

डिजिटल वित्तीय जगत में उपभोक्ता संरक्षण – की गई पहल और उससे आगे*

एम के जैन

उप गवर्नर श्री कानुनो, कार्यपालक निदेशक श्रीमती मरांडी, भारतीय रिज़र्व बैंक के अन्य कार्यपालक निदेशकगण, बैंकों के प्रबंध निदेशक/मुख्य कार्यपालक अधिकारी, विदेशी अतिथि, भारतीय रिज़र्व बैंक और अन्य संस्थाओं के मेरे साथी।

मुझे प्रसन्नता हो रही है कि मैं उपभोक्ता प्रशिक्षण और संरक्षण विभाग (सीईपीडी), केंद्रीय कार्यालय द्वारा इस वार्षिक आयोजन के अवसर पर व्याख्यान देने के लिए उपस्थित हुआ हूँ। यह एक ऐतिहासिक क्षण है क्योंकि हम बैंकिंग लोकपाल योजना जो 14 जून, 1995 में प्रारंभ की गई थी, के रजत जयंती वर्ष में प्रवेश कर रहे हैं। मैं जॉन एफ केनेडी के उस कथन को यहां उद्धृत करना चाहूंगा जो उन्होंने 15 मार्च, 1962 को अमरीकी कांग्रेस को संबोधित करते हुए कहा था –

‘उपभोक्ता की परिभाषा में हम सभी शामिल हैं। अर्थव्यवस्था में ये सबसे बड़े आर्थिक समूह हैं, जो प्रत्येक सार्वजनिक एवं निजी आर्थिक निर्णयों को प्रभावित करते हैं और उससे प्रभावित भी होते हैं। अर्थव्यवस्था में कुल खर्च का दो-तिहाई हिस्सा उपभोक्ताओं द्वारा खर्च किया जाता है। लेकिन, अर्थव्यवस्था में केवल यही समूह है जो कारगर तरीके से संगठित नहीं है और जिनके विचारों को प्रायः संज्ञान में नहीं लिया जाता है।’

और हम सभी यह जानते हैं कि आज का यह दिन उपभोक्ता संरक्षण के कार्य को आगे बढ़ाते हुए कितना महत्वपूर्ण है।

उपभोक्ता संरक्षण के संबंध में रिज़र्व बैंक द्वारा किए गए उपाय

बैंकिंग क्षेत्र में शुरुआत से ही ग्राहक सेवा और उपभोक्ता संरक्षण के महत्व को जब से हमने पहचाना है तब से लेकर भारतीय रिज़र्व बैंक ने इस दिशा में एक लंबी यात्रा तय की है। रिज़र्व बैंक, आम आदमी को, खुदरा ग्राहकों और छोटी संस्थाओं

को सशक्त बनाने की आवश्यकता पर हमेशा ध्यान देता रहा है ताकि बड़े एवं कारपोरेट ग्राहकों की तुलना में ग्राहकों के इस तबके के प्रति बैंक/वित्तीय सेवा प्रदाताओं के दृष्टिकोण में संतुलन सुनिश्चित किया जा सके। रिज़र्व बैंक एक बहु-सेवी केंद्रीय बैंक के रूप में अग्रसक्रिय रूप से सुदृढ़ वित्तीय प्रणाली का निर्माण करने, वित्तीय सेवाओं के दायरे एवं पहुंच को विस्तार देने तथा बैंकों/वित्तीय सेवा प्रदाताओं की सुरक्षा सुनिश्चित करने की पहल करता रहा है। वर्ष 1970 से लेकर रिज़र्व बैंक ने आंतरिक शिकायत निवारण प्रणाली जिसकी रिपोर्टिंग बोर्ड स्तर की समिति को की जाती है, सहित उत्तम ग्राहक सेवा के संबंध में बैंकों के लिए व्यापक दिशानिर्देशों के ढांचे का क्रमिक रूप से सृजन किया है, उसकी समीक्षा की है और उसे अद्यतन बनाता रहा है।

मैं, रिज़र्व बैंक द्वारा उपभोक्ता संरक्षण के क्षेत्र में किए गए उपायों के संक्षिप्त ब्योरे के साथ अपनी बात प्रारंभ करना चाहता हूँ। वित्तीय सेवाओं के लिए सुव्यवस्थित तरीके से कार्य कर रहे बाज़ार के प्रति उपभोक्ता का विश्वास और भरोसा दीर्घकाल तक वित्तीय स्थिरता विकास, क्षमता तथा नवोन्मेष को बढ़ावा देता है। प्रभावी उपभोक्ता संरक्षण विनियमन तथा साथ में ग्राहकों एवं विनियमित संस्थाओं के बीच समय पर विवादों के निपटारे के लिए आसानी से पहुंच बनाने की प्रणाली का होना उपभोक्ता के विश्वास को बढ़ाने के लिए अनिवार्य है। इसके अलावा, वित्तीय मामलों पर ग्राहकों के लिए जागरूकता उपाय उनमें अपने अधिकारों और जिम्मेदारियों के बारे में जानकारी पैदा करते हैं और उन्हें सही वित्तीय निर्णय लेने में मदद करते हैं।

