बैंकों में अनुपालन प्रणाली की भूमिका पर पुनः जोर*

एस.एस.मूंदड़ा

श्री जी. गोपालकृष्ण, निदेशक, कैफरल; श्री पी.आर.रवि मोहन, प्रभारी मुख्य महाप्रबंधक, बैंकिंग पर्यवेक्षण विभाग, भारतीय रिज़र्व बैंक और सम्मेलन के सहभागीगण ! मेरे लिए यह प्रसन्नता का विषय है कि आज मैं कमर्शियल बैंकों के अनुपालक विभागों के वरिष्ठ प्रतिनिधियों को इस सम्मेलन में संबोधित कर रहा हूँ । पूरे विश्व में, यह एक स्वीकार्य सत्य है कि अनुपालन एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें अत्यधिक ध्यान देने की ज़रूरत होती है । हाल के दिनों में अनुपालन के क्षेत्र पर जितना अधिक ध्यान दिया जा रहा है वह इस बात का प्रमाण है कि अनुपालन न करने का कितना बुरा प्रभाव पड़ता है । इससे न केवल संस्था की स्वयं की छवि पर बल्कि मोटे तौर पर देखें तो प्रणाली के विश्वास पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है । विनियामक, पर्यवेक्षक और अंतरराष्ट्रीय मानक निर्धारण करने वाले सभी इस सत्य को बेहतर तौर पर मानते हैं कि मात्र नियम और विनियम बना देना व्यर्थ होता है जब तक कि विनियमित संस्थाओं द्वारा उनका पालन अक्षरशः और भावना दोनों दृष्टि से न किया जाए । यह आश्चर्य की बात नहीं है कि विनियामकों / पर्यवेक्षकों द्वारा अत्यधिक ज़ोर दिए जाने पर अनुपालन प्रणाली को बैंक के भीतर एवं संगठन में बहुत अधिक महत्व दिया जाता है । आज मैं अपने संबोधन में अनुपालन-कार्य की प्रासंगिकता पर चर्चा करूंगा जो बैंक की समग्र कारोबारी रणनीति, परिचालन एवं संचालन से संबंधित है और अनुपालन प्रणाली की संरचना के कुछ ऐसे प्रमुख तत्वों पर पुनः ज़ोर देना चाहूँगा जिन्हें हम अपने बैंकों में व्यवहार रूप में देखना चाहते हैं ।

* श्री एस.एस.मूंदड़ा, उप-गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा भा.रि.बैंक, कैफरल, मुंबई में 27 अगस्त, 2014 को आयोजित मुख्य अनुपालक अधिकारियों के सम्मेलन में दिए गए भाषण का मुख्य अंश । इस संबोधन को तैयार करने में सुश्री रंजना सहजवाला द्वारा प्रदान की गई सहायता के प्रति आभार ।

पृष्ठभूमि

2. अभी कुछ समय पहले ही वर्ष 2008 में विश्व का पहला वित्तीय संकट घटित हुआ था, जिसका प्रभाव कालांतर में पूरे विश्व पर पड़ा था । वस्तुतः, संकट के घोर प्रभाव से अभी भी वित्तीय प्रणाली पूरी तरह नहीं उबर पाई है । संकट के वर्ष के बाद से ही अंतरराष्ट्रीय मानक निर्धारणकर्ताओं और घरेलू प्राधिकारियों दोनों ने वित्तीय क्षेत्र के विनियमन को बढ़ाने और पुनः ओरियंटेशन करने के लिए समर्पित हो गए हैं ताकि वित्तीय क्षेत्र की वर्तमान एवं भावी समस्याओं के मद्देनज़र समुत्थान-शक्ति सुनिश्चित की जा सके । लेकिन, जहां मानक-निर्धारक और विनियामकीय कमियों को ढूंढने में लगे हैं, वहीं बैंकों द्वारा किए जा रहे अनेक प्रकार के कदाचार लगातार सामने आ रहे हैं जो हमें बैंकों में अनुपालन के मुद्दे पर पुनः फोकस करने की याद दिला रहे हैं । अतः, मैं अपनी बात हाल की कुछ ऐसी घटनाओं से करना चाहूंगा जहां बैंकों ने अनुपालन संबंधी मामलों में अपराध किए हैं जिसकी वजह से वे कमज़ोर हुए हैं और उनपर भारी दंड लगाए गए हैं ।

वैश्विक प्रकरण (एपिसोड)

