

Монгол Улсын Төсвийн Тогтвортой Байдал 2018

Г.Рагчаасүрэн

Б.Цолмон

Б.Нямбаатар

Монгол Улсын Төсвийн Тогтвортой Байдал 2018

Г.Рагчаасүрэн

Б.Цолмон

Б.Нямбаатар

Агуулга

ХУРААНГУЙ	1
УДИРТГАЛ.....	3
ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЭРГЭН ТОЙРОНД СҮҮЛИЙН ҮЕД БОЛСОН ҮЙЛ ЯВДЛУУД: ТУЛГАРЧ БУЙ СОРИЛТУУД.....	4
ТӨСВИЙН ЗАРДЛЫН ХЭЛБЭЛЗЭЛ БОЛОН ХУВААРИЛАЛТЫН ШИНЖ ЧАНАРУУД	11
УУЛ УУРХАЙН ОРЛОГЫН ТӨСӨВТ ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ	19
БОДЛОГЫН ШИНЭЧЛЭЛ: ӨРГӨТГӨСӨН САНХҮҮЖИЛТИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	21
МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ТӨСӨӨЛӨЛ: МАКРО-ТӨСВИЙН ЗАГВАР (МММ).....	26
ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ: ТӨСВИЙН ДҮРМҮҮД МӨРДӨГДӨЖ БАЙНА УУ?.....	34
ДҮГНЭЛТ БА БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ	39
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ	41
ХАВСРАЛТ 1. УУЛ УУРХАЙН ОРЛОГЫН УЛСЫН ТӨСӨВ, ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВТ ОЧИХ ХУВААРИЛАЛТ	43
ХАВСРАЛТ 2. НДШ-ИЙН ХУВЬ ХЭМЖЭЭ	44
ХАВСРАЛТ 3. ХХОАТ-ЫН ХУВЬ ХЭМЖЭЭ, ХӨНГӨЛӨЛТ	44

Гол мэдээлэл

- Энэхүү тайланд бид Монгол Улсын төсвийн төлөв болон эдийн засгийн тогтвортой байдалд тулгарах эрсдэлүүдийг түгээмэл хэрэглээтэй макро-эдийн засгийн загварыг ашиглан шинжлэв.
- Засгийн газрын өртэй холбоотой сорилтууд одоогоор шийдэгдсэн хэдий ч төсвийн тогтвортой байдлын суурь асуудлууд байсаар байна. Засгийн газрын өрийн хэмжээ өндөр хэвээр байгаа бөгөөд эрдэс баялгийн орлогоос хамаарах байдал их байна.
- Өрийг тогтворжуулах хүртэл Төсвийн тогтворжуулалтын сан болон Хүний хөгжил сангийн хуримтлалыг нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр өрийг бууруулахыг зорих хэрэгтэй.
- Төсвийн сахилга батыг сайжруулахад чиглэсэн шинэтгэлийг төр засаг үргэлжлүүлэх хэрэгтэй. Зардлыг тогтворжуулахын тулд төсвийн орлогын төсөөллийг илүү няхуур хийх шаардлагатай. Төсвийн алдагдлыг бууруулах явдлыг үргэлжлүүлэх болон уул уурхайн болзошгүй уналтуудад бэлэн байхын тулд төсвийн дүрмүүдийг мөрдөх шаардлагатай.

Хураангуй

Монгол Улс 2017 онд Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС)-ийн Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр (ӨСХ)-ийн хүрээнд санхүүгийн багц дэмжлэгийг хүлээн авсан. ОУВС-ийн зээлийг авснаас хойш Монгол Улсад эдийн засгийн хувьд аз тохиосон. Эрдэс бүтээгдэхүүний үнэ сэргэсэнээр, нүүрсний үйлдвэрлэл түүхэн дээд түвшинд хүрч төсвийн орлого үлэмж нэмэгдсэн. Улмаар дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий өсөлт 5.3 хувьд хүрсэн нь төсөөлж байсан гурван хувиас их байв. Төсвийн алдагдал буурч, засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь багассан. Улсын зээлжих зэрэглэл сайжирч, гадаад валютын томоохон хоёр бондыг эргэн төлж чадсан. Түүнчлэн төсвийн хяналтыг сайжруулах зорилгоор Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ)-ийг байгуулаад удаагүй байна.

Эдгээрийн ачаар Монгол Улсын төсвийн төлбөр гүйцэтгэх чадавхтай холбоотой сорилтууд одоогоор шийдэгдсэн хэдий ч төсвийн тогтвортой байдлын суурь асуудлууд байсаар байна. Засгийн газрын өрийн хэмжээ өндөр хэвээр бөгөөд эрдэс баялгийн орлогоос хамаарах байдал их байна. 2017 онд төлсөн 2 бондыг шинэ гадаад бондоор санхүүжүүлсэн бөгөөд Монгол Улс 2021-2024 оны хооронд гадаад бондын томоохон эргэн төлөлтүүдийг хийнэ.

Монгол Улс эдгээр бондын эргэн төлөлтийг амжилттай хийж, санхүүгийн тогтвортой ирээдүйг бий болгохын тулд төсвийн сахилга батаа бэхжүүлэх шаардлагатай тул ӨСХ-т хэд хэдэн шаардлагыг тусгасан байдаг. Эдгээр шинэтгэлийн хэрэгжилт янз бүр байсан бөгөөд энэ тайланд тус шаардлагуудыг хэрэгжүүлэхэд гарсан амжилт, дутагдал, үр нөлөөг зарим талаар нарийвчлан авч үзэв. Товчхондоо бол автомашин, согтууруулах ундаа, тамхины онцгой албан татвар, тамхины импортын татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нэмэгдүүлэх зэрэг шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлсэн. Гэхдээ орлогын татвар, тэтгэврийн нас, төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, томилгоо, мөн түлш шатахууны онцгой татвартай холбоотой шаардлагуудыг тусгасан шинэтгэлийг бүрэн хэрэгжүүлээгүй. Тиймээс ӨСХ-т заасан ажлуудыг цаашид ч хэрэгжүүлэхийн хамт урт хугацаанд хуримтлал үүсгэх, өрийн тогтвортой байдлыг хангах шинэтгэлийг үргэлжлүүлэхийг засгийн газарт зөвлөж байна.

Монгол Улсын эдийн засгийн ирээдүй эрсдэлтэй хэвээр байна. Ирээдүйд эдийн засгийг тогтворжуулахад тулгарах эрсдэлүүдийг энэхүү тайланд авч үзсэн болно. Гол эрсдэлүүдэд:

- Оюу Толгойн далд уурхайн үйлдвэрлэл дахин хойшлох;
- Эрдсийн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнэ унах;
- Сонгуулийн өмнө улс төрийн сэдлээр төсвөөс гадуурх зарцуулалт хийгдэх;
- ӨСХ-т заасан арга хэмжээг хэрэгжүүлэхгүй байх, зогсоох;
- Түлш шатахууны дэлхийн зах зээлийн үнэ өсөх;

- АНУ, Хятадын хоорондын худалдааны дайн нь Хятад улсын Монголын бүтээгдэхүүний эрэлтийг бууруулах зэргийг авч үзэв.

Бид эрсдэлийн хэд хэдэн хувилбарыг Монгол Улсын макро-төсвийн загварыг ашиглан судалж, Монгол Улсын эдийн засгийн 2030 он хүртэлх дүр зурагт үзүүлэх нөлөөг тодорхойлсон.

Бид хэд хэдэн зөвлөмжийг гаргаж байгаа бөгөөд үүнд төсвийн зарлагыг тогтворжуулахын тулд орлогын төсөөллийг илүү няхуур хийх шаардлага засгийн газарт байгааг онцлов. Түүнчлэн, төсвийн дүрмүүдийн анхлан тогтоосон зорилтуудыг богино хугацаанд сэргээн мөрдөх, тэдгээрийг зөрчил болон улс төрийн шахалтаас хамаарч байнга өөрчилж ирснийг зогсоох шаардлагатай. Цаашилбал, уул уурхайн гарцаагүй тохиох уналтуудад бэлэн байх үүднээс төсвийн алдагдлыг бууруулах явдлыг үргэлжлүүлж, төсвийн дүрмүүдийг мөрдөх шаардлагатай.

Төсвийн орлого өнөөдөр өндөр түвшинд байгаа хэдий ч энэ нь ирээдүйд үргэлж ийм байна гэсэн баталгаа биш гэдгийг санах хэрэгтэй. Эрдсийн үнийн уналт, өөр бусад эрсдэл тохиох нь гарцаагүй. Улс орны төсөв санхүүг хэвийн байлгахын тулд засгийн газар санхүүгийн ухаалаг бодлогыг хэрэгжүүлэх ёстой.

Удиртгал

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн болон Гэрэгэ Партнерс компани хамтран “Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал” тайланг 2017 оноос эхлэн гаргаж байна. Бид эхний тайландаа өөрсдийн хөгжүүлсэн Монголын Макро-Төсвийн Загвар (МММ)-ыг ашиглан ОУВС-ийн ӨСХ-ийн Монгол Улсын эдийн засаг, төсвийн тогтвортой байдалд үзүүлэх нөлөөг судалж, 2030 он хүртэл эдийн засгийн төсөөлөл хийж, мөн уг төсөөлөлд учирч болзошгүй зарим эрсдэлүүдийн нөлөөг шинжилсэн билээ¹.

Энэ оны тайлан нь өмнөх тайлангаас илүү өргөн хүрээг хамарна. Тухайлбал:

- Төсвийн зардлыг засгийн газрын гол үйл ажиллагаа болон бүс нутгийн ангиллаар судалж, түгээмэл болон онцгой шинж чанаруудыг тодорхойлсон;
- Төсвийн орлогын гол эх үүсвэр болох уул уурхайн салбараас төсөвт төвлөрөх орлогыг шинжилсэн;
- Өмнөх тайланд тусгагдсан мэдээллийг шинэчлэх болон ӨСХ-ийн хэрэгжилтийг тоймлон авч үзсэн.

Энэхүү тайланд мөн өмнөх жилийн МММ загварын тоон өгөгдлийг 2017 оных болгон шинэчилж, ОУВС-ийн дунд хугацааны төсөөлөлд нийцүүлж “суурь төсөөлөл”-ийг дахин үнэлсэн үр дүнг танилцуулж байна. Мөн урьдын адил энэхүү суурь төсөөлөлд нөлөөлж болзошгүй эрсдэлүүдийг тодорхойлж, заримын нөлөөг судлан үр дүнг нь орууллаа. Түүнчлэн эдгээр чиг хандлага төсвийн тогтвортой байдлын зорилтуудад хэр нийцтэй байгааг болон Монгол Улсын төсвийн дүрмүүд хэрхэн мөрдөгдөж байгааг үнэлсэн болно.

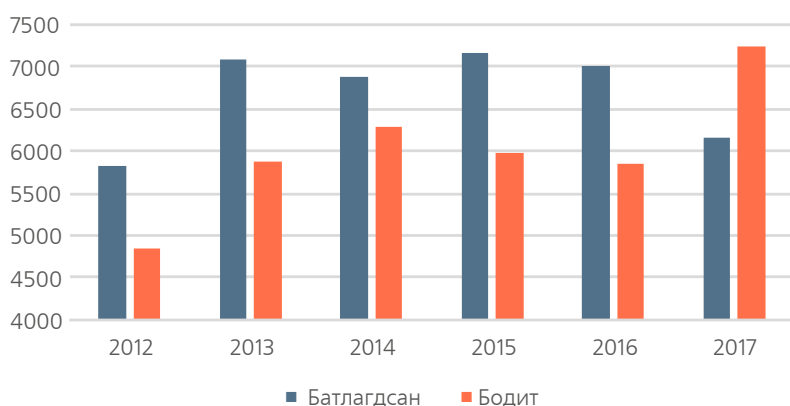
¹ Д.Баска, Д.Михайли, Б.Романи, *Монголын Макро-Төсвийн Загвар* (ББЗХ, 2017), <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/mongolia-macro-fiscal-model>

Төсвийн тогтвортой байдлын эргэн тойронд сүүлийн үед болсон үйл явдлууд: тулгарч буй сорилтууд

Энэ бүлэгт бид МУ-ын төсвийн тогтвортой байдалд нөлөөлөхүйц сүүлийн үед өрнөсөн үйл явдлууд болон өнөөгийн нөхцөл байдлыг авч үзнэ. Өөрөөр хэлбэл бид төсвийн орлого, зардал, алдагдал болон засгийн газрын өрийн асуудлууд дээр илүү төвлөрнө.

ТӨСВИЙН ТЭНЦВЭРЖҮҮЛСЭН ОРЛОГО: БОДИТ БА БАТЛАГДСАН ДҮН

Төсвийн орлого 2012-2017 оны хооронд жилд дунджаар есөн хувиар өссөн байна. Гэтэл 2012-2016 онд төсвийн орлого батлагдсанаасаа дунджаар 15 хувиар доогуур байсан бол 2017 онд 17.5 хувиар дээгүүр байжээ (Зураг 1). Өөрөөр хэлбэл УИХ-аар батлагдсан орлогын төсөөлөл хэт өөдрөг эсвэл хэт гутранги явж ирсэн бөгөөд үүний гол шалтгаан нь дэлхийн түүхий эдийн зах зээлийн үнээс өндөр хамааралтай уул уурхайн орлогын төсөөлөл бодитой биш байсанд оршино. Тухайлбал, 2017 онд нүүрсний үйлдвэрлэл урьд өмнө байгаагүй өндөр түвшинд хүрч (48 сая гаруй тонн), нүүрсний дундаж үнэ мөн адил өндөр (тонн тутамд 60 гаруй доллар буюу 2013 оноос хойших хамгийн өндөр түвшин) байсан нь төсвийн орлого огцом өсөхөд нөлөөлж, анх удаа батлагдсан дүнгээсээ өндөр гарсан. Гэхдээ төсвийн орлогыг батлах үед эдийн засгийн нөхцөл байдал тааруухан байсан учир төсвийн орлогын төсөөлөл илүү болгоомжтой байсан юм. ²



Зураг 1: Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого (тэрбум төгрөг)²

² "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx>
Сангийн яам, Төсвийн төслүүд, <http://www.iltod.gov.mn>

ТӨСВИЙН ЗАРДАЛ: БОДИТ БА БАТЛАГДСАН ДҮН

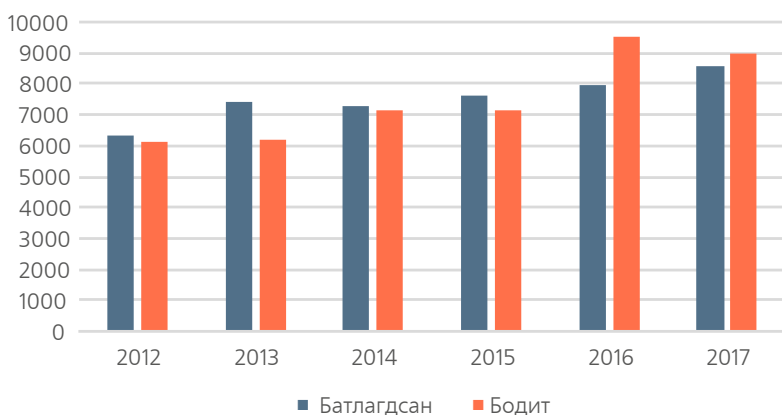
Төсвийн зардлын гүйцэтгэл 2012 оноос хойш огцом нэмэгдээд байгаа бол УИХ-аар батлагдсан зардал харьцангуй тогтвортой өссөн байна (Зураг 2). Тухайлбал 2012-2015 онд төсвийн зардал батлагдсан түвшнээсээ доогуур байсан.

Гэвч сүүлийн хоёр жил дараалан зардал батлагдсан дүнгээсээ хэтэрсэн.

2017 онд төсөвт хоёр удаа тодотгол хийсэн бөгөөд үүгээр дараах зардлыг санхүүжүүлэхээр тусгасан:

- Өмнөх онуудад улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжиж, 2016 онд санхүүжилтээ бүрэн авч чадаагүй төсөл, арга хэмжээний хөрөнгийг шийдвэрлэх;
- Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар өмнөх онуудад хийгдсэн төсөл, арга хэмжээний их засварын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх;
- Төрийн өндөр албан тушаалтан, шүүгч, прокуророос бусад төрийн албан хаагчдад 300,000 төгрөгийн урамшуулал олгох;
- Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг хүүхэд бүрд олгох.

Эдгээр тодотголыг хийснээр төсвийн зардал анх батлагдсанаасаа 412 тэрбум төгрөгөөр давсан бөгөөд 2017 он нь Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн сонгуулийн жил байв (Зураг 2).

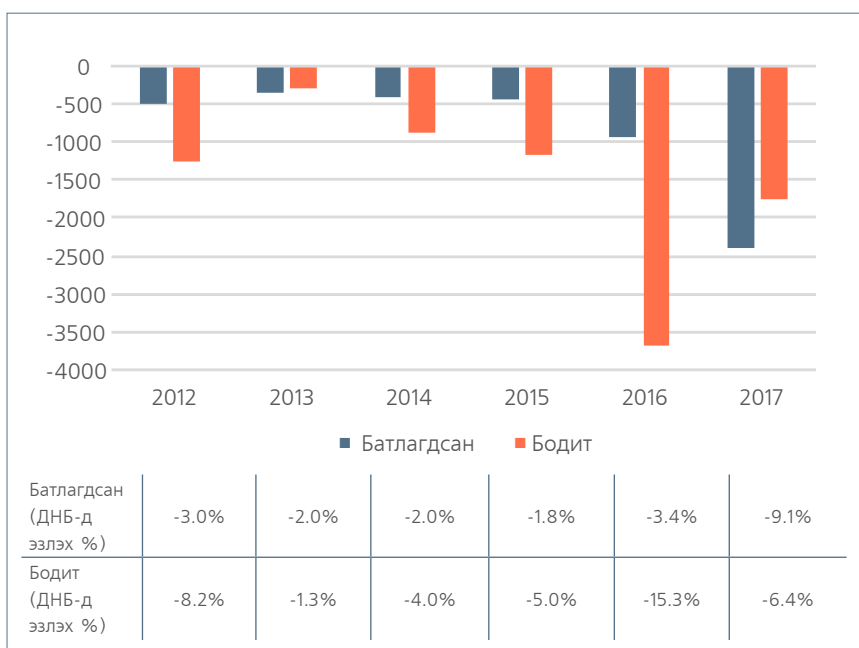


Зураг 2: Төсвийн зардал (тэрбум төгрөг)³

3 “Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан,” Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx>
Сангийн яам, Төсвийн төслүүд, <http://www.iltod.gov.mn>

ТӨСВИЙН ТЭНЦЭЛ: БОДИТ БА БАТЛАГДСАН ДҮН

Төсөв 2011 оноос хойш алдагдалтай явж ирсэн бөгөөд засгийн газрын өрийг өсөхөд нөлөөлсөн. 2012-2016 онд бараг жил бүр төсвийн бодит алдагдал батлагдсан дүнгээс их гарч байсан бол 2017 оны төсвийн алдагдал баталсан дүнгээс буурчээ (Зураг 3). Иймд төсвийн алдагдлын төсөөлөл төсвийн орлогын төсөөллийг дагаж байна гэж дүгнэж болохоор байна. 2017 оны тодотголоор зардлыг нэмэгдүүлээгүй бол төсвийн алдагдал илүү бага байх байлаа.



