

## वित्तीय उपभोक्ता (जमाकर्ता) संरक्षण - कुछ चिरकालिक प्रश्नों के बारे में चिंतन\*

आर. गांधी

मैं प्रारंभ में, एम.आर. पै स्मृति व्याख्यान के लिए यहां आप लोगों के साथ होने पर अपनी ओर से खुशी व्यक्त करना चाहता हूं। रिजर्व बैंक की भूतपूर्व उप गवर्नर तथा भारतीय बैंकिंग कोड और मानक बोर्ड (बीसीएसबीआई) की भूतपूर्व अध्यक्ष श्रीमती के.जे. उदेशी मैडम को ग्यारहवां एम.आर. पै स्मृति पुरस्कार प्रदान करना मेरे लिए गौरवपूर्ण सम्मान की बात है। शिक्षकों के लिए उनके विद्यार्थियों और पाल्यों को पुरस्कार प्रदान करना सामान्य बात है, किंतु विद्यार्थियों के लिए अपने शिक्षक को पुरस्कार प्रदान करना बड़ी विचित्र बात है। एम.आर. पै फाउंडेशन ने ऐसा ही एक घटना को अभी अंजाम दे दिया है। मुझे यकीन है कि बालपन में मेरी ही तरह आप लोगों ने भी अपने शिक्षकों को पुरस्कार प्रदान करने का दिवास्वप्न देखा होगा। आज मेरा ऐसा एक सपना साकार हो गया है, इसके लिए मैं एम.आर. पै फाउंडेशन को धन्यवाद देता हूं। श्रीमती उदेशी, रिजर्व बैंक में मेरे और अन्य बहुत से लोगों की विश्वसनीय सलाहकार रही हैं। उनके आकर्षक स्वभाव और निष्ठा के साथ ही सिद्धांतों और उच्च-आदर्शों का काठोरता से पालन करने तथा विविध क्षेत्रों में ज्ञान और विशेषज्ञता के साथ ही अनुशासनप्रिय होने के कारण वह ऐसी प्रशिक्षक और विश्वसनीय सलाहकार रही हैं जिनका बहुत सम्मान किया जाता है। एक खिलाड़ी रह चुकी होने के कारण उनको नियमानुसार खेलने के मूल्यों और न्यायपूर्वक खेलने का महत्व पता था। इससे, यकीनन उनको रिजर्व बैंक में रहते हुए तथा बीसीएसबीआई की प्रथम अध्यक्ष के रूप में अनुशासनप्रिय होने में मदद मिली होगी। मैडम, आपको एम.आर. पै स्मृति पुरस्कार से सम्मानित करने का अवसर प्रदान करने के लिए मैं आपका बहुत आभारी हूं।

2. जैसा कि सर्वविदित है, श्री एम.आर. पै एक बहुमुखी प्रतिभा के धनी व्यक्ति थे, किंतु उनका सबसे बड़ा योगदान भारत में उपभोक्ता

\* श्री आर. गांधी, उप गवर्नर द्वारा 8 सितंबर 2015 को आईएमसी, मुंबई में एम.आर. पै स्मृति व्याख्यान भाषण। सुश्री रीना बनर्जी से प्राप्त सहयोग के प्रति आभार।

आंदोलन की शुरुआत करना थी। वह सभी क्षेत्रों में सक्रिय थे और उपभोक्ता हितैषी होने की उपाधि हासिल करने के लिए उनका सामना दूरभाष सेवाओं, द इंडियन एयरलाइन्स और विशेषरूप से बैंकों जैसे बड़े-बड़े सेवाप्रदाताओं से हुआ। तब से अब तक उपभोक्ता संरक्षण और उपभोक्ता सक्रियता ने लंबा रास्ता तय कर लिया है। इसका सबसे बढ़िया उदाहरण वित्तीय क्षेत्र वैधानिक सुधार आयोग (एफएसएलआरसी) की 2013 की रिपोर्ट में कही गई बातें हैं।

‘उपभोक्ता संरक्षण : उपभोक्ताओं को संरक्षण प्रदान करना सभी वित्तीय विनियमों की प्रमुख प्रेरणा है। बहुत बार ऐसा होता है कि वित्तीय फर्मों तथा उनके ग्राहकों के बीच संपर्क वहीं होते हैं जहां परिणामों से ग्राहकों को नुकसान हो सकता है। ये समस्याएं छिटपुट या आकस्मिक नहीं हैं, बल्कि अक्सर इनका संबंध सूचना और प्रोत्साहनों की मूलभूत समस्या से होता है और इनको वित्तीय साक्षरता अभियान के माध्यम से समाप्त नहीं किया जा सकता है। वित्तीय विनियम का मुख्य उद्देश्य वित्तीय फर्मों तथा उनके ग्राहकों के बीच पाए जाने वाले संबंधों में हस्तक्षेप करना और बाजार की असफलताओं से निपटना है। इसके लिए समग्र उपभोक्ता संरक्षण ढांचे की आवश्यकता होती है जिसमें रोकथाम (ऐसे हस्तक्षेप जो वित्तीय फर्मों को न्यायपूर्ण व्यवहार करने के लिए प्रेरित करें) और उपचार (उपभोक्ताओं की शिकायतों का निपटान करना) -दोनों की समस्याओं को समाहित किया गया हो।’

3. मुझे यकीन है कि इस बात से श्री पै की आत्मा प्रसन्न होगी। मैं उपभोक्ता संरक्षण के अनिवार्य तत्वों और उनकी आवश्यकता पर चर्चा करने के साथ ही साथ वित्तीय क्षेत्र के विशेष संदर्भ में वैश्विक स्तर पर और भारत में की गई पहल की भी चर्चा करूंगा।

### उपभोक्ता संरक्षण - रिजर्व बैंक की भूमिका

4. जमाकर्ताओं की हितों का संरक्षण रिजर्व बैंक के अधिदेशों में से एक रहा है। बैंकिंग विनियम अधिनियम 1949 में जहां कहीं भी रिजर्व बैंक को शक्तियां सौंपी गई हैं वहां पर ‘जमाकर्ताओं के हित में’ जैसे वाक्यांश बहुतायत में पाए जाते हैं। चाहे बैंकिंग लायसेंस की मंजूरी या उसके रद्द किए जाने की बात हो, अग्रिमों के संबंध में निर्देश दिए जाने की बात हो या कोई भी बैंकिंग से जुड़ा विषय हो, स्थगन के लिए आवेदन करना हो, समापन करना हो या बैंकों का सामेलन करना हो, मुख्य कार्यपालक अधिकारियों (सीईओ) या अतिरिक्त निदेशकों की नियुक्ति को अनुमोदन प्रदान करना हो या मुख्य कार्यपालक अधिकारी को हटाया जाना हो, इन सभी कार्यों के निष्पादन में अन्य बातों के

साथ ही जमाकर्ताओं के हितों को ध्यान में रखा जाना होता है। परंतु आजकल बैंकिंग क्षेत्र द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सेवाएं सिर्फ निक्षेप सेवाओं की तुलना में बहुत अधिक हैं। वित्तीय सेवाओं की प्रकृति में होने वाली इस तीव्र वृद्धि ने मजबूत विनियमों के साथ ही साथ उपभोक्ताओं के संरक्षण और सशक्तिकरण के लिए उपभोक्ता शिक्षण की आवश्यकता को चिह्नित किया है। जनसंख्या के उस तबके को, जिसको बैंकिंग की अल्प सेवाएं ही प्राप्त हैं और जिसका वित्तीय साक्षरता का स्तर बहुत कम है, बैंकिंग सेवाओं की सुविधा उपलब्ध कराने की आवश्यकता के साथ में, वित्तीय उत्पादों की बढ़ती जटिलता तथा प्रौद्योगिकी के इस्तेमाल के कारण अनुचित-बिक्री का जोखिम बढ़ सकता है। वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण को मजबूत बनाया जाना चाहिए और अन्य वित्तीय समावेशन तथा वित्तीय शिक्षा नीतियों के साथ में उनका एकीकरण किया जाना चाहिए। इस तरह के संरक्षण की अनुपस्थिति में विस्तारित वित्तीय समावेशन की तुलना में आर्थिक वृद्धि के लाभों को बहुत कम करके आंका जाएगा। वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण से वित्तीय स्थिरता को मजबूत बनाने में भी योगदान मिलता है। इन कारकों को ध्यान में रखते हुए, रिजर्व बैंक ने राष्ट्र के प्रति अपनी प्रतिबद्धता के रूप में, हाल ही में अपने मुख्य उद्देश्यों, मूल्यों तथा विज्ञान को स्पष्ट किया है ताकि वित्तीय प्रणाली की स्थिरता और उपभोक्ता संरक्षण को सुनिश्चित करने के लिए अपने क्षेत्रांतर्गत आने वाले बाजारों और संस्थानों को विनियमित किया जा सके।