3. i) 2012 में, जेपी मार्गन चेस एंड कं. जो तथाकथित 'लंदन ह्वेल' नामक व्यापार कर रही थी जो बैंक के 'सिंथेटिक क्रेडिट पोर्टफोलियो' से हो रहा था, जो क्रेडिट की चूक होने पर स्वाप करने तथा संबंधित लिखतों पर आधारित था । बैंक की व्यापार करने की रणनीति जिसका मकसद क्रेडिट-जोखिम से बचाव करने की सेवा प्रदान करना था, उसका गलत इस्तेमाल उसके व्यापारियों द्वारा जोखिमपूर्ण स्थिति बनाने के लिए किया गया, जो आंतरिक अनुपालन प्रक्रिया के प्रभावशाली होने के बारे में संदेह पैदा करता है । आंतरिक नियंत्रण और अनुपालन मशीनरी के बारे में अत्यंत कठोर शब्दों में जेम डिमोन, सीईओ, जेपी मार्गन कहते हैं कि - 'मुख्य निवेश कार्यालय, खासतौर से सिंथेटिक क्रेडिट पोर्टफोलियो से तथा वरिष्ठ प्रबंध तंत्र, जिसमें मैं स्वयं को भी शामिल करता हूँ, दोनों को और अधिक छानबीन करनी थी, और पूरी फर्म में जोखिम-नियंत्रण प्रणाली की

जांच करनी थी ..... यह जान लें कि जोखिम समिति के लोग हमेशा प्रश्न करते हैं, जानकारी का आदान-प्रदान करते हैं, और जब आप जोखिम उठा रहे हैं तो आप बहुत ही बारीक सीमा पर होते हैं ..... कंपनी के अन्य भागों में अनुशासन बना हुआ है । वह अनुशासन यहां नहीं था ।[1] बैंक को वस्तुतः 6 बिलियन अमरीकी डालर का नुकसान हो गया और यूके तथा अमरीका के परीक्षकों की जांच को निपटाने में दंड के तौर पर 920 मिलियन अमरीकी डालर भुगतान करने के बाद बात समाप्त हुई । चूंकि नुकसान बढ़कर अधिक हो गया था, इसलिए बैंक ने भी निवेशकों एवं जनता को गलत जानकारी देकर गुमराह किया और सही जानकारी को विनियामकों से छुपाया ।

ii) 2012 में ही विनियामकों ने एचएसबीसी होल्डिंग्स को तीन क्षेत्राधिकारों में दबोच लिया - काले धन को वैध बनाना (एएमएल)/वित्तीय आतंकवाद का विरोध (सीएफटी)/अपनी सहायक संस्था के माध्यम से धन को गैर-कानूनी तौर से अंतरित करने का उल्लंघन/एचएसबीसी के एएमएल अनुपालन में बहुत सी चूक पाई गईं है जैसे - अपर्याप्त आंतरिक निगरानी प्रणाली के संबंध में आंतरिक चेतावनी को नज़रअंदाज करना, मेक्सिको को 'न्यून जोखिम' वाले देश के रूप में गलत वर्गीकृत करना, जिसकी वजह से उस देश से किए जाने वाले लेनदेन पर व्यापक निगरानी नहीं रखी गई आदि । एचएसबीसी होल्डिंग्स पर 1.9 बिलियन अमरीकी डालर का जुर्माना लगाया गया था ।

iii) 2012 में एक और जघन्य अपराध उभरकर सामने आया था, वह था कई बैंकों द्वारा लिबोर दर की दीर्घ कालिक हेरा-फेरी । इस संबंध में हुई जांच से पता चला कि अलंघ्य बेंचमार्क दर को निर्धारित करने में बैंकों द्वारा योगदान दिया गया और उसी दर पर पूरे विश्व में ट्रिलियन डालर के ऋणों और लेनदेनों को निपटाया गया, जिसे कई बैंकों (ड्यूशे बैंक, सोसायटे जेनरेल, सिटीग्रुप, रॉयल बैंक ऑफ स्काटलैंड, बर्कलेज, यूबीएस, जेपी मार्गन चेस) ने काफी समय तक, मौद्रिक फायदे के लिए बाज़ार के मानकों और संहिता का उल्लंघन करते हुए लगातार और जानबूझकर गलत उद्धृत किया । इस प्रकार की हेरा-फेरी इस इरादे से की गई थी कि गुमराह किया जा सके और बैंक के स्वास्थ्य की गुणवत्ता, लाभप्रदता तथा धन जुटाने की क्षमता की वास्तविक स्थिति से भी बढ़ा-चढ़ाकर दिखाया जा सके । इन बैंकों पर 1 से 3 बिलियन अमरीकी डालर तक का जुर्माना लगाया गया था ।

iv) मई, 2014 में फेडरल रिज़र्व बोर्ड ने क्रेडिट सुईस पर असुरक्षित और अस्वस्थ प्रथाओं को अपनाने तथा अमरीका में उसकी गतिविधियों को नियंत्रित करने वाले बैंकिंग कानून का पालन न करने पर 100 मिलियन अमरीकी डालर का जुर्माना लगाया है । बैंक को 'चले जाओ या परहेज करो' आदेश जारी किया गया और कहा गया कि रातोंरात अपनी निगरानी प्रणाली की कमियों को पूरी तत्परता से दूर करें तथा प्रबंधन एवं नियंत्रण को संचालित करने वाले अमरीकी कानून का पालन करने के बारे में भी आदेश जारी किए गए ।

