

ЯДУУРЛААС ГАРАХ ТӨГСӨЛТИЙН АРГАЧЛАЛ: МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАМГААЛЛЫН СИСТЕМД ГАРАХ ҮР ДҮН

Энэхүү бодлогын тоймыг нийгмийн халамжийн асуудлаарх мэдлэгийн цуврал бүтээгдэхүүний нэг хэсэг бөгөөд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамтай хамтран хэрэгжүүлж буй үр дүнтэй нийгмийн халамжийн системийн чадавх бэхжүүлэх АХБ-ны техник туслалцааны (ТА 9893-МОН) төслийн хүрээнд Оксфорд Полиси Менежмент (Их Британи), Хүүхдийн төлөө Түншлэл (Гүрж), Хүн амын Сургалт, Судалгааны Төв (Монгол) -ийн мэргэжилтнүүдийн баг Азийн Хөгжлийн Банкны (АХБ)-ны нийгмийн хамгааллын салбарын мэргэжилтнүүдтэй хамтран боловсруулав.

Бэлтгэсэн: **Махам Пархат**, Англи улсын Оксфорд Полиси Менежмент зөвлөх байгууллагын зөвлөх, **Бямбаагийн Энхцэцэг**, Хүн ам зүйн ухааны доктор, МУИС-ийн багш, дэд профессор

Энэхүү бодлогын тоймд нийгмийн хамгааллын систем дэх Төгсөлтийн аргачлалын талаарх баримтыг тусгасан бөгөөд Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгаалалтыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөрийн (ЗӨХХҮХ) туршлагад үндэслэн Монгол Улсад төгсөлтийн аргачлалыг өргөжүүлснээр гарах үр дүнгийн талаар энд авч үзнэ.

ГОЛ АГУУЛГА

- Монгол Улсад төгсөлтийн аргачлалыг ТББ-уудын болон үндэсний хөтөлбөр болох ЗӨХХҮХ-өөр дамжуулан туршин хэрэгжүүлсэн ба нийгмийн халамжийн салбарын мэргэжилтнүүдээр дамжуулан ядуу өрхүүдэд боловсрол, эрүүл мэнд, халамж, хөдөлмөр эрхлэлт, санхүүгийн үйлчилгээг багцлан зохион байгуулалттайгаар хүргэх зорилготой байсан.
- ЗӨХХҮХ нь зорилтот өрхтэй ажиллахад тохиромжтой, цогц хөтөлбөр гэж саяхан хийгдсэн үнэлгээнд оролцогчид үзсэн байна Гэхдээ нийгмийн ажилтнуудын чадавхийн ялгаатай байдал, оролцогч талуудын хандлага, хөтөлбөрт тусгайлан зориулсан эх үүсвэр дутмаг байдлаас шалтгаалан хэрэгжилтийн түвшин олон янз байсан.
- ТББ-уудын хэрэгжүүлж буй төгсөлтийн хөтөлбөрүүд ур чадвартай боловсон хүчин, төсөв зэрэг нөөцийг маш сайн төлөвлөдөг учраас ихэвчлэн гүйцэтгэл сайтай байдаг. Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд салбар хоорондын уялдаа холбоог сайн хангаж, хүний нөөцийн чадавхийг хязгаарлаж буй хүчин зүйлсийг бууруулахад чиглэн ажиллах шаардлагатай.
- Төгсөлтийн аргачлал нь «эргэх холбоотой»

нийгмийн хамгааллын тогтолцоотой хамт хэрэгжиж байгаа тохиолдолд хамгийн их үр нөлөө үзүүлдэг бөгөөд ингэснээр ядууралд өртсөн өрхүүд шаардлагатай үед нийгмийн хамгааллын туслалцаа авах боломж бүрддэг.

