

# Судалгааны Тойм

№8 | WWW.FORUM.MN | БОДЛОГЫН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ | СУДАЛГААНЫ САН | ВИДЕО

## НИЙГМИЙН ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2012-2020 ОНЫ ТӨСВИЙН БҮРДҮҮЛЭЛТ, ЗАРЦУУЛАЛТЫН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ:

### САНГИЙН УДИРДЛАГЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ТАЛААРХ САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

#### ТОВЧ ТАЙЛБАР

Монгол Улсын нийгмийн даатгал нь иргэн болон төр, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас зохих журмын дагуу шимтгэл цуглуулан нийгмийн даатгалын сан бүрдүүлснээр даатгуулагч өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвараа алдах, өвчлөх, ажилгүй болоход өөрт нь, тэрчлэн даатгуулагч нас барахад түүний асрамжид байсан хүмүүст хууль тогтоомжид заасан тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр өгөх агуулга бүхий нийгэм, эдийн засгийн арга хэмжээ юм. Нийгмийн даатгал нь (i) тэтгэврийн даатгал, (ii) тэтгэмжийн даатгал, (iii) эрүүл мэндийн даатгал, (iv) үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний даатгал (ҮОМШӨ), (v) ажилгүйдлийн даатгалаас бүрддэг. Нийгмийн даатгалын төрөл тус бүр нь мөнгөн хөрөнгийн бие даасан сантай бөгөөд эдгээр сангийн орлого нь даатгуулагчийн төлсөн нийгмийн даатгалын шимтгэл (НДШ), ажил олгогчийн төлсөн НДШ, сангийн чөлөөт үлдэгдлийг банканд хадгалуулсны хүү, үнэт цаасны арилжаанаас олсон орлого, НДШ төлөх хугацаа хэтрүүлсэнд оногдуулсан алданги, улсын төсвөөс олгох хөрөнгө болон бусад эх үүсвэрээс бүрдэж байна. Нийгмийн даатгалын сан (НДС)-

гийн хөрөнгийг хууль тогтоомжид заасан болзол журмын дагуу тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, нийгмийн даатгалын байгууллага, үндэсний болон салбар зөвлөлийн үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжүүлэх болон хууль тогтоомжид заасан бусад төлбөр, зардлыг санхүүжүүлэх зориулалтаар зарцуулдаг.

Нийгмийн даатгалын тухай хуульд зааснаар манай улс “хуримтлалын сан”-тай бөгөөд уг санд НДС-гийн хөрөнгө болон тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны орлогыг нэмэгдүүлэх зорилгоор нөөцөлсөн мөнгөн хөрөнгө байдаг. Хуримтлалын сангийн хөрөнгийг Засгийн газрын бонд болон Монгол банкнаас гаргасан үнэт цаас худалдан авах, арилжааны банканд байршуулах замаар нэмэгдүүлж болох ба тус сангаас Засгийн газрын бонд, Монгол банкны үнэт цаас худалдан авах хөрөнгийн хэмжээг НДС-гийн жил бүрийн төсөвт тусгаж, Улсын Их Хурал (УИХ) батална. Мөн сангаас арилжааны банканд байршуулах хөрөнгийн хэмжээг санхүүгийн болон нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Монгол банк, Нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөл хамтран тогтоодог.

Үндэсний статистикийн хорооны мэдээлснээр 2020 оны 8 дугаар сарын байдлаар манай улсад нийгмийн даатгалд даатгуулагчдын 83.8 хувь нь албан журмын, үлдсэн 16.2 хувь нь сайн дураар даатгуулагч байна. Мөн үед нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авагчдын 74.9 хувь нь өндөр насны, 9.4 хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн, 4.6 хувь нь тэжээгчээ алдсаны, 4.3 хувь нь цэргийн тэтгэвэр тус тус авч байв. Дээр дурдсан хүмүүст олгосон тэтгэврийн хэмжээ нь нийтдээ 1.4 их наяд төгрөг байгаагаас хамгийн их нь буюу 1.1 их наяд төгрөг (76.1 хувь)-ийг өндөр насны тэтгэвэрт зарцуулжээ.

