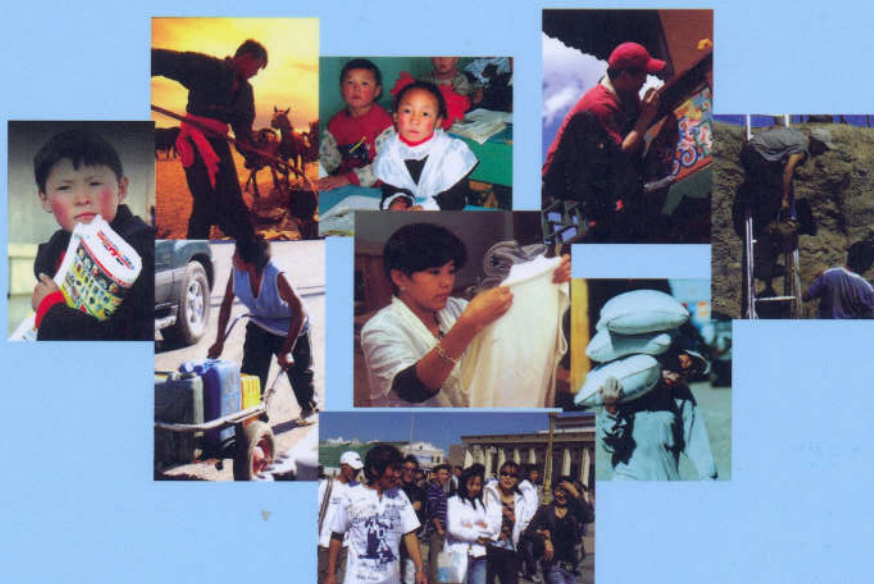




Монгол Улсын хүүхдийн хөдөлмөр ба залуучуудын ажил эрхлэлтийг ойлгохуй

Судалгааны тайлангийн тойм ба зөвлөмж



Судалгааны тайлангийн тойм ба зөвлөмж

2009 оны 6-р сар

ТОЙМ

1. Мянганы Хөгжлийн Зорилтод чиглэсэн үйл ажиллагааны нэг гол хэсэг нь хүүхдийн хөдөлмөр, залуучуудын ажилгүйдэл гэсэн хоёр тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх явдал юм. Энэ хоёр асуудал нь нийгмийн эмзэг байдал, нийгмийн гадуурхалд хүргэж болзошгүй төдийгүй ирээдүйд ажиллах хүчний чадвар боломжийг бууруулж, насан туршийн ажил эрхлэлтийн хэв маяг, цалин хөлсний түвшинд сөргөөр нөлөөлөх болно. Хүүхдийн хөдөлмөр ба залуучуудын ажилгүйдэл нь бодлогын арга хэмжээний нийтлэг эрэлт хэрэгцээгээр хоорондоо нэгдсэн харилцан уялдаа бүхий хоёр асуудал (Доорхи зургийг харна уу) юм. Хүүхдийн хөдөлмөр эрхэлж байсан, сургуулиас эрт завсардагсад зэрэг боломжийн ажил эрхлэхэд шаардагдах хүмүүн капиталыг хуримтлуулах бололцоо бага байсан хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн үр дүн маш муу байдаг. Түүнчлэн хүүхдийн хөдөлмөр болон хөдөлмөрийн зах зээлийн үр дүнгийн хоорондын харилцан хамаарал өөр чиглэлээр ч илэрч болно. Тухайлбал, хөдөлмөрийн зах зээлийн талаарх ирээдүйн төсөөлөл нь хангалтгүй байгаа өрх гэр хүүхдүүдийнхээ хүмүүн капиталд оруулах хөрөнгө оруулалтыг бууруулдаг.



2. Энэхүү тайлан нь Монгол Улсын хүүхдийн хөдөлмөр, залуучуудын ажил эрхлэлтийн асуудлыг авч үзнэ. Үүнд сургуульд хамрагдалт, ажил эрхлэлт болон хөдөлмөрийн зах зээл дээрх байр суурь зэрэг үзүүлэлтүүдийг ашиглан хүүхдийн хөдөлмөр, залуучуудын ажил эрхлэлтийн эдийн засгийн ба нийгмийн тодорхойлогч хүчин зүйлсэд дүн шинжилгээ хийв.
3. Энэхүү тайланг Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага, НҮБ-ын Хүүхдийн Сан, Дэлхийн Банкны хамтарсан судалгааны санаачлага буюу “Хүүхдийн Ажлыг Ойлгохуй” (ХАО) төслийн дэмжлэгтэйгээр боловсрууллаа. Тайлан нь Үндэсний Статистикийн Хороо, засгийн газрын холбогдох яам, орон нутгийн судалгааны байгууллагууд, ХАО төслийн ажлын баг, ОУХБ-ын Хүүхдийн Хөдөлмөрийг Устгах Олон Улсын Хөтөлбөр, НҮБ-ын Хүүхдийн Сан, Дэлхийн Банкны Суурин Төлөөлөгчийн газрын хамтын бүтээл юм.

Хүүхдийн ажил

Хүүхдийн ажил эрхлэлт

4. Монгол улсад цөөн бус тооны хүүхдүүд ажил эрхэлж байна. 2006 оны байдлаар 7-14 насны 36,000 хүүхэд ажил эрхэлж¹ байгаа тооцоог өмнөх судалгаатай харьцуулахад ажил эрхэлж буй хүүхдийн тоо нэмэгдсэн хандлага ажиглагдаж байна. 2002-2003 онд 7-14 насны нийт хүүхдийн 7 хувь ажил эрхэлж байсан бол 2006 онд 10 хувь болж өссөн байна. Ийнхүү нэмэгдсэн хүүхдүүд бол суралцахын хажуугаар ажил эрхэлж байгаа хүүхдүүд байна.
5. Хүүхдийн ажил эрхлэлт нь байршил, бүс нутаг, нас, хүйсээр ялгаатай байна:
 - Ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийн дийлэнх нь хөдөө орон нутагт (хөдөө аж ахуйн салбарт) байна.
 - 2006 оны Ажиллах хүчний судалгааны дүнгээр хүүхдийн ажил эрхлэлт бүс нутгаар ихээхэн ялгаатай байгаа нь хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах үйл ажиллагааг газар зүйн ялгаатай байдлаар төлөвлөж хэрэгжүүлэх хэрэгтэйг харуулж байна.
 - Ажил эрхэлж буй 7-14 насны хөвгүүдийн тоо охидынхоос илүү байна. Гэхдээ үйлдвэрлэлийн бусад үйл ажиллагаанд энэ ялгаа арилж, охидын оролцоо нэмэгдэж байна.
 - Хүүхдийн нас нэмэгдэх тусам ажил эрхэлж буй хүүхдийн тоо нэмэгдэж байна. Гэхдээ ажил эрхэлж буй бага насны хүүхдүүдийн тоо тийм ч цөөхөн бус байна.
6. Ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийн дийлэнх нь хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллаж байна. Эдийн засгийн идэвхтэй 5-14 насны хүүхдүүдийн 90 гаруй хувь нь хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллаж байхад энэ үзүүлэлт үйлчилгээний салбарт таван хувь, боловсруулах аж үйлдвэрийн салбарт нэг хүрэхгүй хувьтай байна. Ажил эрхэлж байгаа бараг бүх хүүхэд нас, хүйс, байршлаас үл хамааран өрхийн аж ахуйд цалин хөлсгүй оролцож байна. Цөөн тооны хүүхэд буюу нэг хүрэхгүй хувь нь аж ахуйн нэгж, байгууллагад цалинтай ажил эрхэлж байна.

Гэрийн ажил дахь оролцоо

7. Олон хүүхэд үйлдвэрлэлийн бусад үйл ажиллагаанд, ялангуяа гэрийн ажил хийхэд оролцож байна. Гэрийн ажил нь Олон Улсын Үндэсний Тооцооны Системийн (ҮТС) бус үйл ажиллагаа бөгөөд ихэнх тохиолдолд хүүхдийн хөдөлмөрийн тооцоонд ордоггүй. 2006 оны байдлаар 7-14 насны нийт хүүхдийн 78 хувь өөрийн гэртээ эцэг эхийнхээ эсвэл асран хамгаалагчийндаа гэрийн ажил хийж байна. Гэрийн ажлыг хийхэд эрт бага наснаас оролцож байгаа бөгөөд цаг их зарцуулж байна. Хөвгүүдтэй харьцуулахад охид гэрийн ажилд илүүтэй оролцож байгаа ч ийм ажлыг тооцохгүй байгаагийн улмаас хөвгүүд ажил түлхүү хийж байгаа дүр зураг гарахад нөлөөлж байна.

Хүүхдийн ажил боловсролд хэрхэн нөлөөлж буй нь

8. Хүүхдийн ажил эрхэлснээр хүүхэд сургуульд сурах, боловсрол эзэмшихэд нь хэрхэн нөлөөлж буйг тооцох нь ажил эрхлэлтийн урт хугацааны үр нөлөөг тодорхойлох нэг чухал хүчин зүйл болдог. Ажил эрхлэх нь хүүхдийн сурч боловсрох, үр дүнтэй ажиллах боломжийг бууруулж, улмаар хүүхдийн хөдөлмөр нь бүх нийтээр боловсрол эзэмших зорилтыг хэрэгжүүлэхэд саад тотгор учруулан, залуучууд үр дүнтэй, бүтээлч хөдөлмөр эрхлэх нөхцлийг хаан боогдуулдгийг эмпирик судалгааны дүн харуулж байна. Сургуульд хамрагдалтын түвшинг насны бүлгээр тооцсон дүнгээс үзэхэд бүх насанд ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийн сургуульд хамрагдалт ажил эрхлээгүй хүүхдүүдийнхээс доогуур байна. Ажил эрхэлж буй 7-13 насны сурагчдын сургуульд суралцах дундаж хугацаа ажил эрхэлдэггүй сурагчдын дундаж хугацаанаас 2 жилээр богино байна. Тухайн насныхны суралцаж буй дундаж ангийн үзүүлэлтийг тооцоход хүүхэд ажил эрхлэх нь анги дэвшин суралцах явцыг сааруулж байна.

¹ Ажил эрхэлж буй хүүхдүүд нь зах зээлийн бүх төрлийн үйлдвэрлэл болон зах зээлийн бус тодорхой нэр төрлийн бүтээгдэхүүн үйл двэрлэхэд (өөрийн хэрэгцээнд зориулан үйлдвэрлэж буй бараа бүтээгдэхүүн) оролцож буй хүүхдүүдийг хамарсан өргөн хүрээний ойлголт юм (Шигтгээ 1-ийг харна уу). Энэ нь албан болон албан бус салбар дах хөдөлмөр эрхлэлт болон өрхийн болон өрхөөс гадуурх ажлыг хамардаг.

Хүүхдийн хөдөлмөрийг тодорхойлогч хүчин зүйлс

9. Бага насны хүүхдүүд (бие даан амьдарч буй хүүхдүүдээс бусад) өөрсдөө цагаа хэрхэн зарцуулах талаар бие даан шийдвэр гаргадаггүй тул яагаад эцэг эх нь хүүхдээ сургуульд явуулалгүй, гэрт нь үлдээж эсхүл ажил хийлгэж байгааг судлан тооцсоноор хүүхэд ажиллах болсон шалтгааныг тодруулах боломжтой. Хүүхдийн цаг ашиглалтын талаар шийдвэр гаргахад нөлөөлж буй зарим хүчин зүйлийг олон үзүүлэлтээр судлан шинжилгээ хийсэн дүнг нэгтгэн танилцуулж байна. Үүнд:
- *Хүүхдийн нас ба хүйс.* Судалгааны дүнгээс үзэхэд хүүхдийн ажил хийх магадлал нас ахих тусам нэмэгдэж байна. Эцэг эх хүүхдээ сургуульд сургах эсхүл ажиллуулах шийдвэр гаргахдаа хүүхдийн хүйсийн асуудлыг зарим талаар харгалзан үзэж байна. Гэхдээ ийм шийдвэрийн үр дагаврын цар хүрээ тийм ч нөлөөлөхүйц жинтэй бус байна.
 - *Өрхийн тэргүүлэгчийн боловсролын түвшин.* Эцэг эхийн боловсролын түвшин өндөр байх тусам хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэлт буурч байна. Өрхийн тэргүүлэгч нь дээд боловсролтой өрхийн хүүхдүүд ажил хийхэд зарцуулж буй цаг багасч, харин сургуульд сурахад зарцуулж буй цаг нь нэмэгдэн сургуульд бүрэн хамрагдаж байхад өрхийн тэргүүлэгч нь бичиг үсэгт тайлагдаагүй өрхөд энэ байдал эсрэгээр буюу хүүхдүүд ажил эрхлэхэд зарцуулах цаг нь нэмэгдэж, сургуульд суралцах цаг нь буурч байна.
 - *Өрхийн орлого.* Хүүхэд сургуульд хамрагдах эсхүл ажил эрхлэх шийдвэр гаргахад өрхийн орлогын түвшин чухлаар нөлөөлдөг. Орлогын түвшин нэмэгдэхийн хэрээр хүүхэд бүтэн цагаар ажил эрхлэх нь буурч, харин сургуульд суралцах цаг нь нэмэгдэж байна.
 - *Байршил.* Хүүхдийн амьдарч буй байршил тэдний цаг ашиглалтад их нөлөөтэй байна. Иймд хүүхдийн хөдөлмөрийг бууруулах, сургуульд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхийн тулд тодорхой бүс, байршлаар арга хэмжээг төлөвлөн хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Хөдөө орон нутагтай харьцуулахад сургуульд бүрэн хамрагдаж буй хүүхдийн эзлэх хувь хот суурин газарт 9 хувиар илүү байгаа бөгөөд суралцахын хажуугаар ажиллаж буй хүүхдүүдийн эзлэх хувь 6 пунктээр доогуур байна.