Зураг 3: Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл (тэрбум төгрөг)⁴

ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ӨР ӨНДӨР ХЭВЭЭР БАЙНА

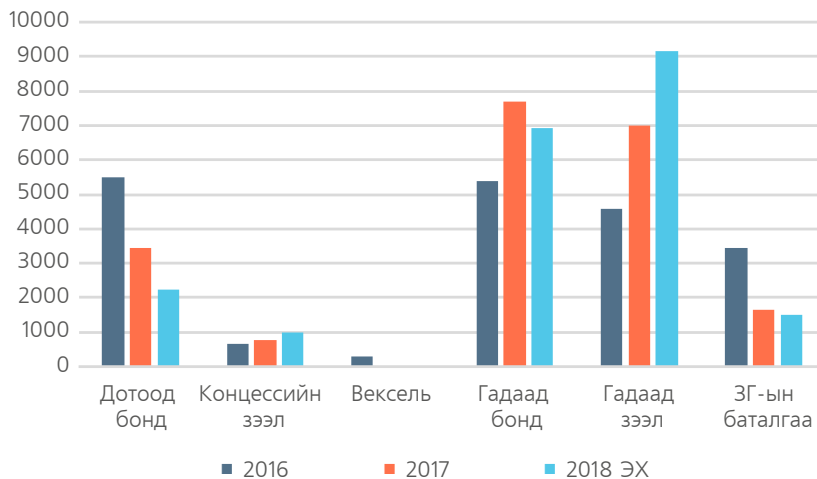
Засгийн газрын өр 2017 онд 22.7 их наяд (өнөөгийн үнэ цэнээр 20.2 их наяд) төгрөг болж өссөн бол ДНБ-д эзлэх хэмжээгээрээ 74.4 хувь болж 2016 оныхоос буурлаа. Мөн 2018 оны эхний хагас жилийн байдлаар засгийн газрын өр 22.6 их наяд (өнөөгийн үнэ цэнээр 19.4 их наяд) буюу ДНБ-ий 63.4 хувь болж буурсан байна (Зураг 4А). Хэдийгээр өр нийт дүнгээрээ бага зэрэг буурсан ч ДНБ-ний 13 хувийн өсөлтийн дүнд уг харьцаа огцом буурсан.

4 "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodbs.aspx>
Сангийн яам, Төсвийн төслүүд, <http://www.iltod.gov.mn>



Зураг 4А: Засгийн газрын өр (тэрбум төгрөг)⁵

Засгийн газрын өрийг бүрэлдэхүүнүүдээр нь Зураг 4Б-д харууллаа.



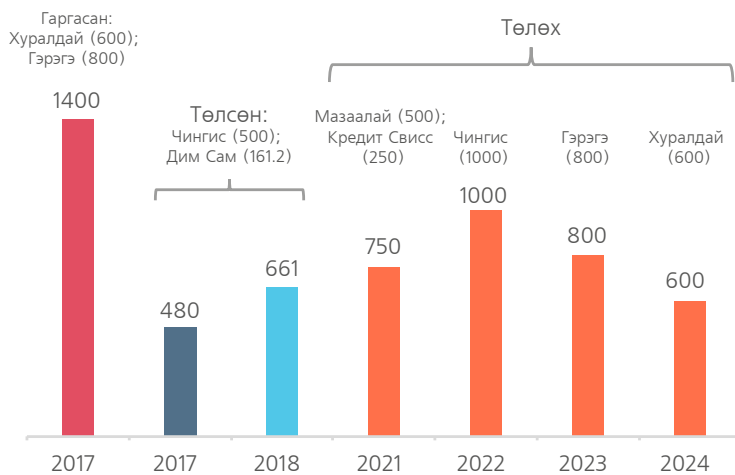
Зураг 4Б: Засгийн газрын өр (тэрбум төгрөг)⁶

Гадаад өр

Засгийн газар 2017 онд 1.4 тэрбум долларын гадаад бонд (“Хуралдай” болон “Гэрэгэ”) шинээр гаргаж 2018 онд төлөгдөх хуваарьтай “Чингис”, “Дим сам” бондуудын эргэн төлөлтийг хийсэн (Зураг 5). “Гэрэгэ” бондыг “Чингис”, “Дим сам” бондуудын үндсэн төлбөрийг санхүүжүүлэх зорилгоор гаргасан бол “Хуралдай” бондоор Монгол Улсын Хөгжлийн банкны “Евро” бондыг дахин санхүүжүүлсэн. Засгийн газрын ӨСХ-ийн хүрээнд гадаад түншүүдээс хөнгөлөлттэй зээл авснаар гадаад зээлийн өр нэмэгдсэн. Харин Хөгжлийн банкны “Евро” бондыг “Хуралдай” бондоор сольсноор 2017 онд Засгийн газрын баталгаатай зээллэг буурсан байна.

5 “Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан,” Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx>
Сангийн яам, Төсвийн төслүүд, <http://www.iltod.gov.mn>

6 “Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан,” Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx>
Сангийн яам, Төсвийн төслүүд, <http://www.iltod.gov.mn>
Тайлбар: Гадаад түншүүдээс авсан зээл нь “Концессийн зээл”-д хамрагдахгүй бөгөөд эдгээрийг “Гадаад зээл” гэдэгт оруулсан болно.



Зураг 5: 2017 онд шинээр гаргасан, 2018 онд төлсөн болон 2021-2024 онуудад төлөгдөх Засгийн газрын гадаад бондууд (сая ам.доллар)⁷

Дотоод өр

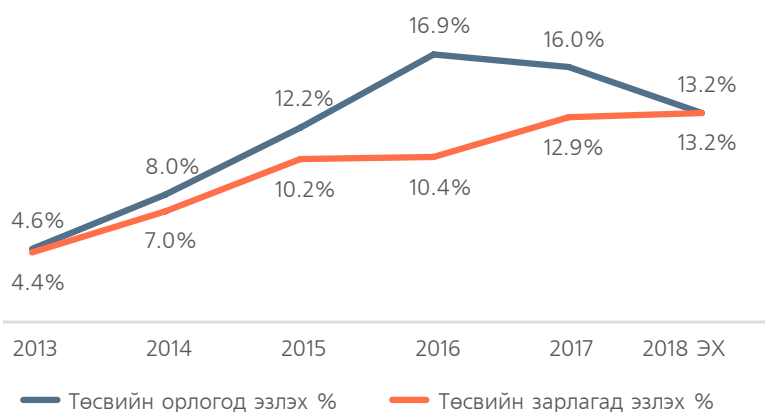
- Засгийн газар 2017 онд 3.1 их наяд төгрөгийн дотоод үнэт цаас шинээр гаргасан. Үүний 1.5 их наяд нь 2017 ондоо багтаж төлөгдсөн бол 1.6 их наяд нь дараагийн онууд руу шилжих байв. Хуваарийн дагуу 750 тэрбум төгрөгийн дотоод үнэт цаас эргэн төлөгдсөн бол 370 тэрбум төгрөгийн дотоод үнэт цаасыг хугацаанаас нь өмнө буцаан худалдаж авсан байна.⁸
- Засгийн газар 2014-2017 оны хооронд дотоодын түншүүдтэй нийт 2,356.2 тэрбум төгрөгийн концессын гэрээ байгуулснаас 2,309.9 тэрбум нь бүрэн төлөгдөөгүй байна. 2017 оны нэгдүгээр сарын 1-ээс дөрөвдүгээр сарын 14 хүртэл нийт 848.3 тэрбум төгрөгийн найман концессын гэрээ байгуулагдсан ба 2018 оны төсвийн тухай хууль батлагдах хүртэл шинээр “барих-шилжүүлэх” нөхцөлтэй концессын гэрээ хийхийг хориглосон. Гэвч 2018 оны эхний хагас жилийн байдлаар концессын үлдэгдэл 2017 оны эцэст байснаас 30 хувиар өссөн байна.
- Векселийн үлдэгдэл 2016 оны эцэст 307.2 тэрбум төгрөг байсан нь 2017 онд бүрэн төлөгдөж, үүнээс хойш шинээр вексель бичигдээгүй байна.

Зээлийн хүүгийн төлбөр

Өр өндөр түвшинд хүрсэн нь зээлийн хүүгийн зардлыг төсвийн нийт орлого, зардлын 10 гаруй хувьтай тэнцэх хүртэл өсөхөд нөлөөлж төсөвт дарамт учруулж байна (Зураг 6). Тухайлбал хүүгийн зардал засгийн газрын цалин хөлсний нийт зардлаас бага зэрэг л доогуур байгаа нь уг зардал асар өндөр түвшинд хүрснийг илтгэнэ.

⁷ “Монгол Улсын Засгийн Газрын Өр,” Сангийн яам, <https://mof.gov.mn/>

⁸ “Монгол Улсын Засгийн Газрын Өр,” Сангийн яам, <https://mof.gov.mn/>



Зураг 6: Зээлийн хүүгийн төлбөрийн төсвийн нийт орлого, зарлагад эзлэх хувь⁹

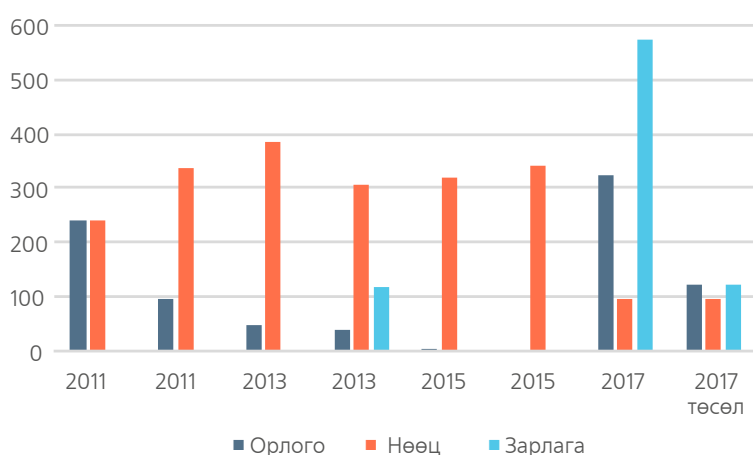
ТӨСВИЙН ТОГТВОРЖУУЛАЛТЫН САН БА ИРЭЭДҮЙН ӨВ САН

Эрдэс баялгийн орлогыг хуримтлуулах зорилгоор Монгол Улс үндэсний баялгийн хоёр санг байгуулсан. Төсвийн тогтворжуулалтын сан (ТТС) нь уул уурхайгаас хамаарах орлого савлахтай холбоотой үүсэх хүндрэлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн эрсдэлийн сан юм. Ирээдүйн өв сан (ИӨС) нь эрдэс баялгийн орлогыг хойч үедээ үлдээхийг зорьсон хуримтлалын сан юм.

Төсвийн тогтворжуулалтын сан

Төсвийн тогтворжуулалтын сан нь нэгдсэн төсвийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн сан юм. Сангийн орлого нь төсөөлснөөс өндөр байсан эрдэс бүтээгдэхүүний үнээс хамаарсан төсвийн нэмэлт орлого, төсвийн ашиг, засгийн газрын нөөц ба эрсдэлийн сангуудын үлдэгдэл, сангийн санхүүгийн үйл ажиллагааны цэвэр ашиг, мөн парламентаас тогтоосон бусад орлогоос бүрдэхээр заасан. Гэвч төсөв ашигтай байх нь ховор бөгөөд сангийн орлого тогтворгүй байснаас хамаарч нөөцийг тогтвортой хуримтлуулж чадаагүй. Түүнчлэн 2017 онд Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд өөрчлөлт орж, ТТС-гаас төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор улсын төсөв рүү шилжүүлэг хийх болсноор тус сангаас 570 гаруй тэрбум төгрөг зарцуулагдаж сангийн хөрөнгө их хэмжээгээр буурсан (Зураг 7). Гэхдээ энэхүү алхам нь Засгийн газрын өр өндөр, мөн сангийн хөрөнгө оруулалтын өгөөж бага байгаа өнөө үед зохимжтой, зөв үйлдэл боллоо. Өөрөөр хэлбэл Засгийн газрын өрийг бууруулах нь гол зорилго болсноор тус сангийн хуримтлал хязгаарлагдаж байна.

9 "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx>. Тайлбар: 2018 оны утга нь эхний хагас жилийн байдлаарх дүн – ө.х., хагас жилийн хүүгийн төлбөрийн хагас жилийн төсвийн орлого, зарлагад эзлэх хувь юм.



Зураг 7: Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн орлого, зарлага, нөөц (тэрбум төгрөг)¹⁰

Ирээдүйн өв сан

Ирээдүйн өв сан нь 2016 онд батлагдсан ИӨС-гийн тухай хуулийн дагуу 2017 онд нөхөн сэргэхгүй эрдэс баялгаас төсөвт төвлөрүүлсэн орлогыг өнөө ба хойч үеийнхэнд тэнцвэртэй хуваарилах зарчмыг хэрэгжүүлэх зорилгоор байгуулагдсан хуримтлалын сан юм. 2017 онд сангийн орлого 358 тэрбум төгрөг байсан бол 2018 оны эхний хагас жилийн байдлаар нэмж 310 тэрбум төгрөг төвлөрлөө. ИӨС-ийн тухай хуульд зааснаар 2030 он хүртэл сангийн хөрөнгө зөвхөн удирдлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардал болон хөндлөнгийн аудитын зардалд зарцуулагдах байсан. Гэтэл сангийн орлогыг эхлээд Хүний хөгжил сангийн өрийг төлж барагдуулах болон 2022 он хүртэл төсвийн алдагдал санхүүжүүлэхэд зарцуулахаар журам гарсан. Өөрөөр хэлбэл наанадаж 2019 он хүртэл уг санд хуримтлал үүсэхгүй. Засгийн газрын өр хойч үеийнхэнд ч дарамт учруулж болохоор өндөр байгаа өнөөгийн нөхцөлд хэрвээ сангийн өгөөж өрийн хүүгийн түвшнээс бага байвал энэ санг цагаа олоогүй, яарч байгуулсан гэж үзэж болно.

Ерөнхийдөө Засгийн газрын өр ДНБ-д эзлэх хувиараа буурчхаад байгаа хэдий ч зохистой түвшинд очоогүй байна. Түүнчлэн засгийн газар өрийн үйлчилгээнд асар өндөр зардал гаргаж байна. Мөн ойрын ирээдүйд асар их хэмжээтэй гадаад бондын эргэн төлөлт хийгдэхээр хүлээгдэж байна. Дээр нь Засгийн газрын өр өндөр хэвээр байхад цагаа олоогүй, яарч байгуулсан, одоогоор хоосон шахуу хоёр сан байна. Тиймээс эдгээр санд хуримтлал үүсгэхээс илүүтэйгээр өр зээлийн эргэн төлөлтийг анхаарах засгийн газрын байр суурийг бид оновчтой гэж үзэж байна.¹¹

10 "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrod.b.aspx>

11 А.Бауэр, Д.Михайли, *Premature Funds: Эртэдсэн сангууд: Хэт өөдрөг байдал болон буруу зөвлөгөөний дунд улс орон улам бүр ядуурах нь*, (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2018), <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/premature-funds>

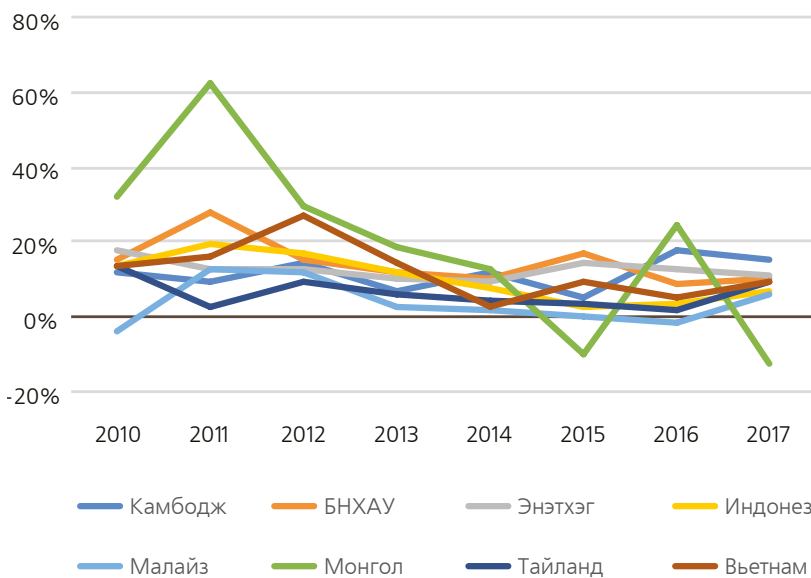
Төсвийн зардлын хэлбэлзэл болон хуваарилалтын шинж чанарууд

Энэ удаагийн тайлан төсвийн зардлын бүрэлдэхүүн хэсгүүд дээр илүү төвлөрснөөрөө онцлогтой бөгөөд энэ бүлэгт тэдгээрийг авч үзэх болно. Үүнд бид төсвийн зардлын тогтворгүй шинж чанарын цаад шалтгааныг олж тогтоохыг зорив.

МОНГОЛ УЛС БОЛОН БУСАД УЛСЫН ТӨСВИЙН ЗАРДЛЫН ХЭЛБЭЛЗЭЛ

Төсвийн зардлын хэлбэлзэл нь Монгол Улсын хувьд асуудал байсаар ирсэн. Учир нь үүнээс хамаарч төсвийн алдагдал тогтворгүй болж улмаар төсвийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг.

Зураг 8-д Монгол Улсын болон хөгжиж буй Азийн зарим орнуудын сүүлийн 10 жилийн төсвийн зардлын жилийн өөрчлөлтийг харьцууллаа. Эндээс харахад МУ-ын төсвийн зардал бусад улстай харьцуулахад илүү далайцтай хэлбэлзсэн байна.

