

Илтгэлийн дугаар. 35660-MN

Монгол улс

Ядуурлын байдлын үнэлгээ

2006 оны 4 сарын 13

Ядуурлыг бууруулах ба эдийн засгийн удирдлага
Зүүн Ази Номхон далайн бүс



Дэлхийн банкны баримт бичиг

ВАЛЮТЫН ХАНШ

Мөнгөний нэгж– Монгол төгрөг
Солих ханш (2006-1-3-ны байдлаар)
Төгрөг:US\$ = 1176: 1

САНХҮҮГИЙН ЖИЛ

1-р сарын 1-ээс –12-р сарын 31

ЖИН БА ХЭМЖИХ НЭГЖ

Метрийн системээр

Бүсийн дэд ерөнхийлөгч:	Жэфри С. Гүүтман
Улс хариуцсан захирал:	Дэвид Доллар
Салбарын захирал:	Хоми Карас
Салбарын менежер:	Индермит С. Гилл
Асуудал хариуцсан менежер:	Чорчин Гоо

Товчилсон ба хураангуйлсан нэр томъёо

ADB	Азийн хөгжлийн банк
CIS	Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл
CMF	Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр
COMECON	ЭЗХТЗ
CSO	Иргэний нийгмийн байгуулал
DevInfo	Хөгжлийн мэдээлэл
EASHD	Зүүн Азийн бүс нутгийн хүний хөгжлийн газар (Дэлхийн банкны)
EGSPRS	Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих ядуурлыг бууруулах стратеги
GAP	Засаглалд туслах төсөл
GDP	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
GFMS	Засгийн газрын санхүүгийн удирдлагын мэдээллийн тогтолцоо
HIES	Өрхийн орлого зарлагын судалгаа
ICT	Мэдээлэл холбооны технологи
IMF	Олон улсын валютын сан
LSMS	Амьжиргааны твшний түүвэр судалгаа
MDG	Мянганы хөгжлийн зорилго
NGOs	ТББ
NSO	Үндэсний Статистикийн газар
OLS	Ordinary Least Squares
OSF	Нээлттэй нийгмийн форум
PMMS	Ядуурал ба Мянганы хөгжлийн зорилгын хяналт үнэлгээний систем
PPNs	Ядуурлын бодлогын ноот
PRG	Ядуурлыг судлах баг, Сангийн яам
PRR	Ядуурлын эрсдлийн хувь
PRSP	Ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг
PSMFL	Төрийн албаны удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль
PSUs	Анхдагч жишиг нэгж
RICS	Хөдөөгийн хөрөнгө оруулалтын орчны судалгаа
Tg	Төгрөг
UNDP	НҮБХХ
UNESCO	НҮБШУС-ын байгууллага
UNICEF	НҮХТСан
WB	Дэлхийн банк

Өмнөтгөл

Энэхүү Ядуурлын байдлын үнэлгээ нь сүүлийн 18 сарын туршид хэрэгжүүлсэн хөтөлбөрийн үйл ажиллагаанаас бүрдэх бөгөөд эдгээрийг 3 шатанд авч үзэж болно. Үүнд:

- 1-р үе шатанд анх удаа улсын хэмжээнд 2002-3 онд явуулж 2004 оны 11 сард гарсан ӨОЗС-АТТС ашигласан ба эдгээрээс улс орны тэргүүлэх чиглэлийн асуудал болох ядууралтай холбоотой асуудлаар 7 богино хэмжээний уншиж хэрэглэхэд хялбар Ядуурлын талаар бодлогын ноот бичгийг гаргасан. Үүний зорилго нь улс оронд явагдаж байсан бодлогын хэлэлцүүлгүүдэд мэдээ баримтыг ашиглах, судалгаанаас гарсан мэдээ мэдээллийг цаг тухайд нь ашиглах явдал байлаа.
- 2-р үе шатанд 2005 оны турш эдгээр бодлогын ноот тойрсон асуудлуудаар бодлогын яриа хэлэлцүүлгүүдийг хийсэн. Эдгээр ЯБНоотыг Засгийн газар УИХ-ын гишүүд, иргэний нийгэм, хандивлагчдад 2005 оны 1-р сарын 21-24-нд Улаанбаатарт болсон семинар, форум хувийн уулзалтуудын үеэр танилцуулсан.
- 3-р үе шатанд бодлогын ноотын талаар ирүүлсэн санал зөвлөгөө, боловсролын салбар дахь төрийн албаны зарлагын судалгааны нэмэлт мэдээлэл, оролцогчдын ядуурлын үнэлгээ ба ядуу өрхөд мөнгөн тусламж олгох анхны хөтөлбөрийн үнэлгээ зэрэгт үндэслэн Ядуурлын талаархи үнэлгээний төслийг бичсэн юм. Ядуурлын талаархи үнэлгээний төслийг эрдэм шинжилгээний байгууллагууд, хувийн хэвшлийн байгууллагууд, хандивлагчид, иргэний нийгмийн төлөөлөлд 2006 оны эхээр танилцуулсан бөгөөд тэднээс гарсан санал тайлбар зөвлөгөөнөөр энэхүү илтгэлийг баяжуулсан болно.

1-р үе шатанд ҮСГ-ын 2002-3 оны ӨОЗС/АТТС-ны мэдээ мэдээллийг боловсруулахад Дэлхийн Банкнаас техникийн тусалцаа үзүүлж хэрэглээний багц, ядуурлын суурь шугам, ядуурлыг хэмжих тооцоог тодорхойлох гаргахад нь тусалж ажиллав. Үүний үр дүнд анхны улсын хэмжээний судалгааны дүнд тогтоосон ядуурлын хэмжээ ба ядуурлын шинж байдлын талаархи асуудлыг хамарсан ядуурлын шугамын талаархи мэдээллийн тухай ҮСГ ба ДБ, НҮБХХ-өөс хамтарсан илтгэл гарсан юм. Эхний үе шатанд ядуурлын үнэлгээний баг 2002-3 оны ӨОЗС/АТТС-аас авсан тоо баримт дээр үндэслэн 7 тооны Ядуурлын талаархи бодлогын ноотыг боловсруулсан юм.

2-р үе шатны явцад 2005 оны 6 сард Засгийн газрын ХЭГ-тай хамтран зохион байгуулсан семинар томоохон үйл явдал болсон бөгөөд түүн дээр яамд, ЗГХЭГ, Байнгын хороодод сонгуультай УИХ гишүүд уригдан оролцож бодлогын ноотыг хэлэлцсэн болно. Семинарт оролцож хэлэлцүүлэгт идэвхитэй оролцсон хүмүүсийн зүгээс гарсан үнэлж баршгүй санал зөвлөгөөнд талархаж байгаагаа илэрхийлье. Хандивлагчид ба ТББ-аас ч сайн санал зөвлөгөө ирж байсан. Ялангуяа НҮБХХ,

ДЭМБ ба UNICEF-ээс бичгээр ирүүлсэн санал зөвлөгөөнд талархаж байгаагаа илэрхийлье. Ядуурлын албан ёсны үнэлгээнд салбар хоорондын сэювүүдийн шийдэл тун чухал ач холбогдолтойг олон оролцогчид тэмдэглэж байв. Сангийн яамны Ядуурлын судалгааны багийн 2005 оны 8 сарын мэдээлэлд ЯБНоотуудаас тодорхойлж гаргасан асуудлуудыг хэвлэсэн болно.

2005 оны 7-р сараас 12-р сард явагдсан 3-р шатанд 2-р шатны хэлэлцүүлгийн үеэр гарч ирсэн саналуудыг судалж, уг багаас нийт улс орны хэмжээнд нэмэлт мэдээлэл цуглуулах ажил үргэлжлүүлэн хийсэн. Үндсэндээ эдгээр ажил нь Боловсролын салбар дахь төрийн албаны зарлагын судалгаа, Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөрт дүн шинжилгээ хийж үзэх ажил, АХБ-тай хамтарсан Оролцогчдын ядуурлын үнэлгээний судалгааны ажил зэргээс бүрдэж байв. Эдгээр үйл ажиллагаа бүрийн олж илрүүлсэн мэдээ материалыг тусад нь илтгэл болгон гаргасан бөгөөд гол ач холбогдол бүхий олсон мэдээ материалыг энэхүү Ядуурлын тухай үнэлгээнд оруулсан. ЯБН-ын олж гаргаж ирсэн мэдээллээр нэмэгдэн баяжсан Ядуурлын байдлын тухай үнэлгээний төслийг Улаанбаатарт 2006 оны 1-р сарын 17-19-нд иргэний нийгэм, судлаачид, хувийн хэвшлийнхэн, хандивлагчдад танилцуулсан. Илтгэлийн төслийг дугуй ширээний ярилцлага хэлбэрээр хийх бололцоо олгосон Нээлттэй нийгмийн форумд тухайлан талархал илэрхийлэхийн ялдамд түүнд оролцсон иргэний нийгэм, судлаачид, хувийн хэвшлийн байгууллагуудын төлөөлөгчдөд баярласан талархсанаа илэрхийлье. Энэхүү хянан тохиолдуулсан илтгэл нь 2006 оны 1-р сард болсон хэлэлцүүлгүүдээс гарсан санал зөвлөгөөнөөс улам баяжиж ач тус хүртсэн юм.

Талархал

Энэхүү илтгэлийг Дэвид Доллар, Индэрмит Гилл, Сударшан Гоопту, Хоми Караш нарын удирдамж дэмжлэгийн дор боловсруулав. Илтгэл боловсруулах баг нь Дэлхийн банкны EASPR, EASHD, EASEN, EACMF, DECDG, PRMPS зэрэг хэлтэс газрын ажилтнуудаас бүрдсэн. 1 ба 2-р бүлгийг Чорчин Гоо, 3-р бүлгийг Шүбхам Чаудхури, 4-р бүлгийг Сусана Кордейро-Гэрра, Чарли Абельман, Гэрэлмаа Амгаабазар (Төрийн албаны зарлагыг судлах судалгаа), Гита Штайнер-Хамси (мөн судалгаа) нарын туслалцаатайгаар Чорчин Гоо бичив. 5-р бүлгийг Каридад Араухогийн (ХМХ) туслалцаатайгаар Чорчин Гоо, 6-р бүлгийг Чорчин Гоо, Роберт ван дэр Плаас нарын туслалцаатайгаар Элиза Муццини, Сальвадор Ривера нар хамтран бичив. 7-р бүлгийг Макико Харрисоны (ядуурлын мониторингийн систем) туслалцаатайгаар Стефэн Ндэгва, Вэрэна Фритц нар бичив. 8-р бүлгийг Чорчион Гоо, Ядуурлын мониторингийн системийн талаар 4-р хавсралтыг Макико Харрисон нар бичлээ.

Мартин Кумпа маш сайн судалгааны туслалцаа гаргаж өгөв. Юсуф Ахмад, Л. Ариунчимэг, Оюун билэг Баасанжав, Уранбилэг Батжаргал, Кристобал Кано-Ридао, Ууганбилэг Эрдэнэ, Болор Лэгжээм, Акихито Мацуи, Ясуюки Савада, Софиа Сэбастиан, Г. Уранцоож нарын оруулсан хувь нэмэрт гүнээ талархья. Монголыг хариуцсан газар, ялангуяа Саха Мэяанатан, Цолмон Бат-Очир, А. Шийлэгмаа, Отгонбаяр Ядмаа, Саруул Арцат, Г. Болормаа, Эрдэнэбаяр Чулуунбаатар нар үнэлж баршгүй туслалцаа дэмжлэг үзүүлэв..

Мөн Б. Дэлгэрмаа, Г. Цогтсайхан (ЕС-ын ажлын алба), Л. Цэдэвсүрэн, Л. Болдбаатар, Д. Эрдэнэчимэг, Д. Буяндэлгэр, П. Батренчин, Бат-Эрдэнэ (БСШУЯ), С. Давааням (БХБЯ), Ганхуяг, П. Баянмөнх Б. Биньэе (ХХААЯ)Батсүх, А. Зангад, Н. Аюуш, П. Батмэнд, А. Нямаамаа (НХХЯ), Л. Ишдорж (ЗГХЭГ), Ж. Жаргалсайхан, Ш. Мөнхцэрэн, П. Бямбадорж, Энхтүвшин (СЯ), Д. Жаргалсүрэн, А. Цогт,(ТЭХЯ), Ганжуур Түмэнцогт (Эрчим хүчний зохицуулах газар), Б. Баярмаа, Г. Чулуунбат (УИХ-ын тамгын газар), мөн УИХ-ын гишүүн Р. Амаржаргал, Б. Мөнхтуяа, С. Оюун нарын гаргасан тайлбар, санал, үзэл бодолд туйлаас талархаж байгаагаа илэрхийлье.

Түүнчилэн энэхүү илтгэлийг ариутган шүүж өгсөн Уильям Малоуни (LCRCE), Радван Шабан (MNSD) болон Руслан Емцов (ECSPE) нарын гаргасан бүтээлч санал зөвлөгөөнд баярласан талархсанаа илэрхийлье.

ТОВЧ АГУУЛГА

Монгол улс дахь ядуурлын байдлын энэхүү үнэлгээ нь ядуурлын мөнгө санхүүгийн ба мөнгө санхүүгийн бус нөхцөл байдлын тухай сүүлийн үеийн чиг хандлагыг судалсан ба анх удаа үндэсний хэмжээнд зохион явуулсан өрхийн судалгаанд үндэслэсэн ядуурлын талаархи суурь мэдээллийг бий болгож, засгийн газрын хөтөлбөрүүд ба урт хугацааны стратегийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээллээр хангахын тулд МАА, боловсрол, эрчим хүчний зэрэг сонгон авсан салбарууд дахь ядууралтай холбоотой асуудлаар дүн шинжилгээ хийж, ядуурлыг бууруулахтай холбоотой нийгмийн тусламжийн хөтөлбөр, бүтэц зохион байгуулалтын сул дорой байдал зэрэг салбар хоорондын асуудлыг авч үзсэн болно. Энэ илтгэлд хийсэн дүн шинжилгээнд 2002 оны өрхийн судалгааны мэдээ мэдээллийг ашиглахын зэрэгцээ ядуурлын тооцоо шинж байдлын талаар хамтарсан илтгэл (ҮСГ, НҮБХХ, ДБ) хандивлагчид, төрийн бус байгууллагууд ДБ-ны салбарын илтгэлүүдэд ч анхаарал хандуулан үзсэн болно (Төсвийн зарлагын судалгааны илтгэл ба Хүүхдийн мөнгөний талаархи бодлогын ноот бичиг гм).

I. Баримт

Сүүлийн жилүүдэд мөнгөөр болон мөнгөн бусаар хэмжигдэх ядуурал буурч ирлээ.

Өрхийн судалгааны мөнгөн болон мөнгөн бус үзүүлэлтүүд болон мэдээллийн гадаад эх үүсвэрээс үзэхэд 1998, 2002 онд ядуурал 43 ба 36 хувь тус тус байснаас 7 хувиар буурсан байна. 2002-2005 оны хооронд ядуурал буурсан тооцоо байгаа ч үүнд сүүлийн 4 жилд өрхийн амьжиргааны судалгаа хийгдээгүйг бодолцох ёстой юм.¹ 1998-2003 оны хооронд амьжиргааны түвшин илт өсч цахилгаан ба усны хүртээмж 50 хувиар, сонгон авсан удаан хугацаат хэрэглээний барааны өмчлөлт нэг дахин нэмэгдсэн байна. Анхдагч ба хоёрдогч ажлын байрны хэмжээ 10 хувиар өсчээ.

1998 ба 2005 оны хооронд мөнгөн хэмжүүрээр хэмжигдэх ядуурал буурсан.

Судалгааны арга барил, хамрах хүрээ нь өөр өөр байснаас ядуурлыг мөнгөн үзүүлэлтээр хэмжих хамгийн нийтлэг үзүүлэлт буюу хэрэглээнд суурилсан ядуурлын үзүүлэлтээр судалгаануудыг хооронд нь харьцуулж үзэхэд бэрхшээлтэй байсан. 1998-2002 онуудад гарсан албан ёсны ядуурлын тоо мэдээ нь газарзүйн хувьд өөр өөр нутаг орныг хамарч байсан, хэрэглээний өөр өөр багц, ядуурлын шугамыг өөр өөр байдлаар авсан зэргээс үүдэн хооронд нь харьцуулж үзэхэд төвөгтэй байсан. Энэ илтгэлд 2002-2003 оны Өрхийн орлого зарлагын судалгаа (ӨОЗС), Амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаа (АТТС) ба 1998 оны амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаанд үндэслэсэн төгс бус боловч ойролцоогоор харьцуулах боломжтой хэрэглээний багцыг бий болгох оролдлого хийсэн. Хэрэглээний багцын

¹ Монгол улсын Амьжиргааны төвшний түүвэр судалгааг хамгийн сүүлд 2002 онд хийсэн.

задаргаа болон 9 аймгийн жишиг өрхийн судалгаанд үндэслэн, өрхийн нэг хүнд ногдох хэрэглээ 1998 ба 2002-2003 онуудын хооронд дунджаар 18 хувь өсчээ. Жишиг үзүүлэлтүүдээс үзэхэд дээрхи хугацаанд улсын хэмжээнд ядуурлын тохиолдол 43-аас 36 хувь болж буурсан тооцоо гарч байгаа юм. Макроэдийн засгийн тоо баримт дээр үндэслэн симуляцийн аргаар тооцоход ч мөн 1998-2002 оны хооронд улсын хэмжээнд ядуурлын тохиолдол адил хэмжээгээр буурсан байдал ажиглагдаж байна. Салбарын ҮНБ-ий макроэдийн засгийн тоо баримт дээр үндэслэсэн прогноз ба ажил эрхлэлтийн өсөлт нь ядуурлын тохиолдол цаашид ч үргэлжлэн буурах ба 2005 он гэхэд 32 хувь хүртэл буурах байдалтай байна. (Хүснэгт 1 ба

Зураг 1).

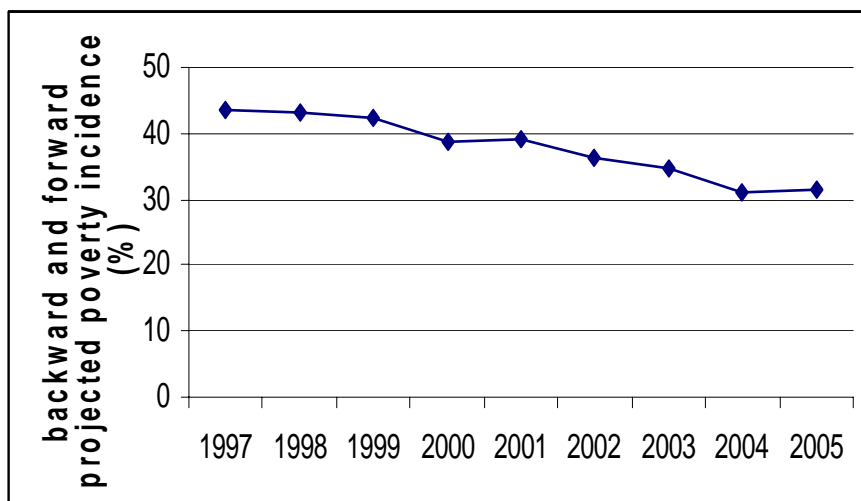
Хүснэгт 1: Ядуурлын тохиолдол өөр тооцоонуудаар янз бүр гарч байгаа чиг хандлага: хооронд нь харьцуулж болшгүй албаны тоо баримт ба харьцуулж болохоор тооцоо, 1998-2002

Тохиолдол	Жишээг авсан нь	Ядуурлын тохиолдол (%)		Ядуурлын шугам 2002 оны үнээр (төг/сар/хүн)	
		1998	2002	1998	2002
I [албан ёсны тооцоо]	(а)1998-2002 оны хоохонд авсан хооронд нь харьцуулж болохгүй хэрэглээний багц; (б) 1998-2002 өөр өөр нутаг орныг хамруулсан; ба (в)ядуурлын шугам нт цаг хугацааны хувьд зөрөлдөөнтэй байгаа	36.3	36.1	өөр өөр	24,743
II	(а) харьцуулж болох хэрэглээний сагс; (б) бүх аймгийг хамарсан; ба (в) хоорондоо зөрөлдөөнгүй ядуурлын шугам	43.1	36.1	24,743	24,743

Эх үүсвэр: АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3

Тэмдэглэгээ: 1998 ба 2002 онд жишиг болгон авсан 9 аймаг нь Улаанбаатар, Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл юм. 1-р тохиолдолд 1998, 2002 оны албан ёсны болон хэвлэгдэж гарсан ядуурлын байдлын иэдээлэл орсон.

Зураг 1: Макроэдийн засгийн мэдээлэлд үндэслэсэн ядуурлын тохиолдлын зураглал 1997-оос 2005 онуудад тогтвортой буурсан байна.



Эх үүсвэр: 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС ба тухайн салбарын мэдээ ба ажил эрхлэлтийн өсөлтийн мэдээлэлд үндэслэсэн Ядуурлын статистик мэдээ.

Ядуучуудын амьжиргааны түвшин сайжирч байна..

Үндэсний судалгаанаас харахад нялхсын эндэгдэл гм амьжиргааны түвшний мөнгөн бус үзүүлэлтүүд, эмч, усан хангамж, халуун усны зэрэг үндсэн үйлчилгээнд хүрэх байдал сайжирч унаа тэрэг мэт удаан хугацааны хэрэглээний бүтээгдэхүүнийг хүн амын өмчлөх хувь өссөн байна. Ажил эрхэлдэг хүүхдийн хувь болон үүнийг дагаад сургууль завсардсан хүүхдийн хувь буурсан. Улсын хэмжээнд үзэхэд ядуучууд ус, цахилгааныг хүртэх боломж нэмэгдэж, сургуульд орох явдал хүн амын 40 хувь болсон ядуучуудын хувьд дундаж Монгол хүний хэмжээнд очсон байна. Мэдээллийн өөр бусад эх үүсвэр ч амьжиргааны түвшин сайжирч байгааг харуулж байна. Махны хэрэглээ 1990-94 онд 230,000 тонн байсан бол 1995-98 онд 240,000 тонн, 1999-2002 онд 314,000 тоннд хүрснийг Дэлхийн Хүнс ХАА-ын

байгууллага мэдээлжээ. Үр тарианы хэрэглээ 1990-94 онд 260,000 тонн байснаас 1995-98 онд 285,000, 1999-2002 онд 314,000 тоннд хүрсэн байна.

2002 онд хүн амын 36 хувь буюу 900,000 орчим хүн ядуу хэвээр байв.

2002-2003 оны ӨОЗС-АТТС нь тус улсад анх удаа нийт улс орны хэмжээнд хийсэн өрхийн судалгаа бөгөөд энэ нь хамгийн сүүлийн мэдээ болж байгаа юм. 1998 онд 9 нэгж хамруулж байсан бол засаг захиргааны 22 нэгж энэ судалгаанд хамрагдсан. Цаашлаад 2002-2003 онд илүү олон нэр төрлийн хэрэглээний зүйлсийг оруулсан ба 1998 оны АТТС-аар 100 хүрэхгүй нэр төрлийн бараа оруулж байсан бол энэ тоо 300 нэр төрөл болж орсон юм. (Хүснэгт 2) 1 хүнд 1 өдөрт 2100 калори өгдөг хүнсний барааны сагс, орон байр энергийн хэрэглээний хүнсний бус барааны сагсаас бүрдсэн үндсэн олон талт хэрэглээний сагсад үндэслэн 2002 онд ядуурлын доод хэмжээг 2002 оны үнээр нэг хүнд 1 сарын 24,743 төгрөгөөр авч хүн амын 36 орчим хувь нь ядуу байна гэж дүгнэлт хийсэн. Энэ нь 1993 оны Худалдан авах чадварын тэнцлийг өдрийн 1.74 ам доллараар буюу 2002 оны зах зээлийн валютын ханшаар өдрт 0.73 ам доллараар тохируулсан гэсэн үг юм.

Хүснэгт 2: 1998 ба 2002 оны өрхийн судалгааны ялгаатай талууд

	1998	2002/03
Судалгааг явуулсан хугацаа	АТТС 6-7 сар	ӨОЗС+АТТС 2002 оны 2 сар –2003 оны 7 сар
<u>Хүрээ</u>	Бензиний үнэн дээр үндэслэн засгийн газраас 6 бүсээр ангилсан. Үүнд: Баруун, дунд,зүүн, өмнөд, УБ-г оруулахгүйгээр төвийн бүс ба УБ өөрөө.	2000 National Census
<u>Үндэсний төлөөлөл</u>	Тодорхой бус	Тийм
<u>Хамарсан байдал</u>	УБ+ 8 аймаг	УБ+21 аймаг
<u>Жишиг өрх</u>	2000	3308
Асуулга		
<u>Өрхийн асуулга</u>	1	4
Хүнсний зүйлийн тоо	40	92
Бүртгэх аргачлал (хүнс)	Өмнөх сарын нь	3 сарын хугацааны тэмдэглэл
Хүнсний бус зүйлийн тоо	56	242
Бүртгэх аргачлал (хүнсний бус)	Өмнөх сар ба сүүлийн 12 сарын	3 сарын хугацааны тэмдэглэл

Ядуучууд хөдөө амьдарч мал маллаж, олон хүүхэдтэй байдаг ч тэд нь бага сургуульд суралцахаас хэтэрдэггүй ба ядуу өрх орлогынхоо том хэсгийг гэр орноо дулаацуулахад зарцуулдаг.

Улс орон даяар ядуурлын байдал өөр өөр байдаг. Хотод ядуучууд хүн амын 30 хувьд байдаг бол хөдөөд 43 хувь хүрдэг. Баруун бүсэд хүн амын хагас нь ядуу гэж ангилагдсан ба энэ нь Улаанбаатарын ядуучуудаас 2 дахин олон байгаа тоо юм. Ядуучуудын дотроос малчин өрх хамгийн том хувийг эзэлж, өрхийн тэргүү нь эдийн засгийн аливаа хэлбэрийн ажил эрхэлдэг өрх дотроос малчид ядуурах байдал

нь хамгийн их байна. Ядуу Монгол хүний нийтлэг төрхийг гаргая гэвэл хөдөө амьдардаг, олон хүүхэдтэй, мал малладаг, бага сургуульд сурсан буюу түүнээс доош боловсролтой хүн байхаар байна. Бусад орны хүмүүстэй харьцуулахад ядуу Монголчууд урт хахир өвлийг давахын тулд түлээ түлшинд орлогынхоо маш их хувийг зарцуулж байна.

II. Салбарын шинжтэй сорилууд

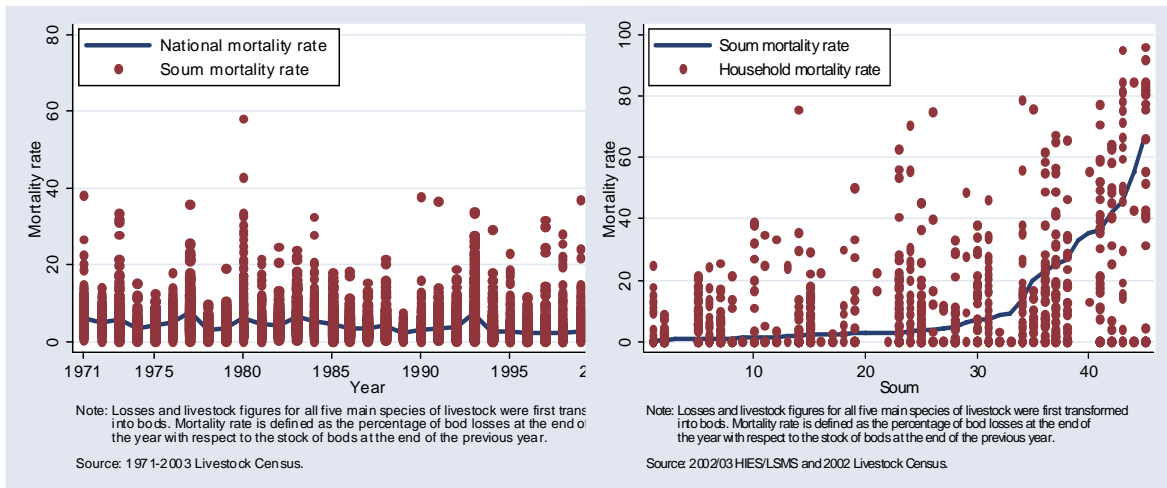
Ядуурлын тоо баримт болон үндэсний хэмжээнд өргөнөөр хийсэн ярилцлага уулзалтаас үзэхэд Монгол орны ядуурлын хамгийн бэрхшээлтэй асуудал нь хааяагүй гардаг малын эндэгдлийн эрсдэл, дунд сургуулиас хичээл номоо орхих, түлээ түлшний зардал маш өндөр байдаг зэрэг юм. Бага дунд сургуулийн шилжилтийн асуудал Монголын боловсролын салбарын бэрхшээлт асуудал бөгөөд ядуу бус ба ядуу өрхийн хүүхдүүдийн сургууль завсардах байдал хоорондоо маш том зайтай байна. Бусад орлого багатай орнуудын ядуучуудын зардлын дийлэнхи нь хүнсний зүйлд явдаг бол Монголын ядуучуудын хэрэглээний тал хувь нь түлээ түлш авах мэт хүнсний бус хэрэглээнд зарцуулагддаг. Уг илтгэл ядуучуудын амьжиргаа, мэргэжил, хэрэглээний хэрэгцээнд тулгарч байгаа бэрхшээлт асуудлыг судлахад зорьсон ба эдгээр нь МАА, боловсрол ба эрчим хүчний салбарын сонгож авсан асуудлуудад тус тус хамаарах зүйл юм.

МАА

Малын эндэгдлийн эрсдэл хааяагүй гардаг ба хувь хүний ба тухайн орон нутгийн хэмжээнд давамгайлсан хүчтэй цочрол өгдөг. Үүний эсрэг эрсдлийг бууруулах арга хэмжээ ба эрсдэлтэй тэмцэр стратегийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Монголын хүн амын 1/3 орчим нь мал маллагааг амьжиргааны анхдагч эх үүсвэр болгосон өрхүүд байна. Малын эндэгдлийн эрсдэл тархмал бөгөөд малаа алдсанаас үүссэн цочрол нь малчин өрхийн хэрэглээ ба аж амьдралд сөргөөр нөлөөлдөг. Хааяагүй болдог ган зудын аюул малын эндэгдлийн буй болгож байгаа нь маргаангүй бөгөөд хувь хүний болон тухайн орон нутгийн хүчин зүйлс нь өрхийн түвшинд малын эндэгдлийн тохиолдлыг тодорхойлогч гол хүчин зүйл болдог. (Зураг 2) Малчин өрхөд туслах бодлого нь гамшиг болсон тохиолдолд өгөх тусламж хариу арга хэмжээнээс цааш харсан өрхийн түвшинд урьдчилан эрсдлийг бууруулах арга хэмжээ ба гамшигтай тэмцэх арга хэмжээ байх ёстой. Гэвч ийм бодлогыг боловсруулахын тулд илүү мэдээ мэдээлэл, судалгаа дүн шинжилгээ шаардлагатай байна.

Зураг 2: Малын эндэгдлийн хэмжээнд тухайн орон нутгийн болон хувь хүний хүчин зүйлс нөлөөлж байна.



Малчдын j нь амиа аргацаах төдий цөөн малтай, тиймээс ч ужиг ядуу байдаг. Тэдгээр хүмүүст амьжиргааны өөр эх үүсвэртэй болох талаар ярилцах шаардлагатай байна.

Олон ам бүлтэй маш цөөн малтай хэт ядуу малчин өрхүүд нийт малчин өрхийн 26 хувийг эзэлж байдаг ба тэдэнд нэмэгдэл буюу орлогын өөр эх үүсвэрийг бий болгож хөгжүүлэх шаардлагатай.

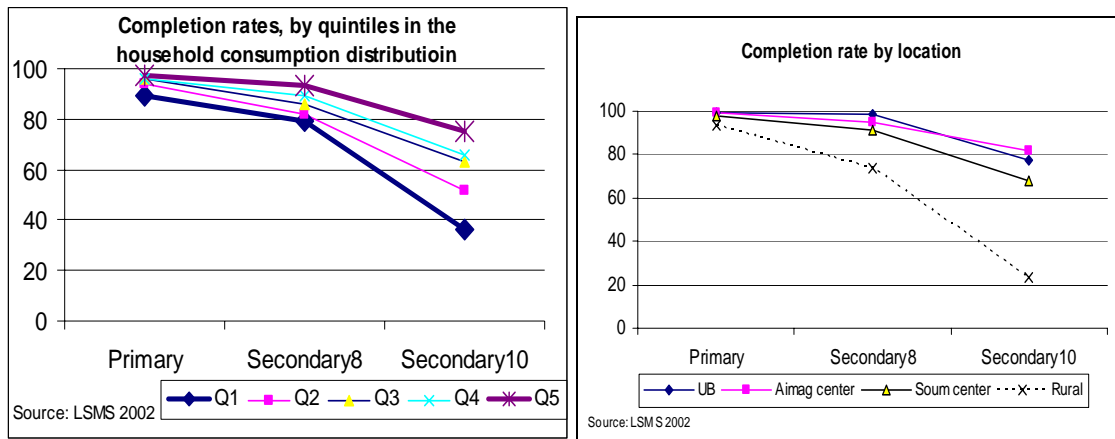
Үүний тулд хөдөөд хөрөнгө оруулалтын орчинг сайжруулах, мал маллагааны ажлаас мал маллагааны бус ажлын боломжийг бий болгох хангалтын хэлхээг бэхжүүлэх хэрэгтэй. Тэдгээр малчдыг мал маллагааны ажлаа орхиж амьжиргааны өөр эх үүсвэртэй болгоход нь туслах сайн боловсруулсан хөтөлбөр гаргах боломжийг судлах нь зүйтэй байна.

Боловсрол

Асуудал голлон хөдөөд гарч байна. Сургуульд явах боломжгүй байх, боловсролын чанар тааруу болон ядуурал зэрэг асуудлын нийлбэрийн үр дүнд хүүхдүүд дунд сургуулийн ахлах ангид орж чадалгүй завсардах явдал гарсаар байна.

Өнгөрсөн хэдэн жилд сургуульд суралцах байдал нэмэгдсэн хэдий ч хөдөөгийн сурагчдад бэрхшээл их байна. Тухайлбал 1997 оны бүтэц зохион байгуулалтыг өөрчлөх шинэчлэлийн дагуу хөдөөгийн сургуулиуд 9, 10-р ангиа хаасан байтал аймгийн төвийн 10-н жилийн сургуулиуд анги дүүргэлт маш өндөр байдаг. Хөдөөгийн сургууль завсардалт маш өндөр байхад шалгалтын үр дүнгээс гарч буй боловсролын чанарын үнэлгээ хөдөөд тун ядмаг байна. Ядуурал нь эцэг эхийн нимгэн халаас, өндөр өртөг зэргээс болоод хүүхэд сургууль завсардахад шууд нөлөөлж байгаа бол мөн эцэг эхийн боловсрол чадвар нимгэн байхаас шууд бусаар нөлөөлж байна. Муу сурах, 8 төгсөөд сургууль завсардаж байгаа хөдөөгийн хүүхдийн ихэнхи нь ядуу хүн болох хандлага өндөр байна. Сургууль завсардах байдал нь ядуурал удаан хугацаандаа удам дамжин уламжлагдах байдал бий болох вий гэх зовнил төрүүлж байгаа юм. (Зураг 3)

Зураг 3: Ядуу ба хөдөөгийн хүүхдүүд дунд сургуулиас завсардлах чиг хандлага (8-р анги)



Багш нарын хангамжийг нэмэгдүүлэх, хөдөөгийн сургуулиудад хуваарилж байгаа төсөв мөнгөний хэмжээг эргэн авч үзэх, олон нийтийн тусламжийг хөдөөгийн сургуулиудад чиглүүлэх нь хөдөөгийн ядуу хүүхдүүдэд шууд туслах боломжтой.

Хөрөнгө зардлыг хэмнэх, бүтцийг өөрчлөх талаар авч хэрэгжүүлсэн шинэчлэлийн үр дүнг үнэлж цэгнэх шаардлагатай байна. Төсвийг хэмнэлт, бүтцийн өөрчлөлт нь гарцаагүй зөв сайн агуулгатай ч аймгийн болон сумын сургуулийн боловсролын үр дүнд маш их зай гарч энэ нь улам өргөссөөр байна. Хөдөөгийн сургуулиудад багш нарыг татах хангамж урамшил байх нь маш чухал бөгөөд хөдөөгийн сургуулиудыг сайжруулахад төвийн төсөв мөнгөний үүсвэр чиглэгдэх шаардлагатай. Хөдөөгийн хүүхдүүдийн сургуульд суралцах боломжийг нэмэгдүүлэх үйл ажиллагааг судалж хэрэгжүүлэх үүндээ хөдөөгийн сургуульд 9-10-р ангийг дахин нээх, аймгийн сургуулиудын дотуур байрны хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, ядуу өрхийн хүүхдүүдэд дотуур байрнаас хөнгөлөлт үзүүлэх мөнгөн шилжүүлэг хийх зэрэг үйл ажиллагааг авч судалж үзэх шаардлагатай.

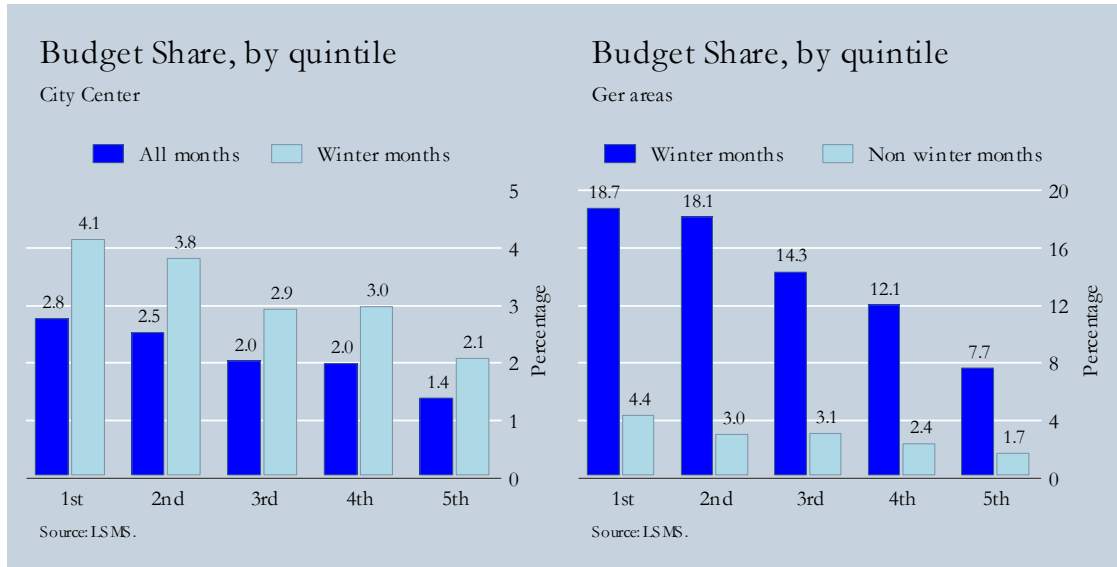
Эрчим хүч

Асуудал голлон хот сууринд гарч байна. Түлээ түлшний зардал Улаанбаатарын гэр хорооллын ядуусын хурц асуудал болоод байна.

Ихэнхи ядуу орнуудад ядуу хүн амын хэрэглээний дийлэнхи буюу s-ыг хүнсний зүйл эзэлдэг. Харин Монгол улсад хамгийн бага хэрэглээний сагсын зөвхөн 44 хувийг хүнсний зүйл эзэлж байхад 56 хувийг нь хүнсний бус хэрэглээ түүний дотор түлээ түлшний зардал том хувийг эзэлдэг. Хэдийгээр ядуу эмзэг бүлгийнхэнд зориулсан гэж ярьдаг боловч эрчим хүчний салбарын одоо байгаа хөнгөлөлтийн тогтолцоо нь ядуу эмзэг хэрэглэгчдэд чиглээгүй юм. Хөдөөгийн зарим нутагт цахилгаан үйлдвэрлэл хангалтгүй ч гэлээ Монголын хүн ам цахилгаанаар харьцангуй сайн хангагдсан. Эрх баригчид цахилгааны үйлдвэрлэлд нилээн анхаарч байдаг ч энэ нь ядууралтай хамаагүй зүйл бөгөөд харин дулааны

Үйлдвэрлэл хангамж бол ядууралтай шууд хамаатай асуудал. Өвлийн хахир улиралд Улаанбаатарын ядуучууд нийт хэрэглээнийхээ 1/5-ээс доошгүй хувийг түлээ буюу утаа тортог ихтэй нүүрс авахад зарцуулдаг. Тэгвэл ийм бохир түлшний нийгмийн өртөг нь (эрүүл мэнд, бүтээмжийн алдагдал, байгаль орчны хохирол гм) асар өндөр бөгөөд үүнд нийгмийн салбарын оролцооны зарим хэлбэр шаардлагатай байна. (Зураг 4)

Зураг 4: Улаанбаатарын ядуучууд өвлийн улиралд түлээ түлшинд маш их зардал гаргаж байна.



Хэмнэлттэй зуухаар хэмнэлтгүй зуухыг сольж худалдаж авах нэг удаагийн ажлаар ядуучуудын түлээ түлшний асуудал ба бохир түлшинээс орчны бохирдол үүсэж байгаа асуудлыг шийдэх боломж.

Ядуучуудын түлээ түлшний асуудлыг шийдэхийн тулд уг илтгэлээс Улаанбаатарын гэр хорооллын айлуудын хэмнэлтгүй утаа гаргадаг зуухыг хэмнэлттэй зуухаар сольж худалдаж авах төсөл хийх зөвлөмж гаргаж байна. Худалдаж авах энэ төслийг хэрэгжүүлэхийн өмнө хэмнэлттэй орчинд хор багатай зуухны талаар нийтийг хамарсан сурталчилгааны кампанит ажил хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Ялангуяа ядуучууд хэмнэлттэй зуухыг хэрэглэснээр маш их зардал хэмнэж болох юм байна гэдгийг сайтар ойлгох нь чухал. Гэр хорооллын ядуу өрхүүдэд хэмнэлттэй зуух түгээхэд 3.2 сая орчим ам доллар болох тооцоо байгаа. Ийм зуухтай болсоноор ядуучууд түлээ түлшинд өгдөг асар их зардлаа багасгах 8-10 жилийн дотор (зуухны дундаж ажиллах хугацаа) агаарын бохирдлыг багасгах харьцангуй өртөг багатай ажил болох юм. Энэ нь зөвхөн ядууст чиглэсэн ажил байх ба эрх баригчид зуух худалдаж авах ажлыг нийгмийн ажлын төсөл болгон одоо байгаа хэмнэлтгүй зуухыг нь авч үүн дээрээ хэмнэлттэй зуухаа өгч дээр нь тодорхой цагт хог ачих, гэр хорооллоо цэвэрлэх зэрэг тохижилтын ажил ядуучуудаар хийлгэж тооцоо дуусах ёстой юм. Хэмнэлтгүй зуухны үйлдвэрлэлийг зогсоохын тулд эрх баригчдаас хэмнэлтгүй зуухны үйлдвэрлэлд өндөр татвар тавьж харин хэмнэлттэй зуухны үйлдвэрийг татвараас хөнгөлөх зэрэг арга хэмжээ авч болох юм.

III. Салбар хоорондын асуудлууд

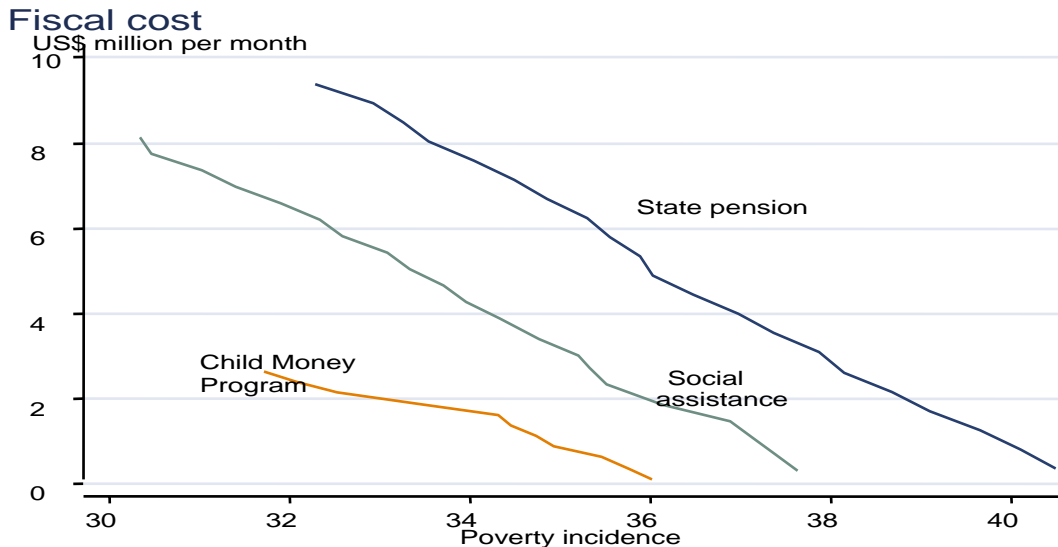
Салбар дамнасан нэг нийтлэг асуудал байгаа нь малчдын дунд нийгмийн туслалцааны хэлбэрээр бэлэн мөнгө өгөх, эрчим хүчний салбарт үнэ тарифийг хөнгөлөх, боловсролын салбарт сургуулийн дотуур байранд хөнгөлөлттэй суулгах зэрэг хөнгөлөлт туслалцааны ажлууд яг ядуу хүндээ үр нөлөөтэй чиглэхгүй байна. Харин ч бололцоотой айлууд уг туслалцааны анхдагч хүртэгчид болж үр дүнг нь маш ихээр хүртэж байна. Уг илтгэлд ядуурлыг бууруулах төрийн үйл ажиллагааны үр өгөөжийг ялангуяа нийгмийн туслалцааны хөтөлбөр, нийт засаглал ба байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр өгөөжийг тухай тухайд нь судлан үзэхийг зорьсон юм.

Нийгмийн туслалцаа

Нийгмийн туслалцааны ажил ядуу бус хүмүүст ихээр хүрч ядуучуудыг хамарч чадахгүй байгаагаас энэ ажлын үр өгөөжийг ядуучууд хүртэж чадахгүй байна.

