



Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Байгууллага

АПБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИСТОЙ ХӨДӨЛМӨР



**ОЛОН УЛСЫН ХӨДӨЛМӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН
«ЗОХИСТОЙ ХӨДӨЛМӨР БА АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ:
БОДЛОГЫН УДИРДАМЖ» НОМНООС
ХЭСЭГЧЛЭН АВЧ ОРЧУУЛАВ.**

УЛААНБААТАР ХОТ 2013 ОН

АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИСТОЙ ХӨДӨЛМӨР



1.1 АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИСТОЙ ХӨДӨЛМӨР: ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ГОЛ АСУУДЛУУД

Энэхүү хураангуйд албан бус эдийн засгийн талаар хийсэн дүн шинжилгээ, хэлэлцүүлэг, үзэл баримтлалуудын талаар дурьдлаа. Түүнчлэн, албан бус салбарыг ойлгох, албан бус салбараас албан салбарт шилжих чиглэлээр гаргасан ОУХБ-ын зөвлөмж, арга зүйн талаар тодорхой харуулсан болно. Өөр өөр улс орны албан бус салбарт дүн шинжилгээ хийхэд хэрэглэдэг, үр дүнтэй бодлогын арга хэмжээ боловсруулахад ОУХБ-ын хэрэглэдэг онош, дүн шинжилгээ хийх хүрээний тодорхойлолтоор төгсгөсөн болно.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаас гаргасан албан бус салбарын талаарх зөвшилцөл
- Албан бус салбар гэж юу вэ?
- Албан бус салбарт хэн ажилладаг вэ?
 - Ажлын ангиллууд
 - Зорилтот бүлэг
- Албан бус салбарыг бий болоход юу нөлөөлж байна вэ?
 - Ядуурал
 - Ажиллах хүч их шаарддаг аж үйлдвэрийн салбарын хөгжил сул
 - Уян хатан байдлыг бий болгох
 - Бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн бүтцийн өөрчлөлт
 - Эдийн засгийн бүтцийг шинэчлэх
 - Хөдөлмөрийн зохицуулалтын талаархи мэтгэлцээн
 - Эдийн засгийн хямрал
- Зохистой хөдөлмөр ба албан бус эдийн засгийн салбар
- Албан бус салбарыг арилгах
- Нэгдсэн цогц аргачлалыг сайжруулах

2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлын албан бус салбарын талаархи зөвшилцөл. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага нь 1970¹-аад оны үеэс анх албан бус салбарын үзэл баримтлалыг “нээж илрүүлэн” танилцуулснаас хойш албан бус салбарын талаар хийж буй дүн шинжилгээнд тэргүүлэгчдийн нэг байсаар ирсэн (доорхи хүснэгтийг харна уу). Сүүлийн гучаад жилийн турш албан бус салбар нь судалгаа, бодлогын хэлэлцүүлгийн гол сэдэв болж ирсэн бөгөөд үүний цар хүрээний талаарх ойлголт нь эхэн үеийн “албан бус салбарын” талаарх явцуу ойлголттой харьцуулахад харьцангуй өөрчлөн хувьсаж сайжирсаар байна. Үүнийг түр зуурын үзэгдэл мэт авч үздэг онолууд нь хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудад ч мөн адил, өсөлт болон тогтмол байдлаараа илүү загварчлагдсан эдийн засгийн хөгжлийн дүр төрхийг үгүй хийхэд хүргэж байна.

2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаас гаргасан Зохистой хөдөлмөр болон албан бус эдийн засгийн тухайн шийдвэр нь албан бус салбарын ажилчид, тэдний үйл ажиллагаа, цар хүрээний талаарх ойлголтыг өргөжүүлэхэд томоохон амжилт олсон юм. Энэхүү хурал нь албан бус байдал эдийн засгийн бүхий л салбар оршин тогтнож байдаг гэж үзсэнээс гадна хамгийн чухал нь, албан салбарын ажилчдыг түр категорт оруулж, тодорхой бус ажлуудыг багтаасан байна. Албан бус эдийн

Гурван талт байгууллагууд нь 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар албан бус байдлыг ойлгох шалгууруудыг нэмэгдүүлэх, үүний цар хүрээ, төрлийг таньж мэдэх талаар зөвшилцөл боловсруулсан бөгөөд хамгийн чухал нь албан бус байдлыг арилгах зорилт дэвшүүлсэн байна.

Албан бус байдал нь эмзэг байдал болон хөдөлмөрийн хүнд бэрхшээлтэй хэлбэрүүдийг бий болгож байдаг.

1. Анх ОУХБ-аас Кени улсад хөдөлмөр эрхлэлтийн судалгааны томилолтын үеэр албан ёсны эдийн засагт үл хамаарах эдийн засгийн үйл ажиллагааг шинжилсэн бөгөөд үүний өмнө эдийн засагч Keith Hart Гана улсын эдийн засгийн үйл ажиллагаанд судалгаа хийх үедээ “албан бус салбар” гэж нэрлэснээр нэршсэн байна.

засгийн салбарын ажилчид болон үйлдвэрлэгчдийн уян хатан, хөдөлгөөнт байдлыг таньж мэдэхийн зэрэгцээ, ОУХБ-ын гурван талт байгууллагууд (Ажилтны, Ажил олгогчдын байгууллага болон Засгийн газар) 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар албан бус салбарт ажиллагчдын эмзэг байдлыг шийдвэрлэх хэрэгцээг шийдвэрлэхэд чиглэсэн өргөн хүрээний зөвшилцлийг боловсруулсан. Албан бус салбарт ажиллагчид нь ихэнхдээ танигдаагүй, бүртгэлгүй эсвэл үндэсний статистикт тоологдоогүй байдаг. Бүртгэгдсэн ч гэсэн ихэнхдээ нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн хууль тогтоомж, ажлын байран дахь хамгааллын арга хэмжээнээс гадуур хоцордог. Тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийн статус болон хууль тогтоомжийн хүрээнд эдлэх хязгаарлагдмал хамгааллыг баталгаажуулах нь тодорхойгүй байдаг. Тэдгээр иргэд ихэвчлэн зохион байгуулалтад ороогүй байх зэрэг шалтгаанаас улбаалан эрхээ илэрхийлж чаддаггүй байна. Аюултай, эрүүл мэндэд хортой, ихээхэн ноцтой, зарим тохиолдолд амь насанд аюултай орчинд ажилладаг. Урт цагаар ажиллахаас гадна хөдөлмөрийн бүтээмж, орлого ихэнхдээ бага байдаг. Түүнчлэн, санхүү, газар, үл хөдлөх хөрөнгө, техник технологи гэх мэт үр ашигтай нөөцөөс хүртэх боломж хязгаарлагдмал, мөн ур чадвар дутмаг, мэдээллээс хязгаарлагдмал, бичиг үсэгт тайлагдаагүй олон хүн албан бус салбарт алслагдмал газар, амь зогоох ажил хийж амьдарсаар байна.

Албан салбарт шилжих шилжилт нь, өнөөгийн оршин буй хүчин чадлыг нөөцлөн албан бус салбарт ажиллаж байгаа ажиллагчид, үйлдвэрлэгчдийг хамгаалал, дэмжлэг үзүүлэх албан ёсны сувгуудтай холбоход чиглэсэн нэгдмэл цогц стратегийг шаарддаг байна.

Үүнээс үүдэн, ОУХБ-ын байгууллагын 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар, Зохиистой Хөдөлмөрийн: Хөдөлмөр Эрхлэлт, Эрх, Нийгмийн Хэлэлцээ, Нийгмийн Хамгаалал гэсэн дөрвөн тулгуур асуудлын хүрээнд авах өргөн дэлгэр хариу арга хэмжээний талаар цогц санал танилцуулсан. Эцсийн зорилго нь одоогийн байгаа хүчин чадлыг хэвээр хадгалах арга замыг эрж хайн, албан бус эдийн засагт албан ёсны сувгаар дамжуулан хамгаалал, дэмжлэг үзүүлэх замаар албан салбарт шилжихэд дэмжлэг үзүүлэхэд оршино. Аль нэг оронд хийсэн албан бус байдал үүсэх учир шалтгаан болон онцлог байдалд хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад “үмх мах” аргачлал тогтвортой үр нөлөө үзүүлсэн нь илрэн харагдаж байна (албан бус салбар бий болоход нөлөөлж буй хүчин зүйлийн тухай харах). Шаардагдаж буй гол зүйл нь олон янзын бодлогын хүрээнд цогц нэгдмэл аргачлалтай байх явдал юм. Энэхүү бодлогын уялдаа болон нэгдмэл цогц аргачлалтай байхыг 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар уриалж байсан нь улмаар 2008 оны Шударга Даяаршлын Төлөөх Нийгмийн Шударга байдал Тунхагаар² батжин үүгээр

2 Эх сурвалж дахь ILO 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization-c

Зохистой Хөдөлмөрийн дөрвөн гол тулгуурыг: салшгүй, харилцан холбоотой, бие биендээ дэмжлэг болохуйц” хэмээн тодорхойлсон. Албан бус байдлыг арилгах зорилгын хүрээнд бодлогын уялдаа холбоотой байх шаардлагатай байгаа нь үүний тод жишээ юм.

Энэхүү албан бус байдлыг арилгахад чиглэсэн нэгдмэл стратегийг нарийвчлан харахаас өмнө, ялгаатай ойлголтуудаас хамаарч өөр өөр бодлого боловсруулагддаг учраас албан бус байдлын талаарх ялгаатай ойлголтуудад дүн шинжилгээ хийх, 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартын Зохистой Хөдөлмөр болон Албан бус Эдийн Засгийн талаарх Тогтоолоос гарсан гол гол үзэл баримтлалуудыг судлах нь чухал юм (доорх хүснэгтийг харна уу).

Албан бус байдлын талаарх ялгаатай тайлбарууд

“Уламжлалт салбар”

Албан бус салбарын талаар ярихын тулд 1950-аад оны үеийн “уламжлалт салбар”-ын талаарх эдийн засгийн онолуудыг дурьдах нь зүйтэй. Эдийн засагчид, тухайлбал Артур Льюис нар хөгжиж буй орны асар их хэмжээний илүүдэл ажиллах хүч нь энэ салбарыг бүрдүүлдэг бөгөөд үүнд жижиг худалдаа эрхлэгч, түрээслэгч, түр хугацаагаар ажиллагчид багтдаг ба эдийн засаг өсөхийн хирээр орчин үеийн аж үйлдвэрийн салбарт шилждэг хэмээн үздэг байна. Түүнчлэн, энэхүү салбар нь тусгаарлагдмал, эдийн засгийн албан салбар эсвэл орчин үеийн капиталист хөгжилтэй холбогдоогүй салбар хэмээн тооцогддог байжээ.

“Албан бус салбар” хэмээх нэр томъёо

1970-аад оны эхэн үед экономик антропологч Keith Hart Гана улсад хийсэн судалгааныхаа явцад “албан бус салбар” нь тогтмол биш бөгөөд өргөжин тэлдэг болохыг ажигласан байна. 1972 онд ОУХБ-аас Хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар Кенийн эдийн засгийн үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийсэн мэргэжилтнүүд “Албан бус салбар” хэмээх нэр томъёог хэрэглэснээс хойш энэ нэр томъёо хүлээн зөвшөөрөгдөх болсон байна. ОУХБ-ын баг албан бус салбарын үйл ажиллагаанд системтэйгээр дүн шинжилгээ хийж, энэ салбарт ажиллагчид нь танигдаагүй, бүртгэгдээгүй, хамгаалагдаагүй мөн зохицуулалтгүй болохыг олж тэмдэглэсэн. Мөн албан бус салбар нь амь зогоох төдий жижиг үйл ажиллагаанаас илүү ашигтай ажилладаг үйлдвэрлэл зэргийг багтаасан өргөн хүрээний үйл ажиллагаа болохыг олж харсан байна.

Үүний дараагийн арван жилд албан бус салбарын онцлог шинж, шалтгааны талаар хэлэлцүүлэг өрнөсөн. Үүнийг дуалист болон хуульчдын урсгалууд капитализмын өмнөх эдийн засаг хэмээн үздэг. Дуалист урсгал (1970-аад оны үед ОУХБ-ын зарим ажилтнууд багтдаг байсан) нь “албан бус салбар нь албан салбартай холбогдоогүй туслах үйл ажиллагаанаас бүрддэг” гэж үздэг. Бүтээмжийн тогтвортой

байдал нь ажиллах хүчний илүүдлээс үүссэн нийлүүлэлтийн тэнцвэргүй байдал болон уламжлалт ур чадвар нь эдийн засгийн шинэ боломжуудтай нийцээгүйгээс улбаалсан гэж үздэг.

Хуульчдын урсгал нь (Хернандо де Сото нар) өндөр өртөг, албан ёсоор бүртгүүлэх хариуцлагаас ангид байх сонирхолтой жижиг үйлдвэрлэгчид албан бус салбарыг бүрдүүлдэг гэж үздэг. Дарамттай, төвөгтэй зохицуулалтуудыг хэрэгжүүлэхэд зардал өндөртэй байх нь хувийн хэвшил, жижиг үйлдвэрлэлийг мохоодог байна. Де Сото болон түүнийг дэмжигчид хөрөнгийн эрх нь албан бус хөрөнгийг жинхэнэ хөрөнгө болгон хувиргах гол арга зам гэдгийг гаргаж ирснээр томоохон дэмшил авчирсан юм.

Структуралист буюу бүтцийн урсгал (Алежандро Портес нарын дэмжигчид) бусад урсгал чиглэлийг эсрэгцүүлэн албан бус салбар нь капиталист хөгжлийн гол онцлог шинж юм гэж үзсэн. Энэ урсгалаар, албан бус салбар нь хямд үнэ, томоохон фирмүүдтэй өрсөлдөөнөө нэмэгдүүлэхийн тулд албан салбараас хараат, мөлжлөгдмөл байдалтай байдаг байна.

Хуульчийн урсгал нь неолиберализм болон неоклассик эдийн засагчидтай ойролцоо. Энэ урсгалаар албан бус байдал нь үйлдвэрлэгчдийн хувьд татвар төлөх, хөдөлмөрийн зах зээлийн зохицуулалтаас зайлсхийх нэг арга хэмээн үздэг байна. Тиймээс албан бус байдал нь сонголт хэмээн ойлгогддог.

Албан бус салбараас албан бус эдийн засагт 1990-ээд оны үеэс албан бус салбарын талаар дахин шинээр сонирхож ирсэн ба хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын албан бус байдлын хэв загварын талаар хийсэн дүн шинжилгээнээс албан бус байдал нь тогтвортой бөгөөд өсөн нэмэгдэж байна гэж харагдаж байна. Үүнээс улбаалан албан бус салбарын талаар дахин судалж, албан бус салбарын цар хүрээ болон динамикийн талаарх ойлголтыг илүү гүнзгийрүүлж лавшруулах болсон. 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар, “салбар”-ын үзэл баримтлалыг өргөн хүрээний эдийн засгийн ойлголт руу тэлж, үйлдвэрлэлд суурилсан үзэл баримтлалаас зөвхөн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийг багтаасан биш ажил болон ажилтаны өвөрмөц шинжийг агуулсан үзэл баримтлалд шилжих зэргээр албан бус салбарыг тойрсон мэтгэлцээн, хэлэлцүүлгийг эхлүүлсэн байна.

Ийнхүү албан бус салбарын талаарх ойлголт сайжирсан нь албан бус салбарын учир шалтгаан, үр нөлөөний талаар илүү нарийн, улс орны онцлогт тохирсон төлөв байдал, албан бус салбарын өвөрмөц шинжүүд, албан бус эдийн засгийг албан ёсны зохицуулалтын орчинтой холбох зэрэг тодорхой боломжуудыг нээж өгсөн.

Эх сурвалж: Martha Chen 'Rethinking the Informal Economy, from enterprise characteristics to employment relations', in Rethinking Informalization, Poverty, Precarious Jobs and Social Protection, Edited by Neema Kudva and Lourdes Benerma, Cornell University Open Access Repository.

Албан бус эдийн засаг гэж юу вэ? 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар албан бус байдлын цар хүрээ, олон талт байдлыг дэлхий нийтийн хэмжээнд илүү сайн тодорхойлж өгөхийн тулд өмнөх “албан бус салбар” гэсэн томъёоллыг “албан бус эдийн засаг” хэмээн томъёолж танилцуулсан. Түүнчлэн онцгойлсон тодорхойлолтоос илүүтэй энэхүү загварчлал нь “хуулийн дагуу эсвэл бодит байдал дээр албан ёсны зохицуулалтад хамрагддаггүй эсвэл хамрагдалт нь хангалтгүй байдаг бүхий л үйл ажиллагаа” хэмээн авч үзсэн нь албан бус салбарыг ойлгоход илүү дөхөмтэй үзүүлэлтүүдийг багтаасан байна. Хууль болон албан ёсны зохицуулалтын гадна орхигдсон, эдгээрт хамрагдаагүй байдал нь албан бус эдийн засагт хамаарах гол шалгуур үзүүлэлт болох бөгөөд энэ нь тодорхой салбарт үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг хэдий ч гадуурхагдан орхигдсон ажилчдад хамааралтай юм. Тэд ихэвчлэн үндэсний хэмжээний тоо бүртгэл, албан ёсны статистикт тоологддоггүйгээс үүдэн бодлогод тусгагдаж чаддаггүй байна. Үүнээс харахад, албан бус байдлын хэд хэдэн шинж харагдаж байна. Үүнд: албан бус салбарт ажиллагчид нь нийгмийн хамгаалал дутмаг, ажлын байран дээрх хүний эрхээ эдэлж чаддаггүй, төлөөлөлгүй, ажлын байрны талаар дуу хоолойгоо хүргэж чаддаггүй. Тиймээс тэдгээр иргэд төр засаг, хувийн хэвшил, улс төрийн үйл ажиллагааны үр ашгаас хүртэж чаддаггүй бөгөөд эрх зүйн хамгаалалтад ороогүй, эрсдэлтэй, эмзэг³ байдалтай байдаг.

Эдийн засгийн гол хүрээллээс гадуурхагдаж орхигдоход дараах хэдэн шалтгаан байж болох юм:

- Ажиллах хүчний нийлүүлэлт талаас: ядуурал болон боловсрол, сургалтад хамрагдсан байдал, эрсдэл ба орлогоо тооцоолох ур чадвар сул доогуур байх зэрэг хүний нөөцийн бүрдүүлэлт хангалтгүй гэсэн дотоод сул талууд багтана. Эдгээр нь ажилчдыг үр бүтээлтэй хөдөлмөр эрхлэх, санхүүгийн болон бусад үйлчилгээнд хамрагдахад саад болдог байна;
- Ажиллах хүчний эрэлтийн талаас: хүний хөдөлмөрийг хялбарчилсан технологи, жижиг үйлдвэрлэл, хувийн хэвшлийн өсөлтөөс тусдаа төрийн болон хувийн хэвшлийг дэмжих институцийг чиглүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө шаардсан өсөлтийг дэмжсэн урамшууллын тогтолцоо бүхий бодлого;
- Гадаад орчин: даяаршил, хүчтэй өрсөлдөөн нь

³ Эх сурвалж дахь ILO 2002: Resolution and Conclusions concerning Decent Work and the Informal Economy –с дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

компаниудыг ердийн бус, ажил олгогчдод хямд харин ажилчдад аюултай стандартын бус ажил хийлгэхэд нөлөөлж байна.

Судалгааны тайлан, бүтээлүүдэд хуучнаар татвар болон албан ёсны хяналтаас санаатайгаар зайлсхийх болон санаатайгаар болон санаандгүй байдлаар гадуурхсан байдлыг харуулсан байдаг. Зохицуулалтгүй болгох тухай асуудлыг тойрсон маргаан хэлэлцүүлгүүдийн талаар дараагийн хэсгүүдэд хөндөх болно (мөн Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандартууд, албан бус салбарын үйлдвэрлэлийн зохицуулалтын орчин хэсгүүдийг харна уу). Гэсэн хэдий ч гадуурхсан байдал, орхигдмол байдал нь засаглал муу байгааг тодорхойлж байгаа бөгөөд институцүүд нь үйлчлэх ёстой хүн амын хэрэгцээ, чадамжийг хангаж чадахгүй байна гэсэн үг.

Муу засаглал нь албан
бус байдлын үндсэн
суурь асуудал юм.

Түүнчлэн, 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар албан бус байдал нь засаглал муу, сул байгаатай холбоотой болохыг тодотгосон. Албан бус байдлын өсөлтийн гол шалтгаан нь: *“макро эдийн засгийн болон нийгмийн бодлого нь тохиромжгүй, үр дүнгүй, буруу чиглүүлсэн эсвэл муу хэрэгжсэн, ихэвчлэн гурван талт байгууллагын зөвшилцөлгүйгээр боловсруулагдсан; хууль эрх зүйн хүрээ, загварчлал нь тохиромжгүй, мөн бодлого хууль тогтоомжийг зөв зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн сайн засаглал дутмаг, хангалтгүй байх”⁴* гэж үзсэн байна.

Засаглалын хангалтгүй байдлын үр нөлөөгөөр ажиллагчдын хүн амын бүлэг, үйлдвэрлэгчид нь танигдаагүй, хуулиар хамгаалалт эдэлж чаддаггүй байна. Хууль эрх зүйн болон институцийн хүрээг боловсруулагчид болон хэрэгжүүлэгчид нь албан бус байдалтай тэмцэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд тэдгээр нь хөдөлмөр, нийгмийн хамгаалал, санхүүгийн нөөцөөс хүртэх зэрэг хөрөнгийн эрхийн аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн бизнесийн зохицуулалт зэргийн талаар асуудал эрхэлсэн эрх мэдэлтнүүд багтана⁵ (Зохицуулалтын хүрээ хэсгийг харна уу).

- **Албан бус салбарт хэн ажиллаж байна вэ?**
Дэлхий нийтэд албан бус эдийн засаг өсөж байна. 2002 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагаас албан бус эдийн засгийн хөдөө аж ахуйн бус салбарт ажиллагчдын 72% нь Африкийн Сахарын бүс нутагт, 71% Азид, 51% нь Латин Америкт, харин 47% нь

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Дундад Ази, Хойд Америкт байдаг хэмээн тоймлосон. Хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллагчдыг энэхүү бүлэгт багтаавал энэ тоо үүнээс хавьгүй өндөр байна (Албан бус эдийн засагт авах арга хэмжээ хэсгээс харна уу).

Албан бус эдийн засгийг уламжлалт хандлагаар, албан салбарт ажил олж чаддаггүй эрэгтэй эмэгтэй хүмүүс “борооны тосгуур” гэж үздэг бөгөөд тиймээс ч ямар нэгэн ажил хийх эсвэл өөрөө өөртөө ажлын байр бий болгох, тусгаарлагдмал үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх шаардлага гардаг. Гэсэн хэдий ч албан салбарт ажилладаг хүн бүр ядуу байдаггүй. Зах зайдуу, тусгаарлагдмал байдлаар үйл ажиллагаагаа эхэлсэн ч эрч хүчээр (динамизм) үйлдвэрлэлээ өргөжүүлж ядуурлаас гарч чадсан байдаг. Албан ёсны фирмүүд байдаг ч зарим талаараа, жишээлбэл, татварын албанд орлогоо мэдүүлдэггүй эсвэл эзэд болон ажилчдаа хөдөлмөрийн яаманд эсвэл нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд бүртгүүлээгүй байх зэрэг албан бусаар үлдэхээр сонгосон байдаг. Гэхдээ албан бус салбарын ажилчдын дийлэнх нь ядуу, бага орлоготой, албан бус эдийн засагт тэдний байр сууринд “сонголт” маш бага байдаг. Албан бус салбарын ажилчид албан салбарын ажилчдаас арай илүү орлого олдог байсан ч, тэд нэлээд хэдэн талаараа гол зах зээлийн солилцооны тойрог болон төрийн хамгааллын тогтолцооны гадна байсаар байна.

- **Ажлын ангилал.** “Албан бус эдийн засаг”-ийн дэлгэрэнгүй ангиллыг 2002 онд танилцуулсан бөгөөд үүнд энэхүү ойлголтыг зөвхөн ганц бүртгэлгүй, танигдаагүй үйлдвэрлэлээр хязгаарлаагүй харин албан болон албан бус салбарт ажилладгаас үл хамаарч, аюултай нөхцөлд ажилладаг бүх ажиллагчдыг хамруулсан байна. Энэхүү шинэ томъёолол нь албан бус байдлыг бүтээмжийн хэмжээ болон ажлын эсвэл ажиллагчийн өвөрмөц шинжээр нь илүү сайн дүрслэн харуулдаг байна (Албан бус эдийн засгийн арга хэмжээ хэсгийг харна уу).

2003 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикчдын 17 дугаар Бага Хурлаар эдгээр ангиллыг үзэл баримтлалын өргөн хүрээнд сайтар тайлбарласан. Үүнд ажлын дараах ангиллыг багтаасан байна. Үүнд:

- i. Албан бус салбарт өөрийн үйлдвэрлэл эрхэлж буй өөрийн –данстай ажилчид (ажилчингүй, өөрөө өөртөө ажил олгогч);
- ii. Албан бус салбарт үйлдвэрлэл эрхэлж буй ажил

2002 оны албан бус эдийн засгийн ангилал нь энэхүү ойлголтыг илүү өргөн дэлгэр ойлгуулахын тулд зөвхөн ганц бүртгэлгүй, танигдаагүй аж ахуйн нэгжийг хамруулаад зогсохгүй харин албан болон албан бус салбарт ажилладгаас үл хамааран аюултай нөхцөлд ажилладаг бүх ажилчдыг хамруулсан байна.

- олгогчид (ажилчинтай, өөрөө өөртөө ажил олгогч);
- iii. Үйлдвэрлэлийн төрөлд хамаарахгүй гэрээр ажиллагчид, өрх гэрийн бизнест туслан ажиллагчид;
- iv. Албан бус үйлдвэрлэгчдийн хоршоодын (хуулийн хүрээнд байгуулагдаагүй) гишүүд;
- v. Хөдөлмөрийн харилцаагаар (хуулийн хүрээнд болон практикт ажил хөдөлмөр эрхлэх нь үндэсний хөдөлмөрийн хууль тогтоомж, орлогын татвар ногдуулах, нийгмийн хамгаалал эсвэл хөдөлмөрийн нийгмийн хангамж авах эрхийг үүсгэдэггүй) тодорхойлогдсон албан бус ажил хийж байгаа ажилтнууд;
- vi. Эцсийн бүтээгдэхүүнийг өөрийн гэр бүлийн хүрээнд хэрэглэхээр бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх өөрийн данстай ажиллагчид

Албан бус байдлыг мэдээлэлд үндэслэн таньж мэдэх болсон нь олон улсын статистикчдын хувьд томоохон шинэ санаачлага байлаа. Энэ талаар Албан бус эдийн засгийг хэмжих нь хэсгээс илүү дэлгэрүүлэн үзээрэй.

- **Зорилтот бүлэг.** Уугуул болон омгийн хүмүүс, хөгжлийн бэрхшээлтэй ажилчид, ХДХВ/ДОХ-ын халдвартай хүмүүсийн эцсийн найдвар нь албан бус эдийн засаг байдаг. Тэд албан ёсны хөдөлмөрийн зах зээлд ялгаварлан гадуурхагддагаас албан бус эдийн засгийн салбарт байнгын эрсдэлтэй, эмзэг нөхцөлд байдаг.

Жендерээр ангилах (segment) нь албан бус эдийн засагт илүүтэй тохиолддог.

Маш олон эмэгтэйчүүд, залуучууд албан бус салбарт ажилладаг бөгөөд эцэст нь тэд нийгмээс тусгаарлагддаг. Хүйсээр ялгаварлан хандах нь бодит амьдралд илт байдаг бөгөөд эрэгтэй ажил олгогчид эрэгтэй хүмүүсийг илт давуугаар ажиллуулдаг бол гэрээр гүйцэтгэх ажилд эмэгтэйчүүд илт давамгайл байдаг байна. Түүнчлэн хөдөлмөр эрхлэлтийн тодорхой ангиллын хүрээнд эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдээс харьцангуй бага цалин хөлс авдаг. Мөн эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад эмэгтэйчүүд хөлстэй хөдөлмөрт бага цагаар ажиллаж бусад цагийг хөлсгүй, асран хамгаалах хөдөлмөрт зарцуулдаг байна. Хөлсгүй, асран хамгаалах үүрэг хариуцлага нь мөн л хөдөлмөрийн зах зээлийг ангилахад хүргэдэг аж. Хэдийгээр ажиллах цаг нь урт, авах хөлс нь бага ч зарим тохиолдолд эмэгтэйчүүдийг өөрийн-данс бүртгэлтэй ажил хийх, гэрээр хөдөлмөр эрхлэхийг хориглосон байдаг⁶. Түүнчлэн эмэгтэйчүүдийг оёх, хатгах зэрэг хөлс багатай

6 Эх сурвалж дахь UNIFEM: Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty, 50 дугаар хуудсаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

“эмэгтэйчүүдэд чиглэсэн уламжлалт” эдийн засгийн үйл ажиллагааны ангилалд багтаах хандлага байдаг бөгөөд энэ нь эдийн засгийн бусад үйл ажиллагаатай харьцуулахад зах зээлд нэвтрэхэд бэрхшээлтэй бүлэгт хамаарагддаг.

Энэ бүх хүчин зүйлүүд нь эмэгтэйчүүдийн ядууралд өртөх болон албан бус эдийн засгийн хүрээнд тусгаарлагдах эрсдэлд хүргэдэг (Жендерийн тэгш байдал хэсгээс харна уу).

Доор өгөгдсөн хүснэгт нь албан бус эдийн засагт жендерийн ангилал хийсэн байдлыг харууллаа. Ангилалын нарийн бүтэц нь улс орны нөхцлөөс хамааран өөр өөр байдаг.



Эх сурвалж: UNIFEM 2005: Progress of the World's Women 2005, Overview: Women, Work and Poverty (New York UNIFEM), 54 дүгээр хуудас

Албан бус байдал бий болоход юу нөлөөлж байна вэ?

Албан бус эдийн засаг нь, ажилгүйчүүдэд шилжилтийн үйл ажиллагааны үүрэг гүйцэтгэж эдийн засгийн өсөлт бий болоход арилдаг, илүүдэл ажиллах хүчийг өөртөө шингээдэг гэсэн нийтлэг хандлагын эсрэг, өсөлттэй, тогтвортой эдийн засгийн үзүүлэлттэй ч албан бус байдал

нь хэвээр оршсоор байдаг жишээ бусад улс орнуудын туршлагаас харагдаж байна. Хөгжиж буй ихэнх оронд илүү төвөгтэй харилцаа бий болж байгаа бөгөөд үүний нэг нь, эдийн засгийн уналт иргэдийг албан бус салбарт түлхэж (амь зогоох, амьдрах- сонголт, арга зам), улмаар эдийн засгийн өсөлт бий болсон ч тэдгээр хүмүүсийг албан ёсны тогтолцоонд буцаан шилжүүлж чадахгүй байгаа явдал юм. Ажлын байргүй-өсөлт, хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогын ач холбогдлын талаарх хэлэлцүүлэг нь өсөлт болон ядуурлыг бууруулах гол зүйл бөгөөд энэ талаар Эдийн засгийн өсөлтийн загвар ба албан бус эдийн засаг хэсэгт тодорхой дурьдсан болно.

- **Ядуурал.** Албан бус байдалд нөлөөлөх хэд хэдэн хүчин зүйл байдаг⁷. Хамгийн чухал бөгөөд нэгдүгээр хүчин зүйл нь ядуурал, амьжиргаа залгах боломж хязгаарлагдмал, ажиллах боломжтой ядуу хүмүүст ажил олдохгүй, хомсдох явдал юм. Гэсэн хэдий ч албан бус салбарт байгаа хүн бүр ядуу биш. ОУХБ-ын “Ядуурлыг бууруулах нь”⁸ тайланд албан бус байдал нь ядууралтай байнга давхцаж байгаа нь ажиглагддаг. Энэхүү уялдаа холбооны талаар дараа дараагийн хэсгүүдэд дурьдагдах бөгөөд Эдийн засгийн өсөлт ба албан бус эдийн засгийн салбар хэсэгт мөн тусгагдсан. Бага цалин хөлс, төрийн институцийн үр шимээс хүртэх боломж хязгаарлагдмал байгаа нь ядуучуудын ур чадвараа хөгжүүлэх замаар хөдөлмөр эрхлэх, бүтээмжээ нэмэгдүүлэх, орлогогүй болох, аливаа эрсдлээс хамгаалуулах боломжуудыг мөн хязгаарладаг. Боловсрол дутмаг байх, албан бус эдийн засгийн салбарт ур чадварыг таньж мэдэхгүй, анзаарахгүй байх нь мөн л ядуучуудыг албан салбарт шилжих боломжийг хааж, үүний зэрэгцээ хөгжиж буй орнуудад амьдралаа залгах боломж, сонголт хязгаарлагдмал байгаа нь хөдөө орон нутгийн хүмүүсийг төв суурин газрын албан бус салбарт ажиллах нөхцлийг бүрдүүлж байдаг. Хөдөлмөрийн зах зээл дээрх ядуу эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, үндэсний цөөнх, ХДХВ-ын халдвартай хүмүүс зэрэг эмзэг бүлгийнхнийг ялгаварлан гадуурхах нь тэднийг ихэвчлэн ядууралд хөтөлж, албан бус ажил эрхлэх замаар амьдралаа зогооход хүргэж байна⁹.

7 The 95th Session of the ILC in 2006. ILO: Changing Patterns in the World of Work, Report of the Director-General, International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006, ОУХБ-ын Ерөнхий захирлын илтгэлээс.

8 Эх сурвалж дахь ILO: Working Out of Poverty, Report of the Director General, International Labour Conference, 91st Session, Geneva, 2003-с дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

9 ILO: Resolution and Conclusions concerning Decent Work and the Informal Economy. op.cit

□ **Аж үйлдвэрлэлийн салбарын шингээх чадвар дутмаг байх.**

Албан бус байдал бий болох өөр нэг хүчин зүйл нь аж үйлдвэрийн салбар бүтээмжтэй хөдөлмөрт ажиллах хүчийг шингээх чадваргүй байгаатай холбоотой. Ийм байдал нь үйлчилгээний салбарт чанар муутай хөдөлмөр эрхлэлт давамгайлах нөхцлийг бүрдүүлдэг байна. Хөгжиж буй орнууд аж үйлдвэржилттэй холбоотой хөдөөнөөс хот сууринд шилжих шилжилт буурч мөн үйлдвэр өргөжин тэлсэн ч энэ нь ихэвчлэн аж үйлдвэрийн салбарын ажил эрхлэлт нэмэгдэх үйл явцтай зэрэгцэн оршдоггүй байна. Харин ихэвчлэн үйлчилгээний салбарт ажлын байр бий болдог. Үйлчилгээний салбарын хөдөлмөр эрхлэлт нь ажлын нөхцөл, цалин хөлсний өргөн цар хүрээг харуулж чадсан ба үүнд мөн жижиг худалдаа болон санхүүгийн үйлчилгээ багтаж байгаа бөгөөд эдгээрээс харахад энэхүү үйлчилгээний салбарын нийт ерөнхий үнэ цэнийн хувьд хэд хэдэн бүс нутагт нэлээд доогуур болох нь нотлогдсон юм. Энэ байдлаас харахад их хэмжээний ажлын байр энэхүү салбарт бий болж чадсан хэдий ч албан бус эдийн засагтай холбоотой чанар муутай, бүтээмж доогуур ажлын байрууд багтаж байна¹⁰.

□ **Уян хатан байдалд хөтлөх нь.** Даяаршлын үр нөлөөгөөр албан салбар дахь ажлын уян хатан чанар бий болж байгаа нь албан бус байдлын өсөлтийг нэмэгдүүлж байгаа өөр нэг хүчин зүйл юм. Өмнө нь, албан ёсны эсвэл хөдөлмөрийн ердийн гэрээ нь ажиллагчдын ажлын байрны болон орлогын тогтвортой байдал, нийгмийн баталгаа зэргийг тусгадаг байсан. Уг гэрээнд ажиллагчдыг эд материал, багаж тоног төхөөрөмжинд хөрөнгө оруулалт хийх эрсдлээс ангид байлгадаг бөгөөд эдгээр нь ажил олгогчийн хүлээх хариуцлага байдаг. Компаниуд өрсөлдөөн бүхий зах зээлд үйл ажиллагаа явуулахын зэрэгцээ туслах гүйцэтгэгч, түр хугацааны, цагийн ажилтан авах зэрэг ажлын уян хатан зохицуулалт хийдэг.

□ **Бүтээгдэхүүний бүтцийг өөрчлөх.** Үүнтэй адилаар худалдаа ба санхүүгийн бэрхшээлүүд хөнгөвчлөгдөж, мөн тээвэр, харилцааны өртөг буурсан нь бизнесүүдийг бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл үйл явцыг тараан өөрчлөх, хөдөлмөрийн хөлс доогуур улс орнуудаар гүйцэтгүүлэхэд хялбар дөхөмтэй болгосон. Үнэн хэрэгтээ, 1995-2005 онд нийт аж

Даяаршил ба бүтээгдэхүүний бүтэц өөрчлөгдөх нь өрсөлдөөний томоохон хэмжээний дарамт шахалтыг үйлдвэрлэгчдэд бий болгодог.

¹⁰ Эх сурвалж дахь ILO 2008, Decent Work and the Transition to formalization: Recent Trends, policy debates and good practices, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization-c дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

үйлдвэрийн салбарын ажилчдыг дэлхий нийтийн хөдөлмөр эрхлэлттэй харьцуулахад 21%-тай, тогтмол, өөрчлөгдөөгүй байгаа нь харагдаж байгаа бөгөөд аж үйлдвэр хөгжсөн оронтой харьцуулахад буурсан байтал энэ нь Бразил, Хятад, Мексик, Пакистан, ОХУ, Өмнөд Африк, Тайланд, Турк, Вьетнам зэрэг хөгжиж буй хэд хэдэн оронд өссөн нь харагдаж байна¹¹.

- **Эдийн засгийн шинэчлэл.** Төрийн өмч, үйлчилгээг хувьчлах зэрэг эдийн засгийн шинэчлэлийн үйл явц нь зарим нэг оронд албан бус салбарын өсөлтөд нөлөөлсөн. Жишээлбэл, Төв болон Зүүн Өмнөд Европын бүс (Европын холбоонд ороогүй) нутгууд, Зөвлөлт Холбоот Улс задарснаар уг тогтолцооны харъяаны (Төвийн) Тусгаар тогтносон улсуудад ажилгүйдлийн түвшин ихэсч, аж үйлдвэрийн салбарт ажиллагчдын тоо ихэсч байгааг үл харгалзан хөдөөнөөс төв суурин руу шилжилт эрчимтэй явагдсан. Ингэснээр үйлчилгээний салбарт ажиллах хүчний тоо ихээр нэмэгдэж мөн идэвхгүй ажилгүйдэл болон ажилгүйдлийн түвшин нэмэгдэж энэ нь ялангуяа залуучуудад хүнд туссан байна.

Зохицуулалт нь албан бус байдлыг бий болгод нь нотлогдоогүй байна.

- **Хөдөлмөрийн зохицуулалтын тухай хэлэлцүүлэг, маргаан.** Албан бус байдал бий болоход нөлөөлөх хүчин зүйлсийн талаарх илүү маргаантай хэлэлцүүлэг нь зохицуулалтын орчинтой холбоотойгоор гарч ирдэг. Зохицуулалтын эсрэг дэмжигчид, зохицуулалтыг дагасан өндөр өртөг нь эцсийн дүндээ “хөдөлмөрийн зах зээлийн уян хатан бус байдал”-ыг бий болгож мөн “албан бус байдлыг сайн дураараа сонгоход” хүргэж байна хэмээн шүүмжилдэг байна. Үүнээс харахад, зохицуулалт нь албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байр бий болгоход сөргөөр нөлөөлж, улмаар үүнийг нууцлаг байдалд оруулахад хүргэж байна. Гэсэн хэдий ч, судалгаа, нийтлэлүүд нь зохицуулалтыг “системтэйгээр” үгүй болгохыг дэмжигчдийг асуудлыг урагшлуулахад чиглэсэн нотолгоо өгч чаддаггүй. Ядууст эрх зүйн чадавхи олгох Хороо, ялангуяа үүний биеэ даасан шинжээчдийн бүрэлдэхүүн бүхий ажлын хэсэг нь (ОУХБ болон Дэлхийн Банкны) уян хатан бус хөдөлмөрийн зах зээл болон зах зээлийн зохицуулалтын хүрээний холбоо хамаарал, сонгосон цаг хугацаанд албан бус байдал эрс нэмэгддэг талаарх судалгаа болон практик нотолгоонд дүн шинжилгээ хийж, эдгээр нотолгоо нь дүгнэлт хийх боломжгүй

11 ILO: Changing Patterns in the World of Work, International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006, ОУХБ-ын Ерөнхий захирлын илтгэлээс.

гэж үзсэн¹². Тус Хорооноос, улс орон, орон нутгийн нөхцөлд зохицуулалтын тохиромжтой байдлыг хянан дүгнэхийн оронд албан бус салбарын ажилчдыг чадваржуулах үүргийг бэхжүүлэх нь чухал гэдгийг зөвлөсөн байна. Түүнчлэн, ОУХБ-ын Хөдөлмөр эрхлэхтэй холбоотой Суурь Зарчмууд¹³ болон Эрхийн тухай 1998 оны Тунхаг болон бусад эрхүүдийн багцыг боловсруулж хэрэгжүүлэхийг зөвлөсөн.

Хэд хэдэн орны судалгаа шинжилгээний ажил байдаг ч албан бус байдлын өсөлт болон хөдөлмөрийн зах зээлийн “уян хатан бус байдал”-ын учир шалтгааныг тодорхойлоогүй. Саяхны жишээ бол, Зохион байгуулалтгүй Салбарын талаар 2009 оны 6 дугаар сард гаргасан Энэтхэгийн Үндэсний Хорооны тайлан юм¹⁴. Энэхүү тайланд сүүлийн арван жилийн Энэтхэгийн эдийн засгийн өсөлт болон хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар дүн шинжилгээ хийсэн бөгөөд эдийн засаг өсөлттэй хэдий ч хөдөлмөрийн зах зээлийн “хатуу чанга” зохицуулалтгүй байсан тус хугацаанд албан бус салбарт албан салбартай харьцуулбал чанаргүй ажлын байр илүү олноор бий болсон байна. Өөрөөр хэлбэл, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн хоёр бүлгийг хамран албан бус байдал өссөн бөгөөд албан салбарт ажиллаж буй цалинтай ажилчдыг хатуу чанга зохицуулалтаар шийтгэж болохгүй юм¹⁵. Бразилд хийгдсэн ОУХБ-ын судалгаагаар, цалингийн доод хэмжээнэмэгдэж, хөдөлмөрийн хяналт бэхжихэд албан салбарын ажил эрхлэлт нэмэгдсэн нь харагдсан¹⁶. Аргентинд хийсэн Дэлхийн Банкны судалгаагаар “сайн дураар албан бус салбарт хөдөлмөр эрхлэх” гэсэн таамаг батлагдаагүй бөгөөд олон талыг багтаасан бодлогын багц нь санхүүгийн хямралын дараа албан бус салбарт үүссэн огцом өсөлтийг хэрхэн хязгаарлаж болохыг харуулсан¹⁷ (Зохицуулалтыг тойрсон маргаан нь Зохицуулалтын орчин хэсэгт бичигдсэн бөгөөд Бразил болон Аргентиний тухай Эдийн засгийн

Бразил болон Аргентинд хийсэн судалгаагаар бодлогын цогц зохицуулалт нь албан бус байдлыг зогсоож албан ёсны ажил эрхлэлтийг өсгөж байгааг харуулсан.

12 The Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP) 2006 онд байгуулагдсан бөгөөд 2008 онд үйл ажиллагаа зогссон. Making the Law Work for Everyone, Volume 1, Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor and Volume 2, Working Group Reports (New York, CLEP-UNDP, 2008)-с дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

13 ibid

14 NCEUS: The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume 1 Main Report (New Delhi, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, 2009).

15 The Informal Economy- Think Piece. ILO 2009 internal note.

16 Эх сурвалж дахь Berg, J. Laws or Luck: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's-с дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

17 The informal economy – Think Piece, ILO 2009 Internal note. World Bank and Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Aportes a una nueva vision de la informalidad laboral en la Argentina (Buenos Aires, WB and Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008).

Бизнесийг бүртгэх
болон лицензжүүлэх
үйл ажиллагаатай
холбоотой зарим нэг
зохицуулалт нь албан
ёсоор үйл ажиллагаагаа
хэрэгжүүлэхийг
хөхиүлэн дэмжин
хялбарчлагдсан, өртөг
бага, үр дүнтэй байх
хэрэгтэй.

Эдийн засгийн хямрал
нь зөвхөн ганц албан
бус эдийн засгийг
өргөжүүлээд зогсохгүй,
албан бус эдийн
засгийн салбарт байгаа
ажиллагчдадыг улам
дортгох, муудуулах
сөрөг нөлөө үзүүлэг
байна.

Зохистой Хөдөлмөрийн
гол зорилго нь
зөвхөн ганц албан
ёсны эдийн засгийн
салбарт төдийгүй бүх л
ажилчид, үйлдвэрлэгчид
хамаатай.

өсөлтийн загвар хэсгээс харна уу).

Системтэй зохицуулалтгүй болгох нь бодлогын тохиромжтой хариу арга хэмжээ гэдэг нь нотлогдоогүй бөгөөд зохицуулалтын заримыг хялбарчлах, энгийн болгох, үр дүнтэй болгох хэрэгцээ шаардлага бий. Үйл ажиллагааны өндөр зардал, хэтэрхий төвөгтэй зохицуулалт, зардал ихтэй бөгөөд тохиромжгүй бүртгэлийн тогтолцоо, хээл хахууль, хүнд суртал зэрэг нь эдийн засгийн гол салбарт нэгдэхэд нэлээд нухацтай бэрхшээлүүд юм¹⁸.

- **Эдийн засгийн хямрал.** Эдийн засгийн хямрал нь албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлтэд бас нэгэн дарамт шахалт болж улмаар албан бус салбар өргөжих боломжийг бүрдүүлдэг. Албан салбарт ажлын байр хомс болох нь нэгэнт эмзэг байсан албан бус эдийн засгийн нөхцөлд улам их дарамт шахалт болдог. Албан бус эдийн засаг нь ихэнхдээ бодит, “аливаа гэнэтийн цохилтыг тэсэх” уян хатан чанартай гэж үзэгддэг бөгөөд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч олноор бий болох, амьжиргаа залгуулах гол арга зам болдог. Гэхдээ албан бус ажлын байрыг бий болгогч үндсэн салбар болох барилга, нэхмэл үйлдвэрлэл, хүүхдийн тоглоомын үйлдвэрлэл болон бизнесийн бусад боломжууд дэлхийн санхүүгийн хямралд ихээхэн өртөж, дэлхий нийтээр эрэлт буурсан байна. Энэхүү хоёр чиг хандлага нь албан бус салбарт өрсөлдөөний нөлөөг ихэсгэж улмаар орлого олох боломж, хэмжээг бууруулдаг. Албан салбарт шилжихэд чиглэгдсэн сэргээх арга хэмжээг амжилтгүй болох эрсдлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд энэ ажлыг албан салбараар зогсохгүй өргөн хүрээнд хийх хэрэгтэй. Тэдгээр арга хэмжээ нь амьжиргааг дэмжихэд чиглэсэн бөгөөд албан бус ажилчдын дасан зохицох стратеги, хамгааллын баталгаа зэргийг багтаасан байх ёстой ба урт хугацааны үр нөлөөг багасгахад чиглэгдсэн байдаг¹⁹.

Зохистой Хөдөлмөр ба Албан бус Эдийн Засаг. Эрэгтэй эмэгтэйчүүдэд зохистой, бүтээмжтэй ажил хийх боломж олгохыг хөхиүлэн дэмжих ОУХБ-ын зорилго нь зөвхөн дан ганц албан салбарт төдийгүй бүх л салбарын ажилчид, ажил олгогчдод хамаарна. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлын 89 дүгээр зөвлөгөөний тайланд ОУХБ-ын Ерөнхий Нарийн Бичгийн Дарга онцлон хэлэхдээ: “Энэ

¹⁸ ILO 2002 Resolution and Conclusions concerning Decent Work and the Informal Economy

¹⁹ Эх сурвалж дахь ILO 2010: Employment policies for social justice and a fair globalization – Recurrent Item Report on Employment-г үзнэ үү.

зорилго албан бус эдийн засгийн салбарт болон хэрэгцээ өндөртэй ядуучуудын хувьд нэн тэргүүний асуудал юм. Хэрвээ бид нийтлэг байдлыг эрхэмлэж байгаа бол ажлын байран дахь хүний эрхийг ажил хийж буй хүн бүрт эдлүүлэх ёстой бөгөөд бид үүнтэй холбоотой бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх үүргийг хүлээж байна²⁰.

2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага хурлаар энэхүү бэрхшээлийг дахин онцлон авч үзсэн бөгөөд албан бус эдийн засгийн салбарт хөдөлмөрийн зохистой нөхцөл хангадаагүйтэй холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай байгааг онцлон дараах уриалгыг гаргасан байна. Үүнд:

... ажлын байран дээрх хүний эрх болон суурь зарчимуудыг хэрэгжүүлэх стратегийг өргөжүүлэх; хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлийг сайжруулах, орлого олох боломжийг бий болгох; нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх; нийгмийн хэлэлцээ хийх²¹.

Зохистой Хөдөлмөрийн үзэл баримтлал нь олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн бөгөөд эцсийн үр дүн нь зөвхөн энэхүү зорилгоо хэрэгжүүлэх төдийгүй ядуурлыг бууруулах гэх мэт дэлхий нийтийн хөгжлийн зорилгод хүрэх гол арга зам болох юм.

Албан бус байдал ба Зохистой Хөдөлмөрийн үндсэн дөрвөн тулгуур асуудал

(Хөдөлмөр эрхлэлт, Нийгмийн Хамгаалал, Нийгмийн Зөвшилцөл ба Эрх)

Хөдөлмөр эрхлэлт

Хүмүүст бүтээмжтэй ажил олох, мөн амьжиргаанд шаардлагатай орлого олох боломжийг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ.

Хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлын хүрээнд, албан бус байдал болон гадуурхагдсан, орхигдмол байдал нь зөвхөн ганц чанартай, бүтээмжтэй ажлын байр бий болгоход чиглэгдэх биш, харин албан бус эдийн засгийн салбарын ажилчдын чадварыг сайжруулахад чиглэсэн үр ашигтай бололцоог нэмэгдүүлэх (ур чадвар нэмэгдүүлэх сургалт, санхүүгийн үйлчилгээ, зах зээлийн мэдээлэл) мөн хөрөнгөө ашиглах, зах зээлээ өргөжүүлэх (жишээлбэл, хөдөлмөр хөнгөвчилсөн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх техник, бүлэг, олон нийтэд хүрэх дэд бүтцийн байгууламжууд,

20 Эх сурвалж дахь ILO: Reducing the decent work deficit: A global challenge, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001, 18-р хуудсыг үзнэ үү.

21 Эх сурвалж дахь ILO 2002: Resolution and Conclusions concerning Decent Work and the Informal Economy –г үзнэ үү.

ядуу хүмүүсийн үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүн худалдан авах, санхүүгийн үйлчилгээ, ядуу хүмүүсийн зах зээлд нэвтрэх орон зайг нэмэгдүүлэхийн эсрэг ялгаварлан гадуурхлыг зогсоох үйлдвэрчний эвлэлийн бодлогууд) зэрэг ядуу хүмүүсийн эдийн засгийн үйл ажиллагааны боломжуудыг нээхэд чиглэгдсэн бодлого авч хэрэгжүүлэх зэргээр асуудлыг багтаан авч үздэг.

Эмзэг байдлын эсрэг (нийгмийн) хамгаалал

Энэ нь хүмүүсийг ажилгүй болсон үед авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээнүүд бөгөөд үүнд ажилгүйдэл, амьжиргаагаа алдах, төрөх болон өвчтэй чөлөө, өндөр насны тэтгэвэр зэрэг асуудлууд багтана. Нийгмийн хамгааллын асуудлын хувьд албан бус байдал нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь тодорхой ажилчдын бүлгүүдийг хамруулж чадахгүй байх, мөн үйлдвэрлэгчид тэднийг эмзэг байдалд байлгах, аж амьдрал гэнэт доройтох, ядууралд өртөх эрсдэлд ороход тэднийг эмзэг байдалд нь үлдээх, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн зөвлөх үйлчилгээ нь албан салбарын үйлдвэрлэгчдээс хальж чадахгүй байгаа үед албан бус байдал үүсдэг хэмээн авч үздэг.

Нийгмийн зөвшилцөл

Байгууллага, төлөөлөл болон зөвшилцөл нь ажлын байран дээрх хүний эрхийг хэрэгжүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэхэд үндсэн чухал үйл явц юм. Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, нийгмийн зөвшилцөл нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх ардчилсан сайн засаглалын үндсэн тулгуур юм.

Албан бус эдийн засгийн салбарын ажилчид хүсэл, сонирхол, хэрэгцээгээ тодорхойлох болон зохион байгуулах ур чадвар дутмаг; ажилчид болон өөрийн данстай ажилчдын дунд бүрэлдэн бий болсон байгууллагууд хүлээн зөвшөөрөгдөж танигдаагүй, үйл ажиллагаа нь хориглогдсон; оролцох арга зам, гарц нь олонхийн хүсэл сонирхлоор хийгддэг, ажилчид, ядуучууд гадуурхагдан үлддэг; ажилчид болон ажил олгогчдын байгууллага, гурван талт байгууллагууд бүрэлдэн бий болоход ажилчдын тодорхой бүлгүүд, үйлдвэрлэгчдийг багтаадаггүй зэрэг байдлаас албан бус байдал болон нийгмийн зөвшилцлөөс гадуур үлдэх нөхцөл байдал бий болдог.

Эрх

Хаана ажиллаж байгаагаас үл хамааран хөдөлмөр эрхэлж буй хүн бүр ажлын байран дээрх хүний эрхийг эдлэх ёстой. Ажлын байрны байршил, албан эсвэл албан бус эдийн засгийн салбар эсэх, гэр бүлийн, олон нийтийн, сайн дурын эсэх, ажилчид нь зохион байгуулагдсан эсэхээс үл шалтгаалан ажлын нөхцөл байдлыг сайжруулахыг ОУХБ-аас уриалдаг.

Хүний эрхийн үүднээс авч үзвэл хөдөлмөрийн болон захиргааны хууль тогтоомжоор хамгаалагдаагүй, маргааныг шийдвэрлэх механизм үйлчилдэггүй, хуулийн хүрээнд зөвшөөрөгдсөн эвсэл холбоо байгуулах чадваргүй, хууль тогтоомж, эрхийн чиглэлээр мэдээлэл, сургалт сурталчилгаанаас хязгаарлагдмал, төрийн хяналт шалгалтаас ангид боолын эсвэл шударга биш нөхцөлд ажилладаг хүн амын бүлэгт албан бус байдал хамаатай гэж үздэг.

Албан бус байдлыг арилгах үр дүнтэй арга замууд.

Зохистой хөдөлмөр нь албан бус байдлыг судалж авч үзэх шаардлагатай бүрэлдэхүүн хэсэг (зохистой хөдөлмөрийн тодорхой нэг бүрэлдэхүүн гэх мэт), албан бус байдлыг нийт эдийн засгийн хүрээлэлд багтаахын тулд авч хэрэгжүүлэхэд тохиромжтой эсвэл саад болж болзошгүй бодлого, институцийн арга хэрэгсэлийг тодорхойлоход чиглэгдсэн уялдаа холбоо бүхий хүрээ загварыг бий болгосон байдаг. Албан бус байдлаас албан салбарт шилжих үйл явц нь энгийн ганц аргачлалаар бус цогц, дэвшилтэт арга замаар хийгддэг. Зохистой хөдөлмөрийн зорилгод дараах байдлаар хүрнэ:

- Албан бус эдийн засгийн салбарын ажилчдыг хуулиар хүлээн зөвшөөрүүлэх, эрх эдлэх, эрх зүйн болон нийгмийн хамгааллын төлөөлөлтэй байх зэргийг харгалзан албан бус эдийн засгийн салбарт зохистой хөдөлмөрийг бий болгох ойрын хугацааны тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох;
- Ойрын болон дунд хугацаанд, ажил хайгч болон чадвартай үйлдвэрлэгчдийг эдийн засгийн хамгаалагдсан, албан ёсны гол салбарт шилжүүлэх боломжийг авч үзэх;
- Урт хугацаанд, албан ёсны, хамгаалагдсан, зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломжийг бүхий л ажилчид болон ажил олгогчдод бий болгох;

Албан бус салбараас албан салбарт шилжих зорилго болон үүнтэй холбоотой бэрхшээлүүд байсаар байгаа хэдий ч үүнд хүрэх зам нь нэг талын арга хэмжээ гэхээсээ илүү албан бус эдийн засгийн олон суурь асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн цогц, уялдаа холбоо бүхий стратегиар дамжуулан шилжилтийг хурдасгасан дэс дараатай арга зам байх юм.

ОУХБ-ын цогц аргачлалыг сайжруулах нь. 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлын Тогтоолоос хойш ОУХБ нь энэхүү цогц хүрээг ОУХБ-ын Бүсийн уулзалтууд, Албан Бус Эдийн Засгийн талаарх 2007 оны Гурван талт Бүс Хоорондын Бага Хурал, ОУХБ-ын Удирдах Зөвлөлийн Хөдөлмөр Эрхлэлт болон Нийгмийн Бодлогын Хорооны зэрэг бодлогын хэлэлцүүлгээр хэлэлцсэн. Энэхүү хүрээ нь дараах нөхцөлийг хүлээн зөвшөөрсөн:

... зохистой хөдөлмөрийг хөхиүлэн дэмжихийн тулд ажлын байр бий болгох, орлого нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн, ажилчдын эрх ашгийг хамгаалах, албан бус эдийн засгийн салбарын ажилчид болон

эдийн засгийн нэгжүүдийг эдийн засгийн гол салбарт нэгтгэхийн зэрэгцээ албан бус байдлын сөрөг талуудыг арилгахад чиглэсэн олон төрлийн бодлогын хүрээг багтаасан цогц, уялдаатай стратеги хэрэгтэй байдаг²².

Улс орны түвшинд хийсэн судалгаа болон үйл ажиллагааны хэрэгжилтээс дүгнэлт хийж ОУХБ нь энэхүү цогц аргачлалыг доор зураглан харуулсанчлан, бодлогын хэрэгжилтийн долоон үндсэн чиглэлийг багтаасан бодлого, оношлогооны хүрээ болгон өөрчилсөн. Энэхүү хүрээ нь хэд хэдэн үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ нь нэг талаасаа албан болон албан бус байдал бүрэлдэн бий болоход нөлөөлөх хүчин зүйл, үйл явцад дүн шинжилгээ, мониторинг хийх оношилгооны арга хэрэгсэл болох; гурван талт зөвшилцлийг бодлогын үр нөлөөний үнэлгээ хийхийг хөхиүлэн дэмжих; албан бус салбарт чиглэн ажилладаг, өөрсдийн байр сууриа хөхиүлэн дэмжих, дэлхийн бусад оролцогчид, олон улсын институцуудын хоорондын хамтын хэлэлцээг хөхиүлэн дэмжихэд ашиглагддаг. Энэхүү хүрээ загвар нь, бодлогын хүрээ тус бүрийн үйл ажиллагааг гүнзгийрүүлэх замаар албан байдалд шилжихэд чиглэгдсэн хэд хэдэн арга замыг тодорхойлсон (диаграмд хөндлөн эгнээгээр харуулсан болно). Үүгээр мөн аль нэг орны нөхцөлд тулгуурласан албан ёсжуулах орчныг бий болгох ба үгүй болгоход чиглэсэн бодлогуудын эцсийн үр нөлөөг харуулсан болно.

Засгийн газар, ажил олгогч, ажилчдын байгууллагууд, албан бус салбарын ажилчид, үйлдвэрлэгчид оролцогч талуудыг идэвхжүүлдэг урамшуулал болон удаашруулагч/үл урамшуулагчийн цогц байдал нь үр дүнг илүү сайн үнэлэх боломж олгодог.

²² Эх сурвалж дахь ILO 2007 The Informal Economy, Governing Body, 298th Session, Geneva March 2007, GB.298/ESP/4-г үзнэ үү.



Эх сурвалж: ILO 2010: Report VI *Employment Policies for social justice and a fair globalisation*; Recurrent item report on Employment 2010. Report submitted to the International Labour Conference 99th session 2010

Энэхүү бодлогын болон оношлогооны арга хэрэгсэл нь ОУХБ-аас өөрийн байгууллага, бүтэц бүрэлдэхүүнийг эдийн засгийн албан салбар руу шилжих стратеги боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх гол загвар хүрээ болдог. Тиймээс энэхүү Бодлогын Эх үүсвэрийн гарын авлагын бүтэц нь тус загвар хүрээнд суурилагдсан. Энэхүү гарын авлагад тусгагдсан бодлогын долоон хүрээ нь техникийн талаасаа тодорхой дүрслэгдсэн хэдий ч ерөнхий чиг хандлагаар албан бус байдлыг устгахад чиглэсэн цогц, уялдаа бүхий зорилтот аргачлал хэрэгцээ шаардлагатай байгаа юм.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэ хэсэгт уншигчдад энэ асуудлын талаар дэлгэрүүлэн унших эх сурвалжийн жагсаалтыг орууллаа. Энэ нь олон улсын баримт бичгүүд, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Чуулганы дүгнэлтүүд, холбогдох нийтлэлүүд болон сургалтын арга зүйн материалууд зэргээс бүрдэх бөгөөд үүний дараа ашигласан ном зүйн жагсаалтыг үргэлжлүүлэн бичлээ. Энэ хоёр хэсэгт давхацсан зүйл байж болзошгүй.

ОУХБ-ын баримт бичгүүд, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага хурал

ILO 1998 Declaration concerning fundamental principles and rights at work
[http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=\(%23docno%3D261998\)+@ref&highlight=&querytype=bool&context=0](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=(%23docno%3D261998)+@ref&highlight=&querytype=bool&context=0)

ILO 2002 Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy International Labour Conference, 90th session, 2002 Geneva
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

ILO 2008 Declaration Concerning Social Justice for a Fair Globalisation
http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions_24.shtml

ILO 2009 Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact International Labour Conference 98th session, 2009, Geneva
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/lang--en/docName--WCMS_115076/index.htm

ILO 2010 Resolution and Conclusions concerning the recurrent discussion of Employment International Labour Conference 99th session, 2010 Geneva
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_142318.pdf

Суурь Конвенцууд

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)

Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

Засаглалын Конвенцууд

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_156431.pdf

Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)
 Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)
 Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)
 Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

Холбогдох нийтлэлүүд

Berg, J. 2010: Laws or Luck?: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's, Working paper 5, ILO Office in Brazil
http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/laws_luck_245.pdf

Chen, M. Jhabvala, R. , Lund, Frances. 2001 Supporting Workers in the Informal Economy: A policy framework. November 2001.
<http://www.wiego.org/papers/policypaper.pdf>

ILO 2002 Decent Work and the Informal Economy - Report VI presented for the General Discussion at the International Labour Conference 2002.
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/175/F1089721267/Decent%20Work%20and%20the%20Informal%20Economy%20VI%20eng.pdf>

--- 2002: Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture (Geneva 2002). <http://www.wiego.org/publications/women%20and%20men%20in%20the%20informal%20economy.pdf>

--- 2007 The Informal Economy: enabling transitions to formalization. Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: enabling transitions to formalization. ILO Geneva, 27-29 November 2007.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf>

--- 2009 the Informal Economy in Africa: Promoting transition to Formality: Challenges and Strategies ILO Geneva.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf

--- 2010 Report VI Employment Policies for social justice and a fair globalisation; recurrent item report on employment 2010. Report submitted to the International Labour Conference 99th session 2010
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--en/docName--WCMS_126682/index.htm

UNIFEM 2005 Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty (New York, UNIFEM) http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_overview_eng.pdf

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын Хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогын газрын <http://www.ilo.org/emppolicy/areas/informal-economy/lang-en/index.htm>, <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-en/index.htm> хаягаас үзнэ үү.

Ном зүй

- Berg, J. 2010: *Laws or Luck?: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*, Working paper 5, ILO Office in Brazil
- Chen, M. and Carr, M. 2002 *Globalization and the Informal Economy: How global trade and investment impact on the working poor*. ILO Geneva,
- ILO 2001 *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001
- 2002a *Decent Work and the Informal Economy* - Report VI presented for the General Discussion at the International Labour Conference 2002.
- 2002b *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture* (Geneva 2002).
- 2003 *Working Out of Poverty*, Report of the Director General, International Labour Conference, 91st Session, Geneva,
- 2006a: *Changing Patterns in the World of Work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006.
- 2006b *Decent Work in the Americas: An Agenda for the Hemisphere, 2006-15*, Report of the Director General, 16th American Regional Meeting, Brasilia, May 2006 ILO Geneva
- 2006c *Realizing Decent Work in Asia. Report of the Director General*, 14th Asian Regional Meeting, Busan, Republic of Korea, August-September 2006 (Geneva ILO) <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rmeet/14asrm/dgrealizing.pdf>
- 2007a *The Informal Economy: enabling transitions to formalization. Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: enabling transitions to formalization*. ILO Geneva, 27-29 November 2007.
- 2007b Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, 298th Session, March 2007, *the Informal Economy*. GB.298/ESP/4
- 2007c *Rolling Back Informality: Issues Paper* discussed at the Asian Employment Forum: Growth, Employment and Decent Work, Beijing, 13-15 August 2007.
- 2010 Report VI *Employment Policies for social justice and a fair globalisation*; recurrent item report on employment 2010. Report submitted to the International Labour Conference 99th session 2010
- UNIFEM 2005 *Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty* (New York, UNIFEM)

АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСГИЙГ ХЭМЖИХ НЬ



2.1 АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСГИЙГ ХЭМЖИХ НЬ: СТАТИСТИКТ ТУЛГАМДАЖ БУЙ БЭРХШЭЭЛҮҮДИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ НЬ

1970-аад оноос хойш “албан бус салбар” хэмээх ухагдахууныг түгээмлээр хэрэглэх болсон бөгөөд статистик тооцоололд тохирсон илүү нарийн тодорхойлолт боловсруулахад хүчин чармайлт гаргаж эхэлсэн. Албан бус эдийн засаг нь үзэл баримтлалын хувьд олон төрлийн холбоо нэгдлүүдийн ангилал ойлгомжгүй, тодорхой биш байгаад зогсохгүй хамаарах аж ахуйн нэгжүүд хөдөлгөөнтэй, хязгаарлагдмал, харагдах байдал бүрхэг, тодорхойгүй байдаг. Анх 2002 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлын Тогтоолоор Албан бус байдлын тухай үзэл баримтлалыг өргөжүүлж, улмаар 2003 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикчдын Бага Хурлаар статистикийг илүү сайжруулах, хүртээмжтэй болгох, чанаржуулах талаар заавар зөвлөмж боловсруулсан бөгөөд энэ ажилд дэвшил гарсаар байна. Энэ хэсэгт албан бус эдийн засгийг тодорхойлох, хэмжихэд өнөөгийн статистикийн нөхцөл байдлын талаар дурьдана. Үүгээр уг ойлголтын үзэл баримтлалын хөгжлийг тодорхойлж, мэдээлэл цуглуулах, хэмжихэд тохиолдох бусад бэрхшээлтэй асуудлуудыг үнэлэн дүгнэлээ. ОУХБ болон олон улсын статистикийн хүрээнийхний авч хэрэгжүүлж буй өнөөгийн мэдээллийн орчинд орших сул талуудыг хэрхэн шийдвэрлэж буй шинэлэг арга зүйн талаар өгүүлэх болно.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Мэдээллийн хүртээмжгүй байдал
- Хэмжих нь ямар ач холбогдолтой вэ?
- Албан бус эдийн засгийн тухай үзэл баримтлалыг илүү тодорхой болгох нь
 - Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт, үйлдвэр аж ахуйн нэгжүүд
 - “Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт”-ийн тухай үзэл баримтлалууд

Олон оронд албан бус эдийн засгийн талаарх нарийвчилсан статистикийн тухай ойлголт бүрэн гүйцэд биш, өнгөц, ажиглалтад суурилсан байдаг.

Мэдээллийн хүртээмжгүй байдал. Олон улс оронд ажлын байр бий болгох, орлого нэмэгдүүлэх, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд албан бус эдийн засаг голлох үүрэг буюу 75%-ийг эзэлдэг бол хөгжиж буй зарим улс орнуудын хөдөө аж ахуйн бус салбарт үүнээс илүүг хувийг эзэлж байна. Гэсэн хэдий ч олон оронд албан бус эдийн засгийн статистикийн тухай тодорхой тогтсон ойлголт байхгүй, ажиглалт, жишээнд суурилсан байдаг байна. Сүүлийн хэдэн жилд олон улсын статистикийн хүрээнийхнээс нэлээд хүчин чармайлт тавьсны үр дүнд ойлголт, үзэл хандлагыг илүүтэй тодорхой болгож, албан бус эдийн засгийн талаарх үйл ажиллагааны тодорхойлолтыг бий болгосон. Хэдий тийм ч хэд хэдэн бэрхшээлтэй асуудал байсаар л байна. Үүнд:

- албан бус эдийн засгийн статистик үзэл баримтлалын талаарх ойлголтыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлэх,
- статистикийн хүрээнд олон улсын стандартуудыг хэрэгжүүлэхэд улс орнуудад заавар чиглэл өгөх,
- албан бус эдийн засгийн статистикт дүн шинжилгээ хийж бодлого боловсруулахад сайн туршлагуудыг харуулах.

Хэмжих нь ямар ач холбогдолтой вэ? Албан бус эдийн засгийн мөн чанар, цар хүрээг хэмжих статистикийн хөгжил нь хэд хэдэн шалтгаанаар ач холбогдолтой болох нь харагддаг: албан ёсны салбарт шилжихэд дэмжлэг болох үр дүнтэй бодлого боловсруулах, үнэлгээ хийх үзүүлэлт; холбогдох хүн амын бүлэгт хийх нөлөөллийн арга хэмжээний гол арга хэрэгсэл болдог; дэлхий нийтийн болон үндэсний хэмжээний хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх чиг хандлагыг дүрслэх; өсөлт болон хөдөлмөр эрхлэлтийн хоорондын холбоо хамааралд дүн шинжилгээ хийдэг.

Хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотойгоор, албан бус ажлын цар хүрээ, хөдөлмөр эрхлэлтийн энэхүү хэв маягийн нөхцөл байдлын талаар илрүүлж тодорхойлогдсоноор үндэсний бодлогын асуудлууд үнэн зөв мэдээлэгддэг. Тодорхой

улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн мэдээлэл нь олдоц боломж муу ажлын багтаамжтай холбох, ажилгүйдэл, хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар ерөнхий статистик мэдээлэл ашиглах хандлагатай байдаг. Эрсдэлтэй ажлуудын олон төрлийн давхарга, хэлбэрүүдийн талаар нарийвчилсан мэдээлэл байдаггүй. Хуулийн этгээд болж чаддаггүй, ажиллах нөхцөл муу, нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагддаггүй, ажил мэргэжлээс шалтгаалсан осол гэмтэл, өвчин эмгэг тохиолддог, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөгөө эдлэх боломж хязгаарлагдмал зэрэг ерөнхий шинжээр нь албан бус эдийн засаг гэж үздэг бөгөөд хүмүүсийн тоогоор гаргасан статистик нь шаардагдах бодлогын цар хүрээ, агуулгын талаарх мэдлэгийн суурь болдог.

Түүнчлэн, эдийн засгийн өсөлтийн талаарх бодлого нь хөдөлмөр эрхлэлтийн тоон болон чанарын үзүүлэлтийг сайжруулж, ядуурлыг бууруулж чадаж байгаа эсэхийг хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар нарийвчилсан мэдээлэлгүйгээр тодорхойлоход бэрхшээлтэй байдаг. Тиймээс, албан бус байдал нь бүсийн эсвэл дэлхий нийтийг хамарсан үзэгдэл гэдгээрээ үр дүнгийн хувьд эерэг сайжирсан байдлаас харахад хөгжлийн чиглэлийнхэн илүү сайн үүрэг гүйцэтгэж; хөдөлмөр эрхлэлтийн хэв маяг нь хүний хөгжил, ядуурлыг бууруулахад улс орнуудад нөлөө үзүүлдэг байна.

Албан бус үйл ажиллагааг оролцуулан үндэсний хэмжээний тооцоо судалгаа нь бодлогын арга хэмжээний ерөнхий хүрээг гаргахад чухал ач холбогдол бүхий үндэсний баялгийн талаар, мөн цаг хугацаа, улс орнуудаар харьцуулсан өргөн хүрээний үнэлэлт дүгнэлтийг багтаасан байдаг. Хэрвээ албан бус үйл ажиллагааг анхааралтай авч үзэхгүй бол дотоодын нийт бүтээгдэхүүн болон хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмжихэд үзүүлэлт нь дутуу үнэлэгддэг. Иймэрхүү ялгаатай үзүүлэлтүүд нь улс орны ядуурлын түвшин (нэг хүнд ногдох ДНБ-ээр хэмжигдэх), орчны нөхцөл (нэгж ДНБд ногдох байгал орчныг бохирдуулагч бодисын хэмжээгээр), мөн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд суурилсан хөгжлийн тусламжийн талаарх тоо баримт буруу, алдаатай гарахад хүргэдэг¹.

Түүнчлэн албан бус эдийн засгийг хэмжих нь “ажиглалтанд өртөөгүй, судлагдаагүй үйл ажиллагааны тохиолдлыг боломжийн хэмжээнд бууруулах, орхигдсон хэсэг нь боломжийн хэрээр хэмжигдэж, ДНБ-д багтаах”, бусад мэдээллийг хэмжих замаар үндэсний статистикийн

Хэрвээ албан бус үйл ажиллагааг анхааралтай авч үзэхгүй бол дотоодын нийт бүтээгдэхүүн болон хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмжихэд үзүүлэлт нь дутуу үнэлэгддэг. Түүнчлэн, албан бус ажлын цар хүрээ, хөдөлмөр эрхлэлтийн энэхүү хэв маягийн нөхцөл байдлын талаар илрүүлж тодорхойлсноор үндэсний бодлогын асуудлууд үнэн зөв мэдээлэгддэг.

¹ Эх сурвалж дахь OECD/IMF/ILO/CIS STAT, 2002. Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook-г үзнэ үү.

тогтолцооны зорилго чиглэлийг бий болгоход нөлөөлдөг байна².

Албан бус байдлын тухай үзэл санаа нь өөрчлөгдөн хувирч ирэхдээ агуулгын хувьд өргөжин тэлж, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, үйлдвэрлэл (аж ахуйн нэгж) дэх хөдөлмөр эрхлэлтээс эдийн засгийн өргөн хүрээг хамарсан үзэгдэл болж өөрчлөгдсөн.

Албан бус эдийн засгийн үзэл баримтлалыг илүү тодорхой болгох. 1970 онд “албан бус салбар” хэмээх нэр томъёог хэрэглэх болсноос хойш хууль тогтоомжинд хамрагдаагүй эсвэл татвар, журам зохицуулалтаас гадуур үйл ажиллагаануудыг авч үзэхэд үзэл баримтлалын хувьд энэ ойлголтыг хэрэглэх болсон. Хэт ерөнхий байдаг өөр нэг шалтгаан нь хөгжлийн хүрээллийнхэн олон жилийн туршид албан бус салбарт үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхдээ тодорхойлолтод суурилагаасаа илүүтэй албан бус салбарын дүрслэл, хэв маягт үндэслэсэн. 1991 онд ОУХБ-аас “албан бус салбар нь, гэр бүлийн хүрээний хөдөлмөр эрхлэлт эсвэл цөөн тооны ажилчинтай өөрөө өөртөө ажлын байр бий болгодог, жижиг хэмжээний эдийн засгийн үйл ажиллагаанаас бүрддэг” хэмээн дүгнэсэн байдаг. Энэ нь хөрөнгийн хувьд бага, хамгийн бага технологи ашигладаг, зах зээл болон албан ёсны байгууллага институцэд нэвтрэх боломж хязгаарлагдмал гэх мэт ердийн онцлог шинжийг дүрсэлсэн байдаг ч албан ёсны тодорхойлолтыг батлаагүй³.

Албан бус салбарын үйл ажиллагааны статистик ойлголт үзэл санааг Хөдөлмөрийн Статистикчдын Олон Улсын 15 дугаар Бага Хурлаар 1993 онд соёрхон баталсан (ОУХСБХ)⁴. 15 гаруй жилийн дараа албан бус байдлын тухай үзэл санаа хувьсан өөрчлөгдөж, тодорхой нэг бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн нэгж дэх хөдөлмөр эрхлэлтээс (аж ахуйн нэгж, үйлдвэрлэл) эдийн засгийн өргөн хүрээний үзэгдэл болж цар хүрээ нь өргөжиж, өнөө үед албан бус эдийн засгийн шалгуур үзүүлэлтэд⁵ нийцүүлэн хөгжилд илүү анхаарч байна. Албан бус салбарын тухай үзэл баримтлалаас албан бус эдийн засгийн тухай үзэл баримтлалд шилжсэн өөрчлөлт нь (доор тайлбарласан) дэлхий нийтийн хувьсан өөрчлөгдөж буй бодит нөхцөл байдлаас үүдэн өөрчлөгдөн хувирч буй техникийн хувьд холбоотой, сайшаалтай зүйл бөгөөд эдгээрийн үр дүнд үзэл баримтлалыг хэмжихтэй холбоотой бэрхшээл хүндрэлийг бий болгосон. Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх өнөөгийн статистик үзэл санааг мөн доор дүрслэн харуулсан болно. Гэсэн хэдий ч, “шинэ”

² ibid.

³ ОУХБ, 1991. The Dilemma of the informal sector. Geneva.

⁴ Эх сурвалж дахь ICLS Resolution concerning statistics of employment in the informal sector материалыг үзнэ үү.

⁵ Албан бус эдийн засгийн талаарх бүрэн түүхийг статистикийн үзэл баримтлал, ялангуяа албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлтээс албан бус хөдөлмөр эрхлэлт хүртэлх замнал гэж үзвэл Эх үүсвэр дэх Hussmanns, R., 2004 материалыг үзнэ үү.

статистик үзэл санааг улс орнууд авч хэрэглэх хүртэл цаг хугацаа шаардагддаг бөгөөд тайландаа албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийн үзэл баримтлалын талаар тусгахад хэдэн жил шаардлагатай хийгээд статистик тодорхойлолтын талаар дараагийн бүлэгт дурьдагдах болно.

- **Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт болон аж ахуйн нэгжүүд.** Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлтийн тодорхойлолтыг анх ОУХС-ын 15 дугаар бага хурлаар албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжийн үзэл санаанд үндэслэн албан ёсоор баталсан бөгөөд ажлын байрны бүх төрлийг аж ахуйн нэгжид хамааруулан тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлт нь худалдаа арилжаанд чиглэсэн бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл болон хувь нийлүүлээгүй, үйлчилгээний жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн бүртгэгдээгүй бүх ажлуудаас бүрдэнэ.

Энэхүү тодорхойлолттой холбоотой нэлээд төвөгтэй асуудлууд байдаг. “Аж ахуйн нэгж” хэмээх томъёолол нь өргөн утгаар хэрэглэгддэг бөгөөд хөлсний ажилчин болон өөрөө өөртөө ажил олгогч, өөрийн данс тооцоо бүртгэлээр үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг, ганцаараа эсвэл хөлсгүйгээр гэр бүлийн аль нэг гишүүнийг ажиллуулдаг ажлын төрлүүд энэ томъёололд багтдаг. Энэ томъёололд багтах хөдөлмөр эрхлэлтийн бүх төрлийн статусын ажилчид албан бус аж ахуйн нэгжид хамаатай гэж үздэг. Тиймээс гудамжинд худалдаа эрхлэгч, таксины жолооч, өрхийн аж ахуй эрхлэгч зэрэг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид аж ахуйн нэгжид тооцогддог. Хөдөлмөрийн болон нийгмийн хамгааллын хуулийн хүрээнд ажилчдын бүртгэл; татвар төлөх; төрийн хязгаарлагдмал, хангалтгүй нөөцөөр хөдөлмөрийн хууль сахиулах олон тооны жижиг аж ахуйн нэгжид хүрч ажиллах нь хэцүү байдгаас ажлын байрны хэмжээнд суурилсан шалгуур боловсруулж бий болгохын цаад учир шалтгаан нь тодорхой хэмжээнээс доогуур үзүүлэлттэй бол тусгай эрх эдлэх (чөлөөлөгдөх), дээр дурьдсан заалтуудаас чөлөөлөгдөх боломжтой болдог байна (тэдгээрийн ихэнх нь ажиллагчдын халаа сэлгээ өндөртэй эсвэл амархан танигдах хэв шинж дутмаг). Заримдаа албан бус үйл ажиллагаагаар тодорхойлогддог тодорхой нэг ажлууд нь арга зүйн болон практик шалтгааны улмаас албан бус аж ахуйн нэгжийн тодорхойлолтод багтаагүй байдаг. Үүнд, хөдөө аж ахуй, бусад холбогдох

үйл ажиллагаа⁶, өөрсдийн хэрэгцээний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг өрх, амьжиргаа залгуулах фермерийн ажлууд, гэрийн ажил, асран хамгаалах ажил, хөлсөөр гүйцэтгэх гэрийн ажил болон олон нийтэд зориулсан сайн дурын ажил үйлчилгээг дурьдаж болно.

Доорхи хүснэгтэд албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлтийн статистик үзэл баримтлалыг дүрслэн харуулсан болно.

Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт

АЛБАН БУС САЛБАР ДАХЬ АЖ АХУЙН НЭГЖҮҮД

- **Хуулийн этгээдээр бүртгэгдээгүй.** Эзнээс тусдаа бие даасан хуулийн этгээд болж чадаагүй, нягтлан бүртгэл тооцоо нь гүйцэд биш
- **Зах зээлд өрсөлдөхүйц бүтээгдэхүүн үйлчилгээ үйлдвэрлэдэг.** Тэдний бүтээгдэхүүн үйлчилгээ нь худалдаа болон арилжаанд зориулагдсан.
- **Цөөн тооны ажиллагчидтай бөгөөд бүртгэлгүй.** Тэдний хэмжээ нь байх ёстой хэмжээнээс доогуур (5 аас доош ажиллагчидтай байх гм)



СТАТИСТИК/ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ХҮЧНИЙ АНГИЛЛУУД

Албан бус ажил олгогчид

- Хэрвээ аж ахуйн нэгж нь жижиг /ажиллагчид нь бүртгэлгүй/
- Аж ахуйн нэгжүүд нь бүртгэлгүй

Өөрийн бүртгэл данстай албан бус ажиллагчид

- Өөрийн данс бүртгэлтэй бүх ажиллагчид
- Бүртгэлгүй аж ахуйн нэгжүүд

Албан бус аж ахуйн нэгжийн ажилтнууд болон хувь нэмрээ оруулж буй гэр бүлийн гишүүд, гишүүд албан бус

Багтаагүй:

- Гэрээр үйлдвэрлэх зах зээлгүй бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл
- Хөдөө аж ахуй
- Хөлстэй гэрийн ажил үйлчилгээ
- Гэр бүлийн гишүүнээр хийлгэж буй хөлсгүй гэр орны болон хувийн ажил үйлчилгээ
- Олон нийтэд чиглэсэн сайн дурын үйлчилгээ

Албан бус салбарын аж ахуйн нэгжийн талаарх тодорхойлолтыг хожим нь Үндэсний Тооцооны Системд бүртгэж (ҮТС 1993), Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Статистикийн Хорооны⁷ зөвлөмжөөр Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн Засаг Нийгмийн Зөвлөлөөс соёрхон баталсан. ҮТС-д бүртгэсэн нь чухал ач холбогдолтойд тооцогдож байгаа бөгөөд энэхүү системд албан бус салбар нь биеэ даасан этгээд болж ороход албан бус

6 Албан бус салбарын судалгаанд хөдөө аж ахуй болон холбогдох бусад үйл ажиллагааг үл хамруулах нь мэдээлэл цуглуулах практик учир шалтгаантай. Тухайлбал, хөдөө аж ахуйн томоохон салбарыг хамрахын тулд судалгааны цар хүрээг тэлж, зардлыг нэмэгдүүлэх шаардлага бий болно. Ингэснээр, хөдөө аж ахуйн судалгаа шинжилгэний тогтолцоо нь хөдөө аж ахуй болон холбогдох бусад үйл ажиллагааг хэмжин тодорхойлоход шаардагдах шалгуур үзүүлэлтүүдэд илүү тохирох юм.

7 System of National Accounts (SNA 1993 and SNA 2008), Statistics Division of the United Nations, New York-ийн талаарх мэдээллийг <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/default.htm> хуудсаас авна уу.

салбарыг тодорхойлох урьдчилсан нөхцөл болсон учраас энэ нь албан бус салбарыг дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд харьцуулах тоон үзүүлэлт болж өгсөн.

- **“Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт”-ийн тухай үзэл баримтлал.** Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикчдийн 15 дугаар Бага Хурлаар баталсан тодорхойлолт нь албан бус салбар болон хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой. Энэ нь статистикийн хүрээллийнхэн танигдсан хэдий ч, албан бус байдал нь албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдээс гадуур тохиолдож болдог нь саяхнаас илэрхий болсон юм. Түр хугацааны, улирлын чанартай ажилчдыг албан бусаар ажиллуулж байж болзошгүй бөгөөд тэдгээр иргэд нийгмийн хамгаалалгүй, эрүүл мэндийн тэтгэмж, эрх зүйн статус, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөгөө эдэлж чаддаггүй бөгөөд албан салбарт ажиллах үед ч мөн албан бус салбарын арга хэмжээнд тооцогддоггүй байна.

Нэр томъёо, ойлголтын зөрүүгүй байх

Статистикийн хүрээнийхэнд зөв зохистой нэр томъёо хэрэглэх нь чухал юм. Мэргэжлийн бус хүнд “албан бус салбар” “албан бус эдийн засаг”, “албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт” болон “албан бус хөдөлмөр эрхлэлт” зэрэг нь адил утгатай мэт санагдаж болох юм. Гэвч үгүй юм. Нэр томъёо тус бүр дээр гарч буй нарийн өнгө аяс нь техникийн талаасаа маш чухал. Дараах тайлбар нь албан бус байдалтай холбоотой нэр томъёо болон техникийн тодорхойлолтуудыг илүү ойлголттойгоор тайлбарласан:

- | | |
|--|---|
| (a) Албан бус эдийн засаг | Хувь хүн болон аж ахуйн нэгж байгууллагын зүгээс явуулж буй хууль эрх зүй, түүнийг хэрэгжүүлэх зохицуулалтанд албан ёсоор бүрэн, эсвэл хангалттай хамрагдаж чадаагүй бүх төрлийн эдийн засгийн үйл ажиллагааг хэлнэ (ОУХБХ-аас үндэслэв, 2002). |
| (b) Албан бус салбар | Албан бусаар хувиараа хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүмүүс болон байгууллагуудыг албан бус салбар гэнэ (ОУХС-ын 15 дугаар Бага Хурлаас үндэслэв). |
| (c) Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүд | Хөдөө аж ахуйн бус салбарт бүртгэлгүйгээр тодорхой бүтээгдэхүүн үйлчилгээ худалдах, борлуулах чиглэлээр ажиллаж байгаа хувийн жижиг компаниудыг хэлнэ (ОУХС-ын 15 дугаар бага хурлаас үндэслэв). |
| (d) Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт | Албан бус аж ахуйн нэгжид хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаасаа үл хамааран байнгын, түр, цагаар ажиллаж байгаа бүх хүнийг багтаана (ОУХС-ын 15 дугаар Бага Хурлаас үндэслэв). |

(e) Албан бус цалин хөлстэй хөдөлмөр эрхлэлт	Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж, орлогын татвар, нийгмийн хамгаалал, халамж, хангамжид хамрагдаж чадахгүй байгаа бүх төрлийн хөдөлмөрийн харилцааг багтаана (Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикийн 17р Бага Хурлаас үндэслэв).
(f) Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт	Хувиар хөдөлмөр эрхлэгч, албан бус хоршоодын гишүүд, эдийн засгийн үйл ажиллагааны оролцогч гэр бүл, албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцогч гэр бүлийн гишүүд, хувийн хэрэгцээнд ашиглах бүтээгдэхүүн үйлчилгээг үйлдвэрлэгчид багтана.
(g) Албан бус эдийн засгийн салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт	Албан бус салбар дахь нийт хөдөлмөр эрхлэлт болон албан бус салбараас гадуурх албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн нийлбэр (Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикийн 17-р Бага Хурлаар дэмжээгүй болно)

2000 оны эхээр, албан салбарт болон албан салбарт үл хамаарах байдлаар ажиллаж буй байдлын статистик тоо баримтыг багтаасан албан бус эдийн засгийн илүү олон статистик тоо баримттай болохыг уриалж, энэ нь эрчимтэй хийгдсэн. Статистик тоо баримт хэрэглэгчид аажмаар нэмэгдсэн бөгөөд албан бус салбарын Статистикийн Шинжээчдийн баг (Дели Групп) манлайлан олон улсын статистикчид болон статистик хэрэглэгчдийн форум зохион байгуулж, цаашид энэхүү албан бус салбарын талаарх үзэл баримтлалыг өргөн хүрээнд хөхиүлэн дэмжихийн тулд албан бус салбарыг хэмжих, үнэлэх, албан бус салбарын статистикийн чанар болон харьцуулалтыг сайжруулах талаар анхааран хэлэлцсэн. Энэ санаа нь ажилд суурилсан албан бус хөдөлмөр эрхлэлт гэсэн үзэл баримтлалыг албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжид суурилсан хөдөлмөр эрхлэлтийн⁸ үзэл санаагаар нэмэгдүүлсэн. 2001 оны ээлжит 5 дугаар хуралдаанаар Дэли Группээс одоогийн байгаа албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийн стандартыг илүү сайжруулсан албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн статистик тодорхойлолт болон хэмжих хүрээг боловсруулахыг уриалсан.

⁸ Дели групп нь албан бус салбарт үнэлгээ хийхтэй холбоотой олон талт арга зүйг тодорхойлох зорилгоор 1997 онд байгуулагдсан бөгөөд улмаар албан бус байдал болон ядуурлын хоорондын холбоо хамаарлыг тодорхойлох зэргээр албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх үйл ажиллагааны цар хүрээгээ өргөтгөсөн юм. Дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://www.mospi.gov.in> хуудсаас авна уу.

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Албан бус байдлыг илрүүлэх шинэ хүрээ
- Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг тодорхойлох нь
- Албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлт
- Орлуулан хэмжих үйл явц, бусад холбогдох шалгуур үзүүлэлтүүд
 - Үлдэгдлийн арга
 - Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт
 - Ажиллаж буй ядуучууд

Албан бус байдлыг илрүүлэх шинэ хүрээ. ОУХБ-ын Статистикийн Хэлтэс, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикчдын 17 дугаар Бага Хурлаар албан бус байдлыг илрүүлэхилүүсайншинэхүрээ,загварчлалболовсруулахад учрах бэрхшээлийн талаар хэлэлцсэн. ОУХБ-аас албан бус байдлыг тодорхойлох үзэл баримтлалын хүрээ загварыг боловсруулсан бөгөөд үүнийг 2002 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар соёрхон баталсан. Албан бус эдийн засгийг “хууль тогтоомж, эсвэл практикт тохиолддог ч албан ёсны зохицуулалтаас гадуурх эсвэл албан ёсны зохицуулалтад хангалттай багтаагүй эдийн засгийн бүх үйл ажиллагаа” хэмээн тодорхойлсон.⁹ 2003 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Статистикийн 17 дугаар Бага Хурлаар олон улсын статистикийн стандартын хувьд энэхүү хүрээ загварчлалыг хэрэглэх заавар зөвлөмжийг соёрхон баталсан.

Албан бус үзэл баримтлалын хувьсан өөрчлөгдөж буй байдлаас үүдэн (доорхи хүснэгтийг харна уу) албан бус эдийн засгийн үзэл баримтлалыг өргөжүүлэхийн гол зорилго нь нэг томъёоллыг солихдоо биш харин “хөдөлмөр эрхлэлт албан бус байдалд хувирах” тухай янз бүрийн хэв шинж талуудыг анхааралтай авч үзэх замаар үзэл баримтлалыг өргөжүүлэх явдал гэдгийг санах нь чухал юм. Түүнчлэн, статистик зорилгын үүднээс ОУХС-ын 17 дугаар Бага Хурлаар нийт албан бус үйл ажиллагааны нийлбэрийг төлөөлж чадах “албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөр эрхлэлт” хэмээх томъёоллыг хэрэглэхийг зөвшөөрөөгүйг санах нь зүйтэй. Гол шалтгаанууд нь, (i) ажиглалт хийх олон төрлийн нэгжүүд (аж ахуйн нэгж ба ажил) –ийг хольж хутгаж болохгүй (ii) зарим нэг бодлогын арга хэмжээг аж ахуйн нэгжид төвлөрүүлэх, үлдсэн нь ажилд төвлөрсөн байх, (iii) ОУХС-ын 15 дугаар Бага Хурлаас гарсан албан бус салбарын тухай үзэл баримтлалыг албан бус хөдөлмөр эрхлэлтээс тусад нь үргэлжлүүлэх энэ нь ҮТС-

Хууль тогтоомж, эсвэл практикт тохиолддог ч албан ёсны зохицуулалтаас гадуурх эсвэл албан ёсны зохицуулалтад бүрэн хэмжээгээр багтаагүй эдийн засгийн бүх үйл ажиллагаа хэмээн албан бус эдийн засгийг тодорхойлсон. “Албан бус эдийн засгийн” шинэ томъёоллын гол зорилго нь нэг томъёоллыг нөгөөгөөр солих биш харин албан бус байдлын олон янзын хэв шинж талуудыг анхааралдаа авах явдал юм.

⁹ Эх сурвалж дахь ILO, 2002. Decent work and the informal economy материалыг үзнэ үү.

ийн нэг хэсэг болоод, маш олон орнууд статистик мэдээ баримт цуглуулахдаа энэ тодорхойлолтыг хэрэглэдэг болсон байна.

Статистикийн үзэл баримтлалын үүднээс албан бус байдлын цаг хугацааны хүснэгт

- **1993: ОУХС 15 дугаар Бага Хурлаар баталсан албан бус салбарын тодорхойлолт**
- **1999: Албан бус салбарын Статистикийн (Дели Групп) Шинжээчдийн 3 дугаар Хурлаар** групп нь албан бус салбарын дотор болон гадна оршдог эрсдэлтэй, аюултай хөдөлмөр эрхлэлтийн хэлбэрүүдийг тодорхойлох талаар зөвлөмж боловсруулах хэрэгтэйг дүгнэн хэлсэн.
- **2001: Албан бус Салбарын Статистикийн Шинжээчдийн тавдугаар хурлаар (Дели Групп)** албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийг тодорхойлох, хэмжих ажлыг гүйцэлдүүлэх хэрэгтэй бөгөөд группын гишүүд нь ОУХБ-аас боловсруулсан үзэл баримтлалын хүрээ загварыг туршиж үзэх хэрэгтэй гэж дүгнэсэн.
- **2002: Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлын 90 дүгээр чуулганаар** албан бус эдийн засгийн талаарх илүү олон, сайжруулсан статистик тоо баримт шаардлагатай байгааг онцлоод, мөн ОУХБ-ын өмнө, улс орнуудад мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх, статистик тоо баримтыг түгээн дэлгэрүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилго тавигдсан. ОУХБХ-аар албан бус эдийн засгийг тодорхойлж танилцуулсан.
- **2002: Албан бус салбарын Статистикийн Шинжээчдийн 6 дугаар хурлаар**, улс орнуудын туршлагыг нэгтгэх хэрэгтэйг онцгойлон авч үзээд, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн статистик тодорхойлолтыг улам боловсронгуй болгох, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх статистик мэдээллийг ажиллах хүчний судалгаагаар дамжуулан цуглуулах арга зүйн чиглэлүүдээр судалгаа шинжилгээний ажил хийхийг зөвлөсөн.
- **2003: ОУХС-ыг 17 дугаар Бага Хурлаар**, олон улсын статистикийн стандарт болгож, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг тодорхойлох заавар зөвлөмжийг баталсан.
- **2011: ОУХБ-аас Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт болон Албан бус салбарын талаар санал асуулга авах гарын авлага хэвлүүлнэ.** Улс орны түвшинд албан бус эдийн засгийн талаар санал асуулга авах арга зүйн асуудлууд.

