

भारत के पेंशन सुधार संबंधी उपाय

1. प्रस्तावना

1.1 विश्व की प्रौढ़ जनसंख्या का लगभग आठवां हिस्सा भारत में रहता है। इस जनसंख्या का अधिकांश किसी संगठित पेंशन योजना के अंतर्गत शामिल नहीं है। बल्कि वे अपने अर्जनों और अपनी संतान से प्राप्त धन पर निर्भर रहते हैं। वृद्धावस्था आय सुरक्षा की ये अनौपचारिक प्रणालियां दोषपूर्ण हैं और अब अधिकाधिक विकृत होती जा रही हैं। 1991-2001 की अवधि में 60 वर्ष से अधिक की जनसंख्या में 3.8 प्रतिशत की दर पर वार्षिक वृद्धि हुई (2001 में 75.9 मिलियन और 1991 में 55.3 मिलियन) जबकि आम जनसंख्या में 1.8% की वार्षिक वृद्धि हुई।

2. अनिवार्य पेंशन प्रणालियां

2.1 भारत में पेंशन नीतियां परंपरागत रूप से नियोक्ता और नियुक्त कर्मचारी की भागीदारी के जरिए किए गए वित्तपोषण पर आधारित रही हैं। परिणामस्वरूप, यह कवरेज संगठित क्षेत्र तक सीमित रहा है और असंगठित क्षेत्र में श्रम बल की बहुसंख्या वृद्धावस्था में वित्तीय सहायता के औपचारिक साधनों से वंचित रही है। भारत में कार्यशील जनसंख्या का केवल लगभग 12 प्रतिशत हिस्सा ही सेवानिवृत्ति लाभ योजना के किसी रूप के अंतर्गत आता है। सीमित कवरेज की समस्या के अलावा, मौजूदा अनिवार्य और स्वैच्छिक निजी पेंशन प्रणाली की विशेषताएं विखंडित विनियामक संरचना, वैयक्तिक चयन और सुवाह्यता का अभाव और एक-समान मापदण्डों का अभाव रही हैं। उच्च प्रशासनिक लागत और आय-प्राप्ति की निम्न वास्तविक दर मौजूदा प्रणाली की विशेषता बन चुकी है जो अब अवहनीय हो चुकी है।

2.2 मौजूदा पेंशन प्रणाली की अवहनीयता पेंशन की देनदारियों के कारण सरकार और अन्य नियोक्ताओं पर पड़े वित्तीय बोझ में हुई अत्यधिक वृद्धि से और बिगड़ गई है। केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के संबंध में कुछ पेंशन देनदारी सकल घरेलू उत्पाद के 1993-94 में 0.6% (स्थिर मूल्यों पर) से बढ़ते हुए 2002-03 में स.घ.उ. (स्थिर मूल्यों पर) के 1.66% के स्तर पर पहुंच गई है। इसी अवधि में निवल कर-राजस्व के प्रतिशत के रूप में, कुल पेंशन देनदारी 9.7% से बढ़कर 12.68% हो गई। उप-राष्ट्रीय (राज्य) सरकारों के संबंध में, 1995-96 से 2000-01 की अवधि में पेंशन व्यय में चक्रवृद्धि वार्षिक वृद्धि दर 27.1 प्रतिशत थी। राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में राज्यों का पेंशन व्यय 1990-91 के 5.4% से बढ़ता हुआ 2000-01 में 10 प्रतिशत से अधिक हो गया।

3. मौजूदा पेंशन संरचना

3.1 इस समय भारत में चलाई जा रही पेंशन स्कीमें निम्नलिखित श्रेणियों में बांटी जा सकती है ।

योजना	इसके अंतर्गत शामिल कर्मचारी
सिविल सेवा पेंशन योजना (पे-एज़-यू-गो)	12 मिलियन
कर्मचारी भविष्य निधि	40 मिलियन
कर्मचारी पेंशन योजना	28 मिलियन
विशेष भविष्य निधियां	2.1 मिलियन
नई पेंशन प्रणाली (एनपीएस)	0.3 मिलियन

3.2 नई पेंशन प्रणाली जो अनिवार्यतया एक सुस्पष्ट अंशदायी योजना है, 1 जनवरी, 2004 से केन्द्र सरकार में भरती होने वाले नए कर्मचारियों के लिए अनिवार्य की गई है । 28 में से उन्नीस राज्य सरकारों ने भी भरती किए गए नए कर्मचारियों के लिए इसी प्रकार की योजनाएं अधिसूचित की हैं ।

सिविल कर्मचारी पेंशन

3.3 सिविल कर्मचारी पेंशन (सीएसपी) परंपरागत रूप से सुस्पष्ट लाभ योजना है जो "पे-एज़-यू-गो" प्रणाली के आधार पर केन्द्र सरकार के उन कर्मचारियों के लिए चलाई जा रही है जो 31 दिसम्बर, 2003 तक भरती किए गए थे और राज्य सरकारों के उन कर्मचारियों के लिए जो उन सरकारों द्वारा जारी अधिसूचनाओं में उल्लिखित प्रभावी तारीख तक भरती किए गए थे। सीएसपी अनिधिक योजना है इसमें और अंशदान या किसी अन्य प्रावधान के लिए पेंशन परिसंपत्तियों निर्मित करने का कोई प्रयास नहीं किया गया है ।

3.4 सीएसपी योजना वेतन और मुद्रास्फीति के साथ सूचकांकित है । इस पर संशोधित एक पद-एक वेतन का सिद्धान्त लागू होता है जहां पद विशेष के सभी सेवानिवृत्त कर्मचारियों को एक-सी पेंशन मिलती है । वेतन में वृद्धि और उपभोक्ता मूल्य सूचकांक को प्रतिबिंबित करने के लिए समय-समय पर पेंशन भुगतानों में संशोधन किया जाता है ।