Монгол улсын нийгмийн халамжийн сүлжээний өртөг нь жилд ДНБ-ий 7 хувийг эзэлж үүнээс 40 орчим хувь нь ядуу эмзэг бүлгийнхэнд чиглэсэн байдаг. Гэтэл эмзэг бүлгийнхэнд чиглэсэн нийгмийн туслалцааны хөтөлбөр ихээхэн учир дутагдалтай ба (ядуу бус өрхөд ихээр хүрдэг) ядуу өрхийг гадна нь үлдээж (ядуу өрхийг хангалттай хамарч чадахгүй) байна. Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөр нь хөрөнгө чадварыг шалгасан анхдагч тусламжийн хөтөлбөр болсон авч харамсалтай нь энэхүү илтгэлийг бичиж байх үед Монгол улсын засгийн газраас уг хөтөлбөрийг аливаа зорилтот бүлэг гэхгүйгээр нийтийг хамруулан өгөхөөр төлөвлөсөн явдал юм. ХМХ нийтийг хамран хийгдэх болсон нь улс төрийн ашиг тустай боловч ингэснээрээ тэртэй тэргүй өндөр өртөгтэй байгаа нийгмийн халамжийн ажил ядуурлыг бууруулах чиглэлд маш бага хүртэцтэй болохоор болж байна. Тэр бүү хэл онолын хувьд төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед тодорхой жил ажилласан хүн бүрт олгогддог өндөр насны тэтгэвэр ч ядуу өндөр настнуудын олонхид хүрч чадахгүй байгаа юм. Үүний үр дүнд, нийгмийн халамж ч, өндөр насны тэтгэвэр ч ядуурлыг бууруулах зорилгод дорвитой нэмэр үзүүлж чадахгүй байна. Тэтгэвэр нийгмийн туслалцаа байхгүй бол улсын хэмжээний ядуурлын тохиолдол 10 хувиар нэмэгдэж, засгийн газар үүнээс 7 сая ам доллар хэмнэх юм. (Зураг 5). Гэлээ ч нэн ядуу хүн өрхийн хэрэглээний нь дорвитой хувийг буй болгох нийгмийн мөнгөн туслалцааны үр ашгийг хүртэх болно.

Зураг 5: Төрийн тэтгэвэр, нийгмийн туслалцааны хөтөлбөр ядуучуудад тухайлан чиглэсэн бус байна.



Иргэн бүрийг бүртгэж “ухаалаг” иргэний үнэмлэхийг хүн бүрт үнэ төлбөргүй өгөх нь ядуучууд нийгмийн халамжийг хүртэхэд учирч буй бэрхшээлийг арилгана.

Төрийн бүх үйлчилгээг хүртэхийн тулд иргэний үнэмлэхтэй байх шаардлагатай бөгөөд ихэнхи ядуучууд иргэний үнэмлэхээ авч чадахгүй байгаа нь тэднийг нийгмийн халамжийг хүртэх боломжгүй болгож байна. Монголын нийгэмд сургуульд орохоос аваад эрүүл мэндийн үйлчилгээ нийгмийн халамжид хамрагдах хүртэл бүр ажилд иргэний үнэмлэх маш чухал зүйл байдаг бөгөөд иймд энэ илтгэлээс хувь хүний тухай мэдээлэл агуулсан ялтас бүхий иргэний үнэмлэхийг гаргаж, хөдөө орон нутагт явуулын цэгүүд гарган иргэн бүрийг бүртгэж “ухаалаг” ялтас суулгасан иргэний үнэмлэхийг хүн бүрт үнэ төлбөргүй олгох улс орныг бүхэлд нь хамарсан кампанит ажил явуулах зөвлөмж гаргаж байна. Энэ кампанит ажлаар алслагдсан нутгийн ядуу эмзэг бүлгийнхэнд нэгбүрчлэн хүрч тэд цаашид үндсэн үйлчилгээ төрийн туслалцаа авч чадах шинэ иргэний үнэмлэх гардан авахад нь туслах нь маш чухал зүйл юм.

Байгууллагууд

Засаглал, зохион байгуулалтын сул дорой байдал нь салбарын тухайлсан бодлого явахгүй байх, нийгмийн туслалцааны хөтөлбөр ядуучуудад хүрч чадахгүй байхад нөлөөлж байна.

Энэ асуудал нь хоорондоо зөрчилдсөн бодлого, хэрэгжилт нь ядмаг байх, хандивлагчдын үйл ажиллагааг уялдан зохицуулах чиглэлд төрийн удирдах үүрэг сул байх, төрийн албыг улс төрчлөх, ил тод байдал дутагдалтай байх зэрэг засаглал бүтэц зохион байгуулалтын сул дорой байдалтай холбогдоно. Салбар хоорондын ийм асуудлыг шийдвэрлэснээр салбаруудад байгаа ядуурлыг бууруулахад учирч буй саадыг давах боломж гаргаж ирнэ. Жишээ нь нийгмийн халамжийн хөтөлбөр

ба хөнгөлөлтийн төслүүдийн хэрэгжилтийг бэхжүүлж ил тод байдлыг нь нэмэгдүүлснээр засгийн газраас малчдын эрсдэлд өртөмтгий байдлыг бууруулж хөдөөгийн сурагчдын боловсрох болоцоог нь сайжруулж болох юм.

Бодлогын хэрэгжилт уялдаа холбоог сайжруулахад илүүтэй анхаарч сонгуулийн дараа гардаг төрийн албаны халаа солиог багасгаж, хандивлагчдын хооронд илүү сайн уялдаа холбоо бий болгох.

Бодлогын олон салбарт хэрэгжилт нь явахгүй байдаг бөгөөд хандивлагчдын хооронд уялдаа холбоо сул байдаг нь энэ асуудлыг бүр дэвэргэсэн зүйл болж байна. Нэр хүндтэй төслүүд том хэмжээний өөрчлөлт хийхэд хэт их анхаараад, хүн амын доод түвшинд ядуурлыг бууруулах үр нөлөөтэй засаглалыг дэмжих дунд түвшний шинэчлэлт хийхэд тун муу анхаарч байна. Хөгжлийн түвшин ба төрөөс үзүүлдэг нийгмийн дэмжлэгийг аваад үзэхэд эдгээр салбарт Монгол улсын төрийн халамжийн гүйцэтгэл сайн гэж үзэхэд болох ба мөнгө халамж хүртэгчиддээ хүрч байна. Үүний асуудалтай тал нь төрөөс бараа үйлчилгээ худалдан авах явдал. Энэ асуудал дээр нэг хүн тухайлбал Сангийн яамны төрийн нарийн бичгийн даргын гарт асар их эрх мэдэл төвлөрсөн байна. Цаашлаад засгийн газрын төсөв байгалийн баялгийн ашиглалтын орлогоос маш ихээр хамаарч байгаа нь санаа зовоосон зүйл юм. Засгийн газар бодлогыг хэрэгжүүлэх зохицуулахад илүү анхаарал тавих, үр нөлөөтэй ил тод байх, сонгуулийн дараа төрийн албаны халаа солиог багасгах, хандивлагчдын үйл ажиллагааг уялдуулахад удирдах үүрэг зэрэгт анхаарал тавьж ажиллахыг уг илтгэлээс зөвлөмж болгож байна.

IV. Зарчмын бодлогын зөвлөмж

Энэхүү ядуурлын үнэлгээний ажилтай холбоотой дүн шинжилгээ хэлэлцүүлгүүдээс доорхи бодлогын зөвлөмж гарч байна. Үүнд:

- ***Дараагийн жилүүдэд ядуурлын судалгааг хийхдээ ижил, харьцуулж болохуйц арга барил ашиглах.*** Харьцуулж үзэх боломжтой байхын тулд цаашид өрхийн судалгааг 2002-3 оны ӨАТС-тай ижил төстэй байдлаар зохиох шаардлагатай. Ядуурлын асуудлаар өргөн олон нийтийн дунд нээлттэй яриа, бүтээлч хэлэлцүүлгийг дэмжих зорилгоор мэдээ мэдээллийг нийтэд хүргэх нь мөн адил ач холбогдолтой.
- ***МАН эрхлэгчдэд эрсдлийг даван туулах, бүтээмжээ нэмэгдүүлэхэд нь туслах, эсвэл өөр тогтвортой амьжиргаатай болоход нь туслах.*** Малчин өрхөд туслах бодлого нь урьдчилан эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээ ба цаашилбал олон ам бүлтэй маш цөөн малтай нэн ядуу малчдад мал маллагаатай зэрэгцэн амин зуулгаа залгуулах ажилтай болгох эсвэл орлогын өөр шинэ эх үүсвэрийг бий болгож хөгжүүлбэл зүйтэй байна.
- ***Улсын хэмжээний нийгмийн халамжийн сүлжээний хөтөлбөрийг сайжруулах ажлын хэрэгжилтэд учирч байгаа сул байдлыг арилгах.*** Юуны өмнө засгийн газраас бүх иргэд ялангуяа нэн ядуу иргэдээ бүртгэж иргэний

үнэмлэхийг үнэ төлбөргүй олгох шаардлагатай байна. Хөдөө орон нутагт явуулын бүртгэлийн цэгүүд ажиллуулан бүх иргэдээ бүртгэж, мэдээллийн ялтас суулгасан “ухаалаг” иргэний үнэмлэхийг олгохыг илтгэлээс зөвлөмж болгож байна.

- ***Дунд сургуулийн дундаас ахлах ангид хөдөөгийн хүүхдүүд шилжин суралцахад учирч буй бэрхиээлийг арилгах.*** Багш боловсон хүчнийг хөдөөгийн сургуулиудад татан ажиллуулах урамшуулгын арга хэмжээг боловсролын салбарт цаашид сайжруулан дэмжих нь зүйтэй. 1997 онд хийгдсэн бүтэц зохион байгуулалтын шинэчлэлийн үр дүнг үнэлж дүгнэж үзэхийн зэрэгцээ, хөдөөгийн сургуулиудыг дэмжих чиглэлээр нөөц бололцоог хуваарилах тогтолцоог дахин авч үзэх шаардлагатай. Цаашилбал засгийн газрын мөнгөн шилжүүлэг ба дотуур байрны хөнгөлөлтийн зэрэг тусламж ядуу өрхөд чиглэгдэх ёстой.
- ***Хотын ядуу өрхөд галлагааны арга барилаа сайжруулах урамшуулга бий болгох.*** Эрчим хүчний салбарт, Улаанбаатарын ядуу гэр хорооллын галлагааны өндөр үнэ өртөг ядуурлын нэн хүнд асуудал болсон. Ядуу өрхийн түлээ түлшний өндөр өртгийг багасгахын зэрэгцээ утаа тортог ихтэй түлшнээс үүссэн хотын агаарын бохирдлын асуудлыг нэг мөр шийдэх өртөг хэмнэсэн ажил нь Улаанбаатарын гэр хорооллын ядуу өрхөөс хэмнэлтгүй зуухыг нь авч, мөн тэднээр хог ачуулах гэр хорооллоо цэвэрлэх зэрэг тохижилтын ажил хийлгүүлэн оронд нь хэмнэлттэй зуух өгөх ажил юм. Цаашид хямд бөгөөд түлшинд хэмнэлтгүй зуухны үйлдвэрлэлд өндөр татвар тавьж илүү үнэтэй боловч хэмнэлттэй зуухны үйлдвэрлэлд хөнгөлөлт үзүүлэх шаардлагатай.

АГУУЛГА

Өмнөтгөл	i
Талархал.....	iii
Товч агуулга	iv
Нэгдүгээр бүлэг: Ядуурлын чиг хандлага, мэдээ мэдээллийн ил тод байдал ба судалгааны харьцуулж болох бололцоо	4
Хоёрдугаар бүлэг: 2002-3 онд хийгдсэн сүүлийн судалгаанаас гарсан ядуурлын мэдээ баримт.....	19
3-р бүлэг: Малын хорогдолд өртөмтгий байдлыг бууруулах.....	26
Дөрөвдүгээр бүлэг: Хөдөө нутагт сурч боловсрох бололцоог сайжруулж боловсролыг чанаржуулах нь	37
5-р бүлэг: Улаанбаатарын гэр хорооллын ядуучуудын дулааны асуудлыг шийдвэрлэх.....	48
6-р бүлэг: Нийгмийн халамжийн хүрээг нэмж, зориулалтын бусаар ашиглагддагийг бууруулах	54
7-р бүлэг: Бүтэц зохион байгуулалтыг бэхжүүлж, хэрэгжилтийг сайжруулах	64
8-р бүлэг: Зарчмын зөвлөмж.....	71
Хавсралт I: Судалгааны аргазүй.....	75
Хавсралт II: Нийгмийн халамжийн хэлбэрүүд	81
Хавсралт III: <i>POVSTAT –макроэдийн засгийн тоо баримт дээр үндэслэн ядуурлын таамнал гаргадаг программ</i>	83
Хавсралт IV: Ядуурлын мониторингийн тогтолцоо.....	85
Лавлагаа	89

Зургийн жагсаалт

Зураг 1: Газар зүйн байршлаар харуулсан өрхийн хэрэглээний бүтцийн өсөн нэмэгдэх тархалтын функц, 1998 - 2002	9
Зураг 2: Өнгөрсөн хугацаанд ядуурлын тохиолдлын талаархи төсөөлөл нь 1998-2002 онуудад ядуурал буурсныг харуулж байна.	13
Зураг 3: Ядуурлын тохиолдлын тухай таамнал (2002-2005) буурах хандлага харуулж байна.	16
Зураг 4: Монгол улсын малын тоо толгой, 1993-2002	27
Зураг 5: Малын хорогдлын хэмжээ, 1971-2003.....	28
Зураг 6: Өрхийн малын хорогдлын хэмжээ, 2002.....	29
Зураг 7: Төрийн тэтгэлэг мал хорогдсон өрхийн амьжиргаанд нэмэр болох уу?. 32	
Зураг 8: Саяхны жилүүдэд бага сургууль төгсөлтийн хувь дунд ба бүрэн дунд сургууль төгсөлтийн хувиас харьцангуй хурдан сайжирч байна.....	38
Зураг 9: Хөдөө хотын болон хамгийн баян хамгийн ядуу өрхийн хүүхдүүдийн дунд бүрэн дунд сургууль төгсөлтийн зай асар хол байна.	38
Зураг 10: Бүрэн дунд сургууль төгсөлт дэх завсар, өрхийн хэрэглээний түвшин ба байрлалаар	38
Зураг 11: Цахилгааны хэрэглээ нь ядуурлын статусыг тодорхойлогч үзүүлэлт болдоггүй.	49
Зураг 12: Дулааны хэрэглээ, УБ дахь хэрэглээний бүлгүүдээр.....	51

Зураг 13: *Нийгмийн хөтөлбөрүүд зөв чиглэлд явсан бол гарах санхүүгийн зардал ба ядуурлын тохиолдол* 62

Зураг 14: Олон нийтийн санал асуулгаар ажилгүйдэл, ядуурал улам гаарлаа гэж үзжээ..... 66

Хүснэгтийн жагсаалт

Хүснэгт 1: 1998-2002 онд нэг өрхийн сарын бодит хэрэглээ (2002 оны үнээр) ба өрхийн харьцуулж болох дэд үзүүлэлт дэх өсөлтийн хувь 9

Хүснэгт 2: Нэг өрхийн сарын дундаж бодит хэрэглээ \2002 үнээр\ хүн амын 10

Хүснэгт 3: Ядуурлын тохиолдлын чиг хандлага: харьцуулж болохооргүй албаны тоо баримт ба харьцуулах боломжтой тооцоо, 1998-2002..... 11

Хүснэгт 4: Цахилгаан ба цэвэр усны эх үүсвэр, хангамжийн өсөлт, 1998 ба 2002 13

Хүснэгт 5: Хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдийн тоо ба сургууль завсардалт, 1998 ба 2002..... 14

Хүснэгт 6: Хөдөөгийн сургуулийн элсэлт ба нэг хүүхдэд ноогдох сарын дундаж сургалтын зардал (2002 үнээр), 1998 ба 2002..... 14

Хүснэгт 7: Нийт ба малчин хүн амын нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтүүд 1998-2003..... 15

Хүснэгт 8: Улсын хэмжээний ба хот/хөдөөгийн ядуурлын тооцоо, 2002..... 20

Хүснэгт 9: Ядуурлын хэмжээ ба өрхийн тэргүүний ажил эрхлэлт 21

Хүснэгт 10: Ядуурлыг өрхийн хэмжээгээр..... 22

Хүснэгт 11: Ядуурлын тооцоо боловсролоор 23

Хүснэгт 12: Ядуурал, өрхийн тэргүүний ажил эрхлэлтээр авч үзвэл 26

Хүснэгт 13: Малчин өрхүүдийн өртөмтгий ба ужиг ядуу бүлгийнхэний дүр төрх 33

Хүснэгт 14: Ар гэрийн нөхцөл байдал, ядуурал ба сургалтын бүх түвшинд завсардахад нөлөөлөх нь 41

Хүснэгт 15: Ижил төстэй, ижил хэмжээний, мөн нэг бүс нутагт байгаа хөдөө сумын сургуулийн сурагчдын үзүүлж байгаа дүн аймгийн төв Улаанбаатарын сургуулийнхаас доогуур байна..... 42

Хүснэгт 16: Ядуу сумдын сурагчдын амжилт, сурлагын чанар баян сумдынхтай харьцуулахад доогуур байна..... 44

Хүснэгт 17: Багш нарын чанар, туршлага ба сургуулийн алслагдмал байдал сурагчдын сурлагын амжилтба боловсролын чанарт нөлөөлж байна..... 45

Хүснэгт 18: Нийгмийн халамжийн хуваарилалт, ядуурлын байдлаар 55

Хүснэгт 19: Нийгмийн тэтгэмжийн хуваарилалт 56

Хүснэгт 20: Нийгмийн тэтгэмжгүй тохиолдолд ядуурлын байдал..... 56

Хүснэгт 21: Тэтгэврийн хуваарилалт 57

Хүснэгт 22: Тэтгэвэргүй тохиолдолд ядуурлын байдал 57

Хүснэгт 23: ЯЭХ-ны чиглүүлэх боломж 60

Хүснэгт 24: Давуулсан ба гадна үлдээсэн хуваарилалт 61

Хүснэгт 25: *Төрийн захиргаа, боловсрол, эрүүл мэндийн салбар дахь ажил эрхлэлт (мянган хүн)* 67

Хайрцагийн жагсаалт

Хайрцаг 1: Хэрэглээний ба малын тоо толгойн тэгш бус байдал	8
Хайрцаг 2: 1998 оны улсын хэмжээний ядуурлын тохиолдлын тухай таамнал...	11
Хайрцаг 3: 2003-2005 оны ядуурлын тохиолдлын тухай таамнал	17
Хайрцаг 4: Эрдлийг бууруулах урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний нэг жишээ	34
Хайрцаг 5: Худалдан авах хөтөлбөр	35
Хайрцаг 6: МАА-д суурилсан үйл ажиллагааны хангамжийн хэлхээ холбоог бэхжүүлэх	36
Хайрцаг 7: Хувиараа малтлага хийхийг зогсоох хориглохын оронд зохицуулж өгөх	36
Хайрцаг 8: Төсвийн зарлагын судалгаа ба түүний үр дүнгээс гарсан гол үзүүлэлтүүд	46
Хайрцаг 9: Гудамжны хүүхдүүд.....	58

Нэгдүгээр бүлэг: Ядуурлын чиг хандлага, мэдээ мэдээллийн ил тод байдал ба судалгааны харьцуулж болох бололцоо

- Макроэдийн засгийн мэдээ мэдээлэл дээр үндэслэсэн төлөв байдлаас үзэхэд ядуурлын хэмжээ 1998-2005 оны хооронд буурсан үзүүлэлт байна. Ядуурлын тохиолдол 1998 онд 43 хувьтай байсан бол 2002 онд 36 хувь 2005 онд 24 хувь болж буурчээ.
- 1998 онд хийсэн АТТС ба 2002 оны АТТС-ны аргачлал өөр өөр байснаас болоод судалгааны мэдээ мэдээлэл дээр үндэслэсэн ядуурлын талаархи албан ёсны тооцоо нийтдээ хооронд харьцуулж үзэх боломжгүй байсан. Ялангуяа ядуурлын тохиолдлын албан ёсны тооцоо 1998 ба 2002 онд 1-рт өөр өөр нутгийг хамарсан судалгаа, 2-рт хэрэглээний өөр өөр багц, 3-рт хоорондоо зөрчилтэй ядуурлын шугамыг ашигласан судалгаанд үндэслэсэн байсан.
- 22 аймгаас 9 аймгийг хамруулан дэд үзүүлэлтүүд дээр үндэслэн тоо багассан ч хоорондоо тохирох хэрэглээний зүйл, ижил харьцуулж болохуйц ядуурлын шугамыг ашигласан судалгаанд үндэслэн бид 1998-2002 оны хооронд өрхийн бодит хэрэглээ өсч ядуурлын тохиолдолд буурсан байна гэж дүгнэв. Амьжиргааны түвшин мөн хугацаанд сайжирсан нь сургуульд орох, үндсэн үйлчилгээг авахад болон эд хөрөнгө өмчлөх зэрэг нийгэм эдийн засгийн бусад үзүүлэлтүүдээс ч харагдаж байгаа ба тухайн хугацаанд эдийн засгийн өсөлт 10 хувьд хүрсэн байна.

Улс орны тухай товч мэдээлэл

Монгол улс нь 1.6 сая хавтгай дөрвөлжин км нутаг дээр буюу Франц, Герман, Итали, Английн нутгийг нийлүүлсэнээс том нутаг дээр маш сийрэг суурьшсан хүн ам бүхий улс юм. Тус улс Орос, Хятад улстай хиллэсэн далайд гарцгүй орон. Нийт хүн ам нь 2004 оны байдлаар 2.75 сая байсан нь Сингапур улсын хүн амын 60 хувь болох бөгөөд хүн амын бараг тал хувь нь нийслэл Улаанбаатар хотдоо суурьшсан байдаг. Монгол улс урт, хүйтэн өвөл, шороон шуургатай хаврын улирал бүхий хахир хатуу цаг ууртай улс юм. Газарзүйн хувьд өвстэй тал нутаг, уул толгод, өргөн уудам цөлийн болон хагас цөлийн нутаг зонхилох ба нутаг дэвгэрийн 1 хувиас бага нь газар тариаланд тохиромжтой нутаг юм. Монгол улс 2004 оны байдлаар 28 сая малтай.

Монголын нэн шинэ үеийн түүхэнд хоёр их хөрш нь гүн гүнзгий нөлөөлж ирсэн. Монгол улс 1921 онд Зөвлөлт Оросын тусламжтайгаар Хятад улсаас туурга тусгаарлаж, 1924 онд Москвагийн чиглэлийн дэглэмийг тогтоосон. 1990 оноос өмнө Монгол улс харьцангуй ядуу улс байсан боловч ядуурлын тухай асуудлыг төдийлөн анхаарч авч үздэггүй байсан. Иймээс ч олон тооны үйлдвэр байгуулж ажил эрхлэлт тогтвортой өндөр түвшинд байсан боловч орлогын хуваарилалт харьцангуй тэгш бус байдалтай байсан ба дотуур байртай сургууль, хүүхдийн асаргаа, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд улсаас хөнгөлөлт үзүүлэх өргөн тогтолцоо

үйлчилж байсан. Социализмын үед нийт хүн амын эрүүл мэнд, боловсролын асуудал тодорхой амжилтанд хүрч, хүн ам нийтээр бичиг үсэгтэн болсон ба бүх нийтээр дунд боловсрол эзэмших, бүх нийтийн вакцинжуулалт, нялхсын эндэгдэл буурах, хүн амын наслалт уртсах зэрэг ололтууд гарсан юм.¹

Шилжилтийн үеийн эхний жилүүд

1989 оны сүүлээр хуучин Зөвлөлтийн тогтолцоо унаж Монголын хувьд шилжилтийн шинэ эрин эхэлсэн. 1990 онд тус улсад анх удаа олон нам оролцсон сонгууль болж анхны шинэ үндсэн хуулиа 1992 онд баталсан. Монгол улс шилжилтийн эхэн үед хэд хэдэн давуу талтай байсан. Тус улсад нэгдмэл төр улсын тухайд үндэстэн хоорондын ба бусад хэлбэрийн мөргөлдөөн байгаагүй, (ТУХН-ийн ядуу орнууд болох Молдова, Армени, Азербайжан, Гүрж болон Балканы хойгийн баруун хэсгийн шилжилтийн үеийн улсуудад ийм асуудал байсан), хөгжлийн эдийн засгийн түвшнээс давж гарсан хүний нөөц боломж байсан, нийт үндэстний хэмжээнд төрийн байгуулалтын бүтэц үйлчилж байсан (төрийн удирдлага, боловсрол, эрүүл мэндийн тогтолцоо) юм. Гадаад эдийн засгийн хөнгөлөлттэй байдлаас ихээхэн хамааралтай байсан (Монголын ДНБ-ий 1/3 хувь болж байсан), ЭЗХТЗ-ийн зөвлөхүүд улс орны бодлого удирдлагад ихээхэн нөлөөтэй байсан, худалдааны харилцаа үндсэндээ нурсан, эдийн засгийн үндэс суурь харьцангуй хавчигдмал ба дэлхийн бусад орноос тусгаарлагдмал (Хятад улстай харилцах тээврийн боломжийг зориудаар үгүйсгэж байсан) зэрэг нь Монгол улсын хувьд сул талууд болж байсан.

Монгол улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлд чиглэсэн эдийн засагт шилжих шилжилтийн түргэн үйл явцад эдийн засгийн цуврал шинэчлэлийг хийх ажлыг эхлүүлсэн юм 1991 оноос Монгол улс Дэлхийн банк болон ОУВС зэрэг ОУ-ын санхүүгийн байгууллагад гишүүнээр элссэн.² Засгийн газраас үнэ тарифыг чөлөөлөх, төрийн өмч болон малыг хувьд шилжүүлэх том хэмжээний хувьчлалын ажил, төсвийн шилжүүлэг болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт өгөх зээллэгийг багасгах, валютын хөвөгч ханшийг тогтоох, 2 түвшний банкны тогтолцоог бий болгох, инфляцийн эсрэг мөнгө санхүүгийн чанга бодлого баримтлах, хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн эрхзүйн тогтолцоог бий болгох зэрэг шинэчлэлүүдийг авч хэрэгжүүлсэн.

Шилжилтийн үеийн эхний жилүүдэд үндэсний орлого буурах, инфляцийн түвшин өсөх, ажилгүйдэл урьд байгаагүй хэмжээгээр нэмэглэх, нийгэм халамжид зарцуулах хөрөнгийн хэмжээ буурах, үйлдвэрийн газрууд хаагдах, ядуурал их хэмжээгээр газар авах зэрэг бэрхшээл тохиолдож байсан. 1990-1993 онуудад эдийн засаг ДНБ-ий дөнгөж 20 хувийг бүрдүүлэх хүртэл унаж 1992 онд инфляцийн түвшин 325.5 хувьд хүрч байв. Тухайн үеийг хүртэл гарч байгаагүй ажилгүйдэл 20 хувьд хүрч, сургуульд элсэн орох, эхийн эндэгдэл, нялхсын эндэгдэл, өвчлөл зэрэг нийгмийн салбарын үзүүлэлтүүд уналтанд орж байв.

¹ НҮБХХ, *Монгол улсын хиний хөгжлийн илтгэл*, Улаанбаатар, 2003.

² 1997 онд Монгол улс Дэлхийн Худалдааны Байгууллагад элсэн орсон. (WTO).

Сүүлийн жилүүдэд

Хэдий маш их хүндрэл бэрхшээлтэй байсан ч Монгол улсын эдийн засгийн уналт нь хугацааны хувьд бусад хуучин Зөвлөлтийн тогтолцооны орнуудтай харьцуулахад богино хугацаанд явагдаж байна. Монгол улс 1990-ээд оны дунд үеэс эдийн засгийн дундаж өсөлтийг тогтворжуулж эхэлсэн бөгөөд энэ үед 1996-2001 оны хооронд ДНБ-ий өсөлт дунджаар жилд 2.5 хувь байсан бол 2002 онд 4.6 хувь, 2003 онд 5.4 хувь, 2004 онд 10.6 хувьд хүрч ирлээ. Нийт ДНБ бодит нөхцөлөөр 2002 онд шилжилтийн өмнөх түвшиндээ хүрсэн байна. Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий бодит хэмжээ 1989 онд 511 ам доллар байсан бол 1993 онд 371 болтлоо буурсан ба 2003 онд 457 ам доллар хүрсэн юм.

Эдийн засаг 21-р зуунд чиглэн хөгжихийн хирээр Монгол улсын ДНБ-ий бүтэц өөрчлөгдөж ирлээ. ХАА 1995 онд хамгийн өндөр цэгтээ хүрч ДНБ-ий 40% болж байсан бол 2003 онд 20%-д хүртэл буурсан ба уг салбарын үйл ажиллагааны 80%-ийг МАА эзэлж байв. 1999-2001 онд дараалан тохиолдсон ган зудын гамшигт нийт малын 30 хувь хорогдож энэ нь уг салбарын доройтох байдалд нөлөөлсөн. 1999-2003 онуудад үйлдвэрлэлийн салбарын эзлэх хувь 22-26% болж өссөн бол үйлчилгээний салбар 43-аас 54% болж өсчээ. Салбарын өсөлт дэх өөрчлөлтийг дагаад ажил эрхлэлт ба хөдөөгөөс хотод шилжин суурьших хөдөлгөөнд ч өөрчлөлт бий болов. ХАА дахь ажил эрхлэлтийн хэмжээ 1998 онд 50 % байснаа 2002 онд 45% болж буурсан бол үйлчилгээний салбарын ажил эрхлэлт 34-41% болж өсчээ.³ Монгол улсын эдийн засаг цөөн хэдэн бүтээгдэхүүнд⁴ суурилсан хэвээр байгаа ба түүний дотроос зэс тус улсын экспортын тал хувь, ДНБ-ий j-ийг буй болгож байна. Иймд дэлхийн зэсийн үнийн өөрчлөлт тус улсын эдийн засагт шууд бөгөөд олон талын нөлөөтэй байна.

1998 ба 2002-3 оны судалгааг харьцуулсан нь

2002-3 онд Монгол улсын ҮСГ-аас Дэлхийн банк, НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр анх удаа өрхийн судалгааг (Өрхийн орлого зарлагын судалгаа)-г арай бага хэмжээний Амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаатай⁵ хамтруулан улсын хэмжээнд хийсэн. Урьд нь ядуурлын тухай мэдээллийн үндэслэл болж байсан 1995, 1998 оны АТТС нь улсын хэмжээнд хамарч хийгдэж чадаагүй байсан.

1998 оны АТТС-ны түүвэр судалгаа авах бүтэц нь 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-наас нилээд ялгаатай байсан юм. Ядуурлын тоон үзүүлэлт нь хэрэглээний бүтцээс ихээхэн хамаарах бөгөөд дээрх судалгаануудад хэрэглэсэн бүтэц нь өөр өөр

³ Жишгээр тооцсон 3 салбар дахь ажил эрхлэлтийн байдлын хувь хэмжээ захиргааны эх ёсвэрээс авсан мэдээлэлтэй адилаартай байна. Үнд: 44.6 % ХАА-д, 10.7 % үйлдвэрлэлд 44.8 % үйлчилгээнд ноогдож байсан. Ажиллах хичний судалгааны тооцоо ч мөн ийм байдалтай байна. Үнд: 46.7% ХАА-д, 11.9% үйлдвэрлэлд, 41.4 % үйлчилгээний салбарт гэсэн тооцоо гарчээ.

⁴ 1990-ээс 2003 онд Монгол улс 1 тэрбум долларын гадны шууд херенге оруулалтыг татсан ба үүний хагас нь уул уурхайн салбарт ногдож байна..

⁵ 2002/3 оны ба үүний ёмнөх АТТС-ны хооронд аргачлалын том ялгаа зөрүү байсныг тэмдэглэжээ. Аргачлалын талаар 1-р Хавсралтад гаргав.

байснаас шалтгаалан хоёр судалгааны дүнг харьцуулж үзэж болохгүй юм. 1998 ба 2003 оны ӨАТС-ны дүнгүүд нэлээд олон үзүүлэлт, түүний дотор өрхийн зарлагыг бүртгэх аргачлал (2002/3 оны бүртгэлийг 1998 оныхтой харьцуулж үзэх) өрхийн бүртгэл ба өрхөөс бүртгэл авах хугацааны ялгаа; түүвэрлэлтийн зэрэг тогтоох аргачлал, газар дээр ажилласан хугацаа, газар дээр ажиллах загвар, ярилцлагын асуултуудыг зохиосон байдал, хүнсний болон хүнсний бус модулийн ялгаа зэргээс шалтгаалан шууд харьцуулж шинжилж болохгүй гэж бид дүгнэсэн болно.

Хэдийгээр эдгээр техникийн нарийн ялгаа нь чухал ач холбогдолтой ч бид, төгс сайн болоогүй ч харьцуулж үзэх боломжтой 1998 ба 2003 АТТС-ны хоёр багц тоо баримтыг сонгон авсан болно. Хэрэглээнд үндэслэсэн ядуурлын хэмжүүр нь түүвэрлэлтийн хүрээнээс ихээхэн шалтгаалдаг бол мөнгөн бус хэмжүүр нь иймэрхүү өөрчлөлтөөс шалтгаалан хэлбэлзэх нь бага байдаг юм. Энэ бүлэгт 1998 ба 2002 оны байдлаар ядуурлын хэмжээг эдгээр олон талаас харуулах болно. Мэдээ мэдээллийн сул байдлаас шалтгаалж тойм хэмжүүрээс бусад адил тэгш бус хэмжүүрт гүн гүнзгий дүн шинжилгээ хийхгүй болно. (Хайрцаг 1).

Ядуурлын мөнгөн хэмжээ

Харьцуулах боломжгүй судалгааны бүтэц (Судалгаа хоорондын ялгааны талаар Хавсралт 1, Хүснэгт А-1-ээс үзнэ үү)-ийн асуудлаас болоод 9 аймгийг хамруулан төгс сайн бус боловч дэд үзүүлэлтүүд дээр үндэслэн тоо багассан ч хоорондоо тохирох хэрэглээний зүйл, ижил харьцуулж болохуйц ядуурлын шугамыг⁶ ашигласан судалгаанд 1-р бүлэг үндэслэн бичигдэв. Гэлээ ч бид 1998 оны үндэсний ядуурлын хэмжээг боломжтой мэдээлэл дээр үндэслэн тодорхойлох оролдлого хийх юм.

Хоорондоо тохирох дэд үзүүлэлт дээр үндэслэн, өрхийн бодит хэрэглээ нийт түгээлтийн хувьд ба Улаанбаатар, аймаг, сум хөдөөд нийт түвшинд өссөнийг Зураг 1 –д үзүүлэв. Зураг 1-д түгээлтийн доод түвшний өрхийн хэрэглээний өсөлт илүүтэй байгааг харуулж байна. (Хайрцаг 1). Иймд хүн амын бодит хэрэглээ ялангуяа ядуучуудын хэрэглээ 1998-2002 оны хооронд өссөн байна. 1998-2002 оны хооронд тус улсад⁷ нэг хүнд ногдох өрхийн хүнсний хэрэглээ 7 хувиар хүнсний ба хүнсний бус зүйлийн хэрэглээ 18 %-аар өссөн байна. (Хүснэгт 1)

⁶ Тодорхой цаг хугацааны дараа ашиглаж болох тохиромжтой ядуурлын шугамыг хэрэглээний зүйлсийг цесрүүлсэн жагсаалтад үндэслэн гаргана. Энэ нь хооронд нь харьцуулж үзэх боломжгүй 1998 ба 2002 оны ядуурлын шугамаас ялгаатай юм.

⁷ 1998 ба 2002 оны хувьд дэд үзүүлэлтийг УБ ба нийтлэг 8 аймгийг авч оруулсан.

Хайрцаг 1: Хэрэглээний ба малын тоо толгойн тэгш бус байдал

9 аймгийг хамарсан харьцуулж болохуйц дэд үзүүлэлтүүдээс үзэхэд өрхийн хэрэглээний тэгш бус байдал буурсан. Жини коэффициент 1998 онд 0.38 байсан бол 2003 онд 0.33 болсон. Тэгш бус байдал буурч байгаа тухай бидний дүгнэлт нийтийн ойлголттой заөрчилдөж байгаа боловч энэ нь бид төгс сайн болоогүй мэдээ мэдээллийн багцаас авсан мэдээлэл дээр үндэслэсэн гэдгийг хэлэх нь зүйтэй. Харин мал өмчлөлтийн байдал дээр тэгш бус байдал өссөн нь мэдэгдсэн юм. Бодын⁸ тоо нь 5 хошуу малын үнэ цэнг адууны тоонд оруулан хэмжих нэгж ба хөдөөгийн хэрэглээний 2 ядуу бүлэгт нилээд буурсан байхад баян бүлгүүдийн бодын тоо өссөн байна. 1998 онд хамгийн баян бүлэг хамгийн ядуу бүлэгтэй харьцуулахад 2 дахин олон бодтой байсан бол, 2002 онд энэ харьцаа даруй 4.7 дахин болж өссөн байна. Харамсалтай нь техникийн шалтгаанаар бид өрхийн бусад өмчийн* талаар 1998 ба 2002 оны хооронд харьцуулалт хийх боломжгүй байлаа.

Нэг хүнд ногдох бод (адвунд шилжүүлснээр) хэрэглээний бүлгээр, 1998 ба 2002

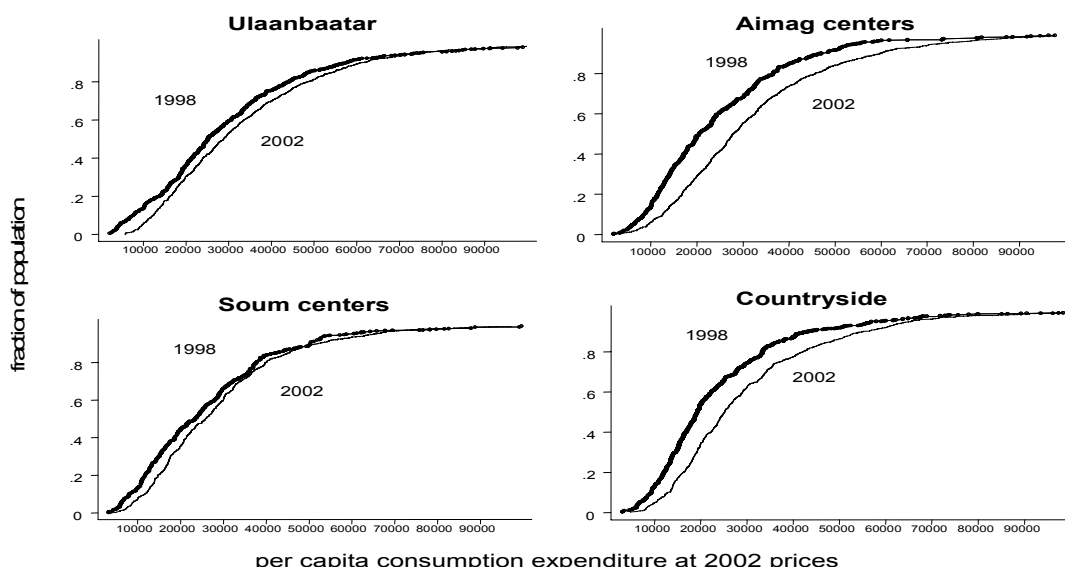
Rural areas	1998	2002
Quintile 1 (Poor)	4.4	2.8
Quintile 2	7.0	5.1
Quintile 5 (Rich)	8.6	13.2
Ratio Quintile 5: Quintile 1	1.9	4.7

Эх үүсвэр: АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3

* Тэмдэглэл. Бидэнд байгаа 1998оны АТТС-ны мэдээ эх баримт нь биш бөгөөд үүнд өрхийн удаан хэрэглээний бараа зүйлсийн талаархи мэдээлэл ороогүй байна.

⁸ Сиргийн хэмжээг адуунд шилжүүлэн тооцох нэгж нь бод юм. 1 адууг 1 ихэр юм уу сарлаг, 0.67 тэмээ, 6 хонь, 8 ямаатай тэнцүүлж боддог.

Зураг 1: Газар зүйн байршлаар харуулсан өрхийн хэрэглээний бүтцийн өсөн нэмэгдэх тархалтын функц, 1998 - 2002



АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: Зөвхөн харьцуулж болох хэрэглээний бүтэц, \Хавсралт 1\ ба түүвэрлэл хийсэн газрууд: УБ ба 8 аймаг \Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл\ зэрэгт 1998 ба 2002 оны судалгаанд өрхийн түүвэрлэлтэд авсан болно. Тодорхой жагсаалтыг Хавсралт 1-ийн Хүснэгт А-2-оос үзэж болно.

Хүснэгт 1: 1998-2002 онд нэг өрхийн сарын бодит хэрэглээ (2002 оны үнээр) ба өрхийн харьцуулж болох дэд үзүүлэлт дэх өсөлтийн хувь

	Нэг өрхийн зарцуулалт хүнс (төг)	дундаж Нэг өрхийн дундаж	Нэг өрхийн дундаж нийт	Нэг өрхийн хэрэглээ (төг)	дундаж нийт	Өсөлт '98-'02
	1998	2002	Өсөлт '98-'02	1998	2002	Өсөлт '98-'02
Үндэсний	15278	16350	7%	26980	31958	18%
Хот суурин	14302	15390	8%	28404	33596	18%
Хөдөө	16226	17545	8%	25596	29920	17%
Улаанбаатар	14303	15477	8%	30830	34144	11%

АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: Зөвхөн харьцуулж болох хэрэглээний бүтэц, \Хавсралт 1\ ба түүвэрлэл хийсэн газрууд: УБ and 8 аймаг \Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл\ зэрэгт 1998 ба 2002 оны судалгаанд өрхийн түүвэрлэлтэд авсан болно.

1998 ба 2002 судалгаанд орсон аймгуудийн хүн амын хэсэгчилсэн дэд-бүлгүүдийн бодит хэрэглээний байдлыг судлахад өрхийн бодит хэрэглээ өссөн харагдаж байгаа юм. Хүснэгт 2-т эрэгтэй, дунд буюу бага боловсролтой өрхийн тэргүүнтэй Улаанбаатарын өрхийн хэрэглээ 66 хувиар өссөн бол хөдөө мал аж ахуй эрхэлж буй эрэгтэй өрхийн тэргүүнтэй өрхийн хэрэглээ 24 хувиар өссөн байдлыг харуулж байна. Эхний дэд-бүлэгт нь ядуу өрхүүдийн нийтлэг үзүүлэлт

болох мэргэжилгүй ба бага боловсролтой хэсгийг харуулсан бол хоёрдахь нь ядууралд өртөж болзошгүй хөдөөгийн малчин өрхийг харуулж байгаа юм.

Хүснэгт 2: Нэг өрхийн сарын дундаж бодит хэрэглээ \2002 үнээр\ хүн амын дэд-бүлгээр

	1998	2002	Өсөлт 1998-2002
УБ-ын эрэгтэй өрхийн тэргүүн, дунд буюу бага боловсролтой	22,328	37,108	66%
УБ-ын эрэгтэй өрхийн тэргүүн, үйлчилгээний салбарт	36,000	47,708	33%
Хөдөөгийн эрэгтэй өрхийн тэргүүнтэй, ХАА ба МАА салбарт	26,113	32,430	24%

АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: Зөвхөн харьцуулж болох хэрэглээний бүтэц, \Хавсралт 1\ ба түүвэрлэл хийсэн газрууд: УБ and 8 аймаг \Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл\ зэрэгт 1998 ба 2002 оны судалгаанд өрхийн түүвэрлэлтэд авсан болно.

Хүснэгт 3 –т 1998 ба 2002 оны ядуурлын тохиолдлын 2 дүр зургийг үзүүлж байна. 1-рт ядуурлын тохиолдлын албан ёсны ба хэвлэгдсэн мэдээлэл байгаа боловч энд түүвэрлэлтийн байдал нь а) тухайн улсын өөр нутгийг хамарсан (1998 онд 9 аймаг, 2002 онд 22 аймагт) б)хэрэглээний ижил бус бүтцийг авсан (1998 онд 96 зүйл, 2002 онд 334 зүйл) ба в) ижил бус ядуурлын шугамыг авсан учраас өөр өөр тоо баримт гардаг тул хооронд нь харьцуулж судалж болдоггүй юм. Иймд эдгээр ядуурлын ижил бус үзүүлэлт тохиолдолд үндэслэн ядуурал буурахгүй байна гэж дүгнэх нь учир дутагдалтай юм.

2-р тохиолдолд 1998 онд мэдээлэл сайтай эргэж тооцоолсон ядуурлын тохиолдол улсын хэмжээнд 43 хувьтай байна гэж гарсан. Энэ тооцоо нь 1998 ба 2002 оны аль алинд тодорхой нэг ядуурлын шугамаас тооцож ижил хэрэглээний сагс ашиглаж гаргасан тооцоо юм. Бидэнд өөрөөр судалж тооцох мэдээлэл байхгүй учир 1998 онд ядуурлыг бууруулах түвшин судалгаанд хамраагүй 13 аймагт хамрагдсан 9 аймгийнхаа үзүүлэлттэй ойролцоо байгаа байх гэсэн энгийн таамаглал л байдаг. (Хайрцаг 2)

Хүснэгт 3: Ядуурлын тохиолдлын чиг хандлага: харьцуулж болохооргүй албаны тоо баримт ба харьцуулах боломжтой тооцоо, 1998-2002

Тохиолдол	Юунаас түүвэрлэсэн	Ядуурлын тохиолдол (%)		2002 оны ядуурлын (төг/сар/хүн)		үнээр шугам
		1998	2002	1998	2002	
I [албан ёсны тооцоо]	(a) 1998 ба 2002 оны хооронд харьцуулж болшгүй хэрэглээний бүтэц; (d) 1998 ба 2002 оны хооронд өөр өөр нутаг орныг хамарсан; ба(в) цаг хугацааны турш ашиглаж болохооргүй ижил бус ядуурлын шугам	36.3	36.1	өөр өөр	24,743	
II	(a) харьцуулж болохуйц хэрэглээний сагс; (б) бүх аймгийг хамарсан (в) ижил ядуурлын шугамыг ашигласан	43.1	36.1	24,743	24,743	

АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: 1998 ба 2002 оны судалгаануудад хамрагдсан 9 аймаг нь УБ Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл юм. 1-р тохиолдолд 1998 ба 2002 оны ядуурлын хэмжээний талаар албан ёсны ба хэвлэгдсэн тоо баримт орсон.