विशेष रूप से, उपभोक्ता संरक्षण के उद्देश्यों के अनुसरण में, रिज़र्व बैंक ने बैंकों के ग्राहकों के लिए 14 जून, 1995 को बैंकिंग लोकपाल योजना शुरू की, जिसकी समय-समय पर समीक्षा की गई है ताकि वह शीर्ष स्तर पर बैंकों के ग्राहकों के लिए शिकायत निवारण तंत्र के रूप में अपनी प्रासंगिकता बनाए रखे। भारतीय रिज़र्व बैंक ने गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों और प्री-पेड पेमेंट इंस्ट्रूमेंट (पीपीआई) प्रदाताओं के ग्राहकों को शामिल करने के लिए लोकपाल योजनाएं भी शुरू की हैं। ये योजनाएं रिज़र्व बैंक द्वारा विनियमित संस्थाओं के ग्राहकों के लिए शीर्ष स्तरीय शिकायत निवारण तंत्र के रूप में समय के साथ विकसित हुई हैं। मैं यहां उल्लेख कर सकता हूँ कि ये योजनाएं संबंधित योजनाओं

* श्री एम के जैन, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक, द्वारा बैंकिंग लोकपाल वार्षिक सम्मेलन, मुंबई 2019 के अवसर पर दिया गया भाषण।

¹ जी-20 वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण के सिद्धांतों से संबंधित उच्च स्तरीय समिति

के अंतर्गत कवर की गई पात्र संस्थाओं द्वारा सेवाओं में कमी से संबंधित शिकायतों का लागत-मुक्त तरीके से और शीघ्र निवारण प्रदान करती हैं।

रिज़र्व बैंक ने जनता से प्राप्त शिकायतों के निवारण के लिए रिज़र्व बैंक में नोडल विभाग के रूप में कार्य करने के लिए 2006 में एक समर्पित ग्राहक सेवा विभाग का सृजन किया था। विभाग का अब उपभोक्ता शिक्षा और संरक्षण विभाग के रूप में पुनः नामकरण किया गया है, जो सूचनाओं की असमानताओं, अपर्याप्त खुलासे और अनुचित व्यवहार से उत्पन्न असंतुलन को कम करते हुए वित्तीय सेवाएं प्रदान करने वाले एवं उपभोक्ताओं के बीच समान स्तर पर कार्य करने का अवसर मुहैया कराने पर ध्यान केंद्रित करता रहा है। इसके अतिरिक्त, दिसम्बर, 2014 में रिज़र्व बैंक द्वारा ग्राहक अधिकार चार्टर² लागू किया गया जिसमें बैंकों द्वारा अपनाए जाने वाले व्यापक-संग्रह सिद्धांत शामिल हैं, जो उनके ग्राहकों के हितों की रक्षा करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं।

भारत में, हमारे पास सुपरिभाषित शिकायत निवारण संरचना मौजूद है, शिकायत करने का पहला स्तर स्वयं शाखा है जहां बैंक/वित्तीय सेवा प्रदाता में शिकायत आगे ले जाने के उचित स्तर बने हुए हैं। यह अपेक्षा की जाती है कि ग्राहकों की शिकायतों का समाधान पहले ही संपर्क स्थल पर बिना किसी बाधा के कर लिया जाए, और लोकपाल के पास अंतिम उपाय के रूप में शिकायत की जाए। बैंक के ग्राहकों के लिए उपलब्ध शिकायत निवारण प्रणाली को सुदृढ़ बनाने की दिशा में वर्ष 2015 में सभी सरकारी क्षेत्र के बैंकों, चुनिंदा निजी क्षेत्र एवं विदेशी बैंकों में आंतरिक लोकपाल प्रणाली को संस्थागत रूप से लागू कर दिया जाना एक मील के पत्थर की हैसियत रखता है। सितंबर, 2018 में इसकी संरचना के बारे में की गई समीक्षा के आधार पर आंतरिक लोकपाल योजना को उन सभी अनुसूचित वाणिज्य बैंकों (क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों को छोड़कर) के लिए भी विस्तारित कर दिया गया जिनकी भारत में 10 या उससे अधिक शाखाएं थीं। आंतरिक लोकपाल प्रणाली स्थापित करने का उद्देश्य यह था कि बैंकों में ग्राहकों की शिकायत के समाधान के लिए पूरी तरह ध्यान केंद्रित किया जा सके ताकि बैंकों के ग्राहकों को बैंकिंग लोकपाल तक पहुंचने से पहले उनकी आंशिक या पूरी तरह से समाधान न की गई शिकायतों की स्वतंत्र रूप से तथा स्वतः-समीक्षा हो

सके। आंतरिक लोकपाल प्रणाली से यह उम्मीद की जाती है कि इससे बैंकों में उपभोक्ता संरक्षण एवं शिकायत निवारण की प्रक्रिया मजबूत बनेगी।

डिजिटलाइजेशन के इस दौर में, सेवा प्रदाताओं और उनके ग्राहकों द्वारा प्रौद्योगिकी के बढ़ते इस्तेमाल, अनधिकृत लेनदेन किए जाने तथा उसके गहन हो जाने के मद्देनजर रिज़र्व बैंक ने ग्राहकों के हितों को ध्यान में रखते हुए विनियामकीय अनुदेश जारी किए हैं।

‘अनधिकृत इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग लेनदेन में ग्राहकों की देयता को सीमित करने के संबंध में संरचना’ 6 जुलाई, 2017 को जारी की गई थी जो भुगतान और धन अंतरण लेनदेन में बढ़ते डिजिटलाइजेशन के चलते उत्पन्न होने वाले जोखिमों को देखते हुए उनमें हुई प्रगति को परिभाषित करती है, जिसमें लेनदेन के उपयोग आसानी पैदा करने तथा उसकी सुरक्षा के बीच विधिसम्मत संतुलन रखा गया है। इसके प्रावधान, प्रारंभ में अनुसूचित वाणिज्य बैंकों पर लागू किए गए थे, लेकिन जनवरी 2019 से उन्हें पीपीआई जारी करे वाले प्राधिकृत गैर-बैंक संस्थाओं के लिए भी लागू कर दिया गया है।