v) अभी हाल ही में अगस्त 2014 में अमरीका के वित्तीय सेवा विभाग ने एएमएल अनुपालन की समस्या को दूर नहीं कर पाने की लिए स्टांडर्ड चार्टर्ड बैंक पर 300 मिलियन अमरीकी डालर का जुर्माना लगाया है, क्योंकि न्यूयार्क स्टेट वित्तीय सेवा विभाग (एनवाईडीएफएस) ने 2012 के निपटान में उक्त समस्या को दूर करने की अपेक्षा की थी। बैंक, उक्त 2012 के लेनदेन निपटान के बाद भी इतने बड़े जोखिम के लेन-देन की समीक्षा नहीं कर पाया था, जिसके लिए उसने अपनी प्रथा में सुधार करने की सहमति दी थी। एएमएल अनुपालन के लिए और अधिक सावधानी बरतने हेतु अन्य

[1] जेपी मार्गन चेस एंड कं., प्रबंधन टास्क फोर्स, 2012, सीआईओ हानि के संबंध में रिपोर्ट (http://files.shareholder.com/downloads/ONE/2272984969x0x628656/4cb574a0-0bf5-4728-9582-625e4519b5ab/Task_Force_Report.pdf)

प्रकार की पाबंदियां भी लगा दी गईं। एनवाईडीएफएस ने पाया कि बैंक ने अमरीकी डालर में लेनदेन को कतिपय देशों तक सीमित कर रखा था और इस प्रकार के लेन-देन को विनियामक से छुपाया था। यह आरोप लगाया गया कि बैंक के इस रवैये से अमरीका की वित्तीय प्रणाली पर आतंकवादी, भ्रष्ट व्यवस्था का खतरा पैदा हो गया था और कानून लागू करने वाले जांचकर्ताओं को महत्वपूर्ण जानकारी प्रदान करने से वंचित रखा जिससे सभी प्रकार की आपराधिक गतिविधियों की जानकारी मिल सकती थी। इसके लिए बैंक जुर्माना देने के लिए सहमत हुआ तथा यह भी सहमति दी कि जिस कार्य को वह 2014 तक नहीं पूरा कर सका उसे अर्थात् उच्च-जोखिम वाले लेन-देन की निगरानी के संबंध में अपनी प्रथा में सुधार करेगा।

घरेलू घटनाएं

4. अपने ही घर में देखें, तो अनुपालन न करने की ऐसी घटनाएं हैं जो भारतीय बैंकिंग क्षेत्र को परेशानी में डालती हैं। कुछ उदाहरण मैं प्रस्तुत करना चाहूंगा :

i) कुछ वर्ष पहले 2007-08 में कई बैंक मिलकर जटिल डेरिवेटिव उत्पादों को गलत तरीके से बेचने के कार्यों में लिप्त पाए गए और उसे अपरिष्कृत, भोले-भोले ग्राहकों को बेच रहे थे और उन उत्पादों में निहित जोखिमों के प्रति बेखबर होकर निश्चिंत थे। डेरिवेटिव के बारे में रिज़र्व बैंक के व्यापक दिशानिर्देशों में ग्राहक की उपयुक्तता और उचित ग्राहक के बारे में बताया गया है जिसे बैंकों ने अपना कारोबार बढ़ाने तथा लाभ कमाने के लिए नज़रअंदाज़ किया। इसके लिए कई बैंकों पर जुर्माना लगाया गया।

ii) वर्ष 2013 में, भारतीय रिज़र्व बैंक ने कई बैंकों पर कतिपय केवाइसी/एएमएल अपेक्षाओं जैसे ग्राहक की पहचान की प्रक्रिया, जोखिम-वर्गीकरण, खाता धारकों के जोखिम प्रोफाइल की समय-समय पर समीक्षा, आवधिक रूप से केवाइसी को अद्यतन बनाना, कभी-कभी आने वाले ग्राहकों के संबंध में केवाइसी आदि का पालन न करने पर जुर्माना लगाया था।

iii) निर्धारित नियमों, अर्थात् विनियामकीय और आंतरिक दोनों का पालन न करने से बैंकों में धोखाधड़ी की संख्या में वृद्धि हुई है। भारतीय रिज़र्व बैंक ने मैसर्स डेक्कन क्रोनिकल होल्डिंग लिमि. के ऋण और चालू खाता के संचालन में विनियामकीय दिशानिर्देश का पालन न करने पर जुलाई, 2014 में 12 बैंकों पर जुर्माना लगाया था। बैंकों के स्तर पर इस प्रकार की चूक से कंपनी ने बैंकों के साथ धोखाधड़ी की।

iv) कुछ बैंकों में अभी हाल ही में मीयादी जमाराशि सृजित करके धोखाधड़ी एवं विनियोजन करने की घटना प्रकाश में आई है। इस धोखाधड़ी का कारण यह है कि पर्याप्त सावधानी नहीं बरती जाती है और आंतरिक मानदंडों एवं प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया जाता है।

