

Монгол улсын 2014 оны төсвийн төлөвлөлтийн талаар анхаарах асуудлууд

Нээлттэй Нийгэм Форум судлаачидтай хамтран Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан Монгол улсын 2014 оны төсвийн төсөлд иргэний нийгмийн байр сууринаас хөндлөнгийн судалгаа хийж байгаа бөгөөд судалгааны дүгнэлтээс харахад улсын төсвийн орлого, зарлага болон хөрөнгө, өрийн удирдлагын талаар анхаарах шаардлагатай дараахи асуудлууд байна. Үүнд:

1. Орлого төлөвлөлтийн хувьд:

1.1. Төсвийн орлого тасалдах эрсдэл байсаар байна. Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийг харьцангуй бодитойгоор тооцсон боловч тоо хэмжээг хэт өөдрөгөөр төсөөлсөн нь төсвийн орлогод ихээхэн эрсдэл учруулах магадлалтай. Тухайлбал, 2014 онд 31.4 сая тонн коксжих нүүрсийг экспортлож 590 тэрбум төгрөгийн татварын орлогыг нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлэхээр төлөвлөсөн нь уул уурхайн салбарын татварын орлогын 41%, нэгдсэн төсвийн нийт орлогын 8.5%-ийг бүрдүүлэхээр тооцжээ. 2013 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр 18 сая тонн коксжих нүүрсийг экспортлохоор байна. Гэтэл экспортын хэмжээг 2014 онд даруй 80 орчим хувиар өсгөж төлөвлөсөн нь хэт өөдрөг төсөөлөл юм. БНХАУ 2014 онд нийт 75 сая тонн коксжих нүүрс импортлохоор тооцоолж байгаа бөгөөд түүний 40 гаруй хувийг Монгол улс дангаар нийлүүлэх зорилт тавьсан нь биелэх магадлал багатай байна. БНХАУ-ын Засгийн газраас хүнд үйлдвэрлэлээ цаашид хэт нэмэхгүй байх бодлого барьж байгаагаас болж нүүрсний экспортын хэмжээ буурах эрсдэл бий болохоор байна. Төсвийн орлогын бүрдүүлэлтийн бараг 10%-ийг хэт өөдрөг тоо хэмжээгээр төсөөлсөн нэг бүтээгдэхүүнээс хамааралтай төлөвлөсөн нь төсвийн орлогод учрах эрсдлийг нэмэгдүүлж байна. Жишээлбэл, коксжих нүүрсний экспорт 5 сая тонноор буурсан тохиолдолд төсөвт төвлөрүүлэх татварын орлого 100 тэрбум төгрөгөөр тасрах эрсдэлтэй байна.

1.2. Өнөөдрийн байдлаар Монгол банкнаас зарласан ам.долларын албан ханш 1738 төгрөг байхад 2014 оны төсвийн төлөвлөгөөнд ам.долларын ханшийг 1384 төгрөгөөр тооцоолсон нь эргэлзээ төрүүлж байна.

1.3. Эдийн засгийн өсөлтийг хэт өөдрөг төсөөлжээ. Засгийн газар 2014 оны дотоодын нийт бүтээгдэхүүн(ДНБ)-ий бодит өсөлтийг төсвийн төсөлд бусад байгууллагуудын таамаглалаас өндрөөр буюу 14.8% хүрнэгэж үзжээ. Харин Монгол банкнаас “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2014 онд баримтлах үндсэн чиглэлийн төсөл”-д эдийн засгийн өсөлт 7,7% байна гэсэн таамаглал дэвшүүлсэн. Үүнээс харахад эдийн засгийн бодит өсөлтийн талаархи Засгийн газрын таамаглал нь Монгол банкны таамаглалаас бараг 50% өндөр байгаа нь анхаарал татах асуудал бөгөөд сангийн болон мөнгөний бодлогын уялдаа сул байгааг харуулж байна.

1.4. Төсвийн тогтвортой байдлын хуулийн 11.1.3.а. болон 11.1.3.б. заалтын дагуу гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн тэнцвэржүүлсэн үнийг тооцохдоо Олон улсын

валютын сангаас гадна “эрдэс баялгийн үнийн төсөөллийг мэдээлдэг олон улсад нэр хүнд бүхий, Засгийн газраас тодорхойлсон санхүүгийн мэдээллийн байгууллагууд”-ийн үнийн төсөөлөлд тулгуурлахаар заасан байдаг. 2014 оны төсөвт тэнцвэржүүлсэн үнийг тооцоходоо олон улсын санхүүгийн 10 гаруй байгууллагын үнийн төсөөллийн мэдээллийг ашиглажээ. Эдгээр байгууллагуудын нэрсийн жагсаалтыг Засгийн газраас хуулийн дагуу баталсан эсэх нь эргэлзээтэй байна.

