



МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА,
ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН

“НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН АСУУДЛУУД”

Судалгааны төрөл: **Бодлогын судалгаа**
Судалгааны код: **БГСТ-24/016**

ЗАХИАЛАГЧ: Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэн

ГҮЙЦЭТГЭГЧ: Дэд профессор Г.Түмэннаст

Улаанбаатар хот
2024 он

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГС	3
НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ.....	4
ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГОД ТУЛГАРЧ ИРСЭН СОРИЛТ, АСУУДЛУУД.....	7
ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГЫН ҮР НӨЛӨӨГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХ НЬ.....	25
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖУУД	30

ТОВЧИЛСОН ҮГС

ДБ	Дэлхийн Банк
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн Газар
ОНОТХҮ	Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ
ХАХНХЯ	Хүн Амын Хөгжил Нийгмийн Хамгааллын Яам
ХБХ	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн
ХМХ	Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр
ХНХЯ	Хөдөлмөр Нийгмийн Хамгааллын Яам
ХЭБ	Хүнсний эрхийн бичиг
ХХҮЕГ	Хөдөлмөр Халамжийн Үйлчилгээний Ерөнхий Газар

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Ардчилсан дэглэм, зах зээлийн эдийн засагт шилжсэний дараа Монголын нийгмийн халамжийн тогтолцоо хоёр үндсэн чиглэлээр замнасан болно. Нэг талаас, Монголын нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь социализмын үед хэрэгжиж байсан улсын тэтгэмжийн хөтөлбөр хийгээд үйлчилгээнүүдийг өвлөн авсан юм (Дагвадорж, 2004). Жишээлбэл, ахмад настан болон ХБХ-ний дэмжлэг, тусламж, алдар цолтой ахмадын тэтгэмж, олон хүүхэдтэй эхийн тэтгэмж, жирэмсэн болон хөхүүл хүүхэдтэй эхийн тэтгэмж зэрэг нь өмнөх тогтолцооны үед хэрэгжиж байв. Нөгөө талаас, зах зээлийн тогтолцоотой орнуудын жишгээр ХМХ, ОНОТХҮ, ХЭБ, болон зарим ядууст чиглэсэн тэтгэмжүүд зэрэг шинэ хөтөлбөрүүд бий болсон юм.

Монгол улсын нийгмийн халамжийн бодлого, эрх зүйн орчин хэд хэдэн удаа өөрчлөгдөж ирсэн байна. Нийгмийн халамжийн багц хуулийг 1995 онд анх баталснаас хойш 2000, 2008 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, 1998, 2005, 2012 онд гурван удаа шинэчлэн найруулжээ. Сүүлийн хорин жилд хийгдсэн эдгээр өөрчлөлтүүд нь, тухайлбал 1995 оны анхны хуульд эмзэг бүлэгт чиглэсэн тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлтүүд, 1998 онд төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ, 2005 онд хүүхдийн нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж, ОНОТХҮ, 2012 онд хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ зэргийг тус тус хуульчилж өгснөөрөө онцлог юм.

Монгол Улсад нийгмийн халамжийн чиглэлийн 6 хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Үүнд:

- Олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхийг урамшуулах тухай 2011 он;
- Нийгмийн халамжийн тухай 2012 он;
- Ахмад настны тухай 2017 он;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай 2016 он;
- Алдар цолтой ахмад настанд нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай 2017 он;
- Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай 2017 он.

Монгол улсад хэрэгжиж буй нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг 16 төрөлд ангилан авч үзэж болно. Эдгээр нь: 1) Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, 2) Асаргааны тэтгэмж, 3) Амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж, 4) Онцгой тохиолдлын тэтгэмж, 5) Өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмж, 6) Хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ, 7) Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, 8) Ахмад настанд үзүүлэх тусламж, хөнгөлөлт, 9) Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнд үзүүлэх дэмжлэг, тусламж, 10) Цаатны тэтгэмж, 11) 0-3 насны хүүхэд болон ихэр хүүхэд асарсны тэтгэмж, 12) Хүүхдийн мөнгө, 13)

Насны хишиг, 14) Жирэмсэн эхийн тэтгэмж, 15) Алдар цолтой ахмад настанд өгөх нэмэгдэл, тусламж, хөнгөлөлт, 16) Алдарт эхийн тусламж зэрэг болно.

Хүснэгт 1.1 Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд, хамрагдсан хүний тоо, хөрөнгийн зарцуулалт, тэрбум төгрөг (2019-2022он)

№	Төрөл	Хүний тоо	Зардал /2019 он/	Зардал /2020 он/	Зардал /2021 он/	Зардал /2022 он/
1	Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр	62,640	111.6	162.9	184.4	183.0
2	Асаргааны тэтгэмж	65,109	47.7	58.5	59.4	59.4
3	Амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж	52,093	28.0	39.0	46.0	47.7
4	Онцгой тохиолдлын тэтгэмж	1,893	2.2	1.9		
5	Өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмж	6,998	7.9	11.0	11.9	11.9
6	Хүнс, тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ	265,511	36.0	55.4	31.0	20.0
7	Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ	15,294	1.7	1.7	2.3	3.4
8	Ахмад настанд үзүүлэх тусламж, хөнгөлөлт	299,938	30.5	28.3	17.6	26.7
9	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнд үзүүлэх дэмжлэг, тусламж	63,133	10.7	10.8	9.3	10.1
10	Цаатны тэтгэмж	368	0.65	0.7	0.7	0.9
	Нийгмийн халамжийн зардал		277.6	371.2	350.0	351.5
1	0-3 хүүхэд асарсны болон ихэр хүүхэд	204,493	94.2	92.5	91.4	98.0
2	Хүүхдийн мөнгө	1,000,557	230.0	1,053.0	1455.2	-
3	Насны хишиг	138,383	21.7	22.7	24.0	25.1
4	Жирэмсэн эхийн тэтгэмж	81,625	13.3	12.7	11.3	10.8
5	Алдар цолтон ахмад настанд төрөөс өгөх нэмэгдэл, тусламж хөнгөлөлт	4,417	5.2	5.1	-	-

6	Эхийн алдар одонтой эхчүүдэд жилд 1 удаа олгох мөнгөн тусламж	223,250	29.3	29.8	30.5	31.0
	Универсал мөнгөн тусламжийн зардал		393.4	1.215.8	1.624.3	164.9
	Нийт		671.0	1.587.0	1.974.3	516.4

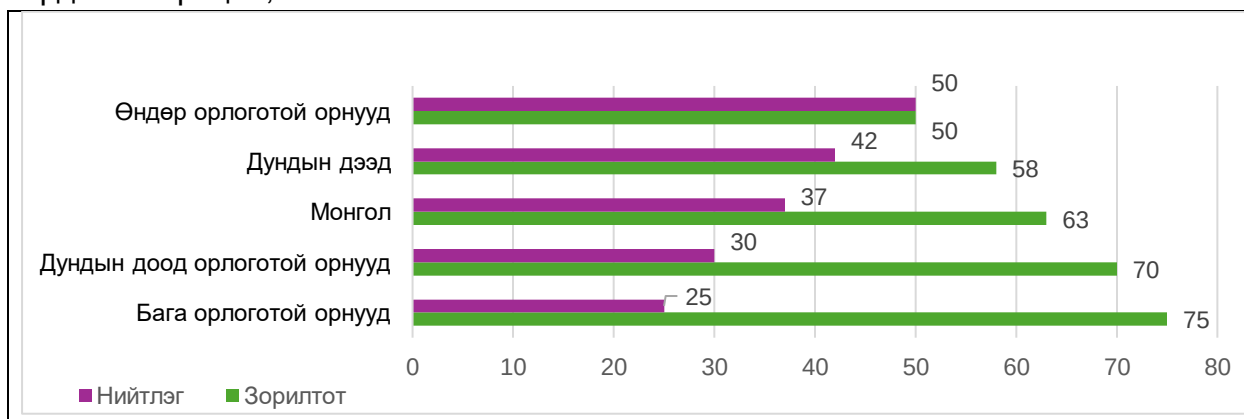
Эх сурвалж: ХХҮЕГ-ын захиргааны статистик мэдээ

ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГОД ТУЛГАРЧ ИРСЭН СОРИЛТ, АСУУДЛУУД

Халамжийн универсал ба зорилтот хөтөлбөр

Монголын нийгмийн халамжийн бодлогод тулгарч ирсэн хамгийн том сорилт, асуудлууд халамжийн универсал болон зорилтот хөтөлбөрийн харьцааны хүрээнд бий болно. Улс орнуудын эдийн засгийн хүчин чадал нэмэгдэх тусам төр засгийн зүгээс универсал мөнгөн тэтгэмжийн хэлбэрүүдийг санхүүжүүлэх явдал нэмэгдэж байгаа бол орлого буурах тусам зорилтот халамжийн хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлж байна. Бага орлоготой улс орнууд зорилтот халамжийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх нь эдийн засгийн хувьд зөв зүйтэй хандлага бөгөөд халамжийн санхүүгийн тогтвортой байдал, нийгмийн үр нөлөө аль аль талаасаа эерэг талтай юм (Г.Түмэннаст, .., 2017).

График 2.1 Универсал мөнгө тэтгэмж болон зорилтот [targeted] хөтөлбөрүүдийн зардлын харьцаа, 2015 он

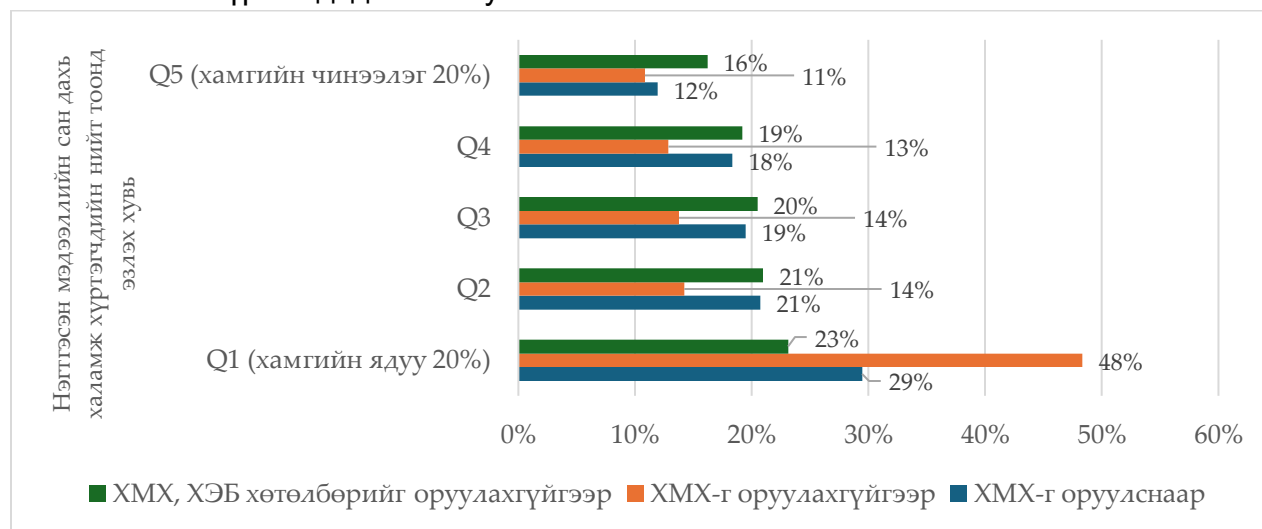


Эх сурвалж: www.worldbank.org

2007 оноос хүүхдийн мөнгө, шинэ төрсөн хүүхдийн тэтгэмж, шинэ гэр бүлийн тэтгэмж зэрэг универсал хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд тухайлбал хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр зорилтот байсан бол дээрх онд ийнхүү универсал болж өөрчлөгдсөн, улмаар өнөөдөр Монголын нийгмийн халамжийн хамгийн том мөнгөн шилжүүлэг болжээ. Монгол улсын хувьд универсал мөнгөн шилжүүлгүүдийг хэрэгжүүлж байх оргил үедээ буюу 2009-2012 оны хооронд өндөр хөгжилтэй орнуудын халамжийн санхүүжилтээс ч ахадсан зардалтай байсныг харж болно. Сүүлийн арав гаруй жилийн халамжийн зарцуулалтад универсал мөнгөн шилжүүлгүүд зорилтот бүлгийн хөтөлбөрүүдээс хамгийн ихдээ 2009 онд 6.5 дахин их өртөгтэй байжээ. (ХАХНХЯ., 2016) 2

2021 онд хүүхдийн мөнгийг оролцуулаад халамжид нийт 1,975.5 тэрбум буюу 2.0 их наяд төгрөг зарцуулсны 351.2 тэрбум буюу нийт зардлын 17.8 хувийг ахмад настан, хөгжлийн бэршээлтэй иргэн, өрх толгойлсон эх, эцэг, ядуу өрх иргэн зэрэг нийгмийн халамж авах шаардлагатай зорилтот өрх, иргэнд зарцуулсан байна. Харин 82.2 хувийг хүн амын өсөлтийг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн универсал мөнгөн тэтгэмж, тусламж (хүүхдийн мөнгө, цалинтай ээж, насны хишиг, алдарт эх, жирэмсэн эхийн тэтгэмж гэх мэт)-ийн зардалд зарцуулж байна. 2022 онд хүүхдийн мөнгөнд 1.5 их наяд төгрөгийг Ирээдүйн өв сангаас зарцуулсан.

