

## वित्तीय उपभोक्ता सुरक्षा\*

के.सी.चक्रवर्ती

बैंके द फ्रांस की प्रथम उप-गवर्नर मॅडम एनी ले लॉरियर, बैंके द फ्रांस के वरिष्ठ कार्यपालक निदेशकगण, श्री जी पद्मनाभन तथा श्रीमती दीपाली पंत जोशी, तथा भारतीय रिजर्व बैंक के मेरे अन्य सहयोगीगण, कृषि बैंकिंग महाविद्यालय, पुणे के प्रधानाचार्य तथा अन्य स्टाफ सदस्यगण, सेमिनार में सहभागीगण तथा देवियो और सज्जनो, सर्वप्रथम मैं आप सब का हार्दिक स्वागत करता हूँ और विशेषकर मैं अपने फ्रांस के मेहमानों को कहता हूँ 'सुस्वागतम्'। रिजर्व बैंक तथा बी.डी.एफ. द्वारा संयुक्त शिक्षण खोज तथा अनुसंधान की इस यात्रा को आज सुबह प्रारंभ करते हुए मुझे बहुत हर्ष का अनुभव हो रहा है। इस सेमिनार का विषय ऐसा है जिसने गत तीन वर्षों में सरकारों, विनियामकों तथा नीति निर्माताओं, शिक्षाविदों, एनजीओ तथा उपभोक्ताओं का ध्यान खींचा है और यही आज हमारे सेमिनार का थीम है - 'उपभोक्ता सुरक्षा'। आज हम अपने बीच प्रथम उपगवर्नर मॅडम एनी ले लॉरियर की उपस्थिति से हर्षित हैं, और हमें यकीन है कि सेमिनार में होने वाली चर्चाएं उनकी इस उपस्थिति से लाभान्वित होंगी। इस सेमिनार में उपभोक्ता सुरक्षा के विभिन्न आयाम शामिल किए गए हैं, जिनमें उपभोक्ता जागरूकता का निर्माण, ग्राहकों के अधिकार और कर्तव्य, उपभोक्ता सुरक्षा के लिए उभरता विनियामक दृष्टिकोण (ट्विन पीक्स), उपभोक्ता सुरक्षा के कानूनी पहलू इत्यादि पर अलग-अलग सत्र रखे गए हैं। वित्तीय क्षेत्र में सूचना प्रौद्योगिकी के बढ़ते प्रयोग को देखते हुए सेमिनार में रिटेल तथा इलैक्ट्रॉनिक भुगतान प्रणालियों में 'उपभोक्ता सुरक्षा' संबंधी मुद्दों पर चर्चा के लिए समय दिया जाएगा तथा साथ ही "उपभोक्ता सुरक्षा पर सूचना प्रौद्योगिकी

\* 22 मार्च 2013 को कृषि बैंकिंग महाविद्यालय, पुणे में उपभोक्ता सुरक्षा पर आयोजित रिजर्व बैंक - बैंके द फ्रांस सेमिनार में भारतीय रिजर्व बैंक के उपगवर्नर, डॉ. के.सी. चक्रवर्ती द्वारा दिया गया उद्घाटन-भाषण। इस अभिभाषण को तैयार करने में श्री डी.जी.काले द्वारा दी गई सहायता के लिए हार्दिक आभार प्रकट किया जाता है।

के प्रभाव'' पर भी चर्चा होगी। हमने सहकारी क्षेत्र तथा वित्तीय समावेशन / साक्षरता तथा उपभोक्ता सुरक्षा के बीच संयोजन पर भी सत्र रखे हैं। सर्वांगीण सेमिनार कार्यक्रम को देखते हुए मेरे विचार से आज मेरी भूमिका है - इस सेमिनार की मुख्य थीम से शुरुआत; और उसके लिए मैं उपभोक्ता सुरक्षा के विभिन्न आयामों पर अपने यादृच्छिक विचार प्रस्तुत करूंगा।

### प्रस्तावना

2. यह वास्तव में खेदजनक है कि जहाँ लोगों और राष्ट्रों की खुशहाली और विकास में वित्तीय सेवाओं तक पहुँच को, समूचे विश्व में एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व के रूप में माना जाता है वहीं विश्व की आधी से ज्यादा वयस्क जनसंख्या, बैंकिंग सुविधा रहित है। वित्तीय संकट, तथा गरीबों और समाज के भेद्य वर्गों में फैले व्यापक असंतोष को देखते हुए वित्तीय सेवाओं तक पहुँच, उसकी गवर्नेंस तथा उनका विकास, धनी तथा निर्धन, दोनों प्रकार के देशों में, नीति निर्माताओं के लिए मुख्य उद्देश्य बन कर उभरा है। तथापि हमें यह तो स्वीकार करना ही होगा कि धनी तथा निर्धन देशों में, उपभोक्ता सुरक्षा के आयाम बहुत भिन्न हैं। जहाँ विकसित देशों में उपभोक्ताओं के अधिकारों की सुरक्षा पर बल दिया जाता है वहीं विकासशील विश्व में उपभोक्ताओं तक वित्तीय सेवाओं की पहुँच प्रदान करना, तात्कालिक प्राथमिकता है। उपभोक्ता कोई ऐसी संकटापन्न प्रजाति नहीं है जिसे सुरक्षा की जरूरत है और उपभोक्ता सुरक्षा का मुद्दा उपभोग के विशिष्ट कार्यो तक ही सीमित नहीं है। जमाकर्ता, बचतकर्ता, तथा उधारकर्ता के रूप में, उपभोक्ता, केवल श्रृंखला की एक कड़ी भर नहीं है बल्कि वित्तीय बाजार की केंद्रीय धुरी है और इसीलिए वित्तीय क्षेत्र को जिन वृहद् और सूक्ष्म आर्थिक समस्याओं के बुरे परिणामों ने ग्रस्त कर रखा है उनका सबसे अधिक असर इन्हीं पर होता है।

