बैंकिंग सेक्टर में सुधार

आतिशा कुमार

साल 2000 में बैंकिंग सुधार से जुड़ी कई कमेटियां बनाई गईं और इसके बाद और सुधारों को आगे बढ़ाया गया। वित्तीय क्षेत्र में सुधार पर बनी कमेटी में देश की मैक्रो अर्थव्यवस्था और नियामकीय ढांचे, वित्तीय समग्रता और घरेलू वित्तीय विकास को लेकर भी सुझाव दिए गए थे। 2014 में पी जे नायक की अगुवाई में बैंकों में बोर्ड के कामकाज की समीक्षा के लिए कमेटी बनाई गई। इसकी अहम सिफारिशें सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के कामकाज और प्रबंधन को बेहतर बनाना था, जिनकी देश के बैंकिंग सेक्टर में बड़े पैमाने पर मौजूदगी है

फर्मों और परिवारों दोनों के लिए बैंकिंग सिस्टम भारत में कर्ज हासिल करने का अहम जरिया है। बैंकों का आकार, चुनौतियों से निपटने की उनकी क्षमता और पूंजी का उनका स्तर वित्तीय बाजारों के सुचारु रूप से काम करने के लिए बेहद अहम हैं। भारत में बैंकिंग सेक्टर में सरकार के नियंत्रण वाले बैंकों की बड़ी संख्या है। बैंकिंग सिस्टम के लिए मुख्य चुनौतियों में उनकी अनिष्पादित संपत्तियों में बढ़ोतरी और बड़ी संख्या में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की मौजूदगी है।

इन वजहों से बैंकों को औद्योगिक कर्ज मुहैया कराने और अंतरराष्ट्रीय पूंजी की जरूरतों को पूरा करने में दिक्कतों का सामना करना पड़ता है। इन चुनौतियों से निपटने के लिए मौजूदा उपाय पर्याप्त नहीं रहे हैं। बैंकिंग सेक्टर को बढ़ावा देने के लिए हमें आने वाले वक्त में तीन क्षेत्रों में काम करने की जरूरत है: बैंकों के गवर्नेंस में सुधार, सेक्टर में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना और कॉरपोरेट बॉन्ड मार्केट विकसित करना, ताकि बैंकों पर उधारी के स्रोत के रूप में दबाव कम हो सके।

भारत में बैंकों के सुधार का इतिहास

1991 से पहले भारत बड़े पैमाने पर बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर रहा था। सरकार ने 1969 में 50 करोड़ से ज्यादा डिपॉजिट वाले बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर दिया था। इसके जरिये उसने 80 फीसदी से ज्यादा बैंक शाखाओं पर नियंत्रण हासिल कर लिया था। सरकार ने 1980 में कई और बैंकों को अपने नियंत्रण में लिया और देश भर में 200 करोड़ से ज्यादा डिपॉजिट वाले बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया। इस तरह से तकरीबन 90 फीसदी बैंकों का नियंत्रण सरकार के पास हो गया और लंबे समय तक यह मामला बना रहा।

1969 से 1991 के बीच बैंकों का जबरदस्त विस्तार हुआ। इनकी जमा और कर्ज के बिजनेस में भी काफी बढ़ोतरी हुई। प्राथमिकता वाले क्षेत्रों को कर्ज देने में 14 से 41 फीसदी के बीच बढ़ोतरी हुई। हालांकि, 1991 तक बैंकों की दक्षता और उत्पादकता में गिरावट होने लगी। ग्राहकों की सेवा की गुणवत्ता अच्छी नहीं थी और मुनाफा भी कम होने लगी। 1991 में जब सरकार ने अर्थव्यवस्था के उदारीकरण की शुरुआत की तो उसने बैंकिंग क्षेत्र में कई तरह के सुधार किए। एम नरसिम्हन की अध्यक्षता में वित्तीय प्रणाली से जुड़ी कमेटी ने वैधानिक तरलता अनुपात (एसएलआर) और नकद आरक्षी अनुपात (सीआरआर) को घटाने की सिफारिश की, ताकि बैंकों के संसाधनों को मुक्त किया जा सके, ब्याज दरों को तय करने के लिए बाजार की ताकतों पर निर्भरता हो और प्राइवेट और विदेशी बैंकों का भारत में प्रवेश आसान हो सके, जिससे इस सेक्टर में प्रतिस्पर्धा बढ़े और सरकारी बैंकों की संख्या घट सके। कमेटी की कई सिफारिशों को लागू किया गया। इनमें एसएलआर और सीआरआर में कटौती, बाजार के हिसाब से ब्याज दर तय किया जाना और नए प्राइवेट और विदेशी बैंकों को खोला जाना शामिल था।

