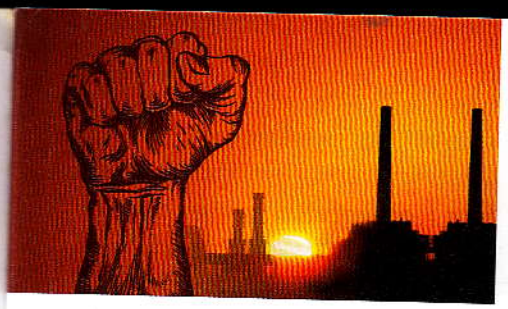

भारत में असंगठित श्रम बाजार

ए श्रीजा

'मेक इन इंडिया', डिजिटल इंडिया, स्वच्छ भारत अभियान जैसी प्रमुख योजनाओं से भी रोजगार सृजन की संभावना बनती है। इसके अतिरिक्त उद्यमिता को बढ़ावा देने के लिए प्रारंभ की गई योजनाओं जैसे स्टार्टअप इंडिया, स्टैंडअप इंडिया, मुद्रा, एस्पायर, अटल इनोवेशन मिशन, प्रधानमंत्री युवा योजना आदि के माध्यम से भी अधिक से अधिक रोजगार उत्पन्न होने की उम्मीद है। संक्षेप में, जबकि विधायी और योजनाबद्ध पहल अधिक से अधिक असंगठित श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करेंगी, यह भी आवश्यक है कि नई नौकरियों की प्रकृति भी शिष्ट और सम्माननीय हो

भारतीय श्रम बाजार की प्रकृति विरोधाभासी है जिसमें 92 प्रतिशत श्रमशक्ति असंगठित क्षेत्र में कार्यरत है और 10 प्रतिशत से कम संगठित क्षेत्र में। असंगठित क्षेत्र में कार्य करने का एक बहुत बड़ा कारण औपनिवेशिक काल के बाद से आज तक मौजूद सामाजिक-आर्थिक कारक हैं। औपनिवेशिक शासन के दौरान औद्योगिकीकरण का पैटर्न कुछ ऐसा था कि कच्चे माल का निर्यात और तैयार उत्पादों का आयात किया जाता था। ब्रिटेन की औद्योगिक क्रांति का प्रभाव भारतीय अर्थव्यवस्था पर नहीं पड़ा था। हां, प्रथम विश्व युद्ध के दौरान युद्ध की जरूरतों को पूरा करने के लिए फैक्टरी आधारित निर्माण कार्य शुरू हुआ लेकिन स्वतंत्रता के बाद देश की अर्थव्यवस्था कृषि प्रधान थी जिसमें श्रमिकों की संख्या बहुत कम थी। गैर-कृषि क्षेत्र में अंतर जातीय प्रतिद्वंद्विता मौजूद थी क्योंकि अधिकतर गैर-कृषि कार्य जाति आधारित था। उद्यमशीलता कुछ समुदायों तक सीमित थी और जो उद्योग सामने आए थे, वे लोहे, इस्पात, खनन, कपड़ा, न्यूजप्रिंट इत्यादि पर आधारित थे। यहां भी मजदूरों की संख्या कम थी।

स्वतंत्रता के बाद औद्योगिकीकरण की महालनोबिस नीति ने पूंजीगत उद्योगों पर ध्यान केंद्रित किया। इसके अतिरिक्त गैर-कृषि क्षेत्र में ग्रामीण सहकारी संघ की स्थापना की गई और कुछ विशिष्ट उद्योगों को छोटे एवं मध्यम दर्जे के उद्यमों के लिए संरक्षित किया गया। इसलिए कृषि, हस्तशिल्प, हथकरघा, छोटे और ग्रामीण उद्योगों जैसे श्रम गहन क्षेत्रों का पर्याप्त विस्तार नहीं हुआ। ये क्षेत्र आकार में छोटे रह गए और इनकी प्रकृति असंगठित ही बनी रही। कुल रोजगार में असंगठित क्षेत्र का हिस्सा 1977-78 में 92.2 प्रतिशत था जो 1993-94 में 92.7 प्रतिशत हो गया। अतः ऐतिहासिक रूप से भारत के पास नब्बे के दशक के शुरुआती वर्षों में उदारीकरण और वैश्वीकरण के प्रारंभ होने से पहले ही एक बड़ी असंगठित श्रमशक्ति मौजूद थी जो लगातार बढ़ती ही गई।

