मुख्य संबोधन: निक्षेप बीमा प्रणालियों का निधीयन*

उषा थोरात

मुझे दुनिया की निक्षेप (जमा) बीमा कंपनियों के बीच होने पर बहुत खुशी हो रही है। मुझे इससे पहले भी सम्मेलनों में आप में से अनेक के साथ मिलने का सुअवसर मिला है और मैं यहां गोवा - भारत का एक पसंदीदा पर्यटन स्थल जो अपने तटों, चर्चों और भोजन के लिए मशहूर है, में आपको फिर से देख कर बेहद खुशी हो रही है। मुझे आशा है कि यहां बहुत ही प्रासंगिक विषय 'निक्षेप बीमा प्रणालियों का निधीयन' पर चर्चा के साथ-साथ आप गोवा की खूबसूरती का आनंद भी ले पाएंगे।

2. सम्मेलन का विषय ही सब कुछ कह रहा है - निक्षेप बीमा प्रणालियों का निधीयन मूल मामला है। वैश्विक वित्तीय संकट ने एक मजबूत और स्थिर निक्षेप बीमा निधि की आवश्यकता रेखांकित कर दी है, जिसके बिना निक्षेप बीमा प्रणाली की विश्वसनीयता खत्म हो सकती है; यह भी महसूस किया गया है कि एक विश्वसनीय और पारदर्शी निक्षेप बीमा प्रणाली वित्तीय स्थिरता के लिए आवश्यक बैंकिंग प्रणाली में जनता का विश्वास बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण है। और यह कि निधीयन का मुद्दा निक्षेप बीमा प्रणाली की विश्वसनीयता के लिए कितना प्रासंगिक है यह इस बात से पता चलता है कि आइसलैंड सरकार द्वारा इस वर्ष एक अभूतपूर्व निर्णय लिया गया कि इस बात के लिए जनमत संग्रह कराया जाए कि जमाकर्ता और निवेशक गारंटी निधि पर सरकारी गारंटी दी जाए या अस्वीकृत की जाए, विशेष रूप से यूनाइटेड किंगडम और नीदरलैंड की सरकारों के ऋण पर जो उन देशों के निक्षेप बीमा दायित्वों को कवर करते हैं।

3. यह काफी स्पष्ट है कि निक्षेप बीमा की संरचना ऐसी नहीं है कि वह हाल ही में देखे गए आनुपातिक प्रणालीगत संकट से निपटने सके और उससे हम यह अपेक्षा नहीं कर सकते कि बैंकों के बड़े पैमाने पर विफल होने की स्थिति से यह निपट सके। इसी समय, बैंकों की विफलताओं की संक्रामक प्रकृति को देखते हुए यह जरूरी है कि निक्षेप

* गोआ में 18 जनवरी 2010 को 8 वीं एशिया क्षेत्रीय समिति की बैठक के साथ डीआइसीजीसी द्वारा आयोजित अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन में श्रीमती उषा थोरात, उप गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा दिया गया मुख्य भाषण।

बीमा एक साथ कई बैंकों के विफल हो जाने की संभावना को ध्यान में रखें। इस संदर्भ में, मुझे आशा है कि इस सम्मेलन में निक्षेप बीमा कंपनियां निक्षेप इस विषय पर चर्चा करेंगी कि निक्षेप बीमा निधि की पर्याप्तता का निर्धारण किस प्रकार किया जाए ताकि इस संबंध में कोई नियम नहीं तो कम से कम कोई सिद्धांत ही बना लिया जाए।

निक्षेप बीमा प्रीमियम

4. हालांकि अलग-अलग संस्थाओं की जोखिम के आकलन संबंधी अब यक का पारंपरिक ज्ञान जोखिम आधारित प्रीमियम का है, जिसके संदर्भ में संकट में हमने जो महसूस किया, हमें इस बात का आकलन करना होगा कि क्या अलग-अलग संस्थाओं के आकलन पर आधारित प्रीमियम को आकार और जटिलता के कुछ उपायों का प्रयोग करके प्रणालीगत जोखिम में उनके योगदान के आधार पर अनुपूरक व्यवस्था करने की आवश्यकता है।

