

## वित्तीय उपभोक्ता संरक्षण विनियमन : वर्तमान स्थिति और भविष्य के निदेश \*

के. सी. चक्रवर्ती

श्री ए सी महाजन, अध्यक्ष, भारतीय बैंकिंग संहिता और मानक बोर्ड (बीसीएसबीआई); श्री सी.के. कृष्णन एवं श्री एम. एम. चितले, बीसीएसबीआई शासी परिषद के सदस्य; श्री एन राजा, मुख्य कार्यपालक अधिकारी, बीसीएसबीआई; श्रीमती मीना हेमचंद्र, प्राचार्य, कृषि बैंकिंग विद्यालय; विभिन्न अनुसूचित वाणिज्य बैंकों तथा शहरी सहकारी बैंकों के मुख्य संहिता अनुपालन अधिकारी (पीसीसीओज); बीसीएसबीआई के अधिकारी; भारतीय रिजर्व बैंक के सहकर्मी; देवियो और सज्जनो। बीसीएसबीआई द्वारा आयोजित पीसीसीओ सम्मेलन 2013 में आज आप सबके बीच होना मेरे लिए प्रसन्नता की बात है। यह वार्षिक सम्मेलन एक महत्वपूर्ण घटना है क्योंकि यह पीसीसीओज के साथ संवाद का एक मौका देता है जो बीसीएसबीआई मानकों के अनुपालन सुनिश्चित करने और बैंकों में ग्राहक सेवा का उच्च-स्तर बनाए रखने की प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है। बैंक जिन मुद्दों का सामना कर रहे हैं और एक प्रभावी ग्राहक सेवा ढाँचा लागू करने में जो बाधाएं हैं, उन्हें समझने के एक अवसर के रूप में भी मैं इस सम्मेलन को देखता हूँ। मैं उम्मीद करता हूँ कि आप की बेझिझक राय मुझे आज मिलेगी।

### भूमिका

2. वैश्वीकरण, उदारीकरण, बढ़ती प्रतियोगिता और लगातार जारी अविनियमन ने उस परिदृश्य को बदल कर रख दिया है जिसमें बैंक और ग्राहक काम करते हैं। प्रत्याशा थी कि प्रतियोगिता से स्वतंत्र उद्यम की भावना को बढ़ावा मिलेगा और उपभोक्ता को मूल्य व सक्षमता के

\* बीसीएसबीआई द्वारा 29 अप्रैल 2013 को कृषि बैंकिंग महाविद्यालय पुणे में आयोजित मुख्य संहिता अनुपालन अधिकारी (पीसीसीओज) सम्मेलन 2013 में डॉ. के. सी. चक्रवर्ती, उप गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक का उद्घाटन भाषण। भाषण को तैयार करने में डॉ. दीपाली पंत जोशी और श्री डी.जी. काले के सहयोग के प्रति आभार व्यक्त किया जाता है।

लाभ मिलेंगे, परंतु ऐसा हुआ हो यह लगता नहीं। क्या यह समझ-बूझ कर किया जा रहा है? यदि हाँ तो ऐसे हालात के लिए कौन जिम्मेदार है? कुछ हद तक प्रवेश पर लगी वे कड़ी बाधाएं दोषी हैं जो बैंकिंग क्षेत्र की विशिष्टता बन गई है और जिसके चलते वास्तविक प्रतियोगिता व बाजार की शक्तियों का निर्बाध संचरण बाधित हुआ है। इसका कुछ कारण वो जिम्मेदारी है जो जमाकर्ताओं के फंड्स की सुरक्षा के प्रति विनियामकों की है। तथापि इससे उचित सौदे का ग्राहक का अधिकार प्रभावित नहीं होना चाहिए। ब्याज दरों व सेवा प्रभारों के अविनियमन के पीछे यह सोच थी कि ग्राहकों के साथ बैंकों का लेन-देन समुचित, पारदर्शी, और भेद-भाव रहित तरीके से हो। पर इन उद्देश्यों को हासिल करने में हमें अभी भी लंबी दूरी तय करनी है। यद्यपि एक लंबे समय यह से माना जा रहा है कि कारगर ग्राहक सेवा देना लक्ष्य है, परंतु अभी भी हम नहीं कह सकते कि इन उद्देश्यों की पूर्ति हो गई है। अच्छी ग्राहक सेवा देने की चुनौती तो सार्वभौमिक है, पर भारत में यह चुनौती और भी बड़ी है यह देखते हुए कि इसका संतुलन वित्तीय समावेशन और वित्तीय साक्षरता को बढ़ावा देने के उद्देश्य के साथ किया जाना है।

3. एक विनियामक के रूप में हमें बैंकों द्वारा ग्राहक सेवा में अपनाए जा रहे कई तौर-तरीकों को लेकर चिंता है जैसे कमजोर ग्राहकों को उत्पादों की गलत बिक्री (मिस-सेलिंग), जो नहीं चाहिए उसे दूसरे प्रॉडक्ट्स के साथ मिलाकर बेच देना, पारदर्शिता का न होना व सभी बातें जाहिर नहीं करना, छुपे हुए प्रभार व जुमाने आदि तथा वसूली के गलत तरीके। जटिल प्रॉडक्ट्स के खूब प्रसार जिसमें प्रायः टेक्नॉलॉजी का काफी प्रयोग होता है साथ ही विदेशी व इलेक्ट्रॉनिक लेन-देन में बढ़ोतरी से भी अच्छी ग्राहक सेवा सुनिश्चित कराने की चुनौती बढ़ गई है, खास तौर से सबसे कमजोर समूहों के लिए।

