



Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Байгууллага

► Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ:

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт суурилсан
хандлагаас системийн хандлагад шилжих нь



► **Монгол Улсын нийгмийн
хамгааллын тогтолцоонд
хийсэн дүн шинжилгээ:**

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт суурилсан
хандлагаас системийн хандлагад шилжих нь

Зохиогчийн эрх © Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллага 2023

Анхны хэвлэл 2023



Энэхүү тайланг Creative Commons Attribution 4.0 Олон улсын тусгай зөвшөөрлийн хүрээнд олон нийтэд нээлттэй байршуулсан болно (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Тусгай зөвшөөрлийн хүрээнд уг тайланг дахин ашиглах, нийтэд түгээх, нэмж өөрчлөх, хөгжүүлэх боломжтой. Ингэхдээ ОУХБ-ыг тайлангийн анхны хувилбарыг эзэмшигч гэдгийг тодорхой тусгаж өгнө. Дахин ашиглах, нийтэд түгээх, нэмж өөрчлөх, хөгжүүлэх тохиолдолд ОУХБ-ын логог ашиглахыг хориглоно.

Зохиогч – Бүтээлийг дараах байдлаар эшлэнэ: Гиулио Бордон, Гуидо Хайнз ба бусад, Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ: Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрт суурилсан хандлагаас системийн хандлагад шилжих нь Улаанбаатар: Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, 2023

Орчуулга – Энэхүү бүтээлийг орчуулсан тохиолдолд дараах тайлбарыг заавал оруулсан байх ёстой: *Орчуулгыг ОУХБ гүйцэтгээгүй бөгөөд ОУХБ-ын албан ёсны орчуулга биш болно. Орчуулгатай холбоотой агуулга, утгын алдаа, хариуцлагыг ОУХБ хүлээхгүй.*

Өөрчлөлт, хөгжүүлэлт – Тайланг өөрчилсөн, цааш дэлгэрүүлэн хөгжүүлсэн тохиолдолд дараах тайлбарыг заавал оруулна: *Тайлангийн анхны хэвлэлийг ОУХБ-аас гаргасан бөгөөд анхны хэвлэлийг өөрчилж хөгжүүлсэн хувилбар болно. Тайлангийн агуулга, түүнд тусгасан байр суурь, илэрхийлэл нь зөвхөн зохиогчийнх бөгөөд ОУХБ-д хамааралгүй болно.*

Энэхүү СС тусгай зөвшөөрөл нь тайланд туссан ОУХБ-ын хэвлэлийн эрх хамаарахгүй хэсэгт үйлчлэхгүй. Тус хэвлэлд эшлэгдсэн бусад зохиогчийн бүтээлийг ашигласан тохиолдолд хэвлэлийн эрхийн тухай асуудлыг тухайн зохиогчтой харилцаж шийдвэрлэнэ.

Тусгай зөвшөөрлийн дагуу үүссэн, эвийн журмаар шийдвэрлэх боломжгүй аливаа маргааныг НҮБ-ын Олон Улсын Худалдааны Эрхийн Комисс(ОУХЭК)-ын Арбитрын журмын дагуу арбитрын шүүхэд шилжүүлнэ. Маргааныг арбитрын шүүх эцэслэн шийдэх бөгөөд талууд шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй.

Эрх болон тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой бүх асуудлаар ОУХБ-ын Хэвлэлийн албанд (Эрх ба тусгай зөвшөөрөл), 1211 Женев 22, Швейцарь хаягаар хандах, эсвэл rights@ilo.org гэсэн хаягаар цахим шуудан илгээнэ үү.

9789220398258 (print)

9789220398265 (web PDF)

Энэ тайланг англи хэл дээр хэвлэсэн болно: Giulio Bordon, Guido Heins, Zina Nimeh and Arthur van de Meerendonk, ***Social protection diagnostic review: From a schematic to systems approach for social protection***, Ulaanbaatar: International Labour Office, 2022, ISBN 9789220398241 (web PDF)

ОУХБ-ын хэвлэлд ашигласан материал нь НҮБ-ын зарчимд нийцсэн бөгөөд ОУХБ-аас аливаа улс орон, нутаг дэвсгэрийн эрх зүйн байдал, эрх мэдэл, эсвэл тэдгээрийн хил хязгаарын талаарх илэрхийлсэн байр суурь, илэрхийлэл биш болно.

Тайланд тусгасан дүгнэлт, илэрхийлэл, утга санаа нь зөвхөн зохиогчийнх бөгөөд түүнийг хэвлэн гаргаснаар ОУХБ албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн гэсэн үг биш юм.

Байгууллага, бүтээгдэхүүн, үйл явцыг эш татах нь ОУХБ-аас албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн гэсэн утгыг илэрхийлэхгүй. Мөн бусад байгууллага, бүтээгдэхүүн, үйл явцыг дурдаагүй нь хүлээн зөвшөөрөөгүйн шинж биш юм.

ОУХБ-аас гаргасан хэвлэл, цахим бүтээлийн мэдээллийг дараах линкээр орж харах боломжтой: www.ilo.org/publns.

Хавтасны зураг: ©ОУХБ

Монгол улсад хэвлэв.

► Агуулга

Талархал	7
Товчилсон үгс, товчлолын жагсаалт	8
Хураангуй	9
Үндсэн үр дүн	10
Цаашдын алхмууд	13
► 1. Үндэслэл, зорилго	17
1.1 Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын алсын хараа, эрхэм зорилго	17
1.2 Судалгааны зорилго	18
► 2. Судалгааны урьдчилсан нөхцөл	21
2.1 ДНБ-ий өсөлт ба төрийн санхүү	21
2.2 Хүн ам зүйн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн байдал	23
2.3 Ядуурал ба тэгш бус байдал	25
► 3. Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо	32
3.1 Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбарын бүтэц, зохион байгуулалт	32
3.2 Нийгмийн даатгал	32
3.3 Нийгмийн халамж	33
3.4 Эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцоо	34
3.5 Эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээ	35
3.6 Эрүүл мэндийн даатгал	36
► 4. Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын бодлого, хөтөлбөрүүд	40
4.1 Баталгаа 1 – Эрүүл мэнд	40
4.2 Баталгаа 2 – Хүүхэд	41
4.3 Тэтгэвэр	43
4.4 Тэтгэмж	44
4.5 Бусад хөтөлбөр	44
4.6 Нийгмийн даатгал: Хөдөлмөрийн насны хүмүүс ба тэтгэвэр авагчид	45
4.7 Тэтгэвэр	46
4.9 Богино хугацааны тэтгэмж	48
4.10 Ажилгүйдлийн тэтгэмж	48
4.11 Баталгаа 3а – Хөдөлмөрийн насны хүмүүсийн нийгмийн халамж	48
4.12 Тэтгэмж, тусламж	49
4.13 Баталгаа 3б – Хөдөлмөрийн насны хүн/ Хөдөлмөрийн зах зээлийн идэвхтэй бодлого	51
4.14 Баталгаа 4 – Ахмад настны нийгмийн халамж	52
4.15 Татвараар санхүүждэг тэтгэвэр	53
4.16 Алдар цолтны нэмэгдэл, хөнгөлөлт болон асаргааны тэтгэмж	53

► 5. Нийгмийн хамгааллын зардал	56
5.1 Эрүүл мэндийн даатгалын сан	63
5.2 Нийгмийн халамж	65
► 6. Зөрүүгийн шинжилгээ ба системийн үүднээс харсан дүр зураг	70
6.1 Баталгаа 1 – Эрүүл мэнд	70
6.2 Баталгаа 2 – Хүүхэд	71
6.3 Баталгаа 3 – Хөдөлмөрийн насны хүн	74
6.4 Баталгаа 4 – Ахмад настан	78
6.5 Малчдад нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ хүргэхэд тулгарч буй сорилтууд	83
6.6 Хамгийн эмзэг бүлэгт хүрэх нь	83
6.7 Системтэйгээр харсан дүр зураг	86
6.8 КОВИД-19 цар тахлын хариуд авсан нийгмийн хамгааллын арга хэмжээ	92
6.9 Монгол Улс КОВИД-19 цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ	93
► 7. Бодлогын зөвлөмж	102
7.1 Нийгмийн хамгааллын статус кво хувилбарын зардлын төсөөлөл	102
7.2 Шинэчлэлийн хувилбарууд	106
► 8. Санхүүгийн төсөөлөл	120
8.1 Шинэчлэлийн янз бүрийн хувилбарын зардлын төсөөлөл	120
► 9. Нийгмийн хамгааллыг системийн үүднээс авч үзэх хандлагад шилжих нь	126
Ашигласан эх сурвалж	128
Хавсралт	132

► Зураг

Зураг 1. Монгол Улсын ДНБ-ий бодит өсөлт (2011-2020)	21
Зураг 2. Зэсийн үнэ ба төсвийн орлогын өсөлт, бууралт (жилийн өсөлтийн хувь)	22
Зураг 3. Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцэл, засгийн газрын нийт өр, 2015-2021	23
Зураг 4. Ажиллагчид болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлт, эдийн засгийн үйл ажиллагааны үндсэн салбараар	24
Зураг 5. Ядуурлын хамралтын хүрээ (2010-2020)	26
Зураг 6. Ядуурлын хамралтын хүрээ, аймгаар	27
Зураг 7. Ядуурлын хамралтын хүрээ ба тархалт, (18-64 насны) насанд хүрэгчдийн хөдөлмөр эрхлэлт, боловсролын түвшнээр	28
Зураг 8. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбарын бүтэц	33
Зураг 9. Эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцооны санхүүжилтийн урсгал	35
Зураг 10. Нийгмийн хамгааллын зардлын харьцуулалт (ДНБ-д эзлэх %), 2016-2020	56
Зураг 11. Нийгмийн хамгааллын зардал, насны бүлэг, хөтөлбөрийн төрлөөр, 2018	57
Зураг 12. НДС-гийн нийт орлого, ДНБ-д эзлэх хувиар, 2016-2022	58
Зураг 13. НДС-гийн нийт зарлага, ДНБ-д эзлэх хувиар, 2016-2022	59

Зураг 14. Тэтгэврийн даатгалын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022	60
Зураг 15. Тэтгэмжийн даатгалын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022	61
Зураг 16. Ажилгүйдлийн даатгалын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022	61
Зураг 17. ҮОМШӨ-ий даатгалын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022	62
Зураг 18. Цэргийн албан хаагчийн тэтгэврийн хөтөлбөрийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022	63
Зураг 19. ЭМД-ын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022	64
Зураг 20. Эрүүл мэндийн салбарын зардлын бүтэц, 2016-2019	65
Зураг 21. Нийгмийн халамжийн зарлага, хөтөлбөрөөр, ДНБ-д эзлэх хувиар, 2016-2021	67
Зураг 22. ХМХ-ийн хамралт, 2005-2020	71
Зураг 23. ХМХ-т хамрагдалт, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр болон нийт дүнгээр, ӨНЭЗС 2018	72
Зураг 24. Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ, ядуурлын хамралтын хүрээний харьцааны мэдрэмж, ӨНЭЗС 2018	73
Зураг 25. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн НХТ-т хамрагдалт, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр болон нийт дүнгээр, ӨНЭЗС 2018	75
Зураг 26. 65 болон түүнээс дээш насны ахмад настантай өрхүүдийн тэтгэвэрт хамрагдалт, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018	78
Зураг 27. Ахмад настанд олгож буй НХТ-ийн өрхийн нийт хэрэглээнд эзлэх хувь, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018	79
Зураг 28. Өндөр насны тэтгэврийн дунджийг холбогдох бусад жишиг үзүүлэлтүүдтэй харьцуулсан нь, ӨНЭЗС 2018	79
Зураг 29. Дундаж тэтгэврийг ХХДХ-тэй харьцуулсан хувь	80
Зураг 30. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж буй ядуу өрхийн эзлэх хувь, ӨНЭЗС 2018	84
Зураг 31. ХЭБХ-т хамрагдагсдын эзлэх хувь, хэрэглээний тэнцүү 20 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018	85
Зураг 32. Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт, төрөл, насны бүлгээр, ӨНЭЗС 2018	87
Зураг 33. Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн дундаж түвшин, ядуурлын шугам болон нэг хүнд ногдох хэрэглээтэй жишсэн хувиар, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018	89
Зураг 34. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд, үр дүнгийн гурван хэмжүүрээр (ядууралд үзүүлж буй нөлөө), ӨНЭЗС 2018	90
Зураг 35. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд, үр дүнгийн гурван хэмжүүрээр (тэгш бус байдалд үзүүлж буй нөлөө), ӨНЭЗС 2018	92
Зураг 36. Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний бүтэц, бүс нутгийн болон дэлхийн чиг хандлагатай харьцуулснаар	95
Зураг 37. Сүүлийн 30 хоногт Засгийн газраас авсан мөнгөн шилжүүлгийн дундаж хэмжээ, КНТӨСС-ны 3, 4, 5 дахь шат	96
Зураг 38. ХМХ болон Засгийн газрын бусад мөнгөн шилжүүлгийн зарцуулалт	97
Зураг 39. НДС-гийн нэгдсэн орлого, зарлага	102
Зураг 40. НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж авагчид болон шимтгэл төлөгчид	103
Зураг 41. ЭМД-ын сангийн нэгдсэн орлого, зарлага	104
Зураг 42. Нийгмийн халамжийн зардал	105
Зураг 43. НДС-гаас олгох өндөр насны болон тахир дутуугийн тэтгэвэр, хоёр хувилбараар	111
Зураг 44. Эрүүл мэндийн даатгал, татаас/шимтгэлийг аажим бууруулах загвар	115
Зураг 45. Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр – шинэчлэлийн одоо яригдаж буй хувилбар	117
Зураг 46. Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр, хоёр шатлалт тэтгэмж	118
Зураг 47. ХМХ-ийг шинэчлэх хувилбаруудын зардлын төсөөлөл	121

Зураг 48. Хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүнд тэтгэмж олгох хувилбаруудын зардлын төсөөлөл	121
Зураг 49. Өндөр насны бүх нийтийн тэтгэвэр болон ядуу өрхөд нийгмийн халамжийн тэтгэмж олгох хувилбаруудын зардлын төсөөлөл	122
Зураг 50. Шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн нийт зардлын төсөөлөл, гурван хувилбараар	123

► Хүснэгт

Хүснэгт 1. Ядуурлын үзүүлэлтүүд, газар зүйн байршлаар	26
Хүснэгт 2. Тэгш бус байдлын индексүүд, газар зүйн байршлаар	29
Хүснэгт 3. Нийгмийн ЭМД-д шимтгэл төлөгчдийн ангилал, бүлэг	41
Хүснэгт 4. Баталгаа 2 (Хүүхэд)-т хамаарах гол хөтөлбөрүүд	42
Хүснэгт 5. Нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд	45
Хүснэгт 6. Цалинд суурилсан тэтгэврийн тогтолцоо(ЦСТТ) болон Нэрийн дансны тогтолцоо(НДТ)-оос олгох өндөр насны тэтгэврийн харьцуулалт	47
Хүснэгт 7. ЭМД-ын сангийн орлого, 2016-2022	64
Хүснэгт 8. Шинэ төрсөн хүүхэдтэй өрхийн эхэд олгох тэтгэмжид хамрагдалт, ӨНЭЗС- 2018	74
Хүснэгт 9. ХЭБХ-т хамрагдагсдын ядуурлын байдал, ӨНЭЗС 2018	85
Хүснэгт 10. Өрхийн түвшинд нийгмийн халамжийн давхардал, ӨНЭЗС 2018	88
Хүснэгт 11. Нийгмийн хамгааллын шилжүүлгийн ядуурлыг бууруулахад үзүүлж буй нөлөө, ӨНЭЗС 2018	91
Хүснэгт 12. Нийгмийн хамгааллын шилжүүлгийн дахин хуваарилалтын нөлөө, ӨНЭЗС 2018	91
Хүснэгт 13. ХМХ-ийн хувилбарууд	120

► Шигтгээ

Шигтгээ 1. Монгол малчдын хөдөлмөр эрхлэлт	25
Шигтгээ 2. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн дагуу олгодог тусламж, хөнгөлөлт	50
Шигтгээ 3. Монгол Улсад насанд хүрэгчдийн хөгжлийн бэрхшээлийг тодорхойлох нь	76
Шигтгээ 4. ЦСТТ ба тэтгэврийн доод хэмжээ	82

► Талархал

Энэхүү тайланг Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын Нийгмийн хамгааллын асуудал хариуцсан ахлах мэргэжилтэн Нуно Куньягийн мэргэжил арга зүйн удирдлага дор НҮБ-ын Их сургууль болон Маастрихтийн их сургуулийн Эдийн засаг, нийгмийн судалгааны институтын судалгааны багийн гишүүд Жулио Бордон, Гуидо Хайнз, Зина Нимех, Артур ван де Мерендонк нар бэлтгэж, Митя дел Боно, Лхагвасүрэнгийн Мөнхзул, Ананд Рамеш Кумар, Фрида ван ден Инден нар хувь нэмэр орууллаа.

Бид Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны манлайлал, дэмжлэгт талархахын зэрэгцээ тус судалгааны асуулгад хариулж, тоо мэдээллээр ханган зөвлөлдөх уулзалтуудад идэвхтэй оролцож, цаг заваа харамгүй зарцуулсан яам, агентлаг, төрийн бусад байгууллагын ажилтнууд, ажил олгогч, ажилтны төлөөлөгчдөд баярласнаа илэрхийлье. Түүнчлэн судалгааны ярилцлагад цаг гарган оролцож, мэдлэгээ хуваалцан судалгааны үр дүнг боловсруулахад хувь нэмрээ оруулсан бусад бүх хүнд талархаж байна.

Эцэст нь Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага (ОУХБ), Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн Сан (НҮБХС), Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага (НҮБХХААБ), Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан (НҮБХАС) болон НҮБ-ын суурин зохицуулагчийн газрын хамт олонд энэхүү тайланг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлж, хамтран ажилласанд талархсанаа илэрхийлье.

► Товчилсон үгс, товчлолын жагсаалт

АДЗ	Амьжиргааг дэмжих зөвлөл
АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
КОВИД-19	Коронавируст халдвар
КНТӨСС	КОВИД-19-ийн нөлөөллийг тодорхойлох өрхөд суурилсан судалгаа
НДЕГ	Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар
НДС	Нийгмийн даатгалын сан
НДТ	Нэрийн дансны тогтолцоо
НДҮЗ	Нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөл
НХТ	Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр
НҮБХАС	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан
НҮБХС	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн сан
НҮБХХААБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага
ООТА	Орлогыг орлуулан тооцох арга
ОУХБ	Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ӨАТТС	Өрхийн амьжиргааны түвшинг тодорхойлох судалгаа
ӨНЭЗС	Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгаа
ӨЭМТ	Өрхийн эрүүл мэндийн төв
СЭМТ	Сумын эрүүл мэндийн төв
ТХЗ	Тогтвортой хөгжлийн зорилго
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮОМШӨ	Үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчин
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ХБИ	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн
ХМХ	Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр
ХНХЯ	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
ХХДХ	Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ
ХХҮЕГ	Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газар
ХХЭ	Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч
ХЧТА	Хөдөлмөрийн чадвар түр алдсан
ХЭБХ	Хүнсний эрхийн бичиг хөтөлбөр
ЦСТ	Цалинд суурилсан тэтгэвэр
ЦСТТ	Цалинд суурилсан тэтгэврийн тогтолцоо
ЭМД	Эрүүл мэндийн даатгал
ЭМДЕГ	Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар
ЭМДҮЗ	Эрүүл мэндийн даатгалын үндэсний зөвлөл
ЭХК	Эмнэлэг хяналтын комисс
ЭХМК	Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комисс
ЭМЯ	Эрүүл мэндийн яам

► Хураангуй

Өнгөрсөн жилүүдэд Монгол Улсын Засгийн газар нийгмийн хамгааллын хамралтыг өргөжүүлэхийг тууштай зорьж, нийгмийн хамгааллын төсөв, зарлагыг нэмэгдүүлж иржээ. Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-ыг 2016 онд, “Алсын хараа -2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг 2020 онд тус тус батлан гаргаж, нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо боловсронгуй болгох үүрэг амлалтаа баталгаажуулсан юм. “Алсын хараа -2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын нэг үндсэн зорилтыг “Амьдралын баталгааг хангах нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлж, амьдралын чанарыг дээшлүүлэхүйц нийгмийн даатгалын тогтолцоог бэхжүүлнэ” хэмээн тодорхойлжээ. Энэхүү зорилтын хүрээнд нийгмийн даатгалд хамрагдсан хүн амын эзлэх хувийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ тэтгэврийн даатгалын олон давхаргат тогтолцоонд шилжиж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд хүн амын эмзэг бүлгүүдийг бүрэн хамруулахаар заасан байна.

Гэтэл гадаад орчин ч, түүнийг дагаад нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд тулгарч буй сорилтууд ч байнга хувьсан өөрчлөгдөж байна. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөгөөр уур амьсгалаас үүдсэн цочролын давтамж, хор уршиг нэмэгдэж байгаа нь Монгол Улсын хувьд ихээхэн нөлөө үзүүлж байна. Нийт өрхийн 30 орчим хувийг эзэлж буй малчин өрхүүд нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэн амьжиргаагаа залгуулдаг тул уур амьсгалаас үүдсэн цочролд онцгой өртөмтгий байдаг. Ган, зудын уршгаар мал хорогдох эрсдлийг бууруулах чиглэлд дорвитой арга хэмжээ авч, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, удирдан зохицуулах асуудалд анхаарал хандуулсаар байгаа хэдий ч өсөн нэмэгдэж буй уур амьсгалаас үүдсэн цочролын үр дагавраас эмзэг бүлгийн өрхийг хамгаалах талаар тодорхой зохицуулалт нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд алга байна.

Түүнчлэн КОВИД-19 цар тахал Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн хөгжилд ихээхэн нөлөөлж, ноцтой үр дагавар учруулаад байна. Экспортын салбаруудаас ихээхэн хамааралтай, гадаад эдийн засгийн цочролд хэт өртөмтгий эдийн засагт цар тахлын үзүүлсэн сөрөг нөлөө тодорхой байна. Давтамж болон хор уршиг нь нэмэгдсээр буй бүх нийтийг хамарсан цочролын нөлөөллөөс хүн амын хамгийн эмзэг бүлгүүдийн аж байдлыг хамгаалах чадавхтай нийгмийн хамгааллын цогц, хүчирхэг тогтолцоог бүрдүүлэхийн чухлыг хямрал бататган харууллаа.

Энэхүү судалгааны зорилго нь Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын ирээдүйн талаар зөвлөмж боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл нотолгоо цуглуулж, оролцогч талуудтай харилцан ажиллах замаар нийгмийн зөвшлийг дэмжихэд оршино. Тус судалгаа нь ОУХБ болон НҮБХАС-гийн удирдлага дор НҮБ-ын Их сургууль- Маастрихтын Инновац, технологийн асуудлаарх Эдийн засаг, нийгмийн судалгааны институт(UNU-MERIT)-тэй хамтран хийсэн “Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ”, “Нийгмийн хамгааллын санхүүжилтийн стратеги” хэмээх хоёр судалгааны нэг юм. Тайланд Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын нөхцөл байдал, тулгамдаж буй гол сорилт, саад бэрхшээлийг цогцоор нь харуулж, нийгмийн хамгааллын хамралт, хүрэлцээт байдал, тогтолцооны үр ашиг, тогтвортой байдал, тэр дундаа хамралтыг нэмэгдүүлэх боломжит хувилбаруудыг авч үзлээ. Энэхүү судалгааныхаа нотолгоонд суурилсан үр дүнд тулгуурлан Монгол Улс нийт хүн амаа зохистой, цогц хамгаалалд хамруулах зорилтыг хангах суурь болгон авч үзэж болох шинэчлэлийн хувилбаруудыг санхүүгийн төсөөллийн хамт боловсруулав.

Үндсэн үр дүн

Ерөнхий тогтолцоо

Монголын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо урт хугацааны туршид хөгжиж ирсэн бөгөөд тэр хэрээрээ тус улсын туулж өнгөрсөн нийгэм, соёлын болон улс төрийн түүхэн үеүдийн шинж тэмдэг хадгалагдан үлджээ. Ерөнхийдөө хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбар үндэсний хэмжээний холбогдох бодлогыг хэрэгжүүлэх өргөн хүрээтэй бүтцийг бүрдүүлсэн байна.

Монгол Улс хүний амьдралын мөчлөг дагасан эрсдэл бүрээс хүн амыг өргөнөөр хамгаалах чадавх бүхий нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцоог бүрдүүлж чаджээ. Нийгмийн даатгалын болон халамжийн харилцан бие биеэ нөхсөн хоёр тогтолцоог хослуулах замаар энэхүү амжилтад хүрсэн хэдий ч засаж залруулах дутагдал, шийдвэрлэх сорилтууд байсаар байна. Одоо шинэчлэн найруулагдаж байгаа Нийгмийн даатгалын тухай (1994) хуулиар дөрвөн төрлийн даатгалыг зохицуулж, хэд хэдэн төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр олгох боломжийг бүрдүүлжээ. Үүнд тэтгэврийн даатгал, тэтгэмжийн даатгал, үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчин(ҮОМШӨ)-ий даатгал болон ажилгүйдлийн даатгал багтдаг. Нийгмийн даатгалын төрөл тус бүр нь дараах сантай байна: (1) Тэтгэврийн даатгалын сан, (2) Тэтгэмжийн даатгалын сан, (3) Ажилгүйдлийн даатгалын сан (4) ҮОМШӨ-ий даатгалын сан.

Монголын нийгмийн халамжийн тогтолцооны хүрээнд 44 төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж, үйлчилгээ хүргэж байгаагаас 20 нь мөнгөн тэтгэмж, бусад нь биет тусламж буюу үйлчилгээ байгаа юм. Нийгмийн халамжийн тухай хуульд халамжийн 10 хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээр заасан боловч 17 төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээг хүргэж байна. Мөн ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн холбогдох хуулиудад заасан 6 хөтөлбөрийн хүрээнд 27 төрлийн дэмжлэг, хөнгөлөлт, тусламж үзүүлдэг. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн дагуу хэмжээ болон давтамжаараа ялгаатай олон янзын тэтгэмж олгогдож байгаа нь үндсэндээ онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөртэй холбоотой. Зорилтот бүлгээр нь тооцвол энэ хөтөлбөрийн хүрээнд 6 янзын тэтгэмж олгож байгаа юм.

Хамралт, хүрэлцээт байдал ба үр ашиг

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хамралтыг авч үзвэл Монгол Улс нийгмийн даатгалын болон халамжийн тогтолцоог хослуулан хэрэгжүүлсний ачаар хүний амьдралын бүхий л мөчлөгт хүн амыг бараг шахуу бүх нийтээр нь хамгаалж чаджээ.

Хүрэлцээт байдалтай холбогдуулан хэлэхэд хэт олон янзын тусламж, дэмжлэг, арга хэмжээ, журамтай байгаа нь хүмүүс яг ямарт нь хамрагдах эрхтэйгээ бүрэн дүүрэн ойлгоход хүндрэл учруулж байна. Тогтолцоо нь нягт уялдаж, нэгдмэл болж чадаагүй нөхцөлд ядуурал, тэгш бус байдалтай тэмцэх, нийгмийн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн нэгдэл нягтралыг хангах үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашгийг бууруулдаг.

Хөдөлмөрийн насныхны хувьд нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, ялангуяа хүүхэдтэй учраас авч буй шилжүүлгүүд голлох үүрэгтэй байна. Хүүхэдтэй холбоотой шилжүүлгүүдийг хасаж тооцвол энэ насны бүлгийхний нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт ихээхэн доогуур гарна. Үүн дээр тус улсад албан бус байдал газар авсныг харгалзан үзвэл хөдөлмөрийн насны насанд хүрэгчид бүрэн дүүрэн хамгаалагдаж чадахгүй байгааг харуулж байна. Түүнчлэн цаашид баримтлах бодлогод нийгмийн даатгалын хамрах хүрээг өргөтгөх стратеги нэн чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстой бөгөөд үүний үр дүнд дунд болон урт хугацаанд шимтгэл төлөх суурийг өргөжүүлж, тэр хэмжээгээр сангийн санхүүгийн эрсдлийг хуваалцах боломж бүрдэнэ. Нийгмийн даатгалын хамрах хүрээг хамгийн дээд хэмжээгээр тэлэхэд хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах явдал шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Ядуу иргэдийн авч буй нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн түвшин чинээлэг хэсгийнхнээс өндөр байгаа боловч ядуурлын шугам болон нэг хүнд ногдох хэрэглээтэй жишихэд ерөнхийдөө хэт доогуур

байна. Нэг хүнд ногдох хэрэглээтэй нь харьцуулбал халамжийн шилжүүлэг хамгийн ядуу өрхүүдийн хувьд илүү ач холбогдолтой байгаа хэдий ч нэг хүнд ногдох хэрэглээнийх нь 20%-д ч хүрэхгүй байна.

Хууль эрх зүйн асуудлууд

Монгол Улсын нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь хууль, засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаалаар батлагдсан эрх зүйн актуудын дагуу олон төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ үзүүлдэг цогц тогтолцоо болжээ.

Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг автоматаар болон тогтмол хугацаанд өөрчилж байх хуулийн зохицуулалт байхгүй учраас КОВИД-19-ийн хямралын өмнө ердөө хоёр удаа л шинэчлэн тогтоосон байна.

Татвараар санхүүждэг тэтгэврийн хэмжээг ч автоматаар болон тогтмол хугацаанд өөрчилж байх хуулийн зохицуулалт байхгүй. Нийгмийн халамжийн тухай хуульд нийгмийн халамжийн тэтгэврийн хэмжээг тухайн үед мөрдөж байгаа хүн амын амьжиргааны доод түвшингийн хэмжээг үндэслэн Засгийн газар тогтоохоор заасан байна.

Нийгмийн даатгал одоо байгаа байдлаараа хөдөлмөрийн зах зээлд гарч буй өөрчлөлт, тэр дундаа стандарт бус хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэлт нэмэгдэж байгаатай зохицон үйлчилж чадахгүй байна. Ажиллагчдын томоохон бүлгүүд, тэр дундаа малчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч(ХХЭ)-ид хуулиар нийгмийн даатгалд заавал хамрагдах үүрэггүй. Сайн дураар даатгуулахыг дэмжсэн зохистой хөшүүрэг байхгүйн зэрэгцээ тогтолцоонд итгэх итгэл сул байгаагаас энэ бүлгийнхэн шинээр даатгуулах нь ч, шимтгэл төлөх нь ч бага байна.

Хууль эрх зүйн орчин олон хуваагдмал учраас бодлогын хэрэгжилтийг нэгдмэл нэг зарчим, чиглэлийн дор зангидаж үнэлэх боломжгүй байгаа нь бас нэг тулгамдсан асуудал болж байна.

Ядуурал, тэгш бус байдалд үзүүлж буй нөлөө

Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн үр дүнд хэчнээн хүн ядуурлаас гарах вэ гэдэг нь тухайн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээ, хамралт хоёроос хамаардаг. Эдгээр нь хөтөлбөр тус бүрээр харилцан адилгүй байна. Өнгөрсөн хугацаанд ядуурал, тэгш бус байдлыг бууруулах чиглэлд ихээхэн ахиц гарчээ. Гэсэн ч дэлхийн бусад улсын нэгэн адил КОВИД-19 цар тахалд ядуу болон эмзэг бүлгийнхэн илүү нэрвэгдсэн юм. Монгол Улс тэгш бус байдлын үзүүлэлтээр хөрш зэргэлдээ орнуудаасаа дээгүүр байгаа бөгөөд өрхийн түвшинд тооцсон Жини коэффициент 0.34 байна (Хүснэгт 2). Ядуурлыг хот, хөдөөгөөр авч үзэхэд гарч байсан ялгаа тэгш бус байдлын хувьд бага байна. Харин бүсээр авч үзэхэд тархалт жигд бус байгаа нь илүү тодорхой ажиглагдаж байна.

Малчид бол өөрийн гэсэн онцлогтой эмзэг бүлэг. Энэ бүлгийн хэрэгцээнд нийцсэн үйлчилгээний болон захиргааны механизм дутмагаас нийгмийн хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдахад бэрхшээлтэй тулгардаг. Түүнчлэн тэд хоол хүнсний эх үүсвэртэй учраас маш бага хэмжээний шилжүүлэг авч байна. Малчдын бэлэн мөнгөний хэрэгцээнд хандсан ямар ч хөтөлбөр байхгүй байна.

Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж нь тэгш бус байдлыг улам гүнзгийрүүлж байна. Өрхийн эрүүл мэндийн төв(ӨЭМТ)-үүдийг нэвтрүүлснээр анхан шатны тусламж, үйлчилгээг нийтэд хүртээмжтэй болгосон хэдий ч хоёр ба гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд хөдөө орон нутгаас хол аймаг, хот, дүүргийн түвшинд төвлөрсөн байна. Үүний улмаас угаасаа сумын эрүүл мэндийн төв (СЭМТ) нь тоног төхөөрөмж, хүн хүчний хувьд дутмаг байгаа хөдөө орон нутагт хоёр ба гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээний хүртээмж ч хязгаарлагдмал байна.

Нийгмийн халамжийн ядууралд үзүүлж буй нөлөө үндсэндээ бүх нийтийг хамарсан, том хэмжээний хөтөлбөр болох хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжээс хамаарч байна. Гэтэл энэ хөтөлбөр нь ядуурлыг бууруулахад бус харин хүүхэд бүрийн дэмжлэг туслалцаа авах эрхийг хүлээн зөвшөөрөхөд чиглэсэн юм. Ядуу өрхөд чиглэсэн цорын ганц хөтөлбөрийнх (Хүнсний эрхийн бичиг хөтөлбөр) нь ядууралд үзүүлэх нөлөө маш бага, ядууралд бодитой нөлөө үзүүлж буй хөтөлбөрүүд нь анхнаасаа ядуу иргэдэд

чиглээгүй (Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр) байгаа учраас цаашид нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг үндсэн зорилгодоо хэр нийцэж байгааг авч үзэх нь зүйтэй.

КОВИД-19 ба цочролд хариу үзүүлэх чадавх

КОВИД-19-ийн хямрал дэлхий нийтээр ядуу болон эмзэг бүлгийн эрсдэл даах чадавхыг сайжруулж, цочролыг даван туулахад нь туслах нийгмийн хамгааллын тогтолцоо хэрэгцээтэй байгааг харуулав. Монгол Улсын хувьд ч яг адилхан цар тахлын үед нийгмийн халамжийн хэд хэдэн хөтөлбөрийн хамралт өргөжиж, олгодог тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэгийнх нь хэмжээ нэмэгдсэн байна. Нийгмийн халамжийн нийт зарлага 2019-2020 оны хооронд хоёр дахинаас ч илүү өссөний зэрэгцээ дараагийн жилд нь дахин 30 орчим хувиар нэмэгдсэн байна.

Эмзэг бүлгийн иргэд болон хямралын үед дэмжлэг туслалцаа шаардлагатай бүлгүүдэд хүрч ажиллах боломж олгохуйц баялаг мэдээллийн сан, бүртгэлтэй байхын чухлыг энэ хямрал мөн харууллаа. Тиймээс Монголын тогтолцооны бэлэн байдал, ялангуяа цочролд хариу үзүүлэх чадавх нь тус улсын цаашдын замналыг тодорхойлоход шийдвэрлэх нөлөөтэй хүчин зүйл болоод байна.

Засаглал

Маш олон тооны хөтөлбөр байгаа учраас хөтөлбөрүүд хоорондын уялдаа холбоог зохистой хангаж, зорилготой нь нийцүүлсэн эсэх нь тодорхой бус байна. Нэг хөтөлбөрт нэгээс дээш зорилт тавьж болох хэдий ч хэд хэдэн хөтөлбөрийн зорилт, зорилтот бүлэг давхардаж байгаа нь тэдгээрийг оновчтой болгох шаардлага байгааг илтгэж байна.

Түүнээс гадна нийгмийн хамгааллын шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг багцаар нь шинжилж үзэхэд заримынх нь ач холбогдол, хөгжлийн зорилтуудыг хөтөлбөрийн түвшинд хөрвүүлж буулгасан сонголт нь санаа зовоохоор байна.

Нийгмийн хамгааллын зардал

Цар тахлаас өмнөх хугацаанд эрүүл мэндийн салбарыг оруулахгүйгээр тооцвол Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын зардал буурч иржээ. Зарим орнуудтай харьцуулахад 2021 онд уг зардал огцом өссөн хэдий ч дэлхийн дундаж үзүүлэлт болох ДНБ-ий 12.9%-иас доогуур байв (ILO, 2021a). 2020 онд нийгмийн хамгааллын нийт зардал ДНБ-ий 11.8%-д хүрсэн нь нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийг огцом, нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмжийг арай бага хэмжээгээр нэмэгдүүлснээс голчлон шалтгаалсан байна. Цар тахлаас өмнө (2016-2019) нийгмийн хамгааллын зардал ДНБ-ий 10 орчим хувьтай тэнцэж байлаа. 2019 онд тус улсын эрүүл мэндийн нийт зардал ДНБ-ий 3.8%-ийг эзэлж байсан бол төсвийн эрүүл мэндийн зардал нь ДНБ-ий 2.2%-ийг эзэлж байжээ (The World Bank, 2022; ILO, 2021a). Эрүүл мэндийн нийт зардлын 58%-ийг Засгийн газар хариуцсан бол иргэд өөрсдөө шууд төлсөн зардал 34.8% болж, үлдсэн хувийг хандивлагчдын тусламжаар санхүүжүүлсэн байна (The World Bank, 2022). 2016-2019 оны хооронд нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийн зардал дунджаар ДНБ-ий 1.9%-ийг эзэлж байсан бол 2020 онд огцом өсөж, 4%-иас ч давсан байна. Харин 2020 онд нийгмийн даатгалын зардал ДНБ-ий 7.6%-д хүрчээ.

Зардлын талаас нь харвал Монголын нийгмийн даатгал хүний амьдралын мөчлөгийн хожуу үед илүүтэй төвлөрсөн байна. Нийгмийн даатгалаас олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмжийн (нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хамгийн зардал ихтэй бүрэлдэхүүн хэсэг) ихэнх нь 55-аас дээш насны хүн амд ногдож байна. 2018 онд эдгээр тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардал ДНБ-ий бараг 4.5%-ийг эзэлж байсан нь энэ насны бүлгийнхэн нийгмийн хамгааллын хамгийн их хувийг хүртэж байгааг харуулж байна. Нөгөө талаар хүн амын хамгийн залуу хэсэгтэй харьцуулахад энэ насны бүлгийнхэн абсолют утгаараа нийгмийн халамжаас бага хүртэж байна. 0-17 насны бүлгийнхний авсан нийт тэтгэвэр, тэтгэмжийн 88% нь нийгмийн халамжийнх байгаа бол 55 наснаас дээш бүлгийнхэнд энэ үзүүлэлт ердөө 6.4% байна.

Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдээс хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр (ХМХ) хамгийн том нь бөгөөд суурь хувилбараар тооцсон төсөөллийн хугацаанд ч энэ хэвээрээ байхаар байна. Нийгмийн халамжийн

тэтгэвэр (НХТ) нь хамралтаараа ХМХ-ийн дараа орох бөгөөд бүр тодруулбал 81 мянган хүн уг тэтгэврийг авна. Эдгээр тэтгэвэр авагчдын 9 мянга орчим нь 60-аас дээш насны ахмад настан байх хэдий ч 2030 онд цөөн тооны ахмад настан хамрагдахгүй үлдэхээр төсөөлөгдөж байна.

Зардлыг суурь хувилбараар тооцож үзэхэд нийгмийн даатгалын сан(НДС)-гийн зарлага 2017-2020 оны хооронд жил бүр 13.2%-иар өссөн бөгөөд цаашид төсөөллийн хугацаанд ч өсөх төлөвтэй байна. Энэ чиг хандлага нь нэг талаар хүн амын наслалт уртсаж байгаатай, нөгөө талаар хүмүүсийн ойлголт мэдлэг болон даатгалын хамралт өргөжсөний улмаас нэмэгдэх тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардлын өсөлттэй холбоотой байж болох юм. Зарчмын хувьд үүнийг эерэг чиг хандлага гэж үзэж болох хэдий ч орлого харьцангуй бага хурдаар өсөхөөр төсөөлөгдөж байгаа тул урт хугацааны тогтвортой байдал нь эрсдэлтэй байна. Тэтгэмжүүд дундаа жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж зонхилж, зарлага нь 2030 онд ДНБ-ий бараг 0.23%-д хүрэхээр байна. Өмнө дурдаж байсанчлан суурь хувилбараар тооцоход шимтгэлийн орлого харьцангуй бага хурдтай өсөхөөр төсөөлөгдөж байгаа тул зардлын энэхүү өсөлтийн зарим хэсгийг л шимтгэлийн орлогоор нөхөх боломж бүрдэнэ. НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын тооны өсөлтөд өндөр насны тэтгэвэр авагчдын тоо нэмэгдсэн нь голчлон нөлөөлж байна.

2020 оны шинэчлэлээр эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцооны санхүүжилтийн урсгалыг хянан үзэж, Эрүүл мэндийн даатгалын санг эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний нэг худалдан авагчийн тогтолцоонд шилжүүлсэн байна. КОВИД-19-ийн хямралын үед иргэдийг дэмжихэд эрүүл мэндийн даатгал (ЭМД) чухал үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд цар тахлын үед зардал нь ч огцом өссөн байна. 2020-2022 оны хооронд гарсан алдагдлын дийлэнх хэсгийг дээрх шинэчлэлтэй холбоотойгоор нэмэгдсэн улсын төсвийн шинэ төрлийн шилжүүлгийн орлогоор санхүүжүүлсэн байна. Бодлогод орсон өөрчлөлтөөр санхүүжилтийн урсгалыг ЭМД-д төвлөрүүлээд зогсохгүй эрүүл мэндийн тогтолцоог бэхжүүлж, улс орныг ирээдүйд тохиолдож болзошгүй эрүүл мэндийн хямралд илүү бэлтгэлтэй байлгахыг зорьсон юм. Уг өөрчлөлтийг дагаад 2021 онд сангийн орлого, зарлага ихээхэн нэмэгдсэн байна.

Цаашдын алхмууд

Гол оролцогч талуудыг оролцуулсан үндэсний хэлэлцүүлэг

Монгол Улсын Засгийн газар асуудлаа эрэмбэлж, ямар эрсдэл хүлээхэд бэлэн байгаагаа болон ямар цочролыг хамруулахыг эрмэлзэж байгаагаа олон талаас нь хэлэлцэх шаардлагатай. Ингэснээр тулгарч буй сорилт, боломжийнхоо талаар нэгдсэн ойлголцолд хүрч нийгмийн хамгааллын стратегия илүү алсыг харсан, тогтвортой байдлаар тодорхойлох боломж бүрдэнэ. Асуудлаа эрэмбэлэхийн чухлыг санахын сацуу цочрол болон хямралын нөхцөлд ч суурь хамгаалалт нь хүртээмжтэй байх хэрэгтэй. Энд Монгол Улс бүх нийтийн нийгмийн хамгааллаа хэрхэн шийдвэрлэх вэ? гэсэн хамгийн гол асуултынхаа хариуг эрэлхийлэх болно. Төрөөс баримтлах бодлогын зорилтууд, урт хугацааны хөгжлийн алсын харааг харгалзан бүх нийтийг хамарсан тогтолцоо бүрдүүлэхийн тулд богино болон дунд хугацаанд ямар хандлагаар ажиллах вэ?

Засгийн газраас нийгмийн хамгааллын талаар баримталж буй үзэл баримтлалд тулгуурлаад аль болох бүх оролцогч тал, түншүүдийнхээ (тэр дундаа иргэний нийгэм болон хувийн хэвшлийн) санаа бодлыг харгалзан шинэчлэлийн зорилтууд, хэрэгжүүлэх арга замаа маш тодорхой тохироход чиглэсэн үндэсний хэмжээний хэлэлцүүлгийг өрнүүлэх хэрэгтэй. Ингэхдээ зөвхөн Засгийн газрын бүрэн эрхийн хүрээгээр хязгаарлалгүй, хүн амд богино, дунд болон урт хугацаанд тулгарч болзошгүй гол эрсдлүүдийг нэгтгэн авч үзэх нь зүйтэй.

Нийгмийн хамгааллын салбарт хэрэгжүүлэхээр санал болгож буй шинэчлэлийн хувилбаруудыг танилцуулснаар оролцогч талуудын хэлэлцүүлэг өрнөх суурь нь болно. Статус кво хувилбарын төсөөлөл бусад шинэлэг хувилбаруудынхаасаа эрс ялгаатай байгаа нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоог цаашид хөгжүүлэх шинэ арга замыг эрэлхийлэхэд хөтөлж болзошгүй.

Богино хугацаанд энэхүү тайлангийн үр дүнг эргэцүүлэн тунгаах үйл явцыг оролцогч талуудыг ашиг сонирхол, чиг үүргийнх нь дагуу татан оролцуулсан хэлэлцүүлэг хэлбэрээр эхлүүлэхийг зөвлөж байна.

Үүгээрээ бүс нутгийн болон олон улсын холбогдох туршлага, нотолгоог мөн авч үзэх нь зүйтэй. Урт хугацаанд системийн хандлагыг нэвтрүүлэхийн тулд түүнийг хэрэгжүүлэх илүү бат бөх суурийг бий болгоход хөрөнгө оруулах шаардлагатай. Үүний үр дүнд Монгол орны хүн ам зүй, ажиллах хүч, ядуурал болон тэгш бус байдлын бодит нөхцөлийг харгалзан олон давтамжтай, зэрэгцсэн цочролуудад хариу үзүүлэхийн зэрэгцээ тогтолцооны үр ашиг дээшилнэ.

Түүнээс гадна үндэсний хэлэлцүүлгээр албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх, албан бусаас албан эдийн засагт шилжүүлэх асуудлыг мөн авч үзэж болох юм.

Засаглал, уялдаа холбоо ба мэдээлэл

Өнгөрсөн жилүүдэд Монгол Улс нийгмийн хамгааллын хамралтыг тууштай өргөжүүлж, төсөв, зарлагыг нь нэмэгдүүлж ирсний улмаас нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэх үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалтын бүтцийг сайжруулах хэрэгцээ улам бүр нэмэгджээ. Үүнд хөтөлбөрүүдийг хэрхэн зохион байгуулж, санхүүжүүлж байгаа, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний үр дүн, үр ашиг хэр байгаа, нийт тогтолцооныхоо хэрэгцээг хангах чадавх нь ямар байна гэх зэрэг асуудлууд багтана.

Шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагатай өөр нэг чухал асуудал бол нийгмийн халамжийн олон хуваагдсан хөтөлбөрүүдийн уялдаа холбоог хангах, зарим зорилтууд болон зорилтот бүлгийн давхардлыг арилгах явдал юм. Үүний тулд дараах хоёр шатат аргыг санал болгож байна. Нэгдүгээрт, шинэ хөтөлбөр гаргах буюу одоо байгаа өөр хөтөлбөртэй нэгтгээд оновчтой болгох боломжтой мөнгөн шилжүүлгийн зарим (Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж, Насны хишиг, алдар цолтон ахмад настанд олгох хөнгөлөлт, тусламж гэх мэт) хөтөлбөрт хүн нэмж хамруулахыг зогсоох. Хоёрдугаарт, нийгмийн халамжийн одоо байгаа зарим хөтөлбөрийг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ шинээр нэг хөтөлбөр нэмж нэвтрүүлэх.

Нийгмийн хамгааллын арга хэмжээг боловсруулах, үр дүнтэй удирдаж хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийн явцад нь хяналт тавих болон үнэлэхэд оролцдог албан болон албан бус гол бүтцүүдийн (яам, агентлаг, олон нийт гэх мэт) чадавхыг үнэлж тодорхойлох нь маш чухал. Үйлчилгээг үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай хүргэхийн тулд хангалттай хүчин чадал чухал байдаг. Орон нутгийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн мэргэжлийн ур чадвар бүхий, хангалттай хүний нөөцгүйгээр техникийн зохих дэд бүтцээр үйлчилгээг цаг хугацаанд нь зохистой хүргэхэд хүндрэлтэй.

Түүнээс гадна Засгийн газар дараах хоёр зорилгын үүднээс тоон мэдээлэл цуглуулах ажилд нэн тэргүүнд анхаарах шаардлагатай. Эхнийх нь нотолгоонд суурилсан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх. Энэ нь нийгмийн хамгааллын төлөв байдлыг нотолгоонд тулгуурлан үнэлэх, нийгмийн хамгааллын хийдэл, хэрэгцээг тодорхойлох, үндэсний тогтолцооныхоо хамралт, үр дүн, үр ашиг болон тогтвортой байдлыг сайжруулахад чиглэсэн бодлого боловсруулахад шаардлагатай тоон мэдээллийн хэрэгцээг тодорхойлох явдал юм. Хоёрдугаарх нь эмзэг бүлгийн иргэд болон хямралын үед дэмжлэг тусалцаа шаардлагатай бүлгүүдэд хүрч ажиллах боломж олгохуйц мэдээллийн сан бүрдүүлэх.

Нийгмийн хамгааллын хөрөнгө оруулалт болон сорилтууд

Үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцооны загварыг боловсруулах, санхүүжүүлэх болон удирдахад баримтлах олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн удирдамж нь Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 2012 оны 202 дугаар зөвлөмж болон Нийгмийн хамгааллын (доод хэм хэмжээний) тухай 1952 оны 102 дугаар конвенцод тусгагдсан байна. Нийгмийн хамгаалалд оруулж буй хөрөнгө оруулалт бол тухайн улсынхаа хүмүүн капиталын хөгжил, бүтээмжид хийж буй хөрөнгө оруулалт юм. Гэхдээ Монгол Улсын хувьд нийгмийн хамгаалалдаа зохистой хөрөнгө оруулалт хийхийн тулд одоогийн тогтолцоондоо тулгамдаж буй сорилтуудыг сайтар ойлгож, эрэмбэлэх нь чухал. Суурь хувилбарын

тооцооноос үзэхэд нийгмийн даатгалын гол тулгамдаж буй асуудлууд нь тэтгэврийн даатгал, цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэр, ажилгүйдлийн даатгал гэсэн гурван хөтөлбөртэй холбоотой байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүнд тэтгэмж олгох шинэчлэлийн хувилбаруудаас үзэхэд Засгийн газар богино болон дунд хугацаанд зардлыг хянахын тулд шинэчлэлийг аажим үе шаттай хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Жишээ нь, тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан хамруулах хувилбарыг эхэлж нэвтрүүлээд дараа нь өргөжүүлж бүх хүнийг хамруулах боломжтой.

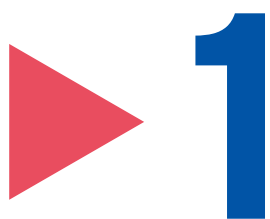
Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийн иж бүрэн зардлын төсөөллийг хэд хэдэн хувилбараар хийж үзэхэд Засгийн газар хамгийн өндөр зардалтай багцын зарим хувилбарыг аажим үе шаттайгаар нэвтрүүлнэ гэвэл төсөөллийн хугацаанд нийгмийн халамжийн нийт зарлагыг ДНБ-ий 3.5-4%-д барьсаар аажимдаа бага зардалтай багцаас өндөр зардалтай багцад шилжих боломжтой байна. Ингэснээр зардлын хувьд нийгмийн халамжийн одоогийн зардлаас бага атлаа хоорондоо илүү сайн уялдсан хөтөлбөрүүдийн иж бүрэн багц болох юм.

Нийгмийн даатгалын багц хуулийн төслийг Засгийн газар, Улсын Их Хурал(УИХ)-аар хэлэлцэж буй энэ үед тэтгэврийн тогтолцоо нь санхүүгийн хувьд урт хугацаанд тогтвортой, хэвийн ажиллах боломжтой байх ёстой гэдгийг онцлон тэмдэглэх нь маш чухал. ХХЭ иргэд даатгуулж шимтгэл төлөхөд олигтой нөлөөлж чадахгүй байгаа атлаа шударга бус байдал үүсгэж буй асуудлуудыг ч энэ хүрээнд шийдвэрлэх нь зүйтэй. Түүнээс гадна орлогын түвшин ерөнхийдөө доогуур байгаа асуудлыг шийдвэрлэх боломжуудыг цаашид авч үзэх ёстой. Энд дараах хоёр шалтгаан байж болзошгүй: i) тухайн хүний насан туршдаа шимтгэл төлөөд авч болох тэтгэврийн хэмжээтэй харьцуулахад тэтгэврийн доод хэмжээ өндөр байна; ii) шимтгэл төлж буй суурь нь бага байна. Үүнийг шийдэх амар хялбар арга байхгүй. Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ(ХХДХ)-г аажим нэмэгдүүлэх нь зөвхөн урт хугацаанд л хэрэгжих боломжтой шийдэл юм. Учир нь энэ асуудлыг дан ганц бодлогын зорилт болгож тавиад шийдэгдэхгүй, бас эдийн засгийн хөгжлөөс хамаарна. Тэгэхээр богино болон дунд хугацаанд шимтгэл төлөх суурийг өргөжүүлэх сонголт л үлдэж байна. Энэ нь мөн тэтгэвэр бодох томъёоны параметрийг өөрчлөх шаардлагатайг дахин нотолж байна.

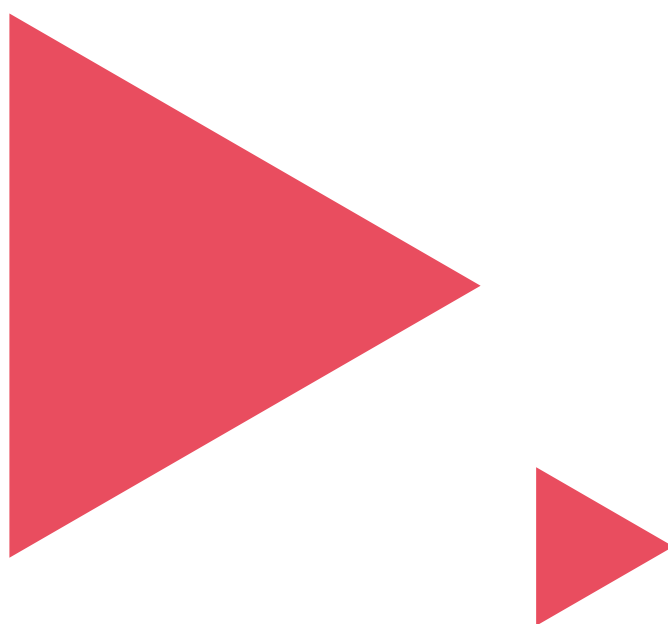
Төрөөс ЭМД-ыг нь хариуцдаг бүлгүүдийн шимтгэлд улсын төсвөөс олгож буй санхүүжилт, хөнгөлөлттэй хувь хэмжээгээр шимтгэл төлдөг бүлгүүдийн шимтгэлийн орлого нь тэдний эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний бодит хэрэгцээг хангаж чаддаггүй тул эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлээ бүрэн хэмжээгээр өөрсдөө хариуцан төлдөг даатгуулагчид санхүүжилтээс нь хуваалцдаг. Тиймээс шимтгэлийн шинэ хувь хэмжээг тогтоохдоо илүү шударга хандаж, шимтгэл, татаасын хэмжээг хүн амын бүлгээр нь биш, харин орлогын түвшинд үндэслэн тогтоодог байвал зохино.

Нийгмийн халамжийн багц дотроо ХМХ хамгийн том нь юм. Тус хөтөлбөрийг шинэчлэх хэд хэдэн хувилбар байж болохоор байна. Зардлын төсөөллөөс үзэхэд бүх хүүхдийг хамруулах боловч ядуу өрхийн хүүхдэд орлогоор нь шалгуурлан нэмэгдэл олгох хувилбар хөтөлбөрийн зардлыг мэдэгдэхүйц бууруулж байна.

Монгол Улс цаашид бодлогын шинэчлэлийнхээ хүрээнд шийдвэрлэх системийн шинжтэй тулгамдсан нэг суурь асуудал нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо үйл ажиллагаа, санхүүжилт болон хөтөлбөр, арга хэмжээнүүдийг нь илүү нягт уялдуулах талаас нь авч үзсэн үндэсний стратеги боловсруулах юм. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо боловсронгуй болгох, нийгмийн хамгаалалд хөрөнгө оруулах шийдвэрийг одоо хүрсэн түвшиндээ үндэслэж, гадаад болон улс төрийн орчин, үндэсний тогтолцоонд тулгарч буй сорилтууд, ялангуяа эдийн засгийн өсөлт, төрийн санхүү, хүн ам зүйн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдал, ядуурал, тэгш бус байдлыг харгалзан үзэж гаргах ёстой.



Үндэслэл, зорилго



► Үндэслэл, зорилго

Өнгөрсөн жилүүдэд Монгол Улсын Засгийн газар нийгмийн хамгааллын хамралтыг өргөжүүлэхийг тууштай зорьж, нийгмийн хамгааллын төсөв, зарлагыг нэмэгдүүлж иржээ. Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-ыг 2016 онд батлан гаргаж, нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо боловсронгуй болгох үүрэг амлалтаа баталгаажуулсан юм. Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-д ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хэмжих үндэсний түвшний 20 үзүүлэлт, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн зарчмууд, 2016-2020, 2021-2025 болон 2026-2030 онуудыг хамарсан үе шат бүрээр хүрэх зорилтуудаа тодорхойлжээ. Энэ хүрээнд “Үндэсний онцлог, хүн амын насны бүтцийн өөрчлөлтөд нийцүүлэн, амьдралын чанарыг дээшлүүлэхүйц нийгмийн даатгалын тогтолцоог хөгжүүлнэ” (ТХЗ 2030, 2.2.1 Хүртээмжтэй өсөлт ба нийгмийн тэгш байдал, Зорилт 3) гэсэн зорилтыг дэвшүүлсэн байна. Тодруулбал, эдийн засгийн идэвхтэй хүн амын нийгмийн даатгалд хамрагдсан хувийг нэмэгдүүлэхийг зорьсон (2014 оны суурь түвшин 84.4%, 2030 онд хүрэх түвшин 99%) юм.

Гэтэл гадаад орчин ч, түүнийг дагаад нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд тулгарч буй сорилтууд ч байнга хувьсан өөрчлөгдөж байна. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөгөөр уур

амьсгалаас үүдсэн цочролын давтамж, хор уршиг нэмэгдэж байгаа нь энэхүү өөрчлөлтийн гол шалтгаан юм. Энэ нь Монголын хүн амд ихээхэн нөлөөлж байна. Тодруулбал, нийт өрхийн 30 орчим хувийг эзэлж буй малчин өрхүүд мал аж ахуй эрхлэн амьжиргаагаа залгуулдаг тул эдгээр цочролд онцгой өртөмтгий байдаг. Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, удирдан зохицуулах үндэсний тогтолцооны хүрээнд ган, зудын уршгаар мал хорогдох эрсдлийг бууруулах чиглэлд дорвитой арга хэмжээ авч байгаа хэдий ч нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд уур амьсгалаас үүдсэн цочролын өсөн нэмэгдэж буй сөрөг нөлөөнөөс эмзэг бүлгийн өрх, хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн тодорхой зохицуулалт алга байна.

Түүнчлэн КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн тасалдлын улмаас нийгэм, эдийн засгийн зарим бэрхшээл улам гүнзгийрч, экспортын салбаруудаас ихээхэн хамааралтай, гадаад эдийн засгийн цочролд хэт өртөмтгий эдийн засагт улам их дарамт учрав. Үүний үр дагавар арилах болоогүй бөгөөд цаашид үүнтэй ижил төстэй зүйл тохиолдвол хүн амын хамгийн эмзэг хэсгийг хамгаалах чадвартай нийгмийн хамгааллын цогц, хүчирхэг тогтолцоог бүрдүүлэхийн чухлыг анхааруулж байна.

1.1 Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын алсын хараа, эрхэм зорилго

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төр нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, хүн амын аюулгүй байдлыг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулах үүрэгтэйг заасан байна. Харин нийгмийн хамгааллын хувьд өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэйг Үндсэн хуулиар баталгаажуулжээ. Мөн Үндсэн хуулиар эмнэлгийн тусламж авах эрхийг баталгаажуулсан боловч энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэх журмыг хуулиар тогтоохоор заасан байна.

Монгол Улсад нийгмийн хамгааллын үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, хүн амд хүргэх ажлыг хариуцдаг гол байгууллага нь

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам (ХНХЯ) юм. ХНХЯ-ны эрхэм зорилго нь “Хөдөлмөр, хүн амын хөгжил, мэргэжлийн боловсрол, нийгмийн хамгааллын харилцан хамаарал бүхий цогц бодлогыг хэрэгжүүлж, иргэдийн хөдөлмөрлөх, хөгжих таатай орчин бий болгох, нийгмийн баталгааг дээшлүүлэх замаар хүний хөгжлийг хангахад оршино”. Энэхүү алсын хараа нь яамны хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны стратегийн зорилтуудад тусгалаа олсон байна.

Нийгмийн хамгааллын хувьд Засгийн газраас гадна Монгол Улсын нэг танхимтай парламент болох УИХ тус улсын урт хугацааны бодлогыг тодорхойлоход оролцдог. УИХ-аас сүүлийн үед ийм алсыг харсан хоёр тогтоол гаргасан нь

2016 онд батлагдсан Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, 2020 онд батлагдсан “Алсын хараа -2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого юм.

Монгол Улс дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрэх, эдийн засгаа тогтвортой өсгөх, ядуурлын бүх төрлийг эцэс болгох, тэгш бус байдлыг багасгаж, дундаж болон чинээлэг дундаж давхаргыг өргөжүүлэх зорилтуудад хүрэх хөгжлийн нэг стратеги гэдэг утгаар нь нийгмийн хамгааллын гүйцэтгэх үүргийн талаар эдгээр бодлогын баримт бичигт тодорхой тусгасан байна. Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 баримт бичгийн “Нийгмийн тогтвортой хөгжил” хэмээх хэсэг нь бүхэлдээ нийгмийн халамжийн үйлчилгээг зорилтот хүн амд тэгш, хүртээмжтэй хүргэх, жендэрийн тэгш бус байдалтай тэмцэх, нийгмийн халамжид тэгш хамрагдахыг дэмжих замаар дээрх зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байна.

Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 баримт бичгийг (2016–2020, 2021–2025, 2026–2030 гэсэн) гурван үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр тодорхойлж, ядуурлын бүх төрлийг эцэс болгох гэх мэт тодорхой зорилтууд аль үе шатанд хэрэгжсэн байхыг заажээ. Мөн уг баримт бичигт урьдчилан сэргийлж болох зонхилон тохиолдох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг эрт илрүүлэх, хариу арга хэмжээг шуурхай зохион байгуулах чадавх бүхий үндэсний тогтолцоог бий болгож, түүнийгээ тогтвортой бэхжүүлэх замаар эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний үр ашигтай, чанартай, хүртээмжтэй тогтолцоо бүрдүүлэхийг дэмжихээр тусгажээ. 2020 онд батлагдсан “Алсын хараа -2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогоор хөгжлийн зорилтууд болон бодлогын хамрах хугацааг уртасгаж, хэрэгжилтийн хоёр үе шатыг (2030

– 2040 болон 2040 – 2050) нэмж тусгасан байна. Үүнд Монгол Улс алсын хараагаа “2050 онд нийгмийн хөгжил, эдийн засгийн өсөлт, иргэдийн амьдралын чанараар Азид тэргүүлэгч орнуудын нэг болно” гэж тодорхойлсон юм. Энэхүү эрхэм зорилгыг хэрэгжүүлэхэд нийгмийн хамгааллын гүйцэтгэх үүргийг тус баримт бичгийн “Хүний хөгжил”, “Амьдралын чанар ба дундаж давхарга” гэсэн хоёр хэсэгт тусгасан байна. Хүний хөгжлийг хангах хүрээнд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг тасралтгүй сайжруулах, иргэдийн оролцоотойгоор төрөөс санхүүждэг тогтолцоог бэхжүүлэх, урт хугацааны даатгалын тогтолцоог бүрдүүлж, технологийн шинэчлэлд суурилсан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг өргөжүүлэн, нэг цэгээс тусламж, үйлчилгээг авах боломжийг бүрдүүлэхээр заажээ.

Алсын хараа 2050 баримт бичигт нийгмийн халамжийн болон нийгмийн даатгалын тогтолцооны шинэчлэлийн асуудлыг мөн тусгасан байна. Шинэчлэлийг нийгмийн даатгалын хамрах хүрээг өргөжүүлж, тэтгэврийн даатгалын олон давхаргат тогтолцоог нэвтрүүлэх замаар хэрэгжүүлнэ. Ингэхдээ нийгмийн даатгалын тогтолцоонд эдийн засгийн үр ашиг бүхий загвар, удирдлагыг нэвтрүүлж, сангийн хөрөнгө оруулалтын бодлогыг тодорхойлсноор нийгмийн даатгалын бүрэн бие даасан тогтолцоог бий болгохыг зорьж байна.

Мөн нийгмийн халамжийн хүрээнд эмзэг бүлгийн хэрэгцээ, нийгмийн хөгжлийн шаардлагад нийцсэн үйлчилгээ үзүүлж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд хүн амын хамгийн эмзэг бүлгүүдийг бүрэн хамруулж, амьжиргаанд нь хүрэлцэхүйц хэмжээний тусламж, дэмжлэгийг үзүүлдэг болно. Түүнчлэн ахмад настанд урт хугацааны асрамж, үйлчилгээ үзүүлэх төвүүдийг байгуулна.

1.2 Судалгааны зорилго

Монгол Улсын Засгийн газар нийгмийн шударга ёсонд тулгуурлан иргэддээ тогтвортой, эрх тэгш ирээдүй бүтээхийг зорьж, нийгмийн хамгааллыг ядуурлын хамралт, ядуурлын мэдрэмжийг бууруулахад чиглэсэн аливаа стратегийн салшгүй хэсэг гэдгийг ухамсарласан явдал нь энэхүү судалгааг хийх үндэслэл болсон юм. Тийм ч учраас Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээний зорилго нь шаардлагатай мэдээлэл нотолгоо бүрдүүлж,

оролцогч талуудтай харилцан ажиллах замаар нийгмийн зөвшлийг дэмжин Засгийн газарт зөвлөмж өгөхөд оршино.

Энэхүү судалгаагаар нийгмийн хамгааллын тогтолцооны үр дүн (хамралт, хүрэлцээт байдал), үр ашиг болон тогтвортой байдлын гол чиг хандлагыг тодорхойлж, цаашид эдгээрийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж, тэр дундаа хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амыг (тухайлбал,

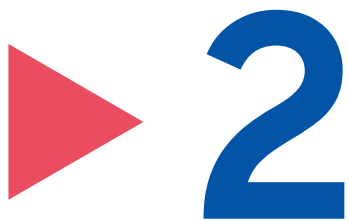
малчид болон уур амьсгалын өөрчлөлтөд өртсөн бусад бүлгүүд) нийгмийн хамгаалалд хамруулах хувилбаруудыг боловсруулна. Түүнээс гадна тус судалгааны хүрээнд Засгийн газар нийгмийн хамгааллын санхүүжилтийн стратегия боловсруулахад дэмжлэг болох төрийн санхүүгийн удирдлага, шинжилгээний чухал элементүүдийг авч үзнэ.

Эдгээр зорилгыг хангах үүднээс судалгааны баг Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны иж бүрэн зураглалыг нийгмийн хамгааллын суурь түвшний бүтцийн дагуу баталгаа бүрээр гаргаж, шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй тогтолцоонуудыг нэгтгэн харуулахыг эрмэлзэв. Энэхүү зураглалд үндэслэн эмзэг бүлгийн иргэд, тэр дундаа хүүхэд, хөдөлмөрийн насны хүн, малчин болон ахмад настныг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад саад тотгор болж буй гол асуудлуудыг илрүүлэхэд чиглэсэн зөрүүгийн шинжилгээг хийв. Уг мэдээллийг улсын төсвийн нарийвчилсан тоо баримттай хамтатган боловсруулж, тус улсын эдийн засгийн ерөнхий тогтолцоонд нийгмийн хамгааллын өнөөгийн байдал, цаашдын боломжит хувилбаруудыг тооцон харуулах чадвартай нийгмийн төсвийн тусгай загварыг ашиглан тооцоолол хийв.

