



Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Байгууллага



► **Албан бус эдийн засагт
ажиллагчдын нийгмийн
хамгааллыг өргөжүүлэх нь:**

Олон улсын туршлагаас суралцахуй

- ▶ **Албан бус эдийн засагт
ажиллагчдын нийгмийн
хамгааллыг өргөжүүлэх нь:**

Олон улсын туршлагаас суралцахуй

Зохиогчийн эрх © Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага 2021

Анхны хэвлэл 2019

Олон улсын хөдөлмөрийн товчооны хэвлэл нийтлэл нь Зохиогчийн эрхийн тухай түгээмэл конвенцын 2 дугаар Протоколд заасны дагуу зохиогчийн эрх эдэлнэ. Гэвч эх сурвалжийг нь дурдсан тохиолдолд зөвшөөрөл авалгүйгээр тэдгээрээс иш татан ашиглаж болно. Дахин хэвлэх буюу орчуулах эрхийг авахын тулд ОУХТ-ны Хэвлэл нийтлэлийн албанд (Эрх, зөвшөөрөл) ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland гэсэн хаягаар, эсвэл rights@ilo.org гэсэн цахим шуудангаар хандана уу.

Хуулбарлах эрхийн байгууллагуудад бүртгэлтэй номын сан, байгууллага болон бусад хэрэглэгчид тэдэнд олгогдсон зөвшөөрлийн дагуу номыг олшруулж болно. Танай улсад буй хуулбарлах эрхийн байгууллагын талаар www.ifrro.org хаягаар мэдээлэл авна уу.

ISBN: 978-92-2-034833-8 (хэвлэмэл)

ISBN: 978-92-2-034834-5 (веб PDF)

Мөн англи хэл дээр: *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, ISBN: 978-92-2-034225-1 (хэвлэмэл), 978-92-2-034226-8 (веб PDF), франц хэл дээр: *L'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle: Leçons tirées de l'expérience internationale*, ISBN: 978-92-2-034227-5 (хэвлэмэл), 978-92-2-034228-2 (веб PDF), Орос хэл дээр: *Распространение социального обеспечения на работников неформальной экономики Выводы из международного опыта*, ISBN: 978-92-2-0322703 (веб PDF)

НҮБ-ын практикт нийцүүлэн гаргадаг ОУХБ-ын хэвлэл нийтлэлд ашиглагдсан тодорхойлолт, тусгагдсан материалууд нь Олон улсын хөдөлмөрийн товчооны зүгээс аливаа улс орон, бүс, газар нутаг, эрх барих байгууллагын эрх зүйн байдал, эсвэл тэдгээрийн хил хязгаар тогтоохтой холбоотой ямарваа үзэл бодол илэрхийлээгүй болно.

Зохиогчтой өгүүлэл, судалгаа, бусад нийтлэлд илэрхийлэгдсэн үзэл бодлын талаарх хариуцлагыг гагцхүү зохиогч хүлээх бөгөөд Олон улсын хөдөлмөрийн товчооноос хэвлэн нийтэлсэн нь тэдгээрт илэрхийлсэн үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрсөн хэрэг биш юм.

Байгууллагуудын болон арилжааны зориулалттай бүтээгдэхүүний нэр, үйл явцын талаар дурдсан нь Олон улсын хөдөлмөрийн товчооны зүгээс тэдгээрийг сайшааж байгааг илэрхийлэхгүй бөгөөд тодорхой байгууллагын нэр, арилжааны зориулалттай бүтээгдэхүүн, үйл явцыг дурдаагүй нь ч тэдгээрийг үгүйсгэсэн асуудал биш болно.

ОУХБ-ын хэвлэл, цахим бүтээгдэхүүний талаарх мэдээллийг www.ilo.org/publns хаягаар авах боломжтой.

Энэхүү хэвлэлийг ОУХБ-ын Баримт бичиг хэвлэх, нийтлэх,
түгээх хэлтсээс (ПРОДОК) гаргалаа.

График, эх бэлтгэл, хэвлэлийн дизайн, хэвлэл, электрон хэвлэл, түгээлт

ПРОДОК нь нийгмийн хариуцлага, байгаль орчны тогтвортой байдлыг хангах менежменттэй ойн бүтээгдэхүүнээр хийсэн цаас ашиглахыг эрмэлзэж байна.

Код: SCR-REP

Монгол Улсад хэвлэв.

► Өмнөх үг

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас баталсан тогтвортой хөгжилд хүрэх дэлхий нийтийн урт хугацааны “Тогтвортой хөгжлийн зорилго-2030” бодлогод нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг тогтоож, 2030 он гэхэд ядуу, эмзэг бүлгийн хүн амыг нийгмийн хамгаалалд дорвитой хэмжээгээр хамруулах, санхүүгийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх болон бусад аргаар албан бус бичил, жижиг, дунд үйлдвэрүүд албан хэвшилд шилжих, өсөж хөгжихөд нь дэмжлэг үзүүлэх зорилт тусгасан байна.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагаас гаргасан 2018 оны мэдээгээр дэлхийн ажиллах хүчний 60 гаруй хувь нь албан бус хөдөлмөр эрхэлж байгаа бөгөөд нийт хүн амын 55 хувь нь нийгмийн хамгаалалд огт хамрагдаагүй байгаагаас ихэнх нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид байна.

Монгол Улсад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид 2020 оны байдлаар ХАА-н салбарт ажиллагчдыг оруулахгүйгээр 209.8 мянга байгаа бөгөөд нийт малчид (2020 оны байдлаар 298.8 мянга)-ын 20 хүрэхгүй хувь нь нийгмийн даатгалд сайн дураар даатгуулжээ.¹

Албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдэд нийгмийн даатгалын үйлчилгээг ойртуулах, орон зай, цаг хугацаанаас үл хамааран үйлчилгээ авах боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор Нийгмийн даатгалын байгууллагаас цахимжуулалтын ажлыг үе шаттайгаар зохион байгуулан хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, нийгмийн даатгалын цахим систем болон гар утасны аппликейшн ашиглан сайн дураар даатгуулах, гэрээгээ цахимаар байгуулах, сунгах, шимтгэлээ төлөх, шимтгэл төлөлтийн лавлагаа, мэдээллийг авах боломжтой болсон. Ийнхүү албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид нийгмийн даатгалд хамрагдсанаар тэдгээрийн нийгмийн баталгаа тодорхой хэмжээгээр хангагдах боломж бүрдэж байна.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагаас албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг сайжруулах, албан хөдөлмөр эрхлэлтэд шилжихэд дэлхийн улс орны баримталж буй бодлого, арга хэмжээний сайн жишээ, туршлага, сорилт, сургамжийг эмхэтгэн “Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх нь: Олон улсын туршлагаас суралцахуй” бүтээл гаргасныг монгол хэлнээ орчуулан та бүхний хүртээл болгож байна.

Нийгмийн даатгалын ерөнхий газраас “Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулах нь: Монгол Улс, Олон Улсын туршлага, сургамж” сэдэвт цахим хэлэлцүүлгийг 2020 онд 3 удаа зохион байгуулсан бөгөөд энэ хэлэлцүүлэгт Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Монголын ажил олгогч эздийн нэгдсэн холбоо, Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо, ОУХБ-ын төлөөлөл, нийгмийн даатгалын төв, орон нутгийн байгууллагын ажилтнууд, эрдэмтэн судлаачид оролцож саналаа солилцсон. Уг хэлэлцүүлэгт оролцогчдоос гаргасан санал, зөвлөмжийг бид цаашдын үйл ажиллагаандаа тусган ажиллах болно.

Энэхүү бүтээл нь Монгол Улсын нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн харилцааны бодлого боловсруулах чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны төв байгууллагын болон хуулийн хэрэгжилтийг ханган ажиллаж буй нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн байгууллагын ажилтнууд, төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, эрдэмтэн, судлаачид, оюутан суралцагчдад олон улсын туршлагыг өөрийн орны нөхцөл байдалтай харьцуулан судлах, цаашдын хэлэлцүүлэг, сургалт, арга зүйн материалыг боловсруулахад гарын авлага болж хувь нэмрээ оруулна гэдэгт итгэлтэй байна.

Номын цагаан буян дэлгэрэх болтугай.

НИЙГМИЙН ДААТГАЛЫН ЕРӨНХИЙ ГАЗАР

¹ Үндэсний статистикийн хорооны 2020 оны тайлан

► Агуулга

Товчилсон үгсийн жагсаалт	xvi
Энэхүү гарын авлагын тухайд	xvii
1 Удиртгал: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, албан эдийн засагт шилжүүлэхэд тулгарч буй сорилт, боломж	1
1.1 Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ба нийгмийн хамгааллын хамралтын цоорхой	2
1.2 Хөдөлмөр эрхлэлтийн хэв шинж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтын хоорондын хамаарал	7
1.3 Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээл	11
1.4 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь ажиллагчид, ажил олгогчид болон нийгэмд ямар ашигтай вэ?	13
1.5 Хамрагдалтыг хэрхэн нэмэгдүүлж болох вэ?	15
1.5.1 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих хоёр чигт арга	15
1.5.2 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх хүрээнд авсан гол сургамж	22
2 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх стратегия боловсруулах нь	25
2.1 Стратегийг нотолгоонд суурилсан оролцооны аргаар боловсруулах нь	26
2.1.1 Оношилгооноос хяналт шинжилгээ хүртэл: Үе шаттай хандах арга	26
2.1.2 Үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцооны талаарх үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлгээр хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх асуудлыг авч үзэх нь	29
2.1.3 Холбогдох бүх талын оролцоог хангах нь: Дуу хоолой ба төлөөлөл	30
2.2 Нийгмийн хамгааллын хамралтын цоорхой (хийдэл) болон нэн тэргүүний хэрэгцээг тодорхойлох нь	31
2.2.1 Нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхой болон нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг тодорхойлох нь	31
2.2.2 Нэн тэргүүний хэрэгцээг тодорхойлох нь	34
2.2.3 Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын харилцан адилгүй нөхцөл байдал, хэрэгцээг харгалзан үзэх нь	36
2.3 Шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах замаар бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах нь: Бодлогын сонголтууд	39
2.3.1 Шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах нь	39
2.3.2 Албан журмаар хамруулах уу, эсхүл сайн дураар уу?	41
2.3.3 Хамрах хүрээг үе шаттайгаар өргөжүүлэх нь: Дэс дараалал ба цаг хугацаа	44
2.3.4 Нийгмийн хамгааллын нэгдсэн тогтолцоо бий болгох нь	45

2.4	Мониторинг ба дүн шинжилгээг тогтмол хийх нь	49
3	Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, итгэлийг бэхжүүлэх нь	51
3.1	Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, сайн засаглалыг ханган итгэлийг бэхжүүлэхийн ач холбогдол	52
3.2	Харилцаа холбоо, нийгмийн хамгааллын боловсролыг сайжруулах замаар мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх нь	53
3.2.1	Ажиллагчид болон ажил олгогчдод эрх, үүргийг нь таниулах	53
3.2.2	Нийгмийн хамгааллын эрхийн талаарх нэрчилсэн мэдээлэл	59
3.2.3	Залуучуудад нийгмийн хамгааллын боловсрол олгож, нийгмийн хамгааллын соёл төлөвшүүлэх нь	59
3.2.4	Аж ахуй эрхлэлт болон бизнесийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдээр нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг дэмжих нь	60
3.3	Ил тод байдал, эгэх хариуцлага болон сайн засаглалыг бэхжүүлэх нь	63
3.3.1	Үйлчилгээний чанарыг сайжруулах нь	64
3.3.2	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоон дахь ил тод байдал, эгэх хариуцлагыг дээшлүүлэх нь	65
3.3.3	Захиргааны үйл ажиллагааг үр дүнтэй бөгөөд эдийн засгийн хувьд үр ашигтай болгох (Мөнгөний үнэ цэнэ)	66
3.3.4	Гомдол гаргах болон давж заалдах журам	67
4	Хуулийн дагуу хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь: Хамрагдаагүй ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулах нь	69
4.1	Нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамруулахад тулгамдаж буй асуудлууд	70
4.2	Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг хамруулах нь	72
4.2.1	Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?	72
4.2.2	Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулж болох вэ?	73
4.2.3	Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамруулахын тулд өөр юуг харгалзан үзэх хэрэгтэй вэ?	75
4.3	Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулах нь	76
4.3.1	Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?	76
4.3.2	Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулж болох вэ?	78
4.3.3	Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахын тулд өөр юуг анхаарах хэрэгтэй вэ?	81
4.4	Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг хамруулах нь	83

4.4.1	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?	83
4.4.2	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулж болох вэ?	83
4.4.3	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахын тулд өөр юуг анхаарах хэрэгтэй вэ?	86
4.5	Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор бие даан ажиллагчдыг хамруулах нь	86
4.5.1	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?	86
4.5.2	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулах вэ?	88
4.5.3	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад өөр юу анхаарах хэрэгтэй вэ?	93
5	Захиргааны саад бэрхшээлийг арилгах нь: Нийгмийн хамгаалалд хамрагдах үйл явцыг хөнгөвчилж, журмуудыг хялбаршуулах	95
5.1	Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод захиргааны ямар саад бэрхшээл тулгардаг вэ?	96
5.1.1	Мэдлэг, ойлголт болон мэдээллийн дутагдалтай байдал	97
5.1.2	Газар зүйн саад бэрхшээлүүд: Нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний хүртээмж	98
5.1.3	Бүртгэлийн үйл ажиллагааны нарийн төвөгтэй байдлаас үүддэг саад бэрхшээлүүд	98
5.1.4	Хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхтэй холбогдон гарах зардал	99
5.1.5	Захиргааны саад бэрхшээлийг шийдвэрлэх ямар боломж байна вэ?	99
5.2	Ажил олгогчид болон ажиллагчдад хүрч ажиллах нь: Бүртгэлийн кампанит ажлууд болон ухуулга сурталчилгааны бусад арга хэмжээнүүд	100
5.2.1	Янз бүрийн сувгуудаар ухуулга сурталчилгаа хийж, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, мэдээлэл түгээх нь	100
5.2.2	Хувь хүмүүс, бичил хамт олон болон ажил олгогчдод идэвхтэй ухуулга сурталчилгаа хийх нь	101
5.2.3	Ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудыг татан оролцуулах нь	103
5.3	Тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах нь	103
5.3.1	Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг бүрдүүлэх нь	104
5.3.2	Дижитал (утас болон цахим) үйлчилгээгээр хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нь	110
5.4	Захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулж, үйлчилгээг сайжруулах нь	112
5.4.1	Бүрдүүлэх бичиг баримтыг багасгаж, захиргааны бусад үйл ажиллагааг хялбаршуулах нь	112
5.4.2	Хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжиж, нийгмийн хамгааллын хуримтлуулсан эрхээ шилжүүлэх, хадгалах боломжийг бүрдүүлэх нь	114
5.4.3	Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн цогц шийдэл	115

5.4.4	Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизмууд (нэг цонхны үйлчилгээ, нэг цэгийн үйлчилгээ)	117
5.5	Хамтын бүртгэл буюу хамтын даатгалын гэрээ	121
6	Шимтгэл цуглуулах болон санхүүжилтийн механизмуудыг сайжруулах нь	125
6.1	Шимтгэл цуглуулах болон санхүүжилтийн механизмтай холбоотой ямар саад бэрхшээл тулгардаг вэ?	126
6.1.1	Орлого бага, шимтгэл төлөх чадавх хязгаарлагдмал	126
6.1.2	Орлогын тогтворгүй байдал	127
6.1.3	Давхар шимтгэл төлөх шаардлага	127
6.1.4	Хэд хэдэн ажил олгогч	127
6.1.5	Боломжит шийдлүүд	128
6.2	Шимтгэлийн хувь хэмжээ тогтоож буй аргыг өөрчлөх	128
6.2.1	Шимтгэл тооцох орлогын суурийг өөрчлөн тодорхойлох	129
6.2.2	Ижил хэмжээтэй шимтгэл (нэг хүнд ногдох төлбөр)	130
6.2.3	Шимтгэлийн ялгаатай бүлгүүд	131
6.2.4	Шимтгэл болон татвар төлөх хялбаршуулсан механизмууд (нэг татварын механизм) [БЖҮА] [ХХЭ]	134
6.2.5	Шимтгэл тооцоход (хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос) өөр суурь ашиглах нь	138
6.3	Шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулах нь	140
6.3.1	Шимтгэл төлөх боломжит цэгүүдийг болон арга хэрэгслийг нэмэгдүүлэх нь	142
6.3.2	Орлогоо мэдүүлэх, бичиг баримт бүрдүүлэхэд туслах үйлчилгээ	145
6.3.3	Нийгмийн даатгалын нэгдсэн шимтгэл	146
6.3.4	Шимтгэл төлөх хугацааг зохицуулах нь	146
6.4	Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд татаас олгох нь	152
6.4.1	Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд татаас өгөх үндэслэл	152
6.4.2	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийн тооцоо	157
6.5	Хөтөлбөрийн болон тогтолцооны түвшинд тогтмол мониторинг хийх	161
7	Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт ба хөшүүрэг: Хяналтын механизмуудыг боловсронгуй болгож, албан салбарт шилжихийг дэмжсэн урамшууллыг нэмэгдүүлэх	163
7.1	Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхэд холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, дагаж мөрдөхийг урамшуулахын ач холбогдол	164
7.2	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг бодитой хамруулахын тулд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмыг хэрхэн өөрчилж болох вэ?	166
7.2.1	Ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэх болон түншлэлийг хөгжүүлэх нь	167
7.2.2	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хууль эрх зүйн зохистой орчин бүрдүүлэх нь	168
7.2.3	Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихад хүрэлцэхүйц нөөцөөр хангах	170

7.2.4	Үр нөлөө бүхий шийтгэлийг тохируулан ногдуулах нь	173
7.3	Бодлогын бусад чиглэлүүдтэй уялдуулах замаар хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулахыг дэмжих нь	174
7.3.1	Аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих бодлого	175
7.3.2	Төрийн худалдан авалтын болон хөрөнгө оруулалтын бодлого	175
7.3.3	Төрийн сангийн зээл болон бизнесийн үйлчилгээний хүртээмж	175
7.3.4	Татварын бодлого	176
7.3.5	Хөдөлмөрийн зах зээлийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого	177
8	Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бий болгох нь: Сургамж ба цаашид авах арга хэмжээ	179
8.1	Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулах хүрээнд авсан сургамж	180
8.2	Хөдөлмөрийн ирээдүйн чиг хандлагад нийцүүлэн бүх нийтийн зохистой нийгмийн хамгааллыг бүрдүүлэх	182
8.2.1	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог ирээдүйд баталгаатай болгох нь	182
8.2.2	Бодлогын шинэлэг шийдлүүд	183
8.3	Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын тогтолцооны зарчим	185
	Ашигласан материал	188

Шигтгээ

Шигтгээ 0.1:	Гарын авлагын агуулга	xviii
Шигтгээ 1.1:	Албан бус эдийн засаг, албан бус салбар (хэвшил) болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг тодорхойлох нь	3
Шигтгээ 1.2:	Нийгмийн хамгааллын нэг болон түүнээс дээш төрлийн мөнгөн тэтгэмжид хамрагдсан хүн амын эзлэх хувь, мэдээлэл байгаа сүүлийн оноор	3
Шигтгээ 1.3:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт: Бага буюу бага-дунд орлоготой орнуудын жишээ	4
Шигтгээ 1.4:	Нийт ажиллагчдад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн эзлэх хувь (хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг оруулж болон оруулахгүй тооцооноор, хамгийн сүүлчийн мэдээгээр)	5
Шигтгээ 1.5:	Нийт ажиллагчдад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн эзлэх хувь (хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг оруулж болон оруулахгүй тооцооноор, хамгийн сүүлчийн мэдээгээр)	6
Шигтгээ 1.6:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын бүтэц, хүйс болон дундаж орлогоор	7
Шигтгээ 1.7:	Нийгмийн хамгаалал хөдөлмөр эрхлэлттэй хэрхэн уялддаг вэ?	7
Шигтгээ 1.8:	Цалинтай ажиллагчид болон тэтгэврийн тогтолцоонд хамрагдаж шимтгэл төлж буй хүн амын эзлэх хувь, 2015 ба түүнээс хойших хугацааны мэдээгээр	9
Шигтгээ 1.9:	Латин Америкийн ажиллагчдын эрүүл мэнд, тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдалт, хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаар	10
Шигтгээ 1.10:	Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь ажиллагчид, ажил олгогчид болон нийгэмд ямар ашигтай вэ?	15
Шигтгээ 1.11:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги	16
Шигтгээ 1.12:	Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих хоёр чигт арга	18
Шигтгээ 1.13:	Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх: Олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд тусгагдсан зөвлөмж	19
Шигтгээ 1.14:	204 дүгээр зөвлөмжийн үндсэн элементүүд	20
Шигтгээ 1.15:	Албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих ОУХБ-ын зохистой хөдөлмөрийн нэгдсэн стратеги	21
Шигтгээ 2.1:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжих бодлогын мөчлөг	27
Шигтгээ 2.2:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх талаар 202 дугаар зөвлөмжид тусгагдсан удирдамж	28
Шигтгээ 2.3:	Үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлгийн арга	29
Шигтгээ 2.4:	Холбогдох талуудын оролцоог хангах талаар 202 ба 204 дүгээр зөвлөмжид тусгагдсан удирдамж	30
Шигтгээ 2.5:	Сайн дурын хэлбэрээс албан журмаар хамруулах шийдэл рүү шилжих нь: Гана, Филиппин, Руанда болон Тайландын туршлага	43
Шигтгээ 2.6:	Тайландын бүх нийтийг хамарсан хөтөлбөр: Эрүүл мэндийн ерөнхий хөтөлбөрт хамрагдаагүй бүх хүнийг татаасаар хамруулсан	46
Шигтгээ 2.7:	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо бий болгох нь: Тунис ба Уругвайд бүх нийтийн хамгааллыг хангасан нь	47
Шигтгээ 2.8:	Мониторингийн үйл явц ба бодлогод засвар өөрчлөлт оруулах нь: Аргентин, БНСУ, Уругвай улсуудын туршлагаас авсан сургамж	50
Шигтгээ 3.1:	Мадагаскар хүмүүстэй ойртох замаар мэдээллийн хүртээмжийг нэмэгдүүлжээ.	54
Шигтгээ 3.2:	Нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэхэд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах нь: Молдова, Тайланд, Вьетнам улсын туршлагаас	55

Шигтгээ 3.3:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх зорилгоор мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх нь	56
Шигтгээ 3.4:	Замби: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажил олгогчид болон барилгын салбар дахь БЖУ-ийн ажил олгогчид, ажиллагчдын мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлсэн нь	56
Шигтгээ 3.5:	Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлсэн нь	57
Шигтгээ 3.6:	Тунист ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай хамтран явуулсан сурталчилгааны кампанит ажил	57
Шигтгээ 3.7:	Камеруны хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжих зорилготой мэдээллийн кампанит ажил	58
Шигтгээ 3.8:	WIEGO/IDWF-ын боловсруулсан ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцын тухай мэдээллийн багц	58
Шигтгээ 3.9:	Туркт даатгуулагчдад эрүүл мэндийн даатгалын талаар өгдөг цахим мэдээлэл	59
Шигтгээ 3.10:	Уругвайн нийгмийн хамгааллын сургалт	60
Шигтгээ 3.11:	Бизнестэй танилц, нийгмийн хамгааллын тухай ч мэд: Аж ахуй эрхлэлт, бизнесийн сургалтын хөтөлбөрүүд болон бусад холбогдох материалд нийгмийн хамгааллын асуудлыг тусгасан нь [БЖУА]	61
Шигтгээ 3.12:	Нийгмийн хамгааллын эдийн засгийн агуулга, үр ашиг: Замбийн барилгын салбар дахь бичил болон жижиг үйлдвэрүүдэд зориулсан мэдээлэл	62
Шигтгээ 3.13:	ОУХБ-аас гаргасан нийгмийн хамгааллын болон бусад олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээнд тусгагдсан сайн засаглалын зарчмууд	63
Шигтгээ 3.14:	Нигерийн Лагос мужид төрийн үйлчилгээг сайжруулж, итгэл бий болгосон нь	65
Шигтгээ 3.15:	Мароккод тэтгэврийн сангийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд засаглалыг бэхжүүлсэн нь	65
Шигтгээ 3.16:	Нийгмийн хамгааллын байгууллагуудын удирдах зөвлөлд ажил олгогчид болон ажилчдын төлөөлөгчдийн оролцоо	66
Шигтгээ 3.17:	ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд тусгагдсан гомдол гаргах болон давж заалдах журам, түүний хүртээмжтэй холбоотой заалтууд	68
Шигтгээ 3.18:	Аргентинд нэвтрүүлсэн тэтгэврийн асуудлаар гарсан маргааныг зохицуулах үндэсний зөвшилцлийн механизм	68
Шигтгээ 4.1:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхтэй холбоотой олон улсын хэм хэмжээ болон зарчмууд	71
Шигтгээ 4.2:	Жижиг үйлдвэрт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх Йордан улсын стратеги	74
Шигтгээ 4.3:	Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт	77
Шигтгээ 4.4:	Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нөхцөл байдал ба тэдний олон улсын гэрээгээр баталгаажсан эрхүүд	78
Шигтгээ 4.5:	Өмнөд Африкт ажилгүйдлийн болон эхчүүдийн хамгааллын даатгалд гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулсан нь	79
Шигтгээ 4.6:	Бразилийн гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажилгүйдлийн болон үйлдвэрлэлийн ослын даатгал	79
Шигтгээ 4.7:	Филиппин: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай хууль (Batas Kasambahay)	79
Шигтгээ 4.8:	Боливид гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлсэн нь	80
Шигтгээ 4.9:	Эквадор: Тариачдын нийгмийн даатгал	84
Шигтгээ 4.10:	Тунис: Хөдөө аж ахуйн болон хөдөө аж ахуйн бус салбарт бие даан ажиллагчдыг хамруулсан нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг нэгтгэсэн нь	84
Шигтгээ 4.11:	Колумби улс хууль тогтоомждоо хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын онцлогийг тусгасан нь	85

Шигтгээ 4.12:	Ашгийн төлөө болон бусдаас хамаарал бүхий ажлын нөхцөлийн ялгааг харгалзан үзэх нь	88
Шигтгээ 4.13:	Бразил: Хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч	89
Шигтгээ 4.14:	Косто Рика: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалд албан журмаар хамруулсан нь	90
Шигтгээ 4.15:	Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хууль тогтоомжид хамруулсан нь	90
Шигтгээ 4.16:	БНСУ: Эрүүл мэндийн даатгалд бүх хүн амаа үе шаттай хамруулсан нь	91
Шигтгээ 4.17:	Алжир: Хөлсний бус ажиллагчдад зориулсан нийгмийн даатгалын хөтөлбөр (CASNOS)	92
Шигтгээ 5.1:	Бүртгэлийн кампанит ажилд олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах нь: Йордан, Филиппин, Уругвай улсын туршлага	101
Шигтгээ 5.2:	Руанда: Олон нийтэд түшиглэсэн эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр	102
Шигтгээ 5.3:	Кабо Верде: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх идэвхтэй арга	102
Шигтгээ 5.4:	Энэтхэг, Өмнөд Африк болон Тайланд улсуудад эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад ямар саад бэрхшээл тулгардаг вэ?	104
Шигтгээ 5.5:	Кабо Верде: Үйлчилгээний төвүүдийг нээсэн нь	105
Шигтгээ 5.6:	Руандагийн төвлөрлийг сааруулах стратеги	106
Шигтгээ 5.7:	Бразил болон Өмнөд Африкийн нийгмийн хамгааллын явуулын үйлчилгээ	106
Шигтгээ 5.8:	Филиппин: Өөртөө үйлчилж мэдээлэл авах төхөөрөмжүүдийг суурилуулсан нь	107
Шигтгээ 5.9:	Индонезид орон нутгийн оршин суугчдыг зуучлагчаар оролцуулж байгаа нь	108
Шигтгээ 5.10:	Мексикт гар утасны аппликэйшний тусламжтайгаар нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж байгаа нь	110
Шигтгээ 5.11:	Индонезид гар утасны аппликэйшний тусламжтайгаар нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг шинэчилсэн нь	111
Шигтгээ 5.12:	Мексик болон Уругвай: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг цахим болон мобайл технологийн тусламжтайгаар бүртгэсэн нь	111
Шигтгээ 5.13:	Бразилын мөнгөн тэтгэмжийн болон хөдөөгийн хүн амд зориулсан тэтгэврийн хөтөлбөрүүдэд хамрагдахад бүрдүүлэх бичиг баримтыг багасгасан нь	112
Шигтгээ 5.14:	Камеруны Үндэсний нийгмийн даатгалын сан тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авах хүсэлт гаргах журмаа боловсронгуй болгосон нь	113
Шигтгээ 5.15:	Кот д'Ивуар, Тайланд болон Фижд цахим үйлчилгээгээр нийгмийн даатгалын тайлан гаргах ажиллагааг дэмжсэн нь	113
Шигтгээ 5.16:	Коста Рика: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн даатгалд хамруулсан нь	114
Шигтгээ 5.17:	Филиппин: Олон зориулалтаар ашиглах ухаалаг картын нэгдсэн систем нэвтрүүлсэн нь	116
Шигтгээ 5.18:	Аргентин: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын цахим бүртгэлийн хялбаршуулсан систем	116
Шигтгээ 5.19:	БНСУ нийгмийн даатгалын дөрвөн хөтөлбөрийн мэдээллийг нэгтгэсэн цогц систем бий болгожээ	116
Шигтгээ 5.20:	Монгол Улс: Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизм - нэг цэгийн үйлчилгээ	118
Шигтгээ 5.21:	Камбож Улс: Нийгмийн үйлчилгээ хүргэх механизм	118
Шигтгээ 5.22:	Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэдэг механизмуудын жишээ: Нэг цонхны үйлчилгээ, нэг цэгийн үйлчилгээ болон эдгээртэй төсөөтэй тогтолцоо	119
Шигтгээ 5.23:	Колумби, Мексик, Перу: Бичил болон жижиг компаниуд албан болохыг дэмжихийн тулд бүртгэлийн үйл ажиллагааг хялбарчлах зорилготой нэг цэгийн үйлчилгээ	120

Шигтгээ 5.24:	Доминикан Улсад хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон албан бус ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулж байгаа нь	121
Шигтгээ 5.25:	Коста Рика: Фермерүүдтэй байгуулсан хамтын даатгалын гэрээ	122
Шигтгээ 6.1:	Бразил: БЖҮ-үүд болон бие даан ажиллагчдын нийгмийн даатгалд хамрагдалт (Simples Nacional ба Microemprededor Individual хөтөлбөрүүд)	129
Шигтгээ 6.2:	Филиппин: AlkanSSYa хөтөлбөрийн хүрээнд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэлийг цуглуулах шинэлэг арга нэвтрүүлсэн нь	130
Шигтгээ 6.3:	Коста Рикад хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн төлөх шимтгэлийг ялгавартай тогтоож, шимтгэл төлөх чадавхтай нь урвуу хамааралтайгаар татаас олгож байна.	131
Шигтгээ 6.4:	Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид төлөх шимтгэлийнхээ шатлалыг сонгох боломжтой	132
Шигтгээ 6.5:	Бразилын хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөр: Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын шимтгэлийг ялгаатай тогтоосон нь	133
Шигтгээ 6.6:	Тунис: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэлийг ялгавартай тогтоосон нь	133
Шигтгээ 6.7:	Нэг татварын механизм: Шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан нь	134
Шигтгээ 6.8:	Уругвайн нэг татварын хөтөлбөрийн удирдлага	136
Шигтгээ 6.9:	Энэтхэг: Барилгын ажилчдад зориулсан нийгэм хангамжийн сан	138
Шигтгээ 6.10:	Германд урлагийн ажилтнууд болон нийтлэгчдийн нийгмийн баталгааг хангаж байгаа нь: The Künstlersozialkasse [ХХЭ]	139
Шигтгээ 6.11:	Хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгчид: Тодорхойлолт ба сорилтууд	139
Шигтгээ 6.12:	Чили: PRIVIERED платформын тусламжтайгаар орлого мэдүүлэх, тайлан гаргах, шимтгэлээ төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан нь	142
Шигтгээ 6.13:	Уганда: Биечлэн очих шаардлагыг багасгаж цахим үйлчилгээ нэвтрүүлсэн нь	143
Шигтгээ 6.14:	Колумби: Шимтгэл тооцоход зориулсан нэгдсэн маягт	143
Шигтгээ 6.15:	Филиппин: Банкны системээр дамжуулан төлбөр төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан нь	144
Шигтгээ 6.16:	Кенийн МВАО тэтгэврийн хөтөлбөр: Гар утасны мөнгөн шилжүүлэг [ХХЭ]	144
Шигтгээ 6.17:	Колумби: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн төлөх шимтгэлийн хэмжээг зохицуулан өөрчлөх боломж олгосон нь	149
Шигтгээ 6.18:	Маврики: Ажилгүй болсон иргэдийн тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг үргэлжлүүлэн төлж байгаа нь	150
Шигтгээ 6.19:	Кабо Верде: Шимтгэл төлөхийг түр зогсоох зохицуулалт хийсэн нь	151
Шигтгээ 6.20:	Индонез: Тохиолдлын чанартай ажил эрхлэгчдийг даатгалын төрлүүдэд хамрагдах хүрээг ялгаатай тогтоосон нь	151
Шигтгээ 6.21:	Филиппин: Эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлд татаас олгож байгаа нь	153
Шигтгээ 6.22:	Вьетнам: Нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалд албан журмаар хамруулахын зэрэгцээ шимтгэлд татаас олгож байна	154
Шигтгээ 6.23:	Санхүүжилтийн стратегиа төрөлжүүлэх замаар нийт хүн амыг үе шаттайгаар бүрэн хамруулах нь: ҮЭМДХ	155
Шигтгээ 6.24:	Энэтхэг: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын эрүүл мэндийн даатгалыг төрөөс бүрэн хариуцаж байна	156
Шигтгээ 6.25:	Хятад: Хөдөөгийн оршин суугчид болон хотын цалин хөлсгүй оршин суугчдын тэтгэврийн даатгалын шимтгэлд татаас олгож байна	156
Шигтгээ 6.26:	Замби: Шимтгэл төлөх чадавх ба бэлэн байдлыг үнэлсэн нь	159
Шигтгээ 6.27:	Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн техник, эдийн засгийн үндэслэлийн үндсэн элементүүд	160

Шигтгээ 7.1:	Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, дагаж мөрдөхийг дэмжих хөшүүргийн талаар 202 ба 204 дүгээр зөвлөмжид тусгагдсан удирдамж	165
Шигтгээ 7.2:	Уругвайд гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хөдөлмөрийн хяналтыг сайжруулсан нь	169
Шигтгээ 7.3:	Коста Рика: Хяналтад зориулан нөөц хуваарилах нь	170
Шигтгээ 7.4:	Малайз болон Саудын Араб: Хууль сахиулах ажиллагаанд цахим хэрэгсэл ашиглаж байгаа нь	171
Шигтгээ 7.5:	Хятадын Циндао хотод хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмын үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор цахим технологи ашиглаж байна.	171
Шигтгээ 7.6:	Колумби: Шимтгэлийн төлбөр, тооцооны нэгдсэн маягт болон шимтгэл төлөгчдийн нэгдсэн бүртгэл	171
Шигтгээ 7.7:	Аргентин: Хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах үндэсний стратегидаа хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын нэгдсэн хяналтыг тусгасан нь	172
Шигтгээ 7.8:	Чили: Мэдээлэл өгөх, мэдлэг, ойлголт дээшлүүлэх арга хэмжээг шийтгэлтэй хослуулан хэрэглэсэн нь	174
Шигтгээ 7.9:	Коста Рика: ЖДҮ-ийг дэмжих хөтөлбөрийн хүрээнд санхүүгийн бус урамшуулал ашиглан аж ахуйн нэгжүүд албан болохыг дэмжиж байгаа нь	176
Шигтгээ 7.10:	Франц, Бельгид татварын хөнгөлөлтөөр дамжуулан гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн даатгалд хамруулж байгаа нь	177
Шигтгээ 7.11:	Аргентин: Албан эдийн засагт ажлын байр бий болгохыг дэмжиж байгаа нь	178
Шигтгээ 8.1:	Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудад хүрэх “Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын төлөөх дэлхий нийтийн түншлэл”-ийн уриалга	187

Хүснэгт

Хүснэгт 2.1:	Ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүд нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаад нөлөөлж байж болзошгүй хүчин зүйлс	37
Хүснэгт 2.2:	Шимтгэлтэй хөтөлбөрт албан журмаар болон сайн дураар хамруулахын давуу ба сул тал	42
Хүснэгт 2.3:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн давуу ба сул тал	45
Хүснэгт 5.1:	Бүртгэлийн болон захиргааны бусад журмуудтай холбоотой саад бэрхшээлүүд ба тэдгээрийг шийдвэрлэх боломжит хувилбарууд	99
Хүснэгт 5.2:	Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг өргөжүүлэх хувилбаруудын давуу ба сул тал	109
Хүснэгт 6.1:	Шимтгэлийн хувь хэмжээ тогтоох аргууд: Давуу ба сул тал	129
Хүснэгт 6.2:	Аргентин, Бразил, Уругвайн нэг татварын хөтөлбөрт хамрагдаж буй татвар төлөгчдийн бүлгүүд	135
Хүснэгт 6.3:	Орлогоо мэдүүлэх болон төлбөр төлөх ажиллагааг хялбаршуулах аргууд	141
Хүснэгт 6.4:	Шимтгэл төлөх хугацааг өөрчлөн зохицуулах аргууд	147

Хянах хуудас

Хянах хуудас 2.1:	Үндэсний хэлэлцүүлэгт холбогдох бүх талын оролцоог хангах нь	30
Хянах хуудас 2.2:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын хийдэл, цоорхойг тодорхойлох нь	31
Хянах хуудас 2.3:	Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын хийдэл, цоорхой болон тэдгээрийг нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг тодорхойлоход зориулсан үнэлгээний өргөтгөсөн матриц	33
Хянах хуудас 2.4:	Нэн тэргүүний хэрэгцээг хангах нь	35
Хянах хуудас 2.5:	Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийн үүрэг	40
Хянах хуудас 2.6:	Шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн үүрэг	41
Хянах хуудас 2.7:	Нийгмийн даатгалын өнөөгийн хөтөлбөрүүдээ өргөжүүлж хүн амын хамрагдаагүй бүлгүүдийг хамруулах уу, эсвэл нийгмийн даатгалын шинэ хөтөлбөр нэвтрүүлэх үү?	43
Хянах хуудас 2.8:	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, хөтөлбөрүүд, тэр дундаа шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг уялдуулан зохицуулах нь	49
Хянах хуудас 2.9:	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд байнгын мониторинг, дүн шинжилгээ хийх явцад нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг авч үзэх нь	50
Хянах хуудас 3.1:	Ажиллагчид болон ажил олгогчдын нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргийг нь таниулах	58
Хянах хуудас 3.2:	Нийгмийн хамгааллын эрхүүдийн талаарх нэрчилсэн мэдээлэл	59
Хянах хуудас 3.3:	Залуучуудад нийгмийн хамгааллын боловсрол олгож, нийгмийн хамгааллын соёл төлөвшүүлэх нь	60
Хянах хуудас 3.4:	Аж ахуй эрхлэлт болон бизнесийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдээр нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг дэмжих нь	62
Хянах хуудас 3.5:	Захиргааны үйл явц, журмыг үр дүнтэй, эдийн засгийн хувьд үр ашигтай аар хангах нь	67
Хянах хуудас 4.1:	Бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжид ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд	75
Хянах хуудас 4.2:	Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд	82
Хянах хуудас 4.3:	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд	86
Хянах хуудас 4.4:	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд	93
Хянах хуудас 5.1:	Ажиллагчид болон ажил олгогчдын дунд нийгмийн хамгааллыг сурталчлах нь	103
Хянах хуудас 5.2:	Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг өргөжүүлэх нь	109
Хянах хуудас 5.3:	Мобайл, цахим болон зайн үйлчилгээ	112
Хянах хуудас 5.4:	Бүрдүүлэх бичиг баримтг багасгаж, захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулах нь	114
Хянах хуудас 5.5:	Хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжих нь	115
Хянах хуудас 5.6:	Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн цогц шийдэл	117

Хянах хуудас 5.7:	Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизмууд	120
Хянах хуудас 5.8:	Хамтын бүртгэл буюу хамтын даатгалын гэрээ	123
Хянах хуудас 6.1:	Шимтгэл цуглуулах болон санхүүжилтийн механизмтай холбоотой саад бэрхшээл	128
Хянах хуудас 6.2:	Шимтгэл тооцох орлогын суурийг өөрчлөн тодорхойлох нь	130
Хянах хуудас 6.3:	Шимтгэлийн ялгаатай бүлгүүд	134
Хянах хуудас 6.4:	Шимтгэл болон татвар төлөх хялбаршуулсан механизмууд	137
Хянах хуудас 6.5:	Шимтгэл тооцоход өөр суурь ашиглах нь	140
Хянах хуудас 6.6:	Шимтгэл төлөх, цуглуулах ажиллагааг хялбаршуулах нь	145
Хянах хуудас 6.7:	Нийгмийн даатгалын нэгдсэн шимтгэл	146
Хянах хуудас 6.8:	Шимтгэл төлөх хугацааг ажил олгогчид болон ажиллагчдын хэрэгцээнд нийцүүлэн зохицуулах нь	148
Хянах хуудас 6.9:	Шимтгэл төлөх хугацааг ажиллагчдын нөхцөл байдалд гарсан өөрчлөлтийг харгалзан зохицуулах нь	149
Хянах хуудас 6.10:	Төрөөс шимтгэл тасрахгүй байх нөхцөлийг хангах нь	150
Хянах хуудас 6.11:	Нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг түр зогсоосон үед өмнө үүссэн эрхийг хадгалах нь	151
Хянах хуудас 6.12:	Нийгмийн даатгалын нэн чухал гэсэн төрөлдөө шимтгэл төлөхийг зөвшөөрөх нь	152
Хянах хуудас 6.13:	Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад анхаарах асуудлууд	161
Хянах хуудас 7.1:	Ойлголт, мэдлэг дээшлүүлэх болон түншлэлийг хөгжүүлэх нь	168
Хянах хуудас 7.2:	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хууль эрх зүйн орчин	169
Хянах хуудас 7.3:	Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихад хүрэлцэхүйц нөөцөөр хангах	173
Хянах хуудас 7.4:	Үр нөлөө бүхий шийтгэлийг тохируулан ногдуулах нь	174
Хянах хуудас 7.5:	Бодлогын бусад чиглэлүүдтэй уялдуулах замаар нийгмийн хамгаалалд хамрагдахыг дэмжих хөшүүрэг бий болгоход анхаарах асуудлууд	178

► Товчилсон үгсийн жагсаалт

БА	Барилгын ажилчид
БЖҮ	Бичил болон жижиг үйлдвэрүүд
БЖҮА	Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид
ГҮА	Гэрийн үйлчилгээний ажилчид
ОУХБ	Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага
ОУХТ	Олон улсын хөдөлмөрийн товчоо
ТХЗ	Тогтвортой хөгжлийн зорилго
ҮСҮХ	Үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлэг
ХААА	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид
ХХЭ	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид

► Энэхүү гарын авлагын тухайд

Зорилго

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын олонх нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж чадахгүй байгаа нь өдөр тутмын амьжиргаагаа залгуулахын төлөөх хичээл зүтгэлд нь төдийгүй зохистой хөдөлмөр эрхэлж, эрхээ эдлэн нэр төртэй амьдрах хүсэл эрмэлзэлд нь саад тотгор болж байна. Нийгмийн хамгаалалд ийнхүү хамрагдаж чадахгүй байгаа хүртээмжтэй өсөлтийг хазаарлаж, нийгмийн шударга ёсыг алдагдуулж, хүний эрхийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлдөг.

Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр 2030-аар баталсан тогтвортой хөгжлийн зорилгууд(ТХЗ)-ын хүрээнд тухайн улс орны онцлогт тохирсон бөгөөд бүх нийтийг хамруулахад чиглэсэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, арга хэмжээ, түүний дотор нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх, улмаар 2030 он гэхэд ядуу, эмзэг бүлгийн хүн амын үлэмж хэсгийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах зорилтыг дэвшүүлээд байна (Зорилт 1.3). Ядуурлыг устгах ТХЗ-1-ийг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотойгоос гадна нийгмийн хамгаалал нь өлсгөлөнг зогсоох ТХЗ-2, эрүүл мэнд, сайн сайхан байдлыг дэмжих ТХЗ-3, жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах, эмэгтэйчүүд, охидыг чадавхжуулах ТХЗ-5, эдийн засгийн тууштай, хүртээмжтэй, тогтвортой өсөлт, бүх нийтийн бүрэн, бүтээмжтэй, зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих ТХЗ-8, тэгш бус байдлыг бууруулах ТХЗ-10, энх тайван байдал, шударга ёс, хүчирхэг институтийг дэмжих ТХЗ-16-д хүрэхэд хувь нэмэр оруулна (ILO 2017f; United Nations 2017; 2018).

Түүнчлэн Хөдөлмөрийн ирээдүйн асуудлаарх дэлхийн комиссоос (2019) тодорхойлсон хүн төвтэй хандлагыг нэвтрүүлэх хүрээнд нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй байгаа ажиллагчдыг хамруулахыг зөвлөсөн байна. Бүх төрлийн хөдөлмөр эрхлэгчид, тэр дундаа хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд нийгмийн бүх давхаргыг хамруулсан үндэсний хэмжээний нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор суурь түвшний хөтөлбөрүүдийг бэхжүүлэх нь бүх нийтийг нийгмийн хамгааллын цогц, зохистой тогтолцоонд хамруулах нэг гол үндэс юм (ILO 2019l).

Олон улс зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, албан бусаас албан эдийн засагт шилжих явцыг хөнгөвчлөх зорилгоор нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаа ажиллагчдыг хамруулах зорилтыг бодлогын тэргүүлэх чиглэл болгон тавьж байна (ILO 2018f). Зарим улс ажиллагчдын томоохон бүлгүүд болон хүн амынхаа зонхилох хэсгийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах чиглэлд гайхам ахиц дэвшил гаргаж чаджээ. Эдгээр туршлага болон сүүлийн үеийн олон судалгааны ажлын үр дүнд бусад орнуудад сургамж болж, урам зориг өгөх мэдлэгийн өргөн хүрээтэй сан бүрдсэн байна. Түүнчлэн олон улсын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хэмээх олон улсын хөдөлмөрийн хоёр чухал шинэ хэм хэмжээ нэмэгдсэн нь ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмж, Албан бусаас албан эдийн засагт шилжих тухай 2015 оны 204 дүгээр зөвлөмж юм (ILO 2017a; 2019k).

Энэхүү гарын авлагын гол зорилго нь бодлого боловсруулагчид, ажилчдын болон ажил олгогчдын байгууллагууд, бусад оролцогч талуудад албан бус салбарт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихэд нь тулгардаг олон саад бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн үр дүнтэй бодлогын хувилбаруудыг боловсруулахад нь тус дөхөм болохуйц практик аргачлалаар хангахад чиглэсэн юм. Түүнчлэн зарим төрлийн хөдөлмөр эрхэлж буй ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад учирч буй саадыг арилгах, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжих зорилготой. Уг гарын авлага нь үндэсний түвшинд нийгмийн хамгааллын бодлого, стратегия тодорхойлох хэлэлцүүлэгт онцгой ач холбогдолтой байх болно.

Энэхүү гарын авлагад нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх хүрээнд бий болсон сайн туршлага, тулгарч буй сорилт, хязгаарлалтуудыг тусгаснаас гадна хэрэгцээ шаардлагын шинжилгээ, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн өөрчлөлт, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангуулах механизм, захиргааны дүрэм, журам, тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний зохицуулалт, шимтгэл төлөх хуваарь, үйлчилгээг хүргэх болон хянах механизм зэрэг өргөн хүрээний асуудлуудыг хамруулсан болно. Бодит амьдралд ажиллагчид олон янзын нөхцөл байдалд байгааг харгалзан тус гарын авлагад (гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид гэх мэт) тодорхой салбар, бүлгийн ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад тулгардаг онцлог бэрхшээлүүд, тэдгээрийг шийдвэрлэх чиглэлд бий болсон зарим сайн туршлагыг багтаасны зэрэгцээ эдгээр бүлэгт хамааралтай илүү тодорхой удирдамж болох материалуудтай танилцах холбоосыг оруулав. Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон стандарт бус хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах чиглэлд улс орнуудын авч хэрэгжүүлсэн бодлогын зарим арга хэмжээ нь хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэ төрөл, хэлбэрт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх ажилд тань чиг баримжаа болж чадна. Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллыг хангахын тулд (нийгмийн даатгал болон бусад хэлбэрийн) шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийг шимтгэлгүй (татвараас санхүүждэг) тогтвортой механизмтай хослуулан хэрэгжүүлэх шаардлагатайг уг гарын авлагад онцолсон болно.

Энэхүү гарын авлага нь нийгмийн хамгаалал болон албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих чиглэлд ОУХБ болон бусад байгууллагаас гаргасан бусад материалд нэмэлт болж ашиглагдах юм. ОУХБ буюу түншлэгч байгууллагуудын боловсруулсан холбогдох ном, гарын авлагатай холбогдох хэсгүүдийг тухай бүрд нь тэмдэглэж оруулсан болно.

Бүтэц

Энэхүү гарын авлага нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх асуудлыг олон талаас нь авч үзсэн найман бүлгээс бүрдэж байна. Эхлэл хэсэгт сэдвийн танилцуулга, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээлийг тодорхойлоод (1 дүгээр бүлэг) хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцоог бий болгоход чиглэсэн стратегийн гол асуудлуудыг (2 дугаар бүлэг) авч үзсэн. Дараа нь мэдлэг, ойлголт дутмаг, итгэл сул зэрэг хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд тулгардаг тодорхой саад бэрхшээлүүд (3 дугаар бүлэг), түүнчлэн хууль эрх зүйн (4 дүгээр бүлэг), захиргааны (5 дугаар бүлэг), санхүүгийн (6 дугаар бүлэг), хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон урамшуулах хөшүүрэг султай холбоотой саад бэрхшээлүүдийг (7 дугаар бүлэг) тус тус ярилцаж, эцэст нь нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх хүрээнд авсан сургамж, ирээдүйн хөдөлмөрийн чиг хандлагыг угтуулж нийгмийн хамгааллыг хэрхэн бэхжүүлэх (8 дугаар бүлэг) талаар авч үзсэн юм (Шигтгээ 0.1-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 0.1: Гарын авлагын агуулга

1. Удиртгал: Сорилт ба боломж	2. Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх стратегия тодорхойлох нь	3. Мэдлэг, ойлголт ба итгэл 4. Хууль тогтоомж 5. Хүртээмж ба бүртгэл 6. Шимтгэл цуглуулалт ба санхүүжилт 7. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт ба хөшүүрэг	8. Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бий болгох нь: Сургамж ба цаашид авах арга хэмжээ
----------------------------------	--	---	--

Гарын авлагаас хэрэгтэй мэдээллээ хэрхэн олох вэ?

Олон улс орны албан бус эдийн засагт ажиллагчдын дунд томоохон хувь эзэлдэг, нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хүндрэлтэй гэж тооцогддог тодорхой бүлгүүдтэй холбоотой олон янзын мэдээлэл энэхүү гарын авлагад тусгагдсан билээ.

Эдгээр бүлгийн талаар тухайлан сонирхож буй хэрэглэгчдэд зориулан дараах тусгай тэмдгүүдийг ашиглаж хамааралтай мэдээллийг тэмдэглэсэн болно:

- [XAAA] - хөдөө аж ахуйд ажиллагчид
- [BA] - барилгын ажилчид
- [GYA] - гэрийн үйлчилгээний ажилчид
- [XXЭ] - хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид/бие даан ажиллагчид
- [BJYA] – бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид

Гарын авлагыг хэрхэн ашиглах вэ?

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх бодлогын өргөн хүрээний арга зүйн багцын нэг хэсэг болох энэхүү гарын авлага нь нийгмийн хамгааллын стратеги боловсруулахад буюу нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, хөтөлбөрийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт шинжилгээ хийхэд оролцдог бодлого боловсруулагчид, ажилчдын болон ажил олгогчдын байгууллагууд, бусад хамтрагч талууд ашиглах мэдээллийн эх сурвалж болно. Энэхүү бүтээлийг улс орнуудын авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг шат дараалан зааж өгөх хэлбэрээр бус харин бусад улс орны туршлагад үндэслэсэн шинэ санаа, мэдээлэл, үндэснийхээ түвшинд хэрэгжүүлэх арга хэмжээг бодож боловсруулах явцдаа ашиглах зарим арга хэрэгслийг тусгасан гарын авлага байдлаар боловсруулсан юм.

Энэхүү гарын авлагаас гадна албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд чиглэсэн бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд ашиглах арга зүйн нэмэлт материалыг багцаар нь дараах цахим хуудаст байршуулсан болно:

<https://www.social-protection.org/gimi/Course.action?id=3>

Үүнд:

- Бүлэг тус бүрийн гол санаа, ашигласан гол эх сурвалжуудыг үзэх холбоос, түүнчлэн улс орнуудын туршлагын хураангуй, видео, подкаст зэрэг нэмэлт материалууд;
- Тодорхой бүлгийн ажиллагчдын онцлог асуудлуудыг авч үзсэн мэдээллийн хураангуй;
- Чадавх бэхжүүлэх сургалтын хэрэглэгдэхүүн.

Байнга шинэчлэгдэх баримт бичиг

Энэхүү гарын авлагыг тогтмол шинэчлэн баяжуулж байх зорилготой. Үүнд таны санал зөвлөмж, хувь нэмэр, ялангуяа бусдад хэрэг болох тодорхой жишээ, туршлага, материалууд чухал байх болно. Бид таны саналыг хүлээж авахдаа баяртай байх тул дараах хаягаар холбогдоно уу.

Кристина Берендт (Christina Behrendt) behrendt@ilo.org

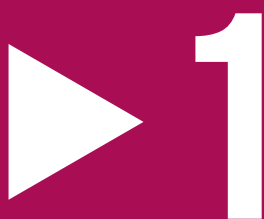
Квин Ан Нгуен (Quynh Anh Nguyen) nguyenq@ilo.org

Талархал

Энэхүү гарын авлагыг нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих чиглэлд ОУХБ-аас хийж буй ажлын хүрээнд тус байгууллагын Нийгмийн хамгааллын газрын захирал Изабел Ортиз, Дэд захирал Валери Шмитт нарын удирдлага дор Хөдөлмөрийн нөхцөл, эрх тэгш байдлын газрын Хөдөлмөрийн тэгш оролцоот зах зээл, хөдөлмөрийн харилцаа, нөхцөлийн хэлтсийн дарга Филипп Маркадентийн ахалсан Албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих бодлогын багтай нягт хамтран ажиллаж боловсрууллаа.

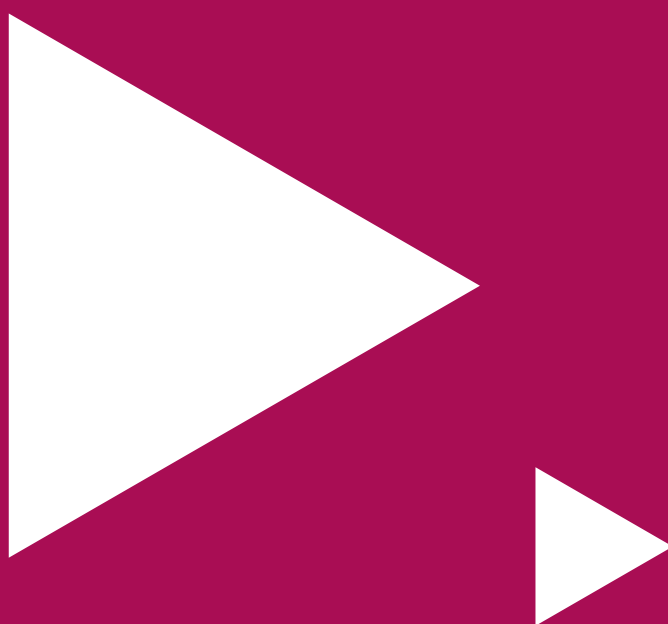
Энэ нь хэдэн жилийн турш шаргуу ажилласан багийн хамтын бүтээл юм Багийн хуучин гишүүд болох Катарина Дикманн, Грета Картоцети, Бенедетта Оттавио, Джанави Сен, Иппеи Цууруга нарын бэлтгэсэн материалыг ашиглан ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын газрын Кристина Берендт, Квин Ан Нгуен нар уг гарын гарын авлагыг эцэслэн боловсрууллаа. Уг ажилд Андريس Акуса Улате, Лаура Аддати, Лаура Альферс, Самуэль Асфаха, Адам Драмман Батчаби, Джанин Берг, Фабио Бертрану, Флоренс Бонне, Паоло Карлини, Хуан Шакалтан, Луис Котингуиба, Чарльз Кревье, Нуно Кунья, Сукти Дасгупта, Кумба Диоп, Фабио Дюран Вальверде, Симель Эсим, Абало Эссодина, Луис Фрота, Виктуар Жируд-Кастилла, Дамиан Гримшоу, Клэр Харасты, Сьюзан Хайтер, Фарид Хегази, Клэр Хобден, Фрэнк Хоффер, Чарльз Нокс-Видманов, Александр Колев, Фредерик Лапейр, Доминик Ла Салль, Сангхон Ли, Вики Люн, Маргарита Ликата, Майкель Лью-Ки-Сонг, Крум Марков, Пэйшенс Матандико, Ши Маккланахан, Гильермо Монт, Лиза Морган, Рейчел Муссей, Таним Музаффар, Мартин Олз, Карин Папе, Лука Пеллерано, Сайлин Пейрон-Биста, Мариэль Пе Гурсат, Андрэ Пикард, Ариэль Пино, Хоаким Пинтадо Нунес, Бетина Рамирес Лопес, Ума Рани, Каролина О'Райли, Майкл Роуз, Костас Ставракис, Майя Штерн Пласа, Лу Тессье, Мануэла Томей, Стефан Тромель, Мито Цукамото, Стефан Урбан, Джудит ван Дорн, Тибо ван Лангенхове, Серхио Веласко, Барт Верштретен, Мариэке Вагенгдюсер, Вероника Водсак, Бриджит Цуг зэрэг ОУХБ-ын болон бусад байгууллагын олон ажилтан, түүнчлэн ОУХБ-ын Олон Улсын Сургалтын төвийн сургалтад хамрагдсан оролцогчид санал зөвлөмж өгч, мэдээлэл хуваалцан хувь нэмрээ оруулсан болно.

Энэхүү гарын авлагыг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлсэн Франц Улсын Засгийн газарт талархлаа илэрхийлье.



Удиртгал

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, албан эдийн засагт шилжүүлэхэд тулгарч буй сорилт, боломж



► Гол асуултууд

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад ямар саад учирдаг вэ?
- Нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамруулснаар богино болон дунд хугацаанд тэдний хувьд ямар сайн нөлөө гарах вэ?
- Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлснээр албан бусаас албан эдийн засагт шилжихэд хэрхэн нөлөөлөх вэ?

► Гол санаа

- Хөгжиж буй орнуудад олон хүний хувьд амьжиргаагаа залгуулах, амьдралын үндсэн хэрэгцээгээ хангах боломж нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлт байдаг. Албан эдийн засагт ажил олж чадаагүйгээс албан бус ажилд цалин хөлстэй ажиллах, хувиараа хөдөлмөр эрхлэх, эсвэл амин зуулгаа залгуулах бусад үйл ажиллагаа эрхлэхээс өөр аргагүй болсон хүмүүсийн хувьд албан бус эдийн засаг аврал нь болдог.
- Гэвч бүтээмж доогуур, зохистой хөдөлмөрийн нөхцөлүүд хангагдахгүй, ажилтай хүмүүс ядуурч, тэгш бус байдал гаарч байгаагийн улмаас албан бус эдийн засаг амь бөхтэй оршиж, улмаар цар хүрээ нь тэлж байна. Иймээс албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамгаалахын зэрэгцээ албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжих давхар зорилтыг хангахад даруй анхаарах шаардлага тулгарч байна. Ингэхдээ албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн хамгийн эмзэг бүлгүүдэд онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай юм.
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хууль эрх зүйн зохицуулалт, шаардагдах зардал, санхүүгийн зохистой механизм бүрдээгүй, захиргааны үйл явц нь төвөг чирэгдэл ихтэй, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, хяналт тавих ажиллагаа хангалтгүй, мэдээлэл, ойлголт дутмаг, итгэл сул, ажиллагчид зохион байгуулалтад орж, төлөөлөлтэй болж чадаагүй, нийгмийн хамгааллын бодлого болон түүнтэй холбоотой байгууллагууд хоорондын харилцан уялдаа, зохицуулалт хангалтгүй зэрэг нь саад болж байна.
- Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх стратегийг боловсруулж, хэрэгжүүлэхдээ жендерийн эрх тэгш байдлыг дэмжиж, эмэгтэйчүүдийг чадавхжуулахад онцгой анхаарах шаардлагатай.
- Албан эдийн засагт шилжих үйл явцыг дэмжихийн тулд ОУХБ хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх, нийгмийн зөвшилцлийг дэмжих, хөдөлмөрлөх эрхийг хангахад чиглэсэн зохистой хөдөлмөрийн цогц стратегийг гаргасан юм.

1.1 Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ба нийгмийн хамгааллын хамралтын цоорхой

Дэлхийн ажиллах хүчний 60 гаруй хувь нь албан бус хөдөлмөр эрхэлж (ILO 2018f) байгаа бөгөөд тэдний олонх нь зохистой хөдөлмөрийн нөхцөл бүрдээгүй, тэр дундаа нийгмийн баталгаа хангалтгүй нөхцөлд ажиллаж байна.¹ Дэлхийн хүн амын 55 хувь нь нийгмийн хамгаалалд огт хамрагдаагүй байгаагийн дотор албан бус эдийн засагт ажиллагчид зонхилж байна. Түүнчлэн нийгмийн хамгаалалд хагас дутуу хамрагдаж буй маш олон хүн байна (Шигтгээ 1.2-ыг үзнэ үү) (ILO 2017f).

Нийгмийн хамгаалалд ийнхүү хамрагдахгүй байгаагийн улмаас эдгээр ажилчид эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авч чадахгүй, орлогын наад захын баталгаагүй үлддэг. Энэ нь тэдний эмзэг байдлын нэг гол шалтгаан юм.² Үүний уршгаар тэдний олонх нь сайн сайхан байдлаа хангах, хүний эрх, түүний дотор нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхээ эдлэх боломжийг нь хязгаарлаад зогсохгүй улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд ихээхэн саад учруулдаг “эмзэг байдал-ядуурал-нийгмийн гадуурхал” гэсэн харгис орчилд “гацаж” үлддэг байна (ILO 2017f; OECD, ILO 2019; RNSF 2017).

1 Хүний нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг (1948 оны) Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 22 дугаар зүйл, (1966 оны) Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 9 дүгээр зүйлд баталгаажуулсан юм. Пактад “хүн бүр нийгмийн хамгаалал, түүний дотор нийгмийн даатгалд хамрагдах эрхтэй” гэж заасан (ILO 2017f; 2017a).

2 “Нийгмийн хамгаалал (social protection)”, “нийгмийн баталгаа (social security)” гэсэн нэр томъёонуудыг янз бүрээр тодорхойлсон байдаг. ОУХБ энэ хоёр нэр томъёог хүн амьдралынхаа туршид ядуурал, эмзэг байдалд орох, нийгмээс гадуурхагдан тусгаарлагдах явдлыг бууруулах, эдгээрээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн багц бодлого, хөтөлбөр гэсэн утгаар авч үзэж, хольж, сольж хэрэглэдэг. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хүүхэд, гэр бүлийн тэтгэмж, эхчүүдийн хамгаалал, ажилгүйдлийн тэтгэмж, үйлдвэрлэлийн ослын болон өвчилсний улмаас хөдөлмөрийн чадвараа алдсаны тэтгэвэр, тэтгэмж, эрүүл мэндийг хамгаалах (эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ); хөгжлийн бэрхшээлтэй тэтгэвэр, тэтгэмж, өндөр насны болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр зэрэг бодлогын өргөн хүрээний асуудлуудыг багтааж үздэг (ILO 2017f, 194–95).

Шигтгээ 1.1: Албан бус эдийн засаг, албан бус салбар (хэвшил) болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг тодорхойлох нь

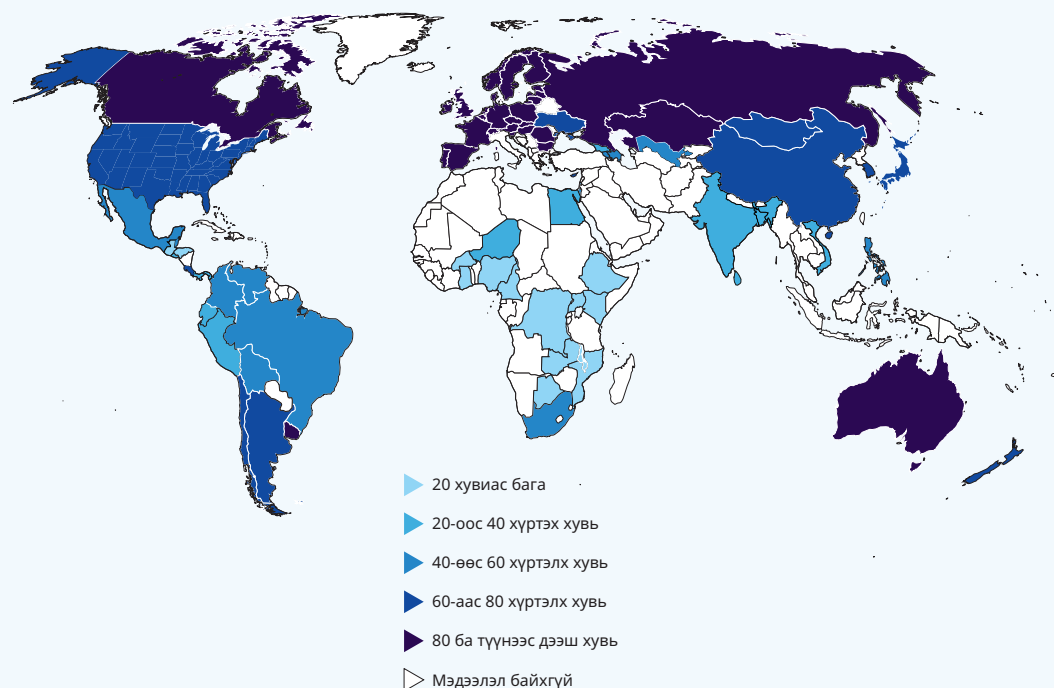
“Албан бус эдийн засаг” гэж хуульд буюу практикт албан ёсны зохицуулалтад огт буюу бүрэн хамрагдаагүй ажиллагчид болон эдийн засгийн нэгжүүдийн эрхэлж буй эдийн засгийн бүх үйл ажиллагааг хэлнэ (ОУХБ-ын Албан бус эдийн засгаас албан эдийн засагт шилжих тухай 2015 оны 204 дүгээр зөвлөмжийн 2(а) заалт).

“Албан бус салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт” гэдэг нь тухайн ажиллагчийн ажиллаж буй газрынх нь шинжээр тодорхойлдог аж ахуйн нэгжид суурилсан ойлголт. Олон улсын хөдөлмөрийн статистикчдийн 15 дугаар бага хурал(ОУХСБХ)-аас тодорхойлсноор (ILO 1993) албан бус салбар нь ажлын байр, орлого бий болгох үндсэн зорилготойгоор үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхэлж буй нэгжүүдээс бүрдэнэ. Албан бус салбар нь өмчлөгч эздээсээ тусгаарлан бие даагаагүй, энгийн бүтэцтэй, жижиг хэмжээтэй, үйлдвэрлэлийн хүчин зүйлс(хөдөлмөр, капитал)-ийн хуваарь байхгүй буюу төрөлжилт багатай, аж ахуйн зохион байгуулалтад ороогүй нэгжүүдийн дэд олонлог юм.

“Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт” гэдэг нь хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа болон тухайн ажиллагчийн ажлын байртай холбоотой баталгаанд үндэслэн тодорхойлдог ажлын байранд суурилсан ойлголт(ILO 2003; Hussmanns 2004). Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт гэж хуульд буюу практикт үндэснийхээ хөдөлмөрийн хууль тогтоомж, орлогын албан татвар, нийгмийн хамгаалал, эсхүл хөдөлмөр эрхлэлтийн бусад баталгаа(тухайлбал, ажлаас халахад урьдчилан мэдэгдэх, ажлаас халагдсаны тэтгэмж, цалинтай ээлжийн амралт, өвчний чөлөө авах зэрэг)-нд хамрагддаггүй ажлын хэлбэрүүдийг хэлнэ. Албан бус хөдөлмөр эрхлэлтэд албан буюу албан бус аж ахуйн нэгж, өрхөд албан бус ажлын байранд ажиллагчид, түүний дотор албан бус ажлын байранд ажиллаж буй хөлсний ажилтнууд; өөрийнхөө албан бус аж ахуйн нэгжид ажиллаж буй ажил олгогчид болон бие даасан ажиллагчид; үйлдвэрлэлийн албан бус хоршоодын гишүүд; өрхийнхөө албан буюу албан бус аж ахуйн нэгжид хувь нэмрээ оруулагч гэр бүлийн гишүүд; өрхийнхөө эцсийн хэрэглээнд зориулж бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг бие даасан ажиллагчид хамаарна (ОУХС-ын 17 дугаар бага хурлын шийдвэрт үндэслэв).

Эх сурвалж: ILO 2018a, х. 7–12.

Шигтгээ 1.2: Нийгмийн хамгааллын нэг болон түүнээс дээш төрлийн мөнгөн тэтгэмжид хамрагдсан хүн амын эзлэх хувь, мэдээлэл байгаа сүүлийн оноор



Эх сурвалж: Дэлхийн нийгмийн хамгааллын мэдээллийн сан, ОУХБ/НХА, ЭЗХАХБ, ОУХБ-СТАТ-ын мэдээлэлд үндэслэв.

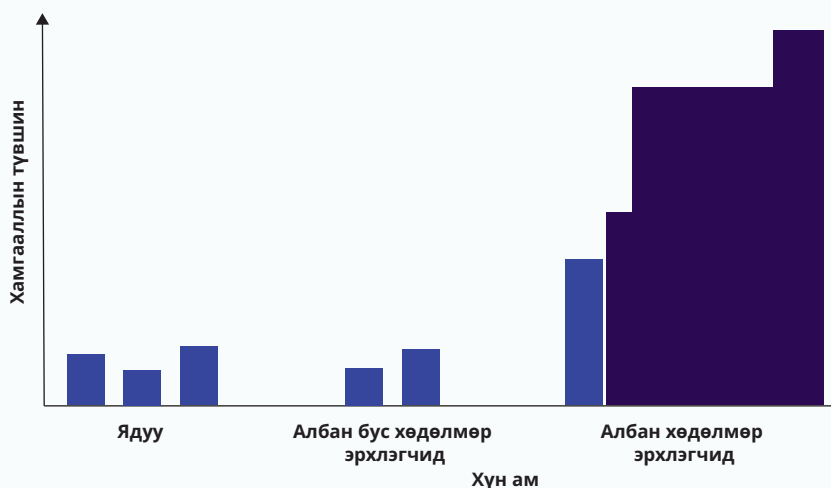
Албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаа нь 2030 он гэхэд ТХЗ-ууд, тэр дундаа ядуурлыг устгах (Зорилго 1), өлсгөлөнг зогсоох (Зорилго 2), эрүүл мэнд, сайн сайхан байдлыг дэмжих (Зорилго 3), жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах, эмэгтэйчүүд, охидыг чадавхжуулах (Зорилго 5), эдийн засгийн тууштай, хүртээмжтэй, тогтвортой өсөлт, бүх нийтийн бүрэн, бүтээмжтэй, зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих (Зорилго 8), тэгш бус байдлыг бууруулах (Зорилго 10), энх тайван байдал, шударга ёс, хүчтэй институтийг дэмжих (Зорилго 16) зорилгуудад хүрэхэд саад учруулна (ILO 2017f; 2018f).

Албан бус ажиллагчдын нийгмийн хамгаалал хангалтгүй байгаа нь нийгмийн даатгал болон бусад шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж чадахгүй байгаагаас голчлон шалтгаалж байна. Бүгд биш ч албан бус эдийн засагт ажиллагчдын олонх нь шимтгэлээ тогтмол төлөх чадавхгүй байдаг. Мөн тэд захиргааны журам, шаардлагыг биелүүлэхэд хүндрэлтэй, эсхүл тэдний талаар холбогдох хууль тогтоомжид заагаагүй, зохицуулаагүй байж болно. Түүнчлэн нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдийн санхүүжилтийн болон захиргааны үйл явц нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бусад ангиллын ажиллагчдын хэрэгцээ, чадавхад нийцээгүй байж болох юм.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид ядуу хүн амд зориулсан нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамрагдахад ч мөн бэрхшээлтэй тулгардаг. Орлогыг орлуулан тооцох аргаар зорилтот бүлгийг тодорхойлоход өөрийн гэсэн хөрөнгөтэй гэдгээрээ, эсхүл “хангалттай ядуу биш” гэж тооцогдсоноор ийм хөтөлбөрүүдээс хасагддаг. Хөдөлмөр хийж орлого олох чадавх нь ихээхэн хязгаарлагдмал буюу огт ийм чадавхгүй өрхөд зориулсан хөтөлбөрт ч тэднийг хамруулахгүй орхигдуулах тал бий. Харин хүүхдийн тэтгэмж, нийгмийн тэтгэвэр буюу хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэмж зэрэг татвараар санхүүжүүлж бүх нийтийг хамруулдаг хөтөлбөрүүдийн үр шимийг албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүд хүртэж, өрхийн орлогод нь тодорхой хувь нэмэр болж, цаашдын амьдралаа төлөвлөх боломжийг олгодог байна.

Олон оронд (а) нийгмийн даатгал болон албан эдийн засагт ажиллагчдад зориулсан шимтгэлтэй бусад хөтөлбөр; (б) ядуу хэсэгт зориулсан нийгмийн халамжийн буюу “богино хугацааны хамгааллын (цочрол, хямралын үед аюулгүйн торны үүрэг гүйцэтгэдэг) хөтөлбөрүүд” гэсэн хоёр төрлийн нийгмийн хамгааллын арга хэмжээ зонхилон хэрэгжиж байна. Албан бус эдийн засагт ажиллагчид албан ёсны хөдөлмөр эрхлэгчид болон ядууст зориулсан энэ хоёр төрлийн хөтөлбөрийн алинд нь ч хамрагдахгүй үлдэх хандлагатай байна. Ийнхүү хамгаалалтгүй үлдэж байгааг нь “орхигдсон дундчууд” хэмээн нэрлэдэг (Шигтгээ 1.3-ыг үзнэ үү).

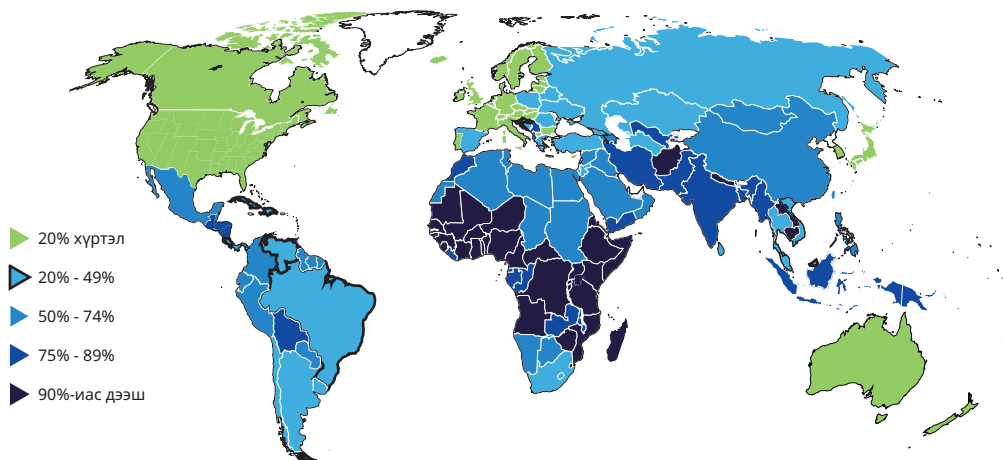
Шигтгээ 1.3: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт: Бага буюу бага-дунд орлоготой орнуудын жишээ



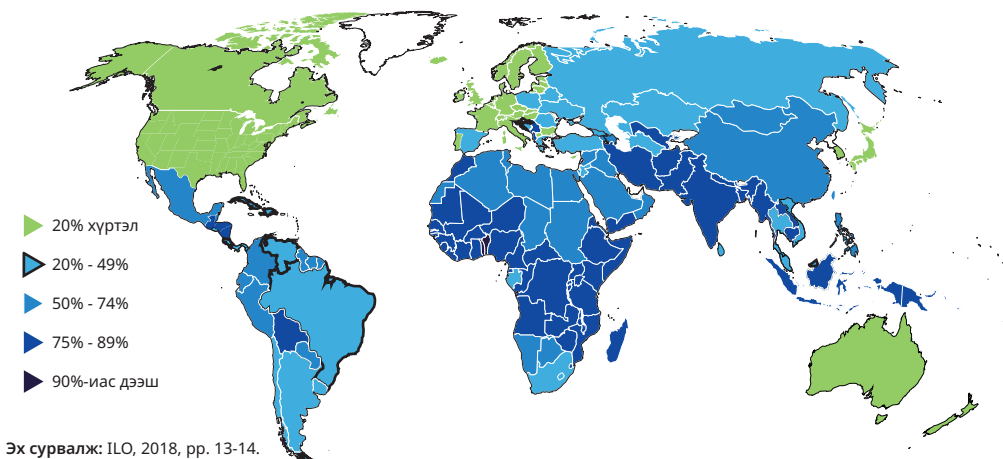
Олон улс оронд ажиллах хүчнийх нь дийлэнх хувийг албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид эзэлж, заримд нь энэ үзүүлэлт 80-аас дээш хувьд хүрснээс үзэхэд тэднийг нийгмийн хамгаалалд хамруулж чадахгүй байгаа нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн ихээхэн ноцтой тулгамдсан асуудал юм (тодорхойлолтуудыг Шигтгээ 1.1-ээс үзнэ үү). Тухайлбал, Энэтхэгт эрэгтэй ажиллагчдын 88 хувь, эмэгтэй ажиллагчдын 90 хувь нь албан бусаар хөдөлмөр эрхэлдэг бол Сахарын цөлөөс урагш орших Африкийн олонх оронд ажиллагчдын дийлэнх олонх (хөдөө аж ахуйн бус салбарт ажиллагчдын 75-аас дээш хувь, нийт албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн 90 гаруй хувь) нь албан бус байна (ILO, 2018; Шигтгээ 1.4 болон 1.5-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 1.4: Нийт ажиллагчдад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн эзлэх хувь (хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг оруулж болон оруулахгүй тооцсоноор, хамгийн сүүлчийн мэдээгээр)

Хувилбар А: Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг оруулаад



Хувилбар Б: Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг оруулахгүйгээр



Эх сурвалж: ILO, 2018, pp. 13-14.

Зарим улс орон албан хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх чиглэлд ихээхэн ахиц гаргасан бол бусдад нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх бүтцийн өөрчлөлт, эрх зүйн орчны шинэчлэл, эдийн засгийн бууралт, өсөлт зэрэг янз бүрийн хүчин зүйлийн улмаас албан бус хөдөлмөр эрхлэлт хүрээгээ тэлсэн байна (ILO 2013d; 2018f).

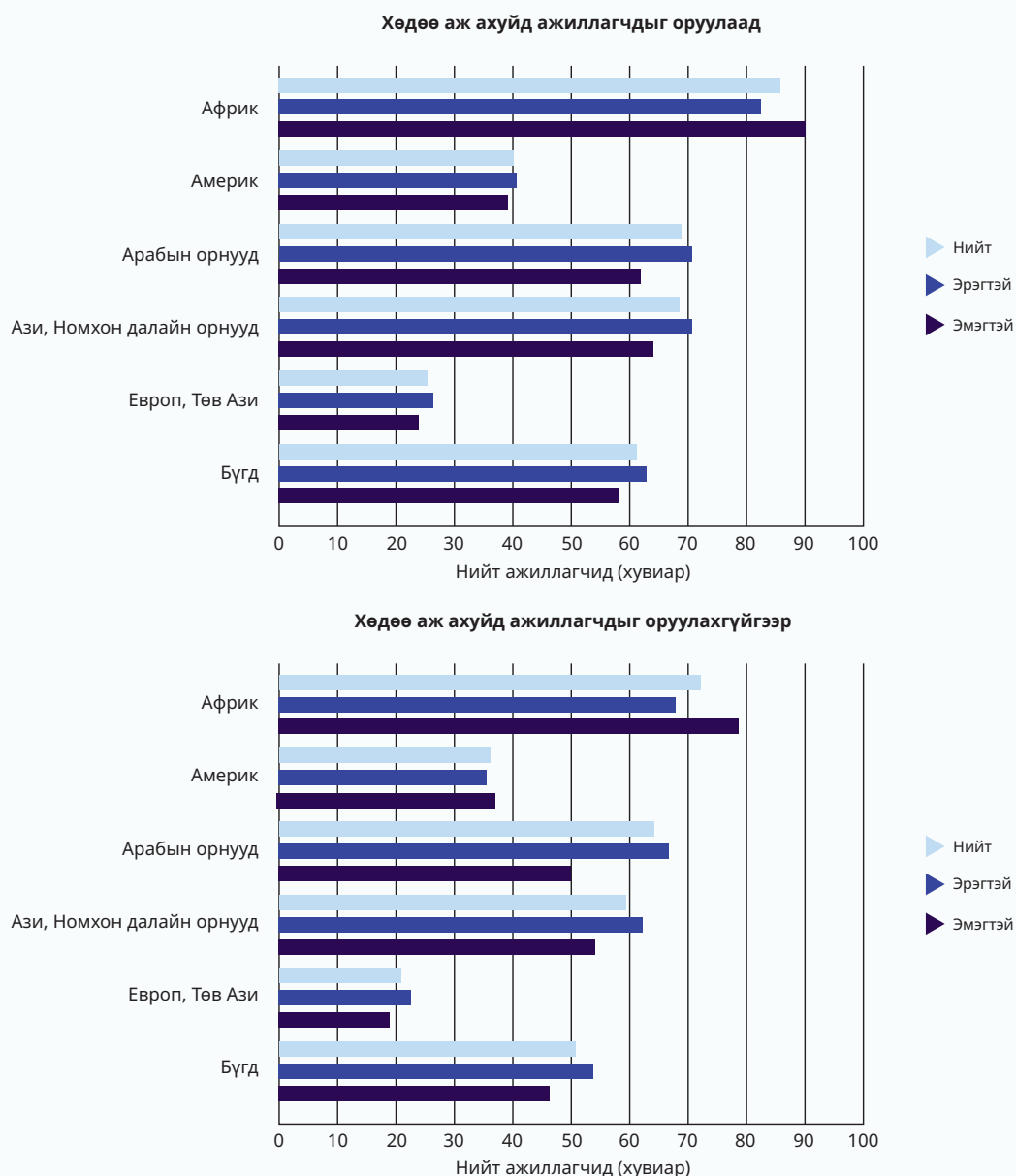
Албан бус эдийн засагт ажиллагчид албан бус хэвээр үлдэхэд дараах хүчин зүйлс нөлөөлж байна:

- Эрчимтэй хөгжиж буй улс орнуудын эдийн засаг хурдтай өсөж, аж үйлдвэржилт эрчтэй явагдаж байгаа хэдий ч хөдөлмөрийн зах зээл нь ажил хайгчдыг бүтээмжтэй ажилд бүрэн шингээх чадамжгүй байна. Ялангуяа боловсруулах үйлдвэрлэлийн болон үйлчилгээний салбарт хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл тааруу байгаа нь үүнд нөлөөлж байна.
- Хөдөлмөрийн хууль тогтоомж нь боловсронгуй болж чадаагүй, хэрэгжүүлэхэд төвөгтэй дүрэм, журам, үр ашиггүй, хүнд суртал бүхий механизм, шилжилтийн өндөр зардал зэрэг нь компани, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн үйл ажиллагааны зардлыг нэмэгдүүлж, албан эдийн засагт ажиллах эрмэлзлийг нь мохоож байж болзошгүй.
- Хүчтэй өрсөлдөөний улмаас аж ахуйн нэгжүүд ажилтныг нийгмийн даатгалд даатгуулж баталгаатай орлогоор хангагдах боломжийг нь хязгаарладаг түр буюу тохиолдлын ажил гүйцэтгэх гэрээгээр ажиллуулахаас аргагүйд хүрч байна.
- Даяарчлал эрчимжиж, худалдааны зардал буурч, саад тотгор багасаж байгаа нь бизнесүүд нийлүүлэлтийн болон үйлдвэрлэлийн сүлжээнийхээ зарим хэсгийг үйлдвэрлэлийн болон

хөдөлмөрийн зардал багатай орнууд руу шилжүүлэн байршуулахад түлхэц болж байна. Энэхүү шилжилт нь ихэнхдээ хөдөлмөрийн нөхцөлийг дордуулж, аюултай, баталгаагүй болгоход хүргэдэг (ILO 2016a).

- Эдийн засгийн хямралын улмаас албан салбар дахь ажлын байрны тоо буурч, ажилгүй болсон хүмүүс албан бусаар, тэр дундаа хувиараа хөдөлмөр эрхлэх замаар амьжиргаагаа залгуулахаас өөр сонголтгүй болдог. Эдийн засаг эргээд сэргэсэн ч албан хөдөлмөр эрхлэлт ихэнхдээ хямралын өмнөх үеийнхээ түвшинд хүрч бүрэн сэргэдэггүй (ILO 2017f; 2014i).
- Төр болон төрийн эрх бүхий байгууллагуудад итгэх итгэл сул байх нь аж ахуйн нэгж, ажиллагчдыг албан эдийн засагт шилжин ажиллах урмыг нь хугалж, татварын байцаагчдын анхааралд өөрсдөө сайн дураар очиж орохоос зайлсхийхэд хүргэж болзошгүй (Durán and Lindeboom 2014).

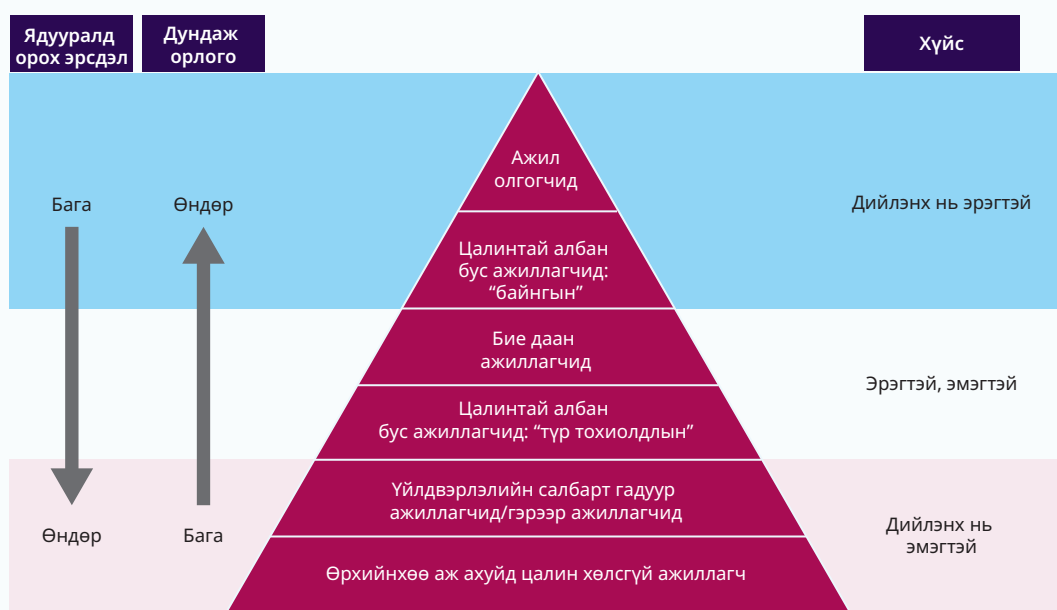
Шигтгээ 1.5: Нийт ажиллагчдад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн эзлэх хувь (хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг оруулж болон оруулахгүй тооцооноор, хамгийн сүүлчийн мэдээгээр)



Эх сурвалж: ILO 2018, х. 23–24.

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь хөдөлмөр эрхлэлтийн жендерийн үзүүлэлтүүд, боловсрол, ур чадвар, газар, хөрөнгө эзэмших болон эрхээ эдлэх хүрээнд гарч буй хүйсийн ялгаа, ихэнх улсад эмэгтэйчүүд л голдуу асран халамжлах үүргийг үүрч байгаа зэрэгтэй шууд уялддаг (Holmes and Scott 2016). Ихэнх тохиолдолд ийм тэгш бус байдал нь ялгаварлан гадуурхалт, жендерийн хэвшмэл үзлийн үр дагавар байдаг. Эдгээр хүчин зүйл нь дэлхийн ихэнх бүс нутагт эрэгтэйчүүдийг бодвол эмэгтэйчүүд албан бусаар хөдөлмөр эрхлэх хандлага их байгаад нөлөөлдөг. Түүнчлэн албан бус хөдөлмөр эрхлэгч эмэгтэйчүүд илүү эмзэг баталгаагүй, цалин хөлс багатай ажил хийх, гэрээр ажиллах болон өрхийнхөө аж ахуйд цалин хөлсгүй туслах хандлагатай байна (Lund 2012; Шигтгээ 1.6-г үзнэ үү).

Шигтгээ 1.6: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын бүтэц, хүйс болон дундаж орлогоор



Эх сурвалж: Lund, 2012.

Эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад бага орлоготой, эдийн засгийн нөөц, хөрөнгө, үйлчилгээ, технологийн үр шимийг хүртэх боломж нь хязгаарлагдмал байдаг. Албан бус эдийн засагт ч адилхан эмэгтэйчүүд онцгой эмзэг нөхцөлд байдаг болохыг харгалзан тэдний асуудлыг тусгайлан анхаарах нь чухал юм.

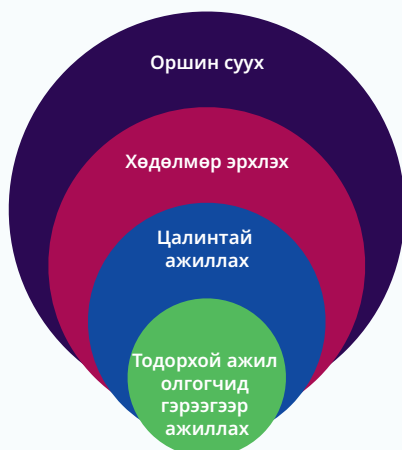
1.2 Хөдөлмөр эрхлэлтийн хэв шинж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтын хоорондын хамаарал

Дэлхийн олон оронд албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн эзлэх хувь өндөр байгаа нь нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхэд бэрхшээл учруулж байна. Тиймээс хөдөлмөр эрхлэлт болон нийгмийн хамгааллын харилцан хамаарлыг илүү нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай юм (Шигтгээ 1.7-г үзнэ үү).

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид заасны дагуу хэрэгжүүлж байгаа юу, эсвэл ажил олгогч сайн дурын үндсэн дээр олгож байгаа юу гэдгээс үл хамаараад тухайн арга хэмжээ, тэтгэмж, хөнгөлөлт нь тодорхой ажил олгогчтой байгуулсан гэрээтэй уялдаж байгаа тохиолдолд хөдөлмөр эрхлэлт, нийгмийн хамгааллын хоорондын холбоо хамгийн хүчтэй байна. Тухайлбал, жирэмсний болон амаржсаны цалинтай чөлөө, өвчний чөлөө, үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн ажилтанд олгох нөхөн төлбөр, ажлаас халагдсаны тэтгэмж, ажил олгогч хариуцан хамруулдаг эрүүл мэндийн буюу тэтгэврийн даатгал зэрэг байж болно. Компани эдгээр арга хэмжээ, тэтгэмж,

хөнгөлөлтөд зөвхөн үндсэн ажилтнуудаа хамруулдаг байж болно. Мөн тухайн ажил олгогчтой хөдөлмөрийн гэрээ байгуулан ажиллаж байгаа тохиолдолд л эдгээр эрх үүсэх тул ихэнхдээ шилжүүлж эдлэх боломжгүй байдаг. Ажил олгогчийн арга хэмжээнд ийм хязгаарлагдмал талууд байдаг тул ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээгээр ихэвчлэн нийгмийн даатгал гэх зэрэг бусад шийдлийг зөвлөдөг.

Шигтгээ 1.7: Нийгмийн хамгаалал хөдөлмөр эрхлэлттэй хэрхэн уялддаг вэ?



Эх сурвалж: ILO, 2016b, p. 205.

- Татвараас санхүүждэг (орлогын шалгууртай буюу шалгуургүй) хөтөлбөрүүд
Жишээ нь: нийгмийн халамж, нийгмийн тэтгэвэр, хүүхэд/гэр бүлийн тэтгэмж, хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэмж, тусламж, үндэсний эрүүл мэндийн үйлчилгээ буюу оршин суугаа нийт хүн амд зориулсан эрүүл мэндийн даатгал
- Нийгмийн даатгал, даатгалын бусад хэлбэр буюу татвараас санхүүждэг хөтөлбөрүүд
Жишээ нь: эрүүл мэндийн даатгал, тэтгэвэр, эхчүүдийн хамгаалал, орлого багатай ажилтнуудад олгох тэтгэмж
- Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид зааснаар албан журмаар хамрагдах нийгмийн даатгал (шалгуур тавьж болно)
Жишээ нь: эрүүл мэндийн даатгал, эхчүүдийн хамгааллын даатгал, үйлдвэрлэлийн ослын даатгал, өндөр насны, хөгжлийн бэрхшээлтэйн болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, ажилгүйдлийн даатгал
- Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид зааснаар ажил олгогч хариуцан заавал хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, эсвэл сайн дурын арга хэмжээ
Жишээ нь: ажил олгогч хариуцах жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмжтэй чөлөө, өвчний чөлөө, ажилтанд олгох нөхөн төлбөр, ажлаас халагдсаны тэтгэмж, ажил олгогч хариуцан төлөх эрүүл мэндийн буюу тэтгэврийн даатгал

Нийгмийн даатгал нь тодорхой ажил олгогчтой байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээтэй бус харин уг даатгалд хамрагдвал зохих хэлбэрийн хөдөлмөр эрхэлж буй тохиолдолд хамааралтай.³ Олонх оронд (зохих доод хэмжээний шалгуурыг хангасан нөхцөлд) цалинтай ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулдаг.⁴ Мөн олон орон нийгмийн даатгалын тогтолцоондоо зохих өөрчлөлт оруулах замаар хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон цалинтай ажиллагчдаас бусад ангиллын ажиллагчдыг хамруулж хамрах хүрээг нь өргөжүүлсэн байна. Бүх төрлийн хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн даатгалд хамруулах нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг хөнгөвчлөөд зогсохгүй тэднийг уг тогтолцоонд тасралтгүй хамрагдах бололцоог бүрдүүлдэг. Олонх орны нийгмийн даатгал жирэмсэн болон амаржсан, өвчилсөн, хөдөлмөрийн чадвараа алдсан, үйлдвэрлэлийн осолд орсон, ажилгүй болсон, өндөр насанд хүрсэн зэрэг тохиолдлуудын заримыг нь буюу бүгдийг нь хамрахаас гадна эрүүл мэндийн даатгал, зарим газарт гэр бүлийн тэтгэмжийг ч багтаадаг. Мөн олон оронд даатгуулагч ажилгүй болсон, гэр бүлийн гишүүдээ асарч буюу сургалтад хамрагдаж байгаа зэрэг шалтгаанаар хөдөлмөр эрхлээгүй байх хугацаанд нийгмийн даатгалд үргэлжлүүлэн хамруулах арга хэмжээ авдаг.

Шимтгэлд суурилсан бусад механизм ч хөдөлмөр эрхлэлттэй шууд буюу шууд бусаар холбогддог. Шимтгэл төлөхийн тулд тогтмол орлоготой байх, тэрхүү орлогоо ихэвчлэн ашиг, орлого бүхий эдийн засгийн ямар нэг үйл ажиллагаанаас олно гэдэг утгаар нийгмийн хамгааллын шимтгэлд суурилсан бүх механизм, түүний дотор хувийн даатгал буюу

3 Энэ нь нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид заасан нөхцөлүүдийг л хангаж байвал нэг ажлаас нөгөөд шилжин ажиллаж буй ажилтан нийгмийн даатгалд хамрагдсан хэвээр байдгаараа тодорхой ажил олгогчид ажиллаж байгаагаар холбоотой хамгааллын хэлбэрүүдээс ялгагддаг. Энэ асуудлаар гарсан зарим материалд нийгмийн даатгалд “хөдөлмөр эрхлэлтийн стандарт харилцаа”-нд оролцогч ажилтнууд л хамрагддаг хэмээн буруу дүгнэсэн байдаг. Гэтэл хөдөлмөр эрхлэлтийн стандарт бус хэлбэрт хамаардаг олон ажилтан нийгмийн даатгалд хамрагдсан байдаг. Энэ талаар тодруулахыг хүсвэл ILO, 2016b, x. 299–306-г үзнэ үү.

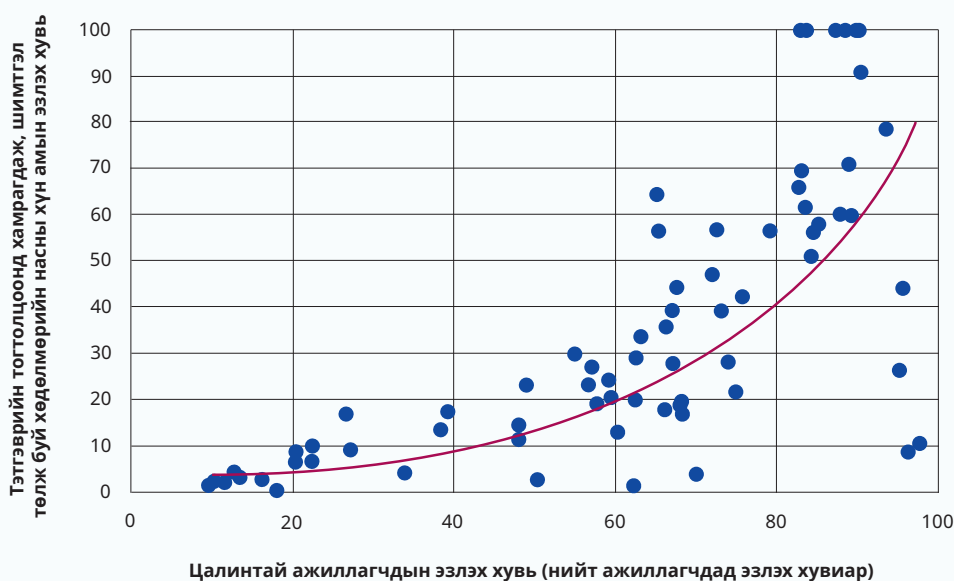
4 Ийм доод хэмжээний шалгуурт ихэнхдээ ажилласан цагийн хэмжээ, ажилласан хугацаа буюу цалингийн хэмжээ зэрэг ордог. Энэ нь түр буюу бүтэн бус цагаар ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг хамруулахгүй орхиход хүргэж болзошгүй бөгөөд үүнд нь тохиолдлын чанартай ажил гүйцэтгэгчид буюу маш цөөн цагаар ажиллагчид хамгийн их өртөнө. (ILO, 2016b, x. 299–306)

хадгаламжийн хөтөлбөрүүд ч хөдөлмөр эрхлэлттэй шууд бусаар холбогддог (ILO, 2016b, 2017a). Гэхдээ ажил мэргэжлийн (ажил мэргэжлийн тэтгэвэр) шинжтэй хөтөлбөр, зарим төрлийн ажилчдыг (үйлдвэрлэлийн буюу ажилчдын хоршооны гишүүд зэрэг) нэгтгэсэн бүлгийн даатгал зэрэгт энэхүү холбоо хамаарал илүү хүчтэй байдаг.

Татвар, бусад эх үүсвэрээс санхүүждэг шимтгэлд суурилаггүй хөтөлбөрүүд ихэнхдээ хувь хүний хөдөлмөр эрхлэлттэй хамааралгүй байдаг (харин хөдөлмөр эрхлээгүй хүмүүст л тэтгэмж, тусламж олгодог утгаар нь авч үзвэл урвуу хамааралтай гэж болно). Харин ийм тэтгэмж, тусламж олгоход шаардагдах төсвийн боломж нь төсвийн орлого хангалттай байх, ялангуяа татварын суурь хангалттай өргөжих эсэхээс хамаардаг тул энэхүү хамаарал макро эдийн засгийн түвшинд бодитой оршиж байдаг.

Ийм нөхцөлд цалинтай ажиллагчдын эзлэх хувь өндөртэй улс орнуудад нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт өндөр байгаад гайхах зүйлгүй юм (Шигтгээ 1.8-ыг үзнэ үү). Гэхдээ цалинтай ажиллагчдын эзлэх хувь нь ойролцоо түвшинд байгаа улс орнууд нийгмийн хамгааллын харилцан адилгүй арга хэрэглэсэн нь эцсийн үр дүнд бодлогын хүчин зүйлүүд чухал үүрэг гүйцэтгэж болохыг харуулж байна.

Шигтгээ 1.8: Цалинтай ажиллагчид болон тэтгэврийн тогтолцоонд хамрагдаж шимтгэл төлж буй хүн амын эзлэх хувь, 2015 ба түүнээс хойших хугацааны мэдээгээр



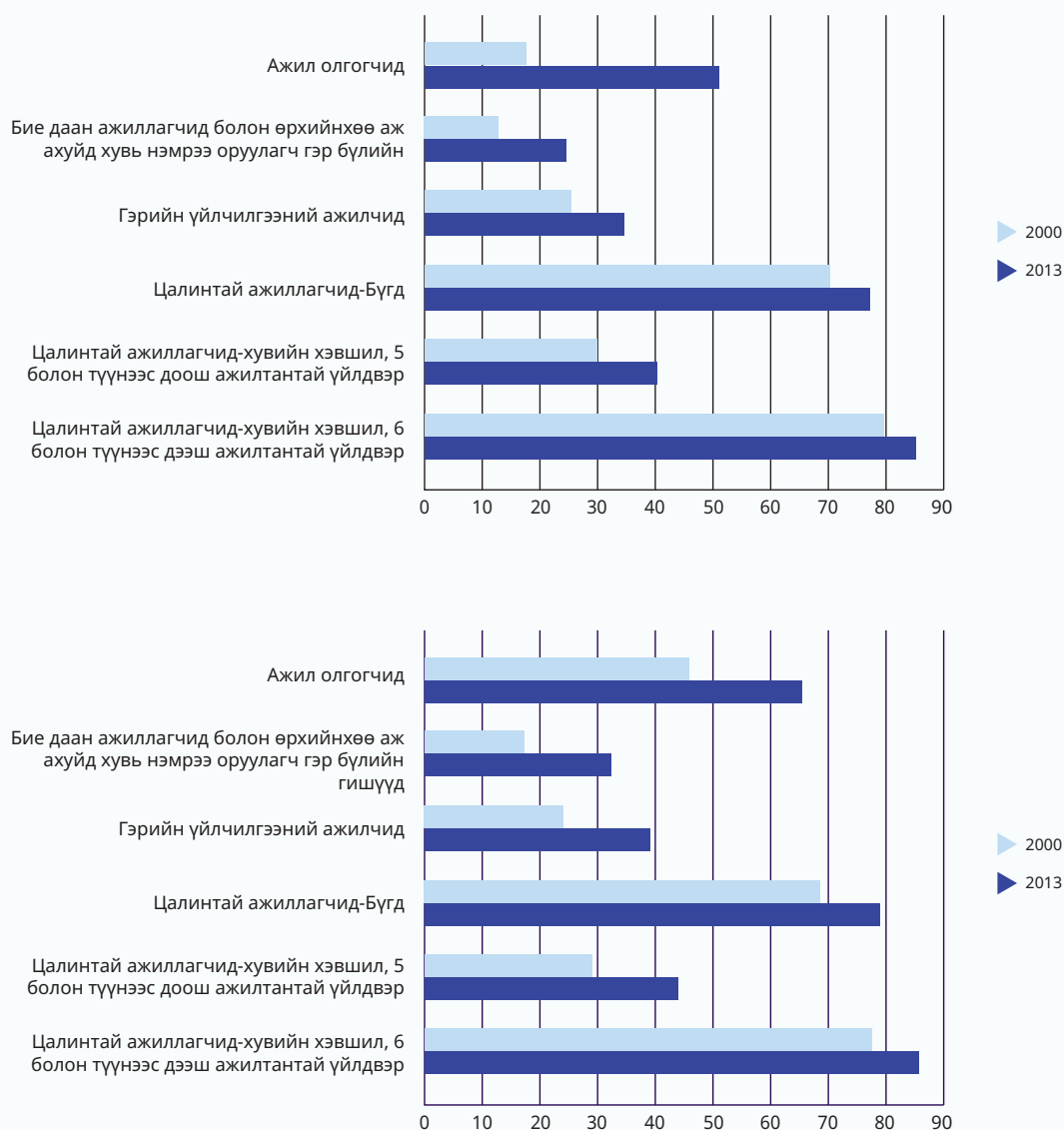
Эх сурвалж: ОУХБ-ын Дэлхийн нийгмийн хамгааллын мэдээллийн сан, ОУХБ-ын Хөдөлмөрийн статистикийн мэдээллийн сан (ОУХБ-СТАТ)-д үндэслэв

Хөгжиж буй олон оронд албан салбарт цалинтай ажиллагчид ажиллах хүчний багахан хувийг эзэлж байна. Үүний улмаас гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид, зарим цагаач ажилчид зэрэг тодорхой бүлгүүд, түүнчлэн зарим орны хувьд бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд огт буюу хангалттай хэмжээнд хамрагдаж чадахгүй байна. Энэ нь эдгээр ажилчдыг нэг бол нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээнд оруулаагүй, эсхүл оруулсан ч янз бүрийн шалтгаанаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаатай холбоотой (ILO 2013d; 2018f).

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, тэр дундаа зарим улс оронд ажиллах хүчний дийлэнх олонхыг бүрдүүлдэг бие даан ажиллагчид мөн нийгмийн хамгаалалд огт буюу хангалттай хамрагдахгүй байна. Ийм ажиллагчдыг хамруулахын тулд хуулийн хамрах хүрээг өргөтгөөд зогсохгүй нийгмийн хамгааллын механизмуудаа тэдний нөхцөл байдалд нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай болно (Бүлэг 5, 6-г үзнэ үү).

Дэлхийн олон газарт нийгмийн хамгаалалд хамрагддаггүй байсан ийм ажилчдыг хамруулахад ихээхэн ахиц дэвшил гарч байна. Тухайлбал, Латин Америкт янз бүрийн бүлгийн, тэр дундаа хамруулахад ихээхэн төвөгтэй ажилчдыг ч эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн хөтөлбөрт нэлээд өргөн хүрээнд хамруулж чадсан (Шигтгээ 1.9 болон ILO, 2018b-ыг үзнэ үү). Мөн 2000-2013 онд жижиг үйлдвэрт ажиллагчдын тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдалт 29-өөс 44 хувьд, гэрийн үйлчилгээний ажилчдынх 24-өөс 39 хувьд хүрч нэмэгдсэн байна. Түүнчлэн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд авч үзвэл бие даан ажиллагчид болон өрхийнхөө аж ахуйд хувь нэмрээ оруулагч гэр бүлийн гишүүдийн хамрагдалт 18-аас 33 хувьд, ажил олгогчдынх 46-аас 65 хувьд хүрч өсжээ. Мөн энэ хугацаанд эрүүл мэндийн хөтөлбөрт хамрагдалт ч өссөн байна. 2000-2013 оны хооронд хамралтыг нэмэгдүүлэх чиглэлд амжилт гарсан хэдий ч бие даан ажиллагчид, өрхийнхөө аж ахуйд хувь нэмрээ оруулагч гэр бүлийн гишүүд, гэрийн үйлчилгээний ажилчид, 5 хүртэл ажилтантай үйлдвэрийнхэн бусад ажилтнуудтай харьцуулахад нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт хангалтгүй, хоцорсон хэвээр байгаа юм.

Шигтгээ 1.9: Латин Америкийн ажиллагчдын эрүүл мэнд, тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдалт, хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаар



Эх сурвалж: Based on ILO, 2014b.

1.3 Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээл

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд ихээхэн ахиц гарсан хэдий ч (ILO 2017f), хамгаалалгүй үлдсэн ажилчид маш олон байна. Эмзэг бүлгийн эдгээр ажилчдыг хамгаалж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжсэн бодлого боловсруулж, шинэчлэл хийхийн тулд тэднийг нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байхад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг улс орон бүрээр задлан шинжилж, ойлгох нь зайлшгүй чухал юм. Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаад олон янзын хүчин зүйл нөлөөлж байна.

Хуулиар хамруулалгүй орхигдуулсан

Хууль тогтоомжоор тодорхой төрлийн ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамруулахгүй хассан буюу хамрагдахыг нь хязгаарласны улмаас албан бус байгаа байж болзошгүй. Олон оронд ажил олгогч болон түүнээс хамааралтай ажилладаг ажилтан хоёрын хооронд хөдөлмөрийн харилцаа үүссэнийг нь тогтоож болохуйц нөхцөлд нийгмийн хамгаалалд хамруулахаар хуульчилсан байдаг. Ийнхүү зохицуулснаар хөдөлмөрийн харилцаа үүссэнийг тогтоох боломжгүй буюу ийм харилцаа нь халхавчлагдсан ажиллагчид орхигдоход хүрдэг.⁵

Түүнчлэн хууль тогтоомжид ажиллаж буй газар, гэрээний төрөл, аж ахуйн нэгжийн хэмжээ, ажлын цаг, орлогын босго хэмжээ буюу гэрээний үргэлжлэх доод хугацаа зэргийг заасан зохицуулалт оруулсан бол зарим ажиллагчид хамрагдахгүй үлдэхэд нөлөөлдөг. Хууль тогтоомжид албан ёсоор хамруулахаар заасан байсан ч зарим ажиллагчдын онцлог нөхцөл, хэрэгцээнд нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь (тухайлбал, шимтгэлийн хувь хэмжээ болон эргээд хүртэх тэтгэвэр, тэтгэмжийн хувьд) нийцдэггүйгээс уг заалт амьдралд хэрэгжихгүй байх магадлалтай.

Мэдээлэл, ойлголт дутмаг, итгэл сул

Нийгмийн даатгалын талаарх мэдээлэл, ойлголт дутмаг байх нь түүнд хамрагдах идэвх сул байхад нөлөөлдөг нэг хүчин зүйл юм (Bertranou, 2007; ILO, 2013a). Ялангуяа хөдөөгийн хүн амын дунд илүүтэй тохиолддог бичиг үсэгт тайлагдаагүй, хэл мэдэхгүй байх явдал нь ихэвчлэн албан ёсны хэлээр л гардаг хууль тогтоомжийг уншиж ойлгох аргагүйд хүргэж болзошгүй. Мөн хүмүүсийн нийгмийн хамгааллын байгууллагад итгэх итгэл сул бол нийгмийн даатгалд хамрагдахаас татгалзахад нөлөөлж болно (ILO 2013d).

Хүртэх үр шим нь эн тэргүүний хэрэгцээнд нь нийцдэггүй

Эргээд хүртэх үр шим нь нэн тэргүүний хэрэгцээг нь хангана гэсэн итгэл төрөхгүй бол ажилтан, ажил олгогч аль аль нь шимтгэл төлөхөөс татгалзаж магадгүй (ILO 2013d). Ажиллагчдын нөхцөл байдлаас хамаарч тэдний эрэлт хэрэгцээ, ялангуяа нэн тэргүүний хэрэгцээг нь хангахад харилцан адилгүй тэтгэмж, үйлчилгээ шаардагдаж болох юм.

Зардал ба санхүүжилтийн зохисгүй механизм

Нийгмийн хамгаалалдаа зориулах зардал

Нийгмийн хамгааллын шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрийн хувьд шимтгэлийн хэмжээг өндөр тогтоох нь түүнд хамрагдах хүмүүст эдийн засгийн бэрхшээл үүсгэдэг гэж үздэг. Шимтгэлийн хувь хэмжээг олж буй орлогынх нь түвшинтэй нийцүүлэлгүй тогтоосон байж болно. Эсхүл ажил олгогч, ажилтан хоёулаа шимтгэлийн хэмжээг хэт өндөр гэж үзэж байж магадгүй. Нийгмийн даатгалд

⁵ Хөдөлмөрийн харилцаа үүссэнийг тогтоох боломжгүй ажиллагчдын тоонд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор бие даан ажиллагчид, аж ахуй эрхлэгчийн буюу бизнесийн эзний гэр бүлийн гишүүд (өрхийнхөө аж ахуйд хувь нэмрээ оруулагч гэр бүлийн гишүүд), үйлдвэрлэлийн хоршоодын гишүүд, зарим оронд шашны шинжтэй үйл ажиллагаа эрхэлж буй хүмүүс ч багтаж болно. ОУХБ-ын Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны тухай 2006 оны 198 дугаар зөвлөмжид хөдөлмөрийн харилцаанд оролцогч ажилтнуудыг бодитой хамгаалах баталгааг бүрдүүлэх, хөдөлмөрийн халхавчлагдсан нуугдмал харилцааг олж илрүүлэх, түүнтэй тэмцэхийн тулд холбогдох хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг зохих хугацаанд хянан үзэж, шаардлагатай бол илүү тодорхой болгож өөрчилдөг байхад чиглэсэн үндэсний бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэхээр заасан байна (1 дэх хэсэг).

хамрагдахын ач тусыг үнэлж ойлгодоггүй нөхцөлд ийм байдал гардаг. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч ажил олгогчид ногдох шимтгэлийг нэгтгэн төлөх зохицуулалттай нөхцөлд даатгалд хамрагдахад хүндрэл учирна. Гэхдээ санхүүжилтийн зохисгүй механизм болон институтын хүчин зүйлс нь шимтгэлийн хувь хэмжээнээс илүү чухал байж болох юм (Williams and Kedir 2017).

Санхүүжилтийн зохисгүй механизм

Шимтгэлийн түвшнээс гадна санхүүжилтийн (ялангуяа шимтгэл хураах) механизм нь ажилтан, ажил олгогчийн нөхцөл байдалд нийцээгүй бол шимтгэл төлөхөд хүндрэлтэй байж болно.

Нэг тулгардаг бэрхшээл нь орлого тогтворгүй, хэлбэлздэг явдал юм. Албан бус эдийн засагт ажиллагч олон хүний орлогын түвшин тогтворгүй байгаагаас нийгмийн хамгааллын шимтгэлд суурилсан механизмдаа өөрчлөлт оруулах шаардлага гарч болзошгүй (ILO 2013d). Жишээ нь, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид [ХААА]-ын орлого нь улирлын шинжтэй байдгаас сар бүр шимтгэл төлөх нь хүндрэлтэй боловч хураасан ургац, мал амьтнаа худалдаж борлуулсны дараа шимтгэлээ төлөх боломж бүрдэж болох юм. Үүний нэгэн адил хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч [ХХЭ], ялангуяа бие даасан ажиллагчийн орлогын хэлбэлзэл нь шимтгэлээ тогтмол төлөхөд хүндрэл үүсгэж болзошгүй.

Албан эдийн засагт шилжихэд нийтлэг гардаг зардал

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчид албан эдийн засагт үйл ажиллагаа явуулахтай холбогдон гарах нийтлэг зардал, түүний дотор гарааны болон үйл ажиллагааны зардлаас бэрхшээж байж болох юм. Шилжилтийн ийм зардал нь улс орон бүрийн бизнесийн орчноос хамаараад харилцан адилгүй байдаг (ILO and GIZ, 2014). Бүтээмж багатай эдийн засгийн жижиг нэгжийн хувьд албан эдийн засагт шилжих ийм зардал санхүүгийн чадавхаас нь ч давж болзошгүй.

Гарааны зардалд бүртгэлийн журамтай холбогдон гаргах бүх зардал, түүний дотор бүртгэлийн хураамж, ингэж бүртгүүлэхээр хөөцөлдөж явах хугацаанд тухайн эдийн засгийн нэгж бизнесээ хэвийн үргэлжлүүлж орлого олох байсан боломжийн алдагдсан өртөг багтана.

Үйл ажиллагааны зардалд татвар, лицензийн төлбөр, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг албан эдийн засагт үйл ажиллагаа явуулахтай холбогдон гарах зардал, түүнчлэн хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардал, өмчийн бүртгэл хийлгэх, албан ёсны зээл хүсэх зэрэгт зарцуулах цаг хугацаа, үр ашиггүй байгаа гэрээний хэрэгжилтийг хангуулахтай холбоотой зардал багтана.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, нарийн төвөгтэй захиргааны дүрэм, журам болон үйлчилгээ

Захиргааны дүрэм, журам хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, нарийн төвөгтэй бол ажил олгогч, ажилтан нийгмийн хамгаалалд хамрагдахаас шантардаг тул үр шимийг нь хүртэх боломж гардаггүй. Ялангуяа захиргааны асуудал хариуцсан хүн хүчний чадавх хязгаарлагдмал бичил болон жижиг үйлдвэрүүдийн хувьд энэхүү шаардлагыг хангахад ихэнхдээ бэрхшээлтэй тулгардаг [БЖҮА]. Бие даасан ажиллагчдын хувьд ажил олгогчийн гүйцэтгэдэг дундын зуучлах үүрэг байхгүй тул цаг хугацаа шаардсан, нарийн төвөгтэй захиргааны журам, дүрмийн учрыг өөрсдөө л олж хэрэгжүүлэх болдог.

Захиргааны байгууллагын бүтэц, үйлчилгээний хүртээмжээс хамаараад ялангуяа хөдөө орон нутагт хүмүүс нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамрагдахад хүндрэлтэй байж болзошгүй. Хамгийн ойрын салбарт хүрэх зай хол, тээврийн хэрэгсэл муутай, үүнд зарцуулах цаг хугацаа, тээврийн зардлын алдагдсан боломжийн өртөг их бол хүмүүс нийгмийн даатгалд даатгуулах, шимтгэлээ төлөх буюу тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнд хамрагдахад нь саад учруулна. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь хөдөө орон нутагт зохих үйлчилгээ хүргэж чадахгүй бол түүнд хамрагдаж шимтгэл төлөх сонирхол бага байх болно [ХААА]. Бүх нийтийг хамруулахаар нэвтрүүлсэн тогтолцоонд ч ийм дутагдал гарч болно (ILO 2013d).

Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн удирдлагад ихээхэн дарамт үүсгэж болно. Улирлын ажилтнууд болон бусад түр ажиллагчид зэрэг нь ажлаа олон дахин сольж, цалинтай ажил, хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийн хооронд шилжиж болно. Ажиллах хүчний ийм урсгал хөдөлгөөн их байх тусам гарсан өөрчлөлт бүрийг үнэн зөв, шуурхай бүртгэх, улмаар тогтоосон нөхцөл, болзлыг хангаж тэтгэвэр, тэтгэмж авах байсан ажилтнуудын шимтгэл төлөлтийг үндэслэлгүйгээр тасалдуулж хохироохоос сэргийлэх зэргээр тухайн хөтөлбөрийн удирдлагад ихээхэн ачаалал үүсгэдэг.

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул, түүнд тавих хяналт, хэрэгжилтийг хангуулах арга хэмжээ дутмаг

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй хангуулах арга хэмжээ авч чадахгүй байх нь тэдгээрийн хэрэгжилт тааруу байхад нөлөөлнө. Ажил олгогч зарим үйл ажиллагааг нуун дарагдуулах буюу мэдүүлдэггүй тул хяналт тавихад хэцүү байдаг.

Засгийн газрын хувьд ч харьцангуй өндөр өртөг зардалтай, мөрдөх дүрэм, журам нь нарийн төвөгтэй, ялангуяа хэд хэдэн хяналтын албад дундын уялдаа, зохицуулалт шаардлагатай бол эдийн засгийн жижиг нэгжүүдийг хяналт шалгалтад хамруулах эрмэлзэл бага байж болох юм.

Төлөөлөл, зохион байгуулалт дутмаг

Ажилчдын байгууллагын чадавх болон шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрт ажилчдыг хамруулах боломж хоёрын хооронд шууд хамаарал байгаа нь нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн зүйл юм. Зарим ажилчид зохион байгуулалтад орж чаддаггүйгээс улам бүр үл тоомсорлогдож, нээлттэй хэлэлцүүлэг, маргаанд эрх ашгаа төлөөлүүлэх боломж нь буурдаг. Гэхдээ албан бус эдийн засагт ажиллагчдын өнөөгийн зохион байгуулагдсан түвшнийг дутуу үнэлж болохгүй (ILO 2013d; RNSF 2017). Албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй олон хүн янз бүрийн хэлбэрээр зохион байгуулагдаж, албан ёсны ажилчдын байгууллагад нэгдэх эсвэл тэдгээртэй холбоотой ажилладаг тохиолдол олон бий. Албан бус эдийн засгийн нэгжүүд ч үүний нэг адилаар төлөөлөлтэй байдаг. Харамсалтай нь үйлдвэрчний эвлэлүүдийн албан бус эдийн засаг дахь оролцоо харьцангуй хязгаарлагдмал байгаа бөгөөд ажилчид ийм байгууллагуудаар дамжуулан эрхээ шаардах, холбоо тогтоох боломжгүй байж болох юм.

