



► Бодлогын хураангуй

2023 оны 9-р сар

Монгол малчдын нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх бодлогын хувилбарууд

Үндсэн асуудал

► Монгол улсад малчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлэх нь

Дэлхийн хүн амын нягтрал хамгийн багатай улсын нэг болох Монгол орны хөдөө нутгаар тархан суурьшиж, бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэн амьдардаг хүмүүс бол малчид юм. Малчин өрх бэлчээрийн хэрэгцээгээ даган хүний хөлд талхлагдаагүй өргөн уудам (тал хээр, цөлжүү хээр, уулархаг) нутагтаа цаг улирлын онцлогоо даган жилдээ хэд хэдэн удаа нүүдэллэн амьдардаг. Нүүдэлчдийн зан заншил, уламжлал нь Монголын соёлын цөм юм. Тийм ч учраас мал аж ахуйд эдийн засгийн шинэчлэл хийж, инновац нэвтрүүлэх шаардлага, ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч, дэмжихийн зэрэгцээ малчдын өв, уламжлалыг хадгалан үлдэхийг эрмэлздэг юм.

Монголчууд янз бүрийн шалтгаанаар малтай байдаг тул мал маллах ажлыг жилийн турш эрхэлж байвал малчин гэж тодорхойлно. Өөрөөр хэлбэл жилийн турш мал маллаж амьжиргаагаа залгуулдаг хүнийг малчин гэдэг. Малчид хамт амьдарч буй үр хүүхдийн хамт малчин өрх гэж тооцогддог. Монгол Улсад нэг талаас суурин газар сурч боловсрох, ажил эрхлэх боломж нэмэгдэж, нөгөө талаас уур амьсгалаас үүдсэн цочролын улмаас хөдөөгөөс хотыг чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн нэмэгдэж байна. Үүнтэй холбоотойгоор 2010-2020 оны хооронд малчдын тоо 10 орчим хувиар буурчээ.

2020 онд 298,789 малчин байсан нь хүн амын 9%-ийг эзэлж байжээ. Харин нийт хүн амын 20% нь малчин өрхөд амьдарч байж. Мөн ажиллагчдын 24% нь малчин байна. Ноос, ноолуур болон мал, мах худалдан борлуулсны орлого нь малчдын орлогын хоёр гол эх үүсвэр болдог. Энэхүү орлогын тэн хагасыг нь зөвхөн хавар олдог хэдий ч сарын дундаж орлого нь улсын хэмжээний дундажтай ойролцоо байна. Малчин өрхийн орлогын хэмжээ хэлбэлздэг ч ядуурлын хамралтын хүрээ

Шигтгээ 1. Нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлс

Тогтолцоо, түүний ач холбогдлын талаарх ойлголт, мэдлэг

- Нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын талаар бүрэн ойлголтгүй.
- Даатгуулахад, ялангуяа залуу байх тусмаа ач холбогдол бага өгч байна.

Хандлага, хүлээлт

- Нийгмийн даатгалын санд итгэх итгэл сул.
- Чанарыг нь муу гэж үздэг.
- Албан бус асрамж, халамжид найддаг.

Санхүүгийн чадавч

- Хамрагдалтын түвшин бага байгаа нь орлогын түвшин бага байгаатай холбоотой.
- Шимтгэл төлөхгүй байгаа буюу шимтгэл төлөхөө зогсоосон шалтгаан нь өртөг зардалтай холбоотой.

Эрх зүйн орчин

- Сайн дураар хамрагдах зохицуулалт нь сөрөг сонголт хийх боломж олгодог.
- Ажилласан жил, тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн тооцох тухай хууль нь ердийн журмаар даатгуулж, шимтгэл төлөхөд саад болсон.

нь улсын дунджаас ялгаагүй, хүнсний баталгаат байдал нь төдийлөн их алдагдаагүй байна. Гэсэн ч малчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүд амьдралынхаа туршид хүндхэн эрсдэл, сорилтуудтай тулгардаг. Тухайлбал, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж хязгаарлагдмал, хоол хүнсний төрөл зүйл цөөн, ажил мэргэжлийн чанартай аюул эрсдэл өндөр, дундаж наслалт нь улсын хэмжээний дунджаас доогуур, эрс тэс уур амьсгалаас үүдсэн цочрол, гамшигт үзэгдлийн улмаас малаа алдах нь амьжиргаанд томоохон эрсдэл учруулдаг зэргийг дурдаж болно.

2020 онд малчдын 16.4% нь нийгмийн даатгалд хамрагдсан байв. Харин албан журмаар хамрагдах ёстой хэдий ч эрүүл мэндийн даатгалд малчдын дөнгөж 25.1% нь хамрагдсан байжээ. Малчид болон тэдний гэр бүл эрүүл, аюулгүй амьдарч, нийгэмдээ баялаг бүтээлцэж, бэлгэдлийн үүргээ гүйцэтгэхэд нь нийгмийн болон эрүүл мэндийн хамгаалал тун чухал. Одоогийн хууль эрх зүйн хүрээнд хөдөлмөрийн насны малчдыг хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч гэж үзэн нийгмийн даатгалд сайн дураар хамруулахаар зохицуулсан байна. Харин эрүүл мэндийн даатгалд бүх хүн албан журмаар хамрагдана. Нийгмийн даатгалд хамрагдвал урт хугацааны тэтгэвэр, богино хугацааны тэтгэмж олгохоос гадна ажил мэргэжлийн холбоотой аюул эрсдлийг ч хамруулдаг. Эрүүл мэндийн даатгалаас амбулаторийн болон хэвтүүлэн эмчлэх тусламж, үйлчилгээ, эмийн үнийн хөнгөлөлт, зарим эмчилгээ, үйчилгээний зардлын төлбөрийг хариуцдаг. Малчдын эдгээр даатгалд хамрагдалт ийм бага байгаа нь нэг талаас яах аргагүй энэ бол Монгол улсын нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд тулгамдаж буй нэг онцлог сорилт болохыг, нөгөө талаас

Үйлчилгээ хүргэлт

- Орон нутгийн нийгмийн даатгалын байцаагч нарын тоо хүрэлцээгүй, төсөв мөнгө дутмагаас нийт малчдад хүрч ажиллахад хүндрэлтэй.
- Саяхныг хүртэл төрийн цахим үйлчилгээний нэгдсэн порталаар үзүүлж байсан үйлчилгээний нэр төрөл хязгаарлагдмал байсан.

Эх сурвалж: ОУХБ (2022)

одоогийн зохицуулалтдаа яаралтай өөрчлөлт оруулж, малчдыг бүрэн хамруулах шаардлагатайг харуулж байна.

Энэ чиглэлээр хийгдсэн судалгааны тайланд (ОУХБ, 2022) үндэслэн малчдыг нийгмийн хамгаалалд хамруулахад саад болж буй тодорхой бэрхшээл, сорилтуудыг тус бодлогын хураангуйд онцолж байна. Түүнчлэн олон улсын туршлага, ОУХБ-ын нийгмийн хамгааллын хэм хэмжээ, зарчимд тулгуурлан хамрагдалтыг нэмэгдүүлж болох бодлогын зарим хувилбаруудыг авч үзлээ. Санал болгож буй эдгээр хувилбар нь хүний нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг хэрэгжүүлэх, монголын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг хангах, тогтвортой хөгжлийн зорилгуудад, тэр дундаа нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, суурь түвшний хөтөлбөрүүдэд хамрагдахтай холбоотой 1.3 дахь зорилтод хүрэхэд чиглэж байгаа юм.

► **Нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдахад нөлөөлж буй хүчин зүйлс**

2021 онд хийсэн “Малчдын нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын талаарх зан үйлийн судалгаа”-аар малчид эдгээр даатгалын хөтөлбөрт хамрагдах буюу шимтгэл төлөхөд саад болж буй эрэлт, нийлүүлэлтийн талын хүчин зүйлсийг судалжээ. Уг судалгаагаар малчдын даатгалд хамрагдалт бага байгаа нь санхүүгийн, захиргааны хүчин зүйлс, түүнчлэн мэдээлэл, ойлголт, тогтолцоонд итгэх итгэл зэрэгтэй холбоотой зан үйлийн чанартай хэд хэдэн хүчин зүйлээс шалтгаалж байна гэж дүгнэжээ. Түүнээс гадна уг судалгаагаар малчдыг нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамруулахад хууль эрх зүйн болон үйлчилгээг хүргэх хүрээнд ямар саад тотгор байгааг олж тодорхойлсон байна (Хамрагдалтад нөлөөлж буй гол хүчин зүйлсийг Шигтгээ 1-ээс үзнэ үү).

