वित्तीय विनियमन तथा वित्तीय समावेशन - साथ में अथवा प्रति-प्रयोजनों के लिए कार्य करना *

उषा थोरात

वित्तीय समावेशन का मामला सिर्फ समता के सिद्धांत पर आधारित नहीं है - स्थिरता के साथ समावेशक वृद्धि के लिए वहनीय बैंकिंग सेवाओं तक पहुंच होना जरूरी है। भारत जैसे देश में, जिसकी आबादी काफी अधिक तथा विविधतापूर्ण है तथा जिसकी आबादी का अधिकांश भाग गांव तथा असंगठित क्षेत्रों से संबद्ध है, के लिए वित्तीय समावेशन की लक्ष्य की प्राप्ति हेतु यह जरूरी है कि औपचारिक वित्तीय प्रणाली की पैठ काफी उच्च स्तर पर हो। उन क्षेत्रों में भी, जहां बैंकों की सुविधा उपलब्ध है, समाज के कई वर्ग ऐसे हैं जो बैंकिंग प्रणाली की सुविधा से वर्जित हैं। राजनैतिक तथा सामाजिक स्थिरता के लिए भी वित्तीय समावेशन जरूरी है। हाल की अवधि में भारत जैसे देशों में सरकार द्वारा बैंक खाते खोलने के लिए, ऐसे खाते के माध्यम से सरकारी लाभ प्रदान कर, प्रोत्साहित किया जा रहा है। आइसीटी समाधानों के कारण अपेक्षाकृत कम खर्च पर इस प्रकार की पहलें संभव हो गयी हैं।

2. वित्तीय समावेशन द्वारा एक दक्ष भुगतान प्रणाली तक भरोसेमंद पहुंच मात्र प्रदान नहीं किया जाता । कई चर्चाओं में - विशेष रूप से मोबाइल फोन की अगुवाई वाली खुदरा भुगतान प्रणाली के संदर्भ में - वित्तीय समावेशन के इस पहलू पर फोकस किया गया प्रतीत होता है। वित्तीय समावेशन सूक्ष्म वित्त मात्र भी नहीं है। वित्तीय समावेशन वहनीय बचत, ऋण, विप्रेषण तथा बीमा सेवाओं तक भरोसेमंद पहुंच को दर्शाता है। हम भारतवासी इस बात में यकीन करते हैं कि वित्तीय समावेशन से मूल रूप से जमा बीमा द्वारा समर्थित बैंक खाता तक पहुंच, वहनीय ऋण एवं भुगतान प्रणाली तक पहुंच अभिप्रेत है।

3. मुख्य प्रश्न यह है कि किस प्रकार की विनियामक एवं पर्यवेक्षणात्मक प्रक्रिया से यह सुनिश्चित होगा कि औपचारिक वित्तीय प्रणाली द्वारा सुरक्षा एवं विश्वसनीयता

* 2-4 जून 2010 को वाशिंगटन में फेडरल रिज़र्व सिस्टम के गवर्नरों के बोर्ड, अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष तथा विश्व बैंक की संयुक्त मेजबानी में वित्तीय क्षेत्र के लिए नीतिगत चुनौतियों संबंधी दसवीं वार्षिक अंतरराष्ट्रीय संगोष्ठी में श्रीमती उषा थोरात, उप गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा दिया गया भाषण।

के स्वीकार्य स्तरों के बारे में समझौता किए बिना गुरुतर दक्षता के साथ आबादी के वर्जित भाग को वहनीय वित्तीय सेवाएं प्रदान की जाएं ?

4. अतः, वित्तीय समावेशन और वित्तीय विनियमन के इस सत्र में भारतीय अनुभव से सीख लेते हुए, मैं निम्नलिखित मुद्दों पर फोकस करूंगी :

- क्या समावेशन और वित्तीय विनियमन के बीच तालमेल है - क्या उनके प्रयोजन अलग-अलग हैं अथवा वे एक दूसरे के साथ काम करते हैं ?
- वित्तीय समावेशन को सुकर बनाने के लिए भारत में विभिन्न विनियामक हस्तक्षेप क्या हैं ?
- बैंकेतर मध्यवर्ती संस्थाओं तथा वित्तीय समावेशन के लिए नवोन्मेषी एवं कम खर्चीले समाधान प्रदान करने वाली संस्थाओं को विनियमित करने के लिए किस प्रकार का दृष्टिकोण अपनाया गया है ?
- वित्तीय समावेशन के क्षेत्र में उपभोक्ता संरक्षण संबंधी मुद्दे कौन से हैं तथा इस संबंध में विनियामक दृष्टिकोण क्या है?

वित्तीय विनियमन तथा वित्तीय समावेशन - क्या इनमें कोई तालमेल है ?