Нэгдсэн зохицуулалт дутмаг, бодлогын уялдаа холбоо сул

Олон оронд нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь нэгдмэл бус байхаас гадна аж ахуйн нэгжийг албажуулах, хөдөлмөрийн зах зээл, хөдөлмөр эрхлэлт, бизнесийн хөгжил, макро эдийн засаг, эрүүл мэнд, боловсрол, асрамжийн гэх зэрэг холбогдох бусад бодлоготойгоо уялдаагүй байна. Жишээ нь аж ахуйн нэгж албан ёсны бүртгэлгүй бол ажилтнуудыг нь нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хүндрэлтэй. Нийгмийн хамгааллын байгууллагууд хоорондын болон бусад салбарын бодлого, үйл ажиллагаатай нэгдсэн зохицуулалт, уялдаа сул байх нь хамрагдалт хангалтгүй, хамгаалалт сул, чиг үүргийн давхардал, үр ашиггүй байдал бий болж, урамшууллын тогтолцоо нь гажуудахад хүргэдэг (ILO, 2019b, chap. 11).

1.4 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь ажиллагчид, ажил олгогчид болон нийгэмд ямар ашигтай вэ?

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлснээр албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нөхцөл байдлыг сайжруулж, албан эдийн засагт шилжихэд нь тус дөхөм болдог бөгөөд энэ нь ажиллагчид, аж ахуйн нэгжүүд болон нийгэмд ч үр ашгаа өгдөг.

Ажиллагчдад ямар ашигтай вэ?

Нийгмийн хамгаалалд хамрагдах боломж олгосноор албан бус эдийн засагт ажиллагчдын зохистой хөдөлмөр эрхлэхэд саад болдог нэг томоохон асуудлыг шийдвэрлэх бөгөөд ингэснээр амьдралд нь чухал өөрчлөлт гарна.

Ажилчин өвчилсөн үедээ эмчилгээний зардалдаа халааснаасаа мөнгө гаргалгүйгээр шаардлагатай эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авдаг бол өөрийнхөө болон гэр бүлийн гишүүдийнхээ эрүүл мэндийг хамгаалж, дэмжихэд нь маш чухал нөлөө үзүүлнэ. Учир нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдад тулгардаг эдийн засгийн нэг томоохон эрсдэл нь эрүүл мэндийн асуудал байдаг. Ажилчин өвчилсөн, бэртэж гэмтсэн, хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон, жирэмсэн болон амаржсан байх хугацаандаа, эсхүл өндөр настай болсон хойноо орлогын наад захын баталгаатай байхаар бол ирээдүйгээ илүү сайхан төлөвлөх, эдийн засгийн боломжоо илүү сайн ашиглах боломжтой болно (ILO 2017f; 2014i). Тиймээс албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулснаар бүтээмжтэй хөдөлмөр эрхлэх чадавхыг нь нэмэгдүүлж, албан эдийн засагт шилжихэд нь тус дөхөм болдог.

Нийгмийн хамгаалал нь бүхий л үеийнхэнд чухал ач холбогдолтой бөгөөд хоол тэжээл, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, боловсрол, ур чадварын сургалтын хүртээмжийг сайжруулах замаар ядуурлыг бууруулах (ILO 2017f), хүүхдийн хөдөлмөрөөс сэргийлэх (ILO 2013e), залуу хойч үеийн зохистой амьдрах боломжийг өргөжүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг.

Аж ахуйн нэгжид ямар ашигтай вэ?

Аж ахуйн нэгж ажилтнуудаа нийгмийн хамгаалалд хамруулсны үр шимийг хэд хэдэн замаар хүртдэг. Ажилтнуудын нийгмийн хамгаалал сайжирснаар эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамрагдах боломж нь нэмэгдэж, ажлын ирц нь дээшилж, илүү тогтвортой, урам зоригтой ажиллах болж хөдөлмөрийн бүтээмж, өрсөлдөх чадвар нь нэмэгддэг (ILO 2017f; Scheil-Adlung 2014). Жишээ нь, Индонезид хийсэн саяхны судалгаагаар 2010-2014 оны хооронд ажилтнуудынхаа нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг 10 хувиар нэмэгдүүлсэн аж ахуйн нэгжүүдийн нэг ажилтанд ногдох орлого 2 хүртэл хувиар нэмэгдсэн нь ажиглагджээ (Torm, 2019). Үүний нэг адил Вьетнамд 2006-2011 оны хооронд ажилтнуудынхаа нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг 10 хувиар нэмэгдүүлсэн аж ахуйн нэгжүүдийн нэг ажилтанд ногдох орлого нь 1.1-2.6 хувиар, ашиг нь 1.3-3.0 хувиар нэмэгдсэн байна (Lee and Torm 2017).

Бичил болон жижиг үйлдвэрүүдийн хувьд албан эдийн засагт шилжихэд шаардагдах гарааны болон үйл ажиллагааны зардлыг төлөхөд бүтээмжийн өсөлт амин чухал. Бүтээмж нь бизнесийн хөгжил, хөдөлмөр эрхлэлт, зохистой хөдөлмөрийг дэмжихэд чухал бөгөөд албан эдийн засагт шилжих боломжийг бүрдүүлдэг. Аж ахуйн нэгж болон улс орон байгаа боломжит нөөцөө ашиглаад өгөгдсөн тодорхой хугацаанд хамгийн их боломжит орлогыг хэр үр ашигтай олж буйг бүтээмжээр хэмждэг. Бүтээмж өссөнөөр тухайн аж ахуйн нэгжийн санхүүгийн байдал сайжирч, ажилтнуудаа тогтвортой ажиллуулах, ажилтан шинээр нэмж авах, машин, тоног төхөөрөмж, судалгаа, инновацын хөгжил, ажилтнуудынхаа ур чадварыг хөгжүүлэхэд хөрөнгө оруулах, хөдөлмөрийн нөхцөлийг сайжруулах, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, үйлчилгээгээ өргөжүүлэх боломж бүрддэг.

Нийгмийн даатгал нь аж ахуйн нэгжүүд санхүүгийн эрсдэлээ хуваалцах, ялангуяа үйлдвэрлэлийн ослын (ажилтанд олгох нөхөн төлбөр), жирэмсний болон амаржсаны (тэтгэмжтэй чөлөө), ажлаас халсны (ажилгүйдлийн тэтгэмж) эрсдэлийг хаах чухал хэрэгсэл юм. Ажил олгогч ажилтанд олгох нөхөн төлбөрийг дангаараа хариуцахын (ажил олгогчийн хариуцлага) оронд нийгмийн даатгалын механизмд даатгадаг газарт тэд санхүүгийн асуудлаа илүү зохистой төлөвлөж, удирдахын зэрэгцээ эрсдэлээ илүү бодитой таамаглан зохицуулах боломж бүрддэг. Тиймээс нийгмийн даатгалын жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, үйлдвэрлэлийн ослын болон ажилгүйдлийн даатгал нь ажил олгогчдын хувьд чухал ач холбогдолтой (ILO 2017f; Kuddo, Robalino, and Weber 2015).

Хөдөлмөрийн бүтээмж, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлж, бизнесээ өргөжүүлэх боломж олгодог учраас ажилтнуудаа нийгмийн хамгаалалд бүрэн хамруулах нь бизнесийн мэдрэмж сайтайн шинж. Түүнчлэн хууль тогтоомжийг сахин биелүүлэх нь санхүүгийн болон даатгалын үйлчилгээ, бизнесийн үйлчилгээнд хамрагдах, төрийн байгууллагын худалдан авах ажиллагаанд оролцох, бизнесийн гэрээ, хэлцлийнхээ хэрэгжилтийг хангуулах, өмчийн эрхээ хамгаалуулах боломжийг нэмэгдүүлдэг (Van Elk et al., 2014).

Нийгэмд ямар ашигтай вэ?

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах, ялангуяа энэ нь тэднийг богино буюу урт хугацаанд албан бусаас албан эдийн засагт шилжихэд нь тус дөхөм болж байгаа бол нийгэмд хэд хэдэн үр ашиг авчирна. Нийгмийн хамгаалал нь хүнд оруулж буй хөрөнгө оруулалт бөгөөд хүмүүн капитал, хүний хөгжил, хөдөлмөрийн бүтээмжид үзүүлэх нөлөө нь ажилтан, ажил олгогчдод төдийгүй нийгэмд ашигтай (ILO 2017f; 2014i). Нийгмийн хамгаалалд оруулсан хөрөнгө оруулалт нь эдийн засгийн хувьд зөв шийдэл болоод зогсохгүй хүртээмжтэй өсөлтийг хангахад нөлөөтэйг эмпирик судалгаануудын дүн харуулж байна (OECD 2019a).

Олон орон албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг шимтгэлд суурилсан (ихэвчлэн нийгмийн даатгал) болон шимтгэлгүй (ихэвчлэн татвараар санхүүждэг) хөтөлбөрүүдийг хослуулах замаар нийгмийн хамгаалалд хамруулж байна. Нийгмийн даатгалын механизмыг өргөжүүлж, өмнө нь хамрагддаггүй байсан албан бус ажиллагчдын (шимтгэл төлөх чадавхтай) бүлгүүдийг хамруулах нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд нэмэлт санхүүгийн эх үүсвэр бүрдүүлж, санхүүжилтийн бүтцийг сайжруулах боломж олгохын зэрэгцээ татвараар санхүүждэг нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн дарамтыг бууруулна. Энэ нь мөн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог татвар,

шимтгэлээр санхүүжүүлэхэд учирч буй ачааллыг шимтгэл төлөх чадвартай хүмүүсийн дунд илүү шударга хуваарилах боломж олгодог. Ингэхдээ шимтгэл, татварын хэмжээг төлөх хүнийхээ төлбөрийн чадавхтай уялдуулснаар (ILO 2013d) урт хугацаанд нийгмийн хамгааллын тогтолцооны тогтвортой байдал, тэтгэвэр, тэтгэмжийн зохистой (хүрэлцээтэй) байдлыг хангахад тус дөхөм болно (ILO 2017f).

Илүү өргөн утгаар нь авч үзвэл албан эдийн засгийн хүрээ тэлэх хэрээр эдийн засаг, хүний хөгжилд төрөөс хөрөнгө оруулах татварын бааз суурь өргөжнө. Мөн эдгээр нь ажиллагчдын болон аж ахуйн нэгжүүдийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх замаар улс орны орлогын чадавх, олон улсын хэмжээнд өрсөлдөх чадвар, ажлын байр нэмж бий болгох, орлогын хуваарилалтыг сайжруулах, хүртээмжтэй өсөлтийг дэмжих юм. Үүгээрээ нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх нь хөдөлмөрийн зах зээлийн үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, үндэсний эдийн засгийн чадавхыг бэхжүүлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад хувь нэмэр оруулдаг.

Шигтгээ 1.10: Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь ажиллагчид, ажил олгогчид болон нийгэмд ямар ашигтай вэ?

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах нь тулгамдаж буй олон чухал сорилтуудыг шийдвэрлэж, тогтвортой хөгжилд хувь нэмэр оруулдаг. ОУХБ-аас YouTube-д байршуулсан дараах видеонуудаас эдийн засгийн тодорхой салбаруудад ажиллаж буй ажиллагчид, ажил олгогчид болон Засгийн газрын төлөөлөгчдийн үзэл бодлыг сонсоорой:

- Кени: [Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт, чанартай үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нь](#)
- Малави: Нийгмийн даатгал: [Малавийн ажиллах хүчний ирээдүй](#)
- Намиби: [Нийгмийн хамгаалал: Намибийн албан бус эдийн засагт ажиллагчдад нэн тэргүүнд анхааръя](#)
- Өмнөд Африк: [Нийт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах нь](#)
- Бүгд Найрамдах Нэгдсэн Танзани Улс: [Ойн аж ахуйн салбарын өртгийн сүлжээнд ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах нь](#)
- Замби: [Барилгын салбарын өртгийн сүлжээн дэх ЖДҮ-үүдийг нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамруулах нь](#)

1.5 Хамрагдалтыг хэрхэн нэмэгдүүлж болох вэ?

Дээр дурдсан бэрхшээлүүдийг хэрхэн шийдвэрлэж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх вэ? Өөрөөр хэлбэл хэрхэн бүх нийтийг хамруулах вэ?

1.5.1 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих хоёр чигт арга

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд амжилттай хамруулж чадсан туршлагаадаа үзэхэд бодлогын хоёр аргыг хэрэглэсэн байна.

Олон орон нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг тэлж, хүн амын томоохон бүлгүүдийг хамруулахдаа **“албажуулах замаар нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх”** хэмээн нэрлэж болох аргыг хэрэглэсэн байна. Энэ арга нь одоо байгаа нийгмийн хамгааллын механизмдаа (ихэвчлэн нийгмийн даатгал, зарим тохиолдолд харилцан туслалцааны сан болон хамт олон, олон нийтэд түшиглэсэн бусад бичил даатгал) тулгуурладаг бөгөөд албан эдийн засагт ороход ойрхон байгаа, зохих хэмжээнд шимтгэл төлөх чадавхтай, хөдөлмөр эрхлэлтэд суурилсан нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт харьцангуй хялбар хамруулж болох ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг эхэлж онилдог. Ийн хамруулахын тулд дан ганц хуульд өөрчлөлт оруулаад зогсохгүй захиргааны үйл явцыг хялбаршуулах, шимтгэлийн хувь хэмжээ, тэтгэвэр, тэтгэмжийн багцад өөрчлөлт оруулах зэргээр захиргааны шинжтэй саад тогторыг арилгах арга хэмжээ авдаг. Тухайлбал, гэрийн үйлчилгээний

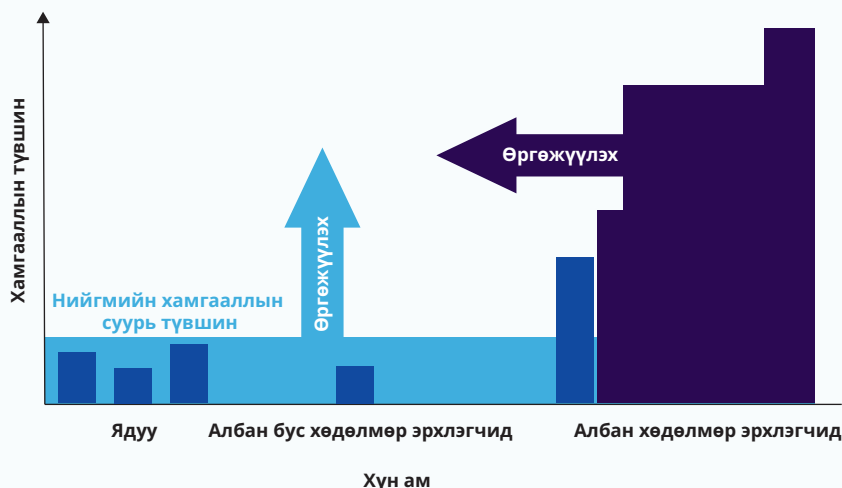
ажилчдыг жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, ажилгүйдлийн даатгалд хамруулсан (Өмнөд Африк); ажил мэргэжлийн/салбарын харилцан тусалцааны сан бий болгосон (Сенегал); монотакс (нэг татвар)-ын механизмаар бүртгэл, татвар, шимтгэл хураалтыг хялбаршуулсан (Аргентин, Уругвай); хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн даатгалд хамруулсан (Алжир) жишээнүүд байна.

Зарим оронд нийгмийн хамгаалалд хүн амын томоохон бүлгүүдийг хамруулахдаа өргөн цар хүрээтэй шимтгэлгүй хөтөлбөр нэвтрүүлэх аргыг хэрэглэсэн байна. Ингэхдээ өмнө нь хамрагдахгүй байсан бүлгүүдийг хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаас нь үл хамааран хамруулж, Засгийн газар татвар, ашигт малтмалын орлого буюу гадаадын тусламжийн хөрөнгөөр санхүүжүүлдэг. “Статус харгалзахгүйгээр нийгмийн хамгаалалд хамруулах” гэж нэрлэж болох энэхүү арга нь нийгмийн хамгааллаар дамжуулан хүмүүст хөрөнгө оруулснаар ажиллагчид эрүүл мэндийн болон боловсролын үйлчилгээ авах, орлогын баталгаа нь сайжрах, эрсдэл даах чадавх нь нэмэгдэх, улмаар бүтээмж нь дээшилж, дунд болон урт хугацаанд хөдөлмөр эрхлэлтийнхээ хувьд албажих боломж бүрдэнэ гэсэн үзэл дээр үндэслэдэг. Тухайлбал, хүүхэд, гэр бүл (Бразил, Мексик, Монгол), хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд (Өмнөд Африк), ахмад настан (Лесото, Маврикий, Намиби, Непал, Тимор Лесте, Өмнөд Африкийн нийгмийн тэтгэвэр)-д зориулсан мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөрүүд нэвтрүүлсэн, түүнчлэн үндэсний эрүүл мэндийн үйлчилгээгээ өргөжүүлсэн жишээнүүд байна.

Нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхойг нөхөх энэ хоёр үндсэн аргыг зургаар дүрслэн харуулж болно. Өмнө Шигтгээ 1.3-т үзүүлсэн зургийг өргөжүүлэх замаар Шигтгээ 1.11-д эдгээр аргыг харуулав:

- Одоогийн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийнхээ хүрээнд буюу шинэ хөтөлбөр нэвтрүүлэх замаар шимтгэлд суурилсан механизмд түшиглэн өмнө хамрагдаагүй байсан ажиллагчдыг хамруулах (Шигтгээ 1.11-ийн цэнхэр сумыг харна уу).
- Шимтгэлгүй болон шимтгэлд суурилсан механизмуудыг хослуулах замаар үндэснийхээ түвшинд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг тогтоож хэрэгжүүлэх (Шигтгээ 1.11-ийн улаан хэсгийг харна уу). Нийгмийн хамгааллын суурь түвшин нь хүн бүр наад зах нь эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд бодитой хамрагдах, орлогын суурь баталгаатай байхыг илэрхийлнэ.

Шигтгээ 1.11: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги



Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх энэхүү хоёр арга нь нэг нь нөгөөгөө үгүйсгэх бус харин ч олон талаар харилцан бие биеэ дэмждэг. Чухамдаа нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг амжилттай өргөжүүлж чадсан олон орон хүн амын бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавх харилцан адилгүй байгааг харгалзан энэ хоёр аргыг хослуулан хэрэглэж ирсэн байна. Энэхүү хоёр чигт нэгдмэл стратеги нь бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын зарчимд үндэслэдэг. Бүх асуудлыг нэг аргаар шийдэх боломжгүй тул улс орнууд эдгээр аргыг хослуулан өмнө хамрагддаггүй байсан ажиллагчдыг хамруулахын зэрэгцээ аль болох олон хүний авч буй тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээг (хамгааллын түвшнийг) тасралтгүй нэмэгдүүлж, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжиж байна.

Цахим шилжилт, уур амьсгалын өөрчлөлт, шилжих хөдөлгөөн, даяаршил, тэгш бус байдлын нөлөөгөөр хөдөлмөрийн хүрээнд гарч буй өнөөгийн өөрчлөлтийн нөхцөлд нийгмийн хамгаалалд бүх нийтийг хамруулж, зохистой түвшинд хамгаалдаг болох, албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх гэсэн зорилтуудын аль алинд нь энэ хоёр арга хоёулаа чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Цаашид бүх нийтийн нийгмийн хамгаалалд хүрэхийн тулд шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй (татвараар санхүүждэг) механизмуудыг хослуулан хэрэглэх шаардлагатай гэдэгтэй олон ажиглагч санал нийлдэг. Хүн бүр, ялангуяа нийгмийн хамгааллын ямар нэгэн арга хэмжээнд хамрагдаагүй бүлгийн хүмүүс суурь түвшинд хамгаалагдах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд татвараар санхүүждэг хөтөлбөрүүд чухал үүрэгтэй. Харин шимтгэлд суурилсан механизм нь илүү өргөн хүрээ хамарч, илүү хамгаалал үзүүлдэг тул тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний хүрэлцээ, зохистой байдалд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Эрсдэл хуваалцах, дахин хуваарилалт хийх боломж хязгаарлагдмал байдаг хувийн хэвшлийн буюу хувь хүний хуримтлалын механизмын төлөө нийгмийн хамгааллын одоо байгаа хэлбэрүүдээ сулруулах юм бол хамрагдалт, хамгааллын түвшин аль аль нь буурна. Тухайлбал, эмзэг бүлгийн ажиллагчид хийж буй ажил, орлогын бүтцээсээ хамаараад хувийн хөтөлбөрт хангалттай хэмжээнд хуримтлуулж чадахгүй. Энэ нь тэгш бус байдал, ялангуяа жендерийн тэгш бус байдлыг улам гүнзгийрүүлэх магадлалтай (ILO, 2018e).

Эдгээр шалтгааны улмаас эрсдэлээ хуваалцдаг, эв санааны нэгдлийн зарчимд суурилсан нийгмийн даатгал ажиллагчдыг илүү өндөр түвшинд хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн хэвээр байх болно. Нийгмийн даатгалын тогтолцоог өргөжүүлж, ажиллагчдын томоохон бүлгүүдийг хамруулахдаа дизайныг нь зөв боловсруулах буюу тохируулан өөрчилж чадвал албан эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжиж, нийгмийн бүлгүүдийн оролцоо, нэгдлийг хангахад хувь нэмэр болно. Тиймээс нэгэнт байгаа хөтөлбөрүүдээ задлан бусниулахаасаа илүү нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь бүх хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор цалин хөлстэй ажлаас хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч болдог, эсхүл хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтээс цалин хөлстэй ажилд, түүнчлэн аж ахуйн нэгж, салбар хооронд болон улс хооронд шилжин ажиллаж буй хүмүүсийг ч хамарч хамгаалах чиглэлд хөгжин өөрчлөгдөж явах ёстой. Энэ нь 2019 оны 6 дугаар сард ОУХБ-ын 187 гишүүн орны Засгийн газар, ажилчдын болон ажил олгогчдын байгууллагуудын төлөөлөл хамтдаа баталсан Хөдөлмөрийн ирээдүйн тухай зууны тунхаглалын цөм нь болсон хүн төвтэй хандлагын нэг чухал элемент юм (Хөдөлмөрийн ирээдүйн асуудлаарх дэлхийн комисс, 2019). Дунд болон доогуур орлоготой олон орон хоёр чигт аргаар нийгмийн хамгааллынхаа хамрах хүрээг ихээхэн өргөжүүлж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулан албан эдийн засагт шилжихэд нь дэмжлэг үзүүлсэн байна. Жишээ нь Тайланд улсын эрүүл мэндийн хөтөлбөр (өмнө нь “30 батын хөтөлбөр” гэж нэрлэдэг байсан бүх нийтийг хамарсан эрүүл мэндийн хөтөлбөр; Шигтгээ 2.6-г үзнэ үү), эмзэг бүлгийнхнийг шимтгэлгүй хамруулдаг Гана улсын үндэсний эрүүл мэндийн даатгал (Шигтгээ 6.2.3-ыг үзнэ үү) байна. Мөн Аргентин (шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулан хүүхэд, эхчүүдийн тэтгэмжийг олгодог), Бразил (Bolsa Familia; хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөр), Кабо Верде, Өмнөд Африк (нийгмийн даатгал болон өргөн цар хүрээтэй тэтгэмжийн хөтөлбөрүүд) зэрэг улсын жишээг дурдаж болно.

Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх хоёр арга болон тэдгээрийг хослуулан нэгтгэж хэрэглэх асуудал ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмж болон Албан бусаас албан эдийн засагт шилжих тухай 2015 оны 204 дүгээр зөвлөмжид тусгагдсан юм.

Шигтгээ 1.12-т нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх хоёр чигт аргыг харуулав. Бодлогын энэхүү хоёр чиглэл нь хоёулаа албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих

боломжтой. Бодлогын эхний чиглэл нь албажуулах үйл явцыг шууд хөхиүлэн дэмжиж, албан хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшнийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг сайжруулах, улмаар төсвийн боломжийг өргөжүүлэхийг зорьдог. Бодлогын удаах чиглэл нь хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаас нь үл хамаараад хүн амыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад анхаардаг. Энэ нь албажуулахад шууд нөлөөлөхгүй байж болох ч эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээнд хамрагдалт, орлогын баталгааг дээшлүүлэх, улмаар хүний хөгжил, бүтээмжид эерэг нөлөө үзүүлэх замаар урт хугацаанд албан эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжинэ (ILO 2017; 2014, chap. 6.6) Албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих нь зохистой бөгөөд тогтвортой нийгмийн хамгаалалд бүх нийтээр хамрагдах боломжийг бүрдүүлэхэд зайлшгүй чухал төдийгүй татварын бааз суурийг өргөжүүлж, төрийн шударга, үр дүнтэй бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах төсвийн орон зайг бий болгоход хувь нэмэр оруулдаг (IMF 2017; Gaspar, Gupta and Mulas-Granados 2017).

Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх стратегийг боловсруулахдаа албан эдийн засагт шилжихэд түлхэц болох үр дүнтэй урамшуулал хөшүүрэг бий болгож, шилжилтийг сааруулж болзошгүй хүчин зүйлсээс зайлсхийх нь чухал. Хамрах хүрээг зохистой хэмжээнд өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжих үр дүнтэй хөшүүрэг байлгахын тулд нийгмийн хамгааллын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг хооронд нь сайтар уялдуулан зохицуулах нь зайлшгүй чухал. Мөн тус стратегиа хөдөлмөр эрхлэлт, макро эдийн засгийн болон сангийн зэрэг бусад бодлого, бас тогтвортой үйлдвэр, аж ахуйн нэгжийг дэмжсэн бодлогуудтай уялдуулан зохицуулах нь эдийн засгийн нэгжүүд болон ажиллагчдын аль алиных нь албан бусаас албан эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжихэд чухал нөлөөтэй. Мөн энэ нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, улсын төсвийг санхүүгийн хувьд тогтвортой, шударга тэгш байх нөхцөлийг хангана. Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг хангахын зэрэгцээ шимтгэлийн хэмжээ нэмэгдэж, албан эдийн засагт шилжихийн хэрээр нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ тоо, чанарын хувьд сайжирдаг (өндөр тэтгэвэр, тэтгэмж, илүү олон төрлийн цогц тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ) “үе шаттай хэрэгжүүлэх арга”-аар тэтгэвэр, тэтгэмжийг зохистой хэмжээнд хүргэж, эрсдэл хуваалцах болон дахин хуваарилалтыг хангалттай түвшинд байлгах боломжтой (Goursat and Pellerano 2016).

Шигтгээ 1.12: Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих хоёр чигт арга



Нийгмийн хамгааллын ерөнхий тогтолцооныхоо хүрээнд шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хооронд нь уялдуулж нэгдсэн зохицуулалтад оруулах нь чухал. Шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрөөс олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ нь хангалттай хэмжээнд хүрдэггүй, чанар муутай бөгөөд шимтгэлгүй хөтөлбөрийнхөөс яльгүй хэмжээгээр л өндөр бол энэ ажиллагчдыг албан бус эдийн засагт үлдэх буюу албан бус болоход хөтлөх сөрөг хөшүүрэг болж магадгүй. Тиймээс албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн даатгалын тогтолцоонд хамруулахдаа тэдэнд чанартай үйлчилгээ үзүүлэхийн зэрэгцээ албан бус эдийн засагт буй ажиллагч, ажил олгогчийн аль алиных нь эн тэргүүний хэрэгцээг хангахад анхаарах нь чухал юм. Ингэснээр тэд нийгмийн даатгалд даатгуулж, шимтгэл төлөхийн ач холбогдлыг олж харах болно. Мөн Засгийн газраас шимтгэл төлөх чадавх багатай ажиллагчдад үзүүлэх дэмжлэг нь тэдний албан бус байдлыг нь дэмжсэн татаас бус албан эдийн засагт шилжих хөшүүрэг болоход онцгой анхаарч, улмаар нийгмийн хамгааллын тогтвортой, тэгш шударга тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэх ёстой (6.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

202 болон 204 дүгээр зөвлөмжид бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахын чухлыг онцолсон байна. 202 дугаар зөвлөмжид нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцооныхоо хүрээнд үндэснийхээ хэмжээнд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэхийг заасан байна (Шигтгээ 1.13-ыг үзнэ үү).

**Шигтгээ 1.13: Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх:
Олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд тусгагдсан зөвлөмж**

Олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээ нь нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхийн ач холбогдлыг чухалчилдаг нь тодорхой. 1948 оны Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (22, 25 дугаар зүйл) болон 1966 оны Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын факт(9, 11 дүгээр зүйл)-д нийгмийн хамгаалал, түүний дотор нийгмийн даатгалд хамрагдахыг хүний эрх хэмээн хүлээн зөвшөөрсөн байна.

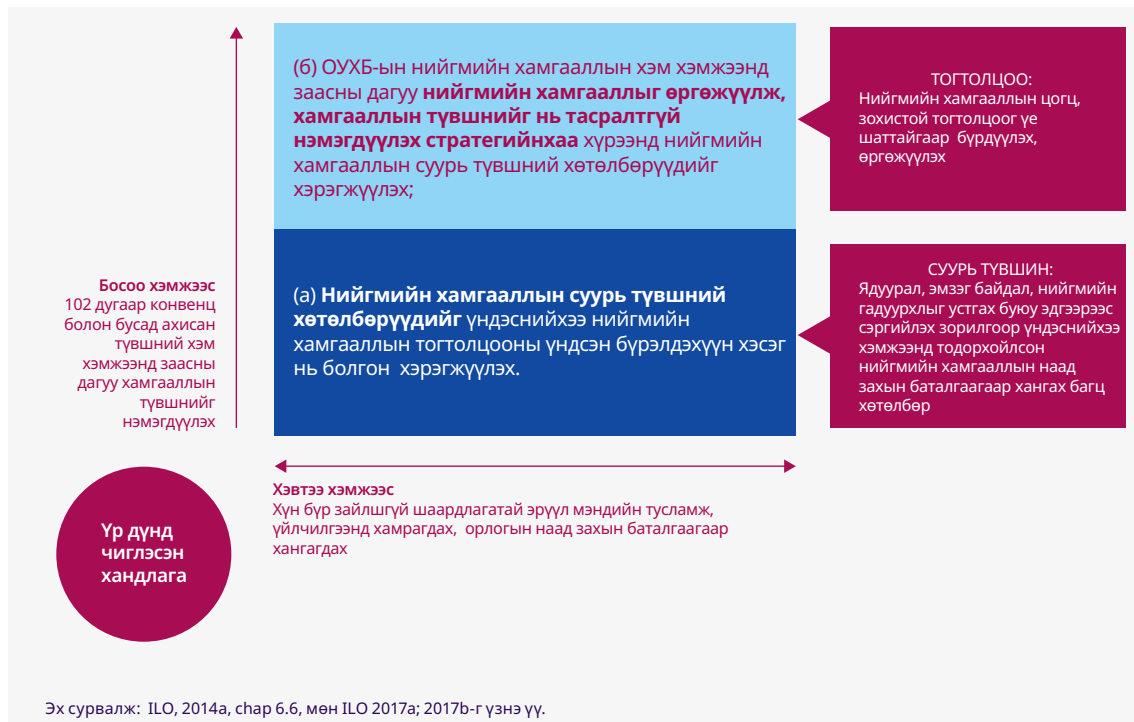
Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмжид үндэснийхээ хэмжээнд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүдээр дамжуулан бүх нийтийг, тэр дундаа албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын наад захын баталгаагаар хангахыг зөвлөсөн юм. Уг зөвлөмж нь нийгмийн хамгааллын асуудлаар өмнө нь гарсан хэм хэмжээнүүд, түүний дотор Нийгмийн хамгааллын (доод хэм хэмжээний) тухай 1952 оны 102 дугаар конвенцын нэмэлт болсон байна.

202 дугаар зөвлөмжид ОУХБ-ын 187 гишүүн улсыг “нийгмийн хамгааллын наад захын баталгааг хангах нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүдийг аль болох түргэн тодорхойлж, бүрдүүлэхийг уриалсан байна. Эдгээр баталгаа нь хүний амьдралын туршид наад зах нь эрүүл мэндийн зайлшгүй шаардлагатай тусламж, үйлчилгээнд хамрагдах, орлогын суурь баталгаатай байх, үндэснийхээ хэмжээнд зайлшгүй шаардлагатай хэмээн тодорхойлсон бүтээгдэхүүн, үйлчилгээнээс хүртэх бодит боломжийг бүрдүүлэх ёстой” (4 дэх хэсэг).

Нийгмийн хамгааллын суурь түвшин нь нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх үндэсний стратегийн нэг хэсэг бөгөөд дараах байдлаар хэрэгжих учиртай:

- a.** нийгмийн хамгааллын наад захын баталгаа бүрдүүлж чадаагүй байгаа орнуудын хувьд үндэснийхээ нийгмийн хамгааллын тогтолцооны үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болгож эн тэргүүнд нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэх;
- b.** тухайн гишүүн улсын эдийн засаг, санхүүгийн чадавхад нийцүүлэн аль болох олон хүнийг, аль болох богино хугацаанд илүү өндөр түвшинд хамгаалахыг эрмэлзэх.” (13 (1) дэх хэсэг).

Тус зөвлөмжид “нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги нь албан ба албан бус эдийн засагт ажиллагч хүмүүст нэгэн адил хамаарч үйлчлэхийн зэрэгцээ албан хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, албан бус байдлыг бууруулахад чиглэх ёстой” гэж заажээ (15 дахь хэсэг).



204 дүгээр зөвлөмжид энэхүү чухал санааг мөн тусгаж, албан бусаас албан эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжих ерөнхий стратегийнхаа нэг хэсэг болгон хэрэгжүүлэхээр заажээ (Шигтгээ 1.14-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 1.14: 204 дүгээр зөвлөмжийн үндсэн элементүүд

Албан бусаас албан эдийн засагт шилжих тухай 2015 оны 204 дүгээр зөвлөмжид албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамгаалал дутмаг байгааг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг сайжруулах, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжихэд баримтлах удирдамжийг тусгасан байна. Мөн тус зөвлөмжид хөдөлмөрлөх эрхийг нь үгүйсгэдэг, чанартай хөдөлмөр эрхлэх боломж бүрдээгүй, нийгмийн хамгаалал нь зохистой түвшинд хүрээгүй, нийгмийн зөвшилцөл байхгүй зэрэг зохистой хөдөлмөрийн олон дутагдал албан бус эдийн засагт бодитой оршин байгааг хүлээн зөвшөөрсөн юм. Түүнчлэн албан бус эдийн засагт ажиллаж буй хүмүүсийн олонх нь өөрийн сонголтоор бус харин албан эдийн засагт хөдөлмөр эрхлэх боломж олдохгүй, амьжиргаагаа залгуулах өөр аргагүйн улмаас албан бус эдийн засагт байгааг тус зөвлөмжид хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Албан бус байдлын нарийн төвөгтэй шинжийг хүлээн зөвшөөрч тус зөвлөмжид хууль эрх зүйн болон бодлогын хүрээ, хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого, эрх ба хамгаалал, урамшуулал/хөшүүрэг, хууль тогтоомжийг биелүүлэх болон тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангуулах, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, нийгмийн зөвшил, ажил олгогчдын болон ажилтны байгууллагуудын үүрэг, тоо мэдээлэл цуглуулах, хяналт шинжилгээ хийх зэрэг бодлогын олон чиглэлүүдийг тусгасан байна.

Тус зөвлөмжид улс орнууд нийгмийн хамгааллын асуудлаар дараах арга хэмжээ авахаар заажээ:

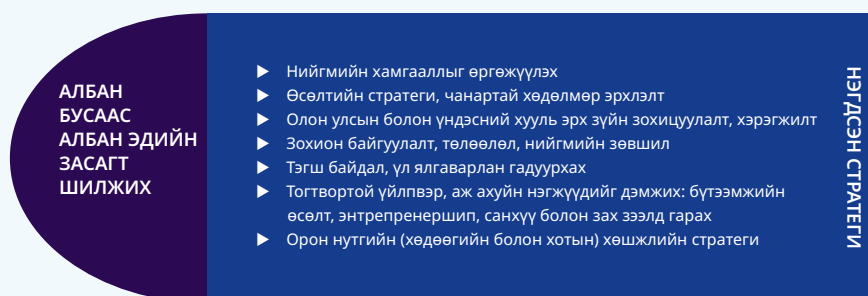
- Засгийн газар, орон нутгийн засаг захиргааны гүйцэтгэх үүргийг харгалзан холбогдох төрийн байгууллага, бүтцүүдийн хоорондын уялдаа холбоог сайтар хангах замаар албан эдийн засагт шилжихийг дэмжсэн нэгдсэн бодлогыг үндэсний хөгжлийн стратеги буюу төлөвлөгөө, түүнчлэн ядуурлыг бууруулах стратеги болон төсөвт тусгах. Ийм нэгдсэн бодлогын хүрээнд **нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүд** байхгүй газарт нь бий болгох, **нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх** асуудлыг тусгах (10, 11, 12 дахь хэсэг)

- ▶ Албан бус эдийн засагт буй нийт ажиллагчдыг албан эдийн засагт шилжүүлэх замаар **хуулиар болон практикт нийгмийн хамгаалал, эхчүүдийн хамгаалалд хамруулах**, зохистой хөдөлмөр эрхлэх нөхцөлөөр хангах, түүнчлэн ажиллагчдын хэрэгцээ, тухайн улсын амьжиргааны өртөг, цалин хөлсний ерөнхий түвшин болон бусад хамааралтай хүчин зүйлүүдийг харгалзан тогтоосон цалингийн доод хэмжээний зохицуулалтад хамруулах арга хэмжээг тууштай авч хэрэгжүүлэх; (18 дахь хэсэг)
- ▶ **Нийгмийн хамгааллын тогтолцооныхоо хүрээнд үндэсний хэмжээний нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг тогтоож хэрэгжүүлэхдээ** албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийнхний хэрэгцээ, нөхцөл байдалд онцгой анхаарал хандуулах; (19 дэх хэсэг)
- ▶ Албан эдийн засагт шилжүүлэх явцад албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг **нийгмийн даатгалд** хамруулах арга хэмжээг тасралтгүй авах, шаардлагатай тохиолдолд тэдний шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан захиргааны журам, тэтгэвэр, тэтгэмж, шимтгэлийн зохицуулалтад зохих өөрчлөлт оруулах; (20 дахь хэсэг)
- ▶ Аж ахуй болон хөдөлмөр эрхлэхэд жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах, албан эдийн засагт шилжих боломж бүрдүүлэхийн тулд боломжийн үнэ өртөг бүхий **хүүхэд асрах болон асрамж халамжийн бусад чанартай үйлчилгээ** бий болгох, хүртээмжийг нь нэмэгдүүлэхийг хөхиүлэн дэмжих; (21 дэх хэсэг)
- ▶ Эдийн засгийн бичил болон жижиг нэгжүүдийг албажуулах хүрээнд **татвар, шимтгэлийн тооцоо, төлбөрийн хялбаршуулсан горим** нэвтрүүлэх замаар хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардлыг бууруулах, **нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нь нэмэгдүүлэх**. (25 дахь хэсэг)

204 дүгээр зөвлөмжид нэгдмэл байдлаар хэрэгжүүлбэл зохих бодлогын чиглэл хоорондын уялдаа холбоог онцолсон байна (Шигтгээ 1.15-ыг үзнэ үү). Ийм нэгдмэл хандлага нь албан эдийн засагт шилжихэд тулгарч буй саад тотгорыг арилгах, шилжилтийг дэмжихэд чиглэсэн бодлогын бусад нэмэлт арга хэмжээ, түүний дотор хөдөлмөр эрхлэлт, хөдөлмөрийн зах зээлийн бодлого, зохицуулалт, төрийн худалдан авах ажиллагааны бодлого зэрэгтэй нийгмийн хамгааллын арга хэмжээг уялдуулан хослуулж хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болдог.

Бусад салбарын бодлогын хүрээнд буй саад тотгор арилаагүй цагт дан ганц нэг чиглэлийн бодлогоор үр дүнд хүрэх боломж бага гэдгийг олон орны туршлага харуулж байна. Нөгөө талаар бодлогын хэд хэдэн салбарын хүрээнд албажих үйл явцад саад тотгор болж буй зүйлүүдийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн нэгдсэн стратеги нь хөдөлмөр эрхлэлтийн бүтцэд жинхэнэ утгаар нь өөрчлөлт оруулж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлж чаддагийг ч мөн харуулж байна. Жишээ нь, Бразил улс хөдөөгийн ажиллагчид (хөдөөгийн тэтгэвэр), хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бичил үйлдвэрт ажиллагчдыг шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрт хамрагдахыг дэмжих замаар нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх хосолсон бодлогыг хэрэгжүүлсэн байна.

Шигтгээ 1.15: Албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих ОУХБ-ын зохистой хөдөлмөрийн нэгдсэн стратеги



Эх сурвалж: ILO 2013а-аас ашиглав.

1.5.2 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх хүрээнд авсан гол сургамж

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхийн тулд түүнд саад болж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх цогц стратеги шаардлагатай. Ихэнх тохиолдолд тулгарч буй саад бэрхшээлийг зайлуулж, үр дүнтэй, тэгш шударга, тогтвортой хэрэгжих шийдэл олохын тулд олон төрлийн арга хэмжээг зэрэгцүүлэн авах шаардлагатай болно. Дээр тайлбарласанчлан бүх асуудлыг нэг аргаар шийдэх боломжгүй учраас тухайн сорилт бэрхшээл, бодит байдалд тохирсон шийдэл хэрэгтэй юм. Гэсэн ч зарим нийтлэг сургамжийг доор танилцуулж, дараа дараагийн бүлгүүдэд дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх цогц, нэгдмэл стратегийг дэмжих

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах ажил нь үндэсний нийгмийн хамгааллын цогц, нэгдмэл стратегийн нэг хэсэг нь болж, засгийн газрын манлайлал дор хэрэгжих ёстой бөгөөд дараах суурь зарчмуудад үндэслэх ёстой. Эдгээр зарчим нь бүх нийтийг хамгаалах, тэтгэвэр, тэтгэмж нь зохистой/хүрэлцээтэй, урьдчилан таамаглаж болохуйц байх, санхүү, төсөв, эдийн засгийн хувьд тогтвортой байх, аливаа ялгаварлан гадуурхалгүй, жендерийн тэгш байдлыг хангах, тусгай хэрэгцээтэй хүмүүсийн хэрэгцээнд нийцэх, удирдлагын үйл ажиллагаа нь ил тод, зохистой, гурван талын оролцоотой байх зэрэг болно. Ийм хандлага нь эрсдэлийг илүү өргөн хүрээнд хуваалцах боломж олгоод зогсохгүй хүний эрхийн болон олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд тусгагдсан “нийгмийн хамгаалалд хамрагдах хүний эрхэд суурилсан хандлага”-ыг бэхжүүлдгээрээ хэнийг ч орхигдуулахгүй байх зарчимд нийцдэг.

Эн тэргүүний хэрэгцээг нь хангаж, тохирох шийдлийг боловсруулах

Албан бусаар ажиллагчдын хэрэгцээ шаардлага тэдний өөрсдийнх нь болон гэр бүлийн статус, хөдөлмөрийн нөхцөлийн болон ажиллах орчноос үүдсэн эрсдэлд өртөх магадлал зэргээс хамаарч харилцан адилгүй байж болно. Нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмжийг ажиллагчдын эн тэргүүний хэрэгцээнд нийцүүлэн богино болон урт хугацааны эрсдэлийг хамруулах, чанартай үйлчилгээ, тэтгэвэр, тэтгэмжийг ил тод байдлаар хүргэхээр тооцож боловсруулах хэрэгтэй.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хэрэгцээ, нөхцөл байдалд нийцсэн арга хэмжээ авахад тэдний дуу хоолойг сонсож, оролцоог хангах нь зайлшгүй чухал. Эдгээр ажиллагчийг шийдвэр гаргах үйл явцад оролцуулснаар бодлогын шийдэл нь тэдний хэрэгцээнд нийцэж, бодит байдалд нь тохирсон байх боломж бүрдэнэ. Ялангуяа засгийн газар албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах стратеги боловсруулахдаа ажилчдын болон ажил олгогчдын санаа бодлыг тусгах шаардлагатай (ILO 2017e). Энэ талаар 2 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, мэдээлэл хуваалцах, итгэлийг бэхжүүлэхт

Нийгмийн даатгалын хөтөлбөр, сангуудын талаар мэдлэг, ойлголт өгөх зорилготой кампанит ажлын үед нийгмийн хамгаалалд хамрагдахын болон албан эдийн засагт шилжихийн ач холбогдлын талаар ажиллагчид, ажил олгогчдод мэдээлж таниулах нь чухал. Үүнд ажиллагчид, ажил олгогчдын тодорхой бүлгүүдийн хэрэгцээ, нөхцөл байдалд тохируулан мэдээллийн төв, тусламжийн утас, вэбсайт ажиллуулах, мэдээллийн хөтөлбөр, хэвлэмэл мэдээлэл, брошюр боловсруулан гаргаж тараах, хөдөлмөр эрхлэлтийн төвүүдэд очиж ажиллах зэрэг хэлбэрүүд байж болно.

Түүнчлэн ажиллагчид болон нийт хүн амд хүртээмжтэй сувгаар тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж үйлчилгээний талаар мэдээлэл авах боломжтой байх нь чухал. Хүмүүст тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрх үүсэхэд тавигдах шаардлага, эдлэх эрх, хүлээх үүргийнх нь талаарх мэдээллийг мэдээллийн кампанит ажил зохион байгуулах хэлбэрээр буюу цахим платформуор (хөгжингүй орнуудад илүү түгээмэл хэрэглэгддэг) дамжуулан хүргэж болно. Энэ талаар 3 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Хуулиар хамрах хүрээг өргөжүүлж, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

Хууль эрх зүйн зохицуулалт нь зохистой, ажил олгогч, ажиллагчдын аль алиных нь хэрэгцээнд нийцсэн байхын зэрэгцээ албан эдийн засагт шилжихийг дэмжиж байх нь чухал. Ажиллагчдын томоохон бүлгүүдийг хамруулахын тулд хууль тогтоомж, тэдгээрийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, хамралтын хийдэл, цоорхойг олж тодорхойлсны үндсэн дээр нийгмийн хамгааллын механизмаа хөдөлмөрийн зах зээлийн бодит байдалд нийцүүлэн өөрчлөх, хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанаас гадуур ажиллаж буй бүлгүүдийг хамруулах асуудлыг боловсруулах нь чухал. Энэ талаар 4 дүгээр бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Захиргааны үйл явцыг хялбаршуулах

Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг шийдвэрлэхийн тулд захиргааны үйл явц, тэр дундаа аж ахуйн нэгж, ажилтны бүртгэл, татвар, шимтгэл төлөх журам зэргийг хялбаршуулж, зорилтот бүлгийн хэрэгцээ, чадавхад нийцүүлэн өөрчлөх арга хэмжээ авч болох юм. Үүнд хөтөлбөрт хандаж үйлчлүүлэх боломжийг өргөтгөх (жишээ нь, биеэр очих болон цахимаар нэвтрэх буюу явуулын үйлчилгээ авах), дүрэм, журмыг хялбаршуулах, шаардагдах баримт бичгийн тоог цөөлөх, төрийн янз бүрийн үйлчилгээг нэг цонхны үйлчилгээ (НЦҮ) буюу нэг цэгийн үйлчилгээгээр нэгтгэн хүргэх, татвар, шимтгэл хураалтыг хялбаршуулах нь чухал. Энэ талаар 5 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын санхүүгийн чадавхыг харгалзах нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын дийлэнх олонх нь харьцангуй бага орлоготой байдгаас шимтгэл төлөх чадавх нь хязгаарлагдмал. Тиймээс нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийг эдгээр ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан боловсруулах, шимтгэлийн хувь, хэмжээ, төлөх хуваарийг хэрэгцээнд нь нийцүүлэх механизмыг бодолцох шаардлагатай. Ийм саад бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах, эсхүл шимтгэл төлөх чадавх муутай хэсэгт дэмжлэг үзүүлэх аргыг хэрэглэж болох юм. Энэ талаар 6 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, дагаж мөрдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх

Хуулийн хэрэгжилтийг нэг мөр сахиулж, аж ахуйн нэгжүүд шударга өрсөлдөх боломж бүрдүүлэхэд хууль тогтоомжийг дагаж мөрддөг байх нь чухал. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналт нь үйл ажиллагаагаа албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбарын нөхцөл байдалд илүү нийцүүлэх шаардлагатай. Ингэхдээ хариуцлага шийтгэл, урамшууллын зохистой тэнцвэрийг барих нь чухал. Энэ талаар 7 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрт хамрагдалтыг шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдээр өргөжүүлж, үндэсний нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэх нь

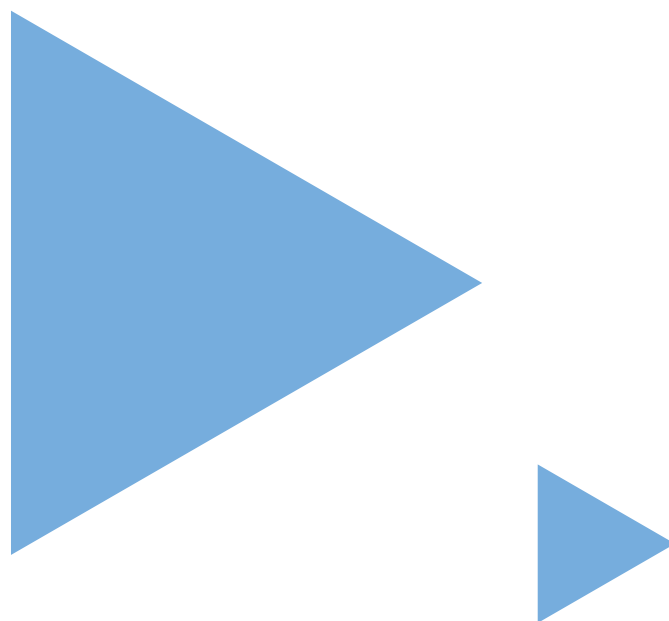
Хүн бүрийг наад захын хамгаалалтай болгох, бусад хөтөлбөрт хамрагдаагүй ажиллагчид, тэр дундаа орлого багатай бүлгийг орхигдуулахгүйн тулд шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрүүдийн хамрах хүрээг өргөжүүлэхийн зэрэгцээ шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг бий болгох, бэхжүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулан хэрэглэсэн олон орон хамралтыг дорвитой нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ нийт хүн амынхаа нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг бүрдүүлж чадсан байна. Мөн шимтгэл төлөх чадвартай хэсгийн хамгааллын түвшнийг тасралтгүй нэмэгдүүлж байна. Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын шилжилт хөдөлгөөн их байдгийг харгалзан шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн хоорондын уялдаа, зохицуулалтыг сайн хангаж, ажиллагчид тасралтгүй хамрагдах боломжийг бүрдүүлэх нь чухал.

Албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих нэгдсэн бодлогын хүрээнд нийгмийн хамгаалалд хамрагдах асуудлыг тусгах

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх асуудал нь албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих ерөнхий стратегийн нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Бодлогын янз бүрийн чиглэлүүдийг уялдуулж, харилцан үйлчлэлийг нь бэхжүүлснээр олон талын эерэг үр нөлөө авчирна. Жишээ нь, нийгмийн хамгааллын арга хэмжээтэй хослуулан мэргэжил эзэмшүүлэх, ур чадвар дээшлүүлэх сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх нь ажилчдын бүтээмж, хөдөлмөр эрхлэх чадамжийг нэмэгдүүлэхэд тус дөхөм болно. Мөн тогтвортой үйлдвэр, аж ахуйн нэгж, бизнесийн таатай орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн бодлого нь бичил болон жижиг үйлдвэрүүдийн бизнесийн бүтээмжийг нэмэгдүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжиж, ажилтнууд нь албажих таатай нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Энэ талаар 7 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

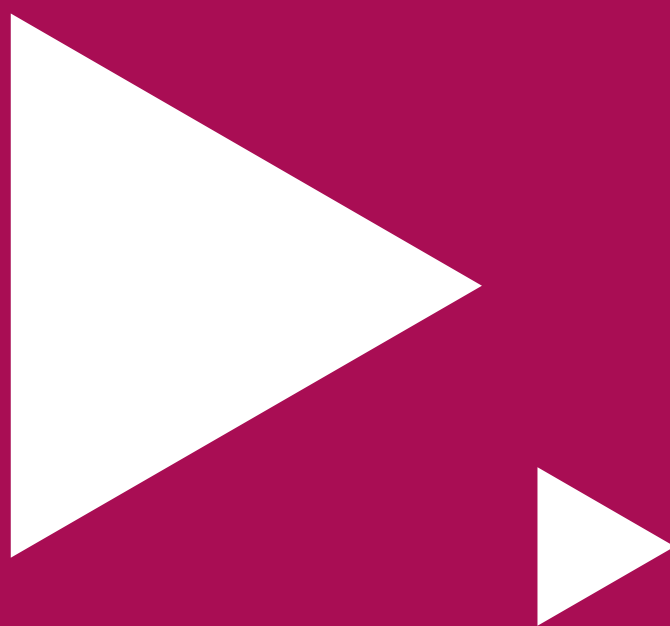
Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд тулгардаг саад бэрхшээл, боломжийн талаар дэлгэрүүлж судлах материал:

- Holmes, R.; Scott, L. 2016. [Extending social insurance to informal workers: A gender analysis. Working Paper 438](#) (ODI).
- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.](#)
- ILO. 2018. [Women and men in the informal economy: A statistical picture \(third edition\).](#)
- OECD and ILO. 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy](#), ялангуяа 4 дүгээр бүлэг.
- Research, Network and Support Facility (RNSF). 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)



▶ 2

Нийгмийн хамгааллын
хамрах хүрээг
өргөжүүлэх стратеги
боловсруулах нь



► Гол асуултууд

- Нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхойг болон албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нэн тэргүүний хэрэгцээ шаардлагыг хэрхэн тодорхойлох вэ? Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд тулгарч буй гол саад бэрхшээлийг хэрхэн тодорхойлох вэ?
- Санхүүжилтийн янз бүрийн механизм, тэр дундаа шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах замаар хэрхэн бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах вэ?
- Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийг албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хэрэгцээ болон нөхцөл байдалд хэрхэн нийцүүлэх вэ? Ялангуяа хөтөлбөрийн шийдлийг тэдний төлбөрийн чадварт хэрхэн нийцүүлж боловсруулах вэ? Хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд албан журмаар буюу сайн дураар хамруулахын алиныг нь чухалчлах ёстой вэ?
- Үндэсний хэлэлцүүлгийн аргаар нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх стратегийг хэрхэн боловсруулах вэ? Байнгын хяналт, дүн шинжилгээг ямар журмаар хийх вэ? Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын дуу хоолой болон оролцоог хэрхэн хангах вэ?

► Гол санаа

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхийн тулд тэдний янз бүрийн бүлгийн нөхцөл байдал, тулгарч буй эрсдэл, эмзэг байдал нь нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг бүрэн ойлгосон байх шаардлагатай.
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хөдөлмөр эрхлэлтийн статус, үйл ажиллагааны салбар болон бусад хүчин зүйлээс хамаарч орчин нөхцөл, хэрэгцээ нь харилцан адилгүй байгааг харгалзан хийсэн нарийн оношилгоонд үндэслэн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегия боловсруулбал зохино.
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийг боловсруулах үед шимтгэлтэй хөтөлбөр байх уу, үгүй юу, тодорхой нөхцөлд албан журмаар хамруулах журам тогтоох уу, нийгмийн хамгааллын тогтолцооныхоо хүрээнд янз бүрийн механизмуудын уялдаа холбоог хэрхэн хангах вэ гэх зэрэг асуудлаар суурь бодлогын сонголт хийх шаардлага тулгардаг.
- Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийг албан бус эдийн засагт ажиллагчдын дуу хоолой, оролцоог хангасан хэлэлцүүлгийн аргаар боловсруулах нь зүйтэй.
- Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийн хэрэгжилтийг 202 дугаар зөвлөмжийн дагуу тогтмол хянаж байвал зохино.

2.1 Стратегийг нотолгоонд суурилсан оролцооны аргаар боловсруулах нь

2.1.2 Оношилгооноос хяналт шинжилгээ хүртэл: Үе шаттай хандах арга

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхийн тулд тэдний янз бүрийн бүлгийн нөхцөл байдал, тулгарч буй эрсдэл болон тэднийг эмзэг байдал руу түлхэж буй янз бүрийн хүчин зүйлсийг бүрэн дүүрэн ойлгох шаардлагатай. Энэхүү бүлэгт албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг өргөжүүлэх үндэсний стратегийн цөм нь болох зарим гол элементийг авч үзэх болно. Ийм стратеги нь тусдаа байж болох ч ихэнх тохиолдолд үндэсний нийгмийн хамгааллын стратеги, эсхүл албан бусаас албан эдийн засагт шилжилтийг дэмжих үндэсний стратегийн нэг хэсэг нь байвал зохистой. Аль ч тохиолдолд стратеги нь 202 дугаар зөвлөмж (Шигтгээ 2.2) болон 204 дүгээр зөвлөмжид (Шигтгээ 1.14) тусгагдсан удирдамжийг баримтлах хэрэгтэй.

Бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд дараах алхмуудын дагуу үе шаттай хандах аргыг хэрэглэх нь үр дүнтэй байгааг олон улсын туршлага харуулж байна (Шигтгээ 2.1-ийг үзнэ үү). Үүнд:

- 1. Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон эдийн засгийн нэгжүүдийн нөхцөл байдлыг оношлох.** Ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүд, тэр дундаа эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн дунд нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж чадахгүй байгаа хэсэг, хамрагдахад тулгарч буй бэрхшээл, түүнчлэн албан бус салбарт ажиллаж байгаа эдийн засгийн нэгжүүдийн бүтээмж, шимтгэл төлөх чадавх зэргийг авч үзсэн байна. Энэхүү үнэлгээг сайтар нарийвчилсан тоон болон чанарын мэдээлэлд үндэслэж хийхийн зэрэгцээ үндэсний болон орон нутгийн түвшинд макро эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдлыг өргөн хүрээнд авч үзсэн дүн шинжилгээний дүнтэй хамтатган харах хэрэгтэй.
- 2. Эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын хүрээ болон практик нөхцөлийг шинжлэх.** Албан бус эдийн засагт ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад буй саад бэрхшээлийг тодорхойлж, дүн шинжилгээ хийхийн зэрэгцээ тэдний харилцан адилгүй нөхцөл байдал, нэн тэргүүний хэрэгцээг харгалзан шинэчлэл хийх боломжит хувилбаруудыг тодорхойлоход чиглэнэ (2.2 дахь хэсгийг үзнэ үү).
- 3. Тэргүүлэх чиглэлүүдээ тогтоох.** Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх бодлогын хувилбаруудыг тодорхойлж сонгон, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны дэс дараа, хугацааны хязгаарыг тохирно (2.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).
- 4. Бодлогын нэгдсэн хүрээг боловсруулах.** Бодлогын уялдаа холбоо, бүтэц, зохион байгуулалтын хэвийн ажиллагааг хангахад чиглэнэ.
- 5. Хэрэгжүүлэх, хяналт шинжилгээ хийх.** Хяналт шинжилгээ, явцын үнэлгээний тогтолцоо, эцсийн үр нөлөөний үнэлгээ зэргийн үндсэн дээр бодлогын хүрээг тогтмол хянан үзэж, шаардлагатай тохиолдолд зохих өөрчлөлт оруулж байх нөхцөл бүрдэнэ (2.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

Дээрх бүх үйл явцад ажилчид, ажил олгогчдын төлөөлөл, бусад оролцогч талуудыг оролцуулж бүхнийг оролцооны аргаар хийх нь чухал болно.

► **Шигтгээ 2.1: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжих бодлогын мөчлөг**



Энэхүү гарын авлагын 2.2 дахь хэсэгт дэлгэрэнгүй бичсэнчлэн нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхой болон нэн тэргүүний хэрэгцээг илрүүлж, зорилгуудаа тодорхойлсноор бодлогын хувилбаруудаа албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагыг бодитой оношилсон үнэлгээнд суурилж боловсруулах боломж бүрдэнэ. Ийм оношилгоо нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хөдөлмөр эрхлэлтийн статус, үйл ажиллагааны салбар болон бусад хүчин зүйлээс хамаарч нөхцөл байдал нь асар их ялгаатай байгааг харгалзан үзэх ёстой. Тэрхүү ялгаатай байдлыг харуулахын тулд энэхүү гарын авлагад (а) хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор бие даан ажиллагчид; (б) бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид; (в) хөдөө аж ахуйд ажиллагчид; (г) барилгын ажилчид; (д) гэрийн үйлчилгээний ажилчид гэсэн албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийтлэг таван бүлгийг онцгойлон авч үзсэн юм.

Шигтгээ 2.2: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх талаар 202 дугаар зөвлөмжид тусгагдсан удирдамж

Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмжид **нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх үндэсний стратегийг боловсруулахтай** холбоотой дараах удирдамж тусгагджээ. Үүнд:

- 13(1).** Гишүүн орнууд нь **нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийг нийгмийн үр дүнтэй зөвшил, оролцоо бүхий үндэсний зөвлөлдөөний аргаар боловсруулж, хэрэгжүүлэх** ёстой. Үндэсний стратеги нь дараах зүйлст чиглэнэ:
 - а.** нийгмийн хамгааллын наад захын баталгаа бүрдүүлж чадаагүй байгаа орнуудын хувьд үндэснийхээ нийгмийн хамгааллын тогтолцооны үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болгож эн тэргүүнд **нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэх;**
 - б.** тухайн гишүүн орны эдийн засаг, санхүүгийн чадавхад нийцүүлэн аль болох олон хүнийг, аль болох богино хугацаанд **илүү өндөр түвшинд хамгаалахыг эрмэлзэх.**
- (2).** Энэ зорилгоор гишүүн орнууд үндэсний бодлогын зорилтуудтай уялдсан **нийгмийн хамгааллын цогц, зохистой тогтолцоог үе шаттай бүрдүүлж,** нийгмийн хамгааллын бодлогыг төрийн бодлогын бусад чиглэлүүдтэй уялдуулан зохицуулахыг эрмэлзэх ёстой.
- 14.** Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх үндэсний стратегийг боловсруулж хэрэгжүүлэхдээ гишүүн орнууд:
 - а.** үндэсний тэргүүлэх чиглэлд нийцсэн **зорилтууд тавих;**
 - б.** **хамгааллын гадна үлдэж буй хэсгүүд,** тэднийг хамруулахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг **тодорхойлох;**
 - в.** хамгааллын **хийдэл, цоорхойг** шимтгэлтэй буюу шимтгэлгүй хөтөлбөр, эсхүл тэдгээрийг үр дүнтэй хослуулан хэрэглэхийн аль тохиромжтойг сонгох, түүнчлэн шимтгэл төлөх чадавхтай сонирхсон бүх хүнийг одоогийн шимтгэлтэй хөтөлбөрт хамруулах замаар **нөхөхийг эрмэлзэх;**
 - г.** нийгмийн хамгааллыг хөдөлмөрийн зах зээлийн идэвхтэй бодлого, мэргэжлийн сургалт болон бусад тохирох арга хэмжээгээр **баяжуулах;**
 - д.** **шаардагдах хөрөнгө, нөөц,** тавьсан зорилтуудаа үе шаттай хэрэгжүүлэх **хугацаа, авах арга хэмжээний дэс дарааллыг тодорхой тогтоох;**
 - е.** нийгмийн хамгааллын суурь түвшин болон түүнийг өргөжүүлэх стратегийн талаарх **ойлголтыг нэмэгдүүлэх,** нийгмийн зөвшил болон бусад арга хэлбэрээр мэдээллийн хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэх.
- 15.** Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги нь албан ба албан бус эдийн засгийн аль алиныг хамарч, албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, албан бус байдлыг бууруулахын зэрэгцээ гишүүн орнуудын нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны хөгжлийн төлөвлөгөөнд нийцсэн, хэрэгжилтэд нь дэмжлэг болохуйц байх ёстой.
- 16.** Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегид **хамгаалалтгүй эмзэг бүлгийнхэн болон тусгай хэрэгцээт хүмүүст** үзүүлэх дэмжлэгийг тусгасан байх ёстой.
- 17.** Үндэснийхээ хөгжлийн зорилт, тэргүүлэх чиглэл, эдийн засаг, санхүүгийн чадавхад нийцсэн нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцоог бий болгохдоо гишүүн орнууд **Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээний тухай 1952 оны 102 дугаар конвенц** буюу илүү дэвшилтэт хэм хэмжээ тогтоосон ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын талаарх бусад конвенц, зөвлөмжид **тусгагдсан тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний төрөл, түвшинд хүрэхийг зорих ёстой.**
- 18.** Гишүүн орнууд үндэсний нөхцөл бүрдмэгц ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээний тухай 1952 оны 102 дугаар конвенцод нэгдэн орох асуудлыг аль болох даруйхан авч үзвэл зохино. Түүнчлэн гишүүн орнууд тухайн нөхцөл байдлаас хамаарч илүү дэвшилтэт хэм хэмжээ тогтоосон ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын талаарх бусад конвенцод нэгдэн орох, зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийг боловсруулах үед зарим нэг суурь бодлогын сонголт хийх ёстой болно. 2.3 дахь хэсэг тийм сонголтууд, тухайлбал, шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн харилцаа, тэдгээрийн давуу болон сул тал, нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцоотойгоо хэрхэн уялдуулах, хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх стратегид албан журмаар буюу сайн дураар хамрагдахын алийг нь чухалчлах талаар авч үзэх болно.

2.1.2 Үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцооны талаарх үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлгээр хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх асуудлыг авч үзэх нь

Олон улс орон үндэснийхээ нийгмийн хамгааллын буюу даатгалын стратегийг боловсруулж, нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор суурь түвшнийг бүрдүүлэхдээ үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлгийн аргыг сонгож байна (ILO, 2019b, 2017a). Үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлэг нь нийгмийн түншүүд болон бусад сонирхогч талуудыг оролцуулж, бодлогын янз бүрийн хувилбаруудыг зохих мэдээлэлд тулгуурлан эмх цэгцтэй авч хэлэлцдэг үйл явц юм (ILO, 2016c; мөн Шигтгээ 2.3-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 2.3: Үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлгийн арга

Үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлэг (ҮСҮХ) нь нийгмийн хамгааллын бодит байдлыг дүгнэх, нийгмийн хамгааллын суурь түвшний ямар элементүүд нь бүрдсэн байгааг мэдэх, бодлого болон хэрэгжилтийн түвшинд буй хийдэл, цоорхойг илрүүлэх замаар үндэсний хэмжээний хэлэлцүүлгийн явцыг дэмждэг (ILO, 2016). ОУХБ-аас боловсруулсан удирдамжид ҮСҮХ явуулахад шаардагдах мэдлэг, туршлагын талаарх мэдээлэл болон зарим улс орны жишээг оруулсан байна. ҮСҮХ нь нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцооныхоо хүрээнд нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүдийг үндэснийхээ түвшинд тодорхойлж хэрэгжүүлэх эхний алхам юм. ҮСҮХ-ийн үйл явцын нийт үргэлжлэх хугацаа янз бүр боловч Индонез, Монгол, Тайланд улсуудын хувьд 18 сар орчим болсон байна.

ҮСҮХ-ийн явц дараах 3 хэсгээс бүрдэнэ: (1) үнэлгээний матриц гаргах, (2) бодлогын хувилбаруудын зардлыг тооцох, (3) эцэслэн боловсруулж, баталгаажуулах. Үнэлгээний матриц нь одоо хэрэгжиж буй нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд, ялангуяа хүн амын эрүүл мэнд, хүүхэд, хөдөлмөрийн насныхан болон ахмад настны нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг хангахтай холбоотой арга хэмжээнүүдийг жагсааж, тодорхойлдог (Хянах хуудас 2.3-ыг үзнэ үү). Энэхүү матрицыг холбогдох оролцогч бүх талын төлөөллийг оролцуулсан семинараар хэлэлцүүлж бэлтгэх ёстой. Матрицаа боловсруулж, хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдээ үнэлж, шинэчлэлийн чиглэлтэй болсны дараа оролцогч талууд шинэчлэл хийхэд шаардагдах зардлыг тооцох дараагийн алхамд шилжинэ. ОУХБ-ын түргэвчилсэн үнэлгээний загвараар бодлогын хувилбаруудын эхний зардлыг тооцож, түүнд шаардагдах төсвийн орон зай, улсын төсвийн дахин хуваарилалтын асуудлыг ярилцахад зориулж зардлын төсөөллийг 10 жилээр гаргана. Сүүлчийн шатанд тайланг техникийн түвшинд баталгаажуулж, улс төрийн дэмжлэг авах зорилгоор зөвлөмжүүдээ засгийн газар, ажил олгогчдын болон ажилтны төлөөлөл, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хуваалцана.



Эх сурвалж: Based on ILO, 2016c.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх зорилт нь ихэнхдээ үндэсний нийгмийн хамгааллын стратегийн нэг тэргүүлэх чиглэл байдаг тул үүнийг албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нөхцөл байдал, хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээлүүдийг нарийвчлан үнэлж дүгнэсэн үндэсний хэлэлцүүлэгт үндэслэн боловсруулах нь нэн чухал юм. Дараагийн хэсгүүдэд холбогдох бүх тал, тэр дундаа албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг өөрсдийг нь оролцуулах (2.1.3 дахь хэсэг), хамралтын хийдэл, цоорхой болон ажиллагчдын нэн тэргүүний хэрэгцээг тодорхойлох (2.2 дахь хэсэг); бодлогын шийдлийг боловсруулах (2.3 дахь

хэсэг), хяналт шинжилгээ хийж, тогтмол хянан сайжруулах (2.4 дэх хэсэг) асуудалтай холбоотой нэмэлт мэдээлэл, материалыг оруулсан болно.

2.1.3 Холбогдох бүх талын оролцоог хангах нь: Дуу хоолой ба төлөөлөл

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийг засгийн газар, ажиллагчид, ажил олгогчид болон бусад оролцогч талын харилцан адилгүй үзэл бодлыг харгалзсан үндэсний хэмжээний өргөн хэлэлцүүлэгт үндэслэн боловсруулах хэрэгтэй.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдыг өөрсдийг нь утга учиртай, бодитой татан оролцуулах нь тэдний нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх стратеги боловсруулах ажлын зайлшгүй урьдач нөхцөлийн нэг юм. Ажиллагчид болон ажил олгогчдын төлөөлөл нь хамралтын хийдэл, цоорхойг тодорхойлж, нэн тэргүүнд хамруулах бүлгүүдийг тогтоох, бодлогын боломжит хувилбаруудыг боловсруулахад дуу хоолойгоо хүргэх шаардлагатай. Оролцоо болон дуу хоолой нь итгэлийг бэхжүүлж, олон нийтийн дэмжлэг хүлээх, эзний ёсоор хариуцлагатай хандах мэдрэмж төрүүлэхэд нөлөөлдөг гол хүчин зүйлс юм (ILO, 2013d). Тиймээс 202 ба 204 дүгээр зөвлөмжүүдэд тусгагдсан удирдамжийн (Шигтгээ 2.4-ийг үзнэ үүх) дагуу албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон эдийн засгийн нэгжүүдийн оролцоог хангах нь нэн чухал юм (ОУХБ-ын удахгүй гарах хэвлэл).

Шигтгээ 2.4: Холбогдох талуудын оролцоог хангах талаар 202 ба 204 дүгээр зөвлөмжид тусгагдсан удирдамж

ОУХБ-ын 202 ба 204 дүгээр зөвлөмжийн аль алинд нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх бодлогыг боловсруулахад холбогдох талуудын оролцоог хангах асуудлыг тусгасан байна. Энэ хоёр зөвлөмжид холбогдох бүх хүмүүстэй өргөн хүрээнд зөвлөлдөхийн чухлыг хүлээн зөвшөөрөхийн зэрэгцээ ажиллагчид болон ажил олгогчдын төлөөллийн байгууллагуудын оролцоог хангахад нийгмийн зөвшлийн хоёр ба гурван талт механизмын чухал үүрэгтэйг онцлон тэмдэглэсэн байна.

202 дугаар зөвлөмж нь “ажил олгогч болон ажилтны төлөөллийн байгууллагуудыг оролцуулсан гурван талт оролцооны зарчим болон бусад этгээдийн хувьд тэдний төлөөллийн буюу холбогдох бусад байгууллагатай нь зөвлөлдөх зарчим”-д үндэслэсэн юм (3 (г) дахь заалт). Дараах тохиолдлуудад ийм оролцоо зайлшгүй чухал болно. Үүнд:

- үндэснийхээ түвшинд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэх суурь баталгаануудыг тодорхойлох (8 дахь хэсэг);
- нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх үндэсний стратегийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх (13,14 дэх хэсэг);
- нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор суурь түвшний хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн явцад хяналт шинжилгээ хийх (19 дэх хэсэг).

204 дүгээр зөвлөмж нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдад эвлэлдэн нэгдэх болон хамтын хэлэлцээ хийх эрхээ эдлэх боломж олгохын чухлыг онцолж (31-32 дахь хэсэг); ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагууд албан бус эдийн засагт ажиллагчид, эдийн засгийн нэгжүүдээр гишүүнчлэлээ өргөжүүлж, үйлчилгээгээ хүргэхийг дэмжихийн зэрэгцээ (33 дахь хэсэг) албан бус эдийн засагтай холбоотой бодлого, хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжүүлэх болон хэрэгжилтийг нь үнэлэхэд үндэснийхээ практикийн дагуу албан бус эдийн засагт ажиллагчид, эдийн засгийн нэгжүүдийг төлөөлсөн гишүүнчлэл бүхий байгууллагуудын төлөөллийг эгнээндээ нэгтгэсэн хамгийн өргөн төлөөлөл бүхий ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай зөвлөлдөх, тэдний идэвхтэй оролцоог хангах шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрсөн юм (34 дэх хэсэг).

Хянах хуудас 2.1: Үндэсний хэлэлцүүлэгт холбогдох бүх талын оролцоог хангах нь

- Нийгмийн хамгааллын үндэсний стратегиа албан бус эдийн засгийн янз бүрийн салбарын ажиллагчдын төлөөллийг оролцуулсан үндэсний хэлэлцүүлгийн аргаар боловсруулсан уу?
- Тэдний төлөөлөгчдийн хэлэлцүүлэгт оролцох болон ажиллагчдын эрх ашгийг төлөөлөх чадавх нь хангалттай байна уу юу?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын байгууллагууд болон тэдний үндэсний хэлэлцүүлэгт оролцох оролцоог дэмжих ямар арга хэмжээ авах ёстой вэ?

2.2 Нийгмийн хамгааллын хамралтын цоорхой (хийдэл) болон нэн тэргүүний хэрэгцээг тодорхойлох нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх ажил тэдний харилцан адилгүй нөхцөл байдал, нэн тэргүүний хэрэгцээг нь харгалзан үзэж, нийгмийн хамгааллын хамралтын цоорхой (хийдэл), нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудлуудыг бодитой үнэлж тодорхойлохоос эхлэх ёстой.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад буй саад бэрхшээлийг тодорхойлж, дүн шинжилгээ хийхийн зэрэгцээ тэдний олон талт нөхцөл байдал, нэн тэргүүний хэрэгцээг харгалзан шинэчлэл хийх боломжит хувилбаруудыг тодорхойлоход чиглэнэ.

2.2.1 Нийгмийн хамгааллын хамралтын цоорхой (хийдэл) болон нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг тодорхойлох нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг сайжруулах стратегийг боловсруулахын тулд тэдний тодорхой бүлгүүдэд тулгарч буй саад бэрхшээлийг сайтар ойлгох нь чухал юм.

Нийгмийн хамгааллын хийдэл, цоорхой болон хамрагдахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг системтэй тодорхойлохын тулд ҮСҮХ-ийн явцад ашигладаг нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүдийг үнэлдэг матрицыг илүү дэлгэрүүлсэн үнэлгээний өргөтгөсөн

Хянах хуудас 2.2: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын цоорхой(хийдэл)-г тодорхойлох нь

- Нийгмийн хамгааллын цоорхой (хийдэл) албан бус эдийн засагт ажиллагчдын янз бүрийн бүлгийн хувьд ямар байна вэ??
 - Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын харилцан адилгүй нөхцөл байдлыг тусгахын тулд цалинтай ажиллагчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон ажиллаж буй салбар, ажил мэргэжлээр нь бүлэглэн (хөдөө аж ахуйд ажиллагчид, гэрийн үйлчилгээний ажилчид гэх мэт) ялгаатай авч үзэх (2.2.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).
 - Эрэгтэй, эмэгтэйчүүд, янз бүрийн насны бүлгийнхэн, хот хөдөөгийн хүн ам, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, цагаач ажилчид болон бусад эмзэг бүлгийн ялгаатай байдал болон нөхцөлийг харгалзан үзэх.
- Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад болон албан ёсны болоход учирч буй хууль эрх зүй, захиргааны, санхүүжилтийн болон бусад саад бэрхшээлийг тодорхойлох.
- Одоо байгаа тоо мэдээлэл нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлт болон нийгмийн даатгалын хамрагдалтын дүр зургийг үнэн зөв, бүрэн дүүрэн харуулж чадаж байна уу? Мэдээллийн сангаа өргөжүүлэхийн тулд боломжит нэмэлт эх үүсвэрүүдийг судлан үзэх. Тухайлбал:
 - ажиллах хүчний судалгаа
 - өрхийн хэрэглээ буюу зарлагын судалгаанууд
 - эрүүл мэндийн судалгаанууд
 - тооллогууд
 - аж ахуйн нэгжийн судалгаанууд
 - яамд болон нийгмийн хамгааллын байгууллагуудаас авсан захиргааны тоо мэдээ.
- Ажиллагчид өөрсдөө нийгмийн хамгааллын ямар хийдэл, цоорхой байгааг олж тогтоов? Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад ямар саад байна гэж тэд тодорхойлов? Энэ мэдээллийг дараах аргаар олж авч болно (2.1.3 дахь хэсгийг үзнэ үү. дахь хэсгийг үзнэ үү):
 - Албан бус ажиллагчдын албан ёсны буюу албан бус байгууллагууд (үйлдвэрчний эвлэлүүд, холбоод)-тай зөвлөлдөх
 - албан бус эдийн засагт ажиллагчдын түүвэр судалгаа хийх
 - албан бус эдийн засагт ажиллагчидтай фокус бүлгийн ярилцлага хийх.

матрицыг (Хяналтын хуудас 2.3-ыг үзнэ үү) хэрэглэж болно (ILO 2016h). Ийм үнэлгээг үндэсний хэлэлцүүлгийнхээ хүрээнд (8 дугаар бүлгийг үзнэ үү), эсвэл тусгайлан хийж болно.

Энэхүү үнэлгээний матриц нь өнөөгийн нөхцөл байдал, нийгмийн хамгааллын хийдэл, цоорхой болон хамрагдалтын саад тотгоруудыг нарийвчлан шинжлэх суурь нь болдог. Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын харилцан адилгүй байдлыг харгалзан тодорхой салбарт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид гэх зэргээр ажиллагчдын онцлог бүлгүүдэд зориулсан үнэлгээний матрицыг аль болох нарийвчлалтай бэлтгэх нь зүйтэй. Ингэхдээ аль болох үндэсний болон олон улсын хэмжээний статистикийн мэдээлэлд үндэслэвэл зохино (ILO 2018f).

Үнэлгээний матриц нь дараах элементүүдээс бүрдэнэ:

- **Зорилт:** Үндэснийхээ бодлогын тэргүүлэх чиглэл, олон улсын хэмжээнд хүлээсэн үүргийнхээ дагуу ямар зорилт, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон бэ?
- **Өнөөгийн байдал:** Бодлогын болон тогтолцоо, хөтөлбөрүүдийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?
 - **Одоогийн:** Одоо ямар тогтолцоо, хөтөлбөрүүд байна вэ? Тэдгээрийн үндсэн шинж чанар (бүхэлдээ буюу зарим хэсгийг нь шимтгэлээр санхүүжүүлдэг, шимтгэлгүй / татвараас санхүүждэг, газар зүйн болон хүн амын хамрах хүрээ, байгууллагуудын бүтэц гэх мэт)?
 - **Төлөвлөсөн:** Ойрын үед ямар шинэчлэл хийхээр төлөвлөсөн байгаа вэ? Одоогийн тогтолцоо буюу хөтөлбөрүүдээ шинэчлэх үү, эсвэл шинэ хөтөлбөр нэвтрүүлэх үү?
- **Бодлогын цоорхой (хийдэл):** Өнөөгийн бодлого болон хууль эрх зүйн зохицуулалтын хаана нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг орхигдуулсан байна вэ?
 - **Хууль эрх зүйн саад тотгор:** Өнөөгийн хууль эрх зүйн хүрээнд ажиллагчдын тодорхой бүлгийг бүхэлд орхигдуулсан зүйл байна уу? Хуулийн тодорхой заалтууд (тухайлбал, аж ахуйн нэгжийн ажилтны тооны доод хязгаар, ажлын цаг, цалин хөлс зэрэг) нь ажиллагчдыг хуулийн үйлчлэлд хамрагдахгүй үлдэхэд хүргэж байна уу? (4 дүгээр бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү).
 - **Бодлогын хүрээнд буй бусад хийдэл, цоорхой:** Хамрагдаж чадахгүй үлдэхэд хүргэж буй бодлогын өөр ямар асуудлууд байна вэ? Бүхэлдээ буюу зарим хэсэг нь шимтгэлээр санхүүждэг болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд хоорондын зохистой тэнцвэрийг хангаж, уялдуулан зохицуулж чадаж байна уу?
- **Хэрэгжилтийн түвшинд буй дутагдал:** Өнөөгийн хууль тогтоомж, бодлогыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулж, ажиллагчдын тодорхой бүлгийг хамрагдахгүй үлдэхэд хүргэж буй ямар асуудлууд байна вэ?
 - **Санхүүгийн саад бэрхшээл:** Ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг хамруулахад тулгарч буй санхүүгийн ямар саад бэрхшээл байна вэ? Санхүүжилтийн механизмууд нь ажил олгогчдын болон ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхад нийцэж байна уу? Шимтгэл төлөх хуваарь болон журам нь тэдний хэрэгцээ, нөхцөл байдалд нийцэж байна уу? (6 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү).
 - **Захиргааны саад тотгор:** Албан бус эдийн засагт ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тээг болж буй захиргааны ямар саад тотгор байна вэ? (5 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү).
 - **Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах хүрээнд буй дутагдал:** Хуулийн хэрэгжилт сул байгаа нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад хэр их саад болж байна вэ? Энэ хүрээнд ямар тодорхой саад тотгор, асуудал байна вэ? Хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд юу хийж болох вэ? (7 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү).
 - **Бусад саад тотгор:** Хэрэгжилтийн түвшинд ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад нь саад болж буй бусад ямар асуудал байна вэ? Үүнд мэдлэг ойлголт дутмаг, итгэл сул байх, эсхүл хараахан тооцоогүй бусад хүчин зүйл орж болно (3 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү).
- **Бодлогын зөвлөмж (бодлогын хувилбарууд):** Бодлогын хийдэл, цоорхой болон хэрэгжилтийн түвшинд буй асуудлуудыг шийдвэрлэж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад бодлогын ямар хувилбарууд тус болох вэ? Бодлогын эхний хувилбаруудыг санхүүгийн, захиргааны болон улс төрийн талаасаа хэр боломжтойг үнэлэх ёстой.

Хянах хуудас 2.3-т оруулсан матриц нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтын өнөөгийн байдлыг үнэлж, бодлогын хийдэл, цоорхой болон саад тотгорыг олж тогтооход туслах болно.

2.2.2 Нэн тэргүүний хэрэгцээг тодорхойлох нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид нь нийгмийн эрсдэлд онцгой өртөмхий байхын зэрэгцээ нийгмийн хамгаалал дутмаг байгаа нь тэднийг болон гэр бүлийг нь ихээхэн эмзэг байдалд оруулдаг. Эдгээр эрсдэл нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын орлого олох чадавх, бүтээмжид сөргөөр нөлөөлж болох учраас дан ганц нийгмийн төдийгүй эдийн засгийн эрсдэл үүсгэдэг (ILO 2017f; RNSF 2017).

Тухайн нөхцөл байдал, одоо байгаа хамгааллын механизмууд зэргээс хамаарч нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх тэргүүлэх чиглэлүүд доор тайлбарласан дэд салбаруудаар харилцан адилгүй тодорхойлогдож болно.

Эрүүл мэндийн хамгаалал. Эрүүл мэндийн зохистой хамгааллыг бүрдүүлэх замаар албан бус эдийн засагт ажиллагчдын эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг хангах нь нэн чухал. Эрүүл мэндтэй холбоотой халаасны зардал нь ядууралд өртөх нэг үндсэн шалтгаан байсаар байна. Сүүлийн жилүүдэд татаасны механизмаар бага орлоготой хэсгийг эрүүл мэндийн даатгалд хамруулах болон бусад аргаар бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад хүрэх чиглэлд хүчин чармайлт нэмэгдэж, дорвитой ахиц гарсан хэдий ч албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийн олон хүнийг хамгаалалтгүй орхигдуулсан хамралтын томоохон цоорхой байсаар байна (ILO 2014i; 2017f; WHO and World Bank 2017).

Эхийн хамгаалалд холбогдох эрсдэлүүд. Жирэмслэлт болон хүүхэд төрүүлэхтэй холбоотой эрсдэлүүд нь албан бус эдийн засагт ажилладаг дийлэнх эмэгтэйчүүдийн хувьд айдас түгшүүр болж байна. Албан бус эдийн засагт ажиллагч эмэгтэйчүүдийн эхийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийн гол элемент нь тэднийг энэ үеийн эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг бүрдүүлэх явдал юм (ILO, 2014c, 2017a, Ch. 3.2). 202 дугаар зөвлөмжид хамгийн эмзэг бүлгийнхэнд төрөхийн өмнөх болон төрсний дараах эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээг үнэ төлбөргүй үзүүлэхийг уриалж, эхийн хамгааллын чухлыг онцолсон байна (8а хэсэг). Түүнчлэн албан бус эдийн засагт ажиллагч эмэгтэйд мөнгөн тэтгэмж олгох нь амаржсаны дараа амрах болон тэнхрэх, хүүхдээ хөхөөр хооллох, эх, хүүхдийг эрүүл мэндийн эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, энэ хүнд үед өөрийнх нь болон гэр бүлийнх нь орлогын баталгааг хангахад чухал ач холбогдолтой (ILO 2016c). Албан бус эдийн засагт ажиллагч дийлэнх эмэгтэйчүүдийн жирэмсний болон амаржсаны амралт нь тэтгэмжгүй байгаагаас жирэмсний сүүл үе болон амаржсанаах дараа орлогогүй байхад хүргэж байна. Энэ хугацаанд орлогын баталгаа байхгүйгээс олон эмэгтэй өөрийнхөө болон хүүхдийнхээ амь насыг эрсдэлд оруулан ажилдаа хугацаанаасаа өмнө орохоос аргагүйд хүрч байна (ILO 2017f).

Үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчин. Албан бус эдийн засагт ажиллагч олон хүн хөдөлмөрлөх явцдаа үйлдвэрлэлийн осол болон мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний эрсдэлтэй тулдаг. Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйг дэмжих болон урьдчилан сэргийлэх механизм сул, эсхүл огт байхгүй нөхцөлд уг эрсдэл бүр их ноцтой байна (Alfers, Lund, and Moussie 2017; Lund 2012). Үйлдвэрлэлийн осол болон мэргэжлээс шалтгаалсан өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах механизм байхгүй байгаа нь үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнээс гадуур үлдсэн албан бус ажиллагчдын олонхыг эрсдэлд оруулж байна. Үйлдвэрлэлийн ослоос урьдчилан сэргийлэх механизм болон осолд өртсөн үеийн хамгааллын арга хэмжээнд албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулах нь тэдний хөдөлмөрийн чадварыг хадгалах, сэргээх, эрүүл мэндийн болон нөхөн сэргээх тусламж, үйлчилгээнд хамрагдах, орлогын баталгааг нь хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ (ILO, 2017a, chap. 3.4).

Хөгжлийн бэрхшээл. Албан салбарт ажил олоход хүндрэлтэй, ур чадвар, чадавх, мэргэшилд нь тохирсон зохистой хөдөлмөр эрхлэхэд бэрхшээлтэй байдаг зэргээс шалтгаалан хөгжлийн бэрхшээлтэй олон хүн албан бус эдийн засагт ажиллаж байна. Нийгмийн хамгааллын арга хэмжээнүүд нь тэдний болон гэр бүлийнх нь орлогын баталгааг хангах, эрүүл мэндийг хамгаалах, нийгмийн амьдралд оролцуулахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Үүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй тусгайлсан тэтгэвэр, тэтгэмж болон бусад “нийтлэг” тэтгэмж, тусламжид хамрагдах эрхийн аль аль нь багтах бөгөөд энэ хоёр хамтдаа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хүртээмжтэй нийгмийн

хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлнэ (ILO, 2017a, chap.3.5). Энэ чиглэлээр баримтлах удирдамж хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хүртээмжтэй нийгмийн хамгааллын тогтолцооны талаарх хамтарсан мэдэгдэлд (ILO and IDA 2019) тусгагдсан байна.

Ажилгүйдэл, бүрэн бус хөдөлмөр эрхлэлт, амьжиргааны эх үүсвэрээ алдах. Албан бус эдийн засагт ажиллагч олон хүн ажлын байр болон амьжиргааны эх үүсвэрээ алдах өндөр эрсдэлтэй байнга тулгардаг. Жишээ нь, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид ган гачиг, улирлын шинж чанартай ургац, үнийн гажуудлын улмаас орлого нь буурах буюу алдагдах аюултай тулгардаг тул эдийн засаг, зах зээлийн голдирлоос гадуур үлдэж, орлогын баталгаагаа алдах эрсдэл өндөр байдаг [ХААА]. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь хүн амын орлогын баталгааг хангаж, хөдөлмөр эрхлэлтийг нь дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Үүнд төрөл бүрийн мөнгөн тэтгэмжийн, хөдөлмөр эрхлэлтийн баталгааны болон төрийн хөдөлмөр эрхлэлтийн бусад хөтөлбөр хамаарна. Мөн шимтгэлээр болон төсвөөс санхүүждэг ажилгүйдлийн тэтгэмжийн хөтөлбөрүүд нь ажилгүй болсон ажилтнуудыг албан бус эдийн засаг руу орохоос хамгаалах, албан ёсны шинэ ажлын байр хайхад нь туслах, түүнчлэн хөдөлмөрийн зах зээл дэх бүтцийн өөрчлөлтийг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна (ILO, 2017a, chap. 3.3).

Өндөр насны орлогын баталгаа. Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын олонх нь өндөр насандаа орлогын баталгаагүй болж, олон ч хүн хүнд хэцүү нөхцөлд үргэлжлүүлэн ажиллахаас өөр аргагүй болж байна. Шимтгэлээр, татвараар, эсхүл хоёулыг нь хослуулсан аргын алинаар нь ч санхүүжүүлсэн ялгалгүй албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг өндөр насны тэтгэвэрт хамруулах нь тэдний наад захын орлогын баталгааг хангаж, ахмад настнууд болон тэдний гэр бүлийн амьжиргааг мэдэгдэхүйц дээшлүүлэн, бие дааж нэр төртэй амьдрах боломжийг нь бататгана (ILO, 2017a, chap. 4; UNFPA and HelpAge International, 2012; HelpAge International, 2015).

Дээр дурдсан нийгмийн хамгааллын дэд салбарууд албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хувьд бүгд чухал боловч бүхнийг нэгэн зэрэг шийдвэрлэх боломжгүй тул нэн тэргүүнд хэрэгцээтэйг нь тодорхойлж, эрэмбэ тогтоох механизмыг олох хэрэгтэй болно. Энэ үйл явцад албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг бодитой татан оролцуулж, тэдний эн тэргүүний хэрэгцээ, санаа зовоож буй асуудлуудыг сонсох нь чухал юм (2.1.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).

Хянах хуудас 2.4: Нэн тэргүүний хэрэгцээг хангах нь

- Нийгмийн хамгааллын цоорхой (2.2.1 дэх хэсгийг үзнэ үү), албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хувьд нэн тэргүүнд тулгамдаж буй асуудлуудыг тэдгээрийн нөлөөлөл, ажиллагчдын санаа бодол, шийдвэрлэх боломж талаас нь авч үзвэл ямар хэрэгцээг нь нэн даруй хангахад анхаарах шаардлагатай байна вэ?
- Хангагдаагүй ямар хэрэгцээ нь ажиллагчдын аж байдалд хамгийн их нөлөөлж байна вэ? (нөлөөлөл)
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид өөрсдөө ямар хэрэгцээг тэргүүлэх ач холбогдолтой гэж үзэж байна вэ? (ажиллагчдын санаа бодол)
- Ямар хэрэгцээ нь харьцангуй хялбар шийдэгдэж болохоор байна вэ? (шийдвэрлэх боломж)
- Нэгээс дээш тулгамдаж буй асуудлыг нэг дор шийдвэрлэх нэгдсэн шийдэл олох боломж байна уу (Жишээ нь, эрүүл мэндийн хамгаалал болон орлогын баталгаа)?

2.2.3 Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын харилцан адилгүй нөхцөл байдал, хэрэгцээг харгалзан үзэх нь

Албан бус эдийн засаг нь харилцан адилгүй шинж төрхтэй олон янзын бүлгээс бүрддэг учир албан бус эдийн засагт ажиллагчдын өмнө тулгарч буй асуудлуудыг нэг аргаар бүрэн шийдвэрлэж чадахгүй юм. Энэ гарын авлагад албан бус байх эрсдэл өндөртэйгөөрөө адил боловч шинж байдлаараа эрс ялгаатай дараах таван бүлгийг онцлон авч үзлээ. Үүнд: (а) хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор бие даан ажиллагчид; (б) бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид; (в) хөдөө аж ахуйд ажиллагчид; (г) барилгын ажилчид; (д) гэрийн үйлчилгээний ажилчид.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бие даан ажиллагчид

Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж нь зөвхөн ажилтан(цалинтай ажиллагч)-д хамаардаг бол хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бие даан ажиллагчид хамрагдахгүй үлдэнэ. Ямар нэг байдлаар хуулийн хүрээнд хамрагдсан байсан ч амьдралд хэрэгжихгүй байх нь түгээмэл. Учир нь (ажилтны хувьд хамтран санхүүжүүлэгч, зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг) ажил олгогч байхгүйгээс хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн хүлээх захиргааны болон санхүүгийн ачаалал нэмэгдэнэ гэсэн үг.

Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид

Олон улс оронд бичил болон жижиг үйлдвэр(БЖҮ)-т ажиллагчид албан бусаар хөдөлмөр эрхлэх эрсдэл өндөр байна. Албан бус эдийн засгийн нэгжид ажиллагчдын хувьд энэ нь мэдээжийн зүйл боловч, албан ёсны бүртгэлтэй БЖҮ-т ажилладаг олон хүн бас нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй үлдэж байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн хамрах хүрээнд багтаагүйгээс (жишээ нь, нийгмийн хамгааллын зарим хууль тодорхой тооноос цөөн ажиллагчидтай бичил болон жижиг үйлдвэрт үйлчилдэггүй), эсхүл нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тавигддаг захиргааны болон санхүүгийн шаардлагуудыг хангахад бичил болон жижиг үйлдвэрүүдийн олонх нь хүндрэлтэй тулгардгаас хэрэгждэггүйтэй холбоотой байж болзошгүй. Түүнчлэн олон бичил болон жижиг үйлдвэрүүд бүтээмж багатайгаас ядуурлаас гарч чаддаггүй, ядуу учраас бүтээмжээ дээшлүүлэх боломж нь бүрддэггүй харгис мөчлөгт орчилд гацсаны улмаас ажилчдаа нийгмийн хамгаалалд хамруулж, шимтгэлийг нь төлөх чадавх хязгаарлагдмал байдаг.

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаа нь ажлын буюу ажлын цагийн үргэлжлэх хугацаанд үндэслэсэн шалгуур тогтоодог, өдрөөр болон бүтэн бус цагаар ажиллагчид, түр/улирлын чанартай ажиллагчдыг хамруулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй, байсан ч хэрэгжилт нь хангалтгүй байдагтай холбоотой.

Барилгын ажилчид

Барилга нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлт, бүртгэл, мэдээлэлд ордоггүй ажлын эзлэх хувь харьцангуй өндөртэй эдийн засгийн салбаруудын нэг юм. Энэ салбарт ажиллагчдын дунд нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байх явдал нийтлэг байгаа нь түр ажил, тэр дундаа тохиолдлын буюу улирлын чанартай ажлууд, ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн их, туслан гүйцэтгэх гэрээгээр ажиллуулах практик, хөдөлмөрийн тодорхойгүй харилцаа түгээмэл, цагаач ажилчдын эзлэх хувь өндөр байгаатай холбоотой. Барилгын салбарт ажиллагчдын дийлэнх олонх нь эрэгтэйчүүд байдаг хэдий ч олон улс оронд барилгын ажилчдын нэлээд хувийг нь эмэгтэйчүүд эзэлж байна.

Гэрийн үйлчилгээний ажилчид

Олон янзын хүчин зүйлийн улмаас гэрийн үйлчилгээнд ажилладаг олон хүн нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж чадахгүй байна. Зарим улс оронд гэрийн үйлчилгээний ажилчид хөдөлмөрийн болон нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид огт хамрагдаагүй байдаг бол заримд нь зарчмын хувьд хамрагддаг ч эрх үүсэх шалгуурыг (тухайлбал, ажилласан байвал зохих цаг, орлогын буюу ажилласан байх хугацааны доод хязгаар) нь хангадаггүй. Хууль тогтоомжийг дагаж мөрддөггүй, хэрэгжилтийг нь хангуулах арга хэмжээ авдаггүйн улмаас гэрийн үйлчилгээний олон ажилчид нийгмийн хамгаалалгүй үлдэж байна (ILO2016i; 2013a). Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын дийлэнх олонх нь эмэгтэйчүүд байна.

► Хүснэгт 2.1: Ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүд нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаад нөлөөлж байж болзошгүй хүчин зүйлс

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бие даан ажиллагчид	Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид	Барилгын ажилчид	Гэрийн үйлчилгээний ажилчид
Х у у л и а р хамруулалгүй орхигдуулсан (эсвэл тусгай ж у р а м гаргасан)	► Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд хамаарч үйлчилдэггүй байж магадгүй. Зарим тохиолдолд бие даан ажиллагчид (хөдөлмөрийн харилцаа үүссэнтэй адилхан) нэг "ажил олгогч"-оос хамааралтай байж магадгүй.	► Тодорхой тооны хязгаараас цөөн ажиллагчтай аж ахуйн нэгжүүд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийг заавал дагаж мөрдөхөөс чөлөөлөгддөг байж магадгүй.	► Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хөдөө аж ахуйд ажиллагчид огт буюу бүрэн хамрагдаагүй байж магадгүй. Зарим бүлгийн (улирлын болон түр ажиллагчид, өдрөөр ажиллагчид, жижиг тариалан эрхлэгчид зэрэг) ажиллагчид бас хамрагдахгүй байж магадгүй юм.	► Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамрагдаагүй байж магадгүй. ► Ажлын цагийн хязгаар, орлогын босго тавьсан тусгай зохицуулалтууд ► Нийгмийн хамгаалалд хамрагдсан ч тухайн хөтөлбөр нь шимтгэлийн бааз суурь багатай, эрсдэлийн цөөн тохиолдлыг хамардаг.
Х у у л ь тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах өргө хэмжээ, хяналт сул	► Хөдөлмөрийн хяналтын БЖУ-үүд, бие даан ажиллагчдад хүрч чадах хязгаарлагдмал ► Ажиллагчдаа нийгмийн хамгааллын байгууллагад бүртгүүлж, шимтгэл төлдөггүй байх зөрчил түгээмэл. Жижиг үйлдвэрүүд хууль тогтоомж мөрдөхөөс зайлсхийх зөрчлийг шалгаж тогтоох нь өртөг зардал ихтэй учир хяналт шалгалтынхан орхигдуулдаг.	► Хөдөлмөрийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагууд алслагдсан бүс нутагт буй хөдөө аж ахуйн үйлдвэрүүдэд мэдээлэл өгөх, туслах, хяналт тавихад зориулж хүний болон бусад нөөцийг хангалттай хэмжээнд хуваарилдаггүй байж магадгүй. Байнга солигддог ажиллагчдыг олж тогтоох, хөтөлбөрт хамрагдсан эсэхийг нь хянах, холбогдох шаардлагуудын хэрэгжилтийг хангуулах нь хүндрэлтэй.	► Шилжих хөдөлгөөн ихтэй нөхцөлд ажиллагчдыг олж тогтоох, хөтөлбөрт хамрагдсан эсэхийг нь хянах, холбогдох хэрэгжилтийг хангуулах нь хүндрэлтэй. ► Туслан гүйцэтгэх гэрээг нийтлэг ашигладгаас хөдөлмөрийн харилцаа үүссэн эсэхийг нь тодорхойлоход хүндрэл учирдаг.	► Айл өрхөд үйлчилгээ үзүүлж буй хөдөлмөр нь бизнесийн үйл ажиллагаанд хамаардаггүй учир төрөөс хяналт тавихад хүндрэлтэй.
Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, нарийн төвөгтэй захиргааны дүрэм, журам бололгүй үйлчилгээ	► Төвөгтэй бөгөөд өртөг өндөртэй бүртгэлийн болон төлбөрийн журмууд нь хөтөлбөрт хамрагдах урам зоригийг мохоодог. ► Төлбөр хийх хугацааг урьдчилан тогтоосны улмаас бодит орлогыг тооцоход хүндрэлтэй.	► БЖУ-үүдийн захиргааны чадавх хязгаарлагдмал учир том аж ахуйн нэгжүүдийг бодвол энэ чиглэлийн шаардлагыг хангахад илүү хүндрэлтэй тулгардаг.	► Хөдөлмөрийн гэрээ (байгуулдаг бол) богино хугацаагаар хийх, туслан гүйцэтгэх гэрээгээр ажиллуулах нь хөтөлбөрт бүртгүүлэх ажлыг ээдрээтэй болгодог.	► Нэгээс олон ажил олгогчид нэгэн зэрэг ажиллах.

► Хүснэгт 2.1: Ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүд нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаад нөлөөлж байж болзошгүй хүчин зүйлс

	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бие даан ажиллагчид	Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчид	Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид	Барилгын ажилчид	Гэрийн үйлчилгээний ажилчид
Зардал ба санхүүжилтийн зохионон байгуулалт дутмаг	► Зарим нь, ялангуяа шинээр аж ахуй эрхлэгчид орлогын түвшин доогуур, тогтворгүйн улмаас шимтгэл төлөх чадавх нь тун тааруу байдаг ► Авах тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэг нь нэн тэргүүний хэрэгцээнд нь нийцдэггүйгээс шимтгэл төлөх эрмэлзэлгүй. ► Шимтгэл төлсөн ч ажил нь өөрчлөгддөгөөс тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрх үүсдэггүй байж магадгүй	► Олон БЖУ-үүд бүтээмж багатайгаас санхүүгийн чадавх нь дээшилж, шимтгэл төлж чаддаггүй ► Шимтгэл төлөхтэй холбоотой асуудлыг хариуцах захиргааны чадавх сул.	► Шимтгэл төлөлт нь улирлын шинж чанартай ургац хураалтаас хамаарахын зэрэгцээ онцгой болон ковариант эрсдэлд өртдөг. ► Хөдөө аж ахуйн үйл ажиллагаа аслэгдмал нутагт явагддаг тул нийгмийн хамгааллын тогтолцооноос тэнд ажиллагчдад хангалттай үйлчилгээ үзүүлэхэд саад болж, улмаар шимтгэл төлөх сонирхлыг нь бууруулдаг.	► Цалин хөлс багатай, түр болон туслан гүйцэтгэх гэрээгээр ажиллуулах явдал зонхилдог нь шимтгэл төлөх харилцааг төвөгтэй болгодог. ► Шимтгэл төлсөн ч ажил нь өөрчлөгддөгөөс тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрх үүсдэггүй байж магадгүй.	► Зарим тохиолдолд зөвхөн ажилтан өөрөө шимтгэл төлдөг. ► Цалин хөлс багатай ► Гэрийн үйлчлэгч ажил олгогчийн гэрт амьдарч байгаа бол цалин хөлсний зарим хэсгийг мөнгөн бус хэлбэрээр олгодог.
Төлөөлөл, зохион байгуулалт дутмаг	► Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч олон ажилчин зохион байгуулалтад ороогүй, байгаа байгууллагуудын олонх нь чадавх дутмаг байна.	► Том аж ахуйн нэгжүүдтэй харьцуулбал БЖУ-ийн төлөөлөл хангалтгүй. ► БЖУ-ийг төлөөлсөн байгууллагуудаас цөөхөн нь хангалттай чадавхтай байдаг.	► Алслагдмал нөхцөлд ажиллагсаас ажиллагчид зохион байгуулалтад орох нь ч, дуу хоолойгоо илэрхийлэх нь ч бага.	► Ажиллагчдын зохион байгуулагдсан байдал харилцан адилгүй: том аж ахуйн нэгж, байнгын ажилтнуудын хувьд зохион байгуулагдсан түвшин өндөр, харин жижиг үйлдвэрүүд болон түр/тохиолдлын ажиллагчдынх доогуур.	► Ажлын байр нь айлын гэрт байдаг, цагаач ба эмзэг бүлгийн ажилчдын хувийн жин өндөр байдаг нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг зохион байгуулж, байгууллага байгуулахад бэрхшээл учруулдаг.
Мэдээлэл, ойлголт дутмаг	► Нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг муу ► Шинээр аж ахуй эрхлэгчид өнөөгийн болон ирээдүйн эрсдэлээс өөрсдийгөө хамгаалахад нийгмийн хамгаалал ямар ач холбогдолтойг дутуу үнэлж байж болзошгүй.	► Нийгмийн хамгааллын эдийн засгийн үр ашиг, түүнд ажилчдаа хамруулахын ач холбогдлын талаар мэдлэг, ойлголт байхгүй.	► Одоогийн нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд болон тэдгээрт хэрхэн хамрагдах талаарх мэддэггүй. ► Бичиг үсэгт тайлагдаагүй, хэл мэдэхгүйн улмаас хууль тогтоомжийг ойлгоход хүндрэлтэй	► Нийгмийн хамгаалал болон одоогийн хөтөлбөрүүдийн ач холбогдлын талаарх барилгын ажилчдын, ялангуяа тохиолдлын болон цагаач ажилчдын мэдлэг дутмаг.	► Өнөөгийн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн талаарх гэрийн үйлчилгээний ажилчдын, ялангуяа цагаач ажилчдын мэдлэг дутмаг.

2.3 Шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах замаар бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах нь: Бодлогын сонголтууд

Бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг нягт уялдуулан хослуулах шаардлагатай. Эдгээр аргын аль нэгийг дангаар нь хэрэглээд бүх нийтийг хамруулж чадсан улс орон байхгүй учир нийгмийн хамгааллын сайтар уялдуулан зохицуулсан, цогц тогтолцооныхоо хүрээнд энэ хоёр аргыг хослуулан ашиглах шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна (2.3.1 дэх хэсгийг үзнэ үү). Энэ хоёр аргыг хослуулах нь ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын хувьд болон албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамгааллыг өргөжүүлэхэд гол түлхүүр нь байсан бөгөөд цаашид ч байх болно (Alfers, Lund, and Moussie 2018).

Бодлогын түвшинд шийдэх өөр нэг чухал асуудал бол албан журмаар болон сайн дураар хамруулах аргын алийг нь сонгож, хамрагалтыг нэмэгдүүлэх вэ? гэдэг юм (2.3.2 дахь хэсгийг үзнэ үү).

Эцэст нь тохирох механизмуудыг сайтар уялдуулан зохицуулах замаар бүх нийтийг хамруулж чадах нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцоог хэрхэн бий болгох вэ гэдэг гол асуулт тавигдана (2.3.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).

2.3.1 Шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах нь

Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийн үүрэг

Нийгмийн хамгааллын шимтгэлтэй хөтөлбөрүүд, тэдгээрийн нийтлэг хэлбэр болсон нийгмийн даатгал нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны нэг чухал элемент юм. Ийм хөтөлбөр нь түүнд хамрагдаж буй хүмүүс буюу тэдний ажил олгогчдын төлсөн шимтгэл дээр суурилж, эргээд үр шим хүртэх эрх нь үүсэх буюу хуримтлагдаж байдаг.

Нийгмийн даатгал нь эрсдэлээ хуваалцах (эрсдэлээ нэгтгэх) болон эв санааны нэгдлийн зарчимд суурилсан даатгалын механизмаар даатгуулагчдынхаа хамгааллыг бүрдүүлдэг. Энэ нь (арилжааны даатгалд эрсдэлийг хувь хүн бүрээр тооцож, хураамж тогтоодгийн эсрэг) шимтгэлийг хувь хүний хөдөлмөрийн хөлсний тодорхой хувиар, эсхүл бүх хүнд адилхан тогтмол дүнгээр тогтоох бөгөөд тэтгэвэр, тэтгэмж нь холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу баталгаатай олгогддог гэсэн үг юм (ILO 2017f). Бага орлоготой ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь туслах зорилгоор улсын төсвөөс (шилжүүлэг) санд дэмжлэг үзүүлэх зэрэг шимтгэлгүй элементүүд багтсан байх тохиолдол бий (зарим хэсгийг нь шимтгэлээр санхүүжүүлдэг хөтөлбөрүүд). Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийн хамгааллын түвшин нь ерөнхийдөө төсвөөс санхүүждэг хөтөлбөрүүдийнхээс өндөр байдаг бөгөөд эрсдэл тохиолдох буюу даатгалын тохиолдол үүссэн үед амьжиргааг тодорхой түвшинд барих, хэрэглээг тогтвортой байлгах зорилго тавьдаг.

Ихэнх оронд хуулийн дагуу нэвтрүүлсэн нийгмийн даатгалд цалинтай (албан) ажиллагчдыг хамруулдаг. Мөн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг ч хамруулсан байх нь олонтоо тохиолддог. Хөдөлмөрийн харилцаа нь (бичгээр үйлдсэн) гэрээнд үндэслэдэг, тодорхой бөгөөд харьцангуй тогтвортой, цалин хөлсөө тогтмол авдаг, шимтгэлээ ажил олгогч, ажилтан хувааж төлдөг (албан) хөдөлмөр эрхлэлтийн үзэл баримтлалд тулгуурлаж нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд хөгжсөн түүхтэй.¹ Гэсэн хэдий ч нийгмийн даатгалын олон хөтөлбөрт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид зэрэг бусад ажиллагчдыг тусгай журмын дагуу хамруулж байна. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бусад хамруулахад хүндрэлтэй ажиллагчдын онцлогт тохируулсан өөрчлөлтийг оновчтой хийж чадвал нийгмийн даатгал нь эв санааны нэгдэл болон эрсдэл хуваалцах зарчимд суурилсан хамгааллын өндөр түвшнийг хангаад зогсохгүй, хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилтийг дэмждэг байна.

¹ Практикт ажил олгогч ажилтны төлөх шимтгэлийг өөрийн төлөх хувьтай хамтад нь нийгмийн даатгалын байгууллагад шилжүүлдэг.

Хянах хуудас 2.5: Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийн үүрэг

- Манай улсад нийгмийн даатгал шиг шимтгэлтэй нийгмийн хамгааллын ямар хөтөлбөрүүд байна вэ?
- Хүн амын болон ажиллагчдын ямар бүлгүүд шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж байна вэ?
- Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдэд ямар эрсдэл болон болзошгүй тохиолдлыг хамруулж байна вэ? Нэн тэргүүнд хамруулбал зохих ямар эрсдэл болон болзошгүй тохиолдлууд хамрагдаагүй байна вэ?
- Орлого нь бага болон тогтворгүй ажиллагчдын хамрагдалтыг дэмжих арга хэмжээ байна уу?

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нэг үндсэн шинж нь нийгмийн даатгал болон хууль эрх зүйн бусад зохицуулалтад хамрагдаагүй байдаг. Тиймээс ч албан ба албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг ялгах нэг шалгуур үзүүлэлт нь нийгмийн даатгалд хамрагдсан эсэх юм (ILO 2018f). Энэ нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулах нь тэдний албан эдийн засагт шилжилтийн нэг гол элемент гэдгийг илэрхийлж байна.

Нийгмийн даатгал нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны санхүүжилтэд гол үүрэг гүйцэтгэж, өдөр тутмын санхүүгийн дарамтаас ангид найдвартай бөгөөд тогтвортой санхүүжилтийн механизмаар улсын төсвийн ачааллыг бууруулж чадна.

Шимтгэлгүй тогтолцоо, хөтөлбөрүүдийн үүрэг

Шимтгэлгүй хөтөлбөр нь түүнд хамрагдаж буй хүмүүсийн шимтгэлээр бус харин ихэнхдээ шууд улсын төсвөөс, өөрөөр хэлбэл татвар, улсын бусад орлогоор, эсхүл зарим тохиолдолд гадаадын зээл, тусламжаар санхүүждэг.

Нийт оршин суугчдад зориулсан бүх нийтийн (үндэсний эрүүл мэндийн үйлчилгээ зэрэг) хөтөлбөрүүд, хүн амын тодорхой томоохон бүлгүүдийг нэлэнхийд нь хамруулсан (нийгмийн тэтгэвэр, хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж зэрэг)² категорчилсон хөтөлбөрүүд, эсхүл хүн амын ядуу бүлгүүдийг дэмжихэд чиглэсэн орлогын шалгууртай (орлогыг нь шууд болон орлуулан тооцох аргад, эсхүл зорилтот бүлэг тодорхойлох бусад механизмд суурилсан) нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд зэрэг олон янзын шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд байдаг.

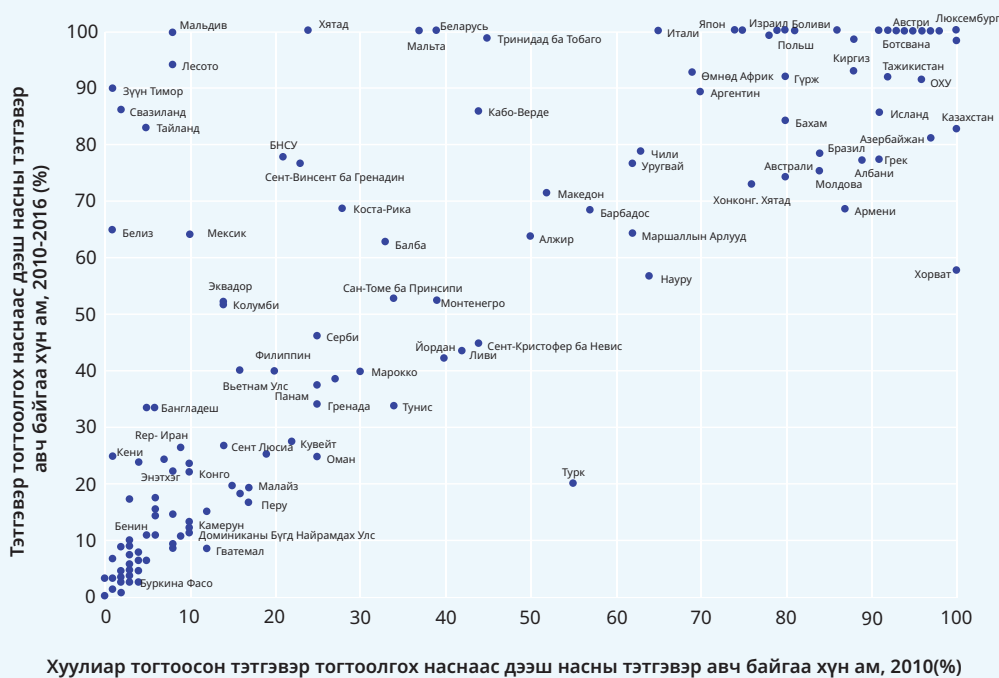
Нийгмийн хамгааллын шимтгэлгүй хэлбэрүүд өргөжсөн нь нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээ тэлэхэд ихээхэн хувь нэмэр оруулсан байна (ILO 2017f; World Bank 2017). Тухайлбал, 2000-2010 оны хооронд ихэнх орнуудын ахмад настны тэтгэвэрт хамрагдалтад мэдэгдэхүйц өссөн нь Боливи, Лесото, Непал, Тайланд, Зүүн Тимор болон бусад орнуудад тэтгэврийн шимтгэлгүй хөтөлбөрөө өргөжүүлсэн буюу шинээр нэвтрүүлсэнтэй холбоотой байна. Ийм шимтгэлд суурилагагүй тэтгэвэр нь ахмад настны, тэр дундаа ялангуяа шимтгэлтэй хөтөлбөрөөс тэтгэвэр авдаггүй хэсгийн орлогын суурь баталгааг хангахад гол үүрэг гүйцэтгэж байна.

Шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хүрээнд хамгааллын суурь нь болохын зэрэгцээ бусад ямар ч хөтөлбөрт хамрагддаггүй ядуу болон эмзэг бүлгийнхний орлогын баталгааг хангахад гол үүрэг гүйцэтгэж байна. Энэ утгаараа шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд нь үндэснийхээ хэмжээнд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшний нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болдог.

Бразил, Кабо Верде, Колумби, Гана болон Тайланд зэрэг олон орон шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг, тэр дундаа нийгмийн даатгалыг бүх нийтийн буюу категорчилсон хөтөлбөрүүд, нийгмийн халамжтай хослуулах замаар нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээ өргөжүүлж чаджээ (ILO 2017f). Эдгээр аргыг хослуулснаар хүн бүрийг наад захын суурь хамгаалалд хамруулахын зэрэгцээ шимтгэл төлөх чадвартай хэсгийг илүү өндөр түвшинд хамгаалах боломж олгож байна. Энэхүү стратеги нь хүн амын янз бүрийн бүлгүүдийн дунд тодорхой хэмжээнд эрсдэлээ хуваалцаж, дахин хуваарилалт хийх агуулгатай нийгмийн гэрээ байгуулагдахад нөлөөлөх боломжтой.

2 Категорчилсон хөтөлбөрийг мөн бүх нийтийг хамруулсан хөтөлбөр гэж үзэх нь түгээмэл байдаг.

► **Зураг 1.1: Өндөр насны тэтгэвэрт хамрагдалтын өргөжилт (шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй тэтгэвэр)**



Хянах хуудас 2.6: Шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн үүрэг

- Манай улсад бүх нийтийг хамарсан болон нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд шиг шимтгэлгүй (төсвөөс санхүүждэг) ямар хөтөлбөрүүд байна вэ ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын ямар бүлгүүд хамрагдаж байна вэ? Хамрагдалтын хийдэл, цоорхой хаана байна вэ?
- Одоо байгаа шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн хүрээнд ямар хэрэгцээг нь хангаж байна вэ? Хаана нь хийдэл, цоорхой байна вэ?

2.3.2 Албан журмаар хамруулах уу, эсхүл сайн дураар уу?

Засгийн газрууд бодлогодоо хамралтыг албан журмаар өргөжүүлэх үү, эсхүл сайн дураар байлгах уу гэдгийг шийдвэрлэх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, ажиллагчид энэ хөтөлбөрт хамрагдах эсэхээ сонгох боломж үлдэх үү, үгүй юу гэсэн үг. Ийм сонголт хийх нь амаргүй бөгөөд ялангуяа ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхын талаар мэдээлэл багатай үед хэцүү. Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдыг (болон тэдний ажил олгогчдыг) төлж хүчрэхээргүй шимтгэл төл гэж албадвал сайнаасаа илүү саар үр дагавар авчирч болзошгүй.

Олон засгийн газар сайн дурын үндсэн дээр хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд хүрдэг шалтгаануудын нэг нь энэ юм. Гэсэн ч сайн дураар хамрагдах зохицуулалт нь бодит хамрагдалтыг дорвитой нэмэгдүүлж чадахгүй байгааг харуулсан жишээ олон байна. Олон тохиолдолд шимтгэл төлөх боломжтой хүмүүсийн 10 хүрэхгүй хувь нь л ингэж сайн дураар хамрагддаг байна. Жишээ нь, Намибид Нийгмийн хамгааллын тухай 1994 оны хуулийн дагуу хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид нийгмийн даатгалд сайн дураар хамрагдах боломжтой болсон ч өнөөг хүртэл маш бага хувь нь л энэ боломжийг ашиглажээ. Вьетнамд нийгмийн даатгалд албан журмаар даатгуулаагүй ажилчид сайн дураар хамрагдаж болдог. Гэтэл өнөөгийн байдлаар ердөө 200,000 ажиллагч буюу нийт ажиллагчдын дөнгөж 1.3 хувь нь л хамрагдсан байна (ILO et al, 2017).

Бичил даатгал, орон нутгийн олон нийтэд түшиглэсэн эрүүл мэндийн даатгал зэрэг төрийн бус хөтөлбөрүүд ч бас хамрах хүрээгээ дорвитой нэмэгдүүлж чадахгүй хүндрэлтэй тулгарч байна. Жишээ нь, Камбожид 1998 онд төрийн бус байгууллагын эхлүүлсэн Sokarhear Krousat Yeugn (SKY) гэх орон нутгийн албан бус эдийн засагт ажиллагчдад зориулсан сайн дурын эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр нь хэрэгжсэн дүүргийнхээ зорилтот хүн амын ердөө 3-14 хувийг л хамруулж чадсан байна (Soors et al. 2010).

Үүнийг дараах үндсэн гурван шалтгаанаар тайлбарлаж болно.

Сөрөг сонголт. Сайн дураар хамрагдалт нь мөн чанараараа сөрөг сонголтын ноцтой бэрхшээлийг дагуулдаг. Жишээ нь, эрүүл мэндийн даатгал ихэвчлэн өмнө нь өвдсөн, эрүүл мэндийн асуудалтай хүмүүсийн сонирхлыг л татаж болох юм. Учир нь эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсаны үр ашгийг богино хугацаанд тэд л хамгийн их хүртдэг. Ийм сөрөг сонголтын улмаас өссөн зардлыг нөхөх гэж шимтгэлээ өсгөсөөр тэр хэрээр ажиллагчдын уг хөтөлбөрт хамрагдах сонирхол буурах болно.

