उद्घाटक भाषण: निक्षेप बीमा प्रणाली का निधीयन*

दुव्वुरि सुब्बाराव

प्रारंभ में, मैं भारतीय रिज़र्व बैंक की ओर से भारत के इस सुंदर राज्य गोवा में आप सभी का स्वागत करता हूं। मैं निक्षेप (जमा) बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम (डीआइसीजीसी) को इस सम्मेलन की मेजबानी देने के लिए निक्षेप बीमा अंतरराष्ट्रीय संघ (आइएडीआइ) की एशिया क्षेत्रीय समिति (एआरसी) को भी धन्यवाद देता हूं। यह घटना हमारे लिए विशेष रूप से महत्वपूर्ण है क्योंकि इसका आयोजन भारतीय रिज़र्व बैंक के प्लेटिनम जयंती समारोह के एक भाग के रूप में किया जा रहा है।

निक्षेप बीमा का विकास

2. निक्षेप बीमा अस्थिरता की संभावना के लिए कुख्यात वित्तीय प्रणाली में ऐतिहासिक रूप से आश्वासक स्थिरताकारी शक्ति है। वास्तव में अमेरिका के आर्थिक जीवन में भय तब से ही एक नियमित भाग रहा है जब से वहां बैंकिंग ने अपनी जड़ें जमानी शुरू ही की थी और यह महा मंदी के दौरान सर्वाधिक उभरा था। 1933 में जमा बीमा की शुरूआत हुई जिसने अमरीकी बैंकों की भेद्यता को काफी कम कर दिया।

3. कुछ वर्षों से निक्षेप बीमा ने दुनिया भर में अपनी जड़ें जमा ली हैं। सामूहिक रूप से, हमने तेजी से सीखने की अवस्था तय की है और निक्षेप बीमा की प्रणालियों और प्रक्रिया को समझा है। किंतु, हाल के संकट ने निक्षेप बीमा सहित वित्तीय क्षेत्र के संबंध में अनेक नए प्रश्न उपस्थित किए हैं। वित्तीय क्षेत्र में इन प्रश्नों के उत्तर ढूँढना और भावी चुनौतियों का समाधान निकालना हमारे लिए प्राथमिकत कार्य होगा।मैं इनमें से कुछ मुद्दों पर बात करना चाहता हूं, किंतु पहले मैं भारत में निक्षेप बीमा के संबंध में कुछ कहना चाहता हूं।

* निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम द्वारा निक्षेप बीमा प्रणालियों के निधीयन पर गोवा में 18 जनवरी 2010 को आयोजित अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन में डॉ. दुव्वुरि सुब्बाराव, गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा दिया गया उद्घाटक भाषण।

उद्घाटक भाषण: निक्षेप बीमा प्रणाली का निधीयन

दुव्वुरि सुब्बाराव

भारत में निक्षेप बीमा का ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य

4. निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम (डीआइसीजीसी) जो कि भारतीय रिजर्व बैंक की पूर्ण स्वामित्व वाली सहायक संस्था है, विश्व की दूसरी सबसे पुरानी निक्षेप बीमा प्रणाली है। प्रारंभ में यह केवल निक्षेप बीमा संस्था के रूप में जनवरी 1962 में स्थापित की गई थी । किंतु, 1978 में इस निगम को प्रत्यय (ऋण) गारंटी का भी दायित्व सौंपा गया और इसका नाम बदलकर निक्षेप बीमा और प्रत्यय गारंटी निगम किया गया। ऋण को गारंटी कवर देने का उद्देश्य वाणिज्य बैंकों को समाज के कमजोर वर्गों के उधारकर्ताओं को ऋण देने के लिए प्रोत्साहित करना था। किंतु, समय के साथ, यह महसूस किया गया कि इस निगम द्वारा चलाई जाने वाली ऋण गारंटी की योजनाओं की उपयोगिता कम हो जाने के कारण उन्हें बंद कर दिया गया। अब यह निगम मात्र निक्षेप बीमा प्रणाली के रूप में कार्य कर रहा है।

