

Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр нөлөө болон шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын судалгаа



Энэхүү хэвлэлд илэрхийлсэн үзэл бодол нь зохиогчийнх бөгөөд Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллага (ОУШХБ)-н бодлого, байр суурийг төлөөлөхгүй болно. Аливаа нэг улс орон эсвэл газар зүйн бүс нутгийг энэхүү хэвлэлд дурдсан буюу нэрлэснээр ОУШХБ тухайн улс орон, бүс нутгийн хууль эрх зүйн болон бусад байдлын тухайд ямар нэгэн дүгнэлт, байр суурь илэрхийлээгүй болно.

ОУШХБ нь хүнлэг энэрэнгүй, эмх журамтай шилжилт хөдөлгөөн нь шилжин суурьшигчид болон нийгэмд сайн сайхныг авчирна гэсэн зарчимд итгэдэг. Засгийн газар хоорондын байгууллагын хувьд ОУШХБ нь олон улс дахь түншлэгч талуудтайгаа хамтран, шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой хүндрэл бэрхшээлүүдийг даван туулахад туслах, шилжилт хөдөлгөөний асуудлын талаарх ойлголтоо дээшлүүлэх, шилжилт хөдөлгөөнөөр дамжуулан нийгэм эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих болон шилжин суурьшигчдын нэр хүнд, сайн сайхныг хамгаалан дэмжиж, туслахын төлөө ажилладаг.

Энэхүү тайланг “Монгол дахь дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг ойлгож, удирдах нь” төслийн хүрээнд Швейцарын Хөгжлийн Агентлаг (ШХА)-н тусламжтайгаар боловсруулсан болно. Тайланд дурдсан тоо мэдээлэл, үр дүнг тусгайлан эшлээгүй тохиолдолд ШХА болон өөр бусад байгууллага, бүлэг хүмүүс, хувь хүний албан ёсны үзэл бодлыг илэрхийлэхгүй болно.

Хэвлэсэн: Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллага
Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Байр
Нэгдсэн үндэстний гудамж-14
Улаанбаатар 14201
Монгол улс
Утас: +976 70 14 31 00
Цахим шуудан: iomulanbator@iom.int
Цахим хуудас: www.iom.int

Нүүр зураг: Орон нутгаас шилжин ирэгсдийн дийлэнх нь оршин суудаг Улаанбаатар хотын гэр хороолол. © ИОМ 2020/Анхбаярын ОЮУНЖАРГАЛ

Эшлэл: Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллага (ОУШХБ), 2021. Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр нөлөө болон шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын судалгаа. ОУШХБ. Улаанбаатар хот.

ISBN 978-92-9268-043-5 (PDF)
ISBN 978-92-9268-044-2 (print)

© ИОМ 2021



Зарим эрхийг хуулиар хамгаалсан болсон. Энэхүү бүтээлийг [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)*.

[Илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг](#) “Зохиогчийн эрх ба ашиглалтын нөхцөл”-өөс үзнэ үү.

Энэхүү хэвлэлийг боловсролын зориулалт (сурах бичигт оруулах г.м)-аас бусад буюу арилжааны болон мөнгөн урамшуулал бий болгох зорилгоор ашиглах, хэвлэн нийтлэх, түгээхийг хориглоно.

Зөвшөөрөл: Арилжааны зориулалтаар ашиглах болон бусад эрх, лицензийн хүсэлт гаргах бол publications@iom.int хаягаар ирүүлнэ үү.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр нөлөө болон шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын судалгаа



Төслийн бүхий л явцад үнэ цэнэтэй зөвлөгөө өгч дэмжлэг үзүүлсэн Олон Улсын Шилжилт Хөдөлгөөний Байгууллага (ОУШХБ) болон судалгааны арга зүй, хэрэглэгдэхүүн, тоо баримтын дүн шинжилгээ, тайлан бичих ажилд удирдан чиглүүлсэн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Маастрихтын Их Сургуулийн Инноваци ба Технологийн Эдийн Засаг, Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэн(UNU–MERIT)-ийн зөвлөх, мөн Инноваци ба технологийн чиглэлээр мэдээлэл цуглуулах ажлын бэлтгэл үед хамтарч ажилласан Монгол Улсын Их Сургуулийн Хүн амын сургалт судалгааны төвийн мэргэжилтнүүдэд төсөл хэрэгжүүлсэн багийн хамт олны өмнөөс гүн талархал илэрхийлье.

Холбогдох албан тоотыг гаргаж өгсөн Улаанбаатар хотын Улсын бүртгэлийн газар, хотын захиргааны албан хаагчид, судалгааны 40 зорилтот хороо, 6 зорилтот дүүргийн захиргааны ажилтнуудад шилжигч өрхийг олж тогтооход чин сэтгэлээсээ тусалсан явдалд талархал илэрхийлж байна. Түүнчлэн, судалгааны мэдээлэл цуглуулах, мэдээллийг нэгтгэж оруулах, шүүж боловсруулахад тусалсан мэдээлэл цуглуулалтын багийнханд талархаж байна.

Санал бодол, туршлагаа хуваалцаж, цаг заваа зарцуулан өрхийн судалгаанд хамрагдаж, зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэгт оролцсон шилжигч болон шилжигч бус өрхийн төлөөлөлд онцгойлон талархал илэрхийлье. Энэхүү төслийн үр дүн нь дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг ойлгох, зохицуулах, эерэг хандлагыг нэвтрүүлэхэд хувь нэмрээ оруулна гэдэгт итгэж байна.

Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр нөлөө болон шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын судалгааны баг нь ОУШХБ болон Хараат бус судалгааны хүрээлэн (ХБСХ)-ийн дараах төлөөллүүдээс бүрдсэн. Үүнд:

- Виктор Лютенко, Хөтөлбөрийн менежер (ОУШХБ)
- Цолмонбаатарын Эгиймаа, Бодлогын зөвлөх (ОУШХБ)
- Соня Франсен, Олон улсын зөвлөх (UNU–MERIT)
- Крейг Лошмен, Олон улсын зөвлөх (UNU–MERIT)
- Чүлтэмсүрэнгийн Тамир, Багийн удирдагч (ХБСХ)
- Дэлгэрсамбуугийн Мөнхцэцэг, Төслийн зөвлөх (ХБСХ)
- Загдбазарын Манлайбаатар, Төслийн зөвлөх (ХБСХ)
- Энх-Амгалангийн Рэнцэнханд, Төслийн зөвлөх (ХБСХ)
- Алдарын Долгион, Төслийн зөвлөх (ХБСХ)
- Лхагвын Цэлмэгсайхан, Зөвлөх (ХБСХ)
- Дэхчинжавын Түвшинтөгс, Төслийн зохицуулагч, судлаач (ХБСХ)



Талархал	iii
Хүснэгт болон зургийн жагсаалт	vi
Товчилсон үгсийн жагсаалт	vii
Хураангуй	ix
1. Удиртгал	1
1.1. Монгол улс дахь дотоодын шилжилт хөдөлгөөний нөхцөл байдал	2
1.2. Монгол улс дахь дотоодын шилжилт хөдөлгөөний нөхцөл байдалс	8
1.2.1. Хятадын “хукоу” систем	8
1.2.2. Нигери улсын нээлттэй бэлчээрийн хориг	9
2. Судалгааны арга зүй	13
2.1. Судалгааны зорилго, зорилтууд	13
2.2. Судалгааны загвар болон хэрэглэгдэхүүн	14
2.3. Тоон болон чанарын судалгааны хамрах хүрээ, түүврийн бүрдэл	15
2.3.1. Өрхийн судалгааны түүврийн хэмжээ, бүрдэл	15
2.3.2. Чанарын судалгааны бүрдэл	17
3. Судалгааны үр дүн	19
3.1. Хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний урсгалд шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үзүүлж буй үр нөлөө	19
3.1.1. Нийслэл хот дахь шилжигчдийн тооцоолол	19
3.1.2. Бусад хүчин зүйлийн нөлөө	22
3.2. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний хориг нь шилжин суурьшигчдын эмзэг байдалд нөлөөлж буй байдал	24
3.2.1. Дотоодын шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын тодорхойлолт	24
3.2.2. Эмзэг байдлын үнэлгээний шалгуур	25
3.2.3. Шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын түвшинг үнэлэх арга зүй	26
3.2.4. Олон талт эмзэг байдлын индексийн тооцоолол	27
3.2.5. Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжин суурьшигчдын эмзэг байдалд хэрхэн нөлөөлснийг үнэлэх арга зүй	35
3.2.6. Вариацийн шинжилгээ болон олон хувьсагчтай регрессийн үр дүн	36
3.3. Улаанбаатар хотын оршин суугчдад шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нөлөөлсөн байдал	40
3.3.1. Эдийн засгийн сайн сайхан байдал	41
3.3.2. Нийгмийн нөхцөл байдал	42
3.3.3. Эрүүл мэнд, боловсрол	43
3.3.4. Суурь үйлчилгээ	44
3.4. Шилжигч болон шилжигч бус иргэдэд КОВИД-19 цар тахал нөлөөлсөн байдал	45
4. Дүгнэлт	49
5. Бодлогын зөвлөмж	51
Нэр томьёоны тодорхойлолт	58
Хавсралт 1. Судалгааны хүрээ	60
Хавсралт 2. Судалгааны түүврийн хэмжээний тооцоолол	63
Хавсралт 3. Тоон судалгааны түүврийн бүрэлдэхүүн, зорилтот хороогоор	64
Хавсралт 4. Олон талт эмзэг байдлын индексийг тооцоолсон арга зүй	66
Ашигласан материал	67



ХҮСНЭГТ БОЛОН ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Нийгэм, эдийн засгийн шилжилтийн дараах дотоодын шилжилт хөдөлгөөний гадагш чиглэсэн урсгал, бүс нутгаар	3
Зураг 2.	Улаанбаатар хотод шилжин суурьшиж буй иргэд болон малын тоо толгойн талаар захиргааны тоо баримт, мянгаар	3
Зураг 3.	2017-2020 оны шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтаас үүдэн гарах Өөрчлөлтийн Онол	13
Зураг 4.	Мэдээлэл цуглуулсан зорилтот дүүрэг, хороод	15
Зураг 5.	Судалгааны түүврийн бүрэлдэхүүн	16
Зураг 6.	Чанарын судалгааны бүрэлдэхүүн	17
Зураг 7.	Улаанбаатар хот дахь шилжин суурьшигчдын тоо	19
Зураг 8.	Шилжилт хөдөлгөөн хийх үндсэн шалтгаан	22
Зураг 9.	Улаанбаатар хотод хөдөө орон нутгаас шилжин суурьшсан буй иргэдийн тоо	23
Зураг 10.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн тэргүүний нас, хүйсийн байдал	28
Зураг 11.	Шилжин суурьшсаны дараа иргэдэд тулгарч буй гол бэрхшээлүүд, шилжилт хөдөлгөөний хугацаагаар	29
Зураг 12.	Олон талт эмзэг байдлын индексийн хистограм	30
Зураг 13.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ОТЭБИ болон бүрэлдэхүүн индекс (ЭЗБИ, ЭМБИ НИ болон СҮИ)-ийн оноо	31
Зураг 14.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн дундаж ЭЗБИ үзүүлэлтийн оноо	31
Зураг 15.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн орлого олж байгаа гишүүд	32
Зураг 16.	Өрхийн гол орлого олж буй гишүүдийн боловсрол, гэрлэлтийн байдал	33
Зураг 17.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ЭМБИ үзүүлэлтүүдийн дундаж оноо	34
Зураг 18.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн НИ үзүүлэлтийн оноо	34
Зураг 19.	Бүртгэлгүй шилжигчдэд тулгардаг үндсэн бэрхшээлүүд	35
Зураг 20.	Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн СҮИ үзүүлэлтийн дундаж оноо	35
Зураг 21.	КОВИД-19-тэй холбоотой өрхийн орлогод орсон өөрчлөлт	46
Зураг 22.	КОВИД-19-тэй холбоотой өрхийн орлогын өөрчлөлт	46
Зураг 23.	КОВИД-19 цар тахлаас шалтгаалан үндсэн хэрэгцээгээ хангахад өрхийн орлого хангалтгүй байх давтамж	47

Хүснэгт 1.	Хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний талаарх хууль тогтоомж, захирамж, арга хэмжээ	5
Хүснэгт 2.	Шилжилт хөдөлгөөний хориг нь иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын шалгуур үзүүлэлтийг хангасан байдал	8
Хүснэгт 3.	Судалгааны бүлгийн түүврийн хэмжээ	16
Хүснэгт 4.	Эмзэг байдлын үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт	26
Хүснэгт 5.	Эмзэг байдлын түвшний шалгуур үзүүлэлт	27
Хүснэгт 6.	Вариацийн шинжилгээний үр дүн буюу бүртгэлийн төрлөөс хамааран олон талт эмзэг байдлын индексийн оноо өөрчлөгдөж буй эсэх	37
Хүснэгт 7.	Фишерийн хамгийн бага ач холбогдол бүхий зөрүүний загварын үр дүн	38
Хүснэгт 8.	Шилжин суурьшсан өрхийн олон талт эмзэг байдлыг тодорхойлох регрессийн үр дүн	39
Хүснэгт 9.	Богино, дунд болон урт хугацаанд зориулсан тодорхой бодлогын зөвлөмжүүд	52



ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

АХС	Ажиллах хүчний судалгаа (Монгол улс)
АХБ	Азийн Хөгжлийн Банк
ANOVA	Вариацийн шинжилгээ
ГМЯ	гол мэдээлэгчийн ярилцлага
ЗБХ	зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэг
ИБУТЭТОУП	Иргэний болон улс төрийн эрхийн талаар олон улсын пакт
МНССБС	Монголын Нийгмийн Сайн Сайхан Байдлын Судалгаа
МСҮТ	мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төв
НҮБЭЭНЗ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн Засаг Нийгмийн Зөвлөл
ОТЭБИ	олон талт эмзэг байдлын индекс
ОУШХБ	Олон Улсын Шилжилт Хөдөлгөөний Байгууллага
ӨО	Өөрчлөлтийн онол
СҮИ	суурь үйлчилгээний индекс
ТХЗ	Тогтвортой Хөгжлийн Зорилтууд
ҮСХ	Үндэсний Статистикийн Хороо
ҮЭЗИ	Үндэсний Эрх Зүйн Институт
НҮБХТБГХТГ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хар Тамхи Болон Гэмт Хэрэгтэй Тэмцэх Газар
ХБСХ	Хараат Бус Судалгааны Хүрээлэн
ЭЗБИ	Эдийн засгийн байдлын индекс
ЭМБИ	Эрүүл мэнд, боловсролын индекс



Далайд гарцгүй Зүүн Азийн 3.2 сая хүн амтай Монгол улсад хөдөөгөөс хот руу шилжин суурьших хөдөлгөөн эрс нэмэгдэж, нийслэл Улаанбаатар хотын хүн ам 2019 оны эцэс гэхэд 1.5 сая орчим (нийт хүн амын тал)-д хүрчээ. (Нийслэлийн Статистикийн газар, 2011) Сүүлийн хорин жилийн хугацаанд хөдөө орон нутагт байгалийн гамшгийг даван туулах чадвар суларсан, харин хот суурин газруудад боловсрол эзэмших, ажил эрхлэх боломж илүү болсон, дэд бүтэц сайжирсан гэх мэт түлхэх, татах хүчин зүйлсийн нэгдэл нь хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг эрчимжүүлжээ. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөн нь нийслэлд хурдацтай хотжилт, хөгжлийг авчирсан ч хотын хүн амын хэт өсөлт, төрөл бүрийн бохирдол (агаар, хөрс, ус, дуу чимээ) болон ачаалал даах хангалттай дэд бүтцийг бүрдүүлэх төрийн чадавх хүрэлцэхгүй байх зэрэг олон бэрхшээлүүдийг бий болгосон байна. (ОУШХБ, 2020б)

Энэ нөхцөл байдал нь 2017 онд Улаанбаатар хотын захиргаанаас бүртгэлийн хязгаарлалт (хориг) тавьж нийслэл хот руу чиглэсэн шилжин суурьших хөдөлгөөнийг түр зогсооход хүргэсэн юм. Тухайн үед нийслэлийн засаг дарга тус хязгаарлалтын зорилго нь “нийслэлийн оршин суугчдын эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийг хангах явдал” гэж үзсэн байна. (Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын алба, 2017а) Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогыг эхний ээлжинд зөвхөн 2017 онд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байсан ч хязгаарлалтын эхний жилд хөдөөгөөс бүртгэгдсэн шилжилт хөдөлгөөний урсгал буурсан тул тус хязгаарлалтыг 2020 оны 1-р сар хүртэл сунгажээ. (Монгол Улсын Засгийн газар, 2017) Уг хязгаарлалт нь эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авах зайлшгүй шаардлагатай; Улаанбаатар хотод орон сууц худалдан авсан; албан томилолтоор нийслэлд 6 сараас дээш хугацаагаар томилогдон ажиллах төрийн албан хаагч, тэдний гэр бүлийн гишүүдээс бусад бүх иргэдэд хамааралтай байв.

2020 оны эхээр цуцлагдсан шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогын үр нөлөөний талаар тодорхой судалгаа, үнэлгээ хийгдээгүй тул энэхүү судалгааны ажил нь тус хоосон орон зайг нөхөх зорилготой бөгөөд дараах үндсэн дөрвөн асуулыг судалгааны түлхүүр асуулт болгосон юм. Үүнд: (а) Уг хязгаарлалтын бодлого хэрэгжиж байх хугацаанд шилжилт хөдөлгөөний бодит тоо хэмжээ хэд байсан бэ? (б) Хязгаарлалт нь дотоодын шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлыг нэмэгдүүлсэн үү? (в) Хязгаарлалт нь Улаанбаатарын оршин суугчдын амьдрах орчныг сайжруулах эцсийн зорилгодоо хүрсэн үү? (г) Цаашид бодлогын ямар арга, хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх вэ? Судалгааны эдгээр асуултаудад хариулахын тулд тоон болон чанарын судалгааны аргуудыг хослуулан ашиглалаа. Үүнд: Өрхийн асуулга, зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэг (ЗБХ), олон улсын болон дотоодын судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажилд хийсэн баримт бичгийн шинжилгээ багтсан болно.

Судалгаанд 6 дүүргийн 40 хорооны нийт 1562 шилжигч болон 943 шилжигч бус өрх (нийт 2505 өрх)-ийг хамруулсан. Түүнчлэн Хүн ам, орон сууцны 2020 оны тооллого, 2007-2019 оны Ажиллах хүчний судалгаа зэрэг Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн Хороо (ҮСХ)-ны хоёрдогч мэдээллийг судалгаанд ашиглаж хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөний чиг хандлагыг тооцоолсон болно. Чанарын судалгааны хувьд эмнэлэг, цагдаа, нутгийн захиргааны байгууллагуудын төлөөлөл 15 төрийн үйлчилгээ үзүүлэгч нартай ганцаарчилсан ярилцлага, шилжигч болон шилжигч бус иргэдийн төлөөлөл 15 хүнтэй бүлгийн ярилцлагыг тус тус хийв. Энэхүү судалгааны хосолсон аргын үр дүнд судалгааны дөрвөн асуултын хүрээнд дараах дүгнэлтэд хүрлээ:



(а) Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласан хугацаанд бүртгэгдсэн шилжилт хөдөлгөөний хэмжээ буурсан ч бүртгэлгүй шилжин ирэгсдийн тоо өссөн байх магадлалтай байна.

Улаанбаатарт хөдөө орон нутгаас шилжиж ирсэн мэдээлээ бүртгүүлсэн иргэдийн албан ёсны тоо 2017 онд 25000 байсан бол 2019 онд 6800 болж эрс буурсан ч бүртгэлгүй шилжин суурьшигчдын тоо албан ёсны бүртгэлд ороогүй юм. Хамгийн сүүлийн тооллого, захиргааны мэдээлэл, чанарын судалгаанд хийсэн харьцуулсан дүн шинжилгээнээс харахад энэ хугацаанд бүртгэлгүй шилжин суурьшигчдын тоо нэмэгдсэн байх өндөр магадлалтай. Илүү тодорхой дүгнэлт гаргахад албан ёсоор бүртгэгдээгүй шилжин суурьшигчдын тоог үнэн зөв тогтоох мэдээллийн нэмэлт эх үүсвэр шаардлагатай. Нөгөө талаас бүртгэлтэй шилжин ирэгсдийн тоо буурах хандлага нь шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогоос бус бусад нөхцөл байдал, тухайлбал судалгаанд хамруулсан цаг үе, тухайн үеийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, байгалийн гамшигт үзэгдэл буурах, хөдөө орон нутагт гамшгийн бэлэн байдал сайжирсан зэрэг хүчин зүйлээс шалтгаалсан байж болзошгүй юм. Түүнчлэн бидний хийсэн судалгааны өгөгдлөөс харахад шилжилт хөдөлгөөн хязгаарласан үеэр Улаанбаатар хотод ирсэн хүмүүсийн 83 хувь нь уг хязгаарлалтын бодлогыг мэддэг эсэхээс үл хамааран шилжин ирэх байсан гэж хариулсан нь шилжин суурьшихаар завдаж буй хүмүүсийн хүсэл зоригийг бууруулна гэсэн бодлогын анхны зорилгод хүрэхэд төдийлөн нөлөө үзүүлээгүй буюу тэдний зан төлөвийг өөрчлөхөд төдийлөн нөлөөтэй байж чадаагүйг харуулж байна.

(б) Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжигч өрх, нэн ялангуяа бүртгэлгүй шилжигч өрхүүдийн болон бусад шилжигч дэд бүлгүүдийн дэд бүлгүүдийн эмзэг байдлыг нэмэгдүүлсэн.

Эмзэг байдлын шинжилгээгээр дотоодын шилжин суурьшигчид нь эдийн засаг, нийгэм, эрүүл мэндийн хувьд эрсдэлд өртөж, шилжигч бус иргэдтэй харьцуулахад эмзэг байдлын түвшин нь илүү нэмэгджээ. Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах үеэр Улаанбаатар хотод шилжин суурьшсан бүртгэлгүй иргэд Улсын бүртгэлийн мэдээллийн санд албан ёсоор бүртгүүлж, боловсрол, эрүүл мэнд болон бусад нийгмийн суурь үйлчилгээг хүртэх боломжгүй болсон тул нэмэлт бэрхшээлүүдтэй тулгарсан. Бүртгэлгүй иргэдэд тулгарсан тодорхой бэрхшээлүүд нь эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах (29%), байр, орон сууц түрээслэх эсвэл худалдаж авах (10%), ажил олох (20%), өмч хөрөнгөтэй болох (25%) байв. Энэхүү судалгааны тайланд шилжигч өрх дотроо эмзэг бүлэгт хамаарах хэд хэдэн дэд бүлгүүдийг тодорхойлсон бөгөөд үүнд өрх толгойлсон эмэгтэй, өндөр настан, бага боловсролтой иргэд (дунд болон түүнээс доош боловсролтой), 14-өөс доош насны олон хүүхэдтэй эсхүл тэтгэврийн насны гишүүдтэй өрхүүд багтаж байна. Шилжигч өрхүүдийн дунд эмзэг байдлыг мэдрэх гол хүчин зүйл нь хүйсийн онцлог байсан нь тогтоогджээ. Тухайлбал, өрхийн орлогыг бүрдүүлэгч нь эмэгтэй байх үед эмзэг байдлын түвшин нь эрэгтэй гол орлого бүрдүүлэгчтэй өрхтэй харьцуулахад хамаагүй өндөр байв.

(в) Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь нийслэлчүүдийн амьдрах орчныг сайжруулахад төдийлөн нөлөө үзүүлж чадаагүй байна.

2017-2020 оны хооронд шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласан нь Улаанбаатар хотод амьдрах нөхцөл байдалд нөлөөлсөн эсэх талаар судалгаанд оролцогчдоос асуухад дийлэнх нь (57%) ямар ч эерэг нөлөө гараагүй гэж хариулсан бөгөөд үүнийг зорилтот бүлгийн ярилцлагад оролцогчдын олонх нь баталгаажуулсан байна. Тодруулбал судалгаанд оролцогчдын 83 хувь нь замын түгжрэл дээрдээгүй; 79 хувь нь хөрсний бохирдол нэмэгдсэн; 75 хувь нь усны бохирдол нэмэгдсэн гэж хариулсан бол 66 хувь нь ажил эрхлэлтийн түвшин дээшлээгүй, 60 хувь нь аюулгүй байдал сайжраагүй гэж тус тус хариулжээ. Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт хэрэгжих цаг үетэй зэрэгцээд түүхий нүүрс ашиглахыг хориглож сайжруулсан түлшээр хангасан, хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг нэмэгдүүлсэн зэрэг Засгийн газрын зорилтот арга хэмжээ нь агаарын бохирдол багасах, халамжийн дэмжлэг нэмэгдэх зэрэгт нөлөөлсөн байж болох юм. Эдгээр үр дүнгүүд нь шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь нийслэлчүүдийн амьдрах ерөнхий нөхцөлийг сайжруулах зорилгодоо хүрч чадаагүйг харуулж байна.

Нэмж дурдахад, шилжих хөдөлгөөнийг хязгаарласнаар өмнө дурдсан эрсдэлт бүлэг (жишээлбэл, өндөр настан/хүүхэдтэй өрхүүд)-ийн шилжигчид нийгмийн суурь үйлчилгээг авах боломжгүй болсноос хууль бусаар тог цахилгаан ашиглах, хүүхдээ сургуульд оруулахын тулд хахууль өгөх гэх мэт сөрөг арга замуудыг сонгоход хүрч, амьдрах орчны аюулгүй байдал нь алдагдах, эмзэг байдал нь нэмэгдэх зэрэг хүсээгүй үр дагаварт хүргэсэн болохыг орон нутгийн иргэдийг оролцуулсан ЗБХ-ээр илрүүлсэн. Мөн эрүүл мэндийн үйлчилгээний ажилтнууд бүртгэл харгалзахгүйгээр иргэдэд үйлчлэх шаардлага гардаг ч нэмэлт ачаалал, зардал нь үнэлэгддэггүй ажээ. Улаанбаатарын оршин суугчдын дотоодын шилжин суурьшигчдад хандах сөрөг хандлага, үүнээс болж бүртгэлгүй иргэдийг ялгаварлан гадуурхах байдал гардгийг зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлгээр илрүүлсэн нь Дэлхийн Банкны 2017 оны судалгааны үр дүн ("Улаанбаатар хотын ядуурал: нөхцөл байдлыг ойлгож, тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлох нь") болон энэхүү тайланд танилцуулах олон улсын дотоодын шилжилт хөдөлгөөний жишээнүүдтэй нийцэж байна.



(г) Дотоод шилжилт хөдөлгөөнийг үр дүнтэй удирдахын тулд богино ба дунд хугацааны зорилтот арга хэмжээг урт хугацааны шийдлүүдтэй хавсарган хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

Судалгааны үр дүнд үндэслэн дотоод шилжилт хөдөлгөөнийг удирдах тогтвортой арга замын талаар баримтлах богино, дунд, урт хугацааны бодлогын зөвлөмж гаргалаа. Богино хугацаанд, олон нийтийн энэ чиглэлээрх ойлголтыг нэмэгдүүлэх, тэдэнд хүрч ажиллах замаар бүртгэлгүй шилжигчдийг илрүүлж бүртгэлд хамруулах хэрэгтэй байна. Тэгэхдээ бүртгэлгүй иргэдийн холбогдох шилжих зардлуудыг (тээврийн хэрэгсэл, интернэтэд нэвтрэх, торгууль, хураамж гэх мэт) бууруулах ёстой. Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласны сөрөг үр дагаврыг бууруулах нь онцгой ач холбогдолтой бөгөөд үүнд, өрхийн гол орлогыг эмэгтэйчүүд нь олдог, өрх толгойлсон эмэгтэй, боловсрол багатай (бүрэн дундаас доош болон түүнээс доош) эсвэл тэтгэврийн насны өрхийн тэргүүнтэй, эсвэл 14 ба түүнээс доош насны олон хүүхэдтэй бүртгэлгүй шилжигчдэд түлхүү анхаарах нь зүйтэй. Дунд хугацаанд, засгийн газар иргэдийнхээ шилжин суурьших эрхийг хууль ёсны дагуу хязгаарлахаас өмнө тухайн нөхцөл байдлыг зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай эсэхийг үндэсний болон олон улсын хүний эрхийн, шилжилт хөдөлгөөний хууль журамтай нийцэж байгаа эсэхийг харьцуулан судалж аль болох хүний эрхийг зөрчихгүйгээр зохицуулах нь зүйтэй. Түүнчлэн, энэхүү тайлан нь төрийн байгууллагын түвшинд зорилтот нөөцийг үр өгөөжтэй ашиглахын тулд үндэсний хэмжээний агентлаг байгуулах замаар шилжин суурьшигчдыг нэгтгэх, нийгэмшүүлэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, эсвэл одоо хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдийн загварт дотоод шилжилт хөдөлгөөний санаачилгыг тусгах хэрэгтэйг санал болгож байна. Урт хугацааны зорилтын хувьд, орон нутгийн хөгжлийг хангахын тулд нийслэлээс гаднах дэд бүтцийг сайжруулах, төрийн болон хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын стратегийн зардлыг шилжилт хөдөлгөөнийг тогтворжуулах арга зам болгон ашиглахыг зөвлөж байна. Түүнчлэн, гамшгийн хор уршгийг бууруулах, бэлэн байдлыг хангах, хариу арга хэмжээ авах, сэргээн босгоход чиглэсэн гамшиг, онцгой байдлын цогц менежментийг орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд дээрээс доош, доороос дээш чиглэсэн байдлаар цогцоор нь хэрэгжүүлэхийг зөвлөж байна. Алсын хараа 2050, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль (Монгол улсын Их хурал, 2020) зэрэг хөгжлийн бодлого, эрх зүйн баримт бичигт шилжин суурьшилтын талаар тодорхой зорилт, үйл ажиллагааг хариуцлагын механизмын хамт тусгахыг санал болгож байна. Эцэст нь энэ чиглэлийн судалгааг цаашид үргэлжлүүлэх, гүнзгийрүүлэн судлах, судалгааны үр дүнг тархах, санал зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх зорилгоор оролцогч талуудын зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах болон бусад нэмэлт судалгаа шинжилгээ хийхийг зөвлөж байна.

Энэхүү тайлан нь хүн ам зүйн үндсэн үзүүлэлтээр ангилсан асуулга судалгааны иж бүрэн мэдээллийг ашиглан Улаанбаатар хотын захиргаанаас хэрэгжүүлсэн шилжих хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогын үр нөлөөг шинжилсэн Монгол дахь анхны тайлан юм. Судалгааны төслийг КОВИД-19 цар тахал ба Монгол улсын 2020 оны парламентын сонгууль гэсэн хоёр онцлог нөхцөл байдлын дор хэрэгжүүлж дууссан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Эдгээр үйл ажиллагаа нь мэдээлэл цуглуулахад саад учруулсан боловч КОВИД-19-ийн үр нөлөө шилжигч болон шилжигч бус хүмүүст хэрхэн нөлөөлснийг шинжлэх замаар нөхцөл байдлыг янз бүрийн талаас нь шинжлэх боломжийг олгосон билээ.



1. УДИРТГАЛ



Шилжилт хөдөлгөөн нь нүүсэн болон суурьшсан газрынхаа аль алинд нь тодорхой үр дагаваруудыг бий болгодог бөгөөд хөгжлийн зайлшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үздэг билээ. Шилжигчид худалдаа, хөрөнгө оруулалтын харилцаанд идэвхтэй оролцох, орлого олох, хөдөлмөрийн зах зээлийн цоорхойг нөхөх, ажлын байр бий болгох, татварын орлогыг бүрдүүлэх замаар суурьшсан газрынхаа эдийн засгийг сайжруулахад хувь нэмэр оруулдаг. (Goldin et al., 2011) Нөгөө талаас, дотоодод нөөц, боломж хязгаарлагдмал нөхцөлд шилжилт хөдөлгөөн нь хөгжлийн нөөц боломжийг өргөжүүлэх, хувь хүн, нийгмийн сайн сайхан байдлыг сайжруулахад чухал үйл явц гэж үздэг. (ОУШХБ, 2016)

Уугуул нутаг дахь орлогын ялгаа, ядуурал, хүрээлэн буй орчны тогтворгүй байдал, эрүүл мэнд, боловсрол болон бусад үндсэн үйлчилгээний чанар, хүртээмж муу байх зэрэг нь хүмүүсийг шилжин суурьшихад хүргэдэг “түлхэгч хүчин зүйл” болдог бол суурьшиж буй газрынх нь нийгэм, эдийн засгийн давуу нөхцөл байдал, илүү боломжууд шилжилт хөдөлгөөнийг “татах хүчин зүйл” болж өгдөг. (Krishnakumar ба Indumathi, 2014)

Шилжилт хөдөлгөөнд оролцсоноор хувь хүн өөрийн ажлын байрыг сайжруулах, гэр бүлийнхээ амьжиргааг дээшлүүлэх боломжтой хэдий ч суурьшсан газарт нь ажил, амьдралын нөхцөл тааруу, нийгмийн суурь үйлчилгээнд хамрагдах боломж хязгаарлагдмал, ялгаварлан гадуурхах байдал, хүний эрхийн зөрчил гардаг бол шилжилт хөдөлгөөн нь эерэг үр дүн авчирч чаддаггүй. (Krishnakumar ба Indumathi, 2014) Ялангуяа хөгжиж буй орнуудын хувьд шилжих хөдөлгөөнд оролцох нь үргэлж давуу тал бий болгодоггүй бөгөөд хүмүүс урт хугацааны эдийн засгийн сайн сайханд хүрэхэд шаардагдах суурь мэдлэг, ур чадваргүйгээр улс, орон, амьдардаг газраа орхиж нүүсэн тохиолдолд эсрэгээрээ ихээхэн зардлыг үүсгэж байдаг.

Дэлхийн улс орнууд шилжилт хөдөлгөөний бодлогоо тодорхойлохдоо эдийн засаг болон үндэсний аюулгүй байдлын хүчин зүйлүүдийг харгалзан үздэг. Засгийн газрууд шилжин суурьшигчдын орох, гарах урсгалыг удирдах, зохицуулахдаа бодлогын янз бүрийн арга хэрэгслийг ашиглаж байдаг ба тэдгээрийн нэг нь шилжилт хөдөлгөөнийг хууль ёсоор хязгаарлах, хорих билээ. Гэвч шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлого нь шилжих хөдөлгөөний тоо хэмжээнээс илүүтэйгээр шилжилт хөдөлгөөний чиглэлд илүү их нөлөөлдөг бөгөөд хязгаарлалт хэрэгжүүлсэн ч шилжилт хөдөлгөөн үргэлжилсэн хэвээр байдаг. (Czaika ба Haas, 2013)

Дараагийн хэсэгт Монгол дахь хөдөөгөөс нийслэл хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөний талаар хийсэн судалгааны ажлын үр дүн (судлагдсан байдлын тойм), дотоод шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлж буй түлхэх болон татах хүчин зүйлүүд, урсгалыг зохицуулах талаар Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний талаар нэгтгэн дүгнэлээ. Мөн дотоод шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн бусад орны туршлагаудыг харьцуулан харуулав.



1.1. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ДОТООДЫН ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

1990 онд хийгдсэн нийгэм эдийн засгийн шилжилтээс өмнө Монгол Улсын Засгийн газар шилжилт хөдөлгөөнийг бүрэн хянадаг байсан бөгөөд хүмүүс аймгийн төв¹, нийслэл хот руу чөлөөтэй нүүх, шилжин суурьших эрхгүй байсан. (Алгаа, 2007) Социализмын үед шилжилт хөдөлгөөнийг төвлөрүүлэн хянаж, үйлдвэрийн ажилчдыг элсүүлэхийн тулд хотжилтыг сурталчилж байжээ. 1990 он гэхэд монголчуудын 55-60 хувь нь хот суурин газарт амьдарч байв. Хүн амын үлдсэн хэсгийн дийлэнх нь орон нутагт, сумын төв² -үүдэд амьдардаг байсан бөгөөд сургууль (дотуур байрыг оролцуулан), театр, нийтийн тээврийн хэрэгсэл, хэвлэл мэдээлэл, тог цахилгаан зэрэг нь оршин суугчдад хүртээмжтэй байсан нь амьжиргааны түвшин нь харьцангуй өндөр, өнөөгийнхтэй харьцуулах боломжтой байсныг харуулж байна. Энэ нь хөдөө орон нутагт ч гэсэн амьжиргааны түвшин, стандарт өндөр болоход хүргэсэн юм. (Gilberg ба Svantesson, 1999) Нэмж дурдахад, газрыг хүн бүр хамтаараа чөлөөтэй ашиглаж байсан ч 1992 он хүртэл иргэд газар өмчлөх боломжгүй байлаа.

Ардчилсан хувьсгалын дараа, Засгийн газар иргэдэд газар, хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгийг хувьдаа өмчлөхийг зөвшөөрч, ардчилсан Монгол Улсын анхны Үндсэн хуулийг батлав. Үүгээр Монголчуудад өмчтэй болох боломж нээгдэж, шилжин суурьших эрх чөлөөтэй болсон байна. Шинэ үндсэн хууль батлагдсаны дараа 1994 онд Газрын тухай хууль батлагджээ. (2002 оны 6-р сарын 7-ны өдөр шинэчлэн найруулсан) Газрын тухай хуулийн 3.1.3-т “газар эзэмших” гэж газрыг гэрээнд заасан зориулалт, нөхцөл, болзлын дагуу хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгах” гэж тодорхойлжээ. Энэ хуулиар Монгол улсын иргэдэд Монгол улсын нутаг дэвсгэрт газар эзэмших, өмчлөх боломжийг олгосон. Нийслэлд 0,07 га газар өмчлөх эрхээр хязгаарлагдаж байгаа бол аймгийн төвийн оршин суугчид 0,35 га, сумын иргэд 0,5 га хүртэл газар өмчилж болно. Ялангуяа, хөдөө аж ахуйн хувьчлалаар өрхүүдэд мал сүргийг өмчилж мал аж ахуй эрхлэх боломж олгосон нь хотоос хөдөө рүү чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнд ихээхэн нөлөөлсөн байна. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх үндэсний статистик мэдээллээс харахад хөдөө орон нутгийн дийлэнх хэсэг, ялангуяа хангай ба төвийн бүсүүдэд шилжин суурьшигчдын тоо 1991-1992 оны нийгэм, эдийн засгийн шилжилтийн дараа мэдэгдэхүйц нэмэгдэж 1999 он хүртэл өссөн хэвээр байжээ. (ҮСХ, 2020а)

Малчид голдуу төвийн бүсийн аймгууд руу (жишээлбэл төв, хангайн бүс) эсвэл аймгийн төв, томоохон сууринг чиглэн мал сүргээ авч нүүж эхэлсэн нь төвлөрлийг сааруулах хандлагатай байв. Ингэж олон малчин зах зээл, төрийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжоо нэмэгдүүлсэн. (Лхагвадорж, 2013)

Зуд³ -ын давтамж улам бүр нэмэгдэж цаг агаарын нөхцөл байдал сүүлийн жилүүдэд ерөнхийдөө хүндэрсээр байна. 2000-2002, 2010 онуудад Монголын ихэнх нутаг зудад нэрвэгдсэн.

Зураг 1-ээс үзэхэд 1998 оноос хойш дараалан болсон зудын дараа нийслэл рүү чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн нэмэгдэж эхэлсэн байна.

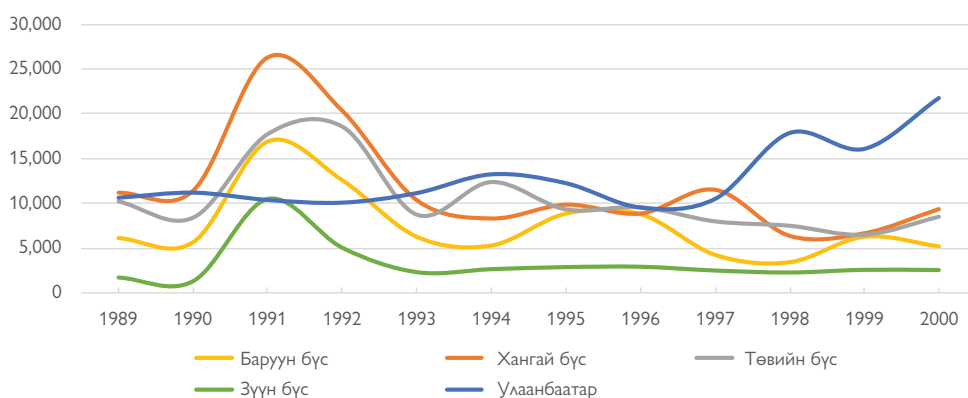
¹ Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд хуваагддаг.

² Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд хуваагддаг. Монгол улсад нийт 331 сум байдаг.

³ Зуд гэдэг нь их хэмжээний цас, хүйтэн хавсарсан байгалийн аюул үзэгдэл.

Зураг 1.

Нийгэм, эдийн засгийн шилжилтийн дараах дотоодын шилжилт хөдөлгөөний гадагш чиглэсэн урсгал, бүс нутгаар



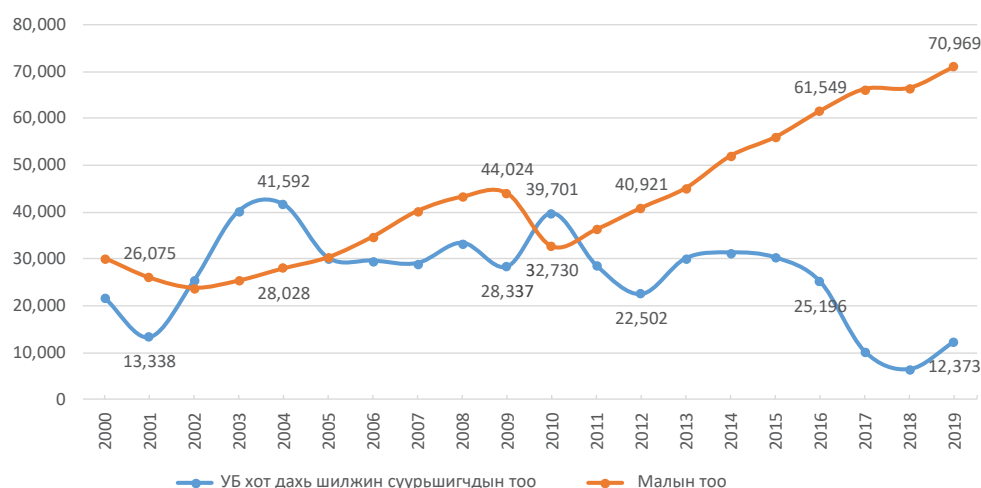
Эх сурвалж: ҮСХ, 2020а

Бэлчээрийн доройтол, зудын давтамж болон цаг агаарын бусад эрс тэрс нөхцөл байдал нь малчдад нийгэм, эдийн засгийн олон бэрхшээлийг авчирчээ. Тухайлбал 1999-2002 оны хоорондох гурван жил дараалсан зудад нийт малын гуравны нэг хорогдсон нь (Lise at al., 2006) орон нутгийн иргэд шилжилт хөдөлгөөн хийж, хот сууринг бараадахад томоохон түлхэц болсон юм.

Албан ёсны статистикийн судалгаанаас харахад сүүлийн 10 жилийн хугацаанд жилд дунджаар 24000 болон түүнээс дээш тооны хүн Улаанбаатар хотод шилжин суурьшсан байна. 2010 оны зудын дараагаар Улаанбаатар хотын иргэний бүртгэлийн газарт орон нутгаас шилжин ирж байгаа хүмүүсийн тоо урьд жилүүдээс 40 хувиар өссөн буюу нэмэлт 10000 хүн Улаанбаатар хотод шилжин ирсэн. (статистик дээр зөвхөн албан ёсоор бүртгэлтэй хүмүүсийг багтаасан гэдгийг анхаарах хэрэгтэй)

Зураг 2.

Улаанбаатар хотод шилжин суурьшиж буй иргэд болон малын тоо толгойн талаар захиргааны тоо баримт, мянга



Эх сурвалж: ҮСХ, 2020а, 2020б

Хөдөө орон нутгаас нийслэл Улаанбаатарт шилжин суурьшиж байгаа иргэд нь харьяа дүүрэгтээ оршин суух хаягаа бүртгүүлж, харьяаллаа хотын оршин суугч



болгож шинэчлэх учиртай байдаг. Улаанбаатар хот руу бүртгэлгүйгээр шилжин суурьшиж байгаа иргэдийн талаарх албан ёсны тоо баримт, бүртгэл мэдээлэл одоогоор байхгүй байна.

2004 оноос хойш уул уурхайн салбар нь үндэсний дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувиараа хөдөө аж ахуйн салбараас илүү гараад байгаа билээ. Уул уурхайн салбарын энэхүү хөгжил нь орон нутгийн иргэдээс илүү хотын иргэдэд үр ашгаа өгч байна. (Mauger, 2016) Хөдөө, орон нутгийн өрхийн хувьд боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүртэх боломжийг сайжруулах эрэлт, хэрэгцээ нь Улаанбаатар хот руу шилжин суурьших үндсэн хүчин зүйл, шалтгаан болж байна. Нийслэл хот бол шилжин суурьшигчдын хамгийн ихээр нүүдэллэн очдог гол байршил билээ. (Дэлхийн банк, 2017)

2017 онд Дэлхийн Банкнаас гүйцэтгэсэн “Улаанбаатар хотын ядуурал: нөхцөл байдлыг ойлгож, тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлох нь” сэдэвт судалгаагаар шилжигчид Улаанбаатар хотод нүүж ирсэн шалтгаанаа тайлбарлахдаа хүүхдүүд нь их сургуульд суралцах хүсэлтэй, хотын сургуулийн сургалтын чанар сайн байдаг тул хүүхдүүдийнхээ ирээдүйг баталгаажуулах шаардлагаар чанартай боловсрол олгох зорилготой гэсэн байна. Нэг талаар шинэ залуу үеийнхний хүлээлт, нөгөө талаар хөдөө орон нутагт чанартай боловсрол эзэмшиж чадахгүй байгаа нь шилжилтийн гол шалтгаан гэж үзвэл хөдөө орон нутгаас хот руу шилжих хөдөлгөөн цаашид өссөн хэвээр байна гэж дүгнэжээ. (Дэлхийн банк, 2017)

Хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний хууль эрх зүйн хүрээ бодлого, журамд туссан байдал

Хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсын үед Монгол улс нь оршин суух зөвшөөрөл буюу “прописк” бүртгэлийн тогтолцоог ашигладаг байсан бөгөөд зөвшөөрлийг оршин суугчийн үнэмлэх дээр тэмдэглэдэг байв. Энэхүү системийн зорилго нь дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах, чөлөөтэй шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах явдал байсан. Уг системээр хөдөө, хот хоёрын ялгааг социалист үзэл санаанд тулгуурлан гаргасан байдаг. (Hatcher ба Thieme, 2015) 1994 оноос хойш, нийгэм эдийн засгийн шилжилтийн дараа Монгол Улсын засгийн газар дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг эрх зүйн хийгээд бодлогын хүрээнд тусгаж эхэлсэн байна.

Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн бодлогууд нь онолын хувьд дотоодын шилжилт хөдөлгөөнөөс урьдчилан сэргийлэх, чиглүүлэх, зохицуулах бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадаагүйгээс үүсдэг нөхцөл гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Монгол улсын хувьд ч хязгаарлах төрлийн арга хэмжээ нь шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах хамгийн эцсийн арга хэмжээ юм. Монгол улс дахь шилжилт хөдөлгөөн зөвхөн нэг чигт давамгайлж байгаа нь Улаанбаатараас өөр шилжилт хөдөлгөөнийг хүчтэй татах байршил байхгүйн илрэл бөгөөд үүнтэй уялдуулсан дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг шууд зохицуулах бодлого байхгүй байна. (Нарантулга, 2019)

Хүснэгт 1-т хөдөө, орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний талаар төрөөс авсан арга хэмжээнүүдийг он цагийн дарааллаар харуулав. Хүснэгтэд үзүүлсэн мэдээлэл нь бүрэн бус бөгөөд шилжих хөдөлгөөний хориг хэр үр нөлөөтэй талаарх тоо баримт хязгаарлагдмал байгааг дурдах хэрэгтэй.

Хүснэгт 1. Хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний талаарх хууль тогтоомж, захирамж, арга хэмжээ

Он	Хууль тогтоомж, захирамж, арга хэмжээ	Заалт
1994	Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, зүйл 8.2	Хуульд “нийслэлд хүн амын хэт төвлөрөл бий болох, ажил эрхлэлт, нийтийн үйлчилгээ, тээвэр, холбооны хэвийн ачаалал алдагдахаас сэргийлэх зорилгоор нийслэлд шилжин суурьших асуудлаар хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулалт хийх” гэж тусгасан байна.
1995	Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнөөс хураамж авах тухай	Иргэдийн төлөөлөгчийн хурлын 69 дүгээр шийдвэрээр дараах хураамжийг авна гэж тусгасан. Үүнд: (a) Насанд хүрсэн шилжигч бүрт – 26,000 төгрөг (b) Насанд хүрээгүй шилжигч бүрт – 13,000 төгрөг
2001	Улаанбаатар хот дахь шилжин суурьшигчдаас авах хураамжийг өсгөх тухай	69 дүгээр шийдвэрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр шилжин суурьшигчдаас авах хураамжийн хэмжээг өсгөсөн: (a) Насанд хүрсэн шилжигч бүрт – 50,000 төгрөг (b) Насанд хүрээгүй шилжигч бүрт – 25,000 төгрөг
2003	Шилжин суурьшигчдаас хураамж авахыг цуцлах	Үндэсний Хүний Эрхийн Комиссоос Чингэлтэй дүүргийн шүүхэд 69 дүгээр шийдвэрийг цуцлуулах захирамж гаргасан.
2013	Улаанбаатар хотын мастер төлөвлөгөө боловсруулах	Мастер төлөвлөгөөнд тусгаснаар хотын төсвийн орлого бий болгож үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулахын тулд түр хугацааны болон бүртгэлгүй урт хугацааны шилжин суурьшилтыг хязгаарлахаар заасан.
2016	Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого	Бодлогод тусгасан үзүүлэлтэд “2020 он гэхэд хотын нийт иргэдэд эзлэх хөдөө орон нутгийн иргэдийн хувь 38 хувь байх бөгөөд 2025 онд 50 хувь болно гэж үзсэн байна.”
2017 оны 1-сар	Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах	Нийслэл хотын засаг дарга “Иргэдийн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах үүднээс авах зарим арга хэмжээ” хэмээх бодлогын барим бичгийг баталсан бөгөөд 2018 оны 1 сар хүртэл хөдөө орон нутгаас Улаанбаатар хот руу шилжин суурьших хөдөлгөөнийг хязгаарлана гэсэн байна.
2017 оны 12-р сар	Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогыг сунгах тухай	Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогын хэрэгжилтийг 2020 оны 1 сар хүртэл сунгасан.



Улаанбаатар хотын хүн ам тогтмол өсөж байгаатай холбоотойгоор нийслэл хот нь шинээр шилжигчид хүлээж авах, нэн ялангуяа эдийн засаг болон нийгмийн суурь үйлчилгээг хүргэхэд хүндрэл тулгараад байгаа юм. Зөвлөлт маягийн хот төлөвлөлтийн хэв шинжийг авч газар өмчлөх эрхийг хууль ёсны дагуу олгосноор хотын төв хэсэгт бага оврын барилга бүхий томоохон суурин газрууд бий болсон байна. Улаанбаатар хотод бүртгэлтэй оршин сууж буй Монгол улсын иргэд хотын захаар 700 м² газар эзэмших эрхтэй бол хотын төвөөр 400-550 м² газар эзэмших эрхтэй. Хот нь хүн амын өсөлтөд зориулж төлөвлөгдөөгүй бөгөөд төвдөө хямд орон сууц хангалттай биш байгаа байдал нь хотыг нэлээд тэлэхэд хүргэсэн байна. (Дэлхийн банк, 2017)

Улаанбаатар хотын оршин суугчдын үндсэн эрхийг хангах зорилгоор Улаанбаатар хотын Захирагчийн алба болон Нийслэл хотын Засаг даргын тамгын газар нь А/17 захирамжаар 2017 онд нийслэл хот руу шилжин суурьших иргэдийн тоог хязгаарлах бодлогыг танилцуулжээ. Тус бодлогын хүрээнд нэг жилийн хугацаанд шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах зорилготой байсан юм.

Эхний жилийн хэрэгжилтийн үр дүнд хөдөө орон нутгаас шилжин суурьших бүртгэлтэй шилжигчдийн тоо буурсан эерэг үзүүлэлт гарсан учраас бодлогын хугацааг дахин хоёр жилээр буюу 2020 оны 1 сар хүртэл сунгасан байна. Эхний жилд хэрэгжүүлсэн шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын хүрээнд 2017 оны 11 сарын байдлаар нийт 9567 хүн нийслэл хот руу байнгын оршин суухаар нүүж ирсэн бөгөөд энэ нь өмнөх жилийнхтэй харьцуулахад даруй 11552-оор бага байгаа юм. Энэ хугацаанд эсрэгээрээ 10161 хүн нийслэл хотоос хөдөө орон нутаг руу шилжин суурьшсанаар сүүлийн жилүүдэд анх удаа нийслэл хотын оршин суугчдын тоо буурсан үзүүлэлттэй гарсан юм. (Монгол улсын засгийн газар, 2017)

Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлого нь Улаанбаатар хотын оршин суугчдын эрх ашгийг нэн түрүүнд тавьж, хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнөөс үүдэн хүн амын нягтаршил ихэссэнтэй холбоотой гарах бэрхшээлээс хамгаалах үндсэн зорилготой юм. Энэхүү хязгаарлалтын хүрээнд хөдөө, орон нутгаас нийслэлд байнга оршин суухаар ирэх иргэдийн шилжилт хөдөлгөөнийг түр зогсоох тухай заасан бөгөөд зөвхөн дор дурдсан гурван нөхцөлд бүртгэхийг⁴ зөвшөөрсөн юм:

- (а) эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авах зайлшгүй шаардлагатай
- (б) Улаанбаатар хотод орон сууц худалдан авсан
- (в) албан томилолтоор нийслэлд 6 сараас дээш хугацаагаар томилогдон ажиллах төрийн албан хаагч, түүний гэр бүл

Улаанбаатар хотод оршин суух зөвшөөрөл авах гурван нөхцөлийн нэг нь нийслэл хотод орон сууц худалдан авах бөгөөд энэ нь шинээр шилжин суурьшигчдын хувьд боломж багатай юм.

