पेंशन सुधारों संबंधी राज्य स्तरीय क्षमता निर्माण कार्यशाला
एनआईपीएफपी-22 जनवरी, 2008

प्रस्तावना

सभी उपस्थित व्यक्तियों को सुप्रभात । आज इस प्रभात बेला में मैं अति प्रसन्न हूँ और आपके साथ नई पेंशन योजना अर्थात एनपीएस, जिसे इस नाम से आमतौर पर जाना जाता है, के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में घटनाओं पर चर्चा करुंगा । मैं आपके साथ संक्षेप में इस भूमिका पर चर्चा करुंगा जिसके अंतर्गत एनपीएस शुरू की गई थी और फिर आपको अब तक एनपीएस संरचना के कार्यान्वयन के सफर के विभिन्न चरणों के बारे में जानकारी दूंगा ।

भूमिका

2. जैसा कि आप सभी को विदित है, भारत के पेंशन सुधारों की आवश्यकता जनसांख्यिकीय प्रवृत्तियों, विद्यमान वृद्धावस्था सुरक्षा कार्यक्रमों की न्यून कवरेज और सरकार की राजकोषीय मुश्किलों से उत्पन्न हुई है ।

3. आप में से कुछ लोगों को आश्चर्य होगा कि आज विश्व में शायद भारत एक ऐसा देश है जहां औसत आयु सिर्फ 26 वर्ष है । भारत में आश्रितता अनुपात भी विश्व में सबसे कम अनुपातों में से एक है । इस जनसांख्यिकीय स्थित का नीतिगत आदेश है कि देश में पेंशन सुधार शुरू करने और एक ठोस व संपोषणीय सामाजिक सुरक्षा प्रबंध शुरू करने का सही समय है । मैं, हालांकि यह उल्लेख करना चाहूंगा कि भारत तेज रफ्तार से बूढ़ा होता जा रहा है और 60 वर्ष से ऊपर के व्यक्तियों की जनसंख्या जो आज 80 मिलियन है, अगले 18 से 20 वर्ष में दोगुनी हो जाएगी । इसलिए, पेंशन सुधारों के क्रियान्वयन में किसी प्रकार की देरी सुधार प्रक्रिया को गहरी चोट पहुंचएगी और जो लाभ हमने आज प्राप्त किए हैं उन्हें बेकार कर देगी ।

4. केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों का पेंशन बजट प्रतिवर्ष लगभग 65,000 करोड़ रुपये है । यह प्रतिवर्ष 20 प्रतिशत की चौंकाने वाली दर से बढ़ रहा है । देर सबेर सरकार के वित्त साधनों पर यह भार बरदाश्त से बाहर हो जाएगा । इसी तर्क ने केन्द्र सरकार को बाध्य किया कि इस देयता को सीमित किया जाए और नए कर्मचारियों के लिए सुस्पष्ट अंशदायी प्रणाली शुरू की जाए । अब तक उन्नीस अन्य राज्य सरकारों ने ऐसी ही कार्रवाई की है । संभावना है कि शेष राज्य भी, पश्चिम बंगाल, त्रिपुरा और केरल को छोड़कर, सुस्पष्ट अंशदान आधारित एनपीएस का विकल्प अपनाएंगे ।

एनपीएस की संरचना

5. नीतिगत मानदंडों की संकल्पना, विचार-विमर्श और परिचर्चा तथा व्यापक व्यावहारिक अध्ययन के पश्चात सरल एनपीएस संरचना तैयार करने में लगभग 10 वर्ष लग गए । यद्यपि हमने अन्य देशों के अनुभव भी देखे हैं, मैं विश्वास से कह सकता हूँ कि केन्द्रीय अभिलेखपाल अभिकरण (सीआरए) और एनपीएस न्यास, अभिरक्षक और अन्य भागीदार सहित बहुविध पेंशन निधि प्रबंधकों सहित जो एनपीएस संरचना हमने तैयार कीं है, वह अनन्य है । हमने अन्य देशों सहित चिली, पेरू, मेक्सिको, युनाइटेड किंगडम, यूएसए और आस्ट्रेलिया की विद्यमान प्रणालियों का अध्ययन किया परन्तु एक ऐसी प्रणाली तैयार की है जो भारतीय परिस्थितियों और जरूरतों को पूरा करेगी । हमने उन गलतियों से सबक लेने का प्रयास किया है जो कुछ देशों ने की हैं और ऐसी संरचना का आविष्कार करने का प्रयास किया है जो सरल, कम खर्चीली और सतुंलित हो ।