Эрсдэл хуваалцах хүрээ бага. Олон тохиолдолд сайн дурын хөтөлбөрийн эрсдэл хуваалцах хүрээ нь бага байдгаас тодорхой төрлийн эрсдэлийн нөхцөлд хүрэлцдэггүй, томоохон хэмжээний цочролд эмзэг баталгаагүй байдаг. Жишээ нь, эрүүл мэндийн харилцан туслалцах санд зөвхөн хэсэг газар нутгийн буюу тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс л хамрагддаг бол эрсдэл хуваалцах хүрээ нь бага учраас халдварт өвчин, байгалийн гамшиг зэрэг томоохон цочролд гишүүд нь олноороо өртөх тохиолдолд үр дүнтэй хамгаалж чаддаггүй. Эрсдэл хуваалцах хүрээ өргөн байхын хэрээр их хэмжээний цочрол болон системийн шинжтэй эрсдэлүүдийг даах чадвар сайтай учраас хөтөлбөрийн бүх гишүүдийг байнга тогтвортой хамгаалах чадамж илүү байдаг.

Сөрөг хөшүүрэг. Хөдөлмөр эрхлэлтийн тодорхой хэлбэрт ажиллагчдыг сайн дураар хамруулахаар зохицуулах нь аж ахуйн нэгжүүд зардлаа бууруулах зорилгоор ажилчдаа тэдгээр хэлбэрээр ажиллуулж, ажилчдын хамгааллыг багасган санхүүгийн эрсдэлийг өөрсдөд нь үүрүүлэх сөрөг сэдэл төрүүлж болзошгүй. Ажиллах хүчний өртгийн ийм ялгаа бий болгосноор хөдөлмөрийн зах зээлийн хэвийн ажиллагааг гажуудуулж, нийгмийн хамгааллыг сулруулах сөрөг нөлөөтэй.

Хүснэгт 2.2: Шимтгэлтэй хөтөлбөрт албан журмаар болон сайн дураар хамруулахын давуу ба сул тал

Хэмжээс	Албан журмаар хамруулах	Сайн дураар хамруулах
Хамрагдалт ба хүртээмж	+ Сөрөг сонголтын нөлөөг хамгийн бага түвшинд хүргэж бууруулдаг. + Шимтгэл төлөх чадавх муутай хэсгийн шимтгэлд татаас олгох арга хэмжээ авсан нөхцөлд хамрах хүрээг нэлээд их өргөжүүлэх буюу бүр бүх нийтийг хамруулах боломжтой.	+ Өөр механизм байхгүй нөхцөлд шимтгэл төлөх чадавхтай зарим хүмүүст нийгмийн хамгаалалд хамрагдах боломж олгодог. - Орлого багатай хувь хүн, өрх хамрагдах боломж хязгаарлагдмал. - Өндөр эрсдэлт бүлгийн хүмүүс сөрөг сонголт хийх эрсдэлтэй.
Санхүүжилт ба тогтвортой байдал	+ Даатгуулсан хүн амын дунд эрсдэлээ өргөн хүрээнд хуваалцах боломжтой. + Шимтгэлийн хувь хэмжээг гишүүдийн шимтгэл төлөх чадавхаас хамааран ялгаатай тогтоосон бол гишүүдийн дунд эв санааны нэгдэл хангах болон дахин хуваарилалт хийх боломж их. + Санхүүгийн тогтвортой байдал хангагдах боломж илүү өндөр. Ялангуяа засгийн газар шимтгэл төлөх чадавх муутай хэсгийн шимтгэлд дэмжлэг үзүүлдэг бол ийм боломжтой. + Шимтгэл төлөх чадавх муутай хэсгийн шимтгэлийг төр татаасаар төлөх боломжтой. - Шимтгэл төлөх чадавх хязгаарлагдмал нөхцөлд засгийн газар болон бусад эх үүсвэрээс нэлээд их хэмжээний санхүүгийн дэмжлэг шаарддаг.	+ Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хувьд өөрийн санхүүжилттэй нийгмийн хамгааллын механизм байх боломжтой. - Эрсдэл хуваалцах болон эв санааны нэгдлийг хангах боломж хязгаарлагдмал. - Бага орлоготой хүмүүсийн төлөх шимтгэлийг бууруулах боломжгүй газарт хамгийн эмзэг хэсэг хамрагдахгүй үлддэг.
Засаглал ба удирдлага	+ Засгийн газар нь ийм хөтөлбөрийн батлан даагч байдаг. + Том хэмжээний хөтөлбөрүүд нь өргөжилтийн үр өгөөжийг хүртдэг.	+ Албан бус эдийн засагт ажиллагчид зохион байгуулалтад орж, байгууллагаа байгуулахад түлхэц болдог. - Жижиг хөтөлбөрүүдийн засаглал, удирдлага нь том хөтөлбөрүүдийнхээс ч илүү төвөгтэй байж болно.

Сайн дураар хамруулахын дутагдалтай талуудыг харгалзан олон засгийн газар энэхүү сонголтоосоо албан журмаар хамруулах шийдэл рүү шилжиж байна (Шигтгээ 2.5-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 2.5: Сайн дурын хэлбэрээс албан журмаар хамруулах шийдэл рүү шилжих нь: Гана, Филиппин, Руанда болон Тайландын туршлага

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг сайн дураар хамруулах нь хүн амын, ялангуяа тодорхой хэмжээний шимтгэл төлөх чадавхтай хэсгийн нөхцөл байдлыг сайжруулж болно. Гэхдээ ийм хөтөлбөрүүд нь ихэнхдээ албан бус эдийн засагт ажиллагчдын ердөө өчүүхэн бага хувийг л хамарч байгааг улс орнуудын туршлага харуулж байна. Сайн дурын хөтөлбөрүүдийнх нь хамрах хүрээ тэлэхгүй бага байгаагаас зарим засгийн газрууд албан журмаар хамруулах том хэмжээний хөтөлбөр нэвтрүүлэхийг хичээж байна.

Филиппинд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан “Хувиараа шимтгэл төлөх хөтөлбөр” 1999 онд хэрэгжиж эхэлснээс хойш 3 жилийн дараа зорилтот хүн амынхаа ердөө 8.4 хувийг хамруулсны зэрэгцээ өртэй, бас хамрагдалт нь тогтворгүй байв. Харин хожим нь засгийн газар нь хамрагдалтыг амжилттай нэмэгдүүлсэн Филиппиний эрүүл мэндийн хөтөлбөр(PhilHealth scheme)-ийг нэвтрүүлснээр хамрах хүрээг дорвитой өргөжүүлж чадсан байна.

Тайландад 1983-2002 онд албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах боломжоор хангах зорилготой “Сайн дурын эрүүл мэндийн картын хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлсэн байна. Эрүүл мэндийн халамжийн хөтөлбөрт хамрагдах эрх үүсээгүй ядуу бус өрхүүдэд зориулагдсан энэхүү хөтөлбөр 1999 он гэхэд зорилтот хүн амынхаа 19 хувийг л хамарч байв. Дараа нь бүх нийтийг эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамруулахын тулд энэ хөтөлбөрийг албан журмын, татаастай хөтөлбөр болгон өргөжүүлжээ. (Шигтгээ 2.6-г үзнэ үү).

Гана улс Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрөө с санхүүжилтийн ялгаатай стратеги бүхий албан журмын хөтөлбөр хэлбэрээр нэвтрүүлсэн байна. Албан салбарт ажиллагчид цалингийнхаа тодорхой хувиар, албан бус эдийн засагт ажиллагчид нэг ижил боловч багасгасан хувиар шимтгэл төлдөг бол хүн амын бусад хэд хэдэн бүлэг (хүүхэд, ахмад настан, жирэмсэн эмэгтэйчүүд, нэн ядуус) шимтгэлээс бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлөгддөг. Уг хөтөлбөрт 2012 онд хүн амын 34.4 хувь хамрагдаж байв (Шигтгээ 6.23-аас илүү дэлгэрүүлж үзнэ үү).

Руанда улс эрүүл мэндийн хамтын даатгалын сангуудаа албан журмын болгосноор 2000 оноос хойш эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдалтыг байнга нэмэгдүүлж байна (Sekabaraga et al., 2013). Шимтгэлийг ялгаатай хувь хэмжээгээр тогтоож, улсын төсөв болон гадаад эх үүсвэрээс нэлээд их хэмжээний татаас олгосноор өнөөдөр тус даатгалд нийт хүн амын 96 орчим хувийг хамруулаад байна (ILO 2017f; 2016g; WHO, World Bank 2017).

Хянах хуудас 2.7: Нийгмийн даатгалын өнөөгийн хөтөлбөрүүдээ өргөжүүлж хүн амын хамрагдаагүй бүлгүүдийг хамруулах үү, эсвэл нийгмийн даатгалын шинэ хөтөлбөр нэвтрүүлэх үү?

- Шинэ хөтөлбөр нь хүмүүсийн нэн тэргүүний хэрэгцээг хэр хангах вэ? Нийгмийн даатгалд хамрагдсанаар тэдэнд ямар хэрэгтэйг ойлговол хүмүүс шимтгэлээ дуртай төлөх болно. Энэ утгаар нь авч үзвэл алс хэтэд бий болох хэрэгцээг (өндөр насны тэтгэвэр) хангах хөтөлбөртэй харьцуулахад илүү ойрын хэрэгцээг (жишээ нь, эрүүл мэндийн үйлчилгээ) хангаж чадах хөтөлбөрийг “борлуулах”-д илүү амар байж магадгүй.
- Зорилтот хүн амын нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх чадавх хэр түвшинд байна вэ?
 - Албан журмаар хамруулбал зорилтот хүн амын заримд нь хүндрэл учрах уу?
 - Хувь хүний буюу өрхийн төлбөрийн чадварыг харгалзан шимтгэлийн хувь хэмжээг ялгаатай тогтоох боломжтой юу?
- Орлого багатай өрхийн төлөх шимтгэлд бүрэн болон хэсэгчлэн татаас өгөхөд ямар механизм хэрэглэж болох вэ?
- Нийгмийн даатгалын шимтгэлд зарцуулсан мөнгө нь хувь хүн болон өрхийн бусад ямар зардлыг хэр хэмжээнд бууруулах боломжтой вэ? Жишээ нь, өрхийн эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн зардал нь тэдний эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд төлөх халаасны төлбөрийг бууруулснаар нөхөгдөх ёстой.

2.3.3 Хамрах хүрээг үе шаттайгаар өргөжүүлэх нь: Дэс дараалал ба цаг хугацаа

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг нэг далайлтаар шууд өргөжүүлэх боломжгүй. Тиймээс эрэмбэлэх тодорхой шалгуур, хэрэгжүүлэх цаг хугацаа бүхий стратегийн дагуу тэднийг нийгмийн хамгаалалд үе шаттай хамруулах шаардлагатай.

Эрэмбэлэх шалгуур тогтоох нь

Авах арга хэмжээний дэс дараа, хугацааг тодорхойлоход дараах шалгууруудыг харгалзах нь зүйтэй (Both et al. 2018):

- **эмзэг байдал:** хамгийн их хэрэгцээтэй байгаа бүлгүүдийг нэн тэргүүнд тавьж, аажмаар бусад бүлгүүдийг хамруулах;
- **зохион байгуулалт ба түншлэл:** тодорхой хэмжээнд зохион байгуулалтад орсон аж ахуйн нэгжүүд буюу ажилчдаас эхлэх, ингэхдээ хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж чадах үйлдвэрчний эвлэл, хоршоод, мэргэжлийн холбоод зэрэг байгууллагуудтай түншлэх;
- **газар зүйн байршил:** хамруулбал зохих аж ахуйн нэгжүүд, ажиллагчдын төвлөрөл ихтэй бүсээс эхэлж, аажмаар бусад газруудыг хамруулах;
- **насны бүлэг:** мэргэжлийн сургалт төгсөгчид зэрэг насны тодорхой бүлгээс³ эхлээд аажмаар насны бусад бүлгийнхнийг хамруулах;
- **хөдөлмөр эрхлэлтийн статус/онцлог шинж:** ажиллагчдын дундаас харьцангуй хялбар хамруулж болох бүлгээс эхэлж, аажмаар бусад бүлгийг хамруулах.

Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх арга хэмжээний дарааллыг тогтоохдоо өргөн хүрээтэй боловч хэрэгжих боломжтой, тодорхой цаг хугацаа бүхий стратеги гаргахад онцгой анхаарах ёстой. Энэхүү стратеги нь хамралтыг аажим нэмэгдүүлэх аргыг хэрэглэх үед гарч болох хүсээгүй үр дагавруудыг ч бас тооцсон байх ёстой. Жишээ нь, ажилтнуудыг хамруулахаас эхэлбэл зарим ажил олгогч шимтгэл төлөхөөс зайлсхийхийн тулд ажилтнуудаа хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн статус руу түлхэж болзошгүй (Both et al. 2018).

Олонх тохиолдолд хамрагдалтыг аажим нэмэгдүүлэхэд шат дараатай хандах шаардлагатай байдаг хэдий ч, зарим үед бүх нийтийг хамруулахын тулд шимтгэлтэй болон татвараар санхүүждэг хөтөлбөрүүдийг хослуулан хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог.

Албан эдийн засагт аль хэдийн ойртсон байгаа бүлгүүдийг чухалчлах нь

Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийн хувьд зохих хэмжээнд зохион байгуулалтад орж, төлөөлөл хангагдсан, эсвэл албан эдийн засагт хамгийн дөхсөн байгаа бүлгүүдээс эхэлбэл илүү хэрэгжих боломжтой. Жишээ нь, Гайана (ILO 2018с) болон Мароккод (*regime des autoentrepreneurs*) хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахдаа ийм стратеги баримталсан байна. Энэхүү стратеги нь хамруулах механизмаа туршиж, шаардлагатай тохируулга хийх, хөтөлбөрт хамрагдсаны болон түүнд итгэх итгэл төрүүлсний эерэг үр нөлөөг харуулах боломж олгосны зэрэгцээ бусад бүлгийг аажмаар нэмж хамруулжээ.

Хамгийн их хэрэгцээтэй байгаа бүлгүүдийг чухалчлах нь

Татвараар санхүүждэг хөтөлбөрүүд өөр зарчим баримталдаг. Хүний эрхийн зарчмуудын дагуу хамгийн их хэрэгцээтэй өөрөөр хэлбэл, хамгийн эмзэг хэсгийг хамруулахаас эхлэх нь зохистой (Sepúlveda and Nyst, 2012; UN OHCHR, 2012). Гэхдээ зорилтот бүлгийг явцуу хүрээнд тодорхойлох хандлага нь хамгийн их хэрэгцээ шаардлага бүхий хэсэгт хүрэх хамгийн үр дүнтэй арга зам болох нь ховор гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй (ILO 2017f). Тиймээс үндэсний хэмжээний өргөн хэлэлцүүлэгт үндэслэн хэрэгцээ болон бодлогын боломжит хувилбаруудыг анхааралтай задлан шинжлэх нь зүйтэй юм.

3 Жишээ нь, Нэгдсэн Вант Улсад 16 нас хүрээд хүн бүр үндэсний даатгалын карт хүлээн авдаг (Both et al. 2018)

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх стратеги боловсруулах талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2016. [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

2.3.4 Нийгмийн хамгааллын нэгдсэн тогтолцоо бий болгох нь

Нийгмийн хамгаалалд бүх нийтийг бүрэн хамруулахын тулд янз бүрийн бүлгүүдийн онцлог шинж чанарт зохицсон бөгөөд харилцан бие биеэ нөхсөн хэд хэдэн нэмэлт арга хэрэгслийг хэрэгжүүлэх шаардлага тулгардаг. Ажиллагчдын зарим бүлгийг, ялангуяа албан бус эдийн засагт ажиллагч бага орлоготой бүлгүүдийг орхигдуулахаас сэргийлэхийн тулд ихэнхдээ шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийг шимтгэл төлөх ямар ч боломжгүй хэсэгт зориулсан шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдтэй хослуулах шаардлагатай болно. Хүснэгт 2.3-т энэхүү хоёр төрлийн хөтөлбөрийн давуу болон сул талуудыг харуулав.

Хүснэгт 2.3: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн давуу ба сул тал

Хэмжээс	Шимтгэлтэй хөтөлбөрүүд	Шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд
Хамрагдалт	+ Нийгмийн даатгалд шимтгэл төлөх чадавхтай хэсгийг хамруулж чадна. Харин шимтгэл төлөх чадавх нь хязгаарлагдмал хэсгийн хувьд татаасны механизм шаардлагатай. - Бусад шимтгэлтэй хөтөлбөрт (хуримтлалын сан, харилцан туслалцах сан, хувийн даатгал) дахин хуваарилалтын механизм хязгаарлагдмал буюу байдаггүй.	+ Бүх нийтийг хамарсан/категоричилсон хөтөлбөрүүд нь хүн амын дийлэнх хэсэг, түүний дотор албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулж чадна. + Орлогын шалгууртай хөтөлбөрүүд нь ядуу буюу хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд амин чухал дэмжлэг үзүүлдэг. Харин тэдгээрт албан бус эдийн засагт ажиллагчдаас бага хамрагддаг.
Хүрэлцээт байдал	+ Хамгааллын илүү өндөр түвшнийг хангана. + тэтгэвэр, тэтгэмж бодох томьёо, эрх үүсэх нөхцөл, тэтгэвэр, тэтгэмжийг индексжүүлэх журмыг ихэвчлэн хууль тогтоомжид заасан байдаг.	+ Ихэнхдээ нийгмийн хамгааллын суурь түвшний баталгааг хангадаг. + Хуулиар зохицуулагдаагүй, эсхүл тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээ, индексжүүлэх журмыг хууль тогтоомжид тусгайлан заагаагүй байж болно.
Санхүүжилт ба тогтвортой байдал	+ Шимтгэлээр санхүүждэг нь төсөвтэй холбоотой улс төрийн хүчин зүйлүүдээс тодорхой хэмжээнд тусгаарлаж байдаг. + Татвартай харьцуулахад нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх бэлэн байдал харьцангуй өндөр.	+ Ихэнхдээ татвараас, эсхүл улсын бусад орлогоос санхүүждэг- татварын суурь өргөн байх боломжтой боловч ихэнх хөгжиж буй орнуудад татварын суурь харьцангуй бага байдаг. - Хөтөлбөрүүд нь жил бүрийн төсвийн шийдвэрт өртөмхий бөгөөд энэ нь санхүүжилтийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байдаг. - Санхүүжилтийн эх үүсвэрийг гадаадын зээл, тусламжаар бүрдүүлсэн бол тогтвортой байдал нь хязгаарлагдмал байж болно.
Засаглал ба удирдлага	+ Нийгмийн даатгал ихэвчлэн хууль эрх зүйн орчинд үндэслэдэг. + Нийгмийн даатгалын байгууллагыг ихэвчлэн даатгуулагчид болон ажил олгогчдын төлөөллийн оролцоотой удирддаг.	+ Бүх нийтийг хамарсан /категоричилсон хөтөлбөрүүд нь улс төрийн өргөн дэмжлэгтэй байдаг бол орлогын шалгууртай хөтөлбөрүүд нь бага дэмжлэг авдаг. - Зорилтот бүлгийг тодорхойлох механизм нь төвөгтэй бол ил тод, хариуцлагатай байдлыг хязгаарлаж болзошгүй.

Эдгээр шалтгааны улмаас ихэнх нийгмийн хамгааллын тогтолцоо шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг ямар нэг байдлаар хослуулан хэрэгжүүлж, тэр нь бүх нийтийг хамруулах,

үндэснийхээ хэмжээнд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэх, аль болох олон хүнийг илүү өндөр түвшинд хамгаалах боломж олгож байна.

Бразил, Кабо Верде (Error! Reference source not found.), Хятад, Колумби, Гана (Шигтгээ 6.23), Тайланд (Шигтгээ 2.6) зэрэг олон орон нийгмийн даатгалыг бүх нийтийн буюу категоричилсон хөтөлбөрүүд, нийгмийн халамжтай хослуулах замаар нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж чаджээ(ILO 2017f). Эдгээр аргыг хослуулан хэрэглэснээр хүн бүрийг нийгмийн хамгааллын суурь түвшний баталгаагаар хангахын зэрэгцээ шимтгэл төлөх чадавхтай хэсгийг илүү өндөр түвшинд хамгаалах боломж бүрдэж байна. Энэхүү стратеги нь хүн амын янз бүрийн бүлгүүдийн дунд эрсдэлээ зохих хэмжээнд хуваалцаж, дахин хуваарилалт хийх агуулгатай нийгмийн гэрээ байгуулагдахад нөлөөлөх боломжтой.

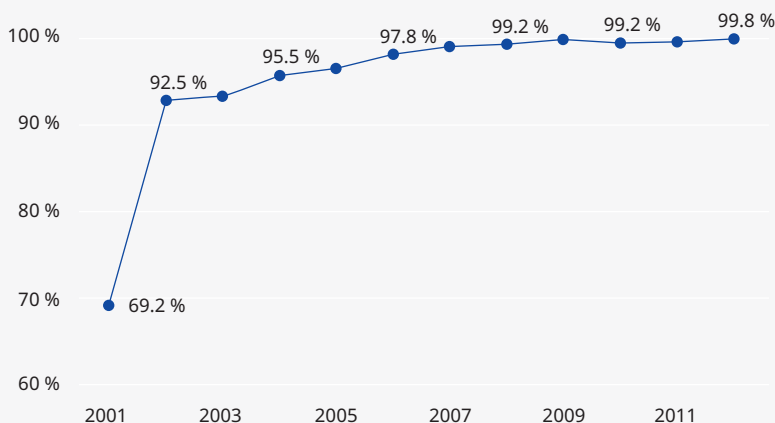
Жишээ нь, Тайланд бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад хүрэхийн тулд эрүүл мэндийн даатгалын хоёр хөтөлбөр дээрээ нэмж, “Бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтын хөтөлбөр”-ийг шинээр нэвтрүүлсэн байна.

Шигтгээ 2.6: Тайландын бүх нийтийг хамарсан хөтөлбөр: Эрүүл мэндийн ерөнхий хөтөлбөрт хамрагдаагүй бүх хүнийг татаасаар хамруулсан

2001 онд өмнө нь хэрэгжиж байсан Эрүүл мэндийн халамжийн хөтөлбөр болон Сайн дурын эрүүл мэндийн картын хөтөлбөрийг нэгтгэж, 18 сая хүнийг нэмж хамруулах зорилгоор бүх нийтийг албан журмаар хамруулах хөтөлбөрийг бий болгосон. Бүх нийтийн хөтөлбөр нь (албан салбарт хувийн хэвшилд ажиллагчдад зориулсан) Нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий хөтөлбөр болон (төрийн албанаас тэтгэвэрт гарагчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүдэд зориулсан) Төрийн албан хаагчдын эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрт хамрагдаагүй бүх хүнийг хамруулж байна. Зорилтот бүлэг нь үндсэндээ орлогын түвшин бага бөгөөд тогтворгүй байдаг албан бус эдийн засагт ажиллагчид, тэдний гэр бүлийн гишүүдээс бүрдэж байна.

Эхний үед даатгуулагч бүрээс 30 бат төлөхийг шаардаж байсан бол 2006 онд үүнийг болиулж, одоо огт төлбөргүй болсон юм. Энэ хөтөлбөр нь бүхэлдээ татвараас санхүүжиж, хүн амын тоог үндэслэн орон нутгийн гэрээт эрүүл мэндийн байгууллагуудад тусламж, үйлчилгээний төлбөрийг олгодог. Бүх нийтийн хөтөлбөрөөс санхүүжүүлэх тусламж, үйлчилгээний багц нь өвчилсөн үеийн (хөдөлмөрийн чадвар түр алдсаны) тэтгэмж болон жил бүрийн үзлэгийг эс тооцвол бусад хөтөлбөрүүдийнхтэй маш төстэй. Үүнд улсын болон хувийн эмнэлэгт хэвтүүлэн эмчлэх, амбулаторийн үйлчилгээ, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, дархлаажуулалт болон эрүүл мэндийн боловсрол багтаж байна.

Бүх нийтийн хөтөлбөр хэрэгжихээс өмнө 2001 онд Тайландын хүн амын 30 хувь нь эрүүл мэндийн хамгааллын ямар ч хөтөлбөрт хамрагдаагүй байв. Харин уг хөтөлбөр хэрэгжиж эхэлснээс хойш ердөө нэг жилийн хугацаанд 47 сая хүн буюу нийт хүн амын 74 хувь хамрагджээ. Түүнчлэн нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий хөтөлбөрт 13 хувь нь, Төрийн албан хаагчдын эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрт 10 хувь нь хамрагдаж, 3 орчим хувь нь хамгаалалтгүй үлдсэн байв. 2011 он гэхэд эдгээр хөтөлбөр нийлээд хүн амын 99,8 хувийг хамруулжээ.



Эх сурвалж: Мэдээллийг (de la Rosa and Scheil-Adlung 2008; Thailand 2012, 40; ОУХБ 2017f; 2016j)-д үндэслэн бэлтгэв. Мөн ОУХБ-ын “Universal health coverage in Thailand” видеог үзнэ үү.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг тогтвортой нэмэгдүүлэхийн тулд шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй тэтгэвэр, тэтгэмжийг уялдуулан зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай. Яагаад гэвэл энэ бүлгийн ажиллагчдын дунд шилжилт хөдөлгөөн их учир тэд цалин хөлстэй ажил болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэлт, албан ба албан бус ажлын хооронд шилжиж байдаг. Тиймээс нийгмийн хамгааллын тогтолцооны бодлого, шийдлийг боловсруулахдаа ажилчид тасралтгүй хамрагдах бололцоог бүрдүүлэхийн тулд шилжилт хөдөлгөөнийг тооцох нь чухал юм (Bender, Kaltenborn, and Pfeleiderer 2013).

Үүнтэй холбогдуулан санхүүжилтийн үр ашигтай бөгөөд шударга бүтэц, хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх урамшууллын хөшүүргүүд чухал болохыг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Албан эдийн засагт ажиллах хөшүүргүүдийг бэхжүүлэхийн зэрэгцээ хамрах хүрээгээ хангалттай хэмжээнд тэлэхээр тооцож хөтөлбөрүүдээ боловсруулах хэрэгтэй. Засгийн газраас шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд өгч буй татаас тэдний орлоготой бус, харин албан бус байдалтай нь холбоотой бол эсрэгээрээ албан бус эдийн засагтаа л байгаад байх сөрөг хөшүүрэг болж болзошгүй юм (Bender, Kaltenborn, and Pfeleiderer 2013). Тиймээс татаас олгох болзлыг ажиллагчдын бусад шинж байдалтай (жишээ нь, орлого багатай байх болон эмзэг байдлын бусад үзүүлэлтүүдтэй) холбох нь чухал юм. Ингэснээр засгийн газрын татаас хүмүүсийг албан бус эдийн засагт түгжих бус⁴ харин тэднийг албан бусаас албан эдийн засаг руу шилжихэд нь туслах болно.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны янз бүрийн элементүүдийг хооронд нь сайтар уялдуулан зохицуулах нь шударга бөгөөд тогтвортой санхүүжилт бүрдүүлж байлгах, нөөцийн хуваарилалтыг үр ашигтай, оновчтой болгоход зайлшгүй чухал юм.

Шигтгээ 2.7: Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо бий болгох нь: Тунис ба Уругвайд бүх нийтийн хамгааллыг хангасан нь

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлж хөгжүүлэхэд нь олон арван жил шаардагдана. Ихэнх оронд нэгэн зэрэг хэд хэдэн хөтөлбөр хэрэгждэг. Тэдгээрийг уялдуулан зохицуулах ажил нэгдмэл тогтолцоог удирдахаас ч илүү төвөгтэй байдаг. Олон хуваагдмал тогтолцоотой үед нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг амжилттай өргөжүүлэх боломжтой хэдий ч хөдөлмөрийн зах зээлд оролцож буй хүн амыг амьдралынх нь бүхий л үе шатанд бүрэн хамруулж, санхүүжилтийн шударга бөгөөд тогтвортой механизм бүрдүүлэхийн тулд тэдгээр хөтөлбөрийг үр ашигтай уялдуулан зохицуулах механизмд нэмэлт хөрөнгө оруулалт шаардагдаж болох юм.

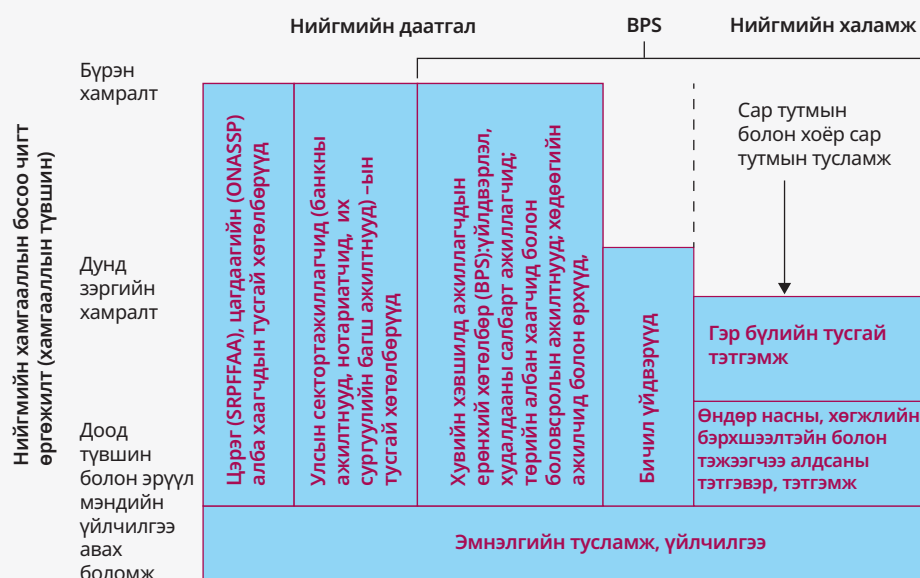
Олон янзын тогтолцоотой хэдий ч Тунис, Уругвай улсууд албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах чиглэлд асар их ахиц гаргажээ.

Уругвай ажилчдынхаа дийлэнх олонх, тэр дундаа хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг ерөнхий хөтөлбөртөө хамруулдаг, харьцангуй нэгдмэл нийгмийн хамгааллын тогтолцоотой. Ажиллагчдын зарим бүлгийн (тухайлбал, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бичил үйлдвэрт ажиллагчид) хамрагдалтыг дэмжих тусгай журмууд гаргасан байна.



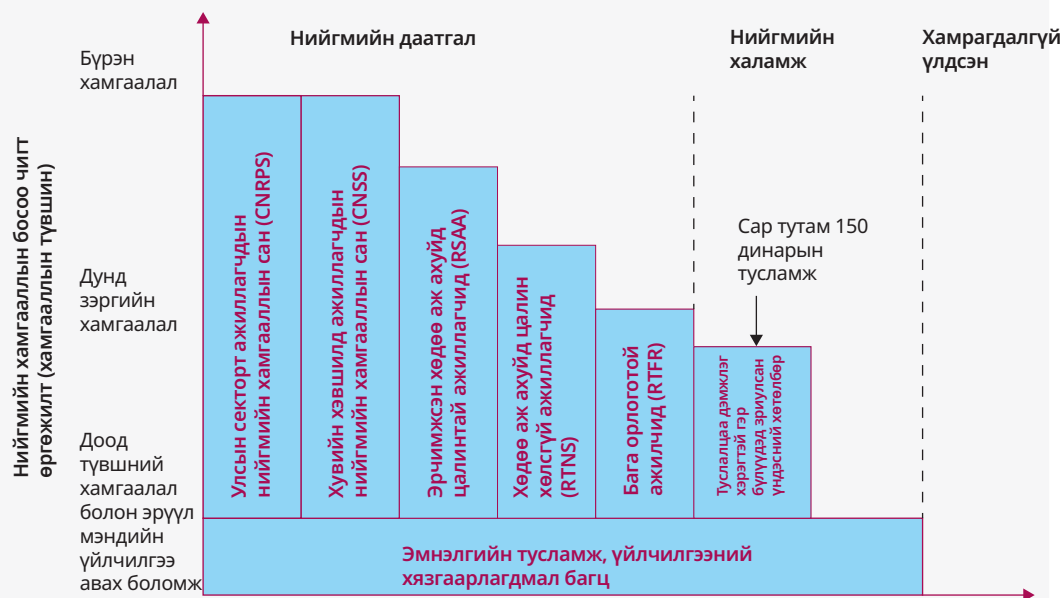
4 Зарим тохиолдолд нийгмийн хамгаалал нь албан бус байдал нэмэгдэхэд нөлөөлдөг. Гэхдээ хөтөлбөрийн боловсруулалтыг чамбайруулах замаар үүнээс зайлсхийх боломжтой. Жишээ нь, Мехикт албан салбарын зарим ажилчид албан бус ажиллагчдад зориулсан эрүүл мэндийн даатгалаас үр ашиг хүртэхийн тулд албан бус статус руу шилжсэн байна (Alderman and Yemtsov 2013). Тиймээс хөтөлбөрүүдийг боловсруулахдаа татаасыг албан бус статустай нь бус, харин бусад шинж байдалтай холбож, нийгмийн хамгаалалд хамрагдсанаар албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих нөхцөлийг бүрдүүлэх нь чухал юм

Шигтгээ 2.7: Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо бий болгох нь: Тунис ба Уругвайд бүх нийтийн хамгааллыг хангасан нь



Нийгмийн болон мэргэжлийн янз бүрийн бүлгүүдийн хамрагдалтын хэвтээ чигт өргөжилт (хамрагдаж буй хүн амын хүрээ)

Тунисыг ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдэд зориулсан тусдаа хөтөлбөрүүд бүхий илүү хуваагдмал тогтолцоотой гэж тодорхойлж болно.



Нийгмийн болон мэргэжлийн янз бүрийн бүлгүүдийн хамрагдалтын хэвтээ чигт өргөжилт (хамрагдаж буй хүн амын хүрээ)

Хянах хуудас 2.8: Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, хөтөлбөрүүд, тэр дундаа шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг уялдуулан зохицуулах нь

- Одоогийн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн суурь хүрээг тогтоосон үндэсний стратеги байна уу?
- Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь хэрэгцээтэй бүх хүн амыг хамарч чадаж байна уу?
- Одоогийн хөтөлбөрүүдийн олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэгийн хэмжээ нь тэдгээрийг авагчдын хэрэгцээг хангаж байна уу?
- Хөтөлбөрүүд болон байгууллагууд хоорондын зохицуулалтын механизм үр дүнтэй ажиллаж байна уу?
- Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны янз бүрийн элементүүдийг, тэр дундаа дараах хөтөлбөр, байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулахад чиглэсэн ямар механизмууд байна вэ?
 - нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд шиг янз бүрийн шимтгэлтэй хөтөлбөрүүд;
 - шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд;
 - нийгмийн хамгааллын засаглал, удирдлагад оролцдог яамд, нийгмийн хамгааллын байгууллагууд болон төрийн бусад байгууллага.
- Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг албан бусаас албан эдийн засагт шилжих үйл явцад бодитой хөшүүрэг болохуйц байдлаар боловсруулж, уялдуулан зохицуулж чадсан байна уу?
- Хөдөлмөрийн зах дээрх шилжилт хөдөлгөөний үед, тухайлбал ажиллагчид эдийн засгийн янз бүрийн салбаруудын хооронд цалин хөлстэй ажлаас хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтэд гэх зэргээр шилжих явцад тэдний нийгмийн хамгааллыг тасалдуулахгүй байхад чиглэсэн ямар механизмууд байна вэ?

Хөтөлбөрүүдийг хослуулан хэрэгжүүлэх замаар бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2012. [Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.](#)
- International Social Security Association (ISSA). 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)

2.4 Мониторинг ба дүн шинжилгээг тогтмол хийх нь

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны бүрдэлт болон түүнд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх чиглэлд гарч байгаа ахиц дэвшлийг үнэлэхэд үндэсний хэмжээний мониторингийн үр дүнтэй тогтолцоо онцгой чухал үүрэгтэй. 202 дугаар зөвлөмжид (19–24 дэх хэсэг) гарсан ахиц дэвшлийг холбогдох тоо мэдээлэл, статистик болон шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэн тогтмол задлан шинжилж байхын чухлыг онцлон тэмдэглэсэн байна. Түүнчлэн мэдээллийн бааз сууриа өргөжүүлэх болон улс төрийн өргөн дэмжлэг авахын тулд нийгмийн түншүүд болон бусад холбогдох талуудыг идэвхтэй оролцуулах нь чухал юм.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх бодлогын ололт амжилтыг үнэлэхэд байнгын бөгөөд нарийвчилсан мониторинг чухал ач холбогдолтой. Бодлогын шинэчлэлийн үр дүн бүрэн дүүрэн гарах хүртэл тухайн бодлогод хэд хэдэн удаагийн засвар өөрчлөлт оруулах шаардлагатайг Аргентин, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Уругвай зэрэг орнуудын туршлага харуулж байна (Шигтгээ 2.8-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 2.8: Мониторингийн үйл явц ба бодлогод засвар өөрчлөлт оруулах нь: Аргентин, БНСУ, Уругвай улсуудын туршлагаас авсан сургамж

Бодлогын шинэчлэлийн үр дүнг дээшлүүлэхэд системтэй мониторинг хийх нь амин чухал. Аргентин болон Уругвай татвар, шимтгэл төлөлтийг хялбаршуулсан механизмыг (монотакс- нэг татварын механизмууд; 6.2.4 дэх хэсгийг үзнэ үү) анх нэвтрүүлсний дараа төдийлөн амжилттай байгаагүй. Гэсэн хэдий ч хоёр улс хоёулаа шинэчлэлийн үр нөлөөг эхний хэдэн жилийн турш ажиглан мониторинг хийж, зохих өөрчлөлт оруулж байснаар түүний үр дүнг ихээхэн нэмэгдүүлж чадсан юм.

Түүнчлэн шинэчлэлийг үе шаттай алгуур хэрэгжүүлэх нь түүний үр нөлөөг хязгаарлагдмал хүрээнд хянаж үнэлэх, цааш нь өргөжүүлэхдээ шаардлагатай засвар өөрчлөлт оруулах боломж олгодог. Жишээ нь, БНСУ нийгмийн даатгалынхаа хамрах хүрээг өргөжүүлэхдээ даатгалын салбар төрлүүдийн тоог нэмэгдүүлэх, хуулийн хамрах хүрээг өргөтгөх (жишээ нь, аж ахуйн нэгжийн хэмжээтэй холбоотой босгыг бууруулах), газар зүйн байршлаар (жишээ нь, хот суурин газраас эхлээд дараа нь хөдөө нутгийн хүн амыг хамруулах) хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх зэргээр дэс дараатай хандсан байна.

Хянах хуудас 2.9: Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд байнгын мониторинг, дүн шинжилгээ хийх явцад нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг авч үзэх нь

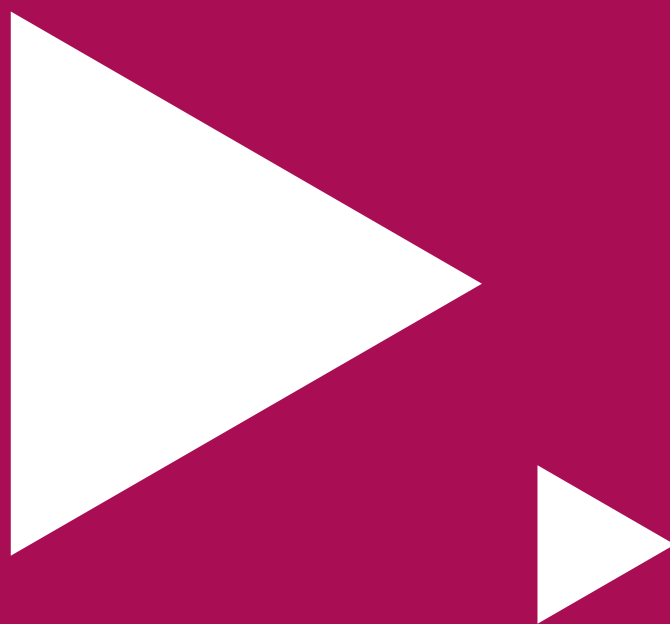
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах стратегид байнгын мониторинг, дүн шинжилгээ хийх механизм байна уу?
- Хэрэв байхгүй бол дараах шаардлагыг харгалзан хяналт шинжилгээний ийм тогтолцоо бүрдүүлэхэд юу шаардагдах вэ?
 - холбогдох үзүүлэлтүүдээр (хүйс, нас, хөгжлийн бэрхшээл гэх мэт)- задалж ангилсан нийгмийн хамгааллын мэдээлэл, статистик, шалгуур үзүүлэлтүүд хангалттай хэмжээнд бүрдсэн байх;
 - захиргааны болон түүвэр судалгааны гэх зэрэг янз бүрийн эх үүсвэрийг ашиглах боломжтой байх;
 - статистикийн мэдээлэл гаргагчид (нийгмийн хамгааллын байгууллагууд, нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг хариуцдаг бусад этгээдүүд, статистикийн газар зэрэг) болон тэдгээрийн хэрэглэгчдийг (яам, төлөвлөгөөний комисс зэрэг) уялдуулан зохицуулсан үр дүнтэй механизм бий болсон байх;
 - Нийгмийн түншүүд, бусад холбогдох талууд, тэр дундаа албан бус эдийн засагт ажиллагчдын төлөөлөгчдийг оролцуулах үр механизм бүрдсэн байх.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги боловсруулахтай холбоотой дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2012. [Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.](#)
- OECD. 2019. [Lessons from the EU-SPS Programme: Monitoring and evaluating social protection systems.](#)
- OECD and ILO. 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy, ялангуяа 4 дүгээр бүлэг.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

▶ 3

Мэдлэг, ойлголтыг
дээшлүүлж, итгэлийг
бэхжүүлэх нь



► Гол асуултууд

- Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг дэмжихэд мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, итгэл бэхжүүлэх нь яагаад чухал вэ?
- Ажил олгогчид болон ажиллагчдад нийгмийн хамгааллын дүрэм, журмуудын талаар илүү сайн мэдээлэл өгөх шалтгаан юу вэ, үүнийг хэрхэн хийх вэ?
- Албан бус эдийн засгийн нэгжийг албажуулж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулсны ашиг тус нь юу вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд ил тод байдал, эгэх хариуцлага, сайн засаглал яагаад чухал вэ?

► Гол санаа

- Ил тод байдал, эгэх хариуцлага, сайн засаглал нь иргэд нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд итгэж, эрхээ эдлэн үүргээ биелүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.
- Нийгмийн хамгааллын ач холбогдол болон эдлэх эрх, хүлээх үүргийнх нь талаар ойлгуулахын тулд дүрэм, журмуудын (тухайлбал, үүсэх эрх, баримтлах журмын) талаарх мэдээллийг ажил олгогч, ажиллагчдын аль алинд нь хүртээмжтэй байлгах ёстой.
- Нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд нь санхүүгийн тогтвортой байдлаа хангахын тулд ажиллагчид, (хамааралтай тохиолдолд) тэдний ажил олгогчид даатгалд хамрагдах, (шаардлагатай тохиолдолд) шимтгэл төлөх үүргээ тууштай биелүүлнэ гэсэн итгэл дээр тулгуурладаг.

3.1 Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, сайн засаглалыг ханган итгэлийг бэхжүүлэхийн ач холбогдол

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх аливаа стратегид мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, сайн засаглалыг ханган итгэлийг бэхжүүлэх нь шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Эдгээрийг хангахгүйгээр бодлого, хөтөлбөрүүд амжилт олох нь бага (ILO 2013d; 2019g).

Нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, мэдээлэлтэй байх нь хамгийн чухал. Ажиллагчид болон ажил олгогчид нийгмийн хамгааллын ямар хөтөлбөрүүд байдаг, өөрсдийгөө хамгаалахын тулд эдгээр хөтөлбөрт хэрхэн хамрагдаж, ямар эрх эдэлж, үүрэг хүлээхээ мэддэг байх шаардлагатай. Гэхдээ зөвхөн мэдээлэл түгээх нь хангалттай биш, итгэл төрүүлэх нь үүний нэгэн адил чухал юм. Ажил олгогч болон ажиллагч хоёулаа нийгмийн хамгаалал тэдэнд ямар ач холбогдолтойг бүрэн дүүрэн ойлгохын зэрэгцээ нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь удирдлага сайтай, үр ашигтай ажиллаж чадна гэдгийг мэдэх хэрэгтэй.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооноос ажил олгогчдод тулгардаг бэрхшээлүүдийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр ажиллагчдын хэрэгцээнд нийцсэн үйлчилгээ үзүүлдэг болохын урьдач нөхцөл нь сайн засаглал, ил тод байдал юм (Шигтгээ 3.13-ыг үзнэ үү). Хэрэв нийгмийн хамгааллын тогтолцоо ажил олгогч болон ажиллагчдын хүлээлтэд нийцсэн тусламж дэмжлэг, үйлчилгээ үзүүлж байвал хүн амын итгэл, дэмжлэгийг ч мөн хүлээх болно (ILO 2017f; ISSA 2014a).

Сайн засаглал, мэдээлэл болон итгэл чухал гэдэг нь хэнд ч ойлгомжтой санагдаж магадгүй. Гэхдээ олон тохиолдолд нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд итгэхгүй байх нь шимтгэл төлөхөөс зайлсхийхэд хүргэдэг гол хүчин зүйлсийн нэг гэдгийг ажил олгогч, ажиллагч хоёулаа хэлдэг. Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, засаглалыг сайжруулахад чиглэсэн олон арга хэмжээг

байгаа төсвийнхөө хүрээнд хэрэгжүүлэхэд хууль эрх зүйн хүрээнд цогц шинэчлэл хийж, санхүүжилтийн бүтцээ өөрчлөх шаардлагагүй байдаг.

Тийм учраас албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх хүрээнд гарсан улс орнуудын туршлага, сайн жишээг нэгтгэн энэ чиглэлд авах арга хэмжээний практик удирдамжийг тусгасан таван бүлгийн эхэнд энэхүү бүлгийг зориуд оруулсан болно.

Энэ бүлэгт ажиллагчид болон ажил олгогчдын нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх үр ашигтай стратегиудын тухай өгүүлнэ (3.2 дахь хэсгийг үзнэ үү). Үүнд мэдээллийг яаж нийт ажиллагчдад (ялангуяа хувь хүний эрхийн талаарх хэсгийг нь) илүү хүртээмжтэй болгох асуудлыг авч үзэхээс гадна сайн засаглалын ач холбогдол, нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн сайн засаглалыг бэхжүүлэх арга замууд (3.3 дахь хэсгийг үзнэ үү), түүний дотор гомдол гаргах болон давж заалдах журмуудыг илүү хүртээмжтэй болгох талаарх зөвлөмж, ийм журмууд нь үр дүнтэй, зардлын хувьд үр ашигтай байхын чухлыг ярилцана.

3.2 Харилцаа холбоо, нийгмийн хамгааллын боловсролыг сайжруулах замаар мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх чармайлт нь Засгийн газар холбогдох дүрэм, журмуудын талаарх мэдээллийг хүртээмжтэй болгож, нийгмийн хамгааллыг бүх хүнд хүртээмжтэй үзүүлэх чадавхаас маш их хамаарна. Мэдээллийн хүрэлцээ хязгаарлагдмал байгаа нь ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад саад болж буй гол бэрхшээл байж болно. Ийм мэдээллийг хүртээмжтэй байлгаад зогсохгүй, энгийн, ойлгомжтой хэлбэрээр хүргэх ёстой. Ажилчдын болон ажил олгогчдын байгууллагууд, мөн иргэний нийгмийн байгууллагууд нийгмийн хамгааллын талаарх мэдээллийг түгээж, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна (ILO 2011; RNSF 2017).

3.2.1 Ажиллагчид болон ажил олгогчдод эрх, үүргийг нь таниулах

Ажиллагчид болон ажил олгогчид юу мэдэх ёстой вэ?

Ажил олгогчид болон ажиллагчид нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргээ мэдэж байх шаардлагатай. Тухайлбал:

- Ажил олгогч болон ажиллагч шимтгэл төлөхтэй холбоотой ямар үүрэг хүлээдэг вэ? Ажил олгогч ямар үүрэгтэй вэ? Ажиллагч ямар үүрэгтэй вэ, шимтгэлээ хэрхэн төлүүлэх вэ?
- Ямар нөхцөл, болзол хангаснаар ямар тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэг авах вэ?
- Ажил олгогч болон ажиллагчид шимтгэл төлөх болон тэтгэвэр, тэтгэмжээ авахын тулд хаана, яаж бүртгүүлэх ёстой вэ?
- Хэрэв тэд гарсан шийдвэрт сэтгэл дундуур эсхүл авах тэтгэвэр, тэтгэмж хангалтгүй байна гэж үзвэл гомдлоо хаана, хэрхэн гаргах вэ?
- Шимтгэл төлөх болон тэтгэвэр, тэтгэмж авахад ямар журам үйлчилж байна вэ?
- Цаг хугацаандаа олгогдоогүй тэтгэвэр, тэтгэмжийн төлөө хэн хариуцлага хүлээх вэ, хохирлыг нөхөн төлөх ямар механизм байна вэ?

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд нэмэлт асуултууд гарна. Тухайлбал:

- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд үйлчлэх ямар онцлог журам байна вэ?
- Тэдний шимтгэл төлөлтийг хялбаршуулсан механизм бий юү?

Шинэ хууль болон хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг болон тухайн хөтөлбөрийг таниулахад чиглэсэн кампанит ажлыг заавал зохион байгуулах хэрэгтэй. Ийм кампанит ажлын хүрээнд тухайн хууль/хөтөлбөр, авах тэтгэвэр, тэтгэмж, эрх үүсэх нөхцөл, шимтгэл төлөхөд тавигдах шаардлага, захиргааны журам, ажил олгогч, ажиллагчдын эрх, үүрэг зэргийг дэлгэрэнгүй тайлбарлаж өгөх нь зүйтэй (5-7 дугаар бүлгүүдийг үзнэ үү).

Жишээ нь, Филиппинд Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай хуулиар тэднийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахаар болж, өргөн хүрээтэй кампанит ажил зохион байгуулсан юм (Шигтгээ 4.7-г үзнэ үү). Кенид Мбао хөтөлбөрийн талаарх мэдээллийг гар урлалын ажилчдад чихний үзлэг үнэгүй хийх үедээ хүргэх шинэлэг аргыг хэрэглэсэн байна (ISSA 2011с).

Мэдээллийг хэрхэн илүү хүртээмжтэй болгох вэ?

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн талаарх мэдээллийг бэлтгэж, түгээхэд бэлэн болсон бол хүмүүст хүртээмжтэй байлгахад анхаарах нь чухал. Мэдээллийг энгийн, ойлгомжтой байдлаар бэлтгэснээр түүнийг ойлгох гэж урьдчилан мэдлэг шаардагдахгүйн зэрэгцээ цаг их зарцуулж, төөрч будилахгүй. Мэдээллийг тухайн бүс нутаг/улсад хэрэглэдэг бүх хэл, түүний дотор цөөнх болон цагаач иргэдийн ярьдаг хэлээр ч орчуулах хэрэгтэй. Энэ нь мэдээллийг хүртээмжтэй түгээх, тухайн хөтөлбөрт аль болох олон хүн хамруулахад чухал юм.

Хүмүүст мэдээллийг хүргэх үр дүнтэй арга нь орон зайн хувьд тэдэнд ойртох явдал байж болох юм. Тиймээс хүмүүс биечлэн очиж асууж лавлах, илүү мэдээлэл авах боломжтой орон нутгийн салбар, нэгж буюу мэдээллийн цэгүүдийг нэмж байгуулах нь ашигтай байж болно. Ийм нэгжүүдийн ажилтнуудыг мэдээллийг идэвхтэй оролцооны аргаар үр дүнтэй түгээх аргад сургах хэрэгтэй (Шигтгээ Error! Reference source not found. болон 5.2 дахь хэсгийг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.1: Мадагаскар хүмүүстээ ойртох замаар мэдээллийн хүртээмжийг нэмэгдүүлжээ.

Гишүүддээ илүү ойртож үйлчлэх зорилгоор Мадагаскарын Үндэсний нийгмийн даатгалын сан (CNPS) бүсийн салбаруудынхаа тоог нэмэгдүүлэх шийдвэрийг 2012 онд гаргажээ. Зарим алслагдсан газар нутагт хүрч нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд болон тэтгэвэр, тэтгэмжийн талаар мэдээлэл түгээж, мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэхийн тулд явуулын оффисын үйлчилгээг бий болгосон байна. Ингэснээр өмнө нь мэдээлэл хүрдэггүй байсан хүн ам нийгмийн хамгааллын байгууллагууд болон хөтөлбөрүүдийн талаар мэдэж авах боломж бүрдсэн байна. Орон нутгийн салбарт ажиллаж буй баг хүмүүсийн хэрэгцээнд нь нийцсэн зөвлөгөө, үйлчилгээ, мэдээлэл хүргэж эхэлсэн нь тун хэрэгцээтэй болжээ. Эдгээр баг нийгмийн хамгааллын эрх, тэдгээрийг эдлэх боломж, өргөдөл хүлээн авах болон шийдвэрлэх журмын талаар хүмүүст таниулан ажиллаж байна. Даатгуулсан хүн амд ойр байх нь тэдэнд холбогдох мэдээллийг анхдагч эх сурвалжаас авах боломжийг олгоно гэсэн үг юм.

Эх сурвалж: ISSA, 2014b.

Мэдээллийн ямар сувгуудыг ашиглаж болох вэ?

Хэвлэл мэдээллийн буюу технологийн тодорхой төрөл, хэлбэрийн хэрэглэгчдээр хязгаарлахгүй байхын тулд мэдээлэл түгээх олон янзын суваг болон хэлбэрийг ашиглах хэрэгтэй. Мэдээллийг хэвлэмэл бүтээгдэхүүн, интернэт, радио, телевиз, үнэ төлбөргүй утасны дугаар, мессеж болон сурталчилгааны самбаруудаар хүргэж болно. Энэ нь тодорхой эх сурвалжийг ашиглах боломжгүй буюу хувийн дадал зуршлаасаа болоод зарим хүнд мэдээлэл хүрэхгүй байхаас сэргийлнэ. Шигтгээ 3.2-т Молдов, Тайланд, Вьетнам улсад явагдсан олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх кампанит ажлын талаар тусгалаа.

Шигтгээ 3.2: Нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэхэд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах нь: Молдова, Тайланд, Вьетнам улсын туршлагаас

Тайландад нь хүмүүст нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг чухалчилсан нийгмийн зар сурталчилгаа явуулсан байна. "Нийгмийн хамгаалал надад, бас танд яагаад чухал вэ?" гэдэг нь энэ кампанит ажлын гол сэдэв байв. Кампанит ажлыг 2013 онд ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр Тайландын үндэсний нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хэлэлцүүлгийн хүрээнд зохион байгуулжээ.



Молдова Улсын Засгийн газар ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр далд хэлбэрийн хөдөлмөрийн үйл ажиллагаатай холбоотой үүсдэг асуудлуудыг ойлгуулах зорилгоор "Та хөдөлмөрийн гэрээгээ асуу!", "Бүртгэлгүй цалин хөлснөөс татгалзъя" гэх зэрэг тодорхой уриалга бүхий албан олон нийтийн мэдээллийн кампанит ажлыг санаачилсан байна. Нийгмийн хамгааллын хувьд "Би шимтгэлээ төлдөг учраас үр шимийг нь хүртдэг" гэсэн гол санааг түгээжээ. Энэхүү кампанит ажлын хүрээнд албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй болон эрхлэх магадлалтай хүн амд зориулсан видео болон радио клипнүүдийг өдөр тутам явуулж, мэдээллийг зар сурталчилгааны самбар, олон нийтийн газарт зурагт хуудас наах, ухуулах хуудас тараах зэргээр түгээсэн байна.

Вьетнам Улсын Засгийн газар ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр нийгмийн хамгааллын үр ашгийг хүмүүст таниулах, албан бус эдийн

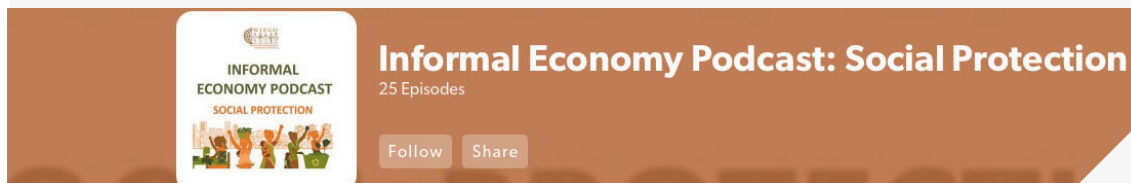
засагт ажиллагчид ямар тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэг авах боломжтойг мэдээлэх зорилготой видео материал гаргаж түгээсэн байна. Эдгээрээс нэг видео нь бизнес эрхлэгчдэд тусгайлан зориулж бүтээсэн бөгөөд нийгмийн хамгаалал тэдэнд ямар ашигтайг харуулсан нотолгоонд суурилсан мэдээллийг оруулжээ.

Эх сурвалж: ОУХБ-ын вэбсайт; Hirose and Hetteš. 2016.



Шигтгээ 3.3: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх зорилгоор мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх нь

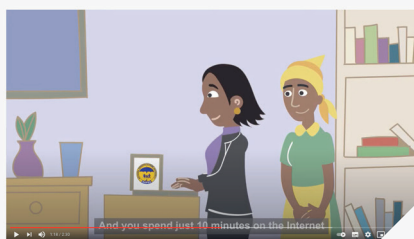
“Албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй эмэгтэйчүүд: Даяаршил ба зохион байгуулалт (WIEGO)” сүлжээнээс нийгмийн хамгааллын хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, тогтолцоог шинэчлэх, тулгарч буй сорилтуудыг шийдвэрлэх чиглэлд ажилчдын байгууллагуудын хуримтлуулж буй туршлагаас танилцуулах зорилгоор саяхан “Албан бус эдийн засгийн подкаст: Нийгмийн хамгаалал”-ыг гаргасан байна. Энэхүү подкастад албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг олон талаас нь авч үзсэний дотор эрүүл мэндийн тусламж авах, хүүхэд асрах үйлчилгээнд хамрагдаж боломжийн талаар ч хөнджээ.



Ажил олгогчид болон ажиллагчдад хандахдаа харилцаа холбооны тохирох сувгуудаар байгаа газарт нь хүрч мэдээлэл түгээх нь чухал юм. Зорилтот бүлгээс хамааран энгийн биш сувгийг ч сонгож болно. Жишээ нь, Ямайкад гэрийн үйлчлэгчдийн эрхийн тухай ухуулах хуудсыг хүн хамгийн их зорчдог тээврийн шугамууд дагуу тараасан бол Парагвайд гэрийн үйлчлэгч ажиллуулж байж болзошгүй хүмүүст цахилгааны төлбөрийн баримтад нь мэдээллийн брошюр хавсарган түгээсэн байна (ITUC and UN-Women, 2013; Both et al., 2018). Өмнөд Африкт Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндсэн нөхцөлүүдийн тухай хуулиар ажил олгогчоос уг хуульд заасан ажилтны эрхийн талаарх заалтуудыг ажлын байранд ажилтнууд уншиж болохуйц газарт тухайн ажлын байранд ярьдаг албан ёсны хэлээр бичиж тавихыг шаарддаг.

Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх кампанит ажил амжилттай болоход зорилтот бүлгийн анхаарлыг татсан мэдээллийг ашиглах нь чухал. Жишээ нь, Замбид гэрийн үйлчилгээний ажилчид, БЖУ-т ажиллагчдад чиглэсэн мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх кампанит ажлыг зохион байгуулсан байна (Шигтгээ 3.4-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.4: Замби: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажил олгогчид болон барилгын салбар дахь БЖУ-ийн ажил олгогчид, ажиллагчдын мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлсэн нь



Замбид ихэнх ажил олгогч гэрийн үйлчлэгчээ Үндэсний тэтгэврийн хөтөлбөрийн газар(NAPSA)-т бүртгүүлэх үүргээ мэддэггүй. Гэрийн үйлчлэгч ажиллуулдаг ажил олгогчдын мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх кампанит ажлын хүрээнд өндөр насны тэтгэвэр яагаад зайлшгүй шаардлагатайг болон Үндэсний тэтгэврийн хөтөлбөрийн газарт гэрийн үйлчлэгчид хэрхэн бүртгүүлэхийг тайлбарласан байна [ГҮА].



Нийгмийн хамгааллын талаар мэдэхгүй байгаа нь барилгын салбарт нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд тулгарч байгаа гол бэрхшээл гэж тодорхойлсон. Замбийн ногоон ажлын байр хөтөлбөрөөс (Замби, 2016) барилгын салбарт зориулсан сурталчилгааны материал, удирдамж боловсруулахад дэмжлэг үзүүлжээ. Үндэсний тэтгэврийн хөтөлбөрийн газар болон Ажиллагчдын нөхөн төлбөрийн сангийн хяналтын зөвлөлөөс эдгээр материалыг ашиглан барилгын салбарын БЖУ-т ажиллагчид ба ажил олгогчдын мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх кампанит ажлыг ажилчдын болон ажил олгогчдын холбоотой хамтран зохион байгуулсан байна. Нийгмийн хамгааллын талаарх мэдээллийн материалыг 1500 гаруй ажилчдад түгээж, нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд бүртгүүлэхийн ач холбогдлыг ойлгуулсан байна.

Эх сурвалж: ОУХБ-ын видео [“Give your domestic workers a NAPSA pension today”](#).

Мэдээлэл өгөх, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх кампанит ажил нь ажиллагчид болон ажил олгогчдын онцлог хэрэгцээ, шинж чанарт нийцсэн байх нь чухал юм. Жишээ нь, Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан мэдээллийг үр дүнтэй хүргэхийн тулд ажилчдын байгууллагуудтай хамтран ажилласан байна (Шигтгээ 3.5-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.5: Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлсэн нь

Кабо Вердед хот, хөдөөгийн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд чиглэсэн эрчимт кампанит ажлыг сайтар төлөвлөн хэрэгжүүлэхдээ алсаа харсан идэвхтэй аргыг ашигласан. Кампанит ажлын хүрээнд ирээдүйн шимтгэл төлөгчдөд нийгмийн хамгааллын үр ашгийг таниулах, улмаар эцэг, эхээ нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад нь нөлөөлж магадгүй гэсэн үүднээс хүүхэд, залуучуудтай ажилласан байна. Янз бүрийн бүлгүүдэд (шашны, үйлдвэрлэгчдийн болон эмэгтэйчүүдийн байгууллагууд гэх мэт) зориулсан семинарын явцад нийгмийн даатгалын талаарх мэдээллийг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд хүргэсэн байна. Кабо Верде нь энэхүү аргыг цогц байдлаар хэрхэн хэрэгжүүлж болохыг харуулсан сайн жишээ юм (Шигтгээ 5.3-ыг үзнэ үү) [ХХЭ].

Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013.

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид алслагдмал байршилд ажиллахын зэрэгцээ боловсрол эзэмшээгүй байх явдал нийтлэг байдгийн улмаас эдлэх эрхийнхээ болон хууль, бодлого, хөтөлбөрүүдийн талаар мэдээлэл дутмаг байдаг [ХААА]. Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулахын тулд эдгээр саад бэрхшээлийг анхааралдаа авч, мэдээллээр хангах, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх үйл ажиллагааг энэ бүлгийн онцлог нөхцөл, хэрэгцээнд нийцүүлэн явуулах хэрэгтэй. Жишээ нь, Тунист 1996 онд хийсэн нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шинэчлэлийг амжилтад хүргэсэн нэг зүйл нь засгийн газар, ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудаас хамтран явуулсан сурталчилгааны кампанит ажил нь байсан юм (Шигтгээ 3.6-г үзнэ үү).

Шигтгээ 3.6: Тунист ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай хамтран явуулсан сурталчилгааны кампанит ажил

Тунист 1996 онд хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд засгийн газар, ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагууд хамтран хууль тогтоомжид орсон өөрчлөлтүүдийг танилцуулах, шинэ журмыг тайлбарлах зорилготой өргөн хэмжээний сурталчилгааны кампанит ажлыг явуулсан байна. Олон тооны ажил олгогч, ажиллагчдыг хөтөлбөрт хамруулахад нөлөөлсөн уг кампанит ажил нь шинэчлэлийг амжилтад хүргэсэн нэг чухал хүчин зүйл болсон юм. Түүнчлэн үйлдвэрчний эвлэлүүд нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг ойлгуулахад соён гэгээрлийн чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

Эх сурвалж: Bailey, 2004; Olivier, 2009

Ажиллагчид болон ажил олгогчдын хэрэгцээг сайтар ойлгох нь

Төрийн байгууллагууд зохих арга хэмжээ авахын тулд ажиллагчдын болон ажил олгогчдын хэрэгцээ, нөхцөл байдлыг бүрэн ойлгож мэдсэн байх шаардлагатай. Нийгмийн даатгалын байгууллагатай харилцах харилцааг хөнгөвчлөх, тус байгууллагаас үзүүлж буй үйлчилгээ, олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмжид хэр сэтгэл ханамжтай байгааг тогтоохын тулд аж ахуйн нэгж, байгууллагууд, ажиллагчдаас судалгаа авч байж болох юм.

Жишээ нь, Камбожийн Үндэсний нийгмийн хамгааллын сангаас аж ахуйн нэгж, ажиллагчид нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргээ хэр мэдэж байгааг тодруулах, тэдний сэтгэл ханамжийн түвшнийг үнэлэх судалгаа хийсэн байна (NIER 2017b; 2017a). Үүн дээр үндэслэн ажил олгогчид болон ажиллагчдын мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нь нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн харилцаа холбооны стратегийг боловсруулсан байна (NSSF Cambodia, 2018).

Бусадтай түншийн харилцаа тогтоох нь

Ажилчдын болон ажил олгогчдын байгууллагууд, түүний дотор албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг төлөөлсөн байгууллагууд мэдээлэл түгээх, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, нийгмийн хамгаалалд хамрагдахыг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна (ILO 2013d; RNSF 2017).

Иргэний нийгмийн байгууллагуудыг татан оролцуулах нь мөн чухал хүчин зүйл байж болно. Филиппинд иргэний нийгмийн байгууллагуудын явуулсан мэдээллийн кампанит ажил нь хуулийг хэрэгжүүлж, гэрийн үйлчлэгчдийг хүлээн зөвшөөрөхөд чухал хүчин зүйл болсон байна [ГҮА] (Шигтгээ 4.7-г үзнэ үү). Камерунд Үндэсний нийгмийн хамгааллын институт мэдээлэл түгээх ажлыг хариуцах “нийгмийн нарийн бичгийн дарга” нарт итгэмжлэл олгосон байна (Шигтгээ 3.7-г үзнэ үү).

Шигтгээ 3.7: Камеруны хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжих зорилготой мэдээллийн кампанит ажил

2014 онд Камеруны Үндэсний нийгмийн даатгалын сан (Caisse nationale de prvoyance sociale (CNPS)) хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон албан бус секторын бусад ажиллагчдад зориулан сайн дурын нийгмийн даатгалын хөтөлбөрийг бий болгожээ. Энэ хөтөлбөрийг зорилтот бүлэгт танилцуулахын тулд Үндэсний нийгмийн даатгалын сангаас сонирхсон хувь хүмүүст хүрч сурталчлан таниулах ажил хийх “нийгмийн нарийн бичгийн дарга” (хувь хүн, хуулийн этгээд буюу төрийн байгууллага) нарт итгэмжлэл олгосон байна. Үндэсний нийгмийн даатгалын сан итгэмжлэгдсэн “нийгмийн нарийн бичгийн дарга” нараа сургалт, мэдээллийн багцаар хангаж, шинээр даатгуулсан хүн бүрээр төлбөр төлж байв. 2015 оноос хойш 137574 хүн сайн дурын даатгалд хамрагдсан байна. 2014 онд 10 хувь байсан нийгмийн даатгалд хамрагдалт бол 2016 онд 16.34 хувьд хүрч нэмэгдсэний 1.54 хувь нь сайн дурын даатгалд даатгуулагчдын өсөлт байв.

Эх сурвалж: ISSA, 2017a

WIEGO болон Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын олон улсын холбоо(IDWF)-оос Африкийн орнуудад зориулан боловсруулсан ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцын тухай мэдээллийн багцад (WIEGO and IDWF 2018) гэрийн үйлчилгээний ажилчдын мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх ажлыг зохион байгуулах практик зөвлөмж тусгагдсан байна (Шигтгээ 3.8-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.8: WIEGO/IDWF-ын боловсруулсан ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцын тухай мэдээллийн багц

Гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон тэдний төлөөллийн байгууллагууд нь олон улсын хууль эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн үндэсний хууль тогтоомжид үзүүлэх нөлөө, холбогдох хяналтын механизмуудын талаар бүрэн дүүрэн ойлголттой байх нь чухал. WIEGO болон IDWF хамтран Африкийн орнуудад зориулан боловсруулсан ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцын тухай мэдээллийн багц (2018) нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдад мэдээллийг энгийн, ойлгомжтой байдлаар хүргэж, хөдөлмөр, нийгмийн хүрээнд эдлэх эрхийнх нь талаар мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх зорилготой. Үүгээр ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцын гол агуулгыг танилцуулж, түүнд нэгдэн орж, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг нь үр дүнтэй хянахын ач холбогдлыг тайлбарласан байна. Уг багцад хөдөлмөрийн гэрээний загвар болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг зохион байгуулж, сургаж, соён гэгээрүүлэх чиглэлд ажиллагчдад зориулсан зөвлөгөө орсон байна.



Хянах хуудас 3.1: Ажиллагчид болон ажил олгогчдын нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргийг нь таниулах

- Ажиллагчид ба ажил олгогчдод нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргийнх нь талаарх мэдээллийг хэрхэн хүргэх вэ?
- Ийм мэдээллийг хэрхэн илүү хүртээмжтэй болгох вэ?
 - Нийгмийн хамгааллын талаарх мэдээлэл тухайн улсад ярьдаг бүх хэл дээр байна уу?
 - Уг мэдээлэл бүх хүнд, тэр дундаа бичиг үсэггүй болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст хүртээмжтэй байна уу?
 - Мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн янз бүрийн хэрэгслээр түгээх боломжтой олон янзын (хялбаршуулсан болон илүү нарийн төвөгтэй гэх мэт) хэлбэрээр боловсруулсан уу?
 - Ийм мэдээлэл нь хүн амын орхигдсон бүлгүүдэд хүртээмжтэй байна уу?
- Ажилчдын болон ажил олгогчдын байгууллагууд мэдээлэл түгээх, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх үйл ажиллагаа явуулдаг уу? Гишүүдийнхээ мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх, мэдээллээр хангах чиглэлд эдгээр байгууллага илүү хүчин чармайлт гаргах боломжтой юу? Өөр ямар байгууллагуудтай түншлэн ажиллаж болох вэ?
- Мэдээллийн өөр ямар сувгууд ашиглаж болох вэ?

3.2.2 Нийгмийн хамгааллын эрхийн талаарх нэрчилсэн мэдээлэл

Олон оронд нийгмийн даатгалын байгууллагууд гишүүддээ төлсөн шимтгэл, үүссэн эрхийнх нь талаар идэвхтэй мэдээлдэг байх чиглэлд гаргаж буй хүчин чармайлтаа нэмэгдүүлж байна. Жишээ нь, Йорданд даатгуулагч бүр төлсөн шимтгэл, шимтгэл төлсөн хугацаа, шимтгэл ногдуулсан цалин хөлсний талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл агуулсан захидлыг жил тутам хүлээн авдаг. Ийнхүү жил бүр мэдээлэх систем нь даатгуулагч тэтгэвэрт гарсны дараа авах тэтгэврийнхээ хэмжээг тооцох боломж олгодог (ISSA 2009d). Мексикийн нийгмийн хамгааллын институт (IMSS) даатгуулсан ажиллагчдад жилд шимтгэл төлсөн долоо хоногийн тоо болон түүний хамгийн сүүлийн таван ажил олгогчийн төлсөн шимтгэлийн талаарх мэдээллийг өгөхөд зориулсан цахим мэдээллийн систем хөгжүүлсэн байна (ISSA 2009a). Туркт даатгуулагчид даатгалын мэдээллээ цахимаар шалгаж байна (Шигтгээ 3.9-ыг үзнэ үү). Угандад даатгуулсан ажиллагчид шимтгэл төлсөн тухай мэдээллийг мессежээр авч байна (Шигтгээ 6.13-ыг үзнэ үү).

Ажиллагчид төлсөн шимтгэл, үүссэн эрхийнхээ талаар илүү сайн мэдлэгтэй болбол тэр хэрээр шимтгэл нь төлөгдөж буй эсэхийг хянах, төлбөл зохих шимтгэлийг үнэн зөв бөгөөд тасралтгүй төлөхийг ажил олгогчоосоо шаардах магадлалтай. Даатгуулагчдын ийм оролцоо нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны эгэх хариуцлагыг дээшлүүлж, улмаар үр ашиг, үр дүнг нэмэгдүүлдэг.

Шигтгээ 3.9: Туркт даатгуулагчдад эрүүл мэндийн даатгалын талаар өгдөг цахим мэдээлэл

Туркт 2012 онд нийгмийн хамгааллын гурван өөр байгууллагын мэдээллийн баазыг нэгтгэн мэдээллийн нэгдсэн систем бий болгосон. Даатгуулагч гишүүд иргэний үнэмлэхийн дугаар, огноог оруулснаар тэтгэврийн болон эрүүл мэндийн даатгалын статус, бүртгэл, шимтгэлийн талаарх мэдээллийг нийгмийн даатгалын газар луу явахгүйгээр шуурхай авч чадаж байна. Даатгуулагчийн эрх өөрчлөгдөх бүрд (шимтгэл төлөлт, даатгалын статусын өөрчлөлт, тэтгэвэр, тэтгэмж олголт зэрэг) системд уг мэдээлэл автоматаар шинэчлэгддэг.

Энэхүү мэдээллийн нэгдсэн сангийн ачаар нийгмийн хамгааллын бие даасан гурван байгууллагын мэдээллийн бааз нэг санд нэгдэж, даатгуулагч гишүүд үүссэн эрхийнхээ талаарх мэдээллийг хялбархан авах болсон байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2013.

Хянах хуудас 3.2: Нийгмийн хамгааллын эрхүүдийн талаарх нэрчилсэн мэдээлэл

- Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь гишүүддээ төлсөн шимтгэл, үүссэн эрхийнх нь талаарх мэдээллийг хэр зэрэг мэдээлдэг вэ?
- Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь ажиллагчдыг хангалттай хэмжээний мэдээллээр хангах замаар оролцоог нь дэмждэг үү?

3.2.3 Залуучуудад нийгмийн хамгааллын боловсрол олгож, нийгмийн хамгааллын соёл төлөвшүүлэх нь

Нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргийг нь таниулах зорилгоор зарим улс ерөнхий боловсролын болон мэргэжлийн боловсрол, сургалтын хөтөлбөрийн агуулгад нийгмийн хамгааллын талаар ойлголт өгөх хөтөлбөрүүдийг оруулсан байна. Аргентин, Белиз, Гана, Перуд ийм жишээ бий. Уругвайд хамгийн цогц нийгмийн хамгааллын сургалтын хөтөлбөр хэрэгжиж, тэр нь янз бүрийн насанд тохирсон сургалтын нэгжийг шат шатны сургуулийн сургалтын хөтөлбөрт оруулж, 5 наснаас эхлээд их сургууль болон мэргэжлийн сургалт дүүргэх хүртэл үргэлжилж байна (Шигтгээ 3.10-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.10: Уругвайн нийгмийн хамгааллын сургалт

Уругвайн нийгмийн хамгааллын байгууллага (Banco de Prevision Social (BPS)) нь иргэдэд нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, тэдний эрх, үүргийн талаар мэдээлэх, түүнчлэн хүмүүсийн амьдралд нийгмийн хамгаалал ямар ач холбогдолтойг таниулах зорилго бүхий арга хэмжээнүүдийг боловсруулж хэрэгжүүлдэг.

Улсын сургуулиуд, их сургууль, түүнчлэн мэргэжлийн боловсролын байгууллагын сургалтын хөтөлбөрт тусгалаа олсон нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт хүүхэд бага наснаасаа (5 нас) эхлээд сургууль төгсөх хүртлээ хамрагддаг. Иргэний боловсролын хичээлийн хүрээнд хүүхдүүд жил бүр нас насныхаа онцлогт тохирсон нийгмийн хамгааллын мэдлэг авахаар хөтөлбөрийг боловсруулжээ.

Эх сурвалж: BPS Uruguay, 2018; Мөн ОУХБ-ын "Uruguay: Building a culture of social protection" видеог үзнэ үү

Хүмүүс эрх, үүргээ мэдэж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдахын чухлыг ойлгож үнэлдэг "нийгмийн хамгааллын соёл"-ыг төлөвшүүлэхэд ийм сургалт, боловсролын үйл ажиллагаа гол үүрэг гүйцэтгэж болох юм (ISSA 2007). Энэ нь хүүхэд, залуучуудад онцгой чухал иргэний боловсролын нэг хэсэг бөгөөд мэргэжлийн боловсролын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм (ILO 2017с).

Цогц сургалтын хөтөлбөр байхгүй газарт ч цаг үеийн шинжтэй санаачилгуудаар дамжуулан хүүхдэд бага наснаас нь мэдлэг олгох боломжтой. Жишээ нь, Мадагаскарт баяр ёслолын үед болдог өсвөр насны хүүхдүүдийн клубийн цугларалт, бусад арга хэмжээг ийм зорилгоор ашигладаг (ISSA 2015). Зарим улсад нийгмийн хамгааллын талаар мэдлэг, ойлголт өгөх ажлыг иргэдийн санхүүгийн боловсрол, тэтгэврийн талаарх мэдлэгийг нь дээшлүүлэх санаачилгуудтай уялдуулсан байдаг.

Өргөн утгаараа нийгмийн хамгааллын боловсрол нь иргэдэд хүний амьдралын мөчлөг бүрд тулгардаг олон янзын эрсдэлийг мэдэх, нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргээ ойлгох, нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд, тэдгээрээс авах тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ болон тэдгээрийг хэрхэн үр дүнтэй ашиглах талаар мэдээлэл өгөхийн зэрэгцээ ухамсартай сонголт хийж, нийгмийн хамгааллаа сайжруулах боломж олгох зорилготой юм.

Хянах хуудас 3.3: Залуучуудад нийгмийн хамгааллын боловсрол олгож, нийгмийн хамгааллын соёл төлөвшүүлэх нь

- Бага, дунд болон дээд шатны боловсролын хөтөлбөрт нийгмийн хамгааллын эрх, үүргийн талаар хичээл орсон уу?
- Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын бүх хөтөлбөрт нийгмийн хамгааллын эрх, үүрэг орсон уу?

3.2.4 Аж ахуй эрхлэлт болон бизнесийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдээр нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг дэмжих нь

Нийгмийн хамгааллын эрх, үүргийн талаарх мэдээллийг янз бүрийн хүрээний хүмүүсийг хамруулах боломжтой эх сурвалжуудаар дамжуулан хүргэх нь зүйтэй. Үүний тулд сургалтын бусад төрлийн хөтөлбөрийн агуулгад нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд, тэдгээрээс авах тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний талаарх мэдээллийг тусгаж болно.

Үүний нэг боломжит хувилбар нь ур чадварын болон аж ахуй эрхлэлтийн гэх зэрэг холбогдох сургалтын хөтөлбөрүүдэд нийгмийн хамгааллын асуудлаарх модулиуд оруулах явдал юм. Учир нь эдгээр хөтөлбөрт хамрагдаж буй хүмүүст нийгмийн хамгааллын тухай мэдээлэл нэн чухал байдаг (Шигтгээ 3.11-ийг үзнэ үү).

**Шигтгээ 3.11: Бизнестэй танилц, нийгмийн хамгааллын тухай ч мэд:
Аж ахуй эрхлэлт, бизнесийн сургалтын хөтөлбөрүүд болон бусад холбогдох
материалд нийгмийн хамгааллын асуудлыг тусгасан нь [БЖҮА]**

ОУХБ-аас бизнесээ эхлэх, эсхүл өргөжүүлэн хөгжүүлэхийг зорьж буй аж ахуй эрхлэгчдэд зориулан олон янзын сургалтын багц боловсруулж гаргасан байна. Тухайлбал:

- *“Бизнесээ эхэл, бизнесээ хөгжүүл хөтөлбөр (SIYB)”* бол хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, чанарыг нь сайжруулах стратеги болгон жижиг бизнес эхлүүлж хөгжүүлэхийг дэмжсэн менежментийн сургалтын хөтөлбөр юм.
- *“Эмэгтэйчүүдийн аж ахуй эрхлэлтийг хөгжүүлэх хөтөлбөр (WED)”* нь 2000 оны дунд үеэс эхлэн хөгжиж байгаа орнуудын аж ахуй эрхлэгч эмэгтэйчүүдийг чадавхжуулж, бизнесээ эхлүүлж, өргөжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлж.
- *“Бизнестэй танилц (KAB)”* сургалтын багц нь дэлхий даяар их дээд, дунд болон мэргэжлийн боловсролын сургуулиудад өргөн хэрэглэгдэж байна.
- *“Өрсөлдөх чадвартай, хариуцлагатай үйлдвэрүүдийн тогтвортой байдлыг хангах хөтөлбөр (SCORE)”* нь жижиг, дунд үйлдвэрүүдийн бүтээмж, хөдөлмөрийн нөхцөлийг сайжруулахад чиглэсэн практик сургалтууд явуулж, үйлдвэрлэл дээр зөвлөх үйлчилгээг дэмждэг.

Түүнээс гадна *Тогтвортой үйлдвэрлэл хөгжих таатай орчин бүрдүүлэх (ESEE)* аргачлал нь засгийн газар, ажил олгогчид болон ажилчдад бизнесийн хөгжилд саад болж буй гол бэрхшээлүүдийг хамтран тодорхойлох боломж олгож, бодлогын нэгдсэн зөвлөмж гаргах чиглэлд яриа хэлэлцээ өрнүүлэхийг дэмжихийн зэрэгцээ аж ахуй эрхлэх нөөц чадавхыг илрүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн өсөлтийг хангах, чанартай ажлын байр бий болгох болон ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн шинэчлэлийг дэмждэг.

Эдгээр материалд аж ахуй эрхлэлт болон бизнесийн хөгжилд нийгмийн хамгаалал чухал болохыг онцлон тэмдэглэсэн байна. Аж ахуй эрхлэгчид, бичил болон жижиг үйлдвэрийн эзэд өөрсдөө юм уу ажилчид нь өртсөн эсэхээс үл хамааран өвчлөл, үйлдвэрлэлийн осол зэрэг эрсдэл нь хувь хүний асуудал төдий биш, харин ихэнхдээ бизнесийнх нь нь орших эсэхэд нөлөөлдөг байна. Тийм учраас аж ахуй эрхлэгчид нийгмийн хамгааллын ач холбогдол, эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, нийгмийн хамгаалалд хэрхэн хамрагдах талаар мэддэг байх нь маш чухал юм. Түүнчлэн ESEE аргачлал мэтийн гарын авлагууд нь БЖҮ-үүдийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахыг дэмжих бодлогын орчныг сайжруулахад тус дөхөм болно.

Эх сурвалж: ОУХБ-ын вэбсайт

Түүнчлэн тодорхой салбарын ажиллагчид болон эдийн засгийн нэгжүүдийн хэрэгцээ, нөхцөл байдалд тохирсон мэдээллийн кампанит ажил явуулах нь тодорхой бүлгүүдэд хүрч ажиллахад маш үр дүнтэй байдаг. Ердийн ерөнхий кампанит ажлын хүрээнд БЖҮ-үүд, бие даан ажиллагчид болон хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын нөхцөл байдал, ашиг сонирхол төдийлөн тусгагдаж чадахгүй учраас тэдний онцлогт тохируулан зохион байгуулбал ихээхэн үр дүнтэй болно. Жишээ нь, Замбид барилгын салбар дахь БЖҮ-үүдэд чиглэсэн мэдээллийн кампанит ажлыг тусгайлан явуулсан байна (Шигтгээ 3.12-ыг үзнэ үү).

3.3 Ил тод байдал, эгэх хариуцлага болон сайн засаглалыг бэхжүүлэх нь

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны засаглал, ялангуяа эгэх хариуцлага, ил тод байдлын түвшин ямар байгаа нь тухайн тогтолцоо гадна талаасаа хэрхэн харагдахад төдийгүй, гишүүд үйл ажиллагаанд нь хэрхэн оролцоход хүчтэй нөлөөлдөг. Ажил олгогчид болон ажиллагчид нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн талаар хангалттай мэдээлэлгүй, тэдгээрийг найдвартай бөгөөд үр ашигтай гэж үзэхгүй байгаа тохиолдолд шимтгэл төлөх магадлал бага байна (ILO 2011). Тиймээс ил тод байдал, эгэх хариуцлагыг дээшлүүлж, сайн засаглалыг бэхжүүлэх нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд итгэх итгэлийг бий болгож, хүмүүсийн хүлээлтэд хүрэхэд тун чухал юм.

Хүний эрхийн зарчим, эрх зүйт ёсыг баримтлан ОУХБ-аас баталсан нийгмийн хамгааллын олон улсын хэм хэмжээгээр сайн засаглал болон нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхтэй холбоотой хэд хэдэн зарчмыг тогтоосон байна (Шигтгээ 3.13-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.13: ОУХБ-аас гаргасан нийгмийн хамгааллын болон бусад олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээнд тусгагдсан сайн засаглалын зарчмууд

ОУХБ-аас гаргасан нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээ болон 204 дүгээр зөвлөмжид нийгмийн хамгааллын тогтолцооны сайн засаглалыг хангахад хувь нэмэр оруулах дараах багц зарчмыг тусгажээ. Үүнд:

- Төрийн ерөнхий бөгөөд үндсэн үүрэг хариуцлага. (Зөвлөмж No. 102 дугаар конвенцын 71(3) дахь хэсэг, 202 дугаар зөвлөмжийн 3 дахь хэсэг)
- Үндэсний хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан эрхүүд. Үйлчлэх хүрээ, хамрагдалт, тэтгэвэр, тэтгэмжийн түвшин, түүний дотор нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг үндэсний хууль тогтоомж буюу эрх зүйн актаар тогтооно (102 дугаар конвенцын 1 болон 5 дугаар зүйл, 202 дугаар зөвлөмжийн 3b, 6, 7 дахь хэсгүүд).
- Давж заалдах эрх. Хамрагдсан хүмүүс нь тэтгэвэр, тэтгэмж олгохоос татгалзсан шийдвэрийг давж заалдах, эсхүл тэдгээрийн тоо, чанарын асуудлаар гомдол гаргах эрхтэй (102 дугаар конвенцын 70 дугаар зүйл). Гомдол гаргах болон давж заалдах ажиллагаа нь аливаа алагчлалгүй, ил тод, хялбар, шуурхай, хүртээмжтэй, өртөг багатай байхын зэрэгцээ гомдол гаргагчаас үнэ төлбөр авахгүй (202 дугаар зөвлөмжийн 3o болон 7 дахь хэсэг).
- Оролцоо. Хамгаалагдсан хүмүүсийн болон ажил олгогчдын төлөөлөгчид байгууллагын удирдлагад оролцох (102 дугаар конвенцын 72 дугаар зүйл), нийгмийн хамгааллын суурь түвшний болон нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратегийн асуудлаар гурван талыг оролцуулах, зөвлөлдөх, нийгмийн зөвшлийг хангах (202 дугаар зөвлөмжийн 8d, 13 (1) болон 19 дэх хэсэг); нийт ажиллагчдын хамтын хэлэлцээ хийх эрх болон эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг бүрэн хангах (202 дугаар зөвлөмжийн 3q хэсэг).
- Эгэх хариуцлага, ил тод байдал. Ил тод байдал, эгэх хариуцлага, санхүүгийн зохистой удирдлага (202 дугаар зөвлөмжийн 3j, 102 дугаар конвенцын 71(3) дахь хэсэг).
- Санхүүжилт. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэгчид болон үр ашгийг нь хүртэгчдийн үүрэг хариуцлага, ашиг сонирхлын зохистой тэнцвэрийг хангахыг эрмэлзэхийн зэрэгцээ санхүүжилтэд эв санааны нэгдлийг хангах (202 дугаар зөвлөмжийн 3h); Нийгмийн даатгалын шимтгэлээр буюу татвараар, эсхүл бага орлоготой (102 дугаар конвенцын 71 дүгээр зүйл) болон шимтгэл төлөх чадавх багатай хүмүүст (204 дүгээр зөвлөмжийн 20 дахь хэсэг) хүндрэл үүсгэхгүйн тулд эдгээрийг хослуулах замаар хамтын санхүүжилт хийх.
- Жендерийн эрх тэгш байдлыг дэмжиж, ялгаварлан гадуурхалтыг үл хүлцэн болон тусгай хэрэгцээнд нийцсэн байх (202 дугаар зөвлөмжийн 3d, 204 дүгээр зөвлөмжийн 7h).
- Эрх ба нэр төр. Нийгмийн хамгааллын баталгаа хангах хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж буй хүмүүсийн эрх болон нэр төрийг хүндэтгэх (202 дугаар зөвлөмжийн 3f); албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих (204 дүгээр зөвлөмжийн 7e); хамгийн эмзэг хэсгийг онцгойлон анхаарах (202 дугаар зөвлөмжийн 2, 3e, 16 дахь хэсгүүд; 204 дүгээр зөвлөмжийн 7i, 19 дэх хэсэг).

Эдгээр зарчим нь хүний эрхийн олон улсын гэрээнүүд болон холбогдох бусад олон улсын хэм хэмжээнд тусгагдсан зарчмуудад нэмэлт болохын зэрэгцээ тэдгээрийг улам тодорхой болгож байгаа юм (ILO 2017a; 2017f).

Сайн засаглалын салшгүй нэг элемент нь санхүүгийн засаглал юм. Ил тод байдал, эгэх хариуцлага нь авлига болон алдагдлаас хамгаалах үр дүнтэй хэрэгслүүд бөгөөд авлигыг таслан зогсоосноор санхүүгийн үр ашиг авчирна. Олон улсын валютын сангаас хийсэн саяхны судалгаа авлигыг хазаарлах нь төсөвт ихээхэн ашигтайг харуулсан юм. Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд татварын эзлэх хувиар хэмжихэд эдийн засгийн хөгжлийн ижил түвшинд байгаа хамгийн бага авлигатай засгийн газруудын цуглуулсан татварын хэмжээ нь хамгийн их авлигад автсан засгийн газруудын цуглуулсан татвараас 4 хувиар илүү байна.

3.3.1 Үйлчилгээний чанарыг сайжруулах нь

Хүмүүсийн хэрэгцээнд нийцсэн чанартай үйлчилгээ үзүүлж, тэтгэвэр, тэтгэмж олгох нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд итгэх итгэл төрүүлж, ажил олгогчид ба ажиллагчдыг хүлээсэн үүргээ биелүүлэх итгэл үнэмшилтэй болгох хамгийн сайн арга зам юм. Үр дүнтэй, үр ашигтай ажиллаж, чанартай үйлчилгээ үзүүлдэг нийгмийн хамгааллын тогтолцоо хүн амын итгэлийг хүлээдэг (ILO 2017f; ISSA 2016a). Үүнд байгууллагад болон түүнд хамаарах үйл явцад итгэх итгэл нэн чухал. Хэрэв хүмүүс тогтсон журмын талаар хангалттай мэдэхгүй, тэдгээр хөтөлбөрүүд ямар ашигтайг болон шаардлага гарвал эрхийг нь хамгаалах механизмууд байгааг мэддэггүй бол хамрагдах сэдэл төрөх нь юу л бол. Тиймээс ийм орхигдсон бүлгүүдийг хамруулах зорилготой сайн дурын даатгалын хөтөлбөрүүдийн хувьд итгэл онцгой чухал юм.

Ажиллагчид үр дүнтэй хамгаалалд орсноо болон эрх үүссэн нөхцөлд тэтгэвэр, тэтгэмж авна гэдгээ мэдэж байх хэрэгтэй. Үүний нэгэн адилаар ажил олгогчид ч бас ажиллах хүч нь сайн хамгаалагдаж, захиргааны үйл явц нь үр ашигтай, ажиллах хүчнийхээ бүтээмжийг хадгалж, дээшлүүлэхэд нийгмийн хамгаалал тус дэм болдог гэдгийг мэдэж байвал хүлээсэн үүргээ биелүүлж, ажиллагчдаа нийгмийн даатгалд хамруулан шимтгэлийг нь төлөх болно.

Ийм итгэлийг хэрхэн бий болгодог вэ? Үүнд сайн засаглал болон үр ашигтай удирдлага нь шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Нөхцөл байдлаа нэг мөр ойлгож, засаглал, үйлчилгээний чанараа сайжруулах чиглэлд засгийн газар, ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудын хооронд хийх нийгмийн яриа хэлэлцээ нэг чухал элемент нь юм. Үүнд албан бус эдийн засагт ажиллагчдын байгууллагуудыг ч бас оролцуулах ёстой (ILO 2017e). Нийгмийн хамгааллын байгууллагууд нь засгийн газар болон иргэдийг холбогч чухал цэг нь юм. Тэдгээр нь нээлттэй, хүртээмжтэй, хариуцлагатай, ил тод байх тусам тэр хэрээр хүмүүс хандаж, эергээр хүлээн авах магадлалтай. Харин эдгээр байгууллага нь технократ шинжтэй, үйлчлүүлэгчдийнхээ хэрэгцээнээс хол хөндий, тэдний талаар ойлголт муутай санагдвал иргэдийг татаж, хамралтыг бодитой нэмэгдүүлж чадахгүй (RSNF 2017, 61–62). Эгэх хариуцлага, ил тод байдлыг хангах нь өөрөө чухал байгаад зогсохгүй эдгээрийн үр дүнд хүмүүсийн итгэлийг хүлээсэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлж, ингэснээр тэд зөвхөн эрхээ эдлэхээс гадна үүргээ биелүүлэхэд нөлөөлдөг. Энэ нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоо найдвартай, шударга бөгөөд эдийн засгийн хувьд тогтвортой ажиллахад төдийгүй ТХЗ-16-д заасны дагуу институтийг бэхжүүлэх илүү өргөн хүрээний зорилтод хүрэхэд чухал болно.

Нигерийн Лагос мужид орон нутгийн засаг захиргаанаас төрийн үйлчилгээг харьцангуй энгийн боловч илт анзаарагдах байдлаар сайжруулж эхэлснээр төрийн удирдлага үр ашигтайд итгэхэд тусалж, хүмүүс татвар төлөх үүргээ биелүүлэх эрмэлзлэлийг нэмэгдүүлсэн сайн туршлага байна (Шигтгээ 3.14-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.14: Нигерийн Лагос мужид төрийн үйлчилгээг сайжруулж, итгэл бий болгосон нь

Нигерийн Лагос мужид 2007-2015 онд мужийн захирагчийн санаачлан хэрэгжүүлсэн хэд хэдэн бодлогын шинэчлэлийн үр дүнд төрийн үйлчилгээний чанар сайжирч, захиргааны үйл явцын үр ашиг, ил тод байдал дээшилсний зэрэгцээ зам болон боловсролд хөрөнгө оруулснаар чанар нь ихээхэн сайжирчээ. Эдгээр шинэчлэл нь төрийн байгууллагад итгэх итгэлийг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлсэн байна. 2007 оноос хойш хувийн хэвшил, үйлдвэрчний эвлэл, иргэний нийгмийн байгууллагууд, албан бус секторын холбоодын оролцоотойгоор татвар төлөгчдийн бага хурлыг тогтмол зохион байгуулж, татвартай холбоотой асуудлаар гарсан ахиц дэвшил болон засгийн газраас ямар хүлээлттэй байгаагаа ийг хэлэлцэж байсан нь нийгмийн зүгээс дэмжлэг авахад тус болсон байна.

Үүний үр дүнд хүмүүс татвараа (тухайлбал, нийтийн хоолны хэрэглээний шинэ татварыг) илүү уриалагхан төлдөг болж, татварын хууль тогтоомжийн хэрэгжилт эрс сайжирсан байна. 2000 онд 40 тэрбум найра хүрэхгүй байсан Лагос мужийн татварын орлого 2011 онд (2012 оны үнээр) 180 тэрбум гаруй найра болж өссөн байна (Gaspar, Jaramillo, and Wingender 2016, 264).

Цэцэрлэгт хүрээлэн, замын хажуугийн нийтийн эзэмшлийн газруудыг цэвэрлэж, сайжруулах зэрэг харьцангуй энгийн мөртөө илт анзаарагдахуйц зүйлүүдээс эхэлсэн шинэчлэл нь орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааг иргэд, тэр дундаа орхигдсон бүлгүүдийн дунд хүлээн зөвшөөрүүлж, албан бус байдлыг багасгахад тус болсон байна. Хүндээ хүрсэн бодитой үйлчилгээнд нэн тэргүүнд анхаарч, эрх, үүргийг нь ойлгуулснаар эерэг өөрчлөлт гарч болохыг энэхүү туршлага харуулж байна.

Эх сурвалж: Gaspar, Jaramillo, and Wingender 2016; IIG 2011; 2013.

3.3.2 Нийгмийн хамгааллын тогтолцоон дахь ил тод байдал, эгэх хариуцлагыг дээшлүүлэх нь

Ил тод байдал, эгэх хариуцлага нь сайн засаглалын үндэс юм. Эдгээр нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд ч шийдвэрлэх ач холбогдолтой бөгөөд авлига, алдагдлаас хамгаална.

Нийгмийн хамгааллын байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх найдвартай, үнэн зөв бөгөөд бодитой мэдээллийг холбогдох талууд цаг тухайд нь авах боломжтой байх ёстой. Нийгмийн хамгааллын байгууллагуудад шийдвэр гаргах эрх мэдэл бүхий хэн бүхэн гаргасан шийдвэрийнхээ төлөө хууль зүйн хариуцлага хүлээж, хийсэн үйлдлээ хариуцдаг байх ёстой. Ил тод байдал, эгэх хариуцлагын зохистой тогтолцоо бүрдээгүй газарт нийгмийн хамгаалалд зарцуулахаар хуваарилагдсан хөрөнгийг зүй бусаар ашиглах буюу шамшигдуулах магадлал нэмэгддэг. Хүмүүс тухайн тогтолцоог хүрэх ёстой хүндээ хүрч үйлчилж чаддаг, хариуцлага алдсан хувь хүн, байгууллагад хариуцлага хүлээлгэх механизм байгааг мэддэг бол нийгмийн хамгаалалд илүү их хөрөнгө оруулахыг илүү их дэмжих магадлалтай.

Шигтгээ 3.15: Мароккод тэтгэврийн сангийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд засаглалыг бэхжүүлсэн нь

Гурван талт захирлуудын зөвлөлийн удирдлага дор ажилладаг Мароккогийн тэтгэврийн сан (*Caisse marocaine des retraites* (CMR)) гаргасан шийдвэрийнхээ хэрэгжилт, холбогдох талуудыг мэдээллээр хангах ажлыг сайжруулах зорилгоор 2011 онд Хөрөнгө хуваарилах хороо болон Аудитын хороо байгуулж, засаглалын тогтолцоогоо бэхжүүлсэн. Шийдвэр гаргах явцын ил тод байдлыг хангах болон хянах үүрэгтэй бие даасан шинжээчдийг томилж ажиллуулах замаар энэ зорилгодоо хүрсэн байна. Засаглалын тогтолцоогоо ийнхүү бэхжүүлсний үр дүнд тус сангийн хариуцдаг тэтгэврийн хөтөлбөрүүдийн удирдлагын чанар сайжирсан байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2017b.

Удирдах зөвлөлд нь ажил олгогчдын болон ажилчдын төлөөлөл идэвхтэй оролцдог газарт тэдгээр төлөөлөгчид нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн сайн засаглалыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна (Шигтгээ 3.16-г үзнэ үү).

Шигтгээ 3.16: Нийгмийн хамгааллын байгууллагуудын удирдах зөвлөлд ажил олгогчид болон ажилчдын төлөөлөгчдийн оролцоо

Нийгмийн даатгалын ихэнх байгууллагын удирдах зөвлөлд нийгмийн түншүүд (засгийн газар, ажилчид болон ажил олгогчид) гишүүнээр оролцож байна. Ийм зөвлөл нь тухайн байгууллагынхаа эрхэлж буй нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн сайн засаглалыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

Зөвлөлийн чиг үүрэгт санхүүгийн удирдлага багтдаг бөгөөд нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн хөрөнгө нөөцийг үр ашигтай бөгөөд үр дүнтэй ашиглаж, үрэлгэн зардал гарах буюу зохих тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний чанарыг алдагдуулахаас сэргийлэх ёстой. Үр ашиггүй, үр дүнгүй байдал нь хөтөлбөрт итгэх итгэлийг алдагдуулж, шимтгэл төлөхөөс зайлсхийхэд хүргэж, эцэст нь санхүүгийн асуудалд оруулдаг. Энэ нь тухайн хөтөлбөрийг төдийгүй үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бүхэлд нь уналтад оруулж болзошгүй. Итгэл бол нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хамгийн чухал капитал юм. Нөөцийн үр ашиггүй зарцуулалт нь хүн амд хүргэж болох байсан нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний алдагдсан боломжийн өртөг байдаг.

Нийгмийн хамгааллын байгууллагын удирдах зөвлөл дэх ажил олгогчдын болон ажилчдын төлөөллийн оролцоог ОУХБ-ын 102 дугаар конвенцод “Нийгмийн хамгааллыг эрхлэх үйл ажиллагааг төрийн байгууллагын удирдлага, зохицуулалтад үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага, эсхүл хууль тогтоох байгууллагад ажлаа тайлагнадаг засгийн газрын байгууллагад хариуцуулаагүй бол хамрагдаж буй хүмүүсийн төлөөлөл удирдлагад оролцох буюу тогтоосон журмын дагуу зөвлөлдөх эрхтэйгээр ажиллана. Үндэсний хууль тогтоомжоор ажил олгогчдын болон төрийн байгууллагын төлөөлөгчдийг оролцуулах асуудлыг шийдвэрлэж болно” гэж заасан байна (72 (1) дэх хэсэг). Гэхдээ нийгмийн хамгааллын байгууллагыг зохистой удирдлагаар хангах, нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээг хүргэх үндсэн үүрэг, хариуцлага төрд байна.

Ажилчдын болон ажил олгогчдын аль алиных нь төлөөллийн үр дүнтэй оролцоог хангах нь нийгмийн хамгааллын байгууллагын хамтын удирдлагад нэн чухал юм. Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг зохион байгуулж, тэдний ашиг сонирхлыг үр дүнтэй төлөөлөх байгууллагад нэгтгэх нь өөрөө онцгой нэгэн бэрхшээл юм.

Эх сурвалж: ILO 2005; ITCILO 2010..

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг бүрэн утгаар нь ил тод байлгана гэвэл энэ нь зөвхөн санхүүгийн удирдлага, захиргааны үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдах ёсгүй. Зорилтот бүлгүүдийг тодорхойлох механизм, хамрагдах шалгуур үзүүлэлтүүд, тэтгэвэр, тэтгэмжийн түвшин, гомдол гаргах, түүнийг хянаж барагдуулах механизм зэрэг хөтөлбөрийн янз бүрийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд ч ил тод байх ёстой. Ингэсэн цагт хүмүүс төрийн байгууллагууд үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаа талаар мэдээлэл авах боломж бүрдэнэ. Ил тод байдлыг сайжруулахын тулд хөндлөнгийн болон дотоодын хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хөтөлбөрүүдийг ч бас олон нийтэд нээлттэй болгож болох юм (Serúlveda and Nyst 2012). Жишээ нь Энэтхэгт Мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг хэрэгжүүлсний үр дүнд ил тод байдал, эгэх хариуцлагын түвшин дээшилсэн байна.

3.3.3 Захиргааны үйл ажиллагааг үр дүнтэй бөгөөд эдийн засгийн хувьд үр ашигтай болгох (Мөнгөний үнэ цэнэ)

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо сайн ажиллах урьдач нөхцөл нь захиргааны үйл ажиллагаа нь үр дүнтэй бөгөөд эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байх явдал юм. Захиргааны журмууд нь нарийн төвөгтэй, хүртээмжгүй, үр ашиггүй бөгөөд үр дүнгүй байх тохиолдолд хүмүүс нийгмийн даатгалд шимтгэл төлөх болон тэтгэвэр, тэтгэмж авахад ихээхэн хүндрэл учруулж болзошгүй. Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон энд үйл ажиллагаа явуулж буй эдийн засгийн нэгжүүд албан эдийн засгийнхнаас ч илүү захиргааны саад бэрхшээлтэй тулгардаг. Учир нь тэд угаасаа захиргааны чадавх хязгаарлагдмал байдгаас ажлын цагаасаа гадна захиргааны дүрэм, журмын шаардлагыг гүйцээх гэж цаг заваа гарздах боломжгүй байдаг.

Нийгмийн хамгааллын нэг хөтөлбөр л үр ашиггүй санагдвал хүмүүсийн нийгмийн хамгааллын нийт тогтолцоонд итгэх итгэл, дэмжлэгийг сулруулахын зэрэгцээ нийгмийн хамгааллын тогтолцоог нээлттэй, идэвхтэй үйл явц биш, харин хүнд сурталтай дүрэм, журамдаа хэрэгдсэн газар гэж үзэхэд хүргэж болзошгүй. Тийм учраас нийгмийн хамгааллын удирдлагыг сайжруулж, захиргааны үйл ажиллагааг илүү хүртээмжтэй, үр ашигтай болгох чиглэлд хүчин чармайлт гаргах нь туйлын чухал юм.

Энэ нөхцөлд “мөнгөний үнэ цэнэ” гэдэг нь зүгээр л зардлыг бууруулах бус, харин нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн зорилгыг хангах чиглэлд ахиц гаргахын тулд зарцуулсан мөнгөний үр нөлөөг аль болохоор их байлгах ёстой гэсэн үг. Энэхүү хандлага нь зардал бууруулахад л анхаарлаа хандуулахын оронд төсөл боловсруулах, зардлыг тооцох, хэрэгжүүлэх болон үнэлгээ хийх гээд хөтөлбөрийн бүх шатанд өртөг –зардлын иж бүрэн шинжилгээ хийхэд чиглэдэг. Энэ нь нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд зарцуулагдаж байгаа бүхэн үр дүн (үр шим хүртэгчдэд өгч буй зүйлс) болон үр нөлөөний түвшинд (төслийн анхны зорилгын хэрэгжилт) үр өгөөжтэй байхад анхаарна гэсэн санаа юм. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн “мөнгөний үнэ цэнэ”-ийг тооцож, үнэлэх боломжтой тогтолцоонд хөтөлбөрүүддээ илүү өргөн дэмжлэг авах, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, иргэдийн итгэлийг хүлээхэд илүү хялбар байна (White, Hodges and Greenslade 2013).

Хянах хуудас 3.5: Захиргааны үйл явц, журмыг үр дүнтэй, эдийн засгийн хувьд үр ашигтай аар хангах нь

- Захиргааны үйл ажиллагаа (журмууд) нь ажилчдыг хөтөлбөрт хамрагдаж, шимтгэл төлөхөд түлхэц өгөхүйц хэмжээнд хүртээмжтэй, үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай байж чадаж байна уу?
- Зарцуулсан мөнгөтэй нь харьцуулбал нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн үр нөлөө дээд хэмжээндээ хүрч чадаж уу?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид хамрагдахад хялбар дөт болгох үүднээс захиргааны үйл ажиллагаанд ямар зохицуулалт хийх шаардлагатай вэ?

Эгэх хариуцлага, ил тод байдал болон сайн засаглалыг бэхжүүлэх талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2005. [Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe](#).
- Social Protection and Human Rights website, www.socialprotection-humanrights.org.
- International Training Centre of the International Labour Organization (ITC-ILCO). 2010. [Governance of social security systems: A guide for board members in Africa](#).
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Good Governance](#).
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Service Quality](#).
- Sepúlveda, M.; Nyst, C. 2012. [The Human Rights Approach to Social Protection](#).

3.3.4 Гомдол гаргах болон давж заалдах журам

Нийгмийн хамгааллын эрхийг үндэсний хууль тогтоомжоор баталгаажуулж, эрх зүйт ёсны зарчимд суурилсан нийгмийн хамгааллын тогтолцооны нэг салшгүй хэсэг нь гомдол гаргах болон давж заалдах боломж юм. 102 дугаар конвенц болон 202 дугаар зөвлөмжид заасны дагуу захиргааны байгууллагаас нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмжтэй холбогдуулан гаргасан шийдвэрийн талаар гомдол гаргах, давж заалдах үнэ төлбөргүй, хүртээмжтэй бөгөөд үр дүнтэй хэрэгжих журмыг үндэсний хууль тогтоомжоор тогтооно (Шигтгээ 3.13-ыг үзнэ үү). Ийм механизм нь хүний нийгмийн хамгаалалд, тэр дундаа үндэснийхээ хэмжээнд тогтоосон нийгмийн хамгааллын суурь баталгаанд хамрагдах эрхийг бодитой хэрэгжүүлэх чухал элемент юм (ILO 2017a; Behrendt et al. 2017).

Шигтгээ 3.17: ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд тусгагдсан гомдол гаргах болон давж заалдах журам, түүний хүртээмжтэй холбоотой заалтууд

ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд гомдол гаргах болон давж заалдах журмын талаар тодорхой заалтууд тусгагдсан байна.

202 дугаар зөвлөмжийн заалтууд:

3. Төрийн нийгмийн хамгаалалд хүлээх ерөнхий бөгөөд үндсэн үүрэг хариуцлагыг хүлээн зөвшөөрч, энэхүү зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхийн тулд Гишүүн орнууд дараах зарчмуудыг мөрдөнө:
 - үндэсний хууль тогтоомжоор тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрхийг тогтоох;
 - гомдол гаргах болон давж заалдах журмын үр дүнтэй, хүртээмжтэй байдлыг хангах;
7. Нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг хуулиар тогтооно. Эдгээр суурь баталгааг хангахын тулд олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний төрөл, хэмжээ, эрх үүсэх нөхцөл зэргийг үндэсний хууль тогтоомжоор зохицуулна. Түүнчлэн аливаа алагчлалгүй, ил тод, хялбар, шуурхай, хүртээмжтэй, өртөг багатай журмаар гомдол гаргах буюу давж заалдах зохицуулалтыг тусгах ёстой. Гомдол гаргагч нь уг механизмыг үнэ төлбөргүй ашиглана. Үндэсний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах тогтолцоог бүрдүүлсэн байх ёстой.

102 дугаар конвенцын заалтууд:

70 (1) Тэтгэвэр, тэтгэмж авах хүсэлт гаргагч нь түүнд тэтгэвэр, тэтгэмж олгохоос татгалзсан тохиолдолд болон тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн чанарын болон тоо хэмжээний талаар ямар нэг гомдолтой байгаа бол уг асуудлаар давж заалдах эрхтэй. (2) Хэрэв энэхүү конвенцыг хэрэгжүүлэх явцад хууль тогтоогч байгууллагын харьяанд ажилладаг засгийн газрын аль нэг байгууллагад эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний удирдлагыг шилжүүлсэн бол энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан давж заалдах эрхийг эмнэлгийн тусламж үзүүлэхээс татгалзсан талаар болон зохих эрх бүхий байгууллагын зүгээс шалгасны эцэст тогтоосон эмнэлгийн тусламжийн чанарын талаар гомдол гаргах эрхээр сольж болно. (3) Нийгмийн хамгаалалтай холбогдсон асуудал хэлэлцэж шийдвэрлэх зорилгоор байгуулагдсан бөгөөд хамрагдаж буй хүмүүсийн зохих төлөөлөл бүрэлдэхүүнд нь орсон тусгай шүүхээр өргөдөл хүсэлтийг шийдвэрлэсэн бол давж заалдах эрх шаардлагагүй. .

Захиргааны шийдвэр алдаатай гарсан бол тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын эрхийг сэргээх үр ашигтай арга зам олох хэрэгтэй. Жишээ нь Аргентинд гомдол, маргааныг хянан үзэж, харилцан тохиролцох журмаар шийдвэрлэдэг журам нэвтрүүлсэн нь үр дүнд хүрч, тэтгэвэр авагчдын хүлээлгийн хугацааг ихээхэн багасгаж чаджээ (Шигтгээ 3.18-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 3.18: Аргентинд нэвтрүүлсэн тэтгэврийн асуудлаар гарсан маргааныг зохицуулах үндэсний зөвшилцлийн механизм

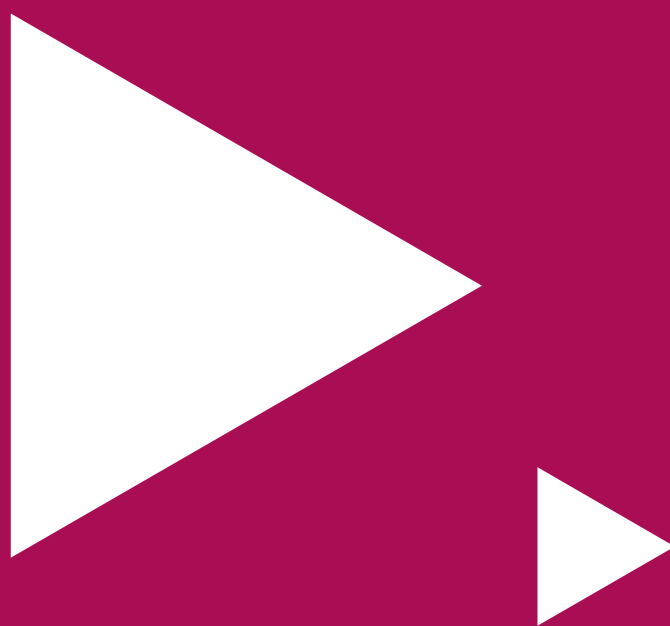
Сүүлийн 25 жилийн хугацаанд Үндэсний нийгмийн хамгааллын газрын (ANSES) гаргасан тэтгэвэр олголттой холбоотой олон тооны алдааны улмаас олон зуун мянган хүн гомдол гаргаж, шүүхийн үйл ажиллагаанд дааж давшгүй ачаалал үүсгэсэн байна. Иймээс Үндэсний нийгмийн хамгааллын газраас Хууль 27.260-д заасан шалгуурыг хангасан тэтгэвэр авагчдад олгох тэтгэврийн өрийг барагдуулах зорилгоор сайн дурын эвлэрлийн механизмд суурилсан Үндэсний нөхөн төлбөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн байна. Үүний зэрэгцээ хөтөлбөрт шаардагдсан зардлыг нөхөхийн тулд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага болон Санхүүгийн мониторингийн албанаас тогтоосон үзүүлэлтүүдийн дагуу татварын мэдээллийг ил болгох хөтөлбөрийг хэрэгжүүлжээ.

Үүний үр дүнд нь сая гаруй тэтгэвэр авагчийн тэтгэврийг 9 сарын хугацаанд нэмэгдүүлэн олгосон байна. Гэтэл Үндэсний нөхөн төлбөрийн хөтөлбөр хэрэгжихээс өмнө ингэж асуудал шийдэгдэх хугацаа дунджаар 8 жил байжээ.

Эх сурвалж: ISSA, 2017с.

► 4

Хуулийн дагуу хамрах
хүрээг өргөжүүлэх нь:
Хамрагдаагүй
ажиллагчдыг нийгмийн
хамгааллын хууль
тогтоомжид хамруулах нь



► Гол асуултууд

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод хууль эрх зүйн ямар саад тотгор учирч байна вэ? Ажиллагчдын ямар бүлгүүд нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хүрээнд хамрагдахгүй үлдэж байна вэ? Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, түүнийг хангуулах хүрээнд ямар дутагдал байна?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нөхцөл байдал, хэрэгцээнд нь тохирсон ямар аргаар хуулийн хамрах хүрээнд хэрхэн оруулж болох вэ?
- Хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамруулахын тулд хууль тогтоомжийг хэрхэн өөрчилж болох вэ? Үр дүнтэй хамгаалалт бий болгоход өөр ямар арга хэмжээ шаардлагатай вэ?

► Гол санаа

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хууль эрх зүйн хүрээнд зөвхөн цаасан дээр хэрэгждэггүй үлдэх заалт биш, харин тэднийг бодитой хамруулж, хамгаалж чадах өөрчлөлт л оруулах хэрэгтэй.
- Үндэсний хууль тогтоомжийг ажиллагчдын болон ажил олгогчдын аль алиных нь бодит байдалд тохирсон байдлаар боловсронгуй болгоход баримтлах ерөнхий болон тусгайлсан удирдамжууд олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээ, ялангуяа нийгмийн хамгааллын асуудлаар гарсан хэм хэмжээнд тусгагдсан байна.
- Хуулийн хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь дангаараа ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд бодитой хамрагдахад болон албан эдийн засагт шилжихэд хангалттай түлхэц болж чадахгүй. Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийг нь үр дүнтэй хангуулахад мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх, итгэх итгэлийг бэхжүүлэх, нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад учирч буй захиргааны болон санхүүгийн саад тотгорыг арилгахад чиглэсэн нэмлт арга хэмжээнүүдийг авах шаардлагатай. Эдгээр арга хэмжээг ажиллагчид болон тэдний ажил олгогчдын онцлог хэрэгцээ, нөхцөл байдлыг харгалзан боловсруулах нь зүйтэй.

4.1 Нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамруулахад тулгамдаж буй асуудлууд ?

Албан бус эдийн засагт ажиллаж буй олон хүн хууль эрх зүйн хүрээнд, ялангуяа нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид огт буюу бүрэн хамрагдаж чадахгүй байна. Үүнийг хэд хэдэн хүчин зүйлээр үүнийг тайлбарлаж болно.

Нэгдүгээрт, албан бус эдийн засагт ажиллаж буй олон хүн одоогийн хууль эрх зүйн үйлчлэх хүрээнээс гадуур үлдсэн, өөрөөр хэлбэл ерөөсөө зохицуулагдаагүй эдийн засгийн салбар, ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлтийн хэлбэрт харьяалагдаж байна. Жишээ нь нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хүрээнээс хөдөө аж ахуйд ажиллагч, гэрийн үйлчилгээний ажилчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч, эсхүл 5-аас доош ажиллагчтай үйлдвэрийн ажилчдыг шууд буюу шууд бусаар хассан байж болно. Түүнээс гадна цахим платформд суурилсан ажиллагчид зэрэг хөдөлмөр эрхлэлтийн “шинэ” хэлбэрт хамаарах ажиллагчид мөн хамрагдаагүй байж болзошгүй (Berg et al. 2018; Behrendt and Nguyen 2018).

Хоёрдугаарт, хууль тогтоомж нь байгаа боловч ерөөсөө хэрэгжээгүй, эсхүл хагас дутуу хэрэгжсэн байж болно. Зарим тохиолдолд энэ нь хэрэгжүүлэгч байгууллагын чадавх султай холбоотой байдаг. Харин заримдаа хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш нэлээд хугацаа өнгөрч бодит байдалд гарч буй өөрчлөлт, цаг үеийн шаардлагад нийцэхгүй болсны улмаас нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу нарийвчилсан зохицуулалт хийх шаардлага үүссэн байж болно (ILO, 2013a). Тааруухан боловсруулсан хууль тогтоомж нь албан бус эдийн засагт ажиллаж амьжиргаагаа залгуулж буй хүмүүст нэмэр болохоосоо нэрмээс болохоор байгаа нөхцөлд тэдгээрийг хэрэгжүүлэх гэж зүтгэхгүй байх нь өөрөө бодлогын хүрээнд зориуд хийсэн сонголт байж болно. Гэхдээ энэ зуур хууль хэрэгжсэн бол хамрагдах байсан ажиллагчид хамгаалалтгүй л байх болно.

Гуравдугаарт, хууль тогтоомжийг батлаад гаргачихсан ч хэрэгжилтийг нь хангуулах арга хэмжээ аваагүй байж болно. Ихэнх тохиолдолд энэ нь төрийн хяналт шалгалтын чадавх дутмагтай холбоотой байдаг. Ялангуяа газар зүйн хувьд алслагдмал оршдог, аж ахуйн нэгжийн бүтцийн

онцлог зэргээс нь хамаарч хүрч ажиллахад илүү их зардал шаардах салбаруудад хяналт сул байдаг. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг бүрэн хангуулж чадахгүй байгаагийн улмаас олон ажиллагч хамгаалалгүй үлдэхийн зэрэгцээ ажиллагчид болон аж ахуйн нэгжүүдэд тэгш бус хандах нөхцөл үүсгэх үр дагавартай (7 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хууль эрх зүйн хүрээнд зөвхөн цаасан дээр хэрэгждэггүй үлдэх заалт биш, харин тэднийг бодитой хамруулж, хамгаалж чадах өөрчлөлт л оруулах хэрэгтэй. Ажиллагчдын болон ажил олгогчдын аль алиных нь бодит байдалд тохирсон хууль эрх зүйн илүү үр дүнтэй тогтолцоо бүрдүүлэхэд баримтлах ерөнхий болон тусгайлсан удирдамжууд олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээ, ялангуяа нийгмийн хамгааллын асуудлаар гарсан хэм хэмжээнд тусгагдсан байна. Олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээ нь ажиллагчдын хувьд илүү тодорхой бөгөөд баталгаатай орлого, нийгмийн сайн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг илэрхийлдэг. Эдгээр нь бүгд эцсийн дүндээ эдийн засаг, нийгэмд эерэг нөлөө үзүүлдэг. (ILO 2013d). Харин ажил олгогчдын хувьд эрүүл бөгөөд боловсролтой ажилтнуудаас гадна бүтээмж нэмэгдэх, ажил таслалт, ажиллах хүчний тогтворгүй байдал буурах, ажлын байран дахь талуудын харилцаа сайжрах, зардлын бүтцийг илүү тодорхой тооцож төлөвлөх, өрсөлдөгч компаниудтай илүү тэгш шударга өрсөлдөх агуулгатай. Жишээ нь цалин хөлс болон хөдөлмөр эрхлэлтийн зардалд суурилсан өрсөлдөөн арилбал бүтээмж, удирдлагын чанар, ажлын үр ашиг, ажиллагчдын чадамжид суурилсан өрсөлдөөн бий болж, үр ашиггүй үйлдвэрүүдийг шахан гаргаснаар эдийн засаг бүхэлдээ илүү үр ашигтай болоход хөтөлнө (ILO 2013d).

