकास के प्रारंभिक चरण के दौरान ईस्ट इंडिया कंपनी की सरकार, रायल चार्टर तथा भारत सरकार द्वारा बैंकों का विनियमन और संचालन किया जाता था। बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 का अधिनियम बनाने से पहले बैंकिंग कंपनियों से संबंधित प्रावधान भारतीय कंपनी अधिनियम में निहित थे। भारत में कंपनी विधि 1850 के कंपनी अधिनियम 43 को लागू करने से शुरू हुआ जो इंग्लिश कंपनी अधिनियम 1844 पर आधारित था। 1857 के संयुक्त स्टॉक कंपनी तथा अन्य सहायक कंपनियों के गठन और विनियमन के लिए जिसमें उसके सदस्यों की सीमित या असीमित देयता है, एक अधिनियम पारित किया गया। परंतु इस अधिनियम के अंतर्गत सीमित देयताओं का विशेषाधिकार उस कंपनी को नहीं दिया गया था जो बैंकिंग अथवा बीमा के लिए बनाई गई हो। इस अयोग्यता को 1860 के अधिनियम द्वारा हटा दिया गया जो इंग्लिश कंपनी अधिनियम, 1857 पर आधारित था। कंपनियों से संबंधित कानून व्यापक रूप में कंपनी अधिनियम 1913 के रूप में पुनः बनाया गया जो बैंकिंग कंपनियों पर भी लागू किया गया।

5.17 1913 के दौरान आए बैंकिंग संकट ने बैंकिंग प्रणाली की कमजोरियों को उजागर किया जैसे नकदी तथा अन्य तरल आस्तियां अनावश्यक रूप से कम अनुपात में रखना, बैंकों के निदेशकों को तथा उन कंपनियों को जिनमें निदेशकों का हित निहित है, गैर जमानती भारी ऋण प्रदान करना। कुछ बैंकों ने अवांछनीय गतिविधियों और संव्यवहारों को अपनाया, अत्यधिक तथा अनियंत्रित विस्तार के बाद उसका धराशायी होना अपरिहार्य है। पश्चिम बंगाल में यह स्थिति विशेष रूप से गंभीर थी। चार अनुसूचित बैंक तथा अनेक गैर अनुसूचित बैंक असफल हो गए। इनमें खोई गई राशि, जिनमें अधिकांश मध्यम वर्ग की बचतें थीं, 26 करोड़ रु. से ज्यादा थी। बैंकों के असफल होने के मुद्दों की विस्तार से जांच भारतीय केंद्रीय बैंकिंग जांच समिति (1929-31) द्वारा की गई। इसके विचारणीय विषयों में “जनता के हितों को सुरक्षित रखने की दृष्टि से बैंकिंग का विनियमन” शामिल था। भारतीय केंद्रीय बैंकिंग जांच समिति की रिपोर्ट में विशेष बैंक अधिनियम बनाने की आवश्यकता पर बल दिया गया जिसमें बैंकों का गठन, प्रबंधन, लेखा परीक्षा, और परिसमापन के मुद्दे शामिल हैं। उक्त समिति की साधिकांक सिफारिशों भारत में बैंकिंग सुधारों के इतिहास का एक महत्वपूर्ण मील का पत्थर रही हैं।

### बाक्स V.3

#### भारत में वाणिज्यिक बैंकिंग का विकास

ईस्ट इंडिया कंपनी ने कंपनी के व्यापार और उसके द्वारा राजस्व को बढ़ाने के उद्देश्य से 1720 में बैंक ऑफ़ बंबई की स्थापना की। 1773 में वापेन होस्टिंग्ज ने जनरल बैंक ऑफ़ बंगाल एंड बिहार की स्थापना की जो एक निजी संस्था थी, परंतु उसे ईस्ट इंडिया कंपनी की सरकार का संरक्षण प्राप्त था। गवर्नर जनरल की काउंसिल में विरोध के कारण 1775 में जनरल बैंक बंद कर दिया गया। 1786 में जनरल बैंक ऑफ़ इंडिया को फिर शुरू किया गया जिसकी शेयरधारकों पर सीमित देयता थी। परंतु उस समय न तो ऐसा कोई ब्रिटिश और नहीं भारतीय कानून विद्यमान था जो रायल चार्टर के अतिरिक्त किसी अन्य को शेयरधारकों पर सीमित देयता प्रदान कर सके। बाद में अन्य बैंक जैसे कार्नेटिक बैंक (1788), मद्रास बैंक (1795), ब्रिटिश बैंक (1795) तथा एशियाटिक बैंक (1804) निजी संस्थाओं के रूप में स्थापित हुए।

1 फरवरी 1806 को बनेटिक द्वारा अपनी परिषद का संकल्प पारित किए जाने पर मद्रास में गवर्नमेंट बैंक ने कार्य करना प्रारंभ किया। गवर्नमेंट बैंक को कुछ शर्तों के अधीन नोट जारी करने की शक्तियां प्रदान की गईं। बैंक ऑफ़ हिंदुस्थान के अलावा, दो अन्य योरोपीय बैंकों ने अठारहवीं शताब्दी के बंगाल में विभिन्न अवधियों के लिए परिचालन किया। कमर्शियल बैंक (1819) तथा बैंक ऑफ़ कोलकाता (1824) का प्रारंभ मुख्यतः एजेंसी गृहों द्वारा किया गया। कोलकाता बैंक तथा कामर्शियल बैंक को मिलाकर यूनियन बैंक का जन्म हुआ। इन निजी बैंकों का स्वामित्व कुछ व्यक्तियों के हाथ में था और उनका प्रबंधन कुछ व्यक्तियों द्वारा किया जाता था तथा सीमित देयता के साथ कानूनी दृष्टि से साझेदारी फर्म का नाम दिया गया।

बैंक ऑफ़ कोलकाता सीमित देयता वाली संयुक्त स्टॉक बैंक के रूप में 1806 में स्थापित किया गया जिसे 1809 में रायल चार्टर के अंतर्गत ले आया गया तथा उसका नया नाम बैंक ऑफ़ बंगाल रखा गया। बाद में बैंक ऑफ़ बॉम्बे (1840) तथा बैंक ऑफ़ मद्रास (1843) ईस्ट इंडिया कंपनी द्वारा 1840 के अधिनियम III और 1843 के अधिनियम IX द्वारा स्थापित किए गए। जून 1843 में बैंक ऑफ़ मद्रास के खुलने के साथ - साथ बनेटिक द्वारा स्थापित गवर्नमेंट बैंक बंद हो गया। इन प्रेसीडेंसी बैंकों का कारोबार प्रारंभ में बिलों की भुनाई या अन्य बेचान योग्य निजी प्रतिभूतियों, नकदी खाते रखने, जमा राशियां प्राप्त करने तथा नकदी नोट जारी करने और उनका परिचालन करने तक सीमित था। बैंकिंग पद्धति तथा संगठन में प्रमुख नवोन्मेष बैंक ऑफ़ बंगाल की स्थापना के साथ आया जिसमें शामिल हैं (क) पूंजी जुटाने के लिए संयुक्त स्टॉक प्रणाली का उपयोग: (ख) चार्टर

द्वारा शेयरधारकों पर सीमित देयता सौंपना, (ग) सार्वजनिक राजस्व अदायगियों के लिए स्वीकार किए जाने योग्य नोट-निर्गम के लिए प्रावधान; (घ) आम जनता से जमा राशियां स्वीकार करने के लिए आम प्रावधान (ड.) ऋण तथा उन प्रतिभूतियों पर स्पष्ट सीमा जिन्हें यह स्वीकार किया जा सकता है; तथा (च) निदेशक मंडल में विनियामक परिवर्तनों का प्रावधान। रायल चार्टर जो तीन प्रेसीडेंसी बैंकों का संचालन करता था, समय-समय पर संशोधित किया गया। भारत के अंदर प्रेसीडेंसी बैंकों के अलावा विशेष अधिकारवाला कोई और कानूनी रूप से मान्यता प्राप्त वाणिज्यिक बैंक नहीं था। ईस्ट इंडिया कंपनी की सरकारने मौद्रिक और ऋण प्रणाली के विनियमन का अधिकार अपने ही पास सुरक्षित रखा।

पेपर करेंसी अधिनियम, 1861 के पारित हो जाने पर प्रेसीडेंसी बैंकों द्वारा करेंसी नोट जारी करने का अधिकार समाप्त कर दिया गया तथा वही कार्य सरकार को सौंप दिया गया। बैंक ऑफ़ बॉम्बे के असफल हो जाने पर न्यू बैंक ऑफ़ बॉम्बे की स्थापना 1868 में की गई। 1876 में प्रेसीडेंसी बैंक अधिनियम अस्तित्व में आया जिसने तीनों प्रेसीडेंसी बैंकों को एक संयुक्त विधान के अंतर्गत ले लिया तथा कारोबार पर प्रतिबंध लगा दिए। 1876 के अधिनियम IX के अनुसार भारत सरकार ने चार्टर को कठोरतापूर्वक लागू किया और इन बैंकों की बहियों की आगधिक समीक्षा करना शुरू किया। 1921 में, तीनों प्रेसीडेंसी बैंकों और उनकी शाखाओं को मिलाकर इम्पीरियल बैंक इंडिया बना दिया गया जिसने वाणिज्यिक बैंक, बैंकरों का बैंक तथा सरकार का बैंक होने की तीहरी भूमिकाएं प्राप्त कर लीं। 1951 में जब पहली पंचवर्षिय योजना शुरू की गई, तो ग्रामीण भारत के विकास को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई। अखिल भारतीय ग्रामीण ऋण सर्वेक्षण समिति ने यह सिफ़ारिश की थी, कि इम्पीरियल बैंक ऑफ़ इंडिया का अधिग्रहण करके तथा इसके साथ सरकार द्वारा स्वाधिकृत पूर्ववर्ती बैंकों या सरकार से संबद्ध बैंकों को इससे समन्वित करके सहभागिता तथा सरकार द्वारा प्रायोजित बैंक की स्थापना की जाए। तदनुसार संसद में मई 1955 में एक अधिनियम पारित किया गया और 1 जुलाई 1955 को भारतीय स्टेट बैंक का गठन किया गया। बाद में 1959 में स्टेट बैंक ऑफ़ इण्डिया (सहायक बैंक) अधिनियम पारित किया गया जिसने भारतीय स्टेट बैंक को यह प्राधिकार दिया कि वह आठ पूर्ववर्ती सरकार से संबद्ध बैंकों का अपनी सहायक संस्थाओं के रूप में अधिग्रहण कर लें।

**स्रोत :** भारतीय स्टेट बैंक का विकास (भाग I तथा II)

5.18 जब भारतीय रिज़र्व बैंक अधिनियम 1934 लागू हुआ, तब रिज़र्व बैंक का एक महत्वपूर्ण कार्य था - बैंकों की नकदी आरक्षित निधियों को रखना, विवेकानुसार उन्हें आर्थिक निभाव प्रदान करना तथा ऋण नियंत्रण की लिखतों के माध्यम से अर्थ व्यवस्थाओं की आवश्यकताओं के अनुरूप उनके परिचालनों के विनियमित करना। देश की बैंकिंग प्रणाली के संदर्भ में रिज़र्व बैंक की मुख्य भूमिका बैंकों की अल्पावधिक आस्तियों की चलनिधि को सुनिश्चित करने के प्रयोजन के लिए अंतिम उधारदाता की मानी गई।

5.19 भारत में बैंकिंग विधान बनाने का पहला प्रयास था - भारतीय कंपनी (संशोधन) अधिनियम, 1936 को पारित करना, जिसमें बैंकिंग

कंपनियों से संबंधित प्रावधानों पर एक अलग अध्याय जोड़ा गया। इस नए विधान की दो महत्वपूर्ण विशेषताएं थीं जिसमें भारतीय केन्द्रीय बैंकिंग जाँच समिति की कुछ सिफ़ारिशों को शामिल किया गया। पहली बार “बैंकिंग” की व्यावहारिक परिभाषा निश्चित करने तथा बैंकिंग को अन्य वाणिज्यिक परिचालनों से पृथक करने का दृढ़तापूर्वक प्रयास किया गया। इस संशोधित अधिनियम के कुछ प्रावधानों के माध्यम से अनुसूचित बैंकों की विशेष हेसियत स्वीकार की गई। जैसे कि इस आधार पर कि अनुसूचित बैंकों को रिज़र्व बैंक के आम पर्यवेक्षण और नियंत्रण पर छोड़ा जा सकता है। आरक्षित निधियों को निर्माण की अपेक्षा केवल गैर अनुसूचित बैंकों पर लागू

की गई। तथापि इन प्रावधानों ने बैंकिंग विनियमन की समस्या के किनारे को ही छुआ है।

5.20 वर्ष 1938 के मध्य में ट्रान्कोर नेशनल एंड क्वीलोन बैंक (टीएनक्यूबैंक) की असफलता ने जनता को डरा दिया। इस घटना में रिजर्व बैंक की भूमिका जनता और मीडिया की नजरों में आ गई। तथापि यह देखा गया कि अधिकांश गैर अनुसूचित बैंक बिना किसी नियंत्रण के कार्य करते रहे क्योंकि वे अपने परिचालनों पर रिजर्व बैंक का विनियमन लागू होने देने के लिए तैयार नहीं थे। 1939 से 1949 के बीच विभिन्न राज्यों में 588 बैंक असफल हो गए।

5.21 रिजर्व बैंक ने अक्टूबर 1939 में गैर अनुसूचित बैंकों पर उनकी आस्तियों और देयताओं के विवरण के विशेष संदर्भ में एक रिपोर्ट केंद्रीय बोर्ड को प्रस्तुत की। उक्त रिपोर्ट में यह उल्लेख किया गया कि इनमें से अनेक बैंकों के पास बहुत कम नकदी आरक्षित तथा उनके काफी बड़े अंश अशोध्य और संदिग्ध ऋणों के हैं। ऐसे बैंकों की कुकुरमुत्तों की तरह वृद्धि हो रही है जिनकी वित्तीय स्थिति संदिग्ध है तथा यह सारी सूचना उनके सजे संवरे तुलन पत्रों के आधार पर दी गई थी जिसमें बहुत सारी असंतोषजनक बातों की नहीं दर्शाया गया था। बैंक अधिनियम के बारे में रिजर्व बैंक का प्रस्ताव नवंबर 1939 में भारत सरकार को भेजा गया तथा उसे जनवरी 1940 में बैंकों, बैंकिंग और वाणिज्यिक संघों, जनता के प्रमुख सदस्यों तथा प्रेस को इस अनुरोध के साथ भेजा गया कि वे अपने उत्तर रिजर्व बैंक को छह माह में भेज दें। प्राप्त उत्तरों से यह संकेत मिला कि आम तौर पर कारोबारी समुदाय तथा उनके संघों ने ड्राफ्ट बिल (विधेयक के मसौदे) का स्वागत किया है। रिजर्व बैंक के विभिन्न स्थानीय बोर्डों से प्राप्त अभिमतों के आधार पर रिजर्व बैंक ने सरकार को यह लिखा कि देश में राय एक व्यापक बैंक के विधान को स्वीकार करने के लिए अभी परिपक्व नहीं हुई है।

5.22 एक व्यापक बैंक अधिनियम के लिए सितंबर - अक्टूबर 1943 में पुनः प्रयास किए गए। 6 अप्रैल 1945 को वित्त-सदस्य ने विधान सभा में प्रवर समिति को सौंपने के लिए एक प्रस्ताव पेश किया। अप्रैल 1946 में सदन द्वारा उक्त प्रस्ताव स्वीकार कर लिया गया, परंतु उक्त समिति की नवंबर 1946 तथा बैंकिंग कंपनी (शाखाओं पर प्रतिबंध) अधिनियम, 1946 को भी शामिल किया गया। प्रवर समिति द्वारा संशोधित उक्त विधेयक 8 फरवरी 1949 को विधानसभा में प्रस्तुत किया गया और 17 फरवरी 1949 को बैंकारी विनियमन (वीआर) अधिनियम के रूप में पारित कर दिया गया। इस प्रकार बैंकिंग विनियमन और पर्यवेक्षण का कार्य इस अधिनियम के प्रावधानों से संचालित होता है जो अपने व्यापक रूप में अनेक परिचालनात्मक मुद्दों के अलावा बैंक के गठन से लेकर सम्मेलन तक बैंकों के अनेक पहलुओं के बारे में बताता है। बैंकिंग

परिचालन विभाग को इस अधिनियम के प्रशासन का कार्य सौंपा गया जिसका मूलतः गठन अगस्त 1945 में किया गया था ताकि वह बैंकिंग कंपनी विधेयक पारित हो जाने के बाद रिजर्व बैंक पर आने की संभावना वालों अनेक कर्तव्यों और उत्तरदायित्व को निभाने के लिए अपेक्षित प्रशासनिक मशीनरी उपलब्ध करा सके।

5.23 सारांश में 1930 और 1940 के बाद के दशकों ने ऐसे बैंकों को हवा हो जाते हुए देखा है जिनका सांविधिक रूप से व्यापक तरीके से विनियमन और पर्यवेक्षण नहीं किया जा रहा था। इसी क्रम में अनेक बैंक असफल हो गए। जमाकर्ताओं के हितों को सुरक्षित रखने तथा बैंकिंग प्रणाली को सुदृढ़ आधार पर विकसित करने की दृष्टि से बैंकिंग प्रणाली के विनियमन और पर्यवेक्षण का दायित्व बैंकारी विनियमन अधिनियम, 1949 बनाकर रिजर्व बैंक को दे दिया गया। वित्तीय गतिविधियों की प्रतिक्रिया में बैंकारी विनियमन अधिनियम में निरंतर संशोधन होते रहे हैं और अब तक इसके मूल अधिनियम में 33 संशोधन किए जा चुके हैं।

## II. भारत में बैंक विनियमन और पर्यवेक्षण का विकास

5.24 चूंकि रिजर्व बैंक के कार्य वर्षों से विकसित होते रहे हैं; अतः विनियामक और पर्यवेक्षी दृष्टिकोणों को जब भी आवश्यक समझा गया, संशोधित किया गया। एक विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक की भूमिका पर बल क्रमिक रूप से बैंकों की दैनिक गतिविधियों के व्यष्टिगत विनियमन से हटकर व्यापक पर्यवेक्षण पर दिया जाने लगा है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि विनियमन का अनुपालन एक ऐसे परिवेश में किया जा रहा है जहाँ उनके अपने निष्कर्षों के आधार पर बैंकों के प्रबंध-तंत्र सभी वाणिज्यिक निर्णय लेने के लिए स्वतंत्र हैं। वाणिज्यिक बैंकों, सहकारी बैंकों, गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों, तथा वित्तीय संस्थाओं के वित्तीय विनियामक तथा पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक की भूमिका के विकास के संबंध में कुछ प्रमुख गतिविधियां इस भाग में प्रस्तुत की गई हैं।

### क. वाणिज्यिक बैंकों का विनियमन तथा पर्यवेक्षण

5.25 1950 से पहले अनेक बैंक असफल हो गए थे और बैंकिंग क्षेत्र तब अर्थ व्यवस्था की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए विकसित नहीं हो पाया था। प्रारंभ में 1940 में रिजर्व बैंक को यह अधिकार दिया गया था कि वह भारत सरकार से सलाह करके सीमित मात्रा में बैंकिंग कंपनियों का निरीक्षण कर सकता है। इन निरीक्षणों का प्रयोजन भी सीमित होता था। लाईसेंस के लिए पात्रता, शाखाओं का खोलना, उनका सम्मेलन तथा उसके द्वारा जारी निदेशों के अनुपालन के संबंध में रिजर्व बैंक को संतुष्ट करना। संबंधित बैंकिंग कंपनियों की पूर्व सहमति से, रिजर्व बैंक उनको प्रदत्त-पूंजी का वास्तविक या विनियम - योग्य मूल्य निर्धारित करने तथा भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम की दूसरी अनुसूची में उनको शामिल करने की उनकी

पात्रता पर विचार करने के प्रयोजन से उनकी आरक्षित निधि का पता लगाने की दृष्टि से उनकी बहियों की और खातों की जांच करता था। बैंकिंग कंपनी (निरीक्षण) अध्यादेश, 1946 द्वारा रिजर्व बैंक बैंक को बैंकिंग कंपनियों का निरीक्षण करने की विशेष शक्तियां प्रदान की गईं। इस अध्यादेश ने बैंकिंग कंपनी की पूर्व-सहमति को उसके निरीक्षण के लिए अनावश्यक बना दिया तथा निरीक्षण के उद्देश्यों को भी व्यापक बना दिया। बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 के अंतर्गत रिजर्व बैंक के लिए यह अपेक्षित था कि वह खाता बहियों तथा बैंकिंग कंपनी के परिचालनों की पद्धति का निरीक्षण करके लाइसेंस जारी करने से पूर्व अपने आपको संतुष्ट कर ले। यह प्रावधान यह सुनिश्चित करने में सहायता करता है कि उक्त बैंकिंग कंपनी अपने जमाकर्ताओं को उनके अर्जित दावे पूर्णतः अदा करने की स्थिति में है तथा यह कि उसके कार्य उसके जमाकर्ताओं के हितों के प्रतिकूल रूप में नहीं चलाए जा रहे हैं।

5.26 निरीक्षणों में अंतर्निहित प्रयोजन किसी बैंकिंग कंपनी की प्रदत्त-पूंजी और आरक्षित निधियों की वास्तविक या विनिमय-मूल्य के मात्रात्मक आकलन से क्रमिक रूप से बदलकर उसकी वित्तीय स्थिति, प्रबंधन तथा परिचालन की पद्धतियों का आकलन करना हो गया। जुलाई 1949 में, सभी बैंकिंग कंपनियों के प्रणालीगत आवधिक निरीक्षण करने की नीति घोषित की गई। फरवरी 1950 में, यह निर्णय किया गया कि सभी बैंकिंग कंपनियों का निरीक्षण किया जाएगा भले ही उनका आकार और हैसियत तथा अस्तित्व की अवधि कोई भी क्यों न हो और यह कि ऐसा निरीक्षण रिजर्व बैंक की पर्यवेक्षी गतिविधियों की नियमित विशेषता होगी।

#### स्थापना का चरण (1950-1968)

5.27 1950 के बाद के दशक के दौरान विनियमन और पर्यवेक्षण का मुख्य बल ऐसी उदीयमान अर्थ व्यवस्था की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए बैंकिंग प्रणाली की एक संरचना को तैयार करने में सुविधा प्रदान करना था जो योजनाबद्ध आर्थिक वृद्धि के पथ पर बढ़ रही है। रिजर्व बैंक ने मार्च 1950 में सभी बैंकों के प्रणालीगत आवधिक निरीक्षण शुरू किए। इन निरीक्षणों ने कुछ बैंकों के परिचालनों में अवांछनीय पहलुओं को दर्शाया जैसे - दोषपूर्ण अग्रिम और निवेश; प्रबंध और नियंत्रण में दोष : शाखाओं का अपर्याप्त पर्यवेक्षण, प्रारक्षित निधियों का निम्नस्तर; सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश का निम्नस्तर; तथा निवेश के मूल्य के लिए अपर्याप्त प्रावधान। इनमें से अनेक कमियां गैर अनुसूचित बैंकों के मामले में अक्सर पाई गईं। रिजर्व बैंक ने उन मामलों में जो लाइसेंस के लिए बैंकों की पात्रता का आकलन करने के लिए किए गए किसी निरीक्षण में ऐसी कमियां पाई गई थीं। कोई निर्णय लेना स्थापित कर दिया ताकि उस बैंक को लाइसेंस के लिए पात्रता हेतु सफल होने के लिए उपयुक्त अवसर दिया जा सके तथा कई मामलों में

सुधार पाए जाने के बाद लाइसेंस प्रदान किए गए। 1953 में रिजर्व बैंक अस्थायी रूप से कुछ बैंकों के समामेलन के लिए सहमत हो गए, बशर्ते यह समामेलन जमाकर्ताओं के हित में माना गया हो।

5.28 बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 के लागू हो जाने पर इसने बैंकिंग कंपनियों की प्रबंधकीय अनियमितताओं से निपटने में, विशेषकर बैंकों के निदेशकों, प्रबंध-निदेशकों और मुख्य कार्य पालक अधिकारियों की नियुक्तियों संबंधी शर्तों के बारे में, रिजर्व बैंक की शक्तियों के संबंध में कानून में कुछ कमियों को उजागर किया। नीतिगत मुद्दों के संबंध में बैंकिंग कंपनियों को निदेश देने का मुद्दा अपर्याप्त पाया गया। इन कमियों के दूर करने की दृष्टि से जनवरी 1957 में उस अधिनियम में सुधार किया गया। कुछ अन्य गतिविधियां थीं बैंकों द्वारा पुनर्वित्त सुविधाओं के लिए प्रावधान करना तथा एसबीआईए अक्ट को पारित करना ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि बैंकिंग प्रणाली को लचीलापन प्रदान कर दिया गया है ताकि वह विकासशील अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के प्रति अधिक प्रतिक्रियाशील हो जाए।

5.29 पलाई सेंट्रल बैंक तथा लक्ष्मी कमर्शियल बैंक दोनों के 1960 में पतन में वाणिज्यिक बैंकों के प्रति रिजर्व बैंक की नीति के अनेक पहलुओं को प्रभावित किया। इन दोनों बैंकों के फेल हो जाने से रिजर्व बैंक निरीक्षण मशीनरी को सुधारने की आवश्यकता के प्रति सचेत हो गया। इससे रिजर्व बैंक ने बैंकों तथा यहाँ तक कि उनकी कुछ शाखाओं का भी आकस्मिक निरीक्षण किया और उससे धोखधियों का पता लगाया। पलाई सेंट्रल बैंक के बंद हो जाने के बाद रिजर्व बैंक ने समामेलन करने तथा बैंकों के लाइसेंस तेजी से रद्द करने की नई शक्तियां प्राप्त कीं। 1961 में, रिजर्व बैंक ने अपनी निरीक्षणगत व्यवस्थाओं को पुनर्गठित तथा सशक्त बनाया ताकि गतावधि की अपेक्षा कहीं ज्यादा शाखाओं का निरीक्षण किया जा सके तथा इन निरीक्षणों को और व्यापक बनाया गया ताकि उसमें चयनात्मक लेखा परीक्षा का तत्व भी शामिल किया जा सके। रिजर्व बैंक ने भारतीय बैंकों के लिए पूंजी पर्याप्तता मानदंडों विकसित करने के लिए तथा वाणिज्यिक बैंकों के पूंजी मानदंडों को ध्यान में रखते हुए एक जमा बीमा योजना लागू करने के लिए काफी रुचि दिखाई। इन उपायों ने रिजर्व बैंक के निरीक्षणों की भूमिका को सुदृढ़ करने में सहायता की।

5.30 1960 और 1968 के बीच रिजर्व बैंक के विनियमन और पर्यवेक्षण कार्य का मुख्य जोर बैंकों के परिचालनों की सुदृढ़ता को सुनिश्चित करने और समेकन तथा अनिवार्य समामेलन तथा समापनसहित विभिन्न उपायों द्वारा छोटे जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा करने पर बना रहा। इस अवधि के दौरान जमा बीमा योजना भी शुरू की गई। शाखा लाइसेंस की नीति के माध्यम से रिजर्व बैंक ने भारतीय बैंकों की शहरों में केंद्रित असंतुलित शाखा वितरण के कार्य को दुरूस्त करना शुरू किया। शाखा विस्तार कार्यक्रम तथा निधियों के विप्रेषण की सुविधा बढ़ाकर कुछ कम विकसित क्षेत्रों में बैंकिंग की वृद्धि को प्रोत्साहित



किया। इस अवधि के दौरान व्यक्तियों के कुछ समूहों द्वारा उन बैंकों के कार्यों पर जिनमें उनका मालिकाना हित निहित था, लागू किए गए नियंत्रण को कम कर दिया गया। बैंकिंग प्रणाली को एक नई दिशा देने की आवश्यकता को 1967 में मान लिया गया तथा ऋण को नियोजित करने से संबंधित मुद्दों पर सामाजिक नियंत्रण की संकल्पना को लागू किया गया (मल्होत्रा 1990)।