Хүүхдийн хөдөлмөр

10. Хүүхдийн эрхэлж буй ажил нь хүүхдийн хөдөлмөрийн ангилалд хамаарах эсэхийг тодорхойлох нь олон улсын хөдөлмөрийн гэрээ конвенц, Монгол улсын хууль тогтоомжид заасны дагуу хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах заалтыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй. Ажил эрхэлж буй хүүхдийн доторхи хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийг нарийвчлан тооцох нь бодлогын хувьд чухал ач холбогдолтой. Үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу хүүхдийн хөдөлмөрийг тооцохдоо ажил эрхэлж буй 5-14 насны бүх хүүхэд, аюултай ажил эрхэлж буй 15-17 насны бүх хүүхдийг хамруулна. Энэ ангиллын дагуу тооцоход Монгол Улсад хүүхдийн хөдөлмөр түгээмэл байна. Хөдөлмөрийн насны доод хязгаар болох 15 наснаас доош насны 43,000 гаруй хүүхэд эдийн засгийн идэвхтэй үйл ажиллагаа эрхэлж байгаагаас гадна 15-17 насны 13,000 хүүхэд аюултай ажил эрхэлж байна. Энэ хоёр бүлгийг нэгтгэн тооцоход 5-17 насны нийт 56,000 хүүхэд хөдөлмөр эрхэлж байна.

Залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн үр дүн*Залуучуудын цаг ашиглалтын төлөв байдал*

11. 15-24 насны залуучуудын бараг 50 хувь нь зөвхөн суралцаж, 28 хувь нь бүтэн цагийн ажил эрхлэн, 6 хувь нь ажил идэвхтэй хайж байна. Ажил эрхлэх, суралцах хоёр бие биенээ үгүйсгэсэн ойлголт биш, энэ хоёр үйл ажиллагаа хамтдаа байж болно. 15-24 насны залуучуудын 5 хувь нь суралцахын хажуугаар ажил эрхэлж байна. Нийт залуучуудын 13 хувь нь идэвхгүй буюу ажил эрхэлдэггүй, суралцдаггүй байна. Эдгээр залуус ажиллах итгэл алдарсан эсхүл хөгжлийн бэрхшээлтэй залуус юм. Залуучуудын 2 орчим хувь бүрэн бус ажил эрхэлж байгаа бөгөөд судалгаа авахаас дөрвөн долоо хоногийн өмнө нэмэлт ажил эрхлэх боломжтой байсан хүмүүс юм.

12. Залуучуудын цаг ашиглалтын төлөв байдалд хот хөдөөгийн хөдөлмөрийн зах зээлийн ялгаа ихээхэн нөлөөлж байна. Хот суурингийн залуустай харьцуулахад хөдөө орон нутгийн залуус ажил эрхлэх боломж илүү бөгөөд ажилгүйдэлд өртөх нь бага байгаа нь хөдөө аж ахуйн салбар зонхилон, ажиллах хүчнийг шингээж байгаатай холбоотой. Харин хот суурин газрын залуус боловсрол эзэмших илүү сайн бололцоог ашиглан сургуульд удаан хугацаагаар сурч, ажиллах хүчний эгнээнд нэлээд хожуу үед шилжин орж байна. Хот суурин газрын залуучууд боловсрол эзэмших, сургуульд бүрэн суралцах нь хөдөөний залуучуудаас илүүтэй байна.

Залуучуудын цаг ашиглалтын чиг хандлага

13. 2002-03 болон 2006-07 оны Ажиллах хүчний судалгааг харьцуулахад удаан хугацаагаар суралцаж буй залуусын тоо нэмэгдсэн байна. Суралцаж буй залуусын тоо хоёр судалгааны хоорондох хугацаанд 6 пунктээр нэмэгджээ. Гэхдээ үүнийг залуучууд сурч боловсрохын тулд ажил эрхлэх хугацаагаа хойшлуулж байна гэж үзэхээргүй байна. Дээрх хугацаанд ажил эрхэлж буй залуучуудын хувь тун ялимгүй буурчээ (0.5 пункт). Суралцахын хажуугаар ажиллаж буй залуучууд суралцагч залуучуудын тоог нэмэгдүүлснээс гадна олон залуу хүн ажилгүй дэмий цаг өнгөрөөхийн оронд суралцах болжээ.

Залуучуудын ажил эрхлэлтийн бүтэц

14. Ажил эрхэлж буй залуучуудын дийлэнх нь өрхийн аж ахуйд цалин хөлсгүй оролцож байна. Ажил эрхэлж буй залуучуудын тэн хагасаас илүү хувь нь өрхийн аж ахуйд цалин хөлсгүй оролцож, харин нийт залуучуудын 25 хувь нь цалин хөлстэй ажил, 21 хувь нь хувиараа хөдөлмөр эрхэлж байна. Эндээс харахад дийлэнх залуус хөлсгүй эсхүл бага хөлстэй ажил хийж байгаа аж. Эдгээр нийт тооцоонд хот хөдөөгийн залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн ихээхэн ялгаа нуугдаж буй. Хөдөө орон нутагт өрхийн аж ахуйд цалин хөлсгүй оролцох нь зонхилж байхад хот суурин газарт цалин хөлстэй ажил эрхлэх нь түгээмэл байна.

Залуучуудын ажилгүйдэл ба ажилгүй, идэвхгүй байх нь

15. Монголын 15-24 насны нийт залуучуудын ажилгүйдлийн түвшинг тооцоход харьцангуй бага буюу долоон хувьтай гарч байна. Ажиллах хүчин дэх 15–24 насны залуучуудын 17 хувь нь ажилгүй байна. Итгэл алдарсан залуусыг хамруулан тооцдог ажилгүй, идэвхгүй байх явдлыг хэмжих нь залуучуудын ажил эрхлэлтийн байдлын сул талыг бодитой хэмжих бололцоо олгодог. Энэ аргачлалаар тооцоход ажилгүй, идэвхгүй байх түвшин өндөр гарч байна. 15-24 насны залуу эрэгтэйчүүдийн 11 хувь, залуу эмэгтэйчүүдийн 14 хувь нь ажилгүй, идэвхгүй байна. Бусад насныхантай харьцуулахад 15-17 насны залуучуудын дунд ажилгүйдэл, ажилгүй идэвхгүй байх нь бага байгаа бөгөөд эндээс харахад хөдөлмөрийн зах зээлд хүний капитал хуримтлуулан бэлтгэгдэн орж буй залуучууд ажил олоход илүү бэрхшээлтэй байж болох юм.

Залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн сул тал

16. Залуучууд болон насанд хүрэгсдийн ажил эрхлэлтийн шинж байдлын ялгаа нь залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн сул талыг харуулах нэг үзүүлэлт болдог. Залуучууд болон насанд хүрэгсдийн ажил эрхлэлтийн бүтэц хот суурин газар, хөдөө орон нутгийн аль алинд ялгаатай байна. Насанд хүрэгсэдтэй харьцуулахад хот суурин газарт залуучууд өрхийн аж ахуйд цалин хөлсгүй ажил эрхлэх нь зонхилж, хувиараа хөдөлмөр эрхлэх, үйлчилгээний салбарт ажиллах нь бага байхад хөдөө орон нутагт хөдөө аж ахуйн салбар болон өрхийн аж ахуйд цалин хөлсгүй оролцож байгаа залуучуудын тоо насанд хүрэгсдийнхээс өндөр байна. Харин үйлдвэрлэл, үйлчилгээнд ажиллаж буй залуучууд цөөхөн байна. Хотод цалин хөлстэй ажил эрхэлж буй залуучууд болон насанд хүрэгсдийн эзлэх хувь нэг их ялгаагүй байхад хөдөө орон нутагт энэ үзүүлэлт ихээхэн ялгаатай буюу ажил эрхэлж буй насанд хүрэгсдийн эзлэх хувь залуучуудынхаас өндөр байна.

Урт хугацааны ажилгүйдэл

17. Монголын нийт ажилгүй залуусын дийлэнх нь урт хугацааны ажилгүйдэлд өртөж байна (өөрөөр хэлбэл, нэг жил болон түүнээс илүү хугацаагаар). Ажилгүй залуучуудын 28 гаруй хувь нь нэг жилээс илүү хугацаанд, 37 хувь нь гурван жилээс илүү хугацаанд ажил хайж байна. Нийтдээ ажилгүй залуучуудын 65 гаруй хувь нь урт хугацааны ажилгүйдэлд өртсөн байна. Урт хугацааны ажилгүйдэл нь Монголын ажиллах хүчний залуу үеийнхнийг нэрмэсэн төдийгүй насанд хүрэгсдийг ч гэсэн хамарсан байна. Ажилгүй насанд хүрэгсдийн 77 хувь удаан хугацаагаар ажилгүй байна. Эндээс дүгнэхэд Монгол Улсын эдийн засаг ажилгүй хүн амыг ажлын байраар хангах асуудал дээр ихээхэн бэрхшээлтэй байна гэж үзэж байна.
18. Олон үзүүлэлтээр шинжлэн дүгнэхэд урт хугацааны ажилгүйдэлд залуу эрэгтэйчүүд илүү өртсөн байна. Хөдөө орон нутгийн залуустай харьцуулахад хот суурин газрын залууст удаан хугацаагаар ажилгүй байх, ажлын баталгаатай байр олохгүй байх хүндрэл илүүтэй тохиолдож байна. Бусад хүчин зүйлийг харгалзан үзэхэд анх удаагаа ажил хайж буй хүмүүс урт хугацаагаар ажилгүйдэлд өртөх нь илүүтэй байна. Боловсролын түвшин урт хугацааны ажилгүйдэлд мөн нөлөөлж байна. Боловсролын түвшин нэмэгдэх тусам урт хугацаагаар ажилгүй байх магадлал буурч байгаа нь залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн үр дүнг тодорхойлоход хүний капитал (иймд хүүхдийн хөдөлмөр ч мөн адил) ихээхэн нөлөөтэйг дахин нотлон харуулж байна.

Сургуулиас ажилд шилжих нь

19. Монголын залуучуудын хувьд сургуулиас ажил хөдөлмөрийн амьдралд шилжих үйл явц удаан хугацаанд үргэлжилж байна. Сургуульд суралцах насаар залуучуудын сургуулиа төгссөн дундаж нас (өөрөөр хэлбэл, шилжилт эхлэх үе) 19.8 нас байхад ажиллаж эхэлсэн нас 22.3 байна. Өөрөөр хэлбэл сургууль төгссөн нас болон ажиллаж эхэлсэн насны хоорондын зөрүү дунджаар 2.5 жил болж байна. Хот суурин газартай харьцуулахад хөдөө орон нутагт залуус ажил хурдан олж байгаагаас харахад хөдөлмөрийн зах зээлд оролцон ажлын байртай болох нь хот суурин газрын хувьд илүү хамаатай асуудал болжээ.

Хүнийн капиталын түвшин ба залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн үр дүн

20. Регрессийн аргаар шинжлэн дүгнэхэд боловсрол эзэмшсэн олон залуус ажлын байртай болж чадахгүй байна. Гэхдээ энэ дүгнэлтийг тооцоход шаардлагатай тоо мэдээ хязгаарлагдмал байсан тул болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Ажлын байртай болох боломж хүйсээр ялгаатай байна. Хөвгүүдтэй харьцуулахад охид ажлын байртай болох магадлал бүх боловсролын түвшинд доогуур байгаа юм. Боловсрол эзэмшсэн ихэнх залуусын хувьд орлогын түвшин чухал. Өрхийн хөрөнгө нөөц боломж ажил олоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг тохиолдолд бусад боломж нөөц эсхүл танил талын сүлжээ залуучуудын ажил эрхлэлтийг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэж болох юм.
21. Орон нутгийн хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдал ажил олох магадлалд нэлээд нөлөөлж байна. Хот суурин газарт насанд хүрэгсдийн ажил эрхлэлтийн түвшин нэмэгдсэнээр залуучуудын ажил олох магадлал мөн нэмэгддэг ба энэ хандлага боловсролын түвшин доогуур залуучуудад илүү хүчтэй, харин боловсролын түвшин өндөр залуучуудад сул нөлөөлдөг. Ийм хандлага хөдөө орон нутагт ч ажиглагддаг. Залуу насны хүн амын хувь хэмжээгээр илэрхийлэгдэж буй залуучуудын хөдөлмөр нийлүүлэлт хотод их, ялангуяа боловсролын түвшин бага хүмүүсийн хувьд их байна. Хөдөө орон нутгийн залууст ч энэ хандлагын нөлөөлөл их байдаг.