Шигтгээ 4.1: Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхтэй холбоотой олон улсын хэм хэмжээ болон зарчмууд

ОУХБ-аас олон улсын хэмжээнд тогтоосон хэм хэмжээнд албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд чиглэсэн дэлгэрэнгүй зөвлөмж тусгагдсан байна. ОУХБ-ын гурван талын түншлэгчид болох гишүүн орнуудын засгийн газар, ажил олгогчдын болон ажилчдын төлөөлөгчид нь дэлхийн бүх бүс нутгийн улс орнуудын нийгмийн хамгааллаа өргөжүүлж, боловсронгуй болгосон сайн туршлага, шинэлэг арга замуудыг харгалзан өөрсдийн улс орны дагах мөрдөх хэм хэмжээг конвенц, зөвлөмжийн хэлбэрээр гаргадаг. Нийгмийн хамгааллын төгс загвар гэж үгүй бөгөөд нийгэм бүр өөрт шаардагдах баталгааг бүрдүүлэх хамгийн сайн арга замыг өөрөө боловсруулах ёстой гэсэн үзэлд эдгээр хэм хэмжээ үндэслэдэг. Тиймээс ч эдгээр олон улсын хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхдээ улс орнууд өөрийн хэрэгцээнд хамгийн сайн нийцсэн арга замаар хүн амынхаа нийгмийн хамгааллыг хангахын тулд шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд, ерөнхий болон ажил мэргэжлийн тусгай хөтөлбөрүүд, албан журмын болон сайн дурын даатгал, удирдлагын янз бүрийн аргуудыг хослуулах зэргээр уян хатан хандах боломж олгодог.

Нийгмийн хамгааллын (доод хэм хэмжээний) тухай 1952 оны 102 дугаар конвенц нь (эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ шаардлагатай болох, өвчлөх, ажилгүй болох, өндөр наслал, үйлдвэрлэлийн осолд өртөх, гэр бүлийн үүрэг хариуцлага хүлээх, хөдөлмөрийн чадвараа алдах, тэжээгчээ алдах гэсэн) нийгмийн хамгааллын сонгодог буюу уламжлалт есөн тохиолдлын үед хангавал зохих хамгааллын доод хэм хэмжээг тогтоосон байна. Нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхойг нөхөж, бүх нийтийг хамруулах зорилгоор Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмжид улс орнуудыг наад зах нь бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлж, аажимдаа хамгааллын илүү өндөр түвшинд хүрэхийг уриалсан байна. Үндэсний нийгмийн хамгааллын суурь түвшин нь хүн нэн шаардлагатай эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авах боломж, амьдралынхаа турш зохистой нөхцөлд амьдрахуйц орлогын суурь баталгааг хангадаг. Үүнд наад зах нь дараах баталгаа багтана:

- нэн шаардлагатай эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ, түүний дотор эхэд үзүүлэх тусламж, үйлчилгээнд хамрагдах боломж;
- хүүхдийн орлогын суурь баталгаа;
- өвчилсөн, ажилгүй болсон, жирэмсэн буюу амаржсан, хөдөлмөрийн чадвараа алдсан зэргийн улмаас хангалтай хэмжээний орлого олох боломжгүй байгаа хөдөлмөрийн насны хүний орлогын суурь баталгаа;
- ахмад настны орлогын суурь баталгаа.

202 дугаар зөвлөмжид “нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги нь албан ба албан бус эдийн засагт ажиллагч хүмүүст нэгэн адил хамаарч үйлчлэхийн зэрэгцээ албан хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, албан бус байдлыг бууруулахад чиглэх ёстой” гэж заажээ (15 дахь хэсэг).

Албан бус эдийн засгаас албан эдийн засагт шилжих тухай 2015 оны 204 дүгээр зөвлөмжид “улс орнууд нийгмийн хамгааллын тогтолцооныхоо хүрээнд үндэсний хэмжээний нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг тогтоож хэрэгжүүлэхдээ албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийнхний хэрэгцээ, нөхцөл байдалд онцгой анхаарал хандуулна” гэж заасан байна (19 дэх хэсэг). Түүнчлэн тус зөвлөмжид албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулах хамруулахын чухлыг онцолж, үүний тулд тэдний шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан захиргааны журам, тэтгэвэр, тэтгэмж, шимтгэлийн зохицуулалтад зохих өөрчлөлт оруулах шаардлага гарч болзошгүйг тэмдэглэжээ (20 дахь хэсэг).

Тэмдэглэл: 102 дугаар конвенцод өнөөгийн байдлаар 58 улс нэгдэн ороод байна. Сүүлийн үед нэгдэн орсон улсууд: Аргентин (2016), Бенин (2019), Бразил (2009), Болгар (2008), Чад (2015), Доминикан (2016), Гондурас (2012), Йордан (2014), Марокко (2019), Румын (2009), Оросын Холбооны Улс (2019), Сент Винсент ба Гренадин (2015), Украин (2016), Уругвай (2010). Тус конвенц нь ОУХБ-ын гишүүн нийт 187 улсын хувьд удирдамж болдог. ОУХБ-ын зөвлөмжид нэгдэн орох шаардлага тавигддаггүй.

Эх сурвалж: БИЛО, 2017а, х. 8; мөн ИЛО, 2017b-г үзнэ үү.

Өмнө нь нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд хамрагддаггүй байсан ажиллагчдыг хамруулахад анхаарал хандуулж, хууль эрх зүйн талаас нь хамралтыг өргөжүүлэх асуудлыг энэхүү бүлэгт авч үзнэ. Ингэхдээ олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээ, сайн туршлагад үндэслэн тулгамдаж буй тодорхой сорилтууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх бодлогын хувилбаруудыг ярилцана. Үүнд энэхүү гарын авлагын 2 дугаар бүлэгт дурдсан ихэвчлэн нийгмийн хамгаалалд огт буюу бүрэн хамрагддаггүй ажиллагчдын дараах таван бүлгийн дөрвийг нь тухайлан авч үзнэ: БЖҮ-т ажиллагчид (4.2 дахь хэсэг); гэрийн үйлчилгээний ажилчид (4.3 дахь хэсэг); хөдөө аж ахуйд ажиллагчид (4.4 дэх хэсэг); хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бие даан ажиллагчид (4.5 дахь хэсэг).

Хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамруулах талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2016. [Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.](#)
- ILO. 2017. [Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments.](#)
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals.](#)
- ILO. Forthcoming. [How-to guide to drafting social security law in line with international social security standards \(working title\).](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

4.2 Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг хамруулах нь

4.2.1 Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?

Дэлхийн нийт ажилтны дийлэнх нь бичил болон жижиг үйлдвэр(БЖҮ)-т ажиллаж байна.¹ Дэлхий даяар хөдөлмөр эрхэлж буй нийт хүн амын 70 хувь нь БЖҮ-т ажиллагчид болон бие даан ажиллагчид байгаа бол энэ үзүүлэлт зарим бага орлоготой орнуудад 90 хувьд хүрч байна

¹ БЖҮ-ийн тогтсон нэг тодорхойлолт байхгүй бөгөөд ерөнхийдөө ажиллагчдын тоо, капиталын өртөг болон жилийн эргэлтийн хэмжээнд үндэслэн тодорхойлсон байдаг. Зарим нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг БЖҮ-т оруулж тодорхойлсон байдаг бол зарим нь үгүй. Энэхүү гарын авлагад бид ОУХБ-аас санал болгосны дагуу 2-9 ажиллагчтайг бичил үйлдвэр гэж, 10-49 ажиллагчтайг жижиг үйлдвэр гэж үзсэн (ILO, 2019c, х.1). Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг гарын авлагын 4.4 дэх хэсэгт тусад нь авч үзсэн болно.

(ILO 2019j).² Жишээ нь Индонезид нийт аж ахуйн нэгжийн 99 хувь нь БЖҮ бөгөөд тус улсын нийт ажиллах хүчний 97 хувийг шингээж байна (Torm 2019).

Гэхдээ янз бүрийн шалтгааны улмаас томоохон үйлдвэрүүдтэй харьцуулахад БЖҮ-т ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хавьгүй бага хамрагддаг. Тиймээс ч БЖҮ-т ажиллагчдын олонх нь нийгмийн хамгаалалд огт буюу бүрэн хамрагдаж чадахгүй байгаа (дэлхийн хүн амын 71 хувь) бүлгийн тоонд орж байна (ILO, 2017a). Олон БЖҮ бүтээмж бага, богино хугацаанд л оршин тогтнодог. Түүнээс гадна захиргааны болон санхүүгийн чадавх нь хязгаарлагдмал учраас хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний болон нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй байдаг. Мөн олон БЖҮ албан бус, өөрөөр хэлбэл хууль тогтоомж буюу бусад албан ёсны зохицуулалтад огт хамрагдаагүй, эсхүл бүрэн бус хамрагдсан байдаг. Жишээ нь бүртгүүлээгүй байж магадгүй. Жижиг эдийн засгийн нэгжүүд ийнхүү албан бусаар ажиллаж байгаа нь тэдгээрийн ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж чадахгүй байх үр дагавартай (ILO 2017e; 2019f).

Түүнээс гадна албан салбарт буй БЖҮ-т ажиллагч олон хүн бас нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байна. Энэ нь нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж боловсронгуй бус, эсхүл хэрэгждэггүйтэй холбоотой байж болох юм. Түүнчлэн ихэнх тохиолдолд БЖҮ-үүдийн захиргааны болон санхүүгийн чадавхтай бас холбоотой байдаг. Мөн зарим газарт тогтоосон доод хэмжээнээс доогуур байгаа БЖҮ-ийг хуульд хамруулахгүй байхаар зохицуулсны улмаас тэдгээрт ажиллагчид хуулийн дагуу нийгмийн даатгалд хамрагдах боломжгүй байна (Mesa-Lago 2008a, 82; ILO 2013d, 408). Жишээ нь Вьетнамд 2005 он 10-аас цөөн ажиллагчтай үйлдвэрүүд хүртэл нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамрагддаггүй байсан учраас нийгмийн даатгалд даатгуулах боломжгүй байжээ.

Зарим орны нийгмийн хамгааллын тухай хууль тогтоомжид тогтоосон доод хэмжээнээс доогуур байгаа аж ахуйн нэгжүүдийг нийгмийн даатгалын үүргээс нь чөлөөлөхөөр заасан байж болно. Үүний улмаас тэдгээрт ажиллагчид хуулийн дагуу нийгмийн даатгалд даатгуулж, хамгаалагдах боломжгүй болно. Нийгмийн даатгалын тогтолцоо нэвтрүүлэхдээ эхлээд томоохон үйлдвэрийн ажиллагчдад анхаараад жижиг үйлдвэрүүдийг удирдлагын чадавх хязгаарлагдмал гэсэн болгоомжлолоор орхигдуулах тал бий. БЖҮ-үүдийг хуулийн үйлчлэх хүрээнээс ийнхүү хасах нь тэдгээрт ажиллагчдын нийгмийн даатгалд хамрагдалт бага байхад нөлөөлж байна. Жишээ нь Латин Америкт бичил үйлдвэрт ажиллагчдын нийгмийн даатгалд хамрагдалтын түвшин том үйлдвэрт ажиллагчдынхтай харьцуулахад хоёр дахин бага байна (ILO 2014d).

Нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид хамруулахгүй орхигдуулахаас гадна хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах ажил учир дутагдалтай байвал БЖҮ-т ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад улам хүндрэлтэй болгоно ((Pena, Durán Valverde, and Castillo Rivas 2012). Мөн зарим тохиолдолд БЖҮ-т ажиллагчдын хөдөлмөрийн харилцааг амархан тодорхойлох боломжгүй, эргэлзээтэй, эсхүл далд хэлбэртэй байдгаас илүү төвөгтэй байдал үүсдэг (ILO 2013d).

4.2.2 Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулж болох вэ?

Бүх аж ахуйн нэгжийн ажилтнуудыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид дараах арга замаар хамруулж болно. Үүнд:

- а. нийгмийн хамгааллын буюу хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид тусгасан аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд тавьсан босгыг намсгах буюу арилгах;
- б. хөдөлмөр эрхлэлтийн олон янз байдлыг харгалзан хамрагдаагүй шинэ бүлгүүдийг хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд нэмж оруулах.

Аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд тавьсан босгыг намсгах буюу арилгах

Олон орон нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж дахь аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд тавьсан босгыг аажим намсгах буюу арилгаж байна.

Тайланд нийгмийн хамгааллын хуулийнхаа хамрах хүрээг 12 жилийн хугацаанд аажим өргөжүүлж 1990 онд 20 болон түүнээс дээш, 1993 онд 10 ба түүнээс дээш, 2002 онд 1 ба түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгжүүдийг хамруулсан байна (Thailand Development Research Institute, n.d.).³

² Энд харуулсан тооцоог Хойт Америкаас бусад дэлхийн бүх бүсийн 99 орны өрхийн болон ажиллах хүчний судалгааны (аж ахуйн нэгжид суурилсан судалгаа бус) мэдээллийг нэгтгэсэн ОУХБ-ын шинэ мэдээллийн сангаас авав.

³ Ийнхүү хамрах хүрээг өргөжүүлэхийн зэрэгцээ 1998 онд тэтгэвэр, тэтгэмжийн төрлийг нэмэгдүүлж, өмнө байсан хөдөлмөр чадвар түр алдсаны, жирэмсний болон амаржсаны, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон нас барсны тэтгэмж дээр өндөр насны тэтгэвэр, хүүхдийн тэтгэмж нэвтрүүлсэн байна.

2017 онд **Камбожийн** Үндэсний нийгмийн хамгааллын сан аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд тавьсан босго 8 ба түүнээс дээш ажилтантай байсныг 1 ба түүнээс дээш болгож доошлуулан хамралтыг нэмэгдүүлжээ. (Both et al. 2018). **БНСУ**-д эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн хөтөлбөрүүдийн хамрах хүрээг аажмаар өргөжүүлж, жижиг компанид ажиллагчдыг хамруулсан байна. Эрүүл мэндийн албан журмын даатгалын хөтөлбөр 1977 онд хэрэгжиж эхлэхдээ 500-аас дээш ажилтантай компаниудыг хамарч байсан бол 1979 онд 300-аас дээш, 1981 онд 100-аас дээш, 1983 онд 16-аас дээш, 1988 онд 5-аас дээш ажилтантай компаниудыг хамруулжээ. 1988 онд 10-аас дээш ажилтантай компаниудад зориулж нэвтрүүлсэн албан журмын тэтгэврийн даатгалыг өргөжүүлж, 1992 онд 5-аас дээш ажилтантай компаниудыг хамруулсан байна (Kwon 2009).

Йорданд 2010 онд гаргасан Нийгмийн хамгааллын түр хуулиар өмнө нь нийгмийн даатгалд хамрагддаггүй байсан 5 хүртэл ажилтантай аж ахуйн нэгжийн ажилтнууд болон хилийн чанадад ажилладаг Йорданчуудыг хамруулжээ. Энэхүү хуулийн хэрэгжилтийг дэмжсэн Засгийн газрын бүх нийтэд хүрэх стратегийн нэг хэсэг нь зорилтот бүлэгт мэдээлэл хүргэх, мэдлэг, ойлголтыг нь нэмэгдүүлэх кампанит ажил байсан юм. Харин дараа нь уг кампанит ажлыг нийт бүс нутгийн аж ахуйн нэгжүүд, ажиллагчдад зориулан өргөжүүлсэн байна (Шигтгээ 4.2 болон улсын танилцуулгыг үзнэ үү).

Шигтгээ 4.2: Жижиг үйлдвэрт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх Йордан улсын стратеги

Йорданы нийгмийн хамгааллын корпорац (SSC) 2008 онд нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх зорилгоор “Бүх нийтэд хүрэх стратеги”-ийг хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Энэхүү стратеги (а) нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, 5-аас цөөн ажиллагчтай аж ахуйн нэгжүүдийг хамруулах; (б) хилийн чанадад ажиллаж байгаа Йорданчуудад хүрэх; (в) ажил олгогчид, гэрийн эзэгтэй нар, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид, загасчид болон албан бус секторт ажиллагчдыг хамруулах эрхийг Нийгмийн хамгааллын корпорацад олгох зорилгоор нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид буй “даатгуулагч”-ийн тодорхойлолтыг өөрчлөх гэсэн 3 бүрэлдэхүүн хэсгээс бүрдсэн байна.

Нэгдүгээр бүрэлдэхүүн хэсгийн хувьд 5-аас цөөн ажиллагчтай 150,000 аж ахуйн нэгжийн 340,000 орчим ажиллагчийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах зорилт дэвшүүлж, уг зорилтоо газар зүйн нэг бүсээс нөгөөд аажим тэлэх зарчмыг баримтлан амжилттай хэрэгжүүлж чадсан байна. Үүний зэрэгцээ тэтгэвэр, тэтгэмжийн төрлийг нэмэгдүүлж, өндөр насны, хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр, нас барсны болон үйлдвэрлэлийн ослын даатгал дээр жирэмсний болон амаржсаны, ажилгүйдлийн тэтгэмжийг нэвтрүүлжээ.

Эх сурвалж: ISSA, 2009b; NSour, 2011.

Вьетнамын Хөдөлмөрийн тухай хуульд (1994 оны 6 дугаар сарын 23-ны хуулийн 138 дугаар зүйл) төрөөс нийгмийн хамгааллыг аажим өргөжүүлж, өвчлөх, жирэмслэх болон амаржих, хөдөлмөр эрхлэх насны дээд хязгаарт хүрч хөдөлмөр эрхлэлт нь дуусгавар болох, нас барах, үйлдвэрлэлийн осол болон мэргэжлээс шалтгаалсан өвчинд өртөх, ажилгүй болох болон бусад золгүй явдал, хүндрэл тохиолдох үед ажилчид болон тэдний гэр бүлийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого гаргана гэж заажээ (140(1) дэх хэсэг). Анх 10 ба түүнээс дээш ажиллагчтай аж ахуйн нэгжүүдийг л албан журмаар хамруулж байгаад (141 дэх хэсэг) хожим 2005 онд бүх аж ахуйн нэгжийн 3 сараас дээш хугацаатай хөдөлмөрийн гэрээ бүхий ажилтнуудыг хамруулсан байна (Castel 2009; Daza 2005). Нийгмийн даатгалын тухай хуульд оруулсан 2014 оны өөрчлөлтөөр хамрах хүрээг улам өргөжүүлж, 2018 оноос эхлэн нэг сар болон түүнээс дээш хугацаатай хөдөлмөрийн гэрээ бүхий ажилтнуудыг хамруулах болсон байна. Ингэснээр үндсэндээ хөдөлмөрийн гэрээгээ нэг сараас доошгүй хугацаагаар байгуулсан нийт ажилтан хуулиар нийгмийн хамгаалалд хамрагдах боломж бүрдсэн байна. Сүүлийн 10 жилд нийгмийн даатгалд хамрагдалт нэмэгдсээр байгаа ч 2015 оны байдлаар Вьетнамын Нийгмийн даатгалын сан цалинтай ажиллагчдын 60 хүрэхгүй хувийг л хамруулсан байжээ (OECD 2018). Хуулийн хэрэгжилтийн түвшин доогуур байгаа нь зарим талаар хууль тогтоомжийн талаарх мэдлэг дутмаг, хууль сахиулах механизм сул байгаатай холбоотой бөгөөд эдгээр нь засгийн газар холбогдох хуулиудын хэрэгжилтийг хангахад саад болж байна.

Хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд бусад бүлгийн ажиллагчдыг хамруулах нь

Зарим улс нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамрагдах ажиллагчдын хүрээг тэлэх замаар хамралтыг (жишээ нь “ажилтан/” гэсэн ангилалд албан ёсны гэрээ байхгүй ажиллагчдыг оруулах зэргээр) өргөжүүлсэн байна.

Эсватини улс 2000 оны Хөдөлмөрийн харилцааны тухай хуульд (No 1) “нийтийн эрх зүйд ажилтан гэж үзэх эсэхээс үл хамааран ажил үйлчилгээ үзүүлэх гэрээ буюу бусад тохиролцоогоор төлбөр буюу цалин хөлс авахаар ажил гүйцэтгүүлж буй этгээдийн удирдлага буюу байнгын хяналт дор ажиллаж байгаа хүнийг ажилтан гэнэ” хэмээн тодорхойлсноор бичгээр хөдөлмөрийн гэрээ

байгуулаагүй ажиллагчдыг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хүрээнд хамааруулсан байна. Бусад этгээдийн хяналт дор буюу түүнээс байнга хараат байдлаар ажиллах тохиролцоо” нь хууль тогтоомжоор баталгаажсан хөдөлмөрлөх эрхийг эдлэх хангалттай үндэслэл болно.

Үүнтэй нэгэн адил **Малави** Хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай 2000 оны хуульдаа ажилтныг “амаар тохирсон буюу бичгээр үйлдсэн хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажил, үйлчилгээ санал болгож буй хүн”, мөн “цалин хөлс, шан харамж авах зорилгоор бусад этгээдэд ажил гүйцэтгэж, үйлчилгээ үзүүлэхдээ уг этгээдээс эдийн засгийн хамааралтай нөхцөлд, өгсөн үүрэг даалгаврыг заавал биелүүлэх үүрэг хүлээж бие даасан түрээслэгчийнх гэхээсээ илүү ажилтны хөдөлмөрийн харилцаатай ойролцоо нөхцөлд ажилладаг аливаа хүн, түүний дотор газар түрээслэн (түрээсийн төлбөрөө ургацаар төлдөг) тариалан эрхлэгч” хэмээн тодорхойлсон байна.

Энэтхэг 2008 оны Зохион байгуулагдаагүй ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын тухай хуульдаа албан бус эдийн засгийн нөхцөл байдлыг харгалзан зохион байгуулагдаагүй секторт байгаа ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүд, түүний дотор цалин хөлстэй ажиллагчид, гэрээр ажиллагчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг тодорхойлон тусгажээ. Цалин хөлстэй ажиллагчийг “ажлын байрны байршил, ажил олгогчийн тоо (нэг буюу түүнээс дээш тооны ажил олгогчид ажилладаг эсэх), цалин хөлс авах хэлбэр (мөнгөн буюу мөнгөн бус), түүнчлэн гэрээр ажиллагч, түр буюу тохиолдлын ажиллагч, эсхүл шилжин суурьшигч, гэрийн үйлчилгээний болон айл өрхөд ажилладаг бусад ажилчны аль нь байхаас үл хамааран зохион байгуулагдаагүй секторт ажил олгогч шууд буюу зуучлагчаар дамжуулан цалин хөлстэй ажиллуулж буй хүн” хэмээн тодорхойлжээ (2(n) хэсэг). Гэрээр ажиллагчийг “ажил олгогч багаж хэрэгсэл, материал болон бусад зүйлээр хангасан эсэхээс үл хамааран өөрийн гэрт буюу ажил олгогчийн ажлын байрнаас тусдаа өөрөө сонгосон байранд цалин хөлсөөр ажил олгогчийн захиалсан бүтээгдэхүүн буюу үйлчилгээг үйлдвэрлэдэг хүн” гэж тодорхойлсон байна (2(b) хэсэг). Энэ нь тодорхой хууль тогтоомжид заасны дагуу албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх зорилготой юм.

Хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх чухал алхам хэдий ч, үүнийг мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, бүртгүүлэх, шимтгэл төлөх болон хуулийг мөрдөж хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх бусад арга хэмжээтэй хослуулах шаардлагатай (3-7 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

4.2.3 Бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамруулахын тулд өөр юуг харгалзан үзэх хэрэгтэй вэ?

БЖҮ-т ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн хүрээнд оруулах нь тэднийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад маш чухал алхам гэдэг нь тодорхой. Гэхдээ ихэнх тохиолдолд тэднийг яг бодитой хамруулахад энэ дангаараа хангалтгүй. Захиргааны үйл ажиллагаа нь жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд хэт их ачаалал үүсгэхгүй байх (5 дугаар бүлэг); шимтгэлийн хэмжээ нь жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд хэт их дарамт учруулахгүй байх (6 дугаар бүлэг); нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хяналтын механизм нь зохистой бөгөөд үр дүнтэй байж, хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхийг дэмжиж урамшуулдаг байх (7 дугаар бүлэг), ажил олгогчид болон ажиллагчид эрх зүйн зохицуулалтын талаар мэдээлэл авч, нийгмийн хамгаалалд хамрагдахын чухлыг ойлгосон байх (3 дугаар бүлэг) нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд нэмэлт арга хэмжээ шаардлагатай.

Хянах хуудас 4.1: Бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжид ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд

- Хуулийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, жижиг аж ахуйн нэгжид ажиллагчдыг хамруулахад ямар саад бэрхшээл тулгарч байна вэ? Ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахтай холбоотойгоор хуульд аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд босго тогтоосон уу? “Ажилтан” гэсэн ойлголтыг хэт явцуу хүрээнд тодорхойлсон уу? Холбогдох өөр заалтууд тусгагдсан уу?
- Хамрагдах аж ахуйн нэгжүүдийн хэмжээнд хуулиар босго тогтоосон бол уг зохицуулалтыг халах, эсхүл босгыг аажим намсгах боломж бий юу? Бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд ирэх захиргааны шинжтэй ачааллыг багасгах, ажиллагчдаа бүртгүүлэх ажлыг хөнгөвчлөхөд ямар нэмэлт арга хэмжээ шаардлагатай болох вэ? (илүү тодорхой зөвлөмжийг 5 дугаар бүлгээс үзнэ үү)
- Хуульд “ажилтан”-ыг тодорхойлохдоо бичил болон жижиг аж ахуйн нэгжийн олон ажиллагчийг орхигдуулсан байвал уг тодорхойлолтыг хянаж өөрчлөх боломжтой юу? Ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд өргөн далайцтай хамруулахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ шаардлагатай болох вэ?

Жижиг, дунд үйлдвэрт ажиллагчдыг хууль тогтоомжид хамруулах талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality.](#)
- ILO. 2015. [Small and medium-sized enterprises and decent and productive employment creation, Report IV, International Labour Conference, 104th Session, Geneva.](#)
- ILO. 2019. [Small matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs.](#)
- ILO; GIZ. 2014. [Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies.](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)

4.3 Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулах нь

4.3.1 Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?

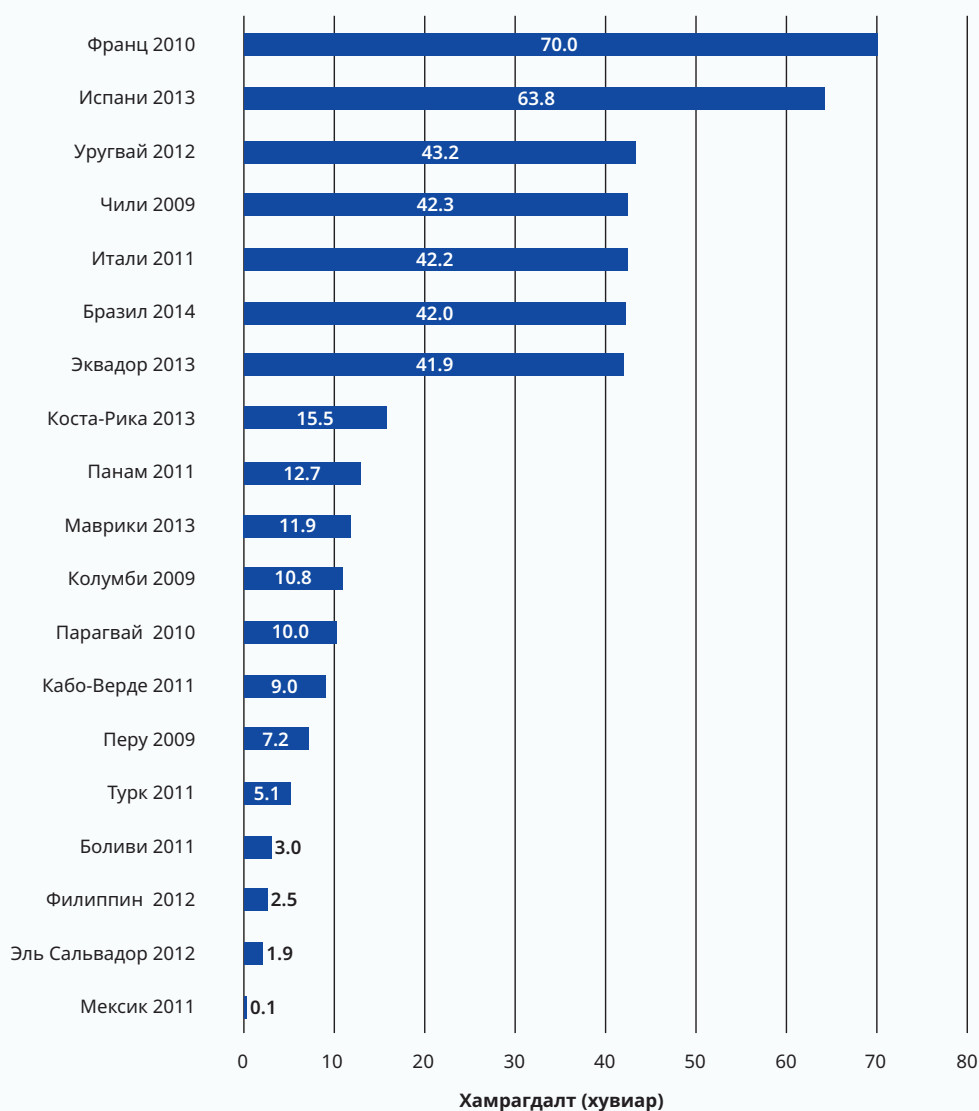
Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх чиглэлд сүүлийн жилүүдэд ахиц дэвшил гарч байгаа хэдий ч олон оронд нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамрагдаагүй ажиллагчдын дотор тэд томоохон хувь эзэлж байна (ILO 2013a; 2016i). Дэлхийн 70 улс гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хуулийн дагуу нийгмийн хамгаалалд хамруулах зохицуулалт бий болгосон ч бодит хэрэгжилт нь маш тааруу байна (ILO, 2016e; мөн Шигтгээ 4.3-ыг үзнэ үү). Түүнчлэн гэрийн үйлчилгээний ажилчдын гуравны нэгээс илүү нь эхчүүдийн хамгааллын (орлогын баталгааг нь хангахуйц хэмжээний тэтгэмжтэй жирэмсний болон амаржсаны амралт олгох гэх мэт) гол зохицуулалтад хамрагдаж чадахгүй байна. Тийм учраас гэрийн үйлчилгээний ажилчид жирэмсэлбэл ихэнхдээ ажлын байраа алдахад хүрдэг.

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт бага байгаагийн нэг шалтгаан нь тэднийг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд оруулдаггүйтэй холбоотой. Гэрийн үйлчилгээний нийт ажилчдын ердөө 10 хувь нь л хөдөлмөрийн ерөнхий хууль тогтоомжид бүрэн хамрагдаж бусад ажиллагчдын нэгэн адил түвшинд хамгаалагдсан бол 47.8 хувь нь зарим заалтад нь хамрагдсан, харин 29.9 хувь нь огт хамрагдаагүй байна (ILO 2013a, 51).

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг бүхэлд нь нэрлэж заагаад хуулийн үйлчлэх хүрээнээс хассан байж болно. Эсвэл илэрхий нэрлэж заагаагүй ч тэд ажлын цагийн болон цалин хөлсний доод хэмжээ зэрэг хуульд заасан шалгууруудыг хангахгүйгээс аяндаа хамрагдахгүй болчихдог байж ч магадгүй. Жишээ нь, Бельгид гэрийн үйлчилгээний ажилчид долоо хоногт 24-өөс доош цаг ажилладаг бол нийгмийн хамгаалалд хамрагддаггүй. Панамд гэрийн үйлчилгээний ажилчин нэг ажил олгогчид долоо хоногт 3-аас доош өдөр ажилладаг бол эрүүл мэндийн болон өндөр насны тэтгэврийн даатгалд хамрагддаггүй. Бразилд гэрийн үйлчлэгч айлд долоо хоногт 2-оос доош өдөр ажилладаг бол нийгмийн даатгалын хөтөлбөрт хамрагддаггүй (IPEA 2015). Аргентинд зөвхөн нэг ажил олгогчид долоо хоногт 6-аас доошгүй цаг ажилладаг гэрийн үйлчлэгч эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдах эрхтэйгээс болж хэд хэдэн ажил олгогчид цөөн цагаар ажилладаг олон гэрийн үйлчлэгч хасагдаж байна (ISSA 2012, 49). Түүнчлэн тэд хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлөө тодорхой тохироогүй, албан ёсны хөдөлмөрийн гэрээгүй (Mesa-Lago 2008a), эсхүл өөр улсын иргэн (зарим хууль тогтоомжид гэрийн үйлчилгээнд ажилладаг цагаач ажилчдыг хасаад зөвхөн өөрийн улсын иргэдийг хамааруулсан байдаг) учраас орхигддог.

Хууль тогтоомж нь байлаа ч тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангуулж чадахгүй бол ажиллагчид бодит байдал дээр нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй үлддэг. Энэ нь гэрийн үйлчилгээний ажил айлын гэрт явагддаг учир гэрийн үйлчилгээний ажилчид хяналтаас гадуур үлдэж, илүү албан бус байдлаар зүй бус үйлдэлд өртөх эрсдэлтэй нөхцөлд ажилладагтай холбоотой байж болох юм (ILO, 2013d). Хууль эрх зүйн, санхүүгийн болон бусад практик шалтгааны улмаас хөдөлмөрийн

Шигтгээ 4.3: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт



Эх сурвалж: ILO, 2016, х. 68

хяналтын байгууллагууд өрхөд хүрч ажиллах чадавх хязгаарлагдмал учраас нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж бүртгүүлсэн эсэхийг хянаж, хэрэгжилтийг нь хангуулахад хэцүү байдаг (ILO 2015f). Байцаагч нар хувийн орон байранд нэвтрэх хууль ёсны эрхгүй газарт болон тийм эрхтэй ч ажлын байрны тархай бутархай байршлаас хамааран бусад ажлын байранд хийх хяналт шалгалттай харьцуулахад өртөг өндөртэй учир хяналт шалгалт хийгддэггүй байж болно (Daza, 2005b; мөн 7 дугаар бүлгийг үзнэ үү). Түүнээс гадна ажлын байрны тархай бутархай байршил болон бусад шалтгаанаар гэрийн үйлчилгээний ажилчид ихэнхдээ гомдол гаргах, өөрийнхөө байдлыг илэрхийлэх боломж бага байдаг (ISSA 2012; мөн 7 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

Хөдөлмөрийн хууль болон түүнийг дагалдан гарсан журам, бусад зохицуулалтад одоо ч дэлхийн гэрийн үйлчилгээний ажилчдын дийлэнх нь хамрагдахгүй хэвээрээ байна. Гэсэн ч Аргентин, Боливи, Бразил, Чили, Франц, Өмнөд Африк, Испани, Швейцар, Уругвай зэрэг олон орон хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомждоо гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулах шинэчлэл хийгээд байна. Эдгээр ажилчдыг хөдөлмөрийн хуулийн хамгаалалтад оруулах нь тэдний нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, үндэсний хууль тогтоомжийг хөдөлмөрийн болон хүний эрхийн олон улсын холбогдох хэм хэмжээнд нийцүүлэх эхний алхам юм (Шигтгээ 4.4-ийг үзнэ үү) (ILO, 2013c, 2012b; ITUC and UN-Women, 2013).

Шигтгээ 4.4: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нөхцөл байдал ба тэдний олон улсын гэрээгээр баталгаажсан эрхүүд

14-өөс дээш насны 67 саяас доошгүй тооны ажилчид хамрагдаж байгаа гэрийн үйлчилгээний салбар дэлхийн ажиллах хүчний 4 хувийг эзэлж байна (ILO 2016i). Дэлхийд хөдөлмөр эрхэлж буй 25 эмэгтэй тутмын 1 нь, Латин Америкт 4 эмэгтэй тутмын 1 нь тус салбарт ажиллаж байна. ОУХБ-ын тооцооноор гэрийн үйлчилгээний салбарын 75 хувь нь албан бус эдийн засагт хамаардаг бөгөөд энэ утгаараа албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй (ялангуяа хот суурин газарт) эмэгтэйчүүдийн дунд тэдний эзлэх хувь өндөр байна (ILO 2016b). Хүн ам зүйн өөрчлөлт, асаргаа үйлчилгээний салбар дахь хувьчлалын улмаас гэрийн үйлчилгээний салбар цаашид ч цар хүрээгээ тэлэхээр байна (ITUC and UN-Women, 2013). Гэрийн үйлчилгээний олон ажилчин (дэлхийн дунджаар 17 хувь) олон улсын шилжин суурьшигчид байгаа нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад нь нөлөөлдөг (ILO, 2013d).

Гэрийн үйлчилгээний ажилчид нь нэг ижил нийтлэг шинж чанартай бүлэг биш. Тиймээс хүн ам зүйн шинж (нас, хүйс, шилжин суурьшсан статус), эрхэлж буй ажлын зохион байгуулалт (бүтэн буюу бүтэн бус цагаар ажиллах, ажил олгогчийн гэрт байрлах буюу байрлахгүйгээр ажиллах); гүйцэтгэх ажил үүрэг (цэвэрлэгээ, өндөр настан болон хүүхдийн асаргаа, гэрийн харуул хамгаалалт, хүүхэд сургуульд хүргэх, мод цэцэрлэгийн арчилгаа, хоол хүнс бэлтгэх зэрэг) нь харилцан адилгүй байдаг. Энэ нь “гэрийн үйлчилгээний ажилтан/ажилчин” гэсэн нэр томъёог гүйцэтгэх ажил үүрэг, үйлчилгээг нь жагсаах байдлаар биш, харин тэд айлын гэрт ажиллах буюу өөр өрхийн хэрэгцээнд үйлчилгээ үзүүлдэг гэсэн нийтлэг шинжид нь тулгуурласан байдлаар ерөнхийд нь тодорхойлох шаардлагатай гэсэн үг юм.

ОУХБ-ын Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай 2011 оны 189 дүгээр конвенц нь дараах тодорхойлолтуудад үндэслэсэн байна (1 дүгээр зүйл):

- а “гэрийн үйлчилгээний ажил” гэж нэг буюу хэд хэдэн айл өрхөд, эсхүл тэдний хэрэгцээнд зориулж хийж гүйцэтгэсэн ажлыг хэлнэ;
- б “гэрийн үйлчилгээний ажилчин” гэж хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд гэрийн үйлчилгээний ажил эрхэлж байгаа хүнийг хэлнэ;
- в гэрийн үйлчилгээний ажлыг хааяа нэг буюу тохиолдлын чанартайгаар ажил мэргэжлийн бус байдлаар хийдэг хүн гэрийн үйлчилгээний ажилчин биш.

Олон улсын түвшинд эдгээр тодорхойлолтыг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Сүүлийн үед ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцод үндэслэн гэрийн үйлчилгээний ажилтай холбоотой хэд хэдэн хэм хэмжээг батлан гаргасны нэг нь Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай 2011 оны 201 дүгээр зөвлөмж болно. 189 дүгээр конвенц нь хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл, хөдөлмөрийн хүрээний суурь зарчим, эрхүүд болон нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийн тухайд гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг бусад ажиллагчдын нэгэн адил нөхцөлөөр хангахыг гишүүн улсуудаас хүссэн байна

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын эрхийг Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц болон 2008 онд Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах асуудлаарх хорооноос эмэгтэй цагаач ажилчид, түүний дотор гэрийн үйлчилгээний ажилчдын талаар гаргасан ерөнхий зөвлөмж № 26-д тусгасан байна. Бүх цагаач ажилчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах хорооноос 2010 онд гэрийн үйлчилгээнд ажиллаж буй цагаач ажилчдын талаар ерөнхий тайлбар гаргажээ.

4.3.2 Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулж болох вэ?

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд оруулах нь тэдний хамгааллыг сайжруулахад чиглэсэн эхний чухал алхам мөн (ILO 2019). Ингэхдээ одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулах, эсхүл тэдэнд тусгайлан зориулсан хууль тогтоомж боловсруулан гаргах боломжтой.⁴ Ийм хууль тогтоомжийг боловсруулахдаа гэрийн үйлчилгээний ажлын онцлог шинж, түүний дотор гэрийн үйлчилгээний олон ажилчин нэгээс дээш тооны ажил олгогчид ажилладаг гэдгийг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

Сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн улс гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомж гарган хэрэгжүүлж байна. Өмнөд Африк 2003 онд Ажилгүйдлийн даатгалын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр

4 Гэрийн үйлчилгээний ажлын талаар тусгай хуультай орнуудын жишээнд Боливи (Гэрийн үйлчилгээний ажлыг зохицуулах тухай хууль No. 2450); Филиппин (Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай хууль, 10361/2013); Мозамбик (Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай зарлиг No. 40/2008), Уругвай (Гэрийн үйлчилгээний ажлын тухай хууль 18.063), Бразил (Гэрийн үйлчилгээний ажлын талаар үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт No. 72/2013) орно.

ажилгүйдлийн, жирэмсний болон амаржсаны, хөдөлмөрийн чадвар түр алдсаны тэтгэмжид гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулсан байна. Ийнхүү хуулийн хамрах хүрээг өргөжүүлснээр гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгаалал ихээхэн сайжирсан байна (Шигтгээ 4.5-ийг үзнэ үү). Бразил 2013 оноос эхлэн ажилгүйдлийн болон үйлдвэрлэлийн ослын албан журмын даатгалд гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулдаг болсон байна (Шигтгээ 4.6-г үзнэ үү). Филиппин улс 2013 онд Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай хуулийг батлан гаргаснаар тэд нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнд хуулийн дагуу хамрагдах боломж бүрджээ (Шигтгээ 4.7-г үзнэ үү). Боливид 2003 онд гарсан гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамгаалсан хууль 2008 он хүртэл хэрэгжээгүй. Харин Засгийн газар нь шинэ хууль тогтоомж гарган хэрэгжилтийг нь хангуулах талаар шийдвэртэй байр суурь баримталж, эмэгтэйчүүдийн байгууллагууд нөлөөллийн хүчтэй кампанит ажил өрнүүлсний үр дүнд уг хуулийг хэрэгжүүлжээ (Шигтгээ 4.8-ыг үзнэ үү). Саудын Арабд гэрийн үйлчилгээний ажилчид 2013 оноос эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ болон өвчилсөн үедээ чөлөө авах боломжтой болсон байна.

Шигтгээ 4.5: Өмнөд Африкт ажилгүйдлийн болон эхчүүдийн хамгааллын даатгалд гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хамруулсан нь

Өмнөд Африкт гэрийн үйлчилгээний ажилчид 2003 онд анх удаагаа нийгмийн хамгааллын зарим тэтгэвэр, тэтгэмжийг хуулийн дагуу авах эрхтэй болжээ. Ажилгүйдлийн даатгалын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг ажилгүйдлийн даатгалын санд хамруулснаар (а) ажил олгогч нь ажлаас халагдсан, цомхотголд орсон, өвдсөн, эсхүл нас барсны улмаас ажлаа бүрэн болон хэсэгчлэн алдсан тохиолдолд тусламж авах; (б) төлсөн шимтгэлийнхээ хэмжээтэй уялдсан жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж авах боломж бүрдсэн байна. Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын онцлог нөхцөл байдлыг ийнхүү хүлээн зөвшөөрснөөр бүрэн бус ажилтай байгаа, өөрөөр хэлбэл нэг ажил олгогчийн ажлаа алдсан ч, нөгөөд нь үргэлжлүүлэн ажиллаж байгаа ажилчны ажилгүйдлийн тэтгэмж авах эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн юм. Түүнчлэн ажил олгогч нь нас барсан ажиллагчид ажилгүйдлийн тэтгэмж авах эрх олгосон. Ажил олгогч болон гэрийн үйлчлэгч тус бүр тухайн ажилчны сарын цалингийн 1 хувьтай тэнцэх тэтгэмжийг уг санд төлдөг. Хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан хяналтын механизмыг бэхжүүлэх зорилгоор хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчдыг нэмж авах болон сургахад шаардлагатай санхүүгийн болон хүний нөөцийн асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

2008 он гэхэд тус санд 556,000 ажил олгогчийн 633,000 гэрийн үйлчилгээний ажилчин бүртгүүлж, 324,000 нь тэтгэмж авчээ. Харин 2009 оны 4 дүгээр сар гэхэд 23,000 ажил олгогч гэрийн үйлчилгээний ажилчдаа нэмж бүртгүүлснээр нийт хамрагдсан ажилчдын тоо 579,000 болсон байна.

Эх сурвалж: ILO, 2012, p. 146; ITUC and UN Women, 2013; Olivier, 2009

Шигтгээ 4.6: Бразилийн гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажилгүйдлийн болон үйлдвэрлэлийн ослын даатгал

Бразилд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт(№ 72/2013)-ийн дагуу гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хөдөлмөрлөх эрхийг бусад ажиллагчдынхтай адил тэгш тогтоосон байна. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр гэрийн үйлчилгээний ажилчид жирэмсний болон амаржсаны амралт авах эрх дээр нэмээд ажилгүйдлийн болон үйлдвэрлэлийн ослын даатгалд хамрагдах боломж бүрдсэн байна. Өмнө нь ажил олгогч Хөдөлмөр эрхлэлтийн баталгааны сан(Fondo de Garantia por Tempo de Serviço)-д шимтгэл төлсөн тохиолдолд л гэрийн үйлчилгээний ажилчин ажилгүйдлийн тэтгэмж авдаг байж. Ажил олгогч уг санд сайн дураар хамрагддаг байсан тул хамрагдалтын түвшин маш бага (6,7 сая гэрийн үйлчилгээний ажилчдын 11793 нь л хамрагдсан) байсан байна. Хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд холбогдох журмууд батлагдан гарсны дараа ажилгүйдлийн нөхөн олговрын сан болон ажилгүйдлийн даатгалын санд шимтгэл төлөхөөр заасан учир ажилгүйдлийн даатгал хараахан хэрэгжиж эхлээгүй байна.

Эх сурвалж: ILO, 2013d, p. 33

Шигтгээ 4.7: Филиппин: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай хууль (Batas Kasambahay)

ОУХБ-ын 189 дүгээр конвенцод нийцүүлэн гаргасан Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай 2013 оны хууль No 10361 (Batas Kasambahay) нь 1,9 сая гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгаалалд, тэр дундаа эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдах эрхтэй болгосон юм. Нэг сараас доошгүй хугацаанд ажилласан гэрийн үйлчилгээний ажилчин Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо (NHT), Ажилтны нөхөн төлбөрийн комисс, Филиппиний эрүүл мэндийн даатгал (PhilHealth) болон Орон сууцны харилцан туслалцах сан(Pag-IBIG Fund)-д хамрагдах эрхтэй. Сарын цалин хөлс нь 5000 песогоос бага гэрийн үйлчилгээний ажилчны шимтгэлийг ажил олгогч нь бүрэн төлнө. Харин сарын цалин хөлс нь үүнээс дээш бол ажил олгогч, ажилчин хоёр хуульд заасан хэмжээгээр хувааж төлнө.

Түүнчлэн тус хуулиар ажилчны эрх зөрчигдсөн тохиолдолд шуурхай хариу арга хэмжээ авах, гомдол барагдуулах журмыг тогтоосон байна. Хуулийг хэрэгжүүлэхийн тулд иргэний нийгмийн байгууллагууд гэрийн үйлчилгээний ажилчдад хандах хандлагыг өөрчлөх зорилготой кампанит ажил зохион байгуулж, олон өөрчлөлт хийсний нэг нь “гэрийн үйлчилгээний ажилчин”-ыг илэрхийлэх “kasambahay (өрхийн туслагч)” хэмээх Филиппиний албан ёсны нэр томъёог бий болгосон юм. Засгийн газар, жил бүрийн 4 дүгээр сарын 30-ны өдрийг Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын өдөр болгон тэмдэглэж байхаар шийдвэрлэсэн байна. Мөн олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэл-сурталчилгааны арга хэмжээг тогтмол явуулж, гэрийн үйлчилгээний ажилчдын үндэсний чуулга уулзалтыг тодорхой давтамжтайгаар зохион байгуулж байна.

Үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хүчтэй байсан улс төрийн хүсэл эрмэлзэл дээр мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн эдгээр арга хэмжээ нэмэгдсэнээр хуулийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хувь нэмэр болжээ.

Эх сурвалж: ILO, 2013d, p. 33

Шигтгээ 4.8: Боливид гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлсэн нь

Боливид гэрийн үйлчилгээний ажлыг 2003 оноос эхлэн 2450 тоот хуулиар (ley de regulaciyn del trabajo asalariado del hogar) зохицуулах болжээ. Гэхдээ 2008 онд Тэгш боломжоор хангах үндэсний төлөвлөгөө(Зарлиг No. 29850)-нд “гэрийн үйлчилгээний ажил нь нийгэмд оруулж буй хувь нэмэр бөгөөд түүнгүйгээр эдийн засгийн тогтолцоо ажиллах боломжгүй” гэдгийг тэмдэглэж, уг асуудлыг улс төрийн байгууллагуудын анхааралд дахин оруулах хүртэл уг хууль хэрэгжээгүй байна. Тэр жилдээ гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамруулах хууль гаргаж, тусламж, үйлчилгээнд бодитой хамрагдах боломж олгохын тулд ажилчдыг болон хүүхдүүдийг нь эмнэлэгт хэвтүүлэн эмчлэхийн зэрэгцээ эмч нарыг оройн (17:00- 21:00) цагаар ажиллуулах болсон байна.

2009 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар 2450 тоот хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нэн тэргүүнд анхаарал хандуулсан байна. Ингэхдээ гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хөдөлмөрийн албан бус бөгөөд баталгаагүй байдлыг хөдөлмөрийн хуулиар засаж шийдвэрлэх, тэднийг ажилгүйдлийн тэтгэмж, тэтгэвэрт хамруулах замаар нийгмийн хамгааллыг нь сайжруулах гэсэн хоёр үе шатыг тэргүүлэх чиглэл болгосон байна. Сүүлчийн үе шат нь 2010 онд хэрэгжиж, гэрийн үйлчилгээний ажилчид Тэтгэврийн цогц системд хамрагдан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 14 хувьтай тэнцэх шимтгэл төлөх боломжтой болжээ. 10-аас дээш жил шимтгэл төлсөн нөхцөлд тэтгэвэр авах эрх үүснэ. Гэхдээ гэрийн үйлчилгээний ажилчдын олонх нь шимтгэл төлж чадахгүйгээс болоод уг тэтгэврийг авахгүй байх магадлалтай.

Боливид гэрийн үйлчилгээний ажилчдын эрхийн асуудалд улс төрчдийн анхаарлыг дахин хандуулахад эмэгтэйчүүдийн байгууллагуудаас явуулсан нөлөөллийн ажил, эмэгтэй ажилчдын эрхийг баталгаажуулж, чадавхжуулах гэсэн засгийн газрын хүсэл эрмэлзэл чухал нөлөө үзүүлсэн байна.

Хөдөлмөрийн хуулиар бусад ажилтнуудад 60 хоногоор олгодог жирэмсний болон амаржсаны амралтыг гэрийн үйлчилгээний ажилчдад 90 хоног байхаар тогтоосон нь энэ бүлгийн ажилчдад ийм давуу эрх олгосон онцгой жишээ юм.

Эх сурвалж: ITUC and UN Women, 2013, ILO, 2013d, p. 33, ILO, 2012b, p. 146, ILO, 2013d, p. 33.

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулах нь тэдний нийгмийн хамгааллыг сайжруулах төдийгүй, хөдөлмөрийг нь сайн дурын, үнэлэмжгүй үйл ажиллагаа биш гэж ойлгож, үнэлдэг болоход хувь нэмэр оруулдаг. Энэ ч утгаар нь шинэ хууль гаргасан орнууд хуулиа хэрэгжүүлэхийн тулд хүмүүсийн хандлагыг өөрчилж, гэрийн үйлчилгээний ажлыг үнэ цэнтэй, хэрэгтэй гэдгийг ойлгуулах, ийм хөдөлмөрийг хүндэтгэж, зохих цалин хөлсийг нь олгодог байх ёстойг таниулахад чиглэсэн кампанит ажлуудыг явуулж байсан байна. Өмнөд Африкт гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нарийн ур чадвар бүхий мэргэжилтнүүд гэж тодорхойлдог. Филиппиний Засгийн газар Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын үндэсний өдөр бий болгосон бол Мозамбикт гэрийн үйлчилгээний ажлыг “нийгэмд оруулж буй хувь нэмэр бөгөөд түүнгүйгээр эдийн засгийн тогтолцоо ажиллаж чадахгүй” гэж хуулиар тунхагласан байна.

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж чадсан хэмээн энд дурдагдаж байгаа улс орнууд бүгдээрээ улс төрийн өндөр итгэл үнэмшил, иргэний нийгмийн дэмжлэгт тулгуурласан байна. Өмнөд Африкт, “... олон улсын дэмжлэгт тодорхой хэмжээнд тулгуурласан улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, бодлогын шийдвэртэй байдал, олон нийтийн мэдлэг, ойлголт нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хамгааллыг амжилттай өргөжүүлэх үндэс болжээ” (Olivier, 2009). Боливид Гэрийн үйлчилгээний ажлын тухай 2009 оны хуулийг амжилттай

хэрэгжүүлж эхлэхэд эмэгтэйчүүдийн байгууллагаас явуулсан нөлөөллийн ажил шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

Тиймээс гэрийн үйлчилгээний ажилчдад зориулсан хууль болон хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд төрийн шат шатны удирдлагуудын итгэл үнэмшил чухал бөгөөд үүнд иргэний нийгэм, гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг төлөөлсөн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, олон улсын дэмжлэг хэрэгтэй. Түүнчлэн хууль тогтоогчид боловсруулалтын шатанд оролцох хэрэгтэй.

4.3.3 Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахын тулд өөр юуг анхаарах хэрэгтэй вэ?

Хэдийгээр хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлэх нь чухал боловч хууль тогтоомж дангаараа гэрийн үйлчилгээний ажилчид нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамрагдах баталгаа болж чадахгүй. Тийм учраас хууль тогтоомжийг амьдралд бодитой хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлэх ёстой. Үүнд хамрагдах урамшуулал бий болгох (5 дугаар бүлэг), шимтгэл төлөхийг хөнгөвчлөх, санхүүжилтийн зохистой механизм бий болгох (6 дугаар бүлэг), хөдөлмөрийн хяналтын механизмыг гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нөхцөл байдалд тохируулан өөрчлөх (7 дугаар бүлэг), гомдол барагдуулах үр дүнтэй механизм бүрдүүлэх (7 дугаар бүлэг), хууль тогтоомж, хөтөлбөрүүдийн талаарх мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх (3 дугаар бүлэг) зэрэг орж болно.

Бодлогын уялдаа холбоо

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын талаарх хууль тогтоомж нь төрийн бусад салбар, чиглэлийн бодлогуудтай харилцан үйлчилдэг тул бодлогын уялдаа холбоог хангах нь чухал ач холбогдолтой. Гэрийн үйлчлэгчдийн байгууллагуудыг оролцуулсан олон талын олон талт нийгмийн зөвшилцөл, зөвлөгөөн чухал.

Хамтын хэлэлцээ

Нийгмийн хамгаалалтай шууд холбоогүй ч хамтын хэлэлцээ хийх болон зохион байгуулах эрх нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулж буй хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг хүртээмжтэй байлгах механизмуудыг сайжруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Гэрийн үйлчилгээний ажил ерөнхийдөө хувийн, ганцаарчилсан шинжтэй, газар зүйн байршлын хувьд тархай, тусгаарлагдмал нөхцөлд явагддагийн улмаас гэрийн үйлчилгээний ажилчид зохион байгуулалтад орох нь бага, хамтын хэлэлцээ хийх эрхгүй байдаг. Гэхдээ зохион байгуулалтад орж чадсан нөхцөлд тэднийг төлөөлсөн бүлгүүд гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нөхцөл байдлыг сайжруулахад манлайлах үүрэг гүйцэтгэж байгааг Боливи улсын жишээнээс харж болно. Тийм учраас гэрийн үйлчилгээний ажилчдын байгууллагуудыг дэмжих нь чухал юм.

Тохирсон шийдлүүд

Эцэст нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдын эгнээнд маш олон янзын бүлгүүд багтдаг гэдгийг онцлон тэмдэглэе. Ажил олгогчийн гэрт байрлах буюу байрлахгүйгээр, бүтэн буюу бүтэн бус цагаар ажиллахын зэрэгцээ хүүхдүүд, бусад улс орноос буюу хөдөө орон нутгаас шилжин суурьшигчид гэх зэрэг эмзэг бүлгийнхэн ч байдаг. Тийм учраас бүх улс оронд, магадгүй бүр нэг улсын гэрийн үйлчилгээний ажилчдад бүгдэд нь таарч тохирсон ганц шийдэл байх боломжгүй юм. Эдгээр ялгааг бодлого, шийдвэр гаргахдаа харгалзан үзэж, хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлэхдээ бусад арга хэмжээтэй хослуулан хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Хянах хуудас 4.2: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд

- Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хуулийн үйлчлэх хүрээнд оруулахад ямар гол саад бэрхшээл байна вэ? Тэднийг бүхэлд нь хуулийн хамрах хүрээнээс хассан уу? “Ажилтан”-ыг тодорхойлохдоо хэт явцуу шалгуур хэрэглэсэн байна уу?
- Хууль тогтоомжоор гэрийн үйлчлэгч ажиллуулдаг өрхүүдийг нийгмийн хамгааллын байгууллагад тэднийгээ бүртгүүлэхийг шаарддаг уу?
- Хэрэв өдөрт, долоо хоногт, сард ажиллах цагийн доод хязгаарыг хуулиар тогтоосон бол уг хэмжээг багасгаж болох уу? Нэгээс дээш тооны ажил олгогчид ажилласан цагийг нэгтгэн тооцох арга хэмжээ авч болох уу?
- Хуульд заасан “ажилтан”-ы тодорхойлолтоос бодит байдал дээр гэрийн үйлчилгээний олон ажилчин хасагдаж байвал тэднийг хамруулахын тулд уг тодорхойлолтыг хэрхэн өөрчилж болох вэ? Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг олноор нь нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд өөр нэмэлт ямар арга хэмжээ шаардлагатай вэ?
- Хэрэв хууль тогтоомжид цагаач ажилчдыг хамруулалгүй орхигдуулсан бол уг ялгаварлалыг арилгаж, адил тэгш хандахын тулд ямар арга хэмжээ авч болох вэ?
- Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажил олгогчдод учрах захиргааны дарамтыг багасгахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 5 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Ажил олгогч болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдад учрах санхүүгийн дарамтыг багасгахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 6 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Хууль сахиулах болон хяналтын механизмуудыг гэрийн үйлчилгээний ажилчдын онцлогт тохируулахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авч болох вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 7 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон тэдний ажил олгогчид хамрагдах хууль тогтоомжийнхоо талаар мэдэж, гомдол барагдуулах механизмыг ашиглах боломж бүрдүүлэхийн тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авч болох вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 3 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг хууль тогтоомжид хамруулах талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO, 2012. [Effective protection for domestic Workers: A guide to designing labour laws.](#)
- ILO. 2015. [Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector: Introductory guide.](#)
- ILO. 2016. [Formalizing domestic work.](#)
- ILO. 2016. [Social protection for domestic workers: Key policy trends and statistics.](#)
- WIEGO; IWDF. 2018. [Your Toolkit on ILO Convention No. 189: The Domestic Workers Convention.](#)

4.4 Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг хамруулах нь

4.4.1 Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын хэлтсийн тооцсоноор дэлхийн хүн амын бараг тэн хагас нь (3 тэрбум гаруй хүн) хөдөө орон нутагт амьдарч байна. Олон орны эдийн засагт хөдөө нутаг томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг. Ажил эрхэлж байгаа хүн амын 28 орчим хувь нь хөдөө аж ахуйн салбарт байна гэж тооцвол дэлхийн хэмжээнд 1 тэрбум орчим хүн болж байна (ILOSTAT 2019). Гэхдээ энэ үзүүлэлтийн бүс нутгийн хэлбэлзэл их. Африкт 2 хүн тутмын 1 нь, Азид 3 хүн тутмын 1 нь хөдөө аж ахуйд ажиллаж байхад, Америк, Европ болон Төв Азид 10 хүн тутмын 1 хүрэхгүй нь хөдөө аж ахуйд ажиллаж байна. Хөдөө аж ахуйн ажиллагчдын дийлэнх олонх (93.6 хувь) нь албан бус эдийн засагт харьяалагдаж, орлого нь тогтворгүй бөгөөд (ихэвчлэн) бага байхын зэрэгцээ (ILO, 2018a), нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй байна (FAO 2017; 2015; ILO 2017f; 2015d). Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид нь нэг ижил нийтлэг шинж чанартай бүлэг биш. Хөдөлмөр эрхлэлтийн статус, орлогын түвшин, газрын хэмжээ болон өмчлөлийн статус, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийн шинж чанараараа харилцан адилгүй байдаг. Энэхүү олон янз байдлынх нь улмаас нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаа шалтгаан нь ч харилцан адилгүй байх тул өнөөгийн нөхцөл байдал, нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхой, саад бэрхшээлийг аль болох нарийн бөгөөд тодорхой шинжлэх нь зүйтэй.

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг ихэвчлэн хуулиар, эсхүл практик шалтгааны улмаас нийгмийн хамгаалалд хамруулдаггүй. Хувиараа, газар түрээслэн болон зөвшөөрөлгүй газарт тариалан эрхлэгчдэд яг ийм зүйл тохиолддог. Латин Америкийн орнуудад хөдөөгийн хүн амын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтын түвшин хотын хүн амын хамрагдалтын түвшний гуравны нэгээс, зургааны нэгийг хооронд хэлбэлзэж байна (Mesa-Lago, 2008b). Хөдөөгийн хүн амын эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж хотын хүн амтай харьцуулахад ихээхэн асуудалтай байгаагийн зэрэгцээ хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын олон бүлгийг эрүүл мэндийн хамгаалалд хуулиар хамруулалгүй орхигдуулсан байна (Mesa-Lago 2008b; Scheil-Adlung 2015).

Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хөдөө аж ахуйд ажиллагчид хамрагдахгүй байхад нөлөөлж буй хэд хэдэн хүчин зүйл байна. Зарим улс оронд хөдөө аж ахуйн салбарын ажиллагчид бүхэлдээ, эсхүл зарим бүлэг нь нийгмийн хамгааллын буюу хөдөлмөрийн гол хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнээс хасагдсан байдаг. Мөн зарим тохиолдолд тэднийг доогуур нөхцөл тогтоосон тусдаа хуульд хамааруулсан байж ч болно. Хэдийгээр хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг хууль тогтоомжид нэрлэн зааж хасаагүй ч түр болон улирлын ажиллагчид, ялангуяа өдрийн болон бүтэн бус цагийн ажиллагчид зэрэг хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын томоохон бүлгүүд ажилласан хугацаа, ажилласан цагийн шалгуурыг хангахгүйгээс практикт хасагддаг байж болзошгүй. Жишээ нь Тунист хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан ерөнхий хөтөлбөрт хөдөө аж ахуйн улирлын ажиллагчдыг хамруулаагүй байна (Шигтгээ 4.10-ыг үзнэ үү).

Түүнчлэн хөдөө аж ахуйн олон ажиллагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа нь хялбархан тодорхойлох боломжгүй байдаг учраас зөвхөн ажилтнуудад хамаарч үйлчилдэг хууль тогтоомжид хамрагдахгүй байх магадлалтай. Мөн ажил нь улирлын чанартайн улмаас орлого нь бага бөгөөд тогтворгүй, ажиллаж, амьдардаг газар нь алслагдмал, ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн их, зохион байгуулалтад ороогүй зэрэг нь хөдөө аж ахуйд ажиллаж буй олон хүнийг хууль тогтоомжийн хүрээнд ч, практикт ч нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй үлдэхэд нөлөөлж байна.

4.4.2 Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулж болох вэ?

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид хамруулах арга хэмжээ нь хөдөө аж ахуйн салбарын хөдөлмөрийн онцлог нөхцөлүүд, тэр дундаа улирлын шинж чанар, гэр болон ажлын байрны алслагдмал байдлыг харгалзан үзэх ёстой (ILO 2019c).

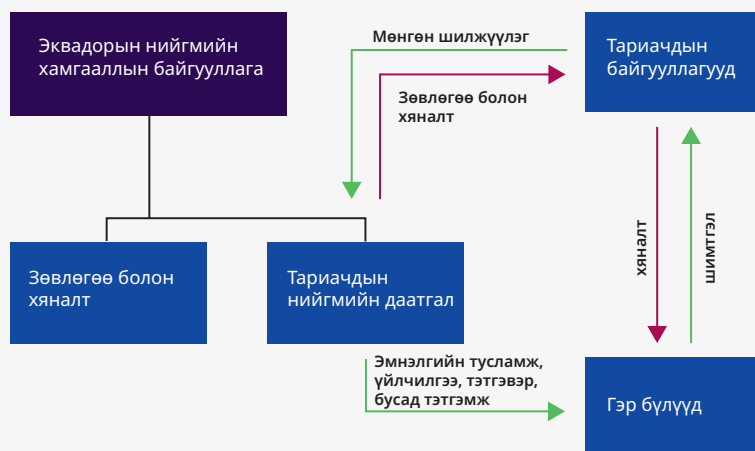
Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг хууль тогтоомжийн дагуу өргөжүүлэхийн тулд зарим улс тусгай хууль тогтоомж гаргасан бол зарим нь нийгмийн хамгааллын ерөнхий хуулийнхаа хамрах хүрээг өргөтгөсөн байна. Эквадорт Нийгмийн хамгааллын ерөнхий хуулийн дагуу нийгмийн хамгааллын төв байгууллага нь хариуцдаг. Тариачдын нийгмийн даатгалын хөтөлбөрт хөдөө аж ахуйн ажиллагчдыг хамруулдаг (Шигтгээ 4.9-ийг үзнэ үү). Тунис улс хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор хөдөө аж ахуйн болон хөдөө аж ахуйн бус салбарт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хоёр тусдаа хөтөлбөрт хамрагдаж байсныг 1995 онд нэгтгэжээ (Шигтгээ 4.10-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 4.9: Эквадор: Тариачдын нийгмийн даатгал

Нийгмийн хамгааллын ерөнхий хуулиар үйл ажиллагаа нь зохицуулагддаг Тариачдын нийгмийн даатгал (*Seguridad Social Campesino* (SSC)) хөдөө аж ахуйд бие даан ажиллагчдыг хамруулдаг. Энэхүү даатгал нь тухайн гэр бүлийг бүхэлд нь эрүүл мэндийн даатгал, жирэмсний болон амаржсан үеийн хамгаалалд хамруулахын зэрэгцээ даатгуулагч өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвараа алдах буюу нас барах тохиолдолд тэтгэвэр, тэтгэмж олгодог.

Нийгмийн хамгааллын ерөнхий хөтөлбөрийг хариуцдаг Нийгмийн хамгааллын байгууллага (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)) нь Тариачдын нийгмийн даатгалыг эрхэлдэг. Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид шууд хувиараа, эсхүл тэдний шимтгэлийг цуглуулж, нийгмийн хамгааллын газарт шилжүүлэх үүрэгтэй тариачдын байгууллагаар дамжуулан бүртгүүлж болно. Бүх мужид үйлчилгээний найдвартай, сайн дэд бүтэц бүрдүүлснээр уг хөтөлбөрт хамрагдах боломжийг хангаж байна. Эв санааны нэгдлийн зарчим дээр суурилсан энэхүү хөтөлбөр нь даатгуулагчийн төлсөн шимтгэл, даатгалын ерөнхий хөтөлбөрт хамрагдсан ажил олгогч, ажилтнуудын хөндлөн татаас, төрийн болон хувийн даатгалын байгууллагуудын шимтгэл, төсвөөс олгож буй татаасаар санхүүждэг.

Тариачдын нийгмийн даатгал нь Эквадорын хөдөөгийн хүн амд эв санааны нэгдлийн зарчимд суурилсан нийгмийн даатгалын үр шимийг хүртэх боломж олгосон юм. Энэ нь Хөдөөгийн ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын гол механизм болсон уг даатгалд хөдөөгийн ажиллагчдын 73 хувь (Нийгмийн даатгалын ерөнхий хөтөлбөрт 23 хувь) нь хамрагдаж байна. 2017 онд Тариачдын нийгмийн даатгал 1,2 сая хүнийг хамруулж, 74,000 хүнд тэтгэвэр олгожээ.



Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013; IESS, 2016; ILO, 2018

Шигтгээ 4.10: Тунис: Хөдөө аж ахуйн болон хөдөө аж ахуйн бус салбарт бие даан ажиллагчдыг хамруулсан нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг нэгтгэсэн нь

Тунис 1995 онд шинэ хууль гаргаж, хөдөө аж ахуйн болон хөдөө аж ахуйн бус салбарт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг тус тусад нь хамруулж байсан хөтөлбөрүүдээ нэгтгэн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн даатгалын нэг хөтөлбөртэй болжээ. Үүний үр дүнд дүрэм, журам, тэтгэвэр, тэтгэмжүүдээ нэгтгэж, даатгуулагчдын тоог ихээхэн нэмэгдүүлсэн байна.

Түүнээс гадна нийгмийн даатгалын бусад хөтөлбөрт хамрагдаагүй хүн амын бага орлоготой бүлгүүдэд зориулан эмнэлгийн тусламж үнэ төлбөргүй үзүүлэх хөтөлбөрийг нэвтрүүлсэн байна. ЗУг хөтөлбөрт хамрагдах эрх бүхий хүмүүст тогтоосон хэмжээнээс доогуур орлоготой хөдөө аж ахуйн улирлын ажиллагчид багтсан байна.

Эдгээр өөрчлөлтийг нэвтрүүлж, орлогын ялгаатай бүлгүүдийг тогтоож өгснөөр (6 дугаар бүлгийг үзнэ үү) эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ, өндөр насны тэтгэвэр, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, үйлдвэрлэлийн ослын даатгалд хамрагдалт ихээхэн нэмэгдсэн юм. 10 жилийн хугацаанд ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийн хамрагдалт 60-аас 84 хувьд хүрч өссөн байна. Төрийн болон хувийн хэвшилд, хөдөө аж ахуйн бус салбарт ажилладаг Тунисчууд өнөөдөр бараг бүгд нийгмийн хамгаалалд хамрагдсан байхад хөдөө аж ахуйд ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн 50 хүрэхгүй хувь нь л хамрагдсан байна. Хуулийн дагуу нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй байгаа хүмүүс нь гол төлөв хөдөө аж ахуйд тохиолдлын болон улирлын чанартай ажил эрхлэгчид (нэг ажил олгогчид улиралд 45-аас цөөн хоног ажилладаг) байна.

Эх сурвалж: Bailey, 2004; Ben Cheikh, 2013; Olivier, 2009.

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд оруулахын тулд зөвхөн тухайн хуульд төдийгүй, түүнийг дагалдан гарсан журмуудад ч нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага гарч болзошгүй. Жишээ нь хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын олонх нь жилийн турш тогтвортой орлоготой байдаггүй. Тэдний орлого улирлын болон үйлдвэрлэлийн мөчлөгөө даган хэлбэлзэж байдаг. Эрхэлж буй эдийн засгийн үйл ажиллагааных бүтцийн шинжтэй онцлогоос шалтгаалан тэд эдийн засгийн хүндрэлд орох эрсдэл өндөр бөгөөд улмаар орлого нь буурч, шимтгэл төлөх чадавх нь ч муудаж болзошгүй. Эдгээр онцлогийг харгалзан хууль эрх зүйн өөрчлөлтийг хийвэл тэднийг хамруулж, хамгааллыг нь сайжруулахад тус дөхөм болно.

Жишээ нь Колумбид эрх зүйн зохицуулалтын хүрээг хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын онцлогт илүү нийцүүлэхэд чиглэсэн хэд хэдэн шийдвэр гарсны дотор орлого тодорхойлох журам, шимтгэл төлөх боломжгүй болсон үед тэтгэврийн даатгалаас түр гарах асуудлыг зохицуулжээ (Шигтгээ 4.11-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 4.11: Колумби улс хууль тогтоомждоо хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын онцлогийг тусгасан нь

Колумби улс 1993 болон 2004 онд батлан гаргасан хуулиудаар (№ 100 ба 797) нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дэд хөтөлбөрүүдийн хууль эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ. Гэсэн ч эдгээр хуульд тусгагдсан зохицуулалтын нэлээд нь ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийн хувьд хэрэгжих боломжгүй байсан тул засгийн газар үүнтэй холбоотой хэд хэдэн тогтоол гаргасан байна. Үүнд хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг хамруулахад чиглэсэн дараах өөрчлөлтүүд багтжээ:

- жил бүрийн үйлдвэрлэлийн мөчлөг болон эдийн засгийн үйл ажиллагааны хэлбэлзлийг тооцохын тулд даатгуулагчийг жилийн турш (өмнө нь зөвхөн жилийн эхэнд мэдүүлдэг байсан) орлогоо мэдүүлэхийг зөвшөөрсөн (6 дугаар бүлэг);
- даатгуулагч өөрийнх нөхцөл байдалд гарсан өөрчлөлтийг нийгмийн даатгалын байгууллагад мэдэгдэх (өөрчлөлтийн мэдээ) сонголт бий болгож, даатгуулсан хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч, ажилтан болон түүний жил олгогч төлөх шимтгэлийнхээ хэмжээнд өөрчлөлт оруулах боломж олгосон;
- Бие даан ажиллагч эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалын аль алинд нь шимтгэл төлж боломжгүй болсон тохиолдолд тэтгэврийн даатгалыг түр зогсоохыг зөвшөөрсөн.

Колумби улс хууль эрх зүйнхээ хүрээнд ийм өөрчлөлт оруулснаар хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлсэн юм.

Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013.

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын онцлогт нийцүүлэн өөрчлөхдөө ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүд хөдөлмөр эрхлэлтийн статус, орлогын түвшин, газрын хэмжээ болон өмчлөлийн статус, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийн шинж чанар зэргээсээ хамаараад тэдгээрт хамрагдахгүй байгаа шалтгаан нь ч олон янз байгааг анхаарах хэрэгтэй. Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын дийлэнх нь бага орлоготой хувиараа бие даан ажиллагчид, эсхүл газаргүй юм уу маш жижиг газартай түр хөлсөөр ажиллагчид байдаг боловч тэдний дунд байнгын хөдөлмөрийн гэрээтэй ажиллагчид, том хэмжээний газартай ажил олгогчид ч бий.

Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд бодитой хамруулахын тулд хөтөлбөрүүдийг тэдний хэрэгцээ болон санхүүгийн чадавхад аль болох нийцүүлж боловсруулах хэрэгтэй. Үүний тулд хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавх, бэлэн байгаа

дэд бүтэц болон бусад нөхцөл байдлыг нь тодруулсан нарийвчилсан үнэлгээ хийх шаардлагатай (Chaabane 2002). Ийм үнэлгээг боломжтой бол нийгмийн түншүүд болон холбогдох бусад талын оролцоотой хийх нь зүйтэй. Жишээ нь Аргентинд үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагуудын идэвхтэй оролцооны үр дүнд Convenios de Corresponsabilidad Gremial хөтөлбөрийг нэвтрүүлсэн байна. Хэдийгээр санаачлагч нь засгийн газар боловч Тунист нийгмийн хамгааллын хөтөлбөр амжилттай хэрэгжихэд нөлөөлсөн нэг чухал зүйл нь шинээр хамруулах гэж буй бүлгүүдийн төлөөлөл, түүнчлэн ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай байнга зөвлөлдөж байсан явдал юм.

4.4.3 Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахын тулд өөр юуг анхаарах хэрэгтэй вэ?

Хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлэхээс гадна тэдгээрийг амьдралд хэрэгжүүлж, хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг бодитой хамруулахад чиглэсэн бусад арга хэмжээг авах шаардлагатай. Үүнд шимтгэл төлөх хугацаа болон хэмжээг уян хатан зохицуулах (6 дугаар бүлэг), хөтөлбөрт бүртгүүлэх болон захиргааны бусад журмыг хялбаршуулах (5 дугаар бүлэг), хөдөлмөрийн хяналтын механизмыг хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын нөхцөл байдалд тохируулан өөрчлөх (7 дугаар бүлэг), гомдол барагдуулах үр дүнтэй механизм бүрдүүлэх (7 дугаар бүлэг), хөдөө аж ахуйд ажиллагчдад одоо хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдийн талаар болон тэдгээрт хэрхэн хамрагдах талаар мэдээлэл өгөх (3 дугаар бүлэг) зэрэг орж болно.

Хянах хуудас 4.3: Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд

- Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг хуулийн үйлчлэх хүрээнд оруулахад ямар гол саад бэрхшээл байна вэ? Тэднийг бүхэлд нь хуулийн хамрах хүрээнээс хассан уу? “Ажилтан”-ыг тодорхойлохдоо хэт явцуу шалгуур хэрэглэсэн байна уу?
- Ажилласан байвал зохих хугацааны доод хязгаарыг хуулиар тогтоосон бол түр буюу улирлын чанартай хөдөлмөр эрхлэлтийг харгалзаад уг хэмжээг багасгаж болох уу?
- Хууль тогтоомжийн хамрах хүрээнээс бодит байдал дээр хөдөө аж ахуйд ажилладаг олон хүн хасагдаж байвал тэрхүү хууль тогтоомжид хамруулахаар заасан ажиллагчдын тодорхойлолтыг өргөжүүлэх боломж бий юу? Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг олноор нь нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд өөр нэмэлт ямар арга хэмжээ шаардлагатай вэ?
- Хэрэв хууль тогтоомжид цагаач ажилчдыг хамруулалгүй орхигдуулсан бол уг ялгаварлалыг арилгаж, адил тэгш хандахын тулд ямар арга хэмжээ авч болох вэ?
- Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын ажил олгогчдод учрах захиргааны дарамтыг багасгахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 5 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Ажил олгогч болон ажилчдад учрах санхүүгийн дарамтыг багасгахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 6 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Хууль сахиулах болон хяналтын механизмуудыг хөдөө аж ахуйн салбарын онцлогт тохируулахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авч болох вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 7 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Хөдөө аж ахуйд ажиллагчид болон тэдний ажил олгогчид хамрагдах хууль тогтоомжийнхоо талаар мэдэж, гомдол барагдуулах механизмыг ашиглах боломж бүрдүүлэхийн тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авч болох вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 3 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)

4.5 Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор бие даан ажиллагчдыг хамруулах нь

4.5.1 Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?

Олон орны нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж уламжлал ёсоор ажилтнуудыг хамгаалахад чиглэсэн хэвээр байна. Олон орон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх арга хэмжээ авч байгаа хэдий ч бие даан ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг бусад бүлгүүдийг хууль тогтоомжид хамруулахгүй орхигдуулсаар байгаа улс орнууд ч олон байна (ILO 2013d; Mesa-Lago 2008a).

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хууль тогтоомжийн хамрах хүрээнд оруулахгүй байгааг ихэвчлэн дараах хүчин зүйлүүдээр тайлбарлаж байна (ISSA, 2012):

- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нөхцөл байдал, хэрэгцээ болон шимтгэл төлөх чадавх харилцан адилгүй байна. Чөлөөт мэргэжилтнүүд болон бизнес эрхлэгч эздийн нөхцөл байдал жижиг фермерүүд, гэрээлэгчид, хоршооны гишүүд буюу өрхийнхөө аж ахуйд хувь нэмэр оруулагч гэр бүлийн гишүүдийнхээс эрс ялгаатай (Шигтгээ 4.12-ыг үзнэ үү);
- Шимтгэлийн хэмжээг бууруулах тусгай арга хэмжээ л авахгүй бол хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч (ажил олгогчийн болон ажилтны төлөх) шимтгэлийг бүрэн хэмжээгээр буюу давхар төлөх шаардлагатай болдог;
- Орлогоо мэдүүлэх, данс тооцоо хөтлөх, шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж авах хүсэлт гаргахтай холбоотой захиргааны ачаалал.

Гэсэн ч олон оронд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, ядахдаа тэдний зарим бүлэг нь нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамрагдсан байна. Эдгээр улсууд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нөхцөл байдалд тохируулж нийгмийн хамгааллыг нь өргөжүүлэхэд чиглэсэн төрөл бүрийн арга хэмжээ авснаар тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэж чаджээ (ISSA 2012; ILO 2019e).

Гэхдээ албан ёсоор хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамрагдсан ажилчид ч тэдгээр хууль тогтоомж нь хэрэгждэггүй, хэрэгжилтийг нь хангуулах ажил хангалтгүй, эсхүл хуулийг дагаж мөрдөх өртөг зардал өндөр, журам, дүрэм нь төвөг чирэгдэл ихтэй зэргийн улмаас бодит байдал дээр хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын үр шимийг хүртэж чадахгүй байх талтай. Түүнчлэн үйлчилж буй хууль тогтоомж болон хөтөлбөрүүд нь шимтгэл төлөх нөхцөл, хэмжээ зэргийн хувьд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, тэд дундаа бие даан ажиллагчдын нөхцөл байдал, хэрэгцээнд зохицохгүй байж болно. Энэ нь мэдээлэл дутмагтай ч холбоотой байж магадгүй (Bertranou, 2007; ILO, 2013a). Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа нь тодорхойгүй буюу эргэлзээтэй нөхцөлд уг харилцааг зөв таньж тодорхойлох асуудал тулгардаг. Үүнийг зөв тодорхойлсноор бусдаас хамааралтай гэрээлэгчдийн хөдөлмөр эрхлэлт буюу “халхавчилсан хөдөлмөр”-ийг буруу таньж ангилахаас сэргийлнэ (ILO 2016e; Eichhorst, Braga, and Famira-Mühlberger 2013). Бусдаас хамаарал бүхий (гүйцэтгэх) гэрээлэгчид нь нэг үйлчлүүлэгчээс, нэг материалын орц бэлтгэн нийлүүлэгчээс, эсхүл үйлчлүүлэгч олох нэг зуучлагчаас хараат байж болно.⁵ Тийм нөхцөлд үйлчлүүлэгч, бэлтгэн нийлүүлэгч болон зуучлагч нь тухайн гэрээлэгчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлд ажил олгогчийн нэгэн адил нөлөө үзүүлдэг учраас гүйцэтгэх гэрээлэгчийн хөдөлмөр эрхлэлт цалин хөлстэй ажиллагчдынхтай төстэй байдаг. Ийм тохиолдолд уг ажилтныг шаардлагатай хамгааллаар хангахын тулд тэд хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа үүссэн эсэхийг тодруулах нь чухал юм. Хөдөлмөр эрхлэлтийг буруу тодорхойлж ангилахаас сэргийлснээр ажил олгогчид эдийн засгийн эрсдэлийг ажилчид руу үндэслэлгүйгээр шилжүүлж, хөдөлмөрийн гэрээнээс үүдсэн хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын үүргээсээ зайлсхийх боломж олгохгүй. Ажилчид нийгмийн хамгаалалгүй байхын сөрөг үр дагаврыг тооцохгүйгээр татвар болон шимтгэл төлөхөөс зайлсхийхийн тулд өөрөө өөрийгөө хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч гэж мэдүүлэх тохиолдол гарч болно. Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны ангилал нь Хувиараа хөдөлмөр эрхлэлт улам бүр түгээмэл болж буй дижитал эдийн засгийн үед хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааг оновчтой тодорхойлох нь онцгой чухал юм⁶ (Berg et al. 2018; Behrendt and Nguyen 2018; Behrendt, Nguyen, and Rani 2019).

5 Эдгээрийн жишээнд (1) зөвхөн нэг компанид л ажил гүйцэтгэдэг график дизайнер; (2) борлуулагчаасаа үйлдвэрлэлийн материал авч угсралтын ажлыг гэртээ гэрээгээр гүйцэтгэдэг гэрээр ажиллагч; (3) цахим платформоор дамжуулан зорчигчоо олдог жолооч орж болно.

6 ОУХБ-ын Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны тухай 2006 оны 198 дугаар зөвлөмжийг үзнэ үү.

Шигтгээ 4.12: Ашгийн төлөө болон бусдаас хамаарал бүхий ажлын нөхцөлийн ялгааг харгалзан үзэх нь

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийг хөлсний хөдөлмөр биш гэж ойлгож иржээ. Өөрөөр хэлбэл цалин хөлс авах биш өөртөө ашиг орлого бий болгодог хөдөлмөр гэж үздэг. Гэхдээ үүнд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хөдөлмөр зохион байгуулалтын асуудлаа шийдэх эрх мэдэл нь харилцан адилгүй байгааг харгалзаагүй байна. 2018 онд Хөдөлмөрийн статистикчдийн олон улсын бага хурлаар баталсан Хөдөлмөр эрхлэлтийн статусын шинэчилсэн ангилал(ICSE-18)-ын дагуу ажлыг дараах хоёр хэмжээсээр ангилж үзэх болсон байна:

- **эрх мэдлийн хэв шинж**- энэ нь тухайн ажиллагч хөдөлмөр зохион байгуулалтын асуудлаа шийдэхэд болон ажлыг нь гүйцэтгэж буй эдийн засгийн нэгжтэй харилцахад хэр эрх мэдэлтэйг, түүнчлэн ажлын зохион байгуулалт буюу зах зээлд гарах боломж зэргийн хувьд бусад этгээд, эдийн засгийн нэгжээс хэр хараат байгааг илэрхийлнэ.
- **эдийн засгийн эрсдэлийн төрөл**- энэ нь ажиллагч тухайн үйл ажиллагааг хийж гүйцэтгэхэд хүлээж болох санхүүгийн болон бусад нөөцийн хохирлын хэр хэмжээ, мөнгөн буюу мөнгөн бус хэлбэрээр авах шан хөлс нь найдваргүй байх буюу огт шан хөлс авахгүй байх эрсдэлийг илэрхийлнэ.

Энэхүү ангилалд үндэслэн ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдийг энэ хоёр хэмжүүрээр хувааж авч үзэж болно:

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЭРСДЭЛ

		Хөлсний ажиллагчид	Ашгийн төлөө ажиллагчид
ЭРХ МЭДЭЛ	Хараат бус ажиллагчид	► Аж ахуйн нэгжийн ажил олгогчид ► Ажилтангүй аж ахуйн нэгжийн эзэд	► Зах зээлд чиглэсэн өрхийн аж ахуйн (хуулийн этгээд болоогүй) ажил олгогчид ► Ажилтангүй зах зээлд чиглэсэн өрхийн аж ахуйдаа хуулийн этгээд болоогүй) бие даан ажиллагчид
	Бусдаас хамаарал бүхий ажиллагчид	► Байнгын ажиллагч ► Цагийн ажиллагчид ► Богино цагийн болон тохиолдлын ажиллагчид ► Цалинтай дадлагажигч, суралцагч болон хоригдол	► Бусдаас хамаарал бүхий (гүйцэтгэх) гэрээлэгчид ► Өрхийн аж ахуйдаа хувь нэмэр оруулагч гэр бүлийн гишүүд

Энэхүү гарын авлагад тухайлан авч үзсэн ашгийн төлөө ажиллагчдын дундаас бусдаас хараат ажиллагчид, ялангуяа гүйцэтгэх гэрээлэгчид болон өрхийн аж ахуйдаа хувь оруулагч гэр бүлийн гишүүд ихээхэн бэрхшээлтэй байгаа нь дээрхээс харагдаж байна. Зарим тохиолдолд хөлсөөр ажиллаж буй хараат бус ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтын хувьд ашгийн төлөө ажиллагчидтай адил нөхцөлд байдаг тул энэ талаар тус гарын авлагад авч үзэх болно.

Эх сурвалж: ICLS, 2018a, 2018b.

4.5.2 Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хэрхэн хамруулах вэ?

Бие даан ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг бүхэлд нь нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулах янз бүрийн арга, хандлагууд байна. Эрсдэл хуваалцах хүрээгээ тэлэх, хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг хөнгөвчлөх үүднээс одоо байгаа нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдээ хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн онцлогт нийцүүлэн өргөжүүлэхэд эхлээд анхаарах нь зүйтэй. Эсвэл энэ бүлэгт зориулан тусгай хөтөлбөрүүд бий болгох хувилбар байж болно.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх стратеги амжилттай хэрэгжих эсэх нь хууль тогтоомж болон түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нөхцөл байдал, ялангуяа тэдний шимтгэл төлөх чадавх, нэн тэргүүний хэрэгцээг хэр харгалзан үзэж, захиргааны үйл ажиллагаагаа хэрхэн өөрчилснөөс ихээхэн хамаарах болно.

Бие даан ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж, хөтөлбөрүүдэд хамруулах нь

Бразил, Кабо Верде, Коста Рика, Гана, Йордан, Кени, Мексик, Их Британи зэрэг олон орон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бие даан ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын ерөнхий тогтолцоондоо хамруулсан байна (ISSA, 2012).

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын ерөнхий тогтолцоондоо хамруулснаар ажиллагчид хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаасаа үл хамааран нэг л тогтолцоонд байж, хувиараа хөдөлмөр эрхлэх явцдаа бүтэн бус цагаар цалин хөлстэй ажил хийж тэдгээрийгээ хамтатган тооцуулах боломж олгодгоороо давуу талтай. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны тодорхойгүй байдлыг харгалзан тэдний асуудлыг, ялангуяа төлөх шимтгэлийг нь хэрхэн тооцохыг зохицуулсан тодорхой заалтууд оруулах шаардлагатай байж болох юм.

Түүнчлэн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамруулахын тулд хууль тогтоомжид заасан “шимтгэл төлөгч”, “даатгуулагч” зэрэг нэр томъёог өөрчлөх шаардлагатай болно. Жишээ нь Йорданд “Бүх нийтийг хамруулах санаачилга”-ынхаа хүрээнд дотооддоо ажиллаж байгаа бүх хүн, хилийн чанд дахь Йорданчуудыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах зорилгоор Нийгмийн хамгааллын хуульд заасан хамрагдах ажиллагчдын тодорхойлолтыг өөрчилсөн байна. Уг тодорхойлолтод “ажилтан” гэж байсныг “аливаа хүн” гэж оруулснаар хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бие даан ажиллагчид ч хуулийн үйлчлэх хүрээнд багтжээ (ISSA 2009b). Бразилд хуульд хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч (Microempendedor Individual, MEI) гэсэн ойлголтыг оруулснаар бие даан ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад чиглэсэн чухал алхам болсон төдийгүй тэднийг хөтөлбөрт хамруулахад түлхэц болжээ (Шигтгээ 4.13 болон 6.2.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).

Шигтгээ 4.13: Бразил: Хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч

Бразил улс 2008 онд Нэмэлт хууль № 128 батлан гаргаж, хожим нь хэд хэдэн удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар хуульд хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч гэсэн ангилал бий болгожээ. Бичил аж ахуй эрхлэгчийг жилийн нийт орлого нь 81,000 бразил рийлээс хэтрэхгүй (20,000 америк доллар), өөр компанид хувь нийлүүлж оролцоогүй, нэгээс илүү ажилтангүй хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч хувь хүн гэж тодорхойлсон байна.

Энэ хуулиар аж ахуй эрхлэгчийн төлөх татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нэгтгэн тогтмол дүнгээр төлүүлэх замаар бүртгэл, төлбөрийг хялбаршуулж, БЖУ-үүдэд зориулсан татвар, шимтгэлийн нэгдсэн тусгай сан болох Simples Nacional-д хамруулсан байна. Гэхдээ хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгчийн төлөх татварын хэмжээ Simples Nacional сангийн ердийн хувь хэмжээнээс бага байна.

Уг хуульд хамрагдсанаар бичил аж ахуй эрхлэгчид өндөр насны суурь тэтгэвэр, хөгжлийн бэрхшээлтэйн болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, тэтгэмж, эрүүл мэндийн болон эхийн хамгаалалд хамрагдаж, өрхийн гол тэжээгч нас барсан буюу хорих ялаар шийтгүүлсэн тохиолдолд гэр бүлийн тэтгэмж авах боломжтой болжээ. Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээг ерөнхий тогтолцоонд хамрагдсан ажиллагчдын нэгэн адил улсын тогтолцоо (Sistema Único de Saúde)-гоор үзүүлж байна. Бичил аж ахуй эрхлэгч нь хувь хүний өөрийнх төлсөн шимтгэлд суурилсан өндөр насны тэтгэвэр зэрэг ерөнхий тогтолцооны хүрээнд олгодог нэмэлт тэтгэвэр, тэтгэмж авахыг хүсвэл статусаа сольж 20 хувиар шимтгэл болон гарсан зөрүүг нь төлөх шаардлагатай. Түүнчлэн бичил аж ахуй эрхлэгч нэг хүнийг хөлслөн ажиллуулж, нийгмийн даатгалын санд хөнгөлөлттэй тарифаар (ажил олгогчийн 20 хувийн шимтгэлийн оронд 8 хувиар) шимтгэл төлж болох бөгөөд ингэснээр ажилтан нь ч бусад ажилтны нэгэн адил нийгмийн хамгаалал хүртэх эрхтэй болно.

2009-2018 оны хооронд бүртгүүлсэн БЖУ-ийн тоо 3 саяас 5 сая болж өссөн байна. Нэг /моно/ татварын систем нь ажилчдыг албан болоход нөлөөлж, энэ системд хамрагдан бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжүүд 2017 оны байдлаар 10,6 сая хүн ажиллуулж байсан нь Бразилын нийт ажилтны дөрөвний нэгийг эзэлж байжээ. Энэ системд хамрагдахыг сонирхох болсон гол шалтгаан нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдах явдал байсан юм.

Эх сурвалж: ILO, 2019d; Santiago, 2018.

Коста Рика болон Кабо Вердед тэтгэврийн болон эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий тогтолцоондоо хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг албан журмаар хамруулж, шимтгэлийн хэмжээг нь бууруулан ажилтнуудынх нь хэрэгцээнд тэтгэвэр, тэтгэмжийг нийцүүлэн өөрчилсөн сайн жишээг харж болно (Шигтгээ Error! Reference source not found., Error! Reference source not found.-ыг үзнэ үү). Латин Америкийн орнуудад үүнтэй төстэй шинэчлэлүүд хийгдэж байсан юм (Bertranou, 2007; Bertranou, 2014).

Шигтгээ 4.14: Косто Рика: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалд албан журмаар хамруулсан нь

2000 онд Ажиллагчдын хамгааллын тухай хуулийн дагуу хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалд албан журмаар хамруулахаар шийдвэрлэж, үүнийгээ үе шаттай хэрэгжүүлэх журмыг тогтоосон байна. 2004 онд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч компани буюу бизнесээ эхлүүлсэн буюу эзэмшилдээ авснаас хойш 8 хоногийн дотор бүртгүүлэх зохицуулалт бий болгосон байна. Анх бүртгүүлэхэд нэр, хувийн мэдээлэл, регистрийн дугаар, компанийн нэр, үйл ажиллагааны чиглэл, хаяг, утасны дугаар, факс болон и-мэйл хаяг шаардана. 2005 оны 3 дугаар сард хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг бүртгэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг (ажил олгогчид, чөлөөт мэргэжилтнүүд, эдийн засгийн үйл ажиллагааны бусад чиглэлээр ажиллагчид, жижиг, дунд фермерүүдтэй байгуулсан хамтын даатгалын гэрээнд хамрагдагчид) бүлгүүдийг бүртгэхэд тавигдах шаардлагуудыг тогтоосон байна.

Бага орлоготой хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэлд татаас олгодог бөгөөд даатгуулагчийн орлого бага байх хэрээр шимтгэл нь буурдаг (Шигтгээ 5.16-г үзнэ үү). Энэ стратегийг дагалдаад ажил олгогчид болон бие даан ажиллагчдын шимтгэл хугацаандаа төлөгдөж байгаа эсэхэд хяналт тавихад анхаарсан байна. Шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх магадлалтайд тооцогддог эдийн засгийн үйл ажиллагааны төрлүүд, бүс нутгууд, ажилчдын ээлжүүдэд хяналт тавьж ажиллах байцаагчдыг шинээр авч ажиллуулсан байна (7 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013.

Хууль тогтоомжийн шинэчлэл дангаараа хангалтгүй бөгөөд тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатайг Кабо Вердегийн жишээ (Шигтгээ 4.15) харуулж байна.

Шигтгээ 4.15: Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хууль тогтоомжид хамруулсан нь

Кабо Верде 2003 онд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамруулах хууль (зарлиг-хууль № 28) гаргасан байна. Гэсэн ч энэ хууль 2009 онд дараагийн шинэчлэл (зарлиг-Хууль № 49/2009) хийгдэж, 2010 онд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө (Plano Operacional para a Extensão da Segurança Social aos Trabalhadores Independentes e Domésticos) гарсны дараа л хэрэгжиж эхэлсэн байна. Үүгээр хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг албан журмаар хамруулдаг болж, шимтгэлийн хувь хэмжээг орлогын бүлгээр ялгаатай тогтоох болон бусад арга хэмжээ авсан байна.

Уг төлөвлөгөө хэрэгжсэн эхний жилд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хамрагдалт 0-ээс 9 хувь болтлоо нэмэгдсэн бөгөөд энэ үзүүлэлт ойрын болон дунд хугацаанд улам өсөхөөр байна.

Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (БНСУ) нийгмийн даатгалын гурван хөтөлбөрийн хүрээнд албан журмын эрүүл мэндийн даатгалыг өргөжүүлж, эхлээд том компаниудыг, дараа нь жижиг компаниудыг, тэгээд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамруулжээ. Эдгээр гурван хөтөлбөрт бүх хүн хамрагдсаны дараа хооронд нь нэгтгэсэн байна (Шигтгээ 4.16-г үзнэ үү).

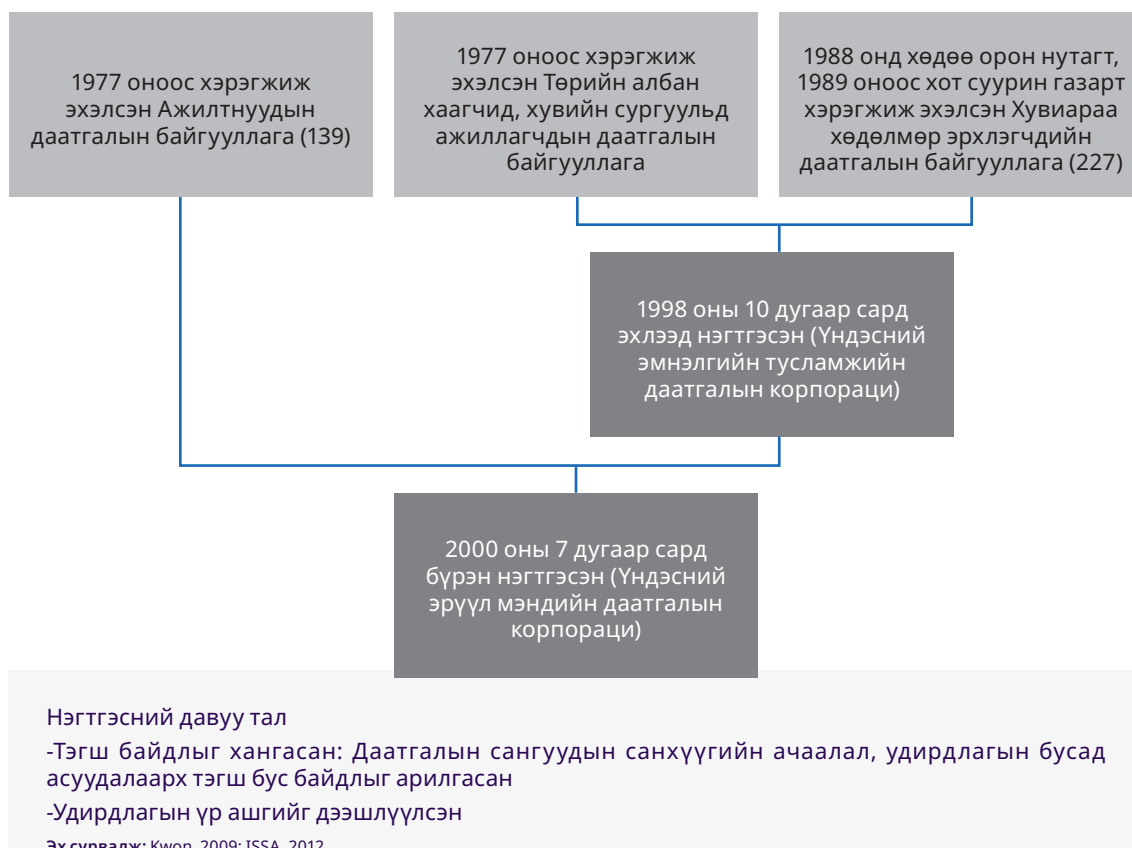
Шигтгээ 4.16: БНСУ: Эрүүл мэндийн даатгалд бүх хүн амаа үе шаттай хамруулсан нь

1977-1989 оны хооронд БНСУ эрүүл мэндийн даатгалын хамрах хүрээг үе шаттай өргөжүүлж, нийт хүн амаа хамруулсан байна. Ингэхдээ эхлээд том корпорацын ажилтнууд, төрийн албан хаагчид, багш нарыг албан журмаар хамруулж, дараа нь жижиг компаниудыг үе шаттай оруулсан байна. 1981-1982 онд хөдөөгийн таван, хотын нэг бүсэд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг эрүүл мэндийн даатгалд хамруулах туршилт хийсэн байна. 1988 онд уг даатгалд хөдөөгийн бүх бүсийг, жилийн дараа хотын хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамруулжээ. 2000 онд (ажилтнууд, төрийн албан хаагчид болон хувийн сургуульд ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг тус тус хамруулсан) эрүүл мэндийн даатгалын гурван байгууллагыг нэгтгэж Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын корпорац (ҮЭМДК) хэмээх нэг даатгагчтай болсон байна.

Бага орлоготой хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэлд засгийн газар тамхины татвар болон бусад эх үүсвэрээс татаас өгдөг. Гурван гол хөтөлбөрийг нэгтгэснээр эрсдэл хуваалцах хүрээ өргөнтэй эв санааны нэгдлийн механизм бүрдэж аажимдаа засгийн газрын оролцоо буурчээ. Түүнчлэн өмнө нь захиргааны зардал төрийн албан хаагчид болон сургуульд ажиллагчдын хөтөлбөрийн хувьд 4.8 хувь, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хөтөлбөрт 9.6 хувь байсан бол буурч 2008 онд 3.8 хувьд хүрсэн байна.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хамрагдалт 1989-1999 онд 83.7 хувиас 92.7 хувь болж нэмэгдсэн байна. 2007 оны байдлаар нийт хүн амын 96.3 хувь нь эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан байлаа

ҮЭМДК-ийн үр ашиг, тэгш байдлыг хангах зорилгоор хийсэн шинэчлэл



Гана, Намиби зэрэг олон улс хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг тэтгэврийн даатгалд сайн дурын үндсэн дээр хамрагдах боломж олгосон ч хамрагдалтыг дорвитой нэмэгдүүлж чадаагүй байна. Ганад тэтгэврийн даатгалд сайн дураар хамрагдалт маш бага байхад Ганын үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын байгууллага шимтгэлийг нэг ижил хувь хэмжээгээр тогтоох, зарим тохиолдолд шимтгэлээс чөлөөлөх замаар хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг албан журмаар хамруулж чадсан байна (ILO, 2015d, мөн Шигтгээ 6.23-ыг үзнэ үү).

Бие даан ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулж нийгмийн даатгалын тусгай сан бий болгох нь

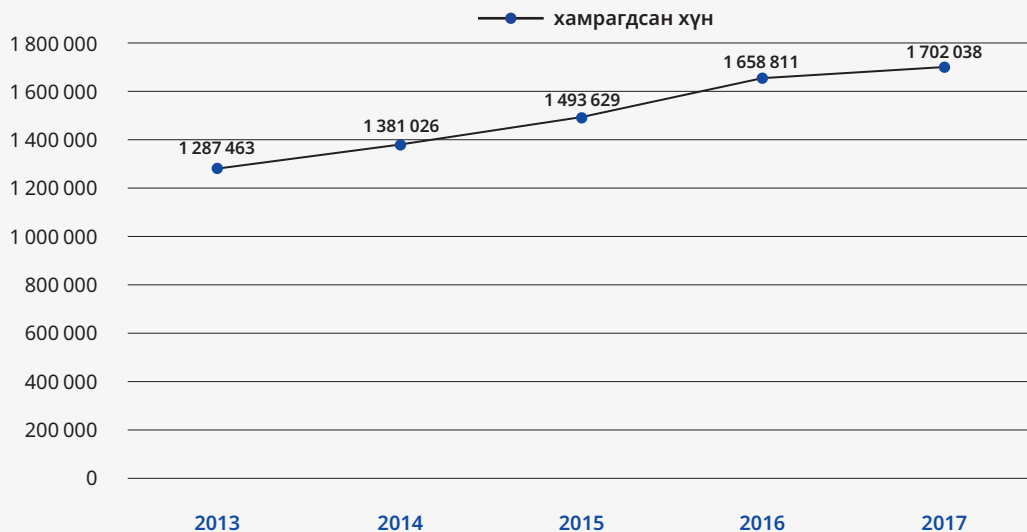
Зарим улс орнууд өөрийн орны нөхцөл байдалд тохируулан хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийтэд нь хамруулсан нэг тусгай хөтөлбөр (Алжир, Бельги гэх мэт; Шигтгээ 4.17-г үзнэ үү), эсхүл хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн янз бүрийн бүлгүүдэд зориулсан тус тусдаа хөтөлбөрүүд (Франц, Герман, Испани гэх мэт) бий болгосон байна (ISSA 2012; Spasova et al. 2017; Eurofound 2017).

Ийм салангид хөтөлбөрүүдийн олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмжийн төрөл, түвшин нь цалинтай ажиллагчдын хөтөлбөрийнхтэй адилгүй байх талтай. Олон оронд ажилгүйдлийн даатгалыг ийм хөтөлбөрүүдэд оруулаагүй байдаг. Мөн олон орон өвчилсөн үед мөнгөн тэтгэмж олгохгүйн зэрэгцээ сайн дурын үндсэн дээр хамрагдахаар зохицуулсан байна (OECD 2015, 181). Жишээ нь Колумбид өндөр насны тэтгэвэр болон эрүүл мэндийн даатгалд албан журмаар хамруулдаг атлаа үйлдвэрлэлийн ослын даатгал сайн дурынх байдаг (ISSA 2012).

Шигтгээ 4.17: Алжир: Хөлсний бус ажиллагчдад зориулсан нийгмийн даатгалын хөтөлбөр (CASNOS)

Алжир хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бизнесийн эзэд, гар урчууд, фермерүүд, чөлөөт мэргэжилтнүүд зэрэг хөлсний бус ажиллагчдыг нэгтгэж, нийгмийн хамгааллыг нь сайжруулах зорилгоор Хөлсний бус ажиллагчдын үндэсний нийгмийн хамгааллын сан (Caisse nationale de dйcuritй sociale des non-salariйs (CASNOS))-г 1992 онд байгуулжээ.

CASNOS нь хөлсний бус бүх ажиллагчдыг эв санааны нэгдэл болон эрсдэлээ хамтдаа хуваалцах зарчимд үндэслэн албан жураар хамруулдаг сан юм. Уг сангаас эрүүл мэндийн (эмнэлгийн) тусламж, үйлчилгээ, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, хөгжлийн бэрхшээлтэйн, тэжээгчээ алдсаны болон өндөр насны тэтгэвэр олгож байна. 2017 онд уг сан 1.7 сая гишүүнтэй болсон байв.



CASNOS нь бодит хамралтыг нэмэгдүүлж, хөдөлмөр эрхлэлтийг албан болгохыг дэмжих зорилгоор захиргааны журмуудаа хялбаршуулж, хөтөлбөрийн хүртээмжийг сайжруулах, мэдээлэл, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн стратеги баримталж байна.

Эх сурвалж: 2018 оны 11 дүгээр сард Италийн Туринд болсон уулзалт дээр Доктор Acheuk Youcef Chawki-ийн тавьсан илтгэлд үндэслэн бэлтгэв.

Тодорхой бүлэгт зориулсан нийгмийн даатгалын салангид хөтөлбөрүүд бий болгох нь ялангуяа тэдгээрийг нэг байгууллага удирдаагүй тохиолдолд ажиллах хүчний шилжилтэд саад тотгор болох эрсдэлийг байнга дагуулж байдаг. Ажиллагч янз бүрийн ажлуудын хооронд буюу хөлсний хөдөлмөрөөс хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтэд шилжих, эсхүл хөлсний (бүтэн бус цагаар ажиллах) болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийг хослуулж байгаа нөхцөлд ийм хүндрэл гарч болно (ILO 2016e). Тиймээс ажиллах хүчний шилжилтэд үзүүлэх сөрөг нөлөөг нь аль болох багасгаж,

ажилчдын эрхийг хамгаалсан тохирох арга механизмуудыг олох хэрэгтэй. Үүнд жишээ нь хөдөлмөр эрхлэлтийн статус өөрчлөгдөхөд нийгмийн хамгааллын байгууллага хооронд үүссэн эрхээ шилжүүлэх ажлыг хөнгөвчлөх нийгмийн хамгааллын нэгдсэн дугаар нэвтрүүлж болно (ISSA 2016a; ILO 2018d). Ийм механизмгүй байхгүй бол ажиллагчдын шилжилтэд саад болж, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг өөгшүүлж болзошгүй юм.

Тайланд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг сайн дураар хамруулдаг хөтөлбөр нэвтрүүлж, өвчилсний тэтгэмж, хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр, нас барсны болон хүүхдийн тэтгэмж олгохын зэрэгцээ өндөр насны нэг удаа бөөнд нь олгодог байна. Энэ хөтөлбөр нь хэсэгчилсэн татаастай бөгөөд нэг ижил хэмжээгээр тогтоосон сонголт бүхий шимтгэлтэй тул удирдахад хялбар байдаг ажээ. Гишүүд нь шимтгэлийн гурван янзын түвшнээс сонгож, мөн л гурван өөр тэтгэвэр, тэтгэмжийн багц авах эрх үүснэ. Гишүүд аяндаа өөрийнхөө шимтгэл төлөх чадавх, хэрэгцээнд нийцсэн хувь хэмжээг сонгодог гэж үздэг. Кенид *juu kali* нийгэмлэгүүдийн гишүүн бие даан ажиллагчдад зориулсан хувийн сайн дурын хуримтлалын шинжтэй *Mbao* тэтгэврийн хөтөлбөрийг бий болгосон байна (Error! Reference source not found.-г үзнэ үү). Гэхдээ 2.1.2 дахь хэсэгт ярилцсанчлан сайн дурын хөтөлбөрүүд ихэнхдээ хамралтыг дорвитой нэмэгдүүлж чаддаггүй.

4.5.3 Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад өөр юу анхаарах хэрэгтэй вэ?

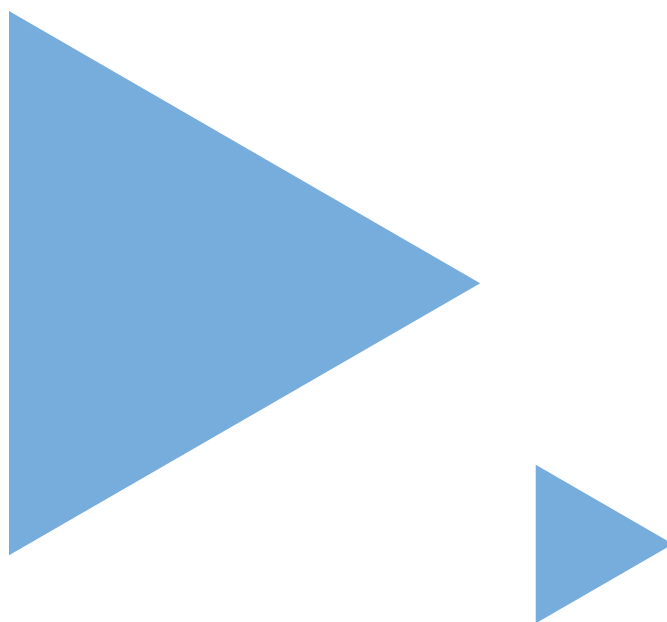
Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн онцлог шинж, олон янз байдлыг харгалзан хууль тогтоомжийг амьдралд хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийг нь хангуулахын тулд төрөл бүрийн нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай. Үүнд бүртгүүлэх болон захиргааны бусад журмуудыг хөнгөвчлөх (5 дугаар бүлэг), шимтгэл тооцох болон төлөх арга хэлбэрийг тохируулан өөрчлөх (6 дугаар бүлэг), хөдөлмөрийн хяналтын механизмыг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч бүлгүүдийн нөхцөл байдалд нийцүүлэх (7 дугаар бүлэг), гомдол барагдуулах үр ашигтай механизм бүрдүүлэх (7 дугаар бүлэг), хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрүүд болон тэдгээрт хэрхэн хамрагдах талаар мэдээлэл өгөх, таниулах (3 дугаар бүлэг) зэрэг орж болно.

Хянах хуудас 4.4: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад анхаарах асуудлууд

- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хуулийн үйлчлэх хүрээнд оруулахад ямар гол саад бэрхшээл байна вэ? Тэднийг бүхэлд нь хуулийн хамрах хүрээнээс хассан уу? Хамрагдах ажиллагчдын бүлгүүдийг тодорхойлохдоо хэт явцуу шалгуур хэрэглэсэн байна уу? Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамруулсан хууль тогтоомж нь тэдний янз бүрийн бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавх, нөхцөл байдал, хэрэгцээг тусган ялгамжтай хандаж чадсан байна уу?
- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг олноор нь нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд өөр нэмэлт ямар арга хэмжээ шаардлагатай вэ?
- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд учрах захиргааны дарамтыг багасгахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 5 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Шимтгэл төлөх чадавх муутай хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд учрах санхүүгийн дарамтыг багасгахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 6 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Хууль сахиулах болон хяналтын механизмуудыг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч бүлгүүдийн онцлогт тохируулахын тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авч болох вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 7 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)
- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахын чухлыг ойлгон өөрсдөд нь хамаарч үйлчлэх хууль тогтоомжийнхоо талаар мэдэж, гомдол барагдуулах механизмыг ашиглах боломж бүрдүүлэхийн тулд ямар нэмэлт арга хэмжээ авч болох вэ? (Илүү тодорхой зөвлөмжийг 3 дугаар бүлгээс үзнэ үү.)

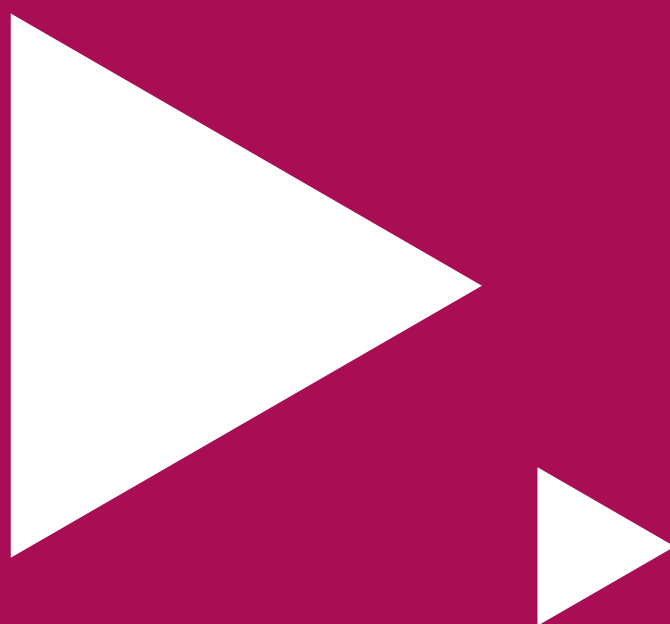
Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хууль тогтоомжид хамруулах талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ISSA. 2012. [Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions For Coverage Extension.](#)
- Spasova, S., et al. 2017. [Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies.](#)



► 5

Захиргааны саад
бэрхшээлийг арилгах нь:
Нийгмийн хамгаалалд
хамрагдах үйл явцыг
хөнгөвчилж, журмуудыг
хялбаршуулах



► Гол асуултууд

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод хөтөлбөрт анх бүртгүүлж хамрагдах, тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авах болон захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой ямар саад бэрхшээл тулгарч байна вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдыг нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамрагдаж, бүртгүүлэх ажиллагааг хэрхэн хөнгөвчилж болох вэ?
- Захиргааны үйл явцыг хялбаршуулах, хүртээмжтэй болгох зэргээр албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдын нөхцөл байдал, хэрэгцээнд хэрхэн тохируулж болох вэ?

► Гол санаа

- Захиргааны саад бэрхшээлийг арилгах нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.
- Байгаа хууль эрх зүйн орчин, төсвийнхөө хүрээнд олон зүйлийг хийж болох боловч зарим арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийн тулд хууль тогтоомж, бусад зохицуулалтад зохих өөрчлөлт оруулах, захиргааны чадавхыг бэхжүүлэх зэрэг нэмэлт зүйлс шаардагдана.
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдад хүрч ажиллах, бүртгүүлэх болон захиргааны бусад үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд тус дөхөм болно. Мобайл технологи, цахим үйлчилгээ ашиглах, мэдээллийн технологийг үйлчилгээ хүргэх механизмтай холбосон шийдэл нэвтрүүлэх замаар үйлчилгээнд биечлэн хамрагдах цэгүүдийг нэмэгдүүлэх нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлэх өргөн боломж олгож байгааг олон улсын туршлага харуулж байна.
- Захиргааны журмуудыг хялбаршуулснаар мэдээллийг хүртээмжтэй болгож, бүрдүүлэх баримт бичгийн хэрэгцээг багасган хамтын бүртгэлийн гэрээгээр хөтөлбөрт хамрагдах үйл явцыг хөнгөвчилж, хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжих бөгөөд эдгээрийн үр дүнд хамралт нэмэгдэж, албан эдийн засагт шилжихэд дэмжлэг болно.
- Хамрагдах боломжтой хүмүүст тулгарч болох саад тотгорыг багасгахын тулд захиргааны журмуудыг аль болох хүртээмжтэй, ойлгомжтой, энгийн бөгөөд үр ашигтай байлгах ёстой. Ухуулга сурталчилгаа болон мэдээллийн кампанит ажлууд нь хүмүүсийн мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, хөтөлбөрүүдэд хамрагдахад тус дэмтэй боловч тэдгээртэй хамт албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод тулгарч буй захиргааны саад тотгорыг арилгахад чиглэсэн илүү өргөн хүрээтэй багц арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

5.1 Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод захиргааны ямар саад бэрхшээл тулгардаг вэ?

Албан бус эдийн засагт ажиллаж буй олон хүн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд анх бүртгүүлэхээс эхлээд захиргааны бусад үйл ажиллагаатай холбоотой хүндрэл бэрхшээлтэй тулгардаг. Тийм ч учраас хууль тогтоомжийн хүрээнд хамаарч байсан ч бодитой хамгаалуулж чаддаггүй. Албан салбарт буй ажилтнуудыг ажил олгогчид нь нийгмийн хамгааллын байгууллагад бүртгүүлж, зохих шимтгэлийг нь төлдөг бол албан бус эдийн засагт ажиллагчдын ихэнхэд нь ийм боломж байхгүй.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид (бие даан ажиллагчид, өрхийнхөө аж ахуйд хувь нэмэр оруулагч гэр бүлийн гишүүд) өмнөөс нь нийгмийн даатгалын байгууллагатай харилцаж зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх ажил олгогчгүй байдаг. Ихэнх тохиолдолд тэдний өөрсдийнх нь чадавх ч маш хязгаарлагдмал байдаг. Тэд нийгмийн хамгаалалд хамрагдах болон түүний ашиг тусыг хэрхэн хүртэх талаар мэддэггүй. Бизнесээсээ холдож, бүртгэлийн сунжирсан ажиллагаанд цаг зав гаргах боломжгүй байхын зэрэгцээ нэлээд нь бичиг үсэг үл мэдэхээс эхлээд бусад бэрхшээл ч гардаг (ISSA 2012; RNSF 2017) [ХХЭ].

Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хувьд ажил олгогч нь айл өрхүүд байдаг тул мөн л бүртгэлийн нарийн төвөгтэй ажиллагааг гүйцээх чадавх нь хязгаарлагдмал. Тиймээс гэрийн үйлчилгээний

ажилчид хууль тогтоомжид зааснаар албан журмаар даатгуулах ёстой байсан ч олон ажил олгогч ажилчдаа нийгмийн даатгалын санд бүртгүүлэх үүргээ биелүүлдэггүй. Жишээ нь Намибид гэрийн үйлчлэгч 7 хоногт нэгээс доошгүй өдөр ажилладаг бол ажил олгогч нь түүнийг Нийгмийн хамгааллын комисс(SSC)-т бүртгүүлэх үүрэгтэй. Гэсэн ч тус улсын гэрийн үйлчилгээний ажилчдын 20 хүрэхгүй хувь нь л ийнхүү бүртгүүлсэн байна (ILO, 2013d) [ГҮА].

Түүнээс гадна аж ахуйн нэгжүүдэд хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд ажиллаж буй олон хүн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд зохих ёсоор бүртгүүлж, хамрагдахгүй байх явдал байна.

- Зарим ажил олгогч (ялангуяа бичил болон жижиг үйлдвэрүүд) захиргааны чадавх муутай, ажиллагчдаа нийгмийн хамгааллын байгууллагад бүртгүүлэх талаар мэдлэггүй, эсхүл ийнхүү бүртгүүлэх дургүй байж магадгүй [БЖҮА].
- Ажил олгогчид богино хугацаагаар ажиллагчид, ялангуяа түр, улирлын болон тохиолдлын ажил хийж буй хүмүүс, түүнчлэн ажлын янз бүрийн горимоор (ажлын цаг нь тодорхойгүй) ажиллагчдыг бүртгүүлэх сонирхолгүй байдаг [ХААА] [ГҮА].

