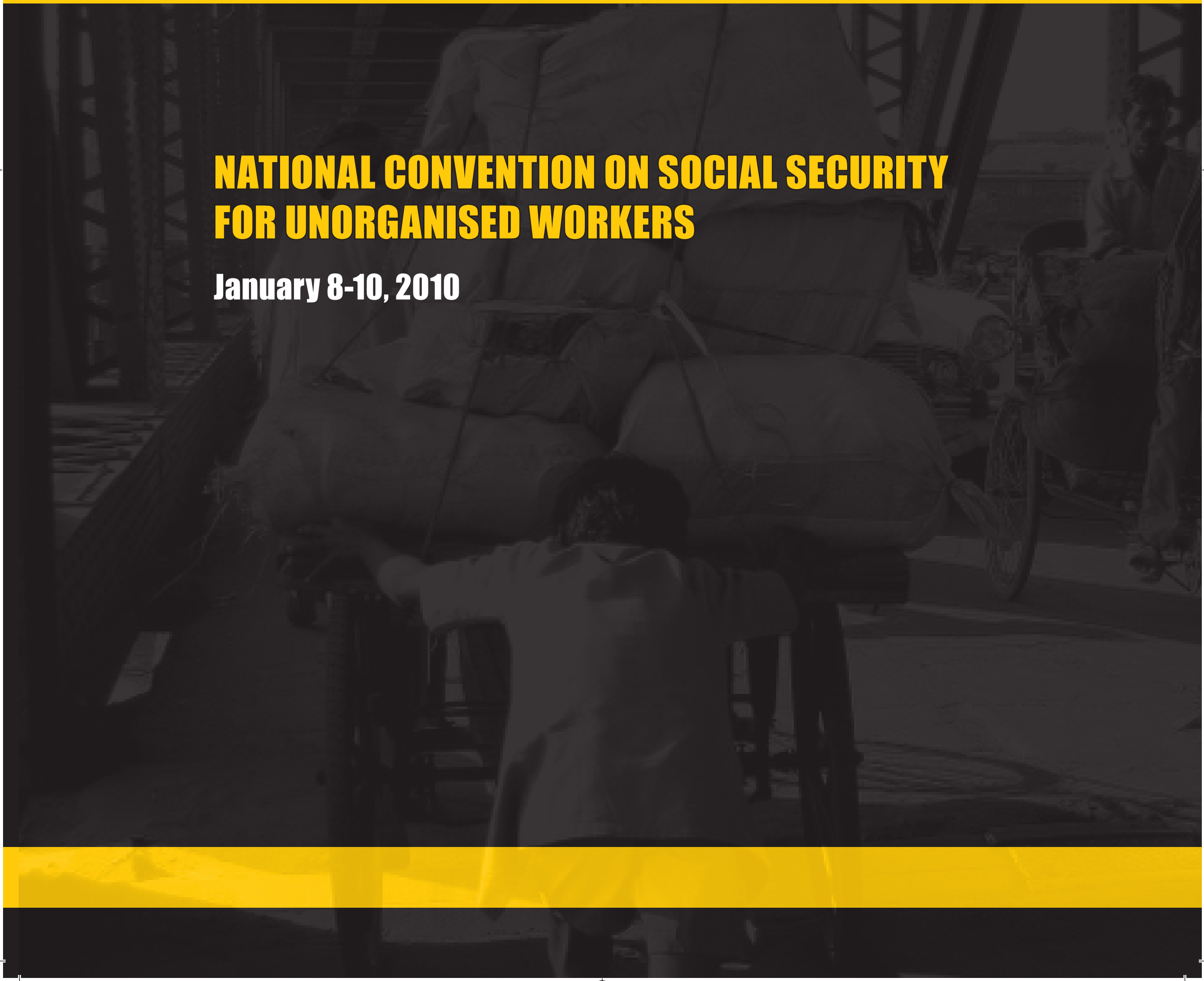
Social Security Now!

POORA KAAM, POORA DAAM
POORI SURAKSHA, POORA MAAN

TOWARDS A PEOPLES' MOVEMENT FOR A UNIVERSAL SOCIAL SECURITY



NATIONAL CONVENTION ON SOCIAL SECURITY FOR UNORGANISED WORKERS

January 8-10, 2010

TOWARDS A PEOPLES' MOVEMENT FOR A UNIVERSAL SOCIAL SECURITY

NATIONAL CONVENTION ON SOCIAL SECURITY FOR UNORGANISED WORKERS

January 8-10, 2010

Towards a Peoples' Movement for a Universal Social Security

A recent document of the International Labour Organisation (ILO) estimates that at the beginning of the twenty-first century, access to any form of social protection remains a dream for 80% of the world's population.1 Social security in India exists only for 7% of the workers - those who are employed in the so- called formal sector. Why so many in India are denied the benefit of social security and what could be our strategy for 'Social Security for All'?

It is widely recognised that, 'social security' constitutes a 'basic human right' and is enshrined in major international human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Among the many social security Conventions of the ILO, the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), is regarded as the main instrument to realize the right to social security, which makes it obligatory on the part of the member States by implementing social security schemes for workers.

The ILO calls social security as measures to address "contingencies of life" of a worker. It defines social security as "the protection which society provides for its members through a series of public measures against the economic and social distress that otherwise would be caused by the stoppage or substantial reduction of earnings resulting from sickness, maternity, employment injury, invalidity and death; the provision of medical care; and the provision of subsidies for families with children" (ILO, 1984). The UN Committee on International Covenant on Economic, social and Cultural Rights in their General Comments No.19 (2008) emphasises that "the right to social security encompasses the right to access and maintain benefits, whether in cash or in kind, without discrimination in order to secure protection, inter alia, from (a) lack of work-related income caused by sickness, disability, maternity, employment injury, unemployment, old age, or death of a family member; (b) unaffordable access to health care; (c) insufficient family support, particularly for children and adult dependents".

These definitions emphasise that social security is a protection that society provides to its members; it is work related, in the sense that it recompense lack of work related income; it addresses the contingencies of life; and it has a redistributive character by virtue of which, it plays an important role in poverty reduction and in preventing social exclusion.