- Төгсөлтийн хөтөлбөрүүд нь зорилтот бүлгийг нийгмийн даатгалд хамрагдах боломжийг бүрдүүлсэн албан ёсны эдийн засгийн үйл ажиллагаанд шилжих шилжилтийг дэмжих зорилготойгоор боловсруулагдах ёстой.
- Төгсөлтийн хөтөлбөр нь нийгмийн тусламж дэмжлэг, хөдөлмөрийн зах зээлийн тогтолцоо болон нийгмийн даатгал хоорондын уялдаа холбоог бэхжүүлнэ.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоон дахь төгсөлтийн загвар аргачлал гэж юу вэ?

Төгсөлтийн аргачлал нь ядуу өрхүүдтэй хамтран ажиллахад чиглэгдэх бөгөөд нийгмийн халамжид тулгуурлан хомсдолын олон талт асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой цогц арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг. Тус аргачлалын эцсийн зорилго нь өрхүүдийг ядуурлаас аажмаар гаргах, амьжиргааны эх үүсвэрүүдийг төрөлжүүлэх, улмаар амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, аливаа эрсдэлд нөхцөлд тэсвэрлэх чадавхийг сайжруулах явдал юм.

Ядуурал олон талт хүчин зүйлээс улбаатай тул аливаа төсөл хөтөлбөрүүд (боловсрол, сургалт эсвэл бэлэн мөнгө) нь дангаараа ядууралтай бүрэн тэмцэх боломжгүйг тус аргачлал харуулдаг. Үүний оронд олон хүчин зүйлсэд тулгуурласан аргачлал шаардлагатай ба бэлэн мөнгө олгох зэрэг суурь хэрэглээг дэмжсэн тусламж дэмжлэгээс илүү өргөн цар хүрээтэй арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийг зөвлөдөг. Бангладеш улсад 2002 онд Олон улсын хөгжлийн байгууллага болох БРАК-ийн санаачлан боловсруулсан тус аргачлал “туйлын ядуу” өрхүүдэд чиглэсэн. Түүнээс хойш 200 гаруй төгсөлтийн хөтөлбөр, үүнтэй төстэй «эдийн засгийн тэгш оролцоо» хөтөлбөрүүдийг нийт 75 оронд нутагшуулж, 92 сая орчим хүнд хүрчээ.³⁰ Хөтөлбөрийн үйл ажиллагаа дууссаны дараа тодорхой хугацааны туршид шууд үр өгөөж, тогтвортой үр дүнг уг хөтөлбөр харуулж байсан байна.³¹ Төгсөлтийн хөтөлбөрийг тодорхой хугацаанд, ихэвчлэн 18-36 сарын хугацаанд хэрэгжүүлдэг ба нарийвчилсан шатлалтай шийдлүүдийг ядуу оролцогчдод санал болгодог (Зураг 1-ийг үзэх)³². Эдгээр хөтөлбөрүүд нь богино хугацаанд өрхийн суурь хэрэглээг дэмжиж, урт хугацаанд тогтвортой, уян хатан амьжиргааг дэмжих зорилготой. Хөтөлбөр дараах бүрэлдэхүүн хэсгүүдтэй.³³

Зураг 1. Төгсөлтийн аргачлал



Эх сурвалж: Азийн Хөгжлийн Банк, 2021

- i. Нийгмийн хамгаалал: Нийгмийн халамжийн хөтөлбөр (ихэвчлэн бэлэн мөнгө)-өөр дамжуулан өрхийн үндсэн хэрэгцээг хангахад туслах;
- ii. Тогтмол коучинг, чиглүүлэх: нийгмийн ажилтан болон бэлтгэгдсэн мэргэжилтэнүүд өрхүүдээр явж, өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд нийцүүлэн дэмжлэг өгөх;
- iii. Амьжиргааны дэмжлэг: хэд хэдэн хувилбаруудаас зорилтот оролцогчийн сонгосон хөрөнгө эсвэл бэлэн мөнгө шилжүүлэх, орон нутгийн зах зээл, маркетингийн дүн шинжилгээнд тулгуурлах, мэргэжлийн боловсрол, бизнесийн ур чадварын сургалтаар чадавхийг бий болгох замаар хөрөнгийг үр дүнтэй бизнес болгон хөгжүүлэх;
- iv. Нийгмийн чадавх: оролцогчдыг өөртөө итгэх сэтгэлгээтэй болгож, олон нийт, нийгмийн оролцоог бий болгож, шинээр амьдрах чадваруудыг хөгжүүлэх;
- v. Санхүүгийн оролцоо: санхүүгийн ойлголт мэдлэг олгох сургалтаар дамжуулан хадгаламжийг дэмжих, банк санхүүгийн байгууллагатай хэрэгцээ шаардлагатай нөхцөлд харилцах.