5. पिछला साल भारतीय रिज़र्व बैंक के लिए प्लैटिनम जयंती साल था। इसके समारोह के भाग के रूप में, दूरदराज के बैंक-रहित क्षेत्रों में कई आउटरीच कार्यकलाप किए गए। इन दौरों के समय, लोगों ने हमसे प्रायः उन 'फ्लाइ-बाइ-नाइट' परिचालकों के बारे में पूछा जिन्होंने उनकी जिंदगीभर की बचत राशियां गायब कर दी थीं। इस प्रकार के बेईमान परिचालकों द्वारा जनता के विश्वास को जो क्षति पहुचायी जाती हैं तथा लोगों को जिस प्रकार के संकट में डाला जाता है वह एक ऐसा विषय है जिसकी अनदेखी कोई भी विनियामक नहीं कर सकता। अतः वित्तीय समावेशन के लिए अल्प जमाराशियों की जमा बीमा द्वारा समर्थित ऐसी सुदृढ़ एवं भरोसेमंद जमा स्वीकार करने वाली संस्थाओं का होना जरूरी है जिन तक सभी की पहुंच हो। वित्तीय विनियमन के बिना यह संभव नहीं है कि सुदृढ़ एवं भरोसेमंद जमा स्वीकार करने वाली संस्थाएं तथा जमा बीमा प्रणाली उपलब्ध करायी जाए। अतः मेरे मन में जरा भी संदेह नहीं है कि वित्तीय विनियमन तथा वित्तीय समावेशन साथ-साथ काम करते हैं - दूसरे के लिए पहले का होना जरूरी है।

6. वित्तीय विनियमन तथा वित्तीय समावेशन के बीच अभिसरण होने का एक और कारण यह है कि यदि वित्तीय मध्यस्थ वहनीय सेवाएं प्रदान करना चाहें तो उन्हें प्रौद्योगिकी एवं बड़े पैमाने की किफायत का लाभ उठाने की जरूरत होगी - इसके लिए उन्हें कुछ इष्टतम आकार तक बढ़ना होगा। पूंजी के बिना इस प्रकार की वृद्धि संभव नहीं है। निवेशकर्ता तथा उधारदाता अधिक निधियां प्रदान करने में तब सहज महसूस करेंगे जब इस प्रकार की संस्थाएं विनियमित हों। हमने ऐसा उस समय अनुभव किया जब सूक्ष्म वित्त संस्थाएं (एमएफआइ) रिज़र्व बैंक के साथ गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी के रूप में पंजीकृत होना चाहती थीं, परंतु उन्होंने हमसे इच्छा प्रकट की कि उनके लिए न्यूनतम पूंजी संबंधी अपेक्षा को घटाकर सामान्यतः गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों के लिए निर्धारित स्तर से कम किया जाए। हमने न्यूनतम पूंजी संबंधी अपेक्षा को कम किए बिना निर्धारित मानदण्ड पूरा करने पर पंजीकरण की अनुमति उन्हें दी। ऋणदाताओं तथा निवेशकर्ताओं द्वारा समर्थन दिए जाने की वजह से हाल की अवधि में एमएफआइ में हुई नाटकीय वृद्धि के लिए गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी (एनबीएफसी) के रूप में भारतीय रिज़र्व बैंक के साथ उनका पंजीकरण कम जिम्मेवार नहीं है।

7. हाल में, वैश्विक संकट के संदर्भ में यह देखा गया है कि उधार ली गई निधियों पर अनुचित रूप से निर्भर

होना जोखिम का स्रोत हो सकता है तथा जमाराशियों का अधिक स्थिर खुदरा आधार लाभ एवं आघात-सहनीयता दोनों के लिए अच्छा है। इसी तरह, एक विशाखीकृत आस्ति संविभाग से अर्जन में अस्थिरता में कमी आती है। इस प्रकार, वित्तीय समावेशन, जिससे खुदरा एवं विशाखीकृत संविभाग - आस्तियों तथा देयताओं में - का संवर्धन किया जा सकता है, से वित्तीय स्थिरता का भी संवर्धन होता है।

वित्तीय समावेशन सुकर बनाने के लिए विनियामक हस्तक्षेप

8. इस खण्ड में मैं वित्तीय समावेशन को सुकर बनाने के लिए रिज़र्व बैंक द्वारा किए गए विभिन्न उपायों पर प्रकाश डालूंगी। यहां मुख्य संदेश यह है कि विनियामक दृष्टिकोण में जमा स्वीकार करने वाली संस्थाओं के लिए निर्धारित विनियामक मानदण्डों के साथ समझौता नहीं किया गया है। हमारी दृढ़ राय है कि सिर्फ सुदृढ़ एवं मजबूत संस्थाएं वित्तीय समावेशन में योगदान दे सकती हैं। समग्र परंपरागत विवेकपूर्ण ढांचे के भीतर, हमने वित्तीय समावेशन के उद्देश्य को बढ़ावा देने के लिए प्रोत्साहन एवं निरुत्साहन की प्रणाली अपनायी है तथा ऐसा करते समय अधिक पैठ के उद्देश्य की योग्यता के साथ हमने जोखिम की मात्रा के बीच संतुलन बैठाने का प्रयास किया है।

क्या छोटा होना अच्छी बात है ?