Мөн өмнө нь хийгдсэн судалгаануудаас үзэхэд Улаанбаатар хотын уугуул оршин суугчдын зүгээс хотын ядуурлын түвшин өндөр байгаагийн шалтгаан, эмх замбараагүй байдлын эх үүсвэр нь шилжигчид гэсэн байдлаар ханддаг байна. Гэвч судалгааны үр дүнгээс харахад хотод шилжин суурьшиж байгаа иргэдийг орлогын түвшингээр нь авч үзвэл ядуу гэсэн ангилалд багтахгүй байна. (Дэлхийн Банк, 2017)

ХБСХ-ийн 2016 онд хийсэн Хөдөлмөрийн зах зээлийн дүн шинжилгээний

⁴ Холбогдох бүртгэлийн байгууллагад бүртгүүлснээр оршин суугчийн зөвшөөрөл авах.

судалгаанаас харахад шилжилт хөдөлгөөн ба боловсролын хоорондох харилцан хамаарал маш өндөр байна. Хүмүүс боловсрол эзэмшихийн тулд ажлын илүү дээр нөхцөл боломжийг хайж хот руу шилжиж байна. Хөгжингүй орнуудын хувьд шилжин суурьшиж буй хүмүүсийн 6 хувь нь дээд боловсролтой, 3 хувь нь бүрэн дунд боловсролтой байгаа юм. Хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад Монгол улсын шилжилт хөдөлгөөн 18 хувиар илүү байна. Мөн дээд боловсролтой иргэдийг бүрэн дунд боловсролтой иргэдтэй харьцуулахад тэдний шилжилт хөдөлгөөнд оролцож буй хувь хоёр дахин их байна. (ХБСХ, 2016)

ОУШХБ-аас 2018 онд хийсэн судалгаагаар технологийн сайн хөрөнгө оруулалттай байгууллагууд нь дээд боловсролтой болон шинэ техник, технологи дээр ажиллах чадвартай ажилчдыг түлхүү татаж байгаа дүр зураг ажиглагдсан байна. Мөн төрийн болон боловсролын байгууллагууд, дэд бүтэц нь нийслэл хотдоо төвлөрсөн, хөдөө орон нутагт эдгээр боломж нь байхгүй байгаа хүмүүс Улаанбаатар хот руу өндөр боловсрол эрэлхийлж нүүх үндсэн шалтгаан болж байна гэж үзэж байна. Улсын хэмжээнд дээд боловсролын нийт 113 байгууллага байгаагаас 90 нь Улаанбаатар хотод байрлаж байна. (ОУШХБ, 2018а) Тийм ч учраас, хотын хүн ам ихэссэнээс үүссэн асуудалд зөвхөн шилжин суурьшигчдыг буруутгах нь зохисгүй юм.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын дагуу хүн бүр төрөхөөсөө эрх чөлөөтэй байх, нэр төрийн хувьд тэгш эрхтэй, үндэс угсаа, арьс өнгө, хүйс, шашин шүтлэг, хэл соёл, гарал угсаа, төрөлхийн болон бусад статусаас үл хамааран ижил тэгш эрхтэй байдаг. (Нэгдсэн үндэстний байгууллага, 1948) Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын бодлого нь иргэдийнхээ нэг хэсгийг ялгаварлан гадуурхаж хөдөө, хотын иргэн гэсэн хоёр ялгаатай ангийг бий болгож, энэхүү олон улсын гэрээний дагуу хүний эрхийг шууд зөрчсөн явдал болсон юм. Олон улсын хэм хэмжээнээс гадна энэхүү бодлого нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд тусгасан “улс дотроо шилжин суурьших, гадагшаа аялах, оршин суух, улс орондоо эргэн ирэх хүний эрх” (Монгол улсын засгийн газар, 2020) болон үндсэн үйлчилгээг хүртэх эрхийг зөрчсөн (Монгол улсын их хурал, 2017) явдал юм.

Шилжилт хөдөлгөөнд чөлөөтэй оролцох эрхийг зөвхөн үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар хязгаарлаж болно. (Монгол улсын засгийн газар, 2020) Гэвч дотоодын шилжилт хөдөлгөөн нь улсын аюулгүй байдал, төрийн засаглалд ямар аюул заналхийлэл учруулсан учраас ийм арга хэмжээ авсан талаар тодорхой үндэслэл гаргаагүй байна. Иргэний болон улс төрийн эрхийн талаар олон улсын пакт (ИБУТЭТОУП)-н 19 дүгээр зүйлд тусгасанчлан өөрийн дуу хоолойг илэрхийлэх, шилжин нүүх, цуглаан зохион байгуулах, нэгдэн нийлэх зэргийг хуулийн хүрээнд хязгаарлахын тулд тодорхой нөхцөлүүдийг хангасан байх ёстой. Тодорхой эрхийг хязгаарлахын тулд дараах хүснэгтэд харуулсан жагсаалтад багтсан асуултуудад тодорхой, бүрэн хариултаудыг өгсний үндсэн дээр тус хязгаарлалтыг тавьж болох юм. Харамсалтай нь оршин суух статуст үндэслэн гаргасан шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын бодлого нь эдгээр шалгууруудын алийг нь ч хангаж чадахгүй байгаа юм.



Шалгуур үзүүлэлт	Хангаж байгаа эсэх
1. Эрхийг хязгаарлах эрх зүйн үндэслэл байгаа эсэх?	Дотоодын шилжилт хөдөлгөөн нь үндэсний аюулгүй байдал болон олон нийтийн дэг журамд аюул заналхийлэл учруулж байгаа учраас ийм арга хэмжээ авсан гэсэн тодорхой эрх зүйн үндэслэл тайлбар байхгүй байна. Хязгаарласан арга хэмжээг авахаас өмнө суурь судалгаа, нөхцөл байдлын үнэлгээ зэрэг баттай нотолгоо гаргасан судалгааг хийгээгүй.
2. Эрхийг хязгаарласан явдал нь бусдын эрх, нэр төрийг хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, олон нийтийн дэг журам, олон нийтийн эрүүл мэнд, ёс зүйг хангах зэрэг үндэслэл бүхий зорилготой эсэх?	Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласан арга хэмжээг баталсны дараа нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах дүрэм журмыг гаргаагүй. Тийм ч учраас хязгаарлалт нь зорилготойгоо уялдахгүй байгааг харуулж байна.
3. Хэрэв хангалттай үндэслэлтэй бол хязгаарлалт нь үндэслэл бүхий зорилгодоо хүрэхэд нэн чухал, эсвэл гарах үр дүн нь хязгаарлалттай дүйцэж байгаа эсэх, үйл ажиллагааны аюулгүй байдлыг хангах бодлого журам байгаа эсэх, үр дүнтэй ажиллаж байгаа эсэх нь энэхүү хязгаарлалт зохистой эсэхийг тогтоох гол үндэслэл болно.	Шилжилт хөдөлгөөний хориг нь хөдөө орон нутгийн иргэдийг ялгаварлан гадуурхсан учраас тэгш байдлын зарчимд нийцэхгүй байгаа юм. Энэхүү үйл ажиллагаа нь хөдөө орон нутгийн иргэдийн шилжин суурьших, улс орон дотроо оршин суух гэсэн үндсэн хуульд заасан эрхийг хязгаарлаж байгаа юм.
4. Хязгаарлалт нь тэгш байдлын зарчмыг харгалзан үзсэн ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчимд суурилсан эсэх? Ялгаварлан гадуурхах зарчимд суурилсан үйл ажиллагаа нь энэ байдлыг хангаж ажиллахгүй. Тиймээс энэ нь зайлшгүй асуух ёстой эрх тэгш байдлыг хангах гол асуулт юм.	

1.2. ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙГ ХЯЗГААРЛАСАН ОЛОН УЛСЫН КЕЙС, ТУРШЛАГА

Энэхүү хэсэгт бусад улсын засгийн газрын дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах хязгаарлалт тавьсан кейсүүдийг авч үзэв. Судалгаагаар энэ төрлийн шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь Хятад, Нигери, Мьянмар зэрэг ардчилал бага хөгжсөн оронд түлхүү хэрэгждэг болохыг олж тогтоосон. Эдгээр кейсийг Монголын нөхцөл байдалтай уялдуулан хамгийн тохиромжтойгоос нь бага тохиромжтой гэсэн дарааллаар танилцууллаа.

1.2.1. Хятадын “хукоу” систем

1958 онд Хятад улсын засгийн газар нь “хукоу” гэх өрхийн бүртгэлийн системийг үндэсний хэмжээнд нэвтрүүлсэн ба энэ нь хот, орон нутагт оршин суух статус, хууль ёсны хаяг, үйл ажиллагаа явуулдаг салбар, шашин болон биеийн тодорхойлолт зэргийг багтаасан, иргэд, хүн амын үндсэн мэдээллийг бүртгэдэг систем юм. Өрхийн бүртгэлийг хийхээс гадна энэхүү систем нь засгийн газраас хүн амын суурьшил болон орон нутгаас хот руу шилжих хөдөлгөөнийг хянахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг (Juneja, 2017). Хотод хукоу буюу бүртгэл хийлгэх нь маш хэцүү бөгөөд ялангуяа, Бээжин, Шанхай, Гуанжоу зэрэг томоохон хотуудад маш их бэрхшээлтэй байдаг. (Fu, 2018) Учир нь хөдөөгөөс хот руу шилжин суурьшиж буй иргэд нь өргөдлийн хураамж төлөхөөс гадна өндөр орлоготой

байх, бизнесийн ур чадвартай байх, гадаадад боловсрол эзэмшсэн байх, төрөл садан нь хотын “хукоу”-тай байх зэрэг шалгуур үзүүлэлтүүдийг хангах хэрэгтэй болдог. Албан ёсны “хукоу”-тай биш бол хөдөө орон нутгийн шилжигчид нь хотод ажил эрхлэх, боловсрол, хүнс, эмнэлгийн үйлчилгээ болон бусад нийгмийн үйлчилгээг хүртэх боломжгүй байдаг. (Chan ба Buckingham, 2008) Хот руу шилжих хөдөлгөөнийг хязгаарласнаараа систем нь бүртгэлгүй, бичиг баримтгүй шилжилт хөдөлгөөн үүсэхэд нөлөөлж иргэдээ суурь үйлчилгээ авах боломжийг нь хязгаарлаж, эмзэг нөхцөл байдалд оруулдаг байна. (Girard, 2019) “Хукоу” системийг хөдөө орон нутгийн иргэдэд давуу нөхцөл хүртэх, хотын оршин суугчидтай адил эрх эдлэхэд ялгаварлан гадуурхаж, цаашлаад соёл болон хандлагын хувьд нийгмийн зааг ялгааг үүсгэж байна гэж дотооддоо болон олон улсын тавцанд шүүмжилдэг байна. Энэхүү бодлого нь ажиллах хүчний чөлөөт хөдөлгөөнийг хязгаарладаг учраас нийгмийг тэгш бус байдалд нөлөөлөхөөс гадна ажиллах хүчний нөөц хязгаарлагдах, хэрэглээ буурах, хот дотор тогтворгүй, зүй бус эдийн засаг үүсэх зэрэг эдийн засгийн сөрөг үр дагавартай болохыг судалгаагаар харуулсан байна. (Sheehan, 2017) 2015 онд 261 сая ажиллах хүч орон нутгаас хот руу шилжин суурьшсан байдаг бөгөөд ихэвчлэн тэднийг хоёрдугаар зэргийн иргэд мэтээр үзсэнээр тэд авах ёстой цалингаа бүрэн авч чаддаггүй гэж дүгнэсэн байна. (ECOSOC, 2005) Энэхүү сөрөг үр нөлөөг ойлгосны үндсэн дээр Хятад улсын засгийн газар нь 2014-2020 онд орон нутгаас хот руу шилжин суурьшиж буй 100 сая иргэдэд хотын оршин суух “хукоу” зөвшөөрөл олгохоор болсон бөгөөд 3 саяас доош хүн амтай жижиг хотуудад энэхүү хязгаарлалтыг тавихаа больсон байна. 2020 оны 6 дугаар сарын байдлаар Хятад улс нь тодорхой ахиц гарсныг зарлаж 8 сая шилжигчид хотын “хукоу” авсан байна. (Fang, 2020)

Хятадын хөдөө нутгаас хот руу нүүж буй шилжилт хөдөлгөөн нь өндөр орлоготой болох, ажилтай болох, илүү сайн төрийн үйлчилгээ авах, хотын орчинд амьдрах зэрэг нийгэм, эдийн засгийн шалтгаантай тул Хятадын “хукоу” системийг Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлоготой харьцуулах боломжтой байгаа юм. (Lu ба Xia, 2016) Хятад, Монгол хоёр улс нь хөдөө орон нутгаас шилжин суурьшигчдад хориг саад тавих, хотын оршин суух эрх авахын тулд тодорхой шаардлагыг заавал хангах зэрэг шалгуур үзүүлэлтүүдээрээ адил төстэй байгаа юм (тухайлбал үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, эрүүл мэндийн зайлшгүй үйлчилгээнд хамрагдах, төрийн албанд томилогдох зэрэг).

“Хукоу” системийг хэрэгжүүлсэн кейсээс харвал ялгаварлан гадуурхах бодлогод үндэслэн хүн амын өсөлтийг шууд хязгаарлах нь нийгэм, эдийн засгийн олон асуудлуудыг бий болгож, дотоодын шилжин суурьшигчдыг эмзэг байдалд оруулах замаар далд шилжилт хөдөлгөөнийг нэмэгдүүлдэг байна. Тийм ч учраас Азийн Хөгжлийн Банкны шилжилт хөдөлгөөний мэргэжилтний зөвлөснөөр бодлого боловсруулж буй хүмүүс нь илүү зах зээлд чиглэсэн бодлого хэрэгжүүлж төрийн хязгаарлалтаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөний нийгэм, эдийн засгийн зардлыг бууруулах талаар илүү анхаарах ёстой. (Lu ба Xia, 2016)

1.2.2. Нигери улсын нээлтэй бэлчээрийн хориг

Нигерийн дунд бүсэд 2018 онд болсон фермерүүд болон малчдын дунд газар ашиглах талаарх зөрчил нь 300,000 гаруй хүнийг орон гэрээсээ дайжихад хүргэж яс үндэс, газар зүйн байршил болон шашны хэт туйлшралыг бий болоход нөлөөлсөн. (Олон улсын Хямралын асуудал хариуцсан бүлэг, 2018) Энэ хоёр бүлгийн хооронд зөрчил үүсэхэд нөлөөлсөн гол хүчин зүйл нь: (а) цаг уурын нөхцөл байдалтай холбоотойгоор малын бэлчээр доройтсон байдал, (б) малаа чөлөөтэй бэлчээх уламжлалт мал маллагааны арга барилыг хориглосон хууль



гарсан явдал юм. Ган, цөлжилт зэрэг цаг уурын өөрчлөлтийн асуудлууд нь малчдыг өөр бэлчээр, усны эх үүсвэр хайж нүүдэллэхэд хүргэсэн юм. Мөн засгийн газрын зүгээс гаргасан нэг бүлгийг нөгөөгөөс нь илүүд үзэж, ялгаварлан гадуурхах бодлогод бухимдсан малчдын зүгээс хүч түрэмгийлсэн үйлдэл гаргах том түлхэц өгсөн юм. Малаа чөлөөтэй бэлчээрлүүлэхэд хориг тавьснаас болж малчдын үндсэн амьжиргаа нь асуудалд орсон байна. Ган, зуд, цөлжилт (Kwong, 2019a) зэрэг цаг уурын өөрчлөлтөөс болж малаа алдсан малчид нийслэл хотод ирж, ажиллаж амьдрах орчноо сайжруулах боломжийг хязгаарласан нь Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалттай төстэй байгаа юм.

Нигерийн засгийн газрын хориг нь нийгэмд малчин, шилжигч нарын дунд хуваагдал үүсгэж байгаатай адил (McDonnell, 2017), Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь хотын иргэдийг илүүд үзэж хот хөдөөгийн ялгаа зааг гарахад нөлөөлж, хөдөөгөөс хот руу ирж буй шилжин суурьшигчдын эсрэг сөрөг хандлага үүсэхэд нөлөөлж байгааг ЗБХ дээрх ярианаас харж болно. Нигери улсад тавигдсан хориг нь малчдад нутагтаа үлдээд эдийн засгийн бэрхшээлтэй нүүр тулж хүчирхийлэлд өртөх эрсдэлтэй нүүр тулах, эсвэл өөрсдийг нь хүлээн авах сонирхолгүй газар руу тодорхойгүй ирээдүйн төлөө зугтах гэсэн сонголтыг л өгч байгаа юм. Нигерийн тус хориг нь Гадаад харилцааны зөвлөл зэрэг олон улсын оролцогч талуудаас ихээхэн шүүмжлэл хүлээсэн бөгөөд улс доторх зарим муж нь энэхүү хоригийн хэрэгжилтийг царцаагаад байгаа юм. Бодлогын мэргэжилтнүүд нь малчдыг аажимдаа фермер болоход нь туслах, малчдад зориулсан боловсролын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зэрэг ялгаварлан гадуурхаагүй үйл ажиллагаа явуулахыг зөвлөсөн байна. (Egunyomi, 2018) Энэ нь дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулахад ямар нэгэн хязгаарласан бодлого хэрэгжүүлэх нь шийдэл болж чадахгүй гэсэн томоохон сургамжийг Монгол улсад өгч байна.

1.2.3. Мьянмарын Рохингя кейс

Рохингя нь Мьянмарын баруун хэсгээр байрлах Рахины мужид байрладаг Исламын шашинтай үндэстний цөөнх юм. Энэхүү кейс нь шашин, үндэс угсаа, төрсөн газраас нь хамааран шилжилт хөдөлгөөнд хориг тавьсан хэт туйлширсан кейс юм. Мьянмарын засгийн газар нь эдгээр хүмүүст иргэншил олгохгүй, хууль бус цагаачид гэж үзэн улс орноор зорчих хөдөлгөөн, гол үйлчилгээг хүртэх боломжийг нь хязгаарласан юм. (BBC Мэдээ, 2020) Монголын кейстэй яг ижил биш ч энэхүү хоёр кейсийн хувьд нэг ижил зүйл байгаа нь хэсэг бүлэг хүмүүсийг буруутгах соёлыг бий болгож, түүнээс нь үүдэн ялгаварлан гадуурхал бий болж байгааг харуулсан. Рохингя хүмүүс нь орон нутагт үймээн самуун үүсгэж улсын аюулгүй, даг тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байгаа гэж буруутгагддаг бөгөөд энэ нь Мьянмарын засгийн газраас тэдгээр хүмүүсийн хөдөлгөөнийг хязгаарлах үндэслэл болно гэж үздэг байна. (Albert ба Maizland, 2020) Яг үүнтэй адилаар Монголд хөдөө орон нутгаас шилжин суурьшиж буй иргэд нь хотын оршин суугчдын эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх алдагдахад нөлөөлж байгаль экологийн тэнцвэргүй байдал үүсэхэд гол нөлөө үзүүлж байна гэж Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын албанаас гаргасан албан ёсны мэдэгдэлд дурдсан байдаг (Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын алба, 2017б). Тийм ч учраас хотын бохирдлыг бууруулах хүрээнд шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогыг бий болгосон. Сүүлийн хэдэн жилийн хугацаанд олон улсын хүмүүнлэгийн байгууллага, хүний эрхийг дэмжигч нар болон бусад улс орон Мьянмарын засгийн газрыг Рохингя хүмүүсийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулах талаар шахаж шаардаж байгаа юм. Гадаад харилцааны зөвлөлөөс буруутгах соёл болон Рохингя хүмүүсийн эсрэг төвлөрсөн ялгаварлан гадуурхлыг арилгах нь нөхцөл байдлыг сайжруулах гол түлхүүр бөгөөд энэхүү зарчим нь Монголын кейсэд ч адил үйлчлэх юм. (Albert ба Maizland, 2020)

Олон улсын гурван кейс нь Монголд анхаарах ёстой хэд хэдэн зүйлийг харуулж байна. Үүнд:

- (а) Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь эмзэг байдлыг бий болгох, нийгмийг хуваах, хүчирхийллийн эрсдэлийг бий болгох зэрэг нийгэм эдийн засгийн асуудлыг үүсгэдэг.
- (б) Эдгээр ялгаварлан гадуурхах бодлогыг ардчилсан, чөлөөт зах зээл бүхий улс орнуудад нийтлэг хэрэглэдэггүй (Монгол улс нь ардчилсан, чөлөөт зах зээлтэй улс) бөгөөд дэлхийн тавцанд хүний эрхийн бүлэг, олон талт байгууллага, засгийн газраас маш хүчтэй шүүмжлэлд өртдөг.
- (в) Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтаас үл хамааран албан бус буюу бүртгэлгүй шилжилт хөдөлгөөний урсгал хэвээр байгаа бөгөөд энэ нь тус ангилалд багтах шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж буй хүчин зүйл болж байна.



2. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ



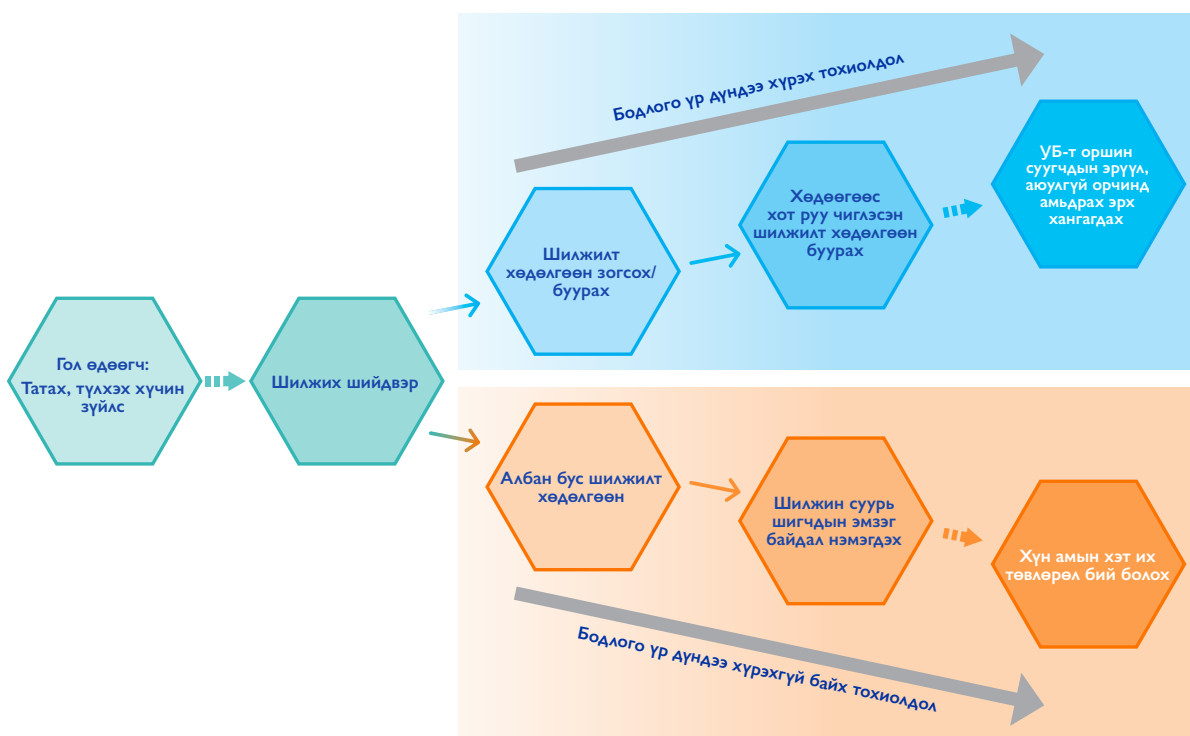
2.1. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТУУД

Энэхүү судалгааны гол зорилго нь дотоодын шилжилт хөдөлгөөн (нэн ялангуяа хөдөө орон нутгаас Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөн) болон шилжин суурьшигчдын эмзэг байдалд Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын бодлогын нөлөөллийг үнэлэхэд оршиж байна. Ингэхдээ судалгааны баг нь 2017-2020 онд гарсан шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр дүнгээс одоо байгаа шилжилт хөдөлгөөний дүр зургийг гаргах “Өөрчлөлтийн онол”-д суурилан дараах судалгааны гол асуултуудыг тодорхойлсон юм.

Монгол улсын дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх хийгдсэн өмнөх судалгаагаар (ОУШХБ, 2018б) эдийн засгийн хүчин зүйл нь Улаанбаатар хот руу шилжин суурьших гол үндэслэл болж байна гэж дүгнэсэн. Эдийн засгийн хүчин зүйлс гэдэгт ажлын олдоц, сайн цалин хөлс, хотод бизнес эрхлэх сайн нөхцөл байдал зэрэг багтсан байна. Зураг 3-ын баруун дээд хэсэгт харуулсанчлан, хэрэв шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын бодлогын хэрэгжилт үр дүнтэй байвал, хөдөө орон нутгийн иргэд төрөлх нутагтаа үлдэж хот суурин газарт чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн буурна (ялангуяа Улаанбаатар хот) гэж үзсэн.

Зураг 3.

2017-2020 оны шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтаас үүдэн гаргах Өөрчлөлтийн Онол



Нөгөө талаар, Зураг 3-ын доод хэсэгт үзүүлсэнчлэн, хэрэв өрхүүд албан бус байдлаар шилжилт хөдөлгөөн хийсээр байвал шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлого нь бодит зорилгодоо хүрч чадахгүй байх, цаашлаад Улаанбаатар хотын хүн амын тоо болон оршин суугчдын сайн сайхан байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй юм. Тиймээс шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогын хэрэгжилт, үр нөлөөг судлахын тулд дараах дөрвөн үндсэн асуултыг тодорхойлсон болно:

- (а) Шилжих хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлого хэрэгжүүлсэн хугацаанд (2017-2020) Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний урсгал буурсан уу?
- (б) Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах хугацаанд Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсан дотоодын шилжин суурьшигчдын эмзэг байдал нэмэгдсэн үү?
- (в) Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь Улаанбаатар хотын амьдрах орчныг сайжруулах үндсэн зорилгодоо хүрч чадсан уу?
- (г) Шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг илүү үр дүнтэй зохицуулахад болон Улаанбаатар хот дахь шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлыг бууруулахад чиглэсэн бодлогын ямар хувилбаруудыг хэрэгжүүлэх боломжтой вэ?

Судалгааны зорилгын хүрээнд тоон болон чанарын судалгааг зохион байгуулсан:

- (а) **Тоон судалгаа:** Эмзэг байдал болон сайн сайхан байдлыг үнэлэх, цаашлаад шилжилт хөдөлгөөний хориг нь тэдэнд хэрхэн нөлөөлсөн талаар үнэлгээ хийхийн тулд шилжигч болон шилжигч бус өрхүүдээс судалгаа авсан. Мөн хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөний хэв маягийг тооцоолох үүднээс хоёрдогч тоон мэдээлэл, өгөгдлүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн.
- (в) **Чанарын судалгаа:** Улаанбаатар хотын шилжилт хөдөлгөөний өнөөгийн байдал, иргэдийн амьжиргааны нөхцөл байдлын талаар илүү нарийвчилсан мэдээлэл цуглуулахын тулд ЗБХ хийх замаар зорилтот бүсэд амьдарч байгаа шилжигч болон шилжигч бус өрхүүдээс ярилцлага авсан. Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр нөлөөний талаар үзэл бодол, нотолгоо цуглуулах, бодлогын өөрчлөлтийг илүү үр дүнтэй болгох үүднээс гол мэдээлэгчийн ярилцлагыг төрийн албан хаагчдаас авсан болно.

2.2. СУДАЛГААНЫ ЗАГВАР БОЛОН ХЭРЭГЛЭГДЭХҮҮН

Энэхүү судалгааны хүрээнд тоон болон чанарын судалгааны аргыг ашиглан Улаанбаатар хотод байгаа өрх (шилжигч болон шилжигч бус)-д төвлөрөн мэдээлэл цуглуулсан. Судалгааг тоон болон чанарын аргыг хослуулан хийснээрээ Улаанбаатар хотын оршин суугчдад тулгарч буй бэрхшээлд дүн шинжилгээ хийж олон талт үзэл бодлыг тусгах боломж бүрдсэн юм. Үндсэн судалгааны хүрээнд дараах дүн шинжилгээг хийсэн. Үүнд:

- (а) Захиргааны болон үндэсний хэмжээний нэмэлт судалгааны тоо баримтыг ашиглан хоёрдогч статистик тоо баримтад дүн шинжилгээ хийснээр шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт хийсэн хугацаанд хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг тооцоолов.
- (б) Улаанбаатар хотод амьдарч буй шилжигч болон шилжигч бус өрхийн эмзэг байдлыг үнэлсэн. Ингэхдээ эмзэг байдлын гол үзүүлэлт, бүрэлдэхүүн хэсгийг олж тогтоох зорилгоор баримт бичгийн шинжилгээ хийсэн.

Шилжигч өрхийн эмзэг байдлын үзүүлэлтийг өөр өөр цаг хугацаанд авч үзэхийн зэрэгцээ шилжигч бус өрхийн эмзэг байдалтай харьцуулж шинжлэв.

- (в) Нийгмийн суурь үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн байгууллагын ажилтнуудтай ганцаарчилсан ярилцлага хийх болон хоёрдогч мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх замаар Улаанбаатар хотын амьдрах орчинд гарсан өөрчлөлтийг дүгнэв.
- (г) Агуулгыг цогцоор ойлгохын тулд одоо байгаа нөхцөл байдал болон шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах эрх зүйн болон бодлогын хүрээнд мөн шинжилгээ хийв.

Судалгааны хүрээний талаарх илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт 1-ээс харна уу.

2.3. ТООН БОЛОН ЧАНАРЫН СУДАЛГААНЫ ХАМРАХ ХҮРЭЭ, ТҮҮВРИЙН БҮРДЭЛ

2.3.1. Өрхийн судалгааны түүврийн хэмжээ, бүрдэл

Өрхийн судалгааны мэдээллийг 2020 оны 6 дугаар сарын 12-ноос 8 дугаар сарын 2-ныг дуустал Улаанбаатар хотын төвийн зургаан дүүргээс цуглуулсан. Мэдээлэл цуглуулах зорилтот бүсийг сонгохдоо хүн амын нягтаршил, өрхийн тоо, 2014-өөс 2020 онуудад шилжин суурьшсан болон шилжигч бус иргэдийн тоо, газар зүйн байршил болон хэмжээ зэрэг хэд хэдэн чухал хүчин зүйлийг харгалзаж үзсэн. Түүнээс нийт 40 хороог сонгож авав (Зураг 4). Зорилтот хороо болгоноос сонгох түүврийн хэмжээг үечилсэн түүврийн аргачлалаар сонгосон бөгөөд судалгааны түүврийн хэмжээг хэрхэн тооцоолсон талаарх мэдээлэл, хороо тус бүрийн түүврийн хэмжээг Хавсралт 2-т харуулсан болно.

Зураг 4. Мэдээлэл цуглуулсан зорилтот дүүрэг, хороод



Эх сурвалж:

Энэхүү инфографикийг ХБСХ-ийн судалгааны баг боловсруулав.

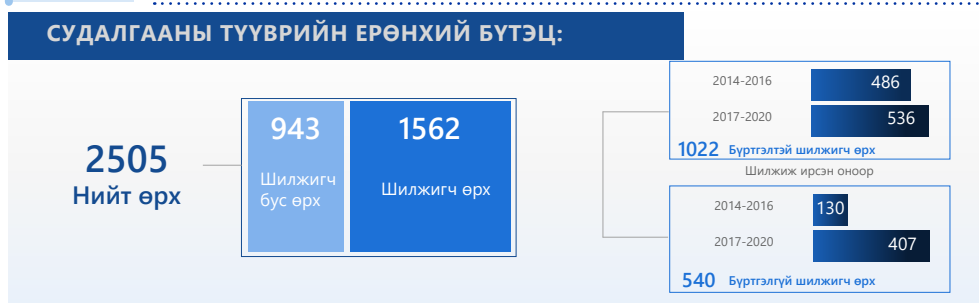
Зураг 5-д үзүүлсэнчлэн нийт 2505 өрхийг тоон судалгаанд хамруулсан. Үүнээс 943 нь нийслэл хотод албан ёсны бүртгэлтэй иргэд байв⁵. Судалгааны гол зорилго нь шилжигч болон шилжигч бус иргэдийн эмзэг байдлыг харьцуулж, хоёр бүлгийн амьжиргаанд тулгарч буй асуудлыг олж тогтоох байв. Судалгаанд хамрагдсан нийт 1562 шилжигч өрхийн (судалгаа авч буй хугацаанаас 6 жилийн дотор хөдөө орон нутгаас Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсан) 1022 нь бүртгэлтэй

⁵ Сүүлийн зургаан жилийн хугацаанд хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнд оролцоогүй болон судалгаа хийгдсэн газарт оршин суух албан ёсны зөвшөөрөлтэй өрхийг хэлнэ. Шилжигч бус өрхүүд гэдэг нь огт шилжин суурьшиж байгаагүй гэсэн үг биш бөгөөд харин шилжин суурьшаад удсан, Улаанбаатар хотод тодорхой цаг хугацааг өнгөрүүлсэн хүмүүсийг хэлнэ.



(өөрөөр хэлбэл албан ёсоор бүртгүүлж байнгын оршин суух зөвшөөрөл авсан), бусад 540 нь бүртгэлгүй байв.

Зураг 5 Судалгааны түүврийн бүрэлдэхүүн



Эх сурвалж: Энэхүү инфографикийг ХБСХ-ийн судалгааны баг боловсруулав.

Шилжин суурьшсан өрхийн амьдралд шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь хэрхэн нөлөөлснийг харахын тулд хоёр төрлийн шилжигч өрхийг судалгаанд хамруулсан. Эхний бүлэгт шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт тавигдахаас өмнөх гурван жилд (2014-2016) Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсан, хоёр дахь бүлэгт шилжилт хөдөлгөөн хязгаарласан хугацаанд (2017-2020) Улаанбаатар хот руу шилжиж ирсэн өрхийг багтаасан болно.

Бүлгүүдийн хооронд хийх харьцуулалтуудыг аль болох бодитой байлгах үүднээс нэг хороо болон нэг газарт амьдардаг шилжигч болон шилжигч бус өрхүүдээс ярилцлага авсан. Байршлын хувьд судалгаанд хамрагдсан нийт 2505 өрхийн 56.4 хувь нь орон сууцанд, үлдсэн 44.6 хувь нь гэр хороололд⁶ амьдардаг байв.

Судалгааны түүврийн төлөөлөх чадварыг дараах хэсэгт нэгтгэн дүгнэсэн болно.

Хүснэгт 3 Судалгааны бүлгийн түүврийн хэмжээ

Судалгааны бүлэг	Албан ёсны бүртгэлтэй эсэх	Улаанбаатарт нийт шилжиж суурьшсан иргэд	Түүврийн хэмжээ
Шилжигч бус өрхүүд	Бүртгэлтэй	н.а. ^a	943
Хоригоос өмнө шилжин суурьшсан иргэд (2014-2016)	Бүртгэлтэй	29 862 ^b	486
	Бүртгэлгүй	н.а. ^c	536
Хоригоос хойш шилжин суурьшсан иргэд (2017-2020)	Бүртгэлтэй	16 903 ^d	130
		н.а. ^c	407
Нийт		46 765	2 505

Тэмдэглэл: ¹ Тоо мэдээлэл хангалтгүй

² 2007-2016 хооронд Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсан дотоодын шилжин суурьшигчдын тоо (ҮСХ-ны статистик тоо баримт)

³ Тоо мэдээлэл хангалтгүй

⁴ 2017-2019 онуудад Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсан иргэдийн тоо (ҮСХ-ны статистик тоо баримтууд)

⁵ Тоо мэдээлэл хангалтгүй

⁶ Гэр гэдэг нь Монголын угсаатны уламжлалт сууц юм. Гэр хороолол гэдэг эсгий гэрээс бүрдсэн хүн оршин суух хороолол бөгөөд ихэвчлэн модон хашаагаар хоорондоо тусгаарлагдсан байдаг.

Тоон судалгааны түүврийн хэмжээг дараах томъёогоор гаргасан:

$$n = \frac{z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{c^2}$$

Үүнд,

- z = z хэмжээ (95 хувийн итгэлцэх түвшинд 1.74 г.м)
- p = сонголт хийх хувь (түүврийн хэмжээнд 0.5 хувь ашигласан)
- c = итгэлцлийн интервал, алдаа гарах хамгийн дээд зөрүү (бид дүгнэлтийн үнэн зөв байдлыг хангахын тулд 1.9 хувийн бага интервал сонгосон)

Судалгааны түүврийн хэмжээ ~ 2505, харьцуулсан хоёр бүлгээс 1562 болон 943 өрхийг түүвэрлэсэн нь төлөөлөх чадвартайг илэрхийлж байна.

2.3.2. Чанарын судалгааны бүрдэл

Чанарын судалгааны гол зорилго нь илүү гүнзгийрүүлсэн, тодорхой тайлбар бүхий мэдээлэл, шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогын талаар олон талт санаа, үзэл баримтлал, нотолгоог цуглуулахад оршино. Тийм ч учраас бид нийт 15 орон нутгийн хэмжээнд төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг албан хаагч нарыг судалгаанд хамруулсан (Зураг 6). Үүнд:

- (а) Цагдаа;
- (б) Өрхийн эмнэлгийн эмч;
- (в) Нийгмийн халамжийн ажилтан;
- (г) Улсын бүртгэгч;
- (д) Сүхбаатар, Хан-Уул болон Баянзүрх дүүргийн гурван хороонд байрлах ерөнхий боловсролын сургуулийн сургалтын менежер.

Түүнчлэн ЗБХ-т 32 хүн оролцож шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын талаар өөрсдийн үзэл бодлыг хуваалцсан.

Зураг 6. Чанарын судалгааны бүрэлдэхүүн



шилжигч бус
өрх
шилжигч
өрх

Зорилтот бүлгийн ярилцлага

32 шилжигч ба
шилжигч бус



нийгмийн
суурь
үйлчилгээ
үзүүлэгчид

Ганцаарчилсан ярилцлага

15 албан хаагчид

Эх сурвалж:

Энэхүү инфографикийг ХБСХ-ийн судалгааны баг боловсруулав.

Байршил болон амьдарч буй орчноос улбаалан ялгаа үүсэж буй эсэхийг харахын тулд бид дараах газруудын төрийн албан хаагчдаас ярилцлага авсан:

- (а) Хотын төвийн зөвхөн орон сууц бүхий хороод
- (б) Хотын захын зөвхөн гэр хороололос бүрдэх хороод
- (с) Орон сууц, гэр хороолол хосолсон хороод



3. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН



3.1. ХӨДӨӨГӨӨС ХОТ РУУ ЧИГЛЭСЭН ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ УРСГАЛД ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ ХЯЗГААРЛАЛТЫН ҮЗҮҮЛЖ БУЙ ҮР НӨЛӨӨ

Хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний урсгалд шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь ямар нөлөөтэй байсан талаар судалгааны эхний асуултад хариулахын тулд дараах хоёр дүн шинжилгээг хийсэн. Үүнд:

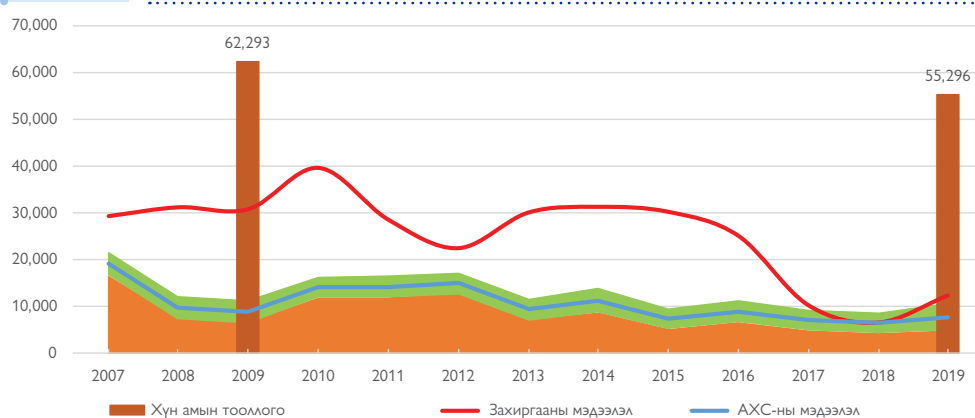
- (а) Улаанбаатар хотын бүртгэлтэй болон бүртгэлгүй шилжигчдийн тоог тооцоолох;
- (б) Эдийн засгийн өсөлт, малын хорогдол зэрэг бусад нийгэм эдийн засгийн нөлөөллийг салгаж бодлогын бодит үр дүнг үнэлэх.

3.1.1. Нийслэл хот дахь шилжигчдийн тооцоолол

Бүртгэлтэй болон бүртгэлгүйгээр хотод шинээр шилжин ирэгсдийн тоог тооцоолохдоо олон улсын практикт суурилсан шууд болон шууд бус арга барилыг ихэвчлэн хэрэглэдэг. Шууд арга барилаар жил тутам хийгддэг судалгаа болон хүн амын тооллого зэрэг захиргааны тоон мэдээлэлд суурилан шинээр ирж буй шилжин ирэгсдийн тоог гаргадаг. Харин эсрэгээрээ шууд бус арга барил нь цагдаа болон эмнэлгийн бүртгэлийн мэдээ зэрэг хоёрдогч эх үүсвэрийг ашиглахыг хэлнэ.

Албан ёсны статистик мэдээллийн дагуу Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшиж байгаа иргэдийн тоо 2017-2018 онд огцом буурсан бөгөөд Зураг 7-д үзүүлсэнчлэн бусад бүс нутгуудад энэ тоо нь өөрчлөгдөөгүй байна. Гэвч захиргааны тоо баримт нь Улаанбаатар хотод зөвхөн бүртгэлтэй шилжин суурьшигчдын мэдээллийг гаргаж байгаа учраас бүртгэлгүй шилжилт зэрэг шилжилт хөдөлгөөний өөрчлөлтийг тооцоолохын тулд өөр эх үүсвэрийг харах шаардлагатай.

Зураг 7. Улаанбаатар хот дахь шилжин суурьшигчдын тоо



Эх сурвалж: ҮСХ, 2020а; Ажиллах хүчний судалгааны өгөгдөл (ҮСХ, 2020г)-д суурилан боловсруулсан судлаачийн тооцоолол.



Бүртгэлтэй болон бүртгэлгүй шилжилт хөдөлгөөний урсгалын хэв маягийг ойлгохын тулд бид ҮСХ-оос хийсэн үндэсний хэмжээний том судалгаа болох 2007-2019 оны Ажиллах Хүчний Судалгааг (АХС) ашигласан. Энэхүү судалгаанд бүртгэлтэй, бүртгэлгүйгээс үл хамааран шинээр шилжин суурьшсан иргэд мөн багтсан байдаг.

АХС-ны тоо баримтад суурилан бүх шинээр шилжин суурьшсан иргэдийн тоог Улаанбаатар хотод бүртгэлтэй шинээр шилжин ирэгч иргэдийн захиргааны тоо баримттай харьцуулахад томоохон хэмжээний ялгаа харагдаж байна. Зураг 7-д үзүүлсэнчлэн, АХС тоо баримтад суурилсан шинээр шилжин суурьшиж байгаа иргэдийн тоо (цэнхэр шугамаар үзүүлсэн) болон ногоон өнгөөр харуулсан найдвартай байдлын интервал нь бүртгэлтэй шилжигчдийн тоо (улаан шугам)-ноос бага байгаа юм. Гэтэл энэ тоо нь эсрэгээрээ байх ёстой. Зураг 7-д үзүүлсэнчлэн бүртгэлтэй шилжигч иргэдийн албан ёсны тоо (улаан шугам) 2017 оныг хүртэл 25000-аас их байсан боловч 2019 оныг хүртэлх хугацаанд энэ тоо нь 6800 болж бууран 2019 онд 12300 болж өссөн байна. АХС-д үндэслэсэн Улаанбаатар хотод шинээр шилжин суурьшсан иргэдийн тооцоолол нь (цэнхэр шугам) 2017, 2018 онуудад буурч 2019 онд өссөн үзүүлэлттэй байгаа боловч өөрчлөлтийн хэмжээ нь захиргааны тоо баримттай харьцуулахад тийм ч огцом биш байна. Судалгааны бичил тоо баримтаас харахад Улаанбаатар хотын нийт хүн амд эзлэх шилжин суурьшигчдын эзлэх хувь нь 2016 онд 0.65, 2017 онд 0.49, 2018 онд 0.46 хувиар тус тус буурч, 2019 онд 0.54 хувиар өссөн байна.

Үүнээс харахад Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөнийг албан ёсоор хязгаарласан нь бүртгэлтэй шилжин суурьшигчдын албан тоо багасахад нөлөөлсөн байна. Гэвч шинээр шилжин суурьшиж буй бүртгэлгүй иргэдийн талаар судалгааны болон захиргааны тоо баримт хомс байгааг харгалзан үзэх ёстой.

Юуны түрүүнд Улаанбаатар хотын албан ёсны бүртгэлтэй шилжин суурьшигчдын тоо тодорхой хэмжээнд буурсан хэдий ч АХС тоо баримтаас бага зэрэг л буурсан байгаа нь албан ёсны статистикт багтаагүй, бүртгэлгүй шилжин суурьшигчдын тоо их байж болохыг харуулж байна.

Хоёрдугаарт, АХС нь үндэсний хэмжээнд гаргасан судалгаа боловч бүртгэлгүй шилжигчид тус судалгаанд оролцоогүй байх боломжтой. Тийм ч учраас бүртгэлгүй шилжин суурьшигчдын тоог гаргахад ярвигтай байдаг. Алберт болон Вогелийн (2008) тодорхойлсны дагуу бүртгэлгүй шилжин суурьшигчид нь ажиглахад хэцүү, ажигласан ч хүн амын нэг хэсэг гэж үзэхэд хэцүү байдаг “нуугдмал хүн ам”-д багтдаг байна. Мөн тухайн хүн амын бүтэц нь тодорхойгүй байгаа учраас нийт хүн амаас төлөөллийн түүвэр гаргах боломж ч мөн хомс байдаг. Ер нь бол мөшгөх арга барил ашиглахгүй бол тухайн бүлгийн иргэдийг зөвхөн ажиглах юм уу асуулт асуугаад албан бус бүртгэлгүй шилжигч гэж тодорхойлох ярвигтай байдаг. Хууль бус үйл ажиллагаа явуулдаг бусад хүмүүсийн нэгэн адилаар бүртгэлгүй шилжигчид нь төрийн захиргааны байгууллагуудаас өөрсдийгөө нуух нь дээр гэсэн хандлагатай байдаг.

Гуравдугаарт, судалгаанд зөвхөн цөөн тооны шинээр шилжин суурьшигчдыг хамруулсан учраас судалгаанд суурилсан тооцоолол нь найдвартай статистик тоо баримт болж чадахгүй байна. Тийм ч учраас АХС тоо баримтад суурилсан шинээр шилжин суурьшигчдын тооны өөрчлөлтийн коэффициент нь өндөр байгаа юм (11–18%). Хэрвээ бид судалгааны түүвэрт шинээр шилжин суурьшиж буй өрхийн эзлэх жинг нэмэгдүүлж, энэ тоо нь (Улаанбаатар хотод сүүлийн 12 сарын хугацаанд шилжин суурьшсан иргэд) бага жинтэй байсан гэж үзвэл асуудал улам хэцүү болно. Энэ нь судалгааны тооцооллын өөрчлөлтийг ихэсгэж үндэслэлгүй гарах магадлалыг нэмэгдүүлэх эрсдэлтэй.



Дотоодын шилжин суурьшигчдын тооцооллыг илүү найдвартай тоо баримтад суурилан гаргахын тулд бид ҮСХ-оос гаргасан Хүн ам, орон сууцны 2020 оны тооллогыг ашигласан (2020б). Тооллогын тайлангийн дагуу 2019 онд Улаанбаатар хот руу бусад бүс нутгаас шилжин суурьшсан дотоодын шилжин суурьшигчдын тоо нь 55296⁷ байжээ. Гэвч дээр дурдсанчлан ҮСХ-оос гаргасан дотоодын шилжилт хөдөлгөөний жилийн тайланд тэдгээр шилжин суурьшигчдын зөвхөн 12300 (тооллогын 20 хувь) нь бүртгэл хийлгэсэн гэж мэдээлжээ. Тийм ч учраас үлдсэн 44000 шилжигч буюу 80 хувийг нь албан бусаар шилжин суурьшсан буюу бүртгэлгүй иргэд гэж үзэж болохоор байна. Харамсалтай нь үндэсний тооллого болон захиргааны тоо баримтын тооцоолсон тоог нас хүйсээр нь нарийвчлан гаргах боломжгүй байгаа юм. Учир нь үндэсний тооллогын нарийвчилсан тайлан одоогоор хэвлэгдэж гараагүй байна. Зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлгийн үр дүн ч мөн энэхүү үр дүнтэй нийцэж байгаа юм.



Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласан бодлого хэр үр дүнтэй байгаа талаар шилжигч бус иргэдийн үзэл бодол

Хэрэв шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь үр дүнтэй байсан бол Улаанбаатар хотод амьдарч буй хүмүүсийн тоо өсөхгүй байсан. Сүүлийн жилүүдэд маш олон барилга, орон сууц, амины сууцууд баригдсан. 9-р сар болоход түрээслэх байр олно гэдэг нь бараг боломжгүй зүйлүүдийн нэг болоод байна (хичээлийн шинэ жил эхэлсэнтэй холбоотой).

Шилжигч бус иргэн 1 (эмэгтэй)

Хүмүүс хот руу нүүсээр байгаа гэж бодож байна. Гэр хорооллын бүсэд хүмүүс хашаа хатган гэр барьж амьдарсаар байна. Миний амьдардаг гэр хороололд хүн амын нягтаршил ихэссээр байна.

Шилжигч бус иргэн 2 (эрэгтэй)

3 (эрэгтэй): Албан ёсны бүртгэлийн тайланд шилжигчийн тоо буурсан байгаа. Гэхдээ хориг тавьсан ч хүмүүс Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсаар байна.

Шилжигч бус иргэн 3 (эрэгтэй)

Тооцооллын үр дүнг сайжруулах үүднээс бид цагдаа болон эмнэлгийн бүртгэлийн тоо баримтыг ашиглах замаар шууд бус аргаар судлахаар зорьсон. Энэ төрлийн хүн ам зүйн шинжилгээний арга барил нь хүн (бүртгэлтэй, бүртгэлгүй байхаас үл хамааран) амьдралынхаа турш төрөх, нас барах, эмнэлэгт хэвтэх зэрэг ямарваа нэгэн эрсдэлд өртөх магадлал дээр үндэслэдэг. Эдгээр эрсдэлүүд дээрх тохиолдлууд маш сайн бүртгэгддэг бөгөөд тухайн хүний нас, хүйс тодорхой бүлгийн төрөлт, нас баралт болон эмнэлэгт хэвтсэн байдлыг харьцуулах бүрэн боломжтой байдаг. Тийм ч учраас иргэний бүртгэлд тусгасан бүртгэлтэй хүн ам зүйн тоо баримт нь нас хүйс болон тодорхой бүлгийг илэрхийлж болох учраас албан бус буюу бүртгэлгүй оршин суугчдын тоог хасалт хийх замаар тооцоолон гаргах боломжтой гэж үзсэн.

⁷ Хүн амын тоологод, ҮСХ "сүүлийн нэг жилийн хугацаанд шилжин суурьшсан" тоог гаргахдаа сүүлийн 12 сарын хугацаанд бусад аймгуудаас нүүж ирсэн шилжин суурьшигчдыг тодорхойлсон байна. Хүн амын тооллогыг 2020 оны 1 сард хийсэн бөгөөд энэхүү тоо нь 2019 оны тоо баримтыг ашигласан болно.



Харамсалтай нь ийм төрлийн тоо баримтын эх сурвалж нь хот, дүүргийн хэмжээнд байгаагүй. Бид хорооны түвшинд шинээр шилжин суурьшсан иргэдийн тооцооллыг гаргахын тулд хэд хэдэн хорооны эрүүл мэндийн төв, цагдаагийн газар, сургууль зэрэг үндсэн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын ажилтнуудаас ярилцлага авсан. Мөн эдгээр төрийн үйлчилгээг авсан бүртгэлтэй, бүртгэлгүй шилжигчдийн талаар асуусан. Хорооны түвшинд нарийвчилсан тоо баримт байхгүй байгаа бөгөөд ярилцлага өгсөн зарим хүмүүсийн ярианаас захын хороодын хувьд үйлчилгээ авч байгаа хүмүүсийн 30 хүртэлх хувь нь бүртгэлгүй шилжигчид байдаг талаар мэдээлсэн.

Товчхондоо шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь Улаанбаатар хот руу шилжин суурьших бүртгэлтэй иргэдийн урсгалыг бууруулсан боловч сүүлийн үеийн үндэсний тооллого, чанарын мэдээллээс харахад бүртгэлгүй шилжилт хөдөлгөөний урсгал нэмэгдсэн байх магадлал өндөр байна.

3.1.2. Бусад хүчин зүйлийн нөлөө

А.Солонго (2018)-ын хийсэн судалгаагаар, Монгол улсын дотоодын шилжилт хөдөлгөөний үндсэн түлхэх хүчин зүйлд эдийн засгийн аюулгүй байдал, нийгэм эдийн засгийн үсрэнгүй байдал, мэдээлэл, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмж зэрэг багтдаг байна. Үүнтэй адилаар ОУШХБ (2018а)-ын судалгаагаар ажил олох болон амьдралын нөхцөлөө дээшлүүлэх зэрэг эдийн засгийн хүчин зүйл нь хүмүүсийн нүүх үндсэн хүчин зүйл болдог байна. Энэхүү дүгнэлт нь энэ удаагийн судалгааны үр дүнгээр давхар баталгаажиг байгаа юм. Ярилцлагад хамрагдсан 2505 өрхөөс дийлэнх буюу 40.8 хувь нь ажлын байрны олдоц, бизнес хийх таатай нөхцөл зэрэг эдийн засгийн үндэслэлээр шилжин суурьшсан байсан. Нөгөө талаас шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлсөн томоохон хүчин зүйл нь Улаанбаатар хотын амьдрах орчин нөхцөл (22.3%) болон боловсролын чанар (18.2%) тус тус байна.