Хайрцаг 2: 1998 оны улсын хэмжээний ядуурлын тохиолдлын тухай таамнал

2002-3 оны ӨОЗС-АТТС нь тус улсын бүх 22 аймгийг хамарсан судалгаа боловч 1998 оны тухайд судалгаанд хамрагдаагүй аймгуудын ядуурлын байдлын талаар олдож байсан мэдээлэл дээр үндэслэн энгийн төсөөлөлтэй байгаа ба 1998 онд нийт улсын хэмжээнд ядуурал ямар байсан тухай өнгөрсөн хугацаан дахь тооцооллыг хийсэн. 1998 онд улсын хэмжээнд ядуурлын түвшин ямар байсныг тогтоох, үүн дээр үндэслэн ядуурлын талаар хэлэл цэх онолын дүгнэлт гаргах (хүнд, дунд зэрэг эсвэл ядуурал хурдан буурч байгаа талаар) тухайн үеийн ба одоогийн нөхцөл байдалд энэ тооцоо ашиглагдаж болох эсэх талаар өнгөрсөн хугацааны төсөөллийг тооцож гаргах шаардлагатай байсан юм. Энэ ажлын гол бүрдэл хэсгүүд нь (a) 1998 оны АТТС ба 1998 ба 2002 онд хийсэн судалгаануудад хамрагдсан болон хамрагдаагүй аймгуудын хүн амын хувь (б) 1998 ба 2002 онд аль алинд нь судалгаанд хамрагдсан аймгуудын ядуурлын бууралтын хувь байсан юм.

1998 ба 2002 онд харьцуулж болох хэрэглээний сагс ба ижил ядуурлын шугам авсан бөгөөд үүнээс бид 1998 ба 2002 оны хооронд 2 судалгаанд аль алинд нь хамрагдсан 9 аймагт (УБ, Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, ӨМнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл) ядуурлын тохиолдол 19 хувиар буурчээ гэж тооцоолсон. Мэдээ баримт байгаагүй учир үлдсэн 13 аймагт ч ядуурал мөн хугацаанд ойролцоо хэмжээгээр буурсан байх гэсэн таамаглалтай байна. Аймгийн ДНБ зэрэг өөрөөр тооцоолох баримт байхгүй байлаа. Эдгээрээс үндэслэн өнгөрсөн

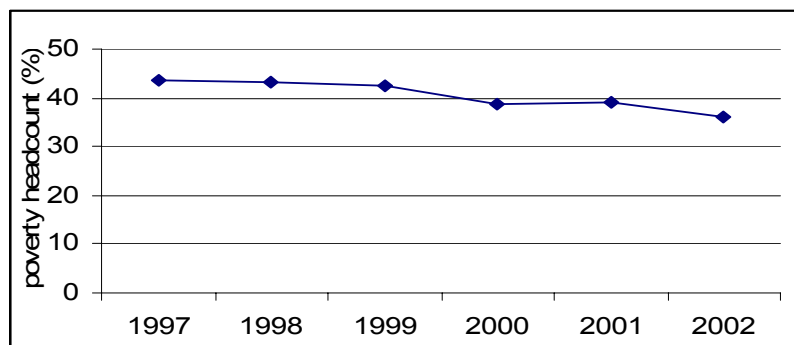
хугацааны ядуурлын тохиолдлын тухай төсөөлөл 1998 онд 43.1%-тай байсан гэж үзлээ. (Хүснэгт А)

Хүснэгт А. 1998 онд улсын хэмжээнд ядуурлын тохиолдлын талаар өнгөрсөн хугацааны төсөөлөл					
	Судалгаанд хамрагдсан хүн эзлэх хувь 1998	Ядуурлын тохиолдол 1998	(%)	Судалгаанд хамрагдсан хүн амын эзлэх хувь 2002-3	Ядуурлын тохиолдол 2002-3 (%)
Жишиг болгож авсан 9 аймаг	0.61	41.2		0.63	34.6
1998 оны АТТС-д хамрагдаагүй 13 аймаг	0.39	46.1		0.37	38.7
Нийт улсын хэмжээнд		43.1			36.1

Өнгөрсөн хугацааны ядуурлын үзүүлэлтүүдийг тооцох өөр нөг арга бол макроэдийн засгийн баримт дээр үндэслэн өнгөрсөн хугацааны төсөөлөл хийх явдал юм. Дэлхийн банкнаас ядуурлын төсөөллийг тооцох *POVSTAT*⁹ аргачлал гаргасан ба энэ нь өрхийн салбарын хамаарлыг өрхийн тэргүүн аль салбарт ажилладгаар нь хамааруулах 2002 оны ӨОЗС-АТТС тохирох зүйл юм. Энэ нь ХАА, үйлчилгээ, үйлдвэрийн салбарын үйлдвэрлэлийн өсөлт нь тухайн салбарт ажиллагч өрхийн орлогод бас өсөлт бий болно гэж үзэх таамаглал юм. Салбарын ажил эрхлэлтэд гарсан өөрчлөлтийг ч бас авч үздэг. *POVSTAT* аргачлал нь өрхийн тэргүүний ажилладаг салбарын өсөлт нь өрхийн орлогын адилавар өсөлтийг бий болгох ба ингэснээрээ өрхийн хэрэглээ ижил хувиар өснө гэж үздэг. Зураг 2 –т ядуурлын тохиолдол 1998 онд 43 хувь байснаа 1998 онд 36 хувь болсон нь тухайн хугацаанд салбарын үйлдвэрлэлийн өсөлт ба ажил эрхлэлтийн хувь нэмэгдсэн дээр үндэслэснийг харуулж байна. 2 өөр аргачлалаар гаргасан 1998 оны ядуурлын тохиолдлын тооцоо ойролцоо гарч байгаа нь цэвэр тохиолдлын чанартай зүйл. Гэвч эдгээр тооцоонууд 1998 онд 40 гаруй хувьтай байсан ядуурал 2002 он гэхэд 36 хувь болж буурсан гэж үзэх боломжийг бидэнд олгож байгаа юм.

⁹ POVSTAT аргачлалын тухай Хавсралт III-аас үзнэ үү.

Зураг 2: Өнгөрсөн хугацаанд ядуурлын тохиолдлын талаархи төсөөлөл нь 1998-2002 онуудад ядуурал буурсныг харуулж байна.



Эх үүсвэр: POVSTAT тооцоог макроэдийн засгийн үзүүлэлтүүд болон 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-д үндэслэн тооцов.

Ядуурлын мөнгөн бус хэмжээ

Ядуурлын мөнгөн бус хэмжээний хувьд мөн адил АТТС 1998 ба 2002 оны материалаас үзвэл ядуу хүн амын амьжиргааны түвшин сайжирсан байдал харагдаж байна (Хүснэгт 4-өөс үзнэ үү). 1998 онд хүн амын хамгийн бага хэрэглээтэй ядууд орох 40 хувь өрхийн зөвхөн 27.3 хувь нь цахилгаан эрчим хүчээр хангагдаж байсан бол 2002 онд эдгээр өрхийн 51% нь цахилгаан хангамж авсан байна. Үүний зэрэгцээ ядуу хүн амд хүргэх цэвэр усны хангамж сайжирч 17 хувиас 46 хувьд хүрсэн байна.

Хүснэгт 4: Цахилгаан ба цэвэр усны эх үүсвэр, хангамжийн өсөлт, 1998 ба 2002

	Цахилгаан		Цэвэр усны хангамж	
	1998	2002	1998	2002
Ядуугийн доод 2 бүлгийн нийлбэр	27.3	50.9	17.1	46.3
Үндэсний хэмжээнд	56	73	41	61

АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: Зөвхөн 1998 ба 2002 оны судалгаанд өрхийн түүвэрлэлтэд авсан аймгийн өрхүүд. УБ ба 8 аймаг \Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл\ зэрэгт болно.

Хүснэгт 5 -д ядуу таван бүлгийн доод хоёр бүлгийн өрхүүдийн **хөдөлмөр эрхлэж буй** (10-14 насны) **хүүхдийн тоо** 8.2 хувьтай байсан бол 4.6 болж буурсныг харуулсан юм. Мөн эдгээр доод хоёр бүлгийн өрхийн **сургууль завсардсан** 8-12 ба 13-17 насны **хүүхдийн тоо** 11.7 хувиас 5.7 хувь, 24.2 хувиас 14.5 хувь болж тус тус буурсан байна. Дээрх үзүүлэлтүүд нь ядуу өрхүүдийн амьжиргаа 1998-аас 2002 оны хооронд сайжирсны нотолгоо гэж үзсэн болно.

Хүснэгт 5: Хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдийн тоо ба сургууль завсардалт, 1998 ба 2002

		10-14	насны	8-12 насны сургууль	13-17 насны сургууль		
		ажиллаж буй хүүхэд	хүүхэд	завсардсан хүүхэд	завсардсан хүүхэд	1998	2002
		1998	2002	1998	2002	1998	2002
Ядуугийн	доод	5.3	4.7	16.3	8.3	27.5	21.0
бүлэг							
Ядуугийн	хоёр	10.9	4.6	7.6	3.5	21.1	9.0
дахь бүлэг							
Хоёр	бүлгийн	8.2	4.6	11.7	5.7	24.2	14.5
нийлбэр							
Үнлэсний		9.3	2.8	8.0	3.1	16.3	8.2
хэмжээнд							

АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: Зөвхөн 1998 ба 2002 оны судалгаанд өрхийн түүвэрлэлтэд авсан аймгийн өрхүүд. УБ ба 8 аймаг \Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл\ зэрэгт болно.

Ядуурлын тоо өндөр байдаг хөдөө орон нутгийн байдлыг шинжихэд сургуульд хамрагдсан хүүхдийн тоо хөдөөгийн хүн амын хувьд ч, ядуу өрхүүдийн хувьд ч өссөн байна. Хүснэгт 6-д ядуу өрхийн доод хоёр бүлгийн 8-12 насны хүүхдийн сургуульд хамрагдах байдал сайжирч, бага сургуульд элссэн хүүхдийн тоо 1998 онд 84 хувьтай байсан нь 2002 онд 91 хувьд хүрсэн байна. Энэ насны хүүхдийн сургуульд элсэлт нийт хөдөөгийн хүн амын хувь 82-оос 91 хувь хүрч өссөн байна. Мөн ядуу доод хоёр бүлгийн өрхийн 13-17 насны хүүхдийн сургуульд хамрагдах байдал сайжирч, дунд сургуульд элссэн хүүхдийн тоо бага зэрэг өсч 61-ээс 66 хувьд хүрчээ. Харин хөдөөгийн нийт хүн амын хувьд энэ насны сургуульд элссэн хүүхдийн тоо 1998 онд 65 хувьтай байсан нь 2002 онд 74 хувьд хүрч өссөн байна. Амьжиргааны түвшин сайжирсныг нотлох бас нэг тоон үзүүлэлт нь нэг сурагчид ноогдох өрхийн зардал ядуу бүлгүүдийн доод хоёр бүлгийн өрхүүдийн хувьд нэмэгдэж, бага сургуулийн сурагчид ноогдох сургалтын зардал 41 хувь, дунд сургуулийн сурагчийн сургалтын зардал 5 хувиар мөн өссөн байна.

Хүснэгт 6: Хөдөөгийн сургуулийн элсэлт ба нэг хүүхдэд ноогдох сарын дундаж сургалтын зардал (2002 үнээр), 1998 ба 2002

Хөдөө орон нутагт	Элсэлт, нас	8-12	Элсэлт нас	13-17	Нэг ноогдох \бага сургууль\	Нэг сурагчид ноогдох зардал	
						зардал	\дунд сург\
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	2002
Ядуу өрхийн доод						2536	2669
хоёр бүлэг	84	91	61	66	1740	2465	
Хөдөөгийн нийт						10247	4026
өрх	82	91	65	74	2320	3113	

АТТС 1998 ба ӨОЗС-АТТС 2002-3 баримт

Жич: Зөвхөн 1998 ба 2002 оны судалгаанд өрхийн түүвэрлэлтэд авсан аймгийн өрхүүд. УБ ба 8 аймаг \Архангай, Говь-Алтай, Дорнод, Өвөрхангай, Өмнөговь, Төв, Ховд, Хөвсгөл\ зэрэгт болно.

Статистикийн мэдээгээр ч (Хүснэгт 7) нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтүүд нь нийт хүн ам түүнчилэн хөдөөгийн хүн амын амьжиргааны түвшин тухайн хугацаанд сайжирсныг харуулж байна. Жишээ нь нялхсын эндэгдэл буурсан, эмнэлгийн тусламж авах бололцоо сайжирсан, усан хангамж, халуун усны бололцоо сайжирсан, удаан хугацаатай хэрэглээний бараа өмчлөх байдал ч сайжирсан байна.

Хүснэгт 7: Нийт ба малчин хүн амын нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтүүд 1998-2003

	1998	2003
1000 төрөлтөд ногдох нялхсын эндэгдэл	35	21
1 эмчид ногдох хүний тоо	411	360
1000 хүнд ногдох машин	15.6	25.2
ТВ-тэй малчин өрхийн хувь	10	19
Машинтай малчин өрхийн %	4	11
Халуун усны газар	178	256
Уст цэгийн тоо	641	883

Эх үүсвэр: УСГ-ын Статистикийн мэдээлэл.

Гадаад эх үүсвэрээс авсан мэдээлэл ч тухайн хугацаанд амьжиргааны түвшин сайжирсныг нотолж байдаг. Тус улсын мах, үр тарианы хэрэглээ өсч ирснийг ДХХАА-н байгууллагын мэдээ баримтад үзүүлдэг. Махны хэрэглээ 1990-94 онд 230,000 тонн байсан бол 1995-1998 онд 240,000 тонн, 1999-2002 онд 263,000 тоннд хүрчээ. Үр тарианы хэрэглээ 1990-94 онд 260,000 тонн, 1995-98 онд 285,000 тонн, 1999-2002 онд 314,000 тонн болж өсчээ. Нэг хүнд ногдох махны хэрэглээ 1991-94 онд жилд 100 байснаа, 1999-2002 онд 104 кг болсон бол үр тарианы нэг хүнд ногдох жилийн хэрэглээ мөн үед 113кг-аас 125 кг болж өсчээ.

Ядуурлын хэмжээний таамаглал, 2002-2005

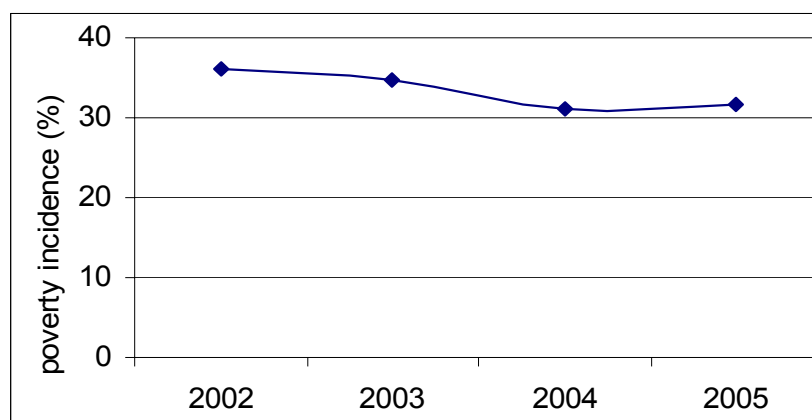
ӨОЗС-АТТС хамгийн сүүлд 2002-3 онд явагдсан нь энэхүү илтгэлд мэдээ мэдээллийг нь анх удаа ашигласан ч гэлээ мэдээ мэдээлэл хуучирч байна. Бидэнд байгаа макроэдийн засгийн бодит мэдээ, салбаруудын гүйцэтгэл, ажил эрхлэлтийн хувь зэрэг үзүүлэлтүүдийг ашиглан Дэлхийн Банкны *POVSTAT* программын¹⁰ тусламжтайгаар 2003-2005 оны ядуурлын хэмжээний таамаглалыг дэвшүүлж болох юм.

¹⁰ *POVSTAT* нь 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-ны мэдээллийг ашиглан а)ХАА, ийлдвэрлэл, ийлчилгээний салбарын бодит есэлт б) ДНБ-д салбаруудын эзлэх хувь, в) 3-н салбар дахь ажил эрхлэлтийн тархац ба эдгээр салбар дахь ажил эрхлэлтийн хувийг тооцон ядуурлын хэмжээний таамаглалыг гаргаж ирдэг. Хавсралт III-аас тодорхой үзнэ үү.

2003-2005 оны боломжтой¹¹ бүх мэдээллийг үндэслэн ХАА, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний салбарын гүйцэтгэлийн бодит өсөлтийн хувь ба ажил эрхлэлтийн байдал ба 2002 оны ӨОЗС-АТТС-ны баримт дээр үндэслэн, Зураг 3-ыг гаргасан ба үүнд ядуурлын тохиолдлын таамаг дүр зураг гарч байна. Өөр 2 дүр зургийг Хайрцаг 3-г үзүүлэв. Зураг 3 дахь дүр зурагт, ДНБ-ий өсөлтийн хэмжээ үзүүлэлт нэг бүрээрээ өрх бүрийн орлогын өсөлтөд ижил хэмжээгээр тусахгүй байгаа байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл салбар доторхи хуваарилалт өөрчлөгдсөн байна. Тэгш бус байдал улам ихсэж байгаа бөгөөд 2004 онд ХАА-н салбарын өсөлт 2 оронтой тоонд хүрсэн байхад хүртэх зүйлийн ихэнхийг баян олон малтай малчид хүртэж байна. Салбар доторхи тэгш бус байдал жилд 5 хувь байх юм гэж үзэхэд ядуурлын тохиолдол 2002 оны 36%-аас 2005 онд 32 хувьтай байх таамналыг бид гаргаж байна. Ядуурлын тохиолдол буурах ийм хандлага байгаа нь 2003 онд ДНБ 5.6%, 2004 онд 10.7%, 2005 онд 6.2% өссөнтэй хяьцуулж ойлгож болохоор байна.

Үүнээс гадна төлбөрийн гүйлгээ, хөдөөгийн зээл зэрэг нь **нийт** орлого ба хэрэглээний өсөлтөд хувь нэмрээ оруулж байна. Гэвч хөдөөгийн зээл, мөнгөн гүйлгээний ач тусыг мөн л амьжиргаа гайгүйтэй хэсэг нь хүртэх байдалтай. Монгол банкны мэдээгээр цэвэр төлбөрийн гүйлгээ 2002 онд 64 сая доллар байсан бол 2005 онд 134 сая долларт хүрчээ. Хөдөөгийн хамгийн том зээлдэгч ХААН банк 2002 онд хөдөөд 20 сая долларын зээллэг өгч байсан бол 2005 онд энэ тоо 107.5 саяд хүрч тухайн хугацаанд зээлдэгчдийн тоо 84,000-177,000 болж өсчээ. Бусад жижиг банкуудын хувьд ч ийм хандлага ажиглагдаж байгаа.

Зураг 3: Ядуурлын тохиолдлын тухай таамнал (2002-2005) буурах хандлага харуулж байна.



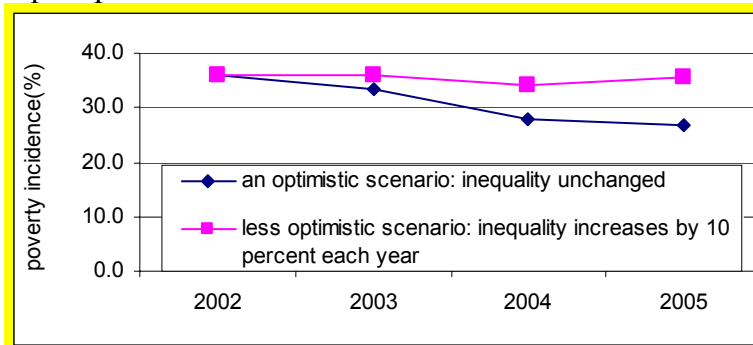
2002 оны ӨОЗС-АТТС ба макроэдийн засгийн үзүүлэлт дээр үндэслэлсэн POVSTAT-ын таамаглал

¹¹ 2005 оны бix мэдээ мэдээлэл гийцэд олж аваагий бегесд зарим олдоогий мэдээллийг нь 2000-2004 оны дунджаар авлаа. (салбарын ажил эрхлэлтийн еселт, ажил эрхлэлтийн хувь)

Хайрцаг 3: 2003-2005 оны ядуурлын тохиолдлын тухай таамнал

Гол бичвэрт бид салбарын тэгш бус байдал жилд 5 %-иар нэмэгдэх нэгэн дүр зураг оруулсан. Гэвч судлан үзүүштэй өөр төрх байдал ч бий. Хамгийн өөдрөг таамнал бол салбар доторхи хуваарилалтын тэгш бус байдал өөрчлөлт гарахгүйгээр аль нэг тухайн салбарын ДНБ-ийн өсөлт нь өрхийн тэргүүн нь тухайн салбарт ажиллаж байгаа өрх бүрт ижил хэмжээний хэмжээний орлого ба хэрэглээний өсөлтийг бий болгоно гэсэн таамнал юм. Энэ нь өсөлт өргөн хүрээтэй ба бүх хүн үр шимийг нь хүртэнэ гэсэн утга. Ийм дүр зургийн тухайд бол ядуурлын тохиолдол 2002 оны 36 %-иас 2005 онд 27% хүртэл огцом буух юм.

Тэгвэл салбар доторхи тэгш бус байдал жилд 10 хувиар нэмэгдэнэ гэсэн өөр нэг дүр зураг бий. Жишээ нь 2004 оны МАА-н хоёр оронтой тоогоор хэмжигдсэн өсөлт нь баян малчдын мал сүрэг өссөнөөс бус ядуу малчид ихээхэн бололцоотой болсон хэрэг байсангүй. Нөгөө талаар үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлтийн дийлэнхи нь эрчимт хөдөлмөрийн үйлдвэрлэл бус уул уурхайн үйлдвэрээс гарсан байхад бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчид хасах өсөлттэй байсан жишээтэй. Ийм тэгш бус байдал улам гүнзгийрэх, явцуу салбарын өсөлт зэрэг өөдрөг бус үзэлтэй дүр төрхийг авч үзэх юм бол, 2002-2005 онд ядуурлын тохиолдолд өөрчлөлт гарахгүй.

**Зөвлөмж**

1998 ба 2002-3 онд явагдсан өрхийн судалгааг харьцуулж үзэхэд ядуурлын бууралтад ахиц дэвшил байсан нь харагддаг. Гэвч уг 2 судалгаа хоорондоо аргазүйн маш том ялгаатай зохиогдсон учир ийм дүгнэлтийг эцсийн байдлаар хийхэд боломжгүй юм. Цаашилбал судалгааны нарийн тоо баримтыг олон талын дүн шинжилгээ хийхээр хязгаарлан олон нийтэд мэдээлээгүй. ҮСГ-аас ядуурлын хэмжээ далайцын талаар олон талт мэдээлэл гаргаж авах, Монгол улсын хүн амын амьжиргааны түвшинд тодорхой цаг хугацааны хооронд ахиц гарч буй эсэхийг тодорхойлохын тулд бусад судалгааг ч явуулдаг (Ажиллах хүчний судалгаа, НҮЭМС, Улаанбаатар дахь шилжилн суурьшилт, ядуурлын судалгаа зэрэг) Харамсалтай нь нийт мэдээ мэдээлэл түүний дотроос 1998 оны АТТС ба 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-ийн дүнг олон нийтэд мэдээлээгүй хэвээр байна. Цаашид мэдээ материалд гүнзгий анализ хийх, бодлогын чухал асуудлаар бүтээлч

хэлэлцүүлэг явуулахыг дэмжих зорилгоор судалгааны материалуудыг нийтэд олдоцтой хүртэцтэй байлгахыг энэхүү илтгэлээс зөвлөмж болгож байна.

Түүнчилэн цаашид харьцуулан судлах боломжийг хангхын тулд дараа дараагийн АТТС ба ӨОЗС-г 2002 оны ӨОЗС-АТТС-тай адил загвараар хийж байхыг зөвлөж байна. Мөн ҮСГ-аас Улаанбаатарын хүрээний үзүүлэлтийг дахин авч үзэхдээ сүүлийн жилүүдэд нэмэгдсэн гэр хороолол, аймгуудаас шилжин ирэгсдийн урсгалыг оруулах нь зүйтэй юм. ӨОЗС ба хандивлагчаас санхүүждэг АТТС жил бүр хийгдэж байгааг харгалзан, АТТС-ны үндсэн асуултуудыг ӨОЗС-нд суулгаж өгч хоёр судалгааг уялдуулахыг ҮСГ-т уриалж байна. Мөн ҮСГ-аас жил бүр өөр өөр сэдвээр асуулгыг хийдэг шинэ модуль боловсруулж хэрэгжүүлж болох юм. Ийм уялдааг төсөв хүндрүүлэхгүйгээр хийж болох юм.

Хоёрдугаар бүлэг: 2002-3 онд хийгдсэн сүүлийн судалгаанаас гарсан ядуурлын мэдээ баримт

- 2002-3 онд хийсэн сүүлийн өрхийн судалгаагаар Монгол улсын хүн амын 36 хувь нь буюу 894,000 хүн ядуурлын шугамаас доогуур амьжиргаатай байна. Ядуурал хөдөөд 43, хотод 30 хувьтай байна.
- Монголын дийлэнхи ядуучууд хөдөө орон нутагт мал маллаж амьжиргаагаа залгуулдаг, олон хүүхэдтэй, дундаас доош боловсролтой ба үндсэн үйлчилгээг авах боломжоор тааруу байна.
- Ядуурлын эдгээр шинж байдлаас үүдсэн бид 3-р бүлгээс 6-р бүлэгт МАА, боловсрол, нийгмийн халамж, эрчим хүчний салбарын бэрхшээлт асуудлуудад дүн шинжилгээ хийхийг зорилоо. Ялангуяа (а) МАА дахь эмзэг байдал ба ядуурал (б) нийгмийн халамжийн сүлжээнээс ядууралд үзүүлж буй нөлөөлөл (в) дунд сургуулийн ахлах ангид ороход гардаг бэрхшээл; (г) ядуучуудын түлээ түлшний хэрэгцээ зэрэг асуудлыг тухайлан авч үзсэн юм.

Танилцуулга

Ядуурлын байдлын үнэлгээний бэлтгэл ажлын нэг хэсэг болгон ҮСГ-т анх удаагийн улсын хэмжээний өрхийн түүвэр судалгаан дээр үндэслэн хэрэглээний бүрэлдэхүүн, ядуурлын шугам, нийтээр хэрэглэгддэг Фостер-Грийр-Торбэкэ-гийн ядуурлын хэмжүүрүүд (1984)-ийн талаар Дэлхийн банкнаас техникийн туслалцаа үзүүлэн ажиллалаа. Энэ бүлэг нь ҮСГ-ДБ-НҮБХХ-өөс хамтран гаргасан 2002-3 оны *Өрхийн орлого зарлагын судалгаа, Амьжиргааны түвшний түүвэр судалгааны талаар үндсэн илтгэл*-д дурьдагдсан ядуурлын гол шинж байдлын тухай товч тоймлон үзэх болно. (2004оны 12 сар).

Түүнчилэн Ядуурлын байдлын үнэлгээний тулгуур нэгэн хэсэг болох ядуурлын чанарын талаархи шинжилгээг зорилтот бүлгүүдтэй ярилцах замаар ДБ-аас АХБ ба ҮСГ-тай хамтран ажилласан. Энэ ажлын тайлан болох *Оролцогчдын ядуурлын үнэлгээний тайлан* –г 2005 онд МУ-ын засгийн газар, Дэлхийн банк, АХБ хамтран гаргасан. Энэ тайланд орсон оролцогчдын зарим хариултуудыг энэхүү илтгэлд иш татан оруулсан байгаа.

Ядуурал ба хэрэглээ

2002-3 орны ӨОЗС-АТТС-аас үзэхэд Монголын хүн амын 36 хувь буюу 894,000 хүн ядуурлын шугамаас¹² доогуур амьдарч байна. Ядуурал хөдөөд 43, хотод 30 хувьтай байна.¹³ Ядуурал хөдөөд хот суурингаас илүү хүндээр тусч байна. Ядуурлын хэмжээ бүс нутгаар өөр өөр байдаг ба баруун бүсийн хүн амын тэн хагас нь ядуу байгаа нь Улаанбаатарынхаас даруй 2 дахин өндөр байгаа үзүүлэлт

¹² Сард нэг хиний хэрэглээг 24,743 тег байхаар тогтоосон (2002 оны инэ ханшаар 21ам. Доллар орчим). Нэг хиний сарын дундаж хэрэглээ 32 ам. доллар байхтай харьцуулж инэ и.

¹³Сереер ороогий бол энэ билэгт авсан бix тоо баримтыг 2002/3 оны судалгаанаас авсан болно.

юм. Тодорхой хэмжээгээр газарзүйн ялгаа нь хотжилтын ялгаанд тусгалаа олж байгаа ба ядуурлын тохиолдол хамгийн өндөр байгаа баруун ба өндөр уулын бүсэд хотжилт хамгийн доогуур түвшинд байна. Баруун бүсэд ядууралтай холбоотой 2 гол хүчин зүйл болох өрхийн ам бүл олон байх, бусдаас хамааралтай байх зэрэг нь хамгийн өндөр байна. (Хүснэгт 8).

“Бага хүүхэдтэй бие муутай хүмүүс төв хот сууринд амьдармаар байдаг. Төр, захиргаа эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн байгууллагад ойр, эмнэлгийн тусламж авч чадахаар байдаг. Бас хог цуглуулаад ч зарах боломжтой. Өдрөөр ажиллаад 2000 төгрөг олоод байх боломж бий. Манай нөхөр ийм л юм хийж өл залгуулж байна”

Баянзүрх дүүргийн 10-р хорооны нэгэн иргэн

Хүснэгт 8: Улсын хэмжээний ба хот/хөдөөгийн ядуурлын тооцоо, 2002

	Ядуурлын хувь (%)		Ядуурлын зааг (%)		Ядуурлын дарамт (%)	
Улсын хэмжээнд	36.1	(1.4)	11.0	(0.6)	4.7	(0.3)
Хот	30.3	(1.7)	9.2	(0.7)	4.0	(0.4)
Хөдөө	43.4	(2.4)	13.2	(1.0)	5.6	(0.5)
Баруун	51.1	(3.5)	14.6	(1.3)	5.7	(0.7)
Өндөр уулын	38.7	(2.9)	12.3	(1.3)	5.2	(0.7)
Төв	34.4	(3.0)	10.1	(1.4)	4.3	(0.8)
Зүүн	34.5	(4.4)	12.4	(2.3)	6.6	(1.6)
Улаанбаатар	27.3	(2.6)	8.1	(1.0)	3.3	(0.5)

Жич: Судалгааны аргачлалд орсон стандарт алдааг хаалтад үзүүлэв.
2002/03 ӨҮЗС/АТТС.

Ядуурал ба ажил эрхлэлт

Өрхийн тэргүүлэгч ХАА-д (МАА-д) ажилладаг буюу огт ажилгүй (ажилгүй буюу ажиллах хүчин болж чадахгүй) өрхүүд ядууралд орох тохиолдол их өндөр байна. Эдгээр өрхүүд ядуучуудын олонхи буюу 64 орчим хувийг эзэлж байна. Өрхийн тэргүүн нь аль нэг өөр салбарт биш харин МАА-н салбарт ажиллаж байгаа бол ядууралд өртөх байдал өндөр мөн ихээр ядуурах шинжтэй байдаг. (Хүснэгт 9)

Шилжилтийн эхний жилүүдэд үйлдвэрлэл, захиргааны ажлын уналт олон хүнийг мал дагаж хөдөө гарахад хүргэсэн бол жил дараалсан байгалийн гамшиг, үйлчилгээний салбарын сэргэлт зэрэг нь харин ч эсрэг байдлыг бий болгох хандлага үүсгэв. 2000 оноос хойш нийт ажлын байрны 46 хувийг бий болгож байгаа үйлчилгээний салбар Монголын ажил эрхлэлтийн гол салбар байсаар байгаа бол ХАА (МАА) ажлын байрны 42 хувийг бий болгон удаалж харин 2002

оны байдлаар үйлдвэрлэлийн салбар үлдэх 12 хувийг нь гаргаж байна. Ажил эрхлэлтийн үндсэн салбарууд хот хөдөөгөөс маш их ялгаатай байна. Хөдөөд 10 ажлын байрны 7-г МАА гаргаж байгаа бол нийслэл хот, аймгийн төвүүдэд ажлын байрны s -ыг үйлчилгээний салбар бүрдүүлж байна.

2002 онд ажиллах хүчний оролцооны хэмжээ 2/3 хүрэхтэй үгүйтэй байв. Хөдөлмөрийн зах зээлд оролцдоггүй өрхийн тэргүүнүүдийн дунд тэтгэврийнхэн ба тэтгэврийн бус хүмүүс гэсэн 2 өөр өөр бүлгийнхэн байна. Өрхийн тэргүүн нь тэтгэврийн хүн байгаа тохиолдолд ядуурах нөхцөл нь өрхийн тэргүүн нь тэтгэврийн бус хүн байгаатай харьцуулахад харьцангуй доогуур буюу 1/3-ийг 0.5 хувьтай харьцуулах хэмжээнд байна.

Хүснэгт 9: Ядуурлын хэмжээ ба өрхийн тэргүүний ажил эрхлэлт

	Ажилтай				Ажилгүй	Ажиллах Хүчний
	Нийт	ХАА	Үйлдвэрлэл	Үйлчилгээ		
Ядуурлын хувь	33.6 (1.7)	41.0 (3.0)	33.2 (3.4)	26.9 (1.9)	48.7 (5.4)	41.6 (2.2)
Ядуурлын зааг	9.7 (0.6)	12.0 (1.2)	9.1 (1.3)	7.7 (0.7)	16.7 (2.4)	14.0 (1.1)
Ядуурал дарамт	3.9 (0.3)	4.8 (0.6)	3.6 (0.7)	3.1 (0.3)	7.4 (1.3)	6.6 (0.7)
Ядуурлын шугамаас доогуурхи хувь (%)	66.5	34.2	8.1	24.3	4.0	29.4
Хүн амын хувь	71.5	30.2	8.8	32.6	3.0	25.5

2002/03 ӨОЗС/АТТС.

Жич: Судалгааны аргачлалд орсон стандарт алдааг хаалтад үзүүлэв.

Ядуурал ба хүүхдийн тоо

Бусад оронд ч тохиолддогчилон Монголд ядуу хүн ядуу бустай харьцуулахад олон хүүхэдтэй байна. Өрхийн хэмжээ нэмэгдэхээр хүүхдийн тоо нэмэгддэг. 6 буюу түүнээс олон гишүүнтэй өрхийн ядуурлын тохиолдолд орох боломж ба ядуурлын хүнд байдал нь цөөн гишүүнтэй өрхөөс нэн өндөр байна. Ийм өрхүүд ядуучуудын 60 хувь, нийт хүн амын 1/3-ийг эзэлж байна.

Хүснэгт 10: Ядуурлыг өрхийн хэмжээгээр

	Өрхийн хэмжээ							8-аас дээш
	1	2	3	4	5	6	7	
Ядуурлын хэмжээ	1.2 (0.9)	7.4 (1.8)	15.5 (1.7)	23.5 (2.0)	34.4 (2.2)	48.5 (3.0)	57.4 (4.0)	69.4 (3.7)
Ядуурлын зааг	0.4 (0.4)	1.8 (0.4)	3.6 (0.5)	6.2 (0.6)	9.1 (0.8)	14.9 (1.2)	19.0 (1.7)	26.1 (2.3)
Ядуурлын дарамт	0.2 (0.2)	0.5 (0.1)	1.2 (0.2)	2.3 (0.3)	3.5 (0.4)	6.1 (0.7)	8.1 (0.9)	13.3 (1.6)
Ядуурлын шугамаас доогуурхи (%)	0.0	0.9	5.6	15.0	21.2	21.2	15.7	20.5
Хүн амд эзлэх (%)	1.3	4.2	13.0	23.0	22.3	15.8	9.9	10.7
Хүүхэд (өрхөд эзлэх %)	0.0	11.5	26.2	36.7	37.9	39.9	39.4	37.3

2002/03 ӨОЗС/АТТС.

Жич: Судалгааны аргачлалд орсон стандарт алдааг хаалтад үзүүлэв.

Ядуурал ба боловсролын түвшин

Насанд хүрсэн хүн амын 98 хувь¹⁴ нь бичиг үсэгтэй байгаа нь боловсролын түвшин их өндөр байгаагийн үзүүлэлт юм. 2002 онд хүн амын 4/5 нь өрхийн тэргүүн дор хаяж 8-р анги төгссөн өрхөд, Монголчуудын j нь өрхийн тэргүүн нь дээд боловсролтой өрхөд амьдарч байв. Гэтэл 1/5 хүрэхгүй шахуу хувь нь өрхийн тэргүүн боловсролгүй буюу бага боловсролтой өрхөд амьдарч байв. Аль ч улс оронд боловсрол илүү сайн байх нь ядуурахгүй байхын шалтгаан байдаг ч Монголын тохиолдолд бага сургууль төгссөн байх нь дунд сургуулийн 8-р анги төгссөнтэй бараг л ялгаагүй шахам байх ба учир нь эдгээр бүлгийнхэний ядуурлын хэмжээ огт боловсролгүй хүмүүсийнхээс онцын ялгаагүй байх юм. Зөвхөн 10 жилийн боловсрол эзэмшсэн хүмүүс ядуу байх нь бага бөгөөд 10 жил түүнээс дээш боловсрол эзэмшсэн хүмүүсийн хувьд ядуурал хүндээр тусах магадлал ихээр буурч гардаг. (Хүснэгт11)

¹⁴ ДБ, 2005. Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлт

Хүснэгт11: Ядуурлын тооцоо боловсролоор

	Үгүй	Бага	8-н жилийн	ТМ-ийн	10р ангийн	Диплом	Их сургууль
Ядуурлын хэмжээ	45.8 (4.9)	45.6 (3.6)	45.5 (2.3)	40.7 (3.4)	34.9 (2.3)	23.4 (2.5)	11.6 (2.1)
Ядуурлын зааг	12.8 (1.7)	16.4 (1.7)	13.8 (0.9)	13.1 (1.5)	9.3 (0.9)	6.7 (0.9)	2.9 (0.7)
Ядуурлын дарамт	4.8 (0.9)	7.9 (1.1)	5.7 (0.5)	6.0 (0.9)	3.6 (0.4)	2.7 (0.5)	1.1 (0.3)

2002/03 ӨОЗС/АТТС.

Жич: Судалгааны аргачлалд орсон стандарт алдааг хаалтад үзүүлэв.

Ядуурал ба суурь үйлчилгээ

Орлого ба хэрэглээний шинжилгээнээс гадна ус, ариун цэвэр, эрчим хүч, эмнэлэг, холбоо зэрэг суурь үйлчилгээг хүртэх өрхийн боломжийг харуулсан ядуурлын мөнгөн бус хэмжээ далайц гэж байдаг. 2002 онд хүн амын 3/5 нь усны эх үүсвэртэй, хагас хувь нь сайжруулсан ариун цэврийн үйлчилгээ авдаг, s нь эрчим хүчинд холбогдсон, 10 хүний 4 нь дээрхи бүх үйлчилгээг авдаг. Гэвч эдгээр үйлчилгээний хүртээмж хот сууринд хөдөөтэй харьцуулахад хол илүү хөгжсөн ба үйлчилгээний чанарын хувьд илүүтэй байдаг. Улсын хэмжээгээр усны хүртээмжгүй өрхүүд байсаар байгаа ба ариун цэвэр цахилгааны үйлчилгээг авсан өрхүүд ч тэдгээр үйлчилгээний чанар ядмаг байна. Монгол оронд улс даяар үйлчилгээ явуулдаг эрүүл мэндийн тогтолцоо байна. Өвчилсөн хүмүүсийн 95 хувь нь улсын эмнэлгийн байгууллагын үйлчилгээг авах бололцоотой. Хот суурингийн ядуу бус хүмүүс хувийн эмнэлгийн үйлчилгээ авах сонирхолтой.

“Бид нийтийн халуун усны газар жилдээ 1-2 удаа очдог. Гэртээ ус халааж усанд орох гэхээр түлээ түлшний үнэ хэт өндөр. Одоогоор дүүрэгт ганцхан халуун ус ажилладаг. Халуун усны газрыг илүү олноор байгуулмаар байна. Усанд орох үнийг хямдруулах нэг хүн 20-30 минут ордогийг дор хаяж 40-50 минут болгож сунгамаар байдаг..”

“Ядуу гэр бүл булаг шанд мэтээс уудаг. Ингэж байгаа айл олон байна. Эдгээр гэр бүлд гэдэсний халдвараар өвдөх тохиолдол олон гардаг.”

Зорилтот бүлгийн ярианаас. Налайх дүүргийн 1-р хороо

Монгол улсад их урт бөгөөд хахир ширүүн өвөл болдог болохоор дулааны асуудал амин чухал асуудал болдог. Улаанбаатар **хотын төвийн** бүх өрх халуун ус дулааныг төвийн шугамаас холбогдон авдаг бол **гэр хорооллын** ядуучууд гэрийн зуухандаа галладаг. Аймгийн төвийн өрхийн 30 хувь нь дулааны шугамд холбогдсон. Төвийн дулааны шугамд холбогдсон азтай айлуудын хувьд дулааны

зарлага нь олон улсын стандарт үнээс доогуур байдаг. Харин шугамд холбогдоогүй өрхүүдийн хувьд нүүрс түлээ авах өртөг зардал өндөр байдаг.

“ Ядуучууд түлээ нүүрс авахад маш бэрхшээлтэй. Түлээ нүүрсгүй хүмүүс хогийн цэгээс түүж авсан гутлаар галлахаас гадна хаягдсан гялгар уут сав түлдэг”

“...галлагаа муутай байдгаас олон хүн хатгаа тусч эмнэлэгт хэвтдэг. Гэртээ хүүхдийнхээ эмийг мартчихсан байсан. Орой нь гэртээ очиход эм нь хөлдчихсэн, гэртээ хүүхдээ эмчлэх ямар ч бололцоогүйгээс болоод хүүхдээ эмнэлэгт гуйж хэвтүүлээ гэж нэгэн эмэгтэй ярьсан юм.”

Зорилтот бүлгийн ярианаас Баянзүрх дүүргийн 12-р хороо

Дараагийн 4 бүлэгт дүн шинжилгээ хийх болсон шалтгаан

Ядуурлын ийм чухал онцлог байдлууд ба чиг хандлагын ноот бичгийг боловсруулахын өмнөх үед улс даяар явж хүмүүстэй зөвлөлдсөний дүнд ядуурлын хамгийн бэрхшээлтэй асуудлууд нь МАА, боловсрол, эрчим хүчний салбаруудтай хамааралтай гэдгийг бид олж тодорхойлсон юм. Тиймээс бид ядуурлын эдгээр бэрхшээлтэй асуудлыг 3-5-р бүлгүүдэд тус тусад нь гүйнзгийрүүлэн авч үзсэн. Түүнчилэн ядуурлыг бууруулах ялангуяа нийгмийн туслалцааны хөтөлбөрүүдийн үр нөлөө хир байдгийг 6-р бүлэгт, нийт засаглал бүтцийн асуудлыг 7-р бүлэгт бичсэн.

Хөдөөгийн малчин өрхийн эдийн засгийн сул дорой байдлын талаар түлхүү бичсэн олон баримт бичгийг нотлон, ядуурал Монголын малчдын дунд нийт өрхийн 1/3-ийг хамарсан хавтгайрсан үзэгдэл болсоныг бид олж тодорхойлсон. Ядуучуудын доторхи хамгийн том бүлэг нь малчин өрхүүд бөгөөд өрхийн тэргүүн нь аль нэг хэлбэрийн эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг өрхийн дунд малчин өрхүүдэд ядуурал хамгийн элбэг тохиолдож байна. 3-р бүлэгт бид малын хорогдлын эрсдлийг буй болгож байгаа хүчин зүйлс ба тэдгээр нь малчин өрхийн өртөмтгий байдал ба ядууралтай хэрхэн холбогддогийг авч үзнэ.

Ном баримт бичгүүдэд өргөнөөр тэмдэглэсэнчилэн боловсрол бол ядуурлаас гарах хэрэглүүр юм. Үүнтэй адилаар Монголд ч өндөр боловсрол нь ядуурал бий болоход сөрөг нөлөөтэй. Гэвч Монголын нөхцөлд нэг чухал асуудал бол 10 жилийн дунд сургууль төгсөх явдал. 10 төгссөн эсвэл түүнээс өндөр боловсрол эзэмшсэн хүмүүс ядуу болох магадлал доогуур. Харин 8 жилийн боловсролтой буюу түүнээс доогуур анги төгссөн хүмүүсийн хувьд ядууралд орох хэмжээ нь бага сургууль төгссөн хүнийхтэй адил байна. Ийм байдлаас үүдээд бид 4-р бүлэгт хүүхдүүд 8-р анги төгсөөд сургуулиас гараад байдгийн цаад эрэлт хэрэгцээ ба нийлүүлэлтийн хүчин зүйлийг судлан бичсэн юм.

Монголын хүнд хэцүү цаг уурын байдал нь өвлийн улиралд дулааны асуудлыг хүнсний хэрэглээнээс илүү чухал асуудал болгодог. Бусад орлого багатай улс оронд ядуучуудын хэрэглээний s нь хүнсний зүйлд явдаг бол Монголд хүнсний зүйл ядуурлын шугамын 50-аас бага хувьд очиж харин түлээ түлш нь хүнсний

бус хэрэглээний голлох зүйл болдог. 5-р бүлэгт эрчим хүчний салбар ялангуяа дулааны асуудалтай ядуурлыг холбон авч үзсэн.

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд ядуучуудад тусалж ядуурлыг бууруулах зорилготой байдаг. Монголд нийгмийн халамжийн сүлжээнд нийт ДНБ-ийн 7 орчим хувь буюу асар их санхүүгийн нөөц зарцуулагддаг. Гэтэл нийгмийн тусламжийн ажил ядууралд ямар үр нөлөө үзүүлэв гэдгийг үнэлж цэгнэж үзээгүй л байна. 6-р бүлэгт одоо хэрэгжиж буй нийгмийн халамжийн сүлжээ хөтөлбөрүүд болоод Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөр нь зорилтот бүлэгтээ хир үр өгөөжтэй байгаа талаар дүгнэж бичлээ. Эцэст нь 7-р бүлэгт тус улсад ядуурлыг бууруулах ажлын үр өгөөжид нөлөөлж байдаг бүтэц зохион байгуулалтын хүчин зүйлүүд (хэрэгжилтийн үр нөлөө, бодлогын зохицол)-ийг авч үзлээ.

