

अधरी कार्यसूची: भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक के स्वास्थ्य को पुनः बहाल करना* विरल वी. आचार्य

नमस्कार/शुभ संध्या दोस्तों। 8वें आर के तलवार स्मृति व्याख्यान देने के लिए मुझे आमंत्रित करने हेतु मैं भारतीय बैंकिंग एवं वित्त संस्थान का आभारी हूँ। प्रत्येक संस्थान को उन लोगों के असीम योगदान को याद करना चाहिए, सम्मान करना चाहिए और कीर्तिगान करना चाहिए जिन्होंने आने वाली पीढ़ियों के लिए उस पर निर्माण करने के लिए इसकी प्रतिष्ठा बनाने और उसे सुदृढ़ करने में मदद की। मि. तलवार जैसे लोगों के सिद्धांत, करियर और जीवन हमें प्रेरित करती हैं, जैसा कि हेनरी वाड्सवर्थ लांगफेलो के *जीवन की स्तुति-गान* में है:

*Lives of great men all remind us
We can make our lives sublime,
And, departing, leave behind us
Footprints on the sands of time;*

*Footprints, that perhaps another,
Sailing o'er life's solemn main,
A forlorn and shipwrecked brother,
Seeing, shall take heart again.*

अर्थात्

याद दिलाती है हमें महान लोगों की ज़िंदगी
बना सकते हैं हम उत्तम अपनी ज़िंदगी
और, प्रस्थान करते हैं छोड़ अपने पीछे
समय की रेत पर पदचिन्हें;

पदचिन्ह, जो शायद एकदूसरे,
जीवन के भवसागर को पार करके,
किसी निराश और हताश बंधु को,
देखकर बंधाएगा फिर से हिम्मत

मैं उम्मीद करता हूँ कि मि. तलवार, जिन्हें भारतीय स्टेट बैंक (एसबीआई) के महानतम अध्यक्ष, भारत में लघु उद्योगों

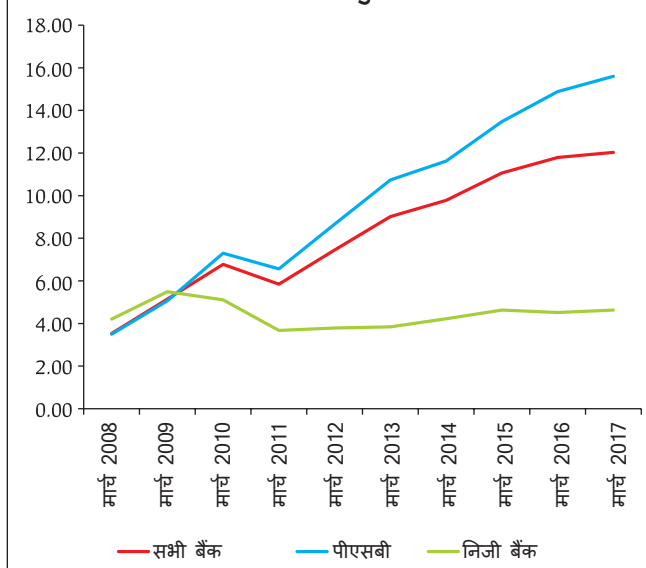
* भारतीय बैंकिंग एवं वित्त संस्थान द्वारा 7 सितंबर 2017 को होटल ट्राइडेंट, मुंबई में आयोजित 8वां आर के तलवार स्मृति व्याख्यान में दिया गया भाषण। मैं बहुमूल्य सहयोग के लिए वैभव चतुर्वेदी, बी नेथजी और विनीत श्रीवास्तव के साथ-साथ अपने सह लेखक टिम एसेर्ट, क्रिश्चियन एडफिंगर एवं क्रिश्चियन हिश्च (जापानी और यूरोपियन आलेख उनके साथ संयुक्त कार्य पर आधारित हैं। सभी त्रुटियाँ मेरी अपनी होंगी। अभिव्यक्त विचार आवश्यक नहीं कि वो भारतीय रिज़र्व बैंक के विचारों को दर्शाते हों।

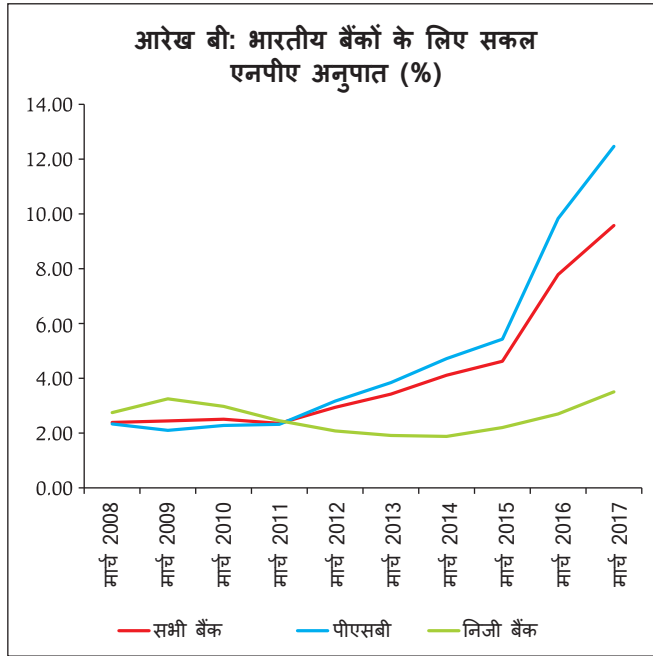
के जनक, अपने समय से बहुत आगे के बैंकर जिन्होंने एसबीआई में एक व्यापक ऋण मूल्यांकन पर जबर्दस्त जोर दिया, और ऐसी शख्सियत के रूप में जाना जाता है जिनके पास अनुपयुक्त उधारकर्ता को लक्षित उधार देने के लिए अपने बैंक पर राजनीतिक दबाव के खिलाफ खड़ा होने का साहस था (भारतीय बैंकिंग के एक और दिग्गज मि. नारायणन वाघुल की बुकलेट में इस प्रसंग की चर्चा की गई है)।

मैं मूल रूप से 'भारत में मौद्रिक संचारण: मुद्दे और संभावित उपचारात्मक उपाय' पर बोलने की योजना बना रहा था। लेकिन फिर मेरा मन बदल गया। मौद्रिक नीति संचारण में सुधार पर रिज़र्व बैंक की आंतरिक कमेटी सितंबर के अंतिम सप्ताह तक अपनी रिपोर्ट तैयार कर लेगी। मुझे न तो इसके निष्कर्षों की पूर्वधारणा बनानी चाहिए और न ही पूर्व-घोषणा करनी चाहिए। इसलिए, और इस साल में पहले की मेरी कुछ टिप्पणियों को बेबुनियाद बताने के बदले, मैं, मेरे विचार से, तनावग्रस्त आस्तियों की समस्या को हल करने के लिए हम जिस यात्रा पर निकले हैं उसमें सबसे महत्वपूर्ण अधूरे रह गए शेष एजेंडा अर्थात्, भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक के स्वास्थ्य को बहाल करने पर ध्यान केंद्रित करूंगा। मैं अप्रत्यक्ष रूप से यह संदेश दे सकता हूँ कि वर्तमान में बैंक ऋण वृद्धि और संचरण कमजोर क्यों हैं।

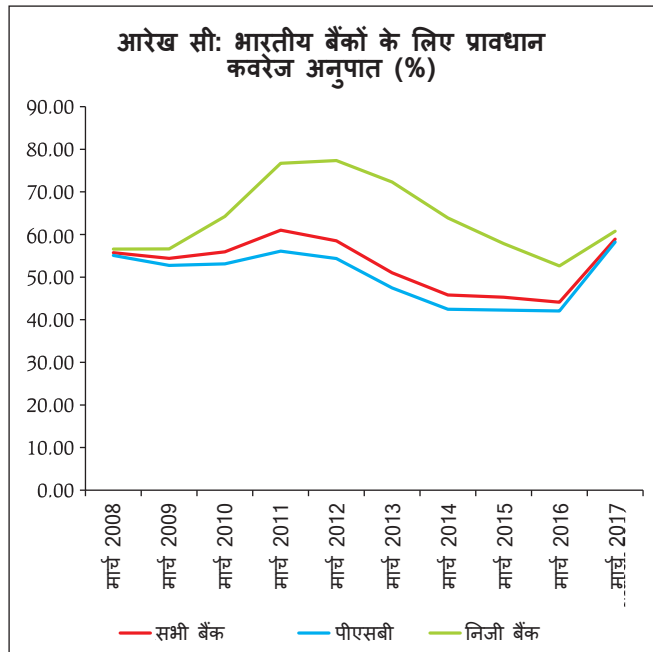
मैं यह दावे के साथ कहूंगा कि हमारी वृद्धि में हालिया मंदी का प्रमुख कारण बैंकिंग सेक्टर के तुलन-पत्र पर तनाव है। रिज़र्व बैंक के आंकड़ों का उपयोग करके आरेख ए एवं बी