6. मुझे विश्वास है कि यहां उपस्थित सभी लोग अवगत होंगे कि प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में 22 जनवरी, 2007 को नई दिल्ली में आयोजित मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में एक आम राय बनी थी कि एनपीएस संरचना का क्रियान्वयन और नहीं टाला जा सकता और यह कि सरकारी कर्मचारियों के पेंशन संग्रहण जो अब तक संबंधित सरकारों के लोक लेखे में बेकार पड़े हैं, उन्हें निवेश प्रयोजनों हेतु व्यावसायिक पेंशन निधि प्रबंधकों को दे देना चाहिए । इस सम्मेलन में लिए गए निर्णयों पर अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में पीएफआरडीए ने एनपीएस प्रचालन में लाने के लिए सीआरए और तीन निधि प्रबंधकों को नियोजित किया है ।

केन्द्रीय अभिलेखपाल अभिकरण

7. हमें सीआरए और निधि प्रबंधकों के रूप में सिर्फ सरकारी क्षेत्र की कंपनियों को नियोजित करने के अधिदेश के तहत पीएफआरडीए ने इन कंपनियों के चयन में पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी प्रक्रिया अपनाने का प्रयास किया है । सीआरए के रूप में एनएसडीएल और निधि प्रबंधकों के रूप में एसबीआई, यूटीआई, एएमसी और एलआईसी का चयन दो चरण वाली प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया का परिणाम था जिसमें बोलीदाताओं की तकनीकी सामर्थ्य, उनका इतिहास आदि आर उनके द्वारा उद्धृत शुल्कों और प्रभारों को उचित भारांश दिया गया है । इस प्रतिस्पर्धा के परिणाम से कम शुल्क और प्रभार सामने आए हैं ।

8. भारत में सीआरए अपनी प्रकार का पहला उपक्रम है और एनपीएस के सफल कार्यप्रचालन के लिए महत्वपूर्ण है । सीआरए के प्रमुख कार्यों और जिम्मेवारियों में निम्नलिखित शामिल हैं :

(i) एनपीएस के सभी अभिदाताओं के लिए लेखापाल, प्रशासन और ग्राहक सेवा के कार्य ।

(ii) प्रत्येक अभिदाता को अनन्य स्थायी सेवानिवृत्ति खाता संख्या (प्रैन) जारी करना, जारी किए गए सभी प्रैन के डाटाबेस का रखरखाव और प्रत्येक अभिदाता के प्रैन संबंधी लेनदेनों का हिसाब रखना ।

(iii) पीएफआरडीए और पेंशन निधियों, अधिवर्षिता सेवा प्रदाताओं, न्यासी बैंकों आदि जैसे एनपीएस की अन्य मध्यवर्तियों के बीच प्रचालनात्मक इंटरफेस के रूप में कार्य करना ।

9. सीआरए द्वारा जारी किए जाने वाले प्रैन की महत्वपूर्ण विशेषता है कि यह सभी नौकरियों और भौगोलिक स्थलों के लिए सुवाह्य होगा । पीएफआरडीए और एनएसडीएल के बीच हुए समझौते के अनुसार सीआरए की कार्य रचना 24 सप्ताह के भीतर पूरी हो जाएगी । तदनुसार, केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के संबंध में सीआरए के कार्यप्रचालन 1 जून, 2008 तक जरूर शुरू हो जाने की संभावना है । आपको विदित ही है कि यह राज्य सरकारों और संघ राज्य क्षेत्रों के लिए खुली है कि वे इस सीआरए सुविधा में भागीदारी करें । आप इस प्रकार तुरंत एनएसडीएल से संवाद शुरू कर करते हैं और पीएफआरडीए के साथ संविदा पर हस्ताक्षर करते समय एनपीएस की समग्र संरचना और एनएसडीएल द्वारा सहमति प्राप्त शर्तों के तहत अपने राज्य के लिए ब्यौरे तैयार कर सकते हैं ।

10. करार के अनुसार एनपीएस के अभिदाताओं का सीआरए सेवाएं मुहैया कराने के लिए एनएसडीएल प्रमात्रा चालित और अत्यधिक प्रतिस्पर्धी शुल्क वसूल करेगा । प्रत्येक अभिदाता द्वारा देय वार्षिक रखरखाव प्रभार और लेनदेन प्रभार क्रमशः 350 रुपये और 10 रुपये (इतनी अवधि तक जब तक सीआरए के पास खातों की संख्या दस लाख पहुंचती है); क्रमशः 280 और 6 रुपये (दस लाख खाते पहुंचने की आरंभिक सीमा पर) और क्रमशः 250 रुपये और 4 रुपये जब एक बार सीआरए के पास खातों की संख्या तीस लाख पहुंच जाए । इसके अतिरिक्त, एनएसडीएल खाता खोलने के प्रभार के रूप में 50 रुपये प्रति खाते के हिसाब से शुल्क प्रभारित करेगा ।

