आर्थिक मील का पत्थर और एक मार्मिक वर्षगांठ

लेखक - आर. रामकुमार (नाबार्ड के अध्यक्ष, टाटा इंस्टीट्यूट ऑफ सोशल साइंसेज, मुंबई)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न-III (भारतीय अर्थव्यवस्था) से संबंधित है।

द हिन्दू

9 अगस्त, 2019

"बैंकों के राष्ट्रीयकरण ने ग्रामीण ऋण और वित्तीय समावेशन को सहायता प्रदान की है। इसे बदलने का कोई भी प्रयास खुद के पैर में कुल्हाड़ी मारने के समान होगा।"

1969 में बैंकों का राष्ट्रीयकरण भारतीय बैंकिंग के इतिहास में एक महत्वपूर्ण क्षण था। उस वर्ष 19 जुलाई को 14 निजी बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया था; उसके बाद और छह निजी बैंकों का राष्ट्रीयकरण 1980 में किया गया। यह निश्चित है कि कोई भी इतिहास में किसी भी समय किसी भी देश की बैंकिंग नीति में परिवर्तनकारी क्षण का पता नहीं लगा सकता है।

आजादी के समय, भारत की ग्रामीण वित्तीय प्रणाली जमींदारों, व्यापारियों और साहूकारों के प्रभुत्व द्वारा चिह्नित थी। 1951 में, यदि किसी ग्रामीण परिवार पर 100 रूपए का बकाया कर्ज था, तो लगभग 93 रूपए गैर-संस्थागत स्रोतों से आए हुए होते थे। 1950 के दशक से, विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में संस्थागत क्षेत्र की पहुंच का विस्तार करने के लिए छिटपुट प्रयास किये गए। इन उपायों के बावजूद, मुख्य रूप से निजी बैंकिंग प्रणाली ग्रामीण क्षेत्रों की ऋण आवश्यकताओं को पूरा करने में विफल रही है।

बड़े पैमाने पर बैंकिंग का वर्ग

1969 के बाद से भारत की बैंकिंग नीति ने औपचारिक बैंकिंग प्रणाली के भौगोलिक प्रसार और कार्यात्मक पहुंच का विस्तार करने के लिए एक बहु-एजेंसी दृष्टिकोण का पालन किया है। सबसे पहले, एक नई शाखा लाइसेंसिंग नीति (new branch licensing policy) के एक भाग के रूप में, बैंकों को बताया गया कि महानगरीय या बंदरगाह क्षेत्र में खोली गई प्रत्येक शाखा के बाद, उन्हें चार नई शाखाएं ग्रामीण क्षेत्रों में खोलनी पड़ेगी। परिणामस्वरूप, ग्रामीण बैंक शाखाओं की संख्या 1,833 (1969 में) से बढ़कर 35,206 (1991 में) हो गई। दूसरा, प्रमुख-क्षेत्रों को ऋण देने की अवधारणा को शुरू करना था। सभी बैंकों को अनिवार्य रूप से कृषि, सूक्ष्म और लघु उद्यमों, आवास, शिक्षा और "कमजोर" वर्गों के लिए अपने नेट बैंक क्रेडिट का 40% अलग से निर्धारित करना था। तीसरा, 1974 में एक विभेदक ब्याज दर योजना शुरू की गई थी। यहाँ, समाज के सबसे कमजोर वर्गों में सबसे कमजोर लोगों को कम ब्याज दर पर ऋण प्रदान किया गया था।

चौथा, अग्रणी बैंक योजना (Lead Bank scheme) 1969 में शुरू की गई। इसमें प्रत्येक जिले को एक बैंक सौंपा गया, जहाँ उन्होंने एकीकृत बैंकिंग सुविधाएं प्रदान करने में गति बढ़ाने के रूप में काम किया। पांचवां, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (RRB) की स्थापना 1975 में ग्रामीण क्षेत्रों में संस्थागत ऋण की आपूर्ति को बढ़ाने के लिए की गई थी। छठा, 1982 में सहकारी बैंकों और आरआरबी के कार्यों के विनियमन और पर्यवेक्षण के लिए नेशनल बैंक फॉर एग्रीकल्चर एंड रूरल डेवलपमेंट (NABARD) का गठन किया गया था।