5. रिजर्व बैंक के अलावा भारत सरकार भी वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण के बारे में विचार करती रही है। वित्तीय क्षेत्र वैधानिक सुधार आयोग, मैं जिसका संदर्भ पहले दे चुका हूँ, की स्थापना वित्त मंत्रालय ने मार्च 2011 में की थी। इस आयोग को भारत की वित्तीय प्रणाली से संबंधित विधानों की समग्ररूप से समीक्षा करने और उनका पुनर्निर्धारण करने को कहा गया था। वित्त मंत्रालय को मार्च 2013 में प्रस्तुत की गई अपनी रिपोर्ट में आयोग ने वर्तमान वित्तीय कानूनों के स्थान पर भारतीय वित्तीय कोड (जिसका मसौदा आयोग की रिपोर्ट में समाहित है) को लाए जाने की बात कही है। इस रिपोर्ट में उपभोक्ता संरक्षण को भी रेखांकित किया गया।

6. उपभोक्ता संरक्षण के क्षेत्र में आयोग के कार्य से भारतीय वित्तीय कानूनों के परंपरागत उपागमों की तुलना में आमूल परिवर्तन काल के संकेत मिलते हैं। यह *क्रेता सावधान*, 'खरीदकर्ता सावधान' की संकल्पना से भिन्न प्रतीत होती है और उस स्थिति की ओर गतिमान है

वित्तीय उपभोक्ता (जमाकर्ता) संरक्षण - कुछ चिरकालिक प्रश्नों के बारे में चिंतन

जिसमें उपभोक्ता संरक्षण के बारे में काफी उत्तरदायित्व वित्तीय फर्मों पर डाला गया है। कोड के मसौदे में सर्वप्रथम सभी वित्तीय ग्राहकों के लिए विशिष्ट मूलभूत अधिकारों की स्थापना की गई है। इसके अलावा, कोड में भोले ग्राहक को परिभाषित किया गया है और ऐसे ग्राहकों के लिए संरक्षण के अतिरिक्त उपाय किए गए हैं। प्रस्तावित मूलभूत संरक्षण इस प्रकार हैं :

- ए. वित्तीय सेवा प्रदाताओं को व्यावसायिक सावधानीपूर्वक कार्य करना चाहिए।
- बी. अनुचित करार की शर्तों के विरुद्ध संरक्षण।
- सी. अनुचित व्यवहार के विरुद्ध संरक्षण।
- डी. व्यक्तिगत जानकारी का संरक्षण।
- ई. न्यायपूर्ण प्रकटीकरण की आवश्यकता।
- एफ. वित्तीय सेवा प्रदाताओं द्वारा शिकायतों का निपटान।

7. इसके अलावा, भोले ग्राहकों को तीन अतिरिक्त संरक्षण प्राप्त होंगे :

- ए. समुचित सलाह प्राप्त करने का अधिकार।
- बी. सलाहकर्ताओं के हितों में टकराव से संरक्षण।
- सी. शिकायतों के निपटान के लिए निपटान करने वाली ऐजेंसी की उपलब्धता।

8. विनियामक को अनेक शक्तियां प्रदान की जाएंगी जिनके माध्यम से उसे इन संरक्षणों को लागू करना ही होगा। इन उद्देश्यों और शक्तियों के साथ ही, विनियामक को शक्तियों के प्रयोग का मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए सिद्धांत भी उपलब्ध कराए जाएंगे।

9. रिजर्व बैंक ने उपभोक्ता संरक्षण के संबंध में सुझाए गए इस उपागम का स्वागत किया है। भारतीय वित्तीय कोड (आईएफसी) के मसौदे की अभी जांच की जा रही है।

**उपभोक्ता संरक्षण - इसके क्या मायने हैं और यह कैसे मदद करता है ?**

10. वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण के अंतर्गत वित्तीय फर्मों के उनके खुदरा ग्राहकों के संबंध में कार्यव्यवहार के स्पष्ट नियम निर्धारित किए गए हैं। इसका लक्ष्य उपभोक्ताओं के संबंध में निम्नलिखित को सुनिश्चित करना है : (1) सूचना प्राप्त करना ताकि वे सूचनाओं के आधार पर निर्णय ले सकें, (2) अनुचित या धोखापूर्ण कार्यप्रणालियों

के झांसे में न पड़ें, और (3) विवादों के समाधान के लिए सहारा प्रदान करने की प्रणाली उपलब्ध होना। अनुपूरक वित्तीय साक्षरता के उपायों का लक्ष्य वित्तीय उत्पादों एवं सेवाओं का प्रयोग करते हुए उपभोक्ताओं को जोखिमों तथा प्रतिफलों को समझने का ज्ञान और हुनर प्रदान करना तथा इनका प्रयोग करने में उनके विधिक अधिकारों और जिम्मेदारियों से उनको अवगत कराना है। वित्तीय संस्थानों के कामकाज के बारे में स्पष्ट नियम होने के साथ ही साथ उपभोक्ताओं के लिए वित्तीय साक्षरता के कार्यक्रम होने से वित्तीय बाजारों पर ग्राहकों का भरोसा बढ़ेगा और ऐसा होने से इन बाजारों<sup>1</sup> के विकास में सहायता मिलेगी।

### उपभोक्ता संरक्षण के संबंध में अंतरराष्ट्रीय उपाय - अंतरराष्ट्रीय संगठनों द्वारा उठाए गए कदम

11. उपभोक्ता संरक्षण के लिए विश्वभर में अंतरराष्ट्रीय मानक निर्धारक संस्थाओं तथा विनियामकों -दोनों की ओर से बहुत से कदम उठाए गए हैं। मानक निर्धारक संस्थाओं के संदर्भ में, जी-20 ने वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण के संबंध में सिद्धांत सुस्पष्ट करने के लिए ओईसीडी/एफएसबी तथा अन्य से अनुरोध किया। इनसे व्यापकरूप से यह पता चलता है कि वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण को विधिक, विनियामकीय तथा पर्यवेक्षी ढांचे का अभिन्न अंग होना चाहिए तथा उपभोक्ता के साथ निष्पक्ष एवं न्यायसंगत व्यवहार होना चाहिए जिसके तहत कमजोर समूहों की आवश्यकताओं पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। इसके अंतर्गत समुचित ढंग की शिकायत से निपटने और उनके निराकरण की प्रणाली की उपलब्धता होनी चाहिए जो सुलभ, वहनीय, स्वतंत्र, न्यायपूर्ण, जबावदेह, सामयिक तथा दक्ष हो। वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण के संबंध में जी-20/ओईसीडी टास्क फोर्स ने वर्तमान में उच्चस्तरीय सिद्धांतों को लागू करने में सहयोग करने पर ध्यान केंद्रित किया है। ओईसीडी इस विषय पर कार्य कर रहा है कि वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण को कैसे बढ़ाया जाए, जिसके अंतर्गत यह निर्धारित करना है कि उपभोक्ता के भरोसे, ज्ञान, सूचना, सुरक्षा तथा विकल्पों को प्राप्त करने के लिए क्या किए जाने की आवश्यकता है ताकि वे (उपभोक्ता) वित्तीय बाजारों में पूरी तरह से सहभागिता कर सकें। वित्तीय स्थिरता बोर्ड ने 2011 में उपभोक्ता वित्त संरक्षण संबंधी अपनी रिपोर्ट प्रकाशित किया जिसमें ऋण पर विशेषरूप से ध्यान केंद्रित किया गया।

<sup>1</sup> वित्तीय उपभोक्ताओं के लिए उत्तम प्रथाएं, विश्व बैंक, जून 2012।

12. कंज्यूमर इंटरनेशनल (सीआई) उपभोक्ता समूहों का वैश्विक फैडरेशन है। कंज्यूमर इंटरनेशनल ने दुनिया भर में उपभोक्ता संरक्षण की स्थिति का आकलन करने के लिए 80 सदस्य क्षेत्राधिकारों में वैश्विक सर्वेक्षण किया। सर्वेक्षण के मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:-

- सदस्यों को 2012 से महसूस हुआ कि उपभोक्ता संरक्षण के मामले में शीर्ष तीन गतिविधियां जो उन्होंने देखी है उनका संबंध : नए विधान, उपभोक्ता प्रतिनिधित्व तथा विनियम और उनको लागू करने से था। उपभोक्ताओं की अपने अधिकारों के प्रति बढ़ती जागरूकता भी एक महत्वपूर्ण कारक रही।
- सदस्यों ने यह महसूस किया कि उपभोक्ता अहित में सहयोग करने वाले तीन मुख्य कारक निम्नलिखित हैं : आर्थिक एवं विकास संबंधी चुनौतियां, विनियम तथा प्रवर्तन की कमी एवं उत्पादों तथा सेवाओं की घटिया गुणवत्ता।

### वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण

13. विभिन्न राष्ट्रीय पहल :