3. अब मैं एक बुनियादी मुद्दा उठाना चाहता हूँ। वित्तीय सेवा क्षेत्र, अनिवार्यतः वाणिज्यिक आशय से चालित होता है तथा सेवा प्रदाताओं के कार्य तथा उपभोक्ता सुरक्षा का मुद्दा प्रतियोगी बाजार ताकतों द्वारा ध्यान में

रखा जाना चाहिए। तो फिर हम वित्तीय उपभोक्ता सुरक्षा के मुद्दे पर चर्चा क्यों कर रहे हैं? इसलिए क्योंकि वित्तीय क्षेत्र, खास कर बैंकिंग में, सेवा प्रदाताओं के प्रवेश के अवरोध काफी कड़े हैं। बाजार खिलाड़ियों की संख्या पर विनियामक प्रतिबंध होने से उपभोक्ता, सीमित सेवा प्रदाताओं से ही सेवा प्राप्त करने के लिए मजबूर हो जाते हैं। इसके अतिरिक्त “विशाल-सूचना निरक्षरता” के कारण, “स्वयं-विनियामक-बाजार-व्यवहार”, खास कर निर्धनों और भेद्य वर्गों के लिए, कार्य नहीं करता इसलिए उपभोक्ता सुरक्षा को सुनिश्चित करना विनियामक की एक जिम्मेदारी बन जाती है।

4. वित्तीय उपभोक्ता सुरक्षा के मुद्दे पर विचार करते समय जरूरी बात उपभोक्ताओं के उस वर्ग की पहचान में सक्षम होना है जो कि सबसे अधिक भेद्य है। ये उपभोक्ता कौन हैं और यह उपभोक्ता भेद्यता क्या है? ऑस्ट्रेलिया के विक्टोरिया प्रांत की एक सरकारी एजेंसी द कन्ज्यूमर अफेयर्स विक्टोरिया ने उपभोक्ता भेद्यता को इस प्रकार स्पष्ट किया है ‘बाजार की अन्तर्क्रिया उत्पाद तथा आपूर्ति विशेषताओं तथा व्यक्तिगत विशेषताओं और परिस्थितियों के कारण उपभोग में हानि के जोखिम के संबंध में अनाश्रयता’।

5. हालांकि यह परिभाषा उन कई भेद्यता तत्त्वों का उल्लेख करती है जिनका सामना एक उपभोक्ता करता है। पर मेरे विचार से सूचना भेद्यता प्रमुख चुनौती है जिसका सामना उपभोक्ता करते हैं। अन्य भेद्यता तत्त्व सूचना विषमताओं का परिणाम ही अधिक है, जो कि वित्तीय सेवा प्रदाताओं और उपभोक्ताओं के बीच विद्यमान होती है। यह सूचना विषमता, उपभोक्ता शोषण के अवसर देती है और इसीलिए उपभोक्ताओं की सुरक्षा की जरूरत है। मैं इस बात पर बल देना चाहता हूँ कि सूचना भेद्यता की समस्या के विविध आयाम हैं, और इनमें सबसे आम है, जानकारी तक पहुँच का अभाव जिसके परिणामस्वरूप उप-इष्टतम निर्णय लिया जाता है। उपभोक्ताओं के पास उपलब्ध जानकारी के विश्लेषण की सीमित सामर्थ्य के कारण भी सूचना भेद्यता हो सकती है। यह समस्या अशिक्षित तथा जनसंख्या के अनावेशित वर्गों के मामले

में और भी बढ़ जाती है जिनके पास उपलब्ध जानकारी के प्रभावी उपयोग के लिए न तो उपकरण होते हैं, न ही कौशल। एक अन्य आयाम है जानकारी के ओवरलोड की समस्या जिसमें कि उपभोक्ता ‘संदेश’ से ‘शोर’ के बीच फर्क कर पाने में असमर्थ रहता है और जिससे वह हार कर समूची जानकारी से ही मुँह मोड़ लेता है और ऐसी स्थिति में आ जाता है जिसे कि मैं ‘विश्लेषण-लकवा’ की संज्ञा देता हूँ।

