



## ► ОУХБ-ын товч баримт бичиг

2020 оны 5 дугаар сарын 7

### КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямрал ба албан бус эдийн засаг: Шуурхай арга хэмжээ ба бодлогын сорилтууд

#### ► Танилцуулга

2020 оны 4-р сарын эцсийн байдлаар дэлхийн хэмжээнд КОВИД-19 цар тахлаар халдварласан хүний тоо 2.8 саяас давж, нас барсан хүний тоо бараг 195,000 хүрээд байгаа бөгөөд нийт 210 улс орон, нутаг дэвсгэр өртсөн байна. Иймд, энэхүү аюултай вируст халдварын тархалтаас урьдчилан сэргийлэх үндэсний болон орон нутгийн хэмжээний олон санаачилгуудыг хэрэгжүүлж ирсэн юм.

Вакцин, эмчилгээ гартал зай барих тусгаарлалт бол тус халдварыг дамжуулах хэлхээг таслах, хүн амын томоохон бүлгүүдийг хамгаалах цорын ганц арга байх болно. Тиймээс бүрэн эсвэл хэсэгчлэн хорио цээрийн арга хэмжээг дэлхий даяар хэрэгжүүлж үүнд одоогоор 5 тэрбум гаруй хүн хамрагдуулсан байна. Эдгээр арга хэмжээнүүд нийт 1.6 тэрбум албан бус ажиллагсад ихээхэн нөлөө үзүүлж байгаа бөгөөд хамгийн их өртсөн салбаруудад эмэгтэй ажиллагсдын төлөөлөл маш өндөр байгаа гэсэн тооцоо бий.

Албан бус эдийн засагт ажилладаг олон эмэгтэй, эрэгтэй ажиллагсдын хувьд ихэнхдээ өөр орлогогүй, хадгаламжгүй байдаг тул өөрсдийгөө болон гэр бүлээ тэжээхийн тулд орлого олж ажиллах шаардлагатай байгаа юм. Ажиллахгүй, гэртээ үлдэх нь тэдний хувьд ажлын байраа, улмаар амьжиргаагаа алдана гэсэн үг. Албан бус эдийн засаг дахь ажилчид "өлсгөлөнгөөс болж үхэх үү, вирусээс болж үхэх үү" гэсэн сонголттой тулгарч байгаа нь бодит нөхцөл байдал мөн. Харамсалтай нь, маш олон ажилчид ийм нөхцөл байдалтай байна. 2020 онд 2 тэрбум гаруй ажилчид албан бус эдийн засагт ажиллаж амьжиргаагаа олж байна. Энэ нь дэлхийн нийт ажиллагсдын 62 хувь юм. Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь бага орлоготой орнуудын нийт ажил эрхлэлтийн 90 хувь, дунд орлоготой орнуудад 67 хувь, өндөр орлоготой орнуудад 18 хувийг тус тус эзэлдэг.<sup>4</sup>

Бага, дунд орлоготой орнуудад албан бус эдийн засагт ажилладаг хувь илүү их байдаг, мөн тэдний нөхцөл байдал ч нь эрэгтэй ажиллагсадтай харьцуулбал илүү эмзэг байна. Дэлхийн хэмжээнд нийт аж ахуйн нэгжүүдийн 80 хувийг эзлэх албан бус аж ахуйн нэгжүүд ч мөн эмзэг байдаг.

Ихэвчлэн бүртгэлгүй жижиг аж ахуйн нэгжүүд, тэд ихэнхдээ арваас доош албан ёсны бүртгэлгүй, мэргэжлийн ур чадвар багатай, түүнчлэн цалингүй гэр бүлийн, гол төлөв эмэгтэй ажилчдыг ямар нэгэн баталгаагүй, тогтвортой бус ажлын нөхцөлд, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, аюулгүй ажиллагааны арга хэмжээнд хамруулахгүйгээр ажиллуулдаг. тэд нарын хувьд ажлын бүтээмж, хадгаламж, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, хөрөнгө хуримтлал нь тун бага байдаг бөгөөд энэ нь тэд нарыг эдийн засгийн гэнэтийн цочролд илүү өртөмтгий болгодог, мөн КОВИД-19 цар тахалтай холбоотойгоор бизнес эрхлэгчдэд олгох богино хугацааны санхүүгийн тусламжийн хөтөлбөрт тэд хамрагдахгүй байх тохиолдол ч элбэг байдаг.

**Энэхүү бодлогын баримт бичигт улс орнуудад албан бус эдийн засагт КОВИД-19 цар тахлын үзүүлэх үр дагаврыг эхний үе шатанд шийдвэрлэхэд чиглэсэн ямар дорвитой хариу арга хэмжээ авах боломжтой вэ гэдэг асуудалд төвлөрсөн ба мөн албан бус эдийн засаг дахь ажилчдын болон аж ахуйн нэгжүүдийн нөхцөл байдал, зохистой ажил эрхлэлтийг хангахын тулд цаашид тогтвортой хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагатай чиглэлүүдийг зааж өгнө. Вирусийн эрчимтэй тархалтын үе шат дууссаны дараа хэрэгжүүлэх дунд болон урт хугацааны хариу арга хэмжээнүүдийн талаарх дараагийн баримт бичгийг гаргах болно.<sup>5</sup>**

1 Жонс Хопкинс их сургуулийн системийн шинжлэх ухааны инженерийн төв, <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.

2 ILO Monitor: COVID-19 and the world of work (гурав дахь хэвлэл)

3 Текстийг хялбаршуулах үүднээс болон статистикийн практикт нийцүүлэх зорилгоор "ажилчид" гэсэн нэр томъёог ажилчид, өөрсдийн ажилчидтай эсвэл ажилчидгүй хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, гэр бүлийн гишүүн ажилчид зэргийг хамааруулан энд ашиглав.

4 Бүрэн статистик мэдээллийг ILO: Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (гурав дахь хэвлэл, Женев хот, 2018 он) -аас харна уу.

5 2015 оны Албан бус эдийн засгаас албан эдийн засаг рүү шилжих шилжилтийн талаарх 204 дүгээр Зөвлөмж болон 2017 оны Энх тайван, тогтвортой байдлыг хангах хөдөлмөр эрхлэлт, зохистой хөдөлмөрийн талаарх 205 дугаар Зөвлөмж нь энэ нөхцөлд тодорхой ач холбогдолтой байх болно.

## ► 1. КОВИД-19-ийн цар тахал: Эрүүл мэндийн болон эдийн засгийн хямралын албан бус эдийн засаг дахь ажиллагсдад үзүүлэх хор уршиг

### 1.1. Хорио цээрийн арга хэмжээ, бусад халдварыг зогсоох арга хэмжээнүүдийн үр нөлөө

Орлогын өөр эх үүсвэргүй нөхцөл байдалд орсон албан бус эдийн засагт ажилладаг хүмүүсийн болон тэд нарын гэр бүлийн хувьд хөдөлмөрийн орлого алдагдсаны улмаас өндөр-дунд түвшний орлоготой орнуудад харьцангуй ядуурлын хэмжээ 21 хувиар өснө, харин өндөр түвшний орлоготой орнуудад бараг 52 хувиар, бага түвшний орлоготой орнуудад 56 хувиар тус тус өснө гэж ОУХБ-аас тооцоолсон юм.<sup>6</sup> Үүнд зочид буудал, хоол хүнс үйлчилгээ, аж үйлдвэр, бөөний болон жижиглэнгийн худалдаа, бусад олон салбар, тэр дундаа хотын зах зээлд бүтээгдэхүүнээ борлуулалдаг 500 сая гаруй фермерүүд багтана. Албан бус эдийн засаг дахь хүмүүсийн хувьд ажил эрхлэх зайлшгүй шаардлагатай тул хорио цээрийн болон халдварыг зогсоох бусад хориг арга хэмжээнүүд нийгмийн хурцадмал байдал, зохисгүй дадал, зан үйл зэргийг бий болгож, төрөөс хэрэгжүүлж буй хүн амыг хамгаалах, халдвартай тэмцэх арга хэмжээнд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.<sup>7</sup> Цаашилбал, хангамжийн сүлжээнд гарсан логистикийн бэрхшээл, ялангуяа хил дамнансан болон дотоод хөдөлгөөний хязгаарлалт зэрэг нь хүнсний хангамжийн тасалдал бий болгоход хүргэж, ажилчдын хоол хүнсний аюулгүй байдлыг алдагдуулж болзошгүй юм.<sup>8</sup> Олон улс орнуудад хүнсний аюулгүй байдлыг хангахад албан бус хүнсний зах зээл чухал үүрэг гүйцэтгэдэг, тухайлбал хүмүүсийн хоол хүнс худалдаж авах эх үүсвэрийг бүрдүүлж, нөгөө талаас жижиг фермерийн аж ахуйн хувьд бүтээгдэхүүнээ борлуулах газартай болгодог тул тэдгээрийг хааснаар хүнсний аюулгүй байдал, ядуурал ч нэмэгдэх болно.