5. अनुपालन की असफलता के बारे में उपर्युक्त उदाहरण विश्वसनीयता और कारोबारी नैतिकता के प्रति सवाल पैदा करते हैं और इनसे प्रतिष्ठा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है, इससे कई प्रकार की हानि भी होती है जैसे - नुकसान होना, दंड और जुर्माना लगाया जाना, निंदा तथा प्रतिबंध। अनुपालन न करने से प्रतिष्ठा के प्रति होने वाले जोखिम और उसके फलस्वरूप जुर्माना लगाए जाने की घटनाओं पर गंभीरता से विचार किया जाना चाहिए ।

अनुपालन का बढ़ता महत्व

6. संकट के बाद, विनियामकीय/पर्यवेक्षीय मानकों को बढ़ाने और बेहतर बनाने में काफी प्रगति हुई है, जिसका कार्यान्वयन धीरे-धीरे विभिन्न चरणों में 2019 तक किया जाएगा । सुधारात्मक उपायों का एक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि अपने-अपने अधिकार क्षेत्रों में मानकों के अनुसार सतत आधार पर अनुपालन सुनिश्चित करने पर फोकस किया जाना है । अनुपालन कार्यों में ये सभी बातें शामिल हो जाती हैं - यह सुनिश्चित करना कि सभी प्रकार का लागू नियम, विनियम तथा मानकों का पालन और उनका कार्यान्वयन सुसंगत रूप से, लगातार और सदभावना से किया जाता है ।

7. विश्व स्तर पर, अंतरराष्ट्रीय मानक निर्धारक जैसे - बैंकिंग पर्यवेक्षण से संबंधित समिति (बीसीबीएस) और वित्तीय स्थिरता

बोर्ड (एफएसबी) ने समूह समीक्षा प्रणाली लागू की है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि राष्ट्रीय अधिकार क्षेत्र में अंतरराष्ट्रीय मानकों का पालन सही उपायों द्वारा उचित भावना के साथ किया जाता है । ये उपाय अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष/विश्व बैंक द्वारा वित्तीय क्षेत्र मूल्यांकन कार्यक्रम के अंतर्गत अंतरराष्ट्रीय मानकों के अधिकारक्षेत्र में अनुपालन करने के संबंध में किए जा रहे वर्तमान मूल्यांकन के अतिरिक्त हैं । राष्ट्रीय अधिकारक्षेत्र के अंतर्गत, विनियामकों/पर्यवेक्षकों और वित्तीय क्षेत्र की संस्थाओं ने यह महसूस किया है कि संस्था के स्तर पर कारोबार के अच्छे संचालन के लिए तथा प्रणाली स्तर पर सुरक्षित एवं स्वस्थ बैंकिंग व्यवस्था प्रदान करने के लिए अनुपालन-कार्य का बहुत महत्व है। फलस्वरूप, पर्यवेक्षीय निगरानी में अनुपालन के मूल्यांकन पर अधिक ध्यान दिया जा रहा है ।

क्या अनुपालन एक खास जोखिम क्षेत्र है ?

8. बैंकिंग पर्यवेक्षण से संबंधित बासेल समिति ने अपने दिशानिर्देश 'अनुपालन और बैंकों में अनुपालन प्रणाली' जो अप्रैल, 2005 में जारी किया गया था, उल्लेख किया है कि 'अनुपालन-कार्य एक ऐसा स्वतंत्र कार्य है जिसमें बैंक के अनुपालन-जोखिम की पहचान की जाती है, मूल्यांकन किया जाता है, सलाह दी जाती है, निगरानी की जाती है और उसके बारे में रिपोर्ट किया जाता है, अर्थात् कानूनी या विनियामकीय स्वीकृति का जोखिम, वास्तविक वित्तीय हानि, अथवा प्रतिष्ठा संबंधी ऐसा नुकसान जो बैंक को कानून, विनियम, नियम, संबंधित स्व-विनियामकीय संगठनात्मक मानक, तथा उसकी बैंकिंग गतिविधियों के लिए लागू आचार-संहिता का पालन न करने पर हो ।'

