|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Logo, company name  Description automatically generated |

**Эмэгтэйчүүдийн эдийн засгийн эрх, эрх мэдлийн төлөө хөдөлгөөнийг бэхжүүлэх Сэдэвчилсэн кейс судАЛГАА**

**ЧИГЛЭЛ-3: “ХӨДӨЛМӨР ЭРХЭЛЖ БУЙ ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН НӨХӨН ҮРЖИХҮЙН ЭРХ БА ШУУД БУС ЯЛГАВАРЛАН ГАДУУРХАЛТ”**

**СЭДЭВ: “ЦАЛИНТАЙ ЭЭЖ”-ИЙН НЭМЭЛТ ОРЛОГО ОЛОХ БОЛОМЖ”**

**Улаанбаатар хот**

**2023 он**

Энэхүү чанарын судалгааг МОНФЕМНЕТ Үндэсний сүлжээний санаачлага, Азийн сангийн санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр 2022 оны 12 сараас 2023 оны 2 сарын хооронд хийж гүйцэтгэв.

Судалгааг удирдсан: А. Солонго, Жендэрийн үндэсний шинжээч, МУИС-ийн ШУС-ийн багш, доктор, профессор

Чиглүүлэгч: Д.Сүнжид, ХЭҮК-ын гишүүн

Багийн ахлагч: М.Болормаа

Гишүүд: Н.Баярсайхан

 Б.Болормаа

Ч.Дэлгэрмаа

 П.Мөнхчимэг

 Н.Отгонтөгс

 Б.Энхцэцэг

**ТОВЪЁОГ**

|  |
| --- |
| Товчилсон үгсийн тайлбар |
| Ашигласан нэр томьёоны тайлбар  |
| 1 | УДИРТГАЛ |  |
|  | 1.1 | Судалгааны үндэслэл |  |
|  | 1.2 | Судалгааны зорилго, зорилтууд |  |
|  |  |  |  |
| 2 | Судалгааны арга зүй |  |
|  | 2.1 | Судалгааны загвар |  |
|  | 2.2 | Дүн шинжилгээний хүрээ ба таамаглал |  |
|  | 2.3 | Кейсийн сонголт |  |
|  | 2.4 | Мэдээлэл цуглуулалт |  |
|  |  |  |  |
| 3 | ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН АКТУУДАД БАГА НАСНЫ ХҮҮХЭДТЭЙ ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЭРХИЙГ ХАНГАХ, ХАМГААЛАХ, БАТАЛГААЖУУЛСАН БАЙДАЛ |  |
|  |  |  |
| 4 | ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ БА БАГА НАСНЫ ХҮҮХДЭЭ АСАРЧ БАЙГАА ЭЭЖҮҮДЭД НЭМЭЛТ ОРЛОГО ОЛОХ БОЛОМЖИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ  |  |
|  | 4.1 | Бага насны хүүхдээ асарч буй ээжүүдэд тулгарч буй бэрхшээлүүд |  |
|  | 4.2 | Тулгарч буй гол асуудлын шалтгаан |  |
|  |  |  |  |
| 5 | ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН АЛДААГ ЗАСЧ, ЗАЛРУУЛАХАД ЧИГЛЭСЭН САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ |  |
|  | 5.1 | Дүгнэлт |  |
|  | 5.2 | Зөвлөмж |  |

**ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ТАЙЛБАР**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| НДШ |  | Нийгмийн даатгалын шимтгэл  |
| НҮБ |  | Нэгдсэн үндэстний байгууллага |
| ОУХБ |  | Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага |
| УИХ |  | Улсын Их Хурал  |
| ХНХ |  | Хөдөлмөр нийгмийн хамгаалал |

**АШИГЛАСАН НЭР ТОМЬЁОНЫ ТАЙЛБАР**

|  |  |
| --- | --- |
| **Ойлголт** | **Тайлбар** |
| Нөхөн үржихүйн эрх1 | Нөхөн үржихүйн эрх нь эмэгтэйчүүдийн хүний эрхийн салшгүй нэг хэсэг бөгөөд харилцан хамааралтай зарчимтай. Энэ нь хүн бүр нас, хүйс, гарал үүсэл, нийгмийн байдлаас үл хамааран бие бялдар, оюун санаа, эрүүл ахуй, нийгмийн сайн сайханд хүрч, амьдралынхаа туршид хадгалах эрхтэй. Үүнийг нь олон улсын гэрээ хэлэлцээ, үндэсний хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан байх ёстой.  |
| Эдийн засгийн эрх2  | Эдийн засгийн эрх гэдэг нь нийгэм дэх эдийн засгийн үйл ажиллагааны үндэс болсон хууль ёсны эрх, эрх чөлөө юм. Энэ эрх нь тухайн иргэн өөрийн хүссэн мэргэжлээ эзэмших, ажил хөдөлмөр, болон бизнес эрхлэх зэрэг эдийн засгийн боломжуудыг олгодог. |
| Шууд бус ялгаварлан гадуурхалт | Хууль, дүрэм журманд жендэрийн хувьд практик үйлдэл нь бодит байдалд гол төлөв аль нэг хүйсийн хүмүүст таагүй, тэгш, хүртээмжтэй нөхцөл байдлыг харгалзан үзээгүйгээс үүссэн хүний эрхийн хязгаарлалт үүсгэж байвал шууд бус ялгаварлан гадуурхалт болно. Шууд бус ялгаварлан гадуурхалт нь голцуу шууд харагдахгүй бөгөөд бодлогын эсхүл хуулийн заалтын *de facto* үр нөлөөг шинжилсний дараа илэрдэг. ОУХБ-ын 183 дугаар Конвенцийн дагуу жирэмсэн болон эх байх нь ажил эрхлэх боломжийг багасгах ялгаварлан гадуурхлын эх үүсвэр болох ёсгүй гэж заасан байна. |