### 1.2. Эрүүл мэндийн эрсдэл ба цочрол

КОВИД-19 цар тахалтай холбоотой тодорхой эрсдэлүүд албан бус эдийн засаг дахь ядуу ажилчдын суурь эмзэг байдлыг улам хүндрүүлдэг. Хот суурин газарт, гэртээ үлдсэн ч эдгээр ажилчид ба тэдний гэр бүлийнхний хувьд хэт их шахцалдсан, эрүүл ахуйн шаардлага хангаагүй нөхцөлд амьдардаг тул зай барих сэргийлэх арга хэмжээг дагах боломжгүй байдаг. Ариун цэврийн усгүй байх нь гараа угаах боломжийг хязгаарлахаас гадна ялангуяа эмэгтэйчүүдийг гаднаас ус авахын тулд очир дараалалд зогсоход хүргэж, улмаар өөрсдийгөө болон ойр орчинд байгаа хүмүүсийг нэмэлт аюул эрсдэлд оруулдаг. Ялангуяа хөдөө орон нутагт албан бус эдийн засагт ажилладаг ажиллагсдын хувьд корона вирус, түүний шинж тэмдэг, зай барих урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний талаар мэдээлэл муутай байдаг. Үргэлжлүүлэн ажиллаж байгаа бол тэд нарын хувьд хувийн хамгаалалтын хэрэгсэл болон гар угаах цэгүүдийг ашиглах боломжгүй байдаг. Гудамжинд эсвэл зах дээр ажилладаг худалдаачид, гэрийн ажилчид эсвэл гэрийн хүргэлтийн ажилчдын хувьд зай барих нь маш их бэрхшээлтэй байдаг. Олон хүмүүсийн хувьд тэдний гэр нь дээр дурдсан нөхцөл байдалтай ажлын байр болдог юм.

Албан бус эдийн засагт ажиллаж буй ажилчдын дийлэнх нь хөдөлмөрийн эрүүл мэнд, аюулгүй ажиллагааны эрсдэлд илүү их өртдөг, зохих хамгаалалтгүй, өвчлөл, осолд өртөх, амь насаа алдах өндөр эрсдэлтэй байна. КОВИД-19 цар тахал нь эдгээр эрсдэлийг улам нэмэгдүүлж байна. Өвдсөн тохиолдолд ихэнх албан бус ажилчид, түүний дотор цагаач ажилчид<sup>9</sup> эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ авах боломжгүй, өвчлөлийн хугацаанд орлогын баталгаагүй байх ба ослын тэтгэмж ч авах боломжгүй байдаг юм. Эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй тул коронавирусыг халдварыг улам өргөн тархаж, улам хурц сөрөг үр дагавартай болоход хүргэнэ. Харин эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээнд хамрагдах боломжтой тохиолдолд ч олон хүмүүсийн хувьд өндөр зардлыг гаргахад хүргэж улмаар тэд өрөнд орох эсвэл эд хөрөнгөө зарах байдлаар улам гүнзгий ядуурлын түвшинд орох болно. Хямралаас өмнө жил бүр 100 сая хүн хэтэрхий өндөр хүн эрүүл мэндийн зардлаас болж ядууралд ордог байв.<sup>10</sup> Мөн олон хүмүүсийн хувьд ялангуяа хөдөө орон нутагт эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ авах боломж хомс байдаг.

### 1.3. Эдийн засгийн харилцаанд гарах хохирол

Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт, КОВИД-19 цар тахлын тархалтыг зогсооход чиглэсэн эдийн засгийн үйл ажиллагааг гэнэт зогсоох эсвэл эрс багасгах арга хэмжээнүүд албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд хүчтэй нөлөө үзүүлж байгаа бөгөөд дараах үр дагаварт хүргэж болзошгүй юм.

1. Албан бус эдийн засгийн нэгжүүдийн орлогын шууд алдагдал. Хадгаламж эсвэл санхүүгийн өөр төрлийн хуримтлал бий болоогүй тул албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн ихэнх эзэд өчүүхэн бага бизнесийнхээ хөрөнгөө өөрсдийн хувийн хэрэглээнд зарцуулахаас өөр сонголтгүй болно. Үүний улмаас тэд албан бус бизнесээ түр хугацаагаар эсвэл бүрмөсөн хаахаас аргагүй болж, энэ нь ажлын байр алдагдах, ядуурлын хэмжээ нэмэгдэхэд хүргэж болзошгүй. Орлогоо алдах, ядуурал улам бүр гүнзгийрүүлэх нь хүүхдийн хөдөлмөрийн огцом өсөлт, ялангуяа залуу охидын хувьд сургуулийн сургалтад хамрагдах түвшнийг бууруулж болзошгүй юм.
2. Санхүүгийн хямрал, албан ёсны микро, жижиг,<sup>11</sup> дунд үйлдвэр (МЖДҮ)-үүд хаагдсаны дараа албан бус эдийн засгийн тэлж эхэлсэн нь урьд өмнө тохиолдож байгаагүй ажилгүйдэл, дутуу ажил эрхлэлтийн огцом өсөлтийг бий болгож байна. Хямрал нь эдийн засагт урт хугацаанд үргэлжлэх нөлөө үзүүлж магадгүй бөгөөд эдийн засгийн сэргэлт нь удаан, жигд бус байх төлөвтэй байна. Ялангуяа нийгмийн хамгааллын тогтолцоо сул, хамрагдалтын түвшин багатай орлого багатай бага ба дунд түвшний орлоготой улс орнуудад алдагдсан орлогоо орлуулах боломжгүй нөхцөлд олон хүн албан бус бичил бизнес эрхлэгч болох, хувиараа хөдөлмөр эрхлэх эсвэл албан бус ажилтан болох магадлалтай. Зарим албан ёсны МЖДҮ мөн албан бус байдалд түлхэгдэн шилжиж болзошгүй.

6 ILO Monitor, жич 2

7 Jobs for Peace and Resilience: A response to COVID-19 in fragile contexts (төсөл) (ОУХБ, Женев хот, 2020 он)

8 ОУХБ: COVID-19 and the impact on agriculture and food security, ОУХБ Салбарын баримт бичиг (Женев хот, 2020 оны 4 дүгээр сарын 17) 9 ОУХБ 2020. Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: Recommendations for Policy-makers and Constituents

10 Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага ба Олон Улсын Сэргэн Босголт, Хөгжлийн Банк/Дэлхийн Банк: Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report (ДЭМБ ба Дэлхийн Банк, Женев, Вашингтон, 2017 он)

11 Хувиараа хөдөлмөр эрхлэх ажилчдын оруулсан (ажил олгогчгүй бие даасан ажилчид).