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн ихэнх нь албан эдийн засагт ажиллагчдад зориулагдсан байдаг учраас албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулахын тулд тэдгээрийн үйл ажиллагаанд зохих өөрчлөлт оруулж, нарийн төвөгтэй байдлыг нь хялбаршуулах, бүртгүүлж хамрагдах болон тэтгэвэр, тэтгэмж авахтай холбоотой гарах шууд ба шууд бус зардлыг бууруулах шаардлагатай (ISSA 2016a). Түүнчлэн бүх ажил олгогчид болон ажиллагчдад одоогийн байгаа хөтөлбөрүүд, тэдгээрт хэрхэн бүртгүүлэх, шимтгэл төлөх болон, тэтгэвэр, тэтгэмж авах талаар мэдээлэл сайн хүргэсэн байх нь маш чухал (ISSA 2016b). Ихэнх тохиолдолд захиргааны журмуудаа хянан үзэж, зохих өөрчлөлт оруулах нь шинээр орж байгаа гишүүдэд тустай төдийгүй хуучин гишүүдийн хувьд ч амар болно.

Захиргааны дүрэм, журамд тусгагдсан шаардлагуудыг биелүүлэхтэй холбогдон гардаг зардал нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын бүлгүүд нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад ихээхэн саад тотгор болдог. Тухайлбал:

- ажил олгогчгүй ажиллагчид (хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, тэр дундаа бие даан ажиллагчид);
- ажил олгогчийнх нь захиргааны чадавх тааруу ажиллагчид (БЖҮ-т ажиллагчид; айл өрхийн гэрийн үйлчилгээний ажилчид);
- ажил олгогч болон хөдөлмөр эрхлэлтийн статус нь байнга өөрчлөгдөж байдаг онцгой төвөгтэй нөхцөлтэй ажиллагчид (түр гэрээтэй ажиллагчид, улирлын ажиллагчид), хэд хэдэн ажил олгогчтой (гэрийн үйлчилгээний ажилчид), эсхүл орлого нь тогтворгүй ажиллагчид (хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид).

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид ихэнхдээ эдгээр ангиллын нэгээс дээшхэд нь хамаардаг.

Гарын авлагын дараагийн хэсгүүдэд албан бус эдийн засагт ажиллагчдад нийтлэг тохиолддог, эсхүл тэдгээрийн тодорхой бүлгүүдэд тулгардаг саад бэрхшээлийн талаар авч үзнэ. Үүнд газар зүйн саад бэрхшээл, нарийн төвөгтэй дүрэм, журам болон мэдээллийн дутагдалтай холбоотой саад тотгор, санхүүгийн саад бэрхшээл, хэрэгжүүлэлтийн зардал гэх мэт.

Дээрхээс гадна ажиллагчдын зарим бүлэгт саад тотгор болдог зүйлүүд бий. Жишээ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс оффист очиж үйлчлүүлэх, тохирох форматаар бэлтгээгүй бичмэл мэдээллийг уншихад хүндрэлтэй байж болно. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд тэгш хамруулах боломжийг бүрдүүлэх үүднээс нийгмийн хамгааллын байгууллагууд үйлчилгээнийхээ хүртээмжид нэн тэргүүнд анхаарах ёстой.

5.1.1 Мэдлэг, ойлголт болон мэдээллийн дутагдалтай байдал

Ажлын байр болон гэр орон нь алслагдмал байрлалтай буюу тусгаарлагдмал, бичиг үсэгт тайлагдаагүй, зохион байгуулалтад орж нэгдэх нь бага зэргийн улмаас ажиллагчид нийгмийн хамгааллын нийтлэг эрх, үйлчилж байгаа хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөрүүд, тэдгээрт хамрагдахын давуу тал, холбогдон гарах зардал, хэрхэн бүртгүүлж хамрагдах талаарх мэдээллээс хоцрогддог байх талтай.

Ажил олгогчид болон ажиллагчдыг бүртгэж хамруулах аяныг тэдний онцлог нөхцөл байдал, хэрэгцээнд нийцүүлэн зохион байгуулах замаар мэдлэг, ойлголт болон мэдээллийн дутмаг байдлыг шийдвэрлэж болно (5.2 дахь хэсгийг үзнэ үү). Олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн кампанит ажлууд ч чухал үүрэг гүйцэтгэнэ (3.2 дахь хэсгийг үзнэ үү). Түүнчлэн захиргааны журмуудыг хялбаршуулж, хамрагдахад хялбар болгох нь (5.3 болон 5.4 дэх хэсгүүд) мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулахад хувь нэмэр оруулна.

5.1.2 Газар зүйн саад бэрхшээлүүд: Нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний хүртээмж

Нийгмийн хамгааллын байгууллага зорилтот бүлгийнхээ ажилладаг байгууллага, ажлын байр буюу гэрт нь ойролцоо салбаргүй бол тэдэнд мэдээлэл хүргэж, бүртгэж хамруулах ажил ихээхэн хүндрэлтэй бөгөөд өндөр өртөгтэй байх болно. Олон оронд хөдөө болон алслагдсан нутагт нийгмийн хамгааллын байгууллагын салбар байхгүй байна. Ийм тохиолдолд иргэд өөр салбар луу очих тээврийн боломжгүй, эсхүл энэ нь өндөр өртөгтэй байж магадгүй. Ажил олгогч болон ажиллагчдын аль алиных нь хувьд нийгмийн хамгааллын байгууллагаар очиж үйлчлүүлэхэд тээврийн зардал их гарахын зэрэгцээ цаг ч их орж магадгүй. БЖҮ-үүд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн олонх нь захиргааны чадавх хязгаарлагдмал, захиргааны үйл ажиллагаанд цаг зарцуулахын хэрээр тэр хугацааныхаа орлого олох боломжийг алддаг гэдэг утгаар иймэрхүү зардлыг хүлцэшгүй [БЖҮА]. Нийгмийн хамгааллын байгууллагад очиход хол зам туулдаг, үйлчилгээний цагийн хуваарь нь тохиромжгүй байвал энэ нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шууд бус зардлыг (алдагдсан боломжийн өртгийг) нэмэгдүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч ажлын цагаараа нийгмийн даатгалын байгууллагад очихын тулд бизнесээ хаавал орлогоо алдана [ХХЭ].

Ийм газар зүйн саад бэрхшээл нь хөдөө орон нутгийн ажил олгогчид болон ажиллагчдад хүндрэл учруулдаг. Алслагдмал байршил, зарим тохиолдолд бичиг үсэг мэддэггүй нь фермерүүд, хөдөө аж ахуйн ажиллагчид бүртгүүлж хамрагдах, шимтгэлээ төлөхөд илүү төвөгтэй бөгөөд өртөг өндөртэй болгож байна.

Хөдөө аж ахуйн болон барилгын салбарт ажиллагчдын хувьд ажлын байр байнга өөрчлөгддөг нь нийгмийн хамгааллын байгууллагад бүртгүүлэхэд нэмэлт саад бэрхшээл болж байна. Үүний улмаас ажил олгогч болон ажиллагчид нийгмийн хамгааллын байгууллагад очих боломж гардаггүй байх талтай [ХААА]. Газар зүйн саад бэрхшээлийг арилгах хэд хэдэн боломжит шийдэл бий. Үйлчилгээнд хамрагдах цэгүүдийг нэмэгдүүлэх (5.3.1 дэх хэсгэг) буюу хамтын бүртгэл хийх гэрээ байгуулж (5.4.4 дэх хэсэг) болно. Түүнчлэн ажил олгогчид болон ажиллагчид интернэтэд холбогдсон, энэ сувгийг ашиглахад тохиромжтой гэж үзвэл зайны болон онлайн үйлчилгээгээр хамрагдалтыг хөнгөвчилж болно (5.3.2 дахь хэсгийг үзнэ үү).

5.1.3 Бүртгэлийн үйл ажиллагааны нарийн төвөгтэй байдлаас үүддэг саад бэрхшээлүүд

Бүртгүүлэх үйл ажиллагаа нь нарийн төвөгтэйн зэрэгцээ ихээхэн хүндрэл учруулдаг байж болно. Ялангуяа хөтөлбөр тус бүр тус тусдаа бүртгэлийн журамтай бол энэ байдал бодитой тулгардаг. Бүртгэлийн нарийн төвөгтэй маягтууд бөглөх нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод, ялангуяа уншиж, бичиж чаддаггүй (бичиг үсэггүй) бол асар их хүндрэлтэй байж болзошгүй. Бөглөх баримт бичгүүд нь өргөдөл гаргагчийн ярьдаг хэлээр байхгүй бол мөн адил.

Түүнчлэн бүрдүүлэх баримт бичгүүд нь байхгүй, бүрдүүлэхэд хэцүү юм уу, өртөг зардал их гардаг бол саад тотгор болж болно. Бүртгүүлэхэд шаардлагатай баримт бичгүүдийг бүрдүүлэхэд ихээхэн зардал, цаг хугацаа шаардагдаж болзошгүй.

Ийм саад бэрхшээлийг арилгахын тулд бүртгэлийн төвөгтэй байдлыг бууруулж, захиргааны бусад журмуудыг хялбаршуулах боломжийг нарийн шинжилж үзэх шаардлагатай (5.4 дэх хэсгийг үзнэ үү). Үйлчилгээнд хамрагдах цэгийн тоог нэмэгдүүлэх, технологийн давуу талыг бүрэн ашигласан үйлчилгээний шинэлэг механизмуудыг нэвтрүүлэх нь эдгээр саад бэрхшээлийг даван туулахад мөн тус дөхөм болно (5.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).

5.1.4 Хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхтэй холбогдон гарах зардал

Санхүүгийн саад бэрхшээлд шимтгэл тогтмол төлөх зардал төдийгүй (6 дугаар бүлэг) нийгмийн хамгааллын байгууллагад очих тээврийн зардлаас эхлээд захиргааны шаардлагуудыг хангахтай холбоотой бусад зардал, энэ явцад алдагдсан орлого (алдагдсан боломжийн өртөг) зэрэг шууд бус зардлууд ч орно.

Том үйлдвэрүүд олон ажилтантай тул нийгмийн хамгааллын асуудлыг нь хариуцах мэргэжлийн ажилтнууд ажиллуулдаг. Харин БЖҮ-үүд захиргааны ийм шаардлагыг хангах чадавч нь хязгаарлагдмал байдаг [БЖҮА].

Албан бус эдийн засагт ажил олгогчид болон ажиллагчдын бусад бүлгүүд санхүүгийн саад бэрхшээлтэй илүү их тулгарч байж магадгүй. Тухайлбал, бие даан ажиллагчид нийгмийн хамгааллын байгууллага руу явахдаа ажлаа зогсоож орлогоо алдахад хүрдэг. Захиргааны журмуудыг хялбаршуулж, хамрагдалтыг хөнгөвчлөх нь хэрэгжилтийн зардлыг бууруулах нэг гол хүчин зүйл юм. (5.3 ба 5.4 дэх хэсгүүдийг үзнэ үү).

5.1.5 Захиргааны саад бэрхшээлийг шийдвэрлэх ямар боломж байна вэ?

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд бүртгүүлж хамрагдах ажиллагааг хөнгөвчлөхийн тулд дор харуулсан янз бүрийн механизмуудыг ашиглаж болно (Хүснэгт 5.1-ийг үзнэ үү). Шимтгэл төлөхтэй холбоотой захиргааны журмуудын талаар 6 дугаар бүлэгт тодорхой авч үзсэн болно.

Хүснэгт 5.1: Бүртгэлийн болон захиргааны бусад журмуудтай холбоотой саад бэрхшээлүүд ба тэдгээрийг шийдвэрлэх боломжит хувилбарууд

Саад бэрхшээл Боломжит шийдэл	Мэдлэг, ойлголт болон мэдээлэл дутмаг	Нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйлчилгээний цэгүүдийн хүртээмж муу	Бүртгэлийн журам нь нарийн төвөгтэй	Хэрэгжилтийн зардал
Мэдээллийн болон бүртгэлийн кампанит ажил зохион байгуулах (5.2 дахь хэсэг)	+	(+)		(+)
Бүртгэлийн үйл ажиллагааг хялбаршуулах (5.3 ба 5.4 дэх хэсгүүд)	+	(+)	+	+
Явуулын нэгж, ажилтнууд ажиллуулах, мэдээллийн цэгүүд гаргах зэргээр хүмүүст биечлэн хүрэх үйлчилгээний цэгийн тоог нэмэгдүүлэх (5.3.1 дэх хэсэг)	+	+		+
Цахим бүртгэл нэвтрүүлэх зэргээр технологийг илүү сайн ашиглах (5.3.2 дахь хэсэг)		+	(+)	+
Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар багцлан хүргэх (нэг цонхны үйлчилгээ) (5.3.3 дахь хэсэг)	(+)	+	+	+
Хамтын бүртгэлийн гэрээ байгуулах (5.4.4 дэх хэсэг)	+	+	+	+
Нотлох баримт бүрдүүлэх шаардлагад өөрчлөлт оруулах	+		+	

Бүртгэлийн болон захиргааны бусад журмыг хялбаршуулж, тэтгэвэр, тэтгэмж авах явцыг хөнгөвчлөхөд чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхдээ тодорхой нөхцөл байдлуудыг харгалзан үзэж, шаардлагатай тохиолдолд үйлчилж буй механизмууддаа өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй. Үүний тулд дараа дараагийн хэсэгт тайлбарласан стратегиудаас сонгож, хамтад нь хэрэгжүүлэх шаардлагатай болно.

5.2 Ажил олгогчид болон ажиллагчдад хүрч ажиллах нь: Бүртгэлийн кампанит ажлууд болон ухуулга сурталчилгааны бусад арга хэмжээнүүд

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад тэдний дунд явуулах ухуулга сурталчилгааны ажил чухал нөлөөтэй. Түүнээс гадна олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлж, мэдээлэл түгээх (3.2 дахь хэсэг), хөтөлбөрт бүртгэж хамруулахад чиглэсэн ерөнхий кампанит ажлууд нь нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг таниулах, хамрагдах боломжтой хөтөлбөрүүд, эдлэх эрх, үүргийнх нь талаар мэдээлэл өгөх үр дүнтэй арга хэрэгсэл болохын зэрэгцээ ажил олгогчид болон ажиллагчдын аль аль нь бүртгүүлж хамрагдахад нь түлхэц болдог (3.2 дахь хэсгийг үзнэ үү). Ийм кампанит ажлууд нь хүмүүсийн, ялангуяа албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдын нийгмийн хамгааллын мэдлэг дутмаг байгааг нөхөх чухал арга зам болно.

Бүртгэлийн аян, кампанит ажлыг нэг урсгалтай гудамж шиг зохион байгуулах ёсгүй бөгөөд ажиллагчид болон ажил олгогчдын санаа бодлыг төрийн болон нийгмийн хамгааллын байгууллагууд идэвхтэй сонсох хэрэгтэй. Ийнхүү санаа бодлоо илэрхийлж, шийдлийг нь ярилцах зорилготой нийгмийн зөвшлийн хэлэлцүүлгүүд зохион байгуулах нь үр дүнтэй байж болох юм. Энэ нь өнөөгийн тогтолцооныхоо дутагдалтай асуудлуудыг шийдвэрлэж, сайн засаглалыг ханган итгэлийг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

5.2.1 Янз бүрийн сувгуудаар ухуулга сурталчилгаа хийж, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, мэдээлэл түгээх нь

Хамрагдах боломжтой хөтөлбөрүүд болон хүртэх үр ашиг, ажил олгогчид болон ажиллагчдын эрх, үүрэг, түүнчлэн бүртгэлийн журмуудын талаарх мэдээллийг хялбарчилж хүртээмжтэй болгох нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлэх урьдчилсан нөхцөл юм. Энэ нь мэдээжийн ойлгомжтой мэт санагдавч, ихэнх тохиолдолд албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчид өөрсдийн эрх, үүргийн талаар хангалттай мэдээлэлгүй байдаг.

Бүртгүүлэх журмын талаарх мэдээллийг ажил олгогчид болон ажиллагчид хялбархан авдаг байх боломж бүрдүүлэх нь захиргааны журмуудыг хялбаршуулах ажлын гол хэсэг байдаг. Энэ мэдээллийг олон янзын сувгаар түгээх нь чухал (5.3.1 ба 5.3.3 дахь хэсгүүдийг үзнэ үү). Шаардлагатай тохиолдолд хүн амын зонхилон ярьдаг хэлээр уншиж чаддаггүй хүмүүст зориулж бичиг баримтууд болон маягтуудыг хэд хэдэн хэлээр бэлдэх нь зүйтэй.

Аливаа бүртгэлийн кампанит ажлын нэг чухал хэсэг нь тухайн зорилтот бүлгийнхээ онцлогт тохирсон байдлаар мэдээллээ боловсруулж, түгээх явдал байдаг. Энэхүү гарын авлагын 3.2 дахь хэсэгт дурдсанчлан ажиллагчид болон ажил олгогчдод дараах мэдээллийг хүргэх нь зүйтэй:

- нийгмийн хамгааллын хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүрэг;
- нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж;
- нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд, тэдгээрээс олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ;
- нийгмийн хамгаалалд хамрагдахын давуу тал ба түүнтэй холбогдон гарах зардал;
- бүртгэлийн журмууд;
- хүлээх хариуцлага.

Эдгээр мэдээлэл нь хүртээмжтэй, үнэн зөв, бүрэн гүйцэд, ойлгомжтой байх хэрэгтэй. Үүний тулд зорилтот бүлэгтээ хүрэх тохиромжтой сувгуудыг тодорхойлж, мэдээлэл түгээх ажилтнуудаа сайтар бэлтгэн мэдээллээр хангасан байхын зэрэгцээ мэдээлэл, материалаа аль болох интерактив аргаар хүргэхээр боловсруулах шаардлагатай. Хууль тогтоомж, хөтөлбөрүүд болон тэдгээрийн үр ашгийн талаар хувь хүмүүс төдийлөн мэддэггүй учир албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдыг идэвхтэй хамруулахад тохиромжтой сувгуудыг олсон байх ёстой. Үүнд зорилтот

бүлгийнхээ хэрэгцээнд нийцсэн мэдээллийг хүргэх кампанит ажил, шууд ажилчдад хандаж хөтөлбөрөөс авч болох тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ, эрх үүсэх нөхцөл, эдлэх эрх, хүлээх үүргийнх нь талаар тайлбарлан таниулах арга хэмжээнүүд орно (Daza 2005; ISSA 2012; RNSF 2017).

Ухуулга сурталчилгааны ажилд телевиз, радиогийн нэвтрүүлэг, сонин, мэдээллийн хуудас, цахим мэдээлэл зэрэг янз бүрийн сувгуудыг ашиглахын зэрэгцээ нийгмийн хамгааллын байгууллага өөрөө явуулын үйлчилгээ зохион байгуулах зэргээр хүч нэмэгдүүлж болно (3 дугаар бүлэг, 5.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).

Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр явуулах кампанит ажлууд нь хамрагдаагүй ажиллагчдад хүрч, мэдлэг, ойлголтыг нь дээшлүүлэх ажилд чухал хувь нэмэр болж чадна. Тохирох сувгаа зөв сонгосон бол хэвлэл мэдээллийн кампанит ажлууд нь зорилтот бүлэгтээ амжилттай хүрэх боломжтой. Үүний тулд мэдээллээ сайтар бодож төлөвлөсний дагуу олон сувгаар хүргэх хэрэгтэй. Бүртгэлийн кампанит ажлыг амжилттай явуулахад хэвлэл мэдээллийн кампанит ажил чухал үүрэг гүйцэтгэж болохыг хэд хэдэн орны туршлага харуулж байна.

Шигтгээ 5.1: Бүртгэлийн кампанит ажилд олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах нь: Йордан, Филиппин, Уругвай улсын туршлага

Бүртгэлийн кампанит ажилд хэвлэл мэдээллийн янз бүрийн сувгууд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна.

Йордан улс бүх нийтийг хамруулах стратегийнхаа хүрээнд бичил болон жижиг үйлдвэрт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх зорилгоор ажил олгогчид болон ажиллагчдын аль алинд нь нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг ойлгуулах хэвлэл мэдээллийн кампанит ажлыг зохион байгуулсан байна. Энэхүү кампанит ажлыг засгийн газар ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулахын зэрэгцээ оюутнуудыг ч оролцуулсан ажээ [ХХЭ].

Филиппинд Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тухай 2013 оны хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор иргэний нийгмийн байгууллагууд мэдээллийн кампанит ажил зохион байгуулсан байна. Уг кампанит ажлаар гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон тэдгээрийн ажил олгогчдод хандаад зогсохгүй, гэрийн үйлчилгээний ажилчдад хандах нийт хүн амын хандлагыг өөрчлөхийг зорьсон байна. Хэвлэл мэдээллээр ухуулга сурталчилгаа тасралтгүй явагдаж, засгийн газар 4 дүгээр сарын 30-ны өдрийг “Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын үндэсний өдөр” болгож зарлажээ [ГҮА].

Уругвайд гэрийн үйлчилгээний ажлыг зохицуулсан хууль (18.065) батлагдсаны дараа 2006 онд өргөн хүрээтэй мэдээллийн кампанит ажил зохион байгуулсан нь уг хуулийг олон нийтэд таниулахад тус болсон байна [ГҮА].

Эх сурвалж: ITUC and UN Women, 2013; Kwena and Turner, 2013; ISSA, 2009c.

5.2.2. Хувь хүмүүс, бичил хамт олон болон ажил олгогчдод идэвхтэй ухуулга сурталчилгаа хийх нь

Бүртгэлийн кампанит ажлын хүрээнд нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй ажиллагчдын дунд идэвхтэй ухуулга сурталчилгаа хийж, асуудлыг нь шийдвэрлэхийг зорих ёстой. Ингэхдээ зорилтот хүн амынхаа талаар дэлгэрэнгүй мэдэж, түүнийгээ нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтын байдалтай нь холбон таниулах нь нэн чухал. Орон нутгийн байгууллагуудыг татан оролцуулах нь ялангуяа хөдөө орон нутагт мэдээллийг илүү өргөн хүрээнд түгээх ихээхэн үр ашигтай арга байдаг.

Руанда (Шигтгээ 5.2), Кабо Верде (Шигтгээ 5.3), Бразил (Шигтгээ 5.13) улсуудын туршлага орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудыг татан оролцуулахын чухлыг харуулж байна [ХААА] [ХХЭ]. Ийнхүү оролцуулснаар нийгмийн хамгааллын байгууллагууд албан бус ажиллагчдын нөхцөл байдал, хэрэгцээг бүрэн дүүрэн ойлгож, тэдэнд хүрч ажиллах арга замаа оновчтой тодорхойлоход тусална. Азербайжаны нийгмийн хамгааллын байгууллага нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчидтой ажиллах тусгай нэгжийг байгуулсан байна (Enoff and McKinnon 2011). Бүртгэлийн кампанит ажлууд амжилтад хүрэхэд сайн удирдлагатай, хүчирхэг нийгмийн хамгааллын байгууллага чухал гэдгийг энд тэмдэглэе.

Шигтгээ 5.2: Руанда улс Олон нийтэд түшиглэсэн эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөртөө хамрагдахыг дэмжсэн нь

Руандагийн Олон нийтэд түшиглэсэн эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр(CBHI)-т хамрагдсан хүн гишүүнчлэлээ жил бүр шинэчлэх ёстой болдог. Хүмүүс даатгалын хөтөлбөрөө сонирхож, жил бүр бүртгэлээ шинэчлэх журмыг болон даатгалынхаа давуу талыг мэддэг байлгахын тулд Эрүүл мэндийн яам 30 дэд бүсийнхээ хэмжээнд мэдээлэл-сурталчилгааны кампанит ажил тогтмол зохион байгуулдаг. Энэхүү кампанит ажилд орон нутгийн улс төрийн болон төрийн захиргааны байгууллагууд, эрүүл мэндийн ажилтнуудыг хамруулж, сурталчилгааны мэдээллийг цааш орон нутагтаа тархааж, хүн амыг даатгалд хамруулахыг уриалдаг. Иргэдийг хөтөлбөрт хамруулах ажилд 45,000 орчим орон нутгийн эрүүл мэндийн ажилтнууд оролцож байна.

Эх сурвалж: Makaka et al., 2012; Ministry of Health, Rwanda, 2012.

Шигтгээ 5.3: Кабо Верде: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх идэвхтэй хандлага

Кабо Верде улсын Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх стратегийн хүрээнд тэдэнд чиглэсэн мэдээллийн тусгай кампанит ажлыг хот, хөдөөгийн орон нутгийн түвшний сургалт, сурталчилгааны арга хэмжээтэй хослуулсан идэвхтэй аргыг хэрэглэжээ. Үндэсний нийгмийн хамгааллын газар(INPS)-ын зохион байгуулдаг арга хэмжээнүүдийг дараах гурван хэсэгт хувааж болно:

Хот, суурин газар болон хүн ам төвлөрсөн газарт ажилладаг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид (худалдаачид, загасны наймаачид гэх мэт) зэрэг хялбар хүрэх боломжтой зорилтот бүлгүүдэд эхлээд анхаарах. Энэхүү стратегийн хүрээнд бүртгэлтэй байгаа хүмүүсийнхээ мэдээллийг шалгаж, баталгаажуулах, даатгуулаагүй байгаа хүмүүстэй холбоо тогтоох төлөвлөгөө боловсруулах, бүртгэлжүүлэлт, хамрагдалтын талаарх тайланг тогтмол гаргах зэрэг ажлууд орсон байна. Зорилтот хүмүүстэй чиглэсэн кампанит ажлыг байнга явуулж, мэдээллийн товхимол, телевиз болон сонин хэвлэлийн зар сурталчилгаа гаргаж байв. Мөн радио станц ажиллуулахын зэрэгцээ мэдээлэл, сурталчилгаагаа өргөжүүлж, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчидтэй харилцаа холбоо тогтооход дэмжлэг авах зорилгоор хотын захиргааны байгууллагууд, (эмч, инженер, архитектурч, зураачид зэрэг) ажил, мэргэжлийн холбоодтой хамтран ажиллаж эхэлсэн байна.

Түншлэл, олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх. Энэ шатанд янз бүрийн төлөөлөгчид болон янз бүрийн төлөөлөгч бүхий түншүүд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нэгтгэсэн байгууллагууд, хөгжлийн агентлагууд, орон нутгийн нийгэмлэгүүд, үйлдвэрчний эвлэлүүд, шашны байгууллагуудтай холбоо тогтоож, түншлэх, түүнчлэн нийгмийн хамгааллын асуудлаар семинар зохион байгуулах болон бусад арга хэлбэрээр мэдлэг, ойлголт дээшлүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаануудыг хамтран зохион байгуулахад анхаарсан байна.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн олонх нь төвлөрсөн хөдөө орон нутагт Үндэсний нийгмийн хамгааллын газрын үйл ажиллагааг бэхжүүлэх. Энэхүү стратегийн хүрээнд орон нутгийн бүлэг бүрээр манлайлагчийг олж тогтоон эмэгтэйчүүд зэрэг тодорхой бүлгүүдэд чиглэсэн сургалт, мэдээллийн үйл ажиллагааг манлайлагчидтай хамтран зохион байгуулах ажил багтсан байна. Түүнчлэн ирээдүйн шимтгэл төлөгчдөд нийгмийн хамгааллын давуу тал, ач холбогдлыг ойлгуулах, тэднээр дамжуулан эцэг, эхийг нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдахыг дэмжих зорилгоор хүүхэд, өсвөр насныхантай ажиллахад анхаарчээ.

Үндэсний нийгмийн хамгааллын газар ийм маягаар ажиллагчдын өөрсдийнх нь санаачилгад найдсан идэвхгүй стратегиас хот, хөдөөгийн нөхцөлд нийцсэн олон янзын арга хэмжээ бүхий идэвхтэй стратегид шилжсэн байна. Үндэсний нийгмийн хамгааллын газар зорилтот бүлэгтэй идэвхтэй ойртож, хүн амын мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, сургаж гэгээрүүлэх, даатгалд хамрагдахыг нь дэмжих зорилгоор ажилчдын байгууллагууд, орон нутгийн нийгэмлэгүүдтэй хамтран ажиллаж, зорилтот бүлгүүдэд идэвхтэй татан оролцуулж байна.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013; Pena et al., 2012.2.

Орон нутгийн захиргааны байгууллагууд албан бус ажиллагчидтай ажиллаж, мэдээлэл, сурталчилгаа хийхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Жишээ нь Бразилын Белу-Оризонти хотын захиргаанаас хог түүгчдийн хүүхдийг саатуулах байр гаргаж өгсөн байна. (RNSF 2017, 66).

Ямар ч кампанит ажил зохион байгуулсан албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод хүрч чадах сувгуудаа олох нь чухал. Түүнчлэн (ажилчдын байгууллагууд, мэргэжлийн холбоод, хэвлэл мэдээлэл, орон нутгийн захиргааны байгууллагууд, орон нутгийн манлайлагчид, нийгмийн даатгалын явуулын үйлчилгээний ажилтнууд зэрэг) дээр дурдсан байгууллагуудаас гадна нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй ажиллагчид болон ажил олгогчдод хүрч холбоо тогтоох өөр арга замууд бий. Жишээ нь Кенид *jua kali* нийгэмлэгүүдийн¹ гишүүдэд өтөл насандаа зориулсан хуримтлалтай байхын чухлыг сурталчилж, Mbao тэтгэврийн хөтөлбөрийг танилцуулах ажлыг зохион байгуулсан байна. Мөн Кенийн Сонсгол хамгаалах хөтөлбөрийн хүрээнд гар урчуудад чихний үзлэг үнэгүй хийж, тэр үеэр нь тэтгэврийн хөтөлбөрөө танилцуулжээ (Kwena and Turner 2013).

5.2.3. Ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудыг татан оролцуулах нь

Ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагууд, тэр дундаа үйлдвэрчний эвлэлүүд, мэргэжлийн холбоод, хоршоод зэрэг нь өөр өөрсдийнхөө харьяалдаг салбар, нутгийн нөхцөл байдлыг хамгийн сайн мэдэхийн зэрэгцээ гишүүдтэйгээ шууд холбоотой байдаг. Тийм учраас бүртгэлийн кампанит ажлыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх явцад эдгээр байгууллагуудыг оролцуулах нь илүү үр дүнтэй байдаг.

Жишээ нь Кабо Вердед хэрэгжүүлсэн идэвхтэй оролцооны стратегийн нэг чухал элемент нь ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай хамтран ажиллах явдал байсан юм (Шигтгээ 5.3-ыг үзнэ үү). Тунист ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагууд нийгмийн хамгааллын талаарх мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна (Шигтгээ 3.6-г үзнэ үү). Мароккод жижиг аж ахуй эрхлэгчдийн хөтөлбөрт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг үе шаттай хамруулах ажлыг зохион байгуулахдаа мэргэжлийн холбоодтой нягт хамтран ажилласан байна.

Хянах хуудас 5.1: Ажиллагчид болон ажил олгогчдын дунд нийгмийн хамгааллыг сурталчлах нь

- Нийгмийн хамгааллын талаар сурталчлан таниулж, хөтөлбөрүүдэд хэрхэн хамрагдаж бүртгүүлэх талаарх мэдээллийг түгээхэд ямар сувгуудыг ашиглаж болох вэ?
- Ажиллагчид болон ажил олгогчдын өмнө тулгамдаж буй асуудлуудыг мэдэж, санаа бодлыг нь шууд сонсоход ямар механизм ашиглаж болох вэ? Үүнд нийгмийн зөвшлийн механизмууд, фокус бүлгийн ярилцлага, эсхүл тусгай шуудангийн (биет болон цахим) хайрцаг ашиглах эсэхээ бодоорой.
- Бүртгэлийн кампанит ажилд ажил олгогчид, ажиллагчид болон орон нутгийн олон нийтийг хэрхэн идэвхтэй хамруулж болох вэ? Үүнд ямар шинэлэг механизмуудыг ашиглаж болох вэ?
- Кампанит ажилд ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудыг хэрхэн идэвхтэй оролцуулж болох вэ?

5.3 Тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах нь

Тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тулгардаг саад бэрхшээлүүдийг арилгахад чухал ач холбогдолтой. Тиймээс дараагийн хэсгүүдэд үйлчилгээг биечлэн авах цэгүүдийг нэмэгдүүлэх, үйл ажиллагааг нь оновчтой зохион байгуулах (5.3.1 дэх хэсэг), шинэ технологи, түүний дотор мобайл технологийг үр дүнтэй ашиглах (5.3.2 дахь хэсэг), үйлчилгээг нэгтгэн хүргэх, мэдээллийг зохистой удирдах (5.4.4 дэх хэсэг) зэрэг хүртээмжийг сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээнүүдийг авч үзнэ.

Эдгээр арга хэмжээ нь бүртгэлийн үйл ажиллагааг хялбаршуулах төдийгүй, тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээг хүмүүст ойртуулж, тэдгээрийг тоо, чанарын хувьд зохистой байлгахад туслах болно.

¹ “jua kali” гэх нэр томъёо нь хоёр кишвали үгнээс үүссэн бөгөөд “jua” нь “нар”, “kali” нь “халуун” гэсэн утгатай. Гадаа халуун наранд бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж, эсхүл үйлчилгээ үзүүлж амьжиргаагаа залгуулдаг ажилчдыг хэлдэг байна. Мөн “jua kali”-г “жижиг бизнес эрхэлдэг мэргэжлийн гар урлалч” гэж тодорхойлсон нь ч байдаг (Maundu 1997).

5.3.1 Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг бүрдүүлэх нь

Үйлчилгээг биечлэн очиж авах боломжтой цэгийн тоог нэмэгдүүлэх замаар хөтөлбөрт бүртгүүлж хамрагдах болон захиргааны бусад үйл ажиллагаанд хамрагдах боломжийг өргөжүүлж болно. Үүнд мэдээллийн шинэ технологийг ашиглаж болох юм.

Ажиллах цагийг уртасгах буюу өөрчлөх

Албан бус эдийн засагт буй олон ажиллагчид болон эдийн засгийн нэгжүүд захиргааны ажилд зарцуулах цаг хугацаа хомс байдгаас ихээхэн хүндрэлтэй тулгардаг. Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчид, ялангуяа эмэгтэйчүүд цаг зав, хөрөнгө мөнгө хомс учраас ажлын цагаар албан байгууллага руу очих боломж тэр бүр гардаггүй (Lund and Douglas 2017).

Аль болох олон тооны ажиллагч, ажил олгогч ганцаарчилсан зөвлөгөө, тусламж авах боломжийг бүрдүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйлчилгээний цагийг тэдний хэрэгцээ, ялангуяа тэдний ажлын цагийн хуваарийг харгалзан өөрчилж болох юм. Жишээ нь өглөө ажил эхлэх цагийг урагшлуулах, үдэш орой ажиллахаар уртасгах, эсхүл долоо хоногийн амралтын өдрүүдээр ажиллах арга хэмжээ авч болно.

Тухайлбал Боливи улс 2008 онд батлан гаргасан хуулиараа гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон тэдний хүүхдүүдийг эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамруулахаар шийдвэрлэж, тэдний завтай болдог оройн цагаар (17-21 цагт) эмнэлгийн үйлчилгээ авах боломжийг хангажээ (ITUC and UN-Women, 2013).

Харьяалагдаж үйлчлүүлэх газраа сонгох боломж бүрдүүлж уян хатан

Албан бус эдийн засагт ажиллаж буй олон хүн гэр, ажлынхаа хооронд зорчиход хүндрэлтэй тулгарахын зэрэгцээ гэрээсээ удаан хугацаагаар хол ажиллах явдал түгээмэл гардаг. Ажлынхаа онцлогоос шалтгаалаад нэг ажлын байрнаас нөгөөд шилжин ажилладаг нь ч олон бий.

Гэтэл нийгмийн хамгааллын аль нэг хөтөлбөрт хамрагдах болбол тэд ихэвчлэн гэрийнхээ албан ёсны хаягийн дагуу тодорхой нэг салбарт нь биечлэн очиж үйлчлүүлэх шаардлагатай болдог. Тэтгэвэр, тэтгэмж болон бусад үйлчилгээ авахад ч ялгаагүй адилхан тэр газартаа очих болно. Зарчмын хувьд бүх нийтээр нийгмийн хамгаалалд хамрагдах боломж бүрдүүлсэн газарт ч захиргааны учир шалтгаантай зарим хязгаарлалт (жишээ нь тодорхой нэг эрүүл мэндийн төвөөр л үйлчлүүлэх үүрэг хүлээлгэдэг), эсхүл хүн хүчний хүрэлцээгүй байдал (үйлчилгээ авахын тулд удаан хугацаагаар хүлээдэг) зэргийн улмаас албан бус эдийн засагт ажилладаг зарим ажиллагч тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнээс хүртэж чаддаггүй (Шигтгээ 5.4-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.4: Энэтхэг, Өмнөд Африк болон Тайланд улсуудад эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад ямар саад бэрхшээл тулгардаг вэ?

Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хүн бүр хамрагдах боломж бүрдүүлэхээр шийдвэрлэсэн улс орнуудад ч албан бус эдийн засагт ажиллагчид яг үйлчилгээ авахдаа хүндрэлтэй тулгарч болно. WIEGO-гоос Энэтхэг, Өмнөд Африк, Тайланд дахь түншүүдтэйгээ хамтран хийсэн судалгаагаар албан бус эдийн засагт ажиллагчид улсын эрүүл мэндийн байгууллагаас тусламж, үйлчилгээ авахад хэд хэдэн тодорхой бэрхшээлтэй тулгардгийн улмаас үйлчлүүлэх боломжгүй болох буюу хувийн хэвшлийн байгууллагад хандахад хүрдэг бөгөөд энэ нь улмаар тэдний эрүүл мэнд, орлогын аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж байгааг тогтоожээ.

Эрүүл мэндийн байгууллагад очих, үзлэг, эмчилгээ хийлгэхээр хүлээх хугацаанд ажиллагчид хөдөлмөрлөх, өөрөөр хэлбэл мөнгө олох боломжоо алддаг. Мөн хүмүүс ажлын байртайгаа ойрхон эрүүл мэндийн байгууллагаар биш, зөвхөн гэрийнхээ ойролцоо тогтсон нэг газраар л үйлчлүүлэх шаардлага тавьдаг нь бас бэрхшээл болдог. Олонх нь маш олон цагаар ажилладаг албан бус эдийн засагт ажиллагчид иймэрхүү хязгаарлалтуудаас болоод эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамрагдаж чадахгүйд хүрдэг байна.

Эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад саад болж буй иймэрхүү асуудлуудыг шийдвэрлэхийн тулд албан бус эдийн засагт ажиллагчдад тулгамдаж буй бэрхшээлүүдийг болон ямар өөрчлөлт хийвэл тэднийг бодитой хамруулж болохыг сайн ойлгож мэдсэн байх шаардлагатай. Бодлогын хэлэлцүүлэг хийх хүрээнд ийм тулгамдаж буй асуудлуудыг олж тогтоон шийдвэрлэх шинэлэг арга замыг тодорхойлох боломжтой. Түүнчлэн албан бус эдийн засагт ажиллагчдад урьдчилан сэргийлэх шинжтэй сурталчилгаа, эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах боломжийн талаарх мэдээлэл зэргийг мобайл технологийн тусламжтайгаар түгээж болох юм.

Эх сурвалж: WIEGO and Alfars et al., 2018; мөн WIEGO: YouTube video entitled “[Informal workers' access to health care](#)”. видеог үзнэ үү.

Харьяалагдаж үйлчлүүлэх газраа (албан салбар, үйлчилгээ) сонгох боломж бүрдүүлж уян хатан хандах нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг ихээхэн өргөжүүлнэ. Дижитал технологи ашиглан илүү өргөн хүрээтэй мэдээлэлд нэвтэрч (дундын хэрэглээний мэдээллийн нэгдсэн сангууд), үйлчлүүлэгчдээ илүү бодитой таньж тодорхойлох замаар иргэдийн чанартай үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг нэмэгдүүлж болно. Жишээ нь Филиппиний Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын корпорац (PhilHealth) албан бус эдийн засагт ажиллагчид бүртгүүлэх, даатгалын дугаар, картаа авах, шимтгэлээ төлөх, шимтгэл төлөлтийн байдлаа шалгах боломж бүрдүүлэхийн тулд худалдааны төв, том төвлөрсөн дэлгүүр зэрэг хүний хөл хөдөлгөөн ихтэй байрлалуудад харьяа цэгүүд нээж ажиллуулсан байна (Results for Development 2015a).

Орон нутгийн салбар цэгүүдийн тоог нэмэгдүүлэх

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн хүртээмжийг сайжруулах өөр нэг арга нь хөдөө орон нутаг, алслагдсан газруудад ажиллах салбар/үйлчилгээний цэгүүдийн тоог нэмэгдүүлэх явдал юм. Ингэснээр ажиллагчид хөтөлбөрт хамрагдахаар бүртгүүлэх, захиргааны бусад шаардлагыг хангахад зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг бууруулах, тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнд хялбар хамрагдах боломжийг нэмэгдүүлнэ. Гэхдээ үүний тулд ажилтнуудын тоог нэмэгдүүлэх, тэднийг мэргэшүүлж сургахад ихээхэн хөрөнгө зарцуулах шаардлага гарна. Тиймээс үйлчилгээг төвлөрсөн бус байдлаар илүү үр ашигтай хүргэх нэгдмэл механизмыг авч үзэх нь зүйтэй (5.4.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

Үйлчилгээний цэгийн тоог нэмэгдүүлэх хэрээр нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд, тэдгээрийн бүтэц, зохион байгуулалт, тэдгээрт хамрагдахад гарах өртөг зардал, үр өгөөжийн талаар ажиллагчдад биечлэн тайлбарлаж, улмаар бүртгүүлэхэд нь туслах боломж өргөжнө. Бичиг үсэгт тайлагдалт асуудалтай газарт энэ их чухал ач холбогдолтой.

Хүн амд үйлчилгээг ойртуулж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нь өргөжүүлэхэд үйлчилгээний цэгийн тоог нэмэгдүүлэх асуудал чухал гэдгийг Кабо Верде улсын туршлагаас харж болно (Шигтгээ 5.5-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.5: Кабо Верде: Үйлчилгээний төвүүдийг нээсэн нь

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд тэдэнд мэдээлэл хүргэж, бүртгүүлэх, шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж авах ажиллагааг хялбарчлах зорилготой үйлчилгээний төвүүдийг нээжээ. Бүх төвийг компьютерын нэгдсэн систем(Sistema Integrado de Previdencia Social)-д холбосноор захиргааны шинжтэй үйл ажиллагааны 80 орчим хувийг газар дээр нь амжуулах боломж бүрдсэн байна. Үйлчилгээний төвүүдийг нээхдээ хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хамгийн их төвлөрсөн байршлуудыг сонгосон байна. Анхны үйлчилгээний төв 2010 онд нийслэлийн хамгийн том захад нээгдэж байсан бол 2011 онд хэд хэдэн өөр хотод 9 үйлчилгээний төв нэмэгдсэн байлаа.

Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013.

Нийгмийн хамгааллын байгууллага орон нутагт салбар нэгжүүд нэмж байгуулахад шаардлагатай дэд бүтэц бий болгох, ажилтнууд шинээр нэмж авах, сургахад ихээхэн хэмжээний зардал гарна гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Үүнийг анхааралтай тооцож үзэхийн зэрэгцээ хаана хүмүүст хамгийн их хүрч болох вэ гэдгийг харгалзан байнгын салбар нээх байршлаа сонгох нь зүйтэй. Шинэ салбар, нэгжийг хамрагдах боломжтой хүмүүст нь ойртуулж чадвал ихээхэн үр дүнтэй болохыг туршлага харуулж байна (ISSA 2012).

Нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний төвлөрлийг багасгах арга хэмжээг мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн үр ашигтай бүтэц бий болгох, түүнд шаардагдах дэд бүтцийг бүрдүүлэн орон нутгийн ажилтнуудыг сургаж бэлдэх ажилтай хослуулан хэрэгжүүлэх хэрэгтэй (ISSA 2012). Ийм стратеги хэрэгжүүлэхэд хангалттай тооны ажилтан авч, сайтар сургаж бэлтгэн хүний нөөцдөө хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагатай. Ийнхүү хөрөнгө оруулснаар үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашиг ихээхэн дээшилж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд хувь нэмэр оруулж байгааг Руандагийн жишээ харуулж байна (Шигтгээ 5.6-г үзнэ үү).

Шигтгээ 5.6: Руандагийн төвлөрлийг сааруулах стратеги

2007 оноос өмнө нийгмийн хамгааллын ихэнх үйлчилгээг зөвхөн Кигалид байрлах төв байрандаа үзүүлж байжээ. Орон нутгийн салбарууд байсан ч тэр түвшиндээ шийдвэр гаргах боломжгүй, ажилтнууд нь мэргэшээгүй, албан хэрэг хөтлөлт тааруу зэргээс болоод үндсэндээ “шуудан”-ийн л үүрэг гүйцэтгэж байж. Үүний үр дагавар хамрагдалтын түвшин доогуур, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул, үйлчилгээний чанар тааруу байдлаар илэрч байв. Руандагийн Нийгмийн хамгааллын сан 2006-2007 онд төвлөрлийг үлэмж сааруулах үйл ажиллагааг эхлүүлж, бүх 30 мужид салбараа нээж, өндөр мэргэшсэн ажилтнуудаар хангаж, мэдээллийн технологийн систем нэвтрүүлсэн байна. Өргөдөл, хүсэлт шийдвэрлэх хугацаа дундаж хугацаа 2 сараас 2 долоо хоног болж буурсан байна. Эдгээр арга хэмжээний үр дүн шууд гарч 2007 онд цуглуулсан шимтгэлийн хэмжээ өмнөх оныхоос 50-иас илүү хувиар нэмэгдсэний зэрэгцээ албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалт ихээхэн өргөжсөн байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2012.

Нэмэлтээр хэдэн салбар хаана байгуулахаа шийдэхдээ хүн амд үйлчилгээг аль болох ойртуулах, цөөн хүнд үйлчилдэг жижиг нэгжүүдэд хэт их зардал гаргахгүйгээр хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилтуудыг эн тэнцүү харгалзах нь зүйтэй. Алслагдсан бүсүүдэд салбар байгуулах зардал хэт өндөр тусаж магадгүй. Гэхдээ ямар ч тохиолдолд тэдгээр хүн амыг хайхрахгүй орхих ёсгүй. Байнгын салбар байгуулах боломжгүй бол явуулын буюу нэг цонхны үйлчилгээ (5.4.4 дэх хэсэг) зэрэг өөр хувилбарыг эрэлхийлбэл зохино.

Нийгмийн хамгааллын явуулын үйлчилгээ

Алслагдсан бүс нутгийн, ялангуяа хөдөөгийн хүн амд хүрч үйлчлэх үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай арга нь явуулын нэгж ажиллуулах явдал юм [ХААА]. Ийм явуулын нэгж нь нэг тосгонд нэг юм уу хэдэн өдөр, эсхүл хэдэн долоо хоног болоод дараагийн тосгон руу нүүх замаар олон хүнд хүрч болох юм (ISSA, 2012).

Бразил болон Өмнөд Африкт ийм явуулын үйлчилгээ ашиглаж байна (Шигтгээ 5.7-г үзнэ үү). Йорданд жижиг үйлдвэрт ажиллагчдын дунд сурталчилгаа, мэдээллийн кампанит ажил хийхдээ явуулын нэгж ажиллуулж, нийгмийн даатгалд хамруулжээ (ISSA 2009b).

Шигтгээ 5.7: Бразил болон Өмнөд Африкийн нийгмийн хамгааллын явуулын үйлчилгээ

Бразилд ихээхэн алслагдсан бүсэд амьдардаг бөгөөд хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөр(Prêvidencia Rural)-т хамрагдах боломжтой хүн амд автобус болон усан онгоц хөлөглөн хүрдэг явуулын нэгжүүдийг ажиллуулж байна. Нутгийн хойд (Amazonas, Pará, Rondonia) хэсгээр голдуу ашигладаг уг нэгжүүд нь байнгын салбартай адилхан үйлчилгээ үзүүлдэг.



Өмнөд Африкт хүн амыг мэдээллээр хангаж, нийгмийн хамгаалалд хамруулах нэгдсэн хөтөлбөр(I-CROP) -ийн хүрээнд хэрэгждэг явуулын үйлчилгээнд нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжид хамрагдах хүсэлтийг хүлээн авч, олгох ажлыг багтаасан байна. Хөдөөгийн хүн амд тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авах боломж олгохын тулд алслагдсан тосгодоор явуулын үйлчилгээг байнга ажиллуулдаг байна.



Эх сурвалж: ILO, 2015e; MPS Brazil, 2014; SASSA and UNICEF, 2013

Тоног төхөөрөмжийн хангамж, цагийн хуваариас хамааран явуулын нэгжүүдийг зөвхөн бүртгэл, мэдээллийн зорилгоор, эсхүл шимтгэл цуглуулах, зарим төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг байнгын салбараас үзүүлдэг ердийн үйлчилгээг хүргэхэд болно. Явуулын нэгж ажиллуулахад илүү өндөр түвшний технологи шаардагдаж, тэр хэрээр ажилтнуудыг тусгайлан сургах хэрэгцээ гарч, хөрөнгө оруулалтын зардал өндөр болж магадгүй. Гэхдээ энэ хөрөнгө оруулалт нь илүү олон хүнд хүрснээр нөхөн төлөгдөх боломжтой.

Зорилтот бүлэгтэй ажиллах явуулын ажилтнууд

Нийгмийн хамгааллын байгууллага алслагдсан бүсүүд болон нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт багатай газруудад хүрч ажиллах явуулын ажилтнуудыг бий болгож болно [ХААА]. Ийм ажилтнууд нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт хамрагдсанаар гарах зардал, хүртэх үр ашиг, эрх үүсэх нөхцөл, захиргааны шаардлагуудыг тайлбарлаж, зөөврийн тоног төхөөрөмж (таблет, зөөврийн компьютер, ухаалаг утас) ашиглан бүртгэл хийлгэхэд нь шууд тусалдаг бол сайн. Ажилтнуудын хурал цуглаан, цалин олгох өдрийг тааруулах зэргээр аль болох олон хүнд хүрэхээр тооцож очих хэрэгтэй. Явуулын нэгжүүд үйл ажиллагаагаа ажил олгогчдын болон ажилчдын байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулбал хамтын ажиллагааг өргөжүүлж, итгэлийг бэхжүүлэхэд тустай байж болох юм.

Бразилд явуулын ажилтнуудыг зорилтот бүлгийг “илрүүлэх кампанит ажил”-д ашигладаг байна. Тухайлбал “Ядууралгүй Бразил” төлөвлөгөөний хүрээнд энэ аргаар Bolsa Família хөтөлбөрт огт хамрагдаж байгаагүй нэн ядуу иргэдийг олж илрүүлэхийг зорьсон байна (Governo Brasileiro, 2014).

Явуулын ажилтнуудын сүлжээ байгуулах нь хүний болон санхүүгийн зохих хэмжээний нөөц шаардах боловч орон нутагт байнгын салбар байгуулахтай харьцуулбал өртөг багатайн зэрэгцээ хүн амд хүрч үйлчлэх хүрээг тэлэхэд хувь нэмрээ оруулна (ISSA 2012). Гэхдээ явуулын ажилтнууд хүн амд мэдээлэл хүргэж, хөтөлбөрт бүртгүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлж чадах боловч ихэнх тохиолдолд салбар, нэгжид үзүүлдэг үйлчилгээг бүрэн хэмжээгээр үзүүлэх чадамжгүй байдаг.

Өөртөө үйлчлэх төхөөрөмж

Өөртөө үйлчлэх төхөөрөмжийг мэдээлэл хүргэх зорилгоор ашиглаж болно. Мөн үйлдлийн боломжоос нь хамаараад бүртгэл хийх болон захиргааны бусад үйл ажиллагаанд ч ашиглах боломжтой. Хэрэв зохих ёсоор тоноглож, аюулгүй байдлыг нь хангасан бол шимтгэл төлөлт гэх зэрэг хувь хүний мэдээллийг ч өгдөг байж болох юм. Гэхдээ ийм төхөөрөмжүүд нь цөөн тооны үйлчилгээ үзүүлэх боломжтой бөгөөд ажиллагчдын зарим бүлэг, ялангуяа бичиг үсэг мэддэггүй хүмүүс ашиглахад тохиромжгүй байж болзошгүй. Нөгөө талаар ийм өөртөө үйлчлэх машины үйлчилгээ ажиллах хүчний зардлыг хэмнэнэ. Ямар ч тохиолдолд хэрэглэгчид зориулагдсан дэлгэцийн хэсэг нь ойлгомжтой, заавар нь тодорхой байх нь чухал. Өөртөө үйлчлэх төхөөрөмжийн тасралтгүй, найдвартай ажиллагааг хангаж, байнга шалгаж байх ёстой.

Филиппинд нийгмийн хамгааллын байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх зорилгоор өөртөө үйлчлэх төхөөрөмжүүдийг ашиглаж байна (Шигтгээ 5.8-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.8: Филиппин: Өөртөө үйлчилж мэдээлэл авах төхөөрөмжүүдийг суурилуулсан нь

Филиппиний Нийгмийн хамгааллын системийн мэдээллийн үр ашиг, үр дүн, чанарыг сайжруулах зорилгоор гурван инновац нэвтрүүлсэн байна. Нэгд, бүртгүүлсэн хүмүүс болон хөтөлбөрийн үр ашгийг хүртэгчдэд ухаалаг карт олгосон; хоёрт, өөртөө үйлчлэх төхөөрөмжүүдийг суурилуулсан; гуравт, гишүүддээ зориулж үнэгүй ашиглах цахим платформ бий болгожээ.

1999 оноос эхлэн мэдрэгчтэй дэлгэц, хэрэглэхэд эвтэйхэн интерфейс бүхий өөртөө үйлчилж мэдээлэл авах төхөөрөмжүүдийг улсынхаа өнцөг, булан бүрд байрлуулсан байна. Нийгмийн хамгааллын системд бүртгэлтэй хүн ухаалаг картаа ашиглан уг машинаас шимтгэл төлөлт, үлдэгдэл, зээлийнхээ талаарх мэдээллийг авахаас гадна бусад үйлдлийг ч хийх боломжтой. Эдгээр машин нь дүрсэн тэмдэглэгээ, цахим анхааруулга харуулах чадвартай тул гишүүдэд үйлчилгээ үзүүлэхийн зэрэгцээ сурталчилгааны зорилгоор ашиглаж болдог. Мөн эдгээр төхөөрөмжийн тусламжтай бүртгэлтэй гишүүдийн талаарх мэдээллийг өртөг багатай цуглуулдаг тул үзүүлсэн үйлчилгээтэй холбоотой мэдээллийг янз бүрээр ангилан хайхад ашиглаж байна

Эх сурвалж: ISSA, 2009d.

Бусад агентлаг, байгууллага, эсхүл хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдтэй гэрээ байгуулах замаар үйлчилгээ хүргэх цэгүүдийн тоог нэмэгдүүлэх нь

Зардал их өсгөхгүйгээр үйлчилгээ хүргэх цэгүүдийг нэмэгдүүлэх өөр нэг арга нь тухайн газар нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг, нийгмийн хамгааллын байгууллагын зарим үйлчилгээг үзүүлж чадах бусад агентлаг, байгууллага буюу аж ахуйн нэгжтэй гэрээ байгуулж хамтран ажиллах явдал юм. Эдгээр нь шуудан, арилжааны банк, орон нутгийн олон нийтийн байгууллага, хоршоо, орон нутгийн жижиг дэлгүүр, мухлаг зэрэг орж байж болно. Ийм түншлэлийн ачаар иргэдэд, ялангуяа алслагдсан бүс нутгийнханд хүрч, уян хатан цагаар үйлчилгээ хүргэх өргөн хүрээтэй сүлжээ бий болж, улмаар үйлчилгээний хүртээмжийг ихээхэн нэмэгдүүлж чадна.

Түншлэгч байгууллагуудын ажилтнуудыг хангалттай сургаж бэлтгэсэн нөхцөлд энгийн мэдээлэл өгөх, мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, шимтгэл төлөх зэрэг хялбар үйлчилгээ үзүүлэхэд ийм түншлэл ихээхэн үр дүнтэйг туршлага харуулж байна (ISSA 2012). Гэхдээ ийм гаднын үйлчилгээний цэгүүдийн ажилтнууд нь ихэнхдээ шаардагдах мэргэшлийн мэдлэггүй байдаг болохоор мэдээлэл дутмаг, шийдвэр гаргах чадвар нь хязгаарлагдмал байдаг. Гаднын түншүүддээ илүү их үүрэг хариуцуулахын тулд холбогдох ажилтнуудыг нь сайн сургах шаардлагатай. Энэтхэгт холбооны салбарууд, банкууд болон бусад агентлагт Үндэсний тэтгэврийн хөтөлбөрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах эрх олгосон байдаг. Филиппинд хоршоод гишүүдээ нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт хамрагдаж, шимтгэл төлөхөд нь тусалж байгаа нь зардлыг бууруулж, хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлж байна (ISSA 2012). Индонезид орон нутгийн оршин суугчдыг элсүүлэн эрүүл мэндийн даатгалын (BPJS Health) байгууллагын зарим чиг үүргийг гүйцэтгүүлж байна (Шигтгээ 5.9-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.9: Индонезид орон нутгийн оршин суугчдыг зуучлагчаар оролцуулж байгаа нь

2017 онд Индонезийн Эрүүл мэндийн даатгалын газар (BPJS Health) албан бус хэвшилд ажиллагчид болон бусад хүмүүсийг ойр орчинд нь амьдардаг орон нутгийн иргэдээр дамжуулан эрүүл мэндийн даатгалд хамруулах шинэ аргачлал бүхий (Kader JKN) хөтөлбөрийг нэвтрүүлжээ. Сонгогдсон төлөөлөгчид нь үндсэндээ сурталчилгаа таниулга хийж холбоо тогтоох, шинэ гишүүн элсүүлэх, шимтгэл цуглуулж, даатгалын газарт шилжүүлэх, гомдол барагдуулах гэсэн дөрвөн чиг үүрэг гүйцэтгэнэ. Уг хөтөлбөрийн төлөөлөгч болох хүн дараах шалгуурыг хангасан байх ёстой: (а) уламжлалт төлбөрийн тогтолцоог ашиглахад хүндрэлтэй албан бус хэвшилд ажиллагчид болон бусад хүмүүст онлайн төлбөр хийхэд нь туслах зорилгоор цахим банкны үйлчилгээнд бүртгүүлсэн байх; (б) зорилтот бүлгийн гишүүдтэй ойрхон амьдардаг байх; (в) ахлах сургуулийн дипломтой байх; (г) олон нийтийн байгууллагатай ажиллаж байсан туршлагатай бол сайн. Төлөөлөгчийг ихэнхдээ орон нутгийн олон нийтээр сонгуулах, баримт бичгийг нь нийгмийн даатгалын байгууллагад хүргүүлэх, ярилцлага хийх зэрэг таван үе шатаар шалгаруулна. Сонгогдсон төлөөлөгч наад захын мэдлэг, ур чадвар эзэмших сургалтад заавал хамрагдана.

Ийм хөтөлбөр хэрэгжүүлж, хариуцлага, хяналтын механизмыг зохих түвшинд байлгахад эрсдэл гарч болзошгүйг нийгмийн даатгалын байгууллага нь хүлээн зөвшөөрч байгаа ч, уг хөтөлбөр 2 сая гишүүнийг удирдаж буй 2000 төлөөлөгчийнхөө тусламжтайгаар шимтгэл цуглуулалтыг 2017 оноос 2018 онд 14 хувиар нэмэгдүүлжээ.

Эх сурвалж: ISSA, 2018а.

Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг өргөжүүлэхийн давуу ба сул тал- Хэрхэн зөв шийдвэр гаргах вэ?

Дээр дурдсаны дагуу үйлчилгээг биечлэн авах цэгүүдийг өргөжүүлэх шийдвэр гаргахаасаа өмнө Хүснэгт 5.2-т харуулсан хувилбар тус бүрийн давуу ба сул талуудыг анхааралтай цэгнэж үзэх шаардлагатай.

Хүснэгт 5.2: Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг өргөжүүлэх хувилбаруудын давуу ба сул тал

Боломжит шийдэл	Давуу тал	Сул тал
Байнгын салбар, нэгж	+ иж бүрэн үйлчилгээ үзүүлэх боломжтой; + ажилтан нь хөтөлбөрийн бүтэц, зохион байгуулалт, зардал, үр ашгийг тайлбарлаж чадна.	- хүмүүс олноор ирж үйлчлүүлдэг тохиолдолд л үр ашигтай байж магадгүй (хот болон хагас хотожсон бүсэд); - хөрөнгө оруулалтын болон урсгал зардал өндөр (мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн бүтэц, ажилтнуудын сургалт, дэд бүтэц).
Явуулын нэгж, үйлчилгээ	+ хөдөө орон нутгийн хүн ам, тэр дундаа хамрагдаагүй хүмүүст шууд бөгөөд бодитой хүрч ажиллах боломжтой; + ажилтан нь хөтөлбөрийн бүтэц, зохион байгуулалт, зардал, үр ашгийг тайлбарлаж чадна.; + тоног төхөөрөмжийн хангамж, цагийн хуваариас хамаараад иж бүрэн үйлчилгээ үзүүлэх боломж байж магадгүй.	- хөрөнгө оруулалтын зардал өндөр; - Сайн тоноглогдоогүй бол зөвхөн мэдээллийн болон бүртгэлийн зориулалтаар л ашиглаж болно.
Явуулын ажилтнууд	+ хөдөө орон нутгийн хүн ам, тэр дундаа хамрагдаагүй хүмүүст шууд бөгөөд бодитой хүрч ажиллах боломжтой; + ажилтан нь хөтөлбөрийн бүтэц, зохион байгуулалт, зардал, үр ашгийг тайлбарлаж чадна.; + хөрөнгө оруулалтын зардал бага.	- хязгаарлагдмал үйлчилгээ (зөвхөн мэдээлэл, магадгүй бүртгэл хийх боломжтой).
Өөртөө үйлчлэх төхөөрөмж	+ үйл ажиллагааны зардал бага; + мэдээлэл өгөх, мөн бүртгүүлэхэд ашиглах боломжтой.	- нарийн төвөгтэй үйл ажиллагаа шаардсан үйлчилгээнд тохиромжгүй; - бичиг үсэг мэддэггүй хүмүүст тохиромжгүй.
Өөр байгууллага, аж ахуйн нэгжтэй гэрээ байгуулж ажиллах	+ орон зайн хувьд хүндээ ихээхэн ойр; + нэмэлт зардал бага, ажиллах цаг илүү тохиромжтой; + Хүртээмжийг нэмэгдүүлж, ажил олгогч болон ажиллагчдын алдагдсан боломжийн өртгийг бууруулна.	- ажилтнуудыг сайтар сургаж бэлтгээгүй бол энгийн хялбар үйлчилгээнд л тохиромжтой; - бүртгэж авах болон тэтгэвэр, тэтгэмж олгох талаарх шийдвэрийг ихэнхдээ нийгмийн хамгааллын байгууллага гаргах ёстой болдог.

Олонх тохиолдолд үйлчилгээг биечлэн авах цэгүүдийг өргөжүүлэхдээ цахим үйлчилгээтэй хослуулах нь оновчтой шийдэл болдог.

Хянах хуудас 5.2: Үйлчилгээг биечлэн авах боломжийг өргөжүүлэх нь

- Нийгмийн хамгааллын байгууллага нь иргэд, тэр дундаа хөдөө орон нутаг, алслагдсан бүсийн оршин суугчид үйлчилгээг биечлэн авах боломжтой цэгүүдийг хангалттай тоогоор бий болгож чадсан уу?
- Ийм цэгүүдээр хүргэж буй үйлчилгээ тоо болон чанарын хувьд хангалттай байж чадаж байна уу? Үйлчлүүлэгчдийн сэтгэгдэл ямар байна вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор үйлчилгээг сайжруулах боломж байна уу? Салбар, нэгжийн тоог нэмэгдүүлэх, явуулын үйлчилгээ, явуулын ажилтан бий болгох, өөртөө үйлчлэх төхөөрөмжүүд суурилуулах, бусад агентлаг, байгууллагуудтай хамтран ажиллах аргууд нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдод нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг боломжийн өртөг зардлаар хүргэх шийдэл болж чадах уу?
- Үйлчилгээгээ мобайл технологийн, цахим болон зайн үйлчилгээтэй (5.3.2 дахь хэсэг) хослуулан хүргэх, эсхүл нэг цонхны үйлчилгээнд (5.4.4 дэх хэсэг) нэгтгэх боломжтой юу?

5.3.2 Дижитал (утас болон цахим) үйлчилгээгээр хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нь

Нийгмийн хамгааллын байгууллагаар биечлэн үйлчлүүлэх боломжийг өргөтгөхийн зэрэгцээ үйлчлүүлэгчид цахимаар болон утсаар бүртгүүлж хамрагдах боломжийг нээх нь зүйтэй. Энэ нь нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд болон үйл ажиллагааных нь талаар сайн мэддэг, интернэтэд холбогдсон хүмүүсийн хувьд ихээхэн ач холбогдолтой.

Нийгмийн хамгааллын байгууллага болон өргөдөл, хүсэлт гаргагчийн аль алиных нь зардал, цаг зав, болзошгүй алдааг багасгадаг тул боломжтой нөхцөлд мэдээлэл авах, хөтөлбөрт бүртгүүлж хамрагдах ажиллагааг цахимжуулах нь зүйтэй (ISSA 2016с). Гэхдээ хувь хүний мэдээлэлд нэвтрэх, түүнийг боловсруулах, хадгалахдаа мэдээллийн нууцлал, аюулгүй байдлыг хангасан байх нь чухал юм (Sepúlveda Carmona 2018).

Тусламжийн утас

Үйлчлүүлэгчдэд мэдээлэл өгөх, хөтөлбөрт бүртгэх болон захиргааны бусад үйл ажиллагаанд тусламжийн утасны үйлчилгээг ашиглаж болно. Хүсэлт гаргагч уг утсаар үнэгүй ярьдаг бол бүртгүүлэх ажиллагаанд зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг ихээхэн бууруулж чадна. Тусламжийн утсаар сайн сургаж бэлтгэсэн ажилтан үйлчилдэг бол иж бүрэн мэдээллээр хангахын зэрэгцээ тухайн хувь хүний хэрэгцээнд нийцсэн зөвлөгөө өгөх боломжтой. Гэхдээ ийм тохиолдолд тусламжийн утас ажиллуулах зардал илүү өндөр байх болно. Автомат хариулагчийн системтэй утасны үйлчилгээний хувьд захиргааны зардал буурах ч өгөх мэдээллийн цар хүрээ, үзүүлэх үйлчилгээний нэр төрөл хязгаарлагдмал, тухайлсан асуултад хариулах боломжгүй. Интернэтийн найдвартай сүлжээгүй газрууд, ялангуяа хөдөө орон нутагт тусламжийн утас ажиллуулах нь ихээхэн хэрэгцээтэй байж болох юм [XAAA] [XXЭ] [БЖYA].

Гар утасны аппликэйшн болон үйлчилгээнүүд

Дэлхийн өнцөг болон бүрд гар утасны хэрэглээ улам нэмэгдэж буйг харгалзан, нийгмийн хамгааллын байгууллагууд бүртгэл болон захиргааны бусад үйл ажиллагааг гар утсаар амжуулах боломжийг авч үзэх нь зүйтэй. Тодорхой зорилтот бүлгийн онцлогийг тусгаж чадвал хэрэгцээнд гар утсанд суурилсан ийм үйлчилгээ нь хөдөөгийн хүн ам болон явуулын нөхцөлд ажилладаг (тээвэрчид, гудамжны худалдаачид зэрэг) хүмүүст нэн тохиромжтой.

Төрийн болон нийгмийн хамгааллын байгууллага нь вэбсайтаа гар утаснаас нэвтэрч хэрэглэхэд тохиромжтой болгон өөрчилж хөгжүүлэх хэрэгтэй. Түүнчлэн тэдгээр байгууллагууд нь хувь хүний мэдээллийн нууцлал, аюулгүй байдлыг хангах найдвартай механизм бүрдсэн нөхцөлд ажил олгогчид болон даатгуулагчид өөрийнхөө хувийн мэдээлэл, ялангуяа төлсөн шимтгэл, авсан тэтгэвэр, тэтгэмжийнхээ бүртгэлийг авч болох тусгай аппликэйшн гаргаж болно. Цахим төлбөрийн аппликэйшнээр шимтгэлээ төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмжээ авах ч боломж бүрдүүлсэн байдаг (6.3 дахь хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү).

Унгарт хариуцсан гэрийн үйлчилгээний шинэ ажилчин харьяалагдах нийгмийн хамгааллын байгууллагадаа гар утасны мессежээр бүртгүүлж болдог (ILO 2015f, 23). Мексикт Нийгмийн хамгааллын байгууллага (Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)) нь ухаалаг утас, таблетын аппликэйшнээр холбогдох мэдээллээ авах, бусад үйлдэл хийх боломжийг даатгуулагчиддаа олгосон байна (Шигтгээ 5.10-ыг үзнэ үү). Индонезид даатгуулсан иргэд гар утасны “нэг цонхны үйлчилгээ” аппликэйшнээр мэдээлэл авч, захиргааны янз бүрийн үйлчилгээг авч байна (Шигтгээ 5.11-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.10: Мексикт гар утасны аппликэйшний тусламжтайгаар нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж байгаа нь

Мексикийн нийгмийн даатгалын байгууллага үйлчилгээнийхээ хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор 2015 онд гар утасны аппликэйшн (IMSS DIGITAL) нэвтрүүлсэн байна. Үйлчилгээний шинэлэг загварт суурилсан шийдэл бүхий уг аппликэйшнээр нийгмийн даатгалын дугаар өгөх, хэрэглэгчийн хаягийн дагуу эмнэлгүүдийн байршлын талаарх мэдээлэл олж илгээх, эмнэлгийн анхан шатны тусламж авах цаг товлох, эрх үүссэн эсэх талаар лавлагаа өгөх зэрэг хэд хэдэн үйлчилгээг гишүүддээ үзүүлж байна. Энэ аппликэйшн нь гишүүдийн цаг, мөнгийг хэмнэхийн зэрэгцээ илүү үр ашигтай туслалцаа, дэмжлэг авахад нь зохих хувь нэмрээ оруулж байна. 2015-2017 онд уг аппликэйшнийг 1.3 сая удаа татсан бол түүгээр дамжуулан сард 4.4 сая гаруй хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2017d.



Шигтгээ 5.11: Индонезид гар утасны аппликэйшний тусламжтайгаар нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг шинэчилсэн нь

Индонезийн Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрөөс 2016 онд нэвтрүүлсэн JKN гар утасны аппликэйшн нь харилцаа холбоо, мэдээллийн технологид суурилсан нэг цэгийн үйлчилгээ болж чаджээ. Гишүүд нь мэдээллийг бодит цагийн горимоор хүлээн авдаг учир салбар нэгжүүд рүү очих шаардлагагүй болсон байна. Эрүүл мэндийн даатгалд даатгуулагчдын хэрэгцээнд зориулан хөгжүүлсэн уг аппликэйшнээр хөтөлбөрт бүртгүүлэх, хувийн мэдээллээ шинэчлэх, гишүүний цахим картаа авах болон санал, гомдол гаргах боломжтой. Энэ аппликэйшн нэвтэрснээс хойш гишүүдийн сэтгэл ханамж дээшилсэн бөгөөд салбар нэгжүүдэд биечлэн очиж үйлчилгээ авагчдын тоо дунджаар 68.5 хувиар буурч, үйл ажиллагааны үр ашиг дээшлэхэд нөлөөлжээ.

Source: ISSA, 2018b.

Цахим платформ болон бусад цахим үйлчилгээнүүд

цахим платформ буюу бусад цахим үйлчилгээний систем нь үндсэн тохиргоо, үйлдлийн боломжоос хамаараад иргэд интерактив хэлбэрээр харилцаж, нийгмийн даатгалын байгууллагад биечлэн очих шаардлагагүйгээр үйлчилгээ авах боломжийг бүрдүүлдэг. Зохион байгуулалт, хүн хүчний боломжоос хамаарч ийм үйлчилгээг өглөө эрт, оройн цагаар болон амралтын өдрүүдээр үзүүлж болно. Үүнд дараах үйлчилгээ орно:

- одоо хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрүүд, тэдгээрээс олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, эрх үүсэх нөхцөл, тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээ, (хэрэв байдаг бол) шимтгэл төлөхөд тавигдах шаардлага болон захиргааны журмууд зэргийн талаар ерөнхий мэдээлэл өгөх
- хувь хүний нөхцөл байдлыг харгалзан шимтгэлийн хэмжээг тооцоолох
- бүртгэл хийх
- шимтгэл төлөх
- тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг тооцох (жишээ нь, өндөр насны тэтгэврийн хэмжээ)

Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологи нь ажиллагчид болон ажил олгогчдыг үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг өргөжүүлэхийн зэрэгцээ өгөгдлийг шууд цахим мэдээллийн санд хадгалдаг болохоор нийгмийн хамгааллын байгууллагын захиргааны зардлыг бууруулж, алдааг багасгах боломжтой. Энэ утгаараа мэдээллийн технологийн дэд бүтэц хүртээмжтэй, цахимаар үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй хэсэгт тохирсон өөр аргуудыг олсон нөхцөлд энэ нь үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашиг болон мэдээллийн чанарыг дээшлүүлэх хүчирхэг хэрэгсэл болдог (ISSA 2012). Жишээ нь Бразилын хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгчдийн хөтөлбөрт бүртгүүлэхэд үнэ төлбөргүй бөгөөд цахим порталаар бүртгүүлж болдог (Шигтгээ 4.13-ыг үзнэ үү). Ямар нэг бичиг баримт үзүүлэх шаардлагагүй бөгөөд бичил аж ахуй эрхлэгчид эхний удаад нягтлан бодох бүртгэлийн компаниас үнэ төлбөргүй зөвлөгөө авч болдог. Мексикт гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг албан ёсны болохыг дэмжих зорилготой цахим бүртгэлийн систем хөгжүүлэх ажлыг туршилтын төсөлд оруулсан байна [ГҮА] (Шигтгээ 5.12-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.12: Мексик болон Уругвай: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг цахим болон мобайл технологийн тусламжтайгаар бүртгэсэн нь

Мексикт хэрэгжсэн туршилтын төслийн хүрээнд гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг албан ёсны болохыг нь дэмжих зорилгоор цахим бүртгэлийн системийг хөгжүүлсэн байна. Энэ систем нь ажил олгогчид гэрийн үйлчилгээний ажилчдаа шуурхай бөгөөд хялбар бүртгүүлж, шимтгэлийг нь төлөх боломж олгож байна. Түүнчлэн шимтгэлийг жилээр нь төлдөг байсныг сараар төлдөг болгон өөрчилж хөнгөвчилсөн байна. Үүнээс хойш хоёр сарын дотор бүртгүүлсэн гэрийн үйлчилгээний ажилчдын тоо дөрөв дахин өссөн нь уг арга хэмжээ амжилттай болсны нотолгоо юм.

Уругвайд ажил олгогчид гэрийн үйлчилгээний ажилчдаа бүртгүүлэх, тэдний эрхийг хэрэгжүүлэхэд нь тус дөхөм болох зорилгоор нийгмийн хамгааллын байгууллага нь гар утасны үнэгүй аппликэйшн нэвтрүүлсэн байна. Гэрийн үйлчилгээний ажилчид эрхээ эдэлж, тэтгэвэр, тэтгэмж авахад тавигддаг ганц нөхцөл нь уг байгууллагад бүртгүүлэх юм. Нийгмийн хамгааллын байгууллага нь бусад байгууллагуудтай хамтран бүртгэлийг төвлөрсөн байдлаар хийдэг. Гар утасны аппликэйшн нь ажил олгогчид гэрийн үйлчилгээний ажилчдаа бүртгүүлэх, бүртгэлээс хасуулах, мэдээллийг нь өөрчлүүлэх, түүнчлэн тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нь төлөх

боломжийг бүрдүүлсэн байна. Мөн үүгээр шимтгэлийн нэхэмжлэл, төлбөл зохих хугацаа, сүүлчийн төлбөрийн талаарх мэдээллээ авах боломжтой. Ажил олгогчийн шимтгэл төлөх ажиллагааг тийг хялбар болгохын тулд цахим төлбөр, банкны гүйлгээ, шимтгэлийг төвлөрсөн бус байдлаар цуглуулах агентууд зэрэг янз бүрийн аргыг санал болгодог. Эдгээр арга хэмжээг мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх кампанит ажилтай хамтад нь хэрэгжүүлснээр 2006 онд 60 хувьтай байсан шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх явдлыг байсныг 2017 онд 24 хувь болтол бууруулжээ.

Эх сурвалж: ОУХБ-ын Мексик дэх товчооны мэдээлэлд үндэслэв; ILO, 2019

Хянах хуудас 5.3: Мобайл, цахим болон зайн үйлчилгээ

- Нийгмийн хамгааллын байгууллагууд ажил олгогчид болон ажиллагчдад үйлчилгээгээ хүртээмжтэй болгох зорилгоор мобайл технологийн болон цахим үйлчилгээг хэрэглэж байгаа юу?
- Ийм үйлчилгээ нь тоо болон чанарын хувьд хангалттай байж чадаж байна уу? Хэрэглэгчдийн сэтгэгдэл ямар байна вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор эдгээр үйлчилгээг сайжруулах боломж байна уу?

5.4 Захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулж, үйлчилгээг сайжруулах нь

Бүртгэлийн ажиллагааг хялбаршуулж, бүртгэл болон төлбөрийг үнэ төлбөргүй буюу өртөг зардал багатайгаар хялбархан хийх механизм нэвтрүүлснээр албан бус эдийн засагт ажиллагчид ба ажил олгогчид тулгардаг зарим саад бэрхшээлийг шийдвэрлэж болно. Бие даан ажиллагчид болон ажил олгогчийн дэмжлэг байхгүй ажиллагчдын бусад бүлгийн хувьд ийм хялбаршуулах арга хэмжээ чухал ач холбогдолтой.

5.4.1 Бүрдүүлэх бичиг баримтыг багасгаж, захиргааны бусад үйл ажиллагааг хялбаршуулах нь

Бүртгүүлэхэд шаардагдах бичиг баримтын тоог цөөрүүлэх нь бүртгэлийн ажиллагааг хөнгөвчилнө. Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчид бүртгүүлэхэд шаардлагатай зарим бичиг баримтыг бүрдүүлэх боломжгүй байдлыг харгалзан боломжтой нөхцөлд уг шаардлагыг сулруулах, эсхүл өөр аргаар нотлох боломжийг олгох нь зүйтэй. Жишээ нь Бразил хөдөөгийн хүн амд зориулсан тэтгэврийн хөтөлбөртөө ажилчид хамрагдахыг хөнгөвчлөх зорилгоор бүртгэлийн журмыг нь өөрчилсөн байна (Шигтгээ 5.13-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.13: Бразилын мөнгөн тэтгэмжийн болон хөдөөгийн хүн амд зориулсан тэтгэврийн хөтөлбөрүүдэд хамрагдахад бүрдүүлэх бичиг баримтыг багасгасан нь

Бразилын хөдөөгийн хүн амд зориулсан тэтгэврийн хөтөлбөр 2010 оноос өмнө нэг хөлсний ажиллагчтай, тогтоосон хэмжээнээс бага газартай хөдөө аж ахуйд ажиллагч (тусгай журмаар даатгуулагч) сүүлийн 15 жил хөдөө аж ахуйд өрхийн аж ахуй эрхэлж байснаа нотлох бичиг баримт бүрдүүлдэг байжээ. Үүнд тухайлбал бараа бүтээгдэхүүн худалдан борлуулсан болон худалдан авсан төлбөрийн баримт, газрын түрээсийн гэрээнүүд, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрчний эвлэлээс Instituto (Nacional de Colonizacao e Reforma Agrária) олгосон мэргэжлийн лиценз зэргийг шаарддаг байжээ (Casa Civil and Presidência de República, 2008). Харин 2010 онд хөдөөгийн хүн амын нийгмийн хамгааллын мэдээллийн сан (Cadastro Nacional de Informações Sociais Rurais, CNIS-Rural) ашиглалтад орсноор ийм бичиг баримт бүрдүүлэх шаардлагагүй болсон байна. Цахимаар, эсхүл нийгмийн хамгааллын ажилтантай уулзаж ярилцлага хийхдээ маягт бөглөөд л бүртгүүлдэг болсон байна. Нийгмийн хамгааллын байгууллага нь алслагдмал нутагт амьдарч буй хүн амд явуулын үйлчилгээгээр хүрч байна (дээрхийг үзнэ үү). Бүртгүүлсний дараа тухайн хүн хувийн дугаар болон өөрийн мэдээлэлдээ нэвтрэх эрхийг авна. Тэтгэвэр авах эрх үүссэн даатгуулагч хувийн дугаар, биеийн байцаалтаа үзүүлээд тэтгэвэр авах хүсэлтээ гаргана.

Бразилын орлогын шалгууртай нөхцөлт мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөр (Bolsa Família) бүртгэлээ хот, орон нутгийн түвшинд хийдэг. Орон нутгийн ажилтан хүсэлт гаргасан өрхтэй ярилцлага хийх явцад тухайн өрх орлогоо өөрсдөө тооцож мэдүүлдэг. Энэ ярилцлагыг ядуурал, амьжиргааны түвшний олон хэмжээст индексэд суурилсан стандарт асуулгын дагуу хийдэг байна. Өрхийн бүтэц, орлогын мэдээллээс гадна боловсрол эзэмших боломж, хүүхдийн хөгжил, амьдралын нөхцөл зэрэг эмзэг байдлыг илэрхийлэх шалгуур үзүүлэлтүүдийг авч үздэг. Ярилцлагыг хүсэлт гаргасан өрхийн гэрт хийгээгүй бол орон нутгийн ажилтнууд цуглуулсан мэдээллийг баталгаажуулах зорилгоор нийт хүсэлт гаргасан иргэдийн 10-аас доошгүй хувийг санамсаргүй түүврийн аргаар сонгож гэрт нь зочлох ёстой.

Эх сурвалж: Lindert et al., 2007; MPS Brazil, 2010; Receita Federal do Brasil, 2015.

Камерунд Үндэсний нийгмийн даатгалын сан захиргааны үйл ажиллагаагаа хянан үзэж, тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авах хүсэлт гаргах журмаа эрс сайжруулсан байна (Шигтгээ 5.14-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.14: Камеруны Үндэсний нийгмийн даатгалын сан тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авах хүсэлт гаргах журмаа боловсронгуй болгосон нь

Камерунд Үндэсний нийгмийн даатгалын сан (ҮНДС)-аас тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авах хүсэлт гаргасан гишүүний материалыг (хүлээн авах, тэтгэвэр, тэтгэмжийн болон нягтлан бодох бүртгэлийн гэх зэрэг) хэд хэдэн хэлтэс, газар шалгадаг учир удаан хүлээдэг байлаа. Энэхүү дутагдлыг арилгахын тулд ҮНДС хүлээн авсан хүсэлт, баримт бичгийг хянан шийдвэрлэх үйл явцыг нэгтгэсэн «Нэг оффис» системийг нэвтрүүлжээ. Ингэснээр тэтгэвэр, тэтгэмж тогтоолгох бүх хүсэлтийг нэг дор төвлөрүүлэн тэдгээрийг хянан шийдвэрлэхэд оролцдог бүх газар, хэлтэс нэг дор байрлах болсон байна. Энэ систем нэвтэрснээр өндөр насны, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр тогтоолгох хүсэлтийг хянаж шийдвэрлэх хугацаа 30 хоног байсныг багасгаж, хамгийн ихдээ л 48 цагт амжуулдаг болжээ. Гэр бүлийн тэтгэмж авах хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа нэг долоо хоног байсныг ердөө цаг хүрэхгүй хугацаанд шийддэг болсон байна.

СЭх сурвалж: ISSA, 2014c.

Шигтгээ 5.15: Кот д'Ивуар, Тайланд болон Фижд цахим үйлчилгээгээр нийгмийн даатгалын тайлан гаргах ажиллагааг дэмжсэн нь

Кот д'Ивуарын Үндэсний нийгмийн даатгалын сан (ҮНХС) ажил олгогчид тайлангаа цахимаар гаргах тусгай систем 2013 онд нэвтрүүлжээ. 2016 он гэхэд нийт тайлангийн 65 хувь нь уг системээр хийгдсэн байна.

Тайландын Нийгмийн хамгааллын байгууллага (НХБ) 2017 онд ажил олгогчид компьютер, веб хуудас, гар утсаар шимтгэл төлөхийг дэмжиж урамшуулах, даатгуулсан иргэд (гэрээт эмнэлгүүд, төлсөн шимтгэл, тэтгэвэр, тэтгэмж тогтоолгохоор гаргасан хүсэлт, тэтгэврийн хуримтлал зэрэг) холбогдох мэдээллээ гар утасны аппликэйшнээр авах боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор дижитал үйлчилгээний томоохон шинэчлэлийг эхлүүлжээ. 2017 оны эцэс гэхэд энэхүү хоёр зорилтдоо хүрсэн бөгөөд цахимаар шимтгэлээ төлдөг аж ахуйн нэгжийн тоо бараг 50 хувиар, гар утасны аппликэйшнийг татаж суулгасан даатгуулагчийн тоо 20 хувиар тус тус өссөн байна.

Фижигийн Үндэсний хуримтлалын сан 2016 онд ажил олгогчид нийгмийн хамгааллын тайлангаа гаргахад зориулсан цахим портал бий болгосон байна. Үүний үр дүнд шимтгэл төлөлт ихээхэн сайжирч, 2017 оны шимтгэлийн төлөвлөгөө 98 хувийн гүйцэтгэлтэй гарсан байна. Түүнчлэн ажилтнуудын бүтээмж дээшилж, мэдээллийн найдвартай байдал сайжирсны зэрэгцээ шимтгэл ногдуулалтын алдаа ихээхэн буурсан байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2017e, 2018c, 2018d.

Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн систем хөгжихийн хэрээр төрийн байгууллагууд хоорондоо мэдээллээ уялдуулан зохицуулах ажиллагаа сайжирч, нэгдсэн мэдээллийн сан байгуулах, эсхүл мэдээллийн сангуудаа хооронд нь холбох зэрэг арга хэмжээг авах боллоо. Үүний үрээр мэдээллээ “нэг удаа өгөөд олон зориулалтаар ашиглах” гэсэн зарчим хэрэгжих боломж бүрдэж, ажил олгогчид, ажиллагчдаас шаарддаг бичиг баримтыг багасгахад тус дөхөм болно. Жишээ нь нэг хүний төрсөн огноо, гэр бүлийн байдлын талаарх мэдээлэл засгийн газрын аль нэг байгууллагад байгаа бол уг мэдээллийг нь нийгмийн хамгааллын байгууллага тэрхүү байгууллагатай шууд мэдээлэл солилцох замаар баталгаажуулж болно. Хувь хүний мэдээлэл, түүний нууцлалыг үр дүнтэй хамгаалах хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн нөхцөлд ийм мэдээллийн

төвлөрсөн сангууд бий болгох буюу төрийн байгууллагууд хоорондоо мэдээллээ шууд солилцох нь нийгмийн хамгааллын захиргааны үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоход тус болно (Sepúlveda Carmona 2018).

Хянах хуудас 5.4: Бүрдүүлэх бичиг баримтг багасгаж, захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулах нь

- Бүртгүүлэхэд шаардаж буй мэдээлэл, бүрдүүлэх бичиг баримтууд нь зайлшгүй шаардлагатай юу?
- Зарим баримт бичгийг төрийн бусад байгууллагатай шууд мэдээлэл солилцох, эсхүл холбоотой мэдээллийн сангуудаар дамжуулан авах боломжтой юу?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдын хамрагдалтыг дэмжихийн тулд бүртгэлийн болон бусад журмыг хэрхэн хялбаршуулж болох вэ?

5.4.2 Хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжиж, нийгмийн хамгааллын хуримтлуулсан эрхээ шилжүүлэх, хадгалах боломжийг бүрдүүлэх нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагч олон хүн янз бүрийн ажил мэргэжил, эдийн засгийн салбар, хөдөлмөр эрхлэлтийн төрөл хооронд шилжиж байдаг. Мөн олон хүн бусдаас хамаарал бүхий нөхцөлд хийдэг ажлыг хувиараа хөдөлмөр эрхлэлттэй хослуулсан байх нь бий. Эдийн засгийн салбарууд, ажиллагчдын бүлгүүдэд зориулсан нийгмийн хамгааллын олон хөтөлбөртэй улс орнуудад хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөн их байхын хэрээр нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй үлдэх эрсдэл өндөр байдаг. Жишээ нь шимтгэл төлсөн байх хугацаа, гэрээний хугацаа болон орлогын хэмжээнд тавьсан доод шаардлагуудыг ажиллагчид хангахгүй байж болно (ILO 2016e).

Энэ асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх вэ? Хамгийн алсын хараатай шийдвэр нь саланги байгаа хөтөлбөрүүдээ нэгтгэж, бүх салбар, ажиллагчдын бүх бүлгийг хамруулсан нэгдсэн хөтөлбөртэй болох явдал юм. Мөн үүнээс өөр шийдлүүд ч бий.

Нэгд, нийгмийн хамгааллын хөтөлбөртөө зөвхөн ажилтнуудыг бус, мөн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамтад нь хамруулах, түүнчлэн хөлсөөр ажиллахын зэрэгцээ хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг хүнийг ч адилхан оруулдаг байж болох юм. Жишээ нь Коста Рикад нийгмийн даатгалын ерөнхий хөтөлбөртөө ажилтнууд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн аль алиныг нь хамруулснаар хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжиж, тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрхээ эдлэх боломжийг нь баталгаажуулсан байна (Шигтгээ 5.16-г үзнэ үү). Энэ нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид янз бүрийн ажилд шилжин ажиллаж байгааг харгалзан үзсэн хэрэг юм.

Шигтгээ 5.16: Коста Рика: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг нийгмийн даатгалд хамруулсан нь

Коста Рика эв санааны нэгдэл, шимтгэлийг тэгш шударга төлөх, төрөөс дэмжлэг үзүүлэх зарчмууд дээр суурилсан төрийн удирдлагатай, бүх нийтийг хамруулахад чиглэсэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоотой. Тийм болохоор нийт ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд албан журмаар хамруулдаг. Үүнд нийт ажиллагчдын гуравны нэгийг бүрдүүлж буй хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, хөлсөөр ажиллахын зэрэгцээ хувиараа хөдөлмөр эрхэлж буй ажиллагчид ч хамаарна.

Хуульд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийг “өөрөө бие даан орлого олох аливаа үйл ажиллагаа эрхэлдэг хүн” гэж тодорхойлсон байна. Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс дээш орлоготой ажиллагчид шимтгэл төлж, хөдөлмөрийн чадвар алдсаны, эхийн хамгааллын, өндөр насны болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, тэтгэмжид хамрагддаг. Мөн шимтгэл төлөх чадавх багатай бүлэгт төрөөс татаас өгдөг.

Өнөөгийн байдлаар бие даан ажиллагч арван хүн тутмын зургаа нь эрүүл мэндийн даатгалд, арван хүн тутмын дөрөв нь тэтгэврийн даатгалд хамрагдсан байна.

Эх сурвалж: Duran-Valverde and Pacheco, 2012; ОУХБ, 2014a; Schwarzer et al., 2016.

Хоёрт, хөтөлбөр хооронд нийгмийн хамгааллын эрхээ шилжүүлэх боломжийг янз бүрийн механизмын тусламжтайгаар бүрдүүлж болно. Энэ нь ажиллагчид салбар хооронд (салбарын хөтөлбөртэй тохиолдолд), нэг газар нутгаас нөгөөд (муж/бүс/дүүргийн хэмжээний хөтөлбөрүүдтэй тохиолдолд) шилжин ажиллах, эсхүл хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаа (тодорхой бүлгийн ажиллагчдад зориулсан хөтөлбөртэй тохиолдолд) солих үед ч даатгалтайгаа үлдэх боломжийг олгоно. Ийм механизмын нэг нь ажиллагчдыг таньж тодорхойлох, төлсөн шимтгэл, хуримтлуулсан эрхийг нь алдалгүй мөшгөх ажлыг хөнгөвчлөх зорилготой нийгмийн хамгааллын нэгдсэн дугаар нэвтрүүлж, боломжтой бол Филиппинд ашиглаж байгаа шиг ухаалаг картын нэгдсэн системтэй холбох явдал юм (Шигтгээ 5.17-г үзнэ үү).

Гуравт, хэд хэдэн хавсарсан хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр ихэнх нь албан бус хөдөлмөр эрхэлдэг цагаач ажилчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж, үр шимийг нь хүртэх механизмуудыг бий болгох ёстой. Зарим улс хуулиараа гадаадын иргэдэд нийгмийн хамгаалалд хамрагдах адил тэгш боломж олгодоггүй. Түүнээс гадна цагаач ажиллагчид угаасаа нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид огт буюу бүрэн хамрагдаагүй салбар, хөдөлмөр эрхлэлтийн хэлбэрүүдэд ажиллах нь түгээмэл тул бодит байдалд тэднийг хамруулах нь хүндрэлтэй байдаг.

Хянах хуудас 5.5: Хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжих нь

- Ажиллагчид хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаа солих, эсхүл салбар хооронд буюу нэг газар нутгаас нөгөөд шилжин ажиллах тохиолдолд даатгалтайгаа үлдэх боломжийг бүрдүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын эрхээ шилжүүлэхийг нь хэрхэн дэмжиж болох вэ? Салангид байгаа хөтөлбөрүүдийг илүү сайн уялдуулан зохицуулах, боломжтой бол нэгтгэх арга зам байж болох уу?
- Цагаач ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, үйлчилгээнд хамруулахын тулд юу хийх болох вэ? Алагчлалгүй адил тэгш хандахын тулд юу хийх ёстой вэ? Хууль тогтоомж болон тэдгээрийн хэрэгжилтийг сайжруулах шаардлага байна уу? Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулж, цагаач ажилчдын нийгмийн хамгааллыг хангахад чиглэсэн мэдээлэл-сурталчилгааны арга хэмжээ хэрэгтэй юү?

5.4.3 Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн цогц шийдэл

Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн цогц шийдэл нэвтрүүлснээр байгууллагууд хоорондын мэдээлэл солилцоо сайжирч, ажиллагчид болон ажил олгогчид, ялангуяа шилжилт хөдөлгөөн ихтэй бүлгүүд н нийгмийн хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг нэмэгдүүлнэ. Жишээ нь бүх байгууллага ашигладаг мэдээллийн нэгдсэн санд нийгмийн даатгалын нэгдсэн дугаар оруулснаар байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг дэмжиж, давхар бүртгэгдэх зэрэг асуудлаас сэргийлэх, нийгмийн хамгааллын хуримтлуулсан эрхээ шилжүүлэх ажиллагааг хөнгөвчлөх боломжтой. Энэ нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг дэмжиж, удирдлагын үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлж, зардлыг хэмнэнэ. Гэхдээ өгөгдлийг хэрхэн ашиглаж буйг хянах, хувь хүний нууцыг хамгаалах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн байх нь нэн чухал (Sepúlveda Carmona 2018).

Олон зориулалтаар ашиглаж болох нийгмийн хамгааллын картын систем нь төрийн байгууллагууд, янз бүрийн хөтөлбөрүүдийг хооронд нь холбоход туслахын зэрэгцээ бүртгэл мэдээллийг сайжруулж, үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэн янз бүрийн бүлгүүдийн хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх үр дүнтэй арга байж болох юм (ISSA 2012, 29). Тухайлбал ийм ухаалаг картыг Энэтхэг, Филиппинд ашиглаж байна (Шигтгээ 5.17-г үзнэ үү).

Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн шаардагдах дэд бүтцийг нь бүрдүүлсэн нөхцөлд нэг цонхны үйлчилгээ нь даатгалд хамрагдаж бүртгүүлэх, шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж олгох үйл ажиллагааг илүү үр дүнтэй гүйцэтгэх боломж олгоно. Энэ тохиолдолд нэг цонхны үйлчилгээнд хамрагдаж буй байгууллага, яамд хоорондын уялдаа холбоо, зохицуулалт сайн байх шаардлагатай.

Шигтгээ 5.17: Филиппин: Олон зориулалтаар ашиглах ухаалаг картын нэгдсэн систем нэвтрүүлсэн нь

2005 оноос Филиппиний нийгмийн хамгааллын гол байгууллагууд хамтран олон зориулалтаар ашиглах нэгдмэл карт(Unified MultiPurpose ID (UMID))-ыг нэвтрүүлсэн байна. Уг картыг эзэмшигч нь Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо (НХТ), Төрийн албан хаагчдын даатгалын тогтолцоо, Орон сууцны хөрөнгө оруулалтын хамтын сан болон Филиппиний эрүүл мэндийн даатгал (PhilHealth) зэрэг хэд хэдэн байгууллагад ашиглах боломжтой. Эдгээр хөтөлбөрт хамрагдсан бүх даатгуулагч, тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ авагчид нэг ижил карттай бөгөөд энэ нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдсан хүмүүсийг таних, захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулах, хяналт тавих, залилан мэхлэх явдалтай тэмцэх зорилготой юм. Картын ийм нэгдсэн систем нь ажиллагчдыг, ялангуяа хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон түр ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад нь тус дөхөм болж байна.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны картын системд суурилж 1998 онд олон зориулалт бүхий нэгдмэл карт гаргаснаар захиргааны үйл ажиллагаа, шимтгэл төлөлтийг хөнгөвчлөн удирдлагын ил тод байдлыг сайжруулсан байна.

Эх сурвалж: Durán-Valverde et al., 2013; ISS.

Аргентинд цахим бүртгэлийн хялбаршуулсан систем нэвтрүүлснээр гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг бүртгэх, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлт, цалин хөлсний мэдээллийг нь удирдах боломжтой болжээ (Шигтгээ 5.18-ыг үзнэ үү) [ГҮА].

Шигтгээ 5.18: Аргентин: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын цахим бүртгэлийн хялбаршуулсан систем

Аргентин улс Үндэсний нийгмийн хамгааллын байгууллага, эрүүл мэндийн даатгалын систем, ажил мэргэжлийн эрсдэлийн даатгалын компаниуд зэрэг нийгмийн хамгааллын бүх байгууллагатай холбогдсон гэрийн үйлчилгээний ажилчдын цахим бүртгэлийн хялбаршуулсан систем нэвтрүүлжээ. Энэ бүртгэлийн систем нь гэрийн үйлчилгээний ажилчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдах үйл явцыг хөнгөвчилж, нийгмийн хамгааллын эрхээ бүрэн эдлэх баталгааг бүрдүүлж байна.

Гэрийн үйлчлэгчийн ажил олгогч нь өөрийн татварын дугаарыг ашиглан гэрийн үйлчилгээний ажилчдынхаа мэдээллийг системд оруулна. Үүнд хөдөлмөрийн гэрээ, ажилд авсан болон халсан тухай мэдээлэл багтана. Бүртгэлийг Холбооны засгийн газрын татварын албаны веб хуудас, цахим банк болон утасны үнэ төлбөргүй үйлчилгээ гэсэн гурван сувгаар хийж болно. Энэ нь ажил олгогчид хууль тогтоомжийг сахин биелүүлэхэд нь туслахын зэрэгцээ татварын албаны мэдээллийн санд бодит цагийн горимоор бүртгэгдэх боломж олгодог. Компьютерын программын тусламжтайгаар хөдөлмөр эрхлэлтийн лавлагаа, цалин олголтын мэдээлэл, цахим банкаар шимтгэл төлсөн баримт зэргийг гаргаж авах боломжтой болжээ.

Эх сурвалж: ISSA, 2015b.

Шигтгээ 5.19: БНСУ нийгмийн даатгалын дөрвөн хөтөлбөрийн мэдээллийг нэгтгэсэн цогц систем бий болгожээ

БНСУ-ын Үндэсний тэтгэврийн алба 2003 онд Нийгмийн даатгалын мэдээллийн төвийг байгуулжээ. Ингэснээр иргэд нийгмийн даатгалын (тэтгэврийн, эрүүл мэндийн, хөдөлмөр эрхлэлтийн болон ажиллагчдын нөхөн төлбөрийн гэсэн) дөрвөн хөтөлбөрийг эрхлэн явуулдаг гурван байгууллагын аль нэгэнд биеэр очих буюу цахимаар хандах замаар бүх хөтөлбөрт хамрагдаж үйлчлүүлэх боломжтой болсон байна. Мэдээллийн системүүдийг нэгтгэснээр даатгуулагчид лавлагаа авах, мэдээллээ өөрчлөх, өргөдөл, хүсэлт гаргахад илүү хялбар болж, захиргааны үйл ажиллагааг хөнгөвчлөхийн зэрэгцээ захиргааны маягт, бичиг баримтуудаа энгийн, оновчтой болгосноор нийгмийн даатгалын байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашгийг эрс дээшлүүлжээ. Өргөдөл, хүсэлтийг нэг цэгт төвлөрүүлэн хянаж шийдвэрлэхийн сацуу даатгалын лавлагааг нэгтгэн гаргаж өгөх болсны үр дүнд даатгуулагчид, ажил олгогчид болон нийгмийн даатгалын ажилтнуудын аль алиных нь ажлын цаг, хөрөнгө мөнгийг ихээхэн хэмнэх тооцоо гарсан байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2018e.

Хянах хуудас 5.6: Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн цогц шийдэл

- Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн цогц шийдэл нэвтрүүлснээр ажил олгогчид болон ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдахыг хэрхэн дэмжиж болох вэ?
- Захиргааны шаардлагагүй илүүц үйл ажиллагааг халах зорилгоор байгууллагууд мэдээллийн төвлөрсөн сандаа нийгмийн даатгалын нэгдсэн дугаарыг хадгалж болох уу?
- Олон зориулалтаар ашиглах нийгмийн хамгааллын нэгдмэл картын систем нэвтрүүлэх нь төрийн байгууллагууд, янз бүрийн хөтөлбөрүүдийг хооронд нь холбоход тус болж чадах уу?
- Ажил олгогчид хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхөд нь цахим бүртгэлийн хялбаршуулсан систем түлхэц болж чадах уу?

5.4.4 Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизмууд (нэг цонхны үйлчилгээ, нэг цэгийн үйлчилгээ)

Нэг цонхны үйлчилгээ, нэг цэгийн үйлчилгээ зэрэг үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизмууд нь нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний хүртээмжийг (ялангуяа хөдөө орон нутагт) сайжруулахад тус дөхөм болохын зэрэгцээ өргөжилтийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх зарчмаар нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн удирдлагын зардлыг хэмнэх боломж бүрдүүлдэг. Үйлчилгээг нэгтгэн хүргэнэ гэдэг нь ажиллагчид болон ажил олгогчид нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд болон (хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээ, бизнесийн үйлчилгээ зэрэг) бусад үйлчилгээг нэг дороос авах боломж бүрдэнэ гэсэн үг юм. Зохион байгуулалтын бүтцээсээ хамаараад нэг цэгээс мэдээлэл өгөх, бүртгэх, шимтгэл цуглуулах, тэтгэвэр, тэтгэмж олгох зэргээр нийгмийн хамгааллын нэг төрлийн хөтөлбөрийн үйлчилгээг иж бүрнээр нь үзүүлж болно. Нийгмийн хамгааллын холбогдолтой ийм үйлчилгээнүүдийг хөдөлмөр эрхлэлтийн болон бизнесийн үйлчилгээ, татвар төлөгчөөр бүртгүүлэх зэрэг бусад төрлийн үйлчилгээтэй нэгтгэн хүргэж болно. Ингэхдээ хотын, мужийн болон холбооны засгийн газрын байгууллагуудын бүртгэлийг нэг газар хийлгэж болох юм.

Үйлчилгээг ийнхүү нэгтгэн хүргэх нь одоогийн болон ирээдүйн үйлчлүүлэгчдээ янз бүрийн байгууллагууд руу олон удаа явуулахгүй цаг хугацаа, зардал мөнгийг нь ихээхэн хэмнэх болно. Нэг цонхны үйлчилгээ нь нийгмийн хамгааллын хэд хэдэн хөтөлбөр, түүнчлэн төрийн бусад үйлчилгээг нэгтгэж, зорилтот бүлгийнхээ гэр болон ажлын байртай ойрхон байрласнаар нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд бүртгүүлж хамрагдах ажиллагааг хөнгөвчилж чадна. Тиймээс нэг цэгийн үйлчилгээний нэг төв тухайн нэг төрлийн үйлчилгээний хүртээмжийг дээшлүүлэх төдийгүй төв дотроо байгаа нийгмийн хамгааллын бусад төрлийн үйлчилгээ, хөдөлмөрийн эрхлэлтийн болон бизнесийг дэмжих үйлчилгээнд үйлчлүүлэгчийг холбон зуучилж өгөх боломж бүрддэг. Нэг цонхны үйлчилгээгээр тухайн үйлчлүүлэгчийн хэрэгцээнд нийцсэн мэдээлэл өгөх, тухайлбал ямар хөтөлбөрт хамрагдах боломжтой, хангах нөхцөл болзол, хамрагдах үйл явц, гарах зардал, хүртэх үр ашиг гэх зэргийн талаар зөвлөх боломжтой. Мөн өргөдөл, хүсэлт гаргагчийн нөхцөл байдал, ур чадварыг үнэлж, хувийн онцлогт нь тохирсон төлөвлөгөө боловсруулж, хөтөлбөрт бүртгүүлэхэд тусалдаг “мэргэжилтэн”-ээс ганцаарчилсан зөвлөгөө авах боломжтой. Үүгээрээ нэг цонхны үйлчилгээ нь одоогийн болон ирээдүйн үйлчлүүлэгчдээ янз бүрийн байгууллагууд руу олон удаа явуулахгүй, яг өөрийнх нь хэрэгцээнд нийцсэн тусламж үзүүлснээр цаг хугацаа, зардал мөнгийг нь хэмнэдэг байна.

Жишээ нь дэлхийн хүн ам хамгийн тархуу суурьшсан орнуудын нэг Монголд төрийн үйлчилгээг нэг цэгээс хүргэж, иргэдээ нийгмийн хамгааллын чанартай үйлчилгээ авах боломжийг нь бүрдүүлж байна (Шигтгээ 5.20-ыг үзнэ үү). Австрали үйлчилгээний механизмаа шинэчлэхдээ төрийн үйлчилгээний салбараа өөрчлөн зохион байгуулж, орон нутгийн иргэдтэй харьцаж ажилладаг ажилтнуудын сүлжээ, цахим бүртгэлийн тусламжтайгаар үйлчилгээнийхээ хүртээмжийг (ялангуяа хөдөө орон нутгийн иргэдийн дунд) сайжруулж чадсан байна (ISSA 2015с). Камбожид нэг цонхны үйлчилгээг хоёр мужид туршсан байна (Шигтгээ 5.21-ийг үзнэ үү). Бразил болон Өмнөд Африкт нийгмийн хамгааллын явуулын салбарууд мөн нэг цонхны үйлчилгээнийхтэй төстэй үүрэг гүйцэтгэдэг байна (Шигтгээ 5.7-г үзнэ үү). Филиппиний бизнесийн бүртгэлийн сан (ФБР) нь бизнесийн бүртгэлийн үйл ажиллагааг хялбаршуулж, аж ахуйн нэгжүүд бүртгүүлэхийг дэмжих зорилготой нэг цэгийн цахим үйлчилгээний төв юм. Энэ нь бизнесийн бүртгэлийн үйл явцад оролцдог Худалдаа, аж үйлдвэрийн департамент, Татварын алба, Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, Орон сууцны хөрөнгө оруулалтын хамтын сан, Эрүүл

мэндийн даатгалын корпорац (PhilHealth) болон нутгийн захиргааны байгууллагууд зэрэг олон байгууллагыг нэгтгэсэн байна (Bhattarai 2018). Бусад улс орнуудад ч тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг нь өргөжүүлэхэд чиглэсэн үүнтэй төстэй шийдлүүд нэвтрүүлсэн байна (Шигтгээ 5.22-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.20: Монгол Улс: Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизм - нэг цэгийн үйлчилгээ

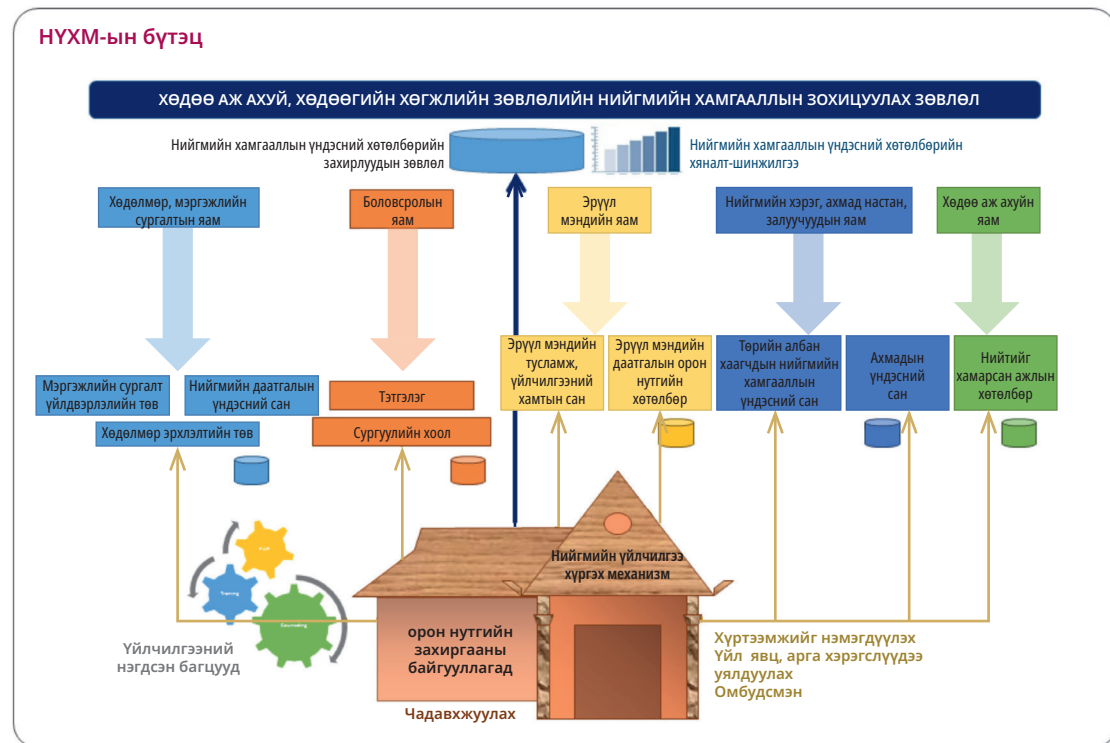
Дэлхийн хүн ам хамгийн тархуу суурьшсан орнуудын нэг Монгол Улсад төрийн үйлчилгээ авахын тулд ажилчид өмнө нь хол зам туулах хэрэгтэй болдог байв. 2007 онд эхлэл нь тавигдсан нэг цэгийн үйлчилгээ (НЦҮ) төрийн үйлчилгээний хүртээмж, үр ашиг, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ байгууллагуудын үйл ажиллагааны давхардлыг багасгаж, уялдаа холбоог нь сайжруулсан байна. НЦҮ нь хүмүүс нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөрүүд, газрын алба, иргэний бүртгэлийн мэдээлэл, үйлчилгээ болон банк, нотариатын үйлчилгээг нэг дороос авах боломжтой үйлчилгээний цэг юм. Түүнчлэн орон нутгийн засаг захиргааны олонх нь НЦҮ-ний төвөөс авах үйлчилгээнүүд болон тус төвөөр үйлчлүүлэхээр очихдоо бүрдүүлэх бичиг баримтын талаар мэдээлэл өгөх үүднээс лавлах утас ажиллуулж байна. Хүн амын 60 гаруй хувь нь НЦҮ-ний төвүүдээр тогтмол үйлчлүүлж байна (2011 онд гэхэд 1.8 сая хүн үйлчлүүлжээ).



Эх сурвалж: ОУХБ, 2016; мөн ОУХБ-ын "The one-stop shop: The Mongolian experience for delivering social protection and employment services" видео үзнэ үү.

Шигтгээ 5.21: Камбож Улс: Нийгмийн үйлчилгээ хүргэх механизм

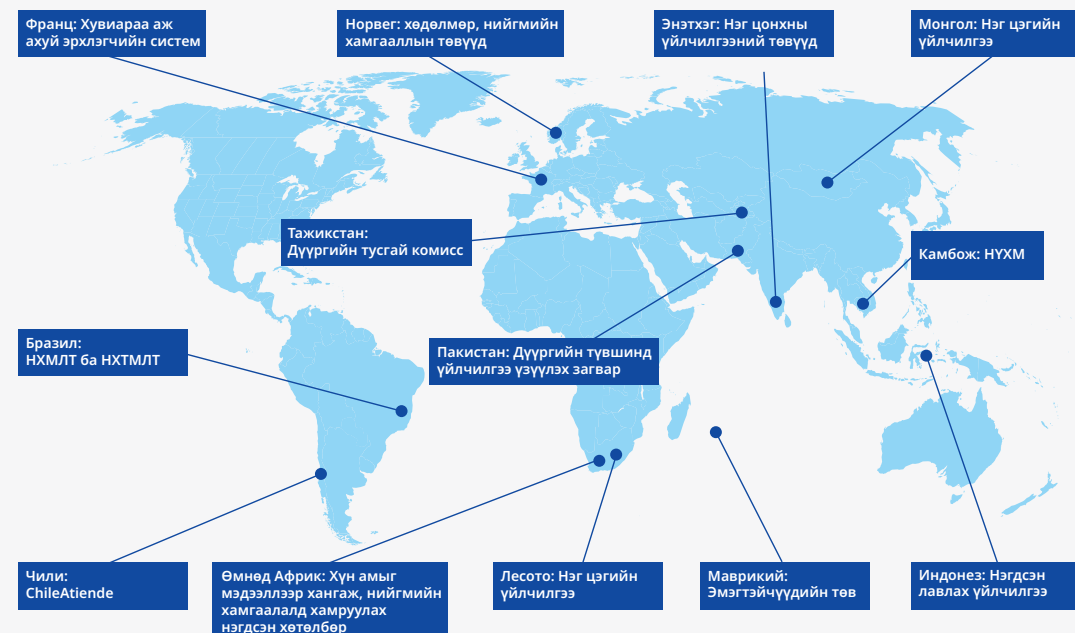
Камбож Улсын Ерөнхий сайд Ерөнхий сайдын санаачилгаар 2011 онд баталсан Ядуу болон эмзэг бүлгийн нийгмийн хамгааллын үндэсний стратегийг хэрэгжүүлэх гол хэрэгсэл болгон Нийгмийн үйлчилгээ хүргэх механизм(НҮХМ)-ыг боловсруулжээ. Уг механизмыг эхлээд үндэсний түвшинд болон Сиен Рип болон Бантей Минчи гэсэн хоёр мужид 2014 оны 6 дугаар сараас 2016 оны 6 дугаар сар хүртэл туршсан байна. НҮХМ нь (а) хүн амын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, эмзэг байдлыг бууруулах, (б) төрийн үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлж, хяналт тавих механизмыг сайжруулах, (в) яам хоорондын зохицуулалтыг хангах (г) орон нутгийн олон нийт, засаг захиргааны байгууллагуудын нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ хүргэх чадавхыг бэхжүүлэх зорилго тавьсан байна. Ийм нэгдсэн үйлчилгээний механизм нь өрх буюу, хувь хүн орон нутгийнхаа түвшинд нэг газарт бүртгүүлээд тухайлан томилж өгсөн мэргэжилтнээр нөхцөл байдал, ур чадвараа үнэлүүлж, ур чадварыг нь хөгжүүлэх, аж ахуй эхлүүлэх болон ажилд зуучлуулах зэрэг чиглэлээр онцлог хэрэгцээндээ тохирсон төлөвлөгөө боловсруулуулахын зэрэгцээ хамрагдах эрхтэй нийгмийн бүх үйлчилгээний талаар мэдээлэл авч, боломжтой хэсэгт нь хамрагдахад туслалцаа авах (үүнд нийгмийн хамгаалалд хамрагдсан үнэмлэх олгох, мөнгөн болон мөнгөн бус хэлбэрээр авах тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийг олгох, шимтгэл төлөх гэх мэт) боломж олгодгоороо давуу талтай.



Эх сурвалж: ILO, 2015f, 2014f.

Шигтгээ 5.22: Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэдэг механизмуудын жишээ: Нэг цонхны үйлчилгээ, нэг цэгийн үйлчилгээ болон эдгээртэй төсөөтэй тогтолцоо

Дэлхий дээр үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэдэг олон янзын механизм олон янзын хэлбэрээр ашиглагдаж байна. Жишээ нь Чилид нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмж, нийгмийн үйлчилгээ болон бусад төрийн үйлчилгээг нэгтгэсэн портал (ChileAtiende) нэвтрүүлсэн байна. Уг порталд орон нутгийн засаг захиргааны төвүүд, явуулын үйлчилгээ, интернэт болон утсаар нэвтрэх боломжтой. Бразилд нэгдсэн бүртгэлийн санд үндэслэсэн Нийгмийн халамжийн мэдээлэл-лавлагааны төвүүд (НХМЛТ) болон Нийгмийн халамжийн төрөлжсөн мэдээлэл-лавлагааны төвүүд(НХТМЛТ)-ээр дамжуулан нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хүн амд хүргэж байна. Монгол Улс нэг цэгийн үйлчилгээгээр дамжуулан нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн болон бусад үйлчилгээг орон нутагтаа нэг газраас авах боломж бүрдүүлсэн байна.



Эх сурвалж: ILO, 2016i, 2015e; UNDP et al., 2011.

Хүн амд үйлчилгээг нэгтгэн цогц байдлаар хүргэхийн тулд энэхүү үйл ажиллагааны үр ашгийг хангахуйц хэмжээнд нягт уялдуулан зохицуулах шаардлагатай. Ийм зохицуулалт хэд хэдэн түвшинд хийгдэх хэрэгтэй болдог. Нэг талаас янз бүрийн тогтолцоо, хөтөлбөрүүдийн үйлчилгээг нэгтгэн хүргэхэд нэгдсэн нэг бүртгэл, мэдээллийн сан ашиглах, эсхүл мэдээллийн сангуудаа уялдуулах замаар хэвтээ чигт зохицуулалт хийж болно (ILO, 2015g; ILO and GIZ, 2014). Нөгөө талаас бодлого боловсруулах, төлөвлөх, үйлчилгээ хүргэх, түүнчлэн хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх явцуудыг зохистой уялдуулж, хүн амд тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлт, үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай хүргэхийн тулд үндэсний түвшнээс эхлээд орон нутаг хүртэл бүх шатны төрийн удирдлагын хооронд босоо зохицуулалт шаардагдана.

Нэг цэгийн үйлчилгээ нэвтрүүлэх өөр нэг зорилго нь бичил болон жижиг үйлдвэрүүдэд төрийн үйлчилгээг хүргэх, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжихийн тулд бизнесээ бүртгүүлэх ажиллагааг нь хөнгөвчлөхөд чиглэгдэг байна (Шигтгээ 5.23-ыг үзнэ үү) [БЖУА].

Шигтгээ 5.23: Колумби, Мексик, Перу: Бичил болон жижиг компаниуд албан болохыг дэмжихийн тулд бүртгэлийн үйл ажиллагааг хялбарчлах зорилготой нэг цэгийн үйлчилгээ

Нэг цэгийн үйлчилгээгээр нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ төдийгүй бизнес эрхлэхтэй холбоотой үйлчилгээнүүдийг ч үзүүлж болно. Тиймээс нэг цэгийн үйлчилгээгээр дамжуулан бизнесээ бүртгүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжиж буй жишээнүүдийг авч үзэх нь зүйтэй. Бизнесээ бүртгүүлэхэд тулгардаг захиргааны саад бэрхшээлийг багасгах, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжихэд ийм үйлчилгээг ашиглаж байна. (Bruhn and McKenzie 2014). Гэхдээ үр дүн нь тухайн нөхцөл байдлаасаа хамаарч харилцан адилгүй байна. Бизнесээ бүртгүүлснээр гарах зардал болон бүртгэлийн үйл ажиллагааны төвөгтэй байдлыг багасгах нь зайлшгүй алхам. Гэсэн хэдий ч захиргааны журмаа хялбаршуулах арга хэмжээг тэрхүү журмынхаа хэрэгжилтийг хангуулах болон бизнес эрхлэгчдэд хөшүүрэг болох бусад арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

- Мексик Улсад 2002 онд хот, муж улс болон холбооны засгийн газрын түвшний бизнесийн бүртгэлийн үйл ажиллагааг нэгтгэн шинэчилснээр бизнесээ эхлэх хугацааг 30.1 өдрөөс 1.4 өдөр болгон бууруулж, бүртгүүлсэн бизнес эрхлэгчдийн тоог 5 хувиар (Bruhn 2011), Мексикийн нийгмийн хамгааллын байгууллагад бүртгүүлсэн шинэ аж ахуйн нэгжийн тоог 5 хувиар тус тус нэмэгдүүлжээ. Энэхүү шинэчлэлийн үр дүнд мөн шинээр ажлын байрууд бий болсон байна (Kaplan, Piedra, and Seira 2007). Бүртгэгдсэн аж ахуйн нэгжийн тоо нэмэгдсэн нь үндсэндээ өмнө нь хөлсний хөдөлмөр эрхэлж байгаад шинээр аж ахуй эрхлэх болсон үйлдвэр нээсэн ажиллагчидтай холбоотой байв. Түүнчлэн шинэчлэлийн үр дүнд зарим албан бус бизнес эрхлэгч нь ажиллагч болж, зарим нь бизнесээ бүртгүүлсэн ч эдгээрийн эзлэх хэмжээ бага бөгөөд ихэнх албан бус бизнес эрхлэгчид албан бус хэвээр үлдсэн байна (Bruhn 2011; 2013; Kaplan, Piedra and Seira 2007).
- Колумбид нэг цэгийн үйлчилгээ нэвтэрснээр бизнес бүртгүүлэхэд зарцуулдаг хугацааг 55 өдрөөс 9 хүрэхгүй өдөр болтол, түүнчлэн бүртгэлийн төлбөрийг 20 хувиар бууруулсан байна. Зургаан томоохон хотын захиргааны тоо мэдээллийг шинжилж үзэхэд бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжийн тоо 5 хувиар нэмэгдсэн байжээ (Cárdenas and Roza 2007). Перугийн Лима хотод лиценз олголтыг шинэчлэх хүрээнд нэг бизнес эрхлэгчтэй ажиллах нэг л хүнийг томилж өгснөөр бүртгэлийн төлбөр буурч, бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжийн тоо өссөн байна. Шинэчлэл хийхийн өмнөх жилд 1758 аж ахуйн нэгж шинээр бүртгүүлсэн бол шинэчлэлийн дараагийн жилд 8517 хүрч нэмэгдсэний 75 хувь нь өмнө нь албан бусаар ажиллаж байсан бол 25 хувь нь шинэ аж ахуйн нэгжүүд байв. Гэхдээ олгогдсон лицензийн ихэнх нь түр байсан бөгөөд олон аж ахуйн нэгж лицензийнхээ нэг жилийн хугацааг дууссаны дараа дахин сэргээлгээгүй байна. Шинэчлэлийн дараах хоёр дахь жилд шинээр бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжийн тоо буцаад буурч 3500 болжээ (Mullainathan and Schnabl 2010).