Зураг 8. Шилжилт хөдөлгөөн хийх үндсэн шалтгаан

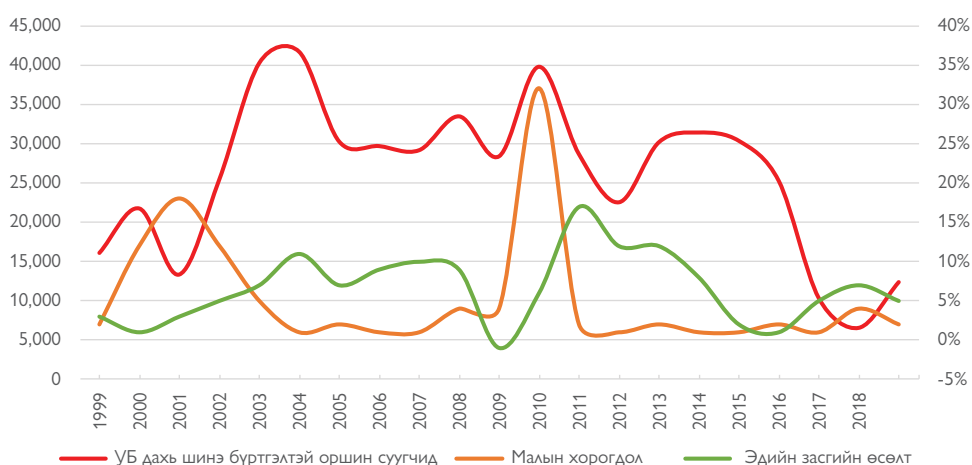


Эх сурвалж: Энэхүү инфографикийг ХБСХ-ийн судалгааны баг боловсруулав.

Хөдөө орон нутгаас Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн буурсан нь дан ганц шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогоос шалтгаалаагүй ба өөр бусад хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн байх боломжтой. Зураг 9-д харуулсанчлан хязгаарлах бодлого баримталж эхлэхээс өмнө Улаанбаатар хот руу шилжин суурьших бүртгэлтэй шилжигчдийн тоо буурч эхэлсэн байна. Сүүлийн жилүүдэд

буурч байгаа явдал нь 2012-2017 онд эдийн засгийн хөгжил саарсантай холбоотой байж болно. Сүүлийн хорин жилийн тоо баримтаас харахад эдийн засгийн өсөлт болон шинээр Улаанбаатар хотод шилжин суурьшиж буй хүмүүсийн харилцан хамаарлын коэффициент 0.28 байгаа юм. Эдийн засгийн өсөлт муу байх үед Улаанбаатар хот руу шилжих хөдөлгөөн нь буурч байгаа бөгөөд энэ нь 2016-2017 оны байдлаас харагдаж байна. Гэвч эдийн засаг 2017-2018 онд өссөн ч гэсэн шинээр шилжин суурьшиж буй бүртгэлтэй иргэдийн тоо өмнө жилүүдийнхтэй харьцуулахад бага түвшинд хэвээр байсан. Эндээс харахад шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлого нь наанадаж богино хугацаанд бүртгэлтэй шилжин ирэгсдийн тоог бууруулсан байж болохыг харуулж байна.

Зураг 9. Улаанбаатар хотод хөдөө орон нутгаас шилжин суурьшсан иргэдийн тоо



Эх сурвалж: ҮСХ, 2020а, 2020в

ОУШХБ-ын (20186) судалгаанаас харахад хөдөөгөөс хот руу чиглэх шилжилт хөдөлгөөнд хөдөө орон нутагт нийгэм эдийн засгийн боломж бага байх, ган зуд зэрэг байгалийн гамшиг нэмэгдсэн байдал холбоотой байж болно. Зураг 9-д үзүүлсэнчлэн, Улаанбаатар хотод шинээр шилжин суурьшигчдын тоо нь 2000-2001 болон 2010 онуудад мал их хэмжээгээр хорогдсонтой холбоотойгоор огцом өссөн байна. Мөн түүнчлэн сүүлийн хорин жилийн хугацаанд шинээр шилжин суурьшиж буй иргэд болон малын хорогдлын харилцан хамаарал нь сул (0.11) хэдий ч, эерэг болон тэгээс их байгаа нь тодорхой хэмжээнд нөлөөлөл байгааг харуулж байна. Энэ нь байгалийн гамшиг бага байсан жилүүдэд Улаанбаатар хот руу шилжин суурьших иргэдийн тоо цөөрснийг харуулж байна. Ер нь сүүлийн 10 жилд цаг агаарын нөхцөл байдал харьцангуй сайн байсан учраас шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлого хэрэгжихээс өмнө шилжилт хөдөлгөөн буурсан явдлыг дээрх нөхцөл байдалтай холбож болно.

Шилжилт хөдөлгөөний хоригийн хэрэгжилтийн үе дэх шилжилт хөдөлгөөний урсгалын хэв маягтай холбоотой тоон мэдээлэл болон холбогдох дүн шинжилгээнүүдээс дараах дүгнэлтийг гаргаж байна:

- (а) Шилжилт хөдөлгөөний түр хязгаарлалт нь 2017-2020 оны хооронд Улаанбаатар хотод ирсэн бүртгэлтэй шилжигчдийн тоог тодорхой хэмжээнд бууруулсан. Гэвч энэ хугацаанд улс орны хувьд онцлог байсан эдийн засгийн хөгжил зэрэг хот руу татах хүчин зүйл нь хэвээр байсан учраас бүртгэлгүй шилжигчдийн тоо өссөн байх магадлалтай.



- (б) Бүртгэлгүй шилжигчдийн тоо нь албан ёсны захиргааны бүртгэлд тусгагдаагүй байгаа ч сүүлд хийсэн хүн амын судалгаа, захиргааны болон чанарын судалгааны мэдээлэлтэй харьцуулахад өндөр байсан байх магадлалтай.
- (в) АХС зэрэг үндэсний хэмжээнд төлөөлөх чадвар бүхий судалгааны тоо баримт нь бүртгэлтэй, бүртгэлгүй шилжигчдийн тоог бодитоор гаргахад хангалттай, найдвартай эх сурвалж болж чадахгүй байна.
- (г) Эдийн засгийн өсөлт буурсан, малын хорогдлын түвшин буурсан зэрэг бусад хүчин зүйлээс хамааран шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах бодлогоос үл хамааран бүртгэлтэй шилжигчдийн тоо буурсан байх магадлалтай.

3.2. ДОТООДЫН ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ ХОРИГ НЬ ШИЛЖИН СУУРЬШИГЧДЫН ЭМЗЭГ БАЙДАЛД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ БАЙДАЛ

Энэхүү хэсэгт бид шилжилт хөдөлгөөний хориг нь хөдөөгөөс хот руу шилжин суурьшсан иргэдийн эмзэг байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг шинжилсэн юм. Юун түүрүүнд өрхийн эмзэг байдлыг тооцоолох арга зүйд суурилсан олон талт эмзэг байдлын индекс (ОТЭБИ)-г нийт 2505 шилжигч болон шилжигч бус иргэдийн дунд хийсэн өрхийн судалгааны тоо баримтад үндэслэн тооцоолсон. Түүний дараа бид олон талт урвуу хамаарлын дүн шинжилгээгээр дамжуулан ОТЭБИ-д нөлөөлж буй гол хүчин зүйлүүдийг тодорхойлж холбогдох дүгнэлтүүдийг гаргав.

3.2.1. Дотоодын шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын тодорхойлолт

Эмзэг байдлыг тодорхойлох судалгааны олон арга барилууд байдаг бөгөөд тэдгээр нь нэр томъёоноос гадна хэмжих арга барилуудын хувьд харилцан адилгүй байдаг. Бид ОУШХБ-ын хийсэн өмнөх судалгааны ажлууд болон бусад адил төстэй судалгаануудад суурилан эмзэг байдлыг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойллоо.

ОУШХБ-ын гаргасан Хүчирхийлэл, мөлжлөг, дарамтад өртөх эрсдэл бүхий шилжин суурьшигчдыг хамгаалах, туслах гарын авлага (2019)-д эмзэг байдал гэдэг ойлголтыг ямарваа нэгэн эрсдэлд өртсөний улмаас аюул учрах магадлал нь бусад хүмүүстэй харьцуулахад харьцангуй өндөр байхыг хэлнэ гэж тодорхойлсон байна. Шилжигчдийн өртөх магадлал бүхий аюул, эрсдэл нь харилцан адилгүй байх бөгөөд сэтгэл зүй, бие махбодын эсвэл орчны холбогдолтой байдаг. Эрсдэлийн хүчин зүйл нь аюулаас хамааран өөр өөр байж болох бөгөөд хоорондоо давхцаж болно. ОУШХБ-ын хувьд НҮБ-ын “Эмзэг нөхцөл байдалд байгаа шилжигчдийн хүний эрхийг хамгаалах практик удирдамж, зарчим болон зөвлөмжүүд”-ийн “Эмзэг байдалд байгаа шилжигч” хэсэгт тусгасан тодорхойлолтыг ашигласан байна. Уг тодорхойлолтод хүний эрхээ үр дүнтэй эдэлж чадахгүй байгаа хүчирхийлэл дарамтад өртөх эрсдэл бүхий хамгаалах шаардлагатай иргэд хэмээн тусгасан байдаг (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний Эрхийн Дээд Комиссар, 2019)

Түүнчлэн Монгол улс дахь хотын оршин суугчдын эмзэг байдлын үнэлгээнд (ОУШХБ, 2018а) Гэр иргэдийн оролцоотой амьдрах орчны зураглалын төв (Ge Community Mapping Center буюу “GCMC”)-с эмзэг байдлыг “Нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны болон биет хүчин зүйлс, үйл явцын улмаас хувь хүн, нийгмийн бүлэг, өмч хөрөнгө, систем нь аюул гамшгийн нөлөөнд илүү эмзэг, өртөмтгий болох нөхцөл байдал” хэмээн тодорхойлжээ.

Лошмен болон Сиегель (2014) нар эмзэг байдлын үндэс суурийн талаарх судалгааны ажилдаа Сен (1981, 1999), Чамберс (1989) болон Жода (1988) зэрэг бусад судлаачдын тус бүрдээ томъёолсон ядуурал гэдэг нь зөвхөн орлогогүй

байхаас хамаагүй өргөн утга санааг агуулдаг хэмээх үзэл санааг баяжуулан ашигласан байна. Хэдийгээр ядуурал, эмзэг байдал хоёрт ижил төстэй зүйл олон байгаа ч адилхан гэсэн үг биш юм. Ядуурал нь орлого, хэрэглээ, эрүүл мэнд боловсрол зэрэг үзүүлэлтүүдийг хангах боломжгүй байхыг хэлдэг бол эмзэг байдал гэдэг нь эдгээр хүчин зүйлүүдийг хангаж чадахгүй байхтай холбоотой үүссэн тодорхой бус байдал гэж ойлгож болно. Тийм ч учраас ядуурал гэдэг нь тухайн мөч дэх статик (хөдөлгөөнт бус) нөхцөл бол харин эмзэг байдал нь ирээдүйн талаар итгэлгүй байх динамик (хөдөлгөөнт) нөхцөл юм.

Лошмен болон Сиегель (2014) нар “Дотроосоо аливаа зүйлд өөрийн гэсэн эрх мэдэлгүй байх, гаднаасаа эрсдэлд өртөх байдал нь тухайн хүнд эмзэг байдлыг бий болгож, сайн сайхан байдалд нь сөргөөр нөлөөлж байдаг” хэмээн дүгнэсэн. Дотоод хүчин зүйлүүд нь тухайн бүлэг хүн, хувь хүн болон өрх ямар нэгэн гэнэтийн цочролд ороход эрсдэлээ зохицуулах чадвар бага байж даван туулах чадвар сул байхыг хэлнэ. Гадна талын хүчин зүйлд тухайн орон нутагт болсон цочрол болон орон нутгийн иргэд, нийт нийгмийн амьжиргаанд аюул заналхийлж буй асуудал нь эрсдэл, цочрол, санаа зовоох асуудлыг үүсгэж байгааг хэлнэ.

3.2.2. Эмзэг байдлын үнэлгээний шалгуур

Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшиж байгаа иргэдийн эмзэг байдлыг тодорхойлохдоо бид Лошмен болон Сиегель (2014) нарын хэрэглэсэн нэр томъёо, арга зүйг ашигласан билээ. Шилжигчдийн эмзэг байдлыг хэмжихдээ ядуурлыг хэмжих сүүлийн үеийн хүчин чармайлтын дагуу олон хэмжээст аргыг ашиглан, хүний аюулгүй байдал, эрх чөлөө, нийгмийн үнэт зүйл болон хүртээмж зэрэг дөрвөн үндсэн хүрээнд үүссэн хохирлыг хэмжихийг зорьсон юм⁸.

Мартин Равалион (1998) халамжийн түвшнээс хамааран тодорхой цаг хугацаа болон газарт тухайн хүнд гарч буй мөнгөн өртгөөр ядуурлын шугамыг тодорхойлно гэсэн байна. Хэрэв тэр хүн нь амьдралын хамгийн доод стандарт түвшинд хүрч чадахгүй байвал ядуу гэж тооцогдоно. Хэдий тийм ч ихэнх хүмүүс “доод хязгаар” гэдэгт юуг авч үзэх вэ гэдэгт санал нийлдэггүй учраас ядуурлын шугамыг тогтоох нь өөрөө асуудалтай байдаг. Гэсэн хэдий ч ядуурлын шугам нь ядуурлыг хянах, бодлогын шийдвэр гаргахад чухал үүрэгтэй байсаар байна.

ҮСХ болон Дэлхийн банк нь 2002 оноос эхлэн өрхийн орлого зардлын судалгаа болон амьжиргааны стандартыг хэмжих судалгаагаар дамжуулан ядуурлын үнэлгээг хийсээр ирсэн. Ядуурлын шугамыг суурь хэрэгцээний өртгөөр дамжуулан 2010 онд хийсэн өрхийн нийгэм эдийн засгийн судалгаанд үндэслэж тогтоосон юм. Ядуурлын шугамыг нэг хүний нэг өдөрт авах ёстой илчлэгийн хэмжээ 2100 ккал байхаар тооцоолж, хүнсний зүйл авах хэрэгцээний багц болон бусад хүнс биш ч гэлээ шаардлагатай бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ авах боломжийг тооцоолон гаргасан билээ. Үндэсний ядуурлын шугам нь судалгаа хийгдэх үед үнийн өөрчлөлттэй холбогдуулан тогтмол шинэчлэгдэж байв. 2018 оны үндэсний ядуурлын шугам нь нэг хүний нэг сарын хэрэглээ 166,580 төгрөг байхаар тогтоогдсон бөгөөд энэ нь 2020 оны 12 сарын 31-ний өдрийн Монгол банкны албан ханшаар 58.40 ам.доллар орчим байна.

ҮСХ-ны ашигладаг ядуурлыг хэмжих хэмжигдэхүүн болон Лошмен болон Сиегель (2014) нарын хохирлын үндсэн дөрвөн хүрээнд үндэслэн эмзэг байдлын үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг судалгааны арга зүйн хэсэгт дурдсан байгаа. Зорилтот оролцогчдын эмзэг байдлыг түвшинг Хүснэгт 4 болон Алкир болон Фостер (2011) нарын “хосолсон хязгаарлалт (dual cutoff)”-ын арга зүйг ашиглан үнэлгээг хийсэн болно.

⁸ Бид Хүний хөгжлийн индекс, үзүүлэлт (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр) болон ҮСХ-ны ядуурлын хэмжилтийг онцолсон болно



Хүснэгт 4. Эмзэг байдлын үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Хүрээ	Хувьсагч/үзүүлэлт	Өрхийн эмзэг байдлын босго
Хүрээ 1: Эдийн засгийн сайн сайхан байдал	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нэг хүнд ноогдох орлого болон хэрэглээ 2. Орлогын эх үүсвэрийн тоо 3. Өмчилсөн хөрөнгийн байдал 4. Газар болон малын эзэмшил 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ядуурлын түвшингээс доош (сарын 166580* төг) 2. Хоёроос доош орлогын эх үүсвэртэй 3. Түүврийн дунджаас доогуур 4. Газар болон мал өмчилдөггүй
Хүрээ 2: Эрүүл мэнд болон боловсрол	<ol style="list-style-type: none"> 1. Хүнсний аюулгүй байдал 2. Эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмж 3. Өрхийн гол орлого олдог хүний боловсролын түвшин 4. Сургуулийн насны хүүхдийн хичээлийн тогтмол ирц 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Хэдэн сард нэг удаа эсвэл түүнээс богино хугацаанд хоол хүнсний хангамжийн дутагдалд ордог байх 2. Өрхийн гишүүд эрүүл мэндийн төв, эмнэлгээр үйлчлүүлэх боломжгүй 3. Өрхийн тэргүүний боловсролын түвшин нь дунд болон түүнээс доош байх 4. 6-14 насны хүүхдүүд нь сургуульд сурдаггүй байх
Хүрээ 3: Нийгэм	<ol style="list-style-type: none"> 1. Олон нийтийн ажиллагаа дахь идэвх, оролцоо 2. Шаардлагатай тохиолдолд албан бус тусламж авах боломж (олон нийт, хүрээлэн буй орчин, нийгмийн бусад бүлгүүдээс г.м) 3. Хүрээлэн буй орчин, нийгэм, олон нийтэд үзүүлж буй итгэл 4. Хүрээлэн буй орчин, нийгэм, олон нийтийн аюулгүй байдал 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ямар нэгэн оролцоо байхгүй 2. Хэрэгцээтэй үед албан бус тусламжийг авах боломжгүй байх 3. Олон нийтэд итгэлцэл байхгүй байх 4. Аюулгүй байдал хангагдаагүй байх
Хүрээ 4: Суурь үйлчилгээ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усны эх үүсвэр 2. Ариун цэврийн байгууламжийн төрөл 3. Дулааны эх үүсвэр 4. Цахилгааны хүртээмж 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усны эх үүсвэрээ гол, нуур цөөрөм, горхиноос хангадаг байх 2. Жорлонгүй, жорлон нь дундын нүхэн жорлон эсвэл хувин байх 3. Түлшний гол эх үүсвэр нь мод, өвс, бургас болон аргал байх 4. Цахилгааны холболт байхгүй байх

Эх сурвалж: Лошмен болон Сиегел (2014)-ын судалгаанаас ашиглав.

Тэмдэглэл: *Энэхүү хэмжээг ҮСХ 2018 оны ядуурлын түвшний босго болгож тогтоосон.

3.2.3. Шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын түвшинг үнэлэх арга зүй

Судалгаанд оролцсон шилжигчдийн эмзэг байдлын түвшинг үнэлж олон талт эмзэг байдлыг хэмжихдээ бид тухайн өрхийг эмзэг гэж тооцоход хэрэглэх хувьсагч болон үзүүлэлтийн тоог тодорхойлох хязгаарлалт (cutoff)-ыг олж тогтоосон. Ингэхдээ бид Алкир болон Фостер (2011) нарын боловсруулсан “хосолсон хязгаарлалт (cutoff)-ын арга зүйг” ашигласан болно.

Судалгаандаа хосолсон хязгаарлалтын аргыг ашиглахдаа хүрээ хоорондын эмзэг байдлыг хоёр түвшинд авч үзсэн (эмзэг болон эмзэг бус). Индекс тус бүрийн бүх үзүүлэлт нь Хавсралт 4-ийн 3-7-р томьёонд тусгасанчлан хоёр оронтой байна. Лошмен болон Сиегэл нарын онолоор тухайн хүрээн дэх нэгтгэсэн болон жигнэсэн үзүүлэлт нь хязгаарлалт – k буюу 33 хувиас их байвал үзүүлэлт тус бүр нь 1 гэсэн үнэлгээг авна. Хүрээн дэх үзүүлэлт тус бүрийг тэгш жигнэж нийлбэрийг 1 хүргэх юм.

Өрх тус бүрийн ОТЭБИ-ийг гаргасны дараа бид эмзэг байдлын түвшнийг гаргахдаа Хүснэгт 5-д үзүүлсэн хосолсон хязгаарлалтыг ашигласан юм.

Хүснэгт 5. Эмзэг байдлын түвшний шалгуур үзүүлэлт

Эмзэг байдлын түвшин	Хосолсон хязгаарлалт
Эмзэг бус	$k \leq 33\%$
Эмзэг	$k > 33\%$

Олон талт эмзэг байдалд буй өрхийн хувьд бүх үзүүлэлтээс жигнэсэн дунджаар талаас илүү хувьд нь бага оноо авсан өрхүүдийг жигнэсэн дундаж үзүүлэлтээр талаас бага хувьд нь бага оноо авсан өрхүүдтэй харьцуулахад эмзэг байдлын түвшин нь илүү ноцтой байгааг илэрхийлнэ.

3.2.4. Олон талт эмзэг байдлын индексийн тооцоолол

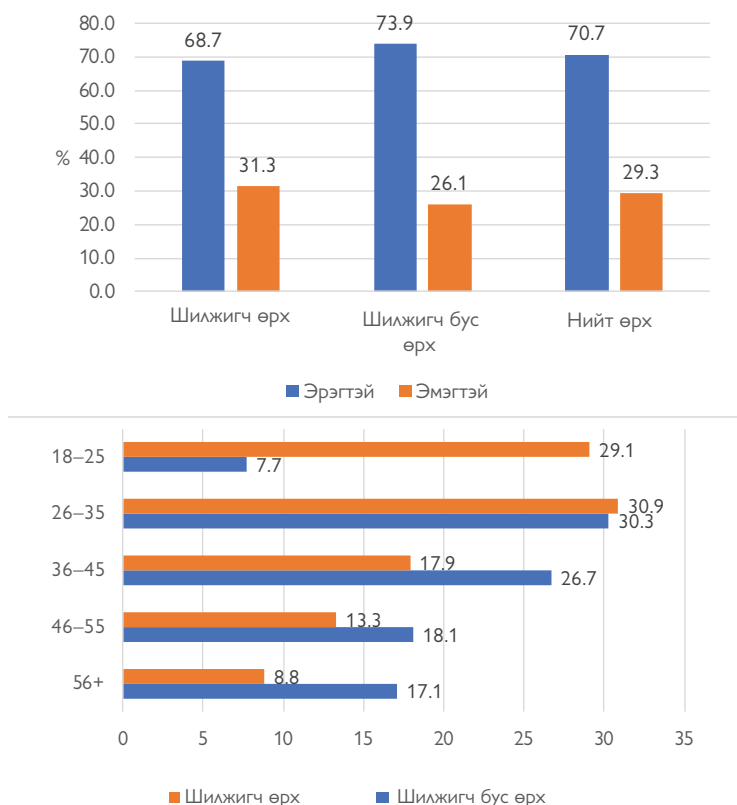
Бид энэхүү судалгааны хүрээнд 943 шилжигч бус болон 1562 шилжигч, нийт 2505 өрхөөс судалгаа авсан бөгөөд тоон мэдээлэлд суурилан Хүснэгт 2-т тусгасан шалгуур үзүүлэлтийн дагуу ОТЭБИ-ийг тооцоолж гаргасан болно.

Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн тэргүүн буюу гол орлого бүрдүүлэгчийн хүйсийн ялгаа 5.2 хувь байв (Зураг 10). Өрхөд гол орлогыг бүрдүүлж буй хүмүүсийн насны хувьд шилжигч өрхийн гол орлого бүрдүүлэгчид шилжигч бус өрхийнхтэй харьцуулахад харьцангуй залуу байв. Мөн шилжигч өрхийн гол орлого бүрдүүлэгчдийн 60 хувь нь, шилжигч бус өрхийн 38 хувь нь 18-35 насны иргэд байна.



Зураг 10.

Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн тэргүүний нас, хүйсийн байдал

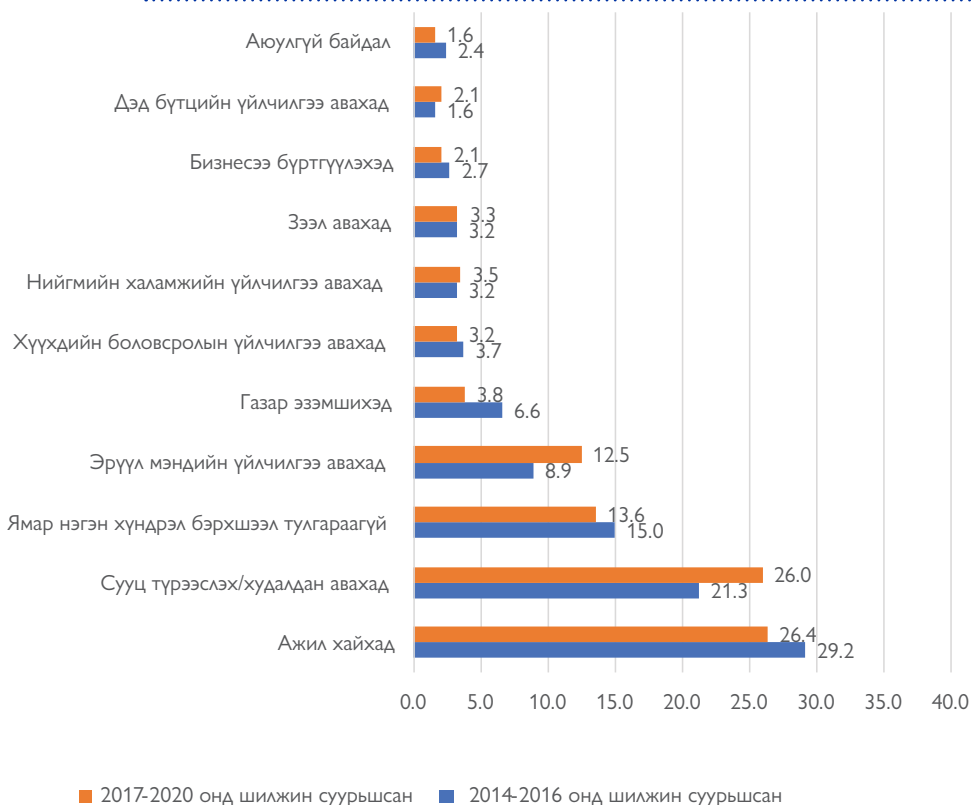


Зураг 11-т Улаанбаатар хот руу хөдөө орон нутгаас шилжин суурьшиж ирсний дараа 1562 шилжигч өрхүүдэд тулгарсан бэрхшээлүүдийг харуулав. Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үр нөлөөг харуулахын тулд бодлого хэрэгжихээс өмнө болон дараагийн хугацааг харьцуулж авч үзсэн. Тухайлбал, бодлого хэрэгжиж эхлэхээс өмнө (2014–2016 онд) Улаанбаатарт шилжин суурьшсан иргэдтэй харьцуулахад 2017-2020 буюу шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт хэрэгжиж байх үед шилжин суурьшсан иргэд нь байр худалдан авах түрээслэх (26%) болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах (12.5%) зэрэг бэрхшээлтэй илүү тулгарч байжээ.

Улаанбаатар хотод 2014-2016 онд шилжин суурьшсан иргэд 2017-2020 онд шилжиж ирсэн иргэдтэй харьцуулахад ажил олоход (29.2%) илүү бэрхшээлтэй байжээ. Үүнийг эдийн засгийн уналттай холбоотойгоор буюу 2016 онд ажилгүйдлийн түвшин буурсантай холбож тайлбарлах боломжтой.

Зураг 11.

Шилжин суурьшсаны дараа иргэдэд тулгарч буй гол бэрхшээлүүд, шилжилт хөдөлгөөний хугацаагаар

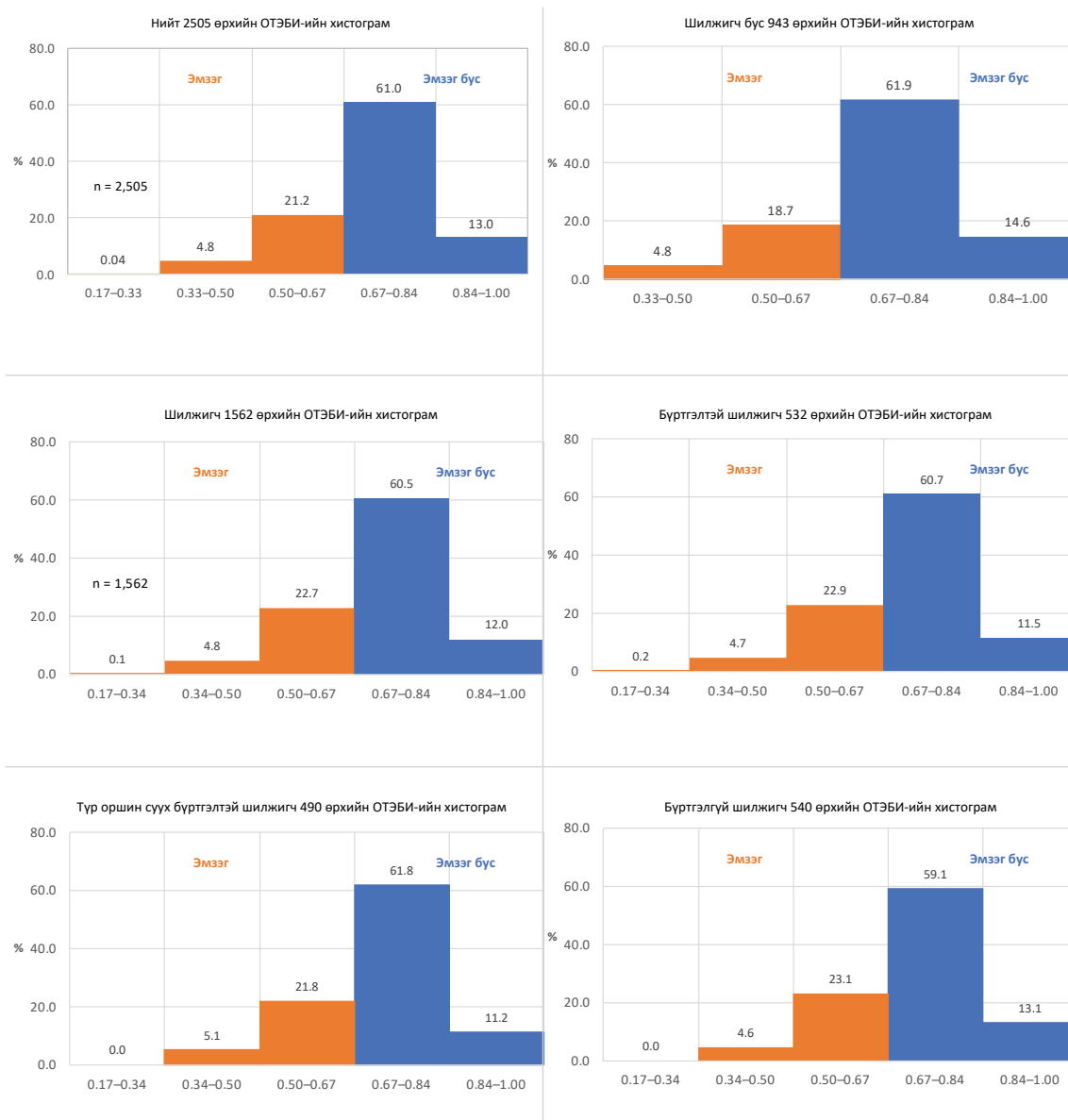


ОТЭБИ-ийн аргачлалын дагуу 0-1 хүртэлх оноогоор эмзэг байдлыг үнэлэх бөгөөд 0.67-оос бага оноо авах тохиолдолд “эмзэг” гэсэн ангилалд багтах юм. ОТЭБИ тооцсон аргачлалыг Хавсралт 4-т тусгав.

Нийт судалгаанд хамрагдсан 2505 өрхийн хувьд ОТЭБИ-ийн дундаж дүн нь 0.671 гарсан бөгөөд “эмзэг бус” гэсэн ангилалд дөнгөж багтаж байгаа юм. Гэвч энэ нь эмзэг байдлын түвшний босго оноо болох 0.67-той маш ойрхон байгааг онцлох шаардлагатай. Бүх өрхийн ОТЭБИ графикийг авч үзвэл судалгаанд хамрагдсан 2505 өрхийн 26.04 хувь нь 0.67 онооноос бага буюу эмзэг гэсэн ангилалд багтах оноог авсан байна.

Нийт шилжигч өрхийн ОТЭБИ оноо нь 0.67 байгаа бол шилжигч бус өрхийнх 0.68 байв. Вариацийн шинжилгээнээс харахад шилжигч болон шилжигч бус өрхийн хооронд ОТЭБИ-ийн хувьд статистикийн хувьд ач холбогдол бүхий ялгаа байхгүй байна. Ялангуяа, ANOVA буюу вариацийн шинжилгээ, $\chi^2(1) = 1.8214$ Магадлал $> \chi^2 = 0.177$ гарсан бөгөөд таамаглал нь (өөрөөр хэлбэл шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ОТЭБИ-ийн дундаж дүн нь тэнцүү), $\alpha = 0.05$ ач холбогдолтой түвшинд батлагдана гэж үзсэн.



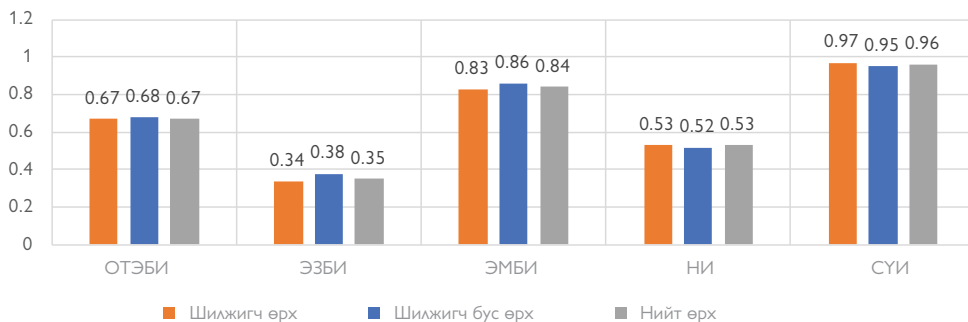


Зураг 12-т шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ОТЭБИ-ийн оноог харуулсан бөгөөд шилжигч өрхийн 27.6 хувь, шилжигч бус өрхийн 23.5 хувь нь эмзэг гэсэн ангилалд багтсан байна. Үүнээс шилжигч өрхүүд шилжигч бус өрхтэй харьцуулахад илүү эмзэг байдалд байгаа нь харагдаж байна. Бүртгэлийн статусаар нь тоо мэдээллийг задалж үзвэл албан ёсны бүртгэлтэй иргэдийн 27.8 хувь, түр оршин суух бүртгэлтэй иргэдийн 26.9 хувь, бүртгэлгүй шилжигч иргэдийн 27.7 хувь нь тус тус эмзэг гэсэн ангилалд багтсан байна. Эндээс, албан ёсны бүртгэлтэй болон бүртгэлгүй өрхийн хувьд эмзэг байдлын түвшинд бараг ялгаа байхгүй байгаа нь харагдаж байна.

Судалгаанд оролцсон хүмүүсийн эмзэг байдлыг ОТЭБИ болон түүний бүрэлдэхүүн дөрвөн индекс тус бүрээр задлан гаргасныг Зураг 13-т харуулав. Нийгмийн индекс (НИ) болон эдийн засгийн байдлын индекс (ЭЗБИ)-ийн дундаж оноо нь эрүүл мэнд, боловсролын индекс (ЭМБИ) болон суурь үйлчилгээний индекс (СҮИ)-ийн дунджаас харьцангуй бага байгаа юм.

Зураг 13.

Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ОТЭБИ болон түүний бүрэлдэхүүн индекс (ЭЗБИ, ЭМБИ, НИ, СҮИ)-ийн оноо

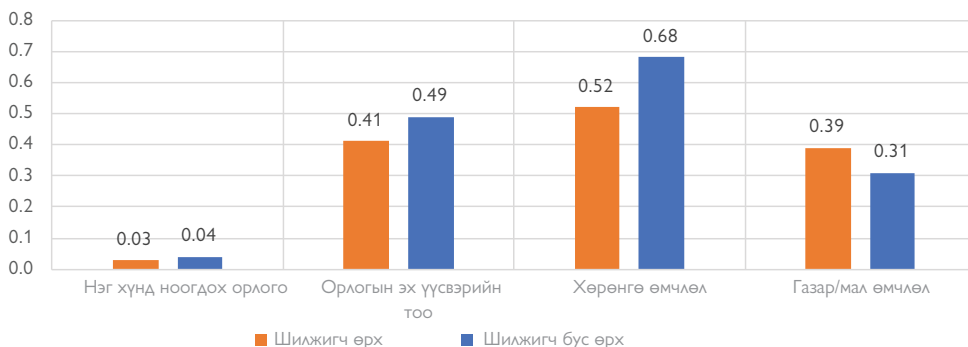


Бүх индексүүдийг хавсралтад тусгасан арга зүйн дагуу бүрэлдэхүүн үзүүлэлт бүрт хувааж индекс тус бүрийн үр нөлөөний үйлчлэх хүчийг тодорхойлсон (Зураг 14).

Үнэлгээний үр дүнгээс харахад ЭЗБИ нь ОТЭБИ-д хамгийн ихээр нөлөөлсөн байна. Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ЭЗБИ нь 0.67-гоос доош буюу эмзэг гэж гарсан. Нэн ялангуяа нэг хүнд ноогдох сарын орлогын хэмжээ нь шилжигч болон шилжигч бус өрхийн хувьд ядуу гэсэн ангилалд багтаж байна. Шилжигч өрх нь шилжигч бус өрхтэй харьцуулахад орлогын эх үүсвэрийн тоо, хөрөнгө өмчлөл зэрэг үзүүлэлт дээр сул индекстэй байгаа ч газар болон мал өмчлөлийн хувьд илүү сайн байна.

Зураг 14.

Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн дундаж ЭЗБИ үзүүлэлтийн оноо



Нэг хүнд ноогдох сарын орлого нь ядуурлын шугамаас (сард 166580 төгрөг) дээш байвал 1 гэсэн үнэлгээ өгсөн бөгөөд ядуурлын шугамаас доош байвал 0 гэсэн үнэлгээ өгсөн. Нэг хүнд ноогдох сарын орлогын хэмжээг шилжигч болон шилжигч бус өрхийн хувьд харьцуулж үзсэн. Судалгаанд хамрагдсан нийт өрхийн 96 хувь нь нэг хүнд ноогдох сарын орлогын хэмжээгээрээ 166580 төгрөгөөс бага орлоготой байна. Бусад үзүүлэлттэй харьцуулахад орлогын түвшин хамгийн доогуур байгаа бөгөөд энэ нь ЭЗБИ дахь эмзэг байдлын зэрэг өндөр байгаад хамгийн хүчтэй нөлөө үзүүлсэн байна.

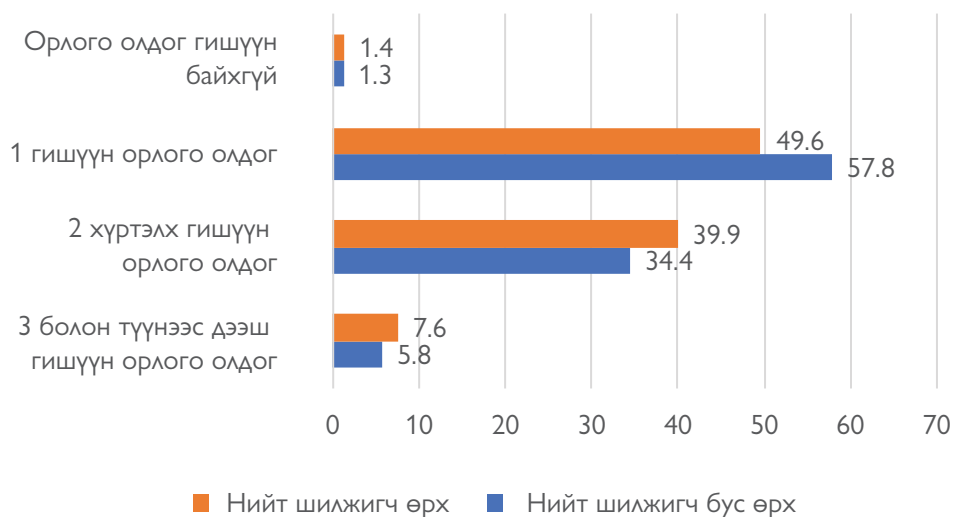
Зураг 15-д үзүүлсэнчлэн, шилжигч бус өрхийн гишүүдийн ажил эрхлэлт шилжигч өрхтэй харьцуулахад 2.9 хувиар өндөр байгаа нь тэдний хувьд ажил олох боломж өндөр байдгийг харуулж байна.

Нийт шилжигч бус өрхийн 14.2 хувь, шилжигч өрхийн 17.3 хувь нь хөдөлмөр эрхэлдэггүй насанд хүрсэн гишүүдтэй байв. Гэвч нөгөө талаас шилжигч өрхийн



ажил эрхэлдэг гишүүдийн тоо шилжигч бус өрхтэй харьцуулахад олон байна. Шилжигч өрхийн бараг тал буюу 47.5 хувь нь хоёр болон түүнээс дээш орлого олдог гишүүнтэй бол шилжигч бус өрхийн хувьд 40.2 хувь нь хоёр болон түүнээс дээш хөдөлмөр эрхэлдэг гишүүнтэй байна.

Зураг 15. Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн орлого олж байгаа гишүүдийн тоо

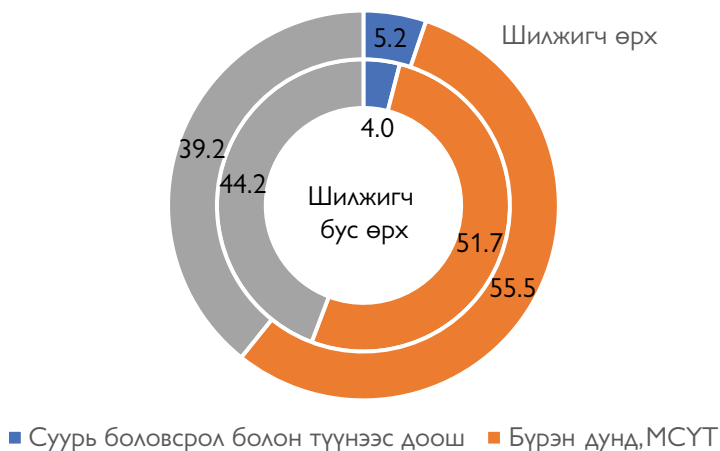


Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ажил эрхлэлтийн байдлын нарийвчилсан статистикийг харахад ижил хэв маяг ажиглагдсан юм. Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ажил эрхлэлтийн гол гурван салбарт барилга (шилжигч өрхийн 16.8% болон шилжигч бус өрхийн 14.6%), бөөний болон жижиглэнгийн худалдаа, машин засвар (13.7% болон 12.7%, тус тус), тээвэр болон агуулах үйлдвэр (шилжигч өрхийн 7.8% болон шилжигч бус өрхийн 9%)-ийн салбар орж байна.

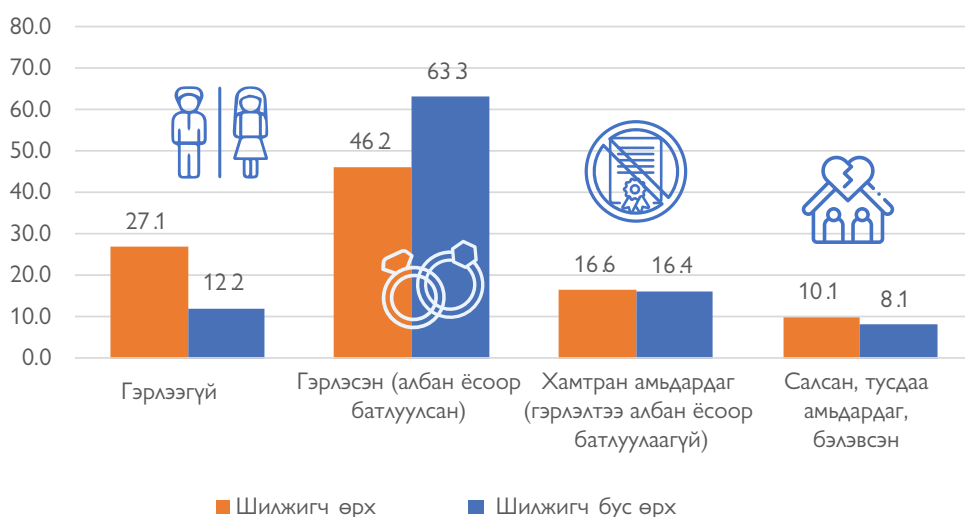
Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн 50-аас илүү хувь нь бүрэн дунд юм уу мэргэжлийн боловсролын дипломтой. Мөн өрхийн гол орлого олж байгаа гишүүн бакалавр болон түүнээс дээш боловсролтой байх тохиолдол судалгааны хоёр бүлэгт аль алинд нь өндөр байна. Гэрлэлтийн байдлын хувьд шилжигч бус өрхийн гол орлого олж буй хүн нь албан ёсоор батлуулсан, батлуулаагүйгээс үл хамааран 79.7 хувь нь хамтран амьдрагчтай байна.

Зураг 16. Өрхийн гол орлого бүрдүүлж буй гишүүдийн боловсрол, гэрлэлтийн байдал

Гол орлого ологчийн боловсролын түвшин



Гол орлого ологчийн гэрлэлтийн байдал



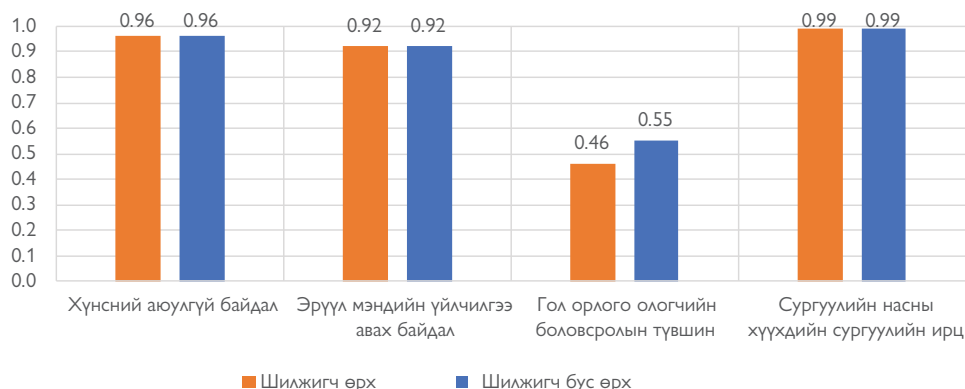
Эх сурвалж: Инфографикийг ХБСХ-ийн судалгааны баг боловсруулав.

Зураг 17-д Эрүүл мэнд, боловсролын индекс (ЭМБИ)-ийн дөрвөн бүрэлдэхүүн үзүүлэлтээр авсан оноог өрхийн төрлөөр (шилжигч болон шилжигч бус өрх) харуулсан болно. ЭМБИ-ийн үндсэн дөрвөн үзүүлэлтийн гуравт нь шилжигч болон шилжигч бус өрхийн аль аль нь харьцангуй өндөр оноо авсан байна. Харин сүүлийн үзүүлэлт болох өрхийн тэргүүн буюу гол орлого олж буй хүний боловсролын түвшний үзүүлэлт нь 0.67 буюу эмзэг байдлын босго онооноос бага байна. Өөрөөр хэлбэл өрхийн тэргүүн буюу гол орлого олж буй хүний боловсролын түвшин нь эрүүл мэнд, боловсролын хүрээнд өрхийн эмзэг байдлыг үнэлэхэд чухал нөлөөтэй хүчин зүйл болж байна.



Зураг 17

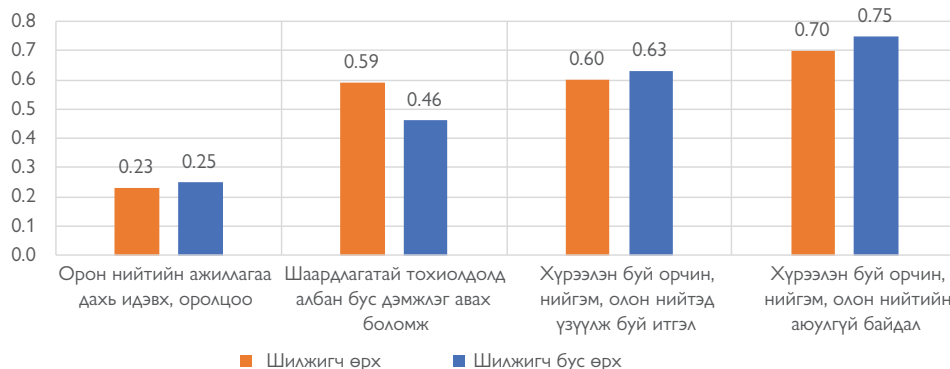
Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн ЭМБИ үзүүлэлтүүдийн дундаж оноо



Нийгмийн индексийн (НИ) бүрэлдэхүүн үзүүлэлтэд гарсан оноог Зураг 18-д харуулав. Амьдарч буй орон нутагт дахь аюулгүй байдлаас бусад үзүүлэлтэд шилжигч болон шилжигч бус өрхийн оноо нь эмзэг байдлын босгоос доош байна. Шилжигч өрхийн хувьд амьдарч буй орчин, нийгэм, олон нийт дэх дахь оролцоо, итгэх итгэл, аюулгүй байдалд шилжигч бус өрхүүдээс бага оноо авсан байна. Харин шилжигч өрхүүд нь шилжигч бус өрхүүдтэй харьцуулахад албан бус дэмжлэг авах боломжийн хувьд өндөр оноо авсан байна. Албан бус дэмжлэг нь эцэг эх, ах дүүс, бусад гэр бүлийн гишүүд, найз нөхөд болон ажлын газар, хөршүүд болон уугуул нутагт нь байгаа хүмүүсээс өгч буй хоол хүнс, санхүү болон сэтгэл зүйн дэмжлэгийг өдөр тутамдаа өгч туслах хэлбэрээр илэрч байдаг.

Зураг 18.

Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн НИ үзүүлэлтийн оноо



Зураг 19-т Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсаны дараа бүртгэлгүй шилжигчдэд түгээмэл тохиолддог бэрхшээл, асуудлуудыг тусгав. Шилжигч өрхүүд нь бүртгэлгүй учраас гэрэлтүүлэг зэрэг дэд бүтцийн хөгжил муу, хотын захын бүс нутгуудаар хашаа байшин түрээсэлж амьдардаг. Мөн чанарын судалгаагаар бүртгэлгүй шилжигч өрхүүд нь хотын захаар оршин суухдаа хөршүүдээсээ хууль бусаар цахилгаан авдаг болохыг нь тогтоосон. Асуулгад оролцсон зарим хүмүүс худаг гэрээс нь хол байрладаг учраас худаг ус авахад хүндрэлтэй байдаг гэж хариулсан байна.

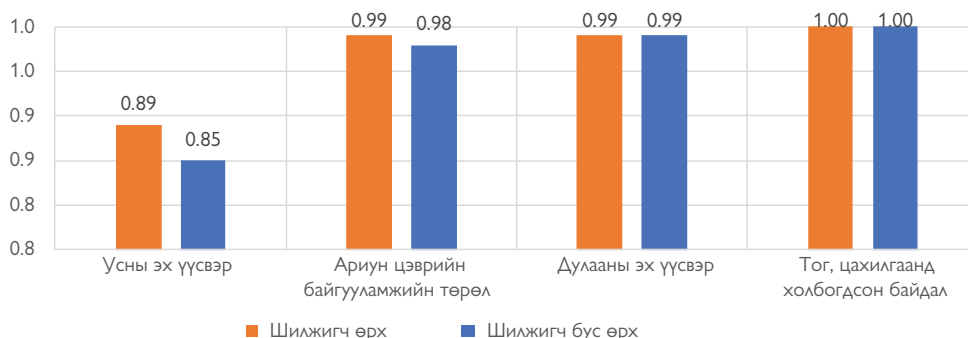
Бүртгэлгүй 540 шилжигчдийн гуравны нэг нь буюу 29.3 хувь нь ус, цахилгаан, дулаан зэрэг үндсэн дэд бүтцийн үйлчилгээ авах нь хамгийн том бэрхшээл байдаг гэж хариулсан. Дэд бүтцийн хангамжийн дараах хоёр дахь хамгийн том тулгардаг бэрхшээл нь хотод тохиромжтой ажил олох гэж хариулжээ. Албан ёсны оршин суух зөвшөөрөлтэй л бол тухайн хүн байнгын ажилтай байж, цахилгаанд холбогдох боломж бүрддэг учраас чанарын судалгааны үр дүн ч бас энэ үр дүнг баталж байна.

Зураг 19 Бүртгэлгүй шилжигсдэд тулгардаг үндсэн бэрхшээлүүд



Зураг 20-д СҮИ дахь үзүүлэлтүүдийн оноог харуулсан бөгөөд бүгд эмзэг байдлын босго буюу 0.67-оос дээш байгаа юм. Хэдийгээр бүртгэлгүй шилжигчдийн хувьд дэд бүтцийн үйлчилгээ авахад бэрхшээлтэй тулгардаг ч гэсэн эцсийн дүндээ ямар нэг аргаар ус, тог, дулааны эх үүсвэр зэргээ хангаж чаддаг байна.

Зураг 20. Шилжигч болон шилжигч бус өрхийн СҮИ үзүүлэлтийн дундаж оноо



3.2.5 Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжин суурьшигчдын эмзэг байдалд хэрхэн нөлөөлснийг үнэлэх арга зүй

Энэ хэсэгт ANOVA буюу вариацийн шинжилгээ, олон хувьсагчийн регресс ашиглан дотоодын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжин суурьшигчдын эмзэг байдалд хэрхэн нөлөөлснийг үнэлсэн болно.

Өрхийн эмзэг байдалтай холбоотой өмнөх судалгаануудад үндэслэн шилжигчдийн эмзэг байдал нь газар зүй, нийгэм-эдийн засгийн хүчин зүйлтэй хамааралтай гэсэн таамаглалыг бид дэвшүүллээ. Нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтэд (Bhattacharjee ба Behera, 2018) дараах хүчин зүйлс багтана. Үүнд: Өрхийн тэргүүний гэрлэлтийн байдал; өрхийн тэргүүний хүйс, нас болон боловсрол эзэмшсэн хугацаа; ам бүлийн тоо, хүүхдийн тоо; ам бүлийн тоонд эзлэх хүүхэд, настай хүний тооны хувь (нэг өрхөд байх 0-14 насны хүүхэд болон 60-аас дээш настай ахмадуудын тоог ам бүлийн тоотой харьцуулсан хувь) (Baileygunhi ба Fraser, 2010); болон өрхийн тэргүүний орлого, ажил эрхлэлт зэрэг багтана. Газар зүйн хүчин зүйлд (Brooks et al., 2005) засмал зам, малын зах, усны эх үүсвэр хүртэлх зай зэрэг багтана.

Энэхүү дүн шинжилгээнд хамаарах хувьсагч нь ОТЭБИ бол тайлбарлах хувьсагч



нь Тэгшитгэл 1-д харуулсан газар зүй болон нийгэм эдийн засгийн дараах хувьсагчдаас бүрдэнэ:

$$MVI_j = \alpha + \beta_1 \cdot x_1 + \beta_2 \cdot x_2 + \dots + \beta_i \cdot x_i + \gamma \cdot BAN + \delta \cdot \text{Migration Dummy} + \varepsilon \quad (1),$$

ҮҮНА

MVI_j	=	өрхийн олон талт эмзэг байдлын индекс j
x_i	=	газар зүй болон нийгэм эдийн засгийн хувьсагч
BAN	=	2017-2020 оны хязгаарлалтын үеийн dummy хувьсагч
Migration Dummy	=	шилжин суурьшсан өрхийн dummy хувьсагч
ε	=	алдааны хэсэг

Тэгшитгэл 1-д бид шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжигчдийн эмзэг байдалд хэрхэн нөлөөлснийг үнэлэхийн тулд BAN буюу 2017-2020 оны хязгаарлалтын үеийн dummy хувьсагч болон Migration Dummy буюу шилжин суурьшсан өрхийн хувьсагч ашигласан. BAN dummy хувьсагчийн хувьд тухайлсан он нь 2017-2020 оны хооронд байвал 1, үгүй бол 0 гэсэн утга авна. Шилжигч өрхийн хувьсагчийн хувьд өрх нь шилжин суурьшсан бол 1, үгүй бол 0 гэсэн утга авна.