### बीसीएसबीआई और पीसीसीओ की भूमिका

4. यही वह संदर्भ है जिसमें आरबीआई के तत्कालीन गवर्नर डॉ. वाई. वी. रेड्डी ने अप्रैल 2005 के अपने वार्षिक मौद्रिक नीति वक्तव्य में बीसीएसबीआई के गठन की घोषणा की। तब से, अपनी संहिताओं को बैंकों द्वारा अपनाए जाने व कार्यान्वित करने की निगरानी में स्वतंत्र

प्रहरी के रूप में बीसीएसबीआई ने प्रशंसनीय कार्य किया है। अपने मिशन में, बीसीएसबीआई को पीसीसीओज की सहायता मिली है जो सदस्य बैंकों में एकल बिंदु केंद्रीय अधिकारी (सिंगल प्वाइंट नोडल ऑफिसर) हैं और इस प्रकार संहिताओं व मानकों के कार्यान्वयन और ग्राहक सेवा संबंधी विभिन्न मामलों की निगरानी हेतु बीसीएसबीआई की भुजाओं के विस्तार के समान हैं।

5. बीसीएसबीआई ने दो संहिताएं विकसित की हैं, यथा ग्राहकों के प्रति बैंक की प्रतिबद्धता संहिता और सूक्ष्म व लघु उद्यमों के प्रति बैंक की प्रतिबद्धता संहिता जो क्रमशः सात व पाँच वर्षों से अस्तित्व में हैं। तथापि काफी समय से अस्तित्व में होने के बावजूद ग्राहकों को मिल रही सेवा की क्वालिटी अभी भी संतोषजनक नहीं है। यह बात देश भर में बैंकिंग लोकपाल को मिली शिकायतों और टाउन हाल मीटिंगों में ग्राहकों के साथ बातचीत में देखने को मिलती है।

6. मेरा मानना है कि ग्राहक सेवा में कमी का एक अहम कारण यह है कि विभिन्न ग्राहक समूहों की अपेक्षाओं को बैंक समझ नहीं पा रहे हैं और इन अपेक्षाओं पर खरा उतरने लायक प्रोडक्ट बनाने, प्राइसिंग (कीमत निर्धारण) और इसे ग्राहक तक पहुँचाने की रणनीति नहीं बना पा रहे हैं। कई बैंकों को ग्राहकों की या अपने प्रॉडक्ट्स की संख्या भी ठीक से पता नहीं होगी। कागज पर तो कई उत्पाद (प्रॉडक्ट्स) होंगे, पर उनमें से कई उत्पाद ग्राहकों को सक्रियता से दिए नहीं जा रहे हैं। इसलिए, किसी भी ग्राहक सेवा ढाँचे की शुरुआत अपने ग्राहकों और ग्राहकों को दिए जाने के लिए उपलब्ध अपने प्रॉडक्ट्स की जानकारी से होनी चाहिए।

7. मुझे यह पता चला है कि जमा खातों पर बैंकों द्वारा लगाए जाने वाले प्रभारों के संबंध में अपनाई जा रही पद्धतियों पर हाल के एक बीसीएसबीआई अध्ययन में कई विसंगतियां सामने आई हैं जैसे लागत धन आधार (कॉस्ट प्लस बेसिस) के बदले प्रतियोगिता के आधार पर प्रभारों का निर्धारण, बिना कोई सेवा दिए प्रभार (चार्ज) लगाना जैसे न्यूनतम बैलेंस नहीं मंटेन करने पर, इंटरसोल चार्जेज इत्यादि। बैंक शाखाओं में जब बीसीएसबीआई के प्रतिनिधि

गए हैं तो वहाँ भी उन्होंने संहिताओं के कार्यान्वयन में कई विसंगतियां पाई हैं।

8. स्पष्ट है कि पीसीसीओज और बैंकों की ओर से यह सुनिश्चित करने के लिए और प्रयासों की जरूरत है कि संहिताओं का कार्यान्वयन हो और ग्राहकों की प्रत्याशाएं प्रभावी ढंग से पूरी की जा सकें। मैंने सुना है कि संहिता के अनुपालन और ग्राहक सेवा मानकों पर प्रदर्शन के आधार पर बीसीएसबीआई बैंकों के लिए एक रेटिंग स्कीम की शुरुआत करने जा रहा है। ऐसे कदम से बैंकों पर एक तरह का दबाव आएगा कि 'ग्राहकों से उचित व्यवहार' के सिद्धांत को अपने संगठन के स्वभाव का हिस्सा बनाने के लिए एक प्रभावी आंतरिक ढाँचा बनाएं।

### ग्राहकों से उचित व्यवहार

9. ग्राहकों से उचित व्यवहार का अर्थ क्या है? क्या बैंकिंग उद्योग में उचित व्यवहार को हम परिभाषित कर सकते हैं और ग्राहक सेवा की माप और तुलना कर सकते हैं? बैंकिंग सेवाओं की गुणवत्ता को मापना, विनिर्मित वस्तुओं (मैन्यूफैक्चर्ड गुड्स) की गुणवत्ता को मापने से ज्यादा मुश्किल है क्योंकि सेवा की प्रकृति अमूर्त है और यहाँ कोई 'वास्तविक' उत्पाद (रियल प्रोडक्ट) नहीं है जिसे लेकर ग्राहक घर जाए। बैंकिंग के भीतर भी कई प्रोडक्ट्स हैं जिनका एक दूसरे से मेल नहीं है जैसे खुदरा बैंकिंग, वाणिज्यिक बैंकिंग, निवेश (इनवेस्टमेंट) बैंकिंग आदि और इसलिए मानकीकृत गुणवत्ता माप कठिन हो जाता है। ग्राहक अनुभव के परिणामों पर ध्यान देकर ही इसे जाना जा सकता है। क्या हमने ऐसी कोई व्यवस्था रखी है जिससे हम फीडबैक पा सकें कि सेवाओं और कस्टमर केयर के बारे में ग्राहक कैसा महसूस करते हैं? प्रभावी फीडबैक व्यवस्था न होने पर, क्या हम कह सकते हैं कि बैंक ग्राहकों के साथ उचित व्यवहार सुनिश्चित कर रहे हैं? ग्राहकों से उचित व्यवहार एक आदर्श है जिसे हम सबको पाने की कोशिश करनी चाहिए। ग्राहकों से उचित व्यवहार (टीसीएफ/ट्रीटिंग कस्टमर्स फेयर्ली) के सिद्धांत उन मानकों को परिभाषित करते हैं जिन्हें संस्थान जरूर पूरा करने की कोशिश करें ताकि उपभोक्ताओं को फायदा हो और वित्तीय सेवा उद्योग में उनका विश्वास बढ़े।