Шилжих хөдөлгөөн, хүүхдийн хөдөлмөр, залуучуудын ажил эрхлэлтийн үр дүн

22. 1990 оноос эхэлсэн эдийн засгийн огцом шинэчлэл нь Монголын өрх гэрт хүндээр тусч, шилжих хөдөлгөөн нь тэдний хувьд баталгаагүй байдлыг даван туулах, түүнээс гарах арга хэрэгсэл болсон байна. Шилжих хөдөлгөөн эрчимжиж, 1990-ээд оны дунд үеэс хөдөө орон нутаг, сумдаас хот суурин газар ялангуяа Улаанбаатар хотыг чиглэсэн шилжин нүүгчдийн тоо

эрс нэмэгдсэн байна. 2000 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогоор (ҮСГ 2001) Улаанбаатар хотын хүн амын гуравны нэг хувийг шилжин ирэгсэд бүрдүүлж, өдгөө Монголын нийт хүн амын тэн хагас нь нийслэл хотноо суурьшин амьдарч байна.

Хүүхэд, залуучуудын идэвхиг шилжих хөдөлгөөний үзүүлж буй нөлөө

23. Энд тавигдаж буй бодлогын чанартай нэг асуулт бол дотоод шилжих хөдөлгөөн нь өрхүүд хүүхдүүдийнхээ сургууль болон ажил эрхлэлттэй холбоотой шийдвэр гаргахад нөлөөлдөг эсэхийг тодорхойлох явдал юм. Судалгааны тоо мэдээнээс харахад шилжин ирэгсэд тэр бүр эмзэг байдалд орохгүй байна. 7-14 насны бүлэгт хамаарах шилжигч бус хүн амтай харьцуулахад шилжигч хүн амын сургуульд хамрагдагдалт илүү өндөр, харин ажил эрхлэлтийн түвшин арай доогуур байна. Ийм дүр зураг 15-24 насны залуучуудад ч ажиглагдаж байна. Шилжин ирсэн залуус сургуульд түлхүү суралцаж, ажил эрхлэх нь бага байна. Ийнхүү ажил эрхлэхгүй байгаа нь тэдэнд ажлын байр олдохгүй байгаатай холбоогүй бөгөөд шилжигч бус залуустай харьцуулахад шилжин ирсэн залуусын ажилгүйдлийн түвшин арай доогуур байгаа аж. Гэхдээ шилжигч бус залуустай харьцуулахад идэвхгүй, ажил хийхгүй байгаа залуучуудын тоо ялимгүй өндөр байна.
24. Өрхийн орлого, эцэг эхийн боловсрол зэрэг үндсэн үзүүлэлтүүдээр шилжин ирэгсэд хэрхэн ялгагдаж буйг харгалзан үзэлгүйгээр нийтэд нь дундажлан авсны үндсэн дээр дээрх дүгнэлтийг хийсэн. Шилжих хөдөлгөөний нөлөөг регрессийн дүн шинжилгээний аргаар илүү нарийвчлан тооцоход зарим шилжин ирсэн хүүхдэд сөргөөр нөлөөлсөн байна. Тухайлбал шилжигч бус хүүхдүүдтэй харьцуулахад сурахын хажуугаар ажиллаж буй шилжигч хүүхдийн тоо нэмэгдэж гарч байна. Гэхдээ энэ ялгаатай байдал тийм ч их бус, сайн нарийвчлан тодорхойлогдоогүй байна. Ажиллах хүчний судалгаагаар шилжигч хүүхдүүд болон шилжигч нийт хүн ам сургуульд хамрагдах, хөдөлмөрийн зах зээлд эрт үеэс оролцох, хожим ажлын байртай болох зэрэг үзүүлэлтээр шилжигч бус хүн амтай харьцуулахад хохироогүй буюу давуу бус байдалд ороогүй байна.
25. Энэ дүгнэлт нь шилжигч хүн амд (ялангуяа хүүхэд, залуус) нэлээд бэрхшээл тулгардаг гэсэн тооцоологдоогүй таамаглал дүгнэлттэй зарим талаар нийцэхгүй байгааг дараах хоёр зүйлээр тайлбарлаж болох юм. Нэгд, тухайн шилжин ирэгсдийн хувьд гарсан сөрөг өөрчлөлт нь тоон хувьд бусдыг төлөөлөхүйц бус, тухайн хувь хүмүүст хамааралтай байж болох юм. Хоёрт, түүвэрлэлтэд тэр бүр зорилтот бүлэг болгон хамрагддаггүй тул ажиллах хүчний судалгаагаар шилжин ирэгч хүн амын эмзэг хэсгийн (бүртгэлд хамрагдаагүй, шилжиж ирээд удаагүй байгаа зэрэг) байдлыг тэр бүр нарийвчлан тооцох боломжгүй байж болох юм. Түүнчлэн ажиллах хүчний судалгаагаар хөдөлмөрийн зах зээлд эзлэх байр суурь, боловсролын үр дүн зэрэг үзүүлэлтээр маш өөр нөхцөлд буй байнгын болон түр шилжигсдийг хооронд нь зааглан ялгаатай авч үзээгүйтэй холбоотой байж болно.
26. Энэ судалгааны дүн 2009 онд Нийгмийн Хамгаалал, Хөдөлмөрийн Яам, НҮБ-ын Хүн Амын Сан болон Хүн Амын Сургалт Судалгааны Төвөөс хамтран явуулсан “Монгол Улсын дотоод шилжих хөдөлгөөний чиг хандлага, үр дагавар” судалгааны дүнтэй ойролцоо гарсан. Уг судалгаанд дурдсанаар, шилжих хөдөлгөөн нь Улаанбаатар, Орхон аймаг² шилжин ирсэн хүүхдүүдийн сургалт, боловсролд сайнаар нөлөөлсөн байна. Судалгаанд хамрагдагсад уугуул нутагтай нь харьцуулахад шинээр суурьшсан газарт нь боловсролын үйлчилгээ илүү хүртээмжтэй, сайн байгааг хэлжээ. Түүнчлэн дотоод шилжих хөдөлгөөн шилжин ирэгсдийн хөдөлмөрийн зах зээлийн бололцоог нэмэгдүүлсэн байна. Судалгаанд хамрагдагсдын өгүүлснээр ажлын байртай болсон нь шилжих хөдөлгөөний хамгийн давуу тал гэжээ. Гэхдээ тэдний хувьд өндөр ур чадвар шаардлагагүй, цалин хөлс багатай ажлын байр олдоцтой байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй. Шилжих хөдөлгөөн нь ажлын байрны чанарт хэрхэн нөлөөлж буйг цаашид гүнзгийрүүлэн судлах хэрэгтэй.

² НХХЯ, ХАССТ, НҮБХС. Монгол Улсын Дотоод Шилжих Хөдөлгөөний Динамик, Үр Дагаврууд, 2009

7. ХҮҮХДИЙН ХӨДӨЛМӨР БОЛОН ЗАЛУУЧУУДЫН ХӨДӨЛМӨР ЭРХЛЭЛТИЙН АСУУДЛУУДЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ БОДЛОГЫН ХУВИЛБАРУУД

7.1 Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгахад чиглэсэн бодлогын хувилбарууд

199. Монгол Улсын хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд (1) хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэх эрсдэлд буй хүүхдүүд; (2) хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэн эрх ашиг нь зөрчигдсөн хүүхдүүд; (3) хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүд гэсэн гурван зорилтот бүлэгт чиглэсэн бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.
200. Өнөөгийн санхүүгийн хямрал болон дэлхийн эдийн засгийн уналтын нөхцөлд Монгол Улс хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах, Бүх нийтийн боловсролын зорилтууд болон боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт МХЗ-дыг хэрэгжүүлэхэд гаргасан ахиц, дэвшлээ алдалгүй хадгалан, үргэлжлүүлэх хэрэгтэй байна. Хүмүүн капиталд хөрөнгө оруулах (боловсрол, эрүүл мэнд, хүүхдийн хөдөлмөр болон түүний тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах) асуудал нь Монгол Улсын эдийн засгийн хямралыг шийдвэрлэх хөтөлбөрийн гол цөм нь байх ёстой. Хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх, боловсрол, эрүүл мэндийг дэмжих төсвийг бууруулахгүй эсхүл нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалт, хандивлагчдын дэмжлэг туслалцаа, нэн ядуу хүн амд туслах тусгай арга (нийгмийн халамж), эдийн засгийн үр ашиг, нээлттэй байдлыг нэмэгдүүлэх нь эдийн засгийн хямралыг тогтвортой даван туулах шийдлүүд юм.
201. Энэ судалгааны эмпирик дүн шинжилгээний дүнгээс харахад хэд хэдэн стратегийг баримтлан дээр дурьдсан гурван зорилтот бүлэгт хүрч үйлчилж болно. Үүнд, сургуульд сурах боломжийг сайжруулах үйл ажиллагааг нийгмийн эрсдэлийг бууруулах механизмтэй хослуулах нь хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэхээс сэргийлэх, хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрт шилжин орох, сургууль эрт завсардах эрсдэлээс хамгаалахад маш чухал үүрэгтэй. Сургуульд эргүүлэн оруулж, хүүхдийн хөдөлмөрөөс хөндийрүүлэх болон сургуульд суралцах хоёр дахь боломжийг олгох үйл ажиллагаа нь ажил эрхэлснээр хүүхдийн боловсролд нөлөөлж байсан сөрөг нөлөөг бууруулах ач холбогдолтой. Улсын Мэргэжлийн Хяналтын Газар (УМХГ) болон Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс зэрэг байгууллагуудын зүгээс хэрэгжүүлэх ажлын байр, хөдөлмөрийн нөхцөлд тавих хяналтын арга хэрэгслийг сайжруулснаар хүүхдүүдийг тэвчишгүй хөдөлмөрөөс чөлөөлж, эргэн нийгэмшүүлэх шууд арга хэмжээнд хамруулах шаардлагатай.
202. Хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийн дийлэнх нь хөдөө орон нутагт хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллаж байгаад онцгой анхаарал хандуулж бодлогын арга хэмжээ авах хэрэгтэй. 2006 онд хот суурин газрын нийт хүүхдийн хоёр хувь буюу 3,400 нь хөдөлмөр эрхэлж байхад энэ үзүүлэлт хөдөө орон нутагт 20 хувь буюу 33,200 байна. Хэдийгээр хот суурин газарт хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэх эрсдэл бага байгаа ч шуурхай үнэлгээ болон бусад судалгаанаас харахад¹ хот суурин газарт хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөрийн олон хэлбэр төвлөрсөн байна. Тухайлбал, өөрийн өрхөөс гадуур бусдын өрхөд ажил эрхэлж буй хүүхдүүд, хараа хяналтгүй хүүхдүүд мөлжлөг дарангуйлалд өртөх нь их байна.
203. Хүүхдийн хөдөлмөрийг тогтвортой бууруулахын тулд үндэсний бодлого, хууль эрх зүй, бүтэц зохион байгуулалтын зохистой орчинг бүрдүүлэх хэрэгтэй.
204. Засгийн газрын тайланд Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд хүүхдийн хөдөлмөрийг бууруулах үйл ажиллагаа эрчимжиж байгаа ч хүүхдийн хөдөлмөрийн асуудлыг хүүхдийн асуудлыг хөндсөн өргөн цар хүрээний бодлогуудад нэгтгэн оруулж, улс, аймаг, хот, дүүргийн хэмжээнд хүүхдийн хөдөлмөрийг устгахад чиглэсэн хөтөлбөр төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлэх чадавхи бүрдүүлэх хэрэгтэй байгааг тэмдэглэсэн байна.

¹ ОУХБ\ХХУХ, Улаанбаатар хот болон сонгосон аймаг, сумын төвүүд дэх албан бус сектор дахь хүүхдийн хөдөлмөр, 2006.

205. Хүүхдийн хөдөлмөрийн талаарх олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн хөдөлмөрийн хууль нь хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх зорилгыг тодорхойлж, хууль эрх зүйн зохицуулалтын орчинг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Засгийн газар хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх хуулийн хэд хэдэн чухал арга хэмжээ авсан ч хүүхдийг хамгаалах хуулийн орчинг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна. Хүүхдийн хөдөлмөр нь олон салбар, яамдыг хамарсан асуудал тул тэдний хариуцлага, эрх үүргийн тогтолцоог нарийвчлан тодорхойлж, Хүүхдийн Хөдөлмөрийн Үндэсний Зохицуулах Хороо зэрэг зохицуулалт, мэдээлэл солилцох бүтцийг улам боловсронгуй болгох хэрэгтэй юм.
206. Дүгнэвээс, хүүхдийн хөдөлмөрт татагдан орж буй эмзэг хүүхдүүдийн тоог бууруулах, ажил эрхэлж буй хүүхдүүд тэвчишгүй хэлбэрийн хөдөлмөрт шилжих орох, сургууль завсардахаас “урьдчилан сэргийлэх” арга хэмжээг авах шаардлагатай байна. Түүнчлэн бага наснаасаа ажил эрхэлж эрх ашиг нь хохирсон хүүхдүүд энэ хэвээр насанд хүрэгсдийн эгнээнд шилжин орохоос сэргийлэх, зохистой амьдралд бэлтгэгдэхэд туслах “хоёрдах боломж” арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Амьдрал, аюулгүй байдал, өсөж хөгжихөд нь аюул учруулж буй тэвчишгүй хөдөлмөр эрхлэн байгаа хүүхдүүдийг илрүүлэх, чөлөөлөх “шууд үйл ажиллагааг” төлөвлөн хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Бодит мэдээлэл, зохистой бодлого, хууль эрх зүйн хүрээ, зохицуулан чиглүүлэх бүтэц, чадварлаг байгууллагууд, идэвхтэй нийгэм нь хүүхдийн хөдөлмөрөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зохистой орчинг бүрдүүлнэ.

