भारत के अनौपचारिक कामगार और सामाजिक संरक्षण
India's Informal Workers and Social Protection

रीना अग्रवाल
Rina Agarwala
April 11, 2011

1980 के दशक से विश्व की सरकारों ने राज्य के कल्याण संबंधी नारे लगाने कम कर दिए हैं और तत्संबंधी नीति पर अमल करना भी कम कर दिया है. इससे संरक्षण के दायरे से बाहर अनौपचारिक कामगारों का अनुपात और भी बढ़ गया है. इसकी परिणति यह हुई कि विश्व के उन तमाम कामगारों का अनुपात और भी बढ़ गया है, जिन्हें अपने नियोक्ताओं से और राज्य से न तो मज़दूरी मिलती है और न ही कोई सामाजिक लाभ. भारत भी इस वैश्विक प्रवृत्ति से बचा नहीं है; भारत सरकार के 2005 के रोज़गार और बेरोज़गारी (एनएसएस) के नमूना सर्वेक्षण के अनुसार भारत की कुल श्रम शक्ति के 93 प्रतिशत मज़दूर और गैर-खेतिहर श्रम शक्ति के 82 प्रतिशत मज़दूर अनौपचारिक रूप में ही नियोजित हैं. अनौपचारिक कामगार कानूनी जिन्स और सेवाओं का उत्पादन तो करते हैं, लेकिन वे राजकोषीय,श्रम शक्ति, स्वास्थ्य और कर संबंधी कानून के अंतर्गत पंजीकृत और विनियमित नहीं हैं. वे मकान बनाते हैं, घरों को साफ़ करते हैं, कपड़े सीते हैं और कार के कलपुर्जों की मरम्मत करते हैं. आर्थिक संकट और विस्तार के दौर में उनकी संख्या और भी बढ़ गई है. हाल ही में वे अमीर देशों में भी फिर से नज़र आने लगे हैं. दूसरों शब्दों में आरंभिक विकास के सिद्धांतों के अनुसार अनौपचारिक कामगार न तो "सीमांत" कामगार हैं और न ही "अस्थायी", बल्कि वे पहले भी और अब भी हमेशा ही आधुनिक अर्थव्यवस्था की धुरी के समान रहे हैं.

अपने योगदान के बावजूद अनौपचारिक कामगार भारत में और अन्य देशों में भी भारी गरीबी और असुरक्षा की हालत में रहते हैं. अधिकांश देशों में तो अनौपचारिक कामगार राष्ट्रीय स्तर के श्रम-शक्ति के सर्वेक्षणों में कहीं नज़र भी नहीं आते हैं और वे सरकारी मदद से दिए जाने वाले श्रमिक लाभों के लिए पात्रता भी नहीं रखते. वे अक्सर अपने घर से दूर या गैर-पंजीकृत वर्कशेड में बहुत बुरी हालत में रहते हैं. यद्यपि वे सरकार की अधिकारिता से बाहर काम करते हैं,लेकिन अनौपचारिक काम के बारे में भारत में सरकारी वक्तव्य धीरे-धीरे उनके पक्ष में होते जा रहे हैं. उदाहरण के लिए भारत में 1969 की राष्ट्रीय श्रम रोज़गार और पुनर्वास आयोग (एनएलसी) की रिपोर्ट के अनुसार सरकार ने "सभी भारतीय पुरुषों के लिए सरकार की ओर से रोज़गार दिलाने का प्रयास किया". परंतु सन् 2002 तक एनएलसी ने अनौपचारिक रोज़गार को "सभी भारतीयों के भावी कार्य के प्राथमिक स्रोत" के रूप में विकसित करने के लिए बढ़ावा दिया.

विश्व भर में अनौपचारिक रोज़गार के बढ़ते अनुपात को देखते हुए उनकी आजीविका को बढ़ाने के लिए क्या किया जा रहा है? विद्वान् और सक्रिय कार्यकर्ता इसके लिए नव-उदार वैश्वीकरण के समकालीन युग में कामगारों को बचाने के लिए परंपरागत ट्रेड यूनियनों के सिकुड़ते आकार और घटती शक्ति को कारण मानते हैं. इसके अलावा वे यह भी तर्क देते हैं कि अनौपचारिक कामगार अपने काम के विकेंद्रित ढाँचे के कारण और श्रमिकों के अधिकारों के मामले में कम होते राज्य के हस्तक्षेप की बढ़ती लोकप्रियता के कारण संगठित होने में भी "असमर्थ" हैं. भारत में यह धारणा इतनी गहरी है कि "अनौपचारिक कामगार" और "असंगठित कामगार" ये दोनों शब्द एक दूसरे के पर्याय के रूप में इस्तेमाल किए जाने लगे हैं. इसके परिणामस्वरूप हाल ही के दस्तावेज़ों में अनौपचारिक कामगारों को एजेन्सी के शिकार के रूप में दिखाया जाने लगा है. इस संदर्भ में हाल ही की घटनाओं से अनौपचारिक कामगारों के संगठित होने और भारत सरकार से कल्याण संबंधी लाभ प्राप्त करने की उनकी क्षमता को देखकर भ्रम होने लगा है. 1999 में पहली बार भारत सरकार ने एनएसएस में अनौपचारिक कामगारों की गणना की थी. 1999 के एनएसएस के अनुसार 8 प्रतिशत अनौपचारिक कामगार ही ट्रेड यूनियन के सदस्य थे. सन् 2002 में *दूसरे*