- ए. अमेरिका में, फेडरल उपभोक्ता वित्तीय कानूनों को लाने के माध्यम से उपभोक्ताओं के संरक्षण के लिए डॉड-फ्रैंक वाल स्ट्रीट सुधार एवं उपभोक्ता संरक्षण कानून 2010 (डॉड-फ्रैंक कानून) ने उपभोक्ता वित्तीय संरक्षण ब्यूरो (सीएफपीबी) की स्थापना की। उपभोक्ता वित्तीय संरक्षण ब्यूरो निम्नलिखित को सुनिश्चित करने के लिए अपने अधिकार का प्रयोग करने के लिए प्राधिकृत है : (1) उपभोक्ता वित्तीय उत्पादों एवं सेवाओं, जिनमें लेनदेन शामिल हो, के बारे में जिम्मेदार निर्णय लिए जाने के लिए उपभोक्ताओं को समय पर समझने योग्य जानकारी उपलब्ध कराई जाती है, (2) उपभोक्ताओं को अनुचित, दोखापूर्ण या अपमानजनक गतिविधियों और प्रथाओं तथा भेदभाव से संरक्षण प्रदान किया जाता है, (3) अनपेक्षित विनियामकीय बोझ को कम करने के लिए पुराने पड़ चुके उपभोक्ता वित्तीय उत्पादों एवं सेवाओं से संबंधित, अनावश्यक या अनावश्यकरूप से भार डालने वाले विनियमों की नियमित रूप से पहचान की जा रही है और उनका निराकरण किया जा रहा है, (4) फेडरल उपभोक्ता वित्तीय कानून निरंतर प्रवर्तित किया जा रहा है। न्यायपूर्ण

प्रतियोगिता को प्रोत्साहित करने के लिए इसके अंतर्गत (सेवा प्रदाता) जमाकर्ता संस्थानों जैसी स्थिति पर ध्यान नहीं दिया जाता, और (5) उपभोक्ता वित्तीय उत्पादों एवं सेवाओं से संबंधित बाजारों का परिचालन पारदर्शी ढंग से कुशलता पूर्वक किया जा रहा है ताकि उपलब्धता और नवोन्मेष की सुविधा उपलब्ध कराई जा सके।

बी. यूके में, वित्तीय सेवा अधिनियम 2012 ने वित्तीय व्यवहार प्राधिकरण (एफसीए) की स्थापना की जो 1 अप्रैल 2014 से उपभोक्ता ऋण उद्योग के विनियमन के लिए जिम्मेदार है। इस प्राधिकरण ने न्यायपूर्ण कारोबार कार्यालय से यह भूमिका अपने हाथों में ली है। एफसीए बैंकों का पर्यवेक्षण करता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वे ग्राहकों से उचित व्यवहार करें और नवोन्मेष तथा स्वस्थ प्रतियोगिता को बढ़ावा दें। प्राधिकरण के पास महत्वपूर्ण शक्तियां हैं जिसमें वित्तीय उत्पादों के विपणन से संबंधित काम को विनियमित करने की शक्तियां भी शामिल हैं। यह प्राधिकरण न्यूनतम मानक निर्धारित करने और उत्पादों की जरूरतों को निर्धारित करने में सक्षम है। इसके अलावा, जब एफसीए वित्तीय उत्पाद पर अनिश्चित कालीन प्रतिबंध लगाने पर विचार कर रहा हो तब वह उन पर एक वर्ष तक के लिए प्रतिबंध लगा सकता है। प्राधिकरण के पास यह शक्तियां होंगी कि वह किसी प्रचार को भ्रामक पाए तो वह फर्मी को तुरंत उसे वापस लेने या संशोधित करने को कह सकता है और इस प्रकार के निर्णयों को प्रकाशित कर सकता है।

सी. यूरोपीय संघ में यूरोपीय बैंकिंग प्राधिकरण (ईबीए) वित्तीय उत्पादों तथा सेवाओं में उपभोक्ताओं के लिए पारदर्शी, सरल और न्यायपूर्ण आंतरिक बाजार को बढ़ावा देता है। ईबीए पूरे यूरोपीय संघ में उपभोक्ताओं के समक्ष आने वाली बाधाओं या वित्तीय फर्मों से काम पड़ने पर, जिन पर जोखिम पड़ने की आशंका हो, को चिह्नित करने और उनका निराकरण करते हुए वित्तीय सेवाओं में उपभोक्ता संरक्षण को मजबूत बनाने का काम कर रहा है। ईबीए की उपभोक्ता संरक्षण तथा वित्तीय गतिविधियों से संबंधित भूमिका एवं कार्य निम्नलिखित हैं : यूरोपीय संघ में उपभोक्ताओं की प्रवृत्तियों को एकत्र करना, उनका विश्लेषण करना और रिपोर्ट करना, वित्तीय साक्षरता

और शिक्षा की पहल की समीक्षा करना और उनका समन्वय करना, इस उद्योग के लिए प्रशिक्षण के मानकों का विकास करना, एक समान प्रकटीकरण नियमों के विकास में योगदान करना, वर्तमान तथा नई वित्तीय गतिविधियों की निगरानी करना, यदि कोई वित्तीय गतिविधि ईबीए के निधीयन विनियमों में निर्धारित लक्ष्यों के लिए गंभीर संकट उत्पन्न करे तो चेतावनी जारी करना तथा विशिष्ट शर्तों को पूरा करने पर अस्थायी तौर पर प्रतिबंधित करना या बंदिशें लगाना। बाजार, यूरोपीय संघ द्वारा जारी किए गए उपभोक्ता ऋण से संबंधित दिशानिर्देशों जैसे विभिन्न दिशा निर्देशों के अंतर्गत अभिशासित होता है।

डी. हांगकांग में, बैंकिंग उद्योग द्वारा स्थापित बैंकिंग प्रथा कोड (सीओबीपी), ग्राहकों से व्यवहार करते समय वित्तीय संस्थाओं द्वारा पालन किए जाने वाले न्यूनतम मानकों की स्थापना करते हुए बढ़िया बैंकिंग प्रथाओं को प्रोत्साहित करता है। यह कोड गैर-वैधानिक है जिसे वित्तीय संस्थाओं द्वारा स्वेच्छा से लागू करने के लिए वित्तीय उद्योग संघ ने जारी किया है। हांगकांग मौद्रिक प्राधिकरण (एचकेएमए) हांगकांग स्थित वित्तीय संस्थानों से अपेक्षा करता है कि वे सीओबीपी का अनुपालन करें और अपने नियमित पर्यवेक्षण के हिस्से के रूप में अनुपालन की निगरानी करेगा। अंतरराष्ट्रीय स्वैच्छिक कोडों के उदाहरण भी मौजूद हैं।

### भारत में उपभोक्ता संरक्षण - रिजर्व बैंक की पहल

14. उपभोक्ता संरक्षण रिजर्व बैंक का निरंतर प्रयास रहा है। अधिक प्रभावशीलता तथा बेहतर केंद्रित उपागम के लिए समय-समय पर बैंकों में ग्राहक सेवा के पहलू के संबंध में बहुत सी समितियां गठित की गई थीं। इन समितियों में निम्नलिखित शामिल हैं - तलवार समिति (1975), गोपीराव समिति (1990), तारापोर समिति (2004), सदाशिवन कार्यदल (2006), एवं ग्राहक सेवा से संबंधित दामोदरन समिति (2010)। डॉ. रघुराम जी. राजन की अध्यक्षता में गठित वित्तीय क्षेत्र सुधार से संबंधित समिति ने भी उपभोक्ता संरक्षण के महत्व को रेखांकित किया। भारतीय रिजर्व बैंक ने बैंकिंग सेवाओं का प्रयोग करने वाले आम लोगों के लिए स्पष्ट (दृश्य) तथा विश्वसनीय विवाद निपटान एजेसी के रूप में कार्य करने तथा बैंकिंग सेवाओं के प्रयोगकर्ताओं की शिकायतों का कम खर्चीला, तीव्रतापूर्वक तथा

न्यायपूर्ण ढंग से निपटान सुनिश्चित करने के लिए बैंकिंग ओम्बड्समैन योजना प्रारंभ किया जिसने बैंकिंग क्षेत्र में निरंतर आधार पर ग्राहक सेवाओं में सुधार को गति प्रदान किया।

### रिज़र्व बैंक की हाल की कुछ पहल

15. मैं, उपभोक्ता संरक्षण के संबंध में रिज़र्व बैंक की हाल की कुछ पहल का विवरण प्रस्तुत करना चाहूंगा :