Social Security and the Spirit of the Constitution

The Constitution of India provides for right to equality, right to life and right of social protections in explicit and implicit manners. The overall spirit of the Constitution guarantees social security measures to workers. The Constitution provides the rights to equality (Article 14), freedom of speech and association (Article 19) and rights against discrimination (Article 15) and exploitation such as the right against traffic in humans, against forced labour (Article 23), and against child labour (Article 24). The State is also constitutionally bound to provide adequate means of livelihood, see that the health and strength of workers and tender age of children are not abused, and that citizens are not forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their age or

strength (Article 39 [a), (b) and (e)]. The Constitution further envisages that the State shall make effective provision for securing the right to work, to education and to public assistance in case of unemployment, old age, sickness and disablement (Article 41) and for securing just and humane conditions of work and maternity relief (Article 42). The State is also expected to endeavour to secure work, a living wage, conditions of work ensuring a decent standard of life and full enjoyment of leisure (Article 43) to raise the level of nutrition and the standard of living of its people, and for the improvement of public health.

These solemn commitments have remained largely on paper and the Indian State has miserably failed in providing universal social security to its workers and people.

National Planning and Dual Social Security Systems

Worse, the national planning and economic development pursued by the Government of India since its independence promoted a dual system of social security in India, one for the industrial workers and another for those with not so clearly defined employer-employee relationship. Institutionalised social security cover for the 'industrial workers' is provided through the Employees State Insurance Act, 1948; the Employees Provident Fund and Miscellaneous Provisions Act, 1952; the Workmen's Compensation Act, 1923; the Maternity Benefits Act, 1961, and the Payment of Gratuity Act, 1972. Other Acts include Coal Mines Provident Fund and Miscellaneous Provisions Act, 1948, Coal Mines Labour Welfare Fund Act, 1947, Mica Mines Labour Welfare Fund Act, 1946, Assam Tea Plantation Provident Fund Act, 1965 and Seamen's Provident Fund Act, 1966. As mentioned earlier, these benefits are available only to less than 8% of the workforce in India and most of the 'industrial workers' in informal employer-employee relationship are excluded from these benefits. At various points of time, to deny universalisation of social security, the ruling classes of India used arguments that 'there is no wealth to divide', 'most of the workers are in self-employed and informal categories' and 'the workers are poor'. Strangely, poverty of workers has been used as an argument against institutionalising a measure that would have helped in combating poverty and in promoting distributive justice.

In its intended objective, these measures reflected the constitutional objectives of Equity and Justice, but was also premised on a concept that all workers will eventually become industrial workers with a defined employer-employee relationship. Therefore, the argument was that these rights will become available to all the workers who get graduated to the industrial working class. This was not to happen, as history has shown. Eventually, a dual labour market of the organised and the unorganized, with diverging social security systems catering to these diverging groups got entrenched in India. Labour relations laws and social security laws are premised on a definable employer-employee relationship.

The Indian ruling classes showed the audacity to throw crumbs of charity to 90% of Indian workers in the form of a large number of disparate and poorly organised schemes and programmes to provide social assistance to specific categories of poor, purported to generate employment during slack seasons and droughts, improve access of the poor to land and other productive assets. These schemes are arbitrarily assigned to various ministries; are for shorter durations with inadequate funding and are non-statutory in character. These are targeted, inherently exclusive and the implementation depends on the whims and fancies of the bureaucrats. For instance, the National Social Assistance

Programme (NSAP) for Poor and Elderly including the components of National Old Age Pension Scheme (NOAPS), National Family Benefit Scheme and National Maternity Benefit Scheme. Besides there are direct social security schemes like Targeted Public Distribution System (TPDS) and Antyodaya Anna Yojana(AAY). It is a pity that India's Five Year Plans consistently maintained this charity- oriented perspective on social security through disparate poverty eradication schemes and social assistance programmes. Most social protection and poverty alleviation schemes are directed at the below the poverty line (BPL) population as a second level of targeting, the first being exclusivity and perceived vulnerability of certain groups of economic actors or non-actors, imposing on the recipients a double ignominy. These are welfare schemes and not justiciable rights of the recipients. These schemes are changed frequently, presumably based on bureaucratic imperatives or political exigencies, leaving the beneficiaries confused. For most schemes there are no adequate budgetary allocations. Worse, the schemes have restricted coverage, applicable only to BPL categories of population. It may be recalled that even a person earning Rs. 12 per day in a village is not considered Below Poverty Line as per the current BPL norms. Generally, targeted measures do no acknowledge the possibility that contingencies in life can push people Above Poverty Line (APL) category to BPL category. All these measures have neither addressed absolute poverty in India nor helped in reducing the gap between the rich and the poor.

This dualistic social security system served another political function, of consolidating a divided society - between those who hold formal jobs with full social security coverage and the rest of the population. This was also a clever and a pre-emptive move by the elite to create a chasm among working population and build a culture of subservience among the targeted poor by throwing welfare schemes at them.

Social Security, Poverty and Income Inequality

According to the World Bank's latest estimates on global poverty, India has 456 million people or about 42% of the population living below the new international poverty line of $1.25 per day, constituting 33% of the global poor. A recent report by the Suresh Tendulkar Committee set up by the Planning Commission (2009) has argued that more than 37% of Indians live in poverty as compared with the officially estimated 27.5%. The National Commission on Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS) has pointed out that going by consumer expenditure data 78% of Indians are forced to manage with Rs. 20 or less per day-- indicating three-fourths of the population live in poverty. An expert committee, set up by the Rural Development Ministry and headed by N C Saxena, has observed that 50% of Indians are Below the Poverty Line (BPL) if one takes into account the criterion of calorie intake, where as the Planning Commission has said only 28.3% of the population is BPL. Ninety-two 92% of the country's workforce, 394.9 million of 457.5 million, according to NSSO 2004-05, is employed in the informal or unorganised economy. It is hard to believe that such a huge majority of the people are poor because they are not working, or they cannot or do not want to work. The poor work hard and yet the income they earn is not sufficient to meet theirs and their families' basic necessities. They are the working poor in India. Unanticipated expenses arising out of contingencies in life like sickness, unemployment, crop failure, natural disaster, work related accidents, childbirth or old age are to be met from their meagre earnings, which could land them in a vicious cycle of indebtedness, poverty and chronic hunger. The glaring absence of universal, state-run social security has contributed to the perpetuation of poverty and vulnerability of majority of Indian workers.