Сайн дурын даатгал ба шимтгэлийг нөхөн төлөх боломж

Малчдыг даатгалд хамруулахад бэрхшээл учруулж буй хууль эрх зүйн хоёр зохицуулалт, арга хэмжээ байна. Нийгмийн даатгалд сайн дураар даатгуулах болон өнгөрсөн хугацааны нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлөх боломж олгосон эдгээр зохицуулалт нь малчдыг даатгалд хамрагдах, шимтгэл төлөхөд сөргөөр нөлөөлөөд зогсохгүй угаасаа төсвөөс татаас авдаг нийгмийн даатгалын сангийн урт хугацааны санхүүгийн тогтвортой байдалд ч эрсдэл учруулж байна.

Нийгмийн даатгалын тухай хуульд зааснаар малчид¹ нийгмийн даатгалд сайн дурын үндсэн дээр даатгуулна. Сайн дураар хамрагдах хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн туршлага цөөнгүй бий ч ийм механизмаар хамралтыг хангалттай түвшинд хүргэсэн нь ховорхон гэдгийг дэлхий нийтийн хэмжээнд аль хэдийн нотолжээ (ILO, 2021, 2022). Албан журмаар хамруулдаг хөтөлбөрүүдтэй харьцуулахад сайн дурынх нь үр дүн муутай байгаад хэд хэдэн шалтгаан байна. Ийм хөтөлбөрүүд нь сөрөг сонголтын нөлөөнд автах боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, илүү эрсдэл өндөртэй хүмүүс түлхүү даатгуулж, үр шимийг нь илүү хүртэхийг эрмэлздэг гэсэн үг. Сайн дураар хамрагдахад сөрөг сонголтоос гадна эдийн засгийн харалган шийдвэр гаргахад хүргэдэг зан үйл ч нөлөөлдөг тул даатгуулагчдын ирээдүйн орлогын түвшин, тогтолцооны санхүүгийн болон нийгмийн тогтвортой байдлыг аюулд оруулдаг (ОУХБ, 2022).

Нийгмийн даатгалд хамрагдах эсэхээ өөрийн үзэмжээр шийдэхээс гадна Ажилласан жил, тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн тооцох тухай хууль гаргаж, өмнө төлөөгүй шимтгэлээ нөхөн төлөх боломж олгосон байна.² Энэ хуулийн дагуу хүмүүс өнгөрсөн (1995 оноос хойших) хугацаанд төлж чадаагүй шимтгэлээ боломжийн хувь хэмжээгээр нөхөн төлж, тэтгэврийн насанд хүрэхээрээ нийгмийн даатгалын тэтгэвэр авах боломжтой болжээ. Энэхүү хууль нь даатгалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлж, тэтгэврийн нас дөхөж буй малчид сайн дурын даатгалаа дахин сэргээдэг хугацаан дээрээ нэмж шимтгэл төлсөн хугацаагаа уртасгах боломж олгосон хэдий ч бусдынх нь хувьд шимтгэл төлөхөө хойшлуулах, ялангуяа залуугаасаа даатгуулах эрмэлзэлгүй болоход бодитой нөлөөлсөн байна.

Санхүүгийн чадавх ба орлого

Малчдын орлогын хэмжээ улсын дундажтай ойролцоо байгаа хэдий ч нүүдлийн мал аж ахуйн үйл ажиллагааны мөчлөгөөс хамаараад улирлын хэлбэлзэл ихтэй байдаг. Тухайлбал, хавар ноос, ноолуураа авч борлуулаад бүтэн жилийнхээ орлогын 50 хүртэлх хувийг олдог байна. Энэ онцлогийг нь харгалзаад хууль эрх зүйн хувьд нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг сар, улирал, хагас болон бүтэн жилээр төлөх зохицуулалт хийжээ. Шимтгэл төлөх хуваарийг ийнхүү уян хатан зохицуулсан хэдий ч хор хохирол, давтамж нь нэмэгдсээр буй зуд³ малчдын шимтгэл төлөх чадавхад ихээхэн сөргөөр нөлөөлж, мөнгөө мал худалдан авахад зарцуулах шаардлага гардаг байна. Энэ асуудлыг малын индексжүүлсэн даатгал (МИД) зарим талаар

шийдвэрлэсэн юм. Гэсэн ч 2021 онд малчин өрхийн 18.4% нь л МИД-д хамрагдсан байжээ.

Нийгмийн даатгалд сайн дураар даатгуулагч орлогынхоо 13.5%-иар (эрүүл мэндийн даатгалыг оруулахгүйгээр) шимтгэл төлдөг.⁴ Даатгуулагч малчин шимтгэл төлөх орлогын хэмжээг өөрөө тодорхойлно. Гэхдээ энэ орлого нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс багагүй байна. Малчдын шимтгэл төлөх хөдөлмөрийн хөлсний хэмжээг тодорхойлоход хүндрэлтэй учраас ийнхүү зохицуулжээ. Үүний улмаас орлого нь ихээхэн ялгаатай малчид нэг ижил дүнгээр шимтгэл төлж, тогтолцооны шударга байдлыг алдагдуулахад хүргэж байна. Хэрэв үүнийг бага орлоготой ч нийгмийн даатгалд албан журмаар даатгуулж байгаа учраас илүү өндөр хувь хэмжээгээр шимтгэл төлдөг ажилтнуудтай харьцуулбал бүр ч шударга бус санагдана.

Албан журмын даатгалд ажил олгогчийн төлдөг шимтгэл сайн дурын даатгалд тэр чигтээ орхигддог (26% ба 13.5%). Тэтгэврийн доод хэмжээг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй бараг ижил түвшинд тогтоож байгаа, дээр нь шимтгэл төлөх орлогоо өөрөө тодорхойлох боломжтой зэргийг харгалзан үзвэл сайн дураар даатгуулагч тэтгэврийн даатгалын санд төлж буй шимтгэлийн одоогийн хувь хэмжээ (11.5%) дэндүү бага санагдаж байна.

Шимтгэлийг бүрэн хувь хэмжээгээр төлж давхар ачаалал үүрэх чадавхгүй бүлгүүдэд шимтгэлийн татаас олгох явдал сайн дурын даатгалд түгээмэл байдаг. Жишээ нь, Тайландад сайн дурын даатгуулагчийн насны бүлгээс хамаараад засгийн газар шимтгэлийнх нь яг талыг, эсвэл түүнээс бага хэмжээгээр хэсэгчлэн төлж дэмжлэг үзүүлдэг. Малайзад ч бас үүнтэй төстэй хандаж, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн сайн дурын даатгалын шимтгэлийн 80%-ийг төрөөс хариуцдаг байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр арга хэмжээний үр дүн одоо болтол харагдахгүй байгаа нь сайн дурын даатгал сонгосон ихэнх орнуудад нийтлэг бэрхшээл юм (Nguyen & Cunha, 2019).

Монголд малчин өрхийн орлого тэдний нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдалтын хувьтай эерэг хамааралтай байна. Нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдахгүй байгаа, эсвэл хамрагдаж шимтгэл төлж байгаад больсон шалтгааныг түүвэр судалгаанд (ОУХБ, 2022) хамрагдсан малчдаас асуухад нэн тэргүүнд санхүүгийн дарамт болдог гэж хариулсан байна. Санхүүгийн чадавхаар хамрагдалтын өнөөгийн түвшнийг тайлбарлаж болох хэдий ч даатгалд хамрагдаагүй байгаа хүмүүсийг даатгуулахад саад болж байгаа цорын ганц зүйл нь энэ биш юм.