3-р бүлэг: Малын хорогдолд өртөмтгий байдлыг бууруулах

- Малын хорогдол нь малчин өрхийн хэрэглээ буурах, амьжиргаа нь доройтоход шууд хүчин зүйл болж байна. Үүний зэрэгцээ, малчин өрхүүдийн 26 орчим хувь нь ядуу өрхүүдийнхээ дотроос **ужиг** ядуу ам бүл олон, маш цөөн малтай. Ийм ужиг ядуу малчин бүлгийн хувьд бол нэмэлт буюу өөр орлогын эх үүсвэрийг арга хэмжээг олж тодорхойлж хөгжүүлэх шаардлагатай. Энэ нь тийм ч амархан хийчих ажил биш, хөдөөд хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах ба МАА-д суурилсан үйл ажиллагааны хангалтын хэлхээ холбоог бэхжүүлэх ажлыг хийх ёстой.
- Зуд мэт нийтлэг эрсдэл улс орны хэмжээнд нүүрлэдэг нь малын хорогдолд маргаангүй нөлөөтэй хүчин зүйл боловч хувь хүний болон орон нутгийн ихээхэн нөлөөтэй хүчин зүйлсийг олж тогтоох нь өрхийн түвшинд малын хорогдлын тохиолдлыг судалж тогтооход маш чухал. Байгалийн гамшигийн тохиолдолд туслалцаа үзүүлэх, тухайн үед нь хариу арга хэмжээ авах зэргээс цааш гарч алсыг харсан бодлого байх ёстой. Орон нутгийн болон өрхийн түвшинд тохиолдох малын хорогдлын гамшигт үр дагаврыг даван туулахад туслах байнгын олон нийтийн арга хэмжээ шаардлагатай байгаа ба эдгээр арга хэмжээ нь өрхийн хэмжээнд эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх ба үр дагаврыг даван туулахад чиглэсэн байх хэрэгтэй.

Танилцуулга

Өрхийн тэргүүний өөрийн мэдүүлсэн ажил эрхлэлтийн байдлыг 2002 хэд хэдэн ангилалд оруулсан ба үүнээс малчин өрхүүд ядуучуудын хамгийн том бүлэг болж байгаа юм. Өрхийн тэргүүн нь эдийн засгийн аливаа үйл ажиллагаа эрхэлдэг өрхийн дотроос малчин өрхүүд ядуурлын тохиолдлоороо хамгийн өндөр байна. (Хүснэгт 12)

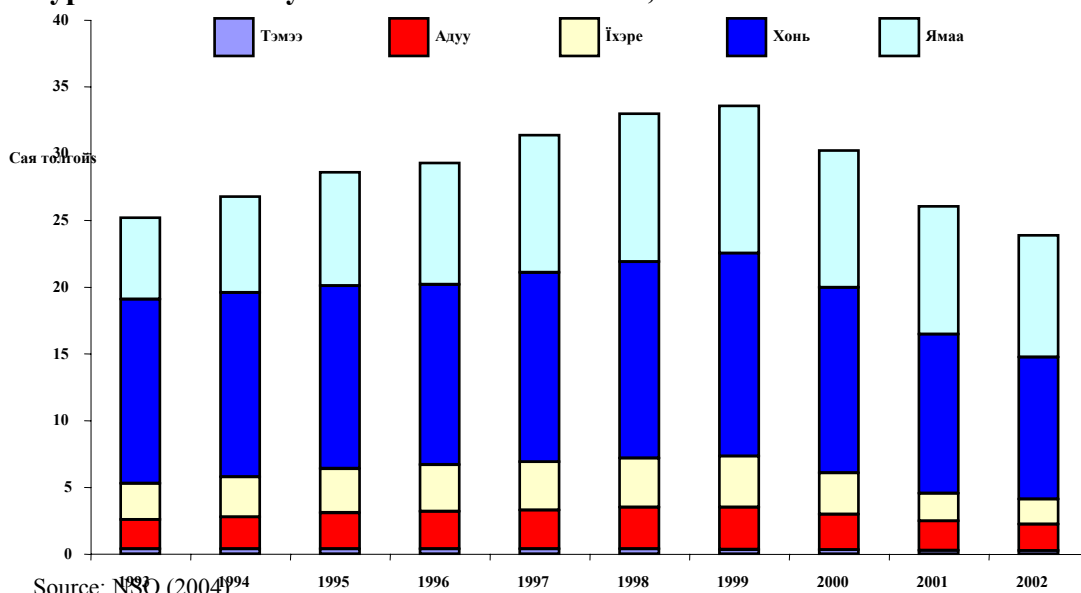
Хүснэгт 12: Ядуурал, өрхийн тэргүүний ажил эрхлэлтээр авч үзвэл

	Хүн ноогдох хувь	амд Ядуугийн хувь	Ядуурлын тохиолдол
Малчид	28.6	32.7	41.2
Албан хаагч	15.1	6.7	16.1
Үйлчилгээний салбар	6.2	5.7	33.5
Мэргэжилтэй ажилчид	16.1	15.1	33.9
Ажилгүй	3.0	4.0	48.7
Ажиллах хүчнээс гарсан	25.5	29.4	41.6
Бусад	5.4	6.3	41.6

ӨОЗСАТТС 2002 тоо баримтаас.

1990-ээд онд 1999 он хүртэл Монголын малын тоо тууштай өсч байсан. Гэвч 2002 он хүртэл дараалан тохиолдсон зуд¹⁵ гангийн уршгаар малын тоо толгой 30 хүртэл хувиар хорогдсон нь сүүлийн 35 жилд гарч байгаагүй том хохирол болсон юм. (Зураг 4) Сүргийн тоо толгойг хяналтгүй ихээр өсгөсөн, малчдын мал маллагааны менежмент¹⁶ муу байсан зэрэг нь аюулын далайцыг нэмэгдүүлсэн ч цаг уурын гамшиг нь онцгой хор хөнөөлтэй байсан.

Зураг 4: Монгол улсын малын тоо толгой, 1993-2002



Source: NSO (2004)¹⁹⁴

Source: Mongolian Statistical Yearbook, 2002 and IMF country rep

ort No 99/4, 1999.

Малын хорогдлын эрсдлийн талаар дүн шинжилгээ хийж, малын хорогдол нь Монголын малчин өрхийн ядуурал эрсдэлд өртөмтгий байгаатай ямар холбоотой байгаа зэргийг судалснаар малчин өрхийн ядуурал, өртөмтгий байдлыг бууруулахад чиглэсэн бодлого үйл ажиллагааны талаар энэ бүлэгт авч үзлээ.

2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-ны тоо баримт, Малын тооллогын дүн, 2004 оны Монголын хөдөөгийн хөрөнгө оруулалтын судалгааны тоо баримтыг нэгтгэн үзээд энэ бүлэгт:

- Малын хорогдол ба эрсдлийн шинж байдлыг судалж баримтжуулах
- Өрхийн хэмжээнд малын хорогдолд нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийг тодруулах
- Мал хорогдлын хор уршиг нь өрхийн хэрэглээ ба амьжиргаанд нөлөөлж буй байдлыг тогтоож баримтжуулах
- Малчин өрхүүдийн ядуурал ба эмзэг байдалд нөлөөлж буй малын хорогдлын нөлөөллийг тооцоолох зэрэг хэсгүүдээс бүрдэнэ.

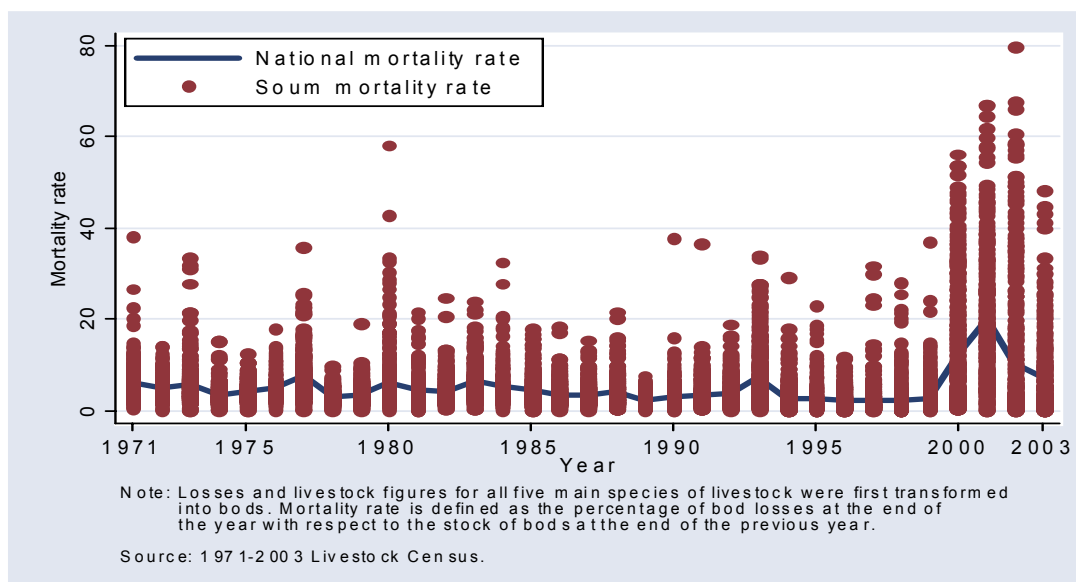
¹⁵Хахир хатуу евлийг нэрлэх нэр томъёо.

¹⁶ 2003 оны Монголын хиний хөгжлийн илтгэлийн 39-40-р хуудсанд нэгдлүүд тарсаны ир дагаврын талаар 13-ий. Нэгдлүүд бол гамшигийн тухайлсан менежмент (бэлчээрийг нөөцлөх, ммал эмнэлгийн ийлчилгээг ижиллэх, малын хашаа хороо тэжээл бэлтгэх зэрэг)бихий хоршоод байсан юм.

Малын хорогдлын шинж байдлыг баримтжуулах

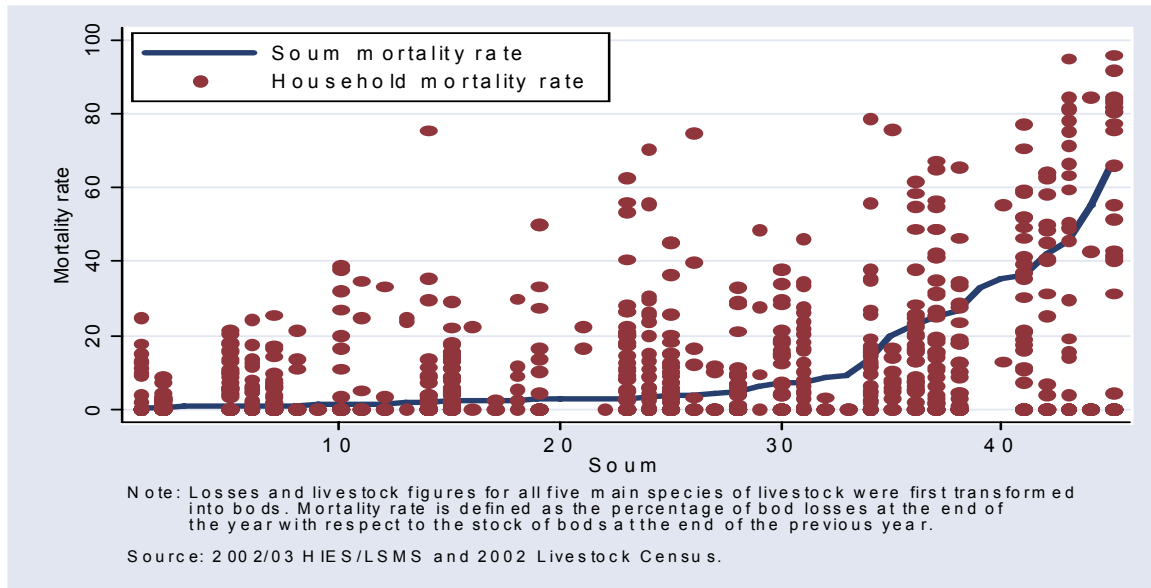
Малын хорогдол нь нийт улсын хэмжээнд өрх болон сумын түвшинд ихээхэн түгээмэл үзэгдэл байна¹⁷. Сүүлийн 35 жилд хамгийн их хэмжээгээр малын хорогдол тохиолдсон 2002 онд малчин өрхүүдийн 56 хувь нь зүй бус малын хорогдол \малын хулгай ба өвчин\ бүртгүүлсэн байна. Нэгтгээд үзвэл малын хорогдлын хэмжээ тухайн сум болон тухайн жилээс шалтгаалан их өөр өөр байдаг байна. (Зураг 5)

Зураг 5: Малын хорогдлын хэмжээ, 1971-2003



Аль ч жилд хорогдлын хэмжээ сум хооронд болон тухайн сумандаа ихээхэн ялгаатай байна. Түүнчилэн өрхүүдийн хэмжээнд бод малын хорогдол өөр өөр байдаг. (Зураг 6). Жишээ нь 2002 онд улсын хэмжээнд малын хорогдол тухайн үеийн гуравдахь хамгийн өндөр түвшин буюу 10.4 хувьтай байхад нийт сумдын 40% 2-оос доош хувийн хорогдол бүртгүүлсэн байна.

¹⁷ Малын хорогдлыг жилийн эцсээр зий бусаар хорогдсон малыг емнөх жилийн эцэст байсан бодын сиргийн хэмжээнд харьцуулж тогтоодог. Бидний олж авсан мэдээ ерхийн мэдээллийг сумын тившний мэдээлэлтэй нэгтгэж ихэвчлэн сайхан боломж олгосон юм. Эхнийх нь ерхийн тившний малын хорогдлыг өөрөө бүртгүүлдэг 2002-3 оны ЕОЗС-АТТС-аас авсан мэдээ бөгөөд 2 дахь нь сумын тившний малын хорогдлыг жил бүрээр гаргадаг мал тооллогын дингээс авсан.

Зураг 6: Өрхийн малын хорогдлын хэмжээ, 2002

Хорогдлын түвшин өндөр (бага) байгаа өрхүүд хорогдол бага (өндөр) байгаа сумдад нийтлэг байна. Нийт малын хорогдлын хэмжээ 4 хувиас хэтрээгүй зарим суманд малчин өрхийн 13% нь 2002 онд бодын толгойд шилжүүлсэн тоогоор сүргийнхээ 30 гаран хувийг алдсан тоо байна. Энэ нь ихээхэн газар нутгийг хамарсан зуд нь малчин өрхүүдийн хувьд мал хорогдох цорын ганц шалтгаан байгаагүй гэдгийг нотолж байна. Өөрөөр хэлбэл байгалийн гамшиг тохиолдлоо ч хувь хүний болон орон нутгийн хүчин зүйлүүд нь өрхийн түвшинд малын хорогдлыг тодорхойлох гол хүчин зүйл болж байгааг харуулж байна.

Малын хорогдлын шинж байдал нь гамшигийн дараа төрөөс оролцох, хариу арга хэмжээ авах малыг индексжүүлсэн даатгалд хамруулах зэрэг арга хэмжээнээс гадна орон нутгийн, зарим тохиолдолд өрхийн хэмжээнд малын хорогдлоос шалтгаалах эрсдлийг даван туулах байнгын арга хэмжээг төрөөс хэрэгжүүлж байх нь чухал гэдгийг харуулж байна. Гэвч энэ асуудлыг даван туулах хөтөлбөр боловсруулахдаа малчдын сэтгэлзүйг бэлтгэх малын хорогдлыг багасгасны төлөө урамшуулал олгодог арга хэмжээг бас бодууштай юм.

Хорогдол янз бүр байгаа учирьг ойлгох

Өрхийн түвшинд малын хорогдол дан ганц байгалийн гадаад хүчин зүйлээс шалтгаалахгүй байгаа учир өрхийн түвшинд малын хорогдолд нөлөөлж байгаа өрхийн ба сумын хүчин зүйлүүд юу вэ? Энэ асуудлыг судалж үзэхэд арай өргөн дэлгэр тоо баримт хэрэгтэй байгаа ба цаашид энэ асуудлаар дүн шинжилгээ хийх тодорхой шаардлага байна.

Сумын түвшинд малын эндэгдэлд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг урьдчилсан байдлаар шинжилж үзэхэд дараах гурван бие даасан хүчин зүйл харагдаж байна.¹⁸

- Сумын замын чанар малын хорогдол бага байхтай шууд холбоотой харагдана. Энэ нь дэд бүтэц сайн бол нутгийн иргэд зах зээлд оролцож, мал маллагаанд хэрэгцээтэй зүйлсийг олж авах зэрэг боломжтой тул мал хорогдохоос сэргийлж чадах давуу нөхцөлтэй байна гэсэн үг.
- Санхүүгийн байгууллагууд ХАА-н бус зориулалтаар зээл олгож байгаа нь мөн малын хорогдол бага байгаатай холбоотой. Энэ нь эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь төрөлжин хөгжсөн сумдад мал маллагаа нь төрөлжиж байж бусдын адил ашиг орлого олж байгаа нь улмаар малын хорогдол бага байгаатай холбоотой юм. Эсвэл ХАА-н бус үйл ажиллагаанаас олох ашиг нь илүү гарч мал маллагаанд нөлөөлөх үзэгдэл байж болох юм.
- Иргэдийн дийлэнх нь усны найдвартай эх үүсвэртэй сумдад малын хорогдол мөн бага байна.

Өрхийн түвшний доройтол нь (түүвэрлэж авсан 782 өрхийн) тухайн өрхийн болон сумын шинж чанарыг агуулсан олон талт хүчин зүйлээс үүдсэн ба сумын түвшний хорогдлын хэмжээ нь олон төрлийн гамшгийн нэг нийлмэл төлөөлөл болдог. Сумын хэмжээний малын хорогдол нь ямагт чухал үзүүлэлт байсан бөгөөд өрхийн алдагдалтай нягт холбоотой, улмаар өрхийн малын хорогдолд өөрийн гэсэн чухал нөлөөлөх хүчин зүйл байгааг харуулж байна. Бидний хэрэглэсэн загварууд нягт таарах нь ховор байсан нь эдгээр загварт багтаж ороогүй өрхийн малын хорогдлын түвшиний үлэмж ялгаа ба үзүүлэлт байна гэдгийг өгүүлж байна. Иймд бэлхэн ажиглагдахгүй тухайн тохиолдолд онцлог хүчин зүйлүүд малын хорогдолд нөлөөлж байгаа нь тодорхой байна.

Мөн мал сүргийн хэмжээ болон өрхийн малын хорогдлын түвшний хооронд томоохон шууд холбоо байна. Энийг бодож олоход түвэггүй. Нэг малыг маллаж онд оруулах нь харьцангуй хямд байх бол сүргийн тоо нэмэгдэхэд бүх малд адил хүрч маллах нь хэцүү \хөрөнгө мөнгө ба бусад нөөцийн дутмаг байдлаас болж\ болно. Энэ утгаараа сүргийн тоо өсөх тусам малын хорогдлын түвшин нэмэгдэх магадлал байна.

Гэвч өрхийн түвшний хорогдлын хэмжээний өөр өөр байгаа баримтыг өрхийн болон сумын нөхцөл байдлын талаар олдоц ихтэй бөгөөд агуулга сайтай мэдээ баримтаар тайлбарлахад хүнд байгаа юм. Иймд өрхийн түвшний хорогдол маш их байгаагийн шалтгаан хүчин зүйлийг тодорхойлох, малын хорогдлын эрсдлийг

¹⁸ Сумын нөхцөл байдлын талаархи мэдээллийг 2004 оны Монголын хөдөөгийн хөрөнгө оруулалтын орчны судалгаанаас авсан. Энэ мэдээллийг Малын тооллогын дүнтэй харьцуулж ізээд 50 орчим сумыг жишиг болгон авсан. Сумын малын хорогдлыг хамааралтай хувьсагч болгон авч сумын онцлогийг харилцан хувьсагч болгон хамгийн бага дервелжингийн ба білгийн регрессийг гаргаж авсан. Харилцан хамаарал дахь тогтвортой бус байдал нь жишгийн буурсан хэмжээнээс болон нэг шулуун дээр байрлагч гарч байгаа юм. (Сумын нөхцөл байдал нь нийт сумын хэмжээгээр ендер хамааралтай байдаг).

бууруулах хариу арга хэмжээг бий болгоход өөр гүнзгий нарийн дүн шинжилгээ хэрэгтэй болно.

Малын хорогдол хэрэглээ ба ядууралд хэрхэн нөлөөлөх нь

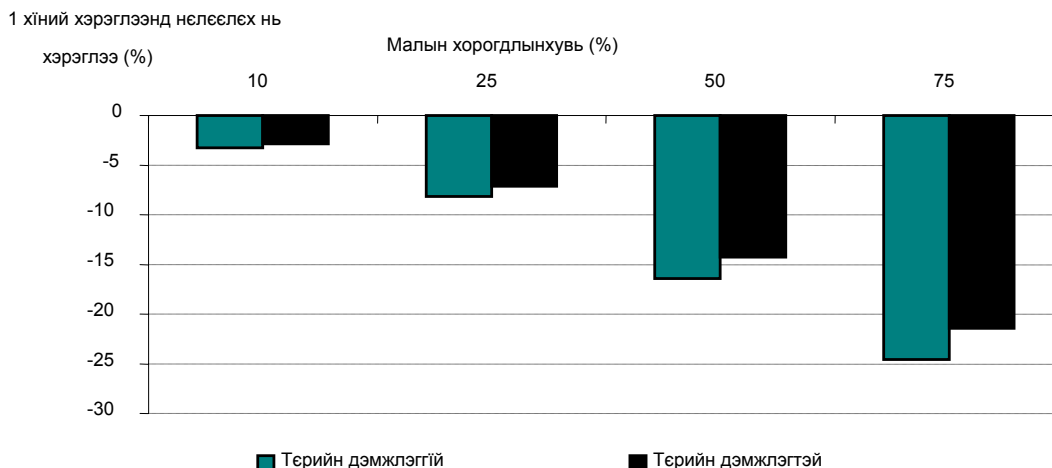
Эрсдэлд өртөх ба гамшгийн уршгийг амсах байдал нь өрхийн амьжиргаанд сөргөөр нөлөөлж болох боловч өрхийн амьжиргаанд зайлшгүй ийм нөлөө үзүүлэх албагүй юм. Өрх нь зуданд нэрвэгдсэн суманд \улмаар их хэмжээний мал хорогдсон\ амьдарч байгаа тухайн өрх мал нь хорогдсон ч хэрэглээ ба амьжиргааны түвшнээ хэвийн аваад явах боломжтой байж болох юм. Сөрөг нөлөө үзэх үгүй эсэх нь мал хорогдсоноос алдсан орлогыг орлуулах амьжиргаа залгуулах албан ба албан бус арга замуудаа хэрхэн ашиглаж чадахаас шалтгаална. Малчин өрхүүд амьжиргаа залгуулах арга замуудыг хэрхэн ашиглаж байна вэ? ӨОЗС\АТТС-ны баримтуудыг судлахад малын хорогдол нь шууд малчин өрхийн хэрэглээний уналт болж хувирч байна¹⁹. Дунджаар жилд нэг өрхийн мал сүрэг 1.0 хувиар хорогдоход энэ өрхийн нэг гишүүнд ноогдох хэрэглээ 0.3 хувиар буурахад хүргэж байна. Жишээлбэл, мал сүргийнхээ 50 хувийг алдсан өрхийн нэг гишүүнд ноогдох хэрэглээ 15%-иар буурч байна гэсэн үг.

Тооны баримтын сөрөг симуляцийн дүнгээс үзвэл 2002 онд малын хорогдлын нөлөө байгаагүй бол малчин өрхүүдийн дунд ядуурлын тохиолдол 2-оос доош хувьтай байх байсан байна.

Мал хорогдсоноос учирсан бэрхшээлийг даван туулахад төрөөс олгох тэтгэлэг тусламж чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна (Зураг 7). Хэрэв малчин өрх нь төрийн тэтгэлэг хүртдэг бол 1.0 хувь малын хорогдол тутамд ноогдох хэрэглээний бууралт 0.28 хувь байх юм. Гэвч төрийн мөнгөн тэтгэлэг нь өндөр насны тэтгэвэр гм тусгай чиглэсэн зүйл учир малаа олноор хорогдуусан айлд тухайлан мөнгөн тэтгэлэг олгох тогтолцоо биш юм.

¹⁹ Бид хамгийн бага дөрвөлжин \OLS\-гийн регрессийг нэг хүнд ноогдох хэрэглээ, өрхийн малын хорогдол, өрхийн болон сумын нийтлэг хүчин зүйлтэй харьцуулж хэрэглэсэн болно. .

Зураг 7: Төрийн тэтгэлэг мал хорогдсон өрхийн амьжиргаанд нэмэр болох уу?



2002-3 оны ӨОЗС-АТТС

Ужиг ядуу гэж тооцогдсон өрхүүдийн ядуурлын дарамт маш их байдгаас тэднийг тун амархан тодорхойлж болно. 1-рт тэдний хэрэглээ нь өртөмтгий бус өрхийн 1/3-орчим харин өртөмтгий өрхийн хагасаас бага байдаг. 2-рт Тэд төрийн дэмжлэгийг авдаггүй авлаа ч их бага хэмжээгээр авдаг. Бусад хоёр бүлгийнхнийхээ авдагаас дунджаар 1/6-ээс бага хэмжээгээр авдаг. 3-рт ужиг ядуу өрхүүд олуулаа амьдардаг. Малчны бусад гэр бүл ам бүл 4-өөс бага байхад ужиг ядуучууд 5-аас дээш ам бүлтэй байна. 4-рт тэд бусад 2 бүлгийнхнээсээ хамаагүй цөөн малтай. 5-рт Тэдний 43 хувь Баруун бүсэд 27 хувь нь өндөр уулын бүсэд амьдардаг.

Малын хорогдол эмзэг байдалд, ядууралд нэмэр болдог.

2002 онд монголын малчдын 33 хувь нь ядуу байсан байна. Гэтэл ядуурал нь тохиолдлын чанартай үзэгдэл тул өнөөдөр ядуу байсан өрх маргааш ядуу биш болж болох юм. Үүний адил өнөөдөр ядуу биш байсан өрх маргааш ядуугийн эгнээнд орж болох нь чухал анхаарууштай мэдээлэл юм. Өрхийн ядуурлын түвшин ажиглагдсан бол энэ нь баталгаатай амьжиргаанаасаа доод шатанд орсны шинж. Тэгвэл ядууралд эмзэг өрх нь баталгаатай амьжиргаа руу шилжих урьдчилсан шатанд ч байж болох юм. Энэ нь тухайн өрхийн ирээдүй, түүний дотор дахин хүнд дарамтанд орвол ядууралд орох магадлалыг агуулж байгаа юм. Энэ хоёр үзүүлэлтийг зааглан тодохойлогч нь эрсдэл өөрөө юм.

Малчин өрхүүд мал хорогдсоноос хир эмзэг болж ирээдүйдээ ядууралд орох магадлалтай болж байна вэ? Хэрэв 2002 онд малчин өрхийн 1/3 нь ядуу байсан бол симуляцийн аргаар тооцоолоход:²⁰

- Малчин өрхийн гуравны хоёр нь ядууралд өртөмтгий байна
- 5 малчин өрхийн 2 нь дахин мал хорогдвол гарцаагүй ядуурлын ирээдүй нүүрлэсэн.
- j нь ужиг ядуу, малын хорогдлын гамшиг байхгүй байсан ч ядуу хэвээр байх
- Малчин өрхийн 1/3 нь л харьцангуй амьжиргааны баталгаатай.

Хүснэгт 13 –т малчин өрхийг ядууралд өртөмтгий бус, өртөмтгий ба ужиг ядуу гэж ангилснаа цаашид нарийн мэдээлэл оруулж өгсөн. Гурван ангиллын онцлог төрхийг харьцуулан гаргаж эдгээрийн хоорондын ялгааг ч тодруулан гаргав. Ужиг ядуу гэсэн ангилалд оруулсан өрхүүд тун таагүй нөхцөлд байгаа нь тодхон харагдана. Нэгдүгээрт, тэдний хэрэглээний түвшин эмзэг бус бүлгийн гуравны нэг болон эмзэг бүлгийн хэрэглээний талд ч хүрэхгүй байна. Хоёрдугаарт, тэд төрийн тэтгэлэг авах магадлал багатай бөгөөд авсан тохиолдолд хэмжээ ч мөн бага байна. Дунджаар нөгөө хоёр бүлгийн авдаг хэмжээний зургааны нэгийг авч байна. Гуравдугаарт, ужиг ядуу өрхүүд нь ам бүл олон, 5-аас дээш гишүүнтэй бөгөөд нөгөө хоёр бүлгийн өрхүүд 4-өөс доош ам бүлтэй байна. Дөрөвдүгээрт, тэд нөгөө хоёр бүлгийн өрхүүдээс цөөн малтай байна. Тавдугаарт, тэд ихэвчлэн Баруун \43%\ ба Хангайн \27%\ бүсэд амьдардаг гэсэн мэдээлэл байна.

Хүснэгт 13: Малчин өрхүүдийн өртөмтгий ба ужиг ядуу бүлгийнхэний дүр төрх

	Өртөмтгий бус	Өртөмтгий	Ужиг ядуу
Нийт малчин өрхийн (%)	33.1	40.7	26.2
Өрхийн нэг гишүүн ноогдох сарын хэрэглээ (Төг)	51269.3	41048.9	17597.3
Өрхийн нэг гишүүн ноогдох тэтгэлэг (Төг)	2342.3	2412.1	383.0
Төрийн тэтгэлэг авдаг өрхийн хэмжээ (%)	48.2	46.3	36.2
Өрхийн ам бүлийн тоо	3.8	3.9	5.3
Өрхөд насанд хүрсэн эрэгтэй хүний эзлэх (%)	31.2	29.4	26.3
Нэг гишүүн ноогдох малын тоо	10.5	13.0	5.2
Дэд бүтэц сайн хөгжсөн сумын өрхийн эзлэх (%)	16.5	15.6	7.1
Барааны зах ороход туулах дундаж зам (км)	35.2	29.6	21.8
Аймгийн төвд хүрэх дундаж хугацаа (цаг)	3.0	3.5	4.7
Баруун бүсийн өрх (%)	14.5	19.5	36.6

²⁰ Малчин өрхийн эмзэг байдлыг хэмжихийн тулд бид нийтлэг гамшгийг симуляциар бий болгож, тэдгээр нь малын хорогдолд хэрхэн нөлөөлж улмаар өрхийн хэрэглээнд ямар нөлөө үзүүлэхийг шинжиж үзсэн юм. Сум тухай бүр дээр хавсран нөлөөлөх нийтлэг гамшгийн түүх байгааг харгалзан, Монте Карло симуляцийн аргаар \782 малчин өрх тус бүрт 1000 удаа хувилбар хийх\ хийсэн юм. Эхлээд өрх тус бүрт тухайн сумын 33 жилийн мал хорогдлын тооноос таамаар сонгон ноогдуулсан юм. Хоёрдугаарт, энэ нийтлэг гамшгийн хэмжээг өрхийн мал хорогдлын коэффициент ба үлдэгдэлтэй хавсран нөлөөлж өрхийн мал хорогдлын “үнэлгээг” симуляциар гаргасан болно. Гуравт, энэ олсон “үнэлгээг” хэрэглээний регрессид нөлөөлүүлэн симуляциар гаргасан хэрэглээний “үнэлгээ” гаргав. Дөрөвт, урьдчилан тооцсон хэрэглээ ба ядуурлын шугамыг ашиглан өрхүүдийг ядуу бус, өртөмтгий ба ужиг ядуу гэсэн гурван ангилалд хуваарилсан юм.

Хангайн бүсийн өрх (%)	40.2	41.7	42.0
Төвийн бүсийн өрх (%)	27.4	21.8	12.7
Зүүн бүсийн өрх (%)	12.3	17.1	7.7
Улаанбаатарын өрх (%)	5.6	0.0	1.1

2002\03 оны ӨОЗСАТТС-ны баримтаас

Тооцож үзэх сонголтууд

Энэ нь ихээхэн газар нутгийг хамарсан ган зуд нь малчин өрхүүдийн хувьд мал хорогдох томоохон шалтгаан байсан ч өрхийн түвшний малын хорогдолд хувь хүний болон орон нутгийн шинж чанартай хүчин зүйлүүд мөн гол шалтгаан болсон юм.

Малын хорогдлын шинж байдал нь гамшгийн дараа төрөөс оролцох, хариу арга хэмжээ авах малыг индексжүүлсэн даатгалд хамруулах зэрэг арга хэмжээнээс гадна орон нутгийн, зарим тохиолдолд өрхийн хэмжээнд малын хорогдлоос шалтгаалах эрсдлийг даван туулах байнгын арга хэмжээг (Хайрцаг 4) төрөөс хэрэгжүүлж байх нь чухал гэдгийг харуулж байна.

Цаашлаад олон хүүхэдтэй тун цөөн малтай ужиг ядуу малчдын гол цөм нь болсон 26 орчим хувийг эзэлж байгаа малчдад төрийн туслалцаа шаардлагатай байна. Монголын нөхцөл байдалд ужиг ядуучуудын энэ бүлэг мал маллагааны шаардлагатай ур чадвар дутагдалтай учир тэд МАА-ын салбараас бүр гарах хэрэгтэй юм. Тэдний малын тоо толгой нь амьжиргаагаа залгуулж чадахгүй бөгөөд тийм цөөн малтай мөртлөө малаа сайжруулна гэвэл тун их өртөгтэй ажил болно. Цаашлаад тэдгээр мал нэг хэсэг газрын бэлчээрийн талхлалтын байдлыг улам доройтуулж байгаа. Тэдгээр бүлэг малчдад амьжиргааны өөр эх үүсвэрийг олж хөгжүүлэх хэрэгтэй. Малчдаас малыг нь худалдаж авах хөтөлбөр хэрэгжүүлж болох юм. Гэхдээ сэтгэл санаагаар унах зэрэг бүхий л асуудлыг тооцож үзсэн мал худалдаж авах сайн төлөвлөсөн хөтөлбөр явуулах нь бас л амаргүй зүйл байх болно. Малыг нь худалдаж авах хөтөлбөр Монголын нөхцөлд ажиллаж өгөх эсэх талаар цаашид ултай дүн шинжилгээ үнэлгээ шардагдах ажил болно. (Хайрцаг 5) Хөдөөгийн хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах, МАА-д суурилсан үйл ажиллагааны хангалтын хэрхээ холбоог бэхжүүлэх нь тэдгээр малчдыг МАА-ын салбараас гаргах нэг сонголт байж болно. (Хайрцаг 6) 1999-2001 оны дараалсан ган зуднаас цөөн тооны малтай ядуу малчид МАА-г орхиж хувиараа уул уурхайн ажил эрхлэхэд хүргэсэн билээ. Хөдөөгийн хүн амын хувьд хувиараа уул уурхай эрхлэх нь амьжиргааны нэг чухал эх үүсвэр мөний тул засгийн газраас хувиараа малталт хийх ажлыг аль болохоор хуульчилж зохицуулах чиглэлд ажиллаж байгаа билээ. Гэхдээ хувиараа уул уурхай эрхлэх байдлын тухай хуулийн томъёоллыг хөдөөгийн ядуу ард түмэнд эерэг хөгжил авчрахуйц байдлаар зохион гаргах ёстой. (Хайрцаг 7)

Хайрцаг 4: Эрсдлийг бууруулах урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний нэг жишээ

Дэлхийн банкнаас Монгол улсын засгийн газрын малын индексжүүлсэн даатгалын төслийг санхүүжүүлэн 3 аймагт хэрэгжүүлж байгаа билээ. Энэ төсөл

нв хувийн даатгалын компаниудын санал болгож буй суурь даатгалын бүтээгдэхүүн, засгийн газрын бүхэлд нь санхүүжүүлж байгаа нийгмийн даатгалын сүлжээ болох Гамшигтай тэмцэх бүтээгдэхүүн гэсэн 2 бүрдэл хэсэгтэй. Энэ нь тухайн суман дахь малын хорогдлын хэмжээ тодорхой түвшнээс давбал (малын төрөл, байрлалаас хамааран 7-10 хувьд хэлбэлздэг) хувь малчинд төлбөр хийдэг даатгалын схем юм. Даатгалын төлбөр нь сумын түвшний малын хорогдлоос шууд хамаарах боловч тухайн малчны малын хорогдлоос тооцогдохгүй. Үүний үр дүнд өөрсдийн бизнест хортой нөлөөлөхгүйгээр бага зэргийн хорогдлыг өөрсдөө хүлээж, сумын хохирол тодорхой түвшнээс давж гарвал малын томоохон хохирлын асуудлыг эхлээд хувийн даатгалын компанид тавьж дараа нь Гамшигтай тэмцэх бүтээгдэхүүнээр дамжуулан сум орныхоо захиргаанд тавьж шийдүүлдэг. Хэрэгцээ шаардлагаын үнэлгээний мэдээнээс үзвэл доогуур ба дунд түвшний орлоготой малчид баян малчдаас илүүтэйгээр даатгалд хамрагдах сонирхолтой байгаа юм. Доогуур орлоготой цөөн малтай малчид эрсдлийг давахын тулд алсад оторлох чадваргүй, малаа өвөлд онд оруулах хангалттай хэмжээний өвс тэжээл бэлтгэх боломжгүй байгаа нь үүний гол шалтгаан болж байгаа юм.

Монголын малын индексжүүлсэн даатгалын төслийн үнэлгээний баримт бичиг, ДБ, 2005

Хайрцаг 5: Худалдан авах хөтөлбөр

Малчдаас мөнгөөр худалдан авах зөв зохион байгуулагдсан урамшуулгын хэлбэртэй хөтөлбөрийг боловсруулах нь амар зүйл бишээ. Цаашлаад энэ нь Монголын нөхцөл байдалд зохимжтой хувилбар биш байж ч болох юм. Гэхдээ л тооцож үзэх нэг хувилбар. Фермерээс өмчийг нь худалдан авах хөтөлбөрийн жишээ олон байдаг. Ийм жишээний нэг нь АНУ-д тамхи худалдан авах хөтөлбөр байсан. 1930-аад оноос АНУ-ын тамхины үйлдвэрлэл болоод маркетингийн асуудлыг муж улсын үнийн дэмжлэгийг авч хангалтын хяналтын хөтөлбөрт хамарч ирсэн. Гэвч сүүлийн 10 жилд дотоодын эрэлт хэрэгцээ буурч, экспортын хэмжээ хумигдан гадаадын импорт нэмэгдэж, түрээсийн өртөг нэмэгдэх, зах зээлийн квот буурсан зэрэг асуудлууд тамхины үйлдвэрлэлд тулгарсан юм.

Иймд тамхи тариалагчдыг салбараас гаргах хуучин тогтолцооноос чөлөөт зах зээлийн тогтолцоонд шилжихэд нь тэдэнд туслах, нөхөн олговор олгох тамхи худалдан авах хөтөлбөрийг 2004 онд эхлүүлсэн юм. Тамхины тэнцүүлсэн шинэчлэлийн хуулиар Тамхины шилжилтийн төлбөрийн хөтөлбөрийг бий болгож уг хөтөлбөрийн шалгуур үзүүлэлтэд тэнцсэн тамхи үйлдвэрлэгчдэд шилжилтийн үеийн жил бүрийн төлбөрийг 10 жил хийхээр болсон юм. 2000 оны 7 сарын 1-ний өдөр гарсан Сүүний үйлдвэрлэлийг зохицуулах хууль гарсанаар сүүний зах зээлийг дэмжих тогтолцоог халсан. Ингэснээр шалгуур үзүүлэлтэнд тэнцэх сүү үйлдвэрлэгчдийг 8 жилийн турш улирал тутамд Сүүний бүтцийн өөрчлөлтийн тогтолцоонд хамруулж төлбөр төлөх буюу Сүүний үйлдвэрлэлээс гарах хөтөлбөрт хамруулж тухайн фермерийн шинээр эрхлэх бизнесийг эхний 2 жилд татвараас чөлөөлөх зэрэг арга хэмжээ авч байна. Түүнчилэн сүүний үйлдвэрлэлээс амьжиргаагаа залгуулж байсан фермерүүдэд сүүний

Үйлдвэрлэлийн салбарт зохицуулга өөрчлөлт хийх болсонтой холбогдон хөрөнгө оруулалт, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх зорилгоор Засгийн газрын сүүний бүс нутагт дэмжлэг үзүүлэх хөтөлбөр хэрэгжиж байна. Энэ хөтөлбөр шинэ бизнес бий болгохыг хүссэн хөдөөгийн Австраличуудад шууд тусламж үзүүлж шинэ бизнесийн нь зах зээлийг гаргаж өгөх, фермерүүдийн ур чадварыг төрөлжүүлэн сургах тэдэнд хөрөнгө оруулалтыг татахад нь тусалж байна.

Энэ талаархи мэдээлэл интернэтэд их бий.

Хайрцаг 6: МАА-д суурилсан үйл ажиллагааны хангамжийн хэлхээ холбоог бэхжүүлэх

Жишээ нь ноолуурын салбарын хувьд төрөөс маркетингийн хангамжийн хэлхээ холбоог бэхжүүлэх арга хэмжээ авч болно. Үүнд: дэд бүтцийг хөгжүүлэх, судалгаа хөгжлийн боломжийг бий болгох, малчны боловсролыг дээшлүүлэх, харилцаа холбоог сайжруулах, зах зээлийг хөгжүүлэх зэрэг ажил орно. Хувийн санхүү даатгалын хөгжлийг дэмжих, даатгал, газар, тэжээл, усны хангамжийн зах зээл гээд олон асуудалд орчин үеийн эрхзүйн орчин амин чухал болно. Төрөөс зуучлалын бүтээгдэхүүнийг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, агуулахын, ангилан ялгах, мал эмнэлгийн, тээвэрлэлтийн ба бусад бизнес хөгжлийн үйлчилгээ үзүүлэх ёстой.

Ямаанаас хувцас хүртэл: Монголын ноолуурын салбарын бүтцийн шинэчлэл, ДБ, 2003.

Хайрцаг 7: Хувиараа малтлага хийхийг зогсоох хориглохын оронд зохицуулж өгөх

Санал болгож буй хууль нь хувиараа уул уурхай эрхлэх ажлыг зүй зохистой зохицуулж, хянах эсэх нь тодорхойгүй байгаа ч хувиараа уул уурхайн ажил эрхлэх явдал олон ядуу Монголчуудын хувьд амьжиргааны нь үндсэн эх үүсвэр болсон тул энэ ажлыг хориглон зогсоох биш зохицуулж өгөх шаардлага гарсныг төр хүлээн зөвшөөрөх цаг болсон. Хуулиар хууль бус уул уурхайн ажлыг зогсоож ийм ажил эрхэлдэг хүмүүст шинэ хууль тогтоомж гаргаж өгвөл хуулийн одоогийн томъёолол нь ийм ажил хийх саад бэрхшээлийг харин ч өсгөж өртөг зардлыг нь нэмэгдүүлэхээр байна. Ингэвэл санал болгож буй хууль 2 төрлийн хувиараа малтагчдыг буй болгох ба үүний 1 нь эрхийг нь авсан баячууд, 2-рт улам олшрох магадлалтай “хууль бусчууд”-ыг төрүүлэх болов уу гэсэн зовиол байгаа юм.

Монгол улсын өсөлтийн уул уурхайн салбарын эх үүсвэр, ДБ, 2004.

Дөрөвдүгээр бүлэг: Хөдөө нутагт сурч боловсрох бололцоог сайжруулж боловсролыг чанаржуулах нь

- Хөдөөгийн хүүхдүүд сургуульд явах боломжгүй, боловсролын чанар ядмаг, ба ядуурлаас үүдэн дунд сургуулийн ахлах ангиас сургууль завсардах байдал их байна.
- Хөдөөгийн сургуульд багшлах боловсон хүчнийг татах урамшуулгын тогтолцоог бодлогоор дэмжих, хөдөөгийн сургуулиудад санхүүгийн эх үүсвэрийг илүүтэй хуваарилах, ядуу өрхөд төрийн туслалцааг шууд чиглүүлэх нь хөдөөгийн ядуу хүүхдүүдийн сургалтын үр дүнг нилээн сайжруулна.

Монгол улс хөгжихийн тулд иргэд нь сайн боловсролтой байх ёстой. 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-аас харвал насанд хүрсэн хүн амын 80 гаран хувь нь дунд сургуулийн 8-р ангийг төгссөн, 1/5 нь дээд боловсрол эзэмшсэн байна. Насанд хүрний 20 хүний ганц нь л бага сургууль ч төгсөөгүй байна. Насанд хүрсэн хот суурингийн иргэд дунджаар хөдөөгийн иргэнээс дээгүүр боловсролтой байгаа бол эмэгтэйчүүд эрчүүдээс арай илүү боловсролтой байна. Бусад улс оронтой адилаар боловсролын хэмжээ нь орлого, хэрэглээтэйгээ эерэг харьцаатай байдаг байна. Хамгийн ядуу бүлгийн насанд хүрсэн 5 хүний нэг нь зөвхөн бага боловсролтой байхад хамгийн баян бүлгийнхэний тал нь бага боловсролтой байна. Тэр ч бүү хэл дунд сургууль дүүргэсэн хүмүүс, зөвхөн бага боловсролтой хүмүүсийн ядуурлын тохиолдлын хооронд томоохон ялгаа алга. Харин дунд сургуулийн ахлах анги төгссөн хүмүүсийн хувьд ядуурлын тохиолдол огцом буурдаг. (ҮСГ, 2004).

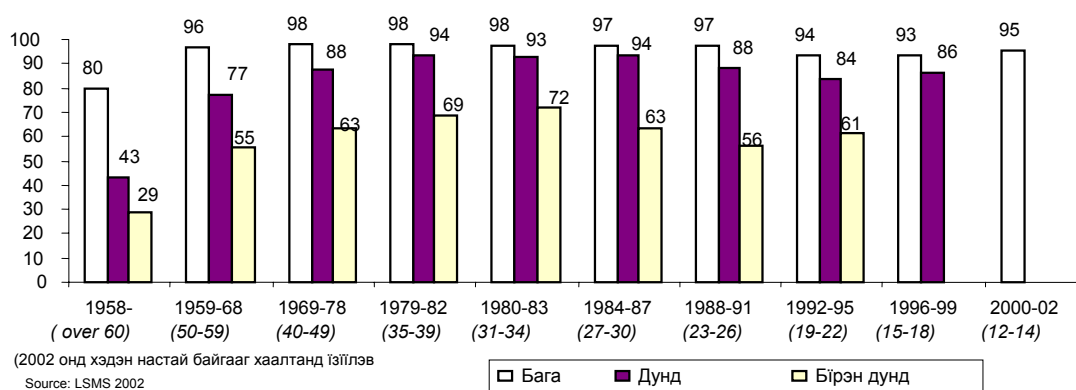
Боловсролын үр дүнг баримтжуулах

Бид ӨОЗС-АТТС-ийн 2002-2003 оны тоо баримтыг үндэслэн, сургууль төгсөгчдийн хувь хэмжээг хүн амын насны шатлалаар гаргасан болно. Зураг 8. Хэдэн арван жилийн туршид бага сургууль төгсгөлтийн хувь хэмжээ бараг 2 үеийн бараг бүх нийтийг хамарч байснаа, 1990-ээд оны зах зээлийн эдийн засаг руу шилжилтийн эхний жилүүдэд бага зэрэг буурсан юм. Харин 2000-2002 оноос бага сургууль төгсөгчдийн хувь хэмжээ сэргэж эхлэв. Бүрэн бус дунд боловсрол эзэмшигчдийн хувь хэмжээ 1980 он гэхэд 93-94 хувьд хүртэл өсөн, гайхамшигтай амжилтанд хүрэв. (2002 оны байдлаар 39 ба түүнээс доош насны бүлгийн хувьд). 1990-ээд оны эхээр энэхүү үзүүлэлт 90 хувиас доош буурсан болно. Гэвч дээрхи үзүүлэлт удаан боловч сайжирч өсч ирлээ. Бүрэн дунд боловсрол нь дунд сургуулийн дараа ахлах ангийн 2 жилийг нэмсэн 10 жилийн тогтолцоо байсан ба эзэмшигчдийн хувь хэмжээ 1980-аад оны дунд үеийн эхээр 70 хувьтай байсан бол (2002 оны байдлаар 39 ба түүнээс доош насны бүлгийн хувьд), тэр цагаас эхлэн уг үзүүлэлт буурсаар байна.