टीसीएफ को विशिष्टतः निम्नलिखित पर ध्यान देना चाहिए:

- उन प्रोडक्ट्स की विशेषताएं, फायदे, जोखिम व लागत को ग्राहकों को समझने में पूर्णतः मदद करना जिन्हें वे खरीदते हैं;
- बिक्री के पहले, दौरान और बाद में सर्वोत्तम तौर-तरीकों को बढ़ावा देकर अनुपयुक्त प्रोडक्ट्स की बिक्री में कमी लाना और
- पारदर्शी व भेद-भाव रहित मूल्य निर्धारण।

### वित्तीय नवोन्मेष - उपभोक्ताओं के लिए सही हैं या नहीं?

10. वित्तीय क्षेत्र के प्रत्येक नवोन्मेष (इनोवेशन) का केंद्र बिंदु एक ही होता है - उपभोक्ता का, उपभोक्ता के लिए, उपभोक्ता के द्वारा। तथापि, वास्तविकता यह है कि विनियामक अंतरपणन (रेग्युलेटरी आर्बिट्राज), लेखांकन अंतरपणन (अकाउंटिंग आर्बिट्राज) और टैक्स से बचना ही, ज्यादातर वित्तीय नवोन्मेषों पर हावी रहते हैं। प्रत्येक वित्तीय नवोन्मेष की एक महत्वपूर्ण कसौटी यह है कि इसने वास्तविक अर्थव्यवस्था और अंततः समाज को क्या दिया। यद्यपि वैश्विक वित्तीय व्यवस्था ने एक के बाद एक संकट देखे, पर प्रत्येक का सबक हम तुरंत भूलते रहे हैं। ग्राहक केंद्रीयता और मानकों के पालन की महत्वपूर्ण जरूरत को प्रायः स्वीकार किया गया है, पर अल्पकालिक कारोबारी लाभ के चक्कर में हम इसे खो देते हैं। अब मैं आपको ग्राहकों के साथ अनुचित व्यवहार के कुछ उदाहरण देता हूँ :

11. इंश्योरेंस प्रोडक्ट्स या म्यूचुअल फंड्स बेचने वाले बैंक स्टाफ के लिए प्रोडक्ट-आधारित प्रोत्साहन से गलत प्रोत्साहन पैदा होते हैं और इस प्रकार ग्राहक की मूल जरूरत से ध्यान हट जाता है। स्टाफ का ज्यादा झुकाव सावधि जमाराशियों के साथ मिला कर और कभी-कभी सावधि जमाराशियों के बदले में इंश्योरेंस को बेचने पर रहता है, जिसका कारण केवल प्रोडक्ट-आधारित प्रोत्साहन व्यवस्था है। अफसोस की बात है कि वे ग्राहक सुविधा व प्रोडक्ट की उपयुक्तता भूल जाते हैं और धड़ल्ले से गलत चीज बेचने लग जाते हैं।

12. प्रोडक्ट्स की कीमत का निर्धारण (प्राइसिंग) ऐसा क्षेत्र है जहाँ से ग्राहकों की कई शिकायतें जन्म लेती हैं। इसका कारण यह है कि बैंकों ने प्राइसिंग में कॉस्ट-प्लस का तरीका नहीं अपनाया है। बजाय इसके, इसमें प्रायः निर्धारण इस पर होता है कि सौदेबाजी करने की ग्राहक की ताकत कितनी है और प्रतियोगियों की कीमतें क्या हैं। विशेष रूप से फ्लोटिंग ब्याज-दर-आधारित प्रोडक्ट्स के मामलों में पारदर्शिता और उचित व्यवहार की कमी दिखती है। बाजार में सामान्य ब्याज दरों के बदलने से बेस रेट बदल सकता है, पर इसकी कोई वजह नहीं कि ग्राहक को चार्ज किए जाने वाले बेस रेट पर स्प्रेड को बदल दिया जाए जबकि ग्राहक की जोखिम पृष्ठभूमि में कोई बदलाव नहीं आया हो। इसके अलावा ब्याज दरें जब बढ़ानी हों तो बैंक तुरंत बढ़ाते हैं पर कम दरों का फायदा ग्राहक को पहुँचाने के मामले में अनिच्छुक दिखते हैं। इस क्षेत्र में दूसरी विसंगति पुराने व नए ग्राहकों से व्यवहार में है। स्वाभाविकतः यह समझा जाता है कि किसी दिए गए समय पर समान पृष्ठभूमि वाले दो ग्राहकों पर लागू फ्लोटिंग ब्याज दर समान होगी, ग्राहक चाहे नया हो या पुराना। पर अफसोस है कि ऐसा होता नहीं।