1 Нийгмийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг

2 Өнгөрсөн хугацааны шимтгэлийг нөхөн төлөх боломж бүрдүүлсэн Малчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлүүлэх тухай 2017 оны хуулийн хэрэгжих хугацааг 2017 оноос эхлээд 2022 он хүртэл жил бүр сунгаж ирсэн нь нэг удаагийн чанартай арга хэмжээг ердийн үзэгдэл болгожээ. Тус хуулийн хэрэгжилтийг 2023 онд дахин сунгаагүй байна.

3 Өвлийн улиралд цаг агаарын байдал муудаж, тэжээл, усны хомстсоны улмаас мал их хэмжээгээр хорогдоход хүргэдэг үзэгдэл

4 Үүний 11.5 нэгж хувийг тэтгэврийн даатгалд төлдөг.

Нийгмийн хамгааллын соёл ба ойлголт, мэдлэг

Малчдын зан үйлийн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд тэдний дийлэнх нь нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын талаар бүрэн дүүрэн ойлголтгүй байна. Шимтгэл төлөх нь малчдад санхүүгийн дарамт болдог, мөн тэд эрүүл мэндийн болон нийгмийн даатгалд төдийлөн ач холбогдол өгөхгүй байгаа нь өнөөгийн хамрагдалтын түвшинг тайлбарлах гол шалтгаан гэдгийг тус судалгаа харуулж байна. Нийгмийн даатгалд хамрагдахгүй байгаа хамгийн нийтлэг гурван шалтгааны тоонд даатгалын талаар ойлголт байхгүй, ач холбогдол багатай гэж үздэг гэсэн хариултауд оржээ (ОУХБ, 2022).

Малчид нас ахих тусам нийгмийн даатгалын ач холбогдлыг илүү ойлгож байна. Өмнө шимтгэлийг нөхөн төлүүлэх хуулийн талаар ярилцахад тэмдэглэж байсанчлан нас ахих тусам хамрагдалт нь нэмэгдэж, даатгал болон хадгаламжийн ач холбогдлыг үнэлж байгаа нь гайхах зүйл биш юм. Тухайлбал, малчдын дийлэнх нь өндөр насандаа гэр бүлийн гишүүдийн зүгээс буюу ялангуяа үр хүүхэд нь тэднийг асран хамгаална гэсэн хүлээлттэй байна. Эдгээр гэр бүлдээ найдаж буй малчдын даатгалд хамрагдалтын түвшин нь төр засгаас тэднийг дэмжинэ гэж боддог малчдынхаас хамаагүй бага байна.

Эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдаагүй дөрвөн малчин тутмын нэг нь энэ үйлчилгээг чухал биш гэж үздэг байна. Боловсрол багатай малчдын хувьд энэ нь нэмэгдэж, гурван хүн тутмын нэг нь ийм бодолтой байна. Мөн энэ бүлгийнхний гуравны нэг нь даатгалд хэрхэн хамрагдах талаар мэдэхгүй гэж хариулжээ. Тиймээс санхүүгийн мэдлэг, нийгмийн даатгалын талаарх ойлголт, хамрагдахад хялбар байх нь нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын аль алиных нь хувьд чухал байна.

Өндөр боловсролтой малчид даатгалд илүү хамрагдсан байна. Мөн даатгуулаагүй байгаа малчдын дундаас хамгийн өндөр боловсролтой хэсэг нь л цаашид даатгуулж, шимтгэл төлж эхлэхэд бэлэн байгаагаа хэлжээ. Энэ нь нийгмийн даатгалд хамрагдаагүй малчдын уг даатгалд итгэх итгэл маш сул, чанарыг нь муу гэж үздэгтэй холбоотой байж болох юм. Нийгмийн даатгалын сан үргэлж алдагдалтай, улсын төсвөөс их хэмжээний татаас авдаг зэргээсээ болж нэр хүнд муутай байдаг нь малчдын дунд ч бас тархжээ. Зарим нь нийгмийн даатгалын санг төлбөрийн чадвартай эсэхэд ч эргэлзэж байгаа нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны талаар ерөнхийдөө ойлголт тааруу байгааг нотолж байна.

Захиргааны шинжтэй саад тотгор ба үйлчилгээ хүргэлт

Малчид шимтгэл төлөх санхүүгийн чадавхтай байсан ч орлогоо мэдүүлэх, бүртгэл тооцоо хөтлөх, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж авах зэрэгтэй холбоотой захиргааны шинжтэй саад бэрхшээлтэй тулгарч байж болох юм. Энэ бүх бичиг цаасны ажлыг зохицуулах ажил олгогч байхгүй учраас малчид бүгдийг өөрсдөө амжуулах хэрэгтэй болдог. Хангалттай мэдээлэлгүйгээс энэ талын чадавх ихээхэн дутмаг, тэр хэрээрээ даатгуулснаас үүдэх алдагдсан боломжийн өртөг нь малчдад хэт өндөр санагдаж магадгүй. Энэхүү хэрэгцээг хангах үүднээс Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар (НДЕГ)⁵ Улаанбаатар хот, аймагт нийтдээ нийгмийн даатгалын 31 хэлтэс ажиллуулж байна.⁶ Орон нутгийн эдгээр хэлтэст нийгмийн даатгалын ажилтнууд сайн дураар даатгуулахтай холбоотой мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх, нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн лавлагаа олгох, тэтгэвэр, тэтгэмжийн тооцоог шалгах, шимтгэл цуглуулах үйл ажиллагааг явуулж байна.

Малчид болон нийгмийн даатгалын байцаагч нарын хувьд сумын төвөөс малчдын гэр хүртэлх зай ойрхон биш. Аймаг, замын нөхцөл, цаг агаарын байдлаас хамаараад орон нутгийн хэлтэст ирж, буцахад 1-2 өдөр болох нь ч бий. Энэ байдлыг нь харгалзаад шимтгэл төлөх хуваарийг уян хатан болгосон хэдий ч байцаагч нар шимтгэл цуглуулахаас бусад чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь саад болж байна. 2020 оны байдлаар 339 суманд 352 байцаагч ажиллаж байв.⁷ Тиймээс байцаагч нар хариуцсан нутаг дэвсгэрийнхээ бүх малчдад биечлэн хүрч ажиллах боломжгүй юм. Боломж нь гарлаа ч гэсэн явж очих төсөв мөнгө (унаа, шатахуун гэх мэт) дутмаг байдаг. Иймээс зарим малчид төлөх шимтгэлийнхээ талаар мэдээлэл авах, эсвэл хүссэн үедээ шимтгэлээ төлөх боломж бүрдэхгүй байж болно. Түүнчлэн үйлчилгээний боломжоос хамаараад малчид хот, суурин газар руу явах бүртээ шимтгэлээ төлөөд байж чаддаггүй байж ч магадгүй.

Нэг талаар малчдад хүрч, мэдлэг ойлголтыг нь дээшлүүлэх, даатгалын үйлчилгээг сурталчлах ажилд сум, багийн засаг дарга нартай хамтран ажиллах боломж тааруу байгаа нь байцаагч нарын чадавхад бас нөлөөлж байна. Гэхдээ засаг дарга нарыг энэ чиглэлд сургаж чадавхжуулахад мөн л цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө шаардагдана. Зохих урамшууллын тогтолцоо байхгүй нөхцөлд засаг дарга нар үндсэн чиг үүргээ нэн тэргүүнд тавих байх. Нөгөө талаар Засгийн газар 2015 онд нийгмийн халамж, нийгмийн даатгалын болон төрийн бусад үйлчилгээнд хамрагдах цахим үйлчилгээний

5 Шимтгэл цуглуулах, тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, санг удирдах чиг үүрэгтэй хэрэгжүүлэгч агентлаг.

6 Монголын хөдөө орон нутагт засаг захиргааны бүтэц нь аймаг, сум, багт хуваагдан зохион байгуулагдсан байна.

7 Нийгмийн даатгалын нэг байцаагч дунджаар 662 малчинд хүрч үйлчлэх шаардлагатай.