पेंशन संबंधी देनदारी

3.5 संघ सरकार बजट दस्तावेजों में, केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकारों द्वारा किए गए वार्षिक पेंशन भुगतानों से संबंधित सूचना देती है । तथापि, इस पेंशन योजना के तहत मिलने वाले लाभों के साथ जुड़ी अनिधिक देनदारी आकलित और प्रचारित नहीं की जाती है । वर्ष 1990-91 से 2006-07 के दौरान केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों के विभिन्न क्षेत्रों के लिए पेंशन के बजट अनुमान का ब्यौरा नीचे दिया गया है :

वर्ष	पेंशन भुगतान (बिलियन रूपये)	
	राज्य	केन्द्र
1990-91	31.31	32.72
1991-92	37.16	37.48
1992-93	43.79	45.85
1993-94	51.07	52.06
1994-95	61.46	57.34
1995-96	78.13	69.28
1996-97	98.27	82.52
1997-98	115.99	113.76
1998-99	161.66	153.46
1999-00	226.79	194.46
2000-01	254.53	211.17
2001-02	281.96	218.26
2002-03	310.05	221.02
2003-04 (सं.अ.)	352.79	236.29
2004-05	383.70(ब.अ.)	261.54 (सं.अ.)
2005-06	उ.न.	278.17 (ब.अ.)
2006-07	उ.न.	306.27 (ब.अ.)

ब.अ. बजट अनुमान - सं.अ. संशोधित अनुमान- उ.न. उपलब्ध नहीं

3.6 सीएसपी के तहत मुख्य समस्या राजकोषीय दबाव की है। सीएसपी ऐसे समय में तैयार की गई थी जब अधितर कर्मचारियों जो 60 वर्ष की आयु में सेवानिवृत्त होते थे, की जीवन प्रत्याशा के पैटर्न के अनुसार उनके लगभग 68 वर्ष तक जीने की उम्मीद की जाती थी। हाल के वर्षों में जीवन प्रत्याशा में वृद्धि होने से सीएसपी में निहित वार्षिकी का मूल्य बढ़ गया है। सरकारी कर्मचारियों की मृत्यु संबंधी विशेषताएं जो औसत से अपेक्षाकृत अधिक आय वर्ग से संबंध रखते हैं, कमोबेश ओईसीडी जनसंख्या के अनुरूप हैं। उप-राष्ट्रीय स्तर पर राजकोषीय दबाव अधिक प्रचण्ड है। कुछ राज्य सरकारों ने पेंशन लाभों का समय पर भुगतान नहीं किया है। एक राज्य सरकार ने मौजूदा कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि के कारण पेंशन लाभों में हाल में हुई वृद्धियों को उलटते हुए लाभों में कटौती करने का निर्णय लिया है।

4. कर्मचारी भविष्य निधियां और प्रकीर्ण उपबंध अधिनियम, 1952 (ईपीएफ और एमपी अधिनियम, 1952)

4.1 संगठित क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए पेंशन और अन्य सेवा-निवृत्ति लाभ की मूल संरचना ईपीएफ और एमपी अधिनियम, 1952 में वर्णित है। इस अधिनियम के प्रावधान ऐसी सभी सुस्पष्ट स्थापनाओं पर लागू हैं जो 20 से अधिक कामगारों को नियुक्त करते हैं और इनमें संगठित क्षेत्र में लगभग 40 मिलियन कर्मचारी शामिल हैं। यह अधिनियम बेधड़क चलता रहा

और लगभग चार दशकों तक इस अधिनियम के तहत दिए गए अंशदान, प्रशासन और लाभों में एक प्रकार से कोई परिवर्तन नहीं किए गए। पहला बड़ा परिवर्तन 1995 में किया गया जब कर्मचारी पेंशन योजना के रूप में सुस्पष्ट अंशदान वाली ईपीएफ योजना के एक हिस्से का रूपान्तरण सुस्पष्ट लाभ योजना में कर दिया गया। ईपीएफ और एमपी अधिनियम, 1952 में यह परिवर्तन कर्मचारी भविष्य निधि संगठन की मौजूदा नीति से दो रूपों में भिन्न था :

- (क) इस संशोधन के साथ निजी क्षेत्र के कर्मचारियों को दी जाने वाली अधिदेशी वार्षिकी की संकल्पना पहली बार शुरू की गई।
- (ख) इसने केन्द्र और राज्य सरकारों के सिविल कर्मचारियों के संबंध में मौजूदा देनदारी में नई पेंशन देनदारी (चूंकि यह योजना पूरी तरह निधिपोषित नहीं है) जोड़ दी।

कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (ईपीएफओ)

4.2 ईपीएफ और एमपी अधिनियम, 1952 को कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (ईपीएफओ) नामक संगठन द्वारा प्रशासित किया जाता है। इस समय ईपीएफओ निम्नलिखित दो पेंशन योजनाएं प्रशासित कर रहा है जो संगठित क्षेत्र में 6500/-रुपये से कम के मासिक वेतन पाने वाले सभी कर्मचारियों के लिए अनिवार्य है :-

- (क) कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ)
- (ख) कर्मचारी पेंशन योजना (ईपीएस)

4.3 ईपीएफ और ईपीएस के सभी कार्य/प्रक्रियाएं, निधि प्रबंधन को छोड़कर जिसे एक बाहरी एजेंसी (भारतीय स्टेट बैंक) से करवाया जा रहा है, ईपीएफओ द्वारा संचालित की जाती हैं। तथापि, कुछ स्थापनाओं को जो ईपीएफओ के कार्य क्षेत्र में आती हैं, अपनी निधियों का स्वयं प्रबंधन करने की अनुमति दी गई है। ईपीएफओ उन्हें छूट-प्राप्त निधियों मानता है। तथापि, इन छूट-प्राप्त निधियों को ईपीएफओ द्वारा अपनाई जा रही निवेश पद्धति का पालन करना होता है और उन्हें ईपीएफओ के प्रतिलाभ के समतुल्य होना होता है।