13. बाजार आचरण और ईमानदारी से जुड़ा दूसरा मुद्दा त्योहारों की दरों का है। मेरी समझ में नहीं आता कि त्योहारों के दौरान कैसे बैंकों के फंड की लागत कम हो जाती है। आप प्रोसेसिंग फीस माफ कर सकते हैं जो कि पारदर्शी है, पर दरें कम कैसे हो सकती हैं? इसी प्रकार, बिना कोई अतिरिक्त सेवा दिए प्रभार (चार्जेज) लगा देने के कई मामले हैं, जैसे न्यूनतम बैलेंस नहीं रखने, डिमांड ड्राफ्ट कैंसल करने, समय-पूर्व चुकौती पर प्रभार, और इंटरसोल चार्जेज आदि। साथ ही, छोटे ग्राहक यदि कभी समय पर चुकौती में चूक जाएं तो दंडात्मक ब्याज लगा दिया जाता है, वहीं बड़े उधारकर्ताओं से चूक हो तो हो सकता है, उन्हें पुनः-संरचना (रिस्ट्रक्चरिंग) व्यवस्था के तहत, ब्याज दरों में रियायतें मिल जाएं। इन सभी मामलों में भेदभाव है जिसे जरूर दूर किया जाना चाहिए। यहाँ मैं जोर देना चाहूँगा कि इन विसंगतियों को दूर करने में बीसीएसबीआई की एक महत्वपूर्ण भूमिका है क्योंकि हर मामले के लिए विनियामक निर्देश जारी करना ठीक नहीं होगा। स्वयं बैंकों को अपने स्तर पर भी पहल करनी चाहिए।

### आर्थिक व सामाजिक व्यवस्था पर प्रभाव

14. मैं बताना चाहूँगा कि कई स्थितियाँ ऐसी हो सकती हैं जहाँ बैंक से ग्राहक की माँग कुछ ऐसी हो जिससे ग्राहक को फायदा पहुँचता हो, पर जिसके सामाजिक या आर्थिक निहितार्थ हों। ऐसे मामलों में बैंक की आंतरिक प्रक्रिया में यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि उसका फ्रंटलाइन स्टाफ ग्राहक की माँग के बदले सामाजिक व आर्थिक हितों को तवज्जो दे। आर्थिक व सामाजिक व्यवस्था सुनिश्चित करने में बैंकों द्वारा आचरण के उच्च मानकों के पालन का बड़ा प्रभाव होता है। आपको मैं हाल का एक उदाहरण दूँ जिसमें बैंकों में अपनाए जा रहे गलत तौर-तरीकों का एक मीडिया हाउस ने पर्दाफाश किया था। हमारी जाँच में पता चला है कि इनमें लेन-देन व बाजार आचरण के मुद्दे थे जिन्हें तुरंत दूर किए जाने की जरूरत है। लेन-देन के स्तर पर, नकद लेन-देन रिपोर्ट/संदिग्ध लेन-देन रिपोर्ट (सीटीआर/एसटीआर) के रूप में जांच एजेंसियों की पकड़ में आने से बचने के लिए, बैंक जमाराशियों को टुकड़े में बाँटने में बैंक स्टाफ द्वारा सहायता के मामले देखे गए। यदि ये तौर-तरीके अनुचित और गलत नहीं हैं तो क्या हैं? ऐसे लेन-देन से कुछ व्यक्तियों को फायदा हो सकता है पर आगे चलकर इनकी सामाजिक कीमत सामने आती है।

15. यहाँ मैं जोर देना चाहूँगा कि अनुचित बाजार आचरण का अर्थ केवल कानून या विनियम का पालन न करना मात्र नहीं है। बैंकों को यह सोचना जरूरी है कि जो लेन-देन वे कर रहे हैं या अनुमोदित कर रहे हैं, क्या वे समग्र रूप में समाज के लिए हितकारी हैं। टैक्स के प्रबंधन (अपवंचन) के लिए ग्राहकों की ओर से लेन-देन को तोड़-मोड़कर पेश करना ऐसा उदाहरण है जिसमें ग्राहक की जरूरतों को पूरा करने के लिए सामाजिक हितों को दरकिनार कर दिया जाता है। इसी प्रकार ग्राहकों के लिए लेन-देन सुगम करने के लिए एक ही ब्रांच में उनके विभिन्न संबंध/ग्राहक परिचय (कस्टमर आईडी) रखने देना कहां तक ठीक है?

16. ऐसे भी उदाहरण हैं जहाँ बैंकों के आचरण से देश की आर्थिक सेहत पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। उदाहरण के लिए वसूली के लिए भेजे गए निर्यात बिलों के मामले में प्राधिकृत व्यापारियों की ओर से अनुवर्ती कार्रवाई (फॉलो-अप) में ढिलाई। चूँकि बिल बैंकों द्वारा फंडेड नहीं

होते, वे सोचते हैं कि उनका दायित्व बस ऐसे मामलों की विनियामक रिपोर्टिंग करना भर है और कुछ बैंक रिपोर्टिंग में भी ढीले हैं। विदेशी-मुद्रा की कमी व चालू खाता घाटे वाले हमारे जैसे देश में, यह बहुत बड़ी बर्बादी है जिसे स्वीकार नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार मुझे नहीं पता कि बड़े पैमाने पर बैंकों द्वारा किए गए ऑफ-बैलेंस शीट लेन-देन से समाज का क्या फायदा है? मैं जानता हूँ कि ये कार्य/लेन-देन, गैर-कानूनी नहीं होंगे या किसी विनियामक दिशा-निर्देश का उल्लंघन नहीं करते होंगे, पर समाज पर बोझ हैं और इसलिए, इनसे दूर रहने में भलाई है।

17. दूसरा मुद्दा, “कॉरपोरेट्स के अरक्षित विदेशी मुद्रा एक्सपोजर्स” का लीजिए। अक्टूबर 2001 के अपने परिपत्र के द्वारा हमने सूचित किया था कि बैंक उन कॉरपोरेट्स के अरक्षित विदेशी मुद्रा एक्सपोजर्स पर निगरानी रखें और समीक्षा करें जिनका कुल विदेशी मुद्रा एक्सपोजर अपेक्षाकृत रूप से बड़ा था। ये अनुदेश आगे चलकर बार-बार दोहराए गए। इन सभी अनुदेशों व पुनरुक्तियों के बावजूद यह देखा गया है कि अरक्षित विदेशी मुद्रा एक्सपोजर जोखिमों का कड़ाई से मूल्यांकन एवं बैंकों द्वारा ऋण के मूल्य निर्धारण में इनका समावेश नहीं हो रहा है। जैसा कि आप सहमत होंगे, कॉरपोरेट के अरक्षित विदेशी मुद्रा एक्सपोजर न केवल कॉरपोरेट्स की बैलेंस शीट के लिए, बल्कि फाइनेंस करने वाले बैंक के लिए भी जोखिम का स्रोत हैं और अंततः वित्तीय व्यवस्था के लिए भी।