### उपभोक्ता भेद्यता के कारण

6. उपभोक्ताओं को भेद्यता से सुरक्षित रखने का एक संभावित उपाय यह सुनिश्चित करना है कि वित्तीय सेवा प्रदायक, ग्राहकों के साथ उचित व्यवहार करें। वित्तीय संस्थाओं को पहले यह समझना चाहिए कि ग्राहकों के साथ उचित और समान व्यवहार का क्या अर्थ है और फिर वे अपने वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए अपने कारोबारी व्यवहारों को उनके साथ संबद्ध करें। ग्राहकों के साथ उचित व्यवहार का अर्थ है ग्राहक संतुष्टि और ग्राहक केन्द्रित दृष्टिकोण अपनाना। साधारण शब्दों में कहें तो ग्राहकों के साथ उचित व्यवहार में यह सुनिश्चित करना शामिल है कि वित्तीय संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत उत्पाद और सेवाएं ग्राहकों के लिए उपयुक्त हैं और उनकी जोखिम प्रोफाइल के अनुसार हैं, कीमतेँ पारदर्शी हैं और बिना भेदभाव वाली हैं और सेवा त्वरित, सुरक्षित वातावरण में प्रदान की जा रही है। उदाहरणतः बैंक, सेवाओं के लिए जायज प्रभार लगाने के लिए तो न्यायसंगत हैं मगर कोई विशिष्ट सेवा प्रदान किए बिना ही शुल्क लगाना क्या तर्क संगत है (जैसे ग्राहकों द्वारा खाते में कोई लेन-देन न करना?)। वित्तीय सेवा उद्योग में उपभोक्ता सुरक्षा का एक आनुषंगिक पहलू है एक दक्ष शिकायत निवारण मशीनरी का प्रावधान, जो ‘शीघ्र’ और ‘न्यायसंगत’ हो। इस पहलू पर मैं थोड़ी देर बाद फिर आता हूँ।

7. एक दस्तावेजीकृत - ग्राहकों - से - समुचित - व्यवहार” (टीसीएफ) नीति, वित्तीय उत्पादों और सेवाओं की डिजाइनिंग और विपणन, जानकारी-प्रसार-प्रणाली, बिक्री उपरान्त सेवा सुविधा तथा शिकायत निवारण प्रक्रिया

का विनियमन करने के लिए आशयित होती है। संस्थाओं में टीसीएफ फ्रेमवर्क की प्रभावशीलता उस सीमा तक होती है जिस तक कि यह संस्था के डीएनए से एकीकृत होती है। व्यक्तिगत स्तर पर टीसीएफ के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए यह अपेक्षित है कि टीसीएफ के लक्ष्य, कर्मचारी के कार्यमापन तथा पारितोषिक प्रणाली के साथ गुथे हों।

8. ग्राहकों के साथ समुचित व्यवहार सुनिश्चित करने का अर्थ यह भी है कि इसके लिए संस्थाओं में व्यवहार संबंधी और सांस्कृतिक परिवर्तन लाने होंगे। इसे केवल 'अनुपालन कार्य' के भीतर ग्राहक सुरक्षा की 'रिंग-फेन्सिंग' करने मात्र से प्राप्त नहीं किया जा सकता। बल्कि इसके लिए समूची संस्था, निदेशक-मण्डल से लेकर फ्रंटलाइन मैनेजर्स तक को, इस ध्येय के प्रति 'रेस्पॉन्सिव' होना होगा।

### एक विश्वसनीय तथा प्रभावी विनियामक व्यवस्था की आवश्यकता

9. एक विश्वसनीय तथा प्रभावी विनियामक व्यवस्था की आवश्यकता, विद्यमानता, वित्तीय प्रणाली में एक विश्वास और सहजता का स्रोत होती है। यह बाजार में अधिकाधिक सहभागियों को आकर्षित करने में मदद देती है जिससे वित्तीय प्रणाली समावेशित और दक्ष होती है। मगर वैश्विक वित्तीय संकट से यह अनुभव हुआ है कि 'स्वयं-विनियम' प्रायः कार्य नहीं करता। एक मजबूत अंतर्वेधी और तैयार विनियामक पर्यवेक्षक की विद्यमानता यह विश्वास जगाती है कि बाजार मजबूत सिद्धान्तों पर चलेगा और अनुचित एवं अनैतिक व्यवहारों से मुक्त होगा। यही भरोसा समूची वित्तीय प्रणाली के कार्य का आधार बनता है और इस भरोसे में कोई भी चोट काफी अस्थिरीकरण प्रभाव डाल सकती है। वित्तीय संकट के बाद वैश्विक मानक स्थापन संस्थाओं तथा व्यक्तिगत विनियामकों ने, उपायों की जो श्रृंखला शुरू की वह एक विश्वसनीय तथा प्रभावी विनियामक व्यवस्था की अनिवार्यता को रेखांकित करती है। परिणामस्वरूप, वैश्विक वित्तीय प्रणाली में भरोसा और विश्वास पुनर्जागृत करने के लिए इन विनियामक उपायों का इस्तेमाल करने का ही प्रयास है। अब यह वैश्विक

रूप से स्वीकार कर लिया गया है कि उपभोक्ताओं/बाजार सहभागियों का भरोसा जीतने के लिए यह आवश्यक है कि विनियामक प्रणाली को एक सही और पारदर्शी प्रणाली के रूप में देखा और बोधित (परसीव) किया जाए।