#### सुदृढीकरण और समेकन का चरण (1969-1991)

5.31 19 जुलाई, 1969 को 14 प्रमुख वाणिज्यिक बैंकों का राष्ट्रीकरण सार्वजनिक क्षेत्र की प्रविष्टि के साथ ही भारतीय बैंकिंग प्रणाली में एक नया मोड़ आया। बैंकों के राष्ट्रीकरण के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए विनियमन के मुख्य जोर को नया रूप दिया गया। राष्ट्रीकरण के बाद बैंकों को सौंपी गई व्यापक भूमिका के संदर्भ में बैंकों के निरीक्षण की प्रणाली का भी पुनर्गठन करने की आवश्यकता हुई। बैंकों के निरीक्षणों के पुनर्गठन के अनुसार अब इनका उद्देश्य विभिन्न पहलुओं में प्रत्येक बैंक के समग्र कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन करना था। रिजर्व बैंक ने प्रारंभ में नए राष्ट्रीकृत बैंकों को यह सूचित किया कि किसी भी ऐसे प्रस्ताव को स्वीकृत करने से पूर्व, जिसके लिए सामान्य परिस्थितियों में उनके बोर्ड का अनुमोदन अपेक्षित है, रिजर्व बैंक से सलाह ले लें। रिजर्व बैंक ने राष्ट्रीकृत बैंकों को यह भी आश्वासन दिया कि कारोबार का निराशाजनक तक अंतरण या आहरण होने की स्थिति में वह उन्हें बिना किसी शर्त के समर्थन देगा। रिजर्व बैंक ने राष्ट्रीकरण के उद्देश्यों को लागू करने के आवश्यक उपायों तथा शाखा विस्तार के राष्ट्रीकरण से संबंधित मुद्दों पर राष्ट्रीकृत बैंकों के साथ विचार-विमर्श किए।

5.32 केंद्र सरकार ने रिजर्व बैंक के साथ परामर्श करके 18 जुलाई 1970 को प्रत्येक राष्ट्रीकृत बैंक के लिए प्रथम निदेशक मंडल का गठन किया। इस प्रकार विनियामक के रूप में रिजर्व बैंक ने यह सुनिश्चित किया कि नए राष्ट्रीकृत बैंक सुचारू रूप से परिचालन करना जारी रखें तथा जमाकर्ताओं और ग्राहकों को असुविधा नहीं हो।

5.33 सरकार ने भी बैंकों की शाखा विस्तार नीति जैसे मुद्दों पर नियंत्रण लागू करना प्रारंभ किया इससे ऐसी स्थिति पैदा हो गई जिसके अंतर्गत बैंकिंग प्रणाली के विनियमन पर अधिकार क्षेत्र में दुहरापन आ गया। रिजर्व बैंक ने यह सुनिश्चित करने के लिए सधन प्रयास किए कि इसकी लाइसेंस देने की नीति के अंतर्गत बैंकिंग सुविधाओं का विस्तार संतुलित रूप में हो। राष्ट्रीय ऋण परिषद (एनसीपी) के गठन, जो सामाजिक नियंत्रण की नीति के कारण हुआ, ने भी शाखा लाइसेंस और प्रक्रियाओं पर प्रभाव डाला। राष्ट्रीय ऋण नीति ने शाखा लाइसेंस देने की नीति में संशोधन के कुछ सुझाव दिए। तदनुसार इस नीति का मई 1968 में संशोधन किया गया। दिसंबर 1969 में शुरू की गई अग्रणी

बैंक योजना की उत्पत्ति इस प्रयास से हुई और इसने यह उदाहरण प्रस्तुत किया कि कैसे बैंकिंग सामाजिक नीति का साधन बन गया।

5.34 राष्ट्रीकरण के पश्चात्, शाखा लाइसेंसीकरण की नीति में भारी रूपांतरण हुआ। रिजर्व बैंक ने यह प्रस्ताव किया था कि नए कार्यालयों के लिए आवेदन पत्रों पर उस विशेष स्थान पर कारोबारी संभावना तथा क्या उस क्षेत्र में पर्याप्त बैंकिंग सुविधा है या नहीं का आकलन करने के बाद विचार किया जाएगा। तथापि बैंकिंग विभाग, वित्त मंत्रालय का विचार था कि मई 1968 में विनिर्दिष्ट नीति की दृष्टि से शाखा विस्तार अभी भी भारी मात्रा में शहरोन्मुखी है तथा यह कि शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में 1:1 का मानदंड तथा सात कम बैंक वाले राज्यों में एक साख से कम की आबादी वाले केंद्रों में 10 प्रतिशत शाखाएं खोलने की नीति शायद अब प्रासंगिक नहीं है। बैंकिंग विभाग ने भी यह अनुभव किया किसी राष्ट्रीकृत बैंक द्वारा किसी ऐसे राज्य या संघशासित प्रदेश में जहाँ उसकी पहले से ही काफी उपस्थिति नहीं हो, वहाँ ऋण संबंधी अवरोधों तथा वरिष्ठ अधिकारियों के स्थानीय समस्याओं से परिचित न होने के कारण उठनेवाली कठिनाईयों के कारण शाखा खोलने को निरूत्साहित किया जाना चाहिए। तथापि, रिजर्व बैंक का मत था कि शाखा लाइसेंसीकरण का दायित्व रिजर्व बैंक का ही बना रहना चाहिए।

5.35 बाद में रिजर्व बैंक ने 1972 से 1974 के तीन वर्षों के लिए शाखा विस्तार कार्यक्रम के लिए एक भावी योजना मंगवाने का विचार किया। इसे प्रत्येक बैंक को तैयार करना था, जिसमें अल्पविकसित / अल्पबैंक सुविधा वाले जिलों को प्राथमिकता देनी थी, परंतु वित्त मंत्रालय की राय इससे भिन्न थी। उन्होंने यह अनुभव किया कि बैंकों द्वारा खोले गए ग्रामीण कार्यालयों (शाखाओं) के अनुपात ने गिरने या कम होने की प्रवृत्ति दर्शाई है, तथा यह कि संशोधित फार्मूले में ऐसी प्रकृति को प्रतिकूल रूप से प्रमाणित नहीं किया है तथा इसमें कुछ कार्यालयों की तुलना में ऐसे कार्यालयों को खालने में कमी लाने की कोई अंतवर्ती प्रवृत्ति नहीं है। बाद में वित्त मंत्रालय में नए निर्मित राजस्व एवं बैंकिंग विस्तार ने भी ग्रामीण और अर्ध शहरी क्षेत्रों में शाखा विस्तार कार्यक्रम में तेजी लाने पर जोर दिया है। रिजर्व बैंक ने इस विचार को शामिल करते हुए सभी वाणिज्यिक बैंकों को मार्गदर्शी दिशा विदेश जारी किए हैं। रिजर्व बैंक ने यह निर्दिष्ट किया है कि एक ऐसी स्थिति आ गई है जहाँ बैंकों को विभिन्न राज्यों और जिलों के बीच शाखा विकास में उस समानता को कम करने की आवश्यकता पर पर्याप्त रूपसे विचार करने तथा समेकन की प्रक्रिया पर भी ध्यान देने की आवश्यकता है।

5.36 पर्यवेक्षी प्रक्रिया तंत्र को और सुदृढ करने की दृष्टि से यह निर्णय लिया गया कि 1977-78 के दौरान एक नए प्रकार का निरीक्षण किया जाए - अर्थात् वित्तीय आकलन के अलावा बैंकों का वार्षिक

आकलन भी किया जाए। जहाँ वित्तीय आकलन में मुख्य जोर आस्तियों और देयताओं के आकलन तथा बैंकों की परिचालन पद्धतियों को आकलन पर रहता था, वहीं निरीक्षण की वार्षिक आकलन प्रणाली में अधिक बल प्रणालियों के आकलन तथा विकासात्मक पहलुओं पर दिया गया। बैंकों के निरीक्षण की प्रणाली पर निरंतर संवीक्षा की जाती रही है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि इस अभ्यास से अपेक्षित उद्देश्यों की प्राप्ति होती है।

5.37 1970 के बाद के दशक के दौरान रिजर्व बैंक ने निजी क्षेत्रों के बैंकों के प्रबंध तंत्र को सुदृढ़ करने से संबंधित विभिन्न मुद्दों को उनके बोर्डों का पुनर्गठन करके निपटाया। भारतीय राष्ट्रीय बैंकों को विदेशी शाखाओं के पर्यवेक्षण और नियंत्रण पर भी ध्यान दिया गया। बैंकिंग क्षेत्र में लेखांकन, पुनर्वित्त के प्रावधान, बैंकिंग प्रयासों से निरीक्षण की प्रणालियों और प्रक्रियाओं से संबंधित मुद्दों पर भी ध्यान दिया गया।

5.38 1980 के बाद के दशक में रिजर्व बैंक की विनियामक और पर्यवेक्षी कार्यो ने विभिन्न मुद्दों पर ध्यान केंद्रित किया। 1980 में यह निर्णय किया गया कि सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों का उद्देश्य यह होगा कि वे अपने अग्रिमों का अनुपात प्राथमिक प्राप्त क्षेत्रों के लिए बढ़ाकर 1985 तक 40% तक ले आए तथा उसमें से काफी कुछ अंश बीस सूत्री कार्यक्रम के हिताधिकारियों को आबंटित किया जाएगा। रिजर्व बैंक ने यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया कि लघु और सीमांत क्षेत्रों में अधिक ऋण उपलब्ध कराए जाएंगे तथा बैंकों को यह निदेश दिए कि वे ऋण की कमीवाले क्षेत्रों में अधिक ऋण उपलब्ध कराएं। इन मुद्दों पर ध्यान दिए जाने का परिणाम यह हुआ कि 1980 में छह और बैंकों का राष्ट्रीकरण कर दिया गया।

5.39 बैंकिंग प्रणाली के भारी विस्तार का परिणाम यह हुआ कि कुछ क्षेत्रों में दबाव और तनाव पैदा हो गया। भौगोलिक दृष्टि से व्यापक क्षेत्रों में शाखाओं के होने से पर्यवेक्षण और नियंत्रण शिथिल पड़ गया। रिजर्व बैंक ने सार्वजनिक क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र के वाणिज्यिक के निरीक्षण की प्रणाली की समीक्षा करने तथा उनमें सुधार / संशोधन सुझाने के लिए दिसंबर 1981 में बैंकों के निरीक्षण पर एक कार्य दल गठित किया। उक्त कार्यदल की सिफारिशों का अनुसरण करते हुए सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के निरीक्षण का वार्षिक मूल्यांकन करना छोड़ दिया गया। जनवरी 1985 से बैंकों की वार्षिक लेखा परीक्षा होने के बाद चलाई जानेवाली वार्षिक वित्तीय समीक्षा की प्रणाली शुरू की गई बैंक शाखाओं में आंतरिक नियंत्रण प्रणालियों की समीक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के निरीक्षक मंडलों का पुनर्गठन तथा भारतीय बैंकों की बदली अंतरराष्ट्रीय उपस्थिति के संदर्भ में बैंकों के पूंजीकरण को बढ़ाने को महत्व दिया गया। बैंकों की विद्यमान निरीक्षण प्रणालियों की समीक्षा करने का कार्य भी शुरू किया गया। आपदाग्रस्त मध्यवर्ती सहकारी बैंकों तथा भूमि विकास बैंकों के पुनर्वास का प्रयास किया

गया। विदेशी बैंकों के स्थानीय परामर्शी बोर्ड गठित किए गए। उनके परिणाम स्वरूप 1980 के बाद के दशक के माध्यम में यह प्रणाली समेकन, विशाखीकरण और उदारीकरण के चरण में प्रवेश कर गई (मल्होत्रा 1990)। इस अवधि तक आते-आते शाखा विस्तार का कार्य काफी सीमा तक धीमा पड़ गया।

*अविनियमन और उदारीकरण का चरण (1991 के बाद)*

5.40 1990 के बाद का दशक आमतौर पर भारतीय वित्तीय प्रणाली, और विशेषकर, बैंकिंग प्रणाली के इतिहास में विशेष उल्लेखनीय रहा है। 1980 के बाद के दशक में भारतीय बैंकिंग प्रणाली ने सामाजिक उद्देश्यों को प्राप्त करने में उल्लेखनीय प्रगति करने के बावजूद कुछ समस्याओं का भी अनुभव किया जिनके कारण उनकी दक्षता और उत्पादकता में कमी तथा उनकी लाभप्रदता में गिरावट आई। निदेशित निवेश तथा निदेशित ऋण कार्यक्रमों को बैंकिंग प्रणाली की परिचालनगत दक्षता को प्रभावित किया। ऋण संविभाग की गुणवत्ता में भी गिरावट आ गई। कार्यमूलक दक्षता, अधिक स्टाफ होने, प्रौद्योगिकी को लाने में अपर्याप्त प्रगति, तथा बैंकों की आंतरिक संगठनगत संरचना में कमजोरी के कारण प्रभावित हुई। इन कारणों ने वित्तीय प्रणाली ने शीघ्र सुधार किए जाने को आवश्यक बना दिया। तदनुसार व्यापक वित्तीय क्षेत्र के सुधार शुरू करने की दृष्टि से बैंकिंग से संबंधित विभिन्न मुद्दों की जांच करने के लिए वित्तीय प्रणाली संबंधी समिति (अध्यक्ष: एम.नरसिंहम, 1991) गठित की गई। नरसिंहम समिति की सिफारिशों का अनुसरण करते हुए रिजर्व बैंक ने वित्तीय क्षेत्र के सुधारों पर व्यापक दृष्टिकोण अपनाया।

5.41 पर्यवेक्षण विभाग (डीओएस) को जिसे अब बैंकिंग पर्यवेक्षण विभाग (डी बी एस) कहा जाता है, संस्थागत ढांचे को सुदृढ़ करने के लिए 1993 में रिजर्व बैंक के अंदर गठित किया गया। वित्तीय पर्यवेक्षण के लिए उच्चधिकार प्राप्त बोर्ड (बीएफएस) का गठन नवंबर 1994 में किया गया जिसमें भारतीय रिजर्व बैंक के गवर्नर अध्यक्ष के रूप में एक उप गवर्नर, उपाध्यक्ष, तथा रिजर्व बैंक में केंद्रीय बोर्ड के चार निदेशक इसके सदस्य थे।

5.42 बैंकों को सुदृढ़ करने के लिए ब्याज दरों को विनियंत्रित करने, सीआरआर, एसएलआर जैसी सांविधिक पूर्व करों में कटौती तथा बैंकों को परिचालनगत स्वायत्तता जैसे उपाय किए गए। इसके अलावा, विभिन्न ऐसे विवेकसम्मत उपाय भी किए गए जो वैश्विक सर्वोत्तम संव्यवहारों के अनुरूप थे। बैंकिंग क्षेत्र के सुधार का एक प्रमुख उद्देश्य वर्धित प्रतिस्पर्धा द्वारा दक्षता तथा उत्पादकता को बढ़ाना रहा है। (मोहन 2005)। नरसिंहम समिति की सिफारिशों के अनुसरण में निजी क्षेत्र के बैंकों की प्रविष्टि को सुविधाजनक बनाने के लिए बैंकिंग प्रणाली की उच्चतर उत्पादकता और दक्षता प्राप्त करने की दृष्टि से मेहत्तर प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने की दृष्टि से 1993 में मार्गदर्शी दिशा निदेश जारी किए गए।

5.43 वर्षों से, भारत में विनियामक और पर्यवेक्षी नीतियां वैश्विक गतिविधियों के अनुरूप तथा भारतीय वित्तीय प्रणाली की बदलती गति के अनुसार उल्लेखनीय रूप से बदली हैं। प्रत्यक्ष निरीक्षण (स्थल पर जाकर निरीक्षण) के अलावा, रिजर्व बैंक ने तीन अन्य पर्यवेक्षी दृष्टिकोणों को अपनाया जैसे - ऑफ साइट (अप्रत्यक्ष) निगरानी, बैंकों में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली तथा बाह्य लेखा परीक्षकों का उपयोग। भारतीय रिजर्व बैंक की निरीक्षण प्रणाली की समीक्षा एक कार्यदल द्वारा की गई। बैंकों पर प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण प्रणाली की समीक्षा संबंधी कार्यदल (अध्यक्ष: एस. पद्मनाभन) का गठन फरवरी 1995 को किया गया। उक्त कार्यदल ने जहाँ प्रत्यक्ष निरीक्षणों की प्रमुखता पर पुनः बल दिया, वहीं यह भी सिफारिश की कि इससे एक सतत निरीक्षण की प्रणाली की ओर बढ़ा जाए इसने एक आंतरिक अप्रत्यक्ष निगरानी प्रणाली से समर्थित आवधिक पूर्ण प्रत्यक्ष जांच की रणनीति की सिफारिश की तथा दो सांविधिक जांचों के बीच में संबद्ध अभ्यासों की भी सिफारिश की।

5.44 कार्यदल ने सिफारिश की कि पथ से भटकी (विपथन) की प्रक्रियाओं को ठीक करने की दिशा में पर्यवेक्षण को मोड़ा जाए। यह निर्णय किया गया कि आवधिक और पूर्ण सांविधिक जांचों को आकलन के मूल क्षेत्रों पर केंद्रित किया जाए जैसे (क) वित्तीय स्थिति तथा कार्य-निष्पादन (ख) प्रबंधन तथा परिचालनात्मक स्थिति (ग) अनुपालन तथा (घ) अंतरराष्ट्रीय रूप से स्वीकृत पूंजी पर्याप्तता, आस्ति गुणवत्ता, प्रबंधन, आय, चलनिधि तथा प्रणालियां (केमल्स) रेटिंग मॉडल तथा भारतीय बैंकों की प्रणालियों और नियंत्रण को इसमें जोड़ते हुए तथा विदेशी बैंकों के लिए (पूंजी-पर्याप्तता, अति गुणवत्ता, अनुपालन, प्रणालियां और नियंत्रणों) के सीएसीएम मॉडल को जोड़ते हुए आकलन किया जाए। बाद में, इस मॉडल को सीएएलसीएस बनाने के लिए चलनिधि के परीक्षण को भी शामिल किया गया। आवधिक सांविधिक परीक्षणों के साथ चार प्रकार के नियमित और चक्रिय प्रत्यक्ष आकलन भी किए जाने थे जैसे - लक्षित आकलन, नियंत्रक बिंदुओं पर लक्षित आकलन, अधिकृत लेखा परीक्षा तथा निगरानी दौरे।

5.45 अप्रत्यक्ष निगरानी तथा चौकसी (ओसमोस) प्रणाली को 1995 में परिचालन में ले आया गया जो आपात प्रबंधन के एक भाग के रूप में जल्दी चेतावनी देने वाली प्रणाली का ढांचा था तथा संवेदी संस्थाओं के प्रत्यक्ष निरीक्षण के लिए खतरे की घंटी जैसी थी। बैंकों से यह अपेक्षित था कि वे विनियामक सह-पर्यवेक्षी रिपोर्ट देने के लिए इनफिनेट के उपयोग के स्तर में वृद्धि करें। ऐसे क्षेत्रों का पता लगाने के लिए जिनमें तत्काल पर्यवेक्षी कार्रवाई की जानी है, तथा समय रहते कार्रवाई करनी है, वहाँ जून 2005 से सभी श्रेणी के बैंकों के लिए विवरणी प्रस्तुत करने की समय-सीमा को घटा दिया गया है।

5.46 बैंकों में आंतरिक नियंत्रण तथा निरीक्षण / लेखा परीक्षा प्रणाली संबंधी कार्यदल (अध्यक्ष: आर. जिलानी) की सिफारिशों 1997-98 के

दौरान लागू की गई) रिजर्व बैंक ने अप्रैल 1999 में विनियमन समीक्षा प्रधिकरण गठित किया। ऐसे बैंक की वित्तीय स्थिति का पता लगाने के लिए जिसके समेकन के स्तर पर सहायक संस्थाएं / संयुक्त उद्यम हों, मार्च 2003 से समेकित लेखांकन और पर्यवेक्षण शुरू किया गया। एक समेकित विवेक सम्मत रिपोर्टिंग (सीपीआर) प्रणाली 2003 में शुरू की गई।

5.47 सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में हुए व्यापक परिवर्तनों जो उनके आकार और परिचालनों की जटिलता के रूप में झलकते हैं, को ध्यान में रखते हुए सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में सांविधिक लेखा परीक्षकों की नियुक्ति के लिए अपनाए जाने वाले मानदंडों और संव्यवहारों की जांच करने के लिए एक कार्यदल गठित किया गया। बैंकों के पर्यवेक्षण में बाह्य लेखा परीक्षकों की भूमिका को मजबूत किया गया।

5.48 बैंकिंग कारोबार में आई जटिलताओं तथा जटिल जोखिम संविभागों के साथ उभरते नवोन्मेषी उत्पादों के साथ रिजर्व बैंक ने पर्यवेक्षण की जोखिम आधारित पर्यवेक्षण दृष्टिकोण को लागू करने के लिए उपाय किए। जोखिम आधारित पर्यवेक्षण (आरबीएस) पर हाल ही में समीक्षा की गई है, जिसमें जोखिम प्रोफिलिंग टेम्प्लेट की जांच करते हुए तथा एक नए रेटिंग ढांचे को लागू किया गया। इस संशोधन से आरबीएस प्रक्रिया को और भी अधिक जोखिम संवेदी, वस्तुनिष्ठ तथा उपयोगकर्ताओं में अनुकूल बनाने की उम्मीद है (बॉक्स V.4)।

5.49 वित्तीय क्षेत्र की सम्मिश्र वृद्धि तथा सीमा-पारीय वित्तीय समूहों की वृद्धि के कारण वित्तीय समूहों से जुड़े देश विदेश के समग्र संकटों तथा संभावित जोखिमों से निपटने में देश की प्रतिक्रियाओं को समझने के लिए पर्यवेक्षण प्रक्रिया को विशेष ध्यान देने की जरूरत है। रिजर्व बैंक ने बकाया मुद्दों / पर्यवेक्षण संबंधी चिंताओं से निपटने के लिए वित्तीय समूहों के मुख्य कार्यपालक अधिकारी तथा अन्य मुख्य विनियामकों के साथ छमाही चर्चा बैठक करता है। वो वित्तीय समूहों की निगरानी प्रणाली को और सुदृढ़ करेगा।

5.50 एक ऐसी सुरक्षित और सुदृढ़ बैंकिंग प्रणाली बनाने की दिशा में, जिसे एक मजबूत पर्यवेक्षी व्यवस्था का समर्थन प्राप्त हो, त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई (पीसीए) की प्रणाली की परिकल्पना की गई है। हाल के वर्षों में अंतरराष्ट्रीय वित्तीय संबंधों में काले धन को वैध बनाने संबंधी गतिविधियों को रोकने की महत्व प्राप्त हुआ है। नवंबर, 2004 में काले धन को वैध बनाने के विरोधी (एएमएल) तथा आंतकवाद के वित्तपोषण को रोकने (सीएफटी) संबंधी मानकों पर वित्तीय कार्रवाई कार्यदल (एफएटीएफ) द्वारा की गई सिफारिशों के अनुरूप अपने ग्राहक को जानिए (केवाईटी) सिद्धांतों के दिशा निदेशों को भी रिजर्व बैंक ने संशोधित किया है।

5.51 हाल के वर्षों में व्यापक ऋण अधिसूचना जो किसी उधारकर्ता द्वारा पहले से ही ली गई ऋण सुविधाओं तथा उसकी चुकौती के पिछले

#### बॉक्स V.4

### देश-देश में प्रथाएं : जोखिम आधारित पर्यवेक्षण

जोखिम आधारित पर्यवेक्षण (आरबीएस) विधेयक पर्यवेक्षण के सिद्धान्त पर आधारित है। विकसित और उभरती हुई दोनों प्रकार की अर्थव्यवस्थाओं के समूहों में अनेक देशों में इस जोखिम आधारित पर्यवेक्षी दृष्टिकोण को अपनाया है। 1997 में दो परामर्शी लेखों के प्रकाशन के बाद, जिसमें दो दृष्टिकोणों को शामिल किया गया था जैसे जोखिम आकलन, पर्यवेक्षण के साधन, मूल्यांकन (आरएटीड) तथा अनुसूची 3 अनुपालन आकलन, संपर्क मूल्यांकन (एससीएसएलइ)। बैंक ऑफ इंग्लैंड ने जोखिम आधारित पर्यवेक्षी दृष्टिकोण को अपनाया। बैंक ऑफ इंग्लैंड (अब पर्यवेक्षण को वित्तीय सेवा प्राधिकरण को सौंप दिया गया है) में पर्यवेक्षण के मानक स्थापित करते हुए एक लचीले और विभेदक जोखिम आधारित पर्यवेक्षण को अपनाया है। इस दृष्टिकोण के अंतर्गत विनियामक विभिन्न बाह्य जोखिमों को हिसाब में लेते हुए किसी संस्था का जोखिम का खाका बनाता है। विनियामक जोखिम प्रशमीकरण कार्यक्रम (आरएमपी) भी बनाता है, जिसमें निदानात्मक, निगरानीपरक प्रतियोगी और उपचारी साधन शामिल होते हैं जिन्हें परिणामकारक रूप में बनाया जाता है। (बैंक ऑफ इंग्लैंड 1998)।

वित्तीय संस्थान अधीक्षक का कार्यालय (ओएसएफआई) कनाडा, ने बैंक की सहायक संस्थाओं तथा संबद्ध संस्थाओं की गतिविधियों तथा उनके घरेलू और विदेशी परिचालनों के पर्यवेक्षण के लिए अगस्त 1999 में जोखिम आधारित पर्यवेक्षी ढांचे की शुरुआत की। पर्यवेक्षी गतिविधियों के लिए ओएसएफआई के जोखिम आधारित दृष्टिकोण में बैंक की सभी उल्लेखनीय गतिविधियों का मूल्यांकन भी शामिल है चाहे वे गतिविधियों बैंकिंग से संबंधित हो या गैर बैंकिंग से। उस पर्यवेक्षण के दृष्टिकोण में विभिन्न अंतर्निहित जोखिमों का आकलन करना तथा विभिन्न कारोबारी जोखिम क्षेत्रों का (जैसे ऋण, बाजार, परिचालन, चलनिधि आदि) नियंत्रण करना तथा बैंक के निवल जोखिम पर पहुँचना शामिल है।

आस्ट्रेलिया में, 1990 के बाद के दशक में उत्तरार्ध में यह पाया गया कि लगभग 86 प्रतिशत बैंकों को, जो कुल बैंक आस्तियों के 95 प्रतिशत को

दर्शाते हैं, आस्ट्रेलियन प्रूडेंसियल रेग्युलेटरी आथोरिटी (एपीआरए) द्वारा जोखिम की समेकनवाली रेटिंग में निम्न जोखिम की श्रेणी में रखा गया। इस प्रकार यह पाया गया कि ये रेटिंग बैंकिंग क्षेत्र के अंदर संस्थाओं के लिए पर्यवेक्षी गतिविधियों को प्राथमिकता क्रम देने के लिए अपर्याप्त आधार प्रदान करती है। इस पृष्ठभूमि में तथा अंतरराष्ट्रीय सर्वोत्तम संव्यवहारों के अनुरूप जुलाई 2000 में एपीआरए ने संवेदनशील वित्तीय संस्थाओं, जिनमें अधिकांश बैंक भी शामिल थे, के लिए एक जोखिम आधारित पर्यवेक्षी पद्धति भी अपनाई। एपीआरए का पर्यवेक्षी ढांचा संगत, कठोर, प्रभावी और लक्ष्यबद्ध जोखिम आधारित पर्यवेक्षण को बढ़ाना चाहता है। इसके अलावा, इन देशों ने आपातकालीन आवश्यकताओं को पूरा करने में शामिल साधनों को उन्नत बनाकर पर्यवेक्षण के लिए जोखिम आधारित दृष्टिकोण की प्रभावशीलता को बढ़ाने के लिए आवश्यक कदम उठाए हैं।