18. अपने एक्सपोजर्स को अरक्षित (अनहेज्ड) रखने के पीछे कॉरपोरेट का एक मकसद होता है क्योंकि हेजिंग की कीमत है। पर ऐसे जोखिम भरे तौर-तरीकों को बैंकों को हल्के में नहीं लेना चाहिए। अपने ऐसे प्रत्येक एक्सपोजर के लिए उनको जोखिम सीमा निर्धारित करनी चाहिए। हमने कॉरपोरेट्स के अकाउंट्स के ऐसे उदाहरण पहले ही देखे हैं जिनमें उनके बड़े अरक्षित विदेशी मुद्रा एक्सपोजर्स अनर्जक हो गए हैं। सिद्धांततः, विदेशी मुद्रा दर किसी भी स्तर तक जा सकती है और इस प्रकार कॉरपोरेट और तत्पश्चात् बैंक, असीमित जोखिम के प्रति एक्सपोजर हो सकते हैं। अतः सुव्यवस्था के लिए, आवश्यक है कि एक आंतरिक बोर्ड-अनुमोदित नीति के आधार पर, बैंक कॉरपोरेट्स के अरक्षित विदेशी मुद्रा पोर्जेशन पर सीमा निर्धारित करें। बड़े कॉरपोरेट्स के मामले में जो बैंक-सहायता-संघ या बहु-बैंकिंग व्यवस्थाओं

के तहत सुविधाएं प्राप्त करते हैं, वहाँ सहायता संघ के प्रमुख (कोनशोर्शियम लीडर) पर या सर्वाधिक एक्सपोजर वाले बैंक पर यह जिम्मेदारी होगी कि वह कॉरपोरेट के अरक्षित विदेशी मुद्रा एक्सपोजर पर निगरानी रखे।

## दो शिखरों वाले विनियामक संरचना की ओर शिफ्ट

19. बाजार आचरण और ग्राहक संरक्षा मुद्दों पर विशेष रूप से ध्यान देने के लिए, दुनिया भर में अधिकार क्षेत्र दो शिखरों वाले विनियामक संरचना की ओर जा रहे हैं। दो शिखरों वाले विनियम की अवधारणा में बाजार आचरण विनियमन और उपभोक्ता संरक्षण (अर्थात् कैसे कंपनियां अपना बिजनेस करती हैं, अपने प्रोडक्ट्स की डिजाइन बनाती हैं व कीमत तय करती हैं तथा ग्राहकों से कैसे व्यवहार करती हैं) को विवेकपूर्ण विनियमन (प्रूडेंशियल रेग्यूलेशन) से अलग रखा गया है जिसमें वित्तीय स्थिरता के उद्देश्य से चलनिधि (लिक्विडिटी) व शोधन-क्षमता मानकों और भुगतान प्रणाली के विनियमन के जरिये वित्तीय संस्थाओं का विनियमन किया जाता है। ग्राहक संरक्षण और बाजार आचरण से जुड़ी चुनौतियों का सामना करने के लिए हमें तार्किक रूप से सोचना होगा कि कौन सी चीज बदले जाने की जरूरत है, किसे सुदृढ़ किया जाना है और किसकी पुनर्संरचना की जानी है। देश उत्तरोत्तर दो शिखरों वाले विनियमन की ओर बढ़ रहे हैं जिसमें विवेकपूर्ण विनियमन और बाजार विनियमन प्राधिकार अलग-अलग संस्थाओं को दिया गया है। कार्यात्मक आधार पर पर्यवेक्षण और विनियमन के बिना काम चलाया जा रहा है।

## नियंत्रण नहीं रखने और नियंत्रण का द्विशिखरीय विभाजन

20. दो स्वतंत्र पर्यवेक्षकों के बीच कार्यों का विशिष्टीकरण और विभाजन कैसे कार्य करता है? या तो दो आत्म-निर्भर शीर्ष निकाय हों जो विवेकसम्मत विनियमन और उपभोक्ता संरक्षण के विषय को देखते हों या विभिन्न विनियामक एजेंसियां हों जो इन अलग-अलग कार्यों को देखती व इन दो पृथक विनियामकों को रिपोर्ट करती हों या इनके दायरे में आती हों। समष्टि विवेक-सम्मत विनियम और व्यक्ति विवेक-सम्मत उपभोक्ता संरक्षण द्वारा भिन्न उद्देश्यों की पूर्ति की जानी है। जैसा कि मैंने ऊपर कहा है, विवेक-सम्मत विनियमन का लक्ष्य प्रणालीगत रूप से महत्वपूर्ण वित्तीय

संस्थाओं के मुद्दों के त्वरित समाधान द्वारा वित्तीय स्थिरता सुनिश्चित करना और प्रणालीगत जोखिम को रोकना है।

