अध्याय - 8
असंगठित श्रम

8.1 "असंगठित श्रम" को कामगारों के ऐसे रूप में परिभाषित किया गया है जो रोजगार की अनियत प्रकृति, अज्ञानता तथा निरक्षरता, लघु आकार और प्रतिष्ठानों के छिन्न-भिन्न स्वरूप आदि कठिनाइयों के कारण अपने साझा उद्देश्य को प्राप्त करने के लिये स्वयं को संगठित करने में सक्षम नहीं हैं।

8.2 वर्ष 1999-2000 में राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन द्वारा किए गए सर्वेक्षण के अनुसार संगठित और असंगठित दोनों क्षेत्रों में देश के कुल 39.7 करोड़ लोग नियोजित थे। इसमें से लगभग 2.8 करोड़ संगठित क्षेत्र और शेष 36.9 करोड़ असंगठित क्षेत्र में थे। असंगठित क्षेत्र के 36.9 करोड़ कामगारों में से 23.7 करोड़ कामगार कृषि क्षेत्र में नियोजित थे, 1.7 करोड़ विनिर्माण कार्य में, 4.1उत्पादन गति विधियों में, 3.7 करोड़ व्यापार में तथा 3.7 करोड़ परिवहन, संचार एवं सेवाओं मे नियोजित थे। विभिन्न श्रेणियों में असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों में कमी आई है परन्तु उनमें से अधिकतर गृह आधारित श्रमिक हैं जोकि बीड़ी बनाने, अगरबत्ती बनाने, पापड़ बनाने, दर्जी, जरी तथा कशीदाकारी जैसे व्यवसाय में लगे हुए हैं ।

8.3 असंगठित क्षेत्र के श्रमिक, रोजगार के अत्यधिक मौसमी प्रकृति के होने से, नियोक्ता-कर्मचारी में कोई औपचारिक संबंध नहीं होने से तथा सामाजिक सुरक्षा की कमी के कारण पीड़ित है। बहुत से विधानों जैसे कामगार प्रतिपूर्ति अधिनियम, 1923; न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 तथा प्रसूति लाभ अधिनियम, 1961, ठेका श्रम (विनियमन एवं उत्सादन) अधिनियम, 1970, भवन तथा अन्य निर्माण श्रमिक (आर.ई.सी.एस.) अधिनियम, 1996; भवन तथा अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम, 1966 इत्यादि प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से असंगठित क्षेत्र के कामगारों पर भी लागू है ।

8.4 केन्द्रीय सरकार, श्रम मंत्रालय के माध्यम से भी बीड़ी श्रमिकों, चूना पत्थर और डोलोमाइट खान श्रमिक, लौह अयस्क, क्रोम अयस्क तथा मैगनीज अयस्क खान श्रमिक, मिका खान श्रमिक तथा सिने श्रमिकों के लिए फिलहाल पांच कल्याण निधियों का संचालन करती है । इन निधियों का प्रयोग श्रमिकों के लिए विभिन्न कल्याण प्रावधानों अर्थात स्वास्थ्य, आवास, बच्चों के लिए शिक्षण सहायता, पीने के पानी की आपूर्ति इत्यादि के लिए किया जाता है ।

8.5 सरकार ने बीड़ी बनाने जैसे व्यवसाय में लगे हुए श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा उपलब्ध कराने के लिए कुछ कल्याण निधियां स्थापित की हैं। ये रोजगार परक योजनाएं हैं, जैसे : स्वर्ण जयन्ती ग्राम स्वरोजगार योजना, प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना, सम्पूण ग्रामीण रोजागार योजना इत्यादि। सरकार ने सामूहिक बीमा योजना भी प्रारम्भ की है, जैसे : गरीबी रेखा से नीचे या थोड़ा ऊपर के लोगों के लिए जनश्री बीमा योजना जिसमें असंगठित क्षेत्र के श्रमिक भी शामिल हैं । सरकार ने यूनिवर्सल स्वास्थ्य बीमा योजना भी प्रारम्भ की है जिसके अंतर्गत गरीबी रेखा से नीचे जीवनयापन करने वाले व्यक्तियों को अंशदान में आर्थिक सहायता दी जाती है ।

कृषि श्रमिकों के लिए केन्द्रीय विधान

8.6 भारत में कृषि श्रमिकों का उच्च प्रतिशत है । 1999-2000 में राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन द्वारा किये गये सैम्पल सर्वे के अनुसार असंगठित क्षेत्र में कार्यबल का 60% से अधिक श्रमिक कृषि क्षेत्र में लगे हुए हैं ।

8.7 केरल कृषि कामगार अधिनियम, 1974 की पद्धति के आधार पर कृषि श्रमिकों के लिए एक समान केन्द्रीय विधान अधिनियमित करने हेतु 1975 से कृषि श्रमिकों के लिए एक विस्तृत विधान अधिनियमित करने