ए) संभवतः सबसे महत्वपूर्ण बात ग्राहक के अधिकारों के चार्टर का जारी किया जाना था जिसमें बैंक के ग्राहकों के संरक्षण के लिए व्यापक, महत्वपूर्ण सिद्धांतों को स्थापित किया गया और बैंक के ग्राहकों के 'पांच' मूलभूत अधिकारों को प्रतिपादित किया, जो निम्नलिखित हैं : (i) समुचित व्यवहार का अधिकार, (ii) पारदर्शिता, उचित तथा ईमानदार लेनदेन का अधिकार, (iii) स्थिरता का अधिकार, (iv) निजता का अधिकार, और (v) शिकायत के निवारण एवं हरजाने का अधिकार। रिज़र्व बैंक ने भारतीय बैंक संघ (आईबीए) एवं भारतीय बैंकिंग कोड एवं मानक बोर्ड (बीसीएसबीआई) को भी सूचित किया है कि 'ग्राहक के अधिकारों की मॉडल नीति' तैयार करें जिसमें चार्टर में दिए गए सिद्धांतों को शामिल किया गया हो। शुरुआत में, सभी अनुसूचित वाणिज्य बैंकों, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों तथा शहरी सहकारी बैंकों से अपेक्षा की गई है कि वे अपने स्वयं के बोर्डों द्वारा अनुमोदित नीति तैयार करें जिसमें चार्टर में दिए गए पांच मूलभूत अधिकारों को शामिल किया गया हो और जिसमें अन्य बातों के साथ ही साथ इस नीति का अनुपालन सुनिश्चित करने की निगरानी एवं निरीक्षण प्रणाली का उल्लेख होना चाहिए।

बी) भारतीय रिज़र्व बैंक ने केवाईसी के संबंध में बहुत से कदम उठाए जिसमें बैंक खाता खोलने के लिए अपने ग्राहक को जाने (केवाईसी) मानदंडों से संबंधित कुछ सामान्य प्रश्नों को समाहित करते हुए पोस्टर एवं पुस्तिका के साथ नोट जारी करना शामिल है। इसका उद्देश्य बैंक खाते खोलने में आम जनता की मदद करने के लिए केवाई के सरलीकरण के लिए रिज़र्व बैंक द्वारा हाल में उठाए गए कदमों के बारे में जागरूकता लाना है।

सी) केवाईसी के सरलीकरण के लिए उठाए गए कदमों में वर्तमान पते के लिए अलग से प्रमाण की अपेक्षा को हटाते हुए पहचान और पते के प्रमाण के रूप में एक ही दस्तावेज निर्धारित किया जाना शामिल है। इससे केवाईसी शाखा की प्रक्रिया होने के स्थान पर बैंक की प्रक्रिया बन गई है, जिसमें कम जोखिम वाले ग्राहकों के लिए आधिकारिक रूप से मान्य दस्तावेजों (ओवीडी) में शिथिलता प्रदान की गई, वर्तमान कम/मध्यम एवं उच्च जोखिम वाले ग्राहकों के लिए केवाईसी के आवधिक अद्यतनीकरण के समयांतराल को 5/2/1 वर्षों से बढ़ाकर क्रमशः 10/8/2 वर्ष कर दिया गया।

डी) इसके अलावा, 'निम्न जोखिम' के रूप में वर्गीकृत ग्राहकों के मामलों में यदि उनकी पहचान और पते की स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ हो तो आवधिक अद्यतनीकरण के समय बैंकों को पहचान और पते के प्रमाण फिर से मांगने की आवश्यकता नहीं है। ऐसे मामलों में ग्राहक द्वारा इस आशय का स्व-प्रमाणन पर्याप्त होना चाहिए। बैंक, आवधिक अद्यतनीकरण के समय ऐसे निम्न जोखिम वाले ग्राहकों की भौतिक उपस्थिति पर जोर नहीं डाल सकते। इसके अलावा, यदि केवाईसी का अनुपालन करने वाला ग्राहक उसी बैंक में एक अन्य खाता खोलना चाहे तो इसके लिए पहचान और/या पते के प्रमाण फिर से प्रस्तुत करने की कोई जरूरत नहीं होना चाहिए। कारोबारी प्रतिनिधियों तथा कारोबार सुलभकर्ताओं (बिजनेस फेसिलिटेटर) को इ-केवाईसी के लिए ग्राहक सेवा बिंदु (सीएसपी) के रूप में कार्य करने की अनुमति प्रदान की गई।

ई) खाता खोलने में ट्रांसजेंडर लोगों को होने वाली परेशानी को कम करने के लिए बैंकों को सभी प्रपत्रों/आवेदनों इत्यादि में 'तृतीय लिंग' को मान्य वर्गीकरण के रूप में शामिल करने को निर्देशित किया गया।

एफ) ऋण के मूल्यन से संबंधित कार्यदल की अनुशंसाओं के आधार पर ऋण के मूल्यन में पारदर्शिता को और बढ़ाने के लिए कदम उठाए गए। बैंकों से कहा गया कि वे अपनी वेबसाइट में *अन्य बातों के अलावा*, निम्नलिखित को प्रदर्शित



करें - विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत व्यक्तिशः उधारकर्ताओं को मंजूर किए गए अग्रिमों के संबंध में पिछली तिमाही के लिए संविदाकृत ऋणों की ब्याज दर के दायरे के साथ में ऐसे ऋणों की औसत ब्याज दर; व्यक्तिशः उधारकर्ताओं को दिए गए विभिन्न प्रकार के ऋणों पर लागू होने वाले कुल शुल्क एवं प्रभार, जिनको ऋण संसाधित करते समय भी घोषित किया जाना चाहिए ताकि इसमें पारदर्शिता लाई जा सके और ग्राहकों द्वारा सूचनापूर्ण निर्णय लिए जा सकें; व्यक्तिशः उधारकर्ता को दिए गए ऋण के संबंध में ऋण की कुल लागत को प्रदर्शित करने वाली वार्षिक प्रतिशत दर (एपीआर) या अन्य समान उपायों को प्रदर्शित करें ताकि व्यक्तिशः उधारकर्ता उधार लेने में सभी उत्पादों एवं/या ऋणदाताओं से संबद्ध लागत की तुलना कर सके। इस प्रकार की सूचना का प्रदर्शन करने के अलावा, बैंकों को यह भी कहा गया कि वे सभी व्यक्तिशः उधारकर्ताओं को ऋण संसाधन करने के प्रत्येक चरण के साथ ही साथ शर्तों एवं निबंधों में कोई परिवर्तन होने पर स्पष्ट, संक्षिप्त, एक पृष्ठ वाले मुख्य तथ्यों का विवरण/तथ्य पत्रक उपलब्ध कराएं, जिसको ऋण करार में सारांश बॉक्स के रूप में शामिल किया जाएगा।

जी) आईआरडीए के संबंधित विनियमों के अधीन कॉर्पोरेट ऐजेंसी या ब्रोकिंग मॉडल के तहत बीमा वितरण कारोबार करने के समय बैंकों को निर्देशित किया गया कि ग्राहकों के लिए उत्पादों की उपयुक्तता का आकलन करने के लिए प्रणाली स्थापित करें और उत्पादों को सार्वत्रिकरूप से उपयुक्त उत्पादों तथा जटिल उत्पादों के रूप में वर्गीकृत करें जिसमें बिक्री किए जाने से पहले आवश्यक रूप से ग्राहक की जरूरतों का आकलन करने की अपेक्षा हो। ग्राहक की जरूरतों का आकलन करने के लिए मानकीकृत प्रणाली का होना और प्रारंभ करने/लेनदेन संबंधी तथा अनुमोदन की प्रक्रियाओं का पृथक होना सुनिश्चित किया जाना चाहिए। बेचे गए बीमा उत्पाद की उपयुक्तता एवं औचित्य के संबंध में बैंकों को अपने ग्राहकों से न्यायपूर्ण, इमानदारीपूर्वक तथा पारदर्शिता के साथ व्यवहार करना चाहिए। कमीशन/दलाली/प्रोत्साहन के भुगतान में

बैंककारी विनियमन अधिनियम, 1949 की धार 10(1) (ii) अथवा आईआरडीए द्वारा जारी दिशानिर्देशों को कोई उल्लंघन नहीं होना चाहिए। स्टॉफ के लिए उपयुक्त कार्यनिष्पादन आकलन और प्रोत्साहन संरचना तैयार करते समय इस पर गौर किया जाना चाहिए। इसके अलावा, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि बीमा कंपनी द्वारा बीमा दलाली/कॉर्पोरेट ऐजेंसी सेवाओं में लगे हुए स्टॉफ को किसी प्रकार का प्रोत्साहन (नकद या गैर-नकद) नहीं दिया जाना चाहिए। बैंक को अपने ग्राहकों को किसी विशिष्ट बीमा कंपनी के उत्पाद चुनने या ऐसे उत्पादों की बिक्री से बैंकिंग उत्पादों को संबद्ध करने के संबंध में किसी प्रतिबंधात्मक प्रथा का अनुसरण नहीं करना चाहिए। बैंकों द्वारा वितरित किए जाने वाली प्रचार सामग्री में यह प्रमुखता के साथ बताया जाना चाहिए कि बैंक के ग्राहक द्वारा किसी भी बीमा उत्पाद की खरीद पूर्णतः स्वैच्छिक है तथा बैंक से किसी और सुविधा लिए जाने का इससे कोई संबंध नहीं है। इसके अलावा, उनके (बैंकों) द्वारा किए जाने वाले बीमा दलाली/ऐजेंसी कारोबार से प्राप्त होने वाले संबंधित शुल्क/दलाली के विवरण उनके तुलन पत्र में 'लेखों के संबंध में टिप्पणी' के अंतर्गत घोषित किया जाना चाहिए। उपलब्ध कराई जाने वाली सेवाओं से संबंधित मामलों को सुलझाने के लिए बोर्ड द्वारा अनुमोदित ग्राहक क्षतिपूर्ति नीति के साथ में शिकायत निपटान की मजबूत आंतरिक नीति तैयार की जानी चाहिए। इसके अंतर्गत यह भी अनिवार्य रूप से सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि जिन बीमा कंपनियों के उत्पादों की बिक्री की जा रही हो उनकी ग्राहक शिकायत निपटान व्यवस्था भी मजबूत होनी चाहिए। इसके आगे, बैंक को ग्राहक की शिकायतों का निपटान उपलब्ध कराना चाहिए।