### वित्तीय क्षेत्र विनियमन और पर्यवेक्षण के लिए 'टिवनपीक्स' दृष्टिकोण

10. संकट पूर्व की वित्तीय क्षेत्र विनियामक और पर्यवेक्षीय व्यवस्था ने, चाहे वे किसी भी देश की हों, बैंकों की मजबूती पर ही अधिक बल दिया था। टिप्पणीकारों ने आमतौर पर यह माना हुआ था कि विवेकाधीन विनियमन तथा उपभोक्ता सुरक्षा के बीच एक मजबूत साहचर्य है, अतः एकीकृत पर्यवेक्षक, दोनों उद्देश्यों का ध्यान रखेगा। तथापि संकट ने यह प्रकट किया कि एकीकृत पर्यवेक्षक आमतौर पर अधिदेशों की सुरक्षा और साउंडनेस को ही तरजीह देते हैं क्योंकि ये वित्तीय स्थिरता से अंतर्गुप्त होते हैं और ये उपभोक्ता सुरक्षा संबंधी मुद्दों पर उतना ध्यान नहीं देते। "टिवन-पीक - दृष्टिकोण" इस दृष्टि से उबरने में मदद देता है। बाजार आचरण विनियामक यह सुनिश्चित करने पर अपना ध्यान केन्द्रित करता है कि संस्थाएं, ग्राहकों की आवश्यकता के अनुसार उत्पाद और सेवाएं तैयार करें बाजार की सत्य निष्ठा कायम रखें तथा ग्राहकों के हितों को सामने रखकर अपना कारोबार चलाएं।

### उत्पाद डिज़ाइन, वित्तीय नवोन्मेषण तथा उपभोक्ता सुरक्षा

11. वैश्विक वित्तीय संकट पैदा होने के कई कारणों में से एक यह था कि वित्तीय नवोन्मेषण से ऐसे उत्पाद निर्मित हुए जो उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं थे। साथ ही इन उत्पादों में ऐसे जोखिम प्रोफाइल थे जिन्हें उपभोक्ता अथवा बाजार-सहभागी पूरी तरह समझ नहीं पाए। यह संकट ऐसा उदाहरण था कि वित्तीय नवोन्मेषण उपभोक्ता की अपेक्षाओं से दूर चला गया और इस प्रकार उसने वित्तीय प्रणाली की भेद्यता (वल्नरेबिलिटी) में योगदान दिया। मैं फिर इस बात पर बल देता हूँ कि सभी उत्पाद-डिज़ाइनों तथा वित्तीय नवोन्मेषण का आधार, उपभोक्ता की जरूरत ही होना चाहिए। उत्पाद और

प्रक्रियाएं केवल उपभोक्ताओं की विशिष्ट जरूरतों को पूरा करने के लिए ही बनाई जानी चाहिए। उत्पादों और सेवाओं को, ग्राहकों की अपेक्षाओं की ओर अभिमुख करने की योग्यता ही, संस्थाओं और बाजारों की सफलता और धारणीयता को निर्धारित करेगी।

12. जैसा कि मैंने पहले उल्लेख किया है वित्तीय इंजीनियरिंग प्रायः साधारण उत्पादों से जटिल उत्पादों का निर्माण करती है। यह संरचित वित्तीय व्युत्पन्नो के संसार में प्रायः आम बात है जहाँ कि संरचना में निहित चुकाई (पे-ऑफ) प्रोफाइल, तथा जोखिम, इसके पूर्वता प्राप्त घटकों से काफी भिन्न होते हैं। जब इस प्रकार के उत्पाद डिजाइन विकृत हरजाना प्रणालियों और आक्रामक बिक्री पद्धतियों के साथ जोड़ दिए जाते हैं तो इससे भोले-भाले उपभोक्ताओं को इन विकट उत्पादों की दुर्विक्री की जाती है और इसका परिणाम होता है उपभोक्ता विवाद मामले, जिससे वित्तीय सेवा प्रदायकों की इज्जत को बड़ा लगता है।

13. यू के की सार्जेंट रिव्यू ऑफ सिंपल फाइनेंशियल प्रोडक्ट्स ने, वित्तीय उत्पादों को 'सरल' के रूप में वर्गीकृत करने के लिए चार विशेषताएँ बताई हैं, अर्थात्

- उत्पादों से उपभोक्ताओं को, बाजार में, अन्य उत्पादों से तुलना करने और बैंच मार्क बनाने में मदद मिलनी चाहिए।
- उत्पाद समझे जाने योग्य हों, और बाजार की पहुँच में हों।
- उत्पाद व्यक्तिगत जरूरतों के हिसाब से न बनाए जाएँ बल्कि उपभोक्ताओं में यह विश्वास जगाया जाए कि उत्पाद उनकी आधारभूत जरूरतों को पूरा करेगा और उन्हें एक समुचित डील देगा; तथा
- उत्पाद, प्रदाता के लिए व्यवहार्य वाणिज्यिक उत्पाद होगा।

14. वित्तीय क्षेत्र विनियामकों/पर्यवेक्षकों तथा उपभोक्ता सुरक्षा निकायों को उत्पाद डिजाइन तथा वित्तीय नवोन्मेष पर कड़ी निगरानी रखने की जरूरत है ताकि सुनिश्चित