3.2.6. Вариацийн шинжилгээ болон олон хувьсагчтай регрессийн үр дүн

Энэ хэсэгт өрхийн судалгааны өгөгдөл ашигласан вариацийн шинжилгээ болон олон хувьсагчтай регрессийн үр дүнг тайлбарлав. ANOVA шинжилгээ нь шилжигчдийн бүртгэлийн төрлөөс хамааран олон талт эмзэг байдлын индексийн оноо ялгаатай байх эсэхийг шалгах юм. Харин олон хувьсагчтай регресс нь шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласан онуудад шилжин суурьшсан бол олон талт эмзэг байдлын индексийн оноо ялгаатай байх эсэхийг тодорхойлох зорилготой.

Шилжилтийн бүртгэлийн төрлөөс хамааран олон талт эмзэг байдлын индексийн оноо өөрчлөгдөх эсэх дээр дараах таамаглалыг дэвшүүлсэн. Үүнд:

$$H_0 : \mu_{\text{Officially registered}} = \mu_{\text{Unregistered}} = \mu_{\text{Temporarily}}$$

H_a : Нийт түүврийн дундаж утга тэнцүү биш.

H_0 нь албан ёсны бүртгэлтэй байнгын оршин суугч, түр оршин суугч, бүртгэлгүй оршин суугч гэсэн 3 бүлгийн хувьд олон талт эмзэг байдлын индексийн дундаж утга (MVI mean values) нь ижил байхыг илэрхийлнэ. Вариацийн шинжилгээ нь 3 түүврийн ажиглагдсан ялгаа нь H_0 таамаглалыг няцаахад хангалттай их эсэхийг тодорхойлох статистик аргачлал юм. Хэрэв H_0 таамаглал няцаагдвал бүх түүврийн дундаж нь ялгаатай гэж дүгнэх боломжгүй болно. H_0 таамаглалыг няцаана гэдэг нь доод тал нь 2 төрлийн түүврийн хувьд дундаж нь ялгаатай байна гэсэн үг.

6-р хүснэгтэд вариацийн шинжилгээний үр дүнг харуулав. P-Утга = 0.00087, байгаа нь ач холбогдлын түвшин $\alpha=0.05$ -аас бага байна. p-утга $\leq \alpha$, байснаар H_0 таамаглал няцаагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, **бүртгэлийн төрлөөс хамааран 3 төрлийн түүврийн ОТЭБИ-ийн дундаж утга өөр өөр гарч байна гэсэн үг.**

Хүснэгт 6.

Вариацийн шинжилгээний үр дүн буюу бүртгэлийн төрлөөс хамааран олон талт эмзэг байдлын индексийн оноо өөрчлөгдөж буй эсэх

ҮР ДҮН

Бүлэг	Тоо	Нийт	Дундаж	Хувьсагч
Албан ёсны бүртгэлтэй шилжигч өрхүүд	532	362.3125	0.681038534	0.012147731
Бүртгэлгүй шилжигч өрхүүд	540	354.6875	0.656828704	0.012196731
Түр оршин суух бүртгэлтэй шилжигч өрхүүд	490	325.375	0.664030612	0.010487811

Вариацийн шинжилгээ

Хувьсагчийн эх үүсвэр	SS	df	MS	F	p-утга	F crit
Бүлгүүдийн хооронд	0.164859316	2	0.082429658	7.079142751	0.00087	3.001496
Бүлэг дотроо	18.15302241	1 559	0.011644017			
Нийт	18.31788172	1 561				

Note: SS – sum of squares; df – degrees of freedom; MS – mean square; F – F-test statistic; F crit – F-test critical value

Одоо аль 2 бүлгийн хувьд дундаж утга өөр байсныг олъё. Ингэхдээ Фишерийн хамгийн бага ач холбогдол бүхий зөрүүний загвар (Fisher’s least significant difference (LSD))-ыг ашиглалаа. Энэ загвар нь t-тестийн статистик ашигладаг ба дараах томъёогоор илэрхийлэгдэнэ. Үүнд:

$$t = \frac{\bar{x}_i - \bar{x}_j}{\sqrt{\text{MSE} \left(\frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)}}$$

Энд,

- \bar{x}_i, \bar{x}_j = бүлэг тус бүрийн олон талт эмзэг байдлын индексийн дундаж утга
- n_i, n_j = бүлэг тус бүрийн түүвэр өгөгдлийн тоо
- MSE = алдааны квадрат дундаж ба өмнөх вариацийн шинжилгээний хүснэгтэд 0.011644017-тай тэнцүү байсан (Хүснэгт 6).
- Чөлөөний зэрэг (df) = $n_T - k = 1,562 - 3 = 1,559$

Фишерийн хамгийн бага ач холбогдол бүхий зөрүүний загварын үр дүнг 7-р хүснэгтэд харуулав. Хүснэгтийн хамгийн сүүлийн мөрөнд H_0 таамаглалыг няцаасан эсэхийг оруулсан болно.



Хүснэгт 7. Фишерийн хамгийн бага ач холбогдол бүхий зөрүүний загварын үр дүн

#	Таамаглал	$\bar{x}_i - \bar{x}_j$	$\sqrt{MSE \left(\frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)}$	t тест статистик	t тархалтын утга $df = 1559$	Үр дүн
1	$H_0: \mu$ Албан ёсны бүртгэлтэй = μ Бүртгэлгүй $H_a: \mu$ Албан ёсны бүртгэлтэй $\neq \mu$ Бүртгэлгүй	0.681-0.657 =0.024	0.0066	3.641	1.961	Няцаагдсан H_0
2	$H_0: \mu$ Албан ёсны бүртгэлтэй = μ Түр зуурын $H_a: \mu$ Албан ёсны бүртгэлтэй $\neq \mu$ Түр зуурын	0.681-0.664 =0.017	0.0068	2.516	1.961	Няцаагдсан H_0
3	$H_0: \mu$ Түр оршин суух = μ Бүртгэлгүй $H_a: \mu$ Түр оршин суух $\neq \mu$ Бүртгэлгүй	0.664-0.657 =0.007	0.0067	1.040	1.961	Няцаах боломжгүй H_0

Албан ёсны бүртгэлтэй шилжигчид болон бүртгэлгүй шилжигчдийн олон талт эмзэг байдлын дундаж утга ижил байна гэсэн H_0 таамаглал статистикийн хувьд няцаагдав. Өөрөөр хэлбэл бүртгэлгүй шилжигчид нь байнгын оршин суух бүртгэл хийлгэсэн шилжигчидтэй харьцуулахад илүү эмзэг байдалтай гэсэн үр дүн гарсан болно. Түүнчлэн байнгын оршин суух бүртгэл хийлгэсэн болон түр оршин суух бүртгэлтэй шилжигчдийн хувьд олон талт эмзэг байдлын дундаж утга ижил байна гэсэн H_0 таамаглал статистикийн хувьд няцаагдав. Тиймээс вариацийн шинжилгээнээс харахад түр оршин суух бүртгэлтэй шилжигчдийн хувьд мөн л байнгын оршин суух бүртгэл хийлгэсэн шилжигчдээс илүү эмзэг гэсэн дүгнэлт гарч байна. Гэхдээ түр оршин суух бүртгэлтэй болон бүртгэлгүй шилжигчдийн хувьд олон талт эмзэг байдлын дундаж утга нь ижил гэсэн H_0 таамаглалыг няцаах боломжгүй байлаа. Эндээс харвал түр оршин суух бүртгэлтэй болон бүртгэлгүй шилжигчдийн хувьд олон талт эмзэг байдлын дундаж утга нь статистикийн хувьд ач холбогдолтой хэмжээний зөрүүгүй байна.

Вариацийн шинжилгээний дүнд албан ёсны бүртгэлтэй шилжигчид нь түр оршин суух болон бүртгэлгүй шилжигчдээс эмзэг байдал нь бага гэсэн дүгнэлт гарч байна. Харин түр оршин суух болон бүртгэлгүй шилжигчдийн хувьд эмзэг байдлын ач холбогдол бүхий статистик ялгаа байгаагүй болно.

Шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласан онуудад шилжин суурьшсан байдал нь олон талт эмзэг байдлын утгад хэрхэн нөлөөлөхийг олон хувьсагчтай регресс ашиглан тодорхойлов. Эдгээр хувьсагчийг t болон F тест ашиглан 95% итгэлцлийн түвшингээр үнэлсэн ба загвараас ач холбогдолгүй хувьсагчийг хассан болно. Хүснэгт 8-д үнэлгээнд ашигласан 4 загварыг харуулсан ба загвар бүрт алдааны вариаци нь тогтмол биш (өөрөөр хэлбэл heteroscedasticity илэрсэн) байна. Мөн бүх загварын үнэлгээ “robust” буюу “сайн” гэж гарсан ба стандарт алдаа засагдсан. Өрхийн судалгаа бүхий регрессийн хувьд ОТЭБИ-т нөлөөлж болох хувьсагчийг ашигласан ба t болон F тест ашиглан 95% итгэлцлийн түвшингээр үнэлэхэд статистикийн хувьд ач холбогдолтой гарсан. Мөн ач холбогдолгүй хувьсагчийг хассан болно. BAN dummy хувьсагчийн хувьд тухайлсан он нь 2017-2020 оны хооронд байвал 1, үгүй бол 0 гэсэн утга авсан.

Хүснэгт 8. Шилжин суурьшсан өрхийн олон талт эмзэг байдлыг тодорхойлох регрессийн үр дүн

Хамаарах хувьсагч: Шилжигч өрхийн ОТЭБИ				
Бие даасан хувьсагч	(1)	(2)	(3)	(4)
BAN_dummy	-0.024 ^a	-0.022 ^a	-0.015 ^a	-0.013 ^b
	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.005)
Өрхийн гол орлого бүрдүүлэгч, эмэгтэй (Main-Sex_Woman)		-0.015 ^a	-0.013 ^b	-0.013 ^b
		(0.006)	(0.005)	(0.005)
Хамаарах байдлын харьцаа (Dependency_Ratio)		-0.027 ^a	-0.03 ^a	-0.031 ^a
		(0.009)	(0.009)	(0.009)
Өрхийн гол орлого бүрдүүлэгч, бага боловсролтой (Main_Edu_Low)		-0.062 ^a	-0.058 ^a	-0.058 ^a
		(0.005)	(0.005)	(0.005)
Өрхийн тэргүүн, гэрлэсэн (Head_Married)		0.032 ^a	0.024 ^a	0.025 ^a
		(0.006)	(0.006)	(0.006)
Өрхийн тэргүүн, салсан (Head_Divorced)		-0.024 ^c	-0.029 ^b	-0.027 ^b
		(0.014)	(0.013)	(0.013)
Шилжин суурьшихаас өмнөх үеийн орлого (Income_Before_Migrating)			0.0 ^a	0.0 ^a
			(0)	(0)
Байшинд амьдардаг (Housing_House)			0.038 ^a	0.038 ^a
			(.006)	(0.007)
Нийтийн байранд байдаг (Housing_Public_Dormitory)			-0.072 ^a	-0.07 ^a
			(0.008)	(0.009)
Сүхбаатар дүүрэгт амьдардаг (District_Sukhbaatar)				-0.014 ^a
				(0.005)
Шилжсэн шалтгаан: амьдрах орчин (Mig_Reason_Living_Condition)				-0.014 ^b
				(0.006)
Улаанбаатар хотын бүртгэл (Registration Type in Ulaanbaatar)				-0.001
				(0.003)
Сул коэффициент (тогтмол тоо) (Intercept)	0.682 ^a	0.712 ^a	0.704 ^a	0.71 ^a
	(0.004)	(0.006)	(0.007)	(0.009)
Ажиглалтууд (Observations)	1 562	1 562	1 562	1 562
R квадрат	0.011	0.13	0.196	0.203

Тэмдэглэл: хаалтын дотор стандарт алдааг илэрхийлсэн.

^a $p < 0.01$, ^b $p < 0.05$, ^c $p < 0.1$



Тооцооллын дүнд бид 4-р загварыг сонгосон ба уг загвар нь бусадтай харьцуулахад тайлбарлах боломж өндөртэй байв. Мөн $BAN\ dummy$ хувьсагч болон бусад тайлбарлах хувьсагчийн хувьд статистикийн ач холбогдолтой байсан. $R^2=0.203$ гэдэг нь шилжин суурьшсан өрхийн олон талт эмзэг байдлын хувьд эдгээр тайлбарлах хувьсагч нь 20.3 хувийн вариаци буюу тархалттай байна гэсэн үг. Загвар 4-т ашигласан коэффициентийг тайлбарлавал $BAN\ dummy$ -ын утга нь -0.013 буюу хязгаарлалт бүхий онуудад шилжин суурьшсан бол олон талт эмзэг байдлын индекс нь бусад онуудтай харьцуулахад 1.3 хувиар бага байна. Хэрэв өрхийн орлогыг зонхилон бүрдүүлэгч гишүүн нь эмэгтэй бөгөөд боловсролын түвшин доогуур бол ОТЭБИ бага байх хандлагатай. Гэрлэлтийн байдлын хувьд өрхийн тэргүүн нь гэрлэсэн бөгөөд албан ёсоор бүртгүүлсэн бол ОТЭБИ өсөх ба гэр бүл салсан бол бага байх хандлагатай байна.

Ам бүлийн тоонд эзлэх хүүхэд, хөгшдийн тоо 10 хувиар өсөхөд өрхийн эмзэг байдал дагаад 3.1 хувиар өсөх магадлалтай байна. Шилжин суурьшихаас өмнө орлого сайтай байсан өрхийн хувьд ОТЭБИ өссөн гарах магадлалтай ажээ. Мөн хувийн байшинд амьдардаг шилжигчдийн ОТЭБИ нь нийтийн байранд амьдардаг шилжигчийнхээс өндөр гэсэн үр дүнтэй байна.

Мөн регрессийн үр дүнгээс харахад Сүхбаатар дүүрэгт шилжигчдийн хувьд ОТЭБИ бусад дүүрэгтэй харьцуулахад тааруу байна. Энэ нь тус дүүрэгт олон тооны оюутан, түрээсээр амьдрагч нар байдагтай холбоотой байх боломжтой. Мөн нэгэн сонирхолтой үр дүн гарсан нь Улаанбаатар хотод амьжиргаагаа дээшлүүлэхээр ирсэн шилжигчдийн ОТЭБИ нь бусадтайгаа харьцуулахад доогуур гарсан явдал юм. Улаанбаатарт шилжин суурьшиж судалгаанд хамрагдсан 1562 өрхийн хувьд 212 нь амьжиргаагаа дээшлүүлэхийн тулд нүүж ирсэн бөгөөд тэдгээрийн 28.8 нь эмзэг өрх байна.

Улаанбаатар хот дахь шилжигчдийг албан ёсоор бүртгүүлсэн, түр оршин суугчаар бүртгүүлсэн, огт бүртгэлгүй гэсэн гурван ангилалд хуваадаг. Тиймээс регрессийн тэгшитгэлд оршин суух төрлийг үл хамаарах хувьсагчаар сонгож ОТЭБИ-т хэрхэн нөлөөлөхийг тооцсон боловч энэ хувьсагч нь статистикийн хувьд ач холбогдолгүй гарсан юм.

3.3. УЛААНБААТАР ХОТЫН ОРШИН СУУГЧДАД ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ ХЯЗГААРЛАЛТ НӨЛӨӨЛСӨН БАЙДАЛ

Энэхүү тайлангийн хүрээнд Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнийг хориглосон түр зуурын хориг нь шилжигч бус болон шилжигч иргэд, хотын уугуул оршин суугчдын амьдралын нөхцөл байдлыг сайжруулах үндсэн зорилгодоо хүрсэн үү гэсэн асуултад хариулахыг зорьсон. Шилжилт хөдөлгөөний хоригоос болж амьдрах орчны чанарт тодорхой өөрчлөлт орсон эсэхийг энэхүү судалгаа олж тогтоох зорилготой байсан. Арга зүйн хувьд эдийн засгийн сайн сайхан байдал, эрүүл мэнд ба боловсрол, нийгмийн нөхцөл байдал болон нийгмийн суурь үйлчилгээний хүртээмж зэрэг дөрвөн үндсэн хүрээнд эмзэг байдлын индекс дүн шинжилгээ хийж, ЗБХ зохион байгуулсан юм. Үнэлгээний үр дүнд шилжилт хөдөлгөөний хориг нь Улаанбаатар хотын оршин суугчдын амьдралын орчин нөхцөлийг сайжруулаагүй гэсэн дүгнэлт гарсан.

Шилжигч бус иргэдээс авсан тоон судалгаанаас харахад судалгаанд хариулсан хүмүүсийн ихэнх буюу 57 хувь нь Улаанбаатар хот дахь амьдрах орчныг сайжруулахад түр зуурын хориг нь ямар нэгэн нэмэр болоогүй гэж хариулсан байна. Шилжигч болон шилжигч бус иргэдийн оролцсон ЗБХ нь энэхүү үр дүнг дэмжиж байгаа юм. Хорио бүрэн хэрэгжиж байх хугацаанд амьдралын нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөн талаар асуулт асуухад гэр хороолол болон

орон сууцанд амьдарч буй хүмүүс амьдралын нөхцөл хэцүү хэвээр байгааг дурдсан. Гэвч тэд 2017-2020 оны хорио тавигдах хугацаанд агаарын бохирдол буурч нийгмийн тусламж, халамжийн үйлчилгээний хэрэгжилт сайжирсан гэж үзсэн байна. Шилжих хөдөлгөөний хязгаарлалт тавих үед мөн түүхий нүүрсний хэрэглээг бууруулах, сайжруулсан түлш хэрэглэх зэрэг шинэ санаачилгыг мөн давхар дэвшүүлэн хэрэгжүүлж байсан учраас эдгээр дэвшил нь шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалттай бүрэн холбоотой гэж дүгнэхэд бэрхшээлтэй байна (Kwong, 2019b). Нийгмийн хамгааллын хувьд Засгийн газар нь 2020 оны УИХ-ын сонгуулийн стратеги болгож КОВИД-19-т хариу үйлдэл үзүүлэх зорилгоор хүүхдийн мөнгөний дүнг 20000 төгрөгөөс 100000 (НҮБХС, 2020) болгож өсгөсөн зэрэг Засгийн газраас хэрэгжүүлсэн халамжийн бодлоготой холбоотойгоор иргэдэд хүрэх үйлчилгээ нэмэгдсэн байна.

Шилжилт хөдөлгөөний хориг нь хүмүүсийн сайн сайхан байдалд эерэг үр дүн авчраагүй гэсэн үр дүнг эмзэг байдлын индексийн дүн шинжилгээнээс давхар харах боломжтой. Шилжигч болон шилжигч бус иргэдийн хувьд ОТЭБИ нь 0.67-0.68 хувьтай байгаа бөгөөд (0-ээс 1 хүртэлх үнэлгээгээр харьцуулахад 1 нь эмзэг байдал хамгийн багатай) эдгээрээс шилжин суурьшиж буй иргэд нь илүү эмзэг байдалд өртөж байна гэдгийг гаргасан. Эмзэг байдал өндөр байгаа нь шилжин суурьшиж буй иргэд болон шилжигч бус иргэдийн аль алиных нь сайн сайхан байдалд сөргөөр нөлөөлсөн гэж үзэж байгаа юм. Нийт түүврээс шилжигч иргэдийг тусад нь авч үзвэл шилжигч иргэд нь шилжигч бус иргэдтэй харьцуулахад дөрвөн хүрээнд нэн ялангуяа эдийн засгийн сайн сайхан байдлын хувьд илүү эмзэг байдалд байгаа нь тогтоогдсон. Тэр дундаа бүртгэлгүй шилжигчид нь шилжилт хөдөлгөөний хоригийн үеэр боловсрол, эрүүл мэнд ба хамгаалал (яаралтай түргэн тусламж, гэр бүлийн хүчирхийлэл, жирэмслэлт болон нярайн асаргаанаас бусад үед) болон дэд бүтцийн үйлчилгээнүүд (цахилгаан) зэрэг гол үйлчилгээнүүдийг авч чадахгүй байсан байна.

3.3.1. Эдийн засгийн сайн сайхан байдал

Хэдийгээр энэхүү хүрээнд шилжигч болон шилжигч бус иргэд нь нэн эмзэг байгаа боловч шилжигчийн ЭЗБИ оноо нь 0.34, шилжигч бус нь 0.38 оноотой байгаа нь статистикийн хувьд томоохон ялгаатай ба шилжигч иргэд илүү эмзэг байдалд байгааг илэрхийлж байна. КОВИД-19 болон ерөнхий эдийн засгийн нөхцөл байдал зэрэг бусад томоохон хүчин зүйлүүд нь эдийн засгийн нөхцөл байдалд нөлөөлж байгаа хэдий ч индекс болон ЗБХ-ийн үр дүнгээс харахад шилжилт хөдөлгөөний хориг нь Улаанбаатар хотын оршин суугчид нэн ялангуяа шилжигчдийн эдийн засгийн байдалд сөргөөр нөлөөлсөн байна. Тухайлбал шилжигч иргэдийн дундаж цалингийн хэмжээ шилжигч бус иргэдийн дундаж цалингийн хэмжээнээс 200000 төгрөгөөр бага байгаа бөгөөд асуулгад оролцсон шилжигчдийн 28 орчим хувь нь ажил олоход бэрхшээлтэй байсан, 25 хувь нь хоригийн хэрэгжилтийн хувьд хөрөнгө өмчлөн авахад асуудалтай байсан гэж хариулсан байна. ЗБХ-ээр үүний цаадах шалтгааныг нь тодорхой гаргаж өгсөн юм.





“Би Улаанбаатар хотод албан ёсоор бүртгүүлээгүй байгаа. Хүүхдүүдтэйгээ амьдрахын тулд Дархан-Уул аймгаас хот руу нүүж ирсэн. Бүртгүүлэх гэж оролдох болгонд орон нутгийн засаг захиргаанаас шилжилт хөдөлгөөний хоригтой холбоотойгоор буцаадаг. Энэ талаар хорооны засаг даргатай нэлээд ярилцсан. Ажлын байр байгаа хэдий ч миний насны хүмүүст зөвхөн цэвэрлэгчийн ажил олдож байна. Зарим нэг ажил олгогчийн хувьд Улаанбаатар хотын бүртгэлгүй болохоор миний ажлын өргөдлийг ч авч хэлэлцдэггүй. Зарим газар нь туршилтын байдлаар хэдэн өдөр ажиллуулаад л албан ёсоор бүртгэлгүй гээд авалгүй буцаадаг. Заримдаа туршилтын хугацааныхаа цалинг ч авч чадахгүй байдалд ордог. Бүртгэлгүй болохоор одоогоор дөрөв дэх ажлынхаа туршилтын хугацаанд явж байна.

Шилжигч иргэний ажил хайсан тухай түүх I



“Манай нөхөр хөдөө орон нутагт бүртгэлтэй ч хотод ажилладаг. Шилжилт хөдөлгөөний хоригийн улмаас Улаанбаатарт албан ёсоор бүртгэлгүй байгаа учраас машин авахаар хөөцөлдөхөд банкнаас бидний өргөдлийг хүлээж аваагүй. Тиймээс бид хувь зээлдэгч нараас өндөр хүүтэй зээл авсан бөгөөд машинаа мөргөлдүүлэх зэрэг ямар нэгэн асуудал гарахад Улаанбаатар хотод бүртгэлгүй гэдэг шалтгаанаар даатгалд хамрагдах боломжгүй байдаг.

Шилжигч иргэний зээл авах, хөрөнгө эзэмшихэд тулгарсан асуудлын талаарх түүх II

3.3.2. Нийгмийн нөхцөл байдал

Нийгмийн нөхцөл байдлын хүрээнд бид олон нийтийн ажиллагаа дахь идэвх оролцоо, шаардлагатай тохиолдолд албан бус (олон нийт, хүрээлэн буй орчин, нийгмийн бусад бүлгүүдээс) тусламж авах боломж, амьдарч буй орчин, орон нутаг, нийгэм, олон нийтэд итгэх итгэл болон хүрээлэн буй орчин, нийгэм, олон нийтийн аюулгүй байдлыг авч үзсэн. Нийгмийн нөхцөл байдлын эмзэг байдлын дүн шинжилгээгээр шилжигч болон шилжигч бус өрхүүд нь шилжилт хөдөлгөөний хоригийн үед НИ оноо нь 0.52–0.53 байгаа нь адилхан эмзэг байдалд өртдөг гэдгийг харуулсан байна. Энэхүү үр дүнг баталгаажуулж ЗБХ-ийн оролцогч нар хот болон хөдөөгийн оршин суугчдын хооронд томоохон хэмжээний зөрчил, соёл, хандлагын ялгаа байдаг гэж үзсэн байна. Хотын уугуул иргэд хөдөө орон нутгийн хүмүүсийг ялгаж харьцдаг болохыг ч зарим нь дурдсан юм.



Манай давхарт ганцаараа амьдардаг залуу бий. Хүмүүс гэрийнх нь хаалган дээр хог битгий хая гэсэн сануулга бичиж байсан. Үнэн хэрэгтээ тэр залуу хог хаядаггүй. Өөр нэг жишээ гэвэл саяхан гурван давхарт нэг хүн хөдөөгөөс нүүж ирсэн бөгөөд оршин суугчид хог хаяхгүй байх тухай ижил утгатай бичиг бүхий цаасыг тэдний хаалган дээр нааж байсан. Ихэнх оршин суугчид нүүж ирсэн хүмүүсийг хөдөөгөөс ирж байгаа, тиймээс хогоо ил задгай хаяж байна гэж бодоод байдаг бололтой.”

Шилжигч иргэний гадуурхалтын талаарх түүх III

ЗБХ-ийн оролцогчдын ихэнх нь хорооны уулзалт, орон нутгийн засаг захиргааны баг, хорооны ажилтнууд, тэдний үүрэг, үйл ажиллагааны талаар сайн мэдэхгүй

гэж хариулсан байна. Мөн шилжигчид нь хотын нийтийн эзэмшлийн талбайд аюулгүй байдлыг мэдэрдэггүй бөгөөд ихэнхдээ хотоос хол, гэр хороололд нүүж ирдэг, гэр хороолол нь гудамжны гэрэлтүүлэг байхгүй, зохих дэд бүтэцгүй учраас аюулгүй байдлын хувьд учир дутагдалтай байдаг гэж хариулсан байна. Зарим шилжигч нь цахилгааны холболт хийлгэхийн тулд албан ёсны бүртгэл шаардлагатай байдаг учраас ихэвчлэн цахилгаантай болох хууль бус, аюултай арга замыг сонгодог учраас шилжилт хөдөлгөөний хориг нь нөхцөл байдлыг улам хүндрүүлсэн гэж мэдээлсэн байна. Энэхүү аюулгүй байдал хангаагүйгээс болж гэр хороололд насан хүрсэн хүн, бага насны хүүхэд хүртэл нас барах үзэгдэл гарч байжээ (MMINFO, 2019).

Эмзэг байдлын индексийн үр дүн болон ЗБХ-ээр гарсан санаануудаас харахад хориг тавьсны үр дүнд Улаанбаатар хотын оршин суугчдын нийгмийн сайн сайхан байдал сайжраагүй. Харин ч эсрэгээрээ илүү аюултай, баталгаагүй амьдрах орчин бүрдүүлж, хот хөдөөгийн соёл, хандлагын ялгааг дэвэргэн нийгэм дахь итгэлцлийг бууруулж нөхцөл байдлыг улам хүндрүүлсэн байна. Энэхүү үр дүн нь бидний судалгааны тоо баримтаар баталгаажиг байна. Илүү дээр амьдрах орчин нөхцөл хайж ирсэн шилжигчид нь бүр илүү эмзэг байдалд өртсөөр байсан бөгөөд шилжих хөдөлгөөний хориг нь Улаанбаатар хотын иргэдийн сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэх зорилтоо хүрч чадаагүй юм.

3.3.3. Эрүүл мэнд, боловсрол

Энэ хүрээнд бид хүнсний аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмж, өрхийн тэргүүн, гол орлого бүрдүүлдэг хүний боловсролын түвшин болон сургуулийн насны хүүхдийн тогтмол хичээлийн ирц зэргийг авч үзсэн. Холбогдох эмзэг байдлын индексээс харахад шилжигч бус болон шилжигч өрхийн хувьд ЭМБИ оноо нь 0.83-0.85 байгаа нь эмзэг байдлын босго онооноос өндөр байгаа тул эмзэг бус гэсэн ангилалд багтаж байгаа юм. Эдгээр индекс нь эрүүл мэнд болон боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийн нөхцөл байдлыг илтгэж байгаа боловч ЗБХ-ийн үр дүнгээс харахад энэхүү оноог цаашид задалж дээрх үйлчилгээг авахын тулд хүмүүс олон төрлийн арга хэмжээ авдаг талаар олж мэдсэн юм. Тухайлбал, сургуульд хүүхдээ оруулахын тулд авлига өгөх зэрэг хууль бус аргыг ашиглан эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээг авч буй хүмүүсийг олж тогтоосон. ЗБХ-ээр гарсан мэдээллээс харахад ихэнх оролцогчид энэ төрлийн далд механизм байдаг бөгөөд тодорхой хэмжээний мөнгө албан бусаар өгдөг гэсэн нийтлэг ойлголттой байсан. Эндээс харахад индексийн хариуг чанарын судалгааны үр дүнгээр баяжуулж авч үзэх нь чухал юм.



Хандивын хэлбэр доор хүмүүс хүүхдээ сургуульд оруулахын тулд хамгийн багадаа 100000 төгрөг өгдөг. Хотын төв орчмын сургууль нь бүр үнэтэй байдаг. Энэ нь өөрөө бараг бичигдээгүй хууль болж тогтжээ. Өнгөрсөн жил хотын төвийн сургуульд хүүхдээ өгөхөд 250000 төгрөгийн хандив өгч байсан бол энэ жил хандив нь өссөн гэж байсан.

Шилжигч иргэний сургуулийн авлигын талаарх хуваалцсан түүх IV

Эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлж буй хүмүүсийн хэлснээр эмч нар анхны тусламжийг үзүүлдэг боловч шинжилгээ хийлгэх, нарийн мэргэжлийн эмчид үзүүлэх болон хагалгаа хийлгэх зэрэг эрүүл мэндийн нэмэлт үйлчилгээ авах ёстой бол бүртгэлгүй шилжигчдийг хоёрдугаар зэрэглэлийн эмнэлгүүд рүү явуулдаг бөгөөд тэнд тэд бүртгэлээ харуулах ёстой. Хорооны түвшинд өрхийн эмнэлгийн



эмч нар нь бүртгэлийн статусаас үл хамааран өвчтөнийг үзэх боловч бүртгэлгүй шилжигчдийн мэдээллийг эрүүл мэндийн бүртгэлийн системд оруулах боломжгүй байдаг. Энэ нь хороон дээр ажиллаж үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн албан хаагч нарын хувьд хийсэн ажлаа үнэлүүлэх, ажлын ачааллыг бодитой гаргах, нэмэлт эх үүсвэр хүсэх боломжийг нь хязгаарлах зэргээр олон асуудлуудыг үүсгэж байгаа юм. Тэд асуудлаа бүртгэлгүй шилжигч иргэдэд тайлбарлах гэж оролдвол иргэд бухимдаж, үйлчилгээ үзүүлж буй хүмүүсийг хэл амаар доромжлох, ажлаа хийх нөхцөлийг нь алдагдуулахад хүргэдэг байна. Эдгээр ЗБХ-ээр гарсан үр дүнгээс шилжилт хөдөлгөөний хориг нь хорооны эрүүл мэндийн ажилтнуудын ажлын ачааллыг нэмэх, иргэд болон төрийн албан хаагчдын хоорондох асуудлыг хурцатгах гээд анх бодож тооцоолоогүй үр дүнг авчирч байгаа юм.



“Бүртгэлгүй шилжигчид нь өөрсдийн регистрийн дугаарыг хэлэхээс татгалзаж уурлаж бухимдан биднийг залхуу гэх мэтээр доромжилдог учраас тэднийг үзэхээс өөр аргагүй байдалд хүрдэг. Тийм ч учраас шилжилт хөдөлгөөний хоригийн дараа ажлын ачаалал ихээхэн нэмэгдэж албан бус ажлын ачаалал нэмэгдсэн.”

Нэмэлт ажлын ачааллын талаарх өрхийн эмнэлгийн ажилтны яриа

3.3.4. Суурь үйлчилгээ

Энэ хүрээнд бид өрхийн ундны усны эх үүсвэр, халаалтад хэрэглэх түлш болон цахилгааны хүртээмжийг авч үзсэн юм. Эмзэг байдлын дүн шинжилгээгээр шилжин суурьшсан болон шилжигч бус өрхийн хувьд СҮИ оноо нь 0.95–0.96 байгаа нь хоёулаа эмзэг бус байгааг харуулж байгаа юм. Индекс нь эмзэг байдлын хувьд бага түвшинг илэрхийлж байгаа нь эерэг үр дүнг харуулж байгаа боловч үүнийг маш болгоомжтой авч үзэх нь зүйтэй. ЭМБИ-тэй адилаар энэхүү индекс нь тухайн хүний үйлчилгээг авах хүртээмжийг илэрхийлж байгаа боловч эдгээр үйлчилгээг авахын тулд ямар нөхцөл байдал, саад бэрхшээлийг туулдаг талаар харуулаагүй юм. Түүний тоо баримтуудыг задалж үзвэл шилжигч болон шилжигч бус өрхийн 39 хувь нь төвийн шугамаас бус харин нийтийн болон хувийн худаг, борооны уснаас усаа авдаг байна. Гэр хорооллын ихэнх хэсэгт бохир зайлуулах шугам холбогдоогүй байдгаас эдгээр өрхийн 38 хувь нь нүхэн жорлонтой. Өрхийн 39 хувь нь төвийн халаалттай холбогдоогүй учраас нүүрс, мод түлж дулаанаа хангадаг гэж хариулжээ. Түүврээс шилжигч өрхүүдийг салгаж авч үзвэл үр дүн нь улам муу гарч байгаа юм. Тийм учраас эдгээр нөхцөл байдлуудыг орхигдуулан хүмүүсийн нөхцөл байдал эмзэг бус байна, гол үйлчилгээг авч чадаж байна хэмээн ойлгох нь өрөөсгөл юм. НҮБ-аас эрүүл ахуйтай холбоотой хүний эрхэд ариун цэврийн байгууламж нь бодитой, хямд, хүртээмжтэй байх, хүний бүхий л амьдралын туршид энэ нь аюулгүй, эрүүл ахуйн шаардлага хангасан, нийгэм соёлын хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүний хувийн орон зайг хүндэлсэн, нэр төртэйгөөр үйлчилгээг авах боломжтой байх ёстой гэж тусгасан. Нүхэн жорлонд бие засах, худгаас ус авах гэж хол замыг туулах, нүүрс түлж дулаацах зэрэг нь эдгээр үндсэн хэрэгцээг хангах таатай нөхцөл биш гэдэг нь тодорхой. Тийм ч учраас индексийн үр дүнг бодлогын шийдвэрт тусгахдаа тухайн газар, орон нутгийн нөхцөл байдал бус хүний эрхийн хэм хэмжээг харгалзан үзэж анхааралдаа авах нь чухал юм.

Үзүүлэлтийн оноо нь бага байгаа нь шилжигч бус болон шилжигч иргэд нь цахилгаан, дулааны хүртээмжийн хувьд харьцангуй эмзэг байдал багатай гэж үзэхээр байна. Гэвч нь ЗБХ-ээр гарсан орон нутгийн иргэд цахилгаанд хэрхэн холбуулдаг тухай үр дүнтэй зөрчилдөж байгаа юм. Шилжилт хөдөлгөөний

хоригийн дагуу бүртгэлгүй шилжигчид нь газар эзэмших эрхгүй бөгөөд албан ёсоор газар эзэмшиж болохгүй учраас цахилгаанд холбогдох боломжгүй юм. Тиймээс бүртгэлгүй иргэд нь өөрийн холбоо, сүлжээг ашиглан тун аюултай нөхцөл байдалд цахилгаанаа холбуулдаг байна (хөршийнхөө цахилгаанаас шугам татах зэргээр).



“Бүртгэлгүй шилжигчид нь хотод ирэхдээ цахилгаан, дулаантай холбогдоогүй хотын хамгийн алслагдмал газарт ихэвчлэн нүүж очдог. Манай гэрийнхний хувьд бид онгоцны буудлын хажууд, Туул голоос цааш Морингийн даваа гэдэг газарт нүүж ирсэн. Дэд бүтэц хөгжөөгүй учраас шөнөдөө хав харанхуй болдог.”

Суурь үйлчилгээний талаарх шилжигч иргэний тухай түүх V

Чанарын болон тоон судалгааг нэгтгэн үнэлж харвал шилжилт хөдөлгөөний хориг нь Улаанбаатар хотын оршин суугчдын сайн сайхан байдалд анх бодож байсан шигээ эергээр нөлөөлж чадаагүй юм. Дөрвөн үндсэн хүрээ болох эдийн засгийн сайн сайхан байдал, эрүүл мэнд боловсрол, нийгмийн нөхцөл байдал болон суурь үйлчилгээний тал дээр ахиц дэвшил гараагүй. Харин ч эсрэгээрээ энэхүү хэсэгт тусгасанчлан бүртгэлгүй шилжигч өрхүүд болон нийт хүн амын хувь шилжилт хөдөлгөөний хориг нь илүү их нийгэм эдийн засгийн асуудлыг үүсгэсэн байна.

3.4. ШИЛЖИГЧ БОЛОН ШИЛЖИГЧ БУС ИРГЭДЭД КОВИД-19 ЦАР ТАХАЛ НӨЛӨӨЛСӨН БАЙДАЛ

КОВИД-19 цар тахал нь дэлхийн улс орон бүрийн нийгэм эдийн засгийн байдалд тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж байна. Монгол улсын засгийн газар нь 2020 оны 2 сарын 13-ны өдөр Улаанбаатар хотод КОВИД-19-ийн анхны тохиолдолд бүртгэгдсэнээс хойш бэлэн байдлын зэрэг тогтоон ажилласан. Үүний хүрээнд бүх төрлийн сургууль, цэцэрлэг танхимаар хичээл орохоо больсон бөгөөд бүх төрлийн нийтийн тээвэр (Улаанбаатар хот доторх) болон олон нийтийн үйл ажиллагаанд хязгаарлалт тавьсан. Баар, спорт клуб, жуулчны бааз, амралтын газар, зочид буудал, бараа бүтээгдэхүүний зах болон бөөний худалдааны төвүүдийг хаах, соёлын болон шашны цугларалтыг хориглох зэрэг арга хэмжээг авсан. (Wilson, 2020)

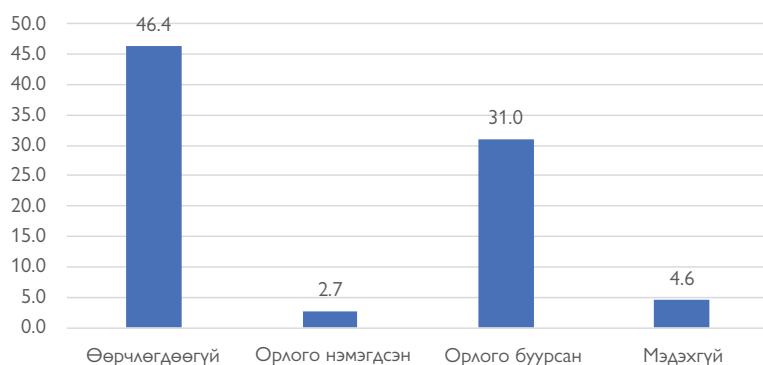
Монгол улсын засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний дагуу зарим байгууллага болон хувийн хэвшлүүд нь ажлын цаг болон цалингаа өөрчилж, зарим нь ажилчдынхаа тоог бууруулсан байна. Тайлангийн энэхүү хэсэгт цар тахал болон түүнтэй холбогдуулан засгийн газраас хэрэгжүүлсэн хорио цээрийн арга хэмжээ нь Улаанбаатар хот дахь шилжигч болон шилжигч бус өрхүүдэд хэрхэн нөлөөлсөн тухай авч үзсэн болно.

КОВИД-19 болон ажил эрхлэлт

Судалгаанд хамрагдсан өрхийн орлогыг бүрдүүлж буй 2120 гишүүдийн ихэнх нь (61%) КОВИД-19 цар тахлаас болж ажиллах цаг нь өөрчлөгдөөгүй гэсэн бол үлдсэн 39 хувь нь гэрээсээ ажиллаж, цалинтай чөлөө авч, хагас цагаар ажиллах болсон байна.



Зураг 21. КОВИД-19-тэй холбоотой нийт өрхийн орлогод орсон өөрчлөлт



Ажил эрхэлдэг гишүүнтэй 2120 өрхөөс авсан судалгаанаас гол орлого олж буй гишүүдийн 46.4 хувь нь цалин нь өөрчлөгдөөгүй гэсэн бол 2.7 хувь нь цалин нь өссөн, 31 хувь нь цалин буурсан гэж хариулсан байна (Зураг 21).

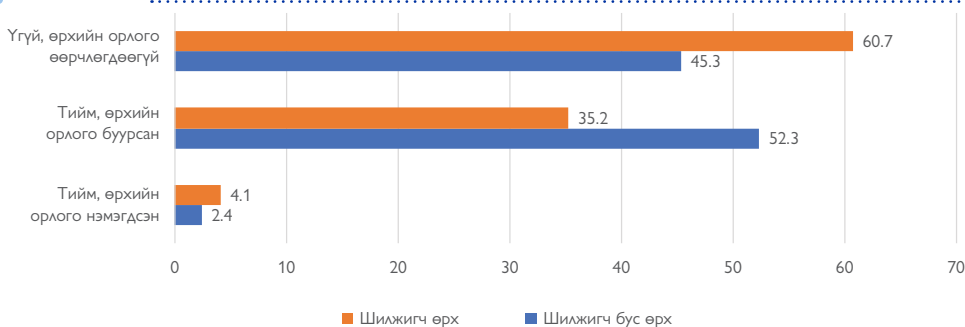
Шилжигч бус 780 өрхийн 50 хувь нь орлого өөрчлөгдөөгүй, 46.3 хувь нь орлого багассан гэсэн бол шилжигч 1340 өрхийн хөдөлмөр эрхэлж буй гишүүдийн 57.7 хувийн орлого нь өөрчлөгдөөгүй харин 31 хувь нь орлого нь багассан гэж хариулсан байна.

Шилжигч, шилжигч бус гэдгээс үл хамааран КОВИД-19 цар тахалтай холбоотой цалингийн хэмжээ хэрхэн өөрчлөгдсөн тал дээр статистикийн хувьд ач холбогдолтой гараагүй юм.

КОВИД-19 болон өрхийн эдийн засгийн нөхцөл байдал

КОВИД-19 цар тахалтай холбогдуулан өрхийн орлого буурсан байдлыг харьцуулж үзэхэд шилжигч бус өрхийн эзлэх хувь нь шилжигч иргэдийнхээс 17.1 хувь бага байсан юм. Нийт судалгаанд хамрагдсан 1562 шилжигч бус өрхийн гуравны хоёр нь буюу 66 хувь нь үндсэн ажилтай, тогтвортой орлоготой байсан бол тэдний 18.4 хувь нь хувиараа хөдөлмөр эрхэлж орлого олдог байна. (Зураг 22) КОВИД-19-тэй холбоотойгоор тогтмол ажилтай ажилтнуудын ажлын цаг багассан бөгөөд энэ нь тэдний орлого буурахад нөлөөлсөн байна.

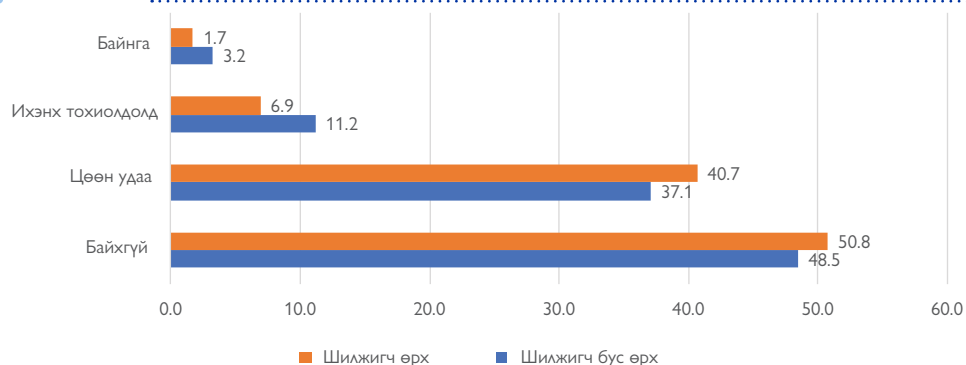
Зураг 22. КОВИД-19-тэй холбоотой шилжигч болон шилжигч бус өрхийн орлогын өөрчлөлт



Орлого буурсантай холбогдуулан шилжигч бус өрхийн 11.2 хувь нь (шилжигч иргэдийн хувьд 6.9 хувь) үндсэн хэрэглээгээ хангаж чадахгүй байна. Шилжигч өрхүүд нь уугуул нутагтаа үлдсэн гэр бүл болон найз нөхдөөсөө албан бус тусламж авах боломжтой байдаг бол Улаанбаатар хотын уугуул иргэдийн хувьд ийм тусламж авах боломж хязгаарлагдмал байдаг. Үүнтэй холбоотойгоор

шилжигч өрхийн дийлэнх хувь нь (59.6%) шаардлагатай үед ойрын хамаатан, найз нөхдийн хүрээллээсээ мөнгөн тусламж авах харьцангуй боломжтой гэж мэдэгдсэн байна. Энэ нь шилжигч бус өрхүүдтэй харьцуулахад 13.1 хувиар өндөр байгаа юм. Нөгөө талаас хотын байнгын оршин суугч өрхийн хувьд шилжигч өрхтэй харьцуулахад зээл авсан байх тохиолдол 16 орчим хувиар өндөр байна.

Зураг 23. КОВИД-19 цар тахлаас шалтгаалан үндсэн хэрэгцээгээ хангахад өрхийн орлого хангалтгүй байх давтамж



Судалгаанаас харахад шилжигч бус өрхийн 65 хувь болон шилжигч өрхийн 49.2 хувь нь бодит өр, зээлтэй байжээ. Яаралтай мөнгө хэрэгтэй болсон үед туслах хүн байгаа юу гэсэн асуултад шилжигч өрхийн 59.5% хувь нь, шилжигч бус өрхийн 46.4% хувь нь туслах хүн байгаа гэж хариулсан байна.

Энэхүү хэсгийг товчхонд нь дүгнэвэл, цар тахлын нөхцөл байдал болон хорио цээрийн арга хэмжээ нь шилжигч бус иргэдэд илүү нөлөөлж байна. Учир нь тэд шилжигч иргэдтэй харьцуулахад өр зээл ихтэй бас шууд тусламж авах боломж муутай байдаг байна.



4. ДҮГНЭЛТ



Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний бодлогыг хүний эрхийн үндэсний болон олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээтэй уялдуулан төлөвлөх нь тогтвортой хөгжил, хотжилтыг зохистойгоор дэмжсэн эрүүл, хүртээмжтэй арга зам юм. Хүний эрхийг хязгаарлах тухай цөөн тохиолдолд улсын хил дотор чөлөөтэй зорчих, шилжин суурьших явдлыг хязгаарлах нь хүн амын аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хамгаалахад онц ач холбогдолтой гэдгийг харуулсан үндэслэл, нотолгоог харуулах шаардлагатай билээ (Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 (18) дугаар зүйл). 2017 оны нийслэлийн засаг даргын тамгын газрын гаргасан шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь үндэсний болон олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээтэй нийцэхгүй байгаа бөгөөд хүний эрхийг хязгаарлах шалгуур үзүүлэлтүүдийг хангахгүй байгааг энэхүү судалгааны үр дүнгээс харж болохоор байна. Энэхүү судалгаа нь шилжилт хөдөлгөөний хориг түүний нөлөөллийн талаар эмпирик үнэлгээг агуулсан хамгийн анхны цогц судалгаа болсон юм. Тус судалгааны төслийн хүрээнд өргөн хүрээг хамарсан тоон судалгаа, зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэг, олон улсын болон дотоодын адил төстэй судалгаануудын харьцуулсан дүн шинжилгээ зэрэг судалгааны олон арга барилыг хослуулан ашигласан болно.

Шилжигчийн бүртгэлийн статусаас хамаарч ОТЭБИ-д зөрүү гарч байгаа эсэх болон шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжигчдийн эмзэг байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг олж тогтоохын тулд өрхүүдээс цуглуулсан мэдээлэлд вариацийн шинжилгээ болон олон хувьсагчтай регрессийн тэгшитгэлийг бодсон. Статистик шинжилгээний үр дүнд бүртгэлгүй шилжигч өрхүүд болон түр оршин суух статустай шилжигч өрхүүд нь албан ёсны бүртгэлтэй шилжигч иргэдээс илүү эмзэг байдалд байгааг олж тогтоосон. Мөн ОТЭБИ-ээс харахад шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт хэрэгжиж буй хугацаанд нүүж ирсэн өрхийн хувьд ОТЭБИ нь 1,3 хувиар бага байгаа үр дүн гарсан. Эндээс харахад шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь шилжигчдийн эмзэг байдалд сөргөөр нөлөөлсөн гэж харагдаж байна.

Шилжилт хөдөлгөөний хориг нь албан ёсоор бүртгэл хийлгэх боломжийг олгоогүй учраас шилжин суурьшсан иргэдийн тоо албан ёсны статистик дээр буурсан мэт харагдаж байгаа боловч судалгаагаар бүртгэлгүй шилжигчдийн тоо өссөн байх магадлалтай бөгөөд энэхүү хориг нь шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг бууруулах зорилгодоо хүрч чадаагүй болохыг тогтоосон. Бас нэг онцлох үр дүн нь нийт судалгаанд оролцогчдын 83 хувь нь шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын талаар мэдээлэлтэй байсан ч гэсэн Улаанбаатар хотод нүүх хэвээрээ л байсан гэж хариулсан юм. Энэ нь хязгаарлалтын бодлогын талаарх олон нийтийн дундах ойлголт, мэдээлэл дутмаг байгааг илтгэж байгаа бөгөөд цаашлаад тус бодлого нь ирээдүйд шилжин суурьших хүмүүсийн шийдвэр гаргалтад төдийлөн нөлөөгүй гэдэг нь харагдаж байгаа юм.



Судалгаа нь бүртгэлгүй шилжигчид нь Улаанбаатар хотын байнгын оршин суугчидтай харьцуулахад шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын улмаас эдийн засаг, нийгэм болон эрүүл мэндийн эрсдэлүүдтэй давхар тулгарч байгааг олж тогтоосон юм. Нэн ялангуяа өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд, өрхийн тэргүүн нь тэтгэврийн насны болон боловсролын төвшин доогуур байх эсхүл өрхийн гишүүдийн дийлэнх хувь нь тэтгэврийн насны хөгшид болон 14-өөс доош насны олон хүүхэдтэй өрхүүд илүү эмзэг бүлэгт багтаж байгаа бөгөөд төрийн үйлчилгээ авах, ажил олох, үл хөдлөх хөрөнгө, газар эзэмших боломжгүй байх зэрэг томоохон бэрхшээлүүдтэй тулгарч байна. Эдгээр асуудлуудын үр дүнд төрийн үйлчилгээ авахад авлига өгөх, цахилгаан, дулааны шугамыг хууль бусаар холбох зэрэг эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг зөрчсөн ноцтой үйлдлүүд гарч байна. Үүнээс гадна хотын байнгын оршин суугчдын зүгээс шилжигчдийг ялгаварлан, гадуурхах үзэл ч давхар гарч байсан болно. Зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлгээр хотын уугуул оршин суугчдын дийлэнх нь шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь Улаанбаатар хотын хүн амын төвлөрөл, ус хөрсний бохирдол, замын түгжрэл, аюулгүй байдлын асуудал, ажил эрхлэлт зэрэг амьдрах орчин нөхцөлийг сайжруулахад нэмэр болоогүй гэж үзсэн байна.

Шилжилт хөдөлгөөний хоригийн үр нөлөөний талаар болон дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах сайн туршлагын талаар мэдлэг мэдээлэл дутмаг байгаа энэ үед уг судалгааны ажил нь энэ чиглэлийн судалгаанд томоохон хувь нэмэр оруулж, цаашдын бодлого, төлөвлөлт, шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлнө гэж найдаж байна. Энэхүү судалгаагаар шилжилт хөдөлгөөний хориг нь үр дүнгүй байснаар зогсохгүй олон төрлийн урьдчилан тооцоолоогүй хор холбогдолтой байсан учраас бид богино хугацааны практик шийдэл болон урт хугацааны бодлогын зөвлөмжийг дараагийн хэсэгт тус тус санал болголоо. Бидний санал болгож буй бодлогын стратеги, зөвлөмжүүд нь шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын шууд болон шууд бус үр нөлөөний талаар үнэлгээ, холбогдох талуудын ярилцлага, хэлэлцүүлэг, цуглуулсан нотолгоо, баримтад үндэслэсэн бөгөөд илүү хүртээмжтэй, зохистой шилжилт хөдөлгөөний бодлого, зохицуулалтыг цаашид бий болгоход чиглэсэн билээ.

5. БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ



Энэхүү судалгаагаар шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын үед шилжигч, тэр дундаа бүртгэлгүй шилжигчид, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд, өрхийн толгойлогч нь тэтгэврийн насны болон боловсролын төвшин доогуур байх эсхүл өрхийн гишүүдийн дийлэнх хувь нь тэтгэврийн насны хөгшид болон 14-өөс доош насны олон хүүхэдтэй зэрэг илүү эмзэг нөхцөл байдалтай өрхүүдэд ямар саад бэрхшээлүүд тулгарч байгааг судлахыг зорилоо. Тоон асуулгын үр дүн, зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэг, бусад чанарын судалгааны үр дүн хоорондоо нийцэж байгаа бөгөөд тэдгээрт үндэслэн бид дараах бодлогын зөвлөмжүүдийг санал болголоо. Тэдгээрийг хүснэгт 6-д нарийвчлан тусгахын зэрэгцээ доорх байдлаар товчлон сийрүүлэв.