इस तरह के बहु-एजेंसी दृष्टिकोण के परिणाम सराहनीय थे। ग्रामीण परिवारों के बकाया ऋण में संस्थागत स्रोतों की हिस्सेदारी 1962 में महज 16.9% से बढ़कर 1992 में 64% हो गई।

विकास की गति

भारत का राष्ट्रीयकरण का अनुभव मुख्यधारा के अर्थशास्त्रियों का जवाब है, जो तर्क देते हैं कि प्रशासित ब्याज दरें 'वित्तीय दमन' (financial repression) का कारण बनती हैं। इस दृष्टिकोण के अनुसार, यदि सरकार ब्याज दरों को नियंत्रित करती है, तो बचत दर में गिरावट आएगी, जिससे निवेश निधि में कटौती हो जाएगी। इसके विपरीत, भारत के राष्ट्रीयकरण ने वित्तीय मध्यस्थता

के एक प्रभावशाली विकास का नेतृत्व किया। सकल घरेलू उत्पाद में बैंक जमा का हिस्सा 1969 में 13% से बढ़कर 1991 में 38% हो गया। सकल बचत दर 1969 में 12.8% से बढ़कर 1990 में 21.7% हो गई। सकल घरेलू उत्पाद में अग्रिम का हिस्सा 1969 में 10% से बढ़कर 1991 में 25% हो गया। सकल निवेश दर 1969 में 13.9% से बढ़कर 1990 में 24.1% हो गई।

राष्ट्रीयकरण ने पुनर्वितरणवादी लक्ष्यों को आगे बढ़ाने में मौद्रिक नीति की उपयोगिता का भी प्रदर्शन किया। कुछ अर्थशास्त्रियों का तर्क है कि बैंकों को 'ऐतिहासिक गलतियों' को सही करने के लिए इस्तेमाल नहीं किया जा सकता है। दूसरी ओर, भारत के राष्ट्रीयकरण से पता चलता है कि मौद्रिक नीति, और ब्याज दरों का इस्तेमाल प्रभावी ढंग से एक अर्थव्यवस्था में पुनर्वितरण लक्ष्य को आगे बढ़ाने, ग्रामीण क्षेत्रों, पिछड़े क्षेत्रों और कम सेवा वाले क्षेत्रों में बैंकों के माध्यम से किया जा सकता है।

पीछे हटना

फिर भी, अजीब रूप से, 1991 के बाद वित्तीय उदारीकरण के पक्ष में तर्क, वित्तीय दमन के सिद्धांत पर आधारित थे। 1991 की नरसिम्हन समिति ने सिफारिश की कि मौद्रिक नीति को पुनर्वितरणवादी लक्ष्यों से अलग होना चाहिए। बैंकों को प्राथमिक लक्ष्य के रूप में लाभप्रदता के साथ, संचालन के वाणिज्यिक तरीकों का अभ्यास करने के लिए स्वतंत्र होना चाहिए।

इन संकेतों को समझते हुए भारतीय रिजर्व बैंक ने बैंको को अपनी इच्छानुसार शाखाओं को खोलने और बंद करने की अनुमति दी। प्राथमिकता क्षेत्र के दिशा निर्देशों को नरम कर दिया गया; बैंकों को उन्हें उधार देने की अनुमति दी गई, जो किसी भी तरह से कृषि या कृषि-व्यवसाय में बड़े कॉर्पोरेट से जुड़े थे और इसे कृषि ऋण के रूप में वर्गीकृत करने का भी अधिकार दिया गया। प्राथमिकता क्षेत्र के अग्रिमों पर ब्याज दर के नियमों को हटा दिया गया था।

लेकिन इसके परिणाम तुरंत नकारात्मक रूप में दिखाई देने लगे। देश भर में 900 से अधिक ग्रामीण बैंक शाखाएँ बंद हो गईं। 1980 के दशक में कृषि ऋण की वृद्धि दर लगभग 7% प्रतिवर्ष से गिरकर 1990 के दशक में लगभग 2% प्रतिवर्ष हो गई। जिसके बाद सार्वजनिक बैंक अपनी पुन:स्थिति में वापस आ गए, जिसने ग्रामीण वित्तीय बाजार पर गंभीर असर डाला। 1991 और 2002 के बीच, ग्रामीण परिवारों के कुल बकाया ऋण में संस्थागत स्रोतों का हिस्सा 64% से गिरकर 57.1% हो गया। संस्थागत स्रोतों द्वारा खाली किए गए स्थान पर साहूकारों और अन्य गैर-संस्थागत स्रोतों द्वारा तुरंत कब्जा कर लिया गया।

