भारत में श्रम सुधार

श्रीरंग झा

कानून तभी प्रभावी होंगे, जब वे सार्वभौमिक रूप से लागू हों- जिसमें संगठित और असंगठित क्षेत्रों के श्रमिक शामिल हों। श्रम बाजार में व्यापक समग्र राष्ट्रीय श्रम नीति विकसित किए बिना एक विधायी हस्तक्षेप असंभव है। इस तरह भारत सरकार को पहले श्रमिक मुद्दों पर राष्ट्रीय नीति की रूपरेखा को लेकर आम सहमित बनाने पर ध्यान देना चाहिए, बजाय कि उद्योगों को खुश करने के लिए श्रम कानूनों के कुछ प्रावधान लागू करते रहने के दृष्टिकोण से आगे बढ़ते रहने के

श्रम सुधारों का अर्थ अक्सर श्रम कानूनों में बदलाव के तौर पर लिया जाता है, ताकि उद्यमी और उद्योगपति अपना व्यवसाय राज्य द्वारा दंडात्मक कार्यवाही के डर और राज्य के अनुकूल होने की परेशानी के बिना चला सकें। हालांकि इसका दायरा बहुत सीमित है, क्योंकि श्रम सुधार सिर्फ श्रम कानूनों में छोटे-छोटे बदलाव करने या फिर छिट-पुट तरीके से सामाजिक सुरक्षा के मानकों को विस्तार दे देने की बजाय श्रम बाजार में हर स्तर पर मरम्मत की मांग करते हैं।

दिलचस्प रूप से यह भारत में श्रम सुधार के लिए सबसे मुफीद समय है। इसके दो कारण हैं- पहला, चीन तेजी से निर्माण केंद्र के रूप में अपना असर खो रहा है क्योंकि वहां पिछले एक दशक में श्रम लागत दोगुनी-तिगुनी हुई है और दूसरा यह कि भारत सरकार वास्तव में मेक इन इंडिया को लेकर प्रतिबद्ध है और निवेशकों व बड़े व्यवसायियों को देश में अपना निर्माण केंद्र बनाने के लिए आकर्षित करने के लिए प्रयासरत हैं। मेक इन इंडिया की सफलता इस बात पर निर्भर करेगी कि कितनी जल्दी और तेजी से श्रम सुधारों पर आगे काम किया जाता है।

मोटे तौर पर, श्रम सुधार प्रतिस्पर्धा के जरिये श्रम उत्पादकता बढ़ाने से संबंधित हैं। दुर्भाग्य ये है कि भारतीय श्रम बाजार में सुधारों की गति काफी धीमी है। यहां तक कि भारत में 1991 में शुरू हुई वैश्वीकरण और उदारीकरण की प्रक्रिया ने भी अब तक श्रम बाजार को बहुत ही सीमित रूप से प्रभावित किया है।

इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि श्रम बाजार में सख्ती, पुराने श्रम कानून और विशिष्ट कौशल की कमी की वजह से भारत ने दुनिया का विनिर्माण केंद्र बनने का अवसर खोया है। बीते 25 वर्षों से भारत सरकार ने श्रम कानूनों में सिर्फ छिटपुट बदलाव लाने की कोशिशें की हैं।

फिर भी, जब बात चमड़े के सामान, वस्त्र (परिधान, सहायक उपकरण, आदि), रत्न और गहने, खेल के सामान, हथियार और गोला-बारूद, फर्नीचर, रबड़ के उत्पादों, गढ़े हुए धातु के उत्पादों आदि जैसे श्रम प्रधान क्षेत्रों में, प्रत्यक्ष विदेशी निवेश को आकर्षित करने की आती है, तो भारत में श्रम बाजार भावशून्य नजर आता है।

यह जरूरी है कि श्रम सुधारों को समग्र रूप में देखा जाए, ताकि भारत दुनिया का विनिर्माण केंद्र बनकर श्रम मानकों से समझौता किए बिना उच्च श्रम उत्पादकता, लचीली श्रम बाजार प्रक्रिया और कम श्रम लागत के साथ जनसांख्यिकीय लाभ प्राप्त कर सके।

भारतीय श्रम बाजार को खराब किया है पुराने श्रम कानूनों की जटिलताओं, लापरवाही भरे नौकरशाही नियंत्रण और भ्रष्ट निरीक्षणालयों ने, जिनके पास श्रमिकों के कल्याण की कीमत पर अतिसंवेदनशील कारखाना मालिकों का फायदा उठाने की असीमित क्षमताएं हैं।