2. Зарлагын удирдлагын хувьд:

2.1.Төсвийн урсгал зарлагын тэлэлт хэвээр байна. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагыг өмнөх онтой харьцуулахад бууруулж төлөвлөсөн боловч урсгал зарлагын хэмжээг өсөхөөр төсөвлөсөн нь төсвийн урсгал тэлэлт хэвээр байгааг харуулж байна. Үүний дотор нийгмийн халамжийн зардлыг өсөхөөр төлөвлөсөн байна. Тухайлбал, оюутны тэтгэлэгт зориулж 100 орчим тэрбум төгрөг, нийгмийн халамжид 500 гаруй тэрбум төгрөг төсөвлөжээ.

2.2.Зарим салбарын хөрөнгийн зарлага эрс буурчээ. Хөрөнгийн нийт зарлагын хэмжээг 20%-аар буюу 500 тэрбум төгрөгөөр бууруулсан байна. Зам, тээвэр, барилгын салбарт төсвийн санхүүжилтийг өмнөх онтой харьцуулахад хамгийн их хэмжээгээр бууруулжээ. Тухайлбал, зам тээврийн салбарын хөрөнгийн зардлыг 70 гаруй хувиар, барилгын салбарынхыг 50 гаруй хувиар тус тус бууруулсан байна. Эдгээр хөрөнгө оруулалтыг төсвөөс санхүүжүүлэх хэмжээгээ бууруулсан боловч бусад эх үүсвэрээс хэрхэн санхүүжүүлэх талаар тодорхой тусгагдаагүй байна. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын болон төслийн зээлээр санхүүжих төсөвт ажлуудыг огцом бууруулсан гол шалтгаан нь төсвийн гадуурхи бондын санхүүжилт хэвээр үргэлжлэхтэй холбоотой гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл төсвийн гадуурх Засгийн газрын үйл ажиллагаа улам идэвхжих хандлагатай байна.

2.3.Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн салбарын зарлагыг мөн 35 хувиар буюу 108 тэрбум төгрөгөөр бууруулахаар тусгажээ. Үүний дотор хөрөнгө оруулалтын зарлагыг 36 хувиар бууруулахаар төлөвлөжээ. Жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор импортоор оруулж байгаа жижиг, дунд үйлдвэрийн үйлдвэрлэлийн зориулалт бүхий тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгслийг 2009 оноос гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлж ирсэн хууль 2014 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн дуусгавар болж байна. Энэ нь үйлдвэрлэлийн салбарт үзүүлэх дэмжлэг буурах эрсдлийг бий болгож байна.

3. Өрийн удирдлагын хувьд:

3.1.Өрийн хэмжээ Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн тусгай шаардлагыг хангахгүй байна. Улсын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдлийг 10,3 их наяд төгрөг байхаар тооцсон нь ДНБ-ий 50.3 хувьтай тэнцэж Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-д заасан “улсын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-ий 40 хувиас хэтрэхгүй байх” тусгай шаардлагад нийцэхгүй байна.

3.2.Монгол банкнаас “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2014 онд баримтлах үндсэн чиглэлийн төсөл”-д “улсын төсөвт суугаагүй буюу түүнээс гадуур хийгдэж буй төсөвтэй адилтгах хөрөнгө оруулалт нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын огцом бууралтын эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөг саармагжуулж байгаа боловч энэ нь дунд, урт хугацаанд төсвийн дарамтыг нэмэгдүүлэхээр байна. Тухайлбал, 10 жилийн хугацаатай “Чингис” бондын хөрөнгөөр санхүүжигдэж байгаа дэд бүтцийн 5 төсөл (авто зам, дэд бүтэц, шинэ төмөр зам, Таван толгойн цахилгаан станц зэрэг)-ийн эргэн төлөлт болон хүүний төлбөр нь ирэх онуудын төсөвт суух бөгөөд эдгээр төслүүдэд нийтдээ 1,490 тэрбум төгрөг (921.7 сая ам.доллар) зарцуулахаар баталсан байна. Энэ нь 2013 оны ДНБ-ий хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийн 8.8 хувьтай тэнцэх дүн юм” гэсэн дүгнэлтийг мөн анхааралдаа авах шаардлагатай байна. Бондын хөрөнгө нь төсвийн гадуур зарцуулагдаж, бондын хүүгийн төлбөрийг төсвөөс санхүүжүүлж байгаа энэхүү зарчим нь хөрөнгийн зарцуулалтын ил тод байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