7.1.1 Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ

207. Хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүд нь хүүхдийн хөдөлмөрийг устгахад чиглэсэн бодлогын хамгийн чухал хэсэг байх ёстой. Ялангуяа эмпирик судалгаагаар хүүхдийн хөдөлмөр ихсэж байгаа нь нотлогдсон Монгол Улсад урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ чухал ач холбогдолтой. Хүүхдийг хөдөлмөр эрхлүүлэхэд хүргэж буй шалтгааныг тодорхойлохгүйгээр хүүхдийн хөдөлмөрийг тогтвортой бууруулж чадахгүй. Хүүхдүүд өөрсдөө бие даан сонголтоо хийх нь тун ховор байдгийг харгалзан хүүхдүүдийг сургуульд хамруулах эсхүл ажиллуулах талаар өрхөөс гаргаж буй шийдвэрт нөлөөлж буй хүчин зүйлсүүдэд түлхүү анхааран сайтар ойлгосны үндсэн дээр урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг төлөвлөх нь зүйтэй.
208. Өмнө дурдсанчлан, нийгмийн эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээ нэн чухал. Олон эмпирик судалгаанаас харахад өвчлөх, малгүй болох зэрэг хүндрэл бэрхшээл тохиолдох үед үүсэх өрхийн нийгмийн эрсдэлийг бууруулах зорилгоор хүүхдүүдээ хөдөлмөр эрхлүүлдэг. Дэлхийн эдийн засаг хямарч, түүний үр нөлөө нь ялангуяа монголын эмзэг өрхөд хүндээр тусч өрхийн нийгмийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.
209. **Эмзэг өрхийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх** нь хүүхдийн хөдөлмөр, сургууль завсардалтыг бууруулах анхны чухал алхам юм. Хүүхдийн хөдөлмөр болон нийгмийн эрсдэл нь хоорондоо уялдаатай тул Монгол улсын нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд, тэдний хамрах хүрээ нь эмзэг өрхүүдийн нийгмийн эрсдэлийг бууруулахад хэрхэн үр дүнтэй байна вэ гэдгийг нягтлан үзэх хэрэгтэй. Монголын нийгмийн хамгааллын сүлжээ нь (а) нийгмийн даатгал (тэтгэвэр, ажилгүйдэл, өвчилсний тэтгэмж), (б) нийгмийн халамж (хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд болон хүүхэд зэрэг эмзэг бүлэгт олгох нийгмийн халамжийн тэтгэмжүүд)² зэргийг хамардаг.
210. Өнөөгийн засгийн газрын хөтөлбөрүүд салангид, хоорондын уялдаа сул бөгөөд тэр бүр нэн ядуу өрхүүдийг хамарч чадахгүй байна. 2006 оны судалгаагаар нийгмийн хамгаалал, халамжийн нэлээд хэсэг нь ядуу бус өрхөд (ядуу бус өрхийн 70 хувь нь нийгмийн халамжийн ямар нэг хэлбэрийн үйлчилгээ авсан) очжээ. Гэтэл ядуу хүн амын 40 хувь нь нийгмийн халамжийн ямар нэг үйлчилгээнд хамрагдаж чадаагүй байна³. Иймд ядуу хүн амд чиглэсэн засгийн газрын хөтөлбөрүүдийн хамруулалтыг оновчтой болгох шаардлагатай байна. Сургуульд хамрагдах

² 1995 оны Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 2001 оны Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль, 2003 оны Нийгмийн хамгааллын мастер төлөвлөгөө нь Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын хууль эрх зүйн хүрээг бүрдүүлдэг.

³ Дэлхийн Банк, Монголын Ядуурлын Үнэлгээ, Хүүхдийн Мөнгө Хөтөлбөр, Түүний Хуваарилалтын Аргачлал. Ажлын Баримт Бичиг, 2006-1, ДБ, 2006-04.

болзолтойгоор эсхүл сургуульд хамрагдахад дэмжлэг үзүүлэх биет хэлбэрийн тусламж өгөх замаар ядуу өрхөд үр дүнтэй хүрч үйлчлэх шаардлагатай. Микро түвшин дэх эрүүл мэндийн даатгал, хадгаламжийн сүлжээний бүлгүүд, микро зээл зэрэг бүлэг хамт олонд түшиглэсэн арга хэмжээ нь өрхийн нийгмийн эрсдэлийг бууруулахад хувь нэмэр оруулна.

211. Эмпирик судалгааны дүнгээс харахад ажил эрхэлж буй хүүхдүүд сургуульд хамрагдах нь бага, сургуульд хамрагдсан хэсэг нь ажил эрхлээгүй үе тэнгийнхнээс сурлагаар хоцорч улмаар сургууль завсардаж байна. Хүүхдийн хөдөлмөр нь Бүх Нийтийн Боловсролын Зорилтуудыг биелүүлэхэд саад тотгор болоод зогсохгүй залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн үр дүнд муугаар нөлөөлж байгаа тул боловсролын шинэчлэлийн хүрээнд эцэг эх хүүхдээ сургуульд хамруулахтай холбоотойгоор гаргаж буй шийдвэрт нөлөөлж буй эрэлт, нийлүүлэлтийн асуудалд анхаарал хандуулан шийдвэрлэх ёстой.
212. Сургуульд хамрагдах болзолтойгоор **бэлэн мөнгө эсхүл биет тусламж ядуу хүүхдүүдэд олгох** нь сургуульд хамрагдах хүүхэдтэй өрхийн эрэлт хэрэгцээг шийдвэрлэх, өрхийн эмзэг байдлыг бууруулах нэг арга юм. Энэ аргыг ашигласнаар ядуу өрхийг нэмэлт мөнгөөр дэмжих (ө.х. орлогод үзүүлэх нөлөө), хүүхэд нь хөдөлмөр эрхлэхээс чөлөөлөгдсөнөөр гарах эдийн засгийн хохирлыг нөхөх замаар хүүхдийн сургуульд хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, хүүхдийн хөдөлмөрийг багасгах (ө.х. орлох нөлөө) боломжтой.
213. Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд 2005 онд эхлүүлсэн Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг сайжруулах нь чухал ач холбогдолтой.⁴ Тус хөтөлбөр нь сар бүрийн 3,000 төгрөгийг (2.60 ам доллар) 0-18 насны хүүхэдтэй ядуу өрхөд хүүхдээ вакцинжуулалтад хамруулах, хүүхэд эцэг эхтэйгээ хамт амьдрах, тэвчишгүй хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэхгүй⁵ байх болзолтойгоор олгодог. Энэ хөтөлбөр нь Монголын нийгмийн халамжийн өмнөх аргуудаас дараах байдлаар ялгаатай: (1) болзолт нөхцлийг нэвтрүүлсэн, (2) ядуу өрхийг тодорхойлох аргачлалыг туршсан. 2005 оны 12-р сарын байдлаар нэг өрхөд сар тутам 5.20 ам доллар ноогдсон нь ядуу өрхийн сарын орлогын 25 орчим хувьтай тэнцэж байна. Хоёр үе шатаар дамжуулан хөтөлбөрт хамрагдах өрхийг тодорхойлжээ: 1) Засаг дарга нар орлогын түвшинд үндэслэн ядуу өрхийг тодорхойлох, 2) ядуу гэж тодорхойлогдсон өрхүүд харьяалах нутаг дэвсгэрийн нийгмийн халамжийн ажилтанд хандан мөнгө авах өргөдлөө гаргах. Мөнгө олгогдсон эхний жилийн эцсээр нийт 300,000 гаруй өрх хөтөлбөрт хамрагдсан нь нийт ядуу өрхийн тооноос үлэмж давсан байна. Энэ нь хөтөлбөрийг тогтвортой санхүүжүүлэх бололцоонд нөлөөлж байгаа тул хөтөлбөрийн хамрагдах хүрээг оновчтой болгох хэрэгтэй.
214. Хүүхдийнхээ боловсролд хөрөнгө оруулахад чиглэсэн өрхийн шийдвэрт зохистой нөлөөлөх зорилгоор хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг боловсронгуй болгох хэд хэдэн боломжийн арга байж болох юм. Үүнд, сургуульд хамрагдах болзолтойгоор хүүхдийн мөнгө олгож байгаа өнөөгийн болзлыг өргөжүүлэн хичээлээ таслахгүй суух болзлыг нэмж оруулан, үүнд хяналт тавьж чадвал хүүхдүүд сургууль завсардахаас сэргийлж чадна. Дунд болон ахлах шатанд шилжин орох ангиудад сургууль завсардалт их байгааг харгалзан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ эдгээр ангиудын сурагчдын хичээлдээ сууж буй байдалд ихээхэн анхаарах хэрэгтэй. Бага ангийн түвшинд сургуульд хамрагдалт өндөр байгаа тул дунд, ахлах насны хүүхдүүдэд мөнгө олгохдоо нөхцөл тавих нь бас нэг өөр арга байж болох юм.
215. Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрт хэрэглэж байсан хүүхдийн хөдөлмөртэй холбоотой болзлыг зөвхөн хөдөлмөрийн нөхцлөөр төдийгүй ажлын цагийг харгалзан шинэчилж болно. Хөтөлбөрт хийсэн үнэлгээнээс үзэхэд сургуульд хамрагдалт нэмэгдсэн ч хүүхдийн хөдөлмөр буураагүй байна. Хүүхдүүд сургуульд явах нь нэмэгдсэн ч ажил хийх цагаа хичээлийн цагтай уялдуулан зохицуулснаар хүүхдийн ажлын ачаалалд нэг их өөрчлөлт ороогүй байна. Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрт хамрагдсан хөдөөгийн зарим өрхийн хүүхдүүд сургуульд суралцахын хажуугаар ажиллаж, сургуулиас завсардах явдал гарсаар байна. Хөтөлбөр хэрэгжсэнээр хүүхдийн сургууль завсардалт, хөдөлмөрийг бууруулахад хэрхэн нөлөөлсөн талаар нарийвчилсан

⁴ Дэлхийн Банк, Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр ба түүнд хамруулалтын аргачлалын үнэлгээ. Ажлын баримт бичиг, Араухо. М. С., No. 2006-1, Дэлхийн Банк, 2006 оны 4-р сар.

⁵ Тус хөтөлбөрт бүх хүүхэд хамрагдах болсноор энэ болзол хүчингүй болсон.

үнэлгээ хийгдээгүй байгаа бөгөөд ийм үнэлгээний дүнд үндэслэн хөтөлбөрийг боловсронгуй болгох хэрэгтэй.

216. Хичээлийн цагийн хуваарь, хөтөлбөрийг зохицуулан явуулах зэрэг **сургалтын цаг, хөтөлбөрийг уян хатан болгох** нь хөнгөн ажил эрхлэнгээ сургуульд суралцах боломжийг бий болгох, улмаар сургууль завсардалтыг бууруулахад үр дүнтэй байдаг (Шигтгээ 4). Хүүхдүүд сургуульд сурах нь хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллах хэрэгцээтэй нь уялдаж өгөхгүй байгаагаас хөдөө орон нутагт сургууль завсардалтын түвшин өндөр байна. Сургууль завсардагсад болон огт сургуульд элсээгүй хүүхдүүдэд боловсрол олгоход чиглэсэн үндэсний хэмжээний тогтолцоонд тулгуурлан сургалтын уян хатан хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.
217. Эмпирик судалгаагааны дүнгээс үзэхэд эцэг эхийн боловсрол хүүхдийн цаг ашиглалтад эерэгээр нөлөөлж, хүүхдүүд сургуульд суралцах цаг нь ихсэхийн сацуу, ажил эрхлэх цаг нь багасч байна. Иймд сайн эцэг эх байх сургалт, бичиг үсэг, тоо бодох суурь мэдлэг болон ажлын ур чадвартай болгох сургалтууд, дүйцсэн хөтөлбөрөөр суурь боловсрол эзэмшүүлэх сургалтуудыг дэмжин зохион байгуулах нь хүүхдийн сургуульд хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, хүүхдийн хөдөлмөрийг бууруулахад чухал ач холбогдолтой.

Шигтгээ 4. Эмзэг хүүхдүүд сургуульд суралцахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг бууруулах нь: Сургалтын уян хатан зохицуулалт

Сургалтын уян хатан арга хэмжээ нь ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийг сургалтанд хамруулан, тэдний хөнгөн ажлыг эрхлэх шаардлагатай нь сургалтын цагийг уялдуулах замаар сургууль завсардалтыг багасгахад чиглэгддэг ажил. Өдрийн ажлын цагтай нь сургалтын цагийг уялдуулах, хичээлийн жилийг газар тариалангийн улирал зэрэг орон нутгийн онцлогт тохируулан тогтоох, ажлын бус цагаар нэмэлт ээлжээр хичээллүүлэх, ажил хийхэд зориулж буй цагийг сургалтанд нөхөх зорилгоор бие даасан сургалтын модулийг нэвтрүүлэх зэрэг уян хатан сургалтын олон арга бий.

Уян хатан сургалтын олон санаачлага хэрэгжиж байгаагаас хамгийн алдартай нь Бангладеш улсын хөтөлбөр юм. Энэ хөтөлбөрөөр эцэг эх нь хичээлийн цагийг тогтооход оролцон, сургалтын цагийн хуваарийг ургац хураах зэрэг орон нутгийн онцлог үеийг харгалзан тодорхойлдог байна. Гватемал улсад хүүхдүүдийн сургуульд хамрагдалтыг ажил эрхлэх шаардлагатай нь нийцүүлсэн сургалтын уян хатан хөтөлбөр, хуваарийг хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал өглөө нь ферм дээр ажилладаг хүүхдүүд өдөр сургуульдаа явж цөөн цагийн хичээлд суун, өөрсдөө бие даан сурах цагийг нь нэмэгдүүлсэн хөтөлбөрөөр хичээллэдэг байна.