आरेख ए: भारतीय बैंकों के लिए तनावग्रस्त आस्तियों का अनुपात (%)





दर्शाता है कि बैंक आस्तियों में तनाव 2011 से ही बढ़ती जा रही है और अब असल में गैर-निष्पादित आस्तियों (एनपीए) के रूप में बन गई हैं। कुछ बैंक आस्ति गुणवत्ता, पूंजीकरण और/या लाभप्रदता सीमा को पूरा करने में विफल रहने के कारण रिजर्व बैंक के त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई (पीसीए) के अधीन हैं; अन्य इस सीमा को फिलहाल पूरा करते हैं लेकिन अगर उनके गैर निष्पादित आस्तियों (आरेख सी) के विरुद्ध ऋण हानि के लिए प्रावधान कवर अंतरराष्ट्रीय मानकों तक

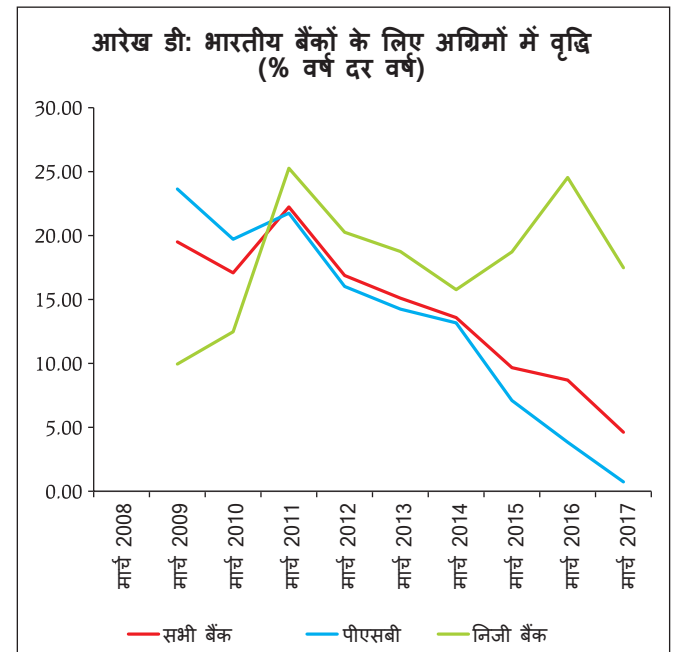


पहुँच जाता है और भारत में कम ऋण वसूली के अनुरूप हो कर दिया जाता है तो उन्हें संदिग्ध श्रेणी में रखा जाता है।

जब बैंक के तुलन-पत्र बहुत कमजोर होते हैं, तो वे स्वस्थ ऋण वृद्धि का समर्थन नहीं कर सकते हैं। सीधे शब्दों में कहें तो, अल्पपूंजीकृत बैंकों के पास पूंजी केवल अस्तित्व में बने रहने के लिए है, न कि बढ़ने के लिए; पूंजी आवश्यकताओं को बमुश्किल पूरा करने वाले बैंक उच्च ऋण मात्रा की कीमत पर उच्च ब्याज मार्जिन पर ध्यान केंद्रित करके पूंजी को जल्दी से बढ़ाना चाहेंगे। इसके परिणामस्वरूप, कमजोर ऋण की आपूर्ति (आरेख डी में देखें, सरकारी क्षेत्र के बैंकों के लिए 2011 के बाद से ऋण अग्रिम वृद्धि में लगातार गिरावट), और वित्तीय मध्यस्थता की कम दक्षता ने आर्थिक गतिविधि के लिए गंभीर विपरीत परिस्थितियाँ पैदा कर दी हैं।

एक निर्णायक और पर्याप्त बैंक पुनर्पूंजीकरण, जिनके लिए विकल्पों को मैं अपनी टिप्पणी के अंत में (फिर से) पेश करूंगा, इस तुलन-पत्र की कमजोरी को दूर करने के लिए जरूरी महत्वपूर्ण हस्तक्षेप है।

अंतर्राष्ट्रीय निपटान बैंक के एक हालिया अध्ययन में, लियोनार्डो गंबाकार्टा और ह्यून-सॉन्ग शिन (2016) ने बताया है कि बैंक पूंजीकरण का बैंक ऋण की आपूर्ति पर एक ठोस प्रभाव है: बैंक की कुल आस्ति की तुलना में इक्विटी अनुपात में एक प्रतिशत अंक की वृद्धि इसकी सालाना ऋण वृद्धि में 0.6 प्रतिशत की वृद्धि के साथ जुड़ा हुआ है। वास्तव में, यदि



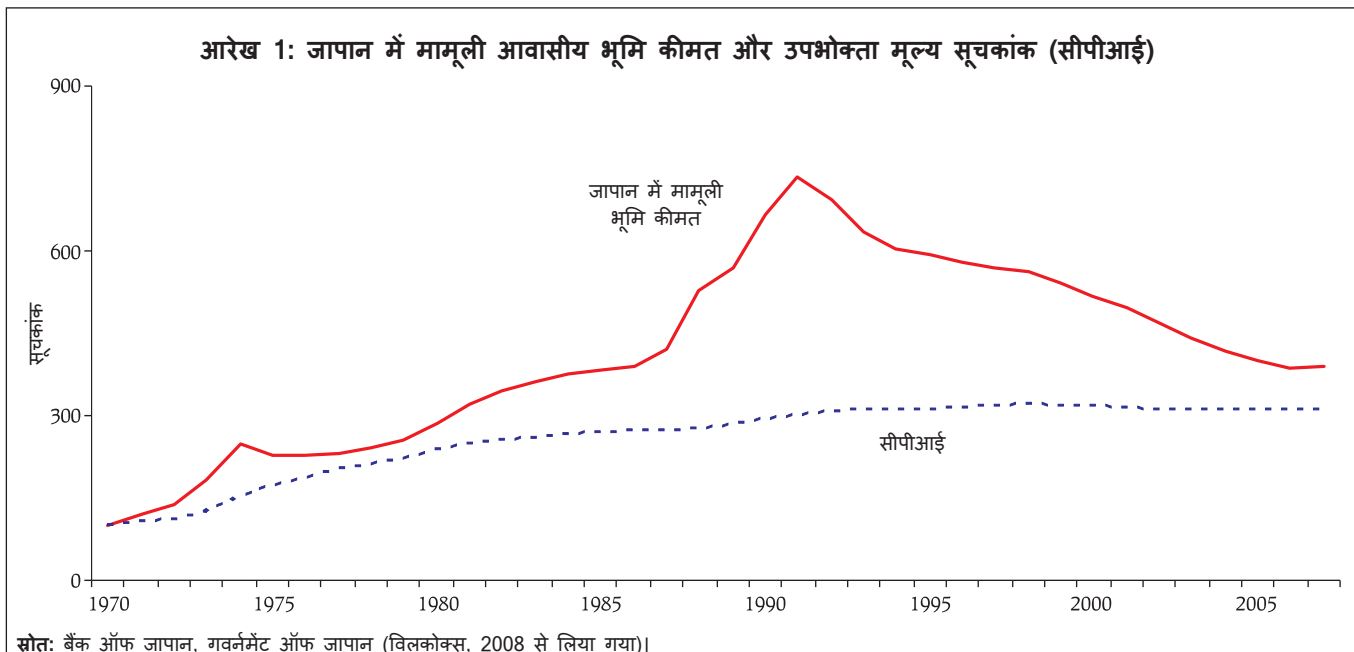
कोई बैंकिंग प्रणाली व्यवस्थित रूप से अल्पपूंजीकृत हो जाती है और नए उधार को एक सख्त पर्यवेक्षी निगरानी के तहत नहीं रखा जाता है, तो अर्थव्यवस्था को क्रेडिट त्रुटिपूर्ण आवंटन की समस्या से काफी नुकसान हो सकता है, जिसे अब सामान्यतः 'ऋण सदाबहारिकरण' या 'ज़ॉबी ऋण' के रूप में जाना जाता है। विशेष रूप से, अल्पपूंजीकृत बैंकों के पास वित्तीय रूप से संघर्षरत मौजूदा उधारकर्ताओं को ऋण विस्तारण के लिए प्रोत्साहन योजना है ताकि इन बकाया ऋणों को गैर-निष्पादन के रूप में घोषित करने से बचें। इन जॉबी ऋणों से कमजोर उधारकर्ताओं को बकाया ऋणों पर अपने भुगतान को पूरा करने में सक्षम होने के लिए पर्याप्त चलनिधि प्राप्त हो जाती है। इस प्रकार, बैंक इस शॉर्ट-टर्म परिणाम से बचते हैं कि ये उधारकर्ता अपने ऋण भुगतान पर चूक कर सकते हैं, जो उनकी शुद्ध परिचालन आय को कम कर देंगे, उन्हें प्रावधान स्तर बढ़ाने के लिए मजबूर कर देगा, और न्यूनतम नियामक पूंजी आवश्यकताओं का उल्लंघन करने की संभावना बढ़ेगी। इन ऋणों के सदाबहारिकरण से, यह महत्वपूर्ण जोखिम लेते समय कि उनके उधारकर्ताओं को शोधनक्षमता वापस नहीं मिल सकती है और अब भी बड़े ऋण भुगतान को चुकाने में असमर्थ रहेंगे, बैंक तुलन-पत्र आघात को समाहित करने में प्रभावी ढंग से देरी करते हैं। जहां अनुत्पादक कंपनियों को सिर्फ जीवित रखे जाने के लिए सब्सिडी वाले ऋण प्राप्त होते हैं, वहीं ऋण की आपूर्ति को और ज्यादा ऋण-पात्रता वाली कंपनियों से अंतरित कर दिया जाता है।