वित्तीय क्षेत्र में हो रहे तीव्र उद्वेग को ध्यान में रखकर रिज़र्व बैंक क्रमिक रूप से ग्राहक सेवा से संबंधित अपने अनुदेशों एवं दिशानिर्देशों की समीक्षा की है और उसे अद्यतन बनाया है जैसे- अपने ग्राहक को जानिए(केवायसी) प्रक्रिया को आसान बनाना, यूरोपे मास्टरकार्ड एवं वीजा चिप/पिन कार्ड(ईएमवी) के निर्गम का अधिदेश, क्रेडिट के मूल्य-निर्धारण में पारदर्शिता आदि, जिसके बारे में आप भलीभांति परिचित हैं।

उपभोक्ता संरक्षण के लिए रिज़र्व बैंक की मौजूदा रणनीति यह है कि ग्राहक-उन्मुख वित्तीय प्रणाली के विकास के लिए सुगम वातावरण तैयार करना जिसके लिए वित्तीय सेवा-प्रदाताओं और उसके उपभोक्ताओं के बीच सूचना संबंधी असमानताओं को दूर करने के लिए प्रणाली स्थापित करना, प्रकटीकरण मानकों में वृद्धि करना तथा कुशल एवं कारगर शिकायत निवारण प्रणाली उपलब्ध कराते हुए ग्राहकों की ज़रूरतों की तुलना में उत्पाद के आकार को और भी समरूप बनाया जाना सुनिश्चित करना है। वित्तीय जगत में होने वाले समस्त परिवर्तनों में तथा हुई प्रगति के माध्यम से रिज़र्व बैंक ने तीव्र उपभोक्ता संरक्षण प्रणाली सुनिश्चित करने का प्रयास किया है जो स्पष्ट रूप से दिखाई देता है और जो विश्वसनीय भी है।

² भारतीय रिज़र्व बैंक ने दिसंबर 2014 में ‘ग्राहक के अधिकार का चार्टर’ जारी किया था। चार्टर में बैंक ग्राहकों से संबंधित पांच बुनियादी अधिकार दिए गए हैं। ये अधिकार इस प्रकार हैं: निष्पक्ष व्यवहार, पारदर्शिता का अधिकार, निष्पक्ष एवं ईमानदारी से पेश आना, उपयुक्तता का अधिकार, निजता का अधिकार और शिकायत निवारण एवं क्षतिपूर्ति का अधिकार।

लोकपाल की भूमिका

इससे पहले कि मैं लोकपाल की भूमिका पर बात करूं, मैं यह कहना चाहूंगा कि 25 वर्ष की अपनी यात्रा में, लोकपाल और उनके स्टाफ ने अनेक कीर्तिमान स्थापित किए हैं। उन्होंने शिकायतों की बढ़ती हुई संख्या तथा उनकी जटिलताओं के संबंध में कार्रवाई की है। इसके साथ ही, अब वे निवारण ढांचे के अंतर्गत हाल में जुड़ी दो अन्य लोकपाल योजनाओं के तहत प्राप्त शिकायतों पर भी कार्रवाई कर रहे हैं।

वित्तीय क्षेत्र सामान्य रूप से और बैंक खासतौर से क्रांतिकारी दौर से गुजर रहे हैं। फिनटेक की लहर ने समस्त वित्तीय उत्पादों, प्रक्रियाओं और डिलीवरी चैनल्स को अपने दायरे में ले लिया है। डिजिटलाइजेशन और इलेक्ट्रॉनिक सुविधाओं ने भुगतान प्रणाली की शकल को बदल कर रख दिया है। नये प्रकार की वित्तीय संस्थाएं पारंपरिक बैंकिंग कार्यप्रणाली के साथ स्पर्धा कर रही हैं, हालांकि ऐसा अभी काफी छोटे पैमाने पर है। प्रौद्योगिकी के प्रयोग और डिजिटलाइजेशन ने यह सुनिश्चित कर दिया है कि वित्तीय सेवाएं बटन दबाते ही कभी भी, कहीं भी प्राप्त की जा सकती हैं। सुविधाजनक होना, संगतपूर्ण-लागत तथा स्पर्धा आज की कसौटी(हालमार्क) बन गई है।

लेकिन, साथ ही हम कई प्रकार के जाने-अनजाने जोखिमों तथा अनिश्चितताओं का सामना भी कर रहे हैं – साइबर सुरक्षा उल्लंघन, फिशिंग/विशिंग धोखाधड़ी, डाटा की चोरी और उसका दुरुपयोग, डाटा की निजता का उल्लंघन, मालवेयर अटैक आदि। जहां यह बात ज्ञात है कि ये जोखिम मौजूद हैं, वहीं यह बात अज्ञात है कि जिस रूप में ये जोखिम पैदा होते हैं वे कब पैदा होंगे और उनकी तीव्रता क्या होगी। सुविधा को लेकर ग्राहकों, संस्थाओं और विनियामकीय प्राधिकारियों के लिए ये नई चुनौतियां बन गई हैं। इस पृष्ठभूमि में देखें तो शिकायतों की बढ़ती हुई संख्या, उनकी जटिलताओं तथा बदलते वित्तीय परिवेश से मुकाबला करने की क्षमता ने लोकपाल की भूमिका को चुनौतीपूर्ण बना दिया है।

लोकपाल की हैसियत – वित्तीय विवादों के समाधान में 'तीसरे अंपायर' की तरह होती है- अर्ध-न्यायिक जिसमें प्राधिकार भी है और स्वतंत्रता भी। और स्पष्ट रूप से कहें तो प्राधिकार और स्वतंत्रता दोनों उत्तरदायित्व एवं उद्देश्यपरकता की दृष्टि से समानार्थक हैं। इस तरह, लोकपाल को अपने आचार, और व्यवहार तथा निर्णयों की गुणवत्ता के प्रति सतर्क रहना चाहिए। उन्हें इस बात के लिए भी जागरूक रहना चाहिए कि किसी भी

