



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ



## 2020 ОНЫ БАТЛАГДСАН ТӨСӨВ, ТӨСВИЙН ТОДОТГОЛ, 2021 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨСӨЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Улаанбаатар хот  
2020 оны 10-р сар

НАА 65  
ДАА 330  
Б-75

## **2020 ОНЫ БАТЛАГДСАН ТӨСӨВ, ТӨСВИЙН ТОДОТГОЛ, 2021 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨСӨЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ**

**Судлаач Г.Бумчимэг, У.Энхсайхан**

© Нээлттэй Нийгэм Форум

Энэхүү судалгааг ННФ-ын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр хэвлэн нийтлэв.

ISBN 978-9919-9645-2-8

## АГУУЛГА

Товчилсон үгийн жагсаалт.....	5
Хураангуй.....	6
1. Удиртгал.....	8
2. 2020 оны төсөв.....	9
3. 2020 оны төсвийн тодотгол.....	12
Тодотголоор 2020 оны төсөвт хийгдсэн гол өөрчлөлтүүд.....	17
Засгийн газрын хариу үйлдэл бусад орнуудтай харьцуулахад.....	19
2020 оны төсвийн тодотгол төсвийн тусгай шаардлагыг хангаж байгаа юу?.....	20
4. 2021 оны төсвийн төсөл.....	24
5. 2020, 2021 оны төсвийн төсөөллийн шинэчилсэн тооцоо.....	32
Гадаад эдийн засгийн орчин.....	33
Төсвийн орлогын төсөөлөл.....	36
Төсвийн зардлын төсөөлөл.....	39
6. Дүгнэлт.....	43
Ном зүй.....	44
Хавсралт.....	45

## ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Нийт тэнцэл, ДНБ-д эзлэх хувь.....	9
График 2. Засгийн газрын нийт өр, ДНБ-д эзлэх хувь.....	9
График 3. Уул уурхайн салбарын бууралтад нөлөөлсөн голлох хүчин зүйлс.....	14
График 4. Нүүрсний экспортын хэмжээ (сая тн.).....	16
График 5. Татварын орлого (их наяд, төгрөг).....	17
График 6. Орлогын сөрөг шоконд өртсөн өрхүүдээс Засгийн газрын дэмжлэг авсан өрхийн эзлэх хувь.....	20
График 7. Төсвийн алдагдал (ДНБ-д эзлэх хувиар).....	21
График 8. Төсвийн алдагдлын тусгай шаардлага (ДНБ-д эзлэх хувиар).....	21
График 9. 2020 оны эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал (хувиар).....	22
График 10. Төсвийн орлого, 2018-2021 он (салбараар, тэрбум төгрөг).....	28
График 11. Макро эдийн засгийн секторууд.....	33
График 12. Уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх төсвийн орлого (тэрбум төгрөг).....	34
График 13. Уул уурхайн голлох бүтээгдэхүүний экспортын үнэ, хэмжээ, төсөөлөл.....	35
График 14. Эдийн засгийн өсөлтийн төсөөлөл, хувиар.....	36

График 15. Төсвийн орлого, зардал болон тэнцвэржүүлсэн алдагдал, ДНБ-д эзлэх хувиар .....	412
--	-----

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Засгийн газрын өрийн бүтэц, их наяд төгрөг .....	10
Хүснэгт 2. 2019 онд батлагдсан 2020 оны төсөв .....	10
Хүснэгт 3. Урсгал зардлын бүтэц, дүнд эзлэх хувиар.....	11
Хүснэгт 4. Цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ.....	12
Хүснэгт 5. 2020 оны төсвийн төлөвлөгөө ба гүйцэтгэл, эхний 6 сарын байдлаар (тэрбум төгрөг).....	13
Хүснэгт 6. Орлогын төлөвлөгөө ба гүйцэтгэл (их наяд төгрөг).....	15
Хүснэгт 7. Цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд төлөвлөсөн зарлагын хэмжээ.....	18
Хүснэгт 8. МҮХАҮТ-аас 2020 оны төсвийн тодотголд өгсөн санал.....	19
Хүснэгт 9. 2020, 2021 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл.....	25
Хүснэгт 10. Төсвийн орлого, 2018-2021 он (тэрбум төгрөг).....	29
Хүснэгт 11. Төсвийн зарлага, 2018-2021 он (тэрбум төгрөг).....	30
Хүснэгт 12. Төсвийн тэнцэл, 2018-2021 он (тэрбум төгрөг).....	31
Хүснэгт 13. Төсвийн орлого тооцсон аргачлал.....	37
Хүснэгт 14. Бидний тооцоолсон төсвийн орлогын шинэ төсөөллийг СЯ-ны төсөөлөлтэй харьцуулсан байдал (тэрбум төгрөг).....	39
Хүснэгт 15. Бидний тооцоолсон төсвийн зардлын төсөөллийг СЯ-ны төсөөлөлтэй харьцуулсан байдал (тэрбум төгрөг).....	40

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ААН	Аж ахуйн нэгж
ААНОАТ	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар
АХБ	Азийн хөгжлийн банк
АХТ	Азийн хөгжлийн төлөв
ДБ	Дэлхийн банк
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ЗГ	Засгийн газар
ЗГҮЦ	Засгийн газрын үнэт цаас
ИНБ	Иргэний нийгмийн байгууллага
МБ	Монгол Банк
МҮХАҮТ	Монголын үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхим
МСҮТ	Мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төв
МУ	Монгол улс
НДШ	Нийгмийн даатгалын шимтгэл
ННФ	Нээлттэй Нийгэм Форум
НӨАТ	Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ӨО	Өмнөх он
ӨҮЦ	Өнөөгийн үнэ цэнэ
СЯ	Сангийн яам
ТТБ	Төсвийн тогтвортой байдал
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮСХ	Үндэсний статистикийн газар
ХХОАТ	Хувь хүний орлогын албан татвар
ЭТЦЗ	Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл

## ХУРААНГУЙ

Монгол Улсын төсвийн тэнцэл 2018, 2019 онуудад харьцангуй сайжирсан боловч 2020 оны төсвийн орлогыг өмнөх оны дүнгээс нэлээд өсөлттэй байхаар баталсан ба олон улсын байгууллага болон судлаачид хэт өөдрөг байна гэж дүгнэж байсан. Тухайлбал, Монгол Улс 2019 онд 36 сая тонн нүүрс экспортолж байсан бол 2020 онд 42 сая тонн нүүрс экспортлохоор орлогын төсөөллийг хийсэн билээ.

2020 оны 1 дүгээр сарын сүүлээс эхлэн Ковид-19 цар тахал эхэлснээс үүдэн 2020 оны эхний хагас жилийн байдлаар Монгол Улсын эдийн засаг 9.7 хувиар хумигдсан. Үүний нөлөөгөөр төсвийн орлого буурсны зэрэгцээ төлөвлөгдөөгүй зардал ихээр гарснаас шалтгаалан 2020 оны 8 дугаар сард 2020 оны төсөвт тодотгол хийв. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар 2020 онд тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг ДНБ-ий 5.1 хувь байхаар заасан байдаг ч төсвийн тодотголоор ДНБ-ий 12.5 хувь байхаар баталсан. Гэхдээ тус хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаар тусгай шаардлагын үйлчлэлийг ДНБ өсөлтгүй байх үед түдгэлзүүлж болох тул хуульд заасан тусгай шаардлагыг нэг жилээр хойшлуулж мөрдөхөөр болсон. 2020 оны энэхүү төсвийн тодотгол нь уг хуулийг төсвийн тусгай шаардлага түдгэлзүүлсэн тохиолдолд төсвийн ямар дүрэм баримтлах, мөн тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлсэн тохиолдол бүрд хуульд өөрчлөлт оруулахгүй байх талаас сайжруулах шаардлагатайг харууллаа.

2021 оны төсвийн төсөлд төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг ДНБ-ий 5.1 хувь, төсвийн зарлагын дээд хязгаарыг 14.0 их наяд төгрөг байхаар тусгажээ. Нэгдсэн төсвийн нийт орлогыг энэ оны батлагдсан нийт дүнгээс 2.4 их наяд төгрөг буюу 22.4 хувиар нэмэгдүүлэн 13.1 их наяд төгрөг байхаар тооцсон. Энэ нь 2019 оны төсвийн орлогын гүйцэтгэлээс 1.1 их наяд төгрөгөөр их дүн бөгөөд Ковид-19 цар тахлын сөрөг шокны нөлөө хэр удаан үргэлжлэх нь тодорхойгүй үед энэ нь харьцангуй өөдрөг тооцоолол байна.

2021 оны төсвийн нийт зарлага энэ оны тодотголоор батлагдсан төсөвтэй харьцуулбал 4.3 хувиар буурч байгаа боловч 2019 оны төсөвтэй харьцуулахад 19.6 хувиар буюу 2.3 их наяд төгрөгөөр өсжээ. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн тусгай шаардлагын зардлын өсөлтийн хязгаарлалтыг зөвхөн өмнөх оны өсөлттэй харьцуулах замаар тооцоолж тогтоож байгаа нь учир дутагдалтай юм.

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд 2020, 2021 оны улсын төсвийн төсөөллийн шинэчилсэн тооцоог хийж батлагдсан төсөв, тодотгол болон өргөн барьсан төсөлтэй харьцуулж судаллаа. Санхүүгийн програмчлал ашиглан эдийн засгийн өсөлт, экспортын үнийн шинэчилсэн төсөөлөлтэй уялдуулан улсын төсвийн төсөөллийг хийсэн болно.