3. Өөр өөр салбаруудад<sup>12</sup> хямралын нөлөө харилцан адилгүй байгаа нь эдийн засгийн үйл ажиллагааны томоохон хэмжээний бүтцийн өөрчлөлтийг дагуулж болно. Энэ нь эргээд албан бус (болон албан ёсны) ажиллах хүчийг арай бага өртсөн эдийн засгийн салбарууд эсвэл хэрэглээний эрэлт нь харьцангуй хурдан сэргэж болохуйц салбарууд руу чиглүүлэхэд хүргэж магадгүй. Үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаа, нийлүүлэлтийн сүлжээний бүтцийн өөрчлөлт нь завсрын ажилгүйдэл бий болгох эсвэл албан бус эдийн засгийг улам өргөжүүлэхэд хүргэж болзошгүй юм.

## ▶ 2. Шуурхай хариу арга хэмжээ авах

Шуурхай хариу арга хэмжээнүүдийн эрүүл мэнд, эдийн засгийн нөлөөллийг хоорондоо салгах боломжгүй бөгөөд дараах үйл ажиллагааны чиглэлийг хослуулсан олон замт стратегийг дагах шаардлагатай:

- а) Ажилчид болон тэдний гэр бүлийнхнийг коронавирусын халдварт өртөх, халдварлах аюул эрсдлийг бууруулах;
- б) Халдварласан иргэдийг эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ авах боломжоор хангах;
- в) Эдийн засгийн үйл ажиллагааны зогсолт эсвэл бууралтын нөлөөг нөхөх зорилгоор хувь хүн болон тэдний гэр бүлд орлого, хоол хүнсээр хангах дэмжлэг үзүүлэх;
- г) Эдийн засгийн харилцаанд учруулах хохирлыг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшинг хэвээр хадгалах

Одоо үйлчилж буй олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээ нь КОВИД-19 цар тахлын хямралын үед<sup>13</sup> авах шууд хариу арга хэмжээнүүдийн суурь үндсийг тавьсан. Эдгээр шуурхай хариу арга хэмжээ нь хөдөлмөрийн харилцаанд КОВИД-19 цар тахалтай тэмцэх ОУХБ-ын ерөнхий бодлогын хүрээтэй уялдсан юм. Энэ хүрээ нь хоорондоо уялдаатай дөрвөн хэсгээс бүрдэнэ: 1-р хэсэг - Эдийн засаг, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих (макро болон салбарын түвшинд); 2-р хэсэг - Аж ахуйн нэгж, ажлын байр, орлогын дэмжлэг (дунд түвшинд); 3-р хэсэг - Ажилчдыг ажлын байранд хамгаалах (бичил түвшин); ба 4-р хэсэг - Шийдлийг олохдоо нийгмийн хэлэлцүүлэгт тулгуурлах (бүгдийг хамарсан). Доорх 2.3, 2.4, 2.5-т тайлбарласан арга хэмжээний чиглэл нь 3 ба 2-р хэсгүүдтэй холбоотой. 2.5 ба 2.6-т тайлбарласан арга хэмжээ нь 1 ба 2-р хэсгүүдэд хамааралтай, харин 4-р хэсэг нь бүх арга хэмжээний бүтэц, хэрэгжилттэй хамаатай юм.)

### 2.1. Ерөнхий нөхцөл байдал

Албан бус ажилчид, аж ахуйн нэгжүүд бүртгэлгүй байдаг тул төрөөс албан бус эдийн засаг дахь эмзэг бүлгүүдийг олж илрүүлэн хүрэхэд хүндрэл учруулдаг төдийгүй албан бус эдийн засагт ажил хөдөлмөр эрхэлдэг хүмүүс ч төрийн байгууллагуудаас айх шинжтэй байдаг. Үүнээс гадна албан бус эдийн засаг нь хоорондоо ихээхэн ялгаатай, адил биш

Хорио цээрийн арга хэмжээг цуцалсны дараа ч халдварын тоо дахин нэмэгдэж эхэлбэл тэдгээрийг дахин нэвтрүүлж магадгүй гэсэн эргэлзээ хэвээр байна. Ийм тодорхой бус байдал нь иргэдийн урьдчилан сэргийлэх хуримтлал, компаниудын хөрөнгө оруулалтын хэмжээг багасгахад хүргэж болзошгүй. Үүний хамтын үр дагавар нь эдийн засгийн харилцаанд сөргөөр нөлөөлж, эрэлт, үйлдвэрлэл, ажил эрхлэлтийн түвшин бууруулах, албан ёсны эдийн засгийн уналтыг улам хүндрүүлж магадгүй, энэ нь цаашилбал албан бус эдийн засгийн эзлэх хувийн өсөлтөд ч хүргэж болзошгүй юм.

хэсгүүдээс бүрдсэн байна; иймд бодлогын арга хэмжээг холбогдох ажилчдын болон аж ахуйн нэгжүүдийн онцлог шинж чанар, нөхцөл байдал, хэрэгцээнд нийцүүлэн зохицуулах шаардлагатай.

• Үр дүнтэй, адил тэгш хариу арга хэмжээг боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд хөдөлмөрийн зах зээл дэх гол тоглогчдын, нэн ялангуяа төр болон хамгийн их төлөөлөл бүхий үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогч байгууллагуудын оролцоо шаардагдана.<sup>14</sup> Албан бус эдийн засаг дахь ажилчид, аж ахуйн нэгжүүд ялангуяа тэдэнд шууд нөлөөлөх бодлогын арга хэмжээний талаар үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, ашиг сонирхлоо хамгаалах боломжтой байх ёстой, үүнийг гишүүнчлэлд суурилсан байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлнэ. Бодлого боловсруулалтын эхний шатанд тэд нарын оролцоог хангах нь эдгээр арга хэмжээний үр нөлөөг дээшлүүлнэ. Нийгмийн зөвшилцлийн институт ба үйл явцад ажилчдын болон ажил олгогчдын төлөөллийн байгууллагуудын чухал үүргийг харгалзан эдгээр байгууллагууд албан бус эдийн засаг дахь байгууллага, ажилчид, аж ахуйн нэгжүүдтэй харилцаа холбоогоо улам бэхжүүлэх нь өнөөгийн нөхцөлд улам бүр ач холбогдолтой болж байна. Энэ нь албан бус эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудын тодорхой хэрэгцээнд илүү анхаарал хандуулахуйц бүх нийтийн оролцоог хангасан нийгмийн хэлэлцүүлгийг бэхжүүлэх болно.<sup>15</sup>

• КОВИД-19 цар тахал нь бүх улс орнуудад нэг зэрэг ижил эрчимтэй нөлөөлдөггүй. Вирус өөр өөр бүс нутаг, улс оронд хэрхэн тархахыг хэн ч мэдэхгүй. Гэхдээ бүх улс эрсдэлтэй байгаа бөгөөд түүний эрүүл мэндийн, эдийн засгийн болон нийгмийн үр дагаврыг шийдвэрлэхэд бэлэн байх хэрэгтэй. Ийм төрлийн цар тахалын үед нэг улсын хариу арга хэмжээ нь бусад бүх улсад нөлөө үзүүлж чадна. Хэрэв аль нэг улс коронавирусын халдварын тархалтыг зогсоож чадахгүй бол бусад улс оронд халдвар нь тархах эсвэл бүр дахин халдварлах ч боломжтой. НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга КОВИД-19 цар тахлын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөллийн талаарх тайлангийн танилцуулга дээр хэлсэн үзэндээ, "Хоорондоо нягт уялдаатай өнөөгийн дэлхий ертөнцөд хамгийн сул дорой эрүүл мэндийн тогтолцоо нь бидний хүч, боломжийн хязгаарыг тодорхойлдог гэдгийг санацгаая"<sup>16</sup> гэж хэлэв.

12 Мөн ОУХБ-ын салбарын баримт бичгүүдийн цувралд КОВИД-19 халдварын тодорхой нийгмийн болон эдийн засгийн салбарт үзүүлэх нөлөөллийн урьдчилсан тооцоог хийсэн.