इस प्रकार, परिपूर्ण बैंक, आम तौर पर, वित्तीय मध्यस्थ, पूंजीकरण, ऋण की कुशल आपूर्ति और आवंटन के लिए पूर्वाकांक्षित हैं। आर्थिक विकास के समर्थन में इसकी केंद्रीय भूमिका बैंकिंग क्षेत्र के तनाव के पिछले एपिसोड में अन्य अर्थव्यवस्थाओं और नियामकों के अनुभव के अनुरूप है। मैं संक्षेप में 1990 और 2000 के दशक के शुरुआती दिनों में जापानी संकट, और 2009 के बाद से यूरोपीय संकट को कवर करूंगा। प्रोफेसर एड केन (1989), बोस्टन कॉलेज, 1980 के दशक की बचत और ऋण संकट के आधार पर संयुक्त राज्य अमेरिका के लिए इसी प्रकार के निष्कर्ष पर पहुंचे थे।

जापानी कहानी

1990 के दशक के शुरुआती दिनों में जापान में बड़े पैमाने पर रियल एस्टेट का बुलबुला फूट गया (आरेख 1 देखें)। इससे जापानी बैंकों के लिए दो तरह से समस्याएं हुईं: सबसे पहले, रियल एस्टेट आस्तियां अक्सर संपार्श्विक रूप में इस्तेमाल की गईं; दूसरा, बैंकों ने सीधे प्रभावित आस्तियों को कब्जे में ले लिया, ताकि आस्तियों की कीमतों में गिरावट से उनकी बैलेंस शीट पर तत्काल प्रभाव पड़े। बैंकिंग प्रणाली में ये समस्याएं ऊपर दिए गए लाइनों पर उधार लेने वाली फर्मों के लिए तुरंत नकारात्मक वास्तविक प्रभावों में बदल गईं।

इसके बाद, जापान सरकार ने बैंकिंग क्षेत्र में स्थिरता लाने और आर्थिक वृद्धि को प्रोत्साहित करने के लिए कई उपाय



तालिका 1. जापान में पूंजी अंतर्वेशन कार्यक्रम (ट्रिलियन येन में)

कानून	अंतर्वेशन की तिथि	अंतर्वेशित राशि
फाइनेंशियल फंक्शन स्टेबलाइजेशन एक्ट	3/1998	1.816
प्रॉम्प्ट रिकैपिटलाइजेशन एक्ट	3/1999-3/2002	8.605
फाइनेंशियल रिओर्गेनाइजेशन प्रोमोशन एक्ट	9/2003	0.006
डिपॉजिट इन्श्योरेंस एक्ट	6/2003	1.960
एक्ट फॉर स्ट्रेंग्थनिंग फाइनेंशियल फंक्शन्स	11/2006-3/2009	0.162

स्रोत: होशी एवं कश्यप (2010)

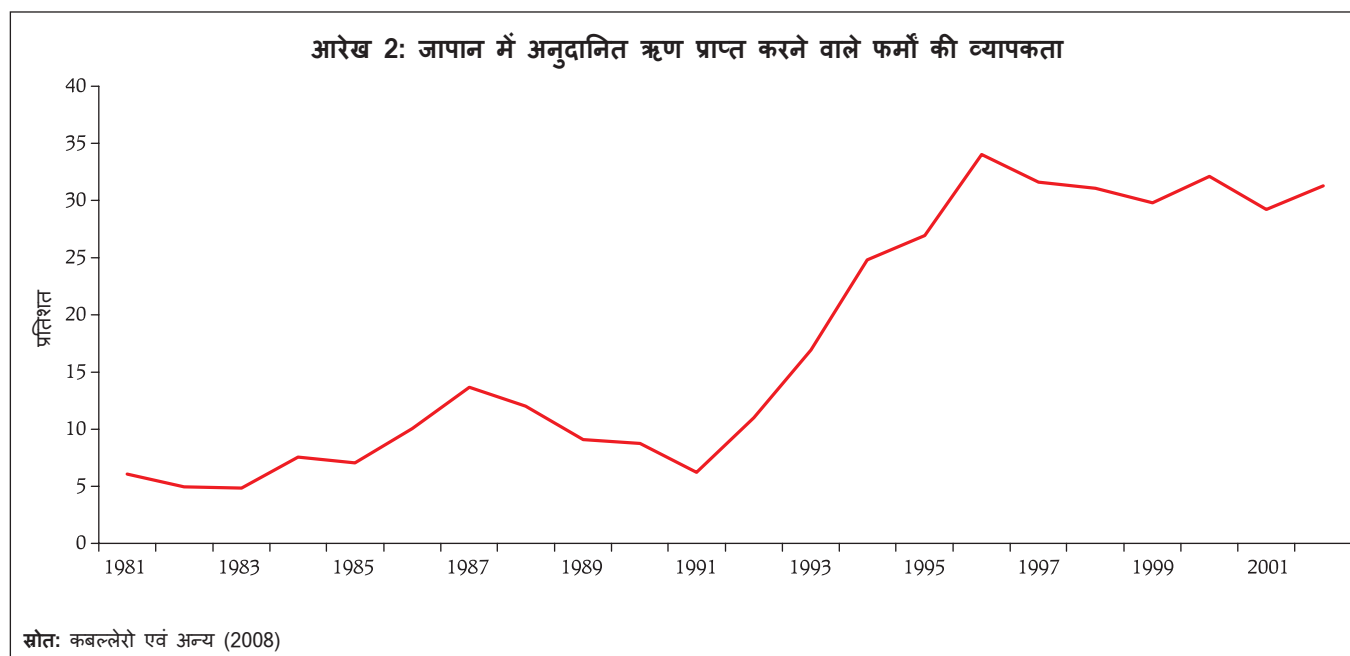
किए। इन उपायों में कमजोर बैंकों में प्रत्यक्ष सार्वजनिक पूंजी लगाने की एक श्रृंखला थी, ज्यादातर पसंदीदा इक्विटी या अधीनस्थ ऋण के रूप में। हालांकि, जैसा कि टेकओ होशी और अनिल कश्यप (2010) की तालिका 1 में दिखाया गया है, अधिकांश अंतर्वेशन गिरावट के एक दशक के करीब यानि 1999 के बाद आया, पहले के पुनर्पूजीकरण का आर्थिक स्तर बैंकिंग क्षेत्र के रियल एस्टेट एक्सपोजर के मुकाबले छोटा था, जिससे ये बेमन से किए गए उपाय जापानी बैंकिंग क्षेत्र को पर्याप्त रूप से पुनर्पूजीकरण करने में नाकाम रहे।