Уг тооцооллоор 2020 болон 2021 оны улсын төсвийн төсөлд төсвийн орлогыг өөдрөг төсөөлсөн байгаа нь ажиглагдлаа. Төсвийн орлогоо өөдрөг төсөөлсний улмаас Засгийн газар зарим төлөвлөсөн зардлаа санхүүжүүлж чадахгүй байх эрсдэлтэй. Тухайлбал, бидний хийсэн тооцооллоор 2020, 2021 онд төсвийн орлого Сангийн яамны тооцоолсноос 125 тэрбум болон 610 тэрбум төгрөгөөр тус тус тасалдаж болзошгүй харагдаж байна. Энэхүү төсөөлөл нь Сангийн яамны эдийн засгийн төсөөлөл, мөн экспортын түүхий эдийн хэмжээний төсөөллөөс ялгаатай тул адилгүй үр дүнг үзүүлж байж болох юм. Тухайлбал, 2021 оны нүүрсний экспортын хэмжээг Сангийн яам 42 сая тонн гэж төсөөлсөн бол бид 38 сая тонн байхаар төсөөлсөн. Хэрэв 2021 онд Сангийн яамны авч үзсэн хэмжээгээр нүүрс экспортлох бол дээрх эрсдэл буурна. 2020, 2021 оны төсвийн зарлагын төсөөллийг хийхдээ алдагдлыг санхүүжүүлэх боломж, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хязгаарт бариуллаа. Үүний үр дүнд төсвийн нийт зарлагын төсөөллийг бууруулах шаардлагатай болсон. Хөрөнгө оруулалтын зардлыг тус онуудад харгалзан 400 тэрбум, 610 тэрбум төгрөгөөр тус тус бууруулахаар байгааг тооцооллын үр дүн харууллаа. Бидний тооцооллоор төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдал 2020 онд 11.5 хувь, 2021 онд 5.1 хувь байхаар гарлаа.

2020, 2021 оны төсвийн бодлого нь эдийн засгийн өсөлт, өрхийн амьжиргааг дэмжиж байгаа боловч дотоодын зах зээлээс нийтдээ 2,770 тэрбум төгрөг татахаар байгаа нь урсгал тэнцлийн алдагдал, гадаад валютын нөөцөд дарамт болохоос гадна үүсээд байгаа зээлийн тасалдлыг гүнзгийрэхэд нөлөөлж болзошгүй байна.

Энэхүү судалгааны ажлыг Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар бид 1 сарын хугацаанд хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд харьцангуй хялбаршуулсан тооцооллыг хийлээ. Цаашид төсвийн алдагдлын эдийн засагт үзүүлэх дунд хугацааны нөлөөг судлах нь энэ сэдвийн хүрээнд хийгдэж болох чухал судалгаа байх болно.

## 1. УДИРТГАЛ

Улсын төсвийн орлогыг өөдрөгөөр төсөөлж, батлуулдаг нь төсвийн ужгирсан алдагдал, тэрчлэн улсын өрийг нэмэгдүүлэх, улмаар эдийн засгийн тогтворгүй байдалд хүргэх хүчин зүйл болж байгааг олон улсын донор байгууллагууд болон судлаачид шүүмжилсээр ирсэн. Ерөнхийд нь авч үзвэл, төсвийн төсөл хийхэд макро эдийн засгийн талаас уг төсөл хэр бодитой болсныг ирэх жилүүдийн гадаад, дотоод эдийн засгийн төлөвтэй уялдуулж шинжлэх хараат бус, хөндлөнгийн судалгаа цогц хэмжээгээр хийгдэхгүй байгаа нь хяналтыг сул байлгаж, төсвийн төслийг сайжруулах боломж олгохгүй байна.

Өнгөрсөн онд 2020 оны нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг 11.8 их наяд төгрөг, зардлыг 13.9 их наяд төгрөг байхаар баталсан (Монгол Улсын Засгийн Газар, 2019)<sup>1</sup>. Ийнхүү улсын төсөв баталснаас хойш эдийн засгийн нөхцөл байдал ихээхэн өөрчлөгдөж, дэлхийн нийтийг хамарсан цар тахлын улмаас хөл хорио тогтоон хил хаасан нь төсөөлж байгаагүй эдийн засгийн онцгой нөхцөл байдал үүсгэсэн. Үүнтэй холбоотойгоор энэ оны эхний хагас жилд эдийн засгийн өсөлт -9.7 хувь (өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад)-д хүрч 90-ээд оны шилжилтийн үеэс хойших эдийн засгийн хамгийн огцом уналт боллоо. Энэ нь цаашлаад төсвийн орлого төлөвлөснөөс тасрах, төлөвлөгдөөгүй зардлыг нэмэгдүүлэхэд хүргэв.

Үүссэн нөхцөл байдалтай уялдуулж энэ оны 8 дугаар сард 2020 оны төсөвт тодотгол хийж, мөн 2021 оны төсвийн төслийг 2020 оны 10 дугаар сарын 1-нд өргөн бариад байгаа билээ. 2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл (тодотгол), 2021 оны төсвийн төсөөлөлд 2020 онд төсвийн зардлыг 700 тэрбум төгрөгөөр нэмж, алдагдлыг ДНБ-ий 12.5 хувьд хүргэхээр, 2021 оны төсвийн зардлыг тус оноос 4.3 хувиар бууруулж алдагдлыг 5.1 хувьд барихаар тусгажээ.

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд 2020 болон 2021 оны төсвийн баримт бичиг, тооцооллуудад шинжилгээ хийж, цаашлаад эдгээр онуудын төсвийн төсөөллийг эдийн засгийн бусад үзүүлэлтэй нийцтэйгээр хийв. Дараагийн хэсэгт эхлээд 2019 онд батлагдсан 2020 оны төсөв, 2020 онд хийсэн 2020 оны төсвийн тодотгол болон 2021 оны төсвийн төслийн талаар товч тайлбар, дүгнэлтүүд орууллаа. Үүний дараагаар 2020, 2021 оны төсвийн төсөөллийг шинээр тооцоолж гаргасны товч дүгнэлтийг орууллаа.

<sup>1</sup> Монгол Улсын 2020 оны Төсвийн тухай хууль



## 2. 2020 ОНЫ ТӨСӨВ

Энэ хэсэгт 2019 онд батлагдсан 2020 оны төсвийг авч үзэхээсээ өмнө сүүлийн жилүүдэд төсвийн гүйцэтгэлд гарсан өөрчлөлтүүдийн талаар товч дурдах болно. 2018 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлээр төсвийн нийт тэнцэл 27.8 тэрбум төгрөгт хүрч ашигтай гарсан ба 2010 оноос хойш Монгол Улсын нэгдсэн төсөвт 8 жилийн дараа анх удаа гарсан эерэг үзүүлэлт болсон. 2016 оны хямралын үеэр төсөв тэлж ДНБ-ий 15.3 хувьтай тэнцэхүйц алдагдалтай байсан бол 2018 онд ДНБ-ий 2.6 хувь, 2019 онд 1.4 хувьтай тэнцэх ашигтай гарч, сайжирсан (График 1). Өнгөрсөн 2 жилд төсөв ашигтай байж, төсвийн орлого өсөхөд ОУВС-гийн Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр тодорхой хэмжээгээр нөлөөлсөн юм. Хөтөлбөрийн гол шаардлага нь төсвийн алдагдлыг бууруулах явдал байсан бөгөөд ингэснээр дотоодын санхүүгийн зах дээрх дарамтыг бууруулж, гадаад секторын үзүүлэлтүүдийг тогтворжуулан, өрийн тогтвортой байдлыг сэргээнэ гэж үзсэн. Хөтөлбөрийн хүрээнд 2018 онд 190.0 сая ам.доллар, 2019 онд 151.5 сая ам.долларын зээлийг тус тус авсан билээ. 2017 оноос өмнөх онуудтай харьцуулахад 2018, 2019 онуудад төсвийн тодотгол хийхээс зайлсхийж, зардлыг хяналтдаа байлгасан нь үр дүнд хүрсэн.

График 1. Нийт тэнцэл, ДНБ-д эзлэх хувь

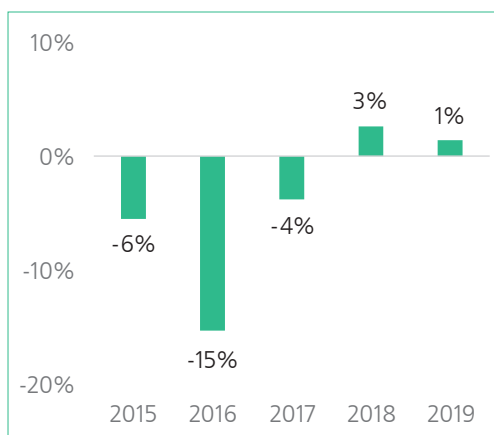
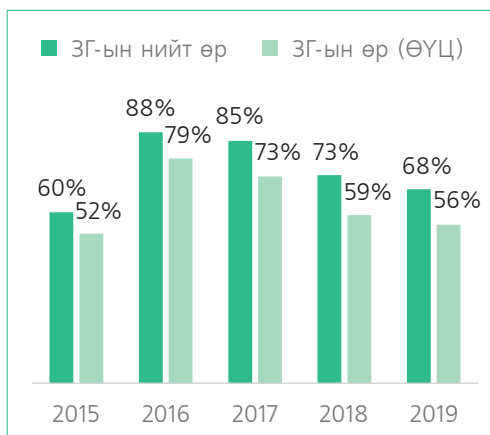


График 2. Засгийн газрын нийт өр, ДНБ-д эзлэх хувь



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, ДБ

2019 онд төсвийн орлого төлөвлөж байснаас 721 тэрбум төгрөгөөр давсан буюу энэ нь төлөвлөснөөс 6.4 хувиар өндөр үзүүлэлт байсан ба дараах хүчин зүйлс голлон нөлөөлжээ. Үүнд: (i) уул уурхайн салбарын

өндөр гүйцэтгэл, (ii) татвар хураалтыг сайжруулсан (The World Bank, 2020).