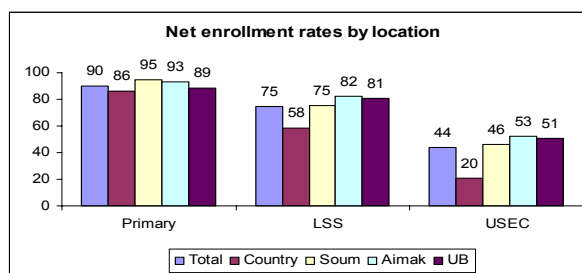
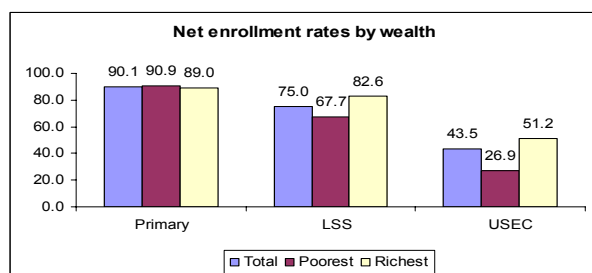
Зураг 9-д бага, дунд, бүрэн дунд сургууль хамралтын хувь хэмжээг газар зүйн байрлал болон айл өрхийн хэрэглээний түвшингөөр гаргав. Бүрэн дунд сургууль буюу ахлах ангийн түвшинд чинээлэг - ядуу болон хөдөө орон нутаг- хот суурин газрын хүүхдүүдийн сургууль хамралтын зааг ялгаа асар их байна.

Зураг 10-г үзүүлсэнээр дунд сургуулийн ахлах ангид суралцах байдал хөдөө хотын болон баян ядуу өрхийн хооронд асар их зай гарч байна.Өрхийн хэрэглээний хамгийн ядуу бүлгийн хүүхдүүд ба хөдөөний хүүхдүүдийн хувь тэнцэхээргүй том хувь 8-р ангиа төгсөөд сургуулиас гарч байна.

Зураг 8: Саяхны жилүүдэд бага сургууль төгсөлтийн хувь дунд ба бүрэн дунд сургууль төгсөлтийн хувиас харьцангуй хурдан сайжирч байна.



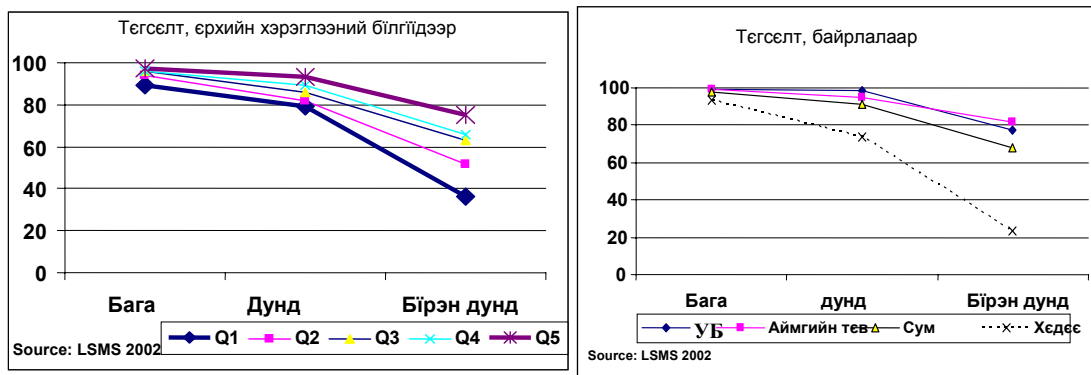
Зураг 9: Хөдөө хотын болон хамгийн баян хамгийн ядуу өрхийн хүүхдүүдийн дунд бүрэн дунд сургууль төгсөлтийн зай асар хол байна.



АТТС 2002

Жич: БС-бага сургууль,; БДС-бүрэн дунд сургууль; “хөдөө”-г хөдөө баг гэж ойлгоно.

Зураг 10: Бүрэн дунд сургууль төгсөлт дэх завсар, өрхийн хэрэглээний түвшин ба байрлалаар



8-р ангиа төгсөөд хөдөөгийн ядуу хүүхдүүд сургуулиасаа олноор гардаг учир тэдэнд бүрэн дунд боловсролтой болход шилжилтийн ямар хүчин зүйлүүд нөлөөлдөг ба хангамжийн хүчин зүйл (очих боломж сургуулийн өгч буй зүйл, боловсролын чанар (улсын шалгалтанд сурагчдын үзүүлж буй дүн), ба эрэлт хэрэгцээ (гэр бүлийн байдал) зэрэг хүчин зүйлийг энэ бүлэгт авч үзлээ.

Бүрэн дунд сургуульд орох боломж

Улсын сургууль ялангуяа бага дунд сургуулиуд улс даяар байдаг. Эдгээр түвшний сургуульд сурч байгаа сурагчдын 2-оос доош хувь нь хувийн сургуульд сурдаг. Шилжилтийн эхэн үеийн эдийн засгийн бэрхшээлд сургуулийн эд хогшлыг засварлах, сургуульд нэмж материал худалдаж авах байдал, нийт боловсролын үйлчилгээ хүндээр нэрвэгдсэн. Өргөн уудам нутагтай, хүн ам сийрэг суудаг бөгөөд урт хахир хатуу өвөл болдог Монгол оронд үйлчилгээ явуулах өртөг өндөр тул засгийн газар шилжилийн өмнөх сангхүүжилтийг бодит нөхцөлд гаргаж чадахаа больсон. Эдийн засгийн бэрхшээлтэй тэмцэхийн тулд засгийн газраас хэд хэдэн шинэчлэл хийсэн. Тэдгээрийн нэг нь дотуур байрны төлбөр тогтоосон ажил бөгөөд (1996-2000), хэрвээ эцэг эх нь хоолны зардал гаргавал хүүхэд дотуур байранд сууж болдог болгосон юм. “Махны зардал” гэж нэрлэх болсон энэ бодлогын үр дүнд олон хүүхэд сургуулиа орхиж элсэлтийн тоо ч буурсан. Өөр нэг бодлого бол багш ажилтны тоог цөөлж сургуулийн бүтцийг өөрчлөх бодлого байв. (1997 оноос). Сургуулийн бүтцийг өөрчилсөнөөр багш ажилтны тоо ихээр цөөрч зарим сургууль хаагдаж зарим өөрчлөн зохион байгуулагдсан. Бүтцийн өөрчлөлт нь баг, сум, аймаг, хотын бүх түвшний сургуульд хандсан олон талт бүтцийн өөрчлөлт байсан. Бүтцийн өөрчлөлт 3 стратегитай байв. Үүнд: (1) жижиг багийн сургуулийг хаах, (2) сумын сургуулийн 9, 10-р ангийг хаах (3) хот, аймгийн төвийн сургуулиудыг хооронд нь нийлүүлэх явдал байв. Үүний үр дүнд хөдөө суманд 9, 10-р анги огт хаагдаж аймгийн төвийн нэгдсэн сургуулиудад анги дүүргэлт буурсан юм. Дараа нь 8 дугаар анги төгсөгчдөөс математик, монгол хэлээр шалгалт авч шалгалтын дүнгээр төгсөгчдийн 70 хувь нь л 9-р ангид дэвшин орж байх бодлогыг засгийн газраас хэрэгжүүлсэн.

Ар гэрийн байдал ба ядуурлын үүрэг роль

Олон хувьсах хэмжигдүүн бүхий регрессийн дүн шинжилгээний аргыг ашиглан, бид тухайн сурагчдын гэр бүлийн боловсрол ба бусад нөхцөл байдал нь сургуулийн төрөл бүрийн түвшинд сургуулиас завсардах магадлал болох байдалд дүн шинжилгээ хийв. Ингэхдээ бид эцэг эхийн боловсролын түвшин, бүлэг ба оршин сууж буй бүс нутаг зэргийг тусгаж, тухайн айл өрх ядуурлын түвшингээс доогуур амьдарч буй эсэхийг хоёрдмол хувьсах хэмжигдүүн, хүүхдийн хүйсийг гэр бүлийн нөхцөл байдлыг хувьсах хэмжигдүүн гэж үзэв. Хүснэгт 14- ээс үзэхэд, гэр бүлийн нөхцөл байдал ижил төстэй байхад охидуудтай харьцуулахад бүрэн бус боловсролын түвшинд ч сургуулиас завсардах магадлал хөвгүүдийн хувьд өндөр байна. Ахлах ангиас завсардах явдал охидуудтай харьцуулахад хөвгүүдийн хувьд хавьгүй илүү байна.

Бусад орнуудад хийсэн дүгнэлтийн адил, Монголд эцэг эхийн боловсролын түвшин нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Дээд боловсрол эзэмшсэн эцэг эхчүүдтэй хүүхдүүд сургуулийн аль ч түвшингээс завсардах магадлал бага байдаг. Эцэг эхийн боловсролын түвшингийн эерэг үр нөлөө нь хүүхдүүд нэн ялангуяа ахлах ангид орж бүрэн дунд боловсрол эзэмшихэд туйлын чухал болдог (тухайлбал, илүү өндөр эерэг коэффициенттэй).

Харин ядуурал нь сургуулийн аль ч түвшинд хүүхэд завсардах явдалд сөргөөр нөлөөлж байна гэсэн дүгнэлт нь регрессийн дүн шинжилгээгээр олж авсан хамгийн чухал дүгнэлт болох юм. Тэр ч бүү хэл төгсөлтийн нь хувь дэлхийн түвшинд байдаг бага сургуулиас ч завсардах байдалд нөлөөлж байна. Улмаар, эцэг эхийн боловсролын түвшин, оршин сууж буй газар нутаг зэрэг гэр бүлийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзсэний дараа ч, сургуулиас завсардах явдалд ядуурлын үзүүлэх сөрөг нөлөө нь ихээхэн хэвээр байна. Энэхүү сөрөг нөлөөлөл нь анги дээшлэх хирээр улам нэмэгдэж, ахлах ангийн түвшинд сургууль завсардах нь дээд цэгтээ хүрнэ. Эцэг эхийн боловсролын түвшин ба бусад ижил төстэй шинж чанартай айл өрхийн хүүхдүүдийн дунд, ядуу айл өрхийн хүүхдүүд ахлах ангиас завсардах магадлал ядуу бус хүүхдүүдээс 21 хувиар илүү байна. Энэхүү дүгнэлтээс үүдээд ядуурал нь мөнгө зардал мэт шуудаар ба эцэг эхийн эзэмшсэн боловсролын түвшин мэт шууд бус замаар тухайн хүүхдийн боловсролын үр дүнд сөргөөр нөлөөлж байгааг илтгэн харуулж байна.

(Хүснэгт 14). Тус улсын олон нутагт хийсэн зорилтот бүлэгтэй хийсэн ярилцлагаар сургуулиуд нийт хэмжээгээрээ ядуу хүнд бол дарамт болохоор олон янзын албан ёсны бус мөнгө төлбөр хурааж авдаг гэдэг нь тодорхой байгаа юм. Багш нар хүүхдийн өмссөн зүүснээр нь ялгаж ханддаг гэж олон хүүхэд гомдоллож байсан.

“Ядуу айлын хүүхдүүд сургуульд явж чадахгүй...Хотын хүмүүс баримт бичиг нь бүрэн бүтэн байсан ч ядуу бол 3-4 хүүхдээс 2 нь сургууль завсарддаг. Одоо тэд нар хог түүж амьдарч байгаа”.

“Их ядуу айлын хүүхдүүд өмсөх хувцас ч байхгүй, үүнээс нь болгож тэдэнд ялгаж ханддаг, тэгсээр байгаад сургуульдаа явж чадалгүй завсарддаг. Сургуулиас шаарддаг янз бүрийн мөнгө төлбөрийг өгч чадахгүй болохоор хүүхдүүд багшдаа дарамтлуулахаас айдаг.”.

Зорилтот бүлэгтэй хийсэн яриа Хан-Уул дүүрэг, 9-р хороо

Зорилтот бүлэгтэй ярилцаж байхад олж мэдсэн өөр нэг асуудал бол баримт бичиг ялангуяа хамгийн сүүлд оршин байгаа хаягийг бичсэн иргэний үнэмлэхгүй байх нь сургуульд ороход саад болдог. Иймд бүх иргэдээ ялангуяа ядуу шилжин суугчид, нийгмийн үйлчилгээ хүрдэггүй алс газар суудаг ядуучуудаа бүртгэж үнэмлэхжүүлэх нь чухал бөгөөд (4-р бүлэгт ярилцсан) ингэж чадвал тэд сургуульд соёлд орох, эрүүл мэндийн гм нийгмийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжтой болох юм.

“Манай нэг хүүхэд нэг жил сургуулиас гараад хойтон жилд нь тухайн ангидаа дахин суух гэсэн юм. Гэтэл сургуулиас шилжих бичиг нь бүрэн бус байна гээд аваагүй. Хамаатнууд нь Хайлаастын нэг сургуульд тусалж оруулж өгсөн одоо тэндээ явж байгаа гэнэ лээ.”

“Миний дүү сургуульд орж чадалгүй байсаар одоо 3 жил завсардчихлаа. Хөдөөнөөс шилжиж ирсэн бичиг баримт дутуу байна гээд аваагүй. Түүнээс гадна манайх ядуу айл болохоор сургуулиас нэхдэг мөнгө төлбөрийг өгч чадахгүй байх.”

Зорилтот бүлэгтэй хийсэн ярилцлага СХ Дүүрэг, 7-р хороо

Хүснэгт 14: Ар гэрийн нөхцөл байдал, ядуурал ба сургалтын бүх түвшинд завсардахад нөлөөлөх нь

Хамааралтай хувьсагч	бага гарсан	сургуулиас	Бирэн бус Дунд сургуулиас гарсан	Бирэн дунд Сургуулиас гарсан	Бирэн дунд Сургуулиас гарсан	
Завсардалт(2 дахь хувьсагч)						
Эрэгтэй	0.015 (1.58)	0.011 (1.44)	0.058*** (3.93)	0.048*** (4.21)	0.185*** (6.25)	0.231*** (7.38)
Баруун	0.031 (1.53)	0.023 (1.38)	0.105*** (3.41)	0.052** (2.25)	0.188*** (3.76)	0.126** (2.40)
Ёндөр уулын	0.038** (2.05)	0.025 (1.66)	0.132*** (4.95)	0.078*** (3.79)	0.274*** (6.40)	0.197*** (4.37)
Төв	0.027 (1.41)	0.018 (1.20)	0.068** (2.51)	0.020 (1.10)	0.090 (1.95)	0.020 (0.49)
Зйн	0.066** (2.50)	0.037 (1.83)	0.137*** (3.74)	0.053** (2.02)	0.243*** (4.35)	0.174*** (2.97)
Эхийн боловсрол бирэн бус дунд		-0.002 (0.26)		-0.031** (2.49)		0.000 (0.01)
Эхийн боловсрол бирэн дунд		-0.018 (1.83)		-0.059*** (4.53)		-0.187*** (4.14)
Эхийн боловсрол тусгай мэргэжлийн		-0.021** (2.04)		-0.055*** (4.08)		-0.196*** (3.77)
Эхийн боловсрол дээд		-0.026** (2.32)		-0.097*** (6.04)		-0.238*** (5.73)
Эцгийн боловсрол ББД)		-0.019** (2.50)		-0.041*** (3.53)		-0.020 (0.43)
Эцгийн боловсрол БД		-0.017 (1.76)		-0.067*** (4.91)		-0.263*** (6.24)
Эцгийн боловсрол ТМ		-0.018 (1.63)		-0.052*** (3.05)		-0.227*** (3.82)
Эцгийн боловсрол дээд		-0.023** (2.07)		-0.075*** (4.84)		-0.252*** (6.06)
Ядуурал	0.041*** (3.89)	0.021** (2.45)	0.080*** (5.09)	0.027** (2.31)	0.267*** (8.58)	0.206*** (6.26)
Observations	1301	1301	1614	1614	1129	1129

ӨӨЗС-АТТС 2002-3

Статистикийн абсолют үнэлэмжийг хаалтад хийв. ** 5%-ийн агуулга; *** 1%-ийн агуулга

Боловсролын чанар ба сургуулийн байрлал

Өмнө нь тэмдэглэсэнчилэн бүтцийн өөрчлөлтөөс үүдэн ахлах ангийн орон тоо хязгаарлагдмал болсон, математик, Монгол хэлний улсын шалгалтын үр дүнгээр нь 30 орчим хувийг нь сургуулиас нь хасдаг. Тус улсын бүх сургуулийн 8 –р ангийн математик, монгол хэлний улсын шалгалтын дүнг ашиглан улсын шалгалтын дүн, сургуулийн шинж байдлыг талаар олон хувьсагчтай регрессийн дүн шинжилгээг хийж судалж үзсэн юм. Шалгалтын дүнд боловсролын чанарын итгэмжлэл, боловсролын чанар ба түүнийг тодорхойлогч хүчин зүйлүүдийн холбоог судалж гаргах боломжтой болж байна. Товчхондоо, бид зөвхөн математикийн хичээлээр А дүн авсан сурагчдын пропорцыг танилцуулж байна. D, F, гэсэн хангалтгүй дүн авсан сурагчдын пропорц гм сурлагын бусад хэмжүүрүүдийг ашиглаж үзэхэд ойролцоо үр дүн харагдаж байна.

Хүснэгт 15-д сурагчдын сурлагын дүнгийн регрессийг харуулсан ба 2002оны СШУБЯамны захиргааны мэдээлэлд суурилсан тухайн сургуулиудын онцлог шинж байдлыг танилцуулсан юм. Эндээс харахад бүсийн ялгаа, сургуулийн төрөл ба хэмжээг анхааралдаа харгалзан үзсэн ч, сумын (хөдөөгийн) сургуулийн сурагчдын дүн аймаг Улаанбаатарын сурагчдынхаас хавьгүй доогуур байна. Дээрх дүгнэлт 8 дугаар ангид өгдөг монгол хэлний шалгалтын дүнгээр мөн баталгаажиг байна. Судалгааны дагуу, аймгийн сургуультай ижил төстэй төрлийн (тухайлбал, 8 жилийн), ижил төстэй хэмжээний (тухайлбал, 50-аас доош сурагчтай), нэг бүсэд (тухайлбал, баруун бүс) хамаарах сумын (хөдөөгийн) сургууль нь сурагчдын шалгалтын дүн илүү доогуур бөгөөд сургалтын чанар муу байна.

Хүснэгт 15: Ижил төстэй, ижил хэмжээний, мөн нэг бүс нутагт байгаа хөдөө сумын сургуулийн сурагчдын үзүүлж байгаа дүн аймгийн төв Улаанбаатарын сургуулийнхаас доогуур байна.

Хамааралтай хувьсагч Математикт А дін авсан сурагчдын хувь	Ахлах ангид орох 8-р ангийн төгсөлтийн шалгалт		
	[1]	[2]	[3]
8 жилийн сургууль	-5.538** (2.95)	-2.008 (1.1)	-3.55 (1.63)
Баруун	-6.896* (2.07)	0.803 (0.22)	0.987 (0.27)
Хойд	-9.816** (3.1)	-2.271 (0.63)	-2.167 (0.61)
Төв	-10.747** (3.34)	-2.871 (0.8)	-2.818 (0.79)
Зүүн	-13.360** (4.13)	-9.345** (2.84)	-9.092** (2.68)
Сум		-12.176** (5.32)	-12.252** (4.57)
Дунд хэмжээний сургууль			-3.404 (1.48)
Том хэмжээний сургууль			-2.34 (0.73)
Байнгын үзлэлт	32.073** (13.16)	31.508** (13.22)	33.598** (8.92)
Ажиглалтанд хамрагдсан Тохируулсан R-squared	467 0.07	467 0.13	467 0.14

БСШУЯ

Жич: Тогтвортой t статистикийг хаалганд хийв.. ** 5% дахь үзүүлэлт; *** 1% дахь үзүүлэлт

Ядуурлын тохиолдол, ялгаа, ядуурлын дарамт хөдөөд өндөр байгаа ба нийт ядуучуудын 54% хөдөөд байдаг. (ҮСГ, 2004). Иймд сурлага тааруу бөгөөд 8-р ангиа төгсөөд гарч байгаа хүүхдүүд ядуучууд болох магадлал өндөр. Сумын сургуулийн үзүүлэлтийг агуулсан ӨОЗС-АТТС 2002-3-ын мэдээ баримт ба Монголын бүх сургуулиудын 2002 оны улсын шалгалтын дүнгийн мэдээллийн санг нэгтгэсний үндсэн дээр, бид олон хувьсах хэмжигдүүн бүхий регрессийн дүн шинжилгээг ашиглан, сурагчдын шалгалтын дүнд сумын түвшин дэх ядуурал хэр зэрэг нөлөөтэй байгааг тогтоох зорилгоор 49 сумын дунд харьцуулсан судалгаа хийв. Зарим сумууд нэгээс дээш сургуультай байгааг харгалзан, регрессийн дүн шинжилгээндээ нэг сумын хэд хэдэн сургуулийн корреляцийн стандарт алдаанд засвар хийв.

Хүснэгт 16 (ядуурлын илүү өндөр түвшинтэй) ядуу сумдууд дахь сургуулиудын сурагчдын сурлагын амжилт доогуур үзүүлэлттэй байгааг харуулав. Энэхүү дүгнэлт нь бүсийн нөлөөлөл ба сумдын эдийн засгийн үйл ажиллагааг харгалзан үзэж тохируулга хийсэн ч тогтвортой үлдэж байна. Түүнчлэн мал аж ахуйг голчлон эрхэлдэг сумдын (хүн амд ногдох бодын тоо толгойгоор хэмжигдэнэ) сурагчдын шалгалтын дүн доогуур байгааг Хүснэгт 16-аас харж болно.

Хүснэгт 16: Ядуу сумдын сурагчдын амжилт, сурлагын чанар баян сумдынхтай харьцуулахад доогуур байна.

Хамааралтай хувьсагч: Монгол хэлний шалгалтанд А дүн авсан сурагчдын хувь	8-р анги төгсөж ахлах ангид орох шалгалт		
	[1]	[2]	[3]
Суман дахь ядуурал	-0.2488*** (3.17)	-0.198*** (2.69)	-0.142** (2.53)
Суманд 1 хінд ногдох бод		-2.370*** (8.40)	-1.805*** (4.7)
Баруун			-6.647** (2.56)
Ёндөр уулын			-4.778 (1.43)
Төв			-8.853** (2.55)
Зүүн			-3.760 (0.74)
Ажиглалт	187	187	187
Тохируулсан R-squared	0.04	0.12	0.14
Сумын тоо	49	49	49

БСШУЯ ба ӨОЗС-АТТС 2002

Жич: Тогтвортой t статистикийг хаалтанд хийв.. ** 5% дахь үзүүлэлт; *** 1% дахь үзүүлэлт

Боловсролын чанар ба сургуулийн төсөв

Боловсролын чанар ба сургуулийн байдал, ялангуяа алслагдмал байдал нь саяхны хийгдэж дууссан Төсвийн зарлагын судалгаанд тусгалаа олсон байна. (Хайрцаг 8) Хүснэгт 17-д 8-р ангийн сурагчдын шалгалтын амжилт ба сургуулийн бололцооны талаар регрессийн дүн шинжилгээ хийсний тоймыг үзүүлэв. Багшлах чадвар ба туршлага, сургуулийн алслагдмал байдал, сургуулийн чадал болоцоо зэрэг нь сурагчийн амжилт ба сургалтын чанарын хамгийн чухал харилцан уялдаат хүчин зүйл болдог. Багш нь чадвар туршлага сайтай, цалин сайн авдаг багшлах боловсон хүчин дотор зөвлөх багшийн зэрэгтэй хүмүүсийн эзлэх хувь өндөр бол сурагчид өндөр амжилт гаргадаг. Сургуулийн чадал бололцоонд сургуулийн төсвийг багшийн цалинд хуваарилах, формын хувцас худалдан авч өгөх байдал зэрэг нь 4 ба 8-р анги төгсөлтийн математик, Монгол хэлний шалгалтын дүн сайн гарахад нөлөөлдөг байна. Түүнчилэн алс холын сургуулиудад бол сургуулийн төсвөөс тээвэрлэлт ба дотуур байранд зориулан зарцуулах хэмжээ бас л сурагчдын амжилтанд нөлөөлж байна.

Туршлагатай багш нар ажиллуулах, цалинг илүү тогтоох байдал нь сургуулийн өөрийн байршлаас ихээхэн хамаардаг. Багш хүн жилдээ дунджаар жилд 103,657 төгрөгийн цалин авдаг. Цалингийн 59 % нь тодорхой тогтоосон суурь цалин байдаг. Үлдэж байгаа хувийг нь багш цалингийн нэмэгдэл, илүү цагаар ажилласан, шагнал болон өөр бусад үйлчилгээ хийснийхээ хувьд авдаг. Илүү цагийн мөнгө авна гэдэг нь зөвхөн нэг тухайн анги (жишээ нь 8-р анги) олон ангитай байдаг том сургуульд л байх зүйл. Том сургуулиуд УБ, Дархан, Эрдэнэт болон аймгийн төвүүдэд байдаг. Харин сумын жижиг сургуульд байдал эсрэгээрээ буюу багш хүн 7 хоногийн заах 19 цагтаа бараг хүргэж чаддаггүй тул

бага цалин авах болдог. Ингэхээр багш нарын цалингийн одоогийн бүтэц нь хөдөөд багшлах сонирхлыг бууруулдаг. Түүнчлэн ахлах багш, арга зүйч, зөвлөх зэрэг багшлах зэрэг дэвийг мөн л аймгийн төв хотын том сургуульд багшилж байж олж авдаг. Иймд Төсвийн зарлагын судалгааны дүнг үзвэл сумын сургуулийн багш нар маш бага туршлагатай хүмүүс бөгөөд, хөдөөгийн багш нарын 10 хүрэхгүй хувь нь ахлах зэрэг дэвтэй байхад хотын багш нарын 30 хувь нь тийм зэрэг дэвтэй байна. Цаашлаад багш нарт өгөх шагнал нь хүүхдийн сурлагын амжилтаас хамаардаг тул багш нар ядуу гэр бүлийн тааруу сурлагатай сурагчдаас салж авах сонирхолтой байдаг. Шагнал олгох эсэх тухай эрх нь захирлын үзэмжээр шийдэгддэг тул албан ёсны орлогын цорын ганц эх үүсвэр болсон хөдөөгийн алслагдмал сургуулийн тухайд бол энэ нь маш том эрх мэдэл юм.

Хүснэгт 17: Багш нарын чанар, туршлага ба сургуулийн алслагдмал байдал сурагчдын сурлагын амжилт ба боловсролын чанарт нөлөөлж байна.

Хамааралтай хувьсагч: Сурагчийн шалгалтын нэгдсэн дүн	[1]	[2]	[3]
Ажилтны цалин ба нэмэгдэл цалин (2004 оны нийт хувь)	0.316 <i>0.00</i>	0.244 <i>0.01</i>	0.202 <i>0.02</i>
Тээвэр (бензин) (2004 оны нийт хувь)	-0.300 <i>0.001</i>	-0.268 <i>0.002</i>	-0.309 <i>0.000</i>
Хичээл ба практик сургалт (2004 оны%)	-0.169 <i>0.046</i>	-0.159 <i>0.055</i>	-0.141 <i>0.069</i>
Форм ба зөөлөн эдлэл (2004%)	0.149 <i>0.080</i>	0.187 <i>0.028</i>	0.213 <i>0.008</i>
Дотуур байрны хүнсний зардал (2004%)	-0.390 <i>0.000</i>	-0.275 <i>0.006</i>	-0.239 <i>0.010</i>
Сургуулийн хэмжээ		0.239 <i>0.018</i>	0.178 <i>0.061</i>
Зөвлөх багшийн зэрэг дэвтэй багшийн хувь			0.316 <i>0.000</i>
Ажиглалтын тоо	105	105	105
R Square	0.351	0.388	0.476

Төсвийн зарлагын судалгаа

Жич: р-үнэлэмжийг бэта коэффициентийн дор налуу үсгээр байрлуулав.

Хайрцаг 8: Төсвийн зарлагын судалгаа ба түүний үр дүнгээс гарсан гол үзүүлэлтүүд

Төсвийн зарлагын судалгаа нь санхүүгийн урсгалын тухай мэдээлэл ба төсвийн бодит хуваарилалтыг боловсролын салбарын 3 түвшинд (төв буюу БСШУЯ ба Сангийн яам, аймгийн буюу 21 аймаг УБ хот, сургуулийн буюу 118 сургуулийн түвшинд мэдээ цуглуулан хийсэн. Ойролцоогоор улсын сургуулийн 1/5 нь түүвэрлэлтэнд оролцсон. Түүвэрлэлтэнд бүх бүс, УБ, аймаг, сум байгийн түвшний сургуулийн төлөөлөл хамрагдсан. Сургуулийн түвшний мэдээллийн сан нь олон талт шинжтэй ба үүнд 2004/5 оны санхүүгийн жилийн сургуулийн төсвийн нарийвчилсан мэдээллээс гадна, сургуулийн нөхцөл байдлын талаархи зохих мэдээлэл, багш нарын тодорхойлолт, суралцах нөхцөл байдал, сурагчдын сурлагын амжилт, багш нарын цалин зэрэг мэдээлэл орсон юм. Багш, менежер, сурагчид зэрэг нийт 1,355 хүнээс судалгаа авч, сургуулийн төсөв, багшийн цалин зэрэг асуудлаар 1269 хуудас мэдээлэл цуглуулан боловсруулалт хийсэн. Судалгааг тоон ба чанарын 2 үе шаттайгаар хийсэн. Тоон судалгааг бүтцийн судалгаа болон 118 сургуулиас авсан тоо баримт дээр үндэслэн хийсэн. Тоон судалгааг 2005 оны 3 сард дуусгаж, 2005 оны 6-7 сард Булган, Говь-Алтай аймагт чанарын судалгааг хийсэн.

Сургуулийн түвшний оролцогчид төсвийн санхүүжилтийг цаг хугацаанд нь, тогтсон хугацаанд сургуулийн дансанд шилжүүлж байгаад сайшаалтай хариу өгч байсан. Судалгаанд хариулсан бүх оролцогчид цөмөөрөө дахин хуваарилалтын шинэ арга хэмжээ нь сайн үр дагавартай гэж тэмдэглэсэн. 2002 оноос өмнө төсвийн буцаан хуваарилалтыг оны эхнээс авахуулаад жилийн турш хийдэг байдал газар авсан байсан. Орон нутгийн ба аймгийн түвшний захиргааны байгууллагууд бүх салбарт санхүүгийн асуудлаар шийдвэр гаргах эрхтэй байсан. Тухайн нэг салбарт зориулагдсан санхүүжилтийг шаардлагатай бол өөр салбарын төрийн байгууллагын санхүүжилтийн цоорхойг бөглөдөг байсан. Төвлөрлийг сааруулах тогтолцоо нь орон нутгийн засаг дарга нараас ихээхэн хамаардаг болсон. 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хуулиар боловсролын сахүүжилтийг төвлөрүүлж өгсөн нь нааштайгаар үнэлэгдэж байна. Санхүүжилтийг буцаан олгох шийдвэрийг орон нутгийн засаг дарга бус БСШУЯ болон аймгийн БСГ-аас шийдэж байвал дээр гэж сургуулиуд үзэж байна.

Судалгаагаар хөдөө хотын сургуулийн хооронд асар их ялгаа байна гэж үзжээ. Багшийн жилийн цалин дээр л гэхэл хөдөө хотын ялгаа маш их байна. Одоо байгаа цалин нь багш нарыг хөдөөгийн жижиг сургуульд багшлах сонирхолгүй байна. 350-аас доош хүүхэдтэй багийн жижигхэн сургуульд хэт үл тохирсон халаалт, үйлчилгээ засварын зардал гаргаж байна. Эдгээр жижиг бөгөөд нөхцөл байдал муудсан сургуулийн засвар үйлчилгээний зардал том, бүр их том сургуулийн ийм зардлаас даруй 15-18 дахин өндөр нэг сурагчид ногдох халаалтын зардал том сургуулиас 3-4 дахин өндөр байна. Багийн жижиг сургуулиудын хувьд бүтцийн өөрчлөлт хийх хөрөнгө оруулалтын ерөнхий төлөвлөгөө хийх нь маш чухал байна.

Монгол улсын боловсролын салбар дахь төсвийн зарлагын судалгаа (2006).

Зөвлөмж

Сүүлийн цөөн жилд сургуульд суух байдалд дэвшил гарсан боловч хөдөөгийн сурагчид хүнд байдалтай хэвээр байна. Ялангуяа 1997 оны бүтцийн өөрчлөлтөөр сумдын сургуулийн 9, 10-р ангийг хаасан бөгөөд аймаг хотын сургуулиуд орон тоо багатай байхад хөдөөгийн сурагчид бүрэн дунд сургууль төгсөх адил тэгш боломжоор хангагдах боломжгүй байна. Хөдөөгийн хүүхдүүд сургууль завсардалт өндөр хувьтай байгаагийн зэрэгцээ, шалгалтын үр дүнгээр хэмжигдэж буй боловсролын чанар хөдөөгийн сургуульд маш тааруу байна. Хөдөөгийн сургуулийн сурагчид хотын сурагчидтай харьцуулахад доогуур дүн авдаг, улмаар, ядуу сумдын сурагчид арай чинээлэг сумдуудтай харьцуулахад шалгалтанд тааруухан дүн авдаг. Түүнчилэн ядуурал хөрөнгө чинээний байдлаас болон шуудаар, эцэг эхийн боловсролын түвшингээс хамааран шууд бусаар хүүхдүүд бүх түвшний сургуулиас гарах завсардахад нөлөөлж байна. Тааруу сурлагатай 8 төгсөөд гарч буй сурагчид ядуугийн эгнээнд шилжих магадлал өндөр байна. Ийнхүү сургуулиас гарах завсардах байдал нь ядуурлын урт хугацааны нөлөөлтэй нийлээд ядуурал урт хугацаанд удам дамжсан үзэгдэл болох зовнил байна.

1997 оноос хэрэгжүүлсэн цомхотгох, бүтцийн өөрчлөлт нь сайн үр дүн хүлээсэн шинжтэй байвч хэрэг дээрээ хот (аймаг хот), хөдөөгийн (сум) сургуулиудын боловсролын үр дүнгийн улам холдож буй зааг ялгааг өөгшүүлсэн зүйл болсон. Хөдөөгийн сургуульд 9, 10-р ангийг дахин нээх, аймгийн сургуулиудын дотуур байрны чадлыг нэмэгдүүлэх, хөдөөгийн сурагчдад боловсрол хүртээхийн тулд хөдөөгийн ядуу өрхийн хүүхдийг дэмжсэн хөнгөлөлтийг боловсруулж шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж уг илтгэлээс зөвлөмж болгож байна. Түүнчилэн багш нарт зориулсан урамшуулгыг хөдөөд багш нарыг татан ажиллуулах чиглэлээр боловсруулах төвлөрсөн төсвийг хөдөөгийн сургуулийг бэхжүүлэх чиглэлд илүүтэй хуваарилаасай хэмээн уг илтгэлээс зөвлөж байна.

5-р бүлэг: Улаанбаатарын гэр хорооллын ядуучуудын дулааны асуудлыг шийдвэрлэх

- Эрчим хүчний салбар дахь ядуурлын тухай асуудал дулааны зардалтай холбоотой. Ялангуяа өвлийн саруудад түлээ түлшний асуудал УБ хотын гэр хорооллын ядуу өрхүүдэд маш хүнд ачаа болдог.
- Гэр хорооллын оршин суугчдаас түлшинд хэмнэлтгүй зуухыг нь хэмнэлттэй зуухаар сольж худалдан авах нэг удаагийн ажил нь ядуучуудын дулааны асуудлыг шийдэхийн зэрэгцээ бохир түлшний дутуу шаталтаас үүссэн агаарын бохирдлын асуудлыг нэг мөр шийдэж болох арга хэмжээ байж болох юм. Үүний өмнө түлшинд хэмнэлттэй зуухны талаар олон нийтийг хамрасан өргөн мэдээллийн кампанит ажил хийх хэрэгтэй. Цаашлаад хэмнэлтгүй зуухны үйлдвэрлэлийг багасгахын тулд тэдгээр зуухны үйлдвэрлэлд өндөр татвар тавьж харин түлшинд хэмнэлттэй зуух үйлдвэрлэгчдэд хөнгөлөлт үзүүлж болох юм.

Цахилгаан–ядуурлын бус асуудал

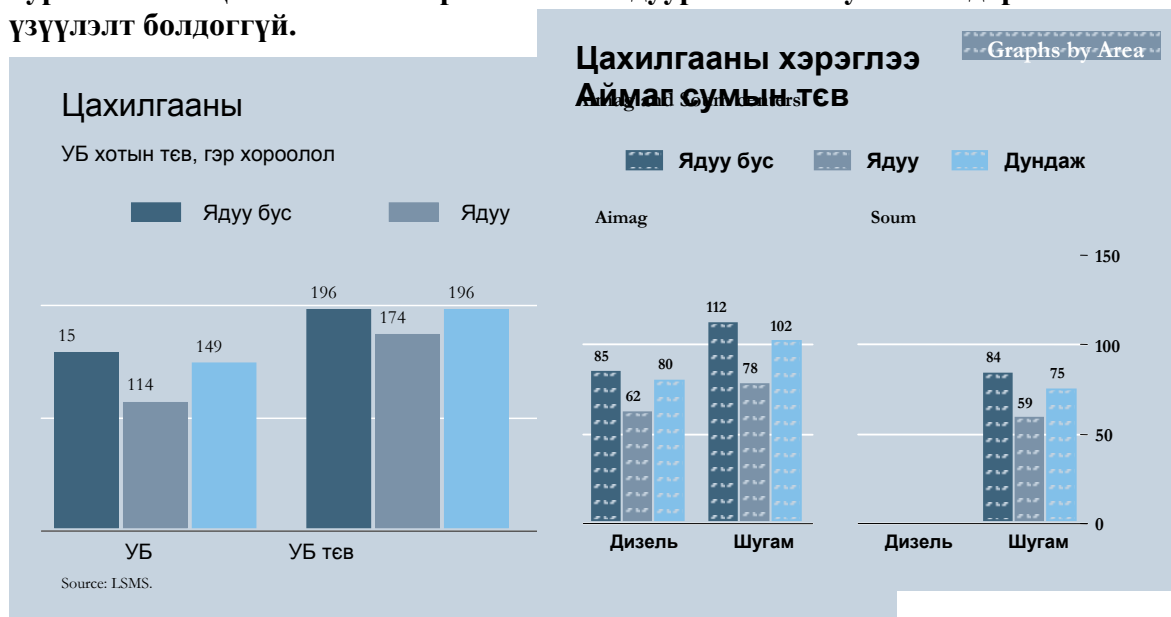
Монголын хүн ам нь цахилгаан эрчим хүчээр харьцангуй гайгүй хангагдсан. Гэхдээ цахилгаан эрчим хүчний хангалт, чанар, найдвартай байдал нь өөр өөр байдаг. Шугамын холболтгүй эх үүсвэрээс гадна (нар, салхины эрчим хүч, бага оврын үүсгэгч гм), Монгол улсад эрчим хүчний хангалтын 2 гол шийдэл байдаг. Энэ нь тус улсын төвийн эрчим хүчний шугам эсвэл дизель станцуудаас дамжуулах орон нутгийн шугам юм.²¹ Хэдийгээр газарзүйн өргөн уужим байрлалтай ч Улаанбаатар ба аймгийн төвийн бараг бүх айл сумын төвийн ихэнхи айлууд цахилгаан холболттой. Харин хөдөөгийн өрхийн 70 орчим хувь нь цахилгаан эрчим хүчинд огт холбогдоогүй.

Цахилгааны хэрэглээ нь ядуурлын хувьд зөв зүйтэй үзүүлэлт болж чадахгүй. Хөдөө нутагт ядуу ч бай чадуу ч бай адилхан цахилгаанаар хангагдаагүй. Түүнчилэн хотод гэхэд ядуу чадуу бүгд л цахилгаанд холбогдсон. Зарцуулалтын түвшинг нь аваад үзэхээр УБ-ын гэр хороолол, хотын төв, аймаг суманд ядуу болон ядуу бус өрхийн хэрэглээнд төдийлөн их ялгаа байдаггүй. (Зураг 11) Ядуу болон ядуу бус өрхийн цахилгааны хэрэглээний ялгааны хувьд өрхийн орлого ихэсвэл цахилгааны хэрэглээ ихэсдэг олон улсын чиг хандлага энд мөн адил байна. Гэвч хулгайгаар цахилгаан ашиглах тоолуураа буруу ажиллуулах зэргээр цахилгааны бодит хэрэглээг дарж мэдээлдэг явдал өрхийн хэрэглээний бүлгүүдэд бараг адил байгаагийн шалтгаан болж байна. Хэрэглээгээ дутуу мэдээлэх явдал тоолуургүй айлуудын дунд өргөн тархсан зүйл ба тэдгээр өрхүүд бол тоолуургүй

²¹ Цахилгааны шугамд холбогдсон хэрэглэгчдийн дийлэнхи нь Төвийн эрчим хүчний шугамд холбогддог. Баян-Өлгий, Ховд, Увс зэрэг баруун 3 аймаг ба Дорнод, Сүхбаатар аймгууд нийлээн бага систем болох Баруун бүсийн эрчим хүчний систем болон Зүүн бүсийн эрчим хүчний системд холбогддог. Сүмбэгэв аймгийн хэрэглэгчид Даланзадгад хотын цахилгаан станцаас эрчим хүч авдаг.

тариффын ашиг тусыг гол хүртэгчид юм. Цахилгааныг нэгдсэн журмаар зохицуулдаггүй учир цахилгааны хэрэглээний гол ялгаа нь үйлчилгээний найдвартай байдал ба өртөгтэй холбоотой. Энэ нь эргээд орон нутгийн цахилгаан хангалтын эх үүсвэрээс буюу шугамнаас уу дизель станцаас уу гэдгээс хамаарна.

Зураг 11: Цахилгааны хэрэглээ нь ядуурлын статусыг тодорхойлогч үзүүлэлт болдоггүй.



2004 оны эцсээр Эрчим хүчний зохицуулах газраас эцсийн хэрэглэгч өрхийн төлөх тариффыг 47төг/квц байсныг 51 болгож өсгөсөн.²² Энэ өсөлт бол хэрэглэгчийн тариффыг үйлчилгээний өртөгт ойртуулах гэсэн оролдлого байсан юм. Үүнтэй зэрэгцэн эмзэг өрхөд үнийн өсөлтийн нөлөөллийг арилгахын тулд ЭХЗГ-аас суурь хэрэглээний тариффыг бий болгосон.²³ Харамсалтай нь ЭХЗГ тавьсан зорилгынхоо алинд ч практик дээр хүрч чадаагүй юм.

Нэгдүгээрт, Төвийн эрчим хүчний шугамд өгсөн шууд хөнгөлөлт тодорхой хугацаанд дуусахын хирээр хөнгөлөлтийн өөр төрлүүд ч уг системд үйлчилсээр байгаа. Жишээ нь хөнгөлөлтийг хэрэглэгчдэд эдлүүлдэг, хууль бус хэрэглэгчдэд ч цахилгааныг таслалгүй үргэлжлүүлэн хөнгөлөлт үзүүлж байдаг, шинээр хоболт хийх хураамж нь өртгөө ч нөхөж чадахааргүй, цаашилбал тоолуургүй төлбөрийн журам одоо хүртэл байсаар байна. Нийт тарифын шинэчлэлт нь түгээлтийн компаний нийт орлогыг нэмэгдүүлж чадсангүй. Түүнчилэн суурь хэрэглээний тарифын дотац орж ирээгүй учир түгээх компаниуд гаргахаас өөр аргагүй болсон.

²² Төсвийн хувийг тооцохын тулд 15 % НСТ оруулсан.

²³ Энэ нь амиа аргацах төдий хэрэглээтэй хэрэглэгчид тарифаас доогуур тарифф тогтоож өгсөн гэсэн иг юм. Энэ тарифф ёсоор бол гэр болон хотын төвд суурь хэрэглээг тогтоосон ба энэ нь гэр хорооллын өрхөд сард 50 квц-аас доош хэрэглээ, хотын төвд сард 75 квц гарсан бол 20%-аар хөнгөлөх тариф юм.

2-рт суурь хэрэглээний тарифын ашиг шимийг хүртэгчдийн 85 хувь нь ядуу бус хүмүүс байна. Ашиг тусыг нь ядуу бус өрх хүртэгчийн цаана 2 шалтгаан байна. 1-рт суурь хэрэглээний тарифыг хотын төвийн өрхийн өндөр хэрэглээний дээд хязгаарыг баримталж зохиосноос болж нийт хөнгөлөлтийн 60 хувийг хотын төвийн ядуу бус өрхүүд эдэлж байна. 2-рт Улаанбаатарын ядуу өрхийн 90 хувь амьдардаг гэр хороололд ядуу ба ядуу бус өрхийн цахилгааны хэрэглээнд гойд ялгаа байдаггүй.

Тоймлоод хэлэхэд цахилгаан эрчим хүчний салбарт сүүлийн үед хийгдсэн шинэчлэл нь түгээгч компаний орлогыг ч нэмэлгүй алдагдлыг ч багасгахгүй ба цахилгаан эрчим хүчийг нууцаар ашиглаж байгаа байдал нь уг тогтолцооныхоо үр ашиггүй байдлыг бүр нэмэгдүүлэх юм. Цаашлаад ядуучуудад зороилан бий болгосон хөнгөлөлтийн схемээс харин ядуу бус хүмүүс ихээр хүртэж байна. хамгийн гол нь цахилгааны асуудал ядуурлын гол асуудал бишээ харин төрөөс зүй зохистой арга хэмжээ авахгүй байгаа дулааны асуудал бол ядууралтай хамгийн их холбоотой асуудал юм.