संज्ञानात्मक पूर्वाग्रह के प्रति अति सक्रियता के साथ उसकी सुरक्षा करनी है। जहां यह बात सच है कि उन्हें अपने दायित्व को पूरा करने के लिए तकनीकी रूप से अन्वेषणात्मक भूमिका या अन्वेषण टूल नहीं सौंपा गया है, लोकपाल को चाहिए कि वे कम से कम संक्षिप्त निपटान के अपने सीमित अधिदेश में यह पता लगाने का दृष्टिकोण अपनाएं कि असल मुद्दा क्या है और उनमें कौन सी कमियां हैं। लोकपाल जहां अनुशासित, निष्पक्ष, सुस्पष्ट और सटीक तरीके से कार्य करते हैं, वहीं उनकी उपलब्धता ग्राहकों तक होनी चाहिए ताकि रिजर्व बैंक की प्रतिष्ठा को खतरा न होने पाए या उपभोक्ता संरक्षण प्रणाली में जनता का विश्वास जोखिम में न पड़े।

लोकपाल के लिए उनका महत्वपूर्ण होना ही एक बात नहीं है, बल्कि विवादों का वस्तुनिष्ठ तरीके से समाधान करना उनकी एकमात्र जिम्मेदारी नहीं है। इसलिए लोकपाल स्वयं को मात्र शिकायत निवारण की भूमिका तक सीमित रखने से परहेज करें। दरअसल, लोकपाल को चाहिए कि बैंकों के कारोबार-संचालन उनकी सुदृढ़ता तथा कमजोरियों के बारे में, निष्पक्ष विचार प्राप्त करने के लिए अपनी सुविधा का प्रयोग करें। विशेष रूप से, बैंकिंग लोकपाल यह सुनिश्चित करें कि विनियमित संस्थाएं अपने ग्राहकों के प्रति जिम्मेदार और जवाबदेह रहें, तथा उनके व्यवहार रिजर्व बैंक द्वारा जारी विभिन्न दिशानिर्देशों के माध्यम से निर्धारित सुदृढ़ वित्तीय आचार के सिद्धांतों के अनुरूप हों।

यह सुनिश्चित करने के लिए कि उपभोक्ता जागरूकता देश के दूर-दराज कोने तक सभी व्यक्तियों तक पहुंचे, हमें उसे प्रत्यक्ष और डिजिटल तरीके से फैलाने की आवश्यकता है। लोकपाल के लिए अपने कार्यक्षेत्र में टाउनहाल कार्यक्रमों के आयोजन एवं उसमें भाग लेना तथा अन्य जागरूकता कार्यक्रमों का आयोजन एवं उसमें सहभागिता करना सतत रूप से कार्यसूची में शामिल होना चाहिए। चूंकि ये कार्यक्रम लोकपाल कार्यालयों के बाहर आयोजित किए जाते हैं, इसलिए क्या ऐसे अवसरों का इस्तेमाल उनके नजदीक जाकर उनकी शिकायतों का निवारण करने के लिए किया जा सकता है? ऐसे मामले में लोकपाल को पहले से योजना बनानी होगी और शिकायतकर्ता तथा संबंधित संस्थाओं को वहां बुलाना होगा। लोकपाल तक पहुंच बनाने के संबंध में यह तरीका सकारात्मक प्रभाव डालेगा।

डिजिटल माध्यमों से शिक्षा देने तथा जागरूकता फैलाने का कार्य केंद्रीय कार्यालय स्तर से किया जा रहा है। जहां इस प्रकार के प्रयासों को व्यापक पैमाने पर जारी रखने की

आवश्यकता है, वहीं जागरूकता का प्रसार स्थानीय भाषाओं में भी किया जाए ताकि समझने में आसानी हो और संप्रेषण प्रभावी हो। इसकी विषयवस्तु को सावधानीपूर्वक बनाया जाए ताकि ग्राहकों के अधिकारों, उनके दायित्वों, वित्तीय लेनदेन करने में उनकी जिम्मेदारी के संबंध में वित्तीय साक्षरता एवं जागरूकता का प्रसार हो और वित्तीय सूचना की सुरक्षा आसान तरीके से की जाए जो आम आदमी की समझ में आसानी से आ सके। उनकी सुरक्षा और कल्याण हेतु बनाए गए किसी भी कार्यक्रम के लिए ऐसा किया जाना महत्वपूर्ण है।

शिकायत प्रबंधन प्रणाली

लोकपाल ढांचे को प्रभावी समर्थन प्रदान करने की दृष्टि से रिजर्व बैंक ने वर्तमान में चल रही शिकायत ट्रेकिंग प्रणाली(सीटीएस) के स्थान पर और भी उन्नत प्रौद्योगिकीयुक्त शिकायत प्रबंधन प्रणाली(सीएमएस) लागू करना शुरू किया है। नई प्रणाली रिजर्व बैंक के समस्त शिकायत निवारण तंत्र को एकसाथ जोड़ देगी जिसमें बैंकिंग लोकपाल, एनबीएफसी हेतु लोकपाल, डिजिटल लोकपाल तथा क्षेत्रीय कार्यालयों के उपभोक्ता शिक्षण संरक्षण कक्ष शामिल होंगे जो ऐसी भी शिकायतों पर कार्रवाई करते हैं जो लोकपाल योजनाओं के अंतर्गत नहीं आती हैं। यह नई प्रणाली समस्त विनियमित संस्थाओं – बैंक, एनबीएफसी तथा पीपीआई प्रदाताओं को अपने दायरे में ले लेगी- यह प्रणाली इस बात की भी अनुमति प्रदान करेगी कि ग्राहक स्वयं शिकायत एवं उसके समाधान की स्थिति पर नज़र रख सकें। इस प्रणाली में मैनुअल प्रक्रिया कम हो जाएगी और फलस्वरूप उसमें लगने वाला समय घट जाएगा तथा हितधारकों द्वारा उपयोग हेतु बेहतर डाटा विश्लेषण की सुविधा उपलब्ध होगी। इसके अलावा, सीएमएस में, मुख पृष्ठ पर जागरूकता मॉड्यूल होगा जिसमें आडियो, वीडियो एवं लिखित फॉर्मेट में सामग्री उपलब्ध रहेगी।