एच) क्रेडिट एवं डेबिट कार्डों के प्रयोग को बढ़ावा देने के लिए रिजर्व बैंक ने कार्ड से होने वाले लेनदेन की सुरक्षा तथा जोखिम को कम करने के उपायों के संबंध में विभिन्न अनुदेश जारी किया है। इन अनुदेशों में ऑनलाइन अलर्ट्स के साथ ही साथ पुष्टि (अथॉटिकेशन) के अतिरिक्त अवयवों के बारे में निर्देश भी शामिल हैं जिनके कारण

कार्डों का प्रयोग करने के बारे में ग्राहक का भरोसा काफी बढ़ा है। हाल ही में उठाए गए कुछ कदम निम्नलिखित हैं -

- असुविधा की दूर करने के लिए प्रति लेनदेने अधिकतम ₹2000/- का भुगतान संकपर्करहित -कार्ड से करने वाले ग्राहकों के लिए छोटे मूल्य कार्ड प्रस्तुति लेन-देन के संबंध में अभिप्रमाणन की अतिरिक्त अपेक्षा से कुछ शर्तों के अधीन रियायत प्रदान की गई है।
- ग्राहकों में जागरूकता पैदा करने एवं उनकी सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए बैंकों को सूचित किया गया कि वे संपर्करहित कार्ड जारी करते समय ग्राहकों को इस प्रौद्योगिकी के बारे में बताएं, उसका उपयोग कैसे किया जाए और क्या जोखिम हो सकते हैं, और यह स्पष्ट रूप से बताया जाए कि कार्ड जारी करने पर उनकी क्या देयता होगी तथा कार्ड खो जाने पर बैंक को सूचित करने की जिम्मेदारी ग्राहक की होगी तथा कार्ड के खो जाने/चोरी हो जाने की स्थिति में उसकी रिपोर्टिंग के लिए बाधरहित तीव्रप्रणाली हो जिसे विभिन्न चैनलों से एक्सेस किया जा सके।
- विभिन्न प्रकार के कार्डों का इस्तेमाल करने वाले ग्राहकों के लिए जोखिम कम करने हेतु और बेहतर उपाय करने के लिए बैंकों को सूचित किया गया कि 1 फरवरी 2016 से बैंक द्वारा जारी सभी डेबिट एवं क्रेडिट कार्ड, घरेलू एवं अंतरराष्ट्रीय सभी कार्डों में ईएमएवी चिप हो तथा वे पिन आधारित कार्ड हों।

आई) पेंशनभोगियों को उनके जीवित रहने के प्रमाणपत्र के खो जाने पर नियमित रूप से पेंशन न मिल पाने की परेशानी को दूर करने के लिए सभी एजेंसी बैंकों को जो सरकारी पेंशन के भुगतान का कार्य संचालित करते हैं, सूचित किया गया है कि वे पेंशनभोगियों को जीवन-प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने पर उसकी विधिवत हस्ताक्षरित रसीद जारी करें। बैंकों को यह भी सूचित किया गया

है कि वे पेंशनभोगियों को डिजिटल प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने हेतु, प्रोत्साहित करें ताकि उन्हें प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने के लिए शाखा में न आना पड़े और रसीद जारी करने की जरूरत न पड़े।

जे) प्रचार सामग्रियों में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए तथा ग्राहकों के साथ टिकाऊ रिश्ते बनाने हेतु उत्पाद के ब्रांड नाम को पीएसएस अधिनियम के अंतर्गत अधिकृत संस्था/कंपनी के नाम के साथ जोड़ें, सभी अधिकृत संस्थाएं जो भुगतान संबंधी उत्पाद जारी करती हैं, को सूचित किया गया कि वे जन सामान्य के लिए दी जाने वाली समस्त सूचनाओं जैसे विज्ञापन, वेबसाइट पर, आवेदन कार्य आदि में भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा पीएसएस अधिनियम के अंतर्गत अधिकृत संस्था/कंपनी का नाम भलीभांति लिखें।

के) बैंकों को सूचित किया गया कि वे यह सुनिश्चित करें कि बचत बैंक खातों में न्यूनतम राशि बनाए न रखने पर दंडात्मक प्रभार उस अनुपात में हो जितनी कि राशि कम हो, उचित हो और सेवा प्रदान करने की औसत लागत के अनुरूप हो अन्यथा खाता केवल इस कारण से ऋणात्मक राशि में चला जाए कि उसमें न्यूनतम राशि नहीं बनाई रखी गई और बैंक ग्राहक को एसएमएस/ई-मेल/पत्र आदि से स्पष्ट रूप से सूचित करे कि नोटिस दिए जाने की तारीख से एक महीने के भीतर यदि न्यूनतम राशि नहीं रखी जाती है तो जुर्माना लगाया जाएगा। यदि उचित अवधि अर्थात् नोटिस की तारीख से एक महीने के भीतर न्यूनतम राशि पूरी नहीं की जाती है तो जुर्माने की राशि वसूल की जाए और उसकी सूचना खाताधारक को दे दी जाए।

एल) ग्राहक सेवा की गुणवत्ता को और अच्छा बनाने हेतु तथा बैंकों में ग्राहकों की शिकायतों के समाधान पर पूरी तरह ध्यान देने के लिए समस्त सरकारी क्षेत्र के बैंकों तथा चुनिंदा निजी क्षेत्र के एवं विदेशी बैंकों को सूचित किया गया है कि वे आंतरिक रूप से लोकपाल नियुक्त करें ताकि बैंक के ग्राहकों को उसकी शिकायतों के निवारण के लिए बैंकिंग लोकपाल में जाने से पहले फोरम उपलब्ध हो।

एम) बैंकों को अनुदेश जारी करने के अलावा, रिजर्व बैंक ने सामान्य जनता को भी चेतावनी जारी की है। हमने जनता को ऐसे ऐप से सावधान किया है जो कथित रूप से ग्राहक के खातों की जमाराशि का पता लगाने के लिए हट्सएप पर बार-बार डाले जाते हैं।

एन) रिजर्व बैंक ने जनता को बहुस्तरीय मार्केटिंग (एमएलएम) के प्रति भी सावधान किया है और ऐसी संस्थाओं के कार्यों के बारे में बताया है और सूचित किया है कि ऐसे प्रस्तावों के चक्कर में पड़कर सीधे-सीधे वित्तीय नुकसान उठाना पड़ सकता है, यद्यपि इस प्रकार के कृत्य, पुरस्कार चिट और धन परिचालन (प्रतिबंधित) अधिनियम 1978 के अंतर्गत अपराध माने जाते हैं।

### कुछ अनसुलझे प्रश्न

16. मैं यह समझता हूँ कि अनेक जमाकर्ताओं के दिमाग में कई सवाल उठ रहे होते हैं और वे बड़ी उत्सुकता से उनके जवाब रेगुलेटर से चाहते हैं। जहां तक मैं समझता हूँ कि वे केवल जवाब ही नहीं चाहते बल्कि हमने जो कार्रवाई की उसके औचित्य और स्पष्टीकरण के बारे में तथा हमारी कार्रवाई न करने के संबंध में जानना चाहते हैं। हमारा यह कर्तव्य है कि उन्हें बताएं। मैं ऐसे ही कुछ समसामयिक मुद्दों और उनसे जुड़े प्रश्नों पर आपके साथ चर्चा करना चाहूँगा।