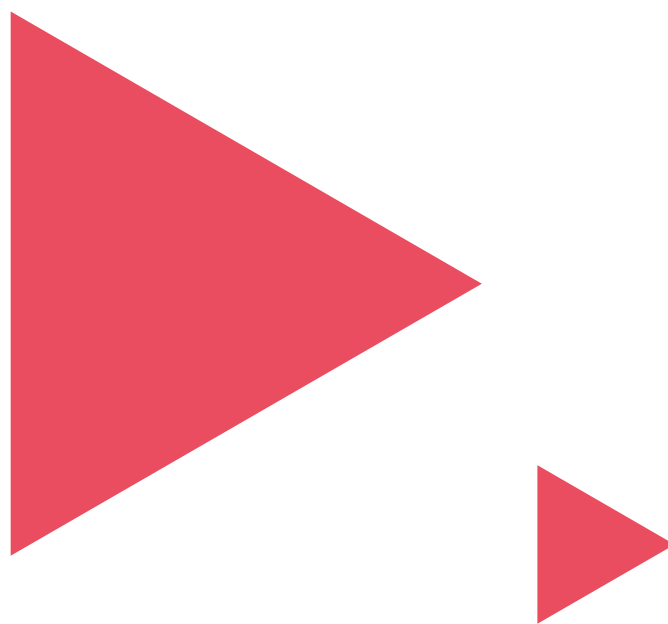
Судалгааны тайланг дараах бүтцийн дагуу боловсрууллаа. Хоёрдугаар хэсэгт Монгол Улсын хүн ам зүйн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдлыг танилцуулж, 2018 оны Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгаа(ӨНЭЗС 2018)-ны үр дүнг ашиглан ядуурал, тэгш бус байдлыг товч тоймлон харуулав. Гуравдугаар хэсэгт Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, тэр дундаа нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж болон ЭМД-ын эрх зүйн орчин, салбарын бүтэц, зохион байгуулалтын асуудлыг авч үзэв. Дөрөвдүгээр хэсэгт Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын бодлого, хөтөлбөрүүдийг нийгмийн хамгааллын суурь түвшний дөрвөн баталгаа болох эрүүл мэнд, хүүхдийн, хөдөлмөрийн насны хүний болон ахмад настны нийгмийн хамгаалал гэсэн дэд хэсгүүдэд ангилан авч үзлээ. “Нийгмийн хамгааллын зардал” гэсэн тавдугаар хэсэгт нийгмийн даатгалын болон нийгмийн халамжийн зардлын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг авч үзэн, бүс нутгийн түвшинд хийсэн зарим харьцуулалтыг харуулав. Зургадугаар хэсэгт зөрүүгийн шинжилгээний үр дүн, нийгмийн хамгааллыг системийн үүднээс харсан дүр

зургийг танилцуулав. Тогтолцооны үр дүнгийн гол үзүүлэлтүүд (хамралт, хуваарилалт, хүрэлцээт байдал болон үр нөлөө)-ийн шинжилгээг мөн энд тусгав. Түүнээс гадна малчдад нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ хүргэхэд болон нийгмийн хамгааллыг ядуу иргэдэд чиглүүлэхэд тулгарч буй сорилтуудыг авч үзлээ. Системийн үүднээс харсан дүр зураг гэсэн хэсэгт нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийн хамралт ба уялдаа холбоо, шилжүүлгийн түвшин ба хүрэлцээ, ядуурал, тэгш бус байдалд үзүүлж буй нөлөөг шинжлэв. Энэ хэсгийн төгсгөлд КОВИД-19 цар тахлын эсрэг Монгол Улсын авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээг авч үзлээ. Үүн дээрээ үндэслээд Долдугаар хэсэгт шинэчлэлийн хувилбаруудыг авч үзэн, параметрийн болон системийн шинжтэй шинэчлэлийн аль алиныг нь ярилцлаа. Энэ хэсэгт 2030 он хүртэлх хугацаанд нийгмийн хамгааллын зардал хэрхэн өөрчлөгдөж болохыг хөтөлбөрийн болон тогтолцооны түвшинд хэд хэдэн хувилбараар тооцож, тоймлон харуулахыг зорилоо. Наймдугаар хэсэгт сонгосон хувилбаруудын зардлын төсөөллийг авч үзэв. Тайлангийн төгсгөлийн буюу Есдүгээр хэсэгт нийгмийн хамгаалалд системийн үүднээс хандах зарчмыг Монгол Улсад хэрхэн нэвтрүүлэх арга замын талаарх эргэцүүллийг тусгав.

Энэхүү тайланг Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын санхүүжилтийн стратегийг нарийвчлан судалсан тусдаа тайлан (НҮБХАС & ОУХБ) дагалдан гарна. Тус судалгаагаар нийгмийн хамгааллын тогтолцоо болон хөтөлбөрүүдийг цаашид эдийн засгийн хувьд хэмнэлттэй, нийгмийн болон төсвийн талаасаа тогтвортой болгон бэхжүүлэхэд зарцуулах төсвийн бодит буюу боломжит орон зайг тодорхойлох зорилго тавьсан байна.



Судалгааны урьдчилсан нөхцөл



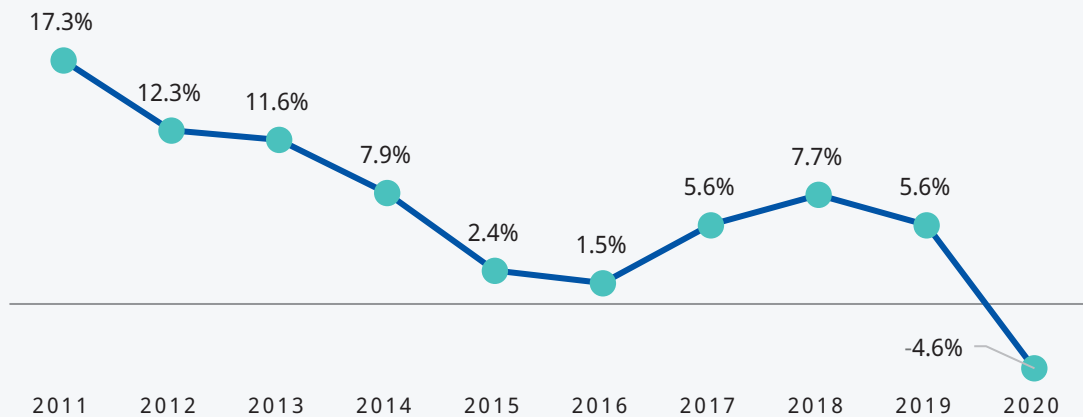
► Судалгааны урьдчилсан нөхцөл

Монгол орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд газарзүйн өвөрмөц онцлог нь ихээхэн нөлөөтэй. Хятад, Оросын дунд оршдог, далайд гарцгүй тус улс нь хүн ам тархуу суурьшсан өргөн уудам газар нутагтай. Монгол Улсын 2020 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогын дүнгээр тус улсын хүн ам 3,296,966 байв. Монгол бол хүн амын нягтрал хамгийн багатай орны нэг юм. Мөн дэлхийн хамгийн олон малчидтай орны нэг (Шигтгээ 1. Монгол малчдын хөдөлмөр эрхлэлт) бөгөөд хүн амын нэлээд хувь нь хөдөө болон хүрэхэд хүндрэлтэй алслагдмал газар нутагт амьдардаг. Монгол Улс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд 21 аймаг, Улаанбаатар хотоос бүрдэнэ. Аймгууд нь 330 сумд, Улаанбаатар хот 9 дүүрэгт хуваагддаг. Улаанбаатарын 9 дүүрэг нь 171 хороотой. Хахир өвөл, нөөлөг салхи, ган, тал нутгийн нийтлэг үзэгдэл болсон зуд, хүчтэй шуурга тохиолддог урьдчилан тааварлахын аргагүй, хатуу ширүүн уур амьсгал нь тус улсын

бас нэг онцлог юм.

Түүхий эдийн (голчлон байгалийн баялгийн) үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалж эдийн засгийн өсөлт тогтворгүй явж иржээ. Монгол Улсын ДНБ өсөхөд уул уурхай, түүнийг дагасан тээвэр, барилга (шаардагдах дэд бүтцийг барьж байгуулах), үйлчилгээний салбарын үйл ажиллагаа голлох үүрэгтэй байна. 2015 онд уул уурхайн салбар ДНБ-ий 18 хувийг бүрдүүлж байсан боловч бүх төрлийн үржүүлэгчийн нөлөөг тооцсон шууд бус хувь нэмэр нь хавьгүй өндөр хувь эзэлдэг (Дэлхийн банк, 2018). Өнгөрсөн жилүүдэд уул уурхайн салбарын ДНБ-д эзлэх хувийн жин ихээхэн тогтворгүй байлаа. Тухайлбал, 2011 онд энэ үзүүлэлт 11% байсан бол дэлхийн зах зээл дээр ашигт малтмалын үнэ унасан 2016 онд 3% болж буурч байв. Харин 2011 онд 17.3%-д хүрч байсан ДНБ-ий өсөлтийн хурд 2016 онд 1.5% болж буурсан байна (Зураг 1-ийг үзнэ үү).

► Зураг 1. Монгол Улсын ДНБ-ий бодит өсөлт (2011-2020)



Эх үүсвэр: Сангийн яам, 2022

2.1 ДНБ-ий өсөлт ба төрийн санхүү

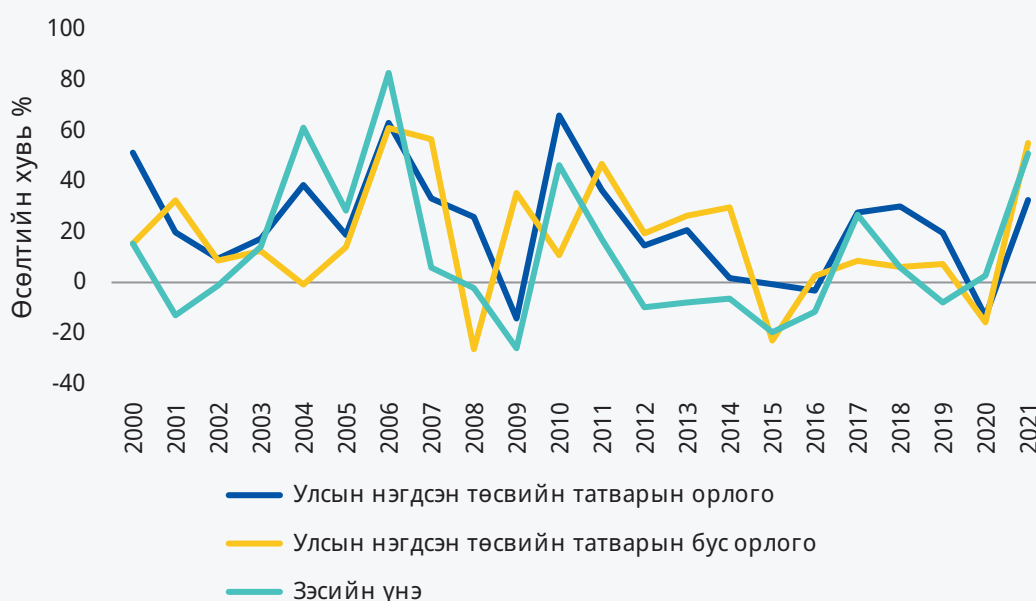
Татварын болон татварын бус орлогын өсөлт нь зэсийн үнийн хэлбэлзлээс хамаарч байгаа тул төрийн санхүү нь уул уурхайн салбарын

өсөлт, бууралттай олон талаар нягт холбоотой юм (Зураг 2-ыг үзнэ үү). Засгийн газар i) байгалийн баялгийн салбарт хөрөнгө оруулах

таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх (голдуу татварын урамшуулал олгох, дэд бүтцэд хөрөнгө оруулах замаар), ii) эдийн засгийн төрөлжилтийг дэмжих үүрэгтэй. Төсөв хөрөнгө хязгаарлагдмал нөхцөлд угаасаа энэ хоёр үүргээ нэгэн зэрэг биелүүлэх боломжгүй байдаг тул Засгийн газар буулт хийх шаардлага тулгардаг. Монгол Улсын эдийн засаг

2011-2013 онд огцом өссөн боловч 2014 онд уналтад орж, хариуд нь Засгийн газар зардлаа нэмэгдүүлэн зарим хэсгийг нь төсвийн бус эх үүсвэрээр санхүүжүүлсэн байна. Үүний уршгаар (2011 онд 24.1% байсан) засгийн газрын өр 2016 онд 87.2%-д хүрч огцом нэмэгджээ.

► Зураг 2. Зэсийн үнэ ба төсвийн орлогын өсөлт, бууралт (жилийн өсөлтийн хувь)



Эх үүсвэр: Сангийн яам, 2022, ОУВС, 2022

2010 онд батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль нь Монгол Улсын төсвийг илүү тогтвортой байлгах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн. Гэвч Засгийн газар эдийн засгийн уналтын хариуд 2014-2016 онд зарлагаа ихээхэн нэмэгдүүлсэн хугацаанд уг зорилт хэрэгжээгүй.

Харин ЭЗСХ¹-ийг батлан гаргаснаар 2016 оноос хойш төсвийн сахилга бат эргэж сэргэсэн юм (Дэлхийн банк, 2018). Үүнтэй зэрэгцээд түүхий эдийн зах зээл дээр нааштай өөрчлөлт гарсны үр дүнд Засгийн газар харьцангуй богино хугацаанд төсвийн тэнцлийг хангаж чадсан байна. Ингэснээр төсвийн тэнцэл ашигтай гарч, 2019 онд ДНБ-ий 1.0%-тай тэнцэх хэмжээнд хүрсэн бол мөн онд засгийн газрын өр ДНБ-ий 66.1%-д хүрч

буурчээ.

2017-2019 онд эдийн засаг бага зэрэг өсөж, ДНБ-ий өсөлт 5.5%-7.7%-ийн хооронд хэлбэлзэж байв. ДНБ-ий өсөлтийн хурд ийнхүү нэмэгдсэн үе нь мөн л зэсийн үнэ 27 хувиар өссөн 2017 онтой давхцаж байгаа юм.

Дараа нь 2020-2021 онд цар тахал монголын худалдааны салбарт хүчтэй цохилт болж, эдийн засаг дахин уналтад орсон юм. Монголын эдийн засаг уул уурхайн орлогоос хэт хамааралтай, эдийн засгийн төрөлжилт багатайн улмаас дэлхийн зах зээл дээр үнэ хэлбэлзэх, хил хаагдах, цаг агаарын гамшигт үзэгдэл тохиолдох зэрэг гадаад цочролд ихээхэн эмзэг өртөмтгий байгааг

1 Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр, 2016 оны 11 дүгээр сар

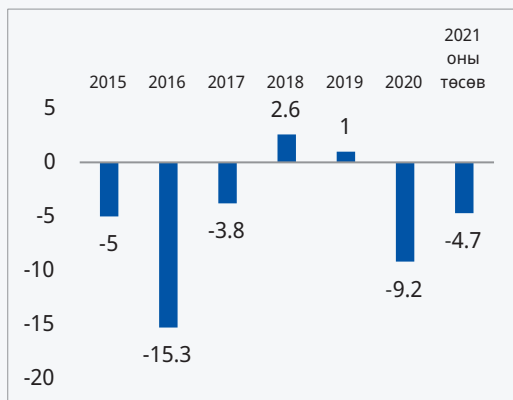
ОУВС тэмдэглэсэн байна (ОУВС, 2021). Үнэхээр ч 2021 оны сүүлч, 2022 оны эхэн үеэс эхлээд эргээд сайжрах төлөвтэй байсан эдийн засгийн нөхцөл байдал энэ оны хавар буюу Орос Украинд халдаж, Монголын Хятадтай хиллэдэг өмнөд хилийн урдхан талд КОВИД-19 дахин нэмэгдэж эхэлснээс хойш эргээд муудсан нь ажиглагдаж байна.

Ийм тодорхойгүй нөхцөл байдлын дунд Монголын Засгийн газар алсыг харсан төлөвлөлт хийхэд хүндрэлтэй. Мөн шийдвэр гаргалтад улс төрийн сонгуулийн мөчлөг нөлөөлдгийг тооцвол нийгмийн хамгааллын бодлогын шинэчлэлийг

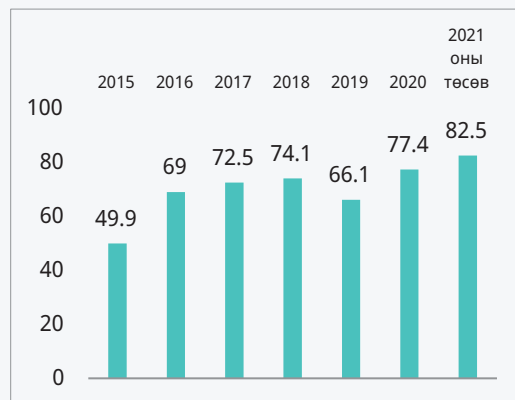
дунд хугацаанд л хийх боломж байж магадгүй. Зураг 3 -т үзүүлсэнчлэн улсын нэгдсэн төсвийн тэнцэл 2016 оны түүхэнд байгаагүй өндөр алдагдлаасаа дөнгөж сэргэсний дараа 2020-2021 оны санхүүгийн жилд алдагдал нь эргээд ихээхэн нэмэгдсэн байна. Уг зурагт нэгдсэн төсвийн алдагдал богино хугацаанд засгийн газрын нийт өрийн хэмжээнд хэрхэн нөлөөлснийг харуулж байна. КОВИД-19 цар тахлын эсрэг авсан яаралтай хариу арга хэмжээний зардлын улмаас засгийн газрын өр 2021 онд ДНБ-ий 82.5%-д хүрчээ.

► Зураг 3. Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцэл, Засгийн газрын нийт өр, 2015-2021

Зураг 3а. Улсын нэгдсэн төсвийн алдагдал (ДНБ-д эзлэх %)



Зураг 3б. Засгийн газрын нийт өр, ОУВС-ийн тодорхойлсноор (ДНБ-д эзлэх %)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Богино хугацаанд Засгийн газар зарлагаа үлэмж хэмжээгээр өсгөх боломж ихээхэн эргэлзээтэй тул тус тайланд илүү урт хугацааны дүр зургийг авч үзэхийг эрмэлзэв. Тиймээс ч нийгмийн хамгааллын төсвийн тогтвортой, баталгаатай

байдлыг хангахуйц үр ашигтай, үр дүнтэй ямар арга зам байгааг олж илрүүлэх зорилгоор төсөв, санхүүгийн дунд болон урт хугацааны хэтийн төлөвийг авч үзлээ.

2.2 Хүн ам зүйн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн байдал

Монгол Улсын хүн ам зүйн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдлыг судлан үзэхэд хүн амын насжилтын хурд хөдөлмөрийн насны хүн амын өсөлттэй дүйхгүй байгаа нь харагдаж байна. 2020 онд 16% байсан ахмад настны хүн ам зүйн ачаалал хурдтай нэмэгдэж, 2050 онд 38%-д хүрэхээр (Дэлхийн банк, 2020) байгаа нь нийгмийн халамжийн зарлага, нийгмийн

даатгалын хөтөлбөрүүдийн санхүүжилтэд ноцтой үр дагавартайг илэрхийлж байна.

Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хорооноос 2020 онд хийсэн Ажиллах хүчний судалгааны тайлангаас (ҮСХ, 2020) үзэхэд тус улсад хөдөлмөрийн (15 ба түүнээс дээш) насны хүн ам 2.106 сая байгаагийн 1.274 сая (60.5%) нь ажиллах хүч байна. Харин 832.2 мянган

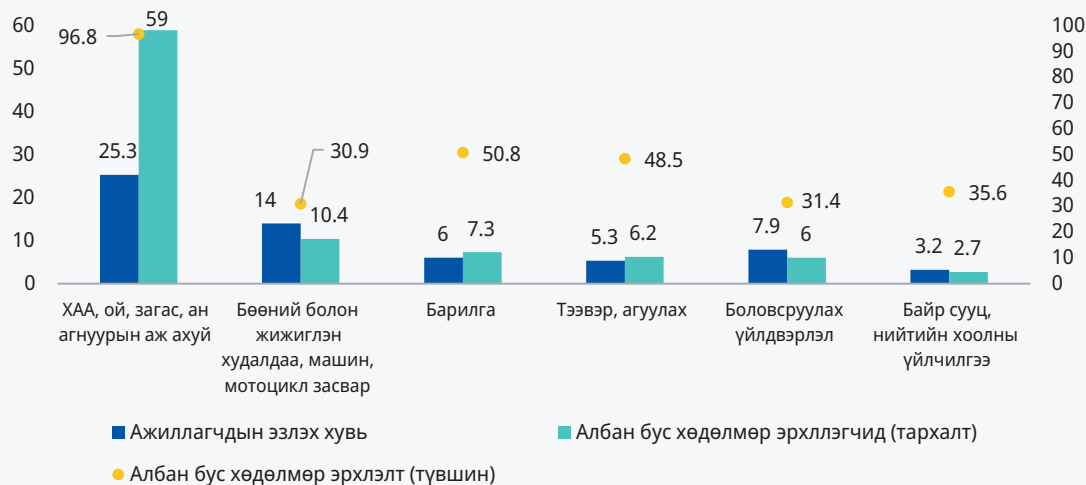
хүн (39.5%) ажиллах хүчнээс гадуур байжээ. Ажиллах хүчний оролцооны түвшин 60.5%, эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо (53.4%) эрэгтэйчүүдийнхээс (68.3%) доогуур байна. Хот, суурин газарт ажиллах хүчний оролцооны түвшин хөдөөгийнхөөс 14.2 нэгж хувиар бага байна.

Улсын хэмжээнд ажилгүйдлийн түвшин 10.0%, эрэгтэйчүүдийнх 11.0%, эмэгтэйчүүдийнх 8.9% байна. ҮСХ-ны тоо мэдээллээс үзэхэд нийт ажилгүйдлийн 55-аас илүү хувийг (15-34 насны) залуучууд эзэлж байна (ҮСХ, 2018). Хөдөө аж ахуйн бус салбарт ажиллагчдын 195.2 мянга нь албан бус хөдөлмөр эрхлэгч байна (хөдөө аж ахуйн бус салбарт ажиллагчдын 22.8%). Нийт ажиллагчдын 476.1 мянга (41.5%) нь албан бус салбарт (эдгээрийн 0.6 нэгж хувь нь өрхөд), 670.2 мянга (58.5%) нь албан салбарт ажиллаж байна.

Ажиллах хүчний тархалтыг эдийн засгийн салбараар нь авч үзвэл 25-аас илүү хувь нь хөдөө аж ахуйд, дараа нь бөөний болон жижиглэн худалдааны салбарт ажиллагчид (14.0%) орж байна. Ажиллагчдын 8.4% боловсролын салбарт, 7.9% нь боловсруулах үйлдвэрлэлд, үлдсэн 44.4% нь бусад салбаруудад ажиллаж байна (Зураг 4-ийг үзнэ үү).

Түүнчлэн хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллагчид бараг бүгд албан бус нөхцөлд ажиллаж байгааг ажиллах хүчний судалгааны тайлан харуулж байна. Мөн барилга, тээвэр болон агуулахын салбарт ажиллагч хоёр хүн тутмын нэг нь албан бус хөдөлмөр эрхлэгч байгаа бол байр сууц, боловсруулах үйлдвэрлэл, бөөний болон жижиглэн худалдааны салбарт албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин 30-аас дээш хувьтай байна.

► Зураг 4. Ажиллагчид болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлт, эдийн засгийн үйл ажиллагааны үндсэн салбараар



Ажиллах хүчний 2019 оны судалгааны тайлангаас үзэхэд цалин хөлстэй ажиллагчийн сарын дундаж цалин 793,100 төгрөг байжээ (ҮСХ, 2020).² Улаанбаатар хотод ажиллагчдын цалин илүү

өндөр (854,800 төгрөг) байхад хамгийн орлого багатай бүс болох баруун бүсэд сарын дундаж цалин 598,200 төгрөг байлаа. Жендэрт суурилсан цалингийн ялгаа³ улсын хэмжээнд 6.7% байна.

² 2022 оны 8 дугаар сарын 29-ний ханшаар 3,197.42 төг = 1 ам.долл (Монгол банк, 2022).

³ Эрэгтэй, эмэгтэй ажиллагчдын цагийн дундаж цалин хөлсний зөрүүг тооцож, түүнийгээ эрэгтэй ажиллагчийн цагийн дундаж цалинд эзлэх хувиар илэрхийлсэн үзүүлэлт

Энэ үзүүлэлт нь байршлын хувьд ихээхэн ялгаатай байна.

Ажиллах хүчний 2020 оны судалгааны тоо мэдээлэлд хийсэн шинжилгээгээр хот, хөдөөгийн цалин хөлсний ялгаа их байна. Хот, суурин газарт цалинтай ажиллагчдын сарын дундаж цалин 815,000 төгрөг байхад хөдөөд 653,600 төгрөг байна. 2019 онд ХХЭ иргэдийн сарын дундаж орлого 793,100 төгрөг байсан бол энэ үзүүлэлт төвийн бүсэд (Улаанбаатар хот багтдаг) хавьгүй өндөр буюу 2,000,000 орчим төгрөг байжээ.

Цалин хөлстэй ажиллагчдын сарын дундаж цалин эдийн засгийн салбаруудаар ч харилцан адилгүй байгаа бөгөөд уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэлд ажиллагчдын хамгийн өндөр буюу 1,400,000 төгрөг, дараа нь үл хөдлөх хөрөнгийн үйл ажиллагаа эрхлэгчид (1,200,000 төгрөг) орж байна. ХХЭ иргэдийн сарын дундаж орлого ч бас хот/хөдөөгөөр ялгаатай байна. Хөдөө аж ахуйн салбарын орлогоос хамаараад хөдөө орон нутагт дундаж орлого нь 1,400,000 төгрөгт хүрдэг ажээ.

► Шигтгээ 1. Монгол малчдын хөдөлмөр эрхлэлт

Бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэгч олонтой, тэдний олонх нь малчнаар ажилладаг нь монголын хөдөлмөрийн зах зээлийн нэг онцлог юм. Жилийн турш мал маллаж амьдрал ахуйгаа залгуулдаг хүнийг малчин гэж үздэг. ҮСХ-ны мэдээгээр малчдын тоо буурсаар байгаа бөгөөд 2020 оны байдлаар 298,789 бүртгэлтэй малчин байсны 58.3% нь эрэгтэй байжээ. Монгол Улсын хүн амын 19.9% нь малчин өрхөд амьдарч, нийт ажиллагчдын 24.1% нь мал аж ахуйн салбарт байна (ҮСХ; 2020). Малчин өрхийн 15 ба түүнээс дээш насны нийт гишүүдийн 87% нь мал аж ахуй эрхэлдэг бол 11.2% нь цалинтай ажиллагч, 1.2% нь өрхийн аж ахуйд, 0.6% нь цалин хөлсгүй ажил хийж байна. Сүүлийн жилүүдэд 15-34 насны залуу малчдын тоо буурсаар байна. 2020 оны

байдлаар 15-34 насны малчдын эзлэх хувь 29.8%-д хүрч буурсан байна. Гэтэл энэ үзүүлэлт 2011 онд 11.7 нэгж хувиар илүү байжээ. Тиймээс малчдын тоо цөөрч, насжиж байна. Малчны ажлын ачаалал их, долоо хоногийн ажлын 40 цагийн нормоос 24.4-37.7 цагаар илүү ажиллаж байна (ОУХБ, IRIM, Маастрихтын Их Сургууль, 2022).

Нийт 298,789 малчны 233,147 нь хөдөлмөрийн насных бөгөөд хамгийн сүүлд хийсэн тооцоогоор 74,984 малчин (25.1%) л эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан байна. Түүнчлэн 49,049 малчин (16.4%) л нийгмийн даатгалын шимтгэл төлж байна (ОУХБ, IRIM, Маастрихтын Их Сургууль, 2022). Малчдын нас ахих тусам даатгуулж шимтгэл төлөх нь нэмэгддэг байна. Мөн тэд тэтгэврийн нас ойртох тусам тэтгэвэр авах сонирхол нь нэмэгдэж байна.

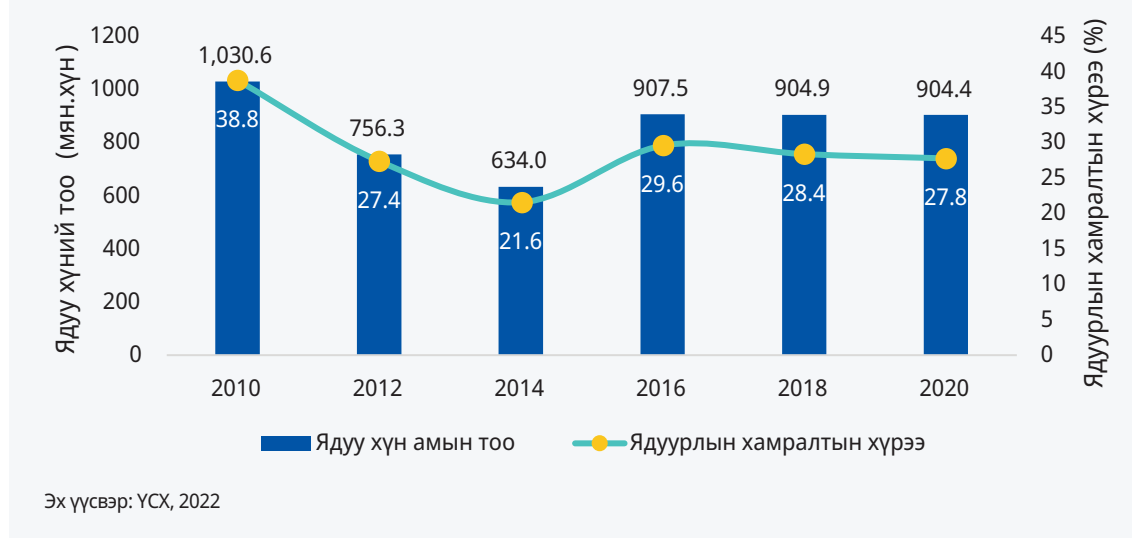
2.3 Ядуурал ба тэгш бус байдал

Монгол Улс ядуурлыг бууруулах чиглэлд мэдэгдэхүйц ахиц гаргасан байна (Зураг 5-ыг үзнэ үү). Гэсэн ч ядуурлын хамралтын хүрээний индекс өндөр хэвээрээ, 2018 онд хүн амын 28.4% нь ядуурлын шугамаас доогуур хэрэглээтэй амьдарч, 14.9% нь ядууралд орох эрсдэлтэй нөхцөлд байжээ (Дэлхийн банк, ҮСХ, 2020). Харин 2020 он гэхэд ядуурал бага зэрэг буурч 27.8% болсон байна (ҮСХ, 2022). Монголтой харьцуулахад хөрш зэргэлдээ улс орнуудын ядуурлын түвшин ерөнхийдөө доогуур⁴ байгаа боловч Хятадад 1.7%, Тажикистанд 27.4% гэх

мэтээр хувь хэмжээ нь хол зөрүүтэй байна. Монгол Улсад ядуурал 2010-2014 онд дорвитой буурсан хэдий ч энэ хандлага тогтвортой үргэлжилж чадалгүй эдийн засаг уналтад орсны улмаас 2016 онд буцаад өссөн юм (Хавсралт 1-ийг үзнэ үү).

4 2018 онд тооцсон дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд: Хятад (1.7), Индонези (9.8), Казахстан (4.3), Бүгд Найрамдах Киргиз Улс (22.4), Бүгд Найрамдах Ардчилсан Лаос Улс (18.3), Филиппин (16.7), Тайланд (9.9), Тажикистан (27.4), Вьетнам (6.7).

► Зураг 5. Ядуурлын хамралтын хүрээ (2010-2020)



2018 онд нэг хүнд ногдох дундаж хэрэглээ 282,436 төгрөг, голч хэрэглээ нь 231,486 төгрөг байв. Мөн тухайн онд бараг нэг сая шахуу хүн ядуурлын шугам болох 166,580 төгрөгөөс доогуур хэрэглээтэй байжээ. Тиймээс ч 2018 онд ядуурлын түвшин 28.4%-д хүрсэн байна (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү). Ядуурлын шугамаас хүн амын хэрэглээ дунджаар хэр зэрэг доогуур байгааг илэрхийлдэг

ядуурлын гүнзгийрэлт 7.1 хувь болжээ (ядуу хүн амын хувьд хэрэглээ нь дунджаар ядуурлын шугамаас 42,012 төгрөгөөр бага, нэг хүнд ногдох дундаж хэрэглээ нь 124,568 төгрөг байжээ). Дараах хүснэгтэд ядуу хүн амын дундах тэгш бус байдлыг хэмждэг ядуурлын мэдрэмжийн индексийг мөн харуулсан байна.

► Хүснэгт 1. Ядуурлын үзүүлэлтүүд, газар зүйн байршлаар

	Хүн ам	Ядуурлын шугамаас доогуур хэрэглээтэй хүн ам (n)	Ядуурлын хамралтын хүрээ (%)	Ядуу хүн амын тархалт (%)	Ядуурлын гүнзгийрэлт	Ядуурлын мэдрэмж
Улсын хэмжээнд	3,283,474	919,743	28.4%	100.0%	7.1%	2.6%
Хот/Хөдөө						
Хот, суурин газар	2,153,084	579,566	26.9%	63.0%	7.1%	2.8%
Хөдөө орон нутаг	1,130,390	340,177	30.1%	37.0%	7.0%	2.4%
Бүс						
Баруун бүс	440,430	136,628	31.0%	14.9%	7.6%	2.8%
Хангайн бүс	603,712	183,443	30.4%	19.9%	7.2%	2.5%
Төвийн бүс	528,414	134,531	25.5%	14.6%	6.4%	2.4%
Зүүн бүс	233,571	85,385	36.6%	9.3%	9.7%	3.6%
Улаанбаатар	1,477,348	379,755	25.7%	41.3%	6.7%	2.6%

Эх үүсвэр: ӨНЭЭС 2018-д үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

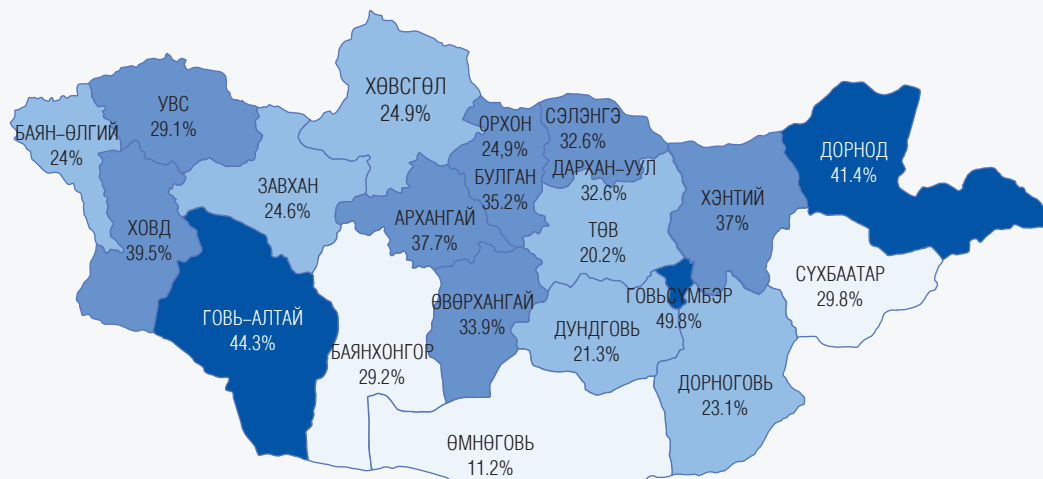
Тайлбар: Өрхийн түвшинд нэг хүнд ногдох хэрэглээгээр тооцсон. хэрэглээгээр тооцсон.

Нийт хүн амын 65.6% буюу 2.15 сая нь хот, суурин газарт оршин сууж байгаагийн 68.6% нь Улаанбаатар хотод байна. Тиймээс ядууралтай тэмцэхийн тулд хот, суурин газарт амьдарч буй хүн амын эмзэг байдлыг шийдвэрлэх шаардлагатай гэсэн үг юм. 2016-2018 онд хот, суурин газарт ядуурал бууралгүй зогсонги байдалд орсноос үзэхэд энэ нь зайлшгүй чухлыг харуулж байна. Хот, суурин газарт ядуурлын түвшин (26.9%) хөдөө орон нутгийнхаас (30.1%) арай доогуур байгаа хэдий ч нийт ядуу хүн амын 63% нь хот, суурин газарт амьдарч байгаа юм. 2016-2018 оны хооронд хөдөөд ядуурал буурсан нь малын гаралтай түүхий эдийн үнийн өсөлт малчдын орлого нэмэгдэхэд голлон нөлөөлсний

үр дүн гэдгийг тэмдэглүүштэй (ҮСХ, 2020).

Ядуурлын хамралт газар зүйн байршлаар харилцан адилгүй байгаагийн зэрэгцээ төвлөрөл нь тодорхой ажиглагдаж байна (Зураг 6). Ховд, Дорнод, Говь-Алтай, Говьсүмбэр зэрэг аймагт ядуурлын түвшин сэтгэл түгшээсэн хэмжээнд буюу 40-өөс дээш хувьтай байхад Өмнөговь аймагт л энэ үзүүлэлт 20-иос бага хувьтай (2018 онд 11.8%) гарчээ. Нийт ядуу хүн амын 41.3% нь зөвхөн Улаанбаатар хотод амьдарч байгаа (Хавсралт 2-ыг үзнэ үү) атал тус хотод 1.48 сая хүн оршин суугаа тул ядуурлын түвшинг нь тооцоход 25.7% байна.

► Зураг 6. Ядуурлын хамралтын хүрээ, аймгаар



Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-д үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Ядуурлыг хүн ам зүйн шинж чанараар нь авч үзэхэд ихээхэн ялгаатай байна. Монгол Улсын хүүхдийн хүн ам зүйн ачаалал хамгийн өндөр үедээ буюу 61.7%-д хүрч, хүн амын дундаж нас 28.4 байгаагаас бүс нутагтаа хамгийн залуу хүн амтай орны тоонд орж байна. Хүүхдийн эзлэх хувь ийнхүү өндөр байгаа нь эдийн засгаа өсгөж хөгжүүлэх чухал боломж болсон “хүн ам зүйн үр ашиг”-ийг дагуулах нь гарцаагүй. Гэхдээ хөдөлмөр эрхэлж, орлого олж байгаа хүний тоо хангалтгүй байгаа өнөөгийн нөхцөлд хүүхдүүд болон олон хүүхэд, олон тэжээгдэгчтэй өрхүүд ядууралд өртөх эрсдэл илүү байна. 0-17 насны

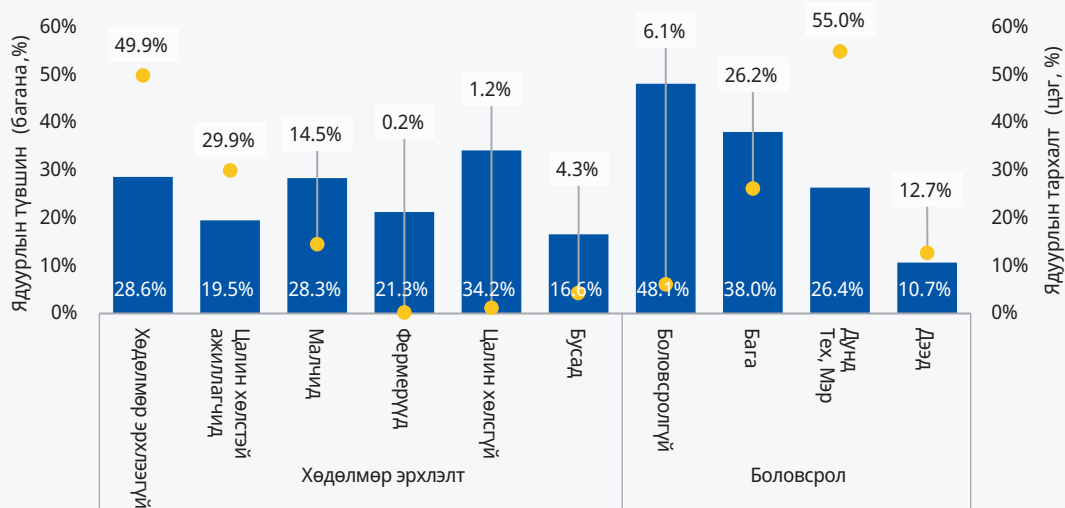
436 мянган хүүхэд ядуу амьдарч байна. Энэ нь тус насны бүлгийн нийт хүүхдийн 36.5% нь ядуу байна гэсэн үг юм. Гэтэл энэ үзүүлэлт насанд хүрсэн (18-64 насны) хүн амын хувьд 24%, (65 ба түүнээс дээш насны) ахмад настны дунд 12.3% байна. Нэг ам бүлтэй өрхүүдийн 1.8%, 4-5 ам бүлтэй өрхүүдийн 28%, 6 болон түүнээс дээш ам бүлтэй өрхүүдийн 52.4% ядуу байгаа нь ядууралд хүн ам зүйн ачаалал чухал нөлөөтэйг улам тодотгон харуулж байна.

Насанд хүрсэн (18-64 насны) хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлт болон боловсролын түвшин мөн чухал

ач холбогдолтой үзүүлэлтүүд юм (Зураг 7). Хөдөлмөр эрхлээгүй байгаа насанд хүрэгчдийн ядуурлын хамралтын хүрээ улсын дундажтай ойролцоо хэдий ч тэд ядуурлын шугамаас доогуур хэрэглээтэй насанд хүрэгчдийн тэн хагасыг эзэлж байна. Харин насанд хүрсэн ядуу иргэдийн үлдсэн хагас нь хөдөлмөр эрхэлж байна. Хөдөлмөр эрхэлж байгаа хэсгийн дунд цалин хөлстэй ажиллагчид хамгийн их хувийг

(65.3%) эзэлж, малчид удаалж (21.8%) байна. Мал аж ахуй эрхлэгч (28.3%) ядууралд өртөх эрсдэл нь цалин хөлстэй ажиллагчийнхаас (19.5%) илүү өндөр байна. Насанд хүрсэн ядуу иргэдийн 81.2% нь бага болон дунд боловсролтой байгаа бөгөөд эзэмшсэн боловсролын түвшин ядууралд өртөх магадлалын бууралттай эерэг хамааралтай байна.

► Зураг 7. Ядуурлын хамралтын хүрээ ба тархалт, (18-64 насны) насанд хүрэгчдийн хөдөлмөр эрхлэлт, боловсролын түвшнээр



Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-д үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Ядуурлын үзүүлэлтүүд нь ядуурлын шугамын өөрчлөлтөд мэдрэмжтэй байна. Тиймээс ядуурлын шугамыг дээшлүүлэхэд улсын хэмжээний болон хүн амын бүлгүүдийн ядуурлын түвшин тэнцүү биш харьцаагаар өөрчлөгдөнө. Жишээ нь, үндэсний ядуурлын шугамыг 5%-иар өсгөхөд ядуурлын түвшин анх байсан 28%-иас 31.1% -д хүрч (10.9%-иар) нэмэгдэнэ. Харин бид ядуурлын шугамыг 10%-иар өсгөвөл ядуурлын түвшин 34.1%-д хүрч (21.9%-иар) нэмэгдэнэ. Ийм маягаар ядуурлын шугамыг өсгөсөөр өдөрт ногдох хэрэглээг⁵ нэг америк доллараар нэмэгдүүлэхэд ядуурлын түвшин 89.2%-иар өсөж, ядуурлын шугамаас доогуур хэрэглээтэй хүн амын эзлэх хувь 53%-д хүрэх юм. Түүнчлэн хүн

амын зарим бүлгийн хувьд үндэсний ядуурлын шугамаас дээгүүр хэрэглээтэй хэсэг нь бусад бүлгүүдтэй харьцуулахад илүү эмзэг нөхцөлд байгаагаас ядуурлын шугамыг нэмэгдүүлэхэд илүү мэдрэмжтэй байна. Тухайлбал, ядуурлын шугамыг 10%-иар нэмэгдүүлэхэд ахмад настан (65 ба түүнээс дээш насны) хүн амын ядуурлын түвшин 44.9%-иар нэмэгдэнэ. Гэтэл (0-17 насны) хүүхдүүдийнх 18.2%-иар, хөдөлмөрийн (18-64) насны хүн амынх 24.5%-иар нэмэгдэхээр байна. Өрхийн ам бүлийн тоон дээр ч мөн ийм тэгш бус хандлага ажиглагдаж байна. Ам бүл олонтой байх тусам ядуурлын шугамыг нэмэгдүүлснээс гарах өөрчлөлт нь бага байна.

Монгол Улс тэгш бус байдлын үзүүлэлтээр хөрш

5 2018 онд үндэсний ядуурлын шугам 166,580 төгрөг буюу өдөрт 2.21 ам.доллар байв.

зэргэлдээ орнуудаасаа⁶ дээр байгаа бөгөөд өрхийн түвшинд тооцсон Жини коэффициент 0.34 байна (Хүснэгт 2). Ядуурлыг хот, хөдөөгөөр авч үзэхэд гарч байсан ялгаа тэгш бус байдлын хувьд бага байна. Харин бүсээр авч үзэхэд тархалт жигд бус байгаа нь илүү тодорхой ажиглагдаж байна. Түүнчлэн өрхийн “амьжиргаа сайтай” буюу нэг

хүнд ногдох хэрэглээ хамгийн ихтэй 10%-ийн хэрэглээг “амьжиргаа доогуур” буюу хамгийн бага хэрэглээтэй 10%-тай харьцуулахад 4.4 дахин их байна. Өрхүүд хоорондын хэрэглээний тархалтыг хэмждэг Тейлийн индекс улсын хэмжээнд 0.21 байгаа бөгөөд өмнө дурдсаны нэгэн адил газар зүйн байршлаар ялгаатай байна.

►Хүснэгт 2. Тэгш бус байдлын индексүүд, газар зүйн байршлаар

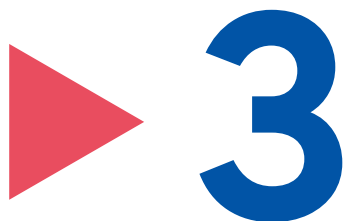
	Жини	p90p10	Тейл
Улсын хэмжээнд	0.34	4.38	0.21
Хот/Хөдөө			
Хот, суурин газарт	0.35	4.78	0.23
Хөдөө орон нутагт	0.30	3.76	0.16
Бүс			
Баруун бүс	0.29	3.73	0.15
Хангайн бүс	0.30	3.68	0.17
Төвийн бүс	0.32	4.12	0.18
Зүүн бүс	0.33	4.35	0.20
Улаанбаатар	0.36	4.87	0.24

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-д үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол
Тайлбар: Нэг хүнд ногдох хэрэглээг ашиглан тооцов.

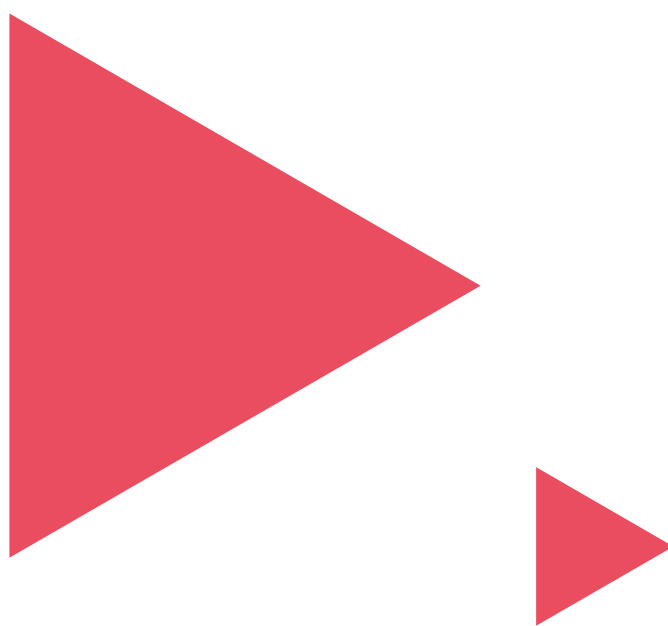
Монгол Улс ядуурлыг бууруулах чиглэлд мэдэгдэхүйц ахиц гаргасан хэдий ч улсын хэмжээнд ядуурлын хамралтын хүрээ өндөр хэвээр байна. Ядуурлын түвшин бүсээр харьцангуй бага ялгаатай байгаа ч аймгуудаар нэлээд их зөрүүтэй байна. ДНБ-ий өсөлттэй харьцуулахад ядуурал буурах хурдац (мэдрэмж) саарсан байна (Дэлхийн банк, ҮСХ, 2020). Мөн КОВИД-19 цар тахал нь хүн амыг урьд өмнө байгаагүй эмзэг байдалд оруулж байна. Тийм ч учраас цар тахлын улмаас орлогоо алдсан ядуу өрхүүд хямралыг даван туулах хор хөнөөлтэй замыг сонгоход хүрч, хүнсний баталгаат байдал нь нэлээд хэмжээгээр алдагджээ (Дэлхийн банк, 2021).

Эдгээр нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо бүхэлд нь шинэчилж, бэхжүүлэх бодлогын хувилбаруудыг авч үзэх цаг болсны дохио юм. Ядуурлыг тууштай бууруулж, тогтвортой, тэгш оролцоог хангасан нийгмийг цогцлоох чиглэлд ахиц дэвшил гаргах үндэсний зорилтынхоо хүрээнд нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо бэхжүүлэх нь өнөөгийн ядуурал, эмзэг байдлыг төдийгүй ужиг ядуурлыг бууруулахад маш үр дүнтэй байх болно.

6 2018 онд тооцсон дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд: Хятад (38.5), Индонези (37.8), Казахстан (27.8), Бүгд Найрамдах Киргиз Улс (27.7), Бүгд Найрамдах Ардчилсан Лаос Ард Улс (38.8), Филиппин (42.3), Тайланд (36.4), Вьетнам (35.7).



Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо





► Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо

3.1 Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбарын бүтэц, зохион байгуулалт

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбар нь холбогдох бодлогуудыг улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх өргөн хүрээтэй бүтэцтэй. 2016 онд Хөдөлмөрийн яам Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яамтай нэгдсэнээр одоогийн ХНХЯ байгуулагдсан юм. ХНХЯ нь хүн амын хөгжил, хөдөлмөр, хөдөлмөр эрхлэлт болон нийгмийн хамгааллын асуудлаарх үндэсний хэмжээний бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Үүнд хөдөлмөрийн харилцаа, нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж болон ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөнийг бодлого хамаарна. Түүнчлэн тус яам нийгмийн зөвшлийг хангах үндэсний гурван талт механизмыг удирдлагаар хангах, олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг хангуулах асуудлыг хариуцдаг.

Зураг 8-д үзүүлсний дагуу ХНХЯ-ны эрхлэх

асуудлын хүрээнд засгийн газрын дөрвөн хэрэгжүүлэгч агентлаг (Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газар, Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөгжлийн ерөнхий газар), харьяа 10 байгууллага, нийгмийн хамгааллын асуудал хариуцсан орон нутгийн 94 нэгж ажиллаж байна. Аймаг, дүүргийн түвшинд нийгмийн даатгал (31 хэлтэс), хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээ (31 газар, хэлтэс), гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжил (31 газар, хэлтэс) хариуцсан нэгжүүд байна. Түүнчлэн тус яамны харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байсан 37 мэргэжлийн боловсрол, сургалтын төв, политехникийн коллежийг 2022 онд Боловсролын яамны харьяанд шилжүүлжээ.

3.2 Нийгмийн даатгал

ХНХЯ нь нийгмийн даатгалын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага юм. ХНХЯ-ны эрхлэх асуудлын хүрээнд багтдаг хэрэгжүүлэгч агентлаг Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар (НДЕГ) нь нийгмийн даатгалын (шимтгэл цуглуулах, тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр олгох, сангийн хөрөнгийг удирдах зэрэг) үйл ажиллагааг эрхэлж, үйлчилгээг иргэдэд хүргэдэг. НДЕГ-ын харьяанд нийслэл, аймаг, дүүргийн 31 газар, хэлтэс ажиллаж байна.

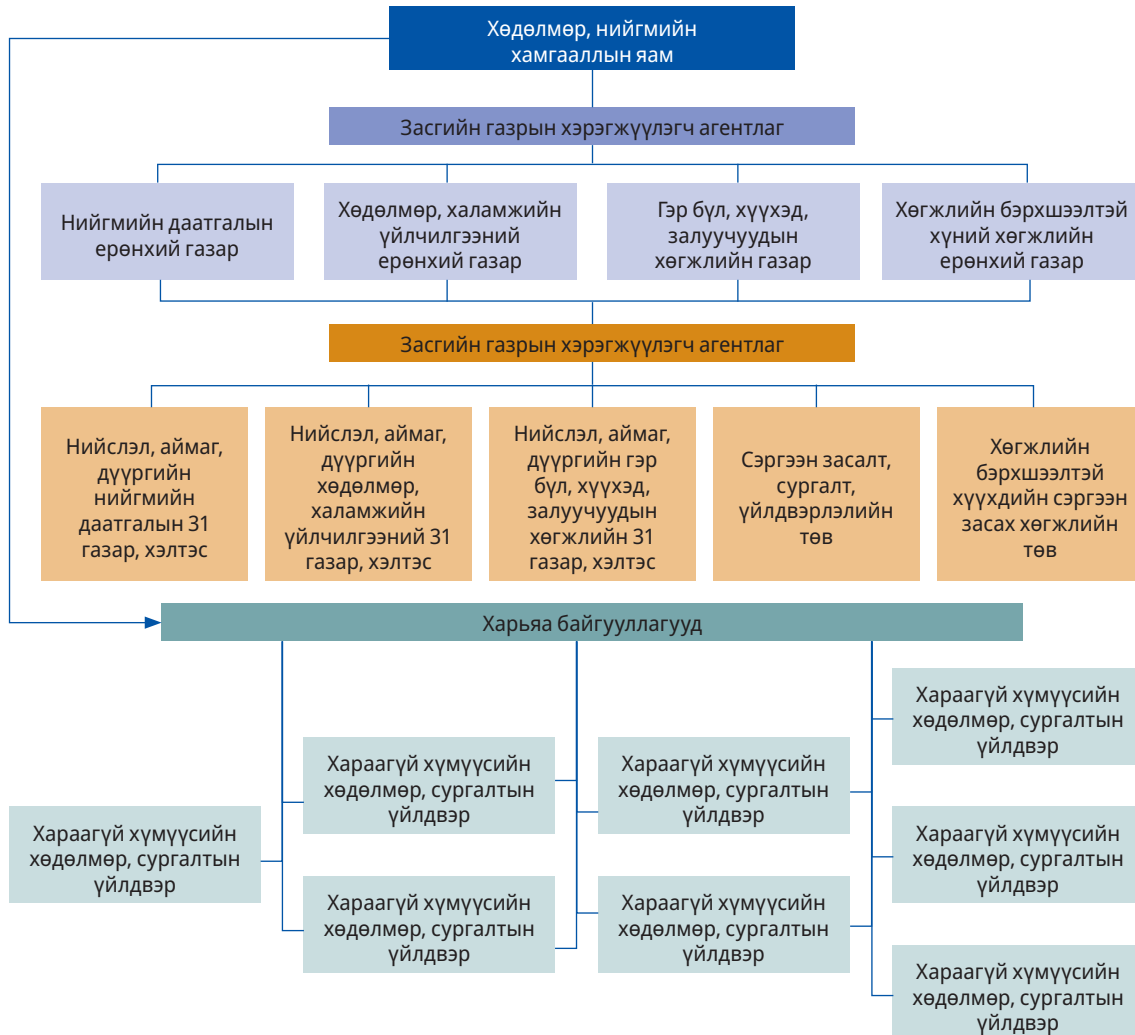
Одоо шинэчлэн найруулагдаж байгаа Нийгмийн даатгалын тухай (1994) хуулиар дөрвөн төрлийн даатгалын харилцааг зохицуулж, хэд хэдэн төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр олгох боломжийг бүрдүүлжээ. НДЕГ-ын эрхэлдэг эдгээр дөрвөн хөтөлбөр нь тэтгэврийн даатгал,

тэтгэмжийн даатгал, үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний (ҮОМШӨ) даатгал болон ажилгүйдлийн даатгал юм.

Нийгмийн даатгалын төрөл тус бүр нь дараах сантай байна: (1) Тэтгэврийн даатгалын сан, (2) Тэтгэмжийн даатгалын сан, (3) Ажилгүйдлийн даатгалын сан (4) ҮОМШӨ-ий даатгалын сан.

Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн дээр дурдсан дөрвөн төрлийн даатгалд албан журмаар болон сайн дураар даатгуулна. ХХЭ болон малчид сайн дурын үндсэн дээр даатгуулах бөгөөд төрийн албан хаагчид, аж ахуйн нэгж, байгууллагад хөдөлмөрийн болон иргэний гэрээгээр ажиллагчид албан журмаар хамрагдана.

►Зураг 8. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбарын бүтэц



Эх үүсвэр: Зохиогчид судалгааны уулзалтаар цуглуулсан мэдээлэлд үндэслэн боловсруулав. 3.2 Нийгмийн даатгал

3.3 Нийгмийн халамж

Нийгмийн халамжийн тухай хууль анх 1995 онд батлагдсанаар өнөөгийн нийгмийн халамжийн тогтолцооны суурийг тавьжээ. Уг хуулийг 1998, 2005, 2012 онд шинэчлэн найруулж, 2000 болон 2008 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийг 1998 онд шинэчлэн найруулахдаа шинээр бий болсон нийгмийн халамжийн тогтолцоог нийгмийн даатгалын тогтолцооноос салгасан байна. 1998 оноос хойш нийгмийн халамжийн тогтолцоо өргөжиж, хууль, засгийн газрын тогтоол, сайдын

тушаалаар батлагдсан эрх зүйн актуудын дагуу олон төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ үзүүлдэг цогц тогтолцоо болсон юм. Монгол Улсын халамжийн тогтолцоо үндсэндээ дараах зургаан хууль болон тэдгээрийг дагалдан гарсан журмуудаар зохицуулагдаж, хүн ам, хүн амын бүлгүүдэд олон төрлийн үйлчилгээг хүргэж байна:

1. Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)
2. Ахмад настны тухай хууль (2017)

3. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний тухай хууль (2016)
4. Алдар цолтон ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай хууль (2017)
5. Олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхийг урамшуулах тухай хууль (2010)
6. Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай хууль (2017)

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, хөтөлбөрүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд хэд хэдэн байгууллага оролцдог. Төрийн захиргааны төв байгууллагын түвшинд бодлогын зорилтуудыг тодорхойлж, хөтөлбөрүүдийн төслийг боловсруулахын зэрэгцээ санхүүжилтийн асуудлыг ч шийдвэрлэдэг. ХНХЯ нийгмийн халамжийн бодлогыг боловсруулж, халамжийн бүх хөтөлбөр, үйлчилгээг хариуцна. Мөн хууль тогтоомжийг шинэчлэх буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналаа Засгийн газар болон УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Түүнчлэн хүнсний эрхийн бичиг, хүүхдийн мөнгө зэрэг нийгмийн халамжийн зорилтот хөтөлбөрүүдэд хамрагдах босго шугамыг тогтоодог.

ХНХЯ-ны харьяа агентлаг Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газар (ХХҮЕГ) нь нийгмийн халамжийн мэргэшсэн байгууллага юм. ХХҮЕГ орон нутгийн салбар, нэгжүүдээрээ дамжуулан нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх, үйлчилгээг хүргэх ажлыг зохион байгуулж, хяналт тавьдаг. 21 аймаг, Улаанбаатар хотын 9 дүүрэгт тус газрын харьяа нийт 30 газар ажиллаж, улс орон даяар 330 суманд үйлчилгээг хүргэж байна. Мөн нийслэлийн Засаг даргын тамгын газрын харьяанд Нийслэлийн хөдөлмөр,

халамжийн газар ажиллаж байна.

ХХҮЕГ нь нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээллийн технологийн системийг хөгжүүлэх, хэвийн ажиллагааг нь хангах үүрэгтэй. Тус газар нь Халамжийн удирдлагын мэдээллийн системийн тусламжтайгаар халамжийн үйлчилгээнд хамрагдагсдын болон өрхийн мэдээллийн санг бүрдүүлж, орон нутгийн түвшинд гаргасан шийдвэрийг баталгаажуулдаг. Аймаг, дүүргийн Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний газар нь нийгмийн халамжийн хөтөлбөр, үйлчилгээнд хамрагдах хүсэлтийг хянан шийдвэрлэж, хэрэгжилтийг зохион байгуулдаг. Аймаг, дүүргийн Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний газар нь нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээнд хамрагдах иргэдийн хүсэлтийг сум, хорооны нийгмийн ажилтнаар дамжуулан хүлээж авдаг.

Иргэд нийгмийн халамжид хамрагдахад эхний ээлжинд нийгмийн ажилтанд хандана. Тухайн сум, хороонд ажиллах нийгмийн ажилтны тоо хүн амын тооноос хамаарна. Нийгмийн ажилтны үзүүлэх үйлчилгээ хязгаарлагдмал бөгөөд захиргааны шинжтэй ажил зонхилдог. Тухайлбал, нийгмийн ажилтан нийгмийн халамжид хамрагдах иргэдийн хүсэлтийг хүлээн авах, хамрагдах эсэхийг нь тодорхойлж шийдвэрлүүлэх, иргэдэд мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх зэрэг үүрэгтэй. Нийгмийн халамжийн зарим үйлчилгээнд хамруулах эцсийн шийдвэрийг Амьжиргааг дэмжих зөвлөл (АДЗ) гаргадаг. Тус зөвлөл нь нийгмийн ажилтан, төрийн байгууллагын төлөөлөл 2 хүн, төрийн бус байгууллага(ТББ)-ын төлөөлөл 2 хүн, иргэний төлөөлөл 2 хүнээс бүрдэнэ.

3.4 Эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцоо

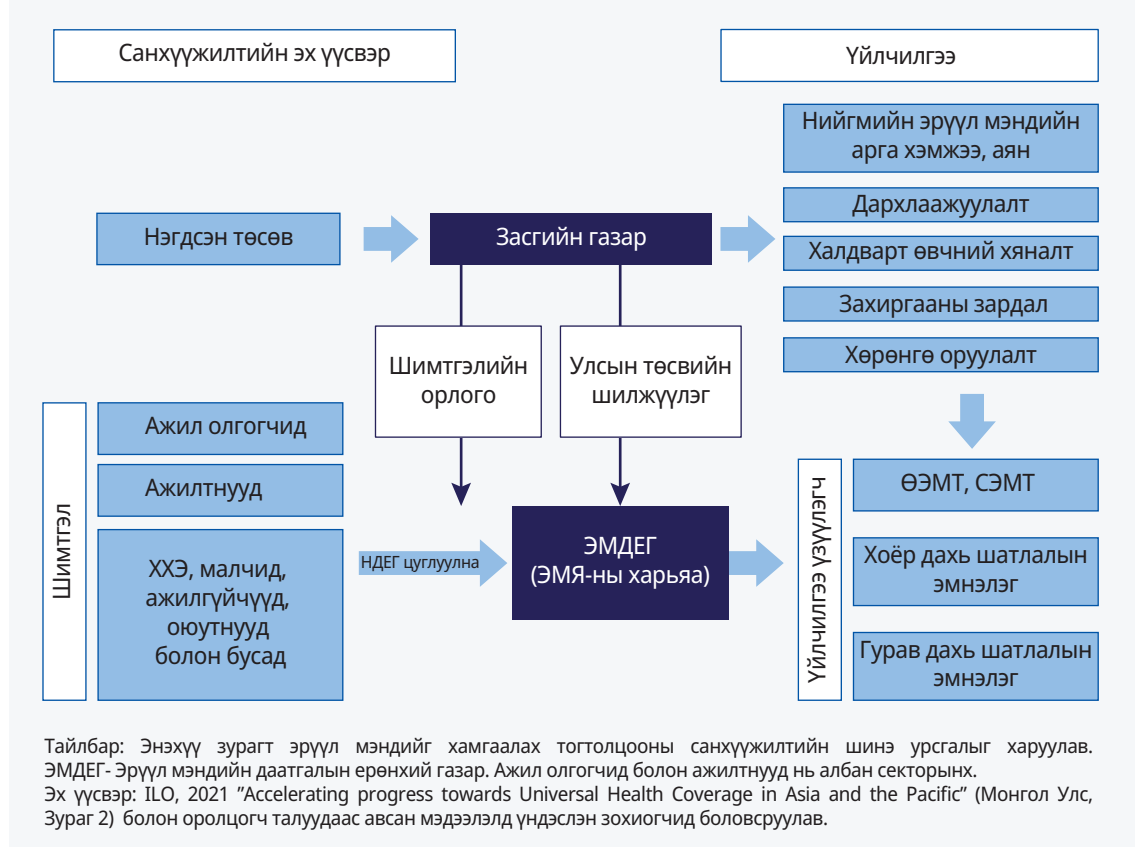
Эрүүлийг хамгаалах тогтолцоо нь хоёр хэсгээс бүрддэг. Эхнийх нь татвараар санхүүждэг эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээний тогтолцоо, хоёр дахь нь ЭМД-ын сангаар дамжуулан хоёр дахь болон гурав дахь шатлалын эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг шимтгэлд суурилсан тогтолцоо юм. ЭМД-ын сан нь даатгуулагчдын төлсөн шимтгэл болон төрөөс

ЭМД-ыг нь хариуцдаг иргэдийн шимтгэлд улсын төсвөөс олгосон татаасаар санхүүждэг холимог тогтолцоо. Эрүүл мэндийн бодлогын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага нь Эрүүл мэндийн яам (ЭМЯ) юм. 2020 онд Эрүүл мэндийн тухай хууль болон Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, нийгмийн ЭМД-ын тогтолцооны бие

даасан байдлыг нэмэгдүүлэн Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар(ЭМДЕГ)-ыг эрүүл мэндийн үйлчилгээний нэг худалдан авагчийн

тогтолцоонд шилжүүлээд байна (Зураг 9-ийг үзнэ үү).

► Зураг 9. Эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцооны санхүүжилтийн урсгал



ЭМДЕГ эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл, шимтгэлд улсын төсвөөс олгож буй татаасаас гадна өмнө нь эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээний төвүүдэд очдог байсан бүх санхүүжилтийг авдаг болсон байна. Уг өөрчлөлтийн зэрэгцээ үндэсний хэмжээнд ач холбогдолтой нийгмийн эрүүл мэндийн арга хэмжээ, аян, дархлаажуулалт, халдварт өвчний хяналт, захиргааны болон хөрөнгө оруулалтын

зардал гэсэн таван зүйлийг улсын төсвөөс санхүүжүүлж байна. Түүнчлэн НДЕГ шимтгэлийг цуглуулж, ЭМДЕГ-т шилжүүлдэг зохицуулалт хэвээрээ байна. Дараагийн хэсгүүдэд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ, нийгмийн ЭМД-аас санхүүждэг тусламж, үйлчилгээг зохион байгуулах, хүргэх байгууллагын бүтэц, хууль эрх зүйн хүрээг авч үзнэ.

3.5 Эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээ

2011 оны Эрүүл мэндийн тухай хууль болон 2016 оны Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний тухай хуулиар эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж,

үйлчилгээ үзүүлэх асуудлыг зохицуулж, төрөөс санхүүжүүлэх эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний төрөл, зардлыг тодорхойлсон байна (ILO, 2021b).

1990 оноос өмнө Семашкогийн загвараар⁷ зохион байгуулагдсан байсан Монголын эрүүл мэндийн тогтолцоо 90-ээд оноос өөрчлөгдөж, албан журмын нийгмийн ЭМД-ын тогтолцоонд шилжсэн юм. Засгийн газар 2005 онд Эрүүл мэндийн салбарын 2005-2015 оны мастер төлөвлөгөөг батлан гаргаж, тэгш, хүртээмжтэй, ядуу иргэдэд ээлтэй үйлчилгээ үзүүлэх, 2006 оноос анхан шатны тусламж, үйлчилгээг хамтарсан төлбөрийн аргаар санхүүжүүлэхийг зогсоож, бүхэлд нь улсын төсвөөс санхүүжүүлдэг болох үүргийг хүлээсэн байна (ILO, 2021b).

2018 онд хот суурин газарт 2019 (Улаанбаатарт

135) ӨЭМТ, хөдөө орон нутагт 273 СЭМТ-өөр дамжуулан анхан шатны тусламж, үйлчилгээ хүргэжээ (Jigjidsuren, Oyun, & Habib, 2021). Эдгээр төв нь иргэдийг хоёр болон гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээнд илгээж хамруулах механизм болохын зэрэгцээ эм худалдан авах нэг чухал дамжлага юм.

2020 оны шинэчлэлээр ЭМДЕГ эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудаас үйлчилгээг нь худалдан авч, урсгал зардлыг санхүүжүүлдэг болсон бол хөрөнгийн зардлыг улсын төсвөөс хариуцдаг хэвээрээ байна.

3.6 Эрүүл мэндийн даатгал

2015 онд хүчин төгөлдөр болсон Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулиар ЭМД-ын хамрах хүрээ, нөхцөл, даатгалаас санхүүжүүлэх эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ, сангийн орлого бүрдүүлэлт, хуваарилалт болон ЭМД-ын байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан байна. Тус хуульд Монгол Улсын иргэн ЭМД-д даатгуулснаар эрүүл мэндийн улмаас учирч болзошгүй санхүүгийн эрсдэлээс хамгаалагдахаар заасан байна. Нийгмийн ЭМД-д Монгол Улсын бүх иргэд, түүнчлэн тус улсад хөдөлмөрийн болон иргэний (ажил гүйцэтгэх болон хөлсөөр ажиллах) гэрээгээр ажиллаж буй гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс албан журмаар даатгуулна. Харин тус улсад оршин суугаа бусад гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс сайн дураар даатгуулж болно (ILO, 2021b). Эрүүл мэндийн албан журмын даатгалаас төлбөрийг нь хариуцах эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний багцад ороогүй тусламж, үйлчилгээ авах зорилгоор иргэд эрүүл мэндийн сайн дурын нэмэлт даатгалд хамрагдаж болно. Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулиар эрүүл мэндийн сайн дурын даатгалын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг мөн зохицуулсан байна.

Эрүүл мэндийн даатгалын үндэсний зөвлөл (ЭМДҮЗ) нь ЭМД-ын болон эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх, хяналт тавих чиг

үүрэг бүхий зохицуулагч бүтэц юм. ЭМДҮЗ нь гэрээнд тусгах үйлчилгээний чанарын шалгуур, тусламж, үйлчилгээний зардлын төлбөрийн хэмжээ, уг төлбөрөөс ЭМД-ын сан болон даатгуулагчаас хариуцан төлөх хувь хэмжээ зэргийг тогтоож хяналт тавина. Үндэсний зөвлөл нь гурван талт бүрэлдэхүүн(төр, ажил олгогчдын болон даатгуулагчдын төлөөлөл)-тэй бөгөөд ажлаа УИХ-д тайлагнадаг. ЭМДҮЗ-ийн дүрмийг УИХ баталж, дарга, гишүүдийг мөн томилно.