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨГСӨЛТИЙН АРГАЧЛАЛ

Төгсөлтийн загвар аргачлалыг Монгол Улсад хэд хэдэн янзаар туршсан. Үүнд, 2017-2020 онд Дэлхийн Зөн ТББ-ын хэрэгжүүлсэн гурван жилийн хугацаатай төгсөлтийн загвар аргачлалын туршилт (2017-2020)-ын хөтөлбөр багтах бөгөөд нийт 600 өрхүүдийг хамруулсан. Зах зээлд идэвхтэй оролцоог дэмжих замаар уг хөтөлбөр нь хот суурин газрын орлоготой үйлдвэрлэгч бүлгүүд (ихэвчлэн оёдол, гар урлалын бүтээгдэхүүнүүд)-ийг бий болгож, тэдгээрийн бараа бүтээгдэхүүнийг төрийн байгууллагуудтай гэрээлсэн. Хот суурин газарт эрэлт их байгаа тул хөтөлбөрт хамрагдсан бүлгүүд эрсдэлд бага өртсөн.

³⁰ Эдийн засгийн тэгш хүртээмжийн төлөөх Дэлхийн Банкны платформ, 2021. Эдийн засгийн тэгш хүртээмжийн нөхцөл байдлын талаарх тайлан: Өргөжүүлэх боломжууд. 2021.

³¹ A. Banerjee, et al. 2015. Олон талт хөтөлбөр туйлын ядуу иргэдэд урт хугацааны нөлөө үзүүлж байна: Зургаан орны баримт нотолгоо. Science. 348 (6236). 14 May.

³² Энэ нь бэлэн мөнгө болон бусад бэлэн мөнгө эсвэл тэтгэмж олгодог боловч ядуурлаас гарч буй эсэхэд үнэлгээ хийдэггүй бусад төрлийн нийгмийн тусламжийн хөтөлбөрүүдээс ялгаатай бөгөөд оролцооны үргэлжлэх хугацааг хатуу хязгаарладаггүй.

³³ K. Schelzig and P. Rawal. 2020. Testing the Graduation Approach in the Philippines. АХБ-ны товч тайлан No. 132. Азийн Хөгжлийн Банк.

Хөтөлбөр амжилттай хэрэгжсэний үр дүнд Сонгино-Хайрхандүүрэгтэй хамтран ажиллаж, чадавхийг бэхжүүлж, улмаар хөтөлбөрийн туршилтын хугацаа дууссаны дараа ч төгсөлтийн үйл ажиллагааг одоо хэрэгжүүлж буй хөтөлбөртөө нэгтгэхээр төлөвлөж байна.

Тус хөтөлбөртэй ижил төстэй санаачлагыг АХБ-ны санхүүжилттэй Улаанбаатар хотын нийтийн ахуйн үйлчилгээ, гэр хорооллыг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн техникийн туслалцааны төслийн хүрээнд хэрэгжүүлж байна.³⁴

Хөтөлбөрийн хүрээнд ядуу болон хүнсний талон хөтөлбөрт хамрагдаж буй, нүүлгэн шилжүүлэлтэнд өртсөн өндөр эрсдэлт бүлгийн, эмзэг бүлгийн, эдийн засгийн идэвхтэй өрхүүдийг тодорхойлох замаар бусад төгсөлтийн хөтөлбөрүүдийн нэгэн адил сургалт, коучингийн дэмжлэг үзүүлж байна. Эрэлт хэрэгцээнд нарийвчлан үнэлгээ хийсний дараа жижиг, орон нутгийн сургалтын

төв, үйлчилгээ үзүүлэгчидтэй хамтран ажиллах замаар тус хөтөлбөр нь 1000 орчим өрхөд амьжиргааны эх үүсвэр, ур чадвараа дээшлүүлэх боломжийг олгосон.