जो पीक और एरिक रोजेग्रेन (2005) सबूत उपलब्ध कराने वाले सबसे पहले थे कि वास्तविक अर्थव्यवस्था को ऋण आवंटन के लिए जापानी बैंकिंग क्षेत्र के इस अपर्याप्त

पुनर्पूजीकरण के गंभीर परिणाम थे। विशेष रूप से, उन्होंने दिखाया कि अगर वे कमजोर वित्तीय स्थिति में हैं तो फर्मों को अतिरिक्त ऋण प्राप्त करने की अधिक संभावना है। उन्होंने इस निष्कर्ष को अल्पपूजीकृत बैंकों के 'ज़ॉबी ऋण देने' के प्रोत्साहन के अनुरूप बताया। आरेख 2 से पता चलता है कि जॉबी फर्मों का प्रतिशत 1991 में लगभग 5 प्रतिशत से बढ़कर 1996 में लगभग 30 प्रतिशत हो गया था। संबंधित कार्य में, मारियसुनता ग्याननेटी और आंद्रेई सीमोनोव (2013) ने पाया कि पुनर्पूजीकरण कार्यक्रम की शुरुआत के बाद कमजोर पूंजी वाले बैंकों ने दुर्बल उधारकर्ताओं को ऋण प्रदान किया, जबकि अच्छी तरह से पूंजीकृत बैंकों ने स्वस्थ फर्मों को ऋण दिया। लेखकों का अनुमान है कि अगर स्वस्थ फर्मों को क्रेडिट आपूर्ति 1998 में 2.5 गुना अधिक हो सकती थी, अगर बैंकों को पर्याप्त रूप से पुनर्पूजीकृत किया गया होता।

बदले में, ऋणों का यह दुर्विनियोजन वास्तविक अर्थव्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण नकारात्मक प्रभावों में बदल गया। चूंकि जॉबी ऋण देने से व्यथित उधारकर्ताओं को कृत्रिम रूप से जीवित रखा गया था, इसलिए संबंधित श्रम और आपूर्ति बाजार संकुलित बने रहे; उदाहरण के लिए, उत्पाद बाजार मूल्य उदासीन थे और बाजार में मजदूरी बनी रही। क्षेत्रीय क्षमता का उपयोग भी कम रहा, जिसने मूल्य निर्धारण शक्ति और समान क्षेत्रों में प्रतिस्पर्धी स्वस्थ

आरेख 2: जापान में अनुदानित ऋण प्राप्त करने वाले फर्मों की व्यापकता



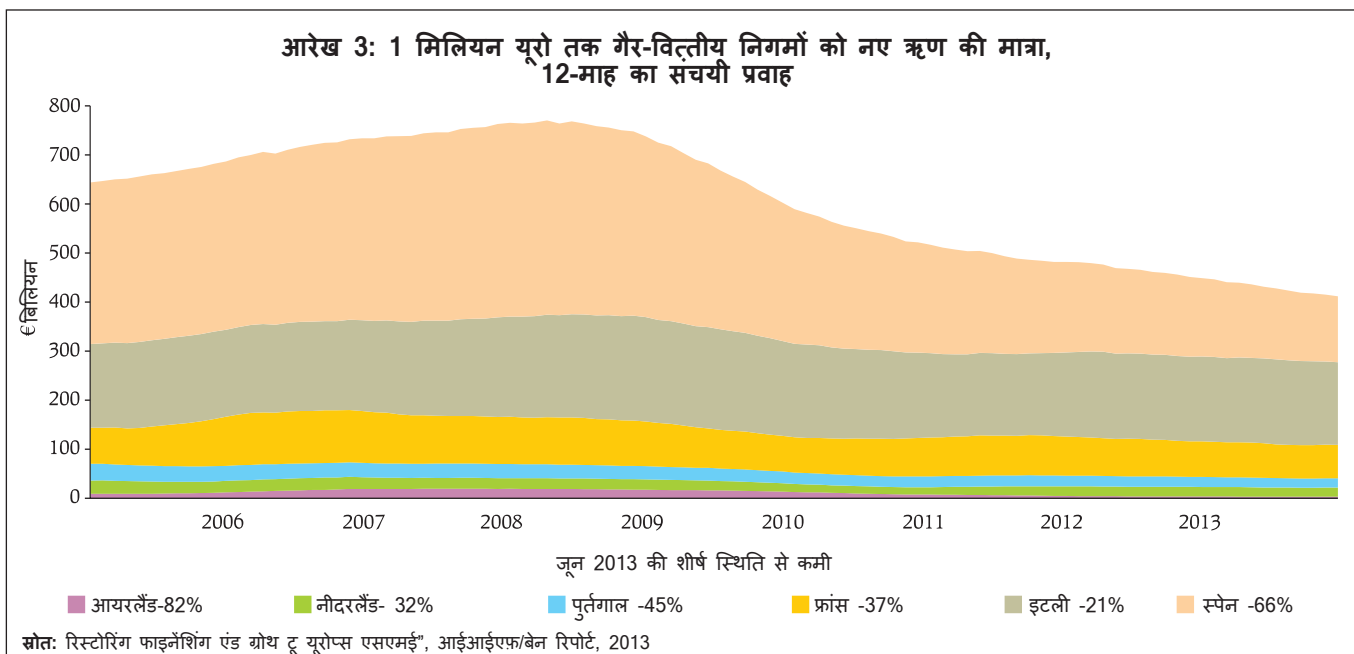
कंपनियों के लिए निवेश के आकर्षण को नष्ट कर दिया। रिकार्डो कैबेलर, टेकओ होशी और अनिल कश्यप (2008) ने दिखाया कि इन प्रभावों के परिणामस्वरूप, जॉबी फर्मों के उच्च प्रसार वाले उद्योगों में संचालित स्वस्थ फर्मों ने उन उद्योगों में स्वस्थ फर्मों की तुलना में कम रोजगार और निवेश की वृद्धि की थी जो जॉबी फर्म विकृतियों से ग्रस्त नहीं थे। उन्होंने अनुमान लगाया कि रियल एस्टेट उद्योग में जॉबी फर्मों की संख्या में बढ़ोतरी की वजह से रोजगार में 9.5 फीसदी की कमी आई और जापानी संकट की अवधि में निवेश में 28.4 फीसदी की कमी आई।

यूरोपीय कहानी

हाल के वर्षों में, यूरोजोन उसी मार्ग का अनुसरण करता आ रहा है जिसका 1990 और 2000 के दशक के शुरुआती दिनों में जापानी अर्थव्यवस्था ने किया था। 2009 के शुरुआत में, यूरोजोन के अंतर्गत आने वाले देश एक गंभीर राष्ट्रिक ऋण संकट में फंस गए। यूरोपीय ऋण संकट के शिखर पर, 2012 में, राष्ट्रीय ऋण के अत्यधिक स्तर पर चिंता यूरोपियन परिबद्धता वाले देशों द्वारा जारी किए गए सरकारी बॉन्ड पर ब्याज दरों का कारण बना जिसे अरक्षणिय समझा गया था। उदाहरण के लिए, मध्य 2011 से लेकर 2012 के मध्य तक, 10 साल के इतालवी और स्पेनिश सरकारी बॉन्ड

का विस्तार जर्मन सरकारी बॉन्ड के मुकाबले क्रमशः 200 और 250 बेसिस प्वाइंट तक बढ़ गया था। चूंकि सरकार की ऋण-पात्रता में यह कमी वित्तीय क्षेत्र में वापस सिंचित हो गई (आचार्य एवं अन्य, 2015) इसलिए ग्रीस, आयरलैंड, इटली, पुर्तगाल और स्पेन ('जीआईआईपीएस' देशों) में निजी क्षेत्र को ऋण देने में काफी कमी आ गई, जैसा कि आरेख 3 में दर्शाया गया है। उदाहरण के लिए, आयरलैंड, स्पेन और पुर्तगाल में 2008-13 की अवधि में नए जारी किए गए ऋणों की मात्रा क्रमशः 82 प्रतिशत, 66 प्रतिशत और 45 प्रतिशत तक घट गई।