भारत में, बैंकों के लिए जोखिम आधारित पर्यवेक्षण की ओर बढ़ने का विचार सर्वप्रथम 2000 में शुरू किया गया। रिजर्व बैंक का आरबीएस ढांचा किसी बैंक द्वारा झेले जा रहे विभिन्न जोखिमों के विश्लेषण के द्वारा बैंकों के जोखिम की रूपरेखा का आकलन करता है। शुरू शुरू में चलाए गए आधारित पर्यवेक्षण के दो दौर चले जिनमें 23 बैंकों को शामिल किया गया। इससे प्राप्त अनुभवों के आधार पर आरबीएस की प्रक्रिया की अक्टूबर 2005 में समीक्षा की गई ताकि जोखिम की रूपरेखा बनाने वाले अभ्यागत को और अधिक जोखिम संवेदी, वस्तुपुरक तथा उपयोगकर्ता के अनुकूल बनाया जा सके। यथोचित जोखिम आकलन तथा जोखिम के समूहन के लिए रेटिंग का एक नया ढांचा बनाया गया है।

बैंकों के लिए आरबीएस ढांचे को सुचारू रूप से कार्यान्वयन को नया पूंजी समझौता (बेसिल II) के लिए पूर्वगामी स्थिति मानी जा सकती है। जो भारतीय बैंकों को बेसिल II मानदंडों को बेहतर तरीके से अपनाने में समर्थ बनाएंगे। इससे भारतीय रिजर्व बैंकों की जोखिम प्रणाली के संव्यवहार सुदृढ़ होंगे तथा यह किसी संभावित संकट से उनकी रक्षा करेगा (लीलाधर : 2005)।

रिकार्ड के बारे में ब्योरे उपलब्ध करती है, महत्वपूर्ण हो गई है। तदनुसार बैंकों और वित्तीय संस्थाओं के चूककर्ता उधारकर्ताओं के संबंध में सूचना के प्रकटीकरण की एक योजना शुरू की गई। ऋण संबंधी मामलों पर सूचना के आदान-प्रदान को सुविधाजनक बनाने की दृष्टि से 2000 में एक ऋण आसूचना ब्यूरो (भारत) लि. (सिविल) का गठन किया गया।

5.52 उच्चस्तरीय गैर निष्पादक आस्तियों (एनपीए) से निपटने के लिए बैंकों एवं वित्तीय संस्थाओं को देय ऋण वसूली न्यायाधिकरण स्थापित किए गए। समस्याग्रस्त अर्थसक्षम संस्थाओं के कंपनी ऋणों की समय रहते और पारदर्शी रूप में पुनर्विन्यास के लिए एक प्रक्रिया तंत्र स्थापित करने की दृष्टि से 2001 में बीएफआर, डीआरटी तथा अन्य कानूनी प्रक्रियाओं के अधिकार क्षेत्र से बाहर कंपनी ऋण पुनर्विवेश (सीडीआर) की योजना शुरू की गई। निरंतर वसूली सुनिश्चित करने के लिए बैंकों को एक उल्लेखनीय प्रोत्साहन प्रदान करने की दृष्टि से 2002 में वित्तीय

आस्तियों का प्रतिभूतिकरण तथा पुनर्गठन एवं प्रतिभूति अनुप्रवर्तन (एएफसी) अधिनियम पारित किया गया। गैर निष्पादक अस्तियों से निपटने के लिए बैंकों को उपलब्ध विकल्पों को बढ़ाने की दृष्टि से एनपीए की खरीद / बिक्री के बारे मार्गदर्शी दिशा-निदेश 13 जुलाई 2005 को जारी किए गए।

#### बासल मानदंड लागू करने में प्रगति

5.53 बासल समिति के मानदंडों (बासल I) की दिशा में बढ़ने के लिए एकसमान पूंजी संरचना के मानकों तथा प्रगति को सुनिश्चित करने के लिए तथा बैंकिंग प्रणाली को सुदृढ़ करने के लिए यह आवश्यक समझा गया कि पूंजी पर्याप्तता प्रणाली बैंकिंग पर्यवेक्षण के लिए बासल के बुनियादी सिद्धांतों को अपनाने हेतु यह अपेक्षित है कि बैंक की सहमत संस्थाओं के कार्यकलापों में समेकित लेखांकन और पर्यवेक्षण के सिद्धांतों का कठोरतापूर्वक अनुपालन किया जाए।

5.54 बासल II का ढांचा इस प्रकार बनाया गया है कि वह बैंकिंग प्रणाली के परिचालनों को ऋण जोखिम, बाजार जोखिम तथा परिचालनगत जोखिम के लिए पूंजीगत अपेक्षाओं के निर्धारण का आधार प्रदान कर सके तथा बैंकों / पर्यवेक्षकों को उन दृष्टिकोणों का चयन करने में समर्थ बना सके जो उनके परिचालनों और वित्तीय बाजारों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त हैं। बासल II के अंतर्गत बैंकों की पूंजीगत अपेक्षाओं को बैंकों के तुलनपत्रों में निहित जोखिमों को और भी अधिक घनिष्ठता के साथ बनाया जाएगा। बासल II की ओर निर्वाध रूप से बढ़ने को सुनिश्चित करने की दृष्टि से, इसमें निहित जटिलताओं को देखते हुए एक परामर्शी दृष्टिकोण अपनाने की परिकल्पना की गई है। जैसा कि रिजर्व बैंक ने निदेश दिया है, भारतीय बैंक मार्च 2007 से बासल II मानदंडों को अपनाने की तैयारी कर रहे हैं। बासल II मानकों के अंतर्गत परिष्करण के विभिन्न स्तरों की ओर बढ़ने की गति और क्रम का निर्धारण रिजर्व बैंक द्वारा यथासमय किया जाएगा।

#### बैंकिंग विनियमन और पर्यवेक्षण का आधुनिकीकरण

5.55 समग्र दृष्टि से बैंकिंग प्रणाली की महत्ता पर विचार करते हुए कंपनी संचालन से संबंधित मुद्दों को उच्च महत्ता दी गई। रिजर्व बैंक अभी हाल की अवधि में फिट एंड प्रोपर (सही और उपयुक्त) प्रबंध तथा विशाखीकृत स्वामित्व पर बल देने के साथ बेहतर कंपनी संचालन सुनिश्चित करने तथा बाजार अनुशासन को प्रोत्साहित करने पर ध्यान केंद्रित करता रहा है। बैंकों को अपने परंपरागत उत्पादों के अलावा और अधिक प्रकार के उत्पाद और सेवाएं देने और उनका विशाखीकरण करने के लिए प्रेरित किया गया था। यूनिवर्सल बैंकिंग की ओर बढ़ने की नीति की घोषणा की गई।

5.56 भारत की विवेकसम्मत विनियामक प्रणाली को आगे बढ़ाने के संदर्भ में परामर्शी प्रक्रिया को सुदृढ़ करने के लिए नवंबर 2003 में वित्तीय विनियमन संबंधी स्थायी तकनीकी परामर्शदात्री समिति का गठन बैंकों, बाजार सहभागियों तथा वित्तीय बाजारों के विनियामकों के बीच किया गया। भारतीय वित्तीय सेवा क्षेत्र में संभावित हितों के टकराव स्रोतों और स्वरूप की पहचान करने तथा उन्हें दूर करने के लिए संभावित उपायों / की जानेवाली कारवाई को सुझाने के लिए भारतीय रिजर्व बैंक ने एक कार्यदल का गठन किया।

5.57 यह सुनिश्चित करने के लिए कि ग्राहकों के साथ ईमानदारी पूर्ण व्यवहार के लिए आचरण की एक व्यापक संहिता संकल्पित की गई है और उसका पालन किया जाता है इसके लिए ब्रिटेन के मंडल की तर्ज पर एक स्वतंत्र भारतीय बैंकिंग संहिता एवं मानक बोर्ड का गठन कर लिया गया है। बेहतर आर्थिक समावेशन प्राप्त करने की दृष्टि से नवंबर 2005 से सभी बैंकों को बुनियादी बैंकिंग के नो फ्रील खाते या हो शून्य या बहुत कम न्यूनतम शेषराशियों और प्रभारी लिए एक बुनियादी बैंकिंग उपलब्ध कराएंगे। जो ऐसे खातों तक व्यापक जनता की पहुँच के अंदर ले आएंगे।

बैंकों से अनुरोध किया गया है कि वे अपनी वर्तमान प्रथा की समीक्षा करें और उसे वित्तीय समेकन के उद्देश्य के अनुरूप बनाए।

5.58 सारे विश्व में वित्तीय प्रणालियों में आ रही प्रौद्योगिकीय उन्नयन के कारण हाल के वर्षों में बैंकिंग में कंप्यूटरीकरण को उच्च महत्व प्राप्त हुआ है। 100 प्रतिशत कंप्यूटरीकरण की ओर बढ़ने की संभावना का परिणाम यह हुआ है कि बैंकों में उस अपेक्षा की पूर्ति के लिए भरपूर प्रयास किए जा रहे हैं। जो बेहतर ग्राहक सेवा, आंतरिक नियंत्रण तथा प्रणाली प्रबंधन प्रदान करेंगे। भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा मई 2005 में जारी वित्तीय क्षेत्र के लिए प्रौद्योगिकी विजन दस्तावेज विभिन्न मानकों और दृष्टिकोणों पर व्यापक सूचना उपलब्ध कराकर आइएएस लेखा परीक्षा तथा कारोबारी निरंतरता योजनाओं का अपेक्षित ध्यान केंद्रित करके इसके द्वारा बल दिए जानेवाले क्षेत्रों पर प्रकाश डालता है।

#### ख. सहकारी बैंकों का विनियमन और पर्यवेक्षण

5.59 सहकारी बैंकिंग प्रणाली भारतीय वित्तीय प्रणाली को एक महत्वपूर्ण घटक है। भारत में सहकारी बैंक ग्रामीण जनसंख्या तथा शहरी जनसंख्या के कुछ भागों की भी बैंकिंग आवश्यकताओं को पूरा करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। ग्रामीण ऋण की अपर्याप्तता ने 1950 और 1960 के बाद के पूरे दशकों में रिजर्व बैंक तथा सरकार का ध्यान आकृष्ट किया। कृषि ऋण प्रणाली जैसा कि यह उभरकर आई है, वह विकास और हस्तक्षेप दोनों के उत्पाद के रूप में आई है तथा यह ऋण सुदुर्दगी से लगातर बने हुए असंतोष से प्रेरित प्रणाली की प्रतिक्रिया को प्रतिबिंबित करती है (मोहन 2004 क)।

5.60 भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 में कृषि ऋण से संबंधित विशिष्ट प्रावधान हैं। आरबीआई अधिनियम की धारा 54 विशेष रूप से प्राधिकृत करती है कि न केवल ग्रामीण ऋण के लिए, बल्कि दीर्घावधिक वित्त और पुनर्वित्त के लिए भी रिजर्व बैंक अपने अंदर ही एक कृषि ऋण विभाग का गठन कर सकता है। इस अधिनियम की धारा 17 इसे यह शक्ति प्रदान करती है कि वह राज्य सहकारी बैंकों या किसी अन्य ऐसी एजेंसी के माध्यम से जो कृषि में संलग्न हो, कृषि ऋण प्रदान कर सकता है। ग्रामीण ऋण के लिए एक व्यापक ऋण की बुनियादी संरचना बनाने की नींव अखिल भारतीय ग्रामीण ऋण सर्वेक्षण (1954) द्वारा रख दी गई थी। विदेश समिति ने, जिसने यह सर्वेक्षण कराया था, राष्ट्रीय कृषि ऋण निधि के निर्माण की सिफारिश की थी, जिसे बाद में रिजर्व बैंक ने बनाया। कृषि पुनर्वित्त निगम ने, जिसकी स्थापना रिजर्व बैंक द्वारा 1963 में की गई थी, पुनर्वित्त के माध्यम से निधियां उपलब्ध कराई, परंतु ऋण सहकारी समितियाँ अभी तक भी भली प्रकार काम नहीं कर रही थीं। अग्रमी बैंक योजना द्वारा विकेंद्रीकृत ऋण आयोजना ऋण के आंबटन के व्यापक प्रसार के लिए शुरू की गई जो अन्य कार्यों

के साथ-साथ कृषि को सुधार देने का कार्य भी करें। पुनर्वित्त पोषण के अलावा, कृषि पुनर्वित्त निगम को दी गई विकासात्मक और संवर्धनात्मक भूमिका पर जोर देने के लिए कृषि पुनर्वित्त निगम को 1975 में कृषि पुनर्वित्त एवं विकास निगम का नाम दिया गया। उन सब प्रयासों के बावजूद कृषि क्षेत्र को ऋण का प्रवाह किसी खास सुधार को दर्शाने में असमर्थ रहा क्योंकि सहकारी संस्थाओं के पास संसाधनों की कमी थी जो आंशिक मांग को पूरा कर पाते। इन समस्याओं को सुलझाने की दृष्टि से 1975 में क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों की स्थापना की गई। कृषि और ग्रामीण विकास के लिए संस्थागत ऋण की प्रणाली को सुदृढ़ करने के लिए 12 जुलाई 1982 को नाबार्ड की स्थापना की गई। अपनी स्थापना के साथ नाबार्ड ने एआरडीसी के सारे कर्म, सहकारी समितियां तथा क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (आरआरबी) को पुनर्वित्त संबंधी रिजर्व बैंक के कार्य अपने पास ले लिए।

5.61 राज्य सरकार तथा रजिस्ट्रार, सहकारी समिति जिसकी नियुक्त राज्य सरकार द्वारा की गई है, उन सहकारी समितियों के लिए मुख्य विनियामक प्राधिकारी थे जो किसी एक राज्य के अंतर्गत कार्य कर रही हों। शहरी सहकारी बैंकों (यूसीबी) का विनियमन तथा पर्यवेक्षण बैंककारी विनियमन अधिनियम जो कि सहकारी समितियों पर लागू है जो 1 मार्च 1966 से लागू हो गया था, बैंकिंग विधि के अंतर्गत रिजर्व बैंक के सांविधिक नियंत्रण की सीमा में पाया गया। सहकारी बैंकों के संबंध में रिजर्व बैंक की शक्तियां सीमित हैं। जहाँ सहकारी बैंकों के पर्यवेक्षण के संबंध में सिद्धांत बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 के अंतर्गत शहरी सहकारी बैंकों के संबंध में रिजर्व बैंक द्वारा बना लिए गए और लागू कर दिए गए हैं। वहीं यह अधिनियम प्राथमिक कृषि ऋण समितियों तथा भूमि विकास बैंकों पर लागू नहीं होता था। इस प्रकार उन्हें राज्यों की विनियामक सीमा के अंतर्गत रखा गया।

5.62 भारत में कृषि ऋण प्रदान करने की एक महत्वपूर्ण विशेषता ग्रामीण वित्तीय संस्थाओं का फैला हुआ व्यापक जाल है। ग्रामीण वित्तीय संस्थाओं की वर्तमान संरचना तीन स्तरीय है जिसमें ग्रामीण सहकारी ऋण संस्थाएं, प्राथमिक कृषि ऋण समितियों, मध्यवर्ती सहकारी बैंक, राज्य सहकारी बैंक (क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक, स्थानीय क्षेत्रीय बैंक, शहरी बैंक, शहरी सहकारी बैंक, तथा वाणिज्यिक बैंक / सहकारी बैंकों के विनियमन और पर्यवेक्षण से जुड़े कुछ महत्वपूर्ण मुद्दों पर इस भाग में चर्चा की गई है।

5.63 ग्रामीण ऋण संरचना में अनेक प्रकार की वित्तीय संस्थाएं हैं जैसे कि भारी स्तर पर शाखा विवरण का कार्यक्रम चलाया गया ताकि ग्रामीण क्षेत्रों में सुदृढ़ संस्थागत आधार निर्मित किया जा सके। वर्तमान में विभिन्न सहकारी संस्थाओं की संख्या 1,10,000 से ऊपर है। इससे ग्रामीण ऋण के विस्तार में सहायता की तथापि कृषि के लिए सहकारी समितियों के ऋण की मात्रा गिरती रही है उतनी ही जितनी कि वाणिज्यिक बैंकों तथा

क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों के अंश में 1980, तथा 1990 के बाद के दशक में उनके अंशों में वृद्धि हुई। (मोहन 2004 क)। यह सहकारी ऋण संस्थाओं के व्यापक पैठ की मांग करती है।

### दोहरा नियंत्रण

5.64 सहकारी संस्थाओं पर दोहरा नियंत्रण एक विवादास्पद मुद्दा है। सहकारी ऋण प्रणाली संबंधी कार्यदल (अध्यक्ष: जगदीश कपूर, 1999) ने सहकारी ऋण संस्थाओं पर दोहरे नियंत्रण के मुद्दे पर विचार किया था तथा नियंत्रण की अतिव्याप्ति को हटाए जाने तथा प्रयोजन मूलक स्वायत्तता प्रदान करने तथा सहकारी समितियों को परिचलनात्मक आजादी देने का सुझाव दिया था। उक्त कार्यदल ने यह सुझाव दिया था कि इस क्षेत्र के सभी खिलाड़ियों अर्थात् राज्य सरकार, रिजर्व बैंक, नाबार्ड और शिखर बैंक तथा सहकारी संस्थाओं के संबंध में शक्तियों का प्रत्यायोजन करके उनकी भूमिकाएं और उत्तरदायित्व तथा विनियमन के क्षेत्रों को पुनः निर्धारित किया जाए। सहकारी बैंकों में बनी हुई कमजोरियों की दृष्टि से संस्था विशेष के विकास की कार्रवाई योजनाओं और समझौता ज्ञापन के निष्पादन के लिए तैयारी करने की एक प्रणाली 2003-04 से शुरु की गई है। इसके अलावा, एक कार्यदल (अध्यक्ष : ए. वैदनाथन) की अगस्त 2004 में नियुक्ति की गई जो अन्य बातों के साथ साथ ग्रामीण सहकारी बैंकिंग संस्थाओं के लिए एक उपयुक्त विनियामक ढांचे की जांच करेगा। उक्त कार्यदल की सिफारिशों सरकार द्वारा सैद्धांतिक रूप से स्वीकार कर ली गई हैं।

### शहरी सहकारी बैंकों की स्थिति को सुदृढ़ करना

5.65 अनेक शहरी सहकारी बैंकों की कमजोर वित्तीय स्थिति को ध्यान में रखते हुए, रिजर्व बैंक ने शहरी सहकारी बैंकों को मजबूत बनाने की दिशा में अनेक उपाय किए हैं। 31 मार्च 1993 से शहरी सहकारी बैंकों को यह सूचित किया गया है कि वे भी विवेक-सम्मत मानदंडों का कठोरतापूर्वक पालन करें जिनमें शामिल हैं - पूंजी पर्याप्तता मानदंडों को लागू करना, अहित देयता प्रबंधन के ढांचे का निर्धारण करना, एल एल आर की शर्त के अनुपालन के प्रयोजन के लिए सरकारी तथा अन्य अनुमोदित प्रतिभूतियों की धारिता के अंश में वृद्धि करना, कंपनियों के शेयरों और डिबेंचरों की जमानत पर बैंक वित्त पर सीमाएं लगाना, तथा पूंजी बाजार में निवेश जोखिमों को सीमित करना। वित्तीय प्रणाली के लिए शहरी सहकारी बैंकों की कार्य प्रणाली से उभरनेवाली चुनौतियों को देखते हुए शहरी सहकारी बैंकों के कार्यनिष्पादन की समीक्षा करने तथा इस क्षेत्र को सुदृढ़ करने के लिए आवश्यक उपाय सुझाने के लिए रिजर्व बैंक ने एक उच्चस्तरीय समिति (अध्यक्ष: के माधवराव, 1999) गठित की। इस उच्च स्तरीय समिति की सिफारिशों के आधार पर विद्यमान शहरी बैंकिंग संरचना को सुदृढ़ करने के लिए उपाय शुरू किए गए हैं।

शहरी सहकारी बैंकों से संबंधित पर्यवेक्षी प्रणाली को सुदृढ़ करना

5.66 माधवपुरा मर्केटाइल को-ऑपरेटिव बैंक के फेल हो जाने जैसे उदाहरणों ने सहकारी बैंकिंग प्रणाली के ऊपर कठोर विनियामक नियंत्रण रखने की आवश्यकता को उभार दिया। पर्यवेक्षी प्रणाली-तंत्र को सुदृढ़ करने की दृष्टि से रिजर्व बैंक ने अप्रत्यक्ष निगरानी प्रणाली (ओएसएस) को ऐसे सभी और अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों पर लागू कर दिया जिनकी जमाराशियों का आकार रु.100 करोड़ या उससे अधिक का है। एक पर्यवेक्षी मोनिटरिंग प्रणाली मार्च 2002 से अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों के लिए शुरू की गई जो सभी शहरी सहकारी बैंकों पर अप्रत्यक्ष निगरानी प्रणाली स्थापित करने की दिशा में पहला कदम था। पूंजी पर्याप्तता मानदंड मार्च 2002 से चरणबद्ध रूप में शुरू किए गए। ऋण जोखिम के संकेद्रण को बचाकर और अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों के लिए अप्रत्यक्ष निगरानी तथा अपने ग्राहक को जानिए संबंधी मार्गदर्शी दिशा-निदेशों के अनुसरण द्वारा बेहतर जोखिम प्रबंधन की शुरुआत शहरी सहकारी बैंकों को सुदृढ़ करने के लिए की गई।

5.67 कुछ अनियमितता को रोकने की दृष्टि से शहरी सहकारी बैंकों के निदेशकों उनके संबंधियों तथा उन संस्थाओं को, जिनमें उनका हित निहित है, ऋणों और अप्रिमों की स्वीकृति पर अक्टूबर 2003 से पूर्णतः पाबंदी लगा दी गई है। रिजर्व बैंक ने यह भी निदेश दिया है कि शहरी सहकारी बैंकों को चाहिए कि वे गैर एसएलआर प्रतिभूतियों में निवेश करने के संबंध में सामान्यतः उनकी पृष्ठभूमि की जानकारी प्राप्त करनी चाहिए। रिजर्व बैंक ने शहरी सहकारी बैंकों को ग्रेड देने की एक नई प्रणाली शुरू की। जो उनकी सीआरएआर, एनपीए के स्तर, हानियों का रिकार्ड तथा विनियामक परिवेश के अनुसार अनुपालन पर आधारित है। इसी प्रकार (केमल्स एसीएएमइएलएस) मॉडल के अंतर्गत शहरी सहकारी बैंकों की पर्यवेक्षी रेटिंग की प्रणाली भी शुरू की गई है। प्रारंभ में यह अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों के लिए शुरू की गई थी, परंतु बाद में उसका सरलीकृत रूप मार्च 2004 में गैर अनुसूचित शहरी सहकारी बैंकों पर भी लागू कर दिया गया।

5.68 शहरी सहकारी बैंकों तथा वाणिज्यिक बैंकों के बीच संरचनागत तथा सांस्कृतिक अंतर होते हुए भी उपर्युक्त उपाय यह सुझाते हैं कि रिजर्व बैंक अपनी विनियामक और पर्यवेक्षी शक्तियों का प्रयोग यह सुनिश्चित करने के लिए कर रहा है कि सहकारी ऋण संरचना भी वाणिज्यिक बैंकों की विनियमन और पर्यवेक्षण की लाइन पर सुदृढ़ता प्राप्त करें।

5.69 सारांश में रिजर्व बैंक हाल के वर्षों में देश में सहकारी बैंकिंग की संरचना के विनियमन और पर्यवेक्षण को सुदृढ़ करने पर ज्यादा ध्यान दे रहा है। शहरी सहकारी बैंकों को वित्तीय प्रणाली के अनुरूप बनाने की दिशा में एक विवेक सम्मत उपाय के रूप में रिजर्व बैंक का ड्राफ्ट विजन दस्तावेज (2005) में विद्यमान विनियमन और पर्यवेक्षण प्रणाली को तर्क

सम्मत बनाने का प्रयास किया गया है। प्रौद्योगिकी के उन्नयन द्वारा पर्यवेक्षण की लक्ष्य केंद्रित प्रणाली बनाना तथा दोहरी नियंत्रण से निपटने के लिए प्रणाली-तंत्र विकसित करना। रिजर्व बैंक द्वारा परिकल्पित भावी कार्य-योजना परिचालनगत अवरोधों को हटाना, तथा शहरी सहकारी बैंकों को सुदृढ़ करना तथा उन्हें वाणिज्यिक बैंक के समान बनाना है।

### ग. गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों का विनियमन और पर्यवेक्षण

5.70 भारत में चार प्रकार की गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियां अर्थात् उपस्कर पट्टादायी कंपनियां, किराया खरीद कंपनियां, ऋण कंपनियां तथा निवेश कंपनियां रिजर्व बैंक के विनियामक क्षेत्र में आती हैं। भारत में बढ़ती हुई सेवा क्षेत्र की गतिविधियों के साथ, एनबीएफसी ऋण प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती रही हैं। एनबीएफसी का व्यापक नेटवर्क है। भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 में अध्याय III ख को जोड़कर रिजर्व बैंक को फरवरी 1964 से एनबीएफसी को सांविधिक रूप से विनियमित करने में समर्थ बनाया गया है। तबसे भारतीय बैंक ने समय-समय पर आवश्यकता के अनुसार एनबीएफसी को उपयुक्त रूप से विनियमन और पर्यवेक्षण करने के उपायों की शृंखला शुरू की है। 1966 में, एनबीएफसी कंपनियों के संबंध में रिजर्व बैंक की विनियामक शक्तियों को बढ़ाने के लिए नए निदेश जारी किए गए हैं।

#### जमाराशियां स्वीकार करने संबंधी गतिविधियों का विनियमन

5.71 1966 में दो नए निदेश अर्थात् गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियां (रिजर्व बैंक) निवेश 1966 तथा गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनी (रिजर्व बैंक) निवेश, 1966 जारी किए गए। इन निदेशों के प्रावधानों को समय पर अनुपालन करने में औद्योगिक उपक्रमों द्वारा झेली जा रही कठिनाईयों को दूर करने के लिए रिजर्व बैंक ने इन निदेशों में 1967 में कुछ संशोधन किए।

5.72 1973-74 के दौरान, रिजर्व बैंक ने प्राइज चिट, लकी ड्रॉ बचत योजनाएं आदि चलाने वाली कंपनियों द्वारा जमाराशियों को स्वीकार करने को विनियमित करने के लिए विविध गैर बैंकिंग कंपनी (रिजर्व बैंक) निदेश, 1973 जारी किए। मई 1987 में रिजर्व बैंक ने ऐसी कंपनियों को विनियमित करने के लिए अवशिष्ट गैर बैंकिंग कंपनी (रिजर्व बैंक) निदेशक, 1987 जारी किए। भारतीय रिजर्व बैंक (संशोधन) अधिनियम, 1974 में रिजर्व बैंक को यह अधिकार प्रदान करता है कि वह एनबीएफसी कंपनियों का निरीक्षण कर सकता है जब भी वह आवश्यक समझे कि ऐसा निरीक्षण करना आवश्यक या उचित है।

5.73 एनबीएफसी संबंधी कार्यदल (अध्यक्ष : ए.सी.शाह) की सिफारिशों के अनुसरण में 1992 में रिजर्व बैंक ने उपायों की शृंखला शुरू की जिसमें रु.50 लाख और उससे अधिक की निवल स्वाधिकृत

निधियों के आधार पर एनबीएफसी के पंजीकरण, तथा जमा स्वीकार्य योजना का पुनः परिभाषीकरण भी शामिल है। रिजर्व बैंक ने एनबीएफसी (कंपनियों) की आपत्तियों को विनियमित करना भी शुरू कर दिया। 1994 में, एनबीएफसी पर आय की पहचान, आस्ति वर्गीकरण, प्रावधानीकरण और पूंजी पर्याप्तता के संबंध में विवेकसम्मत मानदंड लागू किए गए। तदनुसार, पंजीकृत एनबीएफसी से यह अपेक्षा की गई कि 31 मार्च 1995 तक 6 प्रतिशत का न्यूनतम पूंजी पर्याप्तता मानदंड प्राप्त करें। एनबीएफसी के लिए सीआरएआर मानदंड क्रमिक रूप से बढ़ाए गए और वर्तमान में 12 प्रतिशत का मानदंड निर्धारित किया गया है।

