

ТАНИЛЦУУЛГА

*Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай
хуулийн төслийн талаар*

Нийгмийн даатгалын багц хуулийг 1994 онд анх баталж, 1995 оноос мөрдөж эхэлснээр хөдөлмөрийн насны хүн ам нийгмийн даатгалын харилцаанд шимтгэл төлж оролцох, үүнд ажил олгогч, даатгуулагч болон төр тодорхой хэмжээгээр хамтран шимтгэл төлөх харилцаа эхэлсэн.

Монгол Улс тэтгэврийн нэг давхаргат тогтолцоотой, тэтгэврийн санхүүжилтын арга нь хуваарилалтын (pay go) хэлбэртэй. Тэтгэврийн санхүүжилтын хуваарилалтын аргыг дэлхийн 153 улс ямар нэг байдлаар ашиглаж байна.

Нийгмийн даатгалын сангаас болон цэргийн тэтгэвэр авагчдын тоо жил бүр өсч, 2020 оны жилийн эцсийн байдлаар 441.5 мянгад хүрсний 332.9 мянга нь өндөр насны тэтгэвэр авагч байна.

Хэдий нийгмийн даатгалын хамралт жил бүр бага хэмжээгээр өсч, 2020 оны жилийн эцсийн байдлаар 1.1 сая гаруй даатгуулагч нийгмийн даатгалын шимтгэл төлж, тэтгэврийн даатгалын сангийн орлого нэмэгдэж байгаа ч хүн амын насжилт, нийт хүн амд эзлэх ахмад настны хувийн жингийн өсөлттэй холбоотойгоор тэтгэврийн даатгалын сангийн зардал орлогоос давж, сангийн алдагдал хурдацтайгаар нэмэгдэж байна.

Ийм нөхцөл байдал 1 давхаргат тэтгэврийн тогтолцоо, санхүүжилтийн хуваарилалтын арга нь даатгуулагчийн нийгмийн хамгааллын үндсэн баталгааг дангаараа хангахад хүндрэл учирч байна.

Тэтгэврийн даатгалын сангаас 2020 онд тэтгэвэрт төсвийн татаасыг оролцуулан 2.1 их наяд төгрөг зарцуулсан нь 2019 онтой харьцуулахад 17.0 хувиар буюу 314.4 тэрбум төгрөгөөр өсчээ. 2020 онд тэтгэврийн даатгалын санд улсын төсвөөс 396.1 тэрбум төгрөгийн татаас олгосон нь тэтгэврийн нийт санхүүжилтийн 18.4 хувийг эзэлж байна.

Харин Нийгмийн даатгалын сангийн 2021 оны төсвийн тухай хуульд зааснаар 2021 онд тэтгэвэрт зарцуулах хөрөнгө 2.3 их наяд төгрөг, улсын төсвөөс олгох татаасын хэмжээ 499.8 тэрбум төгрөгөөр тус тус байна.

Хүн амын дундаж наслалт 2019 оны байдлаар 70.41¹ (эрэгтэй 66.38, эмэгтэй 75.96)-д хүрч, 2008 оны түвшинтэй харьцуулахад 4.5 насаар нэмэгдсэн байна. Нийт хүн амд ахмад настны эзлэх хувийн жин 2019 оны байдлаар 9.4 байгаа бол 2050 онд энэ үзүүлэлт 21.1 хувьд хүрэхээр байна. Түүнчлэн 10 даатгуулагчид ногдох тэтгэвэр авагчийн тооны харьцаа 2020 онд 4 хүн, 2030 онд 7 хүн болох урьдчилсан тооцоололтой байна.

Монгол Улсад ажиллагсадын дундаж цалингийн хэмжээ 2020 оны жилийн эцсийн байдлаар 1220.6 мянган төгрөг байсан бол өндөр насны бүрэн тэтгэврийн дундаж хэмжээ 435.4 мянган төгрөг байгаа нь дээрх дундаж цалингийн хэмжээтэй харьцуулахад 35.6 хувь болж байна.

¹ www.1212.mn

Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллага (ОУХБ)-аас 1952 онд батлан гаргасан “Нийгмийн хамгааллын доод хэмжээний тухай” 102 дугаар конвенцэд зааснаар өндөр насны тэтгэвэр бодох доод хувь хэмжээг дундаж цалингийн 40 хувиас багагүй байх ёстой гэж заасан.²

Хэдийгээр манай улсын тэтгэврийн хуульд зааснаар даатгуулагч 20 ба түүнээс дээш жил тэтгэврийн даатгалын шимтгэл төлсөн бол дундаж цалингийн 45 хувиар тооцож байгаа хэдий ч одоогийн дундаж тэтгэвэр ба одоогийн улсын дундаж цалингийн харьцаа нь олон улсын конвенцод заасан хувиас бага байна.