Эдгээр болон бусад жишээнээс суралцахын сацуу 2021-2023 онд АХБ-ны дэмжлэгтэй засгийн газраас санаачилсан хөтөлбөрийн хүрээнд Улаанбаатар хотын ядуу өрхийн хөдөлмөрийн насны 1520 насанд хүрэгчдэд туршилтын төсөл хэрэгжүүлнэ. Улаанбаатар хотын Баянзүрх, Чингэлтэй, Сонгино-хайрхан дүүргүүдийг тус төсөлд хамруулах ба ТББ-уудтай түншилнэ. ХНХЯ 2016-2020 онд ЗӨХХҮХ-өөр дамжуулан төгсөлтийн загвар аргачлалын элементүүдийг өмнө нь туршиж үзсэн. Энэхүү хөтөлбөр нь ядуу өрхүүдийг амьжиргаагаа дээшлүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор тэдгээрийг үндэсний хэмжээнд боловсрол, эрүүл мэнд, халамж, ажил эрхлэлт, санхүүгийн үйлчилгээтэй холбохыг зорьсон (Зураг 2-ыг үзэх).

Зураг 2. ЗӨХХҮХ-ийн үйл ажиллагааны хүрээ



Эх сурвалж: Ц. Болормаа, Б. Энхцэцэг. 2021.

³⁴ АХБ. 2019. Mongolia: Capacity Building for Sustainable Livelihood Support in Ger Areas. Техникийн туслалцааны талаарх тайлан. Манила.

ЗӨХХҮХ нь ядуу өрхүүд тогтвортой амьжиргаатай болоход олон төрлийн дэмжлэг хэрэгтэй байгааг тусгаж, үндсэндээ төгсөлтийн аргачлалтай ижил төстэй замаар хэрэгжсэн. Тус хөтөлбөрийг нийгмийн халамжийн салбарын ажилтнуудын дэмжлэгтэйгээр удирдан хэрэгжүүлсэн. Аймаг, дүүргийн нийгмийн халамж үйлчилгээний газрууд амьжиргааны түвшин, амьжиргаагаа дээшлүүлэх чадавхид үндэслэн зорилтот 55,000 өрхийг (жил бүр 13500) сонгосон.

ЗӨХХҮХ нь 2012 оны Нийгмийн халамжийн тухай хуульд заасан шалгуурыг үндэслэн нийгмийн халамж шаардлагатай өрхүүдийг Амьжиргааг дэмжих зөвлөлийн баталгаажуулснаар сонгож, улмаар ХНХЯ-ны Өрхийн мэдээллийн нэгдсэн санд оруулсан байна. Нийгмийн ажилтнууд өрхийн нөхцөл байдал, үйлчилгээнд шаардлагатай уялдаа холбоог тодорхойлох зорилгоор өрхийн хөгжлийн гурвалжинг ашиглан суурь үнэлгээ хийсэн. Өрхийн хөгжлийн гурвалжин нь гурван түвшний хэрэгцээ шаардлагатай: (i) орон сууц, хоол хүнс, хэрэглээ, санхүү, ажил эрхлэлт гэх мэт **суурь хэрэгцээ**; (ii) өрх болон өрхийн гишүүдийн чадавхи, боломж, өөрөөр хэлбэл **суурь хэрэгцээг хангах чадавхитай эсэх**; болон (iii) эсвэл өрхийн нийгэмд эзлэх байр суурь, гэр бүлийн үнэт зүйл, нийгмийн харилцаа, оролцоо зэрэг **ёс суртахуун болон хүндэтгэл** багтана. Хөтөлбөрийн хүрээнд өрхийн гишүүд нийгмийн ажилтантай хамтран амьжиргааны түвшингээ дээшлүүлэх зорилго бүхий өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулан, хэрэгжүүлсэн. Энэхүү төлөвлөгөөгөөр өрхүүд өөрсдийн нөхцөл байдал, эрэлт хэрэгцээ, нөөц, чадавхид үндэслэн амьжиргаагаа дээшлүүлэх үйл явцыг тодруулдаг. Тухайн өрхийн хөгжилд ямар ахиц дэвшил гарсныг жил бүр дүгнэн хэрэгжүүлжээ.