4.4 कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) योजना व्यक्तिगत खाते की सुस्पष्ट अंशदायी योजना है जहां कर्मचारी और नियोक्ता दोनों कर्मचारी के वेतन के 12% की दर पर निधि में अंशदान करते हैं। 2002-03 में अंशदानों का प्रवाह 114 बिलियन रुपये रहा था। 31 मार्च, 2003 की स्थिति के अनुसार ईपीएफओ के नियंत्रण में परिसम्पत्तियों का कुल स्टाक 1.03 ट्रिलियन रुपये था। संचित धन के समय-पूर्व आहरण के लिए इस योजना के तहत अनेक प्रावधान हैं। समय-पूर्व आहरण करने के इस प्रावधान को योजना के सदस्यों द्वारा बार-बार इस्तेमाल किया जाता है जिससे उनकी अधिवर्षिता के समय उनके खाते में कम शेष ही रह जाता है। व्यक्ति के खाते में कम शेष के कारण सदस्यों का वृद्धावस्था आय लाभ नगण्य होता है। ईपीएफओ योजना को "ईईई" कर संरचना प्राप्त है जो एक बड़ी कर आधारित सब्सिडी है।

4.5 कर्मचारी पेंशन योजना (ईपीएस) सुस्पष्ट लाभ वाली एक योजना है जो कर्मचारी द्वारा 8.33% की अंशदान दर जिसमें सरकार 1.6% का अतिरिक्त अंशदान करती है, पर आधारित है। ईपीएस 1995 में शुरू की गई थी और यह 1995 के बाद नियुक्त हुए कामगारों पर लागू है। वर्ष 2002-03 में इस योजना में 48 बिलियन रुपये का अंशदान किया गया था और इस योजना के नियंत्रणाधीन 450 बिलियन रुपये की परिसम्पत्तियों का भंडार है। सदस्य की मृत्यु होने पर में यह योजना जीवन साथी को जीवनभर के लिए पेंशन मुहैया कराती है।

5. नई पेंशन प्रणाली (सुधार-प्रयास)

5.1 वर्ष 2000 से 2007 के पिछले सात वर्षों में भारत में नई पेंशन प्रणाली की शुरुआत करके पेंशन नीति में एक स्पष्ट परिवर्तन देखा गया है। पेंशन और पेंशनभोगी कल्याण विभाग, कार्मिक, पेंशन और लोक शिकायत मंत्रालय द्वारा गठित उच्च स्तरीय विशेषज्ञ दल (एचएलईजी) और वर्ष 2000-2001 में सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय द्वारा शुरू की गई वृद्धावस्था सामाजिक एवं आय सुरक्षा (ओएसिस) परियोजना क्रमशः सरकारी कर्मचारियों और असंगठित क्षेत्र के लिए पेंशन सुधार की राह के दो आरंभिक मील के पत्थर थे। इन प्रयासों की परिणति पेंशन निधि विनियामक और विकास प्राधिकरण (अक्टूबर, 2003) की स्थापना, नई पेंशन प्रणाली (दिसम्बर, 2003) की शुरुआत और मार्च में पीएफआरडीए विधेयक पेश किए जाने (मार्च 2005) के रूप में हुई।

5.2 एचएलईजी ने एक नई मिश्रित प्रणाली का सुझाव दिया जिसमें एक ओर तो सदृश आधार पर कर्मचारियों और संघ सरकार के अंशदानों से जोड़ने तथा दूसरी ओर कर्मचारी को पेंशन के रूप में सुस्पष्ट लाभ देने की वचनबद्धता है। सरकार का उद्देश्य केन्द्र सरकार की सेवा में नए प्रवेशकर्ताओं के लिए ऐसी योजना तैयार करना था जहां अंशदान सुस्पष्ट हो, जहां सरकार में कोई अतिरिक्त बुनियादी ढांचा निर्मित किया जाना अपेक्षित न हो और जो बाद में राज्य सरकारों के कर्मचारियों जैसे अन्य समूहों, मध्यवर्गीय स्व-रोजगार युक्त लोगों और असंगठित क्षेत्र में भी निम्न आय वर्ग के लोगों को भी सेवा प्रदान करने में समर्थ हो।

5.3 ओएसिस रिपोर्ट में भारत में कहीं भी खोले जा सकने वाले व्यक्तिगत सेवानिवृत्ति खातों पर आधारित योजना की सिफारिश की गई थी। यह परिकल्पना की गई थी कि बैंक, डाकघर इत्यादि उपस्थिति-स्थल (पीओपी) का कार्य करेंगे जहां खाते खोले जा सकेंगे और अंशदान जमा कराए जा सकेंगे। उनकी इलैक्ट्रॉनिक इंटरकनेक्टिविटी कामगार के एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने की स्थिति में "सुवाह्यता" सुनिश्चित करेगी। केन्द्रीकृत रिकार्ड कीपिंग के लिए एक निक्षेपागार, निधियों के प्रबंधन के लिए निधि प्रबंधक और 60 वर्ष की आयु के बाद लाभ प्रदान करने के लिए वार्षिकी प्रदान की जाएंगी।