*Эх сурвалж:* 1НҮБ-ын Эмэгтэйчүүдийн хорооны албан ёсны сайт, 24.06.2022

 2Simplicable.com/society/ economic –right/

1. **УДИРТГАЛ**
	1. **Судалгааны үндэслэл**

Бага насны хүүхэдтэй эхийн нийгмийн баталгааг сайжруулах, өрх толгойлсон эх, эцгийн нийгмийн хамгааллын хүрээнд “Өрх толгойлсон эцэг, эхэд тэтгэмж олгох тухай хууль”-ийг УИХ-аас 2017 онд баталж, 2018 оноос хэрэгжиж эхэлсэн. Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд (2016-2020) тусгагдсаны дагуу “Цалинтай ээж” хөтөлбөрийг 2018 оноос нийгмийн халамжийн тэтгэмж хэлбэрээр хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд дээрх хуулийн дагуу 3 хүртэлх насны хүүхэдтэй эхэд сар бүр 50 мянган төгрөг олгож байна. Энэ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ (сард 550 мянган төгрөг)[[1]](#footnote-1)-нээс 11 дахин бага байна.

Засгийн газрын зүгээс “Цалинтай ээж” хөтөлбөр нь хүн амаа өсгөх, төрөлтийг дэмжихэд нөлөө үзүүлж байгаа, ялангуяа эх, нялхсын эрүүл мэндийг сайжруулах, бага насны хүүхэдтэй болон олон хүүхэдтэй, өрх толгойлсон эцэг, эхтэй өрхийн амьжиргааг нэмэгдүүлэхэд томоохон дэмжлэг болж байгаа гэж дүгнэжээ.[[2]](#footnote-2)

Бодлогын арга хэмжээний хувьд “Цалинтай ээж” хөтөлбөр нь нэг талаасаа нэг хүйсийг онцолж, эмэгтэйчүүдийг хүүхдээ асарч, гэрийн ажилд оролцуулах ёстой гэсэн нийгмийн хэвшмэл ойлголтыг бататгаж байгаа, нөгөө талаас хүүхэд харах, асрах, халамжлах ажлыг эдийн засаг талаас нь дэмжиж байгаа гэж харагдаж байна. Гэхдээ эмэгтэйчүүдийн нөхөн үржихүйн үүргийг маш багаар үнэлсэн, “цалинтай”[[3]](#footnote-3) ажил, хөдөлмөртэй харьцуулахад үнэлэмж хэт доогуур, хөтөлбөрийн нэршлийн хувьд ч оновчгүй гэх зэргээр олон нийтийн зүгээс ихээхэн шүүмжлэл дагуулж байна.

Уг хөтөлбөрт 2018 онд нийт 153 мянган ээж хамрагдаж, улсын төсвөөс 91.5 тэрбум төгрөг зарцуулж байсан бол 2022 онд 196.6 мянган ээж хамрагдаж 77.7 тэрбум төгрөг зарцуулсан байна.[[4]](#footnote-4) Эндээс хөтөлбөрт хамрагдаж байгаа ээжүүдийн тоо нэмэгдсэн боловч төсвийн зарцуулалт буурсан нь ихээхэн анхаарал татаж байгаа юм.

Нийгмийн халамжийн тэтгэмжээс адил тэгш хүртэх эрхтэй залуу ээжүүд бид “Цалинтай ээж” хөтөлбөрт хамрагдангаа нэмэлт орлого, өөрийгөө хөгжүүлэхэд үүсч байгаа асуудлын талаар дүгнэн хэлэлцэж, энэхүү кейс судалгааг хийж байна. Үүнд: i) Ээжүүд цалин хөлстэй ажил хийх, орлого олох боломж гарахад НДШ заавал төлдөг учраас тэтгэмжээс хасагддаг. Тогтмол, байнгын ажил биш тохиолдолд орлогын хэмжээ, ажлын үргэлжилсэн хугацаанаас үл хамааран цалинтай ээжийн мөнгө олгогдохгүй, шууд дуусгавар болдог. ii) Сайн дурын ажилд оролцох, сургалтанд хамрагдах, судалгаанд оролцож санал бодол, дуу хоолойгоо хүргэх зэрэг голдуу нэг удаагийн өөрийгөө хөгжүүлэх үйл ажиллагаанд оролцоход унаа, хоол болон холбогдох зардлын төлбөрөөс НДШ суутгасан бол цалинтай ээжийн мөнгө олгогдохгүй, шууд дуусгавар болдог. Эдгээр нь бага насны хүүхэдтэй эмэгтэйчүүд нийгэм, эдийн засгийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох боломжуудыг хязгаарлах шалтгаан болж байна.

**Судалгааны асуудал:** *Бага насны хүүхдээ асарч байгаа ээжүүдэд нэмэлт орлого олох боломж яагаад хязгаарлагдмал байна вэ?*

**1.2 Судалгааны зорилго, зорилтууд**

0-3 хүртэлх насны хүүхэдтэй эмэгтэйчүүдийг дэмжих бодлого болон холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журам дахь шууд бус ялгаварлан гадуурхалтыг илрүүлж, бодит байдлыг дүрслэн харуулахад энэхүү кейс судалгааны зорилго оршино.