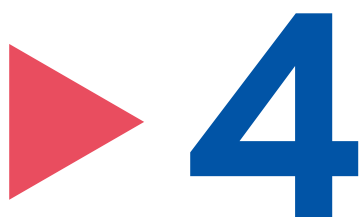
Үндэсний зөвлөл нь ЭМДЕГ-ын бүтэц, дүрмийг батлахаас гадна санхүүгийн үйл ажиллагааг зохицуулж, тэр дундаа эрсдлийн санд тавигдах шаардлага, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө (банканд хадгаламж хэлбэрээр байршуулах буюу засгийн газрын бонд худалдаж авах хөрөнгийн хувь хэмжээ гэх мэт) зэргийг батална. Түүнчлэн ЭМДЕГ-ын төсөв, үйл ажиллагааны зардлыг батлах, ЭМД-ын сангаас төлбөрийг нь хариуцах эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний зардлын дээд хязгаар, хөнгөлөлт олгох эмийн үнийн дээд хязгаар, хөнгөлөх хэмжээг тогтоох үүрэгтэй. Үндэсний зөвлөл нь урт хугацаанд ЭМД-ын сангийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хадгалах зорилгоор актуар тооцооллыг тогтмол хийлгэх үүрэгтэй. ЭМДЕГ нь эрүүл мэндийн даатгалын үйл ажиллагааг эрхэлж, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудтай тусламж, үйлчилгээ худалдан

7 Хүн амд зайлшгүй шаардлагатай эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг төвлөрсөн байдлаар үзүүлдэг тогтолцоо

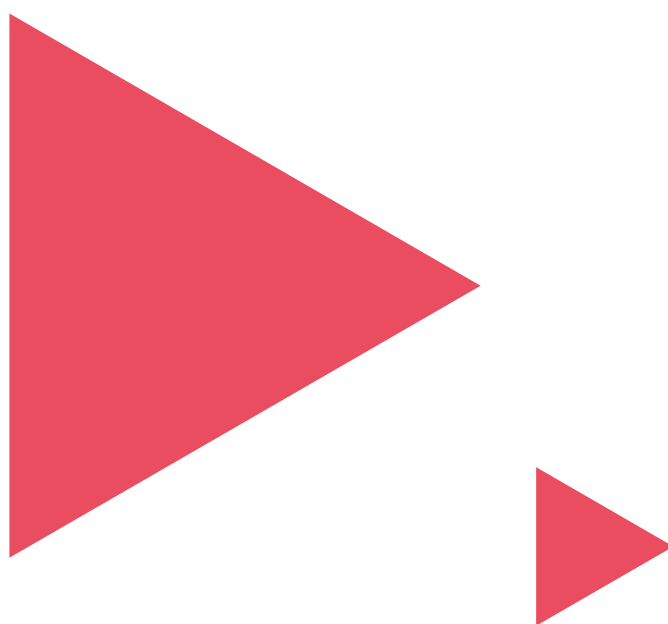
авах гэрээ байгуулах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, ЭМД-ын санг бүрдүүлэх, орлого, зарлагын⁸ тэнцвэрийг ханган ажиллах, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэх, хэвийн ажиллуулах чиг үүрэгтэй засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг юм. ЭМДЕГ үйл ажиллагаагаа ЭМДҮЗ-д тайлагнадаг.

НДЕГ эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг цуглуулж, ЭМДЕГ-т шилжүүлснээр эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг худалдан авна. Шимтгэлийн орлого нь цалин хөлстэй ажиллагчид, тэдний ажил олгогчид (Засгийн газар мөн орно), ХХЭ иргэд болон төрөөс даатгалыг нь хариуцдаг хүн амын бусад бүлгийн шимтгэлээс бүрдэнэ. Сангийн бусад орлого нь улсын төсвийн шилжүүлэг, сангийн чөлөөт үлдэгдэл болон эрсдлийн нөөцийг хадгалуулсны хүү, шимтгэлийн хугацаа хэтрүүлсний алданги зэргээс бүрдэнэ.

8 Үүнд ЭМД-ын сангаас зардлын төлбөрийг нь хариуцах эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний багцад орсон тусламж, үйлчилгээний зардал болон даатгалын байгууллагын үйл ажиллагааны зардал багтана. Үйл ажиллагааны зардал нь тухайн жилийн орлогын 5 хувиас хэтрэхгүй байна. Мөн сангийн тухайн жилийн орлогын 10 хүртэл хувьтай тэнцэх хэмжээгээр эрсдэлийн сан байгуулж болно.



Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын бодлого, хөтөлбөрүүд





Тайлбар: Зах дээр будаа борлуулж байгаа нь. Монгол улсын нийт ажиллагчдын 41.5% албан бус хөдөлмөр эрхэлж байгаа бөгөөд сайн дураар нийгмийн даатгал төлдөг.
© ОУХБ

► Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын бодлого, хөтөлбөрүүд

4.1 Баталгаа 1 – Эрүүл мэнд

Бүх нийтийн нийгмийн эрүүл мэндийн даатгал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэн бүрийн эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийг баталгаажуулсан байна. Мөн 1990 оноос хойш нийгмийн эрүүл мэндийн эрх зүйн орчныг шинэчилсэн хэд хэдэн хууль батлагдан гарчээ. Одоогийн бүх нийтийн ЭМД нь 2015 оны Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулиар зохицуулагдаж байна. ЭМД-ын тогтолцоонд Монгол Улсын бүх иргэд, тус улсад оршин суугаа гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүсийг хамруулахыг зорьдог бөгөөд лавлагаа шатлалын амбулаторийн болон хэвтүүлэн эмчлэх тусламж, үйлчилгээ, өдрийн эмчилгээ, үйлчилгээ, уламжлалт анагаах ухааны хэвтүүлэн эмчлэх үйлчилгээ, нөхөн сэргээх болон сувиллын үйлчилгээ, эмийн үнийн хөнгөлөлт зэргийг санхүүжүүлдэг. 2021 онд дунджаар 3,181,505 хүн буюу хүн амын 94 хувь нь ЭМД-д хамрагдсан байв.

Нийт иргэдэд үзүүлж буй эрүүл мэндийн анхан шатны (СЭМТ, сум дундын эмнэлэг, ӨЭМТ-ийн) тусламж, үйлчилгээний зардлыг ЭМД-аас 100 хувь хариуцдаг. Хоёр дахь (аймаг, дүүргийн нэгдсэн эмнэлэг, амаржих газар) болон гурав дахь шатлалын (бүсийн оношилгоо, эмчилгээний төв, нэгдсэн болон төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг) тусламж, үйлчилгээний зардлын төлбөрийг хамтран санхүүжүүлж, даатгуулагч хэвтүүлэн эмчлэх төлбөрийн 15-25 хувийг, харин өндөр өртөгтэй оношилгооны төлбөрийн 30 хүртэл хувийг хариуцаж байна.

Эрүүл мэндийн даатгалд Монгол Улсын бүх иргэд, түүнчлэн тус улсад хөдөлмөрийн болон иргэний (ажил гүйцэтгэх болон хөлсөөр ажиллах) гэрээгээр ажиллаж буй гадаадын иргэд,

харьяалалгүй хүмүүс албан журмаар даатгуулна. Харин тус улсад оршин суугаа бусад гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс сайн дураар даатгуулж болно. Хуульд иргэд, оршин суугчдын тодорхой бүлгүүдийн төлөх шимтгэлийн доод хувь хэмжээ, шимтгэл тооцох орлого, хариуцан төлөх этгээдийг (хувь хүн, улсын төсөв, байгууллага) зааж өгсөн байна (Хүснэгт 3-ыг үзнэ үү).

Хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд ЭМД-ын шимтгэлийг хэн хариуцан төлж байгаагаар нь үндсэндээ гурав ангилж болно. Эхний хэсэг нь хөдөлмөрийн болон иргэний гэрээгээр ажиллагчид, төрийн албан хаагчид. Эдгээр ажиллагчийн ЭМД-ын шимтгэл нь хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын 4% байх бөгөөд ажил олгогчтойгоо тэнцүү хувааж төлнө. Хоёрдугаар хэсэгт ХХЭ иргэд, малчид, их, дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн сургалт, үйлдвэрлэлийн төвийн суралцагчид, ЭМД-д албан журмаар даатгуулаагүй гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс болон бусад ангилалд хамрагдаагүй иргэд орж байна. Эдгээр хүмүүс ХХДХ-ний 1-2 хувиас доошгүй хэмжээний шимтгэлийг өөрсдөө хариуцаж төлнө (Хүснэгт 3-ыг үзнэ үү).

Хамгийн сүүлийн хэсэгт 0-18 насны хүүхэд, тэтгэврээс өөр тогтмол мөнгөн орлогогүй иргэн, нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэд, хүүхдээ хоёр (ихэр бол гурав) нас хүртэл нь өсгөн бойжуулж байгаа эх (эцэг), хугацаат цэргийн албан хаагчид, ял эдлэж байгаа ялтнууд багтаж байна. Эдгээр бүлгийн шимтгэлийг ХХДХ-ний 1-2%-иар улсын төсвөөс төлнө.

►Хүснэгт 3. Нийгмийн ЭМД-д шимтгэл төлөгчдийн ангилал, бүлэг

Ангилал	Бүлэг	Шимтгэлийн доод хэмжээ	Шимтгэл тооцох суурь	Төлөх давтамж	Хариуцан төлөгч
(I)	Ажилтнууд	4%	Хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлого	Сар бүр	Даатгуулагч ажил олгогчтойгоо тэнцүү хувааж төлнө.
(II)	ХХЭ иргэд	1%	ХХДХ	Хагас буюу бүтэн жилээр	Даатгуулагч
	Малчид	"	"	"	"
	Их, дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн сургалт, үйлдвэрлэлийн төвд суралцагчид	"	"	Хагас буюу бүтэн жилээр	"
	Бусад бүлэгт дурдагдаагүй иргэд	"	"	"	"
	Нийгмийн даатгалд албан журмаар хамрагдаагүй гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс	2%	"	"	"
(III)	0-18 насны хүүхэд	1%	"	Сар бүр	Улсын төсөв
	Тэтгэврээс өөр тогтмол мөнгөн орлогогүй иргэн	2%	"	Сар бүр	Улсын төсөв
	Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэд	"	"	"	"
	Хүүхдээ хоёр (ихэр бол гурав) нас хүртэл нь өсгөн бойжуулж байгаа эх (эцэг)	"	"	"	"
	Хугацаат цэргийн албан хаагчид	"	"	"	"
	Ял эдлэж буй ялтнууд	"	"	"	"

Эх үүсвэр: Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль(2015)-д үндэслэн зохиогчид боловсруулав.

4.2 Баталгаа 2 – Хүүхэд

Монгол Улсад хүүхдийн хэрэгцээг хангахад шууд бусаар хувь нэмрээ оруулдаг нийгмийн халамжийн болон нийгмийн даатгалын олон төрлийн хөтөлбөр хэрэгжиж байна. Тухайлбал, НДС-гаас олгох тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр, нийгмийн халамжийн сангаас (хүүхэд үрчилж авсан эцэг эх, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд асарч байгаа иргэнд) олгох асаргааны тэтгэмж гэх мэт нийтлэг хөтөлбөрүүдэд ийм элемент шингэсэн байдаг. Мөн олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ, хүнд нөхцөлд байгаа хүүхдийн төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ зэрэг нийгмийн халамжийн үйлчилгээнүүд байна.

Гэвч эдгээр хөтөлбөр, үйлчилгээ нь хамрах хүрээний хувьд хязгаарлагдмал, улсын төсөвт үзүүлэх ачаалал бага байна. Ийм тодорхой бүлэгт чиглэсэн хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэх нь нийт тогтолцооны үр ашгийг дээшлүүлэх зорилготой байдаг ч зарим хөтөлбөрт хамрагдаж үр шим хүртэгсдийн тоо хэт цөөн байгаа нь хамрагдвал зохих хүмүүс олноороо орхигдсоны дохио байж болзошгүй. Мөн НДС-гаас гэр бүл, хүүхдэд зориулсан тэтгэмж, тусламж олгодоггүй тул энэ асуудлыг улсын төсөвт л даатгахад хүргэжээ. Тийм ч учраас “Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр (ХМХ)” хамрах хүрээгээрээ ч, санхүүжилтийн хэмжээгээрээ ч хүүхдэд чиглэсэн гол хөтөлбөр болсон байна.

► Хүснэгт 4. Баталгаа 2 (Хүүхэд)-т хамаарах гол хөтөлбөрүүд

Хөтөлбөр	Зорилтот бүлэг	Тэтгэмж, тусламжийн хэмжээ, олгох давтамж
ХМХ	18 хүртэл насны бүх хүүхэд	Сард 100,000 төгрөг
Тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр	НДС-гаас уг тэтгэврийг авах эрх үүссэн хүүхдэд олгоно. Харин ийм эрх үүсээгүй хүүхэд 288,000 төгрөгийн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр авна.	Бүрэн тэтгэврийн доод хэмжээ сард 500,000 төгрөг Хувь тэнцүүлсэн тэтгэврийн доод хэмжээ сард 400,000 төгрөг
Өрх толгойлсон эх, эцэгт олгох тэтгэвэр (НХТ)	18 хүртэлх насны дөрөв ба түүнээс дээш хүүхэдтэй, өрх толгойлсон 45 насанд хүрсэн эх, 50 насанд хүрсэн эцэгт олгоно.	Сард 188,000 төгрөг КОВИД-19 цар тахлын эсрэг арга хэмжээний хүрээнд сард 288,000 төгрөг болгосон.
Ихэр хүүхдийн тэтгэмж	4 хүртэлх насны хоёр ихэр хүүхэдтэй эх, эцэг 4 хүртэлх насны гурав буюу түүнээс дээш ихэр хүүхэдтэй эх, эцэг	Нэг удаа хүүхэд тус бүрд 1,000,000 төгрөг, Нэг удаа хүүхэд тус бүрд 3,000,000 төгрөг
Олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмж	18 хүртэлх насны гурав болон түүнээс дээш хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэг	Улирал тутам 420,000 төгрөг
Амьжиргааг дэмжих тэтгэмж	Байнгын асаргаа шаардлагатай хүүхэд	Сард 288,000 төгрөг
Асаргааны тэтгэмж	Бүтэн өнчин хүүхдийг үрчлэн авсан иргэн; Эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийг асран хамгаалж, харгалзан дэмжиж байгаа иргэн; Хүчирхийллийн улмаас сэтгэл санааны болон бие махбодын хохирол хүлээж хамгаалалт шаардлагатай болсон 18 хүртэл насны хүүхдийг асрамжилж байгаа иргэн.	Сард 84,500 төгрөг
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн асаргааны тэтгэмж	Эмнэлгийн хяналтад байдаг, байнгын асаргаа шаардлагатай хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд асарч байгаа хүн	Сард 288,000 төгрөг

Эх үүсвэр: Зохиогчид

Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр (ХМХ)

Баталгаа 2 (хүүхэд)-т хамаарах нийгмийн халамжийн гол хөтөлбөр нь хүүхдийн аж байдлыг сайжруулж, ядуурал, тэгш бус байдлыг бууруулахад чиглэсэн нийт хүүхдэд олгодог хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж юм. ХМХ-ийг Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулиар (13 дугаар зүйлийн 13.1.5 дахь заалт) зохицуулж байгаад 2021 оны 12 дугаар сард Ирээдүйн өв сангийн тухай хуульд нэмэлт оруулж шилжүүлсэн байна. Гэсэн ч ХМХ-ийг нийгмийн халамжийн сангийн 2023 оны төсөвт тусгасан хэвээр байна. ХМХ-ийг анх 2005 онд ядуу өрхийн хүүхдэд зориулсан нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж хэлбэрээр нэвтрүүлсэн. Орлогыг орлуулан тооцох аргаар зорилтот бүлгийг тодорхойлоход хүндрэл тулгарч, хамруулалтын болон орхигдуулалтын ноцтой алдаанууд гарахын зэрэгцээ иргэдээс хөтөлбөрт хамрагдахтай холбоотой гомдол ирүүлэх болсон байна. Тиймээс 2010 онд уг хөтөлбөрт 18 хүртэл насны бүх хүүхдийг

(сургуульд явдаг байх нөхцөлтэйгөөр) хамруулж байгаад 2012 онд уг нөхцөлийг болиулжээ. Харин 2017 онд зорилтот бүлгийг өмнөх аргаараа тодорхойлох болсноор хөтөлбөрийн хамрах хүрээ багасч, 18 хүртэлх насны нийт хүүхдийн 60 орчим хувь нь хамрагдах болов. 2018 онд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг 950,001 хүүхэд (18 хүртэлх насны нийт хүүхдийн 80%) авч байжээ. 2020 онд хүүхдийн мөнгө авч буй хүүхдийн тоо 1,186,289 (бараг 100%) болж нэмэгдсэн байна. Хөтөлбөрт олон дахин өөрчлөлт оруулж байснаас зорилго нь бүрхэг, хамрах хүрээ нь тогтворгүй (нэг удаад нь бүх хүүхдийг хамруулснаа дараагийн удаа зорилтот болгож өөрчлөх мэтээр), хандивлагчид болон олон улсын байгууллагуудын нөлөөнд өртөмхий явж ирсэн юм. Тийм ч учраас айл өрхүүд, ялангуяа нэн ядуу хэсгийнхний хувьд энэ мөнгөн тэтгэмж нь урьдчилан таамаглах боломжтой, найдвартай тусламж болж чадахгүй байна.

2018 онд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ

сард 20,000 төгрөг байлаа. КОВИД-19 цар тахлын үед хүүхдийн амьжиргааг дэмжих зорилгоор уг тэтгэмжийн хэмжээг 2020 оны 4 дүгээр сараас 2022 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд түр нэмэгдүүлж, сар бүр 100,000 төгрөг олгох болов (Засгийн газрын 2020 оны 167, 2021 оны 236 дугаар тогтоол). Өмнө нь улсын төсвөөс олгож байсан уг тэтгэмжийг цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд ийнхүү нэмэгдүүлсний дараа Азийн хөгжлийн банкны зээлээр санхүүжүүлсэн байна (2021 оны 6 сарыг дуустал).⁹ Харин 2022 оны эхнээс хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж

Ирээдүйн өв сангаас санхүүжиж байна.¹⁰

Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг автоматаар болон тогтмол хугацаанд өөрчилж байх хуулийн зохицуулалт байхгүй. 2020 онд цар тахал дэгдэхээс өмнө уг тэтгэмжийн хэмжээг хоёр удаа л (2007, 2011 онд) өөрчлөн тогтоосон байна. Одоо тэтгэмжийн хэмжээ сард 100,000 төгрөг байгаа нь үндэсний ядуурлын шугамын 57%-тай тэнцэж байна.¹¹ Хэрэв хэмжээг нь буцаагаад хямралын өмнөх түвшинд (сард 20,000 төгрөг) аваачвал ядуурлын шугамын 11.5%-тай тэнцэх юм. Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг өрхүүдэд банкаар дамжуулан шилжүүлж олгодог.

4.3 Тэтгэвэр

Тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай (1994 оны 6 дугаар сар) хуулийн (12 дугаар зүйлийн 12.1.1, 12.1.2, 12.1.3, 12.2) дагуу тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийг болзол хангасан хүүхдэд олгоно. Тэжээгчээ алдсаны хувь тэнцүүлсэн тэтгэврийн доод хэмжээ сард 400,000 төгрөг байна. Нийгмийн даатгалын шимтгэлээр санхүүждэг уг тэтгэврийг дараах дөрвөн бүлгийн хүүхдэд олгоно. 2020 онд I-IV бүлэгт хамаарах 20,600 хүүхэд уг тэтгэврийг авч байжээ. Үүнд:

- **Бүлэг I:** хууль ёсоор тэжээх өөр хүн байгаа эсэхийг харгалзахгүйгээр төрүүлсэн буюу үрчлэн авсан 19 нас хүрээгүй хүүхэд (үүнд эцгээ нас барснаас хойш мэндэлсэн, төрсөн хүүхэд нь хамаарна)
- **Бүлэг II:** хууль ёсоор тэжээх өөр хүнгүй 19 нас хүрээгүй ач, зээ, төрсөн дүү;
- **Бүлэг III:** тэжээгчийн асрамжид байсан төрөлхийн тахир дутуу буюу 16 нас хүрээгүй байхдаа тахир дутуу болсон хүүхэд, ач, зээ, төрсөн дүү;
- **Бүлэг IV:** төрсөн эцэг, эхээс шүүхийн шийдвэрээр тэтгэлэг авдаггүй хүүхэд.

Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.4 дэх заалтад нийгмийн даатгалын тухай хууль тогтоомжид заасны дагуу тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй, тэжээгч нь нас барсан 18 хүртэлх насны хүүхэд НХТ авахаар зохицуулжээ. Уг тэтгэврийн хэмжээ сард 288,000 төгрөг (Засгийн газрын 2020 оны 25 дугаар тогтоолоор ядуурлын шугамыг нэмэгдүүлсэн) бөгөөд хүүхэд 18 нас хүртлээ авна. ХХҮЕГ болон ХНХЯ хариуцдаг уг тэтгэврийг 2020 онд 15,800 хүүхэд авсан байна.

Өрх толгойлсон эцэг, эхэд олгох тэтгэвэр

18 хүртэлх насны дөрөв ба түүнээс дээш хүүхэдтэй, өрх толгойлсон 45 насанд хүрсэн эх, 50 насанд хүрсэн эцэгт сар бүр 188,000 төгрөгийн НХТ олгож байсныг КОВИД-19 цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд нэмэгдүүлж 288,000 төгрөг болгосон байна. Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.5 дахь заалтын дагуу олгодог уг тэтгэврийн хэмжээг Засгийн газрын 2020 оны 25 дугаар тогтоолоор шинэчлэн тогтоожээ.

9 АХБ, 2022. АХБ Монгол улсын хүүхдүүдэд олгож буй мөнгөн тусламжийг өргөжүүлэх төсөл

10 Ашигт малтмалын орлогоор санхүүждэг Монгол Улсын баялгийн сан. Тус сан нь нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн нөөцийг хүүгийн орлогоор орлуулах замаар үе хоорондын тэгш, шударга байдлыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд санхүүгийн өгөөж бий болгох зорилготой.

11 2020 онд инфляцыг тооцон шинэчлэн тогтоосон

4.4 Тэтгэмж

Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулийн 13 дугаар зүйлийн дагуу гэр бүлд чиглэсэн багц тэтгэмж олгож байна. Татвараар санхүүждэг эдгээр тэтгэмжийг ХХҮЕГ болон ХНХЯ хариуцан олгодог.

Ихэр хүүхдийн тэтгэмж

Хоёр ихэр хүүхэдтэй эцэг, эхэд хүүхэд тус бүрд 1,000,000 төгрөгийн, гурав болон түүнээс дээш ихэр хүүхэдтэй эцэг, эхэд хүүхэд тус бүрд 3,000,000 төгрөгийн тэтгэмжийг нэг удаа олгоно. Энэхүү тэтгэмжийг Нийгмийн халамжийн тухай хуулиар зохицуулж байсныг (Нийгмийн халамжийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2017 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуулиар) болиулж, Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай (2017 оны 6 дугаар сарын 30) хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт тусгажээ. 2020 онд уг тэтгэмжид 915 хүүхэд хамрагджээ.

Амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж

Гурав ба түүнээс дээш тооны 18 хүртэлх насны хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт улирал тутам 420,000 төгрөгийн тэтгэмж олгодог. Энэхүү тэтгэмжийг Нийгмийн халамжийн тухай хуулиар зохицуулж байсныг (Нийгмийн халамжийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2017 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуулиар) болиулж, Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай (2017 оны 6 дугаар сарын 30) хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт тусгажээ. 2020 онд уг тэтгэмжийг 7,500 хүн авсан байна.

Бүтэн өнчин хүүхдийг үрчлэн авсны тэтгэмж

Бүтэн өнчин хүүхдийг үрчлэн авсан иргэнд тухайн хүүхдийг 18 нас хүртэл сар бүр 84,500 төгрөгийн тэтгэмж олгоно. Мөн эдгээр иргэдийг асаргаа, сувилгааны ур чадвар олгох сургалтад

хамруулдаг. 2020 онд уг тэтгэмжид 2,030 хүн хамрагджээ.

Асаргааны тэтгэмж

Хүчирхийллийн улмаас сэтгэл санааны болон бие махбодын хохирол хүлээж хамгаалалт шаардлагатай болсон хүүхдийг Гэр бүлийн тухай хуулийн 74 дүгээр зүйлд заасны дагуу авч асрамжилж байгаа иргэнд тухайн хүүхдийг 18 нас хүртэл сар бүр 84,500 төгрөгийн тэтгэмж олгоно. Мөн эдгээр иргэдийг асаргаа, сувилгааны болон асрамжлах үйлчилгээний ур чадвар олгох сургалтад хамруулдаг. 2020 онд уг арга хэмжээний хүрээнд 11,500 хүүхэд асрамжид хамрагдсан байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн асаргааны тэтгэмж

Байнгын асаргаа шаардлагатай 16 хүртэл насны хүүхэд сард 188,000 төгрөгийн тэтгэмж авна (КОВИД-19 цар тахлын үед Засгийн газрын 2020 оны 167, 2022 оны 60 дугаар тогтоолоор уг тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлж, 2023 оны 1 дүгээр сар хүртэл 288,000 төгрөг олгохоор шийдвэрлэжээ). Эмнэлгийн хяналтад байдаг, байнгын асаргаа шаардлагатай хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг асарч байгаа иргэн сард 123,100 төгрөгийн тэтгэмж авна (Засгийн газрын 2020 оны 25 дугаар тогтоолоор шинэчлэн тогтоосон. КОВИД-19 цар тахлын үед Засгийн газрын 2020 оны 167, 2022 оны 60 дугаар тогтоолоор дахин нэмэгдүүлж 288,000 төгрөг болгосон байна). Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд мөн асаргаа, сувилгааны ур чадвар олгох сургалтад хамруулдаг. 2020 онд 11,400 хүн уг асаргааны тэтгэмжийг авчээ. Түүнчлэн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд протез, бусад хэрэгслийн үнэ, сэргээн засах үйлчилгээний зардлын төлбөрийг нөхөн авах боломжтой.

4.5 Бусад хөтөлбөр

Мөнгөн бус хэлбэрээр хүүхдэд хүрдэг татвараас санхүүждэг дараах хөтөлбөрүүд байна. Үүнд: Цэцэрлэгийн үнэ төлбөргүй хоол, үнэ төлбөргүй бага болон дунд боловсрол, боловсролын дүйцсэн хөтөлбөр, сургуулийн дотуур байр, сургуулийн үдийн хоол хөтөлбөр, нийгмийн

хөгжлийн үйлчилгээ. Эдгээрээс боловсролтой холбоотой хөтөлбөрүүдэд хамгийн олон хүүхэд хамрагдаж, зардал нь ч өндөр байна. Жишээ нь, 2020-2021 онд сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдсан 247 мянган хүүхдийн 86% нь улсын үнэ төлбөргүй цэцэрлэгт хүмүүжиж, үнэ

төлбөргүй хоолоор хангагдсан байна (өдрийн хоолны зардал 2,500 төгрөг). Мөн 2021-2022 оны хичээлийн жилд 658.6 мянган хүүхэд улсын төлбөргүй сургуульд хамрагдсан байна. Эдгээр сурагчдын 371.5 мянга нь үдийн хоол хөтөлбөрт хамрагджээ (нэг сурагчийн нэг өдрийн хоолны

зардал 1,500 төгрөг). Бусад хөтөлбөрүүдийн (боловсролын дүйцсэн хөтөлбөр, сургуулийн дотуур байр, нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ) хүрээнд тусламж, дэмжлэг хамгийн их шаардлагатай хүүхдүүд зайлшгүй чухал үйлчилгээг авч байна.

4.6 Нийгмийн даатгал: Хөдөлмөрийн насны хүмүүс ба тэтгэвэр авагчид

Монгол Улсын Их Хурал 1994 онд нийгмийн даатгалын харилцааг зохицуулсан шинэ багц хууль баталсан нь 1995 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болжээ. Нийгмийн даатгалын шинэ багц хуулиар хэд хэдэн төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгож, тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг таван төрлийн даатгалын үйл ажиллагааг зохицуулж байв. Хуульд зааснаар эдгээр даатгал нь албан журмаар болон сайн дураар даатгуулсан даатгуулагчид, тэдгээрийн хөдөлмөр эрхлэлтийн статусаас хамаараад ажил олгогчид (аж ахуйн нэгж, байгууллага) болон төрөөс төлсөн шимтгэлийн орлогоор санхүүждэг. Уг тогтолцоог аажимдаа хагас хуримтлалын тогтолцоонд шилжүүлэх зорилгоор 1999 онд 1959 оноос хойш төрсөн даатгуулагчдыг хамруулах шимтгэлд суурилсан тэтгэврийн хийсвэр нэрийн дансны тогтолцоог нэвтрүүлсэн байна. Саяхан Засгийн газар бүрэн хуримтлалын тогтолцоонд шилжих чиглэлд дахин нэг алхам хийж, шимтгэлийн хувь хэмжээний 2 нэгж хувийг

тэтгэврийн нөөц санд хуримтлуулахыг дэмжсэн юм. Гэхдээ хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр 1960-1979 оны хооронд төрсөн даатгуулагч өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгохдоо цалинд суурилсан тэтгэвэр (ЦСТ) болон нэрийн дансны тэтгэврээс аль хүссэнээ сонгох эрхийг олгожээ.

Одоо нийгмийн даатгалын багц хуулиар тэтгэврийн даатгал, тэтгэмжийн даатгал, ҮОМШӨ-ий даатгал, ажилгүйдлийн даатгал гэсэн дөрвөн төрлийн даатгалын харилцааг зохицуулж, тэтгэвэр, тэтгэмж олгож байна. Иргэд эдгээр дөрвөн төрлийн даатгалд албан журмаар, эсвэл сайн дураар даатгуулна. Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны шинж чанар, статусаас хамаараад тухайн хүн албан журмаар¹² буюу сайн дураар¹³ даатгуулахыг тодорхойлдог. Нийгмийн даатгалын эрх зүйн зохицуулалтыг тайлбарласан дараах хэсэгт уг хоёр хэлбэрээр даатгуулагчдад хамаарах заалтуудыг зааглан харуулав.

► Хүснэгт 5. Нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүд

Хөтөлбөр	Санхүүжилт
Өндөр насны, тахир дутуугийн болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр (ЦСТ болон нэрийн дансны тэтгэвэр)	Албан журмын: Хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос ажил олгогч 8.5%, ажилтан 8.5% Сайн дурын: Өөрөө тодорхойлсон орлогын 11.5%
ҮОМШӨ-ий даатгал	Албан журмын: Ажил олгогч (хөдөлмөрийн нөхцөлөөс хамаарч) хөдөлмөрийн хөлсний сан, түүнтэй адилтгах орлогоос 0.8%, 1.8%, 2.8% Сайн дурын: Өөрөө тодорхойлсон орлогын 1.0%
Тэтгэмжийн даатгал (жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, хөдөлмөрийн чадвар түр алдсаны тэтгэмж, оршуулгын тэтгэмж)	Албан журмын: Хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос ажил олгогч 1.0%, ажилтан 0.8% Сайн дурын: Өөрөө тодорхойлсон орлогын 1.0%
Ажилгүйдлийн даатгал	Хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос ажил олгогч 0.2%, ажилтан 0.2%

Эх үүсвэр: Зохиогчид

- 12 Аж ахуйн нэгж, байгууллага, төрийн бус болон бусад байгууллагад ажиллагчид, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа гадаадын аж ахуйн нэгж, ТББ, төсөл, хөтөлбөрийн нэгж, олон улсын байгууллагад ажиллагчид, төрийн албан хаагчид, хөдөлмөрийн гэрээгээр гадаад улсад ажиллаж буй Монгол Улсын иргэд. 2020 онд албан журмаар даатгуулсан 827,600 хүн шимтгэл төлж байв.
- 13 Дээр дурдсанаас бусад ажиллагчид (ХХЭ иргэд, малчид гэх мэт). 2020 онд сайн дураар даатгуулсан 171,600 хүн шимтгэл төлж байжээ.

4.7 Тэтгэвэр

Өндөр насны тэтгэвэр

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн (1994 оны 6 дугаар сар) дагуу тэтгэврийн даатгалын санд даатгуулагчийн хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын 17%¹⁴-иар (ажил олгогч 8.5%, ажилтан 8.5%) шимтгэл төлнө (Хүснэгт 5-ыг үзнэ үү). Шимтгэл төлөх орлогын дээд, доод хязгаар нь ХХДХ ба уг хэмжээг 10 дахин нэмэгдүүлсэн дүнтэй тэнцүү байна. Өндөр насны тэтгэврийг даатгуулагчийн хамгийн өндөр гэж үзсэн дараалсан 7 жилийн цалин хөлсний дунджаас 45 хувиар бодож, тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг 20 жилээс илүү төлсөн жил тутамд 1.5 хувиар нэмэгдүүлэн тооцно. Даатгуулагч 20-иос доошгүй жил шимтгэл төлсөн тохиолдолд өндөр насны бүрэн тэтгэвэр тогтоолгох эрх үүснэ. 10-19 жил шимтгэл төлсөн даатгуулагч 20 жил шимтгэл төлсөн бол авах байсан тэтгэврийн хэмжээнээс шимтгэл төлсөн хугацаандаа ногдох хэмжээгээр хувь тэнцүүлэн бодсон тэтгэвэр авна. 2020 онд 1.01 сая орчим даатгуулагч (үүнээс 0.19 сая нь сайн дураар даатгуулагч) шимтгэл төлж байсан бөгөөд 331,600 хүн тэтгэвэр авч байжээ.

2018 оноос эхлээд тухайн жилд шимтгэл төлсөн байвал зохих хугацааны доод шалгуурыг хангаагүй даатгуулагчийн тэтгэвэр тогтоолгох насыг аажим буюу жил тутам 3 сараар нэмэгдүүлж байна. Ингэж нэмэгдүүлсээр эрэгтэй даатгуулагчийн тэтгэвэр тогтоолгох нас 2038 онд, эмэгтэй даатгуулагчийнх 2058 онд тус тус 65 хүрнэ. 2022 оны байдлаар тооцоход өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгох ердийн наснаас хойш эрэгтэйчүүд (60 наснаас хойш) дунджаар 15.7 жил, эмэгтэйчүүд (55 наснаас хойш) 25.4 жил амьдарч байна. Тухайн жилд шимтгэл төлсөн байвал зохих доод хугацааг хангасан даатгуулагч өөрөө хүсвэл эмэгтэй 55, эрэгтэй 60 насандаа ямар нэг шийтгэлгүйгээр өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгож болно. Дөрөв, түүнээс дээш хүүхэд өсгөсөн эх 20-иос доошгүй жил тэтгэврийн даатгалын шимтгэл төлсөн, 50 нас хүрсэн бол тэтгэвэр тогтоолгож болно.

Мөн хөдөлмөрийн тодорхой нөхцөлд (газрын дор, хүнд, хортой гэх мэт) ажиллаж, дараах болзлыг хангасан даатгуулагч тэтгэвэр тогтоолгож

болохоор зохицуулсан байна. Үүнд:

- нийтдээ 20-иос доошгүй жил, үүнээс 10-аас доошгүй жил нь газрын дор ажилласан эрэгтэй 50 нас хүрсэн;
- нийтдээ 20-иос доошгүй жил, үүнээс 10-аас доошгүй жил нь хөдөлмөрийн хортой, халуун нөхцөлд ажилласан эрэгтэй 50 нас хүрсэн, түүнчлэн нийтдээ 20-иос доошгүй жил, үүнээс 7 жил 6 сараас доошгүй хугацаагаар мөн нөхцөлд ажилласан эмэгтэй 45 нас хүрсэн;
- нийтдээ 20-иос доошгүй жил, үүнээс 12 жил 6 сараас (эмэгтэй 10 жил) доошгүй хугацаагаар хөдөлмөрийн хүнд нөхцөлд ажилласан эрэгтэй 55 (эмэгтэй 50) нас хүрсэн.

1979 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс хойш төрсөн даатгуулагчид Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны тухай (1999 оны 7 дугаар сар) хуулиар 1999 онд нэвтрүүлсэн нэрийн дансны тогтолцоо(НДТ)-ноос тэтгэвэр тогтоолгоно. 1960-1979 оны хооронд төрсөн даатгуулагчид ЦСТ болон нэрийн дансны тэтгэврээс аль хүссэнээ сонгох боломжтой. Нийтдээ 15-аас доошгүй жил шимтгэл төлсөн даатгуулагч дээр дурдсан тэтгэврийн насанд хүрмэгц нэрийн данснаас тэтгэвэр авах эрх үүснэ. Нэрийн дансанд бүртгэгдсэн нийт орлогын үлдэгдлийг дундаж цалин хөлсний сүүлийн 3 жилийн дундаж өсөлтийн хувиар өсгөсөн дүн болон даатгуулагчийн тэтгэвэр авах дундаж хугацааны илэрхийлэлд үндэслэн нэрийн дансны тэтгэврийн хэмжээг тооцно. Нэрийн данснаас олгох өндөр насны тэтгэврийн доод хэмжээ нь цалин хөлсний улсын дундаж хэмжээний 20 хувиас багагүй байх бөгөөд шимтгэл төлсөн 15-аас дээш жил тутамд 0.5 хувиар бодож, тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэн тогтооно. НДТ харьцангуй сүүлд нэвтэрсэн тул түүнд хамрагдсан даатгуулагчид 2015 оноос өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгож эхэлсэн байна. 2020 оны байдлаар 974,900 хүн нэрийн дансанд хамрагдан шимтгэл төлж байжээ.

14 Сайн дураар даатгуулагч 11.5%-иар шимтгэл төлнө.

► **Хүснэгт 6. Цалинд суурилсан тэтгэврийн тогтолцоо(ЦСТТ) болон Нэрийн дансны тогтолцоо(НДТ)-оос олгох өндөр насны тэтгэврийн харьцуулалт**

	ЦСТТ	НДТ
Хамрагдах даатгуулагч	1979 оноос өмнө төрсөн	1979 оноос хойш төрсөн
Шимтгэл	Албан журмын: Хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос ажил олгогч 8.5%, ажилтан 8.5% Сайн дурын: Өөрөө тодорхойлсон орлогын 11.5%	Албан журмын: Хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос ажил олгогч 8.5%, ажилтан 8.5% Сайн дурын: Өөрөө тодорхойлсон орлогын 11.5%
Тэтгэвэр тогтоолгох ердийн нас	65 нас хүргэхээр нэмэгдүүлж байна.	65 нас хүргэхээр нэмэгдүүлж байна.
Тэтгэврийн хэмжээ	20 жил шимтгэл төлсөн бол: 45 хувь х тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлс 20-иос дээш жилд: 1.5% * тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлс * 20 жилээс илүү төлсөн жилийн тоо	Нэрийн дансанд бүртгэгдсэн нийт орлогын үлдэгдлийг дундаж цалин хөлсний сүүлийн 3 жилийн дундаж өсөлтийн хувиар өсгөсөн дүн болон даатгуулагчийн тэтгэвэр авах дундаж хугацааны илэрхийлэлд үндэслэнэ.
Индексжүүлэлт	Хуульд тэтгэврийн хэмжээг “амьжиргааны өртгийн өөрчлөлттэй уялдуулан” өөрчлөхөөр заасан боловч практикт Засгийн газар тохиолдлын чанартайгаар нэмэгдүүлдэг.	Хуульд тэтгэврийн хэмжээг “амьжиргааны өртгийн өөрчлөлттэй уялдуулан...” нэмэгдүүлэхээр заасан. Аргачлалыг боловсруулах шаардлагатай.

Эх үүсвэр: Зохиогчид

Тахир дутуугийн тэтгэвэр

ЦСТТ-нд тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нийтдээ 20-иос доошгүй жил, эсхүл тахир дутуу болохын өмнөх 5 жилийн 3 жилд нь төлсөн даатгуулагч хөдөлмөрийн чадвараа 50-иас доошгүй хувиар алдаж тахир дутуу болсон бол тахир дутуугийн тэтгэвэр авах эрхтэй. Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комиссын шийдвэрт үндэслэн тогтоох бүрэн тэтгэврийн хэмжээ нь сард 500,000 төгрөгөөс багагүй байна (Засгийн газрын 2022 оны 63 дугаар тогтоол). НДТ-оос тахир дутуугийн тэтгэвэр авахын тулд шимтгэл төлсөн байвал зохих хугацаа нь ЦСТТ-ныхтой адилхан байна. НДТ-нд хамаарах даатгуулагч хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан бол тэтгэврийг сүүлийн гурван жилийн дундаж сарын хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын 60 хувиар бодож тогтооно. Харин хөдөлмөрийн чадвараа хагас алдсан бол тэтгэврийг сүүлийн гурван жилийн дундаж сарын хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос хөдөлмөрийн чадвараа алдсан хувьд ногдох хэмжээгээр бодож тогтооно.

Тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр

ЦСТТ болон НДТ-нд тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нийтдээ 20-иос доошгүй жил, эсхүл даатгуулагч нас барахын өмнөх 5 жилийн 3 жилд нь төлсөн бол даатгуулагчийн асрамжид байсан хүмүүс тэжээгчээ алдсаны бүрэн тэтгэвэр

авах эрх үүснэ. ЦСТТ-нд тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийг дээд хэмжээгээр нь тогтооход өндөр насны тэтгэврийнхтэй адил аргаар бодно. Тэжээлгэгчийн тоог харгалзан уг дүнгээс дараах хувиар бодож, тэтгэврийг тогтооно: гурав, түүнээс дээш тэжээлгэгчтэй бол 100%, хоёр хүн 75%, нэг хүн 50%.

Харин нэрийн данстай, дээр дурдсан шимтгэл төлсөн байх хугацааны болзлыг хангасан даатгуулагч нас барсан тохиолдолд нэг тэжээлгэгчтэй бол сүүлийн гурван жилийн дундаж сарын хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын 40 хувиар тооцож, тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр олгоно. Нэгээс дээш тэжээлгэгчтэй тохиолдолд өмнө дурдсан хувь хэмжээг тэжээлгэгч тус бүрт 10 нэгж хувиар нэмэгдүүлэн бодож тогтооно. Гэхдээ тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийн хэмжээ нь сарын дундаж цалин хөлсний 60 хувиас хэтрэхгүй байна.

4.8 ҮОМШӨ-ий даатгал

Нийгмийн даатгалын тухай (1994 оны 5 дугаар сар) хууль болон Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай (1994 оны 6 дугаар) хуулиар үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн буюу мэргэжлээс шалтгаалан өвчилсөн даатгуулагчид тэтгэвэр, тэтгэмж олгох харилцааг зохицуулж байна.

Албан журмаар болон сайн дураар даатгуулсан даатгуулагчид ялгалгүй тахир дутуугийн тэтгэвэр (хөдөлмөрийн чадвар алдсан хувиар бодож тогтооно), тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр (тэжээлгэгчийн тооноос хамаараад 50-100%-иар бодож тогтооно), хөдөлмөрийн чадвар түр алдсан(ХЧТА)-ы тэтгэмж (цалин хөлсний 100%-иар бодож жилд 180 ажлын өдрөөс дээшгүй хугацаанд), нөхөн сэргээхтэй холбогдсон төлбөр

авах эрхтэй. Албан журмаар даатгуулагчийн ажил олгогч (хөдөлмөрийн нөхцөлөөс хамаарч) хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын 0.8%, 1.8%, 2.8%-иар, харин сайн дурын даатгуулагч өөрөө тодорхойлсон орлогынхоо 1%-иар шимтгэл төлж байж дээрх эрх үүснэ. Шимтгэл төлөх орлогын дээд, доод хязгаар нь ХХДХ ба уг доод хэмжээг 10 дахин нэмэгдүүлсэн дүнтэй тэнцүү байна.

4.9 Богино хугацааны тэтгэмж

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай (1994 оны 6 дугаар) хуулийн дагуу жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, ХЧТА-ны тэтгэмж болон оршуулгын тэтгэмжийг олгож байна.

Тэтгэмжийн даатгалын шимтгэлийг жирэмсний чөлөө авахаас өмнө 12 сараас доошгүй хугацаанд, үүнээс сүүлийн 6 сард нь тасралтгүй төлсөн албан журмаар болон сайн дураар даатгуулагч эхэд сүүлийн 12 сарын хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын дунджаас 100 хувиар тооцож 4 сарын хугацаанд жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж олгоно. Мөн тэтгэмжийн даатгалын шимтгэлийг 3 сараас доошгүй хугацаанд төлсөн

даатгуулагч (шимтгэл төлсөн нийт хугацааг харгалзан түүний сүүлийн бүтэн ажилласан гурван сарын хөдөлмөрийн хөлснөөс 50-75%-иар) ХЧТА-ны тэтгэмж авах эрхтэй. Харин тэтгэмжийн даатгалын шимтгэлийг 36 сараас доошгүй хугацаагаар төлсөн даатгуулагч нас барахад 1,000,000 төгрөгийн оршуулгын тэтгэмж олгодог (Уг тэтгэмжийн хэмжээг НДҮЗ-ийн 2022 оны 8 дугаар сарын 1-ний өдрийн 4 дүгээр тогтоолоор 2,000,000 төгрөг болгож нэмэгдүүлсэн байна). Тус тогтоолоор амьгүй донор болсон даатгуулагчийн ар гэрт олгох оршуулгын тэтгэмжийн хэмжээг 3, 500, 000 төгрөгөөр тогтоосон байна.

4.10 Ажилгүйдлийн тэтгэмж

Ажилгүйдлийн даатгалын шимтгэлийг ажилгүй болохоосоо өмнө 24 сараас доошгүй хугацаанд, үүнээс сүүлийн 9 сард нь тасралтгүйгээр сарын хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос 0.4%-иар (ажилтан, ажил олгогч тэнцүү хуваан) төлсөн албан журмын даатгуулагч ажилгүйдлийн тэтгэмж авах эрхтэй. Ажилгүйдлийн тэтгэмжийг даатгуулагчийн шимтгэл төлж

ажилласан хугацааг харгалзан сүүлийн 3 сарын хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын дунджаас (45-70 хувиар) бодож олгоно. Ажилгүйдлийн тэтгэмжийн доод хэмжээ нь ХХДХ-ний 75 хувиас багагүй байна. Даатгуулагч 5 жил дараалан ажилгүйдлийн даатгалын сангаас тэтгэмж гаргуулаагүй бол дараагийн жилд төлөх даатгалын шимтгэлийг 10 хувиар хөнгөлнө.

4.11 Баталгаа 3а – Хөдөлмөрийн насны хүмүүсийн нийгмийн халамж

Хөдөлмөрийн насны хүмүүс нийгмийн хамгааллын шимтгэлтэй болон шимтгэлгүй олон төрлийн хөтөлбөрт хамрагдаж байна. Нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь НДС-гаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй хүмүүст тэтгэвэр олгож (НХТ) орлогын ядуурлаас сэргийлэхийн зэрэгцээ эмзэг бүлгийн хүн ам (бусдыг асарч байгаа болон ядуу гэх мэт) болон нийгэмдээ алдар гавьяатай (алдарт эхчүүд, алдар цолтон ахмад настнууд гэх мэт) хүмүүст тэтгэмж, тусламж олгодог.

Татвараар санхүүждэг тэтгэвэр

Нийгмийн даатгалын тухай хууль тогтоомжид заасны дагуу тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй, Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.2, 12.1.3 -д заасан 16 насанд хүрсэн одой иргэн, хөдөлмөрийн чадвараа 50 ба түүнээс дээш хувиар алдсан 16 насанд хүрсэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр авна.

Уг тэтгэврийн хэмжээ сард 188,000 төгрөг байсныг КОВИД-19 цар тахлын үед (Засгийн газрын 2020 оны 25 дугаар тогтоолоор) түр нэмэгдүүлж 288,000 төгрөг болгосон юм (Засгийн газрын 2022 оны 60 дугаар тогтоолын дагуу 2023 оны 1 дүгээр сар хүртэл уг нэмэгдүүлсэн хэмжээгээр олгоно). 2020 онд 40,678 иргэн уг тэтгэврийг авчээ. НХТ-ийг автоматаар болон тогтмол хугацаанд өөрчилж байх хуулийн зохицуулалт байхгүй. Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулийн 16 дугаар зүйлд халамжийн тэтгэврийн хэмжээг тухайн үед мөрдөж байгаа хүн амын амьжиргааны доод түвшингийн хэмжээг

үндэслэн Засгийн газар тогтоохоор заасан байна.

Цэргийн албан хаагч болон түүний асрамжид байдаг хүмүүс хөдөлмөрийн чадвар алдсаны болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр авах эрхтэй. Улсын төсвөөс санхүүждэг боловч нийгмийн даатгалын байгууллагаар дамжуулан олгодог эдгээр тэтгэврийн доод хэмжээ ХХДХ-ний 75%-иас багагүй байна. Цэргийн алба хаагчдын энэ хөтөлбөрөөс ХЧТА-ы тэтгэмж, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, оршуулгын тэтгэмж зэрэг богино хугацааны тэтгэмжүүд бас олгодог. Эдгээрийг Цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай (1994 оны 6 дугаар сар) хуулиар зохицуулдаг.

4.12 Тэтгэмж, тусламж

Онцгой тохиолдлын тэтгэмж

Гэнэтийн аюул, осол, урьдчилан төсөөлөх боломжгүй бусад шалтгаанаар гэр оронгүй, гэр орон нь цаашид амьдрах боломжгүй болсон болон амьжиргааны эх үүсвэрээ алдсан өрхөд 1,200,000 төгрөгийн (ХХДХ-г 2.86 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцүү) тэтгэмжийг нэг удаа олгоно. Нийгмийн халамжийн (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.5.1-д заасан уг тэтгэмжийг 2020 онд 812 хүнд олгожээ.

Амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж

18 нас хүрээгүй байхдаа бүтэн өнчин болсон 18-24 насны иргэн (13.5.2 дахь заалт), хорих ангиас суллагдсан өөрийн гэсэн гэр оронгүй иргэн (13.5.3 дахь заалт), дөрөв ба түүнээс дээш 18 хүртэлх насны хүүхэдтэй, гэр оронгүй, өрх толгойлсон эцэг, эхэд (13.5.4 дэх заалт) 1,200,000 төгрөгийн тэтгэмжийг нэг удаа олгоно.

Асаргааны тэтгэмж

Эмнэлгийн хяналтад байдаг, байнгын асаргаа шаардлагатай ахмад настан, хүүхэд ба хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг асарч байгаа хүнд сард 84,500 төгрөгийн тэтгэмж олгоно (Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2.4, 13.2.3, Засгийн газарын 2020 оны 25 дугаар тогтоол). 2020 онд уг тэтгэмжийг 20,735 хүн авчээ.

Жирэмсэн эхийн тэтгэмж

Жирэмсэн эмэгтэй жирэмсний таван сартайгаас эхлэн 5 сарын хугацаанд сар тутам 40,000 төгрөгийн (ядуурлын шугамын 23%) тэтгэмж авна. Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай (2017 оны 6 дугаар сарын 30) хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1-д заасан уг тэтгэмжийг 2020 онд 84,700 эх авсан байна.

Алдарт эхчүүд

Олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхийг урамшуулах тухай (2011) хуульд заасны дагуу дөрөв, түүнээс дээш хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхэд жилд 100,000 төгрөг олгодог бөгөөд эх зургаа, түүнээс дээш хүүхэд төрүүлж өсгөсөн бол дахин 100,000 төгрөг нэмж олгоно.

Ядуу өрхийн тэтгэмж

Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.3 дахь хэсэгт ядуурлын шугамаас доогуур хэрэглээтэй өрхүүдээс сонгож, нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэнд¹⁵ мөнгөн тэтгэмж олгох зохицуулалт тусгагдсан боловч огт хэрэгжээгүй юм. Уг тэтгэмжийн хэмжээг мөнгөн дүнгээр тогтоогоогүй. Судалгааны гол мэдээлэгчдийн ярилцлагаас үзэхэд ХНХЯ энэхүү тэтгэмжийг болиулахаар төлөвлөж байна.

15 ҮСХ болон нийгмийн халамжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас хамтран баталсан аргачлалын дагуу амьжиргааны түвшингээ үнэлүүлж, өрхийн мэдээллийн нэгдсэн санд орсон өрхийн гишүүн. Хамрагдах өрхийг орлогыг орлуулан тооцох арга(ООТА)-аар тодорхойлдог.

Хүнсний эрхийн бичиг хөтөлбөр (ХЭБХ)

Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн (22 дугаар зүйл) дагуу нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай иргэнд хүнсний бүтээгдэхүүн худалдан авах эрхийн бичиг олгож байна. 2019 онд насанд хүрсэн хүнд 16,000 төгрөгийн, хүүхдэд 8,000 төгрөгийн (ядуурлын шугамын 10%, 5%-тай тэнцүү) хүнсний

эрхийн бичгийг сар тутам олгож байсан бол КОВИД-19 цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд 2020 онд эрхийн бичгийн үнийн дүнг 32,000 ба 16,000 төгрөгт хүргэж тус тус нэмэгдүүлжээ. Уг хөтөлбөрт 2018 онд 253,468 хүн (ядуу өрхийн гишүүдийн 27%), 2020 онд 241,998 хүн хамрагдсан байна.

► Шигтгээ 2. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн дагуу олгодог тусламж, хөнгөлөлт

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай (2016) хуулийн дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй насанд хүрсэн иргэн болон хүүхэд нийгмийн халамжийн сангаас 14 төрлийн мөнгөн буюу түүнтэй адилтгах тусламж, хөнгөлөлт авдаг.

Тусламж, хөнгөлөлт	Хэмжээ, давтамж
Байнгын асаргаа шаардлагатай хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, насанд хүрсэн хүнд түлш худалдан авах мөнгөн тусламж	Жилд нэг удаа: 140,000 төгрөг
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн хийлгэсэн протезын үнийн нөхөн олговор	3 жилд нэг удаа
Нийгмийн даатгалын сангаас хөнгөлөлт авах эрх үүсээгүй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний хийлгэсэн протезын үнийн нөхөн олговор	3 жилд нэг удаа
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, насанд хүрсэн хүний хийлгэсэн болон худалдан авсан ортопед, тусгай хэрэгслийн үнийн нөхөн олговор	3 жилд нэг удаа
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн цэцэрлэг, сургуульд ирж, очих унааны зардлын хөнгөлөлт	Жилд нэг удаа: 200,000 төгрөг
Насанд хүрсэн бүрэн хараагүй, сонсголгүй, хэл ярианы бэрхшээлтэй хүний харилцаа холбооны зардлын хөнгөлөлт	Сард 20,000 төгрөг
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн рашаан сувилалд сувилуулах болон ирж, очих унааны зардлын нөхөн олговор	Жилд нэг удаа
Хөгжлийн бэрхшээлтэй насанд хүрсэн хүний рашаан сувилалд сувилуулах зардлын 50%-ийн хөнгөлөлт, нэг талын унааны зардлын нөхөн олговор	Жилд нэг удаа
Бүрэн хараагүй хүн дотооддоо эмчлүүлэх, рашаан сувилалд сувилуулахаар зорчсон тохиолдолд ирж, буцах унааны зардлын 75 хувийн нөхөн олговор	Жилд нэг удаа
Улаанбаатар хотоос 1000 ба түүнээс дээш километр алслагдсан газарт байнга оршин суудаг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд ирж, очих унааны зардлын нөхөн олговор	Жилд нэг удаа
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн цэцэрлэгийн хоолны зардлын хөнгөлөлт	Тухай бүрт

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд хүүхдийн зусланд амарвал эрхийн бичгийн 50 хувийн хөнгөлөлт	Жилд нэг удаа
Нийгмийн даатгалын хууль тогтоомжийн дагуу оршуулгын тэтгэмж авах эрх үүсээгүй хөгжлийн бэрхшээлтэй насанд хүрсэн хүн, хүүхэд нас барвал оршуулгын зардалд мөнгөн тусламж	2,000,000 төгрөг
Дэлхийн болон олон улсын чанартай тэмцээн, түүний дотор паралимпын медаль хүртсэн тохиолдолд мөнгөн урамшуулал	Засгийн газрын шийдвэрээр

4.13 Баталгаа 3б – Хөдөлмөрийн насны хүн/Хөдөлмөрийн зах зээлийн идэвхтэй бодлого

Монгол Улсад хөдөлмөрийн зах зээлийн идэвхтэй бодлого хэрэгжүүлэх асуудлыг зохицуулдаг гол хууль нь Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль (2011 оны 6 дугаар сар) юм. Тус хуульд төрөөс хүн амын хөдөлмөр эрхлэх боломж, нөхцөлийг бүрдүүлэх, хөрөнгө оруулалтын бодлогыг хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих арга хэмжээтэй уялдуулах, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтийг зохицуулах, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлтэд нийцүүлэн ажиллах хүчнийг сургах, хөдөлмөр эрхлэлтийн мэдээлэл, статистикийг хөгжүүлэх, ажилгүйдлийн даатгалын хамрах хүрээг өргөжүүлэх чиглэл баримтлахаар зааж, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн санхүүжилтээр хэрэгжих хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих багц хөтөлбөрийг тодорхойлсон байна. Хуульд дараах хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхээр тусгажээ. Үүнд:

Ажил, мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, зөвлөгөө өгөх, мэдээллээр хангах (Хөдөлмөр эрхлэлтийн нийтлэг үйлчилгээ)

Зорилтот бүлэг: Ажил олоход хүндрэлтэй иргэн, ажилгүй иргэн

Үйлчилгээ: Хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлтийн талаарх мэдээллийг хүргэх, ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдад ажил мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх, чиг баримжаа олгох, хөдөлмөрийн яармаг зохион байгуулах. 2020 онд энэ үйлчилгээнд 42,442 хүн хамрагджээ.

Ажилд зуучлах (Хөдөлмөр эрхлэлтийн нийтлэг үйлчилгээ)

Зорилтот бүлэг: Ажил олоход хүндрэлтэй иргэн, ажилгүй иргэн

Үйлчилгээ: Хөдөлмөр эрхлэлтийн цахим системийг хөгжүүлж, ажиллуулах, хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний газар, хэлтсүүд болон хувийн компаниудаар дамжуулан ажилд зуучлах. 2020 онд энэ үйлчилгээнд 33,006 хүн хамрагджээ.

Хөдөлмөрт бэлтгэх, хөдөлмөр эрхлэлтийн үр чадвар олгох хөтөлбөр

Зорилтот бүлэг: Ажил олоход хүндрэлтэй иргэн (тухайлбал, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн), сургууль завсардсан, хөдөлмөрийн насанд хүрсэн хүүхэд, хорихоос суллагдсан болон асрамжийн газраас гарсан иргэн

Үйлчилгээ: Ажил мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, зөвлөгөө өгөх, ажилд зуучлах, ажилд зуучлах уулзалтад бэлтгэх, мэргэжлийн болон давтан сургалт. Энэхүү хөтөлбөр нь эмзэг бүлэгт зориулагдсан. 2020 онд эдгээр арга хэмжээнд 2,587 хүн хамрагдсан нь бүрэн бус хөдөлмөр эрхлэгч (38.7 мянга) болон ажилгүй (29.9 мянга) залуучуудын тоотой харьцуулахад маш бага байна.

Малчдын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөр

Зорилтот бүлэг: Малгүй буюу богд шилжүүлснээр 200 хүртэл малтай малчин өрх

Арга хэмжээ: Мал маллагааны сургалт, мал аж ахуй эрхлэлтийн зөвлөгөө, мал худалдан авахад зориулсан 5 сая хүртэл төгрөгийн санхүүгийн дэмжлэг. Хөтөлбөрийг орон нутгийн хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний газар, хэлтэс хэрэгжүүлдэг. Хөтөлбөрт хамрагдах өрхийн төслийг орон нутгийн АДЗ-ийн санал болгосноор Хөдөлмөр эрхлэлтийн хэлтэс шалгаруулан

сонгож, мал сайтай сумаас малыг худалдан авч хамрагдсан өрхөд өгнө. 2020 онд энэ арга хэмжээнд 1,600 өрх хамрагджээ.

Ажлын байрыг дэмжих хөтөлбөр

Зорилтот бүлэг: Ажил олоход хүндрэлтэй иргэнийг ажлын байраар хангаж буй ажил олгогч, аж ахуй, бичил бизнес болон нөхөрлөл, хоршооны хэлбэрээр үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэгч, ажил хайгч иргэн, их, дээд сургууль, мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллагад суралцагч, ажилгүй иргэн, аж ахуй, бичил бизнес болон нөхөрлөл, хоршооны хэлбэрээр хүнсний ногоо тариалах хүсэлт гаргасан иргэн, иргэдийн бүлэг.

Арга хэмжээ: Аж ахуй эрхлэлтийн сургалт, борлуулалтын болон ажлын байрны түрээсийн төлбөрийн дэмжлэг, ажил олгогчийн дэмжлэг, нийтийг хамарсан ажил, цагийн ажилд зуучлах, эргэн төлөгдөх санхүүгийн дэмжлэг. 2020 онд уг хөтөлбөрт 18,577 хүн хамрагджээ.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний ажлын байрыг дэмжих хөтөлбөр

Зорилтот бүлэг: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн (ХБИ), ХБИ-ийг ажлын байраар хангаж буй ажил олгогч, байнгын асаргаанд байдаг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдээ асарч буй эцэг, эх.

Арга хэмжээ: Хөдөлмөрт бэлтгэх арга хэмжээ, борлуулалтын болон ажлын байрны түрээсийн төлбөрийн дэмжлэг, аж ахуй эрхлэлтийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн сургалт, санхүүгийн дэмжлэг, ХБИ-ийг ажлын байраар хангаж буй ажил олгогчийн дэмжлэг, дэмжлэгтэйгээр ажилд зуучлах үйлчилгээ. 2020 онд уг хөтөлбөрт 2,844 хүн хамрагджээ.

Ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээг хөгжүүлэх хөтөлбөр

Зорилтот бүлэг: Мэдээллийн санд бүртгүүлсэн тэтгэврийн насны ахмад мэргэжилтнүүд, ахмад настны эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ, холбоод.

Арга хэмжээ: Ахмад мэргэжилтний зөвлөх үйлчилгээг зохион байгуулах, санхүүгийн дэмжлэг. 2020 онд энэ хөтөлбөрт 884 хүн хамрагджээ.

Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлт, гарааны бизнесийг дэмжих хөтөлбөр

Зорилтот бүлэг: 15-34 насны залуучууд

Арга хэмжээ: Гарааны дэмжлэг, аж ахуй эрхлэлтийн сургалт, борлуулалтын болон ажлын байрны түрээсийн төлбөрийн дэмжлэг. 2020 онд энэ хөтөлбөрт 2,532 хүн хамрагджээ.

Мэргэжлийн болон техникийн боловсролын сургалтын байгууллагын суралцагчид сар бүр олгох тэтгэлэг

Зорилтот бүлэг: Мэргэжлийн болон техникийн боловсролын сургалтын байгууллагын бүх суралцагч

Хамрагдах нөхцөл: Өдрийн ангийн суралцагч болон 4-6 хүртэлх сарын мэргэжлийн сургалтад хамрагдаж байгаа 45 хүртэлх насны иргэн

2022 оноос өмнө сард 200,000 төгрөгийн тэтгэлэг олгож байсан. 2020 онд уг тэтгэлэгт 40,011 хүн хамрагджээ. Засгийн газрын 2022 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдрийн 122 дугаар тогтоолоор уг тэтгэлгийг суралцсан сар тутамд 200,000 төгрөгөөр тооцож, суралцагчийг төгсөхөд нэг удаа бөөнд нь олгохоор өөрчилсөн байна. Тиймээс 2.5 жилийн (30 сарын) хөтөлбөрт суралцаж буй суралцагчид төгсөхөд нь 6,000,000 төгрөгийн тэтгэлэг олгоно.

Жижиг зээл

Иргэнд 10 хүртэл сая төгрөгийн, аж ахуйн нэгжид 20 хүртэл сая төгрөгийн жижиг зээл олгоно.

Хамрагдах нөхцөл: Жижиг зээлийг арилжааны банкаар дамжуулан олгох бөгөөд зээлдэгч нь зээлийн мөнгөн дүнгийн 40%-тай дүйхүйц барьцаа хөрөнгөтэй байх шаардлагатай. Зээлийн хүү жилийн 7%. 2021 онд уг зээлд 1,113 хүн хамрагджээ.

4.14 Баталгаа 4 – Ахмад настны нийгмийн халамж

Нийгмийн даатгалын сангаас олгодог цалинд суурилсан болон нэрийн дансны тэтгэврээс гадна ахмад настны нийгмийн баталгааг хангахад

чиглэсэн багц тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээг татвараар санхүүжүүлэн хүргэж байна.

4.15 Татвараар санхүүждэг тэтгэвэр

Өндөр насны тэтгэвэр

Нийгмийн халамжийн тухай (2012 оны 1 дүгээр сарын 19) хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.1-д нийгмийн даатгалын тухай хууль тогтоомжид заасны дагуу бүрэн болон хувь тэнцүүлэн тогтоосон тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй эрэгтэй 60, эмэгтэй 55 настай иргэнд сар бүр 188,000 төгрөгийн (ядуурлын шугамыг 1.07 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцүү) тэтгэвэр олгоно. КОВИД-19 цар тахлын сөрөг нөлөөг арилгах зорилгоор уг тэтгэврийн хэмжээг 2020 оны 4 дүгээр сараас 2021 оны 12 дугаар сарыг дуустал хугацаанд 100,000 төгрөгөөр нэмэгдүүлэн олгосон байна. 2020 оны байдлаар өндөр насны

энэхүү тэтгэврийг 3,900 хүн (55 ба түүнээс дээш насны нийт хүн амын 1%) авч байжээ.

Цэргийн алба хаасны тэтгэвэр

Улсын төсвөөс санхүүждэг боловч нийгмийн даатгалын байгууллагаар дамжуулан олгодог цэргийн алба хаасны тэтгэврийг цэргийн алба хаагчийн сарын дундаж цалин хөлсний 80 хувиар бодож тогтоох бөгөөд эмэгтэй 20, эрэгтэй 25 жилээс илүү алба хаасан жил тутамд тэтгэвэр тогтоолгосон цалин хөлсний 1.5 хувиар тооцож нэмэгдэл олгоно. 2020 онд цэргийн алба хаасны тэтгэврийг 19,000 хүн авч байжээ.

4.16 Алдар цолтны нэмэгдэл, хөнгөлөлт болон асаргааны тэтгэмж

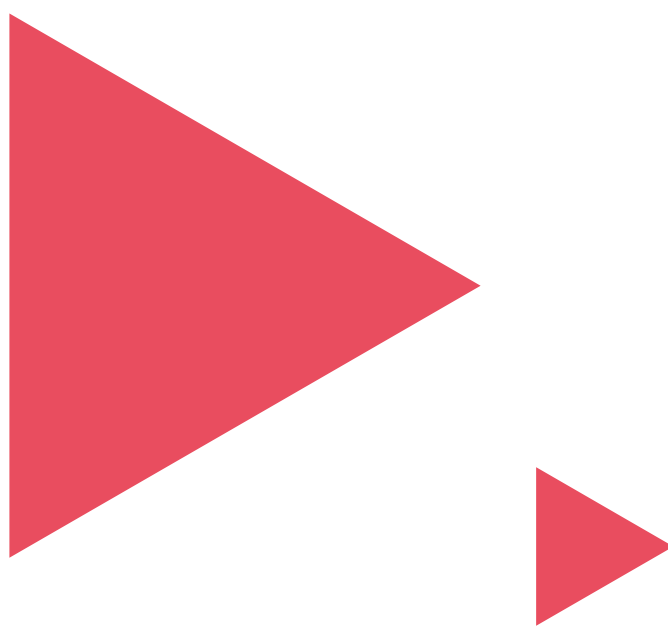
Алдар цолтон ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай (2010 оны 6 дугаар сар) хуулиар Монгол Улсын баатар, хөдөлмөрийн баатар болон бусад алдар цолтой ахмадуудад нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгож байна. Эдгээр нэмэгдэл, хөнгөлөлтийн хэмжээ сард 150,000-200,000 төгрөг байна. 2020 онд эдгээрт 2,600 хүн хамрагдсан байна. Түүнчлэн 55 нас хүрсэн эмэгтэй, 60 нас хүрсэн эрэгтэй асаргааны үүрэг хариуцлагаасаа хамаарч (асран халамжлагчийн болон асруулагчийн хувиар) мөнгөн тэтгэмж, дэмжлэг авч, дэмжих үйлчилгээнд хамрагддаг.

Мөнгөн тусламжаас гадна төрөөс ахмад настныг мэдээлэл, зөвлөгөө, явуулын үйлчилгээ, өдрийн үйлчилгээ, сайн дурын үйлчилгээ, өдрөөр эмчлэх, асран сувилах үйлчилгээ, гэрээр үзүүлэх тусламж, үйлчилгээ, хүнсний дэмжлэг, гэр

бүлийн хүчирхийллээс хамгаалагдах үйлчилгээ зэрэг нийгмийн үйлчилгээнд хамруулдаг (Ахмад настны тухай 2017 оны хууль, Нийгмийн халамжийн тухай 1994 оны хууль). Түүнчлэн тэжээн тэтгэх хүүхэдгүй, бие даан амьдрах чадваргүй ганц бие, эсхүл тэжээн тэтгэх хүүхэд нь ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэйн улмаас дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх чадваргүй бөгөөд олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй ахмад настан төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээнд хамрагдаж болно (2020 оны байдлаар төрөлжсөн асрамжид 493 ахмад настан хамрагдаж байв). Ахмад настанд үзүүлэх эдгээр нийгмийн үйлчилгээг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ (Ахмад настны тухай 2017 оны хууль).



Нийгмийн хамгааллын зардал





Тайлбар: Шатахуун түгээгч эмэгтэй ажлаа гүйцэтгэж байгаа нь.
© ОУХБ

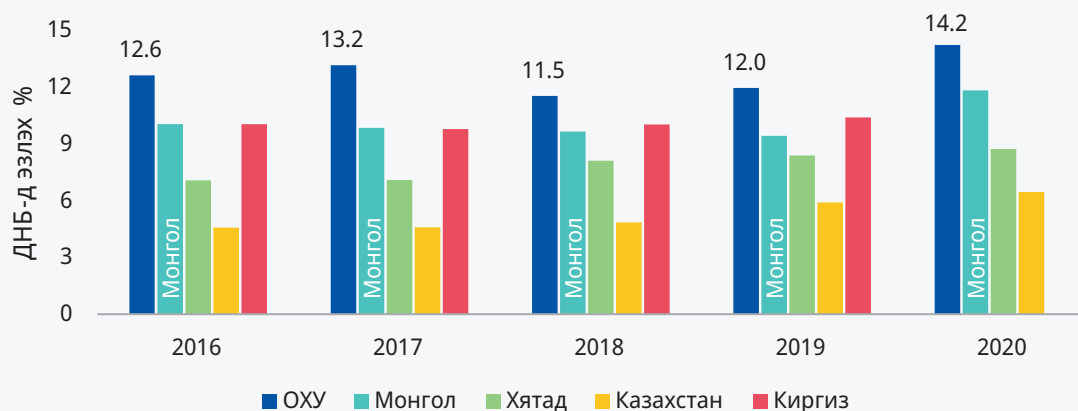
► Нийгмийн хамгааллын зардал

Энэ хэсэгт Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын зардлыг тоймлон харуулав. Эхлээд Монгол Улсыг бүс нутгийн ойролцоо орнуудтай харьцуулж, дараа нь нийгмийн даатгалын болон нийгмийн халамжийн зардлыг нийт тогтолцооны болон хөтөлбөрүүдийнх нь түвшинд задлан авч үзлээ.