इसलिए श्रम बाजार का उदारीकरण इस समय की सबसे बड़ी और जरूरी मांग है। यह भी आवश्यक है कि श्रम कानून प्रगतिशील हों, नौकरशाही नियंत्रण की जगह पारदर्शी शासन प्रणाली लाई जाए

लेखक नयी दिल्ली स्थित एपीजे स्कूल ऑफ मैनेजमेंट में एसोसिएट प्रोफेसर तथा सेंटर फॉर पब्लिक पॉलिसी के संयोजक है। श्रम सुधार, सामाजिक विकास, कॉरपोरेट सामाजिक दायित्व, विकाससनित विस्थापन लघु वित्तीयन आदि उनके पसंदीदा विषयों में शामिल हैं। ईमेल: jha.srirang@gmail.com

और कारखाना निरीक्षण एवं अनुपालन की त्रुटिपूर्ण प्रणाली को श्रम मानकों के स्वैच्छिक पालन से दूर किया जाए। यह कहने की जरूरत नहीं कि श्रम बाजार उदारीकरण बड़े स्तर पर रोजगार में लचीलापन, कौशल विकास और रोजगार सृजन के अवसर बढ़ाने का काम करेगा। हालांकि मुक्त बाजार समर्थक बाजार के उभरते परिदृश्य से जुड़ी अपेक्षाओं के अनुसार कर्मचारी को नौकरी पर रखने, निकालने और रोजगार से जुड़े तमाम नियमों और शर्तों को नियमित करने के मामलों में श्रमिक कानूनों में संशोधन पर काफी जोर देते हैं। इस तरह की चरम स्थिति न सिर्फ गलत है बल्कि श्रम सुधारों को विनिर्माण और सेवा क्षेत्रों में प्रतिस्पर्धा की नींव के रूप में बदलने के रास्ते में एक बड़ा अवरोध भी है।

एक अन्य वैचारिक स्तर पर किसी भी कीमत पर प्रबंधकीय विशेषाधिकार रखने और मालिकों को कर्मचारियों की भर्ती करने, निकालने संबंधी अनियमित शक्ति देने वाले नव उदारवादियों के मुक्त श्रम बाजार के विचार के उलट कर्मचारियों के सशक्तीकरण और कौशल विकास के जरिये पुराने श्रम कानूनों के पुर्नगठन और श्रम बाजार में लचीलापन लाने की वकालत की जाती है।

यह सच है कि आजादी के बाद से ही भारतीय श्रमिक बाजार अनुपालन आधारित मानसिकता के साथ काम कर रहा है, भारत सरकार के साथ-साथ राज्य सरकारें भी देश में श्रम सुधारों की उभरती जरुरत के साथ-साथ बदलाव करती दिखती हैं, ताकि वैश्वीकरण, पूंजी बाजार, वस्तु बाजार और श्रमिक बाजार के एकीकरण के साथ चला जा सके। इस तरह अनुपालन का दबाव और निरिक्षणकर्ताओं का डर पिछले 25 वर्षों के दौरान कम हुआ है। दिलचस्प यह है कि सरकार खुद ही अनुबंधित श्रम अधिनियम की अनदेखी कर अनुबंधित श्रम की सबसे बड़ी नियोक्ता बनकर सामने आई है। इसमें आश्चर्य नहीं है कि निजी कंपनियां अपने अहम कार्यों के लिए अनुबंधित श्रमिकों को रोजगार देने को लेकर और भी ज्यादा उत्साहित हैं, जो कि लगभग नामुमकिन होता अगर सरकार श्रम कानूनों के अनुपालन के बारे में गंभीर होती। यहां तक कि न्यायलय भी औद्योगिक विवादों के मसलों पर फैसला सुनाने को लेकर अत्यधिक विवेकशील हो गई है।

हालांकि भारत सरकार ने श्रमिक कानूनों पर अपनी स्थिति को थोड़ा लचीला किया है, फिर भी वह अभी रोजगार के सभी नियमों और शर्तों का नियंत्रण बिना राज्य के नियमों के दोनों पार्टियों के बीच स्वैच्छिक अनुबंध पर आधारित नियोक्ताओं के हाथ में पूरी तरह देने को तैयार नहीं है।

योजना आयोग (2001) के अध्ययन में इस मामले पर विचारों का स्पष्टीकरण सामने आता है- वस्तु बाजार की तुलना में श्रम बाजार को नियमित करने की जरूरत क्यों ज्यादा है, इसकी वजह सर्वविदित है। श्रमिक कोई वस्तु नहीं हैं, वे इंसान हैं और नागरिक हैं और स्वतंत्र कर्मचारी भी किसी मालिक-कर्मचारी संबंध में सबसे कमजोर