- **Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг тодорхойлох нь.** ОУХС-ын 17 дугаар Бага Хурлаар албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь, тухайн цаг хугацааны туршид албан ёсны болон албан бус аж ахуйн нэгж, өрхийн хүрээнд хийгдсэнээс үл хамаарсан албан бус нийт ажлын тоо гэж тодорхойлжээ.¹⁰

Үүнд:

- i. өөрийн албан бус аж ахуйн нэгж дээр ажиллаж буй өөрийн данс бүртгэлтэй ажиллагчид (өөрөө өөртөө ажил олгогч) өөрийн албан бус аж ахуйн нэгж дээр ажиллаж буй;
- ii. албан бус салбарт өөрийн аж ахуйн нэгжтэй ажил олгогч (хөлсний ажилчидтай, өөрөө өөртөө ажил олгогч);
- iii. аж ахуйн нэгжийн хэлбэрээс үл хамааран өрхийн үйл ажиллагааны туслах ажилчид;
- iv. Гишүүд албан бус үйлдвэрлэгчдийн хоршоод (хуулийн

10 Эх сурвалж дахь Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the 17th International Conference of Labour Statisticians материалыг үзнэ үү.

этгээд болоогүй);

- v. Хөдөлмөрийн харилцаагаар үүссэн албан бусаар ажил эрхэлж буй хөлсний ажилчид (хууль тогтоомж эсвэл практикт тохиолддог, үндэсний хөдөлмөрийн хууль, орлогын татвар, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн хүрээний халамж хамгааллууд (цалинтай амралт, өвчний чөлөө) гэх мэт);
- vi. Өөрийн өрхийн хэрэглээнд зориулан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг өөрийн данс бүртгэлтэй ажилчид

Зөвхөн i, ii мөн iv нь бүхлээрээ хөдөлмөр эрхлэлт болон албан бус салбарт хамрах статистикийн хүрээ загварт багтана. Үлдсэн статусууд нь бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн нэгжийн мөн чанар (хэрвээ албан бус аж ахуйн нэгж бол), статусаас хамаарч энэхүү хүрээнд багтах эсвэл боломжгүй байх магадлалтай. Хүрээ загварын шинээр орсон бүрэлдэхүүн нь албан бус ажил эрхэлж буй хөлсний ажилчид гэсэн v хэсэг юм. Энэ ангилалд олон тооны “албан бус салбарын гаднах албан бус ажил эрхлэлт”¹¹ багтах бөгөөд мөн олон оронд “хөдөлмөрийн харилцаа нь хууль тогтоомж болон практикт тохиолддог, үндэсний хөдөлмөрийн хууль тогтоомжууд, орлогын татвар, нийгмийн хамгаалал, эсвэл хөдөлмөрийн хүрээний халамж хамгааллаас гадуур”, ажилчдын ангиллыг багтаадаг байна. Үүнд:

- Бичгээр гэрээ байгуулаагүй, хөдөлмөрийн хуулийн субъект болж чадахгүй хөлсний ажилчид;
- Цалинтай амралт, өвчний чөлөө, нийгмийн хамгаалал, тэтгэвэр тэтгэмжийн хангамжид хамрагдаж чаддаггүй ажилчид;
- Өрхүүд хөлслөн ажиллуулж буй өрхийн аж ахуйн хөлсний ажилчид;
- Түр хугацааны, богино хугацаатай, улирлын чанартай ажилчид

□ **Албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлт.** Улс орны нөхцөл байдал, онцгой хэрэгцээнд туслах үүднээс албан бус салбарын үзэл баримтлал нь маш уян хатан байдаг. Практикт, энэ байдал нь албан бус салбарын ажил эрхлэлтийн талаар дотоод дахь тоо баримт цуглуулахад хүргэдэг бөгөөд үүнийг улс орнууд олон улсын тогтоол шийдвэрийн¹² хүрээнд суурилан өөрсдийн үүссэн шалгуур

¹¹ Албан бус салбараас гадна орших албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь албан салбарын ААНБ-д ажилладаг өрхийн гишүүд, өрхийн хэрэглээнд зориулсан бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлд оролцдог өөрийн данс тооцоо бүхий ажилчдыг мөн хамардаг.

¹² ILO, 2009, 7 дугаар хүснэгтэнд албан бус эдийн засгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшинг 5 үзүүлэлтийн дагуу улсуудыг харьцуулан харуулав.

үзүүлэлтүүдээр тайлан бичдэг. Зарим улс орон бүртгэлгүй аж ахуйн нэгжүүдийг шалгуур үзүүлэлт болгодог бол бүртгүүлэхэд тавигдах шаардлага орон оронд ялгаатай байдаг. Зарим оронд хөдөлмөр эрхлэлтийн хэмжээгээр шалгуур үзүүлэлт болгодог бол (мөн л улс орнуудын хооронд ялгаатай) зарим улс оронд энэ хоёрын аль алиныг хэрэглэдэг байна. Улс орнуудын хэрэглэж тодорхойлолтууд, хамрах хүрээ нь ялгаатай байдгаас албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийн олон улсын харьцуулалт нь хязгаарлагдмал¹³ байдаг байна.

Эцэст нь, албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмжихийн тулд мэдээллийг харьцуулахад дараах хүчин зүйлсийн¹⁴ улмаас бэрхшээл тохиолддог. Үүнд:

- Мэдээллийн эх үүсвэрүүд ялгаатай байх;
- Хамрах газар зүйн байрлал ялгаатай байх;
- Эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбаруудын ялгаатай байдал. Зарим улс оронд хөдөө аж ахуйг оролцуулан бүх төрлийн эдийн засгийн үйл ажиллагааг хамруулсан байдаг бол зарим улс орнууд зөвхөн үйлдвэрлэлийн салбарыг багтаасан байдаг;
- Албан бус салбарыг тодорхойлоход ашигласан шалгуур үзүүлэлтүүд ялгаатай байх, жишээлбэл, аж ахуйн нэгжийн хэмжээ, аж ахуйн нэгжийг байгуулах болон хуулийн этгээдийн болон ажилчдын бүртгэл;
- Аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд хийж буй хязгаарлалтын ялгаатай байдал;
- Өрхийн аж ахуйн хөлстэй ажилчдыг багтаасан эсвэл гадуурхан орхигдуулсан;
- Үндсэн ажил нь албан бус салбараас гадуур ч албан бус салбарт хоёрдогч ажил эрхэлж буй хүмүүсийг багтаасан эсвэл гадуурхан орхигдуулсан; жишээ нь хөдөө аж ахуй, төрийн үйлчилгээ гэх мэт.

□ **Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт.** Албан бус салбарын үзэл баримтлалын адил албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь улс орнуудыг ижил арга замаар, өөрийн орны нөхцөл байдал, хэрэгцээг хангахыг зөвшөөрдөг. ОУХС-ын 17 дугаар Бага Хурлаар зааварчлан, “хөлсний ажилчдын хийж буй албан бус ажлуудыг тодорхойлох үйл ажиллагааны гол шалгуур нь улс

¹³ Өөрийн аж ахуйд цалинтай хөдөлмөрлөдөг ажилчдын тухайд ангилал, мэдээллийн эх үүсвэр нь олон талт байдаг. Ажиллах хүч, эсвэл өрхийн бусад судалгааг албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмжихэд ашигладаг улс орнуудын хувьд албан бус салбар дахь дээрх төрлийн ажилчдыг аль болох хамруулдаггүй бол албан бус болон адил төслтэй салбарын үйлдвэрлэлийн нэгжид үндэслэдэг улс орнууд дээрх төрлийн ажилчдыг огт хамруулахгүй эсвэл зөвхөн өөрөө өөртөө ажлын байр бий болгогч гэж өөрсдийгөө тооцдог иргэдийг л хамруулдаг.

¹⁴ Эх сурвалж дахь ILO, 2009. Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition, Employment in the informal sector, 7 дугаар хүснэгтээс дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

орны нөхцөл байдал, олдоц хүртээмжтэй мэдээллээс хамааран тодорхойлогддог” хэмээн дурьдсан байдаг. Зарим улс орнууд (ялангуяа хөгжиж буй орнууд) өөрийн данс бүртгэлтэй албан бус ажилтан, албан бус үйлдвэрлэгчдийн хоршооны гишүүн, ажилтан, ажил олгогч зэргийг хамруулсан албан бус ажлуудыг хэмжих арга замыг боловсруулах сонгох магадлалтай байдаг бол, бусад орнууд (ялангуяа аж үйлдвэржсэн, хөгжсөн орнууд) албан бус ажил эрхлэлтийг хэмжихэд зөвхөн хөлсний ажлаар хязгаар тогтоохыг эрмэлздэг байна. Бий болсон статистикийн үзэл санааны уян хатан байдал нь, мэдээжийн хэрэг сайшаалтайн зэрэгцээ шинэ үзэл баримтлалын хувьд зайлшгүй байх ёстой өвөрмөц шинжээрээ, улс орнуудын хооронд статистик харьцуулалт хийх үед хязгаарлалтыг бий болгодог байна. Цаг хугацаа өнгөрч сайн туршлагауд амжилтгүй нэгнээсээ түрүүлэн гарч ирэхэд харьцуулалт хийгддэг.

Албан бус салбарын үзэл баримтлалын адил албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь улс орнуудыг ижил арга замаар, өөрийн орны нөхцөл байдал, хэрэгцээг хангахыг зөвшөөрдөг.

Харьцуулалтыг багасгаж мэдээллийн хүртээмж болон чанарыг илүү сайжруулах эрмэлзлэлээр ОУХБ нь Дели Группийн гишүүдтэй хамтран ажиллах замаар *Албан бус Хөдөлмөр эрхлэлт ба албан бус салбарын талаар санал асуулга авах тухай Гарын авлага* хэвлүүлсэн. Тус гарын авлага нь ОУХС-ын Бага Хурал болон Дели Группын хэрэгжүүлсэн албан бус салбар болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмжих үзэл баримтлалын хүрээ загварын талаар хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаанууд, хамгийн сайн туршлагаудыг ашиглан үзэл баримтлал, тодорхойлолт, санал асуулга авах арга зүй талаархи ололт амжилтуудыг нэгтгэсэн.

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар мэдээлэл авах, ангиллуудаар нь задлан авч үзэх нь ач холбогдолтой болох нь 12 орноос¹⁵ авсан албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаархи статистик судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна:

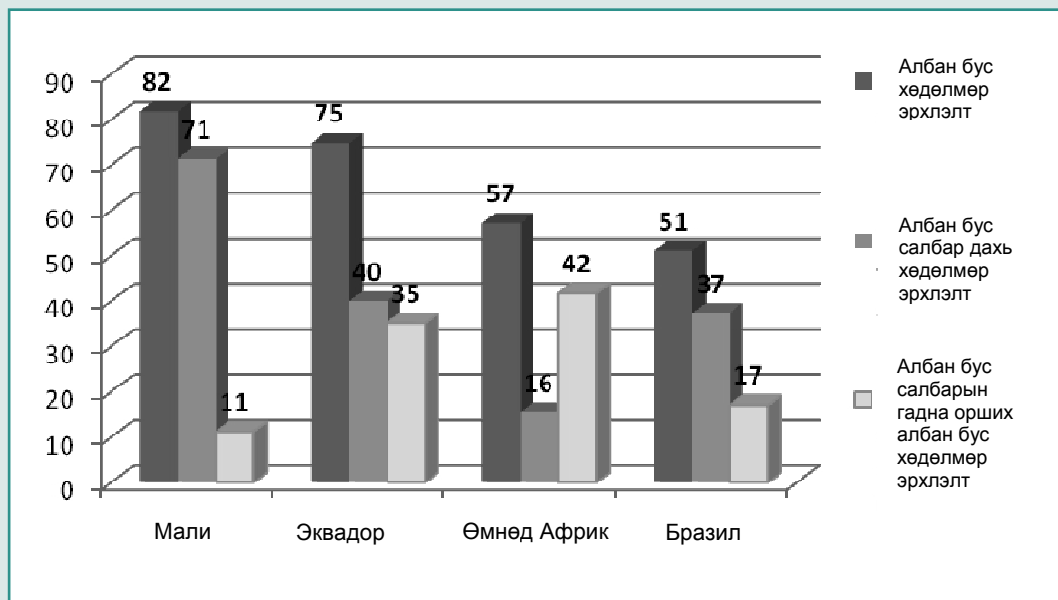
- **Албан бус салбарын гадуурх албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хувь.** Өмнө дурьдсанчлан албан бус салбарын гадуурх албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлтээс илүү холбоо хамааралтай асуудал юм. Жишээлбэл, Өмнөд Африкийн жишээ, албан бус салбарын гаднах албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлтийн 42%-ийг эзэлж байсан бол албан бус салбарын албан бус хөдөлмөр эрхлэлт 16% байсан

15 Эдгээр 12 улс нь: Бразил, Мали, Мехсик, Молдов, Панама, Перу, ОХУ, Өмнөд Африк, Турк, Венесуэл улс бөгөөд Heintz, J. and G. Chang, 2007 материалд багтсан болно.

байна (доорхи жишээг харна уу).

- **Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлтийн хувь.** Ихэнх оронд, албан бус салбарт ажиллах эрэгтэй эмэгтэй хүмүүсийн хувь нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлтээс доогуур байсан бөгөөд энэ нь үзэл баримтлалын өргөн цар хүрээнээс харахад ойлгомжтой юм. Өөр нэг орны жишээ, албан бус салбарт ажиллагчдын хэмжээ нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлтээс хамаагүй өндөр байсан. ОХУ-д нийт хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлтийн 11.9% нь албан бус салбарт байсан бол, 8.6% нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлт байсан. Нягтлан үзвээс, энэ хэв маягийн шалтгаан нь албан бус салбар дахь олон ажилчид үнэн хэрэгтээ хууль тогтоомжийн хүрээний хөдөлмөрийн гэрээгээр хамгаалагдсан байна.
- **Албан бус салбарт хөдөлмөр эрхэлж буй болон албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь.** Эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад илүү олон эмэгтэйчүүд амьжиргаагаа залгуулахын тулд албан бус эдийн засагт ажилладаг гэсэн таамаг олонтаа байдаг ч үнэн зөв статистик нь албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмжихэд улс орнуудын хувьд энэ байдал янз бүр байдаг. 12 орноос авсан санал асуулгаар зөвхөн гурван оронд л (Эквадор, Майли,Өмнөд Африк) эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад эмэгтэйчүүд илүүтэй албан бус салбарт ажилладаг нь харагдсан. Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн өргөн хүрээний хэмжилтээс харахад, улс орнуудад эрэгтэйчүүдээс эмэгтэйчүүд илүү хувь эзэлдэг байна (Киргизстан, Молдав, Орос зэрэг шилжилтийн эдийн засагтай улсуудаас бусад орнууд).

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт, албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлт, албан бус салбарын гаднах албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлтийн нийт хувь (2004)



Эквадор болон Бразилийн мэдээлэл нь зөвхөн төв суурин газрыг хамруулсан. Бразилийн 2003 оны мэдээллийг ОУХБ-аас албан ёсны бусад эх үүсвэрүүдээс нэгтгэн барагцаалж гаргасан. Мэдээллийг албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн эзлэх хувиар дараалуулсан.

Эх үүсвэр: ОУХБ, Статистикийн Хэлтэс

- **Мэдээллийн эх үүсвэрүүд.** Ерөнхийдөө, албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаархи мэдээллийг ажиллах хүчний санал асуулгаар гаргаж болох юм. Эцэст нь, ердөө хэдэн асуултыг харьцангуй бага зардлаар нэмж бичих хэрэгтэй болдог. Өөр нэг хувилбар нь, зарим улс орнууд асуулгын аргачлал эсвэл эдийн засгийн бүртгэлийн аргачлал эсвэл айл өрх болон аж ахуйн нэгж холимог байдалд үндэслэгдсэн албан бус салбарын талаар өвөрмөц асуулга явуулсан байдаг. Зарим тохиолдолд, өрх гэрийн олон зорилгот асуулгын аргачлал, өрх гэрийн эдийн засгийн талаарх асуулга, өрхийн орлого зарлагын асуулга, өрхийн үйлдвэрлэл, жижиг болон бичил аж ахуйн нэгжийн асуулга болон улс орнуудын өөрсдийн бэлтгэдэг албан ёсны тооцоо зэрэг өөр нэмэлт аргачлалууд байдаг.

Ажиллах хүчний судалгаа явуулах үед анхаарч үзэх ёстой

зарим асуудал бий. Нэгдүгээрт, ихэнх ажиллах хүчний судалгаа нь үндсэн ажлын талаарх мэдээлэл цуглуулахад чиглэгддэг. Гэтэл албан бус үйл ажиллагаа хоёрдогч ажил байх нь элбэг тохиолддог учраас судалгааны асуултанд хоёрдогч ажлын талаар тусгайлан асуултууд бэлдэж оруулахгүй л бол энэ үйл ажиллагаанууд мэдээлэгдэхгүй үлддэг байна. Түүнчлэн, өрхийн аж ахуйн хүрээний хөлсгүй хөдөлмөр, эмэгтэйчүүдийн өрх гэрийн хүрээнд явуулдаг өөрийн данс бүртгэлтэй ажил гэх мэт бусад ижил төрлийн үйл ажиллагаанууд нь мэдээлэгдэхгүй үлдэх магадлалтай тул эдгээр үйл ажиллагааны талаар тусгайлсан судалгаа хийх хэрэгтэй. Хоёрдугаарт, ажиллах хүчний судалгаа нь нэг долоо хоног гэх мэт харьцангуй богино хугацааны хөдөлмөр эрхлэлтийг хэмждэг. Энэ ажлууд нь бүтэн жилийн турш хийгдэх ажлуудыг төлөөлж чадахгүй, улирлын чанартай, эсвэл түр хугацааны байдаг. Энэ тохиолдолд урт хугацааны өөр эх үүсвэр эсвэл хугацааг тогтмол шинэчлэхийн тулд судалгааг улирал, сараар үргэлжүүлэн авч байх нь зүйтэй. Иймэрхүү хязгаарлалт болон шийдлийн талаар дараагийн хэсэгт дурьдах болно.

Мэдээллийн эх үүсвэрийг сонгох нь зорилгоос шалтгаалдаг. Жишээлбэл, албан бус салбарын аж ахуйн нэгжүүдийн хэв шинж, тоо хэмжээ, тэдгээрийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, орлого нэмэгдүүлэх, хөрөнгө тоног төхөөрөмж, ажиллах нөхцөл, сул талууд өргөн хүрээг хамарсан мэдээлэл авахыг зорьж байгаа бол албан бус салбарын талаарх өвөрмөц судалгаа шаардлагатай болно.

Албан бус эдийн засгийг хэмжихэд тулгамдаж буй бэрхшээл нь үндэсний статистикийн агентлаг, яамдыг чадавхижуулахтай шууд холбоотой.

Олон оронд, ялангуяа албан бус эдийн засаг нь томорсон улс оронд статистик боловсруулалт доогуур муу хийгддэг нь албан бус эдийн засгийн талаарх статистик тоо баримт боловсруулахад тохиолддог түгээмэл, томоохон бэрхшээл юм. Нөөцийн хязгаарлагдмал байдлаас ажиллах хүчний судалгааг тогтмол явуулж чадахгүй байгаа нь ялангуяа хөгжиж буй олон орнуудын хувьд тулгамдаж буй асуудлын нэг юм. Үүнээс харахад, албан бус эдийн засгийг хэмжих ажлыг сайжруулахтай холбоотой бэрхшээл нь үндэсний хэмжээнд статистик боловсруулахад хөдөлмөрийн яам болон үндэсний статистикийн агенлаг газруудын чадавхийг нэмэгдүүлэхтэй шууд холбоотой.

- **Орлуулан хэмжих үйл ажиллагаа ба холбогдох шалгуур үзүүлэлтүүд.** Албан бус эдийн засгийн талаар үндэсний албан ёсны статистикгүй бол судлаачид, бодлого боловсруулагчид тухайн асуудлын хүрээнд хэлэлцүүлгийн сэдвийг хөндөж ярилцахын

тулд орлуулах хэмжээс/шалгуур үзүүлэлтүүдийг ашигладаг. Дараагийн дэд хэсгүүдэд энэ аргачлалын талаарх жишээ танилцуулах болно.

Үлдэгдлийн арга.¹⁶ Албан бус ажил эрхлэлтийг бэлэн байгаа хэвлэгдсэн статистик мэдээллээс тоймлон гаргах маш энгийн боловч маргаантай арга юм. Тооцооллыг энгийн хасах аргаар хийх бөгөөд ажиллах хүчний судалгаанаас авсан хөдөө аж ахуйн бус салбарын ажиллах хүчний тоог (эсвэл эдийн засгийн үйл ажиллагааны төрөл, хөдөлмөр эрхлэлтийн статус ба хүйсээр) солбицуулан хүснэгтлэсэн өөр бусад өрхийн асуулга судалгаа байж болно) үндэсний–түүврийн судалгаанд хамрагдсан ажилчдын тооноос хассанаар нийт албан ёсны ажилчдын төлөөлсөн тоо гарна. Тоймлох үе шат:

- **1 дүгээр үе шат:** Ажиллах хүчний судалгаа эсвэл бусад эх үүсвэрийг ашиглан нийт хөдөө аж ахуйн бус ажиллах хүчний тоо хэмжээг гаргана.
- **2 дугаар үе шат:** Албан ёсны тогтсон судалгаа эсвэл эдийн засгийн тооцоолол эсвэл албан ёсны аж ахуйн нэгж, компани, корпорацийн мэдээллийг тэмдэглэдэг засаг захиргааны бүртгэл мэдээллийг ашиглан нийт албан ёсны ажилчдын тоог тодорхойлно. Эдийн засгийн бүртгэл мэдээлэл нь төрийн болон зэвсэгт хүчний албан хаагчдын тоог оруулдаггүй учраас өөр эх үүсвэрээс төрийн байгууллагын ажилчдын тоог авах хэрэгтэй.
- **3 дугаар үе шат:** Албан ёсны ажилчдын (2) тоог нийт хөдөө аж ахуйн бус (1) ажиллах хүчний тооноос хасч нийт албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн тоог гаргана.

Тойм тоо нь нарийн мэдээллийг гаргахгүй учраас энэ нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг төлөөлүүлэх аргачлалтай ижилхэн дугтуйны хоёр талын адил аргачлал юм. Үүнээс гарах гол санаа нь, мэдээллийг холимог эх үүсвэрээс авч ашигласнаар мэдээллийн хүчин төгөлдөр тохирох байдал, нийт хөдөө аж ахуйн бус ажиллах хүчийг нийт ажиллах хүчээр хэмжих нь нийт ажиллаж байгаа хүмүүсийн тоо биш бөгөөд эдгээрээс харахад, энэ аргачлал тодорхой биш, нарийн бус мэдээллийг агуулж байдгийг онцолсон.

Үлдэгдлийн аргачлалтай холбоотой нэлээд нухацтай асуудал нь албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдэд албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлт гэж байхгүй, статистикт

¹⁶ Эх сурвалж дахь ILO, 2002. Women and men in the informal economy: A Statistical picture материалыг үзнэ үү.

тэмдэглэгдээгүй албан бус хөдөлмөр эрхлэлт албан ёсны аж ахуйн нэгжүүдэд байхгүй гэж үздэг. Улс орны нөхцөл, статистикийн тогтолцооноос хамаарч дээрх хоёр таамаг нь буруу юм.

Гэсэн хэдий ч өнөөг хүртэл мэдээлэлгүй, тойм тооцоо байхгүй өөр сонголтгүй тохиолдолд уг асуудлын хүрээнд анхаарал хандуулах шаардлага гарсан үед үлдэгдлийн аргачлал нь ашигтай байж болох юм. ОУХБ-ын 2002 оны тайланд энэ аргачлалыг 35 орны хэмжээнд тоймлон гаргахад ашигласан бөгөөд жендерийн дүн шинжилгээгээр¹⁷ сонирхолтой үр дүнг харуулсан байдаг.

Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт нь ажлын чанарыг хөдөлмөр эрхлэлтийн статустай холбох замаар эмзэг байдлыг тодорхойлдог шалгуур үзүүлэлт юм.

Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт. Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт нь ажлын чанарыг хөдөлмөр эрхлэлтийн статустай холбох замаар эмзэг байдлыг тодорхойлдог шалгуур үзүүлэлт юм. Хөдөлмөр эрхлэлтийн статусын үндсэн хоёр ангилал байдаг: (i) цалин хөлс болон цалинтай ажилчид (ii) өөрөө өөртөө ажил олгогч, улмаар энэ нь цааш задарч: хөлсний ажиллагчтай өөрөө өөртөө ажил олгогч ажиллагчид; өөрийн данс бүртгэлтэй ажиллагч (хөлсний ажилчингүй өөрөө өөртөө ажил олгогч ажиллагч); үйлдвэрлэгчдийн хоршоодын гишүүд болон гэр бүлдээ тусалдаг гэр бүл өрхийн ажиллагч гэх мэтээр хуваагдана. Эмзэг ажилчдыг, өөрийн данс бүртгэлтэй ажиллагчид болон гэр бүлдээ тусалдаг өрхийн ажиллагчдын нийлбэрээр хэмжих бөгөөд эдгээр хоёр бүлэг нь албан ёсны¹⁸ ажил хийх хамгийн боломжгүй хэлбэрт тооцогддог. Ялангуяа, хөгжиж буй орнуудад, амь зуулгын хөдөө аж ахуйн ажил болон жижиг худалдаа зэрэг өөрийн данс бүртгэлтэй ажиллагчид нь албан бус үйл ажиллагаатай хамгийн их холбогддог мөн гэр бүлийн ажилд туслах өрхийн ажилчид нь ерөнхийдөө хөлсгүй байдаг бөгөөд цалин хөлс авдаг¹⁹ бусад ангиллуудаа бодоход нийгмийн хамгаалал авах боломж муу байдгаас нийгмийн зөвшилцлийн гол сэдэв нь болдог байна.

Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хооронд уялдаа холбоо муутай байдаг: эмзэг хөдөлмөр эрхлэлтийг хамгийн тохиромжтойгоор тайлбарлахад, албан бус ажил хийж буй хөлсний ажилчид (өөрийн данстай, гэр бүлийн ажилд туслах ажилчинтай харьцуулахад нэлээд эмзэг), албан бус аж ахуйн нэгжийн ажил олгогч, албан бус үйлдвэрлэгчдийн хоршоодын

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ILO, 2007a. "Decent employment and the Millennium Development Goals : Description and analysis of a new target," in Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition, Geneva.

¹⁹ Эх сурвалж дахь ILO, 2007b. "Assessing vulnerable employment : The role of status and sector indicators," in Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition, Geneva материалыг үзнэ үү.

гишүүдийг хамруулдаггүй учраас олон тооны албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг хэлдэг байна. Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх статистикийн бусад хэмжигдэхүүн нь хангалтгүй байвал улс орнууд албан бус байдалд “эмзэг” байгаа ажилчдын багахан хэсгийг илрүүлэхэд төлөөллийн төрөл маягаар шалгуур үзүүлэлтийг ашиглахыг хүсч болох юм.

Ажиллаж буй ядуус. Ажиллаж буй ядуус нь ажлын чанарт тохирсон цалин хөлстэй холбогддог. ОУХБ-аас ажил хийж байгаа ч өдөрт 1.25 ам доллараас бага орлоготой өрхийн гишүүн хувь хүнийг ажиллаж буй ядуус гэж тодорхойлсон. Гэвч өөр бусад олон тодорхойлолтууд байдаг бөгөөд тэдгээрээс Дэлхийн Банкны²⁰ тодорхойлолт хамгийн их анхаарал татдаг. Үүнээс гарах арга хэмжээ нь зохистой хөдөлмөр бөгөөд хэрвээ тухайн хүний цалин ядуурлаас гаргах хэмжээний хангалттай биш бол тухайн ажил нь зохистой хөдөлмөрийн орлогын бүрэлдэхүүн хэсгийг хамгийн багаар ч нөхцлийг хангаж чадахгүй, бусад бүрэлдэхүүнүүдийн нөхцлийг ч хангаж чадахгүй (албан бус салбар дахь хангалтгүй хамгаалал). Гэсэн хэдий ч албан бус хөдөлмөр эрхлэлт болон ажиллаж буй ядуусын хооронд тодорхой холбоо хамаарал байдаггүй гэдгийг санах нь зүйтэй. Албан бус салбарт ажиллаж буй хүн бүр ядуу гэсэн үг биш мөн ажил хийж буй бүх ядуус албан бус салбарт ажилладаг гэсэн үг ч биш юм.

Ажиллаж буй ядуусын хэмжигдэхүүн нь зохистой хөдөлмөрийн тусгал байдаг: хэрвээ ажиллаж буй хүний орлого ядуурлаас гарах хангалттай орлого болж чадахгүй бол Зохистой Хөдөлмөрийн бүрэлдэхүүн байхгүй байгаатай адил.

Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлтийг нийт хөдөлмөр эрхлэлтэд харьцуулсан хувь болон ажил хийж буй ядуусын ядуурлын түвшин хоёул МХЗ-ын зорилт 1В-ын “эрэгтэй эмэгтэй бүх хүмүүс, залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дээшлүүлэх”-эд үзүүлж буй ололт амжилтыг хэмжих шалгуураар сонгогдсон. Гэхдээ аль ч шалгуур үзүүлэлт нь албан бус эдийн засгийн үзэл баримтлалын мөн чанарыг гаргаагүй, ялангуяа өсөн нэмэгдэж буй албан бусжих хэлбэрийг орхигдуулж улмаар албан ёсны аж ахуйн нэгжүүд дэх ажлын хөлс болон цалинтай ажилчид гэх мэт ажлын хөлс болон ажлын статусыг салангид үзэх болсон. Үүний үр дүнд, бүх хүнд зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгоход чиглэсэн чухал бүрэлдэхүүн нь зорилтот шалгуур үзүүлэлтэд байдаггүй байна, тодорхойлбол, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн багасан хумигдаж буй хувь хэмжээ багтаагүй байдаг. Иймэрхүү сул талууд нь албан бус эдийн засагт илүү сайжирсан, олон тооны статистик хэрэгтэй байгааг илтгэж байна.

20 Дэлгэрэнгүйг Majid, N. 2001 : “The size of the working poor population in developing countries,” Employment Paper No. 16, ILO, Geneva материалаас үзнэ үү.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэ хэсэгт уншигчдад энэ асуудлын талаар дэлгэрүүлэн унших эх үүсвэрүүдийн жагсаалтыг орууллаа. Энэ нь олон улсын баримт бичгүүд, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Чуулганы дүгнэлтүүд, холбогдох нийтлэлүүд болон сургалтын арга зүйн материалууд зэргээс бүрдэх бөгөөд үүний дараа ашигласан ном зүйн жагсаалтыг үргэлжлүүлэн бичлээ. Энэ хоёр хэсэгт давхацсан зүйл байж болзошгүй.

Холбогдох нийтлэлүүд

Husmanns, R 2004 Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment, Integration Working Paper No. 53, ILO, 2004, Geneva. http://secgen.comunidadandina.org/andestad/adm/upload/file/empleo_informal.pdf

ILO 2002 Decent work and the informal economy; Report of the Director-General; International Labour Conference, 90th Session; Report VI; International Labour Office, 2002, Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

ILO and WTO 2009: Globalization and informal jobs in developing countries (Geneva); http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_115087.pdf

Статистик зааварчилгаа

Delhi Group <http://www.mospi.gov.in>

Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the 17th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2003; http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/guidelines/lang--en/docName--WCMS_087622/index.htm.

Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 1993; http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--en/docName--WCMS_087484/index.htm.

Статистик зохиол бүтээлүүд

ILO 2009: Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition, table 7, Employment in the informal sector, (Geneva, ILO). <http://kilm.ilo.org/KILMnet/>

ILO 2006: Panorama Laboral America Latina y El Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, (Lima) <http://www.oitchile.cl/pdf/panorama08.pdf>

ILO 2002: ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector, (Geneva, ILO). <http://www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm>

ILO, 2002. Women and men in the informal economy: A Statistical picture, Employment Sector, Geneva. <http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

Хэрэглэгдэхүүн

OECD/IMF/ILO/CIS STAT, 2002. *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/16/2389461.pdf>

ILO: *Manual on Surveys of Informal Sector and Informal Employment*, forthcoming.

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын Статистикийн газрын <http://www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm> and the ILO Key Indicators of the Labour Market (KILM) website http://www.ilo.org/empelm/what/lang--en/WCMS_114240 хаягаас үзнэ үү.

Ном зүй

Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the 17th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2003; http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/guidelines/lang--en/docName--WCMS_087622/index.htm.

Heintz, J and G. Chang, 2007. "Statistics on employment in the informal sector and informal employment: A summary of updated estimates from the ILO Bureau of Statistics database." Unpublished manuscript. Prepared for ILO Employment Policy Department, ILO Geneva.

Husmanns, R., 2004. *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Integration Working Paper No. 53, ILO, Geneva.

ILO, 2009. *Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition*, table 7, Employment in the informal sector, Geneva.

ILO, 2007a. "Decent employment and the Millennium Development Goals : Description and analysis of a new target," in *Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition*, Geneva.

ILO, 2007b. "Assessing vulnerable employment : The role of status and sector indicators," in *Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition*, Geneva.

ILO, 2002a. *Decent work and the informal economy*; Report of the Director-General; International Labour Conference, 90th Session; Report VI; International Labour Office, Geneva.

ILO, 2002b. *Women and men in the informal economy: A Statistical picture*, Employment Sector, Geneva.

ILO, 2002c. *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, Bureau of Statistics, Geneva.

ILO, 1991. *The Dilemma of the informal sector*. Geneva.

Majid, N. 2001 : "The size of the working poor population in developing countries," Employment Paper No. 16, ILO, Geneva.

OECD/IMF/ILO/CIS STAT, 2002. *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 1993; http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--en/docName--WCMS_087484/index.htm.

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨСӨЛТИЙН СТРАТЕГИ БА ЧАНАРТАЙ ХӨДӨЛМӨР ЭРХЛЭЛТ



3.1 ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨСӨЛТИЙН ХЭВ МАЯГ БА АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ: АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСГИЙГ ХЯЗГААРЛАН ТОГТООХ БОДЛОГЫН БҮТЦИЙГ ЭРЭЛХИЙЛЭХ НЬ

Албан бус эдийн засгийг бууруулах зайлшгүй чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь эдийн засгийн өсөлт хэдий ч энэхүү хоёр үзүүлэлтийн хооронд тогтсон харилцаа байдаггүй гэсэн нотолгоо байдаг. Бодит байдалд эдийн засгийн хүчтэй өсөлтийн үед ч албан бус эдийн засаг үргэлжлэн тогтносоор байх тохиолдол байдаг. Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж буй бодлогын бүтэц нь албан бус эдийн засагт үзүүлж буй эдийн засгийн өсөлтийн нөлөөний үндсэн тодорхойлогч гэдгийг энэхүү товч тайлангаар үзүүлэхээр хичээв. Ажлын байраар хангалуун, нийгмийн бүх бүлгийг хамарсан өсөлтийг хангах бодлогын ач холбогдол, мөн дээрх байдалд хүрэх нэгдсэн бодлогын хэлбэрүүд зэргийг энэхүү товч тайлангийн “Шинээр бий болж буй хандлагууд” хэсэгт танилцуулах болно.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Албан бус байдлыг зөвхөн эдийн засгийн өсөлтөөр бууруулахгүй
 - Нэг хүнд ноогдох ДНБ ба албан бус эдийн засаг
- Албан бус байдалтай холбоотой үүсч буй сүүлийн үеийн хандлагууд
 - XX зууны сүүлийн үеийн хандлагууд
 - XXI зууны эхэн үеийн хандлагууд
 - Санхүүгийн хямралын үеэс эхлэлтэй хандлагууд

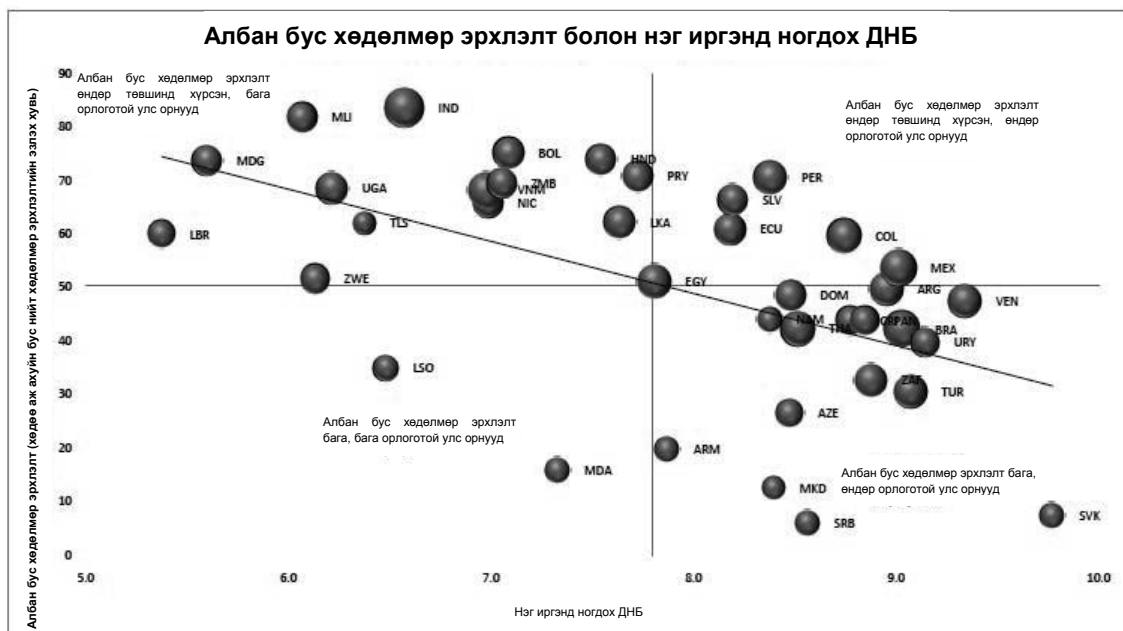
Эхэн үеийн онолын дүгнэлтээр бол албан бус эдийн засаг нь түр зуурын үзэгдэл бөгөөд эдийн засаг өсч илүүдэл ажлын хүчээ бүрэн хэрэглэхийн хирээр албан бус эдийн засаг (өмнө нь албан бус салбар/уламжлалт салбар гэгддэг байсан) уусан алга болно гэсэн төсөөлөлтэй байсан байна. Гэсэн хэдий ч албан бус эдийн засаг алга болохгүйгээр барахгүй хөгжиж буй болон хөгжингүй орнуудад үргэлжлүүлэн тогтносоор барахгүй шинэ дүр төрхөөр байн байн гарч ирсээр байгаа билээ. Хамгийн хачирхалтай нь албан бус эдийн засаг нь тогтвортой, хүчтэй эдийн засгийн өсөлтийн үед ч тэсвэртэй байх чадвартай байдаг байна. Иймд эдийн засгийн өсөлт болон албан бус байдлын хооронд нарийн харилцан уялдаа байгаа нь тодорхой юм. Үүний жишээг доорх графикт албан бус хөдөлмөр эрхлэлт болон нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий судалгаагаар харууллаа.

Эдийн засгийн өсөлт гэж юу вэ?

Эдийн засгийн үр бүтээмжтэй хүчин чадлын өсөлтийг эдийн засгийн өсөлт гэж тодорхойлно. Тухайн жилийн эдийн засгийн өсөлт нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий жилийн бодит өсөлтийн хувиар хэмжигддэг. Ямар бүтэцтэй бодлого баримталж буйгаас шалтгаалан эдийн засгийн өсөлт нь хөрөнгө оруулалт ихээр шаардсан, үүнээс үүдэн ажлын байр шинээр бий болох нь хязгаарлагдмал эсхүл нөгөө талаас ажлын байр ихээр бий болох боломжийг агуулсан ч байж болох юм. Эдийн засгийн өсөлтийн хэв маяг нь ядуурлыг бууруулах хэмжээ болон амьжиргааны түвшинг сайжруулах боломж зэрэгт нөлөө үзүүлэхүйц юм.

Эдийн засгийн өсөлтийн үед ч албан бус эдийн засаг өсөх боломжтой

График 1: Нэг хүнд ноогдох ДНБ болон албан бус байдал



Эх сурвалж: ОУХБ, Статистикийн газар, ОУВС, Дэлхийн эдийн засгийн төлөв байдал

Энэхүү график нь улс орнууд дахь хөдөө аж ахуйн бус нийт хөдөлмөр эрхлэлтэнд албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн эзлэх хувь, нэг иргэнд ногдох орлогын үнэлэмжийг харуулсан. Зай хэмнэх үүднээс улсуудын нэрийг товчилсон. Ташуу шугам нь жин эзлээгүй утгыг илэрхийлж, шулуун шугам, бөмбөлгийн хэмжээ нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн эзлэх хувийг илэрхийлсэн. Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт дэх иргэний тоогоо гаргасан улс орнуудыг энэхүү графикт харуулсан бөгөөд Хамгийн сүүлийн жил буюу ижил хугацаан дахь ДНБ нь албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөр эрхлэлтийн хувийг тооцсон болно.

Нэг хүнд ногдох ДНБ болон эдийн засгийн давамгайлж буй бүтэц хоорондын харилцан уялдааг судлах нь удаан хугацаанд тогтвортой хөгжиж буй эдийн засгийн өсөлтөөс албан бус эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөг тодорхойлох нэг арга юм. Нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий хэмжээ болон эдийн засгийн индексийн хооронд найдвартай, эмпирик холбоо байгаа тохиолдолд нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий өсөлтийг бүтцийн өөрчлөлтөөр орлуулах нь оновчтой юм. Эдийн засагт бүтээмж муутай үйл ажиллагаа давамгайлахад үүнийг албан бус үйл ажиллагааны хувь хэмжээгээр төлөөлүүлэн ойлгох үндэслэлтэй. Энэ тохиолдолд нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий өсөлтийн хэмжээгээр албан бус эдийн засгийн хувьсал хэрхэн явагдсаныг харах боломжтой. Жишээ нь, нэг хүнд ногдох ДНБ хир өндөр байна албан бус эдийн засаг тэр хирээр бага байна. Үүнийг дээрх зургаар үзүүлэхийг зорьсон юм. “Хамгийн их тохирч буй” үзүүлэлтээр нь Мадагаскар болон Бразил улсуудыг жишээ болгоё. Мадагаскарын нэг хүнд ногдох орлого 421 (ам. доллар, 2010 оны үнээр), Бразил 10,721 (ам.доллар,

2010 оны үнээр) гэж үзье. Хэн нэгэн хүн Мадагаскараас Бразил руу шилжин суурьшихад албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээ 75-аас 45 хувь хүртэл буурна. Мадагаскарын нэг хүнд ноогдох ДНБ хэр хугацааны дараа Бразилийн нэг хүнд ногдох ДНБ-тэй нэг хэмжээнд очих вэ?

Хэрэв нэг хүнд ногдох ДНБ жилд 7 хувиар өсвөл нэг хүнд ногдох орлогын хэмжээ 10 жилийн дотор хоёр дахин өсөх юм. Энэхүү хялбар аргыг хэрэглэн тооцоолоход, Мадагаскарын хувьд албан бус эдийн засгийг 45 хувьтай болгон Бразилийн хэмжээнд хүртэл 40 гаруй жил шаардагдах юм. Ямартаа ч, Эдийн засгийн өсөлтийн Комиссын¹ мэдээлж байгаагаар дэлхийн 13 улс орон 20-иос 30 жилийн туршид 7 хувийн өсөлтийг хангаж чадсаар ирсэн байдаг. Энэ нь жирийн хөгжиж буй орны хувьд хурдацтай хэмнэлээр өсөх боломж тун бага гэсэн үг. Мадагаскар ч мөн ижил юм. Иймд тодорхой цаг хугацаанд албан бус эдийн засгийн хэмжээг бууруулахад “зөвхөн өсөлт” гэсэн стратегид суурилан найдах нь тийм ч үр дүнтэй арга биш гэдэг нь харагдаж байна.

Түүнчлэн, зөвхөн өсөлтийг голчлохгүй байх бас нэг шалтгаан бол ДНБ болон албан бус эдийн засгийн харилцааг харуулсан график дээр “хамгийн их тохирч буй” шугамнаас нэлээд хэмжээний хэлбэлзэл байна. Өөрөөр хэлбэл, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хэмжээ нь ижил улс орнууд албан бус эдийн засгийн хэмжээгээрээ ихээхэн зөрүүтэй байдаг. Энэ нь тухайн улсын нэг хүнд ногдох орлогын ямар ч хэмжээнд албан бус эдийн засгийн хувийг бууруулахад улс орон бүрийн өвөрмөц онцлогт тохирох бодлогын болон институцийн цогц бүтэц байдаг гэдгийг тодорхойлж байна.

Албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээг бууруулахад эдийн засгийн өсөлт маш их ач холбогдолтой ч гэсэн түүнийг хүрээлж буй бодлогын бүтэц мөн чухал үүрэгтэй гэдгийг дээрх графикаас харж болно. Ядуурлын түвшинг бууруулахад зөвхөн эдийн засгийн өсөлтийн хэмжээ хангалтгүй гэдэг нь тодорхой болсонтой адил эдийн засгийн өсөлт ч мөн ганцаараа албан бус байдлыг хязгаарлаж чадахгүй гэдэг нь ойлгомжтой. Иймд албан бус байдлыг ихэсгэх эсхүл бууруулах эдийн засгийн өсөлтийн стратегийн хэлбэрүүдийг судлан үзэх шаардлагатай юм. Эдийн засгийн өсөлт болон албан бус эдийн засагт үзүүлж буй түүний нөлөөг судлахын тулд хоёр асуултыг шинжлэн үзье. Үүнд:

1) Албан бус эдийн засгийн сүүлийн үеийн хандлага

¹ Эх сурвалж дахь Commission on Growth and Development, World Bank материалыг үзнэ үү.

ямар байсан мөн түүнтэй уялдсан өсөлтийн ямар стратеги байсан бэ?

- 2) Эдийн засгийн өсөлтийн үр дүнд албан бус байдлыг бууруулах зорилготой бол ямар төрлийн бодлогуудыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй вэ?

- **Албан бус эдийн засгийн сүүлийн үеийн хандлагууд.**

Албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээнд үзүүлж буй эдийн засгийн өсөлтийг тодорхойлогч бодлогын ач холбогдлыг ойлгохын тулд албан бус эдийн засгийн сүүлийн үеийн хандлагуудыг судлах хэрэгтэй. Энэхүү хэсэгт бид албан бус эдийн засгийн өсөлт бий болсон XX зууны сүүлийн жилүүд, бага зэргийн буурсан XXI зууны эхэн үе, дэлхийн санхүүгийн хямрал нүүрлэсэн 2008 оноос өнөөг хүртэл гэсэн гурван мөчлөгийг авч үзнэ.

- **XX зууны сүүлийн арван жил.** Энэ үед дэлхийн олон оронд албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээ ерөнхийдөө өссөн байдаг. Хайнц, Поллин нарын судалгаанд, 23 орны 19-д нь албан бус эдийн засаг өссөн үзүүлэлттэй байсан. Түүнчлэн, Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллага (ОУХБ)-ын 2002 онд гаргасан судалгааны дүнд хөгжиж буй бүс нутгуудад хувиараа хөдөлмөр эрхлэлт өссөн байх бөгөөд 1980-2000² онуудад дэлхий дахинаа хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлт дөрөвний нэгээс гуравны нэг хүртэл өссөн мэдээлэл байна. Цаашилбал, Чармсийн (2000 онд хийсэн), үндэсний хэмжээний мэдээллүүдийн судалгаанд 1980-1999³ онуудад албан бус эдийн засгийн хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлттэй харьцуулах харьцангуй жин бүх бүс нутгуудаар үлэмж хэмжээгээр өссөн гэсэн тооцоо гарчээ.

XX зууны сүүлээр дэлхийн олон улс оронд албан бус эдийн засгийн хэмжээ өссөн бөгөөд тухайн үед нео-классик эдийн засгийн загварууд ч мөн хэрэглэгдэж эхэлсэн байна.

Албан бус эдийн засгийн өсөлтийг бататгаж өгсөн хүчин зүйлсийг тодорхойлохын тулд тухайн цаг үед хэрэгжүүлж байсан бодлогын хүрээг сайтар судлах нь чухал юм. XX зууны сүүлийн арван жилд олон улс орон “Вашингтоны зөвшилцөл” хэмээн нэрлэгдсэн эдийн засгийн хөгжлийн загварыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Тус загвар нь инфляцийн бага түвшинг барихын тулд мөнгөний чанга бодлого хэрэгжүүлэх, санхүүгийн хэмнэлт, чөлөөт зах зээл болон

2 Энэхүү тооцоо нь албан бус эдийн засгийн талаарх мэдээг шууд аргачлалаар боловсруулахаас өмнө хийгдсэн. Шууд тооцоо байхгүй тохиолдолд, албан бус эдийн засаг дахь хувиараа хөдөлмөр эрхлэлт нь албан бус эдийн засгийн түвшинг тодорхойлох гол бүрэлдэхүүн хэсэг болдог. Илүү мэдээллийн талаар Statistical Measurement хэсгийг харна уу.

3 Charmes, J. 2000. Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector, 8 дугаар сарын 15-17-ны өдрүүдэд Истанбулд болсон жил бүрийн Феминист эдийн засагч нарын олон улсын холбооны бага хурлын үеэр тавьсан илтгэл.

төрийн оролцоог хязгаарласан бодлогыг онцолдог байсан. Энэхүү бодлогын орчин нь чөлөөт худалдаа, санхүүгийн либеральчлал, зах зээл дэх төрийн оролцоог халах бодлого, хувьчлал, хөдөлмөрийн зах зээлийг илүү уян хатан болгох, үйлдвэрлэлийг ангилах, түр зуурын болон байнгын ажилчдыг түр категорид⁴ оруулах зэргийг дэмждэг байв. Гэтэл энэхүү бодлого нь эцсийн дүндээ маш бага хөдөлмөр эрхлэлтийг хангасан эдийн засгийн өсөлтийг авчирдаг байжээ. Түүнээс гадна, хөдөлмөрийн зах зээлд бий болсон ажлын байрууд нь ихэнхдээ чанар муутай, цалин багатай, зохицуулалт хангалтгүй байдаг байсан бөгөөд энэ бүхэн албан бус эдийн засагт бий болдог үзэгдэл байв. Энэ төрлийн өсөлтийн стратегид хийсэн дүн шинжилгээний үр дүнд хөдөлмөр эрхлэлтийн эрэлт хэрэгцээг бий болгох асуудалд онцгойлон төвлөрөхгүй бол эдийн засгийн өсөлт өөрөө хэрэгцээт хэмжээний ажлын байр бий болгохгүй, ядуурлын түвшинг бууруулах болон албан бус эдийн засгийг⁵ халах тал дээр ямар ч чухал нөлөө үзүүлж чадахгүй юм гэдэг нь тодорхой болжээ. Нэгэнтээ хөдөлмөр эрхлэлт гэдэг нь ядуучуудын орлогын гол эх үүсвэр учраас бага цалинтай, үр өгөөж муутай ажил нь тэдгээр хүмүүст ядуурлаас гарахад хангалттай боломж олгохгүй байна гэсэн үг юм. Иймд албан бус эдийн засгийн өсөлтийн үед ихэнх улс оронд чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийн загвар тухайн улс орны бодлогыг давамгайлж байсан үе байсан гэдэг нь тодорхойлогджээ⁶.

- **Албан бус эдийн засгийн XXI зууны эхэн үеийн хандлагууд.** Хэдий XX зууны сүүлийн арван жилүүдэд албан бус эдийн засгийн хэмжээ өссөн ч XXI зууны эхэн үе буюу дэлхийн эдийн засгийн хөгжил цэцэглэлтийн үеэр албан бус эдийн засгийн хэмжээ бага зэрэг буурсан. Үүнийг хөдөлмөр эрхлэлттэй ядуурал, эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт болон шууд тооцоо зэргийг харуулж буй дараах өгөгдлөөс харж болно.

Хөдөлмөр эрхэлж буй ядуу хүмүүс

ОУХБ-аас 2012 онд гаргасан судалгааны дүнгээр (Зураг 1 болон 2) сүүлийн арван жилийн хугацаанд хөдөлмөр эрхлэлж буй мөртлөө ядуу байгаа байдлыг бууруулах тал дээр дэвшил гарсан хэдий ч маш өндөр түвшинд байсаар байна. Дээд цэгтээ хүрсэн хөдөлмөр эрхлэлттэй ядуурлын хэмжээ буурсныг доорх графикаас харж болно (өдөрт 1.25 ам.долларын ядуурлын түвшингээс доор амьдарч

Хөдөлмөр эрхэлж буй мөртлөө ядуу байгаа байдал нь албан бус эдийн засгийн тодорхойлох үзүүлэлт болдог. Хөдөлмөр эрхлэлж байгаа мөртлөө ядуу байгаа нь албан бус эдийн засгийг тодорхойлоход тустай үзүүлэлт юм. Учир нь, нэгдүгээрт, хөгжиж буй орнуудад буй хөдөлмөр эрхлэлтийн гол асуудал нь өргөн тархсан ажилгүйдлээс бага (ядуучууд нь ажиллахгүй байхын аргагүй ядуу) харин олон нийтийн бүрэн бус ажил эрхлэлт болон хөдөлмөр эрхлэлттэй ядуурал нь илүү чухал; хоёрдугаарт ажил эрхэлж буй ядуу болон албан бусаар хөдөлмөр эрхлэх зэрэг нь үе үе давхцдаг. Албан бус эдийн засагт зарим үйл ажиллагаа боломжийн амьжиргаа болон орлого олдог хэдий ч албан бус эдийн засагт байгаа ихэнх хүмүүс найдваргүй орлоготой бөгөөд боломжийн ажлын байрны дутагдалтай байдаг. Энэхүү салбарт хөдөлмөр эрхлэгч нар буюу цалингүй хандивын ажилчид эсхүл маш бага хэмжээний бизнес эрхлэгчид зэргийн цалин орлого багатай бүлгүүд багтдаг бөгөөд албан ёсны ажил эрхэлж буй хүмүүстэй харьцуулахад ядууралд өртөх магадлал нэн өндөр байдаг. Иймд албан бус эдийн засаг болон хөдөлмөр эрхлэлттэй ядууралын хооронд хүчтэй холбоо байдаг. **Статистикийн бэрхшээлүүд товч тайланг харна уу**

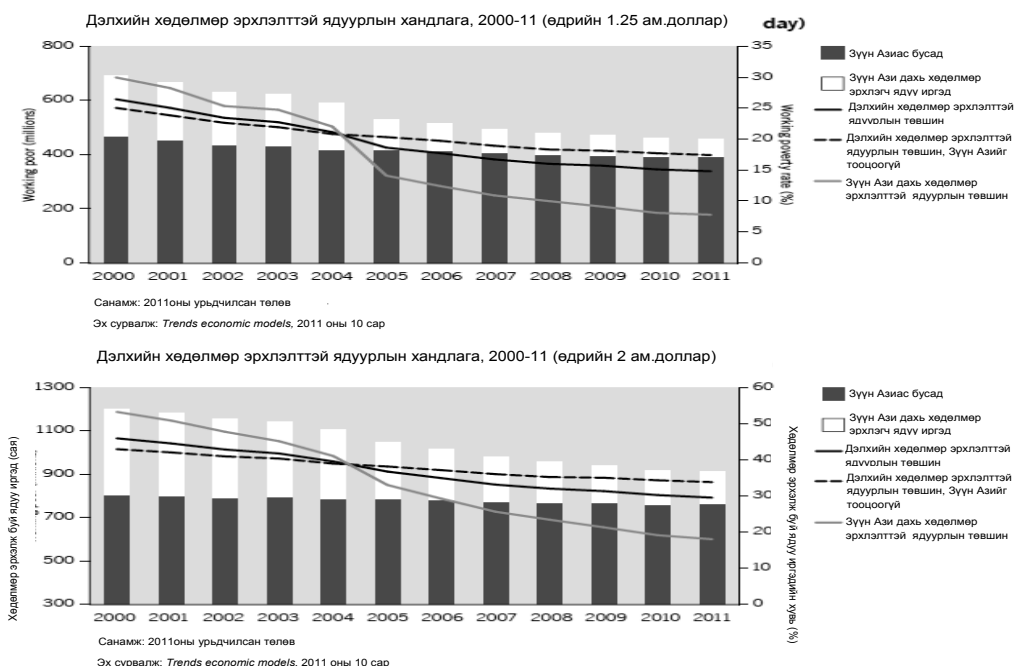
⁴ Эх сурвалж дахь Chen, M. Vanek, J. Heintz. J. 2006. Informality Gender and Poverty: A global picture. Economic and Political Weekly. May 27 2006. 2121-2139-г үзнэ үү.

⁵ Дээрхтэй адил

⁶ Эх сурвалж дахь Heintz and Polin 2005-г үзнэ үү.

буй хүмүүс)⁷. Түүнчлэн өдөрт 2 ам.долларын ядуурлын түвшингээс доор амьдарч буй хүмүүсийн тоо буурсан байгаа нь ихэнхдээ Зүүн Ази болон Хятадад⁸ ядуурал буурсантай холбоотой.

График 2: Хөдөлмөр эрхэлж байгаа мөртлөө ядуу байгаа байдлын дэлхийн хандлага 2000-11 (өдөрт 1.25 ам.доллар)



Эх үүсвэр: Дэлхийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал 2012

Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт

Доорх графикт дэлхийн эмзэг хөдөлмөр эрхлэлтийн (хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч болон цалингүй гэрийн ажилтнууд) хэмжээ 2000⁹ онд 52.8 хувь байсан бол 49.1 хувь болж буурсан хандлагыг үзүүлсэн байна. Гэвч энэхүү бага зэргийн бууралт нь эмзэг хөдөлмөр эрхлэгчдийн бодит тоо 2009 оноос хойш 23 сая орчим болтол өсөхөөс сэргийлээгүй юм. Энэ өсөлт нь тухайн улс орнуудын ажиллах хүчний нөлөөлсөн эмзэг хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлийн их хэмжээний нөлөөний үр дүн юм¹⁰.

⁷ Эх сурвалж дахь ILO 2012, Global employment trends 2012, 41 дүгээр хуудсыг үзнэ үү.

⁸ Эх сурвалж дахь ILO 2012, Global employment trends 2012, 41 дүгээр хуудсыг үзнэ үү.

⁹ Дээрхтэй адил

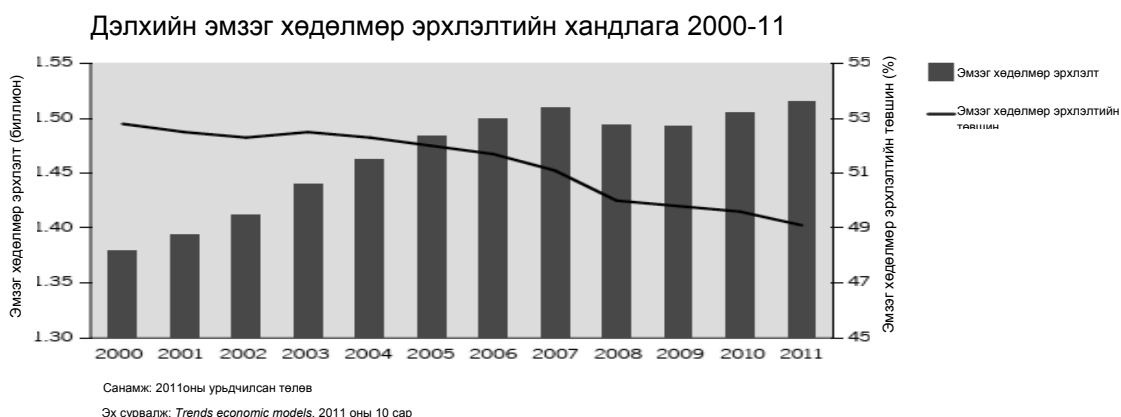
¹⁰ Дээрхтэй адил

Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт нь албан бус эдийн засгийн үзүүлэлт болох нь

Албан бус эдийн засгийг судлах бас нэгэн чухал үзүүлэлт бол эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт буюу өөрөө хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч ба цалин орлогогүй гэрийн ажилчид юм. Энэхүү үзүүлэлт нь хөдөлмөр эрхлэлтийн чанарын ерөнхий хандлагыг ойлгоход чухал ойлголт болж өгдөг. Эмзэг хөдөлмөр эрхлэлт хэр их байна тэр хэмжээгээр албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хэмжээ их байна гэсэн үг. Энэ нь цаашилбал нийгмийн халамж бага, нийгмийн хамгаалалд дутуу хамрагдсан, үндсэн эрхээ бүрэн эдлэхгүй байгаа үзэгдлүүд газар авсныг илэрхийлдэг. Гэсэн хэдий ч ОУХБ-ын Дэлхийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал-2010 тайланд тусгасны дагуу зарим нэг хязгаарлалт бий. Үүнд: 1) цалинтай хөдөлмөр эрхлэлт нь сэтгэлд нийцсэн ажил гэсэнтэй утга санаа нэг биш юм. Учир нь цалинтай ажил эрхэлж буй хэдий ч эдийн засгийн өндөр эрсдлийг үүрч байх магадлалтай. 2) Хэдий ажилгүйчүүд эмзэг бүлэгт хамаарагддаг ч гэсэн энэхүү үзүүлэлтэд багтаагүй; 3) Хэдий ажил эрхлэгч хоёр төрлийн эмзэг бүлгийн нэгд харъяалагдаж болох ч нэн ялангуяа дэлхийн хөгжингүй улс оронд оршин суудаг бол эдийн засгийн өндөр эрсдэл үүрэхгүй байх магадлалтай.

Статистикийн хэмжигдэхүүн товч тайлангаас харна уу

График 3 Дэлхийн эмзэг хөдөлмөр эрхлэлтийн хандлага 2000-11



Албан бус эдийн засгийн шууд тооцоо.

ОУХБ 15 орны цаг хугацааны үзүүлэлтүүдийг авч судалсан бөгөөд эдгээрт нь хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлтэд эзлэх нийт албан бус хөдөлмөр эрхлэлт, албан

Албан бус эдийн засгийн шууд тооцоогоор XXI зууны эхэн үеэр бага зэрэг буурсан байна.

бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт, албан бус салбараас гаднах албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хувь хэмжээг цаг хугацааны хувьд ойролцоогоор 2000, 2005 болон 2010 онууд (Хүснэгт 1) гэсэн 2-3 үед авч үзсэн. Энэхүү 15 орны жишээ нь байдлыг хангалттай илэрхийлж чадахгүй хэдий ч Замби, Энэтхэг зэрэг хөгжиж буй орнуудад нийт албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хэмжээ өсөн нэмэгдэж, харин Латин Америк (Мексик, Тайландаас бусад) буюу дундаж болон өндөр орлоготой орнуудад буурч, шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад өсөн нэмэгдэж байгааг харуулж байна.¹¹

Хүснэгт 1: Албан бус, хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлт ба түүний бүрэлдэхүүн – Оноор

Улс	Жил (Улирал)	Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт	Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт	Албан бус салбараас гаднах албан бус хөдөлмөр эрхлэлт
		Нийт хөдөө аж ахуйн бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хэмжээнд эзлэх %		
Аргентин	2003 (IV)	60.8	35.5	25.5
	2005 (IV)	57.0	33.4	23.7
	2009 (IV)	49.7	32.1	17.9
Эквадор	2005 (IV)	65.7	40.2	26.0
	2009 (IV)	60.9	37.3	24.0
Мексик	2005 (II)	53.2	34.9	19.1
	2009 (II)	53.7	34.1	20.2
Панам	2005 (Aug)	48.2	30.6	17.7
	2009 (8-р сар)	43.8	27.7	16.3
Перу	2005	76.3	52.7	24.0
	2009	69.9	49.0	21.7
Уругвай	2006	43.4	37.4	10.8
	2009	39.8	33.9	9.8
Өмнөд Африк	2001	46.2	24.6	21.6
	2005	39.1	20.3	18.8
	2010 (IV)	32.7	17.8	14.9
Замби	2005	59.4		
	2008	69.5		
Турк (а)	2005		44.0	
	2009		46.2	
Молдав	2005	19.4	6.3	13.1
	2009	15.9	7.3	8.6
ОХУ	2000		8.2	
	2005		13.0	
	2010		12.1	
Украйн	2000		7.0	
	2005		7.8	
	2009		9.4	
Энэтхэг	1999-2000	80.4	67.7	13.5
	2004-2005	83.5	68.8	15.4
	2009-2010	83.6	67.5	16.8
Шри Ланк (b)	2006	62.2	51.0 (c)	11.6 (d)
	2009	61.8	49.8 (c)	12.0 (d)
Тайланд	2006	42.6		
	2010	41.9		

¹¹ ILO and WIEGO (forthcoming), Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012

- (а) Зөвхөн ажил олгогч болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид
- (б) Хойд болон Зүүн мужуудийг оролцуулахгүйгээр
- (с) Гэрийн ажилчид болон зөвхөн өөрийн өрхийн хэрэглээнд зориулан бараа үйлдвэрлэгчид
- (д) Гэрийн ажилчид болон зөвхөн өөрийн гэрийн хэрэглээнд зориулан бараа үйлдвэрлэгч нарыг оролцуулахгүйгээр

Жич: Албан бус салбарт зарим нэг албан ёсны цалинтай ажил байдгийг тооцоолон аливаа нэг улсын нийт албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн хэмжээ албан бус салбарын хөдөлмөр эрхлэлт болон албан бус салбараас гаднах албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн нийлбэр дүнгээс ялимгүй бага үзүүлэлттэй байна.

Иймд төрөл бүрийн мэдээллийн сангаас харахад сүүлийн үед буюу 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал хүртэлх хугацаанд албан бус эдийн засгийн хэмжээ бага хэмжээний буурах хандлагатай байжээ. Эдийн засаг огцом өсөлтийн үед ч мөн албан бус эдийн засгийн хэмжээ буурах траекторитай байсныг онцлох нь зүйтэй. Дэлхийн ДНБ 1992 – 1999¹² онд 3.1 хувиар өссөн ба үүнтэй харьцуулахад 2000-2007 онд 4.2 хувиар өссөн байна. Нэн ялангуяа бий болж буй болон хөгжиж буй эдийн засаг 1992 -1999¹³ онуудад 3.6 хувь өссөн бол 2000-2007 оны турш дунджаар 6.5 хувиар өссөн байна. Хэдийгээр дэлхийн олон оронд эдийн засгийн өсөлт хурдацтай явагдаж байсан ч албан бус эдийн засагт үзүүлэх нөлөө нь гайхалтай бага байсан. Тухайн цаг үед хэрэгжүүлсэн эдийн засгийн өсөлтийн стратегийг судлах нь манай тайлангийн хүрээнд хамрагдахгүй хэдий ч дээрх үзүүлэлт нь зөвхөн эдийн засгийн өсөлтөөр албан бус эдийн засгийг бууруулах боломжгүй юм гэдгийг бататгаж байгаа юм.

Албан бус эдийн засгийн хандлагууд: 2008 оноос өнөөг хүртэл

Дэлхийн санхүүгийн хямралаас хойш өнөөг хүртлэх хугацаанд албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээнд үзүүлж буй урт хугацааны нөлөөг хараахан тодорхойлж амжаагүй байна. Санхүүгийн хямралын төв нь орлого өндөртэй орнуудад байсан бөгөөд хөгжиж буй орнуудад арай бага хэмжээтэйгээр нөлөөлсөн, мөн зарим тохиолдолд тэдгээр орнуудын эдийн засаг илүү хурдацтайгаар эргэн сэргэсэн байдаг.¹⁴ Нийт улс орнуудын нэгтгэсэн дүнгээс харахад нийтдээ өсөлтийн хурд буурч байна. Үүнээс үүдэн хөгжиж буй олон оронд ядуурлын түвшин буурах хурд багасгах

Орон бүрт нүүрлэсэн дэлхийн санхүүгийн хямралын албан бус эдийн засагт үзүүлсэн нөлөө нь хямралын хэр хэмжээ, хямралд өртсөн салбарууд болон хямралыг даван туулахад чиглэсэн бодлого зэргээс хамаарна.

12 Тоон баримтыг IMF World Economic Outlook 2010, 208 дугаар хуудсаас авав. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>

13 Дээрхтэй адил.

14 Majid, N (2011) The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries in From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues Evidence, and Policy Options, I. Islam, S. Verick (eds) (ILO Geneva 2011)

магадлалтайг урьдчилсан байдлаар дүгнэж болох юм.¹⁵ Энэхүү байдал нь албан бус эдийн засгийн бууралтыг сааруулахад нөлөө үзүүлсэн нь дамжиггүй хэдий ч орон бүрт албан бус эдийн засагт үзүүлсэн тодорхой нөлөө хараахан тодорхойгүй байна.¹⁶ Өсөлтийг тодорхойлох бодлогын орчин болон түүний албан бус эдийн засагт үзүүлж буй нөлөө хооронд маш хүчтэй уялдаа холбоо байгаа нь тодорхой учир улс орон тус бүрт албан бус эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөг тодорхойлоход хэд хэдэн хүчин зүйл байдгийг ойлгох хэрэгтэй. Үүнд, зарим нэг тодорхой улс оронд хямрал бий болсон нөхцөл байдал, ямар салбаруудыг хамарсан, мөн хамгийн чухал нь хямралыг даван туулахын тулд хэрэгжүүлсэн бодлогууд ямар байсан гэдгийг тодорхойлох хэрэгтэй.

Дээрх тоон мэдээлэл болон хандлага нь өсөлт ба албан бус эдийн засаг хоёрын хоорондох нарийн төвөгтэй харилцааг ойлгоход тус болж байна. XX зууны сүүлийн арван жилүүдийн хугацаанд албан бус эдийн засаг өсөн нэмэгджээ. Энэ үеэр мөн дэлхийн олон оронд нео-классик эдийн засгийн загварыг нэвтрүүлж эхэлсэн үетэй давхцаж байгаа юм. Хамгийн сүүлийн үеийн хандлага (XX зууны эхний жилүүд) нь дэлхийн эдийн засаг харьцангуй өсөн цэцэглэж байх үед албан бус эдийн засаг буурах замдаа байсан. Гэсэн хэдий ч тус бууралт нь маш бага хэмжээнд байсан. Дэлхийн санхүүгийн хямрал болон түүнээс хойших чиг хандлага нь одоогоор хараахан тодроогүй байна. Эдгээр нь бидэнд эдийн засгийн өсөлт нь зайлшгүй чухал шаардлагатай хэдий ч албан бус эдийн засгийг бууруулахад энэ нь ганцаараа хангалтгүй гэдгийг дахин нотлож байна. Үүнийг Хайнц, Поллин нар “дэлхийн 20 оронд хийсэн судалгааны дүнд эдийн засгийн өсөлт нь *хөгжиж буй орнуудад газар авч буй албан бус эдийн засгийн хурдыг бууруулах нь дамжиггүй боловч тэрээр зөвхөн ганцаараа албан бус эдийн засаг буурах нөхцөл, орчинг бүрдүүлж чадахгүй юм*” гэсэн дүгнэлтийг гаргасан байна. Мөн судалгаагаар албан бус эдийн засгийн өсөлт нь эдийн засгийн өсөлтийн дундаж хурдтай уялдаатай байдгийг нотолсон байна. Эцэст нь, богино хугацааны

¹⁵ Дээрхтэй адил

¹⁶ Эдийн засгийн хямралын үр дүнд албан бус хэдий чинээ өссөнийг орхиод харвал нийгмийн зарим бүлгүүдэд үлэмж хэмжээгээр хямрал нөлөөлснийг тодорхой харж болно. Жишээ нь, Ази, Сахарын цөлийн орчмын Африкийн улсуудад албан бус дөрвөн салбарт орлого болон хөдөлмөрийн хандлагад хямралын үеэр эрэлт болон цалин буурч, өрсөлдөөн ихссэн. Эдгээр нь эмэгтэйчүүд голдуу төвлөрсөн, цалин орлого муутай салбарууд болон дэд салбарууд байсан. Хямрал нь эмэгтэйчүүдийн цалинтай болон цалингүй ажлын ачааллын нэмэгдүүлсэн байна. Ядуу эмэгтэйчүүдийн нийгэм эдийн засгийн эмзэг байдлаас үүдэн хямрал нүүрлэх үед байдал илүү дордсон. Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь Horn, Z. 2010. The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners. In Gender and Development, Volume 18, Issue 2, 2010-с авна уу.

мөчлөгийн хүчин зүйлсийг авч үзвэл эдийн засгийн өндөр өсөлт нь эсхүл албан бус эдийн засгийн бууралт эсхүл албан бус эдийн засгийн өсөлтийн удаашралтай холбоотой байдгийг судалгаагаар нотолжээ¹⁷.

17 Эх сурвалж дахь James Heintz and Polin, 2005, "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", in NeemaKudva and Lourdes Beneriaeds-г үзнэ үү.

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Цогц бодлогын хэрэгцээ
- Бодлогын хүрээ-1: Өсөлтийн стратеги ба чанартай хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох
 - *Хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлыг эдийн засаг, нийгмийн бодлогын цөмд авч үзэх*
 - *Макро эдийн засгийн бодлогыг шинээр чиглүүлэх*
 - *Мөнгөний болон санхүүгийн салбарын шинэчлэл*
 - *Хүүгийн ханшны бодлогууд*
 - *Нийтийн хөрөнгө оруулалт, нийтийн хөрөнгөд нэвтрэх боломж, татварын бодлого*
 - *Салбарын бодлого*
- Бодлогын хүрээ-2: Зохицуулалтын хүрээ
- Бодлогын хүрээ-3: Нийгмийн зөвшилцөл, байгууллага, төлөөлөл
- Бодлогын хүрээ-4: Эрх тэгш байдлыг дээдлэн ялгаварлан гадуурхах байдлыг анхаарах
- Бодлогын хүрээ-5: Хувиараа аж ахуй эрхлэх бизнесийн хөгжлийг дэмжих
- Бодлогын хүрээ-6: Нийгмийн хамгааллын бодлогыг хүрээг өргөжүүлэх
- Бодлогын хүрээ-7: Орон нутгийн хөгжлийн стратеги

Өмнөх хэсэгт бид эдийн засгийн өсөлтийг хангаж буй бодлогууд нь албан бус эдийн засагт нэн чухал нөлөө үзүүлдгийг харуулахыг хичээсэн. Удаах хэсэгт энэхүү товч тайланд дурдсан хоёр дахь асуулт буюу албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээг бууруулах зорилготой эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих ямар төрлийн бодлогууд байх ёстой вэ гэдэгт хариулна. Энэ хэсэгт бид албан ёсны эдийн засагт хүргэх олон арга барилтай өргөн хүрээний долоон бодлогын хүрээг судлах болно (эдгээр нь мөн Бодлогын лавлагаа гарын авлагын нэг хэсэг юм).

□ **Нэгдсэн цогц бодлогын хэрэгцээ шаардлага**

Албан бус эдийн засаг нь улс орон бүрийн онцлогоос шалтгаалан илэрдэг бөгөөд албан бус эдийн засгийг бууруулах бодлогын бүтэц нь төрөл бүрийн хөдөлмөрийн зах зээл дэх албан бус байдалд таарч тохирсон байх ёстой. Улс орнуудын жишээг харахад албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээг бууруулахад хэд хэдэн хүчин зүйлс байдаг. Үүнд, хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар авч хэрэгжүүлж буй бодлого нь эдийн засгийн өсөлтийн стратегитэй нягт уялдаа холбоотой байх нь эдийн засгийн өсөлтийн

үлдэгдэл хэсэг хэмээн тооцогдохоос илүү чухал, мөн албан бус эдийн засгийг даван туулах тодорхой стратегийг боловсруулах шаардлагатай. Доорх жишээн дээр эдгээр хүчин зүйлсийг хэрэгжүүлснээр сүүлийн үед албан бус эдийн засгийг амжилттайгаар халж албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлт, хөдөлмөрийн байрыг бий болгож чадсан Аргентин болон Бразил орнуудыг авч үзье.

Аргентин – Албан бус байдлыг өөрчлөх нийгмийн бодлого

Аргентин улсын Хөдөлмөрийн яам ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр албан бус эдийн засгийг бууруулах асуудлаар тодорхой стратеги боловсруулсан бөгөөд 2001 оноос эхэлсэн эдийн засгийн хямралаас улбаатай албан бус эдийн засгийн өсөлтийг бууруулахад амжилт олсон юм. Хөдөлмөр эрхлэлтийн өсөлтийн хүрээнд бүртгэлгүй цалинтай ажилчдын тоо 2004, 2007 онуудад 43-аас 39 хувь хүртэл буурсан байна. Энэхүү нөхцөл байдлаас дараах сургамжийг авч болох юм. Үүнд:

- Албан бус эдийн засгаас албан ёсны эдийн засагт шилжих стратегийг Засгийн газрын хөдөлмөр эрхлэлтийн стратегийн цөмд суулгах шаардлагатай бөгөөд бие даасан төсөл хэлбэрээр хэрэгжүүлж болохгүй,
- Албан бус эдийн засгийг бууруулах нь нэн тэргүүний бөгөөд ярвигтай асуудал юм,
- Хэрэгжүүлж буй стратеги нь нийтийн бодлогын хүрээнд байх бөгөөд нийгмийн түншлэлийг дэмжин хэрэгжих хэрэгтэй,
- Хэрэгжилтэнд цаг тутам хяналт тавьж үнэлгээ өгөх шаардлагатай.

ОУХБ нь Зохистой хөдөлмөрийн талаарх улс орны хөтөлбөрийн хүрээнд цогц стратегийг боловсруулсан бөгөөд энэ нь зургаан хүрээг хамарсан. Үүнд, өсөлтийн стратегид хөдөлмөр эрхлэлтийг голчлох, тохирохуйц бодлогын ба зохицуулалтын хүрээг тодорхойлох, ажил эрхлэлтийн удирдлага болон хяналтыг бэхжүүлэх, сургалтыг дэмжих, албажуулах асуудлаарх ойлголтыг идэвхижүүлэх, нийгмийн хамгааллыг албан бус эдийн засгийн түвшинд түгээх, нийгмийн оролцогч талууд, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжих зэрэг багтана.

Эх сурвалж: ILO 2010 Employment Policies for social justice and a fair globalization: A recurrent Item Report on Employment, International Labour Conference 99th session 2010 Geneva

2000 оны Бразилийн эдийн засгийн албажуулалтын өсөлт

1980, 1990-ээд онуудад Латин Америкийн ихэнх оронд эдийн засгийн зогсонги байдал ба уналтын үед албан бус эдийн засаг газар авч эхэлсэн. Гэвч 2000 он гэхэд Бразил улсын хувьд энэ байдал эсрэгээрээ болж эдийн засаг хэвийн байдал хүчээ авсан байна. Энэхүү үзэгдэлд дараах хүчин зүйлс нөлөөлжээ. Үүнд:

1) Макро эдийн засгийн орчин

2000 оны үеэр макро эдийн засгийн нөхцөл байдал албан ёсны ажил эрхлэлтийг бий болгоход таатай байжээ. Дүн шинжилгээний үр дүнд бодит хүүгийн хэмжээ болон ажилгүйдлийн түвшингийн хооронд эерэг бөгөөд чухал харилцаа байдгийг тодорхойлсон. 1990-ээд оны дундуур дотоод валютын ханш өссөн хэдий ч 1999 онд мөнгөн тэмдэгтийн үнэ унасан. Тухайн үеэс хойш 2005 он хүртэл ханш нэлээн чанга байсан

бөгөөд улмаар экспортын хэмжээ нэмэгдсэнээр дотоодын үйлдвэрлэлийг импортын өрсөлдөөнөөс хамгаалахуйц хэмжээнд хүрсэн. Шинэ ажлын байр бий болж, нэн ялангуяа экспортын салбарт хөдөлмөр эрхлэлт бий болсон бөгөөд импортын бараатай өрсөлдөхүйц үйлдвэрлэлийн салбарт ч ажлын байр нэмэгдсэн байна. 2000-2008 онуудад уул уурхай, хөдөө аж ахуй, загасчлал болон үйлдвэрлэл зэрэг хэд хэдэн салбарт албан ёсны ажлын байр үлэмж хэмжээгээр нэмэгджээ.

Түүнчлэн эдийн засгийн өсөлтөөс бий болсон ашгийг нийтэд хуваарилах талаар нэлээд ажлууд хийгдсэн. Эдийн засгийн өсөлтөд хамрагдах хүрээг тэлэх үүднээс нийт хүн амын дөрөвний нэгийг хамарсан Болса Фамилиа хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн нь ач холбогдолтой механизм болсон юм. Энэхүү хөтөлбөр нь Бразилийн нийт хүн амын нэлээд хэмжээг эзэлдэг дундаж давхаргын хэрэгцээнээс гадна дотоод эрэлт хэрэгцээг сайжруулснаар хэрэглээ болон эдийн засгийн өсөлтийг хангажээ.

2) Симплийн хууль

Тус улсын Засгийн газраас 1996 онд татвараас чөлөөлөх болон жижиг, бичил аж ахуйд хандсан шинэ хуулийг баталсан нь Симплийн хууль нэрээр нэрлэгдсэн. Энэхүү хуульд татварын дэвшилтэт бүтэц, татвар бүрдүүлэлтийн хялбарчлал зэрэг асуудлууд багтжээ. Тус арга хэмжээ хэрэгжсэнээр 2000-2005 оны хооронд 500,000 орчим бичил аж ахуйн нэгжүүдийг албажуулсан бөгөөд энэ нь ойролцоогоор 2 сая ажлын байр юм. Аж ахуйн нэгжүүдийг албажуулснаар байгууллагуудын бүртгэл хялбарчлагдаж, үүнээс улбаалан албан ёсны санхүүжилт, зээлд хамрагдах боломж сайжирч бизнесийн оршин тогтнох чадвар дээшилсэн байна. Ингэснээр өөрсдийн ажилчдаа бүртгүүлж хууль ёсны бизнес эрхлэх нь эрсдэлийг бууруулж байна гэсэн ойлголтыг түгээж чадсан.

3) Ажиллах хүчний нийлүүлэлтийн дарамтын бууралт

Хүн ам зүйн хандлагыг харахад төрөлтийн тоо багасч, шинээр хөдөлмөрийн зах зээлд элсэж буй залуучуудын тоо ч мөн буурсаар байна. Ажиллах хүчний тоо буурсан нь төрөлтийн хэмжээнээс шалтгаалсан хэдий ч мөн олон залуучууд сүрч боловсрох шатандаа байна.

4) Хөдөлмөрийн хяналтын сайжруулалт болон албажуулах шинэ аргууд

Хөдөлмөрийн хяналтыг 1990-ээд оны дунд үеэс сайжруулж эхэлсэн байна. Ингэхдээ хянагч нарын тоог нэмснээр бус харин урамшууллын бүтцийн өөрчлөлт болон хяналтын зорилгод хүрэх шинэ арга хэрэгжүүлснээр үр дүнд хүрчээ. Энэхүү хяналтыг сайжруулснаар бүртгэлтэй ажилчдын тоог нэмсэн байна.

5) Хууль дээдлэх үзэл

Хэдийгээр түүхэнд тухайн үе хөдөлмөрийн хуулинд хамрагдахгүй байсан ч албан бус эдийн засгийн хэсэг, тэр тусмаа дотоодын ажиллах хүч 1990-ээд онд албажсан гэсэн байна. 1988 оны Үндсэн хуулиар хуулийг хүндлэн чанд сахихыг тогтоосон бөгөөд ингэснээр олон ажилчид хууль ёсны эрхээ эдлэх боломжтой болжээ.

Албан бус эдийн засгийг халах үүднээс Бразилийн Засгийн газар бусад арга хэмжээнүүдийг ч мөн авч эхэлсэн. Үүнд, дотоодын ажилчдын ажил олгогч нараас төлдөг нийгмийн халамжийн төлбөрийн зардлыг орлогын татварын замаар бууруулах, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг нэмэгдүүлснээр дотоодын эрэлт хэрэгцээг сайжруулах, 2009 онд баталсан бичил аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийг сайжруулах зорилготой Хувиараа бизнес эрхлэгчдийн тухай хуулийг мөрдөх, хувиараа ажил эрхлэгчдэд зориулсан нийгмийн халамжийн зардлыг бууруулах зэрэг арга хэмжээ багтана.

Эх сурвалж: Berg, J. Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s. In *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation* (ed. Lee, S. ad McCann, D.) (ILO and Palgrave MacMillan 2011)

Бразил болон Аргентин улсуудын жишээнээс харахад төлөвлөлтгүй, бэлтгэлгүй бодлого хэрэгжүүлэх нь албан бус эдийн засагтай тэмцэхэд урт хугацаанд нөлөө үзүүлж чаддаггүй байна. Харин өргөн хүрээний хэд хэдэн бодлогыг хамарсан нэгдсэн цогц бодлогыг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүдийн хооронд уялдаа холбоог хангах талаар анхаарах нь чухал болох нь харагдаж байна. Ийм төрлийн нэгдсэн цогц хандлага анх 2002 онд Олон улсын хөдөлмөрийн бага хурлын үеэр хэлэлцэгдсэн “Зохистой хөдөлмөр ба албан бус эдийн засаг” сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр бий болсон бөгөөд эдийн засгийг албажуулах олон чиглэлийг тодорхойлсон өргөн хүрээтэй долоон бодлогын хүрээнд боловсруулагдсан байна.¹⁸ Үүнд, 1) өсөлтийн стратеги, 2) зохицуулалтын хүрээ, 3) нийгмийн харилцаа, зохион байгуулалт болон төлөөлөл, 4) эрх тэгш байдлыг дээдлэн ялгаварлан гадуурхах байдлыг анхаарах, 5) хувиараа аж ахуй эрхлэх бизнесийн хөгжлийг дэмжих, 6) нийгмийн хамгааллын бодлогыг өргөсгөн тэлэх, 7) орон нутгийн хөгжлийн стратеги зэрэг багтаж байна. Дээрх бодлогуудыг бид тус бүрт нь авч үзэх бөгөөд уншигч хэрэв дэлгэрэнгүй сонирхох бол энэхүү гарын авлагын нарийвчилсан техник тайлангуудыг судлаж болно.

□ **Бодлогын хүрээ -1: Өсөлтийн стратеги ба чанартай хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох**

Хөдөлмөр эрхлэлтийг эдийн засаг ба нийгмийн бодлогын цөмд авч үзэх. Энэхүү бодлогын хүрээ нь макро эдийн засгийн хүрээний хөдөлмөрийн бодлогыг голлох асуудлыг бататгаж буй эдийн засгийг албажуулах шилжилтийн үеийн макро эдийн засгийн бодлогыг хамардаг. Албан бус эдийн засгийг газар авч тэлэхээс сэргийлнэ гэдэг бол нэн түрүүнд хөдөлмөр эрхлэлтийг эдийн засаг болон нийгмийн бодлогын төвд авч үзэж хөдөлмөр эрхлэлттэй харшлахааргүй макро эдийн засгийн хүрээг бий болгож эдийн засгийн үр бүтээмжтэй салбарыг ядуурлыг бууруулах стратегийн (PRSs)¹⁹ тэргүүний зорилт болгох юм. Ажлын байр бий болгох боломжтой хөдөө, алслагдмал орон нутагт үр бүтээмжийг дээшлүүлэх салбарт гадаад болон дотоодын хөрөнгө оруулалтыг оруулах нь албан бус эдийн засгийн өсөлтийг бууруулах арга хэмжээний чухал хэсэг юм.

Макро эдийн засгийн бодлогын шинэ чиглэлийг тодорхойлох. Хоёрдугаарт, албан бус эдийн засагтай

18 Дэлгэрэнгүйг ILO, 2009, The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies (Geneva: ILO), 21 дүгээр хуудсаас үзнэ үү.

19 Дэлгэрэнгүйг Heintz, J. and Pollin, R. (2008), Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA) бүтээлээс үзнэ үү.

Макро эдийн засгийн бодлого нь хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, ядуурлыг бууруулах, макро эдийн засгийн өсөлтийг хангах чиглэлийг баримтлах шаардлагатай.

тэмцэхийн тулд макро эдийн засгийн бодлогуудыг шинэчлэн тодорхойлох хэрэгцээ гарч байна. Үүнд макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахын сацуу хөдөлмөр эрхлэлтийг өсгөн нэмэгдүүлэх, ядуурлыг бууруулах зэрэг зорилтыг чухалчлах нь зүйтэй. Шинэ макро эдийн засгийн хамгийн чухал зорилго нь бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн өөрчлөлтийг хөнгөвчлөх, албан ёсны ажлын байрыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ ажилчдын ур чадварыг сайжруулах явдал юм²⁰. Иймд макро эдийн засгийн бодлого нь хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох орчинг дэмжсэн, эх үүсвэр хөрөнгийг байршуулан хуваарилах, эдийн засгийг өөрчлөн шинэчлэх зэрэгт чиглэсэн байх хэрэгтэй. Энэ нь Төв банкны бодлого, санхүүгийн бодлого ба зохицуулалт, аж үйлдвэрийн бодлого болон мөнгөний бодлого зэрэгт хамааралтай. Жишээ нь зарим орны Төв банкны бодлого нь бие даасан тогтвортой үйл ажиллагаа явуулахаас гадна тусдаа бодлого бус харин засгийн газрын ерөнхий уялдуулсан хөгжлийн чармайлтын нэг хэсэг байж болох юм²¹. Түүнчлэн, санхүүгийн салбар нь одоогийн байгаагаас илүүтэйгээр эдийн засгийн хөгжил, өсөлтөд дэмжлэг үзүүлдэг байх шаардлагатай.

Мөнгөний болон санхүүгийн салбарын шинэчлэл.

Мөнгөний бодлогын удирдлага нь албан бус эдийн засагт ажил эрхлэгчдийн хоёр төрлийн хавчигдмал байдалд шууд нөлөө үзүүлэх магадлалтай: (1) дотоод зах зээлийн хөгжил болон (2) үр ашигтай эд хөрөнгөд нэвтрэх боломж (зээл болон санхүүгийн байгууллагын шугамаар)²². Хөдөлмөр эрхлэх боломжийг илүү сайжруулахын тулд үр ашигтай хөрөнгө оруулах, зах зээлийг хөгжүүлэх явцыг хөнгөвчлөх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах зэргийг мөнгөний бодлого хөхиүлэн дэмжих шаардлагатай. Мөнгөний оновчгүй бодлого нь эдийн засгийн өсөлт болон хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж хөдөлмөр эрхлэх боломжид саад тотгор учруулдаг. Иймд мөнгөний ямар бодлого боловсруулан хэрэгжүүлбэл эдийн засгийн өсөлтийг хангаж ядуурлыг бууруулах зорилтуудтай нийцэх вэ гэдгийг сайтар бодох шаардлагатай²³. Мөнгөний хязгаардлагдмал бодлого нь эдийн засгийн бүтээмжийн чадавхийг хөрөнгө оруулалт болон ашигтай эх үүсвэртэй холбогдох боломжоор хязгаарлах магадлалтай юм. ЖДҮ

20 Дэлгэрэнгүйг ILO, 2009, The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies (Geneva: ILO), 21 дүгээр хуудсаас үзнэ үү.

21 Дэлгэрэнгүйг Epstein, G.; Heintz, J.; Ndikumana, L. and Chang, G. (2009), Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework, Employment Sector WP Series (Geneva: ILO) бүтээлээс үзнэ үү.

22 Дэлгэрэнгүйг J. Heintz, 2009, Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Geneva: ILO), 10 дугаар хуудсаас үзнэ үү.

23 Дэлгэрэнгүйг G. Epstein, 2009, Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Geneva: ILO) бүтээлээс үзнэ үү.

болон албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг үр ашигтай эх үүсвэртэй холбогдоход зээл болон санхүүгийн үйлчилгээ чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Инфляцийн түвшинг нэг оронтой тоонд багтаахаар зорьж буй мөнгөний бодлого нь зээлийн хүүнд нөлөөлж бодит хүүгийн ханшийг өсгөснөөр бүхий л эдийн засагт нөлөөлдөг. Хөгжиж буй орнуудад зээлийн хүү нь нөлөө ихтэй байдаг тул мөнгөний хязгаарлах бодлогын дагуу зээлийн өсөлтөд хязгаарлалт тавигдах нь энэхүү асуудлыг хурцатгах аюултай. Макро эдийн засгийн хэрэгсэл болох хөрөнгөд суурилсан хөрвөх чадварын шаардлага, хөгжлийн банк болон зээлийн баталгаа зэрэг нь эн тэргүүний чухал салбаруудыг дэмжиж хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэн нэмүү өртөг шингэсэн, хөдөлмөр эрхлэлт өндөртэй салбаруудад эх үүсвэрийг байршуулан хөрөнгө оруулалт татах боломжийг олгох ёстой.

Валютын ханшны бодлого. Албан бус эдийн засаг нь олон төрөл байдаг бөгөөд тус эдийн засгийн тоглогч нарт валютын ханшны бодлогын нөлөө нь тодорхой бус байж болно. Зохион байгуулалттайгаар ханш бууруулсны үр дүнд өрсөлдөх чадвартай валютын ханш нь албан бус эдийн засагт буй импортын бүтээгдэхүүн оруулж ирдэг худалдаачдын амьдралд эсрэгээр нөлөөлөх бөгөөд энэ нь нэн ялангуяа барааны үнэ өсөх эсхүл тэдний бараа үнийн өөрчлөлт хэт мэдрэмтгий тохиолдолд гарч буй зардлаа зохицуулж чадахгүйд хүрч эсрэгээр нөлөөлөх магадлалтай. Нөгөөтэйгүүр, хэрэв албан бус аж ахуйн нэгж, байгууллага экспортод чиглэсэн эсвэл импортын өрсөлдөх чадвартай салбарт тусгай бүтээгдэхүүн нийлүүлдэг бол валютын ханшийн уналтын үер ашигтай ажиллаж болох юм. Үүнтэй адил, хэрэв экспортод чиглэсэн эсвэл импортын бүтээгдэхүүнтэй өрсөлдөх салбар нь хөдөлмөрийн зах зээлийн бусад сегментын хувьд ашиг орлого олох чухал эх үүсвэр бол өрсөлдөхүйц ханштай валютын ханшны бодлого баримталсан дэглэм нь дотоодын зах зээлийн хурдан өсөлтийг шууд бусаар дэмжих боломжтой. Энэ тохиолдолд дээрх салбаруудын өсөлт нь орлого болон худалдан авах чадвар нэмэгдэхийн зэрэгцээ дотоодын зах зээлийн өсөлтөд нөлөөлж болзошгүй.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, түүнийг ашиглах боломж, татварын бодлого. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт нь бүтээмжийг дээшлүүлэх, зах зээлд нэвтрэх боломжийг сайжруулах, уян хатан байдалд хүрэх саад тотгорыг бууруулахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдийн засгийн дэд бүтэц муу, нийгмийн үйлчилгээний хязгаарлагдмал байдал зэрэг нь албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагааны зардлыг нэмэгдүүлж, чанартай стандарт

тогтоох чадварыг бууруулан, бүтээмж хийгээд зах зээлд нэвтрэх боломжийг бууруулдаг (эрүүл ахуй болон боловсролын түвшингийн тааруу байдлаас шалтгаалан). Энэ төрлийн хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэхэд засгийн газрын хяналтад байдаг хөгжлийн гол хэрэгсэл болох улсын төсөв чухал нөлөөтэй. Түүнчлэн, дэд бүтцэд суурилсан хандлагууд нь орлого багатай, хөдөлмөрийн зах зээлийн нийлүүлэлт хүрэлцээгүй хөгжиж буй орнуудад ажлын байр бий болгох стратегийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болжээ. Удирдлага, зохион байгуулалт сайтай хөдөлмөрт суурилсан хандлага нь чанартай үр дүнд хүрч, зардал хэмнэх боломж олгодог учраас тоног төхөөрөмжид суурилсан аргаас илүүтэйгээр хэрэгжих боломжтой байдаг. Нэн ялангуяа валютын ханшийн үед зардал хэмнэх боломжтой бөгөөд институцийн зөв тогтолцооны хүрээнд хэрэгжүүлбэл үр өгөөж ихтэй байх юм²⁴. Цахилгаанжуулалт, хөдөө орон нутгийн зам, эрүүл ахуй болон боловсролын төвүүд эсвэл зах зээлийн орон зай нь жижиг хэмжээний үйлдвэрлэгч нарын бүтээмж, ашиг орлогод нөлөөлдөг. Бүтээмжийн түвшин эцсийн дүнд хувь хүний орлого болон өрхийн амьжиргааны түвшинд нөлөөлдөг тул энэ асуудал нэлээд чухал. Иймд бүтээмжийг нэмэгдүүлэхэд учирч буй саад бэрхшээл, албан бус эдийн засгийн салбарт ажиллаж буй иргэдийн цалингийн боломжид учирч буй саад бэрхшээл нь орлогыг бага түвшинд барьж буй нэг багц хүчин зүйл юм. Бүтээмжийг нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай хэдий ч энэ нь амьжиргааны тогтвортой түвшинд хүрэхэд хангалтгүй. Бүтээмжийн түвшин өссөн хэдий ч үнийн эсрэг зохицуулалтын дүнд албан бус хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд худалдааны таатай нөхцөл алдагдахад хүрвэл орлогын хэмжээ нэмэгдэхгүй. Гэсэн хэдий боловч бүтээмжийн өсөлт нь орлогыг нэмэгдүүлэх боломжтой.