के लिए एक प्रस्ताव श्रम मंत्रालय के विचाराधीन था । केन्द्रीय विधान पर एक मसौदा विधेयक 1980 में तैयार किया गया । राज्य सरकारों के विचारों में भिन्नता थी अतः मामले को राज्य सरकारों पर छोड़ दिया गया । मामले पर पुनः विभिन्न मंचों पर अर्थात भारतीय श्रम मंत्री सम्मेलन, स्थायी श्रम समिति, श्रम मंत्रालय से संबद्ध परामर्शदायी समिति, सभी पार्टी बैठकों इत्यादि में बहुत से सत्रों में तथा 18 जनवरी, 2000 को राज्य के श्रम मंत्रियों के सम्मेलन में भी विचार-विमर्श किया गया । तथापि, विभिन्न मुद्दों पर राज्य सरकारों के भिन्न-भिन्न विचार थे । राज्य सरकारों के लिए मुख्य संकोच का विषय इन्हें वित्तपेषित करना था । राज्य सरकारों में आम सहमति न बन पाने के कारण कृषि श्रमिकों पर विधान का प्रस्ताव राज्य सरकारों पर छोड़ देना समुचित होगा ।

असंगठित क्षेत्र के कामगारों के लिए व्यापक विधान

8.8 विगत कई वर्षों से देश में असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों की स्थिति का अध्ययन विभिन्न आयोगों तथा अध्ययन समूहों द्वारा किया गया है । इन सभी अध्ययनों में असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों की दयनीय स्थिति पाई गयी है तथा श्रम सुरक्षा में सुधार के लिए पर्याप्त उपाय करने के लिए कहा गया है । 1999 में गठित दूसरे राष्ट्रीय श्रम आयोग की रिपोर्ट में अन्य बातों के साथ साथ असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों को सुरक्षा प्रदान करने हेतु सुरक्षा छत्र विधान भी शामिल है । आयोग ने अपनी रिपोर्ट में इन श्रमिकों के लिए सुरक्षा विधान की सिफारिश की है तथा निर्देशात्मक विधेयक का मसौदा तैयार किया है । असंगठित क्षेत्र के लिए विस्तृत विधान अधिनियमित करने के प्रस्ताव पर भारतीय श्रम सम्मेलन के 38वें सत्र में तथा अन्य मंचों पर विचार-विमर्श किया गया । तदनुसार असंगठित क्षेत्र श्रमिक बिल 2003 बिल का मसौदा तैयार किया गया । प्रस्तावित विधान में असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों की रोजगार तथा सेवा शर्तों को विनियमित करना है तथा उनको सुरक्षित, सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य उपलब्ध कराना है । सरकार ने असंगठित क्षेत्र के लिए विधान अधिनियमित करने तथा जनवरी, 2004 में असंगठित क्षेत्र कामगार सामाजिक सुरक्षा योजना बनाने के प्रस्ताव पर विचार किया ।

8.9 तदनुसार, सरकार ने 50 जिलों में प्रायोगिक आधार पर "असंगठित क्षेत्र कामगार सामाजिक सुरक्षा योजना 2004" प्रारम्भ की । योजना में तीन लाभ अर्थात वृद्धावस्था पेंशन, चिकित्सा बीमा तथा व्यतिगत दुर्घटना बीमा का प्रावधान है । तथापि, यह योजना व्यवहार्य नहीं पाई गयी क्योंकि इसकी कोई सांविधिक पृष्ठभूमि नहीं थी, यह स्वैच्छिक प्रकृति की थी तथा नियोक्ता से अंशदान नहीं आ रहा था ।

8.10 राष्ट्रीय न्यूनतम साझा कार्यक्रम (एन.सी.एम.पी.) में वर्तमान सरकार की सभी श्रमिकों, विशेष रूप से असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के कल्याण की वचनबद्धता है। सरकार (लघु उद्योग मंत्रालय) ने असंगठित/ अनौपचारिक क्षेत्र के उद्यमियों की कठिनाइयों पर विचार करने तथा इन उद्यमियों को तकनीकी मार्किटिंग तथा क्रेडिट सहायता उपलब्ध कराने हेतु सिफारिश करने के लिए डॉ. अर्जुन सेनगुप्ता की अध्यक्षता में असंगठित / अनौपचारिक क्षेत्र के उद्यमियों के लिए भी राष्ट्रीय आयोग का गठन किया है ।