पेंशन निधि प्रबंधक

11. पीएफआरडीए ने प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया के माध्यम से स्टेट बैंक आफ इंडिया (एसबीआई), यूटीआई-परिसंपत्ति प्रबंधक कंपनी (यूटीआई-एएमसी) और जीवन बीमा निगम (एलआईसी) को भी एनपीएस के अंतर्गत पेंशन निधि प्रायोजक के रूप में नियोजित किया है । उन्होंने कंपनी अधिनियम, 1956 के अंतर्गत पहले ही नई कंपनियों के रूप में अपनी पेंशन निधियों को निगमित करा लिया है और 31 मार्च, 2008 तक कार्य शुरू करने की संभावना है । ये तीनों पेंशन निधियां तीन से पांच आधार बिन्दुओं के बीच शुल्क से एनपीएस के अंतर्गत निवेश प्रबंधन कार्य शुरू कर देंगी । इसके अतिरिक्त, वे 10 आधार बिन्दुओं तक दलाली शुल्क की प्रतिपूर्ति के हकदार होंगी । एक बार प्रमात्रा बढ़ जाए, ये लागतें कम ही होती जाएंगी । कम लागतें पेंशन धन बढ़ाएंगी और अधिक ग्राहकों को साथ लाएंगी ।

12. पीएफआरडीए फिलहाल एनपीएस न्यास के पंजीकरण और अभिरक्षक व न्यासी बैंक के नियोजन की प्रक्रिया में लगा हुआ हे । यह संभावना है कि 31 मई, 2008 तक सरकारी कर्मचारियों के लिए संपूर्ण एनपीएस सरंचना मूर्त रूप ले लेगी । जिस क्षण भारत के अन्य नागरिकों को एनपीएस उपलब्ध करायी जाएगी । इस प्रणाली का बिना किसी समस्या के विस्तार किया जा सकता है हमें उम्मीद है कि केन्द्र सरकार और 19 राज्य सरकारों के कर्मचारियों के अंशदान अगले वित्त वर्ष के आरंभ में संबंधित सरकारों द्वारा इन निधि प्रबंधकों को अंतरित कर दिए जाएंगे ।

निवेश विकल्प

13. आपकी सुविधा के लिए मुझे एनपीएस की मुख्य विशेषताएं दोहराने की अनुमति प्रदान करें । एनपीएस सभी नौकरियों और सभी स्थानों के लिए निर्बाध सुवाह्यता उपलब्ध कराएगी । दूसरे शब्दों में यह व्यष्टि भागीदारों के लिए झंझट मुक्त प्रबंधन की व्यवस्था करेगी । एनपीएस व्यक्तियों के लिए विभिन्न निवेश विकल्पों और पसंदों की व्यवस्था भी करेगी ताकि वे एक निवेश विकल्प से दूसरे निवेश विकल्प अथवा एक निधि प्रबंधक से दूसरे के पास जा सकेंगे परन्तु असल में यह कुछ विनियामक प्रतिबंधों के अध्यधीन ही होगा । हालांकि, इस समय केवल दो निवेश विकल्प ही होंगे- समूचे अंशदान का निवेश सिर्फ सरकारी प्रतिभूतियों में किया जाए अथवा गैर-सरकारी भविष्य निधियों पर लागू निवेश संबंधी मार्गनिर्देश अपनाए जाएं । मौजूदा सरकारी मार्गनिर्देश यह व्यवस्था करते हैं कि 15% तक का निवेश इक्विटी में और शेष 85% का निवेश नियत आय वाली लिखतों में किया जा सकता है । संसद द्वारा एक बार पीएफआरडीए विधेयक पारित कर दिए जाने पर विनियामक निवेश के अधिक विकल्पों की व्यवस्था करेगा जो इक्विटी में पेंशन धन के 50% तक के निवेश की अनुमति देगा । आरंभिक वर्षों में प्रस्तावित है कि सूचकांक निधियों और ईटीएफ के माध्यम से निवेशों को सीमित किया जाए । संयुक्त राज्य अमरीका में पेंशन निधियों की इक्विटी धारिता काफी अधिक 70% है । पेरू और चिली में भी पेंशन राशि के प्रमुख भाग का सरकारी ऋण प्रतिभूतियों में कम संकेंद्रण, और कंपनियों के शेयरों में अधिक निवेश किया जाता है । भारत में शायद इस स्तर तक पहुंचने के लिए कुछ समय लग सकता है।

अन्य संबद्ध घटनाक्रम

14. एनपीएस से संबंधित कुछ क्षेत्रों में घटनाक्रमों का उल्लेख करना गलत नहीं होगा जो मुझे विश्वास है कि एनपीएस की स्वीकार्यता और तत्पश्चात इसकी वृद्धि को प्रभावित करेगी ।