5. करीब 50 वर्षों में, डीआइसीजीसी विकसित हुआ है और मूल्य श्रृंखला में ऊपर बढ़ा है - कार्य करते हुए सीखने चले गए - और साथ में कई तरह की चुनौतियों का सामना किया। अब तक की सबसे बड़ी चुनौती 2001 में आई थी जब गुजरात राज्य में एक बड़ा सहकारी बैंक मुसीबत में आ गया था। कई बैंकों, विशेष रूप से कई छोटे सहकारी बैंकों का इस बैंक में निवेश होने के कारण उसकी नाकामी के कारण बैंकिंग उद्योग में संकट के प्रसार की संभावना थी। सरकार और रिजर्व बैंक ने इस बैंक की समस्या के समाधान के लिए एक पुनर्गठन कार्यक्रम बनाया। इस कार्यक्रम के मुख्य तत्व के रूप में डीआइसीजीसी को उक्त बैंक के जमाकर्ताओं के दावों के तत्काल भुगतान के लिए शीघ्र कार्रवाई करनी थी। डीआइसीजीसी की इस कार्रवाई ने भय के फैलाव को रोक दिया।

वैश्विक संकट और निक्षेप बीमा

6. मैं अब हाल ही के वित्तीय संकट पर आना चाहता हूं। हालांकि इस संकट ने पूरी दुनिया को प्रभावित किया, इसने विभिन्न देशों को विभिन्न प्रकार से प्रभावित किया। लेहमन ब्रदर्स के सितम्बर 2008 के मध्य में पतन के बाद, वहाँ विश्वास अचानक टूट गया था जो अमरीका से तेजी से दूसरी विकसित अर्थव्यवस्थाओं तक फैल गया जिससे सभी विकसित अर्थव्यवस्थाओं में वित्तीय बाजार समस्याग्रस्त हो गए। अचानक, वहाँ हानि की सीमा, इस हानि का सामना करने की बैंकों की क्षमता, प्रणाली में जोखिम की सीमा, यह कहां तक है और कब इसका विस्फोट हो जाएगा के संबंध में अभूतपूर्व अनिश्चितता आ गई थी। इस अनिश्चय ने अभूतपूर्व दहशत फैलाई और वित्तीय मध्यस्थता की पूरी श्रृंखला को लगभग पूरी तरह से जकड़ दिया। बैंकों ने चलनिधि रोक ली। ऋण, बांड और इक्विटी बाजार लगभग अचल हो गए। कई प्रतिष्ठित वित्तीय संस्थाएं पतन के कगार पर पहुंच गईं। भारी डिलिवरेजिंग से आस्तियों के मूल्य गिर गए और दुष्चक्र की गिरफ्त में आ गए। ऐसी स्थिति में, सरकार और नियामकों के लिए बड़े पैमाने पर असाधारण उपाय करना आवश्यक हो गया था।

7. अत:, आश्चर्य नहीं कि भय युक्त प्रतिक्रिया रोकने में निक्षेप बीमा वित्तीय सुरक्षा-जाल के सबसे गोचर रूप में उभरा है। अनेक निक्षेप बीमा प्रणालियों ने बीमा कवरेज की अपनी सीमाएं बढ़ा दी हैं; कुछ मामलों में सरकारों ने व्यापक जमा गारंटियां उपलब्ध कराई हैं। इन उपायों ने उन अर्थव्यवस्थाओं में बैंकिंग प्रणाली में जनता का विश्वास बहाल करने में काफी मदद की है जो गंभीर खतरे में आ गई थीं।

वैश्विक संकट और भारत का प्रतिसाद

8. भारत इस संकट से प्रभावित होने से कई लोग निराश हुए। संकट से पहले के वर्षों में, डिकपलिंग सिद्धांत को