5. निक्षेप बीमा पर प्रीमियम लगाने के तरीके के संदर्भ में जिस मुद्दे पर व्यापक चर्चा हुई है वह नैतिक जोखिम कम करने का मुद्दा है। निक्षेप बीमा प्रणालियों के मूल सिद्धांतों के अनुसार, नैतिक जोखिम कम करने के लिए अन्य बातों के साथ-साथ निक्षेप बीमा प्रणाली की उपयुक्त संरचना सुनिश्चित करनी होगी। भारत में, हमने जोखिम आधारित प्रीमियम का चुनाव न करके नैतिक जोखिम कम करने के लिए बीमा की राशि पर सीमा रखने, जमाकर्ताओं की कुछ श्रेणियों को कवरेज से बाहर रखने आदि जैसी अन्य संरचनागत विशेषताओं का सहारा लिया है। जोखिम आधारित प्रीमियम का चुनाव न करने का मुख्य कारण नैतिक जोखिम कम करने और पहले ही दुर्बल हो चुके बैंकों पर अतिरिक्त बोझ डालने के बीच के अंतर का आकलन है। बीमा द्वारा कवर हुई बैंकिंग प्रणाली अत्यंत विषम है जहां बड़े और मजबूत वाणिज्य बैंक, छोटे क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक, स्थानीय समुदायों को सेवा देने वाले शहरी सहकारी बैंक और ग्रामीण सहकारी बैंक हैं। ये बैंक वित्तीय समावेशन का महत्वपूर्ण उद्देश्य पूरा करते हैं और उन क्षेत्रों और समुदायों की आवश्यकताएं पूरी करते हैं जो सामान्यत: बड़े वाणिज्य बैंकों द्वारा लक्षित नहीं होते। इन संस्थाओं के बीच कुछ कमजोर संस्थाएं हैं जिनके सुदृढ़ीकरण की प्रक्रिया जारी है। अलाभकारी बैंकों को गैर विघटनकारी उपायों के माध्यम से हटाकर क्षेत्र की स्थिरता और सुदृढ़ता बढ़ाई जा रही है। इन बैंकों में से अधिकतम बैंक न्यूनतम विवेकसम्मत मानदंड प्राप्त करने तक हम एक समान प्रीमियम प्रणाली जारी रख सकते हैं जिसमें पारगामी (क्रास) सब्सिडीकरण का तत्व होगा। नैतिक जोखिम को पर्यवेक्षी तंत्र के माध्यम से भी कम किया जा सकता है जहां संचालन और जोखिम प्रबंधन मानकों के कारण असुविधा होने पर उचित हतोत्साहन और दंड की व्यवस्था होगी।

6. कुछ निक्षेप बीमा कंपनियां उनके आरक्षित अनुपात का लक्ष्य एक विशेष स्तर[2] से अधिक हो जाने पर प्रीमियम की वापसी करती हैं। इस प्रथा से दोतर्फा हानि हो सकती है क्योंकि बीमा कंपनियां संकट के समय पहले से ही दबाव में होने पर अतिरिक्त प्रीमियम की वसूली का सहारा ले सकती हैं। इस बात पर भी चर्चा की जा सकती है कि क्या प्रीमियम योगदान में कोई प्रतिचक्रीय पहलू जोड़ा जा सकता है।

निवेश से आय

7. नक्षेप बीमा प्रणालियों के निधीयन का दूसरा महत्वपूर्ण स्रोत निवेश से आय है। यह आय स्पष्ट रूप से अपेक्षाकृत जोखिम मुक्त निवेशों पर आय और निधि के आकार पर निर्भर करेगी। इस प्रकार, पुरानी प्रणालियों को एक फायदा है क्योंकि इतने समय में उनके पास मूल निधि का एक बड़ा स्तर जमा हो गया है। जहां तक डीआइसीजीसी का संबंध

2 हांग कांग (3%), इंडोनेशिया (2.5%), रूस (आरआर 10% हो जाने के बाद प्रीमियम वसूली बंद की गई)