अवनति और उन्नति

हालांकि, सरकार और आरबीआई ने आने वाले खतरे को भाँप लिया। 2004 में, तीन वर्षों के भीतर कृषि ऋण के प्रवाह को दोगुना करने की नीति की घोषणा की गई थी। केवल सार्वजनिक बैंक ही ऐसा कर सकते थे। इसलिए, 2005 में, आरबीआई ने चुपचाप एक नई शाखा प्राधिकरण नीति लाई। जिसमें नई शाखाओं के लिए अनुमति तभी दी जा सकती थी, जब आरबीआई को यह संतुष्टि हो जाती कि संबंधित बैंकों के पास पर्याप्त रूप से बैंकों की कम पहुँच वाले क्षेत्रों में सेवा देने और कृषि के लिए वास्तविक ऋण प्रवाह सुनिश्चित करने की योजना है। 2011 तक, आरबीआई ने इस प्रक्रिया को और कठोर बनाया। जिसमें यह अनिवार्य बनाया गया कि कम से कम 25% नई शाखाओं को अनिवार्य केंद्रों में स्थित होना चाहिए।

परिणामस्वरूप, 2005 में ग्रामीण बैंक शाखाओं की संख्या 30,646 से बढ़कर 2011 में 33,967 और 2015 में 48,536 हो गई। वास्तविक कृषि ऋण की वार्षिक वृद्धि दर 1990 के दशक में लगभग 2% से 2001 और 2015 के बीच लगभग 18% हो गई। कृषि ऋण के इस नए प्रावधान का अधिकांश हिस्सा किसानों के पास नहीं गया; यह बड़े पैमाने पर शहरी और महानगरीय केंद्रों में स्थित बड़ी कृषि-व्यवसाय फर्मों और कॉर्पोरेट घरानों में चला गया, लेकिन बैंकों के रजिस्टर में इसे 'कृषि ऋण' के रूप में दर्ज किया गया। इस कारण से, 2013 में ग्रामीण परिवारों के ऋण बकाया में संस्थागत ऋण का हिस्सा 56% था, जो 1991 और 2002 के स्तर से कम था। फिर भी, ऋण प्रावधान के उच्च विकास को प्राप्त करने में, सार्वजनिक बैंक शाखाओं का विस्तार निर्णायक साबित हुआ।

2005 के बाद, सार्वजनिक बैंकों ने भी क्रमिक सरकारों के वित्तीय समावेशन एजेंडे को आगे बढ़ाने में केंद्रीय भूमिका निभाई। 2010 से 2016 के बीच, बैंक की कम पहुँच वाले क्षेत्रों में गरीबों के लिए नो-फ्रिल (जीरो बैलेंस अकाउंट) खाते खोलने की अहम जिम्मेदारी सार्वजनिक बैंकों पर आ गई। डेटा बताते हैं कि 90% से अधिक नए नो-फ्रिल खाते सार्वजनिक बैंकों में खोले गए थे। इनमें से अधिकांश खाते निष्क्रिय थे। जहाँ एक तरफ विकसित दुनिया के अधिकांश बाजार निजी बैंकों के वर्चस्व में ढह गए थे, वहीं दूसरी तरफ सार्वजनिक बैंक 2007 के वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान भारत के लिए रक्षक बन गये थे।

हालाँकि, इस तरह के एक बेहतर ट्रैक रिकॉर्ड के बावजूद, पिछली कई सरकारों के मैक्रोइकोनॉमिक पॉलिसी फ्रेमवर्क शायद ही सार्वजनिक बैंकों के वर्चस्व वाली बैंकिंग संरचना का समर्थन करते हैं। धीमी वृद्धि के समय में, बैंकों की अतिरिक्त तरलता को