किया जा सके कि यह उत्पाद उपभोक्ताओं की जरूरतों और आशाओं की ओर अभिमुख है। बाजार प्रज्ञातंत्र को ऐसे उत्पादों की पहचान पर भी ध्यान केंद्रित करना चाहिए जो संभवतः उपभोक्ताओं के लिए अनाशयित परिणाम दे सकते हों। व्यक्तिगत वित्तीय सेवा प्रदायकों के पास नए उत्पादों की वैटिंग के लिए आंतरिक फ्रेमवर्क होना चाहिए ताकि सुनिश्चित हो सके कि वे विनियामक अपेक्षाओं तथा उपभोक्ता प्रत्याशाओं के साथ जुड़े हैं। वस्तुतः वित्तीय उत्पादों और सेवाओं का ग्राहकों के लिए उनकी तार्किकता और उपयुक्तता के संबंध में आकलन "ट्विन-पीक्स स्ट्रक्चर" के अंतर्गत वित्तीय आचरण विनियामक के लिए प्रमुख आधारों में से एक बनने वाला है।

**कैसे सुनिश्चित किया जाए कि उपभोक्ता की आवाज सुनी जाती है**

15. हालाँकि उपभोक्ता वह केन्द्र है जिसके इर्द-गिर्द तमाम वित्तीय सेवा कारोबार घूमता है, फिर भी उपभोक्ता की ही आवाज सबसे कमजोर है और अक्सर सुनी ही नहीं जाती। उपभोक्ता और उसकी जरूरतों को समझने की अयोग्यता ही सभी उपभोक्ता सुरक्षा मुद्दों का मूल है। ऐसे कई तरीके हैं, जिनसे, वित्तीय विनियामक प्रणाली में उपभोक्ता की आवाज को मजबूत किया जा सकता है, न केवल उपभोक्ता के हित में, बल्कि वित्तीय प्रणाली की धारणीयता के हित की दृष्टि से।

- हमें उपभोक्ताओं, उनकी उम्मीदों और उनकी आशाओं के प्रति खुलेपन की एक संस्कृति को प्रोत्साहित करना होगा। हमारे उत्पादों और प्रक्रियाओं में बदलती उपभोक्ता जरूरतों से एडजस्ट करने के लिए अंतर्निहित लोचनीयता होनी चाहिए। उपभोक्ता केंद्रित सफल संस्थाएँ, निरंतर सीखने और सुधार लाने की समर्थता, व्यक्तिगत तथा संस्थागत दोनों स्तरों पर विकसित करती है। ग्राहक सेवा के मिशन में सफलता, सेवा प्रदाताओं द्वारा बाजार गतिशीलता तथा ग्राहकों की अपेक्षाओं के आधार पर, अपने कारोबार परिचालनों को निरंतर पुनर्शिक्षित और पुनरभिमुख करने में

सेवा प्रदाताओं द्वारा प्रदर्शित लोचनीयता पर आधारित होती है।

- जैसा कि मैंने पहले भी जिक्र किया है एक प्रभावी संचार कार्यनीति महत्वपूर्ण है, विनियामकों के लिए भी, ताकि वे उपभोक्ताओं और वित्तीय प्रणाली का भरोसा फिर से प्राप्त कर सकें। यह भी जरूरी है कि हम उपभोक्ता जागरूकता तथा सुरक्षा के हमारे संदेश को आगे बढ़ाने के लिए नए चैनलों सहित मीडिया की ताकत का प्रयोग करें। उपभोक्ता जागरूकता निर्मित करने और उपभोक्ता सुरक्षा के लिए एक प्रभावी फ्रेमवर्क के कार्यान्वयन के कार्य में मीडिया को एक मित्र के रूप में देखने की जरूरत है।
- संस्थाओं को अपने कान खुले रखने होंगे ताकि वे उभरती प्रवृत्तियों को समझ सकें, उसे अनुभव कर सकें। वाणिज्यिक संस्थाओं के लिए इस प्रकार की समर्थता, उन्हें, अन्यो के मुकाबले एक धार प्रदान करती है ताकि वे बदलते जमाने के हिसाब से अपने उत्पादों को विकसित कर सकें। विनियामकों के लिए यह एक महत्वपूर्ण इनपुट है जिससे वे जोखिमों की निर्मिती के बारे में पहले से अनुमान लगा सकें और पूर्वक्रियात्मक उपाय कर सकें।

### पवित्र त्रिमूर्ति - वित्तीय समावेशन, वित्तीय शिक्षा तथा उपभोक्ता सुरक्षा

16. वैश्विक संकट के उपरान्त, वित्तीय क्षेत्र के विनियामक और नीति निर्माता, 'वित्तीय स्थिरता' के उद्देश्य की ओर अपना ध्यान केन्द्रित कर रहे हैं ताकि वैश्विक वित्तीय प्रणाली में सामान्यावस्था और समझदारी फिर से वापस आ सके। "वित्तीय समावेशन, वित्तीय शिक्षा और उपभोक्ता सुरक्षा, ये तीन ऐसे आवश्यक स्तंभ हैं जिन पर वित्तीय स्थिरता आधारित है" - इस तथ्य को अब सभी, न केवल स्वीकार करते हैं बल्कि इसका समर्थन भी कर रहे हैं। जिनके पास बैंकिंग की सुविधा नहीं है उन्हें यह सुविधा प्रदान करना, वित्तीय सेवाओं तक पहुंच प्रदान