2020 онд эрүүл мэндийн салбарыг оруулахгүйгээр нийгмийн хамгааллын нийт зардал ДНБ-ий 11.8%-д хүрсэн нь КОВИД-19 цар тахлын

эсрэг авсан хариу арга хэмжээнээс голчлон шалтгаалсан байна. Цар тахлаас өмнө (2016-2019) нийгмийн хамгааллын зардал ДНБ-ий 10 орчим хувьтай тэнцэж байсан нь Бүгд Найрамдах Киргиз Улсынхтай ойролцоо, Хятад, Казахстаныхаас өндөр, харин ОХУ болон дэлхийн дундаж (ДНБ-ий 12.9%)-аас доогуур байжээ (Зураг 10-ыг үзнэ үү) (ILO, 2021a).

► Зураг 10. Нийгмийн хамгааллын зардлын харьцуулалт (ДНБ-д эзлэх %), 2016-2020



Тайлбар: Монгол Улсын мэдээллийг үндэсний эх сурвалжуудаас, бусад улсын зардлын тоон мэдээллийг ОУВС-ийн Засгийн газрын санхүүгийн статистикийн мэдээллийн сан (IMF GFS Data)-аас авав. Нийт дүнд эрүүл мэндийн зардал ороогүй. Монгол Улсын хувьд нийт зардал дээр цэргийн алба хаасны тэтгэврийн санхүүжилт болон тэтгэврийн даатгалын санд улсын төсвөөс олгож буй дэмжлэгийг нэмж тооцсон (Зүүлт тайлбар 16-г үзнэ үү).
Эх үүсвэр: ОУВС ба үндэсний эх сурвалжууд, 2022

Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсын нийгмийн халамжийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь аажим буурч иржээ. 2016 онд ДНБ-ий 2.1%-тай тэнцэж байсан уг зардал 2019 онд 1.8% болж, гурван жилийн хугацаанд 0.3 нэгж хувиар буурсан байна. Харин КОВИД-19 цар тахлын эсрэг яаралтай хариу арга хэмжээ авсны улмаас нийгмийн халамжийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 2020 онд 4.2%-д, 2021 онд 4.8%-д хүрч өссөн байна. Бодит дүнгээр

авч үзэхэд 2016-2019 оны хооронд нийгмийн халамжийн зардлын жилийн нийлмэл өсөлт 1.3% байсан бол 2019-2020 оны хооронд энэ салбарт оруулсан хөрөнгийн хэмжээ хоёр дахинаас ч илүү нэмэгдсэн байна. Мөн хугацаанд нийгмийн даатгалын зардал харьцангуй тогтвортой буюу ДНБ-ий 6 орчим хувьд эргэлдэж байсан бөгөөд 2020 онд илүү өссөн байна.¹⁶

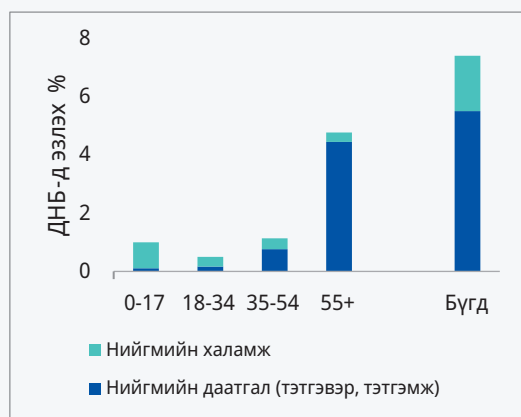
16 Нийгмийн даатгалын нийт зарлагад (тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардал, үйл ажиллагааны/захиргааны зардал, бусад байгууллагад олгох шилжүүлэг, бусад зардал гэх мэт) зарцуулсан зардлаас гадна зардлаас давсан илүүдэл татаасын дүнг оруулж тооцсон. Улсын төсвөөс олгосон татаас сангийн зардлаас давах тохиолдол цэргийн алба хаасны тэтгэвэр (улсын төсвөөс бүрэн хариуцдаг) дээр гарч байжээ. Харин бусад тэтгэврийн хувьд ийм явдал зөвхөн 2017-2019 онд тохиолдсон байна. 2020 онд цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэрт 153.8 тэрбум төгрөг зарцуулсан бол төсвөөс уг тэтгэврийг санхүүжүүлэхэд зориулж санд хийсэн шилжүүлэг 396.1 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий +0.6%) байжээ. 2016 болон 2020 онд тэтгэврийн даатгалын санд төсвөөс олгосон татаасын дүн шимтгэлээр санхүүжүүлээгүй зардлын дүнтэй тохирч байсан бол 2017-2019 онд илүүдэл татаасын дүн ДНБ-ий 0.1%-0.6%-д хэлбэлзэж байв.

2018-2020 оны хооронд ДНБ-ий 1.0 орчим хувьд байсан ЭМД-ын зардал 2021 онд огцом өсөж 2.8%, 2022 онд 3.2%-д хүрчээ. Энэхүү өсөлт нь тус тайланд өмнө дурдсанчлан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг худалдан авагч-нийлүүлэгчийн тогтолцоонд өөрчлөлт оруулж, санхүүжилтийг улсын төсвөөс эрүүл мэндийн даатгалд шилжүүлэх шинэчлэлийг 2020 онд хийснээс голчлон шалтгаалсан байна.¹⁷ 2018-2019 оны хооронд уг зардлын бодит өсөлт 2% байснаа дараагийн жилд нь 13%-д хүрснээс үүнийг харж болно.

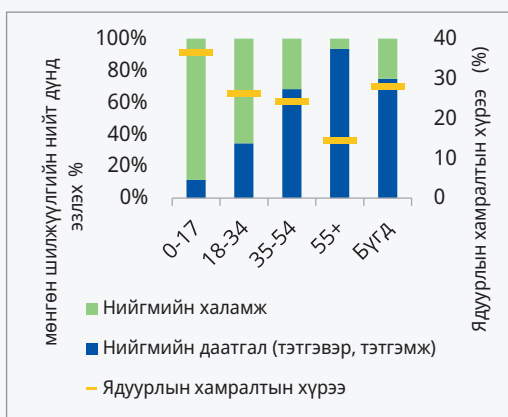
Монголын нийгмийн даатгалын зардал хүний амьдралын мөчлөгийн хожуу үед илүүтэй төвлөрсөн байна. Нийгмийн даатгалаас олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмжийн (нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хамгийн зардал ихтэй бүрэлдэхүүн хэсэг) ихэнх нь 55-аас дээш насны хүн амд ногдож байна. 2018 онд эдгээр тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардал ДНБ-ий бараг 4.5%-ийг эзэлж байсан нь энэ насны бүлгийнхэн нийгмийн хамгааллын хамгийн их хувийг хүртэж байгааг харуулж байна (Зураг 11а-г үзнэ үү).

► Зураг 11. Нийгмийн хамгааллын зардал, насны бүлэг, хөтөлбөрийн төрлөөр, 2018

Зураг 1а



Зураг 1б



Тайлбар: Энэхүү шилжилгээнд ӨНЭЗС 2018 болон ҮСХ-ны сүүлийн үеийн (2022) тоон мэдээллийг ашиглав. Зураг 11а-д нийгмийн хамгааллын төрлөөр насны бүлэг тус бүрд ногдож буй зардлыг ДНБ-д эзлэх хувиар харуулав. Зураг 11 б-гийн босоо баганад насны бүлэг тус бүрээр нийгмийн хамгааллын ямар хөтөлбөрт хамрагдаж буйг хувиар (зүүн тэнхлэгт) илэрхийлж, ядуурлын хамралтын хүрээг насны бүлгээр (баруун тэнхлэгт) харуулав. Эх үүсвэр: ҮСХ, 2022, ӨНЭЗС 2018

Ахимаг насны бүлгийн хувьд зардлын ихэнх нь нийгмийн даатгалаас гарсан байхад залуучууд нийгмийн халамжаас илүүтэй хүртсэн нь анзаарагдаж байна.

Дараагийн хэсгүүдэд нийгмийн халамжийн болон нийгмийн даатгалын тодорхой хөтөлбөрүүдийн зардлыг авч үзэн дараах гурван хэсэгт хэсэгт хуваан шинжилгээ хийлээ. Эхлээд НДС, түүний 5 бүрэлдэхүүн хэсгийг авч үзэв. Хоёр дахь хэсэгт ЭМД-ын сангийн талаар, гурав дахь хэсэгт (санхүүжилтийн хэмжээгээрээ) нийгмийн халамжийн хамгийн том таван хөтөлбөрийг авч үзлээ.

Нийгмийн даатгалын сан (НДС)

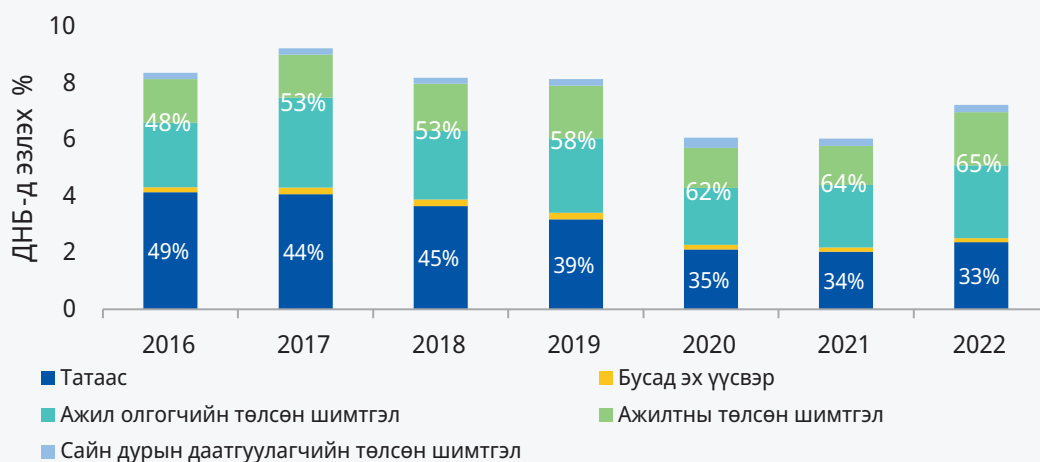
Зураг 12-т НДС-гийн орлогыг харуулав. 2016-2018 оны хооронд сангийн орлого бага зэрэг буурч, ДНБ-ий 8.4%-иас 8.2%-д хүрчээ. Цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлсний улмаас орлогын хэмжээ 2021 онд ДНБ-ий 6.1%-д хүрч огцом буурсан байна. 2022 онд орлогын түвшин дөнгөж хагас сэргэн ДНБ-ий 7.2%-д хүрчээ. Нийт орлогод улсын төсвөөс олгосон татаасын эзлэх хувь мөн буурч, 2016 онд бараг тал хувийг нь эзэлж байсан бол 2021 онд гуравны нэгтэй нь тэнцэж байв. Татаасын дийлэнх хэсэг нь төрөөс

17 2022 оны мэдээллийг улсын төсвийн тооцооллоос авав.

бүрэн санхүүждэг цэргийн алба хаасны тэтгэвэрт зарцуулагдсан байна. 2020 онд цэргийн алба хаасны тэтгэвэрт олгосон нийт санхүүжилт 396.1 тэрбум төгрөгт хүрсэн нь НДС-д олгосон нийт татаасын бараг тэн хагасыг эзэлж байлаа. Харин татаасын үлдсэн хэсэг нь бараг бүхэлдээ тэтгэврийн даатгалын санд зарцуулагдсан юм. ЦСТТ-ноос өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгож

буй тэтгэвэр авагч тэтгэврийн доод хэмжээнээс багагүй тэтгэвэр авах эрхтэй бөгөөд 2013 онд нийт тэтгэвэр авагчдын 50 гаруй хувь нь доод хэмжээний тэтгэвэр авч байжээ. Ийм баталгаат доод хэмжээний тэтгэвэр нь сангийн алдагдлын ихэнх хэсгийг бүрдүүлж, татаасаар санхүүжиж байна (ОУХБ, 2016).

► Зураг 12. НДС-гийн нийт орлого, ДНБ-д эзлэх хувиар, 2016-2022



Тайлбар: Багана дээр орлогын бүрэлдэхүүн хэсэг бүрийн нийт дүнд эзлэх хувийг харуулав. Шимтгэлийн нийт орлого (хөх өнгөөр будсан хэсэг) нь ажил олгогчийн төлсөн шимтгэл, албан журмаар болон сайн дураар даатгуулсан даатгуулагчийн төлсөн шимтгэлийн нийлбэр юм. Цагаанаар бичсэн хувь хэмжээ нь орлогын нийт дүнд шимтгэлийн орлогын эзлэх хувийг илэрхийлж байна. 2022 оны мэдээллийг улсын төсвийн тооцооллоос авав. Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалжууд, 2022.

2019 онд сангийн нийт орлого нийт зарлагаасаа давж, ДНБ-ий 2.3%-тай тэнцэх хэмжээний үлдэгдэлтэй гарсан байна.¹⁸ Харин дараа нь КОВИД-19 цар тахал гарч, орлого нь буурсны улмаас сангийн нийт алдагдал ДНБ-ий 0.8%-д хүрчээ. 2019-2020 онд идэвхтэй шимтгэл төлөгчдийн тоо нэмэгдсэн хэдий ч шимтгэлийн орлого 21%-иар, улсын төсвийн татаас 34%-иар огцом буурсны улмаас сангийн нийт орлого 26%-иар буурчээ. 2021 онд уг алдагдлаа зарим талаар нөхөж, сангийн орлого 12%-иар өссөн бөгөөд 2022 онд ч өсөх хүлээлттэй байна.

2018 онд НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрт зарцуулсан нийт зарлага 1,794 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 5.5%) байсан бөгөөд эдгээрт 632,654 хүн хамрагджээ. Тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн нийт зардлын ихэнх буюу 75% нь өндөр насны тэтгэвэрт зарцуулагдсан байна. Өндөр насны тэтгэвэр авагчид нийт тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын 49%-ийг эзэлж байна. Өндөр насны тэтгэвэр авагчдын дийлэнх олонх нь (292,968 хүн) иргэний тэтгэвэр авагчид байгаа бол ердөө 16,403 хүн (нийт өндөр насны тэтгэвэр авагчдын 5.3%) цэргийн алба хаасны тэтгэвэр

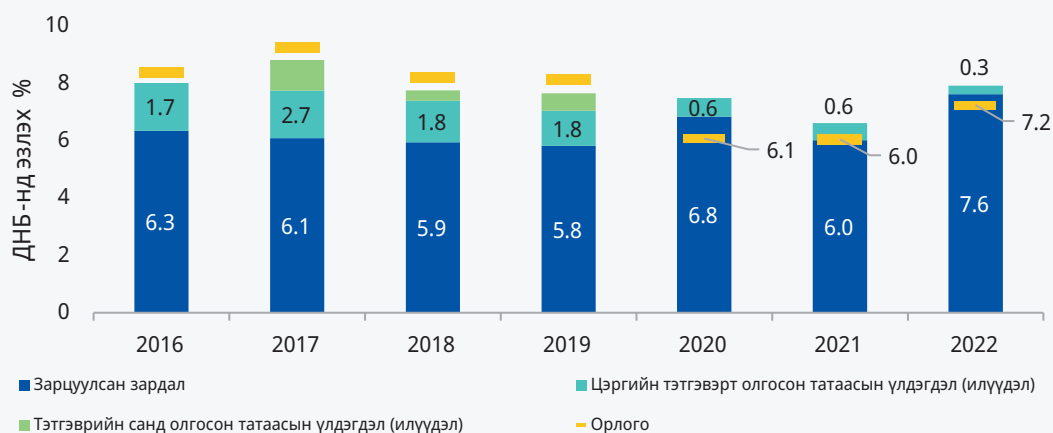
18 НДС-гийн зарлагаас давсан орлого(үлдэгдэл)-оос нийгмийн даатгалын хуримтлалын сан бүрдүүлнэ. Хуримтлалын санд жилийн ашгийн 60%-ийг хуримтлуулна. Хуримтлалын сангийн хөрөнгийг Засгийн газрын бонд, Монголбанкнаас гаргасан үнэт цаас, гадаад улсын Засгийн газар буюу олон улсын санхүүгийн байгууллагаас гаргасан үнэт цаас, хөрөнгө оруулалтын сан, нээлттэй хувьцаат компаний Санхүүгийн зохицуулах хороонд бүртгэлтэй хувьцаа, Монголбанкнаас тогтоосон системийн ач холбогдол бүхий арилжааны банк (цаашид "арилжааны банк" гэх)-нд байршуулах мөнгөн хадгаламж буюу хуульд заасан бусад хэрэгсэлд хөрөнгө оруулж болно. Нийгмийн даатгалын хуримтлалын санд байршуулаагүй хөрөнгийг тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр, шимтгэлийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлтөд зарцуулна (Нийгмийн даатгалын ерөнхий хуулийн төсөл).

авч байна. Гэхдээ 2018 онд өндөр насны тэтгэвэрт зарцуулсан нийт хөрөнгийн 8.8% нь цэргийн тэтгэвэр авагчдад ногджээ. Үйл ажиллагааны зардлыг оруулаад сангийн нийт зарлага 1,937 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 5.9%) болсон байна.

НДС-гаас зарцуулсан нийт хөрөнгө болон илүүдэл татаасын нийлбэр 2017 онд ДНБ-ий 8.8%-тай

тэнцэж байсан бол аажим буурч 2020 онд 7.5% болжээ. Гэхдээ тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн зардал (Зураг 13-т хар хөхөөр тэмдэглэсэн хэсэг) КОВИД-19 цар тахлын үед буюу 2020 онд оргил үедээ (сангийн нийт зарлага ДНБ-ий 6.8%-д) хүрсэн бөгөөд 2022 онд ч нэмэгдэх төлөвтэй байна.

► Зураг 13. НДС-гийн нийт зарлага, ДНБ-д эзлэх хувиар, 2016-2022



Тайлбар: Энд хар зураасаар (Зураг 12-т харуулсан гурван бүрэлдэхүүн хэсгийг бүгдийг нь оруулаад) нийт орлогыг илэрхийлэв. Багана тус бүрд зарцуулсан зардал (будсан хэсэг), цэргийн тэтгэврийн зардлаас давсан санхүүжилт буюу илүүдэл татаас (будаагүй хэсэг), тэтгэврийн даатгалын санд олгосон татаасын үлдэгдэл (илүүдэл) (цоохор хэсэг)-ийг харуулав. Баганын доод хэсэгт (цагаанаар) бичсэн тоо нь тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн ДНБ-д эзлэх хувийг, түүний дээхэн талд (хараар) бичсэн тоо нь тэтгэврийн даатгалын сангийн алдагдал болон цэргийн тэтгэврийг санхүүжүүлэхээр олгосон татаасын үлдэгдэл (илүүдэл)-ийн ДНБ-д эзлэх хувийг илэрхийлж байна. 2022 оны мэдээллийг төсвийн тооцооллоос авав.

Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалжууд, 2022

2020 онд сангийн нийт зарлага нийт орлогоосоо давж, ДНБ-ий 0.8%-тай тэнцэх хэмжээний санхүүжилтийн хомсдол үүссэн байна. Энэ зөрүү 2020 он гэхэд багасч ДНБ-ий 0.4%-д хүрчээ. Гэхдээ сангийн орлого буурсан нь алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлсэн байна. 2021 оны 4 дүгээр сараас 7 дугаар сарын хооронд албан журмаар (ажилтан, ажил олгогч) болон сайн дураар даатгуулагчдын аль алиных нь төлөх шимтгэлийг хөнгөлсөн нь шимтгэлийн орлого буурахад нөлөөлсөн юм. 2021 онд НДС санхүүгийн хувьд тэнцвэржиж, ДНБ-ий 0.03%-тай тэнцэх хэмжээний үлдэгдэлтэй гарсан хэдий ч 2022 онд алдагдалтай гарах төлөвтэй байна.

Олон жилийн турш ашиг, үлдэгдэлтэй явж ирсэн НДС-гууд ч цар тахлын улмаас алдагдалтай гарч, цаашдаа сангуудын хөрөнгийг шилжүүлэн зарцуулах буюу улсын төсвөөс дэмжлэг үзүүлэх аргаар алдагдлыг санхүүжүүлэх чигтэй байна.¹⁹

Дараагийн хэсэгт тэтгэврийн даатгал (өндөр насны, тахир дутуугийн болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр), тэтгэмжийн даатгал (жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, ХЧТА-ы тэтгэмж, оршуулгын тэтгэмж), ажилгүйдлийн даатгал, ҮОМШӨ-ий даатгал болон цэргийн алба хаасны тэтгэврийн орлого, зардалд шинжилгээ хийлээ.

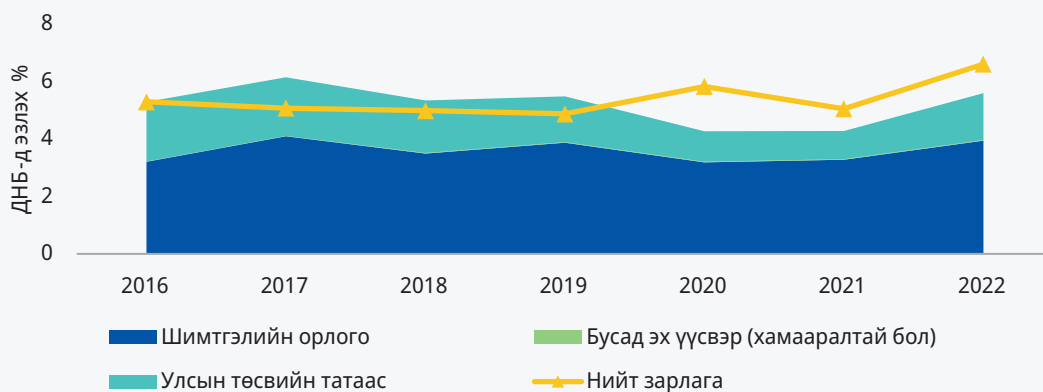
19 Тухайлбал, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэмжийн тухай хуулийн төсөлд (хараахан батлагдаагүй байгаа) “Улс орныг хамарсан эдийн засгийн хүндрэлийн улмаас нийт аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаа доголдон (борлуулалтын орлого нь 50 ба түүнээс дээш хувиар буурсан) тохиолдолд аж ахуйн нэгж, байгууллагад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, даатгуулагчид тэтгэмж олгох хөрөнгийг ажилгүйдлийн даатгалын сан болон улсын төсвөөс хариуцна” гэж заажээ.

Тэтгэвэр

2018 онд тэтгэврийн даатгалын сангийн нийт зарлага 1,619 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 5%-тай тэнцэж байсан бол орлого нь 1,734 тэрбумд хүрч үлдэгдэлтэй гарсан байна. Тус сан 2019 онд ч мөн үлдэгдэлтэй гарчээ (Зураг 14). Сангийн шимтгэлийн орлого 2016-2019 онд тогтвортой өсөж байсан хэдий ч тэтгэврийг бүрэн тавихад улсын төсвийн дэмжлэгт дулдуйдсан хэвээр

байна. Шимтгэлийн орлогоор тэтгэврийн нийт зардлын 79 хувийг л санхүүжүүлж байна. Тиймээс сангийн хөрөнгийн дутагдлыг төсвийн татаасаар нөхөхөөс аргагүй. Түүнчлэн Зураг 14-т үзүүлсэнчлэн шимтгэлийн орлого болон татаас аль аль нь буурсны улмаас санхүүжилт ихээхэн дутагдаж, боломжит нөөцийг эрсдэлд оруулсан юм.

► Зураг 14. Тэтгэврийн даатгалын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022



Тайлбар: Зурагт тэтгэврийн даатгалын сангийн нийт орлого, зарлагын чиг хандлагыг харуулав (Нийт орлого нь шимтгэл (будсан хэсэг), татаас (зураастай хэсэг) болон бусад эх үүсвэрээс орсон орлого (цайвар саарлаар будсан хэсэг)-ын нийлбэр. 2022 оны мэдээллийг төсвийн тооцоололоос авав.
Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалжууд, 2022

КОВИД-19 цар тахал дэгдэхээс өмнөхөн буюу 2017-2019 онд тэтгэврийн даатгалын сангийн жилийн дундаж үлдэгдэл ДНБ-ий 0.7%-тай тэнцэж байв. Харин 2020 онд сангийн алдагдал ДНБ-ий 1.5% (579.6 тэрбум төгрөг)-д хүрсэн юм. 2021 онд алдагдал ДНБ-ий 0.8%-д хүрч арай багассан байна. Тэтгэмжийн даатгалын сан ч үүний нэгэн адил 2020 онд орлого нь буурч, зарлага нь өссөнөөр ДНБ-ий 0.1%-тай тэнцэх хэмжээний алдагдалтай гарч, 2021 онд алдагдал нь арай багасчээ.

Тэтгэмж

Богино хугацааны тэтгэмжид жирэмсний болон амаржсаны, ХЧТА-ы болон оршуулгын тэтгэмж

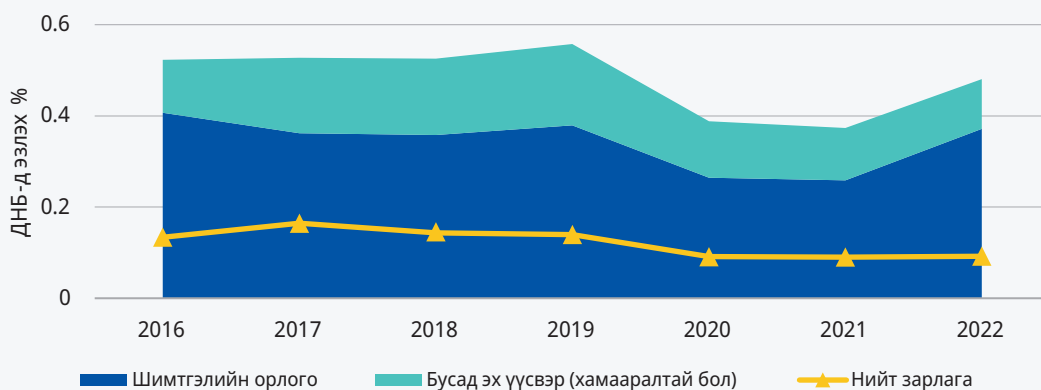
багтдаг. 2020 онд тэтгэмжийн сангийн нийт зарлага 147.7 тэрбум төгрөг(ДНБ-ий 0.4%)-т хүрсэн байна. Мөн онд тус сангийн орлого 157.5 тэрбум төгрөгт хүрч, ДНБ-ий 0.08%-тай тэнцэх хэмжээний ашигтай гарсан байна (Зураг 15). Ер нь бол 2017 оноос хойш тус сан шимтгэлийн орлогоороо даатгуулагчдад олговол зохих тэтгэмжийн нийт зардлыг бүрэн санхүүжүүлж ирсэн бөгөөд 2017-2019 оны хооронд жилийн дундаж үлдэгдэл нь ДНБ-ий 0.06%-тай тэнцэж байв. Тэтгэврийн даатгалын сангийн нэгэн адил 2020 онд тус сангийн орлого буурч, зардал нь нэмэгдсэнээр ДНБ-ий 0.1%-тай тэнцэх хэмжээний санхүүжилт дутагдсан юм.

2020 онд ажилгүйдлийн даатгалын тэтгэмж авагчдын тоо 2019 оныхоос 7%-иар буурсан байна. Мөн хугацаанд орлого нь буурсан аж ахуйн нэгжид ажиллаж буй даатгуулагчид ажилгүйдлийн даатгалын сангаас сар бүр 200,000 төгрөгийн дэмжлэг олгосны улмаас сангийн тэтгэмжийн зардал 15%-иар өссөн байна. Түүнээс гадна 2020 онд бусад байгууллагад 44.2 тэрбум төгрөгийг (нийт зарлагын 47%) шилжүүлснээр тус сангийн алдагдал (ДНБ-ий 0.2%-д хүрч) өссөн юм.

Үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалгаалсан өвчний даатгал

ҮОМШӨ-ий даатгалын сангаас урт хугацааны тэтгэвэр, богино хугацааны тэтгэмж аль алиныг нь олгодог. 2018 онд 29.9 тэрбум төгрөг байсан тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардал 2019 онд 30.8 тэрбум төгрөг болсон байна. 2019 онд сангийн орлого 211 тэрбум төгрөгт хүрч өсөн дахин ашигтай гарсан байна (Зураг 17). Нийт зарлагын 79% нь тахир дутуугийн тэтгэвэрт, 9% нь тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэрт, 2% нь ХЧТА-ы тэтгэмжид, үлдсэн 10% нь эмчилгээний болон бусад зардалд зарцуулагджээ.

► Зураг 17. ҮОМШӨ-ий даатгалын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022



Тайлбар: Зурагт ҮОМШӨ-ий даатгалын сангийн нийт орлого (шимтгэл (тод өнгөтэй хэсэг) болон бусад эх үүсвэрээс орсон орлого (цайвар хэсэг)-ын нийлбэр) болон нийт зарлагын чиг хандлагыг харуулав. 2022 оны мэдээллийг төсвийн тооцооллоос авав.

Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалжууд, 2022

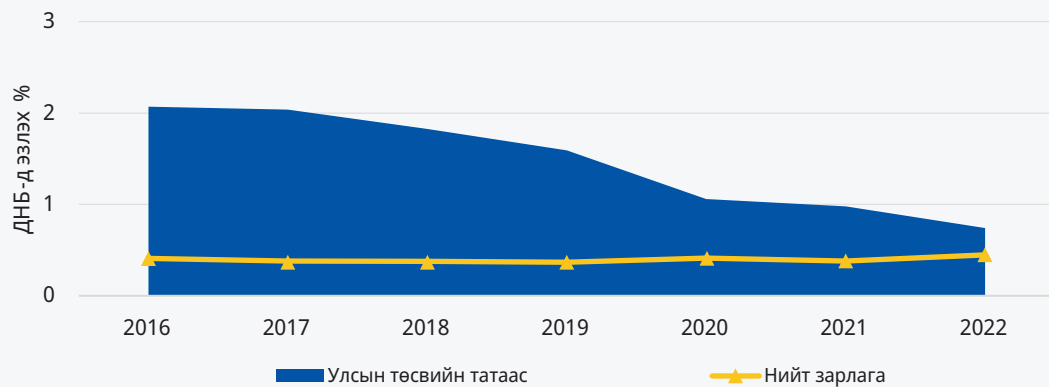
ҮОМШӨ-ий даатгалын сангийн орлого 2020 онд өмнөх онтой харьцуулахад 31%-иар буурч, 145.5 тэрбум төгрөг болсон боловч тухайн онд ч, түүнээс хойш ч байнга ашигтай гарч байна (2020-2022 онд жилийн дундаж үлдэгдэл нь ДНБ-ий 0.3%-тай тэнцэж байв).

Цэргийн алба хаасны тэтгэвэр

Цэргийн алба хаасны тэтгэврийг улсын төсвөөс бүрэн санхүүжүүлдэг. Цэргийн алба хаагчдад урт хугацааны тэтгэвэр олгодог уг хөтөлбөрийн зардал 2018-2019 онд 16.5 тэрбум төгрөгөөр өсөж, 139,4 тэрбум төгрөгт хүрчээ. Мөн хугацаанд

улсын төсвийн санхүүжилт өмнөх жишгийн дагуу 1%-иар өссөн боловч ДНБ-д эзлэх хувь нь ихээхэн буурсан байна (Зураг 18-ыг үзнэ үү). Гэхдээ цэргийн тэтгэврийн санхүүжилтэд улсын төсвөөс олгож буй хөрөнгийн хэмжээ цар тахал дэгдсэн 2020 онд буурсан байна. 2019 онд цэргийн тэтгэврийг 18,602 хүн авч байсан бөгөөд тэтгэврийн нийт зарлагын 96% нь өндөр насны тэтгэвэрт, 1% нь хөдөлмөрийн чадвар алдсаны тэтгэвэрт (тэтгэвэр авагчдын 3%), 3% нь тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэрт (тэтгэвэр авагчдын 5%) зориулагджээ.

► Зураг 18. Цэргийн албан хаагчийн тэтгэврийн хөтөлбөрийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022



Тайлбар: Зурагт цэргийн албан хаагчийн тэтгэврийн хөтөлбөрийн нийт орлого буюу татаасын (ташуу зураастай хэсэг) орлого, нийт зарлагын чиг хандлагыг харуулав. 2022 оны мэдээллийг төсвийн тооцооллоос авав.
Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалжууд, 2022

2016-2019 онд цэргийн тэтгэврийн жилийн дундаж зарлага ДНБ-ий 0.4% орчимд байхад Засгийн газраас олгосон санхүүжилтийн хэмжээ ДНБ-ий 1.9%-д хүрсэн байна. Үүний улмаас цэргийн тэтгэвэр нь улсын төсвөөс авч буй санхүүжилтийн хэмжээгээрээ тэтгэврийн даатгалын сангийн дараа орох өртөг өндөртэй хөтөлбөр болоод байна. Гэхдээ өнгөрсөн жилүүдэд уг тэтгэврийн санхүүжилт буурах

хандлагатай байна. Тухайлбал, 2016-2019 оны хооронд санхүүжилтийн хэмжээ ДНБ-ий 0.5%-тай тэнцэх хэмжээгээр буурчээ. Улсын төсвөөс олгож буй татаас 2019-2020 онд 34%-иар буурсан (2020 онд 396.1 тэрбум төгрөгт хүрсэн) нь ихээхэн хэмжээний үлдэгдэлтэй явж ирсэн хандлагыг тасалдуулсан байна. Татаасын хэмжээ 2021 онд эргээд өссөн ч (өмнөх оноос 5% хувиар), 2022 онд 16%-иар буурах төлөвтэй байна.

5.1 Эрүүл мэндийн даатгалын сан

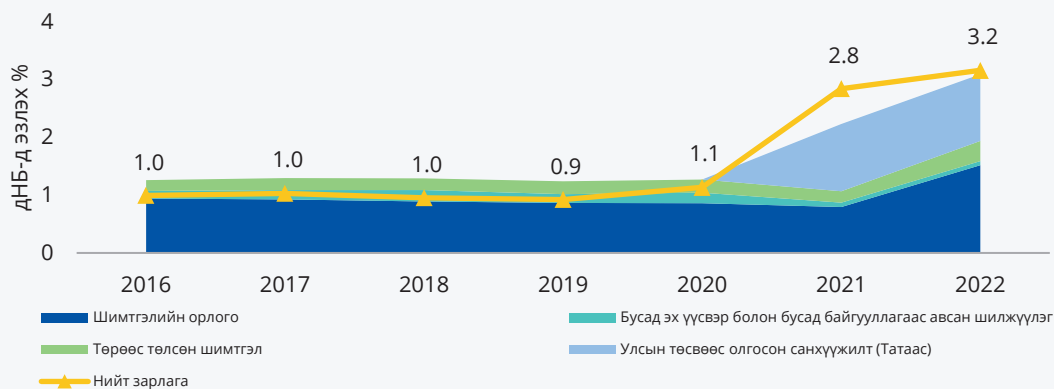
ЭМД-ын сангийн орлого үлэмж хэмжээгээр өссөн байна. 2016-2018 оны хооронд нийт орлого жилд дунджаар 18%-иар өсжээ. Түүнчлэн өмнө нь эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудад улсын төсвөөс шууд шилжүүлдэг байсан санхүүжилтийг ЭМД-ын байгууллагаар дамжуулан гэрээлдэг болсонтой холбогдуулан 2021 онд сангийн орлого огцом нэмэгдсэн байна. 2019 оноос өмнөх жилүүдэд тус сангийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой байсан бөгөөд 2018-2019 онд ДНБ-ий 0.33%-тай тэнцэх хэмжээний үлдэгдэлтэй гарсан байна (Зураг 19-ийг үзнэ үү).

I ангилал (цалин хөлстэй ажиллагчид)²⁰-д буй даатгуулагчдын шимтгэлийн орлого нийт орлогын бараг 50%-ийг бүрдүүлж байхад төрөөс даатгалыг нь хариуцдаг иргэдийн улсын төсвөөс

төлсөн шимтгэл 11% буюу шимтгэлийн нийт орлогод хавьгүй бага хувь эзэлж байна (Хүснэгт 7-г үзнэ үү). Гэхдээ даатгалын сан дотроо цалин хөлстэй ажиллагчдаас (ХХЭ, малчид гэх мэт) бусад бүлгүүд рүү ихээхэн хэмжээний санхүүжилт (хөндлөн татаас) далд хэлбэрээр шилжиж байна. Түүнээс гадна 2020 оны шинэчлэлээс хойш Засгийн газар эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээний зардлын санхүүжилтийг ЭМД-ын санд шилжүүлдэг болсон. Энэхүү шилжүүлэг нь сангийн 2022 оны нийт орлогын 37%-ийг эзэлж байсан юм. Уг хөрөнгө нь 2021-2022 онд санд үүссэн санхүүжилтийн дутагдлыг нөхөхөд тус дөхөм болсон хэдий ч цаашдаа хөндлөн татаасын эрсдлийг улам нэмэгдүүлж болзошгүй.

20 ЭМД-д даатгуулагчдыг тав ангилдаг: I ангилал: цалин хөлстэй ажиллагчид, II ангилал: малчид, ажилгүй хүмүүс, оюутнууд, III ангилал: 0-18 насны хүүхдүүд, бусад эмзэг бүлгийнхэн (төрөөс даатгалыг нь бүрэн хариуцдаг), IV ангилал: ХХЭ иргэд. Хамгийн сүүлийн V ангилал: гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс байна.

► Зураг 19. ЭМД-ын сангийн нийт орлого, зарлага, 2016-2022



Тайлбар: Зурагт ЭМД-ын сангийн нийт орлогын чиг хандлагыг харуулав. Нийт орлого нь шимтгэлийн орлого (будсан хэсэг), төрөөс ЭМД-ыг нь хариуцдаг иргэдийн (III ангилал) улсын төсвөөс төлсөн шимтгэл (ташуу зураастай хэсэг), улсын төсвийн шилжүүлэг (2021-2022 онд буй босоо зураастай хэсэг) болон бусад эх үүсвэрээс орсон орлого (цайвар хэсэг)-ын нийлбэр юм. 2016-2017 оны зарлагын дүнд захиргааны/үйл ажиллагааны зардал болон бусад байгууллагад олгох шилжүүлэг ороогүй. Эдгээр нь 2018 онд сангийн нийт зарлагад 1.1% ба 0.06%-ийг тус тус эзэлж байжээ. 2022 оны мэдээллийг төсвийн тооцооллоос авав.
Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалжууд, 2022

► Хүснэгт 7. ЭМД-ын сангийн орлого, 2016-2022

					Нийт дүнд эзлэх хувь	
(сая төг)	2016	2018	2020	2022	2020	2022
Нийт орлого	303	422	477	1,451	100%	100%
Шимтгэлийн орлого	271	358	407	876	85%	60%
Ажил олгогчийн (төрийн байгууллага, хувийн хэвшил)		112	134	333	28%	23%
Ажилтны		137	141	348	30%	24%
Төрөөс даатгалыг нь хариуцах иргэдийн	44	67	84	164	18%	11%
Татаас/шилжүүлэг (улсын төсвөөс)	-	-	540		0%	37%
Бусад байгууллагаас авсан шилжүүлэг	-	16	15	34	3%	2%
Бусад эх үүсвэр (хамааралтай бол)	32	48	55	-	12%	0%

Эх үүсвэр: Үндэсний эх сурвалж, 2022

Хөрөнгийн шинэ эх үүсвэр нь санхүүжилтийн дутагдлыг нөхөж, ЭМД-ын сан 2022 онд ДНБ-ий 0.2%-тай тэнцэх хэмжээний эерэг үлдэгдэлтэй гарахад нөлөөлсөн байна.

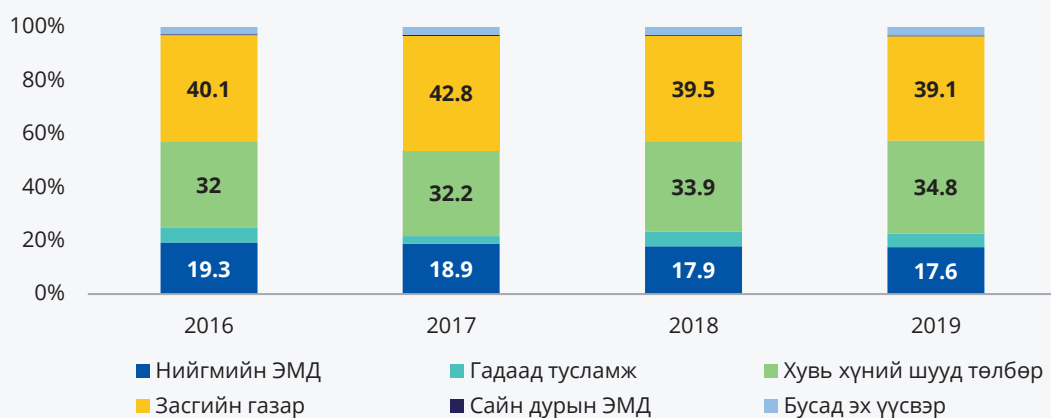
Сангийн нийт урсгал зардал 2016-2019 оны

хооронд жилд дунджаар 13.2%-иар өссөн байна. Харин үндсэн хөтөлбөрүүдийн зардал арай бага хурдтайгаар буюу жилд 6 орчим хувиар өссөн юм. Мөн хугацаанд эрүүл мэндийн үйлчилгээнд зарцуулсан улсын төсвийн зарлага жилд дунджаар 10.6%-иар өссөн байна.

2018 онд эрүүл мэндийн салбарын нийт урсгал зардлын 22.2%-ийг ЭМД-аас, харин 41.3%-ийг улсын төсвөөс шууд санхүүжүүлсэн байна. Гэтэл эрүүл мэндийн нийт урсгал зардлын бараг гуравны нэгийг (32.4%) өрхүүд өөрсдөө шууд төлжээ (ILO, 2021b; WHO, 2022). Түүнчлэн өнгөрсөн хугацаанд байнга л өндөр явж ирсэн иргэд хувиасаа шууд төлсөн төлбөрийн эзлэх хувь

2016-2017 онд 32 орчим хувьд байж байгаад 2019 онд буцаад өссөн байна (Зураг 20-ийг үзнэ үү). 2018-2019 онд ЭМД-ын сангийн зарлага ДНБ-ий 0.9%-ийг эзэлж байгаад яльгүй өсөж 2020 онд 1.1%-д хүрсэн байна. Энэ үед бодит зардал 2%-иар өсөж, улсын төсвийн зарлага ДНБ-ий 2.2%-ийг эзэлж байжээ (ҮСХ, 2022; World Bank, 2022).

► Зураг 20. Эрүүл мэндийн салбарын зардлын бүтэц, 2016-2019



Тайлбар: Эрүүл мэндийн салбарын нийт зардал, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр, хувиар. Эх үүсвэр: ДЭМБ-ын Дэлхийн эрүүл мэндийн зардлын мэдээллийн сан, 2022.

КОВИД-19 цар тахал гарснаар идэвхтэй шимтгэл төлөгчдийн тоо огцом буурсан байна. 2019 онд л гэхэд 12.5%-иар буурч, дараагийн жилд нь бүрэн нөхөгдөөгүй юм. 2020 онд нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл төлдөг цалин хөлстэй ажиллагчдын (I ангилал) эзлэх хувь (2018 онтой харьцуулахад 9.5 нэгж хувиар) буурч 66.9%-д хүрчээ. Мөн 2012-2020 онд даатгуулагчдын II, IV ангилалд хамаарах шимтгэл төлөгчдийн тоо 6.9% ба 16.5%-иар тус тус буурсан байна. Ингэхдээ 2020 онд бүр илүү бууралттай гарчээ. Гэвч өнгөрсөн жилүүдэд

сангийн нийт орлого тогтмол өсөж ирсэн байна. Өмнө нь улсын төсвөөс эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудад шууд шилжүүлдэг байсан санхүүжилтийг ЭМДЕГ-т шилжүүлэн тусламж, үйлчилгээг гэрээлэн авах болсноор сангийн нийт орлого 2021 онд 951.3 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 2.2%-т) хүрсэн байна. Улсын төсвийн энэхүү шилжүүлгээр сангийн орлого 496.6 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэж, алдагдлыг ДНБ-ий 0.3%-д хүргэж бууруулжээ. Шимтгэлийн орлого буурахын зэрэгцээ зардал өсөж, ДНБ-д эзлэх хувь нь 1% (2019)-иас 3.2% (2022)-д хүрсэн байна.

5.2 Нийгмийн халамж

Нийгмийн халамжийн сангийн 2020 оны зардлын 90 гаруй хувь нь санхүүжилтийн хэмжээгээрээ хамгийн том таван хөтөлбөрт ногдож байна. Нийгмийн халамжийн эдгээр таван хөтөлбөр нь (i) Хүүхдийн мөнгө, (ii) Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр (НХТ), (iii) Асаргааны тэтгэмж, (iv) Эх,

эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмж, (v) Хүнсний эрхийн бичиг хөтөлбөр (ХЭБХ) юм. Эдгээр хөтөлбөрийн нийгмийн халамжийн нийт зарлагад эзлэх хувь 2016 онд 73% (ДНБ-ий 1.5%) байгаад 2020 онд 90%-д (ДНБ-ий 3.8%) хүрч өссөн байна. Харин нийгмийн

халамжийн үлдсэн хөтөлбөрүүдийнх нь зардал ДНБ-ий 0.6% (2016) -0.4% (2020)-д хэлбэлзэж байлаа. Үүнд алдарт эхчүүд болон алдар цолтой ахмад настнуудад олгох тусламж, дэмжлэг, олон нийтэд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ зэрэг хэд хэдэн хөтөлбөр²¹, бусад зардал багтаж байгаа юм. “Тэргүүлэх таван хөтөлбөр” болон “Бусад хөтөлбөр” гэж ангилж үзэх нь Монгол Улсын нийгмийн халамжийн зарлагын гол чиг хандлагыг тайлбарлахад тус дөхөм болно (Зураг 21-ийг үзнэ үү).

2020 онд КОВИД-19 цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд хямралын ядуурал, эмзэг байдалд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах зорилгоор Засгийн газар нийгмийн халамжийн арга хэмжээнүүдийг ихээхэн өргөжүүлсэн байна. Тухайлбал, ХМХ-ийн хамрах хүрээг нэмэгдүүлж, 1,186,289 хүүхэд буюу 18 хүртэлх насны нийт хүүхдийг бараг 100% хамруулсан байна. Мөн цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээний хүрээнд сард олгож байсан хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг 20,000 төгрөгөөс 100,000 төгрөг болгож нэмэгдүүлснээр зардал огцом өсөхөд хүрчээ. ХМХ-ийн зардал 2016 онд ДНБ-ий 0.9%-иас яльгүй давж байсан бол 2016-2018 оны хооронд 4%-иар буурсан юм. Гэвч 2019-2020 онд зардал 230 тэрбум төгрөгөөс 1,053 тэрбум төгрөгт хүрч, 3 дахинаас ч илүү өссөн байна (ДНБ-ий 2.8%, Зураг 21-ийг үзнэ үү).

2016 онд НХТ-т 89 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 0.37%) зарцуулж байсан бол 2019 онд бараг 98 тэрбум төгрөгт (ДНБ-ий 0.3%) хүрч нэмэгджээ. Тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлж, 2020 оны 4 дүгээр сараас 2021 оны 12 дугаар сар дуусталх хугацаанд 100,000 төгрөг олгохоор шийдвэрлэсний дагуу зардал нь 2020 онд дахин 46%-иар өсөж 162.9 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 0.4%) болсон байна.

Өнгөрсөн хугацаанд ХЭБХ-т хамрагдсан өрхийн тоо харьцангуй тогтвортой явж ирсэн байна. Гэвч хүнсний эрхийн бичгийн үнийн дүнг түр хугацаагаар нэмэгдүүлэн олгох болсонтой холбоотойгоор тус хөтөлбөрийн зардал 2020

онд өмнөх оны түвшнээс 55%-иар өсөж, хамгийн өндөр хэмжээнд буюу 55.5 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 0.15 орчим хувь) болжээ.

2020 онд ХМХ, НХТ болон ХЭБХ-т ийнхүү дорвитой өөрчлөлт орсон бол КОВИД-19 цар тахлын үед бусад хөтөлбөрийн зардал нэг их өөрчлөгдөөгүй. Энд дурдсан гурван хөтөлбөрийг оруулахгүйгээр тооцоход нийгмийн халамжийн үлдсэн хөтөлбөрүүдийн нийт зарлага ДНБ-ий 0.84% (2020 оны нийгмийн халамжийн нийт зарлагын 20%)-ийг эзэлж байлаа. ДНБ-ий 0.84%-тай тэнцэх энэхүү зарлагын 50 гаруй хувийг (ДНБ-ий 0.43%) асаргааны тэтгэмж болон эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмж (хоёулаа тэргүүлэх таван хөтөлбөрт багтаж байгаа) эзэлж байна.

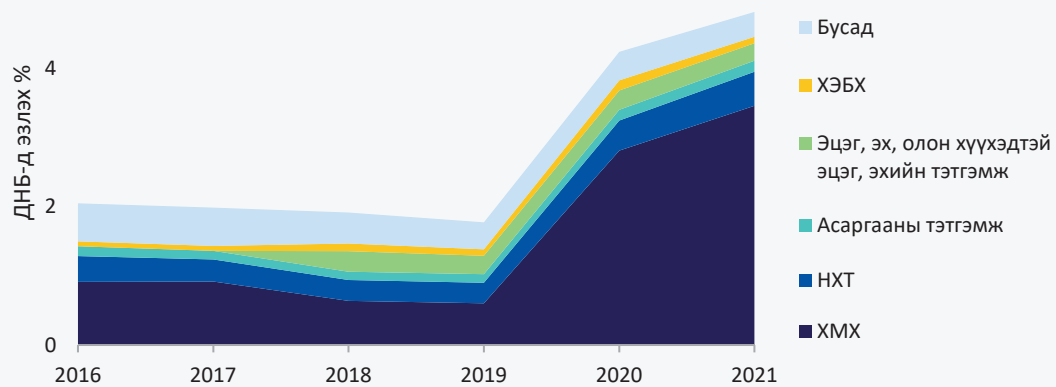
2016-2020 оны хооронд асаргааны тэтгэмжийн зардал бараг хоёр дахин нэмэгдсэн байна. Уг тэтгэмжийн нийт зардал 2016 онд 34.1 тэрбум төгрөг байсан бөгөөд жил тутам 14%-иар²² өссөөр 2020 онд 58.6 тэрбум төгрөг (ДНБ-ий 0.15 орчим хувь)-т хүрчээ.

Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмжид 0-3 хүртэл насны хүүхэдтэй эх, эцэг, гурав, түүнээс дээш хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт үзүүлэх дэмжлэг багтдаг. Эдгээр тэтгэмжийн нийт зардал 2020 онд ДНБ-ий 0.28% (103.5 тэрбум төгрөг)-д хүрч 2018 оны түвшнээс 4%-иар л өсжээ.

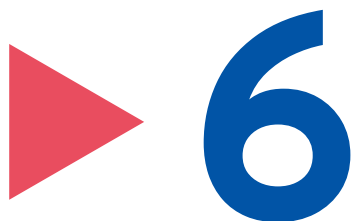
21 “Бусад хөтөлбөр”-т: Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж; амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж; жирэмсэн эхийн тэтгэмж; ахмад настанд олгох дэмжлэг, хөнгөлөлт; алдар цолтой ахмад настанд олгох нэмэгдэл, хөнгөлөлт; хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд олгох дэмжлэг, хөнгөлөлт; олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ; төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ; 65, түүнээс дээш настай ахмад настанд олгох “Насны хишиг”; захиргааны болон бусад нийтлэг үйлчилгээний зардал; бараа, үйлчилгээ; АДЗ-ийн гишүүний урамшуулал; банкны үйлчилгээний шимтгэл; бусад зардал орно.

22 Нийлмэл өсөлтийн хувь (буюу геометр прогресс)

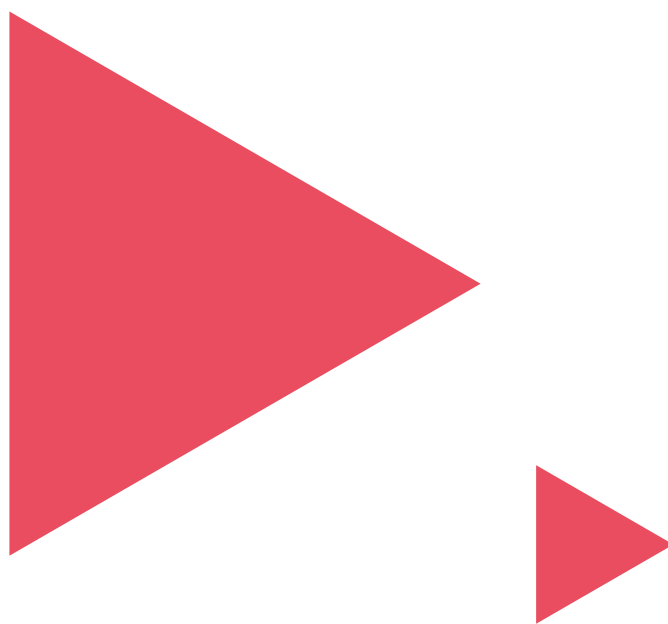
► Зураг 21. Нийгмийн халамжийн зарлага, хөтөлбөрөөр, ДНБ-д эзлэх хувиар, 2016-2021



Тайлбар: Зурагт нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийн зардлыг ДНБ-д эзлэх хувиар харуулав. Бусад хөтөлбөр гэдэгт Зүүлт тайлбар 21-т дурдсан бүх зүйлсийг оруулж тооцсон.
Эх үүсвэр: ҮСХ, 2022



Зөрүүгийн шинжилгээ ба системийн үүднээс харсан дүр зураг





Тайлбар: Сумын төвийн дунд сургуулийн сурагчид хичээлийн өмнө.
© ОУХБ 2020

► Зөрүүгийн шинжилгээ ба системийн үүднээс харсан дүр зураг

Энэ хэсэгт нийгмийн хамгааллын суурь түвшний баталгаа тус бүрээр үр дүнгийн үндсэн үзүүлэлтүүд(хамралт, хуваарилалт, хүрэлцээт байдал, үр нөлөө)-ийг авч үзлээ. Ингэхдээ 2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээллийг²³ ашиглан ХМХ, (бүх насны бүлгийнхэнд олгож буй) НХТ, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний хөнгөлөлт, тусламж, асаргааны тэтгэмж гэсэн гол хөтөлбөрүүдэд шинжилгээ хийв. Мөн нийгмийн хамгааллын суурь баталгаануудад нийтлэг хамаарах, ядуу хүн амд чиглэсэн нийгмийн халамжийн өвөрмөц

хөтөлбөр болох ХЭБХ-г шинжиллээ. Түүнээс гадна баталгаа тус бүрийн шинжилгээний хүрээнд нийгмийн даатгалын холбогдох тэтгэвэр, тэтгэмжийг хамруулан авч үзлээ.

Эцэст нь нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг системийн үүднээс цогцоор нь авч үзэж, дээр дурдсан үзүүлэлтүүдийн хувьд болон бусад бодлого, хөтөлбөрүүдтэй хэрхэн уялдаж зохицуулагдсан, ядуурал, тэгш бус байдалд ямар нөлөө үзүүлж байгаад дүн шинжилгээ хийлээ.

6.1 Баталгаа 1 – Эрүүл мэнд²⁴

Эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээний тогтолцоо нь бүх нийтийг хамарсан (татвараар санхүүждэг) шинжтэй учраас гадаадын иргэдээс бусад хүн ам хуулийн дагуу 100% хамрагдах эрхтэй. Гэхдээ нийгмийн ЭМД-аар дамжин хоёр ба гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээнд хамрагдалт үүнээс доогуур байна. Үүнд хөдөөгөөс хотыг чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний улмаас зарим хүн хотод бүртгэлгүй оршин сууж, үйлчилгээнд хамрагдахад хүндрэлтэй тулгардаг нь голчлон нөлөөлж байна. Учир нь эмчилгээ, үйлчилгээнд хамрагдахад албан ёсны бичиг баримт шаарддаг бөгөөд бүртгэлгүй оршин суугч олон хүн нийгмийн ЭМД-д даатгуулаагүй байдаг. Хамгийн сүүлийн мэдээгээр ХХЭ иргэд, малчид, алслагдмал нутагт оршин суугчид зэрэг эмзэг бүлгийнхний хамрагдалт багассаны улмаас нийгмийн ЭМД-ын хамралт 94% болсон байна.²⁵

Эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, үйлчилгээнд бүх нийтийг хамруулж, хоёр ба гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээг хамарсан ЭМД-ын хүрээг өргөжүүлсэн нь хүн амыг эрүүл мэндийн улмаас санхүүгийн хүндрэлд орж, ядууралд өртөхөөс сэргийлэх санхүүгийн

хамгаалалтыг сайжруулсан байна. Гэвч хамтын төлбөрийн механизм хэрэглэдэгийн улмаас тус улсын эрүүл мэндийн нийт зарлагад иргэд хувиасаа төлж буй төлбөр 32%-ийг эзэлсэн хэвээр байгаа нь ихээхэн бэрхшээл учруулж байна. Хамгийн эмзэг бүлгийн иргэдийн хувьд ийнхүү хувиасаа төлж буй төлбөр нь бараг бүхэлдээ (94%) эмэнд зарцуулагдаж байна. Энэ нь нийгмийн ЭМД-аас хөнгөлөөд ч эмийн үнэ хэт өндөр тусаж байгааг харуулж байна. Ерөнхийдөө ийм татаас нь хүн амыг ядуурахаас сэргийлэхгүй бөгөөд орлогын бүх бүлгүүдэд адил хэмжээний дэмжлэг үзүүлснээр дахин хуваарилалт хийгдэхгүй. Эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хувиасаа төлж буй төлбөр нь 2012 онд 20,000 хүнийг ядууралд оруулсан гэсэн тооцоо байдаг (Dorjdagva, Batbaatar, Svensson, Dorjsuren, & Kauhanen, 2016).

Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж нь тэгш бус байдлыг улам гүнзгийрүүлж байна. ӨЭМТ-үүдийг нэвтрүүлснээр анхан шатны тусламж, үйлчилгээг нийтэд хүртээмжтэй болгосон хэдий ч хоёр ба гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд хөдөө орон нутгаас хол аймаг, хот, дүүргийн түвшинд төвлөрсөн байна. Энэ нь хөдөө орон

23 Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны үр дүнгийн шинжилгээг түүвэр судалгааны (ӨНЭЗС 2018) мэдээлэлд үндэслэн хийсэн тул шинжилгээний үр дүн захиргааны эх сурвалжийнхаас ялгаатай байж болзошгүй.

24 Монголын эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцооны зөрүүгийн шинжилгээг ОУХБ-аас тус улсын энэ сэдвээр гаргасан тоймд (ILO, 2021b) үндэслэн хийв.

25 Зарим хот суурин газарт бүртгэлгүй хүн ам 20 хүртэл хувийг эзэлж байна.

нутагт хоёр ба гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээний хүртээмжийг хязгаарлаж, хүн ам ямар ч эмчилгээ шаардлагатай байсан тааруухан тоноглогдсон СЭМТ-д хандахаас аргагүйд хүргэж байна. Ийм жижиг төвүүдийн чадавх нь

үйлчлүүлэгчдийн эрэлт хэрэгцээг хангахгүйгээс гадна өвчтөн-эрүүл мэндийн ажилтны тооны харьцаа ч улам санаа зовоож байна. Түүнчлэн эдгээр байгууллагад мэргэшсэн эмнэлгийн мэргэжилтний хангамж дутагдалтай байна.

6.2 Баталгаа 2 – Хүүхэд

Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр (ХМХ)

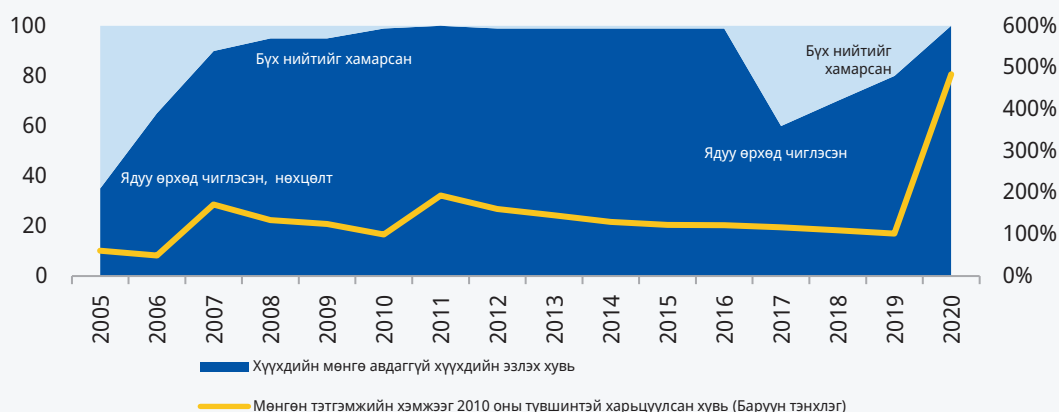
ХМХ-ийн түүхийг харвал хамрах хүрээний хувьд тогтворгүй явж иржээ. ХМХ-ийг анх 2005 онд ядуу хэсэгт чиглэсэн нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж хэлбэрээр нэвтрүүлсэн байна. Түүнээс хойш тус хөтөлбөр аажим хүрээгээ тэлсээр²⁶ 2010 онд 18 хүртэлх насны бүх хүүхдийг сургуульд хамрагдсан байх гэсэн ганц нөхцөлтэйгээр хамруулах болсон байна. 2010 онд хүүхдийн мөнгийг Хүний хөгжил сангаас олгох хишиг, хувь залгамжилж, нөхцөл тавилгүйгээр 18 хүртэл насны бүх хүүхдэд олгосон юм. 2016 онд уг хөтөлбөрийг дахин зорилтот бүлэгт чиглүүлэхээр шийдвэрлэж, 2017 онд нийт хүүхдийн 60%-ийг хамруулсан байна.

2019 онд ХМХ-т нэг сая гаруй хүүхэд хамрагдаж

байсан тул Засгийн газар КОВИД-19 цар тахлын эсрэг шуурхай арга хэмжээнийхээ хүрээнд өрхийн орлогод үзүүлж буй сөрөг нөлөөллийг багасгах зорилгоор олон тооны өрхөд зардал хэмнэн түргэн шуурхай хүрэхээр тооцож, уг тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн байна.

Хүүхдийн мөнгийг банкаар нэрийн дансанд нь шилжүүлдэг, ихэнхдээ ээжүүд нь хүүхдийнхээ нэрийн дансыг өөрийнхөө данстай холбуулсан байдаг. Засгийн газар хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг сард 20,000 төгрөг байсныг 5 дахин нэмэгдүүлж 100,000 төгрөг болгосон байна. 2020 оны 12 дугаар сарын байдлаар ийнхүү нэмэгдсэн 100,000 төгрөгийн тэтгэмжийг 1,186,289 хүүхэд авч байжээ.

Зураг 22. ХМХ-ийн хамралт, 2005-2020



Эх үүсвэр: Дэлхийн банк, зохиогчид

2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээллээс тооцож үзэхэд 2018 онд бараг шахуу бүх хүүхэд хүүхдийн мөнгөнд хамрагдаж байсныг харуулж байна. Нийт хүүхдийн 90% хүүхдийн мөнгө авч

байсны зэрэгцээ хэрэглээ багатай бүлгүүдийн хамрагдалт (хамгийн ядуу 20 хувийн 95.7%) бусад бүлгийнхнээс өндөр байжээ.

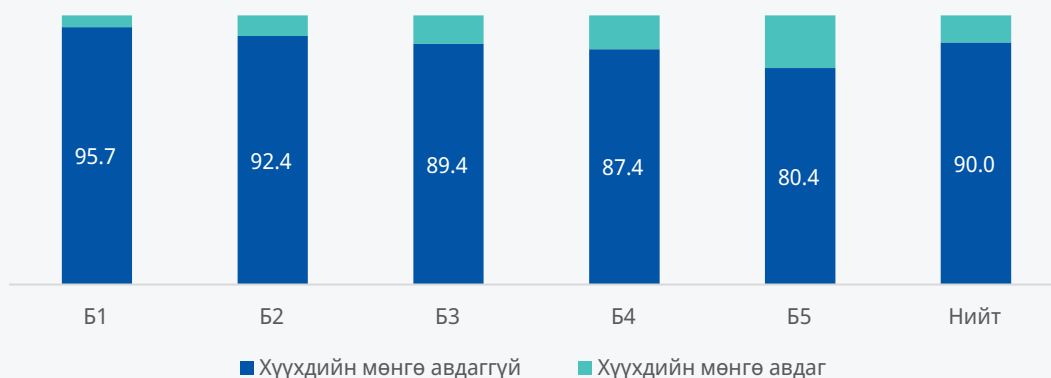
26 2006 онд ХМХ нь сулхан нөхцөлтэй бараг шахуу бүх нийтийг хамарсан хөтөлбөр болсон байв.

2018 онд нэг хүүхэд сард дунджаар 17,887 төгрөг буюу тэтгэмжийн сарын нэрлэсэн дүн 20,000 төгрөгөөс арай бага мөнгө авсан байна. Судалгаа хийгдсэн онд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж ядуурлын шугамын 11 орчим хувийг эзэлж байв. Харин 2020 онд тэтгэмжийн хэмжээг 100,000 төгрөг болгосноор үндэсний ядуурлын шугамын 57%-тай тэнцэх болсон байна.

Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг автоматаар болон тогтмол хугацаанд өөрчилж

байх хуулийн зохицуулалт байхгүй. Засгийн газраас хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн талаар гаргасан хамгийн сүүлчийн тогтоолд ч индексжүүлэх асуудлыг тусгаагүй. Харин хуульд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг Засгийн газар тогтоохоор заасан байна. Энэхүү байдал нь тэтгэмжийн хэмжээнд ч тусгалаа олж, цар тахлаас өмнө ердөө хоёр удаа л (2007, 2011) шинэчлэн тогтоох арга хэмжээ авсан байжээ.

► Зураг 23. ХМХ-т хамрагдалт, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр болон нийт дүнгээр, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Б-хэрэглээний 5 тэнцүү бүлгийн нэг. Зорилтот бүлэг нь 18 хүртэлх насны бүх хүүхэд. Хэрэглээний тухайн бүлэгт хүүхдийн мөнгөнд хамрагдсан хүүхдийн эзлэх хувийг харуулав.
Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Хүүхдийн мөнгө авсны дараа өрхийн нийт хэрэглээ дунджаар 3%-иар, харин ядуу өрхийнх 8%-иар өсжээ. Үүний үр дүнд ядуурлын хамралтын хүрээ 30.5%-иас 28.0%-д хүрч 9%-иар буурсан байна. Харин хүүхдийн ядуурлын хамралтын хүрээ 40.0%-иас 36.5%-д хүрч 9.5%-иар буурчээ. Энэ нь ХМХ-т хамрагдахаас өмнө ядуу гэж тооцогдож байсан өрхийн 477,047 хүүхдээс 41,404 нь хүүхдийн мөнгө авснаар хэрэглээ нь ядуурлын шугамаас дээш гарсан гэсэн үг юм. Гэхдээ эдгээр хүүхэд бүгд хэрэглээний 2 дугаар бүлэгт хамрагдаж байгаагаас үзэхэд ХМХ ядуурлын шугамтай ойролцоо хэрэглээтэй өрхүүдэд үр дүнтэй байна. Харин хүн амын хамгийн бага хэрэглээтэй 40%-д багтаж буй 435,644 хүүхэд мөнгөн тэтгэмж авсан ч ядуу хэвээр байна. Гэсэн ч ХМХ ядуурлын гүнзгийрэлтийн индекс хүчтэй нөлөөлж, 8.6%-иас 7.1% (-21%) болсны зэрэгцээ Жини коэффициент 34.0-өөс 32.9 (-3.5%) болж тэгш бус байдлыг бууруулсан байна.

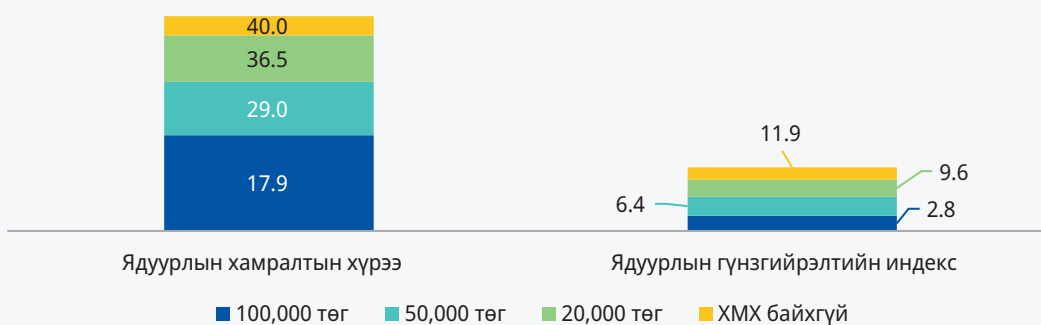
Эдгээр үр дүнг хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ сард 20,000 төгрөг байсан 2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээлэлд үндэслэсэн тул тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн байдлаар симуляци хийж үзлээ. Ингэхдээ одоогийн хүрсэн түвшин буюу сард 100,000 төгрөгөөс гадна 50,000 төгрөг байсан бол гэсэн таамаглалыг мөн авч үзэв.

Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн одоогийн түвшин (сард 100,000 төгрөг) ядууралд ямар нөлөө үзүүлэхийг 2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээлэлд үндэслэн тооцоход ядуурлыг бууруулахад ихээхэн нөлөөтэй, онцгой байдлын болон хямралын үед чухал үүрэгтэй нь харагдаж байна. ХМХ-т хамрагдаж буй өрхийн хувь өндөр (2018 онд нийт өрхийн 73%, ядуу өрхийн 92% нь хүүхдийн мөнгө авч байсан) байгаагаас тэтгэмжийн хэмжээг ямар ч хэмжээгээр нэмсэн ядуурлын эсрэг үр дүнтэй. Сард 100,000 төгрөг олгож байсан бол 2018 онд хүүхдийн

ядуурлын хамрах хүрээ 17.9%, хүүхдийн ядуурлын гүнзгийрэлтийн индекс 2.8% (Зураг 24-ийг үзнэ үү) байх боломжтой байжээ. Энэ нөхцөлд 222,676 хүүхдийг орлогын ядуурлаас нэмж гаргах байсан байна. Хэдий ийм өөдрөг тооцоолол байгаа ч 2020 онд л КОВИД-19-өөс үүдсэн хямралын өрхийн амьжиргаанд үзүүлж буй нөлөөллийг зөөллөх түр зуурын арга хэмжээ болгож хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг 100,000 төгрөгт хүргэж нэмэгдүүлсэн юм. Уг арга хэмжээ нь КОВИД-19 цар тахлын үед ядуурал нэмэгдэхээс сэргийлсэн тооцоо байхад (хамгийн сүүлийн судалгаагаар²⁷ 2018 оны түвшинтэй харьцуулахад 2020 онд ядуурлын түвшин өөрчлөгдөөгүй байна) мөнгөн тэтгэмжийг цаашид хэрхэх нь тодорхойгүй байна. 2020-2021 онд хүүхдийн мөнгийг сард 100,000 төгрөг байлгах шийдвэр олон удаа баталгаажсан. Монгол Улсын 2022 оны төсвийн тухай хуулиар 2022 оныг дуустал

хугацаанд хүүхдийн мөнгийг 100,000 төгрөгөөр олгоно. Судалгааны гол мэдээлэгчидтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд өрхийн амьжиргаанд гэнэтийн сөрөг нөлөө учруулахгүйн үүднээс одоогоор сард олгох хүүхдийн мөнгийг буцаагаад 20,000 төгрөг болгож бууруулах санал гараагүй байна. Харин чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан чинээлэг өрхүүдийг хасах замаар ХМХ-ийг зорилтот бүлэгт чиглүүлэх хувилбар яригдаж байна. Мөн хүүхдийн мөнгөний хэмжээг 100,000 төгрөг хэвээр байлгаад 75%-ийг нь Ирээдүйн өв сан дахь хүүхдийн нэрийн дансанд шилжүүлж хуримтуулах хувилбарыг ч авч үзэж байна. Гэвч 2023 оны хувьд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн зардлыг нийгмийн халамжийн сангийн төсөвт суулгаж, чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан зорилтот бүлгээ тодорхойлж, нийт хүүхдийн 91%-д нь сар бүр 100,000 төгрөг олгох чигтэй байгаа юм.

► Зураг 24. Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ, ядуурлын хамралтын хүрээний харьцааны мэдрэмж, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Зурагт үзүүлэлтүүдийг хувиар илэрхийлсэн.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Нийгмийн халамжийн сангаас олгох тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр (НХТ)

2018 оны ӨНЭЗС-аас үзэхэд тэжээгчээ алдсан гэсэн үндэслэлээр нийгмийн халамжийн тэтгэвэр авч буй 18 нас хүрээгүй хүүхэд 8,170 байжээ. Гэхдээ судалгааны энэ үзүүлэлт уг тэтгэврийг авч буй хүний тооны албан ёсны статистик мэдээлэлтэй (15,800 хүүхэд) таарахгүй байна.

Хүүхдэд олгож буй тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр нь насанд хүрсэн хүнд олгож буй татвараар санхүүждэг тэтгэвэртэй харьцуулахад хэмжээ нь бага боловч үндэсний ядуурлын шугамаас байнга дээгүүр явж иржээ.

27 Дэлхийн банк, 2021. Монгол улсын ядуурлын түвшин 27.8%.

6.3 Баталгаа 3 – Хөдөлмөрийн насны хүн

Хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллагчдын хамгийн нийтлэг хамрагдсан тэтгэмж нь Эхийн алдар одонтой эхэд олгож буй мөнгөн тусламж байна. Мал аж ахуй эрхэлж буй хүмүүсийн 13.7% нь Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж, 6.6% нь жирэмсний тэтгэмжид хамрагдаж байгаа нь өрхийн хүн ам зүйн онцлогтой (олон хүүхэдтэй) холбоотой байна. Харин нийгмийн халамжийн бусад хөтөлбөрт хүн амын энэ бүлгийн 3-аас бага хувь нь л хамрагдаж байна. Хамгийн нийтлэг хөтөлбөрүүдийн хувьд тус бүлгийн орлого багатай (ХЭБХ-ийн хамрах хүрээг өргөтгөж болох), цочролд өртөмхий зэрэг онцлог шинж байдлыг тусгаагүй байдаг.

Эхчүүдийн тэтгэмж

Энэ насны бүлгийнхний хувьд жирэмсэн эх болон 3 хүртэл насны хүүхдээ асарч буй эх, эцэгт олгох тэтгэмж, олон хүүхэд төрүүлж, өсгөсөн эхэд олгох урамшуулал (Эхийн алдар одонгийн мөнгөн

тусламж) гэсэн татвараар санхүүждэг хоёр гол хөтөлбөр байна.

Жирэмсэн эх болон 3 хүртэл насны хүүхдээ асарч буй эх, эцэгт олгох тэтгэмжийг 15-54 насны 163,218 эмэгтэйд олгосон байна. Эдгээр эмэгтэйн 149,751 (92%) нь 0-39 сартай нэг болон түүнээс дээш хүүхэдтэй өрхөд харьяалагдаж байна. Шинэ төрсөн хүүхэдтэй (78,884) өрхийн 93% нь дор хаяж эхэд олгох нэг тэтгэмжид хамрагдсан байна. Шинэ төрсөн хүүхэдтэй өрхийн 7% эхэд олгох ямар ч тэтгэмж аваагүй нь анхаарал татаж байна. Шинэ төрсөн хүүхэдтэй өрхүүдийн 67% нь татвараар санхүүждэг тэтгэмж авч байхад дөрөвний нэг нь татвараар санхүүждэг болон шимтгэлд суурилсан (нийгмийн даатгалын) тэтгэмжийн аль алиныг авч байна. Тиймээс шинэ төрсөн хүүхэдтэй гэр бүлүүдийн багахан хувийг эс тооцвол бараг бүгд шахуу (эдгээр өрхийн хагас нь ядуу) тэтгэмжид хамрагдаж байна.

► Хүснэгт 8. Шинэ төрсөн хүүхэдтэй өрхийн эхэд олгох тэтгэмжид хамрагдалт, ӨНЭЗС- 2018

Шинэ төрсөн хүүхэдтэй өрх	Нийгмийн даатгалын тэтгэмж авдаггүй	Нийгмийн даатгалын тэтгэмж авдаг	Бүгд
Татвараар санхүүждэг тэтгэмж авдаггүй	5,480 (7%)	1,962 (2%)	7,442 (9%)
Татвараар санхүүждэг тэтгэмж авдаг	52,494 (67%)	18,948 (24%)	71,442 (91%)
Бүгд	57,974 (73%)	20,910 (27%)	78,884 (100%)

Тайлбар: Хаалтад нийт дүнд эзлэх хувийг харуулав.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Эдгээр тэтгэмжийн 40% нь ядуу өрхийн эмэгтэйчүүдэд, 50% нь хүн амын хамгийн бага хэрэглээтэй 40%-д ногдож байна. Эдгээр өрхөд амьдарч буй 356,895 ядуу иргэний 1,190 (0.3%) нь л дээрх тэтгэмжүүдэд хамрагдсанаар ядуурлаас гарчээ. Яг үнэндээ 2018 онд хүүхдээ асарч буй эх, эцэгт олгож байсан сарын тэтгэмжийн хэмжээ хангалтгүй байна. Уг тэтгэмжид сард дунджаар (5 сарын жигнэсэн дундаж) 66,033 төгрөг авсан нь ядуурлын шугамын 40%-тай л тэнцэж байжээ.

Дөрөв, түүнээс дээш хүүхэд төрүүлж өсгөсөн Эхийн алдар одонтой эхэд олгодог мөнгөн тусламжийг 2020 онд 231,425 хүн авсан байна. 2017-2020 оны хооронд уг мөнгөн тусламжид хамрагдсан хүний тоо 214,019-өөс 231,425 болж, жилд дунджаар 2.6%-иар өсжээ. Ерөнхийдөө 20-иос дээш насны нийт эмэгтэйчүүдийн 11.6%

нь энэхүү мөнгөн тусламжид хамрагдсан байна.

Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламжийг олон хүн авч байгаа хэдий ч ядуу өрхийн хамрагдалт бага (9.4%) байна. Өөрөөр хэлбэл мөнгөн тусламж авч буй нийт эмэгтэйчүүдийн ердөө 12.9% нь л ядуу байгаа бөгөөд тусламж авагчид хэрэглээний бүх бүлэгт тархсан байна.

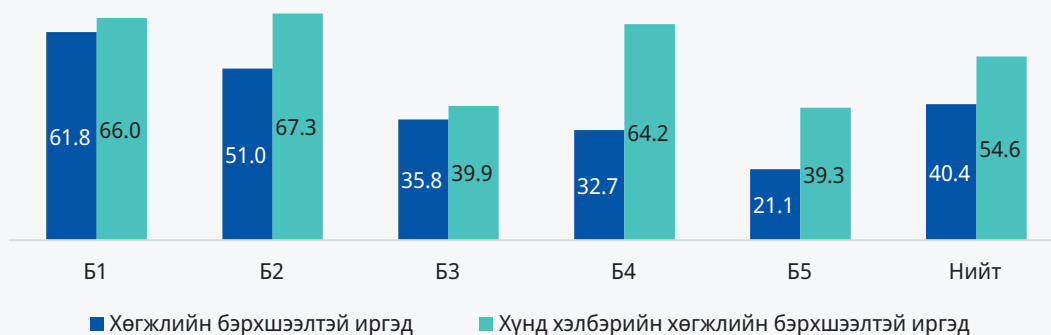
Энэхүү мөнгөн тусламж нь ядуурлаас урьдчилан сэргийлэх бус төрөлтийг дэмжих, олон хүүхэдтэй болохыг урамшуулах зорилготой тул хэмжээ нь бага (2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээллээр жилд 132,000 төгрөг байгааг 12 сард хуваавал ядуурлын шугамын 6.6%-тай тэнцүү) байна. Уг тусламжийн хэмжээ нь ч бага, ядуу иргэдийн хамрагдалт ч бага учраас ядуурал, тэгш бус байдлыг бууруулахад маш бага нөлөөтэй юм.

ХБИ-д олгох нийгмийн халамжийн тэтгэвэр (НХТ)

Татвараар санхүүждэг тэтгэврийг (i) ХБИ болон (ii) “ахмад настан, тэжээгч нь нас барсан 18 хүртэлх насны хүүхэд, өрх толгойлсон эцэг, эх, 16 насанд хүрсэн одой иргэн”-д олгодог. Тайлангийн энэ хэсэгт тэтгэврийн насанд хүрээгүй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд уг тэтгэвэр ямар үр нөлөөтэй байгаад дүн шинжилгээ хийв. ӨНЭЗС-аас үзэхэд 2018 онд татвараар санхүүждэг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэтгэврийг 54,973 хүн авсан байна. Энэ тоог 2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээллээс гаргаж авч болох зорилтот бүлгийн тоотой шууд харьцуулах боломжгүй.²⁸ Гэсэн ч 2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээллээс 15-аас дээш насны харах (нүдний шилтэй ч гэсэн), алхах, санах, өөрийгөө арчлах, хэлж ярих (үйлдлийн алийг нь ч хийх) чадваргүй бөгөөд НДС-гаас тахир дутуугийн тэтгэвэр авдаггүй гэсэн шалгуураар зорилт бүлгийг (орлуулах үзүүлэлт болгон) тодорхойлж авсан. Өөрөөр хэлбэл нийгмийн даатгалын тэтгэвэр авдаггүй, хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй насанд хүрсэн иргэдийн тоог ингэж тодорхойлоод хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хамралтыг тооцож болох юм.

Ингэж тооцоход хүн амын хамгийн бага хэрэглээтэй 20%-д багтаж буй хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 66 орчим хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэтгэвэр авсан байна. Харин нийт зорилтот бүлгийн 54.6% нь уг тэтгэвэрт хамрагджээ. Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй эдгээр иргэн нийт тэтгэврийн шилжүүлгийн 10 хүрэхгүй хувийг хүртсэн бол 55 орчим хувь нь өөрсдийгөө өмнө дурдсан хөгжлийн бэрхшээлийн шалгуураар үзэхэд арай дээр гэж тодорхойлсон (өөрөөр хэлбэл тэдгээр үйлдлийн зөвхөн нэгийг нь “нэлээд их бэрхшээлтэй” хийдэг гэж хариулсан) хүмүүст ногдож байна. Энэ бүлгийнхэнд тэтгэврийн орлого түлхүү ногдож байгаа хэдий ч хамрагдалтын түвшин нь бага байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй нийт хүн амын 40% уг тэтгэвэрт хамрагдсан бөгөөд энэ үзүүлэлт хэрэглээний бүх бүлгийн хувьд харьцангуй доогуур байна (Зураг 25). Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн шилжүүлгийн 18.4% нь хөнгөн хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ногдсон байхад үлдсэн 17.7%-ийг уг судалгаанд ямар нэгэн хөгжлийн бэрхшээл байхгүй гэж хариулсан хүмүүс аваагүй байна.

► Зураг 25. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн НХТ-т хамрагдалт, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр болон нийт дүнгээр, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Зурагт хэрэглээний бүлэг тус бүрд эзлэх хувийг харуулав.
Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

ХБИ-д олгох НХТ-ийн хэмжээ сард 126,500 төгрөг байсныг 2020 онд 188,000 төгрөг болгож нэмэгдүүлсэн бөгөөд дараа нь дахин нэмэгдүүлж 2023 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр хүртэлх

хугацаанд сард 288,000 төгрөг олгохоор болсон байна. Судалгаа хийгдсэн жилд иргэдийн авсан сарын дундаж тэтгэвэр 144,019 төгрөг (ядуурлын шугамын 86%-тай тэнцүү) байв. Уг тэтгэврийн

28 Хөдөлмөрийн чадвараа 50 ба түүнээс дээш хувиар алдсан 16 насанд хүрсэн ХБИ

хэмжээ ихээхэн зөрүүтэй мэдээлэгдсэнээс үзэхэд судалгаанд оролцогчид энэ асуултад хариулахдаа бусад тэтгэвэр, тэтгэмжийг оруулж хэлсэн, эсвэл уг тэтгэврийн орлого жилийн туршид зохистой хуваарилагдаагүй харуулж байна. 50% нь сард авсан тэтгэврийн хэмжээгээ 140,000-155,000 төгрөгийн хооронд харилцан адилгүй хэлсэн бол үлдсэн хэсэг нь сард хамгийн багадаа 1,722 төгрөг, ихдээ 320,000 төгрөг гэжээ.

ХБИ-д олгох татвараар санхүүждэг тэтгэвэр

нь өрхийн амьжиргааг дунджаар ердөө 1%-иар, ядуу өрхийнхийг 2.5%-иар л дээшлүүлсэн байна. Хэрэв энэ тэтгэвэр байгаагүй бол ядуурал 4%-иар нэмэгдэх (нийт хүн амын 29.3% болох) байжээ. Харин энэ тэтгэврийг олгоогүй бол хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн²⁹ ядуурал 27%-иар нэмэгдэж, 37% нь ядуу байх байжээ. Тиймээс өмнө нь ядуу байсан 47,348 ХБИ-ий 10,214 нь ядуурлаас гарахад татвараар санхүүждэг уг тэтгэвэр нөлөөлжээ.

► Шигтгээ 3. Монгол Улсад насанд хүрэгчдийн хөгжлийн бэрхшээлийг тодорхойлох нь

Монголд насанд хүрсэн хүний хөгжлийн бэрхшээлийг доорх гурван үе шатаар тодорхойлдог. Үүнд:

- Эмчлэгч эмч эхний үзлэг, дүгнэлтийг хийнэ.
- Нарийн мэргэжлийн эмч нарын бүрэлдэхүүнтэй Эмнэлэг хяналтын комисс (ЭХК) хоёр дахь шатны магадлан шалгах ажиллагааг явуулж, дүгнэлт гаргана.
- Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комисс (ЭХМК) ЭХК-ын шийдвэрийг магадлан баталгаажуулна.

ЭХМК анагаах ухааны талаас нь үнэлж, тухайн хүний хөдөлмөрийн чадвар алдалтын хувь хэмжээг

тогтоодог. Ингэхдээ тухайн хүний онош болон хөдөлмөрийн чадвар алдсаныг тогтооход баримтлах өвчний жагсаалтыг баримталдаг. ЭМЯ-наас боловсруулсан уг жагсаалтад 326 төрлийн өвчин, тэдгээрийн үе шатыг харгалзах хөдөлмөрийн чадвар алдалтын хувь хэмжээний хамт зааж өгсөн байна.

Тэтгэврийн даатгалд шимтгэл төлсөн байх хугацааны болзлыг хангасан даатгуулагч хөдөлмөрийн чадвараа 70-100% алдсан бол тахир дутуугийн бүрэн тэтгэвэр, 50-69% алдсан бол уг хувь хэмжээгээр хувь тэнцүүлэн тогтоосон тэтгэвэр авна. Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авах болзлыг хангаагүй, хөдөлмөрийн чадвараа 50-иас дээш хувиар алдсан хүнд ЭХМК-ийн шийдвэрийг үндэслэн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр олгоно.

Эх үүсвэр: АХБ (2019)

Асаргааны тэтгэмж

Ахмад настан, ХБИ, хүнд нөхцөлд байгаа хүүхдийг асарч буй хүмүүст асаргааны тэтгэмж олгодог. 2018 онд уг тэтгэмжийг 50,686 хүн (ӨНЭЗС 2018) авсан байгаа нь албан ёсны статистикийн мэдээлэлтэй таарч байна. Тус улсын нийгмийн бүтцээс хамаараад уг тэтгэмжийн 76%-ийг эмэгтэйчүүд авсан байна. Мөн тэтгэмж авагчдын 80 орчим хувь нь 20-55 настай, үлдсэн хэсэг нь ахмад настай хүмүүс байна. Асран халамжлагчдын боловсролын түвшин харилцан адилгүй байгаагийн зэрэгцээ тэдний 64% нь судалгаа авахаас өмнөх долоо хоногт ямар нэгэн ажил эрхлээгүй, 90 гаруй хувь нь ажил хайгаагүй байжээ.

Тиймээс асаргааны тэтгэмж авагчдын хувьд ганц орлого нь байж магадгүй уг тэтгэмж тэднийг ядуурлаас сэргийлэхэд чухал үүрэгтэй. Харин нийт тэтгэмж авагчдын тоо, ядуу иргэдийн хамрагдалт (2 хүрэхгүй хувь) зэргийг нь харгалзан үзвэл ерөнхийдөө асаргааны тэтгэмжийн ядууралд үзүүлэх нөлөө маш бага юм.

НДС-гаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмж

Хөдөлмөрийн насны хүмүүсийн богино (өвчилсөн, жирэмсэлсэн болон амаржсан) болон урт (хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон) хугацааны хэрэгцээг хангахад чиглэсэн нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж олгодог. 2018-2020 онд 20-59 насны хүн амын 15-16% нь НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж авчээ³⁰.

29 Дээр тодорхойлсончлон маш хүнд болон хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй.

30 Ажилгүйдлийн тэтгэмж, ҮОМШӨ-ий даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмж болон тэтгэврийн даатгалын сангаас олгох тахир дутуугийн тэтгэврийг оруулан тооцсон.

НДС-гаас ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон тэжээгчээ алдсан хүнд тэтгэвэр олгодог. 2020 онд тахир дутуугийн тэтгэврийг 65,904 хүн авсан байна. Тахир дутуугийн тэтгэврийн сарын дундаж хэмжээ 324,343 төгрөг байв. Энэ хэмжээ 2018 оноос хойш (2018-2022 оны хооронд жилд дунджаар 11%-иар) өсөж байгаа боловч нөгөө хоёр тэтгэвэртэйгээ харьцуулахад бага хэвээр (өндөр насны тэтгэвэрээс 93 мянган төгрөгөөр, тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэрээс 12.5 мянган төгрөгөөр бага) байна.³¹ 2018 онд тахир дутуугийн тэтгэврийн сарын дундаж хэмжээ ХХДХ-ний 90%-тай (2020 онд ХХДХ нэмэгдсэн үед энэ үзүүлэлт 77%-иар буурсан), сарын дундаж орлогын 26.2%-тай тэнцэж байв.³² Харин цэргийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн чадвар алдсаны тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх дундаж хувь 31.6 байжээ. Үүнийг бусад иргэний НДС-гаас авч буй тахир дутуугийн тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувьтай харьцуулахад өндөр байна. Цэргийн алба хааж байгаад хөдөлмөрийн чадвар алдсаны тэтгэвэр тогтоолгон авч буй хүний тоо 2018 онд ердөө 464, 2020 онд 444 байжээ.

2020 онд ажилгүйдлийн тэтгэмжийг 21,386 хүн авсан байна. Ажилгүйдлийн тэтгэмж авах болзол хангасан ажилгүй иргэн ажлын 76 өдрийн хугацаанд ажилгүйдлийн тэтгэмж авах эрхтэй. 2020 онд ажилгүйдлийн тэтгэмжийн зардал 50,2 тэрбум төгрөгт хүрч нэг хүн сард дунджаар 587,139 төгрөгийн тэтгэмж авчээ.³³ Ажилгүйдлийн тэтгэмж олгох хугацаа хязгаарлагдмал хэдий ч (гэхдээ ОУХБ-ын 102 дугаар конвенцын шаардлагад нийцэж байгаа) хэмжээний хувьд нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж дундаа хамгийн өндөр хувь хэмжээгээр бодогддог. Хамгийн багадаа даатгуулагчийн өмнөх орлогын 45%-иар бодох бөгөөд шимтгэл төлсөн хугацаанаас хамаараад энэ хувь өсдөг. Нэг хүнд ногдох ажилгүйдлийн тэтгэмжийн хэмжээ дундаж цалин хөлсний 48%-ийг эзэлж байсан бөгөөд ХХДХ-ээс өндөр (140%-тай тэнцэж) байна.

Гэхдээ ажилгүйдлийн тэтгэмж хүртээмжийн хувьд асуудалтай. Ажилгүйдлийн даатгалын шимтгэлийг 24 сараас доошгүй хугацаанд, үүнээс сүүлийн 9 сард нь тасралтгүй төлсөн байх нөхцөл тавьсан нь даатгуулагч уг тэтгэмжид хамрагдахад

хэт өндөрдсөн босго болжээ. Түүнчлэн хөдөлмөрийн (15-24) насны залуучуудын ажилгүй болох эрсдэлд анхаарал бараг хандуулаагүй байна. Сургуульд сураагүй, хөдөлмөр эрхлээгүй байгаа 73.6 мянган залуучуудын ердөө 2.5 мянга орчим (зорилтот бүлгийн 3.4%) нь л Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлт, гарааны бизнесийг дэмжих хөтөлбөрт хамрагджээ. Ажилгүй хүмүүсийг хөдөлмөрийн зах зээлд эргэн нэгтгэх тусгайлсан хөтөлбөр байхгүй, мөн ажилгүйдлийн тэтгэмж авахад ажил хайсан байх нөхцөл тавьдаггүй. Ажилгүй хүмүүс ажилгүй гэхээсээ илүү ядуу гэдэг үндэслэлээр хөтөлбөр, арга хэмжээнд хамрагдаж байна.

Тэтгэмжийн даатгалын сангаас олгодог жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмжийг 2020 онд 64,575 хүн авсан байна. Нэг хүн сард дунджаар 425,466 төгрөгийн жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж (4 сарын хугацаанд) авч байсан нь тухайн үеийн ХХДХ 420,000 төгрөгөөс яльгүй их, харин дундаж орлогын 34.9%-тай тэнцэж байжээ. Мөн 2020 онд тэтгэмжийн даатгалын сангаас 113,740 даатгуулагчид ХЧТА-ы тэтгэмж олгосон байна. Тус тэтгэмжийн нэг хүнд ногдох жилийн дундаж зардал 188,000 төгрөг байжээ. 2018-2019 онд тэтгэмжийн дундаж хэмжээ огцом өссөн байхад 2018-2020 оны хооронд тэтгэмж авагчдын тоо 15%-иар буурсан байна.

Иргэний (нийгмийн даатгалын) болон цэргийн алба хаасны тэтгэврийн хөтөлбөрүүдийн аль аль нь тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр олгодог. 2020 онд тэтгэврийн даатгалын сангаас тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийг 19,232 хүн, цэргийн тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийг 882 хүн авсан нь өмнөх жилүүдийнхтэй харьцуулахад аль аль нь бага зэрэг буурсан байна. Энэ хоёр тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөж буй хувийг харьцуулахад цэргийн тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийнх байнга өндөр явж ирсэн байна. 2020 онд тэтгэврийн даатгалын сангаас олгосон тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийн сарын дундаж хэмжээ 336,005 төгрөг, цэргийн тэжээгчээ алдсаны тэтгэврийнх 402,743 төгрөг болсон байжээ. Эдгээрийг ажиллагчдын сарын дундаж орлоготой харьцуулахад цэргийн тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр 33%-ийг, НДС-гаас

31 Тэтгэврийн дунджийг (өндөр насны, тахир дутуугийн, тэжээгчээ алдсаны) тэтгэвэр тус бүрийн зарлагыг тухайн тэтгэвэр авагчдын тоонд хувааж тооцсон.

32 2020 онд сарын ХХДХ 420,000 төгрөг (2018-2019 онд 320,000 төгрөг, түүнээс өмнө 240,000 төгрөг) байжээ. 2020 онд ХХДХ албан секторт ажиллагчдын сарын дундаж цалин хөлсний 34.4%-ийг эзэлж байв. Албан секторт ажиллагчдын сарын дундаж цалин хөлс 2020 онд 1,220,600 төгрөг, 2018 онд 1,002,900 төгрөг байсан.

33 Жилийн зардлыг дөрвөн "сард" (ойролцоогоор ажлын 76 өдөр) хувааж тооцсон.

олгож буй тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр 27.5%-ийг эзэлж байв.

Оршуулгын тэтгэмж болон ҮОМШӨ-ий даатгалын сангаас олгодог тэтгэвэр, тэтгэмжийг харьцангуй

цөөн хүн авдаг. Оршуулгын тэтгэмжийг 12,884 даатгуулагч, ҮОМШӨ-ий тэтгэвэр, тэтгэмжийг 3,876 хүн авчээ.

6.4 Баталгаа 4 – Ахмад настан

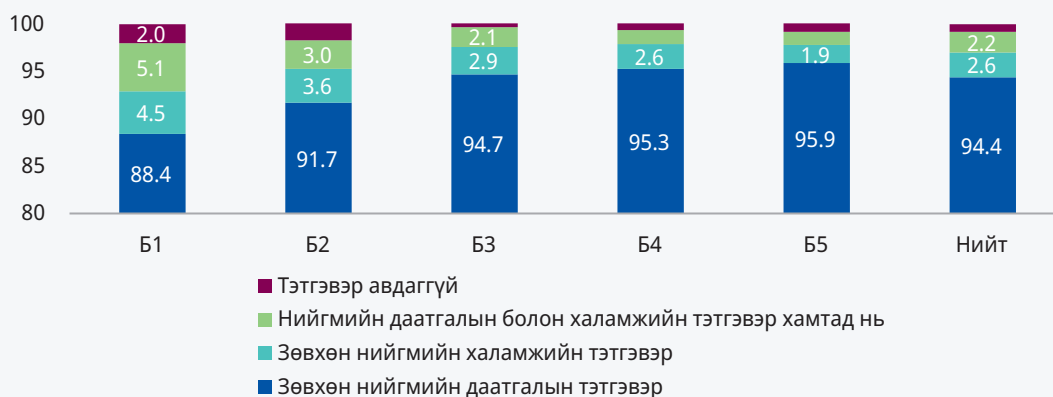
Ахмад настны эрсдэл, эмзэг байдалд чиглэсэн хэд хэдэн хөтөлбөр байна. Өндөр насны тэтгэврийг дангаар нь авч үзэхэд 65 ба түүнээс дээш насны нэг, түүнээс дээш гишүүнтэй өрхүүдийн 0.7% нь ямар ч өндөр насны тэтгэвэр аваагүй байна (Зураг 26-г үзнэ үү). Хамгийн нийтлэг өндөр насны тэтгэвэр бол шимтгэлтэй буюу НДС-гаас олгож буй тэтгэвэр юм. Гэхдээ хүн амын хамгийн бага хэрэглээтэй 20%-ийн дунд энэ тэтгэвэрт хамрагдалт бусад бүлгийнхтэй харьцуулахад нэлээд доогуур байна. НДС-гаас өндөр насны

тэтгэвэр авагчдын нэлээд хувь (12.9%) нь ядуу байна.

Ахмад настанд олгох нийгмийн халамжийн тэтгэвэр (НХТ)

Өндөр насандаа орлогогүй үлдэхээс сэргийлэх зорилгоор НДС-гаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй эрэгтэй 60, эмэгтэй 55 болон түүнээс дээш настай иргэнд сар бүр НХТ олгодог.

► Зураг 26. 65 болон түүнээс дээш насны ахмад настантай өрхүүдийн тэтгэвэрт хамрагдалт, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Хувиар илэрхийлсэн. Хэрэглээний бүлэг хоорондын зөрүү бага байгаа учраас ялгааг тод харуулахын тулд босоо тэнхлэгийг 80%-иас эхлүүлсэн. Б-хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгийн нэг
Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Хамгийн бага хэрэглээтэй бүлгийн хувьд зөвхөн халамжийн тэтгэвэр авч буй ахмад настантай өрхийн эзлэх хувь дээр нийгмийн даатгалын болон халамжийн тэтгэврийн аль алиныг нь авдаг ахмадуудтай өрхүүдийн хувийг нэмэхэд 9.6% болж байна. Харин цаана нь үлдэж буй (буюу 65-аас дээш насны ахмад настантай хамгийн ядуу өрхүүдийн) 2% өндөр насны ямар ч тэтгэвэр авахгүй байна. Ахмад настанд олгож буй нийгмийн халамжийн тэтгэвэр нь тавьсан зорилгынхоо эсрэг хүн амын хэрэглээ

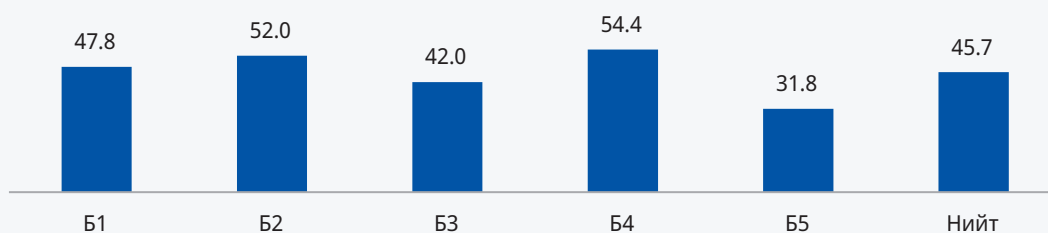
багатай бүлгүүдийн дунд хамралт бага байна. Уг тэтгэврийн шилжүүлгийн ердөө 42.1% нь хүн амын хамгийн бага хэрэглээтэй 40%-д ногдож, 28.6% нь ядуу иргэдийн гарт очсон байна.

Нийт хүн амын ч, ядуу хүн амын ч дунд хамралт багатай учраас нийгмийн халамжийн энэ тэтгэврийн ядуурлаас урьдчилан сэргийлэх нөлөө бага байна. Өөрөөр хэлбэл ерөнхийдөө уг тэтгэврийн ядуурал, тэгш бус байдлын үзүүлэлтүүдэд үзүүлэх нөлөөлөл нь 1%-д

ч хүрэхгүй байна. Гэсэн ч НХТ-ийн орлого дунджаар өрхийн хэрэглээний 45.7%-ийг эзэлж бага учраас хэрэглээний бүх бүлгийн хувьд чухал ач холбогдолтой юм (Зураг 27-г үзнэ үү). НХТ-ийн ядууралд үзүүлэх нөлөө үндэсний хэмжээнд бага

юм шиг боловч өрхийн хэрэглээнд ийнхүү нэлээд их жин дарж байгаа нь тэтгэвэр авагч иргэдийн хувьд өндөр ач холбогдолтой болохыг харуулж байгаа юм.

► Зураг 27. Ахмад настанд олгож буй НХТ-ийн өрхийн нийт хэрэглээнд эзлэх хувь, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Нийгмийн халамжийн сангаас тэтгэвэр авч буй ахмад настан бүхий өрхүүдийг л хамруулан тооцож, өрхийн нийт хэрэглээнд эзлэх хувийг харуулсан. Б-хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгийн нэг
Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

2018 онд ахмад настны авсан НХТ сард дунджаар 218,000 төгрөг байсан нь Засгийн газраас тогтоосон уг тэтгэврийн хэмжээ (188,000 төгрөг), тухайн жилийн үндэсний ядуурлын шугам болон ХХДХ-тэй харьцуулахад өндөр байна (Зураг 28-ыг үзнэ үү). Цар тахлын эсрэг арга

хэмжээний хүрээнд нийгмийн халамжийн сарын тэтгэврийн хэмжээг ихээхэн (100,000 төгрөгөөр) нэмэгдүүлснээр НДС-гаас олгодог тэтгэврийн дундаж болон 2022 оны ХХДХ-нд нэлээд дөхсөн юм.

► Зураг 28. Өндөр насны тэтгэврийн дунжийг холбогдох бусад жишиг үзүүлэлтүүдтэй харьцуулсан нь, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Мөнгөн дүн сард, төгрөгөөр
Эх сурвалж: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Нийгмийн даатгалын тэтгэвэр

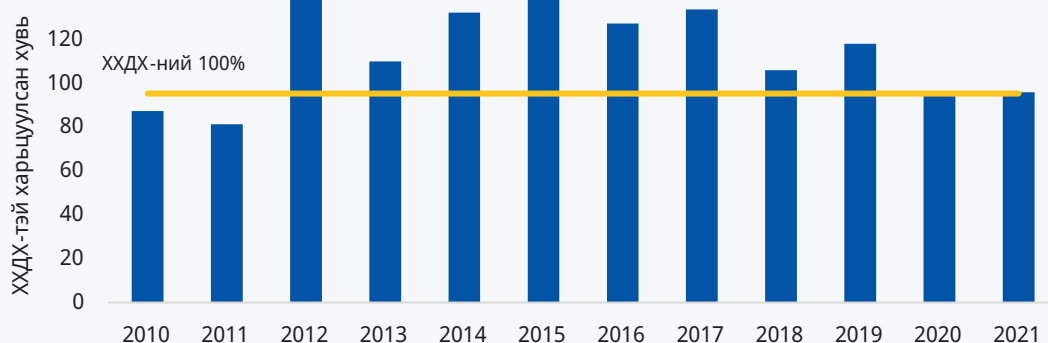
НДС-гаас олгож буй өндөр насны тэтгэврийн нийт зардал өнгөрсөн хугацаанд огцом өсөж, 2016-2020 оны хооронд бараг хоёр дахин нэмэгджээ. Тэтгэвэр авагчдын тоо болон тэтгэврийн доод хэмжээ нэмэгдсэн (2018 онд 280,000 төгрөг) нь зардал ийнхүү өсөхөд нөлөөлжээ. Гэсэн ч зардлын өсөлттэй харьцуулахад тэтгэвэр авагчдын тооны өсөлт бага байгаа учраас дундаж тэтгэврийн хэмжээ өссөн байна. 2020 онд сарын дундаж тэтгэврийн хэмжээ 418,714 төгрөгт хүрч, 2018 онтой харьцуулахад 20%-иар өсжээ. Өндөр насны дундаж тэтгэвэр ХХДХ-тэй бараг тэнцэж (ХХДХ-ний 99.7%) байхад дундаж цалин хөлсний 34%-ийг л эзэлж байна.³⁴ НДС-гаас өндөр насны тэтгэвэр авагчдын олонх нь хуулиар тогтоосон тэтгэврийн наснаас дээш настай байна. Гэхдээ эрэгтэй тэтгэвэр авагчдын 13%, эмэгтэй тэтгэвэр авагчдын 9% нь хуулиар тогтоосон тэтгэврийн ердийн (60 ба 55) насанд хүрээгүй байна.

Өнгөрсөн жилүүдэд НДС-гаас олгож буй өндөр насны тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувь тогтмол өсөж ирсэн байна. 2018 онд өндөр насны дундаж тэтгэвэр (албан секторын) сарын дундаж цалин хөлсний 29.6%-ийг эзэлж байгаад КОВИД-19 цар тахал дэгдсэний дараа болон түүнээс хойших жилүүдэд үл ялиг буурсан байна. НДС-гаас өндөр насны тэтгэвэр авагчид 2010-2021 оны хооронд дунджаар ХХДХ-ний 115%-тай тэнцэх хэмжээний тэтгэвэр авч байсан нь тэтгэврийн даатгалын

сангийн санхүүгийн тогтвортой байдалд асуудал үүсгэж байна (Зураг 29-ийг үзнэ үү). 2018 онд дундаж тэтгэвэр 416,500 орчим төгрөг байсан бол тэтгэврийн доод хэмжээг 500,000 төгрөгөөр тогтоожээ. Үнэхээр ч ОУХБ-аас хийсэн актуар тооцооллын тайланд (2016) шимтгэлийн нягтрал бага, тэтгэвэр бодоход баримталж буй цалингийн хэмжээ доогуур учраас тэтгэврийн зарлагын 50-иас илүү хувийг улсын төсвөөс хариуцаж байна гэжээ (Шигтгээ 4-ийг үзнэ үү) (ОУХБ, 2016).

Тэтгэврийн доод хэмжээг тогтоох нь тухайн хүн өмнө нь ямар хэмжээний шимтгэл төлөх чадавхтай байсныг үл харгалзан өндөр насандаа амьжиргааны доод түвшнийг хангахуйц орлогын баталгааг бүрдүүлэх зорилготой. Гэсэн ч баталгаат доод тэтгэврийн санхүүжилтээс улсын төсөвт ирж буй ачааллыг бууруулж, төлсөн шимтгэл болон авах тэтгэврийн уялдаа холбоог сайжруулахын тулд цалин хөлсийг нэмэгдүүлэхийг дэмжих, ялангуяа ХХДХ-г (2023 онд 550,000 төгрөг болгож нэмэгдүүлэхээр шийдвэрлэсэн байгаа) тэтгэврийн доод хэмжээнээс дээгүүр тогтоохыг зөвлөж байна (Шигтгээ 4. ЦСТТ ба тэтгэврийн доод хэмжээг үзнэ үү). 2020 онд ХХДХ-г нэмэгдүүлж сард 420,000 төгрөгөөр тогтооход уг хэмжээ дундаж тэтгэврийн хэмжээнээс хэсэг зуур давсан юм. Харин ХХДХ-г дахин нэмэгдүүлж 2023 оноос 550,000 төгрөг болгосон тул дундаж тэтгэврийн хэмжээнээс давна (Зураг 29-ийг үзнэ үү).

► Зураг 29. Дундаж тэтгэврийг ХХДХ-тэй харьцуулсан хувь



Тайлбар: 2013 оны ажиллагчдын дундаж цалингийн мэдээлэл байхгүй. Зурагт тэтгэврийн хэмжээг тухайн жилд мөрдөгдөж байсан ХХДХ-нд харьцуулсан хувийг харуулсан. Хэдэн онд дундаж тэтгэврийн хэмжээ тухайн жилийнхээ ХХДХ-ээс өндөр байсныг харуулах зорилгоор ХХДХ-ний 100% дээр улаан шугам татсан.
Эх сурвалж: УСХ, 2022, ОУХБ-ын статистикийн мэдээллийн сан, 2021

34 НДС-гаас гадна цэргийн албан хаагч байсан ахмадуудад цэргийн алба хаасны тэтгэвэр олгодог. Цэргийн алба хаасны (өндөр насны) тэтгэврийн хэмжээ цэргийн бусад төрлийн тэтгэврээсээ хавьгүй өндөр бөгөөд дундаж цалин хөлсний 56.7%-ийг эзэлж байна. Сарын дундаж тэтгэвэр 692,280 төгрөг байна. Гэвч цэргийн алба хаасны тэтгэврийг ердөө 17,738 хүн (эрэгтэй 14,847, эмэгтэй 2,891) авч байгаа тул тэтгэврийн тогтолцооны талаарх гол хэлэлцүүлэгт уг хөтөлбөрийг хамруулаагүй болно.

2018 онд Ази тивийн улс орнуудын тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх нийт хувь 37.5%-аас (Тайланд) 87.4%-ийн (Энэтхэг) хооронд байв (OECD, 2018). Сүүлийн үед Монголд хийгдсэн актуар тооцооллын үр дүнгээс харахад тус улс ч гэсэн энэ хязгаарт багтаж байна. Тухайлбал, 2016 онд ОУХБ-аас хийсэн актуар тооцоогоор тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувь 2030 онд 60-аас дээш гарна гэж үзсэн байна. Одоо гарахаар хүлээгдэж буй тооцооллоор үүнийг бататгаж, тэтгэвэр тогтоосон дундаж цалин хөлсөнд дундаж тэтгэврийн эзлэх хувь 2020 онд 55% байсан бол 2030 он гэхэд 62%-д хүрч нэмэгдэнэ гэж төсөөлжээ (ОУХБ, 2016; Дэлхийн банк, 2022). Гэхдээ ОУХБ болон Дэлхийн банкны судалгааны аль аль нь НДТ-нд бүрэн шилжих тохиолдолд тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувь ихээхэн (урт хугацааны төсөөллийн хугацаанд дунджаар 20-30 нэгж хувиар) буурч, 40-өөс доош хувьд очно гэдгийг анхааруулсан байна (ОУХБ, 2016; World Bank, 2020). Тэгэхээр Монгол Улс тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувиар Тайландаас өндөр ч Ази, Номхон далайн бүсийн ихэнх улсаас (60%-75%) доогуур байна (OECD, 2018).³⁵ Япон, Сингапур зэрэг тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувь өндөр гэдгээрээ үлгэр жишээ болсон орнууд байна. Гэхдээ эдгээр улс нэг бол шимтгэлийн хувь хэмжээ маш өндөр (Сингапурт³⁶ шимтгэл 26%), эсвэл шимтгэл төлсөн байх хугацаа их урт (Японд 40 жил шимтгэл төлсний дараа бүрэн суурь тэтгэвэр (I давхарга) авдаг) байна (ASEAN, ILO, 2020; OECD, 2018; OECD, 2019). Харин Монголд албан журмаар даатгуулагч нийгмийн даатгалд 17%-ийн шимтгэл төлж байна. Ингээд 20 жил

шимтгэл төлсөн эмэгтэй 55 нас, эрэгтэй 60 нас хүрээд бүрэн тэтгэвэр тогтоолгох боломжтой. Монголд тэтгэврийн нас ийм байхад 65 наснаас хойш эмэгтэй хүн дунджаар 16 жил, эрэгтэй хүн 13 жил амьдарч байна. Хүн ам зүйн нөхцөл байдалдаа нийцүүлэн тэтгэврийн насыг ирэх жилүүдэд 65-д хүргэх гэж байгаа нь Сингапур, Япон зэрэг бүс нутгийн бусад орнуудын чиг хандлагатай нийцэж байгаа юм. Тэтгэврийн өнөөгийн тогтолцоонд харьцангуй бага шимтгэл (хугацаа болон хувь хэмжээний хувьд) төлсөн даатгуулагчид зохистой хэмжээний тэтгэвэр олгож байгаа хэдий ч параметрийн өөрчлөлт хийж, цалин хөлсийг нэмэгдүүлснээр тэтгэврийн хүрэлцээт байдал дээшилж, сан нь санхүүгийн хувьд тогтворжих боломж бүрдэнэ гэдгийг Шигтгээ 4-т харуулав.

Түүнчлэн Монголын одоогийн ЦСТТ-нд шимтгэл төлсөн байвал зохих доод хугацаа(20 жил)-ны жил тутамд тэтгэвэр бодох хувь нь уг доод хугацаанаас дээш шимтгэл төлсөн жил тутамд тэтгэвэр бодох хувиас өндөр байна. Тодруулбал ЦСТТ-нд шимтгэл төлсөн эхний 20 жилийн жил тутамд тэтгэврийг 2.25%-иар боддог. Ингэснээр 20 жил шимтгэл төлсөн даатгуулагч доорх томьёонд харуулсны дагуу тэтгэвэр тогтоолгосон цалин хөлснийхөө 45%-тай тэнцэх хэмжээний тэтгэвэр авахаар байгаа нь ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээний тухай 102 дугаар конвенцод 30-аас доошгүй жил ажилласан хүн 40%-иар тэтгэвэр авахаар заасантай харьцуулахад өндөр байна (ОУХБ, 2008).

$$\text{ӨНТ} = 20_{\text{жил}} * 2.25_{\text{жил тутамд тэтгэвэр бодох хувь}} * \text{Ц}_{\text{тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлс}}$$

Тайландын жишээг харьцуулан үзье. Тус улсад 15 жил шимтгэл төлсөн ажилтан тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлсний 20%-иар тэтгэвэр авна. Энэ нь шимтгэл төлсөн жил тутамд тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлсний 1.3%-иар тэтгэвэр авах эрхийг хуримтлуулна гэсэн үг. Хоёр улс хоёулаа шимтгэл төлсөн байвал зохих доод хугацааг хангаад түүнээс илүү төлсөн жил тутамд тэтгэврийг 1.5%-иар нэмэгдүүлэн бодож байна. Ийм тохиолдолд

нэг жил шимтгэл илүү төлж, арай өндөр хувиар нэмэгдэл тэтгэвэр авах сонирхол Тайландын даатгуулагчид илүү төрөхөөр байна. Яг үнэндээ Монголын тэтгэврийн тогтолцоонд илүү урт хугацаанд шимтгэл төлөхийг зохих ёсоор урамшуулсан зохицуулалт алга байна. Одоо хийгдэх гэж буй шинэчлэл (шимтгэл төлсөн 30 дахь жилээс эхлээд илүү төлсөн жил тутамд 2%-иар бодож нэмэгдүүлэх) ч энэ асуудлыг

35 Тайланд улс уг хөтөлбөрийг 1999 онд нэвтрүүлсэн бөгөөд 2029 онд л тэтгэврийн хэмжээ тэтгэвэр тогтооход баримтлах цалин хөлсний 42.5%-д хүрнэ гэсэн тооцоо байна.

36 Өнгөрсөн жилүүдэд ахмад настны гэр бүлдээ үзүүлэх ачаалал буурч байгаа ч гэсэн 2015 онд ахмад настнуудын 29% нь хүүхдүүдээрээ тэжээлгэж байжээ (ASEAN, ILO, 2020).

хагас дутуу шийдвэрлэнэ. Мөн шимтгэл төлсөн хугацаа, тэтгэвэр бодох хувь хоёрын хоорондын хамаарал сул байгаагаас талуудын дунд ЦСТТ-нд орлого болон шимтгэлийн бүртгэл хамаагүй гэсэн ташаа ойлголт бий болжээ.

Нэрийн данснаас олгох өндөр насны тэтгэврийн доод хэмжээний тооцооноос харахад ч

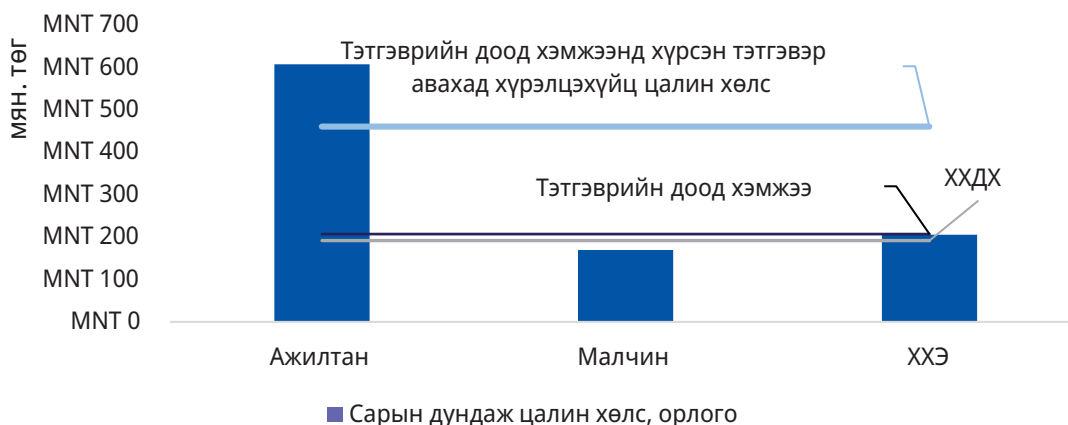
даатгуулагч шимтгэл төлөх хугацаагаа уртасгахыг урамшуулсан зохицуулалт сул байна. Ажилтны шимтгэл төлсөн эхний 15 жилд тэтгэврийг 20%-иар бодож, түүнээс дээш шимтгэл төлсөн жил дутамд 0.5 нэгж хувиар нэмэгдүүлэхээр заасан нь уг тогтолцоонд шимтгэлийн нягтрал бага байгааг шийдвэрлэх боломжийг хязгаарлажээ.

► Шигтгээ 4. ЦСТТ ба тэтгэврийн доод хэмжээ

Энэхүү хялбаршуулсан дасгалаар 20 жил шимтгэл төлсөн хүн яг үнэндээ ямар хэмжээний доод тэтгэвэр авахыг, харин тэтгэврийн доод хэмжээнд хүрсэн тэтгэвэр авахын тулд хэр хэмжээний цалин хөлс авдаг байх шаардлагатайг харуулахыг зорилоо. Тэтгэврийн тогтолцоо нь санхүүгийн тогтвортой байдлаа хангаж, хамрах хүрээ болон тэтгэврийн (харьцангуй) хүрэлцээт байдлын хувьд зохих хэм хэмжээг биелүүлэхийг зорьдог. Гэсэн ч цалин хөлсний өсөлт удаан, ХХДХ бага, шимтгэлийн нягтрал тогтворгүй байгаа нь эдгээр зорилт хэрэгжихэд саад учруулдаг.

2013 онд (2016 онд хийгдсэн актуар тооцоогоор) тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлс ХХДХ-тэй³⁷ тэнцүү

байсан гэж үзье. Энэ тохиолдолд 20 жил шимтгэл төлсөн хүн сард 86,400 төгрөгийн тэтгэвэр авахаар байгаа нь тухайн жилийнхээ тэтгэврийн доод хэмжээ (207,000 төгрөг)-нээс хамаагүй бага байна. Энэ үед тэтгэврийн доод хэмжээ ХХДХ-ний 108%-тай тэнцэж байжээ. 20 жил шимтгэл төлөөд тэтгэврийн доод хэмжээнд хүрсэн тэтгэвэр авахын тулд тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлс 460,000 төгрөг байх шаардлагатай байжээ. 2013 онд өндөр насны тэтгэвэр авагчдын 50 гаруй хувь нь тэтгэврийн доод хэмжээний тэтгэвэр авч байсан байна (ОУХБ, 2016). Жишээ нь, тухайн жилд малчид, ХХЭ иргэдийн дундаж орлого 460,000 төгрөгт хүрэхгүй байсан. Түүнчлэн энэ дүн нь албан секторт ажиллагчдын 2013 оны дундаж цалингийн 27%-ийг эзэлж байв.



Тайлбар: 2013 онд ХХДХ 192,000 төгрөг, тэтгэврийн доод хэмжээ 207,000 төгрөг байв. Дээд талын шугамаар цөөхөн тооны даатгуулагч л яг өөрсдийнх нь цалин хөлсөнд үндэслээд тэтгэвэр тогтооход тэтгэврийн доод хэмжээнд хүрч байгааг жишээлэн харуулах зорилготой.

Эх үүсвэр: ОУХБ, 2016; Ахмад настны нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шинэчлэл болон малчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан тэтгэврийн шинэ хөтөлбөрийн санхүүгийн үнэлгээ.

2020 онд тэтгэврийн доод хэмжээ 350,000 төгрөг байв. Тэгвэл мөн онд тэтгэвэр тогтоолгох хүн энэ хэмжээний тэтгэвэр авахын тулд тухайн жилийн ажиллагчдын дундаж цалингийн 29%, ХХДХ-ний 83%-тай тэнцэх хэмжээний цалин хөлснөөс тэтгэврээ бодуулах шаардлагатай. Ерөнхийд нь дүгнэхэд 2013 он гэхэд

тэтгэврийн доод хэмжээнээс улсын төсөвт ирэх ачаалал тогтмолжсон байсан бөгөөд энэ удаагийн шинжилгээгээр 2020 оны байдлыг цухасхан харуулсан хэдий ч хамгийн сүүлийн актуар тооцооллоос хойш нөхцөл байдал өөрчлөгдөөгүй гэж үзэж байна.

6.5 Малчдад нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ хүргэхэд тулгарч буй сорилтууд

Монгол Улсын хувьд малчдад нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг үр ашигтай, үр дүнтэй хүргэхэд хүндрэл тулгардаг. Үүнд ялангуяа тус улсын физик болон хүний газарзүйн хүчин зүйлс нөлөөлдөг. Бүр тодруулбал малчдын нүүдлийн буюу хагас нүүдлийн шинжтэй амьдралын хэв маяг нь тэдний нийгмийн хамгааллыг хангах, үйлчилгээг зохион байгуулж хүргэхэд бэрхшээл учруулдаг.

Түүнчлэн нийгмийн халамжийн хүрээнд малчдад тулгардаг эрсдлийг тун тааруухан анхаарсан байна. Тухайлбал, малчид орлогын ядууралд орвол ХЭБХ-т хамрагдах боломжтой гэж бодож байж болох юм. Гэтэл малчид хоол хүнсний эх үүсвэртэй учраас энэ хөтөлбөрт бага хамрагддаг. Тиймээс тэдний бэлэн мөнгөний хэрэгцээнд хандсан ямар ч хөтөлбөр байхгүй байна. Захиргааны тоо мэдээллээс үзэхэд (түүвэр судалгааны мэдээллээс гадна) цаатнуудад зориулсан жижиг хөтөлбөр хэрэгжиж байна. Гэхдээ тус хөтөлбөрийн хамрах хүрээ тун бага бөгөөд 2017 онд ердөө 363 хүн хамрагдаж байжээ (захиргааны мэдээлэл). Малчдад чиглэсэн хөдөлмөрийн зах зээлийн идэвхтэй хөтөлбөр (Малчдын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөр)-ийн хүрээнд малчдын чадавхыг бэхжүүлэх, зудын улмаас малаа алдсаныг нь малжуулах зориулалтаар санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээ авдаг. 2020 онд тус хөтөлбөрт 1,600 малчин хамрагдсаныг 2018-2019 онд болсон гамшигт үзэгдэл, осолд нэрвэгдсэн малчдын (304, 262 хүн) тоотой харьцуулахад хамралт

хангалттай санагдаж байна.

Монгол малчид насжихын хэрээр (тун цөөхөн залуус энэ ажил мэргэжлийг сонгож байна) тэднийг нийгмийн болон ЭМД-д хамруулах асуудал амин чухал болж байна. Гэсэн ч малчдын эдгээр даатгалд хамрагдалт тун бага байгааг (дөнгөж 25% нь нийгмийн ЭМД-д, 16% нь нийгмийн даатгалд хамрагдан шимтгэл төлж байна) судалгаа харуулж байна. Газарзүйн болон технологийн саад бэрхшээлээс гадна хууль эрх зүйн хүрээнд малчид даатгалд хамрагдахад сөргөөр нөлөөлдөг зохицуулалт (сайн дураар даатгуулдаг, даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлөх боломж бүрдүүлсэн гэх мэт) үйлчилж ирсэн байна. Яг үнэндээ малчид тэтгэврийн нас нэлээд ойртох хүртлээ хүлээж байгаад шимтгэл төлөх, эсвэл өнгөрсөн хугацааны шимтгэлийг нөхөн төлөх замаар нийгмийн даатгалд урт хугацаанд байнга шимтгэл төлөлгүйгээр тэтгэвэр тогтоолгох боломж бүрдсэн ажээ.

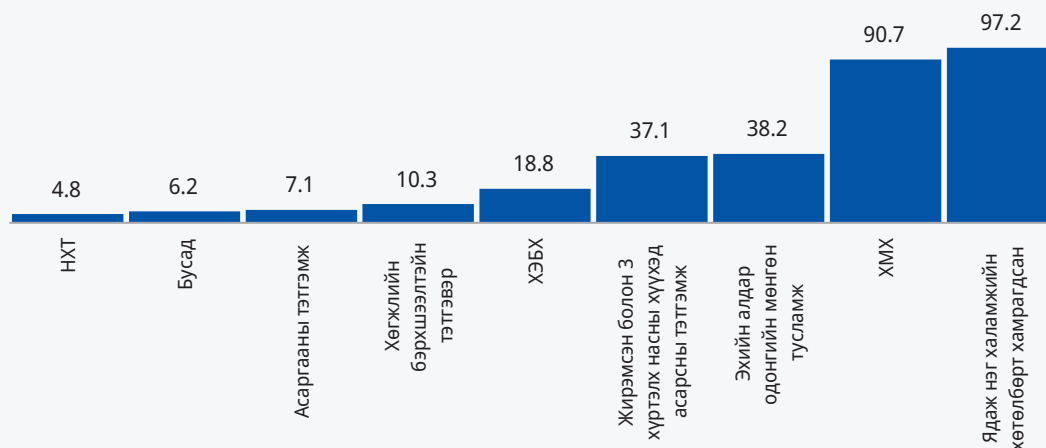
Ийм нөхцөл байдлын улмаас залуу малчид ч мөн даатгалд хамрагдах сонирхолгүй болж, хөдөлмөрийн чадвараа алдах гэх мэт эрсдэл тулгарахад хамгаалалтгүй үлдэх, эсвэл эрүүл мэндийн үйлчилгээ авч чадахгүй байхад хүргэж байна. Түүнчлэн малчид нийгмийн болон ЭМД-д сайн дураар хамрагдахгүй байгаа нь тэдэнтэй адил хэмжээний орлоготой мөртлөө албан журмаар даатгуулж, шимтгэл төлж байгаа нийгмийн бусад бүлгийнхний хувьд шударга уу гэсэн асуулт гарч байгаа юм.

6.6 Хамгийн эмзэг бүлэгт хүрэх нь

Монголд ядуу болон уур амьсгалаас үүдсэн цочролд өртөмхий иргэдэд чиглэсэн нийгмийн халамжийн хөтөлбөр байхгүй. Нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь зорилтот бүлгээ хүн амын бүлгээр нь сонгодог уламжлалтай. Тиймээс ч зорилтот хөтөлбөрүүд нь ядуу иргэдэд чиглэдэггүй, үүнээс болж мөнгөний гачигдалтай хүмүүс олноороо хамрагдахгүй үлддэг байх магадлалтай. Гэсэн ч ХМХ, нийгмийн халамжийн жирэмсний болон хүүхэд асарсны тэтгэмж зэрэг хөтөлбөрүүдийн ачаар ядуу хүн ам бараг бүгд дор хаяж нэг нийгмийн халамжийн хөтөлбөрт хамрагдаж байна (Зураг 30-ийг үзнэ үү). Түүнчлэн хөтөлбөрүүдийн хамралтыг

харвал прогрессив чиг хандлагатай (хэрэглээ өндөрсөх тусам хамралт буурч) байна. Нийгмийн халамжийн хуулийг шинэчлэх гол үндэслэл нь ядуурлыг бууруулах байсан хэдий ч нэн ядуу хэсэгт чиглэсэн ганц л хөтөлбөр (ХЭБХ) хэрэгжиж байна. Мөн Нийгмийн халамжийн тухай хуульд ядуу иргэдэд зориулсан мөнгөн тэтгэмж байхаар тусгагдсан ч хараахан хэрэгжээгүй байна. Тус улс уур амьсгалаас үүдсэн аюулт үзэгдэл, цочролд нэлээд их өртдөг. Гэтэл гамшигт нэрвэгдсэн хүн амд чиглэсэн тэтгэмж, тусламж хэдхэн байна. Нийгмийн халамжийн тухайд орон гэргүй болсон хүнд тусламж болгож нэг удаагийн мөнгөн тэтгэмж олгодог ганц л арга хэмжээ байна.

► Зураг 30. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдэд хамрагдаж буй ядуу өрхийн эзлэх хувь, ӨНЭЭС 2018



Тайлбар: Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж авч буй ядуу өрхийн эзлэх хувийг харуулав. Эх үүсвэр: ӨНЭЭС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Албан ёсны статистикийн мэдээгээр 2018 онд ХЭБХ-т 253,468 хүн хамрагдсан гэж байгаа бол 2018 оны ӨНЭЭС-ны мэдээллээс тооцож үзэхэд энэ үзүүлэлт 30%-иар доогуур буюу 193,701 хүн байж магадгүй. Өрхийн амьжиргааны түвшинг тодорхойлох судалгаа(ӨАТТС)-аар цуглуулсан мэдээллийг ашиглан орлогыг орлуулан тооцох³⁷ томъёогоор хүнсний эрхийн бичиг авах эсэх шалгуурыг тогтоодог. ӨАТТС-г гурван жил тутам шинээр зохион байгуулдаг бөгөөд судалгаа хооронд шаардлагатай мэдээллийг шинэчилж байдаг. ӨАТТС-ны мэдээллийг Өрхийн мэдээллийн нэгдсэн санд хадгална. Одоогоор тус санд 714,000 өрх буюу нийт өрхийн 70 орчим хувийнх нь мэдээлэл орсон байна.

ӨАТТС-ны мэдээллийг захиргааны тоо мэдээлэлтэй тулган нягталж, зөрүүтэй тохиолдолд анхан шатанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтнаас мэдээллийг шалгаж, яагаад зөрүүтэй гарсныг тайлбарлахыг хүсдэг. ООТА-тай холбоотой гол шүүмжлэл ХЭБХ-т хамрагдаж буй болон хамрагдах боломжтой иргэд, түүнчлэн тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэгчдээс гарч байна. ООТА нь өрхийн амьжиргааны бодит байдлыг тусгаж

чадахгүй (зорилтот бүлгийг тодорхойлоход алдаа гарч) байгааг болон ӨАТТС-ны явцад аргалаад үнэн зөв бус мэдээлэл өгөх эрсдэлтэйг ихэнх нь шүүмжилж байна (Silva-Leander & Jambal, 2021).

Түүнээс гадна хүн амын болон өрхийн хамгийн бага хэрэглээтэй бүлгүүдийг дэмжихэд шууд чиглэсэн ганц хөтөлбөр гэдэг утгаар нь авч үзвэл ХЭБХ-ийн дэмжлэгийг эрхийн бичиг хэлбэрээр олгож байгаа нь хамгийн нэн ядуу хүн ам, тэр дундаа хөдөө орон нутагт амьдарч байгаа хүмүүсийн нэн тэргүүний хэрэгцээнд нийцэхгүй санагдаж байна. Хөдөө аж ахуйн хэв маягаар амьдардаг бүс нутгуудад хэрэглээний бусад зардлын (жишээ нь, хувиасаа төлөх эрүүл мэндийн төлбөр) улмаас бэлэн мөнгө дутагдахаас бус хүнсний хомсдолд орох магадлал бага байдаг.

Байдал хэдий ийм байгаа ч Монголын дахин хуваарилалтын орчинд³⁸ уг хөтөлбөрийн дэмжлэгийг мөнгөн хэлбэрт шилжүүлэх санааг дэмжихгүй байна. Учир нь халамжийн тэтгэмж хүмүүсийг ядуурлын хавханд оруулж, ажил хөдөлмөр эрхлэх эрмэлзэлгүй болгодог, нэн ядуу хүмүүс мөнгөн тэтгэмжийг юунд зарцуулахаа зөв зохистой эрэмбэлж чаддаггүй гэсэн итгэл

37 Статистик дүгнэлт ашиглан хамрагдах өрхийг тодорхойлох. ООТА нь өрхийн амьжиргааны түвшний (болон ядуурлын) тодорхой чанаруудыг харуулах нийгэм-эдийн засгийн, хүн ам зүйн, газар зүйн, өмчлөлийн болон ариун цэврийн гэх зэрэг хувьсах үзүүлэлтүүдэд үндэслэн оноо тооцох замаар өрхийн амьжиргааг үнэлж тодорхойлдог.

38 2022 оны 6 дугаар сард Монголд ажиллахдаа судалгааны гол мэдээлэгчидтэй хийсэн ярилцлага, хэлэлцүүлэг болон оролцогч талуудын уулзалтын үед үнэлгээ хийсэн.

үнэмшил нийтлэг байна. Гэвч Азийн хөгжлийн банкны 2022 онд хийлгэсэн судалгаагаар өнөөгийн халамжийн тэтгэмж, тусламжийн хэмжээ бага учраас халамжаас хараат байдал үүсэхээргүй байна гэж дүгнэжээ (ADB, 2022). Мөн эмзэг бүлгийн өрхийн хүүхдүүдэд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлэн олгосон туршилтын дүнгээс үзэхэд айлууд мөнгөн тусламжийн 70 хүртэлх хувийг хүүхдийнхээ эрүүл мэнд, хоол хүнс, хувцас хунарт зарцуулсан бол үлдсэн хувийг хадгаламжинд хийсэн, эсвэл хараахан зарцуулаагүй байжээ (UNICEF, 2022).

► **Хүснэгт 9. ХЭБХ-т хамрагдагсдын ядуурлын байдал, ӨНЭЗС 2018**

	Ядуу бус	Ядуу	Нийт
Хамрагдаагүй	98.3	83.4	94.1
Хамрагдсан	1.7	16.6	5.9
Бүгд	100.0	100.0	100.0

Тайлбар: Баганын үзүүлэлтүүдийг хувиар илэрхийлсэн.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Түүнээс гадна ХЭБХ-т ядуу хүн амын ердөө 16.6% (ядуу өрхийн 18.8%) нь хамрагдаж байна. ХЭБХ-т хамрагдагсдын дунд ядуу бус хүн ам 1.7%-ийг л эзэлж байна. Үүнийг хамруулалтын алдаа 21.1% байна гэж үзэж болох бөгөөд харин хөтөлбөрт хамрагдалгүй орхигдсон ядуу хүн амын эзлэх хувь 83.4 байна. Гэсэн ч өрхийн хөрөнгө чинээ буурах тусам хөтөлбөрт хамрагдагсдын эзлэх хувь ихээхэн нэмэгдэж байна. Тухайлбал өрхийн хамгийн ядуу 5%-д амьдарч буй хүн амын 34% нь тус хөтөлбөрт хамрагджээ (Хүснэгт 9 болон Зураг 31-ийг үзнэ үү).

Хүн амын хамгийн ядуу хэсгийн дунд ХЭБХ-ийн хамралт бага байгаа ч эрхийн бичгийн үнийн дүнг хангалттай хэмжээнд тогтоовол тэдний орлогыг нэмэгдүүлэх үр дүнтэй хэрэгсэл болж болох юм. Гэвч үзүүлж буй дэмжлэгийн дундаж хэмжээ бага (сард 8,000 төгрөг) байгаагаас хөтөлбөрт хамрагдсан өрхийн нэг хүнд ногдох хэрэглээг ердөө 7.8%-иар л нэмэгдүүлж байна. Хүнсний эрхийн бичгийн ядууралд үзүүлэх нөлөө ийнхүү 10%-иас ч хавьгүй доогуур байгаа нь түүний үр ашигт санаа зовоход хүргэж байна.

► **Зураг 31. ХЭБХ-т хамрагдагсдын эзлэх хувь, хэрэглээний тэнцүү 20 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018**



Тайлбар: Хэрэглээний бүлэг тус бүр нэг хүнд ногдох хэрэглээгээр нь эрэмбэлсэн өрхийн 5 хувийг төлөөлнө. Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Хамралт л өндөр байвал ядуурал, эмзэг байдлыг бууруулахад нөлөөтэй гэсэн үг биш. Ядуурлыг бууруулахын тулд нийгмийн халамжид дэмжлэг тусалцаа шаардлагатай нэгнийг хамруулж, тохирох мөнгөн тэтгэмж буюу үйлчилгээг цаг

алдалгүй хүргэдэг байх нь зүйтэй. Тиймээс тэтгэмж, тусламжийн хэмжээ (мөн түүнийг олгох хугацаа, давтамж) хангалтгүй бол гачигдлыг бууруулах зорилго нь хэрэгжихгүйд хүрнэ.

6.7 Системтэйгээр харсан дүр зураг

Хамралт ба уялдаа холбоо

Монгол Улс хүний амьдралын мөчлөг дагасан эрсдэл бүрээс хүн амыг өргөнөөр хамгаалах чадавхтай (энэ ч утгаар нь нийгмийн хамгааллын суурь түвшний зарчмуудад тулгуурласан гэж болох) нийгмийн хамгааллын цогц тогтолцоог бүрдүүлж чаджээ. Нийгмийн даатгалын болон халамжийн харилцан бие биеэ нөхсөн хоёр тогтолцоог хослуулах замаар энэхүү амжилтад хүрсэн бөгөөд одоо ч засаж залруулах дутагдал, шийдвэрлэх сорилтууд байсаар байна.

Монголын нийгмийн халамжийн тогтолцооны хүрээнд 44 төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж, үйлчилгээ хүргэж байгаагаас 20 нь мөнгөн тэтгэмж, бусад нь биет тусламж буюу үйлчилгээ байгаа юм. Нийгмийн халамжийн тухай хуульд халамжийн 10 хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээр заасан боловч 17 төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээг хүргэж байна. Мөн ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн холбогдох хуулиудад заасан 6 хөтөлбөрийн хүрээнд 27 төрлийн дэмжлэг, хөнгөлөлт, тусламж үзүүлдэг. Нийгмийн халамжийн тухай хуульд хэмжээ болон олгох давтамжаараа ялгаатай олон янзын тэтгэмж тусгагдсан нь ерөнхийдөө онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөртэй холбоотой. Зорилтот бүлгээр нь тооцвол энэ хөтөлбөрийн хүрээнд 6 янзын тэтгэмж олгож байгаа юм.