порталыг ашиглалтад оруулсан байна. Сангуудынх нь мэдээллийн хамарч буй хугацаа хязгаарлагдмал байгаа хэдий ч тус системээр сайн дурын даатгалд хамрагдах,

нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн лавлагаа авах, цахим банкаар төлбөр тооцоогоо хийх зэрэг үндсэн үйлдлүүдийг хийх боломжтой.

► МАЛЧИД БОЛ НАРИЙН ТӨВӨГТЭЙ ОЛОН ТОГТОЛЦООНД ХАМААРАХ ХУВЬ ХҮМҮҮС

Малчид алсагдмал нутагт амьдран суудаг ч Монгол улсын нийгэм-эдийн засагт чухал үүрэг гүйцэтгэсээр байна. Малчдын засаг захиргаа, байгууллагууд, зах зээлтэй харилцаж буй харилцааг ойлгох нь бодлого боловсруулагчдын хувьд тэдний нийгмийн даатгалд хамрагдалтыг өргөжүүлэх, дэмжих боломжит шийдлийг олж харах боломжийг олгоно. Дараах тайлбар, дүн шинжилгээгээр малчид болон тэдэнд хамаарах систем, тогтолцоог бүрэн харуулахыг зориогүй бөгөөд харин дүн шинжилгээг ашиглан нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд малчдыг хамруулахад үүрэгтэй гол оролцогч талууд болон механизмуудыг бүдүүвчээр дүрслэн харуулах боломжтой юм.

Малчид хоорондоо харилцан уялдаа бүхий засаг захиргаа, эдийн засгийн илүү өргөн хүрээтэй олон янзын тогтолцоонд хамрагдаж байна. Яам, агентлаг, аймаг, сумын салбар, нэгжүүд, арилжааны банк, даатгалын компани, хоршоо, дундын зуучлагч, үйлдвэрүүдийн төлөөлөл зэрэг олон талуудыг нэрлэж болно. Малчдыг зах зээл болон институцуудтэй холбож буй механизм, үйл явцад эдгээр оролцогчид их, бага хэмжээгээр шууд оролцоотой байна. Малчдын өдөр тутмын амьдрал харьцангуй тусгаарлагдсан шинжтэй өрнөдөг ч ерөнхийдөө бүртгэл, гэрчилгээ, лиценз, татвар, арилжаа, төсвийн татаас, зээлд хамрагдах гэх мэт үйл явцад оролцож байдаг.

Мал аж ахуйн холбогдолтой олон үзүүлэлтийг хянах үндсэн арга хэрэгсэл нь жил бүрийн мал тооллого ("А" данс гэж нэрлэдэг) юм. "А" дансны ачаар Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ) малчдын болон малын бүртгэлийг шинэчилж, малчин өрх, нийт малчдын тоог жил бүр гаргаж байна. Тусламж дэмжлэг, татаас болон малын даатгалд хамрагдах, зээл авах, малаа зээлийн барьцаа болгохын тулд малчин "А" данстай байх ёстой.

"А" данс нь малын тоо толгойн албан татварын хэмжээг тооцох суурь болдог. Татварын энэхүү хууль нь 2021 онд хүчин төгөлдөр болсон байна. Аймаг, сумын татварын хэлтэс нь татварын орлогыг цуглуулж, орон нутгийн хөгжлийн санд төвлөрүүлэх бөгөөд тус сангаас

бэлчээр, малын ашиг шимийг сайжруулах, тэжээлийн нөөц бүрдүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах, малчдад чиглэсэн сургалт, сурталчилгаа явуулах төслүүдийг санхүүжүүлдэг.

Малын тоо толгойн албан татвар нь малчдын төлдөг ганц шууд татвар биш бөгөөд бусад монгол ажиллагчдын нэгэн адил малчид борлуулалтын орлогынхоо 10%-иар хувь хүний орлогын албан татвар төлнө. Дээр дурдсан орон нутгийн татварын хэлтсүүд малчдаас хувь хүний орлогын албан татварыг цуглуулна. Уг татварын орлогыг мөн орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад зарцуулдаг. Татварын ажилтнууд малчны татвар төлөлтийг цахимаар бүртгэж байх ёстой. Энэхүү мэдээлэл нь Монголын татварын цахим системд хадгалагдах бөгөөд уг системд татвараа цахимаар тайлагнах, төлөх, татвар төлөлтийн мэдээлэл, татварын талаарх лавлагаа, тодруулга авах боломжтой портал бас бий.

Малчдад татвар ногдуулахын зэрэгцээ Засгийн газар сүү, арьс шир, ноос, ноолуурын үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор малчдад мөнгөн урамшуулал олгодог. Энэхүү урамшууллын тогтолцоог мал аж ахуйн салбарын экологийн тогтвортой байдлыг сулруулж байна хэмээн шүүмжилдэг. Уг татаас нь чанар биш тоог эрхэмлэсэн үйлдвэрлэлийг дэмжиж байгаа учраас бэлчээр талхлагдаж, доройтоход шууд бусаар нөлөөлж байна (Дэлхийн банк, 2020). Чиг хандлагыг нь өөрчилж болох ч энэ хураангуйн дараагийн хэсэгт тайлбарласанчлан төрөөс олгож буй уг урамшууллын механизмыг малчдын нийгмийн даатгалын хөтөлбөрийг боловсронгуй болгоход ашиглах нь ач холбогдолтой юм.

Урамшууллыг арилжааны банкаар дамжуулан малчдын дансанд шилжүүлдэг. Урамшуулалд хамрагдах малчин хүсэлтээ холбогдох арилжааны баримтын хамт сумын хөдөө аж ахуйн тасагт гаргахаас гадна цахим системд бүртгүүлж, мал тооллого, бүртгэлийн "А" дансны мэдээллээ баталгаажуулан малаа эрүүл болохыг баталгаажуулсан тодорхойлолтыг⁸ мал эмнэлгийн үйлчилгээний нэгжээс авсан байх ёстой.

⁸ Мал худалдан борлуулахаас бусад тохиолдолд малчин төрөөс олгож буй урамшуулалд хамрагдахыг сонирхохгүй байгаа бол түүхий эд, бүтээгдэхүүн худалдан борлуулахад улсын мал эмнэлгийн тодорхойлолт шаардахгүй.