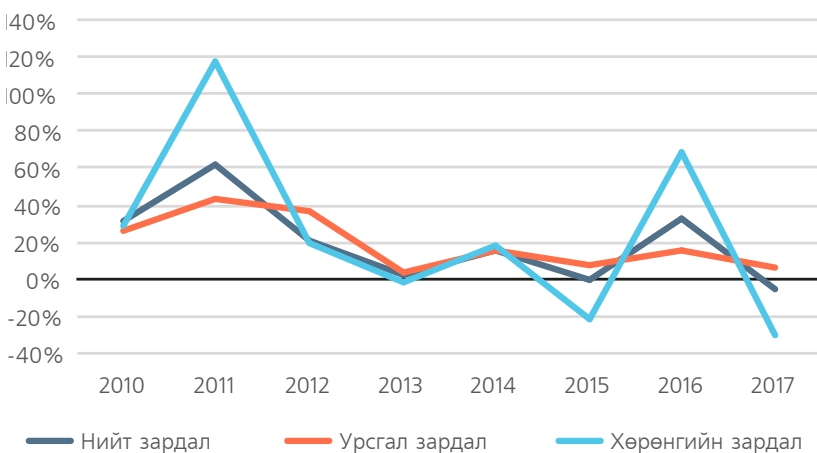


Зураг 8: Төсвийн нийт зардлын жилийн өөрчлөлт (хувиар)¹²

12 "Дэлхийн Эдийн Засгийн Хандлагын Өгөгдлийн Сан," ОУВС, 2018 оны 10 дугаар сар, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>

УРСГАЛ БОЛОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРДАЛ: АЛЬ НЬ ИЛҮҮ ХЭЛБЭЛЗДЭГ ВЭ?

Хөрөнгийн зардал урсгал зардлаас илүү далайцтай хэлбэлздэгийг Зураг 9 харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл нийт зардлын хэлбэлзлийн дийлэнх нь хөрөнгийн зардалтай холбоотой байна.



Зураг 9: Төсвийн зардлын жилийн өөрчлөлт (хувиар)¹³

НЭГДСЭН ТӨСВИЙН ЗАРДЛЫН ХЭЛБЭЛЗЭЛ: УЛСЫН ТӨСӨВ БА ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВ

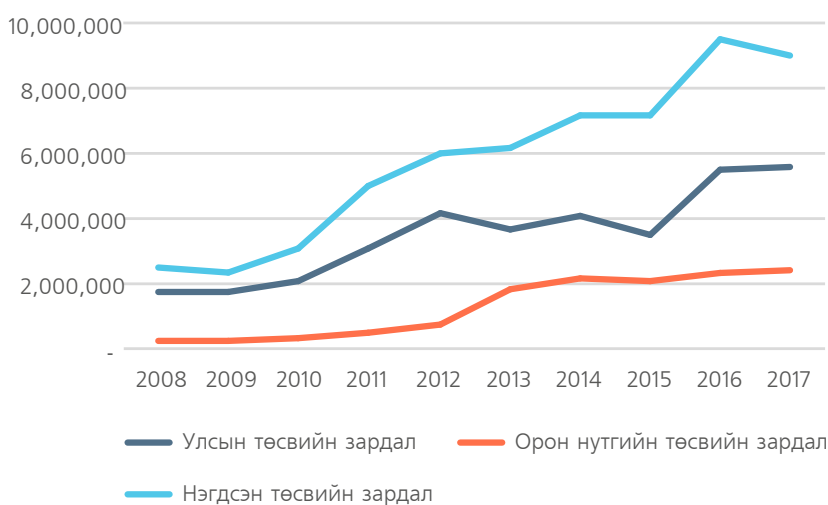
Нэгдсэн төсөв нь одоогоор улсын төсөв, орон нутгийн төсөв, нийгмийн даатгалын сан, эрүүл мэндийн даатгалын сангаас бүрдэж байна¹⁴. Гэхдээ бид энэ бүлэгт төсөв санхүүд илүү нөлөөтэй учраас зөвхөн улсын төсөв болон орон нутгийн төсвийг авч үзнэ.

Орон нутгийн төсвийн зардал нь улсын төсвийн зардлаас үргэлж бага буюу сүүлийн 10 жилийн дунджаар улсын төсвийн зардлын 33 хувьтай тэнцүү байсан (Зураг 10А). Улсын төсөв нь нэгдсэн төсвийн хамгийн том бүрэлдэхүүн хэсэг учраас нэгдсэн төсвийн зардлын өөрчлөлт улсын төсвийн зардалд гарах өөрчлөлтийг дагаж байдаг. Түүнчлэн орон нутгийн төсвийн зардал харьцангуй тогтвортой байхад улсын төсвийн зардал илүү хэлбэлзэж байгааг Зураг 10А-аас харж болно¹⁵.

¹³ "Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан," Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn

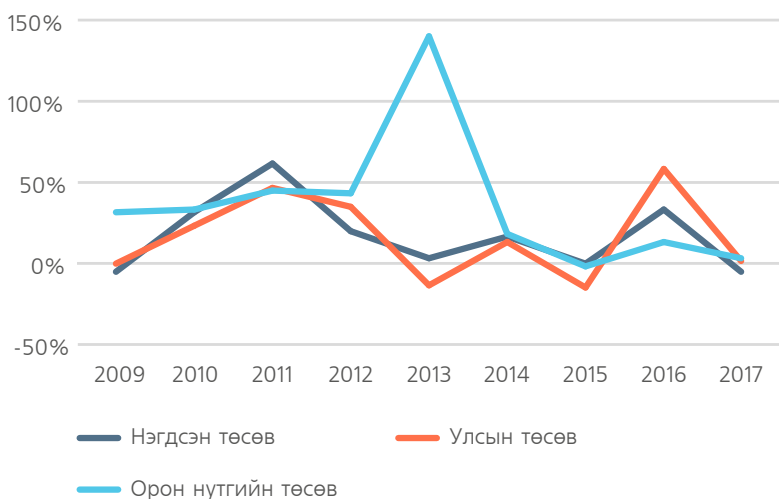
¹⁴ Хүний Хөгжил Сан 2017 онд татан буугдах хүртлээ нэгдсэн төсвийн нэг бүрэлдэхүүн байсан бол Эрүүл мэндийн даатгалын сан нь 2018 оноос эхлэн биеэ даасан бүрэлдэхүүн болсон.

¹⁵ Улсын төсвийн зардал нь Орон нутгийн төсөвт олгох татаас болон тусгай зориулалтын шилжүүлгийг хассан дүн.



Зураг 10А: Улсын, Орон нутгийн болон Нэгдсэн төсвийн зардал (сая төгрөг)¹⁶

Зураг 10Б-ээс харахад 2016 онд улсын төсвийн зардал нэгдсэн төсвийн зардлаас өндөр хувиар өссөн байна. Үүний шалтгаан нь хөгжлийн баримжаатай мега төслүүдийг санхүүжүүлэх зорилготой төрийн өмчит Монгол Улсын Хөгжлийн банкны зардал гэх мэт төсвөөс гадуурх зардлуудыг улсын төсөвт нэгтгэсэн явдал юм. Харин орон нутгийн төсвийн зардал 2013 оноос бусад үед нэгдсэн төсөвтэй ойролцоо өөрчлөгдөж байжээ. 2013 онд Төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт орж, улсын төсвийн зарим зардлыг (тусгай зориулалтын шилжүүлэг) орон нутгийн төсөв рүү шилжүүлсэн¹⁷.



Зураг 10Б: Улсын, орон нутгийн болон нэгдсэн төсвийн зардлын жилийн өөрчлөлт (хувиар)¹⁸

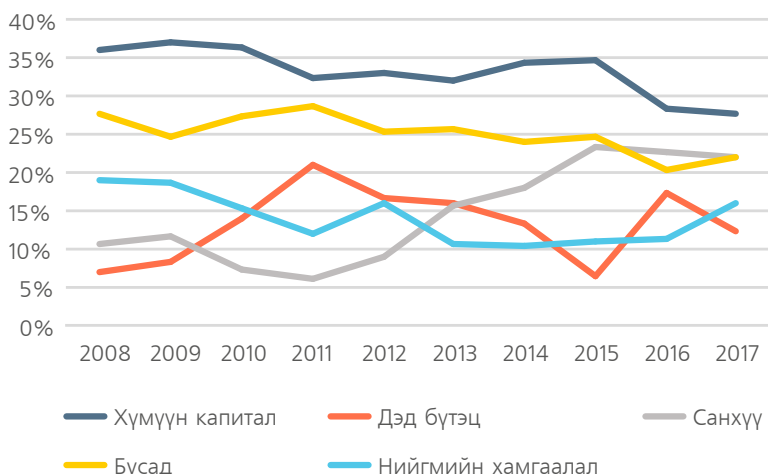
16 "Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан," Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn
Тайлбар: Нэгдсэн төсвийн бусад хэсгүүд болох Нийгмийн даатгалын сан, Хүний хөгжил санг зурагт харуулаагүй болно.

17 Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх ба түүнийг санхүүжүүлэхээр "тусгай зориулалтын шилжүүлэг"-ийг орон нутгийн төсөвт олгодог (Төсвийн тухай хууль). Эдгээр чиг үүрэгт сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, соёлын үйлчилгээ, эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ, газрын харилцаа, кадастр, хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир зэрэг чиг үүргүүд орно (61-р зүйл). Мөн аймаг, нийслэлийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь орон нутгийн хөгжлийн сантай байх бөгөөд, орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас уг сангууд руу орлого шилжүүлдэг (60.1-р зүйл). Эдгээр сангууд нь орон нутгийн хөгжилд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зорилготой. 2013 оноос Төсвийн тухай хууль хэрэгжиж, дээрх заалтууд үйлчилж эхэлснээр орон нутгийн төсвийн зардал огцом нэмэгдсэн.

18 "Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан," Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn

УЛСЫН ТӨСВИЙН ЗАРДАЛ БА ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ГОЛ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Одоо төсвийн зардлыг үйл ажиллагааны ангиллаар нь авч үзье (Зураг 11). Сүүлийн 10 жилд улсын төсвийн хамгийн өндөр хувийг (дунджаар 33 хувь) хүмүүн капитал буюу боловсрол болон эрүүл мэндэд зарцуулсан байна. Гэвч энэ хувь буурсаар 2017 он гэхэд 28 хувь болж найман нэгжээр буураад байна. Дэд бүтцийн зардал хамгийн их хэлбэлзсэн бол нийгмийн хамгааллын болон бусад зардал харьцангуй тогтвортой бөгөөд бага зэрэг буурсан байна.¹⁹ Эдгээр зардлуудын эзлэх хувь буурсан шалтгаан нь Сангийн сайдын багц сүүлийн долоон жилийн дотор улсын төсвийн нийт зардлын 10 хүрэхгүй хувиас 20 гаруй хувь болтлоо нэмэгдсэн явдал байна. Үүний гол бүрэлдэхүүн нь огцом өсөөд байгаа Засгийн газрын өрийн үйлчилгээний зардал юм. Өөрөөр хэлбэл, өрийн өндөр төвшин төсвийн тогтвортой бүтцийг эвдэж байгааг илтгэж байна.



Зураг 11: Засгийн газрын гол үйл ажиллагааны зардлын нийт зардалд эзлэх хувь²⁰

ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ЗАРДАЛ, БҮС НУТГААР

Зураг 10А-аас бид орон нутгийн төсөв харьцангуй тогтвортой бөгөөд нэгдсэн төсвийн зардалд бага хувь эзэлдгийг харсан. Гэхдээ үүнийг илүү нарийвчлан судлахад сонирхолтой дүр зураг ажиглагдана. Бид орон нутгийн төсвийг Улаанбаатар хот, уул уурхайтай болон уул уурхайгүй гэсэн гурван бүсээр буюу ангиллаар задлан авч үзлээ.

Улаанбаатар хот

Сүүлийн 10 жилд хүн амын 44 орчим хувь нь амьдарч байгаа Улаанбаатар хотод орон нутгийн төсвийн бараг тал нь (дунджаар 41 хувь) хуваарилагдаж ирсэн байна (Зураг 12).

¹⁹ Дэд бүтцийн зардал 2016 онд огцом нэмэгдэхэд Хөшигтийн хөндийн шинэ нисэх буудлын авто зам барих, УБ хотын олон улсын шинэ нисэх буудал, ЗТХЯ-ны хөрөнгө оруулалт, их засварын зардал голлох нөлөө үзүүлсэн. Нийгмийн хамгааллын зардал 2016, 2017 онуудад огцом өсөхөд НДС-д өгөх татаас нэмэгдсэн нь голчлон нөлөөлсөн. Шалтгаан нь НДС-ийн алдагдал 2015 онд 114 тэрбум орчим байсан бол 2016 онд 405 тэрбум, 2017 онд 347 тэрбум болж өссөн явдал байв.

²⁰ "Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан," Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn Судлаачдын тооцоолол



Зураг 12: Орон нутгийн төсвийн нийт зардал ба УБ хотын төсвийн зардал (сая төгрөг)²¹

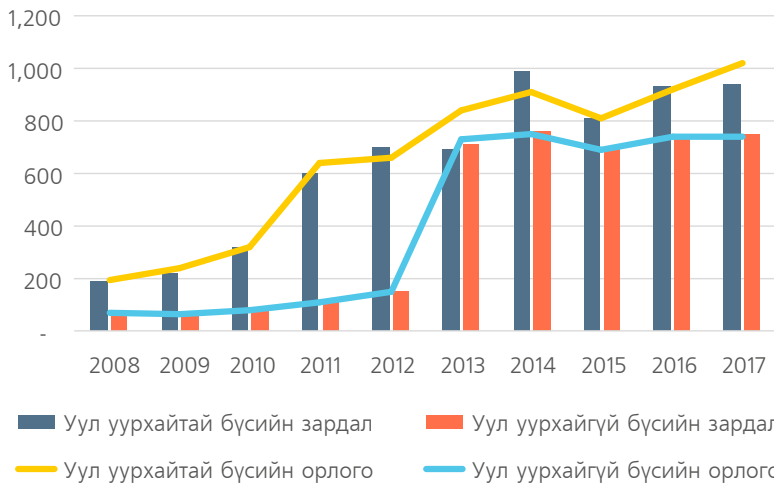
Уул уурхайтай болон уул уурхайгүй бүс

Аймгуудыг уул уурхайтай болон уул уурхайгүй гэж ангилахдаа Монгол Улсын уул уурхайн ДНБ-д эзлэх хувь нь дөрвөөс дээш аймгуудыг уул уурхайтай гэж авч үзсэн (Орхон, Өмнөговь, Сэлэнгэ болон Дорнод аймгууд энэ ангилалд багтана). Харин үлдсэн аймгуудыг уул уурхайгүй гэсэн ангилалд багтаав. 2013 оныг эс тооцвол сүүлийн 10 жилд уул уурхайтай бүсийн нэг хүнд ногдох төсвийн зардал уул уурхайгүй бүстэй харьцуулахад өндөр байжээ (Зураг 13). Ялангуяа Өмнөговь аймгийн нийт болон нэг хүнд ногдох төсвийн зардал бусад аймгуудаас нэлээд өндөр байна.²² Энэ тэгш бус байдал нь уул уурхайтай болон уул уурхайгүй бүсийн ялгааг илтгэнэ. Энэ нь магадгүй Өмнөговь аймагт олон тооны уул уурхайтай холбоотой ажилчид байгаа боловч бүртгэлгүйгээс, мөн тэднээс шалтгаалан нийгмийн дэд бүтэц өргөжиж байгаатай холбоотой байж болно. Өмнөговь аймаг одоогоор нийт орон нутгийн төсвийн таван хувийг дангаараа зарцуулж байна (Улаанбаатарыг хасвал 10 хувь). Энэ хувь нь 2010-2012 оны хооронд бүр ч өндөр буюу 12-20 хувь байсан (Улаанбаатарыг хасвал 21-32 хувь). Үүнээс үзэхэд орон нутгийн төсөв Өмнөговь аймгаас өндөр хамааралтай болох нь харагдаж байна.

Түүнчлэн уул уурхайтай бүс нутагт төсвийн зардал илүү их хэлбэлздэг байна. Жишээлбэл уул уурхайтай бүсийн төсвийн зардал 2012, 2014, 2016 онуудад орлогоосоо давж байсан бол уул уурхайгүй бүсийн зардал орлоготойгоо илүү нийцтэй байна (Зураг 13). Энэ нь нэгдсэн төсвийн зардлын өөрчлөлтөд тодорхой нөлөө үзүүлж байж болзошгүй бөгөөд аймгийн түвшинд ч төсвийн зардлыг тогтворжуулах шаардлага байгааг илтгэж байна.

21 “Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан,” Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn Судлаачдын тооцоолол

22 Өмнөговь аймаг нь хамгийн өндөр төсвийн орлого, зарлагатай, улсын төсөвт хамгийн их орлого төвлөрүүлдэг, нэг хүнд ногдох төсвийн зардал хамгийн өндөр аймаг юм. Гэвч 2017 оны байдлаар 65,314 хүн амтай байгаа нь хамгийн бага хүн амтай 6 аймгийн нэг болж байна.



Зураг 13: Нэг хүнд ногдох ОН-ийн төсвийн орлого, зардал (бүсээр, мянган төгрөг)²³

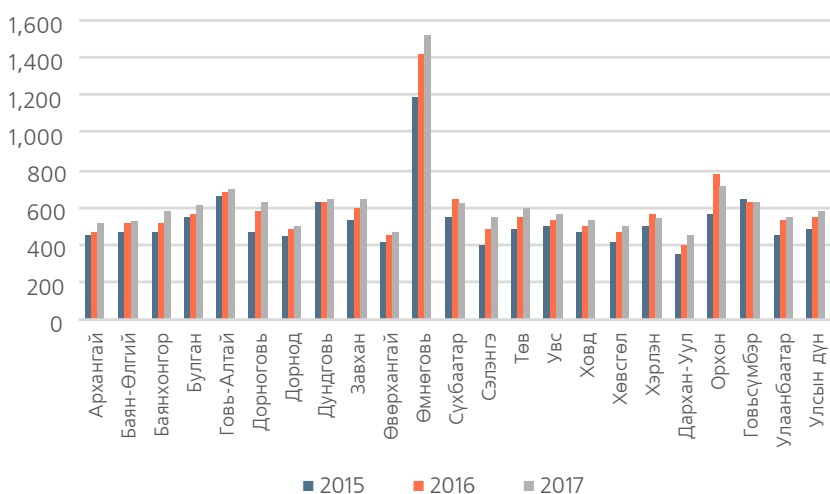
Одоо аймгуудын суурь болон суурь бус орлого зарлагыг харцгаая. Орон нутгийн төсвийн суурь орлого нь татварын болон татварын бус орлогоос бүрддэг.²⁴ Харин суурь зардалд орон нутгийн удирдлагын зардал, нийгмийн халамжийн үйлчилгээний болон байгаль орчныг хамгаалах зардлууд ордог.²⁵ Нийт орлого болон суурь орлогын зөрүүг бид “суурь бус орлого” гэж нэрлэсэн бөгөөд “суурь бус зарлага”-ыг үүнтэй ижил аргаар тооцсон. Зураг 14-өөс дараах ерөнхий хандлагууд ажиглагдаж байна:

- Нэг хүнд ногдох суурь орлого Өмнөговь аймагт хамгийн өндөр байхад бусад аймгууд хоорондоо ойролцоо байна.
- Нэг хүнд ногдох суурь бус орлого, зарлага бүх аймагт ойролцоо байна.
- Суурь бус орлого дийлэнх аймгийн хувьд нийт орлогынх нь талаас илүү хувийг эзэлж байхад суурь бус зардал нь суурь зардлаас бараг гурав дахин их байна. Суурь бус зардлын дийлэнх нь хөрөнгийн зардал юм.
- Өмнөговь аймаг нэг хүнд ногдох суурь бус хамгийн өндөр зардалтай байна.