5.4 उपर्युक्त दो रिपोर्टों से उपजी नई पेंशन प्रणाली 22 दिसम्बर, 2003 को जारी अधिसूचना के जरिए प्रचालित की गई। यह 1 जनवरी, 2004 से केन्द्र सरकार (सशस्त्र बलों को छोड़कर) में नए भरती हुए कर्मचारियों के लिए अनिवार्य कर दी गई है। सुस्पष्ट लाभ से

हटकर यह सुस्पष्ट अंशदान व्यवस्था की ओर जाने का संकेत थी। यह सरकार की देनदारी को वैध रूप से स्पष्ट करने, अभिदाताओं को विकल्प देने, श्रम-बल की सुवाह्यता सुसाध्य बनाने और उद्योग में पारदर्शिता एवं न्याय सुनिश्चित करने के सिद्धान्तों पर आधारित है। केन्द्र सरकार के लगभग 100,000 कर्मचारी (स्वायत्त संगठनों के कर्मचारियों को छोड़कर) इस नई पेंशन योजना में शामिल किए जा चुके हैं और वे पेंशन के लिए अपने वेतन और महंगाई भत्ते के 10 प्रतिशत का अंशदान करते हैं जिसका समतुल्य अंशदान सरकार द्वारा किया जाता है। उन्नीस राज्यों ने भी नए कर्मचारियों के लिए सुस्पष्ट अंशदायी पेंशन प्रणाली अधिसूचित और कार्यान्वित कर दी है। कई अन्य राज्य सरकारों ने भी इस दिशा में महत्वपूर्ण काम किया है। एनपीएस असंगठित क्षेत्र में स्वैच्छित आधार पर सभी व्यक्तियों को भी उपलब्ध रहेगी।

5.5 एनपीएस के अंतर्गत सभी अभिदाताओं के लिए सेवा-निवृत्ति के समय संचित पेंशन सम्पदा के कम से कम 40 प्रतिशत का अनिवार्य वार्षिकीकरण किया जाएगा और शेष हिस्सा एकमुश्त रूप में अदा किया जाएगा। पीएफआरडीए से लाइसेंस-प्राप्त अनेक पेंशन निधि प्रबंधक होंगे और यह निर्णय प्रत्येक अभिदाता करेगा कि वह किस निधि प्रबंधक का चयन करता है। पेंशन योजनाओं की चार मुख्य श्रेणियां होंगी जिनमें इक्विटी और नियत आय के भिन्न-भिन्न अनुपात की लिखतों में निवेश-विकल्प पेश किए जाएंगे। योजना के चयन का अधिकार अभिदाता को होगा। मध्यवर्तियों को निवेशों के बारे में पूरी पारदर्शिता बरतनी होगी और सूचना देनी होगी। भागीदारों को सुवाह्यता की सुविधा के साथ-साथ संचित धन को एक निधि प्रबंधक से दूसरे को अन्तरित करने का भी विकल्प प्राप्त होगा।

5.6 नई पेंशन प्रणाली को सांविधिक विनियामक न्याय क्षेत्र के तहत लाने के लिए 29 दिसम्बर, 2004 को एक अध्यादेश प्रख्यापित किया गया था जिसके जरिए सांविधिक पेंशन निधि विनियामक और विकास प्राधिकरण का गठन किया गया। तदनन्तर, इस अध्यादेश का स्थान लेने के लिए संसद में एक विधेयक पेश किया गया। इस विधेयक में पेंशन निधियों की स्थापना, विकास और उनका विनियमन करके तथा पेंशन निधियों की योजनाओं के अभिदाताओं के हितों की रक्षा करके वृद्धावस्था आय सुरक्षा को बढ़ावा देने के लिए सांविधिक प्राधिकरण का प्रावधान है। एक बार यह अधिनियम प्रवृत्त हो जाने पर, प्राधिकरण नई पेंशन प्रणाली के तहत पेंशन निधियों, केन्द्रीय अभिलेखपाल, उपस्थिति स्थलों इत्यादि सहित सभी मध्यवर्तियों को विनियमित करेगा। यह योजना की निबंधन एवं शर्तों को अनुमोदित करेगा और ऐसी योजनाओं के तहत निवेश संबंध दिशानिर्देशों सहित पेंशन निधियों की संचित राशि के प्रबंधन के लिए मानदण्ड निर्धारित करेगा। इस विधेयक में यह परिकल्पना की गई है कि पेंशन पर्यवेक्षक सदस्य के विश्वास को बनाए रखने के लिए और भागीदारों के हितों की रक्षा करने एवं लंबे समय के लिए बचत करने की आदतों को बढ़ावा देकर पेंशन प्रणाली विकसित करने के लिए आवश्यक मजबूत विनियामक सुरक्षा मुहैया कराएगा। इस विधेयक में एनपीएस के अभिदाताओं की देख-रेख के लिए पर्याप्त रक्षोपाय तथा प्रस्तावित अधिनियम के उपबंधों एवं उसके तहत बनाए गए नियमों और विनियमों के उल्लंघन के लिए कठोर दण्ड का भी प्रावधान है।

5.7 भारत में संसदीय परम्पराओं के अनुसार, लोक सभा में विधेयक पेश किए जाने के बाद उसे वित्त संबंधी स्थायी संसदीय समिति को सौंप दिया गया । समिति ने इसके समक्ष प्रस्तुत साक्ष्य और स्पष्टीकरणों पर विचार करने के बाद यह मत व्यक्त किया कि "....मुख्यतः केन्द्र और राज्य राजस्व पर पेंशन भुगतानों के बढ़ते राजकोषीय दबाव और वृद्धावस्था आय सुरक्षा के लिए बचत करने हेतु जनता को एक अर्थक्षम विकल्प मुहैया कराने की जरूरत के कारण पेंशन क्षेत्र में सुधार प्रक्रिया, जिसमें एनपीएस के प्रबंधन हेतु सांविधिक विनियामक निकाय के रूप में पीएफआरडीए की स्थापना करना शामिल है, अब अत्यंत आवश्यक हो गई है ।" उक्त समिति ने कतिपय संशोधनों जो वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के विचाराधीन हैं, के अधीन पीएफआरडीए विधेयक को अधिनियमन के लिए अनुमोदित कर दिया ।