हालांकि, बैंक ऋण देने के मामले में यूरोपीय ऋण संकट का असर जापानी बैंकिंग संकट के मामले में अधिक जटिल है, जो कि मुख्य रूप से आस्ति मूल्य के बुलबुले के फूटने और बैंकों के वित्तीय स्वास्थ्य खराब हो जाने की वजह से हुआ था। जहां यूरोपीय ऋण संकट ने अपने राष्ट्रिक बॉन्ड-होल्डिंग्स पर काफी नुकसान के कारण बैंकों के तुलन-पत्रों को भी झटका दिया, वहीं साथ-साथ यूरोपीय परिबद्धता वाले देशों के कमजोर पूंजीकृत बैंकों के लिए पुनरुत्थान-दांव प्रोत्साहन का सृजन किया। इन बैंकों ने अपने जोखिम भरे घरेलू सरकारी बॉन्ड होल्डिंग्स को और भी बढ़ाने का प्रयास किया क्योंकि ये शून्य जोखिम-भार वाले तेजी से पूंजी पुनर्निर्माण के लिए एक आकर्षक दांव थे। इस प्रोत्साहन ने वास्तविक



अर्थव्यवस्था को उधार बाहर कर दिया, जिससे ऋण संकट गहरा हो गया (आचार्य और स्टीफन, 2014)।

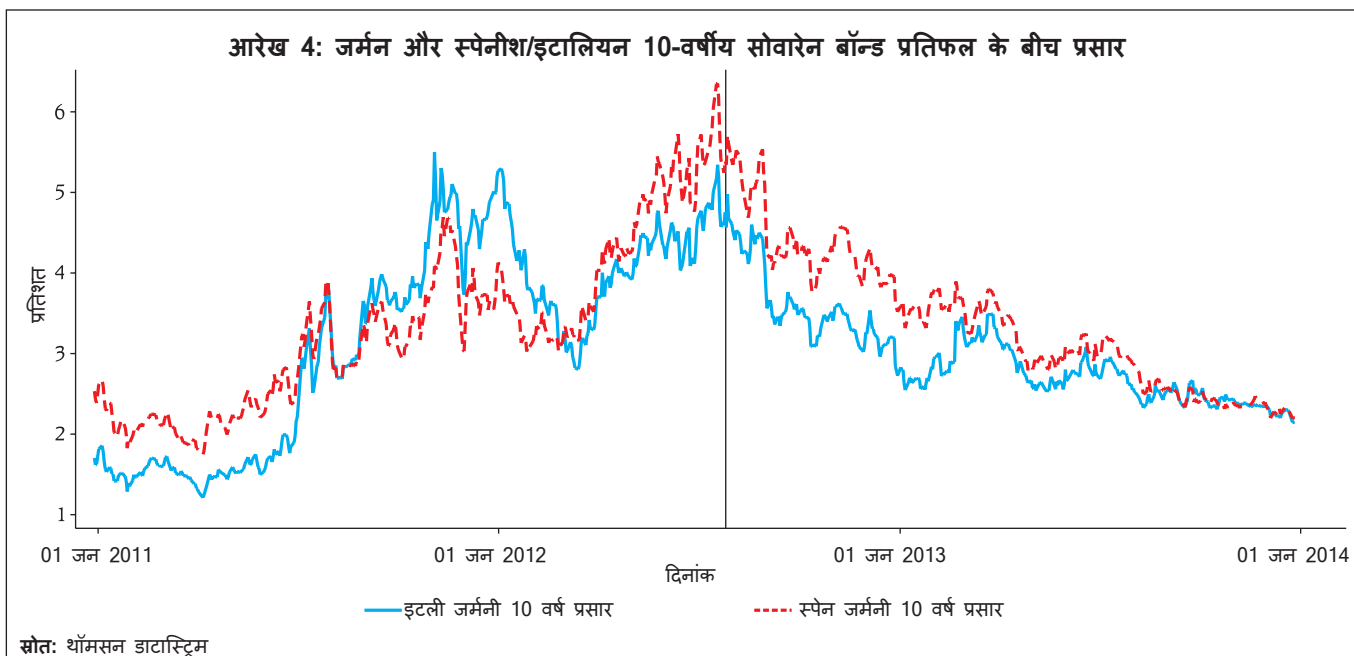
बैंक के खराब स्वास्थ्य और सरकारी ऋणग्रस्तता का यह दुष्चक्र यूरोपीय सेंट्रल बैंक (ईसीबी) के लिए बड़ी चिंता का मामला बन गया, क्योंकि इस चक्र ने संपूर्ण रूप से मौद्रिक संघ को संकटग्रस्त बना दिया था। नतीजतन, ईसीबी ने यूरोजोन को स्थिर करने और यूरोप की परिधि में विश्वास बहाल करने के लिए अपरंपरागत मौद्रिक नीति उपायों को लागू करना शुरू कर दिया। यूरोजोन की व्यवहार्यता में विश्वास बहाल करने में विशेष रूप से महत्वपूर्ण ईसीबी का पूर्ण रूप से मौद्रिक लेनदेन (ओएमटी) कार्यक्रम था, जिसे ईसीबी अध्यक्ष मारियो ड्रगी ने जुलाई 2012 में अपने प्रसिद्ध भाषण में यह घोषणा की थी कि “यूरो को बचाए रखने के लिए चाहे जो भी करना हो ईसीबी वह करने के लिए तैयार है। और मेरा विश्वास कीजिए, यह पर्याप्त होगा।”

अब इस बात के पर्याप्त अनुभवजन्य सबूत हैं कि ओएमटी कार्यक्रम की घोषणा ने राष्ट्रिक बॉन्ड के फैलाव को कम कर दिया, जैसा कि आरेख 4 द्वारा दिखाया गया है। राष्ट्रिक मुनाफे को काफी हद तक कम करके, ओएमटी कार्यक्रम ने आस्ति पक्ष, पूंजीकरण और बड़े जीआईपीएस

राष्ट्रिक ऋण होल्डिंग्स के साथ बैंकों के वित्तपोषण पहुँच में सुधार किया।

बैंकों की पूंजी पर सकारात्मक प्रभाव की वजह से यह अपेक्षा की गई कि ओएमटी घोषणा से बैंक ऋण आपूर्ति में वृद्धि होगी, इस प्रकार वास्तविक अर्थव्यवस्था को फायदा पहुंचाएगी। हालांकि, जब मारियो ड्रगी ने नवंबर 2014 में भाषण के दौरान वास्तविक अर्थव्यवस्था पर ओएमटी कार्यक्रम के प्रभाव पर प्रकाश डाला तो उल्लेख किया कि “वित्तीय क्षेत्र में इन अनुकूल गतिविधियों को आर्थिक क्षेत्र में पूरी तरह अंतरित नहीं किया गया है। यूरो क्षेत्र में आर्थिक स्थिति कठिन बनी हुई है। यूरो क्षेत्र 2013 की दूसरी तिमाही में मंदी से बाहर निकाल गया, लेकिन अंतर्निहित वृद्धि गति कमजोर रही। बेरोजगारी भी बहुत धीरे-धीरे घट रही है। और समग्र आर्थिक परिदृश्य में आत्मविश्वास कमजोर और आसानी से बाधित होने वाली है, जिससे निवेश कम हो रहा है।”

अनुकूल वित्तीय गतिविधियां आर्थिक वृद्धि में क्यों पूरी तरह अंतरित नहीं हुईं इसका महत्वपूर्ण कारण इस प्रकार है: ओएमटी कार्यक्रम जैसे अप्रत्यक्ष पुनर्पूजीकरण उपाय ने बैंकों के लिए ट्रेजरी लाभ दिया (ठीक उसी तरह जैसे हमारे