14.1. पीएफआरडीए में हमें अनेक प्रश्न प्राप्त हुए हैं जिनमें सरकारी कर्मचारियों को सुस्पष्ट लाभ आधारित पेंशन प्रणाली के उपलब्ध सेवानिवृत्ति लाभों को किस सीमा तक एनपीएस से प्रतिस्थापित किया जाएगा । मैं स्पष्ट कर दूं कि एनपीएस केवल पेंशन लाभों को प्रतिस्थापित करेगी और यह उपादान, छुट्टी नकदीकरण, मृत्यु-सह-सेवा-निवृत्ति उपादान आदि का प्रतिस्थापन नहीं है। मुझे विश्वास है कि एनपीएस के अंतर्गत शामिल कर्मचारियों को उपलब्ध पेंशन को छोड़कर सुस्पष्ट लाभ

वाली पेंशन प्रणाली के अंतर्गत अन्य कर्मचारियों को प्राप्त लाभ एक समान होने चाहिए। सरकार द्वारा नियुक्त एक उच्च स्तरीय कार्यबल पहले ही इस मामले की जांच कर रहा है और इस मामले में व्यापक नियमावली बनाने की प्रक्रिया में है । मैं सुझाव देता हूं कि राज्य सरकारें भी ऐसी ही कार्रवाई शुरू करेंगी ।

14.2. एक अन्य खास मुद्दा जो एनपीएस की सफलता के लिए महत्वपूर्ण है, वह है एनपीएस के तहत बचतों से संबंधित कर व्यवहार । वर्तमान में एनपीएस ईईटी कर व्यवस्था के अध्यधीन है। दूसरी ओर ईपीएफ, जीपीएफ और पीपीएफ को बेहतर अनुकूल कर-व्यवहार प्राप्त है । उन्हें ईईई का लाभ प्राप्त है । यह दीर्घावधिक सांविदिक बचतों को प्रोत्साहन देने के मूल दर्शन के खिलाफ जाता है जो निवेश के लिए दीर्घावधिक निधियां उपलब्ध कराती हैं । हमने सरकार के समक्ष यह मुद्दा उठाया है और मुझे आशा है कि इस पर अनुकूल रूप से विचार किया जाएगा । मुझे उम्मीद है कि इस दिशा में पीएफआरडीए के प्रयासों को आपका समर्थन भी मिलेगा ।

निष्कर्ष

15. निष्कर्ष में मैं कहना चाहूंगा कि यद्यपि सरकारी कर्मचारियों के लिए एनपीएस की संरचना के कार्यान्वयन की प्रक्रिया अब शुरू हो चुकी है, आगे का मार्ग चुनौतियों से भरा हुआ है । मेरे दिमाग में मुख्य चुनौतियां हैं- सुरक्षित और ऊंचे प्रतिफल दिलाना, जहां तक संभव हो अधिक से अधिक लोगों को कवर करना और वित्तीय साक्षरता स्तरों में सुधार करना । पेंशन सुधारों में सभी हितधारकों को एनपीएस के लाभों और फायदों के बारे में संभावित भागीदारों को शिक्षित करने के विशेष प्रयास करने होंगे । यहां उपस्थित प्रत्येक व्यक्ति की जिम्मेवारी है कि इस उत्तरदायित्व को पूरा करें । हमें एनपीएस अभिदाताओं के बीच खास वित्तीय साक्षरता का स्तर और जागरूकता पैदा करनी होगी जो अंततः प्रत्येक अभिदाता को अपने स्वयं के अधिकारों को संसूचित विकल्प प्राप्त करने की शक्ति प्रदान करेगा ।

16. सरकारी कर्मचारी जो एनपीएस के अंतर्गत आज एकमात्र अभिदाता हैं वे असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के बड़े लक्ष्य समूह को एक बार यह उपलब्ध कराये जाने के बाद इस प्रणाली के पूरे लाभ ले सकने में समर्थ होंगे । उस समय जब यह प्रणाली सभी नागरिकों को उपलब्ध होगी तब वित्तीय मध्यस्थता के संदर्भ में इसकी पूरी संभाव्यता का प्रयोग किया जाएगा और अभिदाताओं को कम शुल्क और प्रभारों तथा उच्च प्रतिफलों के अर्थ में काफी लाभ होगा ।

17. पीएफआरडीए को स्वस्थ पेंशन क्षेत्र के विकास का उत्तरदायित्व सौंपा गया है । हम इस अधिदेश के गंभीरता से ले रहे हैं । मैं प्रायः उल्लेख करता हूँ कि जब तक इस क्षेत्र का विकास नहीं होगा तब तक पीएफआरडीए के पास नियमन के लिए कुछ नहीं होगा । इस प्रयास में मुझे आपका सक्रिय सहयोग चाहिए ताकि भारत में सेवानिवृत्ति लाभों की एक मजबूत, संतुलित और सक्षम प्रणाली हो ।