Нийгмийн даатгалаас ХЧТА-ы, ажилгүйдлийн, ҮОМШӨ-ий, жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, өндөр насны, тахир дутуугийн болон тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр олгодог. Эдгээр хөтөлбөрт бүх ажиллагчдыг албан журмаар хамруулдаггүй нь ХХЭ, малчид зэрэг эмзэг бүлгийнхэн олноороо нийгмийн даатгалгүй үлдэх шалтгаан болж байна. Түүнээс гадна хөдөө аж ахуйн бус салбарт албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид нийгмийн даатгал, хөдөлмөрийн хууль тогтоомж болон ажлын байрны аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээнд хамрагдахгүй явж иржээ.

Гэсэн ч нийгмийн хамгааллын тогтолцооны

хамрах хүрээг бүхэлд нь харвал нийгмийн даатгалын болон халамжийн тогтолцоог хослуулан хэрэгжүүлсний ачаар хүний амьдралын бүхий л мөчлөгт бараг шахуу бүх нийтээр нь хамгаалж чаджээ (Зураг 32-ыг үзнэ үү).³⁹ 18 хүртэлх насны нийт хүүхдийн 70 орчим хувь нь нийгмийн халамжийн дор хаяж нэг хөтөлбөрт хамрагдсан өрхөд, харин 30 шахам хувь нь нийгмийн халамжийн болон даатгалын сангаас дор хаяж тус бүр нэг тэтгэвэр буюу тэтгэмж авдаг өрхөд амьдарч байна. Тиймээс хэдийгээр 2018 онд 436,000 хүүхэд (нийт хүүхдийн 36.5%) орлогын ядууралд байсан боловч бараг шахуу бүх хүүхэд нийгмийн хамгаалалд хамрагджээ.

Хөдөлмөрийн насныхны нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт үүнээс харьцангуй доогуур хэдий ч нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдэд хамрагдсанаас голчлон шалтгаалж (ялангуяа хүүхдээрээ дамжуулан ХМХ-т хамрагдаж буй насанд хүрэгчдийг оруулж тооцвол) хамрагдалт бас л өндөр гарч байгаа юм. Харин ХМХ-ийг хасаж тооцвол хөдөлмөрийн насныхны нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт ихээхэн доогуур гарна. Үүн дээр тус улсад албан бус байдал газар авсныг харгалзан үзвэл хөдөлмөрийн насны насанд хүрэгчдийн нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт үнэхээр хангалтгүй байгааг харуулж байна. Гэсэн ч сайн дураар даатгуулахыг хуулиар зөвшөөрдөг, албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг бууруулахад чиглэсэн төрийн бодлого, салбар дундын хамтын ажиллагаа хангалтгүй байгаа зэргээс үзэхэд (ОУХБ, 2021с) хуулиар тогтоосон хамрах хүрээ ч бас үр дүнтэй биш байна. 2020 онд хөдөлмөр эрхэлж буй эмэгтэйчүүдийн 90%, эрэгтэйчүүдийн 85% нь НДС-д идэвхтэй шимтгэл төлж байсан байна. Гэхдээ эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн аль алиных нь нэлээд хувь ажиллах хүчнээс гадуур байгаа тул болзошгүй эрсдэл тохиолдоход хамгаалалтгүй хохирох аюултай.

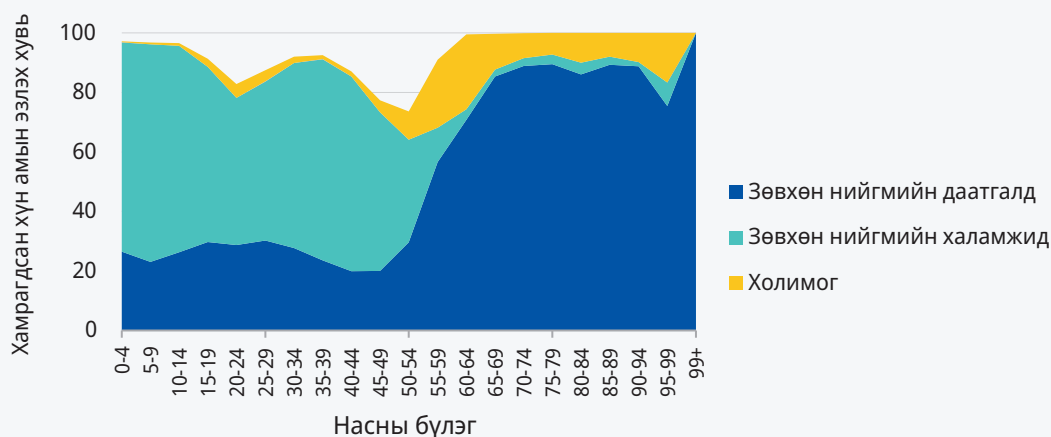
Ахмад настны хамгааллын хувьд илүү эерэг дүр зураг ажиглагдаж байна. Монгол Улс нийт ахмадуудаа нийгмийн хамгаалалд бүрэн

39 Нийгмийн хамгааллын дор хаяж нэг хөтөлбөрт хамрагдсан өрхөд амьдарч буй (шууд ба шууд бусаар хамрагдсан) хүн амын эзлэх хувиар тооцсон.

хамруулсан байна. Ахмад настнуудын дийлэнх олонх нь нийгмийн хамгааллын хэд хэдэн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж авдаг өрхөд амьдарч байна. Гэхдээ бусад хуулиудаар зохицуулсан хөтөлбөрүүдэд давхардал бас байна. Тиймээс одоо хийгдэх гэж буй шинэчлэлээр ахмад

настнууд болон алдар цолтой ахмадуудад хамааралтай дэмжлэг, тусламжийн (жишээ нь, алдар цолтой ахмад настанд сар бүр олгодог мөнгөн тусламж, ахмад настанд хагас жил тутам олгодог “Насны хишиг”) давхардлыг арилгах боломжтой юм.

► Зураг 32. Нийгмийн хамгаалалд хамрагдалт, төрөл, насны бүлгээр, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Холимог гэдэгт нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэг гурваас хоёрт нь юмуу, эсвэл бүгдэд нь нэгэн зэрэг хамрагдсаныг оруулсан. Хамрах хүрээ нь хэт бага байсан тул хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэгийг зурагт харуулаагүй.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Нийгмийн халамжийн 44 төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж нь хэлбэр (бэлэн мөнгө, зардал, төлбөрийн хөнгөлөлт, эрхийн бичиг), хэмжээ, давтамж, зорилтот бүлгээрээ ялгаатай. Эдгээрийг оновчтой болгосноор (жишээ нь, нийтлэг зорилготойг нь нэгтгэх, хөтөлбөрүүдийн давхардлыг арилгах гэх мэт) нийгмийн халамжийн тогтолцооны үйл ажиллагааны болон удирдлагын зардлыг бууруулна. Хэрэгжүүлэх дүрэм, журам олшрох тусам нийгмийн ажилтнуудын ачаалал нэмэгдэнэ. Хамрагдах болзол нөхцөл, хүсэлт гаргах журам нь олон янз, нарийн түвэгтэй ийм тогтолцоо нь хамрагдаж буй хүмүүст ч нөлөөлнө.

Тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж нь олон болохоор хүмүүс алинд нь хамрагдах эрхтэйгээ мэдэхээ байж, тогтолцооны ил тод байдлыг алдагдуулж болзошгүй. Үүний зэрэгцээ хамрагдах хүсэлт гаргах үйл явц нарийн түвэгтэй байгаа нь иргэд авбал зохих зүйлээ нэхэмжлэхэд нь саад болж магадгүй. ХЭБХ-өөс бусад тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хувьд төлбөрийн механизм нь

адилхан банкаар дамжуулан олгодог. Зорилтот бүлэг бүрд өөр өөр тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж олгоно гэвэл асуудалтай. Энэ нь тэр болгонд хамрагдах эрх үүсэх эсэхийг шалгаж нягтлах үүрэгтэй нийгмийн ажилтны ажлын ачааллыг нэмж, олон ялгаатай журмаар хүсэлт гаргах болдогоороо иргэдэд ч сөргөөр нөлөөлж болзошгүй.

► Хүснэгт 10. Өрхийн түвшинд нийгмийн халамжийн давхардал, ӨНЭЗС 2018

	Хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр	НХТ	Жирэмсний болон 3 хүртэлх насны хүүхдээ асарсны тэтгэмж	Асаргааны тэтгэмж	ХЭБХ	ХМХ	Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж	Бусад
Хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр		5.7%	18.4%	24.2%	12.8%	63.2%	32.1%	12.9%
НХТ	12.5%		16.2%	10.9%	11.1%	69.6%	35.6%	15.9%
Жирэмсний болон 3 хүртэлх насны хүүхдээ асарсны тэтгэмж	6.6%	2.7%		4.6%	8.2%	91.9%	19.1%	5.0%
Асаргааны тэтгэмж	29.3%	6.0%	15.6%		10.8%	61.7%	40.5%	29.1%
ХЭБХ	18.5%	7.4%	33.3%	12.9%		91.3%	45.5%	8.7%
ХМХ	6.9%	3.5%	28.0%	5.5%	6.8%		23.4%	6.3%
Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж	8.1%	4.1%	13.4%	8.4%	7.9%	54.0%		23.2%
Бусад	7.8%	4.4%	8.3%	14.4%	3.6%	34.9%	55.5%	

Тайлбар: Хүснэгтийн МӨРӨНД жагсаасан тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжаас гадна БАГАНАНД бичсэнийг нь давхар авч буй өрхүүдийн эзлэх хувийг харуулав.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

44 төрлийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийг хэрхэн оновчтой болгохыг шийдэх нэг арга нь эхлээд зорилтот бүлгийн хүн амын дунд байгаа давхардал, тэдгээрийг олгож буй зорилгыг тодорхойлох явдал юм. Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийг зорилтот бүлгээр ангилах нь дотооддоо байгаа давхардлыг олж тодорхойлоход тус дөхөм болно. Тухайн нэг зорилтот бүлэгт чиглэсэн хөтөлбөрийн тоо цөөн байгаа нь тэр бүлэгт анхаарал бага хандуулж байна гэсэн үг биш. Учир нь түүнд зарцуулагдах хөрөнгө нь их байж болно. Жишээ нь, ХМХ болон өнчин хүүхдэд олгох НХТ бол хүүхдэд чиглэсэн хоёр гол хөтөлбөр бөгөөд санхүүжилт нь ч хамгийн их байдаг. Харин үүний эсрэгээр тодорхой зорилтот бүлгүүдэд зориулагдсан олон тооны жижиг хөтөлбөр/тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжуудын давхардал нь үр ашиггүй байдлын эх үүсвэр байж болзошгүй (Хүснэгт 10-ыг үзнэ үү).

Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн түвшин ба хүрэлцээ

Ядуу иргэдийн авч буй нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн түвшин⁴⁰ чинээлэг хэсгийнхнээс өндөр байгаа боловч ядуурлын шугам болон нэг хүнд ногдох хэрэглээтэй жишихэд ерөнхийдөө хэт доогуур байна. Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийг өрхийн түвшинд хувааж тооцоход сард нэг хүнд дунджаар 17,700 орчим төгрөг ногдож байгаа нь ядуурлын шугамын 10.6%-тай тэнцэж байна. Шилжүүлгийн тархалт прогрессив чиг хандлагатай байгаа ч (Зураг 33), өрхийн хамгийн хэрэглээ багатай 20%-ийн авсан шилжүүлэг ядуурлын шугамын дөнгөж 12.4%-тай тэнцэж байна. Нэг хүнд ногдох хэрэглээтэй нь харьцуулбал халамжийн шилжүүлэг хамгийн ядуу өрхүүдийн хувьд илүү ач холбогдолтой байгаа хэдий ч нэг хүнд ногдох хэрэглээнийх нь 20%-д ч хүрэхгүй байна. Энэ хувь дэлхийн дундаж үзүүлэлттэй дүйж байгаа (World Bank, 2018) бөгөөд хэрэв шилжүүлгийн хэмжээ нэмэгдвэл ядуу болон (хэрэглээний 2 дахь бүлэгт хамаарах) ядууралд орох эрсдэлтэй өрхүүдийн хувьд ихээхэн ээлтэй тусна гэдгийг харуулж байна. Энэ

40 Нийгмийн халамжид хамрагдсан өрхийн нэг хүнд ногдох хэрэглээнд нэг хүнд ногдох нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн (тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн) эзлэх хувиар тооцсон.

нь ядуу өрхүүд илүү олон ам бүлтэй байгаатай ч бас холбоотой. Түүнээс гадна халамжийн шилжүүлгийн дундаж түвшин ийм бага байгаа нь Монгол Улсад халамжаас хараат байдал үүсэх боломжгүй гэдгийг баталж байна.

Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээг Засгийн газар тогтоодог. Засгийн газрын тогтоолоор тухайн үеийн амьжиргааны түвшнийг харгалзан тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээг шинэчлэн тогтоохыг зорьдог. Энэ зохицуулалт КОВИД-19 цар тахлын үед маш үр дүнтэй байсан бөгөөд Засгийн газар тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг шуурхай авч чадсан. Гэхдээ онцгой байдал тохиолдоогүй ердийн үед тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн

хэмжээг удаан хугацаанд шинэчлэхгүй байсаар эдийн засагт гарч буй өөрчлөлтийг (ялангуяа Монгол шиг өндөр инфляцтай улсад) тусгахгүй байх магадлал бас бий. Тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг индексжүүлэх зохицуулалт байхгүй байгааг санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах талаас нь харвал төлөвлөлтийг сайжруулж, хэмнэлт хийх бололцоо олгодог ч тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын худалдан авах чадвар буурч байдаг тул нийгмийн талаасаа хүсэхээр зүйл биш. Үүнээс сэргийлэхийн тулд зарим улс тэтгэвэр, тэтгэмжийн журамдаа хэрэглээний үнийн индекс, цалин хөлс, хүүгийн түвшний аль нэгийг, эсвэл эдгээр үзүүлэлтүүдийг хамтад нь харгалзан үзэж индексжүүлж байх механизмыг тусгасан байдаг.

► Зураг 33. Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн дундаж түвшин, ядуурлын шугам болон нэг хүнд ногдох хэрэглээтэй жишсэн хувиар, хэрэглээний тэнцүү 5 бүлгээр, ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Хувиар илэрхийлсэн

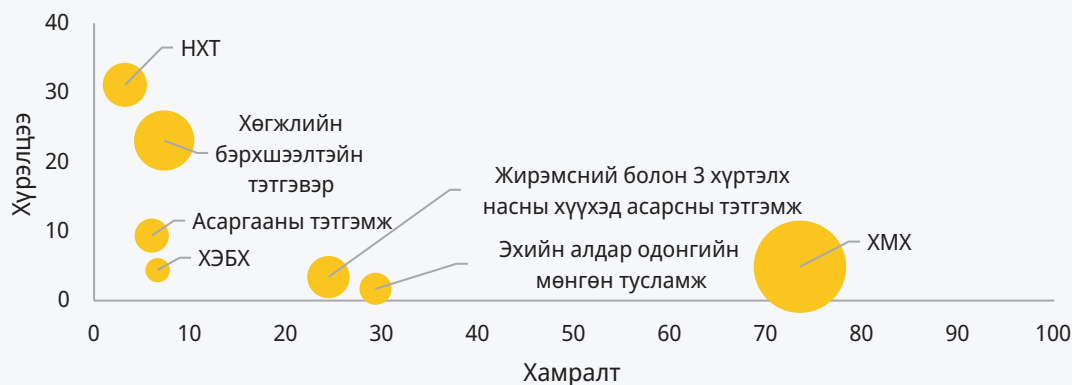
Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Ядуурал, тэгш бус байдалд үзүүлж буй нөлөө

Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн үр дүнд хэчнээн хүн ядуурлаас гарах вэ гэдэг нь тухайн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээ, хамралт хоёроос хамаардаг. Эдгээр нь хөтөлбөр тус бүрээр харилцан адилгүй байна. Жишээ нь орон гэргүй болсон хүнд нэг удаа олгох 1,200,000 төгрөгөөс эхлээд алдар цолтой ахмадуудад сар бүр олгох 200,000 төгрөг хүртэл гээд хэмжээний хувьд ихээхэн ялгаатай байна. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд дундаас НХТ хамгийн өндөр хэмжээтэй нь байна. Нэг хүнд ногдох НХТ-ийн хэмжээ ядуурлын шугамын 31.1%-тай тэнцэж байна. Харин нэг хүнд ногдох хүүхдийн

мөнгөн тэтгэмж ядуурлын шугамын 4.9%, хүнсний эрхийн бичгийн дундаж үнийн дүн ядуурлын шугамын 4.4%-тай тэнцэж байна. Хөтөлбөрийнхөө мөн чанараас хамаараад (шууд бус) хамрах хүрээ нь ч ихээхэн зөрүүтэй байна (Зураг 34-ийг үзнэ үү).

► Зураг 34. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд, үр дүнгийн гурван хэмжүүрээр (ядууралд үзүүлж буй нөлөө), ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Хэвтээ тэнхлэгт тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж авагчдын нийт хүн амд эзлэх хувь. Босоо тэнхлэгт нэг хүнд ногдох сарын дундаж тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн үндэсний ядуурлын шугамтай харьцуулсан хувь. Бөмбөлгийн хэмжээ нь тухайн хөтөлбөрийн ядуурлын хамралтын хүрээнд үзүүлж буй абсолют нөлөөг (ядуурлын түвшний бууралтыг нэгж хувиар тооцон төлөөлүүлсэн) илэрхийлж байна.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Хэмжээ болон хамралтын аль аль нь бага учраас нэлээд хэдэн хөтөлбөрийн ядууралд үзүүлж буй нөлөө ч ерөнхийдөө бага байна. ХМХ-ийн тэтгэмж бага боловч бүх нийтийг хамарсан учраас ядуурлыг бууруулахад хамгийн их нөлөөлсөн (2.5 нэгж хувиар бууруулсан) байна. Харин НХТ, тэр дундаа хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр ядууралд үзүүлсэн нөлөөгөөрөө удаалж байна. Энэ тэтгэврийн хэмжээ харьцангуй өндөр учраас ядуурлын хамрах хүрээг нийт дүнгээрээ 1.6 нэгж хувиар бууруулж чаджээ.

Харин ядуу өрхөд чиглэсэн ХЭБХ ядуурлыг 0.17 нэгж хувиар бууруулсан байна. Ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн цорын ганц хөтөлбөр гэдэг утгаар нь авч үзэхэд энэ үр дүн хангалттай биш юм. ХЭБХ-ийн ядууралд үзүүлэх нөлөө ийм байгаа нь дэмжлэгийн хэмжээ бага, (зорилтот бүлгийг тодорхойлоход гарч буй алдааны улмаас) хамралт ч хязгаарлагдмал байгаатай холбоотой.

Тэгэхээр нийгмийн халамжийн ядууралд үзүүлж буй нөлөө үндсэндээ бүх нийтийг хамарсан, том хэмжээний хөтөлбөрөөс (ХМХ) л хамаарч байна. ХМХ зөвхөн ядуу өрхөд чиглэсэн хөтөлбөр биш ч хүртээмжийн хувьд хамгийн үр дүнтэй шилжүүлэг болж чадсан байна. Гэсэн ч тэтгэмжийн хэмжээг нэг ижил дүнгээр тогтоосон тул (ядуурлын шугамаас доош хамгийн бага хэрэглээтэй байгаа) нэн ядуу иргэдэд ядуурлаас

гарах боломж олгохгүй байна.

Нийгмийн хамгааллын ямар ч хөтөлбөр хэрэгжээгүй байсан бол Монголын ядуурлын хамралтын хүрээ 45.94%, ядуурлын гүнзгийрэлтийн индекс 21.2% байх байжээ (Хүснэгт 11). Нийгмийн даатгал, хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэгийн хавсарсан нөлөөгөөр ядуурлын хамралтын хүрээ 23.4%-иар буурч, ядуу хүн амын эзлэх хувь 33.8%-д хүрсэн байна. Мөн ядуурлын гүнзгийрэлтийн индекс хоёр дахин буурч 11.0% болсон байна. Эдгээрт нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдээс өрхөд орж буй тогтмол орлого голчлон нөлөөлжээ.

Үүнээс үзэхэд нийгмийн халамжийн ямар ч хөтөлбөр хэрэгжээгүй бол Монголын ядуурлын хамралтын хүрээ 33.8% (1.11 сая орчим хүн) байх байжээ. Нийгмийн халамжийн шилжүүлэг, ялангуяа ХМХ болон хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэврийн ачаар ядуурлын хамралтын хүрээ дахин 17.2%-иар (5.8 нэгж хувиар) буурч 28.01% (0.92 сая хүн) болсон байна. Тиймээс нийгмийн халамжийн үр дүнд 191,000 орчим хүн орлогын ядуурлаас гарсан байна.

►Хүснэгт 11. Нийгмийн хамгааллын шилжүүлгийн ядуурлыг бууруулахад үзүүлж буй нөлөө, ӨНЭЭС 2018

	P0	P0, н.х.	P0, %	P1	P1, %
Бүх төрлийн шилжүүлгээс өмнө	45.94%			21.2%	
Хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэгийн дараа	45.87%	0.07	0.1%	21.2%	0.2%
Нийгмийн даатгалын шилжүүлгийн дараа	33.90%	12.0	26.2%	11.1%	47.8%
Хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэг, нийгмийн даатгалын шилжүүлгийн дараа	33.83%	12.1	23.4%	11.0%	48.0%
Нийгмийн халамжийн шилжүүлгээс өмнө	33.83%			11.0%	
Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн дараа	28.01%	5.8	17.2%	7.1%	35.1%

Тайлбар: P0 = Ядуурлын хамралтын хүрээ. P1 = Ядуурлын гүнзгийрэлтийн индекс. н.х = нэгж хувиар. % = харьцуулсан хувиар

Эх үүсвэр: ӨНЭЭС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Нийгмийн хамгаалал бол тэгш бус байдал, ядуурал, нийгмийн амьдралд эрх тэгш оролцож чадахгүй байх явдалтай тэмцэх нэг гол хэрэгсэл юм. Ингэхдээ тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээ эдгээр зорилгоо хангахуйц түвшинд байх ёстой бөгөөд бүх нийтийг хамарсан ч нэн ядуу хэсэгт түлхүү анхаарсан (зорилтот) хандлагатай байвал зохино. Ерөнхийдөө нийгмийн халамжийн үр дүнд өмнө

нь 35.7 байх байсан Жини коэффициент 7.8%-иар буурч 32.9 болжээ (Хүснэгт 12-ыг үзнэ үү). Энэ нь чухал үр дүн бөгөөд бүс нутгийн ойролцоо олонх орнуудынхаас өндөр байна. Тиймээс үүнийг Монголын нийгмийн халамжийн тогтолцооны, тэр дундаа (үүнд хамгийн их хувь нэмэр оруулсан) ХМХ-ийн томоохон амжилт гэж үзэх ёстой.

►Хүснэгт 12. Нийгмийн хамгааллын шилжүүлгийн дахин хуваарилалтын нөлөө, ӨНЭЭС 2018

	Жини индекс	Жини индексийн бууралт, %	Жини индексийн бууралт, н.х.
Бүх төрлийн шилжүүлгээс өмнө	39.68		
Хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэгийн дараа	39.65	0.1%	0.03
Нийгмийн даатгалын шилжүүлгийн дараа	35.69	10.1%	3.99
Хөдөлмөр эрхлэлтийн дэмжлэг, нийгмийн даатгалын шилжүүлгийн дараа	35.66	10.1%	4.02
Нийгмийн халамжийн шилжүүлгээс өмнө	35.66		
Нийгмийн халамжийн шилжүүлгийн дараа	32.88	7.8%	2.78

Тайлбар: н.х = нэгж хувиарх өөрчлөлт. % = харьцангуй өөрчлөлт

Эх үүсвэр: ӨНЭЭС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Зорилтот бүлэгт чиглэсэн хэдий ч ХЭБХ тэгш бус байдлыг бууруулах тал дээр хангалттай үр дүнд хүрээгүй байна. Энэ хөтөлбөр хэрэгжээгүй бол Жини коэффициент одоогийн түвшнээсээ ердөө 0.04%-иар л нэмэгдэх байж (Зураг 35-ыг үзнэ үү). Харин тэгтэл бүх нийтийг хамарсан

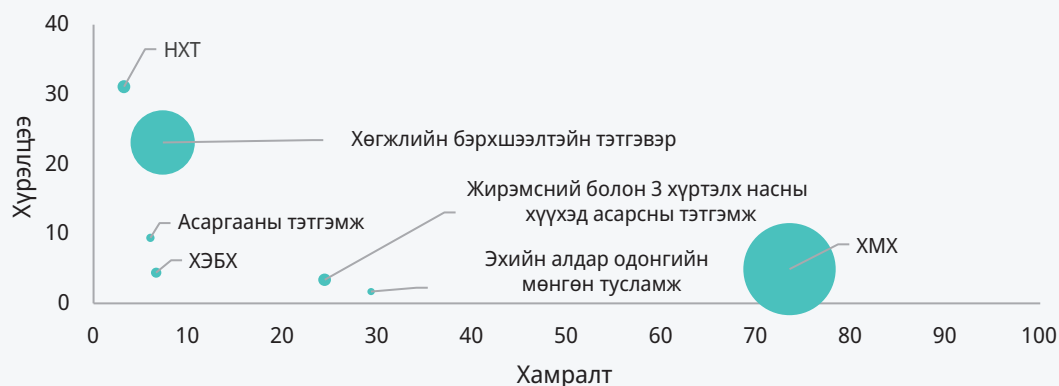
ХМХ хэрэглээний тэгш бус байдлыг бууруулахад хамгийн их үр нөлөөтэй байсан нь гайхмаар.

ХМХ хэрэгжээгүй байсан бол Жини коэффициент одоогийн түвшнээсээ 3.5%-иар нэмэгдэх байж. Үүнийг тэтгэмжийн хэмжээний зөрүүгээр

(нэг хүүхдэд олгож буй хүүхдийн мөнгөний хэмжээ нэг насанд хүрэгчид олгож буй сарын хүнсний эрхийн бичгийн үнийн дүнгээс өндөр) тайлбарлаж болох юм. Гэтэл хоёр хүүхэдтэй 4 ам бүлтэй айлыг жишээлэн тооцвол 2018 онд тэдний авч байсан хүнсний эрхийн бичгийн нийлбэр дүн нь хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжээс илүү байжээ (ХЭБХ-өөс сард 48,000 төгрөг, ХМХ-өөс сард 40,000

төгрөг). Тиймээс ХМХ тэгш бус байдалд илүү нөлөөлсөн нь нэг талаар ХЭБХ-ийн зорилтот бүлгийг тодорхойлоход гарч буй алдаатай, нөгөө талаар ХМХ бүх нийтийг хамрахын зэрэгцээ тэтгэмжийн хэмжээ нь илүү чинээлэг өрхүүдийн хэрэглээнд харьцангуй бага жин дарж байгаатай холбоотой юм.

► Зураг 35. Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд, үр дүнгийн гурван хэмжүүрээр (тэгш бус байдалд үзүүлж буй нөлөө), ӨНЭЗС 2018



Тайлбар: Хэвтээ тэнхлэгт тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж авагчдын нийт хүн амд эзлэх хувь. Босоо тэнхлэгт нэг хүнд ногдох сарын дундаж тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн үндэсний ядуурлын шугамтай харьцуулсан хувь. Бөмбөлгийн хэмжээ нь тухайн хөтөлбөр байгаагүй бол Жини коэффициентод үзүүлэх байсан нөлөөг (өсөлтийг нэгж хувиар тооцон төлөөлүүлсэн) харуулж байна.

Эх үүсвэр: ӨНЭЗС 2018-ын мэдээлэлд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

6.8 КОВИД-19 цар тахлын хариуд авсан нийгмийн хамгааллын арга хэмжээ

Дэлхийн ихэнх орнуудын нэгэн адил коронавируст халдвар(КОВИД-19)-ын цар тахал нь Монгол Улсад тохиолдсон хамгийн том нийтийг хамарсан цочрол бөгөөд одоо ч үргэлжилж байна. 2022 оны 2 дугаар сарын байдлаар тус улсад КОВИД-19-ийн 440,000 батлагдсан тохиолдол бүртгэгдэж, хоёр мянга гаруй хүн нас барсныг Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага мэдээлжээ (WHO, 2022).

Цар тахал маш хурдацтайгаар дэлхийн болон үндэсний хэмжээний эрүүл мэндийн хямралаас урьд өмнө гарч байгаагүй эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн хямрал болж хувирсан юм. Монгол Улсын Засгийн газар дэлхий нийтийг хамарсан цар тахлын хариу арга хэмжээг шуурхай авч эхэлсэн байна. Тус улсад

КОВИД-19-ийн анхны батлагдсан тохиолдол 2020 оны 3 дугаар сард л бүртгэгдсэн боловч 2020 оны 1 дүгээр сараас эхлэн цар тахлын дэгдэлттэй тэмцэхэд бэлтгэн үндэсний механизмуудаа дайчлан ажиллажээ. Үндэсний болон олон улсын түвшний оролцогч талуудын дэмжлэгтэйгээр эв нэгдэл, эрт урьдчилан сэргийлэлт, салбар дундын түншлэл, тасралтгүй сайжруулалт гэсэн нэгдсэн стратегийг баримталж ажиллах олон салбарын оролцоотой шуурхай удирдлагын багийг байгуулсан байна (WHO, 2020).

Цар тахлын дэгдэлтийн болзошгүй нөлөөллийг хязгаарлахын тулд хүн хоорондын зай барих, Хятадтай хиллэдэг хилээ хаах, өндөр эрсдэл бүхий орнуудаас зорчигч авахгүй байх, олон нийтийн арга хэмжээг цуцлах, боловсролын

байгууллагуудын үйл ажиллагааг хаах зэрэг арга хэмжээг шуурхай авсан байна (Erkhembayar, et al., 2020; IMF, 2021b). Ийм урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүдийн зэрэгцээ Монголын Засгийн газар КОВИД-19 цар тахлын нийгэм, эдийн засгийн сөрөг нөлөөллөөс иргэдээ хамгаалах үүднээс нийгмийн хамгааллын цогц хариу арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн юм.

Нийгмийн хамгааллын эхний хариу арга хэмжээний үндсэн хэсэг нь 2020 оны 3 болон 5 дугаар сард бодлогын хоёр багц арга хэмжээгээр дамжин хэрэгжсэн байна (UNICEF, 2020). Цар тахал хүрээгээ тэлж, сөрөг нөлөө нь нэмэгдэж байгааг харгалзан 2021 оны 6 дугаар сарын байдлаар өмнө хэрэгжүүлж эхэлсэн хэд хэдэн арга хэмжээг үргэлжлүүлэхээр шийдвэрлээд байна. Монгол Улс үндсэндээ нийгмийн хамгааллын өмнө байсан механизм дээрээ түшиглэн хариу арга хэмжээ авсан бөгөөд хүн амын хамгийн эмзэг бүлгүүдийг хамгаалах зорилгоор зарим хөтөлбөрийг шинээр нэвтрүүлжээ.

Энэ хэсэгт КОВИД-19 цар тахлын эсрэг Монгол Улсын авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ, болзошгүй нөлөөллийг товч тоймлон танилцуулна. Үүний тулд ОУХБ, Дэлхийн банк, ОУВС зэрэг байгууллагуудын бүрдүүлсэн

КОВИД-19-тэй холбоотой бодлогын хариу арга хэмжээний талаарх дэлхийн хэмжээний мэдээллийн сангууд, хүлээн зөвшөөрөгдсөн, найдвартай эх сурвалж бүхий бусад үндэсний болон олон улсын хэвлэл, судалгаа, мэдлэгийн бүтээгдэхүүнүүд зэрэг олон эх үүсвэрээс бэлэн байгаа мэдээллийг авч ашигласан болно.

Дэлхийн болон үндэсний хэмжээнд ийм асар өргөн цар хүрээг хамарч, ноцтой нөхцөл байдлыг үүсгэсэн цар тахал болон түүний эсрэг авч хэрэгжүүлж буй нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээнүүд нь үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, тэр дундаа уг тогтолцооны нийтийг хамарсан цочролын үед зохицон ажиллах чадавхыг урьд өмнө байгаагүйгээр сорьсон стресс тест болж байна. Энэ ч утгаар нь одоо өрнөж буй энэ бүх үйл явцаас цаашид энэ улсын цочролын эсрэг хариу арга хэмжээний төлөвлөлтийг сайжруулахад тус нэмэр болох үнэ цэнэтэй баримт нотолгоог олж авна. Тиймээс энэ хэсэгт Монгол Улс КОВИД-19 цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний цочролд хариу үзүүлэх элементүүдийг үнэлж, цаашид бодлого, хөтөлбөрийн төлөвлөлтөд анхаарах сургамж юу байгааг тодорхойлно.

6.9 Монгол Улс КОВИД-19 цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ⁴¹

Монгол Улсын Засгийн газар эдийн засгийг дэмжих, хүн амын амь нас, амьжиргааг хамгаалахад чиглэсэн багц арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн юм. Нийгмийн халамж, нийгмийн даатгалын хүрээнд голдуу хамаарах эдгээр арга хэмжээг доор жагсаалаа.

Нийгмийн халамжийн хүрээнд хэрэгжүүлсэн гол арга хэмжээнүүд

Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлэв. КОВИД-19-өөс өмнө 18 хүртэл насны хүүхэд бүрд сард 20,000 төгрөг олгож байгаад цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд 100,000 төгрөг болгож нэмэгдүүлсэн байна. Эхлээд тэтгэмжийг энэ нэмэгдсэн хэмжээгээр нь 2020 оны 4-9 дүгээр сард олгохоор

шийдвэрлэсэн боловч дараа нь 2022 оны 7 дугаар сар хүртэл олгохоор сунгажээ.

НХТ-ийн хэмжээг нэмэгдүүлэв. НДС-гаас өндөр насны тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй ахмад настан, ХБИ, тэжээгчээ алдсан хүүхэд, 4 болон түүнээс дээш хүүхэдтэй, өрх толгойлсон ахимаг насны эх, эцэгт олгодог НХТ-ийн хэмжээ сард 188,000 төгрөг байсныг 288,000 төгрөгт хүргэж нэмэгдүүлсэн байна. Эхлээд тэтгэмжийг энэ нэмэгдсэн хэмжээгээр нь 2020 оны 5-9 дүгээр сард олгохоор шийдвэрлэсэн боловч дараа нь 2023 оны 1 дүгээр сар хүртэл олгохоор сунгажээ.

Бүх нийтийг хамарсан нэг удаагийн мөнгөн дэмжлэг олгов. 2021 оны 4 дүгээр сард хөл хорионы хугацаанд айл өрхийг дэмжих

41 Эх сурвалжийг тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд энд дурдсан бодлогын арга хэмжээнүүдийг (Gentilini, et al., 2021)-ээс авсан болно.

зорилгоор иргэн бүрд 300,000 төгрөгийн нэг удаагийн мөнгөн дэмжлэг үзүүлсэн байна. Мөн бусад улсад амьдарч байгаа Монгол Улсын иргэд E-Mongolia цахим үйлчилгээний системээр хүсэлтээ гаргаад энэхүү мөнгөн дэмжлэгт хамрагдах боломжийг олгожээ.

ХЭБХ-ийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэв. Ядуу өрхөд сар бүр олгодог хүнс тэжээлийн дэмжлэгийн хэмжээ насанд хүрэгчид 16,000 төгрөг, хүүхдэд 8,000 төгрөг байсныг 32,000 ба 16,000 төгрөг болгон тус тус нэмэгдүүлж, 2020 оны 5-10 дугаар сард олгохоор шийдвэрлэсэн. Дараа нь энэ нэмэгдсэн хэмжээгээр олгох хугацааг 2021 оны 1 дүгээр сар хүртэл сунгаж, түүнээс хойш эргээд КОВИД-19-ийн өмнөх үеийн хэмжээгээр нь олгож байна.

Малчдад урамшуулал олгов. Ноолуурын дотоодын үйлдвэрлэлийг хамгаалах, малчдын орлогыг дэмжих зорилгоор малчдад ноолуурын килограмм тутамд 20,000 төгрөгийн урамшуулал олгосон байна (Карраро & Цэрэннадмид, 2020).

Хувь хүний болон аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас чөлөөлөв. 2020 онд төрийн албан хаагчдаас бусад ажилтнуудыг хувь хүний орлогын албан татвараас, 1.5 тэрбум төгрөгөөс доош орлоготой аж ахуйн нэгжүүдийг аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас 6 сарын хугацаанд чөлөөлсөн байгаад дараа нь уг хугацааг он дуустал сунгаж хэрэгжүүлжээ.

Нийтийн аж ахуйн үйлчилгээний төлбөрөөс чөлөөлж, хөнгөлөв. Айл өрхүүдийн эрчим хүч, дулаан, ус, хогны төлбөрийг 2019 оны 12 дугаар сарын хэрэглээний хэмжээгээр нь тооцож, 2020 оны 12 дугаар сараас 2021 оны 7 дугаар сар хүртэл хугацаанд чөлөөлсөн байна. Мөн 2021 оны 4 дүгээр сар хүртэл хугацаанд сайжруулсан шахмал түлшний үнийг бараг 75%-иар хөнгөлжээ.

Түүнчлэн Засгийн газар Эрдэнэс Тавантолгойн (төрийн өмчийн уул уурхайн компани) ногдол ашгийг хувьцаа бүхий иргэдэд 2020 оны 9-10 дугаар сард олгохоор амласан юм. Ногдол ашгийн нийт дүн 120 орчим тэрбум төгрөг болохоор тооцжээ (UNESCAP, 2021).

Зээлийн үндсэн болон хүүгийн төлбөрийг хойшлуулав. Монголбанк, арилжааны банкууд болон банк бус санхүүгийн байгууллагууд цар тахлын үед зээлдэгчдийнхээ зээлийн үндсэн болон хүүгийн төлбөрийг хойшлуулах арга хэмжээ авсан байна.

Нийгмийн даатгалын хүрээнд хэрэгжүүлсэн гол арга хэмжээнүүд

Цалин хөлсний дэмжлэг олгов. Төрөөс хэрэгжүүлсэн цар тахлын хорио цээрийн дэглэмийн улмаас үйл ажиллагаа нь доголдож, орлого нь буурсан (төрийн байгууллага, төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжээс бусад) аж ахуйн нэгжид ажилладаг даатгуулагчдад сар бүр (200,000 төгрөгийн) мөнгөн дэмжлэг үзүүлсэн байна.

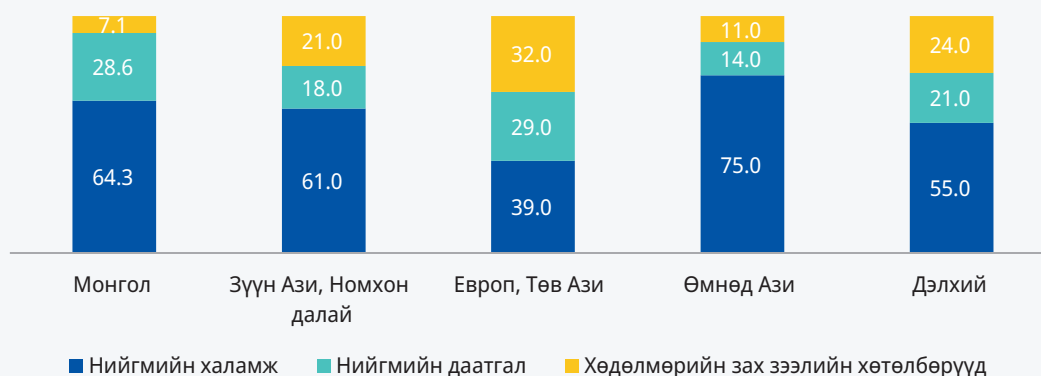
Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөв (албан журмын даатгал). Нийгмийн даатгалд албан журмаар даатгуулсан (төрийн байгууллага/төрийн өмчийнхөөс бусад) бүх аж ахуйн нэгжийн ажил олгогч, ажилтнуудыг нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлсөн байна. Шимтгэлээс чөлөөлөх уг арга хэмжээг 2020 оны 4-10 дугаар сард хэрэгжүүлсэн бөгөөд дараа нь хөнгөлөлтийн хувь хэмжээг үе шаттайгаар бууруулах байдлаар хугацааг нь 2021 оны 7 дугаар сар хүртэл сунгажээ.

Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөв (сайн дурын даатгал). Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, бие даан ажиллагчид зэрэг нийгмийн даатгалд сайн дураар даатгуулагчдыг хэд хэдэн зохицуулалтын дагуу 2020 оны 4 дүгээр сараас 2021 оны 7 дугаар сар хүртэлх хугацаанд нийгмийн даатгалын шимтгэлээс бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлсөн байна.

Шимтгэлийг ийнхүү чөлөөлөх арга хэмжээ авснаас гадна 2020 оны 2 дугаар сараас 4 дүгээр сар хүртэлх хугацаанд шимтгэлээ ногдуулж тайлагнасан боловч төлөөгүй (төрийн байгууллага/төрийн өмчийнхөөс бусад) аж ахуйн нэгж, байгууллагыг холбогдох бүх торгууль, алдангиас чөлөөлжээ.

Монголд хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний 65 шахам хувь нь нийгмийн халамжтай холбоотой байна. Харин нийт арга хэмжээний 30 орчим хувь нь нийгмийн даатгалтай холбоотой байна. Бэлэн байгаа мэдээллийн эх сурвалжуудын хүрээнд хөдөлмөрийн зах зээлийн дорвитой арга хэмжээ хэрэгжүүлсэн мэдээлэл алга байна. Харин хүүхэдтэй ажиллагчдын хөдөлмөр зохион байгуулалтад зарим өөрчлөлт, уян хатан зохицуулалт хийжээ. Зураг 36-д Монгол Улсын авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний бүтцийг дэлхийн болон Азийн дэд бүсийн түвшинд ажиглагдсан чиг хандлагатай харьцуулж харуулав.

► Зураг 36. Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний бүтэц, бүс нутгийн болон дэлхийн чиг хандлагатай харьцуулснаар



Тайлбар: Хувиар илэрхийлсэн.

Эх үүсвэр: (Gentilini, et al., 2021) -ын мэдээлэлд үндэслэв.

2021 оны эхний хагас жилийн байдлаар Монголын Засгийн газраас хэрэгжүүлэхээр зарласан арга хэмжээний зардлыг тооцоход ДНБ-ий 8%-10%-тай тэнцэхээр байв. Энэ нь дэлхийн дундаас доогуур орлоготой орнууд дундаа КОВИД-19-тэй холбоотой зарцуулж буй нийгмийн хамгааллын хамгийн өндөр зардал бөгөөд зарим өндөр орлоготой орнуудын түвшинд хүрэхээр байна (Gentilini, et al., 2021; IMF, 2021b). Гэхдээ цаг нь болохоор илүү баттай, нягталж шалгах боломжтой тоо мэдээлэлтэй болсны дараа л төлөвлөсөн/зарласан зардлыг гүйцэтгэлтэй нь харьцуулж тооцох боломжтой юм.

Засгийн газрын хариу арга хэмжээний үр нөлөөг урьдчилан үнэлсэн нь

Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний үр дүнг хүн ам зүйн, захиргааны болон хөтөлбөрийн найдвартай тоо мэдээлэл бүрэн гүйцэд гарсны дараа л тооцох боломжтой. Гэхдээ засгийн газрын хариу арга хэмжээний болзошгүй үр нөлөөг урьдчилан тооцсон үнэлгээнүүд аль хэдийн хийгдсэн байна.

Карраро, Цэрэннадмид нар (2020) нэг ийм үнэлгээ

хийжээ. Тэд Засгийн газраас цар тахлын хариуд хэрэгжүүлж эхэлсэн бодлогын ядуурал, орлогын хуваарилалтад үзүүлэх нөлөөллийг микро-симуляци хийж тооцсон байна. Ингэхдээ 2018 оны ӨНЭЗС-ны мэдээллийг ашиглан i) КОВИД-ын өмнөх суурь үе; ii) Цар тахлаас үүдсэн хямралын үе; iii) Засгийн газрын хариу арга хэмжээний үр дүн⁴² гэсэн гурван өөр хувилбараар ядуурал, орлогын хуваарилалтын үзүүлэлтүүдийг авч үзжээ. Хэд хэдэн гол төсөөлөл дээр тулгуурлан эдийн засгийн засгийн салбаруудын цар тахлаас хүлээх алдагдал, өрхийн орлого, хэрэглээнд үзүүлж болзошгүй нөлөөллийг үнэлсэн байна.

Үнэлгээний үр дүнгээс үзэхэд Засгийн газар нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ аваагүй бол 2020 оны 4-9 дүгээр сарын хооронд цар тахлын улмаас өрхийн орлого дунджаар 10%-иар (тархалт нь ихээхэн ялгаатай) буурах байжээ. Мөн Засгийн газар нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ аваагүй бол тус улсад ядуурал, тэгш бус байдал аль аль нь ихээхэн нэмэгдэх байсан байна. Харин Засгийн газар үндсэн арга хэмжээнүүдээ хэрэгжүүлснээр ядуурал, тэгш бус байдал цар тахлын өмнөх үетэй харьцуулахад өсөөгүй байна.

Уг үнэлгээгээр бодлогын арга хэмжээнүүдийн

42 Энэхүү үнэлгээ нь өрхийн орлогод шууд нөлөөтэй бодлогын арга хэмжээнүүдийн үр нөлөөг тооцоход чиглэсэн юм. Симуляцид нийгмийн даатгалын шимтгэл, хувь хүний орлогын албан татвараас чөлөөлсөн арга хэмжээ; хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж, хүнсний эрхийн бичгийн үнийн дүн болон НХТ-ийн нэмэгдэл; ноолуурын үнийн урамшууллыг авч үзсэн байна. Илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг судалгааны тайлангаас үзнэ үү: https://mlsp.gov.mn/uploads/files/lations_Covid_and_policy_responses.pdf

дахин хуваарилалтын нөлөөг мөн симуляци хийж үзсэн байна. Жишээ нь, нийгмийн даатгалын шимтгэл, хувь хүний орлогын албан татвараас чөлөөлсөн арга хэмжээ хүн амын хамгийн чинээлэг 20%-д илүү өгөөжтэй тусахаар байгаа бөгөөд уг арга хэмжээг 2020 оны 4-9 дүгээр сард хэрэгжүүлэх төсвийн 40 шахам хувь нь тус бүлэгт ногдож байна. Харин хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг нэмэгдүүлсэн арга хэмжээ нь хүн амын хамгийн ядуу 20%-д илүү өгөөжтэй байгаа бөгөөд уг хөтөлбөрт зарцуулах нийт төсвийн 27 орчим хувь нь тус бүлэгт очихоор байна.

Үнэлгээгээр Засгийн газрын бодлогын ядуурлыг бууруулахад үзүүлэх нөлөө суурь үетэй харьцуулахад хүүхэдтэй өрхүүд дээр хамгийн их гарсан байна. Харин нэг ам бүлтэй өрх болон хүүхэдгүй өрхийн ядуурал заримынх нь хувь нэмэгдэж, заримынх нь хувьд хэвэндээ байна (Карраро & Цэрэннадмид, 2020).

Зарим судалгаагаар засгийн газрын нийт хариу арга хэмжээ, түүний дотор нийгмийн хамгааллын арга хэмжээний талаар бодит цагийн мэдээлэл

цуглуулахыг хичээсэн байна. Жишээ нь, ҮСХ Дэлхийн банктэй хамтарч цар тахлын өрхөд үзүүлж буй нөлөөллийг бараг шахуу бодит цагийн горимоор хянах зорилгоор “КОВИД-19-ийн нөлөөллийг тодорхойлох өрхөд суурилсан судалгаа (КНТӨСС)”-г 2020 оны 5 дугаар сараас эхлэн хийсэн байна. 2021 оны 6 дугаар сарын байдлаар уг судалгааны 5 дахь шатыг явуулаад байгаа бөгөөд 4, 5 дахь шатны судалгааг хийхэд АХБ-наас дэмжлэг авчээ (Дэлхийн банк, 2021).

Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Засгийн газраас 2021 оны 4 дүгээр сард нэг удаагийн мөнгөн дэмжлэг үзүүлсний дараа мөнгөн тусламж буурсан хэдий ч өгөөмөр хэвээрээ байжээ (Зураг 37-г үзнэ үү). Судалгааны 5 дахь шатанд (2021 оны 6 дугаар сар) өрхүүд дунджаар 299,000 орчим төгрөг, ядуу өрхүүд 318,000 төгрөгийн шилжүүлэг авсан гэж мэдээлжээ. Ядуу болон ядуу бус өрхүүдийн аль аль нь орлогоо алдсанаас үүдсэн хямралыг зөөллөхөд ХМХ тус болсон гэж хариулсан байна (Дэлхийн банк, ҮСХ & АХБ, 2021).

► Зураг 37. Сүүлийн 30 хоногт Засгийн газраас авсан мөнгөн шилжүүлгийн дундаж хэмжээ, КНТӨСС-ны 3, 4, 5 дахь шат



Эх үүсвэр: (Дэлхийн банк, ҮСХ & АХБ, 2021)-д үндэслэв.

Мөн судалгаагаар ядуу өрхүүд шууд зарцуулах хэрэгцээ нь хавьгүй их байдаг учраас шилжүүлгийг илүү богино хугацаанд зарцуулах хандлагатай байсан бөгөөд ирээдүйдээ зориулж хадгалах шинж бага байгаа нь харагдаж байна. Харин ядуу бус өрхийн бараг тэн хагас нь шилжүүлгийг дараа хэрэглэхээр хадгална гэж төлөвлөжээ (Зураг 38-ыг үзнэ үү).

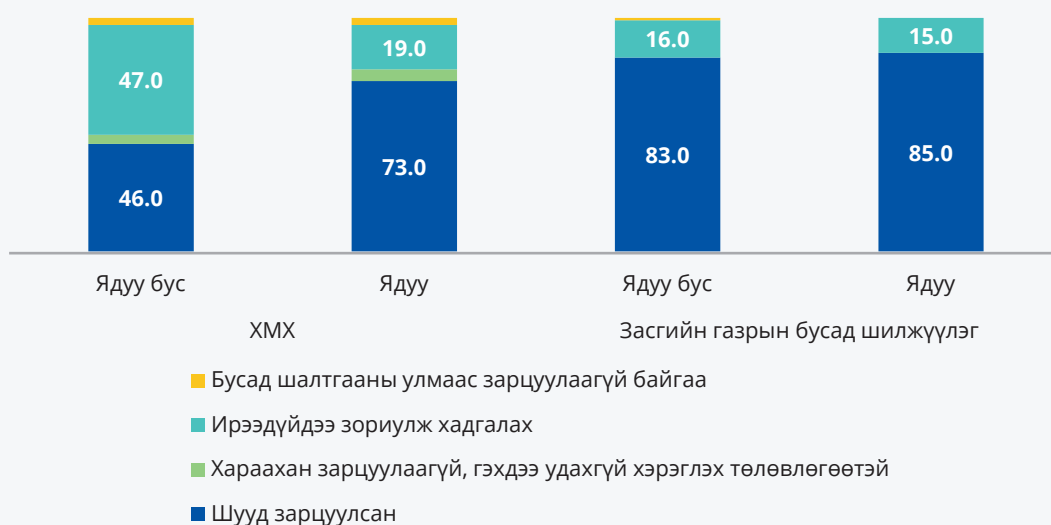
Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй КОВИД-19-ийн хариу арга хэмжээг хүмүүс юу гэж үзэж байгааг уг судалгаагаар мөн тодруулсан байна. Өрхүүд Засгийн газраас халдварын тархалтыг хязгаарлах, хөдөлгөөн хорих болон нийгмийн хамгааллын чиглэлээр авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүдийг ерөнхийдөө дэмжиж байгаагийн зэрэгцээ цаашид цар тахалд өртсөн ажиллагчид,

бизнес эрхлэгчдэд дэмжлэг хэрэгтэй байгааг онцлон анхааруулсан байна. Мөн өрхийн хамгийн бага хэрэглээтэй 40%-ийн бараг тэн хагас нь цаашид цар тахлыг даван туулахад санхүүгийн дэмжлэг хэрэгтэй гэж хариулжээ (Дэлхийн банк, YCX & АХБ, 2021).

хамгааллын хариу арга хэмжээнийхээ хүрээнд өргөн цар хүрээг хамарсан, өгөөмөр дэмжлэг үзүүлсэн ч цаашид тогтолцооны үр ашгийг дээшлүүлж, эмзэг бүлгийн хүн амд илүү өгөөжтэй болгох шаардлага байгааг дээрх судалгаанууд харуулж байна.

Монгол Улсын Засгийн газар нийгмийн

► Зураг 38. ХМХ болон Засгийн газрын бусад мөнгөн шилжүүлгийн зарцуулалт



Эх үүсвэр: (Дэлхийн банк, YCX & АХБ, 2021)-д үндэслэв.

Цар тахлын хариу арга хэмжээний суурь нь болсон цочролд хариу үзүүлэх элементүүд

КОВИД-19 цар тахлаас ч өмнө Монгол Улсын Засгийн газар нийгмийн хамгааллын тогтолцооныхоо цочролд хариу үзүүлэх чадавхыг бэхжүүлэх чиглэлд идэвхтэй ажиллаж байсан юм. Энэ хүчин чармайлтынхаа хүрээнд үндсэндээ одоо байгаа нийгмийн халамжийн хэмжээг түр хугацаанд нэмэгдүүлэх замаар уур амьсгалаас үүдсэн цочрол, зудын үед хариу үзүүлэх чадавхыг нь дээшлүүлэхэд анхаарсан байна.

Жишээ нь 2019-2020 оны өвөл Засгийн газар НҮБ-ын Хүүхдийн сантай хамтран сонгосон аймгуудад цочролд хариу үзүүлэх нийгмийн

хамгааллын туршилтын хөтөлбөр хэрэгжүүлж, хөдөө орон нутагт амьдардаг хүүхдүүдэд олгож байсан хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн байна (Joint SDG Fund, 2020).⁴³ Цар тахал эхлэх үед хүн амыг цар тахлын сөрөг нөлөөллөөс хамгаалахын тулд иймэрхүү арга хэмжээг яаралтай өргөжүүлэх шаардлага тулгарсан байна.

Энэ асуудлаарх нэгэн бүтээлд нийтийг хамарсан цочролын үед үндэсний тогтолцооны хариу үзүүлэх чадавхыг бэхжүүлэх хэд хэдэн хувилбарыг тодорхойлсон байна. Үүнд одоо байгаа хөтөлбөрүүддээ өөрчлөлт оруулж, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээг нэмэгдүүлэх (босоо өргөжилт), хамралтыг нь өргөжүүлэх (хэвтээ өргөжилт), мөн одоогийн тогтолцоондоо

43 Тогтвортой хөгжлийн хамтын сан, 2022. Цочролд хариу үзүүлэх нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөрөөр дамжуулан хөдөөгийн хүүхдүүдэд хүргэсэн туршлага.

түшиглэсэн яаралтай тусламжийн шинэ хөтөлбөр нэвтрүүлэх аргууд багтаж байна (UNICEF, 2019). Монгол Улс КОВИД-19 цар тахлын эсрэг авсан нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээнийхээ хүрээнд эдгээр хувилбарыг түргэн шуурхай хэрэгжүүлж, иргэддээ цогц дэмжлэг үзүүлж чадсан юм. Өнөөгийн тогтолцооны зарим онцлог шинж чанар үүнд чухлаар нөлөөлсөн байна. Зарим онцлог жишээг доор авч үзье.

2019-2020 онд хэрэгжсэн цочролд хариу үзүүлэх нийгмийн хамгааллын туршилтын хөтөлбөрийн сургамжид үндэслэн тус улсын нийт хүүхдийн 96.6%-ийг хамарч буй ХМХ-ийг КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямралын үед шуурхай тусламж хүргэхэд хамгийн тохиромжтой механизм гэж тодорхойлсон байна (UNICEF, 2021). Засгийн газар уг хөтөлбөрийн ийм өргөн цар хүрээ, хэрэгжилтийн механизмыг нь ашиглан шуурхай арга хэмжээ авч, хүн амын олонх хэсэгт хүрэх боломжтой болсон юм. Улмаар цар тахлын нөлөөллийг зөөллөх зорилгоор хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлэн олгосон байна.

Үүний нэгэн адилаар Монгол Улсад ахмад настан бүр тэтгэвэр авдаг. Монголын тэтгэврийн тогтолцоо нь (шимтгэлтэй) нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, (шимтгэлгүй) нийгмийн халамжийн тэтгэврээс бүрддэг (БННХ2030, 2016). Нийгмийн даатгал ихэвчлэн албан салбарт ажиллагчдаар хязгаарлагддаг, албан бус салбарт ажиллагчдын дунд ядуурал, эмзэг байдал нэлээд их байгаа нөхцөлд эмзэг бүлгийн хүн амыг хамгаалахад НХТ чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Тиймээс уг тэтгэврийн хэмжээг түр хугацаагаар нэмэгдүүлэн олгосон нь эмзэг бүлгийн ахмад настууд болон бусад тэтгэвэр авагчид КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн цочролыг даван туулахын тулд хор хохиролтой арга сонгохоос сэргийлсэн чухал механизм болжээ.

2021 оны 4 дүгээр сард 300,000 төгрөгийн нэг удаагийн мөнгөн дэмжлэгийг хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд хүргэхийн тулд мөн л бүх нийтийг хамруулах зарчимд тулгуурласан байна. Хөл хорионы улмаас үүдсэн орлогын алдагдал, эдийн засгийн хүндрэлийг даван туулахад нь туслах зорилгоор уг дэмжлэгийг бүх иргэдэд, тэр дундаа хамгийн эмзэг бүлгийнхэнд олгожээ.

Дээрх жишээнүүдээс үзэхэд үндэсний нийгмийн хамгааллын тогтолцооны цочролд хариу үзүүлэх чадавхыг дээшлүүлэх гол элемент нь одоо хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдийн бүх нийтийг буюу бараг шахуу бүх нийтийг хамарсан шинж, тэдгээрийг хүргэж буй механизм байна. Энэ

нь тэтгэвэр, тэтгэмжийг хэрэгцээтэй хүн бүрд хүргэхэд тус болж байгаа хэдий ч хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд үйлчлэхэд уг тогтолцоо үр ашигтай, тогтвортой байж чадаж байна уу гэсэн асуулт урган гарч байна.

Жишээ нь өмнө ярилцсанчлан ядуу бус өрхүүдтэй харьцуулахад ядуу өрхийн шууд зарцуулах хэрэгцээ их байдаг бөгөөд ядуу бус олон өрх онцгой нөхцөлийн мөнгөн тусламжийг дараа хэрэглэхээр хадгалах санаатай байсныг КНТӨСС харуулсан билээ (Дэлхийн банк, YCS & АХБ, 2021). Энэ нь хямралын нөхцөлд мөнгөн тусламжийн нэлээд хэсэг нь хямралын шууд нөлөөллийг зөөллөх, иргэдийг хамгаалах анхны зориулалтаараа ашиглагдаагүйг харуулж байна.

Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын хэрэгжүүлсэн хариу арга хэмжээ нь тогтвортой байдал, өрийн динамикт үзүүлж буй нөлөөлөл зэргээрээ аль хэдийн анхааралд өртөөд эхэлсэн байна. Бүс нутгийн бусад орнуудтай харьцуулахад тус улсын нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээг өртөг зардал ихтэй, регрессив, хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд үзүүлэх дэмжлэг нь хангалтгүй гэж шүүмжилсэн байна (IMF, 2021c).

Ийм ажиглалтууд нь Монгол Улс тогтолцоогоо цаашид боловсронгуй болгох, ирээдүйд тохиолдож болзошгүй цочролд бэлтгэхэд чухал сургамж болно. КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямрал сунжирч, хямралын эсрэг нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлага гарч болзошгүй байна. Энэ нь хамгийн хэрэгцээтэй хүнд нь хангалттай дэмжлэг үзүүлэхэд анхаарахын зэрэгцээ тухайн арга хэмжээнийхээ санхүүгийн тогтвортой байдлыг сайтар бодож үзэх ёстойг харуулж байна.

КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хямрал, түүний эсрэг хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээнээс авсан зарим сургамж

КОВИД-19 цар тахлын хямрал Монгол Улс нийгмийн хамгааллын үндэсний тогтолцооныхоо стратеги, хөрөнгө оруулалтыг эргэн харж эргэцүүлэх чухал боломжийг олгож байна. Цар тахлаас үүдсэн цочрол, түүний хүн амд үзүүлж буй нөлөө сунжирч, хүн амын олонход нь нэмэлт дэмжлэг шаардагдаж болзошгүй байгаа тул ойрын үед үүнийг нотолгоонд тулгуурлаж, болгоомжтой төлөвлөх шаардлага тулгарч байна. Өнөөг хүртэл хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээ нь хүн амд

ихээхэн дэмжлэг болсон хэдий ч цаашид хэд хэдэн чиглэлээр боловсронгуй болгох боломж харагдаж байна.

Дээр ярилцсанаас үзэхэд цаашдаа хямралын үед ихэвчлэн хязгаарлагдмал байдаг нөөцийг хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд хүртээж, тэднийг хамгаалахад чиглүүлэн үр ашигтай зарцуулахыг нэн тэргүүнд зорих ёстой. Үүний тулд хямралын нөлөө хүн амын янз бүрийн бүлгүүдэд харилцан адилгүй туссан баримт нотолгоонд тулгуурлан яаралтай тусламж, дэмжлэгийг хэрхэн хуваарилахаа авч үзэх шаардлагатай. Бүх нийтийг хамруулах зарчмаа хадгалахын сацуу хүн амын илүү чинээлэг хэсэгт очих дэмжлэгийн хэмжээг аажим бууруулж, хамгийн эмзэг хэсэгт ахиу дэмжлэг үзүүлэх (ядаж онцгой байдлын хамгийн хүнд бэрх үед) хувилбарыг бодолцож үзэх нь зүйтэй.

Онцгой байдлын үед яаралтай дэмжлэг үзүүлэхэд нийгмийн хамгааллын өнөөгийн механизмууд тохирох суурь нь болж чадсан хэдий ч цар тахал дахин дэгдэж болзошгүйг санан хямралын дараах эдийн засаг, нийгмийн сэргэлтийн үед ч хүн амд сэргэлтийн үр ашгийг хүртээх нийгмийн хамгааллын үр дүнтэй арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх ёстой юм.

Экспорт, дотоод эдийн засгийн үйл ажиллагаа аажмаар хэвийн болж байгаа ч тус улсын дотоод эрэлт, хөдөлмөрийн зах зээл болон бизнесийн салбар сул хэвээр байна. Дотоодын зах зээлийг эргэж идэвхжүүлэх бодлогын хүрээнд ажиллах хүчийг шаардлагатай хэмжээнд хамгаалж, идэвхжүүлэхэд чиглэсэн нийгмийн хамгааллын арга хэмжээнүүдийг хангалттай тусгах ёстой.

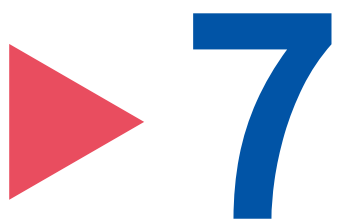
Жишээ нь, цар тахлын нөлөөгөөр хөдөлмөрийн зах зээлийн бүтэц аргагүй өөрчлөгдөж байна. Эрэлт дагаж ажиллах хүч хурдацтайгаар дахин хуваарилагдахаас гадна ажлын байр шахагдаж байхгүй болох, цахимжих үйл явц өрнөж байгаа нь энэхүү өөрчлөлтөд зарим талаар нөлөөлжээ. Цаашдаа уг өөрчлөлтөд ихэвчлэн нийгмийн хамгаалалд бага хамрагдсан байдаг дунд болон доогуур ур чадвартай ажилчид илүү өртөх төлөвтэй байна (Park & Inocencio, 2020). Мөн хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдал хурдацтай өөрчлөгдөж байгаа энэ үед эдгээр ажилчдын эзэмшсэн ур чадвар зах зээлийн хэрэгцээг хангахгүй болох (ур чадварын үл нийцэл), ур чадвар нь дутагдах эрсдэл өндөр байна. Эдгээрийг харгалзан сэргэлтийн бодлогодоо ур чадварын сургалт, ажил хайхад туслах үйлчилгээ, боломжтой нөхцөлд тухайн

хэрэгцээнд нь нийцсэн хөдөлмөрийн зах зээлийн дэмжлэг зэрэг ажиллах хүчийг идэвхжүүлэх зохистой арга хэмжээнүүдийг тусгаж хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

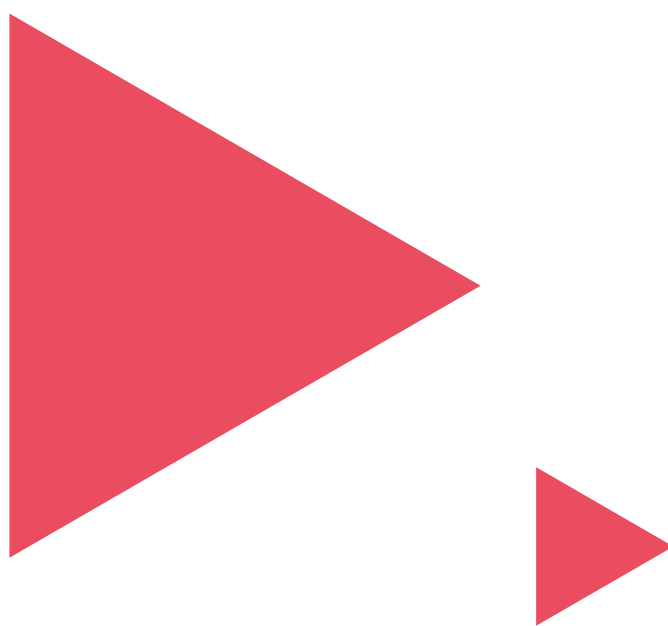
Түүнчлэн цар тахлын дараа ажилдаа эргэн орж буй ажиллагчдыг ажилгүйдлийн болон ХЧТА-ы тэтгэмж зэрэг нийгмийн хамгааллын арга хэмжээгээр хангалттай дэмжих ёстой. Ажиллагчдынх нь 41.5% албан бус хөдөлмөр эрхэлж байгаа (ILO, 2020) нөхцөлд Монгол Улс албан бус болон стандарт бус хэлбэрээр хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх чиглэлд авч буй арга хэмжээгээ ойрын үед сайжруулах ёстой.

Нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний эрэлт өсөхөөр хүлээгдэж буй нөхцөлд тогтолцооны тэрхүү ачааллыг захиргааны, зохион байгуулалтын, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний болон мэдээллийн удирдлагын үр ашигтай механизмуудаар бодитой дэмжиж өгөх шаардлагатай. Түүнээс гадна дэлхийн болон бүс нутгийн олон оронд цар тахлын нөлөөгөөр нийгмийн хамгааллын салбарт цахим инновац түргэсэж, тэр дундаа мэдээллийг шууд солилцдог систем, мобайл төлбөр тооцоо, хүмүүсийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн бүртгэлийн механизм зэргийг нэвтрүүлж ашиглах явдал өргөжсөн байна (GiZ & ADB, 2021). Ази тивд ийм инновацийн олон арван жишээ байгаа бөгөөд бүс нутгийн хэмжээнд хуримтлагдсан ийм мэдлэгээс суралцах нь Монгол Улсын хувьд ихээхэн өгөөжтэй байж болох юм. Нийгмийн хамгааллын үндэсний тогтолцооныхоо цахим бэлэн байдал, инновацийн хэрэгцээг үнэлснээр тогтолцооны нийт үр ашгийг дээшлүүлэх арга замуудыг тодорхойлоход тус дөхөм болно.

КОВИД-19 цар тахлын хямрал хариу арга хэмжээг цаг тухайд нь авч хэрэгжүүлэхийн ач тусыг, ялангуяа энэ нь хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд ямар чухлыг тодорхой харуулсан билээ. Дэлхий даяар болон Монгол Улсад үргэлжилж буй хямралын үйл явцаас харахад ойрын үед цочролын нөхцөл байдал гэнэт өөрчлөгдөх, түүнийг дагаад дахин хариу арга хэмжээ авах эрэлт хэрэгцээ үүсэхийг үгүйсгэхээргүй байна. Тиймээс Монголын тогтолцооны бэлэн байдал, ялангуяа цочролд хариу үзүүлэх чадавх нь тус улс хямралаас гарч сэргэх хүртэлх замд чухал хүчин зүйл болж байна.



Бодлогын зөвлөмж





Тайлбар: ОУХБ-ын төслийн хүрээнд нийгмийн даатгалын талаарх мэдлэг мэдээлэлтэй болж, нийгмийн даатгалд хамрагдаж эхэлсэн Завхан аймгийн малчин өрх.

© ОУХБ

► Бодлогын зөвлөмж

Энэ хэсэгт 2030 он (төсөөллийн хамрах хугацааны сүүлийн жил) хүртэлх хугацаанд нийгмийн хамгааллын зардал хэрхэн өөрчлөгдөж болох вэ гэдгийг хөтөлбөрийн болон тогтолцооны түвшинд хэд хэдэн хувилбараар тооцож, тоймлон харуулахыг зорилоо. Эхлээд суурь буюу статус кво хувилбарын үр дүнг ярилцана. Энэ нь одоогийн хөтөлбөрийн параметруудад том хэмжээний өөрчлөлт орохгүй гэж үзсэн хувилбар юм. Дараа нь шинэчлэлин хэд хэдэн хувилбарыг авч үзэх бөгөөд хувилбар тус бүрийн

зардлыг танилцуулна. Энд ашигласан нийгмийн төсөв тооцох аргачлалаар байж болох гол чиг хандлагыг харуулдаг. Гэхдээ энэхүү тооцоо хийгдсэнээр өмнө хийгдсэн актуар тооцооллыг шинэчлэх шаардлагагүй боллоо гэсэн үг биш. Тиймээс ОУХБ болон Олон улсын нийгмийн хамгааллын нийгэмлэгийн зөвлөмжийн дагуу тогтолцоонд параметрийн шинэчлэл хийх асуудлыг алдаа мадаггүй авч үзэхийн тулд актуар тооцоолол хийх шаардлагатайг зөвлөж байна.