- (а) Бүртгэлийн үйл явцыг цахимжуулах, мэдээлэл цуглуулах олон хувилбаруудыг хэрэглэх замаар илүү хялбар, хүртээмжтэй болгож, үйлчилгээний зардлыг бууруулах, орон нутгийн иргэдийг оролцоог сайжруулах, олон нийтийн мэдлэгийг дээшлүүлэх замаар бүртгэлгүй шилжигчдийг олж илрүүлэх, бүртгэх.
- (б) Шилжин суурьшигч хүн амын эмзэг дэд бүлгүүдэд чиглэсэн зорилтот арга хэмжээг зохион байгуулах, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг нь сайжруулах төрийн үйлчилгээнүүдэд зуучлах.
- (в) Үндэсний, нийслэлийн болон засаг захиргааны бүхий л түвшинд шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах, удирдан зохион байгуулах агентлаг, газар, хэлтсийг байгуулж дотоодын шилжилт хөдөлгөөнд зориулсан нөөц бололцоог илүү төвлөрсөн байдлаар удирдан зохицуулах.
- (г) Олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээг харгалзах, хот суурин газарт шилжих шалгуурыг хөнгөвчлөх, Улаанбаатарт хотод суурьшсан иргэдийг сайн дураараа буцах шилжилт хөдөлгөөн хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх зэргээр шилжилт хөдөлгөөний хэт хүнд хэлбэрийн хязгаарлалтаас зайлсхийх.
- (д) Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх, үнэн бодит, цэгцтэй мэдээлэл, бодлого, шийдвэрийг нийгэмд түгээх.
- (е) Мэдлэг дээшлүүлэх кампанит ажлууд зохион байгуулж, шилжин суурьшигчдын давуу талуудыг нотолгоонд үндэслэн харуулах замаар шилжилт хөдөлгөөний талаарх хэм хэмжээ, сөрөг хандлагыг өөрчлөх; шилжин суурьшигчдын эрхийг таниулах, чадавхжуулах арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх, шилжигчдийн эрх, тулгардаг бэрхшээлийн талаар төрийн үйлчилгээний ажилтнуудад сургалт явуулах.
- (ё) Урт хугацаандаа хөдөө орон нутгаас хот руу чиглэсэн буй шилжилт хөдөлгөөнийг саармагжуулах, тогтворжуулах зорилгоор бүс, орон нутаг дахь хүн амын түлхэх хүчин зүйлүүдийг бууруулах.
- (ж) Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг урт хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд тусгах.
- (з) Судалгааны ажлыг цаашид гүнзгийрүүлэх, нэмэлт судалгаа болон зөвлөлдөх уулзалтуудыг зохион байгуулах.



Хүснэгт 9 Богино, дунд болон урт хугацаанд зориулсан тодорхой бодлогын зөвлөмжүүд

Хугацаа	Бодлогын ерөнхий чиглэл	Тусгайлан бодлогын зөвлөмж	Хариуцсан агентлаг болон байгууллага
<p>Богино хугацаанд: Эрсдэл бууруулах хүчин чармайлт</p>	<p>Бүртгэлгүй шилжигчдийг тогтоох, бүртгүүлэх</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Хорооны зохицуулагч, хэсгийн ахлагч, оршин суугч зэрэг нөхцөл байдлын талаарх бодит мэдээлэлтэй хамгийн ойр хүмүүстэй хамтран бүртгэлгүй иргэдийн талаарх мэдээллийг цуглуулах, тэднийг бүртгэлжүүлэх. 2. Орон нутагт байгаа бүртгэлгүй шилжигчдийг олж тогтоох, тэднийг албан ёсоор бүртгэлжүүлэхэд санхүүгийн болон техникийн дэмжлэгийг хорооноор үзүүлэх. 3. Олон улсын байгууллагууд, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудтай хамтран бүртгэлгүй шилжигч хүн амын тоог үндэсний статистикийн системд оруулах, нэгтгэх, бүртгэлгүй иргэдийг олж тогтооход ОУШХБ-н "ДТМ" буюу нүүлгэн шилжүүлэхийн тандаалтын загвар, урсгал хөдөлгөөнийг хянах мэдээллийн олон арга хэрэгслүүдийг ашиглах. 4. Бүртгэлийг сайжруулахын тулд бүртгэлтэй байхын давуу талын талаарх олон нийтийн мэдлэгийг дээшлүүлж, хэрхэн бүртгүүлэх талаар мэдээлэл өгөх. 5. Бүртгүүлэхэд шаардагдах шилжих зардалуудыг бууруулах (өргөдлийн хураамж, торгууль, тээврийн зардал, интернет ашиглалтын төлбөр гэх мэт), үйлчилгээг цахимжуулах, алслагдсан бүс нутагт байгаа бүртгэлгүй иргэдэд зорилтот хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зэргээр бүртгэлийн явцыг хөнгөвчлөх, хялбарчлах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Улаанбаатар хотын захиргаа гэдгийг Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар • Хороод • Олон улсын хөгжлийн байгууллага (тухайлбал ОУШХБ)
	<p>Шилжигч хүн ам доторх эмзэг бүлгүүдийн эдийн засгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, эмзэг байдлыг нь бууруулах</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ажил олох, зуучлах аэд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүдэд зориулсан мэргэжлийн сургалтууд болон өөрийн гэсэн хөдөлх болон үл хөдөлх хөрөнгө (тухайлбал, машин болон байр)-тэй болоход хөнгөлөлттэй зээл олгох зэрэг эмзэг бүлгүүдэд чиглэсэн эдийн засгийн зорилтот багц арга хэмжээнүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх. 2. ХНХЯ-наас хэрэгжүүлж буй нийгэм, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээнд холбон зуучлах, хүнсний талон, тэтгэмж авах, сургалтын тэтгэлэг болон түүнтэй адил тусламжид хамрагдахад нь дэмжлэг үзүүлэх. Судалгааны үр айна дараах аэд бүлгүүдийг нэн эмзэг гэсэн ангилалд багтаасан: Өрхийн гол орлого бүрхүүлж буй гишүүн нь эмэгтэй, өндөр настан, боловсрол багатай (ахлах сургууль эсвэл түүнээс доош) хүн байх эсхүл тухайн өрхөд тэтгэврийн насны болон 14-өөс доош насны хүмүүс олон байх. 	<p>Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам (ХНХЯ)</p>



Хугацаа	Бодлогын ерөнхий чиглэл	Тусгайсан бодлогын зөвлөмж	Хариуцсан агентлаг болон байгууллага
<p>Дасан зохицох, нутагшуулахаа чиглэсэн зөөлөн арга хэмжээ авах</p>	<p>Дотоодын шилжилт хөдөлгөөнд тусгайлан зориулсан санхүүгийн болон хүний нөөцийг хуваарилах, төвлөрүүлэх</p>	<p>Үндэсний, нийслэлийн болон засаг захиргааны бүхий л түвшинд шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах, удирдан зохион байгуулах агентлаг, газар, хэлтсийг байгуулж дотоодын шилжилт хөдөлгөөнд зориулсан нөөц бололцоог илүү төвлөрсөн байдлаар удирдан зохицуулах.</p> <p>Дасан зохицох хөтөлбөр</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Хотын нөхцөл байдал, амьдралын орчны талаар мэдээлэл олгох, хөдөө орон нутгаас хот руу болон буцах шилжилт хөдөлгөөний талаарх хоёр талын ойлголт өгөх мэдээллийн аян зохион байгуулах, хэт эмзэг шилжигчдэд зориулан түр байраар хангах зэргээр хотын амьдралд дасан зохицуулах хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлэх. 2. Дотоодын эдийн засгийн гол хүч болох дундаж давхаргад чиглэсэн бизнес болон хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн хөтөлбөрийг санаачлан хэрэгжүүлэх. <p>Мэдээллийн аян болон хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйл ажиллагаануудад хамаатан садан болон хөршийн холбоо зэрэг орон нутаг дахь албан бус сүлжээг зохистойгоор ашиглах (Суаалгааны үр дүнгээс харахд Улаанбаатар хотод шилжин суурьшиж буй иргэд нь нийслэлийн байнгын оршин суугч өрхтэй харьцуулахад гэр бүл, хамаатан, найз нөхөд болон хөршийн холбооноос хоол хүнс, санхүү, сэтгэл зүйн дэмжлэг зэрэг албан бус тусалцаа авах харьцангуй боломжтой байдаг)</p> <p>Эргэн суурьшуулах хөтөлбөр</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ажил эрхлэхэд нь дэмжих, тэтгэлэг олгох, нийгмийн үйлчилгээнд бүрэн хамруулах зэргээр орон нутгийн иргэдийг буцах шилжилт хөдөлгөөнд оролцохыг идэвхжүүлэх 2. ХНХЯ-ны харьяа 6 газрын хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрүүдэд дотоодын шилжин суурьшигчдыг идэвхтэй хамруулах, тэдгээр үйлчилгээнүүдийг өргөжүүлэх (шилжин суурьшигч хүн ам доторх хөгжлийн бэрхшээлтэй, өсвөр насны, бизнес эрхлэгч иргэдэд түлхүү хүрч ажиллах). 3. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг үндэсний, бүсийн, орон нутгийн түвшинд эдийн засгийн хөгжил, бүс нутгийн хөгжил, хүний хөгжил, аэд бүтцийн хөгжил, боловсрол, уул уурхай болон байгаль орчны хамгаалал, эрүүл мэнд зэрэг салбарын бодлогуудад хэвтээ болон хөндлөн чиглэлд тусган хэрэгжүүлэх. 	<p>ХНХЯ</p>



Хугацаа	Бодлогын ерөнхий чиглэл	Тусгайлан бодлогын зөвлөмж	Хариуцсан агентлаг болон байгууллага
	<p>Хүний эрхийг зөрчсөн шилжилт хөдөлгөөний хэт туйлширсан хязгаарлалтаас зайсхийхийн хамтаар Улаанбаатарт суурьшсан иргэд сайн дураараа буцаж нүүхийг нь дэмжих</p>	<p>Ирээдүйд шилжин суурьших иргэдийн хувь:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалт нь хүн амын хөдөлгөөнийг зохицуулахад хамгийн эцсийн хатуу арга хэмжээ гэдгийг харгалзан илүү зөөлөн бодлогын арга хэрэгслүүдийг хэрэгжүүлэх. Тухайлбал, шилжин суурьшигчдыг шинэ газар дасан зохицох болон уугуул нутагтаа эргэн суурьшихад нь дэмжих хөтөлбөрүүдийг санаачлан хэрэгжүүлэх, үүнд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтыг татах, урамшуулах. Шилжигч хүн ам доторх хамгийн эмзэг дэд бүлгүүдэд туслахын зэрэгцээ дундаж орлоготой шилжигч хүн амд нийгэм, эдийн засгийн дэмжлэг үзүүлэх, тэдний орон нутгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулахад нь туслах. 2. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний хязгаарласан бодлого хэрэгжүүлэхээс өмнө ИБҮТЭТОУП-н 19 дүгээр зүйлд тусгасан нөхцөл, шалгуур үзүүлэлт, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 13 дугаар зүйл болон Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд тусгасан чөлөөтэй шилжин суурьших хүний эрхийн талаарх харгалзан үзэх. 3. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх аливаа бодлогын шийдвэр гаргасны дараа нийт хүн амд зөв зохистой мэдээлэл өгөх үүднээс дотоод шилжилт хөдөлгөөнийг таниулах, системтэй мэдлэг дээшлүүлэх мэдээллийн аянг хэрэгжүүлэх. Энэхүү судалгаагаар хоригийн үеэр шилжин суурьшсан иргэдийн 83 хувь нь хязгаарлалтын бодлогын талаар мэдээгүй байсан бөгөөд мэдсэн ч шилжин суурьших байсан гэж хариулсан нь энэ талаарх олон нийтийн ойлголт бага байсныг харуулж байна. <p>Суурьшсан шилжигч иргэний хувь:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Уугуул нутаг руугаа буцаж шилжилт хөдөлгөөн хийж байгаа иргэдэд эргэн суурьшихаа дэмжих үйлчилгээнүүдийг санал олгох (ажлын байраар хангах, нийгмийн үйлчилгээнд бүрэн хамрагдауулах, хөнгөлөлттэй орон сууцны зээл гэх мэт). 2. 2007 онд Беларусь амжилттай хэрэгжүүлж байсан хот суурин газрын ажиггүй иргэдийг хөдөө орон нутагт ажиллуулахаар илгээх, эргэн суурьшуулах схемийг туршин хэрэгжүүлэх (Albert and Hárs, 2012). 	<p>Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар • ХНХЯ

Хугацаа	Бодлогын ерөнхий чиглэл	Тусгайсан бодлогын зөвлөмж	Хариуцсан агентлаг болон байгууллага
	<p>Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх сөрөг хэм хэмжээ, айдсын хандлагыг шийдвэрлэх</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Шилжин суурьшигч нь хотод ямар давуу тал, үр чадвар (боловсролтой ажиллах хүчин, дотоодын эдийн засаг, үйлдвэрлэлд нэмэлт орлого, шинэ бизнес, үр чадвар гэх мэт)-г авчирч байгаа талаар мэдлэг дээшлүүлэх кампанит ажил, нийт хүн амд таниулах уулзалтуудыг зохион байгуулах (Дэлхийн банк, 2017; ХБСХ, 2016) 2. Дотоодын шилжин суурьшигчдад зориулан “Эрхээ Ойгох” кампанит ажлыг зохион байгуулж, тэднийг бусдад нөлөөлөгч болоход нь чадавхжуулах. 3. Шилжигчдийн нөхцөл байдал, эрхийн талаар төрийн албан хаагчдын бодлого, үйл ажиллагаана хэрхэн тусгасан талаар төрийн ажилтнууд, ялангуяа үйлчилгээний ажилтнуудад зориулан сургалт явуулах. 4. Шилжилт хөдөлгөөн хийх эрхийн талаар, үндэсний хууль тогтоомжийн талаар шилжигч болон шилжигч бус өрхүүдэд зориулсан мэдлэг дээшлүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулах. Бүртгэлгүй шилжигч иргэдийн 76 хувь нь шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласнаар тэдний эрхийг зөрчөөгүй гэж хариулсан байна. Эндээс харахад иргэд нь үндсэн хуулинд заасан үндсэн эрхийг мэдэхгүй байгаа бөгөөд улс дотроо чөлөөтэй шилжих эрхийнхээ талаар ойлголтгүй байгаа юм. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 аугаар зүйлд “улс дотроо шилжих суурьших, гадаад улс руу аялах, оршин суух, эх орондоо эргэн ирэх”⁹ эрхтэй гэж тусгасан байдаг¹⁰. 	<ul style="list-style-type: none"> • Иргэний нийгмийн байгууллага • Олон улсын түнш байгууллагууд • Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар • ХНХЯ • Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яам • Хүний Эрхийн Үндэсний Хороо

⁹ https://www.conscourt.gov.mn/?page_id=842&lang=en

¹⁰ <https://www.legalinfo.mn/additional/details/311?lawid=49>



Хугацаа	Бодлогын ерөнхий чиглэл	Тусгайлан бодлогын зөвлөмж	Хариуцсан агентлаг болон байгууллага
<p>Урт хугацаа: Урьдчилан сэргийлэх</p>	<p>Хөдөө орон нутагт амьдрахад түлхэгч хүчин зүйлсийг сааруулах, бүсчилсэн хөгжилд төвлөрөх</p>	<p>1. Дотоодын шилжин суурьшигчдын амьдралын нөхцөл, тэдэнд тулгарч буй саад бэрхшээлүүдийн талаарх ойлголт, тоо мэдээлэл, баримтуудыг нэгтгэх, бодит арга хэмжээ, үйлчилгээнүүдэд ашиглах, нэвтрүүлэх замаар бүс орон нутгийн хөгжлийн стратегийн хүрээ, төлөвлөлтөөр дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлуудыг тусгах, уялуулах.</p> <p>2. Монгол руу буцах хүсэлтэй, эсвэл гэр бүлийн гишүүдээрээ дамжуулан хөрөнгө оруулалт хийх сонирхолтой иргэдийг дэмжих, энэ чиглэлийн хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, урамшуулах (татварын хөнгөлөлт, буцаан олголт, татварын хөнгөвчилсэн систем, бизнесийн хөнгөлөлттэй зээл, бэлэн мөнгө олгох, ажлын байр, байгууламжын төлбөрийг хөнгөвчлөх, газар эзэмших эрх олгох болон бусад дэд бүтцийн дэмжлэг үзүүлэх гэх мэт)</p> <p>3. Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах, төрийн санхүүжилтийг уялуулан төлөвлөх, шинэчлэх. Орон нутгийн удирдлагуудад төсвийг захиран зарцуулах боломжийг бүрдүүлэх, илүү уян хатан санхүүжилтийг олгох, дэвшүүлсэн зорилтууд, хүлээгдэж буй үр дүнд үндэслэн хариуцлагын тогтолцоог бий болгох.</p> <p>4. Зам, цахилгаан, нийтийн тээвэр, өртөг багатай орон сууц, харилцаа холбоо зэрэг дэд бүтцийн сүлжээг сайжруулах замаар хөдөө орон нутагт амьдрахад шаардлагатай “Шилжих зардал”-уудыг бууруулах.</p> <p>5. Ган, зуд зэрэг байгалийн гамшиг даван туулахад малчдын чадварыг дээшлүүлэх зорилгоор орон нутгийн удирдлага, засаг захиргааны түвшинд онцгой байдлын үед хохирлыг бага хэмжээнд байлгах, урьдчилан сэргийлэх, хариу үйлдэл үзүүлэх, нөхөн сэргээх арга хэмжээнүүдийг дээрээс доошоо, доороос дээшээ чиглэлд хэрэгжүүлэх, төлөвлөх, шаардлагатай хөрөнгө оруулалтыг хийх. Байгалийн гамшиг, уур амьсгалын өөрчлөлтийг даван туулах томоохон стратеги нь шилжилт хөдөлгөөн байдаг учраас орон нутгийн иргэдэд дотоодын шилжилт хөдөлгөөнд хэрхэн аюулгүй оролцох талаар мэдлэг, ойлголтуудыг сайтар олгох. Чингэхдээ шаардлагатай хүнсний болон бэлэн мөнгөн тусламжийг үзүүлэхийн зэрэгцээ малчдыг мэргэжлийн сургалт, жижиг бизнес хөгжүүлэх, даван туулах үр чадварыг хөгжүүлэх хөтөлбөрүүдэд хамрагдауулах.</p>	<p>Үндэсний хөгжлийн агентлаг</p> <ul style="list-style-type: none"> Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар <p>Сангийн яам</p> <p>Барилга хот байгуулалтын яам</p> <p>Онцгой Байдлын Ерөнхий Газар</p>

Хугацаа	Бодлогын ерөнхий чиглэл	Тусгайлан бодлогын зөвлөмж	Хариуцсан агентлаг болон байгууллага
	Урт хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө болон холбогдох эрх зүйн бичиг баримтад дотоодын шилжилт хөдөлгөөнийг тусгах	<ol style="list-style-type: none"> Дараах бодлогын баримт бичгүүдэд дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх асуудлуудыг тусгах, шинэчлэх: <ol style="list-style-type: none"> ТХЗ 2030 Алсын хараа-2050 (Улаанбаатар хот ба дагуул хотын төлөвлөлт) Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого 2016–2025 Улаанбаатар хотын мастер төлөвлөгөө 2020 Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө 2016–2020 Хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль Дунд хугацааны хөгжлийн зорилтот хөтөлбөрүүд дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг тусгаж өгөх Улаанбаатар болон аймаг, сумын түвшинд орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөлтийн бичиг баримтад дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг тусгаж өгөх 	<ul style="list-style-type: none"> Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар, Монгол улсын засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар
	Дахин судалгаа хийж, гол оролцогч талуудтай зөвлөгөө хэлэлцүүлэг явуулах	<ol style="list-style-type: none"> Шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын бодлогын үр нөлөөллийн талаар илүү цогц, дэлгэрэнгүй эконометрикийн шинжилгээг эдийн засгийн хямрал, байгалийн гамшигт нөхцөл байдал нөлөөлүүдийг тооцохгүйгээр гүйцэтгэх. 2020 онд хийгдсэн хүн ам, орон сууцны тооллого, бүртгэл болон захиргааны тоо мэдээллийг ашиглан дотоодын шилжилт хөдөлгөөний урсгал мэдээллийг нарийвчлан тооцох. Улаанбаатар хотоос уугуул нутагтаа буцаж нүүсэн иргэдийн талаарх судалгааг гүйцэтгэх. Үүнд: буцах шилжилт хөдөлгөөн хийсэн шалтгаан, сэдэл, амжилтад хүрсэн хүчин зүйлүүдийг, дасан зохицоход дэмжих хөтөлбөр, бодлогын арга хэрэгслүүдийг судлах, санал болгох. Шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг хэрхэн зөв зохистой зохицуулж байсан талаар Монгол улстай адил төстэй улс орнуудын харьцуулсан судалгааг гүйцэтгэх, тэдгээрийн сайн туршлагуудыг нэвтрүүлэх. Бодлогын зөвлөмжүүдийг сайжруулан хэлэлцэж, хэрэгжих боломжтой байдал, ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гаргах, гол оролцогч талуудын дунд зөвлөлдөх уулзалтуудыг зохион байгуулах. 	<ul style="list-style-type: none"> Үндэсний статистикийн хороо, Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар статистикийн газар; Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар ХНХЯ, Үндэсний хөгжлийн агентлаг, олон улсын байгууллагууд болон ТИНК танк байгууллагууд



НЭР ТОМЬЁОНЫ ТОДОРХОЙЛОЛТ

Дотоодын шилжилт хөдөлгөөн

Тухайн улс орны хилийн хүрээн доторх засаг захиргааны нэгж хооронд явагдах хүн амын суурьшлын өөрчлөлт, хөдөлгөөнийг хэлнэ. Энэхүү шилжин суурьших хөдөлгөөн нь түр болон бүрмөсөн байж болно. Шилжих хөдөлгөөний үндсэн үзүүлэлт нь шилжин ирэгчдийн тоо, шилжин явагчдын тоо болно. (ОУШХБ, 2020а)

Албан бус шилжилт хөдөлгөөн

Уугуул, дамжин өнгөрөх болон шилжин суурьших газарт нэвтрэх болон гарахад мөрдөгдөх олон улсын гэрээ хэлэлцээр, хууль, дүрэм журмаас гадуур явагдаж буй хүний хөдөлгөөнийг ойлгоно. Хэдийгээр албан бус шилжилт хөдөлгөөний талаарх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр томьёо байхгүй боловч ердийн шилжилт хөдөлгөөний сувгаас гадуур явагдаж байгаа хөдөлгөөн гэж ойлговол зохилтой. Албан бус сувгаар шилжин хөдөлгөөнд оролцож байгаа шилжигч гэдэгт дүрвэгсэд, хүний наймаанд өртсөн хүмүүс болон хараа хяналтгүй хүүхдүүд багтдаг. Хэдийгээр хүмүүс албан бус шилжин суурьших арга замуудыг сонгож байгаа ч тэднийг дамжин өнгөрүүлж, хүлээн авч буй орнууд олон улсын хууль тогтоомжийн дагуу шаардлагатай нөхцөлд аливаа хамгаалалтыг үзүүлэх үүрэггүй гэсэн үг биш билээ. Тухайлбал зөрчил мөргөлдөөн, хүчирхийлэл зэргээс зайлсхийн орогнол хайж байгаа хүмүүст олон улсын хамгаалалтыг үзүүлдэг. (ОУШХБ, 2020а)

Бүртгэл

Монгол улсын иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн дагуу хувь хүний оршин суугаа хаягийг иргэний бүртгэлийн мэдээллийн санд бүртгэх үйл явцыг хэлнэ. (Монгол улсын их хурал, 2018)

Шилжин суурьшигч

Олон улсын хууль тогтоомжийн дагуу албан ёсны тодорхойлолт байхгүй боловч үүнд өөрийн байнгын амьдардаг орон нутгаас өөр газар, орон нутагт шилжин суурьшиж буй хүмүүсийг ерөнхийд нь илэрхийлэх бөгөөд тухайн шилжилт нь улс орон дотроо эсхүл хил дамжин, түр болон бүрмөсөн хугацаатайгаар байж болно. Энэхүү нэр томьёонд ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөнд оролцож буй хууль ёсны шилжин суурьшигч этгээд, хууль бусаар хил давсан цагаач иргэд, гадаад улс оронд суралцаж буй оюутан болон бусад олон улсын хууль, тогтоомжид заагаагүй шилжигчдийн олон бүлгийг хамаатуулж ойлгоно. (ОУШХБ, 2020а)

Эмзэг байдал буй шилжин суурьшигч	Аливаа хүчирхийлэл, хүний эрх зөрчигдөх өндөр эрсдэлтэй нөхцөлд байдалд шилжилт хөдөлгөөнд оролцож буй хүмүүсийг хэлнэ. Эмзэг бүлэгт багтаж буй эдгээр хүмүүст шийдвэр гаргагчид, бодлого боловсруулагчид анхаарлаа хандуулах ёстой гэж үздэг. (ОУШХБ, 2020а)
Шилжигч бус өрх	Энэхүү судалгаа хийгдэхээс өмнөх зургаан жилийн хугацаанд хөдөө орон нутгаас хот руу, хотоос хөдөө орон нутаг руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн хийгээгүй, судалгааны зорилтот бүс нутагт байнга оршин суух эрх бүхий өрхүүдийг хэлнэ.
Эмзэг байдал	Эмзэг байдал гэж тухайн хувь хүний эрх мэдэл ямар нэгэн байдлаар хангагдахгүй байх (дотоод) эсхүл гадаад хүчин зүйлээс үүдэлтэй аливаа эрсдэлд өртөх өндөр боломжтой нөхцөл байдлыг хэлнэ. Эмзэг байдал нь хувь хүний сайн сайхан байдалд сөргөөр нөлөөлдөг. (Лошмен болон Сиегель, 2014)
Бүртгэлтэй шилжигч	Энэхүү судалгааг хийгдэхээс өмнөх сүүлийн зургаан жилийн хугацаанд хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн хийсэн буюу судалгааны зорилтот бүс нутагт байнга оршин суухаар албан ёсоор бүртгүүлсэн иргэдийг хэлнэ.
Бүртгэлгүй шилжигч	Энэхүү судалгааг хийгдэхээс өмнөх сүүлийн зургаан жилийн хугацаанд хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн хийсэн бөгөөд судалгааны зорилтот бүс нутагт байнга оршин суухаар албан ёсоор бүртгүүлээгүй иргэдийг хэлнэ.



ХАВСРАЛТ 1. СУДАЛГААНЫ ХҮРЭЭ

Шалгуур үзүүлэлт	Дээ шалгуур үзүүлэлт	Арга зүй	Арга хэрэгсэл
Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшиж байгаа бодит урсгалыг тооцоолох	<ol style="list-style-type: none"> 1. Боломжит захиргааны тоо баримтуудыг ашиглан шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг тооцоолох 2. Хөдөлмөрийн хүчний судалгааны тоо баримтыг үндэслэн шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг тооцоолох 3. Улаанбаатар хот дахь хэвийн бус шилжилт хөдөлгөөний талаарх холбогдох судалгаа хийх 	<ul style="list-style-type: none"> • Хоёрдогч тоо баримтын дүн шинжилгээ • Гол мэдээлэгчийн ярилцлага (ГМЯ), тоо баримтын дүн шинжилгээ 	<ul style="list-style-type: none"> • Хоёрдогч тоо баримт • ГМЯ, зөвлөмж
Эмзэг байдлыг хэмжих	<ol style="list-style-type: none"> 1. Эмзэг байдлыг бий болгож байгаа, одоо байгаа хохирлуудын төрлийг олж тогтоох 2. Эмзэг байдлыг хэмжих бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг олж тогтоох 3. Хэмжигдэхүүн тус бүрт эмзэг байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг тус бүрийг хэмжих индикаторуудыг олж тогтоох 4. Эмзэг байдлыг тодорхойлох босгыг олж тогтоох 5. Олон талт эмзэг байдал буй гэж ангилагдсан эмзэг бүлгийн өрхийг тодорхойлоход шаардлагатай индикаторуудын тоог хэдээр тогтоохыг тодорхой болгох 6. Эмзэг байдлын түвшинг тодорхойлох 	<ul style="list-style-type: none"> • Баримт бичгийн дүн шинжилгээ • Судалгаа • Бүрэлдэхүүн индексийг бий болгох 	<ul style="list-style-type: none"> • Хоёрдогч тоо баримт • Асуула

Шалгуур үзүүлэлт	Дээ шалгуур үзүүлэлт	Арга зүй	Арга хэрэгсэл
Шилжилт хөдөлгөөний хориг нь эмзэг байдал ямар нөлөөтэй байсныг үнэлэх үнэлгээ	<ol style="list-style-type: none"> 2014-2017 онд дотооддоо шилжин суурьшсан хүмүүс болон 2017-2020 онуудад шилжин суурьшсан хүмүүсийн хооронд эмзэг байдлын индикаторт томоохон ялгаа байгаа эсэхийг олж тогтооно. Хэрэв ялгаатай байдал гарсан бол бүртгэлийн хязгаарлалт нь эмзэг байдалд нөлөөлсөн эсэхийг олж тогтооно. Тоон дүн шинжилгээний үр дүнг чанарын дүн шинжилгээнээс гарсан мэдээллээр баяжуулах 	<ul style="list-style-type: none"> Өөрчлөлтийн дүн шинжилгээ Урвуу хамаарлын дүн шинжилгээ Чанарын дүн шинжилгээ 	<ul style="list-style-type: none"> Асуулга ЗБХ ГМЯ
Улаанбаатар хот дахь амьдрах орчинд гарсан өөрчлөлтийн үнэлгээ	<ol style="list-style-type: none"> Хоёрдогч тоо баримтыг ашиглан 2016-2020 онуудад Улаанбаатар хотын амьдрах орчны чанарт томоохон өөрчлөлт гарсан эсэхийг он оноор нь гаргана. Сургуулийн багш, хороо болон дүүргийн эмнэлгийн эмч нар, хорооны ажилтнууд, хэсгийн ахлагч болон цагдаа зэрэг нийгмийн үндсэн үйлчилгээ хүргэж буй албан хаагчдын санал бодлыг үнэлэх 	<ul style="list-style-type: none"> Бичиг баримтын дүн шинжилгээ Урвуу хамаарлын дүн шинжилгээ Хоёрдогч тоо баримтын дүн шинжилгээ Чанарын дүн шинжилгээ 	<ul style="list-style-type: none"> Асуулга ГМЯ ЗБХ Аз жаргалтай хотын индексийн мэдээлэл МНССБС11 -ны мэдээлэл

¹¹ Монголын нийгмийн сайн сайхан байдлын судалгаа, ХБСХ, 2018





Шалгуур үзүүлэлт	Дэд шалгуур үзүүлэлт	Арга зүй	Арга хэрэгсэл
Бодлогын дүн шинжилгээ хийж дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаарх одоогийн нөхцөл байдлыг судлах	<p>1. Тэгш байдал, хүний эрх дээр суурилсан, жендерийн мэдрэмжтэй, дотоодын болон олон улсын шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулсан, одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа бодлогын бичиг баримт, хууль дүрэм журмыг эргэн хянаж үзэх шаардлагатай. Ингэхдээ үндэсний болон нийгмийн бусад цөөнхийн асуудлыг анхаарч үзэх ёстой.</p> <p>2. Дотоодын шилжин суурьшигчдад ямар төрлийн хамгаалал хэрэгтэй байгааг олж тогтоох</p> <p>3. Шилжигчдэд дэмжлэг үзүүлэхэд (биеэ даах болон хүндрэл бэрхшээлээс урьдчилан сэргийлэх) хэрэгцээтэй урт, богино хугацааны бодлогын арга хэмжээг олж тогтоох</p> <p>4. Дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудалтай холбоотой засаглалын бүтцэд оруулах өөрчлөлтийг олж тогтоох</p> <p>5. Дараах зүйлсийг сайжруулах зөвлөмжийг боловсруулах: (а) Дотооддоо шилжин суурьшиж буй иргэдийн тоо баримт, бүртгэл (б) Салбар хоорондын уялдаа холбоо, хамтын ажиллагааны түвшин. Дотоод шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах, шилжигчдийн эмзэг байдлыг бууруулах үр дүнтэй бодлогын сонголт, зөвлөмжүүдийг гаргах</p>	<ul style="list-style-type: none">• Баримт бичгийн судалгаа• Чанарын дүн шинжилгээ	<ul style="list-style-type: none">• ГМЯ• ЗБХ

ХАВСРАЛТ 2. СУДАЛГААНЫ ТҮҮВРИЙН ХЭМЖЭЭНИЙ ТООЦООЛОЛ

Судалгааны түүврийг дараах томъёог ашиглан тооцоолсон бөгөөд:

$$n = \frac{z^2 p(1-p)}{c^2},$$

дараах утга агуулсан:

n = түүврийн хэмжээ,

z = найдвартай байдлын интервал (95% найдвартай байдлын түвшин $z = 1.96$)

p = probability of occurrence, C-error limit (confidence interval)

Түүврийн алдааны хязгаар нь $\pm 3.7\%$, найдвартай байдлын интервал нь 95% байхаар тогтсон. Зорилтот газар тус бүрийн түүврийн хэмжээг үечилсэн түүврээр гаргасан. Тоон судалгааны түүврийн бүрэлдэхүүний талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт 3-аас харна уу.



ХАВСРАЛТ 3. ТООН СУДАЛГААНЫ ТҮҮВРИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮН, ЗОРИЛТОТ ХОРООГООР

	Нийт өрхийн тоо	Шилжигч бус өрх	Шилжигч өрх
НИЙТ	2 505	943	1 562
Баянгол	239	88	151
1-р хороо	62	25	37
3-р хороо	61	18	43
6-р хороо	58	23	35
18-р хороо	58	22	36
Баянзүрх	581	249	332
2-р хороо	36	23	13
5-р хороо	45	14	31
8-р хороо	95	46	49
9-р хороо	22	9	13
14-р хороо	47	17	30
16-р хороо	47	16	31
19-р хороо	37	16	21
21-р хороо	44	23	21
22-р хороо	40	21	19
23-р хороо	23	8	15
25-р хороо	35	18	17
26-р хороо	71	18	53
27-р хороо	39	20	19
Сонгинохайрхан	394	136	258
2-р хороо	35	12	23
6-р хороо	56	30	26
7-р хороо	55	10	45
18-р хороо	32	12	20
19-р хороо	27	7	20
23-р хороо	47	16	31
24-р хороо	47	16	31
25-р хороо	29	11	18

	Нийт өрхийн тоо	Шилжигч бус өрх	Шилжигч өрх
31-р хороо	66	22	44
Сүхбаатар	832	293	539
1-р хороо	89	34	55
3-р хороо	64	21	43
7-р хороо	63	28	35
8-р хороо	75	25	50
10-р хороо	84	26	58
11-р хороо	221	75	146
13-р хороо	66	21	45
16-р хороо	75	33	42
18-р хороо	95	30	65
Хан-Уул	265	105	160
3-р хороо	61	11	50
5-р хороо	115	57	58
16-р хороо	89	37	52
Чингэлтэй	194	72	122
9-р хороо	109	41	68
12-р хороо	85	31	54



ХАВСРАЛТ 4. ОЛОН ТАЛТ ЭМЗЭГ БАЙДЛЫН ИНДЕКСИЙГ ТООЦООЛСОН АРГА ЗҮЙ

Хүрээ тус бүрийн ангиллын дүнг хуваарилахын тулд бид хувьсагч тус бүр дээр субъектив хэмжих аргыг хэрэглэн дараах томъёо 2-ын дагуу тооцооллыг гаргасан болно.

$$CI = \frac{W_1 + W_2 + W_3 + \dots + W_n}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n W_i}{n} \quad (2),$$

where:

CI	=	нэгдсэн индекс
$W_1, W_2, W_3, \dots, W_n$	=	хувьсагч тус бүр дээр шилжүүлсэн дүн
n	=	индексийг тооцоход хэрэглэсэн хувьсагчийн тоо

Ерөнхий зарчмын дагуу эдийн засгийн нөхцөл байдлын индекс, эрүүл мэнд ба боловсролын индекс, нийгмийн болон үндсэн үйлчилгээний индексийг тооцоолсон. Мөн томъёо 7-г ашиглан өрх тус бүрийн ОТЭБИ-ийг тооцоолов.

$$\text{Өрх тус бүрийн эдийн засгийн байдлын эмзэг байдлын индекс } EWI = \sum_{i=1}^4 EW_i / n, (n=4) \quad (3)$$

$$\text{Өрх тус бүрийн эрүүл мэнд ба боловсролын индекс } HEI = \sum_{i=1}^4 HE_i / n, (n=4) \quad (4)$$

$$\text{Өрх тус бүрийн нийгмийн нөхцөл байдлын индекс } SI = \sum_{i=1}^4 SI_i / n, (n=4) \quad (5)$$

$$\text{Өрх тус бүрийн үндсэн үйлчилгээний эмзэг байдлын индекс } BSI = \sum_{i=1}^4 BI_i / n, (n=4) \quad (6)$$

$$\text{Олон талт эмзэг байдлын индекс } MVI = \frac{EWI + HEI + SI + BSI}{4} \quad (7)$$

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Albert, E. ба L. Maizland нар

2020 Рохингягийн хямралын хэсэг. www.cfr.org/background/rohingya-crisis.

Albert, F. ба Á. Hárs нар

2012 Төв ба Зүүн Европ дахь цагаачлал, хөдөөгөөс хот руу шилжих хөдөлгөөний нийгэмд үзүүлэх нөлөө. Улсын эцсийн тайлан: Унгар. Европын комисс, Брюссель.

A. Солонго

2007 Монгол дахь дотоод болон гадаад шилжилт хөдөлгөөний өсөлт. 5-р сарын 25-29-нд БНХАУ-ын Фужоу хотноо болсон Ази Номхон далайн шилжилт хөдөлгөөний судалгааны сүлжээний Олон улсын найм дахь удаагийн Шилжилт хөдөлгөөн, хөгжил, ядуурлыг бууруулах бага хуралд тавьсан илтгэл.

Baiyegunhi, L.J.S. ба G.C.G. Fraser нар

2010 Өмнөд Африкийн Зүүн Кейп мужийн хөдөө орон нутгийн өрхийн ядуурлын динамикийг тодорхойлох хүчин зүйлүүд. 9-р сарын 19-23-нд Кейптаун дахь Африкийн хөдөө аж ахуйн эдийн засагчдын нэгдсэн гурав дугаар холбоо болон Өмнөд Африкийн хөдөө аж ахуйн эдийн засагчдын холбооны дөчин найм дахь бага хуралд тавьсан илтгэл.

BBC Мэдээ

2020 Рохингя, Мьянмар: Хямралын талаар та юу мэдэх хэрэгтэй вэ. BBC мэдээ, 1-р сарын 23. www.bbc.com/news/world-asia-41566561.

Bhattacharjee, K. ба B. Behera нар

2018 Өрхийн эмзэг байдал, үерт дасан зохицох хүчин зүйлүүд: Энэтхэгийн Баруун Бенгал мужаас авсан эмпирик нотолгоо. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах олон улсын сэтгүүл, 31:758–769.

Brooks, N., W.N. Adger ба P.M. Kelly нар

2005 Үндэсний түвшинд эмзэг байдал, дасан зохицох чадавхыг тодорхойлох хүчин зүйлүүд ба дасан зохицох байдалд үзүүлэх үр дагавар. Дэлхийн байгаль орчны өөрчлөлт, 15 (2005): 151-163.

Chan, K.W. ба W. Buckingham нар

2008 Хятад улс хукоу системийг халж байна уу? Хятадын улирал тутмын сэтгүүл, 195:582–606.

Czaika, M. ба H. de Haas нар

2013 Цагаачлалын бодлогын үр дүнтэй байдал. Хүн ам ба хөгжлийн тойм, 39(3):487–508.

Egunyomi, A.

2018 Нигери дэх овог аймгууд ба тариачин малчдын мөргөлдөөн. Шилжилтийн үеийн Африк: Сахарын цөлөөс өмнөх Африк дахь улс төр, аюулгүй байдлын хөгжлийн талаар хөтөлдөг блог. Гадаад харилцааны зөвлөл, 4-р сарын 6. www.cfr.org/blog/perceptions-tribalism-and-farmer-herder-conflict-nigeria.

Fang, C.

2020 КОВИД-19 Хятад дахь хукоу шинэчлэлийг хэрхэн хурдасгах вэ? Зүүн Азийн Форум, 10-р сарын 20. www.eastasiaforum.org/2020/10/20/how-covid-19-may-



accelerate-hukou-reform-in-china.

Fu, F.

2018 Хэрхэн Шанхайн хукоуг авах вэ? Хятадын товч танилцуулга сэтгүүл, 9-р сарын 24. www.china-briefing.com/news/china-hukou-system-shanghai-benefits-eligibility-application-process.

Gilberg, R. Ба J.-О. Svantesson нар

1999 Монголчууд, тэдний газар нутаг ба түүх. Шилжилтийн үеийн хуучин хэв маяг болон шинэ сорилтууд дахь Монголчууд (О. Bruun ба О. Odgaard нар). Роутлеж, Лондон.

Girard, B.

2019 Хукоу: Эх орондоо хууль бусаар орших нь. The Diplomat, 11-р сарын 8. <https://thediplomat.com/2019/11/hukous-being-illegal-in-ones-own-country>.

Goldin, I., G. Cameron ба M. Balarajan нар

2011 Онцгой хүмүүс: Шилжилт хөдөлгөөн нь бидний ертөнцийг хэрхэн бүрдүүлж, бидний ирээдүйг тодорхойлох вэ? Принстон их сургуулийн хэвлэл, Принстон, Нью Жерси.

Монгол улсын засгийн газар

2017 Нийслэл рүү шилжүүлэг хийхийг 2020 он хүртэл зогсоож байгаа тухай Засгийн газрын хуралдааны тойм, 12-р сарын 27. <https://zasag.mn/news/view/18720>.

2020 Монгол улсын үндсэн хууль. www.conscourt.gov.mn/?page_id=842&lang=en.

Hatcher, C. ба S. Thieme нар

2015 Институцийн шилжилт: дотоод шилжилт хөдөлгөөн, прописка, социализмын дараах Киргизийн Бишкек хотын өөрчлөлт. Хот судлал, 53(10):2175–2191.

Хараат бус судалгааны хүрээлэн (ХБСХ)

2016 Хөдөлмөрийн зах зээлийн судалгаа: Дээд боловсролын хөдөлмөрийн зах зээлд хариу үйлдэл үзүүлэх чадвар 2016. Тайлан. Улаанбаатар. http://irim.mn/uploads/files/13/IRIM_Labor%20Market%20Study_Report_ENG_20160202.pdf

Олон улсын хямралын бүлэг

2018 Нигерийн тариачин-малчдын мөргөлдөөнийг зогсоох нь. Африкийн тайлан №. 262. Брюссель. www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/262-stopping-nigerias-spiralling-farmer-herder-violence.

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллага (ОУШХБ)

2016 Шилжин суурьшигчид болон шилжилт хөдөлгөөний хөгжилд оруулсан хувь нэмэр – харилцаа холбоог бэхжүүлэх нь. Global Compact сэдэвчилсэн баримт бичиг. Женев. www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Contributions-of-Migrants-and-Migration-to-Developm.pdf.

2018a Монгол улс: Хот суурин газар дахь шилжин суурьшигчдын эмзэг байдлын үнэлгээ. Женев. <https://publications.iom.int/books/mongolia-urban-migrant-vulnerability-assessment>.

2018b Монгол улс: Хүн амын дотоод шилжих хөдөлгөөний судалгаа. Улаанбаатар. https://publications.iom.int/system/files/pdf/mongolia_internal_migration_study.pdf.

2019 ОУШХБ-ын Хүчирхийлэл, мөлжлөг, дарамтад өртөх эрсдэл бүхий шилжигчдийг хамгаалж тусламж үзүүлэх гарын авлага. Женев. <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-migrants-vulnerable-violence-exploitation-and-abuse>.

2020a Шилжилт хөдөлгөөний гол нэр томъёоны хэсэг. www.iom.int/key-migration



- terms.
2020б Монгол улсын тухай бүлэг. www.iom.int/countries/mongolia.
- Juneja, P.
2017 Хятадын хукоу систем. The Diplomat, 7-р сарын 14. <https://thediplomat.com/2017/07/chinas-hukou-system>.
- Krishnakumar, P. ба Т. Indumathi нар
2014 Шилжилт хөдөлгөөний татах болон түлхэх хүчин зүйлс. Global Management Review, 8(4):8–13.
- Kwong, E.
2019а Монгол дахь малчдын амьдралын өөрчилсөн аюул өвөл, NPR, 7-р сарын 29. www.npr.org/2019/07/29/737990796/the-deadly-winters-that-have-transformed-life-for-herders-in-mongolia.
2019б Монголын нийслэл бохирдлын асуудлаа шийдэхийн тулд нүүрсийг хориглов: Энэ арга хэмжээ үр дүнтэй байх уу? NPR, 7-р сарын 30. www.npr.org/2019/07/30/727688757/mongolias-capital-banned-coal-to-fix-its-pollution-problem-will-it-work.
- Lise, W., S. Hess ба В. Purev нар
2006 Монгол дахь бэлчээрийн доройтол ба малчдын ядуурал: мэдээллийн дүн шинжилгээ ба тооцоо. Экологийн эдийн засаг, 58(2):350–364.
- Ж.Лхагвадорж, М. Науск, С. Dulamsuren, Ж. Цогтбаатар нар
2013 Нэгдэлгүйжүүлснээс хойших хорин жил: Монголын явуулын мал аж ахуй ба түүний ой хээрт үзүүлэх экологийн нөлөө. Спрингер, Нью Йорк, х. 85.
- Loschmann, C. ба M. Siegel нар
2014 Афганистан дахь шилжилт хөдөлгөөнд үзүүлсэн эмзэг байдлын нөлөө. Шилжилт хөдөлгөөн ба хөгжил, 3(1)142–162.
- Lu, M. ба Y. Xia нар
2016 Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс дахь шилжилт хөдөлгөөн. Баримт бичгийн цуврал, № 593. Азийн хөгжлийн банкны хүрээлэн, Токио. www.adb.org/publications/migration-people-republic-china.
- Mayer, B.
2016 Уур амьсгалын өөрчлөлтөд суурилсан шилжилт хөдөлгөөн ба учир шалтгааны хамаарал: Монгол дахь жишээ судалгаа. Шилжилт хөдөлгөөн ба хөгжил, 5(2):234–253.
- McDonnell, T.
2017 Нигерийн 2 мужид үхэр чөлөөтэй бэлчээрлүүлэх нь яагаад гэмт хэрэг вэ? NPR, 12-р сарын 12. www.npr.org/sections/goatsandsoda/2017/12/12/569913821/why-its-now-a-crime-to-let-cattle-graze-freely-in-2-nigerian-states.
- MMINFO
2019 Хүүхэд цахилгаанд цохиулсны улмаас нас баржээ. MMINFO, 6-р сарын 28. <http://mminfo.mn/politics/news/23008>.
- Монгол улсын их хурал
2017 Монгол Улсын хууль: Эрүүл мэндийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, 5-р сарын 18. www.legalinfo.mn/additional/details/3111?lawid=49.
2018 Монгол Улсын хууль: Иргэний улсын бүртгэлийн тухай, 6 дугаар сарын 21. www.legalinfo.mn/law/details/13540.
2020 Монгол Улсын хууль: Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай, 5 дугаар сарын 7. www.legalinfo.mn/law/details/15403.



Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ)

- 2020a Дотоод шилжих хөдөлгөөний статистик, 1983–2019. www.1212.mn/tables.aspx?TBL_ID=DT_NSO_0300_040V1 2020 оны 11 сарын 20-нд хандсан
- 2020b 2020 оны Хүн ам, орон сууцны тооллого. Улаанбаатар.

Б. Нарантулга

- 2019 Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний хязгаарлалтын тухай эргэцүүлэл. Удирдлагын академи, №2.
- Sheehan, S.
- 2017 Хятадын Хукоугийн шинэчлэл ба хотжилтын сорилт. The Diplomat, 2-р сарын 22. <https://thediplomat.com/2017/02/chinas-hukou-reforms-and-the-urbanization-challenge>.

Улаанбаатар хотын захирагчийн ажлын алба

- 2017a Хот руу зорчих хөдөлгөөнийг хязгаарласан тухай. Хэвлэлийн мэдээ, 1-р сарын 9. <https://www.ulaanbaatar.mn/Home/newsdetail?dataID=18895>.
- 2017b Иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах талаар авах зарим арга хэмжээний тухай. Хэвлэлийн мэдээ, 1-р сарын 9 www.ulaanbaatar.mn/Home/Docdetail?dataID=20665.

Нийслэлийн статистикийн газар

- 2011 Улаанбаатар хотын оршин суугчид, дүүрэг, оны эцэст (мянган хүн). <http://ubstat.mn/StatTable=20>.

Нэгдсэн үндэстний байгууллага (НҮБ)

- 1948 1948 оны 12-р сарын 10-нд батлагдсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын тухай НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 217А тогтоол (A/RES/3/217A). www.un.org/en/universal-declaration-human-rights.
- огноогүй Ус, ариун цэвэр, эрүүл ахуйн хүний эрх. www.unwater.org/water-facts/human-rights.

НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл

- 2005 Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос 2005 оны 5-р сарын 13-ны өдөр зохион байгуулсан Гучин дөрөв дэх чуулганы 16, 17 дугаар зүйлийн дагуу оролцогч улсуудаас ирүүлсэн тайлангууд (E/C.12/1/Add.107).

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэргийн алба

- 2018 Хүний эрхийн хуулиар зөвшөөрөгдсөн хязгаарлалтууд. Модуль 7: Терроризмын эсрэг тэмцэл ба онцгой байдлын нөхцөл байдал. Онлайн сургалтын модуль. www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-7/key-issues/limitations-permitted-by-human-rights-law.html.

НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын газар

- 2019 Эмзэг нөхцөл байдалд байгаа шилжин суурьшигчдын хүний эрхийг хамгаалах тухай практик зөвлөмж бүхий зарчим, удирдамж. НҮБ, Женев. www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf.

Wilson, B.

- 2020 Монгол Улс КОВИД-19-ийн 3 шинэ тохиолдол (нийт 4): Тэд Корона вирусын урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрхэн зөв зохион байгуулж чадсан бэ? Forbes сэтгүүл, 3-р сарын 16. www.forbes.com/sites/breannawilson/2020/03/16/mongolia-announces-3-new-covid-19-cases-totaling-4-how-they-got-coronavirus-precautions-right/?sh=477b37d34fc9.

Дэлхийн банк

- 2017 Улаанбаатар хот дахь ядуурал: ядуурлын хэмжээсийг ойлгож, тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх нь. Улаанбаатар. <http://pubdocs.worldbank.org/>

Chambers, R.

1989 Эмзэг байдал, дасан зохицохуй ба бодлого. *IDS Bulletin*, 20(2):1–8.

Jodha, N.S.

1988 Энэтхэг дэх ядуурлын талаарх мэтгэлцээн: цөөнхийн үзэл бодол, Эдийн засаг, улс төрийн долоо хоног тутмын тойм 23(45/47): 2421–2427.

Ravallion, M.

1998 Онол ба практик дахь ядуурлын шугам. Амьжиргааны түвшинг хэмжих судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажил №133. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/916871468766156239/pdf/multi-page.pdf>.

Sen, A.

1981 Ядуурал ба өлсгөлөн: Эрх ба хомсдолын тухай эссэ. Оксфордын их сургуулийн хэвлэл, Оксфорд, Их Британи.

1999 Хөгжил эрх чөлөө болох нь. Оксфордын их сургуулийн хэвлэл, Оксфорд, Их Британи.





International Organization for Migration (IOM)
United Nations House, United Nations Street-14, Ulaanbaatar 14201, Mongolia
Tel: +976 70 14 31 00 • Email: iomulanbator@iom.int • Website: www.iom.int

International Organization for Migration (IOM)
United Nations House, United Nations Street-14, Ulaanbaatar 14201, Mongolia
Tel: +976 70 14 31 00 • Email: iomulanbator@iom.int • Website: www.iom.int





- Ulaanbaatar Statistics Department
 2011 Residents of Ulaanbaatar City, district, at the end of the year (thousands of people). Data set (in Mongolian). Available at <http://ubstat.mn/statTable=20>.
- 2017a Traffic to the city is restricted. Press release, 9 January (in Mongolian). Available at www.ulaanbaatar.mn/Home/newsdetail?dataID=18895.
- 2017b About some measures to be taken to ensure the right of citizens to live in a healthy and safe environment. Press release, 9 January (in Mongolian). Available at www.ulaanbaatar.mn/Home/Docdetail?dataID=20665.
- UNICEF
 2020 COVID-19: Number of children living in household poverty to soar by up to 86 million by end of year. Press release, 28 May. Available at www.unicef.org/eap/press-releases/covid-19-number-of-children-living-in-household-poverty-soar-by-up-to-86-million-by-end-of-year.
- United Nations
 1948 United Nations General Assembly resolution 217A on the Universal Declaration of Human Rights, adopted on 10 December 1948 (A/RES/3/217A). Available at www.un.org/en/universal-declaration-human-rights.
- n.d. Human rights to water and sanitation. Available at www.unwater.org/water-facts/human-rights.
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)
 2005 Committee on Economic, Social and Cultural Rights Consideration of reports submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant on its Thirty-fourth Session, adopted on 13 May 2005 (E/C.12/1/Add.107).
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
 2019 Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations. United Nations, Geneva. Available at www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
 2018 Limitations permitted by human rights law. In: Module 7: Counter-terrorism and Situations of Public Emergency. Online learning module. Available at www.unodc.org/en/terrorism/module-7/key-issues/limitations-permitted-by-human-rights-law.html.
- Wilson, B.
 2020 Mongolia announces 3 new COVID-19 cases, totaling 4: How they got coronavirus precautions right. *Forbes*, 16 March. Available at www.forbes.com/sites/breanna-wilson/2020/03/16/mongolia-announces-3-new-covid-19-cases-totaling-4-how-they-got-coronavirus-precautions-right/?sh=477b37d34fc9.
- World Bank
 2017 Urban poverty in Ulaanbaatar: Understanding the dimensions and addressing the challenges. Report. Ulaanbaatar. Available at <http://pubdocs.worldbank.org/en/459481506972842865/Urban-Poverty-in-Ulaanbaatar-Final-20170810.pdf>.