Мөн бага боловсролын гэрчилгээтэй болохын тулд ямарваа нэг цагийн хязгааргүйгээр 1000 цагийн хичээлд суух боломжоор хангадаг. Никарагуа улсад хэрэгжүүлж буй “Илүү нас” хөтөлбөрөөр ажил эрхэлж буй хүүхдүүд бага насны хүүхдүүдтэй хамт суралцан нийгмийн аливаа гадуурхалд өртөхөөс сэргийлэн ажлын бус цагаар тусад нь анги болгон хичээллүүлдэг байна. Филиппин улсын Боловсрол, Соёл, Спортын Яамнаас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийн хүрээнд хүүхдүүд өглөө нь суралцаж, өдөр нь ажлынхаа талаар тайлагнадаг байна. Перу улс ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийг сургуульд хамруулахад онцгой анхаардаг. Тус улсын Хүүхэд, өсвөр насныхны тухай хуулиар ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийг сургуульд суралцуулах тусгай хуваарь гарган хэрэгжүүлэхийг хуульчлан заажээ. Перу улсын олон сургууль өглөө, өдөр, оройн ээлжээр хичээллэн, ажил эрхэлж буй хүүхэд сургуульд суралцах цагийн боломжоор хангагдан, багш нар ийм хүүхдүүдэд онцгой анхааран ажилладаг.

7.1.2 “Хоёр дах боломж” арга хэмжээ

218. “Хоёрдах боломж” бодлогыг хэрэгжүүлэх нь хөрөнгө нөөц, бололцоо бага шаардагдах ч анхаарлын гадуур орхиж болохгүй асуудал юм. Учир нь “хоёрдах боломж” бодлого нь бага наснаасаа ажил эрхлэн эрх ашиг нь хохирсон хэвээр насанд хүрэгсдийн эгнээнд шилжин орж буй хүүхдүүдэд тун чухал ач холбогдолтой. Сургуульд богинохон хугацаанд сурсан эсхүл огт суралцаагүй хүүхдүүд хөдөлмөрийн зах зээлд үр дүнтэй оролцож чаддаггүй, тэд ихэвчлэн ядуучууд эсхүл ажилгүйчүүдийн эгнээнд шилждэг. Ийм хүүхдүүдийг хайхрахгүй орхивол хожим насанд хүрсэн үед нь эргүүлэн сургах ажлыг илүү зардал өртгөөр хийж болзошгүй.
219. Монгол улс нөхөн боловсрол олгох стратегийг боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд энэ стратегийг улам боловсронгуй болгох, өргөжүүлэх боломжтой. Одоогийн стратегийн хүрээнд ажил эрхэлж байсан болон сургууль завсардсан хүүхдүүдийг сургах албан бус сургалт зохион байгуулах бололцоог бүх сургуульд бүрдүүлэн, эдгээр хүүхдүүдэд боловсрол олгох, нийгэмшүүлэх ажлыг зохион байгуулж байна. Сургуулиуд орон нутгийн захиргааны байгууллагуудтай хамтран сургуулийн гадна буй хүүхдүүдийг илрүүлж албан бус сургалтанд

хамруулдаг. Нас, амьдралын хэвшил, сургуулийн орчноос хөндийрсэн зэрэг шалтгааны улмаас ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийг албан сургалтын хүрээнд сургуульд шууд эргүүлэн оруулахад бэрхшээлтэй байдгийг харгалзан үзэж стратегийг боловсруулсан байна. Албан боловсролд хамрагдахгүй байгаа ажил эрхэлж буй хүүхдүүд сургалтын амжилтаар үе тэнгийнхнээс хол хоцорч буй тул тэдний боловсролыг дэмжсэн давтан сургалтын арга хэмжээ шаардлагатай.

7.1.3 Шууд үйл ажиллагаа: чөлөөлөх, дэмжих, эргэн нийгэмшүүлэх

220. Аюул, осол, мөлжлөгөд хамгийн их өртөх эрсдэлд буй хүүхдүүдийг хүүхдийн хөдөлмөрөөс чөлөөлж, дэмжих, сургуульд суралцуулах, нийгэмшүүлэхэд чиглэсэн шууд үйл ажиллагааг төлөвлөн хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Юуны өмнө тэвчишгүй хэлбэрийн хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүд (хүний үндсэн эрхийг зөрчиж буй үйл ажиллагаа), аюултай ажил эрхэлж буй хүүхдүүдэд (хүүхдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлж буй ажил) нэн тэргүүнд анхаарч ажиллах ёстой. Нийгмийн Хамгаалал, Хөдөлмөрийн Сайдын 107-р тушаал (2008)-д хавсаргасан аюултай ажлын жагсаалтад эдийн засгийн 11 салбар хамаарах 53 ажлын байр, 39 ажил, 7 аюултай нөхцөл багтжээ.⁶

Зураг 49. Шууд үйл ажиллагаанд нэн тэргүүнд хамруулах бүлгүүд



221. **Илрүүлэх, чөлөөлөх (шууд үйл ажиллагаа).** Хүүхдүүдийг тэвчишгүй хөдөлмөрөөс чөлөөлж, эргэн нийгэмших, суралцахад нь шууд дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Ялангуяа хүний наймаа, бэлгийн мөлжлөг, бусад тэвчишгүй хөдөлмөрийн золиос болсон хүүхдүүдэд ийм үйл ажиллагааг чиглүүлэх хэрэгтэй. ОУХБ-АЙПЕК хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр явуулсан нөхцөл байдлын үнэлгээ судалгаагаар хогийн цэг, уул уурхайд газарт ажиллаж буй хүүхдүүдэд нэн тэргүүнд анхаарах ёстойг харуулж байна. Эдгээр хүүхдүүдийг зохих ёсоор илрүүлж, дэмжин ажиллахад холбогдох орон нутгийн захиргаа болон ТББ-ийн оролцоо чухал.
222. **Нөхөн сэргээх, нийгэмшүүлэх.** Нийгмийн суурь үйлчилгээг хүүхдийн хөдөлмөрөөс чөлөөлсөн хүүхдүүдэд хүргэх нь (жишээ нь, хамгаалах байраар хангах, эрэлт хэрэгцээг нь тодорхойлох, эмнэлгийн үйлчилгээ, сэтгэл зүйн зөвлөгөө, хуулийн үйлчилгээ үзүүлэх, гэр бүлийг нь олж тодруулах, үнэлэх, эргэн нийгэмшүүлсний дараа хяналт үнэлгээ хийх зэрэг) чухал. Хөдөлмөр эрхэлж байсан хүүхдүүд болон бусад эмзэг хүүхдүүдэд үзүүлэх үйлчилгээний стандартыг боловсруулж, үйлчилгээ үзүүлэхэд төр болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын үүрэг хариуцлагыг тодорхойлох шаардлагатай. Хоёрдах боломж олгох боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулснаар хүүхдүүд эргэн нийгэмших ажлыг амжилттай хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.
223. **Хүүхдийн хөдөлмөртэй холбоотой хууль тогтоомжийг мөрдүүлэх, хяналт тавих:** Хүүхдийн хөдөлмөртэй холбогдох хууль, тогтоомжийг зохицуулах, нэн тэргүүнд Нийгмийн Хамгаалал, Хөдөлмөрийн сайдын 107 тоот тушаалаар тодорхойлсон ажлын байрны жагсаалттай уялдуулан ажлын байранд хяналт тавих төрийн чадавхийг сайжруулах хэрэгтэй.

⁶ Тамхи, архины үйлдвэрлэлээс гадна шөнийн клуб, бар, диско, казино, зочид буудал, саун, массажийн газар, гэрийн ажил зэрэг хүүхэд бэлгийн мөлжлөгт өртөж болох ажлын байруудыг жагсаалтанд оруулсан (Монгол Улсын засгийн газар, ОУХБ-ын 138-р Конвенцийн хэрэгжилтийн тайлан, 2008).

Ингэснээр хот суурин газарт хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдэд чиглэсэн үйл ажиллагааны үр дүнг сайжруулах боломжтой болно. УМХГ нь хөдөлмөрийн хяналт тавих үүрэг хариуцлагыг хүлээдэг бөгөөд хүүхдийн хөдөлмөрийн хяналтын талаарх удирдамж, зааварчилгаа байхгүйн улмаас тус газрын ажлын тайланд энэ талаар тусгагддаггүй байна. Улсын Мэргэжлийн Хяналтын Газрын чадавхийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хэд хэдэн арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй: (а) хүүхдийн хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн дагуу ажлын байранд тавих хяналтыг сайжруулах; (б) хүүхдийн хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомж, ажлын байранд тавих эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын шаардлагын талаар хөдөлмөрийн байцаагч нарыг сургах; (в) хүүхдийн хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийг мөрдүүлэх удирдамжийг боловсруулж, байцаагч болон бусад холбогдох ажилтнуудад тараах, (г) бизнес регистр, лицензийн тогтолцоог бэхжүүлж, албан бус салбарт нэвтрүүлэх.

224. **Бүлэг хамт олонд тулгуурласан хяналтын албан бус механизмыг нэвтрүүлэх.** Улсын Мэргэжлийн Хяналтын Газар нь хөрөнгө нөөц дутмаг тул хууль эрх зүйн хүрээг тодорхой болгож, сургалтыг олшруулсан ч хяналтын албан тогтолцоо нь дангаараа хүүхдүүдийг ажлын байран дах зөрчлөөс үр дүнтэй хамгаалж чадахгүй. Иймд орон нутгийн түвшинд хөдөлмөрийн байцаагч нар бусад байгууллагатай (ажил олгогч эздийн холбоо, нийгмийн ажилтнууд, орон нутгийн иргэдийн төлөөлөл) хамтран хүүхдийн хөдөлмөрт хяналт тавих орон нутгийн тогтолцоог бүрдүүлэн ажиллах хэрэгтэй. Энэ хүрээнд ОУХБ-АЙПЕК хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр туршин хэрэгжүүлж буй хүүхдийн сургуульд хамрагдалт, ажлын байранд хяналт тавих үүрэг бүхий хөдөлмөрийн байцаагч, багш, нийгмийн ажилтан болон олон нийтийн сайн дурын ажилтнуудаас бүрдсэн багийг зохион байгуулж, олон нийтийн мониторинг тавьж буй үйл ажиллагааг бусад орон нутагт нэвтрүүлэн хэрэгжүүлж болно. Түүнчлэн Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс хүүхдийн хөдөлмөр эрхэлснээс үүдсэн хүүхдийн эрхийн зөрчилд хяналт тавих үүргийг хариуцах асуудлыг судлан үзэж болох юм.

7.1.4 Хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх зохистой эерэг орчин бүрдүүлэх

225. Хүүхдийн хөдөлмөрийг тогтвортой бууруулахын тулд үндэсний бодлого, хууль эрх зүйн зохистой хүрээ, зохицуулан чиглүүлэх бүтэц зохион байгуулалт, чадварлаг байгууллага, идэвхтэй нийгмээс бүрдсэн орчинг бүрдүүлэх хэрэгтэй.
226. **Ойлголт мэдлэгийг нэмэгдүүлэх.** Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах ерөнхий стратегийн хүрээнд хүүхдийн хөдөлмөрийн сөрөг үр дагавар, сургуульд суралцахын давуу талыг сурталчилсан өргөн хүрээний ажлыг улсын болон орон нутгийн түвшинд зохион байгуулах хэрэгтэй. Ингэхдээ ТББ болон бусад холбогдох бүлгийн үйл ажиллагаатай уялдуулан сурталчилгааны бүхий л арга хэрэгслийг ашиглавал үр дүнд хүрнэ. Хүүхдийн хөдөлмөрийн талаарх орон нутгийн мэдлэг, соёл зан заншлын хандлагыг харгалзан сурталчилгааны ажлыг явуулж, сурталчилгааны дараа мэдлэг, хандлагад гарсан өөрчлөлтөд тандалт үнэлгээ хийж байх хэрэгтэй. Ялангуяа хүний наймаа, биеэ үнэлэх зэрэг тэвчишгүй хэлбэрүүдэд онцгой анхааран сурталчилгааны ажлыг чиглүүлэх шаардлагатай байна. Түүнчлэн хүүхдийн хөдөлмөрийн талаарх үндэсний хууль тогтоомжийг нийтэд ойлгомжтой энгийн хэлээр тайлбарлан сурталчлах ёстой.
227. **Нийгмийн оролцоо.** ОУХБ-ын Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах олон улсын хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлж буй хүчин чармайлтуудаас гадна хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах ажилд шашин, боловсрол, сургалт, багш нарын байгууллагууд болон ТББ-ууд, олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл, үйлдвэрчний болон ажил олгогч эздийн байгууллагуудыг дайчлан оролцуулах ёстой. Багш, эрүүл мэндийн ажилтан зэрэг хүүхэдтэй шууд тулж ажилладаг хүмүүс хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийг зөв тодорхойлон, хүрч ажиллах, хүүхдийг хамгаалахад чухал дэмжлэг болно. Хамт олонд түшиглэсэн хүүхэд хамгааллын сүлжээ зэрэг санаачлагууд бүх байгууллага, иргэдийг хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх тэмцэлд нэгтгэх арга хэрэгсэл болдог.
228. **Бүтэц зохион байгуулалтыг бэхжүүлэх.** Хүүхдийн хөдөлмөртэй үр дүнтэй, тогтмол тэмцэн устгахын тулд Засгийн газрын бүх түвшинд бүтэц зохион байгуулалтыг бэхжүүлэх хэрэгтэй. 2006 онд шинэчлэн байгуулагдсан Хүүхдийн хөдөлмөрийн асуудлаарх Үндэсний зохицуулах

хороог бэхжүүлэх нь маш чухал. Хүүхэд хөгжил, хамгааллын үндэсний хөтөлбөр нь хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх үйл ажиллагааны хүрээ болдог ч чадавхи хязгаарлагдмал байгаа тохиолдолд энэ хөтөлбөрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй. Тоо мэдээ ашиглан стратеги төлөвлөлт хийх, бодлого хөтөлбөр боловсруулах, хяналт үнэлгээ хийх, зохицуулах, хүүхдийн хөдөлмөрийн асуудлыг үндэсний хөгжлийн асуудал, хөтөлбөрт тусгах зэрэг чиглэлээр байгууллагуудын чадавхийг дэмжин бэхжүүлэх хэрэгтэй.