नरसिम्हन की अगुवाई में बैंकिंग सेक्टर में सुधार को लेकर बनी कमेटी ने बैंकिंग सेक्टर को और मजबूत बनाने के लिए 1998 में कई और उपायों की सिफारिश कीं। इसने

लेखिका नीति आयोग में कार्यरत अर्थशास्त्री हैं। इन्होंने व्यापार, वित्त और प्राइवेट सेक्टर में भी काम किया है। इसके पहले वाशिंगटन विश्व बैंक में भी काम किया है। ईमेल: atisha.kumar@nic.in

मौजूदा उपायों में हुई प्रगति की समीक्षा की और बैंकों के विलय, पूंजी की पर्याप्तता और नियम-कानून से जुड़े कई और उपायों का प्रस्ताव किया। इसके अलावा, 1998 में कमेटी ने बैंकों में तकनीक के ज्यादा इस्तेमाल, कौशल प्रशिक्षण और प्रोफेशनल मैनेजमेंट संबंधी कदमों का भी सुझाव दिया।

ऐसे कई सुधारों को 1991 से लागू किया गया, जिससे देश के बैंकिंग सेक्टर के प्रदर्शन और ताकत में सुधार हुआ। मिसाल के तौर पर बैंकिंग सिस्टम के उधारी की सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) में हिस्सेदारी 1990 में 51.5 फीसदी थी, तो 2000 में बढ़कर 53.4 फीसदी हो गई। हालांकि, यह बाकी देशों में यह जीडीपी अनुपात और उधारी के अनुपात का मामला काफी ज्यादा था। साल 2000 में चीन में यह अनुपात 133 फीसदी, मलेशिया में 143 फीसदी और थाईलैंड में 122 फीसदी था।

साल 2000 में बैंकिंग सुधार से जुड़ी कई कमेटियां बनाई गईं और इसके बाद और सुधारों को आगे बढ़ाया गया। वित्तीय क्षेत्र में सुधार पर बनी कमेटी में देश की मैक्रो अर्थव्यवस्था और नियामकीय ढांचे, वित्तीय समग्रता और घरेलू वित्तीय विकास को लेकर भी सुझाव दिए गए थे। 2014 में पी जे नायक की अगुवाई में बैंकों में बोर्ड के कामकाज की समीक्षा के लिए कमेटी बनाई गई। इसकी अहम सिफारिशें सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के कामकाज और प्रबंधन को बेहतर बनाना था, जिनकी देश के बैंकिंग सेक्टर में बड़े पैमाने पर मौजूदगी है।

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों का दबदबा

आज भी देश के बैंकिंग सिस्टम में सार्वजनिक क्षेत्र यानि सरकारी बैंकों की हिस्सेदारी काफी ज्यादा है। बैंकों की कुल संपत्तियों में इन बैंकों का हिस्सा 70 फीसदी है। सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों का प्रदर्शन पूरे बैंकिंग सिस्टम के प्रदर्शन की नुमाइंदगी करता है। बैंकों की गैर-निष्पादित संपत्तियों (एनपीए) में इनका सबसे बड़ा योगदान है। मार्च 2016 के मुताबिक, एनपीए में सरकारी बैंकों की हिस्सेदारी 88 फीसदी थी। वक्त बीतने के साथ हालात और खराब हुए हैं। दूसरे शब्दों में कहें तो सरकारी बैंकों का एनपीए मार्च 2015 में 2.78 लाख करोड़ था, जो जून 2017 में बढ़कर 7.33 लाख हो गया।