21. बाजार के आचरण का विनियमन वस्तुतः उपभोक्ता संरक्षण सुनिश्चित करना है, जैसे तृतीय पक्ष के उत्पादों की बिक्री, विप्रेषण (रेमिटेंसेज), विदेशी मुद्रा डेरिवेटिव लेन-देन आदि में। उद्देश्य है बाजार का विश्वास तैयार करना व बढ़ाना, ग्राहकों का संरक्षण, वित्तीय सेवाएं उपलब्ध कराना व सुलभता को बढ़ावा देना और इन सबके साथ वित्तीय अपराधों से सिस्टम का बचाव करना। उच्च मानकों का निर्धारण करना व सेवा मानकों का विनिर्दिष्टीकरण इसके साधन हैं जो बीसीएसबीआई को करना है। इन संहिताओं की कसौटी पर वित्तीय उत्पादों की जांच भी महत्वपूर्ण है।

## वैश्विक घटनाक्रम

22. द्विशिखरीय पद्धति वर्षों से कई अधिकार-क्षेत्रों द्वारा अपनाई गई है। आस्ट्रेलिया ने यह रास्ता 1997 में अपनाया जहाँ वित्तीय स्थिरता सुनिश्चित करने के अधिदेश के साथ ऑस्ट्रेलियन प्रूडेंशियल रेग्युलेटरी अथॉरिटी (एपीआरए) जमाराशि लेने वाली संस्थाओं को विनियमित करती है तथा आस्ट्रेलियन सिक्यूरिटीज एंड इन्वेस्टमेंट कमीशन (एएसआईसी) कारोबारी आचरण विनियामक है जिस पर “बाजार-ईमानदारी” एवं “उपभोक्ता-संरक्षण” की जिम्मेदारी है। इसी प्रकार नीदरलैंड में सेंट्रल बैंक (डीएनबी), वित्तीय सेवाओं का विवेक-सम्मत व प्रणालीगत पर्यवेक्षक है, जबकि नीदरलैंड्स अथॉरिटी फॉर फाइनेंशियल मार्केट्स (एएफएम) बिजनेस पर निगरानी रखकर उपभोक्ता संरक्षण को बढ़ावा देता है।

23. यूके में, वित्तीय संस्थाओं यथा बैंकों, निवेश बैंकों, बिलडिंग सोसायटीज व इश्योरेंस कंपनियों के विवेकसम्मत विनियमन के अधिकार के साथ 1 अप्रैल 2013 को प्रूडेंशियल रेग्युलेटरी अथॉरिटी ने काम करना शुरू किया है। बेरिंग्स विफलता के बाद शुरू की गई समन्वित विनियामक संरचना, उम्मीदों पर खरी नहीं उतरी और इस कारण से द्विशिखरीय संरचना की ओर कदम उठाए जा रहे हैं। बेल्जियम, फ्रांस, पुर्तगाल, इटली आदि कई यूरोपीय देशों ने भी दो शिखरों वाले विनियामक संरचना की जरूरत महसूस की है। दरअसल, आस्ट्रेलिया और नीदरलैंड्स दोनों को वित्तीय संकट से कम प्रभावित देखा गया।

24 परंतु, इस परिवर्तन पर विचार करने के लिए हमारे पास तत्काल कारण कौन से हैं? मेरी नजर में दो - एक, क्षेत्रों के बीच सीमाएं धुंधली हो गई हैं। उदाहरण के लिए वित्तीय क्षेत्रों के बीच सीमाएं धुंधली हो गई हैं। उदाहरण के लिए वित्तीय क्षेत्रों के बीच सीमाएं धुंधली हो गई हैं। उदाहरण के लिए वित्तीय क्षेत्रों के बीच सीमाएं धुंधली हो गई हैं। उदाहरण के लिए वित्तीय क्षेत्रों के बीच सीमाएं धुंधली हो गई हैं। आज एक बैंक ब्रांच, लगभग सुपरमार्केट बन गया है जो हर तरह के फाइनेंसियल प्रोडक्ट्स बेच रहा है - ऋण, इंश्योरेंस पॉलिसी, म्यूचुअल फंड, सोना, सिक्यूरिटीज आदि। म्यूचुअल फंडों व बैंकों के बीच पारस्परिक निर्भरता एक सुपरिचित तथ्य है। इस घटनाक्रम की प्रतिध्वनि खुद को पुनर्संगठित करने के वित्तीय खिलाड़ियों के तरीकों में सुनी जा सकती है। लगभग सभी बड़े बैंकिंग समूहों के पास इंश्योरेंस व सिक्यूरिटीज अनुषंगी/संयुक्त उद्यम हैं। बैंक से इतर इकाइयों के नेतृत्व वाले अन्य ग्रुप्स ने बैंकिंग लाइसेंस पाने का लक्ष्य रखा है। इस प्रकार वित्तीय बाजार के एकीकरण की सच्चाई हम सबकी आँखों के सामने है।

25. विनियामक संरचना में परिवर्तन की आवाज को बुलंद करने वाला दूसरा कारण, विशेषतः वित्तीय संकट के बाद, आम आदमी की फिक्र से जुड़ा हुआ है। संकट के पहले उपभोक्ता संरक्षण को “वित्तीय इकाइयों की संरक्षा व सेहत” के तंग नजरिये से देखा जाता था। यदि वित्तीय संस्थाएं अर्थक्षम (सॉल्वेंट) बनी रहें तो उपभोक्ता संरक्षण सुनिश्चित किया जा सकता है। यह उपभोक्ता संरक्षण और वित्तीय बाजार के खिलाड़ियों के कार्य के बारे में बड़े संकीर्ण विचार का परिचायक था।

26. संकट के समय वित्तीय बाजार के खिलाड़ियों के दायित्व से पीछे हटने की बात, तीखे ‘ऑक्यूपाइ प्रोटेस्ट्स’ में रेखांकित हुई जिसने विभिन्न महादेशों के आम आदमियों को एक कर दिया था। इन विरोध प्रदर्शनों में वित्तीय संस्थानों के गलत तौर-तरीकों और उनके द्वारा “शांत -बहुसंख्यकों” की घोर उपेक्षा के प्रति खौलता क्रोध निकल कर आया। न केवल वित्तीय बाजार के खिलाड़ियों को नफ़रत से देखा जा रहा है; विनियामकों, सरकारों और केंद्रीय बैंकों की विश्वसनीयता भी जनता की आँख में नहीं रह गई है।