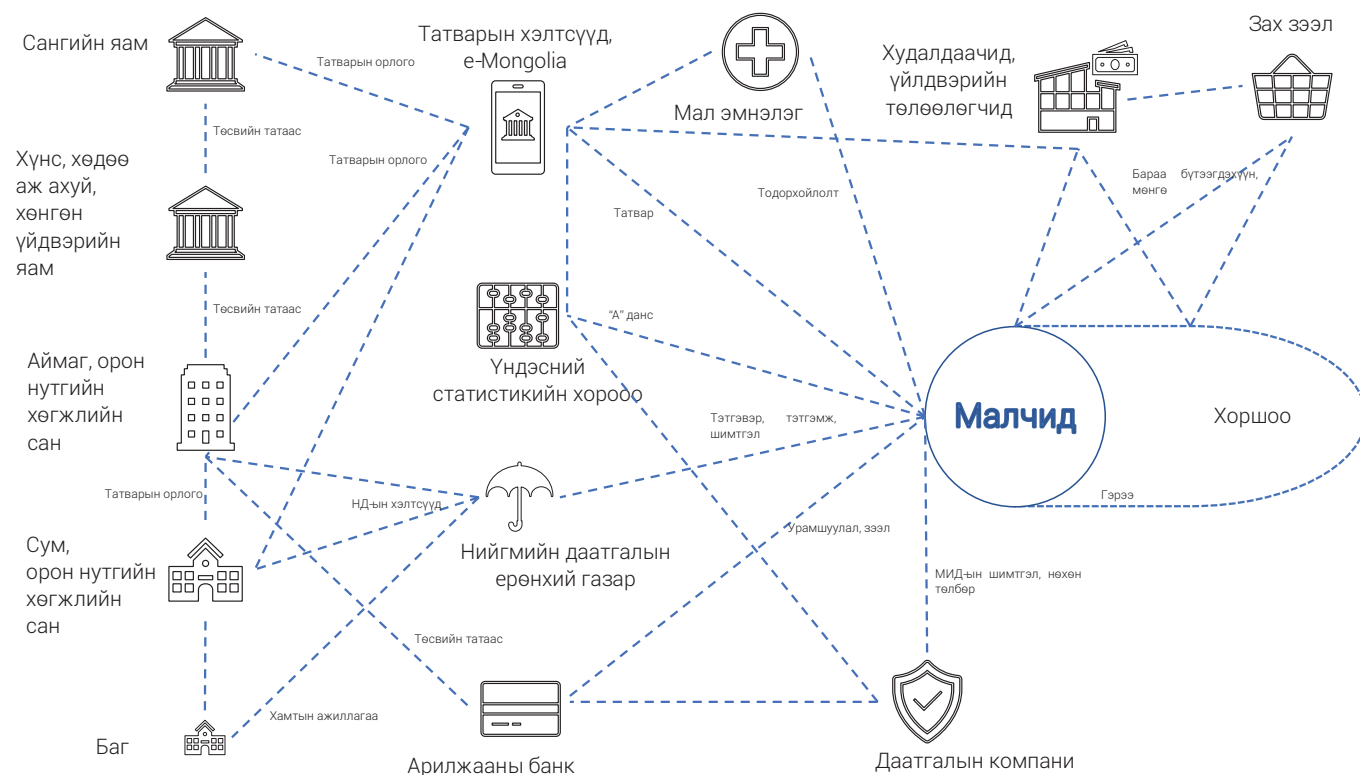
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам(ХХААХҮЯ)-наас зөвшөөрөгдсөн үйлдвэр, төлөөлөгчид түүхий эдээ худалдан борлуулсан нөхцөлд л урамшуулалд хамрагдана. Эдгээр нь малчинд олгох урамшууллын хэмжээг тооцох (цахим) төлбөрийн баримтыг олгодог. Сумын хөдөө аж ахуйн тасаг малчдад олгох урамшууллын дүнгийн талаарх мэдээллийг ХХААХҮЯ-нд хүргүүлэх бөгөөд тус яам шаардагдах төсвийн хүсэлтийг Сангийн яаманд тавина. Үүний дараа урамшууллыг шууд арилжааны банкаар дамжуулан малчдын дансанд шилжүүлнэ.

Арилжааны банкууд малчдад зориулсан санхүүгийн болон даатгалын бүтээгдэхүүнүүд гаргаж байна. Малчин өрхийн 60% нь арилжааны банкнаас зээл авсан байгаа бөгөөд зээлийн төлбөр⁹ нь малчин өрхийн зардалд дунджаар 17%-ийг эзэлж байна (ОУХБ, 2022). Өмнө нь малчдыг нийгмийн даатгалд хамруулахад НДЕГ

арилжааны банкуудтай хамтран ажиллах гэрээ байгуулж, малчид банкнаас зээл хүссэн тохиолдолд нийгмийн даатгалд даатгуулсан байх шалгуур тавьж ажиллаж байжээ. Гэхдээ даатгалд даатгуулах нэг хөшүүрэг болж байсан энэ харилцаа тасалдсан байна (ОУХБ, 2022).

Зээлээс гадна арилжааны банк, даатгалын компаниуд МИД-ыг санал болгож байна. Дэлхийн банкны дэмжлэгтэйгээр 2006 онд анх нэвтрүүлж байсан МИД нь сайн дураар хамрагдах зах зээлд суурилсан даатгалын бүтээгдэхүүн юм. Малын тооллого, бүртгэлийн "А" дансны мэдээнд үндэслэн тооцоход сумын малын хорогдол тухайн жилд 6%-иас давсан тохиолдолд МИД-аас нөхөн төлбөр олгоно. Энэхүү арга хэмжээ нь малчдыг их хэмжээний алдагдал хүлээхээс хамгаалан даатгаж байгаагийн зэрэгцээ арилжааны банкнаас бага хүүтэй зээл авах нэг шалгуур болдог.

► **Зураг 1. Малчдыг тойрсон эдийн засгийн тогтолцооны бүдүүвч**



Эх сурвалж: Зохиогч

9 Малчны зээлийн хүү 15- 20% байна.

► МАЛЧДЫН НИЙГМИЙН БОЛОН ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ХАМГААЛЛЫГ ӨРГӨЖҮҮЛЭХ БОДЛОГЫН АРГА ХЭРЭГСЛҮҮД

Малчдын нийгмийн болон эрүүл мэндийн хамгааллыг өргөжүүлэхийн тулд төсөв, нийгмийн тогтвортой байдлын талаас нь алсыг харсан стратеги төлөвлөгөө боловсруулах шаардлагатай. Одоогийн тогтолцоонд хөтөлбөрүүдийн боломжийг зүй бусаар ашиглах боломж олгосон хэд хэдэн дутагдал байна. Юуны түрүүнд нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд даатгуулах хэлбэрийг адилхан болгох арга хэмжээ авбал зохино. Эрүүл мэндийн даатгалд албан журмаар хамрагдаж, заавал шимтгэл төлөх ёстой бол нийгмийн даатгалынх ийм биш байна. Нэг талаар сайн дурын даатгал хамралтыг нэмэгдүүлэх зорилгыг хангаж чадахгүй байгаа нь дэлхий нийтийн туршлагаас харагдаж байна. Нөгөө талаар ингэж ялгах нь энэ хоёр даатгалд ялгавартай хандах ойлголт төрүүлж байна. Энэхүү ялгаатай хандлага нь эрүүл мэндийн даатгал, нийгмийн даатгалаас илүү чухал, түрүүлж анхаарах ёстой гэсэн санааг өгч байж болзошгүй. Гэтэл нийгмийн даатгалд сайн дураар даатгуулагчдын хамрагдалт маш бага төдийгүй эрүүл мэндийн даатгалын хамралт ч хангалттай түвшинд¹⁰ хүрээгүй байна.

Нийгмийн даатгалын ач холбогдлыг бэхжүүлж, эрүүл мэндийн даатгалтай ижил байр сууринд тавихын тулд эхний ээлжинд албан журмын даатгал болгох арга хэмжээ авч болох юм. Албан журмаар даатгуулдаг болох нь ихээхэн гэнэтийн буюу эсэргүүцэл дагуулсан шийдвэр санагдаж магадгүй. Ийм тохиолдолд тухайн хөтөлбөрөөс сайн дураар гарахыг зөвшөөрсөн зохицуулалтыг оруулж өгч болно.¹¹ Ингэснээр хуулиар бүх малчдыг даатгалд автоматаар хамруулах боловч бодит хамралт нь хавьгүй доогуур байж, хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах амаргүй сорилт нэмэгдэнэ.

Өндөр үр нөлөөтэй хөшүүрэг, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах үр дүнтэй механизм, бүтэц байхгүй бол дан ганц хуулиар бүх малчдыг албан журмаар хамруулах боломжгүй юм. Малчдын эдийн засгийн тогтолцооны дүрслэл нь ийм механизмыг хаана нь нэвтрүүлэх боломжтойг тодорхойлоход тус дөхөм болно.

2022 оны 6 дугаар сарын байдлаар малчдыг даатгалд хамруулж, шимтгэл төлөхийг урамшуулах талаар олон нийтэд нээлттэй хэлэлцэж буй хөшүүрэг нь эхний таван

жилийн шимтгэлийнх нь 50%-ийг төрөөс хариуцах хувилбар юм. Одоогийн тогтолцооны хувьд тэтгэврийн доод хэмжээг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй ойролцоо түвшинд тогтоож, тэтгэвэр авагчдын олонх нь уг доод хэмжээгээр тэтгэвэр авч байгаа учраас төсвөөс дэмжлэг авах замаар нийгмийн даатгалын сангаас ихэнх тэтгэвэрт татаас олгож байгаа гэсэн үг. Энэ нь цалин хөлсний тогтолцоо, хөтөлбөрийн шийдэлтэй холбоотой асуудал тул малчдын шимтгэлд татаас олгох хувилбар тэдний хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг болж болох юм. Гэхдээ энэ нь бусад ажиллагчидтай (тухайлбал, цалин багатай ажиллагчидтай) харьцуулахад малчдад давуу байдал олгож байгаа учраас тогтолцоонд шударга бус байдал үүсгэж болзошгүй.