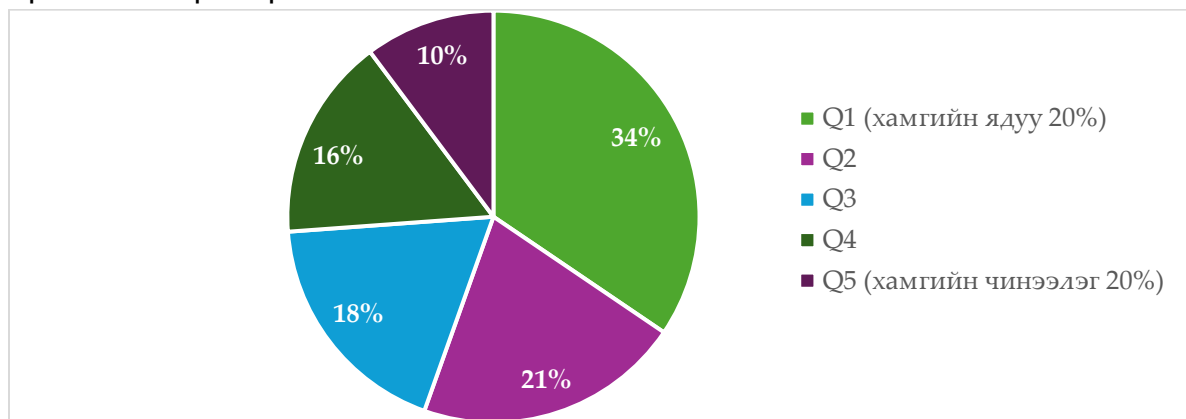
График 2.2: Амьжиргааны тэнцүү таван бүлгээр нийгмийн халамж хүртэгсдийн хувь, нийт халамж хүртэгсдэд эзлэх хувь



Эх сурвалж: (Эрдэм Партнерс, 2019)

2019 онд нийгмийн халамжийн үр шим хүртэгсдийн 29 орчим хувь нь хүн амын амьжиргааны хамгийн ядуу 20 хувьд, 12 хувь нь хамгийн чинээлэг 20 хувьд хамаарч байжээ. Амьжиргааны бусад бүлгүүдэд 18-аас 21 хувь хүртэл жигд хуваарилагджээ. Жишээлбэл, ХМХ нь нийгмийн халамжийн хөтөлбөрөөс үр шим хүртэгсэд амьжиргааны таван бүлгүүдэд хуваарилагдах байдалд томоохон нөлөө үзүүлж байна. Хэрэв, уг хөтөлбөрийг хасч тооцвол, хамгийн ядуу 20 хувьд байгаа халамж хүртэгсдийн эзлэх хэмжээ 48 хувь хүртэл өсч, харин амьжиргааны дунд бүлгүүдэд 5-7 хувиар буурч байна. 2013 онд ДБ-ны зүгээс хүн амын амьжиргаа хамгийн доогуур 20 хувьд багтаж байгаа хүмүүс нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн 34 хувийг авч байгааг тооцоолсон (Ониши Ж, 2015) байдаг бол 2018 оны байдлаар мөн ойролцоо үр дүн гарсан байна. 2018 онд Монгол улсын хүн амын талаас илүү хувь нь (52%) багадаа нийгмийн халамжийн нэг хөтөлбөрт хамрагдсан байв.

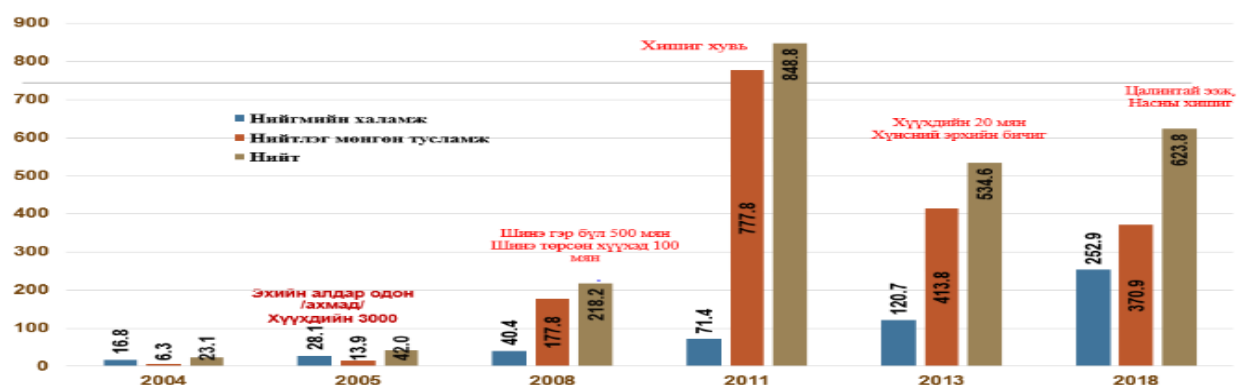
График 2.3. НХ-ын зардлын хуваарилалт, халамж хүртэгчдийн амьжиргааны түвшний 5 бүлгээр



Эх сурвалж: (Эрдэм Партнерс, 2019)

Сүүлийн арван жилд 0-3 хүртэлх насны хүүхдээ бүтэн цагаар асарч буй эхчүүдэд зориулсан “Цалинтай ээж” хөтөлбөрийг шинээр хэрэгжүүлсэн учраас эхчүүдэд зарцуулсан нийгмийн халамжийн зардлын хэмжээ 199 хувиар өссөн байна. Мөн 2017 онд 65-аас дээш насны ахмад настнуудад жилд хоёр удаа тэтгэмж олгох “Насны хишиг” хөтөлбөрийг бий болгосон тул ахмадын дэмжлэгийн зардал 92 хувиар өссөн байна. Энэ мэт улс төрийн шийдвэрээр зорилтот бүлэгт бус нийт хүн амд чиглэн 2005 оноос эхлэн олгосон универсал мөнгөн тэтгэмж, тусламжийн хөтөлбөрүүдийн зардал нь нийгмийн халамжийн зардал өсөхөд хамгийн их нөлөөлсөн. Доорх зургаас ямар ямар хөтөлбөрүүд хэдэн онд хэрэгжиж, хэчнээн тэрбум төгрөг зарцуулсныг харах боломжтой.

График 2.4. Нийгмийн халамжийн сангийн зардлыг нэмэгдүүлсэн хөтөлбөрүүд, (2004-2018 он, тэрбум төгрөгөөр)



Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандалт судалгаа, ХНХЯ, 2023

Байгалийн баялгийн хуваарилалт ба халамж

Нийгмийн бодлогын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хувьд Монгол улсын нэг онцлог бол байгалийн баялгийн орлогын хүчтэй нөлөөлөлд байх явдал юм. Сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд байгалийн баялгийг ашигласнаар илтэд нэмэгдсэн төсвийн орлого нь халамжийн хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлж ирсэн билээ. Дэлхийн улс орнуудад байгалийн баялгийг нийгмийн хамгааллын зорилгоор зарцуулж байгаа туршлагыг гурав хуваан үзэж болохоор байна. *Эхнийх нь*, баялгийн засаглалын судалгаагаар 40 орчим орны төв болон бүс нутгийн түвшний 55 баялгийн сан бий гэжээ. Эдгээр сангууд нь, гол төлөв макро эдийн засгийн тогтворжуулалтын болон ирээдүй хойч үеийн хэрэгцээнд хуримтлалын зорилгыг агуулдаг. Үүнд Норвеги, Кувейт, Саудын Араб, Катар, Оросын Холбооны Улс, Казахстан зэрэг улсын үлэмж хөрөнгө бүхий баялгийн санг жишээлж болох юм. Жишээлбэл, Норвеги улсын сан нь ирээдүй үеийнхний тэтгэврийн төлөө үүрэндээ байгаа өндөг гэж хэлэгдэх бөгөөд эдийн засгийн хямралын үед хамгаалдаг ажээ. (Knut Halvorsen, 2008) *Удаах нь*, байгалийн баялгаас орж ирсэн орлогоос нийт иргэдэд шууд хуваарилах бодлогын арга хэрэгсэл бөгөөд Америкийн нэгдсэн улсын Аляск, Канадын Алберта зэрэг муж улсуудад хэрэгжиж буй туршлагыг хэлж болно. (Sanjeev Gupta, 2014) *Сүүлийн хэлбэр нь*, өөрийн орны байгалийн баялгийн нөөцийг хүн амын хэрэглээний хөнгөлөлтийн хөтөлбөрүүд болгон хэрэгжүүлдэг. 2015 оны нийгмийн халамжийн ДБ-ны тайланд, авагдсанаар Ирак, Египет, Киргиз, Эквадор, Йемен, Иордан, Ливан, Камерун, Бангладеш, Гана зэрэг орнуудад шатахууны хангамжийн хөтөлбөрийн өртөг нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдээс илүү зардалтай байдгийг гаргасан байна. (WB., 2015) Байгалийн баялгийг босоо болон хэвтээ тэнхлэгт хэрхэн хуваарилах асуудлын чухлыг судлаачид дэвшүүлж байх нь бий. Ерөнхийдөө хоёр хандлага байх ба эхнийх нь дээрх баялгийг орон нутаг цуглуулах, түүнд татвар тавих эрхтэй байх эх сурвалжид тулгуурлах хандлага, удаах нь, төв засгийн газар түүнээс орох орлогыг бусад татварын орлогоос тусгайлан төвлөрүүлэх хандлага бөгөөд хаанаас олборлосныг үл хэрэгсэн, бүс нутгийн эдийн засаг, хүн ам, ядуурлын түшин зэрэг шалгуураар хуваарилах хандлага юм. Эл ангилал ёсоор, Монгол улсыг шалгуурт суурилсан хандлагад хамруулсан байдаг. (UNDP, 2016)

Монгол улсын байгалийн баялгийн шууд хуваарилалтын туршлага Аляск, Алберта зэрэг муж улсуудтай нөхцөл байдлын хувьд ч, институцийн хувьд ч, загварын хувьд ч ижил хэмжээнд хэрэгжих боломжгүй юм. Монгол улсын нөхцөл байдлаас үзэхэд энэ нь ихээхэн төвөгтэй үйл явц болох нь тодорхой байна. Судлаачдын зүгээс байгалийн баялгийн хуваарилах бодлогыг халамжийн бодлого гэж шууд үзэх боломжгүй (Түмэннаст Г. , 2009), баялгийн сангаас олгож байгаа хуваарилалт нь ямар нэг халамжийн тогтолцоонд суурилаагүй учраас халамжийн хөтөлбөрүүд биш (Андреу Карден, 2014) гэх нь бий. Гэсэн ч, Монголд хэрэгжсэн хөтөлбөрүүд бол

менежментийн хувьд ч, загварын хувьд ч универсал мөнгөн тэтгэмжийн агуулгаар хэрэгжсэн гэж болно. 2012 оноос хойш, Монгол улс байгалийн баялгийг шууд хуваарилах бодлогоо зогсоож, мөн зарим халамжийн универсал хөтөлбөрүүдийг хязгаарлах алхам хийсэн юм.