यह सच है कि आजादी के बाद से ही भारतीय श्रमिक बाजार अनुपालन आधारित मानसिकता के साथ काम कर रहा है, भारत सरकार के साथ-साथ राज्य सरकारें भी देश में श्रम सुधारों की उभरती जरुरत के साथ-साथ बदलाव करती दिखती हैं, ताकि वैश्वीकरण, पूंजी बाजार, वस्तु बाजार और श्रमिक बाजार के एकीकरण के साथ चला जा सके।

वादी है। ये विचार कुछेक क्षेत्रों में श्रमिकों के अधिकारों की रक्षा करने वाले कानून को न्यायोचित ठहराते हैं, मसलन सामूहिक सौदेबाजी के लिए यूनियन बनाना, न्यूनतम दायित्व तय करना, जिन्हें मालिकों को सामाजिक लाभ, स्वास्थ्य और कर्मचारियों की सुरक्षा, महिला कर्मचारियों के लिए विशेष सुविधाओं का प्रावधान, शिकायत निवारण तंत्र स्थापित करने इत्यादि के आधार पर पूरा करना चाहिए। यह विकसित और विकासशील दोनों देशों में एक स्वीकार्य अभ्यास है, हालांकि इसमें प्रत्येक देश के अनुसार कानून की प्रकृति भिन्न होती है।

भारत सरकार श्रमिक और प्रबंधन दोनों के हितों की रक्षा करने को लेकर एक समान रूप से विचारशील है। यह विचार योजना आयोग (2001) के अध्ययन से लिए गए निम्नलिखित अवलोकन में समाहित है-

''इसमें कोई शक नहीं कि हमें श्रमिक हितों को वैध बनाने के लिए श्रम कानून चाहिए, लेकिन इसके आधार पर सामने आने वाली कानूनी रूपरेखा में कर्मचारियों के कानूनी अधिकारों की रक्षा के उद्देश्य और समान रूप से अहम कुल रोजगार को बढ़ाने के लिए दक्षता और प्रोत्साहन बढ़ाने के लक्ष्य में उचित संतुलन सुनिश्चित होना चाहिए। कानून और उसे क्रियांवित करने का तरीका ऐसा होना चाहिए, जिसमें नियोक्ता श्रमिक उत्पादकता को बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन राशि देने की व्यवस्था कर सके। इसमें श्रमिक बल को तकनीक और बाजार में आ रहे बदलावों के अनुकूल बनाने और पुर्नगठित करने की प्रक्रिया में लचीलापन शामिल है। इस लचीलेपन की जरूरत बढ़ी है क्योंकि उदारीकरण और वैश्वीकरण ने लचीलेपन पर लाभांश तय कर दिए हैं।''

श्रमिक बाजार सुधार के रास्ते में अवरोध

श्रम कानून भारत में उद्योग अनुकूल श्रमिक बाजार तैयार करने के मार्ग में सबसे बड़ा रोड़ा है। श्रम कानून लगातार कर्मचारियों के अधिकारों को बरकरार रखते आ रहे हैं, जबकि बाजारी प्रतियोगिता घरेलू उद्योगों की रक्षा करने वाला कवच 1991 के बाद गायब हो गया। वैश्वीकरण और उदारीकरण का 1991 में प्रसार हुआ, जिसने अंतरराष्ट्रीय उद्योगपतियों को भारतीय बाजार में आने की अनुमति दी और इस तरह मूल रूप से ही व्यापार और व्यापारिक प्रक्रिया को बदल दिया। श्रम कानूनों का दिहाड़ी मज़दूरी तीसरे पक्ष के रोजगार जैसे उभरते ट्रेंड्स के अनुसार बदलना जरूरी है। साथ ही यह सुनिश्चित करना भी जरूरी है कि कर्मचारियों के मूलभूत अधिकार सुरक्षित हों और श्रम मानकों को उद्योगों एवं संगठित के साथ-साथ असंगठित क्षेत्रों में भी क्रियांवित किया जाए।

देश भर में महत्वपूर्ण कौशल की कमी का भारतीय श्रमिक बाजार पर गंभीर प्रभाव होता है। पुराने पड़ चुके श्रम कानूनों से भी ज्यादा यह मुद्दा श्रमिक बाजार को प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के लिए अनुपयुक्त और गैर आकर्षक बनाता है। यहां तक सूक्ष्म लघु और मध्यम उद्यमों में बड़े घरेलू उद्यमियों के साथ-साथ नये उद्यमियों को भी कुशल