बौद्धिक समर्थन मिला। इस सिद्धांत के अनुसार विकसित अर्थव्यवस्थाएं मंदी से प्रभावित होने के बावजूद, उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाएं अपने सुधरे हुए नीतिगत ढांचे, मजबूत विदेशी मुद्रा भंडार और सुदृढ़ बैंकिंग प्रणाली के चलते इससे बची रहेंगी। इस संकट ने दुनिया के लगभग हर भाग को प्रभावित करके डिकपलिंग सिद्धांत की विश्वसनीयता नष्ट कर दी। भारत भी इसका अपवाद नहीं था। भारत में यह संकट वित्त और वास्तविक चैनलों के माध्यम से फैल गया।

9. महत्वपूर्ण रूप से, यह संकट विश्वास-चैनल के माध्यम से भी फैला। किंतु, वैश्विक वित्तीय बाजारों, जो विश्वास के संकट के कारण पूरी तरह से अचल हो गए थे, से एकदम विपरीत, भारतीय वित्तीय बाजार का कार्य व्यवस्थित तरीके जारी रहा हालांकि वित्तीय प्रणाली को जोखिम से बचाने के उपायों में वृद्धि की गई और बैंक ऋण देने के बारे में अधिक सतर्क हो गए। नोट करने योग्य बात यह है कि वैश्विक वित्तीय संकट भारत में बैंकिंग प्रणाली के लिए किसी भी समय बड़ा खतरा नहीं बना। इस प्रकार, निक्षेप बीमा से संबंधित कोई खास उपाय करने की जरूरत नहीं पड़ी। किंतु, वैश्विक प्रवृत्ति के अनुरूप, यहाँ भी निक्षेप बीमा कवर में वृद्धि करने की मांग उठी थी। यदि हम व्यापक आंकड़ों को देखें तो पता चलता है कि इस मांग में कोई प्रेरक बल नहीं था। मौजूदा बीमा कवर के तहत, संख्या के लिहाज से लगभग 90 प्रतिशत जमा खाते पूरी तरह से कवर हैं। राशि के लिहाज से, 60 प्रतिशत बीमा योग्य कुल जमा राशि कवर की गई है। इसलिए, हमारा निर्णय था कि लागत-लाभ की गणना के अनुसार जमा कवर बढ़ाने की आवश्यकता नहीं थी।

10. भारत में, भारत सरकार और रिजर्व बैंक द्वारा समन्वित रूप से किए गए क्रमशः राजकोषीय और मौद्रिक उपायों से संकट के संसर्ग को प्रभावी ढंग से काबू किया गया। इसके परिणाम हाल के महीनों में औद्योगिक क्षेत्र के निष्पादन में उल्लेखनीय सुधार से स्पष्ट हैं - देशी और बाह्य वित्तपोषण की स्थिति में सुधार, पूंजी अंतर्वाहों की बहाली, प्राथमिक और गौण पूंजी बाजारों में गतिविधियों में वृद्धि, ब्याज दरों में गिरावट और चलनिधि की स्थिति में सहजता। राजकोषीय वर्ष (2009-10) की दूसरी तिमाही के दौरान 7.9 प्रतिशत की जीडीपी वृद्धि मजबूत थी जो पिछली तिमाही के 6.1 प्रतिशत से काफी अधिक थी। किंतु, आगमी समय में और भी चुनौतियां हैं जिनमें विस्तारकारी राजकोषीय और मौद्रिक नीतियों से बाहर निकलने का समय और क्रम शामिल है। इन मुद्दों पर पूरी दुनिया में बहस चल रही है और ये हमारे नीतिगत विचारों में भी केंद्रीय स्थान पर हैं। रिजर्व बैंक के लिए अब यह चुनौती है कि मूल्य स्थिरता पर समझौता किए बिना वसूली की प्रक्रिया को समर्थन दिया जाए।