Засгийн газар шинээр өрийн баталгаа гаргахгүй байх, “Барих-шилжүүлэх” төрлийн концессын гэрээг шинээр байгуулахгүй байх бодлогыг баримталснаар засгийн газрын өрийн баталгааны үлдэгдэл 2016 оны жилийн эцсийн байдлаар 3.5 их наяд төгрөг хүрээд байсныг 2019 оны эхний хагас жилийн байдлаар 1.1 их наяд төгрөг болгон бууруулсан. ОУВС-гийн хөтөлбөрийн хүрээнд хөнгөлөлттэй эх үүсвэрээр төсвийн алдагдлыг нөхөж, дотоодын өндөр хүүтэй Засгийн газрын үнэт цаас (ЗГҮЦ) гаргалтыг зогсоосон нь Засгийн газрын өрийн (ӨҮЦ-аар илэрхийлсэн) ДНБ-д эзлэх харьцааг бууруулахад нөлөөлснөөр өрийн бүтцэд гадаад өрийн эзлэх хувь өсөж, дотоод өрийн эзлэх хувь буурсан (Монгол Улсын Үндэсний Аудитын газар, 2018).

### *Хүснэгт 1. Засгийн газрын өрийн бүтэц, их наяд төгрөг*

№	Өрийн хэрэгсэл	2015	2016	2017	2018	2019
1	Засгийн газрын дотоод өр	3.3	5.5	3.5	1.6	1.4
2	Засгийн газрын гадаад өр	7.9	12.4	16.9	18.7	20.7
	Засгийн газрын өрийн баталгаа	2.7	3.5	1.7	1.1	2.0
3	Барих-шилжүүлэх нөхцөлтэй концесс	0.3	0.7	0.8	0.8	0.9
	Засгийн газрын нийт өр	14.2	22.3	22.8	22.4	22.7
	Засгийн газрын өр (ӨҮЦ)	12.1	18.7	20.2	18.9	19.6

*Эх сурвалж: СЯ*

2020 оны нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг 11.8 их наяд (өмнөх оны төлөвлөгөөнөөс 21.9 хувь, гүйцэтгэлээс 9.2 хувиар өндөр), нийт зардлыг 13.9 их наяд төгрөг (өмнөх оны төлөвлөгөөнөөс 19.7 хувиар, гүйцэтгэлээс 21.4 хувиар өндөр), алдагдлыг ДНБ-ий -5.1 хувь байхаар тооцон төсвийг өсөлттэй байхаар баталжээ (Хүснэгт 2).

2020 оны баталсан төсөвт засгийн газрын орлого гааль/хилийн боомтууд дахь сайжруулсан байгууламжийн ачаар аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар (ААНОАТ), нэмэгдсэн өртгийн албан татвар (НӨАТ)-ын хураамжийг сайжруулах замаар 16.6 хувиар (ДНБ-ий 31.7 хувьд хүргэх) өсөлттэй байхаар тооцсон. Гэвч эдгээр орлогын урьдчилсан тооцоонууд нь нэлээд өөдрөг хандлагатай байсан. Зардлын хувьд 2020 оны төсвийн төлөвлөгөө 2019 оны төлөвлөгдсөн төсөвтэй харьцуулахад 19.7 хувиар өндөр, ДНБ-ий 34.1 хувьд хүрэхээр байв. Зардлын өсөлтийн томоохон эх үүсвэрүүдэд нийгмийн халамж, тэтгэвэр (цалин, тэтгэвэр,

тэтгэмжийг инфляцтай уялдуулж нэмэгдүүлэх), хөрөнгө оруулалтын зардал (ихэвчлэн хэрэгжиж буй хөрөнгө оруулалтууд), цалин хөлс ба бараа үйлчилгээний зардал (сонгуулийн зардал, агаарын бохирдлыг бууруулах зэрэг)-ууд багтжээ.

### Хүснэгт 2. 2019 онд батлагдсан 2020 оны төсөв

	2019 төл.		2019 гүйц.		2020 төл.	
	Тэрбум ₮	ДНБ-д эзлэх хувь (%)	Тэрбум ₮	ДНБ-д эзлэх хувь (%)	Тэрбум ₮	ДНБ-д эзлэх хувь (%)
А. Нийт орлого ба тусламжийн	11,067	31.3	11,937	32	12,900	31.7
Б. Нийт тэнцвэржүүлсэн орлого ба тусламжийн дүн	9,676	27.4	10,802	29	11,798	29
Татварын орлого	8,586	24.3	9,749	26.2	10,656	26.2
Татварын бус орлого	1,091	3.1	1,053	2.8	1,142	2.8
В. Нийт зарлага, ЭТЦЗ	11,589	32.8	11,429	30.7	13,873	34.1
Урсгал зардал	8,217	23.3	8,208	22	10,019	24.6
Хөрөнгийн зардал	3,244	9.2	2,818	7.6	3,806	9.4
Тэнцвэржүүлсэн тэнцэл: (Б-В)	-1,913	-5.4	-627	-1.7	-2,075	-5.1
Нийт тэнцэл: (А-В)	-522	-1.5	508	1.4	-973	-2.4

Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, ДБ

2020 оны төсөвт урсгал зардал 21.9 хувиар, хөрөнгийн зардал 17.3 хувиар өмнөх оны төлөвлөгөөнөөс өндөр байхаар батлагдсан. Урсгал зардлын өөрчлөлтийг ангилж үзвэл, нийт өөрчлөлтийн 63.1 хувь нь цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэмэгдүүлэхэд зарцуулагдахаар байсан нь нэлээд өндөр үзүүлэлт бөгөөд сонгуультай холбогдуулан үүнийг тайлбарлаж болох юм.

### Хүснэгт 3. Урсгал зардлын бүтэц, дүнд эзлэх хувиар

Урсгал зардал	2020 оны төсөв
Тэтгэвэр тэтгэмж	32%
Цалин хөлс	23%
Агаарын бохирдол, байгаль орчныг хамгаалах зардал	13%
МСҮТ тэтгэмж	8%
Тогтмол зардал	6%
Зээлийн хүү	5%
Татаас шилжүүлэг	4%

Эх сурвалж: СЯ, ДБ-ны тооцоолол

### 3. 2020 ОНЫ ТӨСВИЙН ТОДОТГОЛ

Ковид-19 цар тахлын нөлөөгөөр нэмэгдэж буй төсвийн зарлагын өсөлт болон эдийн засгийн хямрал, хөл хорионы улмаас хумигдаж буй татварын орлого нь төсвийн алдагдал болон засгийн газрын өрийг нэмэгдүүлсэн. Цаашлаад энэхүү нөлөө нь төсвийн тодотгол хийх үндэслэл болсон. Ковид-19 цар тахалтай холбоотойгоор дараах арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлжээ.

#### *Хүснэгт 4. Цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ*

Авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ	Дүн (тэрбум төгрөг)
1 Оношлуур, эм эмнэлгийн хэрэгслийг гаалийн болон НӨАТ-аас чөлөөлөх	4.3
2 НДШ болон түүний алданги, торгуулиас чөлөөлсөн	870
3 ААН-ийг ХХОАТ-аас чөлөөлсөн	175
4 104 мянган ААН-ийг ААНОАТ-аас чөлөөлсөн	45
5 Түрээсийн төлбөрийн хэмжээг бууруулсан ААН-ид түрээсийн орлогод ногдох татвараас чөлөөлсөн	20
6 Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг 100 мянган төгрөг болгон нэмэгдүүлсэн	552
7 Халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэмэгдүүлсэн	35.1
8 Хүнсний талоны тарифыг нэмэгдүүлсэн	9.5
9 Ноолуурын урамшуулал олгож, малчдын орлогыг дэмжсэн	175
Нийт	1885.9

*Эх сурвалж: СЯ*

Эдгээр үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд нийт 1.9 их наяд төгрөг зарцуулжээ. Төлөвлөгдөөгүй эдгээр зардал нь төсвийн орлогыг бууруулж, зардал өсгөхөд хүргэсэн байна. Цаашлаад эдгээрээс зарим арга хэмжээг он дуустал үргэлжлүүлэхээр болсон.

Татварын орлого нь эхний хагас жилийн эдийн засгийн 9.7 хувийн бууралтаас шалтгаалан асар ихээр хумигдсан. Тухайлбал, Монгол Улсын эдийн засгийн голлох салбарууд дараах нөхцөл байдалтай байлаа. Өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад эхний хагас жилд уул уурхайн салбар 29.4 хувиар, үйлчилгээний салбар 8.2 хувиар тус тус буурсан. Харин хөдөө аж ахуйн салбарын өсөлт 13.2 хувь байлаа.

*Хүснэгт 5. 2020 оны төсвийн төлөвлөгөө ба гүйцэтгэл, эхний 6 сарын байдлаар (тэрбум төгрөг)*

	ӨО-ны мөн үе	Төл.	Гүйц.	Зөрүү	
				Төлөвлөгөөнөөс	Өмнөх оноос
Нийт орлого	5,548.8	5,570.9	4,358.7	-1,212.2	-1190.1
Тэнцвэржүүлсэн орлого	4,900.4	5,149	4,100.3	-1,048.8	-800.1
Татварын орлого	4,446.2	4,590.5	3,742.9	-847.6	-703.3
Татварын бус орлого	454.3	558.6	357.4	-201.1	-96.8
Нийт зарлага ба цэвэр зээл	4,708.3	7,658.7	6,298.3	-1,360.4	1590
Урсгал зардал	3,962.3	5,819.6	5,050.8	-768.8	1088.5
Бараа үйлчилгээний зардал	1,885.3	2,626.3	2,164.2	-462.1	278.9
Хүүгийн зардал	436.8	485.4	425.2	-60.2	-11.6
Татаас	123	251.1	376.8	125.7	253.8
Урсгал шилжүүлэг	1,517.2	2,456.8	2,084.5	-372.3	567.3
Хөрөнгийн зардал	636.1	1749.6	1228.9	-520.8	592.8
Эргэж төлөгдөх зээл	109.9	89.5	18.7	-70.8	-91.2
Тэнцвэржүүлсэн нийт тэнцэл	192.2	-2509.7	-2198	311.7	-2390.2