5.8 इस विधेयक पर संसद द्वारा और विचार किया जाना शेष है । इस बीच, स्थायी समिति की इस सिफारिश को देखते हुए कि पीएफआरडीए की संरचना के तहत एनपीएस के कार्यान्वयन को शासित करने वाले विनियमों की आरंभिक या प्रमुख रूपरेखा तैयार कर ली जाए और ये सार्वजनिक कर दिए जाएं, पीएफआरडीए ने मध्यवर्तियों के पंजीकरण संबंधी विनियमों की मुख्य रूपरेखा तैयार कर दी है और हितधारकों की टिप्पणियों के लिए उसे सार्वजनिक कर दिया है ।

6. स्वैच्छिक पेंशन योजनाएं

6.1 आम जनता के लिए कुछ स्वैच्छिक पेंशन योजनाएं हैं लेकिन ये कुल जनसंख्या के बहुत छोटे हिस्से को कवर करती हैं । इस समय चल रही दो महत्वपूर्ण स्वैच्छिक योजनाएं नीचे सूचीबद्ध हैं :

6.1.1 व्यक्तिगत/समूह पेंशन योजनाएं

जीवन बीमा कंपनियां और म्यूचुअल फंड इन योजनाओं की पेशकश कर रहे हैं । ये अनिवार्य रूप से सुस्पष्ट अंशदान वाली स्कीमें हैं । जीवन बीमाकर्ताओं द्वारा पेश की जा रही व्यक्तिगत पेंशन योजनाएं और समूह पेंशन उत्पाद बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण (इरडा) द्वारा पर्यवेक्षित की जा रही हैं । म्यूचुअल फंडों द्वारा पेश की जा रही स्कीमें भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड (सेबी) द्वारा संचालित/पर्यवेक्षित की जाती हैं । इन पेंशन योजनाओं को खरीदने वाले निवेशकों को एक विशिष्ट राशि तक के कर लाभ दिए जा रहे हैं । इन पेंशन योजनाओं के अंतर्गत कुल कवरेज लगभग 1.6 मिलियन है ।

6.1.2 सार्वजनिक भविष्य निधि

यह भी एक सुस्पष्ट अंशदान की स्कीम है । सरकार इस स्कीम का प्रबंधन कर रही है । इस स्कीम के अंतर्गत प्रतिफल की एक नियत दर की पेशकश की जा रही है । इसके अतिरिक्त, लोक भविष्य निधि खाते में निवेश करने के लिए कर लाभों की पेशकश की जा रही है । सरकार इस स्कीम का प्रबंधन कर रही है और इसके पर्यवेक्षण के लिए अलग से कोई प्राधिकरण नहीं है । लोक भविष्य निधि के अंतर्गत कवरेज लगभग 3.5 मिलियन है।

7. भारत में पेंशन बाजार

7.1 पेंशनों की मौजूदा प्रणाली जिसमें लगभग 88 प्रतिशत भारतीय श्रमिक बल शामिल नहीं है, द्वारा वृद्ध हो रहे इन भारतीयों के लिए सामाजिक सुरक्षा कवच के रूप में काम करने की संभावना नहीं है। उनके लिए भी, जिन्हें इस प्रणाली में कवर किया गया है, सुस्पष्ट लाभ असल में गारंटीशुदा नहीं है क्योंकि सुस्पष्ट लाभ अनिधिपोषित अथवा कम-निधिपोषित स्कीमें हैं। स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं में सुधार से जीवन संभावना में वृद्धि, एकाकी परिवार प्रणालियों के सृजन और प्रति व्यक्ति आय, शिक्षा आदि में वृद्धि के कारण बढ़ती प्रत्याशाएं कुछ ऐसे कारक हैं जिनसे भविष्य में इस समस्या के गंभीर होने की संभावना है। सुस्पष्ट अंशदान और निधिपोषित देनदारी पर आधारित नई पेंशन प्रणाली इस समस्या के निदान की दिशा में एक महत्वपूर्ण उपाय है। एनपीएस के विस्तार को कई लोगों द्वारा उस दिशा के रूप में देखा जाता है जिसमें पेंशन सुधारों को वृद्धावस्था आय सुरक्षा की समस्या के व्यवहार्य और संपोषणीय समाधान निकालने की आवश्यकता है क्योंकि वे महसूस करते हैं कि न तो विद्यमान प्रणाली और न ही सरकार द्वारा शुरू की गई कोई गरीबी रोधी मुहिम द्वारा इस समस्या को सुलझाने की संभावना है।

7.2 नई पेंशन स्कीम का विस्तार सरकार क्षेत्र के साथ-साथ निजी क्षेत्र के संयुक्त प्रयास से ही संभव होगा। निजी भागीदार जिन्होंने अब तक इस क्षेत्र में मामूली सी भूमिका निभाई है, इसमें आने से पहले बाजार के संभावित आकार का विश्वसनीय अनुमान लगाने के इच्छुक हैं। आरंभिक अनुसंधान दर्शाते हैं कि पेंशन योजनाएं अनेक भागीदारों को आकर्षक व्यवसाय के अवसर की पेशकश करती हैं क्योंकि इस क्षेत्र का अब तक पूर्णतया उपयोग नहीं हुआ है।