वित्तीय स्थिरता

11. वैश्विक वित्तीय संकट ने वित्तीय क्षेत्र के प्रणालीगत निरीक्षण में और वित्तीय स्थिरता बनाए रखने में केंद्रीय बैंकों की महत्वपूर्ण भूमिका को रेखांकित भी किया है। यह इस क्षेत्र में भारी बदलाव की आवश्यकता दर्शाता है। वित्तीय स्थिरता को समझने और उस पर व्यष्टि और व्यापक दोनों दृष्टिकोणों से ध्यान दिया जाना चाहिए। व्यष्टि स्तर पर, हमें यह सुनिश्चित करना है कि संस्थाएं सुदृढ़ और सुरक्षित होनी चाहिए। किंतु, इस संकट का एक महत्वपूर्ण सबक संरचना के भ्रम की पुनरावृत्ति है - यह कि यह जरूरी नहीं है कि सुरक्षित और सुदृढ़ वित्तीय संस्थाओं के समन्वय से एक सुरक्षित और सुदृढ़ वित्तीय क्षेत्र सामने आएगा। हमें प्रणालीगत स्थिरता को एक अलग और विशिष्ट दायित्व के रूप में लेना होगा। इसके लिए आवश्यक है कि समष्टि स्तर पर वित्तीय स्थिरता की रक्षा के लिए उस माध्यम से कार्य किया जाए जिसे पूर्ण रूप में प्रणाली का समष्टि-विवेकसम्मत विनियमन कहा जाता है।

12. आज, भारतीय रिजर्व बैंक कई महत्वपूर्ण अंतरराष्ट्रीय संस्थानों में एक सक्रिय भागीदार है जो और अधिक प्रभावी नियामक ढांचे को बढ़ावा देने और वित्तीय और प्रणालीगत स्थिरता के लिए कार्यरत हैं। हम, कुछ समय से, अंतरराष्ट्रीय निपटान (बीआइएस) के शेयर धारक हैं और वैश्विक वित्तीय प्रणाली समिति, भुगतान और निपटान प्रणाली समिति और बाजार समिति के सदस्य हैं। संकट के बाद, हम भी वित्तीय स्थिरता बोर्ड और बैंकिंग पर्यवेक्षण पर बासल समिति (बीसीबीएस) के सदस्य बन गए हैं। और हां, हम जी-20 की चर्चा में एक सक्रिय भागीदार रहे हैं।

डीआइसीजीसी - भावी चुनौतियां

13. मै अब डीआइसीजीसी की भावी चुनौतियों पर संक्षिप्त टिप्पणी करना चाहूंगा। एक प्रमुख चुनौती दावों के निपटान में लगने वाले समय को कम करने की है। हालांकि यह निगम सभी दावों का निपटान सांविधिक समय-सीमा के भीतर करने में सक्षम रहा है, किंतु इसका लक्ष्य सांविधिक समय-सीमा से आगे जाकर बैंक के परिसमापन के कुछ ही दिनों के भीतर दावों के निपटान सुनिश्चित करना है जबकि इस समय इस कार्य के लिए कुछ माह लग जाते हैं। इस संदर्भ में, दो दिशाओं में प्रयास आवश्यक हैं। पहला, डीआइसीजीसी के पास देश भर में फैली 85,000 से अधिक शाखाओं के संबंध में कम्प्यूटरीकृत जमाकर्ता डाटा बेस होना चाहिए। दूसरा, परिसमापक द्वारा दावों को दायर करने की पूरी प्रक्रिया और निगम द्वारा उन पर प्रक्रिया के लिए उचित कनेक्टिविटी के साथ कम्प्यूटरीकरण होना चाहिए। निगम ने समन्वित दावा प्रबंधन प्रणाली (आइसीएमएस) की एक महत्वाकांक्षी परियोजना तैयार करके इस दिशा में पहले ही कदम उठा लिए हैं।

14. दूसरी चुनौती डीआइसीजीसी के कार्य-विस्तार से संबंधित है। डीआइसीजीसी वर्तमान में भुगतान-बॉक्स प्रणाली के रूप में कार्य कर रहा है। आगे बढ़ते हुए, हम इसे भुगतान-बॉक्स प्रणाली से बदलकर बैंक समाधान के सभी पहलुओं का कार्य देखने वाली प्रणाली बनाने की संभावना की जांच कर रहे हैं। किंतु, इसके लिए डीआइसीजीसी अधिनियम, 1961 में व्यापक परिवर्तन सहित व्यापक सुधार आवश्यक होंगे। लेकिन इस संबंध में, भारत में प्रचलित वित्तीय क्षेत्र के पर्यवेक्षण और विनियमन की कुछ बातों को ध्यान में रखना होगा। उदाहरण के लिए, डीआइसीजीसी में रिजर्व बैंक से स्वतंत्र एक अलग पर्यवेक्षी तंत्र की आवश्यकता नहीं होगी जैसे कि अमरिका जैसे देशों में होती है।