*Эх сурвалж: Сангийн яам*

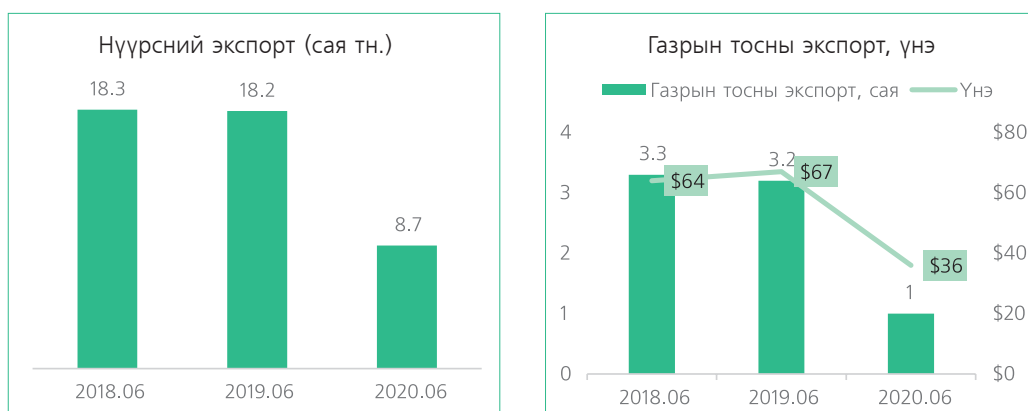
2019 оны эхний 6 сарын байдлаар төсвийн орлогын гүйцэтгэл 5.5 их наяд төгрөгт хүрч байжээ. Харин 2020 оны эхний 6 сарын байдлаар 4.4 их наяд төгрөг (төсөвт 5.6 их наяд төгрөг байхаар тусгасан байсан) болж байгаа ба төлөвлөгөөний тасралт 1.2 их наяд төгрөгт хүрээд байлаа. Үүнийг гол нь импортын бууралт 212.4 тэрбум (18%), Ковид-19 цар тахалтай тэмцэх хууль, тогтоолын<sup>2</sup> дагуу татвар, шимтгэлийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн нөлөө 352 тэрбум (29%), уул уурхай, газрын тосны салбарын бууралт 647.8 тэрбум (53%) зэрэг бүрдүүлж байлаа.

Уул уурхай, газрын тосны салбарын бууралтад дараах хүчин зүйлс голчлон нөлөөлсөн гэж СЯ-ны төсвийн тодотголын талаарх илтгэлд дурджээ.

<sup>2</sup> Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль, Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлын үед иргэдийн эрээл мэнд, орлогыг хамгаалах, ажлын байрыг хадгалах, эдийн засгийг идэвхжүүлэх багц арга хэмжээнүүдийн тухай УИХ-ын тогтоол

- Нүүрсний экспортын бууралтаас 382 тэрбум төгрөгөөр орлого буурав (экспортын хэмжээ 52 хувиар буурсан).
- Зэсийн үнийн бууралтаас 165 тэрбум төгрөгөөр орлого буурав (үнийн түвшин төлөвлөснөөс 8.3 хувиар бага байна).
- Газрын тосны үнэ, экспортын бууралтаас 73 тэрбум төгрөгөөр орлого буурав (экспортын хэмжээ өмнөх оны эхний 6 сарын үзүүлэлттэй харьцуулахад 68.8 хувиар буурсан, үнийн түвшин 36.8 хувиар бага байна).

*График 3. Уул уурхайн салбарын бууралтад нөлөөлсөн голлох хүчин зүйлс*



*Эх сурвалж: СЯ*

Ковид-19 цар тахал нь эдийн засагт гэнэтийн шок болсон нь татварын орлого буурч, төлөвлөгдөөгүй зардал өсгөж, төсвийн тодотгол хийх гол шалтгаан болсон гэж Засгийн газар үзэж байгаа боловч 2020 оны төсвийг хэт өөдрөгөөр харж баталсан нь үүнд бас нөлөөлсөн. Төсөв батлахдаа хэт өөдрөгөөр төсөөлөх, эсвэл сонгуулийн жил өндөр батлах хандлагатай байдаг (Хүснэгт 6). Сонгуулийн жилүүдийг харвал, 2012 онд төсвийн орлогыг 5.83 их наяд төгрөг байхаар баталсан хэдий ч оны эцэст бодит орлого 4.88 их наяд төгрөгт л хүрч байжээ. Харин 2016 онд төсвийн орлогыг 7.01 их наяд төгрөг байхаар баталсан боловч мөн л төлөвлөгөөндөө хүрч чадаагүй буюу 5.85 их наяд төгрөгийн орлоготой ажилласан.

### Хүснэгт 6. Орлогын төлөвлөгөө ба гүйцэтгэл (их наяд төгрөг)

Төсөөлөл хийсэн огноо	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2011.07.09	4.18	4.6	4.82						
2011.11.30	5.83	6.41	6.66						
2012.05.22		7.47	8.86	10.2					
2012.10.25		7.09	8.48	9.84					
2013.05.24			7.27	8.21	9.46				
2013.11.14			6.88	8.21	9.45				
2014.05.23			6.9	7.2	7.32				
2014.05.30				7.2	7.32				
2015.01.23				6.63	6.88				
2015.10.30				6.07	6.98				
2015.05.21					6.64				
2015.11.13					7.01	7.12	7.26		
2016.09.09					5.35	5.88	6.78		
2016.11.10						5.88	6.78		
2017.05.31							7.23	8.22	9.11
2017.11.14							7.23	8.22	9.11
2018.05.25								9.68	10.71
2018.11.02								9.68	10.71
2019.11.13									11.79
2020.08.28									9.78
Бодит орлого	4.88	5.94	6.28	5.97	5.85	7.27	9.23	10.8	

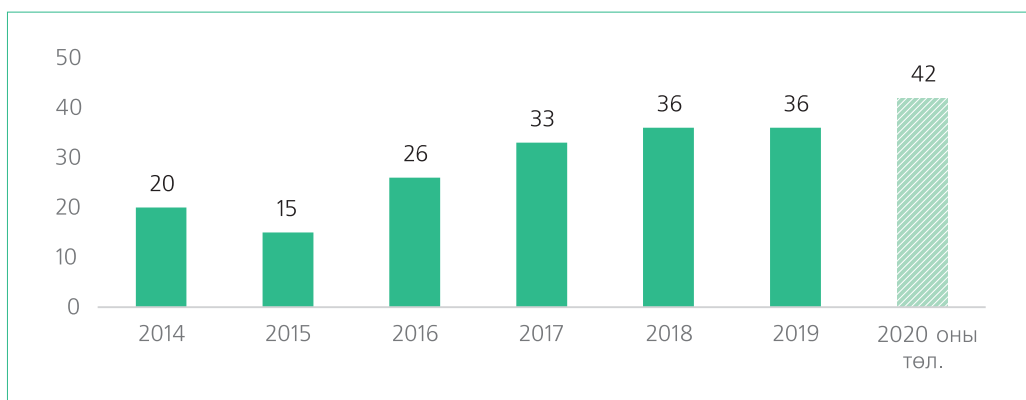
*Эх сурвалж: 2017 оны ТТБ-ын тайлан, Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, судлаачдын тооцоолол*

2020 онд ч мөн дээрх хандлага ажиглагдав. Тодруулбал, уул уурхайн экспортын гол бүтээгдэхүүн болох нүүрсний экспортын хэмжээг хэт өөдрөгөөр төсөөлсөн. Хэдийгээр нүүрсний үнийн талаарх таамаглал Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС), Дэлхийн банк (ДБ) зэрэг олон улсын байгууллагуудын төсөөлөлтэй ерөнхийдөө нийцэж байсан боловч экспортын бүтээгдэхүүний хэмжээний таамаглал нь бодит байдлаас нэлээд зөрүүтэй байв.

2020 оны төсөв батлахдаа нүүрсний экспорт 42 сая тоннд хүрнэ гэж таамаглаж байсан бөгөөд энэ нь 2019 оны гүйцэтгэл болох 36.5 сая тонн экспорттой харьцуулахад 14.7 хувиар өссөн үзүүлэлт юм (График 4). Нүүрсний зах зээлийн сул төлөв, БНХАУ-ын хүлээгдэж буй өсөлтийн

удаашрал зэргээс харахад хэт өөдрөгөөр төсөөлсөн. Тухайлбал, 2020 оны төсвийн төсөлд “... Австрали Улсын Аж үйлдвэр, инновац, шинжлэх ухааны яамнаас нийтэлсэн судалгаагаар ирэх онд БНХАУ-ын гангийн үйлдвэрлэл буурах таамаглал гаргасан нь тус улсын коксжих нүүрсний эрэлт буурч, манай улсын экспортын нүүрсний үнэд нөлөөлж болзошгүй байна” гэж дурдаж байсан. Хэдий тийм боловч БНХАУ-ын нүүрсний эрэлт буурна гэсэн хүлээлтийн дан ганц үнийн түвшинд үзүүлэх нөлөөг тооцсон. Нүүрсний эрэлтийн бууралт нь манай улсын экспортын хэмжээг ч мөн бууруулахыг тооцоондоо оруулаагүй.

График 4. Нүүрсний экспортын хэмжээ (сая тн.)