23 “Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан,” Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn Судлаачдын тооцоолол

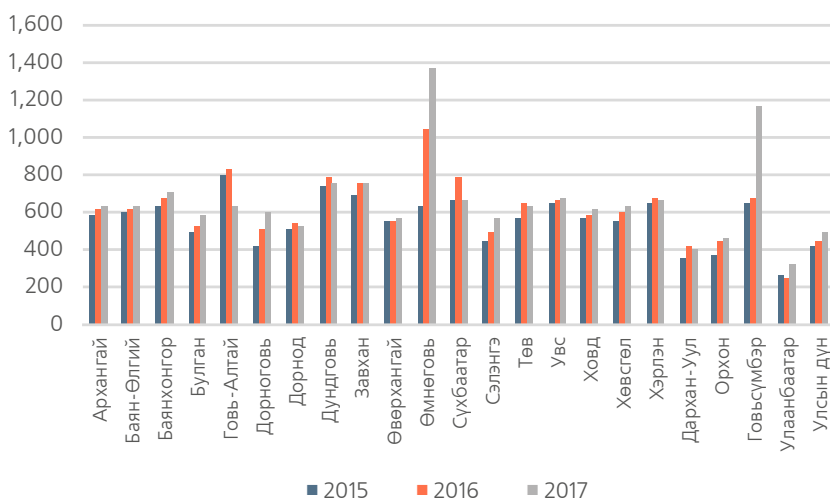
24 Төсвийн тухай хуулийн 4.1.29-д заасан.

25 Орон нутгийн төсвийн үе шат болгон дахь суурь зардлын дэлгэрэнгүй тодорхойлолтыг Төсвийн тухай хуулийн 4.1.30-с харна уу.



Зураг 14. Нэг хүнд ногдох суурь бус зардал (мянган төгрөг)²⁶

- Суурь бус орлогод хөрөнгийн орлого, улсын төсөв болон орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас авах шилжүүлгүүд орно. Зураг 15-аас харахад аймгуудын нэг хүнд ногдох суурь бус орлого 2015-2016 онд харьцангуй тэгш байсан бол 2017 онд Өмнөговь болон Говьсүмбэр аймгуудын суурь бус орлого маш өндөр болсон байна.



Зураг 15: Нэг хүнд ногдох суурь бус орлого (мянган төгрөг)²⁷

Өмнөговь, Орхон аймгууд харьцангуй өндөр суурь орлоготой байгаа нь эдгээр аймагт хувь хүний орлогын татварын орлого өндөр байгаатай холбоотой байж болно.²⁸ Бид ҮСХ-ны цалингийн тоон мэдээг ашиглан тооцоолол хийж үзэхэд сүүлийн 10 жилийн дунджаар энэ хоёр аймгийн дундаж цалин бүх аймгуудын дунджаас 18 болон 35 хувиар тус бүр өндөр байсан.²⁹ Энэ нь эдгээр аймагт уул уурхайн томоохон аж ахуйн нэгжүүд (Оюу Толгой, Эрдэнэт болон Таван Толгой

26 “Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан,” Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn Судлаачдын тооцоолол

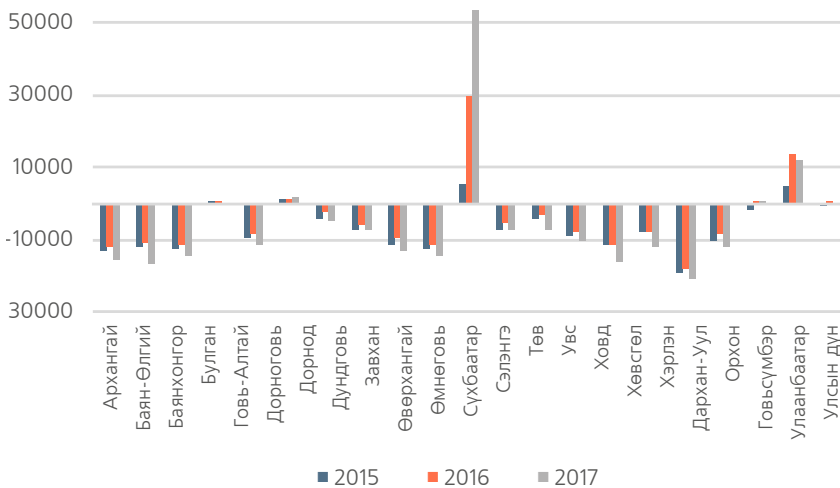
27 Судлаачдын тооцоолол

28 Улсын төсөв болон орон нутгийн төсөвт ямар ямар төрлийн орлогууд харьяалагддагийг Хавсралт 1-ээс харна уу.

29 “Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан,” Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn Судлаачдын тооцоолол

гэх мэт) үйл ажиллагаагаа явуулдагтай холбоотой байж болох юм. Иймд уул уурхайн үйл ажиллагаа нь аймгуудын төсвийн орлогод тэгш бус байдал үүсэхэд нөлөөлж байна.

Зураг 16-д бүх аймгийн суурь орлого, зарлагын зөрүүг харуулж байна. Эндээс уул уурхайтай бүс нутгаас бусад аймагт энэ зөрүү сөрөг дүнтэй байгааг харж болно. Өөрөөр хэлбэл уул уурхайтай бүс суурь орлогынхоо зарим хэсгийг улсын төсөв рүү шилжүүлдэг байхад уул уурхайгүй бүс суурь зардлынхаа зарим хэсгийг улсын төсвийн татаасаар санхүүжүүлдэг байна.



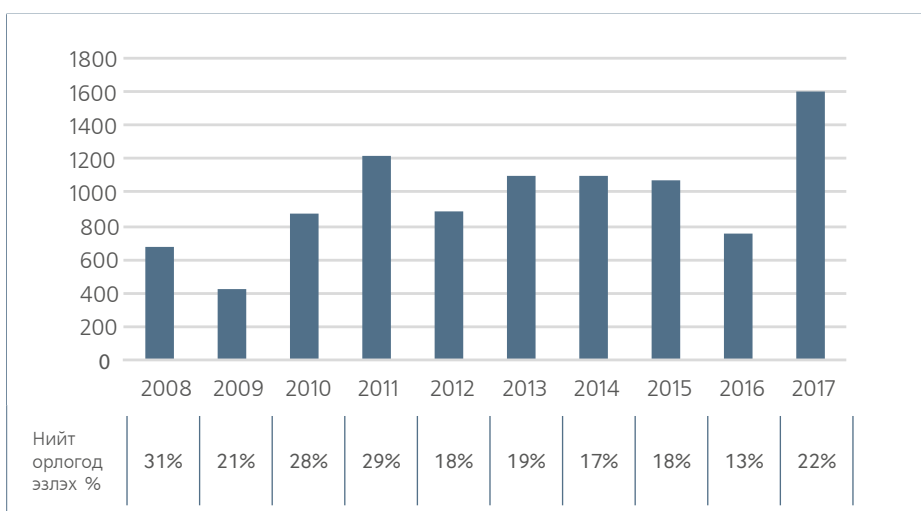
Зураг 16: Орон нутгийн төсвөөс улсын төсөв рүү хийсэн шилжүүлэг болон улсын төсвөөс орон нутагт өгсөн татаас (сая төгрөг)³⁰

Өмнөговь аймгийн улсын төсөв рүү хийдэг их хэмжээний шилжүүлэг болон суурь орлого нь уул уурхайн салбарын цалингаас авах татвараас хамаарч байгаа нь тус аймгийн уул уурхайн салбараас хамаарах явдлыг улам бүр нэмэгдүүлж, төсвийн хувьд тогтворгүй байдлыг үүсгэхээр байна.

30 Сангийн яам, Төсвийн төслүүд болон Төсвийн хүрээний мэдэгдлүүд (2012-2018), <http://www.iltod.gov.mn>. Тайлбар: Эерэг утгууд шилжүүлгийг, сөрөг утгууд татаасыг илэрхийлнэ.

Уул уурхайн орлогын төсөвт үзүүлэх нөлөө

Уул уурхайн орлого сүүлийн 10 жилийн дунджаар төсвийн нийт орлогын 22 хувийг бүрдүүлсэн нь төсвийн орлогын чухал хэсэг болохыг илтгэнэ (Зураг 17). Уул уурхайн орлого 2011-2016 оны хооронд буурсан ч 2017 онд эргээд өссөн. Үүнд нүүрсний үйлдвэрлэл болон экспорт 2017 онд огцом өсөж, урьд өмнө байгаагүй өндөр түвшинд хүрсэн, мөн дэлхийн зах зээл дээрх үнэ өмнөх дөрвөн жилтэй харьцуулахад өндөр байсан нь нөлөөлсөн.



Зураг 17: Уул уурхайн орлого (тэрбум төгрөг)³¹

Зураг 18-аас харахад төсвийн нийт орлогын өөрчлөлт уул уурхайн орлогын өөрчлөлтийг дагаж байсан байна. Энэ нь уул уурхайн орлогын ач холбогдлыг харуулахаас гадна тус орлогод онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэйг илтгэж байна.

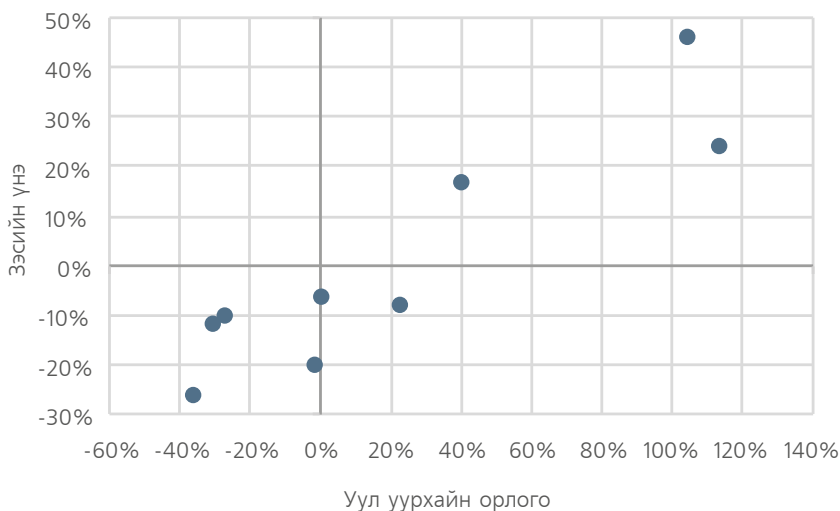


Зураг 18: Төсвийн нийт болон уул уурхайн орлогын жилийн өөрчлөлт (%)³²

31 "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrod.db.aspx>

32 "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrod.db.aspx> Судлаачдын тооцоолол

Уул уурхайн орлого өөрөө түүхий эдийн үнээс өндөр хамааралтай байдаг. Үүнийг Зураг 19-д харуулсан уул уурхайн орлого болон уул уурхайн гол бүтээгдэхүүнүүдийн нэг болох зэсийн үнийн өөрчлөлтөөс харж болно. Энд өндөр эерэг хамаарал байгаа нь харагдаж байна. Тиймээс түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл төсвийн орлогод тодорхой бус байдал үүсгэдэг байна.



Зураг 19: Уул уурхайн орлого болон зэсийн үнийн жилийн өөрчлөлт, 2009-2017 он (хувиар)³³

УУЛ УУРХАЙН ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТ: ХЭЛБЭЛЗЭЛД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Хүснэгт 1-д уул уурхайн орлого нэгдсэн төсвийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдэд хэрхэн хуваарилагдахыг харуулав.³⁴ Орон нутгийн төсөвт очих орлогын хувь дунджаар 9 орчим байгаа бол Нийгмийн даатгалын сан (НДС)-д хамгийн бага хувь ногдож байна (дунджаар 7 хувь). Хүний хөгжил сан (ХХС)-д дунджаар 20 хувь нь ордог байсан байна.³⁵ Харин улсын төсөвт нийт уул уурхайн орлогын талаас илүү нь ногдож байна. Тэгэхээр уул уурхайн орлогын бууралт улсын төсөвт илүү хүчтэй нөлөөлнө гэсэн үг. Энэ нь Зураг 10А-д харуулсанчлан улсын төсөв харьцангуй илүү хэлбэлзэлтэй байгаагийн нэг шалтгаан юм.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Улсын төсөв	79.3	62.6	61.8	66.3	61.0	54.7	61.8
Орон нутгийн төсөв	6.2	12.4	11.9	5.4	7.4	9.6	12.0
ХХС	10.3	19.5	24.6	20.4	23.7	26.8	14.1
НДС	4.2	5.5	1.6	7.8	7.9	9.0	12.1

Хүснэгт 1: Уул уурхайн орлогын хуваарилалт (хувиар)³⁶

33 "Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан," Статистик, Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx> дээр хийсэн судлаачдын шинжилгээ

34 Бүх төрлийн орлогын хуваарилалтыг Хавсралт 1-ээс харна уу.

35 2017 оноос уг сан татан буугдаж уул уурхайн орлогын зарим хэсэг нь шинээр байгуулагдсан Ирээдүйн өв санд хуваарилагдаж байна.

36 ОУИТБС, *Монгол Улсын 11 дэх нэгтгэлийн тайлан 2016*, (Улаанбаатар, 2017), http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/final-reports/Mongolia_EITI_Report_2016_English.pdf

ОУИТБС, *Монгол Улсын 10 дахь нэгтгэлийн тайлан 2015*, (Улаанбаатар, 2016), http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/final-reports/Mongolia_EITI_Report_2015_English.pdf

Гэрэгэ Партнерс ХХК, *Монгол Улсын олборлох үйлдвэрлэлийн орлогын менежмент*, (Улаанбаатар, 2016)

Бодлогын шинэчлэл: өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн хэрэгжилт

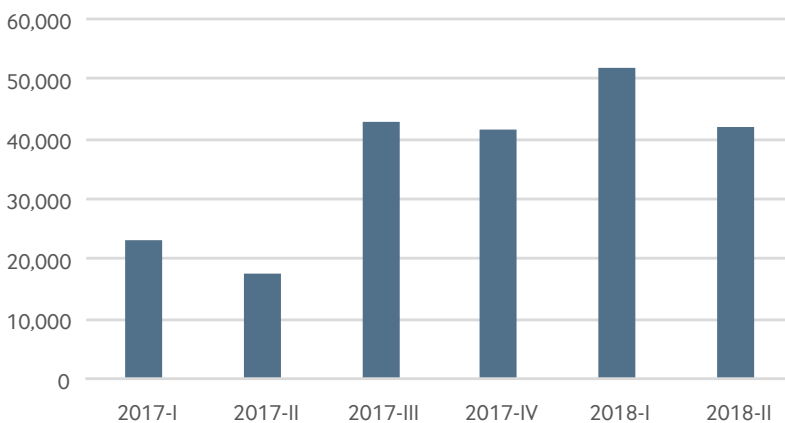
Өнгөрсөн оны Төсвийн Тогтвортой Байдлын тайланд дурдсанчлан Монгол Улсын Засгийн газар ОУВС-тай дараах төсвийн шинэчлэлийн арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэхээр тохиролцоонд хүрсэн билээ:

- Шатахуун, автомашин, согтууруулах ундаа, тамхины онцгой албан татвар (ОАТ)-ыг нэмэгдүүлэх
- Тамхины импортын татварыг нэмэх
- ХХОАТ-ыг шатлалтай болгох
- Ажил олгогч, ажиллагсдын төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нэмэгдүүлэх
- Төрийн албан хаагчдын цалинг царцаах, тоог хянах
- Төрөөс цэргийн албан хаагчдыг орон сууцаар хангах байсныг зогсоох
- Тэтгэвэрт гарах насыг нэмэгдүүлэх
- Хадгаламжийн хүүгийн орлогоос орлогын татвар авах
- Төсвийн сахилга батыг нэмэгдүүлэх үүднээс төсвийн хараат бус зөвлөл байгуулах.

Харин энэхүү бүлэгт бид дээрх арга хэмжээ бодит байдалд хэрхэн хэрэгжсэнийг авч үзнэ.

Шатахууны онцгой албан татвар

Онцгой албан татварыг 2017 оны долоо болон 11-р сард нэмэгдүүлсэн. Үр дүнд нь 2017 оны сүүлийн хагаст эхний хагастай харьцуулбал онцгой албан татварын орлого хоёр дахин нэмэгдсэн (Зураг 20).



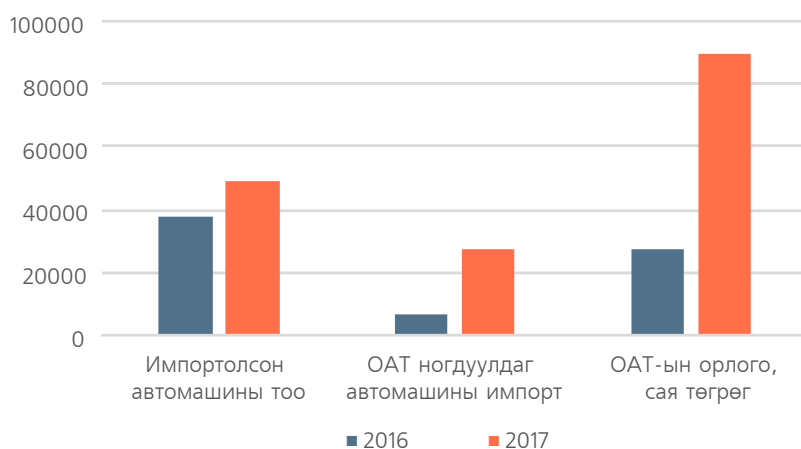
Зураг 20: Шатахууны онцгой албан татвар 2017 (сая төгрөг)³⁷

37 "Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан," Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn

Гэтэл 2017 оны долоодугаар сараас эхлэн хил дээрх шатахууны үнэ өсөж эхэлсэн ба засгийн газар шатахууны жижиглэнгийн үнийг тогтворжуулах зорилгоор 2018 оны нэгдүгээр сард онцгой албан татварыг бууруулсан. Одоо үйлчилж буй шатахууны жижиглэнгийн үнэ бүрдэх механизм нь засгийн газрыг дотоодын үнийг тогтворжуулахын тулд ийнхүү онцгой албан татвараа бууруулахаас өөр аргагүй байдалд хүргэсээр ирсэн. Тиймээс шатахууны хомсдол үүсгэхгүйн тулд шатахуун импортлогчдод ашигтайгаар мөн хэрэглэгчийн буюу жижиглэнгийн үнийг уян хатан байлгахын зэрэгцээ онцгой албан татварыг аажмаар буцаан нэмэгдүүлэх шинэ механизмыг нэвтрүүлэх амлалтыг ОУВС-н хөтөлбөрийн хүрээнд өгсөн. 2018 оны төгсгөлд үүнийг хэрэгжүүлэх стратегийг ОУВС-д танилцуулах бөгөөд холбогдох хууль тогтоомжийг баталснаар 2019 оны долоодугаар сард хэрэгжиж эхэлнэ.³⁸

Автомашинны онцгой албан татвар

Онцгой албан татварын тухай хуульд 2017 оны дөрөвдүгээр сард өөрчлөлт орсон бөгөөд 2017 оны долоодугаар сарын нэгнээс эхлэн цахилгаан, хийн болон хос тэжээлт хөдөлгүүртэй автомашинд ижил төрлийн бензин, дизель хөдөлгүүртэй автомашины төлдөг татварын талтай тэнцэх хэмжээний татвар ногдуулдаг болсон. 2016-2017 оны хооронд автомашины импорт 30 хувиар өссөн ба уг татварыг төлсөн автомашины тоо дөрөв дахин өссөн. Үүний үр дүнд онцгой албан татварын орлого гурав дахин өссөн (Зураг 21).