Энэхүү үндсэн зорилгын хүрээнд дараахь зорилтуудыг дэвшүүлсэн. Үүнд:

1. Холбогдох хууль эрх зүйн актуудад бага насны хүүхэдтэй эмэгтэйчүүдийн эдийн засгийн эрхийг хангах, хамгаалах, баталгаажуулсан байдалд дүн шинжилгээ хийх
2. Хуулийн хэрэгжилт нь бага насны хүүхдээ асарч байгаа ээжүүдэд нэмэлт орлого олох боломжийг хязгаарлаж буй байдлыг кейсээр нотлох харуулах
3. Кейсийн нотолгоонд тулгуурлан хууль эрх зүйн хэрэгжилтийн алдааг засах санал, зөвлөмж боловсруулах
4. **СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ**

**2.1 Судалгааны загвар**

Судалгаанд чанарын судалгааны арга зүй, загварыг ашигласан. Сэдвийн хүрээ, зорилгод нийцүүлэн шинжилгээний олон нэгж ба нэг кейсийн нэгжийн судалгааны дизайныг сонгосон болно.

Кейсийн нэгж нь Улаанбаатар хотын төрийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшилд хөдөлмөр эрхэлж байгаа/байсан 0-3 хүртэлх настай хүүхэдтэй боловч цалин ээж хөтөлбөрөөс хасагдсан ээжүүд буюу хувь хүн байна.

**2.2 Дүн шинжилгээний хүрээ ба таамаглал**

Судалгааны багийн гишүүд бид асуудлыг тодруулах хэлэлцүүлэгт үндэслэн дүн шинжилгээний агуулгын хүрээг дараахь байдлаар гаргаж ирсэн *(Бүдүүвч 1).*

**Бүдүүвч 1. Дүн шинжилгээний агуулгажилтын хүрээ**

**Бодлогын хэрэгжүүлэлт дэх ялгавалан гадуурхалт**

**Хууль, эрх зүйн актуудын нийцтэй байдал**

**Эдийн засгийн эрхийн хязаарлалтын эмэгтэйчүүдэд үзүүлж буй үр дагавар**

**Таамаглал:**

H1: 0-3 хүртэлх насны хүүхэдтэй эмэгтэйчүүдийг дэмжих бодлого болон холбогдох хуулийн хэрэгжилт нь тэдний эдийн засгийн эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарлаж байна.

**2.3 Кейсийн сонголт**

Ажил олгогчийн өмчийн хэлбэр бүрээс кейсийн анхдагч 6 нэгжийг сонгосон /Хүснэгт 1/.

**Хүснэгт 1.Судалгааны нэгж, түүврийн хэмжээ**

|  |  |
| --- | --- |
| **Судалгааны нэгж**  | **Тоо** |
| **Кейс: 0-3 хүртэлх настай хүүхэдтэй эмэгтэй /цалин ээж хөтөлбөрөөс хасагдсан/** | **3** |
| 1 | Төрийн байгууллага | 1 |
| 2 | Төрийн бус | 1 |
| 3 | Хувийн хэвшил | 1 |
| **Гол мэдээлэгчтэй хийх ганцаарчилсан ярилцлага** | **3** |
| 1 | Дүүрэг/хорооны нийгмийн ажилтан- 1 | 1 |
| 2 | Дүүргийн нийгмийн даатгалын байцаагч/мэргэжилтэн | 1 |
| 3 | Байгууллагын нягтлан бодогч  | 1 |
| **Нийт**  | **6** |

**2.4 Мэдээлэл цуглуулалт**

Мэдээлэл цуглуулах ажлыг 2023 оны 1-2 дугаар саруудад Улаанбаатар хотод зохион байгуулсан.

Гол кейсээр 0-3 насны 2-3 хүүхэдтэй, 32-41 настай, дээд боловсролтой, хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагуудад ажил эрхэлж байсан эмэгтэйчүүд сонгогдсон.

Гол мэдээлэгчээр төрийн үйлчилгээний дүүрэг, хорооны халамжийн болон бүртгэлийн газрын 3 албан хаагчтай нүүр тулсан ярилцлага хийсэн.

1. **ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН АКТУУДАД БАГА НАСНЫ ХҮҮХЭДТЭЙ ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЭРХИЙГ ХАНГАХ, ХАМГААЛАХ, БАТАЛГААЖУУЛСАН БАЙДАЛ**

Монгол Ардын Нам 2016 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө “гэр бүлийг дэмжин тэтгэх, дэмнэн дэвжээх бодлого дэвшүүлж байгаагаа зарлаж, “Хүн амын өсөлтийг дэмжиж, үр хүүхдээ өсгөн бойжуулах орчин нөхцлийг сайжруулан “Цалинтай ээж” хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ” гэж амласан.

Сонгуулийн дараа, УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор батлагдсан Засгийн газрын 2016-2020 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд “3 хүртэл насны хүүхэдтэй ээжүүдийн нийгмийн баталгааг сайжруулах, хүн амын өсөлтийг дэмжихтэй холбоотойгоор “Цалинтай ээж” хөтөлбөр батлагдсан. Гэхдээ энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор “Эх, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох хуулийг санаачилан батласнаар уг хөтөлбөр өөрчлөгдсөнийг холбогдох албаны албан хаагчид тайлбарласан. Гэтэл одоо хүртэл “Цалинтай ээж” хөтөлбөр гэсэн нэр томъёог ашиглаж байгаа нь иргэдийг төөрөлдүүлсээр байна.