7.3 वर्ष 2001 में भारत सरकार ने असंगठित क्षेत्र को पेंशन की संगठित प्रणाली देने के विभिन्न पहलुओं के अध्ययन के लिए एक विशेषज्ञ समूह गठित किया था। इस समूह ने अक्टूबर, 2001 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की थी। इस रिपोर्ट के अनुसार, पेंशन बाजार (जिसमें पेंशन भविष्य निधियां और अन्य लघु बचतें जैसे एनएससी, एनएसएस शामिल हैं) 2025 तक लगभग 4064 बिलियन रुपये तक बढ़ जाएगा। यह वृद्धि मोटे तौर पर आय और जनसंख्या में वृद्धि के संदर्भ में अर्थव्यवस्था की सामान्य वृद्धि के कारण होगी और इसमें कवरेज में महत्वपूर्ण बढ़ोत्तरी पर विचार नहीं किया गया है जो बीमा और पेंशन क्षेत्रों के सुधारों के कारण उत्पन्न होगी।

7.4 इस समूह ने सुधार के बाद के परिदृश्य का अनुमान निम्नानुसार किया है :

अंशदान (बिलियन रुपये)	2010	2015	2020	2025
निधि पोषित स्कीमें				
ईपीएफ ईपीएस	461	696	1023	1498
जिसमें से स्वैच्छिक	8.5%	9.3%	10.1%	11.0%
कुल अंशदान का	39	64	103	164
जीपीएफ	133	201	295	431
पीपीएफ	84	127	186	272
व्यष्टि पेंशन	183	306	513	756
समूह पेंशन	708	824	968	1108
कुल अंशदान	1569	2154	2986	4084

7.5 यद्यपि पारंपरिक अनुमान हैं कि पेंशन बाजार 2025 तक लगभग 1808 बिलियन रुपये का होगा ।

8. राष्ट्रीय डाटा सर्वेक्षण-भारतीय बाजार

8.1 अल्पतर और अल्प-स्तरीय आय वाले कामगारों सहित असंगठित क्षेत्र के कामगारों में उच्च स्वैच्छिक पेंशन कवरेज का लक्ष्य प्राप्त करने के भारत सरकार के उद्देश्य पर ध्यान देते हुए आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा हाल ही में असंगठित क्षेत्र का अनन्य देश व्यापी सर्वेक्षण किया गया था । यह सर्वेक्षण शियाई विकास बैंक की तकनीकी सहायता परियोजना के भाग के रूप में किया गया था । 21060 ग्रामीण और 20880 शहरी परिवारों को मिलाकर 41940 का नमूना आकार लिया गया था । यह सर्वेक्षण निम्नलिखित उद्देश्यों को ध्यान में रख कर किया गया था :

- बाजार के आकार की प्रकृति और क्षमता की पहचान करना (सेवा प्रदाता)
- बाजार की प्रतिक्रिया सुनिश्चित करने के लिए मांग की सही भविष्यवाणी करना (सीआरए)
- निवेश विकल्पों के बारे में निवेशकों की तरजीहों और धारणा समझना

8.2 इस सर्वेक्षण के कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नानुसार हैं :

- लोग इतना नहीं बचाते कि सेवानिवृत्ति पर स्वयं की सहायता कर सकें और इसके परिणामस्वरूप बुढ़ापे में गरीबी में जा सकते हैं ।
- सेवानिवृत्ति में संयुक्त और विस्तारित परिवार सहायता कम होती रहेगी ।
- भविष्य गरीब वृद्धों की सहायता करने के लिए सरकार की क्षमता सीमित होती जाएगी ।
- जीवन प्रत्याशा बढ़ रही है- सेवानिवृत्ति के वर्षों में स्वयं की सहायता के लिए अधिक बचाने की जरूरत है ।

8.3 इस सर्वेक्षण के अनुसार भारतीय श्रमिक बल की संरचना की एक झलक नीचे दी गई है :

	मिलियन में
कुल श्रमिक बल	424.6
शहरी श्रमिक बल	97.7
ग्रामीण श्रमिक बल	326.9
कुल कमाने वाले (85.6%)	363.4
शहरी कमाने वाले (92.4%)	90.4
ग्रामीण कमाने वाले (83.5%)	273.0
कुल अदत्त पारिवारिक श्रमिक	61.2
शहरी अदत्त पारिवारिक श्रमिक	7.3
ग्रामीण अदत्त पारिवारिक श्रमिक	53.9

भारत में वर्तमान में असंगठित क्षेत्र में 307 मिलियन कामगार (छोटी फर्मों में वेतनभोगी कामगारों सहित) हैं जिनमें से 40 मिलियन कर योग्य आय वाले हैं और अधिवर्षिकी खरीदने में सक्षम हैं। सर्वेक्षण निम्नलिखित मानदंडों के आधार पर इस समूह में से लगभग 20 मिलियन में तत्काल क्षमता बाजार में संध को इंगित करता है :

- विवेकाधीन व्यय को अनुप्रेषित करने की क्षमता
- प्रत्यर्थियों द्वारा दर्शाए गए पेंशन अवधारणा में अधिक ब्याज
- संभावित अंशदाताओं की आयु

यह रिपोर्ट असंगठित क्षेत्र पर केन्द्रित है परन्तु संभावना है कि एक बार नई पेंशन प्रणाली लागू होने पर अन्य भी इस स्कीम में जुड़ेंगे जिससे वास्तविक तत्काल बाजार आकार के और बढ़ने की संभावना है।

9. भावी चुनौतियां

9.1 केन्द्र सरकार/राज्य सरकारों के नए भरती हुए कर्मचारियों के लिए नई पेंशन प्रणाली लागू करना भारत में पेंशन क्षेत्र में सुधार करने की दिशा में एक रचनात्मक कदम है। इस मार्ग में आगे कई चुनौतियां हैं जिनका सामना इस प्रणाली को इतना व्यापक बनाने के लिए जरूरी है ताकि इसमें असंगठित क्षेत्र, कृषि श्रमिक, अस्थायी और दिहाड़ी मजदूर और स्व-रोजगार युक्त लोग शामिल हो सकें।