Татварын бодлогын хувьд бичил болон ЖДҮ эрхлэгч нарт нэмэлт ачаалал, дарамт үзүүлэхээргүй арга хэмжээг боловсруулах нь чухал. Албан бус байдлаас гарах явцыг дэмжих бодлогын чухал хэсэг бол жижиг аж ахуйн нэгжийн татварыг шатлалт татварын систем болон татвараас түр хугацаанд чөлөөлөх, эсвэл татвараас бүрмөсөн чөлөөлөх замаар бууруулах арга хэмжээ юм. Бразилийн Симплийн хуулийн жишээнээс харахад (Бразилийн тухай мэдээллийг харна уу) татварын бодлого нь олон төрлийн аж ахуйн нэгжүүдийг санхүүгийн дүрэм журамд нийцэн үйл ажиллагаа эрхлэхийг нь дэмжих үүднээс тэдгээрийн онцлогт тохируулан боловсруулсан байна.

24 Дэлгэрэнгүйг G. Epstein, 2009, Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Geneva: ILO) бүтээлээс үзнэ үү.

Салбарын бодлого

Албан бус эдийн засгаас албан салбарт шилжихэд салбарын болон дэд салбарын хандлага хэрэглэх нь яг ямар салбар болон дэд салбарт албан бус эдийн засаг газар авсан байна бэ гэдгийг тодорхойлох явдал юм. Жишээ нь, хэрэв хөдөө аж ахуй эсвэл үйлчилгээний салбарт албан бус эдийн засаг их хэмжээтэй байна гэж үзвэл эдгээр салбарт тохирсон бодлого боловсруулах нь зүйтэй. Дэлхийн олон оронд, нэн ялангуяа Латин Америкийн орнуудад дотоодын үйлчилгээний салбарыг хуулийн хамгаалалтад авч улмаар албан ёсны эдийн засагт шилжих явцыг нь дэмжсэн арга хэмжээ авчээ.

Түүнчлэн салбарын арга нь нэн идэвхитэй, өсөлтийн зорилттой салбаруудыг үндэсний бодлогыг дэмжих хүрээнд тодорхойлоход чухал үүрэгтэй. Бүтээмжтэй, хангалттай хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох зорилтын хүрээнд хөгжиж буй олон орнууд бодлогын үндсэн асуудлуудтай тулгардаг. Жишээ нь, *ажлын байр бий болгохын тулд ямар салбарууд эн тэргүүнд тавигдах ёстой вэ? Бодлогын ямар арга хэмжээ болон шинэчлэл нь хөдөлмөр эрхлэлтээр баялаг өсөлтийг бий болгох вэ?* Олон орон дараах нөхцөлүүдэд бий болж буй хязгаарлалтыг халж, боломжийг сайжруулах шинэ аналитик болон бодлогын хүрээг боловсруулж байна үүнд, (i) өсөлтийн агуулгад хөдөлмөр эрхлэлт тусгагдсан байх (ii) хөдөлмөр эрхэлж буй ядуучууд болон ажилгүйчүүд эдийн засгийн хөгжлөөс үр ашиг хүртэх боломжийг бий болгох²⁵.

Ажлын байр нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихийн тулд салбар тус бүрийн хөдөлмөр эрхлэлтийн бүтцийг тодорхойлон түүний талаар гол чухал мэдээллийг бэлтгэн хангаж өгөх хэрэгтэй. Үүнд, (i) ажлын байр бий болох хүчин чадлыг салбар тус бүрээр (ii) хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгоход салбар тус бүрийн үүргийг илүү сайн ойлгохын тулд өөр чиглэлд ямар холбоотой байгааг тодорхойлох. Нарийн сайн мэдээлэл нь хамааралтай ба ихэнх үед мэдээллийн хүснэгт болон Нийгмийн нягтлагчийн матриксаас мэдээлэлээ авдаг (түүнд мэдээлэлүүд бэлтгэгдсэн байдаг). Улсын хэмжээнд хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн өсөлтийг хангахад нийт эдийн засгийн хэмжээнд нэг загвартай байдаг нь тодорхой болсон. Эдийн засгийн салбарууд харилцан адилгүй, тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь боловсрол, зах зээлийн эрэлт хэрэгцээг хангахуйц

25 Дэлгэрэнгүйг G. Epstein, 2009, Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Geneva: ILO) бүтээлээс үзнэ үү.

чадвартай ажиллах хүчин эсвэл эрүүл мэнд зэрэг ихэнхдээ нийгмийн салбараас харилцан хамааралтай байдаг.

□ Бодлогын хүрээ-2: Зохицуулалтын орчин.

Албан бус эдийн засгийг бууруулах өөр нэгэн бодлогын гол хүрээ бол зохицуулалтын орчин юм. Албан бус эдийн засгийн өсөлтийн талаарх бодлогын мэтгэлцээний нэг гол асуудал нь хөдөлмөрийн хууль, тогтоомжийн тухай асуудал байдаг. Зарим нэг шинжээчдийн үзэж байгаагаар хөдөлмөрийн зах зээл дэх төрийн зохицуулалт нь эдийн засгийн оролцогчдод нэмэлт зардал үүсгэж, хязгаарлалт тогтоодог бөгөөд тэдгээр нь нэмэлт зардлаас зугатахын тулд албан бус эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлдэг байна. Иймд, жижиг аж ахуйн нэгж болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд албан ёсны эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхлэх зардал нь хуулийн тогтолцооноос гарч буй ашгаас илүү байх хандлагатай. Гэсэн хэдий ч, байгууллагын хэмжээ нэмэгдэж, хөрөнгө оруулалт их болж өсөхийн хирээр үл хөдлөх хөрөнгөө хамгаалах, гэрээг мөрдүүлэх, зардал багатай зээл авах зэргээр тодорхой институцид хандах хэрэгцээ өсдөг. Албан ёсны эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлснээр гарч буй ашиг нь зардлаасаа давсан тохиолдолд албан бус эдийн засгийн хувь хэмжээ буурах магадлалтай²⁶. Энэхүү хандлага нь зохицуулалт давамгайлсан орчин албан бус эдийн засагт хэрхэн нөлөө үзүүлэх талаар илүү нарийн ойлголт өгч чадах хэдий ч 1980, 1990-ээд оны үед албан бус эдийн засаг өссөн түүхэн нөхцөл байдлаар батлагдахгүй байна. Учир нь, тухайн үед хөгжиж буй орнуудад хөдөлмөрийн зах зээлийн зохицуулалт суларч байсан ба албан бус эдийн засаг хорин жилийн туршид өссөн баримт юм²⁷.

Нөгөөтэйгүүр тухайн үед өссөн албан бус эдийн засаг нь эдийн засгийн нео-классик загвар түгээмэл байсантай холбоотой. Үүнд, санхүүгийн болон хөдөлмөрийн зах зээл дэх төрийн зохицуулалтын бууралт, хувьчлал, чөлөөт худалдаанд тулгарах саад тотгор багассан, макро эдийн засгийн бодлого нь бүрэн бүтэн хөдөлмөр эрхлэлтийг хангахаас илүүтэйгээр инфляцийг бууруулахад чиглэсэн байх зэрэг хандлагууд юм. Дээрх мөчлөгийн үед эдгээр бодлогууд хослосны үндсэн дээр албан бус эдийн засаг хүчтэй нэмэгджээ²⁸. Албан бус эдийн засгийг бууруулан улмаар албан ёсны эдийн засагт шилжихэд хэрэгжүүлэх бодлогын хослол нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх сайн

26 Heintz and Pollin 2005. Proponents of this view include Levenson and Maloney 1998, Loayza 1996 ; Srte 2000, de Soto 2000)

27 Эх сурвалж дахь Resources section to access: Heintz, J. and Pollin, R. 2005 бүтээлийг үзнэ үү.

28 Дээрхтэй адил

засаглалыг хэрэгжүүлэн улс орон бүрийн онцлогт тохирсон хөдөлмөрийн хууль, тогтоомжийн үр нөлөө бүхий байдал зэргийг харгалзан үзэх хэрэгтэй. Энэ хандлага нь Зохиистой хөдөлмөр хөтөлбөртэй уялдаатай бөгөөд албан бус эдийн засагт эрх зүйн хамгаалалтаас гадуур байгаа ажилтан, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч болон ажил олгогчийн эрхийг хангах зорилготой юм. Аргентин болон Бразилийн жишээнээс харахад албан бус эдийн засгийг бууруулахад хөдөлмөрийн зах зээлийн тохиргоо дэс дараалалтайгаар алдагдах бус харин илүү үр дүнтэй зохицуулалтаар хийгдсэн байна. Илүү нарийвчилсан мэдээллийг Зохицуулалтын орчин сэдвээс үзнэ үү.

□ **Бодлогын хүрээ-3: Нийгмийн зөвшилцөл, байгууллагууд ба төлөөлөл**

Албан бус эдийн засаг болон ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн бодлогын бүтэц нь нийгмийн зөвшилцөл өрнөн дэлгэрэх боломжийг шаарддаг. Нийгмийн зөвшилцөл нь сайн засаглал болон хөдөлмөрийн зах зээл дээр ардчилсан шийдвэр гаргах үндэс болдог. Албан бус эдийн засгийг бууруулах бодлого нь оролцогч талууд өөрсдийн эрх болон хэрэгцээг илэрхийлэх чадвартай байж нийгмийн зөвшилцөлд идэвхитэй оролцохыг шаарддаг. Засгийн газар нь эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх чөлөө болон хамтын гэрээ хийх эрхийг баталгаажуулсан нийгмийн зөвшил хийх таатай нөхцлийг бүрдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Илүү нарийвчилсан мэдээллийг Нийгмийн зөвшилцөл, байгууллагууд ба төлөөлөл сэдвийн хүрээн дэх тусгай хэсгээс үзнэ үү.

□ **Бодлогын хүрээ-4: Эрх тэгш байдлыг дээдлэн ялгаварлан гадуурхах байдлыг анхаарах**

Нийгмийн эмзэг бүлгүүд албан бус эдийн засаг руу орж байгаа шалтгаан, хүчин зүйлсийг тодорхойлсноор албан бус эдийн засгийг бууруулан хязгаарлах талаар анхаарах боломжтой. Амьдралын боломж тааруу эмэгтэйчүүд, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, үндэстэн ястны бүлэг, цагаачдын эсрэг хөдөлмөрийн зах зээлд гарч буй ялгаварлан гадуурхалтын нөлөөгөөр эдгээр бүлгүүд албан бус эдийн засагт төвлөрсөн байдаг. Иймд албан ёсны хөдөлмөрийн зах зээл дэх ялгаварлан гадуурхалтыг арилгахад бодлогын хийгээд хуулийн хүрээнд арга хэмжээ авах шаардлагатай ба бодлогын бүхий л хүрээнд зорилтот стратеги боловсруулан албан эдийн засагт орох боломжийг хангах шаардлагатай. Гол стратеги, нэн ялангуяа зорилтот бодлого нь хөдөлмөрийн зах зээлийн үр дүнтэй үйл ажиллагааг хангах, нийгмийн эмзэг бүлгүүдэд албан

бус эдийн засгаас гарахад нь боломж олгон хялбарчлах үүрэгтэй. Энэ талаар нарийвчилсан мэдээллийг Эрх тэгш байдлыг дээдлэн ялгаварлан гадуурхах байдлыг анхаарах сэдэвт техник тайлангаас үзнэ үү.

□ **Бодлогын хүрээ-5: Хувиараа аж ахуйн эрхлэх бизнесийн хөгжлийг дэмжих**

Хөгжиж буй орнуудад хувийн аж ахуй эрхлэлт нь хөдөлмөр эрхлэлтийн том эх үүсвэрүүдийн нэг хэдий ч тэдгээр нь ихэнхдээ албан бус эдийн засагт хамаардаг. Бодлого боловсруулагчдын хувьд тулгардаг бэрхшээл нь албан бус хувиараа эрхлэх аж ахуйн нэг төрлийн бус байх асуудлыг тодорхойлж албан ёсны байдалд шилжин орох явцыг сайшаах, албан бус байдалдаа хэвээр үлдэхийг сайшаахгүй байх хоёрын тэнцвэрийг олох хэрэгтэй болдог. Албан бус аж ахуйн нэгжийн тоо хэмжээг бууруулахад нөлөөлөх хүчин зүйлс нь дараах арга хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй. Үүнд: зардал багатай, хялбарчилсан бүртгэлийн тогтолцоог боловсруулах, ажлын байрны нөхцөлийг сайжруулахын зэрэгцээ зохицуулалтыг мөрдөх чадавхийг сайжруулах, мөнгөн урамшуулал, ур чадварын сургалт, бичил санхүүжилт, бизнесийн зөвлөгөө үйлчилгээ, зах зээлийн мэдээлэл, технологи, ашигтай эх үүсвэр, нийгмийн халамж, худалдааны боломж зэрэг үйлчилгээ авах боломжийг нээлттэй болгох юм. Энэ талаар нарийвчилсан мэдээллийг Хувиараа эрхлэх аж ахуй, ур чадвар, санхүү сэдэвт техник тайлангаас үзнэ үү.

□ **Бодлогын хүрээ-6: Нийгмийн хамгааллын бодлогын хүрээг өргөжүүлэх.**

Албан бус эдийн засгийн нэг гол тодорхойлогч бол нийгмийн хамгаалал бага эсвэл хязгаарлагдмал байдагтай холбоотой. Эрсдлийг багасгах хэрэгслүүд нь ядуурал болон албан бус эдийн засгийг бууруулахад гол нөлөө үзүүлэх боломжтой. Нийгмийн хамгаалал гэдэг нь эдийн засгийн өсөлтийн үр ашгийг зөв хуваарилж, нэгдмэл эрэлт хэрэгцээг хангах, ядуурлын эрсдлийг арилгахад нэн чухал хэсэг болдог байна. Албан бус эдийн засагт хамаарагдаж буй нийгмийн хамгийн эмзэг бүлэгт хүрч үйлчлэхийн тулд төрөл бүрийн хэрэгслийг янз бүрээр хослуулан хэрэгжүүлж болно.

Эрсдлийн эсрэг даатгал болон орлогын тогтворжилтын бодлого зэрэг нийгмийн хамгаалал нь орон нутгийн эдийн засагт олон тооны өсгөгчийн үр нөлөөг авчирдаг. Энэ нь өрхийн зарлагадаж болох орлогыг нэмэгдүүлж, гэнэтийн эрсдэлд өртөх эмзэг байдлыг бууруулж, дотоод эдийн засагт бараа бүтээгдэхүүн болон үйлчилгээний эрэлт

хэрэгцээг өдөөсний үр дүнд нийгмийн ядуу бүлгүүдийн хөдөлмөр эрхлэлт болон орлогыг нэмэгдүүлдэг.

ОУХБ-аас саяхан гаргасан *Үндэсний түвшинд нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээг тогтоох тухай зөвлөмжид* (№ 202, 2012) нийгмийн хамгааллийн стратеги нь албан болон албан бус эдийн засгийн салбарын аль алинд ажиллаж буй хувь хүнд хамааралтай ба албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжин албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг бууруулахад хэрэглэгдэх ёстой гэдгийг тодорхой заасан байна²⁹.

Олон улс оронд төрөл бүрийн нийгмийн хамгааллын арга хэмжээ нь албан бус эдийн засаг дахь эмзэг байдлыг бууруулахад нэн чухал нөлөө үзүүлж байна. Жишээ нь Энэтхэг улсад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн³⁰ нийгмийн хамгаалалд хамрагдах байдлыг бууруулахаар ажиллаж ажлын 100 өдрийн баталгаа өгөх, Үндэсний, хөдөө орон нутгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн баталгаа хэмээх тогтолцоог боловсруулсан. Ядуу өрхүүдийн эмзэг байдлыг бууруулахад дээрх хоёр стратеги ихээхэн нөлөө үзүүлжээ. Түүнчлэн Гана, Тайландад албан бус эдийн засагт³¹ хамаарагдаж буй өрхүүдэд эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдах боломжийг нээж өгсөн бол Аргентин, Чили, Уругвайд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн³² эмзэг байдлыг бууруулах чиглэлээр ажиллаж байна. Бразил улс нь тус улсын нийгмийн ихээхэн хэсгийг хамарсан Болса Фамилиа болон бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн. Энэ талаар нарийвчилсан мэдээллийг нийгмийн хамгаалал сэдэвт техник тайлангаас үзнэ үү.

□ Бодлогын хүрээ-7: Орон нутгийн хөгжлийн стратеги

Орон нутгийн хөгжлийн стратеги нь энэхүү өргөн хүрээний бодлогын сүүлчийн хэсэг юм. Энэ бодлого нь албан ёсны эдийн засагт шилжих асуудлыг дэмжиж үндэсний хэмжээний асуудлуудыг орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх боломжийг нээж өгдөг. Нийгмийн зөвшөлцөлд тулгуурласан нэгдсэн цогц стратеги нь албан бус эдийн засгаас гарах явцад орон нутгийн түвшинд илүү хурдан

29 Зөвлөмжийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf хаягаас авна уу.

30 Эх сурвалж дахь ILO (2008), The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, (Geneva: ILO), 10 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

31 Нийгмийн хамгааллын талаарх сэдвийг харна уу.

32 Эх сурвалж дахь ILO (2008), The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, (Geneva: ILO) бүтээлийг үзнэ үү.

хэрэгжих боломжтой. Орон нутгийн хэмжээний хөгжлийн стратеги нь олон төрөлтэй бөгөөд үүнд, дэд бүтцийг бий болгох, жижиг болон бичил аж ахуйн нэгжийн хөгжлийг дэмжих, бүртгэлийн тогтолцоог хялбарчлах, хамтын гэрээ хийх асуудал болон тендерийн явцыг хөнгөвчлөх, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэх, зах зээлд нэвтрэх боломжийг нээх, нийгмийн ядуу бүлгүүдэд анхаарал тавих, хөдөлмөр хөнгөвчилсөн аргачлалуудыг түлхүү хэрэглэх зэрэг багтана. Эдгээр болон бусад хэрэгслийн хослол нь орон нутгийн хэмжээнд албан бус эдийн засгаас гарах явцыг дэмжихэд гол нөлөө үзүүлэх боломжтой юм. Энэ талаар нарийвчилсан мэдээллийг Орон нутгийн эдийн засгийн хөгжил сэдэвт техник тайлангаас үзнэ үү.

Дээр тайлбарласан бодлогын долоон хүрээ нь бие даасан улс орон бүрт илэрдэг тул асуудлын учир шалтгаан, албан бус эдийн засгийн онцлог байдалд нийцсэн байх хэрэгтэй. Иймд албан ёсны эдийн засагт хэрхэн шилжих талаар өргөн хүрээтэй, төрөл бүрийн арга замыг бодлогын түвшинд тодорхойлж албан бус эдийн засгийг амжилттай бууруулж эдийн засгийн өсөлтийг хангах олон төрлийн бодлогыг зөвлөдөг. Эдгээргүйгээр албан бус эдийн засгийг бууруулахад чиглэсэн эдийн засгийн өсөлтийн нөлөө өчүүхэн байх юм.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэхүү хэсэгт асуудлыг илүү нухацтай судлах уншигчиддаа зориулан эх бүтээлүүдийн жагсаалтуудыг бэлтгэв. Ном зүйн жагсаалтыг мөн бэлтгэв. Зарим нэг зүйлс давхардсан байх магадлалтай.

ОУХБ-ын хэрэгслүүд болон бага хурлын шийдвэрүүд

Employment Policy Convention, 1964 (No.122)

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C122>

Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No.168)

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C168>

Жич: Олон тооны Олон улсын хөдөлмөрийн стандартууд нь албан бус эдийн засгийн талаар ил болон далд зөвлөмжийг агуулдаг. Энэхүү гарын авлагын тусгай тайлан хэсгүүдээс нарийн мэдээллийг авах боломжтой.

ILO 2002. Resolution concerning decent work and the informal economy, ILC 90th session, Geneva

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285_7_2_engl.pdf

ILO 2009. Global Jobs Pact

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115076.pdf

ILO. 2010. Conclusions concerning the recurrent item on Employment ILC 99th session, Geneva

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/comm_reports/lang--en/index.htm

Холбогдох нийтлэлүүд

Carr.M. Chen, M. 2001, Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the poor, WIEGO WP Series, May

http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122053.pdf

Chen,MA 2007.Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment, DESA Working Paper No. 46

http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf

Chen,M. Vanek,J. Heintz.J. 2006. Informality Gender and Poverty: A global picture. Economic and Political Weekly. May 27 2006. 2121-2139. <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>

Epstein, 2009.Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Geneva: ILO)

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp37.pdf>

Fields, G., 2007.Labour market policy in Developing Countries, Policy Research Working Paper (Washington: World: Bank)

[http://books.google.ch/books?hl=en&lr=&id=w89HOBQnZJkC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Fields,+G.,+2007,+Labour+market+policy+in+Developing+Countries,+Policy+Research+Working+Paper+\(Washington:+World:+Bank\)&ots=act91Uqj13&sig=6htaxOzknM3JbuVtT57WeV8rvCo#v=onepage&q&f=false](http://books.google.ch/books?hl=en&lr=&id=w89HOBQnZJkC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Fields,+G.,+2007,+Labour+market+policy+in+Developing+Countries,+Policy+Research+Working+Paper+(Washington:+World:+Bank)&ots=act91Uqj13&sig=6htaxOzknM3JbuVtT57WeV8rvCo#v=onepage&q&f=false)

Heintz, 2009. Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Geneva: ILO)

Heintz, J. and Pollin, R. 2008. Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

Heintz, J. and Pollin, 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", in Neema Kudva and Lourdes Beneria (eds.), Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection, Cornell University Open Access Repository <http://ecommons.library.cornell.edu/bitstream/1813/3716/1/Rethinking%20Informalization.pdf>

Horn, Z.A. 2009. No Cushion to Fall Back On: The global economic crisis and informal workers, Inclusive cities Series, August 2009 http://www.inclusivecities.org/pdfs/GEC_Study.pdf

Horn, Z. 2010. The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners. In Gender and Development, Volume 18, Issue 2, 2010 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339>

ILO, 2008. The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalisation, (Geneva, ILO) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf

ILO 2012. Global Employment Trends 2012 (Geneva, ILO) http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_171700/lang--en/index.htm

Lapeyre, F., 2009. Growth, employment and poverty reduction: The ILO contribution to alternative development thinking (Geneva: ILO/ILSS)

Lee, S., McCann, D (eds). 2011. Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation (ILO Geneva)

World Bank. Commission on Growth and Development, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23225803~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>

Хэрэглэгдэхүүн

ILO. 2009. Country Level Rapid Assessment of Crisis on Employment (Geneva: ILO). http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_114417/index.htm

ILO. 2009. Gender Guidelines in Employment Policies (Geneva ILO) http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_103611/index.htm

ILO/IILS. 2010. Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals (Geneva : ILO) <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/promoting.pdf>

ILO. 2011. A Statistical update on employment in the informal economy http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_157467.pdf

ILO. 2012. Employment Diagnostic Analysis: A methodology guide (Geneva: ILO) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_177130.pdf

ILO. 2012. Guide for the formulation of National Employment Policies. ITC-ILO Italy http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang--en/index.htm

ILO and WIEGO (forthcoming) Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012

Ном зүй

Berg, J. 2011. Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s. In *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation*. S. Lee and D. McCann (eds.) ILO and Palgrave MacMilan 2011.

Carr, M. Chen, M. 2002. *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the poor*, ILO Employment Sector Working Paper series 2002/1. (ILO Geneva)

Charmes, J. 2000. *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, Paper presented at the Annual IAFPE Conference Istanbul

Chen, M. 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, DESA Working Paper No. 46, p. p.11.

Chen, M. Vanek, J. Heintz, J. 2006. *Informality Gender and Poverty: A global picture*. *Economic and Political Weekly*. May 27 2006. 2121-2139. <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>

Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, Andr  Campos, F bio Vaz, Leonardo Rangel and Matheus Stivali. 2007. "Avalia o do Simples: Implica  es a formaliza  o previdenci ria," IPEA, Texto para Discuss o no. 1277

Epstein, G.; Heintz, J. ;Ndikumana, L. and Chang, G. 2009. Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework, Employment Sector WP Series (Geneva: ILO)

Epstein,G 2009.*Rethinking Monetary and Financial Policy*, Employment Sector WP Series, no.37 (Geneva: ILO)

Frenkel.R and Ros,J 2006.Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America. *World Development* 34(4):631-646 дугаар хуудас

Heintz, 2009.Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Geneva: ILO)

Heintz,J. and Pollin,R. 2005."Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries". In *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*. N.Kudva and L.Beneria(eds.) **Cornell University Open Access Repository**

Heintz, J. and Pollin, R. 2008, Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

Horn, Z. 2012. *The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners*. In *Gender and Development*, Volume 18, Issue 2, 2010

ILO 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Geneva ILO

ILO, 2008.The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalisation, (Geneva, ILO)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf

ILO 2009.*The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies* (Geneva: ILO)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf

ILO 2010. Employment Policies for social justice and a fair globalization: A recurrent Item

Report on Employment, International Labour Conference 99th session 2010
Geneva

ILO 2011. *A Statistical update on employment in the informal economy*
(Geneva: ILO)

ILO 2012. *Global Employment Trends* (Geneva, ILO)

ILO and WIEGO. (forthcoming) *Women and Men in the Informal Economy: A
Statistical Picture 2012*

IMF. 2010. *World Economic Outlook 2010: Recovery, Risk and Rebalancing*
(Washington: IMF)

Lee.S, McCann,D. (eds) 2011. *Regulating for Decent Work: New Directions
in Labour Market Regulation* (ILO Geneva)

Majid, N. 2011. *The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries.
in From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence
and Policy Options,*

Tajgman, D and J de Veen 1998. *Employment – Intensive Infrastructure
Programmes: Labour Policies and Practices* (Geneva: ILO)

World Bank, Commission and Growth and Development [http://web.
worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html)

АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН



4.a1 АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН: АЖИЛ ЭРХЭЛЖ БУЙ БҮХ ХҮНД НИЙГМИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ХҮРГЭХ НЬ

Энэхүү товч тайланд зохицуулалтын хүрээний тухай тайлбарлав. Зөвхөн албан бус эдийн засагт ажиллаж буй хүмүүсийг хүлээн зөвшөөрч, эрх зүйн хамгаалалтад оруулахад тулгарч буй бэрхшээлүүд бус мөн зохицуулалт болон тохиргоо алдагдах тухай бодлогын асуудлуудыг судална. Зохистой хөдөлмөрийн үзэл баримтлалаар албан болон албан бус эдийн засгийн аль ч салбарт ажил эрхэлж буй хүн бүр ажлын байран дээрх хүний эрхийг эдлэх ёстой. Энэ бүлэгт хөдөлмөр эрхэлж буй хүн бүрийн эрхийг хангаж, зохицуулалтаар хангах замаар нийгмийн хамгааллын суурь үйлчилгээг хүргэснээр зах зээлийн илүү дүнтэй зохицуулалт бүхий эдийн засаг болон нийгмийн үр ашгийг хүртэх боломжтой болох талаар авч үзнэ. Энэ нь албан ёсны эдийн засагт шилжих шилжилтэд нэн чухал хүчин зүйл болдог бөгөөд ядуурал, нийгмийн үйлчилгээнд хүрч чадахгүй байх зэрэг асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чухал нөлөөтэй. Хөдөлмөрийн зохицуулалтын төрөл бүрийн төрхийг тус тайлан болон гарын авлагын туршид тайлбарласан учраас Үүсч буй хандлагуудын тухай энэхүү товч тайлан тусгаагүй болно.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Хөдөлмөрийн зохицуулалт болон албан бус эдийн засаг
- Хууль тогтоомжоос үүсэх асуудлууд
- Хөдөлмөрийн зохицуулалтын үр нөлөөний тухай зөрчилдөж буй онол – товч үнэлгээ
 - Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж албан бус эдийн засгийн хэмжээг ихэсгэдэг үү?
 - ОУХБ-ын байр суурь

Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж ба албан бус эдийн засаг. 2002 онд гарсан Зохистой хөдөлмөр эрхлэлт болон албан бус эдийн засгийн тухай шийдвэрийн дагуу албан бус эдийн засаг нь ихэнхдээ засаглалын асуудал байдаг бөгөөд үүнд институцийн болон хуулийн сул хүрээ, хууль болон бодлогын хэсэгчилсэн, үр дүнгүй хэрэгжүүлэлт багтдаг¹. Албан бус эдийн засагт ажиллаж буй ажилчид болон үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагуудыг хуулийн хамгаалалтад авах нь Зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихэд чухал алхам болох юм.

Гэсэн хэдий ч албан бус эдийн засагтай тэмцэх арга хэрэгсэл болон үүсэл гарлын талаарх олон мэтгэлцээний гол цөмд зохицуулалтын асуудал байдаг. Нэн ялангуяа, хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн нөлөө, цаашилбал хөдөлмөрийн зохицуулалтын нөлөө нь албан бус эдийн засагт хэрхэн нөлөөлдөг нь маш маргаантай асуудал бөгөөд зохицуулалт болон тохиргоо алдагдах хоёрын аль нь үр ашигтай вэ гэдэг нь маргааны гол асуудал болдог. Эдийн засагчдын хувьд, зохицуулалтын үр дүнд илүү зардал үүсч улмаар эдийн засгийн бүтээмж буурдаг бөгөөд ингэснээр албан бус эдийн засгийг нэмэгдүүлэх магадлалтай гэж үзэх хэсэг байдаг бол, зохицуулалт байснаар зах зээлийн төгс бус байдлыг засварлан хуваарилалтыг дахин хийх нэн шаардлагатай арга зам гэж үзэх хэсэг ч байна². (Гол ойлголтын асуудал сэдвийг харна уу)

ОУХБ нь нийгмийн эрх тэгш байдлыг бүх хүнд олгосон эдийн засгийн өсөлтийг нэгтгэсэн олон улсын өргөн хүрээтэй зохицуулалтыг санал болгодог. Тус байгууллага нийгмийн эрх тэгш байдлыг олон улсад танигдсан хүний болон хөдөлмөрийн эрхээр дамжуулан дэмжихэд зорьсон, нийгмийн эрх тэгш байдал нь энх тайван, хөгжил

Зах зээлийн төгс бус байдлыг засахын тулд зохицуулалт нэн чухал үүрэгтэй гэж ОУХБ үзэж байгаа бөгөөд үүгээрээ дахин хуваарилалт хийж, ажил эрхэлж буй бүх хүмүүст нийгмийн анхан шатны үйлчилгээг хүргэх боломжтой.

Хөдөлмөрийн зохицуулалт гэж юу вэ? “Хөдөлмөрийн зохицуулалт” гэж хөдөлмөрийн салбартай хамааралтай бүхий л хууль тогтоомж, институци болон бодлогыг хэлнэ. “Хөдөлмөрийн хууль” гэж хөдөлмөрийн бүхий л асуудалтай хамааралтай хууль тогтоомж, гэрээ болон хуулийн асуудлуудыг хэлнэ.

¹ ОУХБ, 20026, параграф 14.

² Иймэрхүү олон төрлийн салаалсан үзэл бодол байгаагийн нэг учир шалтгаан бол нийгмийн үндсэн шинжийг тодорхойлох суурь, хөдөлмөрийн салбар дахь зохицуулалтыг хэр их хүсэж байгаа нь өөр өөр байдгаас үүдэлтэй. Нео-классик болон Нео-институцийн байр суурийн талаар дараах материалтай танилцана уу: Sengenberger, 2005; Freeman, 2005

цэцэглэлтэд хүрэх ёстой гэсэн өөрийн үндсэн гол эрхэм зорилгоо биелүүлэхээр ажиллаж байна. Цаашилбал, эрхэм зорилго нь олон улсын хуулийн тушаалд тодорхойлогдсон ба түүнд хүний эрхийг гол бүрэлдэхүүнүүдийн нэг гэж заасан байдаг. Үүнээс харахад, ОУХБ-ын дэмжиж буй эрхүүд болох ажлын байрны үндсэн эрх зэрэг нь дахин яригдахгүй, тэдгээрийн хүчин төгөлдөр байдал болон хүслийн талаар хэлэлцээ хийгдэхгүй гэсэн утгатай юм (Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын талаарх хэсгийг үзнэ үү). ОУХБ-ын гол зорилго нь Зохистой хөдөлмөр эрхлэх нь хөтөлбөрт заасантай адил ажлын байранд эдлэх эрхийг дээшлүүлэх, нийгмийн халамж хамгааллыг сайжруулах, зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломжийг дэмжих, ажилтай холбоотой асуудлаарх харилцааг өрнүүлэх талаар анхаарах зэрэг юм. Норматив зүйл нь зохистой ажил хөдөлмөрийг бодит амьдралд биеллээ олоход нэн чухал юм.³

Хөдөлмөрийн зохицуулалт ба нийгмийн үнэт зүйл

Хөдөлмөрийн зохицуулалт болон нийгмийн үнэт зүйл нь хөдөлмөр бол бараа биш юм гэсэн ОУХБ-ын чиг үүргийн үндсэн зарчмаас гаралтай. Хөдөлмөрт хүний оролцоо байдаг тул ган болон машин механизмтай адилтгах боломжгүй юм. Ажил хийж буй хүний үйлдэл орчин болон төрөл бүрийн урамшууллаас маш их хамааралтай. Хүний хувьд хөдөлмөр гэдэг нь салшгүй хэсэг бөгөөд зах зээлийн харилцаанаас шалтгаалан хандаж болохгүй.

Эх сурвалж дахь Stiglitz, 2002, 'Employment, social justice and societal well-being', 10 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

Хууль тогтоомжтой холбоотой асуудлууд. Албан бус эдийн засаг болон хөдөлмөрийн зохицуулалттай холбоотой анхаарал татсан хэд хэдэн асуудлууд байдаг. Тэдгээрийг дараа дараагийн хэсэгт судална. Нэгэн маш чухал, ерөнхий асуудал бол албан болон албан бус эдийн засагт хууль тогтоомжийг ихэнхдээ биелүүлж хэрэгжүүлдэггүй эсвэл анх тогтоосон зорилготойгоо нийцдэггүй байх явдал юм. Хууль тогтоомж орчин байдалтайгаа тохирохгүй болсон байх магадлалтай бөгөөд өөрчлөлт хийх шаардлагатай болсон байж болно. Хууль тогтоомж дандаа сайн байдаггүй – дулимаг боловсруулсан, тааруухан хэрэгжүүлсэн хууль нь эсрэг нөлөө үүсгэх нь тодорхой⁴. Ерөнхийдөө, хэрэгжүүлэх гэж буй тухайн орчинд хөдөлмөрийн зохицуулалт нь тохирсон байх ёстой бөгөөд үүний учраас тухайн орчныхоо хуулийн туршлагыг сайтар судалсан байх нь чухал. Тухайн улсын хөдөлмөрийн үндэсний зохицуулалт нь өөр улсын орчинд дахин давтагдаж амжилттай байна гэсэн үг биш юм. Нэг улсад сайн хэрэгжсэн хууль тогтоомж өөр орчинд адил үр дүн өгөхгүй байх магадлалтай. Энэ байдал нь албан бус эдийн засаг дахь ажилчдын үндэсний зохицуулалтын асуудлын бүхий л байдалд хамааралтай.⁵ “Нэг хэмжээ бүгдэд нь таарна” гэсэн шийдвэр байдаг боловч маш хянамгай сайн боловсруулсан зохицуулалт нь ажил

³ ОУХБ, 2001.

⁴ Kucera and Roncolato, 2008, give the example of minimum wage legislation in Colombia, 338-339 дүгээр хуудсыг үзнэ үү.

⁵ Амжилттай хэрэгжиж буй хууль болон түүний дутагдал хоёрын хооронд тасралтгүй холбоо байдаг. Зарим нэг нь амжилттай шилжиж болох хэдий ч зарим нэг нь амжилтгүй болох явдал ч бий (хуулийг шилжүүлэн хэрэгжүүлэх боломж болон асуудлуудын талаар дараах материалыг үзнэ үү: Канн-Фрюнд, 1974).

эрхэлж буй бүх хүнд ажлын байрны эрхээ эдлэх чухал хэрэгсэл болно.

Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжын үр нөлөөний тухай зөрчилдөж буй онол – товч үнэлгээ. Дээр дурьдсанчлан, эдийн засгийн онолын хувьд хөдөлмөрийн зохицуулалт болон албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагааны хоорондох боломжит харьцааны талаар хоёр гол үзэл бодол байдаг.

Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж нь албан бус эдийн засгийн хэмжээг өсгөж байна уу? Нео-классик эдийн засгийн нөлөөтэй өнөөгийн эдийн засгийн бодлого нь хөдөлмөрийн зохицуулалт бол зах зээлийн өнгөн тал бөгөөд эдийн засгийн үр ашигт хохирол учруулдаг тиймээс ч эсрэг үр дагавартай гэдэгт итгэдэг. Нео-классик онолын хувьд цалин болон ажил эрхлэлт нь эрэлт хэрэгцээ, нийлүүлэлтээр тодорхойлогддог, харин албан бус эдийн засаг нь хэт их ажил хайгчид болон хэт бага ажлын байр хоёрын тэнцвэр алдагдсанаас үүдэн бий болдог. Хөдөлмөрийн зохицуулалт бол албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлтийн зардлыг өсгөж албан бус эдийн засгийг нэмэгдүүлэх замыг нээдэг бөгөөд албан ёсны эдийн засагт шилжихэд саад тотгор учруулдаг. Энэ нөхцөлд албан бус эдийн засаг гэдэг нь ердөө л ажил эрхэлж буй хүний өөрийн сонголт болж тооцогддог.

Энэхүү үзэл бодол нь зарим мэргэжилтнүүд болон Дэлхийн банкны зарим нэг эдийн засагч зэрэг олон улсын хөгжлийн агентлагт ч нэлээд давамгайлсан байдаг⁶. Жишээ нь Дэлхийн банкны 1990 оны Дэлхийн Хөгжлийн тайланд дурьдсаны дагуу хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, ажлын байрны аюулгүй байдлын зохицуулалт болон нийгмийн халамж хамгаалал зэрэг зах зээлийн бодлогууд нь нийгмийн баялгийг өсгөж, мөлжлөгийг бууруулах зорилготой хэдий ч албан ёсны хөдөлмөрийн салбарын зардлыг нэмэгдүүлэн хөдөлмөрийн эрэлт хэрэгцээг бууруулах чиглэлийг баримталж байна гэсэн дүгнэлтийг өгсөн. Ингэснээр, хөдөө орон нутаг болон хотын албан бус салбаруудад хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийг ихэсгэж байна гэж дүгнэжээ⁷.

Сүүлийн үеийн бас нэгэн эмпирик судалгааны дүнд энэхүү байдлыг мөн онцолсон бөгөөд⁸ энэ талаар Дэлхийн банкны

Нео-классик эдийн засгийн нөлөөтэй өнөөгийн эдийн засгийн бодлого нь хөдөлмөрийн зохицуулалт бол зах зээлийн өнгөн тал бөгөөд албан бус эдийн засгийг нэмэгдүүлдэг гэж үздэг.

Сайтар боловсруулсан, тухайн нөхцөлдөө тохирсон хууль тогтоомж нь ажил эрхэлж буй хүнд ажлын байран дахь эрхээ эдлэх чухал хэрэгсэл болж чадна.

6 Sengenberger, 2005, 45-46 дугаар хуудас

7 Дэлхийн банк, 1990, 63 дугаар хуудас. Энэхүү дүгнэлт нь бусад Дэлхийн хөгжлийн тайлангуудад мөн давтагдсан.

8 Perry, 2007, "их хэмжээний хөдөлмөрийн зардал нь хөдөлмөрийн хуульд заасан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, ашигт малтмал олборлолтын татвар, хөдөлмөрийн татвар эсхүл үйлдвэрчний эвлэлийн биелэшгүй шаардлага зэргээс үл

нэлээд нэр нөлөө бүхий “Бизнес эрхлэх нь” тайланд дурдсан⁹. Энэ нь нийгмийн халамж хамгаалалтгүй, зохицуулалтын эдийн засгийн үр өгөөжгүйгээр ажилчид ажиллуулахад тухайн бизнест хир хэмжээний зардал гарах талаар тодруулах гол зорилготой. Гэсэн хэдий ч тус үзүүлэлт болон үндэслэж буй онолд нэлээд өргөн хүрээнд шүүмжтэй хандаж байсан¹⁰. Нэн ялангуяа, тухайн индексийг судлах гол суурь нь их хэмжээний зохицуулалт нь албан ёсны эдийн засагт шилжих явцад саад болдог бөгөөд ямар ч аргагүйгээр хөдөлмөрийн зохицуулалтыг сулруулах нөлөө бүхий бодлогын зөвлөмжийг бий болгох хандалагатай гэсэн байна¹¹. ОУХБ, Олон улсын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо болон Олон улсын ажил ологч эздийн холбоо зэрэгтэй зөвлөлдсөний эцэст тус үзүүлэлтийг ашиглахыг зогсоож одоогийн байдлаар эргэн хянагдаж байна.

Цаашилбал, хөдөлмөрийн зохицуулалт нь албан бус эдийн засгийг өсөн нэмэгдүүлэхэд хүргэж байна гэсэн үзэл бодол нь эмпирик судалгаан дээр үндэслээгүй хэмээн олон эрдэмтэд маргаж байна. Тус үзэл бодлыг батлахын тулд мэдээлэл цуглуулсан, ашигласан арга нь асуудалтай бөгөөд сул тааруу үзүүлэлтэд үндэслэсэн учраас бодлогын талаах үзэл бодлогыг төөрөгдүүлэх магадлалтай¹². Албан бус эдийн засаг, хөдөлмөрийн зохицуулалтын хэмжигдэхүүн, тэдгээрийн хэрэгжилт болон үр дүнгийн талаар шүүмжлэлтэй асуудлууд байдаг. Эдгээрийг хэмжинэ гэдэг үнэндээ амар ажил биш юм. Гэсэн хэдий ч зарим үзүүлэлтүүд нь хангалттай бус¹³ байдаг. Жишээ нь, хөдөлмөр хамгааллыг хатуу чанд сахиж буй байдлыг хэмжихийн тулд тухайн ажилтныг ажлаас халахад хичнээн сарын өмнө мэдэгдэл өгсөн

шалтгаалан албан ёсны салбар дахь ажлын байрны тоог бууруулдаг” (хуудас 125). Feldmann-ыг харна уу, 2009, түүний судалгаанд аж үйлдвэрийн, хөгжиж буй болон шилжилтийн үедээ явж буй 73 улс орон багтсан байна. Түүний судалгааны үр дүнд хөдөлмөрийн чанга зохицуулалт нь дэлхийн ажилгүйдлийн тоог нэмэгдүүлдэг гэсэн байна. Үүнтэй адил Almeida, Carneiro, 2009, хийсэн судалгааны дүнд хөдөлмөрийн зохицуулалтыг чангалсан тохиолдолд фирмүүдийн хэмжээг багасган ажилгүйдлийг нэмэгдүүлдэг гэж гарчээ. Тус бүтээлийн талаар Kucera, Roncolato болон Lee, McCann, Torm 2008 нарыг үзнэ үү.

9 Энэ үзүүлэлт нь ажилчин болон бизнесийн талаар хэд хэдэн төсөөлэл дээр үндэслэгдсэн. Хөдөлмөрийн индексийн тогтвортой байдал нь гурван дэд индексийн дундаж юм (ажилд авах бэрхшээл, тогмол цаг, цомхотголын бэрхшээл) – World Bank, Employing Workers Methodology

<http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EmployingWorkers.aspx>.

10 Дэлхийн банкны бие даасан үнэлгээний бүлэг (IEG, 2008); Berg and Cazes, 2008; Lee, McCann, and Torm, 2008; Deakin, 2009.

11 Дэлхийн банкны бие даасан үнэлгээний бүлэг 2008, 6 дугаар хуудас.

12 Нарийвчилсан тайланг Kucera and Roncolato, 340-341 дүгээр хуудсаас үзнэ үү. Түүнчлэн Berg and Cazes, 2008 and Deakin, 2009 бүтээлийг үзнэ үү.

13 Хөдөлмөрийн хуулийг даган мөрдөж байгаа эсэхийг хялбарчилсан аргаар торгууль төлсөн байгууллагын тоогоор тооцоолсон байна. Almeida and Carneiro, 2005.

байх ёстой вэ гэсэн ганц үзүүлэлтээр тодорхойлох нь хангалтгүй. Хөдөлмөрийн зохицуулалт гэдэг бол зөвхөн ажилд авах болон халах хуулиар хязгаарлагдахгүй. Түүнчлэн зохицуулалтын нөлөөллийн тухай хийсэн ихэнх судалгаа нь хуулийн биелүүлэлт дандаа бүрэн бус эсвэл төгс бус байдаг гэдгийг анхааралдаа аваагүй нь асуудал үүсгэж байна (хууль журам нь хэрэгжүүлэлтийн тодорхой хүрээг байнга заадаггүй бөгөөд шууд үр дүн гардаггүй – тэдгээр нь “өөрөө өөсдийгөө гүйцэтгэдэггүй” тул үр дүн гаргахын тулд тодорхой арга хэмжээ авах шаардлагатай). Мөн хуулийн нөлөөг бодит амьдралд хэрэгжсэн эсэхээс үл шалтгаалан хэмжинэ гэдэг эргэлзээтэй¹⁴. Эцэст нь, олон тооны судалгаанд учир шалтгаан болон гарсан үр нөлөөний хоорондын уялдаа холбоо байдаггүй.

Үзэлбодлын зөрүү гарах үндэс нь хөдөлмөрийн зохицуулалт эдийн засгийн үйл ажиллагаанд авчирдаг эерэг үүргийг хангалттай сайшаадаггүйд байна. Хөдөлмөрийн зохицуулалт нь албан бус эдийн засгийг удирддаг гэхээсээ илүүтэйгээр эдийн засгийн үйл ажиллагаанд эерэг нөлөө үзүүлэх үүрэг гүйцэтгэж болдог. Үнэн хэрэгтээ зохицуулалт нь зах зээлийн төгс бус байдлыг засварлах хамгийн чухал арга бөгөөд хөдөлмөрийн зохицуулалт байхгүй тохиолдолд тэгш бус байдал, ажилгүйдэл, эдийн засгийн бүтээмжгүй нөхцөл байдал давамгайлсан орчин бий болох юм¹⁵. Энэхүү үзэл бодлыг дэмжиж буй нэлээд олон судалгаа байдаг бөгөөд ОУХБ, Дэлхийн банк болон Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын судалгаа ч мөн багтдаг¹⁶.

Мэдээж хэрэг хуулийн нөлөө салбар, бүс нутаг, улс орон зэргээс тус тус шалтгаалан өөр өөр байх нь тодорхой. Мөн хуулийн хэрэгжилт нь нийгмийн хэм хэмжээ, заншил зэргээс заавал шалтгаална. Иймд ямар орчин нөхцөлд тухайн хууль хэрэгжих гэж байна мөн улс төрийн болон эдийн засгийн орчинг сайтар судалсны үндсэн дээр гарч буй бодит нөлөөг үнэлэх юм¹⁷. Олон жилийн хугацаанд цуглуулсан хуулийн болон институцийн онцлогийг тодорхойлсон мэдээллийн үндсэн дээр хөдөлмөрийн тодорхой зохицуулалтын нөлөөг үнэлсэн зарим нэг эмпирик судалгааны дүнд хөдөлмөр хамгааллын

14 Хөдөлмөрийн хамгаалалтын хууль тогтоомж нь эерэг гэсэн үзэл бодлыг дэмжиж байна. Жишээг OECD, 2003, 89-90 дүгээр хуудсаас харна уу.

15 Deakin, 2009, op.cit.4 дүгээр хуудас

16 Дээрхтэй адил, 9 дүгээр хуудас. Deakin хэлсэнээр, илүү чанга хөдөлмөрийн хамгааллын хууль тогтоомж нь ажилгүйдлийн өндөр түвшинтэй холбоотой хэдий ч тухайн хуулийн институцийд үзүүлж буй эдийн засгийн нөлөө байх магадлалгүй байж болох бөгөөд харин макро эдийн засгийн орчны өөрчлөлтийн үндэслэл байж болох юм (өндөр хэмжээний ажилгүйдэл) үүнээс улбаалан зарим нэг бодлогын хэрэгжилтийг лавшруулна (больсон тохиолдолд чанга хяналт тавих)”.

17 Deakin and Wilkinson, 2000, 61 дүгээр хуудас, Sengenberger, 2005 бүтээлийг үзнэ үү.

тухай хууль тогтоомж нь сургалт болон инновацийг байгууллагын түвшинд дэмждэг тул үр бүтээмжид эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна. Хэдий олон арван жилээр онолын болон эмпирик судалгаа хийсэн ч хөдөлмөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлснээр эдийн засаг болон хөдөлмөрийн зах зээлд үзүүлэх нөлөөний талаарх мэтгэлцээн үргэлжилсээр¹⁸ байгаа бөгөөд эдийн засгийн үйл ажиллагаа болон албан бус эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг тодорхойлж болох эсэх асуудал өнөөг хүртэл яригдсаар байна¹⁹.

Хууль журмыг хялбарчилснаар албан ёсны эдийн засагт шилжих арга замыг нээж өгдөг гэх нь үнэн боловч өмнө нь тогтсон хөдөлмөр эрхлэлтийн орчинг удирдан зохицуулж буй үндсэн эрх, зарчмыг арилгахгүй байх нь нэн чухал юм.

ОУХБ-ын байр суурь. 2002 онд Олон улсын хуулийн хорооны²⁰ Зохистой хөдөлмөр эрхлэх болон албан бус эдийн засгийн талаарх шийдвэрийн үр дүнд батлагдсан гурван талт зөвшилцөлд албан бус эдийн засгийг тодорхойлогч шинж чанар бол ажил эрхлэгч нар болон аж ахуйн нэгжүүд хуулиар зохицуулагдаж, хамгаалагдаагүй байдгийг баталсан юм. Хууль журмыг хялбарчилснаар албан ёсны эдийн засагт шилжих арга замыг нээж өгдөг гэх нь үнэн боловч өмнө нь тогтсон хөдөлмөр эрхлэлтийн орчныг удирдан зохицуулж буй үндсэн эрх, зарчмыг арилгахгүй байх нь нэн чухал юм. Үүнд ажлын байрны үндсэн эрх болон ажиллах нөхцөл, аюулгүй байдал, эрүүл мэнд болон орлогын баталгаа, эмзэг бүлгүүд болон ажлын байрны аюулгүй байдлыг хангах үүрэгтэй эрх тэгш байдлыг хангах журам зэрэг бүгд багтана²¹.

Албан бус эдийн засаг ба хууль
Албан бус эдийн засгийн найдваргүй байдлаас үүдэн үндэсний зарим нэг стандартуудыг шууд хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон. Гэхдээ үндэсний хууль тогтоомжийн зарим нэг хэсгийг хялбарчилснаар ашигтай нөхцөлд орох хэдий ч эргэж буцаж болохгүй. Учир нь, энэ нь ердөө л албан бус байдлыг хуульчилсанатай адил юм. Эх сурвалж: ILO, 1991, Reply of the Director-General to the discussion of his Report, Provisional Record, ILC, 78th Session, Geneva, 27/7 дугаар хуудас.

Хөдөлмөрийн зохицуулалтын нэг үндсэн зорилго нь үе дамжин ирсэн ажил олгогч болон ажил эрхлэгчийн хоорондын эрх тэгш бус байдлыг засан залруулахын сацуу аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжин нийгмийн шударга ёсыг бий болгох явдал юм.²² Хөдөлмөрийн зохицуулалтын зардал нь шууд харагдаж байгаа хэдий ч тэдний үр ашиг шууд бус юм. Иймд түүнийг хэмжихэд илүү хүндрэлтэй. Мөн тэдгээр нь хууль дүрэм хэрхэн үр ашигтай хэрэгжиж байгаагаас шалтгаалдаг ба эргээд энэ нь хуулийн бус хэд хэдэн хүчин зүйлээс хамаардаг. Жишээ нь хуулийг батлахад эдийн засгийн ямар мөчлөг байсан эсвэл нийгмийн хэм хэмжээ, өөрөө удирдах заншил байсан эсэхээс шалтгаална²³.

18 Хөдөлмөрийн хамгаалалтын хууль тогтоомж нь эерэг гэсэн үзэл бодлыг дэмжиж байна. Жишээг OECD, 2003, 89-90 дүгээр хуудсаас харна уу.

19 Deakin, 2009, op.cit.4 дүгээр хуудас

20 Deakin and Sarkar, 2008 (судалгааны үр дүнд Франц, Германд зэрэг оронд зохицуулалт болон ажил эрхлэлтийн өсөлт хоёрын хооронд эерэг хамаарал байна гэдгийг баталсан). Дийкин, 2009, хуудас 5-8 – тэрээр Кембриджийн Бизнесийн судлагааны төвөөс боловсруулсан индексийг тайлбарласан.

21 Berg and Cazes, 2008; Түүнчлэн Freeman, 1994, 80 дугаар хуудсыг харна уу.

22 Deakin, op.cit.2009.

23 Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь ILO, 2002a, Decent work and the informal economy, 44 дүгээр хуудсаас авна уу.

Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийгэм болон эдийн засгийн үндэслэл нь үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд маш чухал бөгөөд ач холбогдолтой. Учир нь “хэсэгчлэн буруу, хэсэгчлэн хэтрүүлэгтэй” буюу өндөр өртөг, зардал бий болгодог гэсэн үзэл бодолтой тулгардаг.²⁴ ОУХС-ыг үндэсний хэмжээнд дотоод хууль дүрмийн дагуу хэрэгжүүлбэл өндөр үр бүтээмж, инноваци болон эдийн засгийн бусад үйл ажиллагаанд сайжруулалтыг бий болгодог²⁵.

Ажил эрхлэгч нарт гарч буй эерэг нөлөө нь нь тодорхой: хөдөлмөрийн стандартыг мөрдсөнөөр илүү тодорхой байдал бий болох, санхүүгийн тогтвортой байдал, илүү сургалт, ажлын байрны осол аюул багасах, ажил эрхэлдэггүй хүүхдүүдийн боловсрол, эрүүл мэндийн нөхцөл сайжрах зэрэг нь бүгд нийгэм болон эдийн засагт үзүүлэх эерэг нөлөө юм. Хөдөлмөрийн стандарт сайжирснаар ажил олгогч өөрөө өөртөө санхүүжилт хийж байна хэмээн олон хүн үздэг. Үнэндээ ч хөдөлмөрийн ажлын цагийн доод хэмжээг баримтласнаар үр бүтээмж дээшилж, шалтгаангүйгээр ажил таслах асуудал багасаж, осол алдаа цөөрөх үндэс болдог²⁶. Хэрэв цалин хөлс болон ажлын доод хэмжээний зардалд үндэслэсэн өрсөлдөөнийг арилгавал үр бүтээмж, менежментийн сайжрал, ажлын зохион байгуулалт болон ажилчны үр чадварт суурилсан өрсөлдөөн бий болох магадлалтай бөгөөд зах зээл дэх бүтээмж муутай фирмүүдийг шахан гаргаж нийт эдийн засаг илүү үр бүтээмжтэй ажиллах боломжтой. Ажилчдын оролцоо бий болсноор арилцан итгэлцэл, хамтын ажиллагаа бүрддэг²⁷.

Энэхүү сэдэвчилсэн хэсгийн дараах тайланд хууль болон хуультай холбоотой санаачлага нь албан бус эдийн засагтай тэмцэхэд хэрхэн хувь нэмэр оруулж болох олон арга замын талаар үзнэ. Тодруулбал, албан бус эдийн засаг, хууль болон ОУХС, хөдөлмөрийн харилцаа, ЖДҮ, дотоодын ажилчид, гэрийн ажилчид, гудамжны худалдаачид, ЕХ-ны зарлагдаагүй ажлууд зэргийг авч үзэх юм. Тус техник тайлангаар албан бус эдийн засгаас гарахад хууль болон хуулийн бусад санаачлагатай хамтарсан үед гүйцэтгэх чухал үүргийг чудлах болно.²⁸

Глобалчлалын нийгмийн цар хүрээг хэмжих дэлхийн хороо

‘Эрх зүйн норм болон шударга ёсны бүтээмжтэй удирдлага нь үндэс суурь юм. Хүн бүрт хүрсэн хуулийн үнэн шударга хүрээ нь төрийн болон төрийн бус оролцогчдын зүгээс ирэх дарамтаас ард түмнийг хамгаалдаг. Энэ нь ард түмнийг хөрөнгө, боловсрол, зохистой ажил хөдөлмөр, үг хэлэх эрх болон хүний хөгжил, дэвшил зэрэг эрхээ хамгаалах бүрэн эрхийг олгодог. Үүний зэрэгцээ үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд хуулийг хүндлэх, чанд сахиx арга хэмжээг авах шаардлагатай бөгөөд ядуу баян үл хамааран бүх ард иргэд хуулийг мэдэх, ашиглах, өөрсдөдөө зориулах бүрэн эрхтэй байх ёстой’.

Эх сурвалж: *World Commission on the Social Dimension of Globalization ILO, 2004, 55.56 дугаар хуудас*

Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн зардал шууд илт байдаг хэдий ч гарч буй үр ашиг нь шууд бус байдаг бөгөөд хэмжихэд бэрхшээлтэй байдаг.

24 Sengenberger, 2006, 336 дугаар хуудас.

25 Sengenberger, 2005, 63-66 дугаар хуудас.

26 Дээрхтэй адил., Dorman, 2000.

27 Sengenberger, 2005 and 2006. Түүнчлэн CLEP, 2008, 157-165 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

28 Sengenberger, 2005 and 2006. Түүнчлэн CLEP, 2008, 157-165 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэхүү хэсэгт асуудлыг илүү нухацтай судлах уншигчиддаа зориулан эх бүтээлүүдийн жагсаалтуудыг бэлтгэв. Үүнд олон улсын хэрэгслүүд, ОУХБХ-аас гарсан шийдвэрүүд, холбогдох хэвлэл зэргийг багтаав. Ном зүйн жагсаалтыг мөн бэлтгэв. Зарим нэг зүйлс давхардсан байх магадлалтай.

ОУХБ болон ОУХБХ-аас гарсан шийдвэрүүд

Хурлууд
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
 Зөвлөмжүүд
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

ILO, 2002, Resolution concerning decent work and the informal economy, Provisional Record 25, ILC, 90th Session, Geneva: ILO <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Холбогдох нийтлэлүүд

Deakin, S., 2009, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, Paper prepared for the Regulating Decent Work Conference, ILO, Geneva, July 2009. http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", working paper, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110382.pdf

ILO, 2002, Report VI, *Decent work and the informal economy*, ILC, 90th Session (Geneva)
<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

ILO, 2009, *Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards*, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

Kucera, D. and L.Roncalto 'Informal Employment: Two contested policy issues', *International Labour Review*, Vol 147 (2008) No.4
http://www.ilo.int/public/english/revue/download/pdf/s2_kucera_roncolato.pdf

Lee,S., and D.McCann (editors) 2011, *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation* http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_157549/lang-en/index.htm

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-FES-Intern-labour-standards.pdf>

Stiglitz, J. 2002. "Employment, social justice and societal well-being", *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp.9-29.
<http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/stiglitz.pdf>

Trebilcock,A. 2004 "Decent Work and the Informal Economy" Expert Group on Development Issues (EGDI), Discussion paper 2005/04, EGDI, UNU-WIDER
http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2005/en_GB/dp2005-04/_files/78091750491424025/default/dp2005%2004%20Trebilcock.pdf

World Commission on the Social Dimensions of Globalization, 2004 "A fair globalization – Creating opportunities for all" ILO Geneva, available in seven languages <http://www.ilo.org/fairglobalization/report/lang-en/index.htm>

Хэрэглэгдэхүүн

ILO 2002 Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers.http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807

ILO 2009. *Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards*, (Geneva). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

ILO 2010 *Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A digest of comments of ILO's supervisory bodies related to the informal economy*. ILO: Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_125855.pdf

Ном зүй

Almeida, R. and P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size" *Journal of Comparative Economics*, vol.37, 28–46 дугаар хуудас

Berg, J. And S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol.26, 349-381 дүгээр хуудас.

CLEP, 2008, *Making the Law Work for Everyone*, Vol. II,

http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumeII/making_the_law_work_II.pdf

Deakin, S., 2009, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, Paper prepared for the Regulating Decent Work Conference, ILO, Geneva, July 2009.

Deakin, S. and P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", *Industrial Relations Journal*, vol. 39, no. 6, 453-487 дугаар хуудас.

Deakin, S. and F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", in H., Collins, P. Davies and R.W. Rideout, *Legal regulation of the employment relation*, London: Kluwer Law International.

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", working paper, Geneva: ILO.

Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", *Journal of Comparative Economics*, vol.37, no. 1, 76-90 дугаар хуудас.

Freeman, R. B., "A Hard-Headed Look at Labour Standards", in W. Sengenberger et D. Campbell (Eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: IIES, 1994.

Freeman, R.B., 2005, "Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance", *NBER Working Paper Series*, Working Paper no. 11286, Cambridge MA: NBER.

ILO, 1991, Reply of the Director-General to the discussion of his Report, *Provisional Record*, ILC, 78th Session, Geneva, 27/7 дугаар хуудас.

ILO, 2001, Report 1(A), Reducing the decent work deficit - a global challenge, ILC, 89th Session (Geneva).

ILO, 2002a, Report VI, *Decent work and the informal economy*, ILC, 90th Session (Geneva).

ILO, 2002b, *Conclusions concerning decent work and the informal economy*, Provisional Record 25, ILC, 90th Session, Geneva: ILO, 53-56 дугаар хуудас.

ILO, 2004, A Fair Globalization: Creating opportunities for all, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Geneva).

Independent Evaluation Group, 2008, *Doing Business: An Independent*

Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators, Washington. D.C.: World Bank.

Kahn-Freund, 1974, “On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law”, *Modern Law Review*, vol. 37, 1-27 дугаар хуудас.

Kucera, D. and Roncolato, L., 2008, “Informal employment: two contested policy issues”, *International Labour Review*, vol. 147 no.4, 321-348 дугаар хуудас.

Lee, S., D, McCann, N. Torm, 2008, “The World Bank’s “Employing Workers” index: Findings and critiques – A review of recent evidence”, *International Labour Review*, Vol. 147, No. 4, 416-432 дугаар хуудас

OECD, 2004, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris: OECD.

Perry, G., Maloney, W. F., et al., *Informality: Exit and Exclusion*, World Bank, 2007.

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Sengenberger, W., 2006, “International Labour Standards in the Globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress”, in J.D.R. Craig and S. Michael Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: CUP, 331-355 дугаар хуудас.

Stiglitz, J. 2002. “Employment, social justice and societal well-being”, *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, 9-29 дүгээр хуудас.

Trebilcock, A., 2006, “Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law”, in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing.

World Bank, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford: OUP.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf

АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН



4.a2 ОЛОН УЛСЫН ХӨДӨЛМӨРИЙН СТАНДАРТУУД: ХАМГААЛАЛГҮЙ ИРГЭДИЙГ ЭРХЗҮЙН ХАМГААЛАЛТАД АВАХ НЬ

Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандарт нь засгийн газар, ажиллагчдын болон ажил олгогчдын төлөөллийн зөвшилцөөний үр дүнд боловсруулагдсан юм. Эдгээр стандарт нь ажиллагчид, ажил олгогчдод маш их хамааралтай бөгөөд “албан бус” хэмээн нэршигдсэн салбар төдийгүй бүхий л нөхцөлд хамаарч байна. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартыг “өртөг өндөртэй” эсвэл эдийн засгийн зөвхөн албан салбарт хамааралтай гэхээсээ илүүтэй үндэсний түвшинд авч үзсэнээр аливаа байгууллагын харъяалалгүй, хамгаалалгүй ажиллагчдыг эдийн засаг нийгмийн амьдралд татан оролцуулах хамгийн чухал арга зам юм. Эдгээр стандартыг хэрэгжүүлснээр эдийн засгийн үр ашиг, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх бөгөөд хүний эрхийг хамгаалахаас гадна эдийн засгийн үр ашгийн хувьд томоохон ач холбогдолтой юм. Энэхүү танилцуулгат олон улсын хөдөлмөрийн стандарт гэж юу болох, хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага, хэрхэн хянах тухай тусгасан. Түүнчлэн зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг хөхиүлэн дэмжих замаар албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг сайжруулахад эдгээр стандарт болон бусад олон төрлийн хөдөлмөрийн стандартууд хэрхэн холбоо хамааралтай болох талаар илүүтэй авч үзсэн болно.

Олон улсын хөдөлмөрийн стандартыг үндэсний хэмжээнд хэрэглэхээр тухайн улс орны түүх, эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдал, онцлогт тохируулагдсан бөгөөд энэ онцлог шинжээрээ албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт хэрэглэхэд тухайн улс орны онцлогт тохирсон байж чаддаг. Стандартуудыг улс орнуудын янз бүрийн тохиолдолд хэрэглэсэн жишээнүүд энэхүү “Бодлогын эх үүсвэрийн зааварчилгаа”-ны бусад хэсгүүдэд дэлгэрэнгүй тайлбарлагдсан. Үүгээрээ энэ товч танилцуулга нь ердийн гарын авлага, зааварчилгаанаас ялгаатай бөгөөд Хариу арга хэмжээ болон сайн туршлагын талаархи хэсэг багтаагүй атлаа Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартууд болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаархи мэдээллээр хангах үүргийг гүйцэтгэдэг.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт болон албан бус байдал
- Албан бус эдийн засгийн олон төрөл болон нэгдсэн хариу арга хэмжээ авахад тохиолддог хүндрэл бэрхшээл
- Хууль эрх зүйн хүртээмж
- Ажил олгогчийг тодорхойлох нь
- Хууль тогтоомжийг сахин биелүүлэхгүй байх
- Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт болон тэдгээрийн уян хатан байдал
- Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартыг хэрэглэхтэй холбоотой буруу /ташаа /ойлголт, үзэл хандлагууд
- Хөдөлмөрийн хүрээний суурь зарчим, үндсэн эрх
 - Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон хамтын хэлэлцээ хийх эрхээ үр ашигтайгаар мэдэх
 - Албадан болон заавал хийх хөдөлмөрийн бүхий л хэлбэрийг устгах
 - Хөдөлмөр эрхлэлт, ажил мэргэжилтэй холбоотой алагчлалыг устгах
 - Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах
- Засаглалын Конвенци болон бусад холбогдох олон улсын хөдөлмөрийн стандартууд
 - Хөдөлмөрийн Хяналт Шалгалтын тухай
 - Хөдөлмөрийн Бодлогын тухай
 - Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих
 - Гурван талт оролцооны зарчим
 - Хөдөлмөрийн захиргаа
 - Мэргэжлийн чиг баримжаа, мэргэжлийн сургалт
 - Цалин хөлс
 - Нийгмийн баталгаа
 - Ажлын байран дахь хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуй (OSH)
- **Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь онцгойлсон бүлгүүд рүү шууд чиглэдэг:**
 - Ажиллагчид, Хөдөлмөр зуучлалын хувийн товчоод
 - Хөдөөгийн ажиллагчид
 - Гэрээр ажил эрхлэгчид
 - Шилжин ажиллагчид
 - Уугуул болон омгийн хүмүүс
 - Загасчид

**Олон Улсын
Хөдөлмөрийн Стандарт
гэж юу болох, яагаад
хэрэглэх шаардлага бий
болсон бэ?**

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь олон улсын хөдөлмөрийн хуулийн хэсэг бүрдэл юм. Эдгээр нь конвенцтэй ижил төстэй бөгөөд олон улсын хуулийн жишгийн дагуу тухайн улс орон соёрхон баталсанаар эрх зүйн хувьд үүрэг хүлээж, хэрэгжүүлэх зөвлөмж, заавраар хангагддаг. Улс орнуудын засгийн газар, ажил олгогч, ажиллагчдын төлөөлөл бүхий Олон Улсын Хөдөлмөрийн Конференц/хурал зөвлөгөөний үеэр эдгээр баримт бичгийн сэдэв, цар хүрээ, агуулгыг маш олон удаагийн хэлэлцүүлэг хийсний эцэст соёрхон баталдаг. 1919¹ оноос хойш нийт 189 конвенц, 5 протокол, 200 зөвлөмжийг соёрхон баталсан байна.

**Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Стандартын үндэслэл**

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь “Хөдөлмөр бол бараа бүтээгдэхүүн биш” гэсэн үндсэн зарчимд суурилагддаг.

Тэдгээрийн үндэслэл нь Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын хуулинд заагдсан байдаг: Нэг талаасаа, эдгээр стандартууд нь нийгмийн шударга ёсыг хангах үүднээс бий болсон, ялангуяа

Олон улсын хөдөлмөрийн стандарт болон албан бус эдийн засаг. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага нь байгуулагдсан цагаас хойш хөдөлмөр эрхлэгч нь хаана ажиллаж буйгаас үл хамааран хөдөлмөрийн хүрээнд эрх эдлэх ёстой гэдгийг баталгаажуулж ирсэн. Зохистой Хөдөлмөр Эрхлэлтийн зорилт нь энэхүү зарчмыг дахин баталгуулж өгсөн юм. Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандартууд нь үндэсний түвшинд эдгээр эрхийг хэрэгжүүлэх үндэс суурь болдог. Эдгээр стандарт нь зөвхөн ганц хүний эрх, нийгмийн шударга байдал талаасаа бус, мөн нийгэм эдийн засгийн ач холбогдлын хувьд нэн чухал юм. Олон улсын хөдөлмөрийн стандартад багтсан эрхүүдэд-хөдөлмөрийн хүрээн дээрх үндсэн эрхүүд, түүнчлэн 1948 оны Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, мөн 1966 оны Хүний Эрхийн хоёр Пакт¹ зэрэг хүний эрхийн талаарх үндсэн баримт бичгүүд багтсан болно.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага нь олон улсын хөдөлмөрийн стандартуудыг олон талын ач холбогдол, ашиг тустай гэж үздэг. Эдгээр нь зохистой хөдөлмөрийг дэмжих үндсэн чиглэл, тогтвортой, шударга даяаршлыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн олон улсын хуулийн хүрээг бий болгохоос гадна, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхлаас ангид байхад чиглэсэн үйл ажиллагаа, эдийн засгийн үзүүлэлт, үр ашгийг сайжруулах арга зам, эдийн засгийн хямралын үеийн нийгмийн хамгаалал, ядуурлыг бууруулах стратеги зэргийг хөхиүлэн дэмжихэд ихээхэн ач холбогдолтой юм. Хамгийн чухал нь, эдгээр стандартууд олон улсын туршлага, мэдлэгийн нийтлэг төлөөлөл болоод зогсохгүй, дэлхий нийтээр хөдөлмөрийн асуудлыг шийдвэрлэж буй арга замын талаар олон улсын түвшинд² хэрхэн зөвшилдөн хэлэлцэж байгааг тусгадаг.

Маш олон ажиллагчид, хувиараа аж ахуй эрхлэгчид өнөөдөр албан бус эдийн засгийн салбарт ямар нэг бүртгэл, зохицуулалтгүйгээр, хамгааллын гадуур, эмзэг нөхцөлд байна.³ Албан бус эдийн засгийн салбар нь хууль эрхзүйтэй сайн холбогдож чадаагүй, хууль эрхзүйд тусгагдаагүй байдаг байна. 2002 оны Зохистой Хөдөлмөр Эрхлэлт болон албан бус эдийн засагтай холбоотой Тогтоолд, албан бус эдийн засгийн салбар нь хуулиар хангалттай хамгаалагдаж чадахгүй байгааг дурьдсан байдаг. Түүнчлэн

1 International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with, respectively, 167 and 160 ratifications (2011 оны 3 дугаар сар).

2 ОУХБ, 2009b, 10-13 дугаар хуудас.

3 76 конвенц холбогдох зөвлөмж нь сүүлийн үеийн, ОУХБ-ын Удирдах зөвлөлөөс эдгээрийг хөхиүлэн дэмжихийг уриалсан (эдгээр конвенцийг дараах хаягаар харна уу) http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm).

албан бус эдийн засаг гэдэгт: “ажиллагчдын гүйцэтгэж буй эдийн засгийн бүхий л үйл ажиллагаа, түүнчлэн хуулинд зааснаар эсвэл практикт албан ёсны зохицуулалтад огт хамрагддаггүй эсвэл хангалттай бус хамрагддаг эдийн засгийн үйл ажиллагаа” хэмээн авч үзсэн байна. Учир нь тэдний хийж буй ажил, үйл ажиллагаа нь албан ёсоор хуулинд тусгагдаагүй, хууль эрх зүйд нийцэхгүй, эсвэл хуулинд нийцүүлэхийн тулд маш өндөр зардал гарах эсвэл хэрэгжүүлэх дүрэм журам нь тохиромжгүй,⁴ бэрхшээлтэй байдаг байна.

Албан болон албан бус салбарт ажиллагчдын “эрх ноцтойгоор зөрчигдөж буй” явдал болон ажлын байран дахь дараах үндсэн эрх нь олон улсын хөдөлмөрийн стандартын анхаарал хандуулсан асуудал юм.

- **Албадан хөдөлмөр нь** ихэвчлэн “зохистой хөдөлмөрийн эсрэг” зүйл хэмээн тодорхойлогддог. Эмэгтэйчүүд, залуучууд, уугуул иргэд, шилжин ажиллагчид зэрэг хамгийн бага хамгаалагддаг иргэд албадан хөдөлмөрт хамгийн ихээр өртдөг. Ихэнх орнуудад албадан хөдөлмөрийг эрүүгийн хэрэгт тооцож хуулиар зохицуулсан байдаг хэдий ч албан бус эдийн засагт хууль тэр бүр үйлчилдэггүй.
- **Хүүхдийн хөдөлмөр нь** албан бус эдийн засагтай нягт холбоотой асуудал юм. Хүүхдийн хөдөлмөр нь хөдөлмөрийн хяналт шалгалт зэрэг албан ёсны байгууллага, бүтцээс ихээхэн ангид байдаг.
- **Ялгаварлан гадуурхах нь** нэлээд түгээмэл үзэгдэл бөгөөд эдийн засгийн албан салбар дахь ялгаварлан гадуурхалтанд өртөж буй эмэгтэйчүүд, шилжин ажиллагчид, хөгжлийн бэрхшээлтэй ажиллагчид ч албан бус эдийн засгийн салбарт илүү ихээр гадуурхагдаж байна. Гэсэн хэдий ч, ялгаварлан гадуурхлыг хориглосон хууль тогтоомж нь ихэвчлэн ажиллагчдын зарим бүлгийг орхигдуулсан байдаг ба (түр зуурын хөдөлмөр эрхлэгчид, гэрийн үйлчилгээний ажилчид, шилжин ажиллагчид), тэд бүхий л талаараа ялгаварлан гадуурхлаас ангид байх, ажилд авахаас гэрээг дуусгавар болох хүртэлх хугацааны хөдөлмөрийн хүрээний бүх талуудыг мөн бүрэн дүүрэн эдлэх эрх нь зөрчигдсөөр байдаг. Гэтэл ялгаварлан гадуурхлын⁵ эсрэг хууль байсаар л байдаг.
- Албан бус эдийн засгийн салбарт тулгамдаж буй олон асуудал байгаагийн нэг нь **эвлэлдэн нэгдэх**

“бүх хүн арьс өнгө, хүйс харгалзахгүйгээр эрх чөлөө, нэр төр, эдийн засгийн аюулгүй байдал болон адил тэгш боломжийн үндсэн дээр өөрсдийн материаллаг баялаг болон оюуны хөгжлөө хангах эрхтэй” (Филадельфийн Тунхаглал) –г, мөн нөгөө талаас, хэрвээ бусад улс орнууд хэрэгжүүлэхгүй л бол тухайн улс орон хөдөлмөрийн нөхцөл байдлаа сайжруулахгүй байгааг ухамсарлан ойлгосон. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь энэхүү хуулийн зорилтыг хангах гол арга замуудын нэг юм.

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь хуулинд хангалтгүй тусгах, хуультай харилцан хамаарал сул байдгаас бий болдог.

⁴ ОУХБ, 2002b, 3 ба 9-р хэсэг.

⁵ ОУХБ, 2009, Тайлан III (IA), Ерөнхий Тайлан, догол мөр 110-р хэсэг.

эрхээ хангалтгүй **эдлэх-эвлэлдэн нэгдэх, хамтын хэлэлцээ** хийх эрхээ танин мэдэж байгаа байдал маш дутмаг байдаг.

Зарим оронд эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь жирийн ажил эрхэлж буй буй эсвэл “хөдөлмөр эрхлэгчдэд” хуулиараа хориглогдсон, хязгаарлагдмал байдаг.

Гэсэн хэдий ч албан бус эдийн засгийн салбарт ажиллагчид амжилттайгаар эвлэлдэн нэгдсэн олон жишээ байдаг бөгөөд, чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэж зохион байгуулалтад орсноор албан бус эдийн засгийн⁶ салбарын хүрээнд хуулинд болон бодит практикт тохиолддог хүндрэл бэрхшээлүүдийг илрүүлж харуулж чаддаг байна. Зарим оронд жирийн ажиллагчдын эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хуулиар хориглосон, эсвэл албан бус салбар дахь “хөдөлмөр эрхлэгчид” хуулийн дагуу хүлээн зөвшөөрөгдсөн үйлдвэрчний эвлэлийг үүсгэн байгуулах боломжгүй байдаг. Хуулийн дагуу хүлээн зөвшөөрөгдсөн, танигдсан нэртэй байх нь үйлдвэрчний эвлэлийн хувьд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх, үйлчилгээ үзүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Түүнчлэн албан бус эдийн засагт ажиллагчид газар зүйн байрлалын хувьд бусдаас тусгаарлагдмал, үйл ажиллагаа эсвэл салбар байнга солигдож байдгаас тэдгээр иргэд нэгдсэн зохион байгуулалтад ороход ихээхэн бэрхшээлтэй тулгардаг. Мөн тэдгээр иргэдийн дийлэнх нь эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлээс болж дунд болон урт хугацааны зорилгоос илүүтэй өдөр тутмын амьжиргааны асуудалд илүү анхаарах шаардлагатай байдаг. Түүнчлэн, ажил олгогч хэн болохыг мэдэх нь хүндрэлтэй байдгаас хамтын хэлэлцээр болон нийгмийн яриа хэлэлцээрийг хэнтэй хийх вэ гэдгийг тогтоох нь үйлдвэрчний эвлэлүүдэд нэмэлт бэрхшээл болдог (Энэхүү Бодлогын заавар Зөвлөмжийн Нийгмийн харилцаа ба Үйлдвэрчний эвлэл хэсгээс харна уу).

Албан бус салбар нь олон хэлбэр төрөлтэй байдаг учир нэгдсэн арга хэмжээ төлөвлөх, хэрэгжүүлэх боломжгүй байдаг.

Албан бус эдийн засаг нь олон янз байдгаас нэгдсэн хариу арга хэмжээ авахад тохиолддог хүндрэл бэрхшээлүүд: Албан бус үйл ажиллагаа нь хууль эрх зүйн янз бүрийн бэрхшээл дагуулсан өргөн хүрээний нөхцөл байдлыг хамарч байдаг. Албан бус эдийн засгийг ойлгох томоохон шалгуурын нэг нь: албан бус салбарт ажиллагчид болон ажил олгогчидын хоорондын бие биендээ хандах байдал, тэдэнд тулгамдаж буй асуудлын цар хүрээ зэрэг нь хоорондоо ихээхэн ялгаатай байгаа нь хууль эрх зүйд тусгагдсан байдал болон бодит байдалд тохироогүй, нийцээгүй байгааг илэрхийлж, харуулж байна. Тухайн иргэн хил дамнасан компани, эсвэл EPZ-д албан бус байдлаар ажиллах, эсвэл хууль бусаар шилжин суурьшиж ажиллах, эсвэл аюултай нөхцөлд хүүхэд хөдөлмөр эрхлэх, тухайн ажил нь албан бус байдлаар хийх нь өөрт

6 ОУХБ, 2008, Тайлан I (B), догол мөр . 206-222.

нь илүү тохиромжтой учраас хязгаарлагдмал сонголтын улмаас ийнхүү ажиллах (иймэрхүү тохиолдол ховор) гэх мэт албан бус эдийн засгийн салбарын олон талт байдал нь нэгдмэл хариу арга хэмжээ авах боломжийг хязгаарлаж байна.

Албан бус эдийн засгийн салбарын олон талт байдлыг дараах байдлаар ангилж болох юм⁷:

- **Бүртгэгдээгүй ажиллагчид** (хөдөлмөрийн бодит харилцаанд оролцдог атлаа эрхээ эдэлж чаддаггүй ажилчид–хэрвээ тэд хууль бусаар шилжин суурьшсан эсвэл ажил олгогч нь бүртгэгдээгүй бол нөхцөл байдал бүр дордоно);
- **Хагас бүртгэгдсэн ажиллагчид** (хөдөлмөрийн хөлсний тал хувийг авдаг-хагас цагийн ажиллагчид хэмээн бүртгэгдсэн байдаг ч үнэн хэрэгтээ бүтэн цагаар ажилладаг-тэдний нэр дээр төлөгдөх татвар илүү багаар төлөгдөж байна гэсэн үг);
- **Далд ажиллагчид** (ердийн ажиллагчидтай ижил ажил үүргийг гүйцэтгэх хэдий ч тэдэнтэй ижил эрх эдэлж чаддаггүй. Учир нь тэд иргэний, эсвэл худалдааны гэх мэт өөр төрлийн гэрээгээр хөдөлмөрийн харилцаанд орсон байдаг);
- **Хоёрдмол буюу тодорхой бус ажиллагчид** (тэд хөдөлмөрийн харилцаанд ажил эрхлэгч үү үгүй юу гэдэг нь эргэлзээтэй байдаг)
- **Эмзэг, өөрийн данс санхүүтэй ажиллагчид** (өөрөө өөртөө ажил олгогч гэхдээ эмзэг, мөлжигдсөн);
- **Тодорхой бус нөхцөлд ажиллаж буй ажиллагчид** (байнгын, хагас цагийн эсвэл түр хугацаагаар ажиллагчид гэхдээ ердийн ажиллагчдын адил эрхээ эдэлж чаддаггүй эсвэл бодитоор эрхээ эдэлж чаддаггүй);
- **Онцгой тохиолдлын** (ихэвчлэн хөдөлмөрийн хуулинд хамаарагддаггүй гэрийн үйлчилгээний ажиллагчид, гэрээр ажиллагчид болон бусад төрлийн ажиллагчид)
- **Гурвалсан харилцаан дахь ажиллагчид** (гуравдагч этгээд харилцаанд оролцсон байдгаас ихэвчлэн ажил олгогч нь хэн бэ гэдгээ мэддэггүй; үүнд: хөдөлмөр зуучлалын товчоо руу илгээх, ажлын санал өгөх гэх мэт орно – хөдөлмөрийн харилцаа хэсгийг харна уу).

Хууль эрх зүйн хамрах хүрээ: албан бус эдийн засгийн

⁷ Tuch, 2005.

салбарт тулгарч буй асуудлын нэг нь хууль эрх зүйн хамрах хүрээ юм. Үүний цар хүрээ нь албаар эсвэл санамсаргүйгээр хязгаарлагдмал байдаг. Жишээлбэл, тодорхой үйл ажиллагаа, эсвэл салбарыг хуулинд тусгаагүй байх, эсвэл зарим нэг ердийн бус ажлыг хууль эрхзүй болон практикаас гадуур, ангид байлгах (доорхи хүснэгтийг харна уу). Шинээр гарч ирж буй ердийн бус ажлуудад юуг хамруулан үзэх нь шинэ асуудал биш бөгөөд ердийн бус ажил гүйцэтгэх гэрээг аж үйлдвэржсэн орнуудад 1970-аад оноос хийж эхэлсэн. Энэ асуудал нь 1990-ээд оноос олон улсын түвшинд яригдаж, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагаас гэрээгээр ажил гүйцэтгэх тухай конвенци соёрхон батлах талаар оролдлого хийж эхэлсэн. Энэ асуудлын хүрээнд хэцүү бэрхшээлтэй яриа хэлэлцээрүүд хийгдсээр 2006 онд 198 дугаар Хөдөлмөрийн Харилцааны Зөвлөмжийг соёрхон баталсан (Хөдөлмөрийн Харилцаа хэсгийн товчийг үзнэ үү). Үндэсний хөдөлмөрийн хуулийг хэрэглэх нь хөдөлмөрийн харилцаа хэрхэн бүрэлдэн тогтсоноос хамаардаг учраас энэхүү Зөвлөмж нь албан бус эдийн засгийн салбарт хөдөлмөрийн харилцааны зохицуулалтыг хэрэглэх гол арга хэрэгсэл нь болдог.

Албан бус эдийн засгийн салбарт Хөдөлмөрийн хуулийн хэрэгжилтийн цар хүрээг өргөжүүлэх, нэмэгдүүлэх

2010 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартын албанаас албан бус салбарт хөдөлмөрийн стандартыг хэрэглэх, мөн албан салбар руу шилжихэд дэмжлэг болох зарим нэг чухал үнэтэй арга замыг баталсан. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Удирдлагын зүгээс албан бус эдийн засгийн салбарт өгч буй Санал зөвлөмжийн хураангуй нь үндэсний хууль тогтоомж, зохицуулалтандаа хэрэглэхэд үнэлэлт дүгнэлт өгөх, хамгаалагдаагүй ажиллагчдад чиглэсэн хөдөлмөрийн холбогдох стандартыг хэрэглэх, эдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг илрүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлоход бодлого боловсруулагчдад дөхөм болсон арвин их мэдээлэл агуулсан байдаг. Хамгийн чухал нь Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандартыг зөвхөн эдийн засгийн албан салбарт хэрэглэх боломжтой гэсэн буруу ташаа ойлголт хандлага түгээмэл тархсан байдаг.

Энэхүү арга хэрэгсэл нь Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Удирдлагаас өгч буй зөвхөн ганц зарчим санал зөвлөмжийг агуулаагүй харин албан бус эдийн засгийн салбарт хамааралтай Конвенц, Зөвлөмжүүдийн жагсаалтууд болон гол гол заалтуудыг багтаасан байдаг. Энэ арга хэрэгсэл нь Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын гурван талт байгууллагуудыг бодлого, хууль тогтоомжоо боловсруулах, үндэсний байгууллага институцууд албан бус салбарт ажиллаж буй эмзэг, хамгаалагдаагүй ажиллагчдыг хамгаалал авахад чухал нөөц эх үүсвэр нь болно.

Арга хэрэгсэл нь, “Албан бус салбарт хөдөлмөрийн хуулийг хэрэглэх цар хүрээг өргөжүүлэх нэмэгдүүлэх нь: Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Удирдлагын зүгээс албан бус эдийн засгийн салбарт өгч буй Санал зөвлөмжийн хураангуй” нэртэй бөгөөд англи, испани болон франц хэлээр Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Олон Улсын Стандартын албаны сайтад байршуулсан болно: http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_125855/lang--en/index.htm

Ажил олгогчийг тодорхойлох нь: Тохирох хууль тогтоомж, чадварлаг шүүгч эсвэл шүүхийн шатны харъяа нутаг дэвсгэрээ сонгох, тохирох хамтын гэрээ хэлэлцээрийг тодорхойлоход “Ажил олгогч нь хэн бэ” асуултын хариулт нь чухал юм. Аж ахуйн нэгжийн эзэн нь хэн бэ хэмээх энгийн асуулт нь даяаршлын үед улам хэцүү хүнд бэрхшээлтэй болж байна: нарийн төвөгтэй, гэрээлэх үйл явцууд, үндэстэн дамнасан/олон үндэстний бизнес үйл ажиллагаа өргөн дэлгэрч байгаа нь асуудлыг гүнзгийрүүлж, үндэсний болоод олон улсын хууль тогтоомжоос гадуур байх нь элбэг байна. Олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгчид “маш олон тооны хэм хэмжээ,⁸ стандарттай нүүр тулах” боломжтой болсон бөгөөд ажиллагчдыг тодорхой бус байдалд байлгавал түүнд тохирсон, ногдох хууль тогтоомж байдаг байна. Гэсэн хэдий ч ажил олгогч нь зөвхөн ганц үүрэг хариуцлага хүлээхгүй- төр мөн хариуцлага хүлээх ёстой юм.

Хууль сахиулахгүй байх: Мэдээжийн хэрэг зөвхөн ганц хууль тогтоомжийг өөрчилснөөр асуудлыг шийдэж чадахгүй харин олон талын оролцогчид, салбараас хамтран тэмцэх шаардлагатай. Шүүхэд хандах боломж хязгаарлагдмал байх нь зөвхөн ганц хууль эрхзүйн асуудал биш бөгөөд энэ нь хоцрогдолд байгаа томоохон асуудлын нэг юм. Үүний адил, тодорхой гэрээнүүдийн хүрээнд эдгээр нь бусдын адил эрхээ эдэлж чадахгүй байгаа бөгөөд ажиллах бүртгэл байхгүй байгаа нь ядуурлын асуудал бус харин энэ нь мөлжлөг, эмзэг байдал, тэгш бус байдлыг мөн харуулж байна. Гэсэн хэдий ч, ажиллагчид хууль эрх зүйн мэдлэг⁹ дутмаг, хуулинд нийцүүлж үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхэд арга зүйн мэдлэг дутмаг, хуулинд нийцүүлснээр тусах нийгэм эдийн засгийн ашиг тусын талаар ойлголт мэдлэг дутмаг байгаа асуудал байсаар байна. Захиргаа удирдлагын бүтэц хүрээ эрхийг бодит¹⁰ байдалд хөрвүүлэхэд чадваржуулах нь чухал шаардлагатай байна. Хууль нь арга хэрэгсэл мөн бөгөөд

Даяаршилтай уялдан аливаа байгууллага, аж ахуйн нэгжийн эзэмшигчийг тодорхойлох асуудал улам төвөгтэй болж байна: давхар гэрээлэх, олон үндэстэн холилдон ажиллах зэрэг нь олон асуудлыг үүсгэхээс гадна тухайн улсын болон олон улсын хууль эрхзүйн хүрээнд зохицуулагдахгүй байх тохиолдол байдаг.

8 Daugareilh, 2008.

9 Lee and McCann, 2009.

10 Sengenberger, 2006.

нийгэм, улс төр, эдийн засгийн хүчин зүйлд гол түлхэц, хууль сахиулах явдал юм.

Олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь ОУХБ болоод түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүд харилцан зөвшилцөх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна гишүүн орнуудын хөгжлийн төвшинг харгалздаг. Гэхдээ энэхүү стандарт нь үргэлжид ийнхүү уян хатан нөхцөлтэй байх боломжгүй юм.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт болон тэдгээрийн уян хатан байдал. Үндэсний хууль тогтоомжийн хамрах цар хүрээ, агуулгат ажиллагчид багтдаггүйн улмаас тодорхой асуудлууд урган гардаг бол олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь өргөн цар хүрээг хамардаг. Энэхүү стандарт нь тодорхой уян хатан нөхцлийг бий болгосон тохиолдолд ажиллагчдыг агуулга, хүрээндээ багтаахгүй байх тохиолдол байдаг байна. Эдгээр нөхцөлүүд нь Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага болоод түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг харилцан зөвшилцөх, гишүүн орнуудын хөгжлийн янз бүрийн үе шатуудыг хүндэтгэн үзэх, түүхэн үндэслэл, хууль эрх зүйн тогтолцоог олж тогтооход чухал юм. Уян хатан нөхцөл гэдэг нь тодорхой нэг салбар, ажиллагчдын бүлэгт тус хөдөлмөрийн стандартын цар хүрээ нь хүрч чадахгүй байх эсвэл зарим нэг гол тодорхойлолтууд нь үндэсний түвшинд тодорхойлогдоогүй үлдсэн байх зэргийг хэлж болох юм. Ялангуяа жижиг дунд аж ахуйн нэгжүүд нь зарим тохиолдолд энэхүү хөдөлмөрийн стандартад¹¹ багтаагүй байдаг. Зарим конвенциуд нь ажиллагчдын тодорхой ангилал, бүлгийг хамруулахад үндсэн агуулгын хүрээнд хүндрэл гарч болзошгүй тохиолдолд тухайн бүлэг ажиллагчдыг агуулгадаа багтаадаггүй. 1994 оны Цагийн ажлын тухай 175 дугаар конвенци, 2000 оны Эхчүүдийн хамгааллын 183 дугаар Конвенц зэргийг дурдаж болно. Хэдий тийм ч өнөөг хүртэл ямар ч улс орон уян хатан нөхцлийг хэрэглээгүй байгаа бөгөөд 2001 оны Хөдөө аж ахуйн салбарын аюулгүй байдал ба эрүүл мэндийн тухай 184 дүгээр конвенцийн уян хатан нөхцөл нь тогтмол хэрэглэгдэх, хувиршгүй хүчин зүйл биш гэдгийг тодотгон дурьдах нь зүйтэй юм.