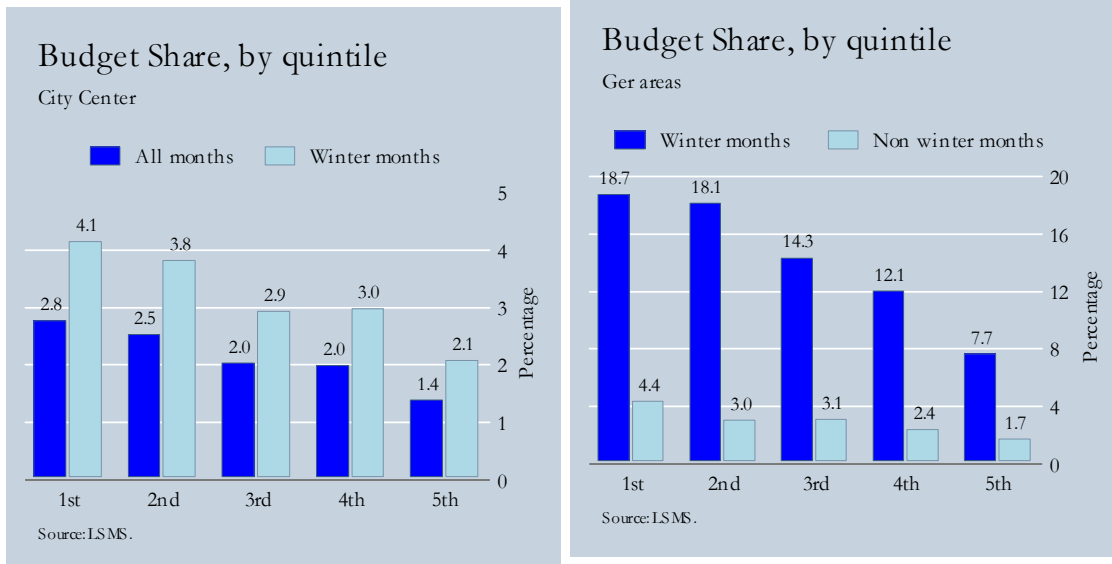
Дулааны хэрэгцээ– ядуурлын өсөн нэмэгдэж буй асуудал

Монгол орон урт, хахир хатуу өвөлтэй бөгөөд жилийн 6 сард нь хасах температуртай байдаг. 1-2-р сард УБ-ын дундаж температур -25°C , байхад хөдөө -40°C хүрч байдаг. Ийм нөхцөлд халаалтын асуудал амин чухал гэдэг нь ойлгомжтой. Монголд дулааны түгээлтийн 2 гол хэлбэр байдаг нь дулааны шугамын болон шугамын бус түгээлт юм. 2 дахь нь голчлон гэрийн зуух юм.²⁴ Улаанбаатарын төвийн бүх өрх дүүргийн дулааны сүлжээнээс дулаан ба халуун ус авч байдаг бол аймгийн төвийн өрхийн 30 хувь төвийн шугамтай холбогдсон. Аймгийн төвийн бусад өрх болон УБ-ын гэр хорооллын бүх өрх хөдөөний хүмүүс уламжлалт зуухаа галлагаанд ашигладаг.

Дулааны зардал нь Улаанбаатарын хамгийн ядуу хэсгийнхэн оршин суудаг гэр хорооллын өрхүүдийн төсөвт маш хүнд дарамт болдог. УБ-ын гэр хорооллын ба хотын төвийн дулааны зардлын ялгаа нь асар зөрүүтэй. Нийт өрхийн 42 хувь нь ядуучууд байдаг гэр хороололд өвөл цагийн дулааны зардлыг нийт өрхийн 7 хувь нь ядуу байдаг хотын төвийн дулааны зардалтай харьцуулахад хэд дахин өндөр байдаг. Нийт зардалд дулааны зардлын эзлэх хувийг харьцуулж үзвэл энэ ялгаа улам ихэснэ. Гэр хорооллын нэг хүний нэг сарын зардал 36,300 төг харин хотын төвийнх 66,300 байдаг. Гэр хорооллын ядуу өрхийн дулааны зардал өвлийн саруудад өрхийн нийт зарлагын 20 хувьд хүрдэг. Тэгвэл дулааны шугамтай холбогдсон төвийн байранд сууж байгаа өрхийн зардлын ердөө 3 хувийг дулааны зардал эзэлдэг. (Зураг 12)

²⁴ Монголын өрхийн маш бага хувийг бойлер ашиглаж дулааны хэрэгцээгээ хангадаг өрхүүд эзэлдэг. Гэвч хангалттай мэдээлэл байгаагүй учир ийм төрлийн халаалтын нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээг хийх боломж байсангүй.

Зураг 12: Дулааны хэрэглээ, УБ дахь хэрэглээний бүлгүүдээр



Улаанбаатарын гэр хорооллын хэрэглээний өөр өөр бүлгүүдэд дулааны зардлын түвшинд нэг их ялгаа байхгүй боловч гаргаж байгаа дулааны хэмжээ болон чанар нь маш өөр юм. Арай илүү орлоготой айлууд үнэтэй боловч түлшинд хэмнэлттэй зуух авч чаддаг. Хэмнэлттэй зуух 80 долларын үнэтэй байхад хэмнэлтгүй зуух 6 долларын үнэтэй байна. Хэмнэлттэй зуухны түлшний хэрэглээ ихээхэн бага байдаг. Цаашлаад ахиухан орлоготой айлууд нь явж үзэж байгаад сайн чанарын нүүрс бөөнөөр авч өвөл болохоос өмнө хадгалж авдаг. Зорилтот бүлэгтэй ярилцаж байхад гэр хорооллын ядуучууд нүүрс түлээнд хамгийн их мөнгө зардаг ба учир нь тэд бөөнөөр нь нүүрсний хэрэгцээ хямд байхад аваад хадгалчих мөнгө байхгүй гэнэ. Тэгэхээр ядуучууд өвлийн турш нэг нэг шуудайгаар нь хамгийн их мөнгө төлж нүүрс авдаг. Цаашлаад тэд бохир нүүрс, муу чанарын түлээний мод галлагааны нэмэлт болон гол эх үүсвэр болгож бусад өөр шатах материалыг л худалдаж авч дийлдэг. Мөн ядуучууд парк болон бусад модтой газраас түлээний мод хугалж авдагийг бид зорилтот бүлгийнхэнтэй хийсэн ярианаас мэдэж авсан юм. Эцэст нь ядуучууд зөвхөн өдрийн цагаар гал түлэлгүй түлш хэмнэхээс гадна шөнөч бас бага түлж хэмнэдэг байна. Ийм арга механизмын өртгийг тоон утгаар нь гаргаж тооцох оролдлого хийгээгүй авч эрүүл мэнд, байгаль орчны бохирдол, ойг устгах, бүтээмж буурах, түлшний материал түүх цаг хугацааны өртөг гээд чанарын үнэлгээг нь хийж үзмэл нийгмийн талаасаа маш их өндөр өртөг гарах буйзаа.

Хөдөөд хүмүүс УБ-ын гэр хорооллынхон шиг уламжлалт зуухандаа түлдэг боловч нүүрс мод худалдан авахын оронд өөрсдөө түлээ түлшээ түүдэг. Ялангуяа энд тэндгүй элбэг олддог үхрийн аргал нь хөдөөгийн малчин болон мал малладаггүй ард түмний гол түлш мөн. Иймд түлшний хэрэглээ хөдөөд харьцангуй доогуур буюу сумын төв болон хөдөөд 2.5% ба 1.7% тус тус байна.

“Өвөл маш хэцүү байдаг. Олигтой хоол ундгүй бол их даардаг. Жаахан орлого олбол түүнээ хоол хүнс авахад хэрэглэж болдог учир зун арай гайгүй байдаг.”

“Түлээтэй бол арай гайгүй байдаг. Гэхдээ өлөн зэмүүн явдаг. -“4-р сарын эхээр түлээний хэрэглээ багасахаар идэх юм арай илүү авч болох болдог”

Зорилтот бүлгийн ярилцлага Сонгинохайрхан дүүргийн 1-р хороо

Эмзэг бүлгийнхэнд түлээ, нүүрс өгдөг нийгмийн хамгааллын хөтөлбөр байдаг. Эмзэг бүлгийг настай буюу тахир дутуу хүн байдаг, эсвэл өрхийнхөн өөрснийгөө маш доогуур орлоготой гэж мэдүүлсэнээр тодорхойлдог. ӨОЗС-АТТС 2002-3-т ийм туслалцаа авдаг хүмүүсийг маш бага түүвэрлэсэн учир бид энэ ажлын нөлөөллийг үнэлэх боломжгүй байв. Гэлээ ч 2003 онд уг тусламжинд 908.4 сая төгрөг буюу 757000 доллар төсөвлөснөөс үзэхэд энэ тусламжийн ажлын одоогийн хэмжээ далайц нь ядуу өрхийн дулааны хэрэгцээг хангахад дорвитой нэмэр болж чадахгүй гэж үзсэн.

Дулааны хэрэгцээг шийдэх бусад арга замууд

Улаанбаатарын гэр хорооллын дулааны шугамтай холбогдоогүй ядуу өрхийн дулааны өртөг зардал маш өндөр байдаг нь гол асуудал юм. Ядуучуудын дулааны асуудлаас үүссэн дарамтыг багасгах доорхи арга замуудыг бид санал болгож байна.²⁵

1. Гэрт амьдарна гэдэг орон сууцжуулах асуудлаас үүдэлтэй учир өрртөг багатай орон сууцаар гэр хорооллын ядуучуудыг хангах нь шийдэл мөн үү?
2. Гэр хорооллын бүх ядуу өрхөд түлшинд хэмнэлтгүй зуухыг нь авч оронд нь хэмнэлттэй зуух тарааж өгвөл түлшний зардлыг хэмнэх үү?

Эхний сонголт дээр дүн шинжилгээ хийж үзэхэд сайн дулаалгатай 30 квм байрыг халаах нь 30 квм гэрийг халаахаас хамаагүй хэмнэлттэй байдаг байна. 30 квм сайн дулаалгатай шинэ байрыг халаахад жилд 26-30 гигажоуль дулаан шаардлагатай бол адил зайтай илүү хэмнэлттэй зуухтай гэрийг халаахад 42 гигажоуль буюу 3 тонн нүүрс шаардлагатай. Гэтэл төвийн дулааны шугамд дулаан үйлдвэрлэхээс түгээх хүртэл маш их үргүй зардал, алдагдал гардаг байна. Түүнчилэн шинээр шугам татаад шинэ хороолол барихад тогтмол зардал нь дэндүү өндөр байхаас гадна өртөг багатай байрнууд бүхий шинэ хорооллын тогтвортой байдал түүнийг хүмүүс авч чадах талаар тооцож үзэх ёстой.

²⁵ Сер нэг боломж бол ядуучууд зун цагт зуны инээр нїрс авдаг “нїрсний банк” байгуулах боломж юм. Ядуучууд нїрсний телберее евел байга байгаар хийж болох ба мен нїрсээ евелд татан авах боломжтой байхаар зохион байгуулж болно. Тэр тохиолдолд ядуучууд нїрсний инэ ид есчихсен їед жижиглэнгийн ендер инээр нїрс авахааргїй болох юм. Нїрсний хангалтын хэлхээний талаар ажил явагдаж байгаа ба мэдээллийг Монголын дэд бїтцийн стратегид оруулах юм.

Хоёрдахь боломж нь арай дээр гэж бодогдож байна. Түлшний хэмнэлттэй зуух нь өвлийн үеийн нүүрсний хэрэглээг 8 тонноос 3 хүртэл бууруулах боломжтой юм. Ихээр нь авч чадахгүй бөгөөд тонныг нь 45 доллараар авч чадахгүй ядуучуудын хувьд энэ нь маш том хэмнэлт болно. Цаашилбал хэмнэлттэй зуух 80 долларын үнэтэй ба 8-10 жил ажиллана. Иймд гэр хорооллын бүх ядуу айлд хэмнэлттэй зуух өгвөл (40 хувийн ядуурлын тохиолдлыг 100000 өрхөөр үржүүлээд) 3.2 сая долларын өртөгтэй ажил болох юм. Засгийн газар өндөр настны тэтгэвэрт сард 5 сая долларыг гаргаж байгааг бодолцох хэрэгтэй.

Хэмнэлттэй зуухыг ашигласан өрхүүд түлшний хэрэглээнээсээ ихээхэн мөнгөн хэмнэлт гаргаж болно. Хэмнэлттэй зуух хэрэглэснээр мөнгөн бусаар хэмнэгдэх асар их ашигн тус гарна. Эрүүл мэнд сайжирч агаарын бохирдол багасан түлээ мод цуглуулах цаг зав өртөг асар их хямдарна. ДБ-аас санхүүжиж хэрэгжсэн Сайжруулсан зуухны төслөөс хэд хэдэн төрлийн зуух хийсэн ба тэдгээрийг арилжааны шугамаар түгээж эхлээд байна.

Зөвлөмж

Ядуучуудын дулааны хэрэгцээг шийдвэрлэх болон орчны бохирдлыг шийдвэрлэх чиглэлээр Улаанбаатарын гэр хорооллын өрхүүдийн хэмнэлтгүй зуухыг хэмнэлттэй зуухаар сольж худалдан авах саналыг бодож үзэхийг энэ илтгэлээс зөвлөмж болгож байна. Худалдан авах ажлыг эхлүүлэхийн өмнө хэмнэлттэй зуухны талаар мэдээллийн том кампанит ажил явуулах нь зүйтэй. Ялангуяа ядуучууд түлшний хэмнэлтээс асар их мөнгө хэмнэж болохыг ойлгож авах хэрэгтэй. Зөвхөн ядуу хүмүүст олгохын тухайд тэдний хэрэглэж байгаа хэмнэлтгүй зуухыг нь авч оронд нь хэмнэлттэй зуухаа өгөөд тодорхой цагт гэр хорооллоо хог новшноос нь салгах тохижилтын ажил хийлгүүлж болно. Хэмнэлтгүй зуухны үйлдвэрлэлд татвар нэмж харин хэмнэлттэй зуухны үйлдвэрлэлд хөнгөлөлт үзүүлж болно.

6-р бүлэг: Нийгмийн халамжийн хүрээг нэмж, зориулалтын бусаар ашиглагддагийг бууруулах

- Одоогийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээ нь зорилтот бүлгээсээ хальж, ядуу, хэрэгцээ шаардлагатай байгаа хэсэгтээ хүрэх байдал тааруу байна. Түүнчилэн нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд (өндөр настны тэтгэвэр гм) ядуучуудыг тойрч байна. Иймд нийгмийн халамжийн ажил ядуурлыг бууруулах чиглэлд тун ядмаг үр өгөөжтэй байна. Халамжийн хөтөлбөрүүд яг очих эзэндээ хүрэх механизм нь үр нөлөөгүй байгаагаас гадна ядуу хүн амын дунд шинэчилсэн иргэний үнэмлэх олгох ажил хийгдээгүй байгаагаас халамжийн ажил ядуучуудад хүрэхэд саад учирч байна.
- Уг илтгэлээс хөдөө орон нутагт явуулын цэгүүд гарган иргэн бүрийг бүртгэж хувь хүний тухай мэдээлэл агуулсан “ухаалаг” ялтас суулгасан иргэний үнэмлэхийг хүн бүрт, гудамжны гэгдэх хүүхэд бүрт үнэ төлбөргүй олгох улс орныг бүхэлд нь хамарсан кампанит ажлыг Засгийн газрын эн тэргүүнд хийх ажил болгон явуулах зөвлөмж гаргаж байна.

Танилцуулга

Өрх гэрийн давж гарахад бэрхшээлтэй асуудлыг бууруулсанаар нийгмийн хамгааллын сүлжээ нь эдийн засгийн аюулгүй байдлыг багасгаж ядуурлыг бууруулахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Бэрхшээлт хүндрэлүүд нь байнгын (тахир дутуу гм), түр зуурын (ажилгүйдэл), байж болох ба макро (байгалийн гамшиг) болон микро (өрхийн тэргүүн нас барах гм) түвшинд тохиолдож болдог. Шилжилтийн үедээ яваа олон улс оронд түгээмэл байдагчилан Монгол улс өргөн хүрээтэй нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлдэг ба үүнд нийгмийн даатгал (чөлөөнд гарах, ажлаа алдах, өвдөх зэрэг тохиолдолд тусламж үзүүлэх), нийгмийн халамж (хөгжлийн бэрхшээлтэй буюу эмзэг бүлгийнхэнийг хамгаалах, үүнд тахир дутуугийн болон тусгай тэтгэмж хүүхэд асарсны тэтгэмж зэрэг)-ийн ажлууд ордог. Нийгмийн даатгалын хууль (1994), Нийгмийн хамгааллын хууль (1995), Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн (2001) ямар ямар заалтын дагуу нийгмийн хамгааллын хүрээнд багтаж болохыг 2-р хавсралтанд тоймлон гаргасан.

Одоогийн нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь халамжийг жинхэнэ хэрэгцээт эздэд нь хүргэх ажлыг тааруу хийдэг юм байна гэж ажиглагдаж байгаа юм. Буруу оноолт буюу ядуу бус гэж тодорхойгдсон хүмүүс ядуучуудад зориулсан тэтгэмж авах явдал маш их байна. Мөн халамжийн хөтөлбөр өөрөө хэт хүнд суртал, төрийн ажилтны авилгал, тогтолцоог ядмаг удирдаж байгаа зэрэг бэрхшээлт асуудалтай байна. Энэ бүлэгт:

- Монгол улсын энэ гол хөтөлбөр хүрэх эзэндээ хүрч байгаа байдал болон хүрэхгүйгээр өөр тийшээ хальж байгаа хэмжээг баримтжуулах
- Огт нийгмийн тэтгэмжгүй болвол ядуурлын тохиолдол ба ядуурлын дарамтад хэрхэн нөлөөлөх талаар судлах зорилго тавьлаа.

“Налайх дүүрэгт тэтгэвэр тэтгэмж авдаг цөөн хүнийг л тодорхой орлоготой хүмүүс гэж үздэг. Тийм тодорхой орлоготой хүмүүс дэлгүүрээс зээлээр бараа авч чаддаг.”

“халамжийн 14,400 төгрөгөөр ганц уут гурил авдаг. Тэтгэврийн 32000 төгрөгөөр 1 шуудай гурил, цагаан будаа 5 кг мах авдаг.

Зорилтот бүлгийн ярилцлага, налайх дүүргийн 3-р хороо

Нийгмийн тусламж

Монголын нийгмийн тусламжийн хөтөлбөрийн дийлэнхи нь тухайлан эмзэг бүлгийнхэнд чиглэгддэг. Эмзэг бүлгийнхэнд тооцогддог гишүүнгүй ядуу өрх нийгмийн тусламжийн гадна үлддэг. Хуулийн дагуу нийгмийн тэтгэмжийн дараахь төрлүүдэд хамрагдах нь илүүтэй тохиолдож байна. Үүнд: тахир дутуугийн (5.9 хувь); жирэмсний; хүүхдийн асрамжийн; ба бүтэн өнчин хүүхдийн асрамжийн (тус бүр 3 хүртэл хувь г.м.). Нөгөө талаар өрхийн нэг гишүү нь сард 25400 төгрөгөөс бага орлоготойгоо өөрсдөө мэдүүлсэн ядуу өрхөд чиглэсэн өөр хөтөлбөр ч байдаг. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхүүдийн хувьд олон хүүхдийн нэг удаагийн тэтгэмжид хамрагддаг. Нийгмийн халамжид хамрагдаж байгаа өрх нь хамрагдаагүй өрхтэй харьцуулахад дунджаас дээш олон гишүүнтэй, ихэнхидээ нялх хүүхэдтэй, өндөр настан асран хамгаалдаг өрхийн тэргүүн нь эмэгтэй буюу бэлэвсэн эмэгтэй байдаг ба боловсролын түвшин доогуур өрх байдаг.

2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-ны мэдээ ба албан ёсны хэрэглээнд суурилсан ядуурлын шугам болох нэг хүний сарын 24753 төгрөгөөр бодоход (ҮСГ 2004) нийгмийн халамж ядуу бус өрхөд асар их хэмжээгээр очиж байна. Хүснэгт 18 –д ядуу бус өрхийн 70 хувь нь нийгмийн халамж авдагийг үзүүлжээ. Гэтэл ядуу өрхүүдийн 40 хувь нь ямар ч нийгмийн тэтгэмж хүртээгүй байна. Цаашлаад ядуу бус өрхөд очиж байгаа халамжийн дундаж мөнгө сард 15756 байхад ядуу өрхийн хувьд 13174 төгрөг болж байх юм.

Хүснэгт 18: Нийгмийн халамжийн хуваарилалт, ядуурлын байдлаар

	% тэтгэмж авч буй өрх, байдлаар	ядуурлын Хэрэглээнд нь эзлэх %	Сарын % төгрөгөөр	тэтгэмж авч буй дундажбүх өрх %
Ядуу	60	16.7	13,174	29.8
Ядуу бус	55	9.8	15,756	70.2
				100.0

ӨОЗС, АТТС 2002-2003

Тайлбар:

1. Нийгмийн тэтгэлэгт хүүхдийн, жирэмсний, тахир дутуугийн, тэжээгчээ алдсаны гэх мэт бүх төрлийн тэтгэмжийг оруулснаас гадна, орон нутгийн засаг захиргааны болоод ТББ ба буяны байгууллагуудын тэтгэлгийг оруулав.

2. Ядууралд сарын нэг хүний 24743 төгрөг (2100 калоритэй хүнсний ба наад захын хүнсний бус хэрэглээний зардлын сагс) -өөс доош хэрэглээг тооцов

Хүснэгт 19-д тэтгэмж авагчдыг тэтгэмж авахаас өмнөх хэрэглээнийх нь бүлгээр хуваарилан харуулав. Үүнээс нийгмийн тэтгэмж яг ядуучуудад хандсан гэж харагдахгүй байна. Улсын хэмжээний өрхийн 57 хувь ямар нэг байдлаар тэтгэмж авсан байна. Тэтгэмжийн дундаж хэмжээ (өрхөд ноогдох сарын 15000 төг.) нь өрхийн сарын хүнсний наад захын хэрэглээний хаана нь ч хүрэхгүй бага байна. Гэлээ ч энэ хэмжээний мөнгө хэт ядуучуудын хувьд чухал дэмжлэг. Нийт хэрэглээнийх нь 24 хувийг тэтгэмж хангаж байгаа гэсэн үг. Хамгийн ядуу бүлгийн 26 хувь нь аливаа нийгмийн тэтгэмж аваагүй байхад, таван бүлгийн хамгийн баян хоёр бүлгийн өрхүүдийн хагас нь бас л тэтгэмжинд ямар нэгэн байдлаар хамрагдсан байна. Нийт тэтгэмжийн бараг дөрөвний гурав нь чинээлэг гэх дөрвөн бүлэгт хуваарилагдсан байна.

Хүснэгт 19: Нийгмийн тэтгэмжийн хуваарилалт

Нэг хүнд ноогдох тэтгэмжээс хэрэглээн тооцсон	өмнөх бүлэг дээр тэтгэмж авлагч бүлгүүд хувь	тус бүр дотор өрхийн Хэрэглээнд нь эзлэх хувь	Дундаж төг/сар	Тэтгэмж авагч өрхүүдийн тэтгэмж хуваарь бүлгээр
1 (хамгийн ядуу)	74.2	23.9	18,866	26.1
2	55.4	11.3	13,315	19.0
3	54.7	9.5	14,320	18.9
4	55.6	7.6	13,160	19.2
5 (хамгийн чинээлэг)	48.0	6.4	14,623	16.9
Улсын хэмжээнд	56.6	11.9	14,975	100.0

ӨОЗС, АТТС 2002-2003

Тайлбар:

1. Нийгмийн тэтгэлэгт хүүхдийн, жирэмсний, тахир дутуугийн, тэжээгчээ алдсаны гэх мэт бүх төрлийн тэтгэмжийг оруулснаас гадна, орон нутгийн засаг захиргааны болоод ТББ ба буяны байгууллагуудын тэтгэлгийг оруулав.
2. Ядууралд сарын 24743 төгрөг (2100 калоритэй хүнсний ба наад захын хүнсний бус хэрэглээний зардлын сарг) -өөс доош хэрэглээг тооцов

Ядуурлыг бууруулахад нийгмийн халамжийн үр нөлөө

Хүснэгт 20-д нийгмийн тэтгэмжийг үгүй болгочихвол ядуурлын байдал хэрхэхийг үзүүлэв. Нийгмийн тэтгэмж байхгүй боллоо гэж үзэхэд ядуурлын тохиолдол зөвхөн 10 хувь өссөн байхад ядуурлын дарамт даруй 43 хувиар өсчээ. Энэ нь тэтгэмжийн хөрөнгийн ихээхэн хэсэг нь ядуу бус өрхүүд рүү урсаж байгааг харуулж байна. Халамжийн хөрөнгийн хэмжээ нь ядуурлаас гаргах хэмжээнд хүрч чадахгүй байгаа ч тэтгэмж нь нэн ядуу бүлгийн өрхүүдийн хэрэглээний мэдэгдэхүйц хэсгийг нь хангаж байна.

Хүснэгт 20: Нийгмийн тэтгэмжгүй тохиолдолд ядуурлын байдал

Одоогийн хэрэглээ	Тэтгэмж аваагүй тохиолдолд хэрэглээний
-------------------	----------------------------------------

			байдал
Ядуурал			
	Тохиолдол	36.1	39.9
	Ялгаа зөрүү	11.0	13.6
	Дарамт	4.7	6.7

2002-3 ӨОЗС-АТТС

Өндөр насны тэтгэвэр

Өндөр насны тэтгэвэр нь өрхийн орлогын тодорхой хувийг бүрдүүлдэг ба 2002 оны байдлаар улсын хэмжээний нийт өрхийн 1/3-д нь 1-ээс доошгүй өрхийн гишүүн нь өндөр насны тэтгэвэрийг тогтмол авдаг байв. 2002 онд тэтгэврийн дундаж хэмжээ 33199 төгрөг байсан нь нийгмийн халамжийн мөнгөний хэмжээнээс бараг 2 дахин өндөр байв(Хүснэгт 21). Тэтгэврийн олголтонд улс ДНБ-хээ 5 хувийг (2004 оны ДНБ 1683 тэрбум байсны 81 тэрбумыг тэтгэвэрт олгосон). Тэтгэврийг ийм их хэмжээгээр олгодог бөгөөд тэтгэврийн ДНБ-д эзлэх хувь өндөр байдаг тул тэтгэвэр хэдийгээр ядуурлыг бууруулах зорилгод чиглээгүй ч ядуурлын нөхцөл байдалд яаж нөлөөлдөгийг Хүснэгт 21, Хүснэгт 22-т үзүүлэв.

Хэрэглээний хамгийн ядуу бүлгийн өрхийн 46 хувь нь тэтгэвэр авдаг өрхийн нэг гишүүнтэй ба уг тэтгэвэр нь тухайн өрхийн сарын хэрэглээний 44 хувийг хангаж байна. (Хүснэгт 21). Тэтгэврийг ийм далайцтай өгдөг ч, тэтгэвэр өгөхөө болилоо гэж төсөөлбөл, ядуурлын тохиолдол 11%-аар өсөхөөр байна. Иймд нийгмийн халамжийн адилаар тэтгэвэр нь олон хүнийг ядуурлаас гаргахад хангалттай бус боловч нэн ядуу өрхийн маш чухал нэмэгдэл орлого болсоор байна. (Хүснэгт 22).

Хүснэгт 21: Тэтгэврийн хуваарилалт

Нэг хүнд ноогдох тэтгэврээс хэрэглээн тооцсон	хүнд ноогдох өмнөх бүлэг дээр тэтгэвэр авагч бүлгүүд	тус бүр дотор хувь	Хэрэглээнд нь эзлэх хувь	Дундаж төг/сар	Тэтгэмж авагч өрхүүдийн тэтгэмж хуваарь бүлгээр
1 (хамгийн ядуу)	45.7	44.4	35,089	30.7	
2	30.1	28.1	33,580	20.4	
3	24.2	23.9	32,012	15.9	
4	21.7	19.9	31,868	14.0	
5 (хамгийн чинээлэг)	27.1	15.4	32,471	19.1	
				100.0	
Улсын хэмжээнд	29.1	27.4	33,199		

2002-3 ӨОЗС-АТТС

Хүснэгт 22: Тэтгэвэргүй тохиолдолд ядуурлын байдал

Одоогийн хэрэглээ	Тэтгэвэр аваагүй тохиолдох хэрэглээ
Ядуурал	

Тохiolдол	36.1	40.7
Зааг	11.0	13.9
Дарамт	4.7	6.6

2002-3 ӨОЗС-АТТС

Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөр²⁶

Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөр нь (ХМХ) сонгуулийн кампанит ажлын амлалт байсан бөгөөд 2005 оны 1-р сараас эхэлсэн. Засгийн газраас энэ хөтөлбөрийг сургууль завсардалтыг багасгах, гудамжны хүүхдийн тоог цөөрүүлэх, хууль бус хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг бууруулах байх гэж найдаж байсан. Гэвч ХМХ нь гудамжны хүүхдүүд, ядуу хүүхдүүд болон шинэчилсэн иргэний бүртгэлээ аваагүй хүүхдүүдэд ямар үр өгөөж өгөх нь тодорхойгүй байна. (Хайрцаг 9) ХМХ гм нийгмийн халамжийн хөтөлбөрийг яг гудамжны хүүхдүүдэд үйлчилгээ үзүүлдэг ТББ-д итгэлийн сан байгуулж түүгээр дамжуулан зарцуулах боломжийг судалж үзүүштэй.

Хайрцаг 9: Гудамжны хүүхдүүд

70 жилийн турш явж ирсэн коммунист нийгмээс ардчилал руу тайван замаар хийсэн Монгол улсын шилжилт тус улсад нааштай олон өөрчлөлт авчирсан. Гэвч бодит орлого асар ихээр унасан, ажилгүйдэл өссөн, социализмын бий болгосон нийгмийн хамгааллын тогтолцоо унасан, архидалт, гэр бүлийн хүчирхийлэл, орон гэргүйчүүд бий болсон зэрэг шилжилтийн сөрөг нөлөө ч байсан. 1990 оноос өмнө гудамжны хүүхэд гэх нэр томъёо байгаагүй бол одоо Улаанбаатарт тэд мянга мянгаар тоологдож байна. (зарим тодорхойлолтоор 1000-аас 4000 гэдэг). Тэдний 2/3 нь 5-14 настай 70% нь хөвгүүд. Дотоодын болон олон улсын хэд хэдэн ТБбайгууллага (Save the Children, UNICEF, World Vision, Lotus Children Center, Christina Nobel Children's Foundation зэрэг) тэдэнд, хоргодох байраар хангах, боловсрол, мэргэжлийн сургалт олгох, мөн хооллох усанд оруулах зэрэг нэн хэрэгцээт зүйлээр тусалж чухал үүрэг гүйцэтгэж ирлээ. Харин төрийн санаачилга энэ талаар хязгаарлагдмал бөгөөд төлөвлөсөн зүйлгүй байна. Гудамжны хүүхдийн олонхи нь бичиг баримтгүй учир эрүүл мэнд нийгмийн үйлчилгээнд хамрагдаж чадахгүй явна. Цаашлаад хүүхдийг бэлгийн мөлжлөгт оруулах болон хүүхдийн гэмт хэрэг өсч байгаа талаар цагдаагийн газрын албан ёсны мэдээлэл байдаг.

ХМХ-өөс 0-18 насны хүүхэдтэй бүх ядуу өрхөд хүүхдийн тоогоор тус бүр сард 3000 төг (2.5доллар) өгч байгаа юм. 2005 оны 12 сарын байдлаар уг хөтөлбөр 600000 хүүхдэд хүрч ажилласан. 2006 онд ХМХ-ийн хэмжээ ДНБ-ийн 1.4 хувьд

²⁶ A detailed assessment can be found in the EASHD Policy Note, *Assessment of the Child Money Program and Properties of its Targeting Methodology*, 2005.

хүрч тус улсын хамгийн том нийгмийн халамжийн хөтөлбөр болсон юм. Харамсалтай нь энэ илтгэл гарч байх үед Монгол улсын засгийн газраас ХМХ-ийг аливаа чиглэсэн бүлэгт гэлгүй нийт хүүхдэд хавтгайруулан олгох талаар авч хэлэлцэж байна. ХМХ нийтийг хамран хийгдэх болсон нь улс төрийн ашиг тустай боловч ингэснээрээ тэртэй тэргүй өндөр өртөгтэй байгаа нийгмийн халамжийн ажил ядуурлыг бууруулах чиглэлд маш бага хүртэцтэй болохоор болж байна.

ХМХ-ийг хэрэгжүүлэх асуудлууд

ХМХ-т хамрагдахын тулд өрхүүд хэд хэдэн бүртгэлийн баримт бичиг бүрдүүлэх ёстой ба үүнд: (а) Иргэний үнэмлэх, эцэг эхийн гэрлэсний гэрчилгээ; (б) хүүхдийн сургуулиас бичиг ба дархлаажуулалт хийлгэсэн бичиг (в) хүүхэд аливаа нэг хүчирхийллийн дор ажил эрхлээгүйг нотлох бичиг зэрэг орно. Дараа нь өрхөөс нийлээд асуулт асууж тэр мэдээллийн дагуу онооны хуудас бөглөдөг. Мөн засаг даргын зүгээс субъектив байдлаар ядуурлын үнэлгээг хийдэг. Тодорхой нөхцөл бүхий мөнгөн шилжүүлгийн хөтөлбөрийн дараа хөтөлбөрийг боловсруулж байхад өрх хөтөлбөрт хамрагдсан л бол тухайн хүүхдийн эрүүл мэнд, сургууль, хөдөлмөрийн нөхцөл нь уг хөтөлбөрт таарч буй эсэхийг хянадаг механизм байхгүй. Олон ядуучуудыг бүртгүүлж хөтөлбөрт хамрагдаж чадах эсэхээ мэдэхээс өмнө хөтөлбөрөөс хассан нь хамгийн ноцтой асуудал. Олон ядуу хүн шинэ иргэний үнэмлэх авах шууд ба шууд бус зардлыг нь гаргаж дийлэхгүй учир бүртгүүлж чадаагүй бөгөөд, юуны өмнө хүүхдээ сургуульд явуулж чадаагүй ганц бие эцэг эхчүүд ч бүртгүүлж чадалгүй хоцорсон юм.

Хэрэгжилтийн асуудлуудыг уг хөтөлбөр ядуучуудад хүрч үр нөлөөгөө өгөх тэр чиглэлээр засаж сайжруулах ёстой. Ялангуяа бүртгэхдээ заавал гэрлэлтийн гэрчилгээ, иргэний үнэмлэх, сургуулийн бичиг авчрах хатуу шаардлагыг арай зөөллөмөөр байна. Алслагдмал нутагт амьдардаг ядуу хүний хувьд бүртгүүлэх гэж ирэх унааны зардал, бүртгүүлэхдээ төлдөг зардал нь авах мөнгөнөөс нь давж магадгүй юм. Мөн засаг даргын урьдчилан өнгөц байдлаар шүүлтүүр хийдэг нь санаа зовних асуудал мөн. Хөтөлбөрийн журамд бүх өрх бүртгэлд хамрагдана гэж заасан боломж засаг даргын тодорхойлсон өрхүүд л өргөдлийг бөглөдөг. Мөн шалгуур үзүүлэлтүүдийг нь мэддэг, мэдээлэл авч чаддаг боловсролтой өрхүүд шалгуур үзүүлэлтүүдэд нь тохируулан бөглөдөг гэсэн яриа ч байна. Нийгмийн ажилтнууд өрхийн нийгэм эдийн засгийн мэдээллийг бүртгэж шалгуур үзүүлэлтүүдийн оноог бөглөдөг. Мэдээ баримтыг буруугаар хийдэг байдлыг зогсоох нэг арга бол орон нутгийн нийгмийн ажилтан өрхийн мэдээллийг оруулж харин шалгуур үзүүлэлтийн тооцоог аймаг дүүргийн дээд түвшний нь ажилтнууд хийж болох юм.

ХМХ-ийг чиглүүлэх нь

Хэрэгжилтийн асуудлаас гадна өөр нэг асуудал бол ХМХ-т хамрагдах нөхцөлийг тооцоолдог шалгуур үзүүлэлтүүдийн оноог үнэн зөв хийх асуудал юм. Хороо,

сум²⁷, баг²⁸ -ийн засаг дарга нар нийгмийн даатгалд өрхийг хамруулахдаа өөрсдийн нь мэдүүлсэнээр орлогын тодорхойлолтыг ашигладаг бол ХМХ нь тусгай оноо бүхий 11 шалгуур үзүүлэлттэй байдаг.²⁹ Өрхийн амьжиргааны түвшнийг ядуурлын эрсдлийн харьцаагаар нь (ЯЭХ) үзүүлэлт бүрээр тооцож тодорхойлдог. Хэрэв ЯЭХ нь 1 бол тэр өрх ядуурлын шугамд байна гэсэн үг. Хэрэв ЯЭХ нь 1-ээс их (бага) бол тухайн өрх ядууралд орох магадлал дунджаас дээш (доош) байна гэсэн утгатай. Өрхийн 11 үзүүлэлтийн дүнг өрхийн хамаарах бүлгийн ЯЭХ-ээр үржүүлж 11 үзүүлэлтийн нийт ба дунджийг гаргадаг. Хэрвээ гарч буй тоо 1-тэй тэнцүү буюу их бол өрхийг ядуу гэж тооцон ХМХ-т хамруулах юм.

2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-г ашиглан ХМХ-т хамрах байдлыг бодит хэрэглээний ядууралтай холбон бид тооцож үзсэн билээ. ХМХ хэрэгжилтийн аливаа бэрхшээлгүй, ЯЭХ нь яг томъёоныхоо дагуу тооцоологдсон гэж үзвэл ЯЭХ-г гаргаж ирэхдээ маш том алдаа гаргасан байна(ядуу бус өрхийг хамруулах). ХМХ-т хамрагдах өрхийн хагас нь хэрэглээ-ядуурлын хэмжээгээр үзэхэд ядуу бус байна. Гэтэл шалгуур үзүүлэлтийн томъёогоор ядуу өрхийн 22 хувийг хөтөлбөрт хамруулаагүй байна. (Хүснэгт 23)

Хүснэгт 23: ЯЭХ-ны чиглүүлэх боломж

Ядуурал	
Хамрагдаж буй ядуучууд	114,004
Ядуучуудын %	51%
Ядуу бусчуудын % (чиглэлээсээ хальсан)	49%
Хамрагдаагүй ядуучуудын% (гадна үлдээсэн)	22%

Эх үүсвэр: ХМХөтөлбөрийн үнэлгээ ба хөтөлбөрийг чиглүүлэх арга зүйн асуудлууд, Бодлогын ноот бичиг, 2005.

Хуваарилалт чиглэлээсээ хальсан ба хүрэх хүндээ хүрээгүй талаар Хүснэгт 24-т харуулсан ба хамрагдсан өрхийн 40хувь нь хэрэглээний түвшний хувьд ядуурлын шугамаас 50хувь өндөр байгаа ба хамрагдаж чадаагүй ядуучуудын тал хувь нь ядуурлын шугамаас доош 20-иар хэрэглээний дутагдалтай хүмүүс байгааг олж мэдсэн юм. Иймд ХМХ-ийн зорилтот хэсэгт чиглүүлэх арга барил ЯЭХ-г тооцох арга зүйг сайжруулах шаардлага байна. Жишээ нь өрхийн хэмжээний ангилал, хүүхдийн тоо, малын тоо болон эдгээр ангиллын хэмжүүрийг өөрчилсөнөөр хэрэглээний ядуурлын асуудалд илүү тусаж өгөх болов уу.

²⁷ Засаг захиргааны нэгж

²⁸ Засаг захиргааны нэгж

²⁹ Хөтөлбөрийг чиглүүлэх аргазүйн талаар үнэлгээ ба еер боломжтой арга замын талаар ХМХөтөлбөрийн үнэлгээ ба хөтөлбөрийг чиглүүлэх арга зүйн асуудлууд, Бодлогын ноот бичигт дэлгэрэнгүй заасан. 2005.

Хүснэгт 24: Давуулсан ба гадна үлдээсэн хуваарилалт

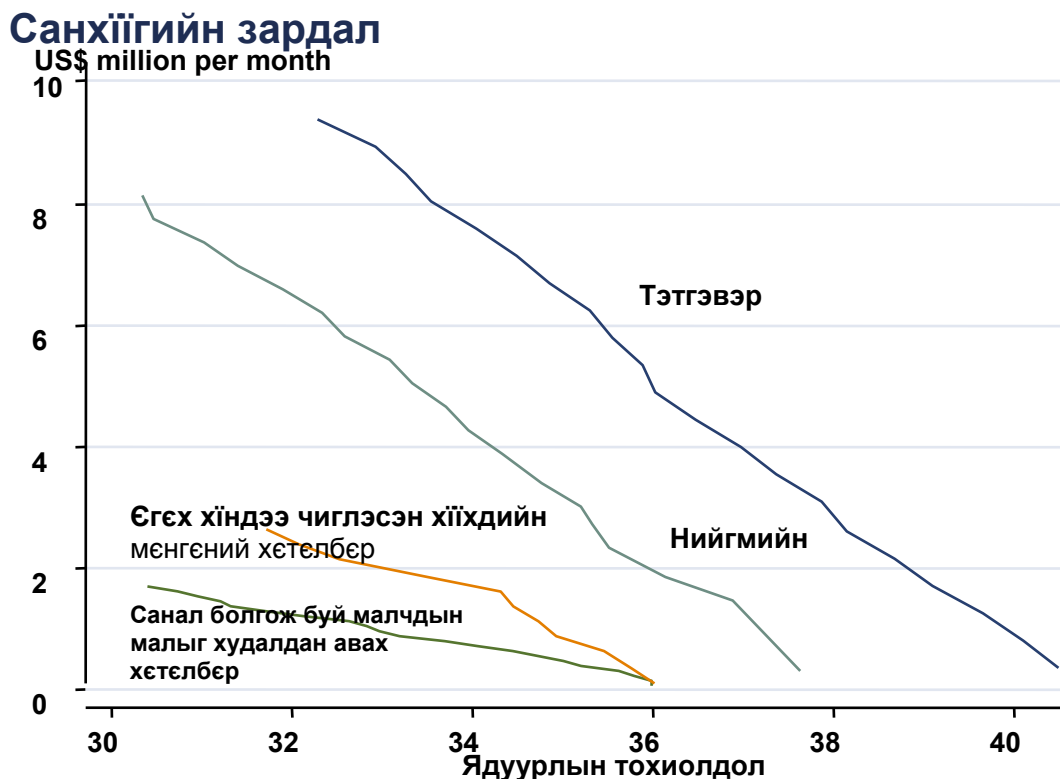
Давуулсан	
Ядуу бус мөртлөө хамрагдсан өрхийн ...	
Ядуурлын шугамаас 20% хүртэл дээгүүр	28%
>20-50 % дээгүүр	31 %
>50-100% дээгүүр	22 %
>100 илүү % дээгүүр	19 %
Гадна үлдээсэн	
Ядуу мөртлөө хамрагдаж чадаагүй өрхийн...	
ядуурлын шугамаас 10 хүртэл % доогуур	29 %
>10-20 % доогуур	22 %
>20-30 %доогуур	17 %
>30-аас доогуур	31 %

Эх үүсвэр: ХМХөтөлбөрийн үнэлгээ ба хөтөлбөрийг чиглүүлэх арга зүйн асуудлууд, Бодлогын ноот бичиг, 2005.

Нийгмийн хөтөлбөрүүд зөв чиглэлд явсан бол гарах санхүүгийн зардал ба ядуурлын тохиолдол

Нийгмийн хөтөлбөрүүдийн үр дүнг тоймлоод, Зураг 13-г өндөр насны тэтгэвэр, нийгмийн тэтгэмж, хүүхдийн мөнгө, онолын хувьд ярьж байгаа малчдаас мал худалдан авах хөтөлбөр зэргийг нэг хүнд нэг сард дунджаар ноогдох хэмжээг зөв чиглэлээр явсан гэж сэтгэн бодвол санхүүгийн зардал ядуурлын тохиолдол ямар хэмжээтэй байх талаар үзсэн юм. 2002 онд ядуурал 36 хувьтай байхад нийгмийн халамж, тэтгэвэрт 2 сая ам доллар ба 5 сая ам долларыг тус тус олгож байв. Нийгмийн халамж, тэтгэврийг нэмлээ гээд ядуурлыг бууруулахад дорвитой хувь нэмэр орсонгүй. Жишээ нь нэг хүний нэг сарын 36 долларын тэтгэврийг 50 болгож нэмэхэд сард санхүүгийн зардал нь 5 сая байснаа 8 сая ам доллар болж нэмлээ гэхэд ядуурал 36 хувьтай байснаа 34 болж буужээ. Нөгөө талаас шалгуур үзүүлэлтийн нь дагуу зөв хүнд нь хүргэсэн ХМХ ба зөв чиглүүлсэн малчдын малыг худалдан авах хөтөлбөр нь авч байгаа хүндээ очиж байгаа нэг доллар бүр нь ядуурлыг бууруулах үр нөлөөтэй зүйл юм. (санхүүгийн зардлаар бол сая ам доллар болгон нь). Яагаад гэвэл эдгээр хөтөлбөр нь зөвхөн ядуу малчид, ядуу өрхийн хүүхдийг дэмжихэд чиглэхээр зохиогдох юм.

Зураг 13: *Нийгмийн хөтөлбөрүүд зөв чиглэлд явсан бол гарах санхүүгийн зардал ба ядуурлын тохиолдол*



Олж авсан ойлголт, зөвлөмжийн тойм

Монгол улсын эмзэг бүлгийнхэнд чиглэсэн нийгмийн туслалцааны хөтөлбөр ихээхэн учир дутагдалтай ба ядуу бус өрхөд ихээр хүрдэг атал ядуу өрхийг гадна нь үлдээж байна. Нийгмийн халамж ч, өндөр насны тэтгэвэр ч ядуучуудыг гаднаа үлдээж байна. Үүний үр дүнд нийгмийн халамжаас ядуурлыг бууруулахад үзүүлэх нөлөө хэтэрхий хязгаарлагдмал байна. Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөр нь хөрөнгө чадварыг үзүүлэлт болгосон анхдагч тусламжийн хөтөлбөр болсон авч энэхүү илтгэлийг бичиж гаргах үед Монгол улсын засгийн газраас уг хөтөлбөрийг аливаа зорилтот бүлэг гэхгүйгээр нийтийг хамруулан өгөхөөр төлөвлөсөн явдлыг мэдэхэд харамсал төрж байна. ХМХ нийтийг хамран хийгдэх болсон нь улс төрийн ашиг тустай боловч ингэснээрээ тэртэй тэргүй өндөр өртөгтэй байгаа нийгмийн халамжийн ажил ядуурлыг бууруулах чиглэлд маш бага унацтай болж байна.