2014 оны төсвийн төлөвлөлтөд анхаарах шаардлагатай дээр дурдсан асуудлууд байгаа тул бидний зүгээс дараахи зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

Орлого төлөвлөлтийн хувьд:

- Төсвийн орлогыг бодитой төлөвлөснөөр орлого тасалдах эрсдлээс зайлсхийх болон зарлагыг бодитой төлөвлөх боломж бий болох тул орлогыг тооцооллыг дахин хянаж үзэх. Валютын ханшийн таамаглалыг эргэж нягтлах.
- Эдийн засгийн өсөлтийн талаархи Монгол банкны таамаглалыг мөн харгалзан үзэх. Төсвийн төлөвлөлтөд бодлогын уялдаатай байдлыг нэмэгдүүлэх.
- Гадаад өрийг нэмэгдүүлэх замаар орлогыг нэмэгдүүлэхийн оронд бизнесийн үйл ажиллагааны таатай орчинг бүрдүүлэх замаар татварын орлогыг нэмэгдүүлэхэд түлхүү анхаарах.

Зарлага, хөрөнгө, өрийн удирдлагын хувьд:

- Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ хамгийн их буурсан барилга болон зам барилгын салбаруудын хувьд өмнөх жилүүдийн дэд бүтцийн төслүүдийн хүрээнд үндэсний зам барилгын компаниуд барилгын техник, тоног төхөөрөмжид ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулан хүчин чадлаа харьцангуй сайжруулсан байгаа. Харин 2014 төсвийн хөрөнгө оруулалтыг хумих бодлогын хүрээнд зам барилгын салбарын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өмнөх онд батлагдсан хэмжээнээс огцом буурахаар төсөвлөгдсөн байна. Энэ нь зам барилгын салбарт хийсэн хувийн хөрөнгө оруулалтад сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдлийг үүсгэж байна. Мөн зам барилгын ажлыг төсвөөс гадуур буюу хүү төлөх бондын эх үүсвэрээр санхүүжүүлэх мэдээлэлтэй байна. Иймд энэхүү хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхийн тулд зарим зохицуулалтыг хийх шаардлагатай. Тухайлбал, дотоодын зам, барилгын компаниудын хүчин чадал харьцангуй сайжирсан тул энэхүү салбарт цаашид хийх барилгын ажлуудыг зөвхөн дотоодын сонгон шалгаруулалтын хүрээнд дотоодын гэрээлэгчдээр гүйцэтгүүлэх зохицуулалт хийх. Энэ нь ажил эрхлэлт, үйлдвэрлэлийн өсөлтийг дэмжихээс гадна

гадаадаас хүүтэй зээлэн авч буй бондын хөрөнгийн зарцуулалтын үр ашгийг дээшлүүлэхэд чухал юм.

- 2014 онд эдийн засагт үүсч болзошгүй хүндрэлүүдийг төсөвт бодитоор тусгаж, түүнээс сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулах.
- Хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэхдээ төсвөөс гадуур их хэмжээний санхүүжилтийг бондын хэлбэрээр буюу өрийн хэлбэрээр хийж байгаа тул түүний зарцуулалтын үр ашигт анхаарах.
- Жижиг дунд үйлдвэрүүд өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх шаардлага байсаар байгаа тул тэдгээрийн тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгслийг гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх тухай хуулийн хүчинтэй хугацааг дахин сунгах асуудлыг авч үзэх.
- Өрийн шатлалыг нэмэгдүүлж улсын өрийг нэрлэсэн ДНБ-ний 60%-д хүргэх саналыг Засгийн газар дэвшүүлж байна. Ийнхүү өрийн шатлалыг хурдтай өсгөх нь нэг талаас Монгол улсын зээлжих зэрэглэл буурах, нөгөө талаас хэт өрийн дарамтад орох сөрөг нөлөөтэй. Иймд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-д заасан шаардлагад өөрчлөлт оруулахгүй байх нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.
- Хөгжлийн төлөвлөлтөд Засгийн газрын 2012 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн 170 дугаар тогтоолоор батлагдсан макро эдийн засгийн “Т21” загварыг ашиглаж байгаа эсэх талаар мэдээлэл алга байна. Уг загвар нь Монгол Улсын эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны үзүүлэлтүүдийн өнөөгийн болон хэтийн уялдаа холбоог харуулж, Засгийн газрын бодлогыг оновчтой тодорхойлох боломжийг олгох ач холбогдолтой тул энэхүү загварыг эдийн засгийн бодлого, төлөвлөлтөд өргөнөөр ашиглах нь чухал юм.

Нээлттэй нийгэм форумын
Эдийн засгийн хөтөлбөрийн
менежер Д.Оюунбадам (PhD)