2020-2021 онд хэрэгжсэн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хамтарсан хөтөлбөрийн хүрээнд хоршоогоор нь дамжуулж малчдын нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх хөшүүргийн механизмуудыг туршсан байна (ILO 2021b, 2021c). Эдгээр үйл ажиллагаа нь төслийн зорилтот таван суманд малчдын нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдалт 10%-иар нэмэгдэхэд шууд болон шууд бусаар хувь нэмэр оруулжээ. Харин энэ хугацаанд улсын хэмжээнд хамралт 5%-иар өссөн байна.

Ингэхдээ дараах хөшүүргийг туршсан байна:

- i. нийгмийн даатгалын шимтгэлийг мал, түүхий эд гэх мэт мөнгөн бус хэлбэрээр төлөх;
- ii. малчдад олгодог урамшууллын төлбөрөөс нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нь суутган авах;
- iii. малын үүлдэр, угсааг сайжруулах арга хэмжээнд даатгуулсан малчдыг түрүүлж хамруулах;
- iv. нийгмийн даатгалд хамрагдсан малчдад мал эмнэлгийн үйлчилгээний төлбөрийг хөнгөлөлттэй үнээр үзүүлэх;
- v. малчдын хоршоодын төлөөлөгчид, насан туршийн боловсролын төвийн багш нар, нийгмийн даатгалын ажилтнууд, үйлдвэрчний эвлэлийн төлөөлөгчдийг нийгмийн даатгалын тогтолцоо, олгодог тэтгэвэр, тэтгэмж, хууль тогтоомжийн талаарх сургалтад хамруулах.

¹⁰ Эмнэлэгт хэвтэх буюу эмчлүүлэх үед эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлээ төлөхийг (тэгснээр үйлчилгээнд хамрагдах эрхтэй болдог) зөвшөөрдөг даатгалын үндсэн зарчмын эсрэг гаж практик байгаа нь үүнийг улам дордуулж байна.

¹¹ Хувийн хэвшил эрэлтийг нь хангах боломжтой газарт нийгмийн эрүүл мэндийн даатгалаас сайн дураараа гарах зохицуулалтыг илүү хэрэглэх хандлага байдаг. Өмнөд Солонгосын хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хөтөлбөр нь ингэж сайн дураараа гарахыг зөвшөөрдөг нийгмийн даатгалын жишээ юм.

Арилжааны банкууд даатгуулсан малчдад бага хүүтэй зээл олгодог практикийг дэмжих замаар өөр хөшүүргүүд бий болгож болох юм. Банкнаас зээл авахад нийгмийн даатгалд даатгуулсан байх шалгуур тавьдаг байсныг сэргээж, хууль тогтоомжийг биелүүлэх механизм болгон ашиглах боломжтой. Үүний тулд НДЕГ арилжааны банкуудтай илүү уялдаа холбоотой, нягт хамтран ажиллах шаардлагатай болно. “А” дансны бүртгэлийг байгууллагууд дундаа суурь мэдээллийн сан болгон ашиглах боломжтой. МИД ч бас энэ бүртгэлийг ашигладаг нь нэмэлт хөшүүрэг бий болгох боломжийг бүрдүүлж байна.

Тухайлбал, малчдын нийгмийн даатгалын шимтгэлд татаас олгохын зэрэгцээ (эсвэл нэмэлт) хувилбар нь МИД-аас тодорхойлсон цочролын үед даатгалтай малчдад хувь тэнцүүлсэн байдлаар дэмжлэг үзүүлэх юм. Ингэснээр нийгмийн даатгал болон МИД-ын аль алиных нь хамралтыг нэмэгдүүлж, эрсдэл хуваарилах хүрээг өргөжүүлээд зогсохгүй зээлийн хүүнд хөнгөлөлт үзүүлэх нөхцөлтэй уялдуулж болно.

Нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжсэн хөшүүрэг бий болгох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах механизм бүрдүүлэх хэрэгцээнээс гадна малчдын шимтгэл тооцох орлогыг тодорхойлоход бас бэрхшээл тулгарч байна. Одоогоор хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ болон түүнийг 10 дахин нэмэгдүүлсэн хэмжээний хооронд малчин өөрөө сонгож орлогоо тодорхойлох зохицуулалт үйлчилж байна. Тэтгэврийн тогтолцооны загварыг¹² харвал энэ нь хамгийн доод хэмжээгээр шимтгэл төлөх хүмүүст л тохиромжтой байгаа юм. Ингэж малчид (болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид) нийгмийн даатгалын шимтгэлээ тодорхойлох боломжтой байгаа нь бусад ажиллагчидтай харьцуулахад шударга бус байдал үүсгэж байна. Гэтэл энэ хоёр бүлгийн даатгуулагчид эцсийн дүндээ ижил тэтгэвэр авах болно. Энэ нь тогтолцооны шийдэлтэй холбоотой гэдгийг дахин хэлье. Хувь хүний орлогын албан татвар ногдуулдаг суурь, “А” данс болон саяхнаас хэрэгжиж эхэлсэн малын тоо толгойн албан татвартай уялдуулах гэх мэтээр малчны нийгмийн даатгалын шимтгэл тооцох орлогыг тодорхойлох өөр хувилбарууд байж болно.

Малын тоо толгойн албан татварыг өмчилж буй малын тоо толгойг үндэслэн ногдуулдаг. Энэ судалгаанаас тодорхой шийдэл дэвшүүлээгүй ч нийгмийн даатгалын шимтгэлийг малчдын орлогыг илүү бодитой төлөөлдөг татварын функц гэж тодорхойлж болно. Гэхдээ энэ арга нь шимтгэл төлөх суурийг тодорхойлоход өмч хөрөнгө болон орлогыг ялгаж үздэг дүрмийг зөрчиж болзошгүй. Тиймээс нийгмийн даатгалын шимтгэлийг малын тоо толгойн татвар болон борлуулалтын орлогод ногдуулдаг хувь хүний орлогын татвартай гурвалжлах аргаар харьцуулан нягталж болох юм.

Шигтгээ 2. Бразилд хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгчид

Бразил улс 2008 онд Нэмэлт хууль 128-ыг батлан гаргаж, хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгч гэсэн ангилал бий болгожээ. Бичил аж ахуй эрхлэгчийг жилийн нийт орлого нь 81,000 бразил рийлээс (20,800 орчим америк доллар) хэтрэхгүй, өөр компанид хувь нийлүүлж оролцоогүй, нэгээс илүү ажилтангүй хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч хувь хүн гэж тодорхойлсон байна. Энэ хуулиар аж ахуй эрхлэгчийн төлөх татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нэгтгэн төлүүлэх замаар бүртгэл, төлбөрийг хялбаршуулсан байна. Уг хууль нь бичил болон жижиг үйлдвэрүүдэд зориулсан Simples Nacional сангийн нэг хэсэг боловч хувиараа бичил аж ахуй эрхлэгчийн төлөх шимтгэлийн хэмжээ тус сангийн ердийн хувь хэмжээнээс доогуур байна. Тус хөтөлбөр хэрэгжсэнээр хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн нийгмийн даатгалд хамрагдалт 2009 онд 33% байсан бол 2015 онд 41.7%-д хүрч өссөн байна.

Эх сурвалж: ILO (2021a).

Эцэст нь нийгмийн хамгаалалд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх, хүний нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг хэрэгжүүлэх болон монголын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулахын тулд малчдын онцлогт нь нийцсэн арга хандлагаар нийгмийн хамгааллын асуудлыг нь шийдвэрлэхийг зөвлөж байна. Энэхүү бодлогын хураангуйд нийгмийн даатгалд хамрагдаж, шимтгэл төлөхийг урамшуулах болон шимтгэл төлөх үүргээ биелүүлэх хүрээнд ямар сайжруулалт хийж болохыг тодорхойллоо. Шимтгэлд татаас олгохоос гадна албан журмын даатгалын хүрээнд нэмэлт хөшүүрэг хэрэглэх боломжийг судалж, одоо байгаа зарим механизмыг өргөжүүлж болох юм. Малчид ба тэдний үйл ажиллагаа явуулж буй эдийн засгийн орчны харилцан хамаарлаас үзэхэд бодлого боловсруулагчид малчдад олгодог тодорхойлолт, урамшуулал, зээлд хамрагдах боломж болон даатгалын механизмыг хөшүүрэг болгон ашиглах боломжтой байна. Эдгээр механизм нь нийгмийн хамгааллын тогтолцоотойгоо харилцан үр ашигтай зохицон ажиллаж чадвал уг тогтолцоо санхүүгийн болон нийгмийн хувьд тогтвортой байх таатай орчныг бүрдүүлэх болно.