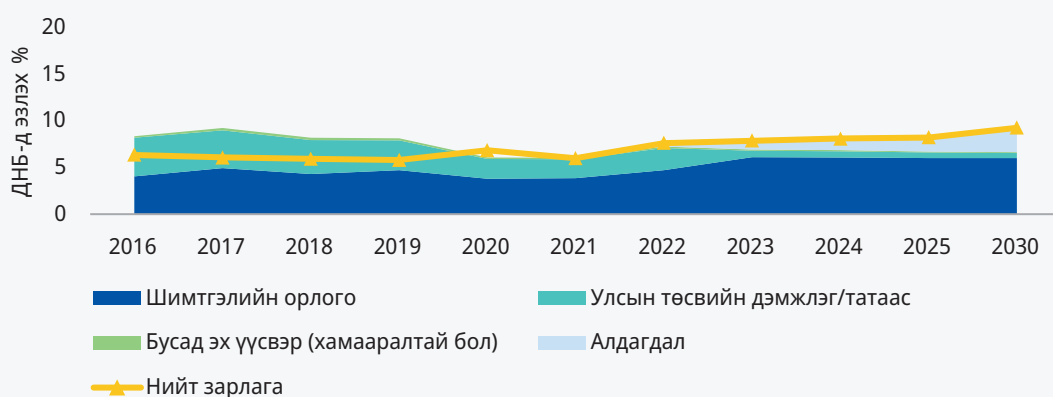
7.1 Нийгмийн хамгааллын статус кво хувилбарын зардлын төсөөлөл

Нийгмийн даатгалын сан (НДС)

НДС-гийн зарлага 2017-2020 оны хооронд жил бүр 13.2%-иар өссөн бөгөөд цаашид төсөөллийн хугацаанд ч өсөх төлөвтэй байна. Зардлын төсөөллийн үр дүнгээс үзэхэд 2021-2022 онд 17.5%, 2023-2025 онд 15.5%, 2026-2030 онд 15.0%-иар өсөхөөр байна. Харин энэ хугацаанд орлого харьцангуй бага хурдаар өсөх төлөвтэй байна.

НДС-гийн орлого 2021-2022 онд 3.2%, 2023-2025 онд 9.8%, 2026-2030 онд 12.1%-иар өсөхөөр төсөөлөгдөж байна. Тиймээс цар тахлын дараах эхний алдагдал ДНБ-ий 0.4%-тай тэнцэж байсан бол суурь хувилбараар тооцоход 2030 онд 2.6%-д хүрэх бөгөөд түүнээс цааш өсөх төлөвтэй байна (Зураг 39-ийг үзнэ үү).

► Зураг 39. НДС-гийн нэгдсэн орлого, зарлага



Тайлбар: Цэргийн алба хаасны тэтгэврийг оруулан тооцсон
Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

НДС-гийн зардлын өсөлтийн ихэнх хэсэг нь тэтгэврийн даатгалын санд ногдож байна.

Тэтгэврийн даатгалын сангийн нийт зарлага 2030 онд ДНБ-ий 8%-д хүрч орлогын өсөлтөөсөө хол

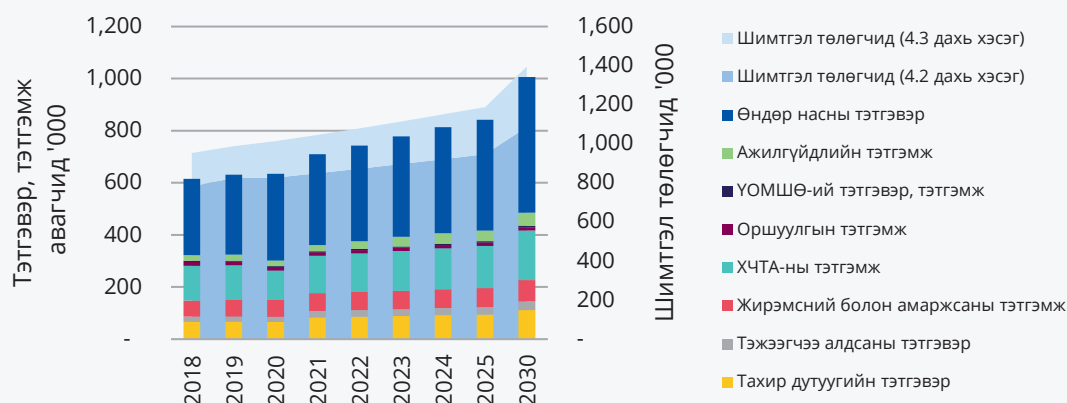
давахаар байна. Мөн ажилгүйдлийн тэтгэмжийн зарлага 2025 оноос эхлээд жилд дунджаар 15.5 орчим хувиар өссөнөөр сангийн нийт алдагдалд бага зэрэг нөлөөлнө. Гэсэн ч ажилгүйдлийн даатгалын сангийн алдагдлыг ДНБ-д эзлэх хувиар тооцвол НДС-гийн нийт алдагдалд багахан хувь эзэлж байна (өөрөөр хэлбэл 2030 онд ДНБ-ий 0.1%-д хүрнэ). Тэтгэмжийн болон ҮОМШӨ-ий даатгалын сангуудын хувьд зардал нь төсөөлсөн орлогоосоо бага байгаа тул төсөөллийн хамрах хугацааны төгсгөлд бага зэргийн үлдэгдэлтэй гарахаар байна. Тэтгэмжүүд дундаа жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж зонхилж, зарлага нь 2030 онд ДНБ-ий бараг 0.23%-д хүрэхээр байна. НДС-гийн нийт зарлага (үйл ажиллагааны зардал болон бусад байгууллагад олгох шилжүүлгийг оруулаад) 2020 онд ДНБ-ий 6.8%-тай тэнцэж байсан бол суурь хувилбараар тооцоход 2030 онд ДНБ-ий 9.2%-д хүрэхээр байна.

Өмнө дурдаж байсанчлан төсөөллийн хугацаанд шимтгэлийн орлого харьцангуй бага хурдаар өсөх тул зардлын нийт өсөлтийн

зарим хэсгийг л шимтгэлийн орлогоор нөхөх боломж бүрдэнэ. 2022 онд 1.1 тэрбум төгрөг байхаар тооцсон байсан татаасын (буюу улсын төсвийн шилжүүлгийн) орлогыг суурь хувилбарт цэргийн алба хаасны тэтгэврээс бусдад нь 0 гэж авч үзсэн. Тиймээс суурь хувилбарт НДС-гийн нийт алдагдал ДНБ-ий 2.2%-тай тэнцэж байна. Үүнийг улсын төсөв болон бусад эх үүсвэрээс, тэр дундаа шимтгэлийн орлогыг нэмэгдүүлэх замаар санхүүжүүлэх шаардлагатай юм.

Дараах зурагт НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын тооны өсөлтийг харуулсан байна. Үүнд өндөр насны тэтгэвэр авагчдын тоо нэмэгдсэн нь голчлон нөлөөлж байна. Чухамдаа 2019 онд өндөр насны тэтгэвэр авагчид нийт тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын 47%-ийг эзэлж байсан бол 2030 онд 54% болохоор байна. Суурь хувилбараар тооцоход 2020-2030 оны хооронд НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж авагчдын тоо 653.6 мянгаас 961.2 мянга болж, хүн амын 24.7%-ийг эзлэхээр байна (Зураг 40-ийг үзнэ үү).

► Зураг 40. НДС-гаас тэтгэвэр, тэтгэмж авагчид болон шимтгэл төлөгчид



Тайлбар: Шимтгэл төлөгчдийг албан журмаар (Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэг) болон сайн дураар (мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь хэсэг) даатгуулсан гэж хуваасан. Харин цэргийн алба хаасны тэтгэвэр авагчдыг оруулаагүй. Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

2030 онд өндөр насны тэтгэвэр авагчдын тоо 520 мянгад хүрч 55-аас дээш насны хүн амын 83%-ийг эзлэх болно. Шимтгэл төлөгчдийн тоо мөн огцом өсөж, 2030 он гэхэд 1.5 саяд (1,395 мянга) дөхнө (хүн амын бараг 36%-ийг эзэлнэ). Цаашид даатгуулагчдын тооны өсөлтөд сайн дураар

шимтгэл төлөгчид нөлөөлөх ёстой. 2020 онд 187 мянга (нийт шимтгэл төлөгчдийн 18.5%) байсан сайн дурын даатгуулагчид суурь хувилбараар тооцоход 2030 он гэхэд 310 мянгад (шимтгэл төлөгчдийн 22.2%) хүрэхээр байна. Гэхдээ энэ нь сайн дурын даатгалын хамралтыг нэлээд

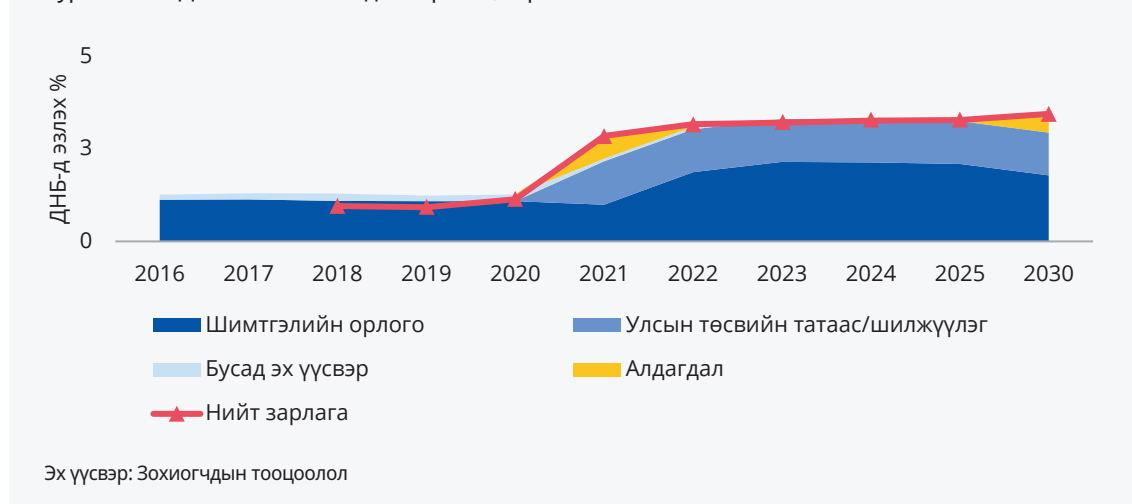
өөдрөгөөр төсөөлсний үр дүн юм. Яг үнэндээ хамралтыг өргөтгөж, хүрэлцээг сайжруулахад албан журмаар хамруулдаг хөтөлбөрүүд сайн дурын механизмаас илүү үр дүнтэй гэдэг нь олон улсын туршлагаар нотлогдсон байдаг.

Цар тахлын үед ЭМД-ын сангийн зардал огцом өссөн байна. Гэхдээ энэ нь 2020 оны шинэчлэлээр ЭМД-ын сан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгчдээс уг тусламж, үйлчилгээг дангаараа худалдан авдаг тогтолцоонд шилжсэнтэй бас холбоотой. Бодлогын энэхүү өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газар ЭМД-ын санд нэмэлт санхүүжилт шилжүүлсэн юм.

ЭМД-ын сангаар дамжуулан зарцуулахаар шилжүүлсэн нэмэлт хөрөнгө нь тус сангийн 2020-2022 оны алдагдлын ихэнх хэсгийг хаажээ.

Төсөөллийн хугацаанд шимтгэлийн орлого жилд дунджаар 11.3%-иар тасралтгүй өсөхөөр байна (энэ нь гэхдээ 2017-2019 оны хооронд дунджаар 15.7%-иар өссөнөөс бага байна). Гэсэн ч санхүүжилтийн өөрчлөлтийг харгалзахгүйгээр статус кво хувилбарт зардал илүү хурдацтай өсөж (12.9%), 2030 он гэхэд ДНБ-ий 0.3% хувьтай тэнцэх хэмжээний алдагдал үүсэхээр төсөөлөгдөж байна (Зураг 41-ийг үзнэ үү).

► Зураг 41. ЭМД-ын сангийн нэгдсэн орлого, зарлага



2030 он гэхэд хөтөлбөрийн зардал 4 тэрбум орчим төгрөгт (ДНБ-ий 3.4%) хүрэх бөгөөд үүний 94%-ийг эрүүл мэндийн үйлчилгээнд (өөрөөр хэлбэл, эмнэлгийн зардалд), үлдсэн 5%-ийг эм, нөхөн сэргээх болон урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээнд зарцуулна.

Төсөөллийн хамрах хугацааны төгсгөлд шимтгэлийн орлого ДНБ-ий 1.7%-д хүрч өснө. ЭМД-ын сангийн орлогын гол эх үүсвэр нь шимтгэл (2030 онд нийт орлогын 60%-ийг эзэлнэ) байх бөгөөд удаад нь улсын төсвийн татаас буюу шилжүүлэг (2030 онд ДНБ-ий 1.2%-тай тэнцэнэ) орно. 2030 он гэхэд орлогын энэ хоёр бүрэлдэхүүн хэсэг нийлээд 3.5 тэрбум төгрөгт хүрэх бөгөөд

ДНБ-ий 2.9%-ийг эзэлнэ.

Суурь хувилбараар тооцоход улсын төсвийн татаас буюу шилжүүлэг 2030 онд нийт орлогын бараг 39%-ийг эзэлнэ.

Бүх ангилалд хамаарах даатгуулагчдын тоо өснө. 0-18 насны хүүхдүүд болон эмзэг бүлгийнхний⁴⁴ (III ангилал) дунд хамгийн өндөр абсолют өсөлт гарна. 2022 онд 1.2 сая байсан эдгээр даатгуулагчийн тоо жилд дунджаар 4.0%-иар өссөөр 2030 он гэхэд 1.6 саяд хүрнэ. Сүүлийн жилүүдэд (2018-2022) ХХЭ иргэд, малчид, оюутнууд гэх мэт даатгуулагчдын (II ангилал) тоо огцом буурсан ч төсөөллийн хугацаанд эдгээр даатгуулагчийн тоо жилд дунджаар 5.5%-иар

44 III ангилалд 0-18 насны хүүхэд, тэтгэврээс өөр тогтмол мөнгөн орлогогүй иргэн, нийгмийн халамжийн дэмжлэг, тусалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэн, хүүхдээ асарч байгаа эх (эцэг), хугацаат цэргийн албан хаагч, ял эдлэж байгаа ялтан багтдаг.

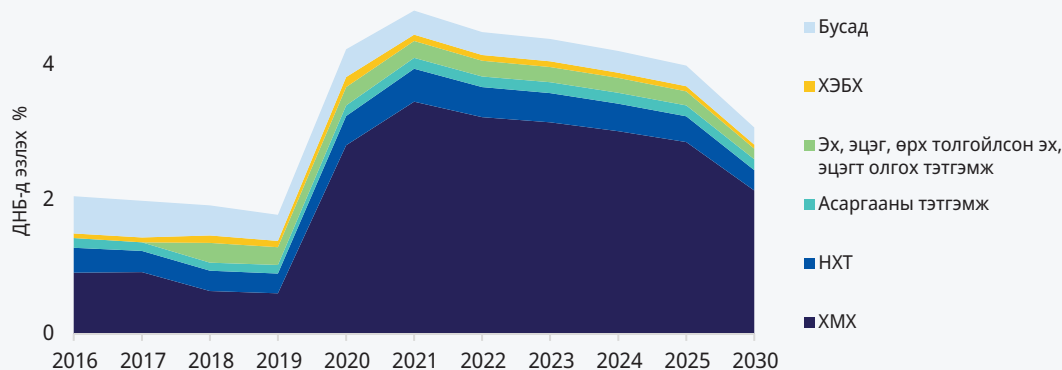
өсөх төлөвтэй байна. Тиймээс суурь хувилбарын тооцоонд сүүлийн үед гарсан даатгуулагчдын тооны энэ бууралт цааш үргэлжлэхгүй гэж таамагласан.

Нийгмийн халамж

КОВИД-19 цар тахлын үед нийгмийн халамжийн хэд хэдэн хөтөлбөрийн хамралт өргөжиж, олгодог тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэгийнх нь хэмжээ нэмэгдсэн байна. 2019-2020 оны хооронд

хоёр дахинаас ч илүү нэмэгдсэн сангийн нийт зарлага дараагийн жилд нь дахин 30 орчим хувиар өссөн юм. 2022 онд нийгмийн халамжийн нийт зарлага ДНБ-ий бараг 4.5%-д хүрсэн байна. Суурь хувилбарын тооцоонд нийгмийн халамжийн зарлагыг 2020 оноос хойш буурна гэж таамагласан. Түүнээс цааш өсөлтийн хурд нь аажим буурсаар жилийн нийлмэл өсөлт нь 1.5% болж, 2030 он гэхэд ДНБ-ий 3.1 орчим хувьд хүрнэ (Зураг 42-ыг үзнэ үү).

► Зураг 42. Нийгмийн халамжийн зардал



Тайлбар: Суурь хувилбарт тэтгэвэр, тэтгэмж, дэмжлэгийн хэмжээг инфляцын өсөлтийг харгалзан тооцсон. Зурагт нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийн зардлыг ДНБ-д эзлэх хувиар харуулав. Бусад гэдэгт Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж, амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж, жирэмсэн эхийн тэтгэмж; ахмад настанд олгох дэмжлэг, хөнгөлөлт, алдар цолтон ахмад настанд олгох хөнгөлөлт, тусламж, ХБИ-д олгох дэмжлэг, хөнгөлөлт, олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ, төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ, 65, түүнээс дээш настай ахмадад олгох “Насны хишиг”, захиргааны болон бусад нийтлэг үйлчилгээний зардал; бараа, үйлчилгээ; АДЗ-ийн гишүүний урамшуулал; банкны үйлчилгээний шимтгэл; бусад зардал орсон.
Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Статус кво буюу суурь хувилбарт тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн хэмжээг жил бүр инфляцыг харгалзан шинэчилж байна гэж таамагласан. ДНБ-д эзлэх хувь аажим буурч байгаа нь нэрлэсэн ДНБ-ий өсөлт тэтгэвэр, тэтгэмжийн нэрлэсэн зардлын өсөлтөөс давж байгаатай холбоотой. Үүнийг “хуваагчийн нөлөө” гэх бөгөөд энэ тохиолдолд хуваагч нь ДНБ байх юм. Тиймээс дунд болон урт хугацаанд тэтгэвэр, тэтгэмжийн хүрэлцээт байдлыг хангахын тулд хэмжээг нь илүү нэмэгдүүлэхийг зөвлөж байна.

Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдээс ХМХ хамгийн том нь бөгөөд суурь хувилбараар тооцсон төсөөллийн хугацаанд ч энэ хэвээрээ байхаар байна. НХТ хамралтаараа ХМХ-ийн дараа орох бөгөөд бүр тодруулбал 81 мянган хүн

уг тэтгэврийг авна. Эдгээр тэтгэвэр авагчдын 9 мянга орчим нь 60-аас дээш насны ахмад настан байх хэдий ч 2030 онд цөөн тооны ахмад настан хамрагдахгүй үлдэхээр төсөөлөгдөж байна. Яг үнэндээ ирээдүйд 60-аас дээш насны хүн амын дөнгөж 1.4% нь л нийгмийн халамжийн сангаас өндөр насны тэтгэвэр авахаар байна. Түүнчлэн эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмжид нийтдээ 290 мянган хүн хамрагдах бөгөөд тэтгэмж авагчдын дийлэнх олонх нь 36 хүртэл сартай хүүхэдтэй эхчүүд (0-3 настай хүүхдүүдийн 90% нь хамрагдана) байхаар байна. 2030 онд ХЭБХ-т 304 мянга, асаргааны тэтгэмжид 122 мянган хүн хамрагдахаар байна. Нийгмийн халамжийн бусад олон хөтөлбөрийн хамрах хүрээ хязгаарлагдмал байгаа бөгөөд цаашид ч энэ хэвээрээ байхаар байна.

7.2 Шинэчлэлийн хувилбарууд

Энэ хэсэгт нийгмийн даатгал, ЭМД, нийгмийн халамж болон нийгмийн хамгааллын тогтолцооны цочролд хариу үзүүлэх чадавхтай холбоотой хэд хэдэн санаа, зөвлөмж дэвшүүлж ярилцах болно. Эхлээд ерөнхий танилцуулга, шинэчлэл хийхэд удирдлага болгох зарчмыг авч үзнэ. Дараа нь аль хэдийн олон нийтийн дунд яригдаж байгаа болон энэ судалгаанаас санал болгож буй шинэчлэлийн хувилбаруудыг ярилцана. Энэ хэсэгт авч үзсэн шинэчлэлийн хувилбаруудын зардлыг тооцсон санхүүгийн төсөөллийг үүний дараагийн 8 дугаар хэсэгт танилцуулна.

Баримтлах чиглэл, үндсэн зарчим

Шинэчлэлийн тодорхой хувилбарууд (зарим нь параметрийн шинжтэй бол зарим нь тогтолцооны суурь асуудлуудыг илүү хөндсөн) руу орохоос өмнө Монголын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шимтгэлд суурилсан болон шимтгэлгүй бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн хоорондын харилцааны талаар санаа бодлоо хуваалцах нь чухал юм.

Зохих арга хэрэгслүүдийг нь зөв хослуулж, хөдөлмөрийн болон татварын бодлоготой уялдуулж чадвал нийгмийн хамгаалал эрсдэл даах чадварыг сайжруулж, шударга ёс, боломжийг дэмждэг (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; Cherrier, Gassmann, Mideros Mora, & Mohnen, 2013; Holzmann & Jørgensen, 2001; Merrien, 2013). Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нь дахин хуваарилалтын механизмаар дамжуулан орлогын ядуурлыг бууруулахад чухал үүрэгтэй. Хүртээмжтэй тогтолцоо нь өрхөд хүний болон биет капиталд хөрөнгө оруулах боломжийг олгож, улмаар эрсдлийн удирдлагыг хөнгөвчлөн эдийн засгийн тогтвортой байдал, нийгмийн нэгдэл нягтралыг хангахад хувь нэмрээ оруулдаг (Alderman & Yemtsov, 2014; Barrientos, 2012; Cherrier, Gassmann, Mideros Mora, & Mohnen, 2013). Алсын хараа- 2050-д тусгалаа олсон эдгээр зорилт нь УИХ иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэх, хүний нөөцийг хөгжүүлэх, улмаар хүчтэй дундаж давхаргыг бүрдүүлэхэд нийгмийн хамгааллыг ашиглах эрмэлзэлтэйг илэрхийлж байна. Тиймээс орлогыг тэнцвэржүүлэх, ядуурлыг бууруулах, даатгалаар дамжуулан амьдралд тохиолдох эрсдлүүдээс хамгаалах зорилтууд нь Алсын хараа-2050-д нэг талаар бодлогын зорилтод хүрэх арга зам, нөгөө

талаар бодлогын тодорхой зорилтын хүрэх үр дүн (тухайлбал, хөдөлмөрийн зах зээлд оролцож буй хөдөлмөрийн насны хүн амыг дэмжих, идэвхжүүлэх гэх мэт) байдлаар томъёологдож туссан байна.

Монголын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо урт хугацааны туршид хөгжиж ирсэн бөгөөд тэр хэрээрээ тус улсын туулж өнгөрсөн нийгэм, соёлын болон улс төрийн түүхэн үеүдийн шинж тэмдэг хадгалагдан үлдсэн байдаг. Хэдийгээр ихэнх хөтөлбөр нь социалист нийгмээс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн 1990-ээд оны өөрчлөлтийн дараа нэвтэрсэн боловч өмнөх үеэс уламжлагдан ирсэн элементүүдийг агуулсан хөтөлбөрүүд бас байна. Бүр сүүлд саяхан шахуу хүртэл шинэ хууль гаргаж, шинэ хөтөлбөрүүд (мэдээж сайн санааны үүднээс) нэмсээр байгаад тогтолцоо нь олон хуваагдаж, ойролцоо зорилготой, зорилтот бүлэг нь давхацсан хөтөлбөрүүдтэй болжээ.

Маш олон тооны хөтөлбөр байгаа учраас хөтөлбөрүүд хоорондын уялдаа холбоог зохистой хангаж, зорилготой нь хэр нийцүүлсэн нь тодорхой бус. Нэг хөтөлбөрт нэгээс дээш зорилт тавьж болох хэдий ч хэд хэдэн хөтөлбөрийн зорилт, зорилтот бүлэг давхардаж байгаа нь тэдгээрийг оновчтой болгох шаардлага байгааг илтгэж байна. Жишээ нь нэлээд олон хөтөлбөр хүмүүн капиталыг бүрдүүлэх, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжихэд чиглэж байгаа бол нэлээд нь хүүхэдтэй эхчүүдийн алдагдсан боломжийн өртгийг нөхөхөд, харин ганц л хөтөлбөр (хамгийн эмзэг бүлгийнхэнд хүнсний эрхийн бичиг олгох замаар) ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн байна.

Нийгмийн даатгалын болон халамжийн багц хуулийн төслүүд УИХ, Засгийн газраар хэлэлцэгдэж буй энэ үед шинэчлэлийн үйл явцад илүү системтэй хандах боломж гарч болох юм. Үүнтэй холбоотой зарим эргэцүүллийг энэхүү тайлангийн хүрээнд хуваалцаж байна.

Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломж хомс, эдийн засаг тааруу зэрэг ядууралд нөлөөлдөг суурь хүчин зүйлсийг шийдвэрлэхэд шууд хувь нэмрээ оруулах боломжтой. Хүний амьдралын мөчлөг дагасан эрсдлээс хамгаалах нь дан ганц ядууралтай бус, бас эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо (жишээ нь, жирэмсэн

болон амаржсан эхчүүдийн хамгаалал), эдийн засаг дахь бүтцийн шилжилтийг дэмжих (ажилгүйдлийн даатгал) зэрэг асуудлуудтай ч холбогддог (Cunha & Knox, удахгүй гарна; ESCAP & ILO, 2020). Ажилгүйдлийн даатгал одоо байгаа байдлаараа хөдөлмөрийн зах зээлд гарч буй өөрчлөлт, тэр дундаа стандарт бус хэлбэрийн хөдөлмөр эрхлэлт нэмэгдэж байгаатай зохицон үйлчилж чадахгүй байна. Ажиллагчдын томоохон бүлгүүд, тэр дундаа малчид, ХХЭ иргэд хуулиар нийгмийн даатгалд заавал хамрагдах үүрэггүй. Эдийн засгийн хөшүүрэг байгаа хэдий ч ХХЭ, малчдын хамрагдалт нэмэгдэхэд нөлөөлж чадаагүйн зэрэгцээ тогтолцоонд итгэх итгэл сул байгаагаас энэ бүлгийнхэн шинээр даатгуулах нь ч, шимтгэл төлөх нь ч бага байна.

Малчдад тулгардаг бэрхшээлийг хөнгөвчлөх зорилгоор талуудын ярилцаж буй нэг хувилбар нь нийгмийн даатгалд даатгуулсан малчны эхний 5 жилийн төлөх шимтгэлийн тал хувийг төрөөс хариуцах юм. Эдийн засгийн хөшүүрэг хэрэглэх нь сайн дурын даатгалд хамрагдалтыг дэмжих нэг чухал арга мөн боловч даатгалд хамрагдсан хүмүүст үзүүлэх үйлчилгээг өргөжүүлэх гэх зэрэг илүү таатай орчин нөхцөл бүрдүүлсэн хүчтэй хөшүүрэг бий болгож болно (ОУХБ, 2021d). Жишээ нь, зарим тодорхой ажиллагчдын орлогын тогтворгүй бөгөөд урьдчилан таамаглах боломжгүй байдлыг, эсвэл хөдөлмөрийн зах зээл дэх шилжилт хөдөлгөөнийг харгалзсан өөрчлөлтийг хөтөлбөртөө тусгаж болно. Үүнд шимтгэлийг хялбаршуулсан байдлаар буюу нэг хувь хэмжээгээр тогтоох, орлогыг орлуулан тооцох, шимтгэлийг борлуулсан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний орлого гэх мэт өөр сууриас тооцох (хөдөлмөрийн хөлснөөс өөр суурь хэрэглэх) зэрэг орж болно. Гэхдээ ийм онцлог бүлгүүдэд зориулсан бодлого боловсруулахын тулд нэмэлт дүн шинжилгээ хийж, тухайн салбарын тулгамдаж буй асуудал, саад бэрхшээлийг ойлгох хэрэгтэй.

Ийм бодлогын шийдлүүд нь хууль эрх зүйн зохицуулалт болж байж хүссэн үр дүндээ хүрнэ гэдгийг онцлон тэмдэглэмээр байна. Сайн дурын даатгал дангаараа хамралтын цоорхойг нөхнө гэж найдах хэрэггүй. Олон орон хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах хөшүүрэг болгох, нийгмийн хамгааллын тогтолцооныхоо хамралтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор албан журмын

даатгалыг хэрэглэсэн байдаг. Зарим орон хөтөлбөрт автоматаар шууд бүртгэгдэх боловч дараа нь хүсэлтээрээ гарч болдог зохицуулалт хийсэн байдаг. Тусгайлсан бодлого гаргахдаа албан журмаар хамрагдах шаардлагыг сонирхол татахуйц урамшуулалтай хослуулан тусгасан туршлага дэлхий даяар байна. Бразил, Уругвай, Португал зэрэг улсын ийм туршлагын үр дүнгээс Монгол Улс урт хугацаанд нийгмийн хамгааллын тогтолцооныхоо хамрах хүрээг тэлэх үлгэр жишээ, загвар авч болох юм (ILO, 2021b; ILO, 2015).

Монголын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хамралтын түвшин өндөр байгаа хэдий ч хөгжлийн үзэл баримтлал, алсын хараагаа өөр хооронд нь сайтар уялдуулсан дэд тогтолцооны (болон хөтөлбөрүүдийн) иж бүрдэл болгон буулгаж, ингэхдээ тус бүрийнх нь тодорхойлсон зорилго, санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангах зарчмыг удирдлага болгон хэрэгжүүлвэл тустай.⁴⁵ Өмнө дурдсанчлан Монголын нийгмийн хамгааллын тогтолцоо урт хугацааны туршид хөгжиж ирсэн бөгөөд харин одоо байгаа байдлаараа улс орны эдийн засгийн хөгжлийн өнөөгийн түвшин, цаашдын хүсэл эрмэлзлээс үүдсэн зарим хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чадахгүй байна. Тэгвэл одоо тулгамдаж буй бэрхшээл болон алсдаа тулгарах сорилтуудын аль алиныг нь шийдвэрлэхийн тулд нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо хэрхэн боловсронгуй болгох вэ гэсэн асуулт урган гарч байна. Одоо байгаа хөтөлбөрүүд эдгээр сорилтыг даван туулахад хэр хувь нэмэр оруулж чадах вэ? Эдгээр хөтөлбөр хоорондоо хэр зэрэг нийцэж, уялдсан тогтолцоог бүрдүүлэв?

Бүс нутгийн түвшинд харьцуулахад Монгол Улс ДНБ-ийхээ нэлээд их хувийг нийгмийн хамгаалалд зарцуулдаг бөгөөд энэхүү зардлын тодорхой хэсгийг төсвийн орлогоороо санхүүжүүлэх боломжтой. Үүгээрээ Монгол Улс (ДНБ-д эзлэх хувиар тооцоход) төсвийн орлогын түвшин ерөнхийдөө доогуур, нийгмийн хамгааллын зарлага багатай Зүүн Өмнөд Азийн орнуудаас ялгардаг (Cunha & Knox, удахгүй гарна). Тийм ч учраас Монголын хувьд эдгээр улс шиг төрөөс нийгмийн хамгаалалд зарцуулж буй төсвийн хэмжээ нь биш харин шимтгэлийн орлоготойгоо харьцуулахад зарцуулж буй зарлагын бүтэц нь асуудал болоод байгаа юм. КОВИД-19 цар тахлын үед тус улс нийгмийн

45 Санхүүжилтийн тогтвортой байдлын асуудлыг санхүүжилтийн стратегийн талаарх зэрэгцээ илтгэл (НҮБХАС, удахгүй гарна)-д авч үзсэн болно.

халамжийнхаа ачаар ядуурлыг ихээхэн бууруулж, хүмүүс нэмж ядууралд орохоос сэргийлж чадсан байна.

Гэхдээ 2020-2021 оны хямралаар зарим тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг нэмж байж л үр дүн гарах юм байна, ядуу өрхийг тодорхойлж буй одоогийн механизм оновчгүй байна (тиймээс ч ХМХ-т бүх хүүхдийг хамруулж, мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлэх замаар энэ асуудлыг шуурхай шийдсэн) гэх мэт асуудлууд байгаа нь харагдсан. Үүн дээр их хэмжээний татаас авдаг нийгмийн даатгалын тогтолцоо нэмэгдэхээр Монгол Улс ойрын ирээдүйд тогтолцооныхоо санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах боломжгүй юм.

Юуны өмнө шимтгэлд суурилсан буюу нийгмийн даатгалын хөтөлбөрүүдийг Монголын хөдөлмөрийн зах зээлийн бодит байдалд тохироогүй загвараар боловсруулсан байна. Нийгмийн даатгалын тухай хууль (1995) болон Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай (1994) хуулиар олон жил ажилласан, шимтгэл төлөх орлого нь хангалттай өндөр тогтвортой хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулдаг. Гэтэл Монголын бодит нөхцөл байдал ийм биш байгааг энэ тайланд өмнө нь дурдсан. Монголын нийгмийн даатгалын тогтолцоог дундаас дээш болон өндөр орлоготой орнуудын жишгээр боловсруулжээ. ХХДХ-ээр цалинждаг хүмүүсийн эзлэх хувь өндөр, албан бус хөдөлмөр эрхлэлт түгээмэл, зохицуулалтгүй хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэ хэлбэрүүд нэмэгдэхийн хэрээр уг тогтолцоо хөдөлмөрийн зах зээлийн бодит байдлаас улам холдож байна. Үүний дээр сайн дурын даатгал нь илүү үр дүнтэй, сонирхол татахуйц механизм болж чадалгүй хүн амын томоохон хэсгийг хамгаалалтгүй орхисон нь тогтолцоондоо ч, даатгуулагчдад ч дарамт болж болзошгүй байна.

Эрүүл мэндийн хүртээмжтэй тогтолцоог санхүүжүүлэх гол эх үүсвэр нь улсын төсөв гэдгийг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг (жишээ нь, 2019 онд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудын эрүүл мэндийн нийт зардлын 45%-ийг улсын төсвөөс санхүүжүүлсэн байна).⁴⁶ Монголд ч гэсэн эрүүл мэндийн үйлчилгээнд бүх нийтийг хамруулж чадсан ололт нь улсын төсвөөс тасралтгүй санхүүжүүлж ирсний үр дүн юм.

Өнгөрсөн жилүүдэд эрүүл мэндийн анхан

шатны тусламж, үйлчилгээнд бүх нийтийг хамруулж чадсан боловч хүн амын цөөхөн хувь нь нийгмийн ЭМД-д хамрагдаагүй үлдсэний зэрэгцээ алслагдмал бүс нутагт үйлчилгээний хүртээмж хязгаарлагдмал, урьдчилсан сэргийлэх тусламж, үйлчилгээ дутмаг, хувиасаа төлөх төлбөрөөс болж үйлчлүүлэгчид ихээхэн дарамт учирдаг зэргээс шалтгаалан үйлчилгээний чанар тус улсын тодорхойлсон хөгжлийн зорилтын түвшинд хүрэхэд хол байна. Түүнчлэн өөрсдөө шимтгэлээ төлөх чадавхгүй бүлгүүдийн (тухайлбал, хүүхдүүд) шимтгэлийг төрөөс хариуцах замаар засгийн газар эрэлт талд нь оролцдог. Мөн малчид, ХХЭ иргэд ЭМД-ын сангаас авдаг дундаж зардалтайгаа харьцуулахад хамаагүй бага дүнгээр шимтгэл төлдөг. Тиймээс илүү шударга тогтолцоонд шилжихийн тулд эдгээр бүлгийн шимтгэл төлөх чадавхыг эргэн харах боломж байна.

Түүнээс гадна нийгмийн хамгааллын шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийг багцаар нь шинжилж үзэхэд заримынх нь ач холбогдол, хөгжлийн зорилтуудыг хөтөлбөрийн түвшинд хөрвүүлж буулгасан сонголт нь санаа зовоохоор байна. Саяхан шахуу хүн амын тодорхой бүлгүүдэд тэтгэмж, тусламж олгоход чиглэсэн хэд хэдэн хууль гарсан байна. Бүр тодруулбал, нийгмийн халамжтай холбоотой зургаан хуулийн дөрөв нь 2016-2017 онд батлагдан гарчээ. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль 2016 онд гарсан бол Ахмад настны тухай хууль, Алдар цолтон ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл, хөнгөлөлт олгох тухай хууль болон Эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцэгт тэтгэмж олгох тухай хууль бүгд 2017 онд батлагдсан байна. Тэгвэл Нийгмийн халамжийн хуулиар зохицуулагдаж байгаа нийгмийн халамжийн ерөнхий тогтолцооныхоо хүрээнд эдгээр хууль хэрхэн зохицож байгаа вэ гэсэн асуулт гарч байна. Мөн хүүхдийн эрхийг зохицуулдаг хууль энэ багц хуулийн хаана нь уялдаж байна вэ? Хууль эрх зүйн орчин ийм хуваагдмал нөхцөлд хэрэгжиж буй бодлогуудыг нэгдмэл нэг зарчим, чиглэлийн дор зангидаж үнэлэх боломжгүй. Ийм учраас энд өгөх гол зөвлөмж бол илүү цогц байдлаар хандаж, давхацсан зэрэгцээ хөтөлбөрүүдийг нэгтгэн, хөрөнгө нөөцийг нь оновчтой болгох замаар илүү цомхон тогтолцоонд шилжих юм.

Гэхдээ тогтолцоог зөвхөн дотоодод нь нэгтгэж цэгцлэхээс гадна нийгмийн хамгааллыг

үндсэн зорилгоо биелүүлэхэд нь чиглүүлж, нийгмийн халамжийн болон даатгалын хөтөлбөрүүдийг уялдуулан зохицуулбал эрсдлээ нэгтгэн нийгмээрээ хуваалцах боломж бүрдэж, шударга ёс, дахин хуваарилалтыг дэмжинэ. Хөтөлбөрүүдийг ингэж уялдуулахгүй бол цаашдаа хүнийг амьдралынх нь туршид тасралтгүй хамгаалах чадавх нь суларч болзошгүй. Хүнийг амьдралын мөчлөг дагасан эрсдлээс хамгаалснаар тухайн өрх нийтийг хамарсан болон өрхийн түвшний цочролыг даван туулах арга хэрэгсэл болж, ядууралд нэрвэгдэхээс сэргийлдэг гэдгийг энд онцлон тэмдэглэх ёстой (García & Gruat, 2003).

Дараагийн дэд хэсгүүдэд монголын олон нийтийн дунд аль хэдийн яригдаж байгаа шинэчлэлийн хувилбаруудыг энэхүү дүн шинжилгээнээс дэвшүүлж буй саналуудтай хамтатган авч үзнэ. Ингэхдээ нийгмийн даатгал, ЭМД, нийгмийн халамж болон цочролд хариу үзүүлэх чадавх гэсэн дөрвөн сэдвийн хүрээнд үндэслэл, тайлбар дэвшүүлэн ярилцана.

Нийгмийн даатгал

Нийгмийн даатгалын хувьд саяхан болсон хоёр үйл явдлыг авч үзэх нь зүйтэй. Засгийн газар нийгмийн даатгалтай холбоотой 5 хуулийн төслийг 2021 оны 10 дугаар сард УИХ-д өргөн барьсан. Гэхдээ Нийгмийн даатгалын тухай болон Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулиудын төслийг танхим дотроо дахин ярилцаж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зорилгоор буцаан татаж авчээ. Бидний энэхүү судалгаанаас гадна өөр хэд хэдэн судалгаагаар НДС-гийн урт хугацааны санхүүгийн төлөв байдал төдийлөн таатай төсөөлөгдөхгүй байгаа билээ. Тиймээс энэхүү тайлангийн хувьд тэтгэврийн сан болон НДС-гийн санхүүгийн урт хугацааны тогтвортой байдалд ноцтой нөлөө үзүүлэх гурван өөрчлөлтийг авч үзэх нь чухал.

Эхний өөрчлөлт нь гурван давхаргат тэтгэврийн тогтолцоо нэвтрүүлэх анхны төлөвлөгөөнөөсөө ухарсан байна. Энэ нь улсын төсвөөс санхүүжих бүх нийтийн суурь тэтгэвэр, шимтгэлээр санхүүжих хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос хамааралтай хоёр дахь давхарга, сайн дурын үндсэн дээр хамрагдах хувийн даатгалын гурав дахь давхаргаас бүрдэх байв. Хоёр дахь өөрчлөлт нь тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нийт

хувиас хоёр нэгж хувийг нь хуримтлуулах шинэ зохицуулалт оруулж ирсэн байна. Урт хугацаанд бүрэн хуримтлалын нэрийн дансны тогтолцоонд шилжих чиглэлийн дагуу ЦСТТ-оос НДТ-нд шилжихтэй холбоотой гарах нэмэлт зардлыг санхүүжүүлэхэд энэхүү хуримтлуулсан хөрөнгийг зарцуулах юм (Сингапурын бүрэн хуримтлалын нэрийн дансны тогтолцооны туршлагыг Хавсралт 4-өөс үзнэ үү). Гурав дахь өөрчлөлт нь тэтгэвэр бодох хувь хэмжээний зохицуулалтад өөрчлөлт оруулсан байна. Шимтгэл төлсөн эхний 20 жилийн жил тутамд тэтгэвэр бодох хувь 2.25 байсныг хэвээр нь үлдээсэн байна.⁴⁷ Хуулийн төслийн өмнөх хувилбарт 20 жилээс дээш шимтгэл төлсөн жил тутамд тэтгэврийг 1.5%-иар бодохоор заасан байсан. Энэ нь 40 жил шимтгэл төлсөн даатгуулагч тэтгэвэр тогтоолгосон цалин хөлснийхөө 70%-иар тэтгэвэр авна гэсэн үг юм. Харин үүнийг сүүлд өөрчилж, 30 жилээс дээш шимтгэл төлсөн жил тутамд тэтгэврийг 2.0%-иар бодохоор заасан тул 40 жил шимтгэл төлсөн хүн тэтгэвэр тогтоолгосон цалин хөлснийхөө 80%-иар тэтгэвэр авна. Үүний үр дүнд тэтгэврийн хэмжээ нэмэгдэж, илүү удаан ажиллах, НДС-д илүү урт хугацаанд шимтгэл төлөхийг урамшуулах болно. Гэхдээ тэтгэврийн даатгалын санд улсын төсвөөс олгодог татаасын түвшин угаасаа өндөр байгаа нөхцөлд ийм арга хэмжээ алдагдлыг нэмэгдүүлж, тогтолцооны санхүүгийн тогтвортой байдлыг ихээхэн доройтуулах болно. Харин даатгуулагчдын багахан хувь нь л үүний үр ашгийг хүртэнэ.

Мөн YOMШӨ-ий даатгалын шимтгэлийн 0.3 нэгж хувийг ажилгүйдлийн даатгал руу шилжүүлэхээр болсон байна. Сүүлийн энэ өөрчлөлтөөр багц дотроо нийт дүнг нь өөрчлөхгүйгээр шимтгэлийн хувь хэмжээг дахин хуваарилж байгаа юм байна.

Бусад гурван хуулийн төсөлд (Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны тухай хууль, Цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хууль, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай хууль) өөрчлөлт оруулаагүй бөгөөд өөрчлөлтгүй чигээр нь дахин өргөн барихаар төлөвлөж байна.

Хоёр дахь анхаарал татсан үйл явдал нь 2022 оны хавар болсон юм. Засгийн газар НДС-гаас олгох тэтгэврийн доод хэмжээ сард 350,000

47 Энэ хувь хэмжээгээр тооцоход 20 жил шимтгэл төлсөн тэтгэвэр авагчийн тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувь 45 байх юм.

төгрөг байсныг 500,000 төгрөгт хүргэн 40 гаруй хувиар нэмэгдүүлсэн нь өмнөх жилүүдийн инфляцаас хол давсан байна. Тэтгэврийн доод хэмжээг нэмэгдүүлэх нь нийт тэтгэвэр авагчдын 60 гаруй хувьд нөлөөлж болзошгүй (World Bank, 2020). Өөрөөр хэлбэл энэ нь төсвийн хөрөнгөөр баталгаажсан тэтгэврийн доод түвшин болдог тул Засгийн газар 10 тэтгэвэр авагч тутмын 6-гийнх нь тэтгэвэрт их, бага ямар нэг хэмжээгээр татаас олгох юм. Түүнээс гадна 20 жилийн туршид улсын дундаж цалингийн түвшинд цалинжиж ирсэн хүн тэтгэврийн доод хэмжээнээс яльгүй өндөр тэтгэвэр авна. Өмнө нь зөрүүгийн шинжилгээнд онцолж байсанчлан энэ нь сайн дурын даатгуулагчид шимтгэл төлөх олигтой хөшүүрэг болохгүйн зэрэгцээ НДС-гийн санхүүгийн байдалд аюул учруулж, улмаар тогтолцооны шударга байдалд эргэлзээ төрүүлнэ.

Хөдөлмөрийн хөлс, орлогын түвшин ерөнхийдөө доогуур, тархалт нь орлогын тэнцүү арван бүлгийн эхний наймд нь харьцангуй жигд байгаа нь асуудлыг улам түвэгтэй болгож байна. Энэ нь дараах хоёр шалтгаантай: i) тухайн хүний насан туршдаа шимтгэл төлөөд авч болох тэтгэврийн хэмжээтэй харьцуулахад тэтгэврийн доод хэмжээ өндөр байна; ii) шимтгэл төлж буй суурь нь маш бага байна. Үүнийг шийдэх амар хялбар арга байхгүй. ХХДХ-г аажим нэмэгдүүлэх нь зөвхөн урт хугацаанд л хэрэгжих боломжтой шийдэл юм. Учир нь энэ асуудлыг дан ганц бодлогын зорилт болгож тавиад шийдэгдэхгүй, бас эдийн засгийн хөгжлөөс хамаарна. Тэгэхээр богино болон дунд хугацаанд шимтгэл төлөх суурийг өргөжүүлэх, тэтгэвэр бодох томъёоны параметрийг өөрчлөх сонголт л үлдэж байна.

ЦСТТ-оос НДТ-нд шилжих хугацаа болон төлөвлөгөө өмнөхийн адил хэвээр үлдсэн байна. Нийгмийн даатгалын тухай хуульд зааснаар 1960 оноос өмнө төрсөн болон 1978 оноос хойш төрсөн даатгуулагчдын хувьд хоёр өөр тогтолцоо үйлчилж байгаа бол 1960-1978 оны хооронд төрсөн даатгуулагчид энэ хоёрын аль нэгийг сонгох боломжтой юм.

Эхнийх нь ЦСТ бол хоёр дахь нь нэрийн дансны тэтгэвэр. Энэ хоёр тэтгэврийг өмнө тайлбарласан. Тэтгэврийн энэхүү хоёр төрөл нь ирээдүйд хүрэлцээтэй тэтгэвэр авах эсэх эрсдлийг хэрхэн хуваарилж байгаагаараа ялгагддаг. ЦСТ нь уг эрсдлийг тэтгэврийн санд, харин нэрийн дансны тэтгэвэр ирээдүйн тэтгэвэр авагчид өөрт нь үүрүүлдэг. Эдгээр тогтолцооны аль алиных нь хүрээнд нийгмийн даатгал гэдэг утгаар нь нэмэлт

арга хэмжээнүүд авах ёстой. НДТ-ны өнөөгийн байдлыг харахад нийгмийн болон эв санааны нэгдлийн зарчмуудыг баримталсан зарим шинэчлэл хийж байж ЦСТТ-оос хийх шилжилтийг зөөлрүүлэх хэрэгтэй. Эсвэл ЦСТТ-нд параметрийн шинэчлэл хийж, тогтолцооныхоо санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангаж чадвал бас үүний нэгэн адил боломжтой. Тиймээс параметруудийг нийгмийн болон санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах зарчмын дагуу тогтооход анхаарах нь зүйтэй (НДС-гийн параметруудийн бүрэн жагсаалтыг Хавсралт 3-аас үзнэ үү). ОУХБ-аас 2016 онд хийсэн актуар тооцооллоор шинэчилж болох зарим параметрийг зөвлөсөн байдаг. НДТ-ны хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, тэтгэврийн хэмжээг зохистой түвшинд хүргэхдээ тэтгэврийн хэмжээнд татаас олгох замаар шийдэж болох юм. Мөн эрт тэтгэвэрт гарахыг багасгах, тэтгэврийн насыг нэмэгдүүлэх, шимтгэлийн хувь хэмжээг бага зэрэг өсгөх зэргээр улсын төсвийн татаасыг аажимдаа халж болох юм (ОУХБ, 2016). Энэ зуур тэтгэврийн насыг нэмэгдүүлж, эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн тэтгэвэр тогтоолгох насыг ижил болгох чиглэлд авч буй одоогийн арга хэмжээ нь тогтолцооны санхүүгийн урт хугацааны тогтвортой байдалд үр нөлөөгөө өгнө (World Bank, 2020).

Энэхүү шинжилгээнээс үзэхэд ЦСТТ-оос НДТ-нд шилжихтэй холбоотой шийдвэрлээгүй гурван асуудал байна. Эхнийх нь 1960-1979 оны хооронд төрсөн даатгуулагч тэтгэвэр бодуулах аргаа сонгохтой холбоотой. Энэ нь нийгмийн даатгалын хэлэнд нэрлэдгээр 'сөрөг сонголт' хийх орон зай үлдээдэг (Gruber, 2009). Нэрийн дансны тэтгэвэр ашигтай гэж үзсэн даатгуулагчид (чинээлэг хэсэг) сонголтлоо хийсний дараа ерөнхийдөө илүү зардалтай хэсэг нь ЦСТТ-нд үлдэнэ. Ингэснээр тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн хувь хэмжээг өсгөх, эсвэл улсын төсвөөс олгох дэмжлэгийн хэмжээг нэмэгдүүлэхээс аргагүйд хүрнэ. Хоёр дахь нь тэтгэврийн мөнгөө эрт авах боломжийн талаар өрнөж буй хэлэлцүүлэгтэй холбоотой. Нэг талаас оролцогч талууд тодорхой нөхцөл хангасан тэтгэвэр авагч боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ болон бусад онцлог зардалд зориулж данснаасаа мөнгө авах боломжтой байх ёстой гэж үзэж байна. Харин нөгөө талаас Засгийн газар иргэдэд орон сууцны зээлийн гэрээ байгуулахад шаардагдах хөрөнгийг бүрдүүлэх боломжийг судалж байна. Сингапурын туршлагаас үзэхэд тэтгэврийн хөрөнгийг хугацаанаас нь өмнө авах нь тогтолцоондоо ноцтой аюул учруулж

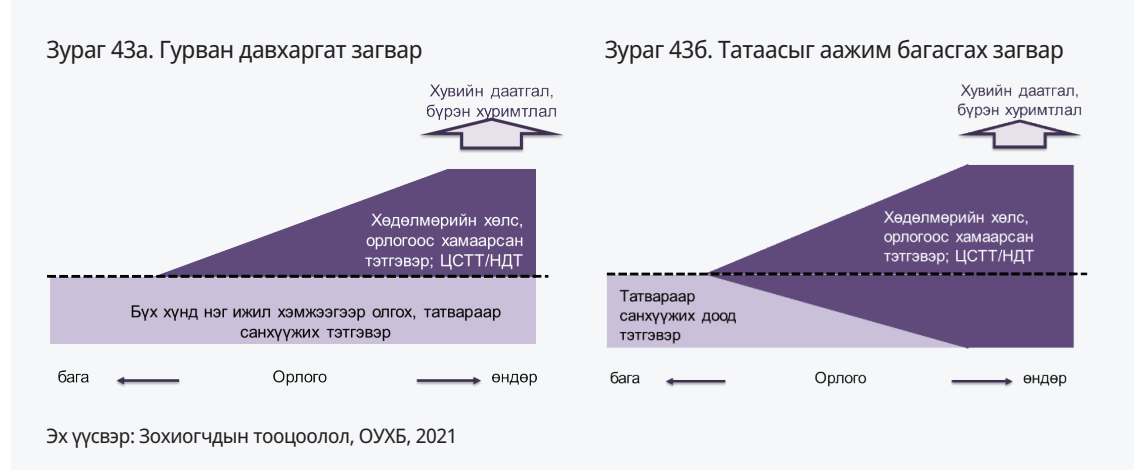
болзошгүй (Tat, 2013; Tat & Toh, 2014). Гурав дахь буюу хамгийн их анхаарал татаж буй асуудал нь төрсөн оноор нь хуваасан хоёр бүлгийн даатгуулагчдын авах тэтгэврийн хэмжээ ердөө он дамнах төдийд л ихээхэн буурах эрсдэл юм. Сүүлд хийсэн хоёр актуар тооцооллоор 1978 болон 1979 онд төрсөн даатгуулагчдын тэтгэврийн өмнөх орлогыг нөхөх хувийг хооронд нь харьцуулахад 12-20 нэгж хувиар буурч, нэрийн дансны тэтгэврийн хүрэлцээ огцом багасна гэж тооцжээ (ОУХБ, 2016; World Bank, 2020). Тиймээс шинээр тэтгэвэрт гарч буй хүмүүсийн тэтгэврийн хэмжээ огцом буурахаас сэргийлэхийн тулд шилжилтийн үеийг тогтоон уг шилжилтийн үйл явцыг зөөлрүүлэх арга хэмжээ авах шаардлага тулгарч байна. Доор дурдсан хувилбаруудын хүрээнд энэ асуудлыг дэлгэрүүлэн ярилцана.

ЦСТТ-оос НДТ-нд шилжихийн зэрэгцээ нийгмийн даатгалын тогтолцоо бүхэлдээ санхүүжилтийн асуудалтай тулгарч байна. Суурь хувилбарын тооцооноос үзэхэд нийгмийн даатгалын гол тулгамдаж буй асуудлууд нь тэтгэврийн даатгал, цэргийн алба хаагчийн тэтгэвэр, ажилгүйдлийн даатгал гэсэн гурван хөтөлбөртэй холбоотой байна. Түүнчлэн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах зарчмын тухай хэсэгт зөвлөсөнчлөн нийгмийн даатгалын болон нийгмийн халамжийн тогтолцоог нягт уялдуулан зохицуулах хэрээр хөтөлбөрүүдийн тогтвортой байдлыг хангаж, тэтгэвэр, тэтгэмжийг илүү хүртээмжтэй, шударга болгох боломжтой. Тиймээс шилжилт болон нийт сангийн санхүүжилтийн тогтвортой байдалтай холбоотой асуудлуудыг нэгэн адил шийдвэрлэж,

нийгмийн даатгалын тогтолцоог илүү уялдаа холбоотой, үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай болгоход чиглэсэн параметрийн шинэчлэлийн тодорхой хувилбаруудыг дараагийн хэсэгт тайлбарлана.

Өндөр насны тэтгэврээс эхэлье. Хамгийн сүүлд хийсэн актуар тооцооллын үр дүнд (ОУХБ, 2016; Дэлхийн банк, 2022) параметрийн шинэчлэл хийхгүй бол тэтгэврийн тогтолцооны санхүүгийн тогтвортой байдал эрсдэлд орсон байна гэж дүгнэжээ. Бидний энэхүү тайланд тусгасан суурь хувилбарын тооцоогоор алдагдал аажим өссөөр 2030 он гэхэд ДНБ-ий 3%-д хүрэхээр байна. Зураг 43-т тэтгэврийн шинэчлэлийн хоёр хувилбарыг харуулав. Эхнийх нь Засгийн газраас өнгөрсөн намар УИХ-д өргөн бариад саяхан эргүүлэн татсан гурван давхаргат тэтгэврийн загвар. Өнөөгийн нөхцөлд энэ загвар нэгдсэн санд ирж буй санхүүгийн ачааллыг зарим талаар хөнгөвчлөх боломжтой. Жишээ нь, одоогийн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр болон нийгмийн даатгалын доод тэтгэврийг бүх нийтийн суурь тэтгэвэрт шингээж болох юм. Энэ хоёр бүрэлдэхүүн хэсгийг нэгтгээд авах суурь тэтгэврийн хэмжээг тэдгээрийн одоогийн түвшний дээд, доод хязгаарт багтаан тогтоож болно. Түүнээс гадна уг загвар нь улсын төсвийн татаас, шимтгэл хоёрын зааг ялгааг тодорхой болгож байгаагаараа ил тод, илүү ойлгомжтой юм. Нэг ижил хэмжээгээр тогтоох тэтгэврийг Засгийн газар хариуцах тул түүнд зарцуулж буй хөрөнгийг тэтгэврийн сангийн алдагдлыг нөхөж буй татаас гэж тооцохоо болино.

► Зураг 43. НДС-гаас олгох өндөр насны болон тахир дутуугийн тэтгэвэр, хоёр хувилбараар



Хоёр дахь нь Засгийн газар аажим багасгах байдлаар тэтгэврийн санхүүжилтэд хэсэгчлэн дэмжлэг (татаас) үзүүлсээр байх загвар юм. Жишээ нь, Засгийн газар бүх хүний доод тэтгэврийг хариуцах боловч тэтгэвэр нь уг доод хэмжээнээс дээш тогтоогдсон тэтгэвэр авагчийн тэтгэврийн доод хэмжээнээс илүү гарсан нийгмийн даатгалын тэтгэврийн гурван төгрөг тутмын нэг төгрөгийг хасна. Ингэснээр тэтгэврийн орлогын бүрэлдэхүүнд шимтгэл төлсний үр дүнд бий болох нэг хэсэг нэмэгдэнэ. Учир нь татаасыг тэгш бус (1:3) харьцаагаар багасгасан ч нийт тэтгэврийнх нь хэмжээтэй дүйхгүй тул шимтгэл төлөх нь ашигтай гэдгийг даатгуулагчид ойлгоно. Тэтгэврийн доод хэмжээг нэг ижил хэмжээгээр тогтоодог, даатгуулагчийн авах тэтгэвэр тэтгэврийн доод хэмжээнээс давахаас (орлогын тархалтын хамгийн баруун талд) нааш урт хугацаанд шимтгэл төлөх хөшүүрэг байхгүй одоогийн тогтолцоог энэ загвар орлох боломжтой.

Түүнчлэн цаашид баримтлах бодлогод нийгмийн даатгалын хамрах хүрээг өргөтгөх стратеги нэн чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстой бөгөөд үүний үр дүнд дунд болон урт хугацаанд шимтгэл төлөх суурийг өргөжүүлж, тэр хэмжээгээр сангийн санхүүгийн эрсдлийг хуваалцах боломж бүрдэнэ. Нийгмийн даатгалын хамрах хүрээг хамгийн дээд хэмжээгээр тэлэхэд хөдөлмөр эрхлэлтийг албажуулах явдал шийдвэрлэх үүрэгтэй. Гэсэн ч сайн дураар даатгуулагчдын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхийн тулд даатгуулах үйл явцыг бодлогын түвшинд авч үзэх хэрэгтэй. Тухайлбал, Монгол Улсын иргэдийг автоматаар бүртгэдэг болбол хамралт хамгийн ихээр өргөжихийн зэрэгцээ албан журмаар даатгуулахыг шаардахгүй, харин хүссэн үедээ гарах сонголттой зохицуулж болох юм.

Цэргийн алба хаагчийн тэтгэврийн хувьд Засгийн газар ямар нэг өөрчлөлт оруулах төлөвлөгөөгүй байна.

Ажилгүйдлийн даатгал

Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн төсөлд ажилгүйдлийн даатгалтай холбоотой оруулсан хамгийн сүүлийн өөрчлөлтөөр ажил олгогчийн төлөх шимтгэлийн хувь хэмжээг 0.3 нэгж хувиар нэмэгдүүлжээ. Харин үүнийхээ хариуд ҮОМШӨ-ий даатгалын шимтгэлийн хувь хэмжээг 0.3 нэгж хувиар бууруулсан байна. Учир нь энэ даатгалын шимтгэлийг бүхэлд нь ажил олгогч хариуцан

төлдөг юм. Тиймээс ингэж шилжүүлэх нь ямар нэг нөлөөгүй бөгөөд харин ажилгүйдлийн даатгалын шимтгэлийн хувь хэмжээг хэвээр нь үлдээснээс үүсэх бүтцийн алдагдлыг арилгах зорилготой ажээ.

Гэхдээ ажилгүйдлийн тэтгэмж олгох болзол нь хатуу учраас тус сан зорилтот хүн амдаа хүрч үйлчлэхэд саад болдог. Ажилгүйдлийн тэтгэмж авагчдын нийт даатгуулагчид эзлэх хувь 2018-2021 онд 3 орчим хувьд л байжээ. 2017-2021 оны хооронд тэтгэмж авагчдын тоо 18%-иас 26%-д хүрч өссөн ч харьцангуй доогуур хэвээр байна. Шимтгэл төлсөн байвал зохих доод хугацааг 24 сараас 12 сар болгож бууруулахын зэрэгцээ 9 сар дараалан шимтгэл төлсөн байх шалгуурыг хасвал ажилгүй болж байгаа хүмүүс тэтгэмжид хамрагдахад дөхөм болно.

Эрүүл мэндийн даатгал

Өнгөрсөн жилүүдэд бүх нийтийг хамруулах, цогц тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг байх зэрэг суурь зорилтуудыг хэрэгжүүлж чадсан ч тогтолцооны дунд, урт хугацааны тогтвортой байдалд аюул учруулж болзошгүй зарим зүйл байна (Bayarsaikhan, Kwon, & Chimeddagva, 2016). Мөн эрүүл мэндийн санхүүжилтийн хүрээнд саяхан зарим шинэчлэл хийсэн хэдий ч шийдвэрлэгдээгүй үлдсэн хэд хэдэн асуудал байна.

Эхнийх нь ЭМД-ын хамралтын цоорхойг хэрхэн нөхөх вэ гэдэг асуудал. ЭМД албан журмынх хэдий ч хүн амын цөөхөн хувь нь хамрагдаагүй хэвээр байна. 2020 онд нийт хүн амын 93.7% нь ЭМД-д хамрагдаж, өмнөх оноос 3.7 нэгж хувиар нэмэгдсэн бөгөөд хамралтын түвшин 2022 он хүртэл тогтвортой байжээ. Хамралт ийнхүү өргөжиж байгаа нь Монгол Улсын эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцооны амжилт боловч эрүүл мэндийн хоёр болон гурав дахь шатлалын үйлчилгээнд бүх нийтийг тэгш хамруулах боломжийг бүрдүүлэх үүднээс нийт хүн амыг даатгалд бүрэн хамруулах чиглэлд төвлөрч ажиллах шаардлагатай байна.

Хоёрдугаарт, өнгөрсөн арван жилд өрхүүд шууд өөрсдөө төлсөн эрүүл мэндийн зардал 35 орчим хувьд байсан бөгөөд энэ үзүүлэлт 2013 онд хамгийн өндөр түвшинд буюу 37%-д хүрчээ. Өрхүүдийн хувьд эм хамгийн их зардалтай тусаж байна (WHO, 2019; Hennicot, 2019). Үнэхээр ч 2011 онд хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амын хувиасаа

төлсөн эрүүл мэндийн төлбөрийн 94%-ийг эм эзэлж байжээ (ILO, 2021b). 2020 онд эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцоонд хийсэн шинэчлэлээр эмийн хэрэглээ, эм, эмийн бүтээгдэхүүний импорт/экспорт, үнэд хяналт тавьж зохицуулах бие даасан агентлаг байгуулсан нь эм хангамжийн салбарт тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх чиглэлд чухал ахиц болсон байна. Түүнчлэн айл өрхүүд эрүүл мэндийн зардлаа төлж хүчрэхүйц байлгах үүднээс Засгийн газар 2017 онд баталсан Төрөөс эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлогодоо иргэдийн шууд төлөх төлбөрийн хэмжээг эрүүл мэндийн салбарын нийт зардлын 25%-иас хэтрүүлэхгүй байхаар тусгасан байна. Энэхүү зорилтод хүрэхийн тулд цаашид хийх шинэчлэлээр хоёр болон гурав дахь шатлалын тусламж, үйлчилгээ авахад төлбөрийн 10 болон 15%-ийг даатгуулагч өөрөө төлдөг хамтын төлбөрийн механизмыг эргэж харах шаардлагатай. Учир нь энэ төлбөр өрхүүдэд санхүүгийн томоохон дарамт болдог байна.

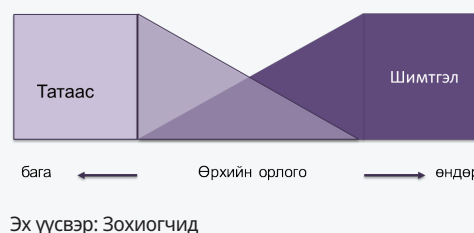
Гуравдугаарт, санхүүгийн нөөц хязгаарлагдмал нөхцөлд ЭМД-аас зардлын төлбөрийг нь хариуцаж буй тусламж, үйлчилгээний одоогийн багцыг хэрхэн санхүүжүүлэх вэ гэдэг асуудал тулгамдаж байна. Өнгөрсөн жилүүдэд сангийн орлого бага зэргийн илүүдэлтэй явж ирсэн учраас даатгалаас санхүүжүүлэх зардлын төлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, тусламж, үйлчилгээний багцыг өргөжүүлэх зэрэг арга хэмжээ авах боломжтой байжээ (Hennicot, 2019; Bayarsaikhan, Kwon, & Chimeddagva, 2016). Үнэхээр ч цар тахлаас өмнөх жилүүдэд ЭМД-ын сангийн эрсдлийн нөөцийг нэмэгдүүлсний ачаар даатгуулагчдад үзүүлэх тусламж, үйлчилгээний багцыг өргөжүүлэх боломж гарч, цогц тусламж, үйлчилгээг санхүүжүүлдэг болсон байна. Гэсэн ч сүүлийн жилүүдэд тогтолцоонд болон түүний санхүүгийн тогтвортой байдалд нэмэлт сорилтууд тулгарч, зохих тусламж, үйлчилгээг хүргэх баталгааг эрсдэлд оруулж байна.

Дөрөв дэх нь шинэчлэлийн зэрэгцээ хувилбаруудын тухай хэсэгт авч үзсэнчлэн даатгуулагчид хоорондын далд хэлбэрийн хөндлөн татаас, төрөөс даатгалыг нь бүрэн хариуцдаг болон хөнгөлөлттэй хувь хэмжээгээр шимтгэл төлдөг бүлгүүдийн асуудал. Яг үнэндээ төрөөс олгож буй шимтгэлийн татаас төрөөс даатгалыг нь хариуцдаг бүлгүүдийн бодит хэрэгцээг хангах нь ховор учраас тэд бүрэн хэмжээний шимтгэл төлдөг даатгуулагчдаас

давхар дэмжлэг авч байна. Түүнээс гадна ирээдүйд хүн амын бүтцэд гарах өөрчлөлт нь тогтолцооны нийт зардалд хүчтэй нөлөө үзүүлэх болно (WHO, 2020; Hennicot, 2019). Ялангуяа төрөөс шимтгэлийг нь хариуцах бүлгийн хүн ам нэмэгдэхэд дагаж гарах зардлыг нөхөхөд шимтгэлийн хувь хэмжээ хэтэрхий бага байна. Хүн амын ЭМД-д хамрагдалт 2018 онд 89% байгаад 2021 онд 94% болж өссөнөөр даатгуулагчдад тусламж, үйлчилгээ, хөнгөлөлт үзүүлэхэд төрийн үүрэг хариуцлага ч дагаад нэмэгдсэн байна. Төрөөс даатгалыг нь хариуцдаг хүн амын нийт даатгуулагчдад эзлэх хувь 2018 онд 67% байсан бол 2021 онд 71%-д хүрч нэмэгджээ (WHO, 2019; YCS, 2022).

ЭМД-ын сангийн хэтийн төлөв болон энд онцлон дурдсан асуудлуудаас үзэхэд тус даатгалын шимтгэлийн параметруудийг өөрчлөх нь тогтолцоондоо тустай бөгөөд улмаар улсын төсвийн ачааллыг бууруулах боломжтой юм. Шимтгэлийн шинэ хувь хэмжээг тогтоохдоо илүү шударга хандаж, шимтгэл, татаасын хэмжээг орлогын түвшинд үндэслэдэг байхаар зохицуулбал зохино (Зураг 44-ийг үзнэ үү). Энэ нь мөн шимтгэл төлөгчид хоорондын шударга бус хөндлөн татаасаас зайлсхийхэд тусалж болох юм. Яг үнэндээ ХХДХ-ээр цалинждаг ажилтан (цалин хөлсний 2%-иар шимтгэл төлдөг) түүнээс илүү орлоготой ХХЭ-ээс (ХХДХ-ний 1%-иар шимтгэл төлдөг) илүү шимтгэл төлж байна.

► Зураг 44. Эрүүл мэндийн даатгал, татаас/шимтгэлийг аажим бууруулах загвар



Зардлыг барих үүднээс Засгийн газар эмчилгээний төлбөрийн тарифыг захиргааны журмаар тогтоосон байна (Bayarsaikhan, Kwon, & Chimeddagva, 2016). Гэхдээ эдгээр тарифыг эмнэлгийн үйлчилгээний зардлын инфляцыг тооцон шинэчлэх ажил хангалтгүй явж ирсэн байна. Жилд дунджаар 5.4%-иар нэмэгдүүлэхээр заасан нь зардлын бодит өсөлтөөс хамаагүй доогуур байгаа юм. Тиймээс

олон жилийн үнийн өсөлтийг гүйцэхийн тулд Засгийн газар тусгайлсан зохицуулалт хийж, тарифыг нэмэгдүүлэн тогтоох хэрэгтэй болно. Захиргааны журмаар тогтоосон тариф эмнэлгийн үйлчилгээний зардлын инфляцаас хоцордог ийм байдал нь эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгчдийг үйлчилгээнийхээ хэмжээг нэмэгдүүлэхэд хүргэсэн байна. Ингэж төлбөрийн хэмжээг зохиомлоор тогтоож, шаардлагатай гэж үзсэн үедээ л шинэчлэх нь эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэгчдэд буруу сэдэл төрүүлдэг бололтой.