करना, उपभोक्ताओं को शिक्षित करना, और उनके मन में सुरक्षा की भावना पैदा करना - ये केवल भारत में ही नहीं अन्य सभी जगह भी, सरकारों और विनियामकों, दोनों के लिए समान रूप से आवश्यक हैं। इस ग्रह पर लगभग 4.5 बिलियन लोगों के पास मोबाइल फोन हैं, इसलिए बहुत जबर्दस्त संभावनाएं हैं कि वित्तीय समावेशन को मोबाइल फोन तथा मोबाइल भुगतान माध्यम से आगे बढ़ाया जाय। विकासशील देशों में इसकी और भी अधिक संभावनाएं हैं क्योंकि वहाँ आधारभूत बैंक खातों की बजाय मोबाइल फोन की पहुंच 8-10 गुना अधिक है। औपचारिक वित्तीय सेवा इन्फ्रास्ट्रक्चर तथा व्यापक वित्तीय गतिविधि का अभाव, बाजार एक्सचेंजों को रोकता है, जोखिमों को बढ़ाता है तथा बचत करने के अवसरों को कम करता है। औपचारिक वित्तीय सेवाओं तक पहुंच के बिना लोग अनौपचारिक स्रोतों पर भरोसा करने के लिए मजबूर हो जाते हैं जिनकी कीमत बहुत चुकानी पड़ती है। ग्राहकों की इस महत्वपूर्ण श्रेणी की सुरक्षा, सेफ्टी तथा सेक्योरिटी को अनदेखा नहीं किया जा सकता। इस संदर्भ में विनियामक और सरकारें, मोबाइल भुगतानों के लिए एक दक्ष इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रदान करके एक महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। इस फ्रेमवर्क में कम जोखिम मनीट्रॉसफर सेवाओं का विनियमन भी शामिल हो सकता है जिससे नॉन-बैंकिंग संस्थाओं को कम-जोखिम/ कम वैल्यू के लेन देन करने की समर्थता प्रदान हो तथा जहाँ तक संभव हो सिस्टम स्तर पर ही (ग्राहक इंटरफेस में हस्तक्षेप किए बिना) विनियमों का कार्यान्वयन हो। बैंकों को, इन मोबाइल भुगतानों को कोई खतरा नहीं मानना है बल्कि इसे एक अवसर मानना है कि वे इस अन्यथा अलाभकारी कम आय घटक बाजार तक पहुंच बना रहे हैं। बैंकों को सफल होने के लिए मजबूत भागीदारों और मजबूत फ्लैटफॉर्म की जरूरत पड़ेगी। भारत में भी हम इन तीन उद्देश्यों को पूर्व क्रियात्मक रूप से आगे बढ़ा रहे हैं, और वित्तीय समावेशन को "कोड ऑफ बैंकिंग प्रेक्टिसिज" (जिसे भारत में कोड ऑफ कमिटमेन्ट्स कहा जाता है) में शामिल करने की संभावनाओं पर विचार कर रहे हैं।



17. वित्तीय शिक्षा के परिप्रेक्ष्य में, जहाँ उत्पादों, सेवाओं, जोखिम प्रोफाइल तथा उपयुक्तता के संदर्भ में, बेसिक्स पर ही अधिक बल दिया जाता है वहीं हमें, और आगे सोचने तथा ऐसे परिदृश्य को देखने की जरूरत है जहाँ स्वयं सेवा बैंकिंग का प्रयोग दिनों-दिन बढ़ रहा है। भारत में ATM's का विकास स्वयंसेवा व्यवस्था की एक शुरूआत का है। अभी इस दिशा में हमें, उत्पादों और सेवाओं की पूरी रेंज को देखना बाकी है जहाँ ग्राहक ऐसे गैजेट्स और 'एप्स' के साथ स्वयं (और साथ ही बैंकों) की सेवा करेंगे जिनसे फिलहाल वे परिचित या अधिक सहज नहीं हैं इसलिए ग्राहक शिक्षा का स्वागत है।

### वित्तीय उत्पादों का खुदरा वितरण

18. वित्तीय उत्पादों और सेवाओं का खुदरा वितरण ऑस्ट्रेलिया तथा यू.के में समीक्षाधीन था और इन समीक्षाओं ने जो मुद्दे सामने रखे वे उपभोक्ता सुरक्षा के लिए बहुत बड़े पाठ हैं। खुदरा वितरण, जैसा कि अब किया जा रहा है, आवश्यक नहीं कि उपभोक्ताओं के सर्वोत्तम हितों में हो। कुछ ऐसे मुद्दे हैं, खासकर वित्तीय उत्पादों की बिक्री के लिए प्रोत्साहनात्मक स्ट्रक्चर्स, एएमएल अपेक्षाओं की मॉनीटरिंग, दुर्विक्री के जोखिम, बिक्री कार्मिकों को जोखिमों की अपर्याप्त समझ, आदि के संबंध में, जो इसे आवश्यक बनाते हैं कि वित्तीय सेवा प्रदाता तथा विनियामक वित्तीय उत्पादों के खुदरा वितरण में अपनाई जा रही विधियों पर निकट से दृष्टि डालें।

19. जहाँ तक वित्तीय सलाहकारों की गतिविधियों के विनियमन का संबंध है यह बहुत जरूरी है कि कम साधनों वाले लोग, कम से कम लागत पर, और सही समय पर समुचित सलाह प्राप्त करें। उपभोक्ताओं को सशक्त बनाने और उन्हें अपनी जिंदगी भर की बचत की सुरक्षा में मदद देने के लिए विनियामकों को सभ्यतः यह जिम्मेदारी खुद पर लेनी पड़ेगी।