9. ऊपर उल्लिखित 'अनुपालन-जोखिम' से क्या तात्पर्य है? क्या यह कोई स्वतंत्र प्रकार है जिसे बैंक को ऋण-जोखिम, बाज़ार-जोखिम या परिचालनगत-जोखिम की तरह ही नियंत्रित करना है? क्या यह अन्य जोखिम का उप-जोखिम है या फिर एक ऐसा कार्य मात्र है जिसे बैंकिंग कारोबार के एक भाग के रूप में किया जाना है? पांरपरिक बैंकिंग काल में, उत्पाद आसान होते थे, विनियमन गहन होता था और अनुपालन अपेक्षाकृत साधारण प्रकार का होता था। बैंकों को विशेष अधिनियमों के प्रावधानों एवं विनियामकों द्वारा निर्धारित विनियमों का पालन करना होता था। इस स्थिति में अनुपालन की पहचान करोबार के एक हिस्से के रूप में की जा सकती है। लेकिन, वैश्वीकरण, उदारीकरण एवं कारोबारी प्रक्रिया में सूचना-प्रौद्योगिकी के बढ़ते इस्तेमाल एवं एकीकरण से तथा नये, नवोन्मेष तथा जटिल उत्पादों के प्रारंभ हो जाने से अनुपालन प्रणाली को अत्यधिक महत्व प्राप्त हो गया है। यदि अनुपालन को अभी भी स्वतंत्र 'जोखिम' के कार्य के रूप में न भी माना जाए तो भी यह बैंकों में एक स्वतंत्र कार्य के रूप में उभरा है जिसने अन्य प्रकार के जोखिमों को प्रभावित किया है।

10. अनुपालन को आमतौर पर परिचालन जोखिम का हिस्सा माना जाता है। बासेल II के अंतर्गत, परिचालन जोखिम को इस प्रकार परिभाषित किया गया है। 'अपर्याप्त अथवा खराब आंतरिक प्रक्रियाओं, लोग और प्रणाली अथवा बाहरी घटनाओं के फलस्वरूप होने वाले नुकसान का जोखिम। इस परिभाषा में विधिक जोखिम शामिल है, किंतु रणनीति और प्रतिष्ठा जोखिम शामिल नहीं हैं।' (बैंकिंग पर्यवेक्षण से संबंधित बासेल समिति 2006, पृ.144)। विधिक जोखिम को स्वयं इस प्रकार से परिभाषित किया गया है, 'के साथ-साथ, पर्यवेक्षीय कार्रवाई के फलस्वरूप जुर्माना, दंड या दंडात्मक नुकसान के एक्सपोजर तथा निजी समझौते तक सीमित न हो'। (बैंकिंग पर्यवेक्षण से संबंधित बासेल समिति 2006, पृ.130)। विधिक जोखिम की इस परिभाषा से आप देख सकते हैं कि अनुपालन का जोखिम इसी का हिस्सा है और फलस्वरूप बासेल II/III के अंतर्गत परिचालन जोखिम का भी भाग है।

अनुपालन अपरिहार्य क्यों है?

11. अब मैं यह स्पष्ट करना चाहता हूँ कि अनुपालन कार्य वास्तव में अपरिहार्य क्यों है। आज के संदर्भ में अनुपालन कार्य के अनेक आयाम हैं। इनमें से कुछ के बारे में मैं विस्तार से बात करना चाहूंगाः

i) विवेकपूर्ण और विनियामकीय अनुपालन

विवेकपूर्ण और विनियामकीय अनुपालन में विनियामक द्वारा दिए गए निदेश एवं मार्गदर्शन शामिल हैं। बैंकों

के लिए, इसमें भारतीय रिज़र्व बैंक के विभिन्न विभागों से निकलने वाले विनियम शामिल हैं, उदाहरण के लिए आस्ति-वर्गीकरण, प्रावधानीकरण, पुनर्संरचना, पूंजी पर्याप्तता, चलनिधि, प्रकटन, प्राथमिकता क्षेत्र उधार, एक्सपोजर मानदंड आदि।

उन बैंकों के लिए जिनकी गतिविधियां वित्तीय क्षेत्र के अन्य खंड से आगे भी जाती हैं (चाहे वे विभागीय अथवा सहयोगी संस्था द्वारा की जाती हों), वहां अन्य घरेलू विनियामकों जैसे-भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड (सेबी), बीमा विनियमन और विकास प्राधिकरण (इरडा), पेंशन निधि विनियम और विकास प्राधिकरण (पीएफआरडीए) के लागू विनियमों का पालन भी विवेकपूर्ण और विनियमकीय अनुपालन का हिस्सा माना जाता है। जिन बैंकों के कार्य विदेश में शाखा, सहयोगी संस्था या संयुक्त उद्यम के रूप में होते हैं, उनके लिए मेज़बान देश रेगुलेटर के विवेकपूर्ण और विनियामकीय मानदंडों का पालन करना भी महत्वपूर्ण है।

ii) निष्ठा और बाज़ार संचालन

वित्तीय प्रणाली की निष्ठा सुनिश्चित करने के लिए और अवैध प्रयोजनों के लिए इसके दुरुपयोग से रक्षा करने हेतु पूरे विश्व में एएमएल तथा सीएफटी नियमों के अनुपालन का अत्यधिक महत्व है। बैंकों के लिए यह लाज़मी है कि वे इन नियमों का निष्ठापूर्वक पालन करें। विनियामकों/पर्यवेक्षकों द्वारा बैंकों में एएमएल/सीएफटी के पालन का मूल्यांकन पूरे मनोयोग के साथ किया जाता है ताकि संस्था की सुरक्षा और सुदृढ़ता सुनिश्चित हो सके तथा यह भी सुनिश्चित किया जा सके कि इन नियमों का पालन न करके संपूर्ण वित्तीय क्षेत्र की सुरक्षा को लेकर कोई समझौता न होने पाए।