12 Ихээхэн хэмжээний татаастай цалинд суурилсан тэтгэврийн тогтолцоо, тэтгэврийн доод хэмжээ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй ойролцоо.

► Бодлогын хувилбарууд

Энэ хэсэгт бид өнөөгийн нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалыг шинэчлэх бодлогын гурван хувилбарыг танилцуулж, ярилцах болно (Зураг 2-ыг үзнэ үү). Эдгээр багцыг шинэчлэлийн боломжит хувилбаруудын жишээ гэж ойлговол зохино. Өөр бусад хувилбаруудыг ч судалж үзэх хэрэгтэй бөгөөд хөтөлбөрийн тодорхой шийдэл, параметруудийг тодорхойлохын тулд нэмэлт дүн шинжилгээ шаардагдаж магадгүй. Тиймээс энд оруулсан хувилбаруудыг шууд хэрэгжүүлэх зөвлөмж гэхээсээ илүү үндэсний хэлэлцүүлэгт оруулж буй хувь нэмэр гэж үзэх нь зүйтэй.

А хувилбар

Бодлогын эхний хувилбарт “А” данстай бүх малчдыг нийгмийн даатгалд албан журмаар хамруулахаар тооцлоо. Шимтгэл тооцох орлогыг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ болон “А” дансанд бүртгэлтэй малын тоо толгойг харгалзсан томъёогоор бодож тодорхойлно. Өмчилж буй малын тоогоор нь ангилж, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг нэмэгдүүлэх үржүүлэгчийн утгыг олно. Жишээ нь, 200 хүртэл малтай малчны орлогыг “1”-ээр үржүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл энэ малчны шимтгэл тооцох орлого нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй тэнцүү байна гэсэн үг.

Шимтгэлээ e-Mongolia цахим үйлчилгээний нэгдсэн порталаар болон сумын нэг цэгийн үйлчилгээний төв дээр төлж болно. 15-34 насны малчдын шимтгэлийг даатгуулснаас хойших эхний 5 жилд төрөөс бүрэн хариуцна. Нийт малчдад шимтгэл төлөх хөшүүрэг болгож шимтгэлийн нийт хувь хэмжээг МИД-ын үзүүлэлтүүдтэй уялдуулан тогтооно. Ингэснээр уур амьсгалаас үүдсэн цочролд хамгийн их нэрвэгдсэн бүс нутгийн малчдад учрах санхүүгийн дарамтыг бууруулах боломж бүрдэнэ. Шимтгэл төлөх үүргээ биелүүлэх механизм болгож тодорхой хугацааны шимтгэлээ төлсөн байх болзлыг зээл олгох шалгуурт оруулна.

Нийт малчдыг хамруулах, шимтгэл цуглуулах ажлыг дэмжихийн тулд нийгмийн даатгалын байгууллага суманд малчдын хоршоод болон бүлгүүдтэй хамтран ажиллана. Энэхүү түншлэлийн хүрээнд хоршоод буюу бүлгийнхээ гишүүдийн өмнөөс шимтгэлийг хамтын хэлбэрээр төлөх аргыг нэвтрүүлнэ. Хамтралын хэмжээ буюу нэгдсэн гишүүдийн тоо нэмэгдэх тусам төлөх шимтгэлийн хувь хэмжээ буурна. Шимтгэл цуглуулах ажлыг дэмжих, харилцаа холбоог сайжруулах зорилгоор ийм хамтралын төлөөлөгчдийг сонгож, сургаж бэлтгэнэ.

Шигтгээ 3. Индонезийн орон нутгийн иргэдэд түшиглэсэн хөтөлбөр

Индонезид улсын нийгмийн даатгалын үйлчилгээг эрхэлдэг BPJS Ketenagakerjaan байгууллага нь орон нутгийн иргэдээр дамжуулан даатгалд хамруулах Kader JKN хөтөлбөрийг нэвтрүүлжээ. Сонгогдсон иргэд нь сурталчилгаа таниулга хийж холбоо тогтоох, шинэ гишүүн элсүүлэх, шимтгэл цуглуулж, даатгалын газарт шилжүүлэх, гомдол барагдуулах гэсэн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Уг хөтөлбөрийн төлөөлөгч болох хүн тодорхой шалгуурыг хангасан байх ёстой. Тухайлбал, даатгуулагчдад онлайн төлбөр хийхэд нь туслах зорилгоор цахим банкны үйлчилгээнд бүртгүүлсэн байх; зорилтот газрынхаа ойролцоо амьдардаг байх; ахлах сургуулийн дипломтой байх; олон нийтийн байгууллагад ажиллаж байсан туршлагатай байх гэх мэт.

Ийм олон нийтэд түшиглэсэн арга нь Индонез шиг арлын улсад алслагдмал газар нутагт амьдардаг хүмүүст хүрч ажиллахад үр дүнтэй нь нотлогдсон байна. Тус хөтөлбөр хэрэгжиж эхлээд нэг жил болоход 2 сая гишүүнийг хариуцан ажиллаж буй 2000 төлөөлөгчийнхөө тусламжтайгаар шимтгэл цуглуулалтыг 14%-иар нэмэгдүүлжээ. Цахим бүртгэл ашиглалтын хувь 4 байхад олон нийтэд түшиглэсэн энэхүү хөтөлбөрт уг үзүүлэлт 73% байна.

Эх сурвалж: ILO (2021a)

► **Зураг 2. Бодлогын хувилбарууд**

	А хувилбар	Б хувилбар	В хувилбар
Хэлбэр	Албан журмаар даатгуулах	Сайн дураар гарах сонголттой	Сайн дураар даатгуулах
Даатгалд хамрагдах суваг	"А" данс	"А" данс e-Mongolia Нэг цэгийн үйлчилгээ	e-Mongolia Нэг цэгийн үйлчилгээ
Шимтгэл ногдуулах орлого	Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, малын тоо	Өөрөө тодорхойлно.	Борлуулалтын орлого болон малын тоог үндэслэнэ.
Төлбөр хийх боломж	e-Mongolia Нэг цэгийн үйлчилгээ	e-Mongolia Нэг цэгийн үйлчилгээ Малчдын урамшуулал	e-Mongolia Нэг цэгийн үйлчилгээ Малчдын урамшуулал
Хөшүүрэг/урамшуулал	Залуучуудын төлөх шимтгэлд татаас олгох Шимтгэлийн хэмжээг МИД-ын үзүүлэлтүүдтэй уялдуулах Бүлгийн шимтгэл	Шимтгэлд татаас олгох	Үүлдэр, угсаа сайжруулах болон мал эмнэлгийн үйлчилгээ Хүүгийн хөнгөлөлт Шошгожуулалт
Түншлэл	Малчдын хоршоод болон бүлгүүд	Татварын алба	Малчдын хоршоод болон бүлгүүд
Хэрэгжилтийг хангуулах механизм	Зээлд хамруулах	Захиргааны шийтгэл	хамаарахгүй

Эх сурвалж: Зохиогч

Б хувилбар

"Б" хувилбар нь малчид, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид нийгмийн даатгалаас сайн дураар гарах сонголт бүхий загвар юм. Жил бүрийн эхэнд "А" данстай бүх малчдыг шууд хамруулна. Шимтгэл тооцох орлогын хэмжээг мөн автоматаар салбарын голч цалингийн хэмжээгээр тогтооно. Гэхдээ хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ болон нийгмийн даатгалын шимтгэл тооцох орлогын дээд хязгаарын хооронд малчин өөрөө орлогоо сонгон тодорхойлох боломж бас нээлттэй байна.