निक्षेप बीमा - संकटोपरांत स्थिति

15. वैश्विक वित्तीय संकट ने वित्तीय स्थिरता को बनाए रखने के लिए एक अच्छी तरह से बनाई गई स्पष्ट निक्षेप बीमा प्रणाली के महत्व को रेखांकित किया है। जमाकर्ताओं को आश्वस्त करके कि बीमा राशि की सीमा का भुगतान उन्हें तत्काल मिलेगा, निक्षेप बीमा योजना में वित्तीय संसर्ग शामिल हो सकता है। वास्तव में, ऐसे अनेक उदाहरण हैं जो यह दर्शाते हैं कि स्थिति बिगड़ने पर बैंक घबरा जाते हैं जब जमा गारंटी स्पष्ट न हो, उचित प्रोत्साहन न हो और उनके गारंटी दायित्वों को संसाधनों का सहारा न हो। इसलिए, हितधारकों के विश्वास को बढ़ाने के लिए निक्षेप बीमा योजना ने दो मानदंडों को संतुष्ट करना चाहिए - पहला, उसके पास पर्याप्त निधि होनी चाहिए और दूसरा, उसकी सुपुर्दगी प्रणाली मजबूत होनी चाहिए वह आश्वासित समय के भीतर भुगतान कर सके।

हाल के वित्तीय संकट के महत्वपूर्ण सबक हाउस ऑफ कॉमंस की खजाना समिति की 'रन ऑन दि रॉक' नामक पांचवीं रिपोर्ट (2007-08) में स्पष्ट रूप में दिए गए हैं। नॉर्दन रॉक पर बड़ी संख्या में पहंचने के कारणों

का विश्लेषण करने के बाद रिपोर्ट का निम्नलिखित समापन किया गया है [1]:

> ''सभी बैंक और समितियों का गठन निक्षेप बीमा योजना से कवर होना चाहिए ताकि नार्दन रॉक या इससे भी बड़े किसी बैंकों के मामले में जमाकर्ताओं की रक्षा के लिए सरकार को आगे आने की आवश्यकता नहीं होगी''
>
> रिपोर्ट में आगे कहा गया है कि
>
> ''कानून में यह आवश्यक होना चाहिए किसी बैंक के नाकाम हो जाने की स्थिति में निक्षेप सुरक्षा योजना के तहत किसी कम समय सीमा के भीतर भुगतान किया जाना चाहिए।''

17. उक्त टिप्पणियां स्पष्ट रूप से स्वत: स्पष्ट हैं। लेकिन हर संकट ने दिखा दिया है कैसे उसके मूल कारण कुछ बुनियादी सिद्धांतों की अवहेलना करने में है। भावी महत्वपूर्ण कदम यह हो सकता है कि अपनी निक्षेप बीमा योजनाओं की कारगरता की समीक्षा करके यदि कुछ कमियां दिखे तो उन्हें दूर किया जाए और कमजोर स्थलों को मजबूत होगी किया जाए।