In a capitalist society, social security provisions also perform the task of income distribution, though at a minimum level. But from the very beginning, India's political elite resisted distribution of wealth. In 1947, political leaders, intellectuals, industrialists and trade unions entered into an unwritten contract that the immediate objective was nation building and creation of wealth because 'there was no existing wealth to divide'. Pandit Jawaharlal Nehru made this observation in his famous speech in Lahore Session of the Indian National Congress (31st December 1929), the session, which sowed the seeds of India as a Republic. In 1955, Nehru expressed a similar sentiment. He said, "These goals can only be achieved by a considerable increase in national income and our economic policy must, therefore, aim at plenty and equitable distribution. We must produce wealth, and then divide it equitably. How can we have a welfare state without wealth?" We could see that this statement is repeated by political and economic leaders throughout India's governance history of sixty years. We created wealth and India is now the fourth largest economy in terms of purchasing power parity and is projected, along with China, to rule the world in the 21st Century. India's GDP (at current prices) grew from Rs. 9,678 crore in 1950-51 to Rs. 4,693,602 crore in 2007-08 and is growing more than 9% every year. But various studies have shown that India's income inequality, the difference in income between the rich and the poor, has been increasing, especially since 1991, when India opted for liberalisation of its economy. According to a UN classification, India is 72nd in income inequality among the nations of the world.

The UN initiative for basic social security for all characterizes the current global situation as follows:

- 80% of the world population does not have adequate social protection
- Cash benefit coverage is largely concentrated on workers and their families in the formal economy and migrant workers have little access. Most people in the informal economy, in which women are disproportionately represented, have only rudimentary access to social security
- Many of the world's 1.3 billion poor do not have financial access to needed health services
- About 150 million people suffer a financial catastrophe every year and 100 million fall below the poverty line simply because of the need to use, and pay for, health services
- Despite the expansion of treatment for AIDS victims, around 60% of those affected are still not being reached
- 776 million adults, two-thirds of them women, lack basic literacy skills
- 75 million children do not attend school, while the quality of education remains poor, resulting in low learning achievements in many developing countries
- There are shortages of teachers and health workers.

(Source: Globalization of the Community of Solidarity - The Feasibility of Basic Social Security in Poor and Emerging Countries by Friedrich Buttler - IPG 4/2009 pp85)

Ineffectiveness of Established Social Security Systems

With globalisation comes the debate on the effectiveness of social security systems, not only in the poor and developing countries but also in the advanced capitalist countries. The ILO, in its recent campaign for social security for all, admits that though the Convention No. 102 constituted a useful benchmark for meaningful income replacement benefits, it has not been effective in the extension of social security coverage to all those in need. Only 43 countries have so far ratified this Convention and India is not among them. The ILO observes that the relatively low rate of ratification, especially in developing countries, constitutes an indicator of their lack of suitability and relevance for these countries. The well-established social security systems in the industrialised countries, based on defined, lifelong employment and contributions are reportedly facing challenges consequent to increase in the number of pensioners compared to new entrants to jobs and the changes that are effected by globalisation, liberalisation and privatisation on business processes and nature of employment. The government is abdicating its responsibility to raise revenues and administer income distribution functions. Social security systems are being privatised.

India is faced with the biggest challenges of extending the social security benefits to the excluded 93% of its workforce, eliminating hunger from its 350 million to 400 million people and ensuring distribution of the wealth being generated. Unfortunately, the effort so far has been to create 'social safety nets' to cushion the impoverishment and prevent an organised backlash by way of refusing to extend the established social security benefits to the rest of the workforce and by continuing with targeted welfare programmes.

Consequently, when the Government of India passed the 'Unorganised Workers Social Security Act' (UWSSA) on December 17, 2008 supposedly for the benefit of about 423 million unorganised workers and their dependents, it fell short of everything that was required. The structural gaps and inadequacies made it totally ineffective. The Act does not define social security. Social security schemes are not included as part of the body of the Act, implying that they can be changed without discussion in Parliament, thereby denying the workers the benefit of consistency and justiciability. Unemployment and livelihood rights are not covered under the Act. It diluted the existing Acts such as the Maternity Benefit Act and the Workmen's Compensation Act. Most importantly, it is premised on principles of targeting and exclusion because its provisions, largely, are restricted to BPL workers and do not address social inclusion and gender equity vis-a-vis social security to dalits, adivasis and women. The Act did not have a financial memorandum attached to it.

India's social security system for the 'industrial workers' is the result of massive movements of industrial workers in the first half of the twentieth century. In the first half of twenty-first century, when India is expecting rapid economic growth, only such a massive movement by the excluded workers will ensure distribution of income. The wealth is generated by all, but the economic and political powers restrict it to be enjoyed by a few. The poor and the vulnerable should raise their voice and demand a legitimate share of the wealth. In the process, the movement should resist targeted schemes and welfare measures and demand universal social security as a right.

The ILO has proposed the idea of 'a social protection floor', which is a basic set of essential social transfers, in cash and in kind, to provide a minimum income and livelihood security for poor and vulnerable populations and to facilitate access to essential services, such as

health care. It includes (a) all residents have access to a nationally defined set of essential health care services; (b) all children enjoy income security at least at the poverty level through family/child benefits aimed at facilitating access to nutrition, education and care; (c) some targeted income support for the poor and unemployed in active age group; (d) all residents in old age and disability enjoy income security at least at the poverty level through pensions for old age and disability (ILO, 2009). The ILO has established that even least developed countries can afford 'a social protection floor', though it falls within the targeted framework of social security.

The idea of basic income guarantee as an alternative to targeted, means tested and employer-employee relationship based social security system has great relevance in Indian context. A basic income is an income unconditionally granted to all on an individual basis, without means test or work requirement. Basic income is a guarantee by the State and not a charity. It takes away the economic and social stigma attached to targeted welfare systems, avoids huge expenses on administration and prevalence of corruption. It will also overcome the constraint of undefinable employer-employee relationships in informal set ups and the predominance of self-employment in economic activities.

J John

Centre for Education and Communication
Email: jjohn@cec-india.org; jjohnedoor@me.com

सार्वभौमिक सामाजिक सुरक्षा के लिए एक जनांदोलन की आवश्यकता

असंगठित मज़दूरों की सामाजिक सुरक्षा पर राष्ट्रीय सम्मेलन

8-10 जनवरी, 2010

सार्वभौमिक सामाजिक सुरक्षा के लिए एक जनांदोलन की आवश्यकता

अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (आईएलओ) के एक ताजा दस्तावेज में अनुमान व्यक्त किया गया है कि इक्कीसवीं शताब्दी की शुरुआत में दुनिया की 80 फीसदी आबादी के पास किसी तरह की सामाजिक सुरक्षा नहीं है।[1] हमारे देश में सामाजिक सुरक्षा केवल 7% मजदूरों को ही उपलब्ध है। ये वे कामगार हैं जो तथाकथित औपचारिक क्षेत्र में आते हैं। जब भारत के इतने सारे लोगों को सामाजिक सुरक्षा का लाभ नहीं मिल रहा है तो 'सबके लिए सामाजिक सुरक्षा' का हक बहाल करवाने के लिए हमें कैसी रणनीति पर काम करना चाहिए?