9. स्थानीय समुदायों को वित्तीय सेवाएं प्रदान करने में दुनिया भर में ऋण संघों तथा समुदाय बैंकों की सफलता की ओर ध्यान देने पर, यह तर्क दिया जा सकता है कि छोटे क्षेत्रीय बैंकों की मौजूदगी वित्तीय समावेशन के लिए सही जवाब है। तथापि, सहकारी बैंकों, जमा लेने वाली गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों तथा क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों जैसी स्थानीय संस्थाओं के साथ हमारे अनुभव ने खराब अभिशासन, संबद्ध ऋण, भौगोलिक संकेंद्रण संबंधी जोखिमों पर प्रकाश डाला, जिससे प्राकृतिक आपदाओं एवं मंदी के प्रति असुरक्षितता पैदा होती है। छोटी संस्थाओं में पर्यवेक्षणात्मक संसाधनों का अननुपातिक हिस्सा लगने की प्रवृत्ति भी होती है। इसके अलावा, मुख्य धारा की भुगतान प्रणाली तक पहुंच के लिए आवश्यक आइसीटी समाधान अपनाने हेतु यह अपेक्षित है कि बड़ी मात्रा में निवेश किया जाए तथा बहुधा ये छोटी संस्थाओं के लिए दूभर साबित होते हैं तथा उन्हें गैर प्रतिस्पर्धी बना देते हैं। हमने गैर अर्थक्षम संस्थाओं के विलय तथा विनियामक अपेक्षाएं पूरी करने वाले बैंकों की वृद्धि को प्रोत्साहित किया है। हमने तीन-स्तरीय विनियामक दृष्टिकोण का भी अनुसरण किया है - धनात्मक निवल मालियत सुनिश्चित करने के उद्देश्य से क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों एवं ग्रामीण सहकारी संस्थाओं के लिए 'गैर-बासेल' दृष्टिकोण, शहरी सहकारी बैंकों के लिए 'बासेल-I' तथा वाणिज्य बैंकों के लिए 'बासेल-II' । जमा बीमा का लाभ न उठाने वाली अथवा बचत/चेकिंग खातों का प्रस्ताव न करने वाली गैर-बैंकिंग जमा स्वीकारने वाली संस्थाओं के लिए हमने सरल विनियामक ढांचा अपनाया है हालांकि इसमें पूंजीगत अनुपात उच्चतर है।

स्वयं सहायता समूहों के लिए खाता खोलने की अनुमति बैंकों को देना

10. वित्तीय समावेशन को सुकर बनाने के लिए 90 के दशक के आरम्भ में एक महत्वपूर्ण विनियामक व्यवस्था उस समय की गयी, जब बैंकों को उन स्वयं सहायता समूहों (एसएचजी) के लिए बचत खाते खोलने की अनुमति प्रदान की गयी जो न तो पंजीकृत थे न विनियमित। एसएचजी बहुत कम आय वाले परिवारों से 15 से 20 सदस्यों तक, सामान्यतः महिलाओं, का एक ऐसा समूह है जो सदस्यों से बचत राशियां जुटाता है तथा जुटायी गयी निधियों का प्रयोग जरूरतमंद सदस्यों

को ऋण देने में करता है, जिसके तहत जमाराशियों तथा ऋणराशियों पर ब्याज दरों का निर्धारण पूर्णतः सदस्यों द्वारा किया जाता है। राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) ने औपचारिक वित्तीय प्रणाली तथा अनौपचारिक क्षेत्रों के बीच सहक्रिया का लाभ उठाने के लिए 1992 में एसएचजी-बैंक सहबद्धता कार्यक्रम शुरू किया । इस कार्यक्रम के तहत, बैंकों द्वारा सामूहिक गारंटी पर एसएचजी को ऋण प्रदान किया जाता है तथा ऋण की मात्रा इस प्रकार के एसएचजी द्वारा बैंकों के पास रखी गयी जमाराशियों की तुलना में कई गुना हो सकती है। इस प्रकार के ऋणों की वसूली दर अच्छी रही है तथा बैंकों ने यह पाया है कि एसएचजी के माध्यम से गरीब जनता तक पहुंचने की लेनदेन लागत काफी कम होती है क्योंकि इस प्रकार की लागत का वहन बैंक के बजाय एसएचजी द्वारा किया जाता है। समूह के सदस्यों द्वारा अर्जित ब्याज समूह में प्रतिधारित किया जाता है। एसएचजी के माध्यम से प्राप्त पैठ बहुत महत्वपूर्ण है। सूक्ष्म वित्त की स्थिति संबंधी नाबार्ड की रिपोर्ट (2008-09) के अनुसार, लगभग 86 मिलियन गरीब परिवारों को एसएचजी-बैंक सहबद्धता कार्यक्रम के तहत समाविष्ट किया गया है और 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार 6.1 मिलियन से अधिक बचत-सहबद्ध एसएचजी और 4.2 मिलियन ऋण-सहबद्ध एसएचजी थे।

11. एसएचजी आंदोलन के आरंभिक चरण में देश के दक्षिणी भागों में एसएचजी का संकेंद्रण देखा गया, परंतु अब एसएचजी का फैलाव पूर्वी एवं उत्तर-पूर्वी क्षेत्रों तक, जहां वित्तीय निष्कासन का विस्तार अधिक है, अधिक हो गया है। भारत सरकार गरीबों के लिए सब्सिडी-संबद्ध ऋण योजनाओं के लिए भी एसएचजी का उपयोग कर रही है। नाबार्ड एसएचजी का संवर्धन करनेवाले तथा उन्हें बैंकों से संबद्ध करनेवाले गैर सरकारी संगठनों को सहायता प्रदान करता है।