तालिका 1: बैंकों के कुल कर्ज में जोखिम वाले कर्ज का हिस्सा (प्रतिशत में)

	मार्च 2008	मार्च 2017
सरकारी बैंक	3.5	15.6
प्राइवेट बैंक	4.2	4.6
विदेशी बैंक	3.0	4.5
सभी बैंक	3.5	12.1

स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में जोखिम-पूर्ण संपत्तियों (स्ट्रेस्ड एसेट्स) का हिस्सा 16 फीसदी से ज्यादा है। यह प्राइवेट बैंकों के इसी आंकड़े के मुकाबले तीन गुना ज्यादा है। एनपीए में बढ़ोतरी से सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की सेहत पर भी बुरा असर पड़ा है और इसका असर रिटर्न ऑन एसेट्स (आरओए) और रिटर्न ऑन इक्विटी (आरओई) रेशियो में भी नजर आता है। ये रेशियो 2016 में नकारात्मक दायरे में चले गए। पिछले एक दशक में ऐसा पहली बार हुआ है।

हालांकि, प्राइवेट बैंक भी एनपीए की बढ़ती हिस्सेदारी से परेशान हैं। मार्च 2016 के मुताबिक सभी व्यावसायिक बैंकों का एनपीए 6.1 लाख करोड़ रुपये था। इसके अलावा, बैंकों की संपत्तियों की गुणवत्ता और मुनाफे में भी गिरावट हो रही है। मार्च 2008 और मार्च 2017 के दौरान बैंकों का स्ट्रेस्ड कर्ज कुल कर्ज के 3.5 फीसदी से बढ़कर 12.1 फीसदी हो गया। वित्त वर्ष 2016-17 की पहली छमाही में बैंकों का टैक्स के बाद मुनाफे में साल दर साल आधार पर गिरावट आई। बैंकों के मुनाफे में गिरावट की मुख्य वजह जोखिम से जुड़े प्रावधानों में बढ़ोतरी, कर्ज का राइट ऑफ और नेट इंटरेस्ट इनकम में गिरावट है।

बैंकिंग सेक्टर में इस तरह की दिक्कतों के कारण औद्योगिक क्षेत्र से जुड़े कर्ज के वितरण में सुस्ती आ गई है। इससे बैंकों की अंतरराष्ट्रीय पूंजी जरूरतों की क्षमता भी सीमित हुई है। जनवरी 2017 में औद्योगिक क्षेत्र की कर्ज ग्रोथ में 5.1 फीसदी की गिरावट हुई थी, जबकि जनवरी 2016 में इसमें 5.6 फीसदी की बढ़ोतरी हुई थी। एनपीए ज्यादा रहने से बैंकों को बाजल-3 के तहत बड़ी पूंजी की जरूरतें पूरी करने में भी दिक्कत होगी। ये शर्तें जनवरी 2019 से अमल में आएंगी।