Бага насны хүүхэдтэй эмэгтэйчүүдийн эдийн засгийн эрхийг хангах, хамгаалахад чиглэсэн дараахь хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн байна. Эдгээр нь:

* *“Эх, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай хууль”*-ийгУИХ-аас 2017 онд батлан, 2018 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжүүлж байна. Энэ хуулийг хэрэгжүүлэх үүднээс “Эх, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох журам”[[5]](#footnote-5)-ыг баталсан.
* Үүний дагуу жирэмсэн эхэд жирэмсний 5 сартайгаас эхлэн хүүхэд төрүүлэх хүртэлх хугацаанд сар бүр 40.0 мянган төгрөг, 0-3 хүртэлх насны хүүхдээ асарч байгаа эхэд сар бүр 50.0 мянган төгрөг, түүнчлэн, ихэр хүүхэдтэй эхчүүдэд, хоёр ихэр хүүхэдтэй бол хүүхэд бүрт 1.0 сая, 3 болон түүнээс дээш ихэр хүүхэдтэй бол хүүхэд тус бүрт 3.0 сая төгрөгийн тэтгэмжийг 1 удаа, гурав болон түүнээс дээш 0-18 хүртэлх насны хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт улиралд 32.0 мянган төгрөгөөр буюу хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тэтгэмж тус тус олгож байна.
* Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө (2016-2020)-нд тусгагдсаны дагуу *“Цалинтай ээж”* хөтөлбөрийг 2018 оноос хүн амаа өсгөх, төрөлтийг дэмжих, эх, нялхасын эрүүл мэндийг сайжруулах, бага насны хүүхэдтэй өрхийн амьжиргааг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хэрэгжүүлж эхэлсэн. “Төрүүлсэн 0–3 хүртэлх насны хүүхдээ асарч[[6]](#footnote-6) байгаа эх сар бүр хүүхэд асарсны тэтгэмж болох 50000 төгрөгийг сар бүр авна.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Шигтгээ 1. “Цалинтай ээж” хөтөлбөрийн гол үзүүлэлтүүд***Хөтөлбөрт хамрагдсан 0-3 насны хүүхдээ асарч байгаа ээжүүдийн тоо 2018 онд 153 мянга байсан бол 2022 онд 196.6 мянга болж нэмэгдсэн байна. Гэтэл хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэлт хуваарилж буй төсөв 2018 онд 91.5 тэрбум байсан бол 2022 онд 84.5 тэрбум болж буурчээ. Доорх үзүүлэлтүүд эмэгтэйчүүд биднийг цаашид хөтөлбөрийн төсөв, гүйцэтгэлд хяналт, үнэлгээнд анхаарлаа хандуулах ёстойг илтгэж байна. **Хүснэгт 1. “Цалинтай ээж” хөтөлбөрт хамрагдагсад ба төсөв, 2018-2022 он**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Он** | **Хамрагдсан эхчүүд (Мянган)** | **Төсөв (тэрбум ₮)** | **Төрөлт**  |
| 2018 | 153000 | 91.5 | 77058 |
| 2019 | 204493 | 92.254.869.82 | 77601 |
| 2020 | 199139 | 90.494.992.29  | 75694 |
| 2021 | 206208 | 89.659.633.50 | 71166 |
| 2022 | 196559 | 84.513.173.43  | 63080 |

 *Эх сурвалж*: Эрүүл мэндийн хөгжлийн төв. Эрүүл мэндийн үндсэн үзүүлэлтүүд, 2018-  2022, ЭМЯ ҮСХ-ны Нэгдсэн мэдээллийн сан, 1212.mn |

* *Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн* 138 дугаар зүйлийн “Нярай хүүхэд үрчлэн авсан ажилтанд чөлөө олгох”, [[7]](#footnote-7)
	+ - 138.1. Нярай хүүхэд үрчлэн авсан эцэг, эхийн аль нэг нь хүсэлт гаргасан бол ажил олгогч түүнд хүүхдийг нь 60 хоногтой болтол хугацаагаар дундаж цалин хөлстэй тэнцэх хэмжээний тэтгэмжтэй чөлөө олгоно,
		- 139.1.Гурав хүртэлх насны хүүхэдтэй эх, эцэг өөрөө хүсэлт гаргасан бол ажил олгогч түүнд хүүхэд асрах чөлөө олгох бөгөөд энэ хугацаанд тэтгэмж олгох асуудлыг холбогдох хууль тогтоомж, хамтын гэрээ, хамтын хэлэлцээр, хөдөлмөрийн гэрээ, хөдөлмөрийн дотоод хэм хэмжээгээр зохицуулна” гэж тус тус заасан байна.
* Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 140 дүгээр зүйлд “Жирэмсэн эмэгтэй, гурав хүртэлх насны хүүхэдтэй ажилтныг уян хатан нөхцөлөөр ажиллуулах,
	+ - 140.1.Жирэмсэн эмэгтэй, гурав хүртэлх насны хүүхэдтэй ажилтан ажил үүргээ гэрээсээ, эсхүл зайнаас гүйцэтгэхээр ажил олгогчтой харилцан тохиролцож болно” гэсэн боломжийг олгосон байна.
* Монгол Улсын *Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн*2-д Тэтгэмжийн даатгалын сангаас даатгуулагчид олгох тэтгэмж дор дурдсан төрөлтэй байна гэж заасан байна.Үүнд:
* 1/ хөдөлмөрийн чадвар түр алдсаны тэтгэмж;
* 2/ жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж авна гэж заасан.
1. **ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ БА БАГА НАСНЫ ХҮҮХДЭЭ АСАРЧ БАЙГАА ЭЭЖҮҮДЭД НЭМЭЛТ ОРЛОГО ОЛОХ БОЛОМЖИЙГ ХЯЗГААРЛАЛТ**
	1. **Бага насны хүүхдээ асарч буй ээжүүдэд тулгарч буй бэрхшээлүүд:**

Монгол Улсын эмэгтэйчүүдэд бага насны хүүхдээ гэртээ асрах, нөхөн үржихүйн эрхээ эдлэх, хөдөлмөрлөх эрхээ хамгаалах, эдлэх боломжуудыг дээр дурьдсан хууль эрх зүйн акт, тусгайлсан хөтөлбөрт тусгасан нь энэ цаг үед олсон жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах чиглэлд гарч буй томоохон амжилтуудын нэг илрэл юм.