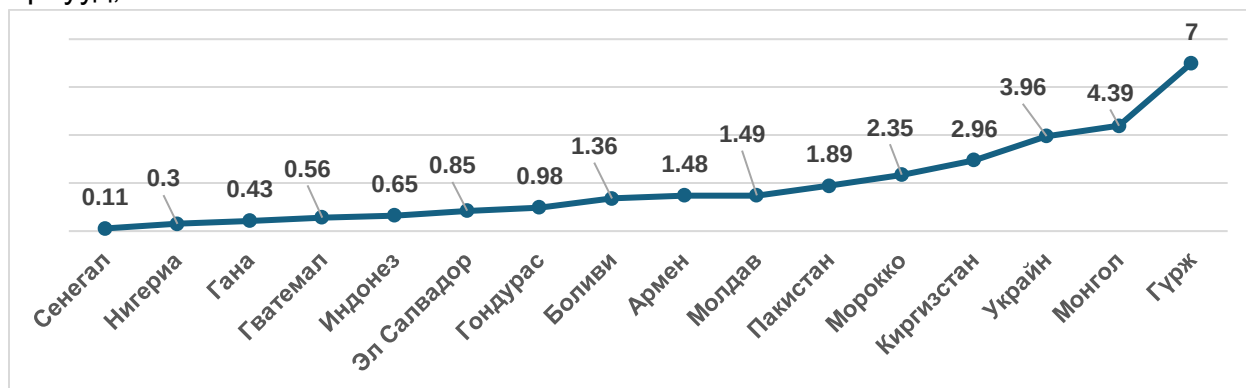
Байгалийн баялгаас орж ирэх орлогод тулгуурлан “баялгийн сан” бий болгох бодлогын алхмууд хийгдэж, 2007 онд “Монгол улсыг хөгжүүлэх сан”-гийн тухай хууль батлан мөн оны эхнээс хэрэгжүүлсэн байна (Г.Түмэннаст, 2017). Энэхүү сангийн зарцуулалт нь нэг талаас, улс орны эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, үйдвэрлэлийг хөгжүүлэх, нөгөө талаас нийгмийн бодлогын зорилгод буюу “хүүхэд, гэр бүл”-ийг дэмжихэд чиглэхээр тодорхойлсон билээ. 2008 оны сонгуулийн үеэр улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөрийн амлалт иргэдэд байгалийн баялгийг хуваарилах, ингэхдээ мөнгөн шилжүүлэг хэлбэрээр олгох асуудалд чиглэсэн билээ. Улс төрийн голлох хоёр хүчин болох Монголын ардчилсан нам иргэн бүрт 1 сая төгрөг, харин МАХН (одоогийн МАН) 1,5 сая төгрөгийг бэлэн мөнгөөр өгөх амлалтыг сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө тусгасан байна. Энэ нь байгалийн баялгийг иргэдэд хуваарилж байгаа асуудал болов ч, бодлогын хэрэгжилтийг нийгмийн хамгааллын, тэр дундаа халамжийн байгууллагаар дамжуулан зохион байгуулсан юм. Уул уурхайн орлогыг иргэдэд тэгш хүрээх бодлогыг халамжийн халамжийн салбараар хэрэгжүүлэхийн тулд өмнө байгуулагдсан “Монгол улсыг хөгжүүлэх сан”-г “Хүний хөгжил сан” болгон өөрчилсөн ба 2009 он УИХ-аас “Хүний хөгжлийн сангийн тухай хууль”-ийг батлан гаргажээ. Энэ хуулийн хүрээнд тус сангаас иргэд нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх, орон сууц худалдаж авсны төлбөр хийх, бэлэн мөнгөөр авах, эрүүл мэнд болон боловсролын үйлчилгээний төлбөр хийх зэрэг сонголтоор хишиг хувь хүртэх сонголтын боломжийг өгсөн байна. Нийгмийн бодлогын зориулалт бүхий баялаг хуваарилах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх аргачлалыг Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны тогтоолд нарийвчлан зохицуулсан билээ. Ийнхүү 2006 оноос хэрэгжиж эхэлсэн хүүхэд гэр бүлд чиглэсэн, хүн амын бүлэгт суурилсан халамжийн хөтөлбөрүүд¹ нь улсын иргэний хангамжийн загвар бүхий халамжийн төрийн универсал хөтөлбөрөөр² солигдож, цаашид 2009 оноос 2012 он хүртэл гурван жил хэрэгжсэн юм. Мөнгөн шилжүүлгийн энэхүү универсал хөтөлбөр нь үндсэндээ иргэдэд сар бүр мөнгөн шилжүүлэг хийх загвараар хэрэгжсэн бөгөөд ахмад настан, ХБИ зэрэг эмзэг бүлгийн иргэдэд тэдний хишиг хувийг нэг удаа бөөнд нь авах боломжийг олгосон байна. (ХАХНХЯ, 2013)

¹ Халамжийн сангаас санхүүждэг бөгөөд энэ утгаараа халамжийн хөтөлбөрүүд юм. Эдгээр тэтгэмж нь хүн амын тодорхой бүлэгт чиглэдэгээрээ (categorical benefit) онцлог.

² Байгалийн баялгийг хуваарилахад чиглэсэн “Хүний хөгжлийн сан”-гаас санхүүждэг хөтөлбөрүүд юм. Энэ нь уул уурхайн орлогоос иргэддээ мөнгөн шилжүүлэг байдлаар хуваарилдаг зарим орнуудад хэрэгждэг универсал тэтгэмж (universal benefit) юм.

ДБ-наас дээрх тайлан судалгааг боловсруулахдаа улс орнуудын талаар ASSPIRE мэдээллийн сан бүрдүүлж, үүнд сүүлийн арван жилд гарсан эх сурвалжууд дахь мэдээллүүдийг авсан байх ба Монгол улсын тухайд 2007 оны өрхийн нийгэм эдийн засгийн судалгаа болон АХБ-ы 2012 оны тайлан зэрэг эх сурвалжуудыг ашиглажээ. Нийгмийн халамжийн бодлогоор хамгийн их нөөц хуваарилагч улс орнууд дундын доод орлогод хамаарч байгаа ба энэ бүлэгт Монгол улс багтаж байгаа болно.

График 2.5. Нийгмийн халамжийн зардал ДНБ-д, Дундын доод орлоготой улс орнууд, 2015 он



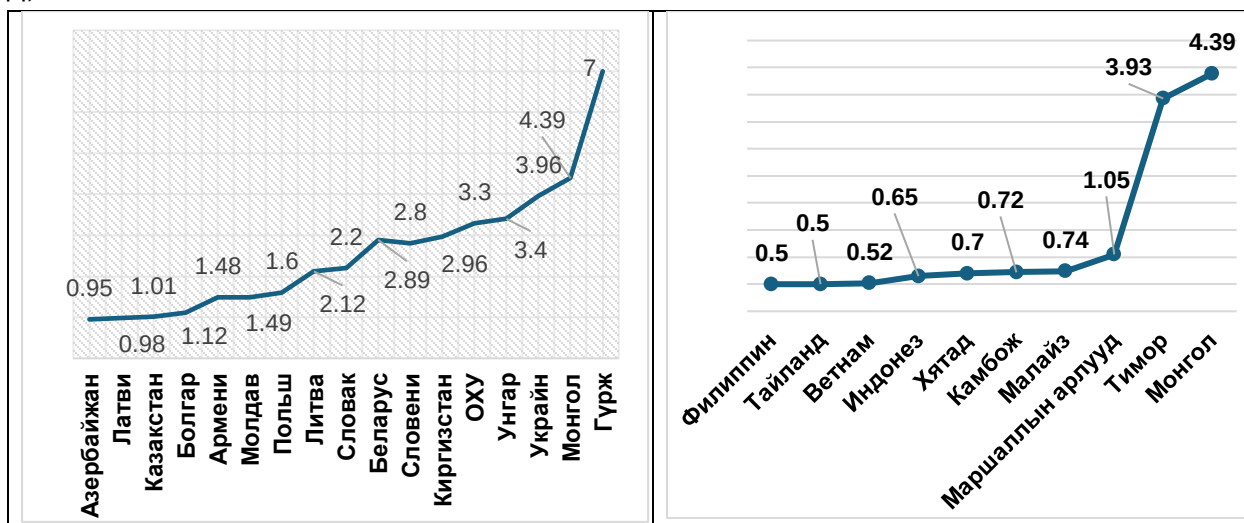
Эх сурвалж: www.worldbank.org

Энд харьцуулагдаж байгаа халамжийн зардал ДНБ-ний 4.4 хувьд хүрсэн үзүүлэлт бол Монгол улсын 2010 оны үзүүлэлт юм. Улс орнуудын халамжийн нөөц хуваарилалтын түвшинг орлогын бүлэглэлтээр харьцуулан харвал *Монгол улсын халамжийн бодлогоор хийх нөөц хуваарилалт бага болон дунд орлоготой орнуудын дунджаас 2.8 хувиар, өндөр орлоготой орнуудын дунджаас 2.5 хувиар, чинээлэг ардчилсан орнуудын дунджаас 1.8 хувиар* их үзүүлэлттэй гарч байсан юм. Нөөц хуваарилалтын түвшингээр дундын доод орлоготой орнуудын хувьд Гүрж улсын дараа хоёрдугаарт орж байна.

Цаашилбал, Монгол улсын нийгмийн халамжийн нөөц хуваарилалтын түвшинг адилхан социалист тогтолцоотой байсан орнууд болоод зарим олон улсын байгууллагын бүсчлэл ёсоор зүүн ази, номхон далайн бүс нутагт хамаарах орнуудтай харьцуулж болох юм. Социализмын дараах улс орнуудтай харьцуулахад Монгол улс халамжийн нөөцийн хуваарилалтаар мөн хоёрдугаар байр эзэлж байгаа бөгөөд төв ази болон дундад Азийн орнууд төдийгүй, зүүн болон төв европын аж үйлдвэржсэн орнуудыг ч ардаа орхижээ. Тиморыг эс тооцвол дээрх бүс нутгуудад буй бусад орнуудаас даруй 4-5 дахин их нөөцийг хуваарилж байсныг харж болно. Социализмын дараах орнуудын хувьд нөөц баялгийн хэмжээ, эдийн засгийн бүтээмж, аж үйлдвэржилт, хөдөлмөрийн оролцооны түвшин зэрэг харьцангуй өндөртэй орнуудтай шилжилтийн дараах эдийн засаг гэдгээрээ, харин бусадтай нь

эдийн засгийн үзүүлэлтүүдээр ойролцоо гэж үзвэл, мөн л халамжийн бодлогоор нөөц хуваарилах түвшингээр хоёрдугаарт жагсаж байна.

График 2.6. Улс орнуудын халамжийн нөөц хуваарилалтын түвшингийн харьцуулалт, социализмын дараах орнууд болон ЗАНДБ-ийн орнуудын халамжийн зардал ДНБ-д, 2015 он



Эх сурвалж: www.worldbank.org

ДБ-ны судалгаанд Монгол улсыг зүүн ази ба номхон далайн бүс нутагт хамруулдаг бөгөөд энэ утгаар тус бүс нутгийн улс орнуудтай харьцуулан үзвээс Монгол улс халамжаар хамгийн их нөөцийг хуваарилдаг улс болж байна. Олон улсын харьцуулалтад, Монголын халамжийн эдийн засаг ийнхүү эрс ялгарсан дүр зургийг бий болгожээ. Нийгмийн халамжийн нөөцийн хуваарилалтын энэ дүр зураг ерөнхийдөө арваад жилийн өмнөөс тус орны эдийн засагт бий болсон өөрчлөлтөөс үүдэлтэй ба байгалийн баялгийн орлогоос улс орны нийгмийн зардалд анхаарал татам нөлөөллийг үзүүлсэн билээ.

2009 онд Монгол улс халамжийн бодлогын өгөөмөр хөтөлбөрүүдээ зогсоосон боловч, нөгөө талд нь иргэн бүрт байгалийн баялгийн хишиг хувь хүртээх бодлого хэрэгжиж байсан нь төрийн бодлогын хэвтээ тэнхлэгт халамжийн бодлого нийгмийн баялаг хуваарилах бодлогын хооронд гадаад зөрчилтэй байдал бий болов. Цаашид байгалийн баялгийн орлогыг гадаадын зарим улс оронд хэрэгжүүлж ирсэн шууд хуваарилах арга хэлбэрийг сонгох, эвэл хуримтлал, тогтворжуулалтын сан бүрдүүлэх, хэрэв шууд хуваарилах арга замыг сонгосон тохиолдолд үүнийг халамжийн бодлоготой хэрхэн уялдуулах тухай ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүссэн билээ. Түүнчлэн, 2012 оны сонгуулиар бүрдсэн “Шинэчлэлийн Засгийн Газар” хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг үргэлжүүлэн олгох болсон нь зорилтот бүлэгт

чиглүүлэх шинэчлэлийн үзэл санаанаас ухарсан алхам болсон төдийгүй халамжийн бодлогын дотоод зөрчилт байдлыг бүтээсэн юм.