ХМХ-ийн үр шимийг гудамжны хүүхдүүдэд үйлчилгээ үзүүлдэг (усанд оруулж хооллодог) ТББ-д итгэлийн сан байгуулж түүгээр дамжуулан зарцуулах боломжийг судалж үзүүштэй.

ХМХ тодорхой зорилтот чиглэлтэй хөтөлбөр хэвээр байх юм бол энэ нь бусад нийгмийн халамжийн хөтөлбөрийг дороо нэгтгэсэн тус улсын манлай хөтөлбөр байхсан билээ. Ингэвэл захиргааны зардлыг хэмнэж ХМХ-ийн чиглэл хир үр дүнтэй байгааг байнга сайжруулах боломжтой давуу тал гарах юм. Харамсалтай нь одоогийн байдлаар ХМХ нь ядуучуудад үр нөлөөтэйгээр хүрч чаддаггүй нийгмийн туслалцааны нөгөө л олон хөтөлбөрийн нэг болох шинжтэй боллоо.

Нийгмийн халамжийн ажил болон төрийн үйлчилгээ ядуучуудад хүрч чадахгүй байгаа нэг саад бол ядуу хүн ам иргэний үнэмлэхтэй болж чадахгүй байгаа явдал юм.

Энэхүү илтгэлээс а)иргэний үнэмлэхэд хувь хүний чухал мэдээллүүдийг агуулсан ухаалаг ялтас суулгаж б)орон даяар алслагдсан газруудад явуулын бүртгэлийн цэг ажиллуулан иргэн бүрээ бүртгэж, ядуу, гудамжны хүүхэд хэнд ч болов ухаалаг ялтас суулгасан иргэний үнэмлэхээ үнэ төлбөргүй гардуулан өгөх нь Засгийн газрын эн тэргүүний үйл ажиллагаа байх ёстой гэж зөвлөмж гаргаж байна. Энэ ажлын явцад иргэний үнэмлэхгүйгээсээ болоод нийгмийн наад захын үйлчилгээ тусламжийг авч чадахаа больсон алс нутгийн ядуу болон гудамжны, ядуу шилжин суурьшигч зэрэг эмзэг бүлгийнхэндээ хүрч ажиллах чухал ажил болох юм.

7-р бүлэг: Бүтэц зохион байгуулалтыг бэхжүүлж, хэрэгжилтийг сайжруулах

- Тэтгэлэг хөнгөлөлт гм нийгмийн халамжийн ажил өөрийн үнсэн чиглэл болох ядуу эмзэг бүлгийнхэнд хүрэхгүй байгаа нь салбар хоорондын нийтлэг асуудал болсон. Энэ нь хэрэгжилт зохион байгуулалтын сул талаас болдог.
- Монгол улсад ядуурлыг үр нөлөөтэйгээр бууруулахад саад болж буй зохион байгуулалтын бусад бэрхшээлүүд нь (а) хэрэгжилт нь цоорхойтой байх, бодлого зөрчилтэй байх зэрэг бодлого боловсруулалтын сул тал; (б) төрийн алба улстөржсөн, авилга өссөн зэрэг ил тод байдлын дутагдал (в) халамжийн байгууллага ба түүний гүйцэтгэл жигд бус зэрэг болно.

Танилцуулга

Бусад шилжилтийн орнуудтай харьцуулахад Монгол улс засаглалын хувьд сайн үзүүлэлттэй яваа боловч Монгол улсын удаа дараагийн засгийн газраас ядуурал болон хөгжлийн явцуу сууриас үүдсэн бэрхшээлийг үр нөлөөтэйгээр шийдэж чадаагүй байна. Бодлогын хувьд аваад үзэхэд төрийн байгууллагууд иргэдийн эрсдлийг бууруулах чиглэлд хүчтэй бөгөөд уян хатан байж чадахгүй байна. Хөдөөд өвлийн бэлтгэлийг хангуулах ажлын сул дорой байдлаас болж 1999-2002 онуудад мал сүргийн асар их гарз хохирол амссан. Албан бус уурхай зэрэг хүмүүсийн амьжиргааны өөр арга хайсан байдлыг зохицуулгад оруулаагүй байна. Төрөөс сүүлийн жилүүдэд хөдөө орон нутгийн хүмүүс их хэмжээгээр хот суурин руу нүүдэллэх асуудлыг шийдэж чадаагүй.

Ядуурлыг үр нөлөөтэйгээр бууруулж чадахгүй байгаа улс төр, эдийн засаг засаглалын зохион байгуулалтын 3 том саад байгаа нь а) хэрэгжилт нь цоорхойтой байх, бодлого зөрчилтэй байх зэрэг бодлого боловсруулалтын сул тал (б) төрийн алба улстөржсөн, авилга өссөн зэрэг ил тод байдлын дутагдал (в) халамжийн байгууллага ба түүний гүйцэтгэл жигд бус зэрэг болно.

Бодлого боловсруулалтын сул байдал: хэрэгжилтийн цоорхой ба хоорондоо зөрөлдөөнтэй бодлого

Ерөнхийдөө хуучны ЭЗХТЗ-ийн гишүүн орнуудын хувьд шилжилт эрхзүй бүтцийн өөрчлөлтийн хамт хийгдсэн бөгөөд үүний үр дүнд улс төрийн тогтвортой байдал зөрчилдөөний асуудал нийтлэг нэг загвартай байгаагүй юм. Монгол улсад тохиолдсон бэрхшээл нь гадны тусламжаас ихээхэн хамааралтай, энэ улсад олон хандивлагчидтай атал хандивлагчдыг уялдуулан зохицуулах ажил сул байсан, улс төрийн хувьд харьцангуй либералчилагдсан ба бүтэц зохион байгуулалтын чадавхи сул байсан зэрэг хүчин зүйл асуудлыг бүүр хурцатгаж байлаа.

Хуулийн төслүүдийг бусад орны хуулийг орчуулан түүн дээр үндэслэн боловсруулж байсан. Энэ нь дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нийлэмжтэй үр дагавартай байгаагүй байх. Жишээ нь төрийн захиргааны удирдлагын хууль болох Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль нь (ТБУСХ) Шинэ Зеландын загвар дээр үндэслэсэн байтал иргэд захиргааны хоорондын харилцааг зохицуулдаг захиргааны хууль нь Германы загвар дээр суурилсан байдаг. Боловсролын салбарт л гэхэд нийлэмжтэй бодлого цөөн гарлаа. АХБ-ны удирдамжийг дагасан Боловсролын салбарын Мастер төлөвлөгөө, бага, дунд боловсролд түлхүү анхаарсан ЮНЕСКО-оор дэмжигдсэн өөр нэг төлөвлөгөө гарсан нь хоорондоо өрсөлдөхүйц зүйл болжээ. Энэ нь нөгөөл тухайн салбарын тусламжийг зохицуулах асуудалтай холбоотой бөгөөд өргөн утгаар нь үзвэл засгийн газар хоорондын харилцаа, хариуцлагыг тодорхойлох асуудал юм.

Бодлогын салбарт 1990 оноос хойш боловсрол, газар хувьчлалын гээд хуулиуд 2-3 удаа шинэчлэгдэн гарсан боловч хэрэгжилт нь явахгүй л байна. Хэрэгжилт нь ихэнхидээ бодлогын өөрчлөлтүүдээс үүсэн гарсан зөрчилдөөнөөс болсондоо бус ердөө л эхний инерцээрээ жаахан яваад л суларчихаж байна. Муу хэрэгжилтийн нэг жишээ бол ядуурлын хяналтын асуудал. Ядууралд хяналт тавих тогтолцооны талаар 4-р хавсралтад гаргав. 2003 он гэхэд л ядуурлын мониторингийн тогтолцоо нь ЯБУЗ ба засгийн газрын МХЗ-ын хүрээнд байгаа ч систем өөрөө үр нөлөөтэй ажиллаж чадахгүй байна. Мангийн яамны ЯСБүлэг л ядуурлын мониторингийн асуудлаар тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэж байна. Гэвч энэ бүлэг 4-н ажилтантай ба тэд нь мониторингийн системдээ оруулах мэдээллийг бусад яамдын мониторингийн нэгжүүдээс авдаг. Яамдаас авч байгаа үзүүлэлтүүд нь ядуурлын мониторинг болон хөгжлийн бусад зорилгод ашиглахад учир дутагдалтай байх нь олонтоо. Зайлшгүй үзүүлэлтүүдийг бий болгож бодлогын дүг шинжилгээ хийхийн тулд ЯСБ-ийн чадавхийг бэхжүүлэх шаардлагатай. Яамдын өндөр албаны хүмүүс болон бодлого гаргагчид мониторинг гэдэг үгийг дотоод хяналт, социалист дэглэмийн үеийн захиргааны хяналт гэж ойлгохоос бус засгийн газрыг иргэдийнх нь өмнө хариуцлага хүлээлгэдэг бодлогын үр дүнгийн хяналт гэж ойлгодоггүй бололтой. Судалгаа бодлогын дүн шинжилгээ байсан ч түүнээс гарсан мэдээлэл, зөвлөмжийг бодлого боловсруулахдаа ашигладаггүй.

Хандивлагчдын хоорондын уялдаа холбоо ихээхэн сул байх ба Мастер төлөвлөгөө гаргасан боловсролын гм салбарт ч сул байна. Салбарын хэмжээний хандлага, уялдан зохицуулах бусад арга барил Монголд алга. Зөвхөн засгийн газар санаачилгыг гартаа авч байж л хандивлагч болон бусад ОУ-ын ТББ-ууд (шашны байгууллагыг оролцуулан)-ын үйл ажиллагааг сайтар уялдуулан зохицуулж болно. Энэ нь засгийн газрын доторхи эрх мэдлийн хуваарилалт, ялангуяа Сангийн яам бусад салбарын яамд болон засаглалын өөр өөр түвшинд зарим асуудал бий болгож болох юм. Хандивлагчид ч уялдаа зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагыг онцлон үзэж бусад оронд байдаг зохицуулалт, хамтын ажиллагааны сайн туршлагыг нэвтрүүлж болно.

Засаг захиргааны хуваарилалт, мянганы зам, мэдээлэл холбооны технологийн санаачилгууд, төрийн удирдлагын арга барил (ТБУСХ) гээд том том асуудлаар

улс орон даяар бодлогын хувьд тун онцлон үзэх мөртөө ард иргэдийн төвшинд ядуурлыг бууруулах үр нөлөөтэй засаглалыг явуулах дунд түвшний өөрчлөлтүүдэд тун ч бага анхаарах юм.

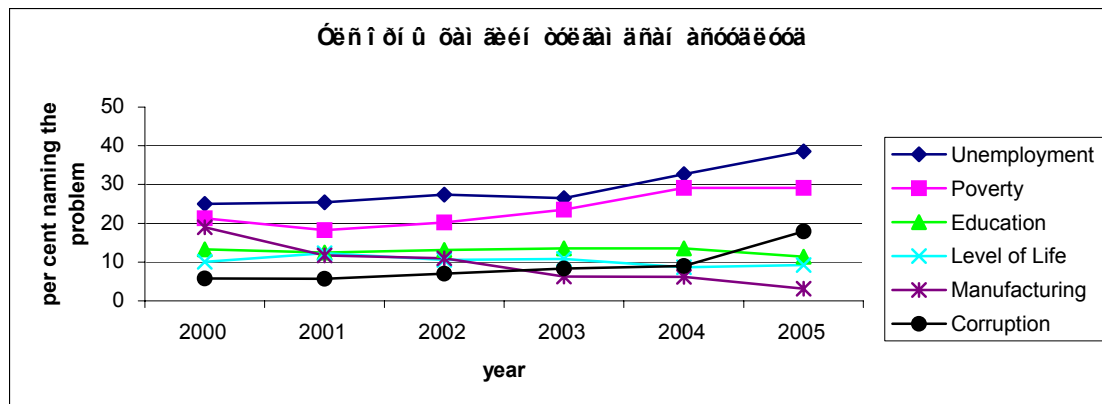
Ил тод байлын дутагдал: төрийн алба улс төржиж авилга ихэссэн нь

ДБХ-ийн засаглалын шалгуур үзүүлэлтээр Монгол дахь засаглал нь ТТУХ-ийн орнуудынхаас илүү байгаа ч ТТУХ-ийн орнууд нь ДНБ-ийн шаталбараар авилгалд тавих хяналт нь хамгийн сул гэж тооцогддог³⁰. Сүүлийн жилүүдэд засаглалын үр ашигтай байдал болон авилгалд тавих хяналтын түвшингийн хувьд Монгол дахь засаглалын чанар доройтож ирсэн. Засаглалд учирч буй бэрхшээлүүдэд шийдвэр гаргах ардчилсан зарчмын чанарыг сайжруулах (ялангуяа байгууллага хоорондын хяналт), бүтэц зохион байгуулалт, бодлогын үйл явцын сул талын асуудлууд хамаарна. Ядуучууд ба хөдөөгийн иргэдийн хувьд бүх түвшинд тэдний үр нөлөөтэй төлөөлөл үгүйлэгдэж байгаа ба иймд хэлбэрийн хувьд ардчилсан тогтолцоо байгаа боловч хэрэг дээрээ ардчиллын мөн чанар, ядуучуудад чиглэсэн үр нөлөө харагдахгүй байна.

Монголд ядуурал, ажилгүйдэл, авилгалын түвшин өсч байна гэж олон нийт үзэж байгаа юм. Одоогийн байдлаар нийт хүн амын 20 хувь (5 жилийн өмнө 7%-тай байсан) нь авилгалыг хамгийн ноцтой асуудал гэж үздэг. (Зураг 14). Монгол улсын хөгжилийн түншүүд эдгээр асуудлын талаар улам их зовних болж ингэснээрээ засаглалд тохиолдож байгаа бэрхшээлийг гүн гүнзгий ойлгох арга замыг эрэлхийлж байна. Харин монгол иргэд Засгийн газар болон төрийн гол байгууллагууддаа итгэх итгэл өндөр байдаг нь сайн талтай юм. (Орос, Украин мэт ТУХН-ийн орнуудад байдал шал эсрэгээрээ байна.)

Зураг 14: Олон нийтийн санал асуулгаар ажилгүйдэл, ядуурал улам гаарлаа гэж үзжээ.

³⁰ Засаглалын чанар нь ДНБ-ийн шаталбарт хамаарагдах нь өргөн тохиолддог. Энэ нь ДБХ-ийн засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдтэй тохирдог. ТТУХ-ийн орнуудын чанаргүй засаглал нь шинж тэмдэгээрээ байгууламжийн болон засаглалын хямралд орсон хуучин коммунист орнуудын хэв шинжтэй адилхан байна. Эдгээр улсуудад авилгалтай идэвхгүй аргаар тэмцдэг.



Үзүүлэлтүүдийн орчуулга (дээрээс доош): ажилгүйдэл, ядуурал, боловсрол, амьжиргааны түвшин, үйлдвэрлэл, авилга

Сант Маргац сангийн санал асуулгаар

Ил тод байдал байхгүй байгаа нь засгийн газраас ядуурлын мэдээ баримтыг олон нийтэд гаргаж тавихгүй байдлаас харагдаж байна. Ядуурлын асуудлаар нээлттэй хэлэлцүүлэг бүтээлч маргаан өрнүүлж байхын тулд судалгааны тоо баримтыг нийтэд чөлөөтэй болгох хэрэгтэй.

Төрийн алба нь сүүлийн жилүүдэд нилээн өргөжиж байгаа бөгөөд (Хүснэгт 25) шилжилтийн үед төрийн алба нилээн улс төржиж засгийн газар өөрчлөгдөх болгонд төрийн албан хаагчдын халаа солио их болдог нь ажиглагддаг. Энэ асуудал нь 2004-2008 оны Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт тусгагдаж чанарт суурилсан төрийн алба бий болгоход анхаарахаа илэрхийлсэн билээ. Төрийн албаны хууль, Төрийн албаны зөвлөл байдаг боловч эдгээр нь төрийн албыг улстөржихөөс хамгаалах хангалттай ажил хийж чадахгүй байна. ТБУСХ-д гүйцэтгэлд тулгуурласан гэрээ байгуулах бөгөөд гүйцэтгэлийн дагуу цалин олгох зэрэг санал тусгагдсан нь дээд албан тушаалтнуудад гүйцэтгэл үнэлэхээс илүү улс төрийн болон хувь хүний үнэнч байдлыг эрхэмлэх боломжийг нээж өгсөн юм.

Хүснэгт 25: Төрийн захиргаа, боловсрол, эрүүл мэндийн салбар дахь ажил эрхлэлт (мянган хүн)

	1992	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Төрийн захиргаа ба батлан хамгаалах	29.7	31.1	31.5	34.7	41.0	43.9	44.8
Боловсрол	78.2	48.4	43.2	54.4	55.2	59.3	55.3
Эрүүл мэнд ба нийгмийн хамгаалал	44.9	38.1	34.8	33.5	33.0	34.5	36.8
ТА-ын цалин, ДНБ-ий %		6.3				8.2	

ҮСГ (2002)

Улс төржилт хир гүнзгий явагддагийг урт хугацаанд ядуурлыг бууруулахад амин чухал ач холбогдолтой бөгөөд Монголын нийгмийн өндрөөр үнэлдэг өмч болох

боловсролын салбарт харагдаж байна.³¹ 2000 оноос хойш орон нутгийн засаг дарга нар (төвөөс томилогддог) сургуулийн захирлыг томилдог болсон. Үүнд тухайн хүн боловсролын салбарт мэргэжил эзэмшсэн байх шаардлага тавигдахгүй. Цаашилбал шилжин суурьшилттай холбогдон гарсан өөрчлөлтүүдэд (сургуулиудыг нийлүүлэх, хүмүүс олноор нүүн суурьшсан газарт шинэ сургууль байгуулах гм) засаг төр хангалттай уян хатан байдлаар хандаж чадахгүй байна. Зарим газар боловсролын үйлчилгээ бараг алга болж байгаа нь олон нийтийн дуу хоолой байхгүй байгаатай холбоотой асуудал юм. Салбарт хандивлагчдыг зохицуулан уялдуулах арга хэмжээ сул, дорхиноо л нэг эрхзүйн өөрчлөлт гардаг, төсвийн журманд мөн өөрчлөлт гардаг байдал нь гал дээр тос нэмж байна.

Цаашилбал, улс төрийн тогтолцоо өөрчлөлт дунд байна. Шинээр хууль тогтоомж гарч хэлэлцэгдэж байна. (улс төрийн намуудын тухай болон сонгуулийн шинэ хууль гм). Дорвитой сөрөг хүчин байхгүй байгаа ба УИХ-ын гишүүн нь засгийн газрын гишүүн байх боломж нь УИХ-ыг гүйцэтгэх засаглалдаа үр нөлөөтэй хяналт тавих боломжгүй болгож байна. Бүх улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр харьцангуй сул, сонгуулийн кампанит ажлыг Монгол улсын нийгэм эдийн засгийн бэрхшээлт асуудлыг шийдэхэд хандуулахын оронд популист амлалтуудад хандуулж байна. (2000 оны УИХ-ын сонгуулийн үеэр төрийн албаны цалин, тэтгэврийг 2 дахин нэмэх, 2004 оны сонгуулиар хүүхдийн мөнгө, шинэ гэр бүлийн мөнгө, шинээр төрсөн хүүхдийн мөнгө гм амлалтууд) Цаашилбал улс төр бизнесийн холбоо сүлбээ улам нэмэгдэж байгаа нь төрийг дампууруулах эрсдлийг нэмэгдүүлж байна.

Монголын төр засагт тулгарч буй асуудлууд нь бусад шилжилтийн буюу хөгжиж буй орнуудад тохиолдож буй асуудлын нэг хэсэг юм. Байгууллагын сул орчин дахь хувьчлал нь ихэнхидээ авилгалыг бий болгож хөгжүүлдэг билээ³². Нэг талаасаа чөлөөтэй боловч нөгөө талаасаа мэргэжлийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бий болгохтой холбоотой бэрхшээлүүд нь шилжилтийн үеийн болон хөгжиж буй орнуудад аль алинд нь тулгарч байдаг юм. Үүнээс гадна нийгмийн үүргийн ойлголт, албан тушаал томилох эрх ашиглах, бага цалин зэрэг нь шалгуурт үндэслэсэн төрийн албаныг сүйтгэхээс гадна томоохон бэрхшээлт асуудлууд болдог.

Төрийн халамжийн тогтолцоо ба түүний гүйцэтгэлийн жигд бус байдал

Дээр дурьдсан 2 асуудлын аль аль нь засаглалын сул дорой байдлын 3 дахь бүрдэл болох халамжийн тогтолцоо түүний гүйцэтгэлийн жигд бус байдалд илэрч түүнтэй холилдож явдаг. Жишээ нь Засгийн газрын санхүүгийн удирдлагын мэдээллийн тогтолцоо бий болсноор мөнгөний менежмент сайжирсан ч, бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах тал дээр асуудал байсаар байна.

³¹ Нийслэл хот руу нийж ирэхийг сайн боловсролтой болохын тулд гэж ихэнхидээ тайлбарладаг. Энэ нь хедсэд боловсролын чанар муу байгаа нь шилжилт хөдөлгөөний нэг шалтгаан мөн гэсэн иг. Энэ нь цаашдаа хот сууринд ийлчилгээ явуулахад хиндрэл учруулна. .

³² Михаил МакФол, «Орос улсын Төрийн Эрх Мэдэл, Байгууллагын Өөрчлөлт ба Хувьчлалын Бодлого». Дэлхийн Бодлого, 47-р боть, 1995. 210-43.

Монгол улс хөгжлийн түвшин, зохион байгуулалтынхаа нөхцөл байдалд аваад үзэхэд мөнгөн төлбөрийн (нийгмийн халамж гм) менежментийг харин ч сайн хийдэг. Монгол улсад байгаа нийгмийн халамж олголтын асуудал нь бүртгэх, хамруулах шатандаа байдаг болохоос төлбөрийн менежментдээ байдаггүй. Хөгжлийн түвшин ба төрөөс үзүүлэх нийгмийн дэмжлэгийг (тэтгэвэр, хүүхдийн мөнгө гм) аваад үзэхэд халамжийн гүйцэтгэл нь тун сайн байгаа бөгөөд мөнгө хүлээн авагчиддаа очиж байгаа (бүртгэлийн алдаанаас болж жинхэнэ хүрэх хүндээ хүрэхгүй байгаа болохоос мөнгө авилгын замаар алга болдоггүй), мөнгөн төлбөрийн тогтолцоо нь ЗГСУМТ-аар дамжуулан аймаг төвийн төрийн санг үр нөлөөтэй удирддаг ба аудитын хяналт хийхэд бүх төлбөрийн баримт бэлэн байдаг.

Харин бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах дээр асуудал гардаг. Худалдан авалтын тодорхой хэмжээнээс дээш тендер зарлаж шалгаруулах сайн тогтолцоо байгаа авч тендерийн дараа эргэн шалгалт хийх байдал сул. Тендерийн түвшинд ч гэсэн эцсийн хяналт баталгааг яам дундын техникийн хурлыг даргалдаг Сангийн яамны ТНБД хийдэг нь нэг хүнд асар их эрх мэдэл өгсөн явдал юм. Тэрээр баталгаа гаргахыг хойшлуулах эрхтэй ба тэнд өргөдөл гаргах, хяналт тавих орон зай маш бага. Бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах хуулийг дахин харж үзэхдээ тендерийг хянах гэрээг батлах эрхийг тодорхой лимитийн хүрээнд гүйцэтгэгч яам, газар агентлагт (жишээ нь сургууль) шилжүүлэх, харин Сангийн яам татгалзалгүйгээр хянаж, шалгаруулалтын дараахь хяналтыг гүйцэтгэж байх санал явагдаж байгаа.

Албан болон албан бус байгууллагын хоорондох зөрөлдөөн байгаа бөгөөд харьцангуй сул бүтэцтэй байгууллагуудтай орнуудад байгалийн нөөцийн олборлолт ихээр хийх нь ихэнхи нөхцөлд засаглалд аюултай байх холбоотойгоор авч үздэг билээ³³. Өнөөг хүртэл Монгол улсын уул уурхайн салбарын орлоготой холбоотой бэрхшээл нь тодорхой бус байсан – Эрдэнэт зэсийн уул уурхайн үйлдвэрлэл нь буурч байгаа, шинэ уурхай /Оюу-Толгой/ нь дөнгөж 2007/2008 оноос эхлэн үйлдвэрлэл явуулах төлөвлөгөөтэй байгаа бөгөөд уг уурхайгаас олж болох орлогыг зохицуулах тогтвортой байдлын гэрээний хэлэлцээр одоо явагдаж байгаа болно. Хэрэв засгийн газар нь цөөн тооны уурхай буюу газрын тосны цооногоос ихээхэн орлого олох боломжтой болох юм бол иргэдийн шаардлагад өргөн цар хүрээтэй хариу барих буюу бизнесийн таатай орчинг нь бүрдүүлэх хэрэгцээ засгийн газарт маш бага байх болно. Зохион байгуулалтын болон шилжилтийн холбоотой сул дорой байдал байгаа нөхцөлд энэ нь засаглалын чанар ба түүнтэй холбоотойгоор ядуучуудад чиглэсэн ашиг тус нь юу болох бол гэдэгт гол зовнил оршиж байгаа юм.

Зөвлөмж

³³ Терри Карл, Хэт олон байхын парадокс. Берклей: Калифорнигийн Их Сургуулийн Хэвлэлийн Газар, 1997. Мик Моор ба Лиза Ракнер, “Хөгжиж буй орнуудын татварын тогтолцоо ба хариуцлага тооцох тогтолцооны шинэ бодлого», IDS Сэтгүүл

Уг илтгэлээс доорхи асуудлаар ноцтой анхаарч тэдгээрийг урагшлуулах тодорхой механизм бүрдүүлэхийг Засгийн газарт зөвлөмж болгож байна. Үүнд:

- Хэрэгжилт ба бодлогын нийлэмжтэй байдал;
- үр нөлөө, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх;
- Сонгууль бүрийн дараа болдог төрийн албаны халаа солиог багасгах
- Хандивлагчдын зохицуулга уялдааг манлайлан бий болгох болгох.

Ялангуяа энэ илтгэлээс сонгуулийн дараахь төрийн албаны халаа солиог багасган бие даасан төрийн алба байх тухай ТБУСХ-ийн заалтуудыг бүрэн хэрэгжүүлэх, тэргүүлэх чиглэлд засгийн газрын үр нөлөөтэй, хариу арга хэмжээг авах талаар өсөн нэмэгдэж буй шаардлагыг хангахын тулд иргэд болон УИХ, ЗГ-аас бусад төрийн байгууллагуудын дуу хоолойг нэмэх, тэдний өмнө хүлээх хариуцлагыг өргөжүүлэх механизмыг бий болгохыг зөвлөмж болгож байна.

Засгийн газар ба донорууд нь байгалийн баялгийн ашиглалтаас бий болсон орлогын үр дүнд засаглалд учирж болзошгүй эрсдэлийг тооцож үзэх нь чухал юм. Ийм орлого бий болох нь түрээс нэхэх хандлага болон, санхүүгийн хариуцлагагүй байдлыг гүнзгийрүүлэх магадлалтай юм. (цагаан зааны төслийн эхлэл).

8-р бүлэг: Зарчмын зөвлөмж

- Ядуурлын судалгааг хийхдээ ижил, харьцуулж болохуйц арга барил ашиглах.
- МАА эрхлэгчдэд эрсдлийг даван туулах, бүтээмжээ нэмэгдүүлэхэд нь туслах, эсвэл өөр тогтвортой амьжиргаанд шилжихэд нь туслах.
- Улсын хэмжээний нийгмийн халамжийн сүлжээний хөтөлбөрийг сайжруулах ажлын хэрэгжилтэд учирч байгаа сул байдлыг арилгах.
- Дунд сургуулийн дундаас ахлах ангид хөдөөгийн хүүхдүүд шилжин суралцахад учирч буй бэрхшээлийг арилгах.
- Хотын ядуу өрхөд галлагааны арга барилаа сайжруулах урамшуулга бий болгох.

Ядуурлын судалгааг хийхдээ ижил, харьцуулж болохуйц арга барил ашиглах

1998 ба 2002-3 оны өрхийн судалгааг харьцуулж үзэхэд ядуурлыг бууруулах чиглэлд амжилт гарсан үзүүлэлт байсан. Гэвч 2 судалгаа хоорондоо аргагүйн хувьд маш их зөрөөтэй байсан учир ийм амжилт гарсныг баттай хэлж болохгүй байсан. Түүнчилэн судалгааны нарийвчилсан мэдээ баримтын олонхийг нийтэд хүргээгүй байсан нь биднийг тухайн тоо баримтад дэлгэрэнгүй дүн шинжилгээ хийхэд бага боломжтой болгож байсан. ҮСГ-аас өөр судалгааг ч хийсэн байсан бөгөөд (Ажиллах хүчний судалгаа, Нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн судалгаа, Улаанбаатар дахь шилжин суурьшилт, ядуурлын судалгаа гм) эдгээр нь ядуурлын олон талт хэмжээ далайцыг ойлгох, Монголын хүн амын амьжиргааны түвшин тодорхой цаг хугацааны дараа ямар хэмжээнд хүрсэнийг харьцуулах боломжтой болгосон юм. Харамсалтай нь бүх мэдээ баримт, 1998 оны АТТС ба 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС нь нийтэд хэрэглэх боломжгүй хэвээр байна. Үүнд ноцтойгоор зовниж байгаа юм. Ядуурлын асуудлаар өргөн олон нийтийн дунд гүн гүнзгий дүн шинжилгээ, бодлогын чухал асуудлаар бүтээлч хэлэлцүүлгийг дэмжих зорилгоор судалгааны бүх мэдээ мэдээллийг нийтэд хүргэж байхыг энэ илтгэлээс удирдамж болгож байна.

Харьцуулж үзэх боломжтой байхын тулд цаашид амьжиргааны түвшний болон өрхийн судалгааг 2002-3 оны ӨОЗС-АТТС-ны загварыг авч зохиох шаардлагатай. Түүнчилэн ҮСГ –аас сүүлийн жилүүдэд шинээр бий болж буй гэр хороолол, аймгуудаас шилжин ирэгсдийн урсгалын оролцуулан Улаанбаатар хотын түүвэрлэлтийн хүрээг дахин хянан үзэх хэрэгтэй. ӨОЗС ба хандивлагчаас санхүүждэг АТТС жил бүр хийгдэж байгааг харгалзан, АТТС-ны үндсэн асуултуудыг ӨОЗС-нд суулгаж өгч хоёр судалгааг уялдуулахыг ҮСГ-т зөвлөж

байна. Мөн ҮСГ-аас жил бүр өөр өөр сэдвээр асуулгыг хийдэг шинэ модуль боловсруулж хэрэгжүүлж болох юм. Ийм уялдааг төсөв хүндрүүлэхгүйгээр хийж болох ба цаашдын ядуурлын мониторингийн судалгааг ҮСГ өөрөө хандивлагчийн санхүүжилтгүйгээр явуулах болно гэсэн бодлоготойгоор хийх хэрэгтэй.

МАН эрхлэгчдэд эрсдлийг даван туулах, бүтээмжээ нэмэгдүүлэхэд нь туслах, эсвэл өөр тогтвортой амьжиргаанд шилжихэд нь туслах

Зуд мэт нийтлэг эрсдэл улс орны хэмжээнд нүүрлэдэг нь малын хорогдолд маргаангүй нөлөөтэй хүчин зүйл боловч хувь хүний болон орон нутгийн ихээхэн нөлөөтэй хүчин зүйлсийг олж тогтоох нь өрхийн түвшинд малын хорогдлын тохиолдлыг судалж тогтооход маш чухал. Байгалийн гамшигийн тохиолдолд туслалцаа үзүүлэх, тухайн үед нь хариу арга хэмжээ авах зэргээс цааш гарч алсыг харсан бодлого байх ёстой. Орон нутгийн болон өрхийн түвшинд тохиолдох малын хорогдлын гамшигт үр дагаврыг даван туулахад туслах байнгын олон нийтийн арга хэмжээ шаардлагатай байгаа ба эдгээр арга хэмжээ нь өрхийн хэмжээнд эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх ба үр дагаврыг даван туулахад чиглэсэн байх хэрэгтэй.

Цаашлаад олон хүүхэдтэй тун цөөн малтай ужиг ядуу малчдын гол цөм нь болсон 26 орчим хувийг эзэлж байгаа малчдад төрийн туслалцаа шаардлагатай байна. Монголын нөхцөл байдалд ужиг ядуучуудын энэ бүлэг мал маллагааны шаардлагатай ур чадвар дутагдалтай учир тэд МАН-ын салбараас бүр гарах хэрэгтэй юм. Тэдний малын тоо толгой нь амьжиргаагаа залгуулж чадахгүй бөгөөд тийм цөөн малтай мөртлөө малаа сайжруулна гэвэл тун их өртөгтэй ажил болно. Цаашлаад тэдгээр мал нэг хэсэг газрын бэлчээрийн талхлалтын байдлыг улам доройтуулж байгаа. Тэдгээр бүлэг малчдад амьжиргааны өөр эх үүсвэрийг олж хөгжүүлэх хэрэгтэй. Малчдаас малыг нь худалдаж авах хөтөлбөр хэрэгжүүлж болох юм. Гэхдээ сэтгэл санаагаар унах зэрэг бүхий л асуудлыг тооцож үзсэн мал худалдаж авах сайн төлөвлөсөн хөтөлбөр явуулах нь бас л амаргүй зүйл байх болно. Малыг нь худалдаж авах хөтөлбөр Монголын нөхцөлд ажиллаж өгөх эсэх талаар цаашид ултай дүн шинжилгээ үнэлгээ шаардагдах ажил болно. Хөдөөгийн хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах, МАН-д суурилсан үйл ажиллагааны хангалтын хэрхээ холбоог бэхжүүлэх нь тэдгээр малчдыг МАН-ын салбараас гаргах нэг сонголт байж болно. Сүүлийн жилүүдэд хувиараа уул уурхайн ажил эрхлэх нь хөдөөгийнхөний амин зуулгын эх үүсвэр болоод байна. Засгийн газраас хувиараа малталт хийх ажлыг аль болохоор хуульчилж зохицуулах чиглэлд ажиллаж байгаа билээ. Гэхдээ хувиараа уул уурхай эрхлэх байдлын тухай хуулийн томъёоллыг хөдөөгийн ядуу ард түмэнд эерэг хөгжил авчрахуйц байдлаар зохион гаргах ёстой.

Улсын хэмжээний нийгмийн халамжийн сүлжээний хөтөлбөрийг сайжруулах ажлын хэрэгжилтэд учирч байгаа сул байдлыг арилгах

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд тодорхой зорилтот бүлгүүдэд чиглэхгүй байгаа учир ядуурлыг бууруулахад тус болох нь маш бага байна. Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөр нь хөрөнгө чадварыг үзүүлэлт болгосон анхдагч тусламжийн хөтөлбөр болсон авч энэхүү илтгэлийг бичиж гаргах үед Монгол улсын засгийн газраас уг хөтөлбөрийг аливаа зорилтот бүлэг гэхгүйгээр нийтийг хамруулан өгөхөөр төлөвлөсөн явдлыг мэдэхэд харамсал төрж байна. ХМХ нийтийг хамран хийгдэх болсон нь улс төрийн ашиг тустай боловч ингэснээрээ тэртэй тэргүй өндөр өртөгтэй байгаа нийгмийн халамжийн ажил ядуурлыг бууруулах чиглэлд маш бага унацтай болж байна. ХМХ тодорхой зорилтот чиглэлтэй хөтөлбөр хэвээр байх юм бол энэ нь бусад нийгмийн халамжийн хөтөлбөрийг дороо нэгтгэсэн тус улсын манлай хөтөлбөр байхсан билээ. Ингэвэл захиргааны зардлыг хэмнэж ХМХ-ийн чиглэл хир үр дүнтэй байгааг байнга сайжруулах боломжтой давуу тал гарах юм. Харамсалтай нь одоогийн байдлаар ХМХ нь ядуучуудад үр нөлөөтэйгээр хүрч чаддаггүй нийгмийн тусалцааны нөгөө л олон хөтөлбөрийн нэг болох шинжтэй боллоо.

Нийгмийн халамжийн ажил болон төрийн үйлчилгээ ядуучуудад хүрч чадахгүй байгаа нэг саад бол ядуу хүн ам иргэний үнэмлэхтэй болж чадахгүй байгаа явдал юм. Энэхүү илтгэлээс а)иргэний үнэмлэхэд хувь хүний чухал мэдээллүүдийг агуулсан ухаалаг ялтас суулгаж б)орон даяар алслагдсан газруудад явуулын бүртгэлийн цэг ажиллуулан иргэн бүрээ бүртгэж, ядуу, гудамжны хүүхэд хэнд ч болов ухаалаг ялтас суулгасан иргэний үнэмлэхээ үнэ төлбөргүй гардуулан өгөх нь Засгийн газрын эн тэргүүний үйл ажиллагаа байх ёстой гэж зөвлөмж гаргаж байна. Энэ ажлын явцад иргэний үнэмлэхгүйгээсээ болоод нийгмийн наад захын үйлчилгээ тусламжийг авч чадахаа больсон алс нутгийн ядуу болон гудамжны, ядуу шилжин суурьшигч зэрэг эмзэг бүлгийнхэндээ хүрч ажиллах чухал ажил болох юм.

Дунд сургуулийн дундаас ахлах ангид хөдөөгийн хүүхдүүд шилжин суралцахад учирч буй бэрхшээлийг арилгах

Дунд сургуулиас сургууль завсардаж гарах нь хөдөөгийн ядуу өрхийн хүүхдийн хувьд бусад бүлгүүдтэй харьцуулахад хамаагүй их тохиолдож байна. Үүний гол шалтгаан нь ядуурал. Хөдөөд сургуульд явах боломжгүй байгаа боловсролын чанар муу зэрэг нь мөн голлох хүчин зүйлс юм. Уг илтгэлээс хөдөөгийн сургуулийн 9, 10-р ангийг дахин нээх, аймгийн сургуулиудын дотуур байрны чадлыг нэмэгдүүлэх, хөдөөгийн хүүхдийн сурах бололцоог хангахын тулд хөдөөгийн ядуу өрхийн хүүхдэд дотуур байрны хөнгөлөлт үзүүлэх талаар хэлэцэж хэрэгжүүлэхийг зөвлөмж болгож байна. Түүнчилэн багш нарын урамшуулгыг хөдөөд багшлах боловсон хүчнийг татах хөшүүрэг болгон ашиглаж төвийн төсвийг хөдөөгийн сургуулийг өөд нь тататх чиглэлд хуваарилахыг зөвлөж байна. Мөн бүх нийтийг иргэний үнэмлэхжүүлэх ажил нь бүх хүүхдийг түүний дотор ядуу шилжин суурьшигчдын хүүхдүүдэд сурч боловсрох бололцоо олгоно гэдгийг зөвлөмж болгож байна.

Хотын ядуу өрхөд галлагааны арга барилаа сайжруулах урамшуулга бий болгох

Улаанбаатарын гэр хорооллын ядуучууд өвлийн улиралд нийт хэрэглээнийхээ 1/5-ийг түлээ түлш авахад зарцуулж, бага ч гэсэн хэмнэхийн тулд бохир түлш шатааж байна. Хямд, бохир түлшнээс учрах нийгмийн хохирол нь (эрүүл мэнд, бүтээлч байдлын алдагдал, орчны бохирдол) асар их учир үүнд төрийн оролцооны зарим хэлбэр шаардлагатай байна.

Ядуучуудын дулааны хэрэгцээг шийдвэрлэх болон орчны бохирдлыг шийдвэрлэх чиглэлээр Улаанбаатарын гэр хорооллын өрхүүдийн хэмнэлтгүй зуухыг хэмнэлттэй зуухаар сольж худалдан авах саналыг бодож үзэхийг энэ илтгэлээс зөвлөмж болгож байна. Худалдан авах ажлыг эхлүүлэхийн өмнө хэмнэлттэй зуухны талаар мэдээллийн том кампанит ажил явуулах нь зүйтэй. Ялангуяа ядуучууд түлшний хэмнэлтээс асар их мөнгө хэмнэж болохыг ойлгож авах хэрэгтэй. Зөвхөн ядуу хүмүүст олгохын тухайд тэдний хэрэглэж байгаа хэмнэлтгүй зуухыг нь авч оронд нь хэмнэлттэй зуухаа өгөөд тодорхой цагт гэр хорооллоо хог новшноос нь салгах тохижилтын ажил хийлгүүлж болно. Хэмнэлтгүй зуухны үйлдвэрлэлд татвар нэмж харин хэмнэлттэй зуухны үйлдвэрлэлд хөнгөлөлт үзүүлж болно.

Хавсралт I: Судалгааны аргазүй

ӨОЗС-АТТС-ны тойм

2003 оны Амьжиргааны түвшний түүвэр судалгааг (АТТС) зохиосон арга барил нь дараа нь хийсэн томоохон судалгаа болох Өрхийн орлого зарлагын судалгааны суурь жишиг болж өгсөн юм. АТТС нь бие даасан хэрэглээний модулийг ашиглалгүй ӨОЗС-ны өрхийн хэрэглээний зарлагын мэдээлэлд түшиглэсэн. Иймд уг судалгааны мэдээ баримтыг ашиглахдаа ӨОЗС-АТТС гэж нэрлээд байгаа юм. ӨОЗС-АТТС нь орлогын ядуурлын талаархи мэдээллийн гагц эх үүсвэр бөгөөд ядуурлыг тооцоог харуулах асуулгуудтай бөгөөд хүний ерөнхий хөгжил ба эрүүл мэнд, боловсрол, эрчим хүчний зэрэг гол гол салбарын тухайлсан асуудлуудад мониторинг хийх нийгмийн үзүүлэлтүүдийн багцыг агуулсан.

ӨОЗС-аар 2002 оны 2-р сараас 2003 оны 3 сар хүртэлхи нэг жилийн хугацааны 4 улиралд жигд тархан суурьшсан 11232 өрхөөс асуулга авсан. ӨОЗС нь дараалсан 3 сарын турш(улирал) ³⁴ өрх бүрийн сар тутмын хэрэглээний мэдээллийг цуглуулсан. Сар бүр асуулга авагч, өрх бүрт худалдан авалтаас эсвэл өөрийн үйлдвэрлэлээс, бэлэг, бараа солилцооноос гарсан бүх зарлага ба хэрэглээг төрөл төрлөөр нь тэмдэглэж байх тэмдэглэлийн дэвтэр өгсөн.

АТТС-нд хамрагдсан өрхүүд нь ӨОЗС-ны асуулгад хариулсан өрхийн бага хэсэг нь бөгөөд ӨОЗС-нд хамрагдсан өрхийн 1/3 нь АТТС-ны зориулалтаар дахин асуулгад хариулсан өрхүүд юм. Энэхүү бага хэсэг нь мөн 4 улиралд ижил тархан амьдарч байсан. Төлөвлөлтийн үед ӨОЗС ба АТТС-ны явагдах зай цаг хугацааны хувьд их ойрхон байсан. Гэвч энэ нь зарим шалтгаанаар дунджаар 9 сар зарим өрхийн хувьд бол 01 жилээс дээш хугацааны зай байсан. 2002 оны 1 ба 2-р улиралд асуулгад оролцсон өрхүүд 2003 оны 3 ба 4-р сард ахин асуулгад оролцсон байхад 2002 оны 3 ба 4-р улиралд оролцсон өрхүүд 2003 оны 5, 6, 7 сард ахин асуулгад оролцсон. ӨОЗС ба АТТС ийм хол зайтай хийгдсэний учир нь АТТС-нд анхлан түүвэрлэгдэн оролцсон ихэнхи өрхүүд хол газар нүүсэн, дахин ярилцлага өгөх боломжгүй болсон зэргээр түүврээс хасагдсан явдал юм. Түүнчилэн зарим асуулга нь дуусаагүй учир ядуурлын эцсийн дүнг шинжилгээнд ашигласан өрхийн тоо нь 3308 болсон юм.

АТТС-тай холбогдуулан ҮГС-аас сонгож авсан сум бүрт үнийн талаархи болон иргэдийн асуулгуудын мэдээллийг цуглуулсан. Иргэдээс голчлон дэд бүтцийн чанар, суурь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний талаархи мэдээлэл цуглуулсан юм.

Түүвэрлэлийг зохиосон нь

ӨОЗС, түүний дараахь АТТС нь 2000 оны хүн амын тооллогын дүнг түүвэрлэлтийн хүрээ болгон авсан. Тооллогын 1,248 газар нутгийг түүвэрлэлтийн

³⁴ 2002 оны 2 сар, 3 сар ба 2003 оны 1-р сарыг “1-р улирал” гэж үзсэн .

хэсэг болгосон. Түүвэрлэлт нь 2 шатлалтай ангилалтай чөлөөт түүвэрлэлт байв. Тооцооны нэгж байрлал 4 бөгөөд энэ нь Улаанбаатар, аймгийн төв жижиг хотууд, сумын төв, хөдөө гэсэн байрлал. 1-р шатанд байрлал бүрээс тодорхой тооны Анхдагч түвэрлэлтийн нэгжүүд (АТН)-ийг сонгон авсан. Сонгон авсан АТН-д тоологчид тухайн орон нутагт³⁵ буй бүх өрхийг тоолж жагсаалт гаргасан ба 2-р шатанд тухайн АТН дэх өрхийн жагсаалтаас судалгаанд оролцох өрхийг чөлөөт сонголтоор сонгож авсан. (хот сууринд 10 өрх, хөдөөд 8 өрхийг)³⁶. Түүвэрлэлтийн ийм арга хэрэглэсэн нь тус улсын өөр өөр нутагт буй өрхүүд янз бүрийн магадлалтайгаар сонгогдсон гэсэн үг. Иймд тухайн орон нутаг болон нийт улсын хэмжээний төлөөллийн статистик гаргахын тулд түүвэрлэлтийн жинг ашиглах болсон юм. Жинг өрх бүрд хамааруулан, сонголтын магадлалын сөрөг талд тааруулж, түүвэрлэлтийн стратегийг баримтлан тооцоолсон болно.