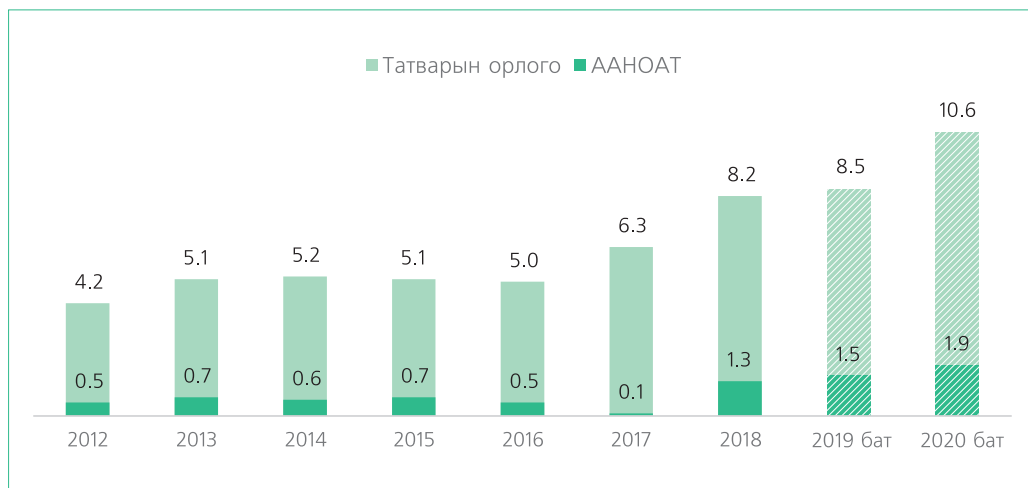


Эх сурвалж: ҮСХ

Дэлхийн банк 2020 оны төсөвт “Татварын тухай багц хуулийн шинэчилсэн найруулга орлогод хэрхэн нөлөөлөхийг эрх баригчид хэтрүүлэн тооцсон” гэж тайландаа дурджээ. 2020 оны төсөвт татварын нийт орлогыг 2019 онд батлагдсан дүнгээс 2 их наяд төгрөгөөр буюу 24 хувиар нэмэгдүүлэн 10.6 их наяд төгрөг байхаар баталсан. Тэр дундаа ААНОАТ-ыг 1.9 их наяд төгрөг буюу өмнөх оны төлөвлөгөөнөөс 28.3 хувиар өндөр байхаар баталсан нь эргэлзээтэй шийдвэр байсан. Учир нь, 2020 онд уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ буурна гэсэн хүлээлттэй, мөн түүнчлэн 2019 оны ААНОАТ-ын 50 гаруй хувийг уул уурхайн салбарын компаниуд бүрдүүлж байсныг харвал ЗГ татварын орлогыг хэтрүүлэн тооцоолж байсан нь харагдаж байна.



График 5. Татварын орлого (их наяд, төгрөг)



Эх сурвалж: ҮСХ

Нүүрсний экспортын хэмжээний хэт өөдрөг хүлээлт, татварын орлогыг хэтрүүлэн тооцоолж байснаас харахад Ковид-19 цар тахал гараагүй байсан ч төсвийн тодотгол хийгдэх магадлал өндөр байсныг илтгэнэ.

## ТОДОТГОЛООР 2020 ОНЫ ТӨСӨВТ ХИЙГДСЭН ГОЛ ӨӨРЧЛӨЛТҮҮД

2019 онд батлахдаа 2020 оны нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг 11.8 их наяд, нийт зардлыг 13.9 их наяд төгрөг тус тус байхаар, төсвийн алдагдлыг ДНБ-ий -5.1 хувь байна гэж тооцжээ. Гэвч 2020 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн хуралдаанаар төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг 9.7 их наяд төгрөг, зардлыг 14.6 их наяд төгрөг, төсвийн алдагдлыг ДНБ-ий 12.5 хувь байхаар өөрчлөлт оруулсан.

Төсвийн тодотголд Ковид-19-ийн эсрэг өмнө авсан арга хэмжээний зардлыг тусгасан. Ковид-19 халдварт өвчний эсрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр төсвийн алдагдал өсөхөөр байгаа ч дараах арга хэмжээнүүдийг үргэлжлүүлэхээр болсон.

*Хүснэгт 7. Цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд төлөвлөсөн зарлагын хэмжээ*

Цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ	Төсөв (тэрбум төгрөг)
1 Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн хувь хэмжээг бууруулах	144.4
2 Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг 100,000, халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийг 100,000 төгрөгөөр тус тус нэмэгдүүлэх арга хэмжээг он дуустал үргэлжлүүлэн олгох	322.0
3 Хүнсний бүтээгдэхүүн худалдан авах эрхийн бичгийн үнийн дүнг насанд хүрсэн иргэнд 2 дахин нэмэгдүүлж олгох арга хэмжээг он дуустал үргэлжлүүлэх	6.0
4 Эрүүл мэндийн салбарын бэлэн байдлыг хангах	118.6
5 Мэргэжлийн хяналт, онцгой байдал, цагдаа, хил хамгаалах, гааль г.м бусад салбарын бэлэн байдлыг хангах	6.2
6 Эрсдэлийн бэлэн байдлыг хангах зорилгоор засгийн газрын нөөц сангийн хөрөнгийг нэмэгдүүлэх	40.0
7 Оношлуур, эм эмнэлгийн хэрэгслийг гааль, НӨАТ-аас чөлөөлөх	14.0
8 Жилийн 1.5 тэрбум төгрөгийн борлуулалтын орлоготой ААН-ийг ААНОАТ-аас үргэлжлүүлэн чөлөөлнө.	15.0
9 Түрээсийн төлбөрөө бууруулсан ААН-ийн түрээсийн орлогод ногдуулах татварыг үргэлжлүүлэн чөлөөлнө.	7.5
Нийт	673.7

Ковид-19 халдвар цар тахлын эсрэг, эдийн засгийг дэмжих арга хэмжээнд 2020 онд нийтдээ 2.5 их наяд төгрөг зарцуулахаар болж байна. Энэ нь тодотгосон төсвийн зардлын 17 хувь болж байгаа юм.

Монголын үндэсний худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим (МҮХАҮТ)-аас “Эдийн засгийн хүндрэлийг улсын төсвийн оновчтой төлөвлөлт, удирдлагаар даван туулах нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийг эдийн засагчид, судлаачид, хувийн хэвшлийн төлөөлөл, эдийн засгийн сэтгүүлчдийг оролцуулан 9 дүгээр сарын 4-ний өдөр зохион байгуулсан. Тус хэлэлцүүлгээс төсвийн тодотголд байгаа асуудлыг авч хэлэлцсэн ба хэлэлцүүлгийн үр дүнгээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид хүргүүлсэн билээ. Төсвийн тодотголд дараах асуудлууд байна гэж үзсэн:

## Хүснэгт 8. МУХАУТ-аас 2020 оны төсвийн тодотголд өгсөн санал

Санал	
1	Төсөл, арга хэмжээний өртөг, үр өгөөжийг бодитоор тооцоолон, зардлын үр ашигтай байдал ба зайлшгүй эрэмбийн зарчмыг баримтлах
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Төсвийн урсгал зардлыг танах, урсгал ба хөрөнгө оруулалтын зардлыг нэмэгдүүлэхгүй байх</li> <li>- Хөрөнгө оруулалтын зардлуудыг эрэмбэлэх, хасах, царцаах, хойшлуулах</li> </ul>
2	Төсвийн төсөлд эрсдэлийг харгалзан үзэх, эдийн засгийн хүндрэлээс сэргийлэх, ирээдүйн эрсдэлээс хамгаалах бодлого баримтлах
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Төсөв санхүүгийн дансны дарамтыг бууруулах чиглэлд анхаарах</li> <li>- Шилжиж буй 471 тэрбум төгрөгийн төсөл, арга хэмжээг дахин эрэмбэлэх, эхлээгүй төслүүдийг хасах</li> <li>- Төсвийн тодотголын баримт бичигт гадаад, дотоод эрсдэлүүдийг харгалзан үзэх</li> </ul>
3	Төсвийн ирээдүйн өв санг хуульд заасан зорилго, хэлбэр, зарчмыг хадгалах
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн дагуу тус сангийн удирдлагыг хэвээр хадгалж үлдээх</li> </ul>
4	Төсөвтэй холбоотой хууль, дүрмийг чанд сахих, төсвийн сахилга батыг сайжруулах
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Төсвийн тухай хуулийн төсвийн захирагчийн төсөвт зохицуулалт хийх тухай 42.1, 42.7 гэсэн заалтууд зөрчигдөж байна</li> <li>- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 19.9 заалтыг зөрчсөн.</li> </ul>
5	Төсвийн төлөвлөлт, зарцуулалт, гүйцэтгэлд олон нийтийн хяналт тавих тогтолцоог бий болгох
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Төсвийн боловсруулалт, төлөвлөлтийн үе шатыг нээлттэй болгох, ИНБ болон бусад оролцогч талуудын дунд хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, төсвийн гүйцэтгэлийг мөшгөх үйл ажиллагааг хийх</li> <li>- Төсвийн судалгаа хийдэг тинк танк байгуулах</li> <li>- Төсвийн хуваарилалт хийх үйл явцыг ойлгомжтой, тодорхой болгох</li> <li>- Гадаад өрийн удирдлагыг сайжруулах</li> </ul>
6	Төсвийн бодлогыг эдийн засгийн өсөлтийг хангах, хөрөнгө оруулалтыг татахад чиглүүлэх
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол улсын зээлжих зэрэглэлийг сайжруулах</li> <li>- Хөрөнгийн зах зээлийн үйл ажиллагааг дэмжиж, бизнесүүдийг дэмжиж ажиллах</li> <li>- Ирээдүйн өв сангийн нөөцийг хөрөнгийн зах зээл рүү эргэлтэд оруулах</li> </ul>

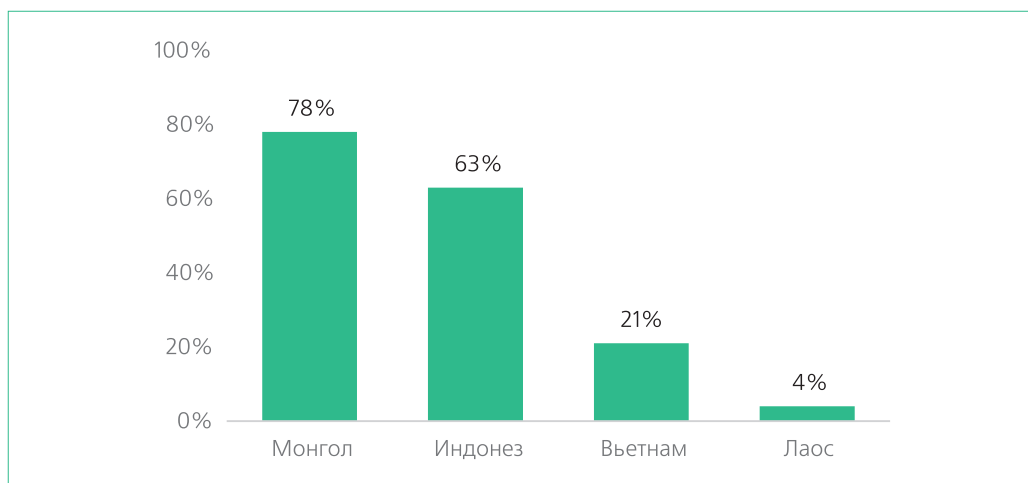
## ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХАРИУ ҮЙЛДЭЛ БУСАД ОРНУУДАЙ ХАРЬЦУУЛАХАД