8.11 इसी दौरान सरकार असंगठित क्षेत्र में श्रमिकों के लिए "असंगठित क्षेत्र कामगार विधेयक, 2004" नामक विधान अधिनियमित करने की प्रक्रिया में है । प्रस्तावित विधान में अन्य बातों के साथ-साथ, असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के हितों की रक्षा करने तथा श्रमिक, नियोक्ता तथा सरकार के अंशदान द्वारा कल्याण बोर्डों/निधियों के गठन का प्रावधान करना है तथा स्वास्थ्य, बीमा कवर तथा वृद्धावस्था पेंशन इत्यादि में सामाजिक सुरक्षा योजनाएं बनाना है । राष्ट्रीय सलाहकार परिषद एवं एन.सी.ई.यू.एस. सहित सभी पणधारकों के पास मसौदा विधेयक भेजा गया था । एन.एस.ई.यू.एस. ने भी दो विधयकों नामतः असंगठित क्षेत्र कामगार सामाजिक सुरक्षा विधेयक, 2005 और असंगठित क्षेत्र कामगार (कार्य की दशा एवं जीवीकोपार्जन) विधेयक, 2005 का मसौदा तैयार किया है। राष्ट्रीय सलाहकार परिषद ने असंगठित क्षेत्र कामगार

सामाजिक सुरक्षा परिषद, 2005 नामक मसौदा विधेयक को अग्रेषित कर दिया है । इन मसौदों पर भी 9-10 दिसम्बर, 2005 को आयोजित भारतीय श्रम सम्मेलन के 40वें सत्र में चर्चा की गई । मसौदा विधेयक को जल्द ही अंतिम रूप दे दिया जाएगा ।

8.12 यह एक सुरक्षात्मक विधान होगा परन्तु इसमें कुल मिलाकर असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के कल्याण तथा सामाजिक सुरक्षा पर जोर दिया गया है जिसमें अन्यों के साथ-साथ, कृषि श्रमिक, बीड़ी श्रमिक, बुनकर, हैंडलूम श्रमिक, फिशरमैन तथा फिशर वूमेन, टोड़ी टेपर्स, चमड़ा श्रमिक, बागान श्रमिक शामिल होंगे ।

भवन तथा अन्य निर्माण क्षेत्रों में लगे कामगार

8.13 अंसगठित क्षेत्र में कामगारों की सबसे बड़ी श्रेणी निर्माण में लगे कामगारों की है। 1999-2000 में एन एस एस ओ द्वारा किए गए सर्वेक्षण के अनुसार लगभग 1.76 करोड़ कामगार निर्माण गतिविधियों में लगे हुए हैं। सरकार ने निर्माण कामगारों के लिए निम्नलिखित दो कानून अधिनियमित किये हैं :-

1. भवन तथा अन्य निर्माण कार्य में लगे कागमार (रोजगार तथा सेवा शर्तें विनियम) अधिनियम, 1996
2. भवन तथा अन्य निर्माण कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996; तथा

भवन तथा अन्य निर्माण कामगार (आर ई सी एस) केन्द्रीय नियमावली, 1998 19 नवम्बर, 1998 को अधिसूचित की गयी ।

8.14 यह अधिनियम उन सभी स्थापनाओं पर लागू होता है जिनमें किसी भवन या निर्माण कार्यों में 10 या अधिक कामगार नियोजित किये गये हों तथा जिसकी परियोजना लागत 10 लाख से अधिक हो । इस कानून को लागू करने से उत्पन्न मामलों के संबंध में समुचित सरकारों को सलाह देने के लिए केन्द्रीय और राज्य सलाहकार समितियों का गठन, राज्य सरकारों द्वारा कल्याण बोर्डों का गठन तथा निधि के अंतर्गत लाभ पाने वालों का पंजीकरण तथा उनके लिए पहचान - पत्र इत्यादि का प्रावधान किया गया है। विधान में राज्य स्तर पर कल्याण निधि की स्थापना करके निर्माण कामगारों के लिए रोजगार तथा सेवाशर्तें, सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा कल्याणकारी उपायों को विनियमित करने का प्रावधान है जिसका वित्तपोषण लाभ पाने वालों द्वारा अंशदान, नियोक्ता द्वारा व्यय की गयी निर्माण लागत का 1 से 2 प्रतिशत के बीच की दर से सभी निर्माण कार्यों पर कर लगाकर तथा राज्य/केन्द्रीय सरकारों द्वारा गैर अनिवार्य अनुदान/ऋण के द्वारा किया जायेगा । इस निधि का प्रयोग दुर्घटना के मामले में लाभ भोगियों के परिवारों को वित्तीय सहायता प्रदान करने, वद्धावस्था पेंशन, आवासीय ऋण, बीमा प्रीमियम के भुगतान, बच्चों की शिक्षा, चिकित्सा और प्रसूति लाभ आदि प्रदान करने के लिए किया जायेगा।