### विनियमन और बाज़ार की असफलता

20. बहुत से लेख, इतिवृत्त, तथा निबंध, 2008 के वैश्विक वित्तीय संकट पर लिखे गए हैं। नोबल पुरस्कार विजेता डॉ. जोसेफ स्टिगलिज़ ने इन घटनाओं को विभिन्न लेखों

में उतारा है जिनका संकलन करके उन्हें 'प्राइस ऑफ इनइक्वेलिटी' नामक पुस्तक के रूप में प्रकाशित भी किया है। 'रेग्यूलेशन एंड मार्केट फेल्योर' नामक अपने निबंध में डॉ. स्टिगलिज़ ने जो कहा है मैं उसका उद्धरण यहाँ दे रहा हूँ। **यह साफ है कि हमारी विनियामक व्यवस्था असफल रही। निश्चय ही बाज़ार फेल हुआ परंतु सरकार भी फेल हुई। सरकार के असफल होने का प्रारंभिक कारण यह विश्वास था कि बाज़ार फेल नहीं होते, कि मुक्त बाज़ारों से सक्षम परिणाम ही निकलेंगे और यह भी कि सरकारी हस्तक्षेप से कार्य में बाधा ही पड़ेगी। ऐसे विनियामकों को नियुक्त किया गया जिन्हें विनियमों पर भरोसा नहीं था और परिणाम यह निकला कि उन्होंने विनियमन का कोई बहुत अच्छा कार्य नहीं किया।** वित्तीय संकट की, यह सबसे महत्वपूर्ण शिक्षाओं में से सभ्यतः एक है, और यह इस तथ्य में परिलक्षित होती है कि पूरे विश्व में विनियमों को कड़ा करने, बाज़ारों और बाज़ार विधियों के पर्यवेक्षण के लिए कोलाहल मचा हुआ है। इन विनियामक और पर्यवेक्षकीय प्रयासों से उपभोक्ता के हितों की सुरक्षा पर महत्वपूर्ण सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा।

### हर्जाना योजनाएँ और शिकायत निवारण तंत्र

21. वित्तीय सेवा उद्योग ने हर्जाना योजनाओं को सुस्पष्ट किया होगा और साफ तौर पर परिभाषित किया होगा कि उन तक पहुँच आसान है, उनकी मात्रा पर्याप्त है और कार्यान्वयन में प्रभावी है। विभिन्न स्थितियों में उपभोक्ताओं और सेवा प्रदाताओं की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों को सुस्पष्ट रूप से परिभाषित करने की जरूरत है। मेरा सदा यही विश्वास रहा है कि गलतियाँ इन्सान करता है मगर एक संस्था की दृष्टि से उन्हें मान लेना ही महानता है। यदि कोई संस्था गलत है तो संस्था इस बात का इंतज़ार क्यों करे कि हर्जाने के लिए उपभोक्ता उनके पास चलकर आए। क्या यह सही नहीं होगा कि कोई बैंक अथवा वित्तीय संस्था ग्राहकों के साथ किए गए गलत काम को ठीक करने के लिए स्वयं आगे आए? और हो सकता है कि कुछ ने तो शिकायत भी न की हो। जरा सोचिए कि ऐसे दृष्टिकोण का

उस विश्वास और भरोसे पर कितना सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा जो कि उपभोक्ता, वित्तीय प्रणाली पर, करते हैं।

22. अन्य आवश्यक पहलू है, बैंकिंग/ वित्तीय सेवा उद्योग में एक मजबूत उत्तरदायित्वपूर्ण और भरोसेमंद शिकायत निवारण प्रणाली की विद्यमानता, जिसका जिक्र मैंने पहले भी किया था। बैंकों की शिकायत निवारण प्रणालियों की विश्वसनीयता को, विनियामक द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई कर के पुनः मजबूत करने की जरूरत है। यह तथ्य कि अक्सर बैंकों के ग्राहक अपनी शिकायतों के समाधान के लिए उन्हें विनियामकों अथवा लोकपाल कार्यालयों के जरिए रूट करना ज्यादा सुरक्षित और आसान मानते हैं, बैंकों द्वारा स्थापित शिकायत निवारण प्रणाली की गुणवत्ता और प्रभावशीलता पर एक रिफ्लेक्शन है। इस प्रणाली की विश्वसनीयता में सुधार लाने के लिए अभी काफी कुछ किया जाना होगा। लोग शिकायत निवारण प्रणाली के पास केवल तभी जाएंगे जब वे 'गैर-भेदभावी परिणाम' के प्रति आश्वस्त होंगे। बैंकों/ वित्तीय संस्थाओं के पास अपनी शिकायतें ले जाकर उनके समाधान के लिए फोलो-अप करने में काफी साहस, दृढ़ता, और ज्ञान चाहिए। इसलिए यह हमारे अपने ही हित में है कि हम एक ऐसी संस्कृति विकसित करें, जिसमें यदि लोगों को लगे कि कुछ कमी है तो वे उसकी शिकायत करने के लिए प्रोत्साहित हों - उपभोक्ता सुरक्षा के अनुभवजन्य लक्षण, उस ग्राहक सेवा नीतियों के परिणामस्वरूप हैं, जो बैंक अपने यहाँ स्थापित करना चाहते हैं, लेकिन बहुत बार जमीनी स्तर पर इसका कार्यान्वयन हो नहीं पाता है, जिसका मुख्य कारण अज्ञानता तथा फ्रंट लाइन मैनेजरो में संवेदनशीलता का अभाव होता है। यदि हम बैंकिंग उद्योग में कोई पूर्व सक्रिय उपभोक्ता सुरक्षा नीति रखना चाहते हैं तो बैंक स्टाफ के कौशल और ज्ञान का विकास अनिवार्य होगा।