**5.74** इन संस्थाओं के विनियामक ढांचे को और सुदृढ़ करने की दृष्टि से, भारतीय रिजर्व बैंक (संशोधन) अधिनियम 1997 में बनाया गया। उस विधान का मुख्य जोर प्रथमतः उनकी जमा संग्रहण की मात्रा को उनकी निवल स्वाधिकृत निधियों से संबद्ध करके उनके जमा संग्रहण को संशोधित करना था। इसने संशोधित प्रविष्टि मानदंड भी निर्धारित किए और रिजर्व बैंक के पास अनिवार्य पंजीकरण, भार-रहित अनुमोदित प्रतिभूतियों के रूप में तरल आस्तियों का कुछ प्रतिशत बनाए रखना, रिजर्व प्रारक्षित निधियों की नीति बनाना तथा लाभों का कुछ प्रतिशत प्रत्येक वर्ष उसमें अंतरित करना।

**5.75** यह सुनिश्चित करने के लिए कि जमाकर्ताओं को उचित सेवा प्रदान की जाती है तथा प्रणालीगत जोखिम को बचाया जाता है, रिजर्व बैंक का फिलहाल ध्यान का केंद्र बिंदु है - उनकी कार्यपद्धती को सुधारना, जिसमें परिचालन में पारदर्शिता, कंपनी संचालन, अपने ग्राहक को जानिए नियम योजना नियत आदि भी शामिल हैं। रिजर्व बैंक के पास पंजीकृत ऐसी एनबीएफसी, जिनकी निवल स्वाधिकृत निधियां 5 करोड़ रूपए की हैं, उन्हें यह अनुमति दी गई है कि वे बिना जोखिम की सहभागिता के, फीस के आधार पर बीमा कंपनियों के एजेंट के रूप में बीमा कारोबार कर सकती हैं। ऐसी एनबीएफसी कंपनियों के लिए जो बीमा संयुक्त उद्योग में प्रवेश करना चाहती हैं, न्यूनतम 12 प्रतिशत की पूंजी-पर्याप्तता निर्धारित की गई है। यदि कंपनी जनता की जमा राशियां रखती है तो न्यूनतम पूंजी पर्याप्तता 15 प्रतिशत प्रास्तविक की गई है। इसके अलावा एनबीएफसी के लिए रूपए 500 करोड़ की न्यूनतम निवल मालियत, तीन वर्ष तक लगातार निवल लाभ तथा कुल बकाया लीज / किराया खरीद आस्तियों और अग्रिमों की 5 प्रतिशत तक अधिकतम गैर निष्पादक आस्तियां निर्धारित की गई हैं।

*एनबीएफसी (कंपनियों) के पर्यवेक्षण को सुदृढ़ करना*

**5.76** कुछ एनबीएफसी कंपनियों के फेल होने तथा जमाकर्ताओं के धन की हुई हानि के संदर्भ में एनबीएफसी कंपनियों का पर्यवेक्षण महत्वपूर्ण हो गया है। खन्ना समिति (1999) की सिफारिशों की पृष्ठभूमि में एनबीएफसी कंपनियों के आकार, गतिविधियों के प्रकार तथा जनता की

जमा राशियां स्वीकार करती है या नहीं इस आधार पर एनबीएफसी कंपनियों के प्रभावी पर्यवेक्षण के लिए एक व्यापक पर्यवेक्षी मॉडल विकसित किया गया है। इस प्रयोजन के लिए एक चार आयामी प्रक्रिया-तंत्र बनाया गया है जिसमें केमल्स के आधार पर प्रत्यक्ष निरीक्षण, आधुनिकतम उन्नत सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हुए आवधिक नियंत्रण विवरणियों के माध्यम से अप्रत्यक्ष निगरानी, एक प्रभावी बाजार आसूचना नेटवर्क, तथा एनबीएफसी (कंपनियों) के सांविधिक लेखा परीक्षकों द्वारा अपवादात्मक रिपोर्ट प्रस्तुत करना शुरू की गई, ताकि एनबीएफसी कंपनियों का विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचा उत्तम रूप से काम कर सके। अप्रत्यक्ष निरीक्षण की प्रणाली को केमल्स दृष्टिकोण के आधार पर बनाया गया है तथा वह बैंकिंग प्रणाली के लिए अपनाए गए पर्यवेक्षी मॉडल के सादृश्य है। एनबीएफसी कंपनियों को प्रभावी ढंग से विनियमित करने के लिए उनकी निरीक्षण नीति को हाल ही में संशोधित किया गया है। एनबीएफसी कंपनियों की कार्य-प्रणाली को अंतरराष्ट्रीय सर्वोत्तम संव्यवहारों के अनुरूप बनाने के लिए रिजर्व बैंक ने उनके द्वारा अपनी जनता की जमा राशि स्वीकार करने की योजना को स्वैच्छिक रूप से चरणबद्ध रूप में छोड़ने के लिए उनकी कार्य-योजना के संबंध में एनबीएफसी कंपनियों के साथ परामर्शी प्रक्रिया शुरू की है। हाल ही में रिजर्व बैंक ने अवशेष गैर बैंकिंग कंपनियों के लिए एक आगामी पथ यह सुनिश्चित करने के लिए निर्धारित किया है कि इन कंपनियों की संक्रमण प्रक्रिया रिजर्व बैंक निदेशानुसार पूरी हो।

## घ) वित्तीय संस्थाओं का विनियमन और पर्यवेक्षण

**5.77** वर्षों से भारतीय रिजर्व बैंक वित्तीय संस्थाओं जैसे पूर्ववर्ती भारतीय औद्योगिक विकास बैंक, भारतीय यूनिट ट्रस्ट, राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक, राष्ट्रीय आवास बैंक तथा बुनियादी संरचना विकास वित्त कंपनी लि. को स्थापित करने में संलग्न रहा है। यह जानना रूचिकर है कि हालांकि रिजर्व बैंक ने इन संस्थाओं का निर्माण और उनके पोषण में सहायता की है, परंतु 1990 के बाद के प्रारंभिक वर्षों से यह इनको विनियमित नहीं करता था। तथापि रिजर्व बैंक के पास वे सांविधिक शक्तियां थीं कि भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम के अंतर्गत वह उनकी सूचनाएं मंगाए तथा वह उन्हें निदेश जारी करे। विकास वित्त संस्थाएं (डीएफआई) का तेजी से विस्तार हुआ, विशेषकर 1980 के बाद के दशक में। अतः 1990 के बाद के प्रारंभिक वर्षों में मौद्रिक और ऋण नीति के अनुबंध के रूप में विकास वित्त संस्थाओं को रिजर्व बैंक की निगरानी व्यवस्थाओं के अंतर्गत ले आया गया। 1994 में प्रमुख मीयादी ऋणदायी संस्थाओं (जैसे आइडीबीआई, आईसीआई, आइएफसीआई, भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (सिडबी), भारतीय औद्योगिक निवेश बैंक (आइआइबीआई) तथा एगिज्म बैंक पर आय की पहचान, आस्ति-वर्गीकरण, प्रावधानीकरण तथा पूंजी-पर्याप्तता से संबंधित विवेक-सम्मत मार्गदर्शी दिशानिदेश लागू किए



गए। बाद में ये मानदंड भारतीय पर्यटन वित्त निगम (टीएफसीआई) तथा आइडीएफसी पर भी लागू कर दिए गए। 1996 में पुनर्वित्त संस्थाएं जैसे सिडबी, नाबार्ड तथा एनएचबी को भी विवेकसम्मत विनियमों के अंतर्गत ले आया गया। एकल उधारकर्ता / एकल उधारकर्ता समूह के संबंध में ऋण जोखिम संबंधी मानदंड सभी अखिल भारतीय मीयादी ऋण दात्री तथा पुनर्वित्त संस्थाओं पर भी लागू कर दिए गए।

#### वित्तीय संस्थाओं के पर्यवेक्षण को सुदृढ़ बनाना

5.78 अप्रैल 1995 में चुनिंदा अखिल भारतीय वित्तीय संस्थाओं को वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड के पर्यवेक्षण अधिकार क्षेत्र में ले आया गया। बाद में वित्तीय संस्थाओं के विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचे में वैश्विक परिवेश में बैंकों की वाणिज्यिक गतिविधियों की तेज वृद्धि के अनुरूप उल्लेखनीय परिवर्तन किए गए।

5.79 वित्तीय संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने के लिए उनके पर्यवेक्षण को सबल करने हेतु उपाय शुरू किए गए। 1995 से अखिल भारतीय वित्तीय संस्थाओं को वाणिज्यिक बैंकों की ही तरह (केमल्स मानदंडों पर) प्रत्यक्ष पर्यवेक्षी नियंत्रण के अंतर्गत ले आया गया है। नाबार्ड, सिडबी तथा एनएचबी जैसी वित्तीय संस्थाओं द्वारा किए जाने वाले विकासात्मक और पर्यवेक्षी कार्यों को हिसाब में लेते हुए इन संस्थाओं के पर्यवेक्षी आकलन के लिए एक संशोधित दृष्टिकोण लागू किया गया है। वित्तीय संस्थाओं के बीच विद्यमान द्विभाजन को देखते हुए, जिससे उनके द्वारा अदा किए जानेवाली ब्याज दरों और परपिक्वता अवधि आदि में भारी विविधता आ जाती है, जिससे अंततः बाजार में अव्यवस्था से फैल जाती है। अतः वित्तीय संस्थाओं द्वारा संसाधन संग्रहण को 1998 में विनियमन के अंतर्गत ले आया गया। निरंतर आधार पर इनकी समीक्षा किए जाने पर इन विनियमनों को उदार बनाया गया तथा ऋण बाजार में होने वाली गतिविधियों के अनुरूप नमनीय बनाया गया। संसाधनों की बढ़ती लागत, बढ़ी गई प्रतिस्पर्धा, तथा आस्ति गुणवत्ता में गिरावट से जूझ रही वित्तीय संस्थाओं ने अपनी गतिविधियों को अर्ध बैंकिंग गतिविधियों में विशाखीकृत किया। इससे वित्तीय संस्थाओं के लिए विनियामक प्रणाली तंत्र की समीक्षा करने की आवश्यकता हो गई। विकास वित्त संस्थाओं संबंधी कार्यदल की सिफारिशों के आधार पर रिजर्व बैंक प्रत्यक्ष निरीक्षण के माध्यम से नाबार्ड, सिडबी, एनएचबी और एगिज्म बैंक का पर्यवेक्षण करना जारी रखेगा तथा विकास वित्त संस्थाओं के लिए कमोबेश वाणिज्यिक बैंकों की तर्ज पर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष निगरानी प्रणाली शुरू की गई है। वित्तीय क्षेत्र में प्रमुख पुनर्विन्यास हाल के वर्षों में हुआ। आइसीआईआई तथा आडीबीआई के बैंकों के रूप में हुए रूपांतरण इसका प्रत्यक्ष प्रमाण है। रिजर्व बैंक द्वारा यह माना गया है कि हाल के वर्षों में चुनिंदा वित्तीय संस्थाओं का बैंकों के रूप में रूपांतरण यह अपेक्षा करता है कि उनके ऊपर निरंतर

और उचित विनियामक और पर्यवेक्षी नियंत्रण जारी रहना चाहिए।

#### रिजर्व बैंक की विनियामक और पर्यवेक्षी भूमिका में व्यापक रूपांतरण

5.80 पिछले कुछ दशकों में रिजर्व बैंक द्वारा अपनाई गई विनियामक और पर्यवेक्षी नीतियां अधिकांश आवश्यकता प्रेरित तथा घरेलू तथा वैश्विक गतिविधियों दोनों की प्रतिक्रिया में थीं। आम तौर पर भारतीय अर्थव्यवस्था में और विशेषकर बैंकिंग प्रणाली में समय-समय पर हुई गतिविधियों के अनुरूप विनियमन और पर्यवेक्षण के उद्देश्यों और दृष्टिकोणों में भी गत पांच दशकों में बदलाव आया है, जबकि बुनियादी प्रयोजन बैंकिंग प्रणाली की सुदृढ़ता तथा स्थिरता बनाए रखने का बना रहा। भारत में विनियमन और पर्यवेक्षण के उद्देश्यों और दृष्टिकोणों में हुए परिवर्तनों के फलस्वरूप विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक की भूमिका भी इन वर्षों के दौरान काफी कुछ बदल गई है।

5.81 जैसा कि हाल के वर्षों में देखा गया है भारतीय बैंकिंग प्रणाली ने क्रमिक रूप से धीरे-धीरे वैश्विक चरित्र प्राप्त करना शुरू कर किया है जैसे ही विनियमन और पर्यवेक्षण ने अपना ध्यान व्यवस्थागत अस्थिरता को रोकने, प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने, बाजार की परंपराओं को सुधारने, सूचनागत असमानताओं को कम करने तथा काले धन को वैध बनाने से रोकने पर रहा है। वर्षों से, बदलते हुए वित्तीय परिवेश के अनुरूप कुछ विनियमनों ने पूर्णतः या अंशतः अपनी प्रासंगिकता खो दी है जैसे ब्याज दरों का नियंत्रण तथा गतिविधियों पर प्रतिबंध लगाने, बैंकों की अवस्थिति तथा निवेश गतिविधियों / भारत में बैंकों के विनियमन और पर्यवेक्षण के व्यापक उद्देश्य तथा तदनुसार विनियामक उपाय और नियंत्रण के उपाय सारणी 5.2, 5.3 और 5.4 में दिए गए हैं।

5.82 सारांश में, घरेलू और बाह्य वित्तीय परिवेश में होने वाले निरंतर परिवर्तनों के प्रति रिजर्व बैंक ने समय-समय पर और क्रमिक रूप से अपने विनियमन और पर्यवेक्षी कार्यों के मुख्य बलों में बदलती हुई स्थिति के अनुसार बदलाव लाकर प्रतिक्रिया की है। 1950 के बाद के दशक में वित्तीय संरचना के निर्माण की प्रक्रिया के लिए सुविधा प्रदाता की भूमिका से लेकर रिजर्व बैंक ने बाद के दशकों में अपना मुख्य ध्यान न केवल संरचना का विस्तार करने के लिए वरन् परिचालनगत दक्षता आस्तियों की गुणवत्ता तथा बैंकों की वित्तीय शक्ति बढ़ाकर तथा संरचना और जमाकर्ताओं के हितों की सुरक्षा और सुदृढ़ता को सुनिश्चित करके बैंकिंग क्षेत्र की आंतरिक शक्ति को सुधारने पर भी अपना ध्यान केंद्रित किया है। जहाँ विनियमन और पर्यवेक्षण का बुनियादी उद्देश्य हमेशा से “वित्तीय प्रणाली की सुदृढ़ता और स्थिरता को बनाए रखना रहा है, वहीं विनियमन और पर्यवेक्षण ने समानांतर रूप से अन्य उद्देश्यों पर भी अपना ध्यान केंद्रित किया है जैसे तुलन पत्र की पारदर्शिता, जमाकर्ताओं के हितों का संरक्षण,

सामाजिक आवश्यकताओं को पूरा करना, दक्षता को सुधारना, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना, बाजार की प्रथाओं में सुधार लाना, तथा सूचना की असमानताओं में कमी लाना रिजर्व बैंक के विनियमन और पर्यवेक्षण का वर्तमान और भावी केंद्र बिंदु जमाकर्ताओं के हितों की सुरक्षा करते हुए भारतीय वित्तीय प्रणाली को दक्षता और सुदृढ़ता की वैश्विक मानदंडों के अनुसार बनाना है ताकि वह आघातों को झेल सके और स्थिरता बनाए रख सके। विनियमन और पर्यवेक्षण की भूमिका विकसित करना जारी रहेगी जैसा कि विश्वभर में हो रहा है।

### भारत में विनियामक मॉडल

5.83 किसी वित्तीय प्रणाली के विनियमन और पर्यवेक्षण के कोई भी एकाकी सैद्धांतिक मॉडल या कोई एक मात्र व्यवहारिक दृष्टिकोण

नहीं है। वित्तीय बाजार के पर्यवेक्षण और विनियमन के लिए चार व्यापक दृष्टिकोणों की पहचान की जा सकती है - वे हैं “संस्थागत पर्यवेक्षण”, “उद्देश्यों के अनुसार पर्यवेक्षण”, “कार्यमूलक पर्यवेक्षण” तथा “एकाकी विनियामक पर्यवेक्षण” (जिओर्गोइ, 2001)। एक अधिक परंपरागत संस्थागत दृष्टिकोण में पर्यवेक्षण वित्तीय परिणाम की प्रत्येक श्रेणी का या वित्तीय बाजार के प्रत्येक एकाकी घटक परिचालक किया जाता है तथा यह पर्यवेक्षण का कार्य समग्र गतिविधियों के लिए किसी विशिष्ट एजेंसी को दिया जाता है। उद्देश्यों के अनुसार पर्यवेक्षण मॉडल यह बताता है कि सभी मध्यस्थक संस्थाओं तथा बाजारों पर एक से अधिक प्राधिकरणों का नियंत्रण हो सकता हो, या उसका प्रत्येक एकल प्राधिकरण विनियमन के एक उद्देश्य के लिए उत्तरदायी होता है, भले ही उस मध्यस्थक संस्था का कानूनी स्वरूप या वे जो कार्य या गतिविधियों

### सारणी 5.2: भारत में वित्तीय विनियमन संबंधी दृष्टिकोण, उपाय तथा उद्देश्य (1950 से 1980 के बाद के दशक तक)

विनियामक दृष्टिकोण, उपाय तथा नियंत्रण	उद्देश्य			
	प्रणाली की स्थिरता को बढ़ाना	दक्षता को बढ़ाना	जमाकर्ताओं का संरक्षण तथा ग्राहक सेवा	सामाजिक आवश्यकताओं को पूरा करना
<b>व्यापक आर्थिक नियंत्रण</b>				
प्रारक्षित अपेक्षाएं	*			
ऋण/ जमा की उच्चतम सीमाएं	*			
ब्याज दर नियंत्रण	*			*
विदेशी लेनदेनों पर प्रतिबंध	*			*
<b>ऋण आबंधन</b>				
निर्दिष्ट चुनिंदा ऋण कार्यक्रम				*
अधिमान्य ब्याज दरें				*
अनिवार्य उधार की अपेक्षाएं				*
<b>संरचनागत नियंत्रण</b>				
प्रविष्टि, विकास तथा बिलयन संबंधी अपेक्षाएं	*	*	*	*
भौगोलिक प्रतिबंध	*			*
गतिविधि संबंधी प्रतिबंध	*			*
<b>विवेकसम्मत नियंत्रण</b>				
पूंजी-पर्याप्तता संबंधी अपेक्षाएं	*	*	*	
संविभागीय जोखिम का संकेन्द्रण, विशाखीकरण	*	*		
गैर निष्पादन आस्तियों का वर्गीकरण	*	*		
रिपोर्ट करने संबंधी अपेक्षाएं	*	*		
<b>संगठनात्मक नियंत्रण</b>				
बाजार निर्माण संबंधी नियम	*	*	*	
सहभागिता निर्माण संबंधी नियम	*	*	*	
बाजार सूचना प्रकटीकरण	*	*	*	
संबंधी अपेक्षाएं	*	*	*	
न्यूनतम तकनीकी मानदंड	*	*	*	
<b>संरक्षणवादी नियंत्रण</b>				
ग्राहक सूचना प्रकटीकरण संबंधी अपेक्षाएं			*	*
ग्राहक की गोपनीयता संबंधी संरक्षण			*	*
चूक की स्थिति में ग्राहक की प्रतिपूर्ति संबंधी नियम			*	*
विवाद का अधिनिर्णय तथा निपटारा नियम			*	*

फार्मेट स्रोत : मिस्त्री पर्सि, 2003, अंतरराष्ट्रीय वित्तीय प्रणाली संबंधी विनियमन एवं पर्यवेक्षण, राष्ट्रमंडल सचिवालय की बैठक, लंदन, जून।

**सारणी 5.3: भारत में वित्तीय विनियमन के दृष्टिकोण, उपाय तथा उद्देश्य - 1990 के बाद का दशक**

विनियामक उपाय	उद्देश्य				
	सर्वांगी जोखिम को रोकना	संकट को रोकना	जमाकर्ता संरक्षण	दक्षता संवर्धन	बैंक का पुनर्विन्यास
प्रतिस्पर्धा नीति			*	*	*
प्रकटीकरण मानदंड	*	*	*	*	
कारोबारी संचालन के नियम			*	*	*
पूंजी पर्याप्तता मानक	*	*	*		*
प्रविष्टि परीक्षण (उचित और सही व्यक्ति)	*	*	*	*	*
चलनिधि संबंधी अपेक्षाएं	*	*	*		*
रिपोर्ट करने संबंधी अपेक्षाएं	*	*	*		*
सेवाओं पर प्रतिबंध	*				*
आपत्तियों पर प्रतिबंध	*				*
जमा बीमा	*	*	*		*
रिजर्व संबंधी अपेक्षाएं	*	*	*		*
ग्राहक के लिए उपयुक्तता संबंधी अपेक्षाएं			*		
जमाशायियों पर ब्याज दर संबंधी नियंत्रण	*		*		
ऋणों पर ब्याज दर संबंधी नियंत्रण		*	*		
निवेश की अपेक्षाएं					*
भौगोलिक प्रतिबंध					*

**फार्मेट स्रोत :** मिस्त्री पर्सि, 2003, अंतरराष्ट्रीय वित्तीय प्रणाली संबंधी विनियमन एवं पर्यवेक्षण, राष्ट्रमंडल सचिवालय की बैठक, लंदन, जून।

करते हो या उसका स्वरूप ये दोनों कुछ भी क्यों न हों। कार्यमूलक पर्यवेक्षण उस वित्तीय प्रणाली में किए गए आर्थिक कार्यों को “निर्दिष्ट” के रूप में मानकर चलता है। “एकाकी” विनियामक पर्यवेक्षी मॉडल केवल एक नियंत्रक प्राधिकरण पर आधारित है, और सभी बाजारों और

**सारणी 5.4 : भारत में वित्तीय विनियमन के दृष्टिकोण, उपाय और उद्देश्य - 2000 और उसके बाद**

विनियामक दृष्टिकोण और उपाय	उद्देश्य				
	प्रतिस्पर्धा को बढ़ाना	बाजार सहभागिता बढ़ाना	सूचना की असमानता घटाना	सर्वांगी अस्थिरता को रोकना	काले धन को वैध बनाने से रोकना
<b>प्रतिस्पर्धा</b>					
बाजार संरचना नीति	*				
<b>बाजार आचरण</b>					
प्रकटीकरण मानक		*			
कारोबारी संचालन के नियम		*			
बाजार संचालन		*			
<b>विवेक सम्मत विनियमन</b>					
प्रविष्टि नियम		*	*		
जोखिम पूंजी संबंधी अपेक्षाएं		*	*	*	
तुलन पत्र संबंधी प्रकटीकरण			*	*	
तुलन पत्र से इतर संबंधी प्रतिबंध			*	*	
सम्बद्ध संस्थाएं			*	*	
चलनिधि संबंधी अपेक्षाएं			*	*	
प्रारक्षित निधि संबंधी अपेक्षाएं			*	*	
जवाबदेही संबंधी अपेक्षाएं			*	*	
<b>सर्वांगी स्थिरता संबंधी नियम</b>					
अंतिम उधारदाता				*	
भुगतान प्रणाली की निगरानी				*	
<b>एएमएल-सीएफटी उपाय</b>					*

**फार्मेट स्रोत :** मिस्त्री पर्सि, 2003, अंतरराष्ट्रीय वित्तीय प्रणाली संबंधी विनियमन एवं पर्यवेक्षण, राष्ट्रमंडल सचिवालय की बैठक, लंदन, जून।

मध्यस्थक संस्थाओं पर, चाहे वे बैंकिंग में हो या वित्तीय या बीमा क्षेत्र में, सभी का उत्तदायित्व इसके पास होता है।

**5.84** इन विभिन्न प्रकार के विनियमन मॉडलों के होते किसी आदर्श मॉडल को चुनना वास्तव में कठिन कार्य है। इस प्रकार परिचालनगत अनुभव, न केवल यूरो क्षेत्र में, बल्कि अमेरिका में भी यह संकेत करता है कि केंद्रीय बैंक पर्यवेक्षी कार्य को प्रभावी रूप में कर रहे हैं। साथ ही, ब्रिटेन में प्रचलित एफएसए- प्रकार के एकल मॉडल के कार्य-निष्पादन का अनुभव अभी तक कम ही किया गया है।

**5.85** भारत ने परंपरागत रूप से संस्था-आधारित विनियमन की प्रणाली को अपनाया है। रिजर्व बैंक बैंकों, एनबीएफसी कंपनियों तथा अखिल भारतीय वित्तीय संस्थाओं के लिए पर्यवेक्षण संस्था के रूप में कार्य करता है, वहीं विभिन्न राज्यों में कंपनी रजिस्ट्रार सहकारी क्षेत्र के बैंकों, शहरी और ग्रामीण दोनों प्रकार के बैंकों के लिए एक संयुक्त विनियामक का कार्य करता है। सेबी पूंजी बाजारों तथा अनेक संस्थाओं जैसे स्टॉक एक्सचेंजों, म्यूचुअल फंडों तथा अन्य आस्ति-प्रबंधों कंपनियों, प्रतिभूति व्यापारियों और ब्रोकरों, मर्चेण्ट बैंकरों तथा क्रेडिट रेंटिंग एजेंसियों का विनियमन करता है। बीमा क्षेत्र बीमा विनियामक तथा विकास प्राधिकरण (इर्डा) द्वारा विनियमित किया जाता है।

**5.86** क्या वर्तमान विनियामक मॉडल तथा संरचना उपयुक्त है या उसमें कुछ बदलाव लाने की जरूरत है, इस पर भारत में हाल के वर्षों में चर्चा होती रही है। विनियमन अधिकार क्षेत्रों की अतिव्याप्ति तथा अंतरालों के विषय पर अनेक समितियों तथा कार्य दलों द्वारा विचार किया है। इन समितियों द्वारा अभिव्यक्त किए गए विचारों तथा तकनीकी चर्चाओं के परिणाम अपने-अपने स्वरूप में भिन्न-भिन्न रहे हैं। इस संदर्भ में कुछ महत्वपूर्ण विचार ये हैं कि बैंकिंग प्रणाली पर भारतीय रिजर्व बैंक तथा बैंकिंग विभाग, वित्त मंत्रालय का दोहरा नियंत्रण समाप्त होना चाहिए तथा रिजर्व बैंक ही बैंकिंग प्रणाली के विनियमन के लिए प्रमुख एजेंसी होना चाहिए। खान कार्यकारी दल ने यह महसूस किया था कि विनियमन के कार्य में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न विनियामकों की गतिविधियों का पर्यवेक्षण तथा समन्वय करने के लिए एक 'सुपर रेग्युलेटर' की स्थापना करना वांछनीय होगा। दीपक पारीख समूह ने यह अनुभव किया कि 'पूंजी बाजारों' पर उच्चस्तर समूह के माध्यम से विनियमन में महत्तर समन्वय लाने तथा इसे कानूनी हैसियत देने की जरूरत है।

**5.87** सभी संगत कारकों पर विचार करते हुए यह तर्क दिया गया है कि विद्यमान विनियामक-संरचना को बाधित किए बिना विद्यमान विनियामक अंतरालों तथा अतिव्याप्तियों की पहचान की जानी चाहिए तथा यह आवश्यक है कि किसी ऐसे सर्वव्यापी विनियामक विधान की संभाव्यता का पता लगाया जाए जो विद्यमान अधिकार क्षेत्रों को बाधित किए बिना एक शिखर विनियामक प्राधिकारी की स्थापना करे। यह प्रस्ताव