- Mayer, B. 2016 Climate migration and the politics of causal attribution: A case study in Mongolia. *Migration and Development*, 5(2):234–253.
- McDonnell, T. 2017 Why it's now a crime to let cattle graze freely in 2 Nigerian states. *NPR*, 12 December. Available at www.npr.org/sections/goatsandsoda/2017/12/12/569913821/why-its-now-a-crime-to-let-cattle-graze-freely-in-2-nigerian-states.
- MMINFO 2019 The child was hit by a pot and died due to an electric shock. *MMINFO*, 28 June (in Mongolian). Available at <http://mminfo.mn/politics/news/23008>.
- Mongolia Government House 2017 Law of Mongolia: On amendments to the law on health, 18 May (in Mongolian). Available at www.legalinfo.mn/additional/details/3111?lawid=49.
- 2018 Law of Mongolia: On civil state registration, 21 June (in Mongolian). Available at www.legalinfo.mn/law/details/13540.
- 2020 Law of Mongolia: On development policy, planning and management, 7 May (in Mongolian). Available at www.legalinfo.mn/law/details/15403.
- Narantulga, B. 2019 Reflection on the migration restriction to Ulaanbaatar City. *Public Administration*, No. 2.
- National Statistics Office (NSO) of Mongolia 2020a Internal migration statistics, 1983–2019. Available at www.1212.mn/tables.aspx?TBL_ID=DT_NSO_0300_040V1 (accessed 20 November 2020).
- 2020b Number of livestock, by type, by region, *bag, soum, aimag* and the capital. Mongolian Statistical Information Service data set (in Mongolian). Available at www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_021V1&BAG_select_all=0&BAGSingleselect=_0&TYPE_select_all=0&YEARSingleselect=_2019_2018_2017_2016_2001_2000_2002_2003_2004_2005_2006_2007_2008_2009_2015_2014_2013_2012_2011_2010&viewtype=table.
- 2020c 2020 Housing and Population Census. Ulaanbaatar.
- 2020d Labour Force Survey 2019. Ulaanbaatar. Available at <http://web.nso.mn/nada/index.php/catalog/120>.
- Ravallion, M. 1998 Poverty lines in theory and practice. Living Standards Measurement Study, working paper no. 133. Available at <http://documents1.worldbank.org/curated/en/916871468766156239/pdf/multi-page.pdf>.
- Sen, A. 1981 Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- 1999 Development as Freedom. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- Sheehan, S. 2017 China's hukou reforms and the urbanization challenge. *The Diplomat*, 22 February. Available at <https://thediplomat.com/2017/02/chinas-hukou-reforms-and-the-urbanization-challenge/>.
- Ulaanbaatar City Governor's Office 2017a Traffic to the city is restricted. Press release, 9 January (in Mongolian). Available at www.ulaanbaatar.mn/Home/newsdetail?dataID=18895.
- 2017b About some measures to be taken to ensure the right of citizens to live in a healthy and safe environment. Press release, 9 January (in Mongolian). Available at www.ulaanbaatar.mn/Home/Docdetail?dataID=20665.



- International Organization for Migration (IOM)
- 2016 The contributions of migrants and migration to development – strengthening the linkages. Global Compact thematic paper. IOM, Geneva. Available at www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Contributions-of-Migrants-and-Migration-to-Development.pdf.
- 2018a *Mongolia: Urban Migrant Vulnerability Assessment*. IOM, Geneva. Available at <https://publications.iom.int/books/mongolia-urban-migrant-vulnerability-assessment>.
- 2018b *Mongolia: Internal Migration Study*. IOM, Ulaanbaatar. Available at https://publications.iom.int/system/files/pdf/mongolia_internal_migration_study.pdf.
- 2019 *IOM Handbook on Protection and Assistance for Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse*. IOM, Geneva. Available at <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-protection-and-assistance-migrants-vulnerable-violence-exploitation-and-abuse>.
- 2020a Key Migration Terms section. Available at www.iom.int/key-migration-terms.
- 2020b Mongolia section. Available at www.iom.int/countries/mongolia.
- Jodha, N.S. 1988 Poverty debate in India: A minority view. *Economic and Political Weekly*, 23(45/47): 2421–2427.
- Juneja, P. 2017 China's hukou system. *The Diplomat*, 14 July. Available at <https://thediplomat.com/2017/07/chinas-hukou-system>.
- Kraler, A. and D. Vogel (eds.) 2008 Report on methodological issues. Work Package 2 of the research project, CLANDESTINO Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe.
- Krishnakumar, P. and T. Indumathi 2014 Pull and push factors of migration. *Global Management Review*, 8(4):8–13.
- Kwong, E. 2019a The deadly winters that have transformed life for herders in Mongolia. *NPR*, 29 July. Available at www.npr.org/2019/07/29/737990796/the-deadly-winters-that-have-transformed-life-for-herders-in-mongolia.
- 2019b Mongolia's capital banned coal to fix its pollution problem: Will it work? *NPR*, 30 July. Available at www.npr.org/2019/07/30/727688757/mongolias-capital-banned-coal-to-fix-its-pollution-problem-will-it-work.
- Lise, W., S. Hess and B. Purev 2006 Pastureland degradation and poverty among herders in Mongolia: Data analysis and game estimation. *Ecological Economics*, 58(2):350–364.
- Lkhagvadorj, D., M. Hauck, C. Dulamsuren and J. Tsogtbaatar 2013 *Twenty Years After Decollectivization: Mobile Livestock Husbandry and Its Ecological Impact in the Mongolian Forest-Steppe*. Springer, New York, p. 85.
- Loschmann, C. and M. Siegel 2014 The influence of vulnerability on migration intentions in Afghanistan. *Migration and Development*, 3(1):142–162.
- Lu, M. and Y. Xia 2016 Migration in the People's Republic of China. Working Paper Series, No. 593. Asian Development Bank Institute, Tokyo. Available at www.adb.org/publications/migration-people-republic-china.



- Egunyomi, A. 2018 Perceptions of tribalism and the farmer–herder conflict in Nigeria. Africa in Transition: A blog tracking political and security developments across sub-Saharan Africa. Council of Foreign Relations, 6 April. Available at www.cfr.org/blog/perceptions-tribalism-and-farmer-herder-conflict-nigeria.
- Fang, C. 2020 How COVID-19 may accelerate hukou reform in China. *East Asia Forum*, 20 October. Available at www.eastasiaforum.org/2020/10/20/how-covid-19-may-accelerate-hukou-reform-in-china.
- Fu, F. 2018 How to get a Shanghai hukou. *China Briefing*, 24 September. Available at www.china-briefing.com/news/china-hukou-system-shanghai-benefits-eligibility-application-process.
- Gilberg, R. and J.-O. Svantesson 1999 The Mongols, their land and history. In: *Mongolia in Transition Old Patterns, New Challenges* (O. Bruun and O. Odgaard, eds.). Routledge, London.
- Girard, B. 2019 *Hukous: Being illegal in one's own country. The Diplomat*, 8 November. Available at <https://thediplomat.com/2019/11/hukous-being-illegal-in-ones-own-country>.
- Goldin, I., G. Cameron and M. Balarajan 2011 *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Government of Mongolia 2017 Transfer to the capital city will be stopped until 2020. Government meeting summary, 27 December (in Mongolian). Available at <https://zasag.mn/news/view/18720>.
- 2020 Constitution of Mongolia. Available at www.conscourt.gov.mn/page_id=842&lang=en.
- Hatcher, C. and S. Thieme 2015 Institutional transition: Internal migration, the *propiska*, and post-socialist urban change in Bishkek, Kyrgyzstan. *Urban Studies*, 53(10):2175–2191.
- Independent Research Institute of Mongolia (IRIM) 2016a Labour market analysis 2016: Higher Education Responsiveness to the Labor Market. Report. IRIM, Ulaanbaatar.
- 2016b Higher education responsiveness to labor market. Final report of the Higher Education Reform Project. Available at www.irim.mn/projects/1184.
- Integrated Legal Information System (Mongolia) 2021 Land Law (revised), 2002. Available at www.legalinfo.mn/law/details/216 (in Mongolian).
- International Crisis Group 2018 Stopping Nigeria's spiralling farmer–herder violence. Africa Report No. 262. Brussels. Available at www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/262-stopping-nigerias-spiralling-farmer-herder-violence.



- Albert, E. and L. Maizland
2020 The Rohingya Crisis section. Available at www.cfr.org/backgrounder/rohingya-crisis.
- Albert, F. and A. Hårs
2012 Social impact of emigration and rural-urban migration in Central and Eastern Europe (Final country report: Hungary). European Commission, Brussels.
- Alga, S.
2007 Growth of internal and international migration in Mongolia. Paper presented at the Migration, Development and Poverty Reduction Eighth International Conference of the Asia-Pacific Migration Research Network, Fuzhou, China, 25-29 May.
- 2018 Relationship Between Rural to Urban Migration and Dzed Disaster Impact. *Journal of Demography*, National University of Mongolia.
- Aikire, S. and J.E. Foster
2011 Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95:476-487.
- Baigunhi, L.J.S. and G.C.G. Fraser
2010 Determinants of household poverty dynamics in rural regions of the Eastern Cape Province, South Africa. Paper presented at the Joint Third African Association of Agricultural Economists and Forty-eighth Agricultural Economists Association of South Africa Conference, Cape Town, September 19-23.
- BBC News
2020 Myanmar Rohingya: What you need to know about the crisis. BBC News, 23 January. Available at www.bbc.com/news/world-asia-4156561.
- Bhattacharjee, K. and B. Behera
2018 Determinants of household vulnerability and adaptation to floods: Empirical evidence from the Indian state of West Bengal. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31:758-769.
- Brooks, N., W.N. Adger and P.M. Kelly
2005 The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global Environment Change*, 15(2005):151-163.
- Chambers, R.
1989 Vulnerability, coping and policy. *IDS Bulletin*, 20(2):1-8.
- Chan, K.W. and W. Buckingham
2008 Is China abolishing the hukou system? *The China Quarterly*, 195:582-606.
- Czajka, M. and H. de Haas
2013 The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3):487-508.



ANNEX 4. METHOD FOR CREATING THE MULTIDIMENSIONAL VULNERABILITY INDEX

We used a subjective weighting technique to allocate values to classes of dimension for each variable and formulates indices based on Equation 2 below.

$$CI = \frac{W_1 + W_2 + W_3 + \dots + W_n}{\sum_{i=1}^n W_i} \quad (2),$$

where:

$$CI = \text{composite index} \\ W_1, W_2, W_3, \dots, W_n = \text{transformed values assigned to variables} \\ n = \text{number of variables used in computing the index}$$

Following this general principle, the economic welfare index, health and education index, social index, and basic service index were calculated. In addition, the multidimensional vulnerability index (MVI) for each household was calculated using Equation 7.

$$(3) \quad \text{Economic Welfare Vulnerability Index for Each Household } EWI = \sum_{i=1}^4 EWI_i / n, (n=4) \\ (4) \quad \text{Health and Education Vulnerability Index for Each Household } HEI = \sum_{i=1}^4 HEI_i / n, (n=4) \\ (5) \quad \text{Social Vulnerability Index for Each Household } SI = \sum_{i=1}^4 SI_i / n, (n=4) \\ (6) \quad \text{Basic Service Vulnerability Index for Each Household } BSI = \sum_{i=1}^4 BSI_i / n, (n=4) \\ (7) \quad \text{Multidimensional Vulnerability Index } MVI = \frac{EWI + HEI + SI + BSI}{4}$$



	No. of total households	No. of non-migrant households	No. of migrant households
Sukhbaatar District	832	293	539
Khoroо 1	89	34	55
Khoroо 3	64	21	43
Khoroо 7	63	28	35
Khoroо 8	75	25	50
Khoroо 10	84	26	58
Khoroо 11	221	75	146
Khoroо 13	66	21	45
Khoroо 16	75	33	42
Khoroо 18	95	30	65
Khan-Uul District	265	105	160
Khoroо 3	61	11	50
Khoroо 5	115	57	58
Khoroо 16	89	37	52
Chingeltei District	194	72	122
Khoroо 9	109	41	68
Khoroо 12	85	31	54

ANNEX 3. QUANTITATIVE RESEARCH SAMPLE COMPOSITION, BY TARGET KHOROO

	No. of total households	No. of non-migrant households	No. of migrant households
Total	2 505	943	1 562
Bayangol District	239	88	151
Khoroo 1	62	25	37
Khoroo 3	61	18	43
Khoroo 6	58	23	35
Khoroo 18	58	22	36
Bayanzurkh District	581	249	332
Khoroo 2	36	23	13
Khoroo 5	45	14	31
Khoroo 8	95	46	49
Khoroo 9	22	9	13
Khoroo 14	47	17	30
Khoroo 16	47	16	31
Khoroo 19	37	16	21
Khoroo 21	44	23	21
Khoroo 22	40	21	19
Khoroo 23	23	8	15
Khoroo 25	35	18	17
Khoroo 26	71	18	53
Khoroo 27	39	20	19
Songinokharikhan District	394	136	258
Khoroo 2	35	12	23
Khoroo 6	56	30	26
Khoroo 7	55	10	45
Khoroo 18	32	12	20
Khoroo 19	27	7	20
Khoroo 23	47	16	31
Khoroo 24	47	16	31
Khoroo 25	29	11	18
Khoroo 31	66	22	44





ANNEX 2. SURVEY SAMPLE SIZE CALCULATION

The survey sample was calculated by the following formula:

$$n = \frac{c^2}{d^2(1-d)},$$

where:

- n = sample size
- z = confidence level (at a 95% confidence level, $z = 1.96$)
- d = probability of occurrence, C-error limit (confidence interval)

The sample error limit was chosen to be $\pm 3.7\%$, and confidence level to be 95 per cent. The sample size for each target location was determined by stratified random sampling. Please refer to Annex 3 for more detailed information on the quantitative research sample composition.

Criteria	Sub-criteria	Methods	Tools
Assessment of the changes in the living environment in Ulaanbaatar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Detect whether there has been a significant change in the quality of the living environment in Ulaanbaatar between 2016 and 2020, by the year, using secondary data. 2. Assess the perceptions held by basic social service providers, including school teachers, <i>khoroо</i> and district-level hospital doctors, <i>khoroо</i> administrators, <i>kheseг</i> leaders and the police. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desk review • Multiple regression analysis • Secondary data analysis • Qualitative data analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Survey questionnaire and data • KII guide and data • FGD guide and data • Happy City Index data • Social Well-being Survey of Mongolia (SOWSM)^a data
	Policy analysis and review of the current internal migration situation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Review all current policy documents, law and regulations on internal and international migration by adopting equality- and human rights-based and gender-responsive approaches. Issues relating to ethnic and other minorities must be considered. 2. Detect what kinds of protection internal migrants need. 3. Identify short- and long-term interventions needed to empower migrants (e.g. self-reliance and prevention). 4. Identify changes needed in the governance structure in relation to internal migration issues. 5. Develop recommendations on improving: (a) data on and the registration of internal migrants, and (b) the level of intersectoral coordination and cooperation. Provide policy options and/or recommendations for effectively managing internal migration and reducing migrants' vulnerabilities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desk review • Qualitative data analysis

Note: ^a The Social Well-being Survey of Mongolia can be accessed at rim.mn/uploads/files/13/Brand-Report-Eng.pdf.

ANNEX 1. RESEARCH FRAMEWORK

Criteria	Sub-criteria	Methods	Tools
Estimation of the real migration flow into Ulaanbaatar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimate the migration flow using available administrative data. 2. Estimate the migration flow using Labour Force Survey data. 3. Review relevant studies on irregular migrants in Ulaanbaatar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secondary data analysis • Key informant interview (KII) data analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Secondary data • KII guide
Measurement of vulnerability	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identify dimensions of functioning losses that cause vulnerability. 2. Identify components of measurement of vulnerability. 3. Identify indicators that are used to measure each component of vulnerability within each dimension. 4. Identify thresholds that are used to define vulnerability. 5. Identify cut-offs that determine the number of indicators in which a household is vulnerable to be classified as experiencing multidimensional vulnerability. 6. Identify levels of vulnerability. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desk review • Survey • Creation of a composite index 	<ul style="list-style-type: none"> • Secondary data • Survey questionnaire and data
Assessment of the effects of the migration restrictions on vulnerability	<ol style="list-style-type: none"> 1. Detect whether there is a significant difference between the vulnerability indicators of internal migrants in the 2014–2017 group and those of the 2017–2020 group. 2. If some difference is detected, explore whether there are registration restriction effects on vulnerability. 3. Enrich the results of quantitative analysis with the findings from the qualitative analysis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analysis of variance (ANOVA) • Multiple regression analysis • Qualitative data analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Survey questionnaire and data • FGD guide and data • KII guide and data





<p>migrant</p> <p>An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for any of a variety of reasons. The term includes a number of well-defined legal categories of people, such as migrant workers; persons whose specific types of movements are legally defined, as in the case of smuggled migrants; and those whose status or means of movement are not specifically defined under international law, as with international students. (IOM, 2020a)</p>	<p>migrant in a vulnerable situation</p> <p>A migrant who is at an increased risk of abuse and violations of his or her rights – and, thus, is unable to effectively enjoy them. Accordingly, such a migrant is entitled to call on a duty bearer's heightened duty of care. (IOM, 2020a)</p>	<p>non-migrant household</p> <p>A household that did not participate or get involved in rural-to-urban (also, "rural-urban") migration in the six years prior to the survey, with its members having permanent resident permits in the survey's target areas.</p>	<p>registered migrant</p> <p>An individual that participated or was involved in rural-to-urban migration in the past six years and is officially registered as a permanent resident in any of the target survey areas.</p>	<p>registration</p> <p>The process of enlisting in the Civil State Registration Database under one's residential address, in accordance with the Mongolian Law on Civil Registration. (Mongolia Government House, 2018)</p>	<p>regular migration</p> <p>Migration that occurs in compliance with the laws of the relevant countries of origin, transit and destination. (IOM, 2020a)</p>	<p>soum</p> <p>The second-level administrative subdivision of Mongolia.</p>	<p>unregistered migrant</p> <p>An individual that participated or was involved in rural-to-urban migration in the past six years and is not officially registered as a permanent resident in any of the target survey areas.</p>	<p>vulnerability</p> <p>Vulnerability is any condition characterized by either a lack of entitlements (internal vulnerability) or exposure to risk (external vulnerability). Ultimately, conditions of vulnerability adversely affect well-being. (Loschmann and Siegel, 2014)</p>
--	--	--	---	--	---	--	---	---

GLOSSARY OF KEY TERMS

<i>aimag</i>	The first-level administrative subdivision of Mongolia. An <i>aimag</i> is further divided into <i>soums</i> .
<i>dzud</i>	A summer drought followed by a severe winter, generally causing serious loss of livestock.
<i>ger</i>	A traditional Mongolian dwelling.
internal migration	Movement of persons within a State (or country) involving the establishment of a new temporary or permanent residence. Internal migration movements may be temporary or permanent and include those who have been displaced from their habitual place of residence, as in the case of internally displaced persons, and those who decide to move to a new place of residence, as in the case of rural-to-urban migration. The term covers both nationals and non-nationals moving within a State, provided that they move away from their place of habitual residence. (IOM, 2020a)
irregular migration	Movement of persons that takes place outside of the laws, regulations and international agreements governing entry into or exit from a State of origin, transit or destination. Although a universally accepted definition of irregular migration does not exist, the term is generally attached to persons moving outside of regular migration channels. Moreover, categories of migrants who may not have any other choice but to use irregular migration channels may also include refugees, victims of trafficking and unaccompanied migrant children. The fact that they use irregular migration pathways does not imply that States are not, in some circumstances, obliged to provide them with some forms of protection under international law, including access to international protection in the case of asylum seekers fleeing persecution, conflict or generalized violence. (IOM, 2020a)
<i>khoroо</i>	An administrative subdivision of Ulaanbaatar, the capital of Mongolia. The term is often translated as “subdistrict” or “microdistrict”.



Time frame	General policy direction	Specific policy recommendations	Responsible agencies and partners
	Mainstream internal migration into long-term plans and legal documents.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Update policy documents to integrate internal migration and associated explicit mechanisms to assess progress towards targets: <ol style="list-style-type: none"> (a) SDG 2030 commitments (b) Vision 2050 (e.g. satellite city planning) (c) State Policy on Population Development 2016–2025 (d) Ulaanbaatar Master Plan 2020 (e) Government Action Plan 2016–2020 (f) Regional Development Vision 2. Mainstream internal migration in development policy and planning documents still to be developed, such as the Targeted Programmes. 3. Mainstream internal migration considerations into local development planning documents in Ulaanbaatar and at the <i>aimag</i> and <i>soum</i> levels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipality of Ulaanbaatar • Cabinet • Secretariat of the Government of Mongolia
	Conduct further research and key stakeholder consultations.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conduct more comprehensive econometric assessments that isolate the effect(s) of the migration restriction policy from those of other factors such as economic downturns and natural disasters. 2. Conduct in-depth analyses on the newly produced census 2020 data, disaggregating internal migrants and triangulating the data with other registration records and other administrative data to more accurately estimate the volume of migrant flows. 3. Research on the current contingent of migrants who returned and resettled into the countryside from Ulaanbaatar: understand their drivers, motivation, key success factors, what the best policies for integration and reintegration would be, and what support programmes would be most helpful. 4. Conduct an in-depth, cross-country literature review on effectively managing internal migration flows to understand what has worked and what has not, and apply best practices from comparable countries that have experienced similar challenges. 5. Organize key stakeholder meetings to further discuss and refine policy recommendations, prioritizing them in order of feasibility and importance, and devise action plans. 	<ul style="list-style-type: none"> • National Statistics Office • Municipality of Ulaanbaatar • Statistics Department • Municipality of Ulaanbaatar • MLSP • National Development Agency • International partners • Think-tanks

Time frame	General policy direction	Specific policy recommendations	Responsible agencies and partners
<p>Long term: Prevention efforts</p>	<p>Reduce push factors by focusing on rural development.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Support the integration of internal migration dimension into the strategic visioning and planning for regional and rural development in Mongolia by integrating the data and knowledge of the concerns and lives of internal migrants into the evidence base and service delivery. 2. Attract private sector investments in rural Mongolia by offering diverse and increased incentives, including to Mongolians abroad willing to return or invest via their family members (e.g. through tax breaks and credits, a simplified taxation system, subsidized business loans, cash grants, construction fee waivers, access to land ownership and other infrastructure-enabling support). 3. Advance administrative decentralization reform, especially its public finance dimension: Provide more flexible funding to local authorities while setting certain targets and putting in place accountability mechanisms that would give them the discretion to spend funding in ways that are most contextually appropriate, strategic and useful to the regions. 4. Improve infrastructure systems, such as roads, electricity, public transportation, affordable housing and communication, which would help reduce transaction costs and promote connectivity across rural areas. 5. Invest in holistic, top-down and bottom-up emergency management with regard to the mitigation, preparedness, response and recovery strategy at local administrative levels to increase the resilience of nomadic herders in the countryside in case of natural disasters, such as drought and dzud. The work should also include "internal migration education" for as long as internal migration remains a top coping strategy in Mongolia. While such initiatives should include basic needs support via food and cash assistance, they also need to consider building the capacity of herders through vocational training, small business development and coping skills programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • National Development Agency • Cabinet Secretariat <p>Ministry of Finance</p> <p>Ministry of Construction and Urban Development</p> <p>National Emergency Management Agency of Mongolia</p>



Time frame	General policy direction	Specific policy recommendations	Responsible agencies and partners
	<p>Avoid extreme forms of migration restriction that are not sensitive to human rights, while encouraging the voluntary return of migrants settled in Ulaanbaatar.</p>	<p>Prospective migrants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Favor investments in integration and reintegration programmes instead of restrictive migration programmes that should be considered only as options of last resort. Support the most vulnerable while socially and economically empowering middle-class residents who could decide to remain in the countryside with additional support and contribute to local development. 2. Apply a human rights and vulnerability-sensitive lens through – for example, the conditions and criteria from Article 19 of the ICCPR, Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights, and Article 16 in the Constitution of Mongolia, all of which guarantee the human right of exercising freedom of movement within the territory of one's homeland – before considering to implement any restrictive policies in the field of internal migration. 3. After certain decisions are made around internal migration policy, roll out systemic awareness campaigns to ensure accurate information among the wider population. A large majority (83%) of survey respondents who migrated during the ban stated that they would have migrated whether they knew about the policy or not, which suggests a lack of social awareness and buy-in. 	<p>Municipality of Ulaanbaatar</p>
	<p>Address negative norms, stigma and attitudes towards internal migrants.</p>	<p>Settled migrants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Offer resettlement packages to those moving back (e.g. employment, social services and subsidized mortgage loans). 2. Apply a resettlement scheme for migrating unemployed people in the city to rural areas to fill vacancies, which was successfully implemented in Belarus in 2007 (Albert and Härts, 2012). 1. Organize awareness-raising campaigns and community meetings among the wider population about the many proven benefits that migrants bring to the city (e.g. educated workforce, production income, business and skills) (World Bank, 2017; IIRIM, 2016b). 2. Organize campaigns similar to Know Your Rights to educate internal migrants and empower them to become advocates. 3. Organize training for government employees, particularly frontline workers, on policies and practices in public service delivery that are sensitive to migrants' situation and their rights. 4. Organize awareness-raising activities for migrants and non-migrants about national legislation regarding freedom of movement. Majority (76%) of the unauthorized migrant respondents claimed that the restriction policy had not violated their rights. This suggests that citizens are not aware of their basic human right to freely move within the boundaries of their home country. There is a provision in the Constitution of Mongolia that grants "the right to freedom of movement and residence within the country, to travel and reside abroad, and to return home to the country," (Government of Mongolia, 2020) and the right to access basic services (Mongolia Government House, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipality of Ulaanbaatar • MLSP • Civil society • International partners • Municipality of Ulaanbaatar • MLSP • Ministry of Education • National Human Rights Commission

Time frame	General policy direction	Specific policy recommendations	Responsible agencies and partners
<p>Medium term: Integration and soft restrictions</p>	<p>Dedicate targeted human and financial resources for internal migration.</p>	<p>Establish an agency/department/unit at the national level (MLSP), as well as the municipal and local levels (MUB), to lead policymaking on internal migration management and mainstreaming by setting up a targeted mandate, staffing structure and programmes that focus on the particular needs of migrants, such as integration and reintegration assistance.</p> <p>Integration programming</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encourage integration by designing and implementing orientation programmes about city life, vocational training and awareness-raising campaigns to promote two-way integration, and temporary accommodation for extra-vulnerable migrants. 2. Integration programmes, such as business and employment support, must focus on better-off, middle-class migrants who could help drive the local economy. (Internal migrants in Ulaanbaatar scored higher in “availability of informal assistance” than non-migrant households. Informal support comes in many forms of help and assistance, including food, finances and psychological support, given freely in daily life by parents, siblings and other family members, friends, acquaintances, colleagues, neighbours, and other people in the community.) 3. Leveraging this research finding, invest in supporting local informal networks, such as neighbourhood associations or unions, to advance integration efforts, including awareness-raising and employment promotion activities. <p>Reintegration programming</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Offer resettlement benefit/motivation packages that incentivize and support migrants’ voluntarily return to their rural communities of origin, with access to job-matching, scholarships and social services. 2. Embed internal migration into the existing programming of six agencies under MLSP by expanding the eligibility of services and giving priority to migrant applicants to these programmes, which will help reach intersected segments of the population (e.g. migrant persons with disability, migrant youth and entrepreneurs who have migrated). 3. Mainstream internal migration considerations into different sectoral policies at the national and local levels, including in economic development, regional development, education, mining, environmental protection, health care and public infrastructure. 	<p>MLSP</p>



Table 9. Specific policy recommendations for the short, medium, and long term

Time frame	General policy direction	Specific policy recommendations	Responsible agencies and partners
Short term: Mitigation efforts	Identify and register unregistered migrants.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Engage community focal points from local <i>khoroos</i> in the registration process to identify unregistered migrants that are hard to reach, which will improve community acceptance and trust and reduce costs of travelling to register. 2. Provide financial and technical support to <i>khoroos</i> to effectively identify unregistered migrants in their communities and officially register them. 3. Improve the national statistical system to track and incorporate the number of unregistered internal migrants into the official database by collaborating with local and international organizations, such as IOM, to use alternative data collection methods, including the IOM Displacement Tracking Matrix. 4. Raise public awareness about the benefits of becoming registered to encourage registration and provide information on how to register. 5. Reduce associated transaction costs (e.g. application support, fines, transportation and Internet access) and simplify the registration process, for example, through digitized services; carrying out targeted programmes to register certain areas or populations; and eventually changing the concept of registration as simply a declaration of the place of residence. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipality of Ulaanbaatar • Local <i>khoroos</i> • International partners (e.g. IOM).
	Reduce the vulnerability of particular migrant subgroups, with a focus on economic well-being.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Create targeted economic interventions for subgroups, such as job search and matching programmes, vocational training for female household heads and subsidized loans for asset ownership (e.g. car and apartment). 2. Make referrals to existing social, health and educational services offered through MLSP and provide support when applying for benefits such as food vouchers, cash allowances, school grants and in-kind assistance. <p>The research identified the following migrant subgroups as extra-vulnerable: households whose main income earner is female, older or less educated (high school or lower), and households with more members of retirement age and/or children ages 14 and below).</p>	Ministry of Labour and Social Protection (MLSP)

5. POLICY RECOMMENDATIONS



The findings of this research study has shed light on our understanding of specific challenges that migrants faced during the migration restriction period, particularly for those who are found to be more vulnerable, including unregistered migrants; households whose main income earner is female, older or less educated (high school or lower); and households with more members of retirement age and/or children ages 14 and below. The findings from the quantitative research are consistent with the results from the FGDs and the literature review and allow us to draw several direct policy recommendations. These are laid out in Table 6 and summarized below:

- (a) Identify and register unregistered migrants by raising public awareness, engaging community focal points and reducing transaction costs, including through making the registration procedure simpler and more accessible, including by digitalizing it and utilizing alternative data collection methods.
- (b) Reduce the vulnerability of those subgroups that are in a more difficult situation by creating targeted interventions and/or making referrals to existing services that are appropriate, particularly with regard to economic well-being.

- (c) Dedicate more targeted resources for managing and mainstreaming internal migration by establishing an agency/department/unit for migration management and migrant integration at the national level (most probably at the Ministry of Labour and Social Protection), but, more importantly, at the municipal and local levels, primarily in the Municipality of Ulaanbaatar.
- (d) Avoid extreme forms of migration restriction by considering international human rights conditions, applying less strict barriers to entry, and encouraging the voluntary return of migrants who are already settled in Ulaanbaatar.

- (e) Disseminate accurate, systemic information about decisions and policies on internal migration to ensure social awareness and buy-in regarding their value and expected outcomes.
- (f) Influence norms and attitudes towards internal migrants among the wider population about the many proven benefits that migrants can bring to the city through awareness-raising campaigns; Know Your Rights activities for migrants themselves, for their empowerment; and training for frontline workers on practices that are sensitive to migrant rights.

- (g) Reduce push factors by focusing on rural development and regional development as a precondition for stabilizing migration outflows from the countryside in the long run.
- (h) Mainstream internal migration into long-term development plans and policies.
- (i) Conduct additional research and key stakeholder consultations to complement the study.





Given the size of knowledge gaps about the migration ban's effectiveness and best practices to manage internal migration flows in the local context, this research attempted to add value to the literature review and inform decision-making processes of relevant stakeholders. As this research gives evidence on the ineffectiveness of the migration ban and its associated, unintended consequences, we recommend a combination of short-term practical solutions and longer-term policy approaches in the next section. Such strategies should build on collected evidence, further assessments of the ban's indirect and direct effects, and key stakeholder discussions to create more inclusive migration policies and regulations moving forward.

The research discovered that unregistered migrants who moved during the period of restriction enforcement faced additional exposure to economic, social, and health risks, compared to non-migrants or permanent residents of Ulaanbaatar. Particularly, more vulnerable subgroups—households whose main income earner is female, older or less educated, and households with more members who are of retirement age and/or children ages 14 and below—faced critical challenges, such as inability to receive public services, find employment and own assets. The research also found that these consequences created by-product issues, from corruption in public service delivery to health hazards, and from illegal connections to electric lines to stigma and negative attitudes of the non-migrant community. Surprisingly, FGDs revealed that the majority of non-migrant groups also believed that the migration ban did not improve their overall living conditions in Ulaanbaatar either, particularly with regard to crowdedness, water and soil pollution, traffic congestion, safety and security, and employment.



The ban did not affect the overall number of migrants but because of its operational nature (i.e. impeding people to get residency registration), what happened was that, structurally, the migrant population moved towards having fewer migrants with registered residency and more without. It is also convenient from the official perspective: As long as official statistics are based on registered migrant numbers, inflows will show a sharp “decrease”, thus the conclusion that the ban is an efficient policy – which, of course, is not reflective of the real situation.

The research identified that the ban's intention to reduce migration flows was not achieved as the actual volume of unregistered migrants might have increased even though the official statistics report fewer number of migrants since the ban did not allow them to register in the system. Unexpectedly, the research data showed that 83 percent of those who migrated during the ban reported that they would have migrated even if they knew about the migration restriction policy. This illustrates a significant lack of public awareness about the policy and the ban's ineffectiveness in influencing prospective migrants' behaviour (i.e. the decision to actually migrate).

We conducted ANOVA and multiple regression analyses on the household data collected to determine whether MVI scores differed depending on the migrants' registration type and to identify the effect of the migration restrictions on migrants' vulnerability. As a result of the statistical analysis, it was found that unregistered migrant households and migrant households with temporary residency permits were more vulnerable compared to the officially registered migrant households. However, we should note that there was no statistically significant difference in the MVI. In addition, the MVI score was likely to be lower by 1.3 per cent when the household migrated in the year when the migration restriction policy was in place. This could be concluded as the migration restrictions affected negatively the migrants' vulnerability.

Internal migration policies aligned with national and international frameworks of human rights on freedom of movement is a healthy and inclusive practice for sustainable urbanization and development. In exceptional cases of limiting certain rights, there needs to be a clear justification and the associated evidence to showcase why the right to move freely within one's homeland was restricted, such as national and population security as well as protection of the public order (Article 16(18) of Constitutional Law). However, a mass of evidence collected and analysed through this research suggests that the migration ban imposed by the Municipality of Ulaanbaatar was not consistent with the national and international legal frameworks or fulfilled the criteria to limit human rights. This research is the first comprehensive study that presents an empirical evaluation of the migration ban and provides an understanding of how it showed effect on migrant and non-migrant populations. The project utilized a diverse set of research tools, including a large-scale survey, focus group discussions (FGDs) and a literature review of international and domestic studies.





Survey results show that 65 per cent of migrant households and 49.2 per cent of non-migrant households had outstanding loans. When asked whether someone could help them in case of sudden financial need, 59.5 per cent of migrant households and 46.4 per cent of non-migrant households answered in the affirmative.

To briefly conclude this section, the pandemic situation and the restrictive measures taken are impacting non-migrant households more, as they have more debt compared to migrant households and lack direct assistance from others.

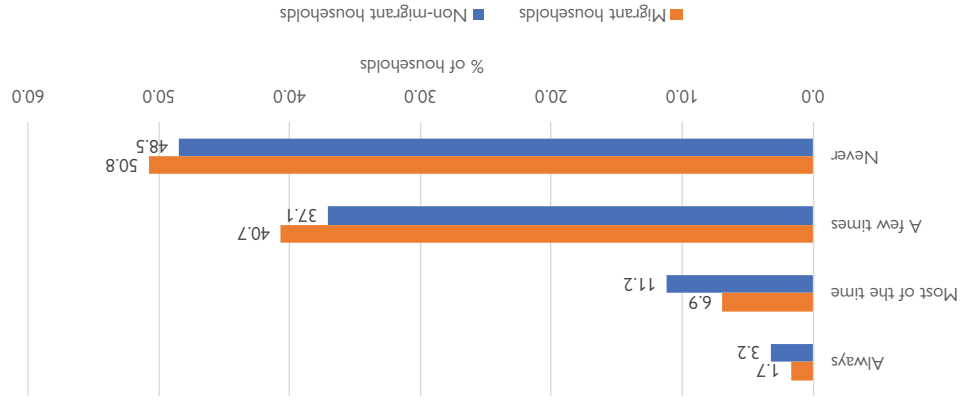


Figure 23. Frequency of household income insufficiency to meet basic needs due to COVID-19

Due to decreased incomes, 11.2 per cent of non-migrant households (compared to 6.9% of migrant households) experience more frequent income insufficiencies to meet their basic needs. The discrepancy is due to the fact that migrant households are able to receive informal assistance from their relatives or friends in their places of origin, while non-migrant households do not. Majority (59.6%) of migrant households report having close relatives or friends who can provide monetary assistance when needed. This result is 13.1 percentage points higher compared to non-migrant households. Also, the percentage of non-migrant households with loans is higher than migrant households by almost 16 percentage points.

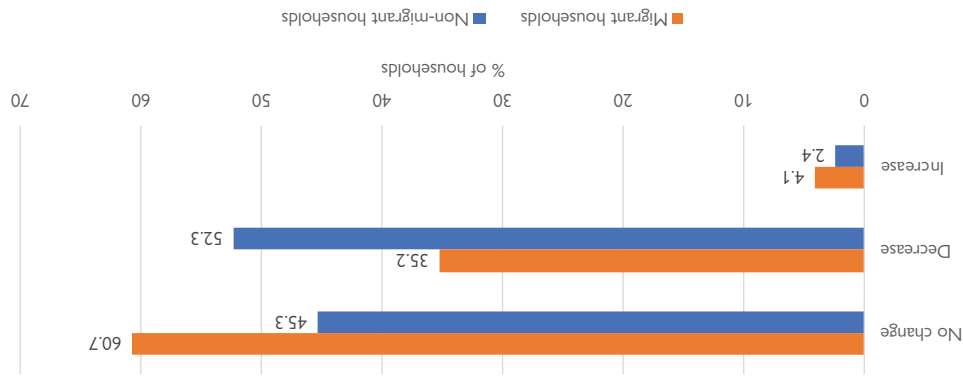


Figure 22. Household income change due to COVID-19 among migrant and non-migrant households

and have stable incomes, and 18.4 per cent of them make money on their own (Figure 22). Due to COVID-19, full-time employers have reduced working hours, which resulted in a decrease in employees' incomes.

In terms of decreased household income due to COVID-19, the percentage of non-migrant households were 17.1 percentage points higher than migrant households. Two thirds (66%) of the total 1,562 non-migrant households have full-time employment

COVID-19 and household economic situation

Also, there is no statistically significant difference in the answers about how salaries have changed due to COVID-19, depending on whether they are migrant households or not.

Out of 780 non-migrant households, 50 per cent report no change in the salaries of main income earners; 46.3 per cent report a decrease; while 57.7 per cent of total 1,340 migrant households with employed members said that their salary has not changed, and 31 per cent say that their salary has decreased.

As for changes in salary, 46.4 per cent of the main income earners of total 2,120 households with employed members stated that their salaries have not changed; 2.7 per cent say it has increased; and 31 per cent say it has decreased (Figure 21).

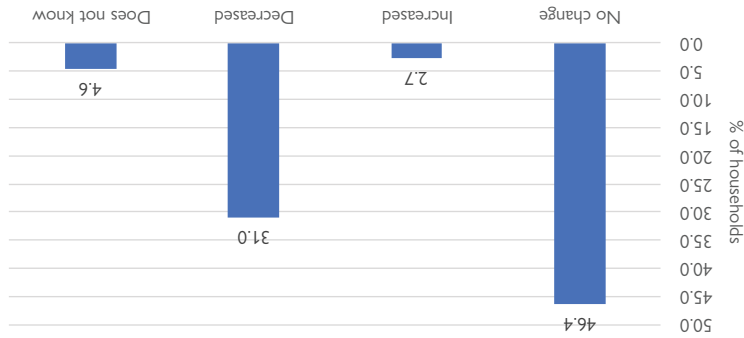


Figure 21. Household income due to COVID-19 among all households

Majority (61%) of the 2,120 main income earners of surveyed households report that their working hours did not change due to COVID-19, while the remaining 39 per cent worked from home, took paid leave, and worked part-time.

COVID-19 and employment

In line with the measures taken by the Government, some organizations and private entities have begun to adjust work hours and salaries, and even laid off employees. This section of the report further explores the impact of the pandemic and restrictive measures taken by the Government on migrant and non-migrant households in Ulaanbaatar.

The COVID-19 pandemic is affecting the social and economic circumstances of many countries. The Government of Mongolia declared State Disaster Preparedness Status following the first case of COVID-19 transmission in Ulaanbaatar on 13 February 2020. In light of this, all types of schools (including kindergartens) were closed, all types of public transportation (within Ulaanbaatar) and public events were restricted. Other measures taken included closure of bars, sport clubs, tourist camps, resorts and hotels, merchandise markets and wholesale shopping centres, and the prohibition of religious and cultural gatherings (Wilson, 2020).

3.4. EXPLORING THE IMPACTS OF COVID-19 ON MIGRANT AND NON-MIGRANT HOUSEHOLDS



With this integrated assessment of quantitative and qualitative research results, we conclude that the migration ban did not improve the overall well-being of Ulaanbaatar residents, as originally intended, across the four key dimensions of economic welfare, social conditions, health and education, and basic services. Counterproductively, the migration ban created more social and economic problems, particularly for unregistered migrant households, as outlined in this section.

Migrant 5's story about basic services

"When unregistered migrants come to the city, people always move to the most isolated parts of the city where there is no electricity. As for my family, we moved to the area called Morning in Davaa, beyond Tuul River near the Ulaanbaatar airport. There is no infrastructure and it is completely dark in the evening."



With a low indicator score, migrants and non-migrants are found to be invulnerable in terms of accessing electricity. However, this finding contradicts with FGD findings on how community members obtain electricity. They share that unregistered migrants cannot own land due to the migration ban, and because the land is not owned officially, migrants are unable to gain access to electricity. Hence, people take extremely unsafe measures to get electricity informally through their social capital (e.g. by tapping into their neighbours' electric line).

For this dimension, we consider the household's source of water, type of sanitation, source of fuel for heating and access to electricity. Our vulnerability analysis finds migrant and non-migrant populations to be equally invulnerable, with BSI scores of around 0.95–0.96. While this index shows positive results in terms of low levels of vulnerability, these need to be interpreted carefully. Similar to the HEI, the index results only show the final status that people are able to access these basic services, and do not account for the conditions or ways through which people access them. Disaggregating the raw data, almost 39 per cent of both migrant and non-migrant households source their water not from centralized systems, but instead from public and private wells and rainwater. Also, around 38 per cent of the households report having an open pit for sanitation, as there is no access to proper plumbing in most ger districts. Another 39 per cent of the households report lacking centralized heating systems, so they use stoves heated by burning coal or wood. All these statistics look worse if we separate migrant households from the sample. These conditions should not be considered as if people are not vulnerable and are able to access key services. The United Nations describes the human right to sanitation as everyone having "physical and affordable access to sanitation, in all spheres of life, that is safe, hygienic, secure, and socially and culturally acceptable, and that provides privacy and dignity." Clearly, going to a pit toilet, travelling long distances to get drinking water from wells, and burning coal for heating should not be considered dignified ways of fulfilling these basic needs. Therefore, the index results should be interpreted and applied carefully based on human right norms – not local norms – when making policy decisions.

3.3.4. Basic services



Frontline health worker's story about additional workload

"Unregistered migrants refuse to tell us their identification numbers, get pretty angry, and insult us [by calling us] "lazy", which leaves us no choice but to see them. As a result, our workload increased substantially and informally since the migration ban."



Health-service providers report that doctors provide first-aid support, but if the health issue requires more work (e.g. lab tests, specialty doctor visits and surgery), unregistered migrants are sent to district-level hospitals, where they may need to show their registration documents. At the *khoro* level, primary doctors see patients regardless of their registration status or type; however, they are not able to enter unregistered migrants' information into the medical record system. This creates additional work for *khoro* frontline service providers, who do not get the proper credit and are unable to give accurate figures of their workload, making it difficult for them to make requests for or claim additional resources. They also report that explaining their difficult situation to unregistered migrants, the migrants sometimes get frustrated and make unsavory remarks. Frontline health workers receive a great deal of derogatory comments and experience disillusionment with their jobs. They estimate the percentage of people they see who are unregistered migrants at 30–50 per cent of the total number of their patients. These FGD insights illustrate how the migration ban has caused the unintended consequence of added workload for frontline health workers and increased tensions between citizens and public servants.

Migrant 4's story about school bribery

In the form of donations, people give at least MNT 100,000 (USD 35) to enroll their kids in schools. Those that are in the downtown area are more expensive. This has almost become an unwritten law. Last year, people used to give MNT 250,000 (USD 88) to the downtown schools, but this year, the "rate" has increased.



For this dimension, we consider food security, access to a health centre, the education level of the household head or main income earner, and regular school attendance of school-age children. The corresponding vulnerability index finds that migrant and non-migrant populations are equally invulnerable, with HFI scores of around 0.83–0.85, which are above the vulnerability threshold. These index results appear to show an "overall status" of being able to access health and education services; our FGD results help us unpack these scores to show what kind of measures people have to take to access these services. We determine that people are able to access health and education services through illegal ways, such as paying bribes, to get their kids accepted into schools. According to the FGD insights, people are commonly aware of such mechanisms and the associated standard bribe "rates" apply informally. These findings illustrate that index results should be accompanied by and enriched with qualitative research results.



The majority of the FGD participants also report a lack of knowledge about the existence of community meetings and local administrative teams (e.g. *khoro so* staff) and their corresponding responsibilities and activities. Additionally, migrants participating in the FGDs report feeling unsafe, as the most common areas of the city that they move to are the ger districts, which are usually very remote and do not have any streetlights and proper infrastructure, posing safety and security concerns. Some respondents note how the migration ban has exacerbated the situation, as unregistered migrants are not able to get their electricity set up due to the requirement of having an official registration, so these migrants opt for illegal and unsafe ways to obtain electricity, such as by illegally connecting to their neighbours. Unsafe practices have, in the past, led to a number of deaths in the ger districts, including that of a child (MMINFO, 2019).

The vulnerability index results, along with these FGD anecdotes, suggest that the social well-being of Ulaanbaatar residents has not improved as a result of the ban. Instead, it may have worsened the situation by creating less safe and more insecure living conditions, an urban-rural divide in culture and attitudes, and a lack of trust in community engagement. This finding is further supported by our survey data. The migrants who responded that they moved to Ulaanbaatar looking for better living conditions are found to have become more vulnerable overall, which illustrates how the ban did not deliver on its promise of increasing the well-being of Ulaanbaatar residents (both migrants and non-migrants).

Migrant 3's story about discriminatory attitudes towards rural people

On my floor, there is one guy who lives alone. On his door, people would put up a piece of paper that warns him not to litter. But in reality, he does not litter. Another example is that on the third floor, another family has just moved in and people would put up the same piece of paper about garbage. It seems like people are assuming those newcomers are rural folk or from the ger districts, so they judge that they might litter.



For the social dimension, we consider participation in community organizations, informal assistance via the community, trust in the community and security in the community. According to the vulnerability analysis of the social situation, both migrant and non-migrant groups are equally vulnerable, with SI scores of around 0.52–0.53 during the migration ban. Aligned with this finding is the fact that majority of the FGD participants allude to a strong tension between rural and urban residents, as these groups are considered to have different attitudes and cultures. Some even cite examples of discriminatory acts from urban residents towards rural people.

3.3.2. Social situation

Migrant 2's story about getting a loan and owning assets

My husband currently has rural registration status but works in the city. We tried to get a bank loan to purchase a car, but the bank did not accept [our application] because he is not officially registered in Ulaanbaatar due to the migration ban. So we took out a private loan at a higher interest rate, and if something like a car crash happens, even insurance companies require official Ulaanbaatar registration.





Migrant 1's story about looking for employment

I still have not officially registered in Ulaanbaatar. I moved from Darkhan Province two years ago to be with my children, who are registered. Whenever I attempt to get registered, the local authority (khoroо) would not accept me because of the migration ban. I have talked to the khoroо director many times about it. I could get a job – but for someone of my age, only jobs like janitors are available. However, some employers would not even consider me because I am not a registered Ulaanbaatar resident. Some places would put me on trial for a few days, and when they find out that I am not officially registered, they would decide not to hire me. Sometimes, I would not even get my salary for the trial days. Because I am not registered, I am now on my fourth job trial.



While both migrant and non-migrant populations are found to be extremely vulnerable on this dimension, migrants' vulnerability is worse, at an EVI score of 0.34, compared to 0.38 of non-migrants – a statistically significant difference. While there may be other contextual factors contributing to this vulnerability, such as COVID-19 and the general economic situation, our index and FGD results suggest that the migration ban has negatively influenced the economic well-being of all Ulaanbaatar residents, but especially migrants. For example, we discover that the average salary of migrants is lower than the average salary of non-migrants by around MNT 200,000 (USD 70.20); approximately 28 per cent of the migrant respondents reported struggling to find employment, and 25 per cent having difficulty with asset ownership during the migration ban implementation period. The FGD insights help us unpack why this is the case:

3.3.1. Economic welfare

The finding that the migration ban did not improve people's well-being is also supported by the vulnerability index analysis. Both migrants and non-migrants are found to be vulnerable, with MVI scores of around 0.67–0.68 (on a scale of 0–1, where 1 indicates the lowest level of vulnerability), with the migrant group discovered to be more vulnerable. The high levels of vulnerability suggest that the well-being of both migrant and non-migrant populations are influenced negatively. If we separate migrants from the overall sample, they are found to be consistently more vulnerable compared to non-migrants across all four dimensions, especially economic welfare. During the migration ban, unregistered migrants are not able to receive key public services in the fields of education, health and protection (with the exceptions of emergency, domestic abuse, pregnancy and infant care), and infrastructure services (e.g. electricity).

According to the quantitative survey data collected from non-migrant residents, the majority, or 57 per cent, of respondents report that the temporary ban did not bring any improvement to overall living conditions in Ulaanbaatar. This is further supported by FGD insights from the migrant and non-migrant representatives we engaged. When asked about how their living conditions changed during the years when the ban was in full effect, they explain that living conditions in and around both ger districts and apartment complexes remained difficult. However, they noted that air pollution decreased and social assistance improved during the ban implementation period of 2017–2020. It is difficult to conclude whether these improvements are fully associated with the migration restrictions because there were other initiatives that overlapped with the ban period, such as a ban of raw coal and the promotion of healthy fuel use (Kwong, 2019b). As for social protection, the Government instituted generous cash programmes, including an increase in child allowances from MNT 20,000 (USD 7) to MNT 100,000 (USD 35) (UNICEF, 2020), which could be linked to the upcoming 2020 parliamentary elections and the Government's COVID-19 response.



One of the research questions in this report is about whether Ulaanbaatar's temporary migration ban has served its intended goal of improving the overall living conditions of both migrant and non-migrant residents. The current study aims to detect whether there has been a significant change in the quality of the living environment due to the migration ban. The methodology is based on the combined assessment of the vulnerability index analysis and focus group discussion (FGD) insights around the four key dimensions: economic welfare, health and education, social situation, and basic services. The assessment suggests that the migration restrictions did not increase the overall well-being of Ulaanbaatar residents, whether migrants or non-migrants.

3.3. THE EFFECTS OF THE MIGRATION RESTRICTIONS ON THE WELL-BEING OF ULAANBAATAR RESIDENTS

Migrants in Ulaanbaatar are divided into three categories: those with officially registered permanent residency, those with registered temporary residency, and those who are unregistered. Thus, in order to determine how the type of registration affects the MVI score of the migrant household, we include the variable *type of registration* as an independent variable in our regression analysis. However, this variable is found to be statistically insignificant.

The regression analysis also finds that if a household is located in Sukhbaatar District, its MVI score is likely to be worse than those of households in other districts. This may be due to the fact that Sukhbaatar District is populated by more students and tenants. Another interesting finding is that households that moved to Ulaanbaatar to improve their living conditions are more likely to have lower MVI scores than other migrant households. Of the total 1,562 respondent migrant households in Ulaanbaatar, 212 moved in search of better living conditions; 28.8 per cent of them are vulnerable.

Also, as the number of dependents increases by 10 per cent relative to the total household size, the household's vulnerability is more likely to increase by 3.1 per cent. The MVI score is likely to be better among households that were earning more before they migrated. The MVI score of a household living in a private house is estimated to be better, while the MVI score of a household living in a public dormitory is expected to be worse.

As a result of the estimation, we choose Model 4 and find that the model has high explanatory power in comparison to the other models. The BAN dummy variable and most other explanatory variables are statistically significant. $R^2 = 0.203$ means that these explanatory variables explain 20.3 per cent of the variance in the MVI scores of migrant households. Explaining the coefficients evaluated in Model 4, the estimated value of the BAN dummy is -0.013 , which means that households migrating in a year when the migration restriction policy was in place would likely have a mean MVI score lower by 1.3 per cent compared to migrant households who migrated in other years. If the household's main income earner is a woman and poorly educated, the MVI score is likely to be lower. Regarding marital status, if the head of the household is married and the marriage is officially registered, the MVI score is likely to be higher; on the other hand, if the head of the household is divorced, the MVI score is likely to be lower.

Note: Robust standard errors are in parentheses. ^a $p < 0.01$, ^b $p < 0.05$, ^c $p < 0.1$

Dependent variable: MVI of migrant households		Independent variables			
		(1)	(2)	(3)	(4)
BAN_Dummy	-0.024 ^a	-0.022 ^a	-0.015 ^a	-0.015 ^a	-0.013 ^b
Main_Sex_Woman	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.005)
Main_Edu_Low	-0.062 ^a	-0.062 ^a	-0.058 ^a	-0.058 ^a	-0.058 ^a
Head_Married	0.032 ^a	0.024 ^a	0.024 ^a	0.024 ^a	0.025 ^a
Head_Divorced	-0.024 ^c	-0.029 ^b	-0.027 ^b	-0.027 ^b	-0.027 ^b
Income_Before_Migrating	0.0 ^a	0.0 ^a	0.0 ^a	0.0 ^a	0.0 ^a
Housing_House	0.038 ^a	0.038 ^a	0.038 ^a	0.038 ^a	0.038 ^a
Housing_Public_Dormitory	-0.072 ^a	-0.072 ^a	-0.072 ^a	-0.072 ^a	-0.07 ^a
District_Sukhbaatar	-0.014 ^a	-0.014 ^a	-0.014 ^a	-0.014 ^a	-0.014 ^a
Mig_Reason_Living_Condition	-0.014 ^b	-0.014 ^b	-0.014 ^b	-0.014 ^b	-0.014 ^b
Registration_Type_in_Ulaanbaatar	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001
Intercept	0.682 ^a	0.712 ^a	0.704 ^a	0.712 ^a	0.71 ^a
Observations	1 562	1 562	1 562	1 562	1 562
R-squared	0.011	0.13	0.196	0.203	0.203

A multiple regression analysis is conducted to determine if the MVI score would differ depending on whether a migrant household moved to Ulaanbaatar in a year when the migration restriction policy was in place. These variables are tested for statistical significance at a 95 per cent confidence interval using the *t*-test, and the non-significant variables are excluded from the model. Four of the models identified in the evaluation are shown in Table 8. For each model, the error variance is not constant (i.e. heteroscedasticity occurred); all model ratings are evaluated as "robust" and standard errors are corrected. From the household survey questionnaires of the regression model, the variables that could affect the MVI are chosen; the MVI is tested to be statistically significant at a 95 per cent confidence interval using the *t* and *F* tests, and the insignificant variables are excluded from the model. A BAN dummy variable takes the value of "1" if the household migrated during the migration ban; in other cases, it is equal to "0";

Table 8. Results of multiple regression analysis to determine of MVI for the migrant households



According to the results of the ANOVA, migrant households with officially registered permanent residency are less vulnerable than those with only temporary residency and unregistered migrant households. There is no statistically significant difference in vulnerability between registered and unregistered migrant households.