Ковид-19 цар тахлын шокноос шалтгаалан ихэнх орны Засгийн газар өрхийн худалдан авах чадварыг дэмжиж, аж ахуйн нэгжийг дампуурлаас аврахын тулд тодорхой арга хэмжээ аван ажилласан туршлагаууд байна. Зүүн Ази болон Номхон Далайн бүсийн улсуудын хувьд Засгийн газрын авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ нь дунджаар ДНБ-ий 5 хувьтай тэнцэхүйц байна гэж Дэлхийн банк судалгаандаа

дурджээ (The World Bank, 2020). Харин Монгол Улсын хувьд санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ ДНБ-ий 8 гаруй хувийг эзлэхээр байгаа ба энэ нь Зүүн Азийн орнуудын дунд 2-т орох үзүүлэлт юм.

Цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн Засгийн газрын арга хэмжээнүүдийн хамрах хүрээ улс орон бүрд өөр өөр байна. Монгол Улсын хувьд цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийн хамрах хүрээ бусад улстай харьцуулахад нэлээд өндөр байна. Тодруулбал, цар тахлын үеэр сөрөг шоконд өртсөн нийт өрхийн 78 хувьд нь Засгийн газрын туслалцаа очжээ. Харин Вьетнам, Лаос зэрэг орнуудын хувьд орлогын сөрөг шоконд өртсөн өрхүүдийн 21 болон 4 хувьд нь л Засгийн газрын тусламж очжээ.

*График 6. Орлогын сөрөг шоконд өртсөн өрхүүдээс Засгийн газрын дэмжлэг авсан өрхийн эзлэх хувь*



*Эх сурвалж: The World Bank, From recovery Containment to Recovery, 2020*

## **2020 ОНЫ ТӨСВИЙН ТОДОТГОЛ ТӨСВИЙН ТУСТАЙ ШААРДЛАГЫГ ХАНГАЖ БАЙГАА ЮУ?**

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 19.9-д зааснаар төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн үнээр тооцсон ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээг 2020 онд 5.1 хувиас хэтрэхгүй байхаар зааж өгсөн байдаг. Гэвч төсвийн тодотголд 2020 оны төсвийн алдагдлын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээг 12.5 хувь байхаар нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.

График 7. Төсвийн алдагдал  
(ДНБ-д эзлэх хувиар)

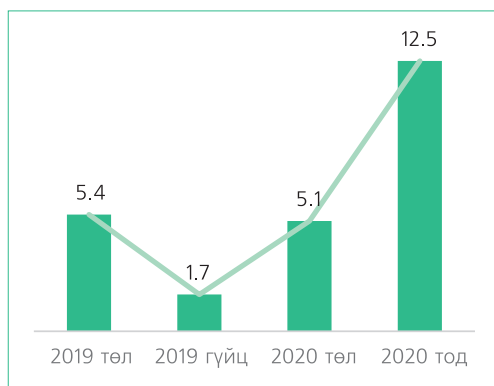
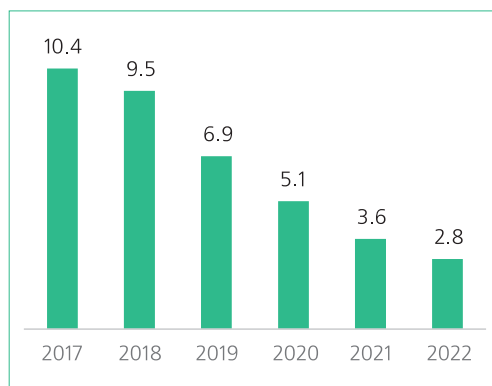


График 8. Төсвийн алдагдлын тусгай шаардлага (ДНБ-д эзлэх хувиар)



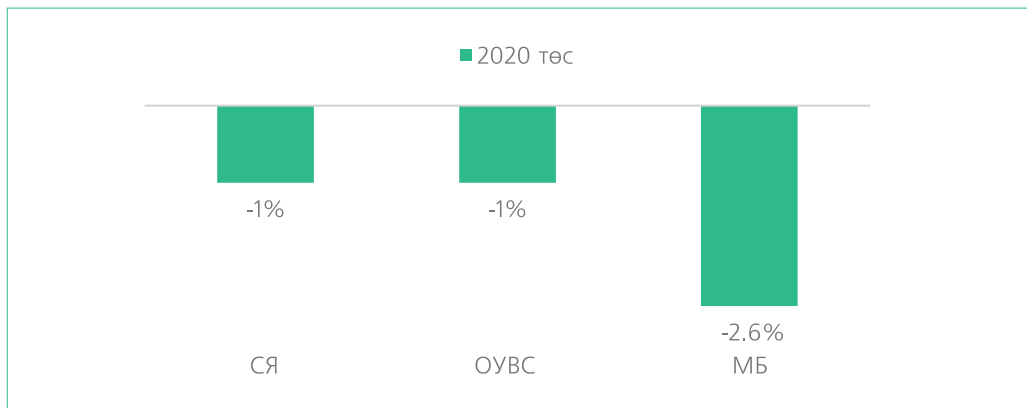
Эх сурвалж: ҮСХ

Мөн тус хуулийн 6.1.3-т тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх гэж заасан байдаг. 2008-2019 оны эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн дундаж 19.8 хувьтай байв. 2020 оны төсвийн төсөлд нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлт 19.7 хувь буюу тусгай шаардлагыг хангаж байсан. Харин төсвийн тодотголд нийт зардлыг 14.6 их наяд төгрөг байхаар өөрчлөлт оруулсан нь өмнөх оны төсвийн гүйцэтгэлтэй харьцуулахад 25.0 хувиар өссөн үзүүлэлт юм. Тиймээс Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.3-ыг төсвийн тодотголын хүрээнд гаргасан энэхүү шийдвэр нь зөрчиж байгаа юм.

Хэдий гийм боловч Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх тохиолдлуудыг тусгасан байдаг. Тодруулбал, 8.1.1-т тухайн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлт нь өмнөх жилтэй харьцуулахад “0”, эсхүл түүнээс бага, хасах хувьтай бол, 8.1.2-т гамшгийн аюулын хор уршиг, онцгой нөхцөлийн үр дагаврыг арилгахад төсвөөс нэмж шаардагдах санхүүжилтийн хэмжээ нь тухайн жилийн ДНБ-ий таван хувь ба түүнээс дээш хэмжээнд хүрэхээр бол гэсэн тохиолдлуудад төсвийн тусгай шаардлагуудыг түр түдгэлзүүлэх боломжтой юм. Тэгвэл Засгийн газар, Монгол банк, болон олон улсын байгууллагуудаас гаргаж

байгаа төсөөллөөр Монгол Улсын ДНБ-ий өсөлт хасах үзүүлэлттэй байхаар хүлээгдэж байна. Иймээс төсвийн тодотгол нь төсвийн тусгай шаардлагуудыг биелүүлэх шаардлагагүй бөгөөд тус хуулийг зөрчиж байна гэж үзэх үндэслэлгүй юм.

График 9. 2020 оны эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал (хувиар)



Эх сурвалж: СЯ-2020 оны 8-р сар, ОУВС-2020 оны 6-р сар, МБ-2020 оны 9-р сар

Төсвийн бодлогыг илүү тогтвортой болгох, өрийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг 2010 онд баталсан билээ. Гэвч энэхүү хуульд одоо ч гэсэн анхаарах асуудлууд байгаа ба 2013 оноос хойш уг хуулийн хэрэгжилтэд хэд хэдэн асуудал тулгарч байгааг Дэлхийн банкны тайланд дурдсан байдаг (Дэлхийн банк, 2020).

Үүнд:

1. **Хэт өөдрөг зорилттой төсвийн төсөл өргөн барьснаас эсхүл эдийн засгийн гүйцэтгэл хүлээлтэд хүрээгүйн улмаас хуульд заасан зарим зохистой харьцаа алдагдаж, хуулийг мөрдөөгүй.** 2013 оноос хойш Засгийн газар хуульд тусгасан шаардлагыг мөрдөөгүй тул төсвийн дүрмийн үр дүн, биелэлт суларсан.
2. **Өр, төсвийн алдагдлын дээд хязгаарыг тогтмол өөрчилж (2015-2017 онуудад), өнөөгийн үнэ цэнийн томъёоллыг хэт уян хатнаар ашиглаж байна.** Хуульд төсвийн алдагдлын зорилтот түвшнийг 4 жил тутамд шинэчлэн тогтооно гэж заасан боловч 2015-2017 онуудад эрх баригчид өр, төсвийн алдагдлын

дээд хязгаарт 4 удаагийн өөрчлөлт оруулж, хуулийн тусгай шаардлагын үзүүлэлтийг удаа дараа өөрчилсөн (жишээ нь, 2016 онд өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн өрийн дээд хэмжээг ДНБ-ий 40 хувиас 60 хувь болгон нэмэгдүүлсэн). Монгол Улсын өрийн хэмжээ өндөр түвшинд хүрсэн энэ үед өрийн өнөөгийн үнэ цэнийн томъёоллыг ашиглаж байгаа нь өрийн хэмжээг хэт бага байгаагаар харагдуулж байна.<sup>3</sup>

3. **Төсвийн тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлэх хугацаа эсхүл түдгэлзүүлсний дараах тохиргооны механизмын талаар тусгаагүй.** Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд төсвийн тусгай шаардлагыг түр түдгэлзүүлэх заалт байдаг ч түдгэлзүүлэх хугацаа эсхүл түдгэлзүүлсний дараах тохиргооны механизмын талаар тусгаагүй.
4. **Төсвийн тогтвортой байдлын чадварлаг, ил тод зөвлөл үгүйлэгдэж байна.** Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хорооны дэргэд албан ёсоор байгуулсан тул тус зөвлөл хараат бус ажиллах боломжгүй байна. Зөвлөлийн одоогийн бүтэц (орон тооны хоёр ажилтан)-ийг харгалзан үзвэл төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн зорилтын хэрэгжилтийг хянахад амаргүй байна.