'सामाजिक सुरक्षा' एक 'बुनियादी मानवाधिकार' है। इसे अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार घोषणापत्र तथा अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकार संधि जैसे प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार समझौतों में भी जगह दी गई है। आईएलओ की बहुत सारी सामाजिक सुरक्षा कन्वेंशनों में से सामाजिक सुरक्षा (न्यूनतम मानक) कन्वेंशन, 1952 (संख्या 102) को सामाजिक सुरक्षा अधिकार की स्थापना के लिए एक प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय दस्तावेज माना जाता है। इस कन्वेंशन में सदस्य देशों को ये निर्देश दिया गया है कि वे मजदूरों के लिए सामाजिक सुरक्षा योजनाएं लागू करें।

आईएलओ की राय में सामाजिक सुरक्षा किसी मजदूर के "जीवन की आपात स्थितियों" से निपटने का एक साधन है। इसमें सामाजिक सुरक्षा को एक ऐसी सुरक्षा के रूप में परिभाषित किया गया है "जो समाज द्वारा अपने सदस्यों को बीमारी, जचगी, रोजगार के समय चोट, अपंगता और मृत्यु जैसी समस्याओं के कारण आमदनी बंद हो जाने या आमदनी में भारी कमी की वजह से पैदा होने वाले आर्थिक एवं सामाजिक संकटों से बचाने के लिए सार्वजनिक व्यवस्था के रूप में दी जाती है। इस व्यवस्था के तहत मजदूरों को जरूरत के मुताबिक इलाज की सुविधा और बाल-बच्चों वाले परिवारों को मदद भी दी जाती है" (आईएलओ, 1984)। संयुक्त राष्ट्र अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकार संधि समिति ने अपनी सामान्य टिप्पणी संख्या 19 (2008) में इस बात पर जोर दिया है कि "सामाजिक सुरक्षा के अधिकार में नकद या अन्य प्रकार के लाभों तक पहुंच और उनको बनाए रखने का अधिकार बिना किसी भेदभाव के शामिल किया गया है। इन सुरक्षाओं में (क) बीमारी, अपंगता, जचगी, रोजगार के समय चोट, बेरोजगारी, बुढ़ापे या किसी परिजन की मृत्यु के कारण आमदनी में कमी या समाप्ति; (ख) स्वास्थ्य सुविधाओं की भारी लागत; (ग) पारिवारिक सहायता में कमी, खासतौर से बच्चों और वयस्क आश्रितों के लिए पारिवारिक सहायता के अभाव जैसी समस्याओं से सुरक्षा का प्रावधान किया गया है।"

इसका मतलब है कि सामाजिक सुरक्षा एक ऐसी सुरक्षा है जो समाज द्वारा अपने सदस्यों को दी जाती है। यह रोजगार या श्रम से संबंधित सुरक्षा है क्योंकि यह रोजगार संबंधी आमदनी के अभाव की भरपाई करती है। यह जीवन की आवश्यकताओं या संकटों को दूर करती है। इस सुरक्षा में एक वितरणात्मक चरित्र होता है जिसके चलते यह गरीबी उन्मूलन और सामाजिक बेदखली की रोकथाम में एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है।

सामाजिक सुरक्षा और संविधान की भावना

भारत के संविधान में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष ढंग से समानता, जीवन और सामाजिक सुरक्षा का अधिकार दिया गया है। संविधान की भावना के स्तर पर सभी कामगारों को सामाजिक सुरक्षा प्रावधानों का आश्वासन दिया गया है। संविधान में भारत के सभी नागरिकों को समानता (अनुच्छेद 14), अभिव्यक्ति और सभा करने की स्वतंत्रता (अनुच्छेद 19), भेदभाव के विरुद्ध अधिकार (अनुच्छेद 15), मानव व्यापार, जबरिया श्रम जैसे शोषण से बचाव का अधिकार (अनुच्छेद 23) तथा बाल मजदूरी से बचाव का अधिकार (अनुच्छेद 24) आदि कई महत्वपूर्ण अधिकार प्रदान किए गए हैं। भारतीय राज्य संवैधानिक रूप से सभी को आजीविका के पर्याप्त साधन उपलब्ध कराने, मजदूरों के स्वास्थ्य व शक्ति को दुरुपयोग से बचाने, बच्चों को किसी भी तरह के शोषण से बचाने और यह सुनिश्चित करने के लिए बाध्य है कि कोई भी नागरिक आर्थिक विवशता के चलते ऐसे कार्यों में शामिल न हो जो उसकी उम्र या ताकत के हिसाब से

(अनुच्छेद 39(ए) तथा (बी) तथा (ई)) गलत है। संविधान में ये भी कहा गया है कि भारतीय राज्य बेरोजगारी, बुढ़ापे, बीमारी और विकलांगता की अवस्था में नागरिकों को काम, शिक्षा और सार्वजनिक सहायता का अधिकार उपलब्ध कराएगा और सभी कामगारों को मानवोचित व न्यायसंगत कार्य परिस्थितियां और प्रसूति राहत सुविधाएं उपलब्ध कराएगा (अनुच्छेद 42)। भारतीय राज्य से यह भी अपेक्षा की जाती है कि वह सभी नागरिकों को सुरक्षित रोजगार, एक जीवनोचित मजदूरी, जीवन व आनंद के अनुकूल उचित कार्य परिस्थितियां उपलब्ध कराए (अनुच्छेद 43) ताकि जनता के पोषण और जीवन स्तर में सुधार आए और सार्वजनिक स्तर पर स्वास्थ्य की दशा बेहतर हो।

अफसोस की बात है कि ये सारे आकर्षक वादे केवल कागजों तक सीमित हैं। सच यह है कि भारतीय राज्य अपने मजदूरों और आम जनता को सार्वभौमिक सामाजिक सुरक्षा उपलब्ध कराने में सिरे से नाकामयाब साबित हुआ है।