प्रति-चक्रीय राजकोषीय नीति के विकल्प के रूप में देखा गया था।

उच्च राजकोषीय घाटे से भयभीत सरकारों ने सार्वजनिक बैंकों को खुदरा और व्यक्तिगत ऋण, उच्च जोखिम वाले अवसंरचना क्षेत्रों और वाहन ऋणों के लिए अधिक उधार देने के लिए प्रोत्साहित किया। यहाँ, अल्पकालिक जमा देनदारियों से वित्त पोषित बैंक दीर्घकालिक जोखिमों को उठा रहे थे। नतीजतन, बैंक बढ़ती गैर-निष्पादित परिसंपत्तियों के साथ संकट में पहुँच गए। राजकोषीय घाटे का डर ही सरकार को बैंकों के पुनर्पूंजीकरण से दूर कर रहा है। अब वर्तमान में एक नए समाधान को लागू करने की बात कही जा रही है अर्थात् निजीकरण यानि यह कहना गलत नहीं होगा कि सरकार सोने के अंडे देने वाली मुर्गी को एक ही बार में मार देना चाहती है।

GS World टीम...

बैंकों का राष्ट्रीयकरण

चर्चा मे क्यों ?

- बीते 19 जुलाई को देश के 14 बड़े बैंकों का राष्ट्रीयकरण हुए 50 वर्ष पूरे हो गये हैं। राष्ट्रहित में उठाये गये इस कदम में अधिकतर देश के बड़े बैंक शामिल थे। जिनका संचालन निजी क्षेत्र के द्वारा किया जाता था। तत्कालीन सरकार द्वारा इन बैंकों का राष्ट्रीयकरण वित्तीय समावेशन और सामाजिक सुधार के क्षेत्र में लिए गये कड़े फैसलों में शुमार है।

पृष्ठभूमि

- दरअसल, स्वतंत्रता के बाद भी देश में बैंकिंग व्यवस्था के नाम पर अधिकतर साहूकार और महाजन जैसी परम्परागत व्यवस्था मौजूद थी। ये जरूरत के मुताबिक नागरिकों को ऋण तो उपलब्ध कराते थे, परन्तु उस पर लगने वाली ब्याज की दरों और धोखाधड़ी के मामले अधिक होते थे, जिसकी बदौलत समाज में बहुत सारी विसंगतियाँ उत्पन्न होती थीं, जिसके शैक्षणिक, सामाजिक और आर्थिक पिछड़ापन जैसे प्रभाव आज भी देखे जा सकते हैं।
- एक आंकड़े के मुताबिक बैंकों का राष्ट्रीयकरण होने से पहले मात्र 14 बैंकों में ही देश की कुल 80 फीसदी पूंजी जमा थी, वहीं उचित नियमन और नियंत्रण की कमी की बदौलत छोटे बैंक दिवालिया हो रहे थे, जिसमें जमा नागरिकों का पैसा डूबता जा रहा था, देश के नागरिकों के उन पैसों की जिम्मेदारी न तो सरकार ले रही थी और न ही बैंक।
- आंकड़ों के अनुसार, 1947 से लेकर वर्ष 1955 तक की छोटी समयावधि में ही, देश के लगभग 350 से अधिक बैंक डूब चुके थे, जिसके साथ-साथ उसमें जमा नागरिकों का पैसा भी डूब गया। मसलन, ये बैंक देश के सामाजिक-आर्थिक विकास की धुरी बनने की बजाय, सामाजिक और आर्थिक विसंगति का कारण बन रहे थे। इसके अलावा, 1962 में भारत-चीन और 1965 में भारत एवं पाकिस्तान युद्ध से सरकार की वित्तीय स्थिति काफी कमजोर हो चुकी थी।

राष्ट्रीयकरण का उद्देश्य

- उस समय की मौजूदा सरकार का यह कदम देश के संविधान के आदर्शों और मूल्यों के अनुरूप है क्योंकि आजादी के शुरुआती दौर में ही 350 से अधिक बैंकों का दिवालिया होना, देश की आर्थिक सेहत के लिए ठीक नहीं था, साथ ही निजी क्षेत्र के द्वारा संचालित होने की वजह से इन पर सरकार का नियंत्रण नहीं था।
- सरकार का उद्देश्य था कि बैंकों पर नियंत्रण के जरिये ग्रामीण क्षेत्रों में इनकी पहुँच बनायी जाये, जिसके जरिये कृषि क्षेत्र को ऋण उपलब्ध कराने के साथ उसमें निवेश और उत्पादन बढ़ाया जा सके।