¹¹ Faundez, 2008.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын хяналт

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага нь гишүүн орнууд дахь олон улсын хөдөлмөрийн стандартын хэрэглээг хэд хэдэн байгууллагаар дамжуулан хөхиүлэн дэмжиж удирдан чиглүүлдэг. Үүнд:

- Конвенци болон Зөвлөмжийн хэрэгжилтийн Шинжээчдийн Зөвлөл нь тухайн улс хууль соёрхон баталсан гэрээ конвенцийг хууль тогтоомж болон практикт хэрхэн тусгасан тухай гишүүн улс орнуудын Засгийн Газрын тайлан илтгэлийг хянаж үзэж Засгийн Газартай хэлэлцээр хийдэг. Засгийн Газар нь тайлангийн хуулбарыг ажиллагчид, ажил олгогчдын байгууллагад илгээж зөвлөмж авч, конвенцийн хэрэгжилтийн талаархи санал зөвлөмжөө Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагад шууд хүргүүлэн өгдөг. Ингэснээр үндэсний хэмжээнд гурван талт хэлэлцээр хийгдэх боломж бүрддэг байна. Жилийн Ерөнхий санал асуулгаар Зөвлөл нь жишээ болох сайн практикийг жишээ болгон онцгойлон тодотгодог;
- Стандарт Хэрэгжилтийн Зөвлөл, гурван талт оролцооны байгууллага нь Шинжээчдийн ажлыг хянан үзэж Олон Улсын Хөдөлмөрийн Зөвлөгөөнөөр хэлэлцэх асуудлыг сонгодог;
- Эвлэлдэн Нэгдэх Эрх Чөлөөний Зөвлөл нь ажиллагчид эсвэл ажил олгогчдын холбоодоос өгсөн чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэх эрх болон хамтын хэлэлцээр хийх эрхийн тухай хуулийн зарчим хэм хэмжээ зөрчигдсөнтэй холбоотой тохиолдлыг хянан үзэж зөвлөмж боловсруулдаг;
- Ажиллагчид эсвэл ажил олгогчдын *Төлөөлөгчид*, конвенцийг соёрхон баталсан гишүүн орны асуулт тодруулга, *Олон Улсын Хөдөлмөрийн Чуулганы төлөөлөгчид*, *Удирдах байгууллагаас соёрхон баталсан конвенцийг хэрэгжүүлэх үүргээ биелүүлээгүй гишүүн орнуудын талаархи гомдол хүсэлтээ ирүүлдэг. Сүүлийн шатанд магадгүй зөвлөмж боловсруулах байгуулж болно.*

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой буруу ташаа үзэл хандлага.¹²

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын эрх мэдэл нь зөвхөн ганц үгийн уламжлалт утга санаагаар ажиллагчдад чиглэнэ хэмээн хязгаарлагдахгүй; харин энэ нь бүхий л хүн төрөлхтөнд хамааралтай юм. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь албан бус салбарт тохирохгүй, хамааралгүй гэсэн ташаа ойлголт нийтлэг байдаг ч үнэн хэрэгтээ, ихэнх олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь хараат, хараат бус, мөн албан болон албан бус эдийн засгийн салбарын бүхий л ажиллагчдад нийцтэй, таарч тохирдог юм¹³. Үнэн хэрэгтээ, хэд хэдэн олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь хуулийн хүрээнд тодорхойлогдсон “ажилтан, албан хаагчид” гэсэн явцуу ойлголтоос илүүтэй “ажилтан” гэсэн өргөн хүрээний ойлголтонд чиглэсэн, тэдэнд тохирсон, нийцтэй байхаас гадна зарим нь ил тодоор албан бус салбарт хамааралтай

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь хараат болон хараат бус, албан, албан бус бүхий л ажиллагчдад хамааралтай

12 Энэхүү товч дүгнэлтийг ОУХБ-ын Стандартын газраас 2009 онд гаргасан Rules of the Game нэгтгэлээс үзэх боломжтой бөгөөд бүрэн эхээр нь www.ilo.org/normes. хаягаас үзэх боломжтой.

13 Sengenberger, 2005, 51-52 дугаар хуудас; Trebilcock, 2004, 588 дугаар хуудас; ILO, 2002, 47 дугаар хуудас.

байдаг. Нэлээд хэдэн олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь албан бус салбарт ажиллагчдад нийцгүй байдаг нь үнэн бөгөөд харамсалтай нь албадлага хэрэглэхгүй байх нь албан бус салбарт хязгаартай биш/ түгээмэл байдаг: тиймээс гол асуулт нь холбогдох стандартыг хэрэглэх эсэхдээ эргэлзэх биш харин хэрхэн хийх нь чухал юм.¹⁴

Улс орнууд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартыг хэрхэн хүндэтгэн үздэг вэ?

Олон Улсын хуулинд, аливаа улс орон конвенцэд нэгдэн орж соёрхон баталсан л бол түүнийг хүндэтгэн үзэж байх хуулийн үүрэг хүлээхээр тусгасан байдаг. Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандартыг дагаж мөрдөх, биелүүлэх хэд хэдэн арга замыг олон улсын хөдөлмөрийн стандартад заасан байдаг: хууль тогтоомж, журам, хамтын хэлэлцээр, арбитр /хөндлөнгийн шүүх/, шагнал урамшуулал, шүүхийн шийдвэр эсвэл эдгээр аргыг нэгтгэх зэрэг аргыг хэрэглэж болно. Тухайн орон хууль тогтоомжоо соёрхон баталсан конвенцтой нийцүүлэхээр шийдвэрлэж болох-жишээлбэл, хэрвээ улс орон нь бүх ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалахад чиглэсэн Зохион Байгуулах Эрхийн тухай 87 дугаар конвенцийг 1948 онд соёрхон баталсан бөгөөд эвлэлдэн нэгдэх, байгууллагад нэгдэн орох эрхтэй холбоотой үндэсний хууль тогтоомж нь бүх л ажиллагчдад чиглэсэн байх ёстой. Гэсэн хэдий ч, зөвхөн ганц хуулийн хүрээнд дагаж мөрдөх нь олон улсын хуулийн хүрээнд хангалттай бус бөгөөд улс орон нь бодит практикаа соёрхон баталсан конвенцтэй мөн нийцүүлэх хэрэгтэй юм.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт мөн соёрхон батлаагүй гэрээ конвенцүүд, зөвлөмжүүд нь гишүүн орнуудад загвар болох ба эдгээр нь улс орон бодлого хууль тогтоомж боловсруулах, ТББ, эсвэл хөдөлмөрийн эрхийг дэмжигчдийг хөхиүлэн дэмжих мөн холбогдох хэргийг шийдвэрлэхэд шүүхэд хэрэглэгдэж болох юм.

Найман суурь конвенц, “Засаглал”-ын дөрвөн конвенц нь албан бус салбарт онцгой хамаатай.

Суурь, үндсэн эрхүүд нь ихэвчлэн эдийн засгийн албан бус салбарт л хамаарагдах мэтээр салангидаар дурьдагдсан байдаг. Суурь 8 конвенцийн хэрэгжилт нь чухал хэдий ч энэ нь Зохистой Хөдөлмөрийн зорилгод хүрэхэд хангалттай бус юм.

Тиймээс, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Удирдлагаас 1995 оноос хойш өөр дөрвөн конвенцийг “нэн тэргүүний конвенцүүд” хэмээн авч үзсэн. (тэдгээр нь өнөөдөр “засаглал”-ын конвенциуд хэмээн нэрлэдэг). Эдгээр нь: хөдөлмөрийн хяналт, хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого болон гурван талт зөвлөлдөөн гэсэн гурван сэдэвтэй холбоотой ба 2008 оны Тунхаглалаар “засаглалын хувьд хамгийн чухал үзэл санаа/асуудал”¹⁵ гэсэн хөдөлмөрийн үндсэн стандарттай хамт соёрхон батлагдсан. Эдгээр конвенц нь:

- Хөдөлмөрийн Хяналт Шалгалтын тухай Конвенц, 1947 (No. 81),
- (Хөдөө Аж Ахуйн) Хөдөлмөрийн Хяналт шалгалтын тухай Конвенц, 1969 (No. 129),
- Хөдөлмөр Эрхлэлтийн Бодлогын тухай Конвенц, 1964

¹⁴ Trebilcock, 2004, 588-589 дугаар хуудас.

¹⁵ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж дахь ОУХБ 2008, Тунхаглал, II B iii хэсэг, хавсралтын II A vi хэсгээс үзнэ үү.

(No. 122),

- Гурван талт зөвшилцлийн тухай Конвенц, 1976 (No. 144) (Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартууд)

Бүгдийг нь хамтад нь авч үзэн эдгээр арван хоёр конвенцийг үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлвэл албан бус салбарыг сайжруулахад ажиллагчид, ажил олгогчдод дөхөм болох юм. Гэсэн хэдий ч, олон улсын хөдөлмөрийн бусад стандартуудын хэрэгжилт ч чухал ач холбогдолтой юм. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын 2002 оны Зохистой Хөдөлмөр болон албан бус салбарын тайланд “албан бус салбар дахь зохистой хөдөлмөрийг дэмжин хэрэгжүүлэхэд тохиолдож буй алдаа дутагдалд бүрэн дүүрэн анхаарч ажиллахын тулд ажлын нөхцөл байдал, аюулгүй байдал ба эрүүл ахуй, орлогын аюулгүй байдал, түүнчлэн ажлын аюулгүй байдал болон эмзэг бүлгүүдэд¹⁶ тэгш хандах үндсэн зарчмууд зэрэг бодит асуудлуудын хүрэн дэх үндсэн стандартыг өргөжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна” хэмээн дурьдсан байдаг.

Мэдээжийн хэрэг, өнөөгийн бүх л конвенциуд нь албан бус салбарт чиглэгддэггүй бөгөөд жишээлбэл, үйл ажиллагаа хаагдахад мэдэгдэл өгөх зарчмын тухай 1982 онд баталсан Хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай 158 дугаар конвенц нь эдийн засгийн албан салбарын аж ахуйн нэгжүүд рүү чиглэсэн.

Зарим олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь албан бус салбарын ажиллагчдад шууд чиглэсэн байдаг бол зарим нь анхнаасаа энэ салбарын ажиллагчдад чиглээгүй ч Конвенцэд нэмэлт заалт оруулах тухай 1978 оны Хөдөлмөрийн Захиргааны тухай 150 дугаар конвенц болон 1984 оны Хөдөлмөр Эрхлэлтийн бодлогын 169 дүгээр зөвлөмжийн дагуу нэмэлт заалтаар хожим нь оруулсан байдаг.

Үүний дараагийн хэсэгт албан бус салбарт хамгийн их холбоотой олон улсын хөдөлмөрийн стандартууд болон тэдний хамрах хүрээний талаар дурьдах болно.

Хөдөлмөрийн хүрээний үндсэн эрхүүд. Албан болон албан бус эдийн засгийн салбарт Хөдөлмөрийн хүрээний үндсэн эрхүүдийн хэрэгжилтийг хөхиүлэн дэмжих, ойлгуулах, биелүүлэх, хүндэтгэн дагаж мөрдөх нь сайтар хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг. Гэсэн хэдий ч дээр дурьдсанчлан, албан бус салбарт хөдөлмөрийн хүрээний үндсэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд тодорхой бэрхшээлүүд тохиолддог:

Хөдөлмөрийн хүрээний суурь зарчим, үндсэн эрх

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын гишүүн орон болсноор олон янзын үүргийг хүлээх болдог. Жишээлбэл 1998 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Хуралдаанаар хөдөлмөрийн хүрээний суурь зарчим, үндсэн эрхийн тухай Тунхаглалыг соёрхон баталсан бөгөөд энэ тунхаглалд “Гишүүн бүх орнууд болон соёрхон батлаагүй байгаа орнууд ч Байгууллагын гишүүн гэдгээрээ Конвенцэд заагдсан суурь зарчмууд, үндсэн эрхийг үнэнч шударгаар хуулийн дагуу хүндлэх, хөхиүлэн дэмжих, ухамсарлан ойлгох үүрэг хүлээнэ” хэмээн заасан байдаг. Эдгээрт, эвлэлдэн нэгдэх эрх, хамтын хэлэлцээ хийх эрхээ үр ашигтайгаар мэдэх, албадан эсвэл заавар хийх хөдөлмөрийг устгах, хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах, хөдөлмөр эрхлэлт ажил мэргэжилтэй холбоотой ялгаварлан гадуурхлыг устгах зэрэг орно.

¹⁶ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж дахь ILO, 2002 Decent Work and the Informal Economy бүтээлийн 44 дүгээр хуудсаас үзнэ үү.

- **Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон хамтын хэлэлцээ хийх эрхээ үр дүнтэйгээр мэдэх.** Эвлэлдэн нэгдэх эрх болон хамтын хэлэлцээ хийх эрх нь ажиллагчид болон ажил олгогчид, тэдний үйл ажиллагаанд шууд тулгараад байгаа асуудалд нөлөөлөх, хөдөлмөрлөх нөхцлөө сайжруулахад дуу хоолойгоо өгөх боломжийг бүрдүүлэх зорилготой. Өөрөөр хэлбэл, ажлын байран дахь ардчиллыг илэрхийлдэг. Үндсэн суурь хоёр конвенц болох 1948 оны Эвлэлдэн Нэгдэх Эрх Чөлөө болон хэлэлцээ зохион байгуулах эрхийг хамгаалах тухай 87 дугаар конвенц нь ажиллагчид болон ажил олгогчид ямар ч ялгаагүйгээр, урьдчилан зөвшөөрөл авалгүй, өөрийн саналаар байгууллага байгуулах эрхийн хүрээг бий болгодог бол 1949 оны Зохион байгуулах, Хамтын Хэлэлцээ Хийх Эрхийн тухай 98 дугаар конвенц нь эвлэлдэн нэгдэхийн эсрэг чиглэсэн алагчилах үйлдлээс хамгаалуулахад чиглэгдсэн эрх зүйн баримт бичгүүд юм. Түүнчлэн энэ баримт бичигт хамтын гэрээ байгуулах замаар хөдөлмөрлөх нөхцлийг зохицуулах үүднээс шаардлагатай тохиолдолд ажил олгогч болон ажил олгогчийн байгууллага, ажиллагчдын байгууллагын хооронд сайн дурын үндсэн дээр хэлэлцээ хийхийг хөхиүлэн дэмжих, үүнд дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн авах арга хэмжээний талаар заасан байдаг.

Аливаа байгууллага байгуулах, байгууллагад элсэн орох тухай эрх нь 87 дугаар конвенцид заагдсан бөгөөд энэ нь ажиллагчид болоод ажил олгогчдод¹⁷ аль алинд нь хамааралтай. ОУХБ-ын Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хороо (CFA) нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч, гэрийн үйлчлэгч ажиллагчид, хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллагчид, түр хугацаагаар ажиллагчид, шилжин ажиллагчид гэх мэт салбарын ажиллагчид энэхүү эрхийг эдлэх хэрэгтэй болохыг тодотгосон байдаг. Түүнчлэн, хууль эрх зүйн хүрээнд үйлдвэрчний эвлэл байгуулахад саад болох, хойшлуулах зэрэг нь 87 дугаар конвенцийг зөрчиж байгаа үйлдэл мөн хэмээн бичигдсэн байна. Хамтын хэлэлцээ хийх эрхийн тухай 98 дугаар конвенц нь бүх ажиллагчдад чиглэсэн бөгөөд гишүүн улсын зэвсэгт хүчин ба цагдаагийн байгууллагын бие бүрэлдэхүүн, төрийн захиргааны албан хаагчдад хамаарахгүй.

Эвлэлдэн Нэгдэх Эрх Чөлөө ба Хамтын Хэлэлцээ хийх эрхийн тухай конвенцтэй холбогдох бусад суурь конвенцид цалин хөлстэй ажиллах эсвэл¹⁸ өөрөө өөртөө ажиллах зэрэг хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн бүхий л хэлбэрийг хамарсан 1975 оны Хөдөөгийн Ажиллагчдын

¹⁷ Цагдаа, зэвсэгт хүчнийхэнд хамаарахгүй.

¹⁸ ILO, 2006, 279-р хэсэг.

Байгууллагын Тухай 141 дүгээр конвенц болон 1981 оны Хамтын Хэлэлцээ Хийх тухай 154 дүгээр конвенц хамаарна.

- **Албадан эсвэл заавал хийх хөдөлмөрийн бүхий л хэлбэрийг устгах тухай.** Аливаа ажил үйлчилгээг шийтгэл, торгуулийн хэлбэрээр айлган сүрдүүлж зайлшгүйгээр албадан шаардаж хийлгэх нь албадан хөдөлмөр юм. Үүнд, цалин хөлс, хоол унд эсвэл газрыг барьцаалах/суутгах/, бие махбодийн эсвэл бэлгийн хүчирхийлэл хэрэглэх, хөдөлгөөнийг хорих, цоожлох зэргээр сайн дурын¹⁹ үндсэн дээр биш хүчирхийлэл хэрэглэх зэрэг үйлдлүүд орно. Албадан хөдөлмөрийг хориглох нь дараах хоёр суурь конвенцид хамаарагддаг: 1930 оны Албадан Хөдөлмөрийн тухай 29 дүгээр конвенц - уг конвенцийг соёрхон баталсан улс орноос албадан хөдөлмөрийг хориглох, хууль бус албадан хөдөлмөрийг хориглох, шийтгэл хүлээлгэхийг шаарддаг бол 1957 оны Албадан Хөдөлмөрийг Устгах тухай 105 дугаар конвенц нь албадан хөдөлмөрийг зогсоох тухай зорилгуудыг тодорхойлсон байдаг. Энэ хоёр конвенц нь бүх л хүн төрөлхтөнд хамааралтай.
- **Хөдөлмөр эрхлэлт ажил мэргэжилтэй холбоотой ялгаварлан гадуурхлыг устгах тухай.** Ялгаварлан гадуурхлыг устгах нь бүх ажиллагчдыг ажлаа чөлөөтэй сонгох, хүч чадлаа бүрэн дүүрэн дайчлан ажиллах, мэдлэг ур чадварт нь тохирсон мөнгөн шагнал урамшуулал олгох зэрэгт нэн чухал юм. Энэхүү суурь эрх нь 1951 оны Тэгш цалин хөлс олгох тухай 100 дугаар конвенц болон 1958 оны Алагчлахгүй байх тухай (Ажил мэргэжил хөдөлмөр эрхлэлт) 111 дүгээр конвенцэд тусгагдсан байдаг ба соёрхон баталсан улс орнуудыг эрэгтэй эмэгтэй ажиллагчдад тэгш цалин хөлс олгох зарчмыг хэрэгжүүлэхийг шаарддаг.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх болон хамтын хэлэлцээ хийх эрх нь ажиллагчид болон ажил олгогчид, тэдний үйл ажиллагаанд шууд тулгарч буй асуудалд нөлөөлөх, хөдөлмөрлөх нөхцлөө сайжруулахад дуу хоолойгоо өгөх боломж бүрдүүлэхэд чиглэгддэг.

111 дүгээр конвенцийн зорилгоор “алагчлахгүй байх” гэдэг нь арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, шашин шүтлэг, улс төрийн үзэл бодол, үндэс угсаа буюу нийгмийн гаралд үндэслэн ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт тэгш боломж, хандлагыг үгүйсгэх, эсвэл зөрчихөд хүргэж байгаа ялгаварлах, хавчин гадуурхах, эсвэл давуу байдал олгох үйлдэл хэмээн заасан байдаг. Конвенцийг соёрхон баталсан улс орон бүр үндэсний онцлог, практикт тохирсон арга зүйгээр ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлтэд тэгш боломж олгох, тэгш хандах, бүх төрлийн алагчлалыг устгахад чиглэсэн арга хэмжээг хөхиүлэн дэмжиж,

¹⁹ <http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofchildlabour/lang--en/index.htm> хаягаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

үндэсний бодлого хууль тогтоомжиндоо тусгаж, тунхаглан зааж хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Хоёр конвенц нь бүх ажиллагчдад чиглэсэн бол харин 111 дүгээр конвенц нь алагчлалын талаарх тодорхой үндэслэлүүдийг агуулсан байдаг.

Энэхүү суурь эрхтэй холбогдох бусад суурь биш конвенц, зөвлөмжүүд: 1981 оны Гэр Бүлийн үүрэг хариуцлага бүхий ажиллагчийн тухай 156 дугаар конвенц болон цагийн хөдөлмөр эрхлэгчид, гэрээр ажиллагчид болон түр хугацааны ажиллагчдын хөдөлмөрлөх нөхцлийн талаар хангалттай сайн зохицуулалт, хяналттай байх талаар заалт нэмэлт бүхий дагалдах 165 дугаар зөвлөмж (21 дүгээр мөр), Шинжээчдийн Зөвлөлийн үзэж байгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт болон тохирсон ажлын байраар хангахыг албан болон албан бус салбарт²⁰ дэмжих Хөгжлийн Бэрхшээлтэй хүмүүсийн мэргэжлийн Нөхөн Сэргээлт, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай 1983 оны 159 дүгээр конвенц, Уугуул болон Омгийн хүмүүсийн тухай 1989 оны 169 дүгээр конвенц зэрэг болно.

Хүүхдийн хөдөлмөр нь удам дамжсан ядуурлыг гүнзгийрүүлж, албан бус салбарыг бий болгодог

- **Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах үр дүнтэй арга замууд.** Насны онцлог, мэдлэг, туршлага дутмаг, бие бялдрын хөгжлийн хувьд томчуудтай адил биш мөн өөрийн хүсэл сонирхлоо хамгаалах хүч чадал хомс байдгаас хүүхдэд онцгой хамгаалал шаардлагатай хэмээн үздэг. Хүүхдийн хөдөлмөр нь удам дамжин ядуурлыг илүү уртасган гүнзгийрүүлж, албан бус салбарыг бий болгодог бөгөөд хөдөлмөр эрхлэгч хүүхдүүд нь сургуульд хамрагдаж чадахгүйгээс ирээдүйн эдийн засгийн албан салбарт ажиллах боломжийг хязгаарлаж тэдний ирээдүйд сөргөөр нөлөөлдөг. Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах тухай асуудал нь Хөдөлмөрийн насны доод хязгаарын тухай 1973 оны 138 дугаар конвенц болон Хүүхдийн Хөдөлмөрийн Тэвчишгүй Хэлбэрийн тухай 1999 оны 182 дугаар конвенцид хамаатай.

182 дугаар конвенц нь 18-аас доош насны бүх хүүхдэд хамаарна. 182 дугаар Конвенцид, хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөр гэдэгт үндэсний түвшинд ажиллагчид болоод ажил олгогчдын байгууллагатай зөвлөлдсөний үр дүнд тодорхойлогдсон, хүүхдийг хил дамжуулан худалдах, өр төлөөсний барьцаа болгох, цэрэг дайны ажиллагаанд ашиглах, садар самуун, биеийг нь үнэлүүлэх үйл ажиллагаанд албадан хүчээр татан оролцуулах, хар тамхи, мансууруулах бодис хил дамнуулан худалдаалахад

²⁰ Schlyter, 2002.

ашиглах, хүүхдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, зан байдал, ёс суртахуунд нөлөөлөхүйц аюултай, хор нөлөө бүхий үйл ажиллагаанд хүүхдийг ашиглах зэрэг хууль бус үйл ажиллагаануудыг хамруулсан байна.

138 дугаар конвенц нь хамгийн уян хатан заалттай суурь конвенц юм. Тус конвенц нь “хүүхдийн хөдөлмөрийг бүхэлд нь устгана” гэсэн тодорхой зорилготой. Энэхүү зорилгодоо хүрэхийн тулд улс орныг “хүүхдийн хөдөлмөрийг бүхэлд нь үр дүнтэйгээр устгахын тулд үндэсний бодлого боловсруулах, хөдөлмөр эрхлэх насны доод хэмжээг тогтоох, мөн залуу хүний бие бялдар, оюун санааны хөгжлийн онцлогт нийцүүлсэн түвшин хязгаар тогтоох”-ыг шаарддаг (1 дүгээр зүйл). Түүнчлэн хөдөлмөр эрхлэх насны доод хязгаарыг 15,(хөнгөн ажилд 13 нас) аюултай, хүнд хүчир ажилд 18 нас (16 наснаас доош бол хэд хэдэн хүнд нөхцөлтэйгээр) байхаар тус тус тогтоосон байдаг. Эдийн засаг болон боловсролын орчин нөхцөл хангалтгүй хөгжсөн газарт анхлан тогтоосон насны доод хязгаарыг 14 (хөнгөн ажилд 12) боломжтой байхаар заасан. 138 дугаар конвенц нь уян хатан шинжтэй бөгөөд улс орнуудыг шаардлагатай үед ажиллагчид болоод ажил олгогчийн байгууллагатай зөвшилцсөний дараа тодорхой ажлуудад түр хугацаагаар хориг хязгаар тавихыг хүлээн зөвшөөрдөг (4 дүгээр зүйл). Мөн соёрхон баталсан улс орны эдийн засаг болон удирдлагын хөгжил нь хангалтгүй бол ажиллагч болон ажил олгогчийн байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр цар хүрээнд нь хязгаарлалт хийхийг зөвшөөрдөг. 138 дугаар конвенц нь зайлшгүй хамрах ёстой салбаруудын жагсаалтыг тодорхойлсон байдаг.

Энэхүү суурь эрхтэй холбогдох бусад конвенцүүд: Залуучуудын эрүүл мэндийн үзлэгийн тухай 78 дугаар конвенц нь агуулгын хувьд албан бус эдийн засгийн тухай багтаасан (*гудамж талбайд хийх ажлууд гэх мэт*).

**Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартууд нь
Зохистой Хөдөлмөрийг дэмжихэд
хэрхэн нөлөөлдөг тухай**

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартууд нь уян хатан, улс үндэстнүүдийн онцлогт тохируулж болохуйц байхаар боловсруулагдсан. Эдгээр стандартуудыг гурван талт байгууллагуудын эрх зүйн ардчилсан орчин, сайн засаглал бий эсэхийг хянан нягталж зөвшилцсөний үр дүнд авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандарт нь ажиллагчдын хамгийн наад захын нийгмийн суурь хөрсийг бий болгож, тэдэнд зөвхөн ганц үндсэн эрхээ эдлэхээс гадна бусад олон төрлийн эрхүүдээ өргөн хүрээнд тодорхойлох, хэрэглэх, эдлэх боломж, чадавхийг нэмэгдүүлдэг байна.

Тиймээс эдгээр нь Зохистой Хөдөлмөрийг дэмжих, албан бус салбарыг арилгахад нөлөөлөх чухал арга зам юм. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт нь олон талаасаа ашигтай: “(i) зарим нь албан бус салбарт ажиллагчдыг чадваржуулж, идэвхжүүлдэг;

(ii) зарим нь албан бус салбарт тохиолддог асуудлуудыг үл ойшоож орхигдуулсан засгийн газруудыг бодлогоо боловсруулахад чиглэл заавар болохуйц биеэ даасан зүйл, заалттай;

(iii) соёрхон баталснаар эсвэл (ерөнхий санал асуулгаар нягтлагдсан) олон улсын хөдөлмөрийн стандартууд нь тогтмол хугацаанд хянаж үзэж байх, ажил олгогч болон ажиллагчдын байгууллагуудад албан бус салбартай хамаатай асуудлыг хөндөж зөвшилцөх боломж олгох зэрэг удирдлага хяналтын тогтолцоог бий болгохыг зөвлөдөг.

(iv) стандартууд нь Зохистой Хөдөлмөрийг дэмжихэд чиглэсэн нөлөөлөл хамтын ажиллагааны гол хөрс болдог;

(v) улс үндэстнүүд даган мөрдөж хэрэгжүүлээгүй бол (хэрэгжүүлэх боломжтой хэдий ч) засаглалын буруугаас үүдэлтэй болохыг илрүүлдэг

(vi) албан бус салбарын асуудлыг тусган хэрэгжүүлвэл эдгээр стандарт нь нь тэгш байдлыг хангасан хөгжлийг хөхиүлэн дэмждэг”

Эх үүсвэр Trebilcock, A. 2004. “International labour standards and the informal economy”, in J.C. Javillier; B. Gernigon; G. Politakis (eds). *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir* (Geneva, ILO), 585-613-р хуудас, 613-р хуудас.

Засаглалын конвенциуд ба бусад холбогдох олон улсын хөдөлмөрийн стандартууд

- **Хөдөлмөрийн хяналт.** Олон улсын хөдөлмөрийн нэлээд хэдэн стандартад тавигддаг шаардлагын дагуу хөдөлмөрлөх нөхцөл болон ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой хөдөлмөрийн зохицуулалт хийгдсэн болон хэрэглэж байгаа эсэхийг хянан нягтлахад хөдөлмөрийн хяналт шалгалт нь чухал юм. Энэ нь албан бус ажил, хөдөлмөр эрхлэхтэй тэмцэх гол үндэс суурь нь юм. Засаглалын 81 дүгээр конвенц нь соёрхон баталсан улс орнуудыг үйлдвэрлэл, худалдааны салбарын үйл ажиллагаандаа хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын тогтолцоотой байхыг шаарддаг ч уул уурхай болон тээврийн салбаруудыг үүнд хамруулан үзэхгүй байж болдог. Түүнчлэн энэ нь хөдөлмөрийн хяналтын үйл ажиллагааны цар хүрээ, чиглэл, байцаагчдыг ажилд авах, тэдний тоо, тэдэнд зайлшгүй үзүүлэх ёстой шагнал тэтгэмжүүдийг олгоход шаардлагатай зохион байгуулалт бүтэц, тэдний эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг тодорхойлон бий болгодог. 1995 оны протоколоор²¹ худалдааны бус-үйлчилгээний салбарт ажиллагчдын болон үйлдвэрлэл, худалдааны салбарын биш ажлын байрны бүх ангиллын хяналтын байцаагчийн хамрах хүрээг нэмэгдүүлсэн. Засаглалын 129 дүгээр Конвенц нь 81 дүгээр конвенцтэй агуулгын хувьд ижил төстэй ч энэ нь хөдөө аж ахуйн салбарт чиглэсэн байдаг (Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт хэсгийн товчоос үзнэ үү).

- **Хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого.** Олон улсын нэлээд хэдэн хөдөлмөрийн стандарт нь үндэсний эдийн засаг, нийгмийн бодлогын зөвлөмж заавар болдог бөгөөд тэдгээр нь албан бус салбартай нягт хамааралтай: “ажил хайж байгаа болон ажилд ороход бэлэн” хүн бүрт хамаатай. Хөдөлмөрийн Бодлогын тухай 196 оны 122 дугаар конвенц нь соёрхон баталсан улс орнуудыг “үр ашигтай, бүрэн, чөлөөт хөдөлмөр эрхлэлтийн сонголтод дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэгдсэн идэвхтэй бодлогыг гол зорилго болгон зарлаж хэрэгжүүлэх”-ийг шаарддаг ба энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ Засгийн Газрууд нь албан бус салбарт ажиллаж байгаа идэвхтэй төлөөлөлтэй зөвлөлдөх хэрэгтэй гэж Шинжээчдийн Зөвлөл үздэг.

Хөдөлмөр эрхлэлтийн Бодлогын тухай Зөвлөмж. 1984 (No. 169)-д мөн л албан бус салбарын асуудлууд тусгагдсан байдаг. Албан бус эдийн засаг нь ажлын

Олон улсын хөдөлмөрийн нэлээд хэдэн стандартад тавигдах шаардлагын дагуу хөдөлмөрлөх нөхцөл болон ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой хөдөлмөрийн зохицуулалт хийгдсэн болон хэрэглэж байгаа эсэхийг хянан нягтлахад хөдөлмөрийн хяналт шалгалт нь чухал юм. Албан бус ажил, хөдөлмөр эрхлэхтэй тэмцэх гол үндэс суурь нь юм.

21 1995 оны Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) чуулганы протокол

байр бий болгодог учраас бодлогын хүрээнд албан бус эдийн засгийн ач холбогдлыг анзаарч онцлох, “төв суурин болон хөдөө орон нутаг дахь гэр бүлийн бизнес болон ганцаарчилсан, бие даасан хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн хөдөлмөр эрхлэлтийн хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэх” шаардлагатайг энэхүү зөвлөмжөөр онцлон заасан байдаг. Энэхүү зөвлөмжөөр, нөөц баялгаас хүртэх, бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд нэвтрэх, зээл авах боломжоор хангагдах, дэд бүтцээ сайжруулах, сургалт тоног төхөөрөмж, техникийн мэргэжил ур чадвараа нэмэгдүүлэх, технологоо дээшлүүлэх зэрэг албан бус салбарын үйлдвэрлэл, үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээг тодорхойлсон байна. 169 дүгээр Зөвлөмжинд хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, албан бус салбарын ажлын нөхцлийг сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээ авахдаа гишүүн орон нь албан бус салбарыг үндэсний эдийн засагт аажмаар нэгтгэх, албан бус салбарын зохицуулалтын талаарх арга хэмжээг өргөжүүлэн нэмэгдүүлэх арга замыг хөхиүлэн дэмжих талаар тусгасан байдаг.²²

Хөдөлмөрийн
Захиргааны тухай 1978
оны 150 дугаар конвенц
нь гадны ямар нэг
дэмжлэг туслалцаа авч
чаддаггүй өөрөө өөртөө
ажил олгогчид, албан
бус салбарт ажиллагчид
гэх мэт хууль эрхзүйн
хүрээнд хамрагддаггүй
ажиллагчдад чиглэсэн
“хөдөлмөрийн
захиргааны
тогтолцооны чиглэл,
үйл ажиллагааг,
шаардлагатай бол үе
шатлалаар, өргөжүүлэн”
ажиллахыг хөхиүлэн
дэмждэг.

- **Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих.** Өөр нэгэн чухал ач холбогдолтой, өргөн хүрээний баримт бичиг нь жижиг дунд үйлдвэрлэлд²³ ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой асуудлуудыг нарийвчлан тусгасан **Жижиг Дунд үйлдвэрүүдэд ажлын байрыг бий болгох тухай 1998 оны 189 дүгээр зөвлөмж** юм. Энэхүү зөвлөмж нь, ажлын байр бий болгох, жижиг дунд үйлдвэрлэлийг²⁴ дэмжих замаар албан бус салбарт ажиллагчдыг албан салбарт нэгтгэхэд чиглэсэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхэд үнэтэй заавар чиглэл нь болдог гэж Шинжээчдийн Зөвлөл үздэг. Түүнчлэн Хоршооллыг дэмжих тухай 2002 оны 193 дугаар Зөвлөмжийг мөн дурьдах нь зүйтэй. “Хоршоодын бүртгэлийг аль болох түргэн шуурхай, энгийн хялбар, хямд, үр ашигтайгаар хийх зорилгоор зохион байгуулалтын хүрээг бий болгох” хэрэгцээ шаардлагын талаар догол мөр 6 (а)-д бичигдсэн ба үүнд, “Засгийн газрууд нь, наад захын амьжиргаа залгах төдий үйл ажиллагаанаас (заримдаа энэ нь “албан бус салбар”-ыг хамааруулдаг) хууль эрх зүйн хүрээнд хамгаалагдсан ажлууд, эдийн засгийн хүрээнд бүрэн нэгтгэн шилжүүлэхэд хоршоодын гүйцэтгэх

22 Албан бус салбар дахь ажлын байр нь “бүтэцлэгдсэн эдийн засгийн тогтолцоонд үл хамаарах эдийн засгийн үйл ажиллагаа” гэж тодорхойлогдов.

23 ЖДҮ-ийн талаарх сэдвийг энэхүү материалд албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгж, ЖДҮ, хөдөлмөрийн хуулийн хүрээнд авч үзсэн бөгөөд Faundez, 2008 материалаас дэлгэрэнгүй үзэх боломжтой.

24 ILO, 2004, 173 дугаар хэсэг.

чухал үүргүүдийг хөхиүлэн дэмжих хэрэгтэй” хэмээн дурьдсан байдаг. (догол мөр 9)

- **Гурван талт оролцооны зарчим.** Гурван талт оролцооны зарчим нь олон улсын түвшинд, ОУХБ-ын үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд чухал мөн үндэсний түвшинд ч зайлшгүй шаардлагатай юм. Түүнчлэн олон улсын хөдөлмөрийн стандартыг хэрэгжүүлэхэд нийгмийн түншлэл, хамтын ажиллагаа, оролцоог идэвхжүүлдэг учраас үндэсний хэмжээнд хөдөлмөрийн янз бүрийн асуудлаар нийгмийн хэлэлцээрийг хөхиүлэн дэмждэг байна. Гурван талт зөвлөлдөөний тухай конвенц нь, олон улсын хөдөлмөрийн зарим нэг стандарттай хамаатай ОУХБ-ын үйл ажиллагааны талаар соёрхон баталсан улс орон бүр үр дүнтэй зөвлөлдөх дүрэм, журам батлан хэрэгжүүлэх талаар арга хэмжээ авах тухай (соёрхон баталсан конвенцийн тухай Засгийн Газрын тайлангууд, соёрхон батлаагүй конвенцуудыг дахин хянах, үр нөлөө нь гараагүй Зөвлөмжүүд, соёрхон батлагдсан конвенцүүд цуцлагдах гэх мэт) заасан байдаг. Шинжээчдийн Зөвлөл нь энэхүү конвенцтэй холбогдуулан “аль нэг бусад байгууллагын төлөөллийг зөвшилдөөнд оролцохыг хориглодоггүй ч, ажил олгогч болон ажиллагчдын төлөөлөлийн ихэнх байгууллагыг зөвшилдөөнд оролцохыг шаарддаг. Юуны өмнө, албан ёсны төлөөллийн байгууллагаар хангалттай төлөөлүүлж чадахгүй өөрөө өөртөө ажиллагчид, тариаланчид, хоршоодын²⁵ гишүүд зэрэг ажиллагчид болоод ажил олгогчдын төлөөллийн санаа бодлыг хүлээн авах нь ашигтай байж болох юм.
- **Хөдөлмөрийн захиргаа.** Хөдөлмөрийн Захиргааны тухай 1978 оны 150 дугаар конвенц болон Хөдөлмөрийн Хяналтын тухай Конвенцийн нэмэлт 1995 оны №81 дүгээр Протоколоор агуулгын хамрах хүрээг нэмэгдүүдсэн. 150 дугаар конвенцид хуулиар Гишүүн орны тодорхойлсон, гаднаас ямар нэг дэмжлэг тусламж авч чаддаггүй, албан бус салбарт ажилладаг, өөрөө өөртөө ажиллагчид хөдөлмөрийн харилцаанд орж чаддаггүй ажиллагчдад чиглэсэн “үндэсний онцлогоос хамаарч аль болох ихээхэн тооны ажиллагчдын (.....) хэрэгцээг хангах шаардлагатай бол гишүүн орон нь, хэрвээ шаардлагатай бол, үе шатлалаар, хөдөлмөрийн захиргааны тогтолцооны чиглэл, үйл ажиллагааны агуулгыг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй” хэмээн заасан (7 дугаар зүйл).

Олон улсын хэд хэдэн хөдөлмөрийн стандарт нь үндэсний эдийн засаг, нийгмийн бодлогын зөвлөмж заавар болдог бөгөөд албан бус салбартай нягт хамааралтай: “ажил хайж байгаа болон ажилд ороход бэлэн” хүн бүрт хамаатай.

²⁵ ILO, 2000, 37 дугаар хэсэг.

Сургалт, боловсролын талаарх Олон улсын баримт бичгүүд нь албан бус салбарын үйл ажиллагааг эдийн засгийн салбарын Зохистой Хөдөлмөр эрхлэлттэй нэгтгэхэд чиглэгдсэн байдаг.

- **Мэргэжлийн чиг баримжаа ба сургалт.** Сургалт, боловсрол нь хүмүүсийг зохистой хөдөлмөрийн талаар мэдрэх, аятай тааламжтай байлгах гол чухал зүйл юм. Хүний Нөөцийн Хөгжлийн тухай 1975 оны 142 дугаар Конвенц болон Хүний Нөөцийн Хөгжлийн тухай 2004 оны 195 дугаар Зөвлөмж нь ур чадварыг чухалчлан үзсэн учраас албан бус салбарт хамаатай. 142 дугаар конвенцийн олон зүйл заалт болон бусад баримт бичгийн²⁶ агуулгад албан бус салбар нь шууд бусаар тусгагдсан байдаг гэж Шинжээчдийн Зөвлөл онцлон тэмдэглэсэн байдаг. 142 дугаар конвенц нь “бие хүн”, Тахир дутуу (Хөгжлийн Бэрхшээлтэй) хүмүүсийн мэргэжлийн нөхөн сэргээлт, хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай 1983 оны 159 дүгээр Конвенц нь “хувь хүн”-д чиглэсэн байдаг. 195 дугаар Зөвлөмжид, (өмнөх 148 дугаар зөвлөмжөөр солигдож 2004 онд соёрхон батлагдсан) гишүүн орон нь “албан бус эдийн засгийн салбараас эдийн засгийн амьдралын зонхилох гол хэсэгт бүрэн дүүрэн нэгтгэгдсэн зохистой хөдөлмөрийн хэлбэр рүү шилжихэд тохиолдож буй бэрхшээлийг шийдвэрлэх; зохистой ажлын байр бий болгох, сургах, боловсрол олгоход чиглэсэн бодлого, хөтөлбөр боловсруулах, мөн ажиллагчид болон ажил олгогчдыг албан салбар руу нэгдэхэд нь дэмжих зорилгоор урьд өмнөх сурсан мэдлэг, ур чадварыг үнэлэн хүчинтэй тооцоход” чиглэгдсэн хүний нөөцийн хөгжил, сургалт, боловсрол, амьдралын турш суралцах бодлогыг тодорхойлох хэрэгтэй хэмээн заасан нь албан бус салбарын асуудалтай шууд хамааралтай нь харагдаж байна (догол мөр 3). Түүнчлэн, гишүүн орон нь “залуучууд, ур чадвар бага иргэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, шилжин ажиллагчид, ахмад настай ажиллагчид, уугуул оршин суугчид, үндэсний цөөнх, нийгмээс гадуурхагдсан бүлэг, жижиг дунд үйлдвэрлэлд ажиллагчид, албан бус салбарт ажиллагчид, хөдөө ажиллагчид, хувиараа аж ахуй эрхлэгчид зэрэг үндэсний хэмжээнд онцгой шаардлагатай хэмээн тодорхойлогдсон хүмүүсийг сургах, боловсрол эзэмшүүлэх, насан туршийн суралцах боломж бүрдүүлэх; “хэрэгтэй. (догол мөр 5) (Ур чадвар ба хөдөлмөр эрхлэлт хэсгийг харна уу)
- **Цалин хөлс.** Олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь цалин хөлсийг тогтмол олгох, цалингийн доод хэмжээг тогтоох, ажил олгогчийг дампуурсан тохиолдолд олгогдоогүй цалингийн асуудлыг зохицуулахад чиглэсэн цалин хөлсний асуудлыг хамруулдаг.

²⁶ ILO, 1991, 275 дугаар хэсэг.

Цалингийн доод хязгаар тогтоох тухай 1970 оны 131 дүгээр конвенц нь соёрхон баталсан улс орныг, эргэн хянадаг, өөрчлөлт хийх боломжтой цалингийн доод хязгаар тогтоох механизм бий болгоыг шаарддаг. Энэхүү конвенц нь хөдөлмөрийн стандартуудыг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн нөхцөл боломжийг харгалзан үзсэн байх, ялангуяа албан болон албан бус²⁷ салбар хоорондын тэгш бус байдлыг харгалзсан байх"-ыг "шууд болон шууд бусаар" илэрхийлсэн байдаг. Цалин хөлсний хамгааллын тухай 1949 оны 95 дугаар Конвенц нь цалин хөлс авдаг болон олгодог хүн бүрт хамаатай. (2 дугаар (1) зүйл). Гэсэн хэдий ч зарим нэг хүмүүс энэхүү Конвенцийн хүрээ, агуулгаас гадуур, хамрагдаж чадаагүй байж болох юм. Шинжээчдийн Зөвлөлөөс зарим тодорхой тохиолдолд, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид, гэрээр ажиллагчид гэх мэт ихээхэн тооны ажиллагчид үндэсний хууль тогтоомжоор хамгаалагдаагүй, орхигдсон байдаг хэмээн онцлон тэмдэглэжээ. Иймэрхүү орхигдуулсан байдал нь, Конвенцийн хүрээнд зөвшөөрөгдсөн²⁸ хязгаарлагдмал, орхигдуулж болох зүйл заалттай нийцээгүй байдаг. Цалин хөлсний Хамгааллын тухай 1949 оны 85 дугаар Зөвлөмжөөр цалин хөлсийг тодорхой хугацааны турш хийсэн ажилтай нь дүйцүүлэн төлж олгохтой холбоотой тодорхой хамгааллыг тусгасан байдаг (4 ба 5 дугаар догол мөр).

- **Нийгмийн баталгаа.** Нийгмийн Баталгаатай холбоотой гол баримт бичиг нь Нийгмийн Баталгааны тухай (наад захын стандарт) 1952 оны 102 дугаар Конвенц бөгөөд конвенцид жендерийн ялгаатай байдлыг харуулсан хэллэг ашиглагдсан хэдий ч, энэхүү конвенц нь хүмүүсийн нийтлэг эрх ашигт үндэслэгдсэн, агуулгад нэмэлт өөрчлөлт оруулах боломжтой байхад чиглэгдсэн байна. Хожим соёрхон батлагдсан конвенцүүд нь уян хатан байдлаа харуулж зарим нэг зүйлийг хамруулахгүй орхигдуулсан ч, хамгааллын цар хүрээг нэмэгдүүлсэн байдаг. Нийгмийн Баталгааны Эрхийг Дэмжих тухай 1982 оны 157 дугаар Конвенц нь хэд хэдэн улс орнуудад хуулийн субъект бүхий бие хүмүүст хамаарагддаг байсан, хамаарагдсаар ч байна. Эхчүүдийн хамгааллын тухай 2000 оны 183 дугаар Конвенц нь ялангуяа, "ердийн бус хэлбэрийн хамааралтай ажиллагчдыг оролцуулан бүх ажиллагч бүх эмэгтэйчүүдэд хамаатай"(Нийгмийн Баталгаа болон Эхчүүдийн хамгаалал хэсгийг уншина уу).

²⁷ Sengenberger, 2005, 53 дугаар хуудас.

²⁸ ILO, 2003, 64 дугаар хэсэг.

Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйтай холбоотой олон улсын хөдөлмөрийн нэлээд хэдэн стандартууд байдаг бөгөөд эдгээр нь албан бус салбарын талаар бодлогын зөвлөмж, нөлөөллийн томоохон арга хэрэгсэл болдог.

Үндэсний хууль тогтоомжинд тусгагдахгүй байх магадлалтай эсвэл бүрэн тусгагдаагүй, олон улсын хөдөлмөрийн стандартын хүрээнд орхигдуулж болох нөхцөлт хөдөлмөр эрхлэлтийн тодорхой ангиллууд руу чиглэж ажиллах зорилгоор зарим нэг стандартууд нь батлагдсан байдаг.

- **Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуй (OSH).** Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйтай холбоотой олон улсын хөдөлмөрийн нэлээд хэдэн стандартууд байдаг бөгөөд эдгээр нь албан бус салбарын талаар бодлогын зөвлөмж, нөлөөллийн томоохон арга хэрэгсэл болдог. Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай 1981 оны 155 дугаар Конвенц нь улс орныг “ажлаа гүйцэтгэж байх үед болон ажил гүйцэтгэхтэй холбоотой осол гэмтлээс үүдэлтэй эрүүл мэндийн асуудлаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн” “эдийн засгийн салбарын бүхий л үйл ажиллагаанд” Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн үндэсний бодлого боловсруулахыг шаарддаг (4 дүгээр зүйл).

Энэ нь ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалахыг хөхиүлэн дэмжсэн конвенц бөгөөд хэд хэдэн уян хатан шинжийг агуулсан байдаг. Тус конвенцоор, ажиллагчид болон ажил олгогчдын төлөөллийн байгууллагуудын зөвшилцөөний үр дүнд, конвенцийг хэрэгжүүлэхдээ, эдийн засгийн тодорхой салбаруудын талаар хэсэгчлэн болон зарим хэсгийг бүхэлд нь хасч хэрэгжүүлэх, “ажиллагчдыг гүйцэтгэж буй ажлын хүнд, бэрхшээлтэй байдлаар нь хязгаарлан ангилахыг” соёрхон баталсан улс орнуудад зөвшөөрдөг (1(2) ба 2(2) дугаар зүйл). Гэхдээ ийнхүү конвенцийн хэрэгжүүлэх агуулгат багтаахгүй ангид байлгах нь байнгын тогтмол шинжтэй байж болохгүй мөн улс орнууд нь конвенцийг бүрэн бүтнээр нь хэрэгжүүлэхийн төлөө зорьж ажиллахыг шинжээчдийн баг чухалчлан үздэг. Түүнчлэн, энэхүү уян хатан байдал нь ажиллагчдын эрх ашгийг үр дүнтэйгээр хамгаалахад хэсэгчлэн хэрэглэгдэж болохгүй, хасагдах ёсгүй зүйл заалтуудыг боломж олгодог. Хэд хэдэн улс орнууд үзэхдээ, үндэсний хөдөлмөрийн аюулгүй байдал эрүүл ахуйн хууль тогтоомжийн цар хүрээг нэмэгдүүлж байгаа талаар тэмдэглэсэн байдаг. Түүнчлэн, конвенцоор хувийн аж ахуйн нэгжүүд (өөрөө өөртөө ажиллагчид)-ийн талаар хөндөөгүй байхад Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал ба эрүүл ахуйн тухай 1981 оны 164 дүгээр Зөвлөмжөөр улс орнуудыг конвенцод тусгагдсанаар тэдгээр ажиллагчдын хамгааллыг²⁹ өргөжүүлэхийг онцгойлон заасан байдаг (1 (2) дугаар догол мөр).

Олон улсын хөдөлмөрийн хэд хэдэн стандарт нь албан бус салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй хувиараа эрхлэх аж ахуй (өөрөө өөртөө ажиллагчид)-д чиглэсэн асуудлуудыг авч үзсэн. Хөдөө аж ахуй дахь аюулгүй байдал эрүүл ахуйн тухай 2001 оны 191 дүгээр Зөвлөмж болон Хөдөө аж ахуй дахь аюулгүй байдал ба эрүүл ахуйн тухай 184 дүгээр

²⁹ ILO, 2009, 24 дүгээр хэсэг.

конвенцоор хувиараа тариалангийн аж ахуй эрхлэгчдийн нөхцөл байдлын талаар авч үзэн, конвенцод заагдсан хамгааллыг өргөжүүлэн нэмэгдүүлэхийг уриалсан байдаг. Гэхдээ орхигдуулсан зарим нэг үйл ажиллагаа, ажиллагчдыг улс орнууд “төлөвлөгөө боловсруулан бүхий л үйл ажиллагаа, ажиллагчдыг аажмаар багтаах” шаардлагатай. Эдгээр баримт бичгүүд нь, хөдөө аж ахуйн түүхий эд материал ашигладаг эсвэл холбогдох үйлчилгээ үзүүлдэг тариалангийн аж ахуй, үйлдвэрлэлүүд болон ойн ашиглалттай холбоотой үйлдвэрлэл зэргийг багтаагаагүй.

2006 оны Хөдөлмөрийн Аюулгүй Байдал, Эрүүл Ахуйг Хөхиүлэн Дэмжих хүрээний тухай 187 дугаар конвенцоор гишүүн орнуудыг “жигжиг үйлдвэрлэл, жигжиг дунд аж ахуйн нэгжүүд болон албан бус эдийн засгийн салбарт” хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйг сайжруулах дэмжих механизм бүхий үндэсний тогтолцоо байгуулахыг уриалсан.

Энэ салбартай холбоотой бусад холбогдох конвенциуд:

- Цацрагаас хамгаалах тухай 1960 оны 115 дугаар конвенц;
- Асбестийн тухай 1986 оны 162 дугаар конвенц;
- Химийн бодисуудын тухай 1990 оны 170 дугаар конвенц;
- Ажиллах орчны тухай (Агаарын бохирдол, дуу чимээ, чичргээ) 1977 оны 148 дугаар конвенц;
- Барилга дахь аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай 1988 оны 167 дугаар конвенц

Тодорхой бүлэгт шууд чиглэсэн олон улсын хөдөлмөрийн стандартууд. Үндэсний хууль тогтоомжинд тусгагдахгүй байх магадлалтай эсвэл бүрэн тусгагдаагүй эсвэл олон улсын хөдөлмөрийн стандартын хүрээнд орхигдуулж болох нөхцөлт хөдөлмөр эрхлэлтийн тодорхой ангиллууд руу чиглэж ажиллах зорилгоор зарим нэг стандартууд батлагдсан байдаг. Эдгээр нь цагийн ажил, тариалангийн ажлууд, сувилахуйн ажилтнууд болон зочид буудал, рестораны ажилчдын³⁰ талаар анхааран авч үздэг ба соёрхон баталсан улс орнуудыг ажиллагчдадаа тусгайлсан эрх эдлүүлэх, хамгаалал үзүүлэх: бусад ажиллагчдын адил нөхцөл байдлаар хангахыг шаарддаг. Эмзэг бүлгийнхэнд чиглэсэн Олон улсын хөдөлмөрийн бусад чухал стандартууд: Хувийн Хөдөлмөр зуучлалын товчоодын тухай 1997 оны 181 дүгээр конвенц, олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь шилжин ажиллагчдыг анхааран

30 Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175), Home Work Convention, 1996 (No. 177), Plantations Convention, 1958 (No. 110) and its Protocol of 1982), Nursing Personnel Convention, 1977 (No. 149), Working Conditions (Hotels and Restaurants) Convention, 1991 (No. 172).

авч үздэг бөгөөд 169 дүгээр конвенц (Уугуул болон омгийн хүмүүс), Загасны аж ахуйн тухай 2007 оны 188 дугаар конвенциуд багтана. Эдгээр конвенцэд хийсэн дүн шинжилгээнүүд нь дор дурьдагдсан. Эдгээрээс соёрхон батлагдаагүй нэлээд хэдэн конвенц байдаг. Гэрээр хийх ажлын тухай конвенцийг зөвхөн таван улс соёрхон баталсан байдаг бол Цагийн ажлын тухай конвенцийг арван нэгэн улс, Хувийн хөдөлмөр зуучлалын тухай конвенцийг хорин нэгэн улс соёрхон баталсан байдаг байна.

- **Ажиллагчид болон хувийн Хөдөлмөр зуучлалын товчоодын тухай.** 181 дүгээр конвенцэд дээр дурьдсанчлан бүх салбарын ажиллагчдын ангилал бүгд багтдаг хэдий ч аливаа улс орон соёрхон баталсаны дараа зөвшилцсөнөөр агуулга, хамрах хүрээ нь багасч болдог. Энэхүү конвенцоор хувийн хөдөлмөр зуучлалын товчоодыг “ажиллагчдаас шууд болон шууд бусаар, бүхэлд нь эсвэл хэсэгчилсэн байдлаар ч төлбөр авахгүй” хэмээн заасан байдаг. Түүнчлэн, хувийн хөдөлмөр зуучлалын товчоодоор замжуулан ажилд зуучлуулж байгаа ажиллагчдын: эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, хамтын хэлэлцээ хийх, цалингийн доод хэмжээ, ажиллах цаг, мөн бусад ажиллах нөхцлүүд, хуулиар тогтоогдсон нийгмийн баталгаа, сургалт, мэргэжил дээшлүүлэх, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуй, хөдөлмөр эрхлэлтээс үүдсэн осол гэмтлийн нөхөн олговор, байгууллага дампуурах, төлбөрийн чадваргүй болоход ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалах, эхчүүдийн хамгаалал ба тэтгэвэр тэтгэмж мөн эцэг эхийн хамгаалал, тэтгэмж (11 дүгээр зүйл) зэрэг асуудлаар ажиллагчдын эрх ашгийг бүрэн дүүрэн хамгаалж ажиллахыг соёрхон баталсан улс орнуудаас шаарддаг. Түүнчлэн, нэг талаасаа үйлчилгээ үзүүлж байгаа хувийн хөдөлмөр зуучлалын товчоодын холбогдох үүргүүд, нөгөө талаасаа аж ахуйн нэгжийн хэрэглэгчийн хувьд хамтын хэлэлцээ хийх тухай, цалингийн доод хязгаар, ажиллах цаг, ажлын бусад нөхцлүүд, хуулиар тогтоогдсон нийгмийн баталгаа, тэтгэмж, мэргэжлийн сургалтад хамрагдах, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйтай холбоотой хамгааллууд, хөдөлмөр эрхлэлтээс үүдэлтэй осол гэмтэлд нөхөн олговор олгох, байгууллага дампуурахад ажиллагчдад нөхөн олговор олгох, ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалах, эхчүүдийн хамгаалал болон тэтгэмж, эцэг эхийн хамгаалал болон тэтгэмж зэрэг холбогдох эрх, эрх чөлөөг олгох эдлүүлэх зэрэг үүргийг хүлээнэ (12 дугаар зүйл).

- **Хөдөөгийн ажиллагчид.** Хөдөөгийн ажиллагчид нь албан бус салбарын ажиллах хүчний ихээхэн хувийг эзэлдэг. Тиймээс олон улсын хөдөлмөрийн нэлээд хэдэн стандартууд нь тэдгээрт онцгойлон чиглэсэн байдаг. Эвлэлдэн нэгдэх (хөдөө аж ахуй) тухай 1921 оны 11 дүгээр конвенцид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид нь аж үйлдвэрийн салбарын ажиллагчидтай адил эвлэлдэн нэгдэх эрх эдлэх ёстой гэж заасан байдаг. Хөдөөгийн Ажиллагчдын Байгууллагуудын тухай 1975 оны 141 дүгээр конвенц болон дагалдах Зөвлөмж нь хөдөөгийн ажиллагчдын байгууллага байгуулахыг хөхиүлэн дэмждэг байна. Гэсэн хэдий ч Хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллагчид нь Эвлэлдэн Нэгдэх Эрх Чөлөөний тухай 87, 98 дугаар конвенцид заагдсан үр шимээс хүртдэг.
- **Гэрээр ажил эрхлэгчид.** Гэрээр ажил гүйцэтгэх тухай 1996 оны 177 дугаар конвенциор гэрээр гүйцэтгэх ажлыг тодорхойлохдоо, гэрээр эсвэл өөрийн сонголтоор ажил олгогчийн ажлын байрнаас өөр газар, шаардагдах тоног төхөөрөмж, материалын зардлын эх үүсвэр хэнээс гарах нь үл хамааран ажил олгогчийн тодорхойлсон бүтээгдэхүүн үйлчилгээг тодорхой төлбөртэйгээр үзүүлэх ажил үйлчилгээ хэмээн тодорхойлсон. Түүнчлэн тус конвенциор, гэрээр ажил эрхлэгчдийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, тэдгээр ажиллагчдын болон бусад ажиллагчдын хоорондын тэгш байдлыг хангахад чиглэсэн үндэсний бодлого боловсруулахыг шаарддаг. (Гэрээр гүйцэтгэх ажлын тухай хэсгийг харна уу).
- **Цагаач ажилчид.** Олон тооны шилжин ажиллагчид нь албан бус нөхцөлд ажиллаж мөлжлөг, хүчирхийллийн хохирогчид болсоор байна. Олон улсын хөдөлмөрийн стандарт нь хүлээх үүргийн хүрээнд бүх ажиллагчдад адил тэгш хандах, - яс үндсийг дурьдахгүй байх – Алагчлахгүй байх тухай суурь 111 дүгээр конвенцэд зааснаар арьс өнгө, шашин шүтлэгээс үл хамааран бүх ажиллагчдад тэгш боломж олгохыг шаарддаг бөгөөд энэ нь шилжин ажиллагчдад түгээмэл тохиолддог, тэдэнд нийтлэг хамаатай өвөрмөц шинж юм. Шилжин ажиллагчдын тухай 1949 оны 97 дугаар конвенц (хянан сайжруулсан)-д зааснаар, соёрхон баталсан улс орнууд нь тодорхой салбаруудад жишээлбэл, хөдөлмөрийн нөхцөл байдал, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон нийгмийн баталгаа зэргээр бүх ажиллагчдад тэгш хандахыг шаарддаг. Шилжин Ажиллагчдын (Нэмэлт Заалтууд) тухай 1975 оны 143 дугаар конвенцоор үүний хамрах цар хүрээг нэмэгдүүлсэн. Хамгийн муу нөхцөлд ажиллаж байгаа хэмээн өөрсдийгөө

Хөдөөгийн ажиллагчдад хамааралтай стандартууд нь хөдөөгийн ажиллагчдын байгууллага байгуулахыг дэмждэг.

Цагаач ажилчид (1949 онд дахин сайжруулсан 97 дугаар) конвенц нь нийгмийн баталгаа, хөдөлмөр эрхлэлт, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө зэрэгт бүх ажиллагчдад адил тэгш хандахыг шаарддаг.

тодорхойлж буй ажиллагчид нь ихэнхдээ хэвийн бус нөхцөлд ажиллаж байдаг байна. 143 дугаар конвенц нь далд, хууль бус шилжин суурьшихтай тэмцэх хэд хэдэн заалттай бөгөөд хуулийн дагуу болон хууль бус статусаас үл хамааран бүх л шилжин ажиллагчид нь “соёл, ёс заншлын эрхүүд, хувийн болон хамтын эрх чөлөө³¹ эдлэхийг” заасан байдаг (Шилжин ажиллагчид хэсгийг харна уу).

Уугуул болон омгийн хүмүүс нь ихэвчлэн албан бус эдийн засгийн салбарт төвлөрсөн байдаг.

- **Уугуул болон омгийн хүмүүс.** Уугуул болон омгийн хүмүүсийн тухай 169 дүгээр конвенц нь уугуул болон омгийн хүмүүсийн эрх ашгийг хамгаалахын төлөө түгээмэл хэрэглэгддэг цорын ганц олон улсын гэрээ юм. Уугуул болон омгийн хүмүүс ихэвчлэн албан бус эдийн засгийн салбарт төвлөрсөн байдагтай холбогдуулан албан бус салбарын сэдэвтэй онцгой хамааралтай. Уугуул болон омгийн хүмүүс нь өөрсдөд нь нөлөөлөх асуудлаар зөвшилцөх, шийдвэр гаргах бүхий л түвшинд оролцох хэрэгтэй хэмээн 169 дүгээр конвенцэд заасан. Үүгээр, соёл ёс заншил, байгалийн нөөц баялгаас хүртэх, хөдөлмөр эрхлэлт, боловсрол, мэргэжлийн сургалтад хамрагдах, гар урлал болон хөдөөгийн аж үйлдвэрлэл, нийгмийн баталгаа, эрүүл мэнд, хил дамнасан харилцаа холбоо зэргээр нэлээд хэдэн асуудлыг хамруулсан байдаг. Газар эзэмшихтэй холбогдуулан онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэйг онцгойлон үзэж 169 дүгээр конвенцоор уламжлал ёсоор өмнө нь хамаарагдаж байсан газраа эзэмших эрхийн талаар тодорхой авч үзсэн. Улмаар тэдгээр газрыг тодорхойлох, газар эзэмшихтэй холбоотой гомдлыг шийдвэрлэхтэй холбоотой дүрэм журам боловсруулж бий болгохыг засгийн газруудаас шаарддаг (14 дүгээр зүйл)³².

Загасчид нь ихэвчлэн хууль тогтоомжийн гадна орхигдож, хууль эрхзүйн хамгаалал авч чададгүй байна. Олон улсын баримт бичгүүдийг эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд батлан хэрэгждэг.

- **Загасчид.** Ойролцоогоор 27 сая хүмүүс загас барих замаар ажил эрхэлж байгаа бөгөөд дийлэнх загасчид³³ нь албан бус салбарт харъяалагдаж, загасны чиглэлээр жижиг хэмжээний үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг байна. Тэдгээр иргэд салбарынхаа онцлог байдлаас (загасчид нь барьсан загасны тоо хэмжээнээс хамаарч төлбөрөө төлдөг) хамаарч хууль тогтоомжоос орхигдож, хамгаалал авч чаддаггүй байна. Загасчлах үйл ажиллагааны тухай 2007 оны 188 дугаар конвенц болон Загасчлах үйл ажиллагааны тухай 2007 оны 199 дүгээр Зөвлөмж нь эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэгдэн соёрхон батлагдсан байна.

31 ILO, 2007 материалаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

32 <http://www.ilo.org/indigenous/lang--en/index.htm> хаягаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

33 ILO, 2004.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэ хэсэгт уншигчдад энэ асуудлын талаар дэлгэрүүлэн унших эх үүсвэрүүдийн жагсаалтыг орууллаа. Энэ нь олон улсын баримт бичгүүд, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Чуулганы дүгнэлтүүд, холбогдох нийтлэлүүд болон сургалтын арга зүйн материалууд зэргээс бүрдэх бөгөөд үүний дараа ашигласан ном зүйн жагсаалтыг үргэлжлүүлэн бичлээ. Энэ хоёр хэсэгт давхацсан зүйл байж болзошгүй. Олон улсын баримт бичгүүд

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын баримт бичгүүд

Конвенцүүд

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Зөвлөмжүүд

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Суурь Конвенцүүд

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)

Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

Засаглалын Конвенцүүд

Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)

Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)

Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)

Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

Бусад холбогдох Конвенцүүд

Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)

Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)

Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)

Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

Холбогдох Зөвлөмжүүд

Protection of Wages Recommendation, 1949 (No. 85)
 Rural Workers' Organizations Recommendation, 1975 (No. 149)
 Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164)
 Family Responsibilities Recommendation, 1981 (No. 165)
 Employment Policy Recommendation, 1984 (No. 169)
 Job creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189)
 Safety and Health in Agriculture Recommendation (No. 192)
 Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193)
 Human Resources Development Recommendation, 2004 (No. 195)
 Work in Fishing Recommendation, 2007 (No. 199)

Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

Хүний Эрхийн баримт бичгүүд

Universal Declaration of Human Rights, 1948
 International Covenant on Civil and Political Rights, 1966
 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966

Мэдээллийн Сан

APPLIS – олон улсын хөдөлмөрийн стандартыг хэрэглэх тухай мэдээллийн сан
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>
 Хөдөлмөрлөх нөхцөл болон Хөдөлмөрийн тухай хуулийн мэдээллийн сан: Эхчүүдийг хамгаалах тухай, цалингийн доод хязгаар болон ажлын цаг
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/database/index.htm>

ОУХБ-ын хэлтэсүүдийн вэбхуудсууд

Жендерийн Тэгш Байдлыг Хангах Товчоо
<http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>
 Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандарт (NORMES)
http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm
 Олон Улсын Шилжин Суурьшлын Хөтөлбөр /Хөдөлгөөний/ Хөтөлбөр
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>
 Хүүхдийн Хөдөлмөрийг устгах Олон Улсын Хөтөлбөр (IPEC)
<http://www.ilo.org/ipec/lang--en/index.htm>
 Ажлын Байр болон үйлдвэрлэл хөгжүүлэх Хэлтэс
http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--en/WCMS_DOC_ENT_DPT_

SEE_EN/index.htm

Хөдөлмөрийн захиргаа болон Хөдөлмөрийн Хяналт Шалгалтын Хөтөлбөр (Lab/Admin)

<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

Холбогдох нийтлэлүүд

Chen, M.A.; R. Jhabvala; F. Lund. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", Working paper on the informal economy, Employment Sector (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_156_engl.pdf

Daza, J.L. 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration. Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Paper no. 9, (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf

Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers.

<http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guidelines,%20ENG.pdf>

Fenwick, C; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Huws, U.; S. Podro. 1995. Employment of homeworkers: Examples of good practice, (Geneva, ILO).

<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/431/F1685648316/employment%20homeworkers.pdf>

ILO 2006. Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth revised edition, (Geneva).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf

ILO, 2006. ILO multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, (Geneva).

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf

ILO 2007. Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, IPEC, (Geneva).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do;?productId=4045>

ILO 2008 The Employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 (Geneva).

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

ILO 2008. Report I (B), Freedom of association in practice: Lessons learned, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 97th Session, Geneva, 2008 (Geneva).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091396.pdf

ILO, 2009, Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

Ramirez-Machado, J-M. 2003. Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective. Conditions of Work and Employment Series No. 7, (Geneva, ILO).

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/7cws.pdf>

Reinecke, G.; S. White. 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs (Geneva, ILO).

Schlyter, C. 2002. International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas, Working paper, Employment Sector, (Geneva, ILO).

<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/32/F1408725906/Standards%20mine.pdf>

Trebilcock, A. 2004. "International labour standards and the informal economy", in J.C. Javillier; B. Gernigon; G. Politakis (eds). Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir (Geneva, ILO), pp.585-613.

ILO. 2006. ILO multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, (Geneva).

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf

ILO 2007. Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, IPEC, (Geneva).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

ILO 2008 The Employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 (Geneva).

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

Williams, C.C.; R. Piet. 2008. Measures to tackle undeclared work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

Веб хуудсын холбоосууд

Constitution <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/amend/constitution.pdf>

Conventions <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

International Labour Standards

http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--

[en/index.htm](#)
 ILO DECLARATION website
<http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>
 Up-to-date instruments
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/genericdocument/wcms_125121.pdf
 Recommendations
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>
 ILO Standards department
http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm

Хэрэглэгдэхүүнүүд

Amorim, A; S. Badrinath; S. Samouiller; Una Murray. 2004. Gender equality and child labour: a participatory tool for facilitators, IPEC (Geneva: ILO). Орос, франц, испани хэлээр тавигдсан болно <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=340>
 ILO 2002 Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers. http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807
 ILO 2005. Labour Migration Policy and Management: Training Modules, (Geneva). <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub04-29.pdf>
 ILO 2009. Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, (Geneva). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf
 ILO 2010 Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A digest of comments of ILO's supervisory bodies related to the informal economy. ILO: Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_125855.pdf
 Joshi, G., Labour and Labour –Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Geneva: ILO. (forthcoming)

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын олон улсын хөдөлмөрийн стандартын вэб хуудаснаас үзнэ үү.

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Ном зүй

Daugareilh, I., "Workers' Protection in Transnational Companies", in, F. Pennings, Y. Konijn et A. Veldman, *Social Responsibility in Labour Relations: European and Comparative Perspectives*, La Haye: Kluwer Law International, 2008, 131-146 дугаар хуудас.
 Davidov, G., 2006, "Enforcement Problems in "Informal" Labor Markets: A View from Israel", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 27, no. 1, 3-25 дугаар хуудас.
 Daza, J.L., 2005, "Informal Economy, Undeclared Work and Labour

Administration, Social Dialogue”, Labour Law and Labour Administration Department, Paper no. 9, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf

Deakin, S., and M. Freedland, 2006, “Updating International Labour Standards in the Area of Social Security: A Framework for Analysis”, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol.27, 151-165 дугаар хуудас.

Faundez, J., 2008, “A View on International Labour Standards, labour Law and MSEs”, Employment Sector, Employment Working Paper no. 18, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_306_engl.pdf

ILO, 1991, Report III (Part 4B), *General Survey of the Reports on the Paid Educational Leave Convention (No. 142), and Recommendation (No. 148), 1974, and the Human Resources Development Convention (No. 142) and Recommendation (No. 150), 1975*, ILC, 78th Session, Geneva: ILO.

ILO, 2000, Report III (Part IB), *General Survey concerning the Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144) and the Tripartite Consultation (Activities of the International Labour Organisation) Recommendation, 1976 (No. 152)*, ILC, 88th Session, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/pdf/r3-1b.pdf>

ILO, 2002a, Report VI, *Decent work and the informal economy*, ILC, 90th Session, (Geneva)

ILO, 2002b, *Conclusions concerning decent work and the informal economy*, Provisional Record 25, ILC, 90th Session, Geneva: ILO, 53-56 дугаар хуудас.

ILO, 2003, Report III (Part IB), *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (No. 95), the Protection of Wages Recommendation (No. 85), 1949*, ILC, 91st Session, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-iii-1b.pdf>

ILO, 2004, Report III (Part 1B), *General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169), and aspects relating to the promotion of full, productive and freely chosen employment of the Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), and of the Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189)*, ILC, 92nd Session, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

ILO, 2004, Report V (I), *Conditions of work in the fishing sector*, ILC, 92nd Session, Geneva: ILO.

ILO, 2006, *Freedom of Association*, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth revised edition, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf

ILO, 2007, *Rights, Labour Migration and Development: The ILO Approach, International Migration Programme*, ILO: Geneva.

ILO, 2008, Report I (B), *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, ILC, 97th Session, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091396.pdf

ILO, 2009, Report III(IA), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC, 98th session, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_103484.pdf

ILO, 2009a, Report III (IB), *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981(No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, ILC 98th session, Geneva: ILO.

ILO, 2009b, *Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards*, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

Justice, D.W., 2002, "Work, law and the "informality" concept", Labour Education, 2002/2 No. 127.

Lee S. and McCann, D., 2009, "The impact of labour regulations: measuring the effectiveness of legal norms", Regulating for Decent Work Conference (8-10 July 2009, Geneva).

Politakis, G., "Deconstructing Flexibility in International Labour Conventions", in J.C. Javillier, B. Gernigon, and G. Politakis (eds.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir*, Geneva: ILO, 463-496-p хуудас.

Schlyter, C., 2002, "International Labour Standards and the Informal Sector: Developments and Dilemmas", Employment Sector, Geneva: ILO.

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Sengenberger, W., 2006, "International Labour Standards in the Globalized Economy: Obstacles and opportunities for achieving progress", in, J.D.R. Craig and S. M. Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 331-355-p хуудас.

Trebilcock, A., 2004, "International Labour Standards and the Informal Economy", in J.C. Javillier, B. Gernigon, and G. Politakis (eds.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir*, Geneva: ILO, 585-613-p хуудас.

Trebilcock, A., 2006, "Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law", in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing.

Tuch, M., 2005, "Legal Protection for Workers in the Informal Economy", in, *Informal Economy in Central and Eastern Europe: Trade Union Guide*, ITUC.

АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН



4.64 БИЧИЛ БОЛОН ЖИЖИГ АЖ АХУЙН НЭГЖҮҮД (БЖААН), АЛБАН БУС САЛБАР БА ХӨДӨЛМӨРИЙН ХУУЛЬ: СААД БЭРХШЭЭЛҮҮДИЙГ АРИЛГАХ НЬ

Дэлхийн аль ч улс оронд бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүд нь ажлын байр бий болгох гол хүч болдог бөгөөд хэд хэдэн чухал учир шалтгаанаар албан бус эдийн засагт хамаарагддаг. Шинээр авч үзэж байгаа хэмжүүрүүд нь эрх зүйн тохирох зохицуулалт болон хэрэгжилтийг шаардаж байдаг. Энэ нь бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн хөдөлмөрийн нөхцлийг сайжруулаад зогсохгүй үр ашигтай бизнесийн туршлага болон өндөр бүтээмжийн үр дүнд тулгуурладаг. Энэхүү товч мэдээллийг “Албан бус аж ахуйн нэгжүүд: албан салбарт хамруулах, чадваржуулахад бодлогоор дэмжих нь” гэсэн товч мэдээлэлтэй хамт унших нь зүйтэй.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- **Аж ахуйн нэгжүүд ба албан бус салбар**
- **БЖААН-үүд ба хууль**
- **Хэрэгжилттэй холбоотой асуудлууд**
- **Олон талт асуудлууд**

Аж ахуйн нэгжүүд ба албан бус салбар. Дэлхийн хэмжээнд бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүд шинэ ажлын байр бий болгоход тодорхой үүрэг хүлээх явдал түгээмэл болж байна. Тиймээс эдгээр аж ахуйн нэгжүүд эдийн засгийн өсөлт болон хөгжилд тодорхой хувь нэмэр үзүүлж байна¹. Үүний зэрэгцээ эдийн засгийн өсөлтийн ихээхэн хэсэг нь албан бус эдийн засагт ногддог. Нэг талаас эдийн засгийн нэгжүүдийн тоо өсч, нөгөө талаас улс орны эдийн засгийн чадавхи хязгаарлагдмал болж байгаа нь бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд чиглэсэн хөдөлмөрийн хууль хангалтгүй хэрэгжихэд хүргэж байдаг. Ерөнхийдөө, хөдөлмөрийн нөхцөл болон ажлын чанар тухайн салбарт сөрөг нөлөө үзүүлэх нь ховор².

БЖААН ба хууль – ОУХБ-ын олон улсын хөдөлмөрийн стандартад³ (ОУХС) БЖААН-үүдэд үйлчлэх, түүнтэй холбоотой нэмэлт зүйл заалтууд болон тусгайлсан стандартуудыг тусгаагүй юм (Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартын товчийг үзнэ үү).⁴ Тухайлбал **Жижиг, дунд аж ахуйн нэгжүүдэд ажлын байр бий болгох талаарх 189 дугаар зөвлөмж (1998)**-ийн удиртгалд ОУХС нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, албадан хөдөлмөр, хүүхдийн хөдөлмөр, ажлын байран дахь ялгаварлан гадуурхалт, хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого, хоршоолол, хүний нөөц, мэргэжлийн эрүүл ахуй, аюулгүй байдал зэрэг асуудлуудтай холбоотой болохыг дурьдсан байдаг. Энэхүү Зөвлөмж нь “эдийн засгийн үйл ажиллагааны бүхий л салбар болон жижиг, дунд аж ахуйн нэгжүүдийн бүхий л төрөл, өмчийн хэлбэрээс үл хамааран (жишээлбэл хувийн болон төрийн өмчит компаниуд, хоршоод, хамтрал, гэр бүлийн аж ахуй эрхлэгчид болон ганц гишүүнтэй аж ахуйн нэгж)” бүгдэд нь хамаардаг. (4 дэх заалт). Түүнчлэн гишүүн улс орнууд хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийг ялгаварлалгүйгээр тогтооход анхаарахыг тодорхой тусгаж өгсөн байдаг.

ОУХС нь хөдөлмөрийн гэрээ цуцлах, ажилтны төлөөлөл, мэргэжлийн эрүүл ахуй, аюулгүй байдал, сургалтын цалинтай чөлөө, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр эрхлэлт

Бичил ба жижиг аж ахуйн нэгж гэж юу вэ?

Бичил, жижиг болон дунд аж ахуйн нэгжүүдийн талаар нэгдсэн тодорхойлолт байдаггүй. Харин БЖААН-үүдийг тодорхойлоход хэрэглэж болох хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтүүд байдаг. Тэдгээрээс хамгийн нийтлэг шалгуур нь ажиллах хүчний хэмжээ байдаг ба үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээ ба бараа, үйлчилгээний эргэлтийг мөн ашигладаг¹. Дэлхийн улс орнуудад албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагааны ихээхэн хэсэг нь БЖААН-үүдийн үйл ажиллагаа байдаг. БЖААН-үүд нь зарим талаар албан салбарт хамаарагддаг. Жишээлбэл, БЖААН-үүд хуулийг бүхэлд нь болон зарим зүйл заалтыг дагаж мөрддөггүйгээс албан бус салбарт хамаарах бөгөөд энэ нь хууль бүхэлдээ эсвэл хуулийн зарим зүйл, заалт нь тэдний талд үйлчилдэггүйтэй холбоотой байж болно. Мөн БЖААН-д ажиллаж буй ажилчид албан ёсны БЖААН-д ажиллаж байгаа хэдий ч хөдөлмөрийн харилцааны хэв шинж болон тухайн салбарын баталгаагүй байдлаас болоод албан бус салбарт хамаарах тохиолдол байж болно (хөдөлмөрийн харилцааны

1 Дэлгэрэнгүйг Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998, No. 189, Preamble-с үзнэ үү.

2 Reinecke and White, 2004, 32-38-р хуудас

3 ОУХБ, 2004, 322-324 дахь догол мөр

4 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 20-р хуудас

талаар Бодлогын Нөөц хэрэглэгдэхүүний Удирдамж хэсгийг үзнэ үү). БЖААН-үүдийн өвөрмөц шинж чанарыг тодорхойлох хэд хэдэн хувилбар байдгийн нэг нь санхүүгийн хязгаарлалт, эдийн засгийн шилжилтийн үед мэргэжлийн эсвэл богино хугацааны ажлын байрыг санал болгодог явдал юм⁵. Эцэст нь дүгнэвэл, БЖААН-үүд нь хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн талаарх маргааны сэдэв байсаар ирсэн билээ (Үзэл баримтлалтын түлхүүр асуудлууд; хөдөлмөрийн хууль тогтоомж; албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн талаарх мэдээлэл үзнэ үү).

Эдийн засгийн нэгж хэт олон хийгээд улс орны чадавхи муу байгаагаас өнөөгийн үйлчилж байгаа хуулиудын хэрэгжилт сул байдаг.

болон хөдөөгийн салбарыг хамарсан тусгай зүйлүүдийг агуулсан байдаг. **Хөдөлмөрийн гэрээ цуцлах тухай 1982 оны 158 дугаар конвенц** зэрэг ОУХС-ын зарим хэм хэмжээнүүдэд “ажилтнуудын хөдөлмөрийн ердийн нөхцөлөөс эсвэл ажиллаж буй ажил олгогчийн хэмжээ, мөн чанараас шалтгаалсан бодит нөхцөл байдлын тусгай асуудлуудтай холбоотой ажил хийж байгаа хүмүүсийн хязгаарлагдмал нөхцөл байдлын талаар” зөвлөлдсөний үндсэн дээр тусгайлан авч үзэж болох юм.⁵

Түүнчлэн, **Ажилд авах насны доод хязгаарын тухай 1973 оны 138 дугаар конвенцид** өрхийн болон бага хэмжээний хөрөнгө бүхий үйлдвэрүүдийг орон нутгийн хэрэглээ болон ердийн ажил эрхэлж буй хүмүүсээс тусад нь ялгаж авч үзсэн байдаг (5 дугаар зүйл, 3 дахь заалт). Мөн үүний адилаар **Нийгмийн Хамгааллын Хамгийн Доод хэмжээний тухай 1952 оны 102 дугаар конвенцид** гишүүн улс орнууд 20-иос бага ажилтантай БЖААН-үүдийг тухайн нөхцөл байдлыг үндэслэн ялгавартай үзэж болохыг зөвшөөрсөн байдаг (3 дугаар зүйл). Хэдийгээр өнөөг хүртэл удаан хугацаагаар үйлчлээгүй ч хэд хэдэн конвенцид өрхийн аж ахуйг ялгаж авч үзсэн байдаг.

Үндэсний хэмжээнд улс орнууд БЖААН-үүдэд чиглэсэн хөдөлмөрийн хуульд нэмэлт оруулахдаа дараах хандлагуудын аль нэгийг баримталдаг. Үүнд:⁶

- Зарим улс орнууд хөдөлмөрийн хуулийн бүхий л хүрээнд БЖААН-үүдийн асуудлыг хамааруулдаг;
- Зарим улс орнууд БЖААН-үүдийг тусад нь авч үздэг (ихэвчлэн 5 эсвэл 10-аас цөөн ажилтантай бол);⁷
- Зарим улс орнууд хөдөлмөрийн хуультай ижил үйлчлэх хэм хэмжээг боловсруулан мөрддөг (энэ хандлага Латин Америкт түгээмэл);⁸
- Зарим улс орнууд БЖААН-үүдийг хуулийн нийтлэг шаардлагын хүрээнээс тусад нь авч үздэг.

Сүүлчийн хувилбар хамгийн нийтлэг бөгөөд мэргэжлийн эрүүл ахуй, аюулгүй байдал (доод хэмжээний стандартууд), олноор ажлаас халах, аж ахуйн нэгжийн түвшинд ажилтнуудыг төлөөлөх эрх (ихэвчлэн хамгийн

5 Von Potobsky, 1992, 605-107-р хуудас. Мөн Faundez, 2009-ийг үзнэ үү.

6 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 9-р хуудас

7 Daza-д дурьдсанаар, ОУХБ-ын гишүүн 178 улсын зөвхөн 10 хувь нь БЖААН-үүдийг хөдөлмөрийн аливаа зохицуулалтанд хамруулдаггүй. (Daza, 2005, 23 дугаар хуудас). ОУХБ-ын Конвенц, зөвлөмжийн хэрэгжилтийн шинжээчдийн хороо нь Энэтхэгийн 1948 оны Factories Act, Нигерийн 1987 оны Factories Act-ын дагуу 10, Зимбабвед 1996 оны Factories and Works Act-ын дагуу 5-аас доошгүй ажилтантай ААНБ-ыг тооцдогийг дурьдсан. (ILO, 2006, 23 дахь хэсэг).

8 Chacaltana, 2009, 2-р хуудас

бага тооны ажилтнууд үйлдвэрчний эвлэл байгуулах шаардлагатай болдог), нийгмийн хамгааллын зайлшгүй төлөх хувь хэмжээ, ажилтнуудын харилцан зөвшилцөх механизм зэрэг асуудлуудыг хамардаг.⁹

БЖААН-үүдийг тусад нь авч үзээд байгаагийн шалтгаан нь, жишээлбэл БЖААН-үүдэд их хэмжээний зардал ногдуулахыг хүсээгүйтэй, мөн томоохон аж ахуйн нэгжүүдэд чиглэсэн зохицуулалтын тодорхой хэлбэрүүдээс тэтгэмж авдаггүй БЖААН-үүдийн өвөрмөц шинж чанар (зөвшилцөлтэй холбоотой хууль тогтоомж зэрэг) болон төрийн зүгээс БЖААН-дэд чиглэсэн бүрэн хэмжээний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг бодит байдал дээр хянах боломжгүйтэй холбоотой байж болох юм. Хэдийгээр БЖААН-үүдийг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжаас тусад нь авч үзэж байгаа нь цорын ганц арга зам мэт боловч, эцэст нь БЖААН-үүд эдийн засгийн өсөлтөнд “гацаа”-болж болзошгүйг онцлох нь зүйтэй. Тиймээс энэхүү хөдөлмөрийн хууль тогтоомжын хязгаарлагдмал байдал нь “тогтоосон босго”-ын дагуу урамшуулал хүртэх боломжгүй болгодог гэсэн үг юм¹⁰. Жишээлбэл, хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийг албадлагаар хэрэгжүүлэх нь хэрэглэх болон БЖААН-үүд бүхэлдээ ажилд авахаа зогсоох, эсвэл зарлалгүйгээр ажилд авч эхлэх тохиолдлууд гарч болно.¹¹ Хуулиар тогтоосон босго давсан БЖААН-үүд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхээс зайлсхийхийн тулд хоёр болон хэд хэдэн аж ахуйн нэгжүүдэд хуваагдаж болох юм. Үйл ажиллагааны зарим салбарт хөдөлмөрийн нөхцөлийн хөнгөлөлтүүд хэрэгцээтэй байж болох ч заримд шаардлагагүй, зарим тохиолдолд түр зуурын үйл ажиллагаанд л хэрэглэгдэж болох талтай.

Хэрэгжилттэй холбоотой асуудлууд. Хэдийгээр БЖААН-үүдэд чиглэсэн бүрэн хэмжээний хууль тогтоомж байлаа ч хэрэгжилт нь хангалтгүй байдаг гэдгийг авч үзэх нь зүйтэй. Чухамдаа, хөдөлмөрийн хууль, ялангуяа хүний эрхтэй холбоотой (хүүхдийн хөдөлмөр, албадан хөдөлмөр зэрэг) зүйл заалтууд БЖААН-үүдийн хүрээнд хэрэгжихгүй байх нь олонтой. Өөрөөр хэлбэл аж ахуйн нэгж үүсгэн байгуулах эрх олж авах, нийгмийн хамгааллын удирдлага тогтолцоонд ажилчдын эрхийг баталгаажуулах зэрэг журмуудыг дагаж мөрдөхгүй байх зэргээр хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлдэггүй бөгөөд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний талаарх хууль тогтоомжийг зөрчих, аюулгүйн зааварчилгааг мөрдөхгүй байх, нийгмийн

Хэдийгээр БЖААН-үүдийг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн гадна авч үзэж байгаа нь цорын ганц арга зам мэт боловч, эцэст нь БЖААН-үүд “эдийн засгийн өсөлтийн гацаа”-нд хүрнэ гэдгийг онцлох нь зүйтэй.

Хөдөлмөрийн хуулийн хэрэгжилт БЖААН-үүдийн түвшинд хамгийн сул байдаг.

9 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 21-22-р хуудас

10 Snodgrass and Biggs, 1996, 203-р хуудас

11 Reinecke and White, p.98 and Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 35-36-р хуудас

хамгааллын хувь хэмжээг төлөхгүй байх зэргээр илэрдэг¹². Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт нь зардал мөнгөтэй холбоотой байдаг ч нөгөө талаас, хэрэгжих боломжтой хууль тогтоомжийг ойлгох, дагаж мөрдөхөд хугацаа шаардагдахаас гадна¹³ хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, ажлаас халагдсаны төлбөр, жирэмсэний болон төрсний дараах чөлөө, эрүүл ахуй, аюулгүй байдал, амралтын өдрүүдтэй холбоотой хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэхэд гарах шууд зардлыг мөн тооцох хэрэгтэй.

Бусад шалтгаанууд:

- Энэ салбарт хяналт тавих (боломжтой бол) нь төвөгтэй асуудал байдаг. Учир нь маш олон тооны аж ахуйн нэгж байдаг ба газар зүйн байрлалын хувьд тархсан байдаг нь бодит шалтгаан болдог;
- Хууль тогтоомжоор бүх асуудлуудыг зохицуулах, албан ёсны болгоно (эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө зэрэг) гэдэг төвөгтэй асуудал байж магадгүй;
- Ажил олгогчид болон аж ахуйн нэгжийн эзэд уг хуулийн агуулгын талаар хангалттай мэдээлэл аваагүй байж болно;
- Зарим тохиолдолд аж ахуйн нэгжийн эзэд тэтгэмж, хууль хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардал зэргийн талаар стратегийн шинжтэй шийдвэр гаргадаг;¹⁴
- Эрх зүйн таатай орчин, хууль болон төрийн зохицуулалтад үл итгэх байдал гарц болзошгүй;¹⁵
- Төр нь албадан хэрэгжүүлэх байдлыг үл хайхардаг, хүлээн авдаггүй байж болох юм.¹⁶

Олон талт асуудлууд. Хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой, тухайлбал БЖААН-үүдтэй холбоотой олон нийтлэг бэрхшээлүүд тулгардаг ба илүү нарийн төвөгтэй асуудал ч олон бий. Хуулийн хэрэгжилт сайжирч байгаатай холбоотой нийтлэг хэмжүүрүүд салшгүй холбоотой бөгөөд энэ нь ажил олгогч болон ажилчдад тэдний эрх болон хүлээх үүрэг хариуцлагын талаар мэдээлэх, шүүхээр асуудлаа шийдвэрлүүлэх хялбар боломжоор хангах зэрэгтэй холбоотой, харин БЖААН-үүдтэй холбоотой чухал зүйл бол шинээр гарч ирсэн зохицуулалтуудыг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид тусгах, албадан хэрэгжүүлэх явдал юм. Энэ нь үйлдвэрчний эвлэлүүдийг дэмжих, хуулийн шаардлага болон түүнийг хэрэгжүүлэх арга замын талаарх

¹² Daza, 2005, 40-р хуудас

¹³ IOE, 2008, 15-р хуудас

¹⁴ Reinecke and White, 53-р хуудас

¹⁵ Faundez, 2008, 31-р хуудас

¹⁶ Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 37-38-р хуудас

мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, удирдлагадаа гомдол гаргаж буй ажилчдын эрхийг хамгаалах, байгууллагын нийгмийн хариуцлагын санаачлагыг татан оролцуулах зэргийг багтаадаг.¹⁷ Үүний зэрэгцээ, БЖААН-үүд эдийн засгийн өсөлт, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн хувь нэмэр болдог ч БЖААН-үүдэд бий болсон ажлын байрууд нь чанар муутай байдаг.¹⁸ Хэдийгээр БЖААН-үүдийг дэмжих чиглэлээр, жишээлбэл, эрх зүйн зохицуулалтаар дэмжих, зээл болон хөрөнгө оруулалт авах боломжийг нэмэгдүүлэх, татварыг шударга тогтоох, маргаан шийдвэрлэх хялбар боломж олгох, тэдний дуу хоолойг сонсох зэрэг өргөн хүрээний асуудал боловч хөдөлмөрийн хууль тогтоомжын хэрэгжилтийг нэмэгдүүлэх нь чанартай ажлын байр бий болгохтой л холбоотой. Хуулийн хэрэгжилт нь дэмжлэгээр хамгаалагдсан байх ёстой хэдий ч тухайн нөхцөлд тохироогүй бол тэдгээр хэмжүүрүүд амжилттай хэрэгжиж чадахгүй.

БЖААН-үүдтэй холбоотой хамгийн чухал зүйл бол шинэчилсэн хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, хөдөлмөрийн хуулийг албадан хэрэгжүүлэх явдал юм.

Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд БЖААН-үүдийг чадваржуулахад чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Үүнд, тухайлбал тухайн аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийг хялбарчлах, хөрөнгө оруулалт авах, зээл авах боломжийг нэмэгдүүлэх, татварын хөнгөлөлт үзүүлэх, бусад асуудлаарх маргааныг хялбар аргаар зохицуулах боломж олгох зэрэг арга хэмжээ авч болно.

¹⁷ Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 46-р хуудас

¹⁸ ibid, 15-р хуудас.

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Олон улсын хэм хэмжээний удирдамж
- Хуулийг тайлбарлах, хялбаршуулах
- Хөдөлмөрийн хяналтыг сайжруулах
- Хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах
- Хэрэгжилтийг дэмжих
- Хуулийн хамрах хүрээг өргөтгөх
- Зохион байгуулах
- Торгууль оногдуулахын оронд арга зүйн зөвлөгөө өгөх
- БЖААН-үүдийн хууль тогтоомжийг хөнгөвчлөх

Олон улсын хэм хэмжээнүүдийн удирдамж. Өмнө дурьдсанчлан *Жижиг, дунд аж ахуйн нэгжүүдэд ажлын байр бий болгох зөвлөмжид (1998, 189 дугаар зөвлөмж)* БЖААН-үүдийг дэмжих болон өсөлт хөгжилд нь туслах арга замуудыг санал болгосон байдаг. Гишүүн орнууд нь зохих ёсны татвар, мөнгө болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлоготой холбоотой зохих ёсны хууль тогтоомжийг бий болгож, хэрэгжүүлэх ёстой, ялангуяа өмчийн эрх (үүнд оюуны өмч хамаарна), үүсгэн байгуулсан байршил, гэрээний шаардлага, шударга өрсөлдөөн, түүнчлэн тохирох нийгмийн болон эрх зүйн зохицуулалт болон аж ахуйн нэгжүүдийн таатай байдлыг хангахад чиглэсэн зохицуулалтууд.¹⁹ Зохих ёсны ижил түвшний нийгмийн нөхцөлд БЖААН-үүдийн бүтээлч, тогтвортой ажлын байр бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх; үр ашигтай ажиллах, өрсөлдөх чадвартай болоход нь дэмжлэг болох хэд хэдэн бодлогын хувилбаруудыг санал болгодог ба уг бодлого нь “албан бус салбарыг зохион байгуулагдсан албан салбарт багтахад дэмжлэг үзүүлэх тусгай арга хэмжээ болон урамшуулал” юм (Зүйл 3.3). Энэ нь асуудал олон талтай бөгөөд зөвхөн ганц хуулийн зохицуулалтаар хангагдах боломжгүй гэдгийг илэрхийлж байгаа юм.

Хууль тодорхой, ойлгомжтой, хүлээж авахуйц бөгөөд нэр томъёо, эрх болон үүргүүдийг тодорхойлсон байх ёстой.

Хуулийг тайлбарлах, хялбаршуулах. Хууль тодорхой, ойлгомжтой, хүлээж авахуйц байх ёстой гэдэг нь эргэлзээгүй бөгөөд нэр томъёо, эрх болон үүргүүдийг тодорхойлсон байдаг. Зарим захирмал шинжтэй бус хэм хэмжээнүүдээр онц шаардлагагүй зүйл болон үүргүүдийг тодорхойлох замаар хуулийн агуулгын хялбаршуулах нь чухал.²⁰ Хуулийг тайлбарлах, хялбаршуулах талаар шинэчлэл хийх шаардлагатай орнуудын нэг нь Энэтхэг юм. Учир нь хууль тогтоомжын хэсэг бүрийг тус тусад нь боловсруулах замаар хөдөлмөрийн хууль тогтоомжыг боловсруулдаг ба тухайлбал, ажил олгогч, ажилтан зэрэг зарим чухал нэр томъёоны олон хувилбарыг санал

¹⁹ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх үүсвэр дэх Recommendation No. 189, 5 дугаар хэсгээс үзнэ үү.

²⁰ ILO, 1986, 76-р хуудас.