“Хүний хөгжил сан”-д байгалийн баялгаас хуримтлагдсан гэнэтийн орлогыг дахин хуваарилах улс төрийн сонгуулийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой нэг удаагийн хөтөлбөрүүдийг санхүүжилсний улмаас 2011 онд Монгол улсын нийгмийн халамжийн зардал 911.3 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ний 8 хувьд хүрсэн юм. Баялгийг иргэн бүрт хуваарилах зорилго бүхий бодлого зогссонтой холбоотой 2013 оноос хойш халамжийн зардал буурч ирсэн байх ба харин ХМХ цааш хэрэгжсэн билээ. 2015 оны ДБ-ны тайланд Монгол улс бүс нутагтаа төдийгүй, дэлхийн улс орнуудын дунд нийгмийн халамжийн зардал өндөртэй улс болохыг дурджээ (WB, 2015). Түүнчлэн, 2018 оны ДБ-ны тайланд дурдсанаар Зүүн ази, номхон далайн бүс нутгийн нийгмийн халамжийн дундаж зардал 1 хувь байсан ч, улс орнуудын хувд ихээхэн хэлбэлзэлтэй байсан юм. Нийгмийн халамжийн зардал улс орнуудын хувьд ДНБ-ны 0.2-оос 6.5 хувьд хүртэл байсан бол дэлхийн дундаж нь 1.54 хувь байв (WB., 2018).

Ядуурлыг бууруулах үр нөлөө

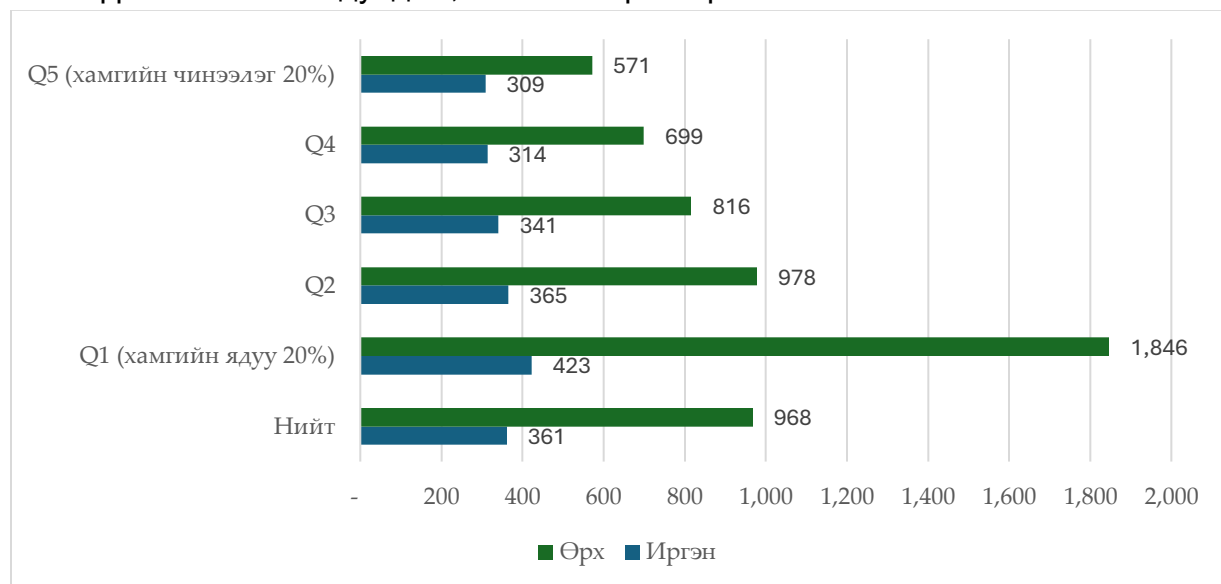
Нийгмийн халамжийн бодлогын хүрээнд ихээхэн хэмжээгээр хэлэлцүүлэгт ордог сэдэв бол ядууралд үзүүлэх үр нөлөө бөгөөд олон эх сурвалжид үүнийг салбарын хамгийн том сорилтуудын нэг гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг (Г.Түмэннаст., 2020). 2008-2009 онд нийт халамжийн зардлын ердөө 20 хувь нь л нийгмийн тусламж дэмжлэг шаардлагатай хэсэгт очиж байсан боловч, 2007-2008 онд ядуурлын хамрах хүрээ 35.2 байснаа 2009 онд 38.7 болж 3.5 нэгжээр өссөн нь нийгмийн халамжийн бодогын үр нөлөөний асуудлыг бодлогын анхааралд авч ирсэн юм (НХХЯ., 2010) 2010 онд МУЗГ, халамжийн салбарын байгууллагуудаас АХБ болон Жайка зэрэг олон улсын байгууллагуудтай хамтран “Нийгмийн халамжийн шинэчлэл”-ийн талаарх хөтөлбөрийг боловсуулан билээ.

ҮСХ-ний судалгаанд (NSO, 2017) нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг хассан хийсвэр тооцооллоор ядуурлын түвшин 2014 онд 36.7 хувьд, 2016 онд 47.1 хувьд хүрэх байсан хэмээн дүгнэжээ. Мөн энэхүү судалгааны хүрээнд ХМХ-ийг хэрэгжүүлээгүй бол ядуурлын түвшин 2014 онд 24.6 хувь, 2016 онд 33.3 хувьд хүрэх байсан гэж тооцоолсон байна.

Нийгмийн халамжийн зардлын 55 хувь нь хүн амын ядуу 40 хувьд хуваарилдаг талаар авч үзсэн. Гэвч, хөтөлбөрийн түвшинд, ядуусыг хамгийн их зорилтот бүлэг болгосон нь цөөн хэдэн хөтөлбөрөөс (нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, ХЭБ, ХБХ-д чиглэсэн тэтгэмжүүд) бүрдэж байгаа бөгөөд үлдсэн хөтөлбөрүүдийн зардал

нь чинээлэг хэсгийг багтаагаад амьжиргааны бүх бүлгүүдэд тэнцүү хуваарилагдаж байна. График 2.8-т 2018 оны байдлаар өрх болон хувь хүмүүсийн хүлээн авч буй нийгмийн халамжийн дундаж мөнгөн шилжүүлгийг харууллаа.

График 2.8. 2018 онд хувь хүн, өрхийн зүгээс хүлээн авч байгаа халамжийн мөнгөн шилжүүлгийн жилийн дундаж, мянган төгрөгөөр



Эх сурвалж: (Erdem Partners, 2019)

Хамгийн ядуу өрх жилд дунджаар 1.86 сая төгрөг, хамгийн ядуу хувь хүн сард 423 мянган төгрөг авч байна. Энд 2018 оны байдлаар хамгийн ядуу дундаж хувь хүн сард ядуурлын шугамны 24 хувьтай тэнцэхүйц 36 мянган төгрөгийг хүлээн авч байгаа нь тэдний амьдралд үр нөлөөтэй байна гэсэн үг. ҮСХ-ны мэдээгээр (NSO, 2018), 2016 оны байдлаар баялгийн хуваарилалтын буюу амьжиргааны хамгийн доод 10 хувьд багтаж буй хүмүүсийн сарын дундаж хэрэглээ нь 78.4 мянган төгрөгтэй тэнцэж байсан. Хэрэв бид хэрэглээний үнэ 2018 онд хараахан өөрчлөгдөөгүй гэж төсөөлвөл, халамжийн хөтөлбөрүүдээс дунджаар хүлээн авсан 36 мянган төгрөг нь сарын хэрэглээний талаас бага байна. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд үгүй бол ядуурлын гүнзгийрэл нэмэгдэнэ, хэдий тийм ч, хүн амын ядуу хэсэгт чиглэсэн халамжийн өнөөгийн мөнгөн шилжүүлгүүд нь тэдгээрийг ядуурлаас гаргахад хангалттай биш юм.

Монгол Улс нийгмийн халамжийн эдгээр хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлж, жилд 2.2 их наяд гаруй төгрөгийг улсын төсвөөс зарцуулж байгаа боловч ядуурал дорвитой буурахгүй, ядуу, эмзэг бүлгийн иргэдийн амьжиргаанд эергээр нөлөөлөх нөлөөлөл сул байна гэж үзэж байна.

Монголын халамжийн бодлогын ядуурлыг бууруулах үр нөлөө доогуур байж ирснийг хэд хэдэн зүйлтэй холбож болно. *Нэгдүгээрт*, халамжийн бодлого зорилтот бүлэгт анхнаасаа ядуурлын судалгаанд бус хүн амын аргаар, эсвэл эмзэг бүлэгт багтах шалгуураар тодорхойлж ирсэн юм. Тиймээс, жинхэнэ ядуу өрх, хувь хүнд чиглэсэн хөдөлмөрт сургах, ажлын байр бүтээхэд чиглэсэн хөтөлбөрүүд халамжийн бодлогоос гадуур байжээ. Монголын ядуурал туйлын бус харьцангуй төлөвтэй ядуурал учраас ядуус амин зуулгаа хангаад яваад байдаг. Тэднийг хамгийн гол нь халамжид бус хөдөлмөрт дагуулах ёстой” гэсэн байдаг. (Гүндсамбуу, 2001) *Хоёрдугаарт*, ядуусын зан үйлд эерэг хөшүүрэг болохуйц нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж хэрэгжиж байгаагүй, зарим нэг оролдлого нь бүтэлгүйтсэн байна. Тэр дундаа Монгол хүний ментал шинжид нийцсэн тийм нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж хөгжүүлэх хэрэгтэй байсан билээ. Монголд өнөөдрийг хүртэлх халамжийг бодлого талаас нь сайн судалсан, харин ядуу хүн талаас нь судлаагүй хэмээсэн нь бий (Бямбасүрэн Я. , 2012). Өнөөдрийн байдлаар тэдэнд чиглэсэн зорилтот ганц хөтөлбөр нь тэдний хүнс хоол буюу анхдагч хэрэгцээг л дэмжихэд чиглэж байна. Ядуусын зан үйлийг өөрчлөх, чадваржуулах, соён гэгээрүүлэхэд чиглэсэн зорилтот хөтөлбөр байхгүй байгаа нь амьжиргаа нэн доогуур давхаргад “ядуурлын соёл”-ыг төлөвшүүлэх, бэхжүүлэх үйлчлэл үзүүлж болзошгүй. *Гуравдугаарт*, Сүүлийн хорин жилийн ядуурлын эсрэг бодлого нь үр нөлөө муутайгаас гадна, сөрөг үр дагавартай байсан юм. 2005 оноос хамгааллын бодлого тэлсэн ч, санхүүгийн болон нийгмийн бодлогын зарим сонголтууд өндөр, дунд орлоготой өрхийг дэмжиж, улмаар түүний нөлөөгөөр ядуу өрхөд инфляцийн дарамт үзүүлж, улам эмзэг байдалд түлхсэн гэж үзсэн байна. (НХХЯ. Н. , 2010) Хэдийгээр, олон төрлийн халамжийн хөтөлбөр хэрэгжиж байгаа ч, нэн ядуу, эмзэг бүлгийн хүмүүс эдгээр тэтгэмжид бүрэн хамрагдаж чаддаггүй ба 2008, 2009 онд нийгмийн халамжийн зөвхөн 20 хувь нь ядуу иргэдэд олгогдсон байна. (Андреу Карден, 2014) Тухайлбал, ХМХ-ийн анхны загвар болон хэрэгжилт нь үнэхээрийн ядуу гэр бүлийн хүүхдүүд хаягдаж, харин ядуу бус олон гэр бүлийн хүүхэд ХМХ-д хамрагдсан бөгөөд хамруулалтын алдаа 38 хувь, орхигдуулалтын алдаа 42 хувь гарчээ. Ийнхүү зорилтот хөтөлбөрийн хэрэгжилт бүтэлгүйтсэн явдлыг 1) ООТА-аар зорилтот бүлгийг тодорхойлох арга, аргачлал Монголын нөхцөлд сайн ажиллаагүй, 2) Удирдлага зохион байгуулалтын гажуудал буюу сум, хорооны засаг захиргааны сөрөг нөлөө буюу өргөдөл гаргагч болон засаг даргын хуйвалдаан, 3) Ядуу иргэдийн мэдлэг тааруу, бичиг баримт бүрдүүлж чадаагүй, 4) Үр шим хүртэгсдийн талаар улсын хэмжээний нэгдсэн программ хангамж, мэдээллийн сан байгаагүй зэрэгтэй холбож үзжээ. (A Hodges, 2007) *Дөрөвдүгээрт*, Монголын халамжийн хөтөлбөрүүдийн загварт хамаарах асуудлууд буй. Өөрөөр хэлбэл, ядуурлыг бууруулахад дэм болохуйц загварууд хангалтгүй байна. Өнөөдөр хувь хүнд суурилсан тэтгэвэр тэтгэмжийн хөтөлбөр давамгайлж, өрх гэр бүлд чиглэсэн хөтөлбөрүүд мөн л байхгүйтэй адил юм. Өрх гэр бүлийг цогцоор нь хөгжүүлэх гэсэн ийм маягийн хөтөлбөр хэрэгжиж байсан ч, үнэндээ халамжийн бодлогын гадна байж

ирсэн. Түүнчлэн, ядууст чиглэсэн зориулалт бүхий хөтөлбөрүүд өмнө нь хэрэгжиж байсан нь үгүй болсон. Ядуу өрхийн хүүхдийн нийтийн тээвэр, сургуулийн зардал, эмнэлгийн үйлчилгээ гэх мэт шууд хэрэгцээнд уядаг хөтөлбөрүүдийг бий болгох хэрэгцээ тун их байдаг. Гагцхүү, тэдгээрийг хаяг наах үйл явц ихээхэн дагуулж байснаас сургамж аван, загварын хувьд түүнээс зайлсхийх байдлаар зохион байгуулж болно.