13 (коронавирус). FAQ. Key provisions of international labour standards relevant to the evolving COVID-19 outbreak, ОУХБ NORMES, 2019 оны 3 дугаар сарын 23

14 2017 оны Энх тайван, тогтвортой байдлыг хангах хөдөлмөр эрхлэлт, зохистой хөдөлмөрийн талаарх нь 205 дугаар Зөвлөмж нь ялангуяа хямралын үед хариу арга хэмжээ авахад нийгмийн зөвшилцөл онцгой ач холбогдолтой ба ажилчид, ажил олгогчдын төлөөллийн байгууллагуудыг чухал үүргийг онцлов, үүнд мөн 1948 оны Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, зохион байгуулагдах эрхийг хамгаалах тухай 87 дугаар конвенц, 1949 оны Зохион байгуулагдах эрх, хамтын хэлэлцээний тухай 98 дугаар конвенц ач холбогдолтой юм.

15 ОУХБ: Transition to formality: the critical role of social dialogue, Dialogue in Brief, 1-р дугаар, March 2017 оны 3 дугаар сар.

16 <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20029.doc.htm>

## 2.2. COVID-19 цар тахлаас үүдсэн хямралд хамгийн өртөмтгий албан бус эдийн засгийн бүлгүүдийн хэрэгцээ, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох

Шуурхай үнэлгээ хийх<sup>17</sup> нь тэргүүлэх ач холбогдолтой чиглэл, албан бус эдийн засагт COVID-19 цар тахлын үзүүлэх шууд болон шууд бус нөлөөллийн цар хүрээ, мөн чанарыг тодорхойлох, энэ нь ялангуяа хамгийн эмзэг бүлэгт хэрхэн хамааралтай зэргийг тодруулах нэг арга зам мөн.<sup>18</sup> Шуурхай үнэлгээний зорилго нь:

- Албан бус эдийн засаг дахь эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдэд болон тэдний байгууллагуудад дуу хоолойгоо илэрхийлэх, ингэснээр хямралын хариу арга хэмжээнд тэдний нөхцөл байдлыг харгалзан тусгах боломж олгох; ба
- ойрын болон дунд хугацааны арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд төр засаг, нийгмийн түншүүд, албан бус эдийн засаг дахь байгууллагууд болон бусад төрийн бус дэмжлэг өгөх санаачилгуудыг удирдан чиглүүлэхийн тулд тэдний өвөрмөц нөхцөл байдал, хэрэгцээ, санал бодлын талаарх илүү сайн ойлголттой болох.

## 2.3. Халдварт өртөх, халдварлах эрсдэлийг хязгаарлах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах

Хүн амын томоохон хэсэг нь албан бус эдийн засагт амьжиргаагаа тэтгэдэг улс орнуудад хорио цээрийг дараах үр дүнтэй арга хэмжээтэй хослуулах хэрэгтэй. Үүнд:

- вирус, халдвар хэрхэн тархдаг, түүний эрүүл мэндэд үзүүлэх үр дагавар, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, хорио цээрийн журам, албан бус эдийн засаг дахь ажиллагсад, аж ахуйн нэгжүүдийн орлогод үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах арга хэмжээ зэргийн талаар зохих сувгуудаар дамжуулан мэдээлэх;
- албан бус эдийн засаг дахь ажилчид, аж ахуйн нэгжүүдтэй, ялангуяа тэдний төлөөллийн байгууллагуудаар дамжуулан хорио цээрийн арга хэмжээний хэрэгжилтийг зохицуулах, ингэснээр эдгээр арга хэмжээнүүдийн цар хүрээг өргөжүүлж, улмаар тэдгээрийн талаарх ойлголт, үр ашгийг дээшлүүлэх;
- албан бус эдийн засаг дахь нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэдэд нийгмийн хамгааллын тогтолцооны болон бусад тусламж, эдийн засгийн туслалцааны хөтөлбөрүүдэд иргэдийн хамрагдах хувийг яаралтай өргөжүүлж, тэдгээр нь ажилчид, аж ахуйн нэгжүүдэд чанартай үйлчилгээг цаг тухайд нь хүргэж байхыг хариуцах; ба
- эрүүл мэнд, аюулгүй ажиллагааны дүрмийг харгалзан зохих зөвшөөрөл бүхий хөдөлмөр эрхлэлт бий болгох үйл ажиллагааг дэмжих.

Ажлын байранд шууд халдварлалтыг аль болохоор багасгах арга хэмжээ авах шаардлагатай бөгөөд үүний дотор:

- COVID-19 халдвартай холбоотой эрсдэлийн талаарх мэдлэгийг дээшлүүлэх, халдварласан тохиолдолд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, ажлын байрны аюулгүй байдал, шинж тэмдгийн талаар хүртээмжтэй мэдээллээр хангах;
- албан бус эдийн засагт ажилладаг хүмүүст ойлгомжтой, хүрч чадах товхимол, зурагт хуудас, видео бичлэг, текст мессеж, радио сурталчилгаа гэх мэт харилцааны материалыг боловсруулах;
- зай барихыг хангах, байр сууцыг халдваргүйжүүлэх, ялангуяа албан бус ажил байнгын албан тасалгаанд явагдах үед эрсдэлтэй бүсийг тодорхойлох ба тоноглох/өөрчлөн зохион байгуулах, мөн боломжтой бол ажлын байран дээр хүн бүрийг нэгэн зэрэг ажиллуулахаас сэргийлэх ажлын цагийн хуваарийг баримтлах зэрэг багтана.

Тухайлбал, гудамж дахь худалдаачид, гэрийн ажилчид, гэрийн хүргэлтийн ажилчид, хог түүгч, таксины жолооч нарт салбар, ажил мэргэжилд нь тохируулсан эрүүл мэндийн заавар, удирдамжийг боловсруулах шаардлагатай. Ажилчид болон ажилчдын төлөөлөгчидтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр ажилчдын ашиглах хувийн хамгаалах хэрэгслийг ажил олгогч нараас нь ажилчдад ямар ч үнэ төлбөргүй олгож, арчлах ёстой.

Албан бус ажилчдын ажиллах газарт хямд гар угаах цэг эсвэл спирт агуулсан шингэнэ хүртээмжтэй байх ёстой. Халдварын шинж тэмдэг илэрсэн ажилчдыг илрүүлэх өдөр тутмын үзлэг зохион байгуулж, яаралтай тусламж шаардагдах үед эмнэлэгт аюулгүй хүргэх арга хэмжээ авах шаардлагатай юм.

## 2.4. Халдвар авсан иргэдэд эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг үр дүнтэй, хямд хүртээмжтэй байлгах

Албан бус эдийн засаг дахь ажилчид болон тэдний гэр бүлийнхэнд эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг үр дүнтэй, хямд хүртээмжтэй байлгах нь COVID-19 цар тахлын асуудлыг шийдвэрлэхэд нэн чухал ач холбогдолтой. Үүнд дараах нь ялангуяа чухал байна.

- нийгмийн эрүүл мэндийн хамгаалалтыг түргэн өргөжүүлж, одоогийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог тохируулах замаар (жишээлбэл хамтран төлөх төлбөрийг цуцлах эсвэл байгаа бол, хэрэглэгчийн төлбөрөөс татгалзах) халаасны зардлыг аль болохоор бууруулах; ба
- чанартай эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийг хангах, ялангуяа хөдөө орон нутагт эрүүл мэндийн үйлчилгээний байгууламжийн хүчин чадал, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, санхүүгийн, газарзүйн болон захиргааны бусад саад бэрхшээлийг арилгах.<sup>19</sup>

Олон улс орны өмнө тулгарч буй эрүүл мэндийн сорилт, бэрхшээлийг харгалзан албан бус ажилчид болон тэдний гэр бүлийнхний хувьд хүртээмжтэй эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ авах боломжийг сайжруулах арга хэмжээнүүд нь зөвхөн коронавирусийн шинжилгээ, эмчилгээгээр хязгаарлагдахгүй, харин эдгээр ажилчдын өртсөн халдварт ба халдварт бус өвчний бүрэн цар хүрээг хамарна, тэдгээр нь олон тохиолдолд өвчлөлийг улам хүндрүүлэх хүчин зүйл болдог.<sup>20</sup>

17 Одоогийн байдлаар олон улс оронд энэ талаар судалгаа хийж байна. Тухайлбал, ОУХБ нь Олон Улсын Судалгааны Хүрээлэнтэй хамтран COVID-19 цар тахлын Иордан, Ливан, Ирак улс дахь нөлөөллийн судалгаа явуулж цагаач иргэд, албан бус эдийн засагт ажилладаг цагаач болон үндэсний ажилчид дээр төвлөрсөн юм.