है, निवेश की केवल सरकारी प्रतिभूतियों में अनुमति है। एक व्यापक सभी सरकारी (सोवरेन) बॉण्ड सूचकांक पर दृष्टि रखने का संविभागीय दृष्टिकोण अपनाया जाता है जो उचित दर पर आय देता है। भारत में शाखाओं द्वारा जुटाई गई राशि ही निक्षेप बीमा से कवर होती है। एक प्रणालीगत संकट की स्थिति में, जहां सरकारी प्रतिभूतियों संबंधी बाजार की चलनिधि भी प्रभावित हो सकती है, इस बात पर विचार किया जा सकता है कि केंद्रीय बैंक से संपार्श्विकीकृत बॅक स्टॉप सुविधा इस बात के लिए उपयोगी होगी कि निक्षेप बीमा कंपनियों की तात्कालिक जरूरत पूरी हो सकेगी।

वसूलियां

8. निक्षेप बीमा प्रणालियों के निधीयन का तीसरा महत्वपूर्ण स्रोत विफल बैंकों की आस्तियों की वसूली है। कारगर निक्षेप बीमा प्रणालियों के मूल सिद्धांतों के 18 वें सिद्धांत के अनुसार निक्षेप बीमा कंपनियों को विफल बैंकों की आस्तियों की वसूली आय में हिस्सा मिलना चाहिए। कुछ क्षेत्रों में निक्षेप बीमा कंपनियों को बड़े जमाकर्ताओं सहित अन्य असुरक्षित लेनदारों की तुलना में वसूली में प्राथमिकता मिलती है। ज्यादातर देशों में, दावों को सभी जमाकर्ताओं में प्रतिस्थापित किया जाता है। उन मामलों में जहां निक्षेप बीमा कंपनियां पर्याप्त चलनिधि के साथ आती हैं, वहां वसूली में प्राथमिकता का मामला हो सकता है और भारत में हमने यह रुख अपनाया है जहां राज्य के कानून अन्य दावों को प्राथमिकता देते हैं। शायद यह एक ऐसा मुद्दा है जिसकी अधिक जांच की जरूरत है।

बैंक की विघटन संबंधी लागत को कम करना

9. निक्षेप बीमा निधि के संरक्षण का एक और तरीका यह है कि बैंक के विघटन संबंधी समाधान की लागत को कम किया जाए। डीआइसीजीसी के पास डीआइसीजीसी अधिनियम, 1961 के अंतर्गत पे-बॉक्स व्यवस्था है। यद्यपि भारत में विफल बैंकों की आस्तियों के प्रबंधन या परिसमापक की नियुक्ति का कार्य डीआइसीजीसी द्वारा नहीं किया जाता, फिर भी इसकी स्टेटस से इसे समस्याग्रस्त बैंकों के विघटन का दायित्व मिला है जो कि ऐसे बैंक के पुनर्गठन या किसी अन्य बैंक के साथ एकीकरण की योजना के माध्यम से किया जाता है। ऐसे मामलों में निगम से अपेक्षित होता है कि वह निर्धारित सीमा तक आस्ति कवरेज में कमी की सीमा तक जमाकर्ताओं के भुगतान को आवश्यकता करें। आजकल, डीआइसीजीसी भारतीय रिजर्व बैंक के साथ समन्वय करके दिवालिया सहकारी बैंकों की विरासत संबंधी समस्याओं के समाधान के लिए परिसमापन विकल्प के बजाय इस प्रावधान का उपयोग कर रहा है जहां अन्य सहकारी बैंक या यहां तक कि वाणिज्य बैंक इस तरह के बैंकों के अधिग्रहण के लिए तैयार होते हैं। इस तरह के समाधानों में मौजूदा कानूनी ढांचे के भीतर भी सहकारी क्षेत्र में समस्याग्रस्त बैंकों कम से कम लागत पर समाधान की क्षमता है। अधिग्रहणकर्ता बैंक के लिए प्रोत्साहन और लाभ यह होता है कि उसके पास शाखा लाइसेंस और ग्राहक आधार हस्तांतरित हो जाता है। ऐसे मामलों में अशोद्ध आस्तियों की वसूली परिसमापनाधीन बैंकों की तुलना में बहुत अधिक है। इसके अलावा, बीमा राशि से अधिक की जमा राशि वाले जमाकर्ताओं को उनकी जमा राशि का एक बड़ा हिस्सा भी वापस मिल जाता है। इसी साथ ही, डीआइसीजीसी द्वारा किए जाने वाले भुगतान में काफी कमी आ जाती है। नैतिक जोखिम को कम करने के लिए विरासत संबंधी मामलों में ही इस समाधान का प्रयोग किया जाता है और न्यूनतम विवेकसम्मत मानकों और पर्यवेक्षी कड़ाई के संदर्भ में सहकारी बैंकों को वाणिज्य बैंकों के समतुल्य लाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