#### निक्षेप बीमा

17. पहला मुद्दा जिस पर मैं चर्चा करना चाहता है वह निक्षेप बीमा से संबंधित है। खासतौर से यह मुद्दा निक्षेप बीमा कवर की सीमा बढ़ाने के बारे में है। निक्षेप बीमा ऐसे जमाकर्ताओं को उनकी जमाराशि डूब जाने पर सुरक्षा प्रदान करता है जब जमा लेने वाली संस्था बीमाकृत जमाकर्ता के प्रति दायित्व को पूरा नहीं कर पाती है। भारत में वाणिज्य बैंक, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक, स्थानीय क्षेत्र बैंक और सहकारी बैंक निक्षेप बीमा द्वारा कवर किए गए हैं। हाल के दिनों में हितधारकों और जनता के प्रतिनिधियों की लगातार मांग रही है कि निक्षेप बीमा कवर की मौजूदा राशि ₹1 लाख की सीमा को बढ़ाया जाए। विश्व में निक्षेप बीमा प्रणाली का विकास एक लंबे समय में विभिन्न क्षेत्राधिकार द्वारा अपनाए जाने से हुआ है

वित्तीय उपभोक्ता (जमाकर्ता) संरक्षण - कुछ चिरकालिक प्रश्नों के बारे में चिंतन

जो अनुभवों, अंतरराष्ट्रीय घटनाओं राष्ट्र से बड़े निकायों जैसे आईएमएफ, आईएडीआई से प्राप्त मार्गदर्शन के आधार पर तथा समय-समय पर अन्य पर्यावरणीय परिवर्तनों से विकसित हुआ है। निक्षेप बीमा का एक बुनियादी उसूल है कि इसके अंतर्गत कम से कम 80 प्रतिशत जमा खाते कवर हों तथा कुल मूल्यांकन योग्य जमा का 20-30 प्रतिशत कवर हो। भारत में हमने इस मानदंड को पार कर लिया है। 31 मार्च 2015 को हमारे डीआईसीजीसी ने 92.3 प्रतिशत जमा खातों को तथा 31 प्रतिशत कुल मूल्यांकन योग्य जमा को कवर किया था।

18. अतः इस संबंध में की गई मांग पर निर्णय लेने से पहले हमें दो प्रमुख मुद्दों को देखना होगा अर्थात् नैतिक संकट मुद्दा तथा जोखिम आधारित प्रीमियम मुद्दा निक्षेप बीमा आंतरिक रूप से नैतिक संकट पैदा करता है अर्थात् निक्षेप बीमा की पार्टियां अर्थात् एक बैंक और उसका बीमाकृत जमाकर्ता ज्यादा जोखिम उठाने के लिए प्रोत्साहन प्राप्त करता है, क्योंकि जोखिम की लागत को संपूर्ण या आंशिक रूप से अन्य लोग अर्थात् बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम (डीआईसीजीसी) वहन करते हैं। अधिकांश निक्षेप बीमा प्रणाली प्रारंभ में प्रत्याशित सपाट-दर प्रीमियम प्रणाली अपनाती हैं क्योंकि उनको डिजाइन करना, कार्यान्वित एवं नियंत्रित करना अपेक्षाकृत आसान होती हैं। लेकिन इन प्रणालियों पर आलोचना हुई कि वे जोखिम के उस स्तर को प्रदर्शित नहीं करती हैं जो बैंक, निक्षेप बीमा प्रणाली के प्रति दर्शाते हैं। सपाट-दर प्रीमियम प्रणाली भी अनुचित प्रणाली के रूप में देखी जाती है क्योंकि 'कम-जोखिम' वाले बैंक को भी उतना ही प्रीमियम देना होता है जितना कि 'अधिक जोखिम' वाले बैंक को। 'अधिक जोखिम' वाले बैंक के लिए उसके जोखिम प्रोफाइल में सुधार के लिए कोई अंतर्निहित प्रोत्साहन न होने से सपाट-दर प्रणाली नैतिक-संकट पैदा करेगी। इसलिए अधिकांश विविध प्रीमियम प्रणाली का प्राथमिक उद्देश्य बैंकों को प्रोत्साहन देना रहा है ताकि वे अत्याधिक जोखिम न उठाएं, नैतिक संकट को न्यूनतम रख सकें तथा प्रीमियम मूल्यांकन प्रक्रिया में और भी निष्पक्षता बरत सकें। प्रणाली में निष्पक्षता उद्योग निक्षेप बीमा को समर्थन प्रदान करता है। बीमाकृत बैंकों के जोखिम प्रोफाइल के प्रति बिना नपी-तुली प्रीमियम दर के कवर में वृद्धि से मात्र नैतिक संकट को बढ़ावा मिलेगा। इसे ध्यान में रखते हुए डीआईसीजीसी द्वारा भारत में बैंकों हेतु विभेदक प्रीमियम प्रणाली से संबंधित एक



समिति (अध्यक्ष, श्री जसबीर सिंह) का गठन किया गया था जिसने अपनी रिपोर्ट कल ही प्रस्तुत की है। उम्मीद है कि जोखिम आधारित प्रीलियम प्रणाली के प्रारंभ किए जाने से बीमा कवर की वर्तमान अधिकतम सीमा को ₹1 लाख रुपए से बढ़ाने के लिए आधार मिल सकेगा।

विभेदक बैंकों की संरचना और उपभोक्त संरक्षण

19. आपको ज्ञात हुआ होगा कि हमने हाल ही में देश में भुगतान बैंक के रूप में 11 संस्थाओं को 'सैद्धांतिक' रूप से लाइसेंस प्रदान किया है। आप में से कई लोग ये सोच रहे होंगे कि ये अलग-अलग प्रकार के बैंक उपभोक्ताओं के हित को कैसे साध सकेंगे। मैं आपको बताना चाहता हूँ कि हमने कितनी सावधानी से इन बैंकों के लिए विनियामकीय व्यवस्था को उपभोक्ता संरक्षण की दृष्टि से आकार दिया है।

20. आपको याद होगा कि रिजर्व बैंक द्वारा अगस्त, 2013 में 'भारत में बैंकिंग संरचना - भावी मार्ग' नामक पेपर चर्चा के लिए जारी करने के फलस्वरूप तथा वित्तीय समावेशन से संबंधित मुद्दों पर गौर करने हेतु, छोटे कारोबार एवं कम-आय स्तर की पारिवारिक इकाइयों के लिए विस्तृत वित्तीय सेवाओं से संबंधित समिति (अध्यक्ष: नचिकेत मोर) की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए नवंबर 2014 में हमने दो प्रकार के अलग-अलग बैंकों अर्थात् भुगतान बैंक तथा लघु वित्त बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने के इरादे को स्पष्ट कर दिया था।

21. भुगतान बैंकों की स्थापना का उद्देश्य वित्तीय समावेशन के कार्य को आगे बढ़ाना है, इसकी रणनीति के अंतर्गत जो सुविधाएं प्रदान की जाएंगी वे इस प्रकार हैं : (i) लघु बचत खाता और (ii) प्रवासी श्रमिक बल, कम आय वर्ग की पारिवारिक इकाई, छोटे कारोबार, अन्य असंगठित क्षेत्र की संस्थाओं एवं उपयोगकर्ताओं को भुगतान/विप्रेषण सेवाएं मुहैया कराना। भुगतान बैंकों को अनुमत गतिविधियां इस प्रकार होंगी : **(ए)** मांग जमाराशियां स्वीकार करना। भुगतान बैंक प्रारंभ में प्रत्येक व्यक्ति से अधिकतम ₹1 लाख की राशि ही ले सकता है, **(बी)** एटीएम/डेबिट कार्ड जारी करना **(सी)** विभिन्न माध्यमों से भुगतान व विप्रेषण सेवाएं देना तथा कुछ अन्य संबद्ध गतिविधियां।

22. उनके द्वारा ली गई जमाराशियां चालू या बचत खाता में ही रखी जा सकती हैं; वे मीयादी जमाराशियां स्वीकार नहीं कर सकते। भुगतान बैंक उधार देने का कार्य नहीं कर सकते। वे जमाराशियों को अधिकांश मात्रा में केवल सरकारी प्रतिभूतियों में लगा सकते हैं; छोटा सा हिस्सा, केवल 25 प्रतिशत तक की अपनी जमाराशि को वे अन्य बैंकों में रख सकते हैं।

23. उपभोक्ता संरक्षण पहलू की डिजाइन इस प्रकार है : भुगतान बैंकों में जनता द्वारा जमाराशि डीआईसीजीसी के निक्षेप बीमा द्वारा कवर होगी। चूंकि जमाराशि की अधिकतम सीमा ₹1 लाख है और निक्षेप बीमा की अधिकतम राशि ₹1 लाख है, अर्थात् भुगतान बैंकों के जमाकर्ता पूरी तरह बीमाकृत होंगे। दरअसल, यह तर्क दिया जा रहा था कि भुगतान बैंकों को निक्षेप बीमा से क्यों कवर किया जाए, जबकि उनकी आस्तियां पूरी तरह से उच्च गुणवत्ता वाली सरकारी प्रतिभूति की उच्च चलनिधि आस्तियां होंगी और उच्च क्रेडिट बैंक खाता होंगे। इसके बावजूद, हम इस नतीजे पर पहुंचे हैं कि चूंकि यह संकल्पना नई है और जमाकर्ताओं को अतिरिक्त भरोसे की जरूरत है इसलिए भुगतान बैंकों के जमाकर्ताओं को निक्षेप बीमा जैसे आश्वासन की आवश्यकता थी।