18 ILO: Rapid assessment of the effects on the informal economy of Covid-19 and the preventive measures associated with it. A practical tool (2020 он, удалгүй хэвлэгдэнэ).

19 ILO: Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations, Social Protection Spotlight (Женев хот, 2020 оны 4 дүгээр сарын 23 WIEGO: Informal worker demands during COVID-19 crisis, 2020)

20 2014-2015 оны Баруун Африк дахь Эбола вирусын халдварын үед эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмж хязгаарлагдмал байсан нь ДОХ/ХДХВ, хумхаа, сүрьеэ зэрэг өвчний нас баралтын улам хүндрүүлсэн (A.S. Parpia et al.: "Effects of Response to 2014-2015 Ebola Outbreak on Deaths from Malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa", Emerging Infectious Diseases (2016 он, 22-р боть, 3-р дугаар, хх. 433-41)).

Нийгмийн эрүүл мэндийн хамгааллын хүрээг өргөжүүлэхэд хөрөнгө оруулалт аль хэдийн хийсэн улс орнууд хариу арга хэмжээг илүү хурдан, бүх нийтийг хамтарсан байдлаар авч чадлаа.<sup>21</sup> Гэсэн хэдий ч сорилтын хэмжээг авч үзвэл хуваарилагдсан эх үүсвэрийг олон улсын дэмжлэгтэйгээр цаашид ч нэмэгдүүлэх шаардлагатай болж магадгүй юм. Боломжийн эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийг үр дүнтэйгээр хангах баталгаажуулан, өвчтэй эсвэл (өөрөө) хорио цээрт хамрагдсан хүмүүсийн орлогын баталгааны доод түвшнийг хангах нь нийгмийн эрүүл мэнд, амьжиргааг хамгаалах чухал ач холбогдолтой арга хэрэгсэл мөн.<sup>22</sup> Албан бус эдийн засаг дахь ажилчдын хувьд ихэвчлэн тодорхой өвчлөлийн тэтгэмжийг авах эрхгүй байдаг,<sup>23</sup> гэхдээ энэ хэрэгцээ шаардлагыг шийдвэрлэхийн тулд түүний хугацааг сунгах эсвэл шинэ тэтгэмжийг нэвтрүүлэх боломжтой юм.

## 2.5. Эдийн засгийн үйл ажиллагааны зогсолт эсвэл бууралтын нөлөөг нөхөх зорилгоор хувь хүн, гэр бүлд орлого, хоол хүнсээр хангах дэмжлэг үзүүлэх

КОВИД-19 цар тахлын үр дагавар нь албан бус эдийн засаг дахь ажилчдын, ялангуяа бага насны хүүхэдтэй эмэгтэйчүүдийн орлогын аюулгүй байдлыг нэмэгдүүлэх шуурхай, үр дүнтэй арга хэмжээг авахыг шаардаж байна. Улс орнууд албан бус эдийн засгийн ажилчдад орлогын дэмжлэг үзүүлэх янз бүрийн механизм ашиглаж болно.<sup>24</sup>

(а) Шимтгэл төлдөг болон төлдөггүй нийгмийн хамгааллын тогтолцоог аль хэдийн бүрдүүлсэн улс орнууд одоогийн засаг захиргааны болон хэрэгжүүлэх механизм дээр үндэслэн хараахан хамрагдаагүй хүмүүсийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахаар өргөжүүлж болно.<sup>25</sup> Тэтгэмжийн түвшнийг нэмэгдүүлэх, тэтгэмжийн төлбөр хийх хугацааг урагшлуулах, хамрагдах нөхцөлийг сулруулах зэрэг боломжууд бий. Үүнийг ажилгүйдлийн тэтгэмж, бүх нийтийг хамарсан тэтгэврийн тогтолцоо, хүүхдийн тэтгэмж эсвэл нийгмийн тусламжийн хөтөлбөр зэрэг янз бүрийн хөтөлбөрөөр дамжуулан хийж болно.<sup>26</sup> Хямралаас өмнө нийгмийн даатгалд хөрөнгө оруулалт хийсэн улс орнууд ажлын байраа алдсан иргэдэд шуурхай тусламж үзүүлэхэд илүү их бэлтгэлтэй байдаг, үүнд заримдаа албан бус эдийн засаг дахь ажилчдыг багтааж болно.<sup>27</sup> Мөн ажилгүйдлээс хамгаалах хөтөлбөрүүдийг ашиглан богино хугацаат ажлын байрны төслөөр дамжуулан ажлын байр хадгалахад дэмжлэг үзүүлж болно, үүнд албан ёсны эсвэл албан бус эсэхээс үл хамааран хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг эсвэл гэрийн ажилчдыг хүртэл дэмжих боломжтой, ингэснээр хурдан эдийн засгийн сэргэлтийг бий болгоход хувь нэмэр оруулах болно.<sup>28</sup>

(б) Хэрэв одоо үйлчилж байгаа хөтөлбөрүүдийг өргөжүүлэх боломжгүй бол шаардлагатай орлогын дэмжлэг үзүүлэх өөр механизмыг бий болгох хэрэгтэй. Хүн амын олон бүлгүүдэд нэг удаагийн төлбөр өгч болно, энэ нь зарим тохиолдолд нийт оршин суугчдад олгох бүх нийтийн хамарсан тэтгэмж эсвэл зөвхөн бусад механизмын хамгаалалтад хамрагдаагүй иргэдэд зориулсан төлбөр байж болно. Хамгийн их өртсөн ажил мэргэжлийн ажилчдад илүү их анхаарал хандуулсан салбарын аргачлалыг хэрэгжүүлж болно.

(в) Зарим нөхцөл байдалд хамгийн их сөрөг нөлөөнд өртсөн иргэдийн дунд өлсгөлөнг гарахаас урьдчилан сэргийлэх хүнсний дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай болно. Зарим улс орнуудад засгийн газар нь эмзэг бүлгийн өрхүүдэд хүнсний дэмжлэг үзүүлж, хөдөө орон нутагт хоол тэжээлийн аюулгүй байдлыг хангах ажлыг зохион байгуулдаг. Энэ нь мөн хөдөө аж ахуйн салбарыг дэмжин, хүнсний үйлдвэрлэлийг тасралтгүй хангахад тусална.

Шаардлагатай нөөцийг дайчлах, хамрагдах шалгуурыг тодорхойлох, тэтгэмжийн түвшнийг тогтоох, хувь хүмүүст хүрч хандах, шаардлага хангасан тэтгэмж авагчдыг бүртгэх, тэтгэмжийг хурдан шуурхай хүргэх зэрэг нь өнөөгийн хурдацтай явагдаж буй хямралын үед хэцүү ажил мөн. Ажилчдыг таних, бүртгэх, тэтгэмж олгоход дижитал технологийг ашиглаж болно, гэхдээ технологи ашиглах боломжгүй иргэдэд өөр механизмыг бүрдүүлж өгөх хэрэгтэй.

Ажилчдын болон ажил олгогчдын төлөөллийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах, түүний дотор албан бус эдийн засагт идэвхтэй ажилладаг, нийгмийн эв нэгдлийн байгууллага, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь ийм стратегийн чухал тал мөн. Тэдний үүрэг бол шуурхай хариу арга хэмжээг боловсруулж, хэрэгжүүлэх, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх, албан ёсны эдийн засагт шилжих үйл явцыг дэмжихэд чухал юм.