असंगठित क्षेत्र के उद्यमों का राष्ट्रीय आयोग (एनसीईयूएस) असंगठित क्षेत्र को ऐसे अनिगमित निजी उद्यम कहता है जिनके स्वामी मालिकाना या साझेदारी के आधार पर माल और सेवाओं की बिक्री और उत्पादन में लगे व्यक्ति या परिवार होते हैं और जिनमें दस से कम व्यक्ति कार्य करते हैं। चूंकि असंगठित श्रमिक संगठित और असंगठित, दोनों क्षेत्रों में हैं इसलिए एनसीईयूएस उन्हें इस प्रकार पारिभाषित करता है- 'असंगठित श्रमिक ऐसे श्रमिक होते हैं जोकि असंगठित क्षेत्र या घरों में काम करते हैं, लेकिन उनमें नियोक्ता द्वारा प्रदत्त सामाजिक सुरक्षा लाभ वाले नियमित श्रमिक शामिल नहीं हैं। संगठित क्षेत्र के ऐसे श्रमिक भी उनमें शामिल होते हैं जिन्हें नियोक्ता द्वारा रोजगार और सामाजिक सुरक्षा लाभ प्राप्त नहीं होता।' एनएसएसओ यूनिट स्तर के आंकड़ों पर एनसीईयूएस की परिभाषा को लागू करते हुए असंगठित रोजगार की प्रवृत्ति तालिका -1 में देखी जा सकती है।

1999-2000 में देश में संगठित या असंगठित क्षेत्र में असंगठित रोजगार 91.9 प्रतिशत था, जोकि 2004-05 में बढ़कर 92.2 प्रतिशत हो गया (तालिका-1)। असंगठित क्षेत्र में श्रमशक्ति के उच्च अनुपात का एक कारण यह है कि 50 प्रतिशत से ज्यादा लोग स्व-रोजगार प्राप्त हैं और असंगठित कृषि

लेखिका भारतीय आर्थिक सेवा की अधिकारी हैं। संप्रति नीति आयोग में बतौर निदेशक पदस्थापित हैं। वह कौशल विकास, श्रम तथा रोजगार सृजन जैसे विषयों पर काम कर रही हैं। आलेख में व्यक्त विचार निजी है। ईमेल: srija.a@nic.in

तालिका 1 : संगठित और असंगठित क्षेत्रों में संगठित और असंगठित रोजगार*

		संगठित	असंगठित	कुल
1999-2000				
औपचारिक	संख्या*	33.7	1.4	35
	हिस्सा#	(62.3)	(0.41)	(8.8)
अनौपचारिक	संख्या*	20.5	341.3	361.7
	हिस्सा#	(37.9)	(99.6)	(91.2)
कुल	संख्या*	54.1	342.6	396.8
	हिस्सा#	(13.6)	(86.3)	100
2004-05				
औपचारिक	संख्या*	32.06	1.35	33.41
	हिस्सा#	(52)	(0.3)	(7.30)
अनौपचारिक	संख्या*	29.54	396.66	426.2
	हिस्सा#	(48)	(99.7)	(92.7)
कुल	संख्या*	61.61	398.01	459.61
	हिस्सा#	(13)	(87)	100
2011-12				
औपचारिक	संख्या	37.18	1.39	38.56
	हिस्सा	(45.4)	(0.4)	(8.1)
अनौपचारिक	संख्या	44.74	390.92	435.66
	हिस्सा	(54.6)	(99.6)	(91.9)
कुल	संख्या	81.92	392.31	474.23
	हिस्सा	(17.3)	(82.7)	100

*10 लाख में # कुल बाजार में प्रतिशत

स्रोतः एनएसएसओ रोजगार-बेरोजगारी सर्वेक्षण 1999-2000, 2004-05 और 2011-12 के युनिट लेवल डेटा पर आधारित

क्षेत्र में लगे हुए हैं। इस दौरान एक ओर भारी उद्योगों पर बल दिया गया और दूसरी ओर एसएमई को संरक्षण देने की नीति के चलते उपभोक्ता वस्तु क्षेत्र का पर्याप्त विस्तार नहीं हुआ। परिणामस्वरूप मैन्यूफैक्चरिंग क्षेत्र में गुणवत्तापूर्ण रोजगार का सृजन नहीं हुआ, चूंकि मैन्यूफैक्चरिंग इकाइयां सब्सिडी का लाभ प्राप्त करने के लिए लघु स्तरीय ही बनी रहीं। नब्बे के दशक के बाद सार्वजनिक क्षेत्र में विनिवेश की नीति के कारण विदेशी कंपनियों की प्रतिस्पर्धा में वृद्धि हुई और संगठित क्षेत्र में भी असंगठित रोजगार का सृजन हुआ। संगठित क्षेत्र में असंगठित रोजगार का हिस्सा 1999-2000 में 37.9 प्रतिशत से बढ़कर 2004-05 में 48 प्रतिशत और 2011-12 में 54.6 प्रतिशत हो गया।