24. चूंकि भुगतान बैंक दूर-दराज के क्षेत्रों में बीसी, एटीएम व अन्य नेटवर्क के माध्यम से परिचालित होंगे, इसलिए भुगतान बैंकों को बीसी सहित कम से कम 25 प्रतिशत एक्ससेस-बिंदु ग्रामीण केंद्रों पर रखने होंगे। इसके अतिरिक्त, एक्ससेस बिंदुओं के क्लस्टर के लिए एक नियंत्रक कार्यालय की स्थापना होनी चाहिए जो विभिन्न आउटलेट्स पर नियंत्रण रखेगा तथा ग्राहकों की शिकायतों का निवारण करेगा। हमने आग्रह किया है कि बैंक में एक उच्च अधिकार प्राप्त ग्राहक शिकायत कक्ष हो ताकि ग्राहकों की शिकायतों पर कार्रवाई हो सके। भुगतान बैंक, रिजर्व बैंक की बैंकिंग लोकपाल योजना 2006 के अंतर्गत भी रहेंगे।

25. अब मैं आपको उस कठिन प्रक्रिया के बारे में बताना चाहता हूँ जो हमने 'सैद्धांतिक रूप में' लाइसेंस प्रदान करने के लिए अपनाई है। मैं यह बात जोर देकर कहना चाहता हूँ कि बैंकिंग लाइसेंस प्रदान करना महज बॉक्स पर टिक करने जैसा कार्य नहीं है। इसके लिए जो लोग बैंक को चलाने वाले हैं, उनके बारे में 'उचित और उपयुक्त' स्थिति संबंधी उच्च रेगुलेटरी संतुष्टि होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, बैंक उच्च लीवरेज संस्थाएं हैं, और वे किसके पैसे का

लीवरेज कर रहे हैं? हकीकत में वे जनता के पैसे का उपयोग कर रहे हैं। क्या हमें उस संस्था के बारे में पक्का आश्वासन नहीं होना चाहिए जिसके पास जनता का पैसा रखा जा रहा है? क्या इसका मतलब यह नहीं हुआ कि, जैसा कि हमने अपने दिशानिर्देशों में कहा था कि लाइसेंस अत्यधिक चयनात्मक आधार पर जारी किए जाएंगे। लाइसेंसप्रदान करने वाले प्राधिकारी को अपना दिमाग लगाना होगा और इस संबंध में निर्णय लेना होगा। ऐसा करने के लिए हमारे पास अनेक स्तरों पर जांच होती है ताकि छानबीन मनमानी न रहे। वस्तुतः मूल्यांकन के पांच स्तर हैं : पहला चक्र स्टाफ द्वारा पात्रता मानदंड के आधार पर प्रारंभिक संवीक्षा, दूसरे चक्र में स्टाफ द्वारा एजेंसी से सूचना प्राप्त करने के बाद आवेदन का विस्तृत विश्लेषण, तीसरे चक्र में बाहरी समिति द्वारा जांच जिनमें अत्यधिक निष्ठावान व्यक्ति एवं विशेषज्ञ शामिल होते हैं, चौथे चक्र में आंतरिक समिति द्वारा जांच और पांचवें चक्र में रिजर्व बैंक के केंद्रीय बोर्ड की समिति द्वारा विचार किया जाना। हम इस बात से सहमत हैं कि प्रारंभिक वर्षों में भुगतान बैंकों को लाइसेंस प्रदान करने में सावधानीपूर्वक दृष्टिकोण अपनाने का निर्णय अत्यधिक विवेकपूर्ण एवं सही है।

26. दूसरी सावधानी हमने यह बरती है कि वित्तीय सेवा प्रदाता को प्राधिकृत करने तथा वित्तीय उत्पाद प्रबंधकों को लाइसेंस प्रदान करने के बीच अंतर कायम रखा है। वित्तीय सेवा प्रदाता उपभोक्ता के पैसों का इस्तेमाल नहीं करते, वे केवल दलाली के सेवाएं देते हैं, उपभोक्ता को एजेंसी और या परामर्शी सेवाएं। जबकि वित्तीय उत्पाद प्रबंधक जैसे बैंक, म्युचुअल फंड तथा बीमा कंपनियों वस्तुतः उपभोक्ताओं से धन प्राप्त करती हैं और उस धन का प्रबंधन करती हैं। जनता के इस धन के संचालन के लिए अलग प्रकार के रेगुलेटरी दृष्टिकोण की जरूरत होती है जबकि इसकी तुलना में एजेंसी अथवा परामर्शी सेवाओं के माध्यम से उपभोक्ता को सेवा प्रदान करने को संचालन करना भिन्न होता है। यही कारण है कि पहले के बारे में विवेकपूर्ण रेगुलेशंस बहुत सख्त हैं जबकि बाद वाले के बारे में रेगुलेशन उतने कठोर नहीं हैं। इसका साफ अर्थ यह है कि सेवा प्रदाताओं के संबंध में प्राधिकृत करने में उदारता संभव है, लेकिन बैंकों को प्राधिकृत करने में सावधानी बरतनी होती है।

वित्तीय उपभोक्ता (जमाकर्ता) संरक्षण - कुछ चिरकालिक प्रश्नों के बारे में चिंतन

27. हमने यह भी घोषणा की है कि हम लघु वित्त बैंकों को भी लाइसेंस प्रदान करेंगे जो अलग प्रकार के बैंक होंगे। भुगतान बैंक के समान लघु वित्त बैंकों की स्थापना का भी उद्देश्य वित्तीय समावेशन की प्रक्रिया को आगे बढ़ाना है। लेकिन इसे विभिन्न प्रकार की रणनीति से प्राप्त किया जाएगा जैसे - (i) बचत करने के साधनों का प्राथमिक रूप से प्रावधान करना बैंक सेवारहित और जहां आबादी को बैंक की कम सेवा प्राप्त है, और (ii) छोटे कारोबारी यूनियों, लघु और सीमांत किसानों, सुक्ष्म और लघु उद्योगों, और अन्य असंगठित क्षेत्र की संस्थाओं को उच्च-प्रौद्योगिकी की मदद से न्यून-लागत पर ऋण की आपूर्ति करना। लघुवित्त बैंक इसके स्थापना के उद्देश्यों को आगे बढ़ाएंगे तथा प्राथमिक रूप से जमा स्वीकार करने की बुनियादी बैंकिंग गतिविधियां करेंगे तथा बैंक सेवारहित एवं कम बैंक सेवा वाले क्षेत्रों के साथ ही छोटे कारोबारी यूनियों, लघु एवं सीमांत किसानों, सुक्ष्म एवं लघु उद्योगों तथा असंगठित क्षेत्र की संस्थाओं को उधार प्रदान करेंगे। ये बैंक अन्य प्रकार के जोखिम-रहित साधारण वित्तीय सेवा कार्यकलाप भी करेंगे, जैसे म्युचुअल फंड यूनियों, बीमा उत्पादों, पेंशन उत्पादों आदि के वितरण का कार्य, जिसके लिए स्वाधिकृत निधि की कोई वचनबद्धता नहीं होगी।

28. लघु वित्त बैंकों के लिए विवेकपूर्ण दिशानिर्देश यथोचित रूप से बना दिए गए हैं। इसे अपने समायोजित निवल बैंक ऋण (एएनबीसी) का 75 प्रतिशत प्राथमिकता क्षेत्र उधार (पीएसएल) के रूप में वर्गीकृत पात्र क्षेत्र को देना होगा। आभारी किसी एक या समूह को अधिकतम ऋण का आकार तथा निवेश की सीमा का एक्सपोजर क्रमशः उसकी पूंजी निधि के 10 प्रतिशत और 15 प्रतिशत तक सीमित होगा। इसके अलावा, यह सुनिश्चित करने के लिए कि बैंक प्राथमिक रूप से छोटे उधारकर्ताओं को ऋण प्रदान करता है, उसके ऋण-पोर्टफोलियों का कम से कम 50 प्रतिशत हिस्सा ऋण और अग्रिम के रूप में ₹25 लाख तक होना चाहिए।

29. उपभोक्ता संरक्षण की अपेक्षाओं को ध्यान में रखते हुए हमने यह निर्धारित किया है कि लघु वित्त बैंकों के पास उच्च अधिकार प्राप्त ग्राहक शिकायत कक्ष होंगे जो ग्राहक की शिकायतों को देखेंगे और लघु वित्त बैंक, भारतीय रिजर्व बैंक की बैंकिंग लोकपाल योजना, 2006 के अधिकार क्षेत्र में होंगे।