अधिदिष्ट प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र ऋण

12. प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र के अंतर्गत मोटे तौर पर कृषि और संबद्ध कार्यकलाप, सूक्ष्म और लघु उद्यम, शिक्षा, आवास तथा सूक्ष्म ऋण शामिल हैं। सभी देशी वाणिज्य बैंकों से अपेक्षित है कि वे अपने ऋण का 40 प्रतिशत प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रों को आबंटित करें। विदेशी बैंकों के लिए यह अपेक्षा 32 प्रतिशत है तथा उनके मामले में निर्यात ऋण भी शामिल है। बैंकों द्वारा एसएचजी, सूक्ष्म वित्त संस्थाओं, प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र को ऋण प्रदान करने हेतु एनबीएफसी को, तथा कृषि एवं संबद्ध कार्यकलापों के लिए क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों को दिए गए ऋण को प्राथमिकताप्राप्त की परिभाषा में शामिल किया गया है। प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र के विभिन्न वर्गों को बैंकों एवं वित्तीय संस्थाओं द्वारा दिए गए ऋणों का प्रतिनिधित्व करनेवाली प्रतिभूतिकृत आस्तियों में बैंकों द्वारा किए गए निवेश को भी प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र में शामिल किया जाता है। बैंक सहभागिता पत्रों के माध्यम से भी दूसरे बैंक से प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र ऋण खरीद सकते हैं। प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र ऋण में रह गई किसी प्रकार की कमी को नाबार्ड/सिडबी/एनएचबी द्वारा अनुरक्षित विशेष निधियों में जमा करना अपेक्षित है, जिनका उपयोग ग्रामीण बुनियादी ढांचा/सूक्ष्म उद्यम/आवास क्षेत्र के निधीयन के लिए किया जाता है। 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार, प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र के तहत 51 मिलियन ऋण खाते कवर किए गए थे। जहां यह तर्क दिया जा सकता है कि अधिदिष्ट ऋण से बैंकिंग प्रणाली की आबंटनात्मक दक्षता में विकृति आती है, मैं इस बात पर बल देना चाहूंगी कि इसमें कोई सहायता शामिल नहीं हैं क्योंकि ब्याज दरें अविनियमित हैं तथा आय निर्धारण, आस्ति वर्गीकरण एवं प्रावधानीकरण संबंधी सभी सामान्य विवेकपूर्ण मानदंड तथा साथ ही मानक जोखिम भार लागू हैं, जो यह सुनिश्चित करते हैं कि इस प्रकार के ऋणों से बैंक के तुलनपत्र में कोई अनुचित जोखिम नहीं जुड़ती।

कम बैंक सुविधाप्राप्त क्षेत्रों में पैठ के लिए शाखा लाइसेंसीकरण संबंधी अनुमोदनों को संबद्ध करना

13. भारत के वर्तमान कानूनों के तहत, प्रत्येक बैंक के लिए यह अपेक्षित है कि वह शाखा खोलने हेतु रिज़र्व बैंक से लाइसेंस प्राप्त करे। इस विधिक अपेक्षा का उपयोग वित्तीय समावेशन में वृद्धि करने के एक विनियामक साधन के रूप में किया गया है। अधिक आकर्षक केंद्रों में शाखा लाइसेंसों के लिए सांविधिक अनुमोदनों को कम बैंक सुविधावाले ज़िलों एवं राज्यों में कुछ शाखाएं खोलने तथा प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र संबंधी दायित्व पूरे करने, 'नो फ्रिल्स' खाते प्रस्तावित करने तथा वित्तीय समावेशन एवं ग्राहक सेवा की उपलब्धियों को मापने संबंधी अन्य मानदंड जैसे अन्य कारकों से संबद्ध किया जाता है।

बैंकों द्वारा 'नो-फ्रिल्स' खाते खोलना

14. यह दृष्टिकोण अपनाते हुए कि बैंक खाता तक पहुंच को एक सार्वजनिक लाभ माना जा सकता है, 2005 में रिज़र्व बैंक ने सभी बैंकों को यह निदेश दिया कि वे 'नो-फ्रिल्स' खाते खोलने की सुविधा इस प्रकार का खाता खोलने के इच्छुक किसी भी व्यक्ति को सभी शाखाओं में उपलब्ध कराएं। इन खातों में शून्य अथवा कम न्यूनतम शेष तथा प्रभार रखा जाता है तथा इनमें सीमित सुविधाएं होती हैं। 2005 से 39 मिलियन से अधिक 'नो-फ्रिल्स' खाते खोले जा चुके हैं। तथापि, कुछ ऐसे अवरोध हैं जिनकी वजह से इन खातों के सक्रिय परिचालन में रुकावट आती है, यथा जिस निकटतम शाखा में खाता खोला गया है वहां तक पहुंचने में लगनेवाला समय और लागत। अतः हमने, जैसाकि आगे उल्लेख किया गया है, शाखारहित बैंकिंग की अनुमति प्रदान की है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि ये खाते उनके धारकों के लिए अधिक सुगम हों।

छोटे मूल्यवाले ग्राहकों और लेनदनों के लिए केवाइसी विनियमन

15. 'अपने ग्राहक को जानिए' (केवाइसी) मानदंड एक ऐसा उल्लेखनीय क्षेत्र है, जहां हम यह पाते हैं कि गुरुतर वित्तीय समावेशन संबंधी लक्ष्य की प्राप्ति में विनियमन एक चुनौती बन सकता है। एक ऐसे देश में जहां अधिकांश कम आय वाले और गरीब लोगों के पास कोई पहचान पत्र अथवा पते का प्रमाण नहीं होता, दस्तावेजों के लिए आग्रह करने वाले केवाइसी मानदंडों को लागू करना बहुत कठिन है। साथ ही, वित्तीय लेन-देनों की अखंडता सुनिश्चित करने के लिए यह जरूरी है कि खाता खोलने के पहले प्रत्येक ग्राहक की उचित पहचान की जाए। ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा पहचान की मांग करके तथा खातेदारों के फोटोग्राफ की अपेक्षा करके इसका समाधान किया जाता है। पहचान की प्रक्रिया में सरकार की सक्रिय सहभागिता के माध्यम से स्थानीय तौर पर वित्तीय समावेशन संबंधी अभियान पूरे किए गए हैं। बड़े कस्बों और शहरों में, जहां बड़ी संख्या में पहचान पत्र न रखने वाले प्रवासी होते हैं, केवाइसी मानदंड पूरा करना तथा बैंक खाता खोलना एक चुनौती बना हुआ है। जोखिम की मात्रा के संबंध में आनुपातिक विनियामक व्यवस्था के रूप में, रिज़र्व बैंक ने छोटे मूल्य के उन खातों के लिए केवाइसी मानदंड सरल बनाया है, जिनमें खाते में शेष राशि लगभग 1,000 डॉलर से अधिक न हो तथा जहां खाते में वार्षिक जमाराशियां लगभग 4,000 डॉलर से अधिक न हों। 1,000 डॉलर से अनधिक के छोटे विप्रेषणों तथा भुगतानों के लिए आने वाले ग्राहकों के लिए इसी तरह की व्यवस्थाएं की गई हैं।