229. **Зохицуулах, мэдээлэл солилцоог сайжруулах.** Хүүхдийн хөдөлмөр нь засгийн газрын олон байгууллага хамтран ажиллах шаардлагатай салбар дундын асуудал. Иймд засгийн газрын холбогдох байгууллагуудын үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан тодорхойлж, хоорондын уялдаа холбоо, мэдээлэл солилцоог бэхжүүлэх нь засгийн газар болон нийгмийн түншүүд хүүхдийн хөдөлмөртэй үр дүнтэй тэмцэхэд чухал алхам болно. Хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх ажил ихэвчлэн салангид, уялдаа холбоо, зохицуулалт сул байгаа нь үйл ажиллагааны давхардлыг үүсгэж, зарим чухал асуудал орхигдоход хүргэж байна. Энэ нөхцөлд Хүүхдийн хөдөлмөрийн асуудлаарх үндэсний зохицуулах хороог бэхжүүлэх нь чухал ач холбогдолтой.

230. **Бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээллийг сайжруулах.** Хэдийгээр өрхийн хэд хэдэн судалгаа явуулсан боловч хүүхдийн хөдөлмөрийн талаарх мэдээлэл дутмаг байгаа нь нийгмийн энэ үзэгдлийг сайтар ойлгон, бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байна. Ялангуяа дараах чиглэлээр мэдээлэл хангалтгүй байна:

- *Аюултай ажил эрхлэлт.* 2006 онд явуулсан Ажиллах хүчний түүвэр судалгаанд ашигласан 3 оронт ажил мэргэжлийн ангилал нь аюултай салбарын жагсаалттай уялдахгүй байгаа нь аюултай ажил эрхэлж буй нийт хүүхдүүдийн цөөхөн хэсгийг хамран тооцоход хүргэж байна. Энэ нь хүүхдийн хөдөлмөрийг тодорхой цаг хугацааны дотор дорвитой бууруулахад чиглэсэн тоон зорилтыг тодорхойлоход бэрхшээл учруулж байна. Иймд аюултай ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийн талаар бодит тоон мэдээллээр хангах асуудалд нэн тэргүүн анхаарах ёстой.
- *Аюултай ажлаас бусад тэвчишгүй хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэлт.* Бусад тэвчишгүй хэлбэрийн хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийн талаарх мэдээлэл тун хомс байна. Судалгаа, тайлангуудад ийм хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийг бүрэн хамарч, мөн чанар, төлөв байдлын талаар бүрэн хангалттай судалж чаддаггүй. Цаашид нэн тэргүүнд анхаарах ёстой эдгээр хүүхдийн талаарх бүрэн мэдээлэлтэй болохын тулд зорилтот судалгааг тусгай аргачлалын дагуу явуулах хэрэгтэй.
- *Хөтөлбөрийн үр нөлөө.* Хүүхдийн хөдөлмөртэй холбоотой маш цөөхөн хөтөлбөрт үнэлгээ хийгдсэн нь бодлогын сургамж, цаашид өргөжүүлэн нэвтрүүлж болох туршлагыг тодорхойлоход бэрхшээлтэй байна. Хүүхдийн ажил эрхлэлт, сургуульд хамрагдалтад мөнгөн тусламжийн үзүүлэх нөлөө, нөөц боломжийн талаар илүү сайн мэдээлэлтэй болох шаардлагатай байна. Монголын нөхцөлд илүү зохицсон хүүхдийн мөнгөн тусламжийн хөтөлбөрийг тодорхойлохын тулд мэдээллийг боловсронгуй болгох хэрэгтэй юм. Хяналт үнэлгээ хийх чадавхи сул байгаа нь Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлж буй хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх ажлын үр нөлөөг дүгнэхэд бэрхшээл учруулж байна.

7.2 Залуучуудын зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихэд чиглэсэн бодлогын хувилбарууд

231. Энэ судалгааны эхний хэсэгт танилцуулсан эмпирик судалгаанд Монголын залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтийн сул дутагдалтай талыг дэлгэрэнгүй танилцуулсан билээ. Энэ дүгнэлтийг Зохистой Хөдөлмөрийн Хөтөлбөр болон 2007 онд Улаанбаатар хотноо болсон Хөдөлмөр Эрхлэлтийн Үндэсний чуулганы үеэр бодлого боловсруулагчид нотлон дурьдсанчлан: "[...] 55 хувь нь 25-аас доош насныхан эзэлж байгаа Монголын залуу хүн амын нөөц бололцоог дээд зэргээр дайчлан ашиглах нь өнөө үеийн чухал зорилт болоод байна.

ТМС төгсөгсчдийн дунд ажилгүйдлийн түвшин өндөр байна. Ажилгүй иргэд болон сургууль төгсөгчид бүгдээрээ албан секторт ажлын байртай болж чадахгүйн улмаас олон залуус албан бус секторт хөдөлмөр эрхэлж байна..⁷

232. Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудал нь бодлого, үйл ажиллагааны тусгай хөтөлбөр шаардсан тулгамдсан асуудал болжээ. Ажилгүй залуучуудад чиглэсэн хөтөлбөрүүдэд нэлээд хөрөнгө оруулалт хийгдсэн хэдий ч хамрах хүрээ нь бага, үр дүн хязгаарлагдмал бөгөөд энэ талаар үнэлэлт дүгнэлт хийгдээгүй байна.
233. Залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээл дэх байр суур болон хөдөлмөрийн талбар руу хийж буй янз бүрийн шилжилтүүдийн талаар хийсэн ОУХБ-ын судалгаа⁸ болон хөдөлмөрийн зах зээлд шаардагдах ажлын ур чадварыг бэлтгэх асуудлыг онцолсон Дэлхийн Банкны хийсэн судалгаагаар⁹ Монголын залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээл дэх нөхцөл, байр суурийг сайжруулахад чиглэсэн бодлогын зарим хувилбарт гүнзгийрүүлсэн дүн шинжилгээ хийжээ. Эдгээр судалгаа болон эмпирик судалгаа, олон улсын туршлагад үндэслэн дараах дөрвөн чиглэлийн дагуу бодлогын хэд хэдэн хувилбарыг энэ тайланд танилцуулав: хөдөлмөрийн зах зээлд шаардлагатай ур чадвар, чадавхийг эзэмшүүлэх, албан бус сектор дах зохистой ажлын байрыг дэмжих, залуучуудын бизнес эрхлэх явдлыг дэмжих, хөдөлмөрийн зах зээлийн байгууллагуудыг хөгжүүлэх.
234. Залуучуудын бодлогыг боловсрол, макро эдийн засгийн бодлого, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгмийн шударга ёс, ардчилсан оролцоо зэргийг хооронд нь уялдуулан хэрэгжүүлэх нь чухал. Эдгээр асуудлыг бодлогын түвшинд уялдуулснаар бодлогын арга хэмжээ нь үндсэн өөрчлөлтийг авчирч чадна. Түүнчлэн бодлогын уялдааг хангах замаар нийт залуучуудын эрх ашигт нөлөөлөхийн сацуу тодорхой эмзэг байдал, бэрхшээл бүхий залуучуудын¹⁰ эрх ашигт нийцсэн бодлогыг ч мөн хэрэгжүүлэх ёстой.

7.2.1 Хөдөлмөрийн зах зээлд шаардлагатай ур чадвар, чадавхийг эзэмшүүлэх

235. Энэ тайланд залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн үр дүнг сайжруулахад боловсролын гүйцэтгэх үүргийг онцолж байна. Залуучуудын ур чадвар, чадавхийг сайжруулах үйл ажиллагааг гурван түвшинд хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Нэгд, боловсролын чанарыг сайжруулах; хоёрт, мэргэжлийн боловсрол олгох сургалтын хөтөлбөрийн үр дүн, хамрах хүрээг өргөжүүлэх; гуравт, ажил эрхлэх зорилгоор сургуулиас эрт завсардан суурь боловсрол эзэмшээгүй залуучуудыг давтан сургах зэрэг болно. Эдгээр үйл ажиллагааг хэрэгжүүлснээр залуучууд хөдөлмөрийн зах зээлийн албан сектор дах ажил олгогчдод хэрэгтэй байгаа ажлын ур чадвар, чадавхи туршлагыг эзэмших болно.
236. Монголын боловсролын тогтолцоо нь хүүхэд залуучуудыг сургуульд хамруулахад харьцангуй амжилтай ажиллаж байгаа боловч энэ нь хот хөдөөгөөр нэлээд ялгаатай байгаа бөгөөд сургуульд хамрагдахгүй байгаа, сургуульд бараг суугаагүй “хөшингө” бүлгийн олон залуус байна. Дэлхийн Банкны хийсэн судалгаанд¹¹ Монголын боловсролын тогтолцоо нь залуучууд ялангуяа хөдөөгийн залуучуудыг хөдөлмөрийн зах зээлд үр дүнтэй оролцоход бэлтгэн гаргаж чадахгүй байгааг дурьджээ. Тус судалгаанаас харахад Монголын өсвөр насныхан хөдөлмөрийн зах зээлд нэн их эрэлттэй байгаа ур чадвар эзэмшиж чадахгүй байна. Оюутнууд мэдлэг, хэвшмэл үйл явцын талаар мэдэж байгаа боловч нарийн түвэгтэй үйл явц, асуудал

⁷ Монгол Улсын Зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийн хөтөлбөр, 2006-2010, ОУХБ

⁸ Сургуулиас ажилд шилжих нь: Монгол Улс, ОУХБ-ын Хөдөлмөр Эрхлэлтийн Салбарын Ажлын Тайлан 14, 2008

⁹ Шинэ эдийн засагт баримжаалсан ур чадварыг хөгжүүлэх нь: Монгол Улс, Дэлхийн Банкны Хүний Хөгжлийн Зүүн Ази, Номхон Далайн Бүсийн Орнуудын Тайлан, № 40118, 2007.

¹⁰ Залуу эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн хэтийн төлөв, хандлагыг сайжруулах нь, Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн гарын авлага, ОУХБ, 2004

¹¹ Шинэ эдийн засагт баримжаалсан ур чадварыг хөгжүүлэх нь: Монгол Улс, Дэлхийн Банкны Хүний Хөгжлийн Зүүн Ази, Номхон Далайн Бүсийн Орнуудын Тайлан, № 40118, 2007

шийдвэрлэхэд чиглэсэн даалгавруудыг маш хангалтгүй гүйцэтгэсэн байна. Эндээс харахад хөдөлмөрийн зах зээлд шилжигчдийн эзэмшсэн ур чадвар нь зах зээлд шаардлагатай байгаа ур чадвартай нийцэхгүй байна.