2019 оны байдлаар тэтгэврийн даатгалын сангаас 418 мянга гаруй хүн тэтгэмж авчээ. Энэ нь нийт хүн амын 13 хувь, ажиллах хүчний 33 хувьтай тэнцүү юм. Түүнчлэн тэтгэврийн даатгалын сангийн зарлага дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий 5 хувь, төсвийн зарлагын 16 хувийг тус тус эзэлж байна. 2019 оны тэтгэврийн даатгалын сангийн зарлагыг 2012 онтой харьцуулахад 1.1 их наяд төгрөгөөр буюу 2.6 дахин өсөж төсвийн зарлагад эзлэх хувь 12 хувиас 16 хувь болж нэмэгджээ.

2015 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага (ОУХБ)-ын Ази, Номхон далайн бүсийн товчоо, Монгол Улсын Засгийн газраас боловсруулсан “Нийгмийн хамгааллын үнэлгээнд суурилсан үндэсний хэлэлцүүлэг: Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тодорхойлолт, зардал” тайланд дурдсанаар хувийн хэвшилд ажиллагсад болон төрийн албан хаагчдын өндөр насны тэтгэврийн даатгалд хамрагдалт өндөр байхад малчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, албан бус эдийн засагт ажиллагсдын уг даатгалд хамрагдалт бага буюу тэдний дөнгөж 23.4 хувь нь нийгмийн даатгалд сайн дураар шимтгэл төлж байжээ. ОУХБ-аас 2016 онд гаргасан бодлогын хураангуйд Монгол Улс нь бүх нийтийг хамарсан, харьцангуй өндөр тэтгэвэр олгодог, эв санааны нэгдлийн зарчмаар санхүүждэг цалинд суурилсан тэтгэврийн тогтолцоо (ЦСТТ)-г уламжлан авсан гэдгийг онцолжээ. 1995 оноос өмнө уг тогтолцоог дахин

хуваарилалтын механизмаар дамжуулан улсын төсвөөс бүрэн санхүүжүүлж байсан бөгөөд 1995 онд Засгийн газар тэтгэврийн тогтолцоогоо шинэчилж, шимтгэл төлдөг тэтгэврийн даатгалын тогтолцоог нийгмийн даатгалын бусад төрлийн хамт нэвтрүүлсэн.

1999 онд ЦСТТ-ны үед тулгамдаж буй санхүүгийн тогтвортой байдлын болон хамралтын асуудлуудыг шийдвэрлэх зорилгоор шимтгэлд суурилсан тэтгэврийн буюу нэрийн дансны тогтолцоо (НДТ) нэвтрүүлж, 1960 оноос хойш төрсөн даатгуулагчдыг хамруулсан байна. Эрх баригчдын зүгээс НДТ-г анх нэвтрүүлэхдээ, хөрөнгийн зах зээл хараахан сайн хөгжөөгүй болон засгийн газрын хөрөнгийн хязгаарлагдмал байдлыг харгалзан, урт хугацаанд хуримтлалын тогтолцоонд шилжих шинэчлэлийн үйл явцын завсрын шат болгон төлөвлөсөн байдаг. Улмаар 2005 оноос эхлээд 19 хувийн шимтгэлийн 3 хувийг хөрөнгийн зах зээлд оруулж эргүүлэх, цаашдаа жил жилд энэ хэмжээг аажмаар нэмэгдүүлэх зорилт тавьсан. Гэхдээ өнгөрсөн хугацаанд тэтгэврийн шимтгэлээс цугласан орлого нь төлөх ёстой тэтгэврийн зардлыг давж байгаагүй учраас хөрөнгийг ийм байдлаар удирдах нөхцөл бүрдээгүй юм.

НДТ-оос авах тэтгэврийн хэмжээ эрс буурахаар байсан учраас 2015 онд УИХ-аас Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг баталж, 1960-1979 онд төрсөн, нэрийн данснаас өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгох эрх үүсэж буй даатгуулагчид ЦСТТ, НДТ хоёрын аль өндрийг сонгох боломж олгосон байна. 1960 оноос хойш төрсөн даатгуулагчдын эхний хүмүүсийн хувьд 2015 онд тэтгэвэр тогтоолгох эрх үүссэн бөгөөд бүгд ЦСТТ-г сонгожээ. Тиймээс манай улсын тэтгэврийн тогтолцоо үнэн хэрэгтээ ЦСТТ хэвээрээ байгаа гэсэн үг юм.