болгосон байдаг. Энэтхэгийн Албан бус салбарын аж ахуйн нэгжүүдийн үндэсний комиссын авч үзсэнээр том болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн ажил олгогч, ажилчид “хөдөлмөрийн хууль тогтоомжын ээдрээтэй асуудлуудыг олж мэдэхэд” хэцүү бөгөөд зардал ихтэй байдаг гэж үздэг.²¹ Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжыг тайлбарлах талаар мөн хэд хэдэн оролдлого хийгдсэн байдаг. Гэхдээ зөвхөн хуулийг тайлбарлаж, агуулгыг хялбаршуулснаар хуулийн хэрэгжилтийг хангаж чадахгүй гэдэг нь ойлгомжтой.²²

БЖААН-үүдийн талаарх хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх зарчмууд

Улс орнууд БЖААН-ийн талаарх эрх зүйн хэм хэмжээг боловсруулахад гарцаагүй шийдвэрлэх асуудлуудтай зайлшгүй тулгардаг ба энэ нь ихэвчлэн ажилчдад эрх олгох ба ажил олгогчийн үүрэг хариуцлагыг бууруулахтай холбоотой асуудал байдаг. Хэдийгээр улс орнууд энэхүү салбарт зохицуулалт хийх шинэ арга замуудыг олох хэрэгтэй боловч БЖААН-үүдэд ажиллаж буй ажилтнуудын хөдөлмөрийн нөхцөлийг сайжруулахад ихээхэн бэрхшээл тулгардаг. Үүнтэй холбогдуулан дараах гурван зарчмыг гишүүн орнууд баримтлах нь зүйтэй.³ Үүнд:

1. **Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж нь гурван талд (three inter-related) хамааралтай бөгөөд хоёр талын зорилгыг баталгаажуулсан байх ёстой:** хүний нөөцийг дэмжих, ажлын чанарыг нэмэгдүүлэх, БЖААН-үүдийг албан салбарт хамааруулахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг.

2. **Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж нь Зохистой Хөдөлмөр хөтөлбөрийн суурь үнэлэмжид нийцсэн байх ёстой.** Хөдөлмөр эрхэлж буй хүн бүр ажлын байран дээрх хүний эрхээ эдэлдэг болохыг хууль тогтоомжоор хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

3. **Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж хэрэгжихүйц байх ёстой:** Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн олон хувилбаруудыг багтаасан байх (үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд мэдээллээр хангах, сургалт, урамшуулалын үйлчилгээгээр дэмжих, хэрэгжилтэд мониторинг хийх, анхааруулга, сануулга өгөх, зохих ёсны хариуцлага болон шийтгэл оногдуулах); хууль тогтоомжийг боловсруулах, албадан хэрэгжүүлэх болон шинэчлэх механизм нь оролцоонд тулгуурлан хэрэгжих ёстой; хууль тогтоомжийг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх үе шат нь БЖААН-үүдэд зайлшгүй чиглэсэн байх ёстой.

Хөдөлмөрийн хяналтыг сайжруулах. Хэрэв хөдөлмөрийн хуулиар БЖААН-үүдийн асуудлыг зохицуулахгүй, хөдөлмөрийн хуулиас гадуур авч үзвэл хөдөлмөрийн байцаагч тэднээс хууль хэрэгжүүлэхийг шаардаж чадахгүй бөгөөд ажилчидтай холбоотой хэргийг зөвхөн иргэний болон эрүүгийн шүүхээр шийдвэрлэх хэрэгтэй болно. Өөр нэг хувилбар нь БЖААН-үүдэд

Хөдөлмөрийн байцаагч нь аж ахуйн нэгжүүдэд зөвлөгөө өгч, тэдний сайн туршлагаудыг дэмжих боломжтой бөгөөд тэд хуулийн хэрэгжилтийг хангахад чухал хэрэгсэл болдог.

21 National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, 2009, 174 дүгээр хуудас. This is

Бангладеш мөн адил, Непалд нэгтгэх явдал түгээмэл (Sankaran, 2007, 6-р хуудсыг үзнэ үү).

22 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх үүсвэр дэх Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 114-р хуудсаас үзнэ үү.

хөдөлмөрийн хяналт тавих асуудлыг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид оруулах замаар хөдөлмөрийн хуулийн хамрах хүрээг өргөтгөх явдал юм. Хөдөлмөрийн байцаагч нь аж ахуйн нэгжүүдэд зөвлөгөө өгч, тэдний сайн туршлагаудыг дэмжих боломжтой бөгөөд тэд хуулийн хэрэгжилтийг хангахад чухал хэрэгсэл болдог.²³ Хэдийгээр, БЖААН-үүд нь хөдөлмөрийн хяналтын субъект мөн боловч энэ хувилбар дангаараа хэрэгжих боломжгүй, учир нь ихэвчлэн аж ахуйн нэгжүүд болон тэдгээрийг эзэмшигчийг тогтоох, ажилчдыг тодорхойлох, түүнчлэн хөдөлмөрийн харилцааны шинж чанарыг тодорхойлохтой холбоотой маргаан гарч ирдэг²⁴ (Хөдөлмөрийн хяналт болон Хөдөлмөрийн харилцааны талаарх товч мэдээлэлийг үзнэ үү).

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах.

Хэтэрхий хатуу чанга зохицуулалт, хэт өндөр торгууль ногдуулсанаар эерэг үр дүнд хүрч чадахгүй. Харин хэд хэдэн боломжуудыг санал болгодог уян хатан хандлага хуулийг хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөөтэй байдаг. Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой мэдээлэл, сургалт, урамшуулалаар хангах, хэрэгжилтэнд мониторинг хийх, анхаарал хандуулах, зохих ёсны хариуцлага болон шийтгэл оногдуулах гэсэн хувилбарууд байж болно.²⁵

БЖААН байгууллагууд
болон тэдгээрийн
ажилтнууд өөрсдөдөө
тусгамдсан асуудлын
шийдлийг олох нь
чухал.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх чөлөөг хангах. БЖААН-үүдтэй холбоотой нэлээд яригддаг асуудал бол үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх нь маш ховор байдагтай холбоотой. Энэ нь зарим улс орнуудад БЖААН-үүдийг хуулийн гадна авч үздэг бөгөөд, эвлэлдэн нэгдэх ба хамтын хэлэлцээр хийх асуудал нь зөвхөн тодорхой томоохон хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд боломжтой байдаг ба эсвэл албан ёсоор байгуулагдсан аж ахуйн нэгжийн хувьд үйлдвэрчний эвлэл нь тодорхой тооны гишүүнтэй байх ёстой, эсвэл хэрэв аж ахуйн нэгж албан ёсоор бүртгүүлээгүй бол үйлдвэрчний эвлэл байгуулах боломж хязгаарлагдмал бөгөөд ажилтнууд нь үйлдвэрчний эвлэлд нэгдвэл ажлаа алдах, эсвэл байнгын ажилтай байх боломжгүй болох зэрэг бэрхшээл үүсдэг байна. Үйлдвэрчний эвлэл хүчтэй байх, нийгмийн зөвшилцөл зохих хэмжээнд явагддаг байх нь БЖААН-үүдэд тулгараад байгаа олон асуудлыг зөв шийдвэрлэхэд чухал хүчин зүйл болдог бөгөөд хөдөлмөрийн маш муу нөхцөлд ажиллах шаардлагыг ажилчид хүлээн зөвшөөрөөд байгаа нь тэднийг хамгаалж байдаг хууль эрх зүйн талаар мэдлэг дутмаг байдаг учраас үүнийг хэрэгжүүлэхэд ажилчдыг мэдээллээр хангах, оролцуулах явдаг чухал юм.

²³ Schrank, 41-р хуудас.

²⁴ Daza, 2005, 40-р хуудас.

²⁵ Ayres and Braithwaite, 1992, 35-38-р хуудас болон Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 105-109-р хуудсийг үзнэ үү.

Хууль тогтоомж хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх.

БЖААН-ийн хууль тогтоомжийн биелүүлэлтийг сайжруулахад чиглэсэн хэд хэдэн арга замууд байна.

Үүнд:

- БЖААН-ид ажиллаж буй ажилчид бусад ажилчидтай адил үндсэн эрхээ эдэлж буй эсэхийг магадлах, түүнчлэн эрхийн хэрэгжилтийг хангахын тулд хөдөлмөрийн хуулийн хамрах хүрээг өргөтгөх;
- БЖААН-үүдийг албан ёсны болгоход чиглэсэн алхамуудыг хийж эхлүүлэх (албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн талаарх товч мэдээлэл үзнэ үү);
- Сургалт болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх замаар БЖААН-ийн хууль тогтоомж хэрэгжүүлэх чадварыг нэмэгдүүлэхэд туслалцаа үзүүлэх;
- Хуулийг ажил олгогч болон ажилчдад ойлгомжтой байхаар хялбаршуулах;
- БЖААН-үүдэд хуулийг хямд зардалаар хэрэгжүүлэх талаар зөвлөгөө өгөх (жишээ нь хөдөлмөрийн эрүүл, аюулгүй байдалтай холбогдуулан);
- Хэрэгжүүлж болохуйц механизм бий болгох, хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх;
- Ажил олгогч болон ажилчдад тэдний эрх, үүргийн талаар мэдээлэл өгөх;
- БЖААН-үүдэд үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, хамтын хэлэлцээр хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх алхамуудыг авч эхлэх, үүнтэй холбоотой эрх зүйн таатай орчин бий эсэхийг нягтлах;
- Үндэсний түвшинд нийгмийн зөвшилцлийг бэхжүүлэх.

Улс орны хэмжээнд БЖААН-үүдтэй холбоотой тулгамдсан асуудлуудыг амжилттай шийдвэрлэж болох олон жишээ бий. БЖААН-үүдийг хөдөлмөрийн хуулийн хүрээнд эсвэл, хөдөлмөрийн хуулиас гадуур авч үзсэн, мөн түүнчлэн ажил олгогч ажилтаны хоорондын хөдөлмөрийн харилцаанаас шалтгаалдаг, эсвэл эрх нь баталгаажаагүй байдаг учраас ажилчид нь албан бус салбарт байгаа албан ёсны эсвэл албан ёсны бус аж ахуйн нэгжүүдэд ажиллаж байна уу гэдгээс шийдвэрлэх арга зам нь хамаарна гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Энэхүү бүлэгт авч үзэж байгаа шинэ санаачлагуудын жишээнүүдийг хөдөлмөрийн харилцаа болон хөдөлмөрийн хяналттай холбоотой хэсгүүдэд мөн тусгагдсан байгааг анхаараарай.

Хуулийн хамрах хүрээг өргөтгөх. Тайландад зөвхөн 20 ба түүнээс дээш ажилчинтай аж ахуйн нэгжийн ажилчдыг хамруулсан 1990 оны нийгмийн даатгалын тогтолцоо нь нэг болон түүнээс дээш ажилчидтай бусад бүх аж ахуйн

Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой мэдээлэл, сургалт, урамшуулалаар хангах арга замуудыг санал болгодог уян хатан хандлага чухал юм.

нэгжийг ч хамарсан байдаг.²⁶

БЖААН-үүдийн ажилтнуудыг үйлдвэрчний эвлэл байгуулах санаачлага өрнүүлэх. БЖААН-үүдийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах гол стратеги нь энэхүү үйл ажиллагааг зохион байгуулах явдал юм. Кенид Талхны үйлдвэр, Чихрийн үйлдвэр, Үйлдвэрлэл ба Ажилтнуудын холбоо (ТЧҮАХ) нь БЖААН-үүд, үүнд албан ёсны бус аж ахуйн нэгжүүдийн ажилчдыг хамгаалах үйл ажиллагааны хамгийн түрүүнд хийгдсэн юм. Үүнийг хөдөлмөрийн хуулийг шинэчлэх, албан бус эдийн засгийн салбарт хэрэгжүүлэхийн тулд Засгийн газарт лобби хэрэглэсэн байна. Түүнчлэн БЖААН-үүдийг ажилчдад эрхийн талаар сургалт зохион байгуулах, ТББ-уудтай хамтран нэгдэх үйл ажиллагаануудыг зохион байгуулсан байна.²⁷

Филиппинд хууль тогтоомж зөрчсөн гэж үзсэн таваас цөөн ажилтантай аж ахуйн нэгжид хөдөлмөрийн байцаагч техник, арга зүйн зөвлөгөө өгдөг ба хөдөлмөрийн стандартыг биелүүлэхэд нь нэг жилийн хугацаа өгдөг байна.

Торгууль оногдуулахын оронд арга зүйн зөвлөгөө өгөх. Хариуцлага оногдуулах, шийтгэхээсээ илүү чадавх бэхжүүлэх нь тохиромжтой байдаг. Филиппинд хууль тогтоомж зөрчсөн гэж үзсэн таваас цөөн ажилтантай аж ахуйн нэгжүүдэд хөдөлмөрийн байцаагч техник, арга зүйн зөвлөгөө өгдөг ба хөдөлмөрийн стандартыг биелүүлэхэд нь нэг жилийн хугацаа олгодог байна.²⁸

БЖААН-үүдийн хууль тогтоомжийг хөнгөвчлөх Албан бус салбараас албан салбарт шилжихэд учирч буй бэрхшээлүүдийг арилгасны үндсэн дээр л хууль тогтоомж хэрэгжүүлэх үе шатыг хялбарчилж, уг шилжилттэй холбоотой зардлыг бууруулах боломжтой болно. Жишээ нь Колумбид БЖААН-үүдэд чиглэсэн хуулийн зохицуулалт нь цаасан дээрх ажил байхаас илүүтэйгээр зээл авах боломжоор хангах, орон нутгийн засаг захиргааны нэгжээс татварын хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэгт чиглэдэг. Түүнчлэн БЖААН-үүдэд зориулсан сургалтын тогтолцоог нэвтрүүлж байна.²⁹

Зарим улс орнууд аж ахуйн нэгжүүдийг бүртгэх ажлыг сайжруулахын тулд шат дамжлагыг хялбаршуулж шилжилтийн зардлыг бууруулсан байна.

26 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх үүсвэр дэх Daza, 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, 47 дугаар хуудсаас үзнэ үү.

27 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх үүсвэр дэх Bekko and Muchai, 2002, 26-27 дугаар хуудсаас үзнэ үү.

28 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх үүсвэр дэх Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, 41 дүгээр хуудсаас үзнэ үү. Бусад жишээ баримтуудыг хоёрдогч эх сурвалжаас үзнэ үү.

29 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх үүсвэр дэх IOE, 2006, 1 дүгээр хуудсаас үзнэ үү.

Хялбаршуулсан татварын тогтолцоо – Бразил улсын жишээ

Бразилын Үндсэн хуульд БЖААН-үүдийг ялгаатай байр сууринаас тогтоосон байдаг. Энэ хуульд “Бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн тухай багц хууль” хэмээх нэмэлт хуулиар (123/2006) баталгаажуулсан 1996 оны хялбаршуулсан татварын тогтолцоог танилцуулах замаар БЖААН-үүдийг албан ёсны болгоход дэмжлэг үзүүлсэн байдаг (SIMPLES Law, Lei no 9.317 de 05/12/1996, жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн талаар). Энэ зохицуулалтаар БЖААН-үүд татвар төлөгч болохыг тусгасан байдаг ба холбооны татваруудыг нэг төрөлд нэгтгэж, аж ахуйн нэгжүүдийг ангилж, захиргааны үе шатыг хялбаршуулсан татварын хувь тэнцүүлэн оногдуулах тогтолцоог тогтоосон байдаг. Бензин худалдан авсаны төлөө холбооны татвар, түүлэн нийгмийн хамгаалалд 20 хувийн татвар төлөхийн оронд аж ахуйн нэгж хэмжээнээсээ хамаараад жилийн орлогоос 1.80 -7.56 хувийн татвар төлөх болсон байна. Мөн татварын зардлыг бууруулдаг тул албан ёсоор ажилтанд үйл ажиллагааний дэмжлэг үзүүлдэг байна.

Эх сурвалж: Fan, Reis, Jarvis, Beath, and Frauscher, 2007. *The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies* 75-76 дугаар хуудас, 78 дугаар хуудас, <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>

Үүний адилаар зарим улс орон бизнесийг хөгжүүлэхийн тулд бүхий л удирдлага болон бусад процедуруудыг хялбарчлах загсийн газрын шаардлага бүхий хуулийг шинэчлэн боловсруулсан байдаг (тухайлбал, Австрали, Австри, Канад, Чили, Эстони, Финлянд, Гандора, Литва, Шинэ Зеланд, Испани болон Их Британи).³⁰

³⁰ ОУХБ, 2004, 375-377 дахь мөрийг үзнэ үү.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэ хэсэгт уншигчид тухайн асуудлын талаар илүү гүнзгий мэдээлэл авахад туслах эх сурвалжуудыг жагсаалтыг бичсэн болно. Дээр өгүүлсэн сайн туршлагуудын талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл мөн энд дурьдагдсан болно. Энэхүү хэсэгт олон улсын хэм хэмжээ, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага хурлын дүгнэлтүүд, холбогдох гарын авлага болон сургалтын хэрэглэгдэхүүнүүдийг багтаасан. Ашигласан материалын ном зүйг дор оруулсан. Гэхдээ эдгээр хоёр жагсаалтад давхцал байж магадгүй.

ОУХБ-ын хэм хэмжээ ба ОУХ-ийн Бага Хурлын Дүгнэлтүүд

- Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)
- Labour inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)
- Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998, (No. 189)
- Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81)
- Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82).

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

ILO 2007 Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises, International Labour Conference 2007

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS_093970/index.htm

ILO 2008 Conclusions concerning Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction, International Labour Conference 2008

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ttwfpc09/conclusions.pdf>

ILO, 2004, Report III (Part 1B), General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169), and aspects relating to the promotion of full, productive and freely chosen employment of the Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), and of the Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189), ILC, 92nd Session, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

Холбогдох нийтлэлүүд

Bekko, G. And G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Working Paper no. 34, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Employment

Sector, Employment Working Paper No 31, Geneva: ILO. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Faundez, J., 2008, A view on international labour standards, labour law and MSEs, Employment Sector, Employment Working Paper No. 18, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall and I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

IOE, 2006, Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey, Geneva: IOE. http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/surveys/english/surv_2006nov_mses.pdf

Reinecke, G. and S. White, 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, Geneva: ILO.

Snodgrass, D.R., and T. Biggs, 1996, Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.

Хэрэглэгдэхүүнүүд

ILO and IOE, (n.d.) “Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Geneva: International Labour Organisation and International Organisation of Employers

ILO, 2007, Managing Small Business Associations trainers’ manual. ILO Cambodia 2007. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

Joshi, G., (forthcoming), Labour and Labour –Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Geneva: ILO.

Vandenberg, P., (n.d.) “The contribution of SMEs to employment and output.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Geneva: IOE

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын Олон Улсын Хөдөлмөрийн Стандартын Газрын <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm> вэб, болон Ажлын байр бий болгох ба Аж ахуйн нэгжүүдийн газрын <http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm> вэб сайтаас авна уу.

Ном зүй

Ayres, I., and J. Braithwaite, 2002, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: OUP.

Bekko, G. And G. Muchai, 2002, *Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya*, IFP/SEED, Working Paper no. 34, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, *Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience*, Employment Sector, Employment Working Paper No 31, Geneva: ILO.

Daza, J.L., 2005, *Informal economy, undeclared work and labour administration*, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Fan Q., J. G. Reis, M. Jarvis, A. Beath, and K. Frauscher, 2007, *The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies*, Washington: World Bank.

Faundez, J., 2008, *A view on international labour standards, labour law and MSEs*, Employment Sector, Employment Working Paper No. 18, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Faundez, J., 2009, "Empowering Workers in the Informal Economy", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1, 156-172 дугаар хуудас

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall and I. Landau, 2007, *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, SEED Working Paper No. 81, Geneva: ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

ILO, 1986, Report IV, *The Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises*, ILC, 72nd Session, Geneva: ILO.

ILO, 2004, Report III (Part 1B), *General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169), and aspects relating to the promotion of full, productive and freely chosen employment of the Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), and of the Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189)*, ILC, 92nd Session, Geneva: ILO.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

ILO, 2006, Report III (Part IB), *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the*

Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133), International Labour Conference (ILC), 95th Session, (Geneva).

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

IOE, 2006, *Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey*, Geneva: IOE.

IOE, 2008, *Trends in the Workplace Survey 2008: Enterprises in a Globalizing World*, IOE: Geneva.

National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, 2009, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, vol. I, Delhi: NCEUS.

http://nceus.gov.in/The_Challenge_of_Employment_in_India.pdf

Reinecke, G. and S. White, 2004, *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, Geneva: ILO.

Sankaran, K., 2007, *Labour Laws in South Asia: The Need for an Inclusive Approach*, International Institute of Labour Studies, Geneva: ILO.

Shrank, A. And M. Priore, 2007, *Norms, Regulations and Labour Standards in Latin America*, CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas No 77, Mexico: United Nations.

Snodgrass, D.R., and T. Biggs, 1996, *Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies*, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.

Von Potobsky, 1992, Small and Medium-sized enterprises and labour law, *International Labour Review*, vol. 131, no. 6, 601-629 дүгээр хуудас.

АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ БА ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН



4.с2. ХӨДӨЛМӨРИЙН ХЯНАЛТ БА АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГ: ЦАР ХҮРЭЭГ ТЭЛЭХ ШИНЭ САНААЧЛАГА

Хөдөлмөрийн байцаагчид нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хуулиар олгогдсон эрхээ хамгаалуулахад үүрэг гүйцэтгэдэг. Хөдөлмөрийн байцаагчид нь албан бус эдийн засгийн салбарт хүрч ажиллахад томоохон бэрхшээлүүдтэй тулгардаг. Тоо томшгүй олон микро болон жижиг үйлдвэрлэгчид; дэлхий нийтийн гинжин үйлдвэрлэлийн туслах гүйцэтгэгчид олон үе давхаргуудын өвөрмөц онцлогт байдал, өсөн нэмэгдэж буй хөдөлмөрийн гэрээний олон төрөл болон тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоо, хөдөөгийн ажлын цар хүрээ (газар зүйн); албадан болон хүүхдийн хөдөлмөрийн хууль бус дүр төрх; гэр бүлийн орчинд хийгддэг гэр орны ажил, гэрээр гүйцэтгэх ажил зэрэг эмэгтэйчүүд давамгайлсан салбарын “үл харагдах” хөдөлмөрийн хэлбэрүүд нь хөдөлмөрийн байцаагчдад тулгардаг хүндрэлүүдийн нэгээхэн хэсэг нь юм. Тэдэнд мөн цөөн байцаагчдын хүртээмжгүй байдал, бага цалин, сургалт, чадавхи бэхжүүлэх үйл ажиллагаа хангалтгүй, нөөц боломж дутмаг, авилгалд өртөх магадлал өндөр зэрэг дотоодын асуудлууд бэрхшээлтэй байдал үүсгэдэг байна. Эдгээр бэрхшээл хүндрэлүүд байгаа хэдий ч улс орнууд хөдөлмөрийн байцаагчид албан бус салбарт хэрхэн хүрч ажиллах талаар арга замыг эрэлхийлсээр ирсэн бөгөөд боловсрол болон зөвлөх үйлчилгээ, оролцооны аргууд, түншлэл зэрэг нь нэлээд үр дүнтэйд тооцогддог.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- **Хөдөлмөрийн байцаагчид, албан бус ажил**
- **Үндсэн бэрхшээлүүд**
- **Хуулийг тодруулах нь**
- **Тодорхой нэг бэрхшээлүүдийн эсрэг хариу арга хэмжээ**

Албан бус салбарт эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарлаж буй томоохон хүчин зүйл нь хөдөлмөрийн хяналтын сул байдал юм. Олон оронд хөдөлмөрийн байцаагчид нь хангалттай чадваржаагүй, ажиллах хүчний тоо цөөн, албан бус салбарын хүрээнд мөрдүүлэх стандарт байдаггүй. Түүнчлэн албан бус салбар дахь үйл ажиллагааны тархай бутархай, нуугдмал байдал нь хөдөлмөрийн байцаагчдад томоохон хүндрэл бэрхшээлийг бий болгодог.

Албан бус салбар дахь үйл ажиллагаа нь тархай бутархай, нуугдмал байдаг онцлог байдал нь хөдөлмөрийн байцаагчдад хүндрэл бэрхшээлийг бий болгодог.

Хөдөлмөрийн байцаагчдын ажил, гүйцэтгэх үүрэг хариуцлага нь янз бүрийн үйлдвэрлэл зэрэгцэн орших, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн системийн нарийн төвөгтэй байдал, туслах гэрээлэгч, хөдөлмөрийн гэрээ болон хөдөлмөрийн харилцааны олон талт байдлаас шалтгаалан хөдөлмөрийн үйл ажиллагааны төлөв байдлын өөрчлөлт нь улам нарийн төвөгтэй болж байна. Эдгээр хүчин зүйлүүд нь мэдээжийн хэрэг албан бус байдлыг улам ихээр нэмэгдүүлж байна.

Хөдөлмөрийн Хяналт: Энэ нь юуг хамруулдаг вэ?

Үйл ажиллагаа сайтай хөдөлмөрийн хяналт нь хууль тогтоомжийг үр дүнтэй дагаж мөрдөхийг шаарддаг бөгөөд хөдөлмөрийн зохицуулалтад чухал үндсэн үүрэг гүйцэтгэдэг. Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт нь хөдөлмөрийн стандарт өргөн хүрээг хамарсан байдагтай адил нарийн төвөгтэй цогц үйл ажиллагаа бөгөөд ихэнхдээ хэд хэдэн хуулийн баримт бичигтэй уялдаатай байдаг. Хэрэгжилт нь орон нутаг, улс орон даяар хамарсан бөгөөд хэд хэдэн асуудлыг авч үзсэн байдаг. Энэ нь хөдөлмөр хэмнэсэн, өндөр өртөг шаардахгүй ч, үйл ажиллагааг хамгийн сайнаар хэрэгжүүлэхийн тулд сайн чадваржсан байцаагчид, түүнчлэн тэдгээр байцаагчдыг ажиллуулахын тулд хөрөнгө нөөц хэрэгцээтэй болдог. Хяналт шалгалт нь зөвхөн ганц хууль тогтоомжийн хэрэгжилт бус, харин үүнийг бодит амьдрал дээр буулган тайлбарлах асуудлуудыг хамруулдаг.

Хөдөлмөрийн хяналт нь хөдөлмөрийн зохицуулалтын суурь, үндсэн бүрэлдэхүүн болох нь эргэлзээгүй бөгөөд зэргээр хууль тогтоомжийн үр дүнтэй хэрэгжилтэд нөлөөлдөг. ОУХБ-ын Ерөнхий Нарийн бичгийн дарга асан Франсис Бланчард: “хяналт шалгалтгүй хөдөлмөрийн хууль тогтоомж нь зөвхөн ёс зүйн хичээл болохоос нийгмийн дэг журмын үүрэг гүйцэтгэх чадахгүй” хэмээжээ. Энэ нь хяналт шалгалт нь хууль тогтоомж дагаж мөрдөхөд эерэг нөлөө үзүүлдэг хэмээн дүгнэсэн практик судалгаагаар батлагдсан байдаг. Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт нь нийгмийн шинэчлэлийн гол тулгуур багана болдог нь олон жишээнээс харагддаг.

Хөдөлмөрийн хяналт нь үндсэн гурван асуудлыг агуулж байдаг:

- Энэ нь хууль тогтоомжоор тавигдаж буй шаардлагын талаархи боловсрол, мэдээлэлээр

хангахыг эрэлхийлдэг

- Энэ нь зөвлөгөө өгөх, техникийн мэдээлэл, сургалт, сануулга өгөх замаар хөдөлмөрийн стандартын зөрчлөөс сэргийлдэг
- Эдгээр зөрчлүүдийн хүрээнд торгууль ногдуулдаг

Эдгээр талуудын тэнцвэртэй байдал нь улс орон бүрт өөр өөр байдаг хэдий ч дагаж мөрдөөгүйн улмаас хориг арга хэмжээ авахаас (торгох шийтгэхээс) илүү хууль тогтоомжийг дагаж биелүүлж байгаа туршлагыг хөхиүлэн дэмжихэд онцгой анхаарал хандуулдаг. Хуулийг дагаж мөрдөхгүй байгаа учир шалтгааныг зөвхөн хөдөлмөрийн хяналтаар шийдвэрлэх боломжгүй ч гэсэн хэрэгжилтийг хангуулахад чухал ач холбогдолтой юм.

Хөдөлмөрийн харилцаа нууцлагдмал, далд, эсвэл албан ёсны үйлдвэрлэл/аж ахуйн нэгжийн ажилтан нь албан ёсны бүртгэлгүй зэрэг нөхцөлд эрх зөрчигдөх бөгөөд албан бус эдийн засгийн ийм нөхцөлд хөдөлмөрийн хяналт нь чухал ач холбогдолтой байдаг.

Хөдөлмөрийн хяналт ба албан бус үйл ажиллагаа¹.

Хөдөлмөрийн хяналт нь, хууль тогтоомжийн² хүрээнд хязгаарлагдмал, үйл ажиллагааны чиглэл нь нийт ажиллагчдыг хамруулдаггүй зөвхөн хууль тогтоомжинд хамрагдсан ажиллагчид болон үйлдвэрлэгчдийг чиглэн ажилладаг өвөрмөц шинжтэй учраас хөдөлмөрийн байцаагчид нь хууль тогтоомжийн дагуу хөндлөнгийн арга хэмжээ³ авах үүрэг хүлээх хэрэгтэй юм. Хөдөлмөрийн харилцаа нууцлагдмал, далд, эсвэл албан ёсны үйлдвэрлэл/аж ахуйн нэгжийн ажилтан нь албан ёсны бүртгэлгүй зэрэг нөхцөлд эрх зөрчигдөх бөгөөд албан бус эдийн засгийн ийм нөхцөлд хөдөлмөрийн хяналт нь чухал ач холбогдолтой байдаг.⁴ Зарим тохиолдолд хууль тогтоомжийг хэрэглэхгүй байх нь хууль, тогтоомж, түүний агуулгыг үл ойшоох, эсвэл биелүүлэхтэй холбогдох зардал, төлбөр өндөр байдагтай холбоотойгоор хууль тогтоомжийг биелүүлэхийг хүсэхгүй байх зэргээр тайлбарлагддаг. Хөдөлмөрийн байцаагчид нь хууль тогтоомжийн агуулгыг түгээн дэлгэрүүлж, ажил олгогчдод хууль тогтоомжийг биелүүлэх олон арга замын тухай заавар зөвлөгөө өгдөг ч тэд магадгүй албан бус ажиллагчдад ханддаг байж болзошгүй. Албан бус ажиллагчид эрхээ эсвэл ажил олгогчид хуулийн дагуух үүрэг хариуцлагаа анзаарахгүй, үл ойшоох байдлаас үүдэн ажиллах зөвшөөрөл яаж авах, ажилд авахад хүчирхийллээс хэрхэн ангид байх, цагаач ажиллагчдад тэгш шударга хандах талаар гомдол хэрхэн гаргах, албадан хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийн гинжин холбоосноос⁵ хэрхэн урьдчилан сэргийлэх, ангид байх тухай зэрэг сэдвүүдээр хөдөлмөрийн байцаагчид нь мэдлэг мэдээлэл түгээхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх нь түгээмэл байдаг.

1 Reproduced in von Richthofen, 2002, 8 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

2 Эх сурвалж дахь Chacaltana, 2003, 40-43 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

3 Casale and Sivananthiran, 2010, 45 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

4 Шинжээчдийн хороо нь "1948 оны Factories Act, 2 дугаар хэсгийн дагуу, Энэтхэг улсад 10, 1996 оны Works Act, 1948 оны Factories Act , 3 дугаар хэсгийн дагуу Зимбабве улсад 5, 1987 оны Factories Act , 87 дугаар хэсгийн дагуу Нигер улсад 10-аас доошгүй ажилтантай ААНБ-ыг хөдөлмөрийн хяналт шалгалтанд хамруулдаг" талаар дурьдсан. (ILO, 2006a, 23 дугаар хэсэг).

5 Эх сурвалж дахь Andrees, 2008, 33 дугаар хуудас.

Хөдөлмөрийн Хяналт ба Хууль тогтоомж

2008 оны Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар соёрхон баталсан ОУХБ-ын Нийгмийн Шударга байдал ба Шударга Даяаршлын Тунхаглалаар “хөдөлмөрийн хяналтын үр дүнтэй тогтолцоо” хэрэгцээтэй байгааг чухалчлан тэмдэглэсэн байна.

ОУХБ болон түүний бүрэлдэхүүнүүд байгуулагдсан цагаасаа хөдөлмөрийн хяналтын асуудалд анхаарсаар ирсэн. Хөдөлмөрийн хяналт нь 1919 онд батлагдсан Версалийн гэрээнд дурьдагдсан байдаг бөгөөд үүний хүрээнд зөвлөмж нь анхны Олон Улсын Хөдөлмөрийн стандартаар соёрхон батлагдаж дараагийнх нь 1923 онд соёрхон батлагдсан байна.

Хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын тухай 81 дүгээр Конвенц нь дагалдах хоёр зөвлөмжийн⁴ хамт 1947 онд соёрхон батлагдсан бөгөөд ажиллах нөхцөл, ажиллагчдын хамгаалал зэрэг хөдөлмөрийн ихэнх стандартууд нь хөдөлмөрийн хяналт шалгалт шаардлагатай, албадах гол хэрэгсэл мөн болохыг дурьдсан.

Хөдөлмөрийн Хяналтын тухай 1969 оны 129 дүгээр Конвенц нь (Хөдөө Аж Ахуй) 81 дүгээр Конвенцийн төгсгөл болсон бөгөөд энэ хоёр конвенц нь хоёул ОУХБ-ын Удирдах Зөвлөл болоод Олон Улсын Хөдөлмөрийн Бага Хурлаар тэргүүлэх ач холбогдол бүхий конвенцэд тооцогдсон (Нийгмийн Шударга Байдлын тухай 2008 оны Тунхаглал хэсгийг харна уу). Аль ч конвенц нь агуулга цар хүрээгээрээ хөдөлмөр эрхлэлтийн ердийн бус байдлаас хамааран ажиллагчдыг гадуурхаж, орхигдуулаагүй бөгөөд 129 дүгээр конвенцээр ялангуяа, хөдөө аж ахуйн хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын тухай өгүүлсэн бөгөөд “ажиллагчид эсвэл дагалдан ажиллагчдад гэрээний хугацаанд ажлын төрөл хэлбэрээс үл хамааран цалин хөлс олгох хэрэгтэй” хэмээн дурьдсан байдаг (4 дүгээр заалт). 81 дүгээр конвенц нь уурхай, тээврийн үйл ажиллагааг хамруулахгүй байхыг зөвшөөрсөн байдаг.

Ажиллагчид нь ихэвчлэн далд, зохион байгуулагдаагүй байдгийн улмаас албан бус эдийн засгийн салбарт хяналт шалгалт хийх нь бэрхшээлтэй байдаг. Түүнчлэн, албан бус ажиллагчид нь хууль тогтоомжинд хамрагдаж багтаагүй байдгийн улмаас (хууль тогтоомжид үл хамаарсан) байцаагчдын эрх мэдлийн гадуур байдаг бөгөөд байцаагчид зөвхөн бүртгэлтэй бизнес үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг. Үүний зэрэгцээ, бүхнийг багтаасан, илүү сайн хууль боловсруулж батлах нь хангалтгүй бөгөөд хяналт шалгалттай холбоотой санхүүжилт хангалттай хийгдэхгүй бол эцсийн үр дүнд зохицуулалтгүй механизм бий болно гэсэн үг.

Үндсэн бэрхшээл хүндрэлүүд. Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт хийхэд тодорхой бэрхшээлүүд тулгардаг. Эдгээр

Зарим нэг хөгжиж буй орнууд нь 1%-аас бага төсвийг хөдөлмөрийн захиргаа, удирдлагад хуваарилдаг бөгөөд үүний өчүүхэн хэсэг нь хөдөлмөрийн хяналт шалгалтад хуваарилагддаг байна.

нь зөвхөн ганц албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдахгүй харин албан бус эдийн засгийн салбарт үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд саад болдог байна. Олон оронд хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь санхүүжилт, хүний нөөц, ажиллах хүчний тоогоор хангалтгүй байдгаас байцаагчдыг зорилгодоо хүрэх боломжийг хаан боогдуулж байдаг. Зарим нэг хөгжиж буй орнууд нь хөдөлмөрийн захиргаа удирдлагад 1%-аас бага төсөв хуваарилдаг бөгөөд түүний багахан хувь нь хөдөлмөрийн хяналт шалгалтад хуваарилагддаг. Гэсэн хэдий ч, байцаагчдын тоо хэд байх талаар нийтлэг тодорхойлолт байдаггүй (энэ нь тухайлбал, нийт ажиллах хүчний хэмжээнээс хамаардаг). ОУХБ-аас, байцаагчид болон ажиллагчдын харьцуулах харьцаа нь аж үйлдвэржсэн зах зээлийн эдийн засагт 1/10,000 байх; аж үйлдвэржиж буй эдийн засагт 1/15,000 байх; шилжилтийн эдийн засагт 1/20,000; ядуу буурай орнуудад⁶ 1/140,000 байхаар үндэслэлтэй харьцуулсан шалгуур үзүүлэлтүүд бий болгохын тулд тодорхойлсон хэдий ч ихэнх орнууд энэ тоонд хүрч ажиллаж чаддаггүй байна. Түүнчлэн, хөдөлмөрийн байцаагчдын цалин хөлс бага байдаг нь тэднийг санхүүгийн хараат байдалд оруулдаг бөгөөд аж ахуйн нэгж, үйлдвэрлэгчид, ажиллагчдын талаарх мэдлэг, ажил олгогчдыг тодорхойлох чадавхийг бэхжүүлэх сургалтыг зохион байгуулах шаардлагатай байдаг ч хангалттай хамрагдаж чаддаггүй байна.

Эдгээр нь үр ашигтай хөдөлмөрийн хяналт шалгалтад тулгардаг зөвхөн ганц асуудал биш юм. Хөдөлмөрийн хяналт шалгалтаар авилгал хээл хахуулийн талаар үйл ажиллагаа авч хэрэгжүүлж мөн ажил олгогчдоос хэрэгжүүлж буй хөдөлмөрийн байцаагчдаас⁷ зайлсхийсэн, байцаагчдын эрх мэдлийг үл ойшоосон зэрэг албан бус үйл ажиллагаа нь ажил олгогчийн хүсэл сонирхлоор хийгдсэн бол нөхцөл байдлыг улам хурцатгахаар үйл ажиллагаануудад үнэлэлт дүгнэлт өгдөг.

⁶ Эх сурвалж дахь ILO, 2006 Strategies and practice for labour inspection, 13 дахь хэсгийг үзнэ үү.

⁷ von Richthofen. 2002. 146 дугаар хуудас

Хөдөлмөрийн хяналтын цар хүрээ

Хөдөлмөрийн байцаагчдын эрх мэдэл нь 81 дүгээр конвенцээр өргөн хүрээнд тусгагдсан бөгөөд ажиллах нөхцөл, ажиллагчдын хамгааллын асуудлуудыг багтаасан байдаг. Үндэсний түвшинд хөдөлмөрийн байцаагчдын эрх мэдлийн цар хүрээ нь хуулийн хэд хэдэн баримт бичигт тусгагдсан байдаг.

Ихэнх оронд хөдөлмөрийн байцаагчдын эрх мэдэл нь хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хүрээний бүхий л чиглэлүүдэд багтсан байдаг бол зарим оронд тэднийг хууль тогтоомжийн хүрээнд зарим зүйл заалт эсвэл зарим салбарууд дээрх хөдөлмөрийн хяналтыг хориглосон байдаг. Зарим оронд жишээлбэл, хөдөө аж ахуйн салбарын ажиллагчдыг бүр мөсөн эсвэл хэсэгчлэн орхигдуулсан байдаг. Бусад нь аж ахуйн нэгжүүдийн хэмжээ болон ажиллагчдын ажлын халаа сэлгээнээс⁶ хамаарч хөдөлмөрийн хуулийн цар хүрээнд тодорхой хэмжээгээр хязгаарлалт хийдэг.

Хөдөлмөрийн байцаагчдын гол анхаардаг асуудал нь ажлын байран дахь эрүүл ахуй, халамж, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын асуудлууд бөгөөд түүнчлэн ажлын байранд алагчлахгүй байх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, нийгмийн баталгаа зэрэг болно. Мөн олноор шилжин ажиллагчид, хүүхдийн хөдөлмөрийн талаар ихээхэн анхаарлаа хандуулсаар байна. Гэхдээ байцаагчдад нэлээд олон хүрээнд эрх мэдэл өгөгдсөн байдаг; хувь хүний болон хамтын маргааныг шийдэх, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын талаар зөвлөх, ажил олгогч ажиллагчдын байгууллагыг бүртгүүлэх, сургалт, цалин хөлс тооцох, ажиллах зөвшөөрөл олгох, хөдөлмөр эрхлэлтийн хуулийн статусыг хянах – энэ чиглэлээр ихэвчлэн бусад захиргааны байгууллагуудтай хамтран ажилладаг. Энэ талаар, хөдөлмөрийн байцаагчид нь зөвхөн ганц ажиллах нөхцөлтэй шууд холбоотой бүх үүргээр тогтохгүй бүх үйл ажиллагаанд саад учруулж болохгүй хэмээн Шинжээчдийн Зөвлөл тэмдэглэсэн байдаг. Хууль бус шилжин суурьшилтай тэмцэхтэй холбоотой ямар ч үүрэг хөдөлмөрийн байцаагчдад байж болохгүй, эдгээр үүрэг нь ажиллах нөхцлийг хянах үүрэгтэй нийцэхгүй байж болзошгүй гэж Шинжээчдийн зөвлөл онцгойлон авч үзсэн байдаг.

Хуулийг тодруулах нь. Засгийн газруудад тулгардаг томоохон бэрхшээл нь хуулийг тодотгох явдал байдаг. Хөдөлмөрийн байцаагчид нь хуулийг тайлбарлах, сахиулахын тулд тухайн хуулийг ойлгох хэрэгтэй байдаг бөгөөд энэ нь нэлээд хэцүү бэрхшээлтэй, ялангуяа хууль боловсорч дуусаагүй, нийцээгүй, хэтэрхий ерөнхий, хуучирсан эсвэл ямар нэгэн тодорхойлолт⁸ байхгүй бол бүр боломжгүй байдаг. Байцаагчдад засгийн газар, нийгмийн түншүүдээс хяналт шалгалтыг хаана илүүтэй⁹ төвлөрүүлэх, тодорхой зөрчлүүдэд ямар арга хэмжээ

Суурь бэрхшээлтэй асуудал нь, хууль тогтоомжууд бүрэн төгс биш, нийцэмжгүй, хэт ерөнхий, хуучирсан эсвэл ямар нэгэн хуулийн тайлбаргүй байвал хууль тогтоомжийг тодорхой болгох талаар нухацтай авч үздэг.

8 Эх сурвалж дахь ILO 2002, Decent Work and the Informal Economy, 13 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

9 Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007, 39 дүгээр хуудас.

авах, талаар тодорхой заавар¹⁰ зөвлөмж хэрэгтэй түүнчлэн ажиллагчдыг эрсдэлд¹¹ оруулалгүйгээр ялгаатай талуудад тэнцвэртэй байдлыг олж тогтоох хэрэгтэй. Хориг арга хэмжээ шийтгэлээс илүү байцаагчид харилцан ярилцах, харилцан мэдээлэл солилцох нь сайтар хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг ч үр ашигтай, ятгах, ухуулан сэнхрүүлэх хориг арга хэмжээ нь хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд итгэл үнэмшил бий болгох чухал ач холбогдолтой. Ихэнх орнуудад хууль тогтоомжийг биелүүлээгүйн улмаас хөдөлмөрийн байцаагчаас тавьсан торгууль ногдуулах, хорьж цагддаг бөгөөд эдгээр нь саатуулах, түр хорих хангалттай үйлдэл байдаг. Гэсэн хэдий ч олон оронд эдгээр шийтгэлүүдийг албадаагүй байдаг.

Тодорхой бэрхшээлүүдэд авах хариу арга хэмжээ.

Жижиг дунд
үйлдвэрлэлийн
хүрээнд гэр бүл, хөдөө
аж ахуйд ажиллах
явцад хүүхдийн
хөдөлмөр, албадан
хөдөлмөр тохиолдвол
хөдөлмөрийн
байцаагчдад тодорхой
хүндрэл учруулдаг.

Ихэнхдээ, хөдөлмөрийн зохицуулалтыг дагаж мөрддөггүй эсвэл албан бус байдал нь, ялангуяа, жижиг дунд үйлдвэрлэл¹² дэх ажлууд, өрхийн, гэр орны ажил, хөдөөгийн ажил зэрэг орчинд дахин давтагдан хийгддэг болохыг олонтаа бичсэн байдаг. Үүний зэрэгцээ, эдгээр чиглэлүүдэд хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд нэлээд их бэрхшээлтэй асуудлууд тулгардаг байна. Ялангуяа, гэр ахуйн хүрээний ажлууд, гэрээр гүйцэтгэх гэх зэрэг ажлын байр нь хувийн орчинд, хүний хувийн эрхийн асуудалтай зөрчилддөг бөгөөд энэ нь хөдөлмөрийн хяналт тавихад илүү төвөгтэй байдал үүсгэдэг байна. Хөдөө аж ахуйн ажлууд, ажиллагчдыг цагаар, улирлын чанартай, түр хугацаагаар ажиллуулах үед ажиллагчид нь хэрвээ тарж бутарсан, энд тэнд ажилладаг бол хөдөлмөрийн хяналт нь маш өндөр өртөгтэй, цаг шаардагддаг зэргээр хүндрэлүүд бий болдог. Зарим улс орон, хөдөө аж ахуйн¹³ ажлууд нь голчлон албан бус эдийн засгийн салбарт хийгддэг учраас 129 дүгээр конвенцийг соёрхон батлах нь тийм ч тохиромжтой биш гэж үздэг.¹⁴ Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт нь жижиг дунд үйлдвэрлэлийн орчинд, ялангуяа аж ахуйн нэгжүүд нь ихэнхдээ бүртгэлгүй байдгаас тэднийг илрүүлэхэд төвөгтэй байдаг зэргээс үүдэлтэй бэрхшээлүүд тулгардаг байна¹⁵ (Жижиг дунд үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн

10 ILO, 2006a, 16, 18 дугаар хуудас.

11 ILO, 2006a.9 дүгээр хуудас.

12 ILO, 2008. Report III(1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC 97th Session, Geneva: ILO, Convention No. 81, Observation, France. Энэ сэдвийн хүрээнд дараах материалыг үзнэ үү. Chapter on undeclared work in the EU and ILO, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, Working Document Number 7, (Geneva)

13 Эх сурвалж дахь ILO 2002, Decent Work and the Informal Economy, 13 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

14 Daza. 2005, 20 дугаар хуудас.

15 Casale, Sivananthiran, Daza, and Mar (eds.). 2006, 11 дүгээр хуудсыг үзнэ үү.

хууль мөн албан бус аж ахуйн нэгжүүд хэсгийг харна уу)¹⁶. Энэ нь, албадан хөдөлмөр¹⁷, хүүхдийн хөдөлмөртэй холбоотойгоор, ялангуяа, тэдгээрийн хэлбэрүүд¹⁸ нь далд нууц явагддаг учраас хөдөлмөрийн хяналтад бэрхшээлтэй байдал үүсгэдэг байна.¹⁹ Хүн худалдаалах, биеийг үнэлүүлэх, садар самууныг сурталчлах зэрэг бүх үйл ажиллагаа нь гудамж талбай, онгоцны буудал, хил гааль зэрэг газруудад хөдөлмөрийн хяналт шаарддаг бөгөөд энэ нөхцөлд хянахад зөвхөн ганц хөдөлмөрийн байцаагчаар хянагдахад хэцүү бэрхшээлтэй, аюултай байдаг.

**Хөдөлмөрийн хяналтаар хүүхдийн
хөдөлмөрийн асуудлыг шийдвэрлэх нь**

Олон Улсын Хөдөлмөрийн баримт бичгүүдэд хөдөлмөрийн байцаагчдад хүүхэдтэй холбоотой хөдөлмөрийн хуулийг хянах, хууль сахиулахад тодорхой эрх мэдлийг олгосон байдаг. Жишээлбэл, 81 дүгээр конвенцийн 3(а) дугаар заалт нь хөдөлмөрийн хяналтын тогтолцооны үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн талаар “ажил гүйцэтгэх үед ажиллах нөхцөл, ажиллагчдыг хамгаалах, жишээлбэл, хүүхэд, залуучуудыг ажилд авах, ажиллуулахтай холбоотой хуулийн заалтын хэрэгжилтэд анхаарах тухай” хамруулан тусгасан байдаг. ОУХБ-ын Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах олон улсын хөтөлбөр /ИРЕС/-өөс хүүхдийн хөдөлмөртэй хэрхэн тэмцэх тухай хөдөлмөрийн байцаагчдад зориулсан гарын авлага (2002), хөдөлмөрийн байцаагчдад зориулсан сургалтын заавар (2005) болон техникийн зөвлөмж бүхий тараах хуудсууд (2005) зэрэг хяналт шалгалт болон хүүхдийн хөдөлмөрийн чиглэлээр гарын авлага материал хэвлүүлэн гаргасан байдаг. Түүнчлэн, албан бус эдийн засгийн салбарт хөдөлмөрийн байцаагчдад тулгардаг хэцүү бэрхшээлийг таньж мэдсэний үндсэн дээр дээрх хөтөлбөрөөс хүүхдийн хөдөлмөрийн тохиолдлыг илүү сайн тодорхойлдог орон нутгийн мониторингийн багаар дамжуулан байцаагчдын “нүд болон чихийг томруулах” “хүүхдийн хөдөлмөрийг хянадаг тогтолцоог” (XXM-CLM) боловсруулсан (ОУХБ, 2005 он).

Хөдөлмөрийн яамд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, ажил олгогчид, үйлдвэрчний эвлэлийн хооронд хамтын ажиллагаа нь ялангуяа засгийн газрын хяналт шалгалт хангалтгүй үед зайлшгүй шаардлагатай. Түүнчлэн, хөдөлмөрийн харилцаа нь хууль тогтоомжинд агуулагдаж тусгагдаагүй²⁰ нэлээд их эмзэг шилжилтийн ажиллах хүчний эсрэг цогц, нэгдсэн, хамтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийн тулд бүсийн, олон улсын түвшинд хамтран ажиллах нь зүйтэй юм.

Хөдөлмөрийн хяналтын сайн тогтолцоо нь эргэлзээгүйгээр хамааралтай байх ёстой хэдий ч, үүнийг санхүүжүүлэх, сайжруулахад улс төрийн хүсэл эрмэлзэл болон авч

¹⁶ ILO, 2006a, Paras.292-306 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

¹⁷ Casale, Sivananthiran, Daza and Mar. 2006, 3 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

¹⁸ Индонези улсын жишээ ILO. 2006a, 357 дугаар хэсэгт дурьдагдсан болно.

¹⁹ Эх сурвалж дахь ILO's handbook for labour inspection concerning forced labour and trafficking (Andrees, 2008) материалыг үзнэ үү.

²⁰ ILO, 2006b, 11 дүгээр хэсэг.

хэрэгжүүлэх ёстой үндсэн арга хэмжээний талаар 81 дүгээр конвенцэд маш нийцтэйгээр тусгагдсан хэвээр байгаа юм (доор өгөгдсөн хүснэгтийг харна уу).

ОУХБ, Хөдөлмөрийн хяналтын тухай 1947 оны 81 дүгээр Конвенц

Үр ашигтай хөдөлмөрийн хяналтын харьцуулсан үзүүлэлтүүд

- Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт нь систем гэдэг утгаараа (1 дүгээр заалт), ажиллах нөхцөл болон ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой хуулийн ямар заалтыг сахиулан биелүүлүүлэх (2 дугаар заалт) шаардлагатай байгаагаас хамаарч бүхий л ажлын байрыг хамруулахаар зохион байгуулагдсан байдаг.
- Энэ нь ажлын цаг, цалин хөлс, аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж хамгаалал, хүүхэд залуучуудыг ажиллуулах гэх зэрэг бусад холбогдох асуудлыг багтаасан цогц үйл ажиллагааны чиглэлийг хамруулах шаардлагатай (3.1 дүгээр заалт).
- Хөдөлмөрийн байцаагчид нь ажил олгогчид, ажиллагчдад хууль тогтоомжийг хэрхэн дагаж мөрдөх талаар мэдээллээр хангах, зөвлөгөө өгөх, эрх мэдэлтнүүдэд хууль тогтоомжинд заагдаагүй ямар нэгэн хүчирхийлэл, алдаа дутагдал, зөрчлүүдийн талаар сэрэмжлүүлнэ (3.1 дүгээр заалт).
- Хөдөлмөрийн хяналт шалгалтыг төрийн төв байгууллагын удирдлага хяналтад байлгах (4.1 дүгээр заалт).
- Хөдөлмөр хамгааллын чиглэлээр ажилладаг засгийн газрын бусад үйлчилгээ үйл ажиллагаа болон хувийн хэвшлийн институцууд (төрийн бус байгууллагууд), ажил олгогчид, ажиллагчид, тэдгээрийн байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжихэд үр дүнтэйгээр хамтран ажиллах (5 дугаар заалт).
- Хөдөлмөрийн байцаагчид нь хөдөлмөр эрхлэлтийн тогтвортой байдал, засгийн газрын өөрчлөлт, гадны зүй бус нөлөөллөөс ангид байж чадах төрийн албан хаагч байх (6 дугаар заалт).
- Тэднийг зөвхөн мэргэшил, ур чадварын түвшин, ажил үүргээ гүйцэтгэхэд хангалттай мэргэшсэн байдалд үндэслэн ажилд авна (7 дугаар заалт).
- Эдгээр үүргээ үр ашигтайгаар гүйцэтгэхийн тулд

байцаагчдын тооны хувьд ажиллах хүчний тоо хэмжээ, мөн чанар, нөхцөл байдал, хэрэгжүүлэх хууль тогтоомжийн зүйл заалтын нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан хангалттай байх ёстой (10 дугаар заалт).

- Байцаагчдын орон нутаг дахь салбар газруудыг шаардлагатай тоног төхөөрөмж, тээврийн хэрэгслээр хангасан байна (11 дүгээр заалт).
- Тэдэнд холбогдох эрх мэдлийг зөв зохистойгоор олгох, хангалттай чадваржуулсан байх (12 болон 13 дугаар заалтууд).
- Аль болох тогтмол хугацаанд, ойр ойрхон ажлын байруудад холбогдох хууль тогтоомжийг хэрхэн үр дүнтэйгээр дагаж мөрдөж байгаад хяналт шалгалтыг нарийн сайн хийж байх (16 дугаар зүйл заалт).
- Хөдөлмөрийн байцаагчийн дагаж мөрдүүлэх ёстой хууль тогтоомжийн заалтыг сахин биелүүлээгүй, дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд торгууль шийтгэл ногдуулах, хөдөлмөрийн байцаагчдыг үүргээ гүйцэтгэхэд саад болж буй зүйлсийг үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд тусган заах ёстой бөгөөд тэдгээрийг үр ашигтайгаар дагаж мөрдөх ёстой (18 дугаар зүйл).

Эх сурвалж: ОУХБ, 2002, 12 дугаар хуудас

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Байцаагчдын тоог нэмэгдүүлэх
- Хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх
- Сургалт сурталчилгааны шинэ механизмууд
- Гурван талт оролцооны баг
- Торгуулийн шалгуурыг ялгаатай болгох
- Технологийн шинэчлэл
- Зорилтот кампанит ажлууд
- Чадавхи бэхжүүлэх болон боловсрол мэдлэг олгох

Албан бус эдийн засаг дахь олон тооны ажиллагчид, эдийн засгийн нэгжүүдийг хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын цар хүрээ, хамгаалалд багтаах нь ихээхэн бэрхшээл хүндрэлийг дагуулдаг бөгөөд үүний хариуд улс орнууд олон янзын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдэг байна.

Байцаагчдын тоог нэмэгдүүлэх. Зарим улс орон байцаагчдын тоог нэмэгдүүлэх замаар хариу арга хэмжээ авсаар ирсэн. Гуатамала, Сальвадор зэрэг Латин Америкийн хэд хэдэн орнуудад байцаагчдын тоог хоёроос гурав дахин, Доминак мөн Гондурасын Бүгд Найрамдах Улс нь сүүлийн арван жил нэг дахин²¹ нэмэгдүүлсэн байна.

Европт, жишээлбэл Франц улсад байцаагчдын тоог нэмэгдүүлснээ тэмдэглээд, байцаагчдын мэргэшилд тавигдах шаардлагыг дахин өөрчилж, 2006–2010²² онд байцаагчдын орон тоог дахин 240-өөр нэмж, 420 хяналтын байцаагчид, 40 инженер, эрүүл ахуйч эмч нэмж ажиллуулахаа зарласан.

Өмнөд Африкт томоохон давшилт болж, 100 байцаагчийг шинээр томилж, хэд хэдэн давхардсан хяналтыг багасгаж, тус бүрийн хязгаарлагдмал цар хүрээнд илүү нэгдмэл, цаг бага зарцуулах аргачлалыг авч хэрэгжүүлсэн байна. Энэхүү стратеги нь ижил төрлийн аж ахуйн нэгжүүдэд давхардсан шалгалт хийж харилцан мэдээлэл солилцдоггүй, зарим тохиолдолд хоорондоо зөрчилдөхүйц зөвөлгөө зөвлөмжийг өгөх зэрэг доголдлыг бууруулдаг. Үүнийг хэрэгжүүлэхэд ажил олгогчид болон ажиллагчдын (үйлдвэрчний эвлэлийн) нягт хамтын ажиллагаа шаардагддаг.

Хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх. Нэлээд олон улс орнууд

21 Эх сурвалж дахь Schrank and Piore, 2007, 21 дүгээр хуудсыг үзнэ үү.

22 Дэлгэрэнгүйг: ILO, 2008, Report III(1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC 97th Session, Geneva: ILO, Convention No. 81, Observation, France. 2007, 2008 онуудад 72 байцаагч, 204 хянагч, захиргааны 84 ажилтныг нэмж ажиллуулсан. (Ministire du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidaritй et de la ville, Direction gйnйrale du travail, 2009, L'inspection du travail en France en 2008, http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf).

албан бус эдийн засагт нэвтрэх шинэлэг аргачлалыг эрэлхийлсээр байна. Олон төрлийн хамтрагчидтай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх нь агуулга, хамрах хүрээг нэмэгдүүлэх гол стратеги юм. Үүнд, эрүүл мэнд, хөдөө аж ахуй болон олон нийтэд хүрч ажиллах төрийн яамдтай түншлэх; олон нийтийг хяналт мониторинг хийх гол түншлэгчээр идэвхжүүлэх; сайн дураар санаачлан ёс зүйн дүрэм боловсруулах, мониторинг хийхэд гурван талт түншлэлийг бий болгон бэхжүүлэх;

Сургалт сурталчилгааны шинэ механизм. Хүүхдийн хөдөлмөрийн асуудлыг сургалт сурталчилгааны шинэ аргаар шийдвэрлэх нь хэд хэдэн оронд амжилттай хэрэгжсэн байна. Жишээлбэл Турк улсад, нэг талаас байцаагчид, нөгөө талаас хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүд, менежерүүд, ажил олгогчдын хамтын ажиллагааг сайжруулах зорилготойгоор, IPEC-ийн тусламжтайгаар хяналтын шинэ системийг танилцуулсан. Аюулгүй ажлын байрны баталгааг бий болгох ажлын хүрээнд 108 хөдөлмөрийн байцаагчдыг сурган мэргэшүүлж, хүүхдийн хөдөлмөрийн чиглэлээр дагнан 10,000 хүүхдэд хүрч ажилласан байна. Хөдөлмөрийн байцаагчид нь хүүхдэд тохиолддог аюул, эрсдлийн талаарх нарийвчилсан дүр зургийг харуулсан мэдээлэл цуглуулдаг. Танзанид, IPEC-тэй хамтран хөдөлмөрийн байцаагчид нь хөдөө аж ахуйн салбарын ажил олгогчдод чиглэсэн газар тариалангийн ажилд хүүхдийг хамруулахгүй байх талаар ухуулан сэнхрүүлэх, сэдвийн хүрээнд боловсрол мэдлэг олгох сургалтад хамрагдсан. Үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчдын төлөөлөлтэй хамтран хөдөлмөрийн байцаагчид нь амжилттай үр дүнд²³ хүрэхийн төлөө чиглэн ажилласан.

Албадан хөдөлмөр нь нууц, далд явагддаг хэдий ч улс орнууд энэхүү асуудлыг чиглэн ажиллаж эхэлсэн байна. Жишээлбэл Бразил улсад 1995 онд хөдөөгийн фермүүдэд албадан хөдөлмөр эрхлэлтийг илрүүлэх зорилгоор хөдөлмөрийн байцаагчид, цагдаагийн алба хаагчдын бүрэлдэхүүнтэй тусгай тасгаас бүрдсэн Гар Утасны Тусгай Хэлтэс нээн ажиллуулж эхэлсэн.²⁴

Санхүүжилтын бэрхшээл тулгардаг хэдий ч энэхүү санаачлага нь 32,000 ажиллагчдыг боолчлолын хэлбэрээс чөлөөлөн амжилттай хэрэгжсэн гэдгээ нотлон харуулсан юм. Мексик болон бусад хэд хэдэн оронд хөдөлмөрийн байцаагчид нь албадан хөдөлмөрт өртөх эрсдэл бүхий олон нийтэд чиглэсэн хууль эрх зүй, хаанаас тусламж хүсч болох тухай мэдээлэл бүхий мэдлэг нэмэгдүүлэх

Өргөн хүрээний хамтрагч талуудтай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх нь хамрах цар хүрээг өргөжүүлэх гол стратеги юм.

Сургалт сурталчилгааны өвөрмөц механизм нь хүүхдийн хөдөлмөрийг шийдвэрлэхэд хэрэгтэй байж болох юм.

Бразил улс хөдөөгийн фермүүдээс албадан хөдөлмөр илрүүлэх зорилгоор гар утасны Тусгай хэлтэс байгуулсан.

23 Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East Sivananthiram

24 Эх сурвалж дахь ILO, 2006а, 16 дугаар хуудсаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

материалууд боловсруулсан байна.²⁵

Италийн(ЦэрэгЦагдаагийнКоманд)ХөдөлмөрХамгааллын Карибинирин Команд нь Хөдөлмөрийн Яамны харьяанд хөдөлмөрийн хуулийн хэрэгжилт, нийгмийн баталгааны зохицуулалтад мониторингийн асуудлыг хариуцан ажилладаг.²⁶ Үүний гол үүрэг нь нууц далд, хууль бус хөдөлмөр эрхлэлт, “эрчимжүүлсэн ашиглалттай” үйлдвэрт ажиллагчдын хөдөлмөрийг мөлжих, хүний наймаа, хүнд, зохисгүй хөдөлмөрлөх орчныг устгахын эсрэг тэмцэх гол үүрэгтэй. Түүнчлэн луйврыг илрүүлэх, нийгмийн хандивт оруулах хувийг хууль бусаар багасгаж буй үйлдлүүдийг илрүүлдэг. Хүний нөөцийн хувьд хөдөлмөрийн хяналт шалгалт болон цагдаагийн мэргэшсэн ажилтнууд байдаг байна. 2005 онд Командаас 24,500 гаруй хяналт шалгалтыг 128,000 гаруй ажиллагчдыг хамруулан хийсэн бөгөөд 10,000 гаруй хүмүүсийг шүүхээр яллуулж, тэдгээрийн 188 нь баривчлагдсан²⁷ байна.

Алс зайдуу ажлын байруудад хүрч ажиллахын тулд Гурван талт багийг ашигладаг.

Гурван талт оролцооны баг. Зарим тохиолдолд хөдөлмөрийн байцаагчид нь алс зайдуу байдаг ажлын байруудад хүрэхийн тулд үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчидтой нэгдэн гурван талт багийг бүрдүүлэн багаар ажилладаг. Тухайлбал, Филипинд хөдөлмөрийн хэлтэс нь гурван давхарга бүхий хяналтын тогтолцоог бий болгосон бөгөөд томоохон аж ахуйн нэгжүүд нь өөрөө өөртөө аудит хийж, дунд болон жижиг хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдэд хөдөлмөрийн байцаагч шалгаж, хамгийн бага аж ахуйн нэгжүүдэд гурван талт багаас заавар зөвлөгөө өгдөг байна.²⁸

Польш улсад хөдөлмөрийн байцаагчид гадаадын хүнээр хийлгэхээ мэдүүлээгүй ажлуудын чиглэлээр Польшийн Хил Хамгааллын албатай хамтран ажилласан. Дүүргийн хөдөлмөрийн байцаагчид нь орон нутгийн засаг мэдүүлээгүй болон мэдүүлэхээр²⁹ бэлдэж буй ажлуудын талаар захиргаанд тайлагнаж мэдээлэл өгдөг. Үүнтэй ижлээр, хамтын ажиллагааны гэрээ хэлэлцээ нь хөдөлмөрийн байцаагч болон бусад холбогдох албан тушаалтнуудын хамт эцэслэгддэг. Үүний үр дүнд, 2008

25 Эх сурвалж дахь ILO 2002b Report VI Decent Work and the Informal Economy тайлангаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

26 Эх сурвалж дахь Andrees, 2008 Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors, 22 дугаар хуудас; Costa, 2009, 79-83 дугаар хуудсаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

27 *ibid*, 30 дугаар хуудас.

28 Эх сурвалж дахь ILO, The informal economy : enabling transition to formalization, Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy материалаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

29 Эх сурвалж дахь ILO, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, 24 дүгээр хуудсаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

онд жишээлбэл, орон нутгийн хөдөлмөрийн албаны шаардлагаар 180, цагдаагийн албанаас 99, мужийн хөдөлмөрийн албанаас 87, татварын албанаас (76)³⁰ нийт 662 хяналт шалгалт хийгдсэн байна.

Торгууль шийтгэлийн ялгаатай шалгуурууд. Зарим орнууд торгууль шийтгэл ногдуулах ялгаатай шалгууруудыг бий болгосон. Чили улсад жишээлбэл, Хөдөлмөрийн дүрэм нь (хуулиар) аж ахуйн нэгжийн хэмжээнээс хамаарч торгуулийн хэлбэр өөр өөр байдаг бөгөөд – олон тооны ажиллагчид өртсөн байх тусам торгуулийн хэмжээ өндөр болдог байна.

Чили улс торгууль, шийтгэл ногдуулах ялгаатай шалгууруудыг боловсруулсан.

Технологийн шинэчлэл. Энэтхэг улсын Махараштра мужаас гарсан санаачлага нь одоогоор Тане мужид туршилтаар хэрэгжиж байгаа бөгөөд энэхүү шинэ санаачлага нь тус мужийн ажиллах хүчний 93 орчим хувийг эзэлдэг зохион байгуулагдаагүй салбарын хөдөлмөрийн хамгааллын агуулгыг өргөжүүлэх зорилготой. Гол шинэ санаачлага нь компьютержсэн хөдөлмөрийн менежментийг систем голлон чиглэдэг бөгөөд бизнесүүд, ажилтнууд, банк, болон Хөдөлмөрийн Хэлтсийг хооронд нь холбодог. Энэ систем нь ажил олгогчдыг сүлжээнд нэвтрэн шаардлагатай бүх маягтыг татаж аван лицензээ шинэчлэх, сунгах зэрэг боломж бүрдүүлдэг бөгөөд хүнд суртлын хэд хэдэн саад тотгорыг арилгах зэргээр ажил олгогчдод үр ашигтай байхын зэрэгцээ хууль тогтоомжийг хүндэтгэхийг хөхиүлэн дэмждэг. Ажиллагчдын хувьд, энэхүү систем нь тэдэнд банкны карт олгох, цалингийн данс нээх зэргээр санхүүгийн үйлчилгээг багтаасан байдаг. Түүнчлэн цалин хөлсний тухай мэдээллийг Хөдөлмөрийн Хэлтсээс хянаж байдаг. Энэхүү системээр сануулга өгөгдсөн, хянагдсан, буруутгагдах магадлал бүхий бизнесүүдийн талаар автомат сэрэмжлүүлэг бий болгох замаар хөдөлмөрийн байцаагчид мэдээлэл авах боломж бүрддэг. Систем нь Үйлдвэрийн тухай Хуулинд тусгагдаагүй ажиллагчдыг хамруулан өргөжихөөр төлөвлөж байна.³¹

Зорилтот кампанит ажлууд. Зорилтот кампанит ажлууд нь маш үр дүнтэй. Аргентин улсад 2003 онд хөдөлмөрийн байцаагчдын цуглуулсан нийгмийн хандивын тухай мэдээллийг тусгасан ажиллагчдыг журамлах тухай үндэсний төлөвлөгөө батлагдсан. Хэрвээ хэвийн бус нөхцөлд ажиллагчдын нөхцлийг журмаар зохицуулбал аж ахуйн нэгжид ногдох торгууль багасдаг. Үүний үр дүнд

Хөдөлмөрийн байцаагч нь ажиллагчид, ажил олгогчдод хууль тогтоомжийг хэрхэн сахин биелүүлэх, хүндэтгэх талаар заавар зөвлөгөө мэдээллээр хангах үүрэгтэй.

30 Ibid, 15 дугаар хуудас.

31 Эх сурвалж дахь Codigy del Trabajo, 2002, http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_2.pdf. See as well, Reinecke and White, 2004, 138 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

Мэдлэг олгох, ухуулан сэнхрүүлэх, ил тод, оролцоонд суурилсан хөдөлмөрийн хяналтын аргачлал нь хэд хэдэн улс орнуудад ашиглагддаг.

ажиллагчдын 24% журмаар зохицуулагддаг³² болсон байна. Торгууль шийтгэл ногдуулж аж ахуйн нэгжүүдэд санхүүгийн хүндрэл³³ учруулахгүйн тулд нийгмийн хандив төлөх чадамжаас нь хамаарч шалгагдах аж ахуйн нэгжүүдийг сонгодог. Гэсэн хэдий ч энэ нь зөв чиг хандлага мөн.

Чадавхи бэхжүүлэх боловсрол мэдлэг олгох.

Хөдөлмөрийн байцаагчдын үүрэг нь ихэнхдээ хориглох арга хэмжээ авах хэмээн ойлгогдох нь түгээмэл байдаг. Хориг арга хэмжээ, торгууль шийтгэлээр ямар нэг төлөв байдал хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй харин тодорхой мэдээ мэдээллийг дамжуулж байдаг нь чухал хэдий ч 1947 оны 81 дүгээр конвенцэд заасанчлан хөдөлмөрийн байцаагчдын үүрэг нь ажил олгогчид, ажиллагчдад хууль тогтоомжийг хэрхэн хүндэтгэн үзэх талаар мэдээлэл, заавар зөвлөгөө өгөх явдал юм.

Бүрэн төгс аргачлал, сайн чадавхжсан хөдөлмөрийн байцаагчид, хуулийн тодорхой ойлгомжтой хүрээ загвар байх нь нэн чухал ач холбогдолтой. Хөдөлмөрийн байцаагчид нь бий болж буй орчин нөхцөл, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хэрхэн хангаж байгаа талаар шүүх чадвартай байх хэрэгтэй.

Мэдлэг олгох, ухуулан сэнхрүүлэх, ил тод, оролцоонд суурилсан аргачлал нь албан бус эдийн засагт нэвтрэхэд онцгойлон амжилттай байдаг байна. Финлянд, Франц мөн Нидерландад жишээлбэл, фермерүүд, тэдгээрт ажиллагчид, тэдний гэр бүлүүдэд чиглэн “Ажлын байрны хамгийн аюултай нөхцлүүд”³⁴ сэдвээр хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын кампанит ажлыг боловсрол мэдлэг олгох, ойлголт мэдлэг дээшлүүлэх зорилгоор хэрэгжүүлдэг байна. 2001 онд Чили улсад, 9-өөс доош тооны ажиллагчтай аж ахуйн нэгжүүдийг торгуулиас чөлөөлж үнэгүй сургалтад хамруулах боломж олгосон байна. Ажил олгогч энэ боломжийг жилд нэгээс илүү эдлэхгүй бөгөөд торгуулиас чөлөөлөх болон нөхцөл байдлаа сайжруулах тухай шаардлага хүргүүлнэ. Хэрвээ ажил олгогч нь сургалтад оролцож чадахгүй бол үндсэн торгуулиа 100% төлнө. Перуд 2001 оны 3 дугаар сарын 16-ны 910 дугаар Хуулийн Тогтоолын 5 дугаар хэсэгт хөдөлмөрийн хяналтын ерөнхий хуулийг баталсан бөгөөд ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалах үүднээс байцаагчид нь урьдчилан сэргийлэх техникийн заавар зөвлөгөөг ажил олгогч болон албан бус салбарт ажиллагчдад өгнө хэмээн заасан байдаг.

32 Дэлгэрэнгүйг Vega Ruiz, 2009, 30 дугаар хуудсаас үзнэ үү.

33 Дэлгэрэнгүйг <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/metodologia.asp> хуудсаас үзнэ үү.

34 Эх сурвалж дахь ILO, 2006а, 260 дугаар хэсгээс дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэ хэсэгт уншигчдад энэ асуудлын талаар дэлгэрүүлэн унших эх үүсвэрүүдийн жагсаалтыг орууллаа. Энэ нь олон улсын баримт бичгүүд, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Бага Хурлын дүгнэлтүүд, холбогдох нийтлэлүүд болон сургалтын арга зүйн материалууд зэргээс бүрдэх бөгөөд үүний дараа ашигласан ном зүйн жагсаалтыг үргэлжлүүлэн бичлээ. Энэ хоёр хэсэгт давхацсан зүйл байж болзошгүй.

Олон улсын баримт бичгүүд

- Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын баримт бичгүүд
- Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)
- Labour inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
- Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81)
- Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82).
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>
- Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

Холобгдох нийтлэлүүд

- Andrees, B. 2008. Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors, (Geneva, ILO).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf
- Casale, G., A.; Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006, Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy, (Geneva, ILO/IIRA).
- Chacaltana, J. 2003. Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru, SEED Working Paper No. 56, (Geneva, ILO).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_100896/index.htm
- Costa, P.T.M. 2009. Fighting forced labour: the example of Brazil, Special Action Programme to Combat Forced Labour, (Geneva, ILO).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf
- Daza, J.L. 2005. "Labour inspection and the informal economy", Labour Education, Vol. 3-4, No. 140-141, pp. 15-21.
- Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, (Geneva, ILO).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_093618/index.htm
- Hirose, K.; B.C. Vitasa. 2007. Implementation of the Labour Standards Enforcement Framework in the Philippines, Working Paper no. 14, ILO Subregional Office for South-East Asia and the Pacific, (Manila, Philippines, ILO).
- ILO 2006. Report III (Part IB), General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recom-

mendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133), International Labour Conference (ILC), 95th Session, (Geneva). <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

ILO 2006b. Strategies and practice for labour inspection, Governing Body, 297th session, GB.297/ESP/3, (Geneva). <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

ILO 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, Labour Administration and Labour Inspection Programme (Lab/Admin), Working Document Number 7, (Geneva: ILO).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Direction générale du travail. 2009. L'inspection du travail en France en 2008 http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf

Reinecke, G.; S. White. 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, (Geneva).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America, Estudios y Perspectivas, United Nations and CEPAL, (Mexico: United Nations). <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>

Vega Ruiz, M. L. 2009. Administraciyn del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicaciyn de la ley en América Latina : el papel central de la inspecciyn del trabajo, Lab/admin, Working Document Number 1, (Geneva: ILO).

Бусад

Andrees, B. 2008. Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors, (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

International Labour Office (ILO). 2002. Combating child labour: A handbook for labour inspectors, (Geneva).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>

--. 2005. Guidelines for developing child labour monitoring (CLM) processes, (Geneva).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=1500>

von Richthofen, W. 2002. Labour Inspection: A guide to the profession, (Geneva: ILO). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын Хөдөлмөрийн захиргаа, хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын газрын <http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm> хаягаас авна уу.

Ном зүй

Andrees, B. 2008. *Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

Casale, G., A.; Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006, *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy*, (Geneva, ILO/IIRA).

Chacaltana, J. 2003. *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, SEED Working Paper No. 56, (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm

Daza, J.L. 2005. "Labour inspection and the informal economy", *Labour Education*, Vol. 3-4, No. 140-141, 15-21 дүгээр хуудас

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, SEED Working Paper No. 81, (Geneva, ILO).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

International Labour Office (ILO). 2002. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors*, (Geneva).

<http://www.ilo.org/ipecinfor/product/viewProduct.do?productId=2619>

ILO 2002b Report VI Decent Work and the Informal Economy, ILC, 90th Session, (Geneva)

ILO 2006. Report III (Part IB), *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)*, International Labour Conference (ILC), 95th Session, (Geneva).

ILO 2006b. *Strategies and practice for labour inspection*, Governing Body, 297th session, GB.297/ESP/3, (Geneva).

ILO 2007, *The informal economy : enabling transition to formalization*, Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy

2008. Report III(1A), *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, ILC, 97th Session, (Geneva).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. *Norms, Regulations, and Labor Standards in*

Central America, Estudios y Perspectivas, United Nations and CEPAL, (Mexico: United Nations). <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>

Reinecke, G.; S. White. 2004. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, (Geneva).

Sivananthiram, A, Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East

Vega Ruiz, M. L. 2009. *Administraciyn del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicaciyn de la ley en América Latina : el papel central de la inspecciyn del trabajo*, Lab/admin, Working Document Number 1, (Geneva: ILO).

von Richthofen, W. 2002. *Labour Inspection: A guide to the profession*, (Geneva: ILO). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf

БАЙГУУЛЛАГА, ТӨЛӨӨЛӨЛ БА ЗӨВШИЛЦӨЛ



5.1 НИЙГМИЙН ЗӨВШИЛЦӨЛ: АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСАГТ ЧИГЛЭСЭН БОДЛОГО БОЛОВСРУУЛАХАД САЙН ЗАСАГЛАЛЫГ ДЭМЖИХ НЬ

Энэхүү товч тайланд үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчдын байгууллага болон түншлэл зэргийг тайлбарлах учраас бүтцийн хувьд бусад товч тайлантай адилгүй. Бид ардчилсан засаглалд нийгмийн зөвшилцлийн үндсэн гол үүрэг, мөн албан ёсны эдийн засагт шилжих явцыг дэмжих үүрэгтэй бодлого боловсруулалт болон тэдгээрийн хэрэгжилтийг онцлон тайлбарлав.

Нийгмийн зөвшилцөл гэж юу вэ?

Нийгмийн зөвшилцөл гэдэг нь ОУХБ-ын эмэгтэйчүүд болон эрэгтэйчүүдийн эрх чөлөө, эрх тэгш, аюулгүй байдал болон хувь хүний нэр хүндийг дээдэлсэн орчинд боломжийн ажил хөдөлмөр эрхлэх боломж олгох зорилгыг биелүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг механизм юм. ОУХБ-ын тодорхойлж буйгаар нийгмийн зөвшилцөлд засгийн газрын төлөөлөгч, ажил олгогч болон ажилтны хоорондын эдийн засаг, нийгмийн бодлогын талаарх хамтын сонирхлыг татсан асуудлаарх бүх төрлийн хэлэлцээ, зөвлөгөө эсвэл мэдээлэл солилцоо багтдаг. Энэ нь гурван талт үйл явц байж болох бөгөөд засгийн газар албан ёсны тал эсхүл хоёр талт процесс буюу зөвхөн хөдөлмөрлөгч болон менежмент хоорондын харилцаа байж болох юм (эсвэл үйлдвэрчний эвлэл болон ажил олгогчдын байгууллага). Үүнд засгийн газар оролцож эсвэл оролцохгүй байж болно. Үүний төвлөрөлт нь албан бус эсвэл зохион байгуулалттай байж болох бөгөөд ихэнх тохиолдолд дээрх хоёр аргын хослол байдаг. Мөн үндэсний, бүс нутгийн эсвэл аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд байж болно. Түүнчлэн мэргэжил дундын, салбарын эсвэл энэ бүгдийн хослол ч байж болно. Нийгмийн зөвшилцлийн гол зорилго нь хөдөлмөр эрхлэлтийн орчинд болж буй бүхий л оролцогч талуудын дунд ардчилсан байдал болон зөвшилцлийг дэмжих асуудал юм. Амжилттай хэрэгжсэн нийгмийн зөвшилцөл нь нийгэм, эдийн засгийн чухал асуудлыг шийдвэрлэх, сайн засаглалыг дэмжих, нийгэм болон аж үйлдвэрлэлийн хамтын ажиллагааг сайжруулах, эдийн засгийн өсөлт бий болгох чадвартай. Эх сурвалж: ILO Social Dialogue website- <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/>

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Байгууллага ба сул дорой төлөөлөл
- Нийгмийн зөвшилцлийн ач холбогдол
- Бие даасан, гишүүнчлэл бүхий байгууллагууд
- Үйлдвэрчний эвлэл
- Ажил олгогчдын байгууллага
- Нөхөрлөл
- Нийгмийн зөвшилцөлд Засгийн газрын үүрэг

Байгууллага ба сул дорой төлөөлөл. Албан бус эдийн засагт оролцогчдын зохион байгуулалт болон төлөөллийн асуудал өнөөг хүртэл гол бэрхшээл байсаар байна. Өнөөдөр албан бус эдийн засагт ажил хөдөлмөр эрхэлж буй хувь хүмүүс, аж ахуйн нэгжүүд ажил олгогч эзэд болон ажилчдын гэсэн бүхий л байгууллагууд хасагдсан эсвэл бүрэн бус төлөөлөлтэй байна. Зарим үед тэднийг ажилчин эсвэл ажил олгогч гэж тооцдоггүй бөгөөд голдуу залуучууд, амьдралын боломж муутай эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд зэрэг нийгмийн эмзэг бүлгүүд зохион байгуулалтаар хамгийн хангалттай бус байдаг. Олон төрлийн бэрхшээлийн дотор хуулийн хязгаарлалт мөн багтана. Албан бус эдийн засаг дахь ардчилсан, бие даасан, гишүүнчлэл бүхий байгууллагууд нь зарим тохиолдолд үндэсний болон дотоодын хууль тогтоомжийн хүрээнд үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлгүй байдаг. Энэхүү ноцтой ялгаа нь бусад хуулийн болон нийгмийн хамгааллын дутмаг байдлыг дэвэргэж улмаар жендер, үндэс угсаа, цагаачлалын статус болон бусад хүчин зүйлээр асуудлыг хурцатгах үүсвэр болдог. 2002 онд болсон Олон улсын хөдөлмөрийн бага хурлын “Зохистой хөдөлмөр ба албан бус эдийн засаг” тогтоолд энэ асуудлыг тодорхой заасан байна:

“Албан бус эдийн засгийн оролцогчид нь ямарваа нэгэн зохион байгуулалт болон төлөөлөлгүйн улмаас ажлын байран дахь олон төрлийн эрхийг эдлэх боломжгүй байдаг. Тэд нийтээрээ хэлэлцсэний дүнд өөрсдийн ажлын байрны ашиг сонирхол, хэрэгцээ зэргээ нэхэмжлэх боломжгүй, дэд бүтэц, хөрөнгийн эрх мэдэл, татвар болон нийгмийн халамж хамгааллын асуудлаар бодлого боловсруулагчдыг лоббидож чаддаггүй.”¹

Өмнөх товч тайлангуудад дурьдаж байсанчлан албан бус эдийн засагт олон төрлийн харьцуулшгүй үйл ажиллагаа болон харилцаа байдаг бөгөөд тэдгээр нь олон төрлийн асуудлууд үүсгэж байдаг.

¹ Эх сурвалж дахь ILO 2002 Resolution concerning decent work and the informal economy материалыг үзнэ үү.

Ерөнхийдөө албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь засаглал муу байгаагаас үүссэн байдаг. Нийт ард түмэнд зориулан боловсруулсан хууль болон бий болгосон институт нь ямар нэгэн шалтгаанаар албан бус эдийн засгийн хүрээнд хүрдэггүй учраас энэ асуудлыг цэгцлэн шийдвэрлэхэд засгийн газраас шийдэмгий, үр дүнтэй арга хэмжээ авах шаардлага бий болдог. Зарим үед өөр төрлийн хамтын ажиллагаа болон өөрөө өөртөө туслах арга хэмжээ илүү үр дүнтэй байх бөгөөд хэрэгцээ шаардлагатай байх магадлалтай. Ажилчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч эсвэл бичил аж ахуйн нэгж зэрэг оролцож байгаа оролцогчдын зохион байгуулалтаас үүдэн стратеги бүр ашиг тустай байдаг. Үнэн хэрэгтээ өөрсдийн хүсэл сонирхлыг хамгаалан нэхэмжлэхийн тулд зохион байгуулалтад орох нь зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд энэ нь асуудлыг шийдвэрлэх анхны алхам болдог.

Нийгмийн зөвшилцлийн ач холбогдол. Сайн засаглал, ардчилсан шийдвэр гаргах гол механизмуудын нэг болох нийгмийн зөвшилцөл нь техникийн хүчин чадалтай, холбогдох мэдээлэлтэй бат бөх зохион байгуулалт бүхий ажилтан болон ажил олгогч нарын хоорондын холбоогүйгээр орших боломжгүй. Нийгмийн зөвшилцлийг бий болгоход улс төрийн сонирхол, үүрэг амлалт болон хамтын хэлцэл, эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх чөлөө зэрэг бүгд хамааралтай байх нь нэн чухал юм. Ур чадварын бодлого эсвэл нийгмийн халамж хамгааллын бодлого зэргээс үл хамааран албан бус эдийн засагт чиглэсэн бодлого боловсруулалтын бүхий л хэсэг нь албан бус эдийн засагт оролцогчдыг зохион байгуулалттай байж, өөрсдийн эрх ашгийг тодорхой илэрхийлэх, өөрсдийн ирээдүйг шийдвэрлэх улмаар нийгэм эдийн засгийн зөвшилцөлд хүрэх боломжийг бий болгосон байх шаардлагатай.

Дараа дараагийн техник тайлангуудад (Үйлдвэрчний эвлэл, Ажил олгогчдын холбоо болон түншлэл) албан бус эдийн засгийн оролцогчдын зохион байгуулалт, төлөөлөлтэй болох чадварын талаар шинэ санаачлагуудыг хэрэгжүүлж байгаа тухай жишээг бэлтгэсэн. Зохион байгуулалт, хэлэлцэх чадварыг бэхжүүлэх нь албан бус эдийн засагт буй оролцогчдыг боломжийн ажил хөдөлмөрөөр хангах зорилгын гол санаа юм. Төлөөлөл болон түүний туслах байгууллага нь албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагааны засаглалын дутмаг байдлыг хэлэлцэхэд нэн чухал. Хүчин чадалтай, тогтвортой байгууллагууд нь Засгийн газартай хамтран зохистой хөдөлмөрийн дутмаг байдлыг авч үзэн үндсэн байдалд шилжин орох явцад нөлөөлөх юм. Доорх хэсэгт санаачлагуудыг нэгтгэн дүгнэсэн байна.

Үр бүтээмжтэй зохион байгуулалт, төлөөлөл, харилцааг бий болгоход хууль тогтоомжийн хязгаарлалтаас гадна албан бус эдийн засаг дахь олон талт үйл ажиллагаа, тоглогч, хөдөлмөрийн харилцаа нь бэрхшээлүүдийг бий болгодог.

Нийгмийн зөвшилцөлд улс төрийн сонирхол, үүрэг амлалт болон хамтын хэлцэл, эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх чөлөө зэрэг бүгд хамааралтай байх нь нэн чухал юм.

Бие даасан, гишүүнчлэл бүхий байгууллагууд.

Сүүлийн хорин жилийн туршид албан бус эдийн засгийн тоглогч нар тэр дундаа ажил эрхэлдэг эмэгтэйчүүд, цагаач болон үндэс угсааны байдал болон таагүй нөхцөлд байдаг нийгмийн бүлгүүдийн бие даасан, гишүүнчлэл бүхий байгууллагуудын тоо үлэмж ихээр нэмэгдсэн. Гэрээр ажил эрхэлдэг, дотоодын ажилчид, гудамжны болон захын наймаачид, хотын ядуучууд болон хог түүгч нарт зориулсан байгууллагууд байгуулагдан эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөн, хөгжлийн тусламжийн хөтөлбөрүүдээр дамжуулан санхүүгийн туслалцаа авч байна. Эдгээр байгууллагууд нь хот зохион байгуулалт, хөгжил зэрэг нийгэм, эдийн засгийн бодлогын үндсэн өөрчлөлтийг шаардсан бөгөөд жендерийн эрх тэгш байдал болон эрх мэдлийн тал дээр илүү анхаарал тавьж байна. Мөн олон улсын болон бүс нутгийн хэмжээнд бүтэц зохион байгуулалттай болсон нь глобал эдийн засгийн өнөө үед хувьд өсөн нэмэгдэж буй ач холбогдолтой юм. Тэдний зорилго, хэрэгцээ шаардлагын дагуу зарим нэг нь үйлдвэрчний эвлэл гэж бүртгэгдсэн бол зарим нь нөхөрлөл, харин бусад нь нийгэмлэг, сул сүлжээ хэлбэрээр бүртгэгдсэн байдаг. Зарим тохиолдолд эдгээр байгууллагууд нь өөрсдийн нөхцөл байдлыг олон улсын анхааралд амжилттайгаар хүргэж чадсан бөгөөд Зохиистой хөдөлмөр эрхлэх асуудлыг лоббидох олон улсын хэрэгсэлтэй болох хэмжээнд хүртэл түншлэлийг бий болгож чадсан байна. ОУХБ-ын **Гэрийн хөдөлмөрийн тухай конвенцийг** 1996 онд хавсралт **Зөвлөмжтэй (№ 184)** нь хамт баталсан (**№ 177**) нь дээр дурьдсан ажилчдын хувьд хуулийн хамгаалалтад орох чухал алхам болсны зэрэгцээ шинээр батлагдсан олон улсын хэлэлцээр болох **Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай конвенцийг (№ 189)** 2011 онд хавсралт **Зөвлөмжийн (№ 201)** хамт баталсан нь албан бус эдийн засагт оршиж буй өөр нэгэн том хэсэг албан ёсны нөхцөл байдалд алгуурхан шилжих найдварыг тавьж байна (Гэрийн хөдөлмөр болон гэрийн үйлчилгээний ажил хэсгийг үзнэ үү).

Ажилчдыг төлөөлсөн
байгууллага болон
олон улсын эвслийг
байгуулснаар орон
нутгийн хөдөлмөр
эрхлэлтэд олон
улсын арга барилыг
хэрэгжүүлэн
хөгжүүлэхэд нэн чухал
хурдасгуур болсон юм.

Үйлдвэрчний эвлэл. Нийгмийн гадуурхагдсан бүлгүүдийн эрх ашгийг хамгаалах нь Үйлдвэрчний эвлэлийн түүхэн зорилго юм. Шинээр үүсэн бий болсон глобалчлал, либерализаци болон аутсорсингийн дарамт нь хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын аль алинд хөдөлмөр эрхлэлт, орлогын баталгаатай байдал зэргийг аажмаар бууруулсан тул зохион байгуулалт, төлөөллийн эрхийг шинэчлэх шаардлагатай болсон. Албан бус эдийн засагт түлхэгдэн орсон ажилчдад хүрэхийн тулд энэхүү шинэ бэрхшээлийг даван туулахаар үйлдвэрчний эвлэлүүд ажиллаж байгаа

хэдий ч нилээд бэрхшээлтэй тулгарч байна. Ихэнхдээ жижиг тархай бутархай нэгжүүд ажил эрхэлдэг бөгөөд зорилгодоо хүрэхийн тулд хууль тогтоомжийн томоохон саад бэрхшээлийг туулж гарах хэрэгтэй болдог. Албан бус нөхцөлд ажил эрхлэхээс гадна ихэнх ажлуудыг хуулийн хүрээнд явуулдаг хэдий ч тухайн нөхцөлд ажил эрхэлж буй хүмүүс тохирох хэмжээний хамгаалалтгүй байдаг. Аутсорсинг, дэд гэрээлэгч эсвэл нийт нийлүүлэлтийн сүлжээний хэмжээнд буй найдваргүй хөдөлмөр зэргээс шалтгаалсан ажил хөдөлмөрийг хамгаалах нь мөн үйлдвэрчний эвлэлийн зорилго юм. Түүнчлэн ажилчдын эрх тэгш байдлыг хангах, ялгаварлан гадуурхах үзэгдлийг таслан зогсоох, богино хугацаатай бусад ажил эрхэлж буй ажилчдын эрхийг хамгаалах зэрэг нь үйлдвэрчний эвлэлийн анхаарал тавьж буй салбаруудын нэг юм. Тэдгээр нь дэлхийн эдийн засгийн хямралын орчинд эмэгтэйчүүд, эмзэг бүлэг болох цагаач иргэдийг хамарч буй найдваргүй тогтворгүй, эрсдэлтэй хөдөлмөр эрхлэлтийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулж байна. ОУХБ нь хөдөлмөрийн харилцааны талаар мэтгэлцээнийг эхлүүлээд байна. (Хөдөлмөрийн харилцааны тухай тайланг харна уу). Нөгөөтэйгүүр, албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчдыг үйл ажиллагаа явуулж буй үйлдвэрчний эвлэл эсвэл шинэ эвлэлийн бүтцийг үүсгэн байгуулах, бусад байгууллагатай хамтарсан байдлаар зохион байгуулахаар өргөн хүрээтэй санаачлагуудыг хэрэгжүүлж байна.

Албан бус эдийн засагт ажил эрхлэгч нарт үйлчилгээ үзүүлэхийн сацуу зохион байгуулалт болон ажилд авах зэрэг үйлчилгээг зэрэг үзүүлсэн хосломол стратеги нь амжилт олсон жишээ байна. Үйлдвэрчний эвлэлийн ажлын байрны эрүүл мэнд, аюулгүй байдал зэрэг техникийн хүрээн дэх ур чадвар, туршлага зэрэг нь зохион байгуулалтгүй ажилчдыг татахад хүчтэй нөлөө үзүүлсэн. Түүнчлэн, нийгмийн халамж үйлчилгээний үндсэн үйлчилгээг албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй хүмүүст хүргэх шинэлэг стратеги боловсруулжээ. Эдгээр эвлэлүүдийн үндэсний болон орон нутгийн хэмжээний эрх мэдэлтнүүдэд үзүүлэх нөлөө нэн ялангуяа хотын болон орон нутгийн засаг захиргаанд үзүүлэх нөлөө нь хэлэлцээр хийхэд тус дөхөм болж байна.

Ажил олгогч эздийн байгууллага. Энэхүү байгууллага нь үндсэндээ том хэмжээний албан ёсны эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуйн нэгжүүдийг хамаардаг. Ихэнх ажил олгогч эздийн байгууллага нь хураамж аван үйлчилгээ үзүүлдэг учраас ерөнхийдөө албан бус эдийн засагт үйл ажиллагааг эрхэлдэг аж ахуйн нэгжүүдийг

Албан бус байдлаар хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчдыг зохион байгуулалтад оруулах зорилгоор өргөн хэмжээний санаачлагыг үйлдвэрчний эвлэл боловсруулаад байна.

Албан бус эдийн засагт чадавхийг нэмэгдүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, бодлого боловсруулах, сурталчилан дэмжих зэрэгт ажил олгогчдын байгууллага чухал үүрэгтэй.

төөлөлж чаддаггүй. Гэсэн хэдий ч тус байгууллага нь бизнесийн үйл ажиллагаа явуулахад хэрэгцээтэй бодлого боловсруулалт, хэрэгжилтийг дэмжих зэрэгт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг гэдгээ хүлээн зөвшөөрдөг. Жигдэрсэн бүртгэлийн тогтолцоо, зохистой хууль тогтоомж зэргээр хувийн хэвшлийн салбарт таатай орчин бүрдүүлэхэд аж ахуйн нэгж болон фирмүүд албан ёсны эдийн засагт нэвтрэх, тухайн орчинд үйл ажиллагаа үргэлжлүүлэн эрхлэхийн зэрэгцээ татвар, нийгмийн халамж зэргийн шударга хуваарилалтыг хангах боломжтой. Зохион байгуулалт, урьдчилан харах, тооцоолох боломжгүй байдал нь албан бус эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагуудын хувьд шаардлагатай техникийн дэмжлэг болон бодлогын өөрчлөлт зэргийг ашиглахад хамгийн том саад тотгор болдог гэдгийг ажил олгогч эздийн байгууллагаас хүлээн зөвшөөрсөн байна. Иймд техникийн хүчин чадал болон цалин орлогын хэмжээг сайжруулах үүднээс фирм хоорондын уялдаа холбоо, бичил, жижиг үйлдвэрт хандсан техникийн үйлчилгээ, чадавхийг дээшлүүлэх зэрэг асуудлыг дэмжиж ирсэн. Жижиг, бичил аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжсэнээр бодит үр дүн гарсан гурван талт яриа хэлэлцээрт ажил олгогч эздийн байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Зарим нэг олон үндэстний компаниуд өөрсдийн нийлүүлэлтийн сүлжээнд зохистой ажлын байр, нээлттэй байдлыг бий болгох үүднээс олон улсын холбоо, компанийн нийгмийн өмнө хүлээх үүргийн санаачлага эсвэл ёс суртахуун, шударга худалдааны санаачлагатай түншлэх зэргээр байгуулсан гэрээ хэлэлцээрийн хүрээнд тодорхой хэмжээгээр арга хэмжээ авах нь ихэссэн байна.