बैंकों/एफएसपी की भूमिका

अब मैं बैंकों/एफएसपी की भूमिका के बारे में बात करूंगा। सभी वित्तीय संस्थाओं का उनके ग्राहकों के साथ विशेष संबंध होता है, इसलिए उनका यह कर्तव्य है कि वे वित्तीय लेनदेन में उनके द्वारा उठाए गए मुद्दों को स्वीकार करें और ग्राहक की शिकायतों का निष्पक्ष समाधान प्रदान करें। बैंकों/एफएसपी मूल्य-निर्धारण, शुल्क तथा जुर्माना में पारदर्शिता बरतें।

बैंकों/एफएसपी के लिए केवल यही आवश्यकता नहीं है कि वे अपनी कार्यप्रणाली एवं परिचालनों के सभी पहलुओं के बारे

में पर्याप्त प्रकटीकरण करें बल्कि इस बात के लिए ग्राहकों को शिक्षा दें कि वे कौन से उत्पाद पेश कर रहे हैं, उनकी परिचालन तकनीक, उसमें निहित जोखिम, सुरक्षा तथा शिकायतों के निवारण के कौन से विकल्प उपलब्ध हैं। बैंकों/एफएसपी की चूक के कारण ग्राहक को होने वाले नुकसान की देयता बैंकों/एफएसपी की होगी। अनधिकृत इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग लेनदेन में ग्राहकों की देयता सीमित करने से संबंधित रिजर्व बैंक के दिशानिर्देशों का लक्ष्य भी इसी परिप्रेक्ष्य में है। हालांकि क्षतिपूर्ति करने से कहीं ज्यादा महत्वपूर्ण बात जागरूकता पहल के माध्यम से 'रोकथाम' की जानी चाहिए। इससे बैंक/एफएसपी स्तर पर शिकायतों को न्यूनतम बनाने में सहायता मिलेगी और लोकपाल स्तर पर शिकायतों का बोझ भी कम हो जाएगा। जैसाकि मैंने पहले ही उल्लेख किया था, मैं यह बात और जोड़ना चाहूंगा कि रिजर्व बैंक ने बैंकों में आंतरिक लोकपाल योजना को सुदृढ़ बनाने के लिए पिछले वर्ष दिशानिर्देश जारी किए थे। जहां बात निहित है कि बैंकों द्वारा नियुक्त आंतरिक लोकपाल स्वतंत्र रूप से कार्य करेंगे, वहीं बैंकों के लिए यह समझना ज़रूरी है कि सभी शिकायतें जिन्हें आंशिक रूप से या पूरी तरह से बैंकों द्वारा निरस्त कर दिया जाता है उन्हें अंतिम रूप से बंद करने से पूर्व आंतरिक लोकपाल डेस्क से अनिवार्य रूप से गुज़रना होगा। मुझे यकीन है कि बैंक, योजना में किए गए प्रावधान के अनुसार उन्हें प्राप्त होने वाली शिकायतों की संख्या के अनुसार पर्याप्त संख्या में आंतरिक लोकपाल की नियुक्ति करने के लिए कदम उठा रहे होंगे।

उपभोक्ता संरक्षण का एक महत्वपूर्ण पहलू जिसके लिए बैंकों/एफएसपी के भीतर समर्पित रूप से ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है, वह यह है कि इससे प्रबंधन को अवगत कराते रहना चाहिए। शीर्ष और वरिष्ठ प्रबंधतंत्र, शिकायत निवारण प्रभारी को शिकायत निवारण ढांचे के कार्यनिष्पादन उसमें तेजी के प्रति जिम्मेदारी लेनी होगी और उससे गहरे से जुड़ना होगा, निहित मुद्दों पर बारीकी से निगरानी एवं चौकसी रखनी होगी। उन्हें और उनके स्टाफ को 'सच्ची सेवा' की भावना से आगे बढ़ना होगा। ग्राहक सेवा और उपभोक्ता संरक्षण को उन लक्ष्यों के कारण दरकिनार नहीं किया जाना चाहिए कि मुश्किल लक्ष्य प्राप्त करने हैं और नये ग्राहकों के लिए बिक्री संबंधी प्रोत्साहन दिया

³ जुलाई, 2017 में भारतीय रिजर्व बैंक ने बैंकों को यह अनुदेश जारी किया था कि किसी भी प्रकार के इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग लेनदेन में ग्राहक की देयता उस स्थिति में सीमित या शून्य होगी यदि वह अनधिकृत लेनदेन की सूचना बैंक को समय पर दे और ग्राहक के स्तर पर उस अनधिकृत लेनदेन में साथ देने के लिए कोई लापरवाही न की गई हो। इसके अतिरिक्त, ग्राहक द्वारा उस अनधिकृत लेनदेन में साथ देने की लापरवाही की गई या नहीं यह सिद्ध करने की जिम्मेदारी बैंक की होगी।