निक्षेप बीमा - वैश्विक समन्वय

18. बढ़ते वैश्विक वित्तीय एकीकरण के साथ, आधारभूत सिद्धांतों में संगतता, जो निक्षेप बीमा में मार्गदर्शन करती है, अंतरराष्ट्रीय स्तर पर लेवल प्लेइंग फिल्ड बनाए रखने के लिए आवश्यक है। इस संदर्भ में, जमा बीमा कंपनियों के बीच सूचना का आदान प्रदान महत्वपूर्ण है। आज ऐसी सीमा पारीय वित्तीय संस्थाओं की संख्या और आकार बढ़ता जा रहा है जो एक से अधिक जमा बीमा अधिकार क्षेत्रों में कार्य कर रहे हैं। प्रत्येक सीमा पारीय संस्था के संबंध में प्रत्येक जमा बीमा कंपनी के दायित्व के बारे में स्पष्टता की जरूरत है। जबकि 'कारगर निक्षेप बीमा प्रणाली के प्रमुख सिद्धांत' के अनुसार गृह देश की प्रणाली द्वारा पहले से उपलब्ध कराए गए निक्षेप बीमा को लेवी या प्रीमियम निर्धारण के समय ध्यान में लेना चाहिए, वहीं इस पर एक स्थिर और साझा समझ की जरूरत है।

सम्मेलन की प्रासंगिकता और उसका महत्व

19. मुझे यह जानकर खुशी हुई है कि 'निक्षेप बीमा प्रणालियों का निधीयन' इस सम्मेलन का विषय है। वित्तीय स्थिरता को बढ़ावा देने पर बल देने के वर्तमान समय में यह एकदम प्रासंगिक है। सम्मेलन की कार्यक्रम-सूची से मुझे पता चला है कि आप निक्षेप बीमा प्रणालियों के निधीयन के कई पहलुओं ध्यान देंगे जिनमें निधीयन तंत्र और निधी का प्रबंधन भी शामिल होंगे।

20. मैंने यह भी नोट किया है कि 'कारगर निक्षेप बीमा प्रणालियों के प्रमुख सिद्धांत' पर एक विशेष सत्र है जिसमें निधीयन के मार्गदर्शन विशेष संदर्भ है। यह वास्तव में एक दुर्लभ सौभाग्य है कि इस सम्मेलन में इस विषय के विशिष्ट वक्ता न केवल एशिया से बल्कि दुनिया के दूसरे हिस्सों से भी आए हुए हैं।

21. मैं इस अवसर पर आपके विचारार्थ कुछ मुद्दे रखना चाहूंगा जो डीआइसीजीसी और दुनिया की अन्य कई निक्षेप बीमा प्रणालियों के लिए महत्वपूर्ण हो सकते हैं:

- हाल ही के अनुभव के आलोक में जिसने 'व्यापक विफल नहीं होता' की अवधारणा को चुनौती दी, क्या जोखिम-आधारित प्रीमियम के निर्धारण के प्रयोजनार्थ 'जोखिम' को परिभाषित करने के तरीके की समीक्षा करने की आवश्यकता है? हम इस मामले को किस प्रकार ले रहे हैं?

[1] उक्त रिपोर्ट का पैरा 183 (पृष्ठ 77)।

- हम किसी वित्तीय संगुट के बैंकिंग कारोबार से जुड़ी गैर-बैंकिंग कारोबार की जोखिम को कैसे नापते हैं? इस जोखिम में जोखिम-आधारित प्रीमियम कैसे होनी चाहिए ?
- क्या पूरी आय या निक्षेप बीमा प्रणाली का अधिशेष या इसका कोई भाग करों के अधीन होना चाहिए?
- क्या रिजर्व अनुपात (बीमांकित जमा राशि के प्रति जमा बीमा निधि का अनुपात) के लिए अंतरराष्ट्रीय बेंचमार्क या कम से कम एक मानक पद्धति को परिभाषित करना संभव है जिसमें जमा बीमा की निधि की पर्याप्तता स्पष्ट की गई हो?
- किसी निक्षेप बीमा प्रणाली ने मुसिबत के समय के लिए अपने कोष निर्माण करने के लिए कौनसे प्रतिचक्रीय उपाय करने चाहिए?

22. यह कहने की जरूरत नहीं है कि यह सम्मेलन बहुत ही उपयुक्त समय में आया है। मुझे पूरी आशा है कि अगले दो दिनों में आपके विचार-विमर्श से निक्षेप बीमा के बारे में हमारी सामूहिक समझ बढ़ेगी और कार्रवाई के लिए बिंदु प्राप्त होंगे।

23. मैं इस सम्मेलन की सफलता की कामना करता हूं।