## 2.6. Эдийн засгийн харилцаанд учруулах хохирлыг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх: хөдөлмөр эрхлэлтийн боломжуудыг хадгалах

Дэлхий даяар улс орнуудын засгийн газраас аж ахуйн нэгжүүдэд үзүүлэх цар тахлын сөрөг нөлөөллийг саармагжуулах зорилгоор санхүүгийн болон мөнгөний бодлогын хүртэл арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн. Гэсэн хэдий ч албан бус аж ахуйн нэгжүүд засгийн газрын бодлого, хөтөлбөрийн хүрэнээс гадуур байдаг тул тэд эдгээр арга хэмжээний орхигдох магадлалтай. Тэдгээрт

21 Тухайлбал, Тайланд тус улсын болон гадаад иргэдэд хамаарах Яаралтай тусламжийн өвчтнүүдийг бүх нийтээр хамруулах бодлогын дагуу санхүүгийн хамгааллыг сайжруулсан

22 K. Lönnroth et al.: "Income security in times of ill health – the next frontier of the SDGs", British Medical Journal (удалгүй хэвлэгдэх).

23 ILO 2020. 'Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19'. Женев хот: ОУХБ

24 Авсан арга хэмжээнүүдийн тоймийг ILO COVID-19 Social Protection Monitor.

25 ILO: Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience. A living document (Нийгмийн Хамгааллын Газар, Женев хот, 2019).

27 Жишээ нь, Перу улсад засгийн газраас бие даасан ажилчдад онцгой үеийн бэлэн мөнгөн тэтгэмжийг нэвтрүүлсэн (<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/112028-comunicado-01-bono-independiente>).

28 Жишээ нь, Өмнөд Африк дахь гэрийн ажилчид, Вьетнам дахь оёдлын үйлдвэрийн ажилчид одоо ажилгүйдлийн даатгалд хамрагдсан. C. Peyron Bista and J. Carter: Unemployment Protection: A Training Package and Good Practices Guide: Experiences from ASEAN(ОУХБ-ын Ази, Номхон далайн бүсийн төв, Бангкок, 2017 он). Эдгээр механизмуудыг Европт ажлын байр хадгалах зорилгоор ашигладаг (Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллага: Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response (Парис, 2020).

хүрэх тусгайлан тохируулсан, жеңдэрийн мэдрэмжтэй арга хандлага шаардлагатай байна.<sup>29</sup> Үүнийг хийж чадахгүй бол өлсгөлөн, ядуурал, зохистой ажлын байрны хомсдолыг бууруулах хөгжлийн чиг хандлагыг алдагдуулж, нийгмийн тогтворгүй байдалд хүргэж болзошгүй юм. Энэ нь мөн цар тахлын тархалтыг зогсооход чиглэсэн улс орнуудын хүчин чармайлтад саад учруулах аюултай.

(а) Санхүүгийн дэмжлэг нь хөрвөх чадварын хямралыг даван туулахад чиглэсэн буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээл, зээлийн хүү, хугацаа хэтэрсэн өрийн төлөх хугацааны сунгалт, өрийн бүтцийн өөрчлөлт зэрэг хэлбэртэй байж болно.

(б) Цахилгаан, ус гэх мэт нийтийн үйлчилгээ эсвэл түрээсний төлбөрөөс чөлөөлөх, төлбөрийг хойшлуулах зэрэг ашиглалтын зардлыг бууруулах арга хэмжээ.

(в) Сургалт явуулахын зэрэгцээ гар утасны дуудлага, интернетийн үнийг бууруулах хэлбэрээр татаас олгох нь албан бус эдийн засаг дахь зарим нэгжүүдэд бизнесийн тасралтгүй үйл ажиллагаа, орлогыг бий болгох дижитал хэрэгслүүдийг турших боломжийг өгнө.

Гэсэн хэдий ч албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг тодорхойлж, тэдгээрт хүрэх нь засгийн газрын хувьд маш хэцүү төвөгтэй ажил юм. Эзэд нь өөрсдөө өөрийгөө тодорхойлж, засгийн газрын байгууллагаас "анхан түвшинд" бүртгүүлэх, тодорхой хэмжээнд баталгаажуулах нь боломжийн арга байж болно. МЖДҮ-дийг одоо байгаа хууль тогтоомжийн дагуу (жишээ нь бичил бизнес эрхлэгчдийн тухай) эсвэл орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудаар олон нийтийн төв болон бусад төрлийн нийгмийн болон эв нэгдлийн байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр бүртгүүлж болно.

Банк, бичил санхүүгийн байгууллага, санхүүгийн хоршоодоор дамжуулан ил тод байдлыг хангах албан ёсоор тодорхой заасан шалгууртайгаар санхүүжилтийг хийх боломжтой. Энэ нь ялангуяа албан бус бизнес эрхлэгч эмэгтэйчүүдийн байдлыг сайжруулна. Боломжтой үед, АТМ-эсвэл эсвэл тоон засгийн газраас хувь хүн рүү (G2P) хийх төлбөрийг ашигласнаар зай барих шаардлагад нийцсэн бэлэн бус гүйлгээг нэвтрүүлэх боломжтой. Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд эдгээр төлбөрийг "анхан түвшний" бүртгэлийн тогтолцоо, мэдлэг олгох үйл ажиллагаатай хослуулсан тохиолдолд цаашид албан ёсны

байдал руу шилжих шилжилтийг хөнгөвчлөх боломжтой, ялангуяа ийм шилжилтийг дэмжсэн санхүүгийн хөшүүргийг бий болгосон тохиолдолд энэ нь илүү үр дүнтэй болно.

Зорилтот санхүүгийн дэмжлэг, сургалт, зохистой эрүүл ахуй, хувийн хамгаалах хэрэгслийг хангаж, ажилчдын ба үйлчлүүлэгчдийн халдварын эрсдэлийг бууруулах талаарх зөвлөгөө өгөх замаар албан бус аж ахуйн нэгж, ажилчдад цар тахлын үед шаардлагатай гэж үзсэн бараа, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг (хоол хүнсний хүргэлт гэх мэт) өргөжүүлэхэд дэмжих боломжтой. Ийм арга хэмжээ нь бизнесийн тасралтгүй байдлыг хангаж, ажил эрхлэлтийг алдахаас хамгаална. Жишээлбэл, албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд хангалттай санхүүгийн дэмжлэг, сургалтыг хангасан тохиолдолд тэд эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын шаардлагад нийцсэн хямд үнэтэй давуун маск, спирттэй уусмал/саван зэргийг үйлдвэрлэж эхлэх боломжтой. Тэд мөн лангуу, захын өдөр тутмын цэвэрлэгээ, халдвар-гүйжүүлэлт, зах дээрх ажлын байрны орон зайн өөрчлөлтийг хийх эсвэл орлох борлуулалтын систем байгуулах зэрэг үйлчилгээ эрхлэх боломжтой. Мөн мэдээлэл, харилцаа холбооны хэрэгсэл, платформыг ашиглан үйлчлүүлэгчдэд хүрч гэрийн хүргэлтийн апп ашиглан үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх боломжтой.

Гурван талт болон хоёр талт нийгмийн зөвшилцөл нь бодлогын хариу арга хэмжээний үндэс суурь болох ёстой. Ажил олгогч, ажилчдын төлөөллийн байгууллагууд технологи, санхүү, бизнесийг хөгжүүлэх үйлчилгээ зэргийг ашиглах боломж, албан ёсны аж ахуйн нэгжүүдтэй харилцаа холбоог бэхжүүлэх зэрэг дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ үзүүлэх, сурталчлах замаар албан ёсны болоход шилжихэд тодорхой хөшүүрэг өгч чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Илүү үр дүнтэй байхын тулд эдгээр арга хэмжээ нь гурван талт түнш, албан бус эдийн засгийг төлөөлж буй байгууллагуудын хоорондын яриа хэлэлцээ, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх ёстой. Үүнээс гадна төр урьд өмнө гарч байгаагүй санхүүгийн хямралтай тулгарч байгаа тул албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжихэд шаардагдах төсвийн хөрөнгийг дайчлахад томоохон төсвийн өөрчлөлт хийх, засгийн газрын бонд гаргах эсвэл олон улсын байгууллагуудаас зээл авах зэрэг шаардлагатай болно. Иймээс ийм арга хэмжээнүүдийн эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд нийгмийн түншүүдтэй үр дүнтэй зөвлөлдөх нь маш чухал юм.