Нийгмийн халамжийн одоогийн тогтолцоо нь нилээд үрэлгэн, их зардалтай байгаа хэдий ч ядуурлыг бууруулахад төдийлөн нөлөөлөхгүй байна. Тухайлбал: 5 ам бүлтэй нэн ядуу өрхөд (2 том хүн, 3 хүүхэдтэй) сард 45.5 мянган төгрөгийн хүнсний эрхийн бичгийн дэмжлэг үзүүлж байгаа нь ядуу өрхийн сарын амьжиргааны хэрэглээний дунджаар 9.8 хувьтай тэнцэж байна. Энэ нь дэлхийн ихэнх улс орнуудтай харьцуулахад 2-3 дахин, Европ, Төв Азийн зарим улс орнуудтай харьцуулахад 5-6 дахин бага байна. Иймд нийгмийн халамжийн биш хөтөлбөрүүдийг багасгах, халамжаас салгах, одоогийн хөтөлбөрүүдийг ядуу эмзэг хэсэгт чиглүүлэх шаардлагатай байна. Нийгмийн халамжийн нийт зардалд хийсэн дүн шинжилгээгээр хүн амын хамгийн бага амьжиргаатай доод 40 хувьд 2013 онд нийт зардлын 56, 2018 онд 55, 2020 оны байдлаар 55.6 хувийг тус тус зарцуулжээ (ХНХЯ, ., , 2023).

Ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрүүдийн сургамж

МУЗГ шилжилт хийснээс хойш зах зээлийн эдийн засгийн үеийн нөхцөл дэх ядуурлыг бууруулах чиглэлд хөтөлбөр, төсөл хэрэгжүүлсээр ирсэн. Анхандаа энэ нь доноруудын шууд дэмжлэгтэйгээр хэрэгжиж байсан тухайлбал, “Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр (1996-2000)”, “Өрхийн амьжиргааны чадавхийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр (2001-2008)” зэргийг дурдаж болно. Түүнчлэн, 2000-аад оны эхээр “Тогтвортой амьжиргаа” төслийг эхлүүлж I, II, III үе шаттай хэрэгжүүлсээр ирсэн, мөн тэр үеэс “Хөдөөгийн ядуурлыг бууруулах” зэрэг төслүүдийг хэрэгжүүлсэн. Шилжилтийн дараах арав гаруй жилийн хугацаанд Монгол улс тогтолцооны бөгөөд олон түмнийг хамарсан ядуурлын үзэгдэлд нэрвэгдсэн учраас тэр үеийн хөтөлбөрүүд нь макроогоос микро, олон салбарыг хамарсан, нийт хүн амд чиглэсэн онцлогтой байв.

Сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд МУЗГ ядуурлыг бууруулах чиглэлд зорилтот өрхийн хөгжилд чиглэсэн буюу өрхөд суурилсан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх чиглэлд анхаарах болжээ. Үүний эхлэл нь МУЗГ-аас 2012-2015 онд хэрэгжүүлсэн “Өрхийн хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр” байсан бол залгамжилж 2016-2020 онд “Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлжээ. Уг хоёр хөтөлбөр нь өрхөд суурилсан, зорилтот, илүү нийгмийн хамгаалал, халамжийн салбарын зэрэг онцлог шинжтэй байсан юм.

МУЗГ-ын 2012 оны 16-р тогтоолоор “Өрхийн хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр”-ийг баталсан бөгөөд хөтөлбөрийн зорилго нь боловсрол, эрүүл мэнд, сэтгэл зүй, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлт, санхүүгийн зэрэг үйлчилгээг өрхийн гишүүдийн хүсэл, хэрэгцээ, санаачилга дээр тулгуурлан багцлан хүргэх замаар өрхийн хөгжлийг дэмжиж, амьжиргааны түвшинг тасралтгүй дээшлүүлэхэд чиглэж байв (МУЗГ, 2012). Уг хөтөлбөр нь зорилтот хөтөлбөр бөгөөд Монгол Улсын нийт өрхийн 15-аас доошгүй хувийг эзэлж байгаа хамгийн бага хэрэглээтэй 130 мянган өрхийг эхний ээлжинд хамруулахаар заажээ. Ингэхдээ ООТА-аар хийсэн судалгааны үр дүнд хамгийн бага хэрэглээтэй бүлэгт багтсан, өрхийн нөхцөл байдлын үнэлгээгээр хөгжлийн зайлшгүй шаардлагатай өрх байхаар хөтөлбөрт хамрагдах шалгуурыг тодорхойлсон. Хөтөлбөрийн хүрээнд үзүүлсэн үндсэн үйлчилгээ буюу интервенцүүд нь өрхийн гишүүдийн хөдөлмөр эрхлэлт, амьжиргааг дэмжих, нийгмийн хамгааллыг сайжруулах, боловсролыг дэмжих, эрүүл мэндийг дэмжих, сэтгэлзүйн болон бусад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг байв.

МУЗГ-ын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн “Зорилтот бүлгүүдэд чиглэсэн нийгмийн халамжийн бодлого хэрэгжүүлэх”-ээр тусгасан зорилт, “Өрхийн хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлсэн туршлагад үндэслэн МУЗГ-ын 2016 оны 16-р тогтоолоор “Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр”-ийг үргэлжүүлсэн (МУЗГ., 2016). Энэхүү хөтөлбөрийн зорилго нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийг тодорхойлж, тэдгээр өрх, өрхийн гишүүдийн эрэлт, хэрэгцээ, санаачилга, боломжид тулгуурлан боловсрол, эрүүл мэнд, сэтгэл зүй, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр эрхлэлт, санхүүгийн зэрэг үйлчилгээг багцлан хүргэх замаар зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулан амьжиргааны түвшинг тасралтгүй дээшлүүлэх хэмээн тодорхойлжээ. Уг хөтөлбөр нь нийгмийн халамжийн салбарын хөтөлбөр бөгөөд зорилтуудад илүү тодорхой асуудлуудыг тусгасан байна.

- Өрхийн хөдөлмөрийн насны гишүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшинг нэмэгдүүлэх замаар амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх;
- Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээг зорилтот өрхийн гишүүн бүрт оновчтой хүргэх;
- Өрхийн гишүүдийн сөрөг зан үйл, дадал хэвшлийг өөрчилж, гэр бүлийн эерэг, таатай харилцааг төлөвшүүлэх;
- Зорилтот өрхийн хөгжил, амьжиргааны талаарх цахим мэдээллийн санг байгуулж, түүний хэрэглээг нэмэгдүүлэх.

Өмнөх хөтөлбөр ООТА-аар бүрдүүлсэн өрхийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн хамгийн бага орлогын бүлгүүдэд чиглэсэн бол энэ удаа бага болон дунд хэрэглээтэй бүлгүүдийг хамруулахаар заасан.

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга хэрэгсэл нь “Өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөө” байна. Өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөө нь өрхийн нөхцөл байдал, хэрэгцээ, нөөц боломж, чадавхид тулгуурлан өрхийг хөгжүүлэх, амьжиргааг сайжруулах зорилготой, тусгайлсан арга зүй бүхий цогц үйл ажиллагаа байна. Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах хөтөлбөрт хамрагдах өрхүүд нь халамжийн мэргэжилтнээр өрхийн нөхцөл байдлын үнэлгээ хийлгэж, хөгжлийн бүлгээ тодорхойлуулсан байх талаар тодорхойлсон. Нийгмийн дэмжлэг, туслалцаа шаардлагатай өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд суурилан нийгмийн суурь болон хавсарга үйлчилгээг багцлан хүргэнэ. “Өрхийн хөгжлийн төлөвлөгөө”-г 55 мянга гаруй өрх бүрд боловсруулан хэрэгжүүлж, хөтөлбөрт хамрагдсан 17 мянган өрхийн амьжиргаанд эерэг өөрчлөлт гарсан байна. 2012 оноос хойш хэрэгжсэн хөтөлбөр өрхийн амьжиргааг дээшлүүлэхэд үр дүнтэй байсан ч хөтөлбөрийн санхүүжилт, удирдлага зохион байгуулалт, хүний нөөц хангалтгүй байсан нь хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлсөн болохыг 2012 оноос хойш халамжийн салбарт хийсэн судалгааны тайлангууд давхар баталж байна. (ХНХЯ, 2022)

Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, эрх зүйн орчин орчин шинэчлэгдэж буй энэ цаг үед хуулиар заасан үйлчилгээг хүргэх, хэрэгжүүлж ажиллах явдал нэн чухал байна. Зорилтот бүлгийн өрх, иргэнд үзүүлж буй мөнгөн тусламж дэмжлэг үзүүлдэг бодлогоос татгалзаж, нийгмийн халамж шаардлагатай өрх, иргэнийг чадваржуулах үүднээс хөтөлбөрт зорилтот өрхийн гишүүдийн зан үйлийг өөрчлөх нийгэм сэтгэл зүйн үйлчилгээ үзүүлэх, холбон зуучлах, хөдөлмөрт бэлтгэх, амьжиргааг дэмжихэд чиглэсэн үйлчилгээнүүдийг хүргэх талаар хөтөлбөрт тусгасан хэдий ч цаашид үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэхэд анхаарах асуудлууд байна. Тухайлбал

- Нийгмийн халамжийн хуулиар заагдсан чадваржуулах, хөгжлийг дэмжих үйл ажиллагааг олон нийт, зорилтот өрх иргэнд чиглэсэн байдлаар түвсэнчлэн зохион байгуулах, үйлчилгээг хүргэх, зохицуулахдаа мэргэжлийн нийгмийн ажилтан үйлчилгээг хүргэхэд зайлшгүй анхаарах.
- Нийгмийн халамжийн эрх зүйн орчны шинэчлэлийн нэг үр дүн нь чадваржуулах, хөгжлийг дэмжих, урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээг нэвтрүүлж эхэлсэн. Эдгээр үйлчилгээний үр нөлөөг иргэдийн хандлагад гарах өөрчлөлт гэж үзэж байсан хэдий амьжиргааны баталгаажих түвшнээс доогуур орлоготой өрхийн гишүүдийн бэлэнчлэх сэтгэлгээ, асуудлууд байсаар байна. Цаашид өрх, гэр бүлийн хөгжлийг дэмжих, хамгаалах, ялгаатай хэв маяг бүхий гэр бүлүүдийн асуудал, онцлог хэрэгцээнд тулгуурласан хөгжлийн хувилбарт үйлчилгээг хүргэх зохицуулалтыг сайжруулах, өрх гэр бүлийн онцлог хэрэгцээ, асуудлыг шийдэхэд чиглэсэн хөгжлийн үйлчилгээтэй хослуулсан бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх.
- Чадваржуулах, хөгжлийг дэмжих, урьдчилан сэргийлэх буюу ядуурлаас аажмаар гаргах хөдөлмөр эрхлэлт рүү шилжүүлэх үйлчилгээг хүргэж буй

мэргэжилтнүүд ямар үүрэгтэй ажиллах талаар хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, *үйлчилгээг хэн хүргэх?, үйл ажиллагааг хэрхэн зохион байгуулах?, үйлчилгээний стандарт/аргачлал?* боловсруулах тал дээр үйл ажиллагааны зохицуулалт шаардлагатай байна.