किया गया था कि रिजर्व बैंक का वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड बैंकों और गैर बैंकों के पर्यवेक्षण करने का कार्य रख सकता है, परंतु इसका अध्यक्ष उपगवर्नर होना चाहिए। बीमा विनियामक प्राधिकरण बीमा कंपनियों का पर्यवेक्षण करे, सेबी पूंजी बाजार पर अपना विनियामक अधिकार क्षेत्र जारी रखें। शिखर वित्तीय विनियामक प्राधिकरण का गठन विधान द्वारा किया जा सकता है जिसमें भारतीय रिजर्व बैंक का गवर्नर अध्यक्ष हो तथा इसके सदस्य इन तीनों विनियामक एजेंसियों के अध्यक्ष हों। इस शिखर संस्था में अंशकालीन आधार पर कुछ बाहरी विशेषज्ञों को भी शामिल किया जा सकता है। वित्तीय सचिव, रिजर्व बैंक के बोर्ड की तरह बिना वोटिंग के अधिकार के इसका स्थायी विशेष आमंत्रित या एक नियमित सदस्य हो सकता है। इस शिखर प्राधिकरण का विधि द्वारा (कानूनन) यह अधिकार क्षेत्र होना चाहिए कि वह इन विनियामक अंतरालों को किसी एजेंसी को सौंप सके, विनियामक अतिव्याप्तियों पर अधिनिर्णय दे सके तथा विनियामक समन्वय सुनिश्चित कर सके। इस शिखर संस्था का एक अंशकालीन सचिवालय हो जो रिजर्व बैंक से हो। इस प्रस्ताव के पीछे भावना वर्तमान अनौपचारिक व्यवस्थाओं में सुधार लाना तथा इसे विधान आधारित प्राधिकरण में बदलना है। रिजर्व बैंक के गवर्नर के इस प्राधिकरण के अध्यक्ष होने पर उसके अधिकार-क्षेत्र के बारे में चर्चा की गई है और यह तर्क दिया गया कि प्रत्येक लेनदेन, भले ही वह किसी भी बाजार में किया गया हो, का अंतिम रूप से भुगतान निपटान के रूप में एक चरण नकदी रूप में / अंतरबैंक बाजार में होना चाहिए। उस बाजार में जिसमें कि यह लेन देन किया गया है, कोई भी समस्या आने पर उसका प्रभाव नकदी बाजार पर होता है। रिजर्व बैंक जो कि नकदी का अंतिम प्रदाता है (भले ही वह विनियामक रूप में न सही), को सभी वित्तीय बाजारों में इनके कार्य-कलापों में स्थिरता होने के प्रति चिंता करनी पड़ती है (रेड्डी 2006 ख)।

**5.88** विनियमन की प्रभावशीलता को बढ़ाने, विनियमन में सामंजस्य प्राप्त करने, विनियामक अंतरालों को पाटने तथा विनियामक अतिव्याप्तियों को न्यूनतम करने के लिए रिजर्व बैंक हाल के वर्षों में विभिन्न पहलें करता रहा है। कुछ ऐसी प्रक्रिया - तंत्र है जिसके द्वारा वित्तीय प्रणाली में विभिन्न विनियामकों के बीच व्यापक समन्वय सुनिश्चित किया जाता है। विभिन्न विनियामकों के बीच सूचना के नियमित आदान-प्रदान की प्रणाली स्थापित कर दी गई है। पूंजी और वित्तीय बाजारों पर उच्च स्तरीय समिति कार्य कर रही है जिसमें रिजर्व बैंक के गवर्नर अध्यक्ष हैं, तथा वित्त सचिव, अध्यक्ष सेबी तथा अध्यक्ष इर्डा इसके सदस्य के रूप में उन नीतिगत मुद्दों पर विचार कर रहे हैं जिनमें विनियामक अतिव्याप्ति विद्यमान है। इस समिति ने तीन तकनीकी स्थायी समितियों का गठन किया है जिनमें इन तीनों का एक दूसरे में प्रतिनिधित्व है जो बैंकिंग क्षेत्र, बीमा क्षेत्र तथा पूंजी बाजार की गतिविधियों की समीक्षा करने के लिए एक अंतर-एजेंसी मंच प्रदान करेंगी।

5.89 भारतीय वित्तीय प्रणाली की संरचना वर्तमान विनियामक संरचना तथा विनियामक व्यवस्थाओं की व्यापक संवीक्षा यह दर्शाती है कि “ऊपरी सतह” तथा “विनियामक विवाचन” के स्तर पर विनियामक अतिव्याप्तियां विनियामक टकराव नगण्य है। यह भी स्पष्ट है कि एकही जैसी गतिविधियों करने वाली विभिन्न प्रकार की वित्तीय संस्थाओं का विनियमन करते हुए वर्तमान विनियामक संव्यवहार “कार्य-पिष्पादन के लिए किसी असमान स्तर” का निर्माण नहीं कर रही हैं (राज.2005)। इस संदर्भ में प्रासंगिक मुद्दा यह नहीं है कि विकल्प ‘एकल विनियामक’ का हो या ‘बहु विनियामक’ का, बल्कि मुद्दा यह है कि भारतीय वित्तीय प्रणाली तथा संस्थागत पृष्ठभूमि की परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए प्रभावी रूप से क्या कार्य करता है तथा वह अर्थव्यवस्था के अनुकूल हो। उनमें मांगों के दबाव से निपटाने के लिए ‘कुछ करना है’ यह मानकर विकल्प को नहीं चुनना चाहिए। विकल्पों में से चयन पूर्णतः एकल या बहु विनियामक के रूप में नहीं करना है, क्योंकि मिश्रित तथा अनुपूरक व्यवस्थाएं किए जाने की भी संभावनाएं हैं। किसी भी प्रणाली के अंतर्गत सूचनाओं के आदान-प्रदान तथा समन्वय के मुद्दे उठने अनिवार्य हैं। अंतिम विश्लेषण में विनियामक उद्देश्य, व्याप्ति, कौशल, परिचालनगत प्रभावशीलता तथा विश्वसनीयता महत्वपूर्ण है तथा संरचनाएं वित्तीय विनियमन का एक तत्व रह जाती हैं (रेड्डी 2001 ख)।

5.90 यह मानी हुई बात है कि विनियामक और पर्यवेक्षी दृष्टिकोणों, प्रणालियों और संरचनाओं को अर्थव्यवस्थाओं, वित्तीय उत्पादों / सेवा बाजारों, प्रौद्योगिकी के प्रगामी विकास और समेकन तथा बदलती हुई बाजार की मांगों को पूरा करने में आई प्रतिस्पर्धा की प्रतिक्रिया में वित्तीय संस्थाओं के रूपांतरण के साथ बने रहने के लिए अपने आपको बदलते रहना होगा। भारत में विनियमन का वर्तमान मॉडल जिसमें रिजर्व बैंक अन्य विनियामकों के साथ संगत सूचनाओं का आदान-प्रदान समन्वित रूप से करता है, प्रभावी रूप से काम कर रही है।

### III. मौद्रिक नीति का संचालन तथा विनियामक और पर्यवेक्षी भूमिका के साथ उसकी संगति

5.91 जैसा कि अध्याय III में चर्चा की गई है, किसी केंद्रीय बैंक के संदर्भ में एक महत्वपूर्ण चर्चा यह है कि क्या किसी केंद्रीय बैंक द्वारा मौद्रिक नीति और पर्यवेक्षी कार्य दोनों का साथ-साथ संचालन करने में कोई अंतर्निहित टकराव है। वित्तीय स्थिरता संबंधी कार्य को किसी केंद्रीय बैंक के पास रखने के पक्ष में, उस स्थिति में भी जब वित्तीय संस्थाओं के विनियमन का कार्य किसी दूसरी संस्था को दे दिया जाए, तर्क यह है कि मौद्रिक और वित्तीय स्थिरता संबंधी नीतियां परस्पर

गुंथी हुई हैं (सिनक्लेयर,2000)। मौद्रिक नीति के वित्तीय स्थिरता के लिए महत्वपूर्ण निहितार्थ हो सकते हैं तथा इसी प्रकार वित्तीय स्थिरता संबंधी निर्णयों का मौद्रिक नीति के लिए निहितार्थ होते हैं।

5.92 वित्तीय क्षेत्र की स्थिरता एक स्थिर, व्यापक परिवेश के संदर्भ में सर्वोत्तम रूप में प्राप्त की जाती है। व्यापक मौद्रिक नीति के प्रबंधन में एक ऐसा दृष्टिकोण जिसका उद्देश्य मूल्यों को स्थिर रखने का हो तथा जो अर्थव्यवस्था के ऐसे लचीले समायोजनों को आसान बनाता हो जो विवेकसम्मत मानदंडों के पूर्णतः अनुकूल है। अंतरराष्ट्रीय अनुभव यह दर्शाता है कि वित्तीय और बैंकिंग के संकट करेंसी और व्यापक आर्थिक संकटों से विकट रूप में जुड़े हुए हैं। अतः विवेकसम्मत नीतियों का उद्देश्य वित्तीय प्रणाली की स्थिरता को बढ़ाने का होना चाहिए। जहाँ पर्यवेशी भूमिका और मौद्रिक नीति की भूमिका के बीच का संबंध केंद्रीय बैंक के संदर्भ में एक दूसरे के अनुपूरक का है। वास्तव में ऐसे भी अवसर हो सकते हैं; जहाँ इन दोनों कार्यों के बीच संभावित टकराव हो सकता है। (बाक्स V.5)।

5.93 मौद्रिक नीति और बैंकिंग सुदृढ़ता के बीच स्पष्ट दोहरा घनिष्ठ संबंध है (रेड्डी, 1998)। मौद्रिक नीति और बैंकिंग सूत्र सुदृढ़ता के बीच विशेष संबंध यह अपेक्षा करते हैं कि दोनों कार्यों को संयुक्त कर दिया जाए। बैंकिंग प्रणाली भारत में मौद्रिक नीति के संकेत देने में मुख्य माध्यम बनी हुई है। अतः बैंकों की सुदृढ़ता रिजर्व बैंक की चिंता का वैध विषय बना हुआ है।

5.94 रिजर्व बैंक की पर्यवेक्षी गतिविधियां उसके मूल्य स्थिरता संबंधी उद्देश्य से लाभान्वित हुई हैं और यह मान लिया गया है कि बैंकों की सुरक्षा और सुदृढ़ता का मूल्यांकन इसकी अर्थ व्यवस्था में स्थिरता और वृद्धि को सुनिश्चित करने के दायित्व के साथ मिलकर संयुक्त रूप से किया जाना चाहिए। अपने समग्र उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए रिजर्व बैंक को भारतीय और वैश्विक वित्तीय प्रणालियों दोनों की जटिलताओं की व्यापक और गहन जानकारी विकसित करनी पड़ी थी। मौद्रिक नीति तथा पर्यवेक्षण दोनों को संयुक्त रूप से उत्तरदायित्व के साथ उसके पास अंतर्दृष्टि तथा ऐसी तकनीकों को उपयोग में लाने की शक्तियां दोनों हैं जो कम स्पष्टवादी है और हस्तगत समस्या के लिए निश्चित रूप से अंशशोधित (लक्ष्य भेदी) हैं। ऐसे साधन इसकी संकट-प्रबंधन की योग्यता को बढ़ा देते हैं और इससे भी अधिक महत्वपूर्ण यह है कि उन्हें समस्याओं से बचा देते हैं। गतिशील वित्तीय प्रणाली दबावों की कथाओं से प्रभावित हैं। यह मान लिया गया है कि किसी वित्तीय संकट के प्रति तत्परतापूर्वक प्रतिक्रिया करने की रिजर्व बैंक की योग्यता के लिए प्रत्येक बैंकिंग संस्थान से संबंधित व्यापक सूचना की आवश्यकता नहीं होती है। परंतु इसके लिए यह अपेक्षित है कि रिजर्व बैंक को इसकी गहन जानकारी हो कि भिन्न-भिन्न संस्थान किस प्रकार का व्यवहार करने वाले हैं और भयंकर वित्तीय दबाव की

## बाक्स V.5

### पर्यवेक्षी भूमिका तथा मौद्रिक नीति के बीच हितों का टकराव

एक व्यावसायिक केंद्रीय बैंकर मौद्रिक नीति के उद्देश्यों तथा विवेक-सम्मत लक्ष्यों के बीच टकराव की ऐसी स्थितियों की कल्पना कर सकता है जो विशेषकर गंभीर आर्थिक और वित्तीय प्रणाली के दबाव की स्थिति में उत्पन्न हो सकती हैं। ऐसी स्थिति तब उत्पन्न होती है जब मुद्रा स्फीतिकारी दबाव ब्याज दरों को तेजी से बढ़ाने की अपेक्षा करते हैं तथा बैंक भारी रूप से अपनी आस्तियों के मूल्यों में संभावित रूप से गिरने का जोखिम पाते हैं। टकराव उठ खड़े हो सकते हैं यदि यह सोचा जाए कि ब्याज दरों के बढ़ने के परिणाम स्वरूप बैंक ऋणों की जमानत वाली कुछ आस्तियों का मूल्य इतना ज्यादा गिर सकता है कि वह ऋण की राशि से भी कम हो जाए। यह वास्तविक चिंता का विषय होगा यदि उधारकर्ता की उधार राशि का मूल्य काफी बढ़ जाए क्योंकि आस्ति के मूल्यों में गिरावट काफी ज्यादा होगी। दूसरी चिंता तब उठ खड़ी हो सकती है यदि केंद्रीय बैंक कुछ प्रकार के बैंकिंग संकटों के प्रबंधन में गहरे रूप से संलग्न हो जाए। इससे केंद्रीय बैंक का ध्यान इसकी मौद्रिक नीति संबंधी गतिविधियों से काफी हट सकने की संभावना है।

जहां मौद्रिक नीति के संचालन में केंद्रीय बैंक की स्वतंत्रता का महत्व अनेक अनुभवजन्य अध्ययनों का विषय रहा है, वहां केंद्रीय बैंक की संरचना के अन्य पहलुओं के महत्व पर अपेक्षाकृत बहुत कम शोध किया गया है, विशेषकर बैंक पर्यवेक्षण में इसकी भूमिका पर। तथापि, हाल ही में, नीतिनिर्माताओं का इस ओर काफी ध्यान गया है। यद्यपि ओइसीडी राष्ट्रों में से लगभग तीन चौथाई (3/4) देश अपने केंद्रीय बैंक को बैंक पर्यवेक्षण का या तो पूर्ण या आंशिक उत्तरदायित्व सौंपते हैं, इनमें से अनेक देश इन उत्तरदायित्वों की समीक्षा कर रहे हैं। उदाहरण के लिए 1997 के मध्य में बैंक ऑफ इंग्लैंड को बेहतर स्वतंत्रता दी गई, परंतु उसे बैंकों के पर्यवेक्षण के दायित्व से मुक्त कर दिया गया। इस संदर्भ में, बैंक ऑफ इंग्लैंड के पूर्व गवर्नर ने कहा था, “मौद्रिक और वित्तीय स्थिरता आपस में संबंधित हैं। यह मान्य नहीं है कि मौद्रिक प्राधिकारी चुपचाप अपनी स्थिरता उन्मुखी अपनी मौद्रिक नीति के उद्देश्यों को आगे बढ़ाना जारी रखें, यदि वित्तीय प्रणाली जिसके माध्यम से यह नीति संचालित की जाती है, और जो वास्तविक अर्थव्यवस्था से संबंध उपलब्ध कराती है। उनके कानों के चारो ओर धराशायी हो रही हो। इस परस्पर संबद्धता से तात्पर्य है-कि वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण के लिए जो भी संक्षिप्त संस्थागत व्यवस्थाएं हैं, केंद्रीय बैंक उस वित्तीय प्रणाली की सुदृढ़ता में भारी रुचि रखता है” (जॉर्ज 1994)।

केंद्रीय बैंक के पास बैंक पर्यवेक्षण की ड्यूटी होनी चाहिए या नहीं इसका एक महत्वपूर्ण चर्चा का मुद्दा यह है कि क्या ये उत्तरदायित्व मौद्रिक नीति के कार्य - निष्पादन में योगदान करते हैं या नहीं, फेडरल रिजर्व बैंक ने प्रभावी रूप से बैंक पर्यवेक्षण की सूचना को मौद्रिक नीति से निर्माण में प्रभावी रूप से समाहित किया है। बैंकिंग और वित्तीय सेवाओं से संबंधित समिति, अमेरिका के समक्ष इस विषय पर अपने विचार रखते हुए और तर्क देते हुए कहा था कि फेडरल रिजर्व बैंक को पर्यवेक्षी कार्यों से अलग नहीं किया जाना चाहिए। 19 मार्च 1997 को अध्यक्ष एलेन ग्रीनस्पैन ने प्रतिनिधि सभा में कहा था कि, “फेडरल रिजर्व बोर्ड का विश्वास है कि वित्तीय आधुनिकीकरण को संकटों का प्रबंध करने में, एक दक्ष और सुरक्षित भुगतान प्रणाली सुनिश्चित करने में तथा मौद्रिक नीति के संचालनों में अमेरिका के केंद्रीय बैंक की योग्यता और शक्ति को कम नहीं आँकना चाहिए। हम ऐसा मानते हैं कि ये तभी इस की अपेक्षा करते हैं कि फेडरल रिजर्व बैंक पर्यवेक्षक के रूप में अपने पास महत्वपूर्ण और उल्लेखनीय भूमिका बनाए रखे। आज की संरचना में अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने में हमारे पास पर्याप्त अधिकार और व्याप्तियों हैं।

कोई केंद्रीय बैंक पर्यवेक्षण और विनियमन के उत्तरदायित्व से जुड़ा है या नहीं? अच्छे केंद्रीय बैंक से यह अपेक्षित है कि उसे वित्तीय संस्थाओं, वित्तीय बाजारों तथा वित्तीय प्रणाली संरचना की गहरी समझ बूझ हो। मौद्रिक नीति के प्रयोजनों के लिए वित्तीय संस्थाओं की भूमिका को समझना, तथा यह जानना कि केंद्रीय बैंक के निर्णयों से रूपांतरण की प्रक्रिया से गुजर रहे बाजार अपना अंतिम आर्थिक प्रभाव बना रहे हैं, नीति को लागू करने की दक्षता में सहायता करते हैं। यह विवेक सम्मत उद्देश्यों के लिए भी अपेक्षित है, क्योंकि संस्थाएं असफल होती हैं, अक्सर वित्तीय बाजारों और वित्तीय प्रणाली संबंधी बुनियादी संरचना या तो अनेक समस्याओं की जड़ होगी या जोखिम को एक संस्था से दूसरी संस्था पर संप्रेषित कर देगी। यद्यपि विनियमन और पर्यवेक्षण, प्रारंभ में, केंद्रीय बैंक का बुनियादी कार्य नहीं था, फिर भी बाद में अधिकांश केंद्रीय बैंकों ने विनियमन और पर्यवेक्षण के कार्य को स्वीकार कर लिया है। इस चर्चा पर प्रोफेसर गुडहर्ट ने विराम लगा दिया, “अंततः बैंकिंग पर्यवेक्षक और वे व्यक्ति जो केंद्रीय बैंक में मुद्दे से चिंतित हैं कि सर्वांगण स्थिरता जारी रहनी चाहिए उन्हें घनिष्ठता से मिलकर कार्य करना चाहिए भले ही पर्यवेक्षक शारीरिक रूपसे कहीं भी बैठते हैं। (गुडहर्ट, 2000)।

स्थिति में उनके पास कौन-कौन से संसाधन उपलब्ध हैं। उन घटनाओं के लिए भी जो वित्तीय संकटों को बढ़ा सकते हैं, प्रणाली सर्व प्रथम रिजर्व बैंक की ओर देखती है, केवल इसलिए नहीं क्योंकि यह अंतिम उधारदाता है, बल्कि इस लिए भी क्योंकि इसके पास विशेषज्ञता और अनुभव हैं।

5.95 रिजर्व बैंक के पर्यवेक्षी उत्तरदायित्व इसे महत्वपूर्ण गुणवत्तापूर्ण और मात्रात्मक सूचना देते हैं, जो न केवल इसे मौद्रिक नीति के निर्माण में सहायता करती हैं, बल्कि इस पर भी महत्वपूर्ण प्रति सूचना उपलब्ध कराती हैं, कि नीति संबंधी दृष्टिकोण बैंक के कार्यों को कैसे प्रभावित कर रहा है।

उदाहरण के लिए, बैंक ऋण का आवास-ऋण, भूमि-संपदा तथा खुदरा के वित्त पोषण में बढ़ते हुए अंशों ने ऋण की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त नीति संबंधी प्रतिक्रियाओं की मांग की है। आस्ति-मूल्य में परिवर्तन एक वित्तीय गतिवर्धक प्रभाव के माध्यम से निवेश और अथवा खपत पर सशक्त प्रभाव डाल सकते हैं और इस संदर्भ में आस्ति मूल्यों में भारी बदलाव मौद्रिक नीति के लिए चुनौती खड़ी कर सकता है। विनियामक और पर्यवेक्षक की दृष्टि से, विशेषकर आस्ति-मूल्य परिवर्तनों में गैर समदेखीयता को देखते हुए इस उच्च वृद्धि दर को उपयुक्त जोखिम भारांक के निर्धारण के जरिए विनियमित किए जाने की जरूरत है। ऋण के इस अस्थायी चक्रीय विस्तार को ध्यान में रखते हुए रिजर्व बैंक ने जोखिम भारांक को दिसंबर 2004 में आवास ऋण के मामलों में 50 प्रतिशत से बढ़ाकर 75 प्रतिशत और व्यक्तिगत ऋण तथा क्रेडिट कार्डों सहित उपभोक्ता ऋण के मामले में 100 प्रतिशत से बढ़ाकर 125 प्रतिशत कर दिया। बाढ़ में पूंजी बाजार तथा वाणिज्यिक भू-संपदा में ऋण के लिए जोखिम पर जोखिम भारांक जुलाई 2005 में 100 प्रतिशत से बढ़ाकर 125 प्रतिशत कर दिया।

5.96 बैंक निरीक्षकों के माध्यम से एकत्रित गोपनीय पर्यवेक्षी सूचना काफी सीमा तक मुद्रा नीति के संचालन में सुधार ला सकती है (जोई आदि, 1999)। अतः यह लाभदायक होगा कि समानांतर रूप से मौद्रिक नीति संबंधी कार्यों को बैंकिंग विनियमन और पर्यवेक्षण के साथ-साथ जारी रखा जाए। भारतीय संदर्भ में ये दो कार्य परस्पर विरोधी होने की बजाए एक दूसरे के पूरक अधिक हैं।

#### IV. उभरते मुद्दे

5.97 उभरते हुए वातावरण में यह सुनिश्चित करने के लिए कि रिजर्व बैंक के विनियामक और पर्यवेक्षी कार्य प्रभावी बने रहें, कुछ मुद्दों पर विचार करने की जरूरत है। इन मुद्दों में प्रमुख हैं - वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करना, बासल II व्यवस्था में सुचारू रूप से रूपांतरण, तथा उभरते हुए वित्तीय संस्थाओं के समूह को विनियमित तथा पर्यवेक्षित करने के लिए उपयुक्त संरचनाएं तथा इलैक्ट्रॉनिक बैंकिंग।

##### (i) वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करना

5.98 वित्तीय स्थिरता के लिए केंद्रीय बैंक को दायित्व लेना चाहिए, केंद्रीय बैंकिंग के इतिहास में इस धारणा की जड़ें गहरी हैं। पिछले कुछ दशकों से वित्तीय स्थिरता का मुद्दा काफी महत्वपूर्ण रहा है, और वह अंतरराष्ट्रीय नीति की कार्यसूची में सबसे ऊपर पहुँच गया है (क्लाडियो, 2002)। विश्वभर में आए अनेक वित्तीय संकटों तथा उन संकटों का संबंधित अर्थ व्यवस्थाओं पर सर्व विनाशकारी प्रभावों के संदर्भ में “वित्तीय स्थिरता” को केंद्रीय बैंकों के महत्वपूर्ण कार्य के रूप माना जा रहा है।

5.99 वित्तीय स्थिरता सुनिश्चित करने में रिजर्व बैंक की भूमिका में व्यापक रूपांतरण इसकी स्थापना के समय से ही देखा जा सकता है। बैंकों को असफल होने से रोकने तथा वित्तीय स्थिरता बनाए रखने में इसकी भूमिका वर्षों से मजबूत और परिष्कृत होती रही है। वित्तीय स्थिरता को बनाए रखने में रिजर्व बैंक द्वारा अपनाया गया दृष्टिकोण बहुआयामी है जैसे मौद्रिक नीति के माध्यम से समग्र व्यापक आर्थिक संतुलन को बनाए रखना; संस्थाओं और बाजारों द्वारा कार्यप्रणाली में व्यापक विवेक सम्मत सुधार तथा विनियमन और पर्यवेक्षण के माध्यम से व्यापक विवेक-सम्मत संस्थागत सब को और सुदृढ़ करना। इस संबंध में रिजर्व बैंक अन्य देशी विनियामकों के साथ मिलकर घनिष्ठ सहयोग से कार्य कर रहा है।

5.100 वित्तीय संकट को रोकने के लिए व्यापक आर्थिक स्थिरता को बनाए रखना रिजर्व बैंक की मुख्य चिंता है। अपनी मौद्रिक नीतियों के माध्यम से मुद्रा स्फीति को सीमित रख कर तथा मुद्रा स्फीतिकारी प्रत्याशाओं को स्थिर करके रिजर्व बैंक ने वित्तीय स्थिरता बढ़ाने में भी सहायता की है।

5.101 मजबूत और दक्ष वित्तीय बाजार वित्तीय प्रणाली को स्थिरता प्रदान करते हैं, रिजर्व बैंक इन बाजारों में अपने परिचालनों के माध्यम से मौद्रिक नीति के प्रयोजनों के लिए मुख्य बाजारों की गतिविधियों की बारीकी से निगरानी करते हुए वित्तीय बाजारों की दक्षता एवं सुचारू कार्य प्रणाली को प्रोत्साहित करता रहा है और जहाँ आवश्यक हुआ एक उचित विनियामक ढांचे की स्थापना करता रहा है।

5.102 आघातों के सम्मुख खड़े रहने के लिए शक्ति प्राप्त करने में बैंकों को समर्थ बनाने के लिए अनेक पास एक मजबूत पूंजी का आधार होना आवश्यक है। पूंजी पर्याप्तता मानदंडों को निर्धारण करके आघातों को झेल सकने की बैंकों की योग्यता को सुदृढ़ किया गया है। बासल I की अपेक्षाओं को पूरा करने के बाद भारतीय बैंक अब नए पूंजी-पर्याप्तता ढांचे वाली (बासल II) व्यवस्था की ओर बढ़ रहे हैं। रिजर्व बैंक ने बासल II को अपनाया सैद्धांतिक रूप से स्वीकार कर लिया है। बैंकों को प्रोत्साहन दिया जा रहा है कि वे अपने कारोबार की योजना तथा कार्य-निष्पादन संबंधी बजट निर्माण प्रणाली के अनुरूप अपनी पूंजी पर्याप्तता आकलन प्रक्रिया (सीएएपी) भी बनाएं।

5.103 किसी संकट-ग्रस्त बैंक को हमेशा चूकों और उनपर जमाकर्ताओं की दौड़ से बचने के लिए सही समय पर पर्याप्त निधियों की आवश्यकता होती है। संकट समाधान के उपायों में अंतिम उधारदाता के रूप में केंद्रीय बैंक की भूमिका भी शामिल है। रिजर्व बैंक विवेक - सम्मत रूप में चलनिधि के प्रबंधन के लिए जब भी आवश्यक हो चलनिधि उपलब्ध कराता है। यह अलग-अलग रूप से उन वित्तीय संस्थाओं को प्रत्यक्ष रूप से धन उधार देता है जो बुनियादी तौर पर मजबूत और ऋण शोधन में सक्षम हैं, परंतु अस्थायी रूप से चलनिधि के संकट में हैं।

5.104 निजी क्षेत्र के बैंकों का स्वामित्व और नियंत्रण जब भली-भांति विशाखीकृत होता है, तो वह बड़ी हुई निधियों के दुरुपयोग या अविवेकी रूप में उनके उपयोग के जोखिम को न्यूनतम करने में मदद करता है। स्वस्थ प्रतियोगिता के माध्यम से बैंकों के मजबूत विकास के लिए रिजर्व बैंक ने फरवरी 2005 में विस्तृत मार्गदर्शी दिशा निदेश जारी किए थे, जिसमें बैंकों द्वारा विशालीकृत स्वामित्व तथा प्रतिधारिताओं पर प्रतिबंध लगाये गए थे। बैंकों पर प्रभावी नियंत्रण के मुद्दे पर रिजर्व बैंक ने यह शर्त लगाई कि सभी स्रोतों से निजी बैंकों में सकल विदेशी निवेश उनकी प्रदत्त पूंजी के 74 प्रतिशत से ज्यादा नहीं होना चाहिए।