राष्ट्रीय नियोजन एवं दोहरी सामाजिक सुरक्षा योजनाएं

इससे भी ज्यादा खेद की बात यह है कि भारत सरकार द्वारा आजादी के बाद अपनाई गई राष्ट्रीय नियोजन एवं आर्थिक विकास की व्यवस्था में सामाजिक सुरक्षा की दोहरी प्रणाली को बढ़ावा मिला है। सामाजिक सुरक्षा की एक प्रणाली औद्योगिक मजदूरों के लिए है और दूसरी ऐसे लोगों के लिए है जो किसी सुपरिभाषित नियोक्ता-कर्मचारी संबंध के अंतर्गत नहीं आते। 'औद्योगिक श्रमिकों' के लिए संस्थागत सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948; कर्मचारी भविष्य निधि एवं मिश्रित प्रावधान अधिनियम, 1952; श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923; प्रसूति लाभ अधिनियम, 1961 तथा ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम, 1972 के तहत की गई है। इनके अलावा कोयला खान भविष्य निधि एवं मिश्रित प्रावधान अधिनियम, 1948; कोयला खान श्रम कल्याण निधि अधिनियम, 1947; माइका खान श्रम कल्याण निधि अधिनियम, 1946; असम चाय बागान भविष्य निधि अधिनियम, 1965 तथा तथा समुद्री श्रमिक भविष्य निधि अधिनियम, 1966 में भी सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था की गई है। जैसा कि पीछे उल्लेख किया जा चुका है, ये लाभ 8 प्रतिशत से भी कम मजदूरों को ही उपलब्ध हैं और अनौपचारिक नियोक्ता-कर्मचारी संबंधों के तहत आने वाले ज्यादातर 'औद्योगिक कामगार' इन लाभों के दायरे से बाहर हैं। सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था का सार्विकीकरण न करने के लिए भारतीय शासक वर्गों ने अक्सर ये दलील दी है कि भारत में 'कोई संपत्ति भेद नहीं है', या 'ज्यादातर मजदूर स्वरोजगार और अनौपचारिक श्रेणियों में हैं' या 'मजदूर गरीब हैं'। हैरानी की बात है कि मजदूरों की गरीबी को भी एक ऐसी व्यवस्था के खिलाफ दलील के रूप में इस्तेमाल किया गया है जो उनको गरीबी से बाहर निकालने और वितरणात्मक न्याय को बढ़ावा देने में मददगार साबित हो चुकी है।

इन उपायों का मकसद समता व न्याय के संवैधानिक उद्देश्य को पूरा करना है लेकिन इसमें ये अपेक्षा भी निहित थी कि अंततः सभी मजदूर औद्योगिक मजदूर बन जाएंगे और वे एक परिभाषित नियोक्ता-कर्मचारी संबंध के तहत होंगे। लिहाजा, तर्क यह दिया जा रहा था कि ये अधिकार ऐसे सभी मजदूरों को खुद-ब-खुद मिलने लगेंगे जो औद्यागिक श्रमिक वर्ग का सदस्य बन जाएंगे। इतिहास ये साबित कर चुका है कि ऐसा नहीं हुआ। अंततः संगठित और असंगठित के रूप में एक दोहरा श्रम बाजार अस्तित्व में आया जिसने इन दो समूहों के लिए अलग-अलग तरह की सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थाओं को स्थायी रूप दे दिया। श्रम संबंध कानून और सामाजिक सुरक्षा कानून एक परिभाषित नियोक्ता-कर्मचारी संबंध पर आधारित है लेकिन ज्यादातर मजदूर इस परिभाषा के तहत नहीं आते।

भारतीय शासक वर्ग ने 90% भारतीय मजदूरों के प्रति बड़ा अपमानजनक रवैया दिखाया है। इन मजदूरों के नाम पर अजीबोगरीब व ढीली-ढाली योजनाएं और कार्यक्रम शुरू करके सरकार ने उन्हें सामाजिक सुरक्षा या सहायता का झांसा देने का प्रयास किया है। इन योजनाओं में गरीबों को सहायता प्रदान करने, मंदी और सूखे के दौर में रोजगार पैदा करने, जमीन और अन्य उत्पादक साधनों तक गरीबों की पहुंच बढ़ाने के दावे किए जाते रहे हैं। इन योजनाओं को मनमाने ढंग से विभिन्न मंत्रालयों के हवाले कर दिया गया है और ये बहुत सीमित अवधि की ऐसी योजनाएं हैं जिनमें न तो पर्याप्त पैसा होता है और न ही वे वैधानिक हैसियत रखती हैं। ये खास समूहों को लक्ष्य बनाकर तैयार की गई योजनाएं हैं जिनका क्रियान्वयन मुट्ठी भर नौकरशाहों की इच्छा-अनिच्छा का मोहताज बना रहता है। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (एनएसएपी) को गरीबों और बूढ़ों की मदद के लिए शुरू किया गया है। इस कार्यक्रम में राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना (एनओएपीएस), राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना और राष्ट्रीय प्रसूति लाभ योजना के कई आयाम भी शामिल हैं। इसके अलावा लक्ष्य केंद्रित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीडीपीएस) और अन्त्योदय अन्न योजना (एएवाई) जैसी प्रत्यक्ष सामाजिक योजनाएं भी अस्तित्व में हैं। बड़े दुख की बात है कि पंचवर्षीय

योजनाओं में भी गरीबी उन्मूलन और सामाजिक सहायता के नाम पर सामाजिक सुरक्षा के बारे में एक अलग-थलग और परोपकारनुमा रवैया अपनाया जाता रहा है। ज्यादातर सामाजिक सुरक्षा एवं गरीबी उन्मूलन योजनाएं ऐसे लोगों को ध्यान में रखकर बनाई गई हैं जो गरीबी की रेखा से नीचे (बीपीएल) हैं। ये सिर्फ कल्याणकारी योजनाएं हैं और उन्हें लाभान्वितों का न्यायसंगत या वैधानिक अधिकार नहीं ठहराया जा सकता। लिहाजा, इन योजनाओं में जब-तब बदलाव होते रहते हैं। ये बदलाव नौकरशाहों की इच्छा या राजनीतिक रुझानों और दबावों का परिणाम होते हैं। इससे लाभान्वितों में बार-बार भ्रम फैलता है। ज्यादातर योजनाओं में पर्याप्त बजट की भी कोई व्यवस्था नहीं की गई है। इससे भी ज्यादा खेद की बात यह है कि ज्यादातर योजनाएं बहुत सीमित दायरों के लिए ही उपलब्ध हैं। अधिकांशतः ये योजनाएं केवल बीपीएल आबादी को ध्यान में रखकर लागू की जा रही हैं। सनद रहे कि गांवों में अगर कोई व्यक्ति 12 रुपये रोजाना भी कमा पा रहा है तो उसे मौजूदा बीपीएल मानकों के हिसाब से गरीबी की रेखा से नीचे नहीं माना जाता है। कुछ खास तबकों को ध्यान में रखकर बनाई जाने वाली इन योजनाओं को बनाते समय इस बात को ध्यान में नहीं रखा जाता है कि जीवन में अचानक आने वाली बहुत सारी परिस्थितियां गरीबी की रेखा से ऊपर (एपीली) श्रेणी के लोगों को भी रातोंरात बीपीएल श्रेणी में धकेल सकती है। फलस्वरूप, इन सारे उपायों से न तो गरीबी दूर करने में मदद मिली है और न ही अमीरों और गरीबों का फासला कम हुआ है।