Гэсэн хэдий ч хууль, тогтоомж, бодлого, хөтөлбөрүүдийн зорилго, зориулалт өөр хоорондоо нийцгүй байгаагаас хэрэгжүүлэлт дээр шуурхай засч залруулах шаардлага залуу эмэгтэйчүүд бидний амьдралаас урган гарч байна. Залуу ээж, эмэгтэйчүүд бидэнд тулгарч буй асуудлууд хувь бол гэр бүлд дараах үр дагаврыг бий болгож байна.

Хувь хүнд үзүүлж буй сөрөг үр дагавар:

* Гэртээ л зөвхөн хүүхдээ асрах, харах ёстой гэсэн хэвшмэл хандлагыг бэхжүүлэх
* Ажил хийж нэмэлт орлого олсон ч, улсаас эрх тэгш хамрах ёстой халамжийн мөнгө хасагддаг. Хадгаламж, хуримтлалаа зогсох гэх мэт эдийн засгийн үр ашиг буурах
* Өөрийн дансаас дамжуулан өөрийн мэдлийн мөнгөтэй, түүнийгээ зарцуулдаг байсан бол эдийн засгийн хараат болох
* Богино хугацаанд гэрээгээр ажил гүйцэтгэх боломж хаагдах
* Өөртөө итгэлгүй болох, хөгжих боломжийг хязгаарлагдах
* Ажиллах, нөхөн үржихүйн сонголт хийхэд хүндрэл учрах, стресст орох
* Цахимжсан талаарх мэдээлэл хомс

Гэр бүлд үзүүлж буй сөрөг үр дагавар:

* Өрхийн орлого хүрэлцэхгүй байх, өрхийн орлогод оруулах хувь нэмэр багасах, огт байхгүй болох, лизинг, хадгаламж багасахад нөлөөлөх
* Гэр бүлийн маргаан үүсэх, үүнээс үүдэлтэй гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртөх
* Хосууд, гэр бүлийн гишүүдийн зүгээс үл хүндлэх

Нотлох кейсүүд:

***Кейс 1:*** *Цалинтай ээжийн мөнгө төдийлөн амьдралд хувь нэмэртэй биш боловч, хувь хүнд-надад хувь нэмэртэй байсан. 2020-2021 онд Ковидын үе таарч онлайнаар зохион байгуулагддаг хувь хүний хөгжлийн сургалтууд олон болсон байсан тул өөрийгөө хөгжүүлэхэд энэ мөнгөө зарцуулдаг байсан. Сургалтуудад сурч, зарим сард гараар хийж үзэхийг хүссэн зүйлсийнхээ материалаа авч, юм туршиж үзэх нь өөртөө итгэх итгэл нэмэгдэх, сэтгэл санаагаа хямраахгүй байхад их дэмжлэг болж байсан. Сургалт зохион байгуулсан газраас унааны 13’000 төгрөг миний дансаар дамжуулан олгосон. Гэтэл үүнээс болж хүүхдээ асарч байсан 50.000 төгрөгний тэтгэмжийг зогсоосон. Тэгээд “хувийн- миний” гэх ямар ч орлогогүй болгосон. Мөн төлөвлөсөн байсан бусад сургалтууддаа суух боломжгүй болгосон.*

*(П.М, 41 настай, 3 хүүхэдтэй, ТББ-д ажилладаг)*

***Кейс 2:*** *Байгууллагын зүгээс тухайн ээжийн ажлын байрыг хадгалах үүднээс нийгмийн даатгал төлнө, мөн дээрээс нь шинээр ажилд авсан хүний нийгмийн даатгалыг төлөх зэрэг зардал их өндөр гардаг нь байгууллагт жоохон хүндрэлтэй байдаг. Мөн энэ оноос эхлээд цалингийн доод хэмжээ 550,000₮ болж байгаа зэрэг хүндрэлүүд их байгаа ч бид хуулиа дагах хэрэгтэй. Хэрэвээ тухайн эмэгтэй хэлсэн хугацаанаасаа өмнө ажилд орохоор бол оронд нь авсан ажилтанг гаргахаас өөр араггүйд хүрдэг. Ийм тохиолдол гаргахгүйн тулд тухайн жирэмсний амралтаа авч буй хүнээс урьдчилж хугацааг мэдэх, эсвэл оронд орж буй ажилтантай хугацаагүй гэрээ байгуулах зэргээр зохицуулалт хийдэг.*

*(АПУ ХК-ны ерөнхий нягтлан П (эмэгтэй); Хүний нөөцийн ажилтан Г (эмэгтэй) нартай хийсэн ярилцлагаас)*

***Кейс 3:*** *Байгууллагаас Ковид19 цар тахал гарсантай холбогдуулан зарим ажлыг цахимд шилжүүлсэн. Тиймээс хүүхдээ 9 сартай байхад Хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой мониторингийн ажилд нэг удаа оролцоод тодорхой урамшуулал авсан. Гэтэл сар бүр авдаг байсан 50.000 төгрөгийн цалинтэй ээжийн мөнгө шууд хаагдсан байсан. Энэ талаар ямар ч мэдээлэл байгаагүй, яагаад хасагдснаа ч ойлгоогүй. Харин найзууддаа ажил хийж болохгүй юм байна гэж зөвлөсөн. Тэгээд хүүхдээ 1 нас 4 сартай байхад ажилдаа орчихсон. Ажил ороод нийгмийн даатгал төлөгдөж эхлэнгүүт цалинтай ээжийн 50,000 төгрөг хасагдсан.*