Эх сурвалж: Bruhn and McKenzie, 2014; ILO and GIZ, 2014.

Хянах хуудас 5.7: Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизмууд

- Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад саад болж буй газар зүйн болон захиргааны шинжтэй асуудлуудыг нэг цонхны буюу нэг цэгийн үйлчилгээ нэвтрүүлэх, хэрэв ийм үйлчилгээ байгаа бол тэдгээрийг өргөжүүлэх замаар шийдвэрлэж чадах уу?
- Тухайн улсад төрийн үйлчилгээг нэг цонхны буюу нэг цэгийн үйлчилгээ зэрэг үйлчилгээг нэгтгэн хүргэдэг механизм байна уу? Тэдгээрт нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ багтсан байна уу? Хэрэв үгүй бол одоо байгаа дээр нь нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг нэмэх, эсхүл шинээр бий болгох боломжтой юу?
- Үйлчилгээг үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай хүргэх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд нэг цонхны үйлчилгээний системд оролцогч байгууллагууд, хамрагдсан үйлчилгээ хоорондын уялдаа, зохицуулалтыг хэрхэн хангаж, мониторингийг хэрхэн хийж болох вэ?

Үйлчилгээг нэгдсэн байдлаар хүргэх механизмуудын талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2016. [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.](#)
- ILO. Forthcoming. Guide on social security for migrant workers [working title].
- ILO and UNDG, 2016. [UNDG social protection coordination toolkit: coordinating the design and implementation of nationally defined social protection floors.](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Communication by Social Security Administrations.](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

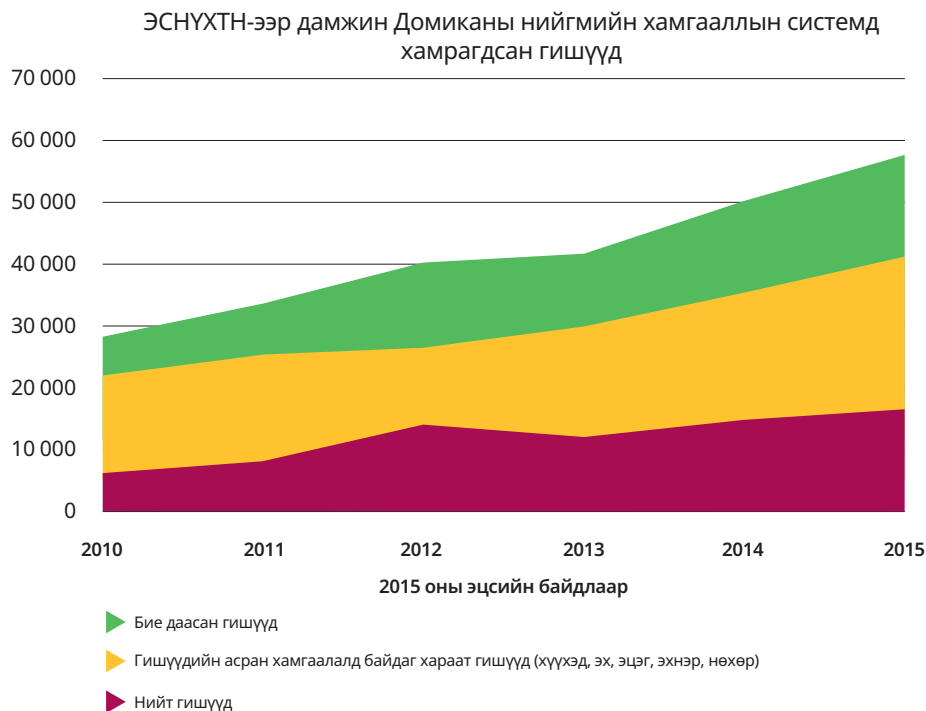
5.5 Хамтын бүртгэл буюу хамтын даатгалын гэрээ

Хамтын бүртгэлийн гэрээ байгуулах нь захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд тулгардаг зарим саад бэрхшээлийг шийдвэрлэх нэг практик арга байж болно. Энэ тохиолдолд (үйлдвэрчний эвлэл, хоршоо, хөдөөгийн үйлдвэрлэгчдийн нийгэмлэг зэрэг) ажилчдын байгууллагууд ажилчид болон нийгмийн хамгааллын байгууллагын хооронд зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Бие даан ажиллагчид ийм гэрээний нэг тал болж чадахуйц байгууллагад нэгдсэн бол түүгээрээ дамжуулан нийгмийн даатгалын байгууллагатай хамтын буюу бүлгийн даатгалын гэрээ байгуулах боломж бүрддэг [ХААА] [ХХЭ].

Жишээ нь Доминикан Улсад үйлдвэрчний эвлэлийн дэмжлэгтэйгээр байгуулагдсан Эв санааны нэгдлийн үйлчилгээний харилцан туслалцах нийгэмлэг (ЭСНҮХТН) нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон эмзэг бүлгийн бусад ажиллагчдыг төрийн нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдэд хамрагдах боломжийг бүрдүүлж байна (Шигтгээ 5.24-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5.24: Доминикан Улсад хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон албан бус ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулж байгаа нь

Доминикан Улсын 87-01 дүгээр хуулийн дагуу хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг Доминиканы нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хамруулж, татаас олгохоор заасан хэдий ч, энэ хөтөлбөр хараахан хэрэгжээгүй байгаа юм. Эдгээр ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь туслах зорилгоор Доминиканы үйлдвэрчний эвлэлийн холбооны санаачилгаар ЭСНҮХТН-ийг 2005 онд байгуулж, албан бус ажиллагчдын (үйлдвэрчний эвлэл, хоршоо, нийгэмлэг зэрэг) 129 байгууллагатай хамтран ажиллаж байна. Нийгмийн даатгалд татаастай хамрагдах эрхтэй боловч үнэн хэрэгтээ хамрагдахгүй үлдэж байгаа ажилчдын хувьд бараг л ажил олгогчийн үүрэг гүйцэтгэж буй ЭСНҮХТН нь зуучлагч болж, гишүүдээсээ нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нь цуглуулж (үйл ажиллагааны зардалдаа нэг хувийг нь үлдээгээд) Доминиканы нийгмийн хамгааллын байгууллагад шилжүүлдэг. Ийм байдлаар ЭСНҮХТН-ийн гишүүд өөрсдийгөө болон гэр бүлээ эрүүл мэндийн даатгалд хамруулахын зэрэгцээ үйлдвэрлэлийн ослын, өндөр насны, хөгжлийн бэрхшээлтэйн болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, тэтгэмжийн даатгалд даатгуулж байна. Өнөөгийн байдлаар ЭСНҮХТН-д 60,000 орчим хүн нэгдсэн байна.



Эх сурвалж: WSM, 2016

Тус байгууллага ажиллагчдыг бүлэг болгон бүртгэж, нийгмийн даатгалын байгууллагатай урьдчилан хэлэлцэж тохиролцсон хэмжээгээр гишүүдээсээ шимтгэлийг нь хураан нийгмийн даатгалын байгууллагад шилжүүлэх үүрэг хүлээдэг. Өөрөөр хэлбэл нийгмийн даатгалын асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагатай хамтран ажиллана. Ийм байдлаар уг байгууллага нийгмийн даатгалд бүртгэж хамруулах, шимтгэл төлөх ажиллагааг гүйцэтгэж, гишүүд нь нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмжид хамрагддаг. Үүний үр дүнд ажилчдын хувьд даатгалд хамрагдах үйл ажиллагаа хялбар болж, нийгмийн даатгалын байгууллагын захиргааны зардал буурч байна. Ийм механизм нь хөдөө орон нутагт, ялангуяа хөдөө аж ахуйн салбарын зохион байгуулагдсан хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд маш таатай нөлөө үзүүлж болохыг туршлага харуулж байна (Durán-Valverde et al., 2013). Түүнээс гадна ийм байгууллагууд зохион байгуулагдсан ажиллагчдын нөлөө, үүргийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой (Daza 2005). Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад нь тус дөхөм болохоос гадна хоршоо болж зохион байгуулагдсанаар хууль ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөх, эдийн засгийн үр ашиг, баталгаагаа сайжруулах, зээлд хамрагдах боломж бүрдүүлэх ач холбогдолтой (Durán-Valverde et al., 2013).

Гэхдээ хөдөөд гишүүдээ нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамруулах ажлыг хариуцаж явуулах чадавхтай, эрсдэл үүрэхэд бэлэн байгууллага, бүтэц байх тохиолдолд ийм механизм хэрэгжинэ. Түүнчлэн хүн бүрд ийм байгуулагдаж буй гэрээнд нэгдэн орох тэгш боломж олгох, тухайн орон нутгийн олон нийтийн (эрх мэдэл) харилцаанаас үүдэлтэй алагчлал, ялгаварлан гадуурхалт гарахаас сэргийлэх механизм олох шаардлагатай.

Төрийн нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдэд ингэж хамтын бүртгэл хийдэг жишээ Эквадор (Тариачдын даатгалын хөтөлбөр, Шигтгээ 4.9), Коста Рика (Шигтгээ 5.25), Аргентин болон Колумбид байна.

Төрийн нийгмийн даатгал байхгүй газарт нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамгаалах өөр нэг хувилбар нь хувийн даатгалд бүлгээрээ хамрагдах явдал юм. Жишээ нь Энэтхэгийн Пуна хотын захиргаанаас хог түүгчдийн ажлын нийгэмд оруулж буй хувь нэмрийг үнэлж хүлээн зөвшөөрсний илэрхийлэл болгон хоршоогоор нь дамжуулан (Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat) тэднийг бүлгээр нь даатгалд хамруулах ажлыг санхүүжүүлжээ (Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat).

Шигтгээ 5.25: Коста Рика: Фермерүүдтэй байгуулсан хамтын даатгалын гэрээ

Коста Рикад 1984 оноос эхлэн бие даан ажиллагчид, тэр дундаа фермерүүд зохион байгуулалтад орж, нийгмийн хамгааллын байгууллагатай хамтын даатгалын гэрээ байгуулах боломжтой болжээ.

Нийгмийн даатгалд хамрагдахын тухайн байгууллага хүсэлтээ хуулийн этгээд болохыг нотлох баримт бичиг, гишүүдийн тооны хамт бүрдүүлж, нийгмийн даатгалын байгууллагад гаргана. Хүсэлт гаргасан байгууллагыг магадлан итгэмжилсний дараа хэлэлцээ эхэлнэ. Зөвхөн тухайн байгууллагын чиглэлд нийцсэн үйл ажиллагаа эрхэлдэг бие даан ажиллагчид оролцож болно. Мөн тухайн байгууллага Захирлуудын зөвлөлтэй бүлгээр төлөх шимтгэлийн хэмжээг хэлэлцэж тохирно. Өмнө тохиролцсон хувь хэмжээгээр даатгуулсан гишүүдээсээ шимтгэлийг нь хурааж, сар бүрийн тайлангийн хамт нийгмийн даатгалын байгууллагад шилжүүлэх ажлыг хариуцна. Харин нийгмийн даатгалын байгууллагын Захирлуудын зөвлөл нь үйл ажиллагаанд удирдлага болгох ерөнхий зарчмуудыг тогтоох, шимтгэлийн хэмжээг өсгөх шийдвэрийг батлах, давагдашгүй хүчин зүйлийн улмаас үүдсэн маргааныг зохицуулах асуудлыг хариуцна. Хамтын бүртгэлийн гэрээнд оролцогчид нь хөлсний хөдөлмөр эрхлэгчдийн эдэлдэг эрхийг эдэлнэ. Нэг жилийн хугацаатай байгуулсан гэрээг түүнд оролцогч талуудын аль нэг нь 3 сарын өмнө урьдчилан мэдэгдсэнээр цуцалж болно.

Тухайн байгууллагаар дамжуулан даатгалд хамрагдаж буй ажиллагчдын эрхэлж буй үйл ажиллагааны чиглэл, бүлгийн гишүүдийн шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан шимтгэлийн түвшнийг тогтооно. Хувь хүн ганцаарчлан даатгуулах үед орлогын хэмжээгээрээ аль бүлэгт хамрагдаж байгааг нь харгалзан шимтгэлийн хэмжээг тогтоодог бол хамтын даатгалд тухайн тодорхой гишүүдийн тогтмол орлогын хэмжээнд үндэслэн шимтгэлийн шатлалыг тогтооно. Нэг байгууллагын дотор гишүүн бүрийн шатлал харилцан адилгүй байна. Аль шатлал тухайн хүний орлогод хамгийн тохиромжтойг байгууллага өөрөө шийдвэрлэнэ. Үүнийг нь байцаагч үе үе шалгаж баталгаажуулна.

Энэ механизм нь Коста Рикагийн хөдөөгийн хөгжилд, ялангуяа хөдөө аж ахуйн салбар дахь зохион байгуулагдсан бие даан ажиллагчид болон эмэгтэй фермерүүдэд нааштай нөлөө үзүүлсэн байна. Нийгмийн даатгалын хүртээмжийг сайжруулахын зэрэгцээ энэ нь нийгмийн эв нэгдэл, хоршоод ба холбоодод нэгдсэн фермерүүдийн зохион байгуулалтын болон улс төрийн нөлөөллийн чадавхыг бэхжүүлэх арга хэрэгсэл болж байна.

Эх сурвалж: Durán-Valverde, 2013.

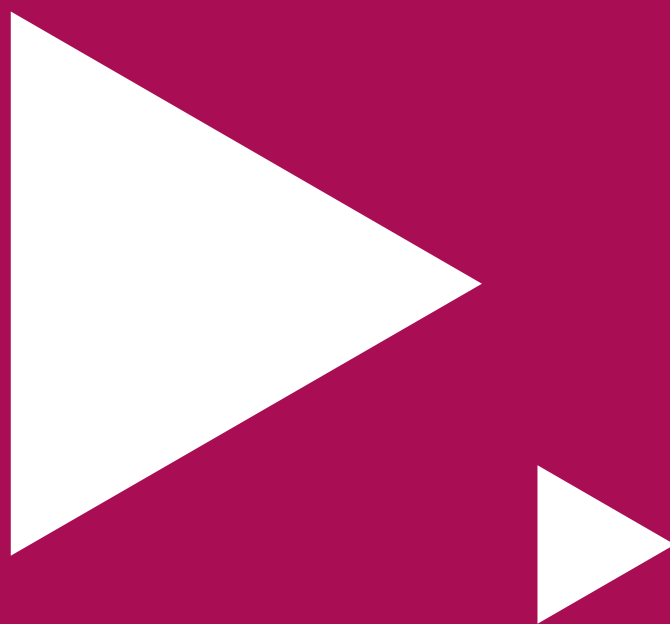
Хянах хуудас 5.8: Хамтын бүртгэл буюу хамтын даатгалын гэрээ

- Хамтын даатгалын гэрээ нь ажиллагчид нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж бүртгүүлэх ажиллагааг хөнгөвчилж, тэтгэвэр, тэтгэмж авах боломжийг бүрдүүлж чадах уу?
- Хамтын бүртгэл буюу хамтын даатгалын гэрээ байгуулахыг сонирхох болон байгуулах боломжтой ямар байгууллагууд (үйлдвэрчний эвлэл, хоршоод, хөдөөгийн үйлдвэрлэгчдийн холбоо зэрэг) байна вэ?
- Нийгмийн хамгааллын байгууллагатай хамтын бүртгэл буюу хамтын даатгалын гэрээ хийх боломж бүрдүүлэхийн тулд захиргааны үйл ажиллагаандаа ямар өөрчлөлт оруулах шаардлагатай вэ?
- Хэрэв төрийн нийгмийн даатгал байхгүй бол ажиллагчдын эрэлт, хэрэгцээнд тохирсон даатгалын өөр хэлбэрүүд байна уу?



▶ 6

**Шимтгэл цуглуулах
болон санхүүжилтийн
механизмуудыг
сайжруулах нь**



► Гол асуултууд

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын орлого ихэнхдээ бага, тогтворгүй байгааг харгалзан шимтгэлийн хувь хэмжээг тэдний хэрэгцээнд хэрхэн нийцүүлж тогтоох вэ?
- Шимтгэл төлөх ажиллагааг ажил олгогчид, ажиллагчид болон нийгмийн хамгааллын байгууллагын аль алинд нь ээлтэй байдлаар хэрхэн хялбаршуулж болох вэ?
- Ажиллагчдыг орлогоор нь ангилан авч үзэх нь шимтгэлийн хувь хэмжээг тооцож, тогтоох ажиллагааг хэрхэн хөнгөвчилж болох вэ? Орлогын ангиллыг хэрхэн тогтоож болох вэ?
- Ажиллагчдын зарим бүлэгт төсвөөс шимтгэлийн татаас олгох нь тэдний нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд хэрхэн нөлөөлөх вэ?

► Гол санаа

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын орлогын түвшин доогуур, тогтворгүй байгаа нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад нь гол саад болж байна. Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх бодлого нь: (а) шимтгэлийн хувь хэмжээг тогтоож буй аргыг өөрчлөх; (б) шимтгэл төлөх механизмуудыг хялбаршуулах; (в) шимтгэлээр болон шимтгэлгүйгээр санхүүжүүлдэг аргуудыг хослуулах замаар тулгарч буй саад бэрхшээлийг арилгах хэрэгтэй болно.
- Шимтгэл тооцох орлогын суурийг өөрчлөн тодорхойлох, хөдөлмөрийн хөлс, орлогыг шимтгэл төлөх чадавхаар ангилсан шатлалыг ашиглан тодорхойлох, шимтгэл болон татварын хялбаршуулсан механизм (monotax-нэг татвар) ашиглах, хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос өөр зүйлд үндэслэх зэргээр шимтгэл тооцдог аргаа өөрчлөх нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлөх боломжтой
- Шимтгэл төлөх боломжтой цэгүүдийн тоог нэмэгдүүлэх, шимтгэл төлөхтэй холбоотой баримт бичгээ бүрдүүлэхэд нь тухайлан туслах, нийгмийн даатгалд төлдөг шимтгэлүүдийг нэгтгэх, шимтгэл төлөх хугацааг тохируулан өөрчлөх зэргээр шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулж чадвал хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд тус дөхөм болно.
- Нийгмийн хамгаалалд бүх нийтийг хамруулж, санхүүгийн тогтвортой байдлыг нь хангахын тулд шимтгэлгүй болон шимтгэлтэй хөтөлбөрүүдийг хослуулах замаар шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдыг хамруулах хэрэгтэй.

6.1 Шимтгэл цуглуулах болон санхүүжилтийн механизмтай холбоотой ямар саад бэрхшээл тулгардаг вэ?

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад тулгардаг нэг гол бэрхшээл нь шимтгэл төлөх байдаг. Энэ нь (а) орлого бага, шимтгэл төлөх чадавх хязгаарлагдмал, (б) орлого нь тогтворгүй, (в) ажил олгогчгүй гэх зэрэг олон зүйлээс шалтгаалдаг.

6.1.1 Орлого бага, шимтгэл төлөх чадавх хязгаарлагдмал

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын болон ажил олгогчдын нэлээд нь амьжиргаанд нь хүрэлцэх төдий бага орлого олж байна. Тэдний олонх нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй ядуу, эсхүл ядууралд өртөх эрсдэлтэй, шимтгэл төлөх чадавх муутай байна.

Ялангуяа түр (өдрөөр ажиллагчид) болон бүрэн бус хөдөлмөр эрхлэгчид, амьжиргаа залгуулах төдий орлоготой хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид эмзэг нөхцөлд байна. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн (бие даан ажиллагчид болон өрхийнхөө аж ахуйд цалин хөлсгүй оролцогчид олон

байгаа) ядууралд орох эрсдэл өндөр байна. Дэлхийн нийт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн 70 орчим хувь нь ядуу өрхөд амьдарч байгаа бөгөөд энэ хувь хэмжээ Сахарын цөлөө урагш орших Африкийн орнуудад 80 гаруй хувьд хүрсэн байна (Cho, Robalino, and Watson 2014; Gindling and Newhouse 2014).

6.1.2 Орлогын тогтворгүй байдал

Хөдөлмөрийн эрхлэлтийн харилцаа нь тодорхой бөгөөд тогтвортой, цалин хөлс нь тогтмол олгогддог, удаан хугацааны гэрээтэй ажилтнаар төсөөлж нийгмийн даатгалын ихэнх хөтөлбөрүүдийг боловсруулсан байдгаас албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулахад бэрхшээл гардаг.

Гэтэл албан бус эдийн засагт ажиллаж буй олон хүн (тохиолдлын ажил гэх мэт) баталгаагүй, улирлын чанартай (ялангуяа хөдөө аж ахуйд) ажил эрхэлдэг, эсхүл хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч байдгаас орлого нь тогтворгүй байна. Мөн байгалийн гамшиг гэх мэт орлогоо (бүрэн) алдахад ч хүргэж болзошгүй гэнэтийн эрсдэлд албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон албан бус эдийн засгийн нэгжүүд мөн илүү их өртдөг. Түүнчлэн албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн дунд (хувиараа болон хөлсний хөдөлмөр эрхлэлтийн хооронд гэх мэтээр) хөдөлмөр эрхлэлтийн статус хооронд, эсхүл (барилга болон хөдөө аж ахуйн салбарын хооронд гэх мэтээр) салбар хооронд шилжин ажиллах явдал түгээмэл байдаг. Албан бус болон албан хөдөлмөр эрхлэлтийн хооронд шилжих ч тохиолдол гарна. Ажлаа гүйцэтгэсэн ч ажлын хөлс, төлбөрөө авахад хүлээгдэл гардаг нь орлого нь тогтворгүй байгаагийн нэг шалтгаан болдог. Эдгээр шалтгааны улмаас албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон эдийн засгийн нэгжүүд тогтсон хугацаанд тогтсон хэмжээгээр шимтгэл төлөх баталгаа байдаггүй (ISSA 2012, 33).

6.1.3 Давхар шимтгэл төлөх шаардлага

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын олонх нь, ялангуяа бие даан ажиллагчид шимтгэлээ хувааж төлөх ажил олгогчгүй байдаг нь нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь саад болдог гурав дахь хүчин зүйл юм.

Нийгмийн даатгалд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид албан журмаар буюу сайн дурын аль ч хэлбэрээр хамрагдсан ажил олгогчтойгоо хувааж төлбөл зохих шимтгэлийг ганцаараа бүрэн хэмжээгээр төлөх чадамжгүй байх нь олонтоо тохиолддог (ISSA 2012).

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид санхүүгийн чадавх тааруугаас гадна тэдний дотор шимтгэлээ тогтмол төлөх ажлыг амжуулаад явах чадамжгүй хүн ч олон байдаг. Орлогоо мэдүүлэх, шимтгэлээ төлөх ажиллагаа төвөгтэй, цаг хугацаа, зардал мөнгө их шаарддаг бол ажиллагчид албан салбарт шилжиж, нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь саад учруулж болзошгүй. Санхүүгийн болон захиргааны чадавх хязгаарлагдмалтай холбоотой иймэрхүү бэрхшээл бичил болон жижиг үйлдвэрүүдэд ч нэгэн адил тулгамддаг.

6.1.4 Хэд хэдэн ажил олгогч

Хэрвээ ажилтан хэд хэдэн ажил олгогчтой хөдөлмөрийн харилцаатай байгаа бол ажил олгогч бүрийн хүлээх үүргийг тодорхойлоход хүндрэлтэй, эсхүл нийгмийн даатгалын байгууллага хэд хэдэн ажил олгогчтой ажиллах боломжгүй байж болно. Нэгээс дээш ажил эрхэлдэг бүтэн бус цагийн ажилтан, тохиолдлын болон түр ажиллагч, эсхүл ажиллах хүч нийлүүлэгч байгууллагын түр ажиллагчдад энэ асуудал тулгардаг (ILO 2016e). Ихэнх тохиолдолд нэгээс дээш ажил олгогчтой ажиллагчид нийгмийн даатгалд огт хамрагдахгүй, эсхүл зөвхөн үндсэн ажил олгогчоороо дамжуулан хагас дутуу хамрагдаж, нийт хөдөлмөрийн хөлс, орлогоо мэдүүлээгүйгээс болоод тэтгэвэр, тэтгэмж нь авбал зохих түвшиндээ хүрч тогтоогдох боломжгүй болдог.

6.1.5 Боломжит шийдлүүд

Дээр дурдсан гурван бэрхшээл нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хүндрэл учруулж байгаа хэдий ч олон орон эдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг олсон байна. Эдгээр улс орнуудын туршлагыг энэ бүлэгт авч үзлээ.

Сар бүр шимтгэл тогтмол төлөх боломжгүй ажиллагчид болон ажил олгогчид өөр хувилбараар төлөх боломжтой байж болно (6.3.4 дэх хэсгийг үзнэ үү). Ийм тохиолдолд шимтгэлийг сарын цалин, орлогоос бус, харин бусад сууриас тооцох хэрэгтэй болно (6.2.5 дахь хэсгийг үзнэ үү). Шимтгэлээ ердийн тогтсон журмаар төлөхөд хүндрэлтэй байгаа бол хялбаршуулсан механизм тогтоож болно (6.2.4 дэх хэсгийг үзнэ үү). Гэсэн ч зарим тохиолдолд орлого багатай, шимтгэл төлөх чадавх муутай бүлгүүдийг хамруулахын тулд өөр эх үүсвэрээс дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай болдог. Тухайлбал, төсвөөс тэдний шимтгэлийг бүрэн болон хэсэгчлэн хариуцах хувилбар байж болно (6.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

Хянах хуудас 6.1: Шимтгэл цуглуулах болон санхүүжилтийн механизмтай холбоотой саад бэрхшээл

- Шимтгэл цуглуулах болон санхүүжилтийн механизмтай холбоотой ямар саад бэрхшээл тулгарч байна вэ?
- Орлого бага, шимтгэл төлөх чадавх хязгаарлагдмал байгаа нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтад хэр зэрэг сөргөөр нөлөөлж байна вэ? Ямар бүлгүүд үүнд хамаарч байна вэ? Тэдгээрийн шимтгэл төлөх чадавхыг үнэлж тодорхойлсон судалгаа хийгдсэн үү?
- Нийгмийн хамгааллын хамралтад орлогын тогтвортой бус байдлаас үүдсэн хийдэл, цоорхой хэр хэмжээнд байна вэ? Орлого нь тогтвортой бус ажиллагчид шимтгэл төлөхөд дэмжлэг үзүүлэх тодорхой механизмууд байна уу?
- Бие даан ажиллагчид болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч бусад бүлгийг нийгмийн хамгаалалд хамруулах механизм байна уу? Хэд хэдэн ажил олгогчтой ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах механизм байна уу?
- Шимтгэл цуглуулах механизм нь албан бус ажиллагчид болон бичил, жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд тохирохуйц хэмжээнд энгийн хялбар байж чадах уу?

6.2 Шимтгэлийн хувь хэмжээ тогтоож буй аргыг өөрчлөх

Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг дэмжих хувилбаруудын нэг нь шимтгэлийн хувь хэмжээг тогтоох аргыг өөрчлөх явдал юм. Энэ арга хэмжээ орлого нь бага бөгөөд тогтворгүйн улмаас нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нь сарын цалин хөлснийх нь тодорхой хувиар тооцоход хүндрэлтэй байдаг ажиллагчдыг хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөтэй. Мөн шимтгэлийг нь хуваалцах ажил олгогчгүйн улмаас өөрөө бүгдийг нь (давхар шимтгэл төлөх) хариуцах шаардлагатай болдог хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, тэр дундаа бие даан ажиллагчдын хувьд ийм зохицуулалт нэн чухал ач холбогдолтой (ISSA 2012).

Ийм арга хэмжээнүүд нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдад нийтлэг тулгардаг бөгөөд шимтгэлийн хувь хэмжээг тооцоход хүндрэл учруулдаг хөдөлмөрийн хөлс, орлогоо зөв тодорхойлж, нотлон баримтжуулах зэрэг зэрэгтэй холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэхэд тус дөхөм болно. Тийм учраас шимтгэлийг (сарын) орлогод үндэслэн тооцох нь оновчгүй бөгөөд алдаа гарахад хүргэж болзошгүй (ISSA 2012).

Тиймээс ажил олгогчид болон даатгуулагчид орлогоо мэдүүлэхэд амар хялбар байлгах, нийгмийн даатгалын байгууллага аливаа алдаа гаргахаас сэргийлэхийн тулд шимтгэл тооцох арга аль болох энгийн байх ёстой. Түүнчлэн шимтгэл болон тэтгэвэр, тэтгэмжийг хэрхэн тооцож байгааг (жишээ нь цахим тооцоолуур ашиглан) сайтар ойлгох боломж бүрдүүлэх нь хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөтэй.

Хүснэгт 6.1: Шимтгэлийн хувь хэмжээ тогтоох аргууд: Давуу ба сул тал

Хэмжээс	Давуу тал	Сул тал
Сарын биш, улирлын буюу жилийн орлогоос тооцох	+ орлого нь тогтвортой бус хүмүүс хамрагдахад дэмжлэг болно; + даатгуулагчийн бүрдүүлдэг бичиг баримтыг багасгана; + нийгмийн даатгалын байгууллагын бүртгэл тооцоог хялбарчилна.	- хэрэв оны эцэст өөрчлөлт оруулах шаардлага гарвал мэргэшсэн ажилтан хэрэгтэй болох учраас уг тогтолцооны захиргааны зардал нэмэгдэнэ.
Ижил хэмжээтэй шимтгэл (нэг хүнд ногдох төлбөр)	+ энгийн дүрэмтэй; + хэрэгжүүлэхэд хялбар.	- Шимтгэл төлөх чадавхыг харгалздаггүй учир бусад аргуудаас нарийвчлал болон шударга байдлаар дутмаг.
Хөдөлмөрийн хөлс, орлогын хэмжээнд үндэслэн шимтгэлийн хэмжээг ялгавартай тогтоох	+ Орлогын мэдүүлэг бэлтгэх ажиллагааг хөнгөвчилнө, эсхүл ийм шаардлагыг үгүй болгоно (орлогоо яг нарийн тодорхой нотлох шаардлага тавихгүй); + нийгмийн хамгааллын тогтолцооны захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулна; + шимтгэл тооцоход гардаг алдаа багасна.	- орлого тодорхойлох хамгийн нарийвчлал сайтай, шударга арга биш байж магадгүй (хувиар төлдөгтэй харьцуулбал зарим нь илүү, зарим нь бага төлж байж болзошгүй)
Орлуулан тооцох аргаар тодорхойлсон орлогод үндэслэн шимтгэлийн хэмжээг ялгавартай тогтоох	+ Орлогын мэдүүлэг бэлтгэх ажиллагааг хөнгөвчилнө, эсхүл ийм шаардлагыг үгүй болгоно (орлогоо яг нарийн тодорхой нотлох шаардлага тавихгүй); + Шимтгэл тооцоход гардаг алдаа багасна; + Орлогоо заавал мэдүүлэх шаардлагагүй.	- Хөдөлмөрийн хөлс, орлогын хэмжээнд үндэслэн ялгавартай тогтоодог аргатай харьцуулахад нарийвчлал багатай байж магадгүй; - Даатгалын ажилтнууд даатгуулагчдын ажлын байр болон гэрээр явах шаардлага гарч болзошгүй тул тогтолцооны захиргааны зардал нэмэгдэж болно.

6.2.1 Шимтгэл тооцох орлогын суурийг өөрчлөн тодорхойлох

Орлого нь өдөр тутам буюу улирлын байдлаас хамааран ихээхэн хэлбэлзэж байдаг албан бус эдийн засагт ажиллагчдад сарын орлогыг үндэслэн тогтоосон шимтгэл тохирохгүй байж болно. Тиймээс шимтгэл тооцох орлогыг зорилтот бүлгийнхээ нөхцөл байдалд тохируулан өөрчлөх шаардлагатай.

Ажиллагчид болон ажил олгогчдын зарим бүлгийн шимтгэлийг жилийн буюу улирлын орлогод үндэслэн тооцох нь тэдний нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг дэмжих төдийгүй нийгмийн даатгалын байгууллагын ажлыг хөнгөвчилнө. Жишээ нь бичил үйлдвэрүүд хамрагддаг Бразилын Simples Nacional хөтөлбөр нь жилийн шимтгэлээ жилдээ нэг төлөхөөр тогтоосон байна (Шигтгээ 6.1-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 6.1: Бразил: БЖҮ-үүд болон бие даан ажиллагчдын нийгмийн даатгалд хамрагдалт (Simples Nacional ба Microempendedor Individual хөтөлбөрүүд)

Бразилд 1996 онд Холбооны хууль № 9317 (Simples Federal) батлагдсанаар БЖҮ-үүдийн татварын хялбаршуулсан зохицуулалтын тогтолцоог нэвтрүүлжээ. Хожим 2007 онд Simples Nacional хөтөлбөрийг нэвтрүүлж, уг тогтолцоог шинэчилсэн байна. Энэ механизм нь тогтоосон шалгуурт нийцэж буй компаниуд сар бүр найман төрлийн татварын тайлан гаргахын оронд жилд нэг удаа хялбаршуулсан горимоор тайлан гаргах боломж олгосон юм. Жилийн нийт орлого нь 3.6 сая рийлээс бага бол БЖҮ-үүд энэ горимыг сонгож болно. Нэгээс илүүгүй ажилтантай хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч долоон төрлийн татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нэгтгэн тогтмол дүнгээр төлөх боломж олгодог хялбаршуулсан механизмыг ашиглах эрхтэй (Шигтгээ 4.13-ыг үзнэ үү).

Хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч татварын эхний тайлангаа гаргахад нь нягтлан бодох бүртгэлийн фирмүүд үнэ төлбөргүй тусална. Харин татвараа Caixa банктэй гэрээ байгуулж, хотын түвшинд үйлчилгээг нь хүргэдэг нэгжүүд(casas lotericas)-ийн тусламжтайгаар цахимаар, эсхүл банкаар төлж болно. Төлбөрийг орлогын хэлбэлзэлтэй болон улирлын орлоготой ажиллагчдын нөхцөл байдалтай уялдуулан сар буюу улирлаар хийж болно.

2009-2018 оны хооронд бүртгүүлсэн БЖҮ-ийн тоо 3 саяас 5 сая болж өссөн юм. Нэг татварын хялбаршуулсан горим нь ажиллагчид албан болоход хувь нэмэр оруулсан байна. 2017 онд энэ горимоор бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжүүд 10.6 сая хүн ажиллуулж байгаа хэмээн тайлагнасан нь Бразилын нийт ажилтны дөрөвний нэгийг эзэлж байв. Аж ахуйн нэгжүүд энэ системд нэгдэх үндсэн шалтгаан нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдахтай холбоотой.

Эх сурвалж: ILO, 2019f; Santiago, 2018b.

Ажиллагчдын бусад бүлгүүд, тухайлбал хөдөө аж ахуйн салбарынханд улирлаар шимтгэлээ төлөх нь тохиромжтой байж болох юм. Жишээ нь Бразилын хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөрт ийм журам үйлчилдэг (Шигтгээ 6.5-ыг үзнэ үү).

Хувиараа жижиглэн худалдаа эрхлэгч, жолооч гэх мэт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд өдрөөр болон 7 хоногоор шимтгэлээ төлөх нь илүү тохиромжтой байж болно. Маш бага хэмжээний мөнгө байршуулж хадгалах, шилжүүлэх боломж олгодог механизм бүрдүүлбэл эдгээр бүлгийн ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь түлхэц болно. Жишээ нь Филиппиний AlkanSSSyа хөтөлбөр шимтгэл цуглуулах хайрцаг (Шигтгээ 6.2-ыг үзнэ үү) ажиллуулснаар ажиллагчид шимтгэлээ долоо хоногоор, эсхүл бүр өдрөөр ч төлөх боломжтой болжээ. Үүний нэгэн адил гар утсаараа бага хэмжээний мөнгө шилжүүлэх боломж олгодог цахим төлбөрийн хэрэгслүүд ч, ажиллагчдын зарим тодорхой бүлгүүд нийгмийн даатгалд хамрагдахад тус дөхөм болно (Кенийн Mbaа тэтгэврийн хөтөлбөр, Шигтгээ 6.16-г үзнэ үү).

Шигтгээ 6.2: Филиппин: AlkanSSSyа хөтөлбөрийн хүрээнд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэлийг цуглуулах шинэлэг арга нэвтрүүлсэн нь

Филиппиний AlkanSSSyа хөтөлбөр 2011 онд тогтмол бус орлоготой ажиллагчдаас шимтгэл цуглуулах ажиллагааг хялбарчлах зорилгоор нэгэн шинэлэг механизм нэвтрүүлжээ. Албан бус ажиллагчдын холбоодын (албан бус хэвшлийн бүлгүүд) дэмжлэгтэйгээр шимтгэл цуглуулах хайрцгийг нэвтрүүлж, ажиллагч мөнгөтэй байх үедээ өөрийн гэсэн тусгай нүдэнд багахан хэмжээний мөнгийг өдрөөр буюу долоо хоногоор хийж хуримтлуулах боломж олгосон байна. Ингэж хуримтлагдсан мөнгийг сар бүр тоолон хураадаг бөгөөд гүйлгээний төлбөрийн тайланг компьютерын системийн тусламжтай гаргадаг. Шимтгэл цуглуулах хайрцгийг хүмүүсийн ажлын байранд буюу ажлын байртай нь ойролцоо газруудад (жишээ нь гурван дугуйтын зогсоол) байршуулсан байна. 2015 оны 4 дүгээр сарын эцсийн байдлаар үүнд 107091 ажиллагч хамрагджээ.

Эх сурвалж: Damerau, 2015; ISSA, 2015.

Хянах хуудас 6.2: Шимтгэл тооцох орлогын суурийг өөрчлөн тодорхойлох нь

- Орлогыг сараар тодорхойлох нь тогтвортой бус орлоготой ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад саад учруулж байвал тэдний жилийн орлогыг авч үзэх боломжтой юу? Орлого нь тогтворгүй ажиллагчдын хэрэгцээнд шимтгэл тооцох орлогыг тодорхойлох, шимтгэлийн хэмжээг тогтоох механизмуудыг хэрхэн нийцүүлэх вэ?
- Хүлээгдэж буй болон бодит орлогын зөрүүг харгалзан тохируулга хийхийн тулд ямар механизмуудыг нэвтрүүлж болох вэ?

6.2.2 Ижил хэмжээтэй шимтгэл (нэг хүнд ногдох төлбөр)

Нэг хүнд ногдох төлбөрийг тооцох аргыг ашиглаж байгаа үед тухайн ангилалд хамаарах нийт ажиллагчид нэг ижил хэмжээтэй шимтгэл төлнө. Шимтгэлийг орлогын тодорхой хувиар тогтоодоггүй учраас орлогыг нарийвчлан нотлох шаардлагагүй (ISSA 2016a; 2012). Энэ тохиолдолд нэг хүний төлөх шимтгэлийг тухайн салбар/үйл ажиллагааны буюу бүс нутгийн нэрлэсэн дундаж орлого дээр үндэслэн тогтоож болно. Жишээ нь Хятадад дундаж орлогыг бүсээр тооцож, түүнийгээ шимтгэлийн хэмжээг тогтооход ашиглаж байна (ISSA 2012). Филиппиний үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр (PhilHealth) нь аль ч ангилалд хамаарахгүй байгаа хүмүүсийг "бие даан орлого олдог гишүүн" гэсэн статусаар сарын дундаж орлогын хэмжээнээс хамаарсан хоёр бүлэгт хуваагдаж¹, шимтгэлээ сар, улирал, хагас жилээр болон жилээр төлөх боломж олгодог.

Сайн дурын даатгалд шимтгэлийг ихэвчлэн нэг буюу хэд хэдэн шатлалтай тогтоодог. Жишээ нь Тайландын Нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлд зааснаар хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид гурван төрлийн ангиллаас сонгох боломжтой. Ангилал тус бүрийн төлөх шимтгэлийн хэмжээ ялгаатайгаас гадна авах тэтгэвэр, тэтгэмжийн багц (өвчилсний болон хүүхдийн тэтгэмж, хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр, тэтгэмж, оршуулгын тэтгэмж, бөөн дүнгээр нь нэг удаа олгох өндөр насны тэтгэвэр зэрэг) нь ч харилцан адилгүй байна (ESCAP 2011; ISSA 2012).

¹ Дунджаар 25000 песо хүртэл орлоготой бол сард 200 песо, жилд 2400 песо, харин 25000 песогоос дээш орлоготой бол сард 300 песо, жилд 3600 песо төлнө.

Энэ аргыг хэрэглэх нь захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулах ач холбогдолтой хэдий ч шимтгэлийн түвшнийг тогтоохдоо няхуур хандах шаардлагатай. Засгийн газар хүн амыг өргөн хүрээнд хамруулах зорилгоор нэмэлт дэмжлэг үзүүлэхэд бэлэн биш байгаа нөхцөлд шимтгэлийн хэмжээг санхүүгийн чадавх муутай хүмүүс төлж чадахуйц боловч сангийнхаа тогтвортой байдалд эрсдэл учруулахгүйгээр наад захын суурь тэтгэвэр, тэтгэмжийг санхүүжүүлэх түвшинд тогтоох хэрэгтэй болно.

6.2.3 Шимтгэлийн ялгаатай бүлгүүд

Орлогыг нь нарийн тодорхойлох боломжгүй бүлгүүдийн хувьд шимтгэлийг ялгавартай тогтоох аргыг олон орон ашигладаг. Ийм тохиолдолд орлогын хэмжээгээ нарийвчлан нотлохыг шаардахгүйгээр ажиллагчдыг шимтгэл төлөх чадавхаар нь ангилж үздэг (Durán-Valverde et al., 2013, p. 17). Энэ арга нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Шимтгэлийг олсон орлого буюу орлуулан тооцох аргаар тодорхойлсон орлогод үндэслэн ялгавартай тогтоож болно.

Шимтгэлийн түвшин болон хувь хэмжээг тогтооход (болон бага орлоготой бүлгүүдэд татаас олгох эсэхийг шийдэхэд) даатгуулагчийн орлого зайлшгүй чухал үзүүлэлт. Коста Рикад орлогын янз бүрийн бүлгүүдэд шимтгэлийн хувь хэмжээг ялгаатай тогтоосон байдаг бол (Шигтгээ 6.3), Кабо Вердед орлогын бүх бүлгүүд нэг ижил хувиар төлдөг (Шигтгээ 6.4-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 6.3: Коста Рикад хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн төлөх шимтгэлийг ялгавартай тогтоож, шимтгэл төлөх чадавхтай нь урвуу хамааралтайгаар татаас олгож байна.

Коста Рика Улс хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг албан журмын нийгмийн даатгалд хамруулахдаа шимтгэлийн хэмжээг ялгавартай тогтоосон байна. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч сарын орлогынхоо 11 хувийг эрүүл мэндийн, 7.75 хувийг тэтгэврийн даатгалд төлдөг бөгөөд тэдний орлогын хэмжээнээс хамаарч төрөөс олгох татаасны хэмжээ харилцан адилгүй байна. Орлогын тооцооллыг хялбарчлахын тулд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг улсын хэмжээний хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ(ХХДХ)-г үндэслэн орлогын 5 бүлэгт хуваадаг. Шимтгэл тооцох орлогын суурийг тооцоходоо тэдний сүүлийн 6 сарын орлого болон зарлагын баримтууд, орлогын албан татварын тайлан, захиргааны бусад маягт, лавлагааг үндэслэнэ.

Шимтгэлийн хувь (%) Орлогын шатлал	Эрүүл мэндийн даатгал			Тэтгэврийн даатгал		
	Даатгуулагч	Төр	Нийт дүн	Даатгуулагч	Төр	Нийт дүн
110,000 колон хүртэл	3.75	7.25	11.00	4.25	3.50	7.75
110,001 колоноос ХХДХ-г 2 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнд хүртэл	5.50	5.50	11.00	6.00	1.75	7.75
ХХДХ-г 2 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнээс 4 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнд хүртэл	6.25	4.75	11.00	6.25	1.50	7.75
ХХДХ-г 4 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнээс 6 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнд хүртэл	7.25	3.75	11.00	6.50	1.25	7.75
ХХДХ-г 6 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнээс 8 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнд хүртэл	8.25	2.75	11.00	6.75	1.00	7.75
ХХДХ-г 8 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнээс 10 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнд хүртэл	9.50	1.50	11.00	7.25	0.50	7.75
ХХДХ-г 10 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээнээс дээш	11.00	0.00	11.00	7.75	0.00	7.75

Тайлбар: ХХДХ нь мэргэжлийн ур чадвар шаардахгүй ажил хийж буй ажиллагчдын цалингийн доод хэмжээ бөгөөд 2010 оны 1 дүгээр сарын байдлаар 206,045 колон (368.80 ам.дол) байв.

Санхүүжилтийн энэхүү механизм нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид эрс ялгаатай олон янзын бүлгээс бүрдэж байгааг харгалзан орлого багатай байх тусам төрөөс олгох татаасны хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжийг хангадаг. 2005-2009 оны хооронд эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалд шимтгэл төлсөн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувийн жин 30.5-аас 59.9 хувь болж өссөний дотор эрүүл мэндийн даатгалынх 15.9-өөс 44.8 хувь болжээ.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013, Caja Costarricense de Seguro Social website.

Шигтгээ 6.4: Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид төлөх шимтгэлийнхээ шатлалыг сонгох боломжтой

Кабо Вердегийн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан албан журмын нийгмийн даатгалын шимтгэлийн хэмжээг төрийн албан хаагчдын цалингийн доод хэмжээтэй дүйх дүнгийн 19.5 хувиар тогтоосон байна. Шимтгэлийг орлогын 19.5 хувиар тогтоосон нь ажилтан ажил олгогчтойгоо нийлээд цалингийнхаа 25 хувиар төлдөг хэмжээнээс бага боловч ажилтан дангаараа төлдөг 8 хувиас (ажил олгогч нь 17 хувь) өндөр байна (2013).

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэл тооцох орлогын суурь: 2009 оны шимтгэлийн дүн, орлогын шатлалаар(суурь болгон тооцсон орлогын хэмжээ 13,986 колон)

Шимтгэл тооцох орлогын шатлал	Томьёо	Шимтгэл
1	1 x суурь орлого x 19.5%	2.730
2	2 x суурь орлого x 19.5%	5 460
3	3 x суурь орлого x 19.5%	8 190
4	4 x суурь орлого x 19.5%	10 920
5	5 x суурь орлого x 19.5%	13 650
N	n x суурь орлого x 19.5%	n * 13 986 * 19.5%

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хөдөлмөрийн чадвараа алдах, өндөр наслах, тэжээгчээ алдах, жирэмсний болон амаржсаны амралт, хүүхэд асрах чөлөө авах болон өвчилсөн тохиолдолд ажилтнуудын нэгэн адил тэтгэвэр, тэтгэмж авна. Даатгуулагч 15-аас доошгүй жил шимтгэл төлсөн бол өндөр насны тэтгэвэр, 5-аас доошгүй жил шимтгэл төлсөн бол хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр, оршуулгын тэтгэмж авах эрх үүснэ.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013, 2012; SSA, 2013

Энэ аргын гол сул тал нь шимтгэлийн хэмжээний өсөн нэмэгдэх шатлал харгалзах орлогын түвшинтэйгээ хүчтэй шууд пропорциональ хамааралгүй учраас зарим нэг сөрөг үр дагавар гарч болзошгүй. Тухайлбал орлого нь өссөний улмаас нэг шатлалаас нөгөөд шилжсэн хүний төлөх шимтгэл нэмэгдэж, орлого нэмэгдэхээс өмнөх үеийнхээсээ дор нөхцөлд орж болно. Энэ нь орлогоо нэмэгдүүлэх санаачилгыг бууруулах буюу орлогоо дутуу мэдүүлэхэд нөлөөлөх хүчин зүйл болж болзошгүй.

Ажиллагчийн олсон орлого, шимтгэл төлөх чадавхыг шууд тодорхойлох боломжгүй нөхцөлд зарим орнууд орлуулах үзүүлэлтүүдийг ашиглан тооцох аргыг хэрэглэж байна. Ийнхүү орлуулан тооцох нь шимтгэлийн тооцоог хялбарчлахын зэрэгцээ даатгуулагчаас орлогоо нотлох зорилгоор бүрдүүлэх материалыг багасгах боломжтой. Орлуулан тооцох үзүүлэлтүүдэд газрын хэмжээ, аж ахуйн нэгжийн хэмжээ, ажилтны тоо, амины орон сууцны үнэ, эсхүл эрхэлж буй үйл ажиллагааны төрөл зэрэг орж болно. Ихэнхдээ хэд хэдэн үзүүлэлтийг хамтад нь хэрэглэдэг.

Бразилын хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөрт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч фермерүүдийн шимтгэлийн шатлалыг газрын хэмжээ болон хөлсөлж байгаа ажилтных нь тоотой уялдуулан тогтоосон бол ажилтнуудын шимтгэлийн шатлалыг цалин хөлсөнд нь үндэслэж тогтоожээ (Шигтгээ 6.5-ыг үзнэ үү).

Нигерт таксины жолооч нарын нийгмийн даатгалын үндсэн хөтөлбөрт (сайн дураар хамрагддаг) төлөх шимтгэлийн хувь хэмжээг үзүүлж буй үйлчилгээнийх нь ердийн орлогыг үнэлж тооцох замаар тогтоодог (ILO 2016k).

Шигтгээ 6.5: Бразилын хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөр: Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын шимтгэлийг ялгаатай тогтоосон нь

Бразилын хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөрт хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг ажилтан, хувиараа шимтгэл төлөгчид болон “тусгай даатгуулагчид (*segurados especiais*)” гэсэн гурван бүлэгт хувааж, шимтгэлийг нь ялгаатай тогтоосон байна.

- Ажилтнуудыг орлогын гурван бүлэгт ангилж, шимтгэлийн хувь хэмжээг (суурь орлогын 8-11 хувиар) ялгаатай тогтоосон.
- Хувиараа шимтгэл төлөгчдөд 4 *módulos fiscais* -аас дээш газартай (Бразилд хөдөө аж ахуйн эдэлбэр газрыг *módulos fiscais* хэмээх нэгжээр хэмждэг бөгөөд мужаасаа хамаараад 1 *módulos fiscais* нь 5-10 га газартай тэнцэнэ) бөгөөд хугацаатай гэрээгээр ажилтан авч ажиллуулдаг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч фермерүүд орно. Хувиараа шимтгэл төлөгчид нь ямар шатлалаар шимтгэл төлөхөө сонгож болно. Хамгийн багадаа хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 20 хувиар буюу орлогынхоо 11 хувиар шимтгэл төлнө. Энэ тогтолцоо нь даатгуулагч дуртай цагтаа шимтгэлийн хувь хэмжээгээ нэмэгдүүлэх буюу багасгах боломж олгодог.
- “Тусгай даатгуулагч”-д 4 *módulos fiscais*-аас бага газартай, гэр бүлийн гишүүдээс өөр ажилтангүй, өрхийнхөө хэрэгцээг хангахад голлон чиглэдэг фермерүүд хамаарна. Тэдгээр нь бүтээгдэхүүний борлуулалтын орлогын 2.1 хувиар шимтгэл төлнө (үүн дээр нэмээд 0.2 хувийг Хөдөөгийн хүн амын сургалтын үндэсний албанд төлдөг) (Ministério da Previdência Social, он тодорхойгүй)

Дээрх гурван бүлгийн даатгуулагчид бүгд Нийгмийн халамжийн ерөнхий хөтөлбөрт хамрагдсан хүмүүсийнхтэй адилхан тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлт авна. Тэдний тэтгэврийг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнд үндэслэн тооцно.

Үндэсний нийгмийн хамгааллын байгууллага (Instituto Nacional de Seguro Social)-аас авч хэрэгжүүлж буй бусад арга хэмжээ болон шимтгэлийг ялгаатай тогтоодог энэхүү механизмын үр дүнд Бразил Улсад бие даан ажилладаг дөрвөн хүн тутмын нэгийг нийгмийн даатгалд хамруулж чаджээ.

Тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрхийг шимтгэл төлсөн бус, харин хөдөө аж ахуйн салбарт ажилласан жилийн тооноос хамааруулан тодорхойлдог.

Эх сурвалж: Barbosa, 2010; Durán Valverde et al., 2013; Schwarzer, 2003.

Тунист даатгуулагчдыг эрхэлж байгаа үйл ажиллагаа, аж ахуйн нэгжийн болон газрын хэмжээнээс хамааруулан ангилдаг (Шигтгээ 6.6-г үзнэ үү). Аргентинд Албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral)-ийн дагуу БЖҮ-үүдийг ажилтны тоогоор нь хамааруулан ангилж, тодорхой хугацаанд татаас олгож байна (6.4 дэх хэсгийг үзнэ үү). БНСУ-д тухайн хүний орлогын байдлыг тодорхойлохдоо хувийн машин, төлсөн түрээс буюу амины орон сууцны үнэ болон бусад хүчин зүйлсийг харгалздаг (ISSA 2012).

Шигтгээ 6.6: Тунис: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн шимтгэлийг ялгавартай тогтоосон нь

Тунист хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг ажил мэргэжлийн бүлэг (эмч, худалдагч, архитектор, гар урчууд гэх мэт) болон аж ахуйн нэгжийн буюу фермерийн аж ахуйн хэмжээнээс нь хамааруулан орлогын арван бүлэгт хуваасан байна. Орлогын энэхүү сүлжээ нь мэргэжил тус бүрийн дундаж орлого дээр үндэслэсэн бөгөөд орлогын шатлалыг мэргэжил хоорондын буюу хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 1-ээс 10 дахин нэмэгдүүлж тогтоожээ. Даатгуулагч орлогын энэхүү сүлжээнээс өөрт хамаарах шатлалын дагуу шимтгэл төлнө. Тэд илүү өндөр орлогын түвшинд үндэслэсэн шимтгэл төлж болно. Хэрвээ өөрийнх нь харьяалагдаж буй бүлгийнхээс бодит орлого нь бага байгааг баталж чадвал түүнээс доогуур түвшний бүлэгт орох хүсэлт гаргаж болно.

Тэд өндөр насны, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, өвчилсний, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмжийг хөлсөөр ажиллагчдынхтай адилхан авна.

2009 онд хөдөө аж ахуйн бус салбарт төрийн болон хувийн хэвшилд ажилладаг бараг бүх хүн нийгмийн хамгаалалд хамрагдсан байсан бол албан бус хэвшилд, тэр дундаа хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын буюу хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хамрагдалт 50 хувьд хүрэхгүй байлаа. Харин тохиолдлын ажил эрхлэгчид, хөдөө аж ахуйд улирлын чанартай ажиллагчид (улиралд нэг ажил олгогчид 45-аас цөөн өдөр ажилладаг), гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хөдөө орон нутагт амьдардаг загасчид одоо ч нийгмийн даатгалд хамрагдаж чадахгүй байгаа юм.

Эх сурвалж: Ben Cheikh, 2013; Chaabane, 2002; Olivier, 2009.

Хянах хуудас 6.3: Шимтгэлийн ялгаатай бүлгүүд

- Шимтгэлийг ялгавартай тогтоох нь тогтвортой бус орлоготой ажиллагчдад тулгардаг бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд тус нэмэр болж чадах уу?
- Шимтгэлийн ялгаатай бүлгүүдийг хэрхэн тодорхойлж болох вэ? Ийнхүү тодорхойлох нь тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг тогтооход ямар нөлөө үзүүлэх вэ?
- Тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрх үүссэн эсэхийг тодорхойлоход төлсөн шимтгэлийн ялгааг хэрхэн харгалзан үзэх вэ?

6.2.4 Шимтгэл болон татвар төлөх хялбаршуулсан механизмууд (нэг татварын механизм) [БЖҮА] [ХХЭ]

Нэг татварын (*monotributo*) механизм нь зарим БЖҮ-үүд болон бие даан ажиллагчдыг олон төрлийн татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхийн оронд сард нэг удаа тогтмол дүнгээр төлөх боломж олгодог. Шимтгэлийн түвшин ерөнхийдөө орлогын бүлгээс хамаарч ялгаатай байна. Нэг татварын механизмд ихэвчлэн сайн дураар хамрагддаг. Гэхдээ түүнд хамрагдах журам, горим нь илүү хялбар, зарим тохиолдолд шимтгэлийн хэмжээ бага байдаг нь түүнд хамрагдах боломжтой хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бичил үйлдвэрүүдийн сонирхлыг татдаг. Төр нэг татварын системийг татаасаар дэмжихдээ түүгээр дамжуулан аж ахуйн нэгжүүдийг албажуулах хөшүүрэг болгохыг зорьдог. Энэ нь эдгээр аж ахуйн нэгж өсөж хөгжөөд дараагийн шатанд татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг ердийн хэмжээгээр төлөх боломжтой болно гэсэн таамаглалд үндэслэдэг.

Энэ механизмын нэг томоохон давуу тал нь тэд бичил аж ахуй эрхлэгчид болон БЖҮ-үүд захиргааны чадавх нь хязгаарлагдмал байдгийг харгалзан нийгмийн даатгалын шимтгэл болон татвар төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан байдаг. Үүгээрээ тэдгээрийг албан эдийн засагт шилжихэд ихээхэн саад болдог асуудлыг шийдэж байгаа юм. Нэг татварын механизм нь нягтлан бодох бүртгэлийн шаардлагыг багасгаж, орлогоо мэдүүлэх ажиллагааг хөнгөвчлөн төлбөр тооцоог нийгмийн хамгааллын болон татварын аль ч дэд системээр дамжуулан хийх боломжийг бүрдүүлдэг.

Нэг татварын механизмаар дамжуулан хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бичил үйлдвэрт ажиллагчдын нийгмийн даатгалд хамрагдалтын мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлэх боломжтойг Уругвай Улсын жишээ харуулж байна (Шигтгээ 6.8-ыг үзнэ үү).

Бразилын Simple National хөтөлбөр бүртгүүлсэн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бичил аж ахуйн нэгжүүдийн тоо нэмэгдэж, татвар хураалт сайжрахад нөлөөлж байна (Шигтгээ 6.1 болон 6.7-г үзнэ үү). Энэ хөтөлбөр хэрэгжиж эхэлсэн 2007 оноос 2012 он хүртэлх хугацаанд бүртгүүлсэн БЖҮ-ийн тоо 2.5 саяас 4.4 саяд хүрч бараг 2 дахин нэмэгджээ. Түүнчлэн уг хөтөлбөрийн ачаар татварын нийт дарамт буурсан гэж аж ахуй эрхлэгчдийн 32 хувь нь үзэж байгааг судалгаагаар тогтоожээ. Олон жижиг үйлдвэр албан салбарт шилжсэн тэрхүү хугацаанд татварын орлого ихээхэн нэмэгдэж, 8.3 тэрбум рийлээс 46.5 тэрбум рийлд хүрсэн байна (ILO 2014e).

Аргентин, Уругвай болон Бразил 1998, 2001 болон 2008 онд тус тус нэвтрүүлсэн хөтөлбөрүүд нь нэг татварын механизмын хамгийн тод жишээ болдог (Шигтгээ 6.7-г үзнэ үү). Түүнээс хойш Босни Херцеговина, Умард Македони, Молдова, Марокко, Сенегал, Серб зэрэг хэд хэдэн улс ийм механизм хэрэгжүүлж, зарим нь нэвтрүүлэх асуудлыг судалж байна (ILO, 2015h).

Нэг татварын хөтөлбөр төлбөр хийх ажиллагааг хэрхэн хялбаршуулж болох вэ?

Олон орны татвар болон шимтгэл төлөх зохицуулалт нь засаг захиргааны янз бүрийн түвшинд (хот, бүс болон муж улс) төвлөрсөн дэд системүүд, нийгмийн хамгааллын янз бүрийн байгууллагад харилцан адилгүй аргаар тооцдог олон төрлийн төлбөр, шимтгэлийг өөр өөр хугацаанд төлөхийг шаарддаг (ILO 2014h). Тиймээс энэ олон янзын татвар, шимтгэлийг нэг энгийн төлбөр болгож нэгтгэх нь төлбөр хийх журмыг хөнгөвчилнө (Шигтгээ 6.7-г үзнэ үү).

Шигтгээ 6.7: Нэг татварын механизм: Шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан нь

Аргентины *monotributo* хөтөлбөрт хамрагдагчид дөрвөн өөр тогтолцоонд төлбөр хийхийн оронд нэг л төлбөр хийдэг. Сар тутмын төлбөрөө дараа сарын 20-ны өдрөөс өмнө бэлнээр, цахимаар болон кредит буюу дебит картаар хийсэн байх ёстой. Татвар төлөгчид нь нэмэгдсэн өртгийн албан татварын болон орлогын албан татварын тайлан гаргаж, баталгаажуулах, нягтлан бодох бүртгэл хөтлөх шаардлагагүй. Тэд дөрвөн сар тутамд татвар төлөгчдийн 11 бүлгийн аль нэгэнд орлогоо өөрөө тодорхойлж орно. Үүнийг нь хариуцсан эрх бүхий байгууллага хянаж баталгаажуулна.

Бразилд компаниуд өмнө нь хот, бүс, холбооны улсын түвшинд ажилладаг байгууллагуудад гаргаж өгдөг байсан олон төрлийн татварын болон нийгмийн даатгалын тайлангуудын оронд жилдээ нэг удаа хялбаршуулсан нэг л тайлан гаргадаг болсон байна. Татвар, шимтгэл бүрийг тус тусад нь өөр өөр аргаар тооцож, харилцан адилгүй хугацаанд төлөхийн оронд татвар төлөгчид Plan Simples системийн тусламжтайгаар нэг л дүнгээр төлбөр хийнэ.

Уругвайд *monotributo* төлөх шаардлагыг хангаж буй жижиг бизнесүүд үйл ажиллагааны орлогоосоо нэг татвар төлөх үү, эсхүл нийгмийн даатгалын шимтгэл болон татварыг ердийн горимоор төлөх үү гэдгээ сонгож болно. Нэг татварын төлбөрийг Уругвайн нийгмийн хамгааллын байгууллага цуглуулж, татварт ногдох хэсгийг татварын байгууллага руу шилжүүлэх бөгөөд шимтгэлд ногдох хэсгийг нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хамрагдсан гишүүд, тэдний гэр бүлийн тэтгэвэр, тэтгэмжид зарцуулна.

Эх сурвалж: ILO, 2014e, 2014g; ILO and GIZ, 2014; болон үндэсний эх сурвалжууд

Түүнээс гадна татвар төлөгчдийн цөөн тооны бүлгийн төлөх татварыг тогтмол хэмжээгээр тогтоосноор ердийн журмаар гаргадаг шиг орлогын дэлгэрэнгүй тайлан гаргах шаардлагыг багасгасан байна.

Ямар хэмжээний төлбөр төлөхийг хэрхэн тодорхойлдог вэ?

Зарим оронд татвар төлөгчдийг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бичил аж ахуйн нэгжүүдийн жилийн орлого, ажилтны тоо, зарим тохиолдолд ашиглаж байгаа газрын талбайн хэмжээ болон эрчим хүчний хэрэглээг нь үндэслэн ангилдаг (Хүснэгт 6.2-ыг үзнэ үү).

Хүснэгт 6.2: Аргентин, Бразил, Уругвайн нэг татварын хөтөлбөрт хамрагдаж буй татвар төлөгчдийн бүлгүүд

	Аргентин	Бразил	Уругвай
Жилийн орлогын дээд хязгаар	34,520 ам.дол Худалдаа эрхэлдэг аж ахуй нэгжүүдийн хувьд 51,780 ам.дол	Хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч: 20,000 ам.дол Бичил аж ахуйн нэгж: 120,300 ам.дол Жижиг аж ахуйн нэгжүүд: 1.2 сая ам.дол	Нэг хүний бизнес: 15,793 ам.дол БЖУ-үүд: 26,321 ам.дол
Ажилтны тооны дээд хязгаар	Хязгаар байхгүй (ажил олгогчоор бүртгүүлж, ажилтны тоо, цалин хөлсийг тусгасан хялбаршуулсан тайлан гаргана)	Хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч: 1 Бичил аж ахуйн нэгж: 5	Зөвхөн ажилтангүй аж ахуйн нэгжүүд (гэр бүлийн бизнесийн хувьд хоёр буюу гурваас илүүгүй түнштэй байж болно)
Татвар тооцоход харгалздаг шалгуурууд	Жилийн эргэлт, ашиглаж байгаа газрын талбай, эрчим хүчний хэрэглээний түвшин	Өсөн нэмэгдэх татвар: орлогын бүлгээр (хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч, бичил буюу жижиг аж ахуйн нэгж) нь харилцан адилгүй хувиар тогтооно.	Нэг хүний бизнес: эхнэр, нөхрөө оруулах эсэх, тэтгэвэр, тэтгэмжид хамаарагдах эсэхээс (эрүүл мэндийн даатгал оруулах эсэх) хамаарна. БЖУ-үүд: түншийн тооноос хамаарна.
Татварын хэмжээ	Ямар бүлэгт хамаарч буйгаас хамаарна: 429 -3,090 песо (50.5-363.6 ам.дол)	Хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч: 5 хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 5 % Бичил аж ахуйн нэгж: нийт орлогын 3-5 % Жижиг аж ахуйн нэгж: нийт орлогын 5.4-8.6%	Ямар бүлэгт хамаарч буйгаас болон эхнэр, нөхөр, хүүхдүүдээ оруулах эсэх, тэтгэвэр, тэтгэмжид хамаарагдах эсэхээс хамаарна: 541-Тогтмол татвар: 2,924 песо (21.6-117 ам.дол)
Орлох (нэгтгэсэн) татвар, шимтгэл	Орлогын албан татвар, НӨАТ, эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн санд төлдөг шимтгэлүүд	Найман төрлийн (2014 он хүртэл долоо байсан) татвар (5 нь холбооны улсын, нэг нь муж улсын, нэг нь хотын татвар) болон нийгмийн даатгалын шимтгэлүүд	Бүх татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлүүд
Олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ	Ерөнхий тогтолцооны хүрээнд үзүүлэх эрүүл мэндийн үйлчилгээ, доод хэмжээний тэтгэвэр	Цалин хөлстэй ажилтан нийгмийн даатгалаас авдагтай адил тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ	Ажилгүйдлийн тэтгэмжээс бусад нийгмийн даатгалын бүх тэтгэвэр, тэтгэмж; эрүүл мэндийн даатгалд сайн дураар хамрагдана; эхнэр, нөхөр, хүүхдээ сайн дураар даатгуулна.

Эх сурвалж: Amarante and Perazzo, 2013; ОУХБ, 2014e, 2014g; ILO and GIZ, 2014; болон үндэсний эх сурвалжууд

Эдгээр гурван улс гурвуулаа хамгийн бага орлоготой хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон бичил аж ахуйн нэгжүүдэд зориулсан тусгай хөтөлбөр нэвтрүүлсэн байна. Аргентин болон Уругвайд нийгмийн нэг татвар (*monotributo social*) хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, харин Бразилд хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгчдийн (MEI) хөтөлбөрт хамрагдагчид татварын нэмэлт хөнгөлөлт эдлэх боломжтой болжээ.

Нийгмийн хамгааллын ямар төрлүүдийг нэг татварт хамруулж байна вэ?

Нэг татварын механизмаар дамжуулан нийгмийн хамгааллын олон төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмжид хамрагдах боломжтой. Аргентинд нэг татварын тогтолцоог эрүүл мэндийн даатгал болон тэтгэвэртэй холбосон байна. Гэхдээ зөвхөн доод хэмжээний тэтгэвэр л авах боломжтой. Бразилд нэг татварын механизмаар дамжуулан нийгмийн даатгалын бүх тэтгэвэр, тэтгэмжид хамрагдах боломжтой. Харин Уругвайд ажилгүйдлийн тэтгэмжээс бусад нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж авах боломжоор хангаж байна. Хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, бага орлого бүлэгт тулгардаг асуудлыг шийдвэрлэх зорилгын үүднээс нийгмийн даатгалын шимтгэлтэй холбоотой зарим уян хатан зохицуулалт бий болсон байна. Тэтгэврийн даатгалд албан журмаар, харин эрүүл мэндийн даатгалд сайн дураар хамрагдана. Аж ахуй эрхлэгч эхнэр, нөхөр, хүүхдүүдээ сайн дурын үндсэн дээр хамруулж болно (Хүснэгт 6.3-ыг үзнэ үү).

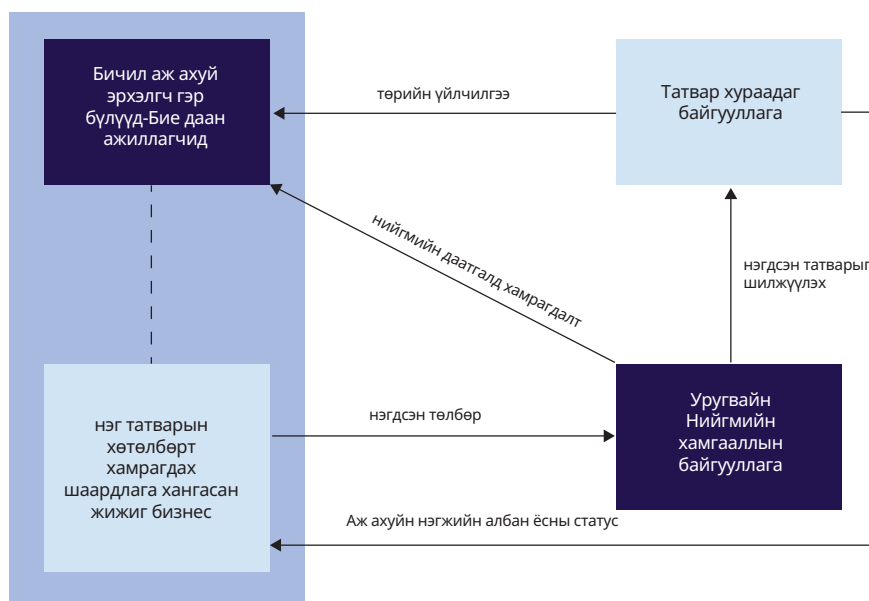
Нэг татварын механизмаар олон төрлийн татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг орлуулах боломжтой. Үүнд хамрагдах татвар, шимтгэлийн тоо нэмэгдэх тусам тэдгээрийг төлөхөд шаардагддаг ажиллагаа хэрхэн хөнгөрснийг татвар төлөгч илүү мэдэрч, хамрагдах сонирхол нь төдий хэмжээгээр нэмэгдэнэ. Гэхдээ ийм тогтолцоо нь янз бүрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялуулан зохицуулах чадавхтай байх ёстойг анхаарвал зохино.

Нэг татварын механизмуудыг хэрэгжүүлэхэд захиргааны ямар чадавх шаардлагатай вэ?

Нэг татварын механизмууд нийгмийн хамгааллын байгууллагууд болон татварын албад, төрийн шат шатны (хот, муж улс, холбооны засгийн газрын) байгууллагууд хоорондоо уялдаа холбоо, зохицуулалттай ажиллахыг шаарддаг. Ихэвчлэн нэг байгууллага нь л төлбөр хураах, цуглуулах ажлыг хариуцаж, дараа нь холбогдох байгууллагууд руу нь зохих хэсгийг шилжүүлдэг. Жишээ нь Уругвайд уг төлбөрийг нийгмийн хамгааллын байгууллага нь цуглуулаад татварт ногдох хэсгийг төсөв хариуцсан байгууллагад шилжүүлдэг (Шигтгээ 6.8-ыг үзнэ үү).

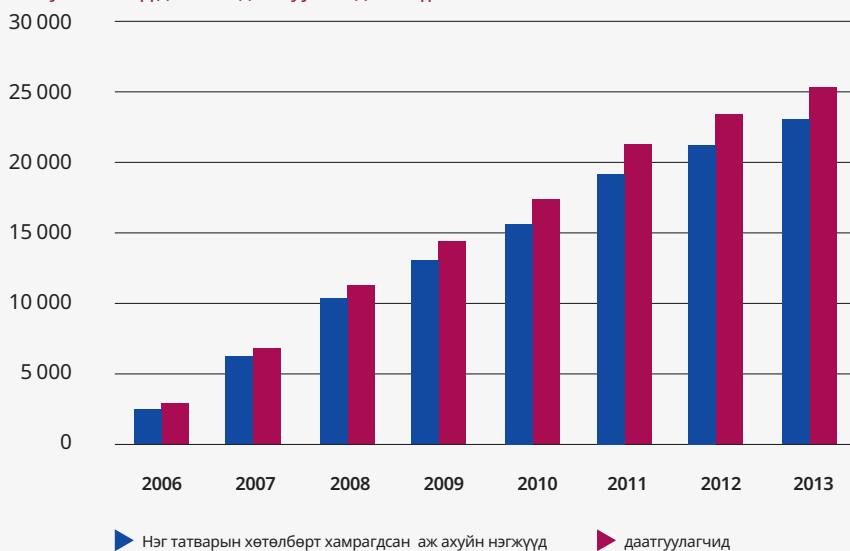
Шигтгээ 6.8: Уругвайн нэг татварын хөтөлбөрийн удирдлага

Нэг татварын хөтөлбөрт хамрагдах шаардлага хангасан бие даан ажиллагч болон жижиг бизнесийн нэгж нь өөрийн үйл ажиллагааны орлогоос нэг татвар (*monotributo* – нэгдсэн татвар) төлөх үү, эсхүл нийгмийн даатгалын шимтгэл болон (импортынхоос бусад) татваруудаа ердийн журмаар төлөх үү гэдгээ сонгох эрхтэй. Нэг татварыг Уругвайн Нийгмийн хамгааллын байгууллага цуглуулж, татварт ногдох хэсгийг төсөв хариуцсан байгууллагад шилжүүлдэг.



Нэг татварын механизм нэвтрүүлж, өргөжүүлснээр бичил үйлдвэрүүдийн нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт ихээхэн нэмэгджээ. 2009 онд 3000 хүрэхгүй бичил аж ахуйн нэгж хамрагдсан байсан бол 2013 он гэхэд бараг 3 дахин нэмэгдэж, бичил үйлдвэрийн эзэд болон ажиллагчдынх нь нийгмийн хамгаалал мэдэгдэхүйц сайжирсан байна.

Уругвайн Нийгмийн хамгааллын байгууллага: Нэг татварын хөтөлбөрт хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүд болон даатгуулагчдын бүртгэл



Эх сурвалж: ILO, 2014g; Sotelo, 2014.

Нийгмийн даатгалын шимтгэл болон татваруудыг нэгтгэхийн тулд нийгмийн хамгааллын байгууллагууд болон татварын албад, төрийн шат шатны (хот, муж улс, холбооны засгийн газрын) байгууллагуудын хоорондоо уялдаа холбоо, зохицуулалттай ажиллахыг шаардлага тулгардаг. Жишээ нь Бразилд Simples Nacional хөтөлбөрийг нэвтрүүлэхэд мужийн болон хотын засаг захиргаа нягт хамтран ажиллаж, муж улсын хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, Холбооны засгийн газрын татварын албатай гэрээ байгуулах шаардлагатай болжээ.² Хотын түвшинд үйлчилгээний татварыг нэгтгэхэд мөн ийм шаардлага тулгарсан байна.

Татварын болон нийгмийн даатгалын байгууллагуудын уялдаа холбоо ийнхүү сайжрах нь жижиг татвар, шимтгэл төлөгчдөд зориулж татвар, шимтгэлийг нэгтгэн цуглуулдаг хялбаршуулсан хөтөлбөр бий болгох, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, БЖҮ-ийн ажиллагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ нь улмаар албан эдийн засагт шилжих хөшүүрэг болж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг ч өргөжүүлэх болно.

Хянах хуудас 6.4: Шимтгэл болон татвар төлөх хялбаршуулсан механизмууд

- Шимтгэл болон татвар төлөх хялбаршуулсан механизмууд нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бичил үйлдвэрүүдэд тулгардаг зарим саад бэрхшээлийг арилгаж чадах уу?
- Ямар хэмжээний төлбөр төлөхийг тодорхойлохдоо ямар механизм ашиглаж болох вэ?
- Ийм хялбаршуулсан механизмд нийгмийн даатгалын ямар төрлүүдийг нэгтгэж болох вэ?
- Нэг татварын механизм хэрэгжүүлэхэд захиргааны ямар чадавх шаардлагатай вэ?
- Орлого багатай хүмүүс шимтгэл болон татвараа төлөхөд дэмжлэг үзүүлж, татаас өгөхөөр төлөвлөж байгаа бол хэрхэн санхүүжүүлэх боломжтой вэ? (6.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

2 Бразилд Simples Nacional хөтөлбөр нэвтрэхээс өмнө ачаа тээвэр, үйлчилгээ, муж улс болон хот хоорондын тээвэр, холбооны үйлчилгээ зэргийн татварыг муж болон хотын захиргаад өөрсдөө шууд тогтоодог байсан.

6.2.5 Шимтгэл тооцоход (хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос) өөр суурь ашиглах нь

Шимтгэлийг орлогод үндэслэн тооцох боломжгүй тохиолдол байдаг. Жишээ нь богино хугацаагаар тохиолдлын чанартай (ихэвчлэн нэг л өдөр) ажил хийдэг ажиллагч олонтой, ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн маш их байдаг салбаруудад илүү уян хатан байдлаар хандвал хамгийн эмзэг нөхцөлд байгаа ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь дэмжлэг болно. Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа нь тодорхойгүй байх зэрэг бусад хүчин зүйлс ч мөн нөлөөлнө.

Цөөхөн өдөр, долоо хоног гүйцэтгүүлэх ажилд олон хүнийг туслан гүйцэтгэгчид болон хөдөлмөр зуучлагчаар дамжуулан ажиллуулдаг барилгын салбарт яг ийм нөхцөл байдал үүсдэг. Барилгын ажилчдыг наад захын нийгмийн хамгаалалтай байлгахын тулд шимтгэлийг нь цалин хөлсний санд бус харин тухайн барилгын ажлын нийт төсөвт өртөгт суурилан тооцож, түүнд ажиллаж буй нийт ажилчдыг хамруулдаг арга байна (ILO, 2015i). Энэтхэгт Барилгын салбарт ажилчдын нийгэм хангамжийн хураамжийн тухай 1996 оны хуулийн дагуу барилгын төслийн нийт төсөвт өртгийн 1-2 хувийг барилгын ажилчдад зориулсан нийгэм хангамжийн санд шилжүүлж, уг сангаас үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн ажилчдад (Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY) хөтөлбөрөөр дамжуулан) эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэхийн зэрэгцээ тэтгэвэр олгодог байна (Шигтгээ 6.9-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 6.9: Энэтхэг: Барилгын ажилчдад зориулсан нийгэм хангамжийн сан

Энэтхэгийн төв засгийн газар Барилгын салбарт ажилчдын нийгэм хангамжийн хураамжийн тухай хуулийг 1996 онд батлуулж, муж улсууддаа ажиллагчдын нийгэм хангамжийн гурван талт зөвлөлүүд байгуулж, мөн ийм нэртэй сангаар дамжуулан ажилчид болон тэдний гэр бүлд хэд хэдэн төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгодог болох үүрэг хүлээлгэжээ. Хэдийгээр тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлтийн багц нь муж улс бүрээр ялгаатай байдаг ч ихэнх нь өндөр насны тэтгэвэр (60 насанд хүрснээс хойш олгоно), ослын үеийн яаралтай тусламж, ажилчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүд хүндээр өвчилж, бэртэж гэмтвэл эмчилгээний зардал, эрүүл мэндийн бусад тохиолдлыг хамруулсан эрүүл мэндийн даатгал, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж зэргийг багтаасан байна.

Эдгээрийг ажилтан тогтмол дүнгээр төлөх шимтгэл болон барилгын нийт төсөвт өртгийн 1-2 хувиар тооцож нийгэм хангамжийн санд төвлөрүүлсэн хураамжийн орлогоор санхүүжүүлдэг. Хураамж төлөх үүргийг барилгын үндсэн гүйцэтгэгч хариуцдаг боловч бүх ажилчид, түүний дотор туслан гүйцэтгэгчдийн ажилчид ч тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрхтэй. Санхүүжилтийн гол эх үүсвэрийг ажилчин тус бүрийн хөдөлмөрийн хөлс, орлоготой бус, харин барилгын төслийн нийт төсөвт өртөгтэй холбосноор нийгэм хангамжийн сан нь барилгын ажилчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад тулгардаг зарим (үндсэн болон шат шатны туслан гүйцэтгэгчид хоорондын эддрээтэй харилцаа, нэг ажил олгогчид хэт богино хугацаагаар ажилладаг гэх мэт) бэрхшээлийг шийдвэрлэж чадсан байна. Эдгээр сангийн ажиллагаа муж улсуудаар харилцан адилгүй байгаа бөгөөд зарим мужид (Керала, Тамил Наду, Мадхья-Прадеш) барилгын ажилчдын 70-99 хувь нь хамрагдсан байна. Тамил Наду зэрэг зарим мужид үйлдвэрчний эвлэлүүдийн идэвхтэй оролцоотойгоор ийм амжилтад хүрсэн байна. Жишээ нь тосгодын барилгын ажилчдыг нэгтгэсэн холбоо 520000 гишүүнтэй, тэдгээрийн 60 хувь нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид бөгөөд 20 хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Уг холбоо албан бус бус ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын эрхийг хэрэгжүүлэхийн төлөө ажилчдын нийгэм хангамжийн сангуудтай идэвхтэй хамтран ажиллаж байна.

Зарим мужид тээврийн болон хөдөө аж ахуйн зэрэг бусад салбарт үүнтэй төстэй сангууд байдаг. Тэдгээр нь бүгд үйлдвэрлэлийн өртөг, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний борлуулалт буюу экспорттой уялдуулан тогтоосон хураамжаар санхүүжих зарчимд суурилжээ.

Эх сурвалж: Kalpana, 2019; Newitt et al., 2014.

Богино хугацаанд тохиолдлын чанартай ажил гүйцэтгэх явдал нийтлэг байдаг салбаруудад үүнтэй төстэй байдал ажиглагддаг. Тухайлбал урлагийнхан, түүний дотор үйл хөдлөлийн урлагийн мэргэжлийн хүмүүсийг хэлж болно. Уругвайд энэ салбарынхан урлагийн ажиллагчдын үндэсний бүртгэлд бүртгүүлснээр нэг татварын механизмд хамрагдаж, нийгмийн даатгалтай болно (6.2.4 дэх хэсгийг үзнэ үү; E. Ortiz 2016).

Германд хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг урлагийнхан, нийтлэгчдийг албан журмаар Künstlersozialkasse (KSK) хэмээх даатгалд хамруулдаг (Шигтгээ 6.10-ыг үзнэ үү). Урлаг болон хэвлэл

нийтлэлийн нийгмийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрсөн энэхүү загвар нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч урлагийнхан, нийтлэгчидтэй гэрээ байгуулсан аж ахуйн нэгжийг гэрээнүүдийнхээ нийт дүнгээс тодорхой хувиар тооцон KSK-д бөөнд нь шимтгэл төлөхийг шаарддаг. Энэ нь тухайн ажиллагчийн өөрийнх нь төлсөн шимтгэл болон төрөөс олгож буй татаас дээр нэмэлт болдог.

Шигтгээ 6.10: Германд урлагийн ажилтнууд болон нийтлэгчдийн нийгмийн баталгааг хангаж байгаа нь: The Künstlersozialkasse [ХХЭ]

Германд 1983 оноос хойш хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг урлагийн ажилтнууд (хөгжимчид, жүжигчид, график дизайнерууд гэх мэт) болон нийтлэгчид (сэтгүүлчид гэх мэт) жилд 3900 еврогоос дээш (карьераа дөнгөж эхэлж байгаа бол үүнээс бага) орлоготой бол KSK-д албан журмаар даатгуулна. KSK гишүүдийнхээ төлсөн шимтгэлийг тэтгэврийн, эрүүл мэндийн болон урт хугацааны асаргааны даатгал руу шилжүүлдэг.

Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч гишүүд нь ажилтнуудтай (нийт шимтгэлийн 50 хувь) ижил хувь хэмжээгээр авсан хөлснөөсөө шимтгэл төлнө. Харин шимтгэлийн ажил олгогчид ногдох хэсгийг (50 хувь) төрийн татаас (20 хувь), хувиараа хөдөлмөр эрхэлдэг урлагийнхан, нийтлэгчид, сэтгүүлчид зэрэгтэй байнга гэрээ хийдэг хэвлэлийн компаниуд, театрууд, радио болон теле сувгууд, зар сурталчилгааны болон пи ар-ын компаниуд зэрэг аж ахуйн нэгжүүдийн бөөн дүнгээр нь төлсөн шимтгэлээр (30 хувь) санхүүжүүлдэг. Гэрээний нийт дүнгээс төлдөг шимтгэлийг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч урлагийн ажилтнууд, нийтлэгчдэд олгосон нийт хөлсний 5.2 хувиар тооцдог.

Ийм байдлаар KSK нь ихэвчлэн ердийн хөдөлмөрийн харилцаанаас гадуур түр, тохиолдлын чанартай ажил эрхэлдэг энэ салбарын ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулж байна.

Эх сурвалж: KSK хөтөлбөрийн вэбсайтаас авсан мэдээлэлд үндэслэн бэлтгэв, www.kuenstlersozialkasse.de.

Германы жишээ нь “хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгч” олонтой салбаруудын хувьд сонирхолтой шийдэл юм (Шигтгээ 6-11-ийг үзнэ үү). Бөөн дүнгээр төлөх шимтгэлийг гэрээнүүдийн нийт дүнгээс тодорхой хувиар тооцох арга нь гэрээлэгч аж ахуйн нэгжүүд “ажил олгогч”-ийн үүрэг хүлээнэ гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байгаа юм. Түүнчлэн шимтгэлийг хувь хүн бүрээр бус бөөн дүнгээр нь нэг удаа ногдуулж байгаа нь төлөлтийг хялбарчилж байна. Гэхдээ гэрээлэгч аж ахуйн нэгжүүд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийг нь бодитой хангуулж чадах нөхцөлд л энэ аргыг хэрэглэж болно.

Шигтгээ 6.11: Хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгчид: Тодорхойлолт ба сорилтууд

Хөдөлмөр эрхлэлтийн статусын олон улсын ангилал(ICSE-18)-ын дагуу хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгч гэж ашгийн төлөө ажиллагч бөгөөд тиймээс эдийн засгийн өндөр эрсдэлд өртөж байдаг (үүгээрээ бие даан ажиллагчид буюу зах зээлд чиглэсэн өрхийн аж ахуйн нэгжийн ажил олгогчидтой төстэй), гэхдээ ажлын төлөвлөлт, зохион байгуулалт, зах зээлд гарах боломж зэргийн хувьд өөр хүн буюу эдийн засгийн нэгжээс хамаардаг (үүгээрээ ажилтантай төстэй). Хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгч нь нэг үйлчлүүлэгчээс (жишээ нь зөвхөн нэг компанид л дагнан ажил гүйцэтгэдэг график дизайнер), (б) нэг ханган нийлүүлэгчээс (жишээ нь угсрах ажил гэрээлэн гүйцэтгэж буй гэрээр ажиллагчийн үйлдвэрлэлийнх нь материалыг бүтээгдэхүүн борлуулагчаас л авдаг бол), (в) үйлчлүүлэгчидтэй холбон зуучилдаг нэг этгээдээс (жишээ нь цахим платформуор дамжуулан үйлчлүүлэгчтэйгээ холбогддог таксины жолооч) хамааралтай байж болно. Ийм тохиолдлуудад үйлчлүүлэгч, ханган нийлүүлэгч болон зуучлагч нь тухайн гэрээлэгчийн хөдөлмөрийн үйл ажиллагаанд яг ажил олгогч шиг нь нөлөө үзүүлдэг. Тиймээс хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөл хөлсний ажиллагчдынхтай төсөөтэй байдаг.

Ажил олгогчид эдийн засгийн эрсдэлээ үндэслэлгүйгээр ажиллагчдад шилжүүлж, албан ёсны хөдөлмөрийн гэрээгээр хүлээсэн хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын үүргээсээ зайлсхийхээс сэргийлэхэд хөдөлмөр эрхлэлтийн ангилалд алдаа гаргахгүй байх нь чухал юм. Тиймээс ОУХБ-ын 2006 оны Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны тухай 198 дугаар зөвлөмжид заасны дагуу хараат (гүйцэтгэх) гэрээлэгч хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанд ажиллаж буй эсэхийг тодруулах нь чухал юм.

Эх сурвалж: ICLS 2018a; 2018b; ILO 2019.

Хянах хуудас 6.5: Шимтгэл тооцоход өөр суурь ашиглах нь

- Тохиолдлын чанартай ажил ихтэй, ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн их байдаг салбаруудад шимтгэлийг тооцохдоо хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос өөр суурь ашиглах боломж байна уу?
- Хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос өөр ямар суурь ашиглаж болох вэ? Зарим тодорхой салбарт гэрээнүүдийн нийт дүнгээс шимтгэл тооцох аргыг хэрэглэж болох юм.
- Одоо хэрэгжиж буй нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд шимтгэлийг өөр суурь ашиглан тооцох аргыг хэрэглэх боломжтой юу? Тийм бол яаж?
- Ингэж тооцох тохиолдолд ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдийн хооронд тэгш байдлыг хэрхэн хангаж болох вэ?
- Ийм тохиолдолд хууль тогтоомж хэрэгжилтийг хэрхэн хангуулах вэ?

6.3 Шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулах нь

Албан бус эдийн засагт ажиллаж буй олон ажиллагч болон ажил олгогч нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхтэй холбоотой янз бүрийн бэрхшээлтэй тулгардаг. Шалтгаан нь ч янз бүр байна:

- Бие даан ажиллагч болон бусад хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч хүн бүр шимтгэлтэй холбоотой мэдээллийг олж авах, бэлтгэх, боловсруулах, илгээх, төлбөр хийхэд шаардагдах мэдээллийн технологийн ур чадвар, мэдлэг эзэмшээгүй байхын зэрэгцээ цаг зав ч хүрэлцээгүй байж магадгүй (ISSA, 2012) [XXЭ].
- Ажил олгогчид (ялангуяа БЖҮ-үүд) тайлан гаргаж, төлбөрийн гүйлгээ хийх зэрэгт захиргааны чадавх, мэдлэг дутагдаж болно [БЖҮА].
- Алслагдсан газар нутагт амьдардаг хүмүүс (тухайлбал, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид) төлбөр хийх газарт хүрэхийн тулд цаг зав, зардал мөнгө гаргах шаардлагатай болдог [ХААА].

Нийгмийн хамгааллын (бас татварын) дэд системийн өөр өөр байгууллагад тайлан гаргаж, шимтгэл төлөх нь бичил аж ахуй эрхлэгчид болон БЖҮ-үүдэд захиргааны хувьд төвөгтэй бөгөөд зардал ихтэй байж болно. Тийм учраас шимтгэлтэй холбогдон үүсэх ачаалал, зардлыг багасгах нь чухал. Үүнд туслах янз бүрийн арга, технологиуд байна (Хүснэгт 6.4-ийг үзнэ үү).

Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэхдээ дараах хүчин зүйлсийг харгалзан үзэх хэрэгтэй. Үүнд:

- Тухайн улс орны нөхцөл байдал (тухайлбал захиргааны чадавх, нөөц, технологийн боломж, түүний дотор төвлөрсөн мэдээллийн сангууд);
- Зорилтот бүлэг тус бүрийн нөхцөл байдал (интернэт болон гар утас ашиглах боломж, хотын оршин суугчид төлбөр хийхдээ нийгмийн даатгалын байгууллага буюу банканд очиж үйлчлүүлэх боломжтой бол алслагдсан нутгийн оршин суугчдад зориулсан өөр шийдлүүд нэвтрүүлэх шаардлага, алслагдсан хүн амын интернэтийн үйлчилгээний хүртээмж гэх мэт).

Ихэнх тохиолдолд хэд хэдэн аргыг зэрэгцүүлэн ашиглах шаардлагатай болдог.

Ерөнхийдөө салбарын яамд болон байгууллагууд (жишээ нь нэг татварын систем хэрэгжүүлэхэд) хоорондын, эсхүл компани, байгууллага (банк, үйлчилгээний нэгжүүд гэх мэт) хоорондын зохицуулалт, уялдаа холбоо нэн чухал. Банк буюу шимтгэл цуглуулах үүргийг өөртөө авч чадах бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь даатгуулагчдын хувьд үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ тогтолцооны өртөг зардлыг ч бууруулна.

Орлогоо мэдүүлэх, тайлан гаргах, шимтгэл төлөх ажиллагааг хөнгөвчлөх нь даатгуулагчдын төдийгүй бас нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хувьд ч цаг хугацаа хэмнэж, зардлыг бууруулна. Гэхдээ тогтолцоогоо санхүүгийн хомсдолд оруулахгүйн тулд шимтгэлийг аль болох нарийн нягт тооцоолж байх шаардлагатай.

Захиргааны маягтуудыг бөглөхөд аль болох энгийн ойлгомжтой байлгах, олон тооны баримт бичиг шаардахгүй байхын зэрэгцээ боломжтой бол тэдгээрийг бөглөхөд тусалдаг байвал зохино.

Хүснэгт 6.3: Орлогоо мэдүүлэх болон төлбөр төлөх ажиллагааг хялбаршуулах аргууд

Хэмжээс	Давуу тал	Сул тал
Нийгмийн хамгааллын байгууллагын салбар, нэгжийн тоог нэмэгдүүлэх	► Даатгуулагч замд зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг хэмнэнэ. ► Мэдүүлэг, маягт бөглөхөд ганцаарчилсан зөвлөгөө, туслалцаа үзүүлнэ.	► Нийгмийн хамгааллын байгууллагын хөрөнгө оруулалтын зардлыг ихээхэн нэмэгдүүлэх шаардлагатай болно. ► Нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйл ажиллагааны зардал ихээхэн нэмэгдэнэ.
Цахим үйлчилгээ	► Өргөн хүрээтэй үйлчилгээ үзүүлэх боломжтой. ► Орлогоо мэдүүлэх, төлбөр хийхэд зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг багасгана (нийгмийн даатгалын байгууллагад очих шаардлага байхгүй болно). ► Нийгмийн хамгааллын байгууллагын шимтгэлтэй холбоотой ажиллагаа хөнгөвчлөгдөнө. ► Нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйл ажиллагааны зардал буурна.	► Бүх бүлэгт тохиромжтой арга биш. ► Шууд зөвлөгөө, туслалцаа авах боломжгүй. ► Хөрөнгө оруулалтын зардал ихээхэн нэмэгдэж магадгүй.
Гар утасны үйлчилгээ	► Цахим үйлчилгээг бодвол илүү олон бүлэгт (түүний дотор хөдөө орон нутгийн хүн амд) хүртээмжтэй байж болох юм. ► Даатгуулагчаас шимтгэл төлөхөд зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг багасгана ► Нийгмийн хамгааллын байгууллагын шимтгэлтэй холбоотой ажиллагаа хөнгөвчлөгдөнө Хэрэв утасны оператор ажилтнаар дамжуулж үйлчилгээ авбал цахим үйлчилгээнээс илүү тухайн даатгуулагчийн хэрэгцээнд нийцнэ. ► Нийгмийн хамгааллын байгууллагаас хөрөнгө оруулалтын зардал бага шаардана.	► Үйлчилгээний хүрээ, нэр төрөл хязгаарлагдмал ► Цахим үйлчилгээтэй харьцуулахад даатгуулагчаас гарах зардал илүү өндөр байж магадгүй. ► Утасны оператор ажиллуулбал үйл ажиллагааны зардал нэмэгдэнэ.
Банк болон бусад байгууллагуудтай гэрээлэх	► Даатгуулагч замд зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг хэмнэнэ. Нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйл ажиллагааны зардал буурна. Нийгмийн хамгааллын байгууллагаас хөрөнгө оруулалтын зардал бага шаардана.	► Үйлчилгээний хүрээ, нэр төрөл хязгаарлагдмал, (шимтгэл цуглуулах ажиллагаанд банкнууд илүү идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэхээс бусад тохиолдолд) мэдүүлэг, маягт бөглөхөд ганцаарчилсан зөвлөгөө, туслалцаа байхгүй.
Орлогоо мэдүүлэх, бичиг баримт бүрдүүлэхэд (үнэ төлбөргүй буюу өртөг зардал багатайгаар) туслах үйлчилгээ	► Даатгуулагчийн орлогоо мэдүүлэх ажиллагаа хялбар болно. ► Алдаа мадаг багасах учир нийгмийн хамгааллын байгууллагын үүнд зарцуулах цаг хугацаа багасна.	► Нийгмийн хамгааллын байгууллагын үйл ажиллагааны зардал ихээхэн нэмэгдэнэ. Даатгуулагчдаас нэлээд цаг хугацаа шаардаж магадгүй.

6.3.1 Шимтгэл төлөх боломжит цэгүүдийг болон арга хэрэгслийг нэмэгдүүлэх нь

Шимтгэл төлөх боломжит цэгүүдийг өргөжүүлэх замаар уг ажиллагааг хөнгөвчилж болно. Тэр дундаа биечлэн очиж үйлчлүүлэх цэгүүдийг нэмэгдүүлэх, цахим платформ, гар утасны үйлчилгээг өргөжүүлэх замаар шимтгэл төлөх сувгуудаас сонголт хийх боломжийг олгох боломжтой..

Биечлэн очиж үйлчлүүлэх цэгүүд

Замд илүү цаг хугацаа, зардал мөнгө гаргахгүйн үүднээс шимтгэл төлөх боломжтой газрууд нь аль болох хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүд, ажиллагчдын ажлын байр болон гэрт ойрхон байвал зохино. Ийм төвлөрсөн бус үйлчилгээний цэгүүд нь орон нутгийн нийгмийн хамгааллын салбар, нэгжүүд байж болно. Түүнээс гадна нийгмийн хамгааллын байгууллага шимтгэл цуглуулах үйлчилгээг тухайн бүс нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн бусад байгууллагуудын үйлчилгээтэй нэгтгэх, эсхүл холбооны салбар, орон нутгийн банкны салбар зэрэг төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудтай гэрээлэн гүйцэтгүүлэх боломжтой. Ийнхүү (банк, холбооны салбаруудаар) гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйлчилгээнд тэтгэвэр, тэтгэмж олгох үйлчилгээг ч нэмж оруулж болно. Түүнчлэн нийгмийн хамгааллын байгууллага эдгээр байгууллагатай шимтгэлийн тооцоо хийхэд зөвлөн туслах, шимтгэл төлөлтийн мэдээг төвлөрсөн мэдээллийн санд оруулах зэрэг асуудлаар гэрээ байгуулж болно.

Ийм түншлэл нь нийгмийн хамгааллын байгууллагын захиргааны зардлыг бууруулах боломжтой. Жишээ нь Сингапурын Хуримтлалын төв сангийн гишүүд, тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдад үзүүлэх үйлчилгээний стандартын дагуу үйлчилгээний хүртээмжийг өргөжүүлсэн байна. Ухаалаг утасны аппликэйшн, цахим платформ нэвтрүүлснээс гадна шимтгэлээ биечлэн төлөх боломжийг гудамжинд сонин, хэвлэл зардаг хувийн мухлагуудаар дамжуулан бүрдүүлжээ (ISSA 2012).

Цахим платформ

Мэдүүлэг, маягтыг цахимаар хүлээн авах, цахим төлбөр, шилжүүлэг хийх, олон төрлийн үйлчилгээ багтаасан цахим платформ нэвтрүүлэх зэрэг нь орлого мэдүүлэх, тайлан гаргах, шимтгэл төлөх ажиллагааг ихээхэн хөнгөвчлөх боломжтой. Жишээ нь, цахимаар төлбөр хийх боломжтой болсноор төлбөр төлөх гэж нэг газар руу явах цаг хугацаа, зардлыг хэмнэнэ. Уганда улс шиг зарим орнууд нийгмийн хамгааллын байгууллагад биечлэн очих шаардлагагүйгээр орлогоо мэдүүлэх, шимтгэлээ тооцуулах, төлбөр хийх гэх мэтчилэн илүү цогц үйлчилгээ багтаасан цахим үйлчилгээ нэвтрүүлжээ (Шигтгээ 6.13-ыг үзнэ үү). Чили улс БЖУ-үүд болон бие даан ажиллагчид орлогоо мэдүүлэх, тайлангаа гаргах, нийгмийн даатгалын шимтгэлээ төлөх ажиллагааг хялбаршуулах зорилгоор (PRIVIREД хэмээх) цахим платформ нэвтрүүлсэн байна (Шигтгээ 6.12-ыг үзнэ үү). Аливаа цахим платформд хэрэглэгчийн интерфэйс хэрэглэхэд хялбар, ойлгомжтой тайлбартай байх нь чухал.

Шигтгээ 6.12: Чили: PRIVIREД платформын тусламжтайгаар орлого мэдүүлэх, тайлан гаргах, шимтгэлээ төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан нь

Чилид нийгмийн хамгааллын бүх байгууллагатай нэг шугамаар холбогдох нэгдсэн нэг интерактив цахим порталыг 2001 онд нэвтрүүлжээ. Гишүүд нь тэтгэвэр, эрүүл мэнд, үйлдвэрлэлийн осол, гэр бүлийн тэтгэмж болон ажилгүйдлийн даатгалын шимтгэлүүдийг нэгтгэн хийх боломжтой. Цахимаар төлбөр хийх боломж бүрдүүлэхийн тулд уг платформыг бүх банк болон зарим банк бус санхүүгийн байгууллагуудтай (жишээ нь кредит картын компаниуд) холбосон байна. PRIVIREД платформ 24 цагийн турш үнэ төлбөргүй үйлчилгээ үзүүлдэг тул төлбөр төлөхтэй холбоотой төвөгтэй ажиллагааг хөнгөвчилж, хэрэглэгчээс гарах хэлцлийн зардлыг эрс бууруулжээ.

Эх сурвалж: ILO, 2019f.

Шигтгээ 6.13: Уганда: Биечлэн очих шаардлагыг багасгаж цахим үйлчилгээ нэвтрүүлсэн нь

Уганда улсын Үндэсний нийгмийн хамгааллын сан(ҮНХС)-ийн гишүүд өмнө нь мэдээлэл авахын тулд заавал тус сангийн салбар, нэгжид очих шаардлагатай болдог байв. Гишүүний дансны мэдээллийг зөвхөн цаасан хэлбэрээр олгохын зэрэгцээ өргөдөл, хүсэлт гаргасан бол хариуг нь мөн л биечлэн очиж авдаг байж. Хол зам туулахын зэрэгцээ урт дараалалд зогсох шаардлага гардаг байсан учир хүндээ ч, сандаа ч өртөг зардал өндөр, төвөг чирэгдэл ихтэй байв.

ҮНХС үйлчилгээгээ гишүүддээ илүү хүртээмжтэй болгож, үйл ажиллагааны зардлаа бууруулахын тулд цахим үйлчилгээний сувгуудыг ашиглаж эхэлсэн байна. Одоо гишүүд гар утас, интернет ашиглах болон дуудлагын төвтэй холбоотой үнэ төлбөргүй тусламжийн утасны үйлчилгээгээр дамжуулан шимтгэлийн тайлангаа харах, гаргасан өргөдөл, хүсэлтийнхээ шийдвэрлэлтийн явцыг харах боломжтой болсон байна. Үүнийг нэвтрүүлэхэд ҮНХС вебсайт, утасны сүлжээ, ажилтнууд болон байнгын интернэт зэрэг өөрт байсан нөөц бололцоогоо ашигласан тул нэмж шаардагдах хөрөнгө оруулалтын зардал бага байв.

Цахим системд нэвтрэхийн тулд үйлчлүүлэгч өөрийн 13 тэмдэгт бүхий ҮНХС-ийн дугаар, овог, нэр, төрсөн огноо, эцэг, эхийн овог, нэр болон ажил олгогчийнхоо нэрийг и-мэйлээр явуулж нууц үг хүснэ. ҮНХС-ийн автомат системээс 24 цагийн дотор гишүүний и-мэйл рүү нууц үгийг илгээнэ. Гишүүн 13 тэмдэгт бүхий ҮНХС-ийн дугаар болон уг нууц үгээ вэбсайтад оруулж цахим системд нэвтэрнэ. Мөн гишүүд саяхан гарсан утасны аппликэйшн ашиглан шимтгэл төлөлтөө хянах боломжтой болжээ.



Name: Test User	
NSSF Number: 999999999999	
Period: 30-04-2009 to 28-02-2015	
Grand TOTAL: 80,515,527	
Transactions:	
Contribution	30-04-2009
ABCD Test Company	197,850
Contribution	31-05-2009
ABCD Test Company	197,850
Contribution	30-06-2009
ABCD Test Company	259,038

Түүнээс гадна ҮНХС-ийн салбар, нэгжүүд рүү очих шаардлагагүйгээр гар утсаараа үйлчилгээ авч болох мессеж платформ нэвтрүүлсэн нь мөн л гишүүдийн цаг зав, зардал мөнгийг хэмнэсэн үйлчилгээ болсон байна. Одоо гишүүд сан руу мессеж илгээж, шимтгэлийн үлдэгдлээ шалгах боломжтой болсон байна. Өнөөдрийн байдлаар 270000 гаруй гишүүд уг платформыг ашиглаж байгаа нь 2013-2014 он биечлэн очиж үйлчилгээ авсан хүний тоог 30 хувиар бууруулахад нөлөөлсөн байна.

Энэ нь гишүүд үйлчилгээ авахад хялбар болгоод зогсохгүй ҮНХС-ийн захиргааны зардлыг бууруулсан байна. Одоо нийт лавлагааны 46 хувийг цахимаар олгож байгаа нь өдөр бүр 4041 үйлчлүүлэгч ҮНХС-ийн салбар, нэгжид шаардлагагүй болсон гэсэн үг. Ингэснээр сангийн ажилтнууд захиргааны бусад ажлаа амжуулах цаг завтай болж, үйл ажиллагааны үр ашиг дээшилж байна. Гишүүд цахим сувгуудаар үйлчилгээ авахад илүү шуурхай, зардал багатай, хэрэглэгчдэд ээлтэй, тохиромжтой байгаагийн зэрэгцээ чанар ч сайн гэж үнэлсэн байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2011b, 2014d; Waiswa and Okello-Obura, 2014

Эдгээр аргыг интернэтэд холбогдох боломж бүрдсэн газарт, хүмүүс нь компьютер, интернэт ашиглаж чаддаг нөхцөлд нэвтрүүлэх боломжтой гэдэг нь тодорхой. Тиймээс ч эдгээр нь бүх хүнд, ялангуяа хөдөөгийн оршин суугчид болон настай хүмүүст төдийлөн тохиромжтой байж чадахгүй тул тохирох бусад аргыг нэвтрүүлэх нь зүйтэй. Тухайлбал үүнийг Колумби улсын жишээнээс харж болно (Шигтгээ 6.14-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 6.14: Колумби: Шимтгэл тооцоход зориулсан нэгдсэн маягт

Тус улс Нийгмийн хамгааллын ерөнхий тогтолцоонд шимтгэл төлж болох (Planilla Integrada Para Liquidacion de Aportes (PILA) хэмээх) цахим платформ нэвтрүүлжээ. Энэ нь банкнууд болон нийгмийн хамгааллын байгууллагын төв архивтай холбогдсон тусгай эрх бүхий интернэтийн үйлчилгээ үзүүлдэг компаниар дамжин хэрэгждэг платформ юм. Ажил олгогч болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн аль аль нь ашиглаж болох уг платформ нь хэрэглэгчдийг системд саадгүй нэвтрэх боломж бүрдүүлэх зорилготой. Хэрэглэгчид нийгмийн хамгааллын хэд хэдэн дэд системд шилжүүлэх шимтгэлийн төлбөрийг нэгтгэн хийх боломжтой. Үүгээрээ уг цахим платформ хэрэглэгчид төдийгүй төлбөр төлөх ажиллагаанд оролцдог бусад талын цагийг хэмнэж байна. Шимтгэлийг зөвхөн уг цахим платформоор хийх шийдвэрийг 2006 оны 1931 дугаар тушаалаар гаргасан байна. Компьютер болон интернэтгүй хүмүүс болон ажил олгогчид утсаар холбогдон утасны операторын тусламж авч болно. Утасны оператор тоо мэдээллийг бүртгэж, шимтгэлийг тооцон, шимтгэл төлөхдөө ашиглах маягтын дугаар болон кодыг өгнө. Үүний дараа төлбөрөө санхүүгийн байгууллагад бэлэн мөнгөөр, чекээр, дебит болон кредит картаар төлнө. Ингэж хийсэн төлбөрийг төлбөр хийсэн өдрөөс хойш 1-5 хоногийн дотор цуцлах боломжтой.

2007 оны эцэс гэхэд 30-аас дээш ажилтантай бүх аж ахуйн нэгж ажилтнуудынхаа нийгмийн даатгалын шимтгэлийг уг платформоор төлдөг болсон байна. Энэхүү платформ нь нэг талаар Колумбийн нийгмийн хамгааллын системд хэрэглэгч нэвтрэхэд хялбар болгож, шимтгэл цуглуулах ажлын үр ашгийг ихээхэн дээшлүүлсний зэрэгцээ нөгөө талаар шимтгэл төлөлтийг төвлөрсөн горимд оруулж хяналт, мониторингийг сайжруулжээ.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013; The World Bank, 2007 Calderyn, он тодорхойгүй.

Филиппинд банктай гэрээлэх замаар шимтгэл төлөх ажиллагааг хөнгөвчилсөн байна (Шигтгээ 6.15-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 6.15: Филиппин: Банкны системээр дамжуулан төлбөр төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан нь

Ажиллагчид болон ажил олгогчид шимтгэл төлөх ажиллагааг хөнгөвчлөх, үүнтэй холбоотой гардаг хэлцлийн зардлыг бууруулах зорилгоор Филиппиний нийгмийн хамгааллын тогтолцоо (НХТ) орон нутгийн банкнуудтай хэлэлцээ хийж, гэрээ байгуулжээ. Шимтгэл төлөгчид шимтгэлийн төлбөр тооцоогоо банкаар дамжуулан хийснээр шимтгэл цуглуулах ажил банк руу шилжиж, НХТ-ны захиргааны зардал буурч, үр ашиг дээшилсэн байна.

Түүнчлэн НХТ автомат төлбөрийн систем хөгжүүлсэн байна. Ингэснээр гишүүд сайн дураараа бүртгүүлж, шимтгэл болон уг байгууллагатай холбоотой зээлийн төлбөр зэрэг бусад төлбөрийг автоматаар шилжүүлж байх боломж бүрджээ (Ortega, 2006). НХТ-нд хамрагдагчид ийм үйлчилгээ үзүүлдэг аль ч банканд сайн дураараа бүртгүүлж, зөвшөөрөл өгснөөр банк хадгаламжийн буюу харилцах данснаас нь сар бүр нийгмийн даатгалын шимтгэл татаж, НХТ руу шилжүүлдэг. Ихэнх банкны ийм үйлчилгээнд цахимаар бүртгүүлэх боломжтой. Банк төлбөрийг яг хуваарьт өдөр нь хийдэг тул НХТ уг арга хэмжээгээр дамжуулан шимтгэлээ төлөхгүй байх болон хугацаа хоцорч төлөх явдлыг багасгахыг зорьж байна. Түүнээс гадна автомат төлбөрийн систем нь сар бүр нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөд ажиллагчдаас гардаг хэлцлийн зардлыг бууруулж байна.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013.

Цахим үйлчилгээ нь даатгуулагчдын төдийгүй нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хувьд ч цаг хугацаа хэмнэж, зардлыг ихээхэн бууруулж байна. Гэхдээ ийм үйлчилгээг аль болох хэрэглэхэд хялбар байлгах хэрэгтэй. Мөн бүх хүнд хүртээмжтэй байж чаддаггүйг анхаарвал зохино. Тиймээс төлбөр төлөх бусад арга хэлбэрийг ч ашиглах боломжийг бүрдүүлэх ёстой.

Гар утасны үйлчилгээ

Дэлхий нийтээр, тэр дундаа бага орлоготой орнууд, хөдөө орон нутагт ч гар утасны хэрэглээ улам нэмэгдэж байна. Гар утас компьютероос ч илүү өргөн хүрээнд ашиглагдаж байна. Тиймээс гар утасны үйлчилгээ зарим улс оронд болон зарим бүлгийн хувьд цахим үйлчилгээнээс илүү тохиромжтой байж болох юм. Жишээ нь Колумбид интернэтэд холбогдох боломжгүй хүмүүс шимтгэл төлөхдөө утасны оператораас тусламж авдаг байна (Шигтгээ 6.14-ийг үзнэ үү).

Гар утасны үйлчилгээ нь хэзээ ч, хаанаас ч шимтгэлээ төлөх, шимтгэлийн өр, төлбөрөө шалгах боломж олгож байна. Хэрэв утасны оператор ажилтнаар дамжуулбал цахим үйлчилгээнээс илүү тухайн даатгуулагчийн хэрэгцээнд нийцсэн зөвлөгөө, тусламж хүргэнэ. Гэхдээ энэ тохиолдолд операторууд хөлслөн ажиллуулах зардал шаардагдана. Гар утсаар дамжуулан хүргэх үйлчилгээ цахим платформынхтой харьцуулахад хязгаарлагдмал байх хандлагатай. Гар утсаар үйлчилгээ авахад гишүүдээс ямар хэмжээний зардал гарч буйг судалж үзэх шаардлагатай. Кенийн МВАО тэтгэврийн хөтөлбөрийн нэвтрүүлсэн гар утасны мөнгөн шилжүүлгийн үйлчилгээ (Шигтгээ 6.16) болон Угандагийн ҮНХС-ийн мессежний үйлчилгээ (Шигтгээ 6.13) зэрэг нь ийм үйлчилгээний жишээ юм.

Шигтгээ 6.16: Кенийн МВАО тэтгэврийн хөтөлбөр: Гар утасны мөнгөн шилжүүлэг [ХХЭ]

Кени улсын нийт ажиллах хүчний ердөө 15 хувь нь тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдаж байгааг судалгаагаар тогтоосны дараа 2011 оны 6 дугаар сарын сүүлээр МВАО тэтгэврийн хөтөлбөрийг нэвтрүүлжээ. Энэ нь *jua kali* нийгэмлэгийн (задгай талбайд хувийн жижиг бизнес эрхлэгчид) гишүүн бие даан ажиллагчдад зориулсан хувийн сайн дурын хуримтлалын хөтөлбөр юм. Тэтгэврийн хөтөлбөр нэртэй ч энэ хөтөлбөрийн гишүүд тогтмол тэтгэвэр бус харин хуримтлалаа бөөн дүнгээр нь нэг удаа авдаг. Үүнийгээ өндөр насанд хүрэхээсээ өмнө ч авч ашиглах боломжтой. 2018 онд Инуа Джамын Ахмад настай иргэдийн буцалтгүй тусламж болгож, 70-аас дээш настай ахмадуудад бүх нийтийн тэтгэвэр олгох зорилгоор ахмад настнуудыг дэмжих *Inua Jamii* хөтөлбөрийг нэвтрүүлсэн байна.

Мбао хөтөлбөрийн хүрээнд нэвтрүүлсэн нэг гол шинэлэг зүйл нь өдөр бүр 20-иос доошгүй шиллингийн шимтгэлийг гар утаснаасаа (M-Pesa буюу Airtel үйлчилгээг ашиглан) хэзээ ч, хаанаас ч төлөх боломжийг бүрдүүлсэн явдал юм. Алслагдсан хөдөө нутагт оршин суугчид ч ийм боломжтой болсон байна. Гишүүн анх эхлээд бүртгэлийн хураамжид 100 шиллинг төлөөд дараа нь өдөр бүр 20-иос доошгүй, 7 хоногт 100-аас доошгүй, сард 500-аас доошгүй шиллинг хуримтлуулах замаар жилд 4800 шиллинг (47 орчим ам.дол) болно. Шилжүүлж буй мөнгөн дүнгийн 10 хувиар шилжүүлгийн шимтгэл авах бөгөөд нэг удаагийн шилжүүлэгт авах шимтгэлийн хэмжээ 25 шиллингээс хэтрэхгүй байна. 2018 онд уг хөтөлбөрт 100000 орчим хүн хамрагдсан байсан нь jua kali нийгэмлэгүүдийн гишүүн 12 сая хүний 8 орчим хувийг эзэлж байлаа.

Эх сурвалж: ISSA, 2011a; Kabare, 2018; Kwena and Turner, 2013.

Гар утасны үйлчилгээ нь илүү олон хүнд, түүний дотор хөдөө орон нутгийн иргэдэд ч хүртээмжтэй байдаг. Тиймээс цахим үйлчилгээнээс дутахгүй сайн хувилбарт буюу нэмэлт үйлчилгээ болох боломжтой. Гэхдээ гар утсаар үйлчилгээний цар хүрээ, төрөл ихэнхдээ хязгаарлагдмал байдаг.

Ийм үйлчилгээг аль болох олон хүнд хүртээмжтэй байлгахын тулд зардлыг бууруулж, хэрхэн ашиглах зааварчилгааг тодорхой өгдөг байх нь чухал.

6.3.2 Орлогоо мэдүүлэх, бичиг баримт бүрдүүлэхэд туслах үйлчилгээ

Нийгмийн хамгааллын байгууллага өөрөө шууд буюу нягтлан бодох бүртгэлийн үйлчилгээ үзүүлдэг компаниудаар дамжуулан орлогоо мэдүүлж, тайлагнах ажилд үнэ төлбөргүй буюу өртөг зардал багатайгаар туслах боломжтой. Тухайлбал Бразил (Шигтгээ 6.1-ийг үзнэ үү) болон Японд бичил аж ахуй эрхлэгчид ийм дэмжлэг авдаг. Ийм дэмжлэгийг эхний мэдүүлэг, тайлан гаргахад нэг удаа, эсхүл урт тогтмол үзүүлж болно. Гэхдээ үүнд хөрөнгө шаардлагатай тул зарлага-үр ашгийн тооцоог хийж үзэх хэрэгтэй [БЖҮА] [ХХЭ].

Хамтын бүртгэлийн гэрээ хийснээр (5.5 дахь хэсгийг үзнэ үү) шимтгэл төлөх ажиллагаа даатгуулагч болон нийгмийн даатгалын байгууллагын аль алиных нь хувьд хөнгөрөх боломжтой. Учир нь гэрээ байгуулагч байгууллага гишүүдээс шимтгэлийг хурааж, холбогдох нийгмийн хамгааллын байгууллагад шилжүүлснээр зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ нь гишүүд орлогоо мэдүүлэх, шимтгэлээ төлөх гэж ийш тийшээ явах шаардлагагүй тухайн байгууллага нь хариуцдаг гэсэн үг юм. Гэхдээ ийм байгууллага байгаад шимтгэл хурааж цуглуулах ажлыг хариуцах чадавхтай нөхцөлд л энэ арга хэрэгжинэ [ХААА].

Хянах хуудас 6.6: Шимтгэл төлөх, цуглуулах ажиллагааг хялбаршуулах нь

- Төлбөр хийх боломжит хувилбаруудыг нэмэгдүүлснээр ажил олгогч болон ажиллагчийн шимтгэл төлөх ажиллагааг хэрхэн хөнгөвчлөх вэ?
- Шимтгэлээ биечлэн очиж төлөх боломжтой цэгүүдийн тоог, ялангуяа хөдөө орон нутагт хэрхэн нэмэгдүүлж болох вэ?
 - Бүс, дүүрэг болон хотын түвшинд ажиллаж буй төрийн байгууллагуудын одоо байгаа бүтцийг энэ зорилгоор ашиглаж болох уу?
 - Холбооны салбарууд болон төрийн банкнуудад энэ чиг үүргийг хариуцуулж болох уу?
 - Банкны шилжүүлгийг ямар нэг нэмэлт зардалгүй, эсхүл бага зардалтай хийх боломжийг бүрдүүлж чадах уу?
- Ганцаарчилсан зөвлөгөө, туслалцаа үзүүлэх механизм нь ажиллагчдын болон ажил олгогчдын тодорхой бүлгүүдийн шимтгэл төлөлтийг хэрхэн хөнгөвчилж чадах вэ?
 - Зарим тодорхой бүлгийн ажиллагчдыг хамруулахад бүлгийн даатгалын механизм дэмжлэг болж чадах уу?
- Хэрвээ тухайн улсад нийгмийн хамгааллын хэд хэдэн тогтолцоо байдаг бол ажил олгогчид болон ажиллагчид хэд хэдэн өөр байгууллагатай харилцаж, шимтгэл төлөхийг ажиллагааг багасгах зорилгоор шимтгэл цуглуулах журмаа нэгтгэх боломжтой юу?