16. हाल ही में, भारत सरकार ने देश के प्रत्येक निवासी को बायोमेट्रिक पहचान देने के लिए विशिष्ट पहचान संख्या (यूआइडी) जारी करने हेतु भारतीय विशिष्ट

पहचान प्राधिकरण (यूआइडीएआइ) का गठन किया है। ऐसी आशा है कि इस वर्ष के उत्तरार्ध तक, यूआइडीआइ द्वारा यूआइडी जारी करना शुरू कर दिया जाएगा तथा 2014 तक एक चरणबद्ध रूप में 600 मिलियन यूआइडी जारी कर दिए जाएंगे। यूआइडी संबंधी नामांकन राज्य सरकार के तंत्र तथा अन्य रजिस्ट्रारों की मदद से किया जाएगा। इस अभ्यास के माध्यम से नामांकित व्यक्तियों के लिए बैंक खाते खोलने संबंधी कार्य को समक्रमित करके बैंक लाभान्वित हो सकते हैं। सरकार खाद्य एवं उर्वरक सब्सिडी का परिवर्तन नकद भुगतान में करने की संभावना पर भी विचार कर रही है जो बैंक खातों के माध्यम से दिया जाएगा। यह परियोजना यूआइडी, बैंक खातों तथा मोबाइल टेलीफोन सेवाओं का लाभ उठाने का अनोखा अवसर है। छोटे मूल्यवाले खातों के लिए केवाइसी पूरा करने हेतु यूआइडी का प्रयोग करने से वित्तीय समावेशन संभव होगा। ऐसी आशा है कि इससे मोबाइल फोन की गहरी पैठ वाले देश में वित्तीय समावेशन में तेजी आएगी तथा साथ ही वित्तीय लेनदेनों की अखंडता भी सुनिश्चित होगी।

शाखारहित बैंकिंग

17. हमने महसूस किया कि देश के 6,00,000 गांवों में शाखा बैंकिंग के माध्यम से प्रत्येक परिवार के लिए बैंक खाते तक पहुंच की सुविधा उपलब्ध कराना संभव नहीं है। साथ ही, ऐसी आबादी के लिए, जिसमें भुगतान का अधिकांश हिस्सा नकदी के रूप में होता है, कुछ समय तक इलेक्ट्रॉनिक बैंकिंग के वास्तविकता बनने की संभावना नहीं लगती। इन जमीनी सच्चाइयों को ध्यान में रखते हुए, रिज़र्व बैंक ने 2006 में कारोबार संपर्की संबंधी दिशानिर्देश जारी किए, जिससे एजेंटों के माध्यम से शाखारहित बैंकिंग का मार्ग प्रशस्त हुआ। इन दिशानिर्देशों में पहली बार, वाणिज्य बैंकों को सामान्य बचत, ऋण और विप्रेषण संबंधी उत्पाद उन एजेंटों के माध्यम से प्रदान करने की अनुमति दी गई, जिन्हें ग्राहक के निकटवर्ती स्थलों पर 'नकदी लेने और नकदी देने' संबंधी लेनदेन सहित बैंकिंग लेन-देन करना था। जोखिम प्रबंधन के अंग के रूप में बैंकों को सूचित किया गया कि वे ग्राहक की बायोमेट्रिक पहचान सहित आइसीटी समाधान अपनाएं। एजेंटों से अपेक्षा की गई कि वे दिन अथवा अगले दिन के अंत तक बैंक की शाखाओं में कतिपय सीमा से अधिक बैंक संबंधी नकद शेष जमा कर दिया करें। आरंभ में, इन विनियमों ने कारोबार संपर्की के रूप में कार्य कर सकनेवाली संस्थाओं को 'लाभ के लिए नहीं' संस्थाओं तक सीमित कर दिया था, यथा एनजीओ/सहकारी संस्थाएं/डाकघर आदि। इसका कारण यह था कि हमें एकमात्र कमीशन कमाने के उद्देश्य से कार्य करने वाले एजेंटों द्वारा उत्पादों की अन्धाधुन्ध बिक्री संबंधी जोखिम की चिंता थी; यह भी महसूस किया गया कि स्थानीय समुदाय-आधारित संगठनों एवं एनजीओ को स्थानीय आबादी का विश्वास और भरोसा हासिल था। पिछले कुछ वर्षों में, कारोबार संपर्की के रूप में नियुक्त किए जा सकनेवाले व्यक्तियों की सूची को शिथिल कर उसमें सेवानिवृत्त सरकारी कर्मचारियों, स्कूल के अध्यापकों, रक्षाकर्मियों जैसे व्यक्तियों तथा 'लाभ के लिए' स्थानीय एकल स्थानिक (मॉम एण्ड पॉप) दुकानों, पेट्रोल पंप/पब्लिक काल ऑफिस परिचालकों आदि जैसी संस्थाओं को शामिल किया गया, जो प्रायः गांवों में नकदी में लेनदेन करते हैं। एक और विनियामक अपेक्षा यह थी कि ग्राहकों के साथ प्रत्यक्ष संपर्क के लिए नियुक्त किए गए कारोबार संपर्कियों को बैंक की उद्दिष्ट आधार शाखा से 30 कि.मी. के भीतर होना चाहिए, ताकि ऐसे एजेंटों का उचित पर्यवेक्षण और एजेंसी जोखिम को न्यूनतम करना सुनिश्चित किया जा सके। दूरी संबंधी मानदंडों को जिला परामर्शदात्री समिति, जो एक ऐसा मंच है जिसमें बैंकर और सरकारी अधिकारी हर तिमाही में मिलते हैं, के परामर्श से बढ़ाया जा सकता है। आरंभ