राष्ट्रीय श्रमिक आयोग की रिपोर्ट में इन्हें एक ऐसे एक छत्र के नीचे लाने वाला कानून बनाने की आश्वासन दिया गया था, जिसके अंतर्गत अनौपचारिक अर्थव्यवस्थाओं सहित सभी अर्थव्यवस्थाओं के सभी कामगारों को न्यूनतम स्तर का संरक्षण अवश्य प्रदान किया जाए. दिसंबर 2008 में भारतीय संसद ने अनौपचारिक कामगारों को जीवन बीमा, अशक्तता बीमा, स्वास्थ्य बीमा और बुढ़ापे में बीमा प्रदान करने के लिए असंगठित क्षेत्र के कामगारों को सामाजिक सुरक्षा देने का विधेयक पारित कर दिया. यद्यपि अनौपचारिक और औपचारिक श्रम संगठनों ने इस अधिनियम की भारी आलोचना की, लेकिन इससे अनौपचारिक कामगारों के कल्याण के प्रति ध्यान देने की सरकारी संकल्प का प्रमाण तो मिल ही जाता है. इस अधिनियम के अंतर्गत शुरू की गई *राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना* इसका सबसे बड़ा कार्यक्रम है,जिसके अंतर्गत अनौपचारिक कामगारों के परिवारजनों को सहभागी अस्पतालों में चिकित्सा के खर्च के लिए 750 डॉलर तक देने की व्यवस्था की गई है. सरकारी और औद्योगिकी स्तर पर अनौपचारिक कामगारों को कुछ हद तक संरक्षण प्रदान करने के लिए कई कानून हैं. यदि भारत सरकार श्रमिकों को संरक्षण देने के लिए अपने हाथ पीछे खींच रही है और भारतीय श्रम आंदोलन कमज़ोर पड़ रहा है तो कौन है जिन्होंने इन नीतियों को आगे बढ़ाया है और ये नीतियाँ कितनी प्रभावी होंगी.

इन सवालों की छानबीन करने के लिए मैंने भारत के अनौपचारिक कामगारों के वैकल्पिक आंदोलनों का पता लगाया और इसके लिए दोमुखी प्रविधि अपनाई जिसमें तीन भारतीय राज्यों (तमिलनाडु,महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल) और दो उद्योगों (निर्माण और बीड़ी उद्योग) के तुलनात्मक विश्लेषण सहित सूक्ष्म स्तर पर नृवंशविज्ञान को भी आधार बनाया. इसमें तीन सौ अनौपचारिक कामगारों,सरकारी कर्मचारियों और यूनियन के नेताओं के साथ गहन साक्षात्कार करके प्रमाण जुटाए गए. इनमें से 140 साक्षात्कार अनौपचारिक रूप में नियुक्त उन महिला कामगारों के थे जो एक अनौपचारिक श्रमिक संगठन के सदस्य थे.

लोकप्रिय धारणा के विपरीत भारत के अनौपचारिक कामगार आज के लचीले श्रम बाज़ार के युग में भी अपने जीवन के लिए नए उपाय खोज रहे हैं. काम करने की अपनी अनूठी परिस्थितियों में समायोजित होने के लिए उन्होंने परंपरागत श्रम आंदोलन की रणनीति में अनेक परिवर्तन कर लिए हैं. सबसे पहली बात तो यह है कि अनौपचारिक कामगार शॉप फ्लोर पर मिलकर हर रोज़ नहीं आते हैं, इसलिए उन्होंने अपने पड़ोस के आसपास ही संगठित होना शुरू कर दिया है. दूसरी बात यह है कि चूँकि अपने मालिक के सामने अपनी माँगें रखने का उन्हें कोई कानूनी अधिकार नहीं है,इसलिए वे मतदाता के रूप में अपनी शक्ति का उपयोग करके अपनी माँगें सरकार के सामने रख रहे हैं. अंततः उनकी माँगों का उद्देश्य बदल जाने के कारण न्यूनतम मज़दूरी और नौकरी की सुरक्षा की उनकी परंपरागत माँगों का स्वरूप भी बदल गया है. अब वे राज्य से शिक्षा के लिए छात्रवृत्ति,मकान और स्वास्थ्य क्लिनिक जैसे कल्याणकारी लाभों की मांग कर रहे हैं. इन रणनीतिक परिवर्तनों के कारण अनौपचारिक कामगार अब अपने मालिकों की अनदेखी कर पाते हैं,उत्पादन ठप्प करने का प्रयास नहीं कर पाते और अपनी अनिश्चित आमदनी को बचाकर रखने का प्रयास करते हैं. इसका प्रभाव परिवार के सभी सदस्यों पर पड़ता है,क्योंकि उनमें से अधिकांश सदस्य अनौपचारिक कामों में लगे होते हैं.