5.105 इस तथ्य पर विचार करते हुए कि दुर्बल भुगतान प्रणाली वित्तीय स्थिरता को ही खतरे में डाल देगी, रिजर्व बैंक सुरक्षित और उन्नत भुगतान प्रणालियों का पोषण और उनको प्रौन्नत करता रहा है। भुगतान एवं निपटान प्रणालियों के लिए पर्यवेक्षण बोर्ड हाल ही में गठित किया गया है, जो सभी प्रकार के भुगतान और निपटान प्रणालियों के विनियमन तथा पर्यवेक्षण को संबंधित सुदृढ़ नीतियां निर्धारित करेगा।

5.106 वित्तीय संस्थाओं के दैनिक लेनदेनों की अपनी जानकारी के माध्यम से विनियामक व्यवस्थाओं के प्रति अपना योगदान करता रहा है। बैंकिंग प्रणाली के लिए चौकसी और निगरानी प्रणाली को वर्तमान संव्यवहारों को और बेहतर बनाकर सुदृढ़ किया गया है। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष पर्यवेक्षण पर समेकिन लेखांकन को और बेहतर और पर्यवेक्षण तथा जोखिम आधारित पर्यवेक्षण पर बल दिया गया। जोखिम आधारित पर्यवेक्षण को प्रयोग के तौर पर शुरू किया गया है। प्रणाली की स्थिरता की दृष्टि से वित्तीय प्रणाली के सभी घटकों अर्थात्-बैंकिंग, सहकारी बैंकिंग, एनबीएफसी, तथा एफ आइ के समेकित दृष्टिकोण पर विचार किया गया है। किसी बैंक की कमजोरी को प्रारंभिक स्तर पर ही दूर करने के प्रयोजन से त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई “करने के लिए मार्गदर्शी दिशा निदेश जारी कर दिए गए हैं। वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करने तथा बैंकिंग प्रणाली को अनावश्यक वित्तीय संकटों से बचाने के लिए जोखिम मानदंडों, व्युत्पन्नी (डेरिवेटिव्स) उत्पादों पर ऋण जोखिमों से बचाने के लिए “अपने ग्राहक को जानिए” तथा “काले धन को वैध बनाने से रोकने” संबंधी अनुदेश जारी किए गए हैं।

5.107 कुछ सहकारी बैंकों की कमजोर वित्तीय स्थिति को ध्यान में रखते हुए, रिजर्व बैंक ने कठोर विवेक-सम्मत मानदंड बनाए हैं जैसे भुगतान आदेश / माँग ड्राफ्ट भुनाई मानदण्ड, स्टॉक पर उधार देने संबंधी मानदंड, पूंजी बाजार में निवेश जोखिम संबंधी सीमाएं, स्वर्ण पर उधार देने संबंधी मानदंड, आदि जिससे हानियों को सीमित रखा जा सके तथा ऐसी घटनाओं को भविष्य में दुबारा घटित होने से बचा जा सके। परंतु, साथ ही, वित्तीय स्थिरता को बनाए रखने के लिए रिजर्व बैंक ने चूककर्ता

सहकारी बैंकों के विरुद्ध कार्रवाई की है। यह कार्रवाई शेयर धारकों के हितों की अपेक्षा जमाकर्ताओं के हितों को सुरक्षित रखने की दृष्टि से की गई है रिजर्व बैंक किसी ऐसे नैतिक संकट के खड़े होने के प्रति सावधान है, जो बैंकिंग प्रणाली के लिए कोई बुरा उदाहरण स्थापित करने की ओर ले जाए।

5.108 इस संदर्भ में विचारणीय एक महत्वपूर्ण मुद्दा यह है कि, कठोर विनियामक व्यवस्थाओं के स्थापित होने के बावजूद, भारतीय वित्तीय प्रणाली में, बैंकों को फेल होने और बैंकों से पैसा निकालने की दौड़ की घटनाएं हुई हैं। विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक की उपस्थिति का होना बैंकों द्वारा अपने आप किए गए उल्लंघनों और प्रबंध के कारण बैंकों पर पड़ने वाली दौड़ या उनके फेल होने से बचाने की कोई गारंटी नहीं है। प्रभावी विनियमन के युग ने बैंकों के फेल हो जाने को घटनाओं को किसी वित्तीय संस्था की अपनी कु व्यवस्था के कारण हो जाने के रूप में माना जाना चाहिए। भारत में शोधक्षम बैंक से लेन-देन करते समय नीति निर्याताओं के ध्यान में छोटे जमाकर्ताओं के हितों का संरक्षण करने की आवश्यकता के साथ - साथ सर्वांगी चिंताएं सर्वोपरि हैं (मोहन, 2005)।

## (ii) बासल II मानदंड तथा इसके निहितार्थ

5.109 विश्वभर में बैंकिंग प्रणाली बासल II मानदंडों को अपनाने की ओर बढ़ रही है। बासल II के ढांचे से प्रमुख जोखिमों से निपटने के लिए बैंकों द्वारा सुदृढ़ जोखिम प्रबंध -परंपराओं को अपनाने के लिए प्रेरित होने की आशा है। भारतीय बैंकिंग प्रणाली के बासल II में रूपांतरण के संदर्भ में कुछ मुद्दे उठने की संभावना है।

5.110 हालांकि भारत में, विभिन्न बैंकों में वित्तीय सूचना की निगरानी आंकड़ा प्रसारण, तथा डाटा भंडारण करने के कार्य को बेहतर और उन्नत करने के समवर्ती प्रयास चल रहे हैं, फिर भी इस कार्य को पूरा करना कठिन प्रतीत होता है, क्योंकि भारत में अनेक प्रकार के वाणिज्यिक बैंक कार्यरत हैं जो विकास के विभिन्न चरणों में हैं। चूंकि यह नया समझौता संसाधन-सघन है जो भारी डाटाबेस, सुदृढ़ सूचना प्रौद्योगिकी के ढांचो की मांग करता है, जो विभिन्न परिदृश्यों में बैंकों के जोखिम का प्रोफाईल बनाते हैं। यह बैंकों और विनियामक से भारी मांग करती है कि वे उपयुक्त साधनों के माध्यम से अपने सूचना आधार में सुधार लाएं। क्षमता-निर्माण बैंकों और विनियामक निकायों, दोनों में, महत्वपूर्ण है, बासल II मानदंडों के अंतर्गत काम करते हुए और विशेषकर उन्नत दृष्टिकोणों को अपनाते हुए। विभिन्न सरलीकृत दृष्टिकोणों को लागू करने में बैंकों, बैंकिंग विनियामकों, तथा रेटिंग एजेंसियों इन सभी की ओर से तैयारी किए जाने की आवश्यकता है। रेटिंग एजेंसियों को शायद “निर्गमकर्ता रेटिंग” देने के लिए एक ढांचा विकसित करना होगा। निर्गमकर्ताओं के लिए रेटिंग को प्रोत्साहित करना, तथा रेटिंग से संबंधित विश्वसनीय और



गुणवत्तापूर्ण ऐतिहासिक आंकड़ा का न मिलना महत्वपूर्ण है। अपर्याप्त ऐतिहासिक आंकड़ा और साथ ही ऐसे आंकड़े को विकसित करने और बनाए रखने से जुड़ी लागत भी बासल II के अंतर्गत जोखिम के मापन की उन्नत तकनीकों की ओर बढ़ने की गति प्रभावित होगी। जैसे-जैसे बासल II की ओर बढ़ने की प्रक्रिया गति पकड़ती है, भारत में अनेक बैंकों को बाजार-पूंजी की आवश्यकता होगी।

5.111 इन चुनौतियों के बावजूद, यह लगता है कि भारतीय बैंक बासल II की ओर बढ़ने में समर्थ होंगे। क्योंकि भारत ने इस प्रारंभिक संक्रमण के लिए सरल विकल्प चुने हैं। रिजर्व बैंक ने इस संक्रमण प्रक्रिया को डिजाइन बनाने तथा उसे लागू करने, दोनों के लिए परामर्शी तथा सहभागितापूर्ण दृष्टिकोण को चुना है। अनेक सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों तथा निजी क्षेत्र के पुराने बैंकों ने ऋण जोखिम के लिए मानकीकृत दृष्टिकोण तथा परिचालनगत जोखिम के लिए बुनियादी संकेतक दृष्टिकोण अपनाकर बासल II में जाने के लिए भावी पथ पहले से तैयार कर लिया है।

### (iii) समेकित पर्यवेक्षण तथा वित्तीय संस्थाओं का समूहन - भारत में विनियामक तैयारी

5.112 घरेलू वित्तीय बाजारों का अपविनियमन होने के साथ ही वित्तीय संस्थाओं का समूहन 1980 के बाद के दशक से तेजी से बढ़ा है। अपनी

विनियामक और पर्यवेक्षी संरचना को अंतरराष्ट्रीय सर्वोत्तम संव्यवहारों के अनुरूप बनाने के लिए भारत ने भी समेकित पर्यवेक्षण का ढांचा अपनाया (बाक्स V.6)।

5.113 भारत में वित्तीय समूहन के अभ्युदय ने देश में वर्तमान विनियामक और पर्यवेक्षी ढांचे के लिए कुछ चुनौतियां खड़ी कर दी हैं। एक ऐसी ही चुनौती है जो नैतिक संकट के पहलू से निकलती है, क्योंकि कुछ वित्तीय समूह काफी बड़े हो गए हैं। वे विनियामकों के समक्ष एक ऐसी द्विविधा खड़ी कर देते हैं कि वे इतने बड़े हैं कि वे फेल नहीं हो सकते। दूसरी चुनौती संक्रामक प्रभाव या प्रतिष्ठा के प्रभाव अन्य घटक में सहायक संस्था पर पड़ने से संबंधित है, जो उस समूह के लेन-देनों और जोखिमों में जटिलता तथा गैर पारदर्शिता, वित्तीय समूह के अंदर ही बिना कुछ रखे हुए लेनदेन इन चिंताओं को बढ़ाते हैं जो इस वित्तीय समूह के सदस्यों द्वारा प्रयुक्त विनियामन अंतर्पणन के बारे में है, जो संक्रामक जोखिम को बढ़ाता है।

5.114 रिजर्व बैंक ने नवंबर 2000 में बहुअनुशासनीय कार्य दल (अध्यक्ष : विपिन मलिक) गठित किया था जिसका कार्य था - समेकित पर्यवेक्षण को सुविधाजनक बनाने की दृष्टि से समेकित लेखांकन तथा अन्य मात्रात्मक पद्धतियों को शुरू करने की सम्भावना का मार्गदर्शी

## बाक्स V.6

### समेकित लेखांकन तथा पर्यवेक्षण

समेकित पर्यवेक्षण प्रभावी बैंक पर्यवेक्षण का एक अनिवार्य तत्व है तथा यह अलग-अलग बैंकों के परंपरागत पर्यवेक्षण की तकनीकी की अनुपूरक का काम करती है। यह पर्यवेक्षण का समूहवार दृष्टिकोण है जहाँ किसी बैंकिंग समूह द्वारा वहन किए जा रहे सभी जोखिमों को समग्रता में हिसाब में लिया जाता है। भले ही वे कहीं भी दर्ज (पंजीकृत) किए गए हों। इस दृष्टिकोण का एक मुख्य तत्व है वित्तीय विवरणों को समेकित आधार पर बनाना - जिसमें बैंकों तथा उनकी संबंधित संस्थाओं की आस्तियों और देयताओं तथा तुलन-पत्र से इतर मयों को वस्तुतः ऐसा मानकर कि जैसे वे एक ही संस्था हैं: मिलाकर समेकित विवरण बनाया जाता है। ऐसी रिपोर्टें पर्यवेक्षकों को उन जोखिमों का मापन करने में समर्थ बनाती हैं, जिन्हें उस बैंक समूह द्वारा वहन करना है, तथा पर्यवेक्षी मानकों को लागू करता है जैसे भारी ऋण-निवेश जोखिम तथा संबंधित जोखिम की सीमाएं तथा एक समूह के आधार पर न्यूनतम पूंजी-पर्याप्तता अनुपात सहायक होता है। इसमें लेखांकन समेकन तथा समेकित पर्यवेक्षण दोनों को शामिल किया जाता है जो बैंकिंग समूहों के पर्यवेक्षण का मुख्य पहलू बनता है।

समेकित लेखांकन को सुविधाजनक बनाने की दृष्टि से मार्गदर्शी दिशा-निर्देशों तथा अन्य मात्रात्मक पद्धतियों की दृष्टि से बैंकों को सूचित किया गया है, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह भी बताया गया है कि विवेक-सम्मत मानदंडों के उपायों का उद्देश्य है - बेहतर जोखिम-प्रबंधन तथा ऋण जोखिम के संकेंद्रण को बचाना, अतः अनुमानित जोखिमों पर विवेक-सम्मत सीमाओं के अनुपालन करने के अलावा बैंकों को चाहिए कि वे एकल तथा समूह उधारकर्ता के जोखिमों पर भी विवेक-सम्मत सीमाओं का पालन करना चाहिए। बैंकों और विकास वित्त संस्थाओं के बीच विवेक-सम्मत मानदंडों की सामंजस्यपूर्ण बनाने

के प्रयासों के एक भाग के रूप में बैंकों के लिए निर्धारित समेकित लेखांकन और पर्यवेक्षण सम्बंधी मार्गदर्शी दिशानिर्देश 1 अप्रैल 2003 से विकास वित्तीय संस्थाओं पर भी लागू कर दिए गए। वित्तीय संस्थाओं ने भी अपनी वार्षिक रिपोर्टों के एक भाग के रूप में समेकित वार्षिक खातों को बनाना/प्रकाशित करना शुरू कर दिया है। समेकित पर्यवेक्षण से संबंधित विवेक-सम्मत मानदंड (30 जून 2004 की स्थिति के अनुसार) केवल वाणिज्यिक बैंकों, अर्थात् - सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक, निजी क्षेत्र के बैंक तथा विदेशी बैंक पर ही लागू है। वाणिज्यिक बैंकों से यह अपेक्षित है कि वे समेकित वित्तीय विवरण तैयार करें तथा समूह के आधार पर कुछ विवेक-सम्मत विनियमनों का अनुपालन करें। भारत में कार्यरत विदेशी बैंकों / अन्य वित्तीय संस्थाओं को, जिनकी पैतृक संस्था कोई विदेशी संस्था है, तथा समूह को जिसकी पैतृक संस्था कोई गैर बैंकिंग वित्तीय संस्था है, भले ही वह वित्तीय हो या गैर वित्तीय, इस समेकित पर्यवेक्षण के ढांचे से अलग रखा गया है। शहरी सहकारी बैंकों तथा क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों पर समेकित पर्यवेक्षण लागू नहीं होगा क्योंकि उनकी कोई सहायक संस्था नहीं होती। राज्य सहकारी बैंकों तथा जिला मध्यवर्ती सहकारी बैंकों को भी इस समेकित पर्यवेक्षण से संबंधित मार्गदर्शिका दिशा-निर्देश जारी नहीं किए गए हैं, अतः उन्हें भी समेकित खाते तैयार नहीं करने होंगे। जैसे-जैसे बैंकों का आकार बढ़ने लगता है, तथा वे अंतर-समूह जटिल परिचालनों में प्रवेश करते हैं तथा उन्हें करते हैं, तो समेकित लेखांकन तथा पर्यवेक्षी तकनीकों का और विकास करना होगा ताकि उभरती हुई आवश्यकताओं को पूरा कर सकें तथा अपेक्षित सुरक्षोपाय करने होंगे ताकि ऐसे बड़े संगठनों तथा बैंकिंग समूहों अंतर्निहित जोखिम से निपट सकें।

दिशा-निदेश मार्च 2003 को समाप्त वर्ष से लागू करने के लिए बैंकों को जारी किए गए। भारत में समेकित पर्यवेक्षण के घटकों में शामिल हैं - सार्वजनिक प्रकटीकरण के लिए समेकित वित्तीय विवरण तैयार करना तथा जोखिमों के पर्यवेक्षी आकलन के लिए समेकित विवेक - सम्मत रिपोर्ट तैयार करना जो बैंकों तथा अन्य पर्यवेक्षित संस्थाओं को अन्य समूह के सदस्यों द्वारा भेजी जा सकती है। इसके अतिरिक्त, कुछ विवेक-सम्मत विनियमन जैसे पूंजी पर्याप्तता, तथा समूह आधार पर भारी जोखिमों का संकेंद्रण को भी लागू किया जाता है। समेकित पर्यवेक्षण के अनुपूरक के रूप में तथा इन मुद्दों से निपटने के लिए एक अग्रगणी उदाहरण के रूप में तथा वित्तीय स्थिरता को और मजबूत करने की दृष्टि से रिजर्व बैंक ने वित्तीय समूहन संबंधी कार्य दल गठित किया। जून 2004 में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में उक्त कार्य दल ने एक अंतर-विनियामक मंच गठित किए जाने की सिफारिश की थी जिसके सदस्य रिजर्व बैंक, सेबी तथा इर्डा से लिए जाएं। यह मंच पूर्णतः वित्तीय समूहन की गतिविधियों की निगरानी करेगा। यह नया ढांचा संबंधित विनियामकों अर्थात् रिजर्व बैंक, सेबी और इर्डा द्वारा अलग-अलग संस्थाओं के विनियामक ढांचे तक पर्यवेक्षण के पहले से ही विद्यमान ढांचे का अनुपूरक होगा तथा समेकित विवेक-सम्मत रिपोर्टिंग की प्रणाली बैंकों के संबंध में शुरू की गई। रिजर्व बैंक ने पहले से ही भारत में वित्तीय समूहन के पर्यवेक्षण की प्रणाली स्थापित कर दी है। जून 2004 में एक वित्तीय समूहन कक्ष भारतीय रिजर्व बैंक के बैंकिंग पर्यवेक्षण विभाग में गठित किया गया था, जो संपर्क इकाई है तथा समूहन के पर्यवेक्षण के मामलों में दो अन्य विनियामकों अर्थात् सेबी और इर्डा के साथ समन्वय रखता है।

5.115 वित्तीय समूहन के परिचालन यह अपेक्षा करते हैं कि समूह की संस्थाओं के बीच जटिल और पेचीदा संबंधों को सभी परिपेक्ष्य में समझा जाए। संक्रामक प्रभाव के खतरे को भी उचित रूप से समझने की जरूरत है क्योंकि समूहन के एक भाग में प्रतिकूल गतिविधियां अन्य भागों के परिचालनों को भी प्रभावित कर सकते हैं। वर्तमान अंतर-विनियामक मंच एक अनौपचारिक समूह है - जिसमें सूचना के आदान-प्रदान एक दूसरे को करने के संबंध में विनियामकों के बीच कोई प्रभावी सहयोग नहीं है। इससे यह आवश्यक हो जाता है कि एक औपचारिक व्यवस्था की जाए जो विनियामकों के बीच सूचना के आदान-प्रदान को आदेशात्मक बना दें। भारत में वित्तीय समूहन का विनियमन आज भी विकासात्मक चरण में है। परंतु इसे उभरती हुई आवश्यकता के अनुरूप बनाने के लिए विनियामक ढांचे को सुदृढ़ करने के लिए उपाय पहले से ही शुरू कर दिए गए हैं।

#### (iv) भारत में इलैक्ट्रॉनिक बैंकिंग का विनियमन और पर्यवेक्षण

5.116 इलैक्ट्रॉनिक बैंकिंग इलैक्ट्रॉनिक सरणियों जैसे टेलीफोन, इंटरनेट, सैल फोन आदि के माध्यम से बैंकिंग की सेवाओं और उत्पादों की सुपुर्दगी

की प्रक्रिया है तथा इसमें इंटरनेट बैंकिंग, टेलीफोन बैंकिंग, मोबाइल बैंकिंग आदि आते हैं। अनेक उदीयमान अर्थ-व्यवस्थाओं में ई-बैंकिंग के विनियमन और पर्यवेक्षण अभी-भी विकास के चरण में है। (बाक्स V.7)।

5.117 भारत सरकार तथा रिजर्व बैंक ने भारत में ई-बैंकिंग के विकास को सुविधाजनक बनाने के लिए अनेक पहलों की हैं। विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक ने विद्यमान भुगतान और निपटान प्रणालियों का समेकन करने में तथा तत्काल समय के परिवेश में कार्य करनेवाली एक दक्ष, समेकित तथा सुरक्षित प्रणाली की स्थापना करने की दृष्टि से प्रौद्योगिकी के उन्मयन में काफी प्रगति की है, जिसने भारत में ई-बैंकिंग से विकास को और आगे बढ़ाने में सहायता की है। भारत सरकार ने 17 अक्टूबर 2000 से लागू आईटीएक्ट, 2000 अधिनियम बनाया है। जो इलैक्ट्रॉनिक लेनदेनों तथा इलैक्ट्रॉनिक वाणिज्य के अन्य साधनों को कानूनी मान्यता प्रदान करती है।

#### पर्यवेक्षी प्रणाली का उन्मयन

5.118 प्रौद्योगिकी-प्रधान वित्तीय प्रणाली के विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में अपने आपको उन्नत करने के लिए रिजर्व बैंक प्रयास करता रहा है। 1998 में इसने अपनी पर्यवेक्षी प्रणाली को उन्नत करने तथा अपने पर्यवेक्षी कार्यों को कंप्यूटरीकृत परिवेश में अपनाने के लिए अंतरराष्ट्रीय विकास विभाग को तकनीकी सहायता परियोजना का लाभ उठाया था। इसने फरवरी 1998 में सभी बैंकों को अपनी प्रणालियों में विद्यमान जोखिमों के मूल्यांकन के लिए तथा इन जोखिमों, जिन्हें मोटे तौर पर तीन शीर्षों में रखा जा सकता है, - अर्थात् सूचना प्रौद्योगिकीगत परिवेश जोखिम, सूचना प्रौद्योगिकीगत परिचालन जोखिम तथा उत्पाद जोखिम, से निपटने के लिए पर्याप्त नियंत्रण प्रणाली-तंत्र स्थापित करने के लिए “कंप्यूटर तथा दूर संचार प्रणाली जोखिम तथा नियंत्रण” विषय पर मार्गदर्शी-दिशा निदेश जारी किए थे।

#### इंटरनेट बैंकिंग का संवर्धन

5.119 रिजर्व बैंक ने इंटरनेट बैंकिंग (आई - बैंकिंग ) के विभिन्न पहलुओं की जांच करने के लिए एक कार्य दल का गठन किया है। उक्त कार्य दल ने आई-बैंकिंग के तीन प्रमुख क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित किया है अर्थात् (i) प्रौद्योगिकी तथा सुरक्षा संबंधी मुद्दे, (ii) कानूनी मुद्दे और (iii) विनियामक तथा पर्यवेक्षी मुद्दे। उक्त कार्यदल ने अपनी रिपोर्ट जून 2001 में प्रस्तुत कर दी थी और रिजर्व बैंक ने कार्यदल की सिफारिशों को स्वीकार करते हुए बैंकों द्वारा लागू किए जाने के लिए “भारत में इंटरनेट बैंकिंग” पर मार्गदर्शी दिशा निदेश जारी किए। इसमें यह भी कहा गया था कि इससे पूर्व “कंप्यूटर तथा दूर संचार में जोखिम तथा नियंत्रण” (1998) पर जारी पूर्ववर्ती मार्गदर्शी दिशा निदेश भी इंटरनेट बैंकिंग पर समान रूप से लागू होंगे।

बाक्स V.7

ई-बैंकिंग विनियमन तथा पर्यवेक्षण - अंतरराष्ट्रीय अनुभव

फिनलैंड विश्व में पहला देश था जिसने ई-बैंकिंग में अग्रणी भूमिका निभाई। इस्केडिनाबियन देशों में इंटरनेट का प्रयोग करने वालों की संख्या सबसे ज्यादा है। फिनलैंड और स्वीडन में एक तिहाई से ज्यादा बैंक ग्राहक ई-बैंकिंग का लाभ उठा रहे हैं। इंटरनेट बैंकिंग आस्ट्रिया, कोरिया, सिंगापुर, स्पैन, स्विटजरलैंड आदि में भी काफी प्रचलित है। ई-बैंकिंग प्रभावीरूप से भुगतान और लेखा पद्धति को सुविधजनक बनाता है इसके द्वारा वह बैंकिंग सेवाओं की सुपुर्दगी की गति काफी सीमा तक बढ़ा देता है। जहाँ ई-बैंकिंग ने दक्षता तथा सहूलियत में वृद्धि की है, वहीं इसने विनियमकों तथा पर्यवेक्षकों के लिए अनेक चुनौतियां भी खड़ी की हैं (बीआइएस 2000)।

इंटरनेट बैंकिंग द्वारा खड़ी की गई चुनौतियों की प्रतिक्रिया में विभिन्न देशों के विनियामक और पर्यवेक्षकों ने विनियमन की अपनी-अपनी प्रक्रिया-तंत्र तैयार किए हैं। अमेरिका में विधान और विनियमनों का एक ऐसा ढांचा है जो विशिष्ट रूप से इंटरनेट तथा ई-कॉमर्स से और खासकर इलैक्ट्रॉनिक बैंकिंग तथा इंटरनेट बैंकिंग से जुड़े उपयोग तथा अधिकारों को विशिष्ट रूप से संहिता बद्ध करता है। फेडरल रिजर्व की चिंताएं, यह सुनिश्चित करने तक सीमित हैं कि इंटरनेट बैंकिंग तथा अन्य बैंकिंग सेवाएं बैंकिंग की सुरक्षितता, सुरक्षा तथा सुदृढ़ता पर तथा बैंकों के ग्राहकों के संरक्षण पर यथोचित ध्यान देते हुए लागू की जाएं।

ब्रिटेन में, ई-बैंकिंग गतिविधियों के विनियमन के लिए कोई विशेष विधान नहीं है। एफएसए इलैक्ट्रॉनिक बैंकिंग के विनियमन के प्रति उदासीन है। स्वीडन में स्वेरिंग बैंक द्वारा ई-बैंकिंग पर कोई औपचारिक मार्गदर्शी-दिशा निदेश परीक्षकों को नहीं दिए गए हैं। इंटरनेट बैंकिंग की चल रही गतिविधियों को नियंत्रित करने में बिना किसी सक्रिय सहभागिता के वित्तीय बाजारों की

सामान्य निगरानी का ही एक भाग रहा है। रिजर्व बैंक ऑफ न्यूजीलैंड इंटरनेट बैंकिंग की गतिविधियों तथा परंपरागत बैंकिंग की गतिविधियों दोनों पर विनियमन का एक ही दृष्टिकोण अपनाता है। तथापि वहाँ कुछ ऐसे बैंकिंग विनियमन हैं जो केवल इंटरनेट बैंकिंग पर ही लागू होते हैं। पर्यवेक्षण जनता द्वारा सूचना के प्रकटीकरण पर आधारित है, न कि विस्तृत विवेकसम्मत नियमों को लागू करने पर (रिपोर्ट ऑन इंटरनेट बैंकिंग 2001 क)।

मोनेटोरी अथोरिटी ऑफ सिंगापुर (एमएसएस) इंटरनेट बैंकिंग पर भी वही विवेक-सम्मत मानदंड लागू करती है जैसा की परंपरागत बैंकिंग पर। एमएसएस ने सितंबर 2002 में इंटरनेट बैंकिंग टेक्नोलोजी रिस्क मैनेजमेंट गाइडलाईन्स का मसौदा तैयार किया था जो इंटर बैंकिंग उपलब्ध कराने वाले सभी बैंकों से यह मांग करता है कि वे एक सुदृढ़ और प्रभावशाली जोखिम प्रबंध प्रक्रिया स्थापित करें। ई-बैंकिंग के सम्बंध में हांगकांग का विनियामक दृष्टिकोण अपने स्वरूप में कम विशिष्टतापरक है। हांगकांग मोनेटोरी अथोरिटी (एचकेएमए) अपने बैंकों से यह अपेक्षा करती है कि वे अपनी प्रणाली के सुरक्षा पहलुओं का बारीकी से विश्लेषण करें तथा इसकी किसी योग्य स्वतंत्र विशेषज्ञ से समीक्षा कराएं (रिपोर्ट ऑन इंटरनेट बैंकिंग 2001क)।