*(Б.Э, 33 настай 2 хүүхэдтэй, ТББ-д ажилладаг)*

Кейсүүдэд тохиолдож буй нийтлэг шинж байдал:

* “Цалинтай ээж” хөтөлбөр нь гэртээ бага насны хүүхдээ харж буй эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийг бага боловч үнэлж байгаа, сарын тэтгэмжийн хэмжээ бага хэдий ч орлогогүй эсвэл орлого багассан эмэгтэйчүүдэд тодорхой хувь нэмэртэй байгааг кейс судалгаа харуулж байна.
* Нэмэлт орлого олж, НДШ төлөгдсөн л бол 50.000 хасагддаг. Залуу гэр бүлийн өрхийн хэрэглээ болон хүүхдийн зардал өндөр учраас бүх оролцогчид нэмэлт орлого олох хэрэгцээ байгааг дурьдсан. Судалгаанд кейсээр оролцсон 3 эмэгтэйн 2 нь 1-2 жилийн зайтай дарааллан төрсөн.
* Хүүхдээ асарч байхдаа нэг удаа мониторингийн ажилд оролцсон, нөгөө нь нэг ээж хадгаламж зээлийн хоршооны Хяналтын зөвлөл нь дүрмийн дагуу улиралд 1 удаа хуралдах ёстой, цалингүй, сайн дурын, сонгуульт ажлын нэг удаагийн унааны 13000 төгрөг төлөгдсөн тул 50.000 төгрөг шууд зогссон.
* Байгууллагаас ажлын байрыг нь хадгалж, НДШ төлж байгаа бага насны хүүхдээ харж буй ээжүүдэд нэг удаагийн түр ажил гүйцэтгэх мөн олсон орлогоос үл хамаарч хөтөлбөрт хамрагдахгүй болдог.

**4.2 Тулгарч буй гол асуудлын шалтгаан**

“Цалинтай ээж” хөтөлбөрт хамаргдаж байсан ээж хэрвээ хүүхдээ 3 нас хүрэхээс өмнө ямар нэг богино хугацаанд гэрээгээр ажил гүйцэтгэвэл ажил олгогч байгууллагаас НДШ төлөгдөж эхэлсэн тохиолдолд төрийн мэдээллийн нэгдсэн сан буюу “ХУР” системд даатгалын мэдээлэл автоматаар уншигдан, тухайн ээжид олгогдож байсан халамжийн тэтгэмжийг системээс автоматаар зогсоодог” гэж асуудал хариуцсан албаны дарга, мэргэжилтэнүүд[[8]](#footnote-8) тайлбарлаж байна.

Харин сайн дураар НДШ төлж байгаа ээжүүдийн хувьд халамжийн тэтгэмж зогсохгүй олгогдоно.

0-3 насны хүүхдээ асарч байгаа ээж цагийн ажил болон гэрээт ажил хийж цалинтай ээжийн сарын 50.000 төгрөгийн тэтгэмж зогссон бол тухайн цагийн ажил болон гэрээт дууссаны дараа /хүүхэд 3 нас хүрээгүй байх/ нийгмийн даатгалын лавлагааг авчирч асуудал хариуцсан халамжийн мэргэжилтэнд өгснөөр “Цалинтай ээж” хөтөлбөрт хамрагдалтыг үргэлжлүүлэн сэргээх боломжтой байна.

|  |
| --- |
| **Шигтгээ 2. Халамжийн үйлчилгээ сэргээх** Халамжийн үйлчилгээ цахимжсан учир “Е халамж.мн” систем рүү нэвтрээд цалинтай ээжийн хүсэлтэй гаргаж, хамрагдах боломжтой. Иймд өөрийн биеэр ирэх шаардлага байхгүй. Өрхийн эмнэлэгээс хүүхэд эрүүл бойжиж байгаа гэсэн шивэлт хийлгүүлэн “Е халамж.мн” систем рүүгээ нэвтрэн хүсэлтээ гаргана. Эцэг, эхийн хэн нь ч байсан гэрээт ажил хийгээд ажил нь дуусгавар болсон тохиолдолд цалинтай ээжийн 50.000 дахин авч болно. *(Гол мэдээлэгчтэй хийсэн ярилцлагаас)* |

|  |  |
| --- | --- |
| “Эх, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай хууль”, “Нийгмийн халамжийн тухай хууль”-ийн дагуу “Цалинтай ээж” хөтөлбөрт хамрагдаж буй 0-3 насны хүүхдээ асарч буй ээжүүдэд олгох 50.000 төгрөгний тэтгэмж олгохтой холбоотой Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газраас аймаг, нийслэл, дүүргийн хөдөлмөр халамжийн газар, хэлтсүүдэд 2020 оны 1 сарын 28 өдрийн 1/154 тоот чиглэл хүргүүлсэн байна. Энэ албан тоотоор хэрвээ эх хүүхэд асрах чөлөөтэй байх хугацаандаа дахин хүүхэд төрүүлж, нийгмийн даатгалын сангаас амаржсаны тэтгэмж олгосон нь Нийгмийн даатгалын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлтийн мэдээллийн санд бүртгэгдсэнээр төрийн мэдээлэл солилцооны “Хур” системээс “Цалинтай ээж”-ийн тэтгэмжийг зогсоосон бол эргэн сэргээх чиглэл өгсөн байна.  |  |

Хуулиар хүүхэд асрах чөлөө авсан гурав хүртэлх насны хүүхдээ харж буй ээжүүдийн нийгмийн даатгалын шимтгэлийг улсаас болон ажиллаж байгаа байгууллага, ажил олгогчоос төлдөг. Гэтэл 1/154 тоот чиглэл нь “Цалинтай ээжүүдийн” нэмэлт орлого олгох боломжийг хязгаарлаж, хүүхэд төрүүлсэн эмэгтэй бүр нийгмээс адил тэгш халамж авах эрхийг ч зөрчиж байна.