### ► 3. Түншлэл бий болгох

КОВИД 19 хямралын хариуд яаралтай авах нийгэм, эдийн засгийн арга хэмжээний НҮБ-ын хүрээнд<sup>30</sup> цар тахалд өртсөн иргэдийн хэрэгцээ, эрхийг хамгаалахад чиглэсэн нэгдсэн дэмжлэг үзүүлэх багцыг багтаасан юм. Энэ нь ялангуяа хамгийн эмзэг улс орнууд, орхигдох эрсдэлтэй хүмүүст гол анхаарлаа төвлөрүүлж, албан бус эдийн засаг дахь ажилчдад анхаарлаа хандуулах төвлөрүүлэх шаардлагыг онцолж КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямралын улмаас албан бус эдийн засаг улам нэмэгдэх эрсдэл байгааг анхааруулж байна. Энэхүү хүрээ нь НҮБ-ын агентлагуудад албан бус эдийн засагтай

холбоотой тодорхой сорилт бэрхшээлийг шийдвэрлэх түншлэлийг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлж өгнө.

Албан бус эдийн засгийн тархалт өндөр байгаа хөгжиж буй орнуудад төсвийн нөөц бололцоо, дотоодын санхүүгийн нөөцийг дайчлах чадавх хязгаарлагдмал байдаг. Зохистой хариу арга хэмжээ боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллагуудын дэмжлэг шаардагдана, энэ нь нэн ялангуяа эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүргэхийг бэхжүүлэх, иргэд, гэр бүлд орлогын дэмжлэг үзүүлэх, аж ахуйн

30 НҮБ-ын Тогтвортой Хөгжлийн Групп: A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19, хоёр дахь төсөл (Нью Йорк хот, 2020 оны 4 дүгээр сарын 21)

нэгжүүдэд санхүүгийн тусламж үзүүлэх боломж олгох зэрэгт шаардлагатай нөөц, бололцоог хангахад хэрэгтэй болно.

Энэ талаар НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга<sup>31</sup> хөгжиж буй орнуудын санхүүгийн чадавхыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр хэд хэдэн арга хэмжээ авахыг санал болгов. Үүнтэй холбогдуулан хөгжиж буй орнуудад шаардлагатай нөөц, эх үүсвэрийг хангах талаар хандивлагч байгууллагууд, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын хоорондын түншлэл нь бүх орны ашиг сонирхолд нийцэж байна, учир нь аль нэг улсад гарсан вирус халдвар нь бусад бүх улсад ч аюул учруулах болно.

Хямралын хариу арга хэмжээ нь шударга ба нийгмийн бүх гишүүдэд адил тэгш шаардлага тавьдаг гэж нийтээрээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд л үр дүнтэй байж, нийгмийн эв нэгдлийг бий болгоно. ОУХБ-ын туршлагаас харахад нийгмийн зөвшилцөл нь энэ талаар чухал ач холбогдолтой

## ► 4. Дүгнэлт

Хямралын нийгэм, эдийн засгийн үр дагаврыг даван туулахын тулд эдийн засаг, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих нь нэн чухал. Ийм хариу арга хэмжээг нийгмийн хэлэлцүүлэг, зөвшилцлийн үндсэн дээр боловсруулж хэрэгжүүлэх ёстой. Энэ бол хямралын эсрэг арга хэмжээ нь шударга, үр дүнтэй, шууд оролцож буй бүх бүлгүүдийн чадавх, хэрэгцээг харгалзан үзсэн байхыг хангах олон удаа туршсан арга хэлбэр мөн. Өнөөгийн онцгой нөхцөл байдал нь ажил олгогч, ажилчдын төлөөллийн байгууллагатай итгэлцлийг бий болгох, нийгмийн зөвшилцлийг бэхжүүлэх, албан бус эдийн засаг дахь иргэд, байгууллагуудтай түншлэлийг байгуулж цаашдын бодлогын арга хэмжээг илүү тохиромжтой, үр дүнтэй болгох боломжийг олгож байна.

Олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээ нь хэнийг ч орхигдуулахгүй зарчим дээр суурилсан шударга тэгш бодлогын хариу арга хэмжээг боловсруулж хэрэгжүүлэх үндэс суурийг тавьсан бөгөөд энэ нь хүний эрхийг хүндэтгэсэн, хөдөлмөр эрхлэлт, ажил мэргэжлийн бүхий л тал дээр ялгаварлан гадуурхагдахгүйгээр хүн бүрд адил боломж олгосон, эрх тэгш хандсан байх, ялангуяа эрүүл мэндийн байдал дээр үндэслэн алагчлахгүй байх зарчмыг хангасан байна. Энэ нь ердийн нөхцөлд ч хүний эрх нь зөрчигдөж, ялгаварлан гадуурхагддаг хамгийн эмзэг ажилчдыг ажиллуулдаг албан бус эдийн засагт төвлөрсөн хямралтай тэмцэх хариу хэмжээнд онцгой ач холбогдолтой юм.

ОУХБ нь хямралтай тэмцэх шуурхай хариу арга хэмжээг боловсруулж хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Дунд болон урт хугацаанд албан бус эдийн засаг дахь иргэдийн байдал, зохистой ажил эрхлэлт нь дор дурдсан чиглэлд авах тууштай хүчин чармайлтаас ихээхэн хамаарна.

бөгөөд төр, нийгмийн түншүүд хямралын сөрөг нөлөөллийг даван туулах үр дүнтэй арга хэмжээг боловсруулахад түншлэлээ улам бэхжүүлэх шаардлагатай байна. Албан бус эдийн засагт ажилладаг иргэд тэд нарт нөлөөлөх КОВИД-19 цар тахлын бүх хариу арга хэмжээний анхаарлын төвд байх ёстой: нийгмийн хэлэлцүүлэг тэдний оролцоог нэмэгдүүлэх гол хэрэгсэл болох боломжтой. Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд ажил олгогч, ажилчдын төлөөллийн байгууллагууд албан бус эдийн засаг дахь иргэд, аж ахуйн нэгжүүдтэй холбоо тогтоох, тэдэнд үйлчилгээ үзүүлэх чиглэлээр томоохон ахиц дэвшил гаргасан.<sup>32</sup> Өнөөгийн хямрал бол нийгмийн болон эв нэгдлийн эдийн засгийн байгууллагуудтай харилцаа холбоогоо цаашид улам бэхжүүлэх шинэ боломж юм. Энэ нь мөн албан бус эдийн засагт гарч буй тодорхой сорилт бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэхийн тулд нийгмийн зөвшилцлийн үйл явцад эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломжийг олгож байна.