Нийгмийн халамж

Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд нь тэгш боломж бүрдүүлэх, ядуурлыг бууруулах, хүмүүн капиталыг хөгжүүлэх, хувь хүмүүсийн эрсдэл даах, бэрхшээлийг даван туулах чадавхыг дэмжих арга хэрэгслээр хангах зорилготой хэмээн тодорхойлдог атал Монгол Улсад хэрэгжиж буй нэлээд хөтөлбөрүүд эдгээр зорилтод төдийлөн нийцэхгүй байна (ILO, 2021a; García & Gruat, 2003). Тухайлбал, Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж гэх мэтийн зарим хөтөлбөр бодлогын бусад зорилтыг (жишээ нь, хүн амын өсөлтийг дэмжих) дэмждэг бол зарим (Насны хишиг гэх мэт) нь одоо байгаа тэтгэмж, тусламжтай давхацсан байдалтай байна.

Энэхүү тайланд нийгмийн халамжийн олон хуваагдсан хөтөлбөрүүдийн уялдаа холбоог хангах, үндсэн зорилтуудад нь нийцүүлэх, хөтөлбөрийн болон зорилтот бүлгийн давхардлыг арилгахад чиглэсэн хоёр талт аргыг санал болгож байна. Эхлээд тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламжийн олон хуваагдал, давхардлыг арилгахын тулд нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрт өөрчлөлт оруулахыг санал болгож байна. Үүний тулд Засгийн газар дээр дурдсан мөнгөн тэтгэмжийн хөтөлбөрүүдэд (Эхийн алдар одонгийн мөнгөн тусламж, Насны хишиг, алдар цолтон ахмад настанд олгох хөнгөлөлт, тусламж) хүн нэмж хамруулахыг зогсоох, эсвэл эдгээрийн заримд нь тусгагдсан шагнал урамшилд (жишээ нь одон, медаль) үндэслэж тэтгэмж, тусламж олгохыг болиулах хэрэгтэй. Санхүүгийн урамшуулалгүй ч хүмүүс шагналаа авсаар байж болно. Аль ч аргыг хэрэглэсэн эдгээр хөтөлбөрөөс тэтгэмж, тусламж авагчдын тоо аажимдаа буурна. Үүний зэрэгцээ эдгээр тэтгэмж, тусламжийн хэмжээг одоогийн нэрлэсэн түвшинд нь үлдээнэ гэж тооцож байна. Энэ хоёр арга хэмжээний үр дүнд

эдгээр тэтгэмж, тусламжийн зардлыг хурдтай буурна гэж төсөөллөө. Түүнчлэн эх, эцэг, олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эх, эцгийн тэтгэмж, тэр дундаа жирэмсэн эхийн тэтгэмжийг илүү оновчтой болгож, хэмжээг нь шинэчлэн шинээр төрсөн хүүхэд болон түүнийг асарч буй хүнд төрөхийн өмнө болон төрсний дараа олгодог болох нь зүйтэй. Үүний нэгэн адилаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ахмад настнуудад чиглэсэн хөтөлбөрүүдийг (өөрөөр хэлбэл, ХБИ, ахмад настанд олгох дэмжлэг, хөнгөлөлтийг) нэгтгэж, бүлэг тус бүрд нэг л мөнгөн шилжүүлэг болгож болох юм. Ингэснээр төрөлжсөн үйлчилгээнүүдээ хадгалж үлдэх боловч олон хуваагдал нь багасна (тухайлбал, түлш худалдан авахад зориулсан мөнгөн тусламжийг ХБИ-нд олгох нийгмийн халамжийн тэтгэмжтэй нэгтгэх).

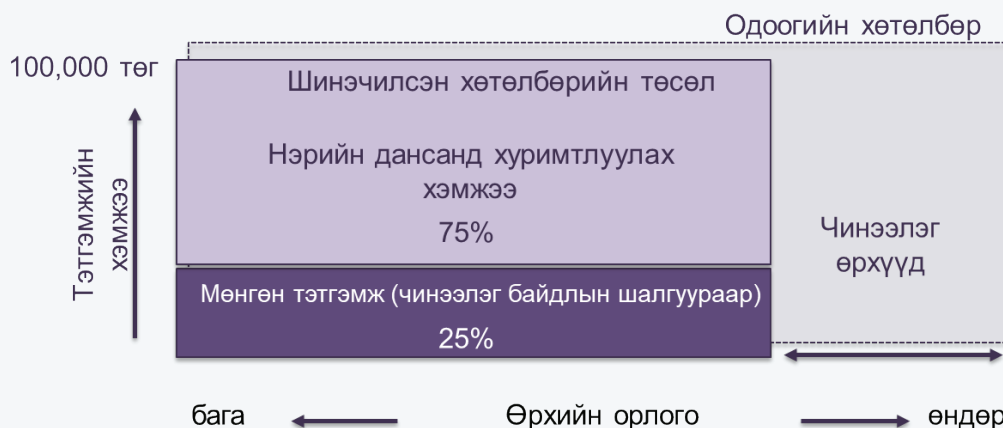
Хоёрдугаарт, одоо байгаа нийгмийн халамжийн зарим хөтөлбөрийг үргэлжлүүлэхийн зэрэгцээ шинээр нэг хөтөлбөр нэвтрүүлэхээр тооцож байна. Параметруудыг нь өөрчлөх замаар дараах хөтөлбөрүүдийг үргэлжлүүлнэ. Үүнд:

Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр (ХМХ)

Нийгмийн халамжийн багц дотроо ХМХ хамгийн том нь юм. 2019 онд ХМХ-ийн зардал ДНБ-ий 0.6%, нийгмийн халамжийн нийт зарлагын 34%-ийг эзэлж байв. КОВИД-19 цар тахлын хариу арга хэмжээний үр дүнд тус хөтөлбөрийн зардал 2021 онд ДНБ-ий 3.5%, нийгмийн халамжийн нийт зарлагын 72%-д хүрч өссөн байна. Хөтөлбөрийн зардлыг бууруулах, ирээдүйд тулгарах төсөв санхүүгийн хүндрэлийг шийдвэрлэх талаар олон санаа гарч байна. Монголын оролцогч талуудын дурдсан эхний нэг санаа нь чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан хөтөлбөрийн хамрах хүрээг хумих юм. Өөрөөр хэлбэл, хамгийн чинээлэг өрхийн хүүхдүүд уг тэтгэмжийг авахгүй болно гэсэн үг. Мөн энэ хувилбарыг дэмжигчид хүүхдийг 18 нас хүртэл одоогийн мөнгөн тэтгэмжийн 75%-ийг Ирээдүйн өв санд нэр дээр нь хуримтлуулж, үлдэх 25%-ийг мөнгөн хэлбэрээр олгохоор тооцож байна (Зураг 45-ыг үзнэ үү).

Гэсэн ч 2023 оны хувьд ХМХ-ийг нийгмийн халамжийн сангийн бүрэлдэхүүнд оруулсан хэвээр байгаа бөгөөд чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан хасах замаар нийт хүүхдийн 91%-ийг хамруулж, сар бүр 100,000 төгрөгийн тэтгэмж олгохыг зорьж байна.

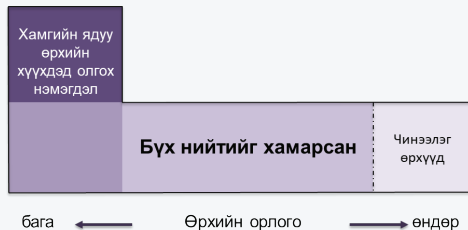
► Зураг 45. Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр – шинэчлэлийн одоо яригдаж буй хувилбар



Эх үүсвэр: Зохиогчид

Энэхүү дүн шинжилгээний хувьд юуны түрүүнд хүний эрхэд суурилсан зарчмыг баримталж, ОУХБ-ын 202 дугаар зөвлөмжид нийцүүлэхийг зөвлөж байна. Үүний тулд ХМХ-ийн бүх нийтийг хамарсан шинжийг нь хэвээр хадгалж, тэтгэмжийн хэмжээг ялгавартай тогтоох хувилбаруудыг авч үзэх нь чухал. Тус хөтөлбөрийн үр дүн бүх нийтийн хамралттай нь холбоотой тул ХЭБХ-ийн орлогоор нь шалгуурлах аргыг хэрэглэн тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлж, эмзэг бүлгийн өрхийн хүүхдүүдэд илүү тэтгэмж олгох хувилбар байж болох юм (Зураг 46-г үзнэ үү). Түүнээс гадна энэ аргыг өмнө дурдсан чинээлэг байдлаар нь шалгуурлах аргатай хослуулан хэрэглэж болно. Гэхдээ чинээлэг хэсэгт багтсан өрхүүд сайн дураар хөтөлбөрөөс гарах сонголттой байх юм. Ингэснээр зарчмын хувьд хөтөлбөрийн бүх нийтийн хамралт (хэвтээ чигт) хэвээр байх бөгөөд харин тэтгэмжийн хэмжээг (босоо чигт) харилцан адилгүй тогтоож болно.

► Зураг 46. Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр, хоёр шатлалт тэтгэмж



Эх үүсвэр: Зохиогчид

Хөгжлийн бэрхшээлтэйн тэтгэвэр

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг бүрэн хамруулахыг зөвлөж байна. Монгол Улсад одоогийн байдлаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нийгмийн даатгалын, эсвэл нийгмийн халамжийн тэтгэвэр авах боломжтой. Микро өгөгдлийг шинжилсэн дүнгээс үзэхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх иргэн бүрэн хамрагдаж чадаагүй байгаа тул энэ чиглэлд зохих арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. Ийнхүү бүрэн хамруулах нөхцөлийг хоёр хувилбараар тооцож үзлээ. Эхнийх нь НДС-гаас тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байгаагаас бусад хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүнд нийгмийн халамжийн тэтгэмж (өөрөөр хэлбэл тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан) олгох хувилбар юм. Хоёр дахь хувилбарт бүх хүнд нэг ижил хэмжээний тэтгэмж улсын төсвөөс олгох бөгөөд зарим нь хоёр дахь давхаргын шимтгэлтэй (нийгмийн даатгалын) тэтгэврийг нэмж авна. Судалгааны хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан бүх нийтийн тэтгэмж дээр нэмээд тэднийг асарч буй хүмүүст тэтгэмж олгох зардлыг мөн тооцож үзлээ.

Өндөр насны тэтгэвэр

Бүх ахмад настны орлогын баталгааг хангах үүднээс тус хөтөлбөр нь НДС-гаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй, хуульд заасан тэтгэврийн насанд хүрсэн бүх хүнийг хамруулах зорилготой. Тиймээс энэ хөтөлбөрийн зардлыг мөн хоёр хувилбараар тооцов. Эхний хувилбарт улсын төсвөөс олгох бүх нийтийн суурь тэтгэврийг хүн бүр авах бөгөөд зарим нь хоёр дахь давхаргын шимтгэлтэй (нийгмийн даатгалын) тэтгэврийг

нэмж авна. Хоёр дахь нь тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан олгох хувилбар. Өөрөөр хэлбэл НДС-гаас тэтгэвэр авдаг (тэтгэврийн доод хэмжээний зохицуулалтад хамрагдсан) хүмүүст хамаарахгүй. Мөн энэхүү тайлангийн зөвлөмжид өмнө дурдсан татаасыг аажим багасгах хувилбар ч багтаж байгаа юм. Энэ тайлангийн хүрээнд сүүлийн хувилбарыг чухалчлан зөвлөж байгаа хэдий ч иймэрхүү шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхийн өмнө параметрийн шинжилгээ нэмэлтээр хийх ёстой. Тиймээс шинээр актуар тооцоолол хийх нэмэлт зөвлөмж өгч байна.

Нийгмийн халамжийн дэмжлэг

Одоогоор Монгол Улсад хамгийн эмзэг бүлгийн өрхүүдэд дэмжлэг үзүүлж, ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн тусгай хөтөлбөр байхгүй. Хамгийн дөхүү очих хөтөлбөр нь ХЭБХ боловч хүнсний эрхийн бичиг хэлбэрээр олгодог тул хамрагдаж буй өрхүүд, ялангуяа хүнсний баталгаат байдал нь алдагдаагүй хүмүүс нэн хэрэгцээтэй зүйлдээ зарцуулах боломжгүй юм. Тиймээс ХЭБХ-ийн хувьд өгөх гол зөвлөмж нь мөнгөн хэлбэрээр олгодог болох юм. Ингэхдээ өрхийн мэдээллийн санг өргөжүүлж, нийт хүн амыг хамруулах, мөн хөтөлбөрийг хүнсний баталгаат байдалд бус орлогын ядууралд чиглүүлэх зорилгоор шалгуур үзүүлэлтүүдийг эргэн харах хэрэгтэй. Орлогын шалгууртай зорилтот хөтөлбөрийн зардал ямар байж болохыг харуулах зорилгоор энэхүү дүн шинжилгээнийхээ хүрээнд нийгмийн халамжийн дэмжлэгийн хөтөлбөрийн симуляцийг хийсэн болно.

Цочролд хариу үзүүлэх чадавх

Энэ тайлангийн өмнөх хэсгүүдэд дурдсанчлан Монгол Улсын Засгийн газар КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн сорилтуудын хариуд зохих арга хэмжээг шуурхай хэрэгжүүлж чадсан юм. Ингэхдээ ХМХ-г хямралд өртсөн айл өрхүүдэд бэлэн мөнгөний тусламжийг шуурхай хүргэх 'хэрэгсэл' болгож ашигласан нь үр дүнгээ өгсөн байна. Тэгвэл энэ арга хэмжээ үр ашигтай байж чадсан уу? гэсэн асуулт гарч байна.

Тайлангийн өмнөх хэсэгт ярилцсан Монгол Улсын КОВИД-19-ийн эсрэг авсан хариу арга хэмжээний үнэлгээнээс үзэхэд ХМХ-ийг ийнхүү ашигласан нь цочролын үед ихээхэн үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай байжээ. Тухайлбал, КНТӨСС-аар хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж авдаг өрхийн 90%, тэр дундаа ядуу өрхийн 97% нь уг

тэтгэмж цочролын сөрөг нөлөөг арилгах буюу бууруулахад нэмэр болсон гэж үзсэн байна (Дэлхийн банк, УСХ & АХБ, 2021). Монгол Улсын цочролд хариу үзүүлэх чадавхыг дээшлүүлэх гол тогтолцоо болох ХМХ-ийн үүргийг бэхжүүлэхэд тус хөтөлбөрийн бүх нийтийг хамарсан шинж чанар, хэрэгжүүлэх механизмынх нь давуу тал, тэр дундаа тэтгэмж авагчдын мэдээллийн сан, төлбөр болон тайлагналтын тогтолцоо, хүний нөөцийн чадавх, (НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон хөгжлийн бусад түншүүдийн дэмжлэгтэй хэрэгжүүлсэн цочролд хариу үзүүлэх туршилтын хөтөлбөрөөр) туршиж шалгагдсан аргачлал гээд бүх зүйл нь чухал байсан юм. Цаг үеэ олсон туршилтын хөтөлбөрийн үр дүн, нотолгоо нь төсвийн хуваарилалтыг нэмэгдүүлэх, улмаар КОВИД-19 цар тахлын үед тэтгэмжийн хэмжээг ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдүүлэн олгох үндэслэл болсон байна (UNICEF, 2021).

Гэхдээ КОВИД-19 цар тахал шиг нийтийг хамарсан, удаан хугацаанд үргэлжилсэн цочролын үед ийм цогц хариу арга хэмжээ авахдаа тогтвортой байдлыг нь болон хямралын үед үргэлжлүүлээд үр ашигтай хэрэгжих чадавхтай эсэхийг нухацтай авч үзэж байж шийдэх нь зүйтэй. КОВИД-19-ийн хямрал одоо ч үргэлжилсээр байгаа бөгөөд Орос-Украины зөрчлийг тойрсон эсэргүүцэл, түүнээс үүдсэн хүнс болон эрчим хүчний үнийн өсөлт зэрэг шинэ сорилт, эрсдлүүд дэлхий нийтийн нөхцөл байдлыг улам хүнд болгож байна. Үүн дээр Монгол Улсад байнга тохиолддог уур амьсгалын болон цаг агаарын аюултай үзэгдлийн давтамж нэмэгдэх зэрэг бусад эрсдэлт хүчин зүйлийг нэмж тооцвол дэлхий даяар болон бүс нутгийн хэмжээнд тохиолдож буй эрсдлийн мөн чанар ихэнхдээ нийгмийн хамгааллын тогтолцооноос илүү хурдтайгаар хувьсан өөрчлөгдөж байгаа юм. Тиймээс ихэнх тохиолдолд өмнөх болон одоо үргэлжилж буй хямралын үр дагаврыг даван туулж, тасралтгүй суралцах замаар цочролд хариу үзүүлэх чадавхыг дээшлүүлэх хэрэгтэй болдог.

Тийм ч учраас цар тахлын үед авсан сургамжаас цаашид цочролд хариу үзүүлэх чадавхыг дээшлүүлэх чиглэлд анхаарах хэд хэдэн зүйл байна. Цочролын хариуд авч хэрэгжүүлсэн үндсэн арга хэмжээнүүд нь бүх нийтийг хамарч байснаас үр дүнд хүрэхэд маш чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна. Харин ийм удаан хугацаанд үргэлжилсэн цочролын үед үзүүлэх дэмжлэгийн хэмжээг тодорхой бүлгийн хэрэгцээ, эмзэг

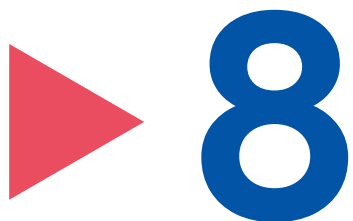
байдлыг харгалзан ялгавартай тогтоовол илүү үр ашигтай байж болохоор байна.

Түүнээс гадна аргачлалаа туршаад шалгачихсан, хямралын үед санхүүгийн нөөцийг шуурхай нэмж хуваарилахад хангалттай нотолгоо бүрдсэн зэрэг бэлэн байдал нь хариу арга хэмжээг яаралтай авч хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна. Тиймээс нийгмийн хамгааллын ерөнхий төлөвлөлтийнхөө хүрээнд бэлэн байдлыг хангах асуудлыг зайлшгүй тусгавал зохино.

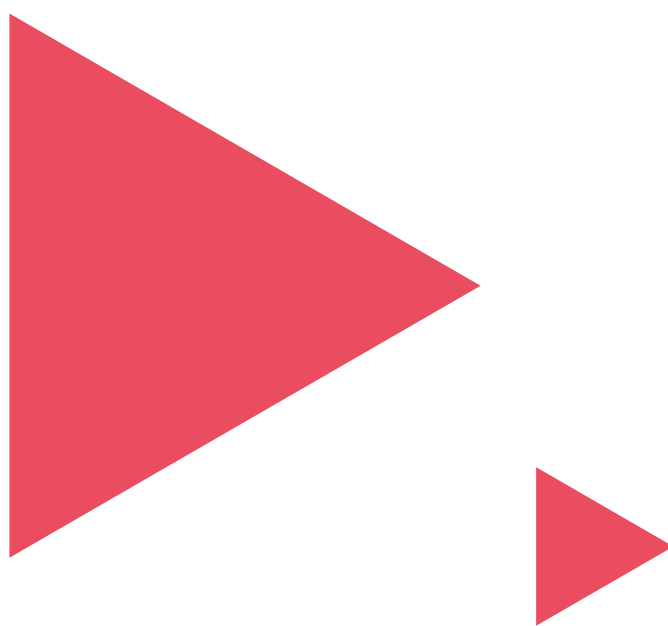
Цочролын хариу арга хэмжээг боловсруулахдаа хувьсан өөрчлөгдөж буй эрсдлийн нөхцөл байдлыг сайтар судлан тусгах шаардлагатай бөгөөд цочролын нөлөөллийг зөөллөх тусгай механизм ч хэрэг болж магадгүй. Тиймээс цочролын хариу арга хэмжээний төлөвлөлтийг эрт сэрэмжлүүлэх тогтолцоо, гамшгийн удирдлагын тогтолцоо зэрэг үндэсний болон олон

улсын олон янзын механизмтай холбож, эмзэг байдлын зэргийг харгалзсан олон хувилбар, арга хэрэгсэлтэй байхаар боловсруулах нь зүйтэй.

Цар тахлын нөлөөгөөр нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, түүнтэй холбоотой боловсрол, эрүүл мэндийн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн үйлчилгээг цахимжуулах үйл явц түргэссэн. Үндэсний тогтолцоонуудын цочролд хариу үзүүлэх чадавх нь тэдгээрийн ашиглаж буй системийн хүчин чадал, мэдээллийн сан болон бусадтайгаа харилцан үр дүнтэй харилцах, тоон технологийн тусламжтайгаар шуурхай хариу арга хэмжээ авахад дэмжлэг үзүүлэх бусад зүйлсээс шууд хамааралтай. Тиймээс цахим шилжилтийг түргэтгэх, систем хоорондын харилцан ажиллагааг сайжруулах хувилбаруудыг судлан үзэх нь цочролд хариу үзүүлэх чадавхыг дээшлүүлэх ажилд тус дөхөм болно.



Санхүүгийн төсөөлөл





► Санхүүгийн төсөөлөл

8.1 Шинэчлэлийн янз бүрийн хувилбарын зардлын төсөөлөл

Энэхүү дэд хэсэгт нийгмийн хамгааллын шинэчлэлийн зардлыг нь тооцсон хувилбаруудын талаар авч үзнэ.

Зураг 47-д ХМХ-ийг шинэчлэх хэд хэдэн хувилбарыг үзүүлэв. Эхний С.1 нь бүх нийтийг хамруулж, хүүхэд бүрд сард 100,000 төгрөг олгож буй одоогийн нөхцөлийг хэвээр нь хадгалах статус кво хувилбар юм. Энэ хувилбарыг шинэчлэлийн бусад хувилбартайгаа жиших суурь болгож авсан. Хоёр дахь хувилбар(С.2)-т чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан хасах замаар өрхийн хамгийн чинээлэг 20%-д амьдарч буй хүүхдүүд мөнгөн тэтгэмж авахгүй байхаар тооцлоо. Энэ хувилбарыг Засгийн газар одоо авч үзэж буй гэдгийг өмнө дурдсан, харин

энд харьцуулалт хийх зорилгоор (хоёр дахь боломжит хувилбар) оруулав. Энэ хувилбарыг нэвтрүүлбэл хөтөлбөрийн зардал 2030 онд ДНБ-ий 2.3%-иас 1.9%-д хүрч буурна. С.3 хувилбарт хүүхэд бүрд сард 25.000 төгрөг олгох бөгөөд ядуу өрхийн хүүхдэд олгох тэтгэмжийг 50.000 төгрөгт хүргэн нэмэгдүүлэхээр тооцсон. Харин С.3.1 хувилбарт ядуу өрхийн хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг 100,000 төгрөг болгож нэмэгдүүлэхээр тооцлоо. Эцэст нь С.2 болон С.3 хувилбаруудыг нэгтгэсэн С.4 хувилбарыг гаргав. Энэ хувилбарт хамгийн чинээлэг өрхийн хүүхдүүд мөнгөн тэтгэмж авахгүй (Хүснэгт 13-ыг үзнэ үү).

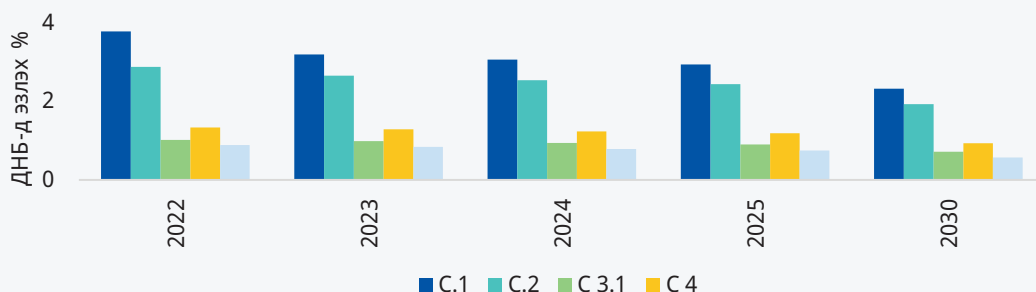
►Хүснэгт 13. ХМХ-ийн хувилбарууд

Хувилбар	Тайлбар	Тэтгэмж (сард, төг)
С.1	Бүх хүүхдэд	100,000
С.2	Чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан өрхийн хамгийн их хэрэглээтэй 20%-д амьдарч буй хүүхдүүдийг хамруулахгүй	100,000
С.3	Бүх хүүхдэд олгох боловч ядуу өрхийн хүүхдийн тэтгэмжийг нэмэгдүүлнэ, хамгийн ядуу өрхийн хүүхдийн эзлэх хувь	50,000
С.3.1	Бүх хүүхдэд олгох боловч ядуу өрхийн хүүхдийн тэтгэмжийг нэмэгдүүлнэ, хамгийн ядуу өрхийн хүүхдийн эзлэх хувь	100,000
С.4	С3 болон С2 дахь хувилбарыг нэгтгэсэн	

2030 онд С.3, С3.1 болон С.4 хувилбаруудын зардал ДНБ-ий 0.7%, 0.9%, 0.6%-ийг эзлэхээр байна. Эндээс үзэхэд бүх хүүхдийг хамруулах боловч ядуу өрхийн хүүхдэд орлогоор нь

шалгуурлан нэмэгдэл олгох хоёр шатлалт хувилбарт зардал бусадтайгаа харьцуулахад хамаагүй илүү буурч байгаа боловч тэтгэмжийн хэмжээ ч эрс буурах нь тодорхой харагдаж байна.

► Зураг 47. ХМХ-ийг шинэчлэх хувилбаруудын зардлын төсөөлөл



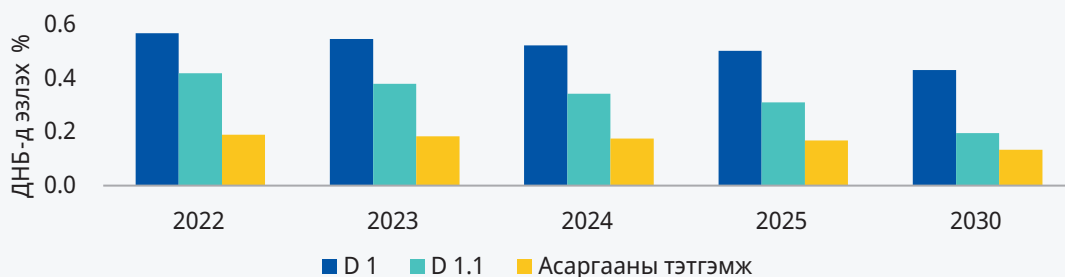
Тайлбар: C.1 хувилбар: Хүүхэд бүрд сард 100,000 төгрөг. C.2 хувилбарт чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан хасна (өрхийн хамгийн чинээлэг 15%-ийн хүүхдүүдийг хасна, захиргааны зардал 5%). C.3 хувилбарт бүх хүүхдийг хамруулах боловч ядуу өрхөд нэмэгдлийг чиглүүлнэ, суурь тэтгэмж хүүхэд бүрд 25,000 төгрөг, ядуу буюу 2018 онд хүнсний эрхийн бичиг авч байсан өрхийн хүүхэд бүрд (нийт хүүхдийн 18%) 50,000 төгрөг (C.3.1 хувилбарт 100,000 төгрөг) олгоно. C.4 хувилбарт C.2 болон C.3 хувилбаруудыг нэгтгэсэн.
Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Зураг 48-д хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүнд тэтгэмж олгох хэд хэдэн хувилбарын зардлын төсөөллийг харуулав. D.1 хувилбарт хөгжлийн бэрхшээлтэй 17-65 насны бүх хүнд тэтгэмж олгох бөгөөд хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж болон (хойно ярилцах) өндөр насны бүх нийтийн тэтгэвэрт хамрагдах тул хүүхэд, ахмад настан үүнд хамаарахгүй гэсэн үг юм. Тэтгэмжийн хэмжээ нь одоогийн нийгмийн халамжийн тэтгэвэртэй тэнцүү буюу сард 288,000 төгрөг байна. D.1.1 хувилбарт уг тэтгэмжийг тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан олгоно. Энэ нь НДС-гаас тэтгэвэр авдаг хүмүүс хасагдана гэсэн үг. Энэ тохиолдолд тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжтой юм. 0-17 насны хүүхэд асарч буй хүнд ядуурлын шугамыг 100%-иар нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний асаргааны тэтгэмж олгоно. Урт

хугацааныхтай харьцуулбал бүх хувилбарын зардал богино болон дунд хугацаанд өндөр байна. Бүх нийтийг хамарсан энэ тэтгэмжийн зардал 2030 онд ДНБ-ий ердөө 0.4% орчимд байх бөгөөд харин тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан олгох хувилбарт ДНБ-ий 0.2%-ийг л эзэлнэ. Асаргааны тэтгэмжийг нэмэгдүүлэх зардал 2030 онд ДНБ-ий 0.1%-иас яльгүй давахаар байна.

Богино болон дунд хугацаанд зардлыг хянахын тулд Засгийн газар шинэчлэлийг аажим үе шаттай хэрэгжүүлэх талаар авч үзэх нь зүйтэй. Жишээ нь, тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан хамруулах хувилбарыг эхэлж нэвтрүүлээд дараа нь өргөжүүлж бүх хүнийг хамруулах боломжтой.

► Зураг 48. Хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүнд тэтгэмж олгох хувилбаруудын зардлын төсөөлөл



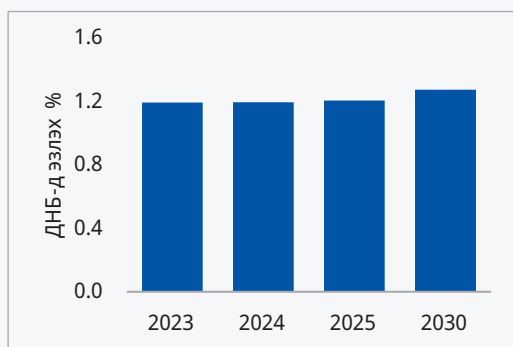
Тайлбар: D.1 хувилбарт 17-65 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүнд тэтгэмж олгоно (Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж болон НХТ авагчид хамрагдахгүй). Тэтгэмжийн хэмжээ одоогийн НХТ-тэй (сард 288,000 төгрөг) тэнцүү байна. D.1.1 хувилбарын хувьд тэтгэвэр авдаг эсэхээр нь шалгуурлан тэтгэмж олгоно. 0-17 насны хүүхэд асарч буй хүнд ядуурлын шугамыг 100%-иар нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний асаргааны тэтгэмж олгоно.
Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Засгийн газар өндөр насны бүх нийтийн тэтгэвэр нэвтрүүлбэл зардал нь ямар байхыг Зураг 49-т харуулав. УИХ-д өмнө нь өргөн барьж байсан нийгмийн даатгалын багц хуулийн төсөлд тусгагдсан шиг энэ тэтгэвэр өндөр насны гурван давхаргат тэтгэврийн эхний давхарга байж болох юм. Зургаас үзэхэд уг тэтгэврийн зардал төсөөллийн хугацаанд харьцангуй тогтвортой байхаар байна. Энэ нь харилцан бие биеэ нөхсөн хоёр нөлөөллийн үр дүн юм. Эхнийх нь ДНБ-ий өсөлт инфляцын түвшнээс (тэтгэврийн хэмжээг уг

түвшнийг харгалзан жил бүр шинэчилнэ) давсны улмаас аажимдаа зардал буурсны нөлөө. Энэ бол үнийн нөлөө юм. Нөгөөх нь тоо хэмжээний нөлөө. Хүн ам зүйн нөлөөгөөр бүх нийтийн тэтгэврийн зардал яваандаа өснө. Өөрөөр хэлбэл хүн ам насжихын хэрээр энэ хөтөлбөрт хамрагдаж, тэтгэвэр авагчдын тоо нэмэгдэнэ. Харилцан бие биеэ нөхсөн энэ хоёр нөлөөллийн улмаас төсөөллийн хугацаанд хөтөлбөрийн зардал ДНБ-ий 1.2 орчим хувьд байхаар байна.

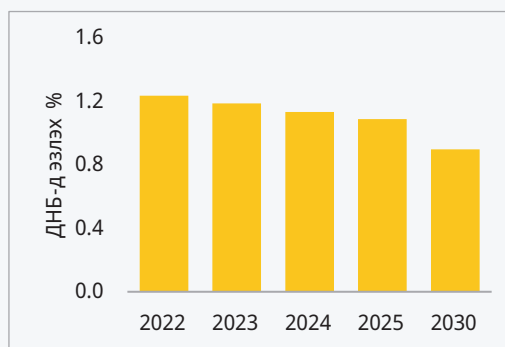
► Зураг 49. Өндөр насны бүх нийтийн тэтгэвэр болон ядуу өрхөд нийгмийн халамжийн тэтгэмж олгох хувилбаруудын зардлын төсөөлөл

Өндөр насны бүх нийтийн тэтгэвэр



Тайлбар: 65-аас дээш насны хүн бүрд сард 288,000 төгрөгийн тэтгэвэр олгоно, тэтгэврийн хэмжээг инфляцыг тооцон шинэчилж байна гэж таамагласан. Чухамдаа инфляц болон хүн амын насжилтын хавсарсан нөлөөгөөр уг тэтгэврийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой байхаар байна.
Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Ядуу өрхөд олгох нийгмийн халамжийн тэтгэмж



Тайлбар: Энэхүү хөтөлбөр нь ядуу өрхийн дөрвөн бүлэгт чиглэсэн. Нэг ам бүлтэй өрх сард 45,062 төгрөг (ядуурлын шугамын 25.2%); 2-3 ам бүлтэй өрх сард 112,655 төгрөг; 4-5 ам бүлтэй өрх сард 202,779 төгрөг; 6 болон түүнээс дээш ам бүлтэй өрх сард 315,434 төгрөг авна. Нэг өрхөд ногдох сарын дундаж тэтгэмж 168,982 төгрөг (ядуурлын шугамын 94%) байна.
Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Зураг 49-т өрхийн орлогоор нь шалгуурлан зорилтот бүлгээ тодорхойлж, ядуу өрхийн ам бүлийн тооноос хамаарч ялгавартай хэмжээгээр олгох нийгмийн халамжийн тэтгэмжийн зардлын төсөөллийг харуулав. Нэг ам бүлтэй өрхөд олгох тэтгэмжийн хэмжээг одоогийн ядуурлын гүнзгийрэлтийн түвшин(сард 45,062 төгрөг)-тэй ижил байхаар тооцсон. Энэхүү орлого нь дундаж ядуу хүнийг ядуурлын шугам дээр аваачих юм. Нэгээс дээш гишүүнтэй өрхүүдийн хувьд ам бүлийн тоог харгалзан тэтгэмжийн хэмжээг өсгөв. Тус хөтөлбөрийн зардал аажимдаа буурсаар 2030 он гэхэд ДНБ-ий 0.9%-д хүрнэ. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан хөтөлбөрийн нэгэн адил богино болон дунд хугацаанд зардлыг

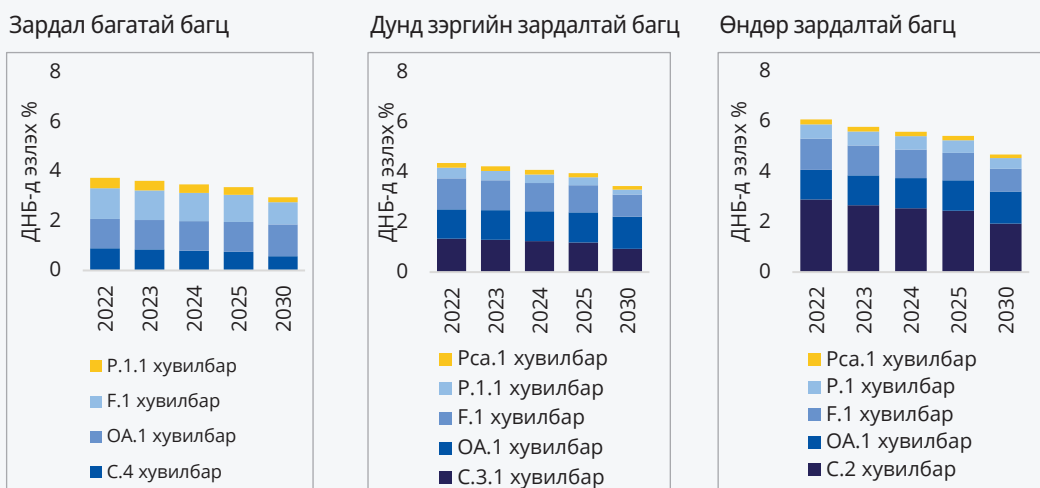
хянахыг тулд Засгийн газар шинэчлэлийг аажим үе шаттай хэрэгжүүлэх талаар авч үзэх нь зүйтэй.

Эцэст нь, зардлыг нь тооцсон эдгээр хувилбарыг гурав багцалж авч үзэв. Багц бүрт багтсан тэтгэвэр, тэтгэмж нийлбэр дүнгээрээ харилцан адилгүй байна. Эдгээр гурван багцад хүний амьдралын гурван мөчлөгтэй холбоотой баталгаануудад хамаарах хөтөлбөрүүдийг оруулсан юм. Багц тус бүр нь тайлангийн энэ хэсэгт тайлбарлаж, Хавсралт 5 (Шинэчлэлийн хувилбар бүрээр зардлыг нь тооцсон нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд)-д нэгтгэн үзүүлсэн шинэчлэлийн онцлог хувилбаруудаас бүрдэж байна.

Багц бүрийн нийт зардлыг авч үзвэл хамгийн бага зардалтай хувилбарынх 2023 онд ДНБ-ий 4 хувиас яльгүй дээгүүр байгаад 2030 онд 2.9%-д хүрэхээр байна. Харин хамгийн өндөр зардалтай

хувилбарынх 2023 онд ДНБ-ий бараг 6%-тай тэнцэж байгаад 2030 онд 4.7% болохоор байна (Зураг 50-ийг үзнэ үү).

► Зураг 50. Шимтгэлгүй хөтөлбөрүүдийн нийт зардлын төсөөлөл, гурван хувилбараар

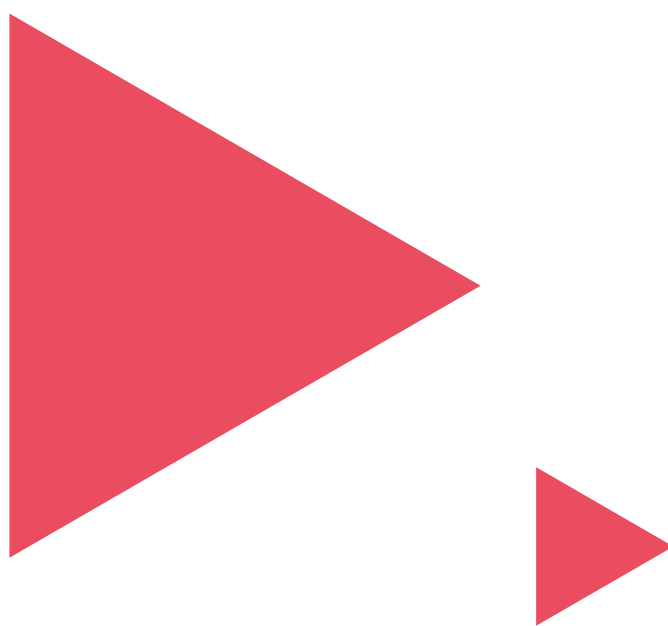


Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Засгийн газар хамгийн өндөр зардалтай багцын зарим хувилбарыг аажим үе шаттайгаар нэвтрүүлнэ гэвэл төсөөллийн хугацаанд нийгмийн халамжийн нийт зарлагыг ДНБ-ий 3.5-4%-д барьсаар аажимдаа бага зардалтай багцаас өндөр зардалтай багцад шилжих боломжтой.



Нийгмийн хамгааллыг системийн үүднээс авч үзэх хандлагад ШИЛЖИХ НЬ





Тайлбар: Нийгмийн даатгалын ажилтан нийгмийн даатгалын ач холбогдлыг тайлбарлаж байгаа нь.

© ОУХБ, 2020

► Нийгмийн хамгааллыг системийн үүднээс авч үзэх хандлагад шилжих нь

Бодлогын болон захиргааны чадавхдаа түшиглэн хөтөлбөрийн болон бодлогын түвшинд үр дүнтэй, үр ашигтай уялдуулж чадвал нийгмийн хамгааллын тогтолцоо нэгдмэл болж, сайн ажилладаг. Тус бүрийнх нь хэрэгцээ, чадавх, хамгааллын түвшин харилцан адилгүй, тухайн тодорхой нөхцөл дэх нийгэм-эдийн засгийн байдлыг тусгасан нийгмийн хамгааллын олон янзын тогтолцоо байна. Нөхцөл байдалдаа тулгуурлан дотоод уялдаа холбоог нь зүй зохистой хангасан тохиолдолд нийгмийн хамгааллын үндэсний тогтолцоо нь бүх хүн тэгш шударга хамрагдах боломж олгож, тэднийг амьдралынх нь туршид ядуурал болон амьжиргаа, аж байдалд нь тулгарах эрсдэлээс хамгаалж чадна. Бүх нийтийг хамарсан шинжтэй ч гэсэн ийм тогтолцоо тусламж, дэмжлэг илүү хэрэгцээтэй хүмүүст анхаарч, төсвийн хөрөнгийг шударга, үр ашигтай дахин хуваарилахыг эрхэмлэдэг.

Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн зорилтот үр дүнд хүрэх чиглэлд Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд нийгмийн хамгаалал чухал байр суурь эзэлж байна. Энэхүү тайланд тусгасанчлан харилцан адилгүй цаг хугацаанд нэвтрүүлсэн өнөөгийн хөтөлбөр, арга хэмжээнүүд нь ерөнхий тогтолцооныхоо хүрээнд ч харилцан адилгүй байдлаар уялдсан байна. Ядуурал, тэгш бус байдлыг бууруулах чиглэлд ч ихээхэн ахиц гарчээ. Гэсэн ч КОВИД-19 цар тахлын нөлөө дэлхийн бусад улсын нэгэн адил ядуу болон эмзэг бүлгийнхэнд илүү хүчтэй туссан юм. Монгол Улсын Засгийн газар эдийн засгийг дэмжих, хүн амын амь нас, амьжиргааг хамгаалах чиглэлд дорвитой хариу арга хэмжээ авсан хэдий ч хямралын нөлөө асар их байлаа. Тиймээс ч энэ цар тахал нийгмийн хамгааллын илүү уян хатан бөгөөд зохицуулалт тохируулга хийх боломжтой, хүртээмжтэй тогтолцоо бүрдүүлэхийн ач холбогдлыг дахин тодотгож өгсөн юм.

Энэ утгаараа Монгол Улс өнөөдөр салаа замын уулзвар дээр ирээд байна. КОВИД-19 цар тахлын үр дагаврыг даван туулахаар ажиллаж буй энэ үед тогтолцооны бэлэн байдал, ялангуяа цочролд хариу үзүүлэх чадавх нь тус улсын цаашдын замналыг тодорхойлоход шийдвэрлэх нөлөөтэй хүчин зүйл юм. Тиймээс нийгмийн хамгааллыг ядуурлыг бууруулах, эрсдэлийг удирдах арга хэрэгсэл гэдэг хүрээнээс нь хальж цаашид хэрхэн хөгжүүлэх, улмаар эдийн засгийн өөрчлөлт, өсөлтийг дэмжих замаар тогтвортой ирээдүйд системтэйгээр хувь нэмэр оруулахын зэрэгцээ эмзэг байдал, ирээдүйд учирч болзошгүй цочролыг сөрөх чадавх бүхий цогц тогтолцоонд хэрхэн шилжүүлэх вэ гэдгийг мэдэх нь чухал байна. Нийгмийн хамгааллыг бүхэлд нь системийн үүднээс авч үздэг хандлагад шилжихийн тулд Монгол Улсын Засгийн газар богино болон урт хугацаанд тодорхой алхмууд хийж болох юм.

Богино хугацаанд энэхүү тайлангийн үр дүнг эргэцүүлэн ярилцах үйл явцыг оролцогч талуудыг ашиг сонирхол, чиг үүргийнх нь дагуу татан оролцуулсан хэлэлцүүлэг хэлбэрээр эхлүүлэхийг зөвлөж байна. Ингэхдээ Монгол Улс бүх нийтийн нийгмийн хамгааллаа хэрхэн шийдвэрлэх вэ? гэсэн хамгийн гол асуултынхаа хариуг эрэлхийлэх болно. Төрөөс баримтлах бодлогын зорилтууд, урт хугацааны хөгжлийн алсын харааг харгалзан бүх нийтийг хамарсан тогтолцоо бүрдүүлэхийн тулд богино болон дунд хугацаанд ямар хандлагаар ажиллах вэ? Тухайлбал, ХМХ шиг хөтөлбөрийг авч үзэхэд улс төрийн дэмжлэг, санхүүгийн бэрхшээл зэргийг харгалзахаас гадна цаашдын тогтвортой байдал, үр ашгийг нь хангах үүднээс зорилтот бүлэгт чиглэсэн нэмэлт механизмуудыг хэрхэн хэрэглэж болох вэ гэдгийг шинжилж үзнэ (жишээ нь, бүх хүүхдийг хамруулах боловч илүү хэрэгцээ шаардлагатай хэсэгт нь илүү тэтгэмж олгох, эсвэл чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан чинээлэг хэсгийг хасах гэх мэт).

Шимтгэл болон татаас буурсны улмаас алдагдлын хэмжээ ихээхэн өссөн энэ үед санхүүжилтийн дутагдлын асуудлыг энэхүү тайланд үзүүлсэн шиг илүү нухацтай шинжлэн үзэх ёстой. КОВИД-19 цар тахлаас өмнө үүссэн санхүүгийн асуудлуудаас улбаалаад одоогийн алдагдлын үндсэн бүтцийг нарийвчлан судалж, үр дүнг нь нийгмийн хамгааллын санхүүжилтийг илүү өргөн хүрээнд ярилцах, тэр дундаа нийт өрийн нөлөөллийг нарийвчлан авч үзэхэд ашиглах нь одоо ч ач холбогдолтой юм.

Эрүүл мэндийн салбарын санхүүжилтийн тогтвортой байдалтай холбоотой даруйхан анхаарах ёстой өөр нэг асуудал нь хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад зарцуулах санхүүгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх юм. Үүний тулд өрхүүд шууд өөрсдөө төлдөг эрүүл мэндийн зардал өндөр байгааг нухацтай судалж, эрүүл мэндийн салбарт зарцуулах төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх боломжуудыг авч үзэх нь зүйтэй.

Дэлхий нийтийн хэмжээнд нүүрлэн буй эдийн засгийн уналт, түүний үр дагавар нийгмийн хамгаалалд, ялангуяа урт хугацаанд ямар нөлөө үзүүлэх вэ гэсэн асуулт тавигдаж байна. Монгол Улсын хувьд нийгмийн хамгааллын хүрээнд олсон давуу талдаа түшиглэн хүн амын, ялангуяа хамгийн эмзэг бүлгийн иргэдийнхээ олон талт хэрэгцээ шаардлагыг оновчтой тодорхойлон шийдвэрлэх боломжтой. Цочролын хавсарга нөлөө ямар байж болохыг КОВИД-19 цар тахлын нөлөөллөөс тодорхой харж болох бөгөөд нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд уур амьсгалын холбогдолтой асуудлыг тусгахдаа үүнийг харгалзах ёстой.

Алс хэтээ харж, тунгаан бодох өөр нэг асуудал нь нийгмийн хамгааллын хүрэлцээт байдал юм. Монгол Улсын хувьд хэт олон янзын тусламж, дэмжлэг, арга хэмжээ, журамтай байгаа нь хүмүүс өөрт нь яг ямар хэмжээний дэмжлэг хэрэгтэй байгаагаа бүрэн дүүрэн ухаарч ойлгоход хүндрэл учруулж байна. Тогтолцоо нь уялдаж нэгдмэл болж чадаагүй нөхцөлд ядуурал, тэгш бус байдалтай тэмцэх, нийгмийн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн нэгдэл нягтралыг хангах үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашгийг бууруулдаг.

Системийн хандлагыг нэвтрүүлэхийн тулд түүнийг хэрэгжүүлэх илүү бат бөх суурийг бий болгоход хөрөнгө оруулах шаардлагатай. Үүний үр дүнд Монгол орны хүн ам зүй, ажиллах хүч, ядуурал болон тэгш бус байдлын бодит нөхцөлийг харгалзан олон давтамжтай, зэрэгцсэн цочролуудад хариу үзүүлэхийн зэрэгцээ тогтолцооны үр ашиг дээшилнэ. Тиймээс нийгмийн хамгаалалд хөрөнгө оруулах санхүүжилтийн шинэлэг эх үүсвэрүүдийг олох, цаашид тохиолдож болзошгүй цочролд бэлтгэхийн хажуугаар чадавх бэхжүүлэхэд хөрөнгө оруулах чиглэлд тодорхой алхмуудыг хийх хэрэгтэй. Нийгмийн хамгааллын уялдаа холбоотой, системтэй, цогц хандлагыг бий болгож, ирээдүйд тулгарах дэлхий нийтийн сорилтуудыг илүү даацтай сөрөх чадавх бүрдүүлэхийн тулд дотоодынхоо мэдлэг туршлагад тулгуурлан эзний ёсоор хариуцлагатай хандах нь маш чухал болж байна.

► Ашигласан эх сурвалж

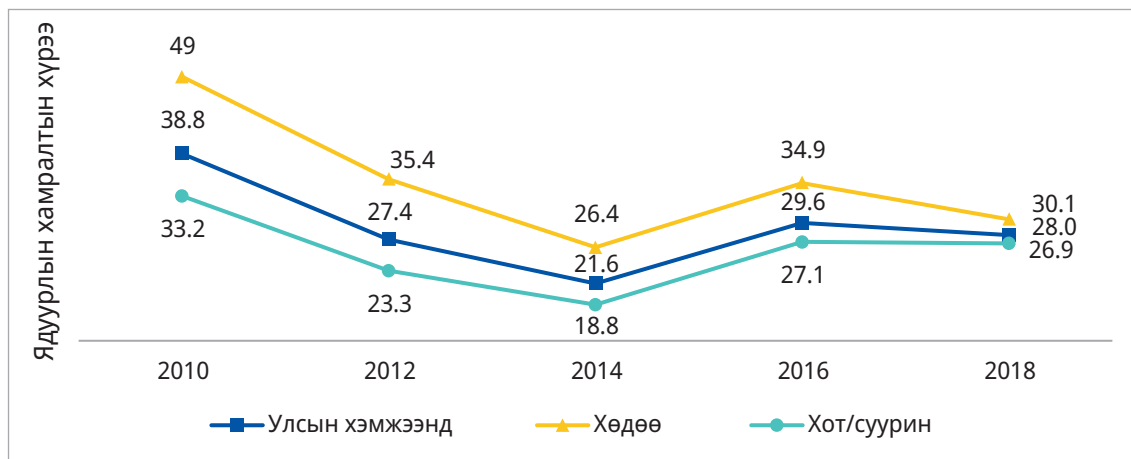
1. ADB. (2019). Living with Disability in Mongolia. Progress towards inclusion. Manila: Asian Development Bank.
2. ADB. (2022). Welfare dependency: is it a problem in Mongolia? Manila: Asian Development Bank.
3. Alderman, H., & Yemtsov, R. (2014). How can safety nets contribute to economic growth? The World Bank Economic Review, 28(1), 1–20.
4. ASEAN, ILO. (2020). Old-age Income Security in ASEAN Member States - Policy Trends, Challenges and Opportunities. Jakarta: ASEAN Secretariat.
5. Barrientos, A. (2012). Social transfers and growth: What do we know? What do we need to find out? World Development.
6. Bayarsaikhan, D., Kwon, S., & Chimeddagva, D. (2016). Social health insurance development in Mongolia: Opportunities and challenges in moving towards Universal Health Coverage. Geneva: ISSA.
7. Cherrier, C., Gassmann, F., Mideros Mora, A., & Mohnen, P. (2013). Making the investment case for social protection. Office of Research Working Paper WP-2013-06.
8. Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. London: IDS.
9. Dorjdagva, J., Batbaatar, E., Svensson, M., Dorjsuren, B., & Kauhanen, J. (2016). Catastrophic health expenditure and impoverishment in Mongolia. International Journal for Equity in Health, 15:105.
10. Erdem Partners. (2019). Mongolia's Social Welfare System: Study on Expenditure Allocation and Beneficiary Profile. Ulaanbaatar.
11. Fornero, E., Lusardi, A., & Monticone, C. (2009). Adequacy of Saving for Old Age in Europe.
12. García, A. B., & Gruat, J. (2003). A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development. Geneva: ILO.
13. Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., De la Flor Giuffra, L., Desai, V., . . . Palac. (2021). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Гаргасан 2022 оны January, World Bank Group - Open Knowledge Repository: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>
14. GiZ & ADB. (2021). Towards a shared understanding of digital social protection: What are the lessons from the COVID-19 crisis and the implications for the future? Retrieved January 2022, from socialprotection.org: https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Workshop%20DigiTech%20SP_Asia.pdf
15. Hennicot, J.-C. (2019). Actuarial Review of the National Health Insurance Fund Administered by the Health Insurance General Agency (HIGA). WHO.
16. Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2001). Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond. International Tax and Public Finance, 8(4), 529–556.
17. ILO. (2015). Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers. Geneva: ILO.
18. ILO. (2019). Towards Universal Social Protection and achieving SDG 1.3. ILO.
19. ILO. (2020). Share of informal employment by country (in percent), latest year. Retrieved January 2022, from ILOSTAT: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/-aac>
20. ILO. (2021). Social Protection in Action: Building social protection floors for all. Country brief: Mongolia. Geneva: International Labour Organization.
21. ILO. (2021a). World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. Geneva: ILO.
22. ILO. (2021b). Extending social health protection: Accelerating progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific. ILO.
23. ILO. (2021b). Extending social security to self-employed workers. Lessons from international experience. ILO.
24. IMF. (2021a). WORLD ECONOMIC OUTLOOK Recovery During a Pandemic Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures. Retrieved January 2022, from IMF: <https://www.imf.org/en/Publications/>

- WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021
25. IMF. (2021b). Policy Responses to COVID-19. Retrieved January 2022, from IMF: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#M>
 26. IMF. (2021c). Mongolia: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Mongolia. Retrieved January 2022, from IMF: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2021/251/article-A001-en.xml>
 27. IMF. (2022). Commodity Prices. <https://data.imf.org/?sk=2CDDCCB8-0B59-43E9-B6A0-59210D5605D2>
 28. ITUC. (2021). Investments in social protection and their impacts on economic growth. Brussels: ITUC.
 29. Jigjidsuren, A., Oyun, B., & Habib, N. (2021). Supporting Primary Health Care in Mongolia. Experiences, Lessons Learned and Future Direction. ADB.
 30. Joint SDG Fund. (2020). Summary of Shock-Responsive Social Protection Programme Pilot for Rural Children. Retrieved January 2022, from Joint SDG Fund: <https://www.jointsdgfund.org/article/summary-shock-responsive-social-protection-programme-pilot-rural-children>
 31. Merrien, F. X. (2013). Social protection as development policy: A new international agenda for action. *International Development Policy | Revue Internationale de Politique de Développement*, (5.1).
 32. OECD. (2018). Pensions at a Glance Asia/Pacific 2018 and OECD. OECD.
 33. OECD. (2019). Pensions at A Glance 2019: Country Profile – Japan. OECD.
 34. OECD. (2022). Expenditure for Social Purposes. Retrieved from <https://www.compareyourcountry.org/social-expenditure/en/0/547+548/default>
 35. OECD. (2022). OECD. Retrieved from OECD.stat: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=SHA_FS&ShowOnWeb=true&Lang=en
 36. Park, C.-Y., & Inocencio, A. M. (2020). ADB Briefs - COVID-19, Technology, and Polarizing Jobs. Retrieved January 2022, from ADB: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/623036/covid-19-technology-polarizing-jobs.pdf>
 37. Silva-Leander, S., & Jambal, J. (2021). Developing a hybrid PMT for Mongolia.
 38. Tat, H. W. (2013). Macroeconomic trends and labour welfare: a focus on retirement adequacy. Singapore: Singapore Perspectives 2012. Singapore Inclusive. Bridging Divides pp. 37-58 (2012); .
 39. Tat, H. W., & Toh, R. (2014). Growth with equity in Singapore: Challenges and prospects. Geneva: ILO.
 40. The World Bank. (2022 оны 04 04). World Development Indicators. Data Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=MN>
 41. UNESCAP. (2021). Asia-Pacific countries' COVID-19 policy responses - Mongolia. UNESCAP: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/2021-03/Mongolia_COVID%20country%20profile%20230321.pdf
 42. UNICEF. (2019). Programme Guidance: Strengthening Shock Responsive Social Protection Systems. Retrieved January 2022, from UNICEF: <https://www.unicef.org/media/68201/file/Practical-Guidance-to-Support-Work-on-Shock-Responsive-Social-Protection.pdf>
 43. UNICEF. (2020). MONGOLIA BUILDING SHOCK RESPONSIVE SOCIAL PROTECTION SYSTEMS. UNICEF: <https://www.unicef.org/mongolia/media/2856/file>
 44. UNICEF. (2021). BEING PREPARED AND ACTING FAST: A series of case studies on UNICEF's role in the delivery of effective social protection responses to COVID-19. Гаргасан 2022 оны January, UNICEF: https://www.unicef.org/media/110786/file/Mongolia-Case_Study-Being-Prepared-Acting-First-2021.pdf
 45. UNICEF. (2022). Presentation: Mainstreaming Shock Responsiveness into the National Social Protection System in Mongolia. Ulaanbaatar: UNICEF.
 46. WHO. (2019). Mongolia: Progress towards Universal Health Coverage through strengthening primary health care. <https://www.who.int/mongolia/news/feature-stories/detail/mongolia-progress-towards-universal-health-coverage-through-strengthening-primary-health-care>
 47. WHO. (2020). How will population ageing affect health expenditure trends in Mongolia and what are the implications if people age in good health? Copenhagen: WHO, European Observatory on Health Systems and Policies.
 48. WHO. (2020). Mongolia: Country keeps COVID-19 at bay with help from WHO. Retrieved January 2022,

- from WHO: <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/mongolia-country-keeps-covid-19-at-bay-with-help-from-who>
49. WHO. (2022). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Retrieved February 2022, from WHO: <https://covid19.who.int>
 50. WHO. (2022). WHO Global Health Expenditure Database. https://apps.who.int/nha/database/country_profile/Index/en
 51. World Bank. (2018). ASPIRE: THE ATLAS OF SOCIAL PROTECTION INDICATORS OF RESILIENCE AND EQUITY. Retrieved November 1, 2021 from <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>
 52. World Bank. (2020). Mongolia Pension Policy Reform Options. World Bank; Human Development Unit East Asia and Pacific Region.
 53. World Bank. (2022). World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.GD.ZS?locations=MN>
 54. БННХ2030. (2016). Монгол Улс: Өндөр насны бүх нийтийн тэтгэвэр. social-protection.org: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53958>
 55. Дэлхийн банк. (2021). COVID-19-ийн нөлөөллийг даван туулах өрхүүдийн арга хэмжээний судалгаа (Тав дахь шат) . Вашингтон: Дэлхийн банк.
 56. Дэлхийн банк. (2022). МОНГОЛ УЛСЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТОЙМ Шуурган дунд зүг чигээ олохуй. Вашингтон: Дэлхийн банк.
 57. Дэлхийн банк, ҮСХ & АХБ. (2021). “КОРОНАВИРУСИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ ӨРХӨД СУУРИЛСАН СУДАЛГАА” – ТАВ ДАХЬ ШАТНЫ ҮР ДҮН, 2021 ОНЫ 10 ДУГААР САР. 2022 оны 1 дүгээр сард татаж авав. Дэлхийн банк: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/89e5e91b9383d019c09a0cecd441d29-0070012021/original/MNG-HF-phonesurveyR5-Final-Mon.pdf>
 58. Карраро, Л., & Цэрэннадмид, А. (2020). Монгол улс дахь КОВИД-19-ийн үеийн нийгмийн хамгааллын хариу арга хэмжээний үнэлгээ. 2022 оны 1 дүгээр сард татаж авав. Азийн хөгжлийн банк: https://mlsp.gov.mn/uploads/files/23ADB_9893_Mongolia_simulations_Covid_and_policy_responses.pdf
 59. Монголбанк. (2022 оны 08 30). Монголбанк. <https://www.mongolbank.mn/eng/dblistofficialdailyrate.aspx>
 60. ОУХБ. (2008). ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын доод хэм хэмжээний тухай 1952 оны 102 дугаар конвенц. ОУХБ.
 61. ОУХБ. (2016). Монгол Улс: Ахмад настны нийгмийн хамгааллын тогтолцооны шинэчлэл болон малчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд зориулсан тэтгэврийн шинэ хөтөлбөрийн санхүүгийн үнэлгээ. ОУХБ.
 62. ОУХБ. (2021с). Монгол Улсын албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн төлөв байдал: Судалгааны тайлан. Женев: Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага.
 63. ОУХБ. (2021d). Албан бус эдийн засагт ажиллагчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх нь: Олон улсын туршлагаас суралцахуй. Женев: ОУХБ.
 64. ОУХБ, IRIM, Маастрихтын Их Сургууль. (2022). Малчдын нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын талаарх зан үйлийн судалгаа. Улаанбаатар: ОУХБ, ХНХЯ.
 65. ҮСХ. (2020). Ажиллах хүчний судалгааны тайлан. Улаанбаатар: Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо .
 66. ҮСХ. (2020). Ядуурлын дүр төрх 2018: Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн 2018 оны судалгааны үр дүн. Улаанбаатар: Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо, Дэлхийн банк.
 67. ҮСХ. (2022). Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан. ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ДААТГАЛД ХАМРАГДСАН ХҮНИЙ ТОО, сараар: http://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2100_033V2&PH003_select_all=0&PH003SingleSelect=_1_3_2_4&YearM_select_all=1&YearMSingleSelect=&viewtype=table
 68. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. (2022). Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://legalinfo.mn/en>

Хавсралт

Хавсралт 1. Ядуурлын чиг хандлага



Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол, 2010-2016 оны тоо мэдээллийг (ҮСХ, 2020) -ны ӨНЭЗС 2010-16-аас, 2018 оны тоо мэдээллийг ӨНЭЗС 2018-аас авав.

Хавсралт 2. Ядуурлын тархалт, бүс нутгаар, 2018



Эх үүсвэр: ӨНЭЭС 2018-нд үндэслэсэн зохиогчдын тооцоолол

Хавсралт 3. НДС-гийн параметрууд, даатгалын төрлөөр

		Тэтгэврийн даатгал	Тэтгэмжийн даатгал	ҮОМШӨ-ний даатгал	Ажилгүйдлийн даатгал	ЭМД (I ангилал)
Шимтгэлийн хувь хэмжээ	Ажил олгогч	8.5	1.0	0.5-2.5	0.5	2.0
	Ажилтан	8.5	1.0		0.2	2.0
	ХХЭ	11.5	1.0	1.0 өөрөө хүсвэл гарах сонголттой	хамаарахгүй	1.0
Тэтгэврийн нас (өндөр насны тэтгэвэр)		Аажим (жил бүр 3 сараар) нэмэгдүүлсээр эрэгтэй даатгуулагчийнхыг 65-д хүргэнэ.				
		Аажим (жил бүр 6 сараар) нэмэгдүүлсээр эмэгтэй даатгуулагчийнхыг 65-д хүргэнэ.				
Шимтгэл төлсөн жил тутамд тэтгэвэр бодох хувь (өндөр насны тэтгэвэр)	Эхний 20 жилд 2.25%					
	21-30 жилд 1.5%					
	31, түүнээс дээш жилд 2.0%					
Тэтгэвэр тогтоолгох цалин хөлсний дунджийг тодорхойлоход баримтлах хугацаа		Хамгийн ашигтай гэж үзсэн дараалсан 84 сар				
Тэтгэвэр, тэтгэмжийн түвшинг индексжүүлэх		Инфляцыг харгалзан (инфляцын түвшин 4%-иас давбал, эсвэл инфляцын түвшин 4%-иас хэтрэхгүй байгаа нөхцөлд гурван жил тутамд)				
Тэтгэврийн доод хэмжээ		Сард 500,000 төгрөг (350,000 төгрөг байсан)				
		20-иос доош жил шимтгэл төлсөн даатгуулагчдын хувьд хувь тэнцүүлэн тооцно.				

Эх үүсвэр: Зохиогчдын тооцоолол

Хавсралт 4. Бүрэн хуримтлалын нэрийн дансны тогтолцоог яагаад сонгох (эсвэл сонгохгүй байх) ёстой вэ?

Засгийн газар НДТ-нд хийх шилжилтийг урагшлуулах хүрээнд Сингапурын хуримтлалын санг жишээ болгон авч үзсэн байна. Тиймээс энд Сингапурын тогтолцоо шиг хуримтлалын сангаар дамжуулан нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр олгох нь тогтвортой эсэх талаар сэрэмжлүүлэх нь зүйтэй юм. Тэтгэврийн тогтолцооны хүрэлцээт байдлыг нийгмийн амьдралд эрх тэгш оролцож чадахгүй орхигдохоос сэргийлэх, хувь хүний амьжиргааны зохих түвшинг хангах, эв нэгдлийг дэмжих байдлаар тодорхойлдог боловч хуримтлалын сангууд нь нэг үе дотроо болон үе хооронд дахин хуваарилалт хийх боломжгүйгээс хувь хүмүүс эрсдлээ дангаараа үүрэх бэрхшээлтэй тулгардаг (ASEAN, ILO, 2020; Fornero, Lusardi, & Monticone, 2009). Түүнээс гадна Сингапурын хуримтлалын сангаас хамгийн эмзэг бүлгийн иргэдэд олгож буй тэтгэврийн хүрэлцээ муу, хадгаламжийн хүү ("зохицуулах механизм") нь инфляцаас доогуур байгаагаас иргэдийн хуримтлуулсан хөрөнгийн бодит үнэ цэнэ алдагдаж байгааг тогтоожээ (ASEAN, ILO, 2020).

Эдгээрийг шийдвэрлэх зорилгоор 2016 оноос эхлэн 65-аас дээш насны сингапурчуудыг Мөнгөн дэмжлэгийн хөтөлбөр(the Silver Support Scheme)-т хамруулж байгаа нь үүний илрэл юм. Татвараас санхүүждэг уг хөтөлбөрөөс хамгийн эмзэг бүлгийн хүн амд орлогоор нь шалгуурлан өндөр насны тэтгэвэр олгодог бөгөөд хуримтлалын сангаас авч буй орлогынх нь хүрэлцээгүй байдлыг нөхөх зорилготой (ASEAN, ILO, 2020).

Хавсралт 5. Шинэчлэлийн хувилбар бүрээр зардлыг нь тооцсон нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд

Хөтөлбөр		Тайлбар	Тэтгэмж (сард, төг)
ХМХ	Хувилбар С.1	Бүх хүүхдэд	100,000
	Хувилбар С.2	Чинээлэг байдлаар нь шалгуурлан өрхийн хамгийн их хэрэглээтэй 20%-д амьдарч буй хүүхдүүдийг хамруулахгүй	100,000
	Хувилбар С.3	Бүх хүүхдэд олгох боловч ядуу өрхийн хүүхдийн тэтгэмжийг нэмэгдүүлнэ, хамгийн ядуу өрхийн хүүхдийн эзлэх хувь	Хүүхэд бүрд: 25,000 Эмзэг бүлгийн хүүхдэд: 50,000
	Хувилбар С.3.1	Бүх хүүхдэд олгох боловч ядуу өрхийн хүүхдийн тэтгэмжийг нэмэгдүүлнэ, хамгийн ядуу өрхийн хүүхдийн эзлэх хувь	Хүүхэд бүрд: 25,000 Эмзэг бүлгийн хүүхдэд: 50,000
	Хувилбар С.4	3 болон 2 дахь хувилбарыг нэгтгэсэн	
Өндөр насны тэтгэвэр	Хувилбар ОА.1	Бүх нийтийн	288,000
Өрхийн амьжиргааг дэмжих тэтгэмж	Хувилбар F.1	Ядуу өрхөд чиглэсэн (ядуурлын хамралтын хүрээ, ядуу өрхийн ядуурлын гүнзгийрэлтийн үзүүлэлтүүдийг харгалзана).	45,062- 315,43448
Хөгжлийн бэрхшээл-тэй иргэдийг дэмжих тэтгэмж	Хувилбар Р.1	Бүх нийтийн (18-64 насныхан)	288,000
	Хувилбар Р.1.1	Тэтгэвэр авдаггүй бол олгоно (18-64 насныхан)	288,000
	Хувилбар Рса.1	Хүүхдийн асаргааны (0-17 насныхан)	180,000

48 Нэг ам бүлтэй өрх сард 45,062 төгрөг (ядуурлын шугамын 25.2%); 2-3 ам бүлтэй өрх сард 112.655 төгрөг; 4-5 ам бүлтэй өрх сард 202,779 төгрөг; 6 болон түүнээс дээш ам бүлтэй өрх сард 315,434 төгрөг авна. Сарын дундаж тэтгэмж 168,982 төгрөг (ядуурлын шугамын 94%) байна.

Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага

НҮБ-ын байр 604
Нэгдсэн үндэстний гудамж-12
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар 14201,

✉ ulaanbaatar@ilo.org

🐦 [ilo_mongolia](#)

📘 [ILOMongolia](#)