इस दोहरी सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था ने एक खास राजनीतिक मकसद को भी अंजाम दिया है। इस दोहरी व्यवस्था के कारण एक खंडित/विभाजित समाज पैदा हुआ है। इस समाज में एक तरफ वे लोग हैं जिनके पास औपचारिक नौकरियां और मुकम्मल सामाजिक सुरक्षा है जबकि दूसरी तरफ ऐसी विशाल आबादी है जिसके पास यह सुरक्षा और स्थायित्व नहीं है। यह ताकतवर शासक वर्गों की एक चालाकी भरी और सोची-समझी साजिश है जिसने मजदूरों में एक फांक पैदा कर दी है और कल्याणकारी योजनाओं के जरिए कुछ तबकों के भीतर निर्भरता की संस्कृति को हवा दी है।

सामाजिक सुरक्षा, गरीबी और आय असमानता

वैश्विक गरीबी के बारे में विश्व बैंक द्वारा जारी किए गए ताजा आंकड़ों के मुताबिक भारत में लगभग 45.6 करोड़ लोग यानी लगभग 42% आबादी 1.25 डॉलर प्रति दिन की अंतर्राष्ट्रीय गरीबी रेखा से भी नीचे जीवनयापन कर रही है। इसका मतलब है कि दुनिया के 33% गरीब हमारे देश में हैं। योजना आयोग द्वारा 2009 में गठित की गई सुरेश तेंदुलकर समिति की एक हालिया रिपोर्ट में भी यही कहा गया है कि भारत के 37% से ज्यादा लोग गरीबी में जीवन यापन कर रहे हैं जबकि सरकार का कहना है कि ऐसे लोगों की संख्या केवल 27.5% है। राष्ट्रीय असंगठित क्षेत्र उद्यम आयोग (एनसीईयूएफ) ने भी इस बात की ओर संकेत किया है कि उपभोक्ता व्यय आंकड़ों के हिसाब से 78% भारतीय प्रतिदिन 20 रुपये या इससे भी कम आय पर जीवन चला रहे हैं। यह इस बात का संकेत है कि हमारी तीन चौथाई से ज्यादा आबादी भारी गरीबी में जी रही है। ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा गठित और एन.सी.सक्सेना की अध्यक्षता वाली एक विशेषज्ञ समिति का कहना है कि अगर कैलोरी आहार की कसौटी को ध्यान में रखा जाए तो 50% भारतीय गरीबी की रेखा से नीचे (बीपीएल) जीवन यापन कर रहे हैं जबकि योजना आयोग का कहना है कि बीपीएल श्रेणी में कवेल 28.3% आबादी आती है। एनएसएसओ 2004-05 के आंकड़ों के हिसाब से देश की 92 प्रतिशत कामकाजी आबादी (यानी 45.75 करोड़ में से 39.49 करोड़) अनौपचारिक या असंगठित क्षेत्र में काम करती है। यह नहीं माना जा सकता कि इतने सारे लोग केवल इसलिए गरीब हैं क्योंकि वे या तो काम नहीं कर रहे हैं या वे काम नहीं कर सकते हैं अथवा काम नहीं करना चाहते हैं। हकीकत यह है कि हमारे देश के गरीब अमीरों से ज्यादा कठोर परिश्रम करते हैं और इसके बावजूद उनकी आय अपनी और अपने परिवार की बुनियादी जरूरतों को पूरा करने के लिए काफी नहीं पड़ती। यानी भारत के गरीब कामकाजी/मेहनतकश गरीब हैं। बीमारी, बेरोजगारी, फसलों के नाश, प्राकृतिक आपदा, रोजगार संबंधी दुर्घटनाओं, बाल जन्म या बुढ़ापे जैसी अवस्थाओं अथवा आपात संकटों के कारण पैदा होने वाले अनापेक्षित खर्चों को ये मजदूर अपनी मुट्ठी भर आमदनी से पूरा करते हैं जिससे वे कर्ज, गरीबी और स्थायी भुखमरी के एक खतरनाक चक्र में फंस जाते हैं। सार्वभौमिक, सरकारी सामाजिक सुरक्षा के भारी अभाव से भारतीय मजदूरों की विशाल संख्या के सामने गरीबी और असुरक्षा का स्थायी खतरा पैदा हो गया है।

पूंजीवादी समाज में सामाजिक सुरक्षा प्रावधान आय वितरण के लिहाज से भी एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं हालांकि उनका योगदान बहुत मामूली रहता है। लेकिन हमारे शासक तो शुरू से ही संपदा के वितरण या पुनर्वितरण का विरोध करते रहे हैं। 1947 में राजनेताओं, बुद्धिजीवियों, उद्योगपतियों और ट्रेड यूनियनों ने मिलकर इस आशय का एक अलिखित समझौता कर लिया था कि हमारा फौरी उद्देश्य केवल एक मजबूत राष्ट्र का निर्माण करना और