सकारात्मक प्रभाव

- बैंकों के राष्ट्रीयकरण का उद्देश्य काफी हद तक सफल रहा है क्योंकि बैंकों के राष्ट्रीयकरण के बाद उनकी शाखाओं में वृद्धि हुई है, साथ ही उनका सेवा क्षेत्र में भी विस्तार देखने को मिल रहा है।
- वर्ष 1969 में जहाँ पूरे देश में मात्र बैंकों की 8322 शाखाएं थीं, तो वहीं 1994 में यह संख्या बढ़कर लगभग 60 हजार के करीब पहुँच गयी थी। लिहाजा, बैंकों का राष्ट्रीयकरण संविधान और सरकार के समाजवादी विकास तथा वित्तीय समावेशन के क्षेत्र में एक बड़ी सफलता साबित हुयी।

- साथ ही बैंकिंग सेक्टर पर सार्वजनिक नियंत्रण स्थापित होने की बदौलत इसमें पेशेवर नजरिया अपनाया गया तथा कृषि एवं छोटे उद्योगों को ऋण मिलने से देश के अन्दर उद्यमियों के एक नये वर्ग का विकास हुआ, जिससे लोगों को रोजगार मिला और उनकी क्रय क्षमता में वृद्धि हुयी।

नकारात्मक प्रभाव

- देश के बैंकों का राष्ट्रीयकरण अलग-अलग समय पर हुआ, जिसमें वर्ष 1955 में इम्पीरियल बैंक का नाम बदल कर स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया किया गया और वर्ष 1959 में SBI के सहयोगी बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया, किन्तु 1969 में उन 14 बड़े बैंकों का राष्ट्रीयकरण हुआ, जिनकी जमा राशि पचास करोड़ से अधिक थी।
- इसके बाद 1980 में जब फिर से बैंकों का राष्ट्रीयकरण हुआ, तो देश में लोन लेने वालों की संख्या में इजाफा हुआ। इसका कारण यह था कि लोन लेने की प्रक्रिया और नियम सरल बना दिया गया था।
- जिससे उनकी गैर निष्पादित परिसम्पत्ति बढ़ने लगी क्योंकि बैंकों के पास अनुभव की कमी होने के साथ ही ऋणी की लायबिलिटी यानी ऋण वापस करने की प्रवृत्ति में कमी देखी गयी।
- जहाँ तक मौजूदा स्थिति की बात है, सरकार ने बैंकों को NPA की समस्या से उबारने के लिए बजट 2019-20 में 70 हजार करोड़ रूपए का पुनर्पूंजीकरण करने की घोषणा की है। जाहिर है कि सरकार द्वारा उठाया गया यह कदम अर्थव्यवस्था में बैंकों के महत्व का परिचायक है।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-

1. 1969 में 14 बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया था।
2. बैंकों का राष्ट्रीयकरण ग्रामीण ऋण एवं वित्तीय समावेशन को सहायता प्रदान करने के लिए किया गया था।

उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

(a) केवल 1 (b) केवल 2
(c) 1 और 2 दोनों (d) न तो 1, न ही 2

Expected Questions (Prelims Exams)

1. Consider the following statements-

1. 14 Banks were nationalized in 1969.
2. Bank nationalisation was done to facilitate rural loan and financial inclusion.

Which of the above statements is/ are correct?

(a) Only 1 (b) Only 2
(c) Both 1 and 1 (d) Neither 1 nor 2

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्नः बैंकों के राष्ट्रीयकरण से ग्रामीण ऋण एवं वित्तीय समावेशन को बल मिला है। वर्तमान में गैर-निष्पादित परिसंपत्तियों की बढ़ती समस्या को देखते हुए नए समाधान के रूप में बैंकों का निजीकरण कहाँ तक उचित है? अपना मत दीजिए। (250 शब्द)

Q. Nationalization of Banks facilitated rural loan and financial Inclusion. To what extent privatization of banks will be adequate as a new solution for the increasing problem of Non-Performing assets. (250 Words)

नोट : 8 अगस्त को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1 (c) होगा।