Иймд даатгуулагчид нэмэлт тэтгэвэр авах боломжийг хуулиар олгох, ирээдүйд авах тэтгэврийн хэмжээг өсгөх шаардлага зайлшгүй тулгарч байна.

Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг, Засгийн газрын 2017 оны 251 дүгээр тогтоолоор даатгуулагчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх дээд хэмжээг тогтоон мөрдөж байна.

Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн 420.0 мянган төгрөг, шимтгэл төлөх хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг 4.2 сая төгрөг байхаар зохицуулсан. Нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх дээд хязгаараас давсан өндөр орлоготой даатгуулагч 2020 оны жилийн эцсийн байдлаар 17.1 мянга байна.

Өндөр орлоготой зарим иргэдийн зүгээс шимтгэл төлөх дээд хязгаараас давсан орлогоосоо нэмэлт шимтгэл төлөх замаар ирээдүйд авах тэтгэврийн хэмжээгээ өсгөх сонирхолтой байдаг. Зөвхөн өндөр орлоготой давхарга ч бус дундаж орлоготой иргэдийн хувьд өрхийн орлого, авч буй цалин, хөлсөө зөв зохистой зарцуулснаар ажил олгогчийн оролцоотойгоор хувийн нэмэлт тэтгэврийн санд өөрийн хуримтлал үүсгэх боломжтой юм.

Тэтгэврийн даатгалын тогтолцооны өнөөгийн нөхцөл байдал, тулгамдаж буй асуудлуудыг харуулсан дээрх тоо баримт, үндэслэлүүдээс харахад нэг талаас дан ганц улсын нийгмийн даатгалын сангаас олгож буй тэтгэврээр даатгуулагч ирээдүйн амьжиргааны зардлаа бүрэн хангах боломжгүй, нөгөө талаас насжилт хурдацтай өсөх үед төр дангаараа тэтгэврийн сангийн алдагдлыг бүрэн хариуцахад хүндрэлтэй байхаар байна.

Иймд даатгуулагчдад олон эх үүсвэрээс тэтгэвэр авах боломжийг бий болгох, хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, хувийн нэмэлт тэтгэврийн тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилгоор Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай хуулийн төслийг боловсруулсан.

Манай улсад хувийн нэмэлт тэтгэврийн харилцааг зохицуулсан хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй ч, зарим байгууллагууд өөрсдийн ажиллагчдыг хамруулсан хувийн тэтгэврийн сангуудыг үүсгэн байгуулж, үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Тухайлбал, Голомт банкны дэргэдэх Тэтгэврийн ууган сан ТББ, Ард санхүүгийн нэгдлийн охин компани болох Ард лайф ХХК, Нэйшнл лайф урт хугацаат даатгалын компаний тэтгэврийн даатгалын бүтээгдэхүүн зэрэг тус тус болно.

Хувийн нэмэлт тэтгэврийн харилцаа практикт бий болсон боловч тухайлсан хуулийн зохицуулалтгүй байгаа нь хувийн тэтгэврийн санд хамрагдаж мөнгөө

² ОУХБ “ОУХБ-ын конвенц, зөвлөмжүүдийн эмхэтгэл” УБ, 2012 он. 346 дахь тал

төлсөн 14.0 мянга гаруй даатгуулагч, ажилтны эрх ашиг зөрчигдөх, улмаар тухайн сан дампуурах тохиолдолд хэрхэх, эсхүл эрсдэлд орохоос хэрхэн сэргийлэх арга замууд тодорхойгүй байна.

Мөн эдгээр сангуудад тогтмол хяналт шалгалт хийгддэггүй, засаглалын зохистой байдлыг хангасан эсэх нь тодорхой бус, үйл ажиллагаа, санхүүгийн тайлан мэдээлэл нь гишүүд, олон нийтэд ил тод бус байна. Эдгээр харилцааг одоогийн нийгмийн даатгалын багц хууль, холбогдох бусад хуулиар зохицуулах боломжгүй тул бие даасан хууль баталж, зохицуулах шаардлагатай байна.