---

<sup>3</sup> Өрийн дээд хэмжээг өнөөгийн үнэ цэнээр нь тогтоовол хямдруулалтын хүүг өөрчлөх замаар өрийн дээд хэмжээний хязгаарлалтыг давахаас зайлсхийх боломжтой.

## 4. 2021 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨСӨЛ

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд заасны дагуу дараах 4 тусгай шаардлагыг 2021 оны төсвийн төсөл доорх байдлаар хангаж байна. Үүнд:

- **Нэгдсэн төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцсон байх:** 2021 онд нүүрс, зэсийн баяжмалаас төсөвт төвлөрөх орлогын хэмжээ нэгдсэн төсвийн орлогын 3 хувиас давахаар байгаа тул нэг тонн цэвэр зэсийн тэнцвэржүүлсэн үнийг 5,456.1 ам.доллар, нэг тонн нүүрсний тэнцвэржүүлсэн үнийг 76.3 ам.доллароор тооцсон.
- **Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдал:** 2021 онд тухайн жилийн ДНБ-ий 5.1 хувиас илүүгүй байхаар тусгасан. 2020 оны төсвийн тодотголтой нийцүүлж Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулсан. 2020 оны төсвийн алдагдлыг ДНБ-ийн 5.1 хувьд барих хуулийн шаардлага байсан боловч энэ оны эдийн засгийн өсөлт сөрөг гарсантай холбогдуулан тус шаардлагыг биелүүлэхгүй байх боломж хуулийн дагуу бүрдсэн. Үүний дагуу Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулан төсвийн алдагдлын тусгай шаардлагыг нэг нэг жилээр хойшлуулан баталжээ.
- **Засгийн газрын өр:** Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд 2020 оны 8 дугаар сард хийсэн өөрчлөлтийн дагуу 2021 оны Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдэл нь ДНБ-ий 70.0 хувиас хэтрэхгүй байх шаардлагыг хангаж уг харьцаа нь 61.9 хувьд хүрэх төлөвтэй байна. Хуульд өөрчлөлт оруулахаас өмнө уг шаардлага 60 хувь байлаа.
- **Зардлын өсөлт:** Эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий 2021 оны өсөлт 8.5 хувьтай байхаар байгаа мөн, сүүлийн жилүүдийн (2009-2020) өсөлтийн дундаж 17.4 хувьтай тус тус тэнцэж байна. 2021 оны төсвийн төсөлд нэгдсэн төсвийн нийт зарлага 4.3 хувиар буурах буюу өсөлт нь (-4.3) хувь байхаар тусгасан нь тусгай шаардлагыг хангаж байна. Гэхдээ энэ нь 2020 онд төсвийн зардал ихээр тэлсэн, энэ тэлсэн дүнгээс тооцсон өсөлт бөгөөд төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад хангалттай биш юм. Тухайлбал, 2021 оны нэгдсэн төсвийн зардлын төслийг 2019 оны гүйцэтгэлээс 15 хувиар өндөр байхаар тусгажээ. Иймд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг эргэж харах, дахин сайжруулах орон зай байна.



### Хүснэгт 9. 2020, 2021 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл

Эдийн засгийн үзүүлэлтүүд	2019 он	2020 он	2020 он	2021 он	2021 он
	гүйц	2019-11	2020-08	2019-11	2020-08 2020-10
ДНБ-ий бодит өсөлт, %	5.1	6.0	-1.0	6.0	7.2
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, тэрбум ₮	10,905.5	11797.8	9730.9	12826.7	11797.8
Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын хэмжээ, тэрбум ₮	12,091.3	13,872.6	14577.5	14089.7	13951.6
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл, тэрбум ₮	-2,266.8	-2,074.7	-4846.6	-1262.9	-2153.7
Төсвийн алдагдлын ДНБ-д эзлэх хувь	-2.0	-5.1	-12.5	-2.8	-5.1

Эх сурвалж: Legalinfo.mn

2019 оны 11 дүгээр сард баталсан 2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд эдийн засгийн өсөлтийг 2021 онд 6 хувь байна гэж төсөөлж байсан бол 2020 оны 8 дугаар сард баталсан 2021 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд эдийн засгийн өсөлт 7.2 хувь байна гэж тусгасан. Манай экспортын гол түүхий эдийн үнэ өсөж байгаа нь дэлхийн эдийн засаг сэргэж буйг илтгэж байна гэж үзсэн бөгөөд ирэх онд экспортын үнэ, хэмжээ өндөр байхаар төсөөлжээ. Дэлхийн зах зээл дээрх зэсийн үнийг 6500 ам доллар, нэг унц алтны үнийг 1950 ам доллар, экспортлох нэг тонн нүүрсний үнийг 73.5 ам.доллар гэж 2021 оны тооцоололдоо тусгажээ. Эдгээр үнэ нь одоогийн спот үнэтэй нэлээд ойрхон байгаа юм. Оюутолгойн үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөөний дагуу 2021 онд зэсийн баяжмалын агууламж сайжрахаар байгаа нь экспортыг нэмэгдүүлэхээр байна. Нүүрсний экспортын хэмжээг 2021 онд 42 сая тонн байхаар төсөөлсөн. Энэ нь 2019 оны түвшнээс 15 хувиар өндөр байна.

Дунд хугацааны эдийн засгийн өсөлтөд дараах эрсдэлүүд бий болж болох юм гэж 2021 оны төсвийн төсөлд тусгажээ. Үүнд: (i) Ковид-19 цар тахлын улмаас дэлхийн эдийн засгийн уналт илүү удаан үргэлжлэх, (ii) Уг цар тахал дотоодын уул уурхайн компанид гарч үйл ажиллагааг нь доголдуулах, (iii) Цаг агаарын тааламжгүй нөхцөл байдлын улмаас хөдөө аж ахуйн салбарын өсөлт удаашрах гэж үзжээ.

2021 оны төсвийн төслөөс онцлох бодлого, арга хэмжээнүүд:

- Цар тахлын үед авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний нөлөөллөөр үүссэн төсвийн алдагдлыг 2021 онд бууруулан төсвийн тогтвортой байдлыг хангаж, мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлого хэрэгжүүлнэ.

- Цар тахлын үед хэрэгжүүлж буй иргэдийн орлогыг хамгаалах, аж ахуйн нэгжийг дэмжих зарим арга хэмжээг хилийн хориог цуцлах хүртэлх хугацаагаар буюу ирэх оны эхний хагас жилд үргэлжлүүлнэ. 18 хүртэлх насны хүүхэд бүрд өгч буй 100,000 төгрөгийн мөнгөн тэтгэмжийг 2021 оны эхний хагас жилд үргэлжлүүлэн олгоно. Хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжид ажиллаж байгаа даатгуулагчийн төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэлийг эхний хагас жилд 3-5 пунктээр хөнгөлж 17 хувьд байлгана<sup>4</sup>.
- Төрийн албаны цахим систем нэвтрүүлж, ажиллагсдын давхардсан орон тоог илрүүлж, хуваарилах замаар орон тоог бууруулж зардлын өсөлтийг тогтворжуулна. Төрийн албан хаагчдын цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийг 2020 оны түвшинд байлгана.
- Ирэх жилүүдэд төлөгдөх гадаад бондыг өрийн удирдлагаар эдийн засаг, төсөвт дарамт учруулахгүйгээр зохицуулалт хийнэ.
- Ирэх онд татвар нэмэхгүйгээр татварыг хялбаршуулан, бүртгэлийг сайжруулж, татварын хамрагдалтыг нэмэгдүүлэхэд анхаарч ажиллана.
- Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж, төсвийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлнэ. Орон нутгийн удирдлага бэлчээр ашиглалт, цөлжилт, худаг усны хангамж зэрэг тулгамдсан асуудлаа бие даан шийдвэрлэх боломжийг олгох зорилгоор ирэх жилээс сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд малын тоо толгойн албан татварыг хуульд заасан хязгаарт багтаан бие даан тогтоох эрхийг олгоно. Ийнхүү сум, дүүрэг малын тоо толгойн татвар авах шийдвэр гаргасан тохиолдолд уг татварын орлогыг тухайн сум, дүүргийн орон нутгийн хөгжлийн санд төвлөрүүлж, иргэд, олон нийтийн саналыг үндэслэн тулгамдсан асуудлаа шийдвэрлэхэд зарцуулах боломжийг бүрдүүлж байна. Төсвийн төсөлтэй хамт өргөн барьсан Малын тоо толгойн албан татварын тухай хуулийн төсөлд нэг малын тоо толгойд тухайн татварын жилд ногдуулах албан татварын хэмжээ нь 0-2,000 төгрөг байна гэж тусгажээ<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> 2020 оны 10 дугаар сарын 1-ээс он дуустал 10 хувь болгож хөнгөлсөн.

<sup>5</sup> Энэхүү хуулийн төслийн үзэл баримтлалын талаар дэлгэрэнгүй танилцуулга одоогоор нийтэд ил болоогүй байна.