The H_0 that the mean MVI scores of migrant households with permanent residency and unregistered migrant households are equal is statistically rejected, with the latter found to be more vulnerable than the former. In addition, the H_0 that the mean MVI scores of migrant households with permanent residency and those with temporary residency are equal is statistically rejected, as ANOVA shows that the latter are more vulnerable than the former. However, the variance analysis could not reject the H_0 hypothesis that the mean value of MVI was equal for temporary resident households and unregistered households. This means that there is no statistically significant difference in the mean MVI scores of these two groups.

Hypotheses	$\bar{x}_i - \bar{x}_j$	$\sqrt{MSE \left(\frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)}$	t-test statistic	Critical value of the t distribution with $df = 1559$	Decision /Result
$H_0: \mu_{\text{Officially registered}} = \mu_{\text{Unregistered}}$ $H_a: \mu_{\text{Officially registered}} \neq \mu_{\text{Unregistered}}$	0.681 - 0.657 = 0.024	0.0066	3.641	1.961	Reject H_0
$H_0: \mu_{\text{Officially registered}} = \mu_{\text{Temporarily registered}}$ $H_a: \mu_{\text{Officially registered}} \neq \mu_{\text{Temporarily registered}}$	0.681 - 0.664 = 0.017	0.0068	2.516	1.961	Reject H_0
$H_0: \mu_{\text{Temporarily registered}} = \mu_{\text{Unregistered}}$ $H_a: \mu_{\text{Temporarily registered}} \neq \mu_{\text{Unregistered}}$	0.664 - 0.657 = 0.007	0.0067	1.040	1.961	Do not reject H_0

Table 7. Results of the analysis using Fisher's LSD procedure

The results of the analysis using Fisher's LSD procedure are shown in Table 7. The last column of the table contains a conclusion on whether to reject the H_0 hypothesis.

$$\begin{aligned}
 \bar{x}_i, \bar{x}_j &= \text{sample means of MVI for each group} \\
 n_i, n_j &= \text{number of observation for each group} \\
 \text{MSE (mean square due to error)} &= 0.011644017 \text{ (from Table 6)} \\
 \text{Degree of freedom (df)} &= n_j - k = 1,562 - 3 = 1,559
 \end{aligned}$$

where:

$$t = \frac{\bar{x}_i - \bar{x}_j}{\sqrt{MSE \left(\frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)}}$$

The next step is to find out which two groups have different mean values. Fisher's least significant difference (LSD) procedure can be used to determine where the differences occur. Fisher's LSD uses the t-test statistic, which can be computed for using the following formula.

3.2.6. ANOVA and multiple regression analysis results

In this section, we interpret the results of the ANOVA and multiple regression of the household survey data. ANOVA will focus on determining whether the MVI score would differ depending on the migrants' registration status. The multiple regression analysis is aimed at determining whether the MVI score would differ depending on whether the migrant household moved to Ulaanbaatar when the migration restriction policy was in place.

We make the following hypothesis to analyse whether the MVI score of the migrants differed depending on the type of migration registration.

$$H_0: \mu_{\text{officially registered}} = \mu_{\text{unregistered}} = \mu_{\text{temporarily registered}}$$

$$H_a: \text{Not all population means are equal.}$$

The H_0 implies that the mean MVI scores of all three groups – those with official, registered permanent residency, registered temporary residency, and unregistered residency – are equal. ANOVA is a statistical test used to determine whether the observed differences between the three samples are large enough to reject the H_0 . If the H_0 is rejected, we cannot conclude that all population means are different. Rejecting the H_0 means that at least two population means have different values.

The results of the ANOVA are shown in Table 4. The p -value = 0.00087, which is less than the significance level ($\alpha = 0.05$). With the p -value $\leq \alpha$, the H_0 is rejected. Therefore, it can be concluded that the MVI mean values of the three samples differ depending on registration status.

Table 6. ANOVA results to analyse whether MVI scores vary according to migrant type (based on registration status)

Groups	Count	Sum	Average	Variance
Migrant households with registered permanent residency	532	362,3125	0.681038534	0.012147731
Unregistered migrant households	540	354,6875	0.656828704	0.012196731
Migrant households with registered temporary residency	490	325,375	0.664030612	0.010487811

Summary

Source of variation	SS	df	MS	F	p-value	F crit
Between groups	0.164859316	2	0.082429658	7.079142751	0.00087	3.001496
Within groups	18.15302241	1 559	0.011644017			
Total	18.31788172	1 561				

Note: SS – sum of squares; df – degrees of freedom; MS – mean square; F – F-test statistic; F crit – F-test critical value

ANOVA



In Equation 1, we include the BAN and Migration Dummy variables to assess the effects of the migration restrictions on the vulnerability of internal migrants. The BAN dummy takes a value of 1 if the year of migration is 2017–2020 and 0 if otherwise. The Migration Dummy takes a value of 1 if a household is a migrant and 0 if otherwise.

$$\begin{aligned}
 MVI_j &= \text{Multidimensional Vulnerability Index for household } j \\
 x_j &= \text{geographic and socioeconomic variables} \\
 \text{BAN} &= \text{dummy variable for the 2017–2020 restriction period} \\
 \text{Migration Dummy} &= \text{dummy variable for migrant households} \\
 \varepsilon &= \text{error term}
 \end{aligned}$$

where:

$$MVI_j = \alpha + \beta_1 \cdot x_j + \beta_2 \cdot x_j + \dots + \beta_l \cdot x_j + \gamma \cdot \text{BAN} + \delta \cdot \text{Migration Dummy} + \varepsilon \quad (1)$$

In this analysis, the dependent variable is the MVI and the explanatory variables comprise several geographic and socioeconomic variables, as shown in Equation 1: distance to a paved road, livestock market and potable water source.

Based on the literature review on household vulnerability, we hypothesize that the vulnerability of internal migrants depends on geographic and socioeconomic factors. Socioeconomic indicators (Bhatnagar and Behra, 2018) include the following: the household head's marital status of the household head; household head's gender, age and years of education; household size and number of children; dependency ratio (number of dependents (those aged 0–14 and over the age of 60) to household size, expressed as a percentage) (Baiyegunhi and Fraser, 2010); and income and occupation of the household head, among others. Geographic factors (Brooks et al., 2005) include

This section provides the ANOVA and regression results based on multiple linear regression models to assess the effects of the migration restrictions on the vulnerability of internal migrants.

3.2.5 Methods for assessing the effect of the migration restrictions on migrant vulnerability

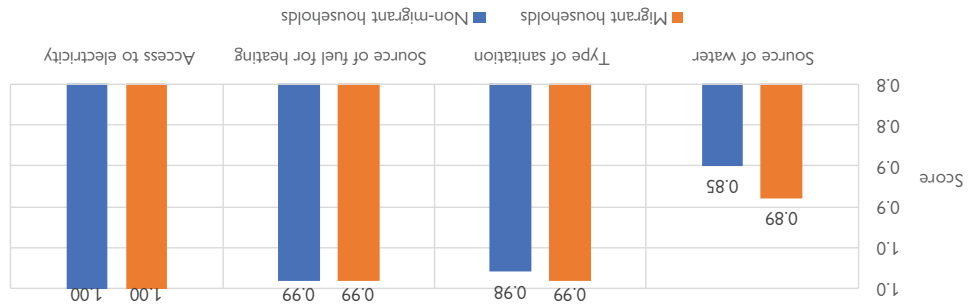


Figure 20. Mean BSI indicator scores of migrant and non-migrant households

Figure 20 shows scores for the BSI indicators, all of which are above the vulnerability criterion of 0.67. Although it is a challenge for unregistered migrants to get access to basic infrastructure services, in the end all of them receive these services, including water, sanitation and heating.

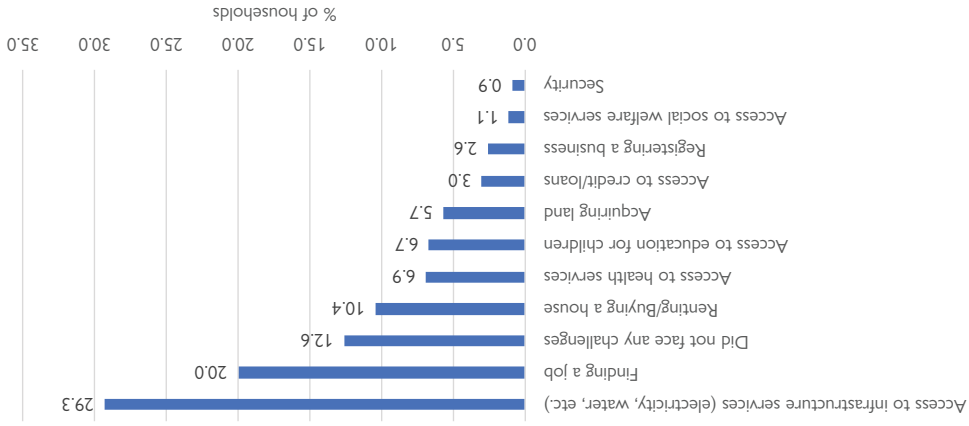


Figure 19. Main challenges faced by unregistered migrants in Ulaanbaatar

Almost a third (29.3%) of the total 540 unregistered migrants report accessing basic infrastructure services, including electricity, water and heating, to be their biggest challenge. Finding adequate employment in the city is the next. Findings of the qualitative research validate this statement, as an official residency permit or authorization is needed to obtain a regular job and gain access to electricity.

Figure 19 summarizes the main challenges and difficulties faced by unregistered migrants upon their migration to Ulaanbaatar City. Due to their unregistered status, these households have to rent plots of land and houses in remote areas of the city where infrastructure, such as lighting and electricity, is not well developed. Our qualitative study documents the case of an unregistered migrant household living in the outskirts of the city and receiving electricity illegally from their neighbours. Other respondents find it difficult to get water from the water station, which is often located far from their homes.

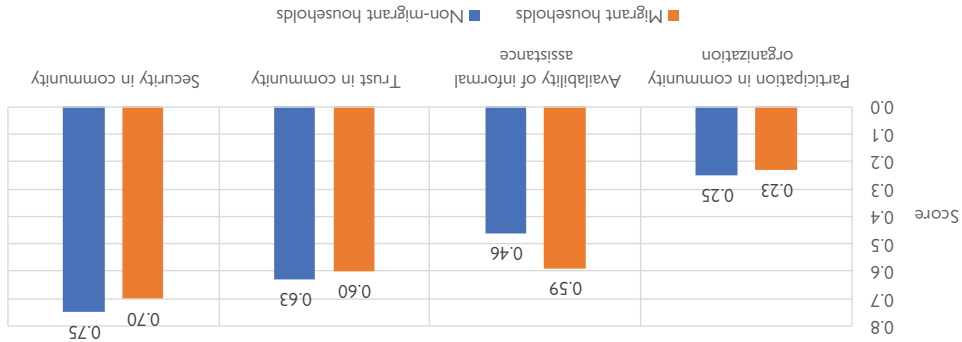


Figure 18. SI indicator scores of migrant and non-migrant households

Scores for the component indicators of the social index (SI) are shown in Figure 18. With the exception of security in the community, both migrant and non-migrant households score below the vulnerability threshold level of 0.67 for these indicators. Migrant households have lower scores for participation in community organization, trust in the community and security in the community than non-migrant households. However, they score higher in informal assistance available for the migrant households than non-migrant households. Informal support comes in the many forms of helpfulness and assistance that people give each other freely in daily life, including food, finances, and psychological or emotional support from parents, siblings and other family members, friends, acquaintances, colleagues, neighbours, and other people in the community.

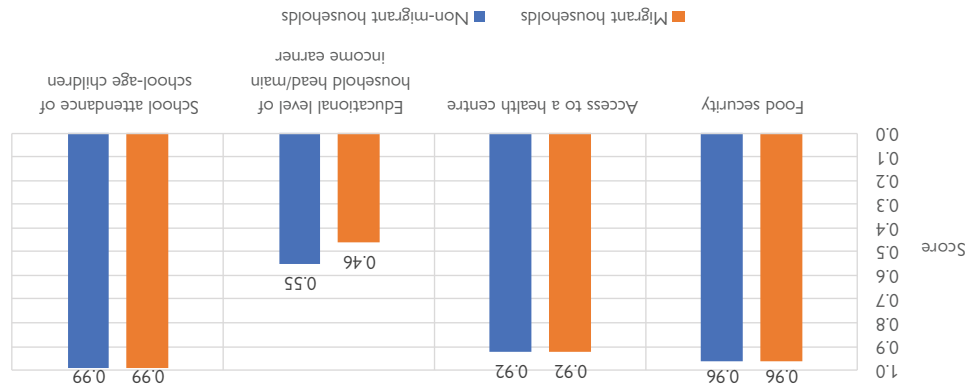


Figure 17. Mean HEI indicator scores of migrant and non-migrant households

Figure 17 shows the respondents' mean scores, by household type (migrant and non-migrant), for the four components indicators of the health and education index (HEI). Both migrant and non-migrant households rate relatively high in three of the four component indicators of the HEI. The remaining indicator, *education level of household head/main income earner*, is rated below 0.67 (i.e. the vulnerability threshold). In other words, the education level of the household head/main income earner is likely an important factor leading to household vulnerability in the health and education dimension.

Source: Infographic produced by the IRIM research team.

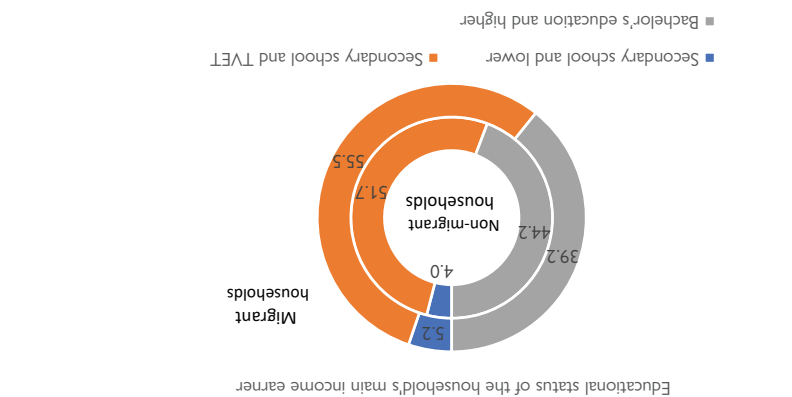
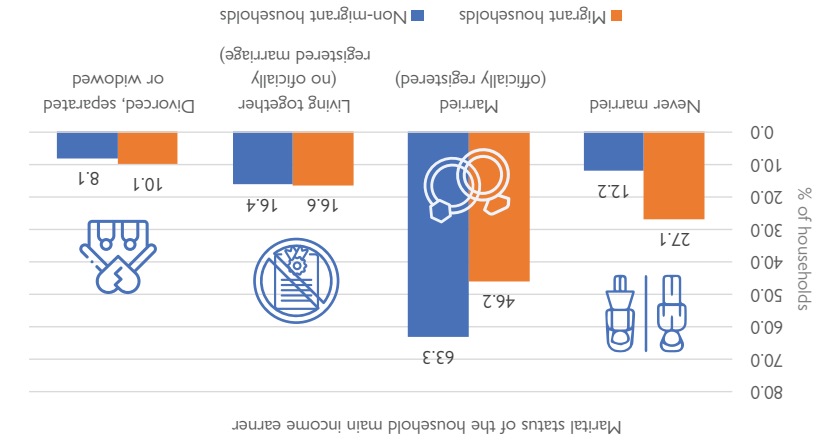


Figure 16. Education and marital status of the household main income earner

Descriptive statistics for migrant and non-migrant households show rather similar employment trends. The top three employing sectors for both migrant and non-migrant households are construction (16.8% of migrant and 14.6% of non-migrant households), followed by wholesale, retail trade and repair of motor vehicles (13.7% and 12.7%, respectively), and then by transportation and storage (7.8% for migrant and 9% for non-migrant households).

More than 50 per cent of the main income earners of both migrant and non-migrant households hold high school and technical and vocational training diplomas. In addition, the share of household main income earners holding a bachelor's degree or higher is considerably high among both migrant and non-migrant households. As for marital status, 79.7 per cent of the main income earners of non-migrant households have living partners, whether officially registered or not.

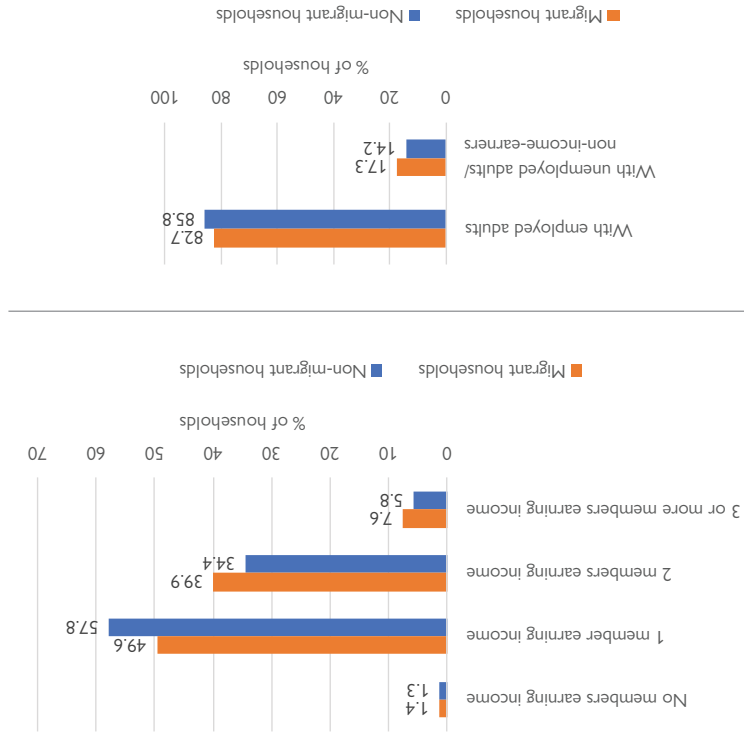


Figure 15. Number of income-earning members in migrant and non-migrant households

Only 14.2 per cent of total non-migrant households and 17.3 per cent of total migrant households have unemployed adults. However, migrant households have a higher number of working household members than non-migrant households. Nearly half, or 47.5 per cent, of migrant households have more than two members earning income, whereas 40.2 per cent of non-migrant households have more than two income-earning members.



As Figure 15 shows, non-migrant households are more likely to be employed than migrant households, with the share of employed people in the non-migrant household group 2.9 per cent higher compared to the migrant household group.

Monthly income per capita takes a value of 1 if it is higher than the poverty line (MNT 166,580 (USD 58,40) per month) and 0 if otherwise. Monthly income per capita is compared for migrant and non-migrant households. Approximately 96 per cent of all surveyed households had a monthly income per capita of below MNT 166,580 (USD 58,40). Income level shows the weakest results compared to other components, which implies that income is a strong factor contributing to the high vulnerability level reported for the EVI.

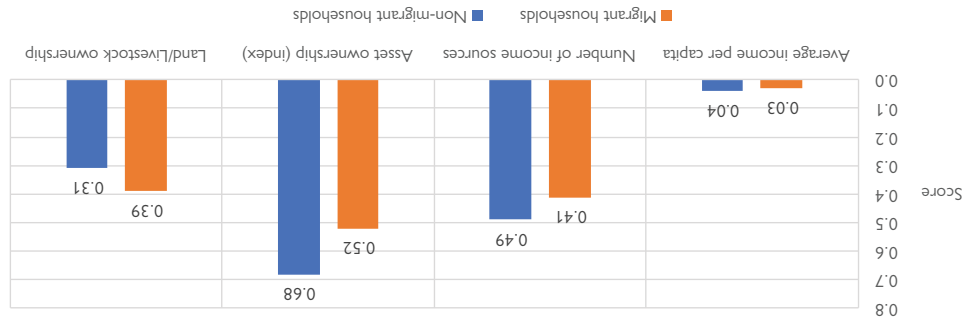


Figure 14. Mean EVI indicator scores of migrant and non-migrant households

The EVI is the largest contributor to the MVI. The EVI scores for both migrant and non-migrant households are below 0.67 (i.e. vulnerable). In particular, monthly income per capita is in the extremely poor category for both migrant households and non-migrant households. Migrant households have a weaker index for the indicators *number of income sources* and *asset ownership* than non-migrant households, but a stronger index for *land/livestock ownership*.

Each index is broken down into its component indicators (Figure 14), according to the methods described in the Annexes, to determine the strength of their effects on the index.

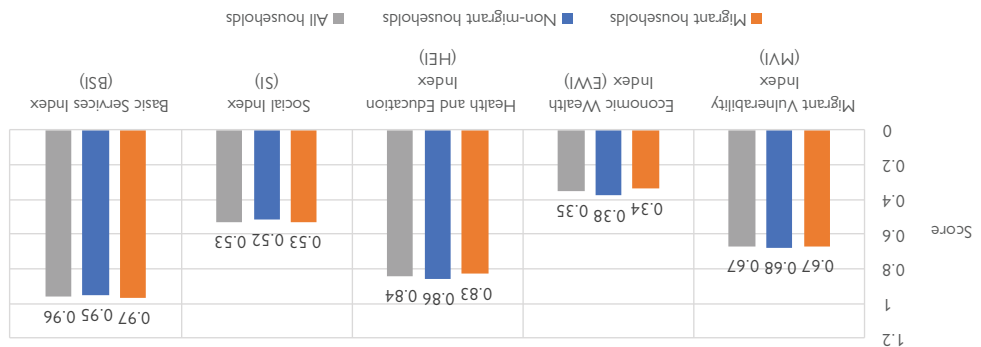


Figure 13. MVI and component index scores (EVI, HEI SI and BSI) of migrant and non-migrant households

The respondents' scores in the MVI (by migrant type and overall sample), as well as in its four component indices, are shown in Figure 13. Mean scores for the social index (SI) and the economic wealth index (EVI) are relatively lower than those for the health and education index (HEI) and the basic services index (BSI).

Figure 12 shows the histograms of the MVI scores of migrant and non-migrant households, with 27.6 per cent of migrant households and 23.5 per cent of non-migrant households in the vulnerable category. This means that migrant households are more likely to be vulnerable than non-migrant households. Disaggregating by registration status, 27.8 per cent of officially registered, 26.9 per cent of temporarily registered, and 27.7 per cent of unregistered migrant households are identified as vulnerable. This shows that there is almost no difference in vulnerability between officially registered and unregistered households.

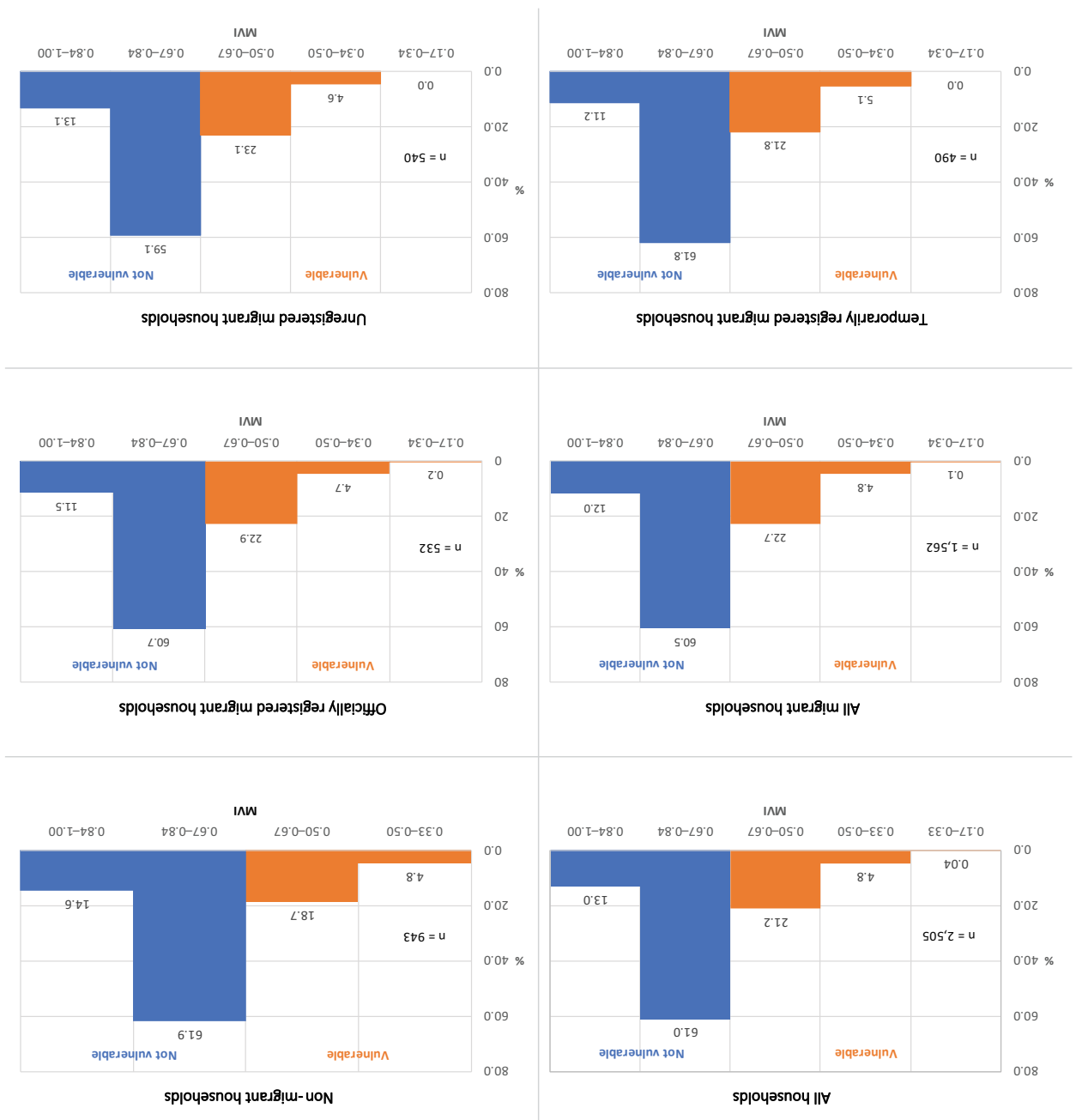


Figure 12. Histograms for the multidimensional vulnerability index (MVI)



The methods for creating the MVI are shown in Annex 4. The MVI must have a maximum value of 1 and a minimum value of 0, with the index defined as “vulnerable” if it is less than 0.67, according to the criteria of vulnerability level. For the total of 2,505 households surveyed, the MVI was estimated at an average value of 0.671, which falls under the “not vulnerable” category. However, this value is very close to the vulnerability level threshold of 0.67. The histogram showing the MVI distribution for all households shows that 26.04 per cent of the 2,505 participants scored less than 0.67 and are thus considered vulnerable.

The MVI score of the migrant households is 0.67, while that of the non-migrant households is 0.68. Analysis of variance (ANOVA) finds that there is no statistically significant difference in MVI scores between the migrant and non-migrant households. In particular, in one-way ANOVA, $\chi^2(1) = 1.8214$ Prob > $\chi^2 = 0.177$ is obtained, and the null hypothesis (i.e. that the mean value of MVI is equal for migrant and non-migrant households), is accepted at a significance level of $\alpha = 0.05$.

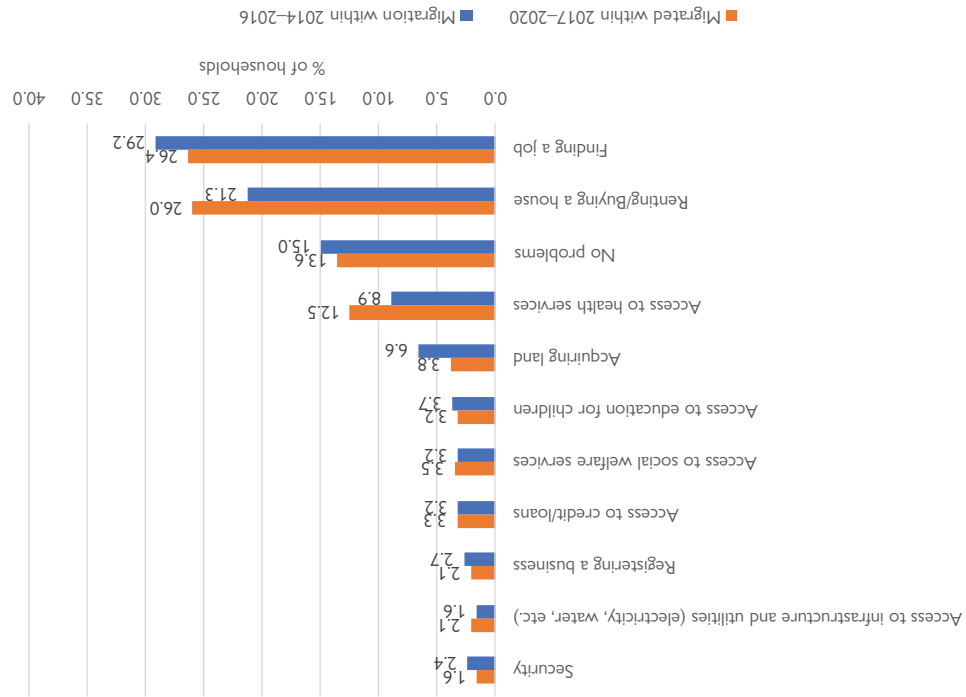


Figure 11. Main challenges faced by migrant households after migration, by migration period

Figure 11 illustrates the main challenges that the total 1,562 migrant households face after migrating from rural areas to Ulaanbaatar City. To capture the effect of the migration restrictions, a comparison is made between migration periods. For instance, people who migrated when the migration restriction policy was in force (2017–2020) face more challenges in renting or buying accommodation (26%) and receiving health services (12.5%) compared to those who migrated before the introduction of the policy (i.e. the 2014–2016 period).

Migrants who moved to Ulaanbaatar during the 2014–2016 period face more difficulties in finding a job (29.2%) compared to those who migrated during the 2017–2020 period. This might have had an effect on the drop in the employment rate in 2016 due to the economic downturn.

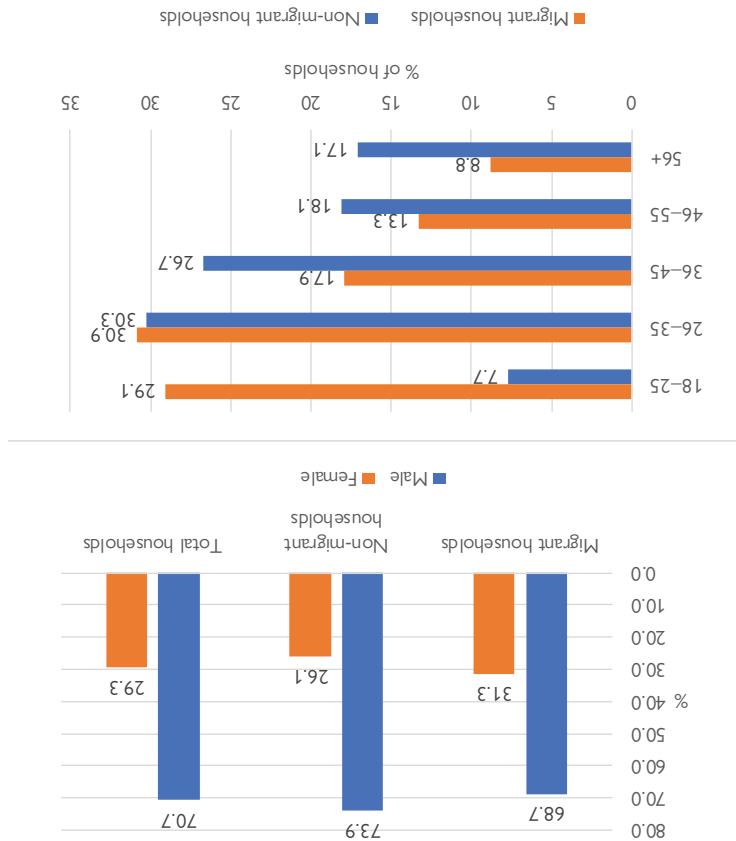


Figure 10. Gender and age of the main income earners of migrant and non-migrant households

The difference between the gender of main income earners of migrant versus non-migrant households was 5.2 percentage points for both male and female genders (Figure 10). The age trends show that the main income earners of migrant households are rather young compared to those of non-migrant households: 60 per cent of migrant households, compared to 38 per cent of non-migrant households, had main income earners aged 18–35.

We surveyed a total of 2,505 households, including 943 non-migrant and 1,562 migrant households, and calculated the MVI based on primary data according to the criteria in Table 2.

3.2.4. Estimated multidimensional vulnerability index

This means that a multidimensionally vulnerable household deprived in up to half of all indicators, relatively weighted, across dimensions is understood to be less severely vulnerable than those households that are deprived in more than a half of all indicators, relatively weighted, across dimensions.

Level of vulnerability	Dual cut-off rate
Not vulnerable	$k \leq 33\%$
Vulnerable	$k > 33\%$

Table 5. Criteria of vulnerability level



To evaluate the level of vulnerability of migrant respondents and measure multidimensional vulnerability, we identify cut-offs that determine the number of variables/indicators in which a household is considered vulnerable. We use the “dual cut-off” method developed by Alkire and Foster (2011).

When applying the dual cut-off approach to the research, rates of intra-dimensional vulnerability are calculated for two levels (“vulnerable” and “not vulnerable”) within each domain. All indicators for each index are binary in Equations 3–7 of Annex 4. Following Loschmann and Siegel, if the aggregated and weighted indicators in a dimension are greater than the cut-off, k , which equals 33 per cent, each indicator will take a value of 1. Each indicator within a dimension will be weighted equally and will be summed up to 1.

After identifying the multidimensional vulnerability index (MVI) for each household, we indicate the degree of vulnerability using the dual cut-off rates shown in Table 5.

3.2.3. Methods for evaluating the level of vulnerability of migrants

Source: Adapted from Loschmann and Siegel (2014).
 Note: * This amount was set as the 2018 threshold defined by the NSO.

Dimension	Variable/Indicator	Threshold of household deprivation
Dimension 1: Economic welfare	1. Income/consumption per capita 2. Number of income sources 3. Asset ownership (index) 4. Land/livestock ownership	1. Below the poverty line (MNT 166,580* (USD 58.40) per month) 2. Less than two sources 3. Less than the sample mean 4. No ownership of land/livestock
Dimension 2: Health and education	1. Food security 2. Access to a health centre 3. Education level of household head/main income earner 4. Regular school attendance by school-age children (ages 6–14)	1. Problems securing food once every few months or more frequently 2. No access to a health clinic or hospital 3. Less than the secondary level 4. A school-age child not in school
Dimension 3: Social	1. Participation in community organization 2. Availability of informal assistance (from the community), if needed 3. Trust in the community 4. Security in the community	1. No participation in community organization 2. Unable to receive available informal assistance (from the community), if needed 3. No trust in the community 4. No security in the community
Dimension 4: Basic services	1. Source of water 2. Type of sanitation 3. Source of fuel for heat(ing) 4. Access to electricity	1. River, lake, pond or stream as water source 2. No toilet; shared pit/latrine or pan/bucket as toilet 3. Wood, straw, shrubs/grass or animal dung as main fuel source 4. No access to electricity

Table 4. Vulnerability evaluation criteria

⁹ We will prefer measurements used in Human Development Indices and Indicators (United Nations Development Programme) and in poverty measurements of the NSO.

Based on the poverty measurements used by the NSO and the four dimensions of functioning losses used by Loschmann and Siegel (2014), we use the vulnerability evaluation criteria stated in the Research Methodology section. The target respondents' vulnerability levels are evaluated using Table 4 and the "dual cut-off" method developed by Alkire and Foster (2011).

The NSO and the World Bank have collaborated on poverty assessments through the Household Income and Expenditure Survey and the Living Standard Measurement Survey since 2002. The poverty line is derived from the 2010 Household Socio-Economic Survey using the cost-of-basic-needs approach. It is set at the cost of acquiring a consumption bundle that includes food items that provide 2,100 calories per person per day, as well as non-food essential goods and services. The national poverty line was updated only for changes in price levels between surveys. The 2018 national poverty line is estimated at MNT 166,580 (USD 58,40) per person per month using the Bank of Mongolia exchange rate on 31 December 2020.

“subsistence minimum” is. The poverty line is crucial to monitoring poverty and setting poverty lines is a very controversial issue because people disagree on what a minimum level of living, he or she is considered poor. However, Ravallion (1998) defined the poverty line as the monetary cost to a given person, at a given place and time, of a reference level of welfare. If a person does not attain a minimum level of living, he or she is considered poor. However, setting poverty lines is a very controversial issue because people disagree on what “subsistence minimum” is. The poverty line is crucial to monitoring poverty and policymaking decisions.

We determine the vulnerability of internal migrants to Ulaanbaatar based on the terminology and methodology used by Loschmann and Siegel (2014), who measured the vulnerability of migrants using a multidimensional approach in line with recent efforts of poverty measurement⁹ and four dimensions of functioning losses in human security, exchange freedom, social capital and access.

3.2.2. Vulnerability evaluation criteria

Loschmann and Siegel (2014) suggested that “it is both the lack of entitlements (internal) and the exposure to risk (external) which create vulnerability and ultimately influence well-being”; The internal aspect of vulnerability pertains to the idiosyncratic risks faced by particular groups of individuals or households due to weak risk management and low coping ability once faced with a shock. The external aspect, on the other hand, concerns the covariate risks, stress and shocks present in the surrounding environment that threaten the livelihood security of all members of a community or the whole society.

In the Mongolia Urban Vulnerability Assessment (IOM, 2018a) the following definition of vulnerability is presented by the Ger Community Mapping Centre: the situation in which individuals, social groups, property and systems become more vulnerable to the effects of disasters because of social, economic, environmental and physical factors and processes.

Loschmann and Siegel (2014) considered that the literature on vulnerability stems from the seminal work of authors like Sen (1981 and 1999), Chambers (1989) and Jodha (1988), each making a concerted effort to re-conceptualize the conventional notion of poverty as being more than lack of income. However, despite similarities between poverty and vulnerability, the two concepts are not synonymous. While poverty can be thought of as deprivation in terms of indicators like income, consumption, health, education and the like, vulnerability is better understood as the uncertainty caused by deprivation across these indicators. Thus, poverty is a static condition at a moment in time, while vulnerability is a dynamic condition related to insecurity about the future.

The IOM Handbook on Protection and Assistance for Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse (2019) defines the concept of vulnerability as the increased susceptibility, relative to others, of some people to harm as a result of their exposure to some form of risk. The type of harm that migrants are more susceptible to is variable: it may be psychological, physical or environmental. Risk factors depend on the type of harm involved and may overlap. IOM uses the definition of "vulnerable migrant" set out in the United Nations' "Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations": "Migrants in vulnerable situations" are thus persons who are unable to effectively enjoy their human rights, are at increased risk of violations and abuse and who, accordingly, are entitled to call on a duty bearer's heightened duty of care." (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2019).

studies similar to ours and previous research conducted by IOM.

3.2.1. Definition of "vulnerability" of internal migrants

In this section, we assess how the migration ban has affected the vulnerability of rural-to-urban migrants. First, based on the methodology for estimating household vulnerabilities, the multidimensional vulnerability index (MVI) was calculated for a total of 2,505 migrants and non-migrants using the household survey data. We then identify key factors influencing the MVI through multiple regression analyses and presented associated conclusions.

3.2. THE EFFECTS OF THE MIGRATION RESTRICTIONS ON INTERNAL MIGRANTS' VULNERABILITY

(a) The temporary migration restrictions significantly reduced the number of registered or registered new migrants in Ulaanbaatar between 2017 and 2020. However, unregistered migration may have increased because some pull factors, such as the city's economic growth, were prevalent in the country during that period.

(b) The number of unregistered migrants is not captured through official administrative records, and it is likely to be higher based on the comparison of recent census, administrative and qualitative data.

(c) Nationally representative survey data, such as those from the LFS, do not really provide reliable estimations of the number of migrants including those who are registered and those who are unregistered.

(d) Registered migration might have declined due to other factors, such as economic growth slowdown and lower rates of livestock loss, even without the migration restriction policy in place.

Key findings from available data and associated analyses of migration flow trends during the implementation of the migration ban yielded the following insights:

According to IOM (2018b), another major factor affecting rural-to-urban migration has been the declining socioeconomic opportunities in rural areas, amplified by drought and winter disasters. As Figure 6 shows, the number of new migrants in Ulaanbaatar spiked during the years of great livestock losses from 2000–2001 and in 2010. Additionally, there is a weak correlation coefficient (0.11) between the number of new migrants in Ulaanbaatar and livestock loss in the last 20 years, but positive and significantly different from zero. This means that fewer rural people may decide to migrate to Ulaanbaatar when there are no major natural disasters in rural areas. In fact, climate conditions were relatively good for the last 10 years. One reason for the recent downturn before the migration restriction policy was implemented could therefore be the normal climatic conditions in rural areas in recent years.

Source: NSO, 2020a and 2020c.

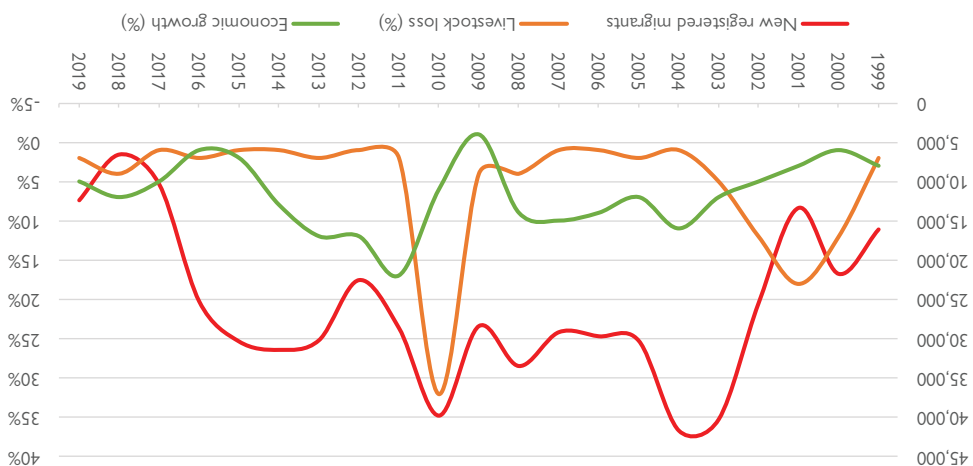


Figure 9. Number of rural-to-urban migrants in Ulaanbaatar



Therefore, the downward trend of registered migration from rural areas to Ulaanbaatar could have also been affected by other factors, rather than solely by the migration restriction policy. One may notice in Figure 7 that the flow of registered migrants into Ulaanbaatar started to decrease even before the implementation of the restriction policy. The recent downward migrant trend may be partially related to the 2012–2017 economic slowdown. Data from the last 20 years gives a correlation coefficient of 0.28 between the number of new migrants in Ulaanbaatar and the rate of economic growth. This means that migration into Ulaanbaatar tends to decrease during an economic slowdown, such as the one during the period 2016–2017. However, economic growth increased from 2017–2018, while the flow of registered migrants remained at much lower levels than in previous years. This may suggest that the migration restriction policy reduced registered migrant flows, at least in the short term.

Source: Infographic produced by the ILM research team.

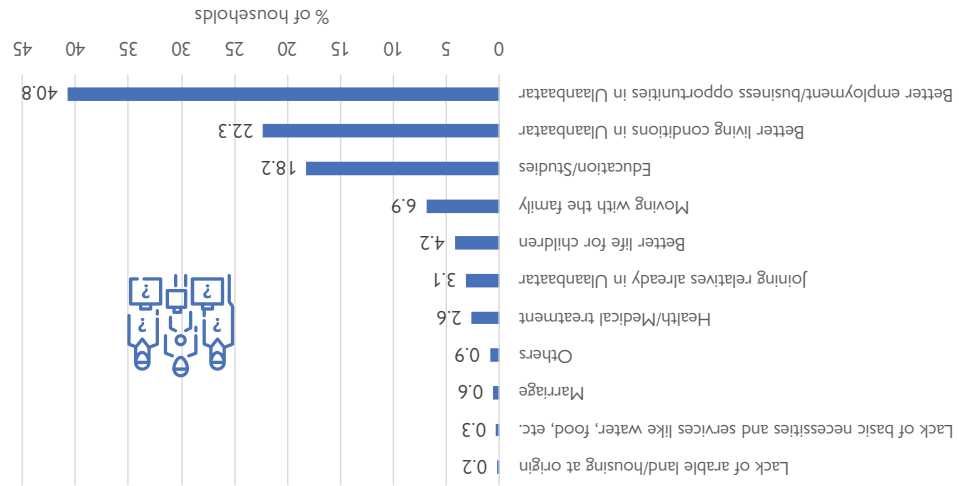


Figure 8. Main reasons for migration

As identified by Alga (2018), the main drivers of internal migration in Mongolia are the prospects of financial security and socioeconomic progress, and access to information and social services. Similarly, IOM (2018a) finds that the main motivating factors for migrants to move are economic considerations, such as the desire to find a job and improve one's living conditions. This is also supported by this study's survey findings. Out of the 2,505 households interviewed, the largest proportion (40.8%) of migrant respondents migrated mostly for economic reasons such as better employment prospects or business opportunities. Other considerable factors for migration included better living conditions in Ulaanbaatar (22.3%) and education (18.2%).

3.1.2. Impacts of other factors

In brief, although the migration restrictions significantly reduced the trend of registered migration flows into Ulaanbaatar, according to the recent census report and qualitative information, it is likely that unregistered migration flows increased.

some interviewees, up to 30 per cent of total service recipients at their respective outskirts *khoroos* were unregistered migrants.



⁸ In the census, the NSO reported the number "last 1 year migration", which defines migrants as those who moved from other provinces within last 12 months. The census was held in January 2020, so this number represents the whole of 2019.

Unfortunately, such data sources were not available at the city and district levels. We conducted interviews with basic service providers, such as family medical centres, police stations and schools, in various *khoroos* to get an estimate of the number of registered and unregistered residents who received services from these service providers. There is no such disaggregated data at the *khoroos* level, but, according to

To improve the estimation results, we attempted to utilize an indirect approach by using administrative data from police stations and hospitals. This kind of demographic method is based on the idea that over the course of one's life, each individual (whether he or she is a registered or unregistered resident) is exposed to certain "risks" of demographic events such as giving birth, death or hospitalization. Statistics on such events are well documented, and data on age, sex and group-specific birth rates, death rates, and hospitalization rates are widely available for comparison. Hence, a comparison of recorded demographic events in civil registries with those normally expected for a given age, sex and group cohort could theoretically be used in estimating the unregistered resident population.

Non-migrant 3 (male)

I think the number of migrants has decreased only in official registration systems and reports. People are still migrating to Ulaanbaatar even though there is a ban.

Non-migrant 2 (male)

I can feel that lot of people are still coming to the city. Especially in the ger district area, people are building fences and gers wherever they want to settle. It is getting extremely crowded where I live (ger district area).

Non-migrant 1 (female)

If the migration ban was effective, there would not be an increase in [the number of] people living in Ulaanbaatar. But lot of rental apartments and houses have been built over the past few years. It is almost impossible to find [an] apartment to rent in September (due to the start of academic year).

Perceptions of non-migrants on the effectiveness of the migration restriction policy



In the search for more reliable data to estimate the number of internal migrants, we utilized Population and Housing Census data published by the NSO (2020c). According to the census report, the number of internal migrants in Ulaanbaatar in 2019 who came from other regions was 55,296.⁸ However, as mentioned above, the NSO annual report on internal migration indicates only 12,300 new migrants (20% of the census estimate) registered in Ulaanbaatar. This means that the remaining 44,000 migrants (80% of the census estimate) can be considered unregistered, irregular new migrants. Unfortunately, these census and administrative data estimates could not be disaggregated by key demographic characteristics, such as age and sex, because a detailed report of the census data has not yet been published. FGD results also support the finding that people are still migrating to Ulaanbaatar from rural areas.



To understand the trends in both the registered and unregistered migration flows, we used the annual Labour Force Survey (LFS) from 2007 to 2019, a nationally representative, large-scale survey conducted by the NSO from 2007 to 2019. It is assumed that the residents interviewed included new migrants, regardless of whether they were registered or not.

When we compare the administrative records of new registered migrants in Ulaanbaatar with the estimated number of all new migrants based on LFS data, a substantial gap can be observed. As Figure 7 shows, the estimated number of all new migrants (blue line) and even its confidence interval (green area) is much lower than the number of new registered migrants (red line). However, it should be the other way around. As Figure 7 shows, the official number of new registered migrants (red line) had been more than 25,000 until 2017, sharply declining to 6,800 until 2019 and then increasing to 12,300 in 2019. Although the estimated number of all new migrants in Ulaanbaatar, based on LFS data (blue line), declined in 2017 and 2018, increasing only in 2019, the rate of change is much slower than what administrative data shows. According to the survey microdata, the weighted share of Ulaanbaatar's total population of migrants who came from rural areas or other cities during the survey year declined from 0.65 per cent in 2016 to 0.49 per cent in 2017 and 0.46 per cent in 2018, and increased to 0.54 per cent in 2019.

This finding suggests that the official restrictions on new inflows to Ulaanbaatar might have led to reduced registered migration. However, the limitations of the administrative and survey data on new migrants must be considered.

First, the fact that the official number of new migrants in Ulaanbaatar substantially declined while the number estimated from LFS survey data only slightly declined may simply reflect a greater number of unregistered migrants who are not accounted for in official statistics.

Second, although the LFS is a nationally representative study, unregistered migrants might not have participated in the survey. A full count of the population of unregistered migrants is, by definition, difficult to track. As described in Kraler and Vogel (2008), unregistered migrants are “hidden populations” who are either difficult to observe or, once observed, are difficult to identify as belonging to that population. It is also not practically feasible to draw a representative sample from the total population, as the structure of the underlying total population is unknown. In fact, without intrusive methods (e.g. police investigation or inquiry), it may even be quite difficult to identify whether a particular person is indeed an irregular or unregistered migrant, even when observed and questioned. Like people involved in illicit activities, unregistered migrants have incentives to deliberately hide from public authorities.

Third, the survey-based estimation of the number of new migrants (those who migrated to Ulaanbaatar within the last 12 months) would not provide reliable statistics because the survey includes only a few of them. As expected, the coefficients of variation of the estimated number of new migrants based on LFS data are higher (11–18%). If we try to increase the weight of the new migrant households in the survey sample and re-weight the estimate by assuming that new migrants are undersampled in the survey, it gets even worse. This can lead to a higher variance of the survey estimate, which then becomes less accurate.



3.1. EFFECTIVENESS OF THE MIGRATION RESTRICTIONS IN MANAGING RURAL-TO-URBAN MIGRATION

To answer the first research question – on the effectiveness of the migration restriction policy in controlling the flow of rural-to-urban migrants – the following two analyses were conducted:

- (a) Estimating the number both registered and unregistered migrants in Ulaanbaatar;

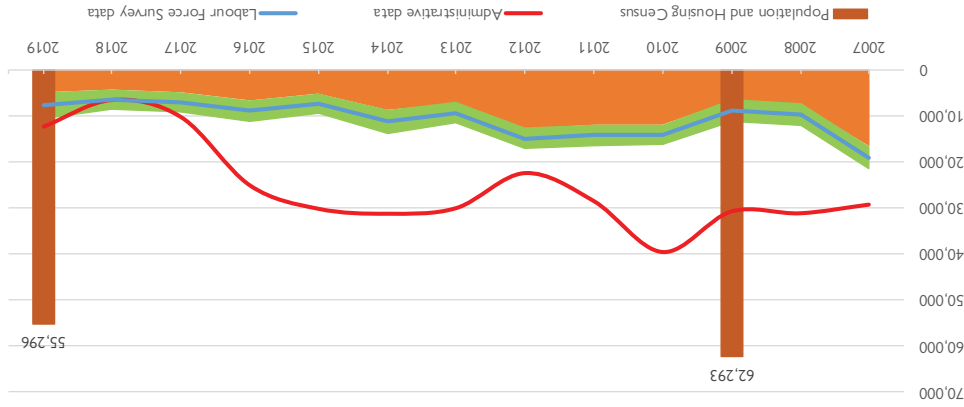
- (b) Assessing the actual effects of the policy by separating the impacts of other socioeconomic factors, such as economic growth and livestock loss.

3.1.1. Estimating the number of urban migrants

Direct and indirect approaches are commonly used in international practices for estimating the number of new urban migrants, both registered and unregistered. Direct approaches draw upon administrative data, including annual surveys and census data to directly “capture” the number of new migrants. On the other hand, indirect approaches rely on secondary data, such as registrar data from hospitals or police stations.

According to official statistics, the inflow of internal migrants to Ulaanbaatar dramatically decreased in 2017 and 2018, as Figure 7 shows, while the number remained almost unchanged in other regions. This suggests that the migration restrictions reduced the volume of registered urban migration flows at least in the short term. However, estimating the changes in all migration flows, including unregistered migration, would require other data sources, as administrative data covers only registered migration to Ulaanbaatar.

Figure 7. Number of migrants in Ulaanbaatar



Source: NSO, 2020a; researcher's own calculations based on Labour Force Survey data (NSO, 2020d).



(a) A *khoro* located in a central district with apartments only;
 (b) A *khoro* located in the outskirts of Ulaanbaatar with ger districts only;
 (c) A *khoro* with a mix of apartments and ger districts.

In order to see whether there were differences in terms of locality and living environment, we interviewed public service providers working in the following:

Source: This infographic was produced by the ILM research team.



Figure 6. Composition of the qualitative research sample

In addition, a total of 32 people (16 migrants and 16 non-migrants) participated in two FGDs and shared their perceptions of the migration restrictions.

(a) Policemen;
 (b) Family health centre doctors;
 (c) Social welfare social workers;
 (d) State registrars;
 (e) School managers of three *khoro*s in the districts of Sukhbaatar, Khan-Uul and Bayanzurkh.