### भारतीय संदर्भ में वांछनीयता

27. दो शिखरों की संरचना और इस स्वरूप को विश्व भर में दी जा रही प्राथमिकता को देखते हुए, आइए भारतीय

संदर्भ में इसकी वांछनीयता पर विचार करें। क्या उपभोक्ता संरक्षण के लिए एक अलग एजेंसी की जरूरत है? चूँकि कई एजेंसियां, बीसीएसबीआई, बैंकिंग लोकपाल (बीओ), उपभोक्ता अदालत, न्यायालय, सेबी, आईआरडीए, पीएफआरडीए, आरबीआई, एमसीए पहले से ही मौजूद हैं तो ऐसे में एक अलग विनियामक (रेग्युलेटर) वर्तमान व्यवस्था को कमजोर करेगा, दुहराएगा या क्षति पहुँचाएगा? या एक अलग बाजार आचरण विनियामक से उपभोक्ता संरक्षण और बेहतर होगा? पश्चिम में, वित्तीय संकट ने यह साफ जाहिर कर दिया है कि बड़े ग्राहक आधार वाले छाया बैंकों से पूरी व्यवस्था को बहुत बड़ा जोखिम है जिसे केवल दो शिखरों वाले विनियमन से ही प्रभावकारी ढंग से दूर किया जा सकता है। हमारे पास भी कई फाइनेंसियल प्रोडक्ट्स हैं जो न इधर के हैं न उधर के।

28. भारत में, वित्तीय स्थिरता और वित्तीय संगुटों की कड़ी निगरानी सुनिश्चित करने के लिए हाल में आरबीआई, सेबी, आईआरडीए और पीएफआरडीए सहमति ज्ञापन (एमओयू) में शामिल हुए हैं जिससे मौजूदा वित्तीय संगुटों के समेकित पर्यवेक्षण और प्रभावी निगरानी को सुनिश्चित किया जा सकेगा। परंतु, इस एमओयू का व्यापक उद्देश्य वित्तीय स्थिरता है।

29. हमें इस मसले पर खुले दिमाग से सोचना है और इसे अपने विनियमन में ग्राहक को केंद्र में लाने के एक अवसर के रूप में देखना है। उत्पाद (प्रोडक्ट) की डिजाइन और इसके मूल्य-निर्धारण (प्राइसिंग) में विनियामक की भूमिका नगण्य है। बाजार आचरण विनियमन के आने का मतलब होगा डिजाइन और प्राइसिंग के मुद्दों में विनियामक की अधिक भूमिका और जिम्मेदारी। इस प्रकार के हस्तक्षेप से बैंक विक्रय रणनीतियों व प्रोडक्ट विकसित करने की उपयुक्तता पर अधिक ध्यान देंगे। बैंकों को प्राप्त कीमत तय करने (प्राइसिंग) की आजादी वैसे ही रहेगी, लेकिन उस पर उपभोक्ताओं के प्रति बड़े उत्तरदायित्व का घेरा रहेगा।

30. भारतीय संदर्भ में, हमारे पास वित्तीय समावेश और वित्तीय शिक्षा की दुहरी चुनौतियां हैं। समय की मांग यह है कि हमारी आबादी का जो हिस्सा बैंकिंग सुविधा से वंचित है, वह वित्त के औपचारिक स्रोतों तक पहुँच सके, अनौपचारिक माध्यमों एवं छाया बैंकिंग व्यवस्था पर उनकी निर्भरता कम

हो जाए और इस प्रक्रिया में उपभोक्ताओं के शोषण पर लगाम लगे। हाल में एक चिट फंड द्वारा गरीब लोगों की मेहनत की कमाई का धोखे से हड़पा जाना एक ज्वलंत उदाहरण है। अपनी बचत की जरूरतों के लिए लोगों का ऐसी इकाइयों पर भरोसा करना बताता है कि ऐसे समूहों तक औपचारिक वित्तीय व्यवस्था पहुँच नहीं पाई है तथा पारदर्शी व सक्रिय ग्राहक सेवा व्यवस्था द्वारा उनका भरोसा जीतने में कामयाब नहीं रही है। अतः वित्तीय क्षेत्र की जो संरचना हम चाहते हैं, वह ग्राहक सेवा के लक्ष्यों को पूरा करने के साथ-साथ वित्तीय समावेश और वित्तीय साक्षरता के उद्देश्यों को पूरा करने में सर्वाधिक सहायक होनी चाहिए।

31. दो शिखरों वाली पद्धति का अर्थ यह होगा कि बड़ी वित्तीय संस्थाओं को दो विनियामक इकाइयों द्वारा निर्धारित अपेक्षाओं को पूरा करना होगा। इससे संस्थाओं की अनुपालन लागत बढ़ेगी क्योंकि उन्हें नियमों व विनियमों के अधिक व्यापक ढाँचे का अनुपालन करना होगा। बिजनेस का खर्च बढ़ने पर वित्तीय मध्यस्थता उपलब्ध कराने का खर्च भी बढ़ सकता है जिसका वित्तीय समावेशन के उद्देश्य पर प्रतिकूल प्रभाव संभावित है।