Нөхөрлөл гэдэг нь албан ёсны эдийн засагт шилжих гарааны чухал цэг юм. Учир нь бүртгэгдсэн аж ахуйн нэгж болсон тохиолдолд хуулийн этгээд болсон гэсэн үг.

Нөхөрлөл. Гишүүнчлэлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг бас нэгэн ардчилсан хэлбэрийн удирдлагатай байгууллагын төрөл бол нөхөрлөл юм. Эдгээр нь хамтран эзэмшигчтэй бөгөөд өөрсдийн гишүүн бүрийг дэмжих зорилготой үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг. Албан ёсны эдийн засагт шилжин ороход энэхүү зохион байгуулалтын төрөл нь чухал алхам болдог. Учир нь ихэнх гишүүд нь анх албан бус нэгж хэлбэрээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг бөгөөд төрөл бүрийн саад тотгорыг даван туулж чадвал бүртгэлтэй бизнес болтлоо өсөн хөгжих магадлалтай. Нэгэнтээ хууль журмын дагуу бүртгэлтэй аж ахуйн нэгж болсон тохиолдолд тэдгээр нь албан ёсны эдийн засгийн нэгэн хэсэг болдог. Уламжлалт түүхэн бүтцийн дагуу нөхөрлөл нь зөвхөн хадгаламж, зээл хэмээх тогтолцооноос гадна орлого, үр ашиг нэмэгдүүлэх боломж, албан бус эдийн засагт нөхцөл байдлыг зохицуулах, нийгмийн хамгааллаас ашиг тус авах

зэрэг санаачлагуудыг эгнээндээ багтаадаг.

Гишүүнчлэлийн тогтолцоонд чиглэсэн хандлага, тогтвортой орлого бий болгох боломжийг олгодог учраас нөхөрлөлийг аливаа хөгжлийн стратегийн гол байр суурийг эзэлдэг хэмээн засгийн газар, ажил олгогч болон үйлдвэрчний эвлэлээс сүүлийн үед санаа нэгтэйгээр үзэх нь ихэссэн байна. ОУХБ-ын нөхөрлөлийн хөтөлбөр нь Олон улсын нөхөрлөлийн эвсэлтэй хамтран “Ядуурлаас гарахын тулд нэгдэх нь” нэртэй шинэ кампанит ажил өрнүүлж түүгээрээ албан бус эдийн засагт буй жижиг хэмжээний тоглогч нарыг дэмжин нөхөрлөл үүсгэн байгуулахад нь туслах санаачлагыг хэрэгжүүлэхээр ажиллаж байна. Хэдийгээр глобалчиалын үр дүнд шинэ саад бэрхшээл бий болж байгаа ч жижиг хэмжээний тоглогч нар нөхөрлөл үүсгэн байгуулсаар байгаа бөгөөд улмаар зах зээлд нэвтрэх боломжийн дагуу ашиг тус хүртэж, орлого, аюулгүй, тогтвортой байдал зэрэг нь сайжирсаар байна. Албан бус эдийн засгийн тоглогч нарын төлөөллийг сайжруулах талаарх санаачлагын тухай илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг холбогдох тайлангуудад тайлбарласан. Албан бус эдийн засагт бие даасан хүчтэй байгууллагуудыг бий болгох зорилго бүхий санаачлагууд нь албан бус эдийн засагт зориулсан бодлого боловсруулалтын үндэс гэдгийг дахин онцлох нь зүйтэй байх. Нийгмийн харилцаагаар дамжуулан нэн ялангуяа үндэсний хэмжээнд, зохицуулалт бүхий хөдөлмөр эрхлэлтийг өсгөн нэмэгдүүлэх зорилготой стратегийн талаарх ардчилсан шийдвэрийг гаргаж болох юм. Ингэснээр мөн үндэсний хууль дүрмийг эргэн хянах боломжийг олгож албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг албан ёсны тогтолцоонд оруулан нэгтгэх орчныг бий болгож байгаа юм.

Нийгмийн зөвшилцөлд Засгийн газрын зүгээс үзүүлэх үүрэг. Нийгмийн зөвшилцөл бий болгох орчныг бүрдүүлэхэд Засгийн газар үндсэн гол үүргийг гүйцэтгэдэг. Эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх чөлөө, ажиллаж буй орчноос үл хамааран бүх ажил эрхлэгч болон ажил олгогч хоорондын хамтын хэлэлцээ хийх нөхцөл, (Олон улсын хөдөлмөрийн стандартыг харна уу), айх аюулгүй орчинд хөдөлмөр эрхлэх боломжийг дэмжих хууль эрх зүйн бүрдэл нь энэ нөхцлийг бий болгох суурь юм. Дээрх эрхүүдийг хангахаас гадна зөвшилцөл бий болох механизм, арга замыг үндэсний бодлогын хэмжээнд засгийн газраас бүрэлдүүлж өгөх хэрэгтэй. Иймэрхүү ардчилсан механизмын дагуу албан бус эдийн засгаас гарах явцыг дэмжих үр ашигтай бөгөөд тогтвортой шийдлийг олох юм.

Нийгмийн зөвшилцөл хийх нөхцлийг бүрдүүлэхэд Засгийн газар нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэхүү хэсэгт асуудлыг илүү нухацтай судлах уншигчиддаа зориулан эх бүтээлүүдийн жагсаалтуудыг бэлтгэв. Үүнд олон улсын хэрэгслүүд, ОУХБХ-аас гарсан шийдвэрүүд, холбогдох хэвлэл болон сургалтын материалууд зэргийг багтаав.

ОУХБ-ын материал

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Үндсэн конвенциуд

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)

Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

Засаглалын конвенциуд

Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)

Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)

Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)

Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

Холбогдох бусад конвенциуд:

Right of Association (Agriculture) Convention, 1921 (No.11)

Right of Association (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947 (No.84)

Workers' Representatives Convention, 1971 (No.135)

Rural Workers' Organisations Convention, 1975 (No. 141)

Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151)

Collective Bargaining Convention, 1981 (No.154)

Зөвлөмжүүд:

Collective Agreements Recommendation, 1951 (No.91)
 Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No.92)
 Cooperation at the Level of the Undertaking Recommendation, 1952 (No.94)
 Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No.113)
 Communications within the Undertaking Recommendation, 1967 (No. 129)
 Examination of Grievances Recommendation, 1967 (No. 130)
 Workers' Representatives Recommendation, 1971 (No.143)
 Rural Workers' Organisations Recommendation, 1975 (No.149)
 Labour Relations (Public Service) Recommendation, 1978 (No.159)
 Collective Bargaining Recommendation, 1981 (No.163)

Нэмэлт мэдээллийг ОУХБ-ын Нийгмийн харилцааны секторын дараах цахим хуудаснаас авна уу <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/>

Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

ILO 2002 Resolution concerning Decent Work and the informal economy, International Labour Conference 90th session, Geneva
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Холбогдох нийтлэлүүд

Chen, M.A.; R. Jhabvala; F. Lund. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", Working paper on the informal economy, Employment Sector (Geneva, ILO).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_156_engl.pdf

ILO 2006. *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth revised edition, (Geneva).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf

--2008. Report I (B), *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 97th

Session, Geneva, 2008 (Geneva).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091396.pdf

-- 2011. *The Global Crisis, Causes, Responses, Challenges*. ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf

Хэрэглэгдэхүүн

ILO 2002 Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers. http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?lang=en&p_ieresource_id=807

-- 2004. Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual, ILO Geneva

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_318_engl.pdf

-- 2004 Positive Action, Reducing Poverty through Social Dialogue: A Guidebook for Trade Unions and Employer's Organizations, Sub Regional Office for East Asia and Bangkok, ILO Bangkok http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_62_engl.pdf

-- 2010 Global Job Crisis Observatory, Social Dialogue in Times of Crisis http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:31:1242049595724743::NO:31:P31_SUBJECT_ID:26720

БАЙГУУЛЛАГА, ТӨЛӨӨЛӨЛ БА ЗӨВШИЛЦӨЛ



5.2 АЖИЛ ОЛГОГЧ ЭЗДИЙН ХОРШОО БОЛОН ЖИЖИГ АЖ АХУЙН НЭГЖИЙН НИЙГЭМЛЭГИЙН ҮҮРЭГ

Албан бус байдлаас албан ёсны нөхцөлд шилжих явцыг дэмжих бодлогын өөрчлөлт шинэчлэлд ажил олгогч эздийн байгууллагаас гүйцэтгэх чухал үүргийг энэхүү тайланд тайлбарлав. Хэдийгээр ажил олгогч эздийн байгууллага том хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдэд чиглэсэн үйл ажиллагаа эрхэлдэг ч гэсэн албан бус эдийн засагт хамаатай бодлогын зөвлөгөө, судалгаа, сурталчилгааны асуудлаар нөлөө бүхий үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд зориулан хууль тогтоомж, хөдөлмөр, мэргэжлийн эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын стандартыг дагаж мөрдөхтэй холбоотой асуудлаар дэмжлэг үзүүлэн ажиллаж байна. Үүгээрээ ч тэд албан бус байдлаас гарахад стратегийн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Ажил олгогч эздийн байгууллага болон албан бус эдийн засаг
- Бичил болон ЖДҮ
- Үл захирагдах нөхцөл болон шударга бус өрсөлдөөн
- Эдийн засгийн үйл ажиллагааны төрөлжилт
- Аж ахуйн нэгжид буй албан бус байдлын нюанс
- Үйлдвэрлэлийн бүтцийн өөрчлөлт

Ажил олгогч эздийн холбоо нь хэдийгээр албан бус эдийн засаг дахь тоглогчдыг шууд хэлбэрээр төлөөлөхгүй байж болох хэдий ч тухайн нийгэмд байгаа тоглогчдод хэрхэн хүрч ажиллах талаар бодлогын удирдамжаар хангах стратегийн чухал байр суурийг эзэлдэг.

Ажил олгогч эздийн байгууллага болон албан бус эдийн засаг. Ажил олгогч эздийн байгууллага ихэнхдээ том хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдээс бүрддэг. Тиймээс тэдний аж үйлдвэрийн харилцааны бодлогод хамаарах үндэсний хэмжээнд цалин хөлс тогтоох, хамтын гэрээ байгуулах зэрэг нь албан ёсны эдийн засагт үйл ажиллагаа явуулж буй том фирмүүдэд хамааралтай байдаг. Тухайн байгууллагын гишүүнчлэлд хандиваар элсэн орж үйлчилгээ авдаг. Түүнчлэн гишүүддээ төлөөллийн болон шууд үйлчилгээг үзүүлдэг ба засгийн газар, ажилтаны байгууллагатай нийгмийн зөвшилцөл хийх, сурталчлах зэргээр бизнесийн нийгмийн ерөнхий сонирхлыг дэмжин ажилладаг. Гишүүддээ мэдээлэл түгээх, сургалт, зөвлөгөө зохион байгуулах зэрэг шууд үйлчилгээг зохион байгуулах бөгөөд ингэснээр аж ахуйн нэгжийн бүтээмж дээшилж, зардлаа хэмнэх боломж бүрддэг. Тэдний үйл ажиллагааны гол үүргийн нэг бол гуравдагч талуудын оролцоог тодорхойлох бодлогыг лоббидох, ингэснээр (Засгийн газар, үйлдвэрчний эвлэл болон олон нийт) аж ахуйн нэгжүүдийг өрсөлдөөнтэй мөн үр бүтээмжтэй үйл ажиллагаа явуулах боломжийг бий болгох асуудал юм. Ийм ч учраас албан бус эдийн засгийн оролцогчдыг шууд хэлбэрээр төлөөлөхгүй байж болох хэдий ч өөрсдийн гишүүнлэл дээр тогтсон бүтцийн дагуу албан бус эдийн засагтай тэмцэх, тухайн нийгмийн оролцогч талууд хэрхэн хүрч ажиллах талаар бодлогын удирдамжаар хангах стратегийн чухал байр суурийг эзэлдэг юм.

Бичил болон ЖДҮ нь хэдий дангаараа хэмжээгээр жижиг ч нийт аж ахуйн нэгжийн томоохон хэсгийг бүрдүүлдэг: бага, дунд, өндөр орлогтой орнуудад ойролцоогоор 65-70 хувийг эзэлдэг.

Бичил болон ЖДҮ. Албан бус эдийн засагт үзүүлж буй эдийн засгийн хувь нэмрийн талаар ажил олгогч эздийн байгууллага ихээхэн анхааран ажиллаж байна.¹ Түүгээр барахгүй хэрэв зөвхөн том хэмжээний аж ахуйн нэгжийн ашиг сонирхлыг хамгаалсаар байвал эдийн засгийн нэгэн жижиг хэсгийн ашиг сонирхлыг орхигдуулсан байх

¹ Нэмэлт мэдээллийг Эх үүсвэр хэсгээс харна уу: Ванденберг Пол, "ЖДҮ-ийн хөдөлмөр эрхлэлт болон үйлдэрлэлд үзүүлж буй хувь нэмэр." ЖДҮ-д хүрч ажиллах нь: Ажил олгогч эздийн хоршоонд зориулсан цахим гарын авлага. Женев.

магадлалтай гэж үздэг байна.² Тоон утгаараа бичил болон ЖДҮ нь нэг³ бүрчлэн хэдий жижиг хэмжээтэй боловч нийт аж ахуйн нэгжийн нэгэн томоохон хэсгийг бүрдүүлдэг бөгөөд бага, дунд, өндөр орлоготой орнуудад ойролцоогоор 65-70 хувийг эзэлдэг байна⁴. Цаашилбал, глобалчлалын үр дүнд албан болон албан бус эдийн засаг хоорондын холбоо нэмэгдсэн байна. (доорх мэдээллийн тайлбарыг харна уу)

Албан болон албан бус эдийн засагт буй фирм хоорондын холбоо

Албан болон албан бус эдийн засаг дахь фирмүүдийн холбоог ойлгохын тулд хоорондоо холбогдож буй үйлдвэрлэлийн тогтолцоог анхаарах нь чухал юм. Учир нь холбогдож буй нөхцөл нь нэн ялангуяа эрх мэдлийн хуваарилалт (ажлын нөхцөл болон гүйцэтгэсэн ажлын үр дүн), албан болон албан бус эдийн засаг дахь фирм хоорондын эдийн засгийн эрсдэл нь үйлдвэрлэлийн тогтолцооны үндсэн шинжээс хамааран олон төрлийн байдаг. Жишээ нь, хувцас үйлдвэрлэгч нээлттэй зах зээлд (тодорхой эрх мэдлийн хүрээнд гэхдээ бүхий л эрсдлийг хариуцна) зориулан үйлдвэрлэж болно эсвэл үндэстэн дамнасан компанитай холбоотой ажилладаг нийлүүлэлтийн фирмд зориулж болно (тун бага эрх мэдлийн хүрээнд гэхдээ эрсдлийн хэлбэр нь цалингийн бус зардал, буцаагдсан бараа, хугацаа хэтэрсэн төлбөр). Үйлдвэрлэлийн хэлбэрийн тогтолцоонд дараахь зүйл багтана:

- бие даасан гүйлгээ: зарим нэгэн албан бус аж ахуйн нэгж эсхүл хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нар албан ёсны бүртгэлтэй фирмүүдтэй бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ солилцох нь нээлттэй буюу цэвэр зах зээлийн солилцоо хэмээн тодорхойлогдож болно (бие даасан аж ахуйн нэгжүүд хоорондоо шилжүүлэг хийж байгаатай адил утгатай). Энэ тохиолдолд зах зээлийн мэдлэг, эрх мэдэл ихтэй, өрсөлдөх чадвартай, мөн хэрэв шилжүүлэг амжилттай болоогүй тохиолдолд дасан зохицох чадвар бүхий фирм нь солилцоо болон шилжүүлгийг хянах боломжтой байдаг.
- дэд салбар: олон тооны албан бус аж ахуйн нэгж эсвэл хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нар албан ёсны бүртгэлтэй фирмүүдтэй дэд салбар хэмээх салбарт бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ солилцох, үйлдвэрлэл явуулдаг. Дэд салбар гэдэг нь бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл болон хуваарилалтад бие даан оролцож буй нэгжүүдийн сүлжээ юм. Энэ төрлийн сүлжээнд тухайн бие даасан нэгжүүд нийлүүлэгч болон харилцагчтайгаа харилцаанд ордог. Тухайн харилцааны ерөнхий нөхцөл ихэнхдээ дээр

² Эх сурвалж дахь International Organisation of Employers (IOE), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach." (Geneva 2006) бүтээлийг үзнэ үү.

³ Дээрхтэй адил.

⁴ IOE (undated). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." "Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations." Geneva: IOE.

дурдсантай адил тусгай шилжүүлгийн хувьд өрсөлдөх чадвар илүүтэй фирмын дураар зохицуулагддаг хэдий ч нийт дэд салбарын хувьд “тоглолтын дүрэм”-ийн дагуу тодорхойлогдох нь дэд салбарт үйл ажиллагаа эрхэлж буй давамгайллагч фирмүүдийн аясаар зохицуулагдаж байдаг.

- үнэлгээний сүлжээ: зарим нэгэн албан бус аж ахуйн нэгжүүд болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нар, аж үйлдвэрийн бүх ажилчид үнэлгээний сүлжээний хүрээнд бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг. Үнэлгээний сүлжээнд үйлдвэрлэгдэж буй бараа бүтээгдэхүүний ерөнхий нөхцөл нь манлайлж буй фирмээр тодорхойлогддог: ихэнх дотоодын сүлжээн дэх том хэмжээний үндэсний фирм болон том хэмжээний үндэстэн дамнасан корпораци байдаг. Гэсэн хэдий ч дэд гэрээгээр холбогдсон манлайлагч фирмийн гол нийлүүлэгч нар ихэнх тохиолдолд албан ёсны фирмүүд байх бөгөөд тэдгээр нь эргээд гэрээлж ажиллаж буй албан бус аж ахуйн нэгжүүд эсвэл ажилчид нарынхаа ажлын ерөнхий нөхцлийг тодорхойлоход туслалцаа үзүүлдэг.
- Эх сурвалж: Chen. Martha (2007) Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. DESA Working Paper No. 46
- ST/ESA/2007/DWP/46 July 2007, 7-8 дугаар хуудас

Албан бус фирмүүдийг нэг чиглэлд оруулснаар үйл ажиллагаа явуулах хүрээг тэлж, шударга өрсөлдөөнийг бий болгох байх давуу талтай.

Үл захирагдах нөхцөл болон шударга бус өрсөлдөөн⁵.

Гадуурхагдсан нийгэмд оршиж буй албан бус эдийн засгийн чадавхийг ашиглан ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, баялгийг үүсгэн улмаар гольдролд нь оруулах асуудал нь ажил олгогч эздийн холбооны ашиг сонирхолд нийцдэг. Учир нь, ингэснээр үйл ажиллагаа эрхлэх хүрээ тэлж, татвар болон нийгмийн халамжийн илүү эрх тэгш хуваарилалт бий болно. Албан бус эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлж буй том хэмжээний фирмүүдийн хувьд дүрэм журмыг үл мөрдөх, зардлаас зайлсхийх зэрэг нь албан ёсны аж ахуйн нэгжүүдэд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгодог. Засгийн газрын хувьд орлогын алдагдалтай байдал нь нийгмийн халамж үйлчилгээг тэлэх, эрүүл мэнд, боловсролын тогтолцоо зэрэг үндэсний эдийн засгийн өсөлт, хөгжилд нэн чухал тогтолцоог хөгжүүлэхэд саад тотгор учруулдаг.

Түүнчлэн шилжилтийн явцыг дэмжих, хувийн хэвшлийг нэмэгдүүлэх таатай орчныг бий болгох бодлогын асуудал дээр маш ихээр давхцал үүсдэг.⁶ Жишээ нь, бүртгэлийн

⁵ Эх сурвалж дахь Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Geneva, ILO бүтээлийг үзнэ үү.

⁶ Эх сурвалж дахь ILO and BIA, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services

явцыг хялбарчлах, үйл ажиллагааны зардлыг бууруулах, захиргааны журмыг хөнгөвчлөх, албан ёсны эдийн засагт шилжин нэвтрэх явцыг дэмжих, оршин тогтнож буй аж ахуйн нэгжийн цаашид өсөн дэвжих боломжийг бий болгох гэх мэт.⁷

Эдийн засгийн үйл ажиллагааны төрөлжилт. Албан бус эдийн засагт хүрч ажиллана гэдэг бол агуу их ажил юм. Эдийн засгийн үйл ажиллагааны олон төрөл, ЖДҮ болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн тоо хэмжээ зэрэг нь албан бус эдийн засагт хүрч ажиллах явцыг маш нарийн төвөгтэй болгодог. Бодлогын хариу арга хэмжээ үндэсний онцлогт таарсан байх ёстой бөгөөд албан бус эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуйн нэгжүүдийн түвшин бүрийг мэдэрсэн байх шаардлагатай. Үүнд оршин тогтнох үйл ажиллагаанаас эхлэн зохион байгуулалт бүхий жижиг хэмжээний худалдаачид мөн энэхүү түвшнээс жижиг хэмжээний үйлдвэр эрхлэгчид болон үйлчилгээ үзүүлэгч, харин зарим үед өртөг бий болгох сүлжээтэй холбоотой ч болсон байх магадлалтай.

Сүүлийн үед зарим нэгэн ажил олгогч эздийн холбоо ЖДҮ-г⁸ эгнээндээ нэгтгэхээр шийдвэр гаргасан бөгөөд албан ёсны эдийн засгийг дэмжих идэвхитэй бодлого хэрэгжүүлж эхлээд байна. Гэсэн хэдий ч тэдний үзүүлдэг үйлчилгээ, бүтэц зохион байгуулалт нь ихэнх үед ЖДҮ-ийн тусгай хэрэгцээ шаардлага болон албан бус эдийн засгийн аж ахуйн нэгжүүдийн төрөлжилт зэргийг тооцоолоогүй төлөвлөгдсөн байдаг. Ажил олгогч эздийн хоршоо ЖДҮ-г дэмжихдээ бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжийн дээд өнгөц хэсэгт нь анхаарлаа төвлөрүүлэх хандлагатай бөгөөд харин эмэгтэйчүүд, цагаач ажилчид зэрэг ядуу, нийгмийн эмзэг бүлгийнхэн бодлогын хүрээнд багтахгүй, авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний гадуур орхигдох магадлал байдаг.⁹

Аж ахуйн нэгжид буй албан бус байдлын нюанс. Албан бус байдлын бас нэгэн аспект бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул хэдий хууль ёсны боловч зарим нэг аж ахуйн нэгжүүд учраас санхүүгийн болон нийгмийн үүрэг хариуцлагаас зайлсхийх явдал юм. Мөн зарим үед албан

Бодлогын хариу арга хэмжээ үндэсний онцлогт таарсан байх ёстой бөгөөд албан бус эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуйн нэгжүүдийн түвшин бүрийг мэдэрсэн байх шаардлагатай.

бүтээлийг үзнэ үү.

7 Эх сурвалж дахь Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Op.cit бүтээлийг үзнэ үү.

8 ILO, 2005. "Kenya: Employers' organisations taking the lead on linking the informal sector to formal Kenyan enterprises." Press Release. International Labour Office. Ngyangute, Charles, 2002. Federation of Kenya Employers: Case Study. Employment Sector Working Paper on the Informal Economy. 2002/11. Geneva: International Labour Office.

9 Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь ILO and IOE, (n.d.) "Advocating for SMEs: Case Study Ireland, Informing 'backbenchers' about small enterprises." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Бүтээлээс авна уу.

хаагчдын нэгээхэн хэсэг нь албан ёсны бүртгэлтэй, ажлын байрны эрхээ бүрэн эдэлдэг байх ч томоохон хэсэг нь ажлын байрны тогтвортой байдал хангагдаагүй, нийгмийн халамжийн бусад үйлчилгээнд хамрагдахгүй түр зуурын ажилчид байх жишээтэй. Иймд аж ахуйн нэгжийн хувьд албан бус байдал гэдэг нь ихэнх тохиолдолд тодорхой бус, нэлээн их хэмжээний сүүдрийн хэсгийг эзэлдэг байна. (Албан бус аж ахуйн нэгжийн тайлангаас харна уу)¹⁰

Олон хувьд албан
бус эдийн засагт
гүн суурьшсан
нийлүүлэлтийн сүлжээг
цэвэрлэхэд асар их
бэрхшээлтэй тулгардаг.

Үйлдвэрлэлийн бүтцийн өөрчлөлт. Том хэмжээний аж ахуйн нэгжүүд үйлдвэрлэлийн бүтцийн өөрчлөлтийг мөн шийдвэрлэх шаардалагатай.¹¹ Сүүлийн арваад жилд аутсорсинг, ялангуяа хөгжиж буй орнуудад аутсорсинг хийх ажиллагаа нэмэгдсэн нь үйлдвэрлэлийн зардлыг хэмнэх, хөдөлмөрийн хямд хөлс зэрэгт тулгуурлан гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт татах өрсөлдөөн байж болох юм. Нийт өртөг бүтээх сүлжээний эцэст хүүхдийн хөдөлмөр, ажлын байрны таагүй нөхцөл, хийснээр нь үнэ хөлсийг нь тогтоодог хамааралтай гэрийн ажилчид зэрэг байгаа тохиолдолд үйлчлүүлэгчийн бүлэг, хэвлэл мэдээллийн анхааралд орсон бол тухайн сүлжээний эхлэлд буй томоохон фирмүүдийн дүр төрх, үйлчлүүлэгчийн итгэл найдварт нөлөөлөхүйц гарз хохирол учруулж болзошгүй. Олон фирмийн хувьд албан бус эдийн засагт гүн суурьшсан нийлүүлэлтийн сүлжээг цэвэрлэхэд асар их бэрхшээлтэй тулгардаг. Компанийн нийгмийн хариуцлагын санаачлага болон ёс суртахууны арга хэмжээ зэрэг нь нөлөө үзүүлэх хэдий ч дэд гэрээлэгчийн болон аутсорсингийн дээрх хэдэн үеэс илүү гүн нэвтрэх боломж төдийлөн байдаггүй.

¹⁰ Дэлгэрэнгүйг: Dyce 2004. Op.cit.

¹¹ ILO Governing Body GB 298/ESP4 2007, 14 дүгээр хуудас

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Зохицуулалтын орчинг сайжруулах сурталчилгаа
- Бичилажахуйн нэгжүүдэд зориулсан цалингийн тооцоо, нийгмийн халамж үйлчилгээний захиргааны үйлчилгээ үзүүлэх төв
- Мэдээлэл болон зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ
- Харилцаа ба бизнесийн холбоо
- Лобби гүйцэтгэх хөтөлбөр боловсруулах
- Албан ёсны байдлыг сайшаан урамшуулах санаачлага
- Бүтээмж ба зах зээлийн тухай сургалт, зөвлөгөө
- Ажил олгогч эздийн холбоонд жижиг үйлдвэрлэгч нарын төлөөллийг нэмэгдүүлэх
- Ядуурлыг бууруулах зорилгоор гурван талт хэлэлцээрт оролцох
- Нийлүүлэлтийн сүлжээн дэх компанийн нийгмийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлага

Сүүлийн жилүүдэд Олон улсын ажил олгогч эздийн байгууллага (ОУАЭБ) Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагатай хамтран ОУАЭБ-ын ЖДҮ болон албан бус эдийн засагт хүрч ажиллах явцыг дэмжих үүднээс техникийн болон байр суурь илэрхийлсэн албан бичгүүдийг боловсруулсан байна. Ажил олгогч эздийн холбоо нь ЖДҮ болон албан бус эдийн засаг дахь аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжих арга хэмжээг авч ажиллаж байна. Доор дурьдаж буй туршлагууд нь албан бус эдийн засагт чиглэсэн олон төрлийн хандлагыг тодорхойлж буй бөгөөд зарим нь жижиг үйлдвэрлэгч нарт онцлон тохируулсан хэдий ч албан бус эдийн засагт ч мөн адил хамааралтай юм.

Ажил олгогч эздийн холбооноос авч хэрэгжүүлж буй дараах стратеги багтсан байна:

- Зохицуулалтын орчны сайжруулалтыг дэмжин сурталцох, нэн ялангуяа бизнесийн бүртгэлийн тогтолцоог хөнгөвчлөх
- Бизнес болон хөдөлмөрийн удирдлагад дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээний төвүүдийг бий болгох
- Мэргэжлийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлаар мэдээлэл, зөвлөгөө хүргэх
- Албан бус эдийн засаг болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдийг том хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдтэй холбохын зэрэгцээ хөдөлмөр эрхлэлт, гэрээлэгчийн харилцааны ажлын байрны нөхцөлийг сайжруулах
- Бичил болон жижиг үйлдвэрлэгч нарт лоббидох

хөтөлбөр боловсруулахад туслалцаа үзүүлэх

- Албан бус эдийн засгийн холбоодод бүтээмжийг дээшлүүлэх зорилгоор үйлчилгээний цар хүрээг тэлэх, зах зээл, санхүүжилт, даатгал, технологи болон нийтийн эрх мэдэлд нэвтрэх явцыг хөнгөвчлөх
- Ажил олгогч эздийн холбооны шийдвэр гаргах бүтцэд жижиг үйлдвэрлэгч, албан бус эдийн засгийн аж ахуйн нэгжүүдийн төлөөллийг нэмэгдүүлэх
- Ядуурлыг бууруулах зорилгоор гурван талт яриа хэлэлцээрт оролцох
- Үйлдвэрлэлийн нийлүүлэлтийн сүлжээн дэх компанийн нийгмийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлагыг сайжруулах

Бодлогын сурталчилгаа гэдэг нь албан бус нөхцөл байдлаас гарах явцыг түргэтгэх гол хөшүүрэг юм.

Зохицуулалтын орчныг сайжруулах сурталчилгаа.

Ажил олгогч эздийн байгууллага нь жижиг үйлдвэрлэгч нар болон албан бус эдийн засагт буй аж ахуйн нэгжүүдэд зориулан бодлогын судалгаа болон сурталчилгаа хийсэн. Бодлогын сурталчилгаа гэдэг нь албан бус нөхцөл байдлаас гарах явцыг түргэтгэх гол хөшүүрэг юм. Ажил олгогч эздийн байгууллага нь зохицуулалт болон түүнээс гарах хамгаалалт, эрхзүйт байдал, эх үүсвэрт нэвтрэх боломж зэргийг бичил үйлдвэрлэгч нар, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нарт хялбараар ойлгогдож тусгагдахуйц болгох арга замыг лоббидох үүрэгтэй.

Аж ахуйн нэгжүүд гол төлөв албан бус хэлбэрээр үлддэг гол шалтгаан нь төвөг ихтэй бүртгэлийн шаардлагууд, санхүү хөрөнгийн үүрэг хариуцлага, өртөг зардал ихтэй нийгмийн халамж үйлчилгээний татвар юм. Албан бус аж ахуйн нэгжийн өсөлтийн хэтийн төлвийг татварын урвуу тогтолцоо, тэдний бараа бүтээгдэхүүнд хандсан ялгавартай хандлага, том хэмжээний аж ахуйн нэгжид таатай орчин бүрдүүлэх хөрөнгө оруулалтын бодлого, ЖДҮ-ийн хэрэгцээ шаардлагыг үл дэмжих банкны нөхцөл бий болгож буй санхүүгийн бодлого зэрэг нь саад бэрхшээлийг үүсгэдэг. Ихэнхдээ дэд бүтэц, харилцаа холбооны тоног төхөөрөмж хангалтгүй, хөрөнгийн хамгаалалт, гэрээний дагуу үүрэг хариуцлагаа хүлээх институци хүрэлцээгүй байх бөгөөд технологи ашиглах зориулалтын сургалтын бодлого, хүрээлэн нь томоохон хэмжээний байгууллагуудад ашиглагддаг.

Сингапурын Ажил олгогч эздийн үндэсний холбооны (SNEF) төлөөлөл засгийн газрын зөвлөлийн хороонд оролцохын зэрэгцээ жижиг үйлдвэрлэгч нарын хэрэгцээ шаардлагыг мөн төлөөлдөг. Энэхүү хороонд SNEF болон

жижиг үйлдвэрлэгч нар бизнесийн бүртгэл, лиценз олгох үйл ажиллагаа, тэдэнд нөлөө үзүүлэх хууль тогтоомжийг хянаж үздэг байна. SNEF өөрийн гэсэн байнгын хороотой бөгөөд энэ нь бодлогын нөлөөг судлах, гишүүдээс гарсан саналд зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй. Энэ хугацаанд ЖДҮ-ээс хэдэн мянган зөвлөгөө гарсан байна¹².

Бичил аж ахуйн нэгжүүдэд зориулсан цалингийн тооцоо, нийгмийн халамж үйлчилгээний захиргааны үйлчилгээ үзүүлэх төв. Бичил болон албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд хууль эрх зүйн мэдээлэл авах, бизнесээ бүртгүүлэх, ажил олгогч болон хөдөлмөр эрхлэгчийн аль алинд нийгмийн халамж хамгааллыг хүргэхэд үйлчилгээ үзүүлэх төвүүд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Гэсэн хэдий ч дан ганц эдгээр үйлчилгээгээр зохицуулалтыг сайжруулж чадахгүй юм. Жишээ нь Болгар улс ЕХ-д элсэн орох асуудалтай холбоотойгоор ажил олгогч бүр хөдөлмөрийн бүхий л гэрээг албажуулан бүртгүүлэх зайлшгүй шаардлагыг 2003 онд тавин шинэ журмыг нэвтрүүлсэн юм¹³.

Жижиг аж ахуйн нэгж болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд олон төрлийн захиргааны асуудлаас үүдэн хөдөлмөрийн, нийгмийн халамж үйлчилгээний хууль дүрмийг тэр болгон мөрдөхөд хүндрэлтэйг харгалзан Болгарын ажил олгогч эздийн хамгийн том байгууллага болох Аж үйлдвэрийн нийгэмлэг (BIA) нь өөрийн гишүүддээ хуулийн болон санхүүгийн үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх зорилгоор тусгай үйлчилгээ үзүүлж эхэлсэн. Тус үйлчилгээнд цалин хөлс тогтоох, тооцоолох, нийгмийн даатгал, тэтгэлэг тогтоох болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн талаар зөвлөлгөө өгөх зэрэг үйл ажилагаа багтана. Ингэснээр тухайн фирмийн хэмжээнээс үл хамааран ажил олгогч бүр хөдөлмөрийн хууль, хамтын хэлэлцээр, нийгмийн даатгал, татвар төлөлт зэргийг чанд сахих боломжтой болсон. Үүний гол утга санаа нь аж ахуйн нэгж болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд нийгмийн, хөдөлмөрийн хуулийг сахин мөрдөх хялбар, дөхөм аргыг таниулахын зэрэгцээ зохимжтой бодлого, журмын талаар засгийн газрыг лоббидох юм.

Мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ. Ирландын Жижиг фирмийн нийгэмлэг (SFA) нь тус улсын Бизнес, ажил олгогч нарын холбоотой хамтран ажилладаг. Тус нийгэмлэг нь “чанарын өндөр түвшинд, хямд үнээр” аж ахуйн нэгжүүдэд

Болгарын аж үйлдвэрийн нийгэмлэг бичил болон жижиг үйлдвэрлэгч нарт хууль судлах, бүртгэлд хамрагдах, хөдөлмөр эрхлэгч болон ажил олгогч хоёрын аль алинд нийгмийн халамж үйлчилгээг хүртээх үүднээс үйлчилгээ үзүүлэх төв байгуулсан байна.

12 Өөрөөр заагаагүй бол доорх материалыг Doner, R. F., and B. R. Schneider, 2000. “Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others.” *Business and Politics*. Vol. 2, No.3, 261-288 дугаар хуудсаас авав.

13 Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь IOE, 2005. “Approaches and Policies to Foster Entrepreneurship.” Geneva. October бүтээлээс авна уу.

ажил олгогч-хөдөлмөр эрхлэгч нарын харилцааг зохицуулж буй хууль дүрэм, мөн сайн менежментын туршлага зэрэг асуудлаар мэдээлэл, зөвлөгөө, сургалт зохион байгуулдаг. Түүнчлэн доорх журмуудыг засгийн газрын байгууллагын дэмжлэгтэйгээр хэвлүүлсэн нь тэдний гишүүдийн зардлыг бууруулсан:

- “Хэрхэн цаг хугацаандаа цалингаа авах вэ,” гэдэг нь бусад байгууллагад бараа бүтээгдэхүүн нийлүүлэх болон үйлчилгээ үзүүлдэг жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд нэн чухал асуудал хөндсөн сэдэв юм.
- “Эрүүл мэнд болон аюулгүй байдлын тухай А-Я хүртэл.”

Мөн мэдээллийн цахим хуудас, улс орон даяарх товч сургалтууд, ажилтан-удирдлага хоорондын асуудлаарх бусад хэвлэл нийтлэл, санхүүгийн болон хөнгөлөлтийн тогтолцооны тухай лавлах зэргийг гишүүддээ түгээдэг байна.

Цаашилбал, ажил олгогч эздийн байгууллага ЖДҮ-д зориулан хэрхэн өөрийн аж ахуйн нэгжийг бүртгүүлэх, нийгмийн халамж даатгалын тогтолцоонд гишүүнээр элсэх, зээлд хамрагдах, шагнал урамшуулал авах зэргийн талаар сүүлийн үеийн мэдээллээр хангадаг. Ямайкийн ажил олгогч эздийн холбооны (JEF) албан бус эдийн засгийн талаар хийсэн судалгааны дүнд ихэнх судалгаанд хамрагсад бизнесээ бүртгүүлэх процессын талаар огт мэдээлэлгүй байсан нь тогтоогдсон бөгөөд үүний дагуу дараах зөвлөмжийг гаргажээ. Үүнд:

- Бизнесийн бүртгэл болон бизнес төлөвлөгөө хэрхэн бэлтгэх талаар модулийн сургалт зохион байгуулах
- Бизнесээ бүртгүүлэх хүсэлтэй аж ахуйн нэгжид шаардлагатай бүртгэлийн маягтыг тараах
- Цаашдын стратеги болон бүртгэлийн татварыг хойшлуулахтай холбоотой процесст тус болохуйц арга хэмжээг тодорхойлох
- Бизнесийг бүртгэх сурталчилгаа болон түүний ашиг тусыг дэмжих кампанит ажлыг өрнүүлэх.

Харилцаа болон бизнесийн холбоо. Ажил олгогч эздийн холбоо нь том болон бага хэмжээний бизнесүүдийг холбох стратегийн ач холбогдолтой. Албан ёсны салбарын хөдөлмөр эрхлэлт буурч эхэлсэн нь тодорхой болсон тул Кенийн ажил олгогч эздийн холбоо (FKE) 1989 оноос эхлэн албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдийг өөрийн гишүүнчлэлд хамруулж эхэлсэн. 1991 онд тус холбоо Жижиг аж ахуйн нэгжийн стратегийг боловсруулан

өөрсдийн гишүүн том аж ахуйн нэгж болон жижиг хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдийг (jua kali гэдэг нэрээр илүү танигддаг) хооронд нь холбох, гэрээ хэлэлцээр хийх зэрэгт анхааран ажилласан. Инженер технологийн ангид суралцдаг оюутнууд жижиг аж ахуйн нэгжийн үйлдвэрлэлийн процесст дүн шинжилгээ хийж цаашид анхаарах, сайжруулах талаар зөвлөгөө өгсөн байна.

Тус тогтолцоо маш олон төрлийн үйл ажиллагааг хамарсны дотор мод боловсруулалт, нарийн боовны үйлдвэрлэл, үр тарианы дэлгүүр, эмийн сан, бичиг хэрэг, жижиглэнгийн худалдаа, угаалгын газар, тээврийн үйлчилгээ, тахианы аж ахуй, саван болон үйлдвэрийн газар зэргийг багтаажээ. Ихэнх үйл ажиллагаа энгийн хялбар хэрэгслийг ашигладаг байсан байна. Инженер технологийн ангийн оюутнууд болон jua kali нар хамтран бага зэргийн хөрөнгө оруулалтаар хоёр талт урсгалтай харилцаа холбоо бүхий төслийн дүр зургийг боловсруулах үүрэг авсан бөгөөд үүний үр дүнд хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох боломжтой байх үндсэн шаардлага тавьсан байна. Нэгэн амжилттай жишээ бол Женерал Моторс компани өмнө нь сэлбэг хэрэгсэл импортлодог байсан жижиг аж ахуйн нэгжүүдтэй гэрээгээр ажиллах болсон байна¹⁴.

Кенийн ажил олгогч эздийн холбоо өөрийн гишүүнчлэлийг албан бус салбар дахь жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд нээлттэй болгосон байна.

Ажил олгогч эздийн холбоо нь том болон бага хэмжээний бизнесүүдийг холбох стратегийн ач холбогдолтой юм.

Лобби гүйцэтгэх хөтөлбөр боловсруулах. Дараах арга хэмжээгээр ЖДҮ-д хамааралтай бодлогын асуудлуудад ажил олгогч эздийн холбоо нөлөө үзүүлсэн байна. Үүнд:

- Хууль тогтоох байгууллагатай холбоотой мэдээллийн байр суурийн хуудсуудыг хэвлэхийн зэрэгцээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан тодорхой нэг хууль тогтоомж болон жижиг аж ахуйн нэгжид зориулсан бодлогын асуудлаар мэдээлэл бэлтгэх
- ЖДҮ-н үйл ажиллагааг дэмжих, бодлогын асуудлаар нийгмээс дэмжлэг авах үүднээс дээд хэмжээний хэвлэлийн арга хэмжээ зохион байгуулах

Ирландын Жижиг фирмийн нийгэмлэг нь ЖДҮ-г дэмжих үүднээс засгийн газраа лоббиддог байна. ЖДҮ-тэй холбоотой гол асуудлын талаар жилдээ 3-4 удаа мэдээллийн хуудас хэвлэн бэлтгэж үндэсний чуулга уулзалтын гишүүдийн дунд тараадаг. Энэхүү мэдээллийн хуудсанд дурдсан ЖДҮ-д тулгарч буй бэрхшээлийг

¹⁴ Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, and Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal." Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA. Бүтээлээс авна уу.

холбогдох байгууллагууд мэдсэнээр цаашид боловсруулах бодлого болон хууль тогтоомжид асуудлыг шийдвэрлэх, ЖДҮ-г дэмжих талаар илүү тусгах боломжтой болдог. Жишээ нь, зарим нэг асуудлаас дурьдвал, татварыг бууруулах арга хэмжээ авахаас илүүтэйгээр нийгэмд үзүүлэх үйлчилгээ, ур чадварыг сайжруулах, тулгарч буй бэрхшээл, саад тотгорыг тодорхойлох зэрэг багтсан¹⁵.

Түүнчлэн Ирландын Жижиг фирмийн нийгэмлэг ЖДҮ-г дэмжих үүднээс дээд хэмжээний хэвлэл мэдээллийн сурталчилгааг зохион байгуулдаг бөгөөд хотуудаар явж орон нутгийн радио суваг болон зурагтаар мэдээлэл цацах “Бизнесийн замын заалт” арга хэмжээг зохион байгуулдаг.¹⁶

Албан бус байдлаас гарах явцыг урамшуулах болон сайжирч буй дэмжлэгийн хэмжээ зэрэг арга хэмжээг Египетийн Александриагийн Бизнесийн нийгэмлэгээс хэрэгжүүлсэн байна.

Албан ёсны байдлыг сайшаан урамшуулах санаачлага.

Египетийн Александриагийн Бизнесийн нийгэмлэг (ABA) нь Египетийн ажил олгогч эздийн байгууллагатай хамтран ажилладаг. Түүний бичил санхүүгийн газар дэвшилтэт тогтолцоог боловсруулсан нь олгож буй зээлийн хэмжээ тухайн үйлчлүүлэгчийн түвшин бүрт үйлдвэрлэж буй бүтээгдэхүүний хэмжээ, хөрөнгийн өмчлөл, санхүүгийн болон нийгмийн халамж хамгааллын статус зэргээс шалтгаалах зорилготой. Дөрвөн жилийн дотор тус тогтолцоо хэдэн зуун үйлчлүүлэгчтэй болсон байна¹⁷.

Бүтээмж болон зах зээлийн тухай сургалт, зөвлөгөө.

Жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн бүтээмжийг дээшлүүлэх, зах зээлийн боломжийг тэлэхэд Ажил олгогч эздийн холбоо чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.

Ажил олгогч нар болон бизнесийн нийгэмлэгүүдэд зах зээлийн боломжийг тэлэх үйлчилгээ¹⁸.

Ажил олгогч эздийн холбоон дахь жижиг үйлдвэрлэгч нарын төлөөллийг нэмэгдүүлэх. Зарим нэгэн ажил олгогчдын байгууллага өөрсдийн дүрэм болон гишүүнчлэлийн бодлогодоо нээлттэй байх, эрх тэгш хандах, үр бүтээмжтэй байх бодлогыг баримталдаг бөгөөд үйл ажиллагаа тэлэхийн хирээр жижиг аж ахуйн нэгжид хүрч ажилладаг. Удирдах зөвлөл, шимтгэлийн бүтэц, санал хураах эрх мэдэл зэрэг тус тус өөрчлөгдсөн байна.

¹⁵ Дээрхтэй адил.

¹⁶ Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь ILO and IOE, (n.d.) “Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Geneva: International Labour Organisation and International Organisation of Employers бүтээлээс авна уу.

¹⁷ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж дахь Rynhart, Gary ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers’ Organizations, Geneva 2006 бүтээлээс авна уу.

¹⁸ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.ethicaltrade.org цахим хуудсаас авна уу. “Inditex’s alliance with the global garment union”, 2009

Ажил олгогчдын байгууллага нь гишүүн аж ахуйн нэгжийн өмчлөгч хэлбэртэй нийгэмлэг эсвэл гишүүд нь нийгэмлэг хэлбэртэй холбоо гэсэн бүтэцтэй байдаг байна. Жижиг аж ахуйн нэгжийг эгнээндээ нэгтгэх энгийн арга барилыг доор дурьдав¹⁹:

Аж ахуйн нэгжүүдийн нийгэмлэгээс бүрдсэн ажил олгогчдын байгууллага:

- о Сингапурт жижиг аж ахуйн нэгжүүд ижил үйлчилгээ авч буй бусад гишүүдтэй адил хэмжээний гишүүнчлэлийн төлбөр төлсөн тохиолдолд эн тэнцүү гишүүн болох эрхтэй байдаг.
- о Филиппинд жижиг аж ахуйн нэгжүүд бусад гишүүдтэй адил гишүүн болох эрхтэй хэдий ч ЖДҮ-ийн гишүүдэд зориулсан тусгай үйлчилгээ авдаг.

Нийгэмлэгийн холбоо хэлбэр бүхий ажил олгогчдын байгууллага:

- о Жижиг аж ахуйн нэгжүүд ажил олгогчдын байгууллагатай хамтран холбоо хэлбэрийн бүтцийг бий болгодог. Эдгээр нь албан бус эдийн засагтай олон талаас хамааралтай байдаг. Гана улсын жишээнээс хэрхэн олон янзын ашиг сонирхлыг төлөөлж болохыг харж болно. (Доорх мэдээллээс харна уу)
- о Ирландад жижиг аж ахуйн нэгжүүд ажил олгогчдын байгууллага доторх нийгэмлэгийн гишүүн болж болох бөгөөд тухайн нийгэмлэг нь ажил олгогч нарын байгууллагын өмч ба төлбөр нь ч мөн тухайн байгууллагаас хийгддэг байна. Гэхдээ тусдаа албан хаагч болон профайл зэрэг нь тусдаа байдаг. Гишүүнчлэлийн төлбөр нь гуравны нэг байх бөгөөд үзүүлэх үйлчилгээ нь ч мөн арай бага байдаг.

Гана улсын ажил олгогчдын нийгэмлэг дэх жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн оролцоо

Гана улсын ажил олгогчдын нийгэмлэг нь хувийн хэвшлийг үйлдвэрлэлийн харилцааны асуудлаар төлөөлөх зорилгоор үүсгэн байгуулагдсан. Энэ нь тэд нар том хэмжээний ажил олгогч нараар төлөөлүүлсэн гэсэн үг. Гэсэн хэдий ч Ганагийн ихэнх ажилчид хамтын хэлэлцээрт нэгдээгүй, бизнесийн үйл ажиллагааны дийлэнх хэсэг албан бус эдийн засагт явагддаг учраас тухайн нийгэмлэг жижиг аж ахуйн нэгжүүдийг төлөөлөхийн зэрэгцээ үйлдвэрлэлийн харилцааг зохицуулах үндсэн гол зарчмаа баримтлах тал дээр нэлээд бэрхшээлтэй тулгарсан.

¹⁹ Нэмэлт мэдээллийг www.fairtrade.org.uk/producers/cacao/kuapa_kokoo-ээс харна уу.

Ганагийн жижиг аж ахуйн нэгжүүд Жижиг хэмжээний аж ахуйн нэгжүүдийн холбоон дор үйл ажиллагаа эрхэлдэг бөгөөд хөдөлмөр эрүүл мэндийн стандартыг сахих, албан ёсны байдалд шилжих зэрэг өөрийн байгууллагын үндсэн дүрмийг биелүүлэх чиглэлээр идэвхитэй ажиллаж байна.

Удирдах зөвлөл дэх төлөөлөл

Ганагийн ажил олгогчдын нийгэмлэг нь Жижиг хэмжээний үйлдвэрлэл эрхлэгчдийн нийгэмлэгийн гишүүдэд өөрийн удирдах зөвлөлд суудал олгосноор тэдгээрийн төлөөллийг баталгаажуулсан. Тухайн удирдах зөвлөлд 40 суудал байдгаас уул уурхай, банк санхүү, тээвэрлэлт зэрэг салбарын ашиг сонирхлыг төлөөлөгч нар мөн суудалтай байдаг. Үйлдвэрлэлийн салбар 7, арилжаа 4 суудалтайгаас бусад бүлэг тус бүр 1-2 суудалтай. Жижиг аж ахуйн нэгжүүд өөрсдийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг салбараар төлөөлүүлэхийн зэрэгцээ ЖДҮ-ийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх нэг суудал бүхий бүлгээр төлөөлүүлдэг. Гэсэн хэдий ч энэ бүгд хангалтгүй байсан учир 2002 оны 11 дүгээр сард Жижиг хэмжээний үйлдвэрлэл эрхлэгчдийн нийгэмлэгт зориулан тусгайлан нэг суудал гаргасан. Энэнхүү арга хэмжээг авахын тулд тус онд Ерөнхий чуулганы үеэр дүрэмд өөрчлөлт оруулсан. Жижиг аж ахуйн нэгжийн төлөөлөгч нар өөрсдийн эрх ашиг, хүлээлт зэрэгт дүн шинжилгээ хийж албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд хэрхэн туслалцаа дэмжлэг үзүүлэх талаар санал боловсруулан танилцуулах үүрэгтэй.

ЖДҮ-д дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ

Нийгэмлэгийн дотор шууд туслалцаа дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээг бий болгох үүднээс Ганагийн ажил олгогчдын холбоо ЖДҮ-тэй шууд холбогдох үйлчилгээний цэг нээсэн. Шинэ үйлчилгээ бий болгохын оронд үйлчилгээ үзүүлэх туршлагатай итгэл бүхий түншүүдээр дамжуулан үйл ажиллагаа явуулсан байна.

Албан бус эдийн засагтай ажиллах нь

Ганагийн ажил олгогчдын холбооны судалгаагаар нийт хөдөлмөрийн хүчний 70 хувь албан бус эдийн засагтай холбоотой байдаг гэсэн байна. Иймд албан бус үйл ажиллагааг албажуулах, хөдөлмөр, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын стандартыг хангах асуудлыг дэмжин хэвшүүлэх зэрэгт тухайн холбооны үүрэг чухал гэдгийг ухамсарласан байна. Жишээ нь, Ганагийн гаражуудын үндэсний нийгэмлэг болон Ганагийн жижиг хэмжээний алтны уурхайн нийгэмлэг зэрэг хоёр албан бус салбартай хамтран ажилласан байна.

Ядуурлыг бууруулах зорилгоор гурвалсан яриа хэлэлцээрт оролцох. Ажил олгогчдын холбоо нь үндэсний хөгжлийн стратеги нэн ялангуяа ядуурлыг бууруулах стратегийг боловсруулах явцад оролцдог ба үүнд бизнесийн орчныг сайжруулах, ЖДҮ-ийн байр суурийг бэхжүүлэх бодлогын асуудлаар яриа хэлэлцээнд оролцдог байна. Ядуурлыг бууруулах чиглэлээр зохион байгуулсан гурван талт хэд хэдэн сургалт семинарын үеэр ажлын байрыг нэмэгдүүлэх санаачлагууд гарсан.

Жишээ нь, Танзанийн ажил олгогчдын холбоо нь ОУХБ-ын ажил олгогчдын үйл ажиллагааны товчооны дэмжлэгээр

ЖДҮ нарт шинэ боломж нээх зорилгоор засгийн газрын худалдан авалтын тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэх санал боловсруулжээ. ЖДҮ нар засгийн газартай гэрээнд ороход тулгардаг саад бэрхшээлүүд болон боломжийг хязгаарлаж буй хүндрэлүүдийг тодорхойлсон. Тухайн санал санаачлагыг засгийн газрын холбогдох албаныхан болон гол үүрэг гүйцэтгэгч нарт сургалт семинарын үеэр танилцуулсан бөгөөд худалдан авалтын тогтолцооны өөрчлөлт шинэчлэлтийг Танзанийн ажил олгогчдын холбооноос санал болгосны дагуу хэрэгжүүлэхээр санал нэгдсэн байна.

Нийлүүлэлтийн сүлжээн дэх компанийн нийгмийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлага. Ажил олгогч байгууллага болон үндэстэн дамнасан том аж ахуйн нэгжүүд тэдгээрийн нийлүүлэлтийн сүлжээ илүү ил тод, үйлдвэрлэлийн явц зохистой ажлын байрны нөхцөлд явагдах тал дээр түлхүү анхаарах болсон. Нийлүүлэгч нар ажилчдын эрх ашгийг хүндлэх, дэд гэрээний дагуу хөдөлмөрийн болон нийгмийн халамжийн хууль тогтоомжийн дагуу тэдний үүрэг умартагдахгүйн тулд олон төрлийн хяналтын механизмыг бий болгосон. Иймд дээрх байгууллагууд дэлхийн үйлдвэрчний эвлэлүүд, Ёс суртахууны санаачлага зэрэг хамтарсан эвслүүдтэй нэгдэн тусгай гэрээ хэлэлцээрт гарын үсэг зурж, өөрсдийн ёс зүйн дүрмийг боловсруулсан.

Жишээ нь, Испанийн Зара хувцасны дэлгүүрийг эзэмшигч Индитекс компани нийт нийлүүлэлтийн сүлжээн дэх өөрийн ажилчдын эрх ашгийг хамгаалах үүднээс Олон улсын сүлжмэл эдлэл, арьсаар урлаачдын холбоотой хамтран ажиллах гэрээ хэлэлцээрт гарын үсэг зуржээ. Индитекс компанийн аудитын аргачлалыг хянан шалгасан бөгөөд нийлүүлэлтийн сүлжээнд ил тод байдлыг сайжруулах, аудиторуудад сургалтын шинэ материалыг боловсруулсан. Цаашид илүү цагаар ажиллах, дэд гэрээгээр хөдөлмөрлөх, албан бус тогтворгүй түр зуурын хөдөлмөр ашиглалт зэрэг нь олон төрлийн худалдан авалтын дүнд ямар нөлөө үзүүлдгийг тодорхойлох үүднээс худалдан авалтын явцыг хянан шалгах аар төлөвлөж буй ажээ.

Бусад компаниуд какао, кофе, цай зэрэг өөрсдийн анхан шатны үйдвэрлэгч нар болон тэдний орон нутгийн нийгмийн амьжиргааг сайжруулах чиглэлээр ажилладаг байна. Жишээ нь, Кэдбюри амттан үйлдвэрлэгч компани 2009 оны 3 дугаар сард богино хугацаанд Их Британи болон Ирландад худалдаалагдаж буй өөрсдийн нэрт Кэдбюри сүүн шоколадыг шударга худалдааны бүтээгдэхүүн болгон өөрчлөх шийдвэрээ мэдэгдсэн байна. Ингэснээр Ганагийн

Зарим компаниуд өөрсдийн нийлүүлэгчид болон тэдний орон нутгийн нийгмийн амьжиргааг сайжруулах чиглэлээр ажилладаг.

“Куапа Кokoо” хэмээх шударга худалдааны нөхөрлөлийн какаоны худалдаа гурав дахин нэмэгдэх юм. Анх 1993 онд байгуулагдсан энэ нөхөрлөл нь хувийн хэвшлийн бусад компаниудтай адил засгийн газраас какао худалдаалах лиценз авсан фермерийн өмчит ганц байгууллага бөгөөд ойролцоогоор 50,000 жижиг хэмжээний үйлдвэрлэгч нарыг төлөөлдөг. Бүхий л үйлдвэрлэгч нар шударга худалдааны доод хэмжээгээр цалин авч урамшууллыг нь бизнес, эрүүл ахуй болон цэвэр усны хангамжийг сайжруулах нийгмийн төсөл хөтөлбөрүүдэд зарцуулдаг. Кэdbюригийн дээрх шийдвэр “Куапа Кokoо”-гийн какаоны худалдааг урт хугацаанд үлэмж хэмжээгээр нэмэгдүүлэх бөгөөд орон нутгийн байгууллагуудтай хамтран ажиллаж фермерүүдэд нөхөрлөл болон шударга худалдааны сертификат авахад нь дэмжин ажиллахаар үүрэг хүлээжээ.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэхүү хэсэгт асуудлыг илүү нухацтай судлах уншигчиддаа зориулан эх бүтээлүүдийн жагсаалтуудыг бэлтгэв. Амжилттай тушлагуудын тухай жишээний тухай эндээс харна уу. Үүнд олон улсын хэрэгслүүд, ОУХБХ-аас гарсан шийдвэрүүд, холбогдох хэвлэл зэргийг багтаав. Ном зүйн жагсаалтыг мөн бэлтгэв. Зарим нэг зүйлс давхардсан байх магадлалтай.

ОУХБ-ын хэрэгслүүд болон ОУХБ-ын бага хурлын тогтоолууд

Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)

Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

ILO Resolution Concerning Decent Work and the Informal Economy 2002

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Холбогдох нийтлэлүүд

Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Geneva: International Labour Office. September.http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/sme_report.pdf

International Organisation of Employers (IOE), 2005 Approaches to foster entrepreneurship, IOE Geneva
http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/listofioepublications.pdf

International Organisation of Employers (IOE), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach." November.http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/position_papers/english/pos_2006nov_infeconomy.pdf

IOE (n.d). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: IOE.

ILO and IOE, (n.d.) "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: International Labour Organisation and International Organisation of Employers.

ILO 2006. Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality. ACT/EMP No. 51. Geneva: International Labour Office.

ILO and BIA, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services. Budapest: International Labour Office.http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/payroll_admin.pdf

Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, and Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal." Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.<http://www.igi-global.com/chapter/inter-organizational-information-systems-internet/24490>

Сургалтын хэрэглэгдэхүүн

ILO 2007 Managing Small Business Associations trainers' manual. ILO Cambodia
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

ILO / IOE Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: ILO IOE<http://learning.itcilo.org/sme/en/main.htm>
Rynhart, Gary ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, Geneva 2006http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/poverty_guide.pdf

Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: IOE.

Нэмэлт мэдээллийг ОУХБ-ын Ажил олгогчдын үйл ажиллагааны товчооны цахим хуудаснаас авна уу <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/>

Лавлагаа

Chen. Martha (2007) Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. DESA Working Paper No. 46
ST/ESA/2007/DWP/46 July 2007

Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Geneva: International Labour Office. September.

ILO 2006. Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality. ACT/EMP No. 51.

Geneva: International Labour Office

ILO and BIA, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services. Budapest: International Labour Office.

International Organisation of Employers (IOE), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach." November.

IOE (n.d). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: IOE.

ILO and IOE, (n.d.) "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: International Labour Organisation and International Organisation of Employers.

Nyangute, C.O. Federation of Kenya Employers: Case study. Employment Sector. ILO Geneva. 2002.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=36

Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, and Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal." Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.

Rynhart, Gary ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, Geneva 2006.

Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Geneva: IOE.

Yousoufa Wade. Initiatives Aimed at the Promotion of Quality Jobs and the Improvement of Productivity in the Informal Sector: A case study from Senegal. Employment Department. ILO Geneva, 2002.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=31

БАЙГУУЛЛАГА, ТӨЛӨӨЛӨЛ БА ЗӨВШИЛЦӨЛ



5.3 ҮЙЛДВЭРЧНИЙ ЭВЛЭЛ: НИЙГМЭЭС ГАДУУРХАГДСАН БҮЛГҮҮДЭД ХҮРЧ АЖИЛЛАХ НЬ

Албан бус эдийн засаг дахь тоглогч нарын зохион байгуулалт нь эдгээр хүмүүсийн асуудлыг шийдвэрлэхэд нэн чухал элемент юм. Энэ төрлийн байгууллагын эгнээнд ажил эрхлэгч нар, ажил олгогч эздийн холбоо болон нөхөрлөл зэрэг багтдаг. Албан бус эдийн засагт зохион байгуулалт хийхэд нэг төрлийн загвар байхгүй харин өргөн хүрээний санаачлагууд байдаг. Зарим байгууллагууд нь төлөөллийг бий болгох эсвэл дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор байгуулагддаг бол нөгөө хэсэг нь хадгаламж, зээл, ур чадварын сургалтын үйлчилгээг үзүүдэг. Албан бус эдийн засгаас үүдэлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэхийн тулд тухайн эдийн засагт үйл ажиллагаа эрхэлж буй ажилчдын нөхцөл байдалд тохируулсан олон талт арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Энэхүү тайланд үйлдвэрчний эвлэл нь албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөр эрхлэгч нарын уламжлалт чадавхийг бэхжүүлэн хөгжүүлж, дэмжлэг үйлчилгээг хүргэж ирсэн шинэлэг стратегийг тайлбарлах болно.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Албан бус эдийн засгийн олон талт байдал
- Хууль зүйн саад тотгор
- Гэрээ болон агентлагаар зуучлуулан хөдөлмөр эрхлэх
- Нийгмийн гадуурхал

Албан бус эдийн засгийн төрөлжилт Албан бус эдийн засгийн өсөлтийн шалтгаан нь үндэсний болон олон улсын хэмжээн дэх засаглалын хямрал өсөж байгаагийн нэг хэлбэр юм. Энэхүү байдал нь үйлдвэрчний эвлэлийн түүхэн зорилго болох зохион байгуулалтгүй байдлыг зохион байгуулалттай болгоход бэрхшээл учруулж байгаа юм. Сүүлийн хорин жилд үйлвэрчний эвлэл нь албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчид болон тогтворгүй, шинэ хөдөлмөрийн нөхцөлд хөдөлмөрлөж байгаа ажилчдад дэмжлэг үзүүлэх чиглэлээр нэлээдгүй ажил хийсэн. Албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхлэгчдийг зохион байгуулалттай болгох нь нэн чухал асуудал гэдгийг Олон улсын үйлдвэрчний эвлэлийн хөдөлгөөнийхөн өргөн хүрээтэйгээр хүлээн зөвшөөрч байна. Албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхлэгчид болон тэдгээрийн нийгэмлэг нь үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүн болох боломжийг нээхийн тулд эдгээр байгууллага нь өөрсдийн үндсэн дүрмэндээ өөрчлөлт хийсэн байна. Энэ төрлийн хөдөлмөр эрхлэгчдэд үйлчилгээ үзүүлэхийн тулд үндэсний хэмжээний үйлдвэрчний эвлэл нь шинэлэг стратеги боловсруулсан байна. Албан бус эдийн засаг нь чухам юу вэ гэдэгт дүн шинжилгээ хийхээр үйлдвэрчний эвлэл ажиллаж буй бөгөөд нэн ялангуяа албан бус болон албан ёсны эдийн засгийн үйл ажиллагааны хоорондох холбоог судлах явцдаа байна.

Зохион байгуулалтыг бий болгоход учирч буй бэрхшээлүүдэд хууль зүйн төрөл багтдагаас гадна албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөрийн нууцлагдмал, олон талт, тархай байдал мөн багтдаг.

“Албан бус эдийн засаг” хэмээн нэрийдэж буй ойлголтын ихэнх хэсэг нь “хувиараа хөдөлмөр эрхэлж буй” хувь хүн, өрхийн эсвэл маш бага хэмжээний, бичил аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанаас бүрддэг. Энэ төрлийн хөдөлмөр эрхлэгч нар нь томоохон хэмжээний ажлын байранд төвлөрөөгүй бөгөөд ихэнхдээ тархай бутархай, байршуулахад түвэгтэй байдаг учраас зохион байгуулах зардлыг өсгөдөг. Ихэнх үед тэдгээр хөдөлмөр эрхлэгч нар өөр нэгэн хөдөлмөрийн харилцаанд үйл ажиллагаа эрхэлдэг бөгөөд зарим үед ажил олгогчоос олгогдсон ажлыг хийдэг боловч хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн төрөлтэй ижил төстэй гэмээр ажлыг мөн эрхэлдэг. Энэ төрлийн харилцаа нь зохион байгуулалтын зорилго болон үндсэн шинжид нэлээдгүй нөлөөлдөг байна.

Хууль зүйн саад тотгор. Зохион байгуулалтыг бий болгоход учрах хууль зүйн саад тотгор нь хөдөө аж ахуйн болон дотоодын хөдөлмөр зэрэг эдийн засгийн салбарын хязгаарлалт байж болох юм. Тодорхойгүй статустай байх нь хууль зүйн бэрхшээлүүдийг бий болгодог. Өөрсдийн эрх ашгийг хамгаалж чадахгүй, нэхэмжлэл гаргах боломжгүй байдаг нь зөвхөн ажил эрхлэгч ч бус ажил олгогчид ч мөн тохиолддог. Хувиараа хөдөлмөр эрхэлж буй хувь хүн болон аж ахуйн нэгжүүдийн тодорхой бус статус нь зохион байгуулалтыг бий болгоход хамгийн их саад тотгорыг үүсгэдэг.

Байнгын шууд хөдөлмөр
эрхлэлтийг орлох
гэрээлэгч болон
агентлагаар зуучлан
хөдөлмөр эрхлэх явдал
өсөн нэмэгдэж байна.

Гэрээ болон агентлагийн хөдөлмөр. Өсөн нэмэгдэж буй гэрээний ажил, агентлагаар зуучилж буй ажил зэрэг нь хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудад байнгын шууд хөдөлмөрийг хязгаарлах, орлох болж байгаа нь албан ёсны эдийн засгийн орчинд буй үйлдвэрчний эвлэлд бэрхшээл учруулж байна. Дэд гэрээлэгч агентлаг нь ажил эрхлэгчдийг түр ажилд авахдаа тааруу нөхцөлтэй, ажлын тогтвортой байдал нь хангалтгүй, эсвэл огт байхгүй, нийгмийн халамж хамгаалал дутмаг ажилд авдаг байна. Гэрээлэгч болон агентлагийн ажилчдыг зохион байгуулахад хууль зүйн бэрхшээл учирч магадгүй бөгөөд улмаар ажиллах хүчний хэлцэл хийх нийт чадвар буурч байна.¹

Нийгмийн гадуурх
бүлгүүд олон
төрлийн шалтгаанаар
үйлдвэрчний эвлэлийн
гишүүнчлэлд бүрэн
дүүрэн төлөөлөлгүй
байдаг.

Нийгмийн гадуурхал. Дээр дурьдсан саад тотгороос гадна нийгмийн гадуурхалтай холбоотой бэрхшээлүүдийг үйлдвэрчний эвлэлээс шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Энэхүү саад тотгорын зарим нь дотроо шийдэгдэх ёстой хэдий ч зохион байгуулалтад орох хүслийг эсвэл боломжийг бууруулах магадлалтай. Албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй ажлын дийлэнх хэсэг нь эмзэг бүлэг болох эмэгтэйчүүд, үндэсний цөөнх, цагаачид эзэлдэг. Энэ төрлийн бүлгүүд нь засгийн газрын бүтэц, үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүнчлэлд бүрэн дүүрэн төлөөлөлгүй байдаг.

Эрсдэлтэй, тогтворгүй ажил эрхлэлтийн зэрэгцээ ялгаварлан гадуурхал, бие махбодийн дарамт зэргээс үүдэн үйлдвэрчний эвлэлд эзлэх эмэгтэйчүүдийн тоо хэмжээ бага байдаг байна. Үүний учир шалтгаан маш олон янз бөгөөд зарим үед тодорхой нэг салбарт тэдгээрийн оролцоо “үл үзэгдэгч” байдаг. Түүнчлэн ажил олгогч болон гэрээлэгч нар тэднээс нөхөн төлбөр авах болов уу гэсэн айдас, цалин хөлсгүй хөдөлмөрийн хүрээ болон зарим тохиолдолд эвлэлийн доторх эрэгтэйчүүд давамгайлсан

¹ Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж дахь ICEM Guide to contract and agency labour, Geneva, September 2008, 16 дугаар хуудсаас үзнэ үү.

орчноос ч мөн шалтгаалдаг байна. Эвлэлийн удирдах албан тушаалд эмэгтэй хүн сонгогдоно гэдэг бол маш ховор тохиолдол юм. Гэсэн хэдий ч үйлдвэрчний эвлэл албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй олон төрлийн эмэгтэйчүүдэд хүрч ажиллах үүднээс өөрсдийн жендерийн эрх тэгш байдлыг ханган сайжруулахаар ажиллаж байна.

Дээрх бүх бэрхшээлүүдийг даван туулахын тулд үйлдвэрчний эвлэл ажиллаж байгаа бөгөөд албан бус эдийн засагт хөдөлмөрлөж буй иргэдийн төлөөллийг бий болгох үүднээс өөрсдийн засаглалын бүтцийг эргэн хянаж байна. Энэ ажлыг зохион байгуулах, хамтын ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд тэдгээр байгууллагууд хүн хүчний болон санхүүгийн эх үүсвэрийг хуримтлуулж байна. Түүнчлэн албан бус эдийн засаг дахь үндсэн гол категорийг тодруулж, анхан шатны арга хэмжээг хэрхэн хэрэгжүүлэх, ямар төрлийн үйлчилгээ үзүүлэх нь зохимжтой вэ зэрэг асуултын хариуг олохоор ажиллаж байна. Мөн институцийн хүчин чадлаа ашиглан дэлхийн болон үндэсний хэмжээнд албан бус хөдөлмөр эрхлэгч нарын үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж буй байгууллагатай хамтран эвсэл бий болгох талаар ажиллаж байна.

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Уламжлалт бат бэх байдлыг ашиглах нь
- Албан бус эдийн засаг дахь төрөлжилтийг шийдвэрлэх нь
- Зохион байгуулах зорилготой стратеги
 - Шинэ үйлдвэрчний эвлэлийг үүсгэн байгуулж, гишүүн элсүүлэх
 - Бусад байгууллагыг үүсгэн байгуулж, гишүүн элсүүлэх
 - Олон талт байгууллагыг үүсгэн байгуулж, гишүүн элсүүлэх
 - Үндэсний хэмжээнээс олон улсын хэмжээнд зохион байгуулах
- Албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөр эрхлэгчдэд хүрч ажиллах анхан шатны арга хэмжээ
 - Мэргэжлийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн сургалт
 - Мэргэжлийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн талаарх гурван талт түншлэл
 - Сургалт болон нийгмийн төв зохион байгуулах
- Нийгмийн халамж хамгааллын хүрээг өргөсгөх
- Бодлогын сурталчилгаа болон хэлэлцээрийн нийтлэг байр суурь
- Албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгэмлэгтэй хамтарсан түншлэл болон эвсэл
- Гурван талт механизм болон нийгмийн харилцаа

Уламжлалт бат бэх байдлыг ашиглах нь. Албан бус эдийн засгийн онцлог, өргөн цар хүрээ нь шинэ болон шинэлэг стратеги боловсруулахыг үйлдвэрчний эвлэлээс шаарддаг хэдий ч тэдгээр нь өөрсдийн уламжлалт бат бэх байр суурийг ашиглан ажилчдыг зохион байгуулах чадвартай юм. Үүнд:²

- Ажилчдыг зохион байгуулах туршлага;
- Олон янзын хөдөлмөрийн нөхцөлд хэрэглэж болох мэргэжлийн эрүүл мэндийн болон аюулгүй байдлын зэрэг хөдөлмөрийн стандарт болон хөдөлмөрийн эрх зүйн мэдлэг;
- Тэдний нийтийн хэлцэл хийх ур чадвар нь хамтын

2 Дэлгэрэнгүйг: Nathan, Christine, presentation on organising in the informal economy, ITUC –ILO/ACTRAV Training Course, Bangkok, 21-25 November 2005

- хэлцэл хийх талаар ажилчдыг сургах болон зөвлөлгөө өгөх боломжийг олгодог;
- Зохион байгуулалтын хувьд тархай бутархай ажилчид ихтэй салбарт (жишээ нь албан болон албан бус хөдөлмөр эрхлэгчтэй аж үйлдвэрийн бүс) үйл ажиллагаа эрхлэх нь үйлдвэрчний эвлэлд албан болон албан бус хөдөлмөрчдийг дэмжих эвлэлийн төв байгуулах боломжийг олгодог;
- Эдийн засгийн тодорхой салбарын ойлголт, мэдлэг болон нөлөөлөл нь тус салбарт буй зохион байгуулалтгүй ажилчид, албан бус үндсэн дээр хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчдад хүрэх боломжийг олгодог;
- Нийгмийн халамж хамгааллын тогтолцоо гэх мэт гурван талт зөвлөлд оролцох тэдний оролцоо тус үйлчилгээг халамж хамгаалалд багтдаггүй бүлгүүдэд хүргэх бодлогыг дэмжих боломжийг олгодог;
- Хөдөлмөр эрхлэгчдийг төлөөлөх эрх бүхий тэдний статус болон үндэсний, олон улсын хэмжээний эвсэл, сүлжээ.

Албан бус эдийн засаг дахь төрөлжилтийг

шийдвэрлэх нь. Албан бус эдийн засаг нь олон талт учраас тус нийгэмд хөдөлмөрлөж буй ажилчдад хүрэхийн тулд олон төрлийн стратеги боловсруулах шаардлагатай гэсэн үг. Энэхүү хэсэгт албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчдыг зохион байгуулах эсвэл тэдгээрийн үүсгэн байгуулсан байгууллагатай хамтран эвсэл бий болгон тэднийг бэхжүүлэх, тэдний төлөөллийг сайжруулах, нийгмийн харилцааг үүсгэх үндэс суурийг тавих зэрэг арга хэмжээнд үйлдвэрчний эвлэлээс боловсруулсан туршилтын арга замыг тайлбарлах юм.

Албан бус эдийн засгийн төрөлжилтөд үйлдвэрчний эвлэл нөлөөлж буй бөгөөд тодорхой бүлгүүдийн онцлогт нийцсэн шинэлэг арга барилыг боловсруулж байна.

Харилцан үгүйсгээгүй хэдий ч зарим нэг арга барил маш амжилттай хэрэгжсэн байна:

- Албан бус хэлбэрийн хөдөлмөр зэргийг багтаасан эдийн засгийн салбар эсвэл тухайн салбарт хөдөлмөрлөж буй ажилчдыг хамрахын тулд хамтын хэлцэл хийх хүрээг өргөсгөх;
- Албан бус хэлбэрийн хөдөлмөр зэргийг багтаасан эдийн засгийн салбар эсвэл тухайн салбарт хөдөлмөрлөж буй ажилчдын төлөөллийг Үйлдвэрчний эвлэлд шинээр гишүүнээр элсүүлэх;
- Албан ёсны төлөөлөлгүй нийгмийн тодорхой бүлгийн ажилчдыг төлөөлөх зорилгоор шинээр үйлдвэрчний эвлэл үүсгэн бий болгох;

Олон улсын хэмжээнд орон нутгийн ажилчдын эрхийг хамгаалах кампанит ажилд нэн чухал үүргийг үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо гүйцэтгэдэг юм.

- Гэрийн ажил, гудамжны худалдаачид, орон нутгийн ажилчин зэрэг тодорхой бүлгийн ажилчдын байгууллагыг дэмжих;
- Ур чадварыг дээшлүүлэх сургалтын хөтөлбөр, мэргэжлийн арүүл мэнд, аюулгүй байдлын сургалт зэрэг үйлчилгээ үзүүлэх нь дээрх ажилчдыг зохион байгуулах анхны алхам;
- Ажилчид болон тэдгээрийн гэр бүлд үзүүлэх нийгмийн хангамж, эрүүл мэндийн даатгал зэрэг нийгмийн үйлчилгээг хүргэх үүднээс улс төрийн арга замаар ажиллах;
- Нийт нийлүүлэлтийн сүлжээнд ажиллаж буй ажилчдын үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх, үүсгэн байгуулах, хамтын хэлэлцээ хийх эрх ашгийг хүндэтгэн ажиллах;
- Үйлдвэрчний эвлэл болон албан бус эдийн засгийн хөдөлмөр эрхлэгч нарын үүсгэн байгуулсан байгууллага хооронд эвсэл болон түншлэл бий болгохын зэрэгцээ орон нутгийн засаг захиргаа, эрх мэдэлтнүүдтэй хэлэлцээр хийх ерөнхий платформ үүсгэх;
- Зохистой ажлын байрны хомсдлын уршгаар бий болж буй албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг шийдвэрлэх үүднээс нийгмийн харилцааг ашиглах.

Зохион байгуулах зорилготой стратеги. Өмнө өгүүлсэнчлэн, албан бус эдийн засагт тархай бутархай олон төрлийн үйл ажиллагаа, нөхцөл байдал багтдаг учраас ажилчдын хувьд мөн олон төрлийн асуудал бэрхшээл үүсдэг. Энэ тохиолдолд зохион байгуулалтын ганцхан загварыг санал болгох боломжгүй юм. Харин олон янзын нөхцөлд тохирсон олон янзын арга барил шаардлагатай бөгөөд ихэнхдээ стратегитэй хосолмол байдлаар ашиглах нь зүйтэй.

Доор дурдсан жишээ бол тодорхой нарийвчилсан загвар биш хэдий ч зохион байгуулалтгүй байдлыг зохион байгуулалттай болгох зорилгоор боловсруулсан олон төрлийн стратегийн жишээг харуулж байна.

- **Шинэ үйлдвэрчний эвлэлийг үүсгэн байгуулж, гишүүн элсүүлэх.** 1980 оноос хойш Перу улсад гудамжны наймаачдыг хууль эрх зүйн хамааралд багтаах гэсэн хэд хэдэн санаачлага хэрэгжсэн байна. Тэдгээрийг лицензлэгдсэн гудамжны наймаачдад зориулсан нийгмийн даатгалын сан болох Наймаа эрхлэгчдийг дэмжих санг ашиглах боломжийг нээх зорилгоор хотын захиргаанд төлөөллийг нэмэгдүүлэх

арга хэмжээ авсан байна. 1992 оны тушаалаар бие даасан ажилчид байгууллага үүсгэн байгуулах боломжийг нээж өгсөн байна. Перу улсад Төв Латин америкийн ажилчид (CLAT) 2006 оны 9-р сард нэгдэн албан бус ажилчдын шинэ холбоо үүсгэн байгуулсан нь найман үндэсний үйлдвэрчний эвлэлийн ажилчдыг эгнээндээ багтаажээ.³

Испани улсад гэхэд Ажилчдын зөвлөлийн Үйлдвэрчний эвлэлийн холбооны Каталаны бүс нутгийн байгууллага нь наймаачид, барилгын ажилчид зэрэг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нараас бүрдсэн нийгэмлэг үүсгэн байгуулсан. Тухайн байгууллага шийдвэр гаргах бүтцэд нийлэн сонгуульд оролцох бүрэн эрхтэй байхаар тус эвлэлийн дүрмийг өөрчилсөн байна. Хамтын хэлцэл хийх сургалтыг үндэсний үйлдвэрчний эвлэлээс зохион байгуулдаг. Түүнчлэн татвар, гэрээтэй холбоотой асуудал, бизнес болон нийтийн эрх мэдэлтнүүдтэй хэлэлцээр хийх талаар зөвлөгөө өгдөг.

Төрөл бүрийн салбарт хөдөлмөр эрхлэж байсан хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгэмлэг Испани улсад үүсэн бий болж холбооны үйлдвэрчний эвлэлийн сонгуульд оролцох бүрэн эрхтэй болсон байна

Голланд улсын жишээгээр Голландын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо (FNV)-ны барилгын ажилчдын үйлдвэрчний эвлэл салбарынхаа 30,000 хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдээс 3,000 барилгачныг өөрсдийн ажилчин, өөрсдийн бодлого бүхий харьяаныхаа байгууллагад нэгтгэсэн. Албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид бусдын адил тогтвортой байдал, тогтмол цалин, ажлын аюулгүй орчин хүсдэг тул тус санаачлага анх санаж байснаас илүүтэйгээр амжилттай болсон байна⁴.

- **Бусад байгууллагыг үүсгэн байгуулж, гишүүн элсүүлэх.** Сүүлийн хорин жилийн туршид албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчдын бие даасан гишүүнчлэлийн эрх бүхий байгууллагуудын тоо эрс нэмэгдэж байна. Эдгээр байгууллагуудад ихэнхдээ цагаачлалын болон үндэс угсааны асуудлаас үүдсэн олон янзын бэрхшээлтэй эмэгтэйчүүд давамгайлж байна. Хэдий зарим нэг нь тодорхой холбогдох бүтцийг бий болгон үйлдвэрчний эвлэлтэй хамтрах эсвэл түншлэлийг үүсгэхийг илүүд үзэж байхад бусад нь үйлдвэрчний эвлэл хэлбэрээр бүртгүүлэх эсвэл

3 Нийгмийн халамж болон түүнд нэгдэх нь: Нийгмийн халамжийн асуудлаарх олон улсын бага хурлын үеэр тавигдсан PROPLI Хөтөлбөрийн нэгдсэн тоймын илтгэл, Лисбон 2006

4 Cremers, Jan, 2006. "Undeclared Labour in the Construction Industry: Country report – Denmark." European Institute for Construction Labour Research. June. Manuscript. <http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Denmark%2003-OK.pdf>

олон талт стратеги боловсруулахыг илүүд үзэж байна. Жишээлбэл Бангладешийн “Гэртээ суудаг эмэгтэй ажилчдын нийгэмлэг” нь 1995 онд үүсгэн байгуулагдсан бөгөөд өнөөдөр 64 дүүргийн 18,000 гэрийн ажил эрхэлдэг эмэгтэйчүүдийг эгнээндээ багтаасан байна. Энэхүү байгууллага нь Олон улсын сүлжмэл эдлэл болон арьсан бүтээгдэхүүний ажилчдын эвсэл болон HomeNet-тэй хамтран ажилладаг.

Энэтхэг улсын жишээгээр⁵ Бүх Энэтхэгийн Анганванди ажилчид, туслагч нарын холбоо (AIFAWH) нь хэд хэдэн мужид анганванди буюу хүүхэд асрагч нарыг зохион байгуулалтад оруулсан байна. Тус үйлдвэрчний эвлэлийн тэргүүлэгч нар тосгоноос тосгоны хооронд явж хүүхэд асрах байгууламжийг үзэж сонирхон ажилчдад тулгарч буй бэрхшээлүүдийг сонсож хамтын хүчээр асуудлыг шийдэх гарц хайдаг. Энэ ажлын үр дүнд нийт 22 мужийн 250,000 хүүхэд асрагч анганванди ажилчдыг нэгтгэж чадсан байна.

- **Олон талт байгууллагыг үүсгэн байгуулж, гишүүн элсүүлэх.** Энэтхэг улсын жишээг авч үзье. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч эмэгтэйчүүдийн нийгэмлэг (SEWA) нь албан бус эдийн засагт хөдөлмөрлөж буй ядуу эмэгтэйчүүдийг дэмжих, зохион байгуулах чиглэлээр хэрэгжсэн хамгийн амжилттай жишээнүүдийн нэг юм. Энэхүү нийгэмлэг дэлхийн бусад орны санаачлагуудыг зоригжуулсан бөгөөд нэн ялангуяа Ази болон Өмнөд Африк, Турк зэрэг орнуудад нөлөөлсөн байна.

1972 онд үүсгэн байгуулагдсан SEWA-гийн гол хүч бол олон талт арга барилыг хэрэгжүүлсэн явдал юм. Үйлдвэрчний эвлэл, нөхөрлөл, эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөн зэрэг олон төрлийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа эрхэлсэн. Гол үзэл баримтлал нь, бүрэн дүүрэн хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байрны аюулгүй байдал, орлого, хоол хүнс болон нийгмийн халамж зэрэгт суурилсан байдаг. Мөн гэр дотроо болон гэрээс гадна хаа ч гэсэн өөрөө өөртөө найдах, ядуучууд ч хүртэл өөрсдийн байгууллагыг үүсгэн байгуулах боломжтой гэсэн ойлголт, эмэгтэйчүүдийн манлайллын талаар сургалт зохион байгуулах хэрэгцээ шаардлага, өөрөө өөртөө итгэлтэй байж хэлцэл хийх чадвар зэрэгт голлон анхаарлаа хандуулдаг байна. SEWA төрөл бүрийн өргөн хүрээтэй үйлчилгээ үзүүлдгийн дотор салбарын хэлэлцээр, дайчилгаа, үйлдвэрлэлийн болон үйлчилгээний нэгдлийн үүсгэн байгуулалт,

⁵ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://aifawh.org/index.php> хуудсаас авна уу.

санхүүгийн үйлчилгээ, даатгал болон нийгмийн халамжийн нийгэмлэг зэрэг багтдаг байна.

Өнөөдрийн байдлаар тус байгууллага нэг сая гаран хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг эмэгтэй гишүүдтэй бөгөөд салбарын, төвийн болон хөгжлийн судалгааны хүрээлэн зэрэг олон улсын үйлдвэрчний эвлэлтэй холбоотой ажиллаж байгаа юм. SEWA нь зохион байгуулалтгүй салбарын байгууллага болох үндэсний хэмжээний сүлжээ Үндэсний Хөдөлмөрийн төвийн (NCL) нэгэн хэсэгт ордог. Тус байгууллага нь зохион байгуулалтгүй салбаруудыг нэгтгэх, тэдний эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор анх байгуулагджээ. Мөн барилгачдын эвлэл, гэрээний ажилчдын эвлэл, орон нутгийн ажилчдын эвлэл, хөдөө аж ахуйн ажилчид болон ойн аж ахуйн ажилчдын эвлэл зэргийг эгнээндээ багтаадаг байна.

SEWA-гийн тусламжтайгаар 1998 онд Энэтхэгийн гудамжны наймаачдын үндэсний нийгэмлэг (NASVI) үүсгэн байгуулагдсан ба хот суурин газрын эдийн засагт тэдний оруулж буй нэмрийг таниулан мэдүүлэх, тэдний амьжиргаа болон ажлын аюулгүй байдлыг сайжруулах үүднээс зохицуулалтын орчинд өөрчлөлт хийх зорилготой. 2003 оны байдлаар Энэтхэгийн 20 мужийн нийт 168,000 гудамжны наймаачдыг төлөөлсөн 276 байгууллага албан ёсны гишүүнчлэлтэй болсон байна.⁶

- **Үндэсний хэмжээнээс олон улсын хэмжээнд зохион байгуулах.** Коста Рикагийн Орон нутгийн ажилчдын нийгэмлэг (ASTRADOMES) 1991 онд үүсгэн байгуулагдсан бөгөөд Латин Америк, Карибын тэнгис орчмын орнуудын гэрээр ажиллагсдын холбооны (CONLACTRANO) харьяа байгууллага юм. Тус байгууллагын гишүүнчлэл бүхий л орон нутгийн ажил эрхлэгчдэд нээлттэй ба ихэнхдээ Коста Рикад ажиллаж буй Никарагуагийн цагаач иргэд, ялангуяа Никарагуагийн цагаач эмэгтэйчүүд байдаг байна. ASTRADOMES нийгэмлэг нь орон нутгийн ажилчдад хууль зүйн зөвлөлгөө өгөх, түр зуур орогнох орон сууцаар хангах, хөдөлмөр болон нөхөн үржихүйн асуудлаар сургалт зохион байгуулах, ажилчдын соёлын онцлог шинж байдлыг дэмжих provides нийгмийн арга хэмжээ зэрэг олон төрлийн үйлчилгээ үзүүлдэг. 1994-1998 онд тухайн байгууллага Гэр бүл,

⁶ Дэлгэрэнгүйг: ILO Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4 The Informal Economy p.5 and www.sewa.org

эмэгтэйчүүдийн хөгжлийн үндэсний төвтэй түншлэл бий болгон соёл амралтын хүрээлэнд хэд хэдэн цуврал сургалтыг зохион байгуулсан нь Никарагуагийн цагаачдын сонирхлыг татсан арга хэмжээ болсон. Арга хэмжээний тухай мэдээлэл бүхий өнгөт хуудас хэвлэн гудамж талбайгаар нааж, олон нийтийн болон орон нутгийн радиогоор зарлан сурталчилдаг байсан.

ASTRADOMES нийгэмлэг Үндсэн хуулийн цэцэд 2005 онд хандаж Коста Рикагийн хөдөлмөрийн хуулинд буй хөдөлмөр эрхэлж буй орон нутгийн иргэдийг ялгаварлан гадуурхах нөхцлийг шийдвэрлэх, тэр тусмаа ажлын цагийн доод хэмжээ, амралт, тэтгэвэр болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах эрхийг хамгаалах зэрэг асуудлыг тавьсан. Хөдөлмөрийн хуулинд өөрчлөлт шинэчлэлт хийх асуудал хүлээгдэж байгаа хэдий ч цэцийн шийдвэрийн дагуу орон нутгийн ажилчдад долоо хоногийн нэг бүтэн өдрийг амралтын өдөр болгож, нийтийн амралтын өдөр амралт эдлэх эрхийг нь тогтоосон⁷.

CONLACTRANO холбоо нь Латин Америк, Карибын тэнгис орчмын 13 улсын үйлдвэрчний эвлэл болон орон нутгийн ажилчдын нийгэмлэгийг эгнээндээ багтаадаг. Энэ байгууллага нь орон нутгийн олон ажилчдын эмзэг байдлыг онцлохын зэрэгцээ хөдөлмөрийн хуульд өөрчлөлт оруулах, орон нутгийн ажилчдад нийгмийн халамжийг хүртээх, орон нутгийн хөдөлмөр эрхлэгчдийн ажлын эрх тэгш, үл ялгаварлан гадуурхах нөхцөл бий болгох зэрэг асуудлыг лоббиддог.

Олон улсын хэмжээнд орон нутгийн ажилчдын эрхийг хамгаалах кампанит ажилд үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Олон улсын хүнс, хөдөө аж ахуй, зочид буудал, зоогийн газар, хоол хүнсний хангамж, тамхи, ажилчдын эвссэн нийгэмлэгийн үйлдвэрчний эвлэл (IUF) бусад том үйлдвэрчний эвлэлтэй хамтран ажиллаж улмаар үйлдвэрчний эвлэлийн олон улсын орон нутгийн ажилчдын сүлжээ болон бусад байгууллагыг үүсгэн байгуулсан⁸. Энэ байгууллага нь орон нутгийн ажилчдын байгууллагатай харилцаа тогтоож орон нутгийн ажилчдын эрхийг хамгаалах юм. Энэхүү сүлжээ нь 2010-2011 онд зохион байгуулагдсан Олон улсын хөдөлмөрийн бага хурлын үеэр ОУХБ-аас санаачилсан орон нутгийн хөдөлмөрийг зохицуулах

⁷ Эх сурвалж дахь ILO International Migration Programme Good Practices Database-г үзнэ үү.

⁸ domesticworkersrights.org вэб хуудсыг үзнэ үү.

олон улсын арга хэмжээг боловсруулах кампанит ажлыг амжилттайгаар дэмжиж улмаар 2011 онд батлагдсан байна. (орон нутгийн ажилчдын тухай тайланг харна уу)

Албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөр эрхлэгчдэд хүрч ажиллах анхан шатны арга хэмжээ

- **Мэргэжлийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн сургалт.** Мэргэжлийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн сургалт (OSH) гэдэг нь сургалт, мэдлэг олгох хөтөлбөр бөгөөд албан бус эдийн засаг дахь ажилчдыг зохион байгуулах, холбоо тогтоох анхны алхам юм. Энэхүү арга хэмжээ нь цалин хөлс, бүтээмжид нөлөөлдөг учраас ажилчид төдийгүй ажил олгогч нар сайнаар хүлээн авдаг. Байнгын мэргэжлийн эрүүл мэндийн болон аюулгүй байдлын сургалтыг үйлдвэрчний эвлэлээс зохион байгуулж болох бөгөөд ганцаарчилсан болон хөдөлмөрийн байцаагч нартай хамтран хийж болно.

Энэтхэгт Хинд Маздор Сабхагийн эвлэл (HMS) нь хамгийн хортой, халамж хүртдэггүй салбарын нэг болох усан онгоц задлах ажлыг хийдэг ажилчдыг амжилттайгаар зохион байгуулсан. Энэхүү бизнес маш хатуу хараа хяналтын дор байдаг бөгөөд ихэнх ажилчид нь биеийн байцаалтгүй цагаачид учраас зохион байгуулах үйл ажиллагаанд нэн хүндрэл учирдаг. Онгоц эвдэх нь хуучирсан усан онгоцыг задлан хэсэгчилж төмрийн хог болгон дахин зарах, хаях үйл ажиллагааг хэлэх бөгөөд асбест, хар тугалга, их хэмжээний чимээ шуугиан, гал зэрэг олон төрлийн хортой нөхцөл бий болдог.

Түүнчлэн төмөр хөрөөдөх, будаг арилгах, тос цэвэрлэх, хаалттай орчинд ажиллах зэрэг хортой нөхцөл үүсдэг. HMS эвлэл хэдэн жилийн өмнөөс Мумбай боомтын концерн, Хөлөг онгоцны засвар болон ерөнхий ажил эрхлэгчдийн холбоогоор дамжуулан онгоц задалдаг ажилчдыг нэгтгэн цуглуулж эхэлсэн. Ажлын байрны нөхцөл байдалд хяналт шалгалт хийсэн албаныхны дүгнэлтээр тус газар хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчид ойр ойрхон осолд орж бэртэж байгаагийн ихэнх нь залуучууд, хүүхдүүд байсан. Түүнчлэн ажил эрхэлж буй хүмүүс ундны цэвэр ус, эмнэлгийн анхан шатны тусламж авах нөхцөлөөр хангагдаагүй, хэрэв ямар нэгэн осол аваар тохиолдоход эмнэлэгт хүргэгдэх унаа тэрэг дутмаг байсан. Үүнийг харсан HMS

Энэтхэгийн HMS нь хамгийн хортой болон дэмжлэггүй салбарын нэг болох усан онгоц задлах ажил эрхэлдэг ажилчдыг дэмжих анхан шатны арга хэмжээг авснаар өнөөдөр тэднийг амжилттайгаар зохион байгуулаад байна.