2016-2019 онуудад нийт 63,349 өрх ЗӨХХҮХ-т хамрагджээ. НХХЯ-ын тайланд энэхүү хугацаанд нийт өрхийн гуравны нэгээс багагүй хувь (28.5%) нь амьжиргаагаа дээшлүүлсэн гэж мэдээлсэн байна. Хөтөлбөрийн зарим бэрхшээлийг нарийвчлан судалсан АХБ-ны дэмжлэгтэйгээр ЗӨХХҮХ-ийн мэргэжилтнүүд болон хөтөлбөрт хамрагдагчдын дунд хийсэн үнэлгээгээр тогтвортой амьжиргаагаар дамжуулан өрхүүдийг ядуурлаас гаргах

зорилготой нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг сайжруулах хэд хэдэн үр дүнг санал болгожээ³⁵:

- Хөтөлбөрийг ерөнхийдөө ач холбогдолтой, цогц хэмээн үнэлсэн ба өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөө хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл байсан, гэсэн ч практикт бараг ашигладаггүй байсныг ихэвчлэн нийгмийн ажилтнуудад зориулсан сургалт хангалтгүй байсантай холбон тайлбарласан.
- Ихэнх оролцогчид өрхийн хөгжлийн гурвалжинг ашиглан үнэлгээ хийх үйл явцын талаар ойлголт мэдлэггүй байсан, нийгмийн ажилчдыг сургах замаар процессийг илүү хялбаршуулах нь ойлголт мэдлэгийг дээшлүүлж, хэрэгжилтийг хангах боломжтой.
- Нийгмийн ажилтнууд өрхүүдийг хэрэгжиж байгаа үйлчилгээ, сургалтын хөтөлбөрт холбож, тэдний оролцоог гүйцэтгэлийн хэмжүүр болгосон. Үр дүнг бэхжүүлэхийн тулд ирээдүйн хөтөлбөрүүд нь өрхийн хөгжлийн ахиц дэвшлийг хоёр, гурван үйлчилгээнд хамрагдсан байдлаас илүүтэйгээр үр дүнг (амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, ядуурлыг бууруулах гэх мэт) шууд хэмжих байдлаар гаргах хэрэгтэй.
- Мэргэжилтнүүдийн чадавхи, хөтөлбөрийн үр шим хүртэгчдийн хандлага, олон нийтийн санаачилгын ялгаатай байдал зэргээс шалтгаалан хөтөлбөрийн хэрэгжилт үндэсний хэмжээнд нэлээд ялгаатай байв. Төлөвлөгөө, сургалт, байнгын мониторинг илүү тууштай явуулах нь хэрэгжилтийг илүү стандартчилна.
- Өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөө, үйлчилгээтэй холбох, ахиц дэвшилд мониторинг хийхэд нийгмийн халамжийн ажилтнуудын өндөр түвшний кейс менежмент, оролцоо өндөр түвшинд байх шаардлагатай байв. Гэсэн хэдий ч цаг хугацааны хомсдол, ажлын өндөр ачаалал, хүний нөөцийн халаа сэлгээ, дэмжлэг, сургалтын хязгаарлагдмал байдал зэрэг нь гол асуудлууд байсан. Ажлын ачааллыг бууруулах замаар эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх нь ур чадвартай ажилтнуудыг авч үлдэх, өрхүүдтэй ажиллах хугацааг нэмэгдүүлж,

³⁵ Ц. Болормаа, Б. Энхцэцэг. 2021. Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг дэмжих үндэсний хөтөлбөрийн үнэлгээ. АХБ-ны ТА 9893-MON төслийн хүрээнд Оксфорд Полиси Менежментийн бэлтгэсэн ажлын баримт бичиг. Хэвлэгдээгүй хувилбар.