अपने आंदोलन को चलाने के लिए अनौपचारिक कामगार "कल्याण बोर्ड" नाम से त्रिपक्षीय संगठन बना लेते हैं, जिसे राज्य सरकारें कार्यान्वित करती हैं और उन्हें इसके लिए अपने नियोक्ताओं से, सरकारों से और कामगारों से धनराशि मिलती है. "कल्याण बोर्ड" में शामिल होने के लिए उन्हें यूनियन से अनौपचारिक कामगार की हैसियत का प्रमाणपत्र लेना होता है. कल्याण बोर्ड में शामिल होने पर अनौपचारिक कामगारों को कल्याणकारी लाभ प्राप्त होते हैं और एक परिचय पत्र मिलता है, जिसके कारण उन्हें औपचारिक नियोक्ता की मान्यता के बिना भी अपने काम के

लिए सरकारी मान्यता मिल जाती है. कल्याण बोर्डों के कार्यान्वयन से अनौपचारिक कामगारों के आंदोलन का मुख्य केंद्र अब कल्याण बोर्ड ही हो गया है.

राज्य से नए ठोस लाभ मिलने के अलावा अनौपचारिक कामगारों के वैकल्पिक आंदोलन के कारण परंपरागत कामगारों के बीच अब लिंग और वर्ग की एक अनूठी पहचान बनने लगी है. इन आंदोलनों को महिलाएँ चला रही हैं जिससे सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के बीच की धूमिल होती रेखाएँ साफ़-साफ़ दिखाई पड़ने लगी हैं. उदाहरण के लिए बीड़ी उद्योग के लिए कार्यस्थल घर ही होता है और निर्माण उद्योग के लिए उनका कार्यस्थल ही अस्थायी घर होता है. उत्पादन और प्रजनन के क्षेत्रों में अपने अनूठे हितों की रक्षा के लिए राज्य ने ज़िम्मेदारी ले ली है और अनौपचारिक कामगार इनके एक दूसरे से जुड़े संबंधों को उजागर कर रहे हैं. जहाँ तक वर्ग का संबंध है,अनौपचारिक कामगार एक ऐसी नई पहचान बना रहे हैं जो उन्हें पूँजी के विरोध में खड़ा करने के बजाय अपनी सामाजिक उपभोग की आवश्यकताओं के लिए सरकार से जोड़ रही है. अनौपचारिक कामगार कर्मचारी के रूप में अपनी पहचान की मान्यता के लिए नियोक्ता से लड़ने के बजाय सरकार से लड़ रहे हैं. अपने चुने हुए नुमाइंदों के रूप में राज्य के राजनीतिज्ञों का ध्यान खींचने के लिए अनौपचारिक कामगार श्रमिक के रूप में अपने अधिकारों की माँग करने के बजाय नागरिक के रूप में अपने अधिकारों की माँग कर रहे हैं. अन्य हितकारी समूहों के विपरीत अनौपचारिक कामगार वर्ग के पदक्रम में अपने शोषण के मूल स्रोत से जूझ रहे हैं.

अर्थव्यवस्था में राज्य की भूमिका को कम से कम करने के नव-उदारवादी प्रयासों के बावजूद अनौपचारिक कामगार राज्य को, जिसकी इस बारे में स्पष्ट भूमिका है और जो अपनी ज़िम्मेदारी से बच नहीं सकते,अपनी कल्याण संबंधी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए ज़िम्मेदार मान रहे हैं. अविनियमित श्रम और अपने राजनीतिक समर्थन के बदले अनौपचारिक कामगार राज्य से अपने काम के लिए मान्यता और अपनी सामाजिक उपभोग की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सहायता की माँग कर रहे हैं. इन प्रयासों से अनौपचारिक कामगारों को कुछ हद तक सामाजिक वैधता मिलने लगी है. इससे समाज में उनकी हैसियत दावेदार की हो गई है. इस रणनीति के फलस्वरूप अनौपचारिक कामगार अपने आंदोलन में राज्य को केंद्रीय भूमिका निभाने के लिए बाध्य कर रहे हैं, जो अनौपचारिक कामगारों के आंदोलन के दिनों से भी कहीं बड़ी भूमिका होगी. इसलिए आधुनिक अर्थव्यवस्था में अनौपचारिक कामगारों की केंद्रीय भूमिका को संगठनीय मानकर उसे फिर से परिभाषित किया जाना चाहिए. साथ ही उनके आंदोलन की सफलता और असफलता का मूल्यांकन कामगारों के समकालीन आंदोलन के भविष्य को समझने के लिए ही किया जाना चाहिए.

रीना अग्रवाल जॉन्स हॉप्किन्स विश्वविद्यालय में समाज विज्ञान की सहायक प्रोफ़ेसर हैं. श्रम,लिंग और आप्रवास पर उनकी विशेषज्ञता है. उनसे Agarwala@jhu.edu *पर संपर्क किया जा सकता है.*

हिंदी अनुवादः विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा),रेल मंत्रालय, भारत सरकार
<malhotravk@hotmail.com>