पिछले चार दशकों में भारत ने हिंदू वृद्धि दर को पीछे छोड़ दिया है और तेजी से उभरती अर्थव्यवस्था बन गया है। इसी ढांचागत परिवर्तन के चलते कृषि क्षेत्र में रोजगार में गिरावट हुई और निर्माण एवं कम कुशल सेवा क्षेत्र में असंगठित रोजगार बढ़ा। उदारीकरण के बाद के दौर में विश्वव्यापी प्रतिस्पर्धा के बढ़ने और संरक्षण एवं सब्सिडी के घटने से जोखिम बढ़ने लगा और उद्यमियों को यह मुफीद लगा कि अपने उद्यम के आकार का विस्तार न किया जाए ताकि उनके लिए नियम-कानूनों को ताक पर रखना आसान हो। कर न चुकाना पड़े। साथ ही श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का लाभ भी न देना पड़े।

जब उद्यमियों ने अपनी कंपनियों का आकार नहीं बढ़ाया, तो आकस्मिक और ठेका श्रमिकों की संख्या बढ़ती गई। इसके अतिरिक्त बहुराष्ट्रीय कंपनियों की वृद्धि से ऑफशोर आउटसोर्सिंग और अंतरराष्ट्रीय सबकॉन्ट्रैक्टिंग में इजाफा हुआ और स्थायी रोजगार की तुलना में अस्थायी रोजगार भी बढ़ा। चूंकि ठेके पर काम देने से नियोक्ता औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947 से बच सकते थे और कर्मचारियों को कभी भी काम से निकाला जा सकता था। तकनीकी नवाचार ने उत्पादों का टिकाऊपन कम किया और अब लोगों को नए उन्नत उत्पाद मिलने लगे। पूंजीगत उत्पादों का आयात रियायती या शुल्क मुक्त बनाया गया। छोटे मैन्यूफैक्चरों ने मुक्त बाजार की चुनौतियों का भरपूर सामना किया। उन्होंने पे रोल पर कर्मचारी कम रखे और ठेके पर उत्पादों का निर्माण जारी रखा। सार्वजनिक क्षेत्र में भी लागत को कम करने के उद्देश्य से असंगठित क्षेत्र के विस्तार ने मुश्किल स्थितियां खड़ी कीं, जिसे सहजता से देखा जा सकता है।

आर्थिक जनगणना के अनुसार, 6 से कम श्रमिकों वाली इकाइयों की संख्या 1990 में 93 प्रतिशत से बढ़कर 2013 में 95.5 प्रतिशत हो गई है, जबकि इस अवधि में 10 से कम श्रमिकों वाली इकाइयों का प्रतिशत 3.5 प्रतिशत से घटकर 3.1 प्रतिशत हो गया। 10 से ज्यादा श्रमिकों वाली इकाइयों का आकार 1990 में 3.1 प्रतिशत से घटकर 2013 में 1.4 प्रतिशत हो गया और रोजगार में उनकी हिस्सेदारी इस अवधि के दौरान 37.1 प्रतिशत से घटकर 21.2 प्रतिशत हो गई।

रोजगार की बढ़ती हुई आकस्मिकता या संविदा से श्रमिकों की रोजगार सुरक्षा खतरे में पड़ गई। अब उन्हें न तो स्वयं और न ही परिवार के लिए चिकित्सा लाभ मिलता है। पेंशन, मुआवजा, न्यूनतम वेतन, अतिरिक्त कार्य के घंटों के लिए ओवरटाइम, सभी समाप्त हो गए। साथ ही व्यावसायिक जोखिमों की स्थितियों में भी कोई लाभ नहीं मिलता।

असंगठित क्षेत्र के विस्तार से निपटने के लिए, विभिन्न समितियों और कमीशनों का गठन किया गया जैसे श्रम पर द्वितीय राष्ट्रीय आयोग (2002), 'दसवीं योजना अवधि (2002) में प्रति वर्ष 100 लाख रोजगार के अवसरों का लक्ष्य' पर एसपी गुप्ता रिपोर्ट, 100 लाख रोजगार अवसरों के सृजन पर कार्यबल (2002), असंगठित क्षेत्र में उद्यमों के लिए राष्ट्रीय आयोग (2004-2008)। इन रिपोर्टों से यह पता चला कि देश की श्रमशक्ति बड़े पैमाने पर निरक्षर है जिसमें व्यावसायिक कौशल का स्तर बहुत निम्न