में घर के पास इस प्रकार की सेवा देने के लिए ग्राहक से किसी तरह का प्रभार वसूलने पर बैंक के ऊपर प्रतिबंध लगाया गया था क्योंकि ऐसी आशा थी कि शाखा स्थापित करने संबंधी लागत में होनेवाली बचत पर्याप्त प्रोत्साहन होगी। बाद में, कारोबार संपर्की संबंधी दिशानिर्देशों की व्यापक पुनरीक्षा के बाद, हमने इस शर्त को शिथिल कर दिया है तथा अब बैंकों को इस प्रकार की सेवा देने के लिए ग्राहक से उचित प्रभार वसूलने की अनुमति है। शाखारहित बैंकिंग एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें ग्राहक संरक्षण सुनिश्चित करने के साथ पैठ बढ़ाने हेतु विनियमों को क्रमिक रूप से शिथिल किया गया है।

छोटे ऋणों के लिए ब्याज दरों का अविनियमन

18. वर्तमान में 2,00,000 रुपए (लगभग 4,200 अमरीकी डालर) तक के ऋणों के लिए प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र में ब्याज दरों की अधिकतम सीमा बैंकों की मूल उधार दरों पर निर्धारित की गई है। रिज़र्व बैंक ने ब्याज दरों को मुक्त करने का निर्णय लिया है, जो 1 जुलाई 2010 से लागू होगा। इस प्रकार शीघ्र ही ये ब्याज दरें अविनियमित हो जाएंगी, बशर्ते बैंक यह सुनिश्चित करें कि उनके द्वारा वसूली जानेवाली दरें उचित और पारदर्शी हों। नीति में यह बदलाव इस दृष्टिकोण पर आधारित है कि वित्तीय समावेशन तभी अर्थक्षम और धारणीय होगा, जब मूल्यन में लागत को कवर करने की स्वतंत्रता हो भले ही कुछ प्रति-सहायता (क्रास-सब्सिडाइजेशन) संभव हो।

वित्तीय समावेशन में शामिल गैर बैंकिंग संस्थाओं के प्रति दृष्टिकोण

19. गैर बैंकिंग संस्थाएं या तो गैर बैंकिंग गैर वित्तीय संस्थाएं या गैर बैंकिंग वित्तीय संस्थाएं हो सकती हैं। गैर बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं के मामले में हमें दो मुद्दों से निपटना होगा। पहला मुद्दा यह प्रश्न है कि रिज़र्व बैंक के साथ पंजीकृत जमा न लेनेवाली वित्तीय कंपनियों को, विशेष रूप से सूक्ष्म वित्त कंपनियों को, उनके ग्राहकों के लिए बचत सुविधाएं तथा जमा उत्पाद देने की अनुमति दी जाए। इस संबंध में यह दलील दी जाती है कि ये संस्थाएं नवोन्मेषी एवं द्रुतगति वाली हैं तथा गरीबों को ऋण उत्पाद देने संबंधी अपनी योग्यता दर्शा चुकी हैं। बड़ी संख्या में छोटी जमा लेनेवाली संस्था का कारगर पर्यवेक्षण सुनिश्चित करने में होनेवाली कठिनाइयों तथा ऐसी संस्थाओं को जमा बीमा प्रदान करने में आनेवाली बाधाओं पर विचार करते हुए, भारत में विनियामक दृष्टिकोण यह है कि जमा लेने संबंधी कार्यकलाप को बैंकों तक सीमित किया जाए तथा बैंकों की शाखाओं द्वारा कवर न किए गए क्षेत्रों के लिए शाखारहित बैंकिंग मॉडल का संवर्धन किया जाए। अतः जमा स्वीकार करने के लिए एनबीएफसी को नया अनुमोदन देने पर विचार नहीं किया जाता, साथ ही जिन्हें पहले से अनुमति दी गई है उनके लिए पूंजी,चलनिधि तथा लीवरेज संबंधी अपेक्षाओं को सख्त बनाया गया है।

20. दूसरा मुद्दा यह है कि गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों, विशेष रूप से सूक्ष्म वित्त कंपनियों, को शाखारहित बैंकिंग के लिए बैंकों के कारोबार संपर्की के रूप में कार्य करने की अनुमति दी जाएगी। इस संबंध में यह तर्क दिया जाता है कि इससे उनके ग्राहकों की पहुंच बीमाकृत जमाराशियों, राष्ट्रीय भुगतान प्रणाली तथा विप्रेषण सेवाओं तक होगी। यह भी मांग की गई है कि विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में व्यापक शाखा नेटवर्क रखनेवाली 'लाभ कमानेवाली' कंपनियों को बैंकों के कारोबारी संपर्की के रूप में कार्य करने की अनुमति दी जा सकती है क्योंकि इस प्रकार के नेटवर्क का लाभ उठाने पर उल्लेखनीय सहक्रियाएं हो सकती हैं। वर्तमान समय में इस मुद्दे पर विचार किया जा रहा है तथा ऐसा करते समय उपभोक्ता संरक्षण के लिए संभावित सुरक्षा संबंधी उपायों के विरुद्ध संभावित जोखिमों यथा, हितों में टकराव, निधियों के