- Тухайн улсад цахим болон гар утасны үйлчилгээ хэр нэвтэрснийг харгалзан шимтгэл цуглуулах ажиллагааг хөнгөвчлөхөд тэдгээр сувгуудыг хэрхэн ашиглаж болох вэ?
- Төлбөл зохих шимтгэл, төлбөрийн үлдэгдэл зэргээ шалгах үйлчилгээг цахимаар болон гар утсаар авах боломжтой юу?
- Даатгуулагчид болон ажил олгогчид шимтгэлээ цахимаар болон гар утсаар төлөх механизм нэвтрүүлж болох уу?
- Гар утас болон цахим үйлчилгээг ашиглах боломжгүй хүмүүс орхигдохоос сэргийлж, тэдэнд үйлчилгээг хүртээмжтэй байлгах ямар арга хэмжээ авч болох вэ?
- Хувийн мэдээлэл болон хувь хүний нууцыг хамгаалах хууль эрх зүйн орчин, түүнийг сахиж мөрдүүлэх зохистой механизм бүрдсэн үү?

6.3.3 Нийгмийн даатгалын нэгдсэн шимтгэл

Зарим улс орон нийгмийн даатгалын бүх шимтгэлийг нэг байгууллага нэгтгэж цуглуулаад, дараа нь холбогдох байгууллагууд руу нь шилжүүлдэг нэг шимтгэлийн механизм нэвтрүүлсэн байна. Энэ нь ажил олгогчид болон ажиллагчид нийгмийн хамгааллын хэд хэдэн хөтөлбөрийн оронд нэг л байгууллагатай харилцаж, шимтгэл төлөхөд үүсэх төвөгтэй байдлыг багасгаснаар шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбар болгодог.

Нийгмийн даатгалын нэг шимтгэлийн аргыг гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглаж байна. Франц болон Люксембургт ажил олгогч гэрийн үйлчлэгчид цэвэр цалинг олгож, орлогын нэг маягт бөглөн нийгмийн хамгааллын байгууллагад хүргүүлдэг. Нийгмийн хамгааллын байгууллага ажилтны нийт цалин хөлсийг тооцож, шимтгэлийг ажил олгогчоос авах бөгөөд шимтгэл төлөгдсөн тухай мэдэгдлийг зургаан сар тутамд ажил олгогч болон ажилтанд илгээнэ (ILO 2013a; 2015f). Бусад улс орнуудад ч үүнтэй төстэй зохицуулалт байдаг бөгөөд ихэнхдээ ажиллагчийн татвар ногдох орлогоос нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нь хасаж тооцох аргатай хослуулан хэрэгжүүлдэг байна (Шигтгээ 7.10-ыг үзнэ үү) [ГҮА].

Хянах хуудас 6.7: Нийгмийн даатгалын нэгдсэн шимтгэл

- Шимтгэлүүдийг нэгдсэн байдлаар цуглуулж байна уу, эсхүл ажил олгогчид болон ажиллагчид нийгмийн хамгааллын олон байгууллагатай харилцаж байна уу?
- Шимтгэлүүдийг нэгтгэснээр ажиллагчид болон ажил олгогчид, ялангуяа БЖУ-т ажиллагчид, гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид зэрэг хамрагдахгүй үлдэх магадлалтай бүлгүүдэд тулгарч байгаа саад бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэхэд тус нэмэр болох уу?
- Нэгдсэн шимтгэлийн тогтолцоо хэрэгжих боломжтой юу? Байгууллагууд, тэдгээрийн удирдлага, мэдээллийн систем зэргийг уялдуулан зохицуулахад юу шаардлагатай вэ?

6.3.4 Шимтгэл төлөх хугацааг зохицуулах нь

Өмнө тайлбарласанчлан албан бус эдийн засагт ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад саад болдог нэг гол бэрхшээл нь орлогын тогтворгүй байдал юм.

Шимтгэл төлөх хугацааг уян хатан болгох нь энэ саад бэрхшээлийг арилгахад тустай байж болох юм. Шимтгэлийг улирлаар төлөх боломж бүрдвэл зарим бүлгийн ажиллагчид, ялангуяа хөдөө аж ахуйд ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад тус дөхөм болно. Бусад тохиолдолд долоо хоногээр болон өдөр тутам төлөх хэлбэр илүү зохимжтой байж магадгүй. Түр хугацаанд шимтгэлийн хэмжээг бууруулах буюу зогсоох зэргээр уян хатан арга хэмжээ авдаг байх нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулахад дэмжлэг болох боломжтой (Хүснэгт 6.4-ийг үзнэ үү).

Шимтгэл төлөх хуваарийг орлогын тогтворгүй байдал болон ажил завсарласан байх хугацаатай уялдуулан зохицуулах асуудлыг авч үзэхдээ түүнээс үүдэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд

ирэх захиргааны болон санхүүгийн хүндрэлийг ямагт харгалзаж байх ёстой. Тухайлбал шимтгэл тасалдах нь тухайн хөтөлбөр болон тогтолцооныхоо тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй тул бусад эх үүсвэрээс шилжүүлэг буюу татаас шаардагдаж болзошгүй (6.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

Хүснэгт 6.4: Шимтгэл төлөх хугацааг өөрчлөн зохицуулах аргууд

Арга	Тохирох нөхцөлүүд	Харгалзах зүйлс
Шимтгэл төлөх хугацааг уян хатан сонгох боломж олгох (гурван сар тутам, эсхүл улирлын шинж чанарыг харгалзан төлөх; нэг дор д бөөнд нь төлөх тохиолдлын чанартай шимтгэл)	► улирлын шинж чанартай ажил; [ХААА] [БА] ► орлого тогтворгүй. [ХХЭ] [БЖҮА]	► Шимтгэлийн бүртгэлийг сайн хөтлөх шаардлагатай (МТС шаардлагатай болж болзошгүй). ► Төлбөр төлөх давтамжаа (улирлаар, жилээр) урьдчилан тохирчихвол нийгмийн хамгааллын байгууллага төлөвлөлтөө сайн хийх боломжтой. ► Нэг дор бөөнд нь төлөх тохиолдлын шимтгэлийг зөвшөөрөх нь шимтгэлийг бүртгэх, эрх үүссэн эсэхийг тооцох ажиллагааг улам төвөгтэй болгодог.
Шимтгэлийн хэмжээг тухайн ажиллагчийн нөхцөл байдалд гарсан өөрчлөлт, түүний дотор орлогын бууралттай уялдуулан зохицуулахыг зөвшөөрөх	► баталгаагүй ажил; [ХААА] [БА] [ГҮА] ► ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн; [ХААА] [БА] [ХХЭ] ► гүйцэтгэсэн ажлын хөлс төлөгдөхгүй хүлээгдэх [ХХЭ]	► Шимтгэлийн бүртгэлийг сайн хөтлөх шаардлагатай (МТС шаардлагатай болж болзошгүй). ► Шимтгэлийн хэмжээг өөрчилсөнтэй уялдуулан санхүүжилтийн болон санхүүгийн төлөвлөлтийн механизмууддаа тохируулга хийх шаардлага гарч болзошгүй.
Шимтгэлийн төлбөрөө хойшлуулах буюу түр зогсоох, эсхүл гишүүнчлэлээ ийг түр зогсоохыг зөвшөөрөх.	► баталгаагүй ажил; [ХХЭ] [ХААА] [ГҮА] ► ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн; [ХААА] [ХХЭ] ► улирлын шинж чанартай ажил; [ХААА] [БА] ► гүйцэтгэсэн ажлын хөлс төлөгдөхгүй хүлээгдэх [ХХЭ]	► Төлсөн болон төлөөгүй шимтгэлийн бүртгэлийг сайн хөтлөх шаардлагатай (МТС шаардлагатай болж болзошгүй). ► Гишүүнчлэлээ зогсоох дээд хугацааг тогтоох шалгуур, гишүүнчлэлийг сэргээх механизм зэргийг багтаасан зохицуулалт шаардлагатай. ► Шимтгэлийн орлого түр хугацаанд буурсантай уялдуулан санхүүжилтийн болон санхүүгийн төлөвлөлтийн механизмууддаа тохируулга хийх шаардлага гарч болзошгүй.
Нийгмийн даатгалын нэн чухал гэсэн төрөлдөө сонгож шимтгэл төлөхийг зөвшөөрөх	► орлого багатай. [ХХЭ] [ХААА] [ГҮА] [БЖҮА]	► Орлуулах механизм байхгүй нөхцөлд нийгмийн даатгалын аль нэг төрлөөс татгалзах нь хамгаалалтгүй үлдэнэ гэсэн үг.

Өдрөөр, гурван сараар, улирлаар болон жилээр шимтгэл төлөх буюу нэг дор бөөнд нь төлөх тохиолдлын шимтгэлийг зөвшөөрөх

Албан бус эдийн засагт буй ажиллагчид болон ажил олгогчдын хувьд сар бүр тасралтгүй шимтгэл төлөх хувилбар төдийлөн оновчтой биш. Тиймээс төлбөрийн нөхцөлийг аль болох уян хатан зохицуулахыг эрмэлзэх хэрэгтэй. Хүснэгт 6.1-д харуулсанчлан үүнийг шийдвэрлэхэд хэрэглэж болох нэлээд хэдэн арга байна.

Шимтгэл цуглуулах механизмаа албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нөхцөл байдалд нийцүүлэхийн тулд тэд шимтгэлээ өдрөөр, улирлаар болон жилээр төлөх, эсхүл нэг дор бөөнд нь тохиолдлын чанартайгаар төлөх боломж олгох хэрэгтэй. Ажиллагчид хамгийн өндөр орлого олсон үедээ шимтгэл төлөх боломж олгох нь нь тэдний нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг

нэмэгдүүлэхэд нөлөөлнө. Энэ нь ялангуяа ургац хураалт, цаг агаарын нөхцөл, бүтээгдэхүүний борлуулалтаас орлого нь хамаардаг ажиллагчдад чухал ач холбогдолтой [ХААА]. Эдийн засгийн үйл ажиллагааных нь хэлбэлзлийг тусгасан ийм уян хатан хуваариар шимтгэлээ төлөх нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, тэр дундаа бие даан ажиллагчдад ч ээлтэй тусаж болох юм.

Түүнчлэн улирлын байдлаас шалтгаалж орлогын түвшин хэлбэлзэх үеийг харгалзан шимтгэлийн хэмжээг ялгаатай тооцох арга байж болно. Шимтгэл төлөх давтамжийг сараас дээш хугацаагаар (жишээ нь гурван сар тутам) тогтоох нь бага орлоготой байсан саруудын шимтгэлээ өндөр орлоготой байсан саруудынхаасаа гүйлгэн нөхөх боломж олгодог. Ингэснээр бага орлоготой саруудад шимтгэл тасрах асуудлыг багасгана. Нэг дор бөөнд нь төлөх тохиолдлын чанартай шимтгэл нь боломжтой болсон үедээ төлбөр хийх боломжийг даатгуулагчид олгодог.

Эдгээр арга нь даатгуулагчдын шимтгэл төлөлтийг хялбарчилж, нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжих боловч шимтгэлийн бүртгэлийг ч илүү уян хатан болгох шаардлага үүсэж, улмаар захиргааны үйл ажиллагаанд хүндрэл учруулж болно. Үүнд мэдээллийн технологийн нэгдсэн систем ч шаардлагатай болж магадгүй. Тохиолдлын чанартай бөөнөөр шимтгэл төлөх нь нийгмийн даатгалын байгууллагад санхүүжилтийн хүндрэл үүсгэж болзошгүй. Ийм тохиолдолд нийгмийн даатгалын байгууллага даатгуулагчдаас орох шимтгэлийн орлогыг төлөвлөхөд хүндрэлтэй бөгөөд нэмэлт санхүүжилт шаардаж ч магадгүй.

Нэлээд хэдэн улс орнууд төлбөрийн уян хатан нөхцөл нэвтрүүлсэн байна. Бразилын Simplex хөтөлбөр гэхэд БЖҮ-үүд шимтгэлээ сараар төлөх үү, гурван сараар төлөх үү гэдгээ сонгох боломж олгодог (Шигтгээ 6.1-ийг үзнэ үү). Аргентинд ажиллагчдын байгууллагууд болон хөдөөгийн үйлдвэрлэгчдийн хооронд байгуулсан харилцан үүрэг хүлээх хэлэлцээрээр нийгмийн даатгалд сар бүр төлөх шимтгэлийн оронд үйлдвэрлэлийн мөчлөгийн хамгийн тохиромжтой үед “өөр” хувь хэмжээгээр төлөхийг ажил олгогчдод зөвшөөрсөн байна (F. Bertranou and Casanova 2013, 128). Гэхдээ энэ нь улирлын шинж чанартай ажлыг богино хугацааны гэрээгээр голдуу гүйцэтгүүлдэг бөгөөд нийгмийн хамгааллын үүргээ биелүүлж буй эсэхийг хянах, бүртгэхэд хүндрэлтэй хөдөө аж ахуйн чиглэлийн үйл ажиллагаанд л зохимжтой.

Албан бус ажиллагчдын зарим бүлэгт өдрөөр шимтгэлээ төлөх нь дээр байдаг. Жишээ нь Кенийн Mbao тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдсан ажиллагчид шимтгэлээ гар утсаараа өдөр өдөрт нь төлж болдог (Шигтгээ 6.16-г үзнэ үү). Филиппиний AlkanSSya хөтөлбөрт хамрагдахын тулд ажиллагчид хувийн хадгаламжийн хайрцаг ашиглан шимтгэлд төлөх мөнгөө хуримтлуулдаг (Dameriau 2015).

Хянах хуудас 6.8: Шимтгэл төлөх хугацааг ажил олгогчид болон ажиллагчдын хэрэгцээнд нийцүүлэн зохицуулах нь

- Ажил олгогчид болон ажиллагчид шимтгэл төлөх хугацаа, хуваариа хэрэгцээндээ тохируулан сонгох боломж одоогийн хууль эрх зүйн зохицуулалт, практикт байна уу?
- Ажил олгогчид болон ажиллагчид шимтгэл төлөхөд хялбар болгож, шимтгэл төлөх хугацааг илүү уян хатан зохицуулах боломж бүрдүүлж болох уу?
- Олгох тэтгэвэр, тэтгэмж болон тэдгээрийг авах эрх үүсэх нөхцөл, шалгуурыг хэрхэн өөрчлөх вэ?
- Шимтгэл төлөхөд илүү уян хатан хуваарь мөрдөх тохиолдолд хууль сахиулах механизмууддаа ямар өөрчлөлт оруулах шаардлагатай вэ?

Орлогын тогтвортой бус байдлыг харгалзах нь

Албан бус эдийн засагт хувиараа хөдөлмөр эрхэлж буй олон хүн орлогоо алдах өндөр эрсдэлтэй байдаг. Тухайн бүтээгдэхүүний зах зээлийн үнэ унах, томоохон үйлчлүүлэгчээ алдах зэрэг эдийн засгийн цочролын нөлөөгөөр, эсхүл байгалийн болон хүний хүчин зүйлийн нөлөөтэй гамшиг, өвчин, үхэл хагацал зэргийн улмаас орлого огцом буурах явдал гардаг. Тиймээс эдгээр ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахдаа байнга нэг хэмжээний шимтгэл төлөх боломжгүйг нь бодолцох ёстой. Үүнд орлогын тогтворгүй байдлыг нь харгалздаг механизмууд шаардлагатай. Жишээ нь эдийн засгийн цочролын үед буюу орлого буурах тохиолдолд шимтгэлийн хэмжээг шуурхай зохицуулж өөрчлөх, түр бууруулах, шимтгэл төлөлтийг зогсоох

боломжтой байх. Ийм механизмууд нь тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрхийг аль болох алдагдуулахгүй хадгалахын зэрэгцээ санхүүжилтэд хүндрэл учруулахгүй байх шаардлагатай.

Жишээ нь Колумбид ажил олгогчид болон ажиллагчид орлого нь ихээхэн хэлбэлзэж, шимтгэл төлөх боломжид нь сөргөөр нөлөөлсөн тохиолдолд эрүүл мэндийн даатгалдаа мэдэгдэж болно (Шигтгээ 6.17-г үзнэ үү).

Шигтгээ 6.17: Колумби: Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн төлөх шимтгэлийн хэмжээг зохицуулан өөрчлөх боломж олгосон нь

Колумби улс хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нөхцөл байдалд нийцүүлэх зорилгоор нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомждоо хэд хэдэн удаагийн өөрчлөлт (1993 оны хууль № 100, болон 2004 оны хууль №797) оруулжээ.

Эхний өөрчлөлт нь шимтгэл тооцох суурь орлогоо мэдүүлэхтэй холбоотой. Өмнө нь энэ орлогын хэмжээг нэгдүгээр сард мэдүүлээд тухайн жилийнхээ туршид өөрчлөх боломжгүй байв. Үйлдвэрлэлийн мөчлөг, жилийн эдийн засгийн үйл ажиллагааны хэлбэлзлийг тусгах зорилгоор уг дүрмийг өөрчилснөөр одоо ажиллагчид шимтгэл тооцох суурь орлогоо өөрчлөх, түүнийгээ дагаад шимтгэлийн хэмжээгээ зохицуулах боломжтой болсон байна.

Хоёрдугаарт, “өөрчлөлтийн мэдээ”-г илгээх журмыг нэвтрүүлсэн байна. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч эрүүл мэндийн даатгалд төлөх шимтгэлийнхээ хэмжээг (хэсэг хугацаанд буюу бүр мөсөн) өөрчлөхүйц нөхцөл байдал үүсвэл энэ тухай мэдээллийг эрүүл мэндийн даатгалын байгууллагад бичгээр илгээнэ. Ингэснээр хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч хууль зөрчилгүйгээр орлогынхоо хэлбэлзлийг харгалзан төлөх шимтгэлдээ өөрчлөлт оруулах боломжтой болжээ.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013..

Шимтгэлийн хэмжээг зохистой хязгаарт уян хатан тогтоох боломж бүрдүүлэхийн тулд шимтгэл тооцох суурь орлогоо өөрчлөх хэрэгтэй болж болно. Оны эхэнд сар бүр хэдий хэмжээний орлого олохоо мэдэх боломжгүй хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд энэ нь чухал ач холбогдолтой. Жишээ нь Колумбид хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид жилийн аль ч үед суурь орлогоо өөрчилж болно (Шигтгээ 6.14-ийг үзнэ үү).

Түүнчлэн тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрхээ алдахгүйгээр төлөх шимтгэлийг түр хойшлуулах, эсхүл хялбаршуулсан журмаар дахин сэргээх нөхцөлтэйгөөр гишүүнчлэлээ түр зогсоох зэрэг бүр илүү уян хатан зохицуулалтууд ч байж болно. Ийм тохиолдолд тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрх тасралтгүй ажилласан доод хугацаанаас хамаарах бус харин урт хугацааны туршид шимтгэл төлсөн сар, жилийг нэгтгэн шимтгэл төлсөн байвал зохих доод хугацааг хангадаг байхаар өөрчлөх шаардлагатай (Durán-Valverde et al., 2013). Жишээ нь сүүлийн 5 жилд тасралтгүй шимтгэл төлсөн хугацаа гэж шаардахын оронд сүүлийн 10 жилд 5 жилийнхтэй тэнцэх шимтгэл төлсөн байх шаардлага тавьж болох юм.

Энэ аргын нэг хэцүү нь шимтгэл хэр хэмжээнд буурахыг урьдчилан төлөвлөхөд хүндрэлтэй. Шимтгэл буурна гэдэг бол тухайн хөтөлбөрийн орлого ерөнхийдөө буурна гэсэн үг. Тиймээс санхүүжилтийн өөр эх үүсвэр олох, нөөц хөрөнгө бүрдүүлэх шаардлага гарна.

Хянах хуудас 6.9: Шимтгэл төлөх хугацааг ажиллагчдын нөхцөл байдалд гарсан өөрчлөлтийг харгалзан зохицуулах нь

- Одоогийн нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд орлогын түвшний өөрчлөлтийг харгалзан шимтгэлийн хэмжээг хэр шуурхай өөрчлөн тогтоодог вэ?
 - Тухайн жилийн туршид мэдүүлсэн орлогодоо өөрчлөлт оруулж болох тооны дээд хязгаар байна уу?
 - Өөрчлөлтийг мэдэгдэх журам нь хялбар байдаг уу, эсхүл олон баримт бичиг бүрдүүлж, цаг хугацаа их ордог уу?
- Албан бус ажиллагчид шимтгэлээ тасралтгүй төлөх нөхцөлийг бүрдүүлэх чиглэлд засгийн газар хангалттай дэмжлэг үзүүлдэг үү?
- Албан бус ажиллагч орлого нь буурсан үедээ гишүүнчлэлээ түр зогсоох боломж олгосон уян хатан зохицуулалт бий юу?

Төрөөс шимтгэл тасрахгүй байх нөхцөлийг хангах нь

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь даатгуулагч тодорхой хугацаанд шимтгэл төлөхөө зогсоохыг зөвшөөрөхөөс гадна тодорхой нөхцөлд шимтгэлийг нь төрөөс хариуцах замаар шимтгэл төлөлтийг тасалдуулалгүй үргэлжлүүлэх арга хэмжээ авч болно. Энэ нь хүн амыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах, одоо ба ирээдүйд ядууралд орохоос сэргийлэх зорилготой юм.

Жишээ нь Маврикийд ажлаасаа халагдаад нийтийг хамарсан ажлын хөтөлбөрт хамрагдаж буй ажиллагчдын тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг төрөөс хариуцан төлдөг (Шигтгээ 6.18-ыг үзнэ үү). Засгийн газрын энэ арга хэмжээний ачаар ажилгүй болсон иргэд тэтгэврийн болон эрүүл мэндийн даатгалтайгаа байх боломж бүрджээ.

Шигтгээ 6.18: Маврики: Ажилгүй болсон иргэдийн тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг үргэлжлүүлэн төлж байгаа нь

Маврикийд ажилгүй болоод нийтийг хамарсан ажлын хөтөлбөрт хамрагдаж буй хүн 12 сараас илүүгүй хугацаанд д сар бүр 3000 рупигийн тэтгэмж авдаг. Энэ хугацаанд тухайн ажиллагчийн тэтгэврийн даатгалын шимтгэл тасрахгүй. Засгийн газар Үндэсний тэтгэврийн санд ажилтны (3 хувь) болон ажил олгогчийн (6 хувь) төлөх бүх шимтгэлийг хариуцан төлнө. Нийтийг хамарсан ажлын хөтөлбөр нь ажилтан үндсэн цалингийнхаа (Үндэсний тэтгэврийн сангийн шимтгэл тооцох орлогын дээд хязгаараас илүүгүй байна) нэг хувиар Үндэсний хуримтлалын санд төлсөн шимтгэлийн хөрөнгөөр санхүүждэг байна.

Ажилгүй болсон хүмүүст олон талаар ашигтай нийтийг хамарсан ажлын хөтөлбөр нь аж ахуйн нэгжүүд хаагдсаны сөрөг үр дагаврыг бууруулахад асар их тус болж байна. Өмнө нь аж ахуйн нэгж төлбөрийн чадваргүй болсон буюу эрх хүлээн авагчид шилжсэн үндэслэлээр хаагдахад ажилгүй болсон олон ажилтан хөрөнгө мөнгө байхгүй шалтгаанаар ямар ч нөхөн төлбөр авдаггүй байжээ.

Эх сурвалж: ISSA, 2011с.

Хянах хуудас 6.10: Төрөөс шимтгэл тасрахгүй байх нөхцөлийг хангах нь

- Ажилгүй байх, жирэмсний болон амаржсаны амралттай байх, хүүхэд асрах чөлөөтэй байх, эсхүл өвчний чөлөөтэй байх зэрэг хугацаанд засгийн газар шимтгэлийг хариуцан төлдөг механизм байна уу?
- Хэрвээ байхгүй бол ажилгүй байх, эсхүл орлого буурсан хугацаанд нь ажиллагчдын нийгмийн даатгалын шимтгэлийг тасалдуулахгүй үргэлжлүүлэх механизм нэвтрүүлж болох уу?

Нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг түр зогсоох үед өмнө үүссэн эрхийг хадгалах нь

Нийгмийн даатгалд гишүүнчлэлээ хадгалж үргэлжлүүлэн хамрагдах боломжгүй болсон бол өмнө үүссэн эрхийг хадгалахын зэрэгцээ тэрхүү эрх болон тэтгэвэр, тэтгэмжээ алдахгүйгээр гишүүнчлэлээ хялбаршуулсан журмаар эргэж сэргээх механизм бий болгох нь чухал юм.

Нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг түр зогсоогоод эргэж сэргээсэн нөхцөлд өмнө төлсөн шимтгэл тэтгэвэр, тэтгэмж тогтооход тооцогдоно гэдгийг урьдчилан баталгаажуулах нь чухал. Үүний тулд тасралтгүй ажилласан байх хугацааны доод хязгаар тогтоодог шалгуурыг өөрчлөх шаардлагатай болж магадгүй. Шимтгэл төлсөн байх хугацааны доод хязгаарыг мөн өөрчилж, илүү урт хугацааны туршид шимтгэл төлсөн саруудыг нэгтгэн тооцох боломж олгож болно (Жишээ нь 6 сар тасралтгүй шимтгэл төлсөн байхыг шаардахын оронд сүүлийн 12 сарын хугацаанд 6 сарын шимтгэл төлсөн байхыг шаардаж болно) (ILO, 2016b). Кабо Вердед шимтгэл төлөхийг түр хугацаагаар зогсоож болдог (Шигтгээ 6.19-ийг үзнэ үү).

Гишүүнчлэлээ түр зогсоосон ажиллагчийн эдийн засгийн байдал сайжрах үед эргээд даатгалд хамрагдаж хялбаршуулсан журмаар гишүүнчлэлээ сэргээх асуудлыг зохицуулсан байх нь зүйтэй. Үүний тулд бүртгэлийн журамдаа зохих өөрчлөлт оруулах, даатгуулагчийн өмнө өгсөн бүх мэдээллийг, түүний дотор бүрдүүлсэн баримт бичгүүд, төлсөн шимтгэл болон шимтгэлээ түр зогсоосон хугацаа зэргийг мэдээллийн нэгдсэн санд бүртгэж хадгалсан байх хэрэгтэй (ISSA, 2012; Durán Valverde et al., 2013).

Шигтгээ 6.19: Кабо Верде: Шимтгэл төлөхийг түр зогсоох зохицуулалт хийсэн нь

Кабо Вердед хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хөлсний ажиллагчидтай адилхан тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлт авах эрхтэй байдаг. Тэд хөдөлмөрийн чадвараа алдах, тэжээгчээ алдах, өндөр наслах, өвчлөх, жирэмслэх болон амаржих, хүүхдээ асрах болон хүүхэд үрчилж авах тохиолдлуудад зохих тэтгэвэр, тэтгэмж авна.

Тэтгэвэр, тэтгэмж авахын тулд даатгуулагч шимтгэл төлсөн байвал зохих хугацааны доод хязгаарыг хангасан байх ёстой. Гэхдээ хуульд шимтгэл төлөхөө түр зогсоохыг зөвшөөрсөн зохицуулалт бий. 15-аас доошгүй жил шимтгэл төлсөн даатгуулагч өндөр насны тэтгэвэр, 5-аас доошгүй жил шимтгэл төлсөн даатгуулагч хөдөлмөрийн чадвар алдсаны болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр авах эрх үүснэ. Гэхдээ шимтгэл төлөлт нь тасалдсан байж болно. Жилийн туршид 120 өдрөөс доошгүй хугацаанд шимтгэл төлсөн бол нэг жил шимтгэл төлснөөр тооцно.

Өвчлөл/хөдөлмөрийн чадвар түр алдсаны, жирэмсний болон амаржсаны, эцгийн болон үрчлэлтийн тэтгэмж авах эрх үүсэхэд доод тал нь 4-өөс доошгүй сар, үүнээс өвчлөх, жирэмслэх, хүүхэд асрах (эцгийн) болон хүүхэд үрчилж авах чөлөө авахын өмнөх 3 сард 30-аас доошгүй өдөр шимтгэл төлсөн даатгуулагч дээрх тохиолдлуудад тэтгэмж авна.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013, 2012 болон үндэсний эх сурвалжууд.

Хянах хуудас 6.11: Нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг түр зогсоосон үед өмнө үүссэн эрхийг хадгалах нь

- Нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг түр зогсоох үед өмнө үүссэн эрх хадгалагдах механизм байна уу?
- Ийм механизм нэвтрүүлбэл тасралтгүй ажлаар хангагдах боломжгүй бөгөөд орлого нь тогтворгүй байдаг ажиллагчид нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь дэмжлэг болж чадах уу?
- Үүнээс өөр хувилбар (тухайлбал төрөөс шимтгэл тасрахгүй байх нөхцөлийг хангах, Хянах хуудас 6.9-ийг үзнэ үү) нэвтрүүлэх боломжтой юу?

Нийгмийн даатгалын нэн чухал гэсэн төрөлдөө сонгож шимтгэл төлөхийг зөвшөөрөх нь

Бага орлоготой хүмүүс нийгмийн даатгалын бүх төрөлд шимтгэл төлөх боломжгүй байж болно. Хэрэв (шимтгэлд татаас олгох гэх мэт, 6.4 дэх хэсгийг үзнэ үү) өөр шийдэл байхгүй бол улс орнууд нийгмийн даатгалын бүх төрөлд хамрагдах, эсхүл өөрийн хэрэгцээ, шаардлага, төлбөрийн чадварт нийцүүлэн заримыг нь сонгох боломжийг даатгуулагчдад олгох асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.

Колумбид бие даан ажиллагчид эрүүл мэндийн болон тэтгэврийн даатгалд хамрагдах уу, эсхүл зөвхөн эрүүл мэндийн даатгалд уу гэдгээ сонгох боломжтой (Durán-Valverde et al., 2013). Хүн даатгалын хоёр төрөлд зэрэг шимтгэл төлөх боломжгүй ч ядаж нэгэнд нь төлж чадахаар бол тэрхүү боломжийг олгох нь тухайн хүнийг нийгмийн хамгаалалд огт хамруулахгүй байснаас дээр гэж үздэг байна. Уругвайн нэг татварын хөтөлбөрт үүнийг арай өөрөөр зохицуулсан байна. Уг хөтөлбөрт хамрагдах БЖҮ-үүд тэтгэврийн даатгалд албан журмаар, харин эрүүл мэндийн даатгалд сайн дураар орно. Түүнчлэн аж ахуй эрхлэгчид эхнэр, нөхөр, хүүхдүүдээ сайн дураар нэмж даатгуулж болно. Индонезид тохиолдлын чанартай ажил эрхлэгчдэд зориулсан хөтөлбөрт тухайн ажиллагчийн ажилладаг хугацаанаас хамааруулан аль төрөлд хамрагдахыг нь зохицуулсан байна. Үйлдвэрлэлийн ослын болон амь насны даатгалд бүх ажиллагчид, эрүүл мэндийн болон болон өндөр насны тэтгэврийн даатгалд сард 20-иос доошгүй өдөр ажилладаг ажиллагчид л даатгуулна (Шигтгээ 6.20-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 6.20: Индонез: Тохиолдлын чанартай ажил эрхлэгчдийг даатгалын төрлүүдэд хамрагдах хүрээг ялгаатай тогтоосон нь

Индонез улс 2000 онд тохиолдлын чанартай ажил эрхлэгчдийг, өөрөөр хэлбэл нэг удаагийн ажил гүйцэтгэх буюу хийснээр цалинжих гэрээтэй ажиллагчдыг хамруулах нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийг нэвтрүүлжээ. Уг хөтөлбөрөөс үйлдвэрлэлийн осолд өртөх, өвчлөх, жирэмслэх болон амаржих, өндөр наслах, нас барах тохиолдолд тэтгэвэр, тэтгэмж олгодог. Ажил эрхлэх хугацаанаас хамаарч аль төрөлд хамрагдахыг нь тодорхойлно. 3 сараас бага хугацаанд ажиллаж байгаа бол үйлдвэрлэлийн ослын болон амьдралын даатгалд, 3 сараас дээш хугацаанд (харин тохиолдлын чанартай ажил гүйцэтгэж буй хүн сард 20-иос доошгүй өдөр) ажиллах бол эрүүл мэндийн болон өндөр настны тэтгэврийн даатгалд шимтгэл төлнө.

Эх сурвалж: Daza, 2005a..

Хянах хуудас 6.12: Нийгмийн даатгалын нэн чухал гэсэн төрөлдөө шимтгэл төлөхийг зөвшөөрөх нь

- Ажиллагчдын зарим тодорхой бүлгийн хувьд нийгмийн даатгалын бүх төрөл яг адил ач холбогдолтой биш байх тохиолдолд илүү чухлыг нь сонгохыг зөвшөөрдөг үү?
- Шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдэд хамруулах замаар хүн амын нийгмийн хамгааллын нэн тэргүүний хэрэгцээг хангах механизм байна уу?

6.4 Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд татаас олгох нь

Энэхүү гарын авлагын 6.2 болон 6.3 дахь хэсгүүдэд авч үзсэн шимтгэл хугацааг зохицуулах арга хэмжээ нь албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд томоохон түлхэц болох боломжтой. Гэхдээ шимтгэл төлөх чадавх нь хязгаарлагдмал ажиллагчдыг хамруулахад ийм арга хэмжээ дангаараа хангалттай биш байж магадгүй. Хүн амаа нийгмийн хамгаалалд өргөнөөр хамруулахын тулд улс орнууд дараах хоёр стратегийн аль нэгийг сонгох юм уу, эсхүл хоёуланг нь хослуулан хэрэгжүүлж байна:

- Татвараар буюу бусад эх үүсвэрээр санхүүждэг шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрүүдтэй нягт уялдуулан хэрэгжүүлэх (Гарын авлагын 2 дугаар бүлгийг үзнэ үү).
- Шимтгэлтэй боловч төрөөс шимтгэл төлөх чадавх муутай бүлгүүдийг хамруулах зорилгоор татвар болон бусад эх үүсвэрээс нэмэлт санхүүжилт (татаас) олгодог холимог хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэх. Засгийн газар тэтгэвэр, тэтгэмжийн баталгаат доод хэмжээг тогтоох замаар тэтгэвэр, тэтгэмжид татаас олгох, шимтгэлд татаас олгох, эсхүл эн хоёр аргыг хослуулан хэрэглэхээр шийдвэрлэж болно.

6.4.1 Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд татаас өгөх үндэслэл

Улс орнууд шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдад татаас өгөх сонголтыг яагаад хийдэг вэ?

Ийм татаас нь шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчид болон ажил олгогчдыг багасгасан хувь хэмжээгээр ч хамаагүй нийгмийн даатгалд хамруулж, шимтгэл төлүүлдэг болгох зорилготой. Өнөөдөр тэд бага төлж байгаа ч цаашдаа илүүг төлөх чадавхтай болно гэж үздэг. Ингэснээр эдгээр ажиллагчид насан туршдаа, бүр шимтгэл төлөх чадавх нь тааруу байх үедээ ч нийгмийн даатгалтай үлдэх боломжтой болдог. Нийгмийн хамгааллын хүрээнд ийнхүү эрхээ эдлэх боломжийг бүрдүүлснээр тэд хөдөлмөрийн зах зээл дээр шилжин илүү баталгаатай ажлын байранд шилжин ажиллах, нийгмийн хамгааллаа сайжруулах, хөдөлмөр эрхлэлт албан бус болохоос үр дүнтэй сэргийлэх зорилтуудад хувь нэмэр оруулна.

Хоёрдугаарт, харьцангуй эрт залуу насандаа нийгмийн даатгалд хамрагдахад нь нөлөөлдөг учраас энэ арга залуу ажиллагчдын хувьд чухал ач холбогдолтой. Ингэснээр тэдний хамгаалал сайжран албан бус салбарт шилжихээс урьдчилан сэргийлнэ.

Гуравдугаарт, одоо байгаа хөтөлбөрүүддээ хүн амын зонхилох хэсгийг хамруулж, тэр хэрээрээ эрсдэл хуваалцах хүрээг нь өргөжүүлж, эв нэгдлийн зарчимд суурилсан тогтвортой санхүүжилт бүрэлдэх боломж олгодог тул энэ арга нийгмийн хамгааллын тогтолцоо олон хэсэгт хуваагдахаас сэргийлнэ.

Гэхдээ шимтгэлд татаас өгөх нь хэд хэдэн асуудал дагуулдгийн нэг нь тогтолцооны санхүүгийн тогтвортой байдалтай холбоотой. Тухайн хөтөлбөрийн нийт зарлагад татаас томоохон хувийг эзэлж магадгүй. Жишээ нь, хөдөө аж ахуйд ажиллагчдад зориулсан хөтөлбөрүүдийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн нийт зардлын 30-80 хувийг татаасаар санхүүжүүлж болзошгүй (ISSA 2012). Ийм

хэмжээний татаастай хөтөлбөрүүдийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах нь хамгийн гол бэрхшээл.

Тийм учраас шимтгэлийн хэмжээг тогтоохдоо орлого багатай хэсгийн төлөх шимтгэлийг бууруулах буюу чөлөөлөх арга замыг олохын зэрэгцээ тогтолцооныхоо санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах нь зайлшгүй чухал юм. Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд тулгардаг нэг гол асуудал нь шимтгэлийн хэмжээг тогтоохдоо тэдний шимтгэл төлөх чадавхыг зохих ёсоор харгалзан үзэх явдал байдаг.

Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг дэмжихэд шимтгэлийн татаас чухал хэдий ч энэхүү дэмжлэгийг олгох шалгуурыг албан бус статустай холбож болохгүй. Тэгвэл энэ дэмжлэг харин эсрэгээрээ албан бус хэвээр үлдэх, бүр албанаас албан бус руу шилжих сөрөг үр дагавар дагуулах эрсдэлтэй. Жишээ нь Мексикт албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан бараг үнэгүй шахуу эрүүл мэндийн даатгал (Seguro Popular) нэвтрүүлсэн нь ажиллагчдын албан секторт орох хүсэл эрмэлзлийг бууруулаад зогсохгүй, албан ёсоор бүртгүүлсэн ЖДҮ-үүдийн ажил олгогчид болон ажилтнуудын тоо буурахад хүргэсэн байна (Bosch and Raymundo 2014; Levy 2010; Antón, Hernández, and Levy Algazi 2012). Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд албан ба албан бус ажиллагчдад зориулсан хоёр зэрэгцээ хөтөлбөрийг нэг бүтцэд нэгтгэх арга хэмжээ авч байна.

Тиймээс албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжихийн тулд төрөөс олгох татаасыг албан бус статустай биш, харин орлогын байдал буюу ядуу болон эмзэг байдлыг илэрхийлдэг бусад үзүүлэлтүүдтэй холбох нь зүйтэй. Мөн олон орон хүүхэд, жирэмсэн эмэгтэй, ахмад настан буюу ядуу өрхийн гишүүдийг шимтгэлээс чөлөөлөх аргыг хэрэглэж байна (жишээ нь Гана, Шигтгээ 6.23-ыг үзнэ үү). Хүн бүрийг нийгмийн хамгааллын наад захын суурь баталгаагаар хангахын зэрэгцээ ажиллагчид албан эдийн засагт шилжиж, нийгмийн даатгалын үр шимийг бүрэн утгаар нь хүртэх эрмэлзэл төрүүлэхийн тулд шимтгэл төлөх тусам эргээд авах тэтгэвэр, тэтгэмж нь нэмэгддэг байх ёстой (ISSA 2016).

Эрүүл мэндийн даатгалд татаас олгох нь

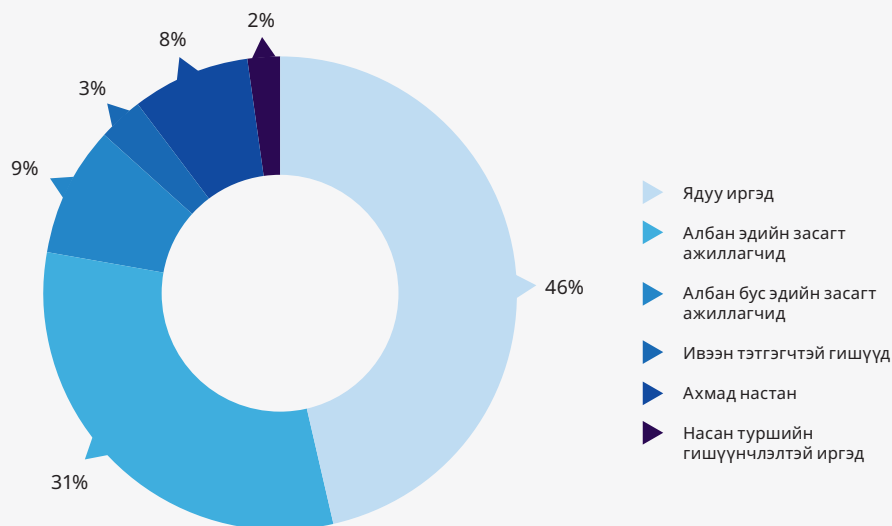
Эрүүл мэндийн даатгал бол төр хамгийн их татаас салбаруудын нэг байх. Шимтгэл болон татварыг хослуулан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний санхүүжилтийн нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэх нь хамрагдалтыг хурдан тэлж, бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад хүргэж болохыг Колумби (Шигтгээ 6.17) болон Тайландын (Шигтгээ 2.6) жишээ харуулж байна (ILO, 2017a, Ch. 5). Филиппиний Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр (PhilHealth) нь хүмүүсийн төлбөрийн чадварт үндэслэн шимтгэлийг ялгавартай тогтоосон бөгөөд хүн амын 93 хувийг хамруулаад байна (PHIC, 2017) (Шигтгээ 6.21-ийг үзнэ үү). Эдгээр гурван улсын хувьд төрөөс их хэмжээний татаас олгосны үр дүнд эрүүл мэндийн бүх нийтийн хамралтад үндсэндээ бараг хүрсэн гэж хэлж болно.

Шигтгээ 6.21: Филиппин: Эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлд татаас олгож байгаа нь

Филиппиний Засгийн газар 1995 оноос хойш хүн амын бүх бүлгийг эрүүл мэндийн даатгалд хамруулахыг зорин ажиллаж байна. Үүнд албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон хүрч ажиллахад хүндрэлтэй ажиллагчдын бусад бүлгүүд ч орж байна. 1995 онд Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрт нийт хүн амыг албан журмаар хамруулахаар шийдвэрлэсэн байна. Албан бус хэвшилд ажиллагчид дараах гурван хөтөлбөрт хамрагддаг:

- Ядуу иргэдийн хөтөлбөрт Нийгмийн халамж, хөгжлийн яамнаас орлогын ямар нэгэн эх үүсвэргүй буюу хүрэлцээтэй орлогогүй гэж тодорхойлсон хүн амын хамгийн ядуу давхарга хамрагдана. Уг хөтөлбөрийн шимтгэлийг төв Засгийн газраас бүрэн хариуцах бөгөөд архи, тамхины татвараас хэсэгчлэн санхүүждэг.
- Ивээн тэтгэгчтэй хөтөлбөрт хамрагдаж буй хүмүүсийн шимтгэлийг орон нутгийн захиргааны татаас болон бусад ивээн тэтгэгчийн дэмжлэгтэйгээр төлдөг. Энэ хөтөлбөрт олон янзын бүлгүүд хамрагддагийн дотор ядууралд өртөхөд ойрхон (орлогын 5 тэнцүү бүлэгт хуваахад доороосоо 2 дахь бүлгийн) хүмүүс, 60-аас дээш насны бүх ахмад настан, (өнчин хүүхдүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд зэрэг) бусад эмзэг бүлгийнхэн багтдаг.

- Албан бус эдийн засгийн хөтөлбөрт өөр бусад хөтөлбөрт албан журмаар хамрагдах шалгуур хангаагүй ядуу бус хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон цагаач ажилчид (Филиппинд амьдарч байгаа гадаадынхан болон гадаадад амьдарч байгаа Филиппинчүүд), фермерүүд, засагчид болон ажилгүйчүүд хамрагдана. Энэ хөтөлбөрийн гишүүд тогтмол дүнгээр шимтгэл төлнө.



Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын PhilHealth хөтөлбөр 1995 оноос хамрах хүрээгээ тасралтгүй тэлсээр 2017 он гэхэд 93 сая хүн буюу нийт хүн амын 93 хувийг хамруулж чаджээ. Уг хөтөлбөрийн гишүүдийн бараг тал нь шимтгэлийн татаас авч байна.

Эх сурвалж: PhilHealth, 2017; Results for Development, 2015a.

Шигтгээ 6.22: Вьетнам: Нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалд албан журмаар хамруулахын зэрэгцээ шимтгэлд татаас олгож байна

Вьетнамын Засгийн газар 2009 онд эрүүл мэндийн албан журмын болон сайн дурын даатгалын хоёр хөтөлбөрөө нэгтгэн нийт ажил эрхлэгчдийг хамруулсан нэгдсэн санхүүжилттэй хөтөлбөр болгосон байна. Хүн амын янз бүрийн бүлгүүдийг албан журмаар хамруулах ажлыг шат дараатай хэрэгжүүлсээр 2012 он гэхэд ядуучууд, үндэсний цөөнх, цалин хөлстэй бүх ажиллагчид, хүүхдүүд, ядууралд өртөхөд ойрхон байгаа иргэд, хөдөөгийн ядуу бус хүн амыг хамруулсан байна.

Хамруулахад хүндрэлтэй бүлгүүдийг хамруулахад төрийн татаас дэмжлэг болсон байна. Ядуу болон ядууралд өртөхөд ойрхон байгаа өрхийн гишүүд, хүрч очиход хүндрэлтэй бүс нутагт оршин суугаа үндэсний цөөнх болон арлуудад амьдарч байгаа иргэдийн эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг Засгийн газар бүрэн хариуцаж байна. Засгийн газар шимтгэлийг нь бүрэн хариуцах шалгуур хангаагүй, ядууралд өртөхөд ойрхон өрхийн эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн 30 хувийг Засгийн газар, 10-20 хувийг нь орон нутгийн захиргаанаас хариуцаж байна. Бүтэн цагаар суралцагчид, хөдөө аж ахуй, загасны болон ойн аж ахуйд ажилладаг дундаж орлоготой өрхүүд 30 хувийн татаас авах эрхтэй (Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль № 25/2008 / QN12; хууль № 46/2014 / QN13). Түүнчлэн ганцаарчилсан гишүүнчлэлийн системийг гэр бүлийн гишүүнчлэлээр сольж, гэр бүлийн гишүүдийн төлөх шимтгэлийн хэмжээг бууруулсан байна. Нийгмийн эрүүл мэндийн даатгал нэвтэрснээс хойш эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамрагдалт 4 хувиас 72 хувь хүрч өссөн байна (Вьетнамын Эрүүл мэндийн яам, 2016).

Эх сурвалж: Results for Development, 2015b.

Африкийн орнуудаас Гана улс (Шигтгээ 6.23-ыг үзнэ үү) эрүүл мэндийн даатгалд нийт хүн амынхаа гуравны нэгийг хамруулаад байна. Үүний тулд нийгмийн даатгалын шимтгэл, тусгай зориулалтын татварын орлого (дотоодын болон импортын бүх бараа, үйлчилгээнд ногдуулсан НӨАТ) болон засгийн газрын бусад эх үүсвэрээс орсон орлогыг нэгтгэсэн эрүүл мэндийн санхүүжилтийн шинэлэг механизм нэвтрүүлжээ. Руанда шимтгэлийг ялгавартай тогтоохын зэрэгцээ татвар болон гадаадын буцалтгүй тусламжийн хөрөнгөөр нэмэлт санхүүжилт хийх замаар эрүүл мэндийг хамгаалах цогц стратегия хэрэгжүүлж бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад бараг хүрээд байна (ILO 2017f, chap. 5).

Шигтгээ 6.23: Санхүүжилтийн стратегия төрөлжүүлэх замаар нийт хүн амыг үе шаттайгаар бүрэн хамруулах нь: ҮЭМДХ

Гана улсын Үндэсний нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр (ҮЭМДХ) нь санхүүжилтийн стратегия төрөлжүүлэх замаар бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад хүрэхийг зорьж байна. Ингэхдээ хүмүүсийн шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзахын зэрэгцээ 18 хүртэл насны хүүхдүүд, 70-аас дээш насны ахмадууд, жирэмсэн эмэгтэйчүүд болон нэн ядуучууд зэрэг эмзэг бүлгийнхнийг шимтгэлээс чөлөөлсөн байна.

Энэхүү хөтөлбөрийг 2003 оны 8 дугаар сард Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулиар (№650) нэвтрүүлсэн юм. Тусламж, үйлчилгээний багцад амбулаторийн болон хэвтүүлэн эмчлэх тусламж, үйлчилгээ аль аль нь, тэр дундаа оношилгоо шинжилгээ, төрөлжсөн мэргэшлийн тусламж үйлчилгээ, ихэнх төрлийн мэс заслын эмчилгээ, эмнэлэгт хэвтүүлэн эмчлэх, эх барих болон эмэгтэйчүүдийн тусламж үйлчилгээ, яаралтай тусламж, эм орж байна.

ҮЭМДХ нь албан салбарын ажилтнуудын нийгмийн даатгалын шимтгэл, албан бус эдийн засагт ажиллагчдын тогтмол дүнгээр төлдөг шимтгэл, тусгай зориулалтын татварын орлого (дотоодын болон импортын бүх бараа, үйлчилгээнд ногдуулсан НӨАТ-ын орлого бөгөөд үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хураамж (ҮЭМДХ) гэж нэрлэдэг) гэсэн гурван гол эх үүсвэрээр санхүүждэг. Засгийн газрын мэдээлснээр ҮЭМДХ нь ҮЭМДХ-ийн санхүүжилтийн дийлэнх хэсгийг бүрдүүлж байгаа юм. 2016-2017 онд ҮЭМДХ-ийн орлогын 74 хувийг энэ хураамжаар бүрдүүлжээ. Энэ 2 жилд албан салбарын ажилтнуудын шимтгэл тус хөтөлбөрийн орлогын 16.9 болон 15.6 хувийг эзэлж байсан бол албан бус салбарт ажиллагчдынх дөнгөж 5.0 болон 3.8 хувийг тус тус эзэлж байв.

2012 онд эрүүл мэндийн даатгалд шинээр хамрагдсан 8.2 сая хүний (нийт хүн амын 33.4 хувь) талаас илүү (55.8 хувь) нь шимтгэлээс чөлөөлөгдсөн байв. Шимтгэлээс чөлөөлөгдөгчдийн дунд 18 хүртэл насны хүүхдүүд хамгийн их хувийг (3.9 сая) эзэлж, дараа нь 70-аас дээш насны 392000 ахмад настан (үүнд нийгмийн хамгааллын сан болон үндэсний даатгалын сангаас тэтгэвэр авагчид ороогүй), 335000 ядуу иргэд орж байна. Эмзэг бүлгийнхний эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдалтыг хөнгөвчлөхийн тулд “Ядууралтай тэмцэх хүрээнд иргэдийг чадавхжуулж, амьжиргааг дээшлүүлэх” мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөрт хамрагдсан иргэдийг шууд хамруулах арга хэмжээ авч байгаа бөгөөд 200000 ядуу иргэн нэмж хамрагдана гэж тооцсон байна.

Эх сурвалж: ILO, 2017a, 2015d.

Бусад улс орнууд шимтгэл төлөх чадавх муутай эмзэг нөхцөлд буй зарим бүлгийг эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдахад нь татаас олгож байна.

Энэтхэгт гэрийн үйлчилгээний ажилчдын эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг төрөөс бүрэн хариуцдаг (Шигтгээ 6.24-ийг үзнэ үү) [ГҮА]. Эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг нь төв болон муж улсын засгийн газар санхүүжүүлдэг тул ажил олгогч болон ажилтнаас ямар ч зардал гаргахгүй, харин гэрийн үйлчилгээний ажилчид эрүүл мэндийн даатгалтай болохын зэрэгцээ бүртгэлтэй болж, хууль ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөж байгаа юм.

Шигтгээ 6.24: Энэтхэг: Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын эрүүл мэндийн даатгалыг төрөөс бүрэн хариуцаж байна

Энэтхэг улс 2008 онд Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрийг нэвтрүүлжээ. Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY) хэмээх төрийн санхүүжилттэй энэ хөтөлбөр анх зөвхөн нэн ядуу иргэдийг хамруулах зорилготой байгаад дараа нь хамрах хүрээгээ өргөжүүлж, гэрийн үйлчилгээний ажилчид, барилгын ажилчид, төмөр замын буудлын албан ёсны зөвшөөрөлтэй ачигчид, гудамжны худалдаачид, хөдөөгийн ажиллагчид, биди (гар аргаар хийсэн ороомог тамхи) үйлдвэрлэгчид, ариун цэврийн байгууламжид ажиллагчид, уурхайчид, хүн тэрэгчин, хог хаягдал цуглуулагч, авто машин, таксины жолооч нар болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийг (нэг ам бүлийн 5 хүртэл хүн) хамруулсан байна. Уг хөтөлбөрийг төв (75 хувь) болон муж улсын засгийн газрууд (25 хувь) хамтран санхүүжүүлж байна.

Зохион байгуулагдаагүй ажиллагчдын нийгмийн хамгааллын үндэсний сангаас уг даатгалд санхүүжилт өгдөг. Даатгуулагч гишүүнчлэлийн бүртгэлийн буюу бүртгэлээ шинэчилсний хураамж гэж жилд ердөө 30 рупи төлөөд эмнэлэгт хэвтэж эмчлүүлсний зардалд жилд 30000 хүртэлх рупи (420 орчим ам.дол) авна. Түүнээс гадна эмнэлэгт хэвтэх тохиолдол бүрд замын зардалд 100 энэтхэг рупиг тухайн даатгуулагчид олгох бөгөөд жилд нэг гэр бүлийн гишүүдэд олгох замын зардал 1000 рупигээс хэтрэхгүй байна.

Муж улсын эрүүл мэндийн даатгалын агентлаг нь даатгалын компаниуд, эмнэлгүүд, дүүргийн засаг захиргаа болон орон нутгийн оролцогч талуудтай хамтран ажиллаж, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт шинжилгээ хийх болон холбогдох санхүүжилтийг гаргах ажлыг хариуцна. Ухаалаг карт нэвтрүүлснээр төлбөр тооцоог бэлэн бусаар хийдэг болж, захиргааны үйл ажиллагааг хөнгөвчилсөн байна.

Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөрт 2016 онд ядуурлын шугамаас доогуур амьжиргаатай 41 сая өрх хамрагдаж байв. Тус хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үнэлж, даатгуулагчдад санхүүгийн бодитой хамгаалал бий болгохын тулд амбулаторийн тусламж, үйлчилгээний зардлыг санхүүжүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн байна. Сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн муж улс мужийнхаа түвшинд амбулаторийн тусламж, үйлчилгээг багтаасан хөтөлбөрүүд нэвтрүүлсэн байна. Үүний үр дүнд Холбооны засгийн газар Үндэсний эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөртөө шинэчлэл хийж, иж бүрэн багц үйлчилгээтэй болгохоор шийдвэрлэсэн юм.

Эх сурвалж: ISSA, 2012.

Эрүүл мэндийн даатгалд төрөөс өгөх татаас өөр хэлбэрээр хэрэгжих тохиолдол байна. Жишээ нь Энэтхэгийн Пуна хотын захиргаанаас хог түүгчдийн ажлын нийгэмд оруулж буй хувь нэмрийг үнэлж, тэднийг орон нутгийн хоршоо(Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat)-оор нь дамжуулан бүлгийн эрүүл мэндийн даатгалд хамруулж, хотын төсвөөс санхүүжүүлж байна (Chikarmane and Narayan, он тодорхойгүй).

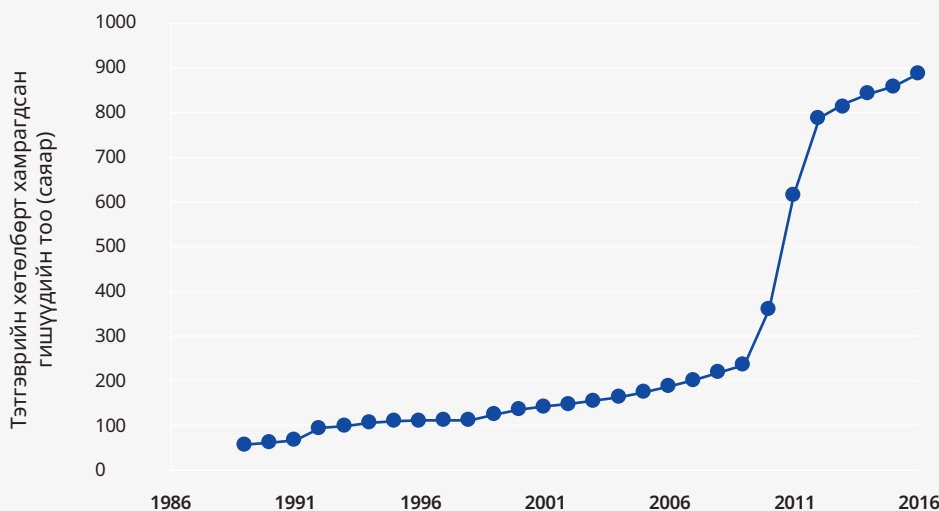
Тэтгэврийн даатгал болон нийгмийн даатгалын бусад төрөлд хамруулахад төрөөс дэмжлэг үзүүлэх нь

Эрүүл мэндийнхээс бусад даатгалын төрлүүдэд хамрагдах шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд татаас өгөх зорилго нь ихэвчлэн залуу хүмүүс хөдөлмөрийн зах зээлд орохыг дэмжихэд оршдог. Эсхүл хөдөө аж ахуйд ажиллагчид, гэрийн үйлчилгээний ажилчид зэрэг эмзэг бүлэгт л чиглэсэн байдаг. Жишээ нь олон орон нийгмийн даатгалд өгч байгаа татаас хөдөө аж ахуйд ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулахын тулд шимтгэлд татаас өгч байна. Хөдөө аж ахуйд ажиллагчдын олонх нь шимтгэл төлөх боломж тааруу байдаг. Ийм татаасны жишээг Бразилын хөдөөгийн тэтгэврийн хөтөлбөр (Шигтгээ 6.5), Эквадорын тариачдын нийгмийн даатгалын хөтөлбөр (Шигтгээ 4.9), Хятадын суурь тэтгэврийн хөтөлбөрөөс (Шигтгээ 6.25) харж болно.

Шигтгээ 6.25: Хятад: Хөдөөгийн оршин суугчид болон хотын цалин хөлсгүй оршин суугчдын тэтгэврийн даатгалын шимтгэлд татаас олгож байна

Тэтгэврийн ямар ч хөтөлбөрт хамрагдаагүй хүн амын бүлгүүдийг хамруулах зорилгоор Хөдөөгийн оршин суугчдын суурь тэтгэврийн хөтөлбөрийг 2009 онд, Хотын цалин хөлсгүй оршин суугчдын суурь тэтгэврийн хөтөлбөрийг 2011 онд тус тус нэвтрүүлжээ. 2014 онд энэ хоёр хөтөлбөрийг нэгтгэж Оршин суугчдын тэтгэврийн хөтөлбөр болгосон байна. Уг хөтөлбөрт сайн дураар хамрагдах боловч Засгийн газар түүнд хамрагдахыг ихээхэн дэмжиж, их хэмжээний татаас олгож байна.

Тэтгэвэрт гарахдаа уг хөтөлбөрийн гишүүд 1/ Засгийн газраас бүрэн хариуцдаг нийгмийн тэтгэвэр болон 2/ хувь хүний төлсөн шимтгэл, Засгийн газар болон орон нутгийн захиргааны татаасаар санхүүждэг хувь хүний хуримтлалын дансны тэтгэвэр гэсэн хоёр хэсгээс бүрдсэн тэтгэвэр авна. 2016 онд сарын дундаж тэтгэврийн хэмжээ 18 ам.доллар, үүнээс татвараар санхүүжүүлдэг тэтгэвэр нь 16 ам.дол байжээ. 1989-2016 оны хооронд тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдсан хүний тоо ихээхэн нэмэгдэж, 57.1 саяас 887.7 саяд хүрчээ. Тэдний олонх (508.4 сая) нь хөдөөгийн болон хотын оршин суугчид, үлдсэн нь Ажилтнуудын суурь тэтгэврийн хөтөлбөрт хамрагдсан хотод ажиллагчид байна.



Эх сурвалж: Gongcheng et al., хэвлэлд бэлтгэгж байгаа; National Bureau of Statistics of China, 2017

Дутагдаж буй санхүүжилтийнхээ хэдэн хувийг нийгмийн даатгалын тогтолцоон дотроо эрсдэл хуваалцах зарчмаар, хэдийг нь төсвийн шилжүүлгээр нөхөж байгаа нь тэр бүр тодорхой байдаггүй.

Шимтгэлд шууд татаас өгөх аргаас гадна зарим улс нийгмийн даатгалын шимтгэл төлсөн байх хугацааны доод хязгаарыг хангасан даатгуулагчид олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн доод хэмжээг тогтоодог. Энэ нь насан туршдаа төлсөн бүх шимтгэл нь тогтоосон доод хэмжээнд хүрэхгүй байгаа даатгуулагчдад ашигтай.

Татварын хөнгөлөлт

Нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжиж шууд бусаар татаас олгох өөр нэг арга нь ажил олгогч ажиллагчдаа бүртгүүлэхэд нь үзүүлдэг татварын хөнгөлөлт юм. Жишээ нь Аргентинд ажил олгогч гэрийн үйлчлэгчийнхээ нийгмийн даатгалын шимтгэлд төлсөн дүнг өөрийн татвар ногдох орлогоос хасаж тооцуулж болно (7.3.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

6.4.2 Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хамрагдалтыг өргөжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийн тооцоо

Тогтолцооны санхүүгийн тогтвортой байдлыг богино болон урт хугацаанд хангахад зохистой санхүүжилт чухал. Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд тавигдах хамгийн гол асуулт бол санхүүжилт. Өөрөөр хэлбэл гарах зардлыг санхүүжүүлэх хөрөнгийг хэрхэн олох вэ гэдэг асуудал юм (Cichon et al. 2004). Нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, боломжийн хугацаанд бүх нийтийг хамруулах зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийг үе шаттайгаар бүрдүүлэхэд баримтлах бодлогын зарчмуудыг боловсруулахын тулд санхүүгийн нарийвчилсан тооцоог үр нөлөөний урьдчилсан үнэлгээ, техник, эдийн засгийн үндэслэлийн (мөн актуар тооцоолол) хамт хийсэн байх нь нэн чухал (ILO, 2019b).

Нийгмийн даатгалд хамрагдаагүй бүлгүүдийг хамруулах арга хэмжээ нь одоогийн тогтолцооныхоо санхүүгийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэхгүйн тулд санал болгож буй бодлогын хувилбаруудаа нухацтай үнэлж, богино, дунд, урт хугацааны санхүүгийн нөлөөллийг нь тооцох

ёстой. Ийм актуар тооцооллоор хэрэгжүүлэх гэж буй шинэчлэлийн санхүүгийн үр нөлөө (шинэчлэлийн хэд хэдэн хувилбарыг тооцвол сайн), түүний дотор шимтгэлээс орох орлого, улсын төсөв болон бусад эх үүсвэрээс авах дэмжлэг, түүнчлэн тэтгэвэр, тэтгэмжийн болон захиргааны зардал зэргийг тооцох шаардлагатай.

Дэлхий даяар хэрэгжиж буй нийгмийн хамгааллын тогтолцоонуудын бүтэц маш олон янз байна. Олон улс орон хүн амын янз бүрийн бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавх харилцан адилгүй байгааг харгалзан санхүүжилтийн холимог загварыг сонгосон байна. Өөрөөр хэлбэл, санхүүжилт нь нийгмийн даатгалын шимтгэл, улсын төсвийн орлого болон бусад эх үүсвэрээс бүрдэж байна (ILO, 2019b).

Ажиллагчдын янз бүрийн бүлгийн шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан үзэх нь

Шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрүүдийн хувьд шимтгэлийн хэмжээ болон түүнтэй холбоотой бусад нөхцөлийг тогтоохдоо ажил олгогчдын болон ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан үзэх нь чухал. Нийгмийн даатгалын шимтгэлийг ихэвчлэн цалин хөлсний тодорхой хувиар тооцдог нь шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан үзсэн гэсэн үг. Гэхдээ энэ механизм дангаараа шимтгэл төлөх чадавх нь маш хязгаарлагдмал ажиллагчдын бүлгүүд, бичил үйлдвэрүүдийг хамруулахад хангалттай хөшүүрэг болж чадахгүй. Тиймээс аж ахуйн нэгжүүдийн (тухайлбал бичил үйлдвэрүүдийн) болон ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавхыг нарийвчлан судалсны үндсэн дээр тодорхой бүлгүүдийн хамрагдалтыг дэмжихэд чиглэсэн бөгөөд улсын төсвөөс тогтвортой санхүүжих боломжтой байнгын болон түр шинжтэй зохицуулалтуудыг (тухайлбал зарим тодорхой бүлгийн шимтгэлд татаас өгөх) хийх шаардлагатай.

Нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдийн хамрах хүрээ, хамгааллын түвшин, улмаар ямар бүлгүүд ямар хөтөлбөрт хамрагдаж, ямар бүлгүүд хамрагдалгүй үлдсэн байгааг хүйс, насны бүлэг, байршлаар гаргаж, задлан шинжилсэн үнэлгээнд үндэслэн ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхыг тооцох хэрэгтэй. Үүнд ажиллагчдын цалин хөлс, хэрэглээ болон зарлагын талаарх (хүйс, насны бүлгээр ангилсан) үнэн зөв мэдээллүүд шаардлагатай. Даатгуулаагүй ажиллагчид өөрсдөө хэдий хэмжээний шимтгэл төлж чадахыг тооцохын тулд тэдний цалин хөлсийг үндэсний болон бүсийн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, улсын хэмжээний ядуурлын шугам, эсхүл адилтгах жишиг үзүүлэлтүүдтэй харьцуулж болно. Түүнчлэн шимтгэл төлөх механизмыг тэдний нөхцөл байдалд нийцүүлэн (сар бүр, долоо хоног бүр буюу улирал бүр төлөх шимтгэл; 6.3.4 дэх хэсгийг үзнэ үү) боловсруулахын тулд орлогынх нь урсгал, тогтвортой байдалд дүн шинжилгээ хийх нь чухал.

Ядуурлын шугамаас доогуур түвшинд амьдарч байгаа буюу ядууралд өртөхөд ойрхон байгаа ажиллагчид нийгмийн даатгалд (бүрэн) шимтгэл төлж хүчрэхгүй байх магадлалтай тул эдгээр бүлгийнхэнд онцгой анхаарал хандуулах ёстой. Хамруулахыг зорьж буй ажиллагчдын бүлгүүдийн ядуурлын түвшнээс гадна орлого болон ядуурлын динамик үзүүлэлтүүдийг нь авч үзэх хэрэгтэй. Ядуурал бол динамик үзүүлэлт учраас олон хүн, ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад орлогын түвшнээр ангилсан шатлалын дагуу өгсөж, уруудаж тэр хэрээр ядуурлын шугамын дээр, доор гарч, орж байдаг.

Ажиллах хүчний судалгаа, өрхийн орлого, зарлагын судалгаа болон эдгээртэй төстэй бусад түүвэр судалгаануудаас ажиллагчдын шинж байдлын талаарх статистикийн дэлгэрэнгүй мэдээллийг авч, бодлого боловсруулахад ашиглах боломжтой (ILO 2018f). Бэлэн буй түүвэр судалгаануудаас хувиараа хөдөлмөр эхлэгчид болон албан бус эдийн засагт ажиллагчдын талаар үнэн зөв, нарийвчлалтай мэдээлэл авах боломжгүй нөхцөлд нэмэлт судалгаа, тооцоо хийх шаардлагатай болж магадгүй. Жишээ нь зарим тодорхой бүлгийн ажиллагчдын шимтгэл тооцох суурь орлогыг тодорхойлохын тулд тэдний хөдөлмөрийн хөлс, орлогын хэмжээг харгалзах салбар буюу ажил мэргэжлийн дундаж цалин хөлсөнд үндэслэн тооцож болно.

Эцэст нь тэмдэглэхэд шимтгэлийн хэмжээг ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан актуар тооцооны үндсэн дээр тодорхойлох ёстой. Ингэснээр тухайн хөтөлбөрийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах ёстой. Хэрвээ ажиллагчдын тодорхой бүлгүүд шимтгэл төлөх чадавх нь хязгаарлагдмал байгаа бол ядахдаа түр хугацаанд ч болсон дэмжлэг үзүүлж, улсын төсвөөс шимтгэлд нь татаас өгөх шаардлага гарч болзошгүй. Тийм учраас шаардагдах санхүүжилтийн тооцоог хийхдээ ийм дэмжлэг шаардлагатай эсэхийг болон нэвтрүүлсэн тохиолдолд тогтвортой санхүүжүүлэх боломжтой эсэхийг давхар үнэлэх ёстой юм.

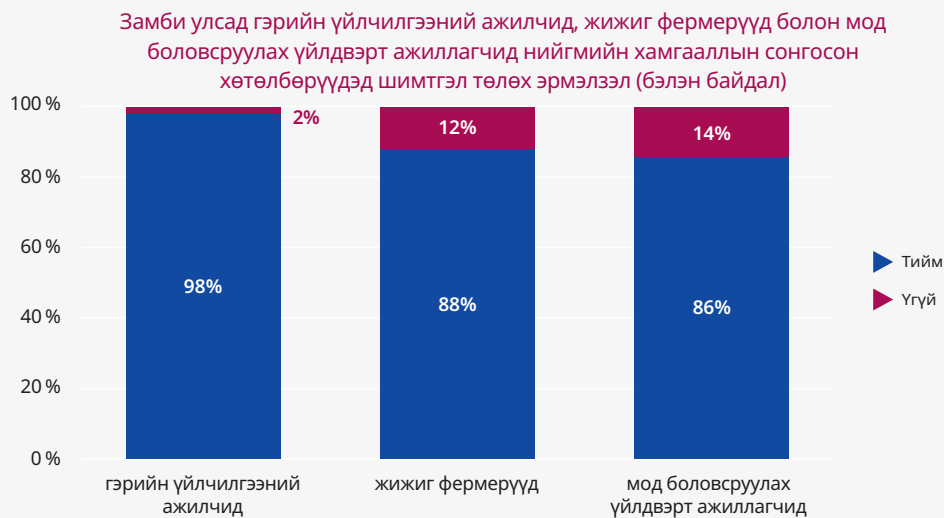
Шигтгээ 6.26: Замби: Шимтгэл төлөх чадавх ба бэлэн байдлыг үнэлсэн нь

Замби улсын Засгийн газар ОУХБ-тай хамтран Ирландын олон улсын хөгжлийн тусламжийн хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр гэрийн үйлчилгээний ажилчид, жижиг фермерүүд, мод боловсруулах үйлдвэрлэлд тохиолдлын чанартай ажиллагчид гэсэн албан бус ажиллагчдын гурван бүлгийн шимтгэл төлөх чадавх ба бэлэн байдал ямар байгааг судалжээ. Харгалзах салбарынх нь дундаж орлого болон шимтгэлийн хувь хэмжээг үндэслэн тооцсон шинэ хувь хэмжээгээр шимтгэл төлөх эсэхийг эдгээр бүлгийн ажиллагчдаас асуусан байна.

Шинээр тооцсон шимтгэлийн хувь хэмжээ (таамаглал):

- гэрийн үйлчилгээний ажилчид: нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлд цалин хөлсний 2.5 хувиар, ажил олгогч нь мөн ийм хувиар төлнө; ажиллагчдын нөхөн төлбөр (үйлдвэрлэлийн ослын даатгалд зөвхөн ажил олгогч цалин хөлсний 3.72 хувиар төлнө);
- мод боловсруулах үйлдвэрт ажиллагчид: нийгмийн эрүүл мэндийн даатгал (2.5 хувь), тэтгэврийн даатгал (5 хувь), ажил олгогч нь мөн ийм хувиар төлнө; ажиллагчдын нөхөн төлбөр (харгалзах хувь хэмжээгээр);
- жижиг фермерүүд: нийгмийн эрүүл мэндийн даатгал (ажил олгогч байхгүй учир дангаараа 5 хувь).

Судалгаанд хамрагдсан гэрийн үйлчилгээний ажилчид, жижиг фермерүүд болон мод боловсруулах үйлдвэрлэлд тохиолдлын чанартай ажиллагчдын 85 гаруй хувь нь энэ санал болгож буй хувь хэмжээгээр нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөд бэлэн гэж хариулсан байна. Ажил олгогчдын дунд шимтгэл төлөх хүсэл эрмэлзэл арай доогуур үзүүлэлттэй гарсан байна. Гэхдээ тэд хэдийгээр нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг хүлээн зөвшөөрч, холбогдох хууль тогтоомжийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлдэггүй ч гэрийн үйлчлэгч ажиллуулдаг ажил олгогчдын 65 хувь, мод боловсруулах үйлдвэрүүдийн 62 хувь нь Ажиллагчдын нөхөн төлбөрийн сан болон Үндэсний тэтгэврийн сангийн удирдах газарт ажиллагчдынхаа шимтгэлийг шилжүүлэхэд бэлэн гэж хариулжээ.



Эх сурвалж: ILO, 2016k.

Санхүүжилтийн хувилбаруудыг үнэлэх нь

Шимтгэл төлөх боломжгүй буюу төлбөрийн чадавх муутай ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд засгийн газар шимтгэлгүй хөтөлбөр нэвтрүүлэх үү (2 дугаар бүлгийг үзнэ үү), эсхүл эдгээр ажиллагчдын шимтгэлд улсын төсвөөс түр хугацаанд ч болсон дэмжлэг үзүүлж, татаас өгөх үү гэдгээ шийдэх хэрэгтэй болно Хоёр дахь хувилбар нь дараах давуу талуудтай байна:

- нийгмийн даатгалд аль болох олон тооны ажиллагчдыг хамруулснаар эрсдэл хуваалцах хүрээг өргөжүүлж, амьдралынхаа аль ч үед нийгмийн даатгалын хуримтлуулсан эрхээ шилжүүлэх боломжийг ханган, улмаар даатгал нь тасрахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж, ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөнийг хөнгөвчилнө;

- Нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж нь шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийнхээс ихэнхдээ өндөр байдаг;
- нэгдмэл байдал хангагдаж, өргөжилтийн үр өгөөж нэмэгдсэнээр хөтөлбөрийн удирдлага, захиргааны үйл ажиллагааны үр ашиг нэмэгдэнэ;
- зарим механизмаа өөрчлөн зохицуулах замаар хөлсний ажилтнууд болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг албан журмаар нэг хөтөлбөрт хамруулах нь салангид хөтөлбөрт хамруулсантай харьцуулахад хөдөлмөрийн зах зээл дээр гажуудал үүсгэх нь бага.

Санхүүжилтийн механизм нь төсөвт хэт дарамт учруулахгүй, шимтгэл төлөгчдөд сөрөг хөшүүрэг болохооргүй байлгах үүднээс татаас олгох хэлбэр, нөхцөлийг сайтар тунгаан бодох шаардлагатай. Засгийн газар дараах хувилбаруудаас сонгох боломжтой:

- шимтгэл төлөгчдийг бүлэглэн шимтгэлийн хувь хэмжээг ялгаатай тогтоодог бол нэг ижил хувь хэмжээтэй татаас (6.2.3 дахь хэсгийг үзнэ үү);
- ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхтай урвуу хамааралтайгаар ялгавартай хувь хэмжээгээр тогтоосон шаталсан татаас;
- ажил олгогчид болон ажиллагчид шимтгэл төлөх үүргээ биелүүлэхийг дэмжиж урамшуулах зорилгоор төлсөн шимтгэлийг нь яг тэр хэмжээгээр нэмэгдүүлэн олгох татаас. Улс орнууд ихэвчлэн төрөөс олгож буй татаасны хэмжээнд дээд хязгаар тогтоодог. Гэхдээ харьцангуй боломжийн орлоготой ажиллагчдад дэмжлэг их очоод, харин хамгийн боломж муутай хэсэг нь бага дэмжлэг авах нөхцөлд хүргэхгүйн тулд тун нухацтай төлөвлөх шаардлагатай;
- алдагдлыг нөхөх татаас. Энэ аргын хувьд засгийн газар нийгмийн даатгалын сангийн ирээдүйн алдагдлыг ч нөхөх үүрэг авч байгаа гэсэн үг юм.

Шигтгээ 6.27: Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн техник, эдийн засгийн үндэслэлийн үндсэн элементүүд

Техник-эдийн засгийн үндэслэлд дараах элементүүд багтсан байх ёстой:

- нийгмийн хамгааллын өнөөгийн тогтолцоондоо үнэлгээ хийж, хамралтын цоорхой, хийдлийг тодорхойлон шимтгэл төлөгчдийн тоо, хамрагдсан хүний тоо (сайн дураар хамрагдагчдыг оруулна), тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын тоо зэргийг гаргах; тэтгэвэр, тэтгэмжийн төрөл, хэлбэр, хэмжээнд хийсэн шинжилгээ; одоогийн хөтөлбөрийн орлого болон зарлагын шинжилгээ, хэтийн тооцоолол;
- хамруулахыг зорьж буй ажиллагчдын бүлгүүд, тэдгээрийн нийгэм-эдийн засгийн байдал (хүйс, насны бүлэг, салбар, ажил мэргэжлийн ангилал болон бүсээр), түүнчлэн тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал (хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа, ажилласан жил гэх мэт), цалин хөлс (дундаж цалин хөлс, бүтэц, олгох давтамж) болон шимтгэл төлөх чадавх;
- нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхтэй холбогдуулж (шинэчлэлийн янз бүрийн хувилбарын хүрээнд актуар тооцоогоор гаргах) одоо болон цаашид шаардагдах санхүүжилтийн тооцоо, төсөөлөл (тэтгэвэр, тэтгэмжийн болон захиргааны зардал);
- санхүүжилтийн боломжит хувилбарууд, түүний дотор шимтгэлээр цуглах орлого, улсын төсөв болон бусад эх үүсвэрээс шаардагдах санхүүжилт;
- шимтгэл төлөх ажиллагааг хөнгөвчлөх зорилгоор авч хэрэгжүүлж болох арга хэмжээнүүдийг үнэлэх, тухайлбал шимтгэл төлөх хугацаа, хуваарийг өөрчлөн зохицуулах, шимтгэл цуглуулах төвлөрсөн бус механизм нэвтрүүлэх, цахимаар төлөх боломж бүрдүүлэх, татварын тогтолцоотой холбох (нэг татварын механизм, татварын урамшуулал) гэх мэт;
- дүгнэлт, зөвлөмж (бодлогын боломжит хувилбарууд), цаашид гүнзгийрүүлэн шинжлэх шаардлага.

6.5 Хөтөлбөрийн болон тогтолцооны түвшинд тогтмол мониторинг хийх

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо болон хөтөлбөрүүд үр дүнтэй, шударга, тогтвортой ажиллах нэг чухал үндэс нь тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тогтмол мониторинг хийх явдал юм(ILO 2017f; Behrendt et al. 2017). Хамрагдаагүй байсан бүлгүүдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх явцад байнгын мониторинг хийх нь гарч буй ахиц дэвшлийг хянах, дараа дараагийн бодлого шийдвэр гаргах үндэслэлийг бүрдүүлэхэд зайлшгүй чухал.

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн санхүүгийн тогтвортой байдалд хийх мониторингийн хүрээнд гүйцэтгэлийн гол шалгуур үзүүлэлтүүдийг (тухайлбал, шимтгэл төлөгчид болон тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын тоо, бүтэц, орлого, зарлагын түвшин, бүтэц) багтаасан тайланг жил бүр гаргаж байх нь зүйтэй (ILO 2017f). Түүнчлэн хууль эрх зүйн холбогдох зохицуулалтаас хамаарч актуар үнэлгээг 3-5 жил тутам хийж байвал зохино. Хөтөлбөр тус бүрийн санхүүгийн болон актуар үнэлгээнээс гадна нийгмийн хамгааллын зарлага болон тогтолцооны нийт санхүүжилтийг системтэй бүртгэж харуулах боломж олгодог нийгмийн төсвийн загвар нь бодлого боловсруулагчдад чухал арга хэрэгсэл болдог (Cichon et al. 2004). Ийм төсвийг нийгмийн хамгааллын тогтолцооны гүйцэтгэл, үр ашгийг түүний хамрах хүрээ, тэтгэвэр, тэтгэмжийн хүрэлцээт байдал, зардал, санхүүжилт талаас нь цогц байдлаар авч үзсэн дүн шинжилгээтэй хослуулбал тухайн тогтолцоог цаашид улам боловсронгуй болгох баттай үндэслэл болж чадна (Scholz, Cichon и Hagemejer 2000).

Хянах хуудас 6.13: Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад анхаарах асуудлууд

- Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, тэр дундаа түүний суурь түвшнийг бүрдүүлэх, тогтвортой санхүүжилтээр хангах үндсэн үүргээ төр биелүүлж байна уу?
- Санхүүжилтийн түвшин хангалттай бөгөөд тогтвортой байж чадаж байна уу?
- Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн санхүүжилт нь шударга бөгөөд эв санааны нэгдлийн зарчимд суурилсан байна уу? Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлж байгаа болон үр ашгийг нь хүртэж байгаа талуудын үүрэг хариуцлага, ашиг сонирхол харилцан тэнцвэртэй байж чадаж байна уу? Санхүүжилтийн механизмууд нь хүн амын янз бүрийн бүлгийн шимтгэл төлөх чадавхтай зохицож байна уу?
- Санхүүжилтийн янз бүрийн механизмыг (нийгмийн даатгалын шимтгэл, улсын төсөв болон бусад эх үүсвэр) дангаар нь буюу хослуулан хэрэглэх асуудлыг нухацтай авч үзсэн үү?
- Хөтөлбөрийн санхүүгийн удирдлага, захиргааны үйл ажиллагаа ил тод, эгэх хариуцлагатай, оновчтой байж чадаж байна уу?
- Төсвийн хуваарилалт, зарцуулалт нь улс төрийн зорилго, тэргүүлэх чиглэлүүдтэйгээ уялдаж байна уу?

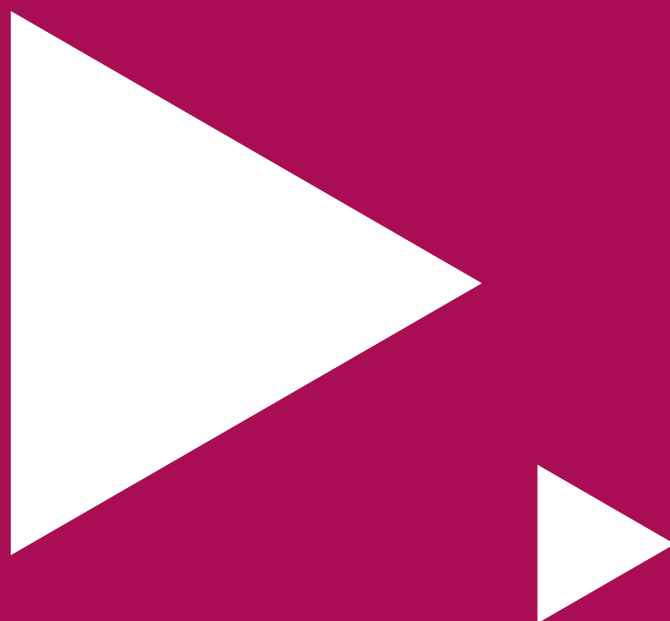
Шимтгэл төлөх чадавх муутай ажиллагчдын шимтгэлд татаас олгох талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- Cichon, M., et al. 2004. [Financing social protection, Quantitative Methods in Social Protection Series](#) (ILO and ISSA).
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals](#).
- ISSA. 2012. [Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed](#).
- ISSA. 2015. [ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance](#).
- ISSA. 2016. [Guidelines: Actuarial Work for Social Security](#).



► 7

Хууль тогтоомжийн
хэрэгжилт ба хөшүүрэг:
Хяналтын механизмуудыг
боловсронгүй болгож,
албан салбарт шилжихийг
дэмжсэн урамшууллыг
нэмэгдүүлэх



► Гол асуултууд

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх зорилтыг үр дүнтэй дэмжихийн тулд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын албадын үйл ажиллагаанд ямар өөрчлөлт оруулж болох вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллахад хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын албадад ямар бэрхшээл тулгардаг вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдад хүрч ажиллахын тулд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хүрээнд ямар механизмууд нэвтрүүлэх хэрэгтэй вэ?

► Гол санаа

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах явдал чухал. Түүнчлэн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх урамшуулал/хөшүүлэг бий болгох нь чухал. Хуулийг нэг мөр хэрэглэж, түүний хэрэгжилтийг хангуулах нь ажиллагчдын хамгааллыг сайжруулаад зогсохгүй бүх аж ахуйн нэгж холбогдох дүрэм, журмыг сахин биелүүлж, ижил гараанаас тэгш өрсөлдөх таатай орчныг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулдгаараа ажил олгогчдод ч ач холбогдолтой.
- Ажил олгогчид болон ажиллагчдын (ялангуяа албан бус хөдөлмөр эрхлэлт өндөртэй салбарын) онцлог хэрэгцээ, нөхцөл байдлыг харгалзан хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын үйл ажиллагаанд зохих өөрчлөлт оруулах шаардлага тулгарч магадгүй. Үүний тулд энэ чиглэлийн хяналтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хүний болон санхүүгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх, арга барилыг өөрчлөх зорилгоор холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлага ч гарч болзошгүй.
- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын үйл ажиллагааг томоохон аж ахуйн нэгжүүдээр хязгаарлалгүйгээр бүх газар, бүх ажиллагчдад, тэр дундаа бичил бичил үйлдвэрүүд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хөдөө орон нутаг, алслагдсан газарт ажиллагчдад ч бодитой хүрч хяналт тавьдаг болоход хүн хүчний болон санхүүгийн нэмэлт шаардагдана. Хяналтын үйл ажиллагааг өргөжүүлэхийн тулд ажилтнуудын тоог нэмэгдүүлэх, сургаж мэргэшүүлэх, тоног төхөөрөмжөөр хангах зэрэгт хөрөнгө оруулах шаардлагатай.
- Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулахад нийгмийн хамгааллын талаарх ойлголт, мэдээлэл чухал. Нийгмийн хамгааллын ач холбогдол, талуудын хүлээх үүргийн талаар ажиллагчид болон ажил олгогчдод мэдээлэл түгээх, ойлголт, мэдлэгийг нь дээшлүүлэх зохистой механизм бүрдүүлэх нь чухал.
- Мэдээллийн технологийн шийдлүүд ашиглах, төрийн шат шатны байгууллагууд хоорондын уялдаа зохицуулалтыг хангах замаар хөдөлмөрийн хяналтын механизм үр ашигтай хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлнэ.
- Хуулийг нэг мөр хэрэглэж, түүнийг тууштай бөгөөд шударга дагаж мөрдөх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд шийтгэл ба урамшууллын зохистой тэнцвэрийг олох шаардлагатай.
- Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулахын тулд төрийн худалдан авалт, төрийн сангуудын зээл болон бизнес хөгжлийн үйлчилгээ зэрэг бусад бодлого, хөтөлбөрүүдтэй холбох нь үр дүнтэй.

7.1 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхэд холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, дагаж мөрдөхийг урамшуулахын ач холбогдол

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхийг дэмжих, тийнхүү хэрэгжүүлэхийг нь урамшуулах хөшүүрэг бий болгох нь чухал байдаг. Хуулийг нэг мөр хэрэглэж, түүний хэрэгжилтийг хангуулах нь ажиллагчдын хамгааллыг сайжруулаад зогсохгүй бүх аж ахуйн нэгж холбогдох дүрэм, журмыг сахин биелүүлж, ижил гараанаас тэгш өрсөлдөх таатай орчныг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулдгаараа ажил олгогчдод ч ач холбогдолтой (Daza 2005; RNSF 2017). Төрөөс нийгмийн хамгааллын тогтолцооны санхүүжилт шударга бөгөөд тогтвортой байж, үйл ажиллагаа нь хэвийн явагдах нөхцөлийг хангах нэг механизм нь хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналт юм (ILO 2017f; 2015f). Эдгээр асуудлыг дор 7.2 дахь хэсэгт авч үзлээ.

Зөв зан үйлийг дэмжин урамшуулах асуудлыг тусгасан бодлогын үр дүнд хууль дагаж мөрдөх соёл дээшилнэ. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бодлогын бусад салбаруудтай ухаалгаар

уялдуулан зохицуулснаар нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хөшүүрэг болж, албан эдийн засагт шилжих санаачилгыг дэмжинэ. Жишээ нь төрийн худалдан авалтын бодлого, зээлийн болон бизнесийн үйлчилгээ, татварын болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогуудтай холбох нь үүнд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна (7.3 дахь хэсгийг үзнэ үү).

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг дэмжих, түүнд тохирох хөшүүрэг бий болгохыг дэмжсэн бодлого гаргахын чухлыг 204 дүгээр зөвлөмжид онцолсон байна (Шигтгээ 7.1-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 7.1: Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, дагаж мөрдөхийг дэмжих хөшүүргийн талаар 202 ба 204 дүгээр зөвлөмжид тусгагдсан удирдамж

202 дугаар зөвлөмжийн “үндэсний нийгмийн хамгааллын суурь түвшин” хэмээх II хэсэгт

7. Нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг хуулиар тогтооно. Эдгээр суурь баталгааг хангахын тулд олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээний төрөл, хэмжээ, эрх үүсэх нөхцөл зэргийг үндэсний хууль тогтоомжоор зохицуулна. Түүнчлэн аливаа алагчлалгүй, ил тод, хялбар, шуурхай, хүртээмжтэй, өртөг багатай журмаар гомдол гаргах буюу давж заалдах зохицуулалтыг тусгах ёстой. Гомдол гаргагч нь уг механизмыг үнэ төлбөргүй ашиглана. Үндэсний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах тогтолцоог бүрдүүлсэн байх ёстой.
- 11(1) Гишүүн орнууд нь хүн амын янз бүрийн бүлгүүдийн шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан үндэсний нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хөтөлбөрүүдийн санхүү, төсвийн болон эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад шаардагдах хөрөнгийг олон янзын аргаар бүрдүүлэхийг эрмэлзэх ёстой. Ингэхдээ татвар, шимтгэлтэй холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг чанд сахиулах, нэн шаардлагатай гэсэн зардлуудаа оновчтой тодорхойлох, татвар, шимтгэл тооцох орлогын бүрэлдэхүүнийг аажим өргөжүүлэх зэрэг аргуудыг дангаар нь буюу хослуулан хэрэглэж болно.
- 11(2) Гишүүн орнууд эдгээр аргыг хэрэглэхдээ залилан мэхлэх, татвар, шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх явдлаас сэргийлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай эсэхийг авч үзэх ёстой.

204 дүгээр зөвлөмжийн “Урамшуулал, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт ба хэрэгжилтийг хангуулах ажиллагаа” хэмээх VI хэсэгт:

22. Гишүүн орнууд татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс зайсхийх, хөдөлмөр болон нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийг сахин биелүүлэхгүй байх явдлыг таслан зогсоох зорилгоор зохих арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, түүний дотор урьдчилан сэргийлэх, хууль сахиулах болон хариуцлага тооцох арга хэмжээнүүдийг хослуулан хэрэглэх ёстой. Урамшууллын аливаа арга хэмжээ нь албан бусаас албан эдийн засагт цаг алдалгүй, үр дүнтэй шилжихийг дэмжихэд чиглэгдэх ёстой.
23. Гишүүн орнууд боломжтой нөхцөлд албан эдийн засагт шилжих замд саад болж буй бэрхшээлийг багасгаж, авлигатай тэмцэх болон сайн засаглалыг дэмжих арга хэмжээ авах ёстой.
24. Гишүүн орнууд албан эдийн засагт үр дүнтэй шилжихийг дэмжсэн урамшуулал нэвтрүүлэх, ийнхүү шилжихийн давуу талыг тухайлбал, бизнесийн үйлчилгээ, санхүү, дэд бүтэц, зах зээл, технологи, сургалтын болон ур чадвар эзэмшүүлэх хөтөлбөрүүдэд хамрагдах, өмчийн эрхээ хэрэгжүүлэх боломж нэмэгдэнэ гэдгийг сурталчлан таниулах хэрэгтэй.
25. Эдийн засгийн бичил болон жижиг нэгжүүдийг албан болгох хүрээнд гишүүн орнууд:
(b) татвар, шимтгэл тооцох, төлөх гормыг хялбаршуулах замаар хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлыг бууруулах.
(f) нийгмийн хамгаалалд хамрагдах боломжийг өргөжүүлэх ёстой.
26. Гишүүн орнууд албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих зорилгоор үндэсний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, түүний дотор хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааг хүлээн зөвшөөрөх, хэрэгжүүлэх болон бусад нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд зохих механизмуудыг бий болгох, эсхүл байгаа механизмуудаа хянан үзэх ёстой.
27. Гишүүн орнууд ажиллагчдыг хамгаалж, хууль сахиулах байгууллагуудыг албан бус эдийн засаг дахь хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлийг хянах болон бусад асуудлаар аргачилсан удирдамжаар хангаж чадахуйц хэмжээнд хангамжтай, зохистой хяналтын тогтолцоотой байж, албан бус эдийн засаг дахь бүх ажлын байрыг хөдөлмөрийн хяналтад хамруулдаг байвал зохино.
28. Гишүүн орнууд мэдээллээр хангах, холбогдох хууль тогтоомж, зохицуулалтуудыг хэрэгжүүлэхэд туслах болон холбогдох оролцогчдын чадавх бэхжүүлэх арга хэмжээ авах ёстой.
29. Гишүүн орнууд гомдол гаргах болон давж заалдах үр дүнтэй бөгөөд хүртээмжтэй журам бий болгох ёстой.
30. Гишүүн орнууд нь албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих зорилгоор урьдчилан сэргийлэх болон засаж залруулах тохирох арга хэмжээ авдаг байх, хууль тогтоомж хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх захиргааны, иргэний буюу эрүүгийн хариуцлага нь хангалттай бөгөөд чанд хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх.

Эх сурвалж: ОУХБ-ын 202 болон 204 дүгээр зөвлөмжүүд; ILO, 2017b

7.2 Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг бодитой хамруулахын тулд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмыг хэрхэн өөрчилж болох вэ?

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбаруудад хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг үр дүнтэй хийх нь ихээхэн бэрхшээлтэй асуудал байдаг. Нэг талаас ийм салбаруудад ажиллагчдын олонх нь нэн эмзэг, хамгаалал шаардсан нөхцөлд байдаг бол нөгөө талаас хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын албад албан бус эдийн засагт үр дүнтэй ажиллах чадавх ихэнхдээ дутмаг байдаг (Lund 2012; Lund and Nicholson 2003). Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулж, зохих арга хэмжээ авах чадамж хязгаарлагдмал байхаар албан бус эдийн засагт ажиллагчдын эмзэг нөхцөл байдалтай холбоотой асуудлуудыг зохих ёсоор шийдвэрлэж чадахгүй, энэхүү байдал нь аж ахуйн нэгжүүд хяналт шалгалтад өртөж, зөрчилд орох магадлал бага юм байна гэж үзэн хөдөлмөрийн харилцааны албан бус хэлбэрүүдийг сонгоход хүргэдэг “харгис тойрог” үүсгэж болзошгүй (ILO, 2015j, p. 20).¹ Тийм учраас ажил олгогчдыг хүлээсэн үүрэгтээ (ялангуяа нийгмийн хамгааллын хүрээнд) хариуцлагатай ханддаг болгох нь чухал юм (ILO 2013d; Alfes, Lund, and Moussié 2018).

Ажиллагчдыг нийгмийн хамгааллын байгууллагад зохих ёсоор бүртгүүлж, шимтгэлийг бүрэн төлүүлэх нь (ISSA 2015a) хяналтын үйл ажиллагааны нэг чухал хэсэг юм. Энэ нь ажлын цаг, цалин хөлс, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуй, эхчүүдийн хамгааллын чиглэлийн хяналттай нягт холбоотой байдаг. Зарим улсад эдгээр чиглэлийн хяналт нэгдмэл байдаг бол заримд нь хөдөлмөрийн болон нийгмийн хамгааллын хяналт тус тусдаа хэрэгждэг.

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмуудыг албан бус эдийн засагт ажиллагчдад ээлтэй байдлаар сайжруулахад хэд хэдэн асуудлыг авч үзэх шаардлагатай. Үүнд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, байцаагчдын тоог нэмэгдүүлэх болон сургаж чадавхжуулах, түүнчлэн мэдээллийн технологийн тусламжтайгаар хяналтын үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэх зэрэг орно. Сануулах болон шийтгэл ногдуулах үр дүнтэй механизмууд чухал. Гэхдээ тэдгээрийг үйлчилж буй хууль тогтоомжийн талаарх мэдээлэл-сурталчилгааны арга хэмжээнүүдтэй хослуулан хэрэглэх нь зүйтэй.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтад хамруулахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг болон хэрхэн хамруулах стратегия тодорхойлоход дараах хүчин зүйлсийг зайлшгүй харгалзан үзэх шаардлагатай:

- эдийн засгийн нэгжийн шинж байдал, тухайлбал БЖҮ-үүд олон тоогоор байдаг, бие даан ажиллагчид болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажил олгогч-өрхүүд гэх мэт;
- ажлын байрны шинж байдал, тухайлбал гэрээр ажиллагчид болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдын ажлын байр болох айлын гэр, хог түүгчид болон гудамжны худалдаачдын ажлын байр болох нийтийн эзэмшлийн талбай гэх мэт;
- эдийн засгийн нэгжүүд болон ажлын байруудын газар зүйн тархалт, ялангуяа хөдөө орон нутаг;
- хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны шинж байдал, тухайлбал бие даан ажиллагч, өрхийнхөө аж ахуйд хувь нэмэр оруулагч гэр бүлийн гишүүн, хоршооны гишүүн зэрэг хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийн янз бүрийн хэлбэрүүд давамгайлдаг гэх мэт;
- тухайн ажлын шинж байдал, тухайлбал уртасгасан болон нормчлогдоогүй ажлын өдөр, богино хугацааны буюу улирлын хөдөлмөр эрхлэлт, тогтвортой бус орлоготой гэх мэт;

Эдгээр асуудлын аль нь ч хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг төвөгтэй болгож, тэр хэрээр зардал нэмэгдэхэд хүргэж болзошгүй. Олон оронд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын албадын нөөц одоо ч ихээхэн дутагдалтай байдгийг харгалзан үзвэл тэдгээрийн хамрах хүрээг өргөжүүлж, шинэ салбаруудыг хамруулах нь ихээхэн бэрхшээл дагуулах болно. Үүнээс шалтгаалан олон оронд хяналт шалгалтыг ихэнхдээ аль болох ойрхон, олон хүнтэй томоохон аж ахуйн нэгжүүд, хот суурин газруудад түлхүү хийснээр эдийн засгийн хувьд хэмнэлттэй байдаг аж (Mesa-Lago 2008a).

Албан бус эдийн засгийн нэгжүүд болон ажиллагчдын шинэ бүлгүүдийг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтад хамруулахад дараах тодорхой бэрхшээл тулгарч болно (ILO 2010, 73; Daza 2005):

1 Санамсаргүй түүврээр сонгосон 577 аж ахуйн нэгжид хяналт шалтгалт хийсний үр дүнд 22-27 хувь нь бүртгүүлснийг судалгаа харуулжээ (de Andrade, Bruhn, and McKenzie 2013; Bruhn and McKenzie 2014).

- Ажилтангүй, эсхүл цөөн ажилтантай БЖУ-үүдэд хяналт шалгалт хийх нь том аж ахуйн нэгжүүдтэй харьцуулахад илүү төвөгтэй, өртөг зардал ч өндөртэй байдаг. Гэтэл өргөжилтийн үр өгөөж нь том аж ахуйн нэгжүүдийнх шиг байж чаддаггүй, өөрөөр хэлбэл очсон үйлдвэр бүрт нь цөөн тооны ажилтан л хамрагддаг. Аж ахуйн нэгжүүд жижгэрэх тусмаа захиргааны чадавх багатай байдаг тул хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байцаагчид тэдэнд илүү их мэдээлэл, удирдамж өгөх хэрэгтэй болно [БЖУА] [ХХЭ].
- Гэрийн үйлчилгээний ажилчид ажлаа ихэвчлэн ажил олгогчийн гэрт хийдэг нь хяналт шалгалтыг онцгой төвөгтэй болгодог. Тиймээс ажил олгогчийн хувийн нууцад халдахгүйгээр гэрт нь хяналт шалгалт хийх эрх зүйн болон практик механизмууд шаардагдаж байна [ГҮА].
- Хол зам туулах шаардлага, хөдөө аж ахуйн ажлын улирлын шинж чанар, зарим тохиолдолд бичиг үсэг үл мэдэх явдал их зэргээс шалтгаалж хөдөө орон нутагт хийх хяналт шалгалт мөн л амаргүй байдаг [ХААА].

Эдгээр шалтгааны улмаас нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхийг зорьж буй хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын албад тухайн нөхцөлд тохирох механизмыг сонгох, шаардлагатай бол оролцооны аргуудыг ч хэрэглэх хэрэгтэй (ILO 2018a). Үүнтэй холбоотойгоор хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байцаагчид, тэдгээрийн удирдлагууд нь хөдөлмөрийн нөхцөлийг сайжруулах, нийгмийн хамгаалалд хамруулах болон албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих тодорхой стратегиудтай танилцаж судалсан байх нь чухал юм.

7.2.1 Ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэх болон түншлэлийг хөгжүүлэх нь

Нийгмийн хамгаалал ямар хэрэгцээтэйг болон энэ хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүргийн талаар сурталчлан таниулах нь албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэхэд нэн чухал юм.

Мэдээлэл дутмаг байдлыг шийдвэрлэх нь

Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхгүй байх нь ихэвчлэн энэ талын мэдээлэл дутмаг, ойлголт, мэдлэг байхгүйтэй холбоотой байдаг. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байцаагчийн ажил зөвхөн хариуцлага, шийтгэл ногдуулахаар хязгаарлагддаггүй, тэд хууль тогтоомжийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар мэдээлэл, зөвлөмжөөр хангах чухал үүрэгтэй гэдгийг хүмүүс тэр бүр мэддэггүй (ILO 2013d). Сургаж таниулах, ятган ойлгуулах, ил тод байдал, оролцоог хангах аргаар ажиллавал албан бус эдийн засагт илүү үр дүнтэй байгааг туршлага харуулж байна. Мэдээлэл, сурталчилгааны кампанит ажил (2 дугаар бүлгийг үзнэ үү) шийтгэлийн механизмуудтай зэрэгцэн явагдах ёстой. Жишээ нь Финлянд, Франц болон Нидерландад фермерүүдэд чиглэсэн хөдөлмөрийн хяналтын кампанит ажлыг ажил мэргэжлийн онцлогтой нь уялдсан ноцтой эрсдэлүүдийн талаар ойлголт, мэдлэг олгоход сургалт, мэдээллийн үйл ажиллагаатай хамтатган явуулдаг байна.

Хятадад сүлжээний зохион байгуулалтад суурилсан удирдлагын тогтолцооны хүрээнд хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчид, туслахуудын хамт тодорхой газар нутагт хууль тогтоомжийг сурталчлан таниулах, хэрэгжилтийг нь хянаж хангуулахад чиглэсэн тодорхой, оновчтой арга хэмжээнүүдийг авч байна (ILO 2013d). Перуд байцаагчид албан бус хэвшил дэх ажил олгогчид болон ажилтнуудад техникийн шинжтэй урьдчилан сэргийлэх зөвлөгөө өгөх үүрэг хүлээдэг (ILO 2013d).

Чили зэрэг зарим оронд мэдээллээр хангах, чадавх бэхжүүлэх арга хэмжээг ногдуулах шийтгэлийнхээ нэг хэсэг болгож оруулсан байна (Хүснэгт 7.8-ыг үзнэ үү).

Гомдол барагдуулах үр дүнтэй механизм бүрдүүлэх нь

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах үр дүнтэй стратегийн өөр нэг элемент нь ажил олгогч болон ажиллагчдын аль алиных нь гомдлыг барагдуулах оновчтой механизм бүрдүүлэх явдал юм (RNSF 2017). Ажил олгогч нь ажилтныг нийгмийн даатгалд бүртгүүлэхгүй, эсхүл зохих ёсоор хамруулахгүй (жишээ нь цалин хөлсийг нь багасгаж мэдүүлэх) байгаа тохиолдолд гомдол гаргах боломж олгодог тул ийм механизм ажиллагчдад онцгой чухал ач холбогдолтой. 202 дугаар зөвлөмжид гомдол гаргах буюу давж заалдах ажиллагаа нь алагчлалгүй, ил тод, хялбар, шуурхай, хүртээмжтэй, өртөг зардал бага шаардахаар байх, гомдол гаргагч нь уг механизмыг үнэ төлбөргүй ашиглах, үндэсний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах тогтолцоог бүрдүүлсэн байх зэрэг заалтууд тусгагдсаныг тэмдэглэе (Зөвлөмжийн 7 дахь хэсэг).

Түншлэлийг хөгжүүлэх нь

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбаруудад илүү үр дүнтэй ажиллахад бусад сонирхогч талуудтай хамтран ажиллах нь чухал. Ийм түншлэлд суурилсан хандлага эдгээр салбарынханд хүрч ажиллах ажлыг хөнгөвчилж, тууштай ажиллах түлхүүр болно. Боломжит түншүүд нь эрүүл мэндийн, хөдөө аж ахуйн болон хөдөөгийн хөгжлийн гэх зэрэг хүн амын дунд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг яамд, орон нутгийн засаг захиргаа, татварын алба, үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчдын холбоо, тухайн салбар, чиглэлийн ажил олгогчдын болон ажилчдын төлөөллийн байгууллагууд, орон нутгийн олон нийт байж болох юм. Гурван талт түншлэл илүү үр дүнтэй. Энэ хүрээнд сайн дураар мөрдөх дүрэм гаргах, мониторингийн механизм ашиглах, мэдээллийн болон чадавх бэхжүүлэх кампанит ажлууд зохион байгуулах зэргээр ажилладаг (ILO 2013d).

Гэрийн үйлчилгээний ажил, гэрээрээ гүйцэтгэдэг ажил болон хөдөө аж ахуй зэрэг төрийн хяналтын бусад механизм нэвтрэх боломж тааруу салбаруудад ийм түншлэл маш чухал ач холбогдолтой. Эдгээр салбарт албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин өндөр байдаг тул төрөөс ажил олгогчдын болон ажиллагчдын эрх, үүргийн талаар мэдээлэл түгээхдээ бусад байгууллагатай түншлэлийн харилцаа тогтоох нь чухал юм.

Ажилчдын байгууллагууд мэдээлэл түгээх болон нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Жишээ нь Филиппинд гэрийн үйлчилгээний ажилчдын байгууллага гишүүддээ зориулж нийгмийн даатгалын бүртгэлийн цэгүүд, зөвлөгөө өгөх төвүүд болон бусад төрийн байгууллагууд руу аялал зохион байгуулдаг байна (ILO 2015f, 38).

Хянах хуудас 7.1: Ойлголт, мэдлэг дээшлүүлэх болон түншлэлийг хөгжүүлэх нь

- Мэдээлэл түгээх болон мониторинг хийх хүрээнд үйлдвэрчний эвлэлүүд болон ажилчдын бусад байгууллагууд, ялангуяа (гэрийн үйлчилгээний ажилчид, хөдөө аж ахуйд ажиллагчид зэрэг) эмзэг бүлгийн ажилчдыг төлөөлсөн байгууллагууд, ажил олгогчдын байгууллагууд буюу бусад байгууллагатай түншлэх асуудлыг нарийн судалж болох уу?
- Ажил олгогчид болон ажиллагчдад эрх, үүргийг нь хэрхэн таниулах вэ? Яавал тэд нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг илүү сайн ойлгодог болох вэ?
- Мэдээлэл, сурталчилгааны кампанит ажил зохион байгуулах, түншлэлийг хөгжүүлэх, хөдөлмөрийн хяналтын үйл ажиллагааг сургалт, ойлголт, мэдлэг дээшлүүлэх арга хэмжээнүүдтэй уялдуулах зэрэг хувилбаруудыг авч үзэх.
- Ажиллагчид гомдол гаргах болон давж заалдах хүртээмжтэй, үр ашигтай механизмтай байна уу? (3 дугаар бүлгийг үзнэ үү)

7.2.2 Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хууль эрх зүйн зохистой орчин бүрдүүлэх нь

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбаруудыг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хууль тогтоомжид хамруулахын тулд зохих өөрчлөлт оруулж, хяналтын албаны эрх хэмжээ болон нөөц хуваарилалтыг хуулиар тогтоосон нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг хангахуйц түвшинд хүргэх шаардлага гарч болно.

Жижиг үйлдвэрүүдийг хяналтад хамруулахыг дэмжих нь

БЖҮ-үүд болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хяналтад хамруулахын тулд аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд хуулиар тавьсан босгыг (ажиллагчдын тоо, борлуулалтын орлого) намсгах буюу хүчингүй болгох хэрэгтэй. Түүнчлэн хяналтын алба БЖҮ-үүдэд хяналт шалгалт хийх боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээнүүд авах шаардлагатай болно.

Жишээ нь Перу улсад бичил үйлдвэрүүдэд жил бүр хяналт шалгалт хийх зохицуулалтыг хуульд оруулсан байна. Жижиг, дунд үйлдвэрүүдийг дэмжих ба албажуулах тухай 2003 оны хуульд (№ 2815) бүртгүүлсэн бичил аж ахуйн нэгжүүдийн 20 хувийг тухайн жилийн хяналт шалгалтад хамруулахаар заасан байна (Daza 2005, 45). Доминикан Улсад (Хууль 87-01) ажил олгогчдын болон ажиллагчдын зүгээс гаргасан хууль мөрдөхөөс зайлсхийх, залилан мэхлэх үйлдлийг эрт илрүүлэх зорилгоор тэтгэврийн болон хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын байцаагч нарт шаардлагатай үед мөрдлөг явуулах эрх олгосон байна. Түүнчлэн тэд ажил олгогчийн аливаа баримт бичиг, бүртгэлийг шалгах эрхтэй байна (Daza 2005, 45).

Хяналтын үйл ажиллагааны зохицуулалтуудыг айл өрхөд хяналт шалгалт хийхэд хэрхэн нийцүүлж өөрчлөх вэ?

Гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон гэрээрээ ажиллагчдын ажлын байр болох айлын гэрт хяналт шалгалт хийх тусгай зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй болно. Ингэхдээ дан ганц ажиллагчдын хэрэгцээг төдийгүй тухайн өрхийн хэрэгцээ шаардлага, ялангуяа хувийн нууцтай холбоотой асуудлуудыг харгалзан үзэх ёстой. Ийм хууль эрх зүйн орчин бүрдвэл айлын гэрт хяналт шалгалт хийх чиглэлд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байцаагч нарын чадавхыг тусгайлан бэхжүүлэх шаардлага гарч болзошгүй.

Өмнөд Африкт гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг ажилгүйдлийн болон эхчүүдийн хамгааллын даатгалд хамруулахад (Шигтгээ 4.5-ыг үзнэ үү) хүн хүчний болон санхүүгийн нэмэлт нөөц шаардагдсан байна. Хувийн нууцыг хөндөхгүйгээр айлын орон гэрт хэрхэн хяналт шалгалт хийх талаар байцаагч нарт сургалт явуулсан нь үр дүнтэй болж, зарим шалгалтыг урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр хийсэн ч ажил олгогчдын зүгээс таагүй хандлага бага гаргасан байна (ITUC and UN-Women, 2013) [ГҮА].

Уругвайд шүүхийн шийдвэртэй нөхцөлд ажил олгогчийн орон байранд орох эрхийг нь хуулиар зөвшөөрсөн тусгай хяналтын албыг байгуулсан байна (Шигтгээ 7.2-ыг үзнэ үү) [ГҮА].

Шигтгээ 7.2: Уругвайд гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хөдөлмөрийн хяналтыг сайжруулсан нь

Уругвайд 2006 онд батлагдсан хуулиар (№ 18.065) гэрийн үйлчилгээний ажлыг зохицуулсан байна. Тус хуулийн дагуу бүх ажил олгогчид, тэр дундаа гэрийн үйлчлэгчдийн ажил олгогчид нийгмийн хамгааллын байгууллагад бүртгүүлэх шаардлага тавигдсан байна. Хөдөлмөрийн хяналтын албаны бүтэц дэх нэг тусгай нэгж хуулийн хэрэгжилт болон гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлт тогтвортой байгаа эсэхийг хянадаг. Хяналтын алба “хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомж зөрчсөн байж болзошгүй гэж үзвэл байгаа бүх баримтад үндэслэн хөдөлмөрийн анхан шатны шүүх буюу дотоод хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр гаргуулсны үндсэн дээр” ажлын байранд, түүний дотор хувийн орон байранд хяналт хийх бүрэн эрх олгосон байна (Хуулийн 13 дугаар зүйл).

Энэ хуулиар гэрийн үйлчилгээний ажилчид хөдөлмөрийн хяналтын албанд гомдол гаргах боломжтой болсон. Шинэ зохицуулалтуудыг олон нийтэд хүргэх зорилгоор 2006 онд хууль батлагдсаны дараа гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон ажил олгогчдод чиглэсэн мэдээллийн кампанит ажлыг өргөн хүрээнд явуулсан байна.

Хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах ажил ихээхэн бэрхшээлтэй тулгарч байна. Нэгд, 100,000 өрх наад зах нь 1 гэрийн үйлчлэгч ажиллуулж байгаа нь төлөвлөгөөт хяналт хийх ажлыг хүндрүүлж байна. Нэмэлт эх үүсвэр гаргах замаар 2010-2011 онд 9,200 өрхөд төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийжээ. Хоёрт, ажил олгогчдод хуулийг дагаж мөрдөх шаардлагатайг ойлгуулахад цаг хугацаа шаардагдаж магадгүй. Хяналт шалгалтад хамрагдсан тохиолдлын 80 хувь нь хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байсан бөгөөд ихэнх нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдахтай холбоотой байжээ.

Эх сурвалж: ILO 2012; ITUC and UN Women 2013.

Хянах хуудас 7.2: Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хууль эрх зүйн орчин

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчид болон ажил олгогчдыг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хамруулахад юу саад болж байна вэ?
- Одоогийн хууль эрх зүйн орчны хүрээнд БЖУ-үүд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон айлын өрхөд хяналт шалгалт хийх боломжтой юу? Хуулиар тогтоосон нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг хангахуйц түвшинд ажиллах эрх хэмжээг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын албанд олгож чадсан байна уу (4 дүгээр бүлгийг үзнэ үү)? Хэрвээ үгүй бол ингэж өөрчлөх шаардлага бий юу, ямар өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй вэ?
- Хуулийн дагуу хамрагдах ёстой боловч (хууль эрх зүйн болон байгууллагын зохицуулалтын хүрээнд) аж ахуйн нэгжийн хэмжээнд босго (ажилтны тоо, борлуулалтын орлого) тогтоосны улмаас хөдөлмөрийн хяналтын үйлчлэх хүрээнээс БЖУ-үүд хасагдах явдал байна уу?
- Хууль эрх зүйн болон байгууллагын зохицуулалтын хүрээнд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналт шалгалтын үед айл өрхийн хувийн нууцыг хангалттай түвшинд хамгаалах заалтууд байна уу?

7.2.3 Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихад хүрэлцэхүйц нөөцөөр хангах

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд үр дүнтэй хяналт тавихад учирдаг нэг саад бол хяналтын албанд хуваарилагдаж буй хязгаарлагдмал нөөц юм. Хяналтын албаны үйл ажиллагааг өргөжүүлж, албан бус эдийн засгийг хамруулахад тавигддаг тодорхой шаардлагуудыг харгалзан үзэж, тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд хүний болон санхүүгийн нөөцийг хангалттай хуваарилж, хяналт шалгалтын ажлын үр ашгийг дээшлүүлэх нь чухал юм.

Хяналтын байгууллагад хуваарилах нөөцийг нэмэгдүүлэх нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтад хамруулахад хөрөнгө нөөцийг нэмэгдүүлэх шаардлага гарна. Ингэснээр хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байцаагчдын тоог нэмэгдүүлэх, шаардлагатай хяналт шалгалтуудыг хийх, мэдээлэл, сурталчилгааны аян зохион байгуулах, алслагдсан бүсүүдэд хүрч ажиллах тээврийн зардлыг шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ. Түүнчлэн хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байцаагчдыг болон энэ ажилд зарим талаар оролцдог бусад албаны (жишээ нь гаалийн, цагдаагийн, хилийн) ажилтнуудыг сургаж бэлтгэхэд хангалттай төсөв хуваарилах нь чухал.

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэх чадавх нь тухайн хяналтын байгууллагын төсөв, санхүүжилтийн хэмжээнээс хамаардаг тул хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналт амжилттай хэрэгжих нэг үндэс нь хангалттай хэмжээний санхүүжилт юм. Ялангуяа албан бус эдийн засаг хөдөлмөр эрхлэлтийн гол эх үүсвэр нь болж байдаг орнуудад хяналтын үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай нөөц ихэвчлэн дутагдаж байдаг. Гэхдээ ийм нөхцөлд ч бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллаж, үйл ажиллагаагаа уялдуулах замаар хяналтыг үр дүнтэй зохион байгуулах арга хэмжээ авч болно (ILO, 2015j).

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг хооронд нь сайн уялдуулах, зарим ажлыг нэгтгэн зохион байгуулах нь ажлын нягт уялдаа бий болгоход тусалж, нөөцийг илүү үр дүнтэй зарцуулах боломж олгоно (Шигтгээ Error! Reference source not found.). Жишээ нь Латин Америкт Аргентин, Боливи, Колумби, Куба, Чили, Парагвай болон Перу улсууд нэгдсэн хяналттай байхад Хондурас болон Сальвадор нийгмийн хамгааллын хяналт нь тусдаа байна (Vega Ruiz 2009).

Зарим орнууд хяналтын үйл ажиллагааг үр дүнтэй явуулахын тулд байцаагчдынхаа тоог нэмэгдүүлж байна. Жишээ нь Гватемал болон Сальвадор байцаагчдынхаа тоог 2 дахин, Доминикан, Хондурас гурав дахин нэмэгдүүлжээ (Шигтгээ 7.3-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 7.3: Коста Рика: Хяналтад зориулан нөөц хуваарилах нь

Коста Рикагийн нийгмийн даатгалын байгууллага хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон ажил олгогчдоос шимтгэл цуглуулах ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн хэд хэдэн арга хэмжээ хэрэгжүүлжээ. Эхлээд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг хянах зорилгоор мэргэшсэн байцаагчдын баг ажиллуулсан байна. Байцаагчид эдийн засгийн хэд хэдэн салбарт өдрийн болон шөнийн цагаар хяналт шалгалт хийх хуваарь гарган ажилласан байна. Түүнээс гадна шимтгэл төлөхөөс зайлсхийсэн зөрчлийн мөрөөр гүйцэтгэлийн хяналт хийх захиргааны чадавхыг нэмэгдүүлэх зорилгоор захиргааны ажилтнууд болон байцаагч нарыг нэмж авсан байна. Мөн энэхүү стратегиа амжилттай хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай материал, техник авах, технологи нэвтрүүлэх төсвийг нэмэгдүүлснээр улс орныхоо өнцөг булан бүрд, түүний дотор хөдөө орон нутагт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хамрагдалт, шимтгэл төлөлтийг нэмэгдүүлж чаджээ.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al., 2013.

Системийн автоматжуулалт болон зохицуулалтын үр дүнтэй механизм нэвтрүүлэх замаар үр ашгийг нэмэгдүүлэх нь

Колумбид нэвтрүүлсэн жишээгээр мэдээлэл, харилцааны технологи ашигласнаар нийгмийн хамгааллын хяналт шалгалтын зардал, ялангуяа захиргааны зардлыг ихээхэн бууруулж болохоор байна (Шигтгээ 7.6-г үзнэ үү). Ийм технологийг нийгмийн даатгалд хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүд болон ажиллагчдын шимтгэл төлөлтийг хянахад ашиглаж болно. Жишээ нь шимтгэл төлөлтийн байдлыг бүртгэдэг мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгосноор шимтгэлийн орлогын төлөвлөгөө ба гүйцэтгэлийн зөрүүг шалгахад бусад үед аж ахуйн нэгжид биеллэн очих шаардлагагүй болно (ILO 2013d).

Системийн автоматжуулалт болон мэдээлэл, харилцааны технологийн оновчтой шийдэл нь орлогоо мэдүүлэлгүй нуун дарагдуулсан төдийгүй, дутуу мэдүүлсэн тохиолдлуудыг ч илрүүлэх

чухал хэрэгсэл болно (ILO 2015f). Жишээ нь Малайз болон Саудын Араб нийгмийн хамгааллын хяналтын үйл ажиллагаанд цахим хэрэгслүүд ашиглаж байна (Шигтгээ 7.4-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 7.4: Малайз болон Саудын Араб: Хууль сахиулах ажиллагаанд цахим хэрэгсэл ашиглаж байгаа нь

Малайзад мобайл технологид суурилсан хоёр аппликэйшн (нэг нь аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийг шалгаж нягталдаг, нөгөө нь Google ашиглан GPS-ийн тусламжтайгаар бүртгэгдээгүй үйлдвэрүүдийн байршлыг олж тогтоодог) нэвтрүүлсэн нь бүртгэгдээгүй үйлдвэрүүдийг илрүүлж, шалгахад зарцуулдаг цаг хугацааг ихээхэн бууруулжээ. 2015-2016 онд хяналт шалгалтад хамруулсан нийт аж ахуйн нэгжийн тоо 14 хувиар өссөн бол бүртгэлгүй аж ахуйн нэгжийн тоо 23 хувиар өссөн байна.