237. Энэ дүгнэлт 2006-2015 оны Боловсролын Салбарын Мастер Төлөвлөгөөний хүрээнд сургалтын чанар, хэрэгцээнд нийцтай байдлыг сайжруулах шаардлагыг тодотгож байна. Сургуулийн хүртээмжийг сайжруулахад анхаарахаас гадна сургалтын чанар, хэрэгцээг хангах чадамжийг сайжруулах нь тулгамдсан асуудал болжээ. Хичээлийн агуулга нь сурагчдыг суралцах үйл явцад идэвхтэй оролцуулах аргуудыг ашиглан эргэцүүлэн бодох чадвараас гадна бусадтай харилцах, ажлын сахилга баттай байх, удирдан манлайлах, багаар ажиллах зэрэг зан үйлийн ур чадвар суулгахад түлхүү чиглэсэн байх хэрэгтэй. Боловсролын чанарыг сайжруулахын тулд багш нар мэдээллийн технологи, сургалтын хангалттай материалтай байх хэрэгтэй. Боловсролын бодлогыг үнэлэх, үр дүнд чиглэсэн бодлогын хариуцлагатай тогтолцоотой болоход сурагчдын дунд тогтмол үнэлгээ хийж байх хэрэгтэй. Ялангуяа хөдөө орон нутагт суурь боловсролын чанарыг сайжруулж, сургалтын түвшин болон суурь боловсролоос цааш шатанд дэвшин суралцах боломжоор хөдөөний хүүхдүүд хотын хүүхдүүдээс ялгаатай байгаа зөрүүг арилгах нь чухал байна¹².
238. Мэргэжлийн боловсролыг өргөжүүлж, бэхжүүлэх нь залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Өнөөгийн мэргэжлийн боловсролын хамрах цар хүрээ хязгаарлагдмал, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээтэй нийцээгүй байгаа тул сургууль төгсөгч залуус хөдөлмөрийн талбар руу шилжихэд бэрхшээл их тулгарч байна. Саяхны эмпирик судалгаанаас харахад мэргэжлийн боловсрол эзэмшсэн хүмүүс¹³ цалин хөлс, ажил эрхлэх бололцоо муу зэргээс эзэмшсэн мэргэжлийнхээ үр шимийг хүртэж чадахгүй байна. Мэргэжлийн боловсрол эзэмшсэн ажилгүй залуучуудын 70 хувь нь удаан хугацаагаар ажилгүй байна.
239. Мэргэжлийн боловсрол, түүний сургалтын талаар олон нийтийн дунд таагүй, доорд үзсэн хандлага байгаад анхаарч залуучууд, багш, эцэг эх, ажил олгогчдын хандлагыг бүх түвшинд өөрчлөх хэрэгтэй байна. Ингэснээр мэргэжлийн боловсролын сургалт амжилттай хэрэгжих нэг нөхцөл бүрдэнэ. Мэргэжилтэй ажилчны үнэ цэнэ, сайн талын талаар хэвлэл мэдээллийн байгууллагаар дамжуулан олон нийтийн дунд сурталчилгаа хийх нь үр дүнтэй арга юм. Тухайлбал, тодорхой ажил, мэргэжилд шаардагдах үйл явц, ур чадвар, хүмүүсийн амьдрал, мэргэжилд мэргэжлийн боловсролын гүйцэтгэх үүргийн талаар олон нийтэд мэдээлж сурталчлахад хэвлэл мэдээллийн үүрэг их. Сургуулиудад ажил мэргэжлээ зөв сонгох үйлчилгээг хөгжүүлж, зохион байгуулах, сайтар мэдээлэл бүхий ажил мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх нь мэргэжлийн боловсролыг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Ажил мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ нь хөдөлмөрийн зах зээлд буй ажил, шаардагдах ур чадвар ахин дэвших боломж, цалин хөлс, хөдөлмөрийн зах зээлийн чиг хандлагын талаар зохистой мэдээлэл, зөвлөгөө өгөхөд чиглэгдэх ёстой.
240. Засгийн Газар мэргэжлийн боловсрол олгох үйл ажиллагааг хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлттэй нийцүүлэн уян хатан байдлаар шинэчлэн зохион байгуулах шаардлагатай байгааг хүлээн зөвшөөрч байгаа билээ. 2006-2015 оны Боловсролын Салбарын Мастер Төлөвлөгөөнд мэргэжлийн боловсролыг хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлттэй уялдуулах талаар зааж, улмаар Мэргэжлийн Боловсролын Стратегийн Баримт Бичгийг¹⁴ боловсруулж байна. 2008 оны 2-р сард мэргэжлийн боловсрол олгох сургалтын тогтолцоог боловсронгуй болгох, хөрөнгө санхүүгийн бололцоог баталгаажуулах зорилгоор Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ.
241. Хувийн хэвшлийн салбар дах ажил олгогч эзэдтэй хамтран ажлын байран дээрх сургалт,

¹² Шинэ эдийн засагт баримжаалсан ур чадварыг хөгжүүлэх нь: Монгол Улс, Дэлхийн Банкны Хүний Хөгжлийн Зүүн Ази, Номхон Далайн Бүсийн Орнуудын Тайлан, № 40118, 2007

¹³ Залуучуудын ажил эрхлэх ирээдүйн төлвийг сайжруулах нь. Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлаарх хөтөч ОУХБ, 2004

¹⁴ Зохистой ажлыг дэмжих Үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд энэ стратегийг боловсруулж байна.

дагалдан сургах ажлыг Мэргэжлийн боловсролын өргөн хүрээний стратегийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг болгон хөгжүүлэх хэрэгтэй байна. 2009 оны 3-р сарын 18-ны өдөр холбогдох гурван яамны баталсан 44/74/49 тоот Хамтарсан тушаалийн хүрээнд эхлүүлсэн туршилтын хөтөлбөрөөр уул уурхай, зам, барилгын салбарын ажилчдыг ажлын байран дээр нь сургах үйл ажиллагааг явуулж байна. Сургалт явуулах, улмаар ажлын байраар хангахад хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлснээр дээрх үйлдвэрлэлийн салбарууд дах хөдөлмөрийн эрэлт хэрэгцээ, хангамжийн зөрүүг арилгаж, гадаад орнуудын мэргэжлийн ажилчдаас хамаарах хамаарлыг багасгах болно. Хөтөлбөрийн эхний шатанд нийт 3500 ажилчид хамрагдах ба хөтөлбөрийн үр дүн болон түүний туршлагыг цаашид нэвтрүүлэн өргөжүүлэх бололцоог 2010 оны 3-р сард үнэлэх ажээ.

242. Боловсролын хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд ерөнхийдөө ахиц дэвшил гарсан ч огт боловсрол, ур чадвар эзэмшээгүй залуус нэлээд байна. Энэ тайланд өмнө нь дурьдсанчлан 2006-2007 онд 15-24 насны хүн амын 17 хувь нь бага болон түүнээс доош боловсролтой байхад тавхан хувь нь дээд боловсрол эзэмшсэн байна. Хөдөө орон нутагт хүмүүн капитал маш доогуур түвшинд байна. 2006-2007 оны байдлаар хөдөөгийн залуусын гуравны нэг нь бага боловсрол эзэмшсэн эсхүл огт боловсрол эзэмшээгүй байна. Эдгээр залуус нийгмээс салангид, цаашид мэргэжлийн хувьд өсөж дэвших ямар ч ирээдүйгүй албан бус секторт ажиллаж байна. Тэдний дийлэнх нь хүүхдийн хөдөлмөр эрхэлж байсан, өрх гэрээ тэжээхийн эрхэнд сургууль эрт завсардагсад юм.
243. Боловсрол эзэмшээгүй болон сургууль завсардсан эдгээр залууст хоёрдах боломж олгох сургалтууд, тухайлбал нөхөн сургалт, дүйцсэн сургалт, бичиг үсэгт тайлах сургалт, мэргэжлийн боловсрол олгох сургалтуудад хамруулах хэрэгтэй. Ийм зорилгоор хэрэгжүүлж буй одоогийн хөтөлбөрүүд хоорондоо уялдаагүй бөгөөд албан сургалтын тогтолцоотой сайтар холбогдохгүй байна. Хоёр дах боломжийг дэмжих бодлого, зохион байгуулалтын хүрээг бүрдүүлэх хэрэгтэй бөгөөд энэ хүрээ нь ур чадварын хүрсэн түвшин, нас, орон нутгийн нөхцөлтэй уялдан гарч буй сургуулиас гадуурх залуусын төрөл бүрийн эрэлт хэрэгцээг хангахад чиглэж, хувийн хэвшил, ТББ, засгийн газар зэрэг олон төлөөллийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар хэрэгжвэл зохистой.

7.2.2 Залуучууд бизнес, аж ахуй эрхлэх явдлыг дэмжих

244. Залуучуудын нэлээд хэсэг хөдөө аж ахуйн салбарт өрхийн жижиг бизнес эрхлэн хувиараа хөдөлмөр эрхэлж байна. Иймд орон нутгийн захиргаа, иргэдтэй хамтран залуус хувийн бизнес эрхлэн өргөжүүлж боломжийн орлого олоход нь дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй. Монгол улсад бизнес аж ахуй эрхлэгчдийн тоо маш цөөхөн, нийт ажиллах хүчний хоёр хүрэхгүй хувийг эзэлж байна. Иймд залуучуудын бизнес, аж ахуй эрхлэх явдлыг дэмжих нь Монгол улсад ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх нэг чухал нөөц болно.¹⁵
245. Бизнес эхлүүлэх нь Монголын эдийн засгийг хөдөлгөх нэг чухал хүчин зүйл гэдэг нь тодорхой болсон тул Засгийн Газар энэ чиглэлээр залуусыг дэмжих зорилгоор хууль эрх зүйн хүрээг шинэчлэн, шинээр бизнес эхлүүлэхэд зарцуулах хөрөнгө, цагийг багасгах, зохистой орчинг бүрдүүлэхэд анхаарч байна. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуульд хийсэн маш чухал тодотголын нэг нь жижиг бизнесийг дэмжих талаар оруулсан заалтууд юм. Бизнес аж ахуйг дэмжих үйл ажиллагаа өдгөө малчид, албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид, хөдөлмөрийн бэрхшээлтэй иргэдийг хамран, таван бүсэд байгуулсан бизнесийн инкубатор төвөөр дамжуулан жижиг зээл, мэдээлэл, зөвлөгөө, сургалтын үйлчилгээ үзүүлж, эдгээр төвийн үйл ажиллагааг сурталчилсан вебсайт ажиллуулж байна. Нэг сая хүртэлх төгрөгийн зээлийг бага хөнгөлөлтэй хүүтэйгээр зохих шалгуурын дагуу иргэдэд олгож байгаагаас гадна Монгол улсад үзүүлж буй ОУХБ-ын тусламжийн хүрээнд бизнес аж ахуй эрхлэх сургалтуудыг зохион байгуулж байна.
246. Өөрийн гэсэн хөрөнгө мөнгө байхгүй, санхүүгийн албан байгууллагуулаас зээл авах

¹⁵ Залуучуудын ажил эрхлэх ирээдүйн төлвийг сайжруулах нь. Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудлаарх хөтөч ОУХБ, 2004

бололцоо хомс байдал нь залуу бизнес эрхлэгчдэд бэрхшээл учруулж байна. Дэлхийн Банкны судалгаанаас¹⁶ үзэхэд Монгол Улсад хөрөнгө санхүүгийн зах зээл дорвитой хөгжөөгүй, зээлийн барьцаа өндөр тул мөнгө зээлийн хүртээмж хомс, энэ нь бизнес аж ахуй эрхлэхэд сөргөөр нөлөөлж байна. Иймд буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээл, зээл авах хүсэлт өргөдлийг чанаржуулах зэрэг залуу бизнес эрхлэгчдийг санхүүгээр дэмжих олон арга замыг хөгжүүлэх хэрэгтэй.

247. Шилжин ирсэн, ажилгүй болон эмэгтэйчүүд зэрэг залуучуудын тодорхой хэсэгт чиглэсэн жижиг зээлийн тогтолцоог хөгжүүлж, сургалт, хөрөнгө, мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх нь чухал. Энэ хүрээнд хэрэгжүүлж болох бодлогын нэг туршилтын арга хэмжээ бол 2008 онд НХХЯ-наас баталсан оюутны хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих туршилтын хөтөлбөр юм. Тус хөтөлбөр нь сургуулиа төгсөж буй залуучуудад Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн жижиг зээлд хамрагдах, бизнес төлөвлөгөө боловсруулахад дэмжлэг авах, бүтээгдэхүүнээ үзэсгэлэн худалдаагаар борлуулах бололцоо олгох зорилготой.
248. Хөдөө аж ахуйн хоршоод нь залуу гишүүдийнхээ мал аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг зах зээлд борлуулахад нь туслах зэргээр залуучуудын орлого, ажил эрхлэлтийг сайжруулах арга хэрэгслийн нэг байх боломжтой. Монгол Улс хоршоод, тэдний гишүүдийг хөнгөлөлттэй зээл, сургалтаар хангах замаар эдийн засаг, нийгмийн байдлыг нь бэхжүүлэхэд чиглэсэн Хоршооллыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийг батлан гаргасан билээ. Гэвч санхүү хөрөнгө хомс, хууль тогтоомж ялангуяа татварын хууль тодорхой бус, хоршооллын талаарх олон нийт, төрийн болон санхүүгийн байгууллагуудын ойлголт сул, менежментийн сургалт хангалтгүй зэргээс шалтгаалан хоршоод үр ашигтай ажиллаж чадахгүй байна. Засгийн газар, олон улсын санхүүгийн байгууллагууд, олон улсын хоршооллын байгууллагууд орон нутгийн хоршооллын байгууллагуудтай хамтран эдгээр хүндрэл бэрхшээлийг шийдвэрлэх боломжтой.¹⁷
249. Залуу бизнес эрхлэгчдийг дэмжих хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхдээ дараах дэмжих үйлчилгээг үзүүлэх хэрэгтэй. Үүнд: а) тодорхой хугацаанд хөрөнгө мөнгө, үйлчилгээ үзүүлэх бизнес инкубатор бий болгох, б) залуу бизнес эрхлэгчдэд бизнес эрхлэх талаар туршлагатай мэргэжилтэнгүүдээр зөвлөгөө өгөх, чиглүүлэх, в) бизнес эхлүүлэх болон өргөжүүлэх хэрэгцээнд нь нийцсэн ажлын байран дах сургалт, семинар зохион байгуулах, г) залуучуудын худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, худалдаа эрхлэгчдийн холбоо, аж ахуй эрхлэгчдийн сүлжээ зэргийг байгуулж залуу бизнес эрхлэгчдийг зөв түншээ олох, хангамжийн сүлжээнд ороход нь туслах, д) онлайн бизнес сүлжээ, уулзалтыг зохион байгуулахад чиглэсэн хэрэглэхэд хялбар, хямд, байнга шинэчлэгдэж байх мэдээлэл, харилцааны орчинг бий болгох зэрэг болно¹⁸.
250. Залуу бизнес эрхлэгчдийг дэмжих үйл ажиллагаа нь чухал ач холбогдол бүхий тодорхой салбарууд эсхүл харьцангуй давуу тал бүхий салбаруудад чиглэж болно. Тухайлбал, ноолуур, махны чиглэлийн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэн, гадаад зах зээлтэй холбосноор хөдөө орон нутгийн залуус болон тэдний гэр бүлийг хүрэлцэхүйц хэмжээний орлого бүхий ажлын байраар хангах бололцоо бүрдэнэ.