байгууллага нэн түрүүнд ундны цэвэр усаар хангаж, эмнэлгийн анхан шатны тусламж олгох сургалтыг зохион байгуулсан байна. Гэгээн Жоны түргэн тусламж болон Улаан загалмай нийгэмлэгтэй харилцан тухайн газарт түргэн тусламжийн хэсгийг байнга байлгахаар тохирчээ. Энэхүү арга хэмжээний үр дүнд ажилчдын HMS-д иргэх итгэл нэмэгдэж бусад төрлийн санал гомдлоо илэрхийлдэг нэгэн хэрэгсэл болсон. Ихэнх ажилчид биеийн байцаалтгүй учир асуудалд өртөх магадлал өндөртэй, эмзэг байдалд байсан. Эдгээр иргэдэд эвлэлийн гишүүнчлэлийн карт тарааж өгсөн бөгөөд цагдаа хяналтынхантай таарах тохиолдолд биеийн байцаалт маягийн бичиг баримт үзүүлэх боломжийг нээж өгсөн. Нөгөөтэйгүүр мэргэжлийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлыг засаг захиргаанд хүргэж сонордуулан анхааруулсан байна. Тус эвлэлд итгэх ажилчдын итгэл өсөн нэмэгдсэн нь улмаар эвлэлийн гишүүн болох хүсэлтийг бий болгожээ. Өнөөдөр Мумбай болон бусад боомтын усан онгоц задалдаг ажилчид илүү зохион байгуулалттай, нийгэмд идэвхтэй төлөөлөлтэй бөгөөд заавал байх ёстой хууль тогтоожмийн стандартыг хэрэгжүүлэхийг уриалсан олон улсын хөдөлгөөний нэгэн хэсэг болсон⁹.

Мэргэжлийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн талаарх гурван талт түншлэл. Ихэнх хөдөлмөр хяналтын газар их тархай байдаг бөгөөд албан бус нэгжүүдийг хамрахын тулд албан бус эдийн засагтай холбоотой олон төрлийн байгууллагатай түншлэлийн харилцаатай байхыг шаарддаг. Хамгийн ашигтай үр дүнтэй арга хэмжээнд заавал байх ёстой шаардлага, хууль тогтоомж болон гурван талт харилцаа байх ёстой.

Филиппины барилгачдын холбоо нь хөдөлмөрийн яам болон ажил олгогч нартай хамтран түншилж Яамны тушаал 13 гэдгийг хэрэгжүүлсний гол зорилго нь мэргэжлийн эрүүл мэндийн болон аюулгүй байдлын стандартыг сахих асуудал байсан байна. Тус тушаал “барилгын салбар болон дэд хэсгүүдийн бүхий л үйл ажиллагаа”-г хамарснаар байнгын болон гэрээний ажилчдыг ч мөн хамарсан. Гурван талт багийн бүрэлдэхүүнд хөдөлмөр эрхлэгч, засгийн газар болон бизнесийн төлөөллөөс багтдаг. Тус баг ажлын байрны байдалтай танилцах аялал зохион байгуулж, барилга баригдаж буй газарт мэдээлэл олгох сургалтыг зохион

⁹ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг хуудсаас авна уу.

www.imfmetal.org/sectors/shipbuilding/shipbreaking

байгуулжээ. Мөн аюулгүй байдал, эрүүл мэндтэй холбоотой асуудал, үүсэх магадлал бүхий асуудлууд, тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар ажилчид болон тэдгээрийн хянагч нар хоорондын өдөр бүрийн уулзалтуудыг зохион байгуулжээ. Энэхүү санаачлагын үр дүнд төслийн ажилчид илүү дэмжлэг авч улмаар Филиппины албан бус хэлбэрээр хөдөлмөр эрхэлдэг ажилчдын анхны аж үйлдвэрлэлд суурилсан холбоог үүсгэн бий болгосон. Аутсорсинг хийдэг компанийн хувьд тус үйлдвэрчний эвлэл байснаар стратегийн чухал хэмжээнд аваачсан нь эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангах, ажлын байрны ерөнхий нөхцөлд нийт нийлүүлэлтийн сүлжээгээр нөлөөлөх боломжтой болгожээ.¹⁰

Филиппины гурван талт баг барилгын талбар дахь мэргэжлийн эрүүл мэндийн нөхцлийг сайжруулсан байна.

Сургалт болон нийгмийн төв зохион байгуулах

Хонг Конгийн орон нутгийн ажилчдын төв холбоо анх засгийн газрын давтан сургалтын төв хэмээн нээгдэж байжээ. Хонг Конгийн үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо (НКСТУ) тус төвд хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг байсан бөгөөд орон нутгийн ажлын ур чадварын талаар сургалтын эмэгтэйчүүд тус төвд суралцдаг байсан. Тус холбооны гурван төвд зохион байгуулагч нарын тусламжтайгаар эмэгтэйчүүд бүлэг байгуулсан бөгөөд 18 сарын дотор үйлдвэрчний эвлэл байгуулах үндэс суурийг тавьсан¹¹. Тус эвлэлүүд ажлын байран дахь ослоос үүдсэн бэртэл гэмтэлд олгох нөхөн олговор, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, тэтгэвэр, даатгал болон хөдөлмөрийн цаг, хөдөлмөр эрхлэгчийн статусыг тодорхойлох зэрэг хөдөлмөрийн хуулийг эргэн хянахтай холбоотой асуудлуудыг зохицуулдаг.

Нийгмийн халамж хамгааллын хүрээг өргөсгөх.

Нийгмийн халамж хамгааллын хүрээг өсгөхөд үйлдвэрчний эвлэл улс төрийн чухал үүргийг гүйцэтгэх боломжтой. Жишээ нь нийгмийн үндэсний халамж хамгааллын гурван талт бүрэлдэхүүн Филиппин болон Тайландын үйлдвэрчний эвлэлд албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй ажилчдад нийгмийн халамж хамгааллын тогтолцоог хүргэн хүрээгээ тэлэх асуудлаар дуу хоолойгоо хүргэх боломжийг олгосон¹². Бразилд Хөдөлмөрчдийн төв (CUT) нь Сан

Филиппин, Тайландад нийгмийн халамж үйлчилгээний тогтолцоог албан бус эдийн засагт хүргэх асуудлыг үйлдвэрчний эвлэлүүд нь амжилттай лоббиджээ.

10 Sator, Vanessa and Renales, Marilou (2003). "Improving Working Conditions in the Informal Sector." In Challenge of Informal Work in the Philippines. Edited by Sandra O. Yu. Manila: International Labour Office

11 Эх сурвалж дахь Inclusive Cities - Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' organizations : Organizing in the Informal Economy : Resource Book for Organizers Sec.2. 104 дүгээр хуудсыг үзнэ үү.

12 Yu, Sandra, 1999. "The Philippines." In Labour Education Journal 1999/ Trade unions in the informal sector: Finding their bearings: Nine country papers. Geneva: International Labour Office.

Пауло хотын захиргаа болон холбооны засгийн газрыг өрхийн болон хувийн бичил аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн тохиромжтой татварын тогтолцоо болон нийгмийн халажмийн үйлчилгээний механизмыг багтаасан хууль тогтоомж боловсруулахыг лоббидсон байна¹³.

Өөр нэгэн жишээг дурьдахад Португалийн Мадейра арал нь уран хатгамалаараа 1800-аад оны дундад үеэс эхлэн алдартай билээ. Мадейрагийн уран хатгамалчдын эвлэл 1974 онд бүс нутгийн засгийн газартай нас өндөр болон хөгжлийн бэрхшээлтэй уран хатгамалчдад наад захын нийгмийн халамжийг олгох тухай хуулийн төслийг амжилттай хэлэлцсэн бөгөөд улмаар 1979 онд өвчтэй байх үеийн чөлөө, жирэмсний амралт зэргийг мөн нэмж хуулинд тусгажээ¹⁴.

Зарим нэгэн үндэсний үйлдвэрчний эвлэл нь өөрийн эрүүл мэндийн даатгалын схем боловсруулсан байна. Тэр нь эсхүл шууд удирдлагын дор эсхүл хувийн даатгалын агентлагтай бүлгийн схемээр зохицуулагддаг байна. Энэхүү үйлчилгээг эвлэлд гишүүнээр элссэн албан бус эдийн засгийн ажилчид ч мөн хүртэх боломжтой.

Бодлогын сурталчилгаа болон хэлэлцээрийн нийтлэг байр суурь

Хууль ёсны дэмжлэг нь зохион байгуулах санаачлагыг үр бүтээмжтэй байх талаас нэн чухал юм. Ажил олгогч нартай адил үйлдвэрчний эвлэл ч мөн бизнесийн удирдамж зохион байгуулалтыг хялбарчлахын тулд зохицуулалтын хүрээний асуудлыг өөрчлөн шинэчлэх талыг баримталсан. Түүгээр барахгүй хөдөлмөрийн хуулийн цар хүрээг өргөтгөн албан бус эдийн засагт хүргэх үүднээс хэд хэдэн арга замаар лоббидсон. Үүнд:

- Хөдөлмөрийн хуулийг хэрэгжүүлэх үүднээс аж ахуйн нэгжид хөдөлмөрлөж буй хөдөлмөрчдийн хамгийн бага хэмжээг бууруулах
- “ажил эрхлэгч” болон “хөдөлмөрийн харилцаа” ойлголтын тодорхойлолтыг өргөтгөн тодорхой нөхцлийн дор гэрээний дагуу ажил эрхэлж буй хүмүүсийг хамруулах; (Хөдөлмөрийн харилцаа тайланг харна уу)
- Гэрийн ажил эрхлэгч, орон нутгийн ажилчин,

¹³ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.streetnet.org.za/english/psistreetnetsaopaulo7.htm хуудсаас авна уу.

¹⁴ Chen, Martha; Jhabvala, Renana; and Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: A policy framework. Employment Sector Working Paper on the Informal Economy. 2002/2. Geneva: International Labour Office.

барилгачин болон хөдөө аж ахуйн ажилчин зэрэг албан бус эдийн засгийн тодорхой нэг салбарт хөдөлмөрийн хуулийн цар хүрээг ил тод байдлаар өргөтгөх бодлогыг боловсруулах

Нэн ялангуяа хотын захиргааны албан хаагчдын үйлдвэрчний эвлэл орон нутгийн засаг захиргаа болон зөвлөлүүдтэй харилцахад нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Латин Америкийн орнуудын хотын захиргааны албан хаагчдын үйлдвэрчний эвлэл /ULATMUN/ байдаг бөгөөд гудамжны наймаачдыг албажуулах ажиллагааг дэмжих үүднээс бүртгэлд хамруулсан. Түүнчлэн нийтийн бодлого, хот төлөвлөлт, шаардлагатай дэд бүтэц, үйлчилгээг багтаасан. Тэдний үүрэг бол гишүүнчлэл бүхий байгууллагуудыг үүсгэн бий болгох явцыг хялбарчлах бөгөөд Латин Америкийн орнуудын хувьд эмэгтэйчүүд, наймаа эрхэлдэг нутгийн уугуул иргэдийн хэрэгцээ шаардлагыг онцолж үзэх асуудал юм.¹⁵ (Гудамжны наймаачдын талаарх тайланг харна уу)

Гудамжны наймаачдыг албан бус эдийн засгаас гаргахын тулд Латин Америкийн үйлдвэрчний эвлэлүүд олон янзын арга хэмжээг лоббидсон байна.

Албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгэмлэгтэй хамтарсан түншлэл болон эвсэл

Зарим нэгэн тохиолдолд үндэсний үйлдвэрчний эвлэлийн төв нь өөрсдийн бүтэцдээ нэгтгэхгүйгээр хамтарсан түншлэл болон эвсэл байгуулдаг. Жишээ нь Их Британийн Үйлдвэрчний эвлэлийн конгресс, Оксфам болон Гэрээр ажил эрхлэгчдийн үндэсний бүлэг нэгдэн Их Британид хөдөлмөрлөж буй гэрийн ажилчдын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, хөдөлмөрийн цагийн дээд хэмжээ, цалинтай чөлөө авах, ялгаварлан гадуурхах асуудлын эсрэг хамгаалалт зэргийг хамардаг хуулийн хэрэгжилтийг шаардан асуудлыг шийдвэрлэхийг засгийн газраас хүсжээ.

Замбийн албан бус эдийн засгийн нийгэмлэгийн эвсэл (AZIEA) нь Замбийн үндэсний төв ZCTU болон StreetNet International-ын гишүүн юм. Тус байгууллага нь гудамжны наймаачдын эрхийг хамгаалах, тэдний эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөг хүлээн зөвшөөрөх, төлөөллийг бий болгох асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор ажилладаг. AZIEA нь Орон нутгийн засаг захиргаа болон орон сууцжилтын асуудал хариуцсан Яаманд Зах зээлийн тогтоолд өөрчлөлт хийх, албан бус наймаачдын төлөөллийг бий болгох үүднээс удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт хийх шаардлага тавьсан бол мөн орон

¹⁵ Castillo G, Orsatti A (comp) Trabajo Informal y sindicalismo Montevideo, ILO/ CINTERFOR 2005

нутгийн засаг захиргаанд хураамж, хог хураах болон хүүхдийн асрамж, аюулгүй байдлын талаар хэлэлцээр хийх хүсэлт тавьжээ. Өөрсдийн хэлэлцээ хийх хүчийг нэмэгдүүлэх үүднээс AZIEA нь гишүүнчлэлдээ зориулан нийгэмлэгийн үүрэг, зах зээлийн зохицуулалт, дотоод дүрэм журамд өөрчлөлт шинэчлэлт хийх шаардлага, дэд бүтцийн болон үйлчидгээний салбарт шаардлагатай хөрөнгө оруулалт зэрэг боловсролын хөтөлбөр зохион байгуулжээ. Түүнчлэн Парламентын гишүүд, зөвлөхүүд, худалдан авагч болон оршин суугч нарыг орон нутгийн засаг захиргааны төсөв болон зарлагын ил тод байдал, хариуцлага хүлээх чадвартай байлгах талаар лоббидсон байна. Эвсэл байгуулах ажил 2005 оны 3-р сард болсон бөгөөд Замбийн үндэсний зах зээлийн нийгэмлэг, Замбийн орон нутгийн захиргааны ажилчдын нэгдсэн эвлэл, ZCTU болон AZIEA-г нэгтгэсэн байна. Тус арга хэмжээний үеэр тулгарч буй нийтлэг бэрхшээл хүндрэлийг тодорхойлж, хэлэлцээр хийх нэгдсэн суурь болон хамтарсан лобби, дэмжлэгийн кампанит ажлыг баталсан байна¹⁶.

Гурван талт механизм болон нийгмийн харилцаа

Гурван талт механизм, хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх үед орлогын тогтвортой байдал, нийгмийн халамж хамгаалал сайжирсан жишээнүүд байдаг.

Жишээ нь, Сенегалд тээврийн жолоочдын үйлдвэрчний эвлэл (CNTS болон CNTS FC) нь тээврийн бүхий л ажилчид болон тэдгээрийн гэр бүлийг хамарсан (ойролцоогоор 400,000 хүн) нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалын схемийг тодорхойлж хэрэгжилтийг хангахад идэвхитэй оролцсон. Түүнчлэн Нийгмийн харилцааны үндэсний зөвлөл нь албан бус эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж буй ажигчдад нийгмийн халамж үйлчилгээг хүргэх талаар стратеги боловсруулахад идэвхитэй үүрэг гүйцэтгэсэн байдаг¹⁷.

Энэтхэгийн Зохион байгуулалтгүй хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн халамжийн тогтоолыг 2008 оны 12-р сард тус улсын Парламент баталсан. Тус тогтоолын дагуу биеийн байцаалт, амь насны даатгал, эрүүл мэндийн үндсэн даатгал, жирэмсний чөлөө, өндөр настны дэмжлэг зэргийг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд олгох юм. Энэ нь SEWA-аас тавьсан шаардлагын хамт хэрэгжих юм. Тус асуудал анх 20 жилийн өмнө эхэлсэн бөгөөд тогтвортой төлөөлөл,

¹⁶ www.streetnet.org/english/PSIreportzambia.htm PSI/Streetnet Alliance Building Workshop, Zambia March 2005

¹⁷ Эх сурвалж дахь ILO Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4 The Informal Economy, 12 дугаар хуудсыг үзнэ үү.

шахалт болон яриа хэлэлцээний үр дүнд хүрсэн хэрэгжсэн юм¹⁸.

Ядуурлыг бууруулах стратегийн 2006-7 баримт бичгийг Гана улсад эргэн хянасан бөгөөд энэ нь албан бус эдийн засгийг Зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийн хүрээнд сайжруулах шаардлагын дагуу ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлыг онцлон анхаарсан. Урьдчилсан байдлаар орон нутгийн хэмжээнд хоёр төрлийн тогтолцоогоор нийгмийн харилцааг үүсгэн бий болгож орон нутгийн засаг захиргаа, сонгогдсон төлөөлөгчид, жижиг аж ахуйн нэгжүүд, үйлдвэрчний эвлэл, иргэний нийгэм зэргийг хамтатган жижиг бизнесийг дэмжих орон нутгийн эдийн засгийн хөгжлийн төлөвлөгөө, бага хэмжээний төслийг боловсруулсан. Үр ашгийг хүртэгч нарын гуравны хоёр нь эмэгтэйчүүд байжээ. Орон нутгийн чуулганы дэд зөвлөл ЖДҮ-ийн нийт бараа материалын бүрдлийг бүрдүүлж нийгэмлэгтэй хамтраагүй аж ахуйн нэгжүүдийг зохион байгуулалтад орохыг уриалан дэмжсэн байна. Мөн эрүүл мэндийн үндэсний даатгалын тогтолцоог ЖДҮ-д хүргэсэн ба эдийн засгийн тогтвортой байдлыг баталгаажуулах үүднээс зохистой ажлын хадгаламжийг нээж, зээлийн холбоог байгуулан хөрөнгө оруулалтад хөрөнгө татаж чадсан. Засгийн газар, ажил олгогч эздийн хоршоо, үйлдвэрчний эвлэл зэргээс идэвхитэй оролцож энэхүү нэн чухал бодлогын санаачлагыг хэрэгжүүлэхэд голлох үүргийг гүйцэтгэсэн байна¹⁹.

Сенегал дахь үйлдвэрчний эвлэл нь албан бус эдийн засагт хөдөлмөрлөж буй хүмүүст нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалыг хүртээх үүднээс төрөл бүрийн арга хэмжээ авч байсан байна.

Нэмэлт мэдээллийг ОУХБ-ын Ажилчдын хөдөлгөөний товчооны <http://www.ilo.org/actrav/lang--en/index.htm> цахим хуудсаас авна уу.

18 SEWA-гийн цахим сонин, дугаар 17, 2008 оны 8-12 сар, www.sewa.org

19 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж дахь ILO Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4 The informal Economy бүтээлээс авна уу.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэхүү хэсэгт асуудлыг илүү нухацтай судлах уншигчиддаа зориулан эх бүтээлүүдийн жагсаалтуудыг бэлтгэв. Амжилттай тушлагуудын тухай жишээний тухай эндээс харна уу. Үүнд олон улсын хэрэгслүүд, ОУХБХ-аас гарсан шийдвэрүүд, холбогдох хэвлэл зэргийг багтаав. Ном зүйн жагсаалтыг мөн бэлтгэв. Зарим нэг зүйлс давхардсан байх магадлалтай.

ОУХБ-ын хэрэгслүүд болон ОУХБ-ын бага хурлын тогтоолууд

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No. 87)

Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)

Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)

Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)

Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

ILO Resolution Concerning Decent Work and the Informal Economy 2002

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Холбогдох нийтлэлүүд

Ahn, Pong-Sul (Ed.) 2007 Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices International Labour Office Subregional office for South Asia, Bureau for Workers Activities, New Delhi

Chen, Martha; Jhabvala, Renana; and Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: A policy framework. Employment Sector Working Paper on the Informal Economy. 2002/2. Geneva: International Labour Office.

ILO 1999. "Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy." Background Paper for the International Symposium on Trade Unions and the Informal Sector, 18-22 October.

--- 2007, The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalisation, Geneva, ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

---2007 Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4 The Informal Economy, March 2007 Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf

---2010 Report IV(1) Decent work for domestic workers International Labour Conference, 99th Session 2010. Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104700.pdf

--- 2011, Symposium on Precarious Work October 2011, Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_165739.pdf

Thanachaisethavut, Bundit and Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand," in David Tajgman, Editor. Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia. Bangkok: International Labour Office.

Хэрэглэгдэхүүн

IFWEA 2008 Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' organisations : Organising in the Informal Economy : Resource Book for Organizers IFWEA Cape Town

ICEM (International Confederation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Union) 2008, Mini Guide Dealing with Contract and Agency Labour <http://www.icem.org/files/PDF/CALdbase/1012.ICEM%20Mini%20Guide%20CAL%20HQ.pdf>

Inclusive Cities, Activist Toolbox, Organizing in the Informal Economy, Resource book for organizers, Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' Organizations, StreetNet and WIEGO http://www.inclusivecities.org/toolbox/ICC1_Recruiting_small.pdf

ILO International Migration Programme Good Practices Database www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=35

ILO WIND (Work improvement in neighbourhood development) manual in Kyrgyz and Russian. http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/wind_kyg.pdf

ILO 2002 Promoting Gender Equality: A resource kit for trade unions, Geneva ILO <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/advance/trade.htm>

---2002 A job at any price? Decent work and the informal economy. ILO Geneva, http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_iere-source_id=806

--- 2002 Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers. ILO Geneva, www.ilo.org/infeco

--- 2008 Trade Union Manual for Organizing Informal Economy Workers, Subregional office for East Asia, ILO Bangkok

Лавлагаа

Ahn, Pong-Sul (Ed.) *Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices* International Labour Office Subregional office for South Asia, Bureau for Workers Activities, New Delhi (2007)

Chen, Martha; Jhabvala, Renana; and Lund, Frances, 2002. *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Employment Sector Working Paper on the Informal Economy. 2002/2. Geneva: International Labour Office.

ILO 1999. "Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy." Background Paper for the International Symposium on Trade Unions and the Informal Sector, 18-22 October.

ILO 2007 Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4 *The Informal Economy*, Geneva ILO

Jankulovska, L. *Federation of Trade Unions of Macedonia CCM*. Employment Sector. ILO Geneva. 2002.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=35

Pineda, O.R. "Bridging the Gender Formal/Informal Divide in Labor Movements within a Globalizing ASEAN" Paper presented to 8th Asean Inter-University Conference on Social Development May 28-31 2008

Thanachaisethavut, Bundit and Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand," in David Tajman, Editor. *Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia*. Bangkok: International Labour Office

TUCA/CSA <http://www.csa-csi.org/content/section/32/207/> Economical Informal and FES-ITUC workshop on "Organising workers in the informal economy" Lomé, Togo, Dec 1-2, 2008.

Sator, Vanessa and Renales, Marilou (2003). "Improving Working Conditions in the Informal Sector." In *Challenge of Informal Work in the Philippines*. Edited by Sandra O. Yu. Manila: ILO.

Yu, Sandra, 1999. "The Philippines." In *Labour Education Journal* 1999/: *Trade unions in the informal sector: Finding their bearings: Nine country papers*. Geneva: ILO.

АЖ АХУЙН НЭГЖ, УР ЧАДВАР, ХӨГЖИЛ БА САНХҮҮ



7.1 АЛБАН БУС АЖ АХУЙН НЭГЖҮҮД: АЛБАН САЛБАРТ ШИЛЖҮҮЛЭХ, ТЭДНИЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ САЙЖРУУЛАХАД ЧИГЛЭСЭН БОДЛОГЫН ДЭМЖЛЭГ

Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг албан салбарт шилжүүлэхийн тулд хувийн салбарт оршсоор буй албан бус салбарын шинж чанар, түүний шалтгааныг сайтар ойлгох нь чухал. Бизнесийн таатай орчин бий болгох, өөр өөр эдийн засгийн салбар дахь албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд хүрч ажиллах, зах зээлд нэвтрэх, санхүүгийн үйлчилгээ авах зэргээр албан бусаас албан салбарт шилжихэд урамшуулал олгох, ажлын нөхцлийг сайжруулах, бүртгэлийн үйл явцыг хялбаршуулж, зардлыг бууруулах зэргээр нэгдмэл арга хэмжээ авах нь зүйтэй. Түүнчлэн, албан бус салбарт ажиллагсдын итгэлийг олох, ойлгох, тодорхой үр дүнд хүрэхийн тулд аливаа бодлого хөтөлбөрийг боловсруулж, хэрэгжүүлэхдээ албан бус салбарт ажиллагсадтай тогтмол уулзах, ярилцах шаардлагатай.

Энэхүү материалыг Бичил болон жижиг дунд үйлдвэрийн тухай, Хөдөлмөрийн хуулийн тухай, Орон нутгийн хөгжлийн стратегийн тухай материалуудтай хамтатган судалбал зохино.

ГОЛ АСУУДЛУУД

- **Аж ахуйн нэгж байгуулах ба албан бус салбар**
- **Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн онцлог**
- **Албан бус салбарт ажиллах гол шалтгаанууд**
- **Албан бус салбараас гарах**
- **Жендерийн асуудал**
- **Албан бус салбарын төрөл**
- **Сонголтоос илүүтэй шахалтаар албан бус салбарт орох**
- **Албан бус салбарт ажиллаж буй иргэдэд тулгардаг түгээмэл бэрхшээл**

Албан бус салбараас шилжих, бизнесийн үйл ажиллагаа шинэ шатанд гарах гэж юуг хэлж байна вэ?

“Албан салбар” гэсэн ойлголтонд тухайн компани албан бус байдлаас бизнес, хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулсан хууль, журманд заасан шаардлагыг бүрэн хангасан албан салбарт шилжих үйл явцыг хэлнэ.

“Шинэ шатанд гарах” гэдэг ойлголтыг тухайн компани илүү үр ашигтай ажиллах, үйл ажиллагаа нь тогтворжих, хөдөлмөрийн нөхцөл сайжрах, санал болгож буй ажлын байр чанаржсан зэрэг тухайн компанийн үйл ажиллагаа сайжирсан тохиолдолд хэрэглэнэ.

Албан салбарт шилжих, компанийн үйл ажиллагаа шинэ шатанд гарахад хэдий тусдаа боловч хоорондоо уялдаатай олон бэрхшээлүүд тулгардаг. Албан салбарт шилжих ойлголтын хүрээнд тухайн компанийн хууль, эрх зүйн шаардлагад нийцэх тухай асуудлыг авч үздэг бол шинэ шатанд гарах гэдэгт тухайн компани үйлчилгээг

Аж ахуйн нэгж байгуулах ба албан бус салбар

Албан бус салбар бол хөгжиж буй орнуудад хамгийн их хөдөлмөр эрхлэлт бүхий салбар юм. Албан бус салбарыг бүртгэлгүй аж ахуйн нэгжүүдийн тоогоор илэрхийлж болно. (Статистикийн тооцооллын тухай материалыг харна уу.) Эдгээр ажахуйн нэгжүүд нь ихэвчлэн хууль, журманд заасан шаардлагыг хангаж чаддаггүй учраас өөрт шаардлагатай байгаа үйлчилгээ, дэмжлэгийг авч чадахгүйд хүрдэг. Энэ нь тэдний тогтвортой үйл ажиллагаа, үйл ажиллагааны ашигт нөлөөлж байдаг бөгөөд улмаар санал болгож буй ажлын байрууд нь зохистой, чанартай ажлын байр байж чаддаггүй. Энэ нь магадгүй тэдний үйл ажиллагаа хуульд бүрэн тусгагдаагүй, өөрөөр хэлбэл тэдний үйл ажиллагаа хуулиас гадуур байгаа, эсвэл тэдний үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулсан ч гэсэн хуулийг мөрддөггүй, эсвэл хүнд суртал, түвэгтэй журам, үйл ажиллагаа, өндөр өртөг зэргээс нь болоод хууль журмыг хэрэгжүүлэх сонирхол байдаггүйтэй холбоотой байж болно.¹

Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдийн онцлог

Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүд нь албан болон албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцож байдаг. Гэхдээ тэдний хууль журманд нийцгүй байдал нь тэднийг албан салбарт үйл ажиллагаа эрхлэх тэдний оролцоог ямагт хязгаарлаж байдаг. Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдэд бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, заримдаа дунд болон томоохон аж ахуйн нэгжүүд ч багтаж байдаг. Албан бус салбарыг жижиг, бичил аж ахуйн нэгжүүдтэй холбож ойлгох нь өрөөсгөл юм. Бүх бичил аж ахуйн нэгжүүд нь албан бус салбарынх байх албагүйтэй адил том аж ахуйн нэгжүүд улирлын чанартай ажилчдыг албан бус байдлаар авч ажиллуулах, бүтээгдэхүүнээ албан бус салбараар дамжуулан борлуулах зэргээр албан бус шинжтэй үйл ажиллагааг явуулж байдаг. Албан болон албан бус салбарыг тусгаарласан

¹ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: ILO 2002 Conclusions concerning decent work and the informal economy.

шулуун шугам татах түвэгтэй.² Аж ахуйн үйл ажиллагаа нь зарим хууль тогтоомжийн хүрээнд албан салбарт тодорхойлогдож байхад, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд албан бус салбар гэж тооцогдож болно. “Албан бус” гэсэн нэр томъёо энгийн, ойлгомжтой мэт санагдавч, чухам аль нь албан бус салбар болохыг тодорхойлж хэлэхэд амаргүй. Зарим тохиолдолд албан бус салбарыг бүртгэлгүй аж ахуйн нэгж гэж үздэг. Гэтэл судалгаанаас харахад зарим аж ахуйн нэгжүүд нь бүртгүүлэх ёстой газруудаас зөвхөн цөөн хэдэд нь бүртгүүлсэн байдаг.³ Албан бус салбарын энэ мэт онцлогуудыг ойлгох нь албан бус салбараас албан салбар луу шилжихийг дэмжсэн бодлого боловсруулахад дэмжлэг болно.

Албан бус байхад хүргэж буй хүчин зүйлс. Компаниуд албан бус байх нь тийм ч саланги, ангид зүйл биш. Энэ нь эдийн засаг, нийгэм, соёлын олон хүчин зүйлээс хамаарах бөгөөд албан бус салбарын хэмжээ, онцлог чанарууд нь тухайн орны, эсвэл бүс нутагт өөр өөр байна.⁴ Албан бус салбарт тулгарч буй бэрхшээлүүдийг шийдэхэд чиглэсэн бодлого, хөтөлбөрүүдийг боловсруулахдаа тухайн оронд албан бус салбар үүсэх болсон шалтгаан, оршин тогтнох үндсэн нөхцөл зэрэг гол гол шалтгаануудыг нилээд системтэйгээр судлан үзэх нь зүйтэй. Олон тооны аж ахуйн нэгжүүд албан бус хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа нь бизнес эрхлэгчид ядуу байх, тэдэнд эдийн засаг, улс төрийн нөлөөлөл байхгүй байх, төрийн байгууллагуудын сөрөг хандлага зэрэг олон шалтгаантай байж болно. Албан бус салбар бий болж байгаа нь эдгээр хүчин зүйлийн шууд тусгал гэж хэлж болох бөгөөд нөлөөллийн хүч, хэмжээ нь бүс, улс орнуудын хувьд өөр байж болно. Гол төлөв орхигдсон, эмзэг, зохион байгуулалтгүй, мэдээллээр хомс иргэд албан бус салбарт ажиллаж байна.

Хөдөөгөөс хот руу шилжих, авилгал, улс төрийн нөхцөл байдал, түүхэн уламжлал, хууль эрх зүйн сул байдал, санхүүгийн салбар төдийлөн сайн хөгжөөгүч зэрэг олон шалтгааны улмаас албан бус салбар бий олж, оршин тогтнодог болохыг Ядуу эмзэг бүлгийн хууль эрх зүйн чадамжийг сайжруулах дээд хэмжээний хорооноос тодорхойлж байна. Тус Хорооноос ядуу бизнес эрхлэгчдийг өөрсдийн нөхцөл байдлыг сайжруулахын төлөө тэмцэж байгаа иргэд болохыг онцлон тэмдэглэсэн байна.

авах, зах зээлд нэвтрэх боломжтой болох, улмаар үр ашгаа нэмэгдүүлж, тогтвортой байдлыг хангах тухай асуудлыг авч үзнэ. Хууль журамд нийцэхгүй байх үед тухайн компанийн эзэд, ажилчид тодорхой дарамтанд орох, улмаар хараа хяналтаас гадуур ‘сүүдэр’-т байх эрмэлзэлтэй болдог. Хууль журмын хэрэгжилтийг хангахгүй байснаар Засгийн газар энэ салбарыг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөхгүй, орхигдуулахад хүрэхээс гадна төр болон хувийн хэвшлийн үйлчилгээ үзүүлэгчид үл тоох хандлага бий болдог.

Аж ахуйн нэгж байгууллагууд албан салбарт шилжих, бизнесийн үйл ажиллагааг шинэ шатанд гаргах нь зохистой, бүтээмжтэй хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох, тогтвортой аж ахуйн нэгжүүдийг бий болгох чухал үйл явц юм. 2007 оны Олон улсын хөдөлмөрийн бага хурлаар Тогтвортой бизнесийг дэмжихтэй холбоотой дүгнэлтийг хэлэлцсэн бөгөөд үүгээр хүний эрх, байгаль орчны тогтвортой байдал, зохистой хөдөлмөрийг дээдэлсэн хөгжлийн нэг чухал хөдөлгүүр нь тогтвортой бизнесийн үйл ажиллагааг хуулийн дагуу ашиг олох үйл явцтай хослуулсан байгууллагуудыг шинээр бий болгох, хөгжүүлэхийн ач холбогдлыг онцлон тэмдэглэсэн байна.

2 Reinecke, G. White, S. (2004) Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs, Geneva, ILO

3 ibid

4 Дэлгэрэнгүйг Эх сурвалж хэсэг дэх: ILO 2007 The informal economy: enabling transition to formalization, Background Document материалаас үзнэ үү

Албан бус салбар бол хөгжиж буй орнуудад хамгийн их хөдөлмөр эрхлэлттэй салбар юм.

Албан болон албан бус салбарыг тусгаарласан шулуун шугам татах түвэгтэй. Аж ахуйн үйл ажиллагаа нь зарим хууль тогтоомжийн хүрээнд албан салбарт тодорхойлогдож байхад, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд албан бус салбар гэж тооцогдож болно.

Ядуу, эмзэг бүлгийнхэнд сонирхол татахуйц, боломжийн сонголтыг бий болгох нь албан бус салбарыг албан салбар луу шилжүүлэх ажлын гол цөм юм.

“Албан бус салбарт ажиллах нь боломжит хувилбар мэт харагдавч, энэ нь үргэлж өндөр өртөг зарсан (тухайн үед гаргаж байгаа зардал болон алдагдсан боломжийн зардал), буруу сонголт байдаг” гэдгийг тус Хорооноос анхааруулжээ.⁵

Албан бус байдлаас салах. Албан бус байдлаас салах нь үйл ажиллагааны хувьд шинэ шатанд гарахын эхлэл юм. Судалгаанаас харахад албан салбарт ажиллаж байгаа аж ахуйн нэгж байгууллагууд нь албан бус салбарт ажиллаж байгаа ижил төстэй байгууллагуудаас харьцангуй олон ажлын байр бий болгодог байна. Албан салбарт ажиллах, засгийн газар болон зах зээлд оролцогч бусад байгууллагуудаар хүлээн зөвшөөрөгдсөнөөр аж ахуйн нэгж байгууллагууд үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн болон бусад дэмжлэгийг авах боломжтой болдог. Үүнд хоёр шалтгаан байна. Нэгдүгээрт, албан салбараар ажиллах нь тухайн компанийн, бизнес эрхлэгчийн хариуцлагыг илтгэдэг, өөрөөр хэлбэл тухайн компанийн эзэн, менежер нь Төрөөс баталсан хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд хүчин чармайлт гаргаж байна гэдэг нь уг хүмүүс урт хугацаанд бизнесээ амжилттай явуулж, өргөжүүлж чадахын баталгаа болж байдаг. Хоёрдугаарт, засгаас тавьж буй шаардлагыг биелүүлснээр тухайн байгууллагын хувьд нэр хүндийг авчирдаг. Албан салбарт ажиллаж буй аж ахуйн нэгж байгууллагууд нь бизнесээ өргөжүүлэхэд шаардагдах хууль эрх зүй, санхүүгийн дэмжлэгийг авах боломжтой болдог.⁶

Албан бус салбарын өөр өөр онцлог. Албан бус салбарын зохицуулахад тулгарах хамгийн том бэрхшээл бол тус салбарын олон талт байдал юм. Албан бус байдал нь олон түвшинд байж болох бөгөөд, олон төрлийн албан бус аж ахуйн нэгжүүд байж болно.⁷ Тухайлбал, албан бус аж ахуйн нэгжүүд, эсвэл хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид нь гудамжинд худалдаа эрхлэгчид, өрхийн үйлдвэрлэгчид, ажилчид, үйлчилгээ эрхлэгчид, жижиг үйлдвэрлэгчид байж болно. Эдгээр иргэд хөдөө аж ахуйн болон хөдөө аж ахуйн бус салбарт ажиллаж болно.

Албан бус салбарт ажиллаж буй аж ахуйн нэгжүүд нь өөр өөр байдаг боловч эдгээр аж ахуйн нэгжүүдийг ерөнхий

5 Хууль эрх зүйн зарим цоорхой, хүндрэлтэй байдал зэрэг нь албан бус салбарыг оршин тогтнох, өргөжин тэлэхийн нэг шалтгаан болж байдгийг Ядуу эмзэг бүлгийн хууль, эрх зүйн чадамжийг сайжруулах дээд хэмжээний хороо тодорхойлжээ (2006). Албан бус салбарт ажиллаж байгаа ихэнхи байгууллагууд “албан салбарт орох, оролцох, үйл ажиллагаа явуулах нь түвэгтэй бөгөөд өртөг зардал ихтэй” хэмээн тодорхойлсон байна. Эх сурвалж хэсгээс үзнэ үү.

6 Reinecke, G. White, S. (2004) Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs, Geneva, ILO

7 Peattie, L. (1987) An idea in good currency and how it grew: the informal sector. World Development, 15, 851-860.

нэг байдлаар тодорхойлдог. Гэхдээ энэхүү ерөнхийлөн тодорхойлсон байдал нь ямар нэг байдлаар амьдралаас урган гарсан байх боловч ихэнхи тохиолдолд бүх албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд тохирдоггүй. Тийм учраас, бодлого боловсруулагчид нь эдгээр хүчин зүйлүүдийг нэг бүрчлэн судалж, тухайн албан бус салбарт аль хүчин зүйл илүү хамаатай болохыг ойлгох шаардлагатай.

Жендерийн асуудал Эрэгтэйчүүдээс илүүтэйгээр эмэгтэйчүүд албан бус салбарт ажиллах нь элбэг. Энэ нь олон учир шалтгаантай. Учир нь эмэгтэйчүүд голчлон дутуу орлогыг нөхөж, гэр орны ажил хийж, өндөр настан, хүүхдүүдийг асрах үүрэг хүлээдэг. Түүнчлэн сургуульд сурах, нийгэм, эдийн засгийн үйл явцад оролцохдоо эмэгтэйчүүд байнга ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байдаг.⁸ (Жендерийн тэгш байдлын тухай бүлгийг уншина уу.)

Бизнес эрхлэгчид нь сонгох бус, шаардлагатай учраас хийдэг. Хөгжиж буй орнуудын албан бус салбарт бизнес эрхэлж буй, эсвэл хувиараа хөдөлмөр эрхэлж буй олон иргэдийн дийлэнх нь сонголт байхгүй учраас албан бус салбарт аргагүйн эрхэнд орох болсон гэжээ. Албан салбарт орж чадаагүйн улмаас олон ядуу хүмүүс албан бус салбар луу шахагддаг байна.

2001 оны Дэлхийн бизнес эрхлэгчдийн мониторингийн тайланд хүмүүс яагаад бизнес эрхэлдэг хоёр үндсэн шалтгааныг тодорхойлжээ: нэгдүгээрт, тэд бизнес эрхлэх боломж байна гэж үздэг (тухайлбал, амжилт гаргах нэг зам нь бизнес эрхлэх), эсвэл бизнес эрхлэхийг хамгийн сүүлчийн арга гэж үздэг. (тухайлбал, ажил хөдөлмөр эрхлэх боломж олдоогүй, эсвэл тэр боломж нь хангалтгүй тохиолдолд бизнес эрхлэхээс өөр аргагүй гэж боддог.) Энэ байдлаас нь хамаараад нь бизнес эрхлэгчдийг “боломж эрэлхийлсэн” бизнес эрхлэгч, “арга байдалд орсон” бизнес эрхлэгч гэж хоёр ангилж байна.⁹ “Бизнесийн боломжийг харсан хүмүүс төлөвлөлт сайтай, стратегитэй, илүү өргөжин тэлэх хүсэл эрмэлзэлтэйгээр бизнесээ эрхэлдэг байна.”¹⁰ Харин албан бус салбарт байгаа ихэнх бизнес эрхлэгчид нь аргагүй байдалд ороод бизнес эрхэлж байгаа учраас албан салбарт хөдөлмөр эрхлэх боломж гармагц бизнесээ орхих магадлал өндөртэй. Энэ нь албан бус салбарыг албан салбар луу шилжүүлэх,

Албан салбарт ажиллаж байгаа аж ахуйн нэгж байгууллагууд нь үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж, бизнес, санхүүгийн дэмжлэг авах боломжтой байдаг учраас албан бус салбарт ажиллаж байгаа ижил төстэй байгууллагуудаас харьцангуй олон ажлын байр бий болгодог.

8 Дэлгэрэнгүйг: UNIFEM, 2005 Progress of the world's women; women, work and poverty; and ILO 2002 Decent work and the informal economy, Geneva.

9 2002 оны судалгаанаас үзвэл, нийт аж ахуйн нэгжийн 61 хувь нь бизнесээ цаашид өргөжүүлэх боломжийг хүлээн авч ашиглахад бэлэн, 37 хувь нь өөр сонголтгүйн улмаас уг бизнесийг эрхэлж байгаа гэсэн байна. Энэ харьцаа нь хөгжиж буй болон хөгжингүй орнуудад харилцан адилгүй, өөрөөр хэлбэл “хэрэгцээ бүхий аж ахуйн нэгж”-ийн тоо хөгжингүй орнуудад харьцангуй өндөр байна.(Reynolds et al., 2002).

10 Bosma et al., 2009, p. 38

бизнесийн үйл ажиллагааг нь ахисан түвшинд гаргахад саад учруулж байдаг. Албан бус салбарт ажиллаж байгаа иргэдийн дийлэнх нь өөрийн бизнесээ ирээдүйд өсөн дэвжих талаас нь биш өнөөдрийн амьжиргааны эх үүсвэр талаас нь харж байдаг. Тийм учраас бизнесээ өргөжүүлэхэд хөрөнгө оруулах, хууль тогтоомжид нийцэх, бизнес удирдлагын ур чадвар эзэмших, техник технологид хөрөнгө оруулах, ажилчдаа сургах зэрэг нь түр зуурын, албан бус байгууллагын хувьд төдийлөн тохиромжгүй. Гэтэл, холын зорилго тавьсан бизнес эрхлэгч хэн бүхэн цаг хугацаа, нөөц бололцоогоо өөрийн байгууллагын хөгжил цэцэглэлтэнд зориулж байдаг. Ийм бизнес эрхлэгчид нь албан бус салбараас албан салбарт шилжих, бизнесийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэхийг дэмжсэн төрийн бодлогыг хүлээн авч ашиглаж чаддаг байна.

Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүд нь ихэнх тохиолдолд сонголтгүй байдаг.

Албан бус салбарын бизнес эрхлэгчид, ажилчдад тулгарч буй бэрхшээл. Хөгжиж буй олон орнуудын хувьд албан бус эдийн засаг нь шийдвэрлэх чухал асуудлын нэг болоод байна. Бүртгэлгүй, зөвшөөрөлгүй, хамгаалалтгүй (жишээлбэл, даатгалгүй), барьцаа хөрөнгөгүй, зохион байгуулалтгүй, дуу хоолойгоо илэрхийлж чадахгүй албан бус бизнес эрхлэгчдийг түвэггүй олж болно. Эдгээр нь албан бус салбарт тохиолддог түгээмэл бэрхшээлүүд бөгөөд үүнийг нээлттэй боломж олгох тодорхой бодлого хөтөлбөрүүдээр дамжуулан албан бус салбарыг албажуулах, үйл ажиллагааг нь сайжруулах боломжтой.

Албан бус аж ахуйн нэгжүүд, албан бус салбарт ажиллаж байгаа иргэдэд тохиолддог хэд хэдэн түгээмэл бэрхшээлүүд байна.:

- Албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй: Хууль, эрх зүйн холбогдох шаардлагуудыг биелүүлээгүйгээс төр болон санхүү, бизнесийн үйлчилгээ үзүүлдэг хувийн томоохон байгууллагуудын хувьд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөх боломжгүй болдог. Аж ахуйн нэгж байгууллага албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй тохиолдолд түүний улс орны эдийн засгийн өсөлт, хөдөлмөр эрхлэлтэнд оруулж буй хувь нэмэр бүрэн тооцогдохгүй бөгөөд статистикийн дүн мэдээнд албан бус салбарын мэдээлэл төдийлөн багтдаггүй. Үүний үр дүнд албан бус бизнесийн үйл ажиллагаа хөгжлийн хөтөлбөр төлөвлөгөөнд “харагдахгүй” бөгөөд нийгмийн яриа хэлэлцээнээс үргэлж хоцорч байдаг.
- Бага орлого, үл мэдэгдэх ашиг: албан бус аж ахуйн нэгжүүд нь гол төлөв орлого багатай байдаг – яагаад гэвэл эдгээр аж ахуйн нэгжүүд нь гол төлөв

жижиг зах зээл дээр олон өрсөлдөгчдийн дунд ажилладаг. Хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, ажлын байр, тоног төхөөрөмж худалдаж авах, технологи суурьшуулах зэрэг нь харьцангуй доогуур байдаг.

- Ажлын байрны чанар, нөхцөл муу: албан бус салбарын ажиллагсад нь гол төлөв цалин бага, албан ёсоор хийсэн хөдөлмөрийн гэрээгүй, нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй байдаг. Ажлын байр нь ихэвчлэн аюултай, эрүүл ахуйн нөхцөл хангагдаагүй, мэргэжлээрээ өсөх болон ажил, амралтын хугацаа зохицуулагдаагүй байдаг.
- Эмзэг байдал: “Албан бус салбарын аж ахуйн нэгжүүд нь олон бэрхшээлтэй тулгардаг бөгөөд тэдгээрийн зарим нь албан салбарын аж ахуйн нэгжид тохиолддог хүндрэлтэй адил байдаг” хэмээн шинжээчид дүгнэсэн. Албан бус салбарт ажиллаж байгаа аж ахуйн нэгжүүд эдгээр бэрхшээлүүдэд хэт эмзэг байдаг¹¹. Тэдгээрийн олонх нь ажилчид нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэндийн тогтолцоонд хамрагдаагүй байдаг бөгөөд энэ эмзэг байдал нь тэднийг ядуурал руу түлхэх эрсдэлтэй.
- Зохион байгуулалтад ороогүй, төлөөлөлгүй: Албан бус салбарт ажиллаж буй аж ахуйн нэгж байгууллагууд, ажиллагсад нь албан ёсны ажил олгогч, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагуудад харьяалагддаггүй. Иймээс Засгийн газар, нийгмийн түншлэлийн яриа хэлэлцээнд оролцож чаддаггүй.
- Орхигдсон: Дээр дурьдсан зарим нэг шалтгааны улмаас албан салбарт оролцож чаддаггүй. Энэ байдлыг нь ашиглан албаны хүмүүс дээрэлхэх, айлгах, ашиглах явдал гардаг.

Албан бус салбар дахь ихэнх аж ахуйн нэгжүүд нь засаглалын орон нутгийн түвшин дэх нэгжтэй харьцдаг. Гэхдээ дийлэнх тохиолдолд хууль журмын биелэлтийг шалгаж хянах хэлбэртэй бөгөөд дээрэлхэх, авилгал авах боломж эрэлхийлсэн цагдаа болон бусад ажилтнууд байдаг. Африкийн зургаан орны гудамжны худалдаачдыг хамруулсан судалгаагаар орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд албан бус салбарын үйл ажиллагаанд хамгийн ихээр саад учруулдаг болохыг тодорхойлжээ. Ялангуяа, уугуул иргэдийн ажиллуулдаг албан бус бизнесийн үйл ажиллагааг хянах, хязгаарлахын тулд хүчингүй болсон хууль журмуудыг ашиглах тохиолдлууд байсаар байна.¹² (Орон нутгийн хөгжил, Гудамжны худалдаа эрхлэгчдийн тухай мэдээллийг уншина уу.)

Аливаа бодлогыг боловсруулахдаа албан бус салбарт ажиллаж буй бизнес эрхлэгчийг урт хугацаанд өсөн дэвжих үйл ажиллагаа эрхлэх эрмэлзэлтэй юу, эсвэл өнөө маргаашаа аргацаасан бизнес эрхэлж байна уу гэдгийг ялгаж салгаж ойлгох нь зүйтэй.

¹¹ Becker (2004) 46 дугаар хуудас

¹² Mitullah (2003)

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Засгийн газрын үүрэг оролцоо
- Ажил олгогч, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагын үүрэг оролцоо
- Албан бус салбарын үйл ажиллагааны талаар гурван талт бодлогыг боловсруулах
- Албан бус салбараас албан салбарт шилжих шилжилтийг дэмжих
 - Албан салбарт шилжих шилжилтийг дэмжих, бизнесийн үйл ажиллагааг шинэ шатанд гаргах
 - Бүртгэл, лиценз
 - Татварын бодлого, татварын удирдлага
 - Газар эзэмших, гэрчилгээ авах
 - Хөдөлмөр эрхлэлт ба хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлууд
 - Хууль эрх зүйн шинэчлэл
 - Санхүүгийн үйлчилгээ
 - Бизнесийг дэмжих орчин бүрдүүлэх
 - Албан бус салбарыг шинэчлэх, шилжихэд дэмжлэг үзүүлэх
- Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагааг сайжруулах
 - Эмзэг байдлыг бууруулах
 - Ажлын чанарыг сайжруулах
 - Зах зээлд нэвтрэх байдлыг сайжруулах
 - Үйлчилгээг хүртэх байдлыг нэмэгдүүлэх
 - Харилцан дэмжлэг авах, зохион байгуулалтанд орох байдлыг нэмэгдүүлэх
- Аж ахуйн нэгж байгууллагын хөгжлийн асуудлыг орон нутгийн хөгжлийн стратегитай уялдуулах

Засгийн газрын үүрэг оролцоо ОУХБ-аас албан бус салбарыг албан салбарт шилжүүлэх гол ажлыг Засгийн газар бодлогоор дамжуулан хэрэгжүүлэхийг заасан байдаг.¹³ Энэ асуудлаар Засгийн газар нь:

- ☐ Тогтвортой, зохистой ажлын байр бий болгох, бизнес эрхлэх боломжийг үлэмж нэмэгдүүлэх макро эдийн засаг, нийгэм, хууль эрх зүй, улс төрийн орчныг бүрдүүлэх;
- ☐ Албан бус салбар бий болох, оршин тогтноход нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг бууруулах зорилгоор тодорхой хууль журмуудыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх;
- ☐ Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өргөжүүлж, бүх

¹³ Дэлгэрэнгүйг: ILO 2007b "The informal economy: enabling transition to formalisation, Background Document"

ажилчдад хүртээх;

- Эдийн засгийн хүрээлэлд багтахад тулгарч буй саадыг арилгах;
- Бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд нийгмийн түншүүдийг, мөн бодлогын үр дүнг хүртэх албан бус салбарын төлөөллийг оролцуулах;
- Төлөөлөх эрхийг хэрэгжүүлэхэд нь үндэсний хэмжээнд болон орон нутгийн түвшинд хууль эрх зүйн орчныг бий болгох.

Ажил олгогч, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагуудын үүрэг оролцоо. Төрөөс явуулж буй бодлогыг дэмжих зорилгоор ажил олгогч, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагууд нь албан бус салбарт тулгарч буй бэрхшээлийг ил гаргах, тэдгээрийг шийдвэрлэх гурван талт арга хэмжээг хурдасгах, олон улсын түвшинд албан бус салбарын чиглэлээр амжилт үзүүлсэн улс орнуудын хэрэгжүүлсэн шинэ санаа, стратеги, сайн туршлагыг судлах, танилцуулах, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авна. Түүнчлэн, ажил олгогчийн байгууллагаас албан бус салбарт ажиллаж буй байгууллагуудад мэдээлэл, санхүү, даатгал, технологи, бизнес хөгжлийн үйлчилгээ, зөвлөгөө өгөх зэргээр дэмжлэг үзүүлж болно. Ажил олгогчийн байгууллага нь албан болон албан бус салбарын хоорондох хамаарлыг хангаж чадна. (Ажил олгогчийн тухай мэдээллийг уншина уу) Үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллага нь хамтын төлөөллийн талаар албан бус салбарт ажиллагсдад танилцуулж, улмаар хамтын хэлэлцээр хийх, хууль эрх зүйн зөвлөгөө өгөх, мэдээлэл хүргэх зэрэг бусад үйлчилгээг үзүүлнэ. (Үйлдвэрчний эвлэлийн тухай мэдээллийг уншина уу)

Албан бус эдийн засгийн талаар баримтлах гурван талт бодлого боловсруулах. Хэд хэдэн орнууд төрөөс албан бус эдийн засгийн талаар баримтлах бодлого боловсруулах чиглэлээр ажиллаж байна. Бодлогын түвшинд тухайн асуудлаар ажилладаг гол гол байгууллагуудын дунд хэлэлцүүлэг зохион дэмжлэг авна. Бодлого боловсруулахдаа албан бус салбар дахь ажилчид, бизнес эрхлэгчдэд тулгарч буй бэрхшээлийг ойлгох, бодит үнэлгээ хийх бөгөөд уг бодлогын баримт бичиг нь албан бус салбарыг албажуулах, сайжруулан шинэ шатанд гаргах гэсэн стратегийн зорилттой нийцэж буй байдал, нааштай үр дүнд хэрхэн хүрэх талаар албан бус салбарын чиглэлээр ажиллаж буй талуудтай хэлэлцэж ярилцах хэрэгтэй.

Жишээлбэл, Монгол улсын Засгийн газраас үндэсний хөгжлийн хөтөлбөрийг үндэсний түвшинд болон салбарын

Монгол зэрэг зарим орнууд Албан бус эдийн засгийн талаар баримтлах гурван талт бодлого боловсруулан хэрэгжүүлж байна.

хэмжээнд тодорхойлсон бөгөөд үүнд албан бус салбарын асуудал тусгагдсан болно. Монгол улсын Улсын Их хурлаар 2004 онд батлагдсан Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт ядуурал, ажилгүйдлийг бууруулах зорилгоор нийгмийн даатгалын төрлийг олшруулах, нийгмийн тусламж үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, эзмэг бүлэгт хүргэж буй тусламж үйлчилгээг сайжруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг сайжруулах зэрэг олон асуудлыг тусгасан. 2005-2008 оны Зохистой Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь 2005 онд ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр батлагдсан юм. Энэхүү үндэсний хөтөлбөр нь эдийн засгийн бүх салбарт ажлын байр, орлогыг нэмэгдүүлэх тухай заасан бол, Жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих хөтөлбөрөөр жижиг дунд үйлдвэрийн өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх, албан бус бизнесийг албажуулах замаар нөхцлийг сайжруулах, шинээр ажлын байр бий болгох зорилтыг дэвшүүлжээ. Эцэст нь, Төрөөс албан бус эдийн засгийн талаар баримтлах бодлогыг 2006 оны 1 сард батлан гаргасан бөгөөд гол зорилго нь албан бус салбарт ажиллаж буй иргэдийг төрийн үйлчилгээнд хамруулах замаар албан бус салбарыг аажмаар албажуулах, улмаар хууль эрх зүй, эдийн засаг, хөдөлмөр, нийгмийн баталгааг бий болгож, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд чиглэсэн.¹⁴

Албан салбарт шилжих, бизнесийн хөгжлийг дэмжих нь. Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэдэд тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэх бодлогын арга хэмжээг төлөвлөхөд дараах зүйлсийг чухалчлах хэрэгтэй. Үүнд:

- Албан бус салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдийн хэрэгцээ, бэрхшээл, боломжийг ойлгох, ялангуяа хүндрэл, саадыг ул үндэстэй судлах нь чухал. Албан бус салбарт ажиллагсад болон тэдний төлөөллийн байгууллага, засгийн газрын холбогдох байгууллагууд, бизнесийн болон үйлдвэрчний эвлэлийн төлөөллүүдтэй уулзаж ярилцах замаар хийгдэх боломжтой.¹⁵
- Хэрэгжих боломжтой стратегийн сонголтууд дээр үндэслэн, шинэчлэлийн агуулгыг тодорхойлно. Мөн дээр дурьдсан үнэлгээнд суурилан хэрэгцээгээ тодорхойлно. Ямар шинэчлэлийг хэрхэн, ямар дараалалтай байхыг тодорхойлох нь томоохон сорил байдгийг шинжээчид дүгнэсэн. Хамгийн гол нь шинэчлэлийг нийгэм хэрхэн хүлээн авч байгаагаас

¹⁴ ILO Informal Economy Poverty and Employment Project 2006 Эх сурвалж хэсгээс Final Report, 2006 материалаас үзнэ үү

¹⁵ Assessing the influence of the business environment on small enterprise employment – An assessment guide. Эх сурвалж хэсэг дэх White, S. 2005 материалаас үзнэ үү

хамааран дараа дараагийн арга хэмжээг авах нь зүйтэй¹⁶.

- Албан бус аж ахуйн нэгжүүд, төрийн байгууллага, ажил олгогч болон үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагуудыг оролцуулсан хэлэлцүүлгийг эхлүүлэх хэрэгтэй.¹⁷ Нийгмийн яриа хэлэлцээг дэмжих, албан бус эдийн засгийн холбоодтой харилцан ярилцах замаар бизнес эрхлэх нөхцлийг сайжруулах нь хамгийн чухал юм. Ядуу эмзэг бүлгийн хууль эрх зүйн чадамжийг дээшлүүлэх дээд хэмжээний хорооноос (2006) аливаа шинэчлэлийг хийхдээ харилцан зөвшилцсон байх ёстойг сануулж байна: “шинэчлэлийг хийхдээ албан бус салбарт тулгарч буй бэрхшээлийг даван туулах санаачлагуудыг өргөн хүрээгээр хэлэлцүүлэн шийдэх, бодит нөлөөлөл, гарах эрсдлийн талаар нэгдсэн ойлголтонд хүрэх, орон нутгийн нөхцөл байдлыг сайн мэдэх, холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажиллах, албан салбарт шилжих үйл явцыг хариуцан ажиллаж байгаа байгууллагуудын хооронд ярилцлага зохион байгуулах зэргээр харилцан зөвшилцөл үүсгэх чухал.”
- Бодлогын хариу арга хэмжээ нь дээр дурьдсан асуудлуудыг харгалзаж үзсэн байх ёстой бөгөөд оролцогч талууд тус бүр тодорхой үүргийг хүлээнэ. Бодлогын үр дүнд дүн шинжилгээ хийж, ялангуяа эдгээр нь эмэгтэй бизнес эрхлэгчид, эмэгтэй ажилчдад үзүүлж буй нөлөө, байгаль орчин, байгалийн нөөц баялгийн үр дүнтэй ашиглалт зэрэгт үнэлгээ хийнэ.¹⁸ Ядуу эмзэг бүлгийн хууль эрх зүйн чадамжийг сайжруулах дээд хэмжээний хорооноос асуудлыг хувь хүний эрхийн тухай асуудлаар биш, аль болох том зураглал байдлаар харах хэрэгтэйг сануулж байна.
- Бодлогын шинэчлэлийг удирдах зохион байгуулахад өндөр түвшинд нийгмийн түншлэлийн механизмыг байгуулах хэрэгтэй. Засгийн газар, хувийн хэвшил, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллага, албан салбарын төлөөлөгчид нэгдэн зохион байгуулалттайгаар байнга уулзаж, шинэчлэлийн бодлогын хэрэгжилтийн талаар санал солилцоно.
- Бодлогын хэрэгжилт, нөлөөллийг байнга хянаж, хэлэлцэх хэрэгтэй.¹⁹ Ихэнхи тохиолдолд бодлого,

16 Kikeri, S., Kenyon, T. & Palmade, V. (2006) Managing investment climate reforms: what are we learning?, Washington DC, Private Sector Development Vice-Presidency, World Bank/IFC.

17 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж хэсэг дэх ILO 2007a The Informal Economy материалаас үзнэ үү

18 Donor Committee for Enterprise Development, 2008 <http://www.mmw4p.org/dyn/bds/docs/detail/649/4>

19 Хяналт, үнэлгээг хийхэд зориулсан олон арга хэлбэрүүд бий. Тухайлбал, 2008

хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хянадаггүй, нөлөөллийг нь хэмждэггүйгээс тухайн бодлого хөтөлбөр үр дүнтэй хэрэгждэггүй.²⁰ Нөлөөлөл, хэрэгжилтийг үнэлэх нь бодлого боловсруулах үйл явцад зайлшгүй юм.

Албан бус бизнесийг албажуулах үйл явцыг дэмжих нь. Хууль журам ба тэдний албан бус байдалд нөлөөлж буй нөлөөллийн хоорондох хамаарлыг тогтоох нь бодлогын чухал асуудал юм. Хамгийн гол нь бизнесийг бүртгэхтэй холбоотой шат дамжлагыг хялбаршуулах, уялдуулах, зардлыг бууруулахад анхаарлаа хандуулах бөгөөд албан бус салбарт бүртгэлийн “нэг цэгийн үйлчилгээ”-г танилцуулж түгээх шаардлагатай.²¹ (ЖДҮ болон хөдөлмөрийн хуулийн тухай танилцуулгыг харна уу.) Улс орон, бүсийн түвшинд олон асуудлууд байдаг учраас хэд хэдэн бодлогын баримт бичгээр дамжуулан албан бус эдийн засгийг албажуулах хууль эрх зүй, зохицуулалтын шинэчлэлийг хийнэ. Үүнийг дор товч тайлбарлав.

- **Аж ахуйн нэгж байгууллагын бүртгэл, лиценз.** Бүртгэлийг энгийн захиргааны үйл явц болгохын тулд аж ахуйн нэгж байгууллагын бүртгэлийг лиценз олгох үйл ажиллагаанаас салгаж чадвал албан салбарт шилжих шилжилтийг дэмжих боломжтой. Лицензийг цөөн тооны үйл ажиллагаагаар хязгаарлах хэрэгтэй бөгөөд гол төлөв эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчин гэх мэт чухал асуудлуудад хамааруулах хэрэгтэй. Өргөдөл гаргах процессыг хялбаршуулахын тулд олон тооны лиценз шаардахаас зайлсхийх хэрэгтэй.²² Бүртгэл, лицензийн журмыг сайжруулах нь албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг бүртгэхэд чухал үүргийг гүйцэтгэх боловч дан ганцаар хангалтгүй. Перу улсын Лима хотод хийсэн судалгаанаас үзвэл албан бус бизнесийн үйл ажиллагаа нь өөр бусад төрлийн албан бус байдлуудтай холбогдсон байдаг. Бүртгэлийг хөнгөвчилж, зардлыг бууруулах нь төдийлөн хангалтгүй.²³
- **Татварын бодлого, удирдлага.** Татварын оновчгүй бодлого нь албан бус салбарыг улам өргөжүүлэн

онд ГОУХН, ОУВС-аас гаргасан гарын авлага - Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners <http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/Content/BEE+Toolkits>

20 Kikeri et al 2006

21 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж хэсэг дэх ILO 2007 22 дугаар догол мөрөөс үзнэ үү

22 Үүнтэй холбоотой гарын авлага, зааврыг ОУВС-аас гаргасан байдаг. Тухайлбал: IFC (2006) Business licensing reform: a toolkit for development practitioners and IFC (2006) Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams <http://rru.worldbank.org/Toolkits/BusinessLicenses/>

23 Jaramillo (2009)

дэмждэг. Татварын тогтолцоог энгийн болгох шаардлагатай бөгөөд улс орнууд микро, жижиг, дунд үйлдвэрүүдэд татвар төлөлтийг хялбаршуулах зорилгоор олон төрлийн төлбөрийн нөхцлүүдийг санал болгож байна. Түүнчлэн, татварыг юунд, хэрхэн зарцуулж байгааг мэдээлэх, улмаар бизнес эрхлэгчид түүнээс хэрхэн хүртэж болохыг тайлбарлах нь чухал. Хэрвээ аж ахуйн нэгжүүд төлсөн татвараа юунд хэрхэн зарцуулагдаж байгаа, түүний үр шимийг хэрхэн хүртэж чадахаа ойлговол татвар төлөх үүргээ сайтар биелүүлдэг.

- **Газар эзэмших.** Албан бус салбарынхны хувьд газар эзэмших, барьцаа болгож хөрөнгө босгох асуудал ямагт чухал байдаг. Тийм учраас шинэчлэлийн асуудал нь дутуу байгаа кадастрын зургуудыг сайжруулах, газар эзэмшлийн бүртгэлийг хялбаршуулах, өртөг зардлыг бууруулах, эмэгтэйчүүдэд газар, хөрөнгө эзэмшүүлэх эрхийг олгох зэрэгт анхаарлаа хамгийн түрүүнд хандуулах хэрэгтэй. Ингэснээр, албан ёсны статистикт орох хүсэл эрмэлзэл нэмэгдэх бөгөөд энэ нь албан салбарт шилжих анхны алхам болдог. Мөн албан бус салбарын шинж байдлыг өөрчлөх бөгөөд газар ашиглан бизнес явуулдаг албан бус салбарынхны хувьд хамгийн их нөлөөллийг үзүүлнэ.²⁴
- **Хөдөлмөр эрхлэлт ба түүнтэй холбоотой асуудлууд.** Олон аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон зардал, бэрхшээл тохиолддог бөгөөд үүнийг тохиромжтой, үр дүнтэй төрийн бодлогоор зохицуулах шаардлагатай. Хамгийн гол нь нэг талаас аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх эрмэлзэл, нөгөө талаас ажиллагсдын нийгмийн хамгаалал гэсэн хоёр асуудлыг тэнцвэржүүлэх шаардлагатай. Төр хөдөлмөрийн зах зээлийн зохицуулалтаар дамжуулан үүнд гол үүргийг гүйцэтгэнэ.²⁵ Олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээ нь хөдөлмөр эрхлэлтэй холбоотой шинэчлэлийг хийх суурь хэм хэмжээ болно. Засгийн газар нь нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, хөдөлмөрийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг хангах шууд бөгөөд үүргийг хүлээнэ. (ЖДҮ болон хөдөлмөрийн хуулийн талаарх материалыг уншина уу.)
- **Хууль эрх зүйн шинэчлэл.** Хууль эрх зүйн шинэчлэл нь дараахь дөрвөн зүйлээс хамаарна: (1) маргаан шийдвэрлэх албан ёсны үйл ажиллагаанд оролцох

²⁴ Zinnnes (2009)

²⁵ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Эх сурвалж хэсэг дэх: Fenwick.C., et.al. 2007 Labour and Labour –Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative regulatory approaches

боломж олгох, зардлыг бууруулах; (2) засаглалын уламжлалт болон байнга хэрэглэгддэг аргуудыг сайжруулах; (3) хууль эрх зүйн албан болон албан бус тогтолцоог сайтар ойлгох, тэдний хоорондын хамаарлыг сайжруулах; (4) шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох, мэдээллийн эрх чөлөөг хангах, давж заалдах эрх олгох зэргээр захиргааны хүнд суртлыг арилгах, хууль эрх зүйн хүртээмжийг сайжруулах²⁶ зэрэг багтана.

- **Санхүүгийн үйлчилгээ.** Албан бус санхүүгийн болон бичил санхүүжилтийн үйлчилгээ нь албан бус аж ахуйн нэгжүүдэд санхүүжилт олоход нь тусалдаг боловч албан бус салбараас албан салбарт шилжиж чадвал ядуу иргэд олон төрлийн санхүүгийн үйлчилгээ авах боломж нь нэмэгдэнэ.²⁷ (Бичил санхүүжилтийн талаарх мэдээллийг уншина уу)
- **Бизнес эрхлэх таатай орчинг бий болгох.** Үйлчилгээг сайжруулах тухай асуудлыг энд авч үзэх ёстой. Үүнд нэг цэгийн үйлчилгээг бий болгох, энэ үйлчилгээгээр дамжуулан компаниудын үүрэг хариуцлагыг ойлгуулна. Нэг цэгийн үйлчилгээ нь аж ахуйн нэгж байгууллага, төр хоёрыг холбогч, шаардлагата тохиолдолд төрийн үйлчилгээг сайжруулах хэрэгцээ шаардлагыг хүргэгч гүүр байна.
- **Албан бус аж ахуйн нэгжүүдтэй харьцах, шинэчлэл хийхэд урамшуулал олгох.** Албан бус салбарт олон дутагдалтай тал байдаг боловч зардал багатай, засгийн газарт дарамт бага үүсгэдэг гэсэн давуу талтай. Нэгэн судлаачийн хэлснээр албан бус салбарт давуу тал байдаг бол тэдгээр давуу талууд эргэн тойронд байгаа асуудлууд хир хурцадсаныг харуулж буй жишээ гэж ойлгож болно.²⁸

Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн бизнесийн орчныг сайжруулах аливаа арга хэмжээн нь албан бусажа ахуйн нэгжийг албан бус хэвээр үлдэх нөхцөл байдлыг үүсгэхгүй байх ёстой. Хууль эрх зүйд нийцүүлснээр ямар үр дүнд хүрч болохыг таниулах замаар албан салбарт шилжүүлбэл үр дүнтэй. ЖДҮ-үүд албан салбарт шилжвэл зах зээлд нэвтэрч, үйлдвэрлэл үйлчилгээгээ өргөжүүлэх боломжтой болно гэж боддог. Зарим тохиолдолд Засгийн газраас арилжааны

²⁶ Zinnes (2009)

²⁷ ОУХБ-аас зохистой хөдөлмөрийг дэмжихэд нийгмийн санхүүжилтийн арга хэлбэрийг ашиглахыг зөвлөдөг. Энэ нь ядуу иргэдийг эрсдлээс сэргийлэх, орлого олох боломжоор хангах, зохион байгуулалтанд орох, дуу хоолойгоо хүргэх зэрэгт нь туслах зорилгоор үзүүлж буй зээл, хадгаламжийг үйлчилгээ юм. Нийгмийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь ажиллаж буй ядуучууд, ялангуяа эмэгтэйчүүдийн бүлэг, ажлын байр бий болгож буй жижиг, дунд үйлдвэрлэгчдийг дэмжих зорилготой.

²⁸ Becker (2004, p. 46)

банкуудыг албан салбарт шилжих гэж байгаа компаниудад хөнгөлөлттэй зээл олгуулах талаар яриа хэлцэл хийж, татварын газраас шинээр бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжүүдэд НӨТ-ийн татварыг харьцангуй өндөр тогтоох боломжийг олгосон байдаг. Ингэснээр эдгээр компаниуд татварын хөнгөлөлт эдлэх боломжтой.²⁹

Хамгийн чухал нь төрөөс аливаа бодлого хөтөлбөрийг боловсруулахад тухайн бодлого хөтөлбөрт хамрагдах иргэдтэй хамтран ажиллаж, санал бодлоо хуваалцах хэрэгтэй.³⁰ Өөрөөр хэлбэл, албан бус салбарыг албажуулах тухай бодлого хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлэхдээ албан бус салбарт ажиллаж буй иргэдтэй харилцан ярилцах нь чухал юм.³¹ Уганда улсад ОУХБ-ын тусламжтайгаар ЖДҮ-ийн хууль эрх зүйн механизмыг сайжруулах ялангуяа бизнесийн орчинд гарсан өөрчлөлтийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл сурталчилсны үр дүнд хөдөөгийн 25,000 тариачны орлого гурав дахин нэмэгдсэн байна.³²

Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагааг шинэ шатанд гаргах³³

Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн хөдөлмөрийн бүтээмж, өрсөлдөх чадварыг сайжруулах, үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангахын тулд нилээд олон асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай.

- **Эмзэг байдлыг бууруулах.** Нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн аливаа нөлөөлөлд эмзэг байх нь албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх, тогтвортой ажиллахад нь байнга саад болж байдаг. Тийм учраас маш сайн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо хэрэгтэй. Тухайлбал, Гана улсад Нийгмийн хамгаалал, үндэсний даатгалын тогтолцооны хүрээнд албан бус салбарын даатгалын тогтолцоог нэвтрүүлсэн бөгөөд тэтгэврийн тогтолцоонд хамрагдаж чадаагүй байсан эдийн засгийн идэвхитэй хүн амын ойролцоогоор 85 хувийг хамруулж чадсан байна.³⁴(Нийгмийн хамгааллын тухай тэмдэглэлийг уншина уу.)

Тайланд улсанд үндэсний нийгмийн даатгалын тогтолцоонд зөвхөн 20 ба түүнээс дээш тооны ажиллагсадтай компаниуд хамрагддаг байжээ. Үүнийг эхлээд 10-20 ажиллагсадтай компаниудыг хамруулах,

Албан бус салбарыг албан салбарт шилжүүлэхдээ хууль журмыг биелүүлснээр ямар үр дүнд хүрч болохыг тайлбарлана. ЖДҮ-үүд нь албан салбарт шилжих нь зах зээлд нэвтрэх, үйл ажиллагааг өргөжүүлэх зэрэг боломж гэж харах хэрэгтэй.

Гана улсад нийгмийн хамгааллын тогтолцоог албан бус салбарыг оролцуулан өргөжүүлж чадсан байна.

²⁹ Kenyon (2007)

³⁰ Zinnes (2009)

³¹ Also see McKenzie and Sakho (2007)

³² Anderson and Eliot (2007)

³³ G.Joshi Policy Brief: Resource Guide on Upgrading Informal Enterprises (ILO, Geneva 2008)

³⁴ Ghana Broadcasting Corporation 2009

Тайланд улсад нийгмийн даатгалын тогтолцоог эрчимтэйгээр өргөжүүлж, жижиг том бүх аж ахуйн нэгжүүд хамрагдаж эхэлсэн байна.

Камбодж улсад албан бус аж ахуйн нэгжүүдийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйг сайжруулах өртөг багатай хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн байна.

дараа нь бүх ажилчдыг хамруулах замаар үе шаттай хэрэгжүүлсэн байна. Даатгалын шимтгэлийг ажил олгогч, ажилтан, Засгийн газраас хамтран төлөх бөгөөд авч буй тэтгэмжийн төрөл хэмжээ нэмэгдсэн байна. (тухайлбал, ажилгүйдлийн тэтгэмж, эрүүл мэнд, хөгжлийн бэрхшээл, өвчтэй байх чөлөөний тэтгэмж, эхчүүдийн хамгаалал, ажилчдын нөхөн төлбөр гэх мэт)³⁵. (Нийгмийн хамгааллын тухай тэмдэглэлийг уншина уу)

- **Ажлын чанарыг сайжруулах.** Аюулгүй, эрүүл ажлын байрыг бий болгох нь албан бус салбарын ажилчдыг тогтвортой ажиллуулах, жижиг дунд үйлдвэрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.³⁶ Үйл ажиллагаагаа хууль тогтоомжинд нийцүүлснээр давуу тал хүртэхээсээ илүү олон бэрхшээлтэй тулгарна гэж боддог. Ихэнхи албан бус бизнес эрхлэгчид нь ажлын нөхцлийг сайжруулах, нийгмийн даатгалд хамрагдах зэрэг нь ихээхэн зардалтай тэднийг дампууруулна гэж ойлгодог учраас албан бус салбарыг албажуулахдаа ажилчдын хамгааллын талаас ярьж таниулах нь түвэгтэй байдаг.

ОУХБ-аас I-WEB (*Improve Your Work Environment and Business – Ажлын нөхцөл, бизнесийн орчноо сайжруулах*), WISE (*Work Improvement in Small Enterprises – ЖДҮ-м ажлын нөхцлийг сайжруулах*) хөтөлбөрүүдийн хүрээнд ажлын нөхцлийг сайжруулснаар хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг шат шатаар авсан байна. Жишээлбэл, Камбож улсад WISH (*Work Improvement for Safe Home – Өрхийн үйлдвэрлэлийн ажлын байрыг сайжруулах*) төслөөр өрхийн үйлдвэрлэгчид, жижиг үйлдвэрүүдийн аюулгүй ажиллагаа эрүүл ахуйг сайжруулах зардал багатай, оролцоонд тулгуурласан хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлсэн байна. Дараахь шигтгээг уншина уу.

Аж ахуйн нэгжийн ажлын нөхцлийг сайжруулах нь

Дор дурьдсан өртөг зардал бага шаарддаг хөтөлбөрүүдийг ажлын нөхцлийг сайжруулахад хэрэглэж байна.

Өрхийн үйлдвэрлэл дэх ажлын байрыг сайжруулах (WISH) гарын авлага ОУХБ-ын Өрхийн үйлдвэрлэл дэх ажлын байрыг сайжруулах гарын авлага нь гэрээр үйлдвэрлэл эрхэлж байгаа хүмүүст бодит, хэрэглэхэд хялбар зөвлөмжүүдийг өгөх замаар ажлын байрны аюулгүй байдал, эрүүл ахуй, хөдөлмөрийн нөхцлийг сайжруулах зорилготой. Ингэснээр хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, ажлын

³⁵ ILO 2004 39-42 дугаар хуудас

³⁶ ILO 2007

үр дүнг сайжруулах, гэрээр хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийг бусад ижил төрлийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхэлж буй хүмүүстэй холбох, оролцоог хангах сайн талтай. Уг гарын авлагад Английн Засгийн газрын санхүүжилтээр ОУХБ-ын хэрэгжүүлсэн Албан бус эдийн засаг, ядуурал ба хөдөлмөр эрхлэлт төслийн хүрээнд Камбож, Монгол, Тайланд улсуудад явуулсан зарим нэг өрхийн үйлдвэрлэлийн сургалтуудыг жишээ болгох оруулсан болно.

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_099070/index.htm

Жижиг үйлдвэрүүдийн ажлын нөхцлийг сайжруулах (WISE) ОУХБ-ын Жижиг үйлдвэрүүдийн ажлын нөхцлийг сайжруулах (WISE) хөтөлбөр нь ЖДҮ-ийн эзэд, менежерүүдэд ажлын нөхцлийг сайжруулах бодит, сайн дурын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийг дэмжихэд чиглэсэн юм. Тус сургалт нь 6 үндсэн зарчимд тулгуурлана: (1) Орон нутгийн одоо байгаа туршлагад тулгуурлах; (2) Үр дүнд чиглэх; (3) Ажлын нөхцлийг сайжруулах асуудлыг менежментийн бусад зорилтуудтай холбох; (4) Хийж, туршиж суралцах; (5) Харилцан туршлага суралцах; (6) Ажилчдын оролцоог хангах. Ингэснээр бизнес эрхлэгчид нь үйл ажиллагааны жагсаалт (checklist)-ыг хэрэглэн зардал хэмнэх боломжийг тодорхойлох, үйл ажиллагаа төлөвлөх зэрэгт ашиглаж болно. Шинэ санаа харахыг хүсвэл энэхүү дэвтрийг Байгууллагын зохион байгуулалт, ажлын нөхцөл гэсэн вэб хуудаснаас авч болно.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/wise/wise.htm>

Ажлын нөхцөл, бизнесээ сайжруулах (I-WEB) Ажлын нөхцөл бизнесээ сайжруулах (I-WEB) хөтөлбөр нь ОУХБ-ын ЖДҮ-д зориулсан ажлын нөхцлийг сайжруулах WISE ба бизнес хөгжлийн (SIYB – Start and Improve your business– Бизнесээ эхэл, бизнесээ өргөжүүл) хөтөлбөрүүдийг нэгтгэсэн сургалтын хөтөлбөр юм. Энэ нь бизнесээ хэрхэн өртөг багатай хөгжүүлэхийг харуулсан гарын авлага юм. I-WEB-ийн сургалт нь насанд хүрэгчдийн суралцах нэг арга болох өөрийн өмнөх туршлага дээр тулгуурлан анги танхимд суралцсан зүйлээ амьдрал дээр хэрэгжүүлэх, зохион байгуулахад чиглэнэ. Зарим тохиолдолд, өөрийн үйл ажиллагаанд дүгнэлт өгөх, системтэйгээр суралцах, гэртээ очиж туршиж үзэх, сурсан зүйлээ үйл ажиллагаандаа туршиж үзэх, бие даан шийдэл гаргах, шийдвэрээ хэрэгжүүлэх зэрэг аргуудыг хамтатган хэрэглэнэ. Үйл ажиллагааны гарын авлага нь сургалт, хувийн үнэлгээ, зөвлөмж гэсэн хэсгүүдээс бүрдэх бөгөөд сургагч багшийн гарын авлага нь сургалтыг хэрхэн зохион байгуулах, сургалтын арга барилыг хослуулах зэрэг зөвлөмжүүдийг багтаасан болно.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/i-web.htm>

- **Зах зээлд нэвтрэх байдлыг нэмэгдүүлэх.** Зах зээлд нэвтрэх байдлыг нэмэгдүүлэх нь албан бус салбарт хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд чухал асуудал юм.³⁷ Ялангуяа, гадаад, дотоодын зах зээлд нэвтрэх боломжийг эрэлт нийлүүлэлтийн талаас судлах, албан салбар дахь аж ахуйн нэгжүүдэд ямар боломж байгааг харуулсан судалгаа хийх шаардлагатай. Бизнесийн

³⁷ ILO (2007a) 22 дугаар догол мөр

хөгжлийг дэмжихдээ нэгдмэл байдлаар асуудалд хандахын чухлыг ОУХБ-ын төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, өртгийн сүлжээг дэмжсэн ажлуудад тусгасан байдаг. ОУХБ-аас нийгмийн эмзэг бүлэг, ялангуяа залуучууд, эмэгтэйчүүдэд чиглэсэн салбарын бодлогыг хэрэгжүүлэхийг дэмжиж байна.

Сайн туршлага
Өмнөд Африк
зэрэг улс орнуудад
нийлүүлэлтийн сүлжээг
байгуулах, том ба жижиг
аж ахуйн нэгжүүдийн
хооронд холбоо тогтоон
ажиллаж байна.

Үндэсний болон олон улсын түвшин дэх өртгийн сүлжээнд багтдаг аж ахуйн нэгжүүдэд шинээр зах зээлд нэвтрэх боломж олгоход толгой компани чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Хэрвээ толгой компани жижиг үйлдвэрүүдийг ашиглан тодорхой үүрэг гүйцэтгүүлж байгаа тохиолдолд өртгийн сүлжээний турш хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, ажлын нөхцлийг сайжруулах шийдвэр гаргасан тохиолдолд энэ нь амархан хэрэгждэг. Албан бус болон албан бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжүүдийн хоорондох хамаарлыг ойлгохын тулд тухайн үйлдвэрлэлийн сүлжээг ойлгох нь чухал. Гэрээгээр үйл ажиллагаа гүйцэтгүүлэх, бараа бүтээгдэхүүн нийлүүлэх зэргийг хувь хүнтэй, эсвэл бизнесийн сүлжээний хүрээнд, эсвэл өртгийн сүлжээний хүрээнд гэрээ байгуулан гүйцэтгүүлж болно.³⁸ Албан бус болон бүртгэлтэй албан аж ахуйн нэгжүүдийн хоорондох харилцаа, эрсдэл хүлээх байдал зэрэг нь үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагааны мөн чанартай холбоотой. Өмнөд Африк улсын Жижиг бизнесийн төсөл нь 1998-2003 онуудын хооронд 6 бизнес төвүүдийг байгуулсан бөгөөд үүгээр дамжуулан жижиг аж ахуйн нэгжүүд 80 томоохон аж ахуйн нэгжүүдтэй холбогдож, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулсан байна. Энэ санаачлагын үр дүнд 3000 ажлын байр шинээр бий болж 1 тэрбум рандын нэмэлт хөрөнгө оруулалт хийгджээ.³⁹ Үүнтэй нэгэн адилаар 2001 онд Германы DFID-ийн төслийн хүрээнд Танзани улсад Хувийн хэвшлийн Санаачлага байгуулагдаж, улмаар 8 том аж ахуйн нэгж “Худалдан авагчийн нэгдэл” байгуулж жижиг, дунд үйлдвэрүүдийг өөрийн нийлүүлэгчээр авч ажилласан байна.⁴⁰ Энэтхэгийн Морадабад хотын зэс эдлэлийн салбарт “толгой компани” өртгийн сүлжээний хүрээнд хөдөлмөрийн нөхцлийг сайжруулах шийдвэр гаргаснаар гэрээт байгууллагуудад хөдөлмөрийн нөхцөл сайжирч эхэлсэн байна. Африкийн зарим орнуудад ЖДҮ-үүд нь сул хөгжсөн, зах зээлээс тусгаарлагдсан байдалтай байхад, Мавритани улсад Экспортын тусгай бүс байгуулснаар аж үйлдвэрийг төрөлжүүлэх, хоорондын холбоог тогтоох

38 Chen, M. (2004) “Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment”, Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsinki, 17-18 September, EGDI-WIDER

39 SBP (2003) Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003, Johannesburg, SBP. <http://www.sbp.org.za/index.php?id=23>

40 Bekefi (2006)

зэргээр ажиллаж байна. Мавританийн оёдлын үйлдвэрүүд босоо байдлаар хоорондоо холбогдон ажиллаж байгаа нь амжилттай, сонирхолтой жишээ болж байна.⁴¹

- **Үйлчилгээ хүртэх боломжийг нэмэгдүүлэх.** Жижиг дунд үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх, тэдний тогтвортой байдлыг хангахад санхүү болон бизнес хөгжлийн үйлчилгээнүүд чухал байр суурийг эзэлнэ. Энэ чиглэлээр ОУХБ-ын зүгээс бизнесийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэхэд зах зээл, байгууллагуудын (тухайлбал, засгийн газар, аж ахуйн нэгж, ажилчид, хоршоод гэх мэт) хамтын ажиллагааг системтэйгээр авч үзэхийг онцолж байна. Бизнес эрхлэгчид өртгийн сүлжээнд үндэслэн бизнесээ өргөжүүлэх боломжийг өртгийн сүлжээний судалгаа хийх, бизнес хөгжлийн үйлчилгээг бий болгох замаар олж илрүүлэх, хэрхэн нэмэгдүүлэх талаар судалгааны ажлуудыг хийж байна.⁴²
- **Харилцан дэмжлэг авах, зохион байгуулалтанд орох байдлыг нэмэгдүүлэх.** Албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг асуудлын гадуур орхих нь албан бус салбарт ажиллаж буй эзэд, менежер, ажилчдыг тусгаарлаж байдаг. Тийм учраас, албан бус аж ахуйн нэгжүүд, албан бус салбарт ажиллагсад нь гишүүнчлэлтэй төрийн бус байгууллага байгуулах, эсвэл албан бус салбарт ажиллагсдын холбоо байгуулах зэргээр харилцан бие биеэ дэмжих тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй. ОУХБ-аас ЖДҮ-ийн холбоо, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагуудыг дэмжих ажлынхаа хүрээнд албан бус салбарт ажиллаж буй бизнес эрхлэгчид, ажилчдын холбоог дэмжиж ажиллаж байна. Жишээлбэл Танзани улсад VIBINDO нийгэмлэг Дар-Эс-Салаам болон түүнтэй ойролцоо газруудад үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг дунд үйлдвэрүүдийн төлөөлөл байдлаар ажилладаг.⁴³ Руанда, Танзани, Уганда, Кени улсуудад хэрэгжүүлсэн SYNDICOOP төслийн хүрээнд албан бус салбарт ажиллагсдыг үйлдвэрчний эвлэл байдлаар зохион байгуулж дуу хоолойгоо хүргэх, зээл авах, үйлчилгээ

Аж ахуйн нэгж байгууллага, ажилчид зохион байгуулалтанд орох нь албан бус байдлаас гарах чухал алхам юм.

41 Hussain (2000)

42 ОУХБ-ын "Бизнесээ эхэл, бизнесээ хөгжүүл" (SIYB) сургалтын хөтөлбөр нь ажиллагсдын хамгааллыг сайжруулж, ажлын байран дахь эрүүл аюулгүй ажиллагаа, нөхцлийг дээшлүүлж, нийгмийн зөвшилцлийг дэмжсэнээр бүтээмжийг чухалчлан зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн бөгөөд Вьетнам улсын жишээнээс үзвэл бодлого тодорхойлох эхлэл болж байна.

43 VIBINDO нь Дар-Эс-Салаам бүс дэх албан бус салбарын жижиг бизнес, үйлдвэрлэлийн аж ахуйн нэгж байгууллагуудын гишүүнчлэл бүхий байгууллага бөгөөд 2003 оны 7 сарын байдлаар 39955 гишүүн бүхий 295 бүлгийг өөртөө хамруулж, эдгээр гишүүдийн 65 хувь нь 15-35 насны залуучууд байна.

хүртэх боломжийг нэмэгдүүлсэн.⁴⁴ SYNDICOOP төсөл хэрэгжиж буй орнуудын хувьд бизнес эрхлэгчдийн ихэнх нь эмэгтэйчүүд бөгөөд төслийн хүрээнд зээлийн үйлчилгээнд хамрагдаж чадсан байна. Танзани улсад ЖДҮ-үүдийг үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүн болгон элсүүлсэн бөгөөд ОУХБ-аас эмэгтэй бизнес эрхлэгчдийг дэмжих, Хадгаламж, зээлийн хоршооны гишүүнээр элсэхэд нь дэмжлэг үзүүлсэн байна. (Хоршооллын тухай тэмдэглэлийг уншина уу)

Энэтхэг улсын Мадхя Прадеш, Тамил Наду мужийн эмэгтэйчүүдийг сургалтанд хамруулах, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагын гишүүн болгох, орлого олох боломжтой олон төрлийн санаачлагуудыг бий болгох, нийгмийн халамжийн туслалцааг өргөжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлсэн байна. Энэтхэг улсад Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч Эмэгтэйчүүдийн Холбоо 1972 оноос эхлэн ажиллаж байгаа бөгөөд гишүүдийнхээ эрэлт хэрэгцээ, шаардлагад тулгуурлан үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Холбооноос хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрүүдийг гол төлөв гишүүд өөрсдөө боловсруулж, хэрэгжүлдэг бөгөөд энэ нь төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлого хөтөлбөрүүдийн хүртээмжийг нэмэгдүүлсэн, сайжруулсан байдлаар хэрэгждэг.⁴⁵ (Үйлдвэрчний эвлэлийн тухай тэмдэглэлийг уншина уу)

Орон нутгийн хөгжлийн стратегийн хүрээнд бизнес хөгжүүлэх

Бизнесийн хөгжлийг өргөжүүлэх, шинэ шатанд гаргах ажлыг орон нутгийн хөгжлийн стратегитэй уялдуулах шаардлагатай. Жишээлбэл, Гана улсад албан бус аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжих ажлыг хоршоо, холбоо байгуулах замаар орон нутгийн хөгжлийн стратегитэй уялдуулан хэрэгжүүлж байна. Орон нутгийн хөгжлийн стратегийн нэг хэсэг нь нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, ур чадварыг сайжруулах, ажлын нөхцлийг сайжруулах чиглэлээр төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэхэд чиглэдэг.⁴⁶ (Орон нутгийн хөгжлийн талаарх тэмдэглэлийг уншина уу)

44 SYNDICOOP нь ОУХБ болон ОУХБ-ын Ажилчдын үйл ажиллагааны товчоо(АСТРАВ), Женев дэх Хамтын ажиллагааны салбар, Олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага (ICA), Чөлөөт үйлдвэрчний эвлэлүүдийн олон улсын холбоо (ICFTU)-ны хамтын дэмжлэгтэйгээр 2002 онд байгуулагдсан. Уганда, Танзани, Руанда улсууд дахь албан бус салбарын ажилчдад чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн бөгөөд Кени улс нэмэгдэн орсон байна. Хоршооллын тухай хэсгээс товч мэдээлэл авна уу.

45 Chen, et al. (2003).

46 ILO (2007c)

ЭХ СУРВАЛЖ

Үүнийг уншигч хэн бүхэнд цааш дэлгэрүүлэн унших, гүнзгийрүүлэн ойлгоход нь туслах зорилгоор зарим нэг материалыг жагсаан орууллаа. Зарим нэг тэргүүн туршлагыг оруулсан болно. Энэ хэсэгт олон улсын стандарт журмууд, Олон улсын хөдөлмөрийн бага хурлын дүгнэлт зөвлөмж, холбогдох хэвлэлийн материал болон сургалтын гарын авлагуудыг жагсаалаа. Мөн ашигласан ном товхимолуудын нэрийг жагсаасан болно. Зарим нэг давхцал байж болохыг анхаарна уу.

ОУХБ-ын стандарт, зөвлөмжүүд, Олон улсын хөдөлмөрийн чуулганы зөвлөмжүүд

ILO 2007 Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises, International Labour Conference 96th session 2007

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS_093970/index.htm

ILO 2008 Conclusions concerning Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction, International Labour Conference 97th session 2008

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/twtfpc09/conclusions.pdf>

ILO 2009 *Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact* International Labour Conference 98th session, Geneva 2009

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_101_engl.pdf

Холбогдох хэвлэмэл материалууд

Chacaltana, J. 2009. Economic Implications of labour and labour related law on MSEs: A Quick Review of the Latin American Experience, Employment Sector Working Paper 31, ILO, Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf

Fenwick, C. Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches. SEED Working Paper 81, ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Lucas de Rezende, T. Christenson, JD 2009. Supporting Entrepreneurship Education: A Report on the Global Outreach of the ILO's Know About Business Programme, ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117393.pdf

High Level Commission on the Legal Empowerment of the Poor, 2006. *Overview paper*, UNDP

http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/HLCLEP_Overview.pdf

ILO 2006. Informal Economy Poverty and Employment Project Final Report http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_124_en.pdf

-- 2007a *The informal economy*, Committee on Employment and Social Policy, Governing Body, GB.298/ESP/4 March 2007 Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf

-- 2007b. The informal economy: enabling transition to formalisation, Background Document, paper presented at *Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Geneva, 27-29 November http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

-- 2009, Micro, Small and Medium-Sized Enterprises and the Global Economic Crisis: Impacts and Policy Responses, ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108413.pdf

UNIFEM, 2005 Progress of the world's women; women, work and poverty, New York, UNIFEM <http://www.un-ngls.org/orf/women-2005.pdf>

Хэрэглэгдэхүүн

Donor Committee for Enterprise Development 2008. Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies, <http://www.enterprise-development.org/home>

ILO HelpDesk, Helping companies put Decent Work principles into practice http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_106376/index.htm

ILO Start and Improve Your Business (SIYB) Programme <http://www.siyb.org.pg/>

ILO 2008 The Labour Principles of the United Nations Global Compact- A Guide for Business, ILO Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/instructionalmaterial/wcms_101246.pdf

ILO 2009. ILO Tools for Women's Entrepreneurship Development

Assessment Framework for GOWEs (Growth Oriented Women Entrepreneurs)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111370/index.htm

- FAMOS Check (Service Quality Check for Supporting Female and Male Operated Small Enterprises)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111369/index.htm

- GET Ahead (Gender and Entrepreneurship Together)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111368/index.htm

- A Guide to Gender-Sensitive Value Chain Analysis

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111373/index.htm

- Guide to planning the Month of the Women Entrepreneur

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111374/index.htm

- WED Capacity Building Guide (Women's Entrepreneurship Development Capacity Building Guide)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111367/index.htm

- Guide to Women Entrepreneurs' Association Capacity Building

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WC-MS_111372/index.htm

ILO 2009. Value Chain Development for Decent Work: A Guide for Development Practitioners, Government and Private Sector Initiatives, ILO, Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_115490.pdf

Mayoux, L. Mackie, G. 2009. Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development, ILO

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_106538.pdf

White, S. 2005 Assessing the influence of the business environment on small enterprise employment – An assessment guide, ILO, Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_093631.pdf

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын Ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, бизнесийг дэмжих газрын вэбсайтаас авна уу. <http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>

Жижиг дунд үйлдвэрийг дэмжих хөтөлбөр <http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-development/lang--en/index.htm>

Ашигласан материалууд

Anderson, G. & Elliot, D. 2007. Making markets work for the poor; case studies series on the role and impact of radio in reforming the rural business

environment in Africa, Bern, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).