30. हमें 72 आवेदन प्राप्त हुए हैं और हम यह निर्धारित करने के अंतिम चरण में हैं कि किसे लाइसेंस प्रदान किया जाए। मैं एक बार पुनः दोहराता हूँ कि बैंकिंग लाइसेंस प्रदान करना महज बॉक्स पर टिक करने जैसा आसान कार्य नहीं, यह उन लोगों के बारे में जो बैंक को चलाएंगे 'उपयुक्त और उचित' स्थिति के संबंध में उच्च रेगुलेटरी संतुष्टि पर आधारित होगा। लघुवित्त बैंक अत्यधिक लीवरेज बैंक होंगे, और हमें इस बात का पक्का आश्वासन चाहिए कि जनता का पैसा किन संस्थाओं को प्रदान किया जा रहा है। इसलिए लाइसेंस अत्याधिक चुनिंदा आधार पर जारी किए जाएंगे, हम शीघ्र ही लाइसेंस के लिए चयनित आवेदकों की घोषणा करेंगे।

### बाज़ार का विकास और उपभोक्ता संरक्षण

31. रेगुलेटर के रूप में हम कई बार हमें बाजार के विकास या बाजार नवोन्मेष बनाम उपभोक्ता संरक्षण की दुविधा का सामना करना पड़ता है। हम अभी भी विकासशील और उभरते बाजार की श्रेणी में हैं, जबकि कई मामलों में हम अंतरराष्ट्रीय मानकों तक पहुंच चुके हैं, लेकिन अभी भी वित्तीय क्षेत्र में ऐसे बहुत से खंड हैं जहां विकास और नवोन्मेष की आवश्यकता है। यहां इस संबंध में वित्तीय समावेशन एक मुद्दा हो सकता है। नए विचारों को प्रोत्साहित करने की जरूरत है, प्रारंभ में इसमें लागत अधिक आएगी जिसकी उगाही करने की आवश्यकता होगी; प्रारंभ में होने वाले जोखिमों तथा असफलताओं के प्रति पर्याप्त प्रतिलाभ तथा क्षतिपूर्ति की आवश्यकता होगी। दूसरी ओर, इस प्रकार की बाध्यताएं उपभोक्ता संरक्षण के रूप में कार्य करेंगी। एक रेगुलेटर के रूप में हम इस सुविधा को समझते हैं। हमने इस दुविधा का सामना हाल के वर्षों में सूक्ष्म वित्त संस्थाओं के मामले में किया है। एटीएम, क्रेडिट और डेबिट कार्ड, इलेक्ट्रॉनिक निधि अंतरण सेवाएं जैसे आरटीजीएस और एनईएफटी और यहां तक कि नकदी सेवाओं के मामले में। हम इन सेवाओं तथा सुविधाओं को विस्तार देने के बारे में सहमत थे। हम इन सेवाओं के लिए किए जाने वाले परिवर्तनों तथा उपभोक्ताओं के हितों के बीच पैदा होने वाले असंतुलन को समझते थे। हमारा दृष्टिकोण यह था कि धीरे-धीरे आगे बढ़ा जाए और उपभोक्ताओं के लिए स्पर्धा तथा विकल्पों द्वारा इस प्रकार की प्रगति तथा नवोन्मेष की मोर्चाबंदी की जाए ताकि उपभोक्ताओं को न्यायोचित सेवा मिल सके तथा प्रभार उचित हों।

### न्यून ब्याज दर व्यवस्था में जीवन

32. अब मैं उन परिदृश्य को प्रस्तुत करना चाहत हूँ जो हमारे देश में अगले कुछ वर्षों में उभरने वाले हैं और उन तैयारियों के बारे में जो हम सब बचतकर्ता के रूप में करेंगे। एक लंबे समय तक, विशेषज्ञ रूप से हमारे जीवन की स्मृतियों में स्वतंत्रता के बाद के काल में, भारत महंगाई के दौर से गुजर रहा था; निःसंदेह शुक है कि हमारे यहां कभी अत्यधिक महंगाई की स्थिति नहीं रही जैसी कि अनेक अफ्रीकी या दक्षिण अमरीकी राष्ट्रों में थीं; लेकिन निश्चित ही हमारा अनुभव था कि एक अंक की उच्च महंगाई किशोरावस्था में देखी भी और महंगाई की प्रत्याशाओं की मोर्चाबंदी अच्छी तरह की गई थी। यद्यपि हमने कुछ अवधियों में कम महंगाई के स्तर थी देखे थे, लेकिन हम उसे बनाए नहीं रख सके। एक बार फिर से हम महंगाई के न्यून स्तर को देख रहे हैं और यह पर्याप्त रूप से स्पष्ट है कि हम इसे आने वाले समय में भी इसे कायम रख सकेंगे। मौद्रिक नीति के सरकार के साथ किए गए करार में भी यह लिखा गया है कि मौद्रिक नीति ढांचे का उद्देश्य उपभोक्ता के लिए महंगाई को चार प्रतिशत पर (दो अधिक या दो कम) पर बनाए रखा जाएगा। यह व्यवस्था पूरी तरह आश्वस्त करती है और यह भरोसा दिलाती है कि महंगाई की प्रत्याशाओं को नीचे रखा जाए। यह प्रसन्नता की बात है कि प्रभावशाली चिंतक अब मंदी के बारे में चिंतन कर रहे हैं।

33. इस न्यून महंगाई अवधि का बचतकर्ताओं के लिए क्या मायने हैं? एक बात तो तय है कि उपभोक्ता यह महसूस करेंगे कि उनकी बचत का वास्तविक मूल्य बढ़ गया है और वह मूल्य बना हुआ है तथा सुरक्षित है। न्यून महंगाई के दौर में, पैसे का वास्तविक मूल्य कुछ ज्यादा नहीं बदलता है। लेकिन, सामान्य ब्याज दर जो उन्हें प्राप्त होगी वह उच्च महंगाई के दौर में प्राप्त होने वाली ब्याज दर की तुलना में कम होगी। क्योंकि अंततः ब्याज दर निर्धारण का साधारण फार्मूला यही रहेगा :

$$\text{सांकेतिक ब्याज दर} =$$

$$\text{वास्तविक ब्याज दर} + \text{महंगाई दर}$$

34. चूंकि किसी भी अर्थव्यवस्था में वास्तविक ब्याज दर कमोबेश स्थिर होती है, इसलिए साधारण ब्याज दर सीधे-सीधे महंगाई दर के समानुपात में होगी। इस प्रकार इसमें वृद्धि तभी होगी जब महंगाई दर बढ़ेगी और महंगाई दर घटने पर उसमें गिरावट आएगी।

35. बेखबर लोग चिंतित होंगे; यह स्थिति भ्रांतियों को बढ़ावा देगी - खासतौर से उन लोगों के दिमाग में जो स्थिर ब्याज के वर्तमान समय पर जी रहे होंगे; जैसे उनकी आय स्तर घट गया हो। लेकिन ऐसा नहीं है, बल्कि उनकी न्यून साधारण ब्याज आय से ज्यादा चीजें और सेवाएं हासिल की जा सकेंगी, क्योंकि उनकी बचत और आय का वास्तविक मूल्य अक्षुण्य बना रहेगा।

36. महंगाई के न्यून स्तर के दौरान कारोबार तथा उपभोक्ता के विश्वास ऊंचे एवं बेहतर होंगे, बचतकर्ताओं में अधिक जोखिम उठाने की भूख होगी। इसका आशय यह है कि स्थिर ब्याज आय पर पूरी तरह निर्भरता कम होगी; निवेश करने से पहले बचतकर्ता पूंजी बाजार के विभिन्न वित्तीय उत्पादों को तौलेंगे कि किस उत्पाद को लेने से उपयुक्त जोखिम-पारितोषक प्राप्त होगा। बचतकर्ताओं को वित्तीय

वित्तीय उपभोक्ता (जमाकर्ता) संरक्षण - कुछ चिरकालिक प्रश्नों के बारे में चिंतन

परामर्शदाताओं और विश्लेषकों की ज्यादा से ज्यादा आवश्यकता पड़ेगी ताकि वे निवेश के बारे में निर्णय ले सकें। जीवन कुछ इसी प्रकार होगा जिसके लिए हमें तैयार रहना होगा।

### समापन

37. अंत में, मैं उस बात को याद दिलाना चाहूँगा जिनका समर्थन 'असाधारण व्यक्ति' श्री एम.आर. पै ने किया था। उनके शब्दों में 'अधिकांश भारतीय अपने अधिकारों से अनभिज्ञ हैं और इसीलिए उन्हें ठग लिया जाता है।' रेगुलेटर होने के नाते हम इस स्थिति से अवगत हैं, यही कारण है कि हम लगातार वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण, खासतौर से प्रभावित होने वाले व्यक्तियों, रक्षारहित खुदरा उपभोक्ताओं, पर कड़ी नज़र रखे हुए हैं।

38. ध्यानपूर्वक सुनने के लिए आपका धन्यवाद !