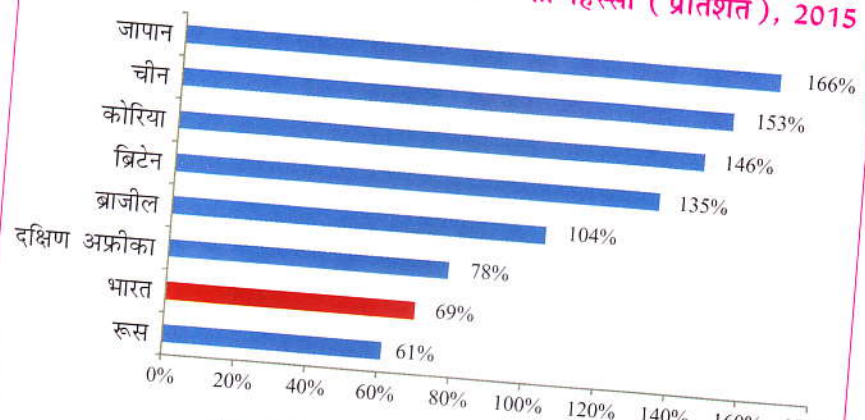
सरकार ने इस चुनौती से निपटने के लिए बैंकों को फंड दिया है। वित्त वर्ष 2015-16 में इंद्रधनुष प्लान के तहत बैंकों के पुनर्पूंजीकरण के जरिये एनपीए में भारी बढ़ोतरी और अर्थव्यवस्था पर इसके खराब असर को स्वीकार किया गया था। इसके बुरे नतीजों में बैंकों की कर्ज ग्रोथ में और गिरावट, बैंकों के मुनाफे और पूंजी पर्याप्तता अनुपात में गिरावट शामिल हैं। इससे निपटने के लिए वित्त मंत्रालय ने बैंकों को फिर से पूंजी मुहैया कराने के लए 24 अक्टूबर को 2.1 लाख करोड़ के प्लान का ऐलान किया। ये फंड न सिर्फ सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों को पूंजी की न्यूनतम जरूरतों को पूरा करने में मदद करेंगे, बल्कि बैंकों को अपनी बैलेंस शीट को साफ करने और बैड कर्ज को कवर करने में भी मदद मिलेगी।

इंद्रधनुष योजना में पुनर्पूंजीकरण के अलावा बैंकिंग सुधार को और व्यापक बनाने की बात है। इसके 7 विंदुओं में जवाबदेही के लिए ढांचा तैया करना, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में सीईओ और चेयरमैन के रोल को अलग करना, भर्तियों और गवर्नेंस में सुधार के लिए बैंक बोर्ड ब्यूरो (बीबी) बनाना आदि शामिल हैं। हालांकि, इसके अमल पर पूरी तरह से काम नहीं हो पाया है। साथ ही, इंसॉल्वेंसी और बैंकरप्सी कोड (आईबीसी) भी एनपीए की चुनौती से निपटने के लए चैनल मुहैया कराता है। इसमें बैंकों और प्रमोटरों को 270 दिनों के भीतर निपटारा प्लान पर सहमत होने या संपत्तियों की बिक्री जैसी कार्रवाई की बात है।

वैश्विक संदर्भ: गहराई और प्रतिस्पर्धा

भारत के बैंक, बाकी वित्तीय संस्थान और बाजार आकार या वित्तीय ताकत के मामले में अपने वैश्विक समकक्षों से पीछे हैं। वित्तीय मजबूती न सिर्फ बैंकिंग सिस्टम के आकार को बढ़ाने में अहम है, बल्कि यह आर्थिक वृद्धि और गरीबी कम करने से भी जुड़ी है। भारत में सरकारी आंकड़ों के हवाले से की गई एक स्टडी के मुताबिक, ग्रामीण इलाकों में गरीबी कम करने में बैंकों की वित्तीय मजबूती का योगदान रहा है। भारत में बाकी विकासशील देशों के मुकाबले प्राइवेट क्रेडिट-जीडीपी और लोन-डिपॉजिट अनुपात कम है। 2015 में भारत का प्राइवेट क्रेडिट-जीडीपी अनुपात

आरेख 1: जीडीपी में बैंकों के डिपॉजिट का हिस्सा (प्रतिशत), 2015



स्रोत: इंटरनेशनल फाइनेंशियल स्टैटिस्टिक, अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ)

50.2 फीसदी थी, जबकि चीन और ब्राजील का यह आंकड़ा क्रमशः 140 फीसदी और 71 फीसदी रहा।