श्रमशक्ति की कमी का सामना करना पड़ता है। योजना आयोग (2001) के एक अध्ययन में बताया गया था कि ग्रामीण क्षेत्रों में सिर्फ 10.1 प्रतिशत पुरुष कर्मचारी और 6.3 प्रतिशत महिला कर्मचारियों के पास विशेष कार्य कौशल है, जबकि शहरी क्षेत्रों में सिर्फ 19.6 प्रतिशत पुरुष कर्मचारी और 11.2 प्रतिशत महिला कर्मचारियों के पास इस तरह का कोई खास कौशल होता है। इससे भी ज्यादा यह कि सिर्फ 20-24 वर्ष की आयु के वैश्विक श्रम बल का सिर्फ पांच प्रतिशत भारतीय श्रम बल है, जिसके पास पेशेवर या व्यवसायिक कौशल है। वही औद्योगिक देशों में ये आंकड़ा 60 से 80 प्रतिशत के बीच है। (योजना आयोग, 2001)

व्यवसायिक कौशल के अर्थ में, भारत कुछ विकासशील देशों जैसे मेक्सिको से भी बुरी स्थिति में हैं। मेक्सिको में व्यवसायिक प्रशिक्षण प्राप्त युवाओं का संख्या 28 प्रतिशत तक है (योजना आयोग 2001) एक समग्र श्रम नीति का अभाव एक उदार श्रम बाजार को विकसित करने के रास्ते में एक प्रमुख रुकावट है, देश में प्रतियोगी विनिर्माण और सेवा उद्योग के इको-सिस्टम बनाने में योगदान कर सकता है। इस तरह के कई अच्छे शोध अध्ययन, रिपोर्ट, सुझाव संबंधी बैठकें इत्यादि रही हैं। फिर भी एक समग्र राष्ट्रीय श्रमिक नीति का लक्ष्य बहुत दुष्कर है। जबकि सरकार समय-समय पर श्रम कानूनों में सुधार में शामिल रही है।

इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय निर्माण नीति, बाल मजदूरी पर राष्ट्रीय नीति, कौशल विकास पर राष्ट्रीय नीति, राष्ट्रीय रोजगार नीति. एचआईवी/एड्स पर राष्ट्रीय नीति और कार्यस्थल पर सुरक्षा, सेहत व पर्यावरण संबंधी नीति में श्रम मुद्दों के संदर्भ मिलते हैं। श्रम नीति पर अंतिम अनुरेख तीसरी पंचवर्षीय योजना के ड्राफ्ट में मिले थे, जो अब बहुत पुराना है। ऐसे दिशाहीन और तदर्थ प्रयासों ने वैश्विक रुझानों के अनुरूप श्रम बाजार को उदार बनाने में कोई अच्छा काम नहीं किया है।

भारत के लिए पुराने पड़ चुके श्रम कानूनों में बदलाव भारत में श्रम सुधारों का केंद्रीय विषय रहा है। योजना आयोग (2001) ने निम्नलिखित शब्दों में इस चर्चा का मूल शामिल किया है-इन सभी कानूनों की व्यापक समीक्षा निश्चित रूप से जरूरी है। इन्हें सरल बनाने और मौजूदा आर्थिक परिस्थितियों विशेष तौर पर वर्तमान अंतरराष्ट्रीय प्रथाओं के अनुकूल बनाने की जरूरत है। कभी-कभी इतनी समस्या कानून के साथ नहीं होती, जितनी लंबी कानूनी प्रक्रिया के कारण होती है, जो कि श्रमिकों को काम पर रखने की लागत और इससे जुड़ी परेशानियों को बढ़ाता है। प्रवर्तन मशीनरी के साथ भी समस्याएं हैं, मसलन कानून लागू करने के लिए नियुक्त विभिन्न निरीक्षणकर्ता। उद्योगों द्वारा भी समय-समय पर शिकायतें की गई हैं कि यह मशीनरी इन अत्यधिक ताकतों का इस्तेमाल नियोक्ताओं को प्रताड़ित करने में करती है। निरिक्षणकर्ता कई तरह से रिश्वत की मांग करते हैं, जिससे छोटे उद्यमियों की लागत काफी बढ़ जाती है। समान रूप से मजदूर संघों द्वारा इसके उलट विचार प्रकट किए गए हैं। उनके अनुसार श्रमिक सुधार मशीनरी को और भी मजबूत किए जाने की जरूरत है ताकि श्रम कानूनों को और बेहतर तरीके से लागू किया जा सके।