улмаар урам зоригтай ажиллах, ашиг хүртэгчдийн үр дүнг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болно.

- ЗӨХХҮХ-д зориулан төсөв хуваарилах нь боломжит зорилтуудад хүрэхэд дөхөм болно. Энэ нь сонгогдсон өрхүүдийг одоо хэрэгжиж байгаа үйлчилгээтэй холбох, шаардлагатай тусламж үйлчилгээг тохирсон байдлаар үзүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ.
- Ерөнхийдөө идэвх санаачлагатай өрхүүд үйлчилгээ, сургалтын давуу талыг ашиглан ашиг тусыг хүртэх магадлал өндөр байхад оролцоо багатай өрхүүдийн хувьд үр дүн бага байв.

Төгсөлтийн загвар аргачлалыг хэрэгжүүлэхэд гарах үр дүнгүүд

Нөөц болон хүн хүч. ЗӨХХҮХ болон нийгмийн халамжийн чиглэлээр хэрэгжиж буй бусад төслийн үнэлгээнүүд нийтлэг сургамж, зөвлөмжийг өгдөг. ТББ-уудын хэрэгжүүлж буй төгсөлтийн хөтөлбөрүүд нь ихэвчлэн мал аж ахуй, тоног төхөөрөмж, жижиг бизнесүүдэд зориулсан үр ашигтай хөрөнгийн шилжүүлэг хийх зориулалттай байдаг ба хөтөлбөрт ажиллах ажилтнуудтай, сайн боловсруулсан сургалттай, хөрөнгө оруулалтад тулгуурласан оролцооны хөтөлбөр хэлбэрээр хийгддэг тул гүйцэтгэл сайтай байдаг. Энэхүү үзэл баримтлалыг засгийн газрын хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрт тусгахад салбар хоорондын нарийн зохицуулалтыг шаарддаг. Нийгмийн ажилтнууд олон янзын ажил үүргийн хувиартай байдаг тул тэдэнд бүрэн найдах боломжтой эсэхийг авч үзэх шаардлагатай. Төгсөлтийн хөтөлбөрийн кейс менежментийг ажлын төлөвлөгөө, ажлын ачаалалтай уялдуулаагүй тохиолдолд цаг хугацааг ихээхэн шаарддаг. Энэ нь нарийн, цогц хөтөлбөрүүдийг өргөжүүлэхдээ засгийн газрын тогтолцоонд найдаж болох эсэхийг анхааралтай судлах хэрэгтэйг харуулж байна. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд тусгагдсанаар засгийн газраас худалдан авах эсвэл ТББ-ын үйлчилгээг аутсорсинг байдлаар авах нь бас ашигтай шийдэл болно.

Тогтвортой байдал. Төгсөлтийн аргачлалын тогтвортой байдал нь засгийн газрууд ийм хөтөлбөрийг институтчилж, урт

хугацааны аргачлал байдлаар нутагшуулах чадвараас хамаарна. Энэ нь нийгмийн халамжийн салбарын хүний нөөцийн чадавхийг системтэйгээр нэмэгдүүлэх, түүнчлэн тогтвортой амьжиргааг бий болгох магадлалтай өрхүүдийг тодорхойлох, тэдэнд зөвлөгөө өгөх, санхүүжилт өгөх, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт нийгмийн үйлчилгээтэй холбох замаар хөтөлбөрийн үйл явцыг бэхжүүлэх явдал юм.

Нийгмийн тусламж үйлчилгээг хүртдэг олон иргэдийн хувьд одоо байгаа нийгмийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээнүүдийг илүү хялбаршуулснаар хөгжлийн бэрхшээлтэй зэрэг зорилтот бүлгийн тодорхой хэрэгцээнд илүү сайн нийцүүлэх ёстой. Эцэст дүгнэхэд, ийм хөтөлбөрүүдийг институцчилахад төвлөрсөн төсөв, нийгмийн халамжийн ажилтнуудын унаа, харилцаа холбооны зардал гэх мэт үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжүүлэх тусгайлсан санхүүжилт шаардагддаг болохыг ЗӨХХҮХ харуулж байна.