बैंकिंग सिस्टम में बड़े बैंकों का दबदबा होता है और इसमें कुछ नए खिलाड़ी भी हैं। मार्च 2016 के मुताबिक, टॉप 10 बैंकों (संपत्तियों के हिसाब से रैंकिंग) का सिस्टम की कुल संपत्तियों में 58 फीसदी हिस्सा था। 1991 के बाद पूर्णकालिक बैंकिंग के लिए सिर्फ 14 लाइसेंस दिए गए हैं। इसके उलट अमेरिका में 1976 से 2009 के बीच सालाना 130 नए बैंक वजूद में आए। भारत में विदेशी बैंकों की संख्या काफी कम है। मार्च 2016 के मुताबिक, देश की कुल बैंकिंग संपत्तियों में विदेशी बैंकों की हिस्सेदारी 6 फीसदी थी।

भविष्य की बात

देश को आने वाले वक्त में मजबूत और पर्याप्त पूंजी से लैस बैंकिंग सिस्टम बनाना चाहिए। कर्ज मुहैया कराने और संसाधनों के बेहतर आवंटन के लिए इसकी क्षमता भी बढ़नी चाहिए। बैंकिंग सिस्टम को मजबूत बनाने के लिए पुनर्पूंजीकरण के अलावा कई अन्य उपाय भी करने होंगे। मसलन कॉरपोरेट गवर्नेंस में सुधार, बिजनेस से जुड़ी बाधाओं को कम करना, वित्तीय देखरेख के काम में सुधार, बेहतर कॉरपोरेट डेट मार्केट विकसित करना और कर्ज की रिकवरी का असरदार सिस्टम।

बैंकिंग सेक्टर में तीन खास क्षेत्रों को प्राथमिकता दी जा सकती है। पहला बैंकों खासतौर पर सरकारी इकाइयों के कामकाज में सुधार और इन्हें मजबूत बनाना। ये सुधार पुनर्पूंजीकरण की तरह भी अहम हैं और इन पर भी साथ-साथ काम करने की जरूरत है। वैश्विक स्तर पर अनुभव बताते हैं कि एनपीए की समस्या से निपटने के लिए बैंकिंग सेक्टर में सुधार वाले कदम काफी कारगर रहे हैं। मिसाल के तौर पर चीन में पुनर्पूंजीकरण के अलावा बैंकिंग सेक्टर में सुधार पर काफी फोकस किया गया। इसके तहत वित्तीय नियमन और निगरानी को मजबूत किया गया, कॉरपोरेट गवर्नेंस को बेहतर बनाया गया और पारदर्शिता बढ़ाई गई।

इसी तरह, दक्षिण कोरिया ने 1990 के दशक के आखिर में पूर्वी एशियाई देशों में आए वित्तीय संकट के बाद फाइनेंशियल सुपरवाइजरी सर्विस (एफएसएस) का गठन किया, ताकि उनके बैंकों की बेहतर तरीके से देखरेख हो सके। कुछ हद तक सरकार पहले ही बैंकों के कामकाज को बेहतर बनाने की जरूरत को स्वीकार कर चुकी है। इंद्रधनुष योजना ने बैंक अधिकारियों से जुड़े रोजगार पर नजर रखने के लिए स्वतंत्र बैंक बोर्ड ब्यूरो बनाने का सुझाव दिया था। अगर वाकई में स्वतंत्र ब्यूरो का गठन किया जाता है, तो इसका सरकारी बैंकों के कामकाज पर गहरा असर होगा। ज्यादा जवाबदेही बैंकों की कर्ज देने के सिस्टम में बेहतरी सुनिश्चित कर सकती है। हमें यह पक्का करने की जरूरत है कि इस पर अमल समयबद्ध तरीके से हो।