वित्तीय क्षेत्र के अंतर्गत अनेक स्व-विनियमित संस्थाओं द्वारा बाज़ार संचालन से संबंधित दिशानिर्देश भी जारी किए जाते हैं। भारत में भारतीय बैंकिंग संहिता और मानक बोर्ड, भारतीय बैंक संघ, भारतीय विदेशी मुद्रा व्यापारी संघ (फेदाई), भारतीय नियत आय मुद्रा बाजार और व्युत्पन्नी संघ (फिमडा) आदि हैं जो बैंकिंग उत्पादों की पुनर्संरचना के विभिन्न पहलुओं के बारे में दिशानिर्देश/मार्गदर्शन प्रदान करते हैं। इस प्रकार के मार्गदर्शन, अच्छे बाजार संचालन पर आधारित होते हैं जिनका अनुपालन भी किया जाना ज़रूरी है। मैं यहां एक चेतावनी भी देना चाहता हूं। वित्तीय बाज़ार के खिलाड़ियों की इस अयोग्यता कि वे उपभोक्ताओं के साथ सही तरह से पेश नहीं आते हैं, और बाजार की अनुचित प्रथाओं में लिप्त रहते हैं, ने कुछ अधिकार क्षेत्रों में बाज़ार संचालन के लिए एक पृथक विनियामक बनाने को बाध्य कर दिया है। ऐसा यूके, फ्रांस, आस्ट्रेलिया और दक्षिण अफ्रीका में हुआ है और इसका कोई कारण नहीं है कि यदि हम अपना रास्ता शीघ्रता से नहीं बदल पाते हैं तो वैसा ही भारत में क्यों न किया जाए। एक पृथक विनियामक का अर्थ है कि बैंकों पर एक अतिरिक्त विनियामकीय और अनुपालन का बोझ डालना। इससे आप वर्तमान विनियमों का अनुपालन करने के लिए प्रोत्साहित होंगे।

iii) विधिक अनुपालन

बैंकों की स्थापना से संबंधित लागू विभिन्न कानून एवं नियमों का पालन कर संबंधी कानून और अन्य कानूनी अधिनियमन का पालन, अनुपालन का महत्वपूर्ण हिस्सा हैं। उदाहरण के लिए, भारत में बैंककारी विनियम अधिनियम, 1949, भारतीय रिज़र्व अधिनियम, 1934; विदेशी मुद्रा प्रबंध अधिनियम, 1999 आदि के लागू प्रावधानों का पालन करना अनिवार्य है।

iv) आंतरिक अनुपालन

विवेकपूर्ण और विनियामकीय अनुपालन अपेक्षाओं, बाज़ार संचालन और निष्ठा मानकों, तथा कानूनी अनुपालन की अपेक्षा, साथ ही बैंक विशेष के मामले, सब मिलाकर विभिन्न प्रकार के आंतरिक नियमों एवं नीतियों में तबदील हो जाते हैं। हाल के दिनों में, यह प्रवृत्ति बढ़ी है कि नीतियों एवं प्रक्रियाओं के माध्यम से बैंकों को अपने स्वयं का आंतरिक नियंत्रण ढांचा बनाने के लिए प्रोत्साहित किया जाए जो उनकी अपने विशेष आवश्यकताओं के सबसे ज़्यादा अनुरूप होंगे। बैंकों के लिए यह ज़रूरी है कि वे आंतरिक अनुपालन भी उसी प्रतिबद्धता के साथ करें जिस प्रकार से वे विवेकपूर्ण, विनियामकीय तथा कानूनी मामलों में अनुपालन करते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं कि आंतरिक अनुपालन की पहली स्थिति बैंक के कारोबार क्षेत्र /बैंक के भीतर यूनिटों से संबंधित होती है। किंतु अनुपालन कार्य के बारे में सक्रिय भूमिका निभाने से आंतरिक अनुपालन को भी अत्यधिक बल मिलेगा।

बैंकों में अनुपालन प्रणाली के बारे में भारतीय रिज़र्व बैंक के दिशानिर्देश

12. भारतीय रिज़र्व बैंक ने वर्ष 2007 में बासेल समिति के मार्गदर्शन पर आधारित बैंकों को अनुपालन प्रणाली के संबंध में दिशानिर्देश जारी किए थे। इस दिशानिर्देश में बैंकों में कारगर अनुपालन प्रणाली लागू करने के संबंध में न्यूनतम अपेक्षा का निर्धारण किया गया है। इस दिशानिर्देश में बैंकों द्वारा संचालित 'वित्तीय संगुट' को भी मार्गदर्शन दिया गया है ताकि वे 'पुरे समूह में अनुपालन जोखिम' को नियंत्रित कर सकें। बैंकों के बीच उनके कार्यों के परिचालन-स्तर, जोखिम प्रोफाइल तथा संगठनात्मक संरचना में अत्यधिक अंतर को देखते हुए दिशानिर्देशों में बैंकों से कहा गया है कि वे अपनी अनुपालन प्रणाली को संगठित करें और अपने अनुपालन कार्य के नियंत्रण को प्राथमिकता दें।