7.2.3 Албан бус сектор дах зохистой хөдөлмөрийг дэмжих

251. Монгол Улсад албан бус сектор цар хүрээгээ тэлж, залуучуудыг ажлын байраар хангах эх үүсвэр болон хөгжиж байна. Энэ секторт ажлын байртай болж буй олон залуучууд “таагүй ажил” хийж байна. Эдийн засгийн өөрчлөлт, байгууллага аж ахуйн орон тоог цомхотгосны улмаас ажилгүй болсон олон хүн өөр сонголтгүйн улмаас албан бус секторт ажиллах болсон байна.

¹⁶ Монгол Улс: Эдийн Засгийн Меморандум, Дэлхийн Банк, 2007, Вашингтон.

¹⁷ Фишир Ингрид. Зохистой орчин бүрдүүлэхэд төр болон олон улсын хоршооллын хөдөлгөөний үүрэг хариуцлага дах өөрчлөлт, “Хоршооллыг хөгжүүлэх таатай орчин: Тодорхойлолт, урьдчилсан нөхцөл бий болгох үйл явц” сэдэвт НҮБ-ын Нийгмийн бодлого, хөгжлийн хэлтэс, Монгол улсын Засгийн газар хамтран зохион байгуулсан шинжээчдийн уулзалтын илтгэл, 2002 оны 5 сарын 15-17, Улаанбаатар

¹⁸ Аж ахуйд суурилсан залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого, стратеги, хөтөлбөр, ОУХБ, 2001

252. Эмпирик дүн шинжилгээний өмнө хэсэгт өгүүлсэнчлэн ажил эрхэлж буй залуучуудын дийлэнх нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооноос гадуур, баталгаагүй байдалд хөдөлмөр эрхэлж байгаа ба ажлын байртай болгох, албан бус сектороос албан секторт шилжүүлэх засгийн газрын хөтөлбөрөөс хангалттай дэмжлэг авч чадахгүй байна. Энэ тайлангийн дүнгээс харахад 2006-07 онуудад ажил эрхэлж байсан залуучуудын дөрөвний нэг нь цалин хөлстэй ажил эрхэлж, үлдсэн хэсэг буюу дийлэнх нь хөдөлмөрийн албан гэрээгүйгээр ажиллаж байжээ. Монгол Улсын залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн бодлогын гол зорилтуудын нэг нь албан бус секторт ажиллаж буй эдгээр залуусыг хамгаалахад чиглэх ёстой. Эс бөгөөс хөдөлмөрийн зах зээлээс “тусгаарлагдсан” залуучуудын тоо нэмэгдсээр байх бөгөөд энэ нь өнөөгийн нийгмийн нэгдмэл байдлыг задраах, ядуурлыг бууруулж, эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх үйл явцыг дунд хугацаанд сааруулах болно.
253. Албан бус хэвшил өөрөө ажлын байр, орлого нэмэгдүүлэх ихээхэн нөөцтэйг харгалзан үзэхийн сацуу энэ хэвшилд зохистой ажлын байр бий болгох зорилтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх явдал сорилт болон тулгарч байна¹⁹. Монгол Улсын Засгийн Газар албан бус сектор бодитойгоор оршин буйг хүлээн зөвшөөрч, албан бус секторыг албан болгоход чиглэсэн төрийн үйлчилгээг нэмэгдүүлэх, албан бус секторт ажиллагсдын²⁰ хууль эрх зүй, эдийн засаг, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллыг баталгаажуулах зорилго бүхий албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар баримтлах бодлогыг УИХ-аас 2006 онд баталжээ. Албан бус секторт ажиллаж буй хүмүүс, аж ахуйн нэгжийг бүртгэлжүүлж, хүлээн зөвшөөрөх, хамгаалах замаар тэднийг хууль эрх зүйн хүрээнд хамруулах нь чухал бөгөөд дээр дурьдсан бодлого энэ зорилтыг агуулсан байна.
254. Албан бус сектор дах зохистой ажлын хомсдлыг шийдвэрлэхийн тулд холбогдох дүрэм журам, эрх, үүргийн талаарх мэдээлэл, сургалтыг зохион байгуулж, энэ талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Албан бус секторт эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуй, иргэдэд сургалт, зээл, мэдээлэл, зах зээл, дэд бүтэц, нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх чиглэлээр албан секторт ажиллаж буй байгууллагууд нээлттэй хандах бололцоог бий болгох явдал ч чухал.
255. Албан бус сектор дахь илүү анхаарал татсан хэсгийнхнийг албан секторт шилжихэд дэмжлэг үзүүлэх зорилтот үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Үүний нэг жишээ нь малчдын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих түр журам юм. 2009 оны 5-р сард батлагдсан Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын 77 тоот тушаалаар залуу малчдад ажлын байрны сургалт, дагалдан сургах үйл ажиллагааг зохион байгуулах, цөөн малтай эсхүл тодорхой эрсдэлд орсон малчдад хөдөө аж ахуйн бус салбарт бизнес эрхлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх, түүнчлэн жижиг зээл, бизнесийн инкубац зэрэг хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээг үзүүлэх арга хэмжээг багтаажээ.
256. Үйлдвэрчний эвлэлүүд албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийг зохион байгуулж, нэгдэн ажиллах чадавхийг нь дэмжих, эсхүл өөрсдөө зохион байгуулагдаж холбоо үүсгэх, өөрсдийн эрхээ хамгаалж, баталгаажуулахад албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн дуу хоолойг идэвхжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх чадавхийг дэмжих хэрэгтэй.²¹ Нийгмийн түншүүдтэй хамтран залуучуудыг албан бус сектороос албан секторт шилжүүлэх чиглэлээр хэрэгжсэн төсөл хөтөлбөрүүдийн сургамжид үндэслэн олон нийтэд түшиглэсэн үйл ажиллагааны санаа, санаачлагыг боловсруулах шаардлага урган гарч байна²².
257. Улсын болон орон нутгийн түвшинд албан ба албан бус секторт нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг нарийвчлан тодорхойлж, олон талаас нь шинжлэн дүгнэж ойлгох нь түвэгтэй бэрх үйл явц хэдий ч зөв бодлого хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой билээ. Иймд олон улсын аргачлал, улсын бодлоготой уялдуулан албан бус сектор дах хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх статистик тоо мэдээг боловсронгуй болгох, өндөр эрсдэл бүхий салбарт ажиллаж буй хүүхэд, насанд хүрэгсдийн нийгмийн хамгааллын асуудлаар тогтмол судалгаа явуулах, тэдэнд төрөөс үзүүлэх нийгмийн үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох хэрэгтэй.

¹⁹ ОУХБ, Зохистой ажил ба албан бус хэвшлийн талаарх тогтоол, 2002

²⁰ ОУХБ, Зохистой ажил хөтөлбөр: Монгол Улс, 2006-2010

²¹ Зохистой ажил ба албан бус эдийн зас аг, Олон улсын хөдөлмөрийн Бага хуралд тавьсан илтгэл, 90-р чуулган, Женев, 2002

²² Ажлын байр бий болгох жил-2007, Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндэсний форум, НХХЯ, НҮБХХ, ОУХБ, 2007

7.2.4 Хөдөлмөрийн зах зээлийн байгууллагуудыг хөгжүүлэх

258. Судалгаанаас үзэхэд Монгол Улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн байгууллагууд нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх эрэлт, нийлүүлэлтийг үр дүнтэй уялдуулан нийцүүлэхэд чиглэн ажиллах чадвараа дээшлүүлэх шаардлагатай байна. ОУХБ-ын дэмжлэгтэйгээр явуулсан сургуулиас ажилд шилжих шилжилтийн талаар судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн дийлэнх нь хамаатан садан, найз нөхдийн тусламжтайгаар ажилд орж, гэр бүл, найз нөхдийн сүлжээнд тулгуурлан ажилд орсон хүмүүс цалингийнхаа 12 хувийг алдсан байна²³. Энэ нь залуучуудын хөдөлмөрийн зах зээл дээрх эрэлт, нийлүүлэлт хоорондоо уялдаагүй байгаатай холбоотой.
259. Судалгааны энэ дүгнэлт нь хөдөлмөрийн зуучлах товчоод зөвхөн ажилгүй иргэдэд төдийгүй итгэл алдарсан хүмүүс болон сурахын зэрэгцээ ажил хайж буй оюутнуудад мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээг илүү идэвхтэй ажиллуулах шаардлагатай байна. Ингэснээр ажил олгогч болон ажил хайгчдын хоорондох ажлын байрны тоо, чанарын зөрүү арилж, ажилгүйдлийн хугацаа багасан, хөдөлмөрийн зах зээлийн үр ашиг нэмэгдэх юм.
260. Сургууль төгссөн залуучуудыг ажлын байраар баталгаатай хангах асуудал нь нэн тэргүүнд анхаарах ёстой зүйл мөн. Судалгааны тайланд өмнө нь өгүүлсэнчлэн залуучууд сургууль төгссөнөөс хойш дунджаар 2.5 жил өнгөрсний дараа ажлын байртай болж байгаа бөгөөд ажилгүй залуучуудын гуравны нэг нь удаан хугацаагаар ажил эрхлэхгүй байна.
261. НХХЯ-наас 2008 онд баталсан туршилтын хөтөлбөр нь оюутан залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлогын нэг боломжит арга хэмжээ юм. Хөтөлбөрийн хүрээнд оюутан залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зохион байгуулалтын бүтцийг ихэвчлэн их дээд сургуулиудын оюутан залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих төв хэлбэрээр бүрдүүлж, эдгээр төвөөр дамжуулан хөдөлмөрийн зах зээлийн мэдээлэл өгөх, дүрэм, журам тайлбарлах, дадлага ажлыг зохицуулах, хөдөлмөрийн талбарт шилжихэд чиглэсэн бизнес хөгжлийн мэдээлэл, сургалтуудыг зохион байгуулах ажил тусгагджээ. Тус хөтөлбөрийн дагуу Хөдөлмөрт зуучлах товчооны үйл ажиллагааны хүрээнд оюутныг ажлын байранд зуучлах салбар товчоо байгуулахаас гадна жижиг зээлд хамруулах замаар оюутан залуучуудын бизнес үйл ажиллагааг дэмжих ажил мөн багтаж байна. Туршилтын хөтөлбөр 2011 он хүртэл хэрэгжих бөгөөд хөтөлбөрийг цаашид өргөжүүлэн нэвтрүүлэх бололцоог үнэлэх ажлыг зохион байгуулах ажээ.
262. Захиргааны мэдээлэл, богино хугацааны чанарын судалгаа, ажил олгогч болон өрхийн тогтмол судалгааг боловсронгуй болгох замаар хөдөлмөрийн зах зээлийн мэдээллийн тогтолцоог сайжруулах хэрэгтэй (ажил эрхлэлтийн төлөв байдал, байршил, цалин хөлс, хөдөлмөрийн нөхцөл, мэдээлэл ашиглах бололцоо, дэмжлэг). Хөдөлмөрийн зах зээлийн талаар байнгын мэдээлэлтэй байснаар хөдөлмөр эрхлэлтэнд гарч буй өөрчлөлтийг хянаж, ажиллах хүчний эрэлт, хэрэгцээний талаар тандан мэдэх боломжтой.
263. Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөрүүдийн үр дүнг ажлын байр нэмэгдүүлэх боломж, гарсан зардалтай нь уялдуулан үнэлэх хэрэгтэй. Өртөг үр ашгийн тооцоог хийхэд өнөөдөр хүндрэлтэй байна. Монгол Улсад хяналт үнэлгээний үйл явц бүрэн бус тул хөдөлмөрийн зах зээлд хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдийг үнэлэхэд түвэгтэй байна. Эдгээр хөтөлбөрүүд өнгөрсөн хугацаанд хичнээн ажлын байр бий болгоход нөлөөлсөн талаар нарийвчилсан мэдээлэл байхгүй агаад байгаа мэдээлэл нь хөтөлбөрт хамрагдагсдын хүсэл сонирхлыг хэмжихээс хэтрэхгүй буюу тэдний хувьд гарсан үр дүнг тэр бүр үнэлээгүй байх юм. Түүнчлэн бий болсон ажлын байр нь байнгын эсэх, хэр чанартай ажлын байр эсэх талаар үнэлгээ хийгдэхгүй байна. Ажлын байр нэмэгдүүлэх хөтөлбөрийн үр дүнг цалингийн хэмжээ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс доошгүй хичнээн байнгын ажлын байр бий болгосон, мөн хичнээн түр ажлын байр бий болгосон зэргийг харгалзан үзэж үнэлвэл зохистой.

²³ Сургуулиас ажилд шилжих шилжилт: Монгол Улс, Франческо Пасторе, ОУХБ-ын Хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарын илтгэл, № 14, ОУХБ, 2008