### निष्कर्ष

32. मैं ऐसे कई उदाहरण दे सकता हूँ जिनसे बैंकिंग उद्योग में उपभोक्ता संरक्षण और संहिताओं व मानकों का पालन करने की जरूरत पर प्रकाश पड़े। ग्राहकों से उचित व्यवहार अभी भी भारत की वित्तीय संस्थाओं की नैतिकता व संस्कृति का अंग नहीं बन पाया है। अतः हमारा प्रयास हो कि हम एक ऐसी संस्कृति विकसित करें जिसमें इन मूल्यों को स्थान प्राप्त हो और यह सुनिश्चित करें कि हमारे कार्य पारदर्शी व भेदभाव रहित हों। इस परिवर्तन की सफलता के लिए बोर्ड/शीर्ष प्रबंधन को इसमें आगे आना होगा तथा इसे ज़मीनी स्तर तक पहुँचना होगा। अच्छी व गुणवत्ता वाली ग्राहक सेवा कोई ख़ैरात नहीं है; यह अपने ब्रांड में अच्छा व दीर्घकालिक निवेश है। यहाँ मैं जोड़ना चाहता हूँ कि बैंक का ब्रांड सर्वोच्च विश्वास का परिचायक है और ग्राहकों के मन में सबसे त्वरित स्मरण इसका होगा। मैं हमेशा से मानता आया हूँ कि मोटे तौर पर सभी बैंक एक ही प्रोडक्ट्स और सेवाएं बेचते हैं। तो आने

वाले दिनों में जो बात इनको एक दूसरे से अलग करेगी वह होगी कस्टमर केयर और सर्विस।

33. वित्तीय सेवा उद्योग के विनियमन पर वैश्विक फोकस और इसमें उपभोक्ता संरक्षण पर विशेष ध्यान का मुद्दा बहुत से अंतरराष्ट्रीय मंचों जैसे आईएमएफ, विश्व बैंक, ओईसीडी, जी-20, फाइनेंशियल स्टेबिलिटी बोर्ड आदि पर छाया हुआ है। यह समझने की जरूरत है कि सक्षम बाजार आचरण और ग्राहकों से उचित व्यवहार न केवल उपभोक्ताओं व वित्तीय सेवा देने वालों के सर्वाधिक हित में है बल्कि वित्तीय स्थिरता के लिए एक आवश्यक शर्त भी।

34. पिछले वर्ष के अपने संबोधन में मैंने कुछ मुद्दे उठाए थे जैसे ग्राहकों के प्रति रवैये में एकदम शीर्ष प्रबंध तंत्र से नीचे की ओर बदलाव की जरूरत, उपभोक्ताओं से प्रभावी संवाद की आवश्यकता, गलतियों की भरपाई में अग्रसक्रियता, जिम्मेदारी, इश्योरेंस/म्यूचुअल फंड प्रोडक्ट्स बेचने में मिलने वाले लाभों का खुलासा इत्यादि। मैं देख रहा हूँ कि इन क्षेत्रों में अभी भी बहुत कुछ किया जाना शेष है क्योंकि स्थिति बिल्कुल संतोषजनक नहीं है। मैं आशा करता हूँ कि बैंक व पीसीसीओज इन मामलों में विनियामक व ग्राहक अपेक्षाओं को पूरा करने में अपनी ऊर्जा फिर से लगाएंगे।

35. बीसीएसबीआई की और पीसीसीओ के रूप में आप सबकी यह सुनिश्चित करने में महत्वपूर्ण भूमिका है कि बैंक इन चुनौतियों पर खरे उतरें। बैंकों द्वारा दी जा रही ग्राहक सेवा की गुणवत्ता में अग्रसक्रिय और ऊर्जस्वी पीसीसीओ असली फ़र्क ला सकते हैं। बैंक में बीसीएसबीआई की आँखें और कान आप लोग हैं और इस प्रकार इन संहिताओं व मानकों के अनुपालन में अपने-अपने यहाँ के संगठन के रवैये को आप सकारात्मक रूप से प्रभावित कर सकते हैं। हमें भरोसा है कि यहाँ आए आप सभी अपने-अपने संगठनों में परिवर्तन की धारा (चेंज एजेंट्स) के रूप में काम करेंगे और यह सुनिश्चित करेंगे कि ग्राहकों से उचित व अच्छे व्यवहार का सिद्धांत आपके संगठन की रगों में दौड़ने लगे।

36. यह स्मरण करा दूँ कि वैश्विक वित्तीय संकट के बाद वित्तीय संस्थानों के आचरण को जनता बड़े गौर से देख रही है। अपने कार्यों में बैंक यदि ग्राहक-केंद्रीयता नहीं दर्शाते, तो यह उम्मीद जायज है कि समाज न केवल मांग करेगा बल्कि वित्तीय क्षेत्र के ढाँचे में जबरन ऐसा बदलाव लाएगा

जिसमें द्विशिखरीय पद्धति शामिल होगी और अलग से एक विनियामक विशुद्ध रूप से बाजार के लिए होगा। विनियमित इकाइयों के लिए इस तरह की कार्रवाई के चलते विनियामक अपेक्षाओं में और फलस्वरूप अनुपालन लागत में बहुत बड़ी वृद्धि हो जाएगी। इसलिए, यह बैंकों के अपने हित में है कि प्रभावी ग्राहक सेवा और उपभोक्ता संरक्षण प्रयासों के जरिये भरोसेमंद ढंग से दर्शाएं कि दो शिखरों वाले मॉडल में जिन बाजार आचरण उद्देश्यों की बात की गई है उसे वर्तमान ढाँचा पूरा कर सकता है।

37. ऊपर व्यक्त आकांक्षाओं को रेखांकित करते हुए, मैं आशा करता हूँ कि आज के विचार-विमर्श से इस बाबत व्यावहारिक सुझाव सामने आएंगे कि कैसे बीसीएसबीआई और पीसीसीओज़ का सर्वोत्तम उपयोग यह सुनिश्चित करने के लिए हो कि बैंकों की ग्राहक सेवा और उनके आचरण का मानक ऊँचा उठे तथा ग्राहक और व्यापक स्तर पर समाज की प्रत्याशाओं पर खरा उतरे।

देवियो और सज्जनो इतने धैर्य से आपने मुझे सुना, इसके लिए मैं आपका हृदय से आभारी हूँ।