Дээр дурдсан практик шаардлага, олон улсын туршлагад үндэслэн ахмад настны нийгмийн баталгааг улсын нийгмийн даатгалын сангаас олгож байгаа тэтгэврээр хангахаас гадна даатгуулагчийг хөдөлмөрлөж, цалин орлоготой байх үедээ нэмэлт тэтгэврийн даатгалд даатгуулж, ирээдүйд олон эх үүсвэрээс тэтгэвэр авах нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор хууль эрх зүйн орчныг бий болгох зайлшгүй шаардлагатай юм.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”-ын 3.1-д “Амьдралын баталгааг хангах нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлж, амьдралын чанарыг дээшлүүлэхүйц нийгмийн даатгалын тогтолцоог бэхжүүлнэ.” гэж заасан зорилтыг хэрэгжүүлэх I үе шат (2021-2030)-ийн 2-т “Тэтгэврийн даатгалыг олон давхаргат тогтолцоонд шилжүүлсэн байна.” гэж, 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны 3.1.4-т “Хувийн тэтгэврийн нэмэлт даатгалыг нэвтрүүлж, төрийн болон хувийн тэтгэврийн сангаас тэтгэвэр авах нөхцөлийг бүрдүүлж, санхүүгийн зах зээлийг дэмжинэ” гэж заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 2.5.1-д “Нийгмийн даатгалын шинэчлэл хийж, иргэн бүрд суурь тэтгэвэр олгох, хувийн даатгалын үйлчилгээнд хамрагдах боломж бүхий олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоонд шилжинэ.” гэж заасан.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны 53 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрөөс тэтгэврийн шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого”-ын 2.1-д “Төрөөс тэтгэврийн шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого”-ын зорилго, зарчимд нийцүүлэн холбогдох хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулж, Монгол Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх гэж, тус бодлогын 1.2-т “тэтгэврийн тогтолцоонд хувийн хэвшлийн оролцоог сайн дурын нэмэлт даатгалын хэлбэрээр дэмжин, ахмад настан олон эх үүсвэр бүхий тэтгэврийн орлоготой байх нөхцөлийг бүрдүүлэх” гэж, 3.2.17-д “...иргэн бүр сайн дурын үндсэн дээр хувийн тэтгэврийн нэмэлт даатгалд хувиараа болон ажил олгогчийн дэмжлэгтэйгээр даатгуулж, нэмэгдэл тэтгэвэр авах” гэж, 3.2.18-д “хувийн тэтгэврийн нэмэлт даатгалыг хувийн хэвшлийн тэтгэврийн сан ба уг сан бүхий хувийн хэвшлийн урт хугацааны даатгалын компани эрхлэн гүйцэтгэх бөгөөд эрх бүхий байгууллага эдгээр санд тусгай зөвшөөрөл олгож, үйл ажиллагаанд хяналт тавих” гэж, 3.2.19-д “даатгуулагчийн хувийн тэтгэврийн нэмэлт даатгалд төлөх шимтгэл, хувь хүний орлогын албан татварын хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг асуудлыг хуулиар зохицуулах” гэж, 3.2.20-д “хувийн тэтгэврийн нэмэлт даатгалын тогтолцоо нь бүрэн хуримтлалын байх бөгөөд даатгуулагчийн тэтгэврийн хэмжээ түүний төлсөн шимтгэл, хөрөнгө оруулалтын өгөөжөөс хамаарах” гэж, 3.2.21-д “хувийн хэвшлийн тэтгэврийн даатгалын сангийн хөрөнгө оруулалтын багцыг хянах, хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийг зохицуулах, хөрөнгө оруулалтын

өгөөжийг даатгуулагчийн дансанд шилжүүлэх асуудлыг хуулиар зохицуулах” гэж, 3.5.4-т “даатгалд төлөх шимтгэлийн хувь хэмжээг ажил олгогч болон даатгуулагчийн харилцан тохиролцсон гэрээгээр зохицуулах” гэж, 4.3.1-д “даатгуулагч төлсөн шимтгэлтэйгээ уялдаатай тэтгэвэр авах олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоог бий болгох” гэж, 4.3.6-д “...хувийн тэтгэврийн нэмэлт даатгалын тогтолцоо бүрдэж, ахмад настан олон эх үүсвэр бүхий тэтгэврийн орлоготой байх нөхцөл хангагдах” гэж тус тус заасан нь Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай хуулийн төсөл боловсруулах хууль зүйн үндэслэл болсон.

Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах чиг үүрэг бүхий ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнийг Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2016 оны А/224, 2018 оны А/95, 2020 оны А/197 дугаар тушаалаар тус тус байгуулж, ажилласан.

Энэхүү ажлын хэсэгт Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Сангийн яам, Монголбанк, Монголын хөрөнгийн бирж, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо, Монголын ажил олгогч эздийн нэгдсэн холбоо зэрэг төрийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөлөл, Тэтгэврийн ууган сан ТББ, Ард санхүүгийн нэгдлийн охин компани болох Ард лайф ХХК, Нэйшнл лайф урт хугацаат даатгалын компанийн төлөөлөл, бие даасан судлаач, актуарч, тэтгэврийн реформ хөдөлгөөний төлөөлөлүүд тус тус багтсан.

Мөн Сангийн яамтай Азийн хөгжлийн банкны байгуулсан ТА9551 төслийн хүрээнд Монгол Улсад хувийн нэмэлт тэтгэврийн тогтолцоо бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх ажлыг зохион байгуулсан.