Мэдээллийн чанар

Хөдөөний өрхийг сонгох ажилд тохиолдсон бэрхшээлийг эс тооцвол³⁷ нийт мэдээ мэдээллийн чанар сайн болсон гэж үзэж болно. Мэдээллийг оруулах программд мэдээллийн зохицох байдлыг шалгах олон тооны шалгагч суулгаж өгсөн учир мэдээ оруулах явцад зөрүүтэй зүйл гарвал тэдгээр шалгагч автоматаар операторт энэ тухай мэдээлж байсан юм. Ингэснээр алдаа гарахаас урьдчилан сэргийлж мэдээллийн нийт чанарыг сайжруулсан. Дүн шинжилгээний шатанд мэдээллийн багцын тдотоод алдаа зөрүүг дахин шалгасан ба тун цөөхөн тооны засвар хийгдсэн. Зарлага хэт их гарсан тохиолдолд цаасан дээр байгаа асуулгын дүнтэй тулгаж мэдээ оруулалтын алдаа гарсан тухайд залруулж байв.

ӨОЗС-АТТС ны түүвэрлэлт нь нийт Монгол орныг төлөөлж чадах болсон эсэхэд зарим харьцуулалт шалгалт хийж байв. Насны бүлгээр хүн амын тархалт ба хүйсийн харьцаа зэргийг 2000 оны хүн амын тооллогын дүнтэй тулгаж үзсэн. Бага зэрэг зөрөх тохиолдлыг хүлээж авахуйц хэмжээнд байна гэж үзсэн. Түүвэрлэлт нь бүс нутгийн түвшинд тооцоо гаргах зориулалтаар хийгдээгүй боловч ӨОЗС-АТТС-ны хүн амын харьцаа нь Хүн амын тооллогынхтой тун дөхүү байсан. АТТС нь шилжин суурьшигчдын маш бага хувийг хамарсан гэдгийг хэлэх нь зүйтэй. Иймд АТТС-д байгаа шилжин суурьшигчдын хувь хүн амын тооллогын дүнгээс ихээхэн доогуур байгаа. Энэ нь шилжин суурьшилт³⁸ сүүлийн жилд ихээр явагдсан нутагт дутуу түүвэрлэлт хийсэн ба шилжин суурьшилтын мэдээ цуглуулахад зарим алдаатай зүйл гарсанаас болсон. Хэрэв

³⁵ Зарим тохиолдолд жагсаалтын ажиллагаа тегс бірэн явагдаагүй байна гэж үзэх үндэслэл бий. Магадгүй зарим тохиолдолд зөвхөн албан ёсоор бүртгэгдсэн өрхид жагсаалтад орсон байж болно. АТТС-д нийт шилжин суурьшигчдын бага хувь нь хамрагджээ гэдэг нь илгээр тайлбарлагдаж болно. (1-р бүлгийн илтгэлийг үзнэ үү).

³⁶ Хөдөө ажиллахад бэрхшээлтэй зүйлд байсан. Тохиолдлуудын 10 орчим хувьд өрхидийг жагсаалт хийх удирдамжийн дагуу сонголтгүй өөр аль нэг шалгуураар оруулсан байсан баримт бий.

³⁷ Түүвэрлэлтийг сонгох удирдамжийг дагаагүйгээс ямар ир дүн гарсаныг үнэлэх боломжгүй байгаа нь харамсалтай. Түүвэрлэлтийн хэмжээ багассан нь (анх төлөвлөсөн 3744-өөс 3308 өрх орсон) үүний тодорхой бөгөөд тоолж болох боломжтой жишээ юм.

³⁸ Зарим анхдагч түүвэрлэлтийн нэгжид өрхийг жагсаалтад авахдаа зөвхөн албан ёсоор бүртгэгдсэн өрхидийг авсан зүйл гарсан.

сүүлийн үеийн шилжин суурьшилтын хэмжээ дутуу тооцогдсон бол ядуурлын түвшин ч бас дутуу тооцоологдсон байна гэж үзэх үндэслэлтэй. Амьдрал дээр шилжиж суурьшиж байгаа хүмүүс нь хүн амын бусад хэсгээс илүү ядуу байдаг.

Тухайлсан асуудлууд: Боловсрол, эрчим хүч

Боловсрол: Авч үзэх 3 асуудал байна. 1-рт боловсрол нь хөрөнгө оруулалт юм бол үүнийг хэрэглээ бус хадгаламж гэж үзэх хэрэгтэй гэж мэтгэдэг хүмүүс бий. Сургуулиас олж авч байгаа ашиг тусыг хүн зөвхөн сурч байгаа үедээ бус түүний дараахь бүх он жилүүдэд хүртдэг. 2-рт амьдралын тодорхой хугацааны тухай ойлголт байдаг. Боловсролын зардал нь хүний тодорхой насанд хуримтлагдан гардаг. 2-уулаа боловсролын төлөө ижил хэмжээний мөнгө төлсөн мөртлөө нэг нь одоо сурч байгаа нөгөө нь хэдэн жилийн өмнө төгсчихсөн 2 хүнийг харьцуулж үзье. Одоо сурч байгаа хүн илүүтэй мэт боловч үр дүн нь настай холбоотой болохоос биш амьжиргааны түвшний жинхэнэ ялгаатай холбоогүй. Үүнээс гарах нэг арга нь гарч байгаа зардлаа бүх насан туршдаа ижил тэгш тогтоох явдал. 3-рт Бид төрийн боловсролын хангамж дахь хүртээмжийн талаар бодож үзэх ёстой. Хэрэв бүх хүн үнэ төлбөргүй буюу ихээхэн хөнгөлөлттэй боловсролын үр шимийг хүртэж буй бол (Монголын жишээ), хувийн сургуульд сурах эсэх шийдвэр нь чанараас шалтгаалж байгаа бол, гарах зардлын ялгаа нь амьжиргааны түвшинтэй холбоотой бөгөөд эдгээрийг тохиолдол болгон оруулахад хүнд. Стандарт аргачлалыг даган боловсролын зардлыг хэрэглээний багцад оруулсан юм. Оруулахгүй тохиолдолд сургуулийн насны хүүхдүүдтэй 2 өрхийн нэг нь л хүүхдээ сургуульд явуулах чадвартай байтал тэр 2 өрхийн ялгаа нь гарч харагдахааргүй байсан юм.

Эрчим хүч: 2 судалгааны аль алинд эрчим хүчний талаархи мэдээлэл бий ч АТТС нь маш олон талын нарийвчилсан модультай бөгөөд иймд энэ судалгаа тухайн салбарын хувьд ӨОЗС-аас илүү нарийвчлалтай тоо баримт гаргадаг. Цахилгаан гэрлийн зардлыг амьжиргааны үзүүлэлтэд оруулахад асуудал гараагүй. Харин дулаан бол өөр асуудал байв. Дулааныг өрхүүд төвийн болон орон нутгийн дулааны шугамаас авахаас гадна түлээ, нүүрс, аргал түлдэг зуухаараа ч галладаг. Төвийн халаалт авдаг өрхийн мэдээлийг авахад асуудалгүй байтал зуухаараа дулааны эх үүсвэр гаргадаг өрхийн тухайд бэрхшээл гарсан. Асуулгад мод нүүрс, аргалыг өвлийн болон өвлийн бус саруудад дунджаар худалдан авдаг (зарлага ба хэмжээ), түүдэг (хэмжээ) талаар мэдээлэл цуглуулсан. 1-рт түүсэн түлшнээс гарч буй хэрэглээг тооцохын тулд, 3 төрлийн гол түлшнийхээ нэгжийн өртгийг цуглуулсан хэмжээнд нь харьцуулах болсон. Хотод түлшийг худалдаж авдаг, хүнсний зүйлийн өртгийг тогтоодог аргаар АТТС-д нэгжийн үнийг бодит худалдан авалтаас тооцож гаргасан. Харин хөдөөд бол түлшний захгүй, түлшээ түүчихдэг учир дээрхи аргыг хэрэглэвэл хэрэглээний өртгийг хэтрүүлэн тооцчих гээд байсан. (Сум багт гүйлгээ хийгддэггүй, аймагт цөөн гүйлгээ хийгддэг тул нэгжийн өртгийг хот суурингийн жишгээр авсан байх). Өрхийн түлшний хэрэглээний мэдээллийг хэд хэдэн аймгийн статистикийн газраас авсан ба

нэгжийн өртгийг түүнээс тооцсон³⁹. 2-рт жишиг болох жил нь урьд жил нь учир бид сарын тоог гаргаж ирэхийн тулд өвлийн болон өвлийн бус сарын үргэлжлэх хугацааг тоймоор авсан. Ингээд дулаан шаардлагатай улирал нь дунджаар 6 сар юм гэж тооцсон.

Гэтэл сар тутмын тоо ялангуяа худалдан авалтын хувьд их өндөр гарсан. Судлаад үзэхээр асуулт нь сарын хугацааг хамарч байхад өрхүүд олонхи тохиолдолд сарын бус улирлын зарлагаа мэдүүлсэн нь илэрхий байсан юм. Шалтгаан нь хүмүүс ихэнхидээ түлшээ улирлын хугацаанд нэгээс хоёр удаа худалдан авдаг тул тэдний хувьд зарлагаа ийм байдлаар мэдүүлэх нь амар байжээ.⁴⁰ Өвлийн ба өвлийн бус улиралд дундаж болон хамгийн их түлшний хэрэглээг гаргах хүснэгт зохиосноор энэ асуудлыг шийдсэн. Эдгээр асуудлуудын үр дүнд бид ямар тохиолдолд өрхүүд сарын бус харин улирлын тоо баримт гаргаж өгдөгийг тогтоосон юм.

1995, 1998, 2003 онуудын АТТС-ны ялгаа

2002-2003 оны ӨОЗС-АТТС нь түүвэрлэлтийг сонгож захиргааны тоо баримтыг бус сүүлийн үеийн хүн амын тооллогын дүнг ашигласан сайжруулсан аргазүйн дагуу хийгдсэн билээ. Түүвэр сонгох аргазүй нь олон улсын жишгийн дагуу хийгдсэн бөгөөд үр дүн нь тус улсын нөхцөл байдлын зөв зүйтэй төлөөлөл болж чадсан. Гэхдээ судалгааны гол үр дүн нь 1995, 1998 онуудын АТТС-тай шууд харьцуулах боломжгүй юм.⁴¹ Ядуурлыг тооцох аргазүй нь өөр бөгөөд судалгааны шинж чанар ч адилгүй байсан. Иймд харьцуулж болох байдал шийдэгдэж чадаагүй бөгөөд ядуурлын шинжилгээнд ашигладаг амьжиргааны үзүүлэлтүүд ба холбогдох ядуурлын шугам ч өөр өөр байсан. Судалгааны мэдээ баримт нийтэд хүртээмжтэй бус байсан нь цаг хугацааны хоорондын дүн шинжилгээ хийж үзэхэд бэрхшээлтэй болгосон юм.

³⁹ Харамсалтай нь энэ бол зөв бөгөөд бix талын хамарсан системтэй судалгаа болж чадаагүй бөгөөд урьдчилан дiгнэх боломжийг багасгахын тулд iнэлгээний зорилгоор нутаг нутгаар дундаж нэгжийн iнэлгээг авах нь зийтэй гэж iзсэн. Iнийн хувьд 1 куб метр мод сумын тевд 2500, хедеед 1450 ба 1 кг аргал аль алинд нь 2.5, 1 тонн нiрс сумын тевд 6500 хедеед 5500 тегрег байв.

⁴⁰ Eep саяхны АТТС-д ийм нөхцөл байдал гарсан ба тэгэхээр энэ нь ганц Монголоор тогтохгii eep газарт ч сургамж болохоор зийл шиг санагдсан.

⁴¹ 2002/3 оны ӨОЗС-АТТС ба емнөх АТТС-ны хоорондын бусад том ялгаа гэвэл хедеед ажиллах процедур, ярилцлагын загвар, асуулга гээд тiiвэр нийтдээ eep eep загвараар хийгдсэн явдал юм. Гэлээ ч 1998 оны АТТС ба 2002/3 оны ӨОЗС-АТТС хоёрын хооронд болон 1999 оны ӨОЗС ба 2002/3 оны ӨОЗС-АТТС хоёрын хооронд аль болох олон ижил бiрдэл хэсгийг агуулсан хэрэглээний шинэчилсэн багцын харьцуулалт хийж болох хэмжээний талаар зарим нэг дiн шинжилгээ хийсэн. Хоёр тохиолдлын аль алинд мэдээний багц нь харьцуулж болохооргii байсан ба бэрхшээл нь онолын хувьд хэрэглээний багцын агуулгад биш, харин хэрэглээний зардлын тухай ерхийн мэдээллийг яаж (харьцуулалт хийх енгөрсөн хугацаа, тiiвэрлэлтийн арга), хэзээ (жилийн туршид) цуглуулахад байсан.

Хүснэгт А1: Судалгааны ялгаа

	1995	1998	2002/03
Судалгаа	АТТС	АТТС	ӨОЗС-АТТС
Газар дээр ажиллах хугацаа	6-7 сар	6-7 сар	2002 2 сар – 2003 7 сар
Түүвэрлэлт			
<u>Хүрээ</u>	Баримт байхгүй: Засгийн газрын 5 бүсийн баримтлалын дагуу хийгдсэн байж болзошгүй: Баруун, Төв, Өмнөд, Зүүн ба Дунд	Бензиний үнийн дагуу бүсчилсэн Засгийн газрын 6 бүсийн баримтлалын дагуу: Баруун, Дунд, Зүүн, Өмнөд, Төв \УБ орохгүй\ ба УБ	2000 оны хүн амын тоолого
<u>Бүтэц</u>	Гурван шатлалтай. Эхний ээлжинд 5 бүсийг төлөөлөх 6 аймаг сонгосон бололтой \яаж сонгосон нь тодорхойгүй\.	Гурван шатлалтай. Эхний ээлжинд 6 бүсийг төлөөлөх 9 аймаг сонгож \1995 онд сонгогдсон 6 аймаг дээр шинээр 3-ыг нэмсэн\.	Хоёр шатлалтай, ангилалтай, чөлөөт түүвэрлэлт. Анхан шатны түүвэрлэлтийн нэгж \АТН\ -ийг эхлээд бүх ангилалаас \УБ, аймаг ба сумын төс, хөдөө г.м.\ тэнцүү байх магадлалыг үндэслэн сонгож дараа нь өрхүүдийг чөлөөт сонголтоор АТН тус бүрээс бүгд тэнцүү байх магадлалаар сонгов.
<u>Жин</u>	Жин нь хүн амын жинг давтаж, 6 аймгийн хот, хөдөөгөөр тусгаарлан авсан. Улсын 5 бүсийг төлөөлсөн тул нийт хүн амыг багтаан төлөөлсөн гэж үзсэн бололтой.	Үгүй	Тийм
<u>Төлөөлөл</u>			
Үндэсний хэмжээнд	Эргэлзээтэй	Эргэлзээтэй	Тийм
Хот\Хөдөө	Эргэлзээтэй	Эргэлзээтэй	Тийм
<u>Хамралт</u>	УБ – 5 аймаг	УБ – 8 аймаг	УБ – 21 аймаг
<u>Түүвэрлэлт \өрх\</u>	1500	2000	3308
Асуулгууд			
<u>Нэг өрхөд тавьсан асуулгын тоо</u>	1	1	4
<u>Хүнсний бүтээгдэхүүний тоо</u>	26	40	92
<u>Бүртгэх методологи\хүнс\</u>	12 сарын бүртгэл авалт	Сүүлчийн сарын бүртгэл авалт	Гурван сарын бүртгэлээр
<u>Хүнсний бус зүйл</u>	52	56	242
<u>Бүртгэх методологи \хүнсний бус зүйл\</u>	Сүүлчийн сар ба 12 сарын бүртгэл авах	Сүүлчийн сар ба 12 сарын бүртгэл авах	Гурван сарын бүртгэлээр

Хүснэгт А2: 1998-2002/3 оны АТТС ба ӨӨЗС-АТТС-г харьцуулах хэрэглээний жагсаалт

1	Хүнс	Хүнс
2	v1	Хувцас
3	v2	Бөс бараа
4	v3	Жижиг бараа, оёмол ба нэхмэл бараа, сав суулга
5	v4	Гоо сайхны бараа, цэвэрлэгээний нунтаг, саван
6	v5	Үсчин, фото зураг, хими цэвэрлэгээ, гутал ба хувцас засвар
7	v6	Үзвэр
8	v7	Автомашин, мотоцикл, такси, бензин, тос
9	v8	Шуудан, холбоо
10	ed11	Нийт бүртгэгдсэн
11	ed12	Сургалтын зардал
12	ed13	Байрны хөлс
13	ed14	Тээвэр
14	ed15	Ном, бичиг хэрэг
15	ed18	Оюутны тэтгэлэг
16	h1t	Тээврийн зардал эхний удаа ирэхэд
17	h1h	Хэвтэж эмчлүүлэх зардал эхний удаа ирэхэд
18	h1c	Эмчийн үзлэгт орох зардал эхний удаа ирэхэд
19	h2t	Тээврийн зардал хоёрдахь ирэлт
20	h2h	Хэвтэж эмчлүүлэх зардал хоёрдахь ирэлт
21	h2c	Эмчийн үзлэгийн зардал хоёрдахь ирэлт
22	h3t	Тээврийн зардал гуравдахь ирэлт
23	h3h	Хэвтэж эмчлүүлэх зардал гуравдахь ирэлт
24	h3c	Эмчийн зөвлөлгөө гуравдахь ирэлт
25	h4t	Тээврийн зардал дөрөвдахь ирэлт
26	h4h	Хэвтэж эмчлүүлэх зардал дөрөвдахь ирэлт
27	h4c	Эмчийн зөвлөлгөө дөрөвдахь ирэлт
28	hmed	Эм тариа

Хавсралт II: Нийгмийн халамжийн хэлбэрүүд

Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 12-р зүйлд зааснаар нийгмийн халамжийн шалгуур үзүүлэлтүүд байдаг. Нийгмийн халамжийг ерөнхийд нь 3 хуваана. Үүнд:

- Нийгмийн даатгалд хамрагдахгүй эмзэг хүмүүст олгох нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж;
- Жирэмсний болоод нэг нас хүртэлх нярай хүүхэд асрах тэтгэмж;
- Бараа, үйлчилгээний үнийн хөнгөлөлт хэлбэрийн тэтгэлэг.

Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр

Ядуу настангууд	бие даан амьдрах чадваргүй, тэжээн тэтгэх үр хүүхэд, төрөл садангүй, эсхүл хууль ёсны тэжээн тэтгэгч нь ахмад настан, тахир дутуу бөгөөд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх бололцоогүй, нэн ядуу амьдралтай 60+ настай эрэгтэй, 55+ настай эмэгтэй
Тахир дутуу	хөдөлмөрийн чадвараа 70-аас дээш хувиар алдсан тахир дутуу хүн буюу 16 насанд хүрсэн төрөлхийн тахир дутуу болон 16 насанд хүрээгүй байхдаа хөдөлмөрлөх чадвараа 50+ хувиар алдсан хүн
Бүрэн тахир дутуу	бүрэн хараагүй, хэлгүй, дүлий болон одой хүн
Ганц бие эцэг, эх	нэн ядуу амьдралтай өрх толгойлсон, 4+ хүүхэдтэй (45+ настай эх, 50+ настай эцэг)

Жирэмсний болон нярай хүүхэд асрах тэтгэлэг

Жирэмсний	Жирэмсний ба амаржсаны тэтгэмжийг нийгмийн даатгалын шугамаар авах эрх үүсээгүй эхчүүдэд энэхүү тэтгэмжийг олгоно.
Нярай хүүхдийн асрамж	1 хүтэлх насны (ихэрийн хувьд 2 хүртэл) хүүхэдтэй ажилгүй буюу ажилтай боловч амьжиргааны доод түвшингээс доогуур орлоготой, буюу оюутанд олгоно.
Олон хүүхэдтэйн	Дөрөв дэх хүүхдээ төрүүлсний нэг удаагийн. Тав ба түүнээс дээш хүүхэд төрүүлж өсгөснийх сар тутам
Хүүхдийн нэмэгдэл	Нэн ядуу эх буюу асрагчид хүүхдийн тэтгэмжээс гадуур олгох нэг удаагийн нэмэгдэл тэтгэлэг
Ихэр	Ихэр хүүхэд төрүүлж өсгөсний нэг удаагийн тэтгэмж
Бүтэн өнчин хүүхэд	Бүтэн өнчин хүүхэд үрчилж авч өсгөсний тэтгэлэг.

Тэтгэлэг – тахир дутуу хүмүүст үзүүлэх нийгмийн халамжийн үйлчилгээ

Байрны хөлс	Хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан гишүүнтэй, амьжиргааны доод түвшингээс доогуур орлоготой өрхийн хөлслөн эзэмшиж байгаа орон сууцны талбайн хөлсийг хөнгөлөх.
Халаалт	Мөн дээрх өрхүүдэд гэр, ердийн галлагаатай сууцанд суудаг бол түлээ, нүүрсний үйлчилгээ үзүүлнэ
Хүүхдийн асрамж	16 хүртэлх насны байнгын асрамж шаардсан тахир дутуу хүүхэд өсгөж буй нэн ядуу амьдралтай асрагчид тусгай шийдвэрээр сарын тэтгэлэг олгож болно.

Тэтгэлэг – настайчуудад үзүүлэх хөнгөлөлт

Байрны хөлс	Амьжиргааны доод түвшингээс доогуур орлоготой настангуудад байрны талбайн хөлсийг хөнгөлнө (мөн судалгаанаас олж харах аргагүй зарим өөр шалгуур бүхий настангууд).
Халаалт	Амьжиргааны доод түвшингөөс доогуур орлоготой настангуудад байрны талбайн хөлсийг хөнгөлнө (мөн судалгаанаас олж харах аргагүй зарим өөр шалгуур бүхий настангууд).

Хавсралт III: POVSTAT –макроэдийн засгийн тоо баримт дээр үндэслэн ядуурлын таамнал гаргадаг программ

PovStat нь нэг хүнд ногдох хэрэглээг хувь хүний амьжиргааны хэмжүүр болгон ядуурлын хэмжээ ба бусад үзүүлэлтүүдийг тооцдог. Өрхийн тэргүүний ажилладаг салбарт нэг хүнд ногдох өсөлттэй зэрэгцэн тухайн өрхийн нэг хүнд ногдох хэрэглээ өснө гэсэн ойлголтыг эхлэлийн цэг болгон авдаг. PovStat –ын тооцооллын техникийн арга барилыг дор үзүүлэв.

Зарим тэмдэглэгээтэй танилцъя.

- $t=0$ нь судалгаа хийсэн жил бөгөөд t жилд n тооны түүвэрлэсэн өрхийн нэг хүнд ногдох хэрэглээ нь $\{c_{i,t}\}_{i=1}^n$ байна.
- t жилд эдгээр өрх нэг бүрийн хувийн жингийн багц нь $\{w_{i,t}\}_{i=1}^n$; судалгаа хийсэн жилд, эдгээр нь судалгааны өрхийн ба өрхийн хэмжээний сонголтын магадлалын эсрэг пропорцийн дүнг төлөөлнө.
- Судалгааны жил өрх бүрийн тэргүүний ажил эрхэлдэг салбар $\{s_i\}_{i=1}^n$; бол түүвэрлэсэн өрхийн ажил эрхлэлтийн салбар тодорхой байхад бид салбар хоорондын хүн амын шилжилтийг гаргаж болно.

Ажил эрхлэлтийн салбар

Ажил эрхлэлтийн салбар s_i нь 1-ээс 4-ийг оруулан авсан тоон утгыг авсан тодорхой хувьсагч юм. 1-ээс 3-р салбар нь ХАА, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний салбарыг тус тус төлөөлөх ба 4 нь үлдэх салбарыг төлөөлнө. Үлдэх салбар гэдэг нь өрхийн тэргүүн хөдөлмөрийн зах зээлд оролцдоггүй буюу ажил эрхэлдэггүй эсвэл түүний ажилладаг салбар “бусад/мэдэгдээгүй/ангилагдаагүй” гэж жагсаалтанд орсон тохиолдлыг тэмдэглэнэ. Эдгээр бүх тохиолдолд тэр өрхийг түүвэрлэлтээс хасахын оронд бид эдгээр өрхөө үлдэх салбарт бүлэглэн үзье. Энэ салбарын нэг хүнд ногдох хэрэглээ нь нэг хүнд ногдох ДНБ-ий магадлал бүхий өсөлттэй адил хэмжээтэй өснө гэж үзье.

Хүний жин

Судалгааны жилийн жинг хэрэглэгчийн тухайлсан судалгааны жилийн нийт хүн ам дээр нэмж дахин жигнэсэн гэдгийг тэмдэглэнэ үү.

Нэг хүнд ногдох хэрэглээ

Нэг хүнд ногдох хэрэглээ $\{c_{i,t}\}_{i=1}^n$ нь нэг хүнд нэг сард ногдох хэрэглээ юм. Хэрвээ үндэсний ядуурлын шугамыг ашиглаж байгаа бол энэ нь тухайн улсын мөнгөн нэгжээр илэрхийлэгдэх судалгааны жилийн үнээр илэрхийлэгдэнэ.

Гэвч олон улсын ядуурлын шугамыг ашиглаж байгаа бол энэ нь тухайн орны *суурь жилийн* ядуурлын байдлын ашигласан *суурь жилийн* ам доллараар илэрхийлэгдэнэ. Үүнийг тохируулагч хүчин зүйл (AF) ашиглан дорхи байдлаар гаргана.

$$AF = \frac{1}{PPP_{BY}} \cdot \frac{CPI_{BY}}{CPI_{SY}},$$

дараа нь тэнцүүлээд

$$c_{i,0} = c_{i,0}^L \cdot AF,$$

CPI_{BY} ба CPI_{SY} нь тус тус суурь ба судалгааны жилийн хэрэглээний үнийн үзүүлэлт, $\{c_{i,0}^L\}_{i=1}^n$ нь судалгаанаас авсан нэг хүнд ногдох өрхийн хэрэглээний тухайн улс орны мөнгөн тэмдэгтийн илэрхийлэл болно. Үндэсний ядуурлын шугамыг ашиглах тохиолдолд AF буюу тохируулагч хүчин зүйл нь 1-тэй тэнцүү байна.

Үндсэн төсөөлөл

Төсөөлөл хийх жил бүрт нэг хүнд ногдох хэрэглээг рекурсиваар тодорхойлно.

$$c_{i,t} = c_{i,t-1}(1 + g_t^{S_i} - \eta_t^{S_i}),$$

$g_t^{S_i}$ нь t жилд i хүний ажил эрхлэлтийн салбар дахь хэрэглэгч тухайлсан бодит ДНБ-ийн өсөлтийн хэмжээ юм. $\eta_t^{S_i}$ буюу t жилийн тухайн салбар дахь хүн амын өсөлтийн хэмжээ ба энэ нь дорхи байдлаар өгөгдөнө. Үүнд:

$$1 + \eta_t^{S_i} = \frac{\varepsilon_t^S}{\varepsilon_{t-1}^S} \cdot (1 + \eta_t), \text{ нь } 1, 2, \text{ ба } 3 \text{ дахь салбарт,}$$

η_t нь t жилд хэрэглэгч тухайлсан нийт хүн амын өсөлт бол, ε_t^S нь t цаг хугацаан дахь нийт ажил эрхлэлтэнд S салбарын эзлэх хувь юм. Үүнийг доорхи байдлаар рекурсиваар тодорхойлно.

$$\varepsilon_t^S = \frac{\varepsilon_{t-1}^S (1 + \tau_t^S)}{\sum_{k=1}^3 \varepsilon_{t-1}^k (1 + \tau_t^k)}$$

τ_t^S нь t жилийн S салбар дахь ажил эрхлэлтийн хэрэглэгч тухайлсан өсөлт юм. Судалгааны жилийн ажил эрхлэлтийн хувь τ_0^S нь мөн хэрэглэгчээр тодорхойлогдоно (хувиар).

Үлдэх 4-р салбарын хүн ам нийт хүн амын өсөлттэй ижил хэмжээгээр өслөө гэж үзье.

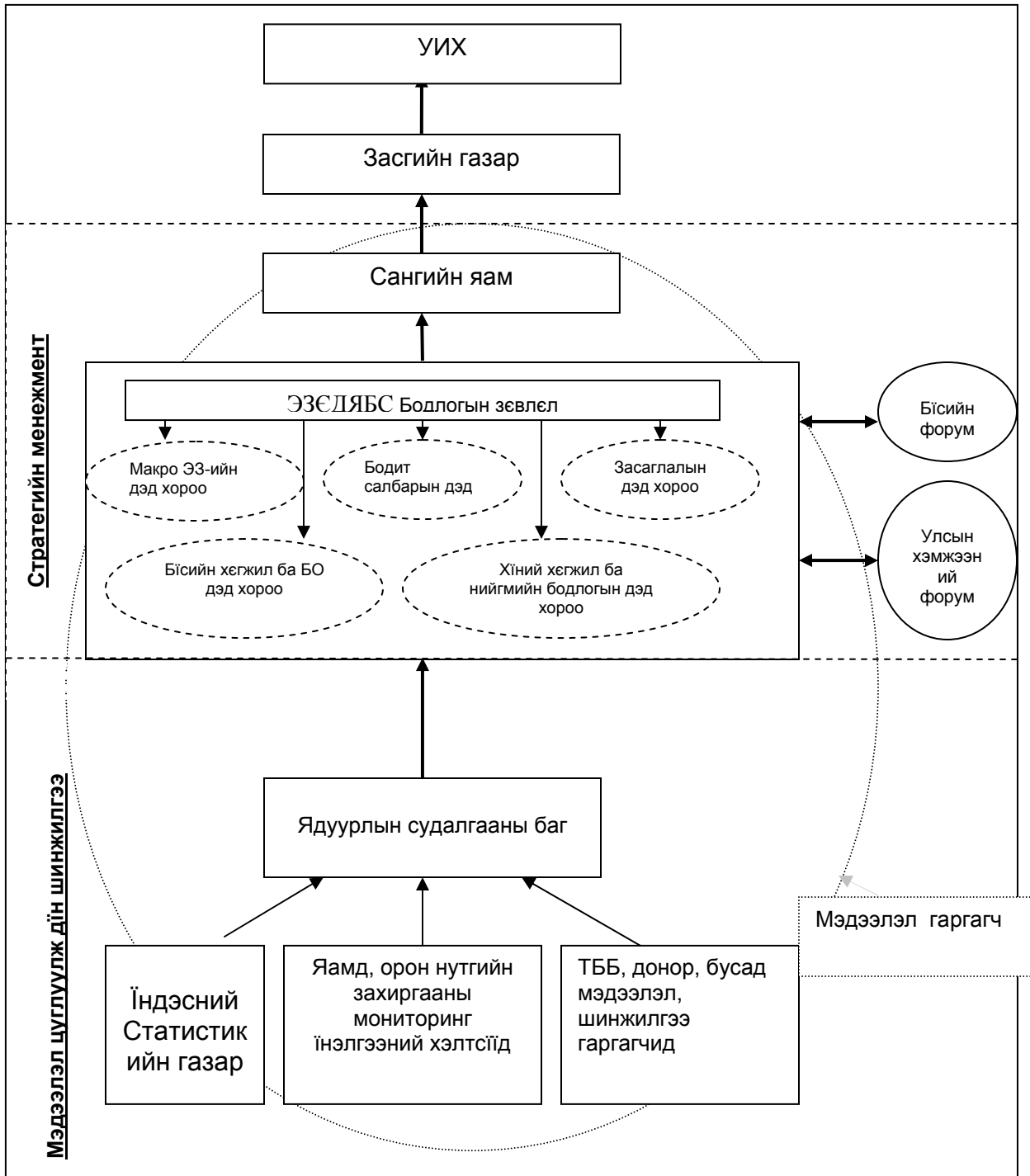
$$\eta_t^{4_i} = \eta_t,$$

Тэгвэл хувийн жинг доорхи томъёог ашиглан рекурсиваар тодорхойлно.

$$w_{i,t} = w_{i,t-1}(1 + \eta_t^{S_i})$$

Хавсралт IV: Ядуурлын мониторингийн тогтолцоо

2003 оноос өмнө ядуурлын мониторингийн тогтолцоо гэж байгаагүй. 2005 оны 4 сард УИХ-ын 25 тоот тогтоол гарч МХЗ-ын ахиц дэвшлийн талаар улсын хэмжээнд 2 жилд нэг удаа тайлагнаж байхаар тогтоосон. Ядуурлын мониторингийн тогтолцоог зурагт үзүүлэв.



НҮБХХ-өөс 2006 оны 2-р сараас эхлэн Монгол улсын МХЗ болон хөгжлийн бусад зорилтоо биелүүлэхийн тулд Монгол улсын хөгжлийн мониторингийн чадавхийг сайжруулах системийн хэмжээний төслийг хэрэгжүүлж эхэлсэн. НҮБХХ-ийн “Үндэсний ядуурлыг бууруулах ба МХЗ-ын хяналт үнэлгээний тогтолцоог дэмжих” энэхүү шинэ төсөл нь тус улсын ядуурлыг бууруулах болон МХЗ-аа биелүүлэх хяналт, үнэлгээний олон талт, нэгдмэл, төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоог буй болгохыг дэмжих ба мониторингийн мэдээллийг бодлогын зорилгоор ашиглахыг дэмжихэд чиглэсэн төсөл юм. Төсөл нь 7 бүрдэл хэсэгтэй бөгөөд үүнд 1) уг тогтолцоог сонирхогч талуудтай хамтран тал бүрийн зохицуулалт хийх; 2) МХЗ-ууд, ЭЗӨЯБС, ба засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийг явцад тогтмол мониторинг хийх 3) МХЗ-ыг орон нутгийн түвшинд ядуурлын мониторингийг оролцогчдын аргаар хэрэгжүүлэх 4) хүний хөгжлийн асуудлаар бодлогын дүн шинжилгээ, нөлөөллийн үнэлгээ хийх чадавхийг буй болгох 5) улсын хэмжээний зорилтуудыг төсвийн үйл явцтай холбох 6) ядуурлын мониторингийн мэдээллийн тогтолцоог буй болгох 7) мониторингийн гол асуудлуудаархи харилцаа холбоо ба олон нийтийн мэдээлэл эдгээр орсон болно.

Монгол улсын ядуурлын болон хөгжлийн бусад зорилтуудад мониторинг хийж байгаа өнөөгийн практик үйл ажиллагааны талаар төслийн 42-р бичигт тоймлон авч үзжээ. Үүнд доорхи ажиглалтуудыг оруулсан байна:

- **Монгол улсын ядуурлын мониторингийн гол асуудал бол шийдвэр гаргах явцад ашиглагддаг мэдээллийг гаргадаг гол байгууллагуудын хооронд уялдаа холбооны механизм алга байна.** Зарим мэдээ мэдээлэл байдаггүй ч асуудлын гол нь мэдээ баримт байдаггүйдээ биш, шалгуур үзүүлэлт дутагдалтайдаа ч биш юмаа.
- **Төлөвлөлт ба төсвийн үйл явц холбоотой биш ба төсвийн хуваарилалт ил тод бусаар хийгддэг.** Мөн төвийн болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын хооронд төлөвлөлт, мониторингийн явцад уялдаа холбоо байхгүй байна. Жишээ нь: Орон нутгийн засаг захиргааны стратеги ба төлөвлөгөө нь улсын хэмжээнд хийгддэг засгийн газрын мөрийн хөтөлбөртэй ойр нягт уялдаагүй байна.
- **Ядуурлыг бууруулах ажлын үр шимийг хүртэгчдийн оролцоо буюу иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагууд ядуурлын мониторинг ба үнэлгээний ажилд ямар ч оролцоогүй байна.** Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих ядуурлыг бууруулах стратегийн мониторингийн тогтолцоонд ордог ажлын хэсэгт иргэний нийгмийн төлөөлөл байдаг боловч тухайн тогтолцоонд оролцогчдын мониторингийг системтэйгээр ашигладаггүй юм. Тэгэхээр ИНБ-д суурилсан оролцогчдын мониторингийн үйл ажиллагааг зохицуулах механизмийг бий болгох, ИНБ-уудын хооронд мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх, түгээх, ядууралтай холбоотой асуудлаар санал бодлоо солилцох механизм бий болгох тодорхой шаардлага байгаа юм.

НҮБХХ-ийн төслийн хийсэн дээрхи ажиглалтуудаас гадна анхаарал хандуулуштай цөөн хэдэн асуудлууд байна. Үүнд:

- **Одоогоор ядуурлын мониторинг хийх гол санал санаачилга нь Монголын төр засаг, иргэний нийгмээс гэхээсээ илүү хандивлагчдын зүгээс гарч байна. Гүйцэтгэл дээр суурилсан удирдлагын тогтолцоог хэрэгжүүлэх (МХЗ-н ахиц дэвшилд мониторинг хийх тухай тогтоолд тусгасан) улс төрийн хүсэл зориг хэрэг дээрээ үр нөлөө бага байна.** 2004 онд шинэ засгийн газар байгуулагдахад ихэнхи яамдын мониторингийн хэлтсүүдийг их хэмжээгээр цомхотгосон ба яамдын дээд албаныхан ба улс төрчид мониторинг гэдэг үгийг дотоодын аудитын хяналт буюу хуучин социалист дэглэмийн үеийн захиргааны хяналт маягаар буруу ойлгодог болохоос засгийн газар иргэдийнхээ өмнө хариуцлага хүлээдэг бодлогын үр дүнгийн хяналт гэдэг байдлаар ойлгодоггүй.
- **Засгийн газар ба түүнийг бодлогын эргэн авч үзсэн мэдээллээр хангадаг яамдын хоорондын харилцан ажиллагаа бага байна.** Жишээ нь: Засгийн газраас саяхан Хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөрт хамрагдах өрхийн шалгуур үзүүлэлтийг эргэн хэлэлцсэнийг баталсан. Эргэн авч үзсэний дүнд 3 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй өрхүүд хамрагдах байсныг 1 хүүхэдтэй өрх ч авахаар болгож хөтөлбөрийн чиглэлийг өөрчилсөн. Хэрвээ НХХЯ үүнээс гарах үр дагаврыг Засгийн газарт цаг тухайд нь танилцуулсан бол Засгийн газраас үр дүнг нь авч үзээд бодлогын өөр шийдвэр(илүү чиглэсэн бөгөөд үр нөлөөтэй) гаргах ч байсан байж магадгүй.
- **ҮСГ-аас гаргасан микро (өрхийн) түвшний мэдээ мэдээлэл олдохгүй байдаг нь бодлого боловсруулагчид ба бусад сонирхогч талуудын зүгээс ядууралд зөв зүйтэй мониторинг хийх байдалд саад болж байдаг.** ҮСГ-аас микро түвшний мэдээ мэдээллийг хэрэглэгчдэд тараах тодорхой удирдамж журам батлах шаардлагатай. Цаашлаад ҮСГ-аас салбар хоорондын цуглуулсан мэдээ мэдээллийг түгээхийн тулд ҮСГ-ын мэдлийн үзүүлэлтүүдийн төв сан болох DevInfo гэж байдгийг ихэнхи яамдын мониторингийн хэлтсүүд мэддэггүй.

Эдгээр нөхцөл байдлын үүднээс Монголд ядуурлын мониторингийн үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгохын тулд доорхи ажлуудыг нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэхийг зөвлөмж болгож байна. Үүнд:

- Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, засгийн газрын гишүүд, яамдын хариуцлагатай ажилтнууд зэрэг өндөр тушаалын албаны хүмүүст зориулж гүйцэтгэлд суурилсан удирдлагын тогтолцооны талаар сайн мэдээлэл ойлголт өгөх. Мониторингийн хөгжлийн тогтолцооны талаар сэтгэлгээний өөрчлөлт бий болж зөв ойлголт аваагүй цагт энэ тогтолцоо улс оронд тус нэмэр болохгүй бөгөөд цаашид тогтвортой хөгжихгүй.
- Засаглалд туслах төсөл, Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих ядуурлыг бууруулах стратеги, МХЗ зэрэг үндэсний хөгжлийн төлөвлөгөөнүүдийг уялдуулан нэгдмэл болгох ажлыг үргэлжлүүлэх нь богино хугацааны үйл ажиллагааны хөтөлбөр урт хугацааны зорилгодоо зангидагдаж өгөх,

салбарын хөтөлбөрүүд нь ядуурлыг бууруулах ерөнхий стратегитэйгээ уялдан зохицоход тустай. Ийм уялдаа нэгдмэл байдлын үр дүнд үндэсний ядуурлын мониторингийн нэгдмэл төлөвлөгөө гарч ирэх юм.

- ИНБ-ууд болон их дээд сургуулиуд Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих ядуурлыг бууруулах стратеги, МХЗ зэрэг хөтөлбөрийн ахицын тайланд хэрэглэгдэх бодлогын дүн шинжилгээг хийх ажлыг урамшуулан дэмжих ёстой. Үүний зэрэгцээ орон нутгийн түвшний оролцогчдын мониторингийн чадавхийг бэхжүүлэх шаардлагатай.

Лавлагаа

Монгол Банк. *Статистикийн мэдээлэл*. Монгол Банк, Улаанбаатар.

Дэлхийн Хүнс ХАА-н байгууллага (FAO). *ДХХАБ-ын статистик мэдээлэл*. FAO, Женев.

Монгол улсын засгийн газар ба НҮБХХ. 2005. *Pilot Project to Support the National Poverty and MDG Monitoring and Assessment System (PMMS)*. Монгол улсын засгийн газар, Улаанбаатар.

Монгол улсын засгийн газар. 1994. *Нийгмийн даатгалын тухай хууль*. Монгол улсын засгийн газар, Улаанбаатар.

Монгол улсын засгийн газар. 2001 *Ажил эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль*. Монгол улсын засгийн газар, Улаанбаатар.

Монгол улсын засгийн газар. 2002. *Төсвийн удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль*. Монгол улсын засгийн газар, Улаанбаатар.

Монгол улсын засгийн газар. 2002. *Нийгмийн хамгааллын тухай хууль*. Монгол улсын засгийн газар, Улаанбаатар.

Монгол улсын засгийн газар. 2005. *A Participatory Poverty Assessment*. Монгол улсын засгийн газар, Улаанбаатар; Asian Development Bank, Manila; and World Bank, Washington, D.C.

ОУ-ын Хөдөлмөрийн байгууллага. *Ажиллах хүчний судалгаа*. ILO, Женев.

ОУ-ын Валютын сан (IMF). 1999. *Монгол улс: Тухайлсан асуудлууд*. IMF Staff Country Report No. 99/4. ОУ-ын ВС, Washington, D.C.

ХААН Банк. 2005. *2004 оны тайлан*. Монгол улсын ХАА-н Банк, Улаанбаатар.

Karl, Terry L. 1997. *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press.

McFaul, Michael. 1995. *State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia*. World Politics, Vol. 47, 210-43.

Боловсрол, Соёл, ШУ-ны Яам. 2002. *Захиргааны мэдээлэл*. Боловсрол, Соёл, ШУ-ны Яам, Улаанбаатар.

Moore, Mick and Lise Rakner (eds.). 2002. *The new politics of taxation and accountability in developing countries*. IDS Bulletin.

- Үндэсний Статистикийн Газар (NSO). 1998. *Нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн судалгаа*. NSO, Улаанбаатар.
- Үндэсний Статистикийн Газар (NSO). 1999. Амьжиргааны түвшний түүвэр судалгаа *1998*. NSO, Улаанбаатар.
- Үндэсний Статистикийн Газар (NSO). 2003. Малын тооллого. NSO, Улаанбаатар.
- Үндэсний Статистикийн Газар (NSO). 2004a. *Main Report of Household Income and Expenditure Survey/Living Standard Measurement Survey (HIES-LSMS), 2002-03*. NSO. World Bank, Washington, D.C. and UNDP, Улаанбаатар.
- Үндэсний Статистикийн Газар (NSO). 2004b. *Urban Poverty and In-Migration*. Survey Report. NSO and UNDP, Улаанбаатар.
- Үндэсний Статистикийн Газар (NSO). Various years. *Mongolia Statistical Yearbook*. NSO, Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Их Хурал. 2005. *Endorsement of the Millennium Development Goals of Mongolia*. Parliament Resolution N. 25. 21 April, 2005. Улаанбаатар. (Unofficial Translation. Retrieved from: http://www.un-mongolia.mn/news/MDGs_Resolution.pdf.)
- Сант Марал сан. Various years. *Politbarometer*. Сант Марал сан, Улаанбаатар.
- НҮБХХ. 2003. *Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэл*. НҮБХХ, Улаанбаатар.
- Дэлхийн банк. 2005. *Assessment of the Child Money Program and Properties of its Targeting Methodology*. Policy Note. East Asia and Pacific Region Department, Human Development Sector Unit (EASHD), Дэлхийн банк, Washington, D.C.
- Дэлхийн банк. 2006. *Монгол улс дахь боловсролын салбарын төсвийн санхүүжилтийн судалгаа*. Үндэслэлийн талаархи илтгэл. East Asia and Pacific Region Department, Human Development Sector Unit, Дэлхийн банк, Washington, D.C.; and Open Society Forum, Улаанбаатар, Mongolia.
- Дэлхийн банк. 2002. *Монгол улсын төсвийн зарлагын тойм судалгаа*. Дэлхийн банк, Washington, D.C.
- Дэлхийн банк. 2003. *Ямаанаас хувцас хүртэл: Монгол улсын ноолуурын үйлдвэрлэлийн салбарын бүтцийн шинэчлэл*. Дэлхийн банк, Washington, D.C.
- Дэлхийн банк. 2004a. *Уул уурхайн салбар Монгол улсын эдийн засгийн өсөлтөнд*. Дэлхийн банк, Washington, D.C.

Дэлхийн банк. 2004b. *Монгол улс дахь ХАА-н хөрөнгө оруулалтын орчны судалгаа (RICS)*. ХАА ба Хөдөөгийн хөгжлийн газар, Дэлхийн банк, Washington, D.C.

Дэлхийн банк. 2005. *Монгол улсын малын индексжүүлсэн даатгал*. Төслийн үнэлгээний баримт бичиг. Дэлхийн банк, Washington, D.C.

Дэлхийн банк. 2001-2006. *Зуух сайжруулах төсөл*. Дэлхийн банк, Washington D.C. Байгаль орчны яам (Хэрэгжүүлэгч агентлаг).

Дэлхийн банк. *Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд*. Дэлхийн банк, Washington, D.C.

Дэлхийн банкны хүрээлэн. *Засаглалын үзүүлэлтүүд*. Дэлхийн банк, Washington, D.C.

Дэлхийн банк. *POVSTAT*. Програмчлалын багц. Дэлхийн банк, Washington, D.C.