Хөдөлмөрийн болон Халамжийн тухай хуульд 0-3 насны хүүхдээ асарч байгаа эхийн ажлын байрыг хадгалах тухай заасан. Ажлын байрыг хадгалахын тулд ажил олгогч байгууллага нь хүүхдээ асарч байгаа өөрийн ажилтан/ажилчин ээжийн НДШ-ийг төлдөг хуулийн зохицуулалт үйлчилдэг.

УИХ-ын 2020 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн 24 дүгээр тогтоолоор баталсан Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр (2020-2024)-ийн Хүний хөгжил бүлгийн 2.1.1.3. “Эх, хүүхэд, нөхөн үржихүйн эрүүл мэнд” арга хэмжээ авна гэж тусгасан байна. Улмаар 0-3 насны хүүхдээ асарч байгаа эхчүүдэд зориулсан тэтгэмжийг үргэлжүүлэн олгож жил бүр салбарын сайдын багцад тусгадаг.

Гэтэл Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийн 2.5.4. ”Хөдөлмөрийн зах зээлийг орчин үеийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн шинэчилж, бүтээмж, үр дүнд суурилсан цалин хөлс, ажлын үнэлгээний систем нэвтрүүлж, зайнаас болон цагаар ажиллах уян хатан зохицуулалт бий болгон хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлнэ” гэж тусгасан боловч бодит амьдралд хэрэгжилт зөрчилтэй байна. Тодруулбал, бага насны хүүхэдтэй эхчүүдийг **зөвхөн гэртээ сууж хүүхдээ асрах, эрүүл саруул өсгөсөн тохиолдолд дэмжлэг** үзүүлж байгаа нь Засгийн газрын амлалт, хуулийн заалтуудтай зөрчилдөж байгааг илтгэж байна.

**5. ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН АЛДААГ ЗАСЧ, ЗАЛРУУЛАХАД ЧИГЛЭСЭН САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ**