अधिकाधिक संपदा का सृजन करना है क्योंकि 'बांटने के लिए हमारे पास कोई संपदा नहीं है'। पंडित जवाहरलाल नेहरू ने यह बात 31 दिसंबर 1929 को कांग्रेस के लाहौर अधिवेशन में कही थी। यह वही अधिवेशन है जहां एक गणतंत्र के रूप में भारतीय राज्य के बीज पड़े थे। 1955 में नेहरू ने फिर एक बार कुछ इसी भावना को दोहराया था। उन्होंने कहा था, "ये सारे लक्ष्य राष्ट्रीय आय में एक उल्लेखनीय वृद्धि के जरिए ही हासिल किए जा सकते हैं। लिहाजा, बाहुल्य और समतापरक वितरण ही हमारी आर्थिक नीति का मकसद होना चाहिए। हमें सबसे पहले संपदा पैदा करनी चाहिए और फिर उसका समतापूर्वक वितरण करना चाहिए। भला संपदा के बिना कल्याणकारी राज्य कैसे बनाया जा सकता है?" 60 साल से भारत के तमाम राजनीतिक और आर्थिक अगुवा बार-बार इस बयान को दोहरा रहे हैं। खेद की बात है कि हमने संपदा खूब पैदा कर ली है और भारत को क्रय शक्ति के मामले में दुनिया की चौथी सबसे बड़ी अर्थव्यवस्था बना दिया है। अनुमान लगाया जाता है कि 21वीं शताब्दी में भारत और चीन दुनिया की सबसे बड़ी आर्थिक महाशक्ति होंगे। इसी तर्ज पर भारत का जीडीपी (मौजूदा मूल्यों पर) भी 1950-51 के 9,678 करोड़ रुपये से बढ़कर 2007-08 में 4,693,602 करोड़ रुपये पर पहुंच गया है और उसमें सालाना 9% से भी ज्यादा तेजी से बढ़ोत्तरी हो रही है। लेकिन दूसरी तरफ असंख्य अध्ययन यह दर्शा रहे हैं कि भारतीयों की आय असमानता, अमीर और गरीब की आमदनी में फासला लगातार बढ़ता जा रहा है। यह सिलसिला 1991 के बाद खासतौर से तेज हुआ है जब भारतीय राज्य ने अपनी अर्थव्यवस्था के उदारीकरण का फैसला लिया था। संयुक्त राष्ट्र के एक वर्गीकरण के अनुसार भारत दुनिया भर में आय असमानता के लिहाज से 72वें नंबर पर आता है।

'सबको मूलभूत सामाजिक सुरक्षा' के लिए संयुक्त राष्ट्र के प्रयासों में वर्तमान वैश्विक स्थिति को इस प्रकार दर्शाया गया है:

- दुनिया की 80% आबादी के पास पर्याप्त सामाजिक सुरक्षा नहीं है।
- नकद लाभों की व्यवस्था मुख्य रूप से औपचारिक अर्थव्यवस्था से जुड़े मजदूरों और उनके परिवारों तक ही सीमित है। प्रवासी मजदूरों को इस सुविधा के लाभ नहीं मिलते। अनौपचारिक अर्थव्यवस्था में ज्यादातर लोगों के पास सामाजिक सुरक्षा तक बहुत मामूली पहुंच है। इस अनौपचारिक अर्थव्यवस्था में महिलाओं की संख्या बहुत बड़ी है।
- दुनिया के 1.3 अरब गरीबों में से ज्यादातर के पास बुनियादी स्वास्थ्य सेवाओं की लागत वहन करने की ताकत भी नहीं है।
- लगभग 15 करोड़ लोग हर साल आर्थिक महाविनाश का सामना करते हैं और 10 करोड़ लोग केवल इसलिए गरीबी की रेखा से नीचे चले जाते हैं क्योंकि उनके पास इलाज का खर्चा उठाने की ताकत नहीं होती।
- एड्स पीड़ितों के ईलाज की सुविधा में विस्तार के बावजूद लगभग 60% एचआईवी ग्रस्त लोगों को अभी भी कोई ईलाज या राहत नहीं मिल रही है।
- 77.6 करोड़ वयस्क (जिनमें से दो तिहाई महिलाएं हैं) पढ़ना-लिखना भी नहीं जानते।
- 7.5 करोड़ बच्चे स्कूल नहीं जाते। शिक्षा की गुणवत्ता बहुत खराब है जिसके चलते बहुत सारे विकासशील देशों में बच्चे बड़ी संख्या में फेल होते हैं।
- अध्यापकों और स्वास्थ्यकर्मियों की भारी कमी है।

(स्रोत : *ग्लोबलाइजेशन ऑफ दि कम्युनिटी ऑफ सॉलिडरिटी--दि फीज़ीबिलिटी ऑफ बेसिक सोशल सिक्योरिटी इन पुअर ऐण्ड इमर्जिंग कंट्रीज,* फ्रेड्रिक बटलर, आईटीजी4/2009, पृष्ठ 85)।

स्थापित सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था का नकारापन

वैश्वीकरण के साथ सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थाओं के असर पर भी बहस छिड़ गई है। यह बहस न केवल गरीब और विकासशील देशों में चल रही है बल्कि विकसित पूंजीवादी देश भी इस बहस में खूब उलझे हुए हैं। 'सबके लिए

सामाजिक सुरक्षा' के अपने ताजा अभियान में आईएलओ ने भी इस बात को स्वीकार किया है कि यद्यपि कन्वेंशन संख्या 102 सार्थक आय प्रतिस्थापन लाभों के लिए एक उपयोगी कसौटी है लेकिन सभी जरूरतमंदों को सामाजिक सुरक्षा के दायरे में लाने के लिहाज से यह बहुत असरदार साबित नहीं हुई है। अभी तक केवल 43 देशों ने ही इस कन्वेंशन को मंजूरी दी है और भारत उन देशों में नहीं है। आईएलओ का कहना है कि मंजूरी देने वाले देशों की संख्या में कमी, खासतौर से विकासशील देशों की ओर से मंजूरी न मिलना इस बात का संकेत है कि ये देश इस व्यवस्था को अभी भी महत्वपूर्ण नहीं मानते। औद्योगिक देशों में परिभाषित, आजीवन रोजगार एवं कमाई पर आधारित सुस्थापित सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थाएं भी पेंशनभोगियों की संख्या में लगातार इजाफे की वजह से गंभीर चुनौतियों का सामना कर रही हैं। वहां नए नौकरीशुदा लोगों की संख्या के मुकाबले पेंशनभोगियों की संख्या में ज्यादा तेजी से इजाफा हो रहा है और वैश्वीकरण, उदारीकरण और निजीकरण से व्यवसायों व रोजगारों के स्वरूप पर गहरा असर पड़ा है। हमारे देश में भी सरकार आमदनी बढ़ाने और आय वितरण की अपनी जिम्मेदारी से पल्ला झाड़ने की कोशिश कर रही है। यहां भी सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थाओं का निजीकरण किया जा रहा है।

भारत के सामने ये एक बहुत बड़ी चुनौती है कि जिन 93% मजदूरों को आज तक सामाजिक सुरक्षा लाभों से वंचित रखा गया है उनको ये लाभ कैसे मुहैया कराए जाएं और 35-40 करोड़ लोगों की भूख कैसे मिटाई जाए। इसके साथ ही जुड़ा हुआ सवाल यह है कि जो संपदा पैदा हो रही है उसका सही वितरण कैसे किया जाए। बदकिस्मती की बात यह है कि अभी तक लोगों की गरीबी को दूर करने के लिए 'सामाजिक सुरक्षा जाल' रचने की कोशिशें केवल कुछ खास तबकों पर केंद्रित कल्याणकारी योजनाओं तक ही सीमित हैं।