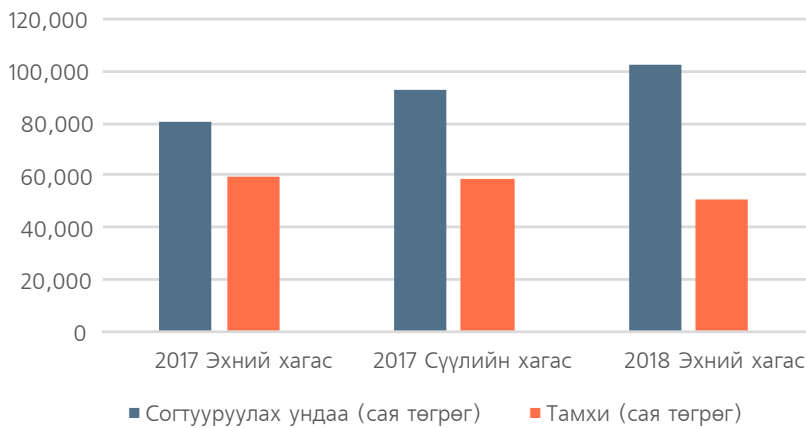
Зураг 21: Автомашины импорт ба ОАТ-ын орлого³⁹

Архи, тамхины онцгой албан татвар

Онцгой албан татварын тухай хуульд 2017 оны дөрөвдүгээр сард өөрчлөлт орж, 2018 оноос эхлэн архи, тамхины татвар 10 хувиар нэмэгдсэн. Үүний дүнд согтууруулах ундаанаас орох орлого 2018 оны эхний хагас жилд бага зэрэг нэмэгдсэн. Харин тамхины ОАТ-ын орлого буурсан нь импорт болон дотоодын нийлүүлэлт буурсантай холбоотой байв. Тиймээс ОАТ нэмэгдсэн нь төсвийн орлогод одоогоор дорвитой нөлөө үзүүлээгүй байна (Зураг 22).

38 ОУВС, *Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн тав дахь удаагийн тойм ба гүйцэтгэлийн шалгуурыг өөрчлөх болон хэрэгжүүлэхээс чөлөөлөх тухай хүсэлт*, (Вашингтон, 2018), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18303.ashx>

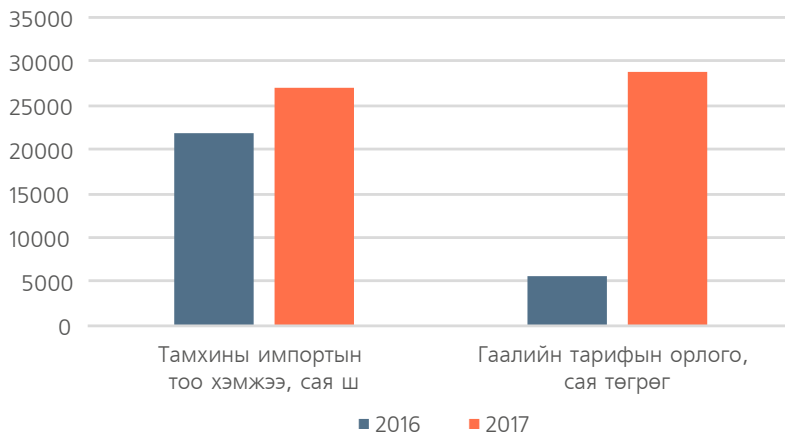
39 Гаалийн ерөнхий газар, *Гаалийн орлогын статистик 2017*, (Улаанбаатар, 2018), <http://customs.gov.mn/2017-10-09-03-00-30/2017-11-08-01-39-59/2018-04-11-06-15-40/969-2-dahi>



Зураг 22. Согтууруулах ундаа, тамхины онцгой албан татварын орлого

Тамхины гаалийн тариф

Засгийн газраас ӨСХ-т тусгасны дагуу тамхины гаалийн тарифын түвшнийг 5 хувиас 30 болгож нэмэгдүүлсэн. Үр дүнд нь 2017 онд тамхины гаалийн тарифын орлого өмнөх оныхоос 23.1 тэрбум төгрөгөөр буюу дөрөв дахин өссөн байна (Зураг 23).



Зураг 23: Тамхины импорт ба гаалийн тарифын орлого

Эх сурвалж: Гаалийн ёрөнхий газар

Нийгмийн даатгалын шимтгэл

Төр засгаас ажил олгогч болон даатгуулагчдын шимтгэлийн хувь хэмжээг ӨСХ-т тусгасны дагуу тус бүр нэг нэгж хувиар нэмэгдүүлж, тус бүр 12 ба 11 хувь болгосон бөгөөд энэ нь 2018 оноос эхлэн хэрэгжиж байна.⁴⁰

Хувь хүний орлогын албан татвар

Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуульд 2017 оны 4 дүгээр сард өөрчлөлт оруулж, ӨСХ-т тусгагдсан орлогын шатлал, хөнгөлөлтийн хэмжээг баталсан. Гэвч уг хуульд 2018 оны 2 дугаар сард дахин өөрчлөлт оруулснаар орлогын шатлалыг хүчингүй болгож оронд нь хөнгөлөлтийн хэмжээг шатлалтай

40 Дэлгэрэнгүйг Хавсралт 2-оос харна уу.

болгосон.⁴¹ Үүний шалтгаан нь иргэд, олон нийтийн эсэргүүцэл байсны зэрэгцээ төсвийн орлогын гүйцэтгэл гарч сайн байгаа мөн ойрын ирээдүйд түүхий эдийн үнэ тогтвортой байх төлөвтэй байгаа зэргийг харгалзан үзсэнийх юм. Түүнчлэн засгийн газар татварын ачааллыг бууруулж, татварын бааз суурийг тэлэхийг зорьж байгаатай холбоотой. Хэдийгээр засгийн газар татварын хөнгөлөлтийг нэмэгдүүлсэн боловч ОУВС үүнийг татварыг шатлалтай болгох шиг үр дүнтэй арга хэмжээ биш гэж үзэж байна.⁴²

Тэтгэврийн нас

Анх ӨСХ-т тусгаснаар эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэтгэвэрт гарах насыг 2018 оноос эхлэн жил бүр зургаан сараар нэмэгдүүлэх байсан. Гэвч олон нийтийн эсэргүүцлийн улмаас тэтгэврийн насыг жил бүр гурван сараар нэмэгдүүлэхээр болсон. Засгийн газар үүний хариуд тэтгэврийн хэмжээг дараалсан таван жилийн цалин дээр биш дараалсан долоон жилийн цалин дээр суурилан тооцохоор болсон. Энэ нь тэтгэвэр тооцох орлогын суурийг багасгахад чиглэж байв. Учир нь хууль санаачлагчид хүмүүс тэтгэвэрт гарах дөхөөд ирэхээрээ шимтгэл өндөр төлж, бусад жилүүдэд бага төлснөөр тэтгэврийн сангийн алдагдал өсөхөд нөлөөлж байж болзошгүй гэж үзэж байсан. Гэвч ОУВС энэ арга хэмжээг тэтгэврийн насыг нэмэгдүүлэх шиг үр нөлөө үзүүлэхгүй гэж үзсэн.⁴³

Төрийн албан хаагчдын тоо, цалин

2017-2018 онд төрийн албан хаагчдын цалинг царцаах мөн төрийн албан хаагчдын тоог цөөлөх, албан тушаалын шатлал, зэрэглэл ахиулахгүй байх арга хэмжээнүүдийг УИХ-ын 2017 оны 4-р сарын 14-ний 29-р тогтоолоор баталсан. Гэтэл 2017 онд төрийн албан хаагчдын тоо 3501-ээр нэмэгдсэн бөгөөд дийлэнх буюу 2627 нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид байсан. Үүний дотор эрүүл мэнд болон бага, дунд боловсролын салбарт хамгийн олон буюу харгалзан 2074 ба 3845 ажиллагч нэмэгдсэн бол бусад салбарын төрийн албан хаагчдын тоо буурсан. Энэ нь 2017 онд 8 сургууль, 24 цэцэрлэг, 20 эмнэлэг шинээр баригдсантай холбоотой байна. Харин огт нөхөн томилгоо хийхгүй байх замаар багасгахаар төлөвлөж байсан улс төрийн албан хаагчдын тоо 398-аар, тусгай албан хаагчдын тоо 484-өөр нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 2). Ийнхүү төрийн албан хаагчдын тоог цөөлөх арга хэмжээ хэрэгжээгүй байна.

41 Дэлгэрэнгүйг Хавсралт 3-аас харна уу.

42 ОУВС, *Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн гуравдах удаагийн тойм тайлан*, (Вашингтон, 2018), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr1898.ashx>

43 ОУВС, *Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн гуравдах удаагийн тойм тайлан*, (Вашингтон, 2018), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr1898.ashx>

Division	2016	2017	Өөрчлөлт 2016-2017
Улс төрийн албан хаагч	3,032	3,430	398
Захиргааны албан хаагч	18,960	18,952	-8
Тусгай албан хаагч	36,949	37,433	484
Үйлчилгээний албан хаагч	130,033	132,660	2,627
Эрүл мэнд	18,077	20,151	2,074
Боловсрол	39,535	43,380	3,845
Ерөнхий үйлчилгээ	60,947	57,869	-3,078
Нийт	188,974	192,475	3,501

Хүснэгт 2: Төрийн албан хаагчдын тоо⁴⁴

Багш, эмч нар цалин нэмэгдүүлэхийг шаардан суулт хийснээр Засгийн газар цалинд өөрчлөлт оруулж, ОУВС-тай хийсэн тохиролцооноосоо буцахад хүрсэн. 2017 онд төрийн албан хаагчдад (прокурор, төрийн өндөр албан тушаалтнаас бусад) 300 мянган төгрөгийн нэг удаагийн урамшуулал цалин олгосон. Түүнчлэн Засгийн газар 2018 оны есдүгээр сард багш, эмч болон тэдгээрээс бага цалинтай төрийн албан хаагчдын цалинг 8 хувиар нэмэгдүүлж, зарим төрийн албан хаагчдын зэрэглэлийг ахиулсан. Ийнхүү 2017-2018 онд төрийн албан хаагчдын цалинг царцаах, зэрэглэл ахиулахгүй байх арга хэмжээнүүд хэрэгжээгүй байна.

Төсвийн хараат бус зөвлөл

Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ)-ийн дүрэм журмуудыг 2017 оны 12 дугаар сард УИХ-аар баталж, 2018 оны 10 дугаар сард зөвлөлийг албан ёсоор байгууллаа. Энэ нь төсвийн хяналтыг сайжруулах чухал алхам болсон. Гэвч ОУВС-гийн үзэж буйгаар ТТБЗ-ийн хараат бус байдал хангалтгүй байна.⁴⁵ Түүнчлэн 2018 оны хөндлөнгийн судалгаанд ТТБЗ-ийн хэд хэдэн дутагдалтай талуудыг дурдсан ба олон улсын жишигтэй харьцуулах замаар эдгээрийг сайжруулах зөвлөмжүүдийг өгсөн байна.⁴⁶ Эдгээр зөвлөмжүүдийг тоймлон авч үзвэл:

- ТТБЗ-д илүү олон чиг үүргийг хариуцуулж, байр суурийг нь бататгах хэрэгтэй;
- ТТБЗ-ийн чадавхыг нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай;
- Хараат бус байдлыг нь сайжруулахын тулд хангалттай олон ажилчид, нөөцийг ТТБЗ-д хуваарилах хэрэгтэй байна;
- Засгийн газрын ТТБЗ-ийн гишүүдийг сонгох, зөвлөлийг татан буулгах эрх мэдэл хязгаарлагдмал байх хэрэгтэй бөгөөд гишүүдийг сонгох үйл явц ил тод, өрсөлдөөнтэй байхын зэрэгцээ олон намын дэмжлэгтэй байх нь зүйтэй гэжээ.

Ерөнхийд нь авч үзэхэд ТТБЗ-ийн хараат бус байдал, чадавх, ил тод байдал болон чиг үүргийн хүрээнд өөрчлөлт хийх шаардлага байгаа бөгөөд төр засгаас эдгээрийг сайжруулах арга замыг эрэлхийлэх хэрэгтэй байна.

44 "Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан," Үндэсний Статистикийн Хороо, www.1212.mn

45 ОУВС, Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн тав дахь удаагийн тойм ба гүйцэтгэлийн шалгуурыг өөрчлөх болон хэрэгжүүлэхээс чөлөөлөх тухай хүсэлт, (Вашингтон, 2018), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18303.ashx>

46 Б. Мөнхсоёл (2018). Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу? <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/can-mongoli-fiscal-stability-council-improve-fiscal-discipline-mongolian.pdf>

Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдлын төсөөлөл: макро-төсвийн загвар (МММ)

Бид МММ загварыг 2017 оны тоон өгөгдлөөр баяжуулан дахин үнэлж, улмаар ОУВС-ийн төсөөллийг агуулсан эдийн засгийн урт хугацааны “суурь төсөөлөл”-ийг боловсруулснаа энэ хэсэгт танилцуулна. Мөн суурь төсөөлөлд учирч болох эрсдэлүүдийг авч үзсэн.

МОНГОЛЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН СУУРЬ ТӨСӨӨЛӨЛ 2017-2030

Бид суурь төсөөлөлдөө ОУВС-ийн төсөөллийг тусгахыг зорьсон. Учир нь ирэх жилүүдэд хийгдэх хөрөнгө оруулалтын талаар засгийн газар болон ОУВС илүү бодитой мэдээлэлтэй гэж үзсэн. МММ загварын үндсэн гурван хэсэг болох макро эдийн засаг, уул уурхайн салбар, төсвийн хэсэг тус бүрд тавьсан гол нөхцөлүүдийг товчхон тайлбарлая:⁴⁷

Макро эдийн засаг

Макро эдийн засгийн загварын үр дүн нь динамик, хагас-бүтцийн макро эдийн засгийн загвараас гарах ба 2005-2017 оны хоорондох Монголын болон гадаад секторын тоон мэдээлэл дээр суурилсан. 2017 оны гуравдугаар улирлаас хэрэгжиж эхэлсэн ОУВС-ийн ӨСХ-ийн богино ба дунд хугацааны нөлөөг загварчлалдаа тусгахын тулд бид ОУВС-ийн төсөөлсөн 2018-2023 оны засгийн газрын урсгал зардал болон улсын нийт хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг ашигласан.⁴⁸ Тэдгээрийн жилийн бодит өсөлтийг Хүснэгт 3-т харууллаа.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	ОУВС-ийн төсөөлөл					
ДНБ-ий өсөлт	5.0%	6.0%	4.8%	5.0%	5.2%	5.9%
<i>Нэрлэсэн дүн (тэрбум ₮):</i>						
Хөрөнгө оруулалт	11,469	13,941	16,209	18,016	20,682	23,625
Засгийн газрын урсгал зардал	3,308	3,604	3,993	4,460	5,010	5,656
<i>Бодит өсөлт (%):</i>						
	Тооцоолол: ОУВС-ийн төсөөлөлд суурилсан					
Хөрөнгө оруулалт	4.7%	13.7%	8.8%	4.5%	7.5%	7.2%
Засгийн газрын урсгал зардал	-1.7%	1.9%	3.6%	5.0%	5.2%	5.9%

Хүснэгт 3. Загварт ашигласан ДНБ, хөрөнгө оруулалт, Засгийн газрын урсгал зардал⁴⁹

47 Д.Бакса, Д.Михайли, Б.Романи, *Монгол Улсын макро-төсвийн загвар*, (Улаанбаатар, 2017), <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/mongolia-macro-fiscal-model>

48 ОУВС, *ӨСХ-ийн дөрөв дэх удаагийн тойм ба гүйцэтгэлийн шалгуурыг өөрчлөх тухай хүсэлт*, (Вашингтон, 2018), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18204.ashx>

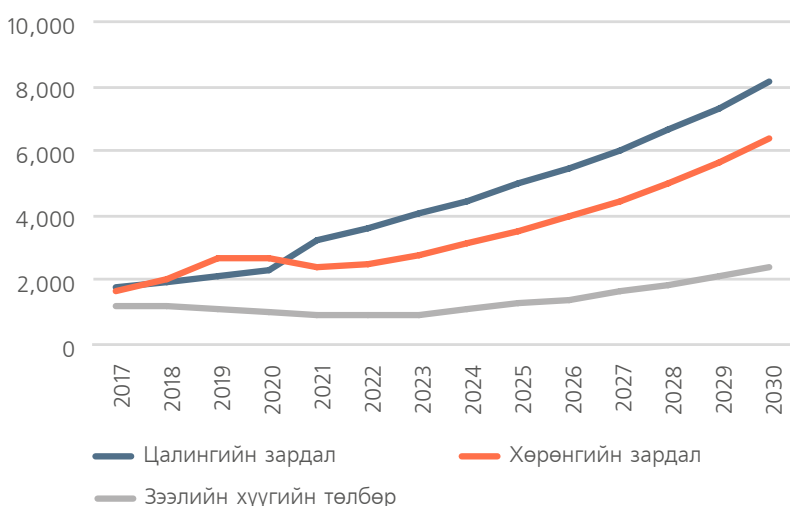
49 Судлаачдын тооцоолол

ӨСХ-ийн хүрээнд Засгийн газар урсгал зардлын төлөвлөлтөө хатуу шаардлага дор, сахилга баттайгаар хийнэ. Мөн бид ОУВС-ийн хөрөнгө оруулалтын төсөөлөлд уул уурхайн салбар, төсвийн бодлого, банк санхүүгийн салбар, ялангуяа хөрөнгийн орох болон гарах урсгалыг ӨСХ-ийн хэрэгжилттэй уялдаатайгаар авч үзсэн гэж үзэж, уг төсөөллийг загварт ашигласан болно.