Нийгмийн тусламж үйлчилгээний эргэх холбоо. Төгсөлт гэдэг нь юу болох, тус загвар аргачлалыг юунд зориулах, төгсөлтийн загвар аргачлал нь бүх ядуу өрхийг нийгмийн халамжийн хөтөлбөрөөс гаргахад чиглэгддэггүй талаарх ойлголтыг өгөх нь нэн чухал. Зарим өрх, ялангуяа хөдөлмөрийн чадваргүй эсвэл хөдөлмөрийн чадвараа алдсан өрхүүд амьдралын түвшинг дээшлүүлэх боломжийг олгодог тогтвортой амьжиргааг бүрдүүлж чадахгүй байж болох талтай. Эдгээр нь хөдөлмөрийн зах зээлд оролцох боломжгүй өндөр настан эсвэл олон хүүхэдтэй өрх, асаргаа нэн шаардлагатай өрхүүд байдаг. Ийм өрхүүдийн онцлог нь тэдний ердийн амьжиргааны нөхцөл байдалд (тух, мал аж ахуй, зөгий аж ахуй гэх мэт) нийгмийн тусламж үйлчилгээг нэн их шаардлагатай, удаан хугацааны туршид тус үйлчилгээг үргэлжлүүлэх шаардлагатай болдог. Амьдралын мөчлөгийн эрсдэлээс гадна туйлын ядуу өрхүүд байгалийн гамшиг гэх мэт асуудалд өртөхдөө ядууралд өртөх эрсдэл өндөр байдаг. Төгсөлтийн хөтөлбөрүүд нь “эргэх холбоо”-той нийгмийн хамгааллын тогтолцоотой нягт уялдсан тохиолдолд хамгийн их нөлөө үзүүлдэг бөгөөд ингэснээр ядууралд өртсөн өрхүүдийг дахин үнэлэх, шаардлагатай бол нийгмийн туслалцааг дахин хүргэх боломжтой болно.³⁶ Өрхийн

³⁶ Хүртээмжтэй өсөлтийн олон улсын бодлогын төв. 2017. Төгсөлтийн загвар аргачлал. Анхаарал татаж буй бодлогын асуудлууд. Боть 14, Дугаар 2.

мэдээллийн нэгдсэн сан зэрэг бүртгэлийг тогтмол явуулж, эрэлтэд тулгуурлан бүртгэлийг шинэчлэх асуудлуудтай уялдуулан Монгол Улс дахь нийгмийн ажилтнуудыг өргөн хүрээнд хамруулах нь төгсөлтийн хөтөлбөрийг эхнээс нь хэрэгжүүлэх, шилжих үйл явцыг хялбар болгоно.

Юунд хүргэх төгсөлтийн аргачлал? Өрхүүдийг ядуурлаас гарсан, эсвэл тогтвортой амьжиргаанд хүрсэн эсэхийг төгсөлтийн загвар аргачлалаар үнэлэх нь дараагийн чухал асуудал юм. Төгсөлтийн хөтөлбөр нь нийгмийн тусламж дэмжлэг, хөдөлмөрийн зах зээлийн хөтөлбөр, нийгмийн даатгалын тогтолцоо хоорондын холбоог бэхжүүлснээр амьжиргааг тасралтгүй тогтворжуулах байдлыг дэмжинэ. Нийгмийн тусламж үйлчилгээг хүртдэг өрхүүдийн ихэнх нь албан бус эдийн засагт ажилладаг хөдөлмөрийн насны иргэд байдаг тул нийгмийн даатгалд хамрагддаггүй.³⁷ Албан бус ажилчдыг ур чадвар доогуур хэмээн үнэлж албан ёсны ажилчдаас бага цалин олгодог.