इन अनेक देशों की तरह भारत में भी ई-बैंकिंग के लिए कोई विशिष्ट विनियामक कानून नहीं है। बैंकों पर लागू विद्यमान विनियामक ढांचे को इंटरनेट बैंकिंग पहचानने तथा ऐसे जोखिमों से निपटाने के लिए आवश्यक नियंत्रण प्रक्रिया - तंत्र विकसित करने के बारे में कुछ मार्गदर्शी-दिशा निदेश जारी किए गए हैं। भारत में ई-बैंकिंग सेवाएं प्रदान करनेवाले बैंकों को इन मार्गदर्शी दिशा निदेशों को पालन करने की जरूरत है।

प्रौद्योगिकी से संबंधित विनियामक ढांचे को सुदृढ़ करना

5.120 बैंकों पर लागू विद्यमान विनियामक ढांचा इंटरनेट बैंकिंग पर भी लागू कर दिया गया है। इन मार्गदर्शी दिशानिदेशों में विभिन्न मुद्दों को शामिल किया गया है जो प्रौद्योगिकी सुरक्षा मानदंडों, तथा कानूनी ओर विनियामक ढांचे के अंतर्गत आएंगे। ऐसे छाया बैंकों को जिनके कोई कार्यालय नहीं है तथा केवल ऑन लाइन पर कार्य करते हैं, भारत में ई-बैंकिंग सेवाएं प्रदान करने की अनुमति नहीं है तथा केवल उन बैंकों को, जिन्हें बैंककारी विनियमन अधिनियम के अंतर्गत लाईसेंस प्रदान किया गया है, तथा जिनकी भारत में भौतिक उपस्थिति है, ऐसी सेवाएं प्रदान करने की अनुमति दी गई है। इसके अलावा, बैंकों से यह अपेक्षित है कि वे इंटरनेट बैंकिंग की सुरक्षा प्रणालियों और प्रक्रियाओं के टूटने या उनके फेल हो जाने के प्रत्येक मामले की रिपोर्ट रिजर्व बैंक को करेंगे। साथ ही रिजर्व बैंक अपने विवेक से ऐसे बैंकों की विशेष लेखा परीक्षा, निरीक्षण कराने का निर्णय ले सकता है। हाल के मार्गदर्शी- दिशा निदेशों के अनुसार बैंकों को इंटरनेट सेवा प्रदान

करने के लिए रिजर्व बैंक का पूर्व - अनुमोदन लेने की आवश्यकता नहीं है। तथापि, बैंकों की अपनी इंटरनेट नीति होनी चाहिए तथा उन्हें यह सुनिश्चित करने की जरूरत है कि उनकी यह नीति “भारत में इंटरनेट बैंकिंग कार्यदल” द्वारा 2003 में निर्धारित मानदंडों के अनुरूप हो।

इलैक्ट्रॉनिक मनी से संबंधित मुद्दे

5.121 रिजर्व बैंक ने इलैक्ट्रॉनिक मनी पर एक दूसरा कार्यदल गठित किया था जिसने अपनी रिपोर्ट जुलाई 2002 में प्रस्तुत कर दी थी। उक्त समूह ने पाया कि ई-मनी का अधिक व्यापक रूप में प्रयोग होने की स्थिति में केंद्रीय बैंक के संदर्भ में चिंता के कुछ क्षेत्रों की पहचान की है, ताकि मौद्रिक नीति के संचालन को कोई क्षति नहीं पहुँचे तथा साथ ही, इस लिखत (साधन) की निष्ठा भी बनी रहे। उक्त समूह द्वारा दिए सुझावों में से कुछ सुझाव थे बहु-प्रयोजनवाली ई-मनी केवल प्राधिकृत बैंकों द्वारा उधार के आधार पर जारी की जानी चाहिए। जिसकी कठोरता

से विनियमन तथा घनिष्ठता से निगरानी की जानी चाहिए; यूनिट के खाते में मनी संबंधी कार्य को सुरक्षित रखने तथा अर्थ व्यवस्था में मुद्रा आपूर्ति पर नियंत्रित करने के लिए उनकी उन्मोचनता को सुनिश्चित करे तथा मौद्रिक नीति के प्रयोजन के लिए तथा आपराधिक दुरुपयोग जैसे काले धन को वैध बनाने से संरक्षण के लिए रिपोर्ट करनी चाहिए।

#### ई-सिक्योरिटी को सुनिश्चित करना

5.122 बिना चुनौतियों के कोई नवोन्मेष नहीं होता और सूचना प्रौद्योगिकी भी इस नियम का अपवाद नहीं है। इन नवोन्मेषों से उभरने वाली सबसे बड़ी चुनौती - सिक्योरिटी (सुरक्षा) से संबंधित है (मोहन 2004ग)। ई-बैंकिंग के क्षेत्र में धोखाधड़ी की संभावना पर तथा संक्रामक प्रभाव की संभावना पर विचार करते हुए रिजर्व बैंक ने विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में ई-बैंकिंग से जुड़े ऐसे जोखिमों से निपटने के लिए सक्रिय भूमिका निभाता रहा है जो अन्यथा भारतीय बैंकिंग क्षेत्र की विश्वनीयता को कम कर देती। इलैक्ट्रॉनिक बैंकिंग की सुविधा के उपयोग से जुड़े धोखाधड़ी के मुद्दों को रिजर्व बैंक बड़ी तत्परता से निपटाता रहा है। सुरक्षित ई-बैंकिंग के लिए मार्गदर्शी - दिशा निदेश जारी करने के बाद भी रिजर्व बैंक समय-समय पर ऐसी धोखाधड़ियों को रोकने के लिए नियंत्रण प्रक्रिया-तंत्र के संबंध में सूचित करता रहा है। हाल ही के एक मामले में जिसने एक ग्राहक ने इंटरनेट बैंकिंग की सुविधा का उपयोग करते हुए धोखाधड़ी की थी, रिजर्व बैंक ने संबंधित बैंक को व्यवसाय की खामियों के कारण बच निकलने के रास्तों को बंद करने के बारे में सूचित किया था तथा वही बात अन्य बैंकों को भी सूचित की गई थी ताकि वे चौकस रहें तथा इंटरनेट बैंकिंग प्रणाली के दुरुपयोग को नियंत्रित करें।

5.123 भारत में, ई-बैंकिंग का संवर्धन करने के लिए कानूनी बुनियादी संरचना अभी व्यापक रूप में स्थापित नहीं हुई है। डिजिटल हस्ताक्षर के प्रमाणपत्र जारी करने के लिए निमंत्रक, प्रमाणन प्राधिकरण द्वारा नियुक्त लाईसेंस मुद्रा प्रमाण अधिकारी भी अभी भारत में नहीं हैं। साथ ही, भारत ने अभी तक अंतरराष्ट्रीय साइबर क्राइम ट्रीटी पर हस्ताक्षर भी नहीं किए हैं, जो साइबर अपराध तथा अपराधियों से संबंधित सूचना के आदान-प्रदान के लिए विभिन्न हस्ताक्षरकर्ता राष्ट्रों के बीच सहयोग को गहन बनाने का प्रयास करता है। इसके अलावा, साइबर क्राइम के कानूनों से संबंधित विधान, ई-मनी उत्पादों पर विनियामक प्राधिकरण से संबंधित स्पष्टीकरण उपभोक्ता संरक्षण तथा गोपनीयता कानून से संबंधित मुद्दे अभी भी अनसुलझे हुए हैं। भारत में ई-बैंकिंग परिचालनों को और अधिक व्यापक, सुरक्षित तथा दक्ष बनाने के लिए इन मुद्दों को संबंधित प्राधिकारियों द्वारा निपटाने जाने की जरूरत है।

5.124 चूंकि प्रौद्योगिकी नवोन्मेष के कारण भारत और विदेशों में ई-बैंकिंग से संबंधित बैंकिंग के संव्यवहार और विधान (कानून) अभी भी विकास की प्रक्रिया में हैं, अतः बैंकिंग तथा वाणिज्य से संबंधित विभिन्न विधानों तथा विनियामक ढांचे की निरंतर समीक्षा करने की जरूरत है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ई-बैंकिंग सुदृढ़ आधार पर विकसित हो तथा ई-बैंकिंग से संबंधित चुनौतियां वित्तीय स्थिरता को कोई खतरा पैदा न करें, रिजर्व बैंक ई-बैंकिंग का कानूनी और अन्य अपेक्षाओं की निगरानी और समीक्षा कर रहा है।

#### V. भारत में विनियमन और पर्यवेक्षण - एक आकलन

5.125 भारत में रिजर्व बैंक द्वारा बैंकिंग के विनियमन का मुख्य प्रयोजन वित्तीय स्थिरता को सुनिश्चित करना तथा इसकी सुदृढ़ता और दक्षता बढ़ाकर वित्तीय प्रणाली में विश्वास को बनाए रखना है। अलग-अलग बैंकों के मामले में कुछ छुटपुट या एकाकी मामलों को छोड़कर रिजर्व बैंक द्वारा अपनाई जा रही विनियमन और पर्यवेक्षण की नीतियाँ यह सुनिश्चित करने में सफल रही हैं कि विनियमन के मौटे-मौटे उद्देश्य पूरे किए जाते हैं। विनियमन में पाए जाने वाले अंतरालों की निरंतर आधार पर समीक्षा की जाती है तथा उनको यथोचित उपायों द्वारा समय-समय पर दूर किया जाता है। भारतीय जनता को बैंकिंग प्रणाली में पूरा भरोसा है जो इस तथ्य से जाना जा सकता है कि वे बैंक जमा राशियों को पूर्णतः सुरक्षित मानते हैं। 1969 और 1980 में दो अवसरों पर किए गए बैंकों के राष्ट्रीकरण के परिणामस्वरूप सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के स्वामित्व ने इस दृढ़ भावना में योगदान किया है। सुदृढ़ वित्तीय स्थिति तथा बैंकिंग प्रणाली की शक्ति रिजर्व बैंक की विनियामक और पर्यवेक्षी दृष्टिकोणों की प्रभावशीलता को दर्शाती हैं। वर्षों से, भारत ने सर्वोत्तम अंतरराष्ट्रीय संव्यवहारों को तथा मानकों और संहिताओं को अपनाना शुरू कर रखा है, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि भारतीय वित्तीय प्रणाली सबल आधारों पर कार्य करती है।

5.126 भारतीय वित्तीय प्रणाली की वैश्वीकरण की ओर बढ़ने की एक महत्वपूर्ण विशेषता प्राधिकारियों की अंतरराष्ट्रीय सर्वोत्तम संव्यवहारों की ओर बढ़ने की रही है (मोहन 2005)। भारत ने हमेशा वित्तीय क्षेत्र के प्रशासन में सर्वोत्तम संव्यवहारों की अवधारणा तथा उसके क्रियान्वयन की दिशा में सक्रिय पहल की है। मौद्रिक और वित्तीय नीतियों के निर्माण में बढ़ी हुई पारदर्शिता तथा संबंधित आंकड़ों के प्रसारण में सुधार सहित अंतरराष्ट्रीय मौद्रिक प्रणाली में स्थिरता बनाए रखने से संबंधित क्षेत्रों में विश्वस्तर पर स्वीकृत कुछ न्यूनतम मानकों का पालन करने की आवश्यकता का भारत ने पूर्णतः समर्थन किया है। भारत एक ऐसे स्वैच्छिक दृष्टिकोण, ईमानदार, सम्यक तथा निरंतर प्रक्रिया को अपनाने का समर्थन करता है, जिसमें विभिन्न देशों की

संस्थागत तथा कानूनी संरचना एवं उनके विकास के स्तर को भली प्रकार ध्यान में रखा गया हो (रेड्डी 2001 क)।

5.127 भारत मानक स्थापित करने वाली विभिन्न संस्थाओं से घनिष्ठता से संबद्ध रहा है तथा अंतरराष्ट्रीय मानकों और संहिताओं को विकसित करने तथा उनको लागू करने के कार्य में सन्नद्ध अनेक मुख्य अंतरराष्ट्रीय मंचों के कार्य में सक्रियतापूर्वक भाग लेता रहा है। अंतरराष्ट्रीय मानकों और संहिताओं को लागू करने की प्रक्रिया का मार्गदर्शन करने के लिए, भारत में, सरकार से परामर्श करके 1999 में रिजर्व बैंक ने भारतीय रिजर्व बैंक के उपगवर्नर की अध्यक्षता में तथा सचिव, आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार को वैकल्पिक अध्यक्ष के रूप में लेकर ‘‘अंतरराष्ट्रीय वित्तीय मानकों और संहिताओं संबंधी स्थायी समिति’’ का गठन किया था।

#### *अंतरराष्ट्रीय बेंच मार्क तथा मानदंड - विभिन्न देशों की तुलना*

5.128 विभिन्न अर्थ व्यवस्थाओं को वित्तीय प्रणालियों पर इन मानदंडों के अनुपालन की स्थिति तथा इनके प्रभाव के संबंध में अंतरराष्ट्रीय स्तर पर तुलना करना कठिन कार्य है जिसका कारण है संगत मानदंडों पर एक समान, अधिकाधिक तथा अद्यतन सूचना की कमी। तथापि वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण के संबंध में देशवार परंपरा के संबंध को विश्व बैंक डाटाबेस (2003) में उपलब्ध सूचना और आंकड़ों का उपयोग किया जा सकता है। बर्थ आदि (2003) ने विभिन्न देशों में विनियमन और पर्यवेक्षण की संरचना की तुलना की है। एक निजी पहल भी है जिसे ई स्टैंडर्ड फोरम कहा जाता है, जो वित्तीय मानकों और संहिताओं को लागू करने में विभिन्न देशों के तुलनीय आंकड़े उपलब्ध कराता है। संगत सूचना के किसी आधिकारिक तथा अधिकृत स्रोत के न होने पर यहाँ यह प्रयास किया गया है कि ई-स्टैंडर्ड फोरम द्वारा पब्लिक डोमेन में उपलब्ध कराई गई सूचना तथा विश्व बैंक डाटाबेस में अन्य देशों के साथ भारतीय बैंकिंग प्रणाली की बेंचमार्क पर उपलब्ध कराई गई सूचना, इन दोनों को उपलब्ध कराई गई सूचना का उपयोग करते हुए तथा भारत के कार्य-निष्पादन का मानकों, संहिताओं और सर्वोत्तम व्यवहारों के संदर्भ में एक वस्तुनिष्ठ आकलन करने का प्रयास किया गया है।

5.129 ई-स्टैंडर्ड फोरम तुलनात्मक प्रयोजनों के लिए 83 देशों के संबंध में 13 अंतरराष्ट्रीय मानकों और संहिताओं पर सूचकांकों की गणना करता है। स्टैंडर्ड इंडेक्स में इन अंतरराष्ट्रीय मानकों तथा संहिताओं में संदर्भ में किसी देश के अनुपालन स्तर का मापन करता है। यह देशों को प्रथम स्थान (सर्वाधिक अनुपालन) से लेकर 23वें स्थान (एकसेस अनुपालन) का क्रम देता है तथा 0 (शून्य अंक) (सब से कम अनुपालन) से लेकर 100 अंक (सर्वाधिक अनुपालन) प्रदान करता है (सारणी 5.5)।

5.130 ई-स्टैंडर्ड फोरम द्वारा दिए गए अंकों के अनुसार तथा सामान्य आधार पर समय समय पर अद्यतन किए गए अनुसार भारत ने डाटा प्रसारण, मौद्रिक पारदर्शिता, राजकोषीय पारदर्शिता, कंपनी संचालन, मनी लॉडरिंग तथा बैंक पर्यवेक्षण में 60 प्रतिशत अंक प्राप्त किए हैं। अन्यो के साथ भारत की वित्तीय प्रणाली की तुलना करने के प्रयोजन के लिए कुछ चुनिंदा अन्य देशों द्वारा प्राप्त किए गए अंकों से संक्षिप्त तुलना करना उपयुक्त होगा। बैंक पर्यवेक्षण मानकों के संदर्भ में भारत (60) अंकों के साथ अर्जेन्टाइना (40), चीन (40) से काफी आगे है जबकि जापान, फिलीपीन, रूस, सिंगापुर और दक्षिण कोरिया से बराबरी के स्थान पर है।

5.131 विश्व बैंक द्वारा एक डाटाबेस तैयार किया गया था की जिसमें 107 देशों में बैंकिंग क्षेत्र की विनियामक तथा पर्यवेक्षी संव्यवहारों के संबंध में महत्वपूर्ण तथ्यों को एकत्रित किया गया था। ये संकेतक मुख्य रूप से पूंजी मानकों, पर्यवेक्षी क्षमता, त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई करने की योग्यता तथा पुनसंरचना करने की शक्तियों के बारे में सूचना प्रदान करते हैं। भारत सहित 12 देशों के बारे में बैंकिंग विनियमन सरणी 5.6 में दिया गया है।

5.132 प्रत्येक देश और क्षेत्र की विशिष्ट विशेषताओं पर विचार करते हुए विभिन्न देशों में बैंकिंग प्रणाली के विनियमन के संबंध में कोई एक समान संव्यवहार नहीं हैं। तथापि जब विभिन्न देशों का आकलन किया गया तो एक मोटा-मोटा स्वरूप सामने आया। विभिन्न नमूना देशों में महत्वपूर्ण विनियमक संव्यवहारों के मोटे-तौर पर तुलना करने को सुविधा जनक बनाने की दृष्टि से स्टैलिंग तथा स्टुडार्ट (2003) की पट्टणी का उपयोग करते हुए एक संक्षिप्त इंडेक्स तैयार किया गया है। यह ओवरऑल रेग्युलेशन इंडेक्स (ओआरआई) का निर्माण सारणी 5.6 में दी गई प्रत्येक पंक्ति में दिए गए मूल्यों को उस पंक्ति के औसत से विभाजित करके और फिर देशवार उनका जोड़ करके किया गया है (चार्ट V.1)।

5.133 चार्ट V.1 यह दर्शाता है कि इन चुनिंदा देशों में ही अर्जेन्टीना कठोरता पूर्वक विनियमित देश है, उसके बाद मेक्सिको का स्थान आता है यह देखना रुचिकर है कि अमेरिका और आस्ट्रेलिया में अर्जेन्टीना और मेक्सिको की तुलना में कम स्तर के विनियामक प्रतिबंध हैं। इस संबंध में भारत का स्थान बेंच मार्क देशों अर्थात् अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया से तुलनीय है। इन चुनिंदा देशों में ओआरआई स्कोर में मलेशिया का स्थान सबसे नीचे है। तथापि इस संदर्भ में इसका जोर दिए जाने की जरूरत है कि निम्न ओआरआई स्कोर मिलने का मतलब यह कदापि नहीं है कि उस देश में उदार विनियामक प्रणाली है। यह संभव है कि इनमें से कुछ देशों में जिन्हें निम्न ओआरआई स्कोर मिला है, विनियामक संव्यवहार उस स्तर तक उन्नत है जहाँ अनुदेशों के संबंध में संस्थाओं को अधिक स्वायत्तता दे दी गई हो या बाजार आधारित विनियमन महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहा हो। इसी प्रकार एक उच्चतर ओआरआई

सारणी 5.5 अंतरराष्ट्रीय मानकों तथा संहिताओं के अनुपालन पर चुनिंदा देशों का स्कोर

	डेटा प्रसारण	मोनитор पारदर्शिता	राजकोषीय पारदर्शिता	ऋण शोधन ढ़ांचा	लेखांकन	कंपनी संचालन	लेखा परिक्षा	मनीलान्डरिंग	भुगतान प्रणाली-सीबी	भुगतान प्रणाली	बैंकिंग पर्यवेक्षण	प्रतिभूतियों का विनियमन	बीमा पर्यवेक्षण
<b>भारत</b>	<b>80</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>60</b>	<b>20</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>20</b>	<b>40</b>
अर्जेंटीना	80	60	60	60	20	40	60	60	0	0	40	60	60
आस्ट्रेलिया	80	100	80	80	60	60	60	80	80	100	80	80	80
ब्राजील	80	80	80	40	20	40	40	80	0	0	0	60	0
कनडा	80	100	100	60	20	60	20	80	100	100	100	80	100
चीन	20	40	20	0	40	60	0	60	0	0	40	40	0
फ्रेंस	80	100	80	40	40	60	60	80	100	100	100	60	40
जर्मनी	80	100	80	80	20	60	60	80	100	100	80	80	80
जापान	80	80	80	60	40	60	40	80	80	80	60	100	60
मलेशिया	80	60	60	0	40	60	60	60	40	60	0	40	40
मेक्सिको	80	80	80	60	0	60	60	80	60	40	40	40	60
न्यूजीलैंड	40	100	80	40	60	60	60	100	80	80	80	80	20
फिलीपीन	80	80	60	0	40	60	60	60	0	0	60	80	0
रूस	60	40	60	40	40	60	60	60	20	40	60	40	60
सिंगापुर	80	60	60	80	40	60	60	80	0	80	60	60	80
दक्षिण कोरिया	80	80	80	40	20	60	60	60	60	80	60	80	80
थाईलैंड	100	80	60	40	40	40	0	40	60	80	0	60	0
यू.के.	80	100	80	60	40	80	60	80	80	100	80	80	80
अमेरिका	80	100	100	80	40	80	20	80	100	100	100	100	80

**टिप्पणी :** पूर्ण अनुपालन - 100, अनुपालन - प्रगति में 80, अधिनियम बनाए गए - 60, मंशा घोषित की गई - 40, कोई अनुपालन नहीं - 20, अपर्याप्त सूचना - 0  
**स्रोत :** स्टैंडर्ड फोरम

स्कोर से यह तात्पर्य निकालना आवश्यक नहीं है कि उसमें आघातों को झेलने की ज्यादा ऊर्जा है। इस विश्लेषण का उद्देश्य यह बताने तक सीमित है कि भारतीय विनियामक संव्यवहार मोटे तौर पर उन्नत अर्थ व्यवस्थाओं द्वारा अपनाई जा रहे संव्यवहारों के अनुरूप हैं।

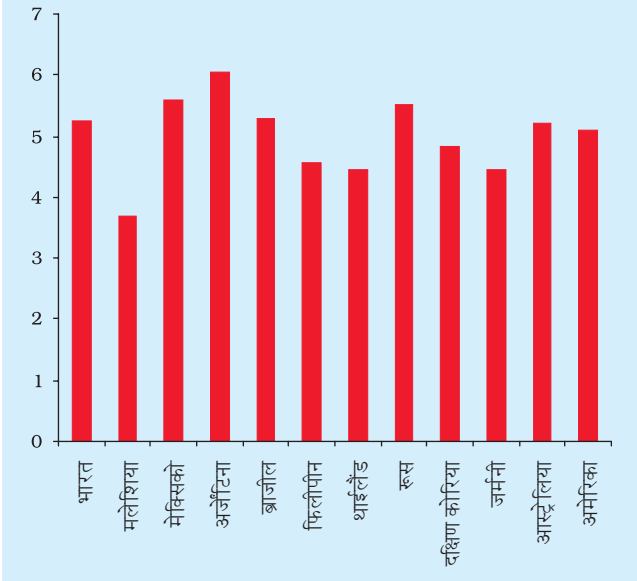
5.134 उसी विश्व बैंक के आंकड़ों के आधार का उपयोग करते हुए सारणी 5.7 बैंक पर्यवेक्षण के संबंध में भी प्रवृत्तियों को दर्शाती है। इन चुनिंदा देशों में पर्यवेक्षण के संव्यवहारों का संक्षिप्त आकलन समझने की दृष्टि से समग्र पर्यवेक्षण (ओवर ऑल सुपरविजन) इंडेक्स

सारणी : 5.6 बैंक विनियमन - चुनिंदा संकेतक 1999-2000

	भारत	मलेशिया	मेक्सिको	अर्जेंटीना	ब्राजील	फिलीपीन	थाईलैंड	रूस	दक्षिण कोरिया	जर्मनी	आस्ट्रेलिया	अमेरिका
न्यूनतम पूंजी आस्ति अनुपात अपेक्षा (%)	8.0	8.0	8.0	11.5	11.0	10.0	8.5	12.0	8.0	8.0	8.0	8.0
वास्तविक जोखिम समायोजित पूंजी अनुपात (%)	11.6	13.0	13.5	16.4	15.8	18.0	13.0	12.0	10.0	11.0	11.0	12.0
पूंजी तर्क संगतता सूचकांक	5	1	5	6	3	3	3	4	5	5	6	4
पूंजीगत विनियमन सूचकांक	7	3	7	8	6	4	5	5	6	6	7	6
समग्र बैंक गतिविधियां तथा स्वामित्व प्रतिबंधक सूचकांक	2.5	2.5	3.0	1.8	2.5	1.7	2.2	2.0	2.2	1.2	2.0	3.0

**टिप्पणी :** 1. स्टैलिंग्स तथा स्टुडार्ट (2003) में दी गई पद्धति का उपयोग करते हुए गणना की गई।  
 2. पूंजी तर्क-संगतता सूचकांक में बीआइएस मार्गदर्शी दिशा-निदेशों का अनुपालन शामिल है, परंतु जिसमें लीवरेज संभावना सीमित है उस स्तर के विभिन्न उपायों को भी शामिल किया गया है।  
 3. पूंजीगत विनियमन सूचकांक में पूंजीगत तर्क-संगतता सूचकांक को आस्तियों के प्रकार के मामले के साथ मिलाकर बनाया गया है जिसे पूंजी आस्ति अनुपात के रूप में नहीं गिना जा सकता।  
 4. गतिविधियों तथा स्वामित्व सूचकांक में उन गतिविधियों के प्रकारों को लिया गया है जिन्हें बैंक कर सकते हैं तथा वे प्रतिबंध जिन्हें किसी बैंक पर लगाया जा सकता है।  
**स्रोत :** डेटा बेस के विवरण के लिए जिसे 109 देशों में बैंक विनियामकों तथा पर्यवेक्षकों के सर्वेक्षण से तैयार किया गया है, वर्ध के, प्रियो तथा रौस (2001) देखें।

चार्ट V.1 समग्र विनियमन सूचकांक



(ओएसआई) का निर्माण किया गया है। इसमें भी उसी पद्धति का प्रयोग किया गया है जो ओआरआई के निर्माण में प्रयुक्त की गई थी। इनमें फिलीपीन्स, ब्राजील, दक्षिण कोरिया, अर्जेंटीना तथा मेक्सिको को सर्वोच्च स्कोर (कठोर पर्यवेक्षी मानदंड) प्राप्त हुआ है, तथा भारत और रूस को निम्नतम / बेंचमार्क देशों के साथ भारत की स्थिति 6.4 स्कोर के साथ अमेरिका (8.5) और आस्ट्रेलिया (7.9) से मामूली सी नीचे थी (चार्ट V.2)।

5.135 यह मानने की जरूरत है कि ओआरआई तथा ओएसआई भारी संख्या में आकड़ों को एकत्र संख्या में संक्षिप्त कर देते हैं तथा एक खास वक्त पर स्थिति को दर्शाते हैं और इसलिए उनकी सामान्य सीमाएं हो जाती हैं। तथापि चूंकि विभिन्न देशों के संबंध में आंकड़ा संकलन की पद्धति एकसमान है, यह विभिन्न देशों में विनियमन और पर्यवेक्षण की स्थिति को मोटे तौर पर दर्शाती हो, जो मोटे तौर पर लगभग तथा तैयारशुदा देशों के बीच तुलना करने को सुविधाजनक बनाता है। उपर्युक्त विश्लेषण से मोटे तौर पर जो तस्वीर उभरकर