- Бага орлоготой, оюутан, залуу гэр бүлийг дэмжих бодлого боловсруулж, хүн амын бүлгүүдийн асуудлыг гэр бүлийн хүрээнд шийдвэрлэхэд чиглэсэн, ялгаатай хэв маяг бүхий гэр бүлүүдийн онцлогийг харгалзсан, гэр бүлийн хөгжлийг дэмжихэд анхаарсан урт болон богино хугацааны хөгжлийн хувилбарт үйлчилгээнүүд боловсруулж хэрэгжүүлэх.

Харин зорилтот өрх бүрд нийгмийн үйлчилгээг цогцоор хүргэх, хөгжлийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх төрийн холбогдох байгууллагуудын уялдаа холбоо хангалтгүй, орон нутгийн удирдлагууд мэргэжлийн удирдлага арга зүйгээр ханган ажиллаж чадаагүйгээс үйлчилгээ, үйл ажиллагааны давхардал гарч байсан. Энэхүү алдаа дутагдал нь олон талт хамтын ажиллагаанд түшиглэсэн өрхийг чадваржуулах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд мэргэжлийн удирдлага чухал болохыг нөгөөтээгүүр халамжийн салбарт мэргэжлийн энэхүү тогтолцоо үгүйлэгдэж байгааг илэрхийлж байна.

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий талуудын хамтын ажиллагаа, үйл ажиллагааны уялдаа холбоо хангалтгүй сум хорооны нийгмийн ажилтнуудтай талууд тэр бүр хамтарч ажиллаж хэвшээгүй байна. Цаашид хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий мэргэжилтнүүдийн ажлын байрны тодорхойлолтыг шинээр болон шинэчлэн боловсруулахад анхаарах шаардлагатай. Өрхийг хөгжүүлэх, өрхийн гишүүдийг чадваржуулах, зан үйлийг өөрчлөх үйлчилгээг хэрэгжүүлэх тухай хөтөлбөрт тусгасан хэдий ч, халамжид хүн амын бүлгээр ангилсан үйлчилгээнүүд зонхилсон байсан. Цаашид өрхийг чадваржуулах үйлчилгээний төрөл хэлбэр болон чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, үйлчилгээний стандартыг боловсруулах, үйлчилгээний үр нөлөөг дээшлүүлэх бодлого зохицуулалтын ажлууд хийх шаардлагатай. Тухайлбал, өрхийн хөгжлийг дэмжих хамгаалах, чадваржуулах үйлчилгээ болон өрхийг эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа, чиг үүргийн талаар нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байгааг илтгэж байна. Тухайлбал өрхийн хөгжлийг дэмжих үйлчилгээг Гэр бүлийн хөгжлийг дэмжих төвөөр (шинэ) дамжуулан хүргэдэг байх тогтолцоог бүрдүүлэх нь оновчтой зохицуулалт байх болно.

Халамжаас хөдөлмөрт бодлого

Нийгмийн халамж хүртэгсдийн тоо эрс нэмэгдэж халамж хавтгайрсан, халамжийн зардал жилээс жилд нэмэгдсээр ирсэн, хөдөлмөр эрхлэх сонирхол буурсан зэрэг

олон нийтийн ойлголт, төсөөллийг батлан харуулах суурь судалгаа өнөөдөр хараахан үгүй ч, энэ нь дээр авч үзсэнчлэн халамж ядуу бус давхаргад ихээр хуваарилагдаж байгаагаас барим тавим нотлогдож байна. Сүүлийн жилүүдэд халамжаас хөдөлмөрт бодлогын арга хэмжээнүүдийг нэвтрүүлсэн бөгөөд цаашид энэ үзэл баримтлалын салшгүй хэсэг нь халамжийн шинэчлэл гэж үзэж байна. Монгол улсад халамжаас хөдөлмөрт бодлогын шинэчлэлийн хүрээнд халамжийн салбарт дараах шинэчлэлүүд хийгдэхээр хүлээгдэж байна. Үүнд а) Халамжийн зарим тэтгэмжүүдийг хөдөлмөр эрхлэлтийн нөхцөлтэй болгох, б) Халамжийн бодлогод хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээг нэвтрүүлэх, халамжийн үйлчилгээг хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээтэй уялдуулах, в) Зорилтот бүлгийн өрх, иргэнийг чадавхжуулах, зан үйл, хандлагыг өөрчлөх, хөдөлмөр эрхлэх урам зоригийг бий болгох зэргийг дурдаж болно (Г.Түмэннаст., 2022).

Монгол улсад хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын нийгмийн халамжийн салбарт бий болсон сорилтуудтай холбоотой сүүлийн гурван жилд улс төрийн хэлэлцүүлэгт “Халамжаас хөдөлмөрт” үзэл баримтлалд анхаарлаа хандуулах болсон юм. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”-ын 3.1.4-т “Нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд хүн амын эмзэг бүлгүүдийг бүрэн хамруулна.”, 3.1.5-д “Зорилтот, эмзэг бүлгийн өрх, иргэний амьжиргаанд хүрэлцэхүйц хэмжээний нийгмийн халамжийн тусламж, дэмжлэгийг үзүүлдэг болно.” гэж тус тус заасан. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 2.5.7-д “Өрхийн амьжиргааны түвшинг тогтоох аргачлалыг боловсронгуй болгож, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг зорилтот бүлэгт чиглүүлэн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжиж, ядуурлыг тууштай бууруулна.” гэж тусгасан.

Монголын нийгмийн халамжийн бодлогын шинэчлэлийн хүрээнд дэвшүүлсэн халамжаас хөдөлмөрт шилжүүлэх ерөнхий зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд халамжийн үйлчилгээгээр дамжуулан зорилтот өрхийн амьжиргааг дэмжих, ядуурлаас гаргах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Эл шаардлагын улмаас халамжийн үйлчилгээнд зорилтот бүлгүүдэд чиглэсэн үйлчилгээний шинэ төрлүүдийг бий болгохоор зорьж байгаа бөгөөд үүний нэг нь зорилтот өрхийн амьжиргааг дэмжих урт хугацааны үйлчилгээ билээ. Өмнөх бүлгүүдэд дурдсанчлан, улс орны нийгэм эдийн засгийн хөгжил, халамжийн бодлогын өнөөгийн сорилт бэрхшээл зэргээс үзэхэд зорилтот бүлгийн өрхтэй ажиллах дараах хэрэгцээ байгаа хэмээн үзэж болох юм. 1) Халамжийн зорилтот өрхийн хөгжлийг дэмжих, чадваржуулах үйлчилгээ үгүйлэгдэж байна. 2) Халамжийн үйлчилгээ бусад салбарын нийгмийн үйлчилгээтэй уялдаа тааруу байна. 3) Халамжийн хөтөлбөр нь тэтгэх зарчимд илүү суурилж, ажил орлого олох хариуцлагын хөшүүрэг бус байна.

Халамжийн бодлогын шинэчлэлийн гол чиглэл бол зорилтот өрхийн амьжиргааг дээшлүүлэх, үүний тулд туйлын ядуурлыг бууруулах цогц хөтөлбөр болсон төгсөлтийн аргачлал загварт суурилсан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх явдал билээ. Энэхүү хөтөлбөрийг халамжийн бодлогын хүрээнд зорилтот өрхөд чиглэсэн үйлчилгээний нэг гол төрөл болгон нутагшуулах зорилт тавьж байна. Юуны өмнө, АХБ-ны дэмжлэгтэйгээр нийслэлээс сонгосон дүүргүүдэд хэрэгжүүлж Монголын нөхцөлд тохирсон жишиг загвар хийгээд туршлагыг олж авах явдал юм. Төгсөлтийн аргачлалд суурилсан хөтөлбөр нь оролцогч өрхтэй урт хугацаанд хамтран ажиллах шаардлага бий бөгөөд олон салбарын үйл ажиллагаа, интервенцийг хамарч, тэдгээрийг удирдан зохицуулах хэрэгтэй.

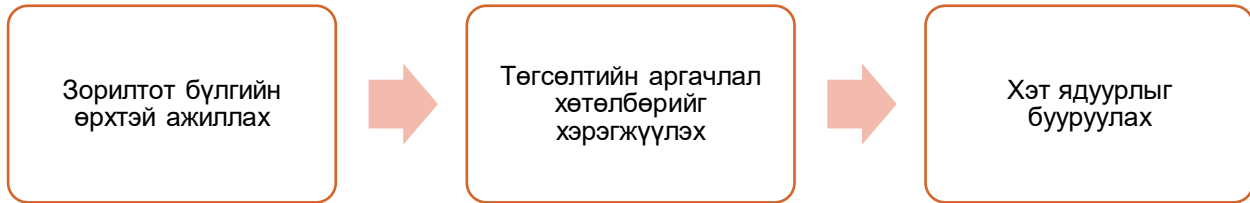
Дотоодын зөвлөхүүдийн санал болгосноор төгсөлтийн аргачлалыг хэрэглэхийн ач холбогдлыг зарим чиглэлээр онцлон тэмдэглэсэн байна (Т.Энхцэцэг, 2021). Нийгмийн хамгаалал болон эдийн засгийн хөгжлийн уялдаа холбоог нэмэгдүүлэх, өөрөөр хэлбэл халамжаас хөдөлмөрт чиглэсэн санаачилгыг хэрэгжүүлэх сонирхол нэмэгдэж буй энэ цаг үед, Төгсөлтийн аргачлалыг өргөн цар хүрээтэй авч хэрэгжүүлбэл, туйлын ядуу иргэдийг хувиараа хөдөлмөр эрхлэх болон санхүүгийн албан үйлчилгээг авахад нь бэлтгэж өгснөөр зах зээлийн эдийн засгийн үйл ажиллагаанд өргөнөөр хамруулах боломжтой бөгөөд энэ нь тэдэнд нийгмийн хамгааллаас тогтвортой амьжиргаанд шилжих боломж нөхцөл болно. Төрөөс хэрэгжүүлж ядуурлын эсрэг хөтөлбөрийг шинэчлэн, нэн ядуу болон эмзэг бүлгийнхний даван туулах чадавх ба боломжийг бэхжүүлэх зорилгоор тус хөтөлбөрийг боловсруулан хэрэгжүүлэхдээ, дэлхий нийтийн гол арга зүйн нэг болсон төгсөлтийн аргачлалыг ашиглах бүрэн боломжтой юм. Энэ нь МУ-ын ЗГ болон ХНХЯ нь Нийгмийн халамжийн хууль тогтоомж, бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, ядуурлыг бууруулах салбар дундын бодлогын уялдааг зохицуулах зэрэг зорилтуудыг хангахад стратегийн чухал ач холбогдолтой байх болно.

Харин төгсөлтийн аргачлалд суурилсан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр дараах үр дүн бий болох боломжтой.

- *Нийгмийн халамжийн мэргэжилтнүүд зорилт бүлгийн өрхийн хөгжил, хамгаалал, сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэх чухал алхам болно.*
- *Нийгмийн халамжийн болон эдийн засгийн хөгжлийн уялдаа холбоог нэмэгдүүлэх ба халамжаас хөдөлмөрт чиглэсэн бодлогын санаачилгыг хэрэгжүүлэх сонирхол нэмэгдэнэ.*
- *Нийгмийн туйлын буюу хэт ядуу хэсгийн амьдралын чанарыг дээшлүүлж, ялангуяа хүүхдийн ядуурлыг бууруулж, хүүхдийн хүнс тэжээлийн доройтлыг бууруулна.*

- *Нийгмийн халамжаас хамааралт байдлыг бууруулж, хөдөлмөр эрхлэх сэдлийг дээшлүүлэхэд эерэг үр дүн гарна.*

Бүдүүвч 2.1 Зорилтот өрхийг ядуурлаас гаргах стратеги



Монгол улсад хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын нийгмийн халамжийн салбарт бий болсон сорилтуудтай холбоотой сүүлийн гурван жилд улс төрийн болон бодлогын хэлэлцүүлэгт “Халамжаас хөдөлмөрт” үзэл баримтлалд шилжсэн бодлогыг хэрэгжүүлнэ хэмээн ярих болсон юм. нийгмийн халамж хүртэгсдийн тоо эрс нэмэгдэж халамж хавтгайрсан, халамжийн зардал жилээс жилд нэмэгдсээр ирсэн, хөдөлмөр эрхлэх сонирхол буурсан зэрэг олон нийтийн ойлголт, төсөөллийг батлан харуулах суурь судалгаа өнөөдөр хараахан үгүй ч, энэ нь дээр авч үзсэнчлэн халамж ядуу бус давхаргад ихээр хуваарилагдаж байгаагаас барим тавим нотлогдож байна. Сүүлийн жилүүдэд халамжаас хөдөлмөрт бодлогын арга хэмжээнүүдийг нэвтрүүлсэн бөгөөд цаашид энэ үзэл баримтлалын салшгүй хэсэг нь халамжийн шинэчлэл гэж үзэж байна. Монгол улсад халамжаас хөдөлмөрт бодлогын шинэчлэлийн хүрээнд халамжийн салбарт дараах шинэчлэлүүд хийгдэхээр хүлээгдэж байна.