तालिका 2 : रोजगार के आकार वर्ग द्वारा स्थापित इकाइयों का विभाजन (प्रतिशत में)

रोजगार के वर्ग के आकार द्वारा रोजगार	मद	आर्थिक जनगणना के वर्ष			
		1990	1998	2005	2013
1-5 (श्रमिक)	इकाइयां	93.4	94.0	95.4	95.5
	रोजगार	54.5	58.6	67.3	69.5
6-9 (श्रमिक)	इकाइयां	3.5	3.3	3.4	3.1
	रोजगार	8.4	8.3	10.3	9.3
10 और अधिक (श्रमिक)	इकाइयां	3.1	2.8	1.3	1.4
	रोजगार	37.1	33.1	22.4	21.2

स्रोतः पांचवीं और छठी आर्थिक जनगणना, अखिल भारतीय रिपोर्ट

है। इसके कारण वह कृषि से निकलकर मैन्यूफैक्चरिंग या सेवा क्षेत्र में दक्षतापूर्ण कार्य नहीं कर सकती। श्रम बाजार में ढांचागत परिवर्तन केवल इतना ही हुआ है कि लोग कृषि से निकलकर कम या अकुशल निर्माण क्षेत्र में काम करने लगे, खुदरा व्यापारी, उद्यमी, परिवहन क्षेत्र में निजी वाहनों के चालक, घरेलू श्रमिक, गृह आधारित श्रमिक या सुरक्षा गार्ड बन गए। ऐसे में आयोगों/समितियों की सिफारिशें श्रम कानून सुधार, कौशल विकास, व्यावसायिक प्रशिक्षण आदि से ही संबंधित थीं।

नीतिगत उपाय

निर्माण क्षेत्र में कम दक्षता प्राप्त लोगों को आसानी से रोजगार मिल जाता है। इस क्षेत्र में मजदूरी, कामकाज की स्थितियों, सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, कल्याणकारी उपायों को विनियमित करने के उद्देश्य से निर्माण, भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक (रोजगार का नियमन और सेवा शर्तें) अधिनियम, 1996 और भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक उपकर अधिनियम, 1996 लागू किए गए। असंगठित श्रमिकों की सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण हेतु सामाजिक सुरक्षा अधिनियम 2008 को भी लागू किया गया। साथ ही असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए 2008 में राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना शुरू की गई ताकि उनके लिए महंगी होती चिकित्सा सेवा पर व्यय करना आसान हो। इस योजना में असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों की विभिन्न श्रेणियां शामिल हैं जैसे भवन निर्माण और अन्य निर्माण श्रमिक, रेलवे के कुली, फुटपाथी दुकानदार, मनरेगा श्रमिक, घरेलू श्रमिक, वाहन और टैक्सी चालक, रिक्शा चालक, कूड़ा बीनने वाले, बीड़ी श्रमिक, खान मजदूर और सफाई कर्मचारी। 31 मार्च, 2016 तक 41.3 करोड़ लोग आरएसबीवाई स्मार्ट कार्डधारक थे।

ठेका श्रम को विनियमित करने के लिए ठेका श्रम (नियमन और उन्मूलन) अधिनियम, 1970 को भी लागू किया गया है लेकिन यह अधिनियम 20 से अधिक श्रमिकों वाले प्रतिष्ठानों या ठेकेदारों पर लागू है इसलिए बड़ी संख्या में ठेके पर काम करने वाले श्रमिक इस अधिनियम के दायरे में आते ही नहीं। अंतर-राज्यीय प्रवासी कामगारों के रोजगार को विनियमित करने और उनकी सेवा की शर्तों को लागू करने के लिए अंतरराज्यीय प्रवासी श्रमिक (रोजगार का नियमन और सेवा शर्तें) अधिनियम, 1979 को लागू किया गया है। इस अधिनियम में प्रवासी श्रमिकों के लिए कल्याणकारी उपायों की सूची दी गई है जैसे स्थानीय कर्मचारियों के समान मजदूरी, वेतन के साथ समय-समय पर घर लौटने का अधिकार, चिकित्सा सुविधा एवं रोजगार स्थल पर आवास लेकिन इन प्रावधानों को अनदेखा किया जा रहा है और प्रवासी श्रमिक बदतर स्थितियों में रहने को मजबूर हैं। इसके अतिरिक्त विशेष श्रेणियों के कर्मचारियों, जैसे सिनेमा कर्मचारी, खान मजदूर, बीड़ी और सिगार श्रमिक, मैला ढोने वालों के लिए विभिन्न कल्याणकारी कानून हैं। लेकिन इन कानूनों के बारे में जानकारी न होने के कारण अधिकतर असंगठित मजदूरों की स्थितियां शोचनीय बनी रहती है। साथ ही, अकुशल श्रमिकों की बढ़ती संख्या के कारण भी उनकी सौदेबाजी की शक्ति कमजोर होती है।