9.2 वित्तीय साक्षरता का स्तर और ग्रामीण वृद्धों का बाहुल्य इस काम को कठिन बना देता है। श्रम बल में लिंग अनुपात और महिलाओं की आर्थिक स्थिति पेंशन प्रणाली की रचना में विशेष समस्याएं खड़ी करते हैं। भारत में पेंशन सुधार प्रक्रिया से जुड़े लोगों की तात्कालिक प्राथमिकता यह है कि एक ऐसी कारगर, कार्यकुशल और सुलभ प्रणाली बनाई जाए जो अनेक रूपता वाले श्रम बल, जिसका लगभग 88 प्रतिशत हिस्सा किसी पेंशन या वृद्धावस्था सुरक्षा

योजना के तहत शामिल नहीं है, की जरूरतों को पूरा करे। रचना को यथार्थ रूप देने की चुनौती उसके बाद आएगी और इसका समाधान करने में कुछ समय लगेगा।

9.3 नई पेंशन प्रणाली सुस्पष्ट लाभ पेंशन योजना से हटकर सुस्पष्ट अंशदान आधारित योजनाएं अपनाने का एक प्रयास है। लेकिन यह परिवर्तन केवल नए प्रवेशकर्ताओं पर लागू होगा। पहले से ही अनिधिक या आंशिक रूप से वित्त-पोषित योजनाओं के तहत शामिल लोगों की पेंशन देनदारी को वित्तपोषित करने की समस्या से अगले दो या तीन दशकों तक राजकोषीय दबाव बना रहेगा। इसलिए देनदारी को कारगर और कार्यकुशल ढंग से निभाने के लिए कुछ मानक परिवर्तन किए जाने जरूरी होंगे। इसलिए, नई पेंशन प्रणाली के विस्तार के अलावा, राजकोषीय दबाव को कम करने के लिए मौजूदा सुस्पष्ट लाभ अनिवार्य पेंशन प्रणालियों में मानक परिवर्तन किए जाने इतने ही जरूरी हैं। मौजूदा अनिधिक पेंशन योजनाओं से उभरने वाली भावी पेंशन देनदारी का अनुमान लगाने के प्रयास भारत में अभी आरंभिक अवस्था में हैं। हाल ही में कुछ निजी शोधकर्ताओं ने सुस्पष्ट सिविल सेवा पेंशन योजना के संबंध में एक सीमित सी कार्रवाई करने का प्रयास किया। एक ऐसे अध्ययन में सिविल कर्मचारियों के तीन घटकों से उभरने वाली केन्द्र और राज्य सरकारों की अन्तर्निहित पेंशन ऋण देनदारी 20034 बिलियन रुपये या स.घ.उ. का 64.51 प्रतिशत आंकी गई है। हालांकि प्रक्रिया अथवा परिणामों पर सवालिया निशान लगाए जा सकते हैं, लेकिन इस अनुमान से इंगित हो रही समस्या की गंभीरता को नजरअंदाज नहीं किया जा सकता। इस समस्या की गंभीरता और अधिक स्पष्ट हो जाती है जब इस देनदारी की भारत के स्पष्ट आन्तरिक लोक ऋण से तुलना की जाती है जो स.घ.उ. का 84.86% (2004-05) है।

9.4 एशियाई विकास बैंक द्वारा किए गए एक सर्वेक्षण के जरिए संगृहीत अनुभवजन्य साक्ष्य यह बताते हैं कि भारत परिवार पर आधारित वृद्धावस्था सहायता प्रणालियों से हटकर अब एक नए यथार्थ की ओर संक्रमण कर रहा है जहां अब 40 वर्ष के कामगारों की पीढ़ी के लिए, पारिवारिक सहायता और सेवा-निवृत्ति में स्व-सहायता के बीच संतुलन अधिकाधिक उत्तरोक्त दिशा में जाने की संभावना है। इसलिए, यह जरूरी है कि नीति-निर्माता संक्रमण के मार्ग का सही अनुमान लगाएं ताकि समय आने पर पर्याप्त सहायक उपाय किए जा सकें। एडीबी के आंकड़ों में यह भी बताया गया है कि मार्गदर्शन, प्रोत्साहन और सहायता के बिना अधिकतर भारतीय कामगार अपनी वृद्धावस्था के लिए पर्याप्त बचत नहीं करेंगे और चुनौतियों का सामना करने के लिए राज्य और श्रम बल की क्षमता आज की तुलना में और भी कम हो जाएगी। इस तथ्य को स्वीकारते हुए कि पेंशन सुधार एक अत्यावश्यक सामाजिक प्राथमिकता है, भारत में नीति-निर्माता ऐसी पेंशन प्रणालियां विकसित करने के लिए बहुत परिश्रम कर रहे हैं जो न सिर्फ मौजूदा चुनौतियों का सामना करने में सक्षम हो बल्कि भविष्य में अप्रत्याशित घटनाओं का सामना करने के लिए उनके अनुरूप ढलने और नया रूप लेने में भी सक्षम हों।

9.5 नई पेंशन प्रणाली की एक बड़ी चुनौती व्यक्ति अभिदाता को पर्याप्त सेवा-निवृत्ति आय मुहैया कराने की है। सरकारी क्षेत्र की पेंशन योजनाओं में "पालिसी जोखिम" उस हद तक

