

# NEXT IAS

## दैनिक संपादकीय विश्लेषण

विषय

---

भारतीय रिज़र्व बैंक और सहकारी बैंक: एक  
नियामकीय दुविधा

---

[www.nextias.com](http://www.nextias.com)

# भारतीय रिज़र्व बैंक और सहकारी बैंक: एक नियामकीय दुविधा

## संदर्भ

- हाल ही में भारतीय रिज़र्व बैंक (RBI) ने एक चर्चा-पत्र जारी किया है जिसमें सहकारी बैंकों के लिए नए लाइसेंस जारी करने पर जनमत आमंत्रित किया गया है।
- इसने यह लंबे समय से चली आ रही परिचर्चा पुनर्जीवित कर दी है कि क्या सहकारी बैंकों को भारत की आधुनिक बैंकिंग रूपरेखा के अंदर प्रभावी ढंग से विनियमित किया जा सकता है।

## सहकारी बैंक के बारे में

- सहकारी बैंक सदस्य-स्वामित्व वाले, लोकतांत्रिक रूप से संचालित वित्तीय संस्थान हैं, जो निम्नलिखित सिद्धांतों पर आधारित हैं:
  - खुली सदस्यता (कोई भी व्यक्ति नाममात्र अंश पूंजी देकर सदस्य बन सकता है);
  - लोकतांत्रिक नियंत्रण (एक सदस्य, एक मत);
  - पारस्परिकता और आत्म-सहायता।
- ऐतिहासिक रूप से, सहकारी संस्थाओं ने ग्रामीण और अर्ध-शहरी भारत में महत्वपूर्ण विकासात्मक भूमिका निभाई है, जैसे कि:
  - सुलभ ऋण और बचत सुविधाएँ प्रदान करना;
  - मुख्यधारा बैंकिंग से वंचित लोगों की सेवा करना;
  - कम लागत और स्थानीय विश्वास के साथ संचालन करना।
- सर्व-भारत ग्रामीण ऋण सर्वेक्षण समिति (1954) ने प्रसिद्ध रूप से कहा था कि “यदि सहकारी संस्थाएँ विफल होती हैं, तो ग्रामीण भारत की अंतिम आशा विफल हो जाती है।”

## सहकारी बैंकों की वर्तमान स्थिति

- 31 मार्च 2025 तक, भारत में 838 सहकारी बैंक थे जिनकी प्रत्येक की जमा राशि ₹100 करोड़ से कम थी।
- 2001 से अब तक कोई नया सहकारी बैंक लाइसेंस जारी नहीं किया गया है, लेकिन यह विचार लगभग प्रत्येक पाँच वर्ष में पुनः उभरता है।
- सहकारी बैंक अधिकांशतः छोटे, खंडित और स्थानीय स्तर पर केंद्रित रहते हैं, जिससे विनियमन जटिल हो जाता है।
- इसके विपरीत, भारतीय स्टेट बैंक (SBI) जैसे बड़े वाणिज्यिक बैंकों को प्रणाली-आधारित पर्यवेक्षण और नमूना निरीक्षणों के माध्यम से विनियमित किया जा सकता है, भले ही उनके हजारों शाखाएँ हों।

## सहकारी बैंकों का भावी परिदृश्य

- यदि नए लाइसेंस जारी किए जाते हैं, तो RBI को छोटे, एकात्मक संस्थानों की संख्या में वृद्धि का सामना करना पड़ सकता है जिन्हें व्यक्तिगत रूप से पर्यवेक्षण की आवश्यकता होगी।
- इससे नियामकीय भार काफी बढ़ जाएगा, जबकि वित्तीय स्थिरता या समावेशन में आवश्यक सुधार की गारंटी नहीं होगी।

## संबंधित मुद्दे एवं चिंताएँ

- संरचनात्मक असंगति :** सहकारी अंश पूंजी वापस ली जा सकती है और सदस्यता से जुड़ी होती है, जो स्थिर पूंजी की बजाय चालू खाते जैसी व्यवहार करती है।
  - यह संरचना पूंजी-केंद्रित सावधानीपूर्ण बैंकिंग विनियमों के अनुरूप नहीं है।
- पैमाना बनाम पारस्परिकता :** वास्तविक सहकारी संस्थाएँ छोटी, पड़ोस-आधारित संरचनाएँ होती हैं।
  - जबकि बैंकिंग को प्रेषण, क्रेडिट कार्ड, निर्यात ऋण और कॉर्पोरेट वित्त जैसी सेवाएँ देने के लिए बड़े पैमाने की आवश्यकता होती है।