Нийгмийн даатгалаас гарах хүсэлтэй даатгуулагч нэг цэгийн үйлчилгээний төвд очиж хасалт хийлгэх боломжтой. Нийгмийн даатгалын шимтгэлийг малын тоо толгойн татвар болон хувь хүний орлогын албан татвартай нэгтгэн багцалж, нэг л удаагийн үйлдлээр төлнө. Төлбөрийг e-Mongolia цахим үйлчилгээний нэгдсэн порталаар болон нэг цэгийн үйлчилгээний төв дээр хийж болно. Мөн малчин үйлдвэрлэлийн түүхий эдийн урамшуулалд төрөөс олгож буй мөнгөнөөс шимтгэлийг нь шууд суутгаж авах зөвшөөрөл өгч болно.

Нийт малчдад шимтгэл төлөх хөшүүрэг болгож малчны насны бүлгээс хамаарч 5 хүртэлх жилийн хугацаанд шимтгэлд нь төрөөс хэсэгчлэн дэмжлэг үзүүлнэ. Шимтгэлийг татваруудтай багцалсан учраас хэрэгжилтийг нь хангуулах механизм бас үүндээ тохирсон байх шаардлагатай. Шимтгэл, татвараа төлөөгүй тохиолдолд татварын албанаас зохих хариуцлага хүлээлгэнэ.

В хувилбар

Гурав дахь хувилбарт одоогийнх шиг сайн дураар цахим болон уламжлалт хэлбэрээр даатгуулна. Шимтгэл тооцох орлогыг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, борлуулалтын орлого болон "А" дансанд бүртгэлтэй

малын тоо толгойг харгалзсан томъёогоор бодож тодорхойлно. Ингэхдээ хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг малын тоо болон борлуулалтын орлогыг харгалзсан үржүүлэгчээр тус тус үржүүлнэ (А хувилбарыг үзнэ үү).

Нийгмийн даатгалд хамрагдахыг дэмжих, эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл төлөх үүргээ биелүүлэх хөшүүрэг болгож олон төрлийн багц урамшуулал нэвтрүүлнэ.

Нэг талаас малчдын хоршоо болон бүлгүүдээр дамжуулж даатгалд хамрагдах, шимтгэл төлөх үйл явцыг хөнгөвчилнө. Ингэснээр ийм хамтралууд нь хөрөнгөө цуглуулж, гишүүдийнхээ өмнөөс шимтгэлийг нэгтгэн төлнө. Шимтгэл төлөх журмыг хялбаршуулах, гишүүдийн харилцан туслалцах соёлыг дэмжих үүднээс хамтралуудын дундаж үржүүлэгчийг ашиглан шимтгэлийн хэмжээг тооцож болох юм. Мөн хоршоод үйлдвэрлэлийн түүхий эдийн урамшуулалд төрөөс олгож буй мөнгөнөөс шимтгэлийг шууд суутгаж авах зөвшөөрөл өгч болно.

Нөгөө талаар даатгалд хамрагдсан малчдыг урамшуулах нэмэлт үйлчилгээнүүдийг санал болгоно. Тухайлбал, үүнд малын үүлдэр, угсааг сайжруулах арга хэмжээ, мал эмнэлгийн үйлчилгээ орно. Эдгээр үйлчилгээний олонх нь одоо бэлэн байгаа юм. Тиймээс эдгээрт хамрагдах нөхцөлд нийгмийн даатгалд хамрагдсан байх болзлыг оруулж болно. Түүнчлэн даатгалд хамрагдсан малчдын бүтээгдэхүүнд худалдаачид, үйлдвэрлэгчид, жижиглэнгийн худалдаачид болон худалдан авагчид таних бололцоотой шошго олгодог байж болно. Ийм шошгожуулалт нь тухайн бүтээгдэхүүний, ялангуяа олон улсын зах зээлд гаргадаг бол зах зээлийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлэх зорилготой.

► **Дүгнэлт**

Монгол малчид насжихын (энэ ажил мэргэжлийг сонгох залуусын тоо цөөрсөөр байгаа) хэрээр 300,000 орчим хүнтэй энэ бүлгийн хувьд өндөр насны болон эрүүл мэндийн үр дүнтэй, хүртээмжтэй хамгаалалтай байх нь юу юунаас чухал болж байна. Монгол Улсын хүний болон физик газарзүйн онцлогоос шалтгаалж малчдад нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хүртээмжтэй, үр өгөөжтэй хүргэхэд амаргүй байдаг. Түүнчлэн тэдний нүүдлийн ба хагас нүүдлийн амьдралын хэв маяг нь нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хүргэхэд бэрхшээл учруулдаг. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь ихэвчлэн стандарт, эсвэл эрсдлээс сэргийлэх хандлагад үндэслэдэг. Тиймээс монгол малчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, улмаар үндэсний хэмжээнд нийгмийн хамгааллын хамралтыг нэмэгдүүлэхийн тулд өөр хандлага хэрэгтэй. Энэ нь НҮБ-ын “Малчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, цочролд бэлэн байдлыг нэмэгдүүлэх нь” хамтарсан хөтөлбөрийн хүрээнд хийсэн судалгаанд үндэслэсэн тайлан бөгөөд үндэсний хэлэлцүүлгээр авч хэлэлцэх бодлогын тодорхой хувилбаруудыг боловсруулж, улмаар тогтвортой хөгжлийн 1.3, 1.5 болон 13.1 дэх зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулах зорилготой юм.

Энэхүү бодлогын хураангуйд нийгмийн даатгалд хамрагдаж, шимтгэл төлөхийг урамшуулах болон шимтгэл төлөх үүргээ биелүүлэх хүрээнд ямар сайжруулалт хийж болохыг тодорхойллоо. Шимтгэлд татаас олгохоос гадна албан журмын даатгалын хүрээнд нэмэлт хөшүүрэг хэрэглэх боломжийг судалж, одоо байгаа зарим механизмыг өргөжүүлж болох юм. Малчид ба тэдний үйл ажиллагаа явуулж буй эдийн засгийн орчны харилцан хамаарлаас үзэхэд бодлого боловсруулагчид малчдад олгодог тодорхойлолт, урамшуулал, зээлд хамрагдах боломж болон даатгалын механизмыг хөшүүрэг болгон ашиглах боломжтой байна.

Тус хураангуйд танилцуулсан бодлогын хувилбаруудыг хэрэгжүүлж болох шинэчлэлийн жишээ гэж ойлговол зохино. Эдгээр хувилбарыг шууд хэрэгжүүлэх зөвлөмж бус харин нийгмийн хамгааллын тогтолцооны санхүүгийн болон нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах таатай орчныг бүрдүүлэх зорилгоор хэлэлцүүлэгт оруулж буй хувь нэмэр гэж үзэх нь зүйтэй.

► АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

1. Communications And Information Technology Authority. (2017). e-Government Development in Mongolia: Current status and Future plans. GoM.
2. ILO. (2021a). Social Protection Spotlight March 2021. Extending social security to self-employed workers. Lessons from international experience.
3. _____. (2021b). Cooperatives Use Incentive Mechanisms to Extend Social Protection to Herders
4. _____. (2021c). Herder's peer-to-peer approach to extend social protection to herders
5. _____. 2022.d Study on Herders' Behaviour Towards Social and Health Insurance.
6. Nguyen, Q. A. and da Cunha, N. M. S. (2019). Extension of Social Security to Workers in Informal Employment in the ASEAN region.
7. Дэлхийн банк. (2020). Бодлогын зөвлөмж: Ногоон, уян хатан, солонгорсон эдийн засгийн төлөөх байгалийн баялаг болон үндсэн хөрөнгийн тогтвортой удирдлага:
8. ОУХБ. (2022). Малчдын нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын талаарх зан үйлийн судалгаа:

Холбоо барих

Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага
НҮБ-ын байр 604
Нэгдсэн үндэстний гудамж-12
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар 14201,
Монгол улс

📞 976 11 320624
✉ ulaanbaatar@ilo.org

🌐 ilo.org