2.3.2. Qualitative research composition

The primary aim of the qualitative research was to gather more in-depth and explanatory information, and ensure a diversity of opinions, perceptions and evidence on the effectiveness of the migration restriction policy. In this regard, we engaged a total of 15 community-level public service providers, including:

z = z value (e.g. 1.74 at a 95% confidence level);
 p = percentage picking a choice (.5 used for sample size needed);
 c = confidence interval, maximum margin of error (we chose narrower interval 1.9% to increase accuracy of our inferences);
 Sample size ~2,505, from which the sufficient sample sizes for the compared groups are 1,562 and 943.

where:

$$n = \frac{c^2}{z^2 \cdot d \cdot (1-d)},$$

The quantitative survey sample size was calculated using the following formula:



7 A ger is a traditional Mongolian detached house or dwelling. A ger district is a form of residential district in Mongolian settlements. They usually consist of parcels with one or more gers surrounded by 2-metre high wooden fences. Most ger districts are not connected to centralized heating or water systems.

Notes: ^a Not applicable. ^b The number of internal migrants to Ulaanbaatar from 2007–2016 (according to the NSO statistical database). ^c Data not available. ^d The sum of the total number of internal migrants to Ulaanbaatar between 2017 and 2019 (according to the NSO statistical database).

Study group	Registration status	Total migrants to Ulaanbaatar	Sample size
Non-migrant households	Registered	n.a. ^a	943
	Registered	29 862 ^b	486
Households that migrated to Ulaanbaatar before the ban (2014–2016)	Unregistered	n.a. ^c	536
	Registered	16 903 ^d	130
Households that migrated to Ulaanbaatar during the ban (2017–2020)	Unregistered	n.a. ^c	407
	Unregistered		2 505

Table 3. Sample sizes by study group

The following section summarizes the representativeness of the survey sample. Both migrant and non-migrant households from the same neighbourhoods were interviewed to allow for an accurate comparison between the groups. In terms of locality (based on dwelling type), 56.4 per cent of the total 2,505 households were residing in apartments, with the remaining 44.6 per cent residing in ger⁷ district areas. To capture the effects of the migration restrictions on the lives of migrant households, two different groups of migrant households were surveyed. The first group comprised households that migrated to Ulaanbaatar City within the three years (2014–2016) prior to the migration restriction period. The second group was made up of households that migrated during the migration restriction period (2017–2020).

Source: This infographic was produced by the IRIM research team.



Figure 5. Composition of the research sample

⁵ An administrative subdivision of Ulaanbaatar, the capital of Mongolia. The term is often translated as "subdistrict" or "microdistrict". Households that did not participate or get involved in rural-to-urban migration at anytime in the last six years (2014–2020) and had permanent residency permit in one of the target survey areas. Non-migrants were not necessarily people who never migrated, as this category also included "old migrants" – people who moved into Ulaanbaatar a considerable amount of time ago.

As Figure 5 shows, a total of 2,505 households were surveyed for the quantitative research. Out of this number, 943 were non-migrant households.⁵ The research aimed to compare the vulnerability of migrant households with that of non-migrant households, as well as the livelihood problems faced by each of these two groups. Out of a total of 1,562 surveyed migrant households (defined as having migrated from rural areas to Ulaanbaatar City within the six years prior to data collection), 1,022 were registered (i.e. they were officially registered and held permanent residence permits), with the remaining 540 unregistered.

Source: This infographic was produced by the IRLM research team.



Figure 4. Target districts and khoroos for data collection

Household survey data collection took place in six central districts of Ulaanbaatar from 12 June to 2 August 2020. When selecting target areas for data collection, the research team considered several important factors, such as population density, total number of households and number of migrant and non-migrant households between 2014 and 2020, and geographic location and size. Subsequently, a total of 40 khoroos⁵ were selected (Figure 4). The sample size for each target khoroos was determined under a stratified random sampling design. Detailed information on the computation of the survey sample size and the sample size for each target khoroos is available in Annex 2.

2.3.1. Household survey sample size and composition

2.3. QUANTITATIVE AND QUALITATIVE RESEARCH SCOPE AND COMPOSITION

More detailed information on the research framework can be found in Annex 1.

- (c) An evaluation of the changes in the living environment in Ulaanbaatar City was conducted by assessing basic social service providers and through secondary data analysis.
- (d) Current circumstances, in addition to the legal and policy framework governing migration from rural areas to Ulaanbaatar City, were reviewed to provide a contextual overview.



- (a) Rural-to-urban migration flows during the migration restriction period were estimated through secondary data analysis using additional administrative and nationwide survey data.
- (b) The vulnerability of both migrant and non-migrant households residing in Ulaanbaatar City were measured. To do so, a desk review was first conducted to identify the main components and indicators of vulnerability. A household survey was then carried out to assess the effects of the migration restrictions on vulnerability based on these indicators. The indicators of internal migrants' vulnerability across different periods and those of migrant versus non-migrant households' vulnerability were compared.

This study utilized both quantitative and qualitative research methods, focusing on households (migrant versus non-migrant) in Ulaanbaatar City. Mixing qualitative and quantitative approaches allowed for a wide variety of perspectives and a more in-depth analysis of the challenges faced by Ulaanbaatar residents. Within the framework of the overall research, the following analyses were conducted:

2.2. RESEARCH DESIGN AND TOOLS

- (a) *Quantitative research.* Migrant and non-migrant households were surveyed to assess the vulnerability(-ies) and well-being of migrants, as well as how the migration restriction policy affected these. In addition, secondary data analysis was conducted to estimate trends in rural-to-urban migration flows.
- (b) *Qualitative research.* Migrant and non-migrant household members from the target communities were interviewed (through FGDs) to learn about their lived experiences and gather in-depth information on the current state of migration to Ulaanbaatar. Key informant interviews with public service providers were conducted to aggregate perceptions and evidence on the effectiveness of the migration restrictions and to ask for their opinions on effective policy changes and options.

Both quantitative and qualitative research was conducted under the main research goal:

- (a) What was the real flow of migration in Ulaanbaatar during the migration restriction period (2017–2020)?
- (b) Was there an increase in the vulnerability of internal migrants who migrated to Ulaanbaatar during the migration restriction period?
- (c) Has the migration restriction policy fulfilled its goal of contributing to the betterment of living conditions in Ulaanbaatar?
- (d) What kinds of policy changes and options should be adopted to effectively manage migration flows and reduce migrants' vulnerabilities in Ulaanbaatar?

On the other hand, as the lower-right part of Figure 3 shows, the migration restriction policy is said to have failed to achieve its intended goal if rural households migrate in an irregular way, which exposes them to increased vulnerability, and if their migration affects the population of Ulaanbaatar and the well-being of Ulaanbaatar residents. The following four key questions were therefore defined to explore the impacts and effectiveness of the migration restriction policy:

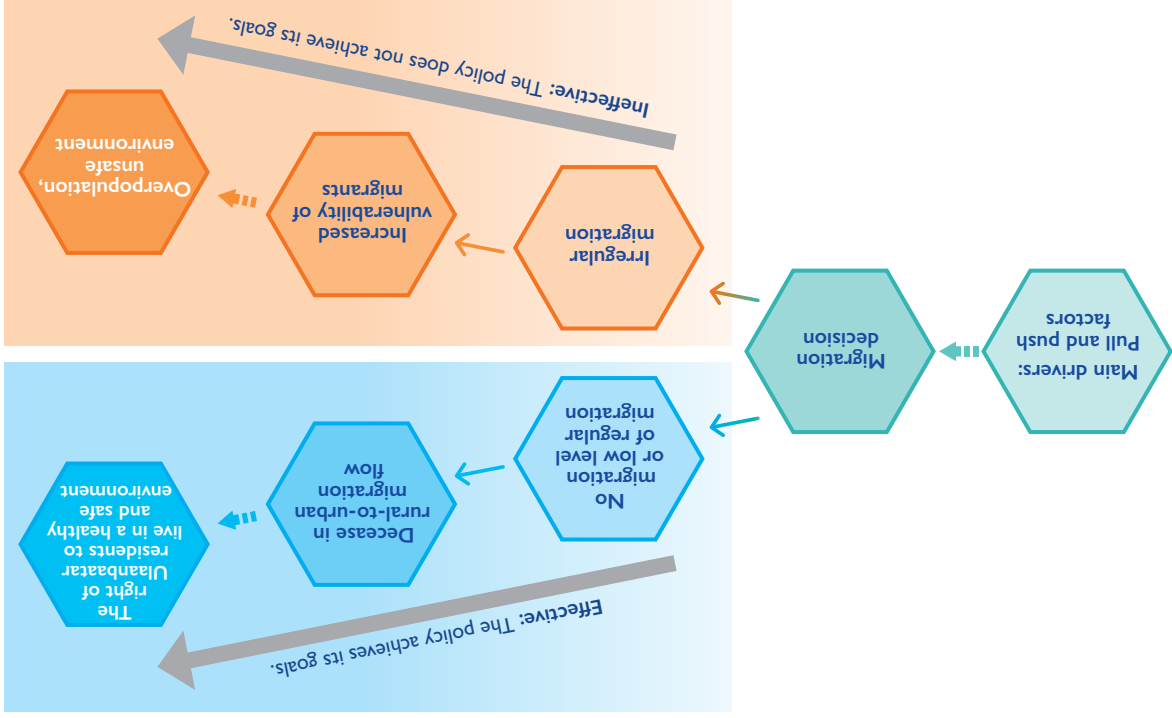
2. RESEARCH METHODOLOGY

2.1. RESEARCH GOALS AND OBJECTIVES

The main goal of this study is to evaluate the effects of Ulaanbaatar City's migration restriction policy on internal migration trends (specifically, migration from rural areas to Ulaanbaatar) and migrants' vulnerabilities. In doing so, the research team defined the key research questions based on the so-called "Theory of Change", which regards the current migration picture as a result of the 2017–2020 migration restrictions.

Previous research (e.g. IOM, 2018b) on internal migration in Mongolia have revealed that economic factors are the main drivers of migration towards Ulaanbaatar. Such factors include availability of employment, better pay prospects and more favourable business conditions in the city. The upper-right part of Figure 3 shows that it is assumed that if the migration restriction policy is effective, rural residents would stay in their places of origin, resulting in a decrease in rural-to-urban migration (specifically, to Ulaanbaatar).

Figure 3. Theory of Change, as applied to the migration restriction policy of 2017–2020





- (a) Migration restrictions create both social and economic problems, including increased vulnerability, social division and risk of violence.
- (b) Such discriminatory policies are not a common practice in democratic, free-market countries (and Mongolia is both a democracy and a free market), and they are highly criticized on the world stage by human rights groups, multilateral organizations and governments.
- (c) Regardless of migration restrictions, irregular or unregistered migration flows continue, with migrants in this category facing increasing vulnerability.

The three international cases thus presented illustrate several key considerations for Mongolia:

The Rohingya are a predominantly Muslim ethnic minority group concentrated in the state of Rakhine in the western part of Myanmar. Their case is an extreme example of exclusionary migration restrictions based on religion, ethnicity and place of birth, with the Government of Myanmar denying them citizenship rights and considering them to be illegal immigrants, restricting their movement across the country and limiting their access to critical services (BBC News, 2020). While not entirely parallel to Mongolia's case, one similarity observed is the blame culture that drives discriminatory practices in both countries. The Rohingya people have often been blamed for causing local unrest and disrupting state security and stability (Albert and Maizland, 2020) – a justification for the movement restrictions placed by the Government of Myanmar. Similarly, rural migrants in Mongolia have been blamed for contributing to harming the rights of the “capital city[s] residents to live in a healthy and safe environment and be protected from environmental pollution and ecological imbalance”, as stated in an official announcement by the Municipality of Ulaanbaatar (Ulaanbaatar City Governor's Office, 2017b). This was why the migration restriction policy was taken as an effort to reduce pollution (especially air pollution) in the city. Over the years, international humanitarian organizations, human rights advocates and other countries have increased pressure on the Government of Myanmar to take measures to protect the Rohingya people. According to the Council on Foreign Relations, overhauling the culture of blame and institutionalized discrimination against the Rohingya is key to improving the situation – a principle that is applicable to Mongolia's case as well (Albert and Maizland, 2020).

Myanmar's Rohingya case

Similar to how the Nigerian Government's ban reinforced social division between herders and migrants (McDonnell, 2017), Ulaanbaatar's migration restrictions favoured urban residents and contributed to rural–urban polarization and associated negative attitudes towards rural-to-urban migrants, as supported by anecdotes from our focus group discussions (FGDs). The ban in Nigeria essentially gave herders a difficult choice between staying behind and facing economic hardship, along with risks of violence, and fleeing to face an uncertain future in a place where they were unwelcome. Ulaanbaatar's migration restrictions implied the same two choices for Mongolia's rural migrants. Nigeria's ban has been heavily criticized by international actors, such as the Council on Foreign Relations, and some states within the country already suspended its enforcement. Policy experts have recommended Nigeria to take non-discriminatory measures to help herders gradually become ranchers and conduct education programmes for herders to make the transition (Egunyomi, 2018). This case gives Mongolia the important lesson that exclusionary policies are not an answer to managing internal migration.

In 2018, a land-use conflict between farmers and herders across Nigeria's Middle Belt displaced over 300,000 people and caused ethnic, regional and religious polarization (International Crisis Group, 2018). The main factors that sparked clashes between the two groups were: (a) climate-induced degradation of pasture and (b) a law that banned open grazing, thereby prohibiting traditional herders' practice of letting their livestock forage freely. Climate change events, such as drought and desertification, have displaced herders looking for alternative pastures and sources of water for their cattle. Additionally, the Government's discriminatory policy against open grazing, which favoured farmers, exacerbated the tension and led to violence instigated by frustrated herders. These herders' main livelihood was threatened by the Government's open-grazing ban, which is comparable to Ulaanbaatar's migration restriction policy, which prohibited formerly nomadic people who had lost their livestock to climate change events such as *dzuds*, drought and desertification (Kwon, 2019a), from entering the capital city, where they had hoped to find better employment and living conditions.

1.2.2. Nigeria's open-grazing ban

We can clearly see in the case of the *hukou* system that controlling population growth through discriminatory policies leads to more social and economic problems and vulnerabilities among internal migrants, in addition to encouraging illegal migration. Therefore, policymakers should consider shifting towards more pro-market policies and reducing migration costs embedded in institutional constraints, as recommended by the Asian Development Bank's migration experts (Lu and Xia, 2016).

The restrictions imposed through China's *hukou* system are comparable to those under Ulaanbaatar's migration restriction policy, as the reasons for the migration of rural Chinese to urban areas are also socioeconomic – that is, higher income and better employment prospects and access to better public services and urban amenities (Lu and Xia, 2016). China and Mongolia also have similar exclusivist criteria in place for people to obtain urban residency (i.e. property ownership, the need for long-term medical treatment and public service appointment) that have become major institutional barriers for rural migrants.

The *hukou* system has been highly criticized both domestically and internationally as a tool that discriminates rural people by denying them the advantages and rights that urban residents are able to enjoy, ultimately creating social division in terms of culture and attitudes. In addition to the social inequality impact, research has found that there are also economic consequences, including limited labour resources, reduced consumption and a generally unstable economy in cities, as the policy restricts free movement of the workforce (Sheehan, 2017). It is estimated that there were approximately 261 million rural-to-urban migrant workers in 2015 without urban *hukou*, treated as second-class citizens, many of whom were denied rightful wages in the economy (ECOSOC, 2005). Having realized these negative impacts, the Chinese authorities relaxed the system by committing to the goal of granting urban *hukou* to 100 million rural-to-urban migrant workers between 2014 and 2020 and eliminating the restriction in towns and small cities with populations of 3 million people or less. China reported progress, with 8 million migrant workers having received urban *hukou* as of June 2020 (Fang, 2020).

the system has encouraged unregistered or undocumented migration, which makes citizens more vulnerable due to their inability to access key services (Girard, 2019).



In 1958, the Government of China implemented a nationwide household registration system, known as *hukou*, that tracks key demographic information about its citizens, including urban/rural residential status, legal address, sector of activity, religion and physical description. In addition to keeping household records, the system has been primarily used by the Government to control population distribution and rural-to-urban migration (Junéja, 2017). Obtaining an urban *hukou* is extremely difficult, especially in large cities like Beijing, Shanghai and Guangzhou (Fu, 2018), as prospective rural-to-urban migrants not only have to pay application fees but also meet certain criteria that are exclusivist in nature, such as having a high income, entrepreneurial talent, overseas education and relatives who already have an urban *hukou*. Without a proper *hukou*, rural-to-urban migrants are unable to gain employment and access education, food, health-care and other social services in a city (Chan and Buckingham, 2008). However, instead of limiting migration to cities,

1.2.1. China's *hukou* system

This section provides a review of international cases where government authorities placed restrictions on internal migration. The research discovered that such migration restrictions are more commonly practiced in less democratic contexts, such as those of China, Nigeria and Myanmar. These cases are presented in order from most to least comparable and relevant to the Mongolian context.

1.2. INTERNATIONAL CASES AND PRACTICES IN MIGRATION RESTRICTION

Year	Details
1. Is there a legal basis for the measure limiting the right?	There is no clear legal basis and articulation as to how internal migration poses a threat to State security and public order to lead to such a drastic measure. No baseline survey or any type of situational assessment was made to provide solid evidence to justify it.
2. Does the limitation of the right pursue a legitimate aim, such as respect for the rights or reputation of others, protection of national security, or maintenance of public order, health or morals?	Following the approval of the migration restriction measure, no procedural safeguards have been introduced and carried out. This validates that the limitations are disproportionate and their pursuit unjustified.
3. If so, is the limitation necessary to achieve the legitimate aim, and is the extent of the limitation proportionate in pursuit of the identified legitimate aim? (The existence and effectiveness of procedural safeguards will be a key aspect of the assessment of whether the limitation of the right is proportionate.)	Following the approval of the migration restriction measure, no procedural safeguards have been introduced and carried out. This validates that the limitations are disproportionate and their pursuit unjustified.
4. Does the restriction respect the principle of equality? Is it non-discriminatory? (Measures that limit rights in a discriminatory way will fail the test of proportionality. Therefore, the question of discrimination is generally considered as one aspect of the necessity and proportionality test.)	The measure fails to meet the principle of equality, as the migration ban is discriminatory towards rural-to-urban migrants. The measure restricts the Constitutional rights of rural citizens, as the measure restricts the right to freedom of movement and residence within the country.

Table 2. The migration ban's fulfillment of ICCPR criteria



There were certain justifications that the Government may have considered in implementing the restrictions. For example, the Constitutional provision on the freedom of movement notes potential limitations, namely, that the right to travel and reside abroad may be limited exclusively by law for the purpose of "ensuring the security of the country and [its] population and protecting public order" (Government of Mongolia, 2020). However, there is no clear articulation as to how internal migration poses a threat to State security and public order to lead to such a drastic measure. According to Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (UNODC, 2018), certain conditions must be met for freedom of expression, movement, assembly and association to be legitimately limited. More specifically, all questions listed in Table 2 must be answered in the affirmative with full confidence for specific rights to be restricted. Unfortunately, the migration restriction policy did not fulfil all of these criteria; specifically, it failed to meet the principle of equality by discriminating against rural-to-urban migrants based on their residential status.

According to the Universal Declaration of Human Rights, all human beings are born free, equal in dignity and rights, and entitled to all rights that it sets out, without distinction of any kind – be it race, colour, sex, language, religion, national or social origin, or birth or other status (United Nations, 1948). Ulaanbaatar's migration restriction policy directly violated this international human rights framework by discriminating against a subset of its own population and creating two distinct classes in Mongolia: urban and rural citizens. In addition to international norms, the policy violated a provision in Article 16 ("Citizens' Rights") of the Constitution ensuring "the right to freedom of movement and residence within the country, to travel and reside abroad, and to return home to the country" (Government of Mongolia, 2020) and the right to access basic services (Mongolia Government House, 2017).

A study conducted by IOM in 2018 concluded that enterprises in Ulaanbaatar with good technology investment attract migrants with higher education or specific skills such as operating heavy machinery. Inevitably, the concentration of government and educational institutions and infrastructure in the capital city, and the lack of the same in the countryside, has led people to migrate to Ulaanbaatar in search of higher education. Out of the country's 113 institutions of higher education, 90 are located in Ulaanbaatar (IOM, 2018a). Thus, migrants should not be stigmatized or take full blame for the problems caused by the overpopulation of the city.

The findings of the Labour Market Analysis Study conducted by IRIM in 2016 show a strong correlation between migration and education. People move to get an education, and those who are already skilled migrate to find decent careers. In developed countries, the migration rate of people with higher education is 6 per cent, while that of people having only secondary education is 3 per cent. In Mongolia, the overall migration rate is 18 per cent higher than in developed countries, and citizens with higher education have a migration rate twice that of citizens with only secondary education (IRIM, 2016a).



⁴ That is, to be registered with the Government and receive a permanent residency permit.

Thus, one of only three conditions to obtain authorization to reside in Ulaanbaatar was to own real estate in the city, which was hardly feasible for new migrants just settling in. In addition, current literature shows that permanent residents in Ulaanbaatar are frequently stigmatized as migrants, as they are commonly seen as the cause of the high poverty levels in the city and blamed for the urban sprawl. In fact, however, urban migrants do not, as a whole, fall under the urban poor category in terms of income (World Bank, 2017).

- (a) The migrant needed long-term medical treatment in Ulaanbaatar;
- (b) The migrant had bought an apartment in Ulaanbaatar;
- (c) The migrant was a public servant appointed to work in Ulaanbaatar for more than six months (in which case he or she could be accompanied by family members).

Ulaanbaatar under the following three circumstances only:
The migration restriction policy essentially aimed to prioritize the rights of Ulaanbaatar residents and protect them from the challenges associated with overpopulation resulting from rural-to-urban migration. It allowed registered⁴ migrants to reside in

The policy duration was extended for two additional years, until January 2020, as the first year of implementation seemed to show positive results in terms of reducing registered, regular migration from the countryside. During the first year of migration restrictions, as of November 2017, 9,567 people moved from the countryside to the capital city for permanent residence – 11,552 less than in the same period of the previous year. During this period, conversely, 10,161 people moved from the capital city to rural areas, and the number of permanent residents in the capital city decreased for the first time in recent years (Government of Mongolia, 2017).

With the objective of ensuring the basic rights of Ulaanbaatar residents, the Municipality of Ulaanbaatar, through the Governor of the Capital City, introduced a policy in 2017, through Order A/17, restricting migration from rural *aimags* to the capital city. The policy, titled “Some measures to be taken to ensure the rights of Ulaanbaatar citizens to live in a healthy and safe environment, and free from the risk of pollution and disruption in ecological balance”, was initially set to restrict migration for only one year.

Due to the constant increase in the population of Ulaanbaatar, the capital city has been struggling to accommodate its new migrant residents, especially in terms of providing them with economic and basic social services. The Soviet-style planning legacy of the city and legally enforced land ownership regulations led to large urban blocks of low-rise buildings in the city centre. Registered Mongolians living in Ulaanbaatar are entitled to a free plot of land of up to 700 m² on the outskirts of the city and 400–550 m² in the city centre. The city has not properly planned for population development, with substantial gaps in the supply of affordable housing closer to the city centre, resulting in significant urban sprawl (World Bank, 2017).

Year	Details	Details	Law, orders and actions
1994	The law states that "migration shall be regulated in accordance with the law in order to prevent overpopulation of the capital city and balance disruption of employment, public services, transportation and communication."	Law on the Legal Status of the Capital City, Article 8.2	
1995	Resolution No. 69 of the Citizens' Representative Khural (or Council) imposed the following fees: (a) Per adult migrant – MNT 26,000 (USD 9.20); (b) Per child migrant – MNT 13,000 (USD 4.60).	Start of collection of fees from migrants in Ulaanbaatar	
2001	An amendment to Resolution No. 69 of the Citizens' Representative Khural raised the amount of service fees collected from migrants: (a) Per adult migrant – MNT 50,000 (USD 17.60); (b) Per child migrant – MNT 25,000 (USD 8.80).	Increase in the amount of fees from migrants in Ulaanbaatar	
2003	The National Human Rights Commission of Mongolia issued a decree to the Court of Chingeltei District resulting in the dismissal of Resolution No. 69.	Termination of fee collection from migrants	
2013	A statement in the Master Plan describes the goal to "restrict the number of temporary or unregistered long-term residents in order to generate city revenue and increase access to services."	Development of the Master Plan of Ulaanbaatar	
2016	An indicator in the policy notes that "by 2020, the share of the rural population in the total population will increase from 38 per cent to 50 per cent by 2025."	Government Policy on Population Development	
January 2017	The Governor of Ulaanbaatar City announced "some measures to be taken to ensure the rights of citizens to live in a healthy and safe environment" and restricted migration from rural areas to Ulaanbaatar until January 2018.	Migration restriction policy in effect	
December 2017	Implementation of the migration restriction policy was extended until January 2020.	Extension of the migration restriction policy	

Table 1. Laws, orders and actions relating to rural-to-urban migration



Table 1 provides a brief timeline of the actions taken by decision makers regarding rural-to-urban migration. There is very limited data and research on the implementation of the migration restrictions and their effectiveness in managing and controlling inflows to Ulaanbaatar from rural areas.

(Naranzulga, 2019). Ulaanbaatar, or that there is a lack of a policy to direct the flow of internal migration indication that there are not enough urban areas to attract migrants other than migration. The fact that migration in Mongolia largely proceeds one way is a clear migration. In Mongolia's case, such restrictive actions are a "last resort" to control the result of a failure to implement policies to prevent, direct and regulate internal migration. It is important to note that, theoretically, migration restrictions and similar actions are

As a former Soviet-allied country, Mongolia adopted the *propiska* system of residence permits, which were indicated in residents' passports during the Soviet period. The aim of this system of authorization was to regulate internal migration and limit freedom of movement. A distinction between the countryside and the cities was created using socialist ideology (Hatcher and Thieme, 2015). Starting 1994, following the socioeconomic transition, the Mongolian Government incorporated internal migration issues in its legal and policy frameworks.

Incorporation of rural-to-urban migration issues into legal frameworks and policies

In the 2017 World Bank study, "Urban poverty in Ulaanbaatar: understanding the dimensions and addressing the challenges", when asked about their reasons for moving to Ulaanbaatar, migrants stressed the need to safeguard the future of their children and, thus, the importance of good education. In addition, they reported that their children aspired to go to university and claimed that urban schools had higher-quality education. It was concluded that if generational expectations, coupled with a persistent lack of quality education in rural areas, were a key reason for migration, rural-to-urban migration would likely continue to increase.

The mining industry has accounted for a higher share of national GDP than agriculture since 2004. This development, however, has seemingly benefited urban residents much more than the rural population (Mayer, 2016). The desire of rural families for intergenerational mobility – in particular with regard to improving access to education and health services – is another main factor in migration to Ulaanbaatar, which has become a major migrant destination and a rapidly growing primate city (World Bank, 2017).

Citizens migrating from rural *aimags* to the capital city, Ulaanbaatar, are required to update their residential status from "rural" to "urban" and register their city address with municipal authorities. There are currently no official records or data on internal migrants to Ulaanbaatar who are not registered officially.

Source: NSO, 2020a and 2020b.

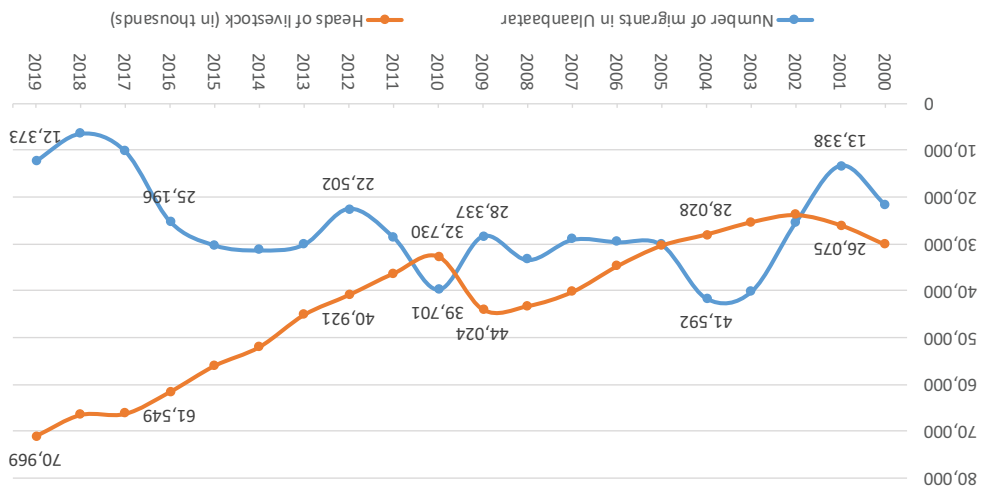


Figure 2. Administrative data on the number of migrants in Ulaanbaatar and number of livestock by thousand heads

According to official statistics, more than 24,000 people migrated to Ulaanbaatar each year on average over the past 10 years. Following the 2010 *dzud*, the State Registration Office of Ulaanbaatar noted a 40-per-cent increase (representing 10,000 additional migrants) in annual migrant inflows from the countryside. (It should be noted that this statistic includes only officially registered, i.e. "regular" migrants).

Pastureland degradation and the frequent occurrence of *dzuds* (winter blizzards) and other harsh weather conditions have brought enormous economic and social challenges for herders. From 1999 to 2002, for example, nearly one third of all livestock perished in three consecutive *dzuds* (Lise et al., 2006), which have become an extreme push factor in the internal displacement or migration of rural people.

Source: NSO, 2020a.

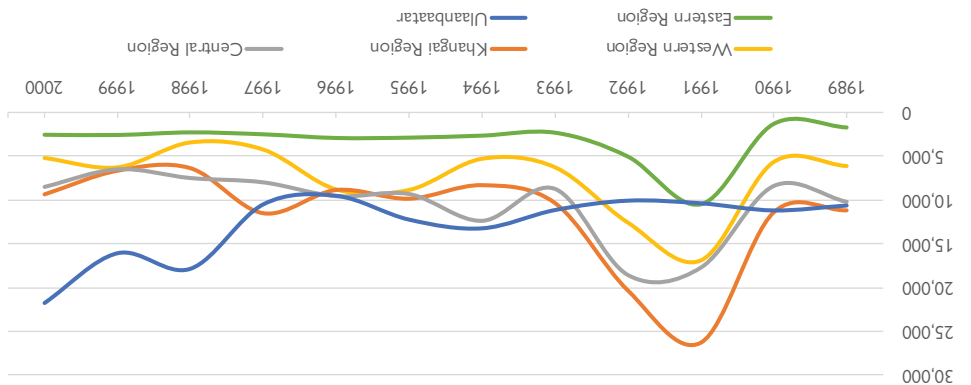


Figure 1. Internal migration outflows after the socioeconomic transition, by region



1.1. THE MONGOLIAN CONTEXT OF INTERNAL MIGRATION

Prior to the country's socioeconomic transition in 1990, the Mongolian Government fully controlled migration, and people did not have the right to freely migrate to and permanently reside in any of the *aimags*¹ or the capital city (Alga, 2007). During the socialist period, migration was centrally controlled and urbanization for the recruitment of factory workers was promoted. By 1990, approximately 55 to 60 per cent of all Mongolians were living in urban areas. Most of the remainder of the population lived in rural *soum*² centres, where living standards were reasonably high and comparable to those of today – with schools (including boarding schools), theatres, public transport, newspapers and electricity made readily available. This contributed to relatively high standards of living even in rural areas (Gilberg and Svantesson, 1999). In addition, land was collectively and freely used by everyone; however, it could not be privately owned by citizens until 1992.

After the democratic revolution, the Government permitted private ownership of land and property by its citizens, and democratic Mongolia's first Constitutional Law was introduced. This enabled Mongolians to own property and granted them freedom of mobility. Following the enactment of the Constitutional Law, the Land Law was passed in 1994 (and revised on 7 June 2002). Article 3.1.3 of the Land Law defines land ownership as "legitimate control of land with the right to dispose of that land". The law enabled Mongolian citizens to own land within the territory of Mongolia. In the capital city, ownership is limited to 0.07 hectare of land, while residents of *aimags* may own up to 0.35 hectare and *soum* residents, up to 0.5 hectare (Integrated Legal Information System, 2021). Specifically, agricultural privatization heavily influenced urban–rural migration by enhancing households' ability and freedom to own livestock and take up animal husbandry. National statistics on internal migration shows that the number of migrants in the majority of rural areas, especially in the *aimags* of Khangai Region and Central Region, increased significantly right after the 1991–1992 socioeconomic transition, remaining high until 1999 (NSO, 2020a).

The migration of herders, along with their flocks, to more central provinces (e.g. the *aimags* of Central and Khangai) or closer to small urban centres, accompanied the tendency towards decentralization. Many herders thus gained access to markets and public services (Lkhagvadorj et al., 2013).

*Dzuds*³ have become more frequent and weather conditions have generally become harsher over the last few decades. From 2000 to 2002, and again in 2010, most of Mongolia was hit by severe *dzuds*. As Figure 1 shows, migration to the capital city started to increase in 1998 following consecutive *dzuds*.

1 An *aimag* is a first-level administrative subdivision in Mongolia and is usually translated into "province"; An *aimag* is further divided into *soums*.
 2 A *soum* is a second-level administrative division (after the *aimag*, or "province") and is roughly comparable to a county in the United States. There are a total of 331 *soums* in Mongolia.
 3 A *dzud* is a period of summer drought followed by a severe winter.



This section summarizes the findings of the desk research (literature review) on rural-to-urban migration in Mongolia, the push and pull factors that influence such internal migration, and the measures taken by the Government to regulate its flow. It also summarizes the experiences and practices of other countries in implementing measures to restrict internal migration.

(Czajka and de Haas, 2013).
Nation-states shape their migration policies based on their economic and security concerns. Governments employ a wide variety of policy instruments to manage and control the inflow and outflow of migrants, many of which simply involve legal restrictions on migration. However, migration restriction policies are generally more able to affect only the direction of migration rather than the volume of migration flows, and migration may still continue even when restrictions are implemented

considerable costs.
Where people leave their country or community without the sufficient human capital needed to achieve long-term economic development, migration could impose improved livelihoods for his or her family. However, poor working and living conditions, lack of access to basic services, discrimination and other human rights abuses at the destination can negate these improvements (Krishnakumar and Indumathi, 2014). Specifically in developing countries, not every aspect of migration is advantageous. Migration can result in better employment opportunities for the individual and

(Krishnakumar and Indumathi, 2014).
Income disparities, poverty, environmental instability and lack of access to quality health, education and other basic services in the place of origin are considered to be common factors that push individuals to migrate, whereas better socioeconomic conditions and opportunities in the intended destination act as pull factors

one's further development (IOM, 2016).
Migration is an indispensable component of development, as it brings various benefits to both the place of origin and the place of destination. Migrants act as net contributors to development through, among others, remittances, participation in trade and investment promotion, as well as in the labour force (specifically by filling gaps in the labour market), jobs creation, or generation of tax revenues, thus stimulating the economies in their places of destination (Goldin et al., 2011). In addition, where there is a lack of opportunities locally, migration has been acknowledged as an essential process for improving individual and societal well-being and expanding possibilities for





(d) Short- and medium-term targeted interventions should be complemented with longer-term solutions to effectively manage internal migration.

Based on the research findings, the report suggests considering policy recommendations on sustainable ways of managing internal migration in the short, medium and long term. In the short term, Mongolia should identify and register unregistered migrants through community outreach and awareness-raising, while reducing related transaction costs (e.g. transportation, internet access, fines and residency application fees). Additionally, it would be crucial to mitigate the negative effects of the ban on migrants, with special attention given to particularly vulnerable subgroups such as unregistered migrants and households whose main income earner is female, whose head is less educated (high school or lower), or which have more members who are of retirement age and/or children ages 14 and below. In the medium term, the Government should avoid extreme forms of migration restriction and adhere to conditions set in national and international human rights frameworks before legitimately restricting movement rights. The report also recommends devoting targeted resources by setting up a national agency within the Ministry of Labour and Social Protection that will develop migrant integration and reintegration programming and/or embed internal migration initiatives into the design of existing programmes. The report recommends rural development as a way to stabilize migration flows in the long run by leveraging the strategic disbursement of public and private investments, including through infrastructure improvement beyond the capital city, to ultimately develop the countryside. Additionally, the report recommends holistic, top-down and bottom-up emergency management as regards disaster mitigation, preparedness, response and recovery strategies at local administrative levels. Mainstreaming migration-specific targets and actions into Mongolia's development plans and legal documents, such as Vision 2050 and the Development Policy and Planning Law (Mongolia Government House, 2020), along with the necessary accountability mechanisms, is also suggested. Additional research and key stakeholder consultations are encouraged to further complement the findings of this study.

This report is the first of its kind in Mongolia that assesses the effectiveness of the migration restrictions in the Municipality of Ulaanbaatar using comprehensive survey data disaggregated by key demographics. It should be noted that the survey project was completed under two unique circumstances – the COVID-19 pandemic and Mongolia's 2020 parliamentary elections. While these posed data collection limitations, they also provided an opportunity to analyse the situation from different perspectives by looking at the associated impacts of COVID-19 on migrants and non-migrants alike.



(c) The migration restrictions have not contributed to the improvement of overall living conditions for Ulaanbaatar residents.

When survey respondents were asked whether the migration restrictions contributed to overall living conditions in Ulaanbaatar during the 2017–2020 period, majority (57%) answered that it did not bring any improvements – a statement supported by majority of FGD participants. To be specific, 83 per cent of survey respondents reported that traffic congestion did not improve; 79 per cent said that soil pollution and water pollution, respectively, did not improve; 66 per cent commented that the employment rate did not improve; and 60 per cent said that safety and security did not improve. While air pollution and welfare assistance reportedly improved, targeted government interventions – which included a ban on the use of raw coal, provision of “healthier” fuels and an increase in cash allowances for children – overlapped with the implementation of the migration restriction policy and may have influenced its results. These findings show that, overall, the migration restrictions did not achieve its intended goal of improving the living conditions of Ulaanbaatar residents.

Additionally, FGDs with community members revealed that the migration restrictions contributed to a number of unintended consequences, such as greater vulnerability among the disadvantaged subgroups previously identified (e.g. households with elderly people and/or children) and unsafe living environments for migrants due to their inability to receive basic services, pushing them to resort to negative coping strategies such as illegally acquiring electricity and offering bribes to schools to admit their children. Social service providers, such as health-care staff, also reported additional workload that often went unacknowledged because they nonetheless had to serve unregistered migrants, which was officially prohibited. In addition, the FGDs unmasked Ulaanbaatar residents' negative attitudes towards internal migrants and the corresponding stigma on unregistered migrants, which align with the findings of a 2017 World Bank study (“Urban poverty in Ulaanbaatar: understanding the dimensions and addressing the challenges”) and the international cases of internal migration presented later in this report.



(b) The migration restrictions have increased the vulnerability of internal migrants, especially unregistered migrants and certain other subgroups.

The vulnerability analysis found that internal migrants faced exposure to economic, social and health risks, causing a higher level of vulnerability compared to that experienced by non-migrants. Unregistered migrants who moved during the migration restriction period faced an additional layer of challenges due to the fact that they were unable to officially register in the Civil State Registration Database in Ulaanbaatar and receive public benefits such as education, health and other basic services. The specific challenges that unregistered migrants faced were related to receiving health care (29% of respondents), renting or buying accommodation (10%), finding a job (20% and owning assets) (25%). This report identifies several migrant subgroups that were found to be particularly vulnerable, such as households whose main income earner was female, older or less educated (high school or lower) and those with more members who were of retirement age or with children ages 14 and below. It was found that gender, in and of itself, was a key factor in experiences of vulnerability among migrants: female income earners reported significantly higher levels of vulnerability than their male counterparts.

(a) While the volume of registered migration flows declined during the migration restriction period, the number of unregistered migrants likely increased.

The research revealed that while the official number of registered migrants in Ulaanbaatar who came from the countryside dramatically decreased from 25,000 in 2017 to 6,800 in 2019, the number of unregistered migrants was not captured in official administrative records. Comparative analysis of the most recent census, administrative data and insights from the qualitative research indicates that the number of unregistered migrants may have increased during this period. A more definitive conclusion would require additional data sources that unmask the accurate number of unregistered migrants who are not accounted for in official records. In addition, it is possible that the downturn in the number of registered migrants was due to contextual factors other than the migration restriction policy itself, such as improved development and lower occurrence of natural disasters and/or better disaster preparedness in rural areas during the period studied. Additionally, our data shows that 83 per cent of those who migrated during the ban responded that they would have migrated whether they knew about the policy or not, which suggests that it did not serve the purpose of discouraging the intentions of prospective migrants and did not have any effect on their actual behaviour.



A total of 1,562 migrant and 943 non-migrant households (total: 2,505) in 6 districts and 40 *khoroos* of Ulaanbaatar were surveyed. Secondary data from the National Statistics Office (NSO) of Mongolia, such as Population and Housing Census 2020 and the Labour Force Survey of 2007–2019, were used to estimate trends in rural-to-urban migration flows. As for the qualitative research component, a total of 32 migrants and non-migrants were interviewed, along with 15 public service providers from health-care, police and local administrative entities. As a result of this mixed-methods research, the following findings emerged with regard to the four key questions:

There has been no in-depth assessment of the effectiveness of the migration restriction policy, which ended in early 2020. This project fills this gap, exploring four key research questions: (a) What was the actual volume of migration flow while the policy was in place? (b) Did the restrictions increase the vulnerability of internal migrants? (c) Have the restrictions contributed to the ultimate goal of bettering the living environment of Ulaanbaatar residents? (d) What kind of policy changes should be adopted? To answer these research questions, quantitative and qualitative methods were adopted. These included a large-scale survey, focus group discussions (FGDs) and a literature review of both international and domestic studies.

The situation led the Municipality of Ulaanbaatar to temporarily halt migration to the city by introducing restrictions (or ban) in 2017. The mayor at the time stated the restrictions' objective being that of ensuring the rights of Ulaanbaatar citizens to live in a healthy and safe environment, free from risks brought about by pollution and the disruption of its ecological balance (Ulaanbaatar City Governor's Office, 2017a). The migration restriction policy was initially announced to be effective only for the duration of 2017 but was extended until January 2020, as the first year of the restrictions showed a reduction in registered migration inflows from the countryside (Government of Mongolia, 2017). The restrictions applied to everyone, except for people in need of long-term medical treatment, those who had purchased apartments in the city, and public servants appointed to work in Ulaanbaatar for more than six months and their accompanying family members.

Mongolia, a landlocked East Asian country with a population of 3.2 million, has been experiencing a drastic increase in rural-to-urban migration flows, with the population of the capital city, Ulaanbaatar, peaking close to 1.5 million (almost half of the national population) by the end of 2019 (Ulaanbaatar Statistics Department, 2021). During the past two decades, a combination of various push and pull factors, including urban–rural disparities in development – such as low resilience to natural disasters in the countryside and better educational and employment opportunities and infrastructure in the capital city – has led to rising migration flows from rural areas. While internal migration brought rapid urbanization and development to the capital, it has also created a number of challenges – from overpopulation and various types of pollution (e.g. air, soil, water and noise), to a lack of government capacity to provide adequate public infrastructure (IOM, 2020b).



ANOVA	analysis of variance
BSI	basic service index
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EWI	economic welfare index
FGD	focus group discussion
HEI	health and education index
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
IOM	International Organization for Migration
IRIM	Independent Research Institute of Mongolia
KII	key informant interview
LFS	(Mongolia) Labour Force Survey
LSD	Fisher's least significance difference
MNT	Mongolian tugrik (currency)
MVI	multidimensional vulnerability index
NSO	National Statistics Office (of Mongolia)
SDG(s)	Sustainable Development Goal(s)
SOWSM	Social Well-being Survey of Mongolia
TVET	technical and vocational training
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

LIST OF FIGURES AND TABLES

Figure 1.	Internal migration outflows after the socioeconomic transition, by region	3
Figure 2.	Administrative data on the number of migrants in Ulaanbaatar and number of livestock by thousand heads	3
Figure 3.	Theory of Change, as applied to the migration restriction policy of 2017–2020	11
Figure 4.	Target districts and <i>khoroos</i> for data collection	13
Figure 5.	Composition of the research sample	14
Figure 6.	Composition of the qualitative research sample	15
Figure 7.	Number of migrants in Ulaanbaatar	17
Figure 8.	Main reasons for migration	20
Figure 9.	Number of rural-to-urban migrants in Ulaanbaatar	21
Figure 10.	Gender and age of the main income earners of migrant and non-migrant households	25
Figure 11.	Main challenges faced by migrant households after migration, by migration period	26
Figure 12.	Histograms for the multidimensional vulnerability index (MVI)	27
Figure 13.	MVI and component index scores (EVI, HEI SI and BSI) of migrant and non-migrant households	28
Figure 14.	Mean EVI indicator scores of migrant and non-migrant households	28
Figure 15.	Number of income-earning members in migrant and non-migrant households	29
Figure 16.	Education and marital status of the household main income earner	30
Figure 17.	Mean HEI indicator scores of migrant and non-migrant households	30
Figure 18.	SI indicator scores of migrant and non-migrant households	31
Figure 19.	Main challenges faced by unregistered migrants in Ulaanbaatar	31
Figure 20.	Mean BSI indicator scores of migrant and non-migrant households	32
Figure 21.	Household income due to COVID-19 among all households	41
Figure 22.	Household income change due to COVID-19 among migrant and non-migrant households	42
Figure 23.	Frequency of household income insufficiency to meet basic needs due to COVID-19	42
Table 1.	Laws, orders and actions relating to rural-to-urban migration	5
Table 2.	The migration ban's fulfillment of ICCPR criteria	8
Table 3.	Sample sizes by study group	14
Table 4.	Vulnerability evaluation criteria	24
Table 5.	Criteria of vulnerability level	25
Table 6.	ANOVA results to analyse whether MVI scores vary according to migrant type (based on registration status)	33
Table 7.	Results of the analysis using Fisher's LSD procedure	34
Table 8.	Results of multiple regression analysis to determine of MVI for the migrant households	35
Table 9.	Specific policy recommendations for the short, medium, and long term	46



TABLE OF CONTENTS

Acknowledgements	iii
List of figures and tables	vi
Acronyms	vii
Executive summary	ix
1. Background	1
1.1. The Mongolian context of internal migration	2
1.2. International cases and practices in migration restriction	8
1.2.1. China's <i>hukou</i> system	8
1.2.2. Nigeria's open-grazing ban	9
2. Research methodology	11
2.1. Research goals and objectives	11
2.2. Research design and tools	12
2.3. Quantitative and qualitative research scope and composition	13
2.3.1. Household survey sample size and composition	13
2.3.2. Qualitative research composition	15
3. Research findings	17
3.1. Effectiveness of the migration restrictions in managing rural-to-urban migration	17
3.1.1. Estimating the number of urban migrants	17
3.1.2. Impacts of other factors	20
3.2. The effects of the migration restrictions on internal migrants' vulnerability	22
3.2.1. Definition of "vulnerability" of internal migrants	22
3.2.2. Vulnerability evaluation criteria	23
3.2.3. Methods for evaluating the level of vulnerability of migrants	24
3.2.4. Estimated multidimensional vulnerability index	25
3.2.5. Methods for assessing the effect of the migration restrictions on migrant vulnerability	32
3.2.6. ANOVA and multiple regression analysis results	33
3.3. The effects of the migration restrictions on the well-being of Ulaanbaatar residents	36
3.3.1. Economic welfare	37
3.3.2. Social situation	38
3.3.3. Health and education	39
3.3.4. Basic services	40
3.4. Exploring the impacts of COVID-19 on migrant and non-migrant households	41
4. Conclusion	43
5. Policy recommendations	45
Glossary of key terms	51
Annex 1. Research framework	53
Annex 2. Survey sample size calculation	55
Annex 3. Quantitative research sample composition, by target <i>khoro</i>	56
Annex 4. Method for creating the multidimensional vulnerability index	58
References	59





On behalf of the project implementation team, we would like to extend our sincere gratitude to IOM for their valuable support and guidance across all phases of the project; international consultants from the United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), for guiding the project team through the development of the research methodology and tools, data analysis and report-writing; and colleagues from the Population Training and Research Center of the National University of Mongolia, for their cooperation during the preparation for field data collection.

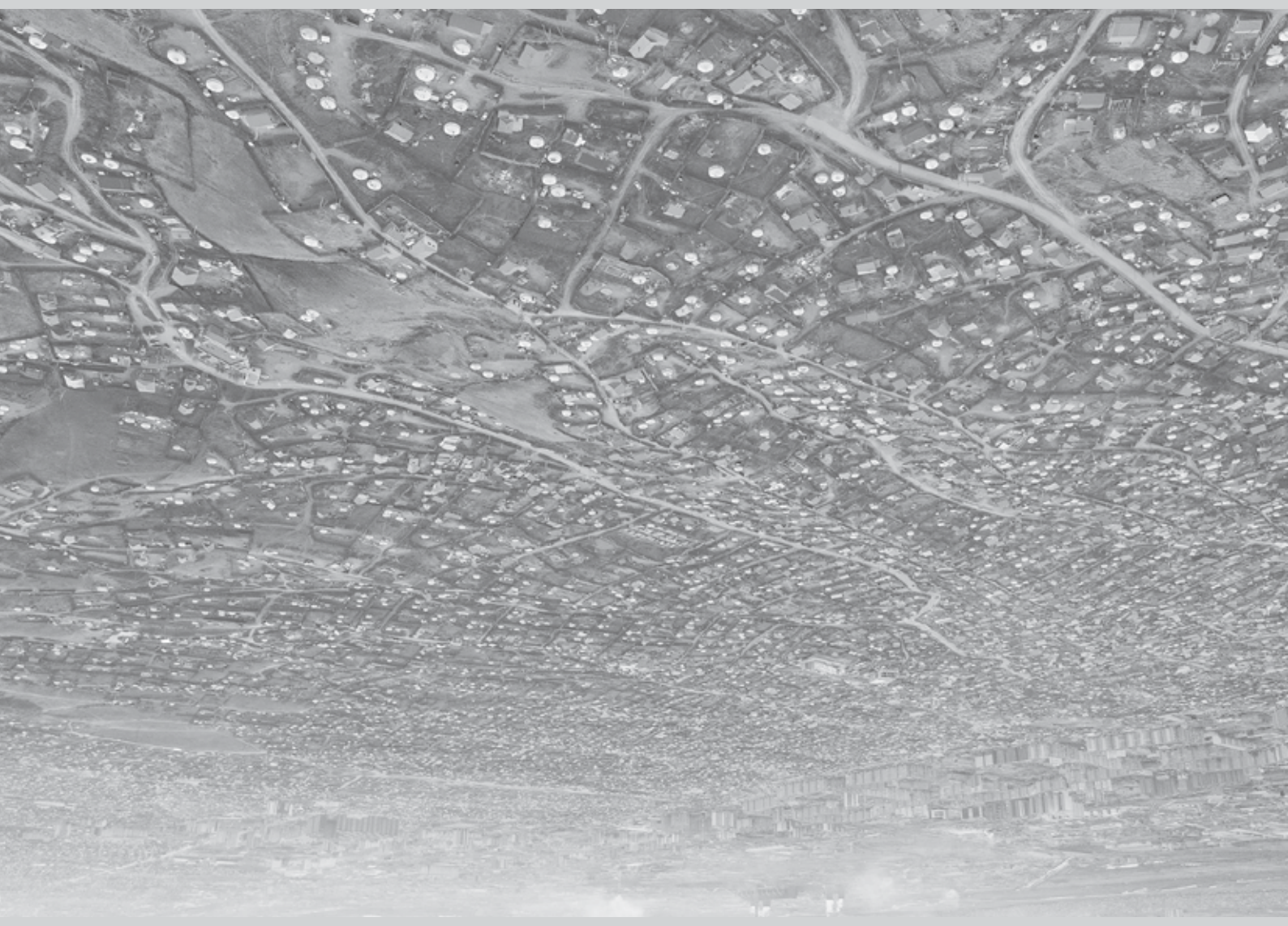
We would also like to thank officials of the State Registration Office of Ulaanbaatar and of the Municipality of Ulaanbaatar for providing relevant official letters; registration officers of the six target districts and administrative staff members of the 40 target *khoroos* of the study, for helping the field enumerators to locate migrant households; and all members of the data collection team for their inputs in collecting, digitizing, cleaning and processing data.

Most importantly, we truly appreciate the migrant and non-migrant household representatives who took part in the household survey and focus group discussions, for taking the time to share their experiences and opinions. We sincerely hope the outcome of this project will make a difference in the understanding of internal migration and bring about positive practices in managing internal migration.

The project team for this *Research Study on Assessing the Effectiveness of Migration Restrictions in Ulaanbaatar City and Migrants' Vulnerability*, conducted in 2020, consisted of the following representatives from IOM and the Independent Research Institute of Mongolia (IRIM):

- Victor Lutenco, programme manager (IOM)
- Egiima Tsolmonbaatar, policy consultant (IOM)
- Sonja Fransen, international consultant (UNU-MERIT)
- Craig Loschmann, international consultant (UNU-MERIT)
- Tamir Chultemsuren, team leader (IRIM)
- Munkhtsetseg Delgersambuу, project consultant (IRIM)
- Manlaibaatar Zagdbazar, project consultant (IRIM)
- Rentsenkhанд Enkh-Amgalan, project consultant (IRIM)
- Doljon Aldar, project consultant (IRIM)
- Tselmegsaikhan Lkhagva, consultant (IRIM)
- Tuvshintugs Dekhchinjav, project coordinator and researcher (IRIM)

ACKNOWLEDGEMENTS



Research Study on Assessing the Effectiveness of Migration Restrictions in Ulaanbaatar City and Migrants' Vulnerability

The opinions expressed in this report are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the International Organization for Migration (IOM). The designations employed and the presentation of material throughout the report do not imply expression of any opinion whatsoever on the part of IOM concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning its frontiers or boundaries.

IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society. As an intergovernmental organization, IOM acts with its partners in the international community to: assist in meeting the operational challenges of migration; advance understanding of migration issues; encourage social and economic development through migration; and uphold the human dignity and well-being of migrants.

This publication was made possible through the support provided by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), under the terms of the Understanding and Managing Internal Migration in Mongolia (UMIMM) Project. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the SDC nor any of the authorities, institutions, groups or people described, unless specifically cited.

Publisher: International Organization for Migration

United Nations House
United Nations Street-14
Ulaanbaatar 14201
Mongolia

Tel. +976 70 14 31 00

Email: iomulambator@iom.int

Website: www.iom.int

Cover photo: The outskirts of Ulaanbaatar, where most rural migrants reside. © IOM 2020/Ankhbayar OYUNJARGAL

Required citation: International Organization for Migration (IOM), 2021. *Research Study on Assessing the Effectiveness of Migration Restrictions in Ulaanbaatar City and Migrants' Vulnerability*. IOM, Ulaanbaatar.

ISBN 978-92-9268-043-5 (PDF)
ISBN 978-92-9268-044-2 (print)

© IOM 2021



Some rights reserved. This work is made available under the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).*

For further specifications please see the [Copyright and Terms of Use](#).

This publication should not be used, published or redistributed for purposes primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation, with the exception of educational purposes, e.g. to be included in textbooks.

Permissions: Requests for commercial use or further rights and licensing should be submitted to publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>



Research Study on Assessing the Effectiveness of Migration Restrictions in Ulaanbaatar City and Migrants' Vulnerability