सह-मिश्रण, गलत-बयानी तथा एजेंसी संबंधी अन्य जोखिमों पर विचार किए जाने की जरूरत है।

21. बैंकेतर गैर वित्तीय संस्थाएं वित्तीय समावेशन के क्षेत्र में सक्रिय खिलाड़ी बनकर उभरी हैं क्योंकि उन्होंने नवोन्मेषी आइसीटी समाधानों के आधार पर अपने ग्राहकों को उनके अनुकूल भुगतान और विप्रेषण संबंधी सेवाएं प्रदान की हैं। वित्तीय सेवाएं प्रदान करने में प्रमुख भूमिका निभाने हेतु बैंकेतर सेवाओं की भूमिका बढ़ाने का निहितार्थ यह है कि इन बैंकेतर संस्थाओं को वित्तीय विनियमन के तहत लाया जाएगा तथा इससे उनके अन्य कार्यकलाप रुक सकते हैं। वित्तीय एवं गैर वित्तीय कारोबार को संयुक्त करना भी एक ऐसी बात है जिसे विनियमनकर्ता अच्छा महसूस नहीं करते हैं क्योंकि इसमें हितों का टकराव हो सकता है। ऐसी बैंकेतर संस्थाओं द्वारा इस प्रकार की भुगतान संबंधी सेवाएं प्रदान करने की प्रक्रिया में अस्थिर (फ्लोट) निधियों तक पहुंच और उसके उपयोग के बारे में भी हमारी चिंताएं हैं। कई क्षेत्राधिकारों द्वारा सेवा प्रदान करनेवाले को उनके द्वारा रखी गई अस्थिर (फ्लोट) निधियों के प्रति 100 प्रतिशत चलनिधि बनाए रखने तथा लेनदेनों के मूल्य को सीमित रखने के लिए कहकर इस मुद्दे को निपटाया गया है। सेवा प्रदान करनेवालों के दीवालिया हो जाने की स्थिति में इस प्रकार की निलंबित निधियां/निवेश संरक्षित रहना विधिक प्रावधानों पर निर्भर होगा तथा इस प्रकार की व्यवस्थाओं में जोखिमें हो सकती हैं। इसके अलावा, ऐसी कंपनियों के ऊपर स्पष्ट विनियामक प्राधिकरण होना चाहिए। अतः हम बैंक की अगुवाई वाली प्रणाली को तरजीह देते हैं जिसमें बैंकेतर संस्थाएं भागीदार एवं सेवा-प्रदाता की भूमिका निभाएं, ताकि विनियामक संसाधनों का फोकस बैंकों पर रहे। बदले में बैंक अपनी जोखिम प्रबंधन प्रक्रिया के अंग के रूप में अपने भागीदारों एवं एजेंटों के लिए जिम्मेदारी लें।

22. भुगतान और निपटान प्रणाली अधिनियम, 2007 को अधिसूचित करने के बाद, भारत में भुगतान सेवाएं बैंकेतर सेवा-प्रदाताओं के लिए भी खोल दी गई हैं। बैंकेतर संस्थाओं के प्रति रिज़र्व बैंक का व्यापक विनियामक दृष्टिकोण यह है कि इन संस्थाओं को ऐसी भुगतान सेवाएं प्रदान करने की अनुमति दी जाए, जो शुल्क-आधारित हों और जिनके लिए ग्राहकों की निधियों तक पहुंच की जरूरत न हो। भारतीय विनियमनों में सेवा-प्रदाता के रूप में दूरसंचार परिचालकों की भूमिका का स्पष्ट उल्लेख है। तथापि, देश में मोबाइल टेलीफोन की पैठ को ध्यान में रखते हुए, उन्हें छोटे खुदरा भुगतानों के हित में 5,000 रुपए (लगभग 100 अमरीकी डालर) तक की 'एम-वालेट' सुविधाएं प्रदान करने की अनुमति दी गई है।

उपभोक्ता संरक्षण संबंधी मुद्दे

23. विनियमन के विभिन्न उद्देश्यों में, उपभोक्ता संरक्षण को वित्तीय समावेशन के संदर्भ में प्राथमिकता मिलनी चाहिए। 2005 में रिज़र्व बैंक ने, यह सुनिश्चित करने के लिए कि ग्राहकों को उचित उपचार मिलने के लिए व्यापक आचार संहिता बनायी जाए और उसका अनुपालन किया जाए, भारतीय बैंकिंग कोड तथा मानक बोर्ड (बीसीएसबीआइ) की स्थापना करने की दिशा में पहल की। बीसीएसबीआइ का पंजीकरण एक अलग सोसाइटी के रूप में किया गया है तथा यह एक स्वतंत्र एवं स्वायत्त निकाय के रूप में कार्य करता है। बीसीएसबीआइ ने दो ऐच्छिक संहिताएं तैयार की हैं - जिनमें से एक वचनबद्धता संबंधी संहिता है, जिसके तहत व्यक्तिगत ग्राहकों से निपटने के लिए बैंकिंग प्रथाओं के न्यूनतम मानक निर्धारित किए गए हैं। दूसरा, सूक्ष्म एवं छोटे उद्यमियों के प्रति वचनबद्धता संबंधी संहिता है। संहिता का अनुपालन न किए जाने के बारे में अलग-अलग शिकायतें बैंकिंग लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र में आती