Нэгдсэн төсөв

Нэгдсэн төсвийн загварчлалын хэсэг нь макро эдийн засгийн загварт тооцоологдох боломжгүй төсвийн үзүүлэлтүүдийн тооцооллыг хийдэг. Энэ хэсэгт улсын төсвийн орлого, зардлыг гол бүрэлдэхүүн хэсгүүдээр тооцохоос гадна төсвийн тэнцэл, Засгийн газрын өр зэрэг төсвийн чухал үзүүлэлтүүдийг үнэлдэг.

Бид төсвийн бодлогын хувьд ОУВС-ийн 2018-2023 оны төсвийн төсөөллийг ашигласан.⁵⁰ Тухайлбал, Зураг 24-аас Засгийн газрын цалингийн зардал, хөрөнгийн зардал болон зээлийн хүүгийн төлбөрийн төсөөллийг харж болно. Харин бусад үзүүлэлтүүдийг үр дүнгийн хэсэгт харууллаа.



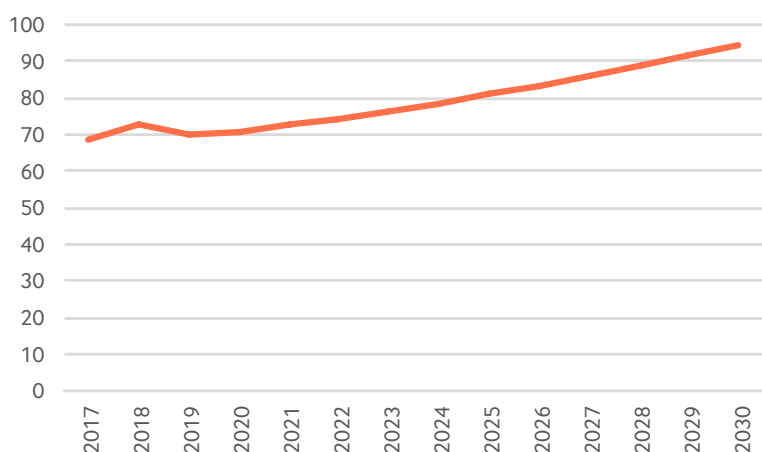
Зураг 24. Засгийн газрын цалингийн зардал, хөрөнгийн зардал ба зээлийн хүүгийн төлбөр (тэрбум төгрөг)

Уул уурхай

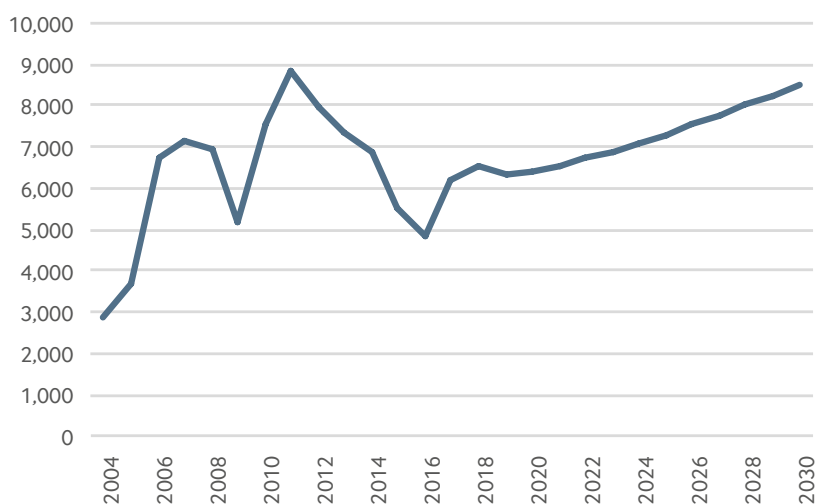
Уул уурхайн салбарын загварчлалын хэсэг нь Монгол Улсын зургаан том уурхай (Оюу Толгой, Эрдэнэт, Цагаан суварга, Гацуурт, Эрдэнэс Таван Толгой, Энержи Ресурс)-н төслийн түвшний санхүүгийн хялбаршуулсан загварыг ашигласан. Дээрхээс бусад уул уурхайн төслүүдийн санхүүгийн мэдээлэл “бусад уул уурхай” гэсэн бүлэг болж нэгтгэгддэг. Загварын энэ хэсэгт уул уурхайн салбарын төсөвт төвлөрүүлэх орлого, уул уурхайн салбарын өсөлт/бууралт зэрэг чухал үзүүлэлтүүд үнэлэгддэг. Иймд дараах нөхцөлүүдийг авч үзсэн:

50 ОУВС, ӨСХ-ийн дөрөв дэх удаагийн тойм ба гүйцэтгэлийн шалгуурыг өөрчлөх тухай хүсэлт, (Вашингтон, 2018), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18204.ashx>

- Оюу Толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалттай холбоотойгоор их хэмжээний гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын орох урсгал бий болно. Мөн далд уурхайн үйлдвэрлэл 2024 онд бүрэн хүчин чадалдаа хүрнэ.
- Нүүрсний экспорт 2018 он хүртэл өсөх хандлагатай байх ба үүнээс цааш 2018 оны төвшиндөө байна. Жишээлбэл, 2018 оноос хойш Эрдэнэс Таван Толгойн нүүрсний экспорт 12 сая тонн, Энержи Ресурс-ийнх 5 сая тонн байна.
- Оюу Толгой болон нүүрсний төслүүдийн төлөвлөгөөтэй холбоотойгоор Монгол Улсын олборлох үйлдвэрлэл 2024 онд бүрэн хүчин чадалдаа хүрч, үүнээс цааш бодит үйлдвэрлэлийн өсөлт гарахгүй гэж таамагласан. Зураг 27-д уул уурхайн салбарын өсөлтийн төсөөллийг харууллаа.
- Загварт 2017 оны Монгол Улсын нүүрсний экспортын дундаж үнийг суурь үнэ болгон ашигласан ба ирээдүйн хандлага нь зэсийн үнийн хандлагыг дагана гэж үзсэн (Зураг 25). Харин зэсийн үнийн таамаглал макро эдийн засгийн загварчлалын хэсэгт түүхэн хандлага дээрээ үндэслэгдэн төсөөлөгддөг (Зураг 26).



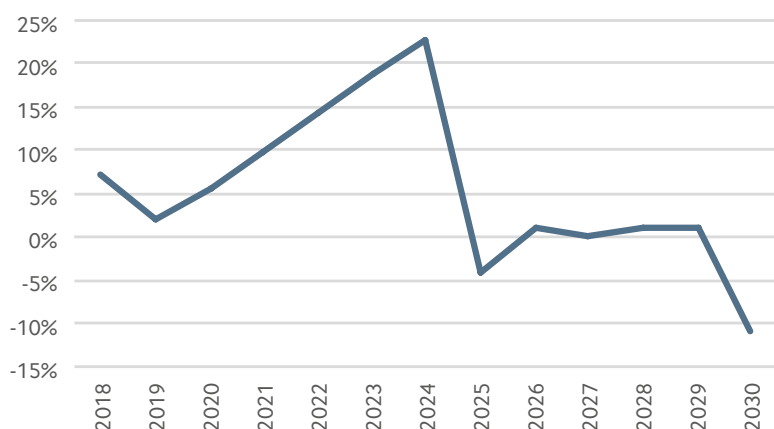
Зураг 25. Нүүрсний үнэ (ам.доллар/тонн)⁵¹



Зураг 26. Зэсийн үнэ (ам.доллар/тонн)⁵²

51 Судлаачдын таамаглал

52 Судлаачдын таамаглал



Зураг 27. Уул уурхайн салбарын өсөлт (%)⁵³

АЛТЕРНАТИВ ХУВИЛБАР – ЭРСДЭЛҮҮД

Бидний суурь төсөөлөлд нөлөөлж болох дараах төрлийн тодорхой эрсдэлүүд байна.

- Ойрын жилүүдэд бодлого боловсруулагчдын уул уурхайн салбар дахь гол анхаарлын төвд Оюу Толгойн далд уурхай болон Таван Толгойн уурхай багтаж байна. Хэрвээ Оюу Толгойн далд уурхайн ашиглалтад орох хугацаа хойшлогдвол эдийн засагт сөрөг нөлөө үүсэх эрсдэлтэй.⁵⁴
- 2017 онд бий болсон авто замын тээвэрлэлтээс үүдэлтэй асуудлууд болон хил дээрх гаалийн асуудлууд нүүрсний экспортод цаашид ч сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжтой.⁵⁵
- Дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнэ хэлбэлзэл өндөртэй, таамаглахад амаргүй байдгийг Монгол Улсын төсвийн орлогын таамаглалын түүхэн сургамж харуулсан (Зураг 25).
- Бодлого боловсруулагчид төсвийн орлогыг хэт өөдрөгөөр төсөөлж, мөн адил төсвийн зардлыг өндөр баталсаар ирсэн.
- Сонгуулийн жилүүдэд төсвийн зардал илүү өндөр байх хандлагатай байдаг.
- ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжиж дуусахад улс төрийн шалтгаанаар цалинг огцом өсгөх зэргээр одоогийн төсвийн хатуу сахилга батыг сулруулах эрсдэлтэй байна.

Иймд 2030 он хүртэлх дараах гурван хувилбарыг энэхүү тайланд авч үзэв.

Суурь төсөөлөл

Уг төсөөлөлд ОУВС-гийн 2022 он хүртэлх төсөөлөл (Бүлэг 5.1-ээс харна уу) тусгагдсан ба 2023 оноос хойших нь бусад нөхцөлүүдийн үндсэн дээр загвараас тооцогдсон.

⁵³ Судлаачдын таамаглал

⁵⁴ Энэхүү тайланд ашиглагдсан Оюу Толгойн далд уурхайн төлөвлөгөө нь “Оюу Толгойн техник эдийн засгийн үндэслэл-2016”-ийн дагуу байгаа. Харин “Туркойз Хилл”-ийн мэдээлснээр (2018 оны 10-р сарын 15-нд) далд уурхайн ашиглалт төлөвлөснөөсөө 9 сараар хойшилж 2021 оны 1-р улиралд бус харин 3-р улиралд эхлэхээр болсон байна.

⁵⁵ 2017 онд Гашуун Сухайт-Ганц мод хил дээрх нэвтрэлтийн асуудлаас (100 орчим км ачааны машины дараалал үүссэн) болж нүүрсний экспорт буурж байжээ (ЭЗСЭШХ, 2018).

Хувилбар 1

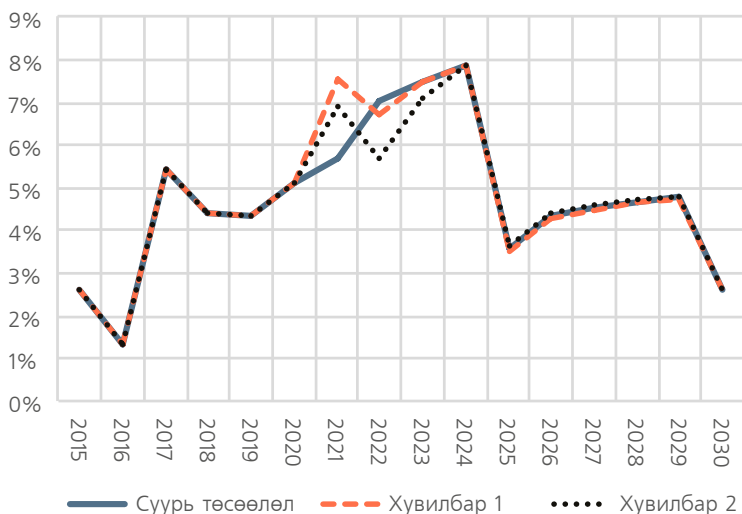
Дээр дурдсан болзошгүй эрсдэлүүд буюу шокууд дээр үндэслэн Хувилбар 1-т ОУВС-гийн хөтөлбөр дууссаны дараа засгийн газар төсвийн зардлыг огцом ихэсгэвэл эдийн засагт хэрхэн нөлөөлөх вэ? гэдгийг үнэлэхийг зорьсон. Ингэхдээ бид 2021-2030 онд төрийн албан хаагчдын цалин суурь төсөөллөөс 40 хувиар өндөр байх, засгийн газрын шилжих төлбөр (өрхүүд рүү хийгдэх) 2021 онд 400 тэрбум төгрөгөөр өсөх ба цаашид цалингийн өсөлтийг дагаж өсдөг байх зэрэг нөхцөлүүдийг тавьсан.

Хувилбар 2

Хувилбар 1-ийн нөхцөлүүд дээр нэмээд уул уурхайтай холбоотой эрсдэл буюу шок үүсвэл суурь төсөөлөлд хэрхэн нөлөөлөхийг уг хувилбар харуулна. Ингэхдээ дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнэ 2021 оноос хойш суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад 15 хувиар доогуур байх нөхцөлийг авч үзсэн. Гэхдээ үйлдвэрлэлийн хэмжээнд өөрчлөлт орохгүй. Түүнчлэн Оюу Толгойн далд уурхайн ашиглалт 2021 оноос 2022 он болж хойшлох буюу ойролцоогоор анхны жилдээ гаргах 60 тонн цэвэр зэс 2021 онд бус 2022 онд үйлдвэрлэгдэнэ гэж үзлээ.

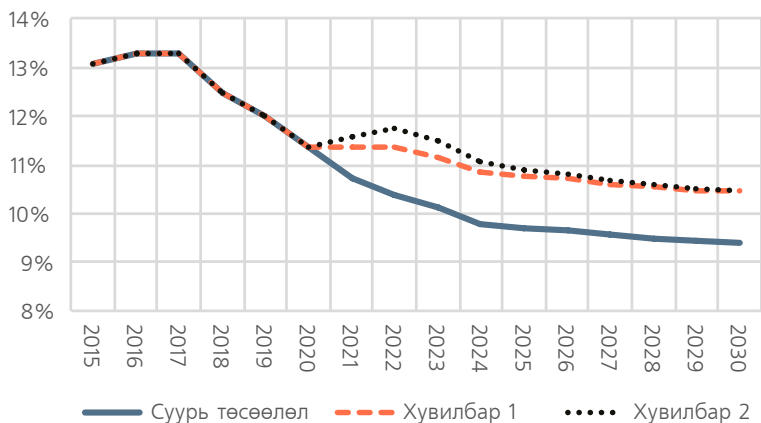
СИМУЛЯЦИЙН ҮР ДҮН: СУУРЬ БА АЛТЕРНАТИВ ХУВИЛБАР

Зураг 28-аас гурван хувилбар дахь ДНБ-ий өсөлтийн төсөөллийг харахад уул уурхайн салбар Монгол Улсын эдийн засагт голлох байр суурь эзэлж байгаа нь харагдаж байна. Оюу Толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалт, үйлдвэрлэлийн нөлөөгөөр 2024 он хүртэл эдийн засаг эрчимтэй өсөж, найм орчим хувьд хүрэхээр төсөөлөгдөж байна. Харин урт хугацаанд 5 орчим хувь байхаар төсөөлөв. Суурь төсөөлөлд ДНБ-ий өсөлт 2021 онд 5.7 хувь байх бол засгийн газрын зардлын өсөлтийн нөлөөгөөр 7.5 хувь (хувилбар 1), харин түүхий эдийн үнийн шокийн нөлөөгөөр өсөлт бага зэрэг буурч 6.8 хувь (хувилбар 2)-д хүрч байна.



Зураг 28. ДНБ-ий өсөлт (хувиар)

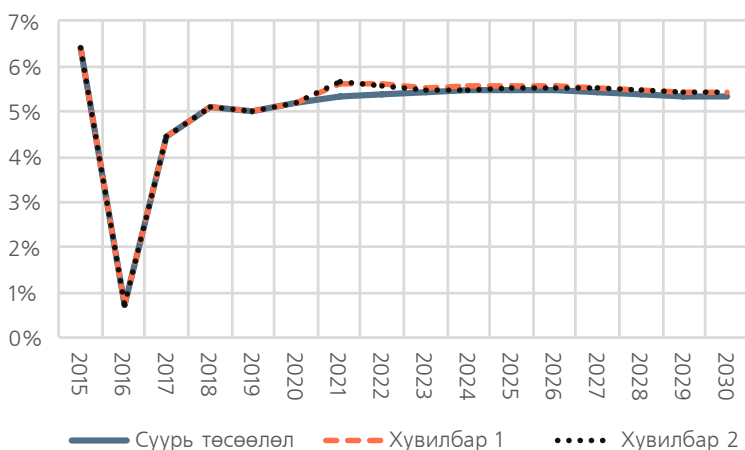
Төсвийн зардлын болон түүхий эдийн үнийн сөрөг шокийн ДНБ-ий өсөлтөд үзүүлэх нөлөө урт хугацаандаа аажмаар багсаж, бусад хувилбарууд суурь төсөөлөлтэй ижил түвшинд хүрэх төлөвтэй байна.



Зураг 29. Монголбанкны банк хоорондын захын хүү (хувиар)

Суурь төсөөлөлд Монголбанкны банк хоорондын захын хүү аажмаар буурч, урт хугацаанд 9 орчим хувь байхаар таамаглагдаж байна (Зураг 29). Харин шокуудын нөлөөгөөр хүүгийн түвшин суурь төсөөллөөс өндөр болохоор байна.

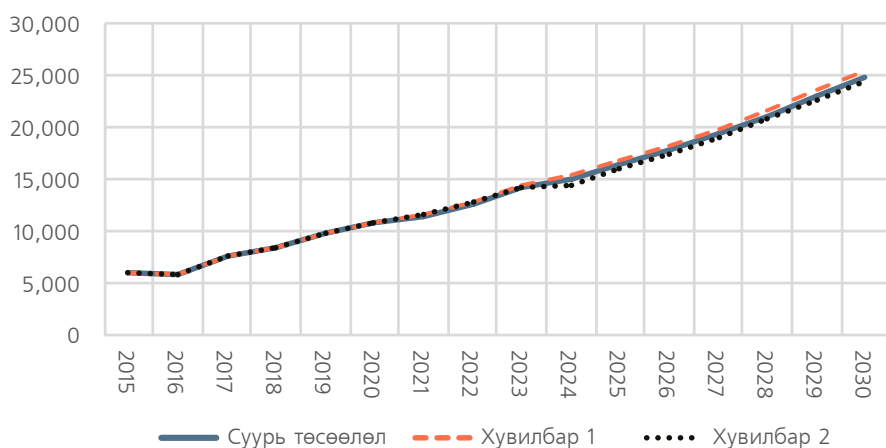
Суурь төсөөллийн дагуу хэрэглээний үнийн индексээр хэмжигдсэн инфляцын түвшин ирэх жилүүдэд 5.5 хувь орчимд байхаар байна (Зураг 30). Харин бусад хувилбаруудад инфляц 2021 онд бага зэрэг өсөж, цаашид ч суурь төсөөллөөс бага зэрэг өндөр байна.