Монгол улсын нийгмийн халамжийн салбарын шинэчлэлд зорилтот бүлгийн өрхөд чиглэсэн үйлчилгээг нэвтрүүлэх, тэдгээртэй ажиллах нийгмийн ажлын арга зүйг сайжруулах асуудлуудыг тусгасан. Монгол улсын “Хүн амын хөгжил, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгмийн хамгааллын стратегийн баримт бичиг” нь таван жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх дунд хугацааны бодлогын баримт бичиг юм. Уг баримт бичгийн төсөлд “Зорилт 1. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийн төрөл, хамрах хүрээ, хамрагдах шалгууруудыг зохистой байдлаар шинэчлэх”; “Зорилт 2. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг зорилтот бүлэгт чиглүүлэх, тэдгээрийн хүрээнд үр шим хүртэгчид хөдөлмөрийн зах зээлд оролцох нөхцөл бий болгох, хувь хүн, өрхийг ядуурлаас гарахад нь дэмжлэг үзүүлэх” гэсэн хоёр үндсэн зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх шинэчлэлийн арга хэмжээнүүдийг тодорхойлсон байна. Эхний зорилтын хүрээнд нийгмийн халамжийн универсал мөнгөн тэтгэмж, тусламжийн төрлийг цөөлж, ядуу, зорилтот өрх, иргэнд чиглэсэн хөтөлбөрийн тоог нэмэгдүүлэх, удаах зорилтын хүрээнд зорилтот бүлгийн өрхийн амьжиргааг дэмжих, ядуурлыг бууруулахын тулд “Төгсөлтийн аргачлал”-д суурилсан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх талаар тусгажээ.

Харин нийгмийн халамжийн хуулийн шинэчлэлийн төсөлд нийгмийн халамжийн үйлчилгээни шинэ төрөл бий болгохоор тусгагдсан бөгөөд энэ “Зорилтот өрх, иргэний хөгжлийг дэмжих үйлчилгээ” юм. Энэхүү үйлчилгээний үндсэн нэг төрөл нь нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрх, иргэний амьжиргааг дэмжих урт хугацааны (цаашид амьжиргааг дэмжих урт хугацааны үйлчилгээ бөгөөд удирдлага зохион байгуулалтын хувьд халамжийн агентлаг хариуцан хэрэгжүүлэх ба орон нутгийн түвшинд төрийн бус байгууллагатай гэрээлэн гүйцэтгүүлэх замаар хамтран хэрэгжүүлэхээр заажээ.

ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН БОДЛОГЫН ҮР НӨЛӨӨГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХ НЬ

Монгол улсад тохирох халамжийн хэв загварын талаар хэлэлцүүлэг хийх, түүний хүрээнд нийгмийн бодлогын салбаруудын а) удирдлага зохицуулалт, б) мэдээлэл харилцаа, г) хөтөлбөрүүдийн уялдаа холбоог тодорхойлох шаардлага үүсч байна. Халамжийн төрийн салбар дундын судалгааны чиглэлийг хөгжүүлэх, түүний үзэл баримтлалыг боловсруулах (welfare state conceptualization) чиглэлд төрийн захиргааны байгууллага болон академик судалгааны байгууллагын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх нь чухал юм.

Халамжийн универсализмаас зорилтот халамжид шилжих нь

Нийгмийн халамжийн бодлогын хүлээгдэж буй гол шинэчлэл болсон зорилтот халамжийн тогтолцоонд шилжих ажлыг аажмаар хэрэгжүүлэх асуудал чухал байна. Өнөөдөр хэрэгжиж буй универсал хөтөлбөрүүдээс гэнэт татгалзах улс төрийн алхам нь олон талын эрсдэлтэй нүүр тулахад хүргэнэ. Хамгийн гол асуудал бол нийгмийн нэлээд хэсгийн амьжиргаа, амьдралын өртөг зардалд энэ нь дасал болж, хэдийнэ нэг хэсэг нь болсон. Тодорхой хугацаанд үе шаттайгаар энэ шилжилтийг хийх нь зүйтэй болно. Нийгмийн халамжийн зарим томоохон хөтөлбөр, тухайлбал ХМХ, алдарт эхийн урамшуулал, эхчүүдийн тэтгэмж зэрэг нь нэгэнт бодлогын өв болж тогтсон, хүн амын амьжиргаанд үзүүлэх тодорхой үр нөлөөтэй, гэр бүлийг болон төрөлтийг дэмжих агуулгатай тул шууд халахаас илүүтэй а) амьжиргааны түвшин өндөр бүлгүүдийн тэтгэмжийг зогсоох, б) амьжиргааны түвшин дээшлэх тусам буурах загварт оруулах, в) хүүхдийн тоо болон эх, хүүхдийн наснаас хамаарч өөрчлөгдөх хувилбарт оруулах, г) хүүхдийн мөнгийг амьжиргаа өндөртэй бүлгүүд авах хүсэлт гаргасан тохиолдолд олгохоор сонголттой болгох зэрэг хувилбарууд байж болох юм.

Түүнчлэн, нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрүүдийг нөхцөлт мөнгөн тэтгэмжийн хэлбэрт шилжүүлэх, үүнд зорилтот бүлгийн өрх, иргэдэд а) хүмүүн капиталыг хөгжүүлэх, б) гаж буруу, сөрөг зан үйлээ өөрчлөх, в) хөдөлмөр эрхлэх хичээл зүтгэл, оролдлого хийх гэсэн гурван чиглэлээр нөхцөл тавих зэргээр өөрчлөлтүүд хийх хэрэгтэй. Магадгүй, нийгмийн халамжийн агуулгад нийцэхгүй хөтөлбөрүүдийг зогсоох, холбогдох нийгмийн бодлогын салбарт шилжүүлэх гэх мэт байж болох юм. Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрүүдийг, тухайлбал, ХЭБ зэргийг хэрэгжих хугацаатай болгох, магадгүй энэ хугацаанд тодорхой өөрчлөлтийн шаардлага тавих гадаадын орнуудын загварыг нэвтрүүлэх боломжийг хайх чухал байна.

Нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрүүдийг тодорхой зориулалттай (*хүүхдийн хичээлийн хэрэгсэл, хувцас, эрүүл мэндийн, тээврийн, хоолны эрхийн бичиг гэх мэт*) уях, бэлэн мөнгөн бус зөвхөн тэр хэрэгцээнд зориулж хэрэглэх загварт шилжүүлэх, зорилтот бүлэгт сонголтын боломжийг олгох боломжтой. Энэ талаар хөтөлбөрүүдийг 2000-аад оны үед хэрэгжүүлж байсан туршлага бий.

Халамжийн универсализмаас зорилтот халамжид шилжих хүрээнд нэг том бодлогын асуудал бол хүн амзүйн болон гэр бүлийн бодлогын шинж чанар бүхий хөтөлбөрүүдийг халамжаас хэрхэн тусгаарлах, бас тэдгээрийг зорилго, агуулга, удирдлага, зохион байгуулалтын болоод хөрөнгө нөөцийн хувьд хэрхэн халамжийн бодлого биш гэдгийг авч хэрэгжүүлэх нь өөрөө бүрхэг хэвээр байна. Хэдий тусгаарлсан ч, татварын орлогоор санхүүжиж буй хойно ялгаагүй халамжийн төрийн л нэг хэсэг байх болно. Тиймээс, дээр дурдсан, Монгол улсад тохирох халамжийн загвар, дэглэмийн асуудлууд хөндөгдөж байна.

Халамжийн үйлчилгээг хөгжүүлэх нь

Өнөөгийн халамжийн бодлого нь мөнгөн шилжүүлэг хийхэд голлож, өөрөөр хэлбэл нөөцийг шууд хуваарилах явдал давамгайлж байна. Угтаа бол халамжийн салбарт шууд бус хуваарилалт буюу үйлчилгээ түүнээс дутахгүй чухал байх учиртай. Нийгэм хүн ам зүйн бүлгүүд, тэр дундаа халамжийн хөтөлбөрүүдийн гадна үлдэх магадлалтай, эсвэл тэдгээрийн хэрэгцээнд нийцсэн үйлчилгээ үгүйлдэгдэж байгаа бүлгүүд, тухайлбал, өрх толгойлсон эцэг, эх, сэтгэцийн асуудалтай хүмүүс болон тэдний гэр бүл, ганц бие болон байнгын асаргаа шаардлагатай ахмад настан, ХБХ болон гишүүнтэй гэр бүл гэх зэрэг эмзэг бүлгийн хүмүүсийг халамжийн үйлчилгээнд хамруулах, тэдгээрт зориулсан үйлчилгээний тусгай хөтөлбөрүүдийг боловсруулах нь зүйтэй байна.

Тухайлбал, насжилтын үйл явц явагдаж буй Монгол улсад ахмад настны асрамж үйлчилгээ жилээ жилд хэрэгцээ шаардлага нь өсөн нэмэгдэх нь тодорхой байна. Энэ нь зорилтот бүлгийн ахмад настанууд төдийгүй, цаашид бусад бүлгүүдийн ахмад настануудын урт хугацааны асрамжийн үйлчилгээг хөгжүүлэх шаардлагатай гэсэн үг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд болон насанд хүрэгчдэд чиглэсэн халамж, асрамжийн үйлчилгээ нь бэрхшээлийн төрөл хэлбэл, түвшинд чиглэсэн бүр нарийвчилсан байдлаар хөгжих шаардлагатай байна.

Асрамжийн үйлчилгээ нь төвлөрүүлэн асрамжлахаас гадна гэрийн асрамж үйлчилгээний шинэ хэлбэрүүдийг нэвтрүүлж, хөгжүүлэх шаардлага байсаар байна. Иймд асрамжийн үйлчилгээг түр эсхүл урт хугацаагаар, өдрөөр болон явуулын хэлбэрээр төлбөртэй үзүүлэх эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, хувийн хэвшлийн

байгууллага асрамжийн үйлчилгээ эрхлэхэд төрөөс дэмжлэг үзүүлэх, хувьсах зардал олгох зэргээр сайжруулах шаардлагатай байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн болон ахмад настнуудын асрамжийн үйлчилгээ үзүүлэхэд төвлөрөх бус тэдний амьдралын чанарыг сайжруулах, нийгэмшүүлэх, үйлчлүүлэгчийн онцлог хэрэгцээ, нас, эрүүл мэндийн нөхцөлийг харгалзан ангилж, төрөлжүүлэх, бие даасан байдал, нийгэмд оролцоход нь дэмжлэг үзүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлж өгөх нь зүйтэй.

Зорилтот өрхөд чиглэсэн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх

Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг ядуу болон эмзэг бүлгийн өрхөд чиглүүлэх, тэдгээрийг хувь хүнээс өрхөд баримжаалсан загварт шилжүүлэх, өрхийн хөгжлийн хөтөлбөртэй нягт уялдуулах нь маш чухал болох нь харагдаж байна. Нийгмийн халамжийн хүрээнд хэрэгжиж ирсэн бодлогын үр нөлөө бүхий зарим хөтөлбөрүүдийг (амьжиргааг дэмжих арга хэмжээ, сайн дурын ажил үйлс, зорилтот бүлгийн хөгжил хамгаалал гэх мэт) халамжийн хуулийн хүрээнд тодорхойлж, хуулийн статустай болгох хэрэгтэй. Эдгээр хөтөлбөрүүд нь зөвхөн үндэсний хэмжээнд нэг загвар, аргачлалаар хэрэгжиж болохоос гадна, тухайн орон нутгууд өөр өөрсдийн халамжийн хэрэгцээ, шаардлагад тулгуурлан дэд хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх болно. Орон нутагт өөрийн хэрэгцээнд тохирсон нийгмийн халамжийн болон нийгмийн ажлын үйлчилгээний хөтөлбөрийг боловсруулан хэрэгжүүлэх эрх хэмжээг олгох, тэдгээрийн ерөнхий зорилго, хамрах хүрээг нийгмийн халамжийн хуульд тодорхойлох боломжтой.

Одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээнд нийгмийн халамжийн нийт хөтөлбөрүүдийн дийлэнх нь бэлэн мөнгөний хөтөлбөрүүд, төрийн бус байгууллагаар гэрээлэн зорилтот бүлгийн хөгжлийг дэмжих үйлчилгээг халамжийн зардлын 1 хүрэхгүй хувийг зарцуулж байна. Тиймээс зорилтот бүлгийн иргэд, өрхүүдэд зөвхөн мөнгөн тусламж үзүүлдэг хэт нэг талыг барьсан бодлогоос татгалзаж, хуулийн төсөлд нийгмийн халамж шаардлагатай өрх, иргэдийг чадавхжуулах, тэдний хэрэгцээнд нийцсэн шинэ төрлийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, Зорилтот өрхийн гишүүдийн зан үйл, хандлагыг өөрчлөх зөвлөгөө, сэтгэл зүйн засалд хамруулах, бусад үйлчилгээнд холбон зуучлах, амьдрах ухаан, хөдөлмөрт бэлтгэх сургалтад хамруулах, бие даан амьдрах чадвар дадлыг хэвшүүлэх зэргээр тухайн өрхийг чадавхжуулах, амьжиргааг дэмжихэд чиглэсэн урт хугацааны үйлчилгээг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Зорилтот өрхийн хөгжлийг дэмжих хөтөлбөрүүд нь нийгмийн халамжийн бодлого, хууль эрхзүйн орчны нэг хэсэг болж, ийм түвшний статустай хэрэгжсэнээр үр нөлөөгөө өгөх боломжтой. Өрхийн гишүүдийг чадваржуулах, эрх мэдэлжүүлэх, зан

үйлийг өөрчлөх, даван туулах чадварыг нэмэгдүүлэхийн тулд халамжийн салбарын ажилтнууд энэ чиглэлд сайтар бэлтгэгдэх учиртай.

Халамжаас хөдөлмөрт бодлогыг гүнзгийрүүлэх

Халамжаас хөдөлмөрт бодлогын шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэх, эрчимжүүлэх шаардлага байна. Өнөөдөр олон улсын байгууллагын санхүүгийн болон техникийн дэмжлэгтэй ядуурлыг бууруулах төсөл, хөтөлбөрүүд хэрэгжиж байгаа ч, өнөөдөр тэдгээрийн үр нөлөө, үр ашгийн тухай системтэй мэдээлэл үгүй байна. Төгсөлтийн аргачлал, зорилтот бүлгийн иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих болон бусад төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд нэвтрүүлж байгаа үйлчилгээний загвар, аргазүй, аргачлал нь Монголын нөхцөлд хэрхэн ажиллаж байгааг сайн судлах, хэлэлцүүлэх шаардлагатай байна.

Тухайлбал, Бангладеш улс ядуу иргэдийг ядуурлаас гаргах зорилготой амьжиргааг дэмжих олон талт “Төгсөлтийн арга” гэж алдаршсан хөтөлбөрийг 2002 онд эхлүүлсэн бөгөөд өдгөө дэлхийн олон улс оронд түгэн дэлгэрсэн. Энэ аргачлалыг Монголд суурьшуулах, турших ажилд Дэлхийн банк болон Азийн хөгжлийн банкнаас ХНХЯ-д дэмжлэг үзүүлж, аргачлал, гарын авлага бэлтгэн, 2022 оноос туршилтын хөтөлбөрийг зарим дүүрэгт хэрэгжүүлж байна. Энэ арга хэмжээг хууль тогтоомжид тусган хэрэгжүүлэх, нийгмийн халамжийн ядуурлыг бууруулахад үзүүлэх үр нөлөөг дээшлүүлэх шаардлагатай юм.

Улс орнуудын судалгааны эх сурвалжуудаас үзэхэд ядуурлын урхи буюу өсөж дэвжих боломжгүй мэт ойлголттой орчин нөхцөлдөө дассан байдаг сул талтай. Иймд хамгийн чухал нь хөдөлмөр эрхлүүлэхээс өмнө зан хандлагыг нь өөрчлөх урт хугацааны цогц үйлчилгээ хэрэгтэй. Нөгөө талаар хүүхдүүдийг сургаж сайн боловсролтой болгож үе дамжсан ядуурлаас, ядуурал соёл болж хэвшихээс сэргийлэх нь хамгийн чухал. Халамжаас хараат байдал нь урт хугацаанд сар бүр тэтгэмж тусламж авснаар иргэд өөрсдөдөө туслах арга замыг эрэлхийлэхийн оронд идэвхгүй бага орлогоор амьдарч дасах эрсдэлд хүргэдэг. Ялангуяа энэ нь хөдөлмөрийн насны хөдөлмөрийн чадвартай иргэдийн хувьд өөрт нь төдийгүй, гэр бүл улс орны эдийн засагт ч сөрөг нөлөөтэй. “Behavior change” буюу ядуу, орлого багатай өрхийн хөдөлмөрийн насны гишүүдийн өөртөө итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, ур чадвар эзэмшүүлэх, зан байдлыг засах өөрчлөх, бие даан ажил хөдөлмөр эрхэлж амьдрахад туслах урт хугацааны үйлчилгээ одоогийн нийгмийн халамжийн бодлогод ч, хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогод дутагдалтай байна.

Халамжийн олон талт хөгжлийг хангах

Нийгмийн халамжийн олон талт хөгжилд хүмүүнлэгийн үнэт зүйлс, эрхэм зорилго бүхий нийгмийн тусламж, дэмжлэгийн жам ёсны тогтолцоонууд (орон нутгийн сайн дурынхан, хүмүүнлэгийн байгууллагууд, компанийн нийгмийн хариуцлага) хамгийн чухал хөрс суурь болох тул төрийн байгууллага болон эдгээр тогтолцоонуудын хоорондын уялдаа холбоо, мэдээлэл харилцааг шинэ түвшинд гаргаж ирэх хэрэгцээ бий болжээ. Олон нийтэд суурилсан халамжийн тогтолцоо гэдэг нь тухайн нутаг дэвсгэр дээр байгаа төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшил, иргэдийн хүч чадавхад тулгуурлан халамжийн үйлчилгээг зохион байгуулах тухай билээ.

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээг эмзэг хэсэгт чиглүүлж тэдний зан үйл хандлагыг өөрчлөх, нийгэмшүүлэх, хөдөлмөрт бэлтгэх, ажилтай орлоготой болгоход чиглэсэн дээрх үйлчилгээг мэргэжлийн төрийн бус байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Мэргэжлийн төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажилласнаар үйлчилгээний чанар, халамжийн зардлын үр нөлөө сайжирч, төрийн төвлөрсөн үйлчилгээний төвлөрөл багасна, нөгөө талаар төрийн бус байгууллагууд чадавхжиж, мэргэжлийн ажилтнуудын ажлын байр нэмэгдэх давуу талтай юм.

Халамжийн үйлчилгээний зарим хэлбэр нь олон талуудын оролцоогүйгээр хэрэгжих боломжгүй. Тухайлбал, ОНХҮ-г хэрэгжүүлэхэд иргэн, аж ахуйн нэгж, хувийн хэвшлийн оролцоо нэмэгдэж, зорилтот бүлгүүдийн нийгмийн оролцоо дээшилсэн боловч аймаг, орон нутагт төрийн бус байгууллагын тоо бага, чадавх сул, үйлчилгээний чанарт хяналт дутмаг байгаагаас үйлчилгээ улсын хэмжээнд жигд хэрэгжихгүй байгаа юм.

Нийгмийн хөгжлийн түвшинг дагаад хувийн хэвшлийн байгууллагуудын халамжийн салбар дахь оролцоо өсөн нэмэгдэх болно. Гадаадын улс орнуудад хувийн хэвшлийн компаниуд асрамжийн үйлчилгээний тодорхой чиглэлээр дагнан үйлчилгээ үзүүлэхээс гадна, халамжийн бараа бүтээгдэхүүний ханган нийлүүлэх чиглэлд ч бас голлох үүрэг гүйцэтгэдэг.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖУУД

- Дагвадорж, Ч. (2004). *Нийгмийн хамгаалал, онол арга зүй, туршлага, харьцуулалт*. УБ: Хөх судар.
- ХАХНХЯ. (2013). Нийгмийн халамжийн тухай хууль. In ХАХНХЯ, *Нийгмийн халамжийн хууль тогтоомжийн эмхтгэл* (pp. 67-77). УБ.
- Түмэннаст.Г (2017). Социалист нийгэм хангамжийн тогтолцооноос нийгмийн халамжийн тогтолцоо бүрэлдсэн нь. *Улс төр судлал*.
- НХХЯ., Н. (2010). *Нийгмийн халамжийн шинэчлэл*. УБ: НХХЯ, ADB, JICA, Нийгмийн салбарыг дэмжих, хөтөлбөрийн стратегийн чадавхийг бэхжүүлэх төсөл.
- WB. (2015). *The State of Social Safety Nets-2015*. Washington: WB.
- WB. (2018). *The State of Social Safety Nets-2018*. Washington: WB.
- Ониши Ж, Т. Ч. (2015). *Монгол улсын нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд. Үр шим хүртэгчдийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*. Улаанбаатар: ДБ.
- Түмэннаст. Г (2020). Монголын нийгмийн халамжийн бодлого: Өнөөгийн нөхцөл байдал ба сорилтууд. *Социологи, МУИС Эрдэм шинжилгээний бичиг*.
- Энхцэцэг, Ч. (2021). *Туйлын ядуу өрхийг ядуурлаас гаргахад чиглэсэн “Төгсөлтийн загвар” аргачлалын гарын авлага, ХНХЯ*. Улаанбаатар: ХНХЯ.
- Түмэннаст. Г. (2022). Халамжаас хөдөлмөрт бодлого ба нийгмийн халамжийн шинэчлэл: “Төгсөлтийн аргачлал”. *Нийгмийн ажил. МУИС Эрдэм шинжилгээний бичиг*.
- МУЗГ. (2012). *Өрхийн хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр*. Улаанбаатар: МУЗГ.
- МУЗГ. (2016). *Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр, МУЗГ-ын А26*. Улаанбаатар: МУЗГ.
- ХНХЯ. (2022). *Төсөв, санхүүгийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх төсөл Туйлын ядуу өрхийг ядуурлаас гаргах, тогтвортой амьжиргаанд шилжүүлэх урт хугацааны цогц үйлчилгээг хэрэгжүүлэх зорилгын хүрээнд хийгдсэн шинжилгээ*. УБ: ДБ.
- NSO. (2017). *Poverty Mapping - 2016*.
- Erdem Partners. (2019). *Mongolia's Social Welfare System: Study on Expenditure Allocation and Beneficiary Profile*. Ulaanbaatar.
- NSO. (2018). *Study on Relations between Economic Growth, Poverty and Unemployment Relations*.
- Knut Halvorsen, S. S. (2008). *Work, Oil and Welfare, The Welfare State in Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanjeev Gupta, A. S.-U. (2014). *Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering? IMF*.
- WB. (2015). *The State of Social Safety Nets*. Washington: World Bank.
- UNDP. (2016). *Natural Resource Sharing*. Natual Resource Governance Institute.

- Түмэннаст, Г. (2009). Нийгмийн халамжийн тогтолцоог шинэчлэх замаар нийгмийн ажлын мэргэжлийн чиг үүргийг дээшлүүлэх нь. *Нийгмийн ажил сэтгүүл, МУИС ЭШБ*, 45.
- Андреу Карден, С. Н. (2014). *Монгол улс дахь нийгмийн хамгааллын макро эдийн засаг болон санхүүгийн шинжилгээ*. УБ: ХАХНХЯ, АХБ.
- ХАХНХЯ. (2016). *ХАХНХЯ-ы үйл ажиллагааны тайлан. 2012-2016*. УБ: ХАХНХЯ.
- Түмэннаст, Г., (2017). *Монголын нийгмийн халамжийн тогтолцоонд хийсэн социологийн шинжилгээ*. УБ: МУИС Пресс.
- Гүндсамбуу, Х. (2001). *XX зууны Монголын нийгмийн давхраажил, хөгжил, хандлага*. УБ: Адмон
- Бямбасүрэн, Я. (2012). *Ядуурлыг бууруулах төрийн бодлогын зарим асуудал*. УБ: Арилдал.
- A Hodges, D. K. (2007). *Child Benefits and Poverty Reduction: Evidence from Mongolia's Child Money Programme*. New York: UNICEF.
- ХНХЯ, ,. (2023). *Нийгмийн халамжийн хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандалт судалгаа*. УБ: ХНХЯ.