हैं, जिसके द्वारा ग्राहक सेवा के बारे में रिज़र्व बैंक के विभिन्न दिशानिर्देशों का अनुपालन न किए जाने संबंधी व्यक्तिगत शिकायतों की जांच भी की जाती है।

24. उपभोक्ता संरक्षण के अन्य क्षेत्रों का संबंध ब्याज की अत्यधिक ऊंची दरों तथा वसूली की सख्त प्रथाओं से है। विशेष रूप से बैंकेतर सूक्ष्म वित्त कंपनियों द्वारा प्रभारित ऊंची ब्याज दरों की ओर ध्यान आकृष्ट हुआ है। यह राय व्यक्त की गई है कि सूक्ष्म वित्त संस्थाओं को दिए जानेवाले ऋण को प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्र में शामिल किए जाने के साथ अंतिम उधारकर्ता से वसूली जानेवाली ब्याज दरों पर एक अधिकतम सीमा लगाई जानी चाहिए। वित्तीय समावेशन संबंधी प्रयास तभी सफल होंगे जब सुपुर्दगी संबंधी मॉडल अर्थक्षम हों तथा ब्याज दर की अधिकतम सीमाएं निवारक की भूमिका निभा सकें। विनियामक परिप्रेक्ष्य से, हम पारदर्शिता, बेहतर जागरूकता उत्पन्न करने, ग्राहक शिक्षा और कारगर शिकायत निवारण प्रणाली पर बल देते हैं।

25. वित्तीय साक्षरता वित्तीय समावेशन एवं उपभोक्ता संरक्षण का अभिन्न अंग है। वस्तुतः इसे वित्तीय सेवाओं के प्रावधान के साथ तथा उससे पहले भी रखा जा सकता है। कई देशों के पास केंद्रीय बैंकों एवं विनियमनकर्ताओं से की गई पहल के साथ वित्तीय साक्षरता के लिए बहुत स्पष्ट रूप में व्यक्त की गई परिदृष्टि एवं कार्यक्रम होते हैं। हमारे पास भी व्यापक वित्तीय साक्षरता कार्यक्रम है। आधार स्तर पर, जनता के प्रतिनिधियों, स्थानीय अधिकारियों और बैंकरों, एनजीओ तथा अन्य पणधारकों के साथ समुदायों की नियमित बैठकें कराकर वित्तीय साक्षरता और शिकायत निवारण सर्वोत्तम तरीके से किया जा सकता है। बैंकों के क्षेत्रीय और प्रमुख नियंत्रक कार्यालयों के लिए बैंकिंग लोकपाल ऐसी बैठकों में भाग लेते हैं तथा संभवतः वे शिकायत निवारण के लिए तात्कालिक समाधान बैठकें भी कराते हैं। अंततः, ग्राहक संरक्षण तथा वित्तीय स्थिरता के लिए वित्तीय साक्षरता द्वारा सुसाध्य बनाया गया उत्तरदायित्वपूर्ण तरीके से उधार लेना और वित्तीय संस्थाओं द्वारा उत्तरदायित्वपूर्ण तरीके से ऋण देना आवश्यक हैं।

समाहार

26. वित्तीय समावेशन प्राथमिक तौर पर जमा बीमा द्वारा समर्थित बैंक खाते तक पहुंच, वहनीय ऋण एवं भुगतान प्रणाली तक पहुंच को दर्शाता है। भारतीय अनुभव से यह पता चलता है कि एक सुदृढ़ विनियामक ढांचे के भीतर मुख्य बैंकिंग के फ्रेमवर्क के तहत वित्तीय समावेशन कार्य कर सकता है। विवेकपूर्ण तथा वित्तीय अखंडता संबंधी मानदंडों के साथ कोई समझौता किए बिना अथवा सहायता राशियों के बिना वित्तीय समावेशन को सुकर बनाने के लिए विनियमनों का प्रयोग किया गया है। विनियमनों की मात्रा जोखिमों के अनुपात में है। बैंकों और ग्राहकों को होनेवाली जोखिमों के सतर्क आकलन के बाद एसएचजी-बैंक सहबद्धता, शाखारहित बैंकिंग आदि जैसे नवोन्मेषी समाधान अपनाए गए हैं। इस बात को तरजीह दी गई है कि जमा लेने संबंधी कार्य को बैंकों तक सीमित रखा जाए तथा बैंकेतर वित्तीय कंपनियों को लघुतर विनियामक ढांचे के तहत ऋण देने संबंधी नवोन्मेषी दृष्टिकोणों पर फोकस करने के लिए उत्साहित किया जाता है, तथा प्रणालीगत रूप से महत्वपूर्ण एनबीएफसी के लिए अतिरिक्त विनियमनों का प्रावधान है। गैर बैंकिंग गैर वित्तीय संस्थाओं को वित्तीय सेवाओं का प्रधान प्रदाता बनने के बजाए बैंकों का भागीदार और एजेंट बनने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। कारगर शिकायत निवारण प्रणाली के माध्यम से लागू की गई तथा वित्तीय साक्षरता और शिक्षा के जरिए सुकर बनाई गई उचित एवं पारदर्शी आचार संहिता ग्राहक संरक्षण सुनिश्चित करने की आधारशिला है, जो वित्तीय समावेशन के संदर्भ में वित्तीय विनियमन का सबसे बड़ा उद्देश्य है।