निर्माण क्षेत्र में कम दक्षता प्राप्त लोगों को आसानी से रोजगार मिल जाता है। इस क्षेत्र में मजदूरी, कामकाज की स्थितियों, सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, कल्याणकारी उपायों को विनियमित करने के उद्देश्य से निर्माण, भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक (रोजगार का नियमन और सेवा शर्तें) अधिनियम, 1996 और भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक उपकर अधिनियम, 1996 लागू किए गए।

असंगठित श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा कवर देने के लिए अटल पेंशन योजना जैसी विभिन्न स्कीमें शुरू की गई हैं, जो 18-40 वर्ष के आयु वर्ग के लोगों को सदस्यता के आधार पर 1,000 रुपए प्रति माह की न्यूनतम पेंशन प्रदान करती है, जब तक वे 60 वर्ष के न हो जाएं। प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना 12 रुपए के सालाना प्रीमियम पर 2 लाख रुपए का दुर्घटना एवं विकलांगता कवर प्रदान करती है। प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना 330 रुपए के सालाना प्रीमियम पर 2 लाख रुपये का जीवन बीमा कवर प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना फसल का नुकसान होने या अप्रत्याशित घटनाओं के परिणामस्वरूप फसलों को होने वाली क्षति के लिए किसानों को वित्तीय सहायता प्रदान करती है।

प्रधानमंत्री रोजगार प्रोत्साहन योजना के तहत, सरकार कर्मचारी भविष्य निधि में 8.33 प्रतिशत नियोक्ता योगदान प्रदान करती है। कपड़ा क्षेत्र में तो सरकार अप्रैल 2016 के बाद खोले गए सभी नये खातों के लिए नियोक्ता के पूरे 12 प्रतिशत योगदान का भुगतान करेगी। ऐसा इसलिए किया जा रहा है ताकि छोटी कंपनियां अधिक श्रमिकों को नियुक्त करें और उन्हें सामाजिक सुरक्षा लाभ प्रदान करने को प्रोत्साहित हों। नियोक्ता प्रशिक्षुओं को भी काम पर रखें, इसके लिए राष्ट्रीय प्रशिक्षु संवर्धन योजना शुरू की गई थी जिसमें सरकार नियोक्ता द्वारा नियुक्त हर प्रशिक्षु को 25 प्रतिशत स्टाइपेंड प्रदान करती है। यह 1,500 से अधिक नहीं होना चाहिए। साथ ही फ्रेशर प्रशिक्षु, (जो बिना किसी संगठित प्रशिक्षण के सीधे आए) के बुनियादी प्रशिक्षण की लागत को साझा किया जाएगा जोकि 500 घंटे या तीन महीने की अधिकतम अवधि के लिए प्रति प्रशिक्षु 7500 रुपए से अधिक नहीं होना चाहिए।

कौशल भारत मिशन के अंतर्गत, 20 से अधिक केंद्रीय मंत्रालयों द्वारा प्रधानमंत्री कौशल विकास योजना और कौशल विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित किया जा रहा है जिससे कुशल श्रमशक्ति को बेहतर मेहनताना मिल सके।

ईज ऑफ डुइंग बिजनेस पहल के तहत पंजीकरण की प्रक्रिया, श्रम कानूनों का अनुपालन, निरीक्षण आदि को सरल बनाया जा रहा है ताकि अधिक से अधिक संख्या में उद्यमों की स्थापना को प्रोत्साहन मिले। 'मेक इन इंडिया', डिजिटल इंडिया, स्वच्छ भारत अभियान जैसी प्रमुख योजनाओं से भी रोजगार सृजन की संभावना बनती है। इसके अतिरिक्त उद्यमिता को बढ़ावा देने के लिए प्रारंभ की गई योजनाओं जैसे स्टार्टअप इंडिया, स्टैंडअप इंडिया, मुद्रा, एस्पायर, अटल इनोवेशन मिशन, प्रधानमंत्री युवा योजना आदि के माध्यम से भी अधिक से अधिक रोजगार उत्पन्न होने की उम्मीद है।

संक्षेप में, जबकि विधायी और योजनाबद्ध पहल अधिक से अधिक असंगठित श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करेंगी, यह भी आवश्यक है कि नई नौकरियों की प्रकृति भी शिष्ट और सम्माननीय हो। ❑