Зураг 30. Инфляцын түвшин (хувиар)

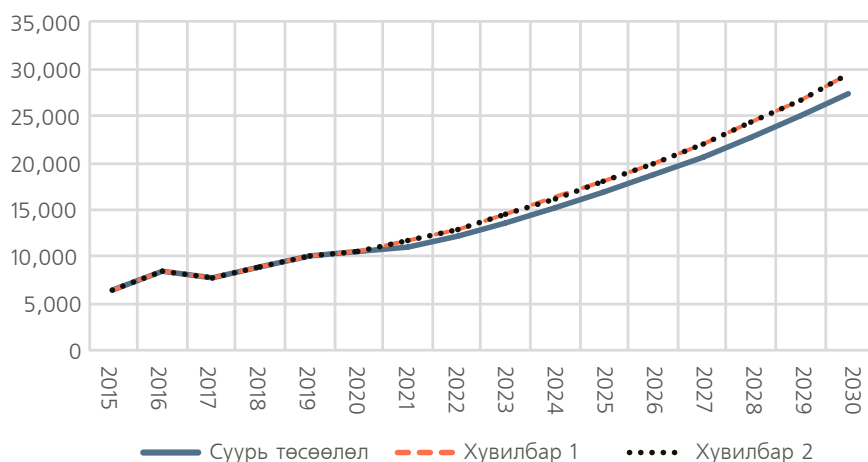
Төсвийн орлого 2018 онд 8.4 их наяд төгрөг, 2019 онд 9.8 их наяд төгрөг байхаар төсөөлөгдөв (Зураг 31).⁵⁶ Суурь ба бусад хувилбаруудад төсвийн орлого ойролцоо байгаа нь нэг талаас түүхийн эдийн үнийн бууралтаас үүдэх татварын орлогын бууралт, нөгөө талаас цалингийн өсөлтөөс үүсэх шууд татвар (хувь хүний орлогын албан татвар)-ын орлогын өсөлтөөс шалтгаалж байна.

56 Сангийн Яам төсвийн орлогыг 2019 онд 11.1 их наяд, төсвийн зардлыг 11.6 их наяд төгрөг байна гэж төсөөлсөн байв (Сангийн Яам, 2019 оны төсвийн төсөл, (Улаанбаатар, 2018), <http://www.iltod.gov.mn/wp-content/uploads/2018/10/Bagts-1.pdf>).



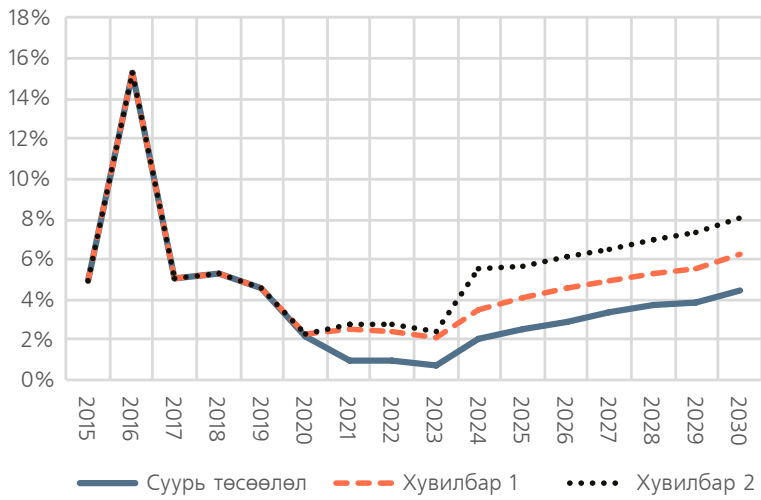
Зураг 31. Төсвийн орлого (нэрлэсэн дүнгээр, тэрбум ₮)

Төсвийн анхдагч (зээлийн хүүгийн төлбөр агуулаагүй) зардал ӨСХ-ийн нөлөөгөөр ирэх жилүүдэд бага зэргийн өсөлттэй байхаар төсөөлөгдсөн (Зураг 32). Харин бусад хувилбарт зардал харьцангуй өндөр байгаа нь ЗГ-ын урсгал зардлыг өсгөсний нөлөө юм.



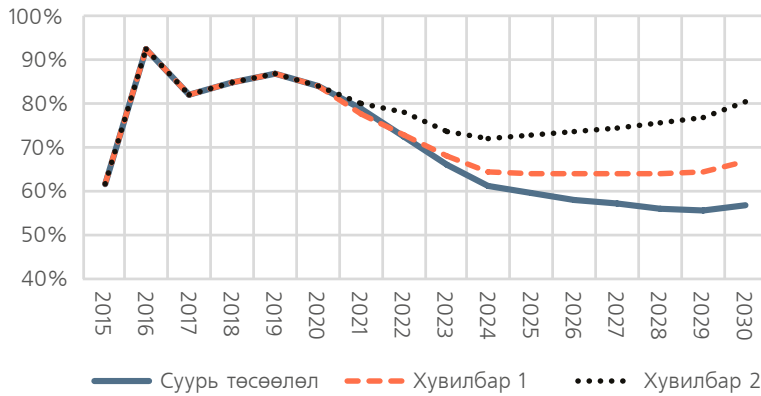
Зураг 32. Төсвийн анхдагч зардал (тэрбум төгрөг)

Суурь төсөөлөлд төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа 2018 оноос эхлэн буурч, 2021-2023 онд нэг орчим хувьд хүрэхээр байна (Зураг 33). Энэ нь ӨСХ болон уул уурхайн салбарын өсөлтөөс бий болж буй эерэг үр дүн юм. Харин Засгийн газрын урсгал зардлын өсөлт болон уул уурхайн сөрөг шокийн нөлөө уг харьцааг өсгөх буюу дордуулж байна.



Зураг 33. Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа

Суурь төсөөллөөр ЗГ-ын өр-ДНБ-ий харьцаа урт хугацаанд 50 гаруй хувьд хүрч буурахаар байна. Харин бусад хувилбарт уг харьцаа урт хугацаандаа эсрэгээрээ өсөх хандлагатай байна (Зураг 34).



Зураг 34. Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт: төсвийн дүрмүүд мөрдөгдөж байна уу?

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТХ)-д төсвийн дөрвөн тусгай шаардлага буюу дүрмийг тогтоосон байдаг. Дүрэм 1-д төсвийн орлогыг тооцох аргачлалыг тодорхойлсон байдаг бол Дүрэм 2-4-т төсвийн тэнцэл, Засгийн газрын өр болон төсвийн зардлын өсөлтийн хязгаарыг тодорхойлсон.

Дүрэм 1 – Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого

Нэгдсэн төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох буюу тухайн төсвийн жилд Төсвийн тогтворжуулалтын сан (ТТС) болон Ирээдүйн өв санд (ИӨС) хуримтлагдсан орлогыг хассан цэвэр дүнгээр тооцно. Өөрөөр хэлбэл тэнцвэржүүлсэн орлого нь түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалж төсвийн орлогод гарсан хэлбэлзлийг арилгасан дүн юм. Тиймээс тэнцвэржүүлсэн орлогын тооцоолол нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусгагдсан түүхий эдийн үнийн таамаглалд суурилдаг.⁵⁷ Түүнчлэн тэнцвэржүүлсэн орлогын тооцоолол нь төсвийн хүрээний мэдэгдэлд дэлгэрэнгүй тусгагдах ёстой байдаг. Төсвийн түүхэн тоон мэдээллүүдээс харахад жил бүрийн тэнцвэржүүлсэн төсвийн орлого нь нэгдсэн төсвийн нийт орлогоос ТТС (2011 оноос хойш) болон ИӨС-ийн (2017 оноос хойш) орлогыг хасаж тооцогдож байсан байна. Иймд уг дүрэм батлагдсан цагаасаа хойш зөрчигдөж байгаагүй байна.

Дүрэм 2 – Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл

Анх ТТБТХ-д төсвийн тэнцвэржүүлсэн алдагдал ДНБ-ий хоёр хувиас хэтрэхгүй байхаар батлагдсан. Гэтэл 2016 оны есдүгээр сарын хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр тус хязгаарыг өсгөн 2017 онд 9.9 хувиас хэтрүүлэхгүй байна гэж шинэчилсэн бөгөөд уг хязгаар 2017 оны дөрөвдүгээр сарын нэмэлт өөрчлөлтөөр дахин өсөж 10.4 хувь болсон. Харин бодит байдал дээр 2017 онд төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа 6.4 хувь байв (Хүснэгт 4). Мөн 2017 оны дөрөвдүгээр сарын нэмэлт өөрчлөлтөд тус харьцаа нь 2023 оноос эхлэн анх баталсан хязгаар болох хоёр хувиас хэтрэхгүй гэж тусгагдсан байна. Гэхдээ алдагдлын хэмжээ өндөр байгаа бөгөөд анхны хязгаарт хүртэл бууруулах шаардлага байна.

57 Илүү дэлгэрэнгүйг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 11.1.3 заалтуудаас харна уу.

	2013	2014	2015	2016 ⁵⁹	2017
УИХ-аар анх баталсан	2	1.9	1.8	3.4	9.1
Бодит	1.3	4	5	15.3	6.4
Хуулийн хязгаар	2	2	5	18.5	10.4

Хүснэгт 4: Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа (хувиар)⁵⁸

Дүрэм 3 – Засгийн газрын өрийн хязгаар

Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцааг ТТБТХ-д анх 40 хувиас хэтрэхгүй байхаар хуульчилсан. Гэвч 2015 оны хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд уг хязгаарыг 2018 оноос мөрдөж эхлэхээр тусгаж байсан ба 2016 онд мөн л өөрчлөлт орж хязгаарыг 60 хувь болгон, мөрдөж эхлэх хугацааг 2021 он болгож хойшлуулсан. 2015 оноос өмнө өр-ДНБ-ий харьцаа хуулийн хязгаараас давж байсан бол 2015-2016 онд хуулийн хязгаараас даваагүй боловч УИХ-аар анх баталсан түвшнээс хэтэрч байсан байна. Харин 2017 онд өр-ДНБ-ий харьцаа хуулийн хязгаар болон УИХ-аар баталсан төвшнөөс аль алианаас нь хэтрээгүй ба ӨСХ болон эдийн засаг өссөний үр дүнд 74 хувьд хүрч буурсан (Хүснэгт 5). Гэсэн хэдий ч тус харьцаа анхны хязгаар (зорилт) болох 40 хувиас хэтэрсэн хэвээр буюу өрийн хэмжээ зохистой төвшинд хүрээгүй байна.

	2013	2014	2015	2016	2017
УИХ-аар анх баталсан	46	40	40	55	84
Бодит	53	54	52	79	74
Хуулийн хязгаар	50	40	58.3	88	85

Хүснэгт 5: Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа (хувиар)⁶⁰

Дүрэм 4 – Төсвийн зардлын дүрэм

Төсвийн зардлын өсөлт нь ТТБТХ-ийн дагуу тухайн жилийн уул уурхайн бус ДНБ-ий өсөлт болон сүүлийн 12 жилийн уул уурхайн бус ДНБ-ий дундаж өсөлтийн аль ихээс нь хэтрэх ёсгүй. Уг дүрэм 2016 онд зөрчигдсэн бөгөөд 2017 оноос эхлэн мөрдөх шийдвэрийг УИХ гаргасан. Харин 2017 онд төсвийн зардал 5.3 хувиар буурч хуулийн хязгаар болох 19.5 хувиас хэтрээгүй.

	2013	2014	2015	2016	2017
УИХ-аар анх баталсан	18.0	10.0	-4.7	9.7	-3.6
Бодит	2.4	15.9	-0.1	33.4	-5.3
Хуулийн хязгаар	22.4	22.8	23.1	24.3	19.5

Хүснэгт 6: Төсвийн зардлын өсөлт (хувиар)⁶¹

58, 60, 61

А.Бауэр, Г.Рагчаасүрэн, Л.Мөнх-Оргил, Д.Михайли, Т.Номуунтөгс, *Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал*, (Улаанбаатар, 2017), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/fiscal-sustainability-in-mongolia.pdf>
Сангийн яам, *Төсвийн төслүүд болон төсвийн хүрээний мэдэгдлүүд (2012-2018)*, <http://www.iltod.gov.mn>
Төсвийн тогтвортой байдлын тухайн хууль ("Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем," www.legalinfo.mn).

59 Шинэ засгийн газар Хөгжлийн банкны зээл, үнийн тогтворжуулалтын хөтөлбөрийн улмаас төөвийн гадуурх зардлыг төсөвт шилжүүлсэн. Мөн 2016 онд сонгууль болсон учир зардал нэмэгдсэн.

Харин ТТБТХ дахь бусад дүрмүүдийн хэрэгжилт ямар байна вэ?

Төсвийн хүрээний мэдэгдлийн биелэлт: ТТБТХ-ийн 7.3-р зүйлд “Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа дунд хугацааны Төсвийн хүрээний мэдэгдэлд (ТХМ) нийцүүлнэ” гэж заасан байдаг. Гэтэл 2016 болон 2018 оны төсвийг батлахдаа төсвийн зардал, засгийн газрын өр хоёрыг ТХМ-д тусгаснаас хэтрүүлсэн байна (Хүснэгт 7). Түүнчлэн 2017 оны ТХМ-ийг Төсвийн тухай хуульд заасан хугацаанд багтаж батлаагүй байна.

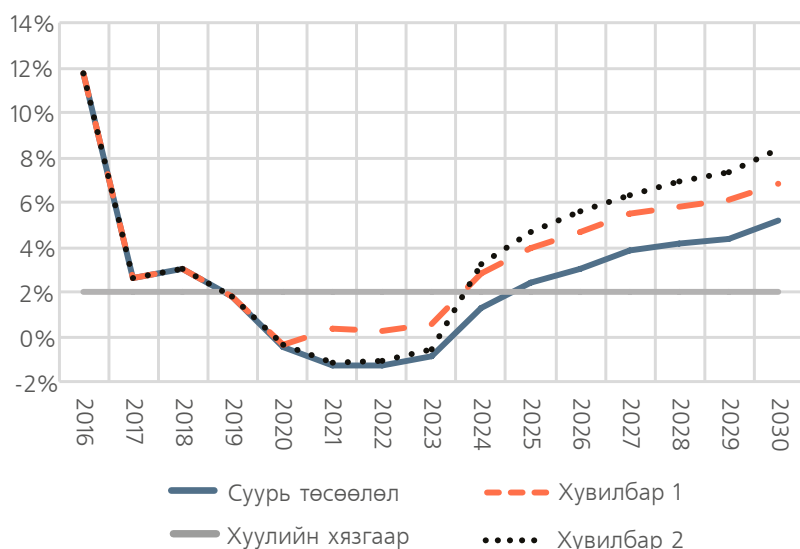
	2016	2017	2018
Төсвийн орлого	Тийм	Тийм	Тийм
Төсвийн зардал	Үгүй	Тийм	Үгүй
Төсвийн тэнцэл	Тийм	Тийм	Тийм
Засгийн газрын өр	Үгүй	Тийм	Үгүй

Хүснэгт 7: Батлагдсан төсөв нь Төсвийн хүрээний мэдэгдэлтэй нийцтэй байсан эсэх⁶²

Түүнчлэн ТХМ-ийг төсөв батлах, тодотгохтой холбогдуулан 2013-2018 онуудад тус бүр 1-2 удаа өөрчилж байсан байна. Энэ нь сүүлийн жилүүдэд ТХМ-ийг бодитой боловсруулж чадахгүй байгааг харуулж байна. Мөн ТХМ-ийг ингэж ойр ойрхон өөрчилж байгаа нь Төсвийн тухай хуулийн 4.1.10-р зүйлд заасан “Дунд хугацааны ТХМ гэж тухайн төсвийн жилийн хүлээгдэж байгаа макро эдийн засгийн болон төсвийн гүйцэтгэлийн төлөв байдал, дунд хугацааны макро эдийн засгийн ба төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн төсөөлөлд суурилсан төсвийн бодлогын баримт бичиг юм” гэсэн зарчимтай нийцэхгүй байна. Учир нь тус хуулийн 4.1.9-р зүйлд заасны дагуу “дунд хугацаа” гэдэгт төсвийн гурван жилийг хамруулдаг. Эдгээрээс дүгнэвэл ТХМ-ийн мөрдөлт хангалтгүй байсаар ирсэн байна.

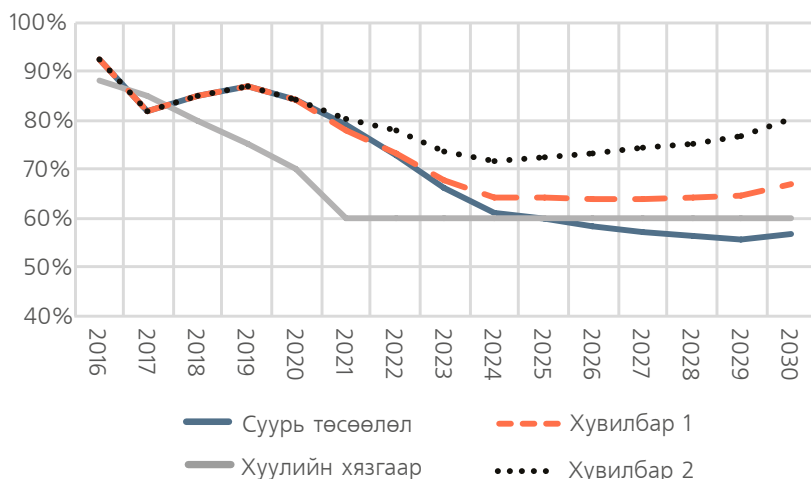
Зураг 35-37-д МММ загвараас гаргасан бидний суурь ба бусад хувилбаруудад төсвийн дүрмүүд (Дүрэм 2-4) хэрхэн мөрдөгдөхийг харууллаа. Бид МММ загварын төсвийн загварчлалын хэсэгт суурь төсөөлөлдөө ОУВС-гийн төсөөллийг ашигласан тул төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа 2018-2023 онуудад буурж байна (Зураг 35). Өөрөөр хэлбэл ӨСХ хэрэгжиж, мөн Оюу Толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалтын ажил явагдсанаар ирэх дөрвөн жилд төсвийн алдагдал буурч, уг төсвийн дүрмийг хангах боломжтой болно. Гэсэн хэдий ч 2025 оноос эхлэн уг харьцаа хоёр хувийн хязгаараас давах төлөвтэй байна. Харин бусад хувилбаруудад төсвийн энэхүү дүрэм 2025 оноос өмнө ч хангагдахгүй байна.