Монгол Улсад албан бус эдийн засагт ажилладаг эмэгтэйчүүд ажил хөдөлмөрийн хамгийн эмзэг нөхцөл байдалтай байдаг.³⁸ Төгсөлтийн хөтөлбөрт хамрагдсан өрхүүд амьжиргааны түвшингээ тогтвортой дээшлүүлэхийн тулд амьжиргаа залгуулах үйл ажиллагаанд оролцдог буюу ихэвчлэн хувиараа бизнес эрхэлдэг. Эдгээр амьжиргаа залгуулах үйл ажиллагаа нь албан бус эдийн засагт эрсдэл дагуулахгүй байхыг хангах нь чухал бөгөөд энэ нь нас баралт, өвчлөл, байгалийн гамшиг гэх мэт цочролд ороход ядууралд эргэн орох эрсдэл өндөр байдагтай холбоотой. Монгол Улсын хөдөө орон нутгийн ихэнх өрхүүд мал аж ахуй, түүнээс улбаалах амьжиргааг сүйтгэдэг зуд (хэт өвөл)-ны улмаас урьдаас таашгүй цочролд өртдөг.

Нийгмийн даатгал. Төгсөлтийн хөтөлбөрийг ажилчдын нийгмийн даатгалд хувь нэмэр оруулах, шаардлагатай бол нийгмийн

даатгалын үр шимийг хүртэх боломжтой албан ёсны эдийн засагт шилжих шилжилтийг дэмжих зорилготой байхаар боловсруулна. Энэ нь албан бус эдийн засгийн харьцангуй том цар хүрээтэй манай улсын хувьд онцгой хамааралтай асуудал бөгөөд 2019 онд албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нь нийт ажил эрхлэлтийн 41.5% -ийг буюу хөдөө аж ахуйг оруулаагүй дүнгээр 22.8% -ийг эзэлж байна (зүүлт 9). Монгол Улс нийгмийн даатгалын хамрах хүрээг сайжруулахын тулд хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, малчид, албан бус ажилчдыг сайн дурын нийгмийн даатгалын тогтолцоонд хамруулах боломжийг олгох зорилгоор нэлээн хүчин чармайлт гаргасан.

Төгсөлтийн хөтөлбөрт оролцогч болон тус хөтөлбөрийг төгссөн өрхүүд сайн дурын нийгмийн даатгалд аажимдаа хамрагдахад чиглэх байдлаар хөтөлбөрийг төлөвлөх ёстой. Энэ нь нийгмийн даатгалын тогтолцоог шинэчлэх хүчин чармайлтад дэмжлэг болж, улмаар албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдэд тогтмол бус боловч ч нийгмийн даатгалын тогтолцоонд оролцох боломжийг олгоно. Эцэст нь, төгсөлтийн хөтөлбөрүүд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй зэрэг зорилтот бүлгийн иргэдэд зориулсан хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээ, эсвэл цочролд өртсөн өрхийн аюулгүй байдлыг хангахуйц олон нийтийн ажлын хөтөлбөр гэх мэт хөдөлмөрийн зах зээлийн тогтолцоотой уялдах боломжийг эрэлхийлнэ.

Монгол Улс нийгмийн халамжийн тухай хуулийнхаа шинэчилсэн найруулгыг эцэслэн боловсруулж байгаа тул төгсөлтийн загвар аргачлалыг туршсан дотоодын болон бүс нутгийн туршлагаадаас суралцах нь чухал юм. Монгол Улс дахь төгсөлтийн загвар аргачлалын арвин туршлагыг харгалзан үзэж, цаашид тус хөтөлбөрийг нийгмийн хамгааллын тогтолцоотой өргөн хүрээнд илүү уялдуулж, Монгол Улсын иргэдийн амьдралыг тогтвортой сайжруулах юм.

³⁷ Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас албан бус эдийн засгийг албан ёсны зохицуулалтад огт хамрагдаагүй эсвэл хангалтгүй хамрагдсан ажилчид, эдийн засгийн нэгжийн бүх эдийн засгийн үйл ажиллагаа хэмээн тодорхойлсон.

³⁸ Үндэсний Статистикийн Газар. 2020. Ажиллах хүчний судалгааны тайлан, 2019. Улаанбаатар