मौजूदा श्रम कानूनों से विचित्रता, दोहराव और अस्पष्टता को खत्म करना महत्वपूर्ण है ताकि उद्योग कानून के किसी डर के बिना देश में श्रम बाजार की पूरी क्षमता का लाभ उठाने की स्थिति में हों। बल्कि जहां तक रोजगार प्रथाओं का संबंध है, श्रम कानूनों को एक सक्षम माहौल को बढ़ावा देना चाहिए। जितना जल्दी हम अनुपालन की मानसिकता से उबरेंगे, उतना ही बेहतर निर्माण और सेवा क्षेत्र में हमारी वैश्विक प्रतिस्पर्धा के अवसर होंगे। यह सही समय है जब सरकार को सभी मौजूद श्रम कानूनों को एक समग्र कानून बनाने पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए, जिसमें श्रम प्रबंधन संबंध, सामाजिक सुरक्षा, कार्यस्थल पर सुरक्षा, कल्याणकारी प्रस्ताव, रोजगार के नियम व शर्तें, मजदूर संघों की मान्यता और इन सबसे अधिक अंतरराष्ट्रीय श्रमिक मानकों को लागू करने वाली विशेष धाराएं हों। ऐसी विधायी व्यवस्था प्रांतीय सरकारों के लिए एक आदर्श होगी। हो सकता है कि प्रांतीय सरकारें केन्द्रीय विधान को अपना लें और क्षेत्रीय विशिष्टताओं को समायोजित करने के लिए थोड़ा भिन्नता वाले समान लोगों के साथ आएं। इसके अलावा, इस तरह के कानून तभी प्रभावी होंगे, जब वे सार्वभौमिक रूप से लागू हों-जिसमें संगठित और असंगठित क्षेत्रों के श्रमिक शामिल हों। श्रम बाजार में व्यापक समग्र राष्ट्रीय श्रम नीति विकसित किए बिना एक विधायी हस्तक्षेप असंभव है। इस तरह भारत सरकार को पहले श्रमिक मुद्दों पर राष्ट्रीय नीति की रूपरेखा को लेकर आम सहमित बनाने पर ध्यान देना चाहिए, बजाय कि उद्योगों को खुश करने के लिए श्रम कानूनों के कुछ प्रावधान लागू करते रहने के दृष्टिकोण से आगे बढ़ते रहने के।

क्योंकि पिछले 25 सालों के दौरान कई तरह के अध्ययन, सुझाव और सुधार सामने आ चुके हैं, इसलिए सभी की आम सहमति से राष्ट्रीय श्रमिक नीति का मसौदा तैयार करना आसान होगा। बकि अत्यधिक स्वचालित विनिर्माण क्षेत्र के कारण देश में बेरोजगारी बहुत तेजी से बढ़ रही है यह भी जरूरी है कि भारत सरकार नये अवसर पैदा करे। हालांकि मेक इन इंडिया ने पहले ही निवेश आकर्षित करना शुरू कर दिया है, फिर भी निर्माण क्षेत्र में नौकरियां नहीं बढ़ी हैं। इसलिए भारत सरकार को युवा आबादी के बड़े वर्ग के लिए रोजगार के अवसर पैदा करने पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए। इस लक्ष्य को उच्च शिक्षा के साथ व्यवसायिक प्रशिक्षण को जोड़कर प्राप्त किया जा सकता है। असल मायने में श्रम सुधार तब होंगे, जब श्रम बाजार अत्यधिक कुशल लोगों से भरपूर होंगे, जो प्रताड़ित किए जाने के डर के बिना निर्माण और सेवा उत्पादन में शामिल होने के लिए तैयार होंगे।

श्रम कानूनों में बदलाव के भारत सरकार के हालिया कदमों का स्वागत किया जाना चाहिए, वहीं उनकी दक्षता को बढ़ाकर श्रमिक बाजार को सशक्त बनाने पर भी समान ध्यान दिया जाना चाहिए। ❑

संदर्भ

- झा, श्रीरंग, 2015 मेक इन इंडिया, एफआईआईबी बिजनेस समीक्षा, संस्करण. 4, अंक. 2, जून 2015.
- योजना आयोग, 2001, रोजगार के अवसरों पर कार्यबल की रिपोर्ट
- http://planningcommission.nic.in/aboutus/taskforce/tk_empopp.pdf