Саудын Арабд Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар хяналт шалгалтын (цаасан болон цахим) бүх мэдээллийг нэгтгэх систем нэвтрүүлж, байцаагчийн байгаа газар болон мэргэшлийг харгалзан шалгалтын ажлыг хуваарилах болсноор хяналт шалгалтын үргэлжлэх хугацааг богиносгожээ. Анхан шатны хяналт шалгалтын бүх тоо мэдээллийг бодит цагийн горимоор авч, тэр дор нь боловсруулах чадвартай энэхүү ухаалаг систем нь хяналт шалгалтын тоог ихээхэн нэмэгдүүлэх боломж олгож байна.

Эх сурвалж: ISSA, 2018a, 2018b.

Хятадын Циндао хотод хяналтын байгууллага нь хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмын үр ашгийг дээшлүүлэх, хамрах хүрээг өргөжүүлэх зорилгоор мэдээллийн технологийн нэгдсэн систем боловсруулсан байна (Шигтгээ 7.5-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 7.5: Хятадын Циндао хотод хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмын үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор цахим технологи ашиглаж байна.

Хятадын Шаньдун мужийн Циндао хотын Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын алба байцаагчдын ажил үүргийг оновчтой хуваарилах, тоо мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх ажилд дэмжлэг болох багц арга хэрэгсэл боловсруулжээ. Түүнчлэн хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг шударга хийж, хууль сахиулах арга хэмжээг сайжруулах зорилгоор газар дээр нь хийсэн бичлэг болон бусад мэдээллийг бодит цагийн горимоор дамжуулах боломжтой гар утасны аппликэйшн хөгжүүлсэн байна. Эдгээр арга хэрэгслийг нэвтрүүлэхийн зэрэгцээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах, хяналт шалгалтын тогтолцоог боловсронгуй болгоход чиглэсэн аян өрнүүлсэн байна. Эдгээрийн үр дүнд хяналт шалгалтын ажлын үр нөлөө дээшилж, нийгмийн даатгалд хамрагдалт ихээхэн нэмэгджээ. 2012-2014 онд нийгмийн даатгалд хамрагдаагүй байсан 43,000 ажилтан даатгуулсан байна.

Эх сурвалж: ILO, 2016; Мөн ОУХБ-ын "Twin networks: Labour and social security inspection in China" видеог үзнэ үү.

Колумби улс нийгмийн даатгалын янз бүрийн хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж буй ажиллагчдын бүртгэл, мэдээллийг удирдах зорилгоор шимтгэл төлөгчдийн нэгдсэн бүртгэл бий болгосон байна (Шигтгээ 7.6-г үзнэ үү).

Шигтгээ 7.6: Колумби: Шимтгэлийн төлбөр, тооцооны нэгдсэн маягт болон шимтгэл төлөгчдийн нэгдсэн бүртгэл

Колумбийн шимтгэл төлөгчдийн нэгдсэн бүртгэл нь Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий тогтолцоо, Тэтгэврийн ерөнхий тогтолцоо болон Ажил мэргэжлийн эрсдэлийн даатгалын ерөнхий тогтолцоо зэрэг нийгмийн хамгааллын хэд хэдэн дэд хөтөлбөрт хамрагдаж буй даатгуулагчдын мэдээллийг харьцуулан шалгах боломжийг бүрдүүлжээ. Шимтгэлийн төлбөр, тооцооны нэгдсэн маягт нэвтрүүлэхийн амт шимтгэл төлөх цахим платформыг ашиглалтад оруулснаар нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд бүртгүүлсэн нийт хүн амын өөрчлөлт, хөдөлгөөнд хяналт тавих ажиллагааг хөнгөвчилсөн байна. Нэгдсэн бүртгэлийн сан нь шимтгэл болон бусад холбогдох төлбөр, хураамж төлөхөөс зайлсхийх, давхар бүртгүүлэх зэрэг зөрчлүүдийг илрүүлэх хэрэгсэл болж байна. Иймэрхүү зөрчилтэй байдал илэрвэл эрх бүхий байгууллагууд болон холбогдох хяналт шалгалтын байгууллагад мэдээллийг илгээх бөгөөд тэдгээр нь уг мэдээллийг шалгаж, засаж залруулах арга хэмжээг авч байна.

Эх сурвалж: Durán Valverde et al. 2013.

Энэтхэгийн Махараштра мужид албан бус эдийн засгийг хөдөлмөрийн хяналтад хамруулах зорилгоор компьютерт суурилсан хүний нөөцийн удирдлагын систем ашигладаг. Уг системийн тусламжтайгаар ажил олгогч шаардлагатай бүх маягтыг цахимаар бөглөж, зөвшөөрлөө сунгуулах, ажилтнууддаа цалин хөлсийг нь олгох банкны данс нээх, карт олгох зэрэг үйлдлийг хийх боломжтой. Энэ санаачилга нь хүнд суртлыг арилгахын зэрэгцээ автоматажсан анхааруулгын системийн тусламжтайгаар хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчид зөрчил илрүүлэх боломжийг олгож байна (ILO 2013d, 224).

Оролцогч байгууллагуудын хооронд мэдээлэл солилцох хүрээнд нягт уялдаатай ажиллах нь үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх чухал ач холбогдолтой. Жишээ нь Доминиканд бүртгэл болон

хяналтын үйл ажиллагааг сайжруулахын тулд шаардлагатай мэдээллийг гаргаж өгч чадах газрууд, тухайлбал Хөдөлмөрийн төрийн нарийн бичгийн дарга нарын газар, татварын алба, холбогдох бусад төрийн ба хувийн хэвшлийн байгууллагууд хоорондоо харилцан уялдаатай хамтран ажиллах асуудлыг хуулиар (Хууль 87-01) зохицуулжээ (Daza 2005).

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэхэд (ялангуяа хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон гэрийн үйлчилгээний ажилчидтай холбоотой хяналтад) бүртгэлийг дэмжсэн тодорхой зохицуулалтууд тус дөхөм болно. Жишээ нь Мали улсад гурван сараас дээш хугацаатай буюу хугацаагүй байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээний хуулбарыг хөдөлмөрийн хяналтын албанд өгөх ёстой. Филиппинд ажил олгогчид гэрийн үйлчилгээний ажилчдаа дүүрэгтээ бүртгүүлэх шаардлагатай. Хэрвээ хувийн хөдөлмөр эрхлэлтийн албаар дамжиж ажилд орсон бол уг алба нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдын хөдөлмөрийн гэрээний хувийг хадгалж, Хөдөлмөр, хөдөлмөр эрхлэлтийн департаментын шалгалтад хамруулах ёстой.

Ажиллагчдын статусыг тодорхой болгож баталгаажуулахад чиглэсэн кампанит ажлууд нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулахад хувь нэмэр болно. Испанид гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг бүртгүүлэх хугацаа (2012 оны 6 дугаар сарын 1) тогтоож, хэрэгжүүлээгүй ажил олгогчид хариуцлага тооцсон байна. Үүний үр дүнд 2012 оны 4 сар гэхэд тухайн улсад хөдөлмөр эрхэлж буй хэмээн тооцсон нийт гэрийн үйлчилгээний ажилчдын 47 хувь нь нийгмийн даатгалд хамрагдсан байв (ILO, 2013e).

Албан ёсны бүртгэл, мэдээллийн сан байхгүй нөхцөлд мэдээллийг автоматаар солилцох боломжгүй. Жишээ нь ихэнх оронд гэрийн үйлчилгээний ажилчид болон тэднийг ажиллуулж буй өрхүүдийн бүртгэл байдаггүй (ILO 2015f, 19). Ийм бүртгэл болон бичгээр байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээ байхгүй тохиолдолд гэрийн үйлчилгээний ажил нуугдмал байдалтай байж, тэр хэрээр илрүүлэх, зохицуулахад хүнд байдаг [ГҮА].

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулахтай холбоотой бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх нэг арга нь ажил олгогчдын зарим бүлгийг автоматаар бүртгэдэг механизм нэвтрүүлэх явдал юм. Жишээ нь Аргентин улсад чинээлэг өрхүүдийн дунд гэрийн үйлчлэгч ажиллуулах явдал ихээхэн түгээмэл байдаг. Тиймээс гэрийн үйлчилгээний ажилчин ажиллуулдаггүй гэдгээ нотлох тодорхой баримт л байхгүй бол тодорхой түвшнээс дээгүүр орлоготой өрхүүдийг гэрийн үйлчлэгчтэй гэж үздэг байна. Энэ нь хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах үр дүнтэй механизм төдийгүй хяналтыг бүх өрхөд биечлэн очих шаардлагагүйгээр нийгмийн хамгааллын мэдээллийн төвлөрсөн сангийн тусламжтайгаар хийж болно гэдгийг харуулж байна [ГҮА].

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг сайжруулах нэгдсэн стратеги

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын механизмуудын хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах буюу тэдгээрийг нэгтгэн хэрэгжүүлэх нь хөрөнгө нөөц дутмаг нөхцөлд хяналтын шалгалтыг үр дүнтэй явуулахад саад болдог зарим бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд тус дөхөм болно.

Аргентин албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбаруудад хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг сайжруулах харилцан адилгүй стратегиуд боловсруулан хэрэгжүүлж байна. Эдгээр стратегид дээр дурдсан элементүүдийн ихэнх нь багтсан байна (Шигтгээ 7.7-г үзнэ үү).

Шигтгээ 7.7: Аргентин: Хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах үндэсний стратегидаа хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын нэгдсэн хяналтыг тусгасан нь

Аргентин 2003 онд ажиллагчдыг албан ёсны статустай болгож журамлах үндэсний төлөвлөгөөг гаргасан байна. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлд авсан нэг арга хэмжээ нь байцаагч нарын цуглуулсан мэдээллийг нийгмийн даатгалын шимтгэлийн мэдээтэй холбосон, өөрөөр хэлбэл өөр өөр мэдээллийн сангийн мэдээллийг хооронд нь холбосон аж. Ажилтнуудаа албан ёсоор бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгжид ногдуулсан торгуулийг багасгах арга хэмжээ авсан байна. Мөн үүний зэрэгцээ хяналтын байгууллагын ажилтны тоог нэмэгдүүлэх, сургаж чадавхжуулах, тоног төхөөрөмжийг (авто машин, мэдээллийн технологийн систем) сайжруулах арга хэмжээ авсан байна. Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд хяналт шалгалтад хамрагдаж албан ёсны статустай болсон ажиллагчдын тоо 24 хувиар нэмэгджээ. Мөн санхүүгийн хүндрэлтэй байгаа албан ёсны аж ахуйн нэгжүүдэд шимтгэл төлөөгүй шалтгаанаар торгууль, шийтгэл ногдуулахгүй байхын тулд шимтгэл төлөх чадавхыг нь харгалзан үзсэн байна.

2013 онд батлагдсан Бүртгэлгүй хөдөлмөр эрхлэлтийг багасгах цогц төлөвлөгөөнд хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын нэгдсэн хяналтыг бэхжүүлэх, ажил олгогчдыг улсын бүртгэлд бүртгэх, хэрэгжүүлэхгүй тохиолдолд хариуцлага тооцох, хөдөлмөрлөх эрхийг сурталчлах, ялангуяа гэрийн үйлчилгээний болон хөдөөгийн ажилчдын мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх кампанит ажил зохион байгуулахаар тусгасан байна.

Эх сурвалж: ILO 2013, 224; 2014; Bertranou and Casanova 2013; Vega Ruiz 2009.

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах өөр нэг үр дүнтэй стратеги бол хяналтын байгууллагууд хоорондоо мэдээллээ солилцох явдал юм. Жишээ нь Коста Рикад хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний хэрэгжилтэд тавих хяналт сайжирсан нь нийгмийн хамгааллын хяналтын үр дүнтэй холбоотой байжээ (Gindling, Mossaad, and Trejos 2015).

Мөн албан бус эдийн засагт ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг хариуцсан хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын тусгай баг буюу нэгж байгуулах нь үр дүнтэй байж болох юм. Ийм бүлгүүд нь хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байгууллагаас гадна бусад түншүүдтэй хамтран ажиллахад дэм болно.

Хянах хуудас 7.3: Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихад хүрэлцэхүйц нөөцөөр хангах

- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байгууллага үйл ажиллагааныхаа талаарх мэдээллийг томоохон аж ахуйн нэгжүүдээс бусад хүрээнд түгээж чадаж байна уу?
- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын байгууллага томоохон аж ахуйн нэгжүүдээс бусад газруудыг хяналт шалгалтад хамруулахад шаардагдах хүний нөөц, тоног төхөөрөмж болон мэдээллийн технологийн системээр хангагдаж чадсан уу?
- Системийн автоматжуулалт болон зохицуулалтын механизм нэвтрүүлэх замаар хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын үйл ажиллагааны үр ашиг, үр дүнг дээшлүүлэх боломжтой юу? Тухайлбал:
 - Хувь хүний мэдээлэл, хувийн нууцыг хүндэтгэж, хамгаалахын зэрэгцээ мэдээлэл солилцоог автоматжуулж, мэдээллийн сангуудыг холбох;
 - Хяналтын албад хоорондын уялдаа болон төрийн бусад байгууллагуудтай үйл ажиллагаагаа илүү сайн уялдуулан зохицуулах;
 - Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг нэгтгэн хэрэгжүүлэх, эсхүл албан бус эдийн засагт ажиллагчдын тодорхой бүлгүүдийг хариуцсан хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын тусгай нэгж байгуулах нь хяналтын үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломжтой.
 - Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг хооронд нь илүү уялдуулан зохицуулснаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сайжирч, нөөцийн ашиглалтын үр ашиг дээшлэх боломжтой юу?
- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын хүрээнд нэгдсэн цогц стратеги хэрэгжүүлснээр хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон ажиллагчдын хамгаалал сайжрах боломжтой юу?

7.2.4 Үр нөлөө бүхий шийтгэлийг тохируулан ногдуулах нь

Албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбаруудад хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд үр нөлөө бүхий шийтгэлийг тохируулан ногдуулах механизм маш чухал. Албан бус эдийн засагт ажилладаг ихэнх хүмүүс хууль тогтоомжийг өөрийн сайн дураар гэхээсээ илүү өмнөх бүлгүүдэд дурдсан янз бүрийн саад бэрхшээлийн улмаас дагаж мөрдөхгүйд хүрдэг гэдгийг харгалзан шийтгэлийг болгоомжтой ногдуулах ёстой. Шийтгэл үр нөлөөгүй бол хууль сахиулах ажиллагаанд харин ч саад болдог тул ногдуулж буй торгууль, бусад төрлийн шийтгэл нь хууль тогтоомжийн зөрчлийг таслан зогсоож, цаашид түүнийг дагаж мөрддөг болоход түлхэц болохуйц байх ёстой.

Өөрчлөлтийн үр дүнг тогтвортой үлдээхийн тулд санхүүгийн шийтгэл(торгууль)-ийг мэдээлэл өгөх, мэдлэг, ойлголт дээшлүүлэх үйл ажиллагаатай хослуулан хэрэглэх нь чухал. Гэхдээ торгуулийн бус шийтгэлийг ч авч үзэх нь зүйтэй. Ихээхэн эмзэг нөхцөлд байгаа бүлгүүдэд хэт хүндээр тусахаас сэргийлэхийн тулд шийтгэлийн шатлалтай систем илүү тохиромжтой байж болох юм.

Чилид аж ахуйн нэгжийн хэмжээ болон эрх ашиг нь хөндөгдсөн ажиллагчдын тооноос хамаарч торгуулийн хэмжээ харилцан адилгүй байдаг (ILO 2013d, sec. 4.c2). Түүнчлэн жижиг үйлдвэрүүд ажилтнуудаа зохих журмын дагуу бүртгүүлж, сургалтад хамрагдсанаар торгуулиас чөлөөлөгдөх зохицуулалт бий болгосон байна (Шигтгээ 7.8-ыг үзнэ үү). Жижиг үйлдвэрийн удирдлага ийм сургалтад суух нь мэдлэг, ойлголтоо дээшлүүлэх төдийгүй угаасаа хомс цаг заваа зарцуулж (орлогоо алдаж) байгаа утгаараа бас давхар шийтгэл болдог.

Шигтгээ 7.8: Чили: Мэдээлэл өгөх, мэдлэг, ойлголт дээшлүүлэх арга хэмжээг шийтгэлтэй хослуулан хэрэглэсэн нь

Чилид 9-өөс цөөн ажиллагчтай аж ахуйн нэгж зөрчил, дутагдлаа арилгасан нөхцөлд торгууль төлөхийн оронд ажил олгогч нь үнэгүй сургалтад хамрагдах хүсэлт гаргаж болдог. Ажил олгогчид энэ боломжийг жилд нэгээс илүү удаа ашиглах боломжгүй бөгөөд хүсэлт гаргасан ч сургалтад хамрагдаагүй бол торгуулиа 2 дахин нэмэгдүүлж төлнө.

Эх сурвалж: ILO, 2013a, sec. 4.c2.

Эцэст нь дүгнэхэд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд түлхэц болохуйц урамшуулал, хөшүүрэг бий болгоход зохих ёсоор анхаарах нь албан бусаас албан эдийн засагт шилжих үйл явцыг хөнгөвчлөхөд дэмжлэг болно (8 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

Хянах хуудас 7.4: Үр нөлөө бүхий шийтгэлийг тохируулан ногдуулах нь

- Торгууль болон бусад шийтгэлийн үр нөлөөг хэрхэн дээшлүүлэх вэ?
- Тохирох шийтгэлийг ногдуулж чадаж байна уу? Ногдуулж буй шийтгэл үр нөлөөтэй, үр дүнтэй бөгөөд тохирсон байх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд шийтгэлийн шатлалтай систем нэвтрүүлэх талаар бодоорой.
- Боломжтой нөхцөлд шийтгэлийг мэдлэг, ойлголт дээшлүүлэх болон чадавх бэхжүүлэх арга хэмжээнүүдтэй хослуулан хэрэглэж болох уу?

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналтын талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality](#); ялангуяа 4.c2 хэсгийг үзнэ үү.
- ILO. 2015. [Extending labour inspection to the informal economy: A trainer's handbook](#).
- ILO. 2018. [A guide on labour inspection intervention in the informal economy: A participatory method](#).
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance](#); ялангуяа D, E, F хэсгүүдийг үзнэ үү.
Гэрийн үйлчилгээний ажилчдын талаар:
- ILO, 2012. [Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws](#).
- ILO. 2015. [Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector: Introductory guide](#).

7.3 Бодлогын бусад чиглэлүүдтэй уялдуулах замаар хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулахыг дэмжих нь

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулахад түлхэц болохуйц хөшүүрэг, урамшуулал нэвтрүүлэхийн тулд бодлогын бусад чиглэлүүдтэй уялдуулан авч үзэх нь чухал. Үүнд 202 дугаар зөвлөмжид дурдсанчлан төрийн худалдан авах ажиллагаа, төрийн сангийн зээл, хөдөлмөрийн зах зээлийн бодлого, татварын хөнгөлөлт, түүнчлэн боловсрол, мэргэжлийн сургалт, ур чадвар болон хөдөлмөр эрхлэх чадамжийг дэмжих зэрэг эдийн засгийн бүтээмжтэй үйл ажиллагаа, албан хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихэд чиглэсэн бодлогууд багтана.

Үүний нэгэн адилаар бодлогын бусад хүрээнд гарсан инновацыг нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулахад ашиглаж болно. Ийм арга хэмжээнүүд нь аж ахуйн нэгжүүд нийгмийн хамгааллын хүрээнд хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд нь эергээр

нөлөөлж болно. Мөн засгийн газраас нэмэлт зардал шаардахгүй буюу багахан зардал бүхий арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлснээр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах боломжтой болно. Ийм бодлогууд нь аж ахуйн нэгжүүд ижил гараанаас тэгш шударга өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулна.

Ингэхдээ ийм бодлогуудаас албан ёсоор буюу албан бусаар бичил аж ахуйн нэгжүүд, ялангуяа саяхан байгуулагдсан нэгжүүдийг орхигдуулахгүй байхад онцгой анхаарах шаардлагатай. Харин бүр бичил аж ахуйн нэгжүүд ийм бодлогуудын үр шимийг хүртэж, үйл ажиллагаагаа тэлэх, хөгжиж томрох, тэр хэмжээгээр ажиллагчдынх нь нийгмийн хамгаалал сайжрах боломж олгоход чиглэсэн арга хэмжээнүүдийг тусгайлан авч хэрэгжүүлэх шаардлага гарч болзошгүй.

7.3.1 Аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих бодлого

Тогтвортой аж ахуй эрхлэлтийг, ялангуяа бизнесийн таатай орчин бүрдүүлэхийг дэмжсэн бодлого нь бизнесийн бүтээмжийг дээшлүүлж, аж ахуйн нэгжийн хөгжлийг дэмжиж, улмаар албан эдийн засагт шилжих боломжийг хангана.² Үүнд БЖҮ-үүдэд зориулсан бизнесийн хөгжлийн үйлчилгээ, дэмжлэг, жижиг үйлдвэрүүдэд зориулсан зээлийн хүртээмжийг сайжруулах зэрэг орж болно (ILO 2017b).

7.3.2 Төрийн худалдан авалтын болон хөрөнгө оруулалтын бодлого

Төрийн худалдан авалт болон улсын төсвөөс санхүүжүүлж буй төслүүдэд оролцож байгаа аж ахуйн нэгжүүд хууль тогтоомжийг бүрэн биелүүлдэг байх нөхцөл тавих замаар төрийн худалдан авалт болон хөрөнгө оруулалтын бодлого нь хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах, нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж болно. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй бөгөөд тогтвортой хангуулах үүднээс эдгээр бодлогын хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ хийж байх хэрэгтэй.

Өмнөд Африкт улсын төсвийн санхүүжилтээр хэрэгжих төслийн тендерт оролцох гэж байгаа компаниуд үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн ажилтанд нөхөн төлбөр олгодог “Нөхөн төлбөрийн сан”-д шимтгэлээ зохих ёсоор төлж байсныг гэрчлэх тодорхойлолтыг Хөдөлмөрийн департаментаас авсан байх ёстой.

Олон улсын түвшинд Дэлхийн банк (2012, 2018) болон бусад хөгжлийн банкууд байгаль орчны болон нийгмийн хамгааллын талаар баримтлах удирдамж гаргаж, ажиллагчдын эрхүүд, тэр дундаа нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг хүндэтгэн хэрэгжүүлэхийг заасан байна. Эдгээр удирдамж нь энд дурдсан банкуудын санхүүжүүлж буй төслүүдэд шууд болон шууд бусаар оролцон ажиллаж буй хүмүүст хамаарч үйлчилнэ. Тиймээс үүнийг ашиглан засгийн газар болон бусад сонирхогч талууд эдгээр удирдамжийн заалтууд болон үндэсний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах боломжтой юм.

7.3.3 Төрийн сангийн зээл болон бизнесийн үйлчилгээний хүртээмж

Зарим улс орнуудын гаргасан төрийн сангийн зээл болон бизнесийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх бодлого нь нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулахад эерэгээр нөлөөлж байна.

Шинэ бизнес анх бүртгүүлэхэд нь нийгмийн даатгалд хамтад нь бүртгэдэг үйлчилгээ шинээр аж ахуй эрхлэгчдэд учрах захиргааны шинжтэй ачааллыг ихээхэн бууруулж болох юм. Жишээ нь Португалд аж ахуйн нэгжийг хэдхэн цагийн дотор байгуулж болох бөгөөд шаардлагатай бичиг баримтууд тэр даруйд нь гаргаж өгдөг (ILO, 2013e, p. 36).

Коста Рикад Эдийн засаг, аж үйлдвэр, худалдааны яамны Бизнес мэдээллийн систем татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийн өртэй компаниудад БЖҮ-ийн гэрчилгээ олгодоггүй (ILO

² ILO: Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises, International Labour Conference, 96th Session, Geneva, 2007.

2014f). Ийм гэрчилгээ нь хуулийн этгээдийн татвар зэрэг зарим төрлийн татвараас чөлөөлөгдөх болон бусад хөнгөлөлт эдлэхэд зайлшгүй шаардлагатай.³ Санхүүгийн хөшүүргээс гадна Коста Рикагийн жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих хөтөлбөр шиг зээл авах, сургалтад хамрагдах, технологио шинэчлэх боломжуудыг санал болгох замаар аж ахуйн нэгжүүдийг албан ёсоор бүртгүүлж, татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхийг дэмжиж болно (Шигтгээ 7.9-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 7.9: Коста Рика: ЖДҮ-ийг дэмжих хөтөлбөрийн хүрээнд санхүүгийн бус урамшуулал ашиглан аж ахуйн нэгжүүд албан болохыг дэмжиж байгаа нь

Коста Рикагийн жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих хөтөлбөр 2002 онд хэрэгжиж эхэлжээ (Хууль 8.262). Энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд бичил, жижиг, дунд үйлдвэрүүдийн технологийн хөгжил, инновацын чиглэлийн төслүүдийг хэсэгчлэн (төслийн нийт өртгийн 80 хүртэл хувь) санхүүжүүлдэг. Түүнчлэн төрийн худалдан авалт, дотоод худалдааг дэмжих хөтөлбөр, салбарын мэргэжлийн сургалтууд, техникийн туслалцааны хөтөлбөрүүдэд эдгээр аж ахуйн нэгжүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийг дэмждэг. Нийгмийн даатгалын шимтгэл, татвартай холбоотой үүргүүдээ биелүүлж, хөдөлмөрийн хэм хэмжээг хангасан ЖДҮ-үүд эдгээр хөтөлбөр, дэмжлэгт хамрагдах эрхтэй. Мөн үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцоо болон гэр бүлийн халамжийн санд шимтгэлийн өргүй байх ёстой. ЖДҮ-ийг дэмжих хөтөлбөрийг улсын төсөв, Сангийн яамнаас санхүүжүүлдэг. Хууль нь 2002 онд батлагдсан ч 2010 онд Коста Рикагийн аж ахуй эрхлэлтийн хөтөлбөр эхэлснээр ЖДҮ-ийг дэмжих хөтөлбөрийг сурталчлан таниулах, хэрэгжүүлэх ажил эрчимжсэн байна. Өнөөдрийн байдлаар уг хөтөлбөрт ЖДҮ-үүд түлхүү хамрагдаж байгаа бөгөөд бичил үйлдвэрүүдийн оролцоо бага байна.

Эх сурвалж: ILO 2014b.

7.3.4 Татварын бодлого

Нэг татварын механизм

Нэг татварын механизм нь зарим БЖҮ-үүд болон бие даан ажиллагчдыг олон төрлийн татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхийн оронд сард нэг удаа тогтмол дүнгээр төлөх боломж олгож татвар, шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулдаг. Тухайлбал ийм жишээг Аргентин, Уругвай улсуудаас харж болно. Ийм механизм нь нягтлан бодох бүртгэлийн шаардлагыг багасгаж, орлогоо мэдүүлэх ажиллагааг хөнгөвчлөн төлбөр тооцоог нийгмийн хамгааллын болон татварын аль ч дэд системээр дамжуулан хийх боломжийг бүрдүүлдэг (6.2.4 дэх хэсгийг үзнэ үү).

Ажиллагчдын бүртгэлийг татварын урамшуулалтай холбох

Ажил олгогчид үзүүлж буй татварын хөнгөлөлт нь ажиллагчдаа бүртгүүлэх хөшүүрэг болж болно. Жишээ нь Франц, Бельги зэрэг олон оронд гэрийн үйлчлэгчдийн ажил олгогчид өөрсдийн төлөх ёстой шимтгэлийн зарим хэсгийг татвар ногдуулах орлогоосоо хасуулж тооцуулж болдог. Энэ нь эмзэг бүлгийн ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулахад төсвөөс шууд бусаар татаас олгож, албан эдийн засагт хөдөлмөр эрхлэхийг нь дэмжиж байгаа хэлбэр юм (Шигтгээ 7.10-ыг үзнэ үү). Аргентинд ажил олгогчид нь хуулийн дагуу шимтгэлийг бүтнээр нь хариуцаж, гэрийн үйлчилгээний ажилчид шимтгэлээс чөлөөлөгддөг. Харин тэд сайн дураар шимтгэл төлж болно. Филиппинд 5000 песогоос бага цалин хөлстэй гэрийн үйлчлэгчийн нийгмийн даатгалын шимтгэлийг ажил олгогч нь бүрэн хариуцдаг (ILO 2016i).

³ Хуулийн этгээдийн татварын тухай хуулийн (№ 9,024 23/12/2011) дагуу бүх корпораци болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компаниуд сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний татварыг жилд нэг удаа төлнө. Мөн уг хуулийн дагуу Эдийн засаг, аж үйлдвэр, худалдааны яам болон татварын албанд бүртгүүлсэн, татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийн өргүй БЖҮ-үүд хуулийн этгээдийн татвараас чөлөөлөгдөнө.

Шигтгээ 7.10: Франц, Бельгид татварын хөнгөлөлтөөр дамжуулан гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг нийгмийн даатгалд хамруулж байгаа нь

Францад үйлчилгээний эрхийн бичгийн системээр дамжуулан гэрийн үйлчилгээний ажилчдын нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг дэмжиж байна. 2006 оноос эхэлсэн уг систем гэрийн үйлчилгээний салбар дахь хөдөлмөр эрхлэлт албажихад ихээхэн хувь нэмэр оруулсан байна. Энэ механизмын тусламжтайгаар гэрийн үйлчлэгчдийн ажил олгогчид ажиллагчдаа хялбархан бүртгүүлж, шимтгэлийг нь төлж болно. Ажил олгогчид жил бүр гэрийн үйлчлэгчийнхээ нийгмийн даатгалд төлсөн шимтгэлийн тал хувийг жилийн орлогын татвараасаа (тухайн жилд нийт дүнгээрээ 6000 хүртэл евро) хасуулж болно. Түүнчлэн

(хөдөлмөрийн чадвараа 80-аас доошгүй хувиар алдсан) хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнтэй гэр бүл шимтгэлээс бүрэн чөлөөлөгдөх эрхтэй. Судалгаанаас үзвэл эрхийн бичгийн системд хамрагдсан өрхийн гуравны хоёр нь өмнө бүртгүүлээгүй байсан ажилчдаа бүртгүүлжээ (Farvaque 2013).

Бельгийн Засгийн газар 2004 онд үйлчилгээний эрхийн бичгийн систем нэвтрүүлж, түүгээрээ татварын хөнгөлөлт үзүүлж байна. Францын загвараас ялгаатай нь гэрийн үйлчилгээний ажилчдыг түр ажлаар хангах агентлаг ажиллуулж (өөрөөр хэлбэл албан ёсны ажил олгогч нь болдог), өрхүүд тэдгээрийн үйлчилгээг хэрэглэгч болдог. Үйлчилгээний эрхийн бичгийн системийг Sodexo компани хариуцдаг. Татварын хувьд уг систем нь хэрэглэгчид хоёр талын ашигтай. Эрхийн бичиг худалдан авахад 30 хувийн хөнгөлөлттэй (жилийн хасагдах дүн 1400 хүртэл евро) бөгөөд дээр нь эхний 156 эрхийн бичиг тус бүрд нь 0.9 еврогоор хямдарна. 2008-2011 оны хооронд эрхийн бичиг хэрэглэгчдийн тоо 557482-оос 843959 болж, эрхийн бичгээр үйлчилгээ үзүүлдэг ажилчдын тоо 103437-оос 149827 болж тус тус өссөн байна. Мөн энэ хугацаанд нийт өрхийн 17 орчим хувь нь үйлчилгээний эрхийн бичиг ашигласан байна.

Эх сурвалж: ILO, 2016b, 2016c.

7.3.5 Хөдөлмөрийн зах зээлийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого

Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг дэмжихүйц зөв хөшүүрэг сонгоход хөдөлмөрийн зах зээлийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого чухал үүрэг гүйцэтгэж болно. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ажлын байр бий болгоход чиглэсэн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэхэд ийм урамшуулал хөшүүрэг нэн чухал байдаг. Ажиллагчдыг хамгаалж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмждэг утгаар ийм бодлогод нийгмийн даатгалд хамрагдалтын асуудлыг тусгах ёстой. Тухайлбал нийтийг хамарсан ажлын хөтөлбөрүүдэд оролцогчид, эсхүл сургуулиас болон нийтийг хамарсан ажлын хөтөлбөрүүдээс албан хөдөлмөр эрхлэлтэд шилжих нэмэлт арга хэмжээнд хамрагдаж байгаа хүмүүсийг нийгмийн даатгалд хамруулахын тулд түр хугацаагаар цалингийн болон шимтгэлийн татаас олгож болно (Шигтгээ 7.11-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 7.11: Аргентин: Албан эдийн засагт ажлын байр бий болгохыг дэмжиж байгаа нь

Аргентин 2008 онд эдийн засгийн хямралын хариу арга хэмжээ болгож “Албан ёсны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжиж, хамгаалах хөтөлбөр”-ийг нэвтрүүлсэн байна (Хууль № 26.476). Шинээр бүртгүүлсэн ажилтны өмнөөс ажил олгогчийн төлөх шимтгэлийг эхний жилд 50 хувиар, 2 дахь жилд 25 хувиар бууруулж, бүртгэл болон төлбөрийн журмуудыг хялбаршуулсан байна. Хэдийгээр эдийн засгийн хямралтай байсан ч энэхүү хямралын эсрэг хөтөлбөрийн хүрээнд 2008 оны эцсээс 2009 оны дунд үе хүртэл хугацаанд 330,000 ажиллагчид бүртгүүлжээ. Тэдгээрийн ихэнх нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй үйлчилгээний (20.3 хувь), худалдааны (14 хувь), барилгын (12.2 хувь) болон аж үйлдвэрийн (12.2 хувь) салбаруудад ажиллаж байжээ 2010 онд энэ арга хэмжээний үр дүнд албан эдийн засагт 714,000 ажлын байр бий болсон байна.

Эх сурвалж: Bertranou and Casanova, 2013; ILO, 2015k.

Энэ нь залуу ажиллагчдын хувьд онцгой ач холбогдолтой. Залуучууд албан бус эдийн засагт орж, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн занганаас гарч чадахгүй байх эрсдэл өндөр байдаг тул залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогод нийгмийн даатгалд хамруулах, улмаар албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих арга хэмжээнүүдийг тусгах нь чухал юм. Жишээ нь залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн хөтөлбөрүүд тэднийг нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжиж байвал залуу ажиллагчдын нийгмийн баталгаа сайжрахын зэрэгцээ даатгалын тогтолцоотой танилцах боломж бүрдэж, албан эдийн засагт үргэлжлүүлэн ажиллах магадлалтай нэмэгдэнэ. Нийгмийн даатгалд ингэж хамруулах нь залуучуудыг албан эдийн засагт хөдөлмөр эрхлэхийг дэмжих төдийгүй нийгмийн хамгааллын ач холбогдлыг ойлгуулах, түүнд хамрагдах соёлыг төлөвшүүлэхэд эергээр нөлөөлнө (3 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

Дагалдан суралцах болон мэргэжлийн сургалтын бусад хөтөлбөрүүд нь мөн чухал үүрэг гүйцэтгэж болно (ILO 2017c). Жишээ нь Австри болон Германд мэргэжлийн (дагалдан) сургалтын хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж буй залуучуудыг албан журмаар нийгмийн даатгалд даатгуулдаг. Энэ нь залуу ажилтнуудыг анх ажилласан цагаасаа эхлэн даатгалд хамрагдах боломж олгодог байна. Түүнчлэн ийм арга хэмжээ нь мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Ялангуяа мэргэжлийн сургалтын болон хөдөлмөр эрхлэлтийн хөтөлбөрүүдийн хүрээнд нийгмийн хамгааллын сэдвээр модуль оруулсан бол чухал хувь нэмэр болно (3 дугаар бүлгийг үзнэ үү).

Хянах хуудас 7.5: Бодлогын бусад чиглэлүүдтэй уялдуулах замаар нийгмийн хамгаалалд хамрагдахыг дэмжих хөшүүрэг бий болгоход анхаарах асуудлууд

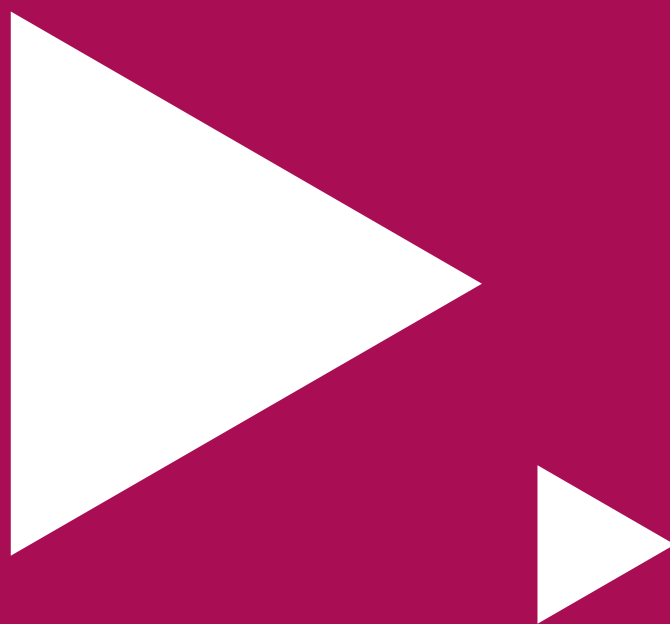
- Бодлогын бусад хүрээнд нэвтрүүлсэн шинэлэг арга хэмжээнүүдийг нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах хөшүүрэг болгон ашиглаж болох уу?
- Төрийн худалдан авалтын болон хөрөнгө оруулалтын бодлогод нийгмийн хамгааллын хүрээнд хүлэсэн үүргээ биелүүлсэн байх нөхцөл оруулсан уу? Иймэрхүү нөхцөл тавих буюу нөхцөл шаардлагыг өндөржүүлж болох уу?
- Татварын бодлогод нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг дэмжихэд чиглэсэн арга хэмжээнүүд тусгагдсан уу? Тухайлбал татвар, шимтгэл төлөх ажиллагааг хялбаршуулсан механизм (нэг татвар) нэвтрүүлэх, эсхүл гэрийн үйлчилгээний ажилчид ажиллуулахад татварын хөнгөлөлт үзүүлэх гэх мэт. Ийм механизм нэвтрүүлэх буюу боловсронгуй болгох боломжтой юу?
- Хөдөлмөрийн зах зээлийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогод нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжсэн заалтууд орсон уу? Ийм механизмыг залуу ажиллагчдад зориулан бий болгож болох уу?

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжсэн хөшүүрэг бий болгох талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- Durán, J. and G.-J. Lindeboom. 2014. [Enterprise formalization: fact or fiction? A quest for case studies.](#)
- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality](#); 7.1 ба 7.2. дугаар хэсгийг үзнэ үү.
- ILO. 2016. [Formalizing domestic work.](#)
- ISSA. 2015. [ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance.](#)

▶ 8

Нийгмийн хамгааллын
хамрах хүрээг өргөжүүлж,
бүх нийтийн нийгмийн
хамгааллын тогтолцоог
бий болгох нь: Сургамж ба
цаашид авах арга хэмжээ



► Гол асуултууд

- Бүх төрлийн хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор “шинэ” хэлбэрээр ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хэрхэн хамруулж, зохистой хамгаалах вэ?
- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг хэрхэн өргөжүүлж, албан эдийн засагт шилжихэд нь дэмжлэг үзүүлэх вэ?
- Албан хөдөлмөр эрхлэгчдийг албан бус болохоос хэрхэн сэргийлж, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн “шинэ” хэлбэрээр ажиллагчдыг албан эдийн засагт шилжүүлэх нөхцөлийг хэрхэн бүрдүүлэх вэ?
- “Хуучин” ба “шинэ” эдийн засагт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүд нэг ижил гараанаас тэгш, шударга өрсөлдөх нөхцөлийг хэрхэн бүрдүүлэх вэ?
- Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог шимтгэл болон татвараар хослуулан санхүүжүүлэх зохистой бүтцийг хэрхэн бүрдүүлэх вэ? Хөдөлмөрийн хүрээнд гарч буй өөрчлөлттэй уялдуулан нийгмийн даатгал, нийгмийн хамгааллын шимтгэлд суурилсан бусад хөтөлбөрийг хэрхэн өөрчилж, бэхжүүлэх вэ? Шимтгэлд суурилсан эдгээр хөтөлбөрийг нийгмийн хамгааллын шимтгэлгүй (ихэвчлэн татвараар санхүүждэг) механизмуудтай хэрхэн хамгийн үр дүнтэй хослуулан хэрэгжүүлэх вэ?

► Гол санаа

- Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд тулгарч буй олон төрлийн саад бэрхшээлийг арилгах, тэдний хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн шийдэл олох, албан эдийн засагт шилжихэд нь дэмжлэг үзүүлэх цогц арга хэмжээ авах шаардлагатай.
- Бүх ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд үр дүнтэй хамруулахын тулд хамрагдаж чадахгүй байгаа бүлгүүдийг хамруулах, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөдөлмөрийн хүрээнд үүсэн бий болж буй шаардлагад нийцүүлэх нь зайлшгүй чухал. Ялангуяа нийгмийн хамгааллын тогтолцоог ажиллагчдын, түүний дотор шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчдийн онцлог нөхцөл байдал, хэрэгцээнд нийцүүлэх хэрэгтэй. Нийгмийн даатгалын тогтолцоо нь хүн амыг илүү өргөн хүрээнд, өндөр түвшинд хамгаалахад гол үүрэг гүйцэтгэсэн хэвээр байх болно.
- Зарим улс орны албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах чиглэлд авсан бодлогын зарим арга хэмжээ нь шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчдийг хэрхэн хамруулахад баримжаа болж болох юм. Гэвч хүн бүрийн нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг хангахын тулд нэмэлт арга хэмжээнүүд авч хэрэгжүүлэх, илүү их зүйлийг хийх шаардлагатай.
- Хөдөлмөрийн ирээдүйн чиг хандлагад нийцүүлэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өөрчлөн шинэчилж, бэхжүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын янз бүрийн механизмыг шимтгэлтэй болон татвараас бүрдэх санхүүгийн тохирох механизмтай нь хослуулах шаардлагатай. Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмжийн дагуу нийгмийн хамгааллын суурь түвшинг бүрдүүлж хэрэгжүүлэхэд нийгмийн хамгааллын шимтгэлгүй хөтөлбөрүүд чухал байр суурь эзэлнэ.

8.1 Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлж, албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг хамруулах хүрээнд авсан сургамж

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд түүнд саад болж буй зүйлүүдийг шийдвэрлэх цогц стратеги шаардлагатай. Ихэнх тохиолдолд олон янзын саад тогторыг зайлуулж, үр дүнтэй, шударга, тогтвортой хэрэгжих шийдэл олохын тулд олон янзын арга хэмжээг зэрэгцүүлэн авах шаардлагатай болно. Дээр тайлбарласанчлан бүх асуудлыг нэг аргаар шийдэх боломжгүй учраас тухайн сорилт бэрхшээл, бодит байдалд тохирсон шийдэл хэрэгтэй болно. Гэсэн ч энэхүү эмхэтгэлд авч үзсэн улс орнуудын туршлагад үндэслэн хэд хэдэн нийтлэг сургамж байгааг доор нэгтгэн оруулав.

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх цогц, нэгдмэл стратегийг дэмжих

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах ажил нь үндэсний нийгмийн хамгааллын цогц, нэгдмэл стратегийн нэг хэсэг нь болж, засгийн газрын манлайлал дор хэрэгжих ёстой бөгөөд дараах суурь зарчмуудад үндэслэх ёстой. Эдгээр зарчим нь бүх нийтийг хамгаалах, тэтгэвэр, тэтгэмж нь зохистой/хүрэлцээтэй, урьдчилан таамаглаж

болохуйц байх, санхүү, төсөв, эдийн засгийн хувьд тогтвортой байх, аливаа ялгаварлан гадуурхалгүй, жендерийн тэгш байдлыг хангах, тусгай хэрэгцээтэй хүмүүсийн хэрэгцээнд нийцэх, удирдлагын үйл ажиллагаа нь ил тод, зохистой, гурван талын оролцоотой байх зэрэг болно. Ийм хандлага нь эрсдэлийг илүү өргөн хүрээнд хуваалцах боломж олгоод зогсохгүй хүний эрхийн болон олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд тусгагдсан “нийгмийн хамгаалалд хамрагдах хүний эрхэд суурилсан хандлага”-ыг бэхжүүлдгээрээ хэнийг ч орхигдуулахгүй байх зарчмыг хангадаг.

Эн тэргүүний хэрэгцээг хангаж, тохирох шийдлийг боловсруулах

Албан бусаар ажиллагчдын хэрэгцээ шаардлага тэдний өөрсдийнх нь болон гэр бүлийн статус, хөдөлмөрийн нөхцөлийн болон ажиллах орчноос үүдсэн эрсдэлд өртөх магадлал зэргээс хамаарч харилцан адилгүй байж болно. Нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмжийг ажиллагчдын эн тэргүүний хэрэгцээнд нийцүүлэн богино болон урт хугацааны эрсдэлийг хамруулах, чанартай үйлчилгээ, тэтгэвэр тэтгэмжийг ил тод байдлаар хүргэхээр тооцож боловсруулах хэрэгтэй.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын хэрэгцээ, нөхцөл байдалд нийцсэн арга хэмжээ авахад тэдний дуу хоолойг сонсож, оролцоог хангах нь зайлшгүй чухал. Эдгээр ажиллагчийг шийдвэр гаргах үйл явцад оролцуулснаар бодлогын шийдэл нь тэдний хэрэгцээнд нийцэж, бодит байдалд нь тохирсон байх боломж бүрдэнэ. Ялангуяа засгийн газар албан бус эдийн засагт ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах стратеги боловсруулахдаа ажилчдын болон ажил олгогчдын санаа бодлыг тусгах шаардлагатай (ILO 2017e). Энэ талаар 2 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлж, мэдээлэл хуваалцах, итгэлийг бэхжүүлэх

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн талаар мэдлэг, ойлголт өгөх зорилготой кампанит ажлын үед нийгмийн хамгаалал болон албан эдийн засагт шилжихийн ач холбогдлын талаар ажиллагчид, ажил олгогчдод мэдээлж таниулах нь чухал. Үүд ажиллагчид, ажил олгогчдын тодорхой бүлгүүдийн хэрэгцээ, нөхцөл байдалд тохируулан мэдээллийн төв, тусламжийн утас, вэбсайт ажиллуулах, мэдээллийн хөтөлбөр, хэвлэмэл мэдээлэл, брошюр боловсруулан гаргах, хөдөлмөр эрхлэлтийн төвүүдэд очиж ажиллах зэрэг байж болно.

Түүнчлэн ажиллагчид болон нийт хүн амд хүртээмжтэй сувгаар тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж үйлчилгээний талаар мэдээлэл авах боломжтой байх нь чухал. Хүмүүст тэтгэвэр, тэтгэмж авах эрх үүсэхэд тавигдах шаардлага, эдлэх эрх, хүлээх үүргийнх нь талаарх мэдээллийг мэдээллийн кампанит ажил зохион байгуулах хэлбэрээр буюу цахим платформуор (хөгжингүй орнуудад илүү түгээмэл хэрэглэгддэг) дамжуулан хүргэж болно. Энэ талаар 3 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Хуулиар хамрах хүрээг өргөжүүлж, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

Хууль эрх зүйн зохицуулалт нь зохистой, ажил олгогч, ажиллагчдын аль алиных нь хэрэгцээнд нийцсэн байхын зэрэгцээ албан эдийн засагт шилжихийг дэмжиж байх нь чухал. Ажиллагчдын томоохон бүлгүүдийг хамруулахын тулд хууль тогтоомж, тэдгээрийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, хамралтын хийдэл, цоорхойг тодорхойлсны үндсэн дээр нийгмийн хамгааллын механизмаа хөдөлмөрийн зах зээлийн бодит байдалд нийцүүлэн өөрчлөх, хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанаас гадуур ажиллаж буй бүлгүүдийг хамруулах асуудлыг боловсруулах нь чухал. Энэ талаар 4 дүгээр бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Захиргааны үйл явцыг хялбаршуулж, хүртээмжийг сайжруулах

Нийгмийн хамгаалалд хамрагдахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг шийдвэрлэхийн тулд захиргааны үйл явц, тэр дундаа аж ахуйн нэгж, ажилтны бүртгэл, татвар, шимтгэл төлөх журам зэргийг хялбаршуулж, зорилтот бүлгийн хэрэгцээ, чадавхад нийцүүлэн өөрчлөх арга хэмжээ авч болох юм. Үүнд хөтөлбөрт хандаж үйлчлүүлэх боломжийг өргөтгөх (жишээ нь, биеэр очих болон цахимаар нэвтрэх буюу явуулын үйлчилгээ авах), дүрэм, журмыг хялбаршуулах, шаардагдах баримт бичгийн тоог цөөлөх, төрийн янз бүрийн үйлчилгээг нэг цонхны үйлчилгээ (НЦҮ) буюу нэг цэгийн үйлчилгээгээр нэгтгэн хүргэх, татвар, шимтгэлийн хураалтыг хялбаршуулах нь чухал юм. Энэ талаар 5 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын санхүүгийн чадавхыг харгалзах нь

Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын дийлэнх олонх нь харьцангуй бага орлоготой байдгаас шимтгэл төлөх чадавх нь хязгаарлагдмал. Тиймээс нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийг эдгээр ажиллагчдын шимтгэл төлөх чадавхыг харгалзан боловсруулах, шимтгэлийн хувь, хэмжээ, төлөх хуваарийг хэрэгцээнд нь нийцүүлэх механизмыг бодолцох шаардлагатай. Ийм саад бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах, эсвэл шимтгэл төлөх чадавх муутай хэсэгт дэмжлэг үзүүлэх аргыг хэрэглэж болох юм. Энэ талаар 6 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, дагаж мөрдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх

Хуулийн хэрэгжилтийг нэг мөр сахиулж, аж ахуйн нэгжүүд шударга өрсөлдөх боломж бүрдүүлэхэд хууль тогтоомжийг дагаж мөрддөг байх нь чухал. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын хяналт нь үйл ажиллагаагаа албан бус хөдөлмөр эрхлэлт ихтэй салбарын нөхцөл байдалд илүү нийцүүлэх шаардлагатай. Ингэхдээ хариуцлага шийтгэл, урамшууллын зохистой тэнцвэрийг барих нь чухал. Энэ талаар 7 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрт хамрагдалтыг шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдээр өргөжүүлж, үндэсний нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлэх нь

Хүн бүрийг наад захын хамгаалалтай болгох, бусад хөтөлбөрт хамрагдаагүй ажиллагчид, тэр дундаа орлого багатай бүлгийг орхигдуулахгүйн тулд шимтгэлд суурилсан хөтөлбөрүүдийн хамрах хүрээг өргөжүүлэхийн зэрэгцээ шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг бий болгох, бэхжүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулан хэрэглэсэн олон орон хамралтыг дорвитой нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ нийт хүн амд нийгмийн хамгааллын суурь баталгааг нь бүрдүүлж чадсан байна. Мөн шимтгэл төлөх чадвартай хэсгийн хамгааллын түвшнийг тасралтгүй нэмэгдүүлж байна. Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын шилжилт хөдөлгөөн их байдгийг харгалзан шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн хоорондын уялдаа, зохицуулалтыг сайн хангаж, ажиллагчид тасралтгүй хамрагдах боломжийг бүрдүүлэх нь чухал.

Албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих нэгдсэн бодлогын хүрээнд нийгмийн хамгаалалд хамрагдах асуудлыг түсгах

Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх асуудал нь албан бусаас албан эдийн засагт шилжихийг дэмжих ерөнхий стратегийн нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Бодлогын янз бүрийн чиглэлүүдийг уялдуулж, харилцан үйлчлэлийг нь бэхжүүлснээр олон талын эерэг үр нөлөө авчирна. Жишээ нь нийгмийн хамгаалалтай хосолсон мэргэжил эзэмшүүлэх, ур чадвар дээшлүүлэх сургалтын хөтөлбөр нь ажилчдын бүтээмж, хөдөлмөр эрхлэх чадамжийг нэмэгдүүлэхэд тус дөхөм болно. Мөн тогтвортой үйлдвэр, аж ахуйн нэгж, бизнесийн таатай орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн бодлого нь БЖҮ-үүдийн бизнесийн бүтээмжийг нэмэгдүүлж, албан эдийн засагт шилжихийг нь дэмжиж, ажилтнууд нь албажих таатай нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Энэ талаар 7 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

8.2 Хөдөлмөрийн ирээдүйн чиг хандлагад нийцүүлэн бүх нийтийн зохистой нийгмийн хамгааллыг бүрдүүлэх

Цахимжилт, автоматжуулалт, даяарчлал зэрэг дэлхий нийтийн чиг хандлагын нөлөөгөөр хөдөлмөрийн ертөнц үндсээрээ өөрчлөгдөж байна. Хөдөлмөр эрхлэлтийн илүү уламжлалт зарим хэлбэр үгүй болох буюу өөрчлөгдөж байхад “платформ”-д суурилсан эдийн засаг мэтийн шинэ салбарт шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэлт бий болж байна (ILO 2017d; OECD 2019b). Хөдөлмөрийн ертөнцөд гарч буй ийм шилжилт нь олон шинэ боломжийг бий болгож байгаа нь эргэлзээгүй боловч бүх төрлийн хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор шинэ хэлбэрээр ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хэрхэн бүрэн, үр дүнтэй хамруулах вэ гэсэн сорилтыг дагуулж байна.

8.2.1 Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог ирээдүйд баталгаатай болгох нь

Нийгмийн хамгааллын цогц, зохистой тогтолцоо бүрдүүлэх шаардлага урьд өмнөхөөс илүү чухлаар тавигдаж байна. Нийгмийн хамгааллын үр дүнтэй бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх нь ядуурлыг бууруулах, түүнээс сэргийлэх, эдийн засгийн хөгжлийн үр шимийг илүү шударгаар хуваарилах гол түлхүүр нь юм (ILO 2017f). Хөдөлмөрийн зах зээл шинэчлэгдэн өөрчлөгдөж буй үед нийгмийн хамгаалал нь ажиллагчид болон тэдний гэр бүл ирээдүйд ажил, амьдралдаа гарах өөрчлөлтийг илүү сайн зохицуулах, орлогыг нь тогтворжуулах боломж олгохын зэрэгцээ хөдөлмөрийн зах зээлд ороход нь дэмжлэг болно (Хөдөлмөрийн ирээдүйн асуудлаарх дэлхийн комисс, 2019; OECD, 2019b). Гэсэн ч өнөөдөр дэлхийн хүн амын талаас илүү нь нийгмийн хамгаалалд огт хамрагдаагүй, нэлээд хэсэг нь нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд хагас дутуу хамрагдсан байгаа үед хөдөлмөрийн зохион байгуулалтад гарч буй өөрчлөлтийн улмаас хамрагдахгүй байгаа шинэ бүлгүүд нэмэгдсээр байна (ILO 2017f). Автоматжуулалт, цахимжилтыг дагалдан ажлын байр илүү хурдтайгаар дахин хуваарилагдах (ажлын байр устах болон шинээр бий болох) үйл явцад нийгмийн хамгааллын олон тогтолцоо зохицож ажиллах бэлтгэлгүй байгаа бөгөөд ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын дийлэнх олонход нь ажилгүй болсон хүмүүсийн гуравны нэг нь л ажилгүйдлийн

тэтгэмж авч байна (OECD 2019b). Ихэнх тохиолдолд хөдөлмөр эрхлэлтийн “шинэ” хэлбэрүүд нь хөдөлмөр эрхлэлтийн “стандарт бус” хэлбэрээр үүсэж, гэрээний зохицуулалт нь стандарт болсон хөдөлмөр эрхлэлтийн хараат, хугацаагүй, бүтэн цагийн харилцааныхаас өөр байдаг. Эдгээрт орон нутгийнхаа хэмжээнд үйлчилдэг тээврийн үйлчилгээ (жишээ нь Uber, Grab буюу DiDi-ээр) болон хүргэлтийн үйлчилгээ (жишээ нь Deliveroo буюу Foodora) зэрэг аппликэйшнд суурилсан ажил, эсвэл олон улсын хэмжээнд үйлчилдэг олныг хамруулсан ажил (жишээ нь Mechanical Turk буюу Crowdfunder) орно. Эдгээр ажлын ихэнх нь бүтэн бус цагийн болон түр зуурын шинжтэй, жинхэнэ хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч үү, хараат хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч үү гэдгийг ялгаж зааглахад амаргүй байдаг. Стандарт хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчидтэй харьцуулахад эдгээр ажиллагчид бүгд биш юмаа гэхэд олонх нь ажлын байрны болон орлогын баталгаа сул, тааруу нөхцөлд ажиллахын зэрэгцээ нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй байдаг (ILO 2018d; 2016e; OECD 2019b; Behrendt and Nguyen 2018). Ихэнхдээ өмнөх ажлынхаа үед буюу давхар эрхэлж буй ажлаараа, эсвэл гэр бүлийн гишүүдээрээ дамжуулан нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж байсан байдаг. Үүнээс нийгмийн хамгааллыг санхүүжүүлэх тал дээр шинэ эдийн засаг нь уламжлалт эдийн засгийнхаа далимд “туулайчлагч” болоод байна уу гэсэн асуулт гарахад хүргэж байна (Berg et al. 2018; De Stefano 2016; Huws et al. 2017).

Нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй ажиллагчдыг хамруулах нь Хөдөлмөрийн ирээдүйн асуудлаарх дэлхийн комиссоос дэвшүүлж (2019), ОУХБ-ын “Хөдөлмөрийн ирээдүйн тухай” зууны тунхагт тусгагдсан хүн төвтэй хандлагын нэг тэргүүлэх чиглэл юм. Нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэхэд чиглэсэн бодлого нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн уламжлалт хэлбэрүүдээс гадна шинээр үүсэн бий болж буй хэлбэрүүдийг ч хамруулах шаардлагатай. Олон улс орнууд ийм ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах чиглэлд хүчин чармайлтаа нэмэгдүүлж байна. Энэ хүрээнд тулгарч буй сорилтуудын зарим нь шинэ зүйл биш хэдий ч хөдөлмөр зохион байгуулалтад орж буй өөрчлөлтүүд нь тэдгээрийг нэн даруй шийдвэрлэх шаардлага байгааг анхааруулж байна. Ирээдүйд бүх нийтийн нийгмийн хамгааллыг хангах, хүн бүр нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхээ эдлэх боломжийг бүрдүүлэхийн тулд хамрагдаж чадахгүй байгаа бүлгүүдийг хамруулах, хөдөлмөрийн хүрээнд гарч буй бодит өөрчлөлт, тэр дундаа хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэ хэлбэрээр ажиллагчид, тэдний онцлог хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн өөрчлөлт, шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна. Энэ нь шударга ёсыг хангаж, ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийн хамгааллыг сайжруулахаас гадна хөдөлмөр эрхлэлтийн янз бүрийн хэлбэрүүд тэгш шударга өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлж, хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжинэ (Behrendt and Nguyen 2019). Хөдөлмөр эрхлэлтийн стандарт бус болон шинэ хэлбэрүүдийн ач холбогдол өсөж байгаа энэ нөхцөлд гэрээний зохицуулалтын төрлөөс хамаарч нийгмийн хамгаалалд хамрагдах зохицуулалт харилцан адилгүй, ихээхэн тэгш бус байгаа (шимтгэлийн хувь хэмжээг бууруулах, татварын ачааллыг багасгах буюу сайн дураар хамрагдах гэх мэт) нь хөдөлмөр эрхлэлт, ажилд авах шийдвэрт сөргөөр нөлөөлөхүйц сөрөг хөшүүрэг болж болзошгүй (OECD 2019b). Тохирох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхгүй бол хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэ хэлбэрүүдэд ажиллагчдын цаашдын өсөлт нь нийгмийн хамгааллын хамралтын хийдэл, цоорхойг улам тэлж хүртээмжтэй өсөлт, эрх тэгш байдлыг хангахад сөргөөр нөлөөлөх болно.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь өөрөө өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалд зохицон ажиллах, нийгмийн хамгааллын хамрах хүрээг өргөжүүлэх, түүний дотор хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэ хэлбэрүүдэд ажиллагчдыг хамруулахад чиглэсэн бодлогын хувилбаруудыг боловсруулахад үнэтэй хувь нэмэр оруулах чадавхтай. Нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдийг шинэчилж бэхжүүлэх нь шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхэлж буй ажиллагчдыг өргөн хүрээнд, өндөр түвшинд хамгаалах гол түлхүүр юм.

8.2.2 Бодлогын шинэлэг шийдлүүд

Энэхүү гарын авлагад танилцуулсан бодлогын ихэнх арга хэмжээ шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчдэд нэгэн адил хамаатай боловч зарим асуудалд онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай. Зарим улс орнуудад бүтэн бус цагаар болон түр ажиллагчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, тодорхой бус хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаатай ажиллагчид, цахим платформд суурилсан ажиллагчид зэрэг нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй үлдэх эрсдэлтэй ажиллагчдыг хамруулах зорилгоор одоо байгаа механизмдаа зохих өөрчлөлтүүд оруулсан байна. Жишээлбэл:

- **Хууль эрх зүйн хүрээнд зохих өөрчлөлт оруулах ба хэрэгжилтийг нь хангуулах:** Олонх тохиолдолд цахим платформд суурилсан ажиллагчид хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны хувьд эрх зүйн байдал нь тодорхойгүй байдаг. Тэд хэзээ, хаана ажиллах заавраа цахим платформоос хүлээн авдаг ч тэднийг ихэнх тохиолдолд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч гэж үздэг. Тиймээс тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны мөн чанарыг тодорхой болгож¹, буруу ангилалд хамааруулахаас сэргийлэх, платформ, үйлчилгээ авахаар хүсэлт гаргагчдын

1 ОУХБ-ын Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны тухай 2006 оны 198 дугаар зөвлөмжийг үзнэ үү.

болон ажиллагчдын эрх, үүргийг тодорхой тогтооход тус дөхөм болох өөрчлөлтийг хууль эрх зүйн орчин болон бодлогод оруулах нь чухал (4 дүгээр бүлгийг үзнэ үү). Энэ нь хойшлуулалгүй авч үзэх хамгийн чухал асуудал гэж хэлж болно. Учир нь ажилтны статус нь хүлээн зөвшөөрөгдсөнөөр тухайн ажиллагч олон төрлийн эрх, давуу тал, хөнгөлөлт эдлэх боломж шууд үүсдэг (Berg et al. 2018). Францад Uber-ийн өрсөлдөгч LeCab компани гэрээний тусгай нөхцөлийнхөө дагуу платформд суурилсан жолоочийг ажилтан гэсэн ангилалд хамааруулахаар болсон байна (Forde et al. 2017). Платформд суурилсан ажиллагчдыг буруу ангилалд хамааруулдаг асуудлыг шийдэхийн тулд зарим улс бусдаас хараат нөхцөлд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд адил тэгш хандах, хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтээр халхавчилсан бусад хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэлтийг хязгаарлахад чиглэсэн арга хэмжээг авсан байна. Жишээлбэл Испанид орлогынх нь 75-аас багагүй хувь нь нэг үйлчлүүлэгчээс хамааралтай хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийг хараат нөхцөлд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч хэмээн тодорхойлж, үйлдвэрлэлийн ослын даатгалд заавал хамруулахаар зохицуулсан байна (Eichhorst, Braga, and Famira-Mühlberger 2013).

- **Цахим технологийн давуу талыг ашиглан нийгмийн хамгааллын захиргааны болон санхүүжилтийн механизмуудыг боловсронгуй болгох, хялбаршуулах:** Жишээлбэл татвар болон шимтгэл цуглуулах механизмыг хялбаршуулах (Аргентин, Бразил, Франц, Уругвай), шимтгэл төлөх хугацаа, хуваарийг илүү уян хатан тогтоох, нэг ижил хэмжээгээр шимтгэл төлүүлэх, шимтгэл төлөгчдийг бүлэглэн шимтгэлийн хувь хэмжээг ялгавартай тогтоох н ерөнхий ангиллуудыг хэрэглэх (Бразил, Кабо Верде, Коста Рика, Тайланд), цахим болон мобайл технологид суурилсан бүртгэл, төлбөр тооцооны систем, харилцан уялдаатай өгөгдлийн нэгдсэн систем хөгжүүлэх, ухаалаг карт, түүнчлэн хиймэл оюун ухаан, их өгөгдлийг задлан шинжлэх зэрэг шинээр үүсэн бий болж буй бусад технологиудыг ашиглах (5, 6 дугаар бүлгүүдийг үзнэ үү). Уругвай, Индонези зэрэг зарим улс платформд суурилсан ажиллагчдыг нийгмийн даатгалд хамруулахын тулд дуудлагын такси үйлчилгээний аппликэйшн нь тухайн жолоочийн явалт бүрийн үнэ дээр бага хэмжээний нийгмийн даатгалын шимтгэлийг автоматаар нэмж тооцдог механизм нэвтрүүлсэн байна (BPS Uruguay 2017; Susanto 2017).
- **Олон ажил олгогчтой ажиллагчдын хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан хөтөлбөрийг боловсронгуй болгох, хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилтийг дэмжиж, ажиллагчид хуримтлуулсан болон үүссэн эрхээ шилжүүлэх боломжийг хангасан үр дүнтэй механизм боловсруулах:** Жишээлбэл захиргааны журам, түүний дотор бүртгэл, зөвлөгөө, шимтгэл төлөлтийг хялбаршуулах, оновчтой болгох, эдгээрийг цахимаар хийх боломж бүрдүүлэх, нийгмийн хамгааллын нэгдсэн дугаар нэвтрүүлэх (Мексик) (5 дугаар бүлгийг үзнэ үү).
- **Хөдөлмөр эрхлэлтийн төвөгтэй буюу тодорхой бус харилцаанд ажиллагчдын асуудлыг шийдэх механизмыг боловсруулах:** Жишээлбэл санхүүжилтийн өөр механизм нэвтрүүлэх. Ийм механизмуудыг Энэтхэг, Германы туршлагаас харж болно (6.2.5 дахь хэсгийг үзнэ үү). Энэтхэгт ажиллагчдын нийгэм хангамжийн сангаар дамжуулан барилгын ажилчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулж байна. Ингэхдээ барилгын үндсэн гэрээлэгч компани тухайн барилгын төсөвт өртгийн 1-2 хувьтай тэнцэх хэмжээний шимтгэлийг тус санд төлөх замаар уг төсөлд хамрагдсан барилгын бүх ажилчдын нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмжийг санхүүжүүлдэг.
- **Зохицуулалтын механизмыг бүрдүүлж, хамаарч үйлчлэх хууль тогтоомж болон харьяалагдах байгууллагыг тодорхой болгох:** Ажиллагчид, платформ, үйлчлүүлэгчид гээд оролцогч талууд өөр өөр улсад байгаа хил дамнасан зохион байгуулалтын нөхцөлд нийгмийн хамгааллын асуудлыг шийдвэрлэхэд хамаарч үйлчлэх хууль тогтоомж, байгууллагыг тодорхой болгох нь чухал (Behrendt and Nguyen 2018).
- **Ажилчдын төлөөллийн байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг дээшлүүлэх.** Үйлдвэрчний эвлэл нь платформд суурилсан ажиллагчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хувь нэмэр оруулж болно. Жишээлбэл 3F үйлдвэрчний эвлэл нь Данийн цахим платформ(Hilfr.dk)-оор цэвэрлэгээний үйлчилгээ үзүүлдэг ажиллагчдыг хамруулсан дэлхийн анхны платформ эдийн засгийн хамтын гэрээг хийсэн юм. Платформд суурилсан чөлөөт ажиллагч 100-аас доошгүй цагийн ажил гүйцэтгэсэн бол “ажилтан” гэсэн ангилалд хамаарах бөгөөд ингэснээр цалин нь нэмэгдэж, нийгмийн хамгаалалд хамрагдах боломжтой болдог (Vandaele 2018). IG Metall үйлдвэрчний эвлэл лобби явуулсны ачаар Германы засгийн газар бүх хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчдийг хууль ёсны тэтгэврийн хөтөлбөрт хамруулах бодлогын зорилтыг дэвшүүлээд байна (Berg et al. 2018).

8.3 Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын тогтолцооны зарчим

Бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахын тулд нийгмийн хамгааллын шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулах шаардлагатай.

Шимтгэлгүй хөтөлбөр нь хүн бүрийг, ялангуяа нийгмийн хамгааллын бусад хөтөлбөрт хамрагдаагүй хүмүүсийг наад захын суурь баталгаагаар хангахад чухал үүрэгтэй. Олон оронд нийгмийн хамгааллын төсөв ихээхэн ачаалалтай байгаа энэ үед татвараар санхүүжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэхийн тулд засгийн газар эрсдэл хуваалцах, эрх тэгш байх, эв санааны нэгдэлтэй байх зарчмуудад үндэслэн татвар болон бусад эх үүсвэрээс нийгмийн хамгааллыг санхүүжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө босгох, хангалттай нөөц бүрдүүлэхийг шаардлагатай тулгарч байна. Бүх нийтийг суурь орлогоор хангах замаар нийгмийн хамгааллын бүх нийтийн шинжтэй тогтолцоо руу шилжих саналыг хүн ажил хөдөлмөр эрхлэх боломжгүй болохтой холбоотой үүсдэг бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх боломжит нэг хувилбар гэдэг утгаар нь сүүлийн үед нэлээд анхаарал хандуулж байна. Гэхдээ энэ нь эргээд хувь хүний амьдралд болон нийгэмд хүн ажил хийхийн утга учир юу вэ, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөд ажил олгогч, ажилтны хүлээх үүрэг, хариуцлагыг шударга хуваарилж байна уу гэсэн суурь асуултуудыг хөндөж байна (Behrendt and Nguyen 2018; OECD 2019b; I. Ortiz et al. 2018). Нийгмийн хамгаалал нь дан ганц шимтгэлгүй, татвараас санхүүждэг механизмуудаас л бүрдэх юм бол тэтгэвэр, тэтгэмжийн зохистой (хүрэлцээт) байдалд нөлөөлөөд зогсохгүй эдийн засгийн үйлдвэрлэн бүтээх чадавхтай шууд уялдахгүй болно. Энэхүү уялдаа холбоо нь ажил олгогчид татвараас гадна шимтгэл төлөх үүрэг хүлээснээрээ нийгмийн хамгааллыг санхүүжүүлэхэд шууд хувь нэмрээ оруулах байдлаар илэрдэг.

Нийгмийн хамгааллын шимтгэлд суурилсан механизмууд, тухайлбал нийгмийн даатгал нь хүн амын ихэнх хэсэг, түүний дотор дундаж давхаргынхны нийгмийн хамгааллын хэрэгцээ шаардлагыг хангаж илүү өргөн хүрээнд, өндөр түвшинд хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн хэвээр байх болно (ILO 2017f). Нийгмийн даатгал нь ажиллагчдын янз бүрийн бүлгүүдийг эрсдэлээ хуваарилах, эв нэгдэлтэй байх зарчимд үндэслэн зохистой түвшинд хамгаалах үр дүнтэй механизм болдог. Нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүддээ хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг хамруулдаг, нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь бүхэлдээ нэгдмэл, уялдаа зохицуулалтыг нь сайн хангаж чадсан улс орнуудад нийгмийн даатгал нь өөрөө хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжих, хуримтлуулсан эрхээ шилжүүлэн эдлэх боломжийг хамгийн сайн хангадаг механизм юм. Тиймээс бүх хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчид, түүний дотор хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг тохирох хөтөлбөрт нь хамруулж, зохих хамгаалалт бүрдүүлэхэд чиглэсэн бодлого нь ирээдүйд тулгарах сорилтуудыг даван туулах бэлтгэл болох юм (ILO 2018d; OECD 2019b). Харин хувийн даатгал болон хувь хүний хадгаламжийн хэлбэрийг дэмжиж, нийгмийн даатгалыг сулруулах нь ядуурлыг нэмэгдүүлэх, тэгш бус байдал, түүний дотор жендерийн тэгш бус байдлыг гүнзгийрүүлэх, санхүүгийн болон эдийн засгийн эрсдэлийг ажиллагчдад үүрүүлэх, ажил олгогчдын ажиллагчдынхаа өмнө хүлээсэн үндсэн үүрэг хариуцлагыг сулруулах эрсдэлтэй (Alfers, Lund, and Moussié 2017; ILO 2016e). Нийгмийн хамгааллыг хөдөлмөр эрхлэлтээс салгах санал нь эрсдэл хуваалцах, дахин хуваарилалт хийх боломжийг ихээхэн хязгаарлана. Ажил олгогчийн төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэлийг багасгах, шимтгэл тооцох орлогын дээд хязгаарыг маш доогуур тогтоох, хувийн даатгал буюу хадгаламжид найдах зэрэг нь хөрөнгө орж ирэх урсгалыг хязгаарлаж, улмаар нийгмийн хамгааллын тогтолцооны зохих түвшинд баталгаатай хамгаалалт бий болгох чадавхыг ихээхэн доройтуулж, ядуурал болон тэгш бус байдал нэмэгдэхэд нөлөөлдөг. Хувийн хадгаламжийн механизм нь албан журмын нийгмийн даатгал болон татвараас санхүүждэг хөтөлбөрүүдээс олгох тогтвортой, шударга, зохистой тэтгэвэр, тэтгэмжид нэмэлт болох байдлаар зөвхөн сайн дурын сонголтоор хэрэгжиж болно (Хөдөлмөрийн ирээдүйн асуудлаарх дэлхийн комисс, 2019).

Олон улс нийгмийн хамгаалалд бүх нийтийг хамруулах зорилгоор шимтгэлтэй ба шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг хослуулан хэрэгжүүлж байна (2 дугаар бүлгээс үзнэ үү). ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмжид заасан нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх хоёр чигт арга нь хамрагдахгүй байгаа бүлгүүдийг хамруулах, нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг бүрдүүлж, нийгмийн хамгааллын цогц, хүртээмжтэй байдлыг хангахын тулд шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй механизмуудыг хослуулан үр дүнтэй уялдуулан зохицуулж хэрэгжүүлэхийн чухлыг онцолдог.

Стандарт бус, шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэлт огцом нэмэгдэж, тэр хэрээр ийм хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчид, ялангуяа эмэгтэйчүүд нийгмийн хамгаалалд хамрагдахгүй хоцорч байгаа нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хамрах хүрээг өргөжүүлж, эдгээр ажиллагчдыг хамруулах шаардлага тулгамдаж байгааг харуулж байна. Хамрагдахгүй үлдэж буй бүлгүүдийг нийгмийн хамгаалалд хамруулж, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөдөлмөрийн ертөнцийн өөрчлөгдөн хувьсаж буй хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн өөрчлөх нь чухал. Ялангуяа нийгмийн хамгааллын

тогтолцоо нь ажиллагчид, түүний дотор шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчдийн онцлог нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагад тохирсон байх хэрэгтэй. Ирээдүйн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь бүх нийтийг хамруулах, цогц бөгөөд зохистой хамгаалал бүрдүүлэх, шинэ нөхцөл байдалд дасан зохицох чадавхтай байх зэрэг өргөн хүрээний бодлогын зарчмуудад суурилах шаардлагатай (Behrendt, Nguyen, and Rani 2019; Behrendt and Nguyen 2018; ILO 2018d). Олон улсын хүний эрхийн болон ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнд үндэслэсэн дараах ерөнхий зарчмууд нь бодлого боловсруулагчдад нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх, түүний дотор суурь түвшнийг бүрдүүлэхэд баримтлах удирдамж болно² (European Commission 2018a; ILO and OECD 2018):

- **Бүх нийтийн хамгаалал, хүртээмж:** бүх хэлбэрийн хөдөлмөр эрхэлж байгаа ажиллагчдыг нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагад нь нийцүүлэн үр дүнтэй хамруулах;
- **Хүрэлцээтэй/зохистой байх:** нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь ядуурлаас үр дүнтэй сэргийлэх төдийгүй алдагдсан орлогыг шударга, тогтвортой аргаар зохих түвшинд нөхдөг байх нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- **Шилжүүлэх:** нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь хөдөлмөрийн зах зээлийн шилжилтийг эергээр дэмжих, эдлэх эрх болон тэтгэвэр, тэтгэмжээ шилжүүлэн авах боломжийг бүрдүүлэх, эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн бүтцийн өөрчлөлтийг харгалзан үзэх;
- **Ил тод байх:** оролцогч бүх тал эрх, үүргээ бүрэн ойлгож мэдэх нөхцөл бүрдүүлэх, хууль эрх зүйн хүрээнд тэтгэвэр, тэтгэмж нь тодорхой, хэмжээг нь урьдчилан тооцож болохуйцаар зохицуулах; захиргааны үйл явц нь аль болох энгийн, тодорхой байх бөгөөд хувийн мэдээллийг хамгаалж, хувийн нууцыг хүндэтгэн цахим технологийн боломжийг бүрэн ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- **Жендерийн тэгш байдал:** нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь хөдөлмөрийн зах зээл, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгэмд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүст тулгарч буй бодит нөхцөл байдалд нийцэхийн зэрэгцээ жендерийн эрх тэгш байдлыг дэмждэг байх.
- **Сайн засаглал:** нийгмийн хамгааллын тогтолцоог тогтвортой шударга аргаар санхүүжүүлэх, түүнчлэн захиргаа, удирдлагын үр ашигтай ажиллагааг хангах.

Эдгээрээс гадна аливаа өөрчлөлт, шинэчлэлтийн салшгүй нэг хэсэг нь нийгмийн түншүүд, тэр дундаа стандарт бус болон шинэ хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэгчид, албан бус эдийн засагт ажиллагчдын дуу хоолойг илэрхийлж төлөөлдөг хэсгийг оролцуулсан нийгмийн зөвшил байдаг (ILO, 2019b; Behrendt and Nguyen, 2018).

Хөдөлмөрийн ирээдүйн чиг хандлагад нийцүүлэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өөрчлөн шинэчилж, бэхжүүлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын янз бүрийн механизмыг шимтгэл болон татвараас бүрдэх санхүүгийн тохирох механизмтай нь хослуулан хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Эрсдэл хуваалцах, эв нэгдэлтэй байх зарчимд үндэслэж дөнгөж төрсөн хүүхдээс эхлээд ахмад настан хүртэл хүн бүрийг баталгаатай хамгаалсан нийгмийн хамгааллын тогтвортой, уян хатан тогтолцоо нь ажиллагчид болон тэдний гэр бүлийг ирээдүйн хөдөлмөрийн шилжилтэд дасан зохицоход чухал үүрэгтэй (Хөдөлмөрийн ирээдүйн асуудлаарх дэлхийн комисс, 2019). Бүх нийтийн нийгмийн хамгаалал нь ирээдүйн хөдөлмөрийн хүн төвтэй хандлагын нэг чухал элемент бөгөөд дараах 3 хэсгээс бүрдэнэ (ILO, 2019b):

- **Бүх нийтийг хамруулах.** ОУХБ-ын 202 дугаар зөвлөмжид заасны дагуу үндэснийхээ хэмжээнд тодорхойлсон нийгмийн хамгааллын суурь түвшин нь хүн бүрийг амьдралынх нь туршид суурь баталгаагаар хангахад чиглэх ёстой. Энэ баталгаанд наад зах нь нийт оршин суугч, бүх хүүхэд хамрагдвал зохино. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь ялгаварлан гадуурхахгүй, жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах, тусгай хэрэгцээтэй хүмүүсийн хэрэгцээнд мэдрэмжтэй хандах, нийгмийн нэгдэл нягтралыг хангах (албан бус салбарт ажиллагчдыг татан оролцуулах) зарчмуудыг хэрэгжүүлж, хүний эрхийг дэмжиж, нэр төрийг нь хүндэтгэн үзэх ёстой.
- **Эрсдэлээс цогц хамгаалах.** Бүх нийтийг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад хүний амьдралын туршид тулгарах нийгмийн эрсдэлүүдийг шийдвэрлэх цогц хамгаалалт

2 Нийгмийн хамгааллын үндсэн зарчмуудад суурилсан эдгээр зарчим нь хүний эрхийн гэрээнүүд (UN CESCR, 2008; Sepúlveda and Nyst, 2012), Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээний тухай 1952 оны 102 дугаар конвенц, Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмж зэрэг ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээнүүдэд туссан зарчмуудыг тусгасан байна (ILO, 2019b, 2017b, 2017a), European Commission (2018) болон Behrendt and Nguyen (2019); Behrendt et al. (2017).

шаардлагатай. Энэ нь хүүхэд, гэр бүлийн тэтгэмж, өвчилсний тэтгэмж, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр, тэтгэмж, өндөр насны тэтгэвэр, тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, ажилгүйдлийн тэтгэмж, үйлдвэрлэлийн ослын тэтгэвэр, тэтгэмж зэрэг нийгмийн хамгааллын тогтолцооны бодлогын гол чиглэлүүдийг багтаасан байвал зохино.

- Зохистой хамгаалал бүрдүүлэх. Бодлогын хүссэн үр дүндээ хүрэхийн тулд зохистой хамгаалал бүрдүүлэх нь чухал. ОУХБ-ын хэм хэмжээ нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хувьд баримтлах олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн хамгийн доод хэм хэмжээг тогтоосон байдаг. Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний хүрээнд бий болгох суурь баталгаа нь ядахдаа ядуурал, эмзэг байдлыг бууруулах, тэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх, хүн бүр амьдралаа нэр төртэй авч явах боломжийг бүрдүүлэх ёстой.

Олон улсын хэмжээнд тохиролцож хүлээн зөвшөөрсөн бүх нийтийн нийгмийн хамгааллыг хангах зарчмыг хүний эрхийг хамгаалах олон улсын механизмууд, олон улсын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээ болон Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр 2030-д маш тодорхой тусгасан юм. Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудад хүрэх “Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын төлөөх дэлхий нийтийн түншлэл” нь улс орнуудыг үндэснийхээ нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор суурь түвшнийг бүрдүүлэх амлалтаа биелүүлэх зорилгоор таван чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулахыг уриалсан байна (Шигтгээ 8.1-ийг үзнэ үү).

Шигтгээ 8.1: Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудад хүрэх “Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын төлөөх дэлхий нийтийн түншлэл”-ийн уриалга

Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудад хүрэх “Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын төлөөх дэлхий нийтийн түншлэл (БННХ 2030)” нь улс орнуудыг Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр 2030, ялангуяа 1.3 дахь зорилтод заасны дагуу үндэснийхээ нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор суурь түвшнийг бүрдүүлэх амлалтаа биелүүлэхийг уриалсан юм. Улс орнууд болон хөгжлийн түншүүд нь бүх нийтийн нийгмийн хамгааллыг хангах дэлхий нийтийн амлалтыг дэмжих дараах таван үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй:

- **ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 1.** Насан туршид нь хамгаалах: Нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж болон үндэсний стратеги, хууль тогтоомжид заасан бусад арга хэрэгслүүдийг хослуулах замаар хүнийг насан туршид нь хамгаалахуйц бүх нийтийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүний дотор суурь түвшнийг бүрдүүлэх.
- **ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 2.** Бүх нийтийг хамруулах: Нийгмийн хамгаалалд бүх нийтийг хамруулах, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог эрхэд суурилсан, жендерийн мэдрэмжтэй, хүртээмжтэй, хэнийг ч үлдээхгүй байх зарчмаар хөгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх.
- **ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 3.** Үндэсний онцлогтоо тохируулах: Холбогдох бүх талтай хамтран нийгмийн хамгааллын стратеги, бодлогыг үндэснийхээ тэргүүлэх чиглэл, нөхцөл байдалд үндэслэн боловсруулах.
- **ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 4.** Тогтвортой, шударга санхүүжилт: Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны тогтвортой, шударга байдлыг хангахын тулд дотоод эх үүсвэрээр найдвартай, шударга санхүүжүүлэх арга замыг сонгох, шаардлагатай тохиолдолд олон улсын хамтын ажиллагаа, тусламжаар нэмэлт эх үүсвэр татах.
- **ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 5.** Оролцоо ба нийгмийн зөвшил: Төрийн байгууллагын манлайлал, салбар дундын зохицуулалт, нийгмийн түншүүд болон бусад холбогдох төлөөллийн байгууллагуудын оролцоог хангах замаар нийгмийн хамгааллын тогтолцооны засаглалыг бэхжүүлэх, өргөн хүрээний дэмжлэг авах, үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэх.

Бүх нийтийн нийгмийн хамгааллыг хангасан улс орнуудын тоог нэмэгдүүлэх, бүх нийтийн тогтвортой нийгмийн хамгааллын тогтолцоог боловсруулж, нэвтрүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэхийн тулд Дэлхийн Банк, ОУХБ-ын хамтын удирдлага дор олон орны засгийн газар, хөгжлийн түншүүд, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг БННХ 2030 түншлэлд нэгтгэсэн юм. Түншлэлийн хүрээнд үндэсний түвшинд нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх чиглэлд үзүүлж буй дэмжлэгээ уялдуулан зохицуулах, улс орнуудын туршлагыг баримтжуулж, санхүүжилтийн боломжит хувилбаруудыг судлах замаар мэдлэгийн бааз суурийг өргөжүүлэх, бүх нийтийн нийгмийн хамгааллыг дэмжин сурталчлах зэрэг үйл ажиллагаа явуулж байна.

Авсан сургамж болон цаашид авах арга хэмжээний талаар дэлгэрүүлж судлах материал

- Behrendt, C.; Nguyen, Q.A. 2018. [Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work](#), ILO Future of Work Research Paper Series, No. 1 (ILO).
- Хөдөлмөрийн ирээдүйн тухай Дэлхийн комисс. 2019. [Гэрэлт ирээдүйн төлөө ажиллацгаая](#).
- ILO. 2018. [Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work](#). Issue Brief No. 12, Global Commission on the Future of Work, 2nd meeting, 15–17 February, Geneva.
- ILO. 2019. [Universal social protection: Key concepts and international framework](#), Social Protection for All Issue Brief.
- OECD. 2019. [The future of work: OECD Employment Outlook 2019](#).
- OECD; ILO. 2019. [Tackling vulnerability in the informal economy](#), *Development Centre Studies*, ялангуяа 4 дүгээр бүлэг.



► Ашигласан материал

- Alderman, Harold, and Ruslan Yemtsov. 2013. "[How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth?](#)", World Bank Policy Research Working Paper 6437.
- Alfers, Laura, Francie Lund, and Rachel Moussié. 2017. "[Approaches to Social Protection for Informal Workers: Aligning Productivist and Human Rights-Based Approaches.](#)" *International Social Security Review* 70 (4): 67–86, 22 December.
- . 2018. "[Informal Workers & The Future of Work: A Defence of Work-Related Social Protection](#)", WIEGO Working Paper No. 37.
- Amarante, Veronica, and Ivone Perazzo. 2013. "[Uruguay's "Single Tax" Social Protection Scheme for the Self-Employed.](#)" *International Labour Review* 152 (3–4): 559–75, 23 December.
- Andrade, Gustavo Henrique de, Miriam Bruhn, and David McKenzie. 2013. "[A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms](#)". World Bank.
- Antón, Arturo, Fausto Hernández, and Santiago Levy Algazi. 2012. "[The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance](#)". Inter-American Development Bank.
- Bailey, Clive. 2004. "[Extending Social Security Coverage in Africa](#)". ILO Extension of Social Security Paper No. 20.
- Barbosa, Edvaldo Duarte. 2010. "A Previdência Social Rural Brasileira". Informe de Previdência Social (Volume 22, Núm. 08).
- Behrendt, Christina, and Quynh Anh Nguyen. 2018. "[Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work](#)". ILO Future of Work Research Paper Series No. 1.
- . 2019. "[Ensuring universal social protection for the future of work](#)". *Transfer* 25 (2): 205–19.
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen, and Uma Rani. 2019. "[Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers](#)". *International Social Security Review* 72 (3): 17–41, 10 September.
- Behrendt, Christina, Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault, Maya Stern Plaza, Victoire Umuhire, and Veronika Wodsak. 2017. «Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)». In *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, ed. Tineke Dijkhoff and Letlhokwa George Mpedi, 41–70.
- Ben Cheikh, Nidhal. 2013. "[L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la Transition en Tunisie](#)".
- Bender, Katja, Markus Kaltenborn, and Christian Pfleiderer (eds.). 2013. [Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems](#). Routledge.
- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani, and M Six Silberman. 2018. [Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World](#). ILO.
- Bertranou, Fabio, and Luis Casanova. 2013. "[Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización](#)". ILO.
- Bertranou, Fabio. 2007. "[Informal Economy, Independent Workers and Social Security Coverage in Argentina, Chile and Uruguay](#)". ILO.
- . 2014. "Restrictions, Problems and Dilemmas of Social Protection in Latin America: Facing Challenges from Aging and Income Inequality». *Well-being and Social Policy* Vol. 1 Núm. 1

- Bhattarai, Tejeshwi. 2018. "Emerging Trends in the Use of Technology as a Driver of the Transition to Formality: Experiences from Asia and the Pacific". ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Bonnet, Florence, Michael Cichon, Carlos Galian, Gintare Mazelkaite, and Valérie Schmitt. 2012. "[Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy \(2011-2020\) in the Context of Social Protection Floor Objectives: A Rapid Assessment](#)". ILO Extension of Social Security Paper No 32.
- Bosch, M, and C. V Raymundo. 2014. "The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the 'Seguro Popular' Program in Mexico". *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (4): 71–99.
- Both, Nathalie, Martin Evans, Stefan Thewissen, and Betina Ramírez López. 2018. "Practical Options for the Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Cambodia". ILO.
- BPS Uruguay. 2017. "[Formalizing Enterprises and Workers in the Shared Economy \(Transporting Passengers Using Mobile Phone Applications: UBER, Cabify, EasyGo\): A Case of the Social Insurance Bank](#)". Good Practices in Social Security. ISSA.
- . 2018. "[Programa educación en seguridad social](#)". Good Practices in Social Security. ISSA
- Brazil. 2008. [Lei No. 11.718, de 20 de Junho de 2008](#).
- . 2010. "[Previdência Social. Renovacao Aos 88 Anos](#)". Ministério da Previdência Social.
- . 2014a. "[Informações Sobre Rede de Atendimento Da Previdência Social](#)". Ministério da Previdência Social.
- . 2014b. "[Plano Brasil Sem Miséria. Busca Ativa](#)".
- . 2015. "[Inscricao Na Previdência Social](#)". Ministério da Fazenda.
- . n.d. "[Segurado Especial](#)". Ministério da Previdência Social.
- Bruhn, Miriam. 2011. "[License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico](#)". *The Review of Economics and Statistics* 93(1): 382–86.
- . 2013. "A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico". *Journal of Development Economics* 103: 275–83.
- Bruhn, Miriam, and David McKenzie. 2014. "[Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries](#)". *The World Bank Research Observer* 29(2): 186–201.
- Calderón, Francisco Santos. n.d. "[Colombia's Headways and Challenges in the Use of ICT](#)".
- Cambodia. 2018. "[NSSF Communication Campaign Strategy](#)". National Social Security Fund.
- Cárdenas, Mauricio, and Sandra Rozo. 2007. "[La informalidad empresarial y sus consecuencias: son los CAE una solución?](#)".
- Castel, Paulette. 2009. "[Vietnam Compulsory Social Security Participation Revealed Preferences](#)". Background paper No. 3. Vietnamese Academy of Social Sciences - Centre for Analysis and Forecasting.
- CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). 2008. [General Comment No. 19: The Right to Social Security](#).
- Chaabane, Mohamed. 2002. "[Towards the Universalization of Social Security: The Experience of Tunisia](#)". ILO Extension of Social Security Paper No. 4.
- Chikarmane, Poornima, and Laxmi Narayan. 2005. "[Organising the Unorganised: A Case Study of the Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat \(Trade Union of Waste-Pickers\)](#)".
- Cho, Yoonyoung, David A. Robalino, and Samantha Watson. 2014. "[Supporting Self-Employment and Small-Scale Entrepreneurship: Potential Programs to Improve Livelihoods for Vulnerable Workers](#)". World Bank.

- Cichon, Michael, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemejer, Fabio Bertranou, and Pierre Plamondon. 2004. *Financing Social Protection*. ILO and ISSA.
- CRES and BAD (Centre de Recherche et des Etudes Sociales and Banque Africaine du Développement). 2016. «[Protection sociale et économie informelle en Tunisie: Défis de la transition vers l'économie formelle](#)».
- Damerau, Verena. 2015. «Enabling informal workers to access social security evidence from the AlkanSSSy Programme in the Philippines». Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Daza, José Luis. 2005. *Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration*. ILO.
- De Stefano, Valerio. 2016. «[The Rise of the «just-in-Time Workforce»: On-Demand Work, Crowdswork and Labour Protection in the «gig-Economy»](#)». ILO Conditions of Work and Employment Paper No. 71.
- Durán, Jessica, and Gert-Jan Lindeboom. 2014. «[Enterprise Formalization: Fact or Fiction? A Quest for Case Studies](#)». Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira, and Lou Tessier. 2013. «[Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay](#)». ILO Extension of Social Security Paper No. 42.
- Durán Valverde, Fabio, and José Francisco Pacheco. 2012. «[Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lessons from Developing Countries](#)». ILO Extension of Social Security Paper No. 33.
- Durán Valverde, Fábio, José Pacheco-Jimenez, Joana Borges Henriques. 2012. *A proteção social em Cabo Verde: situação e desafios*. OIT.
- Ecuador. 2016. «[Boletín Estadístico](#)». Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Eichhorst, Werner, Michela Braga, and Ulrike Famira-Mühlberger. 2013. «[Social Protection Rights of Economically Dependent Self-Employed Workers](#)».
- Enoff, Louis D, and Roddy McKinnon. 2011. "Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection". *International Social Security Review* 64 (4): 99–119.
- ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 2011. *The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific*.
- Eurofound. 2017. *Exploring Self-Employment in the European Union*.
- European Commission. 2018. «[Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Best Practices from EU Member States](#)».
- European Union. 2019. *Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed (COM(2018) 132 Final)*.
- FAO (Food and Agriculture Organisation). 2015. *The State of Food and Agriculture 2015: Social Protection and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty*.
- . 2017. *FAO Social Protection Framework: Promoting Rural Development for All*.
- Farvaque, Nicolas. 2013. «[Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities](#)».
- Forde, Christopher, Mark Stuart, Liz Oliver, Danat Valizade, Gabriella Alberti, Kate Hardy, Vera Trappmann, Charles Umney, and Calum Carson. 2017. *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*. European Parliament.
- Gaspar, Vitor, Sanjeev Gupta, and Carlos Mulas-Granados. 2017. *Fiscal Politics*. IMF.

- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. [“Political Institutions, State Building, and Tax Capacity : Crossing the Tipping Point”](#). IMF Working Paper No. 2016/233.
- Ghimire, Prabesh, Vishnu Prasad Sapkota, and Amod Kumar Poudyal. 2019. [“Factors Associated with Enrolment of Households in Nepal’s National Health Insurance Program”](#). *International Journal of Health Policy and Management* 8 (11): 636–45, 1 November.
- Gindling, T. H., Najwa Mossaad, and Juan Diego Trejos. 2015. [“The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country: An Evaluation of the Impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica”](#). *Industrial and Labor Relations Review* 68(3): 666–707.
- Gindling, T. H., and David Newhouse. 2014. [“Self-Employment in the Developing World”](#). *World Development* 56: 313–31.
- Global Commission on the Future of Work. 2019. [Work for a Brighter Future](#). ILO.
- Gongcheng, Zheng and Wolfgang Scholz. 2019. [“Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect”](#). ILO Asia- Pacific Working Paper Series. China Association of Social Security (CAOSS), ILO and Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Goursat, Marielle Phe, and Luca Pellerano. 2016. [Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers](#). ILO.
- HelpAge International. 2015. [“Global AgeWatch Index 2015: Insight Report”](#).
- Hirose, Kenichi, and Miloslav Hetteš. 2016. [Extending Social Security to the Informal Economy - Evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova](#). ILO.
- Holmes, Rebecca, and Lucy Scott. 2016. [“Extending Social Insurance to Informal Workers: A Gender Analysis”](#). Overseas Development Institute.
- Husmanns, Ralf. 2004. [“Defining and measuring informal employment”](#). ILO.
- Huws, Ursula, Neil Spencer, D.S Syrdal, and K Holts. 2017. [“Work in the European Gig Economy – Research Results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy”](#).
- ICLS (International Conference of Labour Statisticians). 2018a. [“Resolution concerning statistics on work relationships, adopted by the 20th International Conference of Labour Statisticians”](#).
- . 2018b. [“Statistical definition and measurement of dependent “self-employed” workers: Rationale for the proposal for a statistical category of dependent contractors \(Room Document 6\)”](#).
- IIG (Improving Institutions for Pro-Poor Growth). 2011. “Raising Revenue to Reduce Poverty”.
- . 2013. “Encouraging Tax Compliance in the Informal Sector”.
- ILO. 1993. Resolution Concerning the Measurement of Employment in the Informal Sector, Fifteenth International Conference of Labour Statisticians.
- . 2003. Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment, Seventeenth International Conference of Labour Statisticians.
- . 2005a. [Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe](#).
- . 2005b. “Uruguay: Empleo y protección social - de la crisis al crecimiento”.
- . 2010. [Extending the Scope of Application of Labour Laws to the Informal Economy: Digest of Comments of the ILO’s Supervisory Bodies Related to the Informal Economy](#).
- . 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, International Labour Conference, 100th Session.

- . 2012a. [*Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws*](#).
- . 2012b. [*Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Indonesia*](#).
- . 2013a. [*Domestic Workers across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*](#).
- . 2013b. [*Domestic Workers Across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*](#).
- . 2013c. [*Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*](#).
- . 2013d. [*The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality*](#).
- . 2013e. [*World Report on Child Labour: Economic Vulnerability, Social Protection and the Fight against Child Labour*](#).
- . 2014a. [*Employment Formalization in Argentina: Recent Developments and the Road Ahead*](#).
- . 2014b. [*Maternity and Paternity at Work: Law and Practice across the World*](#).
- . 2014c. [*Panorama Laboral 2014*](#).
- . 2014d. [*Panorama Laboral Temático: Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe*](#).
- . 2014e. [*Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Brazil*](#).
- . 2014f. [*Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Costa Rica*](#).
- . 2014g. "The Social Service Delivery Mechanism (SSDM): A Single Window Service for Social Protection and Employment Services in Cambodia."
- . 2014h. "Uruguay - Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers". Social Protection in Action Country Brief.
- . 2014i. [*World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*](#).
- . 2015a. "Cambodia: A Mechanism to Deliver Coordinated Social Protection Services". Social Protection in Action Country Brief.
- . 2015b. [*Extending Labour Inspection to the Informal Economy: A Trainer's Handbook*](#).
- . 2015c. "Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences (Draft)".
- . 2015d. "Extending Social Protection to the Rural Economy". Decent Work in the Rural Economy Policy Guidance Note.
- . 2015e. "ICROP: Reaching out to Rural Poor through Mobile Service Units in South Africa". Social Protection in Action Country Brief.
- . 2015f. [*Labour Inspection and Other Compliance Mechanisms in the Domestic Work Sector: Introductory Guide*](#).
- . 2015g. [*Public Employment Services in Latin America and the Caribbean: Argentina*](#).
- . 2015h. [*Rationalizing Social Protection Expenditure in Ghana \(Consolidated Report\)*](#).
- . 2015i. "Single Window Service: Building Integrated Management and IT Systems".
- . 2015j. "Summary Report of the Regional Conference on the Formalization of the Informal Economy". Bečići, Budva, Montenegro, 15-16 September 2015.
- . 2016a. [*Decent Work in Global Supply Chains*](#).

- . 2016b. [Formalizing Domestic Work](#).
- . 2016c. [“Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy”](#). Social Protection for All Issue Brief.
- . 2016d. [“Mongolia: A One-Stop Shop for Accessible, Transparent and Efficient Public Service Delivery”](#). Social Protection in Action Country Brief.
- . 2016e. [Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects](#).
- . 2016f. [“People’s Republic of China: Extending Social Protection in Qingdao through Labour and Social Security Inspection”](#). Social Protection in Action Country Brief.
- . 2016g. [“Rwanda: Progress towards Universal Health Coverage”](#). Social Protection in Action Country Brief.
- . 2016h. [Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide](#).
- . 2016i. [“Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics”](#). Social Protection Policy Paper No. 15.
- . 2016j. [“Thailand: Universal Health-Care Coverage Scheme”](#). Social Protection in Action Country Brief.
- . 2016k. [Vers la mise en oeuvre d’un socle national de protection sociale au Niger: La couverture universelle de santé](#).
- . 2017a. [Enterprise Formalization](#).
- . 2017b. [ILO Toolkit for Quality Apprenticeships, Vol. 1: Guide for Policy-Makers](#).
- . 2017c. [Inception Report for the Global Commission on the Future of Work](#).
- . 2017d. [Transition to Formality: The Critical Role of Social Dialogue](#).
- . 2017e. [World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals](#).
- . 2018a. [A Guide on Labour Inspection Intervention in the Informal Economy - A Participatory Method](#).
- . 2018b. [“Ecuador: El Caso Del Seguro Social Campesino”](#). Social Protection in Action Brief.
- . 2018c. [“Extension of the Social Security Coverage to the Self-Employed”](#). Report submitted to the Government, Cooperative Republic of Guyana.
- . 2018d. [“Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work”](#). Issue Brief Prepared for the 2nd Meeting of the Global Commission on the Future of Work No. 12.
- . 2018e. [Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. \(Panorama Laboral Temático, 4\)](#).
- . 2018f. [Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture \(Third Edition\)](#).
- . 2019a. [Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments](#).
- . 2019b. [Electronic Registration of Domestic Work in Uruguay](#).
- . 2019c. [Experiences from Simples National, the Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs in Brazil](#).
- . 2019d. [“Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience”](#).
- . 2019e. [“Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience”](#).
- . 2019f. [Formalisation: The Case of Chile](#).

- . 2019g. *Simplex National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*.
- . 2019h. *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs*.
- . 2019i. *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. ILC.108/III/B.
- . 2019j. *“Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework”*. Social Protection for All Issue Brief.
- . 2020a. *“Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations”*. Social Protection Spotlight.
- . 2020b. *“Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World”*. Social Protection Spotlight.
- . 2020c. *“COVID-19 and the World of Work: Updated Estimates and Analysis”*. ILO Monitor 2nd Edition.
- . 2020d. *“The Impact of COVID-19 on the Informal Economy in Africa and Related Policy Responses”*. ILO Brief.
- . 2020e. *“COVID-19 and the World of Work: Updated Estimates and Analysis”*. ILO Monitor 3rd Edition.
- . 2020f. *“COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges”*. ILO Brief.
- . 2020g. *“Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection”*. Social Protection Spotlight.
- . 2021a. *“Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience”*. Social Protection Spotlight.
- . 2021b. *“Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Information and Awareness”*. Social Protection Spotlight.
- . Forthcominga. *“Compendium of Practice - Examples of Relations Developed by Workers” and Employers” Organizations with the Informal Economy”*.
- . Forthcomingb. *“Extending Social Security to Agricultural Workers: Lessons from International Experience”*.
- ILO. n.d. *“Employment by Sector: ILO Modelled Estimates, July 2019 (%)”*, ILOSTAT database. Accessed 3 November 2019.
- ILO, and IDA. 2019. *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*.
- ILO, and FAO. 2021. *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*.
- ILO, and OECD. 2018. *“Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-Standard Forms of Employment”*, paper prepared for the G20 EWG Meeting, Buenos Aires, 20-21 February 2018.
- ILO, and Vietnam National University, General Statistics Office of Vietnam, Institute of Labour Science and Social Affairs (ILSSA), Department of Employment, MOLISA, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI), Vietnam Cooperative Alliance, Vietnam General Confederation of Labour. 2017. *“Diagnosis of Informality in Viet Nam”*.

IMF. 2017. "[Tackling Inequality](#)". Fiscal Monitor.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2015. "Primeiros Efeitos Da Emenda Constitucional No 72 Sobre o Emprego Doméstico No Brasil", report submitted to the ILO Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch.

ISSA (International Social Security Association). 2007. *Developments and Trends: Supporting Dynamic Social Security*.

———. 2009a. "Information System on Weekly Contributions: A Case of the Mexican Social Security Institute". Good Practices in Social Security.

———. 2009b. "Social Security: Outreach to All (Strategy of Extending Social Security Coverage): A Case of the Social Security Corporation". Good Practices in Social Security.

———. 2009c. "SSS ID & UMID Systems: A Case of the Social Security System, Philippines". Good Practices in Social Security.

———. 2009d. "Use of Modern Technology to Serve JSSC's Strategic Initiatives and Projects". Good Practices in Social Security.

———. 2011a. "Electronic Service Delivery Channels A Case of the National Social Security Fund. Uganda." Good Practices in Social Security.

———. 2011b. "Introduction of the Transition Unemployment Benefit for Redundant Workers. A Case of the Ministry of Social Security, National Solidarity and Reform Institutions". Good Practices in Social Security.

———. 2011c. "Mbao Pension Plan. A Case of the Retirement Benefits Authority". Good Practices in Social Security.

———. 2012. [Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-Employed](#).

———. 2013. "Programme for Health Benefits Rights: A Case of the Social Security Institution". Good Practices in Social Security.

———. 2014a. *Guidelines: Service Quality*.

———. 2014b. "La Proximité à Travers Le Guichet Forain: Une Pratique de La Caisse Nationale de Prévoyance Sociale". Good Practices in Social Security.

———. 2014c. "Mobile Phone Based Service Delivery. A Case of the National Social Security Fund. Uganda". Good Practices in Social Security.

———. 2014d. "The Total Office: A Case of the National Social Insurance Fund, Cameroon". Good Practices in Social Security.

———. 2015a. *Guidelines: Contribution Collection and Compliance*.

———. 2015b. "Moving towards Inclusive Growth: A Case of the Social Security System of the Philippines". Good Practices in Social Security.

———. 2015c. "Service Delivery Reform and Our Digital Journey: Australia". Good Practices in Social Security.

———. 2015d. "Social Protection Education from an Early Age: A Case of the National Social Insurance Fund of Madagascar". Good Practices in Social Security.

———. 2015e. "Special Social Security Registry for Domestic Workers: A Case of the Federal Administration of Public Resources, Argentina". Good Practices in Social Security.

———. 2016a. *Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension*.

———. 2016b. *Guidelines: Communication by Social Security Administrations*.

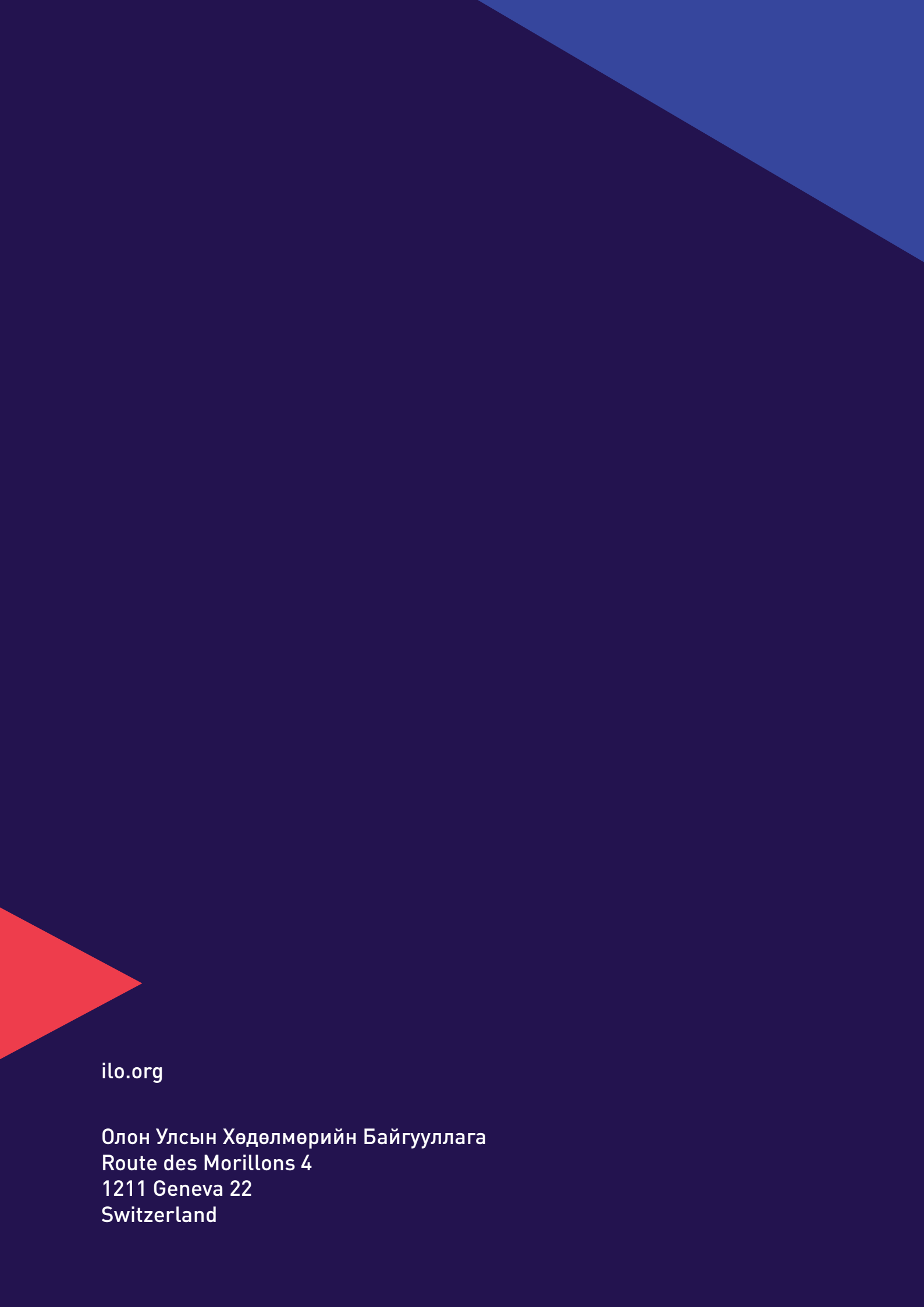
———. 2016c. *Guidelines: Information and Communication Technology*.

- . ———. 2017a. "IMSS Digital Mobile Application: Mexico". Good Practices in Social Security.
- . 2017b. "National Historical Reparation Programme for Retirees and Pensioners: A Case of the National Social Security Administration (Administración Nacional de La Seguridad Social, ANSES)". Good Practices in Social Security.
- . 2017c. "Providing Employers an Application Facilitating the Automatic Generation of Data Relating to Insured Individual Accounts: "E-DISA": Côte d'Ivoire". Good Practices in Social Security.
- . 2017d. "Social Secretariats (Partners to Support the Affiliation of Independent Workers and the Informal Sector with the Voluntary Insurance Scheme) A Case of the National Social Insurance Fund". Good Practices in Social Security.
- . 2017e. "Strengthening the Governance System of the Pension Fund of Morocco by Setting up Specialized Committees and Certifying the Fund's Various Activities: A Case of the Pension Fund of Morocco". Good Practices in Social Security.
- . 2018a. "Employer Online Portal: Fiji". Good Practices in Social Security.
- . 2018b. "Enforcement Transformation Initiative: Social Security Organisation, Malaysia". Good Practices in Social Security.
- . 2018c. "Involving the Society to Care about Social Health Care through Kader JKN Programme". Good Practices in Social Security.
- . 2018d. "Mobile JKN: A One-Stop Solution for Social Security Health Services at People's Fingertips". Good Practices in Social Security.
- . 2018e. "One-Stop Service through Four Social Insurance Information Systems: Korea". Good Practices in Social Security.
- . 2018f. "RASED: Developing a Field Inspection System (General Organization for Social Insurance, Saudi Arabia)". Good Practices in Social Security.
- . 2018g. "SSO Multi-Platform Electronic Self-Service: Thailand". Good Practices in Social Security.
- ITCILO. 2010. [*Governance of Social Security Systems: A Guide for Board Members in Africa*](#).
- ITUC (International Trade Union Confederation), and UN Women. 2013. [*Domestic Workers Count Too: Implementing Protections for Domestic Workers*](#).
- Kabare, Krystle. 2018. [*The Mbao Pension Plan: Savings for the Informal Sector*](#). Development Pathways.
- Kalpna, K. 2019. "Defending Informal Workers" Welfare Rights: Trade Union Struggles in Tamil Nadu". *Global Labour Journal* 10 (3): 209.
- Kaplan, David S., Eduardo Piedra, and Enrique Seira. 2007. [*Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico*](#). World Bank Policy Research Working Paper No. 4322.
- Kuddo, Arvo, David A. Robalino, and Michael Weber. 2015. [*Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits*](#). World Bank.
- Kwena, Rose Musonye, and John A. Turner. 2013. [*Extending Pension and Savings Scheme Coverage to the Informal Sector: Kenya's Mbao Pension Plan*](#). *International Social Security Review* 66 (2): 79–99.
- Kwon, Huck-ju. 2009. "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia". *International Journal of Social Welfare* 18 (1): 12–21.
- Lee, Sangheon, and Nina Torm. 2017. [*Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs*](#). *International Labour Review* 156 (2): 185–212.
- Levy, Santiago. 2010. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs, and Bénédicte De la Brière. 2007. [“The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.”](#) World Bank Social Protection Discussion Paper 0709.
- Lund, Francie. 2012. [“Work-Related Social Protection for Informal Workers”](#). *International Social Security Review* 65 (4): 9–30.
- Lund, Francie, and Rhonda Douglas. 2017. [The Informal Workers Health Project: Summary Report](#). WIEGO.
- Lund, Francie, and Jillian Nicholson. 2003. [Chains of Production, Ladders of Protection: Social Protection for Workers in the Informal Economy](#).
- Makaka, Andrew, Sarah Breen, and Agnes Binagwaho. 2012. [“Universal Health Coverage in Rwanda: A Report of Innovations to Increase Enrolment in Community-Based Health Insurance”](#). *The Lancet* 380 (2): S7.
- Maundu, John N. 1997. [Towards Meeting Local Training Requirements of Jua Kali Artisans in Kenya: Some Lessons of Experience](#).
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008a. “Informal Employment and Pension and Health Care Coverage by Social Insurance in Latin America”. *University of Sussex IDS Bulletin* 39 (2): 79–86.
- . 2008b. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford University Press.
- Ministry of Health of Vietnam. 2016. [“Social Health Insurance Scheme in Vietnam: Achievements and Challenges”](#).
- Mullainathan, Sendhil, and Philipp Schnabl. 2010. “Does Less Market Entry Regulation Generate More Entrepreneurs? Evidence from a Regulatory Reform in Peru”. In *International Differences in Entrepreneurship*, ed. Josh Lerner and Antoinette Schoar (National Bureau of Economic Research), 159–77.
- National Bureau of Statistics of China. 2017. [China Statistical Yearbook 2017](#). China Statistics Press.
- Newitt, Kirsten, Usher, Alastair, and McLeish, Sarah. 2014. “Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences (Manuscript)”. ILO.
- NIER (Nuppun Institute for Economic Research). 2017a. [“National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Admin Survey \(Weights Adjusted\)”](#).
- . 2017b. [“National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Worker Survey \(Weights Adjusted\)”](#).
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2015. [In It Together: Why Less Inequality Benefits All](#).
- . 2018. “Increasing Social Insurance Coverage in Viet Nam’s SMEs”. OECD Development Policy Paper No. 13.
- . 2019a. [“Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?”](#) OECD Development Centre.
- . 2019b. [The Future of Work: OECD Employment Outlook 2019](#).
- OECD, and ILO. 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy](#).
- Olivier, Marius. 2009. [“Informality, Employment Contracts and Extension of Social Insurance Coverage”](#). ISSA Project on Examining the Existing Knowledge of Social Security Coverage Working Paper No. 9.
- Ortiz, Esther. 2016. “Artists Get Access to Social Security Thanks to the “Monotributo””. *Equal Times Special Report* (16): 18–19.
- Ortiz, Isabel, Christina Behrendt, Andrés Acuña Ulate, and Quynh Anh Nguyen. 2018. [“Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing”](#). ILO Extension of Social Security Paper Series No. 62.

- Pena, Hernán, Fabio Durán Valverde, and Jacqueline Castillo Rivas. 2012. [“A Cobertura Contributiva Do INPS de Cabo Verde: Análise e Recomendações”](#). ILO.
- PhilHealth (Philippine Health Insurance Corporation). 2017. [“2016 Stats & Charts”](#).
- Philippines. 2017. [“Securing and Protecting the Filipino’s Health through an Innovative NHIP: Annual Report 2017”](#).
- Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton, and Lou Tessier. 2020. [“Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19”](#). *International Social Security Review* 73 (3): 55–80.
- Results for Development. 2015a. “Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Phillippines”. Joint Learning Network for Universal Health Coverage.
- . 2015b. “Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Viet Nam”. Joint Learning Network for Universal Health Coverage.
- RNSF (Research, Network and Support Facility). 2017. [Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy](#).
- Rosa, Jennifer de la, and Xenia Scheil-Adlung. 2008. [Enabling Transition to Formalization through Providing Access to Health Care: The Examples of Thailand and Ghana](#).
- Rwanda. 2012. [Annual Report: Community Based Health Insurance](#).
- Santiago, Silas. 2018a. “The Brazilian Experience on the “Simples Nacional”: Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Draft)”.
- . 2018b. “The Brazilian Experience on the “Simples Nacional”: Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Presentation)”.
- Scheil-Adlung, Xenia. 2014. [“Can Productivity in SMEs Be Increased by Investing in Workers’ Health?”](#) ILO Extension of Social Security Paper No. 45.
- . 2015. [“Global Evidence on Inequities in Rural Health Protection: New Data on Rural Deficits in Health Coverage for 174 Countries”](#). ILO Extension of Social Security Paper No. 47.
- Scholz, Wolfgang, Michael Cichon, and Krzysztof Hagemejer. 2000. *Social Budgeting*. ILO.
- Schwarzer, Helmut. 2003. *Sozialstaatliche Rentenreformen in Lateinamerika? Der Fall Brasilien*.
- Sekabaraga, C., Agnès Soucat, F. Diop, and G. Martin. 2011. “Innovative Financing for Health in Rwanda: : A Report of Successful Reforms”. In *Yes Africa Can: Success Stories From a Dynamic Continent*, ed. Punam Chuhan-Pole and Manga Angwafo, 403–416.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena. 2018. [“Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection”](#). ILO Extension of Social Security Paper No. 59.
- Sepúlveda, Magdalena, and Carly Nyst. 2012. [The Human Rights Approach to Social Protection](#).
- Soors, Werner, Narayanan Devadasan, Varatharajan Durairaj, and Bart Criel. 2010. [“Community Health Insurance and Universal Coverage: Multiple Paths, Many Rivers to Cross”](#). World Health Report (2010) Background Paper 48.
- Sotelo, Ec. Martín. 2014. [Monotributo: Descripción y análisis de su evolución](#).
- South African Social Security Agency and UNICEF. 2013. [Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion in Accessing CSG Benefits](#).
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani, and Bart Vanhercke. 2017. [Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe: A Study of National Policies](#). European Commission.

- Susanto, Agus. 2017. "Employment Accident Insurance in Indonesia: "New Phenomenon of Online Motorcycle-Taxi Drivers".
- Thailand, Health Insurance System Research Office. 2012. *Thailand's Universal Coverage Scheme Achievements and Challenges: An Independent Assessment of the First 10 Years (2001-2010)*.
- Thailand Development Research Institute. undated. "Setting up an Appropriate Unemployment Insurance Programme in Thailand".
- Torm, Nina. 2019. ["To What Extent Is Social Security Spending Associated with Better Performance? A Case Study of Small and Medium-Sized Indonesian Enterprises"](#). ILO.
- UNDP, and ILO. 2011. [Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences](#).
- UNFPA, and HelpAge International. 2012. [Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge](#).
- UN (United Nations). 2012. [Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, submitted by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights \(A/HRC/RES/21/11\)](#). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- . 2017. [Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General](#). E/2017/66.
- . 2018. [Report on the World Social Situation 2018: Promoting Inclusion through Social Protection](#). United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- United States (United States Social Security Administration) and ISSA. 2013. [Social Security Programs Throughout the World: Africa 2013](#).
- Vandaele, K. 2018. ["Will Trade Unions Survive in the Platform Economy? Emerging Patterns of Platform Workers" Collective Voice and Representation in Europe](#)". European Trade Union Institute (ETUI) Research Paper Working Paper No. 2018.05.
- Vega Ruiz, Maria Luz. 2009. «[Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la Inspección del Trabajo](#)». ILO.
- Waiswa, Robert, and Constant Okello-Obura. 2014. [To What Extent Have ICTs Contributed to E-Governance in Uganda?](#)
- White, Philip, Anthony Hodges, and Matthew Greenslade. 2013. [Guidance on Measuring and Maximising Value for Money in Social Transfer Programmes: Toolkit and Explanatory Text \(Second Edition\)](#). Department for International Development.
- WHO, and World Bank. 2017. [Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report](#).
- WIEGO. 2020. ["Government Responses Covid-19 Crisis"](#).
- WIEGO and IDWF (International Domestic Workers Foundation). 2018. ["Your Toolkit on ILO Convention 189: The Domestic Workers Convention"](#).
- Williams, Colin C., and Abbi Kadir. 2017. ["Explaining Cross-National Variations in the Prevalence of Informal Sector Entrepreneurship: Lessons from a Survey of 142 Countries"](#). *Journal of Developmental Entrepreneurship* 23 (1).
- World Bank. 2007. [Implementation Completion and Results Report](#).
- . 2012. [Environmental and Social Performance Standards](#). International Finance Corporation (World Bank Group).
- . 2017. [Closing the Gap: The State of Social Safety Nets 2017](#).
- . 2018. [Environmental and Social Framework](#).
- WSM (Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale). 2016. "Amussol: Informal Workers Have Access to Social Security in the Dominican Republic!"

The background of the page is a solid dark blue. A diagonal line runs from the top right corner towards the bottom left, separating a lighter blue triangular area in the top right from the dark blue area. In the bottom left corner, there is a red triangular shape pointing towards the center.

ilo.org

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