### निष्कर्ष

23. मेरे उद्घाटन भाषण के एक अंश के रूप में मैंने उपभोक्ता सुरक्षा के विभिन्न पहलुओं और गुणों को छूते हुए सेमिनार को एक प्रारंभिक स्वर देने की कोशिश की जिन्हें मैंने वैश्विक और भारतीय अनुभव से लिया था। मैं

चाहता हूँ कि मैं उपभोक्ता सुरक्षा के बारे में भारत के वित्तीय क्षेत्र आकलन (2012) पर विश्व बैंक - आईएमएफ दल द्वारा की गई टिप्पणियों को यहाँ प्रस्तुत करूँ। **'भारत में बैंकिंग उपभोक्ता की सुरक्षा के लिए काफी व्यापक नीतियाँ और अनुपालन तंत्र है और इस दिशा में यह कई देशों से आगे है। भारत ने, गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनियों को, बैंकिंग कोड्स एंड स्टैण्डर्ड्स बोर्डि ऑफ इंडिया तथा बैंकिंग लोकपाल प्रणाली के अधिदेशों में शामिल किया है। समूची वित्तीय प्रणाली में सुरक्षा उपभोक्ता को सुनिश्चित किया है और एक 'कार्यनीतिगत उपभोक्ता जागरूकता कार्यक्रम' बनाया है जिससे यह प्रणाली और भी मजबूत होगी'**। मैं इस फीड बैक को पूरी विनम्रता से स्वीकार करता हूँ और मुझे यह भी पूरी तरह ज्ञात है कि इसमें और सुधार की भी गुंजाइश है। एक मुक्त बाजार अर्थव्यवस्था में भी जहाँ कि प्रतियोगिता एक आवश्यक 'पूर्व-शर्त' होती है, वहाँ भी यह जरूरी नहीं है कि उपभोक्ता राजा समझा जाता हो। मगर हमें ऐसी संस्कृति बनाने की तो कोशिश जरूर करनी चाहिए जहाँ पारदर्शिता, औचित्य, तथा गैर भेदभाव संबंधी मूल्यों पर, ध्यान केंद्रित करके उपभोक्ता को कम से कम एक अच्छा इन्सान तो समझा जाए। वित्तीय स्थिरता के व्यापक हित में ग्राहक केंद्रितता, विनियामकों तथा विनियमित संस्थाओं के लिए एक जरूरी पहलू है जो कि उपभोक्ता सुरक्षा की एक आधारशिला है।

24. मुझे आशा है कि बैंके द फ्रांस तथा भारतीय रिजर्व बैंक के संयुक्त तत्वावधान में आयोजित इस सेमिनार से दोनों संस्थाओं के बीच एक दीर्घ तथा लाभकारी सहभागिता की नींव पड़ी है, और यह भी कि ऐसे सेमिनार नियमित रूप से आयोजित किए जाने चाहिए। दोनों संस्थाओं के उन विशेषज्ञों की प्रभावशाली सूची को देखते हुए जो कि आगामी दो दिनों में इस सेमिनार में बोलने वाले हैं, खासतौर पर मैडम प्रथम उपगवर्नर, मुझे विश्वास है कि सहभागियों में ज्ञान और अनुभव बाँटने के लिए सेमिनार बहुत ही लाभदायक सिद्ध होगा। मैं इस सेमिनार की सफलता के लिए शुभकामनाएँ देता हूँ और आशा करता हूँ कि बैंके द फ्रांस के हमारे मेहमानों का भारत में प्रवास,

खुशनुमा रहे और वे इस देश की सामासिक संस्कृति का भी जायका ले सकें।

देवियो और सज्जनो, मुझे सब्र से सुनने के लिए आपका बहुत-बहुत आभार। धन्यवाद।

### चयनित संदर्भ

1. पीटर कार्टराइट : द वल्लरेबल कंज्यूमर ऑफ फाइनेन्शियल सर्विसेज़ : लॉ, पॉलिसी एण्ड रेग्यूलेशन.
2. केरी कोप्के : ए फेयर बिट ऑफ कन्फ्यूजन ट्रीटिंग कस्टमर्ज़ फेयरली इन साउथ अफ्रीका. <http://www.bowman.co.za/News-Blog/treating-customers-fairly-in-south-africa>

3. लंपकिन, स्टीफेन : कन्ज्यूमर प्रोटेक्शन एण्ड फाइनेन्शियल इनोवेशन : ए फ्यू बेसिक प्रोपोजीशनज़.

4. सर्जेन्ट रिव्यू ऑफ सिंपल फाइनेन्शियल प्रॉडक्ट्स अंतरिम रिपोर्ट. <http://www.eacg.co.uk/sergeant-review-of-simple-financial-products-interim-report>

5. क्रिस्टीन फार्निश : द साइलेन्ट मैजॉरिटी. <http://www.icaew.com/en/technical/financial-services/regulation-guidance/the-silent-majority>