13. दिशानिर्देश में यह निर्धारण किया गया है कि आंतरिक नियंत्रण और जोखिम प्रबंधन प्रकिया के साथ-साथ अनुपालन प्रणाली में गवर्नेंस ढांचों का अनिवार्य रूप से अभिन्न अंग होना चाहिए। इसके अलावा, अनुपालन प्रणाली को प्रभावी बनाने के लिए यह आवश्यक है कि यह किसी व्यक्ति या विभाग की जिम्मेदारी मात्र नहीं बल्कि संस्था के भी एक स्वस्थ अनुपालन संस्कृति द्वारा समर्थित होना चाहिए। दिशानिर्देशों में यह स्पष्ट है कि अनुपालन प्रणाली निदेशक मंडल अथवा लेखापरीक्षा समिति/बोर्ड की अन्य समिति तक सीधे संपर्क का अधिकार होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, बोर्ड अथवा लेखापरीक्षा समिति या बोर्ड की विशेष समिति अनुपालन करने वाले प्रमुखों के साथ उचित अंतराल पर बैठक करे ताकि यह मूल्यांकन किया जा सके कि बैंक किस सीमा तक अनुपालन जोखिम को प्रभावी रूप से नियंत्रित कर रहा है। अतः, इस बात पर ज़ोर दिया गया है कि अनुपालन प्रणाली की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के साथ-साथ यह भी सुनिश्चित किया जाए कि वह उपक्रम की समस्त गतिविधियों में विद्यमान हो।

14. दिशानिर्देश में यह लिखा गया है कि बोर्ड द्वारा अनुमोदित अनुपालन नीति होनी चाहिए, अनुपालन विभाग/यूनिट, गुणवत्ता, अवधि और अनुपालक स्टाफ का स्थान सब कुछ के बारे में एक स्पष्ट संरचना हो, और बैंक में एक प्रभावी अनुपालन संस्कृति सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी बोर्ड तथा वरिष्ठ प्रबंधन की होनी चाहिए। बैंक एक मुख्य कार्यपालक अधिकारी नामित करें जो रेगुलेटर और बैंक के बीच मुख्य संपर्क बिंदु के रूप में कार्य करेगा।

15. यह खुशी की बात है कि भारत में सभी बैंकों ने समर्पित अनुपालन कर्मिक, अनुपालन यूनिट या पूर्णरूपेण अनुपालन विभाग स्थापित कर लिया है जो उनके आकार और कारोबार के हिसाब से बनाए गए हैं। कई बैंकों में अनुपालक यूनिट/विभाग पृथक बनाए गए हैं जो जोखिम प्रबंधन विभाग के साथ परस्पर कार्यवाही/सहयोग करते हैं और बोर्ड की समिति के साथ सीधे संपर्क में रहते हैं। मेरा आग्रह है कि अनुपालक विभाग के कार्मिक

सक्रिय रूप से कार्रवाई करें और बैंक प्रबंधन की ओर से संबंधित संगठन के भीतर एक सफल अनुपालन संस्कृति विकसित करें।

बैंकों में अनुपालन प्रक्रिया के प्रभावशाली होने का मूल्यांकन

16. जैसाकि मैंने पहले ही कहा था कि अनुपालन का मूल्यांकन, पर्यवेक्षीय निगरानी का अभिन्न हिस्सा है। पिछले कुछ वर्षों से, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा इस बात पर अत्यधिक ध्यान दिया जा रहा है कि लागू नियमों एवं विनियमों का बैंकों में किस सीमा तक अनुपालन किया जा रहा है, उनका स्वरूप और अनुपालन की गुणवत्ता कितनी है, रिज़र्व बैंक यह कार्य वार्षिक वित्तीय निरीक्षण (एएफआई) तथा हाल में प्रारंभ की गई जोखिम-आधारित पर्यवेक्षी प्रक्रिया (आरबीएस) दोनों के अंतर्गत करता है। दोनों दृष्टिकोणों में बैंक को दी जाने वाली अंतिम रेटिंग के लिए अनुपालन संबंधी मूल्यांकन की महत्वपूर्ण भूमिका है।