नीति-दर कटौती देती है); इस तरह के उपाय केंद्रीय बैंक को उन बैंकों को लाभ पहुँचाने की अनुमति देता है जिनके पास कष्टप्रद आस्तियां हैं, लेकिन यह बैंक की विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए पुनर्पूजीकरण को प्रयोजन नहीं बनाता है। इसके परिणामस्वरूप, कुछ यूरोपीय बैंक ओएमटी के बाद भी आर्थिक दृष्टिकोण से काफी अल्पपूजीकृत बने रहे।

टिम ईस्टर्ट, क्रिश्चियन ईफिंगर और क्रिश्चियन हिर्श (आचार्य एवं अन्य, 2016) के साथ संयुक्त कार्य में, मैंने पुष्टि की है कि जॉबी ऋण देना वास्तव में इस बात का स्पष्टीकरण है कि क्यों ओएमटी कार्यक्रम पूरी तरह से आर्थिक वृद्धि में रूपांतरित नहीं हुआ। हमारे अध्ययन से पता चलता है कि उन बैंकों, जो घोषणा से अधिक लाभान्वित हुए लेकिन फिर भी कमजोर रूप से पूजीकृत बने रहे, ने अत्यंत ऋण-पात्रता वाले यूरोपीय कर्जदाताओं द्वारा भुगतान किए गए दर से भी कम दर पर मौजूदा खराब गुणवत्ता वाले कर्जदाताओं को ऋण दे दिया (गैर-जीआईआईपीएस यूरोपियन देशों, जैसे जर्मनी में उच्च गुणवत्ता वाले सार्वजनिक कर्जदाता), जो जॉबी ऋण देने की प्रवृत्ति का मजबूत संकेतक है।

इस तरह के ऋण देने का जॉबी फर्मों की वास्तविक आर्थिक गतिविधियों पर अनुकूल असर नहीं था: उन फार्मों, जो अल्प-पूजीकृत बैंकों से सम्बद्ध थे, के लिए आस्तियों पर न तो निवेश, न ही रोजगार, और न ही प्रतिफल में महत्वपूर्ण बदलाव हुए। जापानी संकट के दौरान प्रभाव-विस्तार की तरह, ऋणों के त्रुटिपूर्ण आवंटन और विकृत बाजार प्रतियोगिता की वजह से समान उद्योगों में प्रचालित स्वस्थ फर्मों पर जॉबी फर्मों में ओएमटी के बाद की वृद्धि का प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था। विशेषकर, जॉबी फर्मों के अनुपात में औसत वृद्धि वाले उद्योगों के स्वस्थ फर्मों ने 13 प्रतिशत कम निवेश किया और उस परिदृश्य की तुलना में 4 प्रतिशत कम रोजगार वृद्धि हुई जिसमें जॉबी का अनुपात अपने ओएमटी-पूर्व स्तर पर बना रहा। हद तो यह है कि जॉबी फर्मों में 95 प्रतिशतता की वृद्धि वाले उद्योग में स्वस्थ फर्मों ने 40 प्रतिशत कम पूंजी निवेश किया और 15 प्रतिशत तक कम रोजगार वृद्धि दर का अनुभव किया।

भारतीय कहानी: क्या इसे अलग तरीके से खत्म कर सकते हैं?

कई मायनों में, जापान और यूरोप में अनुभव की गई समस्याएं कुछ हद तक समान थीं। दोनों क्षेत्र गंभीर बैंकिंग क्षेत्र के तनाव (हालांकि विभिन्न कारणों से शुरू हुई) की अवधि से गुजरे थे और अपने संघर्षरत बैंकिंग क्षेत्रों को पर्याप्त रूप से पुनः पूजीकृत करने में विफल रहे। बैंक और अन्य तनावग्रस्त तुलन-पत्र समस्याओं की पूरी तरह से न तो पहचान की गई थी और न ही शीघ्रता से इसका निवारण किया गया था।

जापान में, पुनर्पूजीकरण उपायों की सतर्क शुरुआत के लिए एक संभावित स्पष्टीकरण यह है कि बड़े पैमाने पर पुनर्पूजीकरण की घोषणा करते समय अधिकारियों को कड़े सार्वजनिक प्रतिरोध से डर लगता था, क्योंकि प्रारंभिक छोटे समर्थन उपाय पहले ही जनता के आक्रोश का कारण बन गए थे। इसके अलावा, जापानी अधिकारी आम तौर पर बैंकों के स्वास्थ्य के बारे में अधिक पारदर्शी जानकारी का खुलासा करते हुए वित्तीय बाजारों पर खलबली मचने से आशंकित रहते थे।

यूरोप में, राजनैतिक परिस्थितियों और यूरोजोन की बाधाओं के कारण उचित पुनर्पूजीकरण उपायों को लागू करना चुनौती बन गई है। जापान जैसे किसी एक देश के विपरीत, 19 सदस्य राज्यों को यूरोजोन में एक साथ आना होगा और किसी विशेष नीतिगत उपाय पर निर्णय लेना होगा। इसके अलावा, भले ही कोई खास नीति यूरोजोन को पूरी तरह से मदद दे रही है, लेकिन वह अनुकूल आर्थिक परिणामों का अनुभव कर रहे प्रत्येक अलग-अलग देश के लिए इष्टतम नहीं भी हो सकता है।

हालांकि हमारी प्रारंभिक स्थितियां इन एपिसोड के समान दिखती हैं और कई समानताएँ हैं जिनके साथ वैसी चीजें हमारे पक्ष में जारी रही। हम भाग्यशाली हैं कि इन बाधाओं में से बहुत हमारे पास नहीं हैं। इसलिए, मेरा मानना है कि हम कर सकते हैं, हमें करना चाहिए, और वास्तव में, हमें बेहतर करना चाहिए। हम इन देशों की तुलना में काफी कम प्रति व्यक्ति जीडीपी वाले हैं और एक सतत मंदी के कारण आम आदमी की आर्थिक अपेक्षाओं को वास्तव में चोट पहुंच सकती है।

इस संपूर्ण उद्देश्य के साथ, मुझे पहले वह कहने दीजिए जिसे मैं तुलन-पत्र समाधान एजेंडा का सकारात्मक मानता हूँ जिसे रिज़र्व बैंक और भारत सरकार ने शुरू किया है। फिर मैं इस एजेंडे के अधूरा भाग पर प्रकाश डालूँगा - इसकी कमजोर बिन्दु - सरकारी बैंक के स्वास्थ्य को बहाल करने के लिए एक स्पष्ट और ठोस योजना की कमी।

तनावग्रस्त आस्तियों का समाधान

परिसंपत्ति के वर्गीकरण में क्रॉस-बैंक की जानकारी की असमानता और विसंगतियों से निपटने लिए, रिज़र्व बैंक ने 2014 के प्रारंभ में बड़े राशि के ऋणों की सूचनाओं की सेंट्रल रिपोजीटरी (सीआरआईएलसी) की स्थापना की। पुनर्गठित खातों के लिए परिसंपत्ति वर्गीकरण को समाप्त करने के लिए, रिज़र्व बैंक ने 1 अप्रैल, 2015 से संपत्ति की गुणवत्ता की समीक्षा की घोषणा की (एक्यूआर) की। इसका उद्देश्य बैंकों को उनके तुलन-पत्र में अब तक छिपे तनाव की पहचान करना था। एक्यूआर अब पूरा हो गया है। रिज़र्व बैंक न तो एनपीए के पैमाने को नकार रहा है और न ही उन पर रोक लगाने की कोशिश कर रहा है। इसके बजाय, यह पूरी तरह से एनपीए के रूप में चिन्हित आस्तियों का समाधान करने पर केंद्रित है।