Энэ ажлын хүрээнд хуулийн гадаад, дотоод зөвлөхүүд Монгол Улсын баталсан бодлогын баримт бичигт нийцүүлэн Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай хуулийн төслийг боловсруулсан ба ажлын хэсэг 6 удаа хуралдаж саналаа нэгтгэсэн.

Боловсруулсан Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай хуулийн төслийг Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Санхүүгийн зохицуулах хороо хамтран хэлэлцэж саналыг тусгасан. Мөн яамд болон Монголбанкнаас санал авч ирүүлсэн саналыг тусгасан болно. Үүнээс гадна нийгмийн даатгалын байцаагч ажилтнуудад хэлэлцүүлэг хийсэн.

Олон улсын түвшинд одоогийн байдлаар 32 улс хувийн тэтгэврийн тогтолцоог нэмэлт байдлаар нэвтрүүлсэн байна. Хувийн тэтгэврийн тогтолцоо нэвтрүүлсэн улсын хөрөнгийн зах зээлийн хамгийн том хөрөнгө оруулагч нь хувийн тэтгэврийн сангууд, даатгалын компаниуд байдаг байна. 2014 оны байдлаар дэлхийн хөрөнгө оруулагчдын нийт хөрөнгийн 28 хувь нь зөвхөн тэтгэврийн сангуудын хөрөнгө байна.

Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах судалгаагаар хувийн тэтгэврийн даатгалын тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлсэн 7 улсын туршлагыг нарийвчлан судалж үзэхэд хувийн тэтгэврийн нэмэлт хуримтлал бүрдүүлэх асуудлыг төрийн зүгээс дэмжих нь зүйтэй гэж үздэг байна.

Ялангуяа хувийн нэмэлт тэтгэврийн харилцаанд санхүүгийн хөшүүрэг буюу татварын чөлөөлөлт үзүүлж, дэмждэг нь зайлшгүй авах шаардлагатай нэг арга хэмжээ болдог байна. Америкийн Нэгдсэн Улсын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн Эдийн засгийн бодлогыг дэмжих төслийн хүрээнд зөвлөх Кристофер Бэндерийн 2000 онд Монгол Улсад хийсэн “Тэтгэврийн шинэчлэлд мэргэжлийн туслалцаа

үзүүлэх” нэгжийн үйл ажиллагааны тайланд сайн дурын хувийн тэтгэврийн хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын орчин бий болгох тухай дүгнэлт гаргасан болно.

Мөн Олон салбарыг хамарсан техник туслалцааны төсөл (гэрээний дугаар MSTAP/C/F-003)-ийн хүрээнд Зөвлөх Ричард Хийнзийн 2014 онд хийсэн “Монгол Улсад нэмэлт, сайн дурын даатгал хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага, өнөөгийн орчинд хувийн тэтгэврийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх боломж” тайланд Монгол Улс хувийн нэмэлт тэтгэврийн тогтолцоог нэвтрүүлэхдээ:

- сайн дурын, нэмэлт хэлбэртэй;
- маш сайн хяналттай, ил тод байх;
- аль нэг байгууллагын дэргэд биш бие даасан сан, байгууллага байх;
- иргэд, олон нийтэд мэдээлэл сайтар өгөх;
- тэтгэврийн бусад давхаргатай нягт уялдуулах,

Хувийн нэмэлт тэтгэврийн тухай хуулийн төсөл 11 бүлэг, 60 зүйлтэй бөгөөд уг хуулийн төсөл батлагдсанаар:

- Монгол Улсад хувийн нэмэлт тэтгэврийн тогтолцоог бий болгох хууль эрх зүйн орчин бүрдэх;
- Тогтвортой ажил хөдөлмөр эрхлэлт нэмэгдэнэ;
- Хувийн нэмэлт тэтгэвэрт хамрагдсан иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, хувийн тэтгэврийн сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах, хяналт тавих, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төлбөрийн чадварыг хангах нөхцөл бүрдэх;
- Ирээдүйд ахмад настууд олон эх үүсвэрээс тэтгэвэр авах, хангалттай орлогын эх үүсвэртэй байх боломж бүрдэх;
- Санхүү, хөрөнгийн зах зээлийн үйл ажиллагааг идэвхижүүлэх, хөрөнгийн зах зээлд хөрөнгө оруулалт хийх урт хугацааны сан бий болох;
- Ажил олгогчоос ажилтныхаа хувийн нэмэлт тэтгэвэрт төлсөн шимтгэлийн хэмжээнд татварын чөлөөлөлт үзүүлснээр ажиллагчдынхаа нийгмийн баталгааг хангах зорилгоор хувийн нэмэлт тэтгэврийн тогтолцоонд хамрагдах сонирхлыг нэмэгдүүлэх зэрэг олон эерэг өөрчлөлтийг бий болгоно.

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР