МОНГОЛ УЛСЫН САНГИЙН ЯАМ

Эдийн засгийн чадавхийг бэхжүүлэх техник туслалцааны зээл (ЕСТАС)-ийн төсөл

ДЭЛХИЙН БАНК

МОНГОЛ УЛСЫН 2005 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, ГҮЙЦЭТГЭЛД ХИЙСЭН МЭРГЭЖЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ:

- Тайлан
- Дүгнэлт, санал, зөвлөмж
- Аргачлал, загвар, програм хангамж

Төсвийн шинжилгээний баг:

Л. Дэмбэрэл	/Багийн ахлагч/
Э. Бямбажав	/Багийн гишүүн/
Б. Батмөнх	/Багийн гишүүн/
С. Болд	/Багийн гишүүн/
Б. Пүрэв-Очир	/Багийн гишүүн/

Улаанбаатар

2006 оны 12-р сар

МОНГОЛ УЛСЫН 2005 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, ГҮЙЦЭТГЭЛД ХИЙСЭН МЭРГЭЖЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

АГУУЛГА

	Хуудасны дугаар
Өмнөх үг	**i**
НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, ТЭНЦЭЛ БА ТӨВЛӨРӨЛ	
1.1. Төсвийн төлөвлөлт	1
1.2. Төсвийн тэнцэл	4
1.3. Төсвийн төвлөрөл	7
ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ	
2.1. Нэгдсэн болон улсын төсвийн орлого, нэр төрлөөр	10
2.2. Орон нутгийн төсвийн орлого, нэр төрлөөр	13
ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТАТВАРЫН АЧААЛАЛ, МЭДРЭМЖИЙН ШИНЖИЛГЭЭ	
3.1. Татварын ачаалал, мэдрэмжийн шинжилгээ	15
3.1.1. Онолын үндэслэл	15
3.1.2. OLS регрессийн шинжилгээ	16
3.1.3. Spider загварууд	19
3.2. Зарим төрлийн татварын системийг боловсронгуй болгохтой холбогдсон саналууд	23
3.2.1. Ашигт малтмалын татварын асуудал	23
3.2.2. Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар	31
3.2.3. Онцгой албан татвар	34
3.2.4. Өв залгамжлал, бэлэглэлийн татвар	35
3.2.5. Экологийн татвар	38
3.3. Зарим дүгнэлт, санал	38
ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ	
4.1. Нэгдсэн болон улсын төсвийн зарлага, нэр төрлөөр	41

4.2. Төсвийн томоохон багц бүхий зарим ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн зарлага, нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний чанар, үр ашгийн шинжилгээ 44

4.2.1. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл 44
4.2.2. Эрүүл мэндийн сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл 47
4.2.3. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл 51
4.2.4. Батлан хамгаалахын сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл 56
4.2.5. Байгаль орчны сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл 58

4.3. Орон нутгийн төсвийн зарлагын гүйцэтгэл, нэр төрлөөр 60

4.3.1. Орон нутгийн төсвийн 2005 оны нийт зардал, түүний хэтрэлт, хэмнэлт 60
4.3.2. Орон нутгийн өөрийгөө санхүүжүүлэх чадвар 62
4.3.3. Орон нутгийн төсвийн урсгал зардлын хуваарилалт 63

4.4. Засгийн газрын зардал: олон улсын зэрэгцүүлэлт 64

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛД ЗАРИМ АЙМГИЙН ЖИШЭЭН ДЭЭР ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

5.1. Өмнөговь аймгийн төсвийн шинжилгээ 72
5.2. Баянхонгор аймгийн төсвийн шинжилгээ 78

ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. УЛСЫН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ, ТҮҮНИЙ ҮР АШГИЙН ШИНЖИЛГЭЭ, ХАРЬЦУУЛСАН ҮНЭЛГЭЭ

6.1. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын 2005 оны гүйцэтгэлийн шинжилгээ 83
6.2. Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээ 86

6.2.1. Онолын үндэслэл 86
6.2.2. Өгөгдлүүдийн тодорхойлолт, эх үүсвэр 86
6.2.3. Тооцооны үр дүн 87
6.2.4. ICOR дэлхийн бусад оронд 89
6.2.5. Зарим дүгнэлт, санал 90

ДОЛДУГААР БҮЛЭГ. ТӨСВИЙГ ТӨЛӨВЛӨХ, ГҮЙЦЭТГЭЛД ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ АРГАЧЛАЛ, ЗАГВАР, ПРОГРАМ ХАНГАМЖ

7.1. Татварын нийт орлогын загварчлал 92
7.2. Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээний Харрод-Домарын загвар 98
7.3. Боловсролын салбарын зардал, үр ашгийн төлөвлөлтийн симуляцийн загвар, түүнийг ашиглах програм хангамж 99

НАЙМДУГААР БҮЛЭГ. УЛСЫН ГАДААД ӨР, ЗЭЭЛИЙН ТӨЛӨВ БАЙДАЛ

8.Улсын гадаад, өр, зээлийн төлөв байдал 102

ЕСДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ДУНД БА УРТ ХУГАЦААНД УЛСЫН САНХҮҮ, ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ, ТЭНЦВЭРТЭЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ БОДЛОГО, СТРАТЕГИЙГ "МОНГОЛ УЛСЫГ 2021 ОН ХҮРТЭЛ ХӨГЖҮҮЛЭХ ЦОГЦ БОДЛОГО"-ТОЙ УЯЛДУУЛАХТАЙ ХОЛБОГДСОН АСУУДЛУУД

9.Дунд ба урт хугацаанд улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулахтай холбогдсон асуудлууд 106

АРАВДУГААР БҮЛЭГ. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ, САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

10. Нэгдсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмж 114

Ном зүй 125

ӨМНӨХ ҮГ

Шинжилгээний эрх зүйн үндэс, ач холбогдол: Монгол Улсын Их Хурал "Монгол улсын 2005 оны төсвийн гүйцэтгэл баталсантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" 2006 оны 52 дугаар тогтоол гаргасан бөгөөд энэхүү тогтоолд "Судалгааны болон төрийн бус байгууллагатай хамтран төсвийн төлөвлөлт, төсвийн зарлагын гүйцэтгэлд мэргэжлийн судалгаа, шинжилгээг хийх, төсвийн зарлагын шинжилгээг төсвийн гол ерөнхийлөн захирагч бүрээр төрд нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний тоо, чанартай нь холбон дүгнэлт гаргаж, жил бүрийн улсын төсвийн гүйцэтгэлийн хамт УИХ-д өргөн мэдүүлж байх"-аар заасан билээ.

УИХ-ын 2006 оны дээрх тогтоол нь манай улсад сайн засаглалыг хөгжүүлэх нэг чухал чиглэл болох улсын төсөв, санхүүгийн удирдлагын шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэх, ялангуяа 2002 онд батлагдан хэрэгжиж байгаа "Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай" хуулийн үйлчлэлийг гүнзгийрүүлж, гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоог сайжруулахад нэн чухал удирдамж, төрийн зүгээс үзүүлж байгаа бодит дэмжлэг, арга хэмжээний нэг хэсэг болж байна.

УИХ-ын 2006 оны 52 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Сангийн яамнаас Дэлхийн банкны Эдийн засгийн чадавхийг бэхжүүлэх техник туслалцааны төслийн хүрээнд дотооддоо тендер шалгаруулах замаар 2005 оны төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд мэргэжилтний багаар хөндлөнгийн шинжилгээ хийлгэх ажлыг 2006 оны 10 дугаар сарын сүүлийн хагасаас эхлэн зохион байгуулсан юм.

Энэхүү хөндлөнгийн шинжилгээний хүрээнд улсын төсөв, санхүүгийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн өнөөгийн төлөв байдлыг судлан шинжилж дүгнэлт хийснээс гадна төсвийг төлөвлөх, гүйцэтгэлд шинжилгээ хийх арга зүйг бүрдүүлж, энэ чиглэлд зарим загвар, програм боловсруулсан, мөн төсөв, санхүүгийн бодлогын шинжтэй зарим асуудлаар тодорхой дүгнэлт, зөвлөмж,санал гаргасан болно.

Шинжилгээний хамарсан хүрээ, бүтэц, арга зүй: Энэхүү мэргэжлийн шинжилгээ нь: (i) Төсвийн төлөвлөлт, тэнцэл ба төвлөрөл, (ii) Төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн шинжилгээ, (iii) Эдийн засаг дахь татварын ачаалал, мэдрэмжийн шинжилгээ, (iv) Төсвийн зарлагын гүйцэтгэлийн шинжилгээ, (v) Орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэлд зарим аймгийн жишээн дээр хийсэн шинжилгээ, (vi) Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, түүний үр ашгийн шинжилгээ, харьцуулсан үнэлгээ, (vii) Төсвийг төлөвлөх, гүйцэтгэлд шинжилгээ хийх аргачлал, загвар, програм хангамж, (viii) Улсын гадаад өр, зээлийн төлөв байдал, (ix) Дунд ба урт хугацаанд улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулахтай холбогдсон асуудлууд, (x) Нэгдсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмж гэсэн үндсэн арван бүлгээс бүрдэж байгаа юм.

Дээрх хөндлөнгийн шинжилгээ нь хэдийгээр улсын төсвийн 2005 оны төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн гэсэн нэртэй боловч шинжилгээний агуулга нь манай улсын төсөв, санхүүгийн өнгөрсөн гурван жилийг хамарсан, татвар, хөрөнгө оруулалтын зэрэг зарим гол чиглэлд 1990-ээд оноос хойшхи урт хугацааны төлөв байдлыг задлан шинжилсэн, загварчилсан, сайн төсөвлөлтийг хөгжүүлэх талаар бодлогын

холбогдолтой зарим асуудлыг хөндөж зөвлөмж болгосноороо онцлог юм. Уг шинжилгээ нь төсвийн макро төвшнийг хамарсны сацуу боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, байгаль орчин, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын зэрэг засгийн газрын төсвийн томоохон багц бүхий гол зарим салбарууд, мөн зарим аймгийн төсвийн байдлыг орон нутгийн төсвийн эрх захирагчдын төлөөлөл болгон сонгож хийсэн судалгааг хамарсан. Үүний зэрэгцээ манай улсын төсвийн зарим үзүүлэлтүүдээр олон улсын зэрэгцүүлэлт хийж дүгнэлт гаргасан болно.

Шинжилгээний зарим гол сэдвүүдэд судалгаа шинжилгээний орчин цагийн шинэлэг арга зүйг ашигласан. Тухайлбал: шинжилгээний (iii), (vii) бүлгүүдэд татварын мэдрэмж (tax elasticity), татварын орлогын загварчлалыг OLS загвар ба регрессийн шинжилгээний арга зүй, спайдр зэрэг аргачлал, загвар ашиглан шинжилсэн, (vi) бүлэгт хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээ (ICOR)-г Харрод-Домарын загвар ашиглан 2000-2007 оныг хамруулж хийсэн бөгөөд уг үзүүлэлтүүдийг бүс нутгийн орнуудын болон хөрш орнуудтай жишиж судалсан дүнг тусгаснаас гадна боловсролын салбарын бодлого, төлөвлөлтийн симуляцийн загвар, түүнийг ашиглах програмыг санал болгосон.

Улсын төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд ийнхүү дүн шинжилгээ хийхэд Сангийн яамны төсөл хэрэгжүүлэх нэгж, Төсвийн бодлого, зохицуулалтын газрын удирдлага, мэргэжилтнүүд хамтран ажиллаж, ажлын үе шатуудад харилцан санал солилцож, мэдээлэл, өгөгдлүүд, зөвлөмжөөр хангах арга хэмжээ авсан юм. Уг ажлыг гүйцэтгэхэд идэвхтэй оролцсон бүх хүмүүс, төсвийн эрх захирагч, орон нутгийн төсвийн байгууллагын ажилтнуудад талархал илэрхийлж байна.

ШИНЖИЛГЭЭНИЙ БАГ

Энэхүү мэргэжлийн шинжилгээний:
(i) Төсвийн төлөвлөлт, тэнцэл ба төвлөрлийн бүлгийг **Л.Дэмбэрэл, Б.Батмөнх**,
(ii) Төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн шинжилгээг **Б.Батмөнх, Л.Дэмбэрэл**,
(iii) Эдийн засаг дахь татварын ачаалал, мэдрэмжийн шинжилгээг **С. Болд,**
(iv) Төсвийн зарлагын гүйцэтгэлийн шинжилгээг **Э.Бямбажав, Б.Батмөнх,**
(v) Орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэлд зарим аймгийн жишээн дээр хийсэн шинжилгээг **Э.Бямбажав, Б.Батмөнх,**
(vi) Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, түүний үр ашгийн шинжилгээ, харьцуулсан үнэлгээг **С. Болд,**
(vii) Төсвийг төлөвлөх, гүйцэтгэлд шинжилгээ хийх аргачлал, загвар, програм хангамжийг **С.Болд, Б.Пүрэв-Очир,**
(viii) Улсын гадаад өр, зээлийн төлөв байдлын бүлгийг **С.Болд,**
(ix) Дунд ба урт хугацаанд улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулахтай холбогдсон асуудлуудыг **Л.Дэмбэрэл, Б.Батмөнх,**
(x) Нэгдсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмжийг **Л.Дэмбэрэл, Э.Бямбажав, Б.Батмөнх, С.Болд, Б.Пүрэв-Очир** нар боловсруулсан болно.
Тайлангийн эхний хувилбарууд болон эцсийн тайланг нэгтгэн хянаж боловсруулах ажлыг **Л.Дэмбэрэл** гүйцэтгэж**,** тайлангийн хураангуйг англи хэлээр **С.Болд, Л.Дэмбэрэл** нар, танилцуулгын материалыг **С.Болд** бэлтгэсэн болно.

Нэгдүгээр бүлэг

ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, ТЭНЦЭЛ БА ТӨВЛӨРӨЛ

1.1. Төсвийн төлөвлөлт

Төсөв аль зэрэг бодитой зохиогдож байна вэ гэдэг асуудалд анхаарал хандуулах нь зүйтэй. Эрх бүхий байгууллагууд төсвийг бодитой зохиогдсон гэж сурталчилдаг хэдий ч бусад зарим орны нэгэн адил манай төсөв тийм ч бодитой биш гэдэг нь шинжилгээнээс тодорхой харагдаж байна.

Төсөв бодитой биш боловсрогдож батлагдах нь олон шалтгаантай. Тэдгээрийн дотор үндэслэл сайтай бэлтгэгдсэн эдийн засаг, нийгмийн дунд болон урт хугацааны төлөвлөгөө, хөтөлбөр, бодлого хомс байгаа нь төсөв бодитой биш байгаагийн гол үндэс болж байна гэж үзэж болно.

Тэрчлэн Сангийн яам болон бусад яамд, аймаг, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар төсөвт онд орлогын хувьд өндөр төвшин тогтоогоод тэр нь явцын дунд биелэгдэхгүйд хүрвэл, хэтэрхий шахаж төлөвлөсөн өндөр үзүүлэлтүүд биелээгүй, тасарсан гэж шүүмжлэл гарахаас зайлсхийж, “намхан” орлого төлөвлөж батлуулаад тэр нь биелэх үед “төсвийн орлого анх удаагаа төчнөөн тэрбум төгрөгөөр давж биелэгдлээ”, эсвэл “төсвийн урсгал данс анх удаагаа ийм хэмжээний үлдэгдэлтэй гарлаа” гэж сурталчилж байвал шийдвэр гаргагчдад хал балгүй байдгаас үүдэлтэйгээр төсвийн төлөвлөгөө бодитой биш болдог гэхэд хилсдэхгүй.

Сүүлийн жилүүдэд төсвийн төлөвлөлтийг нэг жилийн хугацаагаар хязгаарлалгүйгээр дунд хугацаа буюу гурван жилээр төлөвлөдөг практикт шилжиж байна. Төсвийн төсөл боловсруулах ажил чухамдаа 1 дүгээр улирлаас эхэлдэг болж, төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төслийг Засгийн газар (Сангийн яам) бэлтгэн УИХ-д 5 – 6 –р сард оруулж зөвшөөрүүлдэг болсон нь төсөв зохиох үйл ажиллагаанд гарсан нэг дэвшил мөн. Тухайлбал, 2004 оны төсвийн төслийг боловсруулахын өмнө 2004 – 2006 оны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төсөл боловсруулж, түүний үндсэн дээр 2004 оны улсын төсвийг боловсруулан батлуулсан байна. Цаашилбал, 2005 оны төсвийн төсөл боловсруулахдаа дунд хугацаанд хамрах эцсийн онд 2007 оныг, 2006 оны төсвийн төслийн хувьд 2008 оныг тус тус хамруулсан байна.

2007 оны улсын төсвийн төсөл боловсруулахдаа Засгийн газраас 2007–2009 оны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг УИХ-д оруулж, УИХ-аас уг мэдэгдлийг хянан зөвшөөрсөн бөгөөд үүний дагуу 2007 оны төсвийн төсөл боловсрогдож, хуулийн зохих хугацаанд Засгийн газар, УИХ-аар хэлэлцэгдэн батлагдсан билээ.

Засгийн газраас УИХ-д оруулсан албан ёсны саналаас үзэхэд дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн сүүлийн хоёр он-2007, 2008 оны хувьд “төсөөлөл” хэмээх төвшин тогтоон тооцсоны хамт УИХ-аар баталсан төсвийн хүрээний мэдэгдлийн зохих шалгуур үзүүлэлтүүдийг төсвийн төсөлд хэрхэн хангаж буй нь харагдахгүй байгаа нь анхаарал татаж байна.

Жилийн улсын төсөв боловсруулахын өмнө УИХ-аас зөвшөөрсөн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл зөвхөн төсөв зохиогдож буй тухайн оны хувьд мөрдөгдөөд, төсвийн дараагийн онуудын хувьд хүчин төгөлдөр үйлчлэхгүй, дараа

жилийн төсөв боловсрогдох үед “тооцооны журам”-аар шинэчлэгдсэн төсөөлөл болон өөрчлөгдөж байна. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-аас зөвшөөрсөн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл тухайн оны төсвийн төсөлд хатуу баримтлах удирдамж, чиглэл болж чадахгүй байна. Иймд дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг бодитой болгох, тэр нь холбогдох газруудад заавал баримталбал зохих удирдамж, хязгаар болдог байх оновчтой тогтолцоог бий болгохын тулд дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төсөл зохиох, түүнийг баримтлах хариуцлагыг өндөржүүлэх шаардлагатай байна.

Төсвийн төсөл боловсруулах хариуцлагыг анхан шатны нэгж байгууллага, сум, аймаг, дүүрэг, хотын татвар, гаалийн ба санхүүгийн байгууллагад дээшлүүлж, зөвхөн урьд оны гүйцэтгэлийг үндэслэх бус, тухайн төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааг сайтар мэдэж, судалсны үндсэн дээр төсвийн бодит байдлын төвшинг ахиулах хэрэгтэй.

Сангийн яам орон нутгийн төсвийг хянахдаа төсвийг танах багасгах нь их, төсвийн тодотгол хийхдээ зах зээлийн нөхцөл, үнэ, ханшийг төдийлөн сайн харгалздаггүй, орон нутгийн хөгжлийн зорилтуудтай сайтар уялдуулдаггүй, Засгийн газраас баталсан хөтөлбөрүүдийг санхүүжилтгүй үлдээдэг талаар аймаг, яамд шүүмжлэлтэй хандаж байгааг анхааралдаа авах нь зүйтэй.

Орон нутагт (Өмнөговь, Баянхонгор аймгийн жишээ) төсвийн орлогын төлөвлөгөө боловсруулах, хянаж батлан хэрэгжүүлж байгаа байдлыг үзэхэд төсвийн орлогын бүх шатанд доогуур төлөвлөгдөж, гүйцэтгэлээр ихээхэн давж биелж байна. Ийм байдлыг өөрчилж, төсвийн орлогын тооцоо, норматив хэмжээг нарийвчлан тогтоох замаар төлөвлөлтийг бодитой болгох шаардлагатай байна.

Төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон төсвийн төсөл боловсруулах явцад улс орны эдийн засгийн дотоод, гадаад орчны гол үзүүлэлтүүд, тухайлбал валютын ханш, инфляцийн төвшин, нэг тонн зэсийн болон нэг унци алтны үнэ, экспорт, импорт, гадаад худалдааны алдагдлын хэмжээг буруу тооцоолдгоос тэдгээр нь төсвийн төсөл зохиох үед 2-3 сарын өмнө боловсрогдсон төсвийн хүрээний мэдэгдлээс багагүй хэмжээгээр зөрж, улмаар төсөв хэрэгжүүлэх явцад эдийн засгийн дээрх гол үзүүлэлтүүд төдийгүй, төсвийн үзүүлэлтүүд ихээхэн өөр төвшин, хандлагатай болдог нь шинжилгээний явцад тодорхой харагдлаа.

Улсын 2005 оны нэгдсэн төсвийн төлөвлөгөө боловсруулж батлуулахдаа Засгийн газар төсвийн урсгал тэнцэл 147.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарахаар төлөвлөсөн бөгөөд гүйцэтгэлээр 232.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарч, төлөвлөгөө даруй 85.0 тэрбум төгрөгөөр буюу 57.7 хувиар давж биелсэн тухай дээр дурьдсан билээ. Жилийн төлөвлөгөөг бараг 60.0 хувиар “алдана” гэдэг бол төсвийн төлөвлөгөө боловсруулдаг, хянаж баталдаг бүхий л байгууллага дэндүү тооцоо муутай байна гэхэд хатуу дүгнэлт болохгүй гэж үзнэ.

Түүгээр ч үл барам төсвийн нийт тэнцэл 68.5 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай байна гэж төлөвлөн батлуулсан нь гүйцэтгэлээр алдагдалтай бус, харин ч 73.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарч, төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү 141.8 тэрбум төгрөг болсон байна.

Тодруулж хэлэхэд, ДНБ-д эзлэх -4.7 хувийн алдагдалтай гарна гэж төлөвлөөд гүйцэтгэлээр арай бага (жишээ нь -4.0 хувийн) алдагдал гарсан бол өөр хэрэг.
Харин -4.7 хувийн алдагдал гарахаар төлөвлөсөн нь гүйцэтгэлээр алдагдалтай бус, +3.2 хувийн ашигтай гарчээ. Энэ нь дээрх дүгнэлтийг улам бататгаж байна.

2005 оны хувьд бодитойгоор төлөвлөж чадаагүй үзүүлэлтүүдэд юуны өмнө татварын орлого, эргэж төлөгдөх цэвэр зээл, хөрөнгийн зардал зэрэг төсвийн гол үзүүлэлтүүд орж байна. Татварын орлогыг 615.6 тэрбум төгрөгт хүргэхээр төлөвлөсөн нь гүйцэтгэлээр 692.2 тэрбум төгрөг болж 76.6 тэрбум төгрөгөөр буюу 12.4 хувиар төлөвлөснөөс давжээ. Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл 118.3 тэрбум төгрөг байхаар төлөвлөсөн нь гүйцэтгэлээр 74.5 тэрбум төгрөг болж даруй 37.0 хувь багассан байна. Хөрөнгийн зардлын хүрээнд төслийн зээлээр санхүүжүүлэх авто зам 23.7 тэрбум төгрөг байхаар төсөвт тусгагдсан нь гүйцэтгэлээр ихээхэн бага гарсан байх жишээтэй.

Зүй нь УИХ-аас зөвшөөрсөн төсвийн хүрээний мэдэгдэл /ТХМ/ нь тухайн оны төсөв боловсруулахад ягштал баримталбал зохих хууль зүйн баримт бичиг болох ёстой. Гэтэл төсөв зохиож батлуулах явцад ТХМ-ийн шалгуур үзүүлэлтүүд шат шатандаа сайтар хангагдаагүй байгаа нь судалгааны явцад харагдлаа. Тухайлбал Сангийн яамны боловсруулж Засгийн газарт оруулан УИХ-аар зөвшөөрөгдсөн 2005 оны ТХМ-ийн үзүүлэлтээс нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүнг 35.0 тэрбум, урсгал зардлыг 17.0 тэрбум, хөрөнгийн зардлыг 6.0 тэрбум, эргэж төлөгдөх цэвэр зээлийг 11.0 тэрбум төгрөгөөр тус тус нэмж төсвийн төсөлд тусгасан байна. УИХ-аас төсвийн төслийг хэлэлцэн батлах үед эдгээр үзүүлэлтүүдийг нэлээд хэмжээгээр дахин өөрчилж байжээ.

Цаашилбал, төсвийн гүйцэтгэлийг гаргаж УИХ-д тайлагнахдаа өмнөх онд батлагдсан төсөв хэрхэн биелэгдэж ямар гүйцэтгэл гарсныг л зөвхөн танилцуулгад голлон оруулж, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх тухайн оны үндсэн чиглэл, мөнгөний бодлогын биелэлттэй харьцуулан авч үздэггүй төдийгүй, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр тухайн онд тогтоосон шалгуур үзүүлэлтүүдийн төвшинг хэрхэн хангасныг зэрэгцүүлж дүгнэдэггүй байна.

Төсвийн төлөвлөлтөд иргэд, үүний дотор татвар төлөгчдийн оролцоо хангалтгүй байгаа нь иргэний ардчилсан нийгмийг байгуулах өнөөгийн нөхцлөөс хоцорч байна.

Батлагдсан төсвийн зарцуулалтад Үндэсний аудитын газар, Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын төв, орон нутгийн байгууллагуудаас хөндлөнгийн аудит, шалгалт хийж, Улсын Их Хурал, Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн төвшинд танилцуулан холбогдох арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа нь төсвийг зориулалтаар нь, батлагдсан хэмжээнд багтаан зарцуулахад чухал нөлөө үзүүлж байгаа нь тодорхой.

Түүний зэрэгцээ төсвийн байгууллагууд, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар улсын болон орон нутгийн төсөвт аль болох их хөрөнгө тусгуулахын төлөө улайран хөөцөлдөж, түүнийгээ бүрэн зарцуулахыг урьтал болгодог, санхүүжилтээ бүрэн авдаг үзэгдэл нийтлэг байна. Энэ нь төсөвт тусгагдсан хөрөнгө өөрийн байгууллагынх бус, бүгдээрээ хүртэх “том тогооных” учраас түүнээс аль болох ихийг хуваарилуулах сэтгэлгээ давамгайлж байгаатай холбоотой.

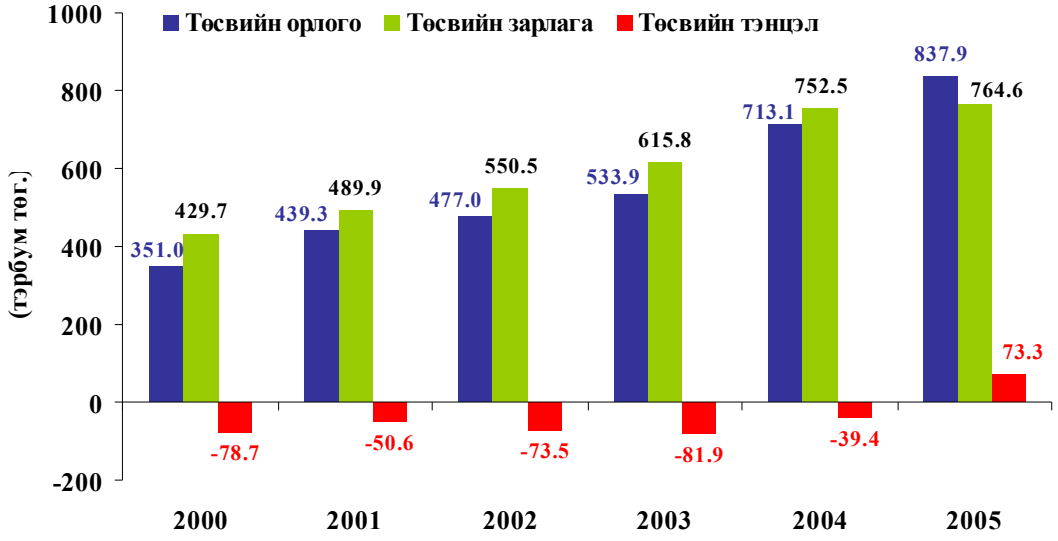
Улс төрийн намууд сонгуулийн үед ямар нэгэн тооцоогүй, хариуцлагагүй амлалт өгснөөр парламентад зохих тооны суудал авч, амлалтаа биелүүлэхийн тулд Засгийн газраас оруулсан төсвийн төслийн анх төлөвлөсөн бүтэц, тэнцвэрт харьцааг өөрчлөн, улсын төсөв эцсийн дүндээ эдийн засгийн тогтвортой, урт хугацааны өсөлтийг хангах, цаашдын хөгжилд зориулсан хуримтлалыг нэмэгдүүлэх замаар улс орноо урагшлуулан хөгжүүлэхэд бус, богино хугацааны хэрэглээнд илүүтэй чиглэсэн төсөв болж хувирахад хүргэж байна. Улсын Их Хурлын болон Засгийн газрын гишүүд төлөвлөгдсөн төсөвт салбарынхаа, эсвэл тойргийнхоо сайтар бэлтгэгдээгүй төсөл, арга хэмжээг аль болохоор ихээр оруулахын тулд нам, бүлгээрээ үгсэн нэгдэж төсвийн мөнгийг адил тэнцүү, эсвэл илүү хуваарилуулан авснаараа өрсөлдөх байдал ажиглагдаж байгаа нь буруу хандлага мөн.

1.2. Төсвийн тэнцэл

Төсөв нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүн-(ДНБ)-ий 40-өөд хувийг төвлөрүүлснийхээ хувьд төрийн санхүүгийн бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлэх чухал механизм болж байгаа билээ.

Нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, тэнцлийн сүүлийн 6 жилийн байдлыг дараахи дүрслэлд харуулав.

Дүрслэл 1.1. Нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл



Дүрслэлээс харахад 2000-2005 оны хооронд Монгол улсын төсөв анх удаа 2005 онд ашигтай гарсан байна.

Хүснэгт 1.1. Монгол улсын 2005 оны нэгдсэн төсвийн гол үзүүлэлтийн төлөвлөсөн хэмжээ, түүний гүйцэтгэл (сая төгрөг)

	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Зөрүү	Төлөвлөгөөний биелэлт, %
Нийт орлого ба тусламжийн дүн	**745,366.30**	**837,858.30**	**92,492.00**	**112.4**
- Урсгал орлого	742,390.60	832,584.70	90,194.10	112.1
Татварын орлого	615,623.80	692,206.50	76,582.70	112.4
Татварын бус орлого	126,766.80	140,378.20	13,611.40	110.7
- Хөрөнгийн орлого	644.7	982.9	338.2	152.5
- Гадаад тусламжийн орлого	2,331.00	4,290.70	1,959.70	184.1
Нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн	**813,833.90**	**764,597.10**	**49,236.80**	**93.9**
- Урсгал зардал	595,088.00	600,288.80	-5,200.80	100.9
- Хөрөнгийн зардал	100,483.00	89,818.10	10,664.90	89.4
- Эргэж төлөгдөх төлбөрийг хассан цэвэр зээл	118,262.90	74,490.30	43,722.60	63
Нийт тэнцэл	**-68,467.60**	**73,261.20**	-	-
Үүнээс: Урсгал тэнцэл	147,302.60	232,295.90	-	-
ДНБ-д эзлэх төсвийн нийт алдагдал, %	**-4.7**	**3.2**	-	-

УИХ-аас Монгол улсын нэгдсэн төсөв 2005 онд нийт 68.5 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай, урсгал төсөв нь 147.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай байхаар батлагджээ. Гэтэл нэгдсэн төсөв гүйцэтгэлээрээ 73.3 тэрбум төгрөгийн, урсгал төсөв 232.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарчээ (Хүснэгт 1.1.).

2005 онд нэгдсэн төсөв ашигтай гарсан нь нэг талаас төсвийн нийт орлого төлөвлөсөн хэмжээнээс 12.4 хувиар буюу 92.5 тэрбум төгрөгөөр давсан, нөгөө талаас төлөвлөсөн нийт зардал 49.2 тэрбум төгрөгөөр “хэмнэгдсэн”-ээс шалтгаалжээ.

Төсвийн энэхүү хэмнэлтийг орлогын өсөлт өндөр байсан нөхцөлд улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, хүн амын хэрэгцээнд шаардагдах төрийн үйлчилгээг бүрэн хүргэлгүйгээр төлөвлөсөн зардлаа дутуу зарцуулсантай холбон тайлбарлах нь зүйтэй.

Хүснэгт 1.1-ээс үзэхэд 2005 онд нэгдсэн төсвийн урсгал зардал 5.2 тэрбум төгрөгийн хэтрэлттэй, харин хөрөнгийн зардал 10.7 тэрбум төгрөгийн хэмнэлттэй гарчээ. Гүйцэтгэлээр эргэж төлөгдөх цэвэр зээл 43.8 тэрбум төгрөгөөр төлөвлөсөн хэмжээнээс дутуу гарсантай холбоотойгоор нийт зардал 49.3 тэрбум төгрөгөөр хэмнэгдсэн харагдаж байна.

Ийнхүү төсөв хэмнэлттэй гарахад нөлөөлсөн нэг гол шалтгаан нь эргэж төлөгдөх цэвэр зээлийн санхүүжилттэй холбоотой байна. Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл нь гадаад, дотоод эх үүсвэрээс авч ашигласан зээлээс тухайн жилд төлөх ёстой урьд онуудын авч ашигласан зээлийн үндсэн өрийн төлбөрийг хассан дүн байдаг. Эргэж төлөгдөх зээл нь ихэвчлэн эдийн засгийн хөгжлийг хурдасгахад зориулан зарцуулж байгаа хөрөнгө билээ. Эргэж төлөгдөх цэвэр зээлийн дотоод бүтцийг авч үзвэл:

Хүснэгт 1.2. Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл, 2005 он (сая төгрөг)

	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Зөрүү
Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл-бүгд	**118,262.90**	**74,490.30**	**-43,772.60**
- Эргэж төлөгдөх дотоод цэвэр зээл	-2,694.80	-14,152.00	-11,457.20
- Эргэж төлөгдөх гадаад цэвэр зээл	120,957.70	88,642.30	-32,315.40

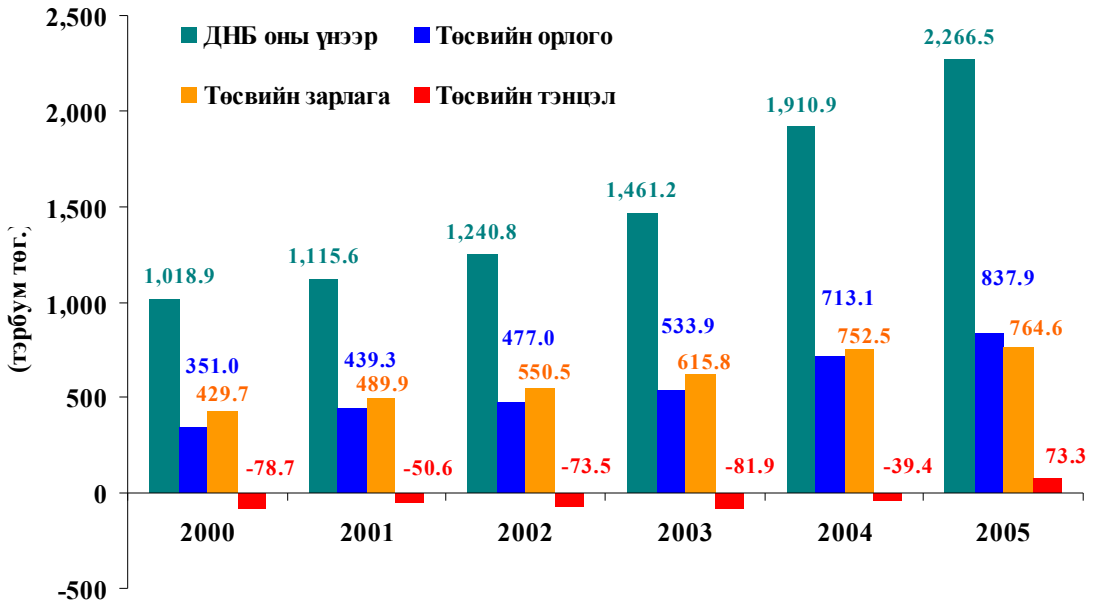
Хүснэгт 1.2-оос харахад 2005 онд эргэж төлөгдөх гадаад цэвэр зээлийг 121.0 тэрбум төгрөгөөр төлөвлөсөн боловч гүйцэтгэлээр 88.6 тэрбум төгрөг гарчээ. Энэ нь нэг бол гадаад зээлийг төлөвлөсөн хэмжээнд хүргэж аваагүй, эсвэл өмнөх онуудын авч ашигласан зээлийн үндсэн өрийн төлбөрийг дутуу тооцсонтой холбоотой байж болно.

Гүйцэтгэлээр 2005 онд төсөв хэмнэлттэй гарахад эргэж төлөгдөх цэвэр зээлээс гадна хөрөнгө оруулалтын зардлыг дутуу ашигласан нь бас нөлөөлсөн байна. Энэ нь гадаадын төслийн зээлээс санхүүжих авто замын байгууламжид оруулах 13.3 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийгдээгүйгээс шалтгаалжээ. 2005 оны төсвийн гүйцэтгэлээр урсгал зардал, үүний дотор бараа, үйлчилгээний зардлыг төлөвлөснөөс 11.8 тэрбум төгрөгөөр хэтрүүлсэн атлаа хөгжлийн зориулалттайгаар зарцуулахаар төлөвлөсөн хөрөнгө оруулалтыг 10.7 тэрбум төгрөгөөр дутуу санхүүжүүлсэн байна.

Улсын төсвийн стратегийн гол зорилго нь зөвхөн төсвийн алдагдал, ашгийн тухай асуудал төдийгүй, хамгийн гол нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн зорилтуудын талаархи төрийн бодлого, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд чиглэх ёстой. Гэтэл **2005 онд Монгол улсын нэгдсэн төсөв хэмнэлттэй гарсан нь сайшаалтай мэт боловч улс орны эдийн засгийн хөгжлийг хурдасгах, нийгэмд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг чанаржуулахад чиглэсэн хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээ дутуу биелснээс үндэслэн дээр дурьдсан зорилго бүрэн хэрэгжиж чадсангүй** гэж дүгнэж болохоор байна.

Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнтэй харьцуулахад төсвийн орлого, зарлага, алдагдал 2000-2005 онд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг дараахи дүрслэлд харуулав.

Дүрслэл 1.2. ДНБ, төсвийн орлого, зарлага, алдагдлын өсөлт, бууралтын хандлага



1.3. Төсвийн төвлөрөл

Зах зээлийн эдийн засагтай, иргэдийн өргөн оролцоо бүхий, ардчилсан засаглалтай улс оронд төсөв, санхүүгийн хэт төвлөрөл үндсэндээ байдаггүй аж. Эдгээр оронд төр нь орон нутгийн бие даасан байдлыг хэр хүлээн зөвшөөрч байгаагаар буюу хэдий хэмжээний үүргийг орон нутгаар гүйцэтгүүлж, иргэдэд ойрхон удирдлагын тогтолцоог бий болгосноор орон нутаг дахь ардчиллын хөгжлийг хэмждэг жишиг тогтжээ.

Эдүгээ төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжиж байгаа орнуудад хэрэгжүүлж байгаа нэг нийтлэг шинэчлэлт нь төвлөрлийг сааруулах үйл явц болж байна[1]. Социалист систем задарснаас хойш Төв ба Зүүн Европын орнууд, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад төвлөрлийг сааруулах үйл явц эрчимтэй явагдаж байна.

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжих эдийн засаг, улс төр, засаг захиргааны өөрчлөлтүүдийг багтаасан өргөн хүрээтэй үйл явц ажээ. Энд төрийн чиг үүрэг, зорилго, улс төр, засаг захиргааны тогтолцоог эрс шинэчлэх явдлыг бас хамруулж байгаа бөгөөд энэ нь эцсийн дүндээ иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоо, хяналтад үндэслэсэн ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх зайлшгүй угтвар нөхцөл нь болдог байна.

Төвлөрлийг сааруулах ерөнхий үйл явцын нэг салшгүй хэсэг нь төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах явдал мөн. Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь орон нутгийн төсөв, санхүүгийн бие даасан байдал, тэнд төсвийг захиран зарцуулах

[1] Нээлттэй Нийгэм Форум, Бодлогын судалгааны цуврал: Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт, Л.Лувсанжамц, 2004 он.

эрх мэдлийг олгосон байдлаар хэмжигддэг. Энэ нь дэлхий даяар анхаарал татаж буй хэдий ч одоогоор төгс төгөлдөр шийдэгдсэн асуудал хараахан биш байна.

Засгийн газар болон орон нутгийн хооронд төсөв, санхүүгийн эрх мэдэл, хариуцлагыг хэрхэн хуваарилах вэ гэдэг асуудал дэлхийн олон улс оронд улс төрийн бодлогын маргаантай асуудал хэвээр байгаа ажээ. Энэ асуудлаар улс төрчид ихэвчлэн төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулахыг уриалдаг бөгөөд түүнийгээ төрийн үйл хэрэгт иргэдийг татан оролцуулах чухал нөхцөл гэж үздэг байна.

Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах асуудал зөвхөн томоохон улс орнуудад төдийгүй бас жижиг орнуудын хувьд ч хамаатай ажээ. Зарим жижиг орнууд төсвийн алдагдалтай, үнийн өсөлтийн дарамттай байгаагаасаа болоод төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах асуудлыг өртөг зардал ихтэй, эдийн засгийн хувьд их эрсдэлтэй гэж үздэг.

Цөөнгүй оронд төсвийн төвлөрөл өндөр төвшинд, орон нутгийн хэмжээнд татвар цуглуулах, төсвийг захиран зарцуулах эрх мэдэл маш хязгаарлагдмал байдаг ажээ. Зарим орон сүүлийн 20 жилд төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг багасгасан бүтцэд шилжих хандлагатай байгаа боловч хүрсэн төвшин нь янз бүр байна. ОХУ болон БНХАУ-ын хувьд хэт төвлөрлийг багасгаж, орон нутгийн төсвийн эзлэх хувь нэмэгдэх хандлагатай байгаа гэж тэмдэглэжээ[1].

Манай орон төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас төсөв, санхүүгийн хэт төвлөрлийг өвлөн авсан бөгөөд энэ байдал одоо ч үндсэндээ хадгалагдсаар, өөрчлөлт шинэчлэлтэд бага өртсөн хэвээр байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль 2002 онд батлагдаж, 2003 оноос хэрэгжиж эхэлснээс хойш орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төсөвт байгууллагуудын төсвийг салбар хариуцсан сайдын багцад хамааруулах болсноор орон нутагт төсвийн зардлыг хуваарилах эрх мэдэл чухамдаа алга болж,[2] орон нутгийн хурлууд зөвхөн Хурал, Тамгын газрын төсвийг л хэлэлцэх эрхтэй үлдсэн бөгөөд Сангийн Яамнаас хуваарилсан төсвийн тоо хэмжээг орон нутаг өөрчлөх, зохицуулах эрхгүй болж, төсөв, санхүүгийн төвлөрөл улам нэмэгдсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

“Төсвийг боловсруулах үйл явцад оролцох салбарын яам, орон нутгийн оролцоо, эрх мэдэл хязгаарлагдмал, төсвийг боловсруулах үйл явц хэт төвлөрсөн байна. Аймаг, сумдын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ) нь дээрээс хуваарилсан төсвийг өөрчлөх, зохицуулах, төсвийн зардлын нэр төрлийг хооронд нь гүйлгэх эрхгүй, зөвхөн батлах үүрэг хүлээж байгаад орон нутгийн мэргэжилтнүүд нэлээд шүүмжлэлтэй хандаж байна.”[3] гэдгийг судалгааны өөр тайланд тэмдэглэжээ. Ийм байдал манай багийн судлаачдын ажилласан аймгуудад ч ажиглагдсан.

---

[1] Bahl, 1994; Bahl and Wallich, 1992; Bahl and Willich, 1995

[2] УИХ –ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга Д. Дондогийн “ Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж, төвлөрлийг сааруулах нь” илтгэл, 2006 оны 4 –р сар.

[3] “Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл ба төсвийн уялдаа холбоо” судалгааны тайлан, 2005 он

Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийн өнөөгийн тогтолцоо нь улсын төсвөөс аль болох их хөрөнгө хуваарилуулан авах орон нутгийн сонирхлыг өөгшүүлж, зардлаа хэмнэх санаачилгыг төрүүлэхгүй, хэмнэсэн хөрөнгөө өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд захиран зарцуулах боломжийг тэр бүр олгохгүй байгаад асуудлын гол нь оршиж байна. Зардлаа хэмнэсэн бол урамшуулах журам байгаа ч элдэв шалтгаанаар хасах, шийдэхгүй уддагаас үр нөлөөтэй механизм болж чадахгүй байна. Хэрэв орон нутаг дээрээс ирэх төсвийг идэвхгүй хүлээж суухын оронд өөрсдөө санаачилга гарган төсвийн орлогоо нэмэгдүүлэн, төсвөө хэмнэж, түүнээс чөлөөлөгдсөн хөрөнгийг орон нутгийнхаа хөгжлийн нэн тулгамдсан хэрэгцээнд зарцуулдаг эрх мэдэлтэй байсан бол аймаг, орон нутгийн хөгжилд илүү тус дөхөм үзүүлэх байсан гэж үзэж байна.

Орон нутгийн хөгжил сул дорой, хот, хөдөөгийн хооронд эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн төвшний асар их зөрүү гарснаас хөдөөнөөс хот, суурин газар уруу чиглэсэн хүн амын шилжих хөдөлгөөн улам нэмэгдсээр байгаа билээ. Энэ нөхцөлд төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулж, төсвийг төлөвлөхөөс эхлээд төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, зарлагыг захиран зарцуулах хүрээнд орон нутгийн эрх мэдэл, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх замаар орон нутгийн бие даасан хөгжлийг хангах, орон нутгийн иргэдэд төрийн үйлчилгээг ойртуулах боломж бүрдүүлэх, энэ үндсэн дээр зарцуулсан хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлэх явдал хойшлуулшгүй шийдвэрлэвэл зохих асуудлын нэг болж байна.

Хоёрдугаар бүлэг

ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

2.1. Нэгдсэн болон улсын төсвийн орлого, нэр төрлөөр

2005 онд нэгдсэн төсвийн төлөвлөсөн орлого 92.5 тэрбум төгрөгөөр, улсын төсвийнх 148.6 тэрбум төгрөгөөр давж биелжээ. Нэгдсэн төсвийн татварын орлого дүнгээрээ 76.6 тэрбум төгрөгөөр давж биелсний дотор орлогын албан татвар 41.5 тэрбум, импортын гаалийн албан татвар 8.7 тэрбум, нийгмийн даатгалын орлого 9.6 тэрбум төгрөгөөр, бусад төлбөр хураамж 20.3 сая төгрөгөөр тус тус давжээ. Харин онцгой албан татварын орлого 13.1 тэрбум төгрөгөөр тасарчээ (Хүснэгт 2.1).

Татварын бус орлого төлөвлөсөн хэмжээнээс 13.6 тэрбум төгрөгөөр давж биелэв.

Төсвийн орлого тэр тусмаа татварын болон татварын бус орлогын аль аль нь 10.0 гаруй хувиар давж биелсэн нь орлогыг цуглуулах үйл ажиллагаа сайжирсантай холбоотой байж болох боловч гол нь орлогын эх үүсвэрээ үнэн зөв тооцож, бүрэн дайчилж төлөвлөж чадаагүйтэй холбоотой гэж үзэж байна. Ялангуяа аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар их хэмжээгээр давж биелсэн нь 2005 оны татварын төлөвлөлтөд ихээхэн нөөц дутуу тусгагдсаныг харуулж байна. Тухайлбал, навигацийн орлогын хувь төлөвлөсөн хэмжээтэй яг адил гүйцэтгэл гарсан нь орлогын үлдсэн хэсгийг авч үлдсэн байж болзошгүй гэж дүгнэхэд хүргэж байна. Хөрөнгийн болон гадаад тусламжийн орлого төлөвлөснөөс ихээхэн давж биелсэн боловч хэмжээ нь төдийлөн их биш, нэгдсэн төсвийн орлогын нийт дүнд төдийлөн нөлөөлөхөөргүй байна.

Дээр дурьдсанаас татварын орлогын төлөвлөгөө 2005 онд шахуу биш байсан гэж дүгнэх бүрэн үндэстэй байна. Энэ нь амьдрал дээр татварын орлогыг төлөвлөж ирсэн одоогийн тогтолцоотой зарим талаар холбоотой гэж үзэж байна. Татварын орлогын төлөвлөгөөг татварын анхан шатны байгууллагууд боловсруулахдаа татварын байцаагчдын өөрсдийн төлөвлөсөн хэмжээг үндэслэн нэгтгэн гаргадаг. Татварын байцаагчид давж биелэгдэх хэмжээний татварын орлогыг төлөвлөдөг, түүний хамт татварын орлогоо давуулан биелүүлснээр байцаагчид, татварын байгууллагууд аль аль нь өөрсдөө ажлаа үнэлүүлдэг журам үйлчилж буй нөхцөлд татварын орлогын төлөвлөгөө шахуу, бодитой байх үндэс багатай юм. **Иймээс татварын орлогын төлөвлөлтийг сайжруулснаас төсвийн орлогыг цаашид нэмэгдүүлэх ихээхэн нөөц боломж байгааг зориуд анхаарч, татварын орлогын төлөвлөлтөнд тавих хяналтыг Сангийн яамны зүгээс сайжруулах шаардлагатай нь тодорхой харагдаж байна.**

Хүснэгт 2.1. Нэгдсэн болон улсын төсвийн нийт орлогын гүйцэтгэл, гол нэр төрлөөр, сая төгрөг

	Нэгдсэн төсөв			Улсын төсөв		
	Төл.	Гүйц.	Зөрүү	Төл.	Гүйц.	Зөрүү
НИЙТ ОРЛОГО БА ТУСЛАМЖИЙН ДҮН	745,366.3	837,858.3	92,492.0	708,218.0	792,509.8	84,291.8
А. УРСГАЛ ОРЛОГО	742,390.6	832,584.7	90,194.1	682,030.1	764,362.2	82,332.1
I. Татварын орлого	615,623.8	692,206.5	76,582.7	564,732.4	635,564.4	70,832.0
1.1. Орлогын албан татвар	137,070.3	178,539.2	41,468.9	130,037.0	168,078.0	38,041.0
1.1.1 Хүн амаас орох татвар	49,856.6	57,986.6	8,130.0	42,823.3	47,525.4	4,702.1
1.1.2. Аж ахуйн нэгж, байгууллагаас орох татвар	87,213.7	120,552.6	33,338.9	87,213.7	120,552.6	33,338.9
1.2. Нийгмийн даатгалын орлого	86,003.2	95,596.7	9,593.6	88,590.8	98,343.2	9,752.4
1.2.1 нийгмийн даатгалын шимтгэл	66,795.9	73,864.7	7,068.8	68,913.1	76,188.3	7,275.2
1.2.2 эрүүл мэндийн даатгалын хураамж	19,207.3	21,732.0	2,524.8	19,677.7	22,154.9	2,477.2
1.3. Өмчийн татвар	6,054.4	6,328.9	274.5			
1.3.1 үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	5,932.6	6,208.1	275.6			
1.3.2 бууны албан татвар	121.8	120.7	-1.1			
1.4. Дотоодын бараа, үйлчилгээний орлого	277,264.1	270,997.6	-6,266.4	260,627.8	254,017.5	-6,610.3
1.4.1 Нэмэгдэл өртгийн албан татвар	172,842.4	181,039.0	8,196.6	160,921.9	169,118.5	8,196.6
1.4.1.1 дотоодын бараанд	59,602.5	70,645.1	11,042.6	59,602.5	70,645.1	11,042.6
1.4.1.2 импортын бараанд	148,129.3	157,504.2	9,374.9	148,129.3	157,504.2	9,374.9
1.4.1.3 НӨТ-ын буцаан олголт	-34,889.4	-47,110.2	-12,220.8	-34,889.4	-47,110.2	-12,220.8
1.4.2 Онцгой албан татвар	92,032.7	78,959.2	-13,073.5	92,032.7	78,959.2	-13,073.5
1.4.2.1 дотоодын архинд	30,450.5	20,023.5	-10,427.0	30,450.5	20,023.5	-10,427.0
1.4.2.2 импортын архи, тамхинд	6,272.6	6,331.9	59.3	6,272.6	6,331.9	59.3
1.4.2.3 импортын пивонд	4,608.9	1,976.7	-2,632.2	4,608.9	1,976.7	-2,632.2
1.4.2.4 суудлын авто машинд	15,202.3	16,704.3	1,502.0	15,202.3	16,704.3	1,502.0
1.4.2.5 автобензин, дизелийн түлшний	30,174.0	25,165.6	-5,008.4	30,174.0	25,165.6	-5,008.4
1.4.2.6 дотоодын тамхинд	3,232.0	6,058.1	2,826.1	3,232.0	6,058.1	2,826.1
1.4.2.7 Дотоодын пивонд онцгой	2,092.4	2,699.0	606.6	2,092.4	2,699.0	606.6
1.4.3 Тусгай зориулалтын орлого	12,389.0	10,999.4	-1,389.6	7,673.2	5,939.7	-1,733.5
1.4.3.1 автобензин, дизелийн түлшний албан татвар	7,673.2	5,939.7	-1,733.5	7,673.2	5,939.7	-1,733.5

		Нэгдсэн төсөв			Улсын төсөв		
		Төл.	Гүйц	Зөрүү	Төл.	Гүйц	Зөрүү
1.4.3.1	автотээврийн болон өөрөө явдаг хэрэгслийн татвар	4,715.8	5,059.7	343.9			
1.5.	Гадаад үйл ажиллагааны орлого	45,754.6	56,974.3	11,219.7	45,754.6	56,974.3	11,219.7
1.5.1	импортын гаалийн албан татвар	44,498.2	53,170.0	8,671.8	44,498.2	53,170.0	
1.5.2	экспортын гаалийн албан татвар	1,256.4	3,804.3	2,547.9	1,256.4	3,804.3	
1.6.	Бусад татвар (төлбөр, хураамж)	63,477.3	83,769.8	20,292.5	39,722.1	58,151.5	18,429.4
1.6.1	улсын тэмдэгтийн хураамж	16,889.0	31,461.5	14,572.5	13,261.6	26,884.7	13,623.1
1.6.2	ашигт малтмалын нөөц ашиглалтын төлбөр	26,119.2	31,674.9	5,555.7	23,957.8	28,912.0	4,954.2
1.6.3	газрын төлбөр	13,865.5	13,604.3	-261.2			
1.6.4	сөгөөс мод, түлээ бэлтгэх ашиглалтын төлбөр	686.0	793.1	107.1			
1.6.5	агнуурын нөөц ашиглалтын төлбөр	2,740.5	2,818.0	77.5	2,502.7	2,354.8	-147.9
1.6.6	ашигт малтмалтас бусад бэлэг ашиглалтын төлбөр	34.0	27.0	-7.0			
1.6.7	байгалийн ургамал ашиглалтын төлбөр	0.0	0.0	0.0			
1.6.8	рашаан, ус ашиглалтын төлбөр	2,339.5	2,505.4	166.0			
1.6.9	түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашиглалтын төлбөр	105.8	126.2	20.4			
1.6.10	Бусад	697.8	759.3	61.5			
2.	Татварын бус орлого	126,766.8	140,378.2	13,611.4	117,297.8	128,797.8	11,500.0
2.1.	хувьцааны нөгөөлөл ашиг	5,756.4	22,763.8	17,007.4	5,400.2	22,410.0	17,009.8
2.2.	төсөвт байгууллагын өөрийн орлого	70,778.1	68,780.7	-1,997.4	68,916.2	66,425.5	-2,490.7
2.3.	бусад орлого	6,684.4	8,778.8	2,094.4	5,743.5	6,987.9	
2.4.	хүү, торгуулийн орлого	13,652.5	14,544.3	891.8	8,025.8	8,008.1	-17.7
2.6.	түрээсийн орлого	9,302.3	9,240.4	-61.9	8,619.0	8,696.1	77.1
2.7.	газрын тосны орлого	1,093.1	1,770.2	677.1	1,093.1	1,770.2	677.1
2.8.	нэвтгэц (өнгөрөлт)-ийн орлого	14,500.0	14,500.0	0.0	14,500.0	14,500.0	0.0
2.9.	Монголбанкны ашиг	5,000.0	0.0	-5,000.0	5,000.0	0.0	-5,000.0
Б.	ХӨРӨНГИЙН ОРЛОГО	644.7	982.9	338.2			
В.	ГАДААД ТУСЛАМЖИЙН ОРЛОГО	2,331.0	4,290.7	1,959.7	26,187.9	28,147.6	1,959.7

2.2. Орон нутгийн төсвийн орлого, нэр төрлөөр

Орон нутгийн төсвийн 2005 оны орлогын төлөвлөгөө дүнгээрээ 13 хувь буюу 9.2 тэрбум төгрөгөөр, үүний дотор урсгал орлого 15.7 хувиар буюу 8.0 тэрбум төгрөгөөр, хөрөнгийн орлого 38.7 хувь буюу 808.0 сая төгрөгөөр давж биелжээ.

Татварын орлого голлох бүх төрөл дээрээ давж биелэгдсэний дотор хүн амын орлогын албан татвар 48.7 хувиар буюу 3.4 тэрбум, өмчийн албан татвар 4.5 хувиар буюу 474.4 сая, дотоодын бараа үйлчилгээний албан татвар 7.3 хувиар буюу 343.9 сая төгрөгөөр давж биелжээ (Хүснэгт 2.2). Харин бууны татвар, мөн бусад татварын дотор газрын төлбөр, ашигт малтмалаас бусад баялаг ашиглах эрхийн төлбөрийн хувьд орлогын төлөвлөгөө тасарчээ. Үүнээс үзэхэд орон нутгийн төсвийн орлого 2005 онд төдийлөн шахуу төлөвлөгдөөгүй нь тодорхой байна.

Одоогийн үйлчилж байгаа хууль, журмын хүрээнд орон нутаг орлогоо аль болох багаар төлөвлөөд түүнийгээ давуулан биелүүлж, давсан хувиас аль болох их хөрөнгө хуваарилуулан зарцуулах илүү сонирхолтой байдаг нь шинжилгээний явцад ажиглагдсан бөгөөд энэ асуудлыг тусгайлан авч үзэж дүгнэлт гаргах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Гуравдугаар бүлэг

ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТАТВАРЫН АЧААЛАЛ, МЭДРЭМЖИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

3.1. Татварын ачаалал, мэдрэмжийн шинжилгээ

3.1.1. Онолын үндэслэл

Татварын орлого нь төсвийн санхүүжилтийн гол эх үүсвэр болохоос гадна хамгийн гол үүрэг нь төрийн эдийн засгийн зохицуулалтын түлхүүр хэрэгсэл юм.

2005 оны гүйцэтгэлээр манай улсын төсвийн нийт орлого, тусламжийн 82.5%-ийг татварын орлогоор бүрдүүлжээ. Татварын орлого нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүнтэй эерэг хамааралтай ба ДНБ-ий өсөлтөөр, эсвэл татварын хувь норм, төвшний өсөлтөөр тус тус өсдөг функц юм. Татварын нийт орлого дахь энэхүү өсөлтийг татварын мэдрэмж (**tax elasticity**)-ийн аргаар тодорхойлно. Мэдрэмж нь татварын орлого ба улсын нийт орлогын хоорондох эмпирик хамаарлыг тооцоолох чухал үзүүлэлт бөгөөд энэ шинжилгээгээр ДНБ-ээс хамаарах Монгол улсын татварын нийт орлогыг регрессийн хандлагаар тодорхойлов.

Татварын мэдрэмж нь ДНБ-ий нэг хувийн өөрчлөлтөд ногдох татварын нийт орлогын өөрчлөлтийн хувийг хэмждэг ба уг мэдрэмжийг дараахи томъёогоор тооцно:

$$\varepsilon_T = \left(\frac{dT}{dGDP}\right)\cdot\left(\frac{T}{GDP}\right) = \frac{\left(\frac{dT}{T}\right)}{\left(\frac{dGDP}{GDP}\right)} = \frac{dLn(T)}{dLn(GDP)} \qquad \textbf{(1)}$$

Энд: ε_T – татварын мэдрэмжийн коэффициент;
T – татварын нийт орлого (оны үнээр);
GDP – ДНБ (оны үнээр), улсын нийт орлогыг илэрхийлэх хувьсагч.

Хэрэв: $\varepsilon_T > 1$ бол эдийн засаг татварын мэдрэмжтэй байна
$\varepsilon_T < 1$ бол эдийн засаг татварын мэдрэмжгүй байна

Татварын мэдрэмжийг дараахи OLS (ordinary least square)-ын загваруудыг ашиглан тодорхойлох ба загвар 1 дэх α_1 коэффициент, загвар 2 дахь β_1 коэффициентүүд татварын мэдрэмжийг илэрхийлдэг. Эдгээр загваруудад давхар логаритмын функц ашигласан ба загваруудын хамаарагч хувьсагч Т-д зөвхөн татварын нийт орлого бус, аль нэг төрлийн татварын орлогыг (НӨАТ гэх мэт) орлуулж, тухайн төрлийн татварын мэдрэмжийг нь тооцож болно.

<u>Загвар 1:</u>

$$\begin{cases} Ln(T) = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot Ln(GDP) + \gamma_1 \\ T = e^{\alpha_0} \cdot GDP^{\alpha_1} \cdot e^{\gamma_1} \end{cases} \qquad \textbf{(2)}$$

<u>Загвар 2:</u>

$$\begin{cases} Ln(T) = \beta_0 + \beta_1 \cdot Ln(GDP) + \beta_2 \cdot D_{Ch(T)} + \gamma_2 \\ T = e^{\beta_0} \cdot GDP^{\beta_1} \cdot e^{\beta_2 \cdot D_{Ch(T)}} \cdot e^{\gamma_2} \end{cases} \qquad \textbf{(3)}$$

Загвар 1 нь татварын тогтмол нормтой үед буюу татварын нормын өөрчлөлтийг тооцоогүй, харин загвар 2 нь татварын норм өөрчлөгдсөнийг тооцсон хувилбар юм. Иймд загвар 2-т Загвар 1-ийн GDP гэсэн хувьсагч дээр татварын нормд гарсан өөрчлөлтийг харгалзсан $D_{Ch(T)}$ гэсэн дамми хувьсагч нэмж оруулсан.

Татварын норм өөрчлөгдөөгүй онуудад дамми хувьсагчийн утга 0 байна ($D_{Ch(T)} = 0$). Харин татварын норм өөрчлөгдсөн бол, тухайн өөрчлөлт гарсан оноос эхлэн, дараагийн онуудад дамми хувьсагчийн утга 1 байна ($D_{Ch(T)} = 1$). Загвар 2-т татварын нормд гарсан өөрчлөлтийг тусгах хэдэн ч дамми хувьсагч нэмж болох бөгөөд дамми хувьсагчуудын тоо хамгийн ихдээ хугацааны цуваан өгөгдлийн ажиглалтын тооноос хэтрэхгүй байх ёстой.

Монгол улсын татварын нийт орлогыг 2005 оны гүйцэтгэлээр, татварын бүтцээр нь авч үзвэл татварын нийт орлогын **71.6%**-ийг НӨАТ, орлогын албан татвар, онцгой албан татвар, гаалийн албан татвар гэсэн дөрвөн гол төрлийн татвараар бүрдүүлжээ. Иймд эдгээр татваруудын нормд хэдэн оноос эхэлж өөрчлөлт орсныг авч үзье. НӨАТ-т 2000 онд, аж ахуйн нэгж, хүн амын орлогын албан татварт 1997 онд, онцгой татварт 1995 онд, гаалийн албан татварын нормд 1997 онд тус тус өөрчлөлт оруулж байжээ. Загвар 2-т эдгээр татваруудын нормд гарсан өөрчлөлтүүдийг тусгах нэг дамми хувьсагч $D_{Ch(T)}$-ийг нэмж, 1995 онд онцгой татварын норм бусад гол татваруудаасаа хамгийн анхлан өөрчлөгдсөнөөр уг дамми хувьсагчийн 1995 он, түүнээс хойшхи утгуудыг 1, 1995 оноос өмнөх онууд дахь утгуудыг 0 байна гэж үзсэн.

Татварын мэдрэмжүүдийг татварын нийт орлогоор, голлох татваруудын нэр төрлөөр тус тус тооцоход оны үнээр гаргасан татварын нийт орлого, НӨАТ, орлогын албан татвар, онцгой албан татвар, гаалийн албан татварын орлогын дүн ба ДНБ-ий хэмжээний өгөгдлүүд шаардлагатай. Эдгээр үзүүлэлтүүдийн 1992 оноос 2005 оны хоорондох 14 жилийн гүйцэтгэлийг Үндэсний статистикийн газрын эмхэтгэлүүд болон 2007 оны төсвийн төслийн албан ёсны баримт бичгээс тус тус авч ашиглав.

3.1.2. OLS регрессийн шинжилгээ

1. Татварын нийт орлогын мэдрэмж:

Энэ хэсэгт OLS регрессийн шинжилгээг 1992-2005 оныг дуустал нийт 14 жилийн өгөгдөлд үндэслэн гүйцэтгэсэн. Загвар тус бүрт регрессийн үр дүнг үзүүлэв.

<u>Загвар 1:</u>

$$\overline{Ln(T)} = -2.5911 + 1.0856 \cdot Ln(GDP)$$

Стандарт алдаа: (0.0511)

t-статистик: 21.24 **(4)**

$R^2 = 0.97$, $\overline{R^2} = 0.97$, $F = 451.28$, $n = 14$

Загвар 2:

$$\overline{Ln(T)} = -4.0930 + 1.2193 \cdot Ln(GDP) - 0.3771 \cdot D_{Ch(T)}$$

Стандарт алдаа:	(0.0867)	(0.2059)	
t-статистик:	14.07	-1.83	**(5)**

$R^2 = 0.98$, $\overline{R^2} = 0.98$, $F = 271.60$, $n = 14$

Эхний загварын тооцооны үр дүнгээс үзэхэд $\overline{R^2}$ 0.97 буюу хангалттай өндөр, Ln(GDP) хувьсагчийн t-статистик 21.24 буюу хангалттай сайн, F-статистик өндөр байгаа нь эконометриксийн эхний шалгуураар уг тэгшитгэлийн үр дүн татварын мэдрэмжийг алдааны магадлал багатай, бодит утгад нь ойролцоо тооцож чадсан гэж үзэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл эхний загвараар татварын мэдрэмжийн коэффициент **1.09** болж, татварын нийт орлого ДНБ-ээсээ мэдрэмжтэй байна.

Дараагийн загварын тооцооны үр дүнгээр $\overline{R^2}$ 0.98 буюу хангалттай, Ln(GDP), $D_{Ch(T)}$ хувьсагчуудын t-статистик 14.07, (-1.83) буюу мөн хангалттай, тэгшитгэлийн F-статистик өндөр байгаа нь уг тэгшитгэлийн үр дүн татварын мэдрэмжийг бодит утгатай нь ойролцоо тооцож чадсан гэж үзэж болно. Энэ загвараар татварын мэдрэмжийн коэффициент **1.22** буюу татварын нийт орлого ДНБ-ээсээ мэдрэмжтэй байна. Дээрх загварын үр дүнг дараахи системээр нэгтгэвэл:

$$\begin{cases} T = e^{(-2.5911)} \cdot GDP^{(1.0856)} \\ T = e^{(-4.0930)} \cdot GDP^{(1.2193)} \cdot D_{Ch(T)}^{(-0.3771)} \end{cases} \quad \textbf{(6)}$$

Бусад хувьсагчийг тогтмол гэж үзвэл, эхний загвараар Монгол улсын ДНБ 1%-иар өсөхөд, татварын нийт орлого **1.09%**-иар, хоёр дахь загвараар **1.22%-**иар тус тус өсөхөөр байна. Үүнээс үзвэл ***Монгол улсын татварын нийт орлого ДНБ-д мэдрэмжтэй байна*** гэж дүгнэж болно. Өөрөөр хэлбэл татварын норм, татвар тооцох орлогод бууралт гарахгүй, тогтмол, шинээр татварын нэр төрөл бий болохгүй гэж үзвэл, татварын нийт орлогын өсөлтийн хурдац нь ДНБ (улсын нийт орлого)-ий өсөлтийн хурдцаас өндөр буюу Монгол улсын эдийн засагт татварын ачаалал харьцангуй өндөр (гэхдээ сэрэмжлэх төвшинд биш) байна гэсэн дүгнэлт гарч байна.

2. Татварын мэдрэмжийг татварын гол нэр төрлөөр авч үзвэл:

Хүснэгт 3.1-д татварын мэдрэмжийг НӨАТ, орлогын албан татвар, онцгой албан татвар, гаалийн албан татвар гэсэн голлох татваруудын нэр төрлөөр тус тус хоёр хувилбараар тодорхойлов. Тооцооноос үзэхэд, НӨАТ-ын орлогын ДНБ-ээс хамаарах татварын мэдрэмжийн коэффициент эхний загвараар **1.89**, дараагийн загвараар **1.92** байгаа нь НӨАТ-ын мэдрэмж нэлээд өндөр байгааг харуулж байна. Харин орлогын албан татвар ба онцгой албан татварууд ДНБ-ээс хамаарах мэдрэмжгүй байна. Гаалийн

албан татварын хувьд эхний загвараар мэдрэмжгүй, дараагийн загвараар мэдрэмжийн коэффициент **1.13** буюу мэдрэмжтэй гэсэн үр дүн гарсан.

Монгол улсад "Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль" 2006 онд батлагдан хэрэгжиж эхэлсэнтэй уялдан орлогын албан татварын бүтцэд "зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татвар" нэртэй орлогын албан татварын шинэ эх үүсвэр нэмэгдсэн билээ. 2006 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэл (ХБГ)-ээр энэхүү орлогын шинэ эх үүсвэрээр 120,000 сая, 2007 оны төслөөр 217,780.8 сая төгрөгийн нэмэлт орлого улсын нэгдсэн төсөвт хуримтлагдахаар байгаа. 2006 оны ХБГ ба 2007 оны төслөөрх ДНБ, татварын нийт орлого, орлогын албан татварын хуримтлалын үзүүлэлтүүдийг татварын мэдрэмжийн шинжилгээнд ашиглавал дараахи үр дүн гарч байна.

Дээрх тооцооны үр дүнгээс үзэхэд, татварын нийт орлогын мэдрэмжийн коэффициент эхний загвараар **1.12** байх буюу судалгааны өмнөх үр дүнгээс 0.03-аар, дараагийн загвараар **1.25** буюу судалгааны өмнөх үр дүнгээс мөн 0.03-аар өсчээ. Орлогын албан татварын мэдрэмжийн коэффициент эхний загвараар **0.92** болж, судалгааны өмнөх үр дүнгээс 0.13-аар өссөн ч, эхний загвараар орлогын албан татвар мэдрэмжгүй байна. Харин хоёр дахь загвараар мэдрэмжийн коэффициент **1.10** болж, судалгааны өмнөх үр дүнгээс 0.17-оор өсч, 1-ээс давсан байгаа нь орлогын албан татвар 2007 оны эцсийн байдлаар эдийн засагт мэдрэмжтэй болох төлөвтэй байна.

Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль хэрэгжсэнээр манай улсын эдийн засаг дахь татварын ачаалал өнгөрсөн онуудын төвшнөөс илүү өндөрсөх тооцоо гарч байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Бизнесийн мөчлөг нь татварын мэдрэмжид нөлөөлдөг учраас татварын мэдрэмж тогтмол төвшинд бус, байнга хэлбэлзэж байдаг. Иймд мэдрэмжийг богино хугацаанд голлон тодорхойлдог ба судалгааны дээрх арга зүйг ашиглан, нийт орлогын суурийг (ДНБ) тусгах татварын мэдрэмжийг цаашдын онуудад тодорхойлж болно.

3.1.3. Spider загварууд

Татварын ачаалал, мэдрэмжийг тодорхой онуудаар, дараахи дүрслэлүүдээр үзүүлэв.

Дүрслэл 3.1. Татварын ачааллын төвшин

Дүрслэл 3.5. Татварын мэдрэмж, 2006 ХБГ

Дүрслэл 3.1-д Монгол улсын эдийн засаг дахь татварын ачааллын төвшинг үзүүлсэн бөгөөд үүнд 2006 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэл, 2007 оны төслийн үзүүлэлтүүдийг ашигласан. Эдийн засаг дахь татварын ачааллын төвшин 1992-2005 онд **18.7%-30.5%**-д хэлбэлзэж, сүүлийн таван жилийн дунджаар **29.6%** байна. Гэтэл энэ төвшин 2006 оны ХБГ-ээр **34.1%**, 2007 оны төсвийн төслөөр **32.5%** болж өсөх хандлагатай байна. Хэдийгээр 2007 оны 1 сарын 1-ээс эхлэн НӨАТ-ын нормыг 10% болгож бууруулах, хүн амын орлогын албан татварын нормыг 10% болгон нэг шатлалд шилжүүлэн бууруулах, аж ахуйн нэгжийн татвар ногдуулах орлогын босгыг нэмж, 3 тэрбумаас дээшхи орлогод 30%-иас 25% болгон бууруулахаар төлөвлөсөнтэй уялдан энд дурьдсан гурван гол нэр төрлийн татварын орлого тус бүр 2007 онд буурах хандлагатайг доорхи дүрслэлээр үзүүлэв. Гэхдээ 2007 оны төсвийн төслөөр татварын нийт орлого буурахгүй, 2005 оны гүйцэтгэлээс 382,052.6 сая, 2006 оны ХБГ-ээс 89,527.3 сая төгрөгөөр тус тус нэмэгдэж, 1,074,259.0 сая төгрөгт хүрэх төлөвтэй байна.

Гол нэр төрлийн татварын орлого буурч байхад татварын нийт орлого ийнхүү өсөх, цаашилбал эдийн засаг дахь татварын ачаалал 2006, 2007 онуудад ихсэх хандлагатай байгаа нь зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөд ногдуулах татварын гэнэтийн орлоготой шууд холбоотой юм.

Дүрслэл 3.2-3.6-аар үзүүлсэн "**Spider diagram**"-уудад Монгол улсын татварын нийт орлого аль бүрэлдэхүүн эх үүсвэрээсээ илүү хамааралтай, мэдрэмжтэй болохыг 2003-2007 оноор тус тус үзүүлэв. Хэвтээ тэнхлэгт татварын нийт орлогыг бүрдүүлэгч зургаан эх үүсвэрийн өөрчлөлтийн хувийг, босоо тэнхлэгт эдгээр өөрчлөлтөөс хамаарах татварын нийт орлогын хэмжээг үзүүлсэн.
Татварын нийт орлого дараахи үндсэн зургаан хэсгээс бүрэлдэх ба үндсэн хэсгүүд нь мөн дэд хэсгүүдэд хуваагдана. Үүнд:

Хүснэгт 3.3. Татварын нийт орлогын бүтэц

1. Орлогын албан татвар (**ОАТ**) • Хүн амын • Аж ахуйн нэгж, байгууллагын • Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн	2. Нийгмийн даатгалын орлого (**НДО**) • Нийгмийн даатгалын шимтгэл • Эрүүл мэндийн даатгалын хураамж
3. Өмчийн татвар (**ӨТ**) • Үл хөдлөх хөрөнгийн • Бууны албан татвар	4. Дотоодын бараа үйлч. орлого (**ДБҮО**) • НӨАТ • Онцгой албан татвар • Тусгай зориулалтын орлого
5. Гадаад үйл-ны орлого (**ГҮАО**) • Импортын гаалийн албан татвар • Экспортын гаалийн албан татвар	6. Бусад татвар, төлбөр хураамж (**БТТХ**)

Дүрслэл 3.2-3.6-аас харахад, 2003-2005 онуудад Монгол улсын татварын нийт орлогод дотоодын бараа үйлчилгээний орлого (ДБҮО) буюу НӨАТ, онцгой албан татвар, тусгай зориулалтын орлогууд хамгийн жинтэй нөлөө үзүүлж байжээ. Нөлөө ихтэй дараагийн эх үүсвэр нь хүн амын болон аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын албан татвар (ОАТ)-ын орлого байв. Харин 2006 оны ХБГ, 2007 оны төслөөр татварын нийт орлогод орлогын албан татвар ДБҮО-оос ч илүү нөлөөлөх эх үүсвэр нь болж өөрчлөгдөхөөр байна (дүрслэл 3.5, 3.6). Энэ нь мөн л зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөд ногдуулах татварын орлого буюу төсвийн орлогын шинэ эх үүсвэр 2006-2007 онуудад бий болж, энэ төрлийн татвараар төсөвт хуримтлагдах орлого 2006 оны ХБГ-ээр 120,000 сая, харин 2007 оны төслөөр 217,780.8 сая төгрөг байхаар төлөвлөгдсөнтэй холбоотой байна. Ингэхлээр манай улсын татварын нийт орлого орлогын албан татвараасаа, тодруулбал зарим төрлийн бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөд ногдуулах татвараас нэлээд хамааралтай болох, үүнтэй уялдан эдийн засаг дахь татварын ачаалал 2006-2007 онуудад өсөх хандлага үүсч, төсөв тогторжилтын хувьд тогтвортой бус ангилалд орж байна.

Доорхи хүснэгтэд татварын нийт орлогод нөлөөлөх байдлын зэргээр нь түүний эх үүсвэрүүдийг нь 2003-2005 оны гүйцэтгэлүүд, мөн 2006 оны ХБГ, 2007 оны төслийн үзүүлэлтүүдэд үндэслэн үнэлэв (Хамгийн их нөлөөтэй эх үүсвэр – I, хамгийн бага нөлөөтэй эх үүсвэр – VI).

Өмчийн татвар татварын нийт орлогод хамгийн бага нөлөө буюу мэдрэмжтэй (зэрэглэл VI) эх үүсвэр нь болж байна. Нийгмийн даатгалын орлого зэрэглэлээрээ 2003-2005 онуудад III-т байсан бол 2007 онд IV болж буурах хандлагатай болов. Харин бусад татвар, төлбөр хураамжаас орох орлого нэмэгдэж, зэрэглэл нь 2003 онд V, 2005 онд IV байсан бол, 2007 онд III болж ахих төлөвтэй байна. Гадаад үйл ажиллагааны орлого зэрэглэлээрээ өнөөгийн V төвшиндөө хадгалагдахаар байна.

3.2. Зарим төрлийн татварын системийг боловсронгуй болгохтой холбогдсон саналууд

3.2.1. Ашигт малтмалын татварын асуудал

Татварын оновчтой бодлого нь Засгийн газар ба хөрөнгө оруулагчдын хооронд эрсдлийг ч, эрдэс баялгийн нөөц ашиглалтаас хүртэх ашгийг ч адил тэгш хуваарилдаг төрийн зохицуулалтын гол хэрэгсэл мөн. Энэхүү зохицуулалтын эцсийн үр дүн нь татварын бодлогын богино хугацаан дахь түр ашгаар хэмжигддэг бус, урт хугацаан дахь үр нөлөөгөөр нь илрэн гарна. Монголд доорхи гурван асуултад эерэг хариулт өгөхүйц бодлогод суурилж, хөгжсөн ертөнцийн жишгийг харж, ашигт малтмалын болон татварын хуулиндаа шинэчлэл хийх хэрэгтэй. Ингэхдээ:

- Монгол улс уул уурхайн аж үйлдвэрлэлийн 80 гаруй жилийн түүхэн хугацаандаа нөхөн сэргээгдэхгүй эрдэс баялгаа байнгын баялаг бүтээгч актив болгон хувиргаж чадаж байна уу?

- Ашигт малтмалын ордууд шавхагдан дуусах үед уул уурхайн салбараас өнөө үед хуримтлуулж байгаа борлуулалт, татварын орлого нь суурь бүтцэд оруулж буй хөрөнгө оруулалтын өгөөжид хүрэлцэхүйц байж чадах уу?

- Урт хугацаанд байгалийн нөөцөө бүрэн шавхахгүйгээр, эрдэс баялгийн орлогоосоо хичнээн хэмжээнийг нь зарлагадаж болох вэ, хичнээнийг нь хөрөнгө оруулалтад хөрвүүлэх вэ? Бас ямар төрөл хэмжээтэйг нь нөөцөлж болох вэ гэсэн **Хиксийн** ойлголтыг Монгол улс зохистойгоор мөрдөж чадаж байна уу? гэсэн суурь асуултуудад хариу олох хэрэгтэй юм.

А. Зарим төрлийн бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөд ногдуулах татвар

Экспортын орлогын үнэмлэхүй хувийг нь ашигт малтмалын экспорт эзэлдэг, ашигт малтмалын үнийн хэлбэлзлээс эдийн засаг, төсвийн орлого нь ихээхэн хамаарч байдаг манайх шиг орны хувьд ашигт малтмалын чөлөөт зах зээлийн үнэ хэт өссөнөөс үйлдвэрлэгчид төлөвлөснөөс хангалттай илүү ашигтай ажиллаж байгаа, "Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай (ЗБҮӨАТТ) хууль"-ийн хэрэгжилт нь үйлдвэрлэгчдийн ашигт ажиллагаа, ирээдүйн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд нь ноцтой, сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байх хангалттай судалгаа, үндэслэлтэй нөхцөлд, **зөвхөн дараахи зорилгуудаар** ЗБҮӨАТТ хуулийг баталж, хэрэгжүүлж болдог туршлага байна.

- **Үндэсний эдийн засаг нь дан эрдсийн бүтээгдэхүүний (Монголын хувьд цөөн нэрийн түүхий эд) үйлдвэрлэл, экспортоос хамааралтай байгаагийн эсрэг хөрөнгө оруулалтын тодорхой бодлого хэрэгжүүлэх;** Жишээ нь улсын хөгжлийн тулгуур салбар болох ирээдүйтэй гэж үзвэл тэр салбарыг түлхүү хөгжүүлэх зорилгоор хөрөнгө оруулалт хийж болно. Өөрөөр хэлбэл өнөөдөр олборлон гаргаж байгаа нэг тонн зэсийн баяжмал, нэг унци алтны нийлмэл үнэ цэнээс илүү хэмжээний баялаг нийгэмд бүтээх ирээдүй бүхий салбарт хөрөнгө оруулах гэсэн санаа юм. Ашигт малтмал нь нөхөн сэргээгдэхгүй (**exhaustible**) баялаг тул ашигт эрдсийг нэгэнт олборлон гаргасан л бол тэрхүү эрдсийн нийлмэл үнэ цэнэтэй наад зах нь ижил тэнцүү буюу илүү хэмжээний үнэ цэнэтэй баялаг нийгэмд бүтээгдэж, тэр нь энэхүү үнэ цэнээ алдахгүйгээр нийгмийн нэмэлт баялаг бүтээгч болон хувирсан байх ёстой. Зөвхөн энэ тохиолдолд л байгалийн баялаг тухайн нийгмийн нь тогтвортой хөгжилд тус болно гэсэн Роберт Солоугийн онол үйлчлэх болов.

- **Тухайн орны нутаг дэвсгэр дээрх эрдсийн бүтээгдэхүүний эцсийн төвшний боловсруулалтыг дэмжих, энэ чиглэлийн үйлдвэрүүдийг бий болгоход түлхэц өгөх, хэт нь ийм төвшний үндэсний үйлдвэрүүд бий болгох зорилгоор хуримтлал үүсгэх, дахин хөрөнгө оруулалт хийх;** Жишээ нь үнэт металуудын хувьд дотооддоо тэдгээрийг аффинажлан, цэвэршүүлсэн метал гаргах, суурь металуудын хувьд баяжмалыг хайлах, цэвэршүүлэх үйлдвэр байгуулах, анхан шатны эрдсийн бүтээгдэхүүнээс (хүдэр, баяжмал г.м.) хэд дахин илүү үнэ цэнэтэй цэвэр метал, цаашлаад метал эдлэл үйлдвэрлэх (Үүний нэг тод жишээ нь Хятад улс зэс, алт, платинум түүхийгээр нь экспортлохыг хориглосон хуультай);

- **Бүтээгдэхүүний зах зээлийн үнэ буурах мөчлөгтөө шилжих (recession) үед дотоодын үйлдвэрлэгчдийг үнийн эрсдлээс хамгаалах зорилгоор эрсдлийн**

менежмент хийх үүднээс эрсдлийн сан (нэгэн төрлийн Hedge Fund) байгуулах; Жишээ нь үнийн өсөлтөөс шалтгаалсан гэнэтийн ашгаас татвар ногдуулж хуримтлуулсан эрсдлийн санг, ирээдүйн үнийн уналтаас өмнө (үед) үйлдвэрлэгчдийн эрсдлийг даатгахад зориулах, ингэснээр үйлдвэрлэгчдийн үнийн эрсдлийг бууруулах, цаашилбал уул уурхайн салбараас татвар хэлбэрээр улсын нэгдсэн төсөвт орох орлогыг баталгаажуулдаг туршлага гол төлөв метал экспортлодог Латин Америк, Африкийн зарим орнуудад бий.

- **Улсын эрдэс баялгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх зорилгоор улсын төсвөөс санхүүжигдэн хийгдэх ашигт малтмалын хайгуулыг цаашид урамшуулах, өргөтгөх, тэлэх;** Энэ нь эрдэс баялгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй үйлдвэрүүдэд цаашид оршин тогтнох суурь нь болохоос гадна улсын эрдэс түүхий эдийн баазыг батжуулахад чухал ач холбогдолтой.

Хэрвээ хууль тогтоох байгууллага дээр дурьдсанаас өөр зорилгоор ЗБҮӨАТТ хуулийг баталвал энэ нь зах зээлийн цэвэр өрсөлдөөний эсрэг хийсэн бүдүүлэг үйлдэл болох магадлалтай. Учир нь ЗБҮӨАТТ хууль нь үнийн өсөлтөөс ашиг олох үйлдвэрлэгчдийн эрмэлзлийг хязгаарлах тул тэдний бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, нийлүүлэлтийн хэмжээг бууруулах хандлагатай байдаг. Нөгөө талаар, ЗБҮӨА татварын хувь хэмжээ болон урьдчилан тодорхойлсон суурь үнийг хөнгөн хийсвэрээр, оновчгүйгээр тогтоовол дотоодын үйлдвэрлэгчдийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт уг хууль таагүй нөлөөлөх үр дагавартай юм.
ЗБҮӨАТТ хуулийг зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай болсон нөхцөлд уг татварын норматив хувь хэмжээ болон урьдчилан тодорхойлсон суурь үнэ /цаашид УСҮ гэх/-ийн төвшинг оновчлох нь чухал болно. Эдгээрийг оновчтой тодорхойлохын тулд дараахи үзүүлэлтүүдэд үндэслэж, ашиглагдах орд бүрт ялгавартай, өөр өөрөөр тогтоодог байна. Үүнд: **а)** Уурхай бүрийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа хугацаа; **б)** Гаргаж буй бүтээгдэхүүний төрөл, чанар; **в)** Бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн хэмжээ орно. Манай улсад мөрдөгдөж байгаа ЗБҮӨАТТ хуулинд зэсийн суурь үнийг тооцохдоо Эрдэнэт үйлдвэрийн 1 тонн цэвэр зэс агуулсан баяжмалын өнөөгийн өөрийн өртөг US$1,300/тн дээр энэхүү өртгийг 100%-ийн ашиг байдлаар нэмж, US$2,600/тн гэж тойм байдлаар гаргажээ. Уурхай гүнзгийрэх тусам бүтээгдэхүүний өөрийн өртөг нэмэгдэх тул УСҮ-ийн төвшин жил бүр өөрчлөгдөх (нэмэгдэх) нь мэдээж ба ЗБҮӨА татвар ногдох орлого буурах болно. Түүнчлэн УСҮ-ийг тооцоход хэвийн инфляцийг заавал харгалзан үздэг. Иймд үнийн өсөлтийг тогтмол гэж үзвэл, жил ирэх тутам ЗБҮӨАТ-аас төсөвт орох орлогын хэмжээ багасах хандлагатайг анхаарууштай. Алтны уурхайнуудын ашиглалтын зардал өөр хоорондоо ялгаатай тул тэдэнд ялгаатай УСҮ мөрдөх явдал байдаг.

Хөгжсөн орнуудын уул уурхайн татварын туршлагаас үзэхэд ЗБҮӨА татварын норматив хувь, суурь үнийг тооцохдоо баримжаа, таамгаар бус, эрдэс баялгийн салбар дахь бусад татварын хувьтай харьцуулалт хийж, эконометрик загвар боловсруулсны үндсэн дээр симуляцийн шинжилгээ хийж оновчилдог арга зүй маш түгээмэл юм. Тухайлбал:

1) Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар;
2) Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (**royalty**);

3) Тоног төхөөрөмжийн импортын НӨАТ;
4) Түүхий эдийн экспортын татвар;
5) Ногдол ашгийн татвар (гадаадын иргэдэд);
6) Хүүний орлогын татвар;
7) Тухайн орны эрдэс баялгийн салбарын хөрөнгө оруулалтын зэрэглэл;
8) Ахиуц татварын хэмжээ (**MTR**);
9) Үйлдвэрлэгчдийн ашгийн дотоод норм (**IRR**)

гэсэн есөн гол хэмжигдэхүүнтэй уялдуулж, оновчлох хэрэгтэй байдаг. Эдгээрт үндэслэсэн эконометрик загвар боловсруулалгүй, симуляцийн шинжилгээ хийлгүйгээр ЗБҮӨА татварын оновчтой норматив хувийг тодорхойлох боломжгүй гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл ингэж оновчилсон тохиолдолд уг хуулийн цаана хохирогч байдаггүй, эсвэл хохирол бага төвшинд гарна, харин эсрэг тохиолдолд ямар нэг хохирогч заавал байдаг гэж үздэг байна.

Орчин үед Ашигт Малтмалын Хууль (АМХ), Татварын Багц Хуулиа (ТБХ) оновчтой зөв боловсруулсан орнуудад <u>ЗБҮӨАТТ хууль гаргах шаардлага байдаггүй</u>. Харин эрдэс түүхий эдийн зах зээлийн үнээс эдийн засаг нь үлэмж хамааралтайн дээр АМХ, ТБХ гэсэн гол хуулиудаа муу боловсруулсан, хөгжиж буй маш цөөн тооны орнууд ЗБҮӨАТТ хуультай байна. Тухайлбал, суурь металуудын хувьд ЗБҮӨА татварын хэмжээ Гана улсад **25%**, Папуа Шинэ Гвинейд **35%**, Габонд **32%** байна. Мөн ТТХН-ийн зарим орнуудад ийм татварын хууль хэрэгждэг. Гэхдээ дээрх орнуудын ЗБҮӨА татварын хувийг Монголын **68%**-тай шууд харьцуулж болохгүй. Учир нь эдгээр норматив хувь, суурь үнэ, ашгийн босго төвшин, татвар ногдох орлого зэргийг тодорхойлсон аргачлалууд нь улс бүрт өөр өөр байгаа юм. Жишээлбэл, Шинэ Гвиней, ТТХН-ийн орнуудад (Казахстан г.м.) үйлдвэрлэгчдийн ашгийн дотоод норм (**IRR**) 20%-иас давсан нөхцөлд ЗБҮӨА татварыг тодорхой өсөн нэмэгдэх хувиар авдаг байхад Габонд үйлдвэрлэгчийн цэвэр ашиг нь борлуулалтын орлогын 40%-иас давсан нөхцөлд үйлдвэрлэсэн 1 тонн метал тутамд **32%**-ийн ЗБҮӨА татвар ногдуулж байна (Industry Review 2002, World Bank).

Б. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (royalty)

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны (АМНА) төлбөр нь эрдсийн нөөцийг ашиглах эрх олгосны төлөө тухайн орны Засгийн газарт эрдэс баялгийг ашиглах эрх олгогдсон хуулийн этгээдээс төлөх ёстой төлбөр (татвар биш) юм. Тухайн орны эрдэс баялгийн нөөц нөхөн сэргээгдэхгүй тул энэ нь ямар ч хуулийн этгээдэд үнэ төлбөргүйгээр ашиглагдах ёсгүй гэсэн утгыг АМНА төлбөр цаанаа агуулдаг.

Дэлхийн уул уурхайн туршлагад АМНА төлбөрийг: **а)** Борлуулалтын нийт дүнгээс (борлуулалтад суурилсан); **б)** Татвар ногдох ашгаас (ашигт суурилсан) гэсэн хоёр төрлөөр ногдуулдаг зарчим байна. Борлуулалтын нийт дүнд ногдуулдаг АМНА төлбөр нь аливаа үйлдвэрлэгчийн үйлдвэрлэлийн зардлын өөрчлөлттэй огт хамааралгүй бол ашгаас ногдуулдаг АМНА төлбөрийг, борлуулалтаас үйлдвэрлэлийн зардлыг хасаад, татварын өмнөх ашгаас ногдуулдгаараа ялгаатай. Иймд ашигт суурилсан АМНА төлбөр ногдох суурь нь бага (нарийссан) байх учраас энэ төрлийн АМНА төлбөрийн

хувь норматив, борлуулалтын нийт дүнгээс ногдуулдаг АМНА төлбөрийн хувиас илүү өндөр төвшинд тогтоогдох ёстой байдаг (Канад улсын туршлагатай адил).

Борлуулалтад суурилсан АМНА төлбөрийн гол давуу талууд нь:

а) Уул уурхайн компаниуд зардлаа зохиомлоор өсгөн мэдээллэх зүй бус явдлыг хязгаарлана;
б) Засгийн газарт АМНА төлбөрийг үйлдвэрлэгчдээс цуглуулах эрсдэл багасна.

Үүний зэрэгцээ борлуулалтад суурилсан АМНА төлбөртэй холбоотойгоор дараахи сөрөг нөлөөллүүд дагалдах магадлалтай. Үүнд:

а) АМНА төлбөр ногдох суурь энэ тохиолдолд их (өргөссөн) байх тул АМНА төлбөрийн хувь хэмжээг хэт өндөр тогтоовол ордын захын агуулгыг сайжруулахад чиглэгдсэн хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэгчийн ашигт ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх;
б) Өндөр агуулгатай хүдрийг сорчилж ашиглах зүй бус үзэгдэлд түлхэц өгөх;
в) Хэрвээ хүдэр нь олон тооны ашигт эрдсийг агуулсан конгломерат бүтэцтэй, үндсэн болон дагалдах эрдсийг зэрэг агуулсан бол АМНА төлбөрийн хувь хэмжээг тооцоход хүндрэл гарах магадлалтай. Иймд өндөр агуулгатай хүдрийг сорчилж ашиглахын эсрэг, улсын эрдэс баялгийн нөөцийн баазад сөрөг үр дагавар учруулахгүйн эсрэг хяналтын, зохицуулалтын цогц арга хэмжээг Засгийн газраас авах шаардлагатай болно.

Олон улсын төвшинд борлуулалтад суурилсан АМНА төлбөр тийм ч өндөр бус, гэхдээ маш ялгавартай шударга тогтоогдсон байдаг ажээ. АМНА төлбөрийн дундаж төвшин дэлхийн бусад орнуудад нийтлэг **3-18%-**д хэлбэлзэж, үүнийг нь бас л үйлдвэрлэн гаргаж буй бүтээгдэхүүний боловсруулалтын төвшин, тухайн ордын нөөцийн баян ба ядуулаг байдал, хүдрийн захын агуулгын хэмжээ, уул геологийн нөхцөл зэргийг харгалзан орд бүрт их ялгавартай тогтоодог. **Гэтэл Монгол улс борлуулалтын нийт дүнгээс АМНА төлбөрийг ногдуулдаг систем хэрэглэдэг атлаа АМНА төлбөрийн хувь, төвшинг аль болох хялбар аргаар нэг шатлалд оруулсан нь буруу юм**. Иймд АМНА төлбөрийг орд бүрт ялгавартай тогтоох хуулийн орчин бүрдүүлж мөрдүүлэх шаардлагатай.

Ашигт суурилсан АМНА төлбөрийн гол давуу талууд нь:

а) Засгийн газар, хөрөнгө оруулагч аль аль талд эрсдэл адил тэнцүү хуваарилагдах тул үйлдвэрлэгчийн хувийн хөрөнгө оруулалтад үзүүлэх сөрөг нөлөө бага, өөрөөр хэлбэл энэ систем нь үйлдвэрийн санхүүгийн чадавхийг харгалздаг;
б) АМНА төлбөрийн хувийг тооцоход ашигт малтмалын төрөл, агуулга, боловсруулалтын төвшинд үндэслэх шаардлагагүй ба ашигт малтмалын төрөл бүрт ижил хувь, норм хэрэглэж болдог.

Гэсэн ч үүнийг дагалдан дараахи эрсдэл үүсч болзошгүй байдаг. Үүнд:

а) Засгийн газарт төлөх АМНА төлбөрийн хэмжээг багасгахын тулд санхүүгийн бүртгэлд зардлаа ихэсгэж мэдээллэх байдлаар манипуляци хийх хандлага үйлдвэрлэгчдэд бий болж болзошгүй;
б) Үүний улмаас Засгийн газар аж ахуйн нэгжийн орлогын албан (ААНОА) татварын хуулийн адил АМНА төлбөрөөс үйлдвэрлэгчид зайлсхийх явдлыг таслан зогсоох арга хэмжээ авах шаардлагатай;
в) АМНА төлбөрийн хэмжээ үйлдвэрлэгчийн зардал, ашгаас хамааран хэлбэлзэх тул түүнийг цуглуулан хуримтлуулах эрсдэл Засгийн газарт ихэсдэг байна.

Ашигт суурилсан АМНА төлбөрийн системтэй орнуудын тоонд Канад, Австралийн хойт бүс нутаг орно. Харин Мексик, Австрали (хойт бүс нутгийг оруулахгүйгээр), Польш, Хятад, Аргентин, Боливи, Бразил, Индонези, Перу, Чили, Узбекистан, ОХУ, Папуа Шинэ Гвиней, Филиппин, Ангол, Гана, Лесото, Малави, Мозамбик, Намиби, Танзани, Зимбабве зэрэг дэлхийн ихэнх улсууд борлуулалтын нийт дүнд АМНА төлбөрийг ногдуулдаг системтэй байна. Харин Аргентин, Казахстан, Гринланд зэрэг цөөн тооны орнууд АМНА төлбөрийн хувь нормыг хөрөнгө оруулагчтай тохиролцох байдлаар бас тогтоодог байна.

Австрали улс АМНА төлбөрийн борлуулалтад болон ашигт суурилсан хоёр өөр системийг хослуулан хэрэглэдэг нь улсын эрдэс баялгийн нөөцөөсөө хүртэх хувийг баталгаажуулах гэсэн Засгийн газрын хамгаалалтын арга хэмжээ юм. Австралийн хойт бүс нутагт ашигт суурилсан АМНА төлбөрийн норм **18%**, Канад улсад алт, платинум, алмаз, нүүрс, аж үйлдвэрийн эрдсүүд, төмрийн хүдэр, зэс гээд бүх ашигт малтмал дээр АМНА төлбөрийн хувь ижил төвшинд тогтоогдсон боловч муж бүрээр өөр өөр хувь төвшинтэй байна. Жишээ нь Канадын Кьюбек мужид АМНА төлбөрийг татварын өмнөх ашгийн **20%**-иар, Онтарио мужид **18%**-иар, Бритиш Колумб мужид **15%**-иар тус тус ногдуулж авдаг байна.

2003 оны 1-р сард гаргасан Дэлхийн Банкны судалгаагаар, Баруун Австралид борлуулалтад ногдуулах АМНА төлбөрийн төвшин экспортолж байгаа нүүрсэнд **7.5%**, зэсийн баяжмалд **5%**, цэвэршүүлсэн зэсэнд **2.5%**, хээрийн жоншинд **5%**, төмрийн хүдэрт **5-7.5%**, хар тугалганы баяжмалд **5%**, метал хар тугалганд **2.5%**, цайрын баяжмалд **5%** гэх мэтээр ашигт малтмалын төрөл, боловсруулалтын төвшнөөс хамаарч **2.5%-7.5%** хооронд тогтоогджээ. Өөрөөр хэлбэл эцсийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа тохиолдолд ногдуулах АМНА төлбөрийн хувь норм харьцангуй бага байдаг бол боловсруулалтын төвшин багатай бүтээгдэхүүн, түүхий эд үйлдвэрлэж байгаа тохиолдолд ногдуулах АМНА төлбөрийн хувийг үүнээс илүү өндөр төвшинд тогтоон мөрддөг байна. Түүнээс гадна барилга, хөдөө аж ахуйн ашигт малтмалд үйлдвэрлэн гаргаж байгаа нэг тонн бүтээгдэхүүн тутамд тогтмол хэмжээний АМНА төлбөр ногдуулдаг туршлага Баруун Австралид бий. Жишээлбэл олборлож буй нэг тонн ХАА-н ба барилгын шохойн чулуу, давс, элс, чулуу, шавар, хайрга тутамд тус бүр нь 30 Австрали цент, харин барилгын чулуу, силикат, тальк, металлургийн зориулалттай шохойн чулуунд 50 Австрали центийн АМНА төлбөрийг олборлосон тонн тутамд нь ногдуулдаг байна.

Борлуулалтад суурилсан АМНА төлбөрийн системийг хэрэгжүүлж байгаа дэлхийн бусад улс орнуудад АМНА төлбөрийн хувь ямар байгааг зарим ашигт малтмалын хувьд авч үзвэл:

Алтны хувьд борлуулалтын орлогод ногдуулдаг АМНА төлбөрийн хувь 2003 оны эхэн үеийн байдлаар Аргентинд 1-3%, Хятад, Узбекистанд 4%, ОХУ-д 6%, Папуа Шинэ Гвиней, Филиппин, Индонезид 2%, Мексикт 1.5%, ӨАБНУ, Буркино Фасо, Зааны ясан эрэг, Танзанид 3%, Польшид 10%, Австралид 1.25-2.5%, Ирландад 1.5-4.5%, Боливид 1-7%, Ботсвана, Мозамбикт 3-10%, Лесото, Малавид 5-10%, Замби, Анголд 2-5%, Зимбабве-д 2-10%, Ганад 3-12% байна.

Нүүрсний хувьд Аргентинд 1-3%, Хятадад 1%, ОХУ-д 4%, Индонезид 13.5%, Мексикт 1.5%, ӨАБНУ, Польшид 2%, Узбекистанд 5.4%, Австралид 7.5%, Ирландад 1.5-4.5%, Ботсвана, Мозамбикт 3-10%, Ганад 3-12%, Лесото, Малавид 5-10%, Намиби, Буркино Фасод 4%, Танзанид 3%, Замби, Анголд 2-5%, Зимбабвед 2-10%, Зааны ясан эрэгт 2.5% байна.

Төмрийн хүдрийн хувьд Аргентинд 1-3%, ӨАБНУ, Хятад, Филиппинд 2%, ОХУ-д 4.8%, Индонези, Зааны ясан эрэгт 2.5%, Узбекистан, Танзанид 3%, Австралид 2-7.5%, Ирландад 1.5-4.5%, Боливид 1%, Ботсвана, Мозамбикт 3-10%, Лесото, Малавид 5-10%, Замби, Анголд 2-5%, Зимбабвед 2-10%, Буркино Фасод 4%, Ганад 3-12% байна.

Зэсийн хувьд Аргентинд 1-3%, ӨАБНУ, Хятад, Папуа Шинэ Гвиней, Филиппинд 2%, ОХУ-д 8%, Индонези, Зааны ясан эрэгт 2.5%, Мексикт 1.5%, Польш, Танзанид 3%, Узбекистанд 7.9%, Австралид 5-7.5%, Ирландад 1.5-4.5%, Боливид 1%, Ботсвана, Мозамбикт 3-10%, Лесото, Малавид 5-10%, Замби, Анголд 2-5%, Зимбабвед 2-10%, Ганад 3-12% байна.

Дээрх байдлаас үзэхэд АМНА төлбөрийг манайх шиг амарчлан тэгшитгэхгүйгээр харин орд, бүсийн ялгаатай ногдуулдаг жишиг олон улсын төвшинд харагдаж байна.

АМНА төлбөрөөр хуримтлагдсан орлогыг юунд зарцуулдаг вэ? Дэлхийн туршлагаас ажиглахад уул уурхайн үйлдвэрлэлтэй аливаа улс орон энэхүү орлогыг зуун хувь "**Үндэсний Орлогын Сан**" байгуулахад, энэхүү сангийн хөрөнгийг орон сууцны ба орон сууцны бус барилга байгууламж, суурь бүтэц, тээврийн байгууламж, машин тоног төхөөрөмж зэрэг активт байршуулж, тэдгээрт хөрөнгө оруулахад зарцуулдаг (Дэлхийд баялгаас хуримтлагдсан ашгаас сан үүсгэж түүнийгээ оновчтой хөрөнгө оруулалтад зарцуулсан сайн туршлагыг "Аляскийн Байнгын Сан"-гийн жишээнээс, харин төрийн буруу бодлого шийдвэрийн улмаас тогтвортой байдал нь алдагдаж, тухайн улс хөгжөөгүйг Науругийн фосфатын ордын сургамжаас судлахыг зөвлөж байна). Суурь бүтцэд тухайн жилд оруулсан энэхүү хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь АМНА төлбөрийн тэр жилдээ хуримтлагдсан орлогоос багагүй байх ёстой. Хэрвээ суурь бүтцэд оруулсан хөрөнгө оруулалтын хэмжээ АМНА төлбөрөөр хуримтлагдсан орлогын дүнгээс бага байвал тэрхүү зөрүүг Засгийн газар зарцуулалтын зардал болгон хувиргасан утгатай ба энэ зөрүү ихсэх тусам АМНА төлбөрөөр үүсгэсэн хуримтлалыг Засгийн газар үр ашиггүй зарцуулж байгааг илэрхийлдэг байна.

В. Орлогын татварын дэлхий нийтийн хандлага

Байгалийн баялаг, түүний дотор үнэт метал, ховор олдоцтой эрдэс баялаг бол байгаль өөрөө бэлтгэсэн түүхий эд учир бусад салбарын үйлдвэрлэлтэй харьцуулахад нэн онцлог. Үүнийг харгалзан дэлхий нийтэд ашигт малтмалын татварын асуудлыг жичид нь авч үздэг жишиг байна.

Уул уурхайн салбарт татварын гол долоон төрлийг хуульчилсан тухай энэ салбарт тэргүүлэх 23 орныг (эдгээр орон уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтаар эхний 2-61-рт ангилагджээ) хамруулж Аляскийн Хууль Тогтоох Байгууллагаас гаргасан энэ оны 3 дугаар сарын мэдээг ажиглахад манай улс энэ салбарын татварын бодлогод нухацтай хандаж, боловсруулалт хийх шаардлагатай нь харагдаж байна.

Дээрх судалгаанаас үзэхэд уул уурхайн салбарт үлгэр жишээ гэгддэг Австрали, АНУ, Канад, ӨАБНУ, Чили, Венесуэл, мөн Аргентин, Перу, Хятад зэрэг оронд гэхэд ашигт малтмалын салбарын аж ахуйн нэгжийн орлогын албан (ААНОА) татварын хэмжээ нийт борлуулалтынх нь **25-37%**-д хэлбэлзэж байна. Уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын зэрэглэлээр дэлхийд 2-рт ангилагдсан Баруун Австралид гэхэд өнөөдөр ААНОА татварын төвшин **30%**, 6-рт бичигдсэн АНУ-ын Аляск мужид **35%**, муж бүрээр ангилал тогтоогдож 3-58-р зэрэглэл бүхий Канад улсад <u>бүсийн ба ордын</u> ялгавартайгаар **27-38%**, зэрэглэлээрээ 7-8-10-т ордог Перу, Мексик, Бразилд **30-35-33%**, 12-т ордог хөрш Хятад улсад мөн **33%**, ОХУ-д **24%**, 22-25-д зэрэглэгдсэн ӨАБНУ болон Африк тивийн зонхилох оронд **25-35%**, зүүн Европын нэлээд орон, түүний дотор Польшид **22%** байх жишээтэй.

Дэлхийн банкны судалгаагаар уул уурхайн салбарт ААНОА татвар олон улсын төвшинд дунджаар **30-35%** хооронд хэлбэлзэж байна (Taxation of Natural Resources, World Bank Institute, March 2006). Эрдэс баялгийн салбарт ААНОАТ-ыг тогтоохдоо бүтээгдэхүүний нэгжийн үнийн төвшин, үйлдвэрлэлийн хэмжээ, борлуулалт-нөөцийн харьцаа, ашиг-борлуулалтын харьцаатай холбодог туршлага бий. Түүнчлэн ӨАБНУ-д гэхэд алтны орд, уурхайнууд дээр ААНОА татварын хувь хэмжээг тогтоохдоо ахиуц татварын төвшин, татвараас чөлөөлөгдөх орлогын хувь, татвар ногдох орлого ба нийт орлогын харьцаа гэсэн гурван гол хувьсагчаас хамааруулдаг байна. Ингэхлээр уул уурхайн салбар, ашигт малтмалд ААНОА татвар тогтоохдоо салбарын ашигт ажиллагаа, төрөлхийн онцлогийг нь голлон харгалздаг бөгөөд харин **<u>тухайн орны хөрөнгө оруулалтын зэрэглэл үүнд шууд хамаарах үзүүлэлт болдоггүй</u>** юм байна. Монгол улсын Татварын болон Ашигт Малтмалын Хууль дахь ААНОА татварын тухай заалтууд, түүнийг дагасан "тогтвортой байдлын гэрээ" (хөрөнгө оруулалтын гэрээ)-ний зарим заалтууд нь үнэндээ дэлхийд байхгүй муу жишиг, харалган үйлдэл болж, ноцтой үр дагавар чирсээр байгааг даруй өөрчлөх хэрэгтэй гэж үзэж байна.

Г. Монголын уул уурхайн таатай орчны зэрэглэл дэлхийд

"Хөрөнгө оруулагч татах, тэднийг үргээчихгүй байх" гэсэн утга агуулга муутай **"ойлголт"**-ыг арай өөр өнцгөөс харцгаая. Дэлхийд байгалийн, тэр дундаа эрдэс баялгийн нөөц шавхагдах тусам хаана газрын баталгаатай баялаг байна тэнд хөрөнгө оруулагч нар татвар, зарим улс төрийн эрсдлийн магадлалыг төдийлөн харгалзахгүй

хүрэлцэн очих болжээ. Учир нь соёлт ертөнцөд хөрөнгө оруулагчид ба хөрөнгө оруулалтын талбар-тухайн орон олон улсын ба үндэсний хэмжээнд тодорхой гэрээ эрхийн дагуу ажиллах, эрсдлийн даатгал хийлгэх зарчмаар ажиллах тул хохирох магадлал үндсэндээ үгүй юм.

Канадын **Fraser** институтээс уул уурхайн хөрөнгө оруулалтыг дэлхийн улс орнуудаар судалж, зэрэглэл тогтоон, жил бүр тайлан бэлтгэн гаргадаг. Тус институт судалгаандаа Бодлогын Чадавхийн Индекс **(PPI)** гэсэн үзүүлэлтийг чухалчилж авч үздэг. PPI гэсэн энэхүү үзүүлэлт нь тухайн орны Засгийн газрын цогц бодлого уул уурхайн салбарт нь хөрөнгө оруулах гадаадын компаниудын сонирхолд хэрхэн нөлөөлж байгааг илэрхийлэх ба тухайн улсын уул уурхайн салбарын бодлого, татварын хууль, байгаль орчны хууль, зохицуулалтууд, захиргааны зүгээс үзүүлэх хүнд суртал, дарамт шахалт, дэд бүтцийн орчин, хөдөлмөрийн хууль, улс төрийн тогтвортой байдал, нийгэм-эдийн засгийн байдал, аюулгүй байдал зэрэг чухал хүчин зүйлүүдийг харгалзан тооцдог нийлмэл индекс юм (Annual Survey of Mining Companies 2005/2006, Fraser Institute).

Мөн уул уурхайн салбарт судалгаа шинжилгээ, консалтингийн үйл ажиллагааг олон улсын төвшинд эрхэлдэг **Behre Dolbear** байгууллага 1999 оноос эхлэн уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын зэрэглэл **(MIR)**-ийг дэлхийн улс орнуудын хувьд тооцож ирлээ. Тус байгууллага уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын зэрэглэлийг дараахи долоон шалгуураар үнэлсэн байна. Үүнд: тухайн орны **1)** Эдийн засгийн систем; **2)** Улс төрийн систем; **3)** Нийгмийн асуудлуудын уул уурхайн салбар дахь нөлөөллийн зэрэг; **4)** Захиргаа үйлчилгээний шат дамжлага, хүнд суртал; **5)** Авилгал хээл хахуулийн зэрэг; **6)** Үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханшийн хэлбэлзэл, тогтвортой байдал; **7)** Татварын бодлого, татварын хууль зэрэг болно ("Where Not To Invest", Annual Report, Behre Dolbear & Co, Inc., 2006).

Fraser институтийн 2005/2006 оны буюу хамгийн сүүлийн үеийн тайланд хамрагдсан нийт 64 орноос Монгол улс PPI үзүүлэлтээр 33 дугаарт эрэмбэлэгдсэн бол Behre Dolbear байгууллагын 2006 оны судалгаанд хамрагдсан нийт 25 орноос манай улс MIR үзүүлэлтэд 9 дүгээрт жагсжээ. **Гэтэл манай улстай харьцуулбал ашигт малтмалын татварын чанга хууль, бодлоготой Чили, Мексик, Бразил, Аргентин, Гана, Мали, Австрали зэрэг улсууд эдгээр хоёр үзүүлэлтээр Монголоос дээгүүрт эрэмбэлэгдсэн байна.** Тухайлбал, PPI индекс, MIR зэрэглэлээр 4-т жагссан Чили, PPI 6-д, MIR 4-т жагссан Мексик, PPI 24-т, MIR 10-т бичигдсэн Аргентин, PPI 31-д эрэмбэлэгдсэн Мали улсуудад ААНОА татвар гадаадын компаниудад 35%; PPI 19-д, MIR 7-д жагссан Бразилд ААНОА татвар 33%; PPI 26-д, MIR 8-д бичигдсэн Гана улсад ААНОА татвар 30%, АМНА төлбөр 3-12%; MIR үзүүлэлтээр тэргүүнд жагссан Австралид ААНОА татвар мөн 30%, АМНА төлбөр 1.5-7.5% тус тус байна. Тэгвэл ААНОА татварыг хамгийн бага буюу 15%-иар тогтоосон Зимбабве, АМНА төлбөрийг зэс, кобальтад хамгийн бага буюу 0.6%-иар, үнэт металд 5%, бусад бүх төрлийн ашигт малтмалд 2%-иар тогтоон мөрддөг Замби улсууд PPI индексээр харгалзан 64, 57-д, MIR зэрэглэлээр 25, 19 дүгээрт буюу хамгийн доод төвшинд тус тус жагсжээ.

Монгол дахь тогтвортой байдлын гэрээ (хөрөнгө оруулалтын гэрээ)-ний нөхцөл, татварын чөлөөлөлт, хөнгөлөлтөөр бол манай улс PPI, MIR гэсэн чухал

үзүүлэлтүүдээр эхний байранд зогсож байх ёстой мэт. Манай улс уул уурхайн таатай орчны зэрэглэлээ ахиулахын тулд гадаадын хөрөнгө оруулагчдад татварын үндэслэлгүй хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлүүлэх биш, харин дотоодынхоо улс төр, эдийн засгийн орчныг эрүүлжүүлж, хүнд суртал, авилгалыг арилгаж, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх хэрэгтэй. Иймд "татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтөөр гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татна" гэсэн гэнэн бодлоор бус, эрдэс баялгийг өмчлөгч орон, хөрөнгө оруулагчдын ашиг сонирхлын огтлолцол дээр татварын бодлого, хуулиа, дэлхий нийтийн жишгийг харж оновчтой боловсруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

3.2.2. Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар (НӨАТ)

НӨАТ-ын мөн чанар нь иргэдэд зохистой, хэмнэлттэй, ухаалаг хэрэглээ бий болгоход оршино. Энэ утга агуулгаараа НӨАТ-ын хувь, нормыг дэлхийн улс орнуудад нэлээд өндөр төвшинд тогтоож байгааг хүснэгт 3.5-аас харж болно. Ялангуяа хөгжсөн орнуудад зохистой хэрэглээг дэмжих, цаашилбал тансаг хэрэглээг хязгаарлах зорилгоор НӨАТ-ыг өндөр төвшинд тогтоодог байна. Харин манай улсад эсрэгээрээ буюу НӨАТ-ын одоогийн 15%-ийн норматив хэмжээг 2007 оны 1-р сарын 1-ээс эхлэн 10% болгон бууруулж, мөрдөхөөр болсон.

Эх үүсвэр: wikipedia.org

Дэлхийн 82 орныг хамарсан судалгаагаар НӨАТ-ын дундаж хувь хэмжээ 15%, хөгжиж буй орнуудын дунджаар мөн 15%, хөгжсөн орнуудын дунджаар 17% байгаа нь Монголын 10%-ийн төвшнөөс 5-7 пунктээр өндөр байна.

Онолын хувьд ***НӨАТ-ын хэмжээг бууруулах нь татварын дарамтыг багасгах гол арга зам биш бөгөөд харин ч хэрэглэгчдийн хэмнэлтгүй зарцуулалтыг ихэсгэх, зохисгүй хэрэглээг нэмэгдүүлэхэд түлхэц болох эрсдэл дагуулдаг*** байна. Зөвхөн экологийн татварын системтэй нөхцөлд л НӨАТ-ыг бууруулдаг туршлага олон улсад бий. Иймд дэлхий дахины жишгийг харгалзан НӨАТ-ын хувь хэмжээг цаашид бууруулахгүй байх (Монголд экологийн татвар байхгүй), ингэснээр хэрэглэгчдийн зохистой хэрэглээг хангах нь манай улсад чухал. Иймд нийгмийн зохистой ухаалаг хэрэглээг байгууллага, хүн амын дунд төлөвшүүлэх бодлогын хүрээнд НӨАТ-ыг тодорхой хугацааны дараа нэмэгдүүлэх, экологийн татварын тогтолцоо бүрдүүлсэн нөхцөлд түүнийг нэг төвшинд хадгалах стратеги баримтлах нь зүйтэй юм.

Монгол улс дэлхийн улс орнуудын дэвшилтэт туршлагыг харгалзан, дараахи НӨАТ тооцох аргуудаас сонгож, хэрэглэдэг болох шаардлагатай. Үүнд:

3.2.3. Онцгой албан татвар

Дэлхийн ихэнх оронд согтууруулах ундаанд ногдуулдаг онцгой татвар нь бусад бүтээгдэхүүнд ногдуулдаг татвараас ихээхэн өндөр байдаг.

Хөгжсөн орнуудад согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх буюу худалдаалах хуулийн этгээд нь татварын газраас албан ёсны лицензийг согтууруулах ундааны төрөл бүрээр авсан байх шаардлагатай байдаг байна. Энэхүү лицензийн систем нь согтууруулах ундаанд ногдуулах татварын орлогыг баталгаажуулах, мөн согтууруулах ундааны чанарт баталгаа өгөх гол зорилготой байна. Япон улсад ийм лицензгүйгээр согтууруулах ундаа үйлдвэрлэсэн тохиолдолд 500,000 иений торгууль ногдуулах, 5 жилээр согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх эрхийг хасах, эсвэл эдгээр шийтгэлийг давхар хүлээлгэдэг байна. Харин лицензгүйгээр согтууруулах ундаа худалдаалсан тохиолдолд хүлээлгэх торгуулийн хэмжээ 200,000 иен, согтууруулах ундаа худалдаалах эрхийг хасах хугацаа 1 жил хүртэл байдаг ба эдгээр шийтгэлийг давхар хүлээлгэх тохиолдол бас бий. Гэтэл Монгол улсад энэ төрлийн зөрчил гаргасан этгээдэд хүлээлгэх хариуцлага, торгууль, шийтгэлийн арга хэмжээ маш сул байдгийг өөрчлөх хэрэгтэй.

Согтууруулах ундаанд ногдуулах татварыг цуглуулах, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийг шууд хянах үүргийг Япон улсад Үндэсний Татварын Агентлаг гүйцэтгэдэг байна. Харин Сангийн Яамнаас нь согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгчдийн болон худалдаалагчдын холбоодод шийдвэр, зөвлөмж өгч, согтууруулах ундааны бизнесийн холбоодоос нь үйлдвэрүүд, түүхий эдийн худалдан авалт, худалдааны хэмжээ, үнийн талаархи мэдээллийг авч, бүрэн хяналт тавьдаг тогтолцоо үйлчилдэг байна.

Согтууруулах ундаанд ногдуулах татварыг согтууруулах ундааны тоо хэмжээнд ногдуулдаг ба согтуурлын хэм, хатуулгаас нь хамааруулж татварын хэмжээг өсгөж, бууруулж болдог. Япон улсад 2002 оны байдлаар согтууруулах ундааны төрөл тус бүрт ногдуулах татварын хэмжээ дараахи байдалтай байна.

Монголд импортын шар айрганд ногдуулах онцгой татвар литр тутамд 0.20 ам. доллар байгаа нь Япон улсынхаас 9.5 дахин, бүх төрлийн дарсанд 0.75 ам. доллар байгаа нь 1.12 дахин бага байна. Мөн манай улсад согтууруулах ундааг төрлөөр нь ангилахдаа архи, бүх төрлийн дарс, шар айраг, хүнсний спирт гэсэн дөрөвхөн бүлэгт хуваж, татвар тогтоодог нь хэтэрхий тойм шинжтэй байна. Иймд Монгол улсад согтууруулах ундааны ангиллыг төрлөөр нь нарийвчлан тогтоох, согтууруулах ундааны хүн амын эрүүл мэнд ба нийгэмд үзүүлэх хор хохирлыг харгалзан архи дарс, шар айрганд ногдуулдаг онцгой татварын хувь, хэмжээг одоогийнхоос 2-оос доошгүй дахин нэмэгдүүлэх, согтууруулах хэм, хатуулгаас нь хамааруулан бусад орны жишгээр ялгавартай тогтоох, тухайлбал согтууруулах хэм өндөрсөх тусам татвар ихсэх зарчим баримтлан, тогтоон мөрдөх шаардлагатай байна. Мөн хууль бус согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлд ногдуулах шийтгэл, торгууль, төлбөрийг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй.

Хөгжсөн орнуудад тамхины онцгой татвар ногдуулахдаа: а) янжуур тамхи; б) навчин тамхи; в) задгай ба дүнсэн тамхи; г) зажилдаг ба хамрын тамхи гэж үндсэн дөрвөн ангилалд хуваж үздэг байна. Гэтэл манайд онцгой татвар ногдуулах тамхийг төрлөөр нь: а) бүх төрлийн янжуур болон бусад тамхи; б) дүнсэн болон түүнтэй адилтгах задгай тамхи гэсэн хоёрхон тойм ангилалд хуваадаг тул үүнийг хянаж үзвэл зохино.

Япон улсад 100 ширхэг янжуур тамхинд 271.60 иен буюу 2.32 ам. долларын ($1 = 117 иен гэж үзэв) онцгой татвар ногдуулдаг байхад манайд 100 ширхэг янжуурт ердөө 0.30 ам. долларын татвар авч байгаа нь Японыхоос бараг 8 дахин доогуур байна. Түүнчлэн Япон улсад 1 килограм задгай ба дүнсэн тамхинд 2,716.00 иен буюу 23.21 ам. долларын онцгой татвар ногдуулж байгаа нь Монголынхоос (1 кг-д 0.15 ам. доллар) бараг 155 дахин өндөр байна. Мөн Японд 1 килограм зажилдаг ба хамрын тамхинд 1,358.00 иен буюу 11.61 ам. долларын татвар ногдуулдаг (Tax bureau, Ministry of Finance, Japan, 2002, х.178) байхад Монголд хамрын тамхинд ямарч татвар ногдуулдаггүй. Зүй нь, хамрын тамхи хүний эрүүл мэндэд тодорхой хэмжээгээр хор нөлөөтэйг бодолцвол онцгой татвар ногдуулах ёстой.

Дээрх харьцуулалтаас дүгнэхэд Монголд тамхины татварыг төрлөөр нь нарийвчлан ангилах, татварын хувь, хэмжээг нь одоогийнхоос дор хаяж 3 дахин нэмэгдүүлэх, хамрын тамхинд татвар ногдуулдаг болох гэсэн саналуудыг дэвшүүлж байна.

3.2.4. Өв залгамжлал, бэлэглэлийн татвар

Өв залгамжлал, бэлэглэлийн татварын мөн чанар нь иргэн бүрийг нийгэмд баялаг бүтээгч байлгахад чиглэнэ. Өөрөөр хэлбэл ургийн холбоо нь иргэнийг нийгмийнхээ өмнө хүлээсэн баялаг бүтээх үүрэг хариуцлагаас чөлөөлж үл чадна. Энэ агуулгаараа өв залгамжлал, бэлэглэлийн татварын систем нь дэлхийн хөгжсөн орнуудад маш түгээмэл байдаг. Энэ төрлийн татвар төлөгч этгээдэд: а) өв залгамжлал, бэлэглэлээр ямар нэг өмчийг өөрт авч байгаа тухайн улсад оршин суугч иргэд; б) тухайн орон нутагт оршин байгаа өмчийг өв залгамжлал, бэлэглэлээр өөрт авч байгаа тухайн оронд суурьшилгүй буюу гадаадад суурьшилтай этгээд с) өв залгамжлал, бэлэглэлээр өмчийг өөрт авахаас өмнө 5 хүртэл жилээр тухайн оронд суурьшиж байсан этгээд тус тус орно.

Өв залгамжилсны татварын хэмжээг тогтоохдоо өвлөн авагчдын тоо, тэдний өвлөлийн хувь хэмжээнээс хамааруулан, өмчийн нийт үнэлгээнээс гэрээслэн өвлүүлэгчийн өр төлбөр, оршуулгын зардлыг хассан ялгавар дүнд нь ногдуулдаг байна. Ингэхдээ өмчийн нийт үнэлгээнээс суурь олговор болгон тодорхой хэмжээний үнэлгээг хасч, ялгаврыг нь өв залгамжлалын татвар ногдох суурь болгон тооцдог байна. Япон улсад энэ төрлийн татварын систем ямар байгааг авч үзье.

Суурь олговрыг дараахи байдлаар тооцно:
Суурь олговор = 50 сая иен + (10 сая иен • өмчийг өвлөн авагчдын тоо)

Өмчийн нийт үнэлгээнээс дээрх суурь олговрын хэмжээг хасч, өмчийн татвар ногдох үнэлгээг тооцох ба энэ үнэлгээний хэмжээнээс хамаарч, өв залгамжлалын татварын хувь хэмжээг ялгавартай тогтоодог байна. Татвар ногдох үнэлгээ ихсэх тусам татварын хувь хэмжээ өснө. Үүнийг дараахи хүснэгтээр үзүүлье.

<u>Жишээ:</u>

Ноён Z хоёр хүүхэдтэй бөгөөд нийт 400 сая иенийн үнэлгээ бүхий хөрөнгө тэдэнд өвлүүлэхээр болсон. Тэрээр хүүхэд тус бүртээ 200 сая иенийн үнэ бүхий хөрөнгө өвлүүлэхээр гэрээслэсэн гэе. Өв залгамжлалын татварыг дараахи байдлаар тооцно.

(1) Татвараас чөлөөлөгдөх суурь олговрын хэмжээ: 50 сая + (10 сая • 2) = 70 сая иен.

(2) Татвар ногдох нийт суурь: 400 сая – 70 сая = 330 сая иен.

(3) Татварын ногдох суурь, өвлөн авагч бүрээр:
Хүүхэд 1: (330 сая • ½) = 165 сая иен.
Хүүхэд 2: (330 сая • ½) = 165 сая иен.

(4) Өв залгамжлалын татварын хэмжээ, өвлөн авагч бүрээр:
Хүүхэд 1: (165 сая • 40%) – 15.2 сая = 50.8 сая иен.
Хүүхэд 2: (165 сая • 40%) – 15.2 сая = 50.8 сая иен.

Иймд ноён Z-ийн хүүхэд тус бүр 200 сая иенийн өвлөн авсан хөрөнгөөсөө 50.8 саяыг өв залгамжлалын татварт төлөх ба тэд нийт 400 сая иенээс 101.6 саяыг (25.4%) нь татвар хэлбэрээр төлөх болно.

Бэлэглэлийн татварын систем нь зарчмын хувьд өв залгамжилсны татвараас онцгой ялгаагүй. Дараахи хүснэгтээр бэлэглэлийн татварын хувь хэмжээ Япон улсад ямар төвшинд байгааг үзүүлэв.

Манай улсын хүн амын 1/3 нь нэн ядуу амьдралтай, нийгэмд баялгийн буюу орлогын тэгш бус хуваарилалт асар их байгаатай уялдан, орлогын тэгш хуваарилалтыг хангах үүднээс өв залгамжлал, бэлэглэлийн татварын системийг бий болгох нь чухал гэж үзэж байна. Учир нь нийгмийн хөрөнгөжсөн хэсгийн үе залгамжлагчдадаа гэрээслэн өвлүүлэх хөрөнгө гэдэг нь зөвхөн өвлүүлэгчийн хөрөнгө биш юм. Өөрөөр хэлбэл хөрөнгийн тодорхой хэсэг нь тухайн нийгмийнхээ оролцоотойгоор бий болсон гэдэг ойлголт энд байх ёстой. Иймээс нийгмийн тодорхой оролцоотойгоор бий болсон тэрхүү өмчийг үүсгэн бий болгоход оролцоогүй (бага оролцоотой) өв залгамжлагч этгээдэд өмчийг зуун хувь өвлөн эзэмших эрх ёс зүйн хувьд байхгүй гэдэг үүднээс өмчийн тодорхой хувь нь нийгэмдээ татвар хэлбэрээр үлдэж байх ёстой байдаг.

Дашрамд дурьдахад, хадгаламжид оногдох хүүгийн урамшуллын мөн чанар нь үндсэндээ мөнгөний ханш уналтын нөхвөрийн шинжтэй байдаг тул хадгаламжийн хүүгийн нэрлэсэн орлогод татвар ногдуулдаггүй байлгах нь манайд оновчтой ба харин үүний оронд манай улс хөрөнгийн өв залгамжлалын болон бэлэглэлийн татвар ногдуулах тогтолцоонд 2008 оны төсвийн жилээс эхлэн шилжих хэрэгтэй гэсэн санал дэвшүүлж байна.

3.2.5. Экологийн татвар

Эрдэс түүхий эдийн олборлолт, түүний экспортод суурилсан эдийн засагтай манайх шиг хөгжиж байгаа орны хувьд экологийн татварын гол зорилго нь эрдэс түүхий эдийг зүй бусаар гадагшлуулах урсгалыг хязгаарлах, түүхий эдийн нөөцийг хэмнэх, нөгөө талаар тухайн орон нутгийн болоод бүс нутгийн хүрээлэн буй орчны асуудлыг

шийдвэрлэхэд оршдог. Харин эрдэс түүхий эдийг импортолж, хөгжлийнхөө хурдцыг хангаж байгаа хөгжсөн ба хөгжиж буй орнуудын хувьд эрдэс баялгийн хэмнэлттэй, зохистой хэрэглээг бий болгоход төдийгүй, дэлхий нийтийн экологийн асуудлыг шийдвэрлэхэд экологийн татварын бодлого чиглэгдэнэ.

Энэ төрлийн татварын системийг бий болговол эдийн засаг дахь татварын дарамтыг ихэсгэхгүй, инфляцийг хөөрөгдөхгүй байлгахын тулд НӨАТ, орлогын албан татварын хувь хэмжээг зохистой төвшинд хүргэн бууруулах хандлага бий. Гэхдээ экологийн татвар бий болсноор макро эдийн засагт сөрөг нөлөө үзүүлнэ гэж үздэг ойлголт туйлын буруу юм. Учир нь экологийн татварын бодлогын хэрэгжилтээр хүрээлэн буй орчны бохирдол багасч, үүнтэй уялдан эрүүл мэндийн салбарын зардал, түүнчлэн байгаль орчинд учруулсан хохирлыг бууруулах зардал тус тус багасна. Мөн хүний нөөц, хөдөлмөртэй холбоотой татвар буурснаар хөдөлмөрийн нийт зардал буурч, ажил эрхлэлт нэмэгдэх сайн талтай.

Энд анхаарах ёстой асуудал бол экологийн татвараар хуримтлагдсан орлогыг төсвийн орлого болгон дахин хуваарилах, эргээд түүнийгээ “орчин бохирдуулах” хэрэгсэл болгох явдлаас зайлсхийх ёстой. Хэрэв үүнээс сэргийлж чадахгүй бол экологийн татвараар нь байгалийг эргүүлэн бохирлох хэрэгсэл болгож байна гэсэн үг юм. Иймд экологийн татварын орлогыг зөвхөн байгалийг нөхөн сэргээх, нүүрстөрөгчийн давхар ислийн хэмжээг бууруулах, ус, агаарын бохирдлыг арилгахад зарцуулах хэрэгтэй.

3.3. Зарим дүгнэлт, санал

- Монгол улсын эдийн засаг дахь татварын ачаалал хэт их биш ч, цаашид ДНБ-ий 1%-ийн өсөлтөд ногдох татварын нийт орлогын өсөлтийг 1%-иас доош барих (**1:1**) буюу улсын нийт орлогоос хамаарах татварын мэдрэмжийг бууруулах бодлого чухал. Ингэснээр эдийн засаг дахь татварын ачааллыг зохистой төвшинд хязгаарлах.
- Монгол улсын төсвийн зарлагыг бүтцийн өөрчлөлт хийх замаар бууруулах шаардлагатай. Тухайлбал улсын хөрөнгө оруулалтын тодорхой хэсгийг хөрөнгө оруулалтын өгөөж сайтай хувийн секторт оруулах, тэрхүү хөрөнгө оруулалтын багц (портфолио)-ыг оновчтой менежментээр хангаснаар улсын хөрөнгө оруулалтын санг тогтвортой өсгөж байх боломж бүрдүүлэх.
- Улсын төсвийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд татварын орлогыг бүрдүүлэгч бүтцэд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Тухайлбал эрдэс түүхий эдийн олборлолт, нийт импортоос нэн хамааралтай байгаа өнөөгийн төсвийн эмзэг байдлыг арилгахын тулд гол татваруудын хувь хэмжээний өөрчлөлтийг макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдтэй уялдуулсан симуляцийн загвар боловсруулж, түүний үр дүнгээр орлогын албан татвар, НӨАТ зэрэг гол татваруудын хувь, хэмжээг оновчлох хэрэгтэй. Үүний зэрэгцээ согтуурууллах ундаа, тамхины онцгой татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх, өмчийн өв залгамжлал, бэлэглэлийн татварын системүүдийг шинээр бий болгож мөрдөх, <u>экологийн татвар бий болгох</u>.

Монгол улсын ашигт малтмалын хууль, татварын асуудлаар дараахи үндсэн дүгнэлтүүдийг хийж байна. Үүнд:

- Аливаа улсын байгалийн баялаг ашиглалтын үр ашгийг зөвхөн цөөн тооны үйлдвэрлэгчид бус, нийт нийгмээрээ хүртэх ёстой гэсэн үзэл зөв юм. **Гагцхүү энэ үр ашгийг тогтвортойгоор хангадаг, зохицуулдаг гол хууль нь ЗБҮӨАТТ хууль гэсэн дайвар хууль бус Ашигт Малтмалын Хууль, Татварын Багц Хууль юм.** Эдгээр хуулиудыг оновчтой боловсруулж, түүгээрээ дамжуулан **<u>үүл үүрхайн салбараасаа хүртэх баталгаатай орлогыг эрдэс түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс үл хамааран олж авдаг байх</u>** хууль эрхзүйн үндсийг төрөөс бүрдүүлэх.
- **ЗБҮӨА** татвараар хуримтлагдсан орлогыг уг хуулийн үндсэн зорилгод нийцэхгүй бусад зорилгоор (нийгмийн халамж нэрээр иргэдэд бэлэн мөнгө өгөх, сонгуулийн тойрогт мөнгө хуваарилах г.м.) ашиглах нь алс ирээдүйгээ хараагүй, үлдэцгүй зарцуулалт, зүйрлэвээс "нэгэн удаад чөмөг ташиж идэх"-тэй агаар нэг юм. Харин эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах, ирээдүйд нийгэмд баялаг, үнэ цэнэ бүтээж, ард иргэдэд өгөөжөө тогтвортойгоор өгч байх салбарын болоод суурь бүтцийн хөрөнгө оруулалтад ЗБҮӨА татварын орлогыг зориулах чиглэлээ зөв оновчилж, хуримтлагдсан орлогыг зөвхөн улсын хөрөнгө оруулалтын болон эрсдлийн сангуудад хуваарилах, сангуудын менежментийг мэргэшсэн удирдлагаар хангах.
- Ашигт малтмалын хууль, Татварын багц хуульд стандарт хангасан нарийн судалгаанд үндэслэж Монгол улсын эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьсан зайлшгүй өөрчлөлтүүд оруулах дараахи шаардлагууд бий болсон: **а)** Эрдэс баялгийн салбар дахь "мөлхөө" концесс (**concession**)-ийг арилгах; **б)** Гадны хөрөнгө оруулагчтай хамтарсан үйлдвэр байгуулах хэлбэрээр баялгаасаа хүртэж чадахгүй бол оновчтой төвшинд тогтоосон шууд (орлогын татвар г.м.) ба шууд бус (АМНА төлбөр г.м.) татварын хэрэгслүүдээр, мөн шууд татварын бус хэрэгслүүдээр (НӨТ, онцлох буюу стратегийн ордууд дахь төрийн эзэмшлийн хувь тогтоох г.м.) зохицуулж, эдгээрээр дамжуулан баялгаасаа Монгол улс боломжийн хувь хүртэх нөхцөл бүрдүүлэх.
- Монгол улсын эрдэс баялгийн салбар дахь ахиуц татварын хэмжээг **Хиггинсийн** загвараар тооцоолж үзэхэд манайд үйл ажиллагаа явуулдаг гадаадын хөрөнгө оруулагч компаниудад энэ үзүүлэлт дэлхийн бусад орнуудтай харьцуулбал тодорхой хугацаанд маш доогуур төвшинд (2.5-5.4 дахин бага) байгаа тул татварын хувь хэмжээг нь хянан үзэж шинээр тогтоох.
- Ашигт малтмалын эзэн орны төсвийн, хөрөнгө оруулагчийн ашигт ажиллагааны тогтвортой байдлуудыг нэгэн зэрэг хангахын тулд татварын хууль дахь татварын төрөл, зүйлүүд, тэдгээрийн хувь норматив, төвшинг оновчлох асуудлыг нэг талаас тухайн улсын төсөв, нөгөө талаас хөрөнгө оруулагчийн ашгийн дотоод норм (IRR)-той уялдуулахыг Дэлхийн Банкнаас зөвлөдөг. Ингэхдээ хөрөнгө оруулагчийн мөнгөн урсгалын шинжилгээний уламжлалт арга **(DCF)**-аас гадна тодорхой бус байдал, эрсдлийг илүү нарийвчилдаг үнэлгээний бодит опшин арга **(Real Options)**-ыг эрдэс баялгийн салбар дахь хөрөнгө оруулалтын аливаа төслийг үнэлэхэд дэлхий нийтээр түлхүү хэрэглэж байгааг ашиглаж сурах.
- Тогтвортой хөгжилд нөлөөлөхүйц стратегийн ордын чиглэл, төрлийг нэр зааж албан ёсоор тогтоож, түүний талаар баримтлах төрийн бодлогыг томъёолох.

- Тогтвортой байдлын гэрээ (хөрөнгө оруулалтын гэрээ)-г байгуулахдаа зөвхөн гадаадын хөрөнгө оруулагчдын өмнө Засгийн газар үүрэг хүлээх бус, орд бүрт татвар, хөрөнгө оруулалтын таатай бөгөөд шударга, ялгавартай, ашиг-эрсдлээ талууд тэнцүү хуваах зарчимд суурилсан, дэлхий нийтийн ерөнхий жишгийг дагасан төрийн зохицуулалтыг нэг хувь, нэг шатлал гэж хялбарчлахгүйгээр татвараар дамжуулан боловсруулж хэрэгжүүлэх.
- Байгалийн баялаг хөгжлийн цорын ганц гарц биш тул “Уул уурхайн ашиглалт-байгаль орчин” гэсэн хандлагаас **“Байгаль орчин-уул уурхайн ашиглалт”** гэсэн үзлийг олборлогч, ашиг хүртэгч нарт төлөвшүүлж, төр зөвхөн эрдэс баялаг олборлолтын ашгийн төлөө “шунах” бус, харин олборлолтын дараахи нөхөн сэргээлтийн чанга нөхцөлтэй зохицуулалтыг татвар, хяналтын хүрээнд төрөөс бий болгох нь чухал.

Дөрөвдүгээр бүлэг

ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

4.1. Нэгдсэн болон улсын төсвийн зарлага, нэр төрлөөр

Сүүлийн 6 жилд манай орны нэгдсэн төсвийн зарлага болон ДНБ-ий өсөлт ямар харьцаатай байсныг дараахи хүснэгтээр харуулав.

Дээрх хүснэгтээс харахад 2000-2005 онд ДНБ оны үнээр 2.2 дахин өссөн нөхцөлд нэгдсэн төсвийн зарлага оны үнээр 1.8 дахин нэмэгдэж, дээрх хугацаанд төсвийн зардал ДНБ–ий өсөлтөөс даваагүй байна (Бид зэрэгцүүлэлтийн зорилгоор дээрх 2 үзүүлэлтийг аль алиныг нь оны үнээр харуулав). Харин 2001-2002 онд энэ харьцаа алдагдаж, төсвийн зардал ДНБ–ий өсөлтөөс давж байсан нь 2000-2001 онд манай орны мал аж ахуйд ган, зудын улмаас ихээхэн хохирол учирч, эдийн засгийн өсөлт дөнгөж 1.0-1.1 хувь байсантай холбоотой гэж үзэж байна. **Иймээс төсвийн зардлын өсөлт зохистой зөвшөөрөх хэмжээнд байгаа эсэхэд хяналт тавих гол шалгуур болсон дээрх 2 үзүүлэлтийн харьцаа 2000-2005 онд манай орны хувьд алдагдаагүй гэж дүгнэж болохоор байна.**

Нэгдсэн болон улсын төсвийн 2005 оны зардлын гүйцэтгэлийг төлөвлөгөөтэй нь харьцуулан дэлгэрэнгүй нэр төрлөөр Хүснэгт 4.2-т харуулав. Нэгдсэн төсвийн 2005 онд батлагдсан зардал нь нийт зардал ба цэвэр зээлийн дүнгээр 49.2 тэрбум төгрөгөөр, улсын төсвийнх 57.3 тэрбум төгрөгөөр хэмнэгдсэн, мөн урсгал төсөв 5.2 тэрбум төгрөгөөр, үүний дотор бараа үйлчилгээний бусад зардал 13.5 тэрбум төгрөгөөр хэтэрсний шалтгааныг уг хүснэгтээс зардлын нэр төрлөөр тодотгон харж болно.

4.2. Төсвийн томоохон багц бүхий зарим ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн зарлага, нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний чанар, үр ашгийн шинжилгээ

4.2.1. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл

Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан- (БСШУ)-ны Сайд 2005 онд улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын 20 орчим хувь болох 137,238.3 сая төгрөгийн санхүүжилт авсан.

БСШУСайдын багцад 2005 оны орлогын гүйцэтгэлээр 163,598.1 сая төгрөгийн орлого орж, өөрийн орлогын төлөвлөгөөг 2,528.9 сая төгрөгөөр давуулан биелүүлсэн байна.
2005 онд БСШУСайдын багц нь 21,312.8 сая төгрөгийн орлогыг үндсэн болон туслах үйл ажиллагааны орлогоос, 5,075.7 сая төгрөгийн орлогыг урьд оны хураагдсан үлдэгдэл буюу 2004 оны давсан орлого болон хэмнэлтээс олсон байна.

2005 оны эцэст БСШУСайдын багцын мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдэл 5,463.8 сая төгрөг байгаа нь хичээлийн жил санхүүгийн жилтэй зөрдгөөс шалтгаалан их, дээд сургуулиудын дансанд үлдсэн үлдэгдэл байна.

2005 онд төсөвт төвлөрүүлэх орлогоо хөдөө орон нутагт байршдаг МСҮТөвүүд болон коллежууд дутуу төвлөрүүлсэн байна. Тухайлбал, хүүхдийн цэцэрлэгүүд 721.5 сая төгрөг, Өсвөрийн зохион бүтээгчдийн төв 31.8 сая төгрөг, Архангай дахь МСҮТөв 47.4 сая төгрөг, Увс дахь Улаангом коллеж 47.1 сая төгрөг, Ховд дахь Алтайн бүсийн сургууль нь 16.3 сая төгрөг, Дархан-уул дахь МСҮТөв 12.1 сая төгрөг, Дорнод дахь шаталсан сургалттай сургууль 23.1 сая төгрөг, Сүхбаатар дахь ШУТИС-ийн салбар сургууль нь 32.4 сая төгрөгийн орлогыг дутуу төвлөрүүлсэн байна. Үүний гол шалтгаан нь орлогын төлөө ажиллах менежментийн үйл ажиллагаа дутагдсантай холбоотой гэж үзэж байна.

БСШУСайд нь 2005 онд нийт 161,069.1 сая төгрөгийн зардал зарцуулахаас 158,996.9 сая төгрөг зарцуулж 2,072.2 сая төгрөгийн хэмнэлттэй гарч байгаа ч Сургалтын төрийн сангаас төрийн өмчит их, дээд сургууль, коллежуудад олгосон санхүүжилт 7,061.9 сая төгрөгийг зарлагад тооцвол 166,058.8 сая төгрөгийн гүйцэтгэл гарч 4,989.7 сая төгрөгийн хэтрэлттэй гарч байна.

БСШУСайдад нийлүүлэх нэмэлт бүтээгдэхүүний гэрээний дагуу Сангийн сайдын 2005 оны 260 тоот тушаалаар өөрийн үйл ажиллагааны орлогоороо зардлаа бүрэн санхүүжүүлдэг төрийн өмчит их, дээд сургууль, коллежууд болон Улсын дуурь бүжгийн эрдмийн театрын өөрийн үйл ажиллагааны орлого болон зардлыг 4,868.0 сая төгрөгөөр нэмэгдүүлж төсвийн хуваарьт өөрчлөлт оруулсан байна.

Мөн Сангийн сайдын 2005 оны 371 дүгээр тушаалаар 2005 оны үйл ажиллагааны орлогын төлөвлөгөөнөөс давсан 34.5 сая төгрөгийг өр барагдуулахад зориулан зарцуулжээ. БСШУСайдын багцын 2005 оны төсвийн гүйцэтгэл нь дараахи байдалтай байна.
БСШУСайдын багцын төсвийн гүйцэтгэлээр зарим зардал их хэмжээгээр хэтэрч, зарим нь хэмнэгдсэн нь Сангийн сайдын 2005 оны 123 дугаар тушаалаар батлагдсан “Төсвийн зарцуулалтын эрхийн тухай” журамд заасны дагуу тухайн төсвийн байгууллагаас ирүүлсэн хүсэлт, холбогдох тооцоог үндэслэн зардлуудыг эдийн засгийн ангилал хооронд зарцуулах эрхийг шилжүүлснээс, мөн төсвийн байгууллага нь кассаар орсон орлогыг дур мэдэн зарцуулдгаас болсон байна.

Зардлын зүйлээр авч үзвэл гэрэл цахилгааны зардал 388.1 сая төгрөг, түлш халаалтын зардал 1,657.4 сая төгрөг, цэвэр, бохир усны зардал 735.4 сая төгрөг, хоолны зардал 1,912.6 сая төгрөгөөр хэмнэгдсэн байгаа боловч нөгөө талдаа энэ зардлууд дээр өртэй гарч байгаа нь хуваарилалт буруу хийгдсэнээс болжээ.

Мөн дээр дурьдсан зардлууд дээр өглөг үүсгэн бусад зардлууд руу шилжүүлэн зарцуулснаас зарим зардал их хэмжээний хэтрэлттэй гарч байна. Тухайлбал эд хогшил худалдан авах зардал 1,511.3 сая төгрөгөөр, урсгал засварын зардал 424.6 сая төгрөгөөр, бусад зардал 2,216.9 сая төгрөгөөр хэтэрсэн байна.

2005 оны эцэст 37,400.4 сая төгрөгийн авлагатай байгаа нь урьд онтой харьцуулахад 28,416.3 сая төгрөгөөр өссөн байна. Үүнээс Сургалтын төрийн сангаас гадаад оронд суралцагсад болон дотоодын их, дээд сургууль төгсөгчдөд олгосон зээллэгийн 32,105.3 сая төгрөгийн авлага байгаа нь төлөлт хангалтгүй байгааг харуулж байна. Энэ нь Төрийн сангийн зээлийн тогтолцооны өнөөгийн байдлыг эргэн авч үзэх шаардлагатай байгааг харуулж байна. Мөн хүмүүсээс авах авлага буурахгүй байгаагийн нэг гол шалтгаан нь байгууллагын дарга, нягтлан бодогч олон дахин солигдож баримт, материал дутуу бүрдүүлдгээс авлагаа барагдуулж чаддаггүй, мөн томилолтоор явж байгаа хүмүүст дараа тайлангаар их хэмжээний мөнгө олгодог байдал энэ яамны системд нэлээд түгээмэл байна. Мөн сургалтын төлбөрөө гүйцэд аваагүйгээс төлбөртэй үйлчилгээний авлага өсчээ.

БСШУСайдын багцын өглөг нь 2005 оны эцсийн байдлаар 1,841.4 сая төгрөг байгаа нь урьд оныхоос 294.3 сая төгрөгөөр өссөн бөгөөд уг өглөгийн 1,810.8 сая төгрөг нь байгууллага хоорондын, 30.6 сая төгрөг нь хүмүүстэй хийх тооцоо байв.

Байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой зардлын 84.3 сая төгрөг нь цалин, 90.8 сая төгрөг нь НДШ, 6.4 сая төгрөг нь ЭМД, 1.9 сая төгрөг нь бичиг хэргийн, 13.6 сая төгрөг нь гэрэл цахилгааны, 703.9 сая төгрөг нь түлш халаалтын, 48.5 сая төгрөг нь цэвэр бохир усны, 3.0 сая төгрөг нь тээвэр шатахууны, 5.7 сая төгрөг нь шуудан холбооны, 1.9 сая төгрөг нь томилолтын, 146.7 сая төгрөг нь хоолны, 3.4 сая төгрөг нь байрны түрээсийн, 700.2 сая төгрөг нь бусад зардал байна. Өглөг, авлага үүсч байгаа шалтгаан нь:

- Төсвийн хуваарьт тусгагдсан орлогоо бүрэн төвлөрүүлээгүйгээс их хэмжээний өглөг үүсдэг.
- Оны эцэст их хэмжээний бараа материал авч нөөцөлдөг.
- Төсвөөс авсан санхүүжилтээр цалин, НДШ, тогтмол зардлуудаар өглөг үүсгэн бусад бараа үйлчилгээний зардалд зарцуулдаг.
- Орон нутаг дахь МСТөв, коллежууд нь суралцагсдаас сургалтын төлбөрийг бүрэн авдаггүй.
- Байгууллагын ажиллагсдад урьдчилгаа ихээр өгдөг.
- Олон жил явсан эзэн нь тодорхойгүй өглөг, авлага байдаг зэрэгтэй холбоотой байна.

Дээрхээс үндэслэн дүгнэхэд боловсрол, соёлын байгууллагад төсвийн сахилгыг сайжруулах, захирал, эрхлэгч, нягтлан бодогч нарын хариуцлагыг өндөржүүлэх, энэ талаар төрийн сангаас тавих хяналтыг улам үр дүнтэй болгох шаардлагатай байна.

Ер нь улсын хэмжээнд цөөхөн сурагч, багштай сургуулийг ажиллуулж, ихээхэн зардал чирэгдэл гаргадаг сум олон байна. Тухайлбал, Төв аймгийн Сэргэлэн сум аймгийн төвөөсөө 18 км-т оршдог бөгөөд тус сумын дунд сургууль 300 гаруй хүүхэд суралцуулах хүч чадалтай байтал одоо ердөө л 48 хүүхэд, 4 багштай ажиллаж байгаа юм байна. Тус сумын ихэнх хүүхэд аймгийн төвийн сургуульд сурдаг ажээ. Энэ мэтчилэн цөөн хүүхэд сургахын тулд бүхэл бүтэн сургууль ажиллуулж, зардалд нь олон сая төгрөг үргүй зарцуулсаар ирсэн баримт бусад газарт ч байна.

Боловсролын салбарт зарцуулж буй зардлын бодит үр ашгийг илэрхийлэх боловсролын чанарыг тооцох аргачлалыг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна.

Төсвийн зардалд ихээхэн хувийн жин эзэлдэг боловсролын салбарт зардал хэмнэх асуудлаар тусгай судалгаа явуулж, төсөл хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

4.2.2. Эрүүл мэндийн сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл

Эрүүл мэндийн салбарын төсвийн зардал 2005 оны байдлаар ДНБ–ий 3.5 хувийг эзэлсэн бөгөөд энэ хувийн жин 2001 оноос хойш ерөнхийдөө буурах хандлагатай

байна. Манайхтай ойролцоо хөгжилтэй Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн орнуудын хамгийн буурай хөгжилтэй 7 оронтой зэрэгцүүлэхэд манай орны ДНБ–д эзлэх эрүүл мэндийн зардал 2 дахин өндөр байна. Гэтэл нялхсын болон эхийн эндэгдэл, хүн амын дундаж наслалт зэрэг хүн амын эрүүл мэндийн гол үзүүлэлтээрээ манай орон эдгээр орнуудаас харьцангуй доогуур байгаа юм. Энэ нь өргөн уудам газар нутагтай, тээвэр, шатахуун, түлш, халаалтын зардал их гардаг, өвөл удаан үргэлжилдэг зэрэг онцлогтой зарим талаар холбоотой боловч манай орны хувьд эрүүл мэндийн төсвийн зардлын үр ашиг ерөнхийдөө сайнгүй байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хүснэгтээс харахад 2000-2005 оны эрүүл мэндийн салбарын төсвийн зардлын өсөлт ДНБ болон нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтөөс доогуур байна. Гэхдээ нэгдсэн төсвийн нийт зардалд эрүүл мэндийн салбарын зардлын эзлэх хувь төдийлөн буурахгүй байна.

Дүрслэлээс харахад салбарын зардлын дүнд 27.2 хувийг эзэлж байгаа үндсэн цалингаас гадна эмийн зардал (14.2%), түлш, халаалтын зардал (8.3%), нийгмийн даатгалын шимтгэл (7.7%), тэтгэврийн даатгалын шимтгэл (6.4%), төр хариуцах иргэдийн хураамж (5.8%) нэлээд хувь эзэлж байна.

Ер нь сум бүрд цөөн ор, өвчтөнтэй эмнэлгийг ажиллуулж, үргүй зардал гаргаж байх уу аль эсвэл сум дундын эмнэлэг дээр эмнэлгийн үйлчилгээг төвлөрүүлэх үү, мөн сум бүр эмнэлгийн машинтай байж, шатахуун зарцуулж, өндөр зардалтай үйлчилгээг хүргэх үү, аль эсвэл бага оврын хөнгөн онгоцоор дуудлагаар үйлчлэх үү зэрэг зардал хэмнэх олон асуудлыг иж бүрэн судалж, тооцоолж үзэх шаардлагатай.
Эрүүл мэндийн сайдын 2005 оны төсвийн төлөвлөсөн зардал дүнгээрээ 405.7 сая төгрөгөөр хэмнэгджээ (Хүснэгт 4.5). Энэ нь өрхийн эмнэлгүүд 2005 оны төлөвлөсөн зардлаа 427.5 сая төгрөгөөр, эмийн сан, хувийн эмнэлгүүд 789.2 сая төгрөгөөр, дүүргийн эмнэлгүүд 217.2 сая төгрөгөөр, Эмгэг судлалын төв 87.5 сая төгрөгөөр, Халдварт өвчин судлалын төв 81.5 сая төгрөгөөр хэмнэснээс үндсэндээ шалтгаалжээ. Төлөвлөсөн зардал ийм их хэмжээгээр хэмнэгдсэн нь эрүүл мэндийн даатгалын сангаас санхүүжилт хийгдээгүй, нөгөө талаар зардлын төлөвлөлттэй зарим талаар холбоотой байна. Тухайлбал, өрхийн эмнэлгүүд 2005 онд төсвөө хэмнэсэн биш, харин эрүүл мэндийн даатгалын сангаас санхүүжих 344.1 сая төгрөг ороогүй, улсын төсвөөс 85.8 сая төгрөг дутуу олгосонтой холбоотой байна. Эмийн сан, хувийн эмнэлгүүдэд мөн эрүүл мэндийн даатгалын сангаас 789.2 сая төгрөгийн санхүүжилт хийгээгүйгээс хэмнэлт гаргасан мэт харагдаж байна. Энэ нь эрүүл мэндийн даатгалын санд

хангалттай хөрөнгө хуримтлагдахгүй гэдгийг урьдчилан төлөвлөж чадаагүй гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна.

Сум дундын эмнэлгүүд эмнэлгийн ажилтны орон тоог дүнгээрээ 223 хүнээр төлөвлөж, цалингийн зардлаа батлуулсан боловч 2005 онд дөнгөж 56 орон тоотой ажилласнаас цалингийн зардал 31.2 сая төгрөгөөр хэмнэгджээ. Үүнийг төлөвлөлтийн алдаа гэхээс өөрөөр дүгнэж болохгүй. Сангийн яамнаас 2005 онд сум дундын эмнэлгүүдэд 53.0 сая төгрөгийн санхүүжилт дутуу хийсэн нь “ хэмнэлт” гаргахад нөлөөлжээ.

Эрүүл мэндийн салбарын дүнгээр төлөвлөсөн зардал хэмнэгдсэн боловч байгууллагаар нь авч үзвэл төсвийг ихээхэн хэтрүүлэн зарцуулсан газрууд цөөнгүй байна. 2005 онд аймаг, хотын нэгдсэн эмнэлгүүд төсвийн батлагдсан зардлаа 350.3 сая төгрөгөөр, сумдын эмнэлгүүд 293.3 сая төгрөгөөр, рашаан сувиллын газар 167.8 сая төгрөгөөр, Эх, нялхсын эрдэм шинжилгээний төв 105.5 сая төгрөгөөр хэтрүүлсэн, эрүүл мэндийн төвлөрсөн арга хэмжээний зардал 144.9 сая төгрөгөөр хэтэрсэн байна. Түүнчлэн Клиникийн 1–р эмнэлэг, Хавдар судлалын төв, Оргил рашаан сувилал, арьсны өвчин судлалын төв, эрүүл мэндийн төвүүд зардлаа 64.1-71.7 сая төгрөгөөр хэтрүүлжээ.

Аймаг, хотын нэгдсэн эмнэлгүүд нэмэгдэл, урамшууллын зардлаасаа үндсэн цалингийн зардлыг 635.9 сая төгрөгөөр нэмэгдүүлэн зарцуулж, эмийн зардлыг 376.2 сая төгрөгөөр, эд хогшил худалдан авах, урсгал засварын зардлаа 100 гаруй сая төгрөгөөр хэтрүүлэн зарцуулжээ. Сумдын эмнэлгүүд 2005 онд батлагдсан зардлаа хэтрүүлсэн нь үндсэн цалингийн зардлаа 199.2 саяар, шатахууны зардлаа 222.6 саяар, эд хогшил худалдан авах зардлаа 132.4 саяар, эмийн зардлаа 107.1 саяар хэтрүүлэн төлбөр хураамж, бусад зардалд 200.6 сая төгрөг илүү зарцуулснаас болжээ.

Рашаан сувиллын газар хоолны зардлаа 54 саяар, урсгал засварын зардлаа 35.8 саяар хэтрүүлж, төлбөр хураамж бусад зардалд 38.3 сая төгрөг илүү зарцуулснаас батлагдсан төсвөө дүнгээр нь хэтрүүлэн зарцуулжээ. Эх, нялхсын эрдэм шинжилгээний төв нэмэгдэл, урамшууллын зардлаа 163.7 саяар, эд хогшил худалдан авах зардлыг 40.2 саяар, урсгал засварын зардлыг 40.2 саяар, эмийн зардлыг 37.4 сая төгрөгөөр хэтрүүлэн зарцуулснаас төсөв нь дүнгээрээ хэтрэлттэй гарчээ. Эрүүл мэндийн төвлөрсөн арга хэмжээний зардал хэтэрсэн нь урьд оны өрд 394.5 сая төгрөг төлснөөс болжээ.

Эрүүл мэндийн сайдын зүгээс оны дундуур салбарын байгууллагуудын төсвийн зардлын хэтрэлтэд хяналт хангалттай тавиагүй нь үүнд нөлөөлсөн гэж үзэх үндэстэй. Ер нь батлагдсан төсвийг зохисгүйгээр хэтрүүлэн зарцуулах, төсвийн зүйл ангийн дотор шилжүүлэх явдал энэ салбарын хувьд түгээмэл байгааг анхаарвал зохино. Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн зүгээс төсөв хэтрүүлсэн байгууллагуудтай ямар хариуцлага тооцсон нь тодорхой бус байна.

Эрүүл мэндийн яамны мэдээллээр тус салбарын үйл ажиллагааг илэрхийлсэн гол үзүүлэлтүүд, тухайлбал нялхсын эндэгдэл, эхийн эндэгдэл, 5 хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдэл жил дараалан буурсаар ирсэн нь дүрслэл 4.2-оос харагдаж байна. Дүрслэлээс үзэхэд төсвийн санхүүжилтээр тус салбараас хүн амд нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний үр дүн муугүй байна гэж үзэж болохоор байна. Гэхдээ энд угаасаа хүн амын төрөлт тасралтгүй буурч байгаа нь үүнд нөлөөлж ирснийг бас анхаарах шаардлагатай.

Нөгөө талаар эрүүл мэндийн статистик үзүүлэлтийг улсын хэмжээнд эрүүл мэндийн яам өөрөө нэгтгэн гаргадаг бөгөөд аймаг, хотын эрүүл мэндийн газрууд өөрсдийн үйл ажиллагаагаа мэдээж муугаар харуулах сонирхолгүй. Тэгэхлээр энэхүү тоо мэдээлэлд эргэлзэх үндэслэл бас бий. Үүний нэг нотолгоо нь статистикийн байгууллагаас олон улсын санхүүжилтээр явуулсан нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн түүвэр судалгааны дүнгээр нялхсын нас баралт Эрүүл мэндийн яамны гаргасан тооноос ихээхэн өндөр гарч байсан баримт бий.

Эх сурвалж: 1-Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл
2-Эрүүл мэндийн үзүүлэлт, 2005, ЭМЯ, Эрүүл мэндийн хөгжлийн үндэсний төв

Төсвийн зардалд багагүй хувийн жин эзэлдэг эрүүл мэндийн салбарт төсвийн зардлыг хэмнэх асуудлаар тусгай судалгаа явуулж, төсөл хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

4.2.3. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл

Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд 2005 онд батлагдсан төсвөө 3.2 хувиар буюу 6 тэрбум төгрөгөөр хэтрүүлжээ. Хүснэгт 4.6-аас харахад сайдын төсөв хэтэрсэн нь үндсэндээ нийгмийн даатгалын сангийн зардал хэтэрснээс болжээ. Нийгмийн даатгалын сангийн зарлагыг 2005 онд 131.4 тэрбум төгрөгөөр баталснаас 140.3 тэрбум төгрөгийн гүйцэтгэлтэй гарч, төсөвт зардлаа 8.9 тэрбум төгрөгөөр хэтрүүлсэн нь өндөр насны тэтгэврийн зардлыг 2.0 тэрбум, тахир дутуу бологсдын тэтгэврийг 1.6 тэрбум, нийгмийн даатгалын үйл ажиллагааны зардлыг 1.8 тэрбум, нийгмийн даатгалын хөрөнгө оруулалтын зардлыг 3.0 тэрбум, төлбөр хураамж, бусад зардлыг 1.2 тэрбум төгрөгөөр тус тус хэтрүүлэн зарцуулснаас болсон байна.

Өндөр насны тэтгэвэр 2.0 тэрбум, хөгжлийн бэрхшээлтэй бологсдын тэтгэвэр 1.6 тэрбум төгрөгөөр хэтэрсэн нь тэтгэвэр, тэтгэмжийг 2005 оны 4 дүгээр сарын 1–нээс нэмэгдүүлэхээр төсөвт тусгасан боловч тэтгэвэр тогтоолгох итгэлцүүрийг 2005 оны 2 дугаар сарын 1-нээс шинэчлэн тогтоосон, тэтгэвэр авагчдын тоо урьд оны мөн үеэс 6.5 мянган хүнээр нэмэгдсэн, “Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай” хуульд нэмэлт өөрчлөлт орж, 12 сараас дээш хугацаагаар шимтгэл төлж ажилласан тэтгэвэр авагчдын тэтгэврийн хэмжээ нэмэгдсэнтэй холбоотой байна.

Улсын мэргэжлийн хяналтын газраас өгсөн чиглэлийн дагуу тэтгэвэр авч байгаа болон группт байгаа хүмүүс ажил эрхэлж байгаад халагдахад ажилгүйдлийн тэтгэмж олгох болсонтой холбогдуулан эдгээр хүмүүст ажилгүйдлийн тэтгэмж олгож эхэлсэн, өмнөх оныхтой харьцуулахад ажилгүйдлийн тэтгэмж авагчдын тоо 350 гаруй хүнээр, хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсаны тэтгэмж авагчдын тоо 3.8 мянгаар, жирэмсэн, амаржсаны тэтгэмж авагчдын тоо 1.2 мянгаар нэмэгдсэнээс дээр дурьдсан тэтгэмжийн зардлууд 131.2- 385.6 сая төгрөгөөр хэтрэхэд хүрчээ.

Өндөр насны тэтгэврийг болон халамжийн тэтгэмжүүдийг нэмсэн нь ядуурал хэрхэн нөлөөлснийг судалсан судалгаа хараахан алга байна. ҮСГ-аас хийдэг амьжиргааны төвшний судалгаа нь 5 жилд нэг удаа явагддаг учраас үндэсний хэмжээний ийм судалгаа хийгдээгүй нөхцөлд тодорхой дүгнэлт хийх боломжгүй байна. 2005-2006 онд өндөр насны тэтгэвэр, халамжийн тэтгэмжүүдийг нэлээд хэмжээгээр нэмэгдүүлсэн нь өндөр настан, хувь хүмүүсийн яриагаар амьжиргаанд нь тус нэмэр болсон байна. Гэхдээ **зөвхөн цалин хөлс, тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэмэгдүүлснээр хүн амын амьжиргааны төвшин бүхэлдээ мэдэгдэхүйц сайжрахгүй, зөвхөн нийгмийн эмзэг бүлгийн орлогод л голлон нөлөө үзүүлж байна. Тиймээс ч ядуурлыг бууруулах талаар олон төрлийн судалгаа хийж, гаднаас зээл, тусламж авч тусгай хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч ядуурал буурахгүй, харин ч нэмэгдэж байгаагийн нэг гол шалтгаан үүнтэй холбоотой. Хүн амын амьжиргааны төвшинг дээшлүүлж, ядуурлыг бууруулахад шийдвэрлэх нөлөөтэй зүйл нь ажлын байрыг нэмэгдүүлж, бодит ажилгүйдлийг эрс бууруулах явдал мөн гэж үзэж байна.**

Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын багцад хамаарах хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн орлогыг 2005 онд 3.0 тэрбум төгрөгөөр төлөвлөснөөс 3.9 тэрбум төгрөгийн гүйцэтгэл гарч, төлөвлөгөөт орлогоо 900 сая төгрөгөөр давуулсан нь гадаадын 6.0 мянган иргэнд хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл олгохоор төлөвлөснөөс 8.2 мянган иргэнд хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл олгосон, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ 40.0 мянган төгрөг байсан нь 42.5 мянга болж өссөнтэй холбоотой. Гэхдээ энд хөдөлмөр эрхлэлтийн сангийн орлого нь ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, ажилгүйчүүдэд мэргэжил олгох, ажилгүйдлийг бууруулах одоогийн хэрэгцээ, шаардлагатай харьцуулахад өчүүхэн бага, тэгээд ч эх үүсвэр нь чухамдаа дан ганц гадаадын иргэдэд хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл олгосон хураамжаас хамааралтай байгаа нь ажилгүйдлийг дорвитой бууруулахад нөлөө үзүүлэхээргүй байна.

Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээ, арга хэмжээнд 2005 онд давхардсан тоогоор 142.2 мянган хүн хамрагдаж, төлөвлөсөн 3.0 тэрбум төгрөгийг зарцуулсан байна. НХХЯ-наас 2005 онд ажилгүйдлийг бууруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжлүүлэх талаар зарцуулсан хөрөнгийн эцсийн үр дүн ямар гарсныг дараахи хүснэгтээс харж болно.

Хүснэгт 4.8. Ажил эрхлэлтийн төвшин

Эх сурвалж: Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2005 он.

Ажил эрхлэлтийн төвшин нь хөдөлмөрийн насны нийт хүн амын хэдэн хувь нь хөдөлмөр эрхэлж байгааг харуулдаг бөгөөд дээрх хүснэгтээс харахад манай оронд ажил эрхлэлтийн төвшин 2005 онд өмнөх оныхоосоо буурсан байна.
Ажилгүйдлийн төвшин 2005 онд хөдөлмөр зохицуулалтын албанд бүртгэлтэй ажилгүйчүүдээр тооцсон тооцоогоор ажиллах хүчний 3.3 хувь болсон нь 2004 оныхоос буурсан байна. Гэвч энэ үзүүлэлт нь зөвхөн бүртгэлтэй ажилгүйчүүдээр тооцсон, бүртгэл нь 3 сар тутамд дахин сэргээж бүртгүүлсэн хүмүүсийн тоон дээр үндэслэсэн тул бодит ажилгүйдлийг илэрхийлж чадахгүй байгаа билээ. Энэ нь хүн ам, орон сууцны 2000 оны тооллогын дүнгээр ажилгүйдлийн бодит төвшин ажиллах хүчний 17.5 хувь, 2003 онд явуулсан ажиллах хүчний түүвэр судалгаагаар энэ үзүүлэлт 14 хувь гарснаар нотлогдсоныг анхааралдаа авах нь зүйтэй.
Үүнээс үндэслэн ажилгүйдлийг бууруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр улсын төсвөөс хөрөнгө зарцуулсаар ирсэн боловч хөдөлмөр эрхлэлтийн төвшинг нэмэгдүүлэх талаар сүүлийн жилүүдэд дорвитой өөрчлөлт гарахгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна.

4.2.4. Батлан хамгаалахын сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл

Батлан хамгаалах салбарын төсвийн зардал 2005 оны байдлаар ДНБ–ий 1.6 хувийг эзэлсэн байна.

Хүснэгтээс харахад ДНБ-д батлан хамгаалах салбарын зардлын эзлэх хувь сүүлийн жилүүдэд буурах хандлагатай байгаа хэдий ч төсвийн нийт зардалд эзлэх хувь нь 2005 онд өссөн байна.
Батлан хамгаалахын сайд 2005 оны төсвийн батлагдсан зардлыг 357.0 сая төгрөгөөр хэтрүүлэн зарцуулжээ. Энэ нь зэвсэгт хүчний жанжин штаб 198.2 саяар, Цэргийн клиникийн төв эмнэлэг 69.1 саяар, салбарын хөрөнгө оруулалт, их засварын зардал 55.8 саяар, Батлан хамгаалахын их сургууль 44 сая төгрөгөөр төлөвлөсөн зардлаа тус тус хэтрүүлснээс болжээ. Харин Бүх цэргийн дуу, бүжгийн эрдмийн чуулга зардлаа 20.2 сая төгрөгөөр хэмнэжээ.

Тус яамнаас авсан мэдээллээр Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 13.3 дахь заалтыг үндэслэн Сангийн сайдын 2005 оны 371 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Давсан орлогыг зарцуулах эрх олгох тухай” журмын дагуу Цэргийн клиникийн төв эмнэлэгт шаардлагатай эмнэлгийн тоног төхөөрөмж авахад зориулан 69.7 сая төгрөгийн төлөвлөгөөнөөс давсан орлогыг зарцуулах эрх олгосон байна.

Зэвсэгт хүчний жанжин штаб үндсэн цалингийн зардлыг 1 тэрбум 740.0 сая төгрөгөөр хэмнэсэн атлаа нэмэгдэл урамшууллын зардлыг 1 тэрбум 627.3 сая төгрөгөөр хэтрүүлжээ. Энэ нь тус байгууллагын зардлын төлөвлөлт хангалтгүй, үндэслэл муутай байсныг харуулж байгаа юм. Нөгөө талаар энэ байгууллага урсгал засварын зардлыг батлагдсанаас 234.6 сая төгрөгөөр, хоолны зардлыг 122.8 сая, нормын хувцасны зардлыг 106.6 сая, тээвэр, шатахууны зардлыг 67.9 сая, гадаад томилолтын зардлыг 60.3 сая төгрөгөөр хэтрүүлэн зарцуулсан нь дүнгээрээ хэтрэлт гарахад хүргэжээ.

Цэргийн клиникийн төв эмнэлэг нэмэгдэл урамшууллын зардлын батлагдсан 60.5 сая төгрөгийг үндсэн цалинд зориулан зарцуулсан нь бас л төлөвлөлттэй холбоотой байна. Дээр нь эд хогшил худалдан авах зардлаа 136.1 сая төгрөгөөр хэтрүүлсэн нь зардал дүнгээрээ хэтрэхэд нөлөөлжээ. Гэтэл эмийн зардлаа 62.6 сая төгрөгөөр хэмнэсэн нь бас л төлөвлөлт үндэслэл муутай байсныг харуулж байна.

Батлан хамгаалахын их сургууль төлөвлөсөн зардлаа хэтрүүлсэн нь үндсэн цалингийн батлагдсан төсвөө 149.3 сая, нормын хувцасны зардлаа 22.8 сая, хоолны зардлыг 33.0 сая төгрөгөөр хэтрүүлснээс болжээ. Энэ нь тус сургууль Батлан хамгаалахын сайдын 2005 оны 79-р тушаалаар 2005 онд батлагдсан суралцагчид дээр шинээр нэмж 110 суралцагч элсүүлэн авснаас цалин, нормын хувцас, хоолны зардлыг хэтрүүлэн зарцуулахад хүрчээ.

Ийнхүү төсвийн хөрөнгийг хууль, журмын дагуу зарцуулах, түүнд хяналт тавих талаар төсвийн ерөнхийлөн захирагч батлан хамгаалахын сайд тодорхой арга хэмжээ аваагүйн дээр зардлаа хэтрүүлэх шийдвэрийг өөрөө гаргаж байсан байна.

Үүний зэрэгцээ зэвсэгт хүчний ангиуд “Төсвийн байгууллагад мөрдөгдөх мөнгөн кассын ажиллагааны журам”-ын 2.8 дахь заалт, ”Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай” хуулийн 14.1.5 дахь заалтыг зөрчин өөрийн үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг төрийн сангийн нэгдсэн дансанд тушаалгүй 126.9 сая төгрөгийг кассаар зарцуулж, тээвэр, шатахуун, эд хогшил, урсгал засвар, нормын хувцасны зардлыг хэтрүүлсэн байна.

Батлан хамгаалахын сайдын төсвийн гүйцэтгэл нь зарим зардал дээр хэтэрч, заримд нь хэмнэгдсэн нь Сангийн сайдын 2005 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдрийн 123 дугаар тушаалаар батлагдсан Төсвийн зарцуулалтын эрхийн тухай журмын 3.7 дахь заалтад заасны дагуу тухайн төсвийн байгууллагаас албан бичгээр ирүүлсэн хүсэлтийг үндэслэн зардлуудыг хооронд нь шилжүүлэн зарцуулах эрхийг олгосноос болсон байна.

Дээрх дүрслэлээс үзэхэд тус салбарын төсвийн нийт зардалд цалин, нэмэгдэл, урамшуулал, тээвэр, шатахууны зардал, хоолны зардал голлох хувийг эзэлж байна.

4.2.5. Байгаль орчны сайдын 2005 оны төсвийн багцын гүйцэтгэл

Байгаль орчны сайд 2005 оны төсвийн батлагдсан зардлаа дүнгээр нь 3.9 хувиар буюу 212.6 сая төгрөгөөр хэтрүүлжээ. Энэ нь байгаль орчныг хамгаалах алба батлагдсан зардлаа 89.9 сая төгрөгөөр, Хан Хэнтийн улсын тусгай хамгаалалтын газрын хамгаалалтын захиргаа батлагдсан зардлаа 47.3 сая төгрөгөөр, Богдхаан уулын захиргаа 20.6 сая төгрөгөөр, Ус, цаг уурын эрдэм шинжилгээний төв 14.5 сая төгрөгөөр, Хангайн нурууны байгалийн цогцолбор газрын хамгаалалтын захиргаа 12.2 сая төгрөгөөр, Хөвсгөлийн улсын тусгай хамгаалалттай газрын хамгаалалтын захиргаа 12.2 сая төгрөгөөр, Хар ус нуурын байгалийн цогцолбор газрын хамгаалалтын захиргаа

11.4 сая төгрөгөөр, Говийн Их дархан цаазат газрын хамгаалалтын захиргаа, Отгонтэнгэр хамгаалалтын захиргаа, Өмнөд говийн улсын тусгай хамгаалалттай газруудын хамгаалалтын захиргаа зэрэг газрууд 6.1-6.8 сая төгрөгөөр тус тус хэтрүүлснээс болсон байна.

Байгаль орчны сайдын төсвийн зардал хэтрэхэд дараахи хүчин зүйлс нөлөөлжээ. Үүнд:

1. Сангийн сайдын 2005 оны 371 тоот тушаалаар тус яамны харьяа зарим төсвийн байгууллагуудын өр төлбөрийг барагдуулах зорилгоор 31.6 сая төгрөгийн төлөвлөгөөнөөс давсан орлогыг зарцуулах эрх олгосон байна.
2. Төсвийн хэмнэлтийг олгох тухай Сангийн сайдын 2004 оны 203, 204, 205 тоот тушаалуудын дагуу 90.9 сая төгрөгийг оны эхний үлдэгдлээс санхүүжүүлсэн байна.
3. Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутгийн хамгаалалтын захиргаанууд “Төсвийн байгууллагад мөрдөгдөх мөнгөн кассын ажиллагааны журам”-ын 2 дугаар хэсгийн 2.8 дахь заалт, “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай” хуулийн 14.1.5 дахь заалтыг тус тус зөрчин өөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнөөс давсан орлогоо түүгээрээ зарцуулж, тээвэр, шатахуун, эд хогшлын зардал нь хэтэрсэн байна.
4. Байгаль орчны сайдын төсвийн гүйцэтгэл нь зарим зардал дээрээ хэтэрч, заримд нь хэмнэгдсэн нь Сангийн сайдын 2005 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдрийн 123 дугаар тушаалаар батлагдсан Төсвийн зарцуулалтын эрхийн тухай журмын 3.7 дахь заалтын дагуу харьяа төсвийн байгууллагаас албан бичгээр ирүүлсэн хүсэлтийг үндэслэн зардлуудыг хооронд нь шилжүүлэн зарцуулах эрхийг олгосонтой холбоотой байна.

Төсвийн Ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн шинжилгээний дүнгээс дараахи нийтлэг дутагдал ажиглагдаж байна. Үүнд:

- Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын зүгээс оны дундуур төсвийн зарцуулалтад тавих хяналт сул, жилийн эцэст төсвийн зардлаа хэтрүүлсэн байгууллагуудтай хариуцлага тооцдоггүй явдал түгээмэл байна.
- Ерөнхий сайд, Сангийн яамны зүгээс төсвийн ерөнхийлөн захирагч нартай хариуцлага тооцох механизм тодорхой бус, төсвийг үндэслэлгүй хэтрүүлэн зарцуулах, төсвийн зардлуудыг хооронд нь шилжүүлэн зарцуулах явдал байнга гарсаар байна.
- Сангийн сайдын 2005 оны 371 тоот тушаалаар төлөвлөгөөнөөс давсан орлогыг зарцуулах нэрийн дор төсвийн төлөвлөсөн зардлыг хэтрүүлэх дутагдал хавтгайрсан гэж үзэж болохоор байна.
- Төлөвлөгөөнөөс давсан орлогоо түүгээрээ зарцуулахын зэрэгцээ өөрсдийн олсон орлогоо дур мэдэн үр ашиггүй зарцуулах явдал бараг нийтлэг болсон байна.

4.3. Орон нутгийн төсвийн зарлагын гүйцэтгэл, нэр төрлөөр

4.3.1. Орон нутгийн төсвийн 2005 оны нийт зардал, түүний хэтрэлт, хэмнэлт

Орон нутгийн төсвийн 2005 оны төлөвлөсөн зардал дүнгээрээ 11.3 хувиар буюу 8.1 тэрбум төгрөгөөр хэтэрсний дотор урсгал зардал 4.2 тэрбумаар, хөрөнгийн зардал 3.8 тэрбумаар хэтэрчээ. Урсгал зардал хэтэрсэн нь аймгууд дүнгээрээ эд хогшил худалдан авах болон урсгал засварын зардлыг 1 тэрбум, төлбөр хураамж, бусад зардлыг мөн 1.0 тэрбум төгрөгөөр, орон нутгийн нөөц хөрөнгийг 639.2 сая төгрөгөөр, шатахууны зардлыг 461.3 сая төгрөгөөр, бичиг хэрэг, шуудан холбооны зардлыг 209.2 сая төгрөгөөр, дотоод томилолтын зардлыг 83.9 сая төгрөгөөр тус тус хэтрүүлэн зарцуулснаас болжээ. Үүнээс гадна Улаанбаатар хот хүүхдийн ба баримтат кино бүтээхэд 6.1 сая, Сэлэнгэ аймаг түймрийн хохирлыг арилгахад 5.2 сая төгрөг зарцуулсан бөгөөд эдгээр нь 2005 оны орон нутгийн төсвийн зарлагын төлөвлөгөөнд огт тусгагдаагүй зардал ажээ. Үүнийг ямар шийдвэрээр зарцуулах болсныг цаг хугацаа давчуу байснаас нарийвчлан тогтоож чадсангүй.

Төсвийн ерөнхийлөн захирагч, аймгийн засаг дарга нар 2005 оны төсвийн зардлыг ийнхүү хэтрүүлэн зарцуулах болсон гол шалтгааныг Өмнөговь, Баянхонгор аймагт газар дээр нь судалж үзэхэд төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн орлогоо давуулан биелүүлснээр Сангийн сайдын 2005 оны 371 дүгээр тушаалыг үндэслэн ИТХ–аас аймгийнхаа төсвийн зарцуулалтын хуваарилалтад оны дундуур өөрчлөлт оруулах замаар зарцуулах шийдвэр гаргажээ. Нөгөө талаар аймаг, сумдын засаг дарга нар төсвийн зардлын зүйл ангийг дотор нь шилжүүлэн нэг хэсгийг нь хэмнээд нөгөөг нь түүний оронд хэтрүүлэн зарцуулсан байдал түгээмэл ажиглагдлаа.

Ер нь орон нутаг төсвийн орлогоо аль болох багаар, харин зарлагаа ихээр төлөвлөөд орлогоо давуулж, зардлаа хэмнээд Сангийн яамнаас гаргасан журмын дагуу буцааж авах эрмэлзэлтэй байдаг ажээ.

Иймээс татварын албадаас гаргасан орлогын төлөвлөгөөг Сангийн яам, аймгийн ИТХ-аас сайтар хянан шахуу болгох, харин зардлыг аль болох норматив төвшингөөр олгодог болох талаар цаашид анхаарах шаардлагатай байна. Аймаг, сумдын алслагдсан байдал, байгууллагын орон тоо зэргийг харгалзан тогтмол зардлын нормативыг бүсээр тогтоох асуудлыг Сангийн яам судалж үзэх нь зүйтэй.

Орон нутгийн төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардал хэтэрсэн нь төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх тоног төхөөрөмжийн төлөвлөсөн зардлыг 12.6 дахин хэтрүүлж, 516.9 сая төгрөг илүү зарцуулсан, орон нутгийн хөрөнгө оруулалт, их засварын төлөвлөсөн зардлыг 2.5 тэрбум төгрөгөөр давуулснаас болжээ.

Түүний хамт орон нутгийн төсвийн зарим төрлийн зардал дүнгээрээ нэлээд хэмнэгджээ. Тухайлбал, үндсэн цалингийн сан 92.3 сая, гэрэл, цахилгааны зардал 142.1 сая төгрөгөөр, түлш, халаалтын зардал 130.4 сая төгрөгөөр, гадаад томилолтын зардал 77.4 сая төгрөгөөр хэмнэгджээ. Нэг талаас шатахуун, бичиг хэрэг, шуудан холбооны болон дотоод томилолтын зардал орон нутагт хэтрээд, нөгөө талдаа гэрэл, цахилгаан,

түлш, халаалт, гадаад томилолтын зардал хэмнэгдэж байгааг анхаарч, зардлын төлөвлөлтөд харгалзан үзэж байх шаардлагатай байна.

4.3.2. Орон нутгийн өөрийгөө санхүүжүүлэх чадвар

Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулж, орон нутгийн төсөв, санхүүгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх асуудал нь өөрийгөө санхүүжүүлэх чадвар, орон нутгийн төвлөрсөн төсвөөс хараат байдалтай нэлээд хэмжээгээр холбоотой юм.

Орон нутаг нь улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг, түүнчлэн нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогоос зохих хувийг буцаан авч байгаа. Улсын төсвөөс авч байгаа энэ хөрөнгө орон нутгийн нийт орлогын хэдэн хувийг эзэлж байгаагаар нь аймгуудыг бүлэглэн хүснэгт 4.13-т харуулав.

Хүснэгтэд харуулсан үзүүлэлтээр тухайн аймаг улсын төсвөөс хэр хараат байгааг дүгнэж болно. Тухайлбал, Говь Алтай аймаг нийт орлогынхоо бараг 70 хувийг улсын төсвөөс өгсөн санхүүгийн дэмжлэг ба нэмэгдсэн орлогын албан татварын буцааж олгосон орлогоор бүрдүүлсэн байна. Улсын төсвөөс ихээхэн хараат аймгуудад Баянхонгор, Баян-Өлгий, түүнчлэн Хэнтий, Ховд, Дундговь, Өвөрхангай аймаг орж байна. Харин Орхон, Дорноговь, Булган аймаг өөрийн эх үүсвэрээр төсвийн орлогоо бүрдүүлэх талаар бусад аймгаас илүү, улсын төсвөөс харьцангуй хараат бус байна.

4.3.3. Орон нутгийн төсвийн урсгал зардлын хуваарилалт

Шинжилгээний явцад аймгуудын төсвийн урсгал зардлын хэмжээг хүн ам тутамд ногдох төвшингөөр нь зэрэгцүүлэн судалсан. Аймгуудын нэг хүнд ногдох төсвийн урсгал зардал харилцан адилгүй төдийгүй, хоорондын зөрүү нь их байгаа нь анхаарал татаж байна. Энэ байдал нь нэгэнт хүрсэн төвшинг бууруулахгүй байх гэсэн зарчмаар төсвийг төлөвлөдөг практиктай болон төсвийн зардлын тодорхой норм тогтоогдоогүйтэй холбоотой байж болох юм гэж үзэж байна.

Орон нутгийн төсвийн 2005 оны гүйцэтгэлээр аймгуудыг жилийн дундаж нэг хүнд ногдох төсвийн урсгал зардлаар Хүснэгт 4.14-т бүлэглэн харуулав.

Хүснэгтээс харахад Баян-Өлгий, Хөвсгөл, Өвөрхангай, Дорнод, Архангай аймгийн нэг хүнд ногдох төсвийн урсгал зардал хамгийн бага хэмжээнд буюу 11.2-13.7 мянган төгрөг байхад Говьсүмбэрт 39.8 мянган төгрөг буюу дээрх аймгуудынхаас даруй 2.9-3.5 дахин их байна. Дорноговь, Булган, Төв аймгийн нэг хүнд ногдох төсвийн урсгал зардал харьцангуй өндөр байна. Энд засаг захиргааны шинэчлэлтийн хүрээнд гуравхан сумтай Говь-Сүмбэр аймгийг татан буулгаж Дорноговь аймагтай нэгтгэвэл төсөв хэмнэх талаасаа ч зүйтэй арга хэмжээ болно гэж үзэж байна. Цаашид төсвийн зардлыг хуваарилахдаа өмнөх жилүүдийн хүрсэн төвшинд үндэслэдэг арга барилыг өөрчилж, тогтмол болон хувьсах зардлын хязгаар, норм, тухайн аймгийн алслагдсан байдал, сум, багийн тоо, хэрэглээний онцлог зэргийг харгалзан тооцволу илүү үндэслэлтэй болох

бөгөөд энэ нь орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд тустай байх болно гэж үзэж байна.

Төрөөс орон нутагт хүргэж байгаа зарим төрлийн үйлчилгээний зардал аймаг бүрт харилцан адилгүй, зарим газарт өртөг зардал харьцангуй өндөртэйгөөр хүрч байна. Жишээ болгон аймгуудын аудитын газруудыг судалж үзэхэд 2005 онд Говь-Алтай аймгийн аудитын газар 7 орон тоотойгоор 21.5 сая төгрөг зарцуулсан байхад Увс аймаг 10 орон тоотойгоор 32.9 сая төгрөг зарцуулжээ. Өмнөговь аймгийн аудитын газар 5 орон тоотой байхад Увсад 10, Ховд, Баян–Өлгий, Хөвсгөл, Сэлэнгэ аймгууд тус бүр 9 орон тоотойгоор ажиллаж байна.

4.4. Засгийн газрын зардал: олон улсын зэрэгцүүлэлт

Судалгааны хүрээнд Монгол улс Засгийн газрын зардлаараа дэлхийн бусад улс орнуудтай харьцуулахад ямар төвшинд байгааг дүгнэх нэг зорилго тавьсан. Олон улсын төвшинд улс орнуудын Засгийн газрын хэмжээг[1] хэд хэдэн үзүүлэлтээр зэрэгцүүлэн үздэг туршлага бий. Үүнд:

1) ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувь[2]
2) ДНБ-д нийт улсын хэрэглээний эзлэх хувь[2]
3) Нийт зардалд улсын байгууллагуудын хэрэглээний эзлэх хувь[3]
4) Нийт зардалд татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь

Дэлхийн банкнаас жил бүр хэвлүүлдэг “Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд, 2005” эмхэтгэлд ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувиар нийт 83 улс орныг зэрэгцүүлсэн тоо мэдээлэл тусгагдсаны дотор Монгол улсын энэ үзүүлэлтийг 2003 онд 30.8 хувь гэж оруулжээ. Манайхаас өндөр хувьтай 25 орон байсан бөгөөд энэ үзүүлэлтээр Монгол улс дээрх 83 орны дотор 58 дугаар байранд оржээ. Үүнээс үзэхэд ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувиар Монгол улс дунджаас дээгүүр, өөрөөр хэлбэл төсвийн зардал ихтэй орны тоонд оржээ. ДНБ-д төсвийн зардлын болон улсын хэрэглээний эзлэх хувиар зарим улс орнуудыг зэрэгцүүлэн хүснэгт 4.15-д үзүүлэв.

Хүснэгт 4.15-аас үзэхэд ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувь шилжилтийн эдийн засагтай зарим орнуудад, тухайлбал, ОХУ-д 2003 онд 22.9 хувь, Польшид 34.5 хувь, Украйнд 29.0 хувь, Чех улсад 38.2 хувь, Болгарт 34.0 хувь байжээ.

Олон улсын валютын сангийн төсвийн газраас Монгол Улсын төсөв, санхүүгийн бодлогын талаар хийсэн дүгнэлт, өгсөн зөвлөмжид[1] тус орныг шилжилтийн эдийн

[1] Засгийн газрын хэмжээ гэдэгт Төрийн болон Засгийн газрын байгууллагууд, төрийн өмчтэй төсвийн газруудын нийт зардлыг хамруулан авч үзлээ.
[2] World Development Indicators, 2005
[3] The Fraser Institute (2004), *Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report*
[1] Marijn Verhoeven, Selin Cakir, Kevin Fletcher and others, “Options for Expenditure Savings and Efficiency Improvements”, September, 2005.

засагтай орнуудтай зэрэгцүүлэхдээ Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 7 оронтой (ТУХН-ийн 7) ихэвчлэн харьцуулсан байдаг. Энэ бүлэгт Армен, Азербайжан, Гүрж, Киргиз, Молдав, Тажикстан, Узбекистан улсуудыг оруулдаг билээ. Эдгээр орнуудын худалдан авах итгэлцүүрээр тооцсон нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хэмжээ нь 2002 онд 980-3,210 (PPP) ам.долларын хооронд, дундаж нь 2,047 (PPP) ам.доллар байсан бол Монгол улсын үзүүлэлт дээрх дунджаас нэлээд доогуур буюу 1,710 (PPP) ам.доллар байжээ.

ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувь "Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд, 2005" эмхэтгэлд тоо мэдээгээ өгсөн Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 4 оронд, тухайлбал, Гүржид 2003 онд 15.4 хувь, Киргизэд 15.8 хувь, Молдавт 22.5 хувь, Тажикстанд 9.6 хувь байсан нь манайхаас нэлээн доогуур байжээ. Ингэхлээр Монгол Улс ДНБ-д эзлэх төсвийн зардлаараа эдгээр хөгжлийн төвшин ойролцоо орнууд дотроо харьцангуй их зардалтай улсын тоонд орж байна. Манай төсвийн зардлыг Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 7 оронтой зэрэгцүүлсэн үзүүлэлтийг доорхи дүрслэлээр харуулав.[1]

Эх үүсвэр: Mongolian authorities and IMF Government Finance Statistics.

Дүрслэлээс харахад манай орны ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувь 2003 онд 1996-1999 оныхоос нэмэгдсэний зэрэгцээ дээрх орнуудынхаас бараг 10-аад пунктээр өндөр байна. Ийм харьцуулалтыг гүнзгийрүүлэн, төсвийн томоохон зардлаар, тухайлбал боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт зарцуулсан зардлаар хийхэд дараахи дүр зураг гарч байна.

Эх үүсвэр: Mongolian authorities and IMF Government Finance Statistics.

Дээрх дүрслэлээс харахад Монгол улсын төсвийн боловсрол, эрүүл мэндийн зардал 2003 онд Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 7 орныхоос бараг 2 дахин өндөр байгаагийн зэрэгцээ 1996-1999 оныхоос багагүй хэмжээгээр нэмэгджээ.

Одоо ДНБ-д улсын хэрэглээний эзлэх хувиар Монгол улс бусад орнуудтай харьцуулахад ямар төвшинд байгааг авч үзье. "Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд, 2005" эмхэтгэлд ДНБ-д улсын хэрэглээний эзлэх хувиар нийт 136 улс орныг зэрэгцүүлсэн тоо мэдээлэл тусгагдсаны дотор Монгол улсын энэ үзүүлэлтийг 2003 онд 19 хувь гэж оруулжээ. Манайхтай ойролцоо хувьтай 11 орон, манайхаас өндөр хувьтай 33 орон байсан байна. Үүнээс үзэхэд Монгол улс энэ үзүүлэлтээрээ дээрх 136 орны дотор нэлээд хойгуур буюу 92-103 байранд, төрийн зардал ихтэй орны тоонд оржээ.

Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 7 оронтой харьцуулахад Монгол улс ДНБ-д улсын хэрэглээний эзлэх хувиараа мөн л нэлээд өндөр орны тоонд орж байна. Тухайлбал, ДНБ-д улсын хэрэглээний эзлэх хувь 2003

онд Монгол улсад 19 хувь байсан бол Арменд 10 хувь, Азербайжанд 12 хувь, Гүржид 9 хувь, Молдавт 18 хувь, Тажикстанд 9 хувь, Киргизэд 17 хувь, Узбекистанд 19 хувь байжээ.

Гэхдээ манай орны хувьд тоо мэдээлэл зөрүүтэй, ДНБ-ий гүйцэтгэлд далд эдийн засгийн хэмжээ бүрэн тусгагддаггүй зэргээс бодит байдал нэлээд өөр гарч болзошгүй байгааг бас тэмдэглэвэл зохино. Сангийн яамнаас гаргасан тоо мэдээллээр ДНБ-д нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн 2003 онд 42.1 хувь, 2004 онд 39.4, 2005 онд 33.7 хувь, харин урсгал зардлын эзлэх хувь 2003 онд 29.8, 2004 онд 28.2, 2005 онд 26.5 хувь байна. Одоогоор Үндэсний Статистикийн Газар (ҮСГ)-аас ДНБ-д далд эдийн засагт оруулан тооцож байгаа 12-13 хувийг нэмэгдүүлэн авч үзвэл ДНБ-д төсвийн зарлагын эзлэх хувь мэдэгдэхүйц буурах болно. Сүүлийн үеийн зарим судалгаагаар Монгол улсын далд эдийн засгийн хэмжээ ДНБ-ий 20 гаруй хувийг эзэлж байгаа гэж тогтоосон. Хэрэв 2005 оны ДНБ-ийг 10 хувиар нэмэгдүүлж тооцвол түүнд төсвийн нийт зардлын эзлэх хувь 33.7 хувь биш, 30.7 хувь, урсгал зардлын эзлэх хувь 26.5 хувь биш, харин 24.1 хувь болж буурахаар байна. **Иймээс ДНБ-д далд эдийн засгийн хэмжээг аль болох бүрэн тусгах нь байдлыг илүү бодитой үнэлж дүгнэхэд чухал.**

Дэлхийн нэр хүнд бүхий Фрейзерийн институтээс жил бүр хэвлэн гаргадаг дэлхийн эдийн засгийн чөлөөт байдлын илтгэлд төрийн байгууллагуудын хэмжээ, оролцоог дараахи 4 гол үзүүлэлтээр олон улсын төвшинд зэрэгцүүлэн судалсан байдаг. Үүнд:

- Нийт хэрэглээнд улсын байгууллагуудын хэрэглээний эзлэх хувь;
- Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь;
- Нийт үйлдвэрлэлтэд улсын үйлдвэрүүдийн болон нийт хөрөнгө оруулалтад улсын хөрөнгө оруулалтын эзлэх хувь;
- Татварын дээд хувь хэмжээ (хамгийн өндөр татвар ногдуулдаг орлогын төвшин).

Нийт хэрэглээнд улсын байгууллагуудын хэрэглээний эзлэх хувь болон ДНБ-д татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь өсөх нь эдийн засагт төрийн оролцоо, хэмжээ нэмэгдэж байгааг харуулдаг гэж үздэг. Иймээс бид энд эхний хоёр үзүүлэлтээр Монгол улсыг бусад улс орнуудтай зэрэгцүүлэн авч үзлээ.

Фрейзерийн институтын аргачлалаар нийт хэрэглээнд улсын байгууллагын эзлэх хувиар тусгай индекс тооцдог бөгөөд уг индекс нь 0-10-ын хооронд гардаг. Нийт хэрэглээнд улсын байгууллагуудын хэрэглээний эзлэх хувь өндөр байх тусам индекс нь бага гардаг. Манай орны 2003 оны тоо мэдээллээр энэ индекс 6.2 гэж гарч байна.[1]

Нийт хэрэглээнд улсын байгууллагуудын хэрэглээний эзлэх хувиар тооцсон индексээр манай орныг бусад улс орнуудтай зэрэгцүүлэн Хүснэгт 4.16-д харуулав. Энэ үзүүлэлтээр Монгол улс 2002 онд 6.2 гэсэн оноотой гарсан бөгөөд Фрейзерийн институтын судалгаанд хамрагдсан 123 орноос 120 нь тоо мэдээлэлтэй байснаас Грек, Румын зэрэг орнууд мөн 6.2 оноотойгоор 58-59-р байранд орсон байна. Хэрэв Монгол улс энэ зэрэгцүүлэлтэд оролцсон бол 2002 оны энэ үзүүлэлтээрээ дээрх байрны нэгэнд буюу дунд зэргийн төвшинд орох байжээ.

[1] Нээлттэй нийгэм форум, “ Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс”, 2006 он.

Хүснэгт 4.16-аас нэгэн сонирхолтой дүр зураг харагдаж байна. Юуны өмнө Хятадын Хонг Конгоос бусад, төдийлөн хөгжилтэй бус орнууд энэ хэсэгт өндөр индекстэй гарч, харин хөгжингүй орнуудын индекс бага гарсан байна. Энэ нь өндөр хөгжилтэй зарим орон, тухайлбал, Дани (индекс 1.4), Франц (2.6), Израйл (1.8)-д нийт хэрэглээнд улсын байгууллагуудынх нь эзлэх хувь их байгаагаас тэдгээр орнуудын энэ үзүүлэлтээр тооцсон индекс бага гарахад хүрчээ. Эндээс харахад өндөр хөгжилтэй орнуудад төрийн байгууллагын хэрэглээ ерөнхийдөө их байдаг ажээ.

Манай орны индекс социалист системд байсан Болгар (2002 онд 5.7), Польш (2002 онд 5.5) зэрэг орныхтой ойролцоо гарсан нь Хүснэгт 4.16-аас харагдаж байна. Гэтэл зарим орных нэлээд өндөр, тухайлбал, 2002 онд Бангладеш улсынх 10, Аргентин улсынх 6.9, Чили улсынх 6.9 гарсан байхад заримынх нь манайхаас ихээхэн доогуур байна. Тухайлбал, 2002 онд Дани улсынх 1.4, Финланд улсынх 2.9, Австри улсынх 4.4, Канад улсынх 4.4, ХБНГУ-ынх 4.6, Хятад улсынх 5.3 гарчээ.

Эх үүсвэр: James Gwartney and Robert Lawson, “Economic Freedom of the World: 2004”, Annual Report and author’s estimation.

ДНБ-д татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувийг үндэслэн тооцсон индексээр манай орныг бусад улс орнуудтай зэрэгцүүлэн хүснэгт 4.17-д харуулав. 2002 оны үзүүлэлтээр энэ үед 7.3 оноотой байсан Монгол улс зэрэгцүүлэлтэд орсон тоо мэдээлэлтэй 99 орны дотор 59-рт орсон 7.2 оноотой Литвийн дараа орохоор байна. Манай орон ДНБ-д эзлэх татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь өндөр орны тоонд орж байна.

Эх үүсвэр: James Gwartney and Robert Lawson, “Economic Freedom of the World: 2004”, Annual Report and author’s estimation.

Нээлттэй нийгэм форумаас саяхан монгол хэлнээ орчуулан гаргасан “Дэлхийн дахины өрсөлдөх чадварын тайлан, 2005-2006” хэмээх номонд дэлхийн улс орнуудыг өрсөлдөх чадвараар нь зэрэглэн байр эзлүүлжээ. Монгол Улс 2005 оны үзүүлэлтээрээ энэ судалгаанд хамрагдсан дэлхийн 117 орноос 96 дугаар байранд буюу сүүлээсээ 21 дэх байранд оржээ. Өрсөлдөх чадварын индексийн тооцоонд бидний энэхүү судалгаанд хамаатай төсвийн алдагдал, Засгийн газрын үргүй зардал гэсэн 2 үзүүлэлт байгаа бөгөөд төсвийн алдагдлаараа Монгол Улс 100, Засгийн газрын үргүй зардлаараа бүр 109 дүгээр байранд оржээ. **Ерөнхий индексээрээ 96-р байр эзэлсэн атлаа Засгийн газрын үргүй зардлаараа 109 дүгээр байранд орсон нь энэ үзүүлэлт манай орныг хойш нь чангаасны зэрэгцээ дэлхийн бусад улс оронтой харьцуулахад төсвийн зардал үр ашиг муутай байгаагийн нотолгоо болж байна.**

Энэ бүх үзүүлэлтүүдийг олон улсын төвшинд зэрэгцүүлсэн байдлаас харахад манай Засгийн газрын зардал бусад улс орнуудтай харьцуулахад өндөр зэрэглэлд багтаж, өөрийн эдийн засгийн чадавхи, боломжоосоо хэтэрсэн зардалтай орны тоонд орж байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Тус орны хувьд зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийн үеийн бүр эхнээс улсын төсвийн зардлыг багасгах бодлогыг төрөөс дэс дараатай явуулж, яамдын орон

тоог цөөлөх, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт бүтцийн өөрчлөлтийн бодлогыг хэрэгжүүлэх гэх мэтээр нэлээд арга хэмжээ авсаар ирсэн боловч төдийлөн амжилтад хүрээгүй болох нь тодорхой байна.

Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн өнөөгийн шатанд ДНБ-д эзлэх улсын зардлын хувийн жинг нэмэгдүүлэхгүй, харин ч алхам алхмаар бууруулах нь бодит байдалд нийцнэ гэсэн дүгнэлтэд манай шинжилгээний баг хүрсэн юм. Дээрх хувийн жинг бууруулах олон боломж байгаа бөгөөд тэдгээрийг бүгдийг нь судалж авч үзэх зорилгыг тус багийн зүгээс тавиагүй хэдий ч төр, засгийн аппаратыг цомхон, үр ашигтай бүтэцтэй болгох чиглэлээр дараахи зарим арга хэмжээг үе шаттайгаар, шийдвэртэй хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүнд:

- Улсын Их Хурал, аймаг, иргэдийн хурлын төлөөлөгчдийн гишүүдийн тоог 33.3-50.0 хувь хүртэл цөөрүүлэх талаар гарч буй саналыг авч үзэж шийдвэрлэх.
- Засгийн газрын бүтцийг боловсронгуй болгох, яамдын болон агентлагийн тоог цөөлөхөд зоригтой алхам хийх (УИХ-ын сонгуулийн дүнгээр Засгийн газрыг шинээр бүрдүүлэхдээ хуучин ажиллаж байсан зарим яамдыг нийлүүлэх, эсвэл нийгэм, эдийн засгийн шаардлагаар шинэ яам нэмж байгуулах нь аль ч оронд байдаг зүйл. Гэхдээ манай орны хувьд 1996-2004 онд 8 жилийн турш ажиллаж болоод байсан Дэд бүтцийн яамыг 2004 онд ТЭХЯ, БХБЯ, ЗТАЖЯ, ХХМТ Газар гэсэн дөрвийн дөрвөн яам, газар болгон задалж, орон тоог нь чухамдаа дөрөв дахин нэмэгдүүлж тогтоосон билээ. ДБЯ-ыг хуучнаар нь ажиллуулахгүй байлаа гэхэд дөрөв биш, хоёр яам болгон хуваах шийдвэр ч бас байж болох байсныг үгүйсгэхгүй боловч нэг яамыг ийнхүү дөрвөн яам, газар болгох бодит шаардлага байгаагүй, ийм практик олон улсын хэмжээнд сүүлийн үед алга байна).
- Нийт яам, агентлагийн бүтэц нүсэрдүү, орон тоо нь олон, цомхон аппараттай, цөөвтөр тооны туршлагатай, чадварлаг ажилтнуудтай ажиллах багагүй боломж байгааг ашиглаж чадахгүй, үүний улмаас яамд, агентлагийн ажлын үр дүн хангалттай биш, зарцуулж буй төсвийн хөрөнгийн үр ашиг сайнгүй байгааг нухацтай авч үзэх.
- Аймгийн төвүүдэд ойрхон сум, мөн хоорондоо ойрхон сумдыг нэгтгэн томсгож, сум, багийн тоог цөөрүүлэн, энэ үндсэн дээр төсвийн зардал хэмнэх асуудлыг Засгийн газар, УИХ-ын төвшинд хойшлуулшгүй авч үзэж шийдвэрлэх.

Тавдугаар бүлэг

ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛД ЗАРИМ АЙМГИЙН ЖИШЭЭН ДЭЭР ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

5.1. Өмнөговь аймгийн төсвийн шинжилгээ

Аймгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн 2004 оны 12-р сарын 22-ны хуралдаанаас аймгийн 2005 оны төсвийн орлогын төлөвлөгөөг 1,202.3 сая төгрөг, улсын төсвөөс авах НӨТ-ын шилжүүлгийн орлогыг 222.3 сая төгрөг, санхүүгийн дэмжлэгийг 276.1 сая төгрөг, төсвийн зарлагыг 1,478.4 сая төгрөгөөр тус тус батлан ажиллажээ. 2005 оны 12-р сард төсвийн тодотгол хийж, төсвийн орлогыг 624.1 сая төгрөгөөр нэмэгдүүлсэн байна.

А. Төсвийн орлогын талаар:

2005 оны гүйцэтгэлээр төсвийн орлогод 2,245.5 сая төгрөг оруулсан нь оны эхэнд ИТХ баталсан төлөвлөгөөнөөс 776.1 сая төгрөг буюу 52.5 хувиар, тодотгосон төлөвлөгөөнөөс 152 сая төгрөг буюу 7.2 хувиар давж биелсний дотор орлогын төлөвлөгөөг аймгийн бүх сум 9.7-82.5 хувиар давуулан биелүүлжээ. 2005 оны хувьд орон нутгийн өөрийгөө санхүүжүүлэх чадавхи Өмнөговь аймагт 108.3 хувь болж, төсвийн тэнцэл ашигтай гарсан байна. Өөрийгөө санхүүжүүлэх чадавхи 1996 онд зөвхөн 20 хувь байсантай харьцуулахад орлогын өсөлт тус аймагт сайжирчээ. “Таван толгой” ХК 400 мянган тонн нүүрс экспортолж, ногдол ашиг, орлогын албан татвар, ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр зэргээр 400 гаруй сая төгрөг аймгийн төсөвт төлсөн, “Чин хуа Мак” ХХК 1.5 сая тонн нүүрс экспортолж, ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрөөр 640 сая төгрөг төлсөн нь орлогын өсөлтийн ихэнхийг бүрдүүлжээ. Аймгийн бүх сум орлогын төлөвлөгөөгөө давуулан биелүүлсэн байна. Орлогыг нэр төрлөөр нь авч үзэхэд бууны, тээврийн хэрэгслийн, хөрөнгө худалдсаныхаас бусад бүх орлого давж биелжээ.

Аймгийн төсвийн орлогын 60 хувийг татварын орлого, 30 хувийг татварын бус орлого (улсын дунджаас бараг 2 дахин их), 10 хувийг тусламжийн орлого эзэлж байна. Төсвийн орлогын дөнгөж 20 хувийг сумдын төсвийн орлого эзэлж байгаа нь төсвийн орлогын суурь хангалтгүй, аймгийн төсвийн орлогын нэг хувийн хэмжээний ч орлогогүй сум 2-3 байна. Сумдын өөрийгөө санхүүжүүлэх чадавхи Ханбогд (80%), Гурван тэс (79%), Баяндалай (62%), Даланзадгад (57%) суманд 50 хувиас дээш, бусад сумдад 20-30 хувь байгаагаас үзэхэд орлогын хэмжээгээ нэмэгдүүлэх, цаашдаа өөрийгөө санхүүжүүлэх чадавхитай болохын тулд нүүрсний уурхайнуудын орлогод түшиглэх бус, сум бүрийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагатайг харуулж байна.

“Таван толгой” ХК нь аймгийн төсөвт чухал үүрэг гүйцэтгэж, 2006 оны эхний 10 сарын байдлаар 538.3 мянган тонн нүүрс экспортолж, нөөцийн төлбөрт 430.8 сая төгрөг төлсөн байна. Нөөцийн төлбөрийг 1 тонн нүүрс 34.6 ам.доллар гэж тооцон 8 ам.долларт ногдох хэсгийг “Тавантолгой” ХК, зөрүү 26.6 долларт ногдох хэсгийг “Пушин” компани төлдөг юм байна.

Мөн “Нарийн Сухайт“ ХХК нь энэ оны эхний 10 сард 1,269 мянган тонн нүүрс экспортолж, нөөцийн төлбөрт 578.2 сая төгрөг төлсөн байна. Нүүрсний экспортын үнийг 21.5 ам.доллараар тооцон нөөцийн төлбөр тогтоожээ.

Тус аймаг орлогыг хэт доогуур төлөвлөж байгаа нь дараахи тоо баримтаас тодорхой байна.

Аймгийн орлого 2004 онд 980.3 сая төгрөг болж төлөвлөгөөнөөс 2.5 дахин давж биелсэн байхад аймгаас 2005 оны орлогыг зөвхөн 396.8 сая төгрөг төлөвлөснийг Сангийн яам 1,076.3 сая төгрөг болгон 2.7 дахин өсгөхөөр хянасан. ИТХ-аас уг орлогыг 1,478.4 сая төгрөг болгон 37.4 хувиар нэмэгдүүлжээ. Гэтэл оны эцэст төсвийн тодотгол хийж, аймгийн ИТХ дээрх орлогыг 2,102.6 сая төгрөг болгон дахин 42.2 хувиар нэмсэн. Гүйцэтгэлээр 2,254.5 сая төгрөгийн орлого орж тодотгосон төлөвлөгөөнөөс 7.2 хувиар давж биелсэн байна. Энэ нь Өмнөговь аймгийн хувьд 2005 оны орлогыг аймгийн аж ахуйн нэгжүүд, санхүүгийн хэлтэс, Сангийн яам, аймгийн ИТХ аль аль нь маш хангалтгүй төлөвлөж, нутаг дэвсгэрийн байгууллагуудынхаа үйл ажиллагааг чухамдаа мэдэхгүй байсны нотолгоо мөн гэж хэлж болно.

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд орлогоо бууруулж төлөвлөх явдал зөвхөн аймгийн байгууллагуудаар хязгаарлагдахгүй Сангийн яамны хянасан төлөвлөгөөг ч ихээхэн хэмжээгээр давуулжээ. 2004 оны гүйцэтгэлээр аймгийн төсөвт 980 сая төгрөг, түүний дотор нөөцийн төлбөрөөр 490 сая төгрөг ороод байхад аймаг уг гүйцэтгэлээс нийт орлогыг 5.7 дахин, нөөцийн төлбөрийг 10.5 дахин бага байхаар төлөвлөж байжээ.

Аймгийн орлогын төлөвлөгөө давж биелэхэд Тавантолгой, Гашуун сухайтын нүүрсний экспорт нөлөөлсөн хэдий ч аймгийн байгууллагууд, сумдын төсвийн орлогын төлөвлөлт хангалтгүй байна. Сум өөрсдийн шууд хариуцах, сайн мэдэх орлогоо хэрхэн төлөвлөж байсныг газрын төлбөр, мал бүхий иргэдийн албан татвараар жишээ болгон 2002-2005 оны байдлаар гаргаж үзэхэд тухайн жилийн төлөвлөгөөг урьд оны гүйцэтгэлээс доогуур төсөвлөж, тэр нь үргэлж давж биелж байсан нь харагдаж байна. Тэрчлэн анхан шатны нэгжийн зохиосон, аймаг, Сангийн яам хянасан, ИТХ-аас баталсан орлогын төлөвлөгөө нь гүйцэтгэлээр бас л давж байжээ. Мал бүхий иргэдийн албан татварыг авч үзэхэд оны эцсийн гүйцэтгэл нь сумдын төлөвлөснөөс 15.3 хувиар, Сангийн яамны хянаснаас 18.5 хувиар, оны эцэст (12-р сард) тодотгосноос 7.8 хувиар тус тус давж биелжээ.

Дээрх байдлуудаас үзэхэд орлогыг тодорхой шалтгаангүйгээр урьд оны гүйцэтгэлээс ч доогуур төлөвлөдөг, түүнийг нь хянах, батлах явцад нэмдэг боловч тэдгээр нь давж биелдэг, түүгээр ч барахгүй оны эцэст төсвийн орлогын тодотгол хийхдээ ч бас л багаар тооцдог явдал байсаар байна.

Б. Төсвийн зарлагын талаар

2005 онд аймгийн төсөвт байгууллагууд нийт 1,826.5 сая төгрөг зарцуулсан нь Сангийн Яамны хянаснаас 763.9 сая төгрөг буюу 71.9 хувиар, ИТХ-аас анх баталснаас 348.1 сая төгрөг буюу 23.5 хувиар тус тус хэтэрч, харин оны эцэст тодотгон баталснаас 27.6 сая төгрөг буюу 30 хувь хэмнэгдсэн (хийдэгдэл) гүйцэтгэл гарчээ.

Орлогын төлөвлөгөө давж биелсэн, улсын нэгдсэн төсвөөс авах санхүүгийн дэмжлэг (татаас)-ийг бүрэн (276.1 сая төгрөг) авсан, тодотгосон төлөвлөгөөнөөс гадуур зарим

зардал зарцуулагдсан зэргээс шалтгаалан орон нутгийн төсвийн байгууллагууд оны эцэст 3.5 тэрбум төгрөгийн үлдэгдэлтэй гарчээ. Нийт зардлын 80 хувийг урсгал зардал, 20 хувийг хөрөнгийн зардал эзэлж байна. Нийт урсгал зардлын 25 хувийг цалин шимтгэл, 53 хувийг бараа үйлчилгээний зардал эзэлж байна.

Батлагдсан төсвийг хэтрүүлэн зарцуулах явдал Өмнөговь аймгийн байгууллагууд, сумдад нийтлэг байна гэж үзэж болохоор байна.

Аймаг, сумдын ИТХ, Засаг даргын тамгын газар Сангийн яамнаас хянасан, ИТХ баталсан, оны эцэст тодотгосон төлөвлөгөөт хэмжээг хэтрүүлжээ. Үүнийгээ орлогын төлөвлөгөө давж биелсэн, урьд оны өр төлсөн, дараа онд өргүй гарсан гэдгээр тайлбарлаж байна. Хоёр сумаас бусад нь өргүй гарсан сайн тал байна.

Төсвийн зардлын хэтрэлтийн дийлэнхийг цалин, тээвэр шатахуун, шуудан холбоо, албан томилолт, эд хогшил авах, урсгал засвар хийх зэрэг зардал эзэлж байна.

Боловсрол, соёл, эрүүл мэнд зэрэг улсын төсвийн байгууллагууд (салбарын яамдаараа дамжуулан Төрийн сангаас шууд санхүүждэг) нийт 4,514.9 сая төгрөг зарцуулж, батлагдсан төсвөө 224 сая төгрөгөөр хэтрүүлжээ.

Улсын төсвийн байгууллагуудын зардлын зориулалтын байдлыг авч үзвэл нийтийн ерөнхий үйлчилгээний зардалд 10.2, нийгмийн хэв журмын үйл ажиллагаанд 272.3, боловсролын үйл ажиллагаанд 2,350.7, эрүүл мэндийн үйл ажиллагаанд 1,301.8, нийгмийн халамжийн үйл ажиллагаанд 62.1, соёл урлагийн үйл ажиллагаанд 222.6, хөдөө аж ахуйн үйл ажиллагаанд 61.2, эдийн засгийн бусад үйл ажиллагаанд 233.9 сая төгрөг тус тус зарцуулагдсан байна.

Улсын төсвийн байгууллагууд 119.6 сая төгрөгийн өртэй гарсны дотор цалин, түлш шатахуун, халаалт, эм, хоол, урсгал засвар голлох хувийг эзэлж байна. Энэ өрийн 75 хувь нь сумдын эмнэлэг, сургуульд ногдож байна. Төсвийн зардал хэтэрч зарцуулагдах явдал нийтлэг шинжтэй байгаагийн дотор цалин хөлс, шуудан холбоо, эд хогшил авах зардал, бичиг хэрэг, албан томилолт, урсгал засвар зэрэг зардлуудыг эрүүлийг хамгаалах болон боловсролын байгууллагууд, тухайлбал олон сумын сургууль, эмнэлэг болон аймгийн төвийн сургууль, эмнэлгүүд төсвөө хэтрүүлжээ. Жишээ нь аймгийн дүнгээр эмийн зардалд 138.9 сая төгрөгийн төсөвтэй атал 154.8 сая төгрөг зарцуулжээ. Тендер зарлан эм бэлтгэх нөхцөлд тухайн цаг үед хэрэгцээтэй эмийг авахад учир дутагдалтай, цөөн төрлийн эмийг олноор бэлтгэхэд хүрэх байдал гарч буй юм байна. Гэхдээ эмийн болон хоолны зардлыг авч үзэхэд нэг ор хоногт ногдох эмийн зардал зарим суманд 1,543 төгрөг байхад заримд нь 3,629 төгрөг буюу 2 гаруй дахин их, хоолны зардал (нэг ор хоногт) зарим суманд 218 төгрөг байхад заримд нь 7,175 төгрөг буюу 30 дахин их байх жишээтэй харилцан адилгүй байдал байна. Ойролцоо нөхцөлд байгаа сумдад нэг ор хоногт ногдох эм, хоолны зардал хэт их зөрүүтэй байгаа нь төсвийн зардлын нормтой байх шаардлагатайг харуулж байна.

В. Төсвийг хянан хэрэгжүүлж буй байдал, аймаг, орон нутгийн зарим саналаас

Зохих хууль, журмын дагуу дараа оны төсөв зохиох ажлыг 5-р сараас заавар, маягтаар хангахаас эхэлж, байгууллагуудаас ирүүлсэн төслийг 7-р сарын 1-ний дотор хянаж, аймгийн төсвийн төслийг засаг даргын Зөвлөлийн хурлаар сумдын засаг дарга, байгууллагын дарга, захирал нарыг байлцуулан хэлэлцдэгийн хамт аймгийн болон сумдын засаг дарга нарын мөрийн хөтөлбөрт туссан асуудлуудыг төсөвт тусгахыг чухалчлан авч үздэг юм байна.

Аймгийн засаг дарга сумдын засаг дарга нартай "бүтээгдэхүүн нийлүүлэлт, санхүүжилтийн гэрээ" байгуулан ажилладаг боловч нэг ч сум уг гэрээний болзлыг бүрэн биелүүлээгүй, төсвийн байгууллагын ерөнхий менежертэй "Үр дүнгийн гэрээ" байгуулдаг атал уг гэрээнүүдийн биелэлтийг хугацаанд нь гаргаж ирүүлдэггүй, санхүүжилт авахын тулд ор нэрийн төдий биелэлт гаргадаг, хэрэг дээрээ бүтээгдэхүүний өртгийг тооцох боломж хомс, багцаалдаг, тодорхойгүй зүйлс олон, бодит амьдралаас хөндий гэдгийг аймгийн удирдлага, төсвийн байгууллагын дарга, захирал, нягтлан бодогч нар шүүмжлэн ярьж байна.

Төсвийн байгууллагуудад төсвөө хэмнэх явдал багагүй байдаг боловч түүнийгээ зарцуулах эрх хязгаарлагдмал, нэг зардлыг нөгөө рүү нь гүйлгэж зарцуулахыг зөвшөөрдөггүй, хэмнэсэн зардлыг зарцуулах шийдвэр гарахгүй уддаг (Сангийн яамнаас), улсын төсвөөс шууд санхүүждэг боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг байгууллагын хэмнэсэн зардлыг зарцуулах шийдвэрийг үндсэн яам нь уу, эсвэл Сангийн яам шийдэх үү гэдэг нь тодорхойгүй, сайн ажилласан байгууллага үр дүнгээ хүртэж чаддаггүй, төсөв хэмнэхээр бусдын өрийг л дарахад уг хөрөнгийг зарцуулдаг гэх зэрэг шүүмжлэлтэй асуудлыг тавьцгааж байна.

Улсын төсвөөс шууд санхүүждэг боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг байгууллагуудын талаар аймаг, сум ямар ч арга хэмжээ авах боломжгүй, тэдгээр нь үндсэн яам, газраа л хардаг боловч амьдрал дээр орон нутагтаа шийдвэл зохих олон асуудал гардаг гэдгийг ярьж, уг журмыг өөрчлөх, аймаг, сумдад нь ойртуулсан санхүүгийн тогтолцоо байх шаардлагатай гэж байна.

Аймаг, орон нутгаас тавьж буй дараахи саналыг авч үзэх нь зүйтэй.

- Төсвийн ерөнхийлөн захирагч, төсвийн ерөнхий менежерүүдтэй бүтээгдэхүүн нийлүүлэлт ба үр дүнгийн гэрээ байгуулан дүгнэж, санхүүжилт олгодог тогтолцооны үр дүнгүй бичиг цаасны ажлыг нь багасгах, эрхэлсэн ажлын үр дүнтэй нь сайтар холбох чиглэлээр өөрчлөх;

- Төсвийн зардлын нэр, төрлийг хооронд нь гүйлгэж зарцуулах, сум хооронд зохицуулах эрхийг өргөтгөх. Говьд зарим өвөл хүйтрээгүйгээс түлш халаалтын зардал ихээр хэмнэгдсэн байхад бусад зардлаар өртэй гардаг ч дээрх хэмнэлтийг уг өр хаахад зарцуулах эрхгүй байдлыг өөрчлөх;

- Төсөвт байгууллагын ажилтны цалингийн зэрэглэл хуучирсныг өнөөгийн албан тушаалд тохируулан шинэчлэх. Жишээ нь цалингийн зэрэглэлд эрүүл мэндийн газрын дарга, орлогч, бакалавр сувилагч, ахлах сувилагчийн албан тушаал

байхгүй байгааг шинээр оруулах, нягтлан бодохын цалин бусад хүмүүсийнхээс, түүний дотор сувилагчийнхаас ч бага байгааг өөрчлөх;

- Төсвийн зүйл ангийг шуурхай шинэчилж, цаг үеийн шинэ нэрийн зардлыг тусгаж байх. Жишээ нь аудит хийлгэсний хөлс, магадлан итгэмжлэлийн зардал, холбооны шинэ хэлбэр, аймаг, сум дундын арга хэмжээ, ур чадварын нэмэгдэл, нийгмийн талаар авч буй шинэ арга хэмжээнүүд зэрэгтэй холбогдсон зардлууд гэх мэт зардлуудыг тусгаж байх;

- Байгалийн баялаг ашиглалтаас нутгийн иргэдэд хувь хэмжээ хүртээх, говийн хүнд нөхцөлд ажиллахыг дэмжих зорилгоор "Говийн нэмэгдэл" аймгийн ИТХ-ын шийдвэрээр олгож байгааг (2005 онд гэхэд төсвийн байгууллагын ажилтнуудад 152.0 сая төгрөг олгосон) албан ёсоор зөвшөөрсөн шийдвэр гаргаж өгөх.

5.2. Баянхонгор аймгийн төсвийн шинжилгээ

А. Төсвийн орлогын талаар

Тус аймаг татвар хураах бааз суурь багатай, татварын тогтвортой орлогын эх үүсвэргүй аймаг ажээ. Дээр нь орон нутгийн өмч байхгүй байгаа нь үүнд нөлөөлж байна.

Татварын орлогоо аймгийн татварын хэлтэс аж ахуйн нэгжийн тоо, тэдгээрийн санхүү, орлогын байдлыг үндэслэн төлөвлөдөг ажээ. Гэхдээ өмнөх оныхоос татварын орлогоо бууруулахгүй байх зарчим баримталдаг ажээ. Үүнийгээ орон нутгийн байдалд тохирсон бодитой төлөвлөгөө гэж татварын хэлтсийнхэн үзэж байна. 2005 онд эдний төлөвлөсөн хэмжээг Сангийн яам хянаад Шаргалжуутын халуун рашааныг орон сууц, байгууллагын халаалтад ашигласны төлбөрөөс орох орлогыг нэмж өөрчилсөн байна. Харин аймгийн ИТХ орлогыг нэмэгдүүлэх эх үүсвэрийг хэлэлцээд 2005 оны эцсийн мал тооллогын дүнг үндэслэн малын хөлийн татварыг нэмэгдүүлж баталсан байна. Энэ нь нөгөө талаасаа татварын хэлтсийн орлогын төлөвлөгөө шахуу дайчин биш, орлогыг нэмэгдүүлэх нөөц байсныг харуулж байгаа юм.

Төлөвлөсөн татвар гүйцэтгэлээрээ давж биелсний дотор хүн амын орлогын албан татвар 16.8 хувиар, мал бүхий иргэдийн орлогын албан татвар 4.4 хувиар давж биелжээ. Хүн амын орлогын албан татвар давж биелсэн нь 2005 онд Засгийн газраас төсвийн байгууллагын ажиллагсдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлсэнтэй холбоотой ажээ. Аймаг дараахи 4 төрлийн татварыг цуглуулж байна. Үүнд:

1. Хүн амын орлогын албан татвар
2. Онцгой албан татвар
3. Аж ахуйн нэгжийн албан татвар
4. Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар

Тус аймагт онцгой албан татвар төлдөг архины хувийн 4 үйлдвэр бүртгэлтэйгээс 2 нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг. АПУ, САПУ зэрэг томоохон компаниудын архи гүйлгээ ихтэй байгаа тул орон нутгийн архины үйлдвэрүүд цохигдож, орлого муутай болоод байгаа ажээ.

Тус аймагт алт олборлодог 60 гаруй, хайгуулын лицензтэй 6,000 гаруй хувь хүн, аж ахуйн нэгж байгаа боловч ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь төвдөө төлөгддөг тул аймагт ямар ч орлого ордоггүй, нөхөн сэргээлт хийдэггүйгээс харин ч байгаль орчин нь доройтож үлддэг байна.

Хүснэгт 5.5: Баянхонгор аймгийн 2005 оны төсвийн орлогын төлөвлөгөөний биелэлт, мянган төгрөг

	Төлөв	Гүйц	Зөрүү	ТБ %
НИЙТ ОРЛОГО БА ТУСЛАМЖИЙН ДҮН	1,386,221.2	1,507,870.4	121,649.2	108.8

	А. УРСГАЛ ОРЛОГО	**433,848.6**	**521,170.6**	**87,322.0**	**120.1**
	I. ТАТВАРЫН ОРЛОГО	**373,348.6**	**464,241.7**	**90,893.1**	**124.3**
	1.Орлогын албан татвар	**111,055.6**	**129,661.7**	**18,606.1**	**116.8**
	1.1.хүн амын орлогын албан татвар	111,055.6	129,661.7	**18,606.1**	**116.8**
	1.1.Хувираа аж ахуй эрхлэгчдийн орлогын татвар			**0.0**	
	1.2. Мал бүхий иргэний орлогын татвар	93,055.6	97,173.4	**4,117.8**	**104.4**
	1.3.Орлогыг тодорхойлох боломжгүй иргэний татвар		19,922.1	**19,922.1**	
	1.4.Бусад	18,000.0	12,566.2	**-5,433.8**	**69.8**
	2.Өмчийн татвар	**0.0**	**0.0**	**0.0**	
	Үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар			**0.0**	
	Бууны албан татвар			**0.0**	
	3.Дотоодын бараа, үйлчилгээний татвар	**87,000.0**	**81,831.6**	**-5,168.4**	**94.1**
	3.1.**Тусгай зориулалтын орлого**	**87,000.0**	**81,831.6**	**-5,168.4**	**94.1**
	1.1. Автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн татвар	87,000.0	81,831.6	**-5,168.4**	**94.1**
	4. Бусад татвар	**175,293.0**	**252,748.4**	**77,455.4**	**144.2**
	4.1. улсын тэмдэгтийн хураамж	14,609.4	20,264.0	**5,654.6**	**138.7**
	4.2.ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр			**0.0**	
	4.3. газрын төлбөр	37,855.0	58,483.0	**20,628.0**	**154.5**
	4.4.рашаан ус ашигласны талбөр			**0.0**	
	4.5.ойгоос хэрэглээний мод, түлээ ашигласны төлбөр			**0.0**	
	4.6.агнуурын нөөц ашигласны төлбөр	6,253.6	36,211.1	**29,957.5**	**579.0**
	4.7.ашигт малтмалаас бусад баялаг ашиглах эрхийн			**0.0**	
	4.8.түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны			**0.0**	
	4.9.бусад татвар, хураамж	116,575.0	137,790.3	**21,215.3**	**118.2**
	II. ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГО	**60,500.0**	**56,928.9**	**-3,571.1**	**94.1**
	2.1. хувьцааны ногдол ашиг			**0.0**	
	2.2. хүү, торгуулийн орлого	50,000.0	46,683.7	**-3,316.3**	**93.4**
	2.3. түрээсийн орлого			**0.0**	
	2.5. төсөвт газрын өөрийн орлого	10,500.0	10,245.2	**-254.8**	**97.6**
	2.7. бусад нэр заагдаагүй орлого			**0.0**	
Б.	**ХӨРӨНГИЙН ОРЛОГО**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	
	өмч хувьчлалын орлого			**0.0**	
	хөрөнгө худалдсаны орлого			**0.0**	
В.	**ТУСЛАМЖИЙН ОРЛОГО**	**952,372.6**	**986,699.8**	**34,327.2**	**103.6**
	1. НӨАТ-ын шилжүүлэг	396,062.6	396,062.6	**0.0**	**100.0**
	2. Улсын төсвөөс авсан санхүүгийн дэмжлэг	556,310.0	590,637.2	**34,327.2**	**106.2**

Б. Төсвийн зарлагын талаар

Аймгийн төрийн сан нь батлагдсан зардлыг зориулалтын дагуу олгох, хяналт тавих үүрэгтэй байдаг. Харин зардлын төлөвлөлтийг төсвийн байгууллагууд өөрсдөө төлөвлөж, санхүүгийн хэлтэс хянаж нэгтгэдэг байна.

Сангийн яамнаас хуваарилсан зардал нь уян хатан биш, жилийн дотор жигд хуваарилсан байдалтай очдог. Тухайлбал, халаалтын зардлыг зуны 6, 7, 8 сард тооцож

хуваарилах, урсгал зардлыг өвлийн саруудад хуваарилж яг тэр хуваариараа олгодог нь амьдрал дээр тохирдоггүй байна.
Тус аймгийн 2005 оны батлагдсан төсвийн зардал 8.8 хувь буюу 121.6 сая төгрөгөөр давж биелжээ. Энэ нь татварын орлого 24.3 хувиар буюу 90.9 сая төгрөгөөр, үүний дотор хүн амын орлогын албан татвар 18.6 сая төгрөгөөр, бусад татвар 44 хувиар буюу 77.5 сая төгрөгөөр давж биелсэнтэй холбоотой байна. Харин авто тээврийн хэрэгсэл ба өөрөө явагч хэрэгслийн татвар 5 сая төгрөгөөр тасарчээ.

Зардал хэтэрдэг гол шалтгаан нь орон нутгийн төсвийн хувьд сумдын засаг дарга нар орлогын төлөвлөгөө давж биелсэн тохиолдолд оны дундуур ИТХ-аараа хэлэлцэж зардлын дүнд тодотгол оруулан, зардлаа нэмэгдүүлдэгтэй холбоотой ажээ. Нөгөө талаар зарим төрлийн зардлаа хэмнээд түүнээсээ бусад төрлийн зардлаа нэмэгдүүлж зарцуулдаг байдал түгээмэл байна.

Хүснэгт 5.6: Баянхонгор аймгийн 2005 оны төсвийн зардал, мянган төгрөг

	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	ТБ%	Зөрүү
II. НИЙТ ЗАРЛАГЫН ДҮН	1,386,221.3	1,449,477.3	104.6	63,256.0
IV. УРСГАЛ ЗАРДЛЫН ДҮН	1,279,621.3	1,382,902.1	108.1	103,280.8
Бараа, үйлчилгээний зардал	1,275,392.5	1,378,717.3	108.1	103,324.8
Цалин, хөлс болон нэмэгдэл урамшил	471,153.1	485,993.9	103.1	14,840.8
Үндсэн цалин	471,153.1	485,993.9	103.1	14,840.8

Ажил олгогчоос нийгмийн даатгалд төлөх шимтгэл	124,420.2	130,493.4	104.9	6,073.2
тэтгэвэр, тэтгэмжийн даатгал	101,804.9	107,878.1	106.0	6,073.2
Тэтгэврийн даатгал	84,336.0	90,409.2	107.2	6,073.2
Тэтгэмжийн даатгал	8,516.9	8,516.9	100.0	0.0
ҮОМШ өвчний даатгал	4,711.6	4,711.6	100.0	0.0
Ажилгүйдлийн даатгал	4,240.4	4,240.4	100.0	0.0
Байгууллага төлөх ЭМД-лын хураамж	22,615.3	22,615.3	100.0	0.0
Бараа, үйлчилгээний бусад зардал	679,819.2	762,230.0	112.1	82,410.8
Бичиг хэрэг	15,196.0	20,486.0	134.8	5,290.0
Гэрэл цахилгаан	27,882.2	20,521.2	73.6	-7,361.0
Түлш, халаалт	132,933.5	126,061.5	94.8	-6,872.0
Тээвэр (шатахуун)	100,666.0	115,254.2	114.5	14,588.2
Шуудан, холбоо	30,035.0	48,370.5	161.0	18,335.5
Цэвэр, бохир ус	5,944.1	9,610.7	161.7	3,666.6
Дотоод албан томилолт	42,350.4	50,401.0	119.0	8,050.6
Эд хогшил худалдан авах	20,900.0	21,744.6	104.0	844.6
Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл	4,470.0	1,467.1	32.8	-3,002.9
Хоол	870.0	846.0	97.2	-24.0
Урсгал засвар	6,962.8	14,274.7	205.0	7,311.9
Төлбөр хураамж болон бусад зардал	129,033.0	170,805.5	132.4	41,772.5
Байрны түрээсийн хөлс	3,186.2	3,730.2	117.1	544.0
Хот суурингийн ерөнхий төлөвлөгөөний зардал	25,000.0	25,000.0	100.0	0.0
Гудамжны гэрэлтүүлэг,цэвэрлэгээ	28,600.0	28,600.0	100.0	0.0
Орон нутгийн нөөц хөрөнгө	52,260.0	52,260.0	100.0	0.0
Орон нутгийн нөөц хөрөнгө	52,260.0	52,260.0	100.0	0.0
Орон нутгийн хуваарилагдаагїй зардал	19,150.0	19,150.0	100.0	0.0
Баяр наадмын зардал	19,150.0	19,150.0	100.0	0.0
ИТХ-д суудалтай намд төсвөөс өгөх дэмжлэг	6,000.0	6,000.0	100.0	0.0
Мал эмнэлгийн үйлчилгээний зардал	25,000.0	24,266.8	97.1	-733.2
Төрийн өмнөөс гүйцэтгүүлсэн ажил үйлчилгээний хөлс	880.0	880.0	100.0	0.0
Мэдээлэл, сурталчилгааны зардал	2,500.0	2,500.0	100.0	0.0
Татаас ба урсгал шилжүүлэг	4,228.8	4,184.8	99.0	-44.0
Өрх гэрт олгох шилжүүлэг	4,228.8	4,184.8	99.0	-44.0
Нэг удаагийн тэтгэмж, урамшуулал	4,228.8	4,184.8	99.0	-44.0
ХӨРӨНГИЙН ЗАРДАЛ	106,600.0	66,575.2	62.5	-40,024.8
1. Дотоод хөрөнгө оруулалт	106,600.0	66,575.2	62.5	-40,024.8
Орон нутгийн хөрөнгө оруулалт, их засвар	19,600.0	18,148.3	92.6	-1,451.7
Орон нутгийн замын сангийн хөрөнгөөр санхүүжих	87,000.0	48,426.9	55.7	-38,573.1

Зургадугаар бүлэг

УЛСЫН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ, ТҮҮНИЙ ҮР АШГИЙН ШИНЖИЛГЭЭ, ХАРЬЦУУЛСАН ҮНЭЛГЭЭ

6.1. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын 2005 оны гүйцэтгэлийн шинжилгээ

Төсвийн хөрөнгө оруулалт

Төсвийн хөрөнгө оруулалт нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд төрөөс оролцож байгаа чухал арга хэрэгсэл мөн. Манай орны хувьд төсвийн хөрөнгө оруулалт 2000- 2005 онд ДНБ–ий 3.3-3.9 хувийг эзэлж байжээ. Дээрх онуудад хөрөнгө оруулалт нь боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг нийгмийн дэд бүтцэд төдийгүй, түлш, эрчим хүч, зам, тээвэр зэрэг суурь дэд бүтцийн салбарыг хөгжүүлэхэд голлон чиглэж ирсэн байна.

Хүснэгт 6.1: **ДНБ, төсвийн нийт зардал ба хөрөнгө оруулалтын гол харьцаанууд**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000/ 2005%
ДНБ, оны үнээр, тэрбум төгрөг	1018.9	1115.6	1240.8	1461.2	1910.9	2266.5	222.5
Нэгдсэн төсвийн нийт зарлага, оны үнээр, тэрбум төгрөг	429.6	489.7	548.6	615.8	752.5	764.6	178.0
Төсвийн нийт хөрөнгө оруулалт, тэрбум төгрөг	36.3	40.9	44.2	55.1	62.9	89,0	245.2
ДНБ-ний жилийн дундаж өсөлт,%		9.5	11.2	17.8	30.8	18.6	
Төсвийн хөрөнгө оруулалтын жилийн өсөлт,%		12.7	8.1	24.7	14.2	41.5	
ДНБ-д төсвийн хөрөнгө оруулалтын эзлэх хувь	3.6	3.7	3.6	3.8	3.3	3.9	
Төсвийн нийт зардалд хөрөнгө оруулалтын эзлэх хувь	8.4	8.4	8.1	8.9	8.4	11.6	

Төсвийн нийт зардалд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын эзлэх хувь өмнөх онуудынхаас нэмэгдэж, 2005 онд 11.6 хувьд хүрсэн нь зөв хандлага мөн.

2005 онд нэгдсэн төсвийн нийт хөрөнгө оруулалтын хэмжээг 100.5 тэрбум төгрөгөөр баталсан боловч гүйцэтгэл нь 89.8 тэрбум төгрөг болж, 10.7 тэрбум төгрөгөөр тасарчээ. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтыг 91.6 тэрбум төгрөгөөр баталсан боловч гүйцэтгэлээрээ 77.1 тэрбум болж, 14.5 тэрбум төгрөгөөр тасарчээ.

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө тасарсан нь гадаад зээлээс санхүүжих хөрөнгө оруулалт 13.3 тэрбум төгрөгөөр тасарснаас үндсэндээ шалтгаалжээ. Гадаад зээлээс санхүүжих хөрөнгө оруулалт тасарсан нь гадаад орнуудтай байгуулсан гэрээ хэлэлцээр, манай талын хүлээсэн үүрэг зэргийг хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтөд дутуу тусгасантай холбоотой гэж үзлээ.

Нэгдсэн төсвийн дотоодын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө давж биелсний дотор өөрийн хөрөнгөөр санхүүжих хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө 33.5 дахин давж биелсэн нь анхаарал татаж байна. Энэ нь хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг боловсруулахад нөөц бололцоог ихээхэн дутуу тооцсоны баримт юм. Дотоодын

хөрөнгө оруулалтын дотор төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалт 4.3 тэрбум төгрөгөөр, замын сангийн хөрөнгөөр санхүүжих хөрөнгө оруулалт 2.4 тэрбум төгрөгөөр тасарсныг анхаарвал зохино.

Хүснэгт 6.2: **2005 оны төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, гүйцэтгэл (сая.төг.)**

	Нэгдсэн төсөв			Улсын төсөв		
	Төлөв.	Гүйцэт.	Зөрүү	Төлөв.	Гүйцэт.	Зөрүү
Нийт хөрөнгө оруулалт	100,483.0	89,818.1	-10,665.0	91,625.6	77,145.0	-14,480.6
1. Дотоод хөрөнгө оруулалт	64,710.6	66,946.1	2,235.6	55,952.6	54,683.8	-1,268.8
Төсвийн хөрөнгөөр санхүүжих хөрөнгө оруулалт	45,292.6	41,034.7	-4,257.9	45,292.6	41,034.7	-4,257.9
Төсвийн хөрөнгөөр санхүүжих тоног төхөөрөмж	2,404.6	3,154.2	749.6	2,360.0	2,592.7	232.7
Замын сангийн хөрөнгөөр санхүүжих	8,300.0	5,927.2	-2,372.8	8,300.0	5,927.2	-2,372.8
Өөрийн хөрөнгөөр санхүүжих хөрөнгө оруулалт	164.2	5,516.5	5,352.3	0.0	5,099.5	5,099.5
Орон нутгийн хөрөнгө оруулалт, их засвар	3,952.9	6,526.8	2,574.0	0.0	29.8	29.8
Орон нутгийн замын сангийн хөрөнгөөр санхүүжих	4,596.3	4,786.7	190.5	0.0	0.0	0.0
2. Улсын нөөцийн эх үүсвэр нэмэгдүүлэх	5,139.9	4,440.2	-699.7	5,139.9	4,440.2	-699.7
Хүнс, барааны нөөц	357.0	257.6	-99.4	357.0	257.6	-99.4
Үрийн нөөц	640.3	91.6	-548.7	640.3	91.6	-548.7
Өвс, тэжээлийн нөөц	747.0	1,049.4	302.4	747.0	1,049.4	302.4
Шатахууны нөөц	3,395.7	3,041.7	-354.0	3,395.7	3,041.7	-354.0
3. Газар ба материаллаг бус зүйлсийн зардал	2,803.6	2,730.6	-73.0	2,803.6	2,730.6	-73.0
Геологи хайгуулийн зардал	1,900.0	1,831.5	-68.5	1,900.0	1,831.5	-68.5
Ойжуулалтын зардал	903.6	899.1	-4.5	903.6	899.1	-4.5
4. Хөрөнгийн шилжүүлэг	4,106.8	5,282.8	1,175.9	4,007.4	4,872.0	864.6
Төсөвт газрын их засвар	3,946.8	4,825.2	878.3	3,847.4	4,414.4	567.0
Өөрийн хөрөнгөөр хийсэн их засвар	160.0	457.6	297.6	160.0	457.6	297.6
5. Гадаадын зээлээс санхүүжих хөрөнгө оруулалт	23,722.1	10,418.3	-13,303.8	23,722.1	10,418.3	-13,303.8
Авто замын байгууламж	23,722.1	10,418.3	-13,303.8	23,722.1	10,418.3	-13,303.8

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын 2005 оны гүйцэтгэлийг төсвийн ерөнхийлөн захирагчдаар авч үзэхэд Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд батлагдсан хөрөнгө оруулалтын зардлаа 20.5 дахин буюу 2.9 тэрбум төгрөгөөр хэтрүүлсэн байна. Түүнчлэн боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайд хөрөнгө оруулалтын батлагдсан зардлаа 17.4 хувиар буюу 1.3 тэрбум төгрөгөөр хэтрүүлжээ.

Зам, тээвэр, аялал жуулчлалын сайд 2005 оны хөрөнгө оруулалтын батлагдсан зардлынхаа дөнгөж 60.4 хувийг ашиглаж, 18.2 тэрбум төгрөгийн зардлыг дутуу

зарцуулсан дүн гарсан нь сайшаалтай хэрэг бус, харин ч төлөвлөлтийн алдаа байсан гэж үзэж болох юм.

Хүснэгт 6.3: **2005 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний биелэлт, төсвийн ерөнхийлөн захирагчдаар, мянган төгрөг**

	Төсвийн хөрөнгө оруулалт		ТБ%	Зөрүү
	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл		
Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газрын ерөнхий нарийн бичгийн дарга	300,000.0	299,371.7	99.8	-628.3
Монгол улсын Ерөнхий сайд	410,000.0	693,852.0	169.2	283,852.0
Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга	2,400,000.0	2,325,667.5	96.9	-74,332.5
Гадаад хэргийн сайд	460,000.0	652,346.0	141.8	192,346.0
Сангийн сайд	2,632,000.0	2,502,848.8	95.1	-129,151.2
Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд	1,092,400.0	1,134,395.5	103.8	41,995.5
Байгаль, орчны сайд	1,057,300.0	1,058,249.1	100.1	949.1
Батлан хамгаалахын сайд	300,000.0	355,800.0	118.6	55,800.0
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайд	7,871,500.0	9,237,456.9	117.4	1,365,956.9
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд	150,000.0	3,086,405.5	2057.6	2,936,405.5
Үйлдвэр, худалдааны сайд	2,117,300.0	2,032,225.5	96.0	-85,074.5
Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайд	702,100.0	675,233.5	96.2	-26,866.5
Эруул мэндийн сайд	3,448,000.0	3,459,759.2	100.3	11,759.2
Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч	20,000.0	24,547.0	122.7	4,547.0
Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга	335,000.0	364,998.0	109.0	29,998.0
Улсын ерөнхий прокурор	50,000.0	88,410.1	176.8	38,410.1
Үндэсний статистикийн газрын дарга	20,000.0	20,000.0	100.0	0.0
ЦАУЗБҮ комиссын дарга	100,000.0	99,000.0	99.0	-1,000.0
Барилга, хот байгуулалтын сайд	1,047,000.0	790,814.0	75.5	-256,186.0
Зам, тээвэр, аялал жуулчлалын сайд	45,816,700.0	27,652,196.6	60.4	-18,164,503.4
Түлш, эрчим хүчний сайд	15,556,400.0	15,528,341.4	99.8	-28,058.6
Монгол улсын шадар сайд	50,000.0	63,488.4	127.0	13,488.4
Улсын мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн сайд	100,000.0	110,100.0	110.1	10,100.0
Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн сайд	5,589,949.5	4,889,505.1	87.5	-700,444.4
ДҮН	91,625,649.5	77,145,011.8	84.2	-14,480,637.7

6.2. Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээ

Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээ нь эдийн засгийн хөгжлийн онолын хүрээнд багтдаг бөгөөд үр ашгийг тухайн улсын үндэсний эдийн засгийн нийт хэмжээгээр болон улсын ба хувийн хөрөнгө оруулалтын хүрээнд тодорхойлж болно.

6.2.1. Онолын үндэслэл

Харрод-Домар (1930-аад он)-ын загвар нь хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээний гол үндэс болох бөгөөд уг загвараар хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг хөрөнгө ба өсөн нэмэгдэх бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн харьцаа буюу ICOR (incremental capital-output ratio) гэсэн коэффициентээр үнэлдэг. ICOR-ыг капиталын өөрчлөлт (ΔK), дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий өсөлт (ΔGDP)-ийн харьцаагаар тодорхойлох ба (ΔK)-ийг илэрхийлэгч хувьсагч нь хөрөнгө оруулалтын хэмжээ болдог.

$$ICOR_t = \frac{\Delta K}{\Delta GDP} = \frac{I_t}{GDP_t - GDP_{(t-1)}} \qquad (7)$$

Энд: $ICOR_t$ – t хугацаан дахь хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг илэрхийлэгч коэффициент;
I_t – t хугацаан дахь хөрөнгө оруулалтын хэмжээ;
GDP_t – t хугацаан дахь ДНБ.

Нийт бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн хэмжээг нэгж хэмжээгээр (нэг төгрөгөөр) нэмэгдүүлэхийн тулд шаардагдах нэмүү хөрөнгө оруулалтын хэмжээг ICOR илэрхийлдэг. Иймд аливаа хөгжиж буй орон хөрөнгийн хязгаарлагдмал хуримтлалаа өндөр үр ашигтайгаар зарцуулбал тухайн орны ICOR коэффициент бага байна. ICOR-ын урвуу хэмжигдэхүүн (1/ICOR) нь нэгж хөрөнгө оруулалтад ногдох ахиуц бүтээгдэхүүн буюу нэмүү өртөг бүтээлтийн хэмжээ бөгөөд энэхүү урвуу харьцаа (ахиуц үйлдвэрлэл) их байх тусам хөрөнгө оруулалт үр ашиг ихтэйг, бага байх тусам үр ашиг муутайг тус тус илэрхийлнэ.

6.2.2. Өгөгдлүүдийн тодорхойлолт, эх үүсвэр

ICOR-ыг тодорхойлохдоо хөрөнгө оруулалт ба ДНБ-ийг зэрэгцүүлэх үнээр тооцох ёстой. Учир нь инфляци ба мөнгөний цаг хугацааны үнэ цэнийг харгалзсаны үндсэн дээр л ахиуц бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлд ногдох нэмүү хөрөнгө оруулалтын хэмжээг бодитойгоор тодорхойлох боломжтой.

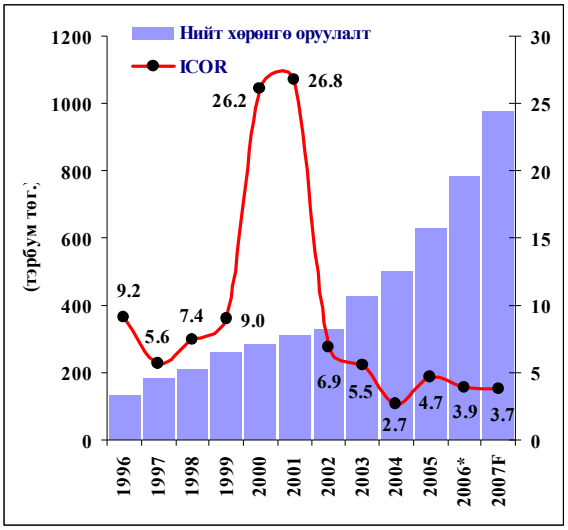
- ДНБ-ийг 2000 оны зэрэгцүүлэх үнээр тооцсон. Ингэхдээ Үндэсний статистикийн газар (ҮСГ)-ын статистикийн эмхэтгэл дээрх ДНБ-ий нэрлэсэн хэмжээг 2000 оныг суурь болгон авсан ДНБ-ний дефляторт харьцуулж тодорхойлов. Мөн хөрөнгө оруулалтыг 2000 оны зэрэгцүүлэх үнээр тооцохдоо эдгээр дефляторуудыг ашиглав. Дефляторуудыг ҮСГ-ын ДНБ-ий тооцооноос авсан.
- Хөрөнгө оруулалтын өгөгдлийг цуглуулахад зарим хүндрэл гарав. Тухайлбал, Сангийн яамны Эдийн засгийн нэгдсэн бодлого, төлөвлөлтийн газрын тооцооны

өгөгдөл болон ҮСГ-ын статистикийн эмхэтгэл дээрх зарим статистик өөр хоорондоо зөрүүтэй байсныг тэмдэглэе. Тодруулбал, 2003 онд нийт хөрөнгө оруулалт 2005 оны статистикийн эмхэтгэл дээр оны үнээрээ 418 тэрбум төгрөг гэж мэдээллэгдсэн бол Сангийн яамны албан ёсны мэдээгээр тус үзүүлэлт 426.7 тэрбум төгрөг байна. Иймд уг тооцоонд Сангийн яамны Эдийн засгийн нэгдсэн бодлого, төлөвлөлтийн газрын албан ёсны мэдээ, өгөгдлийг ашигласан болно.

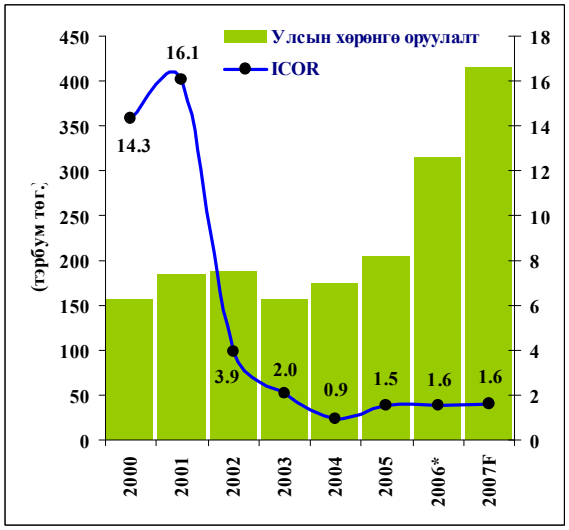
- Нийт хөрөнгө оруулалтын өгөгдлийг 1995-2005 он, 2006 оны урьдчилсан гүйцэтгэл, 2007 оны төслөөр, улсын болон хувийн хөрөнгө оруулалтыг 2000-2005 он, 2006 оны урьдчилсан гүйцэтгэл, 2007 оны төслөөр Сангийн яам, ҮСГ-аас тус тус авч, судалгаанд ашигласан.

6.2.3. Тооцооны үр дүн

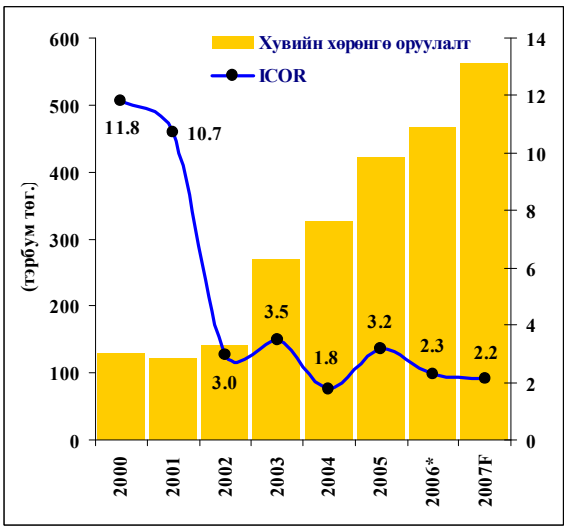
Дүрслэл 6.1. ICOR, Нийт хөрөнгө оруулалтаар



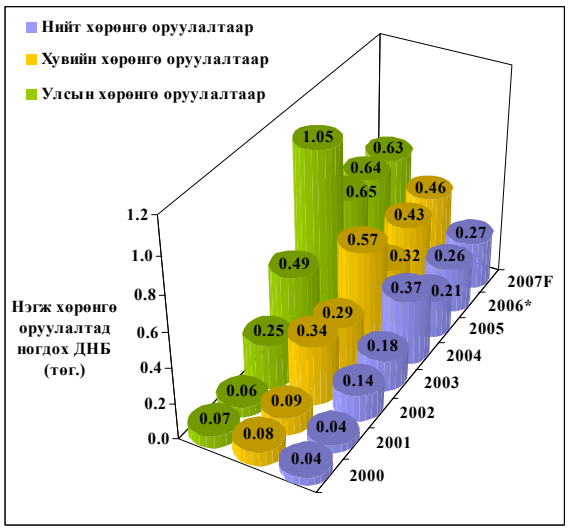
Дүрслэл 6.3. ICOR, Улсын ХО-аар



Дүрслэл 6.2. ICOR, Хувийн ХО-аар



Дүрслэл 6.4. Нэгж ХО-д ногдох үйлдвэрлэл



Дүрслэл 6.1-6.3-аар ICOR-ын тооцооны үр дүнг нийт хөрөнгө оруулалт, улсын ба хувийн хөрөнгө оруулалтаар тус тус үзүүллээ. Нийт хөрөнгө оруулалтын хэмжээ ба тэдгээрт үндэслэн тооцоолсон ICOR-ыг 1996 оноос, улсын ба хувийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ ба тэдгээрт үндэслэгдсэн ICOR-ыг 2000 оноос эхлэн тус тус тооцоолов.

Тооцооны үр дүнгээс үзэхэд манай улсын хувьд нийт хөрөнгө оруулалтаар тооцсон ICOR сүүлийн 10 гаруй жилд дэлхийн дийлэнх орны дундаж болох **3** гэсэн төвшнөөс нэлээд дээгүүр байна. Зөвхөн 2004 онд л ICOR **2.7** байсан нь дэлхийн дундаж төвшнөөс доогуур буюу энэ нь тухайн онд манай улсын нийт хөрөнгө оруулалтын үр ашиг нэлээд сайн байсныг харуулж байна. Харин бусад онуудад хөрөнгө оруулалтын үр ашиг бага байсныг дүрслэл 6.1-ээс харж болно. Тухайлбал 2000, 2001 онд ICOR тус тус **26.2**, **26.8** байсан нь нэг төгрөгийн ахиуц бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхийн тулд мөн онуудад 26.2, 26.8 төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийсэн, ингэснээр хөрөнгө оруулалтын үр ашиг нэн доогуур байсныг илэрхийлнэ.

2005 оны хувьд нэг төгрөгийн ахиуц бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхийн тулд улсын төсвөөс **1.5** төгрөгийн, хувийн хэвшлээс **3.2** төгрөгийн, нийт **4.7** төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийгдсэн нь хангалттай үр ашигтай байж чадсангүй. Монгол улсын Засгийн газраас баталсан *"Монгол улсын эдийн засаг, нийгмийг 2007 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төсөл"*-д тусгагдсан, эдийн засгийн өсөлтийн 2006 оны урьдчилсан гүйцэтгэл, 2007 оны төсөлд үндэслэгдсэн тооцоогоор мөн онуудад нийт хөрөнгө оруулалтаар тооцсон ICOR коэффициент харгалзан **3.9**, **3.7** байх тооцоо гарч байна. Доорхи хүснэгтэд хугацааны үечлэлээр тооцоолсон ICOR коэффициентийг улсын ба хувийн, мөн нийт хөрөнгө оруулалтаар тус тус үзүүлэв.

Хүснэгт 6.4. ICOR, хугацааны үечлэлээр

	2000-2002	2003-2005	2000-2005	1995-2005	2003-2007
ICOR (Нийт хөрөнгө оруулалтаар)	**16.5**	**5.2**	**6.1**	**6.7**	**4.4**
ICOR (Хувийн хөрөнгө оруулалтаар)	**7.0**	**3.4**	**3.3**	**…**	**2.8**
ICOR (Улсын* хөрөнгө оруулалтаар)	**9.5**	**1.8**	**2.7**	**…**	**1.7**

* Улсын төсөв, Засгийн газрын гадаад цэвэр зээл

Эдийн засгийн өсөлт 4%-иас хэтрээгүй 2000-2002 оны хооронд (2000 онд 1.1%, 2001 онд 1%, 2002 онд 4%) нийт хөрөнгө оруулалтын үр ашиг доогуур төвшинд буюу ICOR **16.5** байжээ. Эдийн засгийн өсөлт өндөр байсан 2003-2005 оны хооронд (2003 онд 5.6%, 2004 онд 10.7%, 2005 онд 6.2%) ICOR коэффициент **5.2** байв. Энэ нь бусад буурай хөгжилтэй орнуудын төвшинд ойролцоо очсон байна. Харин сүүлийн 6 жилийн хугацааны үечлэлээр тооцоход нийт хөрөнгө оруулалтаар тооцсон ICOR **6.1**, 1995-2005 оны хоорондох хугацаанд **6.7** байгаа нь хөрөнгө оруулалтын үр ашиг төдийлөн дээшлээгүй болохыг харуулав. 2006, 2007 онд эдийн засгийн өсөлтийг 7.5%, 8.6% байхаар 2007 оны улсын төсвийн төсөлд тусгажээ. Эдгээрт үндэслэсэн тооцоогоор 2003-2007 оны хоорондох хугацаанд ICOR коэффициент нийт хөрөнгө оруулалтаар **4.4** болох хандлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл эдийн засаг өндөр өсөлттэй байсан, мөн байхаар төлөвлөсөн 2003-2007 оны хооронд ахиуц нэг төгрөгийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхийн тулд нийт 4.4 төгрөгийн нэмэлт хөрөнгө оруулалт шаардагдахаар

байна. Энэ үзүүлэлтийг дэлхийн бусад бүс нутаг, улс орнуудын төвшинтэй харьцуулсныг судалгааны дараагийн хэсэгт дурьдав.

Дүрслэл 6.4-т нэгж (нэг төгрөгийн) хөрөнгө оруулалтад ногдох ДНБ-ий хэмжээг хөрөнгө оруулалтын гурван хэлбэрээр үзүүлэв. Нэг төгрөгийн хөрөнгө оруулалтад ногдох ахиуц бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн хэмжээ 2000, 2001 онд нийт хөрөнгө оруулалтаар тус тус **0.04** төгрөг буюу **4** мөнгө байжээ. Энэ үзүүлэлт 2004 онд **37** мөнгө болж, 2000 оноос хойшхи хамгийн өндөр төвшиндөө хүрч байв. Өнгөрсөн 2005 онд нэг төгрөгийн нийт хөрөнгө оруулалтад **21** мөнгөний үйлдвэрлэл ногдож байсан бол 2006 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр **26** мөнгө, 2007 оны төслөөр **27** мөнгө байх тооцоо гарч байна.

6.2.4. ICOR дэлхийн бусад оронд

Хүснэгт 6.5. Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн төвшний харьцуулалт (улс орон, бүс нутгаар)

	Хугацааны Үечлэл	ICOR	1/ICOR
	2000-2002	16.5	0.06
МОНГОЛ	**2003-2005**	**5.2**	**0.19**
	2000-2005	6.1	0.17
	1995-2005	**6.7**	**0.15**
	1991-1995	3.4	0.29
БНХАУ	1996-2000	4.5	0.22
	2001-2003	**5.1**	**0.20**
	1991-2003	**4.1**	**0.24**
Япон	**1961-1970**	**3.2**	**0.31**
Өмнөд Солонгос	**1981-1990**	**3.2**	**0.31**
Тайвань	**1981-1990**	**2.7**	**0.37**
ОХУ	**2001-2004**	**2.8**	**0.36**
Зүүн өмнөд Азийн орнуудын дундаж	**2002**	4.6-4.9	0.22-0.20
Ойрхи дорнод, хойд Африкийн орнуудын дундаж	**2001-2002**	6.1	0.16
Төв Африкийн орнуудын дундаж	**1999-2002**	5.7	0.18
Төв Азийн орнуудын дундаж	**2002**	5.5	0.18

Эх үүсвэр: Монгол улсын Засгийн газар "Монгол улсын 2007 оны төсвийн төсөл"
Япон, Өмнөд Солонгос, Тайвань, БНХАУ-ын албан ёсны статистик
Chi Hung Kwan "Why China's Investment Efficiency is Low- Financial Reforms are Lagging Behind", June 18, 2004

ICOR-ын коэффициентийг дэлхийн улс орнуудаар харьцуулахдаа тухайн орнууд эдийн засгийн өндөр өсөлтийг хангаж байсан хугацааны үечлэлээр ICOR-ыг тооцож, тэдгээрийг харьцуулдаг байна.

Манай улсын эдийн засаг харьцангуй өндөр өсөлттэй байсан 2003-2005 онуудад нийт хөрөнгө оруулалтын ДНБ-д эзлэх хувь дунджаар **27.7%** болж, ДНБ-ийг 1 төгрөгөөр өсгөхөд **5.2** төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийжээ. Энэ нь Азийн өндөр хөгжилтэй Япон, Өмнөд Солонгос, Тайвань зэрэг улсууд эдийн засгийн өндөр өсөлтийг хангаж байх үеийнхтэй нь харьцуулбал харьцангуй өндөр байгаа юм. 1960-1970-аад оны үед Японы эдийн засаг дунджаар 10.2%-ийн өсөлттэй, нийт хөрөнгө оруулалт ба ДНБ-ий харьцаа 32.6% байсан ч, ДНБ-ийг 1 иенээр өсгөхөд **3.2** иенээс илүүгүй хөрөнгө оруулж байжээ.

Өмнөд Солонгос, Тайваньд эдийн засгийн өндөр өсөлтийг хангаж байсан 1980-1990-ээд онд энэ үзүүлэлт тус тус **3.2**, **2.7** байжээ. БНХАУ-ын хувьд үндэсний нийт хөрөнгө оруулалт ба ДНБ-ий харьцаа 2003 оны байдлаар 42.7%-д хүрч, 1993 оны оргил төвшин 43.5%-д ойртсон байна. Хэдийгээр тус улсад хөрөнгө оруулалтын эдийн засагт эзлэх хувь өндөр байгаа ч, хөрөнгө оруулалтын үр ашиг нь доогуур төвшинд байх буюу цаашид буурах, ДНБ-ийг нэг юаниар өсгөхөд ногдох хөрөнгө оруулалт улам бүр нэмэгдэх хандлагатай ажээ. БНХАУ-д 2001-2003 оны хооронд эдийн засаг нь дунджаар 8%-ийн өсөлттэй, ДНБ-ийх нь 40.5%-ийг хөрөнгө оруулалт эзэлж, ICOR нь **5.1** байсан нь манай улсын эдийн засаг өссөн сүүлийн 3 жилийн ICOR коэффициенттэй ойролцоо байна. Гэтэл олон улсын төвшинд нийт хөрөнгө оруулалтаар тооцсон ICOR **3.5-4.0**-өөс их байвал хөрөнгө оруулалтын үр ашиг хангалтгүй гэж үздэг.

6.2.5. Зарим дүгнэлт, санал

- Манай улсын нийт хөрөнгө оруулалт болон улсын ба хувийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ мөнгөн дүнгээрээ цаашид өсөх хандлагатай байгаа ч, сүүлийн 10 гаруй жилийн өгөгдөлд хийсэн судалгаагаар хөрөнгө оруулалтын үр ашиг хангалтгүй төвшинд буюу өндөр хөгжсөн Азийн орнууд, хөрш ОХУ, БНХАУ-ынхаас нэлээд доогуур төвшинд байна. Харин Зүүн өмнөд Ази, Ойрхи Дорнод, Хойд Африк, Төв Африк, Төв Азийн хөгжиж буй орнуудын дундажтай ойролцоо төвшинд байна.
- Улсын хөрөнгө оруулалт буюу Засгийн газрын гадаад зээл, төсвийн хөрөнгө оруулалтаас илүүтэйгээр хувийн хэвшилд гадаад, дотоодын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах, ингэснээр үр ашиг өндөртэй хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, улсын төсвийн болон Засгийн газрын гадаад зээлийн үр ашгийг нэмэх, улмаар нийт хөрөнгө оруулалтын хувьд ДНБ-ийг нэг төгрөгөөр өсгөхөд ногдох хөрөнгө оруулалтын хэмжээг **3.0-3.2** төвшинд хүргэж бууруулах шаардлагатай.
- 1994 онд АНУ-ын Принсетоны их сургуулийн профессор Пол Крюгман ***"бүтээмжийн буюу нэгж хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн өсөлтөд суурилсан БУС, орцын буюу хөрөнгө оруулалтын хэмжээний өсөлтөд суурилсан эдийн засаг тогтворгүй байдаг"*** гэсэн онол дэвшүүлж, энэхүү онол нь 1998 онд Азид санхүүгийн хямрал нүүрлэснээр батлагдсан юм. Өнөөдөр хөрөнгө оруулалтын үр ашгаар бус, орцын буюу хөрөнгө оруулалтын хэмжээний хэт өсөлтөөр эдийн засгийнхаа өндөр өсөлтийг хангаж байгаа БНХАУ-ыг өнгөрсөн түүхээс сургамж авахыг судалгааны байгууллагууд сануулсаар байна. Энэ асуудал манай улсын хувьд ч хамаатай юм. Учир нь манай улсын эдийн засаг өнгөрсөн цөөн жилд багагүй өсөлттэй байсан ч, энэ нь бүтээмж, хөрөнгө оруулалтын үр ашгаар бус гол төлөв орц буюу хөрөнгө оруулалтын хэмжээний өсөлтөөр хангагдсан нь манай орны эдийн засаг БНХАУ-ынхтай төстэй тогтворгүй, эмзэг, эрсдэлтэй нөхцөлд байна гэсэн дүгнэлт хийж байна.
- Улсын төсвийн дунд хугацааны хүрээний мэдэгдэл, жил жилийн төсөвт тусгах хөрөнгө оруулалтын бодлого, хөтөлбөрийг оновчтой боловсруулах, тэдгээрийн хэрэгжилтийг улс төрийн нөлөө, улс төрийн намуудын эрх ашгаас хараат бус, нэмүү өртөг бүтээлт, үр ашиг нь урт хугацаанд тогтвортой байх ICOR шалгуурын тооцоонд үндэслэн боловсруулдаг зарчим баримталж байх;

- Монгол улсын эдийн засагт “Голланд өвчин”-ий шинж тэмдэг илэрч, аж үйлдвэржүүлэлтэд саарал явагдаж байгаа тул эрдэс түүхий эдийн үнийн өсөлтөөс бий болж байгаа төсвийн нэмэлт орлогод түшиглэн, юуны өмнө аж үйлдвэржилт, экспортыг дэмжих стратегийн ач холбогдолтой төслүүдийг үр ашгаар нь өрсөлдүүлэн шалгаруулж, урт хугацаат зээлээр санхүүжүүлэх үүрэгтэй “хөгжлийн банк”-ны тогтолцоо бүрдүүлж ажиллуулах, ингэснээр улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, Засгийн газрын гадаад зээлийн үр ашгийг дээшлүүлэх, арилжааны банкуудын зээлийн хүүг бууруулах арга хэмжээг Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх;
- Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, гадаад зээлээр “зэвэрсэн дэд бүтэц” бий болгохгүй байх, үүнтэй уялдуулж их хэмжээний хөрөнгө оруулалт бүхий “Мянганы зам”, алслагдсан зарим чиглэлд асар өндөр үнэтэй эрчим хүчний шугам татах хөрөнгө оруулалтын төсөлд мэргэшсэн үнэлгээчдийн багаар эдийн засгийн үр ашгийн дахин үнэлгээ хийлгэх.

Долдугаар бүлэг

ТӨСВИЙГ ТӨЛӨВЛӨХ, ГҮЙЦЭТГЭЛД ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ АРГАЧЛАЛ, ЗАГВАР, ПРОГРАМ ХАНГАМЖ

7.1. Татварын нийт орлогын загварчлал

Энэ хэсэгт Монгол улсын төсвийн нийт орлого, тусламжийн 82.5% (2005)-ийг бүрдүүлж байгаа татварын орлогыг загварчлах, ингэснээр татварын нийт орлогод нөлөөлж байгаа гол хүчин зүйлсийг тодорхойлж, Монгол улсын татварын орлогын зарим онцлогийг нээн үзүүлэх болно.

А. Загварын тодорхойлолт

❖ Загвар дахь хувьсагчуудын тодорхойлолт:

Хүснэгт 7.1. Хамаарагч хувьсагч

Хамаарагч хувьсагч	Тэмдэглэгээ	Хэмжих нэгж
Монгол улсын татварын нийт орлого	T_i	сая төгрөг

Хүснэгт 7.2. Нөлөөлөгч буюу тайлбарлагч хувьсагчууд

Нөлөөлөгч хувьсагчууд	Тэмдэглэгээ	Хэмжих нэгж
• Уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэл ба аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлтийн харьцаа	**M/IP**	харьцаа буюу %
• Улсын төсвийн нийт зарлага, цэвэр зээл ба ДНБ-ий харьцаа	**EX/GDP**	харьцаа буюу %
• Нийт импортын хэмжээ	**IMP**	сая төгрөг

Монгол улсын төсөв эрдэс баялгийн олборлолтоос ихээхэн хамааралтай эсэхийг шинжлэхийн тулд татварын нийт орлогыг тайлбарлах (нөлөөлөгч) эхний хувьсагчаар уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэлийн аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлтэд эзлэх хувийг сонгож авав. Олборлох үйлдвэрлэлийн хэмжээ нэмэгдэж, түүний АУ-ийн нийт үйлдвэрлэлтэд эзлэх хувь ихсэх тусам татварын орлого өсөх болно. Иймд (M/IP) хувьсагч (T)-тэй эерэг хамааралтай байх ба уг хувьсагчийн коэффициент урьдчилсан таамаглалаар (+) утгатай байна.

Гадаад өр, зээлийн үндсэн хэсэг ба түүнд ногдох хүүгийн төлбөрүүд нь улсын төсвийн зарлагын нэг хэсэг байдаг. Гадаад өрийн өсөлтийн хурд ДНБ-ий өсөлтөөс давах хандлагатай үед өрийн үндсэн ба хүүгийн төлбөрийг тогтвортой төлж, барагдуулж байхын тулд татварын орлогыг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй болно. Энэ тохиолдолд татварын нормын төвшинг өсгөх нь цөөнгүй. Харин гадаад өрийн өсөлт, ДНБ-ий өсөлтөөс бага байх үед татварын нормд өөрчлөлт оруулахгүйгээр өрийн төлбөрийг төсвөөс төлөх чадамжтай байх ёстой. Тэгэхлээр татварын орлогод нөлөөлөх нэг хувьсагч бол төсвийн нийт зарлага, цэвэр зээлийн хэмжээ юм. ДНБ-д эзлэх улсын төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн хувь өсөх тусам Монгол улсын татварын орлого өсөх хандлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл улсын нэгж орлогод ногдох төсвийн зарлага (EX/GDP) нэмэгдэхэд түүнээс шалтгаалан төсвийн орлого тодорхой хэмжээгээр нэмж төлөвлөгддөг зүй бус тогтолцоо манайд бий болсон. Ингэхлээр (EX/GDP) ба (T) хувьсагчууд хоорондоо

эерэг хамааралтай байх ба (EX/GDP) хувьсагчийн коэффициент урьдчилсан таамаглалаар (+) байна.

Импорттой холбоотой НӨАТ, онцгой татвар, импортын гаалийн татвар гэх мэт татвараар Монгол улсын татварын орлогын 40 гаруй хувь нь бүрдэж байгаа (2005) нь манай улсын эдийн засаг импортоосоо ихээхэн хамааралтай болохыг нотолж байна. Иймд импортын хэмжээ ба татварын орлогын хооронд тодорхой эерэг хамаарал байгаа эсэхийг шалгахын тулд (IMP) хувьсагчийг загвар дахь гурав дахь тайлбарлагч хувьсагчаар сонгон авав. Уг хувьсагчийн коэффициент урьдчилсан таамаглалаар (+) байна. Эцэст нь татварын орлогын функцийг дараахи байдалтайгаар тодорхойлов.

$$T_i = f\left(\overset{(+)}{(M/IP)}, \overset{(+)}{(EX/GDP)}, \overset{(+)}{(IMP)} \right) \quad (8)$$

Хүснэгт 7.3. Татварын орлого ба түүнийг тайлбарлагч хувьсагчуудын хоорондох корреляци

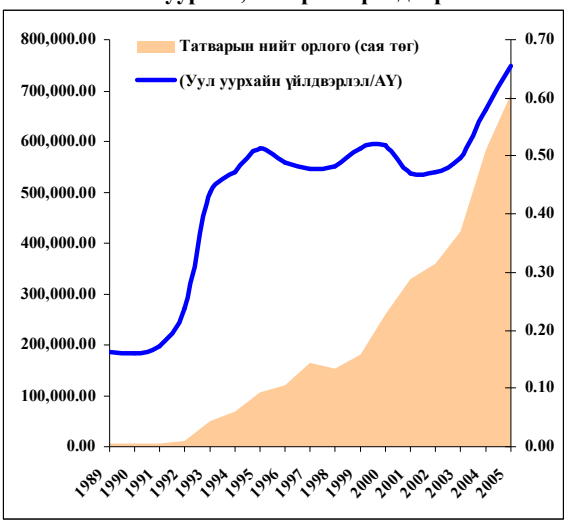
	$(M/IP)_i$	$(EX/GDP)_i$	$(IMP)_i$
T_i	0.7340	0.6356	0.9928

Дээрх хүснэгтэд татварын орлого ба түүнийг тайлбарлагч хувьсагчуудын хоорондох корреляцийн коэффициентүүдийг үзүүлэв. Татварын орлогын импортоос хамаарах коэффициент хамгийн их ба (M/IP), (EX/GDP) коэффициентүүд ч татварын орлоготой өндөр хамааралтай болохыг дээр үзүүлсэн корреляцийн энгийн коэффициентүүд харуулж байна.

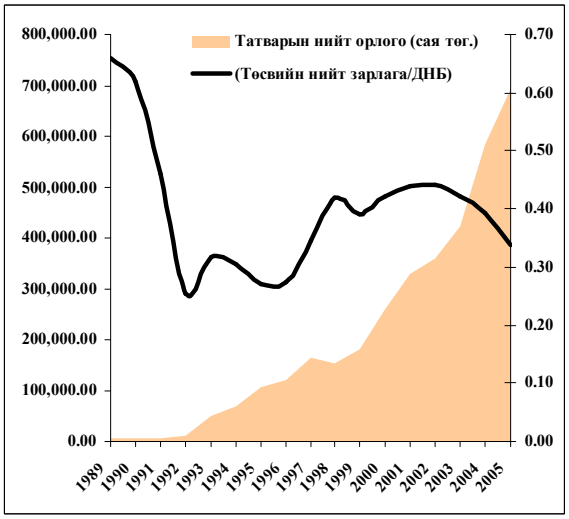
❖ Функцийн төрөл:

Дүрслэл 7.1-7.3-т татварын орлого ба түүнд нөлөөлөгч хувьсагчуудын хамаарлыг хувьсагч бүрээр нь үзүүлсэн. Эдгээрээс үзэхэд нөлөөлөгч хувьсагчууд тус бүртээ татварын орлоготой шугаман бус хамааралтай байна. Иймд загварын функцийг шугаман функцээр сонгох нь оновчгүй. Тайлбарлагч ба хамаарагч хувьсагчуудын шугаман бус хамаарлын улмаас ихэнх эконометрик загварт давхар логаритмын функц ашигладгийг бодолцвол функц (8)-ийн төрлийг давхар логаритмаар сонгож авах нь оновчтой юм. Иймд татварын орлогын загварт давхар логаритм функцийн хэлбэрийг сонгож ашиглав.

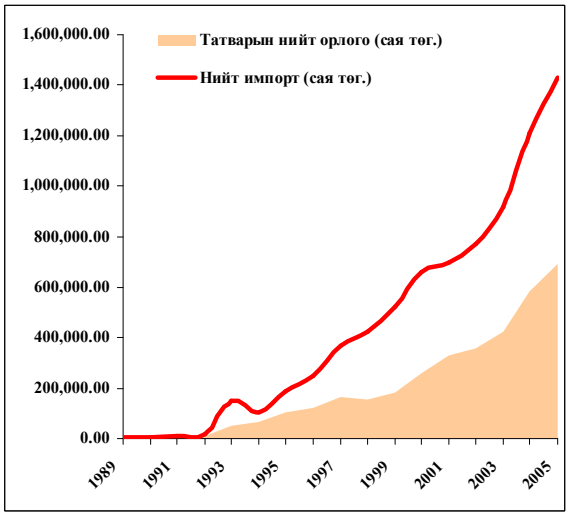
Дүрслэл 7.1. Татварын нийт орлого ба уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэл



Дүрслэл 7.2. Татварын нийт орлого ба төсвийн нийт зарлага



Дүрслэл 7.3. Татварын нийт орлого ба импорт



Иймд татварын орлогын математик загвар дараахи байдалтай болно.

$$\begin{cases} Ln(T) = \beta_0 + \beta_1 \cdot Ln(M/IP) + \beta_2 \cdot Ln(EX/GDP) + \beta_3 \cdot Ln(IMP) + \gamma \\ T = e^{\beta_0} \cdot (M/IP)^{\beta_1} \cdot (EX/GDP)^{\beta_2} \cdot (IMP)^{\beta_3} \cdot e^{\gamma} \end{cases} \quad (9)$$

Б. Өгөгдлүүдийн тодорхойлолт, эх үүсвэр

Энэ тооцоонд хувьсагчуудын нэрлэсэн (оны үнээр) утгуудыг ашигласан. Татварын нийт орлого (T), нийт импорт (IMP), ДНБ-ий хэмжээ (GDP), уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэл (M), аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлт (IP), төсвийн нийт зарлага, цэвэр

зээлийн хэмжээ (EX) гэсэн үзүүлэлтүүдийн 1989 оноос 2005 оны хоорондох 17 жилийн гүйцэтгэлийг ҮСГ-ын эмхэтгэлүүд ба 2007 оны төсвийн төслөөс тус тус авч ашиглав.

B. OLS регрессийн шинжилгээ

Энэ хэсэгт OLS регрессийн шинжилгээг 1989-2005 оныг дуустал нийт 17 жилийн өгөгдөлд үндэслэн гүйцэтгэсэн. Регрессийн үр дүнг дараах байдлаар үзүүлэв:

$$\overline{Ln(T)} = 3.5248 + 0.6426 \cdot Ln(M/IP) + 0.5270 \cdot Ln(EX/GDP) + 0.7437 \cdot Ln(IMP)$$

Стандарт алдаа:	(0.5885)	(0.3162)	(0.1267)	**(10)**
t-статистик:	1.09	1.67	5.87	

$R^2 = 0.98$, $\overline{R^2} = 0.98$, F = 307.38, n = 17

Дээрх үр дүнгээс харахад тайлбарлагч хувьсагч бүрийн коэффициентийн тэмдэг бидний урьдчилсан таамаглалтай нийцэж байна. Тэгшитгэлийн $\overline{R^2}$ 0.98 буюу хангалттай өндөр, F-статистик 307.38 буюу хангалттай сайн байна. Загвар дахь (EX/GDP) ба (IMP) хувьсагчуудын t-статистик t-тестээр хангалттай гэж үнэлэгдсэн. Харин (M/IP) хувьсагчийн t-статистик 1.09 буюу t-тестээр хангалтгүй гарсан ч уг хувьсагч онолын хувьд загварт зайлшгүй байх шаардлагатай. Иймд эконометриксийн эхний шалгуураар уг загвар татварын нийт орлогыг тайлбарлаж чадахуйц байна.

Регрессийн OLS загваруудад түгээмэл тохиолддог эконометриксийн гол хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудлууд болох **multicollinearity**, **autocorrelation**, **heteroskedasticity** загвар (10)-т оршин байгаа эхэсийг шалгая.

❖ Multicollinearity:

Энэ хүндрэл нь загвар дахь тайлбарлагч хувьсагчуудын хоорондох хүчтэй шугаман хамаарал юм. Хэрэв загварт *multicollinearity* байвал уг загварын тооцооны коэффициентүүдийг үнэн бодит утгаас нь хазайлгахад *multicollinearity* нөлөөлдөг.

Корреляцийн матриц дахь t-тест, VIF (**Variance Inflation Factor**) тестүүдээр загварт *multicollinearity* байгаа эсэхийг шалгадаг.

Хүснэгт 7.4. Тайлбарлагч хувьсагчуудын корреляци

	Ln(M/IP)	Ln(EX/GDP)	Ln(IMP)
Ln(M/IP)	1		
Ln(EX/GDP)	-0.5204	1	
Ln(IMP)	0.9566	-0.3398	1

Хүснэгт 7.5. Т-тест

	Ln(M/IP)	Ln(EX/GDP)	Ln(IMP)
Ln(M/IP)	1		
Ln(EX/GDP)	-2.3605	1	
Ln(IMP)	12.7084	-1.3991	1

Т-тестээр болон VIF шалгуураар Ln(M/IP) ба Ln(IMP), Ln(M/IP) ба Ln(EX/GDP) хувьсагчуудын хооронд *multicollinearity* байх магадлалтай байна. Гэвч онолын хувьд загвар дахь тайлбарлагч гурван хувьсагчууд бүгд татварын орлогод нөлөөлдөг, чухал хувьсагчууд юм. Хэрвээ *multicollinearity* хүндрэлийг бууруулахын тулд аль нэг

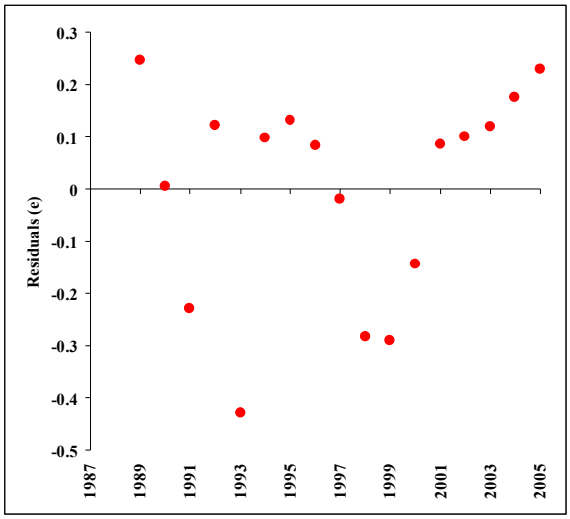
хувьсагчийг нь загвараас хасвал регрессийн үр дүн нь (10) тэгшитгэлийнхээс сул гарах тул уг загвар дахь *multicollinearity*-ийг засварлах шаардлагагүй ба (10) тэгшитгэлийг хэвээр нь үлдээх нь оновчтой байна.

❖ Autocorrelation:

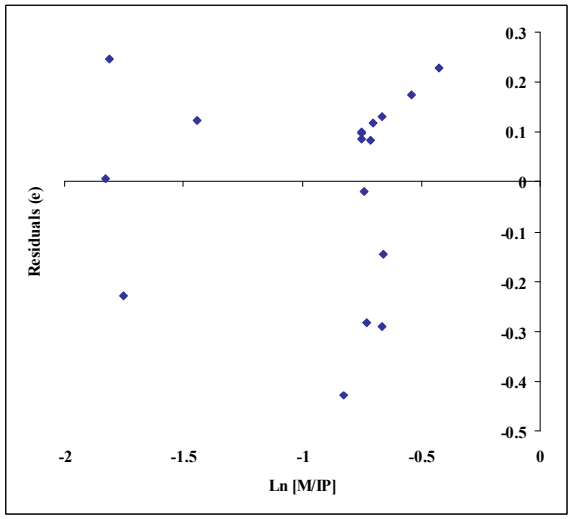
Энэ нь ажиглалтын алдаануудын хоорондох хүчтэй хамаарал юм. Хамаарагч хувьсагчийн бодит утга ба тооцооны утгын хоорондын зөрүү (**residual**)-ний тархалтад ямар нэгэн хэв загвар байвал уг загварт *autocorrelation* хүндрэл оршин байна гэж үзнэ.

Дүрслэл 7.4-өөс харахад тархалтад ямар нэг хэв байхгүй байгаа нь *autocorrelation* хүндрэл загварт байхгүй гэж хэлж болно. Гэхдээ *autocorrelation*-ийг **Durbin-Watson (DW)** статистикаар мөн шалгах шаардлагатай. Загварын үр дүнгээр DW статистик **1.52** гэж тооцоологдсон ба энэ нь уг загварт *autocorrelation* хүндрэл байхгүйг баталсан (n=17, k=3, 1% one-sided level of significance, $D_L = 0.67$, $D_U = 1.43$, $4 - D_U > 1.52 > D_L$).

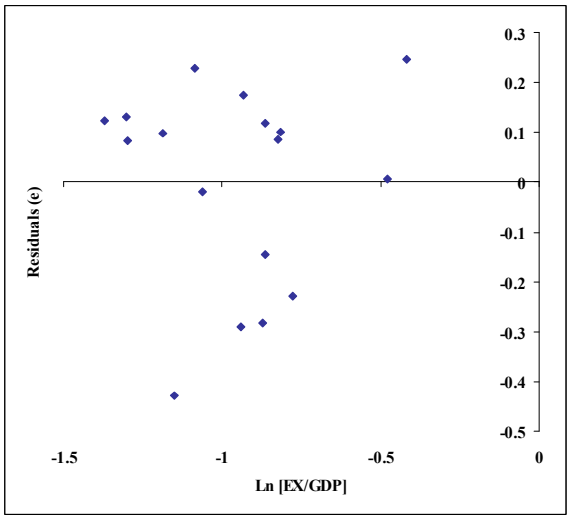
Дүрслэл 7.4. Residual (e)-ийн тархалт



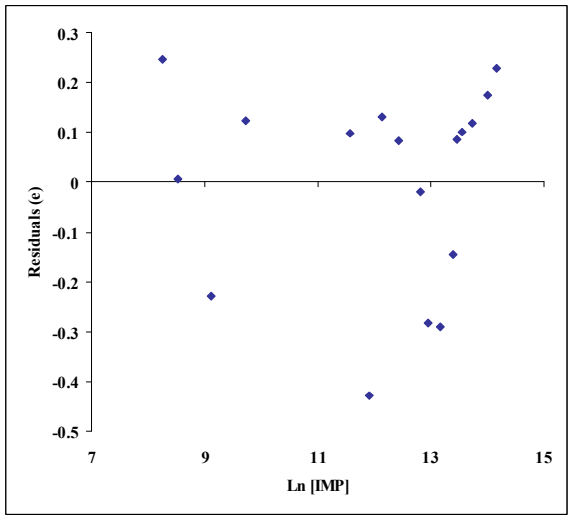
Дүрслэл 7.5. Residual (e) ба Ln(M/IP)



Дүрслэл 7.6. Residual (e) ба Ln(EX/GDP)



Дүрслэл 7.7. Residual (e) ба Ln(IMP)



❖ Heteroskedasticity:

Энэ хүндрэл нь ажиглалтын алдаануудын тогтмол бус хазайлт юм. Өөрөөр хэлбэл хамаарагч хувьсагчийн бодит утга болон тооцооны утгын хоорондох зөрүүг нөлөөлөгч хувьсагчуудтай харьцуулан үзэхэд тархалт нь ямар нэгэн хэв загвартай байвал уг загварт *heteroskedasticity* хүндрэл оршин байна гэж үзнэ.

Дүрслэл 7.5-7.7-оос харахад тархалтуудад ямар нэгэн хэв загвар харагдахгүй байна. Мөн **White** тестээр ($n \cdot R^2$) үржвэр 9.24 байгаа нь 9 гэсэн чөлөөний зэрэгтэй, Chi-square тархалтын бүх утгаас бага байна. Энэ нь загвар (10)-т *heteroskedasticity* хүндрэл байхгүйн нотолгоо юм.

Эконометриксийн түгээмэл хүндрэлүүд болох *multicollinearity*, *autocorrelation*, *heteroskedasticity*-ийг шалгасны эцэст регрессийн үр дүнгээр тодорхойлогдсон доорхи загвар нь Монгол улсын татварын орлогыг илэрхийлж чадахуйц гэж дүгнэж байна.

$$\boldsymbol{T = e^{(3.5248)} \cdot (M / IP)^{(0.6426)} \cdot (EX / GDP)^{(0.5270)} \cdot (IMP)^{(0.7437)}} \qquad \textbf{(11)}$$

Энд: T – татварын нийт орлого (сая төгрөг);
M – уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэл (сая төгрөг);
IP – аж үйлдвэрлэлийн нийт үйлдвэрлэлт (сая төгрөг);
EX – нэгдсэн төсвийн нийт зарлага, цэвэр зээл (сая төгрөг);
GDP – ДНБ (сая төгрөг);
IMP – нийт импорт (сая төгрөг);
e – экспоненциал тогтмол.

Тооцоологдсон коэффициентүүдийн утга (бусад хувьсагчуудыг тогтмол гэж үзвэл):

- Хэрэв [M/IP] харьцаа 1%-иар өсвөл, бусад тайлбарлагч хувьсагчуудыг тогтмол гэж үзвэл, татварын нийт орлого **0.64%**-иар өснө;
- Хэрэв [EX/GDP] харьцаа 1%-иар өсвөл, бусад тайлбарлагч хувьсагчуудыг тогтмол гэж үзвэл, татварын нийт орлого **0.53%**-иар өснө;
- Хэрэв [IMP] 1%-иар өсвөл, бусад тайлбарлагч хувьсагчуудыг тогтмол гэж үзвэл, татварын нийт орлого **0.74%**-иар өснө;
- Хэрэв [M/IP], [EX/GDP], [IMP] хувьсагчууд тус бүр 1%-иар өсвөл татварын нийт орлого **1.91%**-иар өснө.

Иймд Монгол улсын татварын нийт орлого импортоос, уул уурхай, эрдэс түүхий эдийн олборлолтоос, мөн төсвийн нийт зарлагаасаа үлэмж хамааралтай байна гэж дүгнэж болно. Монгол улсын татварын орлогын энэхүү эмзэг (**vulnerable**) байдал нь улсын төсвийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж, улмаар төсвийг тогтвортой бус гэсэн ангилалд оруулж байгааг дахин дурьдая. Түүнчлэн төсвийн зарлагад үндэслэн татварын орлогыг төлөвлөдөг буруу тогтолцоо Монголд байгаа юм. Зүй нь, эдийн

засгийн бодлогоор татварын бодлого тодорхойлогдож, татварын орлого нь төсвийн зарлагаас ангид, тусгаар байдлаар төлөвлөгдөж байх ёстой байдаг.

7.2. Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн шинжилгээний Харрод-Домарын загвар

1930-аад онд боловсруулагдсан, Харрод-Домарын хөгжлийн эдийн засгийн загвараар эдийн засгийн өсөлт нь **нэгд**, хадгаламжийн төвшнөөс, **хоёрт**, хөрөнгө оруулалтын бүтээмжийн урвуу үзүүлэлт буюу хөрөнгө ба өсөн нэмэгдэх бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн харьцаа (ICOR) гэсэн хоёр үзүүлэлтээс хамаардаг. Хадгаламжийн төвшнийг хадгаламж үүсгэх дундаж сонирхол (APS) гэсэн үзүүлэлтээр хэмждэг бөгөөд APS нь нэгж орлогод ногдох хадгаламжийн хэмжээгээр тодорхойлогдоно.

ICOR нь хөрөнгийн хуримтлалын өсөлтийг ДНБ-ий өсөлтөд харьцуулсантай тэнцүү ба хөрөнгийн хуримталыг хөрөнгө оруулалтаар орлуулбал дараахи тэгшитгэл үнэн болно.

$$ICOR = \frac{\Delta K}{\Delta GDP} = \frac{I}{\Delta GDP} \qquad (12)$$

Цаашилбал, хөрөнгө оруулалтыг хадгаламжийн хэмжээ (S)-гээр орлуулж болно. Хадгаламж нь ДНБ ба APS-ийн үржвэртэй тэнцүүг бодолцвол:

$$ICOR \cdot \Delta GDP = I = S = APS \cdot GDP \qquad (13)$$

Эндээс, $ICOR \cdot \Delta GDP = APS \cdot GDP$ буюу $\frac{\Delta GDP}{GDP} = \frac{APS}{ICOR}$ **(14)**

Иймд, эдийн засгийн өсөлт нь хадгаламжийн төвшин ба хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн үржвэрээр тодорхойлогдоно (энд 1/ICOR харьцаа нь нэгж хөрөнгө оруулалтад ногдох ахиуц бүтээгдэхүүн буюу нэмүү өртөг бүтээлтийн хэмжээ бөгөөд энэ үзүүлэлт их байвал хөрөнгө оруулалтын үр ашиг их байгааг илэрхийлдэг).
Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх бодлого нь хөрөнгө оруулалтын хэмжээг ихэсгэхэд бус, хөрөнгийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэх ёстой байдаг байна.

Дээрх загварыг ашиглан хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг улсын ба хувийн, мөн өгөгдөл хангалттай үед салбарын хөрөнгө оруулалтаар тус тус тооцож болно (Зургаадугаар бүлэг).

7.3. Боловсролын салбарын зардал, үр ашгийн төлөвлөлтийн симуляцийн загвар, түүнийг ашиглах програм хангамж

Олон улсын хэмжээнд боловсролд оруулж буй хөрөнгө оруулалт, зардлын үр ашгийг тооцоход тухайн төвшний боловсролын суралцагчдын мэдлэгт үндэслэн багшийн дадлага, туршлага, ном, сурах бичиг, анги танхимын хүрэлцээ, тохижилт, эцэг эхийн орлого, анги дүүргэлт /бага ангид сургуулийн өмнөх боловсрол/ зэрэг үзүүлэлтүүдийг хамааруулан тооцдог аргачлалуудыг ашигладаг.

Монгол улсын боловсролын системийн хувьд сургуулиуд суралцагчдаа бие даан үнэлдэг системд шилжсэн нөхцөлд суралцагчдын амжилтыг суралцагчдад ямар нэгж зардал гарган дээшлүүлж болох вэ гэсэн асуудлыг шийдэх боломжгүй болоход хүрч байгаа юм. Хэдийгээр 2006 онд Ерөнхий шалгалтыг улсын хэмжээнд авсан нь сайшаалтай боловч аймаг, хот тус бүрт дүнг шилжүүлэх өөр өөр аргачлал хэрэглэснээс аймаг, хотын боловсролын байгууллагуудыг харьцуулах, хаана, ямар хөрөнгө оруулалт хийж сурагчдын амжилтыг дээшлүүлэх вэ гэдгийг шийдэхэд хүндрэлтэй болсон байна.

Манай боловсролын байгууллагын зардал, үр ашгийг тооцоолоход олон хэмжээнд боловсролын салбарын төлөвлөлтөд хэрэглэдэг аргачлал, загварыг өөрийн орны нөхцөлд тохируулан боловсруулж ашиглах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Олон улсын хэмжээнд хэрэглэдэг энэхүү боловсролын бодлого, стратегийн симуляцийн хэрэгслийг улс орнуудын төрийн байгууллагууд, боловсролын мэргэжилтнүүдэд бүх нийтийн боловсролын асуудлаар боловсролын баталгаатай хөгжлийн төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулахад техник, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх зорилгоор боловсруулжээ.

Энэ нь тодорхой нэг боловсролын системд зориулагдаагүй боловч тухайн улс орны боловсролын системд нийцүүлэн өөрчилж болох хялбар бүтэцтэй. Энэ аргыг дунд ба урт хугацааны боловсролын бодлого, стратеги боловсруулах, сургалт, үзүүлбэрт ашиглаж болохын хамт загварыг өөрчлөн зохицуулж, түүгээр тухайн орны боловсролын бодлогын боломжуудыг шалгаж болно. Гэвч загварыг өөрчлөхдөө маш няхуур нямбай хандах хэрэгтэй гэж зөвлөдөг. Ингэж чадваас боловсролын цэгцтэй бодлого болон боловсролын хөгжлийн дунд ба урт хугацааны үйл ажиллагааны нарийн төлөвлөгөө боловсруулах боломжтой.

Симуляцийн загвар нь сценари төлөвлөлтийн гол арга хэрэгслийн нэг юм. Симуляци нь боловсролын бодлого ба стратегийн амьдрах чадварыг шалгах, түүнийг орчны динамик өөрчлөлттэй хослон тодорхойлох хувилбар гаргахад хэрэглэгдэнэ.

Симуляцийн загварыг зохиоход үндэсний онцлогоос хамаарсан хэд хэдэн шатлалыг авч үзэх шаардлагатай боловч дор дурьдсан гол алхмууд нь боловсролыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө, програм боловсруулах үндсэн үе шатыг тодорхойлно.

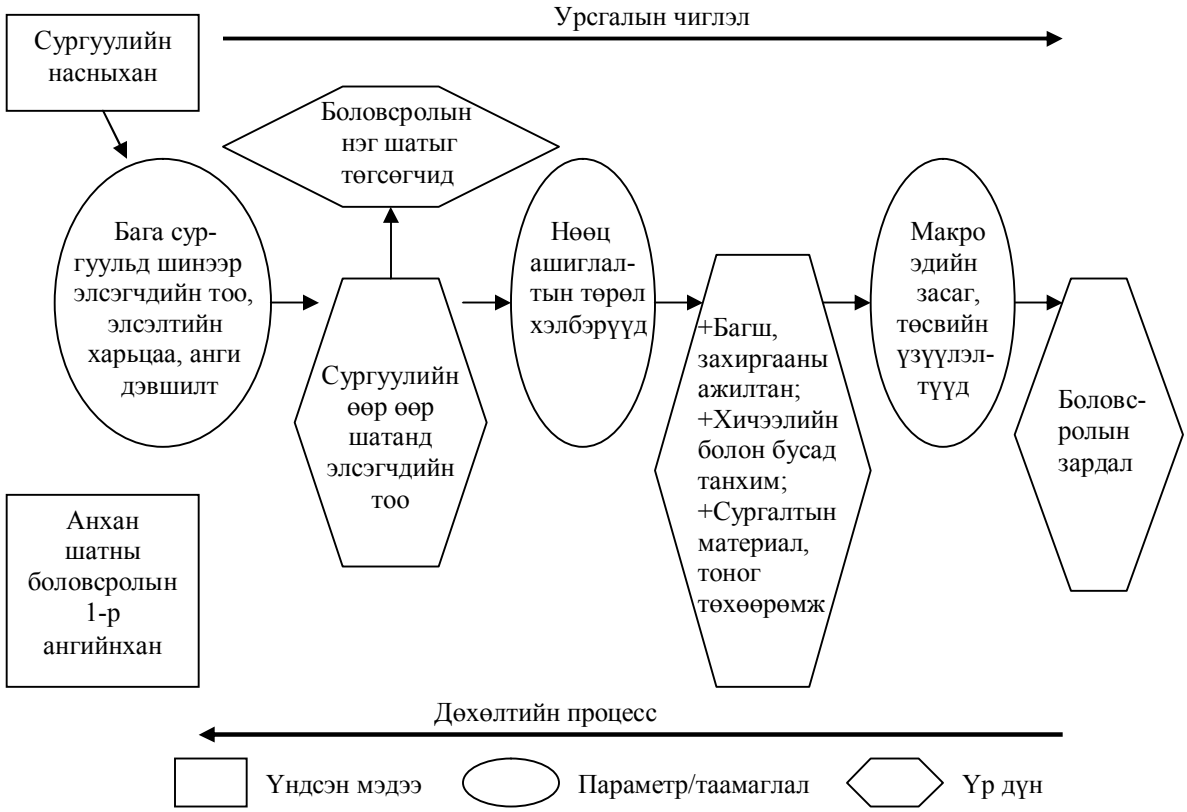
Хүснэгт 7.6. Симуляцийн загварын гол алхмууд

	Суурь оны өгөгдөл	Таамаглал	Үр дүн
Тодорхойлолтууд	Суурь оны анхны өгөгдлүүд	Боловсролын бодлогыг тухайн хугацааны турш тодорхойлон дэвшүүлэх	Суурь оны өгөгдлийн тусламжтайгаар таамаглалд дэвшүүлсэн үзүүлэлтийг хангах прогноз хийх
Бусад хэрэглэгдэх параметрууд	Одоогийн байдалд дүн шинжилгээ хийх, параметрийн анхны утгууд	Боловсролын бодлогын хандлагууд, дэвшүүлэх зорилго, товлосон зорилтууд, параметр/таамаглал	Прогнозын үр дүн, үр дагавар

Дээрх үе шатууд нь загварын программын ажлын хуудсанд байх бөгөөд өгөгдлийг оруулах, шалгах зэрэг нь үе шат бүрээр тодорхойлогдох болно.

Загварт элсэлттэй холбоотой зорилтууд шийдвэрийн хувьсагч (үл хамаарах хувьсагч) байдлаар хэрэглэгдэх ба эдгээр зорилтуудын үр дагавар байдлаар боловсролын зардлуудыг тооцоолж харуулна.

Дүрслэл 7.8. Бага сургуульд шинээр элсэгчдийн хүлээгдэж буй тоо хэмжээ, элсэлт, анги дэвшигчдийн тоог тооцоолох байдал



Дээрх дүрслэлд хүн ам, элсэлттэй холбоотой тоо хэмжээг үндэслэн бага сургуульд шинээр элсэгчдийн хүлээгдэж буй тоо хэмжээ, элсэлт, анги дэвшигчдийн тоог тооцоолох байдлыг харуулав.

Боловсролын төвшин ба тухайн төрөлд байгаа нөөц (багш, тоног төхөөрөмж г.м)–ийг ашиглан ирээдүйд шаардлагатай багш, бусад ажилтан, сургалтын материал, техник хэрэгсэл зэргийг тооцох боломжтой юм. Тооцоолсон үзүүлэлтүүд нь зардалтай холбоотой мэдээ ба параметрүүдийн хамт боловсролын талаар тодорхойлсон бодлогын зорилгод хүрэх санхүүжилт болон санхүүгийн болзошгүй хүндрэлийн тухай мэдээлэл өгнө.

Боловсролын бодлогыг тодорхойлох симуляцийн загварт хэрэглэгдэж болох үзүүлэлтүүдийг шинжилгээний хүрээнд судалсан бөгөөд эдгээрт тулгуурлан тухайлбал 2005–2015 оны хамран сургалтын хувийн жинг тооцож болно. Үүнд дараахи үндсэн томъёонуудыг ашиглана.

$$GIR_{Grade1}^{2015/16} = GIR_{Grade1}^{2004/05} \bullet (1+r)^{11} \qquad \textbf{(15)}$$

$$(1+r)^{11} = \frac{GIR_{Grade1}^{2015/16}}{GIR_{Grade1}^{2004/05}} \qquad \textbf{(16)}$$

$$1+r = \sqrt[11]{\frac{GIR_{Grade1}^{2015/16}}{GIR_{Grade1}^{2004/05}}} \qquad \textbf{(17)}$$

Үүнд:

$\boldsymbol{GIR_{Grade1}^{2004/05}}$ - 2004/2005 оны 1 дүгээр ангийн сурагчдын хамран сургалтын хувийн (бохир) жин;

$\boldsymbol{GIR_{Grade1}^{2015/16}}$ - 2015/2016 оны 1 дүгээр ангийн сурагчдын хамран сургалтын хувийн (бохир) жин;

$\boldsymbol{r}$ - хамран сургалтын хувийн (бохир) жингийн жилийн өсөлтийн хэмжээ.

Энэхүү симуляцийн загварын бусад гол томъёонууд, тэдгээрийг ашиглах програм, тодорхой аргачлалыг тусгай гарын авлага болгохоор бэлтгэсэн бөгөөд түүнийг захиалагчид жич танилцуулж, хэрэглэгчдэд зориулан хэвлэж олшруулан тараах саналтай байгаа болно.

Наймдугаар бүлэг

УЛСЫН ГАДААД ӨР, ЗЭЭЛИЙН ТӨЛӨВ БАЙДАЛ

8. Улсын гадаад өр, зээлийн төлөв байдал

Хөгжиж байгаа орнууд өөрийн дотоод нөөц боломж, хөрөнгө оруулалтын даац, ашигтай салбарт хөрөнгө оруулах тооцоог нарийвчлан хийж, зээл тусламж авах урьдчилсан бэлтгэлийг хангалгүйгээр гаднаас хөрөнгө, зээлийн нэмэлт эх үүсвэр их хэмжээгээр авч байгаа нь тухайн орнуудын эдийн засаг дахь гадаад өрийн дарамтыг ихэсгэх нэг гол хүчин зүйл болж байна. Нөгөө талаар валютын ханшийн хэлбэлзэл нь Засгийн газрын зээлийн өрийн үлдэгдлийг нэмэгдүүлэх шалтгаан болдог билээ.

Манай орны төсөв гадаад зээл тусламжийн санхүүжилтээс туйлын хамааралтай явж ирсэн. Зах зээлийн системд шилжсэн эхний жилүүдэд гадаад зээл тусламж нь шилжилтийн хүндрэлийг даван туулахад чиглэгдэж байсан бол сүүлийн жилүүдэд зээл тусламжийн энэхүү шинж чанар эрс өөрчлөгдөж, төслийн буюу хөрөнгө оруулалтын зээл рүү шилжиж байна. Энэ нь гадны зээл тусламжийг төсвийн алдагдлыг нөхөх хэрэгсэл бус, үндэсний хөгжилд чиглэсэн хөрөнгө оруулалтын зээл болгох шаардлагыг гадаадын зээлдүүлэгчдийн зүгээс Монгол улсад аль хэдийн тавьсан гэсэн үг.

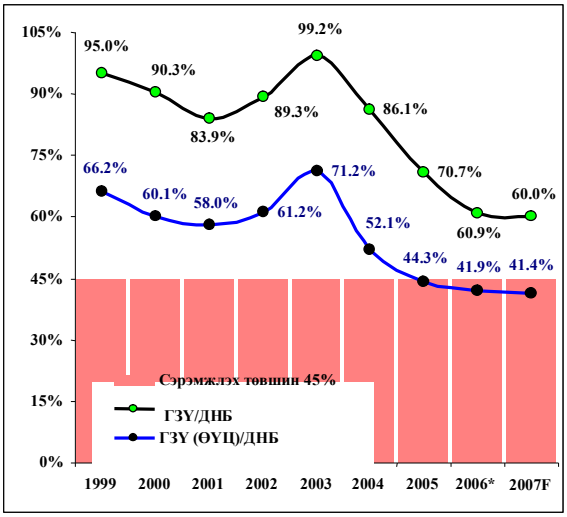
Олон улсын төвшинд тухайн улс өрийн дарамттай эсэхийг тодорхойлохдоо зургаан гол үзүүлэлтийг тооцоолж, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын гаргасан шалгуур босготой харьцуулалт хийдэг. Эдгээр үзүүлэлтүүдийг дүрслэл 8.1-8.6-д үзүүлсэн ба гадаад өрийн урсгал ачааллыг дүрслэл 8.4-8.6-аар илэрхийлсэн.

Засгийн газрын гадаад зээлийн үлдэгдэл (ГЗҮ)-ийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа 2003 онд 99.2% буюу сүүлийн 7 жилд хамгийн өндөр төвшинд хүрч байсан бол 2005 онд 70.7% болж буурчээ. Сангийн яамны тооцоогоор энэ үзүүлэлт 2006 оны ХБГ-ээр 60.9%, 2007 оны төслөөр 60% болж буурахаар байгаа юм. Гэхдээ өрийн дарамт буй эсэхийг тооцохдоо дээрх харьцаагаар бус, ГЗҮ-ийн өнөөгийн цэвэр үнэ цэнэ (ӨҮЦ) гэсэн үзүүлэлтийг өрийн үйлчлэлийн төлбөр, хямдруулалтын хувь хэмжээнээс хамааруулан тооцдог байна. ОУВС-аас гаргасан хамгийн сүүлийн үеийн шалгууруар ГЗҮ-ийн ӨҮЦ-ийг ДНБ-д харьцуулсан харьцааны сэрэмжлэх төвшин 45% байна. Манай улсын хувьд дээрх үзүүлэлт 2005 оноос өмнө сэрэмжлэх төвшнөөс нэлээд өндөр байсан бол 2005 онд 44.3% болж сэрэмжлэх төвшнөөс анх удаа доогуур гарчээ. Энэ үзүүлэлтийг цаашид, богино хугацаанд 42%-иас дээш гаргахгүй байхаар төлөвлөж байна.

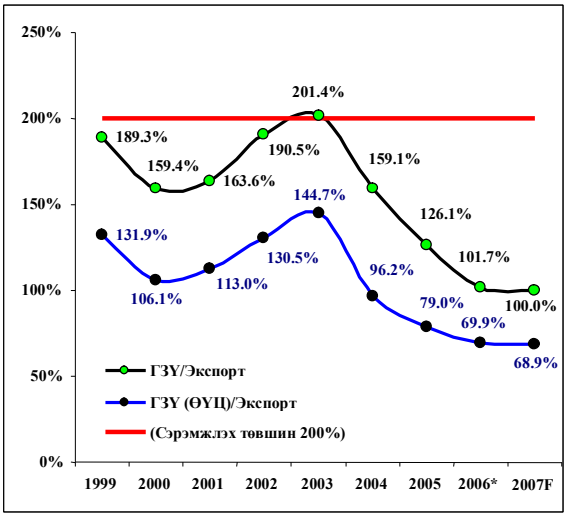
Нэгж экспортод ногдох ГЗҮ-ийн хэмжээ 2003 онд 201.4%-д хүрч байсан бол 2005 онд 126.1% болж буурчээ. ГЗҮ-ийн ӨҮЦ-ийг экспортод харьцуулсан харьцаа 2005 онд 79% байгаа нь түүний сэрэмжлэх төвшин 200%-иас нэлээд бага байна. Энэ үзүүлэлтийг 2006-2007 онд 70%-иас хэтрэхгүй байхаар төлөвлөжээ.

Засгийн газрын нэгж орлогод ногдох ГЗҮ-ийн ӨҮЦ-ийн хувь хэмжээ 1999 онд 247%-д хүрч, сэрэмжлэх төвшнөөсөө 47 пунктээр хэтрээд байсан бол 2000 оноос эхлэн сэрэмжлэх төвшнөөс багасч, 2005 онд 120.4% болсон байна.

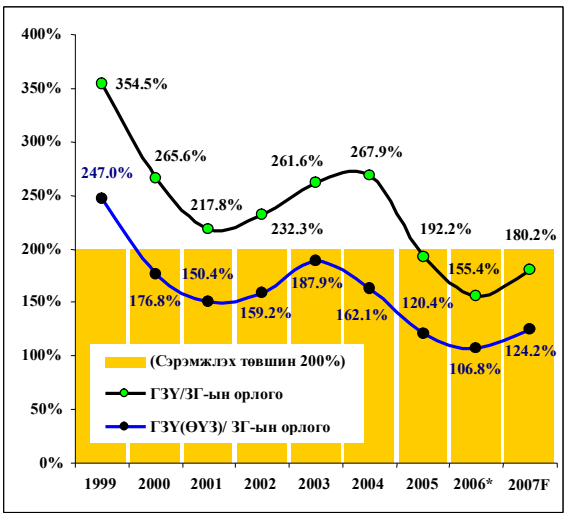
Дүрслэл 8.1: ГЗҮ (ӨҮЦ) / ДНБ



Дүрслэл 8.2: ГЗҮ (ӨҮЦ) / Экспорт

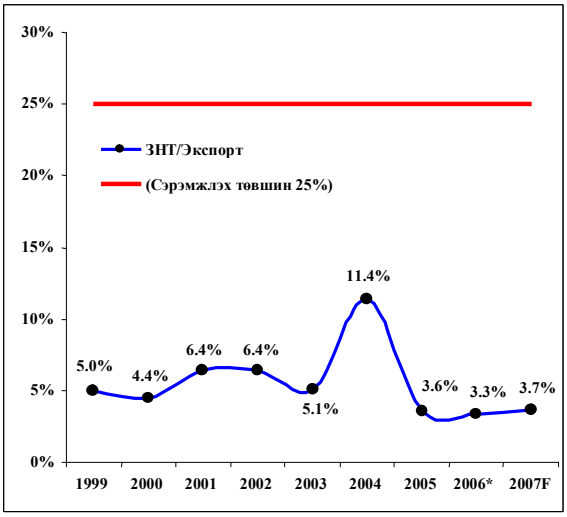


Дүрслэл 8.3: ГЗҮ (ӨҮЦ) / Засгийн газрын орлого

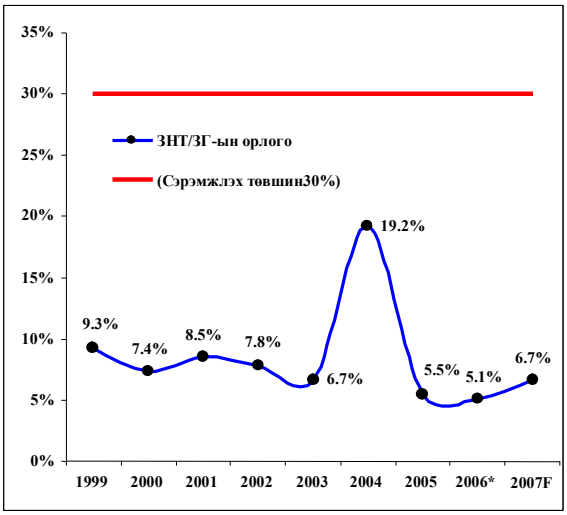


Эх үүсвэрүүд: Сангийн Яам, Төрийн сангийн газар.

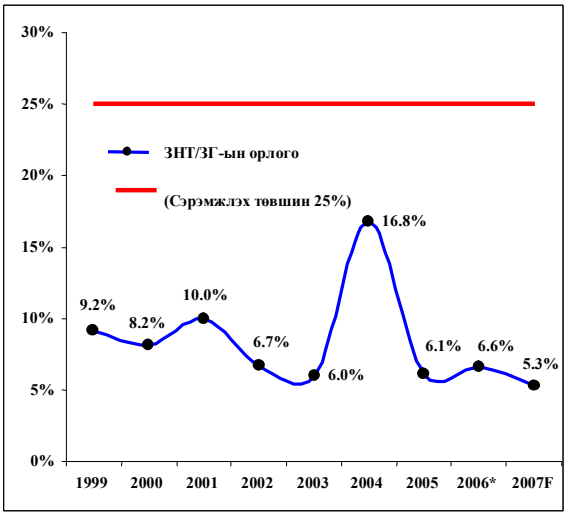
Дүрслэл 8.4: ЗНТ / Экспорт



Дүрслэл 8.5: ЗНТ / Засгийн газрын орлого



Дүрслэл 8.6: ЗНТ / Засгийн газрын зарлага



Дүрслэл 8.4-8.6-аас харахад зээлийн нийт төлбөр (ЗНТ)-ийг нийт экспорт, Засгийн газрын орлого ба зарлагад харьцуулсан харьцаанууд бүгд сэрэмжлэх төвшингүүдээсээ нэлээд бага байгаа нь <u>өнөөгийн байдлаар</u> Монгол улс гадаад өрийн урсгал ачаалалгүй гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна. Сангийн яамны судалгаагаар гадаад өрийн урсгал ачаалал 2005 оноос эхлэн хэвийн хэмжээнд хүрсэн ба цаашид богино хугацаанд энэ төвшиндөө тогтворжих хандлагатай байгаа юм.

Дэлхийн банкны 2001 оны 7-р сард гаргасан улс орнуудын өрийн ангиллаар Монгол улс дунд зэргийн өртэй 43 орны тоонд багтжээ. Энэ ангиллаар өрийн ангилалд ороогүй болон бага өртэй орнуудын тоо 118, харин их өртэй орнуудын тоо 44 байна. Парисын клубын нөхцлөөр манай улс А гэсэн ангилалд багтаж буй бөгөөд энэ ангиллаар бол нийт өрийн 70 хүртэлх хувьд хөнгөлөлт авч болох нөхцөлтэй байдаг ажээ (Ц.Даваасүрэн, Б. Даринчулуун, 2004, хуудас 33).

Монгол улсын гадаад өрийн дарамтыг цаашид багасгах үүднээс дараахи асуудлуудад онцгой анхаарал хандуулах. Үүнд:

- Гадаад зээлийн үндсэн ба хүүгийн төлбөрийг Монгол улс цаг хугацаанд нь төлж, хандивлагчид, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж байгаа ч, гадаад зээлийн төлбөрийг ***зээлийн хөрөнгө оруулалтын өгөөжөөс биш, төсвийн орлогоос төлж байгаа*** нь **нэгд**, манай улсын гадаад зээлийн хөрөнгө зарцуулалтын үр ашиг хангалтгүй байгааг; **хоёрт**, гадаад зээлийн төлбөрийн ачааллыг татвар төлөгчдөөр үүрүүлж байгааг тус тус харуулж байна. Дамжуулан зээлдүүлсэн буюу ашигласан зээлийн нийт хөрөнгийн буцаан төлөлт, төсөвт эргүүлэн төвлөрүүлэлтийн биелэлт туйлын хангалтгүй байгаа өнөөгийн байдал цаашид үргэлжилвэл Монгол улс гадаад өрийн дарамтанд орох магадлал өндөрсөнө. Цаашилбал, ОУВС-тай хамтран 2001 оноос эхлэн хэрэгжүүлж байгаа "Ядуурлыг бууруулах, өсөлтийг хангах" хөтөлбөрийн хүрээнд ДНБ-д эзлэх гадаад өрийн үлдэгдлийн хэмжээг ихэсгэхгүй байлгах хүлээсэн үүргээ Засгийн газар биелүүлж чадахгүйд ч хүрч болзошгүй юм. Иймд Засгийн газраас гадаад өрийн удирдлагыг ухаалгаар хэрэгжүүлэх, ингэхдээ ашигласан зээлийн хөрөнгийн буцаан төлөлтийг нэмэгдүүлэхийг онцгойлон анхаарах;
- Дээрх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийн сацуу гадаадаас шинээр зээл тусламж авахын өмнө **нэгд**, гадаад зээлийн багтаамж, зээлийг шингээх чадвар, өрийн даацаа зөв үнэлэх; **хоёрт**, зээлийн хөрөнгө оруулах нэн шаардлагатай салбараа зөв тодорхойлох; **гуравт**, салбар дахь хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн үнэлгээ (investment project appraisal)-г олон улсын төвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэлгээний аргачлалуудаар гүйцэтгэх, ингэхдээ эрсдлийг нарийвчлан тооцдог үнэлгээний **Real Option** аргачлалыг өргөн ашиглах; **дөрөвт**, зээлийн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн тооцоог нарийвчлан гүйцэтгэсний үндсэн дээр, зардлуудаа бүрэн нөхөх (гадаад хүчин зүйлийн зардал буюу externality-г оруулаад), зээлийн төлбөрийг бүрэн төлж барагдуулахад хүрэлцэхүйц өгөөжтэй төсөлд тухайн гадаад зээлийг ашиглаж байх;
- Цаашдаа гадаад зээлийг экспортын чиглэлийн үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэхэд чиглүүлэхийн зэрэгцээ гадаад худалдааны балансыг сайжруулах тодорхой хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд илүү анхаарах;

- Гадаадын зээлээр санхүүжүүлэхээр боловсруулж буй шинэ төслүүдийг буцалтгүй тусламжид хамруулах бодлогыг олон улсын байгууллагууд, хандивлагч орнуудтай хамтран идэвхтэй хэрэгжүүлэх.

Есдүгээр бүлэг

ДУНД БА УРТ ХУГАЦААНД УЛСЫН САНХҮҮ, ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ, ТЭНЦВЭРТЭЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ БОДЛОГО, СТРАТЕГИЙГ “МОНГОЛ УЛСЫГ 2021 ОН ХҮРТЭЛ ХӨГЖҮҮЛЭХ ЦОГЦ БОДЛОГО”-ТОЙ УЯЛДУУЛАХТАЙ ХОЛБОГДСОН АСУУДЛУУД

9. Дунд ба урт хугацаанд улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулахтай холбогдсон асуудлууд

Монгол улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос зах зээлийн харилцаанд шилжиж эхэлснээс хойш анх 1995-1996 онд тус улсын үндэсний хөгжлийн стратеги бодлого боловсруулах ажлыг гүйцэтгэсэн ажээ. Тэр үед Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд ажиллаж байсан Ерөнхий сайдын дэргэдэх Үндэсний хөгжлийн газар Үндэсний хөгжлийн урт хугацааны үзэл баримтлалыг эрхлэн боловсруулсан бөгөөд түүнийг 1996 оны тавдугаар сард УИХ-аас баталсан. Эдийн засгийн төв байгууллагаас гадна салбаруудын болон шинжилгээ, судалгааны байгууллагуудын хамт олон оролцож боловсруулсан уг үзэл баримтлал 1996 оноос эхлэн хэрэгжих бодит үндэстэй байсан юм. Гэвч 1996 оны сонгуулийн дүнд байгуулагдсан УИХ, Засгийн газар өмнөхийг "үл ойшоох, үгүйсгэх" үзлийн дор дээрх үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхгүй орхисон бөгөөд дараа нь ийм үзэл баримтлал батлагдсан гэдэг нь аажимдаа мартагдсан гэхэд хилсдэхгүй.

Мөн "Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал" гэсэн баримт бичгийг гадаадын багагүй хэмжээний техникийн туслалцаатайгаар боловсруулах ажил хэд хэдэн жилийн турш хийгдсэн хэдий ч сүүлдээ "Тулхтай хөгжил"-ийн үзэл баримтлал болж агуулга нь суларсаар үр дүнтэй ажил болж чадаагүй.

Дээрхээс үзэхэд тус улс 1995 оноос хойш эдүгээг хүртэл 10 гаруй жилийн хугацаанд чухамдаа улсын хэмжээнд нэгтгэн боловсруулж батлуулсан урт хугацааны хөгжлийн бодлого, стратегигүй явж ирсэн байна.

Үндэсний хөгжлийн урт хугацааны бодлогын баримт бичиг боловсруулах асуудал 2-3 жилийн өмнөөс дахин сөхөгдөж, 2006 оны наймдугаар сард Сангийн яам Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого боловсруулах талаар эрдэмтэн, мэргэжилтнүүдийн дунд тендер зарласны дагуу цөөнгүй тооны баг төслүүдээ боловсруулсан бөгөөд Засгийн газраас шилдэг төслүүдийг шалгаруулсан нь чухал арга хэмжээ болсон юм.

Өмнөх жилүүдэд салбаруудын хувьд мастер төлөвлөгөө, ерөнхий төлөвлөгөө, стратеги, хөтөлбөр гэсэн нэр бүхий урт хугацааны баримт бичгүүд гадаадын мэргэжилтнүүдийн голлох оролцоотойгоор боловсрогдсоор ирсэн, одоо ч боловсрогдон батлагдсаар байна. Мөн Зүүн болон Төвийн зэрэг бүсүүдийн хөгжлийн хөтөлбөрүүд ч боловсрогдсон байна. Гэвч салбарын болон бүсийн чанартай дээр дурдсан баримт бичгүүдийн хувьд доорхи нийтлэг дутагдал ажиглагдаж байна.

- Баримт бичгүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэр бүрэн баталгаажаагүй;
- Ерөнхий төлөвлөгөө, хөтөлбөрүүдийн зорилт, арга хэмжээний тэргүүлэх ач холбогдлын дараалал нь улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар тогтоогдоогүй;

- Төлөвлөгдсөн зорилт, арга хэмжээнүүд нь хэрэгжүүлэх цаг хугацааны хувьд нэлээд хэсэгтээ давхацсан;
- Ихэнх баримт бичгүүд нь дээрээс тогтоосон макро эдийн засгийн төвшний тодорхой шалгуур, үзүүлэлтүүдгүйгээр, чухамдаа салбар, салбараар салангид боловсрогдсон учраас өөр хоорондоо уялдаа муутай, эсвэл уялдаагүй.

Бидний үзэж байгаагаар 1990-ээд оноос 2002 он хүртэлх хугацаанд боловсруулж батлуулсан зарим мастер төлөвлөгөө, хөтөлбөр, стратегийг одоо боловсрогдож байгаа "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдаатайгаар хянан үзэж шинэчлэх зайлшгүй шаардлага гарах болно.

Одоо нэгтгэн боловсруулж байгаа үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод цаашид хөрөнгө оруулалтын хэмжээг эрс нэмэгдүүлэх, түүний үр ашгийг дээшлүүлэх, энэ үндсэн дээр эдийн засгийн өсөлтийг одоогийнхоос илүү хурдасгах зорилтыг дэвшүүлэх нь зайлшгүй юм. Хөгжлийн урт хугацааны өргөн хүрээтэй шахуу зорилтууд нь улсын санхүү, төсвийг урт хугацаанд тогтвортой, тэнцвэртэй байлгах асуудлыг зайлшгүй хөндөх болно.

Улсын санхүү, төсвийн санхүүгийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдал нь олон хүчин зүйлээс хамаарах бөгөөд эдгээрийн дотор шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд төсвийн орлого, зарлагын урт хугацааны тогтвортой байдал, Засгийн газрын цаг үеийн төсөв, санхүүгийн бодлого шийдвэрлэх үүрэгтэй гэж үздэг.[1] Харин зах зээл өндөр хөгжсөн орнуудын хувьд санхүү, төсвийн тогтвортой байдал нь эдийн засаг дахь үйлдвэрлэлийн сэргэлтийн мөчлөгтэй нэлээд холбоотой байдаг байна.

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд эдийн засгийн мөчлөгөөсөө илүү засгийн газрын бодлого, хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээнүүд илүү нөлөөтэй гэж судлаачид үздэг байна.[1]

Өнгөрсөн жилүүдийн байдлаас ажиглахад манай төсөв, санхүү нь төр, засгийн эрх барьж байгаа улс төрийн хүчний явуулж байсан бодлого, гаргасан шийдвэрээс ихээхэн хамаарч иржээ. Төсөвт хийсэн шинжилгээнээс үзэхэд манай орны төсөв хөгжилд илүү чиглэсэн биш, харин нийгмийн халамжийн чиглэл нь давамгайлсан төсөв байна. Энэ нь УИХ-ын сонгуульд ялсан улс төрийн хүчнүүд амласан амлалтаа хэрэгжүүлэхийн тулд улсын төсөвт үр ашиг багатай зардлуудыг тусгаж ирсэнтэй холбоотой нь ажиглагддаг. Тухайлбал, Ардчилсан намаас 2004 оны УИХ-ын сонгуульд өрсөлдөхдөө амласан хүүхдийн мөнгө, МАХН-аас амласан шинэ гэр бологчдод олгох мөнгө, парламентад суудалтай улс төрийн намуудад төсвөөс олгож ирсэн мөнгө, УИХ-гишүүдийн тойрогтоо зарцуулахаар шийдвэр гаргуулж төсөвт тусгаж ирсэн хөрөнгө зэрэг нь төсвийн зардлыг үлэмж нэмэгдүүлж, түүний үр ашгийг бууруулахад мэдэгдэхүйц нөлөөлж ирснийг дурдах нь зүйтэй.

---

[1] И.М. Албегова, Р.Г. Емцов, А.Б. Холопов "Государственная экономическая политика", 1998.

УИХ-ын гишүүн бүр аль болох их хөрөнгө оруулах сонирхолтой, тэр нь ард олонд амалсан амлалтаа хэрэгжүүлж, УИХ-д дахин сонгогдох эрмэлзлэлтэй нь холбоотой байдгаас үүдэн Засгийн газраас оруулсан хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг өөрчлөн өөрсдийн тойрогтоо илүү их хөрөнгө хуваарилуулсаар ирсэн нь нууц биш. Алс холын хүн ам цөөнтэй сумдыг эрчим хүчний шугам сүлжээнд холбох арга хэмжээг төсөвт тусгахдаа үр ашгийн ямар ч тооцоогүйгээр асуудлыг шийдэж иржээ. "Мянганы зам"-ыг барьж байгуулах ажлын эрч сүүлийн үед буурсан нь төлөвлөсөн хөрөнгийн зарим хэсгийг улсын зэрэглэлтэй бус, орон нутгийн чанартай замд зарцуулах шийдвэрийг УИХ-аас гаргасан баримттай холбоотой.
Нэгэнт УИХ-аас батлагдсан цогц бодлого байхгүй байгаа нөхцөлд гурван жилийн хугацаатай төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсвийг УИХ-ийн төвшинд яаж ч өөрчилж болж байгаа байдал ажиглагдаж байна. Ийм байдал цаашид давтагдсаар байвал үндэсний хөгжлийн урт хугацааны цогц бодлогын хэрэгжилт учир утгагүй удаашрах нь ойлгомжтой.

Ер нь төсвийн зарлагын бодлогыг зөвхөн тухайн үеийн төрийн эрх баригчдын санаа зоргоор шийдвэрлэх бус, иргэний нийгмийн төлөөллийг өргөнөөр оролцуулан удаан хугацаанд үйлчлэх чадвартай төрийн нэгдмэл үзэл баримтлал, бодлогыг боловсруулан, түүнийг ягштал баримтлах нь иргэдээс төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж, төрийн залгамж чанарыг хадгалах, хөрөнгө хүчийг тарамдуулахгүйгээр тэргүүлэх ач холбогдолтой чиглэлүүдэд төвлөрүүлэн зарцуулахад чухал нөлөөтэй байх болно.

Энд нэг зүйлийг онцлон тэмдэглэхэд төсвийн зарлагад урсгал зардлыг багасгаж, хөрөнгийн зардлын эзлэх хувийг нэмэгдүүлж, суурь дэд бүтэц, төрийн өмчийн гол үйлдвэрийн газар, эрүүл мэнд, боловсролын салбарт оруулах хөрөнгө оруулалтыг зардал, үр ашгийг нь сайтар тооцох үндсэн дээр нэмэгдүүлэх нь төсвийг илүү хөгжлийн чиглэлтэй болгоход чухал нөлөөтэй гэж үзэж байна. Гэхдээ урт хугацаанд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэхдээ эргэж төлөх боломжоос хэтэрсэн гадаадын зээлд илүү тулгуурласан хөрөгө оруулалтыг нэмэгдүүлбэл гадаад өрийн дарамтад орж, төсвийн алдагдал хэт өсөн, түүний тогтвортой байдал алдагдах аюултай.

Өнгөрсөн 10 гаруй жилийн практикаас үзэхэд төсвийг тогтворгүй байдалд оруулж ирсэн хэд хэдэн хүчин зүйлс байна. Эдгээрийн дотор:

1. Төрийн төсөв, санхүүгийн хувьд улс төржсөн, алдаатай гэж тодорхойлж болох бодлого, шийдвэрүүд;
2. Гадаад өр, зээлийн дарамт;
3. Төрийн өмчийн обьектуудыг хувьчилсны дараа тэдгээрээс төсөвт оруулах ёстой орлогын эрс бууралт зэргийг нэрлэж болно.

Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах нэг чухал нөхцөл нь төсвийн орлогын тогтвортой байдал мөн. Энэ нь манай орны хувьд татварын орчны тогтвортой байдал, татварын найдвартай эх үүсвэр гэсэн хоёр гол хүчин зүйлээс шалтгаалах болно.

Татварын хууль эрх зүйн орчин байнга өөрчлөгдөөд байх нь манай хувьд бас тийм ч хүсэх зүйл биш. Иймээс 2006 онд баталсан татварын багц хуулийг наад зах нь 2-3 жилд тогтвортой мөрдөх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Урт удаан хугацаанд татварын найдвартай эх үүсвэртэй байхын тулд юуны өмнө одоогийн татвар төлөгч аж ахуйн нэгжүүдийн санхүүгийн чадавхи дээшилсэн байх, нөгөө талаар татвар төлөгч томоохон аж ахуйн нэгжүүд шинээр бий болж, тооны хувьд олширсон байх ёстой. Энэ нь эдийн засгийг тэлэх, шинэ салбар, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, улс орныг үйлдвэржүүлэх үйл явцтай шууд холбоотой. Энэ үүднээс улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтблөрийн тодорхой хэсгийг цаашид өндөр үр ашигтай, томоохон татвар төлөгчдийг бий болгох зорилгоор хувийн хэвшилд түлхүү чиглүүлж, санхүү, зээлийн бодлогоор тэднийг хөхүүлэн дэмжих нь чухал.

Төсвийн зарлагын урт хугацааны тогтвортой байдал нь манай орны хувьд юуны өмнө дараахи хүчин зүйлүүдээс хамаарна гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Гадаад өр, зээлийн төлбөрийн дарамт бага, төлбөр хийх хугацаа жигд, тасралтгүй байх;
2. Улс орны хөгжлийг хурдасгахад чиглэсэн төсвийн зардлыг нэмэгдүүлж, харин төсвийн үр ашиг муутай зардлыг багасгах, төсвийн зарлагыг үндэслэлгүй нэмэгдүүлэхгүй байх, тухайлбал, улс төржсөн шийдвэр, сонгуулийн амлалтуудаар үр ашгийн тооцоогүй зардлуудыг өсгөхгүй байх;
3. Төрийн үйлчилгээний зарим хэсгийг хувийн хэвшилд илүүтэй шилжүүлж, төлбөртэй болгох арга хэмжээг идэвхжүүлэх;
4. Төсвийн хөрөнгийн үр ашиг, хэмнэлийн зарчмыг холбогдох бүх салбарт хэрэгжүүлж, төсөв боловсруулах, батлуулах, хэрэгжүүлэх явцад эрх бүхий болон төсвийн бүх байгууллагууд, захиран зарцуулагчид төсвийн алдагдлыг хамгийн бага хэмжээнд байлгах зэрэгт онцгой анхаарах;

Улсын санхүү, төсвийн стратегийг үндэсний хөгжлийн цогц бодлоготой уялдуудахад анхаарах нэг гол асуудал нь дээрх стратеги, бодлогыг урт, дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө, хөтөлбөрүүдийн хэлбэрт оруулах явдал юм. Урт хугацааны цогц бодлогын зорилт, арга хэмжээ нь чухамхүү хөтөлбөр, төлөвлөгөөгөөр дамжин төрийн тодорхой үйл ажиллагаа, арга хэмжээ болон хэрэгждэг билээ.

Хоёр дахь гол асуудал нь хөгжлийн дунд хугацааны төлөвлөлтийг төсвийн дунд хугацааны төлөвлөлт, төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жил бүрийн төсвийн уялдааны тухай асуудал юм. Одоогийн байдлаар хөгжлийн урт хугацааны төдийгүй, дунд хугацааны (5 жилийн) хөгжлийн төлөвлөлтийн ажлыг чухамдаа хийхгүй байгаа билээ. Энэ нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг жил бүр боловсруулж, түүнтэй уялдаатайгаар ойрын 3 жилийн төсөөллийг цөөхөн үзүүлэлтээр гаргаж, түүнийгээ дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусгах замаар төлөвлөж байгаагаар хязгаарлагдаж байна.

Улс орны хөгжлийн стратеги, бодлогод санхүү, төсвийн бодлого нь тусгагдаж, хөгжлийг хангахад шаардагдах санхүүгийн нөөц эх үүсвэр тус бүрээр тооцогдсон, зарлага санхүүжилтийн стратеги нарийвчлан тусгасан байх учиртай. Өөрөөр хэлбэл хөгжлийн бодлого нь санхүүгийн нэгдсэн баланстайгаа нягт уялдаж байж л уг бодлого бодитойгоор хэрэгжих үндэстэй.

Манай улсын хувьд хөгжлийн бодлогыг санхүүгийн эх үүсвэртэй нягт уялдуулан төлөвлөх ажил үндсэндээ хийгдэхгүй байгаа гэж болно. Судалгааны дүнгээс үзэхэд дараахи байдал ажиглагдаж байна.Үүнд:

1. Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх жил жилийн үндсэн чиглэлд улсын санхүүгийн нэгдсэн балансын хэмжээнд бус, зөвхөн улсын төсвийн орлого, зарлагын хэмжээнд уялдуулах төдийгөөр хязгаарлаж байна. Энэ нь санхүүгийн нэгдсэн балансыг одоогоор улсын хэмжээнд ямар ч байгууллага боловсруулахгүй байгаатай шууд холбоотой. Улсын төсвийн орлогын эх үүсвэрийг чухамдаа тодорхой тооны аж ахуйн нэгжийн татварын орлогоор бүрдүүлж, тооцоо, судалгааг тэр хүрээнд л хийж байна.

Санхүүгийн зарлагыг мөн л төсвийн байгууллагуудын санхүүжилтийн хэрэгцээг хангах хүрээнд 5.0 мянга гаруй төсөвт байгууллагаар хязгаарлан төлөвлөж байна. Аж ахуйн нэгжийн бүртгэлтэй 40.0 мянга гаруй аж ахуйн нэгж, байгууллага ажиллаж байгаа гэсэн тоо баримт байдаг хэдий ч улсын бүртгэлтэй, идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулдаг гэх 30.0 мянга гаруй аж ахуйн нэгжийн хүрээгээр ч санхүүгийн тооцоог нэг бүрчлэн нарийвчлан тооцож төлөвлөхгүй байна.

Иймээс жилийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн зорилтууд нь улс орны хэтийн хөгжлийн бус, өнөө, маргаашийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэгдэж улсын төсөв ч тэр л хүрээг хамарч байна.

2.УИХ-ыг 4 жилд нэг удаа сонгох сонгуулийн үе шатаар тодорхойлогдсон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг улс төрийн намуудын сонгуулийн үеийн популист амлалтуудыг биелүүлэх хүрээнд боловсруулж 4 жилийн хугацаатай батлан хэрэгжүүлж байна. Энэ тогтолцоо цаашид үргэлжилвэл улс орны хөгжлийг сааруулж, Монгол улс хоцрогдсон орон хэвээр байх аюултай гэж хэлж болно. Тус улсад дунд хугацаагаар хөгжлөө тодорхойлсон төлөвлөгөө, бодлого, мөн санхүүгийн дунд хугацааны төлөвлөгөө, стратеги байхгүй нөхцөлд Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг 4 жилээр баталж хэрэгжүүлэх нь зөвхөн УИХ-ын ээлжит сонгуультай холбоотой болохоос, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлоготой холбоогүй гэхэд хилсдэхгүй болов уу.

Үндэсний хөгжлийн тав таван жилийн хуваарьтай (эхний таван жил нь жилийн хуваарьтай) цогц бодлого байхгүй нөхцөлд УИХ-ын сонгуулийн дүнд байгуулагдсан Засгийн газар 4 жилийн хугацааны үйл ажиллагааны хөтөлбөрөө боловсруулж батлуулахдаа урьд нь дэвшүүлж байсан зорилт, хүрсэн төвшнөөсөө ухардаг, үүнээс үүдэлтэйгээр нийгмийн хөгжлийн хувьд "хуучин байран дээрээ" эргэлдсээр ирсэн, зарим чиглэлд доошилсон гэж үзэж болохоор байна.

ОУВС-тай тохиролцсон "Эдийн засгийн өсөлтийг хангаж, ядуурлыг бууруулах" стратеги эдийн засгийн өсөлтийн хэсэгтээ үндсэндээ биелж ирсэн хэдий ч уг өсөлт нь нийт иргэдийн амьдралын төвшнийг хамарч чадаагүй, нийгмийн хөгжилд төдийлөн үр дүн өгөөгүй өсөлт болсон гэх үндэстэй.

4. 2003 оноос төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдаж мөрдөх болсноор төсвийн хүрээний мэдэгдлийг дунд хугацаагаар буюу төсвийг 3 жилээр төлөвлөх хууль эрх зүйн орчин бий болж, үндсэн чиглэл болон төсөв боловсруулахад баримтлах цөөн тооны макро төвшний үзүүлэлтийн тоон хязгаарыг зөвшөөрсөн шийдвэр гардаг болсон билээ. Тухайлбал:

-эдийн засгийн өсөлтийн хувийн доод хэмжээ, хувиар
-ДНБ-д төсвийн орлогын эзлэх дээд хязгаар, хувиар
-ДНБ-д төсвийн зарлагын эзлэх дээд хэмжээ, хувиар
-ДНБ-д төсвийн урсгал тэнцлийн эзлэх доод хэмжээ, хувиар
-ДНБ-д төсвийн алдагдлын эзлэх доод хэмжээ, хувиар
-ДНБ-д хөрөнгийн зардлын эзлэх дээд хэмжээ, хувиар

Шинжилгээний багийн саналаар уг үзүүлэлтүүдийн алиных нь хувьд дээд хязгаар, алинд нь доод хязгаар тогтоохыг нэг бүрчлэн нягталж авч үзэх нь зүйтэй. Жишээ нь, төсвийн орлогын хувьд дээд хязгаар бус, доод хязгаарыг нь тогтоох, мөн улсын төсвийг хэрэглээнд илүү чиглэсэн биш, хөгжилд түлхүү чиглэсэн төсөв болгон хувиргах үүднээс ДНБ-д хөрөнгийн зардлын эзлэх дээд хэмжээг бус, доод хэмжээг нь заан өгөх нь зүйтэй байж болох юм.

Ер нь төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны цогц бодлогод тулгуурлан боловсрогдсон санхүүгийн урт болон дунд хугацаанд стратегит үндэслэгдээгүй, зөвхөн 3 жилийн эдийн засгийн өсөлтийн тооцоон дээр тулгуурлан боловсрогдож байгаагаараа учир дутагдалтай байна.

5. Урт, дунд хугацааны болон жилийн санхүүгийн нэгдсэн баланс, стратегийг тодорхойлоход мэдээллийн өргөн бааз шаардлагатай хэдий ч одоогоор Үндэсний статистикийн газрын мэдээллийн тогтолцоонд санхүүгийн нэгдсэн балансын тайлан байхгүй байна.

Сангийн яамны Санхүүгийн бодлого зохицуулалтын газар санхүүгийн нэгдсэн баланс гаргах ажлыг аж ахуйн нэгжүүд, банкууд зэрэг байгууллагуудыг бүрэн хамруулан гүйцэтгэх нь зүйтэй байж болох юм.

Санхүүгийн нэгдсэн баланс, санхүүгийн нэгдсэн стратеги боловсрогдоогүйгээс улс орны хөгжилд хэдий хэмжээний хөрөнгө шаардлагатай, түүнийг ямар эх үүсвэрээс гаргах вэ гэдгийг тодорхойлох боломжгүй болж байна. Ялангуяа бид хэдий хэмжээний гадаад зээл, тусламж авах вэ, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг ямар салбарт илүү татах вэ, санхүүгийн дотоод ямар эх үүсвэр байгааг яаж дайчлах вэ зэрэг олон асуулт хариугүй үлдэж байна гэсэн үг.

Улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулах хүрээнд нэн тэргүүнд дараахи асуудлуудыг авч үзэж шийдвэрлэх шаардлагатай. Үүнд:

Нэг. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, стратегийг тодорхойлж төлөвлөлтийг тасралтгүй явуулдаг, бодлогын уялдаа зохицуулалтыг эрхлэн гүйцэтгэх байгууллагыг яамдын одоогийн орон тоог нэмэхгүйгээр шинээр байгуулах шаардлагатай. Дээрх байгууллага хариуцан хөгжлийн урт, дунд хугацааны төлөвлөгөөг бизнесийн хүрээний гол компаниудын оролцоотойгоор боловсруулж, түүнийгээ ягштал баримтлан хэрэгжүүлж, шаардагдах төсвийн хөрөнгийг дунд хугацааны болон, жилийн төсөвт эх үүсвэр, зориулалтаар нь баланслуулан тусгаж өгдөг практикт шилжих нь зүйтэй байна.

Хоёр. Хөгжлийн урт хугацааны стратегийн зэрэгцээ санхүүгийн нэгдсэн стратегийг ойрын үед боловсруулах шаардлагатай бөгөөд энэ ажлыг эхний ээлжинд Сангийн яамны Санхүүгийн бодлого зохицуулалтын газар, Эдийн засгийн нэгдсэн бодлогын газар хариуцан гүйцэтгэж болох юм.

Санхүүгийн стратеги нь дотоод, гадаад эх үүсвэрүүдийг тусгасан санхүүгийн нэгдсэн балансад үндэслэгдэн боловсрогдох ёстой.

Дотоод эх үүсвэрийн хүрээнд улсын хөрөнгө оруулалт, аж ахуйн нэгж, байгууллагын өөрийн хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт, банк санхүүгийн зуучлагч байгууллагын хөрөнгө болон бусад эх үүсвэр тооцогдох нь ойлгомжтой.

Гадаад эх үүсвэрийн хувьд Засгийн газрын шугамаар авах гадаад зээл, тусламж, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, арилжааны зээл зэргийг нэг бүрчлэн хамруулан тооцож төлөв-лөдөг систем тогтоох нь зүйтэй.

Гурав. Цогц бодлогын хүрээнд макро эдийн засгийн төвшний дараахи үзүүлэлт, шалгууруудыг тооцож дүгнэлт гарган, бодлого, стратегиэ тусгах нь зүйтэй. Үүнд:

- одоо хэрэглэж буй ДНБ-ий зөвхөн үйлдвэрлэл төдийгүй, ДНБ-ий нөөц уг нөөцийг хангах дотоод, гадаад эх үүсвэрийн хэмжээ, өсөлтийн харьцаа;
- улсын хэмжээний хуримтлалын сан болон нийт хэрэглээний төвшин, өсөлт, тэдгээрийн бүтэц, хандлага;
- ДНБ-ний өөрийн нөөцөөр нийт хэрэглээний болон шаардлагатай хуримтлалын сангийн чухам хэдэн хувийг хангахаар төлөвлөх, эдийн засгийн өөрийн чадавхи хэр дээшлэх;
- ДНБ-ий нөөц, гадаад эх үүсвэрийн харьцааны өөрчлөлтийн хандлага, өөрийн гадаад эх үүсвэрийн хязгаар, өрийн хувьд гарч болох дарамтын хүрээг тодорхойлох;

Дөрөв. Улсын төсвийг "хөгжлийн төсөв" болгон өөрчлөх зарчмыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Энэ үүднээс УИХ-ын тогтоолоор байгуулсан "Монгол улсыг хөгжүүлэх сан" нь улс орны хэмжээний хуримтлалын сангийн нэг хэсэг байхаар асуудлыг шийдвэрлэх

(эдүгээ уг санд хуримтлалын төдийгүй, хэрэглээний зориулалтаар ашиглах санхүүгийн нөөц тусгагдаж байгаа билээ);

Тав. Бусад зарим улс орны жишгээр "Төсвийн тогтвортой байдлын хууль" батлан гаргаж болох юм. Энэ хуульд төсвийн зарлагын тодорхой тогтоосон хувийг л өөрчлөх эрхийг УИХ-д олгох шаардлагатай. Мөн улс төрийн намуудын болон сонгуулийн тухай хуульд улс төрийн хүчнүүд сонгуульд оролцохдоо нийгмийн халамжийн чанартай амлалтуудаа тогтоосон хязгаараас хэтрүүлдэггүй байх шаардлагатай. Иймэрхүү хязгаарлалт тогтоож байж л бид улсын төсвөө тогтвортой, хөгжлийн төсөв болгоход ахиц олж чадна гэж үзэж байна.

Аравдугаар бүлэг

НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ, САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

10. Нэгдсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмж

I. Төсвийн төлөвлөлт, тэнцэл ба төвлөрөл

1. Төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон төсвийн төсөл боловсруулах явцад улс орны эдийн засгийн дотоод, гадаад орчны гол үзүүлэлтүүд, тухайлбал валютын ханш, инфляцийн төвшин, зэсийн болон алтны үнэ, экспорт, импорт, гадаад худалдааны алдагдлын хэмжээ зэргийг зөв тооцоолдоггүйгээс тэдгээр нь төсвийн төсөл зохиох үед төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төвшингөөс багагүй хэмжээгээр зөрж, улмаар төсөв хэрэгжүүлэх явцад эдийн засгийн болон төсвийн гол үзүүлэлтүүд ихээхэн өөрчлөгдөж байгааг Сангийн яам, Засгийн газар, УИХ-ын төвшинд анхаарах нь зүйтэй.
2. Улсын 2005 оны нэгдсэн төсвийн төлөвлөгөө боловсруулж батлуулахдаа Засгийн газар төсвийн урсгал тэнцэл 147.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарахаар төлөвлөсөн атал гүйцэтгэлээр 232.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарч төлөвлөгөө даруй 85.0 тэрбум төгрөгөөр буюу 57.7 хувиар давж биелэн, жилийн төсвийн төлөвлөгөөг 57.7 хувиар “алдсан”, мөн төсвийн нийт тэнцэл 68.5 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай байна гэж төлөвлөн батлуулсан нь гүйцэтгэлээр алдагдалтай бус, харин ч 73.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарч, төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү 141.8 тэрбум төгрөг болсноос үндэслэн төсвийн төлөвлөгөө боловсруулдаг, хянаж баталдаг бүхий л байгууллага дэндүү тооцоо муутай байна гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.
3. Төсөв бодитой биш боловсрогдон батлагдахад хүргэж буй нэг гол шалтгаан нь эдийн засаг, нийгмийн дунд болон урт хугацааны үндэслэл сайтай төлөвлөгөө, хөтөлбөр, бодлого хомс байгаа явдал гэж үзэж байна.
4. Жилийн улсын төсөв боловсруулахын өмнө УИХ-аас зөвшөөрсөн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл чухамдаа зөвхөн төсөвт оны хувьд л мөрдөгдөж, төсвийн дараагийн онуудын хувьд хүчин төгөлдөр үйлчлэхгүй байгааг анхааран, уг мэдэгдэл нь холбогдох газруудад заавал баримталбал зохих удирдамж болдог байх оновчтой тогтолцоог бий болгох шаардлагатай байна.
5. Монгол улсын нэгдсэн төсөв 2005 онд буюу сүүлийн жилүүдэд анх удаа эерэг үлдэгдэлтэйгээр гарсан байна. Энэ нь нэг талаас төсвийн нийт орлого төлөвлөсөн хэмжээнээс 12.4 хувиар буюу 92.5 тэрбум төгрөгөөр давсан, нөгөө талаас төлөвлөсөн нийт зардал 6.1 хувиар буюу 49.2 тэрбум төгрөгөөр хэмнэгдсэнтэй холбоотой. Төсөв ийнхүү эерэг үлдэгдэлтэй гарсныг орлогын өсөлт өндөр байсан нөхцөлд улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, хүн амын хэрэгцээнд шаардлагатай төрийн үйлчилгээг бүрэн хүргэлгүйгээр төлөвлөсөн зардлаа дутуу зарцуулсантай холбон тайлбарлах нь зүйтэй. Төсвийн 2005 оны гүйцэтгэлээр хөгжлийн зориулалттайгаар зарцуулахаар төлөвлөсөн хөрөнгө оруулалтыг 10.7 тэрбум төгрөгөөр дутуу санхүүжүүлснээс үзэхэд улсын нэгдсэн төсөв хэмнэлттэй гарсан нь нэг талаас сайшаалтай хэдий ч эдийн засгийн хөгжлийг хурдасгах, нийгэмд үйлчлэх төрийн үйлчилгээг чанаржуулахад чиглэх ёстой төсвийн бодлогын гол зорилго бүрэн хэрэгжиж чадаагүй гэж дүгнэх үндэстэй.
6. ДНБ-д төсвийн орлогын эзлэх хувь төдийлөн бууبراагүй нөхцөлд төсвийн зарлагын эзлэх хувь буурсны хамт 2000-2003 онд нэлээд өндөр буюу 4.2-7.7 хувь байсан төсвийн алдагдлын эзлэх хувь 2004 оноос буурч иржээ. Энд ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувь буурч байгааг зөв зүйтэй хандлага гэж үзэхийн зэрэгцээ төсвийн тэнцвэржилтийг орлого нь зарлагаа бүрэн нөхснөөр биш, харин төсвийн

зардлын өсөлт ДНБ-ий өсөлтөөс даваагүй нөхцөлд түүний алдагдал нь ДНБ-ий 2-3 хувиас хэтрэхгүй байхыг зохистой гэж үзэж байна.

7. Засгийн газрын болон Улсын Их Хурлын гишүүд төсөвт салбарынхаа, эсвэл тойргийнхоо урьдчилан сайн бэлтгэгдээгүй төсөл, арга хэмжээг аль болохоор ихээр оруулахын тулд улайран зүтгэж, улс орны хэмжээний амин чухал эрх ашгийн зорилтод бус, салбар, тойргийн хэмжээний зорилт, арга хэмжээнд төсвийн хөрөнгийг цацах шийдвэр гаргуулж байгаа нь төсвийн анх төлөвлөгдсөн тэнцвэрт харьцааг алдагдуулаад зогсохгүй, улсын төсөв эцсийн дүндээ эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг урт хугацаанд хангах, цаашдын хөгжилд зориулсан хуримтлалыг нэмэгдүүлэх замаар улс орноо урагшлуулан хөгжүүлэхэд бүрэн дүүрэн чиглэсэн бус, харин богино хугацааны хэрэглээнд багагүй хэмжээгээр чиглэсэн төсөв болж хувирахад хүргэж байгаа нь буруу хандлага мөн.

8. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдан 2003 оноос хэрэгжиж эхэлснээс хойш орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төсөвт байгууллагуудын төсвийг салбар хариуцсан сайдын багцад хамааруулах болсноор орон нутагт төсвийн зардлыг хуваарилах эрх мэдэл чухамдаа алга болж, орон нутгийн хурлууд зөвхөн Хурал, Тамгын газрын төсвийг л хэлэлцэх эрхтэй үлдэн Сангийн Яамнаас хуваарилсан төсвийн тоо хэмжээг орон нутаг өөрчлөх, зохицуулах эрхгүй болсонтой холбогдон төсөв, санхүүгийн төвлөрөл улам нэмэгджээ гэж дүгнэж болохоор байна.

II. Төсвийн орлого

9. Нэгдсэн төсвийн 2005 оны төлөвлөсөн орлого 92.5 тэрбум төгрөгөөр, улсын төсвийнх 148.6 тэрбум төгрөгөөр давж биелжээ. Нэгдсэн төсвийн татварын орлого дүнгээрээ 76.6 тэрбум төгрөгөөр давж биелсний дотор орлогын албан татвар 41.5 тэрбумаар, импортын гаалийн албан татвар 8.7 тэрбум төгрөгөөр, нийгмийн даатгалын орлого 9.6 тэрбум төгрөгөөр, бусад төлбөр хураамж 20.3 сая төгрөгөөр давжээ. Төсвийн орлого, түүний дотор татварын болон татварын бус орлогын аль аль нь 2005 онд 10.0 гаруй хувиар давж биелсэн нь орлого цуглуулах үйл ажиллагаа сайжирсантай холбоотой байж болох боловч гол нь орлогын эх үүсвэрээ үнэн зөв тооцож, бүрэн дайчилж төлөвлөж чадаагүйтэй холбоотой гэж үзэж байна.

10. Орон нутгийн төсвийн 2005 оны орлогын төлөвлөгөө дүнгээрээ 13 хувь, үүний дотор урсгал орлого 15.7 хувиар, хөрөнгийн орлого 38.7 хувиар давж биелжээ. Татварын орлого голлох бүх төрөл дээрээ давж биелэгдсний дотор хүн амын орлогын албан татвар 48.7 хувиар, өмчийн албан татвар 4.5 хувиар, дотоодын бараа үйлчилгээний албан татвар 7.3 хувиар давж биелснээс үзэхэд орон нутгийн төсвийн орлого ч шахуу төлөвлөгдөөгүй нь тодорхой байна. Одоо үйлчилж буй хууль, журмын хүрээнд орон нутагт орлогоо аль болох багаар төлөвлөөд түүнийгээ давуулан биелүүлж, давсан хувиас аль болох их хөрөнгө хуваарилуулан зарцуулах сонирхол илт давамгайлж байна.

11. Татварын байцаагчид давж биелэгдэх хэмжээний орлогыг төлөвлөдөг, түүний хамт татварын орлогоо давуулан биелүүлснээр байцаагчид, татварын байгууллагууд аль аль нь өөрсдөө ажлаа үнэлүүлдэг журам үйлчилж буй нөхцөлд татварын орлогын төлөвлөгөө шахуу, бодитой байх үндэс багатай гэж үзэж байна. Иймээс татварын

орлогын төлөвлөлтийг сайжруулснаас төсвийн орлогыг цаашид нэмэгдүүлэх ихээхэн нөөц байгааг анхаарч, татварын орлогын төлөвлөлтөд Сангийн яамны зүгээс тавих хяналтыг эрс чангатгах шаардлагатай байна.

III. Татварын ачаалал, мэдрэмж, татварын систем

12. Монгол улсын татварын нийт орлого нийт импортоос, уул уурхай, эрдэс түүхий эдийн олборлолтоос, мөн төсвийн нийт зарлагаасаа үлэмж хамааралтай байгаагаас үүдэлтэй татварын орлогын эмзэг байдал нь улсын төсвийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж, улмаар төсвийг “тогтвортой бус төсөв” гэсэн ангилалд оруулахад хүргэж болзошгүй байгааг анхааралдаа авах нь зүйтэй.
13. Шинжилгээний дүнгээр Монгол улсын ДНБ 1%-иар өсөхөд, татварын нийт орлого 1.09%-1.22%-иар өсөхөөр байгаагаас татварын нийт орлого ДНБ-д мэдрэмжтэй байна гэсэн дүгнэлт хийж байна. Өөрөөр хэлбэл татварын норм, татвар тооцох орлогод бууралт гарахгүй, тогтмол байх, шинээр татварын нэр төрөл бий болохгүй гэж үзэх нөхцөлд татварын нийт орлогын өсөлтийн хурдац нь ДНБ (улсын нийт орлого)-ий өсөлтийн хурдцаас өндөр буюу манай улсын эдийн засагт татварын ачаалал харьцангуй өндөр (гэхдээ сэрэмжлэх төвшинд биш) байна гэсэн дүгнэлт гарч байна. Түүнчлэн шинжилгээний дүнгээр ДНБ-ээс хамаарах НӨАТ-ын мэдрэмжийн коэффициент нэлээд өндөр байхад орлогын албан татвар, онцгой албан татварын хувьд ДНБ-ээс хамаарах мэдрэмжгүй байна.
14. 2007 оны 1 сарын 1-ээс эхлэн НӨАТ, хүн амын орлогын албан татварын нормыг бууруулах, мөн аж ахуйн нэгжийн татвар ногдуулах орлогын босгыг өндөрсгөж, хувь нормыг нь бууруулах болсонтой уялдан эдгээр гол нэр төрлийн татварын орлого тус бүр 2007 онд буурах хандлагатай байхад татварын нийт орлого өсөх, цаашилбал эдийн засаг дахь татварын ачаалал 2005 оны гүйцэтгэл 30.5%-иас ихсэж, 2006 оны ХБГ-ээр 34.1%, 2007 оны төсвийн төслөөр 32.5% болох хандлагатай байгаа нь зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөд ногдуулах татварын гэнэтийн орлоготой шууд холбоотой юм.
15. Монгол улсын эдийн засаг дахь татварын ачаалал хэт их биш ч, цаашид ДНБ-ий 1%-ийн өсөлтөд ногдох татварын нийт орлогын өсөлтийг 1%-иас доош барих (**1:1**) буюу улсын нийт орлогоос хамаарах татварын мэдрэмжийг бууруулах бодлого чухал. Ингэснээр эдийн засаг дахь татварын ачааллыг зохистой төвшинд хязгаарлах болно.
16. Монгол улсын төсвийн зарлагыг бүтцийн өөрчлөлт хийх замаар бууруулах шаардлагатай. Тухайлбал улсын хөрөнгө оруулалтын тодорхой хэсгийг хөрөнгө оруулалтын өгөөж сайтай хувийн секторт оруулах, тэрхүү хөрөнгө оруулалтын багц (портфолио)-ыг оновчтой менежментээр хангаснаар улсын хөрөнгө оруулалтын санг тогтвортой өсгөж байх боломж бүрдүүлэх шаардлагатай.
17. Улсын төсвийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд татварын орлогыг бүрдүүлэгч бүтцэд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Тухайлбал эрдэс түүхий эдийн олборлолт, нийт импортоос нэн хамааралтай байгаа өнөөгийн төсвийн эмзэг байдлыг арилгахын тулд гол татваруудын хувь хэмжээний өөрчлөлтийг макро эдийн засгийн болон салбарын үндсэн үзүүлэлтүүдтэй уялдуулсан симуляцийн загвар

боловсруулж, түүний үр дүнгээр орлогын албан татвар, НӨАТ зэрэг гол татваруудын хувь, хэмжээг оновчлох хэрэгтэй.

18. Дэлхий дахины жишгийг харгалзан НӨАТ-ын хувь хэмжээг богино хугацаанд бууруулахгүй байх, нийгмийн зохистой хэрэглээг байгууллага, хүн амын дунд төлөвшүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор 2007 оноос хүчин төгөлдөр үйлчлэх НӨАТ-ын 10%-ийн нормыг тодорхой хугацааны дараа өсгөх шаардлагатай бөгөөд зөвхөн экологийн татварын шинэ тогтолцоо бүрдүүлэх нөхцөлд л НӨАТ-ын нормыг бууруулж, нэг төвшинд хадгалах стратеги баримтлах нь зүйтэй.

19. Манай улсын хүн амын 1/3 нь нэн ядуу амьдралтай, нийгэмд баялгийн буюу орлогын тэгш бус хуваарилалт асар их байгааг харгалзан, орлогын тэгш хуваарилалтыг хангах үүднээс өв залгамжлал, бэлэглэлийн татварын системийг 2008 оны төсвийн жилээс шинээр бий болгож мөрдөх, экологийн татвар бий болгох асуудлыг тусгайлан авч үзэхийг санал болгож байна.

20. Онцгой албан татварын тогтолцоог боловсронгуй болгох хүрээнд архи, дарс, шар айрганд ногдуулдаг онцгой татварын хувь хэмжээг одоогийнхоос 2-оос доошгүй дахин, тамхины татварын хувь хэмжээг одоогийнхоос 3 дахин тус тус нэмэгдүүлэх, хамрын тамхинд татвар ногдуулдаг болох шаардлагатай.

21. Монгол улсын ашигт малтмалын хууль, татварын асуудлаар дараахи үндсэн дүгнэлтүүдийг хийж байна. Үүнд:

    21.1. Аливаа улсын байгалийн баялаг ашиглалтын үр ашгийг зөвхөн цөөн тооны үйлдвэрлэгчид бус, нийт нийгмээрээ хүртэх ёстой гэсэн үзэл зөв юм. **Гагцхүү энэ үр ашгийг тогтвортойгоор хангадаг, зохицуулдаг гол хууль нь ЗБҮӨАТТ хууль гэсэн дайвар хууль бус Ашигт малтмалын хууль, Татварын багц хууль юм.** Эдгээр хуулиудыг оновчтой боловсруулж, түүгээрээ дамжуулан уул уурхайн салбараасаа хүртэх баталгаатай орлогыг эрдэс түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс үл хамааран олж авдаг байх хууль эрхзүйн үндсийг төрөөс бүрдүүлэх.

    21.2. **ЗБҮӨА** татвараар хуримтлагдсан орлогыг уг хуулийн үндсэн зорилгод нийцэхгүй бусад зорилгоор (нийгмийн халамж нэрээр иргэдэд бэлэн мөнгө өгөх, сонгуулийн тойрогт мөнгө хуваарилах г.м.) ашиглах нь алс ирээдүйгээ хараагүй, үлдэцгүй зарцуулалт, зүйрлэвээс “нэгэн удаад чөмөг ташиж идэх”-тэй агаар нэг юм. Харин эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах, ирээдүйд нийгэмд баялаг, үнэ цэнэ бүтээж, ард иргэдэд өгөөжөө тогтвортойгоор өгч байх салбарын болоод суурь бүтцийн хөрөнгө оруулалтад ЗБҮӨА татварын орлогыг зориулах чиглэлээ зөв оновчилж, хуримтлагдсан орлогыг зөвхөн улсын хөрөнгө оруулалтын болон эрсдлийн сангуудад хуваарилах, сангуудын менежментийг мэргэшсэн удирдлагаар хангах.

    21.3. Ашигт малтмалын хууль, Татварын багц хуульд стандарт хангасан нарийн судалгаанд үндэслэж Монгол улсын эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьсан зайлшгүй өөрчлөлтүүд оруулах дараахи шаардлагууд бий болсон: **а)** Эрдэс баялгийн салбар дахь “мөлхөө” концесс (**concession**)-ийг арилгах; **б)** Гадны хөрөнгө оруулагчтай хамтарсан үйлдвэр байгуулах хэлбэрээр баялгаасаа хүртэж чадахгүй бол оновчтой төвшинд тогтоосон шууд (орлогын татвар г.м.)

ба шууд бус (АМНА төлбөр г.м.) татварын хэрэгслүүдээр, мөн шууд татварын бус хэрэгслүүдээр (НӨТ, онцлох буюу стратегийн ордууд дахь төрийн эзэмшлийн хувь тогтоох г.м.) зохицуулж, эдгээрээр дамжуулан баялгаасаа Монгол улс боломжийн хувь хүртэх нөхцөл бүрдүүлэх.

21.4. Монгол улсын эрдэс баялгийн салбар дахь ахиуц татварын хэмжээг **Хиггинсийн** загвараар тооцоолж үзэхэд манайд үйл ажиллагаа явуулдаг гадаадын хөрөнгө оруулагч компаниудад энэ үзүүлэлт дэлхийн бусад орнуудтай харьцуулбал тодорхой хугацаанд маш доогуур төвшинд (2.5-5.4 дахин бага) байгаа тул татварын хувь хэмжээг нь хянан үзэж шинээр тогтоох.

21.5. Ашигт малтмалын эзэн орны төсвийн, хөрөнгө оруулагчийн ашигт ажиллагааны тогтвортой байдлуудыг нэгэн зэрэг хангахын тулд татварын хууль дахь татварын төрөл, зүйлүүд, тэдгээрийн хувь норматив, төвшинг оновчлох асуудлыг нэг талаас тухайн улсын төсөв, нөгөө талаас хөрөнгө оруулагчийн ашгийн дотоод норм (IRR)-той уялдуулахыг Дэлхийн Банкнаас зөвлөдөг. Ингэхдээ хөрөнгө оруулагчийн мөнгөн урсгалын шинжилгээний уламжлалт арга **(DCF)**-аас гадна тодорхой бус байдал, эрсдлийг илүү нарийвчилдаг үнэлгээний бодит опшин арга **(Real Options)**-ыг эрдэс баялгийн салбар дахь хөрөнгө оруулалтын аливаа төслийг үнэлэхэд дэлхий нийтээр түлхүү хэрэглэж байгааг ашиглаж сурах.

21.6. Тогтвортой хөгжилд нөлөөлөхүйц стратегийн ордын чиглэл, төрлийг нэр зааж албан ёсоор тогтоож, түүний талаар баримтлах төрийн бодлогыг томъёолох.

21.7. Тогтвортой байдлын гэрээ (хөрөнгө оруулалтын гэрээ)-г байгуулахдаа зөвхөн гадаадын хөрөнгө оруулагчдын өмнө Засгийн газар үүрэг хүлээх бус, орд бүрт татвар, хөрөнгө оруулалтын таатай бөгөөд шударга, ялгавартай, ашиг-эрсдлээ талууд тэнцүү хуваах зарчимд суурилсан, дэлхий нийтийн ерөнхий жишгийг дагасан төрийн зохицуулалтыг нэг хувь, нэг шатлал гэж хялбарчлахгүйгээр татвараар дамжуулан боловсруулж хэрэгжүүлэх.

21.8. Байгалийн баялаг хөгжлийн цорын ганц гарц биш тул “Уул уурхайн ашиглалт-байгаль орчин” гэсэн хандлагаас **“**Байгаль орчин-уул уурхайн ашиглалт**”** гэсэн үзлийг олборлогч, ашиг хүртэгч нарт төлөвшүүлж, төр зөвхөн эрдэс баялаг олборлолтын ашгийн төлөө “шунах” бус, харин олборлолтын дараахи нөхөн сэргээлтийн чанга нөхцөлтэй зохицуулалтыг татвар, хяналтын хүрээнд төрөөс бий болгох нь чухал.

IV. Төсвийн зарлага

22. Төсвийн Ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн шинжилгээний дүнгээс үзэхэд төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын хувьд төсвийг үндэслэлгүй хэтрүүлэн зарцуулах, төсвийн зардлуудыг хооронд нь шилжүүлэн зарцуулах явдал түгээмэл, тэдний зүгээс төсвийн зарцуулалтад тавих хяналт сул, жилийн эцэст төсвийн зардлаа хэтрүүлсэн байгууллагуудтай хариуцлага тооцдоггүй, Ерөнхий сайд, Сангийн яамны зүгээс төсвийн ерөнхийлөн захирагч нартай хариуцлага тооцох механизм тодорхой бус, түүнчлэн Сангийн сайдын 2005 оны 371 тоот тушаалаар төлөвлөгөөнөөс давсан орлогыг зарцуулах нэрийн дор төсвийн төлөвлөсөн зардлыг

хэтрүүлэх явдал хавтгайрсан, өөрсдийн олсон орлогоо дур мэдэн үр ашиггүй зарцуулах зэрэг нийтлэг дутагдал ажиглагдаж байна.

23. Шинжилгээнд хамрагдсан, төсвийн томоохон багц бүхий Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, Эрүүл мэнд, Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр, мөн Байгаль орчин, Батлан хамгаалахын сайдын багцад хамаарагддаг төсвийн байгууллагуудад төлөвлөсөн зардлыг хэтрүүлэн зарцуулах явдал түгээмэл, төсвийн зардлын үр ашиг сайнгүй байгаа нь харагдаж байна. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, Эрүүл мэндийн зэрэг төсвийн зардалд их хувийн жин эзэлдэг салбарт зардал хэмнэх асуудлаар тусгай судалгаа явуулж, тодорхой төсөл хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэсэн санал дэвшүүлж байна.

24. Цалин хөлс, тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ хэрэгжиж байгаа боловч хүн амын амьжиргааны төвшин бүхэлдээ мэдэгдэхүйц сайжрахгүй, зөвхөн нийгмийн эмзэг бүлгийн орлогод л голлон нөлөө үзүүлж байна. Ядуурлыг бууруулах талаар олон төрлийн судалгаа хийж, гаднаас зээл, тусламж авч тусгай хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч ядуурал буурахгүй, харин ч нэмэгдсээр байна. Ажилгүйдлийг бууруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр улсын төсвөөс багагүй хөрөнгө зарцуулсаар ирсэн боловч хөдөлмөр эрхлэлтийн төвшинг нэмэгдүүлэх талаар сүүлийн жилүүдэд дорвитой өөрчлөлт гарахгүй байна гэж дүгнэж болохоор байгаа бөгөөд хүн амын амьжиргааны төвшинг дээшлүүлж, ядуурлыг бууруулахын тулд юуны өмнө ажлын байрны тоог нэмэгдүүлж, бодит ажилгүйдлийг эрс бууруулах явдал мөн гэж үзэж байна.

25. Орон нутгийн төсвийн 2005 оны төлөвлөсөн зардал дүнгээрээ 11.3 хувиар буюу 8.1 тэрбум төгрөгөөр хэтэрсний дотор урсгал зардал 4.2 тэрбумаар, хөрөнгийн зардал 3.8 тэрбумаар хэтэрчээ. Өмнөговь аймгаар жишээ болгоход аймаг, сумдын ИТХ, Засаг даргын тамгын газар Сангийн Яамнаас хянасан, ИТХ баталсан, оны эцэст тодотгосон төлөвлөгөөт хэмжээг хэтрүүлжээ.

26. Ойролцоо нөхцөлд байгаа аймаг, сумдад байгууллагын орон тоо, нэг ор хоногт ногдох эм, хоолны зардал хэт их зөрүүтэй байгааг анхаарч, аймаг, сумдын алслагдсан байдал, байгууллагын орон тоо зэргийг харгалзан тогтмол зардлын нормативыг бүсчлэн тогтоох үндсэн дээр шаардагдах зардлыг тооцон олгож байх асуудлыг Сангийн яам судалж үзэх нь зүйтэй.

27. Шинжилгээний дүнгээр аймгуудын улсын төсвөөс хараат байдал ихээхэн өөр өөр байгаа дүр зураг ажиглагдсан бөгөөд улсын төсвөөс ихээхэн хараат аймгуудад Говь-Алтай, Баянхонгор, Баян-Өлгий, Увс, Завхан, Ховд, Хэнтий, Дундговь, Өвөрхангай аймаг орж байна. Харин Орхон, Дорноговь, Булган аймаг өөрийн эх үүсвэрээр төсвийн орлогоо бүрдүүлэх талаар бусад аймгаас илүү, улсын төсвөөс харьцангуй хараат бус байна.

28. Аймгуудын нэг хүнд ногдох төсвийн урсгал зардал харилцан адилгүй төдийгүй хоорондын зөрүү нь их байгаа нь анхаарал татаж байна. Баян-Өлгий, Хөвсгөл, Өвөрхангай, Дорнод, Архангай аймгийн нэг хүнд ногдох төсвийн зардал хамгийн бага хэмжээнд буюу 11.2-13.7 мянган төгрөг байхад Говьсүмбэрт- 39.8 мянган төгрөг буюу дээрх аймгуудынхаас даруй 2.9-3.5 дахин их байна. Дорноговь, Булган, Төв зэрэг аймгийн нэг хүнд ногдох төсвийн урсгал зардал харьцангуй өндөр байна. Энэ байдал нь нэгэнт хүрсэн төвшинг бууруулахгүй байх гэсэн

зарчмаар төсвийг төлөвлөдөг практиктай болон төсвийн зардлын тодорхой норм тогтоогдоогүйтэй холбоотой байж болох юм гэж үзэж байна. Цаашид төсвийн зардлыг хуваарилахдаа өмнөх жилүүдийн хүрсэн төвшинд үндэслэдэг арга барилыг өөрчилж, тогтмол болон хувьсах зардлын хязгаар, норм, тухайн аймгийн алслагдсан байдал, сум, багийн тоо, хэрэглээний онцлог зэргийг харгалзан тооцвол илүү үндэслэлтэй болно гэж үзэж байна.

29. 2000-2005 онд ДНБ оны үнээр 2.2 дахин өссөн байхад нэгдсэн төсвийн зарлага оны үнээр 1.8 дахин нэмэгдэж, төсвийн зардлын өсөлт ДНБ-ий өсөлтөөс даваагүй хэдий ч Дэлхийн банкнаас жил бүр хэвлүүлдэг "Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд, 2005" эмхэтгэлд ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувиар нийт 83 улс орныг зэрэгцүүлсэн тоо мэдээллээр Монгол улс дээрх орнуудын дотор 58 дугаар байранд орсноос үзэхэд ДНБ-д төсвийн зардлын эзлэх хувиар Монгол улс дунджаас дээгүүр, өөрөөр хэлбэл төсвийн зардал ихтэй орны тоонд орж буйг анхаарах нь зүйтэй.

30. Монгол улсын төсвийн боловсрол, эрүүл мэндийн зардал 2003 онд Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 7 орныхоос бараг 2 дахин өндөр байгаагийн зэрэгцээ 1996-1999 оныхоос багагүй хэмжээгээр нэмэгджээ. Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хамгийн буурай хөгжилтэй 7 оронтой харьцуулахад Монгол улс ДНБ-д улсын хэрэглээний эзлэх хувиараа мөн л нэлээд өндөр орны тоонд орж байна. Түүнчлэн манай орон ДНБ-д эзлэх татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь өндөр орны тоонд орж байна.

31. Нээлттэй нийгэм форумаас саяхан монгол хэлнээ орчуулан гаргасан "Дэлхийн дахины өрсөлдөх чадварын тайлан, 2005-2006" хэмээх номонд Монгол улс өрсөлдөх чадварын индексээрээ судалгаанд хамрагдсан дэлхийн 117 орноос 96, төсвийн алдагдлаараа 100, Засгийн газрын үргүй зардлаараа бүр 109 дүгээр байранд орсноос үндэслэн дэлхийн бусад улс оронтой харьцуулахад манай төсвийн зардал үр ашиг муутай, Засгийн газрын өндөр зардалтай буюу өөрийн эдийн засгийн чадавхи, боломжоос хэтэрсэн зардалтай байна гэж дүгнэж болохоор байна.

32. Шинжилгээний багаас эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн өнөөгийн шатанд ДНБ-д эзлэх улсын зардлын хувийн жинг нэмэгдүүлэхгүй, харин ч алхам алхмаар бууруулах нь бодит байдалд нийцнэ гэж үзсэн бөгөөд энэ хүрээнд төр, засгийн аппаратыг цомхон, үр ашигтай бүтэцтэй болгох арга хэмжээг үе шаттайгаар, шийдвэртэй хэрэгжүүлж, зардал хэмнэх талаар тайланд дурьдсан зарим саналд анхаарлаа хандуулахыг хүсч байна.

33. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч, төсвийн ерөнхий менежерүүдтэй бүтээгдэхүүн нийлүүлэлт ба үр дүнгийн гэрээ байгуулан дүгнэж, санхүүжилт олгодог одоогийн тогтолцооны үр дүнгүй бичиг цаасны ажлыг нь багасгах, эрхэлсэн ажлын үр дүнтэй нь сайтар холбох чиглэлээр өөрчлөх нь зүйтэй гэсэн саналыг нухацтай авч үзэх.

V. Төсвийн хөрөнгө оруулалт, үр ашиг

34. Улсын хөрөнгө оруулалт сүүлийн жилүүдэд, ялангуяа 2005 онд боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг нийгмийн салбарт төдийгүй, түлш, эрчим хүч, зам, тээвэр зэрэг суурь дэд бүтцийн салбарыг хөгжүүлэхэд голлон чиглэж, төсвийн нийт зардалд хөрөнгө оруулалтын эзлэх хувийн жин нэмэгдсэн нь зөв хандлага мөн.

35. Манай улсын нийт хөрөнгө оруулалт болон улсын ба хувийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ мөнгөн дүнгээрээ цаашид өсөх хандлагатай байгаа ч сүүлийн 10 гаруй жилийн өгөгдөлд хийсэн судалгаагаар хөрөнгө оруулалтын үр ашиг хангалтгүй төвшинд буюу өндөр хөгжсөн Азийн орнууд, хөрш ОХУ, БНХАУ-ынхаас нэлээд доогуур төвшинд байна. Харин Зүүн өмнөд Ази, Ойрхи Дорнод, Хойд Африк, Төв Африк, Төв Азийн хөгжиж буй орнуудын дундажтай ойролцоо төвшинд байна.

36. Шинжилгээний үр дүнгээс үзэхэд манай улсын хувьд нийт хөрөнгө оруулалтаар тооцсон ICOR сүүлийн 10 гаруй жилд дэлхийн дийлэнх орны дундаж болох 3 гэсэн төвшнөөс нэлээд дээгүүр байгаа нь улсын нийт хөрөнгө оруулалтын үр ашиг хангалтгүй байгааг илэрхийлж байна.

37. Улсын хөрөнгө оруулалт буюу Засгийн газрын гадаад зээл, төсвийн хөрөнгө оруулалтаас илүүтэйгээр хувийн хэвшилд гадаад, дотоодын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах, ингэснээр үр ашиг өндөртэй хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, улсын төсвийн болон Засгийн газрын гадаад зээлийн үр ашгийг нэмэх, улмаар нийт хөрөнгө оруулалтын хувьд ДНБ-ийг нэг төгрөгөөр өсгөхөд ногдох хөрөнгө оруулалтын хэмжээг **3.0-3.2** төвшинд хүргэж бууруулах шаардлагатай.

38. 1994 онд АНУ-ын Принсетоны их сургуулийн профессор Пол Крюгман *“бүтээмжийн буюу нэгж хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн өсөлтөд суурилсан БУС, орцын буюу хөрөнгө оруулалтын хэмжээний өсөлтөд суурилсан эдийн засаг тогтворгүй байдаг”* гэсэн онол дэвшүүлж, энэхүү онол нь 1998 онд Азид санхүүгийн хямрал нүүрлэснээр батлагдсан юм. Өнөөдөр хөрөнгө оруулалтын үр ашгаар бус, орцын буюу хөрөнгө оруулалтын хэмжээний хэт өсөлтөөр эдийн засгийнхаа өндөр өсөлтийг хангаж байгаа БНХАУ-ыг өнгөрсөн түүхээс сургамж авахыг судалгааны байгууллагууд сануулсаар байна. Энэ асуудал манай улсын хувьд ч хамаатай юм. Учир нь манай улсын эдийн засаг өнгөрсөн цөөн жилд багагүй өсөлттэй байсан ч, энэ нь бүтээмж, хөрөнгө оруулалтын үр ашгаар бус гол төлөв орц буюу хөрөнгө оруулалтын хэмжээний өсөлтөөр хангагдсан нь манай орны эдийн засаг БНХАУ-ынхтай төстэй тогтворгүй, эмзэг, эрсдэлтэй нөхцөлд байна гэсэн дүгнэлт хийж байна.

39. Улсын төсвийн дунд хугацааны хүрээний мэдэгдэл, жил жилийн төсөвт тусгах хөрөнгө оруулалтын бодлого, хөтөлбөрийг оновчтой боловсруулах, тэдгээрийн хэрэгжилтийг улс төрийн нөлөө, улс төрийн намуудын эрх ашгаас хараат бус, нэмүү өртөг бүтээлт, үр ашиг нь урт хугацаанд тогтвортой байх ICOR шалгуурын тооцоонд үндэслэн боловсруулдаг зарчим баримталдаг болох шаардлагатай.

40. Монгол улсын эдийн засагт “Голланд өвчин”-ий шинж тэмдэг илэрч, аж үйлдвэржүүлэлтэд сааралт явагдаж байгаа тул эрдэс түүхий эдийн үнийн өсөлтөөс бий болж байгаа төсвийн нэмэлт орлогод түшиглэн, юуны өмнө аж үйлдвэржилт, экспортыг дэмжих стратегийн ач холбогдолтой төслүүдийг үр ашгаар нь өрсөлдүүлэн шалгаруулж, урт хугацаат зээлээр санхүүжүүлэх үүрэгтэй “хөгжлийн банк”-ны тогтолцоо бүрдүүлж ажиллуулах, ингэснээр улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, Засгийн газрын гадаад зээлийн үр ашгийг дээшлүүлэх, арилжааны банкуудын зээлийн хүүг бууруулах арга хэмжээг Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх нь чухал.

41. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, гадаад зээлээр “зэвэрсэн дэд бүтэц” бий болгохгүй байх, үүнтэй уялдуулж их хэмжээний хөрөнгө оруулалт бүхий “Мянганы зам”, алслагдсан зарим чиглэлд асар өндөр үнэтэй эрчим хүчний шугам татах хөрөнгө оруулалтын төсөлд мэргэшсэн үнэлгээчдийн багаар эдийн засгийн үр ашгийн дахин үнэлгээ хийлгэх шаардлагатай.

42. Бусад орнуудын жишээгээр эдийн засгийн судалгаа, шинжилгээ хийдэг, төсвийн харилцагч, ерөнхийлөн захирагчдад мэргэжлийн зөвлөгөө өгдөг, төсвийн засаглалын чадавхи сайжруулах сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг хүрээлэнг Сангийн яам дэргэдээ байгуулахын хамт улсын төсөв, санхүүгийн бодлого, дунд хугацааны хүрээг боловсруулах, татварын тогтолцоог эдийн засаг, нийгмийн урт хугацааны стратегитэй уялдуулан боловсруулахад олон улсын байгууллага, хөгжингүй зарим орны техникийн туслалцаа авах асуудлыг авч үзэх.

VI. Улсын гадаад өр, зээлийн төлөв байдал

43. ОУВС-аас гаргасан шалгуураар гадаад зээлийн үлдэгдэл (ГЗҮ)-ийн өнөөгийн цэвэр үнэ (ӨҮЦ)-ийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаагаар сэрэмжлэх төвшин 45% байгаа. Манай улсын хувьд дээрх үзүүлэлт 2005 онд 44.3% болж буурсан, мөн зээлийн нийт төлбөр (ЗНТ)-ийг нийт экспорт, Засгийн газрын орлого ба зарлагад харьцуулсан харьцаанууд сэрэмжлэх төвшингөөс бага байгаагаар Монгол улс гадаад өрийн урсгал ачаалалгүй, тус улсын гадаад өрийн байдлыг тогтвортой гэж үзэж болохоор байгаа ч дараахи зарим асуудлыг онцлон анхаарах нь зүйтэй. Үүнд:

    43.1. Гадаад зээлийн үндсэн ба хүүгийн төлбөрийг Монгол улс цаг хугацаанд нь төлж, хандивлагчид, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж байгаа ч гадаад зээлийн төлбөрийг зээлийн хөрөнгө оруулалтын өгөөжөөс биш, төсвийн орлогоос төлж байгаа, зээлийн төлбөрийн ачааллыг татвар төлөгчдөөр үүрүүлж байгаа нь манай улсын гадаад зээлийн хөрөнгө зарцуулалтын үр ашгийг бууруулахад хүргэж болзошгүй.

    43.2. Дамжуулан зээлдүүлсэн буюу ашигласан зээлийн нийт хөрөнгийн буцаан төлөлт, төсөвт эргүүлэн төвлөрүүлэлтийн биелэлт нь хангалтгүй байгаа өнөөгийн байдал цаашид үргэлжилвэл Монгол улс гадаад өрийн дарамтад орох магадлал өндөрсөхийн сацуу “Ядуурлыг бууруулах, өсөлтийг хангах” хөтөлбөрийн хүрээнд ДНБ-д эзлэх гадаад өрийн үлдэгдлийн хэмжээг ихэсгэхгүй байлгах талаар хүлээсэн үүргээ Засгийн газар биелүүлж чадахгүйд хүрч болзошгүйг харгалзан ашигласан зээлийн хөрөнгийн буцаан төлөлтийг бүх салбарт эрчимжүүлэх.

    43.3. Гадаадын зээлээр санхүүжүүлэхээр боловсруулж буй шинэ төслүүдийг буцалтгүй тусламжид хамруулах бодлогыг олон улсын байгууллагууд, хандивлагч орнуудтай хамтран идэвхтэй хэрэгжүүлэх.

YII. Дунд ба урт хугацаанд улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулахтай холбогдсон асуудлууд

44. Тус улс 1995 оноос хойш эдүгээг хүртэл 10 гаруй жилийн хугацаанд чухамдаа улсын хэмжээнд нэгтгэн боловсруулж батлуулсан урт хугацааны хөгжлийн бодлого, стратегигүй явж ирсэн байна.

Үндэсний хөгжлийн урт хугацааны бодлогын баримт бичиг боловсруулах асуудал 2-3 жилийн өмнөөс дахин сөхөгдөж, 2006 оны наймдугаар сард Сангийн яам Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого боловсруулах талаар эрдэмтэн, мэргэжилтнүүдийн дунд тендер зарласны дагуу цөөнгүй тооны баг төслүүдээ боловсруулсан бөгөөд Засгийн газраас шилдэг төслүүдийг шалгаруулсан нь энэ ажлыг хэрэгжүүлэх чухал эхлэл болсон байна.

45. Өмнөх жилүүдэд салбаруудын хувьд мастер төлөвлөгөө, ерөнхий төлөвлөгөө, стратеги, хөтөлбөр гэсэн нэр бүхий урт хугацааны баримт бичгүүд гадаадын мэргэжилтнүүдийн голлох оролцоотойгоор боловсрогдсоор ирсэн, одоо ч боловсрогдон батлагдсаар байна. Мөн Зүүн болон Төвийн зэрэг бүсүүдийн хөгжлийн хөтөлбөрүүд ч боловсрогдсон байна. Гэвч салбарын болон бүсийн чанартай дээр дурдсан баримт бичгүүдийн хувьд доорхи нийтлэг дутагдал ажиглагдаж байна.

- Баримт бичгүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэр бүрэн баталгаажаагүй;
- Ерөнхий төлөвлөгөө, хөтөлбөрүүдийн зорилт, арга хэмжээний тэргүүлэх ач холбогдлын дараалал нь улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар тогтоогдоогүй;
- Төлөвлөгдсөн зорилт, арга хэмжээнүүд нь хэрэгжүүлэх цаг хугацааны хувьд нэлээд хэсэгтээ давхацсан;
- Ихэнх баримт бичгүүд нь дээрээс тогтоосон макро эдийн засгийн төвшний тодорхой шалгуур, үзүүлэлтүүдгүйгээр, чухамдаа салбар, салбараар салангид боловсрогдсон учраас өөр хоорондоо уялдаа муутай, эсвэл уялдаагүй.

Бидний үзэж байгаагаар 1990-ээд оноос 2002 он хүртэлх хугацаанд боловсруулж батлуулсан зарим мастер төлөвлөгөө, хөтөлбөр, стратегийг одоо боловсрогдож байгаа "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдаатайгаар хянан үзэж шинэчлэх зайлшгүй шаардлага гарах болно.

46. Улсын санхүү, төсвийн стратегийг үндэсний хөгжлийн цогц бодлоготой уялдуудахад анхаарах нэг гол асуудал нь дээрх стратеги, бодлогыг урт, дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө, хөтөлбөрүүдийн хэлбэрт оруулах явдал юм. Урт хугацааны цогц бодлогын зорилт, арга хэмжээ нь чухамхүү хөтөлбөр, төлөвлөгөөгөөр дамжин төрийн тодорхой үйл ажиллагаа, арга хэмжээ болон хэрэгждэг билээ.

Хоёр дахь гол асуудал нь хөгжлийн дунд хугацааны төлөвлөлтийг төсвийн дунд хугацааны төлөвлөлт, төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жил бүрийн төсвийн уялдааны тухай асуудал юм. Одоогийн байдлаар хөгжлийн урт хугацааны төдийгүй, дунд хугацааны (5 жилийн) хөгжлийн төлөвлөлтийн ажлыг чухамдаа гүйцэтгэхгүй байна.

47. Улсын санхүү, төсвийн тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах бодлого, стратегийг "Монгол улсыг 2021 он хүртэл хөгжүүлэх цогц бодлого"-той уялдуулах хүрээнд нэн тэргүүнд дараахи асуудлуудыг авч үзэж шийдвэрлэх шаардлагатай. Үүнд:

47.1. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, стратегийг тодорхойлж төлөвлөлтийг тасралтгүй явуулдаг, бодлогын уялдаа зохицуулалтыг эрхлэн гүйцэтгэх байгууллагыг яамдын одоогийн орон тоог нэмэхгүйгээр шинээр байгуулах шаардлагатай. Дээрх байгууллага хариуцан хөгжлийн урт, дунд хугацааны төлөвлөгөөг бизнесийн хүрээний гол компаниудын оролцоотойгоор боловсруулж, түүнийгээ ягштал баримтлан хэрэгжүүлж, шаардагдах төсвийн хөрөнгийг дунд хугацааны болон, жилийн төсөвт эх үүсвэр, зориулалтаар нь баланслуулан тусгаж өгдөг практикт шилжих нь зүйтэй байна.

47.2. Хөгжлийн урт хугацааны стратегийн зэрэгцээ санхүүгийн нэгдсэн стратегийг ойрын үед боловсруулах шаардлагатай бөгөөд энэ ажлыг эхний ээлжинд Сангийн яамны Санхүүгийн бодлого зохицуулалтын газар, Эдийн засгийн нэгдсэн бодлогын газар хариуцан гүйцэтгэх нь зүйтэй.

47.3. Улсын төсвийг "хөгжлийн төсөв" болгон өөрчлөх зарчмыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Энэ үүднээс УИХ-ын тогтоолоор байгуулсан "Монгол улсыг хөгжүүлэх сан" нь улс орны хэмжээний хуримтлалын сангийн нэг хэсэг байхаар асуудлыг шийдвэрлэх (эдүгээ уг санд хуримтлалын төдийгүй, хэрэглээний зориулалтаар ашиглах санхүүгийн нөөц тусгагдаж байгаа билээ);

47.4. Бусад зарим улс орны жишгээр "Төсвийн тогтвортой байдлын хууль" батлан гаргаж болох юм. Энэ хуульд төсвийн зарлагын тодорхой тогтоосон хувийг л өөрчлөх эрхийг УИХ-д олгох шаардлагатай. Мөн улс төрийн намуудын болон сонгуулийн тухай хуульд улс төрийн хүчнүүд сонгуульд оролцохдоо нийгмийн халамжийн чанартай амлалтуудаа тогтоосон хязгаараас хэтрүүлдэггүй байх шаардлагатай. Иймэрхүү хязгаарлалт тогтоож байж л бид улсын төсвөө тогтвортой, хөгжлийн төсөв болгоход ахиц олж чадна гэж үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэлээр:

[1] БОЛД С. [2006], *"Ашигт малтмалын татварын шинэчлэлийн зарим асуудалд"*, Улаанбаатар.

[2] ДАВААСҮРЭН Ц., ДАРИНЧУЛУУН Б., [2004], *"Гадаад өрийн удирдлагын онол, улсын туршлага, аргачлал, Монгол улсын Засгийн газраас баримталж буй бодлого, өнөөгийн байдал"*, Улаанбаатар.

[3] ДОНДОГ Д. [2006], *"Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж, төвлөрлийг сааруулах нь"*, илтгэл, Улаанбаатар.

[4] ЛУВСАНЖАМЦ Л. [2004], *"Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт"*, Нээлттэй Нийгэм Форум, Бодлогын судалгааны цуврал, Улаанбаатар.

[5] МОНГОЛ УЛСЫН САНГИЙН ЯАМ, Эдийн засгийн нэгдсэн бодлого, төлөвлөлтийн газар [2006], *"Нийт хөрөнгө оруулалт ба улсын болон хувийн хөрөнгө оруулалтын өгөгдөл, албан ёсны статистик"*, Сангийн яам, Улаанбаатар.

[6] МОНГОЛ УЛСЫН САНГИЙН ЯАМ, Төрийн сангийн газар [2006], *"Монгол улсын гадаад өр, зээлийн албан ёсны статистик үзүүлэлтүүд"*, Сангийн яам, Улаанбаатар.

[7] МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР [2006], *"Монгол улсын 2007 оны төсвийн төсөл"*, Улаанбаатар.

[8] МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР [2006], *"Монгол улсын эдийн засаг, нийгмийг 2007 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төсөл"*, Төрийн ордон, Улаанбаатар.

[9] МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ СТАТИСТИКИЙН ГАЗАР [2004], *"Монгол улс зах зээлд"* статистикийн эмхэтгэл (1989-2002), Улаанбаатар.

[10] МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ СТАТИСТИКИЙН ГАЗАР [2006], *"Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл-2005"*, Улаанбаатар.

[11] Монгол улсын ШУ-ны академи, Сангийн яамны харьяа Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн, Глобалчлал, гадаад орчны судалгааны сектор [2004], *"Олон улсын хэмжээнд өрийн чиглэлээр гарч буй шинэ онол, туршлага, түүнийг Монголын нөхцөлтэй харьцуулсан судалгаа, дүгнэлт, зөвлөмж"*, Улаанбаатар.

[12] НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ [2006], *"Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс"* Улаанбаатар.

[13] САНДАГДОРЖ Э. [2006], *"Монгол улсын эдийн засаг дахь голланд өвчний илрэл"*, Азийн хөгжлийн банкны Засаглалын шинэчлэлийн чадавхийг бэхжүүлэх төслийн шугамаар боловсруулагдсан танилцуулга-материал, Улаанбаатар.

[14] СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН [2005], *"Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл ба төсвийн уялдаа холбоо"*

Англи хэлээр:

[15] BEHRE DOLBEAR & Co, Inc. [2006], *"Annual Report: Where Not To Invest"*, 2006 Ranking of Countries for Mining Investment.

[16] FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT, IMF [2000], *"Guidelines for Fiscal Adjustment"*, Pamphlet Series # 49, Washington D.C., USA.

[17] FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT, IMF [1999], *"Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis"*, Pamphlet Series # 48, Washington D.C., USA.

[18] GROTE M. [2006], *"Taxation of Natural Resources"*, South African National Treasury, World Bank Institute-in cooperation with the Poverty Reduction & Economic Management/Public Sector Division, Cape Town, Republic of South Africa.

[19] *Handbook on Economic Analysis of Investment operations* [1996], World Bank, Washington DC.

[20] JUN, Zhang [2004], *"Can China's Economic Growth be Sustainable?"*, Waseda University Digital Campus Consortium.

[21] KWAN, Chi Hung [2004], *"Why China's Investment Efficiency is Low – Financial Reforms are Lagging Behind"*

[22] ALAIN MINGAT, JEE-PENG TAN [2003], "*Tools for Education Policy Analysis"*, World Bank, Washington DC.

[23] MCMAHON Fred, CUST Michael [2006], *"Annual Survey of Mining Companies 2005/2006"*, The Fraser Institute, Vancouver, Canada.

[24] MINGAT Alain, TAN Jee-Peng, SOSALE Shobhana [2003], *"Tools for Education Policy Analysis"*, The World Bank, Washington D.C.

[25] OTTO James [2000], *"Global Mining Taxation Comparative Study"*, Colorado School of Mines, Golden, CO, USA.

[26] *Reforming the Public Expenditure Management System* [2004],

Volume I: Medium Term Expenditure Framework

Volume II: Fiscal Transparency

Volume III: Performance Management

Joint Conference of World Bank and Korea Development Institute.

[27] SHAH, Anwar [2005], *"Public sector governance and accountability series: Public Expenditure Analysis"*, The World Bank, Washington D.C.

[28] STUDENMUND A. H. [2001], *"Using Econometrics: A Practical Guide"*, 4th edition, Addison Wesley Longman Inc.

[29] TAX BUREAU, MINISTRY OF FINANCE, JAPAN [2003], *"An Outline of Japanese Taxes 2001-2002"*, Tokyo, Japan.

[30] THE FRASER INSTITUTE [2004], *"Economic Freedom of the World"*, Annual report.

[31] THE WORLD BANK [2002], *"Industry Review"*, Washington D.C. USA.

[32] THE WORLD BANK [2002], *"Mongolia Public Expenditure and Financial Management Review: Bridging the Public Expenditure Management Gap"*, Report # 24439-MOG, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, East Asia and Pacific Region.

[33] VERHOEVEN Marijn, CAKIR Selin, FLETCHER Kevin and others [2005], "Options for Expenditure Savings and Efficiency Improvements"

[34] WEIZSACKER, Ernst Ulrich von, JESINGHAUS Jochen [1992], *"Ecological Tax Reform: A Policy Proposal for Sustainable Development"*, Zed Books, London & New Jersey.

[35] WIKIPEDIA FREE ONLINE ENCYCLOPEDIA [2006], en.wikipedia.org/wiki/taxation

[36] World development indicators [2005]

Орос хэлээр:

[37] АЛБЕГОВА И.М., ЕМЦОВ Р.Г., ХОЛОПОВ А.Б [1998], “Государственная экономическая политика”, Москва

[38] ВАХАНИЯ В.В [2004], “Международные финансовые институты и контрольные механизмы”, Москва

[39] ГОДИН А.М., МАКСИМОВА Н.С., ПОДПОРИНА И.В. [2006], “Бюджетная система Российской Федерации”, Москва