एक प्रभावी, समयबद्ध वैधानिक समाधान फ्रेमवर्क के अभाव में प्रभावी, रिज़र्व बैंक द्वारा तनावग्रस्त आस्तियों के व्यवहार्य समाधान के लिए कई योजनाएं लागू की गई थी। जहां योजनाओं का डिज़ाइन और बाद में संशोधन व्यक्तिगत सौदों में विभिन्न हितधारकों द्वारा उठाए विशिष्ट मुद्दों का निपटान करने के लिए किया गया था, वहीं अंतिम परिणाम बहुत संतोषजनक नहीं रहे हैं। इन योजनाओं को बैंकों द्वारा तनावग्रस्त आस्तियों का समाधान करने के बजाय ऋण हानि प्रावधानों को कम रखने के लिए चुन लिए गए थे। यह इस संदर्भ में है कि दिसम्बर 2016 में ऋणशोधन एवं दिवालिया संहिता (आईबीसी) के अधिनियमन को इस खेल के नियमों में काफी बदलाव लाने के लिए विचार किया जा सकता है। यह अभी भी शुरुआती दिनों में है, लेकिन दिवालियापन मामलों की संख्या, जिसे प्रचालन के साथ-साथ वित्तीय लेनदारों द्वारा दायर की गई है, प्रोत्साहित कर रही है। कई मामलों को स्वीकार किया गया है और इन मामलों के समाधान के लिए 180 दिन का समय (अगले 90 दिन तक बढ़ाने योग्य) पहले ही शुरू हो चुका है।

बैंककारी विनियमन (संशोधन) अध्यादेश 2017 (चूंकि एक अधिनियम के रूप में अधिसूचित किया गया है) के प्रख्यापन और उसके अंतर्गत की गई परवर्ती कार्रवाई ने आईबीसी को नए रिज़ॉल्यूशन फ्रेमवर्क का लिंचपिन बना दिया है। यह उचित चिंताएं थी कि अगर रिज़र्व बैंक बैंकों को आईबीसी के तहत खातों को फाइल करने के लिए निर्देशित करता है, तो यह विशिष्ट मामलों पर वाणिज्यिक निर्णय के पेचीदे कार्यक्षेत्र में प्रवेश कर जाएगा। हालांकि, इस उद्देश्य के लिए भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा गठित आंतरिक सलाहकार समिति (आईएसी) द्वारा अनुशंसित दृष्टिकोण उद्देश्यपूर्ण रहा है और इन गलत उद्देश्यों को दूर किया है। आईएसी ने सिफारिश किया था कि रिज़र्व बैंक को शुरुआत में तनावग्रस्त आस्तियों पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए जो कि बड़े, ठोस और पुराने हैं, जिसमें एनपीए के रूप में वर्गीकृत किए जाने के बावजूद काफी समय से एक व्यवहार्य समाधान योजना नहीं हो पाई है। तदनुसार, रिज़र्व बैंक ने उन 12 बड़े खातों के खिलाफ दिवालिया आवेदन दायर करने के लिए निदेश दिया, जिनमें कुल एनपीए का 25 प्रतिशत शामिल है। रिज़र्व बैंक ने अब बैंकों को दिसंबर 2017 तक कुछ अन्य खातों का समाधान करने की सलाह दी है; अगर बैंक समयसीमा के भीतर एक व्यवहार्य समाधान योजना तैयार करने में विफल रहते हैं, तो इन मामलों को भी आईबीसी के तहत समाधान के लिए भेजा जाएगा।

भारतीय रिज़र्व बैंक ने आईबीसी के अंतर्गत रेफर किए जाने के लिए इन खातों हेतु उच्च प्रावधान करने की भी सलाह बैंकों को दिया है। इसका उद्देश्य बैंक प्रावधान कवरेज अनुपात (आरेख सी देखें) में सुधार करना और यह सुनिश्चित करना कि समाधान प्रक्रिया में संभावित घाटे से बैंक पूरी तरह से संरक्षित रहें। उच्च विनियामक न्यूनतम प्रावधान बैंकों को अपने संतुलन-पत्रक प्रभावों को कम से कम करने के बजाय उधार लेने वाली कंपनी का कायापलट करने के लिए क्या आवश्यकता है, इस पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए। इससे उच्चतर और अधिक प्रतिक्रिय, प्रावधानिकरण मानदंडों में परिवर्तन करने में मदद मिलनी चाहिए।

इसके अलावा, रिज़र्व बैंक को उम्मीद है कि बैंक आईबीसी का बड़े पैमाने पर इस्तेमाल करेंगे और विनियामक दिशा-निर्देशों का इंतजार किए बिना ही दिवालिया कार्यवाही के लिए

दायर करेंगे। आदर्श रूप से, अंतरराष्ट्रीय सर्वोत्तम अभ्यास के अनुरूप, जैसे ही आरंभिक तनाव के शुरुआती लक्षण स्पष्ट होते हैं या जब उधारकर्ता द्वारा बैंक ऋण में किए अनुबंध की अनदेखी की जाती है तो अदालत के बाहर पुनर्गठन 'चूक-पूर्व' चरण में सही दवा हो सकती है। एक बार कोई चूक होता है तो, आईबीसी दिवालिया कार्यवाही दाखिल करने, समयबद्ध पुनर्गठन करने और असफल होने पर परिसमापन करने की अनुमति दे देता है। यह शुद्धता प्रदान करेगा कि भुगतान 'नियत तारीख' का पात्र है और बैंक अनुदान के साथ-साथ उधारकर्ता के मांग के रुख से, क्रेडिट अनुशासन और बेहतर होगा, क्योंकि बोलीदाताओं को प्रतिस्पर्धा करने के लिए आईबीसी में उधारकर्ताओं का नियंत्रण खत्म हो सकता है।

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक स्वास्थ्य को बहाल करने के लिए हम कहाँ हैं?

अब तक सब ठीक है। बहुधा जब मैं अपने सोफे पर खाली या विचारमग्न मनोदशा पड़ा रहता हूँ, तो यह अहसास होता है कि हमने एक ऐसी प्रक्रिया शुरू की है जो न केवल मौजूदा एनपीए मुद्दों को हल करता है, बल्कि भविष्य के संकल्पों के लिए एक खाका के रूप में भी प्रस्तुत करने की संभावना है, जो मेरे मेरे एकांत का आनंद बन जाता है! आईबीसी के आसपास एक पूरी पारिस्थितिकी तंत्र विकसित हो रहा है और रिजर्व बैंक के कदम ने इस संरचनात्मक सुधार में योगदान दिया है। मैं इस विचार..... के साथ रात में शांति से मुस्कुराता हूँ और विश्राम लेता हूँ। लेकिन हर कुछ दिन, मैं बेचैनी की भाव से जागता हूँ कि वह समय खत्म हो रहा है; हमने समाधान करने के लिए तनावग्रस्त आस्तियों के लिए एक उचित प्रक्रिया बनाई है लेकिन सरकारी बैंक के तुलन-पत्र के लिए कोई ठोस योजना नहीं है; वे समाधान के दौरान घाटे का सामना कैसे करेंगे और अभी भी उनके पास अर्थव्यवस्था की बचत के बड़े अनुपात, जिसे वे जमा के रूप में प्राप्त करते हैं, को अच्छे से मध्यस्थ करने के लिए पर्याप्त पूंजी बफर्स हैं; क्या हम भारतीय कहानी को जापान और यूरोप की कहानी से अलग तरीके से खत्म कर सकते हैं?

भारत सरकार नियमित रूप से सरकारी बैंकों का पूंजीकरण कर रही है ताकि वे विनियामकीय पूंजी अपेक्षाओं को पूरा कर सकें और सरकारी क्षेत्र के बैंकों में सरकार की शेयरधारिता को बैंचमार्क स्तर (दिसंबर 2010 में 58% निर्धारित की गयी

परंतु तदनंतर दिसंबर 2014 में इसे कम करके 52% कर दिया गया) पर बनाए रखा जा सके। वर्ष 2015 में सरकार ने बैंकों को पुनरुज्जीवित करने के उद्देश्य से 'इंद्रधनुष' योजना का सूत्रपात किया। इसी योजना के एक भाग के रूप में पूंजीकरण कार्यक्रम की घोषणा भी की गयी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सरकारी बैंक बासेल 3 के मानकों का पालन करें। तथापि, सरकारी बैंकों की बहियों से अनर्जक आस्तियों के ठीक-ठीक आकलन और अपेक्षाकृत कम आंतरिक पूंजी जुटा पाने को देखते हुए तथा उनमें शिथिल, वर्तमान में लगभग मृतप्राय पड़ चुकी ऋण वृद्धि को देखते हुए निश्चित रूप से बड़ी मात्रा में पूंजीकरण किए जाने की आवश्यकता है। गौण आस्तियों की बिक्री, पब्लिक इक्विटी जुटाने और सरकार द्वारा विनिवेश जैसे अन्य उपाय तलाशे जाने के बावजूद यह आवश्यक है।