### (а) Хүн бүрт хүртээмжтэй, санхүүгийн хамгааллыг олгох зорилгоор эрүүл мэндийн тогтолцоог бэхжүүлэх

КОВИД-19 цар тахлын үүсгэж, хүндрүүлсэн эрүүл мэндийн асуудлууд яаралтай хариу арга хэмжээ нь дунд болон урт хугацаанд шаардлагатай шинэчлэлийг хийх үндэс суурийг тавих боломжийг хангах зорилгоор эрүүл мэндийн тогтолцооны чадавх, тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлагыг онцолж байна. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ, санхүүгийн хамгааллыг хүн бүрд хүртээмжтэй болгох нь мөн нэн чухал юм. Олон улс оронд эрүүл мэндийн тогтолцоо нь сул дорой, үр ашиггүй, олон хэсэгт хуваагдсан, хүн бүрт хүртээмжтэй биш, ялангуяа албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдэд улам их саад бэрхшээл тавьдаг юм. Ийм хандлагыг өөрчлөх нь тэргүүлэх ач холбогдолтой байх ёстой. Эрүүл мэндийн тогтолцоонд хамрагдсан байдлын дутагдлыг арилгах, үйлчилгээг эрх тэгш ашиглах боломжийг хангах, ялангуяа жендэрт суурилсан ялгаварлан гадуурхахаас зайлсхийх, бага орлоготой өрх, шилжин суурьшигчид, хөгжлийн бэрхшээлтэй эсвэл архаг өвчлөлтэй иргэд зэрэг гадуурхалтад илүү өртөмтгий байдаг эмзэг бүлгүүдэд хүртээмжийг хангах талаар яаралтай арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. Олон улс оронд энэ нь гүнзгий шинэчлэл хийх, эрүүл мэндийн тогтолцоонд зарцуулах төрийн зардлыг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлэх, үүний зэрэгцээ байгаа нөөц бололцоог илүү үр дүнтэй, үр ашигтайгаар ашиглах зэрэг шаардлагуудыг тавьж байна.

31 НҮБ-ын Тогтвортой Хөгжлийн Групп: Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19 (Нью Йорк хот, 2020 оны 3 дугаар сар).

32 ОУХБ: Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice (2019 он).

## **(б) Бүх нийтийг хамарсан нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бий болгох**

КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямрал нь албан бус эдийн засагт ажиллагсад нийгмийн хамгаалалд дутуу хамрагдсан, түүний үр ашиг муу байгаагийн сөрөг үр дагаврыг харуулав. Энэ нь мөн ажил эрхлэлтийн бүх хэлбэрийн ажилчдыг өөрсдийн нөхцөл байдалд нь зохицсон, олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээ, ОУХБ-ын хөдөлмөрийн харилцааны талаарх зуун жилийн ойн тунхаглалд нийцсэн зохистой нийгмийн хамгаалалд хамруулах онцгой ач холбогдлыг дахин тодруулав. Ялангуяа хамгийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бий болгох ажлыг яаралтай түргэтгэх шаардлагатай байна. Хямрал нь маш их хэрэгтэй шинэтгэлийг түргэсгэх түлхэц болж олон засгийн газар нийгмийн хамгааллыг түр зуур өргөжүүлэв шаардлагатай болов. Хямрал нь маш их хэрэгтэй шинэтгэлийг түргэсгэх түлхэц болж ялангуяа өвчлөл, ажилгүйдэл, нийгмийн халамжийн тэтгэмж, үүний дотор бэлэн мөнгөн шилжүүлэг, хоол хүнсний тусламж үзүүлэх зэрэг онцгой арга хэмжээ, хууль тогтоомжийг нэвтрүүлэх замаар олон засгийн газар өмнө нь хүрч байгаагүй эмзэг бүлгүүдэд нийгмийн хамгааллыг түр зуур өргөжүүлэх шаардлагатай болов. Цаашид энэхүү түр зуурын арга хэмжээг ажил олгогч, ажилчид, төр хооронд зардлыг шударгаар тэгш хуваарилж, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх зарчим дээр үндэслэсэн албан бус эдийн засагт ажилладаг иргэдийг оролцуулан бүх хүнд зориулагдсан нийгмийн хамгааллын тогтвортой механизм болгон хувиргах хэрэгтэй. Энэ бол зохистой ажил эрхлэлтийг дэмжих, хүүхдийн хөдөлмөрийг тэглэх, албан ёсны эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжихэд чиглэсэн нэг чухал алхам юм.

## **(в) Албан ёсны ажлын байрыг нэмэгдүүлэх зорилгоор бүтээмжтэй аж ахуйн нэгжүүдийн нөхөн сэргээхэд дэмжих**

Албан бус эдийн засаг дахь ажилчид, аж ахуйн нэгжүүдэд цар тахлын үр дагаврыг тэвчин даах боломж дутмаг байна. Тэд нарт дэмжлэг үзүүлэхгүй бол хөдөлмөрийн зах зээлд урьд өмнө гарч байгаагүй хямрал бий болж, ядуурлыг улам гүнзгийрүүлэх аюул гарч болзошгүй байна. Санхүүгийн технологи, ажилчдын байгууллага, бизнесийн холбоо, сүлжээ, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд хамтран ажилласнаар албан бус ажилчид, нэгжүүдэд хүрч чадна. Зохих хөшүүрэг, техникийн туслалцаа нь албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг дунд болон урт хугацаанд албан ёсны болгох ажлыг хөнгөвчлөх

болно. Албан ёсны эдийн засгийн уналтыг саармагжуулах, ялангуяа бичил ба жижиг үйлдвэрүүдийн уналтыг зогсоох арга хэмжээ авснаар ялангуяа хөгжиж буй орнуудад "албан бус эдийн засгийг" цаашид улам их газар авахаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Албан бус эдийн засгийн зааг дээр ажиллаж байгаа үйлдвэрүүдэд онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй, учир нь тэд хямралын үед хялбархан албан бус эдийн засаг рүү орох боломжтой юм. Тохиромжтой арга хэмжээ авснаар үйлдвэрүүд ажилчдынхаа мэргэжлийн эрүүл ахуй, аюулгүй байдлыг хамгаалах, түүнчлэн КОВИД-19 халдвартай холбоотой эрсдлээс хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Улс орнууд халдварын тархалтыг саармагжуулах шатнаас сэргэлтийн шат рүү шилжихийн хэрээр эдийн засгийн сэргэлт, албан ёсны хэлбэрт шилжих шилжилтийг дэмжих бизнес эрхлэх таатай орчныг сэргээж, бүтээмжийн өсөлтийг шинээр бий болгох шаардлагатай болно.

## **(г) Албан ёсны эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжих**

Сүүлийн арван жилийн турш албан бус эдийн засаг их байх нь ядуурлыг бууруулах, бүх иргэдэд зохистой ажил эрхлэлтийг бий болгох, тогтвортой хөгжлийг хангахад тулгарч буй томоохон бэрхшээл гэдгийг улам ихээр хүлээн зөвшөөрөх болсон юм. Иймд 2030 он хүртэлх тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрт Зорилт 8.3 ба түүний албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн шалгуур үзүүлэлт (Тогтвортой хөгжлийн зорилт 8 - Тууштай, хүртээмжтэй, тогтвортой эдийн засгийн өсөлт болон бүх нийтийн бүрэн, бүтээмжтэй, зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих) оруулсан юм. КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямрал нь албан бус эдийн засагт амьжиргаагаа тэтгэдэг сая сая иргэдийн эмзэг байдлыг дахин нээн харуулж, албан бус эдийн засгаас албан ёсны эдийн засагт шилжих шилжилтийг үндэсний бодлогын тэргүүлэх чиглэл болгох шаардлагатай байгааг сануулав. Эдийн засгийн сэргэлт шаардлагатай боловч дангаараа албан бус байдлыг багасгахгүй; үүнд төрийн зохистой бодлого нэн чухал байх болно.

Албан бус эдийн засгаас албан эдийн засаг рүү шилжих шилжилтийн талаарх 204 дүгээр Зөвлөмж (ба түүний Хавсралт) энэ талаар ялангуяа их ач холбогдолтой хэрэгсэл болж байна. 2015 онд батлагдсанаас хойш албан бус байдлын шалтгааныг ойлгох, албан ёсны байдалд шилжихэд тулгарч буй саадыг даван туулах механизмыг олох талаар ихээхэн ахиц гарсан. КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямралаас гарсны дараа энэ чиглэлээр шийдэмгий урагшлах шаардлагатай байна.

### **Холбоо барих**

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Geneva 22  
Switzerland

Утас: +41 22 799 6754  
Имэйл: [inwork@ilo.org](mailto:inwork@ilo.org)  
[www.ilo.org/informaleconomy](http://www.ilo.org/informaleconomy)