Монгол Улсын хувьд өнөөгийн нийгмийн даатгалын тогтолцоо хэвээр байх нөхцөлд тэтгэвэр авагчдын тоо санд шимтгэл төлөгчдийн тооноос хэтэрснээс нийгмийн даатгалын сан хөрөнгийн дутагдалд орохоор байгааг судлаачид онцолдог.

Тиймээс нийгмийн даатгалын сангийн тогтолцоог шинэчлэхийн хажуугаар тус сангийн засаглал, удирдлагыг боловсронгуй болгож олон улсын ижил төрлийн сангуудын жишигт нийцүүлэх шаардлагатай байгаа юм. Иймд Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар “Монголын Эдийн Засгийн Шинжилгээ Судалгааны Төв” ТББ-ын судлаачид “Нийгмийн даатгалын сангийн 2012-2020 оны төсвийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтын дүн шинжилгээ: Сангийн удирдлагыг боловсронгуй

## СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ

Судалгааны хүрээнд Монгол Улсын Нийгмийн даатгалын сангийн 2012-2020 оны төсвийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтад дүн шинжилгээ хийж, нийгмийн даатгалын тогтолцооны олон улсын туршлагыг судалж, түүн дотроо Голланд, Япон, Австрали, Дани улсуудын тогтолцоог гүнзгийрүүлэн авч үзсэн. Мөн Нийгмийн даатгалын сангийн засаглал, удирдлага, хөрөнгийн удирдлагын олон улсын туршлагыг судлав.

Судалгааны гол үр дүнгүүдээс онцолбол, 2012 оноос өнөөг хүртэл Монгол Улсын нийгмийн даатгалын орлого, зарлагад тэтгэврийн даатгалын сан голлох нөлөөтэй явж ирсэн ба уг сан алдагдалтай ажиллаж улсын төсвөөс татаас авч ирсэн байна. Мөн ажилгүйдлийн даатгалын сан 2019 онд алдагдалтай байжээ. Нийгмийн даатгалын сангийн орлого бүрдэлтийн хамгийн том хэсгийг шимтгэлийн орлого бүрдүүлдэг ба 2012-2020 онд тасралтгүй нэмэгдэж ирсэн нь шимтгэлийн хувийг нэмэгдүүлсэнтэй холбоотой.

Зарлагын хувьд хамгийн их жинг тэтгэврийн даатгалын сангийн зарлага, тэр дундаа өндөр насны тэтгэвэр эзэлдэг. Монгол Улсын тэтгэврийн даатгалын тогтолцоо нь хуваарилалтын зарчимд суурилсан цалинд жишсэн баталгаат тэтгэврийн схемд суурилсан бөгөөд хүн амын төрөлт, насжилт, дундаж наслалтын өсөлтөөс үүдэн өнөөгийн нийгмийн даатгалын тогтолцоо хэвээр байх нөхцөлд тэтгэвэр авагчдын тоо санд шимтгэл төлөгчдийн тооноос хэтэрч тэтгэврийн даатгалын сан, улмаар нийгмийн даатгалын сан

болгох талаарх санал зөвлөмж” сэдвийн хүрээнд Монгол Улсын Нийгмийн даатгалын сангийн төсвийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтад дүн шинжилгээ хийхээс гадна олон улсын туршлагыг судалж сангийн удирдлагыг боловсронгуй болгох талаар санал зөвлөмж боловсруулахыг зорьсон билээ. Энэхүү судалгааг сонирхвол бүрэн эхээр нь [www.forum.mn](http://www.forum.mn) сайтаас татаж үзнэ үү.

хөрөнгийн дутагдалд орохоор байна. Албан журмын даатгуулагчдын тоо 2012-2020 онд өсөлттэй байсан бол сайн дурын даатгуулагчдын тоо хэлбэлзэлтэй байна.