i) वार्षिक वित्तीय निरीक्षण (एएफआई) के अंतर्गत अनुपालन की समीक्षा

वार्षिक वित्तीय निरीक्षण प्रक्रिया के अंतर्गत अनुपालन प्रणाली की विस्तृत समीक्षा की जाती है, प्रणाली किस प्रकार कार्य कर रही है, और बैंक में वर्तमान सांविधिक, कानूनी, विनियामकीय, बाज़ार संचालन एवं अन्य लागू अधिनियमों की बैंक में अनुपालन स्थिति क्या है, को देखा जाता है। प्रमुख कमियों के आधार पर प्रत्येक बैंक के लिए बैंक के परामर्श से निगरानी योग्य कार्य-योजना (एमएपी) तैयार की जाती है, जिसमें कार्रवाई बिंदु दिए जाते हैं, कार्रवाई पूरी करने के स्पष्ट उल्लेख एवं समयावधि दी जाती है। बैंक द्वारा अनुपालन में प्रगति की स्थिति की बारीकी से निगरानी रिज़र्व बैंक द्वारा की जाती है।

ii) जोखिम-आधारित पर्यवेक्षण (आरबीएस) के अंतर्गत अनुपालन समीक्षा

जोखिम-आधारित पर्यवेक्षण का प्रारंभ 2003 से किया गया और इसके अंतर्गत अनेक बैंकों का पर्यवेक्षण किया जाता है। आरबीएस के अंतर्गत एक प्रमुख मूल्यांकन यह किया जाता है कि बैंक ने वर्तमान विधान, विनियमों और मानदंडों का पालन किस सीमा तक किया है। बैंक द्वारा विभिन्न प्रकार के कानून, नियमों तथा विनियामक दिशानिर्देशों के संबंध में किए गए अनुपालन की जानकारी बैंक से (तीसरी बार जानकारी) मंगाई जाती है, जिसका मूल्यांकन आफ-साइट आधार पर किया जाता है और बाद में आन-साइट समीक्षा भी की जाती है। पाए गए अनुपालन-जोखिमों के आधार पर प्रत्येक बैंक के लिए बैंक के परामर्श से एक जोखिम निवारण योजना (आरएमपी) तैयार की जाती है जिसमें जोखिम को दूर करने का खाका बताया जाता है और निश्चित समयावधि दी जाती है। आरएमपी पर रिज़र्व बैंक द्वारा कड़ाई से निगरानी रखी जाती है।

समापन

17. मैं अपनी बात बैंक में एक सुदृढ़ अनुपालन प्रणाली की आवश्यकता को रेखांकित करते हुए करना चाहता हूँ। अनुपालन प्रणाली बैंक में मूल्य-सृजन, जन सामान्य में विश्वास मज़बूत करने, बैंक की प्रतिष्ठा बनाए रखने एवं बढ़ाने, तथा उसके कारोबार और प्रबंधन की निष्ठा को बनाए रखने का केंद्र-बिंदु है। मेरे विचार से, अनुपालन कार्य को प्रभावी रूप से करने के लिए शीर्ष स्तर से बिना किसी शर्त के समर्थन मिलना चाहिए, अर्थात बोर्ड और वरिष्ठ प्रबंधतंत्र से। 'शीर्ष से' कही गई बात एक मज़बूत अनुपालन संस्कृति का मार्ग प्रशस्त करेगी जिसमें ईमानदारी और निष्ठा का महत्व होगा। इसके लिए अनुपालन-प्रणाली की इमारत को सुदृढ़ करना अपरिहार्य है, जिसके लिए अनुपालन-संरचना को सुगठित करना होगा जिसमें उपयुक्त आईटी और मानव संसाधन की क्वालिटी हो और कई क्वालिफाइड स्टाफ हों, प्रशिक्षण और कौशल विकास हो, स्वतंत्रता हो, अन्य क्षेत्रों के साथ संवाद हो तथा स्पष्ट एवं सीधी रिपोर्टिंग हो। अनुपालन प्रणाली की सफलता का एक और महत्वपूर्ण तत्व है संगठन के भीतर सुदृढ़ नैतिकता का विकास, जो लाभ कमाने के दृष्टिकोण और कारोबार के लक्ष्य का भी अतिक्रमण कर लेती है।

18. अंतिम बात, रेगुलेटर की दृष्टि से अनुपालन के मामले में कोई समझौता नहीं किया जा सकता। समस्त लागू कानून, नियम और विनियमों का अनुपालन अनिवार्य है। इस विश्वास को उच्च स्तर पर अपनाया जाना चाहिए और उसके बाद बैंक में समस्त स्तरों पर समान रूप से माना जाना चाहिए। इतना ही नहीं अनुपालन प्रणाली को बैंक के कारोबारी कार्यों तथा जोखिम प्रबंधन में और अधिक सक्रिय भूमिका निभाने की आवश्यकता है। मैं यह याद दिलाना चाहता हूं कि अनुपालन न करने की लागत लगातार बढ़ती जा रही है, जैसाकि मैंने पहले दिए गए उदाहरणों में बताया है।

अपनी बात समाप्त करने से पहले मैं एक बार पुनः कैफरल और श्री गोपालकृष्ण का धन्यवाद करना चाहूंगा कि उन्होंने मुझे सम्मेलन में आमंत्रित किया और मैं इस सम्मेलन की सफलता की कामना करता हूँ।

धन्यवाद !