जाना है। बैंकों/एफएसपी की ऐसे ही समय इन पहलुओं के लिए जरूरत महसूस होती है। ग्राहकों को गलत तथा अधुरी सूचनाएं देते हुए उत्पादों की गलत बिक्री करने से शिकायतों की बढ़ती हुई संख्या, सुरक्षा प्रोटोकाल का उल्लंघन करने से धोखाधड़ीपूर्ण लेनदेन का होना, ग्राहक की निजता भंग करना आदि इसी दिशा की ओर इशारा करते हैं।

अंतिम बात, ग्राहक की शिकायतों के समाधान हेतु सभी स्तर पर तीव्रता का पोषण किया जाना आवश्यक है। बैंकों/एफएसपी के भीतर प्राप्त होने वाली शिकायतों और लोकपाल कार्यालयों द्वारा उन्हें संदर्भित शिकायतों में लगने वाले समय को वर्तमान स्तर से भी और कम किया जा सकता है।

उपभोक्ता संरक्षण से जुड़े मुद्दों का समाधान और शिकायत निवारण

वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण से संबंधित जी 20 उच्चस्तरीय सिद्धांतों को जिसे आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओईसीडी) द्वारा अक्टूबर 2011 में अपनाया गया था, में अन्य बातों के साथ-साथ यह अधिदेश था कि अधिकारक्षेत्र यह सुनिश्चित करें कि उपभोक्ता की पर्याप्त शिकायत संचालन तथा निवारण प्रणाली तक पहुंच हो अर्थात् ऐसी प्रणाली जिन तक उसकी पहुंच हो, वहनीय हो, स्वतंत्र हो, निष्पक्ष, जवाबदेह और सामायिक एवं कुशल हो। ये प्रणालियां उपभोक्ताओं पर अनुचित लागत न लगाएं, विलंब न करें अथवा उन पर बोझ न डालें। इन दिशानिर्देशों की तुलना में हमारे लिए और सुधार की गुंजाइश कितनी है? मैं इस संदर्भ में कुछ खास मुद्दों के बारे में बताना चाहूंगा।

- i) **शिकायत का सामयिक निपटान** - शिकायत से जुड़े पक्षकारों से अपेक्षित सभी प्रकार के इनपुट/दस्तावेज के साथ शिकायत की जांच में लगाने वाले न्यूनतम समय के बावजूद शिकायत का निपटान एक यथोचित समय में किया जाना चाहिए। इस संदर्भ में, आपको ज्ञात होगा कि हम इस समय एक ऐसे ढांचे पर काम कर रहे हैं जो टीएटी को ग्राहक की शिकायत के समाधान के लिए संसंगत बनाएगा और सभी प्रकार की इलेक्ट्रॉनिक भुगतान प्रणालियां प्रभार-समर्थित होंगी। शिकायतों के शीघ्र निपटान के बारे में लोगों की उम्मीदें बहुत ज्यादा हैं और हमें भी विनियमित संस्थाओं से जवाबी कार्रवाई में होने वाले विलंब के मामले को शून्य-सहिष्णुता का फ्रेमवर्क बनाने की जरूरत है।

- ii) **असंधार्य शिकायतों का बढ़ता स्तर** - जहां असंधार्य शिकायतों के प्राप्त होने की अनिच्छा नहीं की जा सकती, वहीं वर्ष 2017-18 के दौरान प्राप्त होने वाली असंधार्य शिकायतों की 48.9 प्रतिशत संख्या दो बातों की ओर संकेत करती है। पहली बात यह कि शिकायतकर्ताओं को यह जानकारी नहीं है कि शिकायत दर्ज करने की प्रक्रिया क्या है, और दूसरी बात यह कि कुछ मामलों में संभवतः शिकायतों को बिना पर्याप्त जांच किए बंद कर दिए जाने की प्रवृत्ति है। दोनों एफजी स्थिति में लोकपाल की ओर से और अधिक कार्य किए जाने की गुंजाइश मौजूद है।

- iii) **निरस्त की गई शिकायतों का बड़ा हिस्सा** - संधार्य शिकायतों का एक बड़ा हिस्सा मुख्य रूप से इस आधार पर निरस्त कर दिया जाता है कि इसमें बैंक की ओर से कोई कमी नहीं थी, इसलिए शिकायत तर्कसंगत नहीं थी। वर्ष 2017-18 के दौरान 33.82 प्रतिशत संधार्य शिकायतों को निरस्त किया गया था, जो यद्यपि पिछले वर्ष के 57.23 प्रतिशत से कम थी फिर भी अभी भी यह संख्या काफी है क्योंकि योजना का उद्देश्य मुद्दों का समाधान मध्यस्थता के माध्यम से किया जाता है। इतना ही नहीं, कुल शिकायतों का 8.27 प्रतिशत यह बताते हुए निरस्त किया गया है कि इसके साथ पर्याप्त दस्तावेज एवं मौखिक साक्ष्य नहीं प्रस्तुत किए गए। हालांकि, कुछ अपील मामलों में, यह पाया गया था कि तथ्यों पर बेहतर ढंग से ध्यान देते हुए समीक्षा की गई होती तो उसके परिणाम दोनों पक्षकारों के लिए अधिक संतोषजनक निकलते और उसके लिए अपील प्रणाली का सहारा नहीं लेना पड़ता।