- इस प्रकार “सहकारी बैंक” एक विरोधाभास बन जाता है—इतना छोटा कि कुशल न हो सके, और इतना बड़ा कि वास्तव में सहकारी न रह सके।
- **शासन संबंधी चुनौतियाँ :** लोकतांत्रिक नियंत्रण उधारकर्ता-सदस्यों को बोर्ड में बैठने की अनुमति देता है, जिससे पेशेवर शासन कमजोर हो सकता है।
- विभिन्न बड़े सहकारी बैंक अब सहकारी सिद्धांतों का पालन नहीं करते—सदस्यता वस्तुतः बंद हो चुकी है और गैर-सदस्य व्यवसाय, सदस्य व्यवसाय पर प्रभुत्वशाली हो चुका है।
- **नियामकीय बोझ और पिछला दरवाज़ा लाइसेंसिंग :** सहकारी बैंक लाइसेंस जारी करना उन प्रवर्तकों के लिए बैंकिंग लाइसेंस प्राप्त करने का अप्रत्यक्ष साधन बन सकता है जो सार्वभौमिक बैंक के लिए योग्य नहीं हैं।
- RBI एक विरोधाभास का सामना करता है—“इतना छोटा कि प्रभावी रूप से विनियमित न किया जा सके” और “इतना बड़ा कि वास्तविक सहकारी न रह सके।

### संबंधित प्रयास एवं पहल

- **समिति समीक्षाएँ एवं सिफ़ारिशें:**
  - **मालेगम समिति (2011):** इसने मुख्यतः वित्तीय क्षेत्र सुधारों और संस्थागत संरचनाओं पर ध्यान केंद्रित किया। समिति ने शहरी सहकारी बैंकों (UCBs) को नए लाइसेंस जारी करने की अनुशंसा की, बशर्ते कठोर पात्रता एवं सावधानीपूर्ण शर्तों का पालन किया जाए।
    - समिति का तर्क था कि सुशासित और पेशेवर रूप से प्रबंधित सहकारी संस्थाओं को केवल उनके सहकारी स्वरूप के कारण बैंकिंग लाइसेंस से वंचित नहीं किया जाना चाहिए।
    - नए लाइसेंस प्रतिस्पर्धा और वित्तीय समावेशन को बढ़ावा दे सकते हैं, विशेषकर शहरी एवं अर्ध-शहरी क्षेत्रों में।
    - लाइसेंसिंग चयनात्मक होनी चाहिए, जिसमें सुशासन, पूंजी पर्याप्तता और व्यवहार्यता पर बल दिया जाए, ताकि कमजोर एवं राजनीतिक रूप से प्रभावित संस्थाओं से बचा जा सके।
  - **आर. गांधी समिति (2015) – UCBs पर:** इसने सहकारी बैंकों को नए लाइसेंस जारी करने की पुनः अनुशंसा की, लेकिन एक सुव्यवस्थित और भिन्न नियामकीय ढाँचे के अंदर। समिति ने सुझाव दिया कि:
    - नए UCB लाइसेंस विशेष रूप से पेशेवर रूप से प्रबंधित और वित्तीय रूप से सुदृढ़ संस्थाओं को जारी किए जाएँ, ताकि वित्तीय समावेशन को सशक्त किया जा सके।
    - क्षेत्र को चार-स्तरीय संरचना की ओर बढ़ना चाहिए, जिसमें विनियमन आकार और जोखिम के अनुसार समायोजित हो।
    - बड़े UCBs को सावधानीपूर्ण मानदंडों, शासन और पर्यवेक्षण के संदर्भ में लगभग वाणिज्यिक बैंकों के समान माना जाना चाहिए।
    - विलय और सुदृढ़ UCBs का स्वैच्छिक रूपांतरण छोटे वित्त बैंकों में प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।
    - शासन सुधार, जिसमें बोर्ड और सीईओ के लिए फ़िट-एंड-प्रॉपर मानदंड शामिल हों, विस्तार से पहले आवश्यक हैं।
  - **विश्वनाथन समिति (2021):** इसने PMC बैंक जैसी हालिया विफलताओं से प्रभावित होकर सहकारी बैंक लाइसेंसिंग पर सतर्क और रूढ़िवादी दृष्टिकोण अपनाया। समिति ने अनुशंसा की कि:
    - नए सहकारी बैंक लाइसेंस का आक्रामक रूप से निर्गमन नहीं किया जाना चाहिए।
    - RBI की प्राथमिकता वर्तमान सहकारी बैंकों को सुदृढ़ करना होनी चाहिए, न कि उनकी संख्या बढ़ाना।
    - बेहतर शासन, कड़ा पर्यवेक्षण और शीघ्र हस्तक्षेप पर बल दिया जाना चाहिए।
    - कमजोर और अव्यवहार्य सहकारी बैंकों के लिए विलय एवं निकास तंत्र को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।
    - नियामकीय मानक जोखिम-आधारित और अनुपातिक होने चाहिए, लेकिन RBI को अधिक शक्तियाँ प्रदान की जानी चाहिए (बैंकिंग विनियमन अधिनियम में संशोधनों द्वारा)।
- **संक्षेप में:** मालेगम (2011) और गांधी (2015) समितियों ने नए लाइसेंस का समर्थन किया, जबकि विश्वनाथन (2021) समिति ने सतर्क दृष्टिकोण अपनाने पर बल दिया।
- **अम्ब्रेला संगठन :** सहकारी बैंकों को साझा सेवाएँ प्रदान करने हेतु स्थापित, जो एक संघीय संरचना की नींव रखता है।
- **विधायी संशोधन :** बैंकिंग विनियमन अधिनियम में संशोधन कर सहकारी संस्थाओं पर RBI की पर्यवेक्षणीय शक्तियों को सुदृढ़ किया गया है।
- इन संशोधनों ने द्वैध विनियमन (केंद्र बनाम राज्य) की समस्या को कम किया है।