फलस्वरूप, जब भारत सरकार ने 17 दिसंबर 2008 को 'असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम' (यूडब्ल्यूएसएसए) पारित किया और 42.3 करोड़ असंगठित क्षेत्र मजदूरों व उनके आश्रितों के लिए सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था का आश्वासन दिया तो पता चला कि सरकार की कथनी और करनी में भारी फर्क है। इस कानून में शुरू से ही बहुत सारी कमियां दिखाई देने लगी थीं। इस कानून में जो संरचनागत खामियां और कमियां हैं उनकी वजह से यह कानून सिरे से बेअसर साबित हो चुका है। इस कानून में सामाजिक सुरक्षा की परिभाषा तक नहीं दी गई है। सामाजिक सुरक्षा योजनाओं को भी कानून के हिस्से के रूप में शामिल नहीं किया गया है जिसका मतलब यह है कि संसद में चर्चा के बिना कभी भी उनमें परिवर्तन किया जा सकता है और इस तरह मजदूरों को स्थिर कानून व वैधानिक रूप से मान्य अधिकारों का लाभ नहीं मिल सकता। अधिनियम के तहत बेरोजगारी और आजीविका अधिकारों को भी शामिल नहीं किया गया है। इस कानून में प्रसूति लाभ अधिनियम और श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम जैसे मौजूदा कानूनों को भी बहुत कमजोर रूप में शामिल किया गया है। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि यह कानून कुछ खास तबकों को लाभ पहुंचाने और कुछ को लाभ न पहुंचाने के सिद्धांत पर आधारित है क्योंकि इसके ज्यादातर प्रावधान मोटे तौर पर गरीबी की रेखा से नीचे यानी बीपीएल परिवारों तक ही सीमित हैं। इन प्रावधानों में सामाजिक समावेश व जेंडर समानता तथा दलितों, आदिवासियों व महिलाओं के लिए सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था नहीं की गई है। इस कानून में कोई वित्तीय ज्ञापन भी संलग्न नहीं है।

भारत में औद्योगिक मजदूरों के लिए सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था औद्योगिक मजदूरों के विशाल आंदोलनों का परिणाम थी। इनमें से कई ऐतिहासिक आंदोलन बीसवीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में लड़े गए। सदी के शुरुआती दशकों में जब भारत की जनता तेज आर्थिक विकास के रास्ते पर चलने की कोशिश कर रही थी तो संपदा के अधिकारों से वंचित मजदूरों के ऐसे विशाल आंदोलन ही आय का सही वितरण सुनिश्चित कर सकते थे। वास्तव में यह संपत्ति और संपदा सबके योगदान से पैदा होती है लेकिन प्रभुत्वशाली आर्थिक और राजनीतिक शक्तियां उसे केवल मुट्ठी भर लोगों की बपौती बना देती हैं। गरीबों और कमजोर तबकों को इस संपदा में वाजिब हिस्सा मांगने के लिए अपनी आवाज और मांग बुलंद करनी चाहिए। इस प्रक्रिया में आंदोलन का एक लक्ष्य यह होना चाहिए कि लक्ष्य केंद्रित योजनाओं और कल्याणकारी प्रावधानों का विरोध किया जाए और सार्वभौमिक सामाजिक सुरक्षा को एक अधिकार के रूप में मान्यता दी जाए।

आईएलओ ने 'एक सामाजिक सुरक्षा धरातल' का विचार प्रस्तुत किया है। यह नकद और वस्तुओं का एक आधारभूत सामाजिक हस्तांतरण है जिससे गरीबों और कमजोर तबकों को न्यूनतम आमदनी और आजीविका की सुरक्षा मिले और उन्हें ईलाज जैसी बुनियादी जरूरत की चीज मिले। इसमें जो प्रावधान शामिल किए गए हैं वे इस प्रकार हैं-- (क) सभी निवासियों को राष्ट्रीय स्तर पर परिभाषित आधारभूत स्वास्थ्य सेवाओं का लाभ मिले; (ख) सभी बच्चों को पोषण, शिक्षा और देखभाल के लिए कम से कम न्यूनतम पारिवारिक आय की सुरक्षा मिले; (ग) गरीबों और कामकाजी उम्र के बेरोजगारों को कुछ लक्ष्य केंद्रित आय सहायता दी जाए; (घ) सभी बूढ़ों और विकलांगों को कम से कम गरीबी

के स्तर पर आय सुरक्षा मिलनी चाहिए जिसके लिए वृद्धावस्था पेंशन और विकलांगता पेंशन जैसे प्रावधान किए जा सकते हैं (आईएलओ 2009)। आईएलओ का कहना है कि न्यूनतम विकसित देश भी 'एक सामाजिक सुरक्षा धरातल' का खर्चा वहन कर सकते हैं।

हमारे देश में लक्ष्य केंद्रित, साधन आश्रित एवं नियोक्ता-कर्मचारी संबंधों के परे मूलभूत आय के विचार पर आधारित सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था की भारी जरूरत है। बुनियादी आय एक बिना शर्त आय होती है जो व्यक्तिगत स्तर पर सभी को मिलनी चाहिए और जिसके लिए साधनों या काम की जरूरत को कसौटी नहीं बनाया जाना चाहिए। आधारभूत आय कोई अहसान नहीं बल्कि राज्य की ओर से दिया गया आश्वासन होती है। यह व्यवस्था लक्ष्य केंद्रित कल्याणकारी योजनाओं से बंधे आर्थिक एवं सामाजिक कलंक को दूर कर देती है, शासकीय व्यय में भारी कटौती लाती है और भ्रष्टाचार पर अंकुश लगाती है। यह व्यवस्था अनौपचारिक परिवेश में नियोक्ता-कर्मचारी संबंधों को परिभाषित न कर पाने की समस्या और आर्थिक गतिविधियों में स्वरोजगार की बहुतायत से पैदा होने वाले भ्रम से भी छुटकारा दिला सकती है।

जे जॉन

सेन्टर फॉर एज्यूकेशन एण्ड कम्यूनिकेशन
ईमेलः jjohn@cec-india.org; jjohnedoor@me.com

Social Security Now!

POORA KAAM, POORA DAAM
POORI SURAKSHA, POORA MAAN

Bihar Chamber of Commerce, Anta Ghat (Near Gandhi Maidan)
Near Patna District Magistrate Office
Patna, Bihar