**5.1 Дүгнэлт**

1. Монгол Улсын Засгийн газраас “Цалинтай ээж” хөтөлбөр нь хүн амын өсөлт, бага насны хүүхдийн асран хамгаалал, эмэгтэйчүүдийн нөхөн үржихүйн үүрэг, ажлыг ойлгон хүлээн зөвшөөрч, эмэгтэйчүүдийг дэмжиж байгаа ч хууль, бодлого журмын уялдаа холбоо хангалтгүй байгаа болон 50,000 төгрөгний тэтгэмж олгож байгаа нь өнөөдрийн хөдөлмөрийн хөлсний тогтоосон доод хэмжээнээс 11 дахин бага байна.
2. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг халамжийн тогтолцоо руу оруулсан учраас цалин, хөлс, орлого олох үйл ажиллагаанд оролцсон тохиолдолд хөтөлбөрт ээжүүд эрх тэгш хамрагдах боломж шууд хязгаарлагдажбайна. Энэ нь огт орлого байхгүй эмэгтэйчүүдийг дэмжсэн, халамжийн бодлогын нэг хэлбэр болж байгаа төдийгүй, хүүхэд төрүүлсэн ялангуяа бага насны хүүхэдтэй залуу эмэгтэйчүүд эдийн засгийн идэвхтэй байх, шинээр батлагдсан Хөдөлмөрийн тухай хуулиар олгогдсон эрхээ эдлэх шууд бус ялгаварлан гадуурхалтын хэв шинжийг агуулж байна.
3. Шинэчлэн батлагдсан Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хууль (2021), Эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлого (2022)-той энэхүү хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэлт зөрчилдөж байгаа бөгөөд ялангуяа залуу ээж, эмэгтэйчүүдийн бие даан хөгжих, эдийн засгийн эрхээ эдлэх, өрхийн орлогоо нэмэгдүүлэх, бага насны хүүхдүүд эрүүл саруул өсөж торних, хөгжихөд шууд бусаар хязгаарлалт бий болгож байна. Тухайлбал, хөдөлмөрийн тухай хуульд хувь хүн байгууллагатай тодорхой хугацаанд гэрээгээр, ажлын нөхцөлд нийцүүлэн зайнаас ажиллах боломжийг маш тодорхой заасан боловч үүнийг хэрэгжүүлэхэд “Цалинтай ээж” хөтөлбөр үйлчлэхгүй байна.
4. Хэдийгээр “Цалин ээж” хөтөлбөр гэж 2016-2020 онд хэрэгжүүлэх бодлого боловсруулсан ч одоо халамжийн хуулиар зохицуулагдаж байна.
	1. **Зөвлөмж**
* “Цалинтай ээж” хөтөлбөрийн зорилго нь хүн амаа өсгөх, төрөлтийг дэмжих бодлогод суурилан төрөх насны эмэгтэйчүүдийн тоог нэмэгдүүлэхэд чиглэж байсан. Харин одоо халамжийн үйлчилгээний нэг хэлбэр гэж тодорхойлон, тогтолцоог энэ чиглэлд хандуулсан тул хөтөлбөрийн нэршлийг өөрчлөх, халамжид хамрагдах зорилтод бүлгүүдийг /орлого олон ажил огт эрхэлдэггүй, ядуу, эмзэг бүлгийн ээжүүдэд чиглэсэн/ оновчтой сонгож, засч, залруулах шаардлагатай байна.
* Халамжийн тэтгэмжээр олгогдож байгаа тул төрөлт, хүн амын өсөлтийг дэмжих гэхээсээ илүүтэй бага насны хүүхдийн өсөлт, бойжилт, хөгжлийг дэмжсэн нийгмийн асуудлын хүрээнд илүү оновчтой, мэдээллийг хүртээмжтэй болгож, бүх ээжүүд ямар нэгэн хязгаарлалт, шалгуургүйгээр хамрагдах ёстой. Ингэснээр эмэгтэйчүүд орлого олох, өөрийгөө хөгжүүлэх эдийн засгийн аливаа үйл ажиллагаанд эрх чөлөөтэй оролцох боломжуудыг бий болгоно. Иймд шинээр хэлэлцэгдэж буй Халамжийн болон Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн тухай хуулийн төсөлд зорилтот бүлгийн саналыг тусгах шаардлагатай байна.
* 0-3 настай хүүхдээ асарч, харж байгаа ээжүүдэд олгож буй тэтгэмжийг өнөөгийн зах зээл, эдийн засгийн инфляци, үнийн өсөлттэй уялдуулан хөдөлмөрийн цалин хөлсний доод хэмжээтэй дүйцүүлэн олгох нь Монгол Улсын хүн амын өсөлтөд оруулж буй хувь нэмэр, хүүхдээ эрүүл саруул өсгөж байгаа хөдөлмөрийн үнэлэмж гэж ойлгож, үнэлэх хэрэгтэй байна.
* Ажил олгогч байгууллагуудын хувьд нэг ажлын байр /орон тоо/-нд 0-3 насны хүүхдээ асарч, харж байгаа ээжийг НДШ-ийг төлөх, мөн түүний ажлыг түр хугацаагаар эрхлэн ажиллаж буй ажилтан/ажилчны НДШ-ийг төлөх үүрэгтэй. Энэ нь ажил олгогчдод татварын давхар дарамтыг шууд бий болгож байгаа тул хуулиудын заалтууд болон тэдгээрийг хэрэгжүүлэх бодлого хөтөлбөрүүдийг уялдаа холбоо, зорилгыг нийцүүлэх,
* Үүний тулд байж болох нэг хувилбар нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр бүх ээжүүд хамрагдсан тохиолдолд уг тэтгэмж/цалингаас НДШ-ийг тухайн цалингийн орлогоос суутгаж, ажил олгогчдыг нэг ажлын байранд ногдох НДШ-г төлдөг байх эрх зүйн орчинг шинэчлэх,
* ХХҮЕГ-аас 0-3 насны хүүхдээ асарч байгаа эх, эцэгт олгодог 50,000 тэтгэмжийн шинэчлэгдсэн цахим мэдээлэл болон НДШ-ийн 68 гэсэн кодын талаарх мэдээллийг тус тус ил тод, нээлттэй болгох,
* ИНБ-ын зүгээс тавих, мониторинг хяналтыг сайжруулж, эмэгтэйчүүдийн эрхийн аян акцийг тогтсон хугацаанд зохион байгуулдаг болох зэрэг зөвлөмжийг бид гаргаж байна.

*Эцэст нь,* ажлын байр хомс, өөрөө өөртөө ажлын байр бий болгох, орлого, эдийн засгийн нөхцөл байдлаа сайжруулахын тулд төрөөс үзүүлж буй хүн амын өсөлт, төрөлтийг дэмжсэн төрийн бодлого, хөтөлбөрт ээжүүд бүгд адил тэгш хамрагдахын зэрэгцээ, эдийн засгийн эрх чөлөөгөө эдлэх эрхийн талаас нь асуудлыг илүү хүнлэг байдлаар шийдвэрлэж байхыг бодлого боловсруулагчид болон шийдвэр гаргагчид, хэрэгжүүлэгч агентлагуудийн удирдлага, албан тушаалтнуудад уриалж байна.

1. Хөдөлмөр, нийгмийн түншлэлийн гурван талт Үндэсний хорооны 2022 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдрийн тогтоолоор 2023 оны 1 сарын 1-нээс мөрдөж эхэлсэн. [↑](#footnote-ref-1)
2. Монгол Улсын Засгийн Газар (2020). Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах тухай Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенцийн Монгол Улсын ээлжит аравдугаар илтгэл. [↑](#footnote-ref-2)
3. Цалин гэдэг нь хүн аливаа хөдөлмөр хийж түүнийг үнэлүүлээд авч байгаа үнэлэмж [↑](#footnote-ref-3)
4. ҮСХ, Нэгдсэн мэдээллийн сан, 1212.mn [↑](#footnote-ref-4)
5. Засгийн газрын 2017 оны 340 дүгээр тогтоолоор [↑](#footnote-ref-5)
6. 3.1.3.“хүүхдээ асарч байгаа” гэж Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 139.1-д заасан хүүхэд асрах чөлөөтэй болон Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 3.1.3-т заасан ажилгүй эх, эцэг 0-3 хүртэлх насны хүүхдээ асарч байгааг; [↑](#footnote-ref-6)
7. Тэтгэмж гэдэг [↑](#footnote-ref-7)
8. БЗД-ийн “Хөдөлмөр Халамжийн Үйлчилгээний хэлтсийн’’ хороо хариуцсан мэргэжилтэн болон дүүргийн халамжийн албаны дарга нартай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагаар [↑](#footnote-ref-8)