ऋण व्यवस्था

10. निक्षेप बीमा के संदर्भ में, संकट के समय चलनिधि की अस्थायी समस्या के समाधान के लिए केंद्रीय बैंक / सरकार

से ऋण व्यवस्था की उपलब्धता बहुत महत्वपूर्ण है। कई देशों में निक्षेप बीमा कंपनियां ऐसी ऋण व्यवस्था पर बहुत अधिक निर्भर करती हैं। भारत में भी, ऐसे निभाव के लिए भारतीय रिजर्व बैंक से प्रावधान है। हालांकि यह सुविधा 50 मिलियन रुपए तक सीमित है (1 मिलियन अमरीकी डॉलर से कुछ अधिक), निगम द्वारा इसका प्रयोग कभी नहीं किया गया। बाजार अचलनिधि युक्त हो जाने की स्थिति में अपेक्षित होने पर संपार्श्विकीकृत निधीयन व्यवस्था की अधिक सहायता ली जाती है।

कराधान के मुद्द

11. निधियन पर असर करने वाला एक महत्वपूर्ण मुद्दा निक्षेप बीमा प्रणाली में उपलब्ध आय या अधिशेष के कराधान का है। कराधान की प्रथा विभिन्न देशों में भिन्न होती है। एशिया क्षेत्र में अधिकतर देशों में ऐसी आय / अधिशेष पर कर से छूट है, लेकिन भारत सहित ऐसे कुछ देश [3] हैं जहां प्रीमियम आय या निवेश पर आय या निक्षेप बीमा प्रणाली के पूरे अधिशेष पर कर लगाया जाता है। भारत में, डीआइसीजीसी का पूरा निवल अधिशेष कर के अधीन है। नतीजतन, निगम द्वारा प्रीमियम के रूप में एकत्र किए गए धन का एक बड़ा हिस्सा करों के रूप में सरकार को दिया जाता है। आपको यह जानकर आश्चर्य होगा कि डीआइसीजीसी देश में करदाताओं के शीर्ष पांच में से एक है। निक्षेप बीमा गतिविधि कल्याण की गतिविधि है जो छोटे जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा और वित्तीय स्थिरता को बनाए रखने में मदद करती है अत: इसे आय कर से छूट मिलना बहुत आवश्यक है। इससे निक्षेप बीमा कंपनियां पर्याप्त धनराशि का निर्माण करके प्रणालीगत आयामों की स्थिति का सामना करने में सक्षम हो पाएंगी।

3 भारत, कजाकस्तान, फिलीपींस और ताईवान।

वित्तीय स्थिरता के लिए निक्षेप बीमा - कुछ वर्तमान मुद्दे

12. हाल के वित्तीय संकट ने वित्तीय स्थिरता को बढ़ावा देने में निक्षेप बीमा के महत्व को अधोरेखित कर दिया है। दुनिया भर में सरकारों और निक्षेप बीमा प्रणालियों द्वारा उठाए गए कदमों से इस प्रणाली में स्थिरता की पुनर्बहाली में मदद मिली है किंतु इससे नैतिक जोखिम का मुद्दा भी उठाया है जैसा कि ओईसीडी की पत्रिकाओं में से एक में प्रकाशित अपने लेख में सेबस्टियन स्चिच[4] द्वारा संक्षेप में उल्लेख किया गया है। कुछ देशों में सरकारों द्वारा दी गई संपूर्ण गारंटी की चर्चा करते हुए वे कहते हैं:

> ''इन उपायों में आत्मविश्वास के अभाव की मूल समस्या पर ध्यान न दिए जाने के बावजूद वे आत्मविश्वास के और नुकसान से बचने में मददगार थे और इस तरह हमें मूल्यवान समय मिल गया। लेकिन वे लागत रहित नहीं हैं। पहला, किसी भी तरह की गारंटी जैसे ही निक्षेप बीमा कवरेज से नैतिक जोखिम बढ़ता है, खासकर तब जब कवरेज असीमित हो। जाहिर है, संकट के बीच में, नैतिक जोखिम पर हद से ज्यादा ध्यान नहीं देना चाहिए क्योंकि तत्काल कार्य विश्वास बहाली होता है और इस संबंध में गारंटी सहायक हो सकती है। बहरहाल, बाजार अनुशासन बनाए रखने के लिए, यह निर्दिष्ट करना महत्वपूर्ण है कि अतिरिक्त जमा बीमा का अंत कब होगा, और यह समय सीमा विश्वसनीय होनी चाहिए। दूसरा, सह सुरक्षा के विभिन्न स्तरों के अस्तित्व के कारण अनुचित प्रतियोगी लाभों में

4 'वित्तीय संकट: निक्षेप बीमा और संबंधित वित्तीय सुरक्षा नेट पहलूं' (2008), सॅबेस्टियन स्चिच, प्रधान प्रशासक, वित्तीय कार्य प्रभाग, वित्तीय और उद्यम कार्य निदेशालय, ओईसीडी; http://www.oecd.org/dataoecd/36/48/41894959.pdf

वृद्धि हो सकती है; बचत के अन्य रूपों की तुलना में या गारंटी न मिलने वाली अन्य संस्थाओं की तुलना में। तीसरा, किसी गारंटी को विश्वसनीय बनाने के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वह पद्धति निर्दिष्ट की जाए जिसमें इसे उपलब्ध कराया जाएगा ....। भविष्य में, 'निकास की कार्यनीति' पर विशेष नीतिगत ध्यान केंद्रित करना होगा, विशेष रूप से जहां असीमित गारंटी दी गई हो। इस संदर्भ में, बुनियादी सवाल यह है कि क्या सरकार की गारंटी वन-ऑफ (one-off) अनुपात की हो सकती है। एक आम धारणा यह हो सकती है कि एक बार किसी संकट में दी गई सरकार की गारंटी संकट की स्थिति के दौरान हमेशा उपलब्ध रहेगी।''

13. जैसा कि ऊपर बताया गया है, उन सभी मामलों में जहां वित्तीय संकट से उत्पन्न स्थिति पर काबू पाने के लिए आपात उपाय किए गए, यह आवश्यक है कि विश्वसनीय समय सीमा के साथ इससे बाहर निकलने की रणनीति हो। यह एशिया क्षेत्र के लिए भी महत्वपूर्ण है, जहां पांच देशों [5] ने बैंक जमा के लिए अस्थायी तौर पर संपूर्ण गारंटी दी थी - उनमें से ज्यादातर के लिए 31 दिसम्बर 2010 तक। किंतु, यह मुद्दा संपूर्ण गारंटी तक ही सीमित नहीं है बल्कि बहुत अधिक व्यापक है जिसमें आपात आधार पर पहले ही कई वित्तीय और मौद्रिक उपाय करना शामिल है।

14. निष्कर्ष के तौर पर, मुझे कहना होगा कि जमा बीमा प्रणाली में वित्तीय सुरक्षा के नेट का महत्वपूर्ण तत्व शामिल है जिसमें छोटे जमाकर्ताओं के हितों की रक्षा करने और वित्तीय स्थिरता को बढ़ावा देने के दो उद्देश्यों है। इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निक्षेप बीमा प्रणालियों का पर्याप्त निधीयन महत्वपूर्ण है। वास्तव में, इस सम्मेलन का विषय उपयुक्त है और चर्चा के लिए एजेंडा बहुत सोच-समझ कर तैयार किया गया है - आयोजकों का यह कार्य प्रशंसनीय है और सम्मेलन की सफलता के लिए मैं शुभकामनाएं देती हूं।

5 थाईलैंड (10.08.2011 तक), हांग कांग, मलेशिया, सिंगापुर और ताईवान (सभी 31.12.2010 तक)।