Becker, K. F. 2004. *The informal economy*, Stockholm.

Bekefi, T. 2006. *Tanzania: lessons in building linkages for competitive and responsible entrepreneurship*, Vienna and Cambridge, MA, UNIDO and Kennedy School of Government, Harvard University.

Bosma, N., Acs, Z. J., Autio, E., Coduras, A. & Levie, J. 2009. *Global entrepreneurship monitor; 2008 executive report*, Babson College, Universidad del Desarrollo, and London Business School.

Carr, M. & Chen, M. A. 2002. Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor, Working Paper on the Informal Economy, Geneva.

Chen, M. 2004. "Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment", paper presented at *Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*, Helsinki, 17-18 September, EGDI-WIDER

Chen, M., Jhabvala, R. & Nanavaty, R. 2003. The investment climate for female and informal businesses: A case study from urban and rural India, Washington DC.

Donor Committee for Enterprise Development 2008. Supporting business environment reforms: practical guidance for development agencies, Cambridge, DCED.

Ghana Broadcasting Corporation 2009. Informal sector scheme to facilitate government efforts, viewed <http://gbcghana.com/news/27875detail.html>

Hussain, N. 2000. Linkages between SMEs and large industries for increased markets and trade: an African perspective. *African Development Bank, Economic Research Papers*, 53.

ILO 2002. Conclusions concerning decent work and the informal economy. International Labour Conference, 90th Session, June 2002, Geneva.

Informal Economy Poverty and Employment Project 2006. Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned, final report of the ILO's Informal Economy, Poverty and Employment (IEPE) Project in Mongolia, August 2005 - July 2006], ILO.

International Finance Corporation 2006a. *Business licensing reform: a toolkit for development practitioners*, Washington DC, World Bank Group.

-- 2006b Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams, Washington DC, World Bank Group.

-- 2007. Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners, Washington DC, World Bank Group.

-- 2008. *Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners*, Washington DC, International Finance Corporation, German Technical Co-operation, and the UK Department for International Development.

International Labour Conference 2007. *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, Geneva, International Labour Organisation.

International Labour Organization 2002. *Decent work and the informal economy*, Geneva.

-- 2004 Technical note on the extension of social security to the informal economy in Thailand, Bangkok, ILO, Sub-regional Office for East Asia.

-- 2007a. *The informal economy*, Geneva.

-- 2007b. "The informal economy: enabling transition to formalisation, Background Document", paper presented at *Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Geneva, 27-29 November,

-- 2007c. "Symposium Highlights", paper presented at Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, Geneva, 27-29 November,

Jaramillo, M. 2009. Is there a demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima, Discussion Paper 12/2009, Bonn.

Kenyon, T. 2007. A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries, Policy Research Working Paper 4235, Washington DC.

Kikeri, S., Kenyon, T. & Palmade, V. 2006. *Managing investment climate reforms: what are we learning?*, Washington DC, Private Sector Development Vice-Presidency, World Bank/IFC.

McKenzie, D. & Sakho, Y. S. 2007. Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability, Washington DC.

Mitullah, W. 2003. Street vending In African cities: a synthesis of empirical findings from Kenya, Cote D'ivoire, Ghana, Zimbabwe, Uganda and South Africa, Background paper for the 2005 World Development Report, Washington DC, World Bank.

Organisation for Economic Co-operation and Development 2001. *Summary report on regulatory reform*, Paris, OECD.

-- 2005. *Removing barriers to formalisation*, Paris, OECD DAC Network on Poverty Reduction.

Peattie, L. 1987. An idea in good currency and how it grew: the informal sector. *World Development*, 15, 851-860.

Reinecke, G. & White, S. 2004. Policies for small enterprises; Creating the

right environment for good jobs, Geneva, International Labour Office.

Reynolds, P. D., Bygrave, W. D., Autio, E., Cox, L. W. & Hay, M. 2002. *Global Entrepreneurship Monitor*.

Reynolds, P. D., Camp, S. M., Bygrave, W. D., Autio, E. & Hay, M. 2001. *Global entrepreneurship monitor; 2001 executive report*, GEM Consortium.

Rozdeiczner, L. & Campa, A. A. d. I. 2007. *Alternative dispute resolution manual: implementing commercial mediation*, Washington DC, World Bank Group.

SBP 2003 Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003, Johannesburg, SBP.

United Nations Development Fund for Women 2005. *Progress of the world's women; women, work and poverty*, New York, UNIFEM.

Zinnes, C. 2009. *Business environment reforms and the informal economy*, Cambridge, Donor Committee for Enterprise Development.

НИЙГМИЙН ХАМГААЛЛЫН ТОГТОЛЦООГ ӨРГӨЖҮҮЛЭХ НЬ



8.1 НИЙГМИЙН ХАМГААЛЛЫН ТОГТОЛЦООГ ӨРГӨЖҮҮЛЖ АЛБАН БУС ЭДИЙН ЗАСГИЙГ ХАМРУУЛАХ НЬ

Энэхүү баримт бичиг нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны төрөл байдал, албан бус салбар нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж чадахгүй байгаа шалтгааныг судлахад чиглэлээ. Аливаа бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхдээ албан бус эдийн засгийн төрөлжилт, албажилтын хэмжээ, хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, орлого, нийгмийн хамгаалалд хамрагдсан байдал, албан бус эдийн засагт ажиллаж буй бүлгүүдийн төлбөрийн чадвар зэргийг харгалзаж үзэх нь зүйтэй. Өөр өөр онцлог шинж чанар бүхий бүлгүүдийн хувьд нэг ижил байдлаар асуудлыг шийдэх нь бодит байдалд төдийлөн нийцэхгүй бөгөөд нийгмийн хамгааллын үндсэн суурь хэмжээг өөр бусад арга хэрэгслүүдтэй хамтран хэрэгжүүлэх нь албан бус эдийн засгийг албажуулахаас гадна ядуурлыг бууруулах чухал алхам болж чадна.

Нийгмийн хамгаалал гэж юу
вэ?

Энэхүү баримт бичигт дурьдсан нийгмийн хамгаалал гэсэн ойлголтонд дор дурьдсан нөхцөл байдалтай холбоотойгоор нийгмийн хамгааллын хүрээнд хэрэгжүүлж буй бэлэн мөнгө болон бусад хэлбэрийн тусламж үзүүлж буй арга хэмжээг багтааж ойлгоно.

Үүнд:

(а) Өвчлөл, хөгжлийн бэрхшээл, жирэмсэн, осол гэмтэл, ажилгүйдэл, өндөр нас, гэр бүлийн гишүүд нас барах зэргээс шалтгаалан цалин хөлс, орлогогүй болох (орлого буурах);

(b) Эрүүл мэндийн үйлчилгээ авч чадахгүй байх, эрүүл мэндийн үйлчилгээний төлбөрийг хийж чадахгүй байх;

(c) Хүүхэд, байнгын асаргаа шаардлагатай насанд хүрэгчдэд гэр бүлийн зүгээс туслалцаа, дэмжлэг үзүүлж чадахгүй байх;

(d) Ядуурал, нийгмээс тусгаарлагдах.

Тиймээс нийгмийн хамгаалал нь (үйл ажиллагааны) “орлогын баталгаа”, “эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмж” гэсэн хоёр үндсэн чиглэлтэй байна. Эдгээрийг 1944 оны “Орлогын баталгааны тухай 67 дугаар зөвлөмж”, 1944 оны “Эрүүл мэндийн үйлчилгээний тухай 69 дүгээр зөвлөмж”-нд тодорхой тусгасан бөгөөд “нийгмийн хамгааллын хамгийн наад захын шаардлагууд” гэж нэрлэдэг. Эдгээр зөвлөмжүүдэд нэгдүгээрт, “хөдөлмөр эрхлэх чадваргүй болж байгаа (өндөр нас мөн хамаарна), цалин хөлстэй ажил хийж чадахгүй байгаа, эсвэл орлого олж байсан өрхийн гишүүн нас барсантай холбогдуулан амьдралын хүнд хэцүү байдал, ядуурлаас сэргийлэх зорилготойгоор тодорхой

ГОЛ АСУУДЛУУД

- Нийгмийн хамгаалал ба албан бус эдийн засаг
- Бүх нийтийг хамарсан тогтолцооны хүртээмжийн хангалтгүй байдал
- Тусгайлсан нийгмийн халамжийн тогтолцоо
- Хөдөлмөрт суурилсан нийгмийн даатгал

Нийгмийн хамгаалал ба албан бус эдийн засаг. Албан бус салбарт ажиллаж байгаа иргэдийн дийлэнх хувь нь асар өндөр эрсдэл, орлогын баталгаат бус байдалтай байдгаас гадна нийгмийн даатгалд хамрагдаж чаддаггүй.¹ Энэ нь нийгмээс тусгаарлагдах, ядууралд өртөх том шалтгаан болно. Энэхүү нөхцөл байдал албан салбарт ч мөн тохиолдох бөгөөд тус салбар дахь ажилчид, аж ахуйн нэгжүүд нь татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлж нийгмийн хамгааллын санг санхүүжүүлэх зэргээр тодорхой бэрхшээлтэй тулгарч байдаг.

Албан бус эдийн засагт нийгмийн хамгааллын тогтолцоо хүрэлцэхгүй байгаагийн шалтгааныг ойлгох нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх бодлогын шийдлийг боловсруулах суурь үндэс болж чадна. Нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хүртэх (мөнгөн тусламжийн)² нөхцөл нь харилцан адилгүй байдаг. Иргэд дараах нөхцөлийн улмаас нийгмийн хамгааллын үйлчилгээнд хамрагддаг, үүнд: нь

- шимтгэл төлж байсан (шимтгэлд суурилсан тогтолцоо);
- тухайн улсын иргэн (бүх нийтийг хамарсан тогтолцоо);
- зарим нэг насны бүлэгт чиглэсэн (бүлэгчилсэн);
- тодорхой нөхцөлт эх үүсвэр бүхий сан (нийгмийн туслалцаа, халамжийн үйлчилгээ);
- хэд хэдэн нөхцлийг нэгэн зэрэг хангасан;
- зарим тогтолцооны хувьд нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хүртэж байгаа хүмүүсийг тодорхой үүргийг гүйцэтгэхийг шаардсан байдаг. (жишээлбэл, нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж)

Улс орнууд нийгмийн хамгааллын эдгээр тогтолцоонуудын хоёр ба түүнээс дээш хэлбэрүүдийг хавсран хэрэгжүүлж хүн амын өөр өөр бүлгүүдэд ижил төрлийн туслалцаа

1 Зарим тохиолдолд, нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдсан эсэхээр нь тухайн ажлын байрыг албан, эсвэл албан бус гэж тооцох шалгуур болгон ашиглаж байна.

2 Нийгмийн хамгааллын бүх тусламж нь мөнгөн тусламж юм, өөрөөр хэлбэл, нийгмийн нэг хэсэг нөгөө хэсэгтээ шилжүүлж буй мөнгөн тусламж. Энэхүү тусламжийг өнөөдөр идэвхтэй амьдарч буй хүн амаас өндөр настанд, эрүүл энх яваа нэгнээс өвчтэй хүмүүст, хангалуун амьдралтай хүмүүсээс өвчтэй хүмүүст гэх мэтчилэн шилжүүлдэг.

олгох боломжийг бүрдүүлж байдаг.³

Нийгмийн хамгааллыг хүртээмжтэй байлгах нь төрийн үүрэг бөгөөд үүнийг гол төлөв татвар, эсвэл даатгалын сангаас санхүүждэг төрийн байгууллагуудаар дамжуулан хүргэдэг. Гэхдээ, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг үзүүлдэг байгууллагууд нь гол төлөв хувийн компаниуд байдаг. Түүнчлэн, хувийн салбарт ажилладаг (даатгалын, өөртөө туслах, олон нийтийн, хамтын ажиллагааны) олон байгууллагууд нь нийгмийн хамгааллын тодорхой үүргүүдийг гүйцэтгэж байдаг. Орлогын баталгаа, ялангуяа, мэргэжлийн салбарууд тусдаа тэтгэврийн даатгалын тогтолцоотой байх бөгөөд энэ нь төрөөс үзүүлж буй нийгмийн хамгааллын зарим арга хэмжээг орлох, эсвэл нэмэлт арга хэмжээ болж байдаг. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдах эрх нь нийгмийн даатгалын шимтгэлээс хамаарч байдаг.

Нийгмийн хамгааллын эдгээр тогтолцоонд хамрагдах эрхийг тодорхойлох дийлэнх тохиолдолд хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлыг харгалзаж үздэггүй. Жишээлбэл, ихэнх орнууд ялангуяа хөгжиж буй орнуудын хувьд эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх баталгааг хүн бүрт олгосон байдаг. Зарим орны иргэд тодорхой насанд хүрмэгц адил тэгш тэтгэвэр олгохоор шийдвэрлэсэн байдаг.

Бүх нийтийн тогтолцоонд хамрагдахгүй байх.

Бүх нийтийн тогтолцоог ашиглаж байсан ч хэд хэдэн шалтгааны улмаас, тухайлбал, санхүүжилт эсвэл үйлчилгээ үзүүлэх боломжгүй болсон зэргээс шалтгаалж уг тогтолцоонд хамрагдахгүй байх тохиолдлууд бий. Ялангуяа ядуу иргэд бусдаас илүү эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүртэж чадахгүй байх нь бий. Үүний цаад шалтгаан нь эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүртэхтэй холбоотой шууд бус зардлуудтай холбоотой. Хүн амын нягтшил бага, эмнэлгийн үйлчилгээний чанар доогуур зэргээс шалтгаалан хөдөөгийн хүн ам хотын хүн амтай харьцуулахад эмнэлгийн үйлчилгээ хүртэх боломж хязгаарлагдмал байдаг. Зарим улс орнууд бүх нийгмийн хамгааллын бүх нийтийн тогтолцоог хөдөлмөр эрхлэлтэд суурилсан нийгмийн даатгалын тогтолцоотой хослуулдаг бөгөөд ингэснээр албан салбар дахь ажиллагсад албан бус салбарт ижил төрлийн ажил хийж байгаа хүмүүстэй харьцуулахад илүү олноор хамрагдах боломж бүрддэг.⁴

3 “Нийгмийн хамгааллыг бүх нийтэд: стратегийн сонголт, өнөөгийн туршлага, тулгарч буй бэрхшээлүүд: хэлэлцүүлэгт зориулсан хувилбар”-аас авав. Нийгмийн хамгааллын хүртээмжийг нэмэгдүүлэх стратегийн талаарх мэргэжилтнүүдийн гурван талт уулзалт. Нийгмийн хамгааллын газар, ОУХБ, Женес хот, 2009.

4 Эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүргэх давхар тогтолцооны хувьд албан салбарт ажиллаж байгаа хүмүүсийг албан бус салбарт ажиллаж байгаа хүмүүсээс илүүтэйгээр нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж чадсан гэж үзэх нь

үндэслэлтэй хэмжээнд олгох орлогын баталгааны тогтолцоо”, хоёрдугаарт, “эмнэлгийн байгууллага болон түүнд хамааралтай хүмүүсээс үзүүлж буй эмнэлгийн үйлчилгээ нь эмнэлгийн үйлчилгээ шаардлагатай байгаа хүний хэрэгцээг хангасан байна”, түүнчлэн, “эмнэлгийн үйлчилгээ нь нийгмийн бүх гишүүдийг хамарсан байна” гэж тодорхойлсон. Энэхүү хоёр талт тодорхойлолт нь Филадельфийн Тунхагийг боловсруулахад тусгалаа олсон бөгөөд “нийгмийн хамгааллын арга хэмжээ нь хэрэгцээтэй байгаа хүн бүрт суурь орлогыг олгож, иж бүрэн эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэхэд оршино” гэжээ.

Нийгмийн хамгааллыг хүртээмжтэй байлгах нь төрийн үүрэг бөгөөд үүнийг гол төлөв татвар, эсвэл даатгалын сангаас санхүүждэг төрийн байгууллагуудаар дамжуулан хүргэдэг. Гэхдээ, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг үзүүлдэг байгууллагууд нь гол төлөв хувийн компаниуд байдаг. Түүнчлэн, хувийн салбарт ажилладаг (даатгалын, өөртөө туслах, олон нийтийн, хамтын ажиллагааны) олон байгууллагууд нь нийгмийн хамгааллын тодорхой үүргүүдийг гүйцэтгэж байдаг. Орлогын баталгаа, ялангуяа, мэргэжлийн салбарууд тусдаа тэтгэврийн даатгалын тогтолцоотой байх бөгөөд энэ нь төрөөс үзүүлж буй нийгмийн хамгааллын зарим арга хэмжээг орлох, эсвэл нэмэлт арга хэмжээ болж байдаг. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдах эрх нь нийгмийн даатгалын шимтгэлээс хамаарч байдаг.

Санхүүжилт хангалтгүй,
хэрэгжилт нь алдаатай,
шууд бус зардал гарсан
зэргээс шалтгаалан
бүх нийтийг хамарсан
тогтолцоо бүрэн
утгаараа хэрэгжиж
чадахгүй.

Албан бус салбарт
ажиллаж байгаа
иргэд өндөр эрсдэл
үүрэхээс гадна
нийгмийн хамгааллын
тогтолцоонд хамрагдаж
чаддаггүй.

Нийгмийн туслалцааны зорилтот тогтолцоо.

Хөгжиж буй орнуудад илүүтэй тархаж буй нийгмийн хамгааллын зорилтот тогтолцооны хүрээнд хөгжийн бэрхшээлтэй иргэд, өндөр настан, 15-аас доош насны хүүхэдтэй гэр бүл зэрэг хүн амын бүлгүүдэд тодорхой нөхцлийн хүрээнд нийгмийн туслалцаа үзүүлдэг. Энэ бүлэгт багтаж, нөхцлийг хангаж байгаа иргэдэд хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлаас үл хамааран нийгмийн туслалцааг олгоно. Ийм тогтолцооны хүрээнд олгож байгаа нийгмийн туслалцааны хэмжээ нь нийгмийн даатгалын тогтолцооны хүрээнд олгож байгаа төлбөрөөс зарчмын хувьд доогуур байна. Ийм тогтолцооны хүрээнд олгогдож байгаа туслалцаанд нөхцөлт мөнгөн тусламж буюу зорилтот “нийгмийн тэтгэвэр” багтана. Нөхцлийг хангаж байгаа мөртлөө туслалцааг авч чадахгүй байгаа нь төсөв хүрэлцэхгүй байгаатай холбоотой.

Хөдөлмөр эрхлэлтэд суурилсан нийгмийн даатгал.

Олон оронд өөр өөр нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хэрэглэж байгаа ч гэсэн ихэнх тохиолдолд хөдөлмөр эрхлэлтэд суурилсан нийгмийн даатгал нь тухайн улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны гол багана болж байна.⁵ Ийм тогтолцоо нь албан салбарт ажил олгогч болон түүнд хамааралтай ажилтны хооронд үүссэн хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд хийгдэж байгаа гэрээнд үндэслэнэ. Хөгжиж буй орнуудын хувьд хөдөлмөр эрхлээгүй ажилчдын хувьд хөдөлмөр эрхлэлтэд суурилсан нийгмийн даатгалд хамрагдаж чаддаггүй. Ялангуяа, албан бус салбарын томоохон төлөөлөл болсон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид ихэнхи тохиолдолд энэ төрлийн нийгмийн даатгалын тогтолцоонд хамрагдаж чаддаггүй. Түүнчлэн хөдөлмөрийн харилцаа нь тодорхойгүй, ойлгомжгүй, нууцлагдмал “хамааралтай” ажилчдын тоо нэмэгдэж байгаа бөгөөд эдгээр нь нийгмийн даатгалын тогтолцооноос гадуур байна (Хөдөлмөрийн харилцааны тухай өгүүллийг уншина уу).

Хөдөлмөрийн болон нийгмийн хамгааллын тухай зарим хуулиуд нь цөөн тооны ажилчидтай аж ахуйн нэгж, байгууллагуудыг хамарч чаддаггүй бөгөөд тэнд ажиллаж байгаа ажилчид нь нийгмийн даатгалын тогтолцоонд мөн хамрагдаж чаддаггүй. Зарим тохиолдолд, хууль байгаа ч хэрэгжихгүй байх, улмаар ажилчдыг хуулиар олгосон

буруу юм. Бусад нөхцлүүдийг харгалзан үзэх нь зүйтэй. Тухайлбал, хот суурин газар албан бус салбарт ажиллаж байгаа хүмүүсийн нийгмийн хамгаалал хөдөө орон нутагт албан салбарт ажиллаж байгаа хүмүүсийн нийгмийн хамгааллаас өндөр байж болно. Түүнчлэн, өндөр орлоготой албан бус салбарын ажиллагсад нь бага орлоготой албан салбарын ажиллагсадтай харьцуулахад харьцангуй өндөр түвшинд нийгмийн даатгалд хамрагдсан байж болно.

5 Нийгмийн хамгаалалд зарцуулж буй төсвийн хөрөнгө

хөдөлмөрийн эрхээ эдлэхэд нь саад учирдаг. Жишээлбэл, дундаж орлоготой орнуудад хөдөлмөрийн гэрээгүй ажиллаж байгаа цалинтай ажилчдын тоо нэмэгдэж, улмаар албан бус салбарт ажиллагсдын дунд нилээд өндөр хувь хэмжээг эзэлж байна.

Албан бус салбарын ажиллагсад нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж чадахгүй байгаа ухвар нөхцлүүд Зарим хөгжиж буй орнуудад нийгмийн хамгааллын тухай хууль нь нийгмийн даатгалын тогтолцоонд албан бус салбарт ажиллагсад, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид,⁶ гэрийн үйлчилгээний ажилчид, бусад өөр мэргэжлийн хүмүүсийг хамруулан өргөтгөхийг заасан байдаг. Албан бус салбарт ажиллагсдыг нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамруулах гэсэн энэхүү оролдлого нь өнөөг хүртэл төдийлөн амжилтанд хүрэхгүй байна. Үүний цаана хэд хэдэн шалтгаан бий.:

- **Албан бус салбарт ажиллагсдын орлого бага, тогтворгүй байна.** Энэ нь нийгмийн даатгалын шимтгэлийг төлөхөд төдийлөн хүрэлцэхгүй. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд нөхцөл байдал ижил бөгөөд ялангуяа ихэнх орнуудад эдгээр хүмүүс ажил олгогчийн болон ажилчны зүгээс төлөх даатгалын шимтгэлийг хоёуланг нь төлөх шаардлагатай болдог.
- **Албан бус салбарт ажиллагсад санхүүгийн хувьд нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх чадвартай байлаа ч хүсэл байхгүй байна.** Энэ нь нийгмийн даатгалын тогтолцоонд итгэхгүй байх, даатгалын сангаас өгч буй тэтгэвэр тэтгэмж нь тэдний нэн тэргүүний хэрэгцээг хангахад хүрэлцэхгүй байх, бүртгүүлэх, тэтгэвэр тэтгэмжийг авах журам нь түвэгтэй, цаг хугацаа их шаардах зэрэг олон хүчин зүйлстэй холбоотой.
- Түүнчлэн, албан бус салбарт хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд ажил эрхлэлт нь найдваргүй, тогтворгүй байдаг учраас **урт хугацааны туршид шимтгэл төлөх шаардлагатай болдог** нь тэдний хувьд бас нэг сул тал болж байдаг.

Дээр дурьдсан шалтгаануудаас гадна хөгжиж буй орнууд дахь нийгмийн хамгааллын бусад тогтолцоо нь хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл байдлыг харгалзаж үзээгүй байдаг бөгөөд харгалзаж үзсэн цөөн хэдэн тогтолцоо нь гол төлөв хамралтын хүрээ багатай байдаг. Эдгээр орнуудын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь хөдөлмөрийн харилцаанд суурилсан нийгмийн даатгалын тогтолцоо,

Зорилтот бүлэгт үзүүлэх нийгмийн халамжийг нийгмийн тодорхой бүлгүүдэд тодорхой нөхцлийн дагуу олгоно. Санхүүгийн хязгаарлагдмал байдлаас шалтгаалан зарим тохиолдолд хамрагдах ёстой иргэд хамрагдаж чадахгүй байж болно.

Зарим тохиолдолд хөдөлмөрийн болон нийгмийн хамгааллын тухай хуулиуд нь цөөн тооны ажилчидтай аж ахуйн нэгж, байгууллагуудыг хамарч чаддаггүй.

6 Энэ тохиолдолд амьдралын давтамжийн эрсдэл нь (өндөр нас, жирэмсэн гэх мэт) ажлын (ажилгүйдэл, ажлын байран дахь осол гэмтэл гэх мэт) эрсдэлээс илүүтэй байна.

Ихэнх орнуудад нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь хөдөлмөр эрхлэлтэнд суурилсан эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоо болон бусад хуульд заасан тогтолцооноос бүрдэх бөгөөд албан бус салбарт ажиллаж байгаа иргэд, бизнес эрхлэгчдийг төдийлөн хамардаггүй.

хуулиар олгогдох нийгмийн халамжийн тогтолцооноос бүрдэж байгаа бөгөөд үүнд албан бус салбарт ажиллагсад, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хамрагдаж чадахгүй байна. Түүнчлэн албан салбарын хувьд нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдалт хангалтгүй байгаа хэдий ч албан бус салбарт ажиллагсад хамгийн их хувиар нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж чадахгүй байна. Нийгмийн хамгааллын хүртээмж бага байгаа нь эрсдэлтэй шууд холбоотой. Албан бус салбарт ажиллаж байгаа иргэд, ялангуяа эмэгтэйчүүд аюултай ажил үйлчилгээ эрхэлдэг бөгөөд тэдний ажлын нөхцөл хүнд байдаг. Ажлын байран дахь эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь албан бус төдийлөн салбарт хүрдэггүй. Албан бус салбарт ажиллаж буй иргэд дийлэнх нь ядуу байдаг тул тэдний хоолны чанар, цэвэр усны хүртээмж хангалтгүй, цэвэр бохир усны байгууламж байхгүй, боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх боломжгүй, найдвартай орон сууцгүй байдаг тул эдгээр нь тэдний хувьд эрсдэл авчрах нөхцлүүд болдог. Өндөр эрсдэлтэй ажил, нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж чадахгүй байгаа нь албан бус салбарт ажиллагсдын эмзэг байдлыг нэмэгдүүлдэг.

Зарим орнуудад нийгмийн даатгалын үйл ажиллагаа тогтмол биш, заавал төлөх шимтгэлийг авч чаддаггүй, иргэд нийгмийн даатгалын тогтолцоонд үл итгэх зэргээс шалтгаалан нийгмийн даатгалын хамрах хүрээ хязгаарлагдмал байдаг.

Зарим орнуудад нийгмийн даатгалын үйл ажиллагаа тогтмол биш, заавал төлөх шимтгэлийг авч чаддаггүй, иргэд нийгмийн даатгалын тогтолцоонд үл итгэх зэргээс шалтгаалан нийгмийн даатгалын хамрах хүрээ хязгаарлагдмал байдаг гэдгийг тэмдэглэн хэлэх нь зүйтэй. Нийгмийн даатгалын тогтолцоог буруу тодорхойлох, буруу хэрэгжүүлэх зэрэг нь албан бус салбарыг өргөжүүлэх нэг гол хүчин зүйл болдог. Тиймээс албан бус салбарыг албан салбарт шилжүүлэх, нийгмийн даатгалын хүрээг өргөжүүлэх цогц бодлогын нэг чухал хэсэг нь нийгмийн даатгалын тогтолцооны үр ашгийг дээшлүүлж, сайн засаглалыг бий болгох явдал юм.

Нийгмийн даатгалын хүрээг албан бус салбарт өргөжүүлснээр албан бус эдийн засгийг албан хэлбэрт шилжүүлэх, ядуурлыг бууруулах нэг том алхам болж чадах бөгөөд үндэсний орлого багатай ядуу буурай орнуудын хувьд ч хэрэгжүүлж болох юм гэдгийг доорх жишээнүүдээс харж болно.

ШИНЭ ХАНДЛАГА, САЙН ТУРШЛАГА

- Хүний эрхэд суурилсан хандлага
- Олон талт онцлог байдлыг тусгах
- Хөдөлмөр эрхлэлтэнд суурилсан нийгмийн даатгалын хамралтыг өргөжүүлэх
- Эрүүл мэндийн даатгалыг үндэсний хэмжээнд бий болгох
- Татвараар санхүүждэг хуримтлалын бус тогтолцоог бий болгох
- Нийгмийн хамгааллын үндэсний нэгдсэн стратегийн хүрээнд хэд хэдэн төрлийн арга хэмжээг нэгтгэх

Хүний эрхэд суурилсан арга. Хүний эрхийн түгээмэл тунхагийн 22-р бүлэгт “Хүн бүр нийгмийн нэгэн гишүүний хувьд нийгмийн хамгаалалд багтах эрхтэй” гэж заасны дагуу нийгмийн хамгаалал бол хүний суурь эрх юм. Энэ нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хүн бүрт хүргэх тухай хуульчилсан нэн тэргүүний заалт юм.

Түүнчлэн, нийгмийн хамгаалал бол ядуурлыг бууруулах, нийгмээс гадуурхагдах байдлыг арилгах, нийгмийн нягтралыг дэмжихэд чиглэсэн гол арга хэрэгсэл юм. Нийгмийн хамгааллыг сайжруулснаар эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний хүртээмж нэмэгдэж, бүтээмжтэй хөдөлмөр эрхлэх боломж нээгдэн хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах, нийгмийн ядуу эмзэг бүлгийн хөдөлмөрийн зах зээл дэх оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг давуу талтайг хөгжиж буй орнуудын жишээ, туршлагаас харж болно.⁷ Улс орны хөгжлийн хөтөлбөрт нийгмийн хамгааллын тогтолцоо ихээхэн чухал үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд үүнийг илүүтэй ойлгосон хөгжиж буй орнууд нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж чадахгүй байгаа албан бус салбар болон нийгмийн бусад бүлгүүдэд үйлчилгээг чиглүүлж байна. Улс орнуудын энэхүү санаачлага чармайлт сайшаалтай хэдий ч яаравчлах шаардлага тулгарч байна. Албан бус салбараас албан салбарт шилжих нь зохистой ажлын байрны хомсдолыг бууруулах, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өргөжүүлэх гол арга хэрэгсэл болж чадна.

Олон талт онцлог байдлыг тусгах. Албан бус салбарт

Нийгмийн хамгаалал нь хүний суурь эрх төдийгүй, ядуурлыг бууруулах, нийгмээс гадуурхагдах байдлыг арилгах, нийгмийн нягтралыг дэмжих, эдийн засгийн бүтээмжийг нэмэгдүүлж чадах гол арга хэрэгсэл юм.

⁷ Дэлгэрэнгүй мэдээлэл авахыг хүсвэл ашигласан материал хэсэгт оруулсан жагсаалтыг харна уу: ILO 2010 Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium; Barrientos, A. and Scott J. 2008; Social transfers and Growth: A Review. BWPI Working paper; Briere, B and Rawlings L. 2006 Examining Conditional Cash Transfer Programs: A role for increased social inclusion? World Bank; Tabatabai, H. 2006 Eliminating Child Labour: the promise of conditional cash transfers, ILO; Williams, M. 2006 The Social and Economic impacts of South Africa's Child Support Grant; Posel et.al. 2004 Labour Migration and Households: a reconsideration of the effects of the social pension on labour supply in South Africa; Medeiros, M. et.al. 2008 Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil, IPC.

Нийгмийн даатгалын шимтгэл, хэмжээ, үйл ажиллагаа зэрэг нь албан бус салбарт ажиллагчдын онцлогт тохирсон байх шаардлагатай.

өөр өөр шинж чанар бүхий иргэд ажилладаг. Тухайлбал, орлого (орлогын түвшин, тогтмол байдал, улирлын чанартай эсэх), хөдөлмөр эрхлэлтийн статус (ажил олгогч, ажилтан, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч, цагийн ажилчин гэх мэт), салбар (худалдаа, хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн салбар гэх мэт), хэрэгцээ гэх мэт. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өөр өөр шинж чанар бүхий дээрх иргэдэд хүргэхдээ үндэсний онцлог, хувийн хэрэгцээнд тохирсон, өвөрмөц шинж байдлыг нь харгалзан үзсэн хэд хэдэн арга хэрэгслийг (харилцан уялдаатайгаар) хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өргөжүүлэх зарим нэг арга хэлбэрээс дор жишээ болгон товч дурьдлаа. Эдгээр нь ямар нэгэн сонголт бүхий бодлогууд биш, харин бие биеэ дэмжсэн шинж чанартай бодлогууд юм.

Өвөрмөц олон шинж бүхий албан бус салбарт ажиллаж буй иргэдийг нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамруулахад хэд хэдэн (харилцан уялдаа бүхий) аргуудыг хэрэглэх шаардлагатай.

Хөдөлмөр эрхлэлтэнд суурилсан нийгмийн даатгалын тогтолцооны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нь. Нийгмийн даатгалын тогтолцоог анх албан ёсны цалинтай ажил эрхэлж буй хүмүүст зориулан гаргасан боловч эрх бүхий байгууллагуудаас энэхүү тогтолцоог сүүлийн үед олон хэлбэрээр ашиглахыг оролдож байна. Нийгмийн даатгалын тогтолцоо нь жижиг аж ахуйн нэгжүүд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч гэх мэт шинэ бүлгүүдийг хамран өргөжиж байгаа боловч цөөн хэдэн орныг эс тооцвол хөдөлмөр эрхэлж байгаа бусад бүлгүүдэд төдийлөн хүрч чадахгүй байна.

Тэтгэврийн хэмжээ, даатгалын шимтгэл, даатгалын тогтолцоог албан бус салбарт ажиллаж буй зарим иргэдийн онцлогт нийцүүлсэн нийгмийн даатгалын тогтолцооны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх хүчин чармайлт нь амжилт олсоор байна. Үүнд дараахь онцлог байдлуудыг авч үзэж болно:

- Даатгуулагчийн хэрэгцээ, шимтгэл төлөх бололцоо байдлаас нь шалтгаалж уг иргэнд ямар даатгалд хамрагдах сонголтыг өгөх;
- Орлогын хэлбэлзэл, эсвэл улирлын байдлаас хамааран даатгалын шимтгэлийг уян хатан байдлаар авах (тухайлбал, хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллагсад);
- Орлого тодорхойлох боломжгүй ажиллагсад, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд даатгалын шимтгэлийг тооцох тусгай арга хэлбэр, механизмыг ашиглах (тухайлбал, эрхэлж буй ажил, бизнесийн хэмжээ, тариалсан талбай зэргээс хамааран бөөнд нь төлбөр хийх, эсвэл хуримтлал үүсгэх); татвар төлөхтэй холбоотой бүртгэл
- Бүртгэлийн хураамжийг бууруулах, шимтгэл төлөгч жижиг байгууллагуудад татварт бүртгүүлэх, татвараа төлөхтэй холбоотой “хялбаршуулсан

тогтолцоог” санал болгох.

Өмнөд Африк улсад 2003 онд гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг ажилгүйдлийн даатгалын санд хамруулжээ. Даатгалын сан нь ажилгүйдэл, жирэмсний болон хүүхэд өргөж авсны тэтгэмжийг олгох бөгөөд өвдөх, нас барах тохиолдолд тэтгэмж олгохоор заасан. Үүнд гэрийн үйлчлэгч, цэцэрлэгч, хувийн жолооч, асрагч гэх мэт гэрийн үйлчилгээний ажилд хамаардаг бүх иргэд хамрагдсан.

Ажил олгогч нь ажилчдаа бүртгүүлэх ёстой бөгөөд заавал шимтгэл төлнө. Хэрвээ хуулинд заасан үүргээ биелүүлэхгүй бол холбогдох шийтгэлийг ногдуулна. Ажил олгогч нь тухайн ажилчны сарын цалингийн 2%-тай тэнцэх хэмжээний мөнгийг санд оруулах үүрэгтэй бөгөөд ажилчин, ажил олгогч тус бүр нэг нэг хувийг төлнө. Ажилгүйдлийн даатгалын сан нь хялбаршуулсан бүртгэлийн тогтолцоотой, ажил олгогч, ажилтанд хүндрэл учруулахгүйгээр интернэтээр бүртгэл хийх боломжтой. 2003-2008 оны хооронд 633,000 гэрийн үйлчилгээний ажилчид тус санд бүртгүүлж 556,000 ажил олгогч нийт 395 сая ранд төвлөрүүлсэн байна. 2008 он гэхэд түр ажилгүй болсон нийт 324,000 иргэн нийгмийн хамгааллын тэтгэмж авсан бөгөөд тэдгээрийн ихэнх нь эмэгтэйчүүд байна.

Албан бус салбарт ажиллагсдыг нийгмийн даатгалын тогтолцоонд бүртгэх, шимтгэлийг хурааж авах шинэ арга – Уругвай улсын Монотрибютер

Монотрибютер бол нийгмийн даатгалын шимтгэл хурааж авах нэг арга бөгөөд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, жижиг татвар төлөгчдөд зориулсан тогтолцоо юм. Энэ нь нийгмийн даатгалын шимтгэлийг хурааж авах арга бөгөөд эргэлтийн хөрөнгө багатай, үйл ажиллагааны цар хүрээ бага хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан татвар хэлбэрээр хэрэгждэг тогтолцоо юм.

Энэ нь албан бус салбарыг нийгмийн даатгалын тогтолцоонд хамруулах чухал арга хэмжээ юм. Монотрибютор бүлэгт багтсан жижиг бизнес эрхлэгчид нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд шимтгэл төлөхийн оронд “Монотрибюто” гэж нэрлэгдэх татвар төлөх үү, эсвэл ердийн журмаар орлогын татвар төлөх үү гэсэн хоёр сонголтоос нэгийг нь сонгоно. Монотрибюто шугамаар төлсөн татварын тодорхой хувийг татварын газраас шууд нийгмийн даатгалын санд шилжүүлнэ. Ингэхдээ уг хөрөнгөнөөс ажилгүйдлийн тэтгэмжийг олгохгүй.

Монотрибюто тогтолцоонд татварын шинэчлэл хийхдээ уг тогтолцоонд хамрагдах компаниудад тавигдах шаардлагыг цөөлжээ. Тухайлбал, компанийн байршил, эрхэлж буй үйл ажиллагааны төрөл (үйл ажиллагааны төрлийг нэмэгдүүлсэн), компанийн төрөл (тогтолцоог бүртгэлгүй компаниудын хувьд өргөтгөсөн), худалдаа хийх нөхцөл (зээлээр худалдаа хийж байгаа компаниудыг оруулахаар болсон), борлуулалтын хэмжээ зэргийг өөрчлөн нэмэгдүүлсэн бөгөөд зөвхөн эцсийн хэрэглэгчдэд бараагаа борлуулдаг компаниуд төдийгүй өөр бусад компаниуд,

засгийн газарт бараагаа борлуулдаг компаниудыг хамруулахаар шийдвэрлэсэн.

Шинэ хууль батлагдсаны (2007 оны 6 сар) дараах 3 жил орчмын хугацаанд энэ тогтолцоонд хамрагдаж буй компани, хувь хүмүүсийн тоо гурав дахин нэмэгдсэн. Шимтгэлийг хэрхэн хураах болон санхүүжилтийн механизмыг хэдий чинээ уян хатан байлгаж чадна, төдий хэмжээгээр эерэг үр дүнд хүрнэ. Энэхүү тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд нийгмийн даатгалын газар болон татварын байгууллага хамтран ажиллаж байна.

Гана, Руанда, Филиппин улсуудад бүх нийтийг хамарсан үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоог хэрэгжүүлж эхлээд байна.

Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоог бүрдүүлэх.

Чанартай эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийг баталгаажуулах, өвдсөн үед санхүүгийн баталгааг хангах зэргээр нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах нь хүний эрхийг хангаж, эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чухал үүргийг гүйцэтгэнэ. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх нь хүн бүрийн үндсэн эрх бөгөөд хөдөлмөрийн бүтээмж, өсөлтийг нэмэгдүүлэх чухал хүчин зүйл болохыг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн билээ. Эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүртэх эрхийн баталгаа нь ямар ч тохиолдолд ядуу, эмзэг бүлгийнхний хувьд хамгийн нэн тэргүүний баталгаа юм. Ядуу байхаас гадна эрүүл мэндийн хувьд доройтвол нөхцөл байдал улам хүндрэх бөгөөд энэ нь дэлхий даяар жил бүр сая сая хүнд тохиолдож байна. Нийгмийн эрүүл мэндийн хамгааллыг эрүүл мэндийн салбарыг сайжруулах, эрүүл мэндийн чанартай үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн бодлого, шинэчлэлийн нэг чухал хэсэг гэж үзэх болжээ.

Татварт суурилсан бүх нийтийг хамарсан “сонгодог” эрүүл мэндийн тогтолцоо нь нилээд түгээмэл бөгөөд Гана, Руанда, Филиппин зэрэг хэд хэдэн орнуудад үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоог бүх нийтийг хамарсан нилээд сайн үйлчилгээтэй байхаар тогтоожээ.⁸ Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоог тодорхойлох, түүнийг хэрэгжүүлэх ажил нь зохион байгуулалт, институци, санхүүгийн түвшинд нилээд бэрхшээлтэй тулгардаг. Аливаа тогтолцооны амжилт нь эрүүл мэндийн чанартай үйлчилгээг бий болгож чадахаас ихээхэн хамаардаг. Эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцооны үр дүнтэй, тогтвортой эсэхийг дүгнэхэд эрт бөгөөд бэрхшээл тулгарч байгаа хэдий ч зарим нэг нааштай үр дүн гарч байна. Зарим улс орнууд эрэлт талаасаа санхүүждэг бусад тогтолцоог даатгалаас авч буй төлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, даатгалын тогтолцооны үр дүнг дээшлүүлэх, эрүүл мэндийн тогтолцоог сайжруулах зорилгоор ашиглаж байна. Эдгээр тогтолцоонуудын нэг жишээ бол Уганда

⁸ Үндэсний эрүүл мэндийн даатгал нь даатгалын нэг хэлбэр бөгөөд төлбөрийн чадвартай хэсгийн шимтгэл болон татварт суурилсан байдлаар санхүүждэг байна.

зэрэг зарим улсуудад хэрэгжүүлж буй нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн ваучер юм.⁹ Санхүүгийн тогтолцооны хүрээнд санд хуримтлал үүсгэх, үйлчилгээ худалдаж авах асуудлаар олон сонголтууд байж болох бөгөөд энэ нь тогтолцоог олон төрөл байдал, сонголттой болгоход чиглэдэг.¹⁰

Гана улсын¹¹ Үндэсний Эрүүл Мэндийн Даатгалын тогтолцоо нь бүх нийтийг хамарсан бөгөөд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлсэн тохиолдолд үйлчлүүлэгч бэлэн мөнгө төлөхгүйгээр бүх төлбөрийг даатгалын сангаас төлдөг. Засгийн газраас олон нийтэд суурилсан Дүүрэг дундын эрүүл мэндийн даатгалын санд Ядуурлыг бууруулах стратегийн нэг хэсэг болгон санхүүгийн дэмжлэгийг шууд үзүүлдэг бөгөөд энэхүү санд тулгуурлан эрүүл мэндийн даатгалын үндэсний системийг бүрдүүлж байна. Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын санд төлөх хувь хэмжээ нь тухайн даатгалд хамрагдсан иргэний төлбөрийн чадварт суурилна. Олон нийтийн нийгмийн даатгалын хороод нь тухайн харъяа нутагт амьдарч буй иргэдийг нэн ядуу, ядуу, дундаж, баян гэсэн нийгмийн дөрвөн бүлэгт хувааж тэдний төлөх шимтгэлийн хувь хэмжээг бүлэг тус бүрээр тогтооно. Нэн ядуу бүлэг¹² буюу ядуучууд, 70-аас дээш насныхныг нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс чөлөөлнө. Албан бус салбарт ажиллагсад нь амьдарч буй тухайн дүүргээс хамаарч өөр өөр шимтгэл төлөх бөгөөд дунджаар ₵72,000 байна (ойролцоогоор US\$5). Харин албан салбарт ажиллаж байгаа иргэдийн хувьд сарын орлогоос эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлд 2.5 хувийг суутгана. Ингэснээр албан салбарт ажиллаж буй иргэд Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоонд бүрэн хамрагдах боловч Дүүрэг дундын эрүүл мэндийн даатгалын газарт бүртгүүлэх шаардлагатай. Түүнчлэн Засгийн газраас Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн санхүүжилтийг дэмжих зорилгоор 2.5 хувийн худалдааны татварыг Үндэсний нийгмийн даатгалын санд хуримтлуулахаар шийдсэн. Даатгалын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх үүднээс даатгуулагчийн үр хүүхэд, тэдний 18-аас доош насны асран хамгаалуулагч нарыг хамруулахаар заажээ. Аккра хотноо байрлах Гана улсын Үндэсний эрүүл

9 Жирэмсний хяналтын үед эмчийн үзлэгт орохын тулд үзлэгийн төлбөр, бусад шууд бус зардал (тээврийн хөлс) зэргийг төлөх шаардлагатай болдог учраас энэ үйлчилгээ нь өөр олон хүмүүсийн хувьд хүртэх боломжгүй байна. Жирэмсний хяналт нь ядуу өрхүүдийн хувьд үнэтэй төдийгүй орлого хуваарилалтанд төдийлөн тэргүүлэх байр суурийг эзлэхгүй. Эрүүл мэндийн үйлчилгээг авахад байнга санхүүгийн бэрхшээл тулгарч байдаг учраас ядуу эмэгтэйчүүд, тэдний гэр бүл гол төлөв шаардлагатай байгаа эрүүл мэндийн үзлэгт хамрагдаж чаддаггүй.

10 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: ILO 2008 Social health protection: An ILO strategy towards universal access to healthcare?.

11 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: ILO 2009 Extending social security to all: A review of challenges, present practices and strategic options.

12 Эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоо жинхэнэ ядуу иргэнийг “ажилгүй бөгөөд амьдрахын тулд тодорхой дэмжлэг, тусламжийг тогтмол авч байдаг насанд хүрсэн хүн” гэж тодорхойлсон байна.” (Гана улсын Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоо ном, 6; Гана улсын Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын газар Ghana National Health Insurance Council, 2007).

мэндийн даатгалын газрын тоо мэдээнээс үзвэл 2008 онд нийт 12.5 сая Гана иргэд буюу нийт 20.4 сая хүн амын 61 хувь нь үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоонд хамрагдсан байна.¹³

Эрүүл мэндийн бичил даагалын тогтолцоог хэрэгжүүлснээр нийгмийн даатгалд хамрагдаж чадахгүй байгаа хүн амыг даатгалд хамруулж чадсан.

Руанда улсад эрүүл мэндийн даатгалын тухай үндэсний бодлого анх 2004 онд хэрэгжиж эхэлсэн. 30 дүүргийн эрүүл мэндийн байгууллагыг хамарсан, эрүүл мэндийн төвүүдэд нийт 403 салбар бүхий Дундын эрүүл мэндийн байгууллагыг байгуулсан. 2006 онд Засгийн газраас бүх нийтийг хамарсан заавал даатгуулах эрүүл мэндийн даатгалын бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Дундын эрүүл мэндийн байгууллагын гишүүнчлэл сүүлийн 5 жилийн дотор эрс нэмэгдсэн, тухайлбал, 2003 онд 7% байсан бол 2004 онд 27%, 2005 онд 44.1%, 2006 онд 73%, улмаар 2008 оны 6 сар гэхэд 85%-д хүрсэн.

Эрүүл мэндийн төвд анхан шатны эмнэлгийн үйлчилгээ авч буй иргэний жилийн даатгалын төлбөр нь 2007 оны 1 сарын байдлаар 1000 Руанда франк бөгөөд эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлсний төлбөрт нэг удаа 200 Руанда франк төлдөг. Энэхүү анхан шатны эмнэлгийн үйлчилгээнээс гадна эмнэлэгт хэвтэж эмчлүүлэх тохиолдолд даатгалаас төлбөрийг даах заалттай. Энэ тохиолдолд дүүргийн болон үндэсний эрсдэлийн сангаас 1000 Руанда франктай тэнцэх төлбөрийг даатгуулагчийн өмнөөс төлнө. Дүүргийн болон тухайн эмнэлгийн үйлчилгээний төлбөрийн 10 хувийг даатгуулагч төлөх шаардлагатай. Дүүргийн эрсдэлийн сан нь үндэсний эрсдэлийн сангаас хуваарилсан хөрөнгө, даатгуулагч бүрээс анхан шатны эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн 1000 Руанда франкын 10%, түүнчлэн бусад хандивлагч байгууллагуудын хөрөнгөөс бүрддэг. Үндэсний эрсдэлийн сан буюу “Эв нэгдлийн сан” нь Төрөөс төлсөн шимтгэл, хандивлагч байгууллагуудын хандив, түүнчлэн төрийн болон хувийн салбарт ажиллаж буй ажиллагсдын төлсөн шимтгэлээс бүрдэнэ. Шимтгэлд төлж буй 1000 Руанда франк нь эрүүл мэндийн үйлчилгээний бодит зардалтай харьцуулахад харьцангуй бага боловч нэн ядуу байдалд аж төрж буй олон мянган Руанда иргэд шимтгэл төлөх чадваргүй байна. ДОХ, Сүрьеэ, Хумхаа өвчинтэй тэмцэх Глобал сан, бусад төрийн бус байгууллагууд (тухайлбал, Улаан загалмай, Оксфам, Каритас), Засгийн газрын хөтөлбөрүүд (тухайлбал, FARG) нь нэн ядуу амьдарч буй Руандачууд, өнчин хүүхдүүд, ХДХВ/ДОХ-ын халдвартай хүмүүсийн эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг төлж байна.¹⁴

13 Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоо 2009. Үйл ажиллагааны тайлан, 2008 оны 12 сарын 31-ний байдлаар (Аккра хот).

14 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: GESS вэбсайтаас авна уу. хаяг: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

Бичил даатгалын тогтолцоог дэмжих нь. Бичил даатгалын тогтолцоо нь сүүлийн арван жилийн турш Өмнөд Ази, Африкийн орнуудад нилээн түгээмэл дэлгэрч буй даатгалын тогтолцоо бөгөөд эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоог өргөжүүлэхэд голчлон чиглэдэг. Энэ төрлийн тогтолцоонууд нь гол төлөв иргэний нийгмийн байгууллагуудын санаачлагатайгаар үүсч олон төрлийн байгууллагуудаар дамжин хэрэгждэг. Эрүүл мэндийн бичил даатгал нь эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдаж чадахгүй байгаа иргэдэд чиглэж, нэмэлт хөрөнгө босгох, иргэний нийгэм, нийгэм-мэргэжлийн холбоод, ялангуяа эмэгтэйчүүдийг чадавхижуулахад тодорхой хувь нэмрээ оруулж байна. Гэхдээ, бичил даатгалын тогтолцоо нь бие дааж, өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх тохиолдолд даатгалд хамрагдаж чадаагүй нийгмийн бүлгүүдэд хүрч ажиллах байдал нь тогтвортой байдал, үр дүн талаасаа хязгаарлагдмал байдаг. Ийм бичил даатгалын тогтолцоог үндэсний болон нийгмийн даатгалын тогтолцоотой холбох нь илүү үр дүнтэй бөгөөд үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцооны үр дүн, шударга байдалд илүү нөлөө үзүүлнэ.

Татвараар санхүүждэг, шимтгэл төлдөггүй тогтолцоо. Энэ нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өргөжүүлэхэд орлогын баталгаат байдлыг хангах талаас нилээд боломжийн гэж үнэлэгдэж буй арга юм. Шимтгэлд бус татварт суурилсан тогтолцоо, бэлэн мөнгө тараах хэд хэдэн арга, хэлбэр байдаг.:

- Бүх нийтийг хамарсан өндөр насны тэтгэвэр олгох;
- Хүүхэдтэй гэр бүлүүдэд хүүхдээ сургуульд явуулах, эсвэл эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгт хүүхдээ хамруулах гэх мэт нөхцөлт мөнгөн тусламж олгох;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, өнчин болон эмзэг бүлгийн хүмүүст чиглэсэн тусламж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээний зорилтот хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх.

Сүүлийн арван жилийн хугацаанд, хөгжиж буй 30 орчим улс энэхүү тогтолцоог хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Бразил улсын *Болса Фамилиа* хөтөлбөр, Энэтхэг улсын *Хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн баталгааны үндэсний тогтолцоо*нд хэдэн арван сая хүмүүс хамрагдаж байна.

Болса Фамилиа (Бразил) – Нөхцөлт мөнгөн тусламжийн тогтолцоо

Бразил улсад өмнө нь хэрэгжиж байсан бэлэн мөнгөний тусламж үзүүлдэг дөрвөн хөтөлбөрийг нэгтгэсэн Болса Фамилиа (гэр бүлийн тусламж) хөтөлбөрийг 2003 оноос эхлэн хэрэгжүүлсэн. Энэ нь дэлхий дээрх хамгийн том нөхцөлт мөнгөн тусламжийн хөтөлбөр юм. 2008 онд 11.35 сая гэр бүл (47 сая хүн) энэхүү хөтөлбөрт хамрагдсан нь Бразил улсын хүн амын ¼-тэй тэнцэж байна. 2008 оны төсөв нь 5.5 тэрбум ам.доллар болж тус улсын ДНБ-ийн 0.3-тай тэнцсэн. 2009 оны төгсгөл гэхэд

тус хөтөлбөрт 12.4 сая гэр бүлийг хамруулахаар төлөвлөж байна.

Хөтөлбөрийн гол зорилго нь:

Нэн ядуу гэр бүлд орлогын доод хэмжээг олгосноор ядуурал, тэгш бус байдлыг арилгах;

(b) Нөхцөлт мөнгөн тусламжийг олгосноор үе дамжсан ядуурлаас сэргийлэх, хүний хөгжлийн тодорхой шаардлагуудыг хангах (сургуульд сурах, вакцинд хамрагдах, жирэмсний хяналтанд орох зэрэг) зэрэг болно.

Тус хөтөлбөр нь Бразил улсын нийгмийн хамгааллын бодлогын нэгэн чухал хэсэг бөгөөд үүнд хоол хүнсний аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн (сэтгэл зүйн болон нийгмийн) үйлчилгээ үзүүлэх, мөнгөн тусламж, нийгмийн үндсэн үйлчилгээ багтана. Түүнчлэн, хөтөлбөрт хамрагдаж буй өрх бүлийн гишүүдэд мэргэжлийн боловсрол олгох, хөдөлмөрт бэлтгэх Плансек хөтөлбөрийг саяхнаас эхлээд байна. Одоогоор 211 930 хүн энэ хөтөлбөрт хамрагдаад байна.

Зөвхөн ядуу өрхүүд сард үндсэн тэтгэмж болох 62 рийл (Бразил рийл) авдаг бөгөөд тухайн өрхийн орлого, өрхийн бүтцээс хамаараад өөр өөр байж болно. “Хосолмол аргаар, тухайлбал, гэр бүлийн нэг хүнд ногдох орлого, амьдарч буй газар” зэргийг ашиглан тэтгэмжийн зорилтот бүлгийг тодорхойлж болно. Газар зүйн байрлалын үүднээс улсын болон орон нутгийн гэсэн 2 төвшинд зорилтот бүлгийг тодорхойлдог. Хөтөлбөрт хамрагдаж буй өрхүүд дараах гурван нөхцлийг хангах шаардлагатай:

(i) Төрөхийн өмнөх болон төрсний дараах хяналтанд багтсан байх;

(ii) 0-7 насны хүүхдийн хооллолт, вакцинд хамрагдсан байх;

(iii) 6-15 насны хүүхдүүдийн дор хаяж 85%, 16-17 насны залуучуудын 75% нь сургуульд хамрагдсан байх ёстой.

Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах хөтөлбөртэй холбоотойгоор уг хөтөлбөрт өөрчлөлт оруулсан. Үүнтэй уялдан ойролцоогоор 450,000 гэр бүл хөтөлбөрт хамрагдаж, 2008 оны байдлаар 875000 иргэн үр дүн хүртээд байна. Сургуульд хамрагдаж буй байдлыг хөтөлбөрийн хүрээнд нарийн хянасан. Хөтөлбөрийн дагуу тавьж байгаа нөхцлийг шийтгэл бус харин эмзэг байдлын үзүүлэлт гэж ойлгож болох бөгөөд нэг талаас нийгмийн үйлчилгээг сурталчилж, тухайн үйлчилгээг хэрхэн ашиглах талаарх ойлголтыг гэр бүлүүдэд түгээж буй хэрэг юм.

Болса Фамилиа хөтөлбөр нь зорилтот бүлгүүдийг хамарж чадсан бөгөөд иргэд өндөр хувьтай хамрагдаж байна. Тус хөтөлбөрийн орлогын 80 хувь нь ядуурлын шугамын (хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний тал) доор амьдарч буй гэр бүлд очиж байна.

Эх сурвалж: Lindert et al 2007; Soares et al, 2006; Soares et al 2007; Ananias de Sousa, 2009, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2009. Нөхцөлт мөнгөн тусламж: Болса Фамилиа жишээ.

ОУХБ-ын Удирдахзөвлөлд тавьсан илтгэл, Женев хот, Швейцарь улс

Энэтхэг улсын Хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн баталгааны үндэсний тогтолцоо

Энэтхэг улсын Хөдөөний хөдөлмөр эрхлэлтийн баталгааны үндэсний тогтолцоог 2005 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн. Хөтөлбөрийн хүрээнд хөдөөгийн өрх бүл жилдээ

дор хаяж 100 өдөр ур чадвар шаардахгүй ажил хийх эрхтэй ба үүнээс дор хаяж гуравны нэгт эмэгтэйчүүд ажиллах шаардлагатай. Хөтөлбөр нь газар, усны нөөцийн менежмент, зам тавих зэрэг дэд бүтцийн төслүүдийн хүрээнд хамтран ажиллаж 2006-2007 онд нийт 511,335 төслийг хэрэгжүүлсэн. Хуулийн дагуу, төсөлд ажиллаж буй иргэдийн цалин нь тухайн бүс нутаг дахь хөдөө аж ахуйн салбарын ур чадваргүй ажилчдын цалингийн доод хэмжээнээс багагүй буюу өдрийн цалингийн доод хэмжээ 60 рупигээс багагүй байна. Хэрвээ өгөгдсөн хугацаанд ажлаар хангаж чадахгүй бол хөтөлбөрт хамрагдахаар өргөдөл гаргасан хүмүүст ажилгүйдлийн тэтгэмж олгоно.

Хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн тогтолцоо нь бүх нийтийг хамарсан тогтолцоо юм. Амьдрал дээр энэхүү хөтөлбөр нь эрэлтэд суурилсан, тухайн иргэн хэрэгцээгээ өөрөө тодорхойлсон хөтөлбөр юм. Энэтхэгийн засаг захиргааны бие даасан (төвлөрсөн бус) нэгж болох Панчаят Раж Институциуд нь Хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн тогтолцоог төлөвлөж, хэрэгжүүлдэг гол байгууллага юм. Хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн тогтолцооны ил тод байдал, хариуцлага, шийтгэл, гомдол, нөхөн төлбөр, нийгмийн аудит зэргийг хуульд тусгаж, Парламентаар баталгаажуулснаар хөдөлмөр эрхлэлтийг баталгаажуулсан өмнөх хөтөлбөрүүдээс ялгаатай.

Хөдөөгийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөрийн тухай хууль нь муж хоорондын хөдөлмөрийн шилжих хөдөлгөөнийг бууруулах, хөдөө орон нутагт хөрөнгө босгох, эмэгтэйчүүдийн бие даан орлого олох боломжийг нэмэгдүүлэх замаар дэмжих, орон нутгийн эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, улмаар улс орны эдийн засгийн хөгжилд нөлөөлөх байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэнэ. 2008-2009 онд хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээнд хамрагдсан өрхийн тоо 45 саяас давсан бөгөөд нэг өрхөд дунджаар дор хаяж 47 ажлын өдөр ногдож байна. 2006-2007 оны санхүүгийн жилд улсын төсвөөс уг хөтөлбөрт хуваарилсан хөрөнгө нь ДНБ-ийн 0.3 хувийг эзэлж байна. Төслийн нийт зардлын 60 хувь нь ур чадваргүй ажилчдын цалинд зарцуулагдсан бөгөөд үлдэх 40 хувь нь ур чадвартай болон хагас ур чадвартай ажилчдын цалин, бусад тогтолцоонд шаардлагатай материалын зардалд зарцуулагддаг.

Эх сурвалж: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage. Extending Social Security to All: A review of challenges, present practice and strategic options. 2-4 September 2009. ILO Geneva.

Ashok K. Pankaj. 2008. The National Rural Employment Guarantee Act. Guaranteeing the Right to Livelihood. India Social Development Report. Oxford.

Шимтгэлд суурилаагүй тогтолцооны нэг болох нийгмийн халамжийн хөтөлбөр нь дэлхий нийтийн хэмжээнд нилээд чухалд тооцогдож байна. Ялангуяа хөтөлбөрийн орлого хуваарилах уламжлалт аргаас илүүтэйгээр хөдөлмөрийн зах зээлийн бодлоготой уялдуулж, нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хүний хөгжлийг сайжруулах бодлоготой хослуулах чиглэл баримталж байна. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөр нь нэн ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн үр дүнтэй арга хэмжээ хэдий ч нэн ядуу иргэдэд хүрэх байдал нь хязгаарлагдмал байдаг. Тиймээс бичил санхүүжилт, ур

Нийгмийн тусламж
үйлчилгээний
хөтөлбөрүүд нь
ядуурлыг бууруулах
чухал арга хэмжээний
нэг гэдэг нь харагдаж
байна.

чадварыг хөгжүүлэх, хоршооллыг дэмжих, нийгмийн суурь үйлчилгээнд хамруулах зэрэг хөгжлийн арга хэмжээнд ядуу эмзэг бүлгийн иргэд төдийлөн хамрагдаж чадахгүй байна. Энэ нь тэдгээр иргэд өдөр тутмын амь зогоох асуудалд анхаарлаа хандуулж өөрсдийн нэн тэргүүний хэрэгцээг хангахад бүхий л (цаг хугацааг оруулаад) хүчин зүйлээ зарцуулдаг бөгөөд шууд үр нөлөө нь харагдахгүй, эсвэл үр дүн нь тодорхойгүй зүйлд төдийлөн хугацаа, боломжоо зарцуулдаггүйтэй холбоотой. Нийгмийн халамжийн шинэ хөтөлбөр нь энэхүү бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд чиглэж байгаа бөгөөд мөнгөн тусламжийг аль болох ядуу иргэдийн шууд болон үндсэн хэрэгцээг хангахад зориулж тэдэнд эдийн засаг болон нийгмийн суурь үйлчилгээг хүртэх боломж олгоход хүчтэй дэмжлэг үзүүлж байна.

Нэн ядуучуудад туслах нь: Бангладеш улсын Нэн ядуучуудад туслах хөтөлбөр

Бангладеш улсын БРАК ТББ-аас ядуу зүдүү амьдарч буй иргэдэд чиглэсэн үйл ажиллагаа нь чухал хэдий ч хөдөөгийн ядуучуудад хүрч чадахгүй байна гэж дүгнэж, “Ядуурлыг бууруулахад тулгарч буй бэрхшээлүүд–Нэн ядуучуудад туслах нь” хөтөлбөрийг 2002 онд эхлүүлсэн.

Нэн ядуучуудад туслах хөтөлбөрийн хүрээнд тэдгээр иргэдийг амьжиргаа залгуулах ур чадварт сургаж, эрүүл мэндийн тусламж урамшуулал үзүүлэн чадавхижуулж хөрөнгө болон мөнгөн тусламжинд хамруулсан бөгөөд нийгмийн бусад хөтөлбөрүүдтэй хослуулан хэрэгжүүлсэн. Үүний нэг жишээ нь гэр бүл болон гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулийн талаар зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ юм. Энэ нь ялангуяа, “нэн ядуу” эмэгтэйчүүдэд ихээхэн хамааралтай. Хөтөлбөрийн хүрээнд үзүүлж буй чадавхийг хөгжүүлэх бүх сургалт нь тухайн иргэн цаашид БРАК-ийн жижиг зээлийн хөтөлбөрт хамрагдахад чиглэгддэг.

БРАК-ийн үнэлгээгээр 2005 онд хөтөлбөрт хамрагдсан хүмүүсийн орлого дунджаар “тийм ч ядуу биш” гэсэн ангиллаар 2002 онд хөтөлбөрт хамрагдаж чадаагүй иргэдийн орлогоос илүү гарсан байна. Нөхцөл байдал дээрдсэн ч гэсэн, эдгээр иргэд ядуу хэвээрээ л байна. Харьцангуй богино хугацаанд ийм өөрчлөлт гарч байгаад төдийлөн гайхах зүйлгүй. Хөтөлбөрт хамрагдагчид нь эмзэг байдалтай холбоотой хэд хэдэн (амьжиргаа залгуулах хөрөнгө, хадгаламж, эрүүл мэнд зэрэг) асуудлаар ахиц гаргаж, орлого олж буй өрхийн гишүүн өвдөх гэх мэт амьжиргааны “гамшиг” тохиолдвол илүү бэлтгэлтэй, итгэлтэй байх болсон.

Эх үүсвэр: ILO 2008 Promotion of rural employment for poverty reduction, Report IV, International Labour Conference 97th session 2008 Geneva http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091721.pdf

Дундаж орлоготой орнуудын хувьд шимтгэлд сууриллаагүй хөтөлбөрүүд нилээд түгээмэл харин бага орлоготой орнуудад төдийлөн хэрэгжиж чадахгүй байна. Гэсэн ч, улс орнуудын Засгийн газар, олон улсын байгууллагууд энэхүү тогтолцоог ихээхэн сонирхож байна. Жишээлбэл, халамжийн тэтгэвэрийн тогтолцоог Кейп Верде гэх мэт Африкийн нилээн олон орнуудад авч хэрэглэж байгаа

бөгөөд халамжийн тэтгэврийн хэмжээ, хамрах хүрээг саяхнаас нэмэгдүүлсэн байгаа. 2006 онд Африкийн холбоо, Замби улсын Засгийн газар хамтран зохион байгуулсан хурлаас гаргасан Ливингстоны Уриалганд тивийн хэмжээнд татварт суурилсан мөнгөн тусламжийг нэмэгдүүлэхийг уриалсан байдаг.¹⁵

Үндэсний нийгмийн хамгааллын стратегийг бодлогын арга хэмжээгээр зохицуулах нь¹⁶ Нэг улс орны хувьд бодлогын хэд хэдэн арга хэмжээ байж болох бөгөөд эдгээр нь хүртээмжийн хувьд өөр өөр бүлгүүд, эсвэл өөр өөр онцлог шинж бүхий бүлгүүд рүү чиглэсэн байдаг. Бодлогын өөр арга хэмжээнүүд нь нийгмийн тухайн бүлгийн онцлог шинж, хэрэгцээнд нийцэж байхын зэрэгцээ, тухайн улс орны үндэсний чиг хандлагатай нийцэж байх ёстой. Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 2001 оны 89 дэх удаагийн бага хурлаар “нийгмийн хамгааллын хүртээмжийг өргөжүүлэх зорилготой аливаа бодлого, санаачлага нь нийгмийн хамгааллын үндэсний нэгдсэн стратегийн хүрээнд багтаж байх ёстой”.¹⁷ Нөөц бололцоог бүрэн ашиглах, хүн амын тодорхой бүлгүүдийг орхигдуулахгүй байх, хөдөлмөр эрхлэлтийг албан салбарт шилжүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын тогтолцооны бодлогын уялдаа хамаарал, зохицуулалтыг сайжруулах нь ихэнх хөгжиж буй орнуудын хувьд томоохон асуудал болоод байна.¹⁸

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөгжлийн гараанаас эхлэн хэрэгжүүлж эхлэх нь эдийн засгийн хөгжлийн хувьд чухал үүргийг гүйцэтгэнэ.

Тайланд: Нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах олон талт тогтолцоо

2001 онд Тайланд улс бүх нийтийн эрүүл мэндийн тогтолцоог хийх шийдвэр гаргасан билээ. Энэхүү тогтолцоо нь “Юу Си” нэрээр ихэд алдаршсан. (мөн 30 баатын тогтолцоо гэж нэрлэдэг.) Эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоо, эсвэл Төрийн албан хаагчийн эмнэлгийн даатгалд хамрагдаж чадахгүй байгаа Тайланд улсын иргэн хэн ч болов энэхүү тогтолцоонд хамрагдах эрхтэй бөгөөд харьяа дүүрэгтээ (эрүүл мэндийн төв, дүүргийн эмнэлэг, хөтөлбөрт хамрагдаж байгаа улсын эмнэлгүүд гэх мэт) эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах эрхтэй болно. Урьдчилан сэргийлэх үзлэг болон эмчилгээ үйлчилгээний хүрээнд хувь хүмүүст хувийн болон улсын эмнэлгүүдэд эрүүл мэндийн нарийн мэргэжлийн амбулаторийн болон хэвтэж эмчлүүлэх үйлчилгээг үнэ

15 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: 2009 Бүх хүнийг нийгмийн хамгаалалд: Стратегийн сонголт, өнөөгийн туршлага, тулгарч буй бэрхшээлүүд.

16 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2008 НҮБ-ын ханш 200 оны 1 сарын байдлаар : 1 ам.доллар = 2.3 ранд

17 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2009. Нөхцөлт мөнгөн тусламж: Болса Фамилиа жишээ. ОУХБ-ын Удирдахзөвлөлд тавьсан илтгэл, Женев хот, Швейцарь улс.

18 Түүнчлэн, ядуу өрхүүд 0-15 насны гурав хүртэлх хүүхэд тус бүрээр, 16-17 өсвөр насныхан, эсвэл жирэмсэн эмэгтэй байгаа эсэхээс хамааран нэмэлт мөнгөн тэтгэмжийг авна. Нэн ядуу өрхүүд сарын 182 ранд хүртэлх тусламжийг авна. Хэрвээ тухайн гэр бүлийн орлого сарын 60-120 рандын хооронд хэлбэлзэж байвал тухайн өрхийн хүүхдийн тоо, өсвөр насны хүүхэд болон жирэмсэн эмэгтэй байгаа эсэхээс нь хамааран нэмэлт тэтгэмжийг олгоно. Энэ тэтгэмж сарын 120 ранд хүртэл байж болно. Гэхдээ үүнийг суурь мөнгөн тусламж гэж тооцохгүй. Эх үүсвэр: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2009. www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

төлбөргүй авах, ялангуяа үнэгүй төрөх боломж бүрдэж байна.

2006/2007 оны байдлаар Тайланд улсын нийт хүн амын 98 хувь нь эрүүл мэндийн даатгалд албан ёсоор хамрагдсан байна. Тайландын энэхүү олон талт арга барил нь амжилттай хэрэгжиж харьцангуй богино хугацаанд бараг бүх нийтийг эрүүл мэндийн даатгалд хамруулж чадсан.

Бүх нийтийг хамарсан тогтолцоог хэрэгжүүлснээр эрүүл мэндийн үйлчилгээг нийгмийн хамгийн ядуу хэсэгт хүргэж чадаж байгаа бөгөөд ялангуяа албан бус салбарын ажиллагсад энэхүү тогтолцоог талархан хүлээн авсан билээ. Гэхдээ шийдэх шаардлагатай асуудлууд байна. Тухайлбал, эрүүл мэндийн даатгалын зардлын тодорхой хувийг хүмүүсийн халааснаасаа төлж байгаа мөнгө эзэлсээр байна (2007 онд 28.7% буюу хувийн эрүүл мэндийн зардлын 74.8%-ийг бүрдүүлж байна).

Тайланд улсын эрүүл мэндийн даатгалын гол онцлог нь зорилтот бүлэгт чиглэсэн болон бүх нийтийг хамарсан олон талт тогтолцоог харилцан уялдаа холбоотойгоор хэрэгжүүлсэн явдал юм. Төсвийн хөрөнгө, татварын орлого, түүнчлэн иргэдийн төлж буй шимтгэл зэрэг олон эх үүсвэрээс санхүүждэг учраас уг даатгалын тогтолцооны хамрах хүрээ өргөн, ялангуяа ядуучуудыг хамруулж чадаж байна. Хамгийн гол нь мэдээллийн системийн менежмент, эрүүл мэндийн үйлчилгээ болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа газрын стандарт, төлбөрийн хүсэлт, аудитын тогтолцооны хоорондын хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоо чухал үүргийг гүйцэтгэнэ.

Энэтхэг улс 2008 онд Албан бус салбарт ажиллагсдын нийгмийн хамгааллын тухай хууль баталснаар өмнө нь хэрэгжиж байсан нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн тогтолцоог хуулийн хүрээнд дэмжих, өргөтгөх бололцоотой боллоо.

Энэтхэг улс нь албан бус салбарт ажиллагсдыг даатгалын тогтолцоонд хамруулах зорилгоор хэд хэдэн арга хэрэгслийг хамтад нь авч хэрэгжүүлсэн тусгай хуулийг батлан гаргажээ.¹⁹ Үүнд нь албан бус салбарт ажиллаж буй өрхийн үйлдвэрлэгчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, цагийн ажилчид (шилжин ирж ажиллагсад), эрүүл мэндийн тогтолцоонд хамрагдаж чадаагүй байгаа албан салбарын ажиллагсад хамрагдаж байна.²⁰

Засгийн газраас (а) амь нас, хөгжлийн бэрхшээл, (б) эрүүл мэнд, эхчүүдийн даатгал, (в) өндөр насны даатгал, (г) Засгийн газраас тодорхойлсон бусад үйлчилгээнүүдийг албан бус салбарт ажиллагсадын нийгмийн хамгааллын асуудлыг шийдвэрлэх үүргийг хүлээсэн юм.²¹ Үндэсний хэмжээнд албан бус салбарт ажиллагсад нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны (а) ирээдүйн сан, (б) ослын даатгал, (в) орон сууц, (г) ажиллагсадын үр хүүхдэд зориулсан боловсролын тогтолцоо, (д) үр чадварыг

¹⁹ Ananias de Sousa, 2009

²⁰ Ялангуяа бэлэн мөнгө, хүнсний тусламж

²¹ Rabbani, M., Prakash, V. and Sulaiman, M. (2006) CFPR/TUP Нөлөөллийн үнэлгээ: 2002-2005 оны мэдээллийн дүн шинжилгээ, CFPR/TU Working Paper Series № 12, Дака хот, BRAC.

дээшлүүлэх үйлчилгээнүүдийг авах боломжтой болжээ.²²

Шинэ хуулиар албан бус салбарт ажиллагсдын нийгмийн хамгааллын асуудлаар шийдвэр гаргах эрх бүхий Үндэсний болон мужийн нийгмийн хамгааллын хороог байгуулж, үүрэг хариуцлага, эрх, бүтцийг тодорхойлсон байна.²³ Нийт ажиллах хүчний 94% нь албан бус салбарт ажиллаж байгаа бөгөөд уг хууль нь үндэсний хэмжээний нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бий болгох суурь үндсийг тавьж өглөө.²⁴

Хөгжиж буй орнуудын нийгмийн хамгааллын зардал.

Нийгмийн хамгаалал нь зөвхөн өндөр орлоготой оронд хэрэгжүүлэх боломжтой гэсэн ойлгот хэдэн арван жилийн турш оршиж ирсэн. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөгжлийн гараан дээр хэрэгжүүлж болох бөгөөд эдийн засгийн хөгжлийн нэг чухал хэсэг болохыг харуулсан жишээ улам бүр нэмэгдэж байна. Хөгжиж буй эдийн засагтай 30 орчим орон олон төрлийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх замаар нийгмийн хамгааллын хүртээмжийг өргөжүүлж чаджээ.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог загварчилж, холбогдох зардал төсөвт ямар дарамт учруулахыг тооцоолсноор нийгмийн хамгааллын урт хугацааны хөтөлбөрүүд санхүүгийн дарамт үзүүлдэг гэсэн ойлголтыг үгүй болгож байна. Энэхүү загварчлал нь нийгмийн хамгааллын үндсэн суурь үйлчилгээг дундаж орлоготой орнуудад хэрэгжүүлж болохыг харуулж байна.²⁵ Зарим буурай орнуудын хувь шимтгэлд суурилагагүй нийгмийн хамгааллын тогтолцоог зөвхөн татварын орлогоос санхүүжүүлэхэд урт хугацаанд бэрхшээлтэй байна.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөгжлийн гараанаас эхлэн хэрэгжүүлж эхлэх нь эдийн засгийн хөгжлийн хувьд чухал үүргийг гүйцэтгэнэ.

Бодит амьдралаас үзвэл нийгмийн хамгааллын суурь үйлчилгээнд хуваарилсан төсвийн орлогын хэмжээ нь тухай улсын төсвийн боломж болон улс төрийн хүчин чармайлтаас ихээхэн хамаарч байна. Төсвийн боломжийг авч үзэхдээ засгийн газрын төсвийн зарлагын дунд хугацааны төлөвлөгөөний хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй. Суурь татварыг нэмэгдүүлэх, төрийн байгууллагуудыг чадавхижуулах замаар төсвийн үр ашиг, бүтээмжийг дээшлүүлэх зэргээр бага орлоготой орнуудын нийгмийн

22 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: ILO 2008. Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care? Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Geneva).

23 Sakunphanit, T. 2008. Universal Health Care Coverage through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand. Series: Social security extension initiatives in East Asia (Bangkok, ILO Subregional Office for East Asia).

24 Дэлгэрэнгүй мэдээллийг: The Unorganised Workers' Social Security Act, 2008. No. 33 of 2008.

25 Pal, K.; Behrendt, C.; Lüger, F.; Cichon, M. and Hagemejer, K. (2005), Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise, Issues in Social Protection Discussion Paper 13. ILO, Geneva

хамгаалалд зарцуулах төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжтой. Төсөвт нийгмийн хамгааллын зардлын эзлэх хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх нь улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, засгийн газрын төсөвлөсөн мөнгөн дүнгийн хэмжээнээс хамаарна. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хэрэгжүүлэх санхүүгийн боломж болон захиргааны цар хүрээ, шийдвэр гаргах үйл явцыг тодорхойлохын тулд нийгмийн хамгааллын суурь тогтолцоог хэрэгжүүлснээр хүрэх үр дүнг төлөвлөж, үнэлэх шаардлагатай.

Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээний суурь баталгаанд төрийн үйлчилгээ, нийгмийн халамж багтана.

ОУХБ-ын баримталж буй бодлого, нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээ. ОУХБ-аас нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд хоёр хэмжээст бодлогыг барьж байна. Эхний (буюу босоо) хэмжээ нь нийт хүн амын хувьд, эсвэл дор хаяж тодорхой түвшинд орлогын баталгаа болон эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэнэ. Хоёр дахь (буюу хэвтээ) хэмжээс нь тухайн улс орны эдийн засгийн хөгжил, санхүүгийн боломж нэмэгдэх тутам эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанар сайжирч, орлогын баталгааны хэмжээ улам бүр нэмэгдэх шаардлагыг тавьдаг.

НҮБ-ын Дарга нарын зөвлөл нь ОУХБ-аас гаргасан Дэлхийн ажлын байрны пактыг сайшаан босоо хэмжээсийг шинэ стратеги болгон тодорхойлж, харин хөндлөн хэмжээсийг нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээ болгож тогтоосноор хэрэгжүүлж болохыг заажээ. Энэхүү нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээ нь хүний эрхийг хангасан үндсэн хоёр элементээс бүрдэж байна:

- *Нийгмийн зайлшгүй шаардагдах үйлчилгээ:* зайлшгүй үйлчилгээг хүртэх газар зүйн болон санхүүгийн боломж (тухайлбал, цэвэр ус, ариун цэврийн байгууламж, эрүүл мэнд, боловсрол)
- *Нийгмийн тусламж:* Ядуу болон эмзэг бүлгийн иргэдэд орлогын наад захын хэрэгцээ, эрүүл мэндийн үйлчилгээг авахад нь зориулан олгох мөнгөн болон бусад төрлийн тусламж

Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээнд хамрагдах нийгмийн тусламж үйлчилгээ нь нийгмийн баталгааг хангасан хэд хэдэн суурь үйлчилгээнээс бүрдэх бөгөөд бэлэн мөнгө болон бусад тусламжийг олгосоноор хангана. Ингэхдээ,

- Бүх нийтийг хамарсан эрүүл мэндийн үйлчилгээ;
- Хүүхдэд тусламж олгох замаар бүх хүүхдийн орлогын баталгаат байдлыг хангах;
- Хөдөлмөрийн насны ажиллах (хүсэлтэй) чадвартай иргэд хөдөлмөрийн зах зээлд хүрэлцэхүйц орлого

олж чадахгүй байгаа тохиолдолд тэдний ажлын байрны баталгааг хангах, хөдөлмөрийн зах зээлийн бодлогоор дэмжих зэрэг арга хэмжээ авахын зэрэгцээ мөнгөн туслалцаа үзүүлэх;

- Өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, тэжээгчээ алдсан гэр бүлд татварт суурилсан тэтгэвэр олгох замаар орлогын баталгааг хангах.

“Баталгаа” гэдэг нэр томъёо нь эдгээр туслалцаа нь (i) тухайн орны бүх хүмүүст олгогдох уу, (ii) заавал, эсвэл сайн дураар шимтгэл төлөх, нийгмийн даатгалын тогтолцоогоор дамжин хэрэгжих үү, (iii) зөвхөн хэрэгцээтэй байгаа тухайн зорилтот бүлгийг хамрах уу, (iv) тодорхой нөхцөлд тулгуурлан олгогдох уу гэсэн олон асуултуудыг нээлттэй орхиж байна. Хамгийн гол нь тухайн орны иргэн бүр хамгийн наад захын эрүүл мэндийн үйлчилгээг авах боломжтой, орлогын хувьд хамгийн багаар баталгаажсан байх нь чухал юм.

ЭХ СУРВАЛЖ

Энэ хэсэгт уншигчдад энэ асуудлын талаар дэлгэрүүлэн унших эх үүсвэрүүдийн жагсаалтыг орууллаа. Энэ нь олон улсын баримт бичгүүд, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын Чуулганы дүгнэлтүүд, холбогдох нийтлэлүүд болон сургалтын арга зүйн материалууд зэргээс бүрдэх бөгөөд үүний дараа ашигласан ном зүйн жагсаалтыг үргэлжлүүлэн бичлээ. Энэ хоёр хэсэгт давхацсан зүйл байж болзошгүй.

ОУХБ-ын стандарт зөвлөмж, ОУХ-ийн бага хурлын материалууд
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

The Social Security (Minimum Standards) Convention 1952 (No.102)
 The Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130)
 Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No. 134)
 The Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118),
 The Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)
 Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)
 The Maternity Protection Convention, 2000, (No. 183)
 The Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191)
 The Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)
 The Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)
 The Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121)
 The Employment Injury Benefits Recommendation, 1964 (No. 121)

ILO 2001 Resolution and Conclusions concerning social security, International Labour Conference, 89th session, Geneva 2001 <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>

ILO 2011 Resolution concerning the recurrent item discussion on social protection (social security), International Labour Conference,, 100th session Geneva 2011 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf

Холбогдох нийтлэлүүд

Adema, W. 2006. Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries. OECD social, employment and migration working papers n° 38. Paris.

http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html

Barrientos, A. 2005. Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa. Institute for development Policy and Management, University of Manchester. Manchester.

<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf>

Barrientos, A. and Scott J. 2008; Social transfers and Growth: A Review. BWPI Working paper, 52. Poverty Institute, University of Manchester <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi->

wp-5208.pdf

Bertranou, F.; Casali, P. 2007. Los trabajadores independientes y la seguridad social. Buenos Aires. <http://cinterfor.org.uy>

Brière, B., and Rawlings L. 2006. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? Work Bank, Social Protection Discussion paper №0603, World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf>

Gassmann, F.; Behrendt, C. (2006). Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. Discussion paper 15. ILO, Geneva.

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Hsiao, W.; Shaw, R. (2007). Social Health Insurance. World Bank, Washington, DC.

<http://www.worldbank.org>

International Labour Office. 2006. Social protection and inclusion. Experiences and policy issues. Geneva

<http://www.ilo.org/step>

- 2007. The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper 18. Geneva.
- 2008. Social Security for all: Investing in social justice and economic development. Social Security Policy Briefings, Paper 7. Geneva.
- 2008. Asia-Pacific Regional High-level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage, New Delhi, India, 19-20 May 2008. Social Security department, Geneva.
- <http://www.ilo.org/secsoc>
- 2008 Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States, Amman, 6-8 May 2008: report. Social security Policy Briefings, Paper 5. Geneva.
- 2008. Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3. Geneva.
- www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/.../policy3e.pdf
- 2008. Setting social security standards in a global society. An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization. Social Security Policy Briefings, Paper 2. Geneva.
- <http://ilo.org/secsoc>
- 2008. Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings, Paper 1. Geneva. <http://www.ilo.org/secsoc>
- 2009. World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond. Geneva.
- 2010. Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium. Social Security Department, Geneva.
- <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

- 2011 Social security for social justice and a fair globalization, Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI, 100th session of the International Labour Conference, Geneva, 2011 <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/sssjfg.pdf>

ILO, GTZ, WHO. 2007. Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations. Eschborn. <http://www.socialhealthprotection.org/>

Lund, F.; Srinivas, S. 2005. Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy. Social Security Department. ILO Geneva.

<http://www.ilo.org/global/>

Medeiros, M., Britto, T and Soares, F. 2008 Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil. International Poverty Centre.

http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Targeted_Cash_Transfer_Programs_in_Brazil.pdf

Mkandawire, T. 2005. Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme Paper Number 23. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)

Molyneux, M. 2007. Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the Service of the state Gender and development programme paper number 1. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva

<http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756>

Oficina Internacional del Trabajo. (2008). Reuniyn regional tripartita sobre el futuro de la protecciyn social en Am rica Latina: Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007. Documentos de pol tica de seguridad social, Documento 4. Ginebra

<http://www.ilo.org/secsoc>

Oficina Internacional del Trabajo; Banco de Previsiyn Social; Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Adminsiraciyn de Uruguay. (Pryximamente). Trabajadores independientes y protecciyn social en Am rica Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa rica, Uruguay. Montevideo

Organisation for Economic Co operation and development. 2009. Promoting Pro-Poor Growth: social protection. HQ, Paris.

<http://www.oecd.org/dac/poverty>

Pochmann, M. 2008. Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil. Geneva, International Labour Office; STEP.

Pankaj, A. 2008. Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand. Institute of Human Development. New Delhi, India

<http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20re->

port.pdf

Posel, D., Fairburn, J. and Lund, F. 2004. Labour Migration and Households: a Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa

<http://www.tips.org.za/node/795>

Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al. 2006. What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries. ESS Paper N° 24. Geneva. International Labour Office.

Soares, FV et al. Programas de Transferencia de Renda no Brasil : impactos sobre a desigualdade e a Pobreza. Brasilia : IPEA, 2006

Soares, S et al. Programas de Transferencia de Condicionada de Renda no Brasil, Chile e Mexico: impacto sobre a desigualdade. Brasilia: IPEA, 2007

Soares S et al Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Decada da Estabilidade. Brasilia: IPEA, 2007

Soares, S Distribuicao de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com nfase no Período entre 2001 e 2004. Brasilia: IPEA, 2006.

Townsend, P. 2009. Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. ILO Geneva, Palgrave Macmillan London. <http://www.ilo.org/global>

Waelkens, M. P.; Soors, W.; Criel, B. 2005. The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa. ESS Paper N° 22. Geneva, International Labour Office; STEP.

Хэрэглэгдэхүүн

International Labour Organisation. (1997). Social Security Financing. ITC Turin.

<http://www.itcilo.org>

- 1997. Pension schemes. ITC Turin.
 - <http://www.itcilo.org>
 - 1998. Social security principles. ITC Turin <http://www.itcilo.org>
 - 1998. Administration of social security. ITC Turin <http://www.itcilo.org>
 - 2005. Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe. Budapest. <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/International> Labour Office. 2007. Health microinsurance schemes. Feasibility Study Guide. Volume 1: Procedure, Volume 2: Tools. Geneva, international Labour Office; STEP. <http://www.ilo.org/step>
 - 2007. Health Micro-Insurance Schemes: Monitoring and Evaluation Guide, Volume 2: Practical indications. Geneva, international Labour Office; STEP. <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/step>
 - 2009. Extending social security to all. A guide through challenges and options. Geneva <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>
- Samson, M.; Van Niekerk, I.; Mac Quene, K. (2006). Designing and imple-

menting Social transfer programmes. EPRI, South Africa.
<http://www.epri.org.za/socialtransfers>
 Tabatabai, H. 2006. Eliminating child labour: the promise of conditional cash transfers. International Programme for the Elimination of Child Labour, ILO Geneva
http://www.ciaris.org/workspace_files/153/cct_tabatabai_2006_eliminating_cl_promise_of_ccts_final_061025_english.pdf
 Williams, M. 2007. The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant
http://web.williams.edu/Economics/Honors/2007/Williams_thesis.pdf
 Веб хуудсын холбоосууд
 Brazil, BolsaFamilia programme www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia
 Ghana, National Health Insurance Ghana National Health Insurance <http://www.nhis.gov.gh/>
 India, The Unorganised Workers' Social Security Act, 2008. No. 33 of 2008.
<http://labour.nic.in/act/acts/Unorganised-workers-social-security-act-2008.pdf>
 India, The National Rural Employment Guarantee Act <http://nrega.nic.in/net-nrega/home.aspx>
 South Africa, Unemployed Insurance Fund <http://www.labour.gov.za/legislation/acts/basic-guides/basic-guide-to-uif-registration>
 Thailand, Universal Health Insurance <http://www.nhso.go.th>
 Uruguay, Monotributors programme <http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/Monotributo.aspx?menu=reformaTributaria>
 Онлайн хэлэлцүүлгүүд
<http://www.ciaris.org/>
<http://www.cipsocial.org>
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын газрын вэб хуудсаас үзнэ үү.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/>

Ном зүй

Adema, W. 2006. *Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries*. OECD social, employment and migration working papers n° 38. Paris.

[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,
en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html)

Agence française de développement. 2004. *Poverty, Inequality and Growth. Proceedings of the AFD-EUDN, conference 2003*. Paris. <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/NotesDocuments/pid/2776>

- Barrientos, A. 2005. *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*. Institute for development Policy and Management, University of Manchester. Manchester.
<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf>
- Bertranou, F.; Casali, P. 2007. *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Buenos Aires. <http://cinterfor.org.uy>
- Gassmann, F.; Behrendt, C. 2006. *Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*. Discussion paper 15. ILO, Geneva.
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>
- Guimarrès M. 2008. Políticas para a Expansão da Cobertura dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas: A Experiência do Brasil. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília.
- Hsiao, W.; Shaw, R. 2007. *Social Health Insurance*. World Bank, Washington, DC.
<http://www.worldbank.org>
- International Labour Office. 2006. *Social protection and inclusion. Experiences and policy issues*. Geneva
<http://www.ilo.org/step>
- . 2007. *The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper 18*. Geneva.
- . 2008. *Social Security for all: Investing in social justice and economic development. Social Security Policy Briefings, Paper 7*. Geneva.
- . 2008. *Asia-Pacific Regional High-level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage, New Delhi, India, 19-20 May 2008*. Social Security department, Geneva.
<http://www.ilo.org/secsoc>
- . 2008 *Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States, Amman, 6-8 May 2008: report*. Social security Policy Briefings, Paper 5. Geneva.
- . 2008. *Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3*. Geneva.
www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/.../policy3e.pdf
- . 2008. *Setting social security standards in a global society. An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization*. Social Security Policy Briefings, Paper 2. Geneva.
<http://ilo.org/secsoc>

- 2008. *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings, Paper 1.* Geneva. <http://www.ilo.org/secsoc>
- 2009. *World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond.* Geneva.
- 2010. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium. Social Security Department, Geneva.* <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>
- ILO, GTZ, WHO. 2007. *Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations.* Eschborn. <http://www.socialhealthprotection.org/>
- Kazepov, Y.; Sabatinelli, S. 2006. *Minimum income and social integration. Institutional arrangements in Europe.* Geneva.
- Lelkes, O. 2006. *Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and policy interventions.* Geneva, International Labour office; STEP; European Centre for Social Welfare Policy and Research. <http://www.ilo.org/STEP>
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; de la Briere, B. 2007. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context,* Social Protection Discussion Paper № 0709. Washington, DC, World Bank.
- Lund, F.; Srinivas, S. 2005. *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy.* Social Security Departement. ILO Geneva. <http://www.ilo.org/global/>
- Mkandawire, T. 2005. *Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme* Paper Number 23. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)
- Ministerio do Trabalho do Portugal, European commission, International Labour Office. 2007. *World Conference. Social Protection and inclusion. Converging efforts from a global perspective. Lisbon, 2- 3 October 2006. Proceedings.* www.psi-confliisboa.com
- Molyneux, M. 2007. *Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the Service of the state Gender and development programme* paper number 1. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva <http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756>
- Oficina Internacional del Trabajo. 2008. *Reuniyn regional tripartita sobre el futuro de la protecciyn social en Amõrica Latina: Santiago, Chile, 12 al*

14 de diciembre de 2007. *Documentos de política de seguridad social, Documento 4*. Ginebra
<http://www.ilo.org/secsoc>

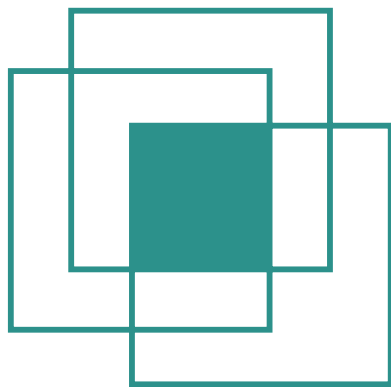
- Oficina Internacional del Trabajo; Banco de Previsiyn Social; Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Adminsitraciyn de Uruguay. (Pryximamente). *Trabajadores independientes y protecciyn social en Amũrica Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa rica, Uruguay*. Montevideo
- Organisation for Economic Co operation and development. 2009. *Promoting Pro-Poor Growth: social protection*. HQ, Paris.
<http://www.oecd.org/dac/poverty>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2007. *Financing social protection: the employment effects*. Employment, Labour and social affairs committee. Paris
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/4/38608747.pdf>
- Pochmann, M. 2008. *Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil*. Geneva, International Labour Office; STEP.
- Pankaj, A. 2008. Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand. Institute of Human Development. New Delhi, India
<http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf>
- Samson, M.; Heinrich, C.; Williams, M.; Kaniki, S.; Muzondo, T.; Mac Quene, K. and Van Niekerk, I. 2008. Quantitative analysis of the impact of the child support grant. Economic policy research Institute. Cape Town.
- Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al. 2006. *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries*. ESS Paper N° 24. Geneva. International Labour Office.
- Soares, FV et al. Programas de Transferencia de Renda no Brasil : impactos sobre a desigualdade e a Pobreza. Brasilia : IPEA, 2006
- Soares, S et al. *Programas de Transferkncia de Condicionada de Renda no Brasil, Chile e Mũxico: impacto sobre a desigualdade*. Brasilia: IPEA, 2007
- Soares S et al *Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Dũcada da Estabilidade*. Brasilia: IPEA, 2007
- Soares, S *Distribuizao de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Knfase*

no Período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, 2006.

Townsend, P. 2009. *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*. ILO Geneva, Palgrave Macmillan London.
<http://www.ilo.org/global>

Upadhyana, S.; Ouchi, M. 2006. *The assessment of social assistance scheme in the Kyrgyz Republic: its importance in relation to employment and poverty alleviation*. ILO SRO Moscow.
<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/>

Waelkens, M. P.; Soors, W.; Criel, B. 2005. *The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa. ESS Paper N° 22*. Geneva, International Labour Office; STEP.



“МӨНХИЙН ҮСЭГ” ХХК-д хэвлэв.
Утас: 319658, 320807, 321316
Вэб хаяг: www.munkhiin-useg.mn