- **अंतर्राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य :** विशेषकर पश्चिमी अर्थव्यवस्थाओं में:
  - ♦ प्राथमिक सहकारी संस्थाएँ ग्राहक संबंधों का प्रबंधन करती हैं;
  - ♦ संघीय संस्थाएँ उन्नत बैंकिंग कार्यों का संचालन करती हैं;
  - ♦ विनियमन संघीय संस्थाओं को सार्वभौमिक बैंकों के अनुरूप करता है, जिससे पर्यवेक्षणीय चुनौतियाँ कम होती हैं।

### आगे की राह

- **संघीय सहकारी मॉडल अपनाएँ:** दो या अधिक राष्ट्रीय-स्तरीय संघीय सहकारी संस्थाओं के निर्माण को प्रोत्साहित करें।
  - ♦ उन्नत बैंकिंग और पूंजी संघीय स्तर पर केंद्रित होनी चाहिए, जहाँ पूंजी स्थिर हो एवं विनियमन संभव हो।
- **संलग्न करें, गुणा न करें :**
  - ♦ स्तर-IV सहकारी बैंक (₹10,000 करोड़ से अधिक जमा वाले) छोटे सहकारी संस्थाओं को संलग्न कर सकें।
  - ♦ एकल-शाखा सहकारी बैंकों को सहकारी समितियों में परिवर्तित कर उनके बैंकिंग लाइसेंस रद्द किए जाएँ।
- **सहकारी बैंकों के बजाय सहकारी संस्थाओं के बैंक:**
  - ♦ राष्ट्रीय संस्थाएँ 'सहकारी' शब्द का उपयोग कर सकती हैं, लेकिन वे सहकारी संस्थाओं के लिए बैंक के रूप में कार्य करें, स्वयं सहकारी न हों।
  - ♦ साझा ब्रांडिंग, तकनीक, अनुपालन और मूल्य-वर्धित सेवाएँ प्रदान करें।
- **RBI का नियामकीय भार कम करें:** कम संख्या में, अच्छी पूंजी वाले संघीय संस्थान बेहतर पर्यवेक्षण और कम प्रणालीगत जोखिम सुनिश्चित करेंगे।
  - ♦ जमीनी स्तर पर वित्तीय समावेशन नई गठित सहकारी समितियों के माध्यम से जारी रह सकता है, जो इन संघों से संबद्ध हों।

### निष्कर्ष

- सहकारी संस्थाएँ वित्तीय समावेशन के लिए अपरिहार्य बनी हुई हैं, लेकिन वर्तमान स्वरूप में सहकारी बैंक शासन और विनियमन दोनों पर दबाव डालते हैं।
- RBI अब एक निर्णायक मोड़ पर खड़ा है: क्या वह आंशिक लाइसेंसिंग जारी रखेगा या सहकारी बैंकिंग को संघीय, भविष्य-उन्मुख मॉडल के रूप में पुनः परिकल्पित करेगा।
- यह कि RBI साहसिक सोच अपनाता है या नहीं, यही केंद्रीय प्रश्न बना हुआ है।

### दैनिक मुख्य परीक्षा अभ्यास प्रश्न

**प्रश्न:** भारतीय रिज़र्व बैंक की सहकारी बैंकों के विनियमन में भूमिका पर चर्चा कीजिए तथा यह विश्लेषण कीजिए कि इन संस्थाओं के सहकारी स्वरूप को आधुनिक बैंकिंग विनियमन के साथ समन्वित करने में उसे किन प्रमुख चुनौतियों का सामना करना पड़ता है।

Source: BS