सुधार का दूसरा क्षेत्र कॉरपोरेट बॉन्ड मार्केट विकसित करना है। बॉन्ड मार्केट को वित्त के अहम साधन के तौर पर बैंकों के पूरक बनने की जरूरत है। लिक्विड और डीप बॉन्ड मार्केट फर्मों को सस्ते में कर्ज जुटाने में मदद करेंगे। आदर्श स्थिति के तहत आने वाले समय में कॉरपोरेट कर्ज के साधन के तौर पर बॉन्ड मार्केट की हिस्सेदारी बढ़ेगी और उधारी में बैंकों की हिस्सेदारी घटेगी।

बैंकिंग सेक्टर में सुधार का तीसरा क्षेत्र बैंकिंग क्षेत्र को लगातार प्रतिस्पर्धी बनाए रखना है। इस क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा तेज करने और नवाचार के लिए भारत को प्राइवेट और विदेशी खिलाड़ियों को प्रोत्साहित करना चाहिए। बैंकों के लिए 'ऑन-टैप' (हमेशा या कभी भी) लाइसेंस की नई पॉलिसी इस दिशा में सकारात्मक कदम है। हालांकि, बैंकिंग सेक्टर में प्रवेश से जुड़ी बाधाओं को कम करने के लिए शर्तों में और ढील दी जा सकती है। सब्सिडियरी ढांचे की वकालत करना न सिर्फ विदेशी बैंकों को भारतीय बैंकिंग सेक्टर में घुसने के लिए प्रोत्साहित करेगा, बल्कि इससे वैश्विक झटकों का खतरा भी सीमित करने में मदद मिलेगी। लंबे वक्त में प्रतिस्पर्धा बढ़ने से बैंकिंग सेक्टर की क्षमता और मुनाफे में बेहतरी आएगी।

देश में बैंकिंग सेक्टर में सुधार में ऐतिहासिक तौर पर (खासतौर पर 1990 के दशक से) प्रतिस्पर्धा बढ़ाने, गवर्नेंस और नियमन को मजबूत करने पर ध्यान रहा है। भविष्य में होने वाले सुधार के जरिये इन क्षेत्रों में और बेहतरी आनी चाहिए और पिछली गलतियों से भी सीखने की जरूरत है। ❑

संदर्भ

- 1998, बैंकिंग सेक्टर में सुधार पर कमेटी की रिपोर्ट। भारत सरकार।
- 2009 'ए हंड्रेड स्मॉल स्टेप्स: कमेटी रिपोर्ट ऑन फाइनेंशियल सेक्टर रिफॉर्म', सेज पब्लिकेशन, http%//planningcommission.nic.in/reports/genrep/rep_fr/cfsr_all.pdf
- 'फाइनेंस, फाइनेंशियल सेक्टर पॉलिसी और लॉन्ग रन ग्रोथ'। एम स्पेन्स ग्रोथ कमीशन बैकग्राउंड पेपर 11, वर्ल्ड बैंक , वॉशिंगटन डीसी।
- अय्यागरी, मेघना, बेक, थॉर्स्टन और हुसैनी मोहम्मद, फाइनेंस एंड पोवर्टी: एविडेंस फ्रॉम इंडिया (जून 2013), शीईपीआर डिस्कशन पेपर नंबर... डीपी 9497।
- इंडीकेटर बैंकों और बाकी वित्तीय संस्थानों के प्राइवेट क्रेडिट और डिपॉजिट और जीडीपी से जुड़ा अनुपात बताता है।
- स्रोत : इंटरनेशनल फाइनेंशियल स्टैटिस्टिक्स, अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ)
- 6 एडम्स, रॉबर्ट एम और जैकब ग्रैमलिच 'वेयर आर ऑल द न्यू बैंक्स? द रोल ऑफ रेगुलेटरी बर्डन इन न्यू बैंक फॉर्मेशन' रिव्यू ऑफ इंडस्ट्रियल ऑर्गनाइजेशन 48.2 (2016):181-208।