निहित होता है जिस हद तक तत्कालीन सरकार पेंशन परिव्ययों के लिए आवश्यक समायोजन न कर सके जिससे पेंशन भुगतान में देरी होती है और कुछ मामलों में चूक हो जाती है। दूसरी ओर, निजी पेंशन योजनाओं में इस तरह का "पॉलिसी जोखिम" नहीं होता क्योंकि सरकारों में निजी सम्पत्ति को जब्त नहीं करने की प्रवृत्ति होती है लेकिन डीसी निधियों में संग्रहण के चरण के दौरान, जब निधि में अंशदान और निवेशों पर हुई आय संचित होती है, पूंजी बाजार का जोखिम अवश्य होता है। जोखिम यह है कि पेंशन निधियों का निष्पादन पेंशन अभिदाताओं को पर्याप्त सेवा-निवृत्ति आय देने के लिए अपर्याप्त हो सकता है। मसौदा विनियमों में निवेश संबंधी विवेकपूर्ण नियमों का प्रावधान करके और यह सुनिश्चित करके कि पेंशन निधि प्रबंधक अपने पोर्टफोलियो को विविधीकृत करें, इस मुद्दे का समाधान किया गया है। इसके साथ ही, इन विनियमों का उद्देश्य मानक रिपोर्टिंग और प्रकटन की अपेक्षा करके प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना भी है।

9.6 परंपरागत रूप से भारत में कवरेज भागीदारी को अनिवार्य बनाकर और कर-प्रोत्साहनों के साथ अंशदान और सेवा-निवृत्ति बचतों पर गारंटीशुदा आय के जरिए हासिल की जाती रही है। प्रस्तावित एनपीएस का स्वैच्छिक स्वरूप का होने के साथ-साथ खराब वित्तीय साक्षरता और वित्तीय बचतों, जोखिम और सेवा-निवृत्ति के लिए योजना बनाने के प्रति परिवारों का रवैया भी एनपीएस के अधिकतम कवरेज को हासिल करने में एक चुनौती के रूप में खड़ा है। इन सुधारों के बारे में जागरूकता पैदा करना और लोगों का विश्वास प्राप्त करना ताकि उन्हें इस आंदोलन का हिस्सा बनाया जा सके, आज नीति निर्माताओं के समक्ष अकेली सबसे बड़ी चुनौती है।

10. एनपीएस लागू करने की वर्तमान स्थिति

10.1 जब तक पीएफआरडीए विधेयक पारित नहीं हो जाता और नई पेंशन प्रणाली की पूर्ण संरचना स्थापित नहीं कर ली जाती, एनपीएस के तहत प्राप्त अंशदान संबंधित सरकार के लोक खाते में रखे जा रहे हैं। हालांकि केन्द्र सरकार द्वारा कुल पेंशन अंशदानों पर 8% प्रतिवर्ष की नियत आय दी जा रही है (कर्मचारी और सरकार दोनों द्वारा समान अंशदान), वास्तविक आय 14-29% प्रतिवर्ष होती है यदि कर्मचारी को प्रस्तावित निवेश विकल्प दिए जाएं। पीएफआरडीए विधेयक के पारित में होने वाली देरी से सरकारी कर्मचारियों ने अवसर गंवाए हैं।

10.2 एनपीएस के तहत पेंशन अंशदानों के निवेश के मुद्दे का समाधान आम राय के जरिए करने के लिए पेंशन सुधार के संबंध में मुख्यमंत्रियों का एक सम्मलेन 22 जनवरी, 2007 को आयोजित किया गया जिसकी अध्यक्षता प्रधानमंत्री ने की थी। पश्चिम बंगाल, त्रिपुरा और केरल को छोड़कर सभी राज्य सरकारें संसद द्वारा विधेयक पारित किए जाने तक एनपीएस के तहत हुए संग्रहणों के निवेश के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित गैर-सरकारी भविष्य निधि पर लागू दिशानिर्देशों को अपनाने के प्रस्ताव के पक्ष में थे।

10.3 मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में बनी आम राय के परिणामस्वरूप, सरकार ने पीएफआरडीए को केन्द्र सरकारी कर्मचारियों की संचित निधियों की प्रबंध व्यवस्था करने के लिए सरकारी क्षेत्र से तीन निधि प्रबंधकों और एक केन्द्रीय अभिलेखपाल अभिकरण (सीआरए) नियोजित करने के लिए प्राधिकृत किया है। सीआरए और निधि प्रबंधकों की सेवाएं राज्य सरकारों को भी उनके कर्मचारियों की निधियों की प्रबंध-व्यवस्था करने के लिए दी गई है।

10.4 पीएफआरडीए ने नेशनल सिक््योरिटीज डिपॉजिटरी लिमिटेड को सीआरए के रूप में चुना है और उसके साथ संविदा को अंतिम रूप देने के काम में जुटा है। चार निधि-प्रबंधकों का भी चयन किया गया है; वे हैं- एसबीआई, एलआईसी, यूटीआई, -एएमसी और आईडीबीआई कैप्स। इनमें से तीन निकायों को तकनीकी मापदण्डों और प्रतिस्पर्धी बोलियों के आधार पर पेंशन निधि प्रबंधक के रूप में नियोजित किया जाएगा।

10.5 जब तक पीएफआरडीए विधेयक पारित नहीं हो जाता, निवेशक को दो विकल्प रहेंगे : (i) वित्त मंत्रालय द्वारा गैर सरकारी भविष्य निधियों के जरिए जारी निवेश संबंधी दिशा-निर्देशों के अनुसार (जहां 5% तक इक्विटी में तथा अन्य 10% इक्विटी-सम्बद्ध म्यूचुअल फण्डों में और शेष 85% ऋण लिखतों में निवेश किया जा सकता है और (ii) केवल सरकारी प्रतिभूतियों में।