Нийгмийн даатгалын сангийн удирдлагын олон улсын туршлагаас харахад, олон улсад олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоо хөгжсөн байна. I давхарга буюу суурь давхарга нь бүх ахмад настанд наад захын орлогын баталгааг бий болгодог бөгөөд үүнийг төрөөс хариуцдаг бол II давхарга буюу шимтгэлд суурилсан давхарга нь нийгмийн даатгалын өндөр насны тэтгэвэр авах механизмыг бүрдүүлэх зорилгоор төрөөс, эсвэл хувийн хэвшил болон ажил олгогчийн зүгээс эрхлэн хэрэгжүүлэх даатгалын тогтолцоог агуулна. III давхарга буюу нэмэлт давхарга нь өндөр насны орлогыг нэмэгдүүлэх, нэмэлт орлого бий болгох зорилгоор сайн дурын үндсэн дээр хамрагдан хадгаламж бий болгох схемийг багтаадаг. Ингэснээр иргэн тэтгэвэр авах насанд хүрсэн үед олон төрлийн эх үүсвэрээс орлого хүртэн амьдралын баталгаа нь хангагдах давуу талтай. Түүнчлэн III давхарга буюу сайн дурын үндсэн дээр хувийн тэтгэврийн схемд хамрагдах нөхцөл бүрдсэнээр хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид болон II давхаргын даатгалд хамрагдаагүй бусад хувь хүмүүст өөрсдийн ирээдүйн тэтгэврийн хэрэгцээнд зориулан хуримтлал үүсгэх боломжтой болдог. Гадаад орнуудын нийгмийн даатгалын сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хамтын сан, хөрөнгө оруулалтын менежментийн компани, даатгалын компани зэрэг мэргэжлийн санхүүгийн байгууллагууд хариуцаж байна.

## САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Судалгаанаас дараах санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Манай улс нийгмийн даатгалын тогтолцоогоо нэн даруй олон давхаргат тогтолцоонд шилжүүлэх;
2. I давхаргад улсаас олгох суурь тэтгэврийг хамааруулж нийгмийн даатгалын шимтгэлээр бус орлогын татвар, нийгмийн халамжийн сангийн орлого гэх мэт бусад эх үүсвэрээс санхүүжүүлдэг болох, улмаар нийгмийн халамжийн тэтгэврийг халах;
3. II давхаргад ажил олгогч болон ажиллагсдын төлсөн нийгмийн даатгалын шимтгэлийг ажилтны нэрийн дансанд хуримтлуулдаг бүрэн хуримтлалын схем нэвтрүүлэх, улмаар хуримтлагдсан хөрөнгийг санхүүгийн зах зээлээр дамжуулан хөрөнгө оруулалт хийх институцийн орчныг бүрдүүлэх (үүнд хамтын сан, хөрөнгө оруулалтын менежментийн компани байгуулагдах, үйл ажиллагаа явуулах боломж бүрдүүлэх асуудал хамаарна);
4. III давхаргад өмнөх хэсэгт дурдсан болон даатгалын компани гэх зэрэг мэргэжлийн санхүүгийн байгууллагуудаас санал болгох, хувь хүний сонголтод суурилсан хувийн тэтгэврийн даатгалын бүтээгдэхүүнүүдийг

хамруулж хянаж зохицуулах хууль эрх зүйн орчныг бий болгох;

5. Хуваарилалтын зарчимд суурилсан баталгаат тэтгэврийн тогтолцооноос бүрэн хуримтлалын тогтолцоонд шилжих;
6. Дээр заасан шилжилтийн үед үүсэх эх үүсвэрийн дутагдлыг нөхөх зорилгоор уул уурхайн орлогоос хуримтлуулах замаар Тэтгэврийн нөөц санг байгуулах;
7. Нийгмийн даатгалын тогтолцоонд захиргааны болон хөрөнгө оруулалтын менежментийн байгууллагыг тусад нь бий болгох. НДЕГ захиргааны чиг үүргээ гүйцэтгэсэн хэвээр байх бол сангийн хөрөнгийн удирдлагыг мэргэшсэн байгууллагад хариуцуулах буюу НДЕГ-ын харьяанд сангийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг хариуцсан институцийг бий болгох.
8. Нийгмийн даатгалын сангийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг хариуцсан институц нь зөвхөн сангийн хөрөнгийг удирдах зорилготой ажиллах бөгөөд бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд Хөгжлийн банкны жишгийг дагаж болно. Улмаар хөрөнгө оруулалтын менежментийг хийхдээ хөгжингүй орнуудын ижил төстэй сангуудын туршлага дээр үндэслэх.

### СУДЛААЧИД:

С.БАТТУЛГА, MSc, Монголын Эдийн засгийн шинжилгээ, судалгааны төвийн ахлах судлаач

Т.ТҮВШИНБАЯР, MSc, Монголын Эдийн засгийн шинжилгээ, судалгааны төвийн судлаач

### СУДАЛГААНЫ ТОЙМЫГ БЭЛТГЭСЭН:

Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Оюунбадам