62 Сангийн яам, Төсвийн төслүүд болон төсвийн хүрээний мэдэгдлүүд (2012-2018), <http://www.iltod.gov.mn>



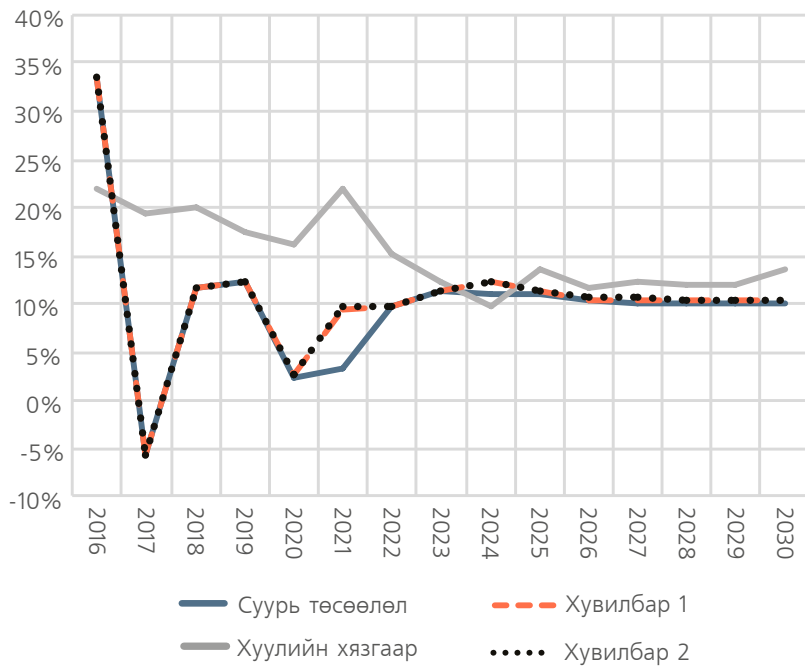
Зураг 35. Дүрэм 2 – Төсвийн бүтцийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа (хувиар)

Хэдийгээр ӨСХ-ийг хэрэгжүүлж эхэлсэн ч ирэх жилүүдэд засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцааг зорилтот түвшинд хүргэх боломжгүй байна. Гэхдээ уг харьцааг урт хугацаанд тогтвортойгоор бууруулах боломж үүснэ (Зураг 36). Улмаар 2025 оноос эхлэн суурь төсөөлөл дэх өр-ДНБ-ий харьцаа хуулийн хязгаар болох 60 хувиас хэтрэхгүй байна. Харин засгийн газрын зардлын өсөлт болон уул уурхайн сөрөг шок уг харьцаанд сөргөөр нөлөөлж, зорилтот 60 хувьд хүргэх боломжгүй болохыг бусад хувилбараас харж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл урт хугацаандаа засгийн газрын өр өсөж, өнгөрсөн жилүүдэд үүссэн өрийн хямралын түвшинд буцаж очих хандлага ажиглагдаж байна.



Зураг 36. Дүрэм 3 – Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа (хувиар)

Төсвийн зардлын дүрэм бүх хувилбарт 2024 оноос бусад жилүүдэд хангагдаж байна. 2024 онд уул уурхайн салбарын өсөлт дээд цэгтээ буюу үйлдвэрлэл бүрэн хүчин чадалдаа хүрч цаашид тогтмол байна гэж таамаглагдсан. Үүнээс үүдэн уул уурхайн бус ДНБ 2024 он хүртэл буурч үүнээс цааш өсөх хандлагатай байгаа нь Зураг 37 дахь төсөөллүүдийн өөрчлөлтийг бий болгож байна.



Зураг 37. Дүрэм 4 – Төсвийн зардлын өсөлт (хувиар)

Эцэст нь дүгнэхэд 2010 оны ТТБТХ-аар анх батлагдсан төсвийн алдагдал ба засгийн газрын өрийн дүрмүүд одоогоор биелээгүй хэвээр байна. Бидний суурь төсөөллөөр төсвийн алдагдлын дүрэм 2019-2024 онд хангагдаж 2025 оноос эхлэн биелэх боломжгүй болох бол засгийн газрын өрийн дүрэм 2025 он хүртэл хангагдахааргүй байна. Харин төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого ба зардлын өсөлтийн дүрмүүд одоогоор хангагдаж байгаа бөгөөд зардлын өсөлтийн дүрэм 2024 оныг эс тооцвол 2030 он хүртэл биелэхээр байна. Дунд хугацааны төсвийн төсөөллийн баримт бичиг болох ТХМ-ийн тогтвортой, найдвартай байдал хангалтгүй бөгөөд ТХМ-ийн мөрдөлт хангалтгүй байсаар байна.

Дүгнэлт ба бодлогын зөвлөмж

Эдийн засгийн таатай нөхцөл болон ӨСХ-ийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлснээр Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдалд одоогоор ахиц дэвшил ажиглагдаж байгаа хэдий ч тулгарч болзошгүй эрсдэлүүд их байсаар байна. Үүнд дотоод гадаадын хүчин зүйлс аль аль нь нөлөөлөхөөр байна. Эрсдэлүүдийг амжилттай даван туулах эсэх нь засгийн газрын өрийн түвшин өндөр байгааг бууруулах, төсвийн зардлыг тогтворжуулах бүтцийн өөрчлөлтүүдийг хийж, төсвийн сахилга батыг хангаж чадах эсэхээс шалтгаалахаар байна. Хийсэн судалгаандаа үндэслэн төсвийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн дараах зөвлөмжүүдийг бид дэвшүүлж байна. Үүнд:

ТӨСВИЙН САХИЛГА БАТЫГ ХАНГАХ

- Засгийн газар ӨСХ-ийн хүрээнд одоо хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүдээ тууштай хэрэгжүүлж, урт хугацаанд өрийн тогтвортой байдалд хүргэх бусад шинэчлэлүүдийг хийж эхлэх хэрэгтэй.
- Засгийн газар 2010 оны Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд тусгасан төсвийн анхны дүрмүүдийг аль болох хурдан мөрдөж эхлэх хэрэгтэй. Уг дүрмүүдийг түр зуурын таагүй нөхцөл байдалд тохируулан байн байн өөрчлөх явдлыг зогсоох шаардлагатай.
- Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг байгуулсан нь төсвийн хяналтыг сайжруулах чухал алхам болсон. Гэхдээ түүний хараат бус байдал, чадавх, ил тод байдал, чиг үүргийг сайжруулах арга замыг эрэлхийлэх хэрэгтэй.⁶³

ЭРСДЭЛД БЭЛЭН БАЙХ

- Эдийн засгийн нөхцөл байдал одоохондоо тааламжтай, төсвийн орлогын гүйцэтгэл сайн байгаа хэдий ч уг тайланд дурдсан эрсдэлүүдээс үүсэх сөрөг үр дагаварт бэлтгэлтэй байх хэрэгтэй.
- Монгол Улсын эдийн засаг болон төсвийн орлого уул уурхайн салбараас улам хараат болсоор байна. Эдийн засгийн нөхцөл байдал сайжирч байгаа нь уул уурхайн үйлдвэрлэл, түүхий эдийн үнийн сэргэлт дээр суурилсан гэдгийг засгийн газар, улс төрчид болон олон нийт мартаж болохгүй бөгөөд болзошгүй сөрөг шок, эдийн засгийн савлагаанд ямагт бэлтгэлтэй байх хэрэгтэй.
- Засгийн газар орлогын төсөөллийг илүү няхуур, болгоомжтой хийх шаардлагатай байна.

63 Б.Мөнхсоёл, *Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?*, (Улаанбаатар, 2018), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/can-mongoli-fiscal-stability-council-improve-fiscal-discipline-mongolian.pdf>

ЗАРЛАГЫГ ХАЗААРЛАХ

- Засгийн газар төсвийн зардлыг батлагдсан түвшнээс нь хэтрүүлэхгүй байх хэрэгтэй. Орлогын гүйцэтгэл сайн байсан ч зардалд тавих хязгаарлалтаа сулруулахгүй байх нь чухал.
- Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүнийг тогтвортой байлгах хэрэгтэй. Яамдын тоо, зохион байгуулалт, сайд нарын үүрэг хариуцлагыг сонгуулийн дараа ч өөрчлөхгүй байх боломжтой. Мөн төрийн албан хаагчдын тоог нэмэхгүй байх боломжийг ашиглан төрийн албаны чиг үүргийг оновчтой болгох хэрэгтэй.
- Уул уурхайтай болон уул уурхайгүй аймгуудын хоорондох төсвийн орлогын тэгш бус байдлыг багасгахад анхаарах хэрэгтэй. Ялангуяа Өмнөговь аймгийн төсөв түүний зардлын үр ашигт онцгой анхаарал тавих хэрэгтэй.

ӨРИЙГ БУУРУУЛАХ

- Эдийн засгийн нөхцөл байдал сайн хэвээр үлдсэн ч, 2021-2024 оны бондуудын эргэн төлөлтийг хойшлуулахгүйг хичээж, өрөө бууруулахад анхаарах хэрэгтэй.
- Засгийн газар Төсвийн тогтворжуулалтын санд хуримтлал үүсгэхээс илүүтэйгээр өрийг бууруулахад анхаарах нь зүйтэй. Учир нь өрийн хэмжээ өндөр байгаагаас гадна ТТС-ийн хөрөнгийн өгөөжөөс илүү өндөр зээлийн хүү төлөгдөж байна. Гэхдээ төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх, орлогын тааруу гүйцэтгэлийг нөхөх үүднээс ТТС-н хуримтлалыг сэргээн нэмэгдүүлэх шаардлага ч бий.
- Өндөр хүүтэй мөн гадаад валютаар авсан Засгийн газрын өр их байгаа тул өр тогтвортой түвшинд буух хүртэл Ирээдүйн өв сангийн орлогыг өрийг бууруулахад зарцуулах нь зүйтэй.

Ашигласан материал

Монголбанк. “Макро эдийн засгийн статистик мэдээллийн сан.” Статистик.
<https://www.mongolbank.mn/macrodatab.aspx>

Бакса Д., Д.Михайли, Б.Романи. Монголын Макро-төсвийн Загвар.
ББЗХ, 2017. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/mongolia-macro-fiscal-model>

Бауэр А., Д.Михайли. Premature Funds: Хэт өөдрөг байдал болон буруу зөвлөгөөний дунд улс орон улам бүр ядуурах нь. Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн, 2018. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/premature-funds>

Бауэр А., Г.Рагчаасүрэн, Л.Мөнх-Оргил, Д.Михайли, Т.Номуунтөгс. Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал. ББЗХ, 2017. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mongol-ulsyn0tosviin-togtvortoi-baidal.pdf>

Эдийн Засгийн Судалгаа Эрдэм Шинжилгээний Хүрээлэн. Commodity market study. Улаанбаатар, 2018. <http://www.eri.mn/research/finished/445-kl67mx1q>

Олборлох Үйлдвэрлэлийн Ил Тод Байдлын Санаачилга. Монгол Улсын 11 дэх нэгтгэлийн тайлан 2016. Улаанбаатар, 2017. http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/final-reports/Mongolia_EITI_Report_2016_English.pdf

Олборлох Үйлдвэрлэлийн Ил Тод Байдлын Санаачилга. Монгол Улсын 10 дахь нэгтгэлийн тайлан 2015. Улаанбаатар, 2016. http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/final-reports/Mongolia_EITI_Report_2015_English.pdf

Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар. “Нийгмийн даатгалын тухай ойлголт.” www.ndaatgal.mn

“Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем.” www.legalinfo.mn

Гэрэгэ Партнерс ХХК. Монгол Улсын олборлох үйлдвэрлэлийн орлогын менежмент. Улаанбаатар, 2016.

Олон Улсын Валютын Сан. Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн тав дахь удаагийн тойм ба гүйцэтгэлийн шалгуурыг өөрчлөх болон хэрэгжүүлэхээс чөлөөлөх тухай хүсэлт. Вашингтон, 2018. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18303.ashx>

Олон Улсын Валютын Сан. Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн дөрөв дэх удаагийн тойм ба гүйцэтгэлийн шалгуурыг өөрчлөх тухай хүсэлт. Вашингтон, 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/05/Mongolia-Fourth-Review-under-the-Extended-Fund-Facility-Arrangement-and-Request-for-46044>

Олон Улсын Валютын Сан. Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн гуравдах удаагийн тойм тайлан. Вашингтон, 2018. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr1898.ashx>

Олон Улсын Валютын Сан. “Дэлхийн эдийн засгийн хандлагын өгөгдлийн сан.” 2018 оны аравдугаар сар. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>

Mining.com. “Рио Тинто техникийн шалтгаанаар Оюу Толгойн өргөтгөлийг хойшлуулав” 2018 оны аравдугаар сарын 16. <http://www.mining.com/rio-tinto-delays-start-oyu-tolgoi-expansion-due-technical-issues/>

Гаалийн ерөнхий газар. Улсын төсвийн гаалийн орлогын статистик 2017. Улаанбаатар, 2018. <http://customs.gov.mn/2017-10-09-03-00-30/2017-11-08-01-39-59/2018-04-11-06-15-40/969-2-dahi>

Сангийн Яам. Батлагдсан төсөв болон Төсвийн хүрээний мэдэгдлүүд (2012-2018). <http://www.iltod.gov.mn>

Сангийн Яам. Төсвийн төсөл 2019. Улаанбаатар, 2018. <http://www.iltod.gov.mn/wp-content/uploads/2018/10/Bagts-1.pdf>

Сангийн Яам. “Монгол Улсын засгийн газрын өр.” <https://mof.gov.mn/>

Үндэсний Статистикийн Хороо. “Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан.” www.1212.mn

Үндэсний Статистикийн Хороо. Монгол улсын төрийн албан хаагчдын тоо, бүтэц, өөрчлөлт 1995-2017. Улаанбаатар, 2018. http://1212.mn/BookLibraryDownload.x?url=%D1%82%D3%A9%D1%80%D0%B8%D0%B9%D0%BD_%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B0%D0%BD_%D1%85%D0%B0%D0%B0%D0%B3%D1%87_2017.pdf&ln=Mn

Б.Мөнхсоёл. Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?. ББЗХ, 2018. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/can-mongoli-fiscal-stability-council-improve-fiscal-discipline-mongolian.pdf>

Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн. Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн төслийн талаарх хэлэлцүүлэг. Улаанбаатар, 2015. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Report_Mongolia_Future-Heritage-Fund-May2015_Mong.pdf

Trading Economics. “Монгол улсын зээлжих зэрэглэлийн мэдээлэл.” <https://tradingeconomics.com/mongolia/rating>

Хавсралт 1: Уул уурхайн орлогын улсын төсөв, орон нутгийн төсөвт очих хуваарилалт

	Улсын төсвийн орлого	Аймаг/нийслэлийн Төсвийн орлого	Сум/дүүргийн Төсвийн орлого
Орлогын болон хөрөнгийн татварууд	<ul style="list-style-type: none"> • ААНОАТ • НӨАТ • Гаалийн албан татвар • Онцгой албан татвар • МУ-д зорчих гадаадын иргэнд виз олгоход авах тэмдэгтийн хураамж (УТХ тухай хуулийн 11.2-р зүйл) 	<ul style="list-style-type: none"> • Цалин, хөдөлмөрийн хөлс, шагнал, урамшуулал болон тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлогод ногдох албан татвар* • Хотын албан татвар • Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар • Өв залгамжлал, бэлэглэлийн албан татвар • Улсын тэмдэгтийн хураамж (УТХ тухай хуулийн 11.2-оос бусад) 	<ul style="list-style-type: none"> • Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч хувь хүний орлогын албан татвар • Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн 8.1.1-ээс бусад орлогод ногдох татвар (хөрөнгө борлуулсны, бооцоот тоглоом, түрээсийн орлого г.м) • Улсын тэмдэгтийн хураамж (УТХ тухай хуулийн 11.2-оос бусад)
Эрдэс баялгийн татварууд	<ul style="list-style-type: none"> • АМНАТ (100%) • Газрын тосны нөөц ашигласны төлбөр (70%) • Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (хайгуул, ашиглалт) (100%) • Газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (хайгуул, ашиглалт) (70%) 	Газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (хайгуул, ашиглалт) (20%)	<ul style="list-style-type: none"> • Газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (хайгуул, ашиглалт) (10%) • Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр
Байгалийн бусад баялгийн татвар, төлбөрүүд	<ul style="list-style-type: none"> • Ус бохирдуулсны төлбөр 	<ul style="list-style-type: none"> • Үйлдвэрлэл, үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан усны төлбөр 	<ul style="list-style-type: none"> • Хүн амын унд, ахуйн хэрэгцээний зориулалтаар ус, рашаан ашигласны төлбөр • Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж • Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж • Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр • Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр
Байгаль орчинтой холбоотой татварууд	<ul style="list-style-type: none"> • Автобензин, • дизелийн түлшний албан татвар • Агаарын бохирдлын төлбөр 	<ul style="list-style-type: none"> • Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн а/т • Газрын төлбөр 	<ul style="list-style-type: none"> • Хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж • Галт зэвсгийн албан татвар

Тайлбар: * 2013 оны 1-р сараас хойш, "ХХОАТ-ын тухай хууль, 8.1.1-р зүйл".

Хавсралт 2: НДШ-ийн хувь хэмжээ

Даатгалын төрөл	2017		2018		2019		2020	
	Ажил олгогч	Даатгуулагч	Ажил олгогч	Даатгуулагч	Ажил олгогч	Даатгуулагч	Ажил олгогч	Даатгуулагч
Тэтгэвэр	7.0	7.0	8.0	0.1	8.5	8.5	9.5	9.5
Тэтгэмж	1.0	0.8	1.0	0.8	1.0	0.8	1.0	0.8
Эрүүл мэнд	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Ажилгүйдэл	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалах өвчин	0.8		0.8		0.8		0.8	
Нийт	11.0	10.0	12.0	11.0	12.5	11.5	13.5	12.5

Эх сурвалж: НДЕГ (www.ndaatgal.mn)

Хавсралт 3: ХХОАТ-ын хувь хэмжээ, хөнгөлөлт

Албан татвар ногдуулах жилийн орлогын хэмжээ / төгрөгөөр/	Албан татварын хөнгөлөлтийн хэмжээ /төгрөгөөр/		Татварын хувь хэмжээ (%)	
	2017.04.14	2018.02.02	2017.04.14	2018.02.02
0-6 000 000	120 000	160 000	10	10
6 000 000-12 000 000	120 000	140 000	10	10
12 000 000-18 000 000	120 000	120 000	10	10
18 000 000-24 000 000	120 000	100 000	15	10
24 000 000-30 000 000	120 000	80 000	15	10
30 000 000-36 000 000	120 000	60 000	20	10
36 000 000-42 000 000	120 000	-	20	10
42 000 000 –с дээш	120 000	-	25	10

Эх сурвалж: ХХОАТ-ын тухай хууль

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь бодлогын судалгаа хийх, чадавх хөгжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөллийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар тухайн улс орны иргэд газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн баялгийнхаа үр шимийг хүртэхэд туслалцаа үзүүлдэг олон улсын хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг дараах вэбсайтаас авна уу. www.resourcegovernance.org