- iv) **संप्रेषण संबंधी मुद्दे** - कई बार हम ऐसे लोगों के साथ मामले को हल कर रहे होते हैं जो हमारी बातों के आशय और उससे होने वाले प्रभावों को समझ ही नहीं पाते हैं। अंततः समाधान प्राप्तकर्ता यदि यह समझ ही नहीं पता कि हमारे कहने का आशय क्या है, तो ऐसे मामलों पर कार्रवाई करने का कोई मकसद ही नहीं पूरा होता है। इसलिए, इस बात की भरसक प्रयास करने की आवश्यकता है कि हम अपने पत्राचार और जागरूकता संबंधी सामग्री की कठिन शब्दावलियों को आसान बनाएं। यह भी अनिवार्य है कि स्टाफ

में इस प्रकार का कौशल विकसित किया जाए कि वे ग्राहक के साथ नरमी से पेश आए ताकि हमारे परिसर में आने वाला ग्राहक संतुष्ट होकर बाहर जाए।

- v) **बैंकों निवारण प्रणाली की प्रभावशीलता** - शिकायतों की संख्या में एक जैसी प्रवृत्ति यह दर्शाती है कि अधिकांश कार्यालयों में शिकायतों की संख्या में काफी वृद्धि हुई है। जैसेकि मैंने पहले उल्लेख किया है, यह एक सकारात्मक संकेत भी हो सकता है कि लोकपाल प्रणाली के कार्यों पर भरोसा बढ़ रहा है। लेकिन, संख्या में कुछ हिस्से की वृद्धि होना यह भी दर्शाती है कि – ए) उत्पादों की जटिलताएं बढ़ रही हैं, तथा उन्हें प्रौद्योगिकीयुक्त बना दिया गया है, बी) वित्तीय सेवाओं का ज्यादा विस्तार हुआ है और ऐसे उपभोक्ता भी शामिल हो चुके हैं जिन्हें अपेक्षित स्तर तक की वित्तीय साक्षरता नहीं है, सी) बैंकों द्वारा डीलिंग स्टाफ/बैंकिंग संपर्कों पर निगरानी न रख पड़ना और उन्हें संवेदनशील न बना पाना, डी) आंतरिक रूप से अपर्याप्त निवारण प्रणाली, ई) अनुचित कारोबारी प्रथाओं का होना, एफ) आंतरिक लोकपाल का निष्प्रभावी होना और जी) मूल कारण का विश्लेषण न कर पाना जिससे एक ही प्रकार की शिकायतों का बार-बार प्राप्त होना। बैंकों/एफएसपी में निचले स्तर एवं नीतिगत स्तर दोनों पर इस मुद्दों का समाधान करने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने की जरूरत है।

लोकपाल से अपेक्षाएं

में यह कहना चाहूंगा की समग्र रूप से लोकपाल कार्यालयों का निष्पाक अच्छा रहा है। जो भी हो, ग्राहकों की जागरूकता, नवोन्मेष, डिजिटलाइजेशन और हितधारकों की अपेक्षाओं को लेकर बढ़ती हुई चुनौतियों को देखते हुए हमें सतत रूप से यह देखते रहने की जरूरत है कि कौन से क्षेत्रों में हमें अधिक ध्यान देना चाहिए। अब मैं रिजर्व बैंक द्वारा लोकपाल से की जानेवाली अपेक्षाओं के बारे में बात करना चाहूंगा।

- i) **गुणवत्तापूर्ण परिणाम** : लोकपाल को शिकायतों का परीक्षण गहराई से करना चाहिए और वित्तीय सेवाओं के बारे में अपने विशिष्ट ज्ञान का उपयोग करना चाहिए। इससे यह सुनिश्चित किया जा सकेगा कि ग्राहक को किसी संसाधन या तकनीकी ज्ञान के अभाव में नुकसान न हो। निर्णय और निष्कर्ष

में वर्तमान विनियमों, लागू कानून और उद्योग की अच्छी प्रथाओं का ध्यान रखा जाना चाहिए। इसके लिए लोकपाल और उनकी सहायता के अनुषंगी स्टाफ-सदस्य स्वयं को नीति और प्रथाओं में हुई नवीनतम प्रगति से अद्यतन रखें।

- ii) **निष्पक्षता** : लोकपाल को प्रक्रियागत निष्पक्षता के प्रति प्रतिबद्धता का उदाहरण प्रस्तुत करना होगा। शिकायतकर्ता, विनियमित संस्था जिसके विरुद्ध शिकायत प्राप्त हुई है और कोई व्यक्ति/संस्था यदि लोकपाल के निर्णय से सीधे-सीधे प्रभावित होती है तो उसे अंतिम निर्णय लिए जाने से पहले उसका जवाब देने का अवसर दिया जाना चाहिए। मैं यहां यह उल्लेख करना चाहूंगा कि ऐसे भी मौके आए हैं जिनमें मामले को अपील के चरण पर वापस बैंकिंग लोकपाल को संदर्भित किए जाने चाहिए थे लेकिन यह अवसर उन सभी पक्षों को नहीं दिया गया ताकि वे मामले में अपनी बात प्रस्तुत कर पाते।

- iii) **एकरूपता** : हमारा यह उद्देश्य हो कि एक जैसे मामलों में निष्कर्षों में एकरूपता होनी चाहिए। अन्यथा, बैंक यह नहीं जान पाएंगे कि उनसे उस मामले पर कार्रवाई करने की क्या अपेक्षा थी। यह भी हो सकता है कि ऐसे परिदृश्य में विनियमित संस्थाओं द्वारा प्रणाली में गेम खेलने की प्रवृत्ति पैदा हो जाए। इस संबंध में बैंकिंग लोकपालों के बीच प्रायः परस्पर बातचीत और सुचनाओं को साझा करना सहायक हो सकता है। मुझे प्रसन्नता है कि विभिन्न हितधारकों जैसे- बैंकिंग लोकपाल, भुगतान और निपटान प्रणाली विभाग, बैंकिंग विनियमन विभाग, बैंकिंग पर्यवेक्षण विभाग, बैंकिंग प्रौद्योगिकी विकास और अनुसंधान संस्थान (आईडीआरबीटी) और भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एनपीसीआई) पर आधारित एक समिति ने डिजिटल लेनदेन से संबंधित धोखाधड़ी की बढ़ती घटनाओं की पड़ताल की है और कतिपय परिचालनगत प्रक्रियाओं की सिफ़ारिश की है ताकि उसका बेहतर समधान किया जा सके तथा संबंधित विनियामकीय अनुदेशों की समीक्षा करने का भी सुझाव दिया है। समिति की रिपोर्ट की जांच कार्यान्वयन हेतु की जा सकती है।

- iv) **सार्वजनिक जागरूकता पहल** : जब तक लोगों को यह नहीं मालूम होगा कि बैंकों/एफएसपी और

रिजर्व बैंक में समस्त “शिकायत निवारण” ढांचा “क्या और कैसा” है, तथा शिकायतें दर्ज करने की प्रक्रिया क्या है, खास तौर से विभिन्न लोकपाल योजनाओं के अंतर्गत शिकायत के आधार क्या हैं, तब तक शिकायत निवारण प्रणाली की प्रभावशीलता को पूरी तरह प्राप्त नहीं किया जा सकता है। लोकपाल द्वारा लक्ष्य किए गए जागरूकता अभियानों और बैंकों तथा अन्य उपभोक्ता संगठनों द्वारा चलाए जा रहे अभियान के अलावा, समाधान किए गए मामलों के अध्ययन की जानकारी संचार मीडिया को देने की संभावना का पता लगाया जा सकता है। संचार मीडिया की पहुंच व्यापक होगी और वह प्रभावी भी होगी।

- v) **आंकड़ों का उपयोग** : यद्यपि, योजनाओं का यह उल्लिखित उद्देश्य नहीं है, फिर भी शिकायतों से संबंधित आंकड़ों का विश्लेषण लोकपालों द्वारा सावधानीपूर्वक किया जाना चाहिए ताकि विनियामकीय, पर्यवेक्षी तथा रिजर्व बैंक के अन्य विभागों को नीति निर्माण के लिए सार्थक अंतर्दृष्टि एवं सहायता प्राप्त हो सके। इसके अलावा, सीएमए के आंकड़ों को डाटा-विश्लेषण हेतु प्रभावी रूप से दिए जाने चाहिए ताकि उपयोगी जानकारी जैसे- सभी शिकायतों में आम बात कौनसी है, उनमें क्या काम दिए गए हैं तथा बैंकों/शाखाओं/डिलीवरी चैनल्स/ उत्पादों के बारे में आंकड़े जो प्रतिकूल स्थिति प्रदर्शित करते हैं। ये आंकड़े उपयुक्त नीतिगत एवं परिचालनगत कार्रवाइयों के उद्देश से उपयोगी हो सकते हैं।

- vi) **गुणवत्ता का आश्वासन** : अंतरराष्ट्रीय मानक आईएसओ 10003:2018, जो ग्राहक संतुष्टि के लिए एक गुणवत्तापूर्ण प्रबंधन मानक है, किसी भी संगठन को ऐसी शिकायतों के लिए जिनका समाधान बाह्य संगठन द्वारा नहीं दिया जा सका है, के संबंध

में योजना बनाने, डिजाइन तैयार करने, विकसित करने, परिचालन करने, बनाए रखने तथा बेहतर एवं प्रभावी और कुशल विवाद समाधान प्रक्रिया हेतु दिशानिर्देश प्रदान करता है। हमारे लिए यह उपयोगी होगा कि अपनी प्रणाली में संभावित सुधार लाने के लिए ऐसे इसी प्रकार के मानकों से तुलना करते हुए अपनी प्रक्रियाओं का परीक्षण करें। इस संदर्भ में मैं जानना चाहूंगा कि सीईपीडी द्वारा किए गए बैंकिंग लोकपाल योजना से संबंधित उपभोक्ता संतुष्टि सर्वेक्षण के क्या निष्कर्ष निकले हैं। हमें कुछ चुनिंदा अधिकारक्षेत्रों में सुविकसित विवाद निवारण प्रणाली सहित अपनाई जा रही प्रक्रियाओं और प्रथाओं का अध्ययन करने की आवश्यकता है ताकि उन्हें रिजर्व बैंक द्वारा अंगीकार/अनुकूलन किया जा सके।

निष्कर्ष

अपनी बात समाप्त करते हुए मैं एक बार पुनः जॉन एफ केनेडी के कथन को उद्धृत करना चाहूंगा :

‘किसी भी कार्य को करने में जोखिम होते हैं और लागतें लगती हैं – लेकिन ये जोखिम और लागतें, आरामदेह निष्क्रियता के कारण लंबे समय तक लगाने वाली लागतों से कहीं ज्यादा कम हैं।’

यथास्थिति के साथ जिन्हे बदलाव लाने के लिए खास प्रयास न करने के लंबे समय तक निष्प्रभावी और अनुपयुक्त नतीजे होंगे। इसलिए, आईए हम समय के साथ आगे बढ़ें और उभरते रहने के लिए संकल्प लें।

मुझे विश्वास है कि इस सम्मेलन के दौरान किए जाने वाले विचार-विमर्श से वित्तीय क्षेत्र में उपभोक्ता संरक्षण को बेहतर बनाने की दिशा में समयबद्ध तरीके से कार्यान्वित करने हेतु ठोस कार्रवाई बिंदु उभर कर सामने आएंगे।

आप सभी को मेरी शुभकामनाएं।