### सारणी : 5.7 बैंक पर्यवेक्षण चुनिंदा संकेतक - 1999-2000

देश / मद	भारत	मलेशिया	मेक्सिको	अर्जेंटीना	ब्राजील	फिलीपीन	थाईलैंड	रूस	दक्षिण कोरिया	जर्मनी	आस्ट्रेलिया	अमेरिका
	प्रतिस्थापन व्यावसायिक बैंक पर्यवेक्षक अधिकारिक पर्यवेक्षी सूचकांक	5.5	4.7	11.5	2.4	4	7	10	2.4	5.7	1	2
त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई सूचकांक	9	11	10	12	15	12	11	8	10	11	12	14
पुनर्संरचना की शक्ति का सूचकांक	0	2	3	0	6	6	0	2	4	0	0	5
पुनर्संरचना की शक्ति का सूचकांक	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3
दिवालिया घोषित करनेवाला सूचकांक	0	2	2	2	2	2	2	1	2	2	1	2
पर्यवेक्षी सहिष्णुता विवेकाधीन सूचकांक	3	0	1	3	2	1	2	1	1	3	3	1
पर्यवेक्षी कार्यावधि सूचकांक	7	..	..	6.2	15	25	10	..	17	10	2	7
पर्यवेक्षक की बैंकिंग सेवा में जाने की संभावना	1	2	1	3	2	3	2	3	1	2	3	1
अंतरराष्ट्रीय क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों द्वारा रेटिंग / दिए गए सर्वोच्च बैंकों का प्रतिशत	..	100	..	100	100	60	90	..	100	100	100	100
निजी निगरानी सूचकांक	6	9	6	8	8	8	6	5	6	5	10	8

.. उपलब्ध नहीं

- टिप्पणी** : 1. आधिकाधिक पर्यवेक्षी शक्ति सूचकांक में यह निर्णय करने के लिए कि क्या पर्यवेक्षी प्राधिकारियों के पास कोई ऐसी अथोरिटी है जो समस्या को रोकने के लिए तथा उसे ठीक करने के लिए कोई विशेष कार्रवाई कर सकती है, पर्यवेक्षी शक्तियों के 16 उपायों को शामिल किया गया है।
2. त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई सूचकांक यह दर्शाता है कि क्या कोई कानून बैंक की ऋण शोधन क्षमता के क्षरण के स्तरों के पूर्व-निर्धारण के लिए स्थापित है जो हस्तक्षेप जैसे किसी स्वचालित अनुप्रवर्तन कार्रवाई करने को मजबूर करता है।
3. पुनर्संरचना संबंधी शक्तियों का सूचकांक यह दर्शाता है कि क्या पर्यवेक्षी प्राधिकारियों के पास ऐसी कोई शक्ति है कि वह संकट-ग्रस्त बैंक का पुनर्गठित या उसकी पुनर्संरचना कर सके।
4. दिवालिया घोषित करने की शक्ति : क्या पर्यवेक्षी प्राधिकारियों के पास ऐसी कोई शक्ति है कि किसी गहरे संकट में फंसे बैंक को दिवालिया घोषित कर सके।
5. पर्यवेक्षी सहिष्णुता विवेकाधीन शक्तियों का सूचकांक : यहाँ तक कि प्राधिकृत किए जाने पर भी, पर्यवेक्षी प्राधिकारी सहिष्णुता में व्यस्त हो सकते हैं जब कि बैंकों की और से कानूनों / विनियमनों के उल्लंघन को पाते हैं या अन्य अविवेकशील व्यवहार पाते हैं।
6. पर्यवेक्षकों का बैंकिंग सेवा में जाने की संभावना : यह परवर्ती उन पर्यवेक्षकों का दायित्व है जो सेवानिवृत्ति के बाद बैंकिंग उद्योग द्वारा सेवा में नियोजित किए जा सकते हैं।
7. निजी निगरानी संबंधी परवर्ती : यद्यपि बैंकों का व्यवहार विभिन्न विनियमनों तथा पर्यवेक्षी कार्यों द्वारा सीमाबद्ध होता है, निजी मार्केट शक्तियां भी उन्हें प्रमाणित करती हैं। अतः यह महत्वपूर्ण है कि विभिन्न देशों में निजी पर्यवेक्षी या मार्केट विद्यमान है उसकी उस सीमा को मात्रा को पकड़ने का प्रयास किया जाए।

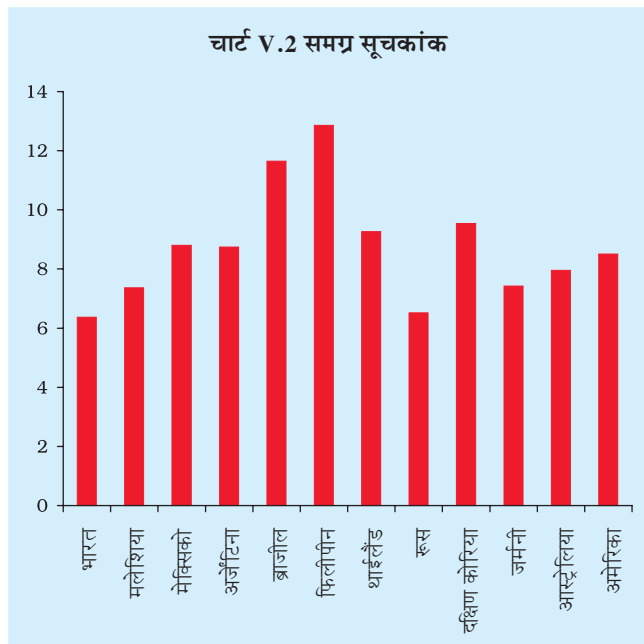
**स्रोत** : डाटाबेस के विवरण के लिए जिसे 107 देशों को बैंक विनियामकों और पर्यवेक्षकों के सर्वेक्षण से बनाया गया है (देखें बार्थ, के प्रियो तथा लेविन (2001)।

आती है वह यह है कि भारतीय बैंकिंग प्रणाली पर प्रयोज्य वर्तमान विनायमक तथा पर्यवेक्षी संव्यवहार मोटे तौर कहीं भी अपनाई जाने वाली सर्वोत्तम संव्यवहार के समकक्ष हों। बैंक की विनियामक और पर्यवेक्षी नीतियों ने विश्व की सर्वोत्तम प्रक्रियाओं, साधनों तथा संव्यवहारों को भारतीय बैंकिंग प्रणाली के लिए स्थापित कर दिया है जो उन्नत बैंकिंग प्रणालियों से तुलनीय हों वित्तीय प्रणाली के विनियामक और पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक ने सर्वोत्तम संव्यवहारों मानकों और संहिताओं को इस रूप में क्रियान्वित करने की कोशिश की है जो घरेलू परिस्थितियों की संगति में हैं।

5.136 बैंकिंग क्षेत्र में लागू किए गए वित्तीय क्षेत्र के सुधारों की एक शृंखला के साथ साथ अनुपालन की कराई गई प्रणाली विनियामक और पर्यवेक्षी नीतियों ने भारतीय बैंकिंग प्रणाली को काफी सीमा तक मजबूती प्रदान की है। अंतरराष्ट्रीय गतिविधियों के अनुरूप व्यक्तिगत और समष्टिगत विवेक-सम्मत उपायों के माध्यम से स्थिरता लाने के लिए विनियामक और पर्यवेक्षी ढाँचे को व्यापक बनाया गया है, जिसने भारतीय बैंकिंग प्रणाली को शक्ति प्रदान की है। वैश्विक प्रतिस्पर्धा से निपटने के लिए भारतीय बैंकों को परिचालनगत नमनीयता प्रदान करके विनियामक और पर्यवेक्षी नीतियों को अधिक उदार बनाया गया है। इससे भारतीय बैंकों को समेकित होने तथा उभरी प्रतिस्पर्धा में टिकने के लिए अपनी कारोबारी रणनीतियों को उनके अनुरूप बनाया गया है। विवेक-सम्मत विनियामक और पर्यवेक्षी संरचना ने वित्तीय क्षेत्र के स्वस्थ वृद्धि के लिए आवश्यक आधार तथा उपादान प्रदान किए हैं। भारतीय वित्तीय प्रणाली को भी गहन बनाने में समर्थ बनाने के साथ-साथ इन नीतियों ने वित्तीय मध्यस्थक संस्थाओं के स्वास्थ्य में भी सुधार किया है तथा

वित्तीय प्रणाली में उपलब्ध उत्पादों में वृद्धि की है। बैंकों के लिए विनियामक ढाँचे ने सुधारों से लेकर भारतीय बैंकिंग प्रणाली की बढ़ती हुई शक्ति तथा ऊर्जास्विता को दर्शाते हुए अपेक्षित परिणाम प्राप्त किए हैं।

5.137 विनियामक और पर्यवेक्षी नीतियाँ बैंकिंग उद्योग की वृद्धि को बढ़ाने में प्रभावी सिद्ध हुई हैं और इन्होंने उसकी पहुँच को जनता के व्यापक आधार तक बढ़ा दिया है। नए बैंकों के उदय तथा उभरती प्रतिस्पर्धा से वाणिज्यिक बैंकों की शाखाओं का काफी विस्तार हुआ है। भारत में बैंकों ने पर्याप्त परिचालनगत नमनीयता के परिवेश में काम करते हुए सुदृढ़ तुलन-पत्र बना लिया है। सुधारोत्तर अवधि में, बैंकों ने अपनी आस्तियों और देवताओं में वृद्धि की उच्च दरें निरन्तर बनाए रखी हैं। अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों की कुल देयताओं के प्रति जमाराशियों का अनुपात 1991-92 के 77-7 प्रतिशत से बढ़कर 2004-05 में 0.1 प्रतिशत हो गया है। बैंकों के वित्तीय स्वास्थ्य में भी उल्लेखनीय सुधार हुआ है जो उनके पूंजी पर्याप्तता अनुपात तथा बेहतर आस्ति गुणवत्ता के रूप में प्रदर्शित होता है। मार्च 2005 के अंत में भारत में कार्यरत 88 अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों में से 86 ने 9 प्रतिशत से ऊपर की सीआरआर बनाए रखी थी। भारतीय बैंकों की आस्ति गुणवत्ता में भी भारी सुधार हुआ है। 1980 के बाद के दशक के मध्य से एनपीए काफी ज्यादा तथा लगातार गिरकर मार्च 2005 के अंत तक निवल एनपीए 2.0 प्रतिशत आ गए। भारत में विभिन्न बैंकों की लाभ प्रदत्त के स्तरों में भी वृद्धि हुई है। लाभप्रदता की दृष्टि से प्रमुख भारतीय बैंकों की तुलना अन्य अर्थ-व्यवस्थाओं में बैंकों से की जाए तो यह उनके पक्ष में जाती है। आस्तियों की प्रति यूनिट का परिचालन व्यय भी हाल के वर्षों में गिरा है। प्रति कर्मचारी कारोबार में वृद्धि हुई है तथा स्टाफ की लागत में कमी आई है, आदि ने भारतीय बैंकिंग प्रणाली की बढ़ी हुई दक्षता को दर्शाया है। अंतरराष्ट्रीय बैंकिंग संव्यवहारों को क्रमिक रूप में लागू करना तथा भारत में वित्तीय क्षेत्र को चरणबद्ध रूप में उदार बनाने से देश को उन प्रमुख वित्तीय संकटों से बचा लिया जिन्हें अन्य अनेक उभारती हुई अर्थ व्यवस्थाओं को 1990 के बाद के दशक से झेलना पड़ा था (मोहन 2005) / मात्रात्मक तथा गुणवत्ता के संकेतक इस तथ्य की ओर संकेत करते हैं कि विभिन्न मानदंडों पर भारतीय बैंकों का कार्य-निष्पादन क्रमिक रूप से अंतरराष्ट्रीय मानकों की ओर बढ़ रहा है।



5.138 तथापि विनियामक और पर्यवेक्षी परिवेश पूर्णतः चिंतामुक्त भी नहीं है। सहकारी बैंकों तथा क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों का वित्तीय स्वास्थ्य भारी असंतोषजनक है। इन बैंकों के लाभ और लाभप्रदता की दृष्टि से इन बैंकों की दक्षता में सुधार लाए जाने की गुंजाइश है। लेनदेन की लागतों में कमी एक ऐसा क्षेत्र है जिसपर ध्यान केंद्रित किए जाने की जरूरत है



(मोहन 2005)। ग्राहक सेवाओं में सुधार की जरूरत है तथा वित्तीय समावेशन पर नए सिरे से ध्यान देने की आवश्यकता है। ग्रामीण जनता के लिए बैंकिंग सेवाओं की उपलब्धता में और सुधार किए जाने की जरूरत है। विभिन्न जरूरतमंद क्षेत्रों को ऋण सुपुर्दगी / प्रक्रिया-तंत्र में और सुधार आवश्यक है। कुछ क्षेत्रों में कानूनी परिवर्तन की जरूरत है। इन चिंताओं के होते हुए रिजर्व बैंक के विनियामक और पर्यवेक्षी कार्यों का वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन यह दर्शाता है कि यह कमोबेश जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा करने तथा बैंकिंग प्रणाली की सुदृढ़ता को बनाए रखने में सफल रहा है, हालांकि बैंक असफल होने की इक्का दुक्का घटनाएं भी हुई हैं।

5.139 वस्तुतः वर्तमान परिस्थिति में, भारत में विनियामक और पर्यवेक्षी प्रक्रिया एक उत्तेजनापरक चरण में है तथा और आगे परिपक्वता की ओर बढ़ रहा है जिसका उद्देश्य वित्तीय प्रणाली को मेहत्तर शक्ति तथा स्थिरता प्रदान करना है। अतः, इस स्थिति में पूछा जानेवाला तर्क-सम्मत प्रश्न है यहाँ से कहाँ? उन कारणों का पता लगाना उपयोगी होगा जो अल्पावधि, मध्यावधि और दीर्घावधि में भारतीय बैंकिंग प्रणाली की कार्य-पद्धति को प्रमाणित कर सकते हैं। तदनुसार पहचानी गई नीतियों के संदर्भ में विनियमन का मुख्य ध्यान तथा पर्यवेक्षी प्रक्रियाओं को कुछ क्षेत्रों में बदले जाने की तथा कुछ अन्य क्षेत्रों में इन्हें उन्नत बनाने की जरूरत है।

5.140 वित्तीय प्रणालियाँ विश्वभर में अभी भी विकसित हो रही हैं और भारतीय वित्तीय प्रणाली भी इसका अपवाद नहीं है। कंप्यूटर तथा दूर-संचार संबंधी प्रौद्योगिकी की तेज वृद्धि वित्तीय क्षेत्र के रूपांतरण करना जारी रखेगी। वित्तीय नवोन्मेष वित्तीय फर्मों के परंपरागत विशिष्ट प्रकार के खास रूपों के बीच अंतरों (विभेदों) को मिटाने के पीछे प्रेरक शक्तियाँ रही हैं। नई बाजार वास्तविकताओं को स्वीकार करते हुए तथा यूनिवर्सल बैंकिंग की ओर प्रगति तथा उपर्युक्त कानूनी और विनियामक परिवर्तनों का अनुसरण करने की जरूरत होगी। अपविनियमन तथा उदारीकरण की प्रक्रिया और तेज होने की संभावना है। भारत में विनिमानक प्रतिक्रिया ने एक ऐसी वित्तीय प्रणाली को संवर्धन करने पर ध्यान केंद्रित किया है जो बाजारी सिद्धांतों पर आधारित है। भारत में बैंकिंग क्षेत्र के समेकन के लिए आर्थिक तर्काधार वर्तमान स्थिति में निर्विवाद है। स्वामित्व का स्वरूप बदल रहा है और वह सरकारी स्वामित्व की प्रधानता से हट रहा है। इस पृष्ठ-भूमि में, विनियामक दायित्व सुविधा प्रदाता की भूमिका निभाने का होगा, साथ ही बाजार की शक्तियों को समेकन की प्रक्रिया की सीमा तथा उसकी विषयवस्तु के निर्धारण का अवसर दिया जाएगा।

5.141 उन भारी सर्वांगीण परिवर्तनों के फलस्वरूप जो कठोर पूंजीगत मानकों के लागू होने के अनुरूप बैंकिंग कारोबार के संचालन के स्वरूप को प्रभावित कर रहे हैं, एक मुख्य अपेक्षा जो बैंकों तथा विनियामक को पूरी करनी है, वह है, प्रणाली में उच्च गुणवत्तावाले मानव संसाधनों का पोषण करना, जो नए परिवेश को अपनाते हुए उसके साथ चल सकें। भारतीय बैंकिंग क्षेत्र में विभिन्न घटकों की विद्यमानता के कारण विनियामक

अपेक्षाओं में अभी भी विनियामक विवाचन और कभी कभी उनके निवारण की गुंजाइश है। इस संदर्भ में सहकारी बैंकिंग क्षेत्र पर बहु विनियामक के अधिकार क्षेत्र को समाप्त करने की जरूरत को स्वीकार किया गया है तथा इस दिशा में ओर आगे प्रयास किए जाने की जरूरत है। जहाँ बैंकों और गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों की संरचना में अंतर है, परंतु उनके द्वारा की जानेवाली गतिविधियों के कारण उनके परिचालनात्मक एकरूपता के क्षेत्र विद्यमान है। अतः एक महत्वपूर्ण मुद्दा बैंकों तथा एनबीएफसी कंपनियों के बीच विनियामक एकरूपता की सीमा स्पष्ट करने का है।

5.142 तेजी से बदलते प्रौद्योगिकी के इस युग में रिजर्व बैंक का उत्तरदायित्व अधिक कठिन हो गया है इसलिए ये परिवर्तन प्रौद्योगिकी में आवाधिक रूप से उन्नयन तथा उसके फलस्वरूप पर्यवेक्षण की नीतियों में परिवर्तन की एक नई और अतिरिक्त चुनौतियाँ लेकर आया है। भारतीय भुगतान प्रणालियों के लिए चुनौतियाँ विभिन्न प्रौद्योगिकी के प्लेट फार्मों तथा मैसेज प्रेषण सेवाओं पर तथा विभिन्न निपटान प्रक्रिया तंत्रों में प्रयुक्त की जाती है, मुख्य परिचालनागत निर्भरताओं से आ सकती है। बुनियादी आंतरिक निमंत्रणों के अनुपालन न करने से भयंकर परिणाम हो सकते हैं। पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण जोखिम आधारित पर्यवेक्षण की प्रणाली की मुख्य पूर्व-शर्त है जो कि पहले से ही स्थापित कर गया है। जहाँ ऐसा करना आर्दश स्थिति होगी कि आंतरिक नियंत्रण के व्यापक ढांचे को अलग-अलग बैंकों के ऊपर छोड़ दिया जाए फिर भी रिजर्व बैंक शायद विश्वभर में सर्वोत्तम रूप से प्रबंधित बैंकों द्वारा अपनाई गई सर्वोत्तम संव्यवहारों और ढांचों पर प्रकाश डालकर शिक्षक की भूमिका निभा सकता है। बैंकों के दबाव को कुछ हाल की घटनाएं वस्तुतः ऋण संकेंद्रण, कुप्रबंधन, धोखा धड़ी तथा नवीन और जोखिम भरी गतिविधियों को शुरू करने जैसी बैंक असफलताओं कारणों के विरुद्ध निरंतर सतर्क रहने की मांग करती है। बाजार आसूचना की प्रभावी व्यवस्था इस संदर्भ में महत्वपूर्ण हो जाती है।

5.143 भारतीय संदर्भ में उच्च गुणवत्ता वाली वित्तीय सूचना के भारी मात्रा में उपलब्धता महत्वपूर्ण है। वित्तीय स्थिरता की सुरक्षा करने तथा इसे और बढ़ाने की अपनी ड्यूटी के रूप में यह लेखा मानदंडों की उच्च गुणवत्ता बनाए रखने तथा उनको प्रभावी रूप में लागू करने में रिजर्व बैंक का कानूनी हित बनता है। चूंकि भारत शेष विश्व के साथ क्रमिक रूप से अधिकाधिक समन्वित हो रहा है, अतः भारतीय बैंकिंग प्रणाली का विदेशी बैंकों के साथ तथा विदेशी बैंकों का भारतीय बैंकों के साथ परस्परसुविधा के आदि मानदंडों में तेजी से वृद्धि होगी। अतः विदेशी पर्यवेक्षकों के साथ अधिक घनिष्ठता से सहयोग करने के लिए सीमा पार के लेनदेनों तथा भारतीय बैंकों के विदेशी परिचालनों पर निगरानी पर पर ज्यादा ध्यान देने की जरूरत होगी। काले धन के शोधन से रोकने के संबंध में विभिन्न विदेशी पर्यवेक्षकों के बीच सहयोग महत्वपूर्ण हो जाता है।

5.144 जहाँ भारत में अधिकांश लोगों की वित्तीय सेवाओं तक पहुँच है, परंतु अभी भी ऐसे बहुत से लोग हैं जिन्हें, बैंकिंग प्रणाली से सेवाओं और उत्पादों की पूरी श्रेणी का लाभ प्राप्त करने में कठिनाइयां हो रही हैं। वित्तीय समावेशन का संवर्धन भारतीय विनियामक दृष्टिकोण का भविष्य में मुख्य तत्व होना चाहिए जिसे बैंकिंग प्रणाली को उनकी कंपनी जगत के प्रति उत्तरदायित्व के प्रति संवेदनशील बनाकर लाया जा सकता है। ग्राहक सेवा में उल्लेखनीय सुधार तो वस्तुतः एक चुनौती है जिसे बैंकों और विनियामक दोनों को बढ़ाने की जरूरत है। ग्राहक सेवाएं से संबंधित चिंताओं से निपटने के लिए “बैंक ओम्बुड्समैन” योजना को हाल ही में संशोधित किया गया है।

5.145 जैसा कि भारतीय बैंकिंग प्रणाली को उन विविध प्रकार की चुनौतियों से निपटना होता है, अतः पर्यवेक्षण के स्वरूप में भी भारी परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है। जैसे जैसे बैंकिंग उद्योग नई परंपराओं और नवोन्मेषों की गति के साथ चलाने के प्रयास करता रहा है, पर्यवेक्षकों के भी अपनी दक्षताओं और संव्यवहारों को पुनः अधिमुखी बनाने की आवश्यकता है। यदि भारतीय बैंकों को वैश्विक स्तर पर प्रतिस्पर्धी बनाना है तो यह उनके लिए उपयुक्त समय है कि वे सुदृढ़ और उन्नत जोखिम प्रबंधन संस्कृति स्थापित करें (मोहन 2003)। विनियामक के बोझ को कम करने तथा पर्यवेक्षण की प्रभावशीलता को बढ़ाने के लिए यह आवश्यक है कि उन्हें जोखिम प्रबंधन में आंतरिक रूप से विकसित मॉडल बनाने चाहिए तथा उनका जोखिम प्रबंधन में प्रयोग करना चाहिए। विनियामक तथा पर्यवेक्षक के रूप में रिजर्व बैंक का भावी लक्ष्य शायद यही होगा कि वह बैंकों को एक और दक्ष कारोबारी संव्यवहारों में नवोन्मेष करने की अधिकतम संभव आजादी देने तथा दूसरी ओर जमाकर्ताओं के हितों की सावधानीपूर्वक सुरक्षा करने, बैंकिंग प्रणाली की सुदृढ़ता को सुनिश्चित करने तथा वित्तीय स्थिरता बनाए रखने के बीच उपयुक्त संतुलन बनाए रखे। भारत में बैंकों के स्तर और आकार में विविधता को देखते हुए, सबसे बड़े और सम्मिश्र बैंकों तथा अधिकांश छोटे और मझोले बैंकों के बीच एक स्पष्ट भेद करना आवश्यक होगा। जहाँ बड़े बैंकों और बैंक समूहों के लिए कठोर जोखिम आकलन आदेशात्मक है, वहीं अधिकांश छोटे बैंकों को एक अलग तथा संस्था विशेष के अनुसार जोखिम आकलन का दृष्टिकोण अपनाने की जरूरत है। सरलता बनाम जटिलता तथा विनियामक की जोखिम के प्रति संवेदनशीलता यह याद दिलाती है कि एक ही फंडा सभी के लिए फिट नहीं होता तथा उनके साथ अलग-अलग व्यवहार किए जाने की मांग करता है।

## VI. निष्कर्ष

5.146 उभरती हुई चुनौतियों तथा विनियामक और पर्यवेक्षी दृष्टिकोणों में आए परिवर्तनों को ध्यान में रखते हुए भारतीय बैंकिंग प्रणाली का दीर्घावधिक लक्ष्य अपने आपको अनिवार्यतः घरेलू बैंक से वैश्विक स्तर

के बैंक के रूप में रूपांतरित करना है। बैंकिंग उद्योग को अंतरराष्ट्रीय सर्वोत्कृष्टता की ऊँचाइयों तक ले जाने के लिए अनेक मोर्चों पर, जैसी नई प्रौद्योगिकी का समावेश, बेहतर ऋण जोखिम का आकलन, निरंतर वित्तीय नवोन्मेष, बेहतर आंतरिक नियंत्रण तथा उपयुक्त कानूनी ढांचा, कार्रवाई करने की आवश्यकता होगी। अंततः बैंकिंग प्रणाली तथा विनियामक की विश्वसनीयता पूर्णतः जनता के विश्वास में निहित है। इस संदर्भ में रिजर्व बैंक की भूमिका बैंकों को प्रतिस्पर्धी बनने तथा नवोन्मेष करने की अनुमति देने के साथ-साथ प्रणाली की सुदृढ़ता और सफलता को बढ़ाने के रूप में आती है। तथापि यह माना गया है कि बैंकिंग विनियमन के फेल होने के जोखिम को कम करने के लिए न कि उसे समाप्त करने के लिए बनाया गया है (ग्रीनस्थन 2005)। इसके अलावा, जहाँ बैंकिंग प्रणाली तथा विनियात्मक, उनकी कार्य पद्धति को प्रभावित करनेवाले परिवर्तनों को समयोजित और अपनाते हैं वहाँ वे भारतीय अर्थव्यवस्था की वास्तविकताओं की अनदेखी नहीं कर सकते। संचालन और वित्तीय समेकन सामाजिक आर्थिक विकास की के इस स्तर यह भारत जैसे देश के लिए मुख्य मुद्दों के रूप में उभरेंगे (रेड्डी 2005)। अतः विनियामक और पर्यवेक्षी संरचना के पुनर्गठन के कारण बैंकिंग प्रणाली को बेहतर दक्षता के लाभों को यह सुनिश्चित करना चाहिए के नए युग की बैंकिंग प्रणाली के संपूर्ण उत्पाद और सेवाएं समाज के सभी तबकों को उपलब्धता कराई जाएं।

5.147 सारांश में, रिजर्व बैंक के वित्तीय विनियमन और पर्यवेक्षण की बदलती भूमिका का बल व्यक्तिगत विनियम पर कम परंतु विवेक-सम्मत पर्यवेक्षण पर अधिक है। विनियामक हस्तक्षेप पर कम बल है, परंतु ऐसे वातावरण के निर्माण पर अधिक बल है जिसमें बैंक अपने आपको स्वतंत्र महसूस करें और नवोन्मेष करें, जिसमें नियमों पर निर्भरता कम हो, परंतु सिद्धांतों पर अधिक महत्व हो, बैंकों की दैनिक गतिविधियों की निगरानी करने को कम महत्व दिया गया हो, परंतु उनके जोखिम आकलन तथा जोखिम को सीमित करने पर अधिक ध्यान दिया गया हो। भविष्य में विनियामक और पर्यवेक्षी भूमिका केवल दोस्ताना और स्पष्ट ही नहीं होगी, बल्कि त्वरित और पक्की भी / रिजर्व बैंक की नई भूमिका भारतीय बैंकिंग प्रणाली के विभिन्न घटकों के बीच अवसरों को मानती है तथा विनियामक के व्यवहार में उपयुक्त लचिलापन को शामिल करती है, विनियमन और पर्यवेक्षण का बदलता स्वरूप पर्यवेक्षी प्रक्रियाओं में प्रौद्योगिकी के साधन उपयोग को तथा पर्यवेक्षकों की दक्षताओं और क्षमताओं को काफी बढ़ा देने को महत्व प्रदान करेगी। भविष्य में रिजर्व बैंक की विनियामक और पर्यवेक्षी भूमिका देशी बैंकों को सुदृढ़ तथा वैश्विक स्तर पर मान्यताप्राप्त खिलाडियों के रूप में रूपांतरित करने के लिए मार्गदर्शन करने तथा उसे सुविधाजनक बनाने की होगी, साथ ही सामाजिक आर्थिक उद्देश्यों को पूर्णतः पूरा करने तथा वित्तीय प्रणाली में स्थिर और व्यवस्थित स्थितियां बनाए रखने को जारी रखने की होगी।