आर्थिक मामलों की कैबिनेट समिति ने एक ऐसी वैकल्पिक व्यवस्था को प्राधिकृत किया है जो एक्सचेंज ट्रेड निधियों या अन्य तरीकों से सरकारी बैंकों में विनिवेश संबंधी निर्णय लेगी बशर्ते सरकारी शेयरधारिता कम से कम 52% के स्तर तक बनी रहे। इस दिशा में बनायी जाने वाली वृहत्तर योजना के एक भाग के रूप में सहयोगात्मक विलय पर भी विचार किया जा सकता है। उक्त कैबिनेट समिति ने सरकारी बैंकों के समामेलन को अनुमोदन प्रदान करने के लिए भी एक वैकल्पिक व्यवस्था को मंजूरी दी है। इस फ्रेमवर्क में यह व्यवस्था की गयी है कि बैंकों के बोर्डों द्वारा वाणिज्यिक हितों को ध्यान में रखते हुए समामेलन का प्रस्ताव दिया जाएगा और उक्त वैकल्पिक व्यवस्था द्वारा उसकी जाँच करते हुए सैद्धांतिक अनुमोदन प्रदान किया जाएगा। यदि समामेलन के प्रयास फलीभूत होते हैं तो इससे बैंकों के तुलन पत्रों, उनके प्रबंध-तंत्र और बोर्डों को सुदृढ़ बनाने का अवसर मिलेगा और समामेलित इकाई का बेहतर मूल्यांकन होने के कारण वह बाजार से पूंजी की उगाही में सक्षम हो पाती है।

यह सभी कुछ सैद्धांतिक रूप से ठीक है। हमारे सामने कई विकल्प खुले हैं और यदि विभिन्न प्रकार के अवरोधों को दूर करना है तो इन सभी विकल्पों को एक साथ आजमाना होगा। फिर भी, मुझे जो बात चिंताजनक लगती है, वह है इन चीजों के घटित होने की तेज रफ्तार।

अब जबकि हम अनर्जक आस्तियों के निपटान की दिशा में तेजी से आगे बढ़ चुके हैं और बैंकों के संभावित हेयरकट की

प्रक्रिया काफी तेज की जा चुकी है, क्या हम बैंकों के समाधान की प्रक्रिया को और अधिक टाल सकते हैं ?

क्या हम बैंकों की बड़ी पुनर्पूजीकरण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कोई ठोस योजना बना सकते हैं और क्या निवेशकों को स्पष्टता प्रदान करने एवं हमारी बैंकिंग प्रणाली के बारे में बाजार में विश्वास बहाल करने के लिए सार्वजनिक रूप से इस योजना की घोषणा कर सकते हैं?

ऐसे समय में जब शेयर बाजार का अनुसरण करते हुए चलनिधि भरपूर हो तो तत्काल इक्विटी जारी करने के लिए सार्वजनिक पूंजी जुटाने की बैंक बोर्ड की मंजूरी क्यों नहीं ली जा रही है? बाजार-से-बही खाते में मायावी सुधार, जो कि एक बेहतर पूंजी संरचना के साथ ही होगा और जिसे इस बीच अर्थव्यवस्था में और वृद्धि झटकों से बिगड़ा जा सकता है, तो बैंक के चेयरमैन किस चीज की प्रतीक्षा कर रहे हैं?

क्या सरकार सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में अपनी हिस्सेदारी घटकर 52 फीसदी कर सकती है? और, बैंकों के लिए जिनकी हानि इतनी बड़ी है कि 52 प्रतिशत के विनिवेश पर्याप्त नहीं होंगे, तो हम इस मुद्दे से कैसे निपटेंगे?

क्या मूल्यवान और काफी बड़ी जमा राशि का विशेष विक्रय अधिकार निजी पूंजी प्रदाताओं को बेची जा सकती है ताकि वे रिजर्व बैंक के त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई (पीसीए) के तहत गहन निगरानी इकाई में रहने के बजाय स्वस्थ संस्था के रूप में काम कर सकें? क्या हम एक निर्णायक जांच-परख के लिए नमूना मामलों के रूप में पीसीए के तहत अपेक्षाकृत छोटे बैंकों से शुरू कर सकते हैं?

ये सवाल मुझे रातों में जगाए रहते हैं। मुझे डर है कि समय खत्म हो रहा है। मैं लघु उद्योगों की चिंता है जिसकी श्री तलवार सबसे ज्यादा परवाह किया करते थे, जो संबंध-आधारित बैंक ऋण पर निर्भर हैं। इंद्रधनुष एक अच्छी योजना थी, लेकिन भारतीय कहानी को अलग तरह से खत्म करने के लिए, हमें जल्द ही एक और अधिक शक्तिशाली योजना - "सुदर्शन चक्र" की आवश्यकता है जिसका उद्देश्य, अगर सप्ताह न हो तो महीनों में, वर्तमान स्वामित्व संरचना में या दूसरे प्रकार से बैंक के स्वास्थ्य को तेजी बहाल करना है।

संदर्भ

आचार्य, वी.वी., टी. एसेट, सी. ईफिंगर, और सी. डबल्यू हिर्श (2015), रियल एफेक्ट्स ऑफ द सोवरेन डेट क्राइसिस इन यूरोप: एविडेंस फ्रॉम सिंडिकेटेड लॉन्स', सीईपीआर चर्चा पत्र सं. 10108

आचार्य, वी.वी., टी. एसेट, सी. ईफिंगर, और सी. डबल्यू हिर्श (2016), 'व्हाटेवर इट टेक्स: द रियल इफेक्ट्स ऑफ अनक्वेंशनल मोनेटरी पॉलिसी', वर्किंग पेपर, न्यूयॉर्क यूनिवर्सिटीस्टेट स्कूल ऑफ बिजनेस।

आचार्य, वी.वी. एवं एस. स्टीफेन (2014), 'द ग्रेटेस्ट कैरी ट्रेड एवर? अंडरस्टैंडिंग यूरोजोन बैंक क्राइसिस', जर्नल ऑफ फिनेंशियल इकोनॉमिक्स 115, 215-36।

बेन एंड को एंड इंस्टीट्यूट ऑफ इन्टरनेशनल फाइनेंस (आईआईएफ) (2013), रिस्ट्रिंजिंग फाइनेंसिंग एंड ग्रोथ टू यूरोप्स एसएमई, वाशिंगटन, डीसी।

कबल्लेरो, आर.जे. टी. होशी, एंड ए.के. कश्यप (2008), 'जॉबी लेंडिंग एंड डिप्रेस्ड रिस्ट्रिंजिंग इन जापान', द अमेरिकन इकोनॉमिक रिव्यू 98(5), 1943-77।

गम्बकोर्ट, एल. एंड एच. एस. शिन (2016), 'व्हाय बैंक कैपिटल मैटर्स फॉर मॉनेटरी पॉलिसी'; वर्किंग पेपर।

जिएनीती, एम. एंड ए. सिमोनोव (2013), 'ऑन द रियल इफेक्ट्स ऑफ बैंक बेलआउट्स: माइक्रो एविडेंस फ्रॉम जापान', अमेरिकन इकोनॉमिक जर्नल: मैक्रोइकोनॉमिक्स 5, 135-67।

होशी, टी. एंड ए.के. कश्यप (2010), 'विल द यूएस बैंक रिफैपिटलाइजेशन सक्सिड? एट लेसन्स फ्रॉम जापान', जर्नल ऑफ फिनेंशियल इकोनॉमिक्स 97, 398-417।

केन, ई.जे (1989), द एस एंड एल इन्श्यूरेंस मेस: हाउ डिड इट हॅपन? वाशिंगटन, डीसी: अर्बन इंस्टीट्यूट।

पीक, जे. एंड ई.एस. रोसेनग्रेन (2005), 'अननैच्यूरल सिलेक्शन: परवर्स इन्सेंटिव्स एंड द मिसएलोकेशन ऑफ क्रेडिट इन जापान', अमेरिकन इकोनॉमिक रिव्यू 95, 1144-1166।

विलकोक्स, जे.ए. (2008), 'व्हाइ द यूएस वोण्ट हैव ए "लॉस्ट डिफेंड"', वर्किंग पेपर।