8.15 अभी तक केवल केरल, दिल्ली, मध्य प्रदेश तथा पांडिचेरी ने ही अधिनियम को लागू किया है । तमिलनाडु सरकार अपना अधिनियम क्रियान्वित कर रही है। अधिकतर राज्य इन अधिनियमों को अपनाने तथा क्रियान्वित करने की प्रक्रिया में हैं ।

8.16 प्रधानमंत्री द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसरण में, भवन और अन्य निर्माण कामगार अधिनियम, 1996; भवन और अन्य निर्माण कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 और बंधुआ मजदूरी प्रणाली (उत्सादन) अधिनियम, 1976 के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग की समीक्षा करने के लिए अपर सचिव, श्रम और रोजगार मंत्रालय की अध्यक्षता में एक विशेष दल का गठन किया गया है । इन तीन अधिनियमों की गहन मॉनीटरिंग और कार्यान्वयन के उद्देश्य से, राज्यों/संघ शासित प्रदेशों को 5 क्षेत्रों, नामतः पूर्वी क्षेत्र, पश्चिमी क्षेत्र, उत्तरी क्षेत्र, दक्षिण क्षेत्र और उत्तर पूर्वी क्षेत्र पूर्वी क्षेत्र के लिए इन अधिनियमों की समीक्षा करने के लिए विशेष दल की पहली बैठक 11.10.2004 को कोलकाता में आयोजित की गई और उत्तर-पूर्वी क्षेत्र के लिए दूसरी बैठक 19.10.2004 को शिलांग में आयोजित की गई । राज्य सरकारों को सलाह दी गई है

कि राज्य नियमों को अंतिम रूप देने के लिए संयुक्त रूप से प्रयास करें और इन अधिनियमों को प्रथमिकता के आधार पर क्रियान्वित किया जाए ।

प्रवासी कामगार और अंतर्राज्यीय प्रवासी कामगार

8.17 2001 की जनगणना के अनुसार देश में 314.54 मिलियन व्यक्तियों ने अपना आवास बदल लिया है तथा इसमें से 29.90 मिलियन या 9 प्रतिशत ने कार्य के लिए अपना राज्य छोड़ दिया है । अंतर्राज्यीय प्रवासी कामगार (रोजगार का विनियमन और सेवा-शर्तें) अधिनियम, 1979 प्रवासी कामगारों के अधिकारों की सुरक्षा और उनके हितों को सुरक्षित रखने के लिए अधिनियमित किया गया था ।

8.18 इस अधिनियम का उद्देश्य अंतर्राज्यीय प्रवासी कामगारों के नियोजन को विनियमित करना तथा उनकी सेवा शर्तो को उपलब्ध कराना है। यह अधिनियम उस प्रत्येक स्थापना और ठेकेदार पर लागू होता है जिसमें पांच अथवा अधिक अंतर्राज्यीय प्रवासी कामगार कार्यरत हों । अधिनियम में प्रत्येक अंतर्राज्यीय प्रवासी कामगारों के लिए पास बुक जारी करने का प्रावधान है जिसमें विस्थापित भत्ते की अदायगी, मासिक वेतन के 50 प्रतिशत के बराबर अथवा 75/- रूपये जो भी ज्यादा हो, यात्रा की अविध के दौरान मजदूरी भुगतान सहित यात्रा भत्ते की अदायगी, रहने का समुचित स्थान, चिकित्सा सुविधा, सुरक्षित वस्त्र, वेतन का भुगतान, बिना लिंग भेद के समान कार्य के लिए समान वेतन इत्यादि का पूरा ब्यौरा दिया गया हो ।

8.19 केन्द्र एवं राज्य क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले स्थापनाओं में अधिनियम के प्रावधानों के प्रवर्त्तन की जिम्मेदारी मुख्यतया केन्द्र और राज्य/केन्द्र शासित सरकारों की है ।

8.20 प्रवास की समस्या को विविध कार्रवाइयों जैसे ग्रामीण विकास द्वारा उन्नत ढ़ांचागत सुविधाओं के प्रावधानों से क्षेत्रीय विषमताओं को दूर करने के लिए साधनों के समान वितरण, रोजगार के सृजन, भूमि सुधार, साक्षरता बढ़ाने, वित्तीय सहायता आदि से रोका जाना चाहिए। राज्य स्तर पर बेहतर रोजगार के अवसरों के सृजन हेतु सरकार ने विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों नामत: - स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना, सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना, राष्ट्रीय कार्य के लिए अनाज कार्यक्रम, सूखा संभावित क्षेत्र कार्यक्रम, मरूभूमि विकास कार्यक्रम, आदि शुरू की है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने हाल ही में ग्रामीण क्षेत्र के लोगों को 100 दिनों के रोजगार गारंटी हेतु राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम अधिनियमित किया है ।

****