Нэгдсэн төсвийн нийт орлогыг энэ оны батлагдсан нийт дүнгээс 2.4 их наяд төгрөг буюу 22.4 хувиар нэмэгдүүлэн 13.1 их наяд төгрөг байхаар тооцжээ. Үүнээс Төсвийн тогтворжуулалтын санд 156.0 тэрбум, Ирээдүйн өв санд 1,180.1 тэрбум төгрөгийг тус тус төвлөрүүлнэ гэж тооцжээ.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан тусгай шаардлагын дагуу тооцсон тэнцвэржүүлсэн нийт орлого 2021 онд 11.8 их наяд төгрөг байна. Үүний 91.2 хувь буюу 10.8 их наяд төгрөгийг татварын орлого, 8.8 хувь буюу 1.0 их наяд төгрөгийг татварын бус орлогоос бүрдүүлнэ.

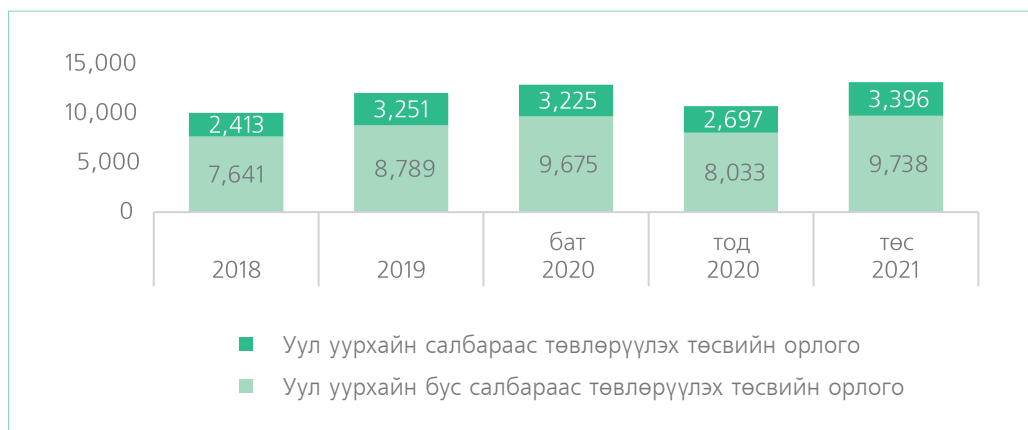
Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2-т заасны дагуу зэс, нүүрснээс 2021 оны төсөвт төвлөрөх орлогын хэмжээ нэгдсэн төсвийн орлогын гурваас дээш хувийг бүрдүүлэх тул эдгээр бүтээгдэхүүн гол нэр төрлийн эрдэс баялагт тооцогдож байна. Иймд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.3.а-д заасны дагуу тооцоход 2021 онд зэсийн тэнцвэржүүлсэн үнэ тонн тутамд 5,456.1 ам.доллар, нүүрсний тэнцвэржүүлсэн үнэ тонн тутамд 76.3 ам.доллар байхаар байна. Ирэх онд зэсийн зах зээлийн үнэ 6,500 ам.доллар буюу тэнцвэржүүлсэн үнээс 19 орчим хувиар их байх төлөвтэй байгаа тул 2021 онд зэсийн орлогоос Төсвийн тогтворжуулалтын санд 100.8 тэрбум, нүүрсний орлогоос 55.2 тэрбум төгрөгийн орлого тус тус төвлөрүүлэхээр тооцжээ.

Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу Ирээдүйн өв санд уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн төрийн эзэмшилд ногдох хувьцааны ногдол ашгийн орлогоор 155.0 тэрбум, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөр 990.1 тэрбум, хүүгийн орлогоор 35.0 тэрбум төгрөг тус бүр, нийт 1.2 их наяд төгрөгийн орлого төвлөрүүлэхээр тооцсон байна.

Монгол Улсын Засгийн газраас БНХАУ-ын Засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлж байгаа “Ногоон гарц” түр журам болон гаалийн шинэчлэлийн үр дүнд боомтын нэвтрэх хүчин чадлыг нэмэгдүүлснээр ирэх онд 42 сая тонн нүүрс экспортолж, 1.3 их наяд төгрөгийн орлого нүүрснээс төсөвт төвлөрүүлэхээр тооцжээ. Зэсийн зах зээлийн үнийг олон улсын нэр хүнд бүхий банк, санхүүгийн байгууллагуудын төсөөлөлд үндэслэн тонн тутамд 6,500 ам.доллар, экспортын хэмжээг олон улсын зах зээлийн хандлага, аж ахуйн нэгжүүдийн борлуулалтын төлөвлөгөөнд үндэслэн 1.4 сая тонн байхаар тооцож, 2021 онд 1.5 их наяд

төгрөгийн орлогыг зэсийн баяжмалаас төсөвт төвлөрүүлнэ гэж үзжээ. Уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх орлогыг 2021 оны хувьд 2019 оны гүйцэтгэлээс 145 тэрбум төгрөгөөр буюу 4.5 хувиар өсөхөөр тооцоолсон бол уул уурхайн бус салбараас төвлөрүүлэхээр төлөвлөсөн орлого 2019 оны түвшнээс 1 их наяд буюу 11 хувиар өснө гэж авч үзжээ.

*График 10. Төсвийн орлого, 2018-2021 он (салбараар, тэрбум төгрөг)*



Нүүрсний экспортын хэмжээ буурахад уул уурхайн салбараас төсөвт төвлөрүүлэх орлого тасалдаж болох эрсдэл үүсэхээр байна. Цар тахлын үед улс орнуудыг хамаарсан гинжин нөлөөг тааварлах боломжгүй үед, мөн өндөр хөгжилтэй орнуудын эдийн засаг хэвийн хэмжээнд ороогүй үед 2019 оны 36.7 сая тонн экспортоос давуулан 42 сая тонн болохоор 2021 онд төсөөлж, төсвийн орлогын тооцоог хийсэн нь төсвийн орлого төлөвлөснөөс тасалдах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байгаа юм.

Төсвийн орлогыг задаргаагаар нь харвал, орлогын албан татварыг 2019 оны түвшинтэй харьцуулахад 329 тэрбум төгрөгөөр өснө гэж үзжээ. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар эдийн засгийн сэргэлттэй холбоотойгоор өсөж болно гэж үзэхэд ажлын байр, цалин дорвитой өсөх ойрын төлөв харагдахгүй байгаа үед хувь хүний орлогын албан татвар 2019 оноос 107 тэрбум төгрөгөөр өснө гэж үзсэн нь энэ хэмжээгээр орлого тасалдаж болох эрсдэл дагуулна.

Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын хувьд дотоодын бараанаас авах орлого 2019 оны түвшнээс 182 тэрбум төгрөгөөр өсөж байгаа нь татварын хамрагдалтыг нэмэгдүүлснээр бүрдэнэ гэж үзэж байгаа бол импортын НӨАТ-ыг 281 тэрбум төгрөгөөр өснө гэж үзсэн нь цар тахлын

улмаас хөрөнгө оруулалт түүнтэй холбоотой импорт ойрын хугацаанд сэргэхээргүй, хилийн хорио тавигдах эсэх нь мэдэгдэхгүй байгаа нөхцөлд ийнхүү авч үзсэн нь мөн л эрсдэлийг дагуулж байна. Мөн гадаад үйл ажиллагааны орлого, голчлон импортын гаалийн татвараас бүрддэг орлогыг 145 тэрбум төгрөгөөр өсгөж тооцсон нь их өөдрөг төсөөлөл болно.

*Хүснэгт 10. Төсвийн орлого, 2018-2021 он (тэрбум төгрөг)*

	2018	2019	2020	2020	2021	2021-2019
			батлагдсан	тодотгол	төсөл	Зөрүү
НИЙТ ОРЛОГО БА ТУСЛАМЖ	10,054	12,040	12,900	10,729	13,134	1,094
ТЭНЦВЭРЖҮҮЛСЭН ОРЛОГО	9,345	10,906	11,798	9,731	11,798	892
Татварын орлого	8,228	9,813	10,656	8,847	10,754	941
Орлогын албан татвар	2,091	2,556	2,765	2,594	2,885	329
Аж ахуйн нэгжийн ОАТ	1,276	1,661	1,850	1,736	1,883	222
Хувь хүний ОАТ	814	895	915	857	1,002	107
Нийгмийн даатгалын шимтгэл	1,638	2,031	2,403	1,520	1,997	-34
Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар	2,196	2,486	2,626	2,278	2,804	318
Дотоодын барааны НӨАТ	898	1,088	1,270	1,077	1,270	182
Импортын барааны НӨАТ	1,411	1,633	1,806	1,601	1,914	281
НӨАТ-ын буцаан олголт	114	235	450	400	380	145
Онцгой албан татвар	754	863	953	735	939	76
Импорттой холбоотой	534	619	690	551	674	55
Бусад	221	245	263	184	265	20
Гадаад үйл ажиллагааны орлого	682	790	875	771	935	145
Бусад	866	1,087	1,035	949	1,194	107
Татварын бус орлого	1,117	1,092	1,142	884	1,043	-49
Газрын тосны орлого	223	232	266	110	183	-49
Хөрөнгийн орлого	1	1	1	1	0	-1
Тусламж, шилжүүлэг	89	88	150	150	150	62
Бусад		771	725	623	710	-61

2021 онд төсвийн нийт зардал энэ оны тодотголоор батлагдсан төсөвтэй харьцуулбал бага зэрэг буурч байгаа боловч 2019 онтой харьцуулахад 2.3 их наяд төгрөгөөр өсжээ. Цалин болон бараа үйлчилгээний зардал өмнөх оноос буурч байгаа боловч 2019 онтой харьцуулахад 187 тэрбум болон 254 тэрбум төгрөгөөр тус тус өссөн байна. Засгийн газрын өр нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор зээлийн хүүгийн зардал өссөөр байна. Урсгал

шилжүүлэг өмнөх оноос 251 тэрбум, 2019 оноос 2.0 их наяд төгрөгөөр тус тус өсөж байна. Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжид 2021 онд 846 тэрбум төгрөг олгохоор төлөвлөсөн, мөн эрүүл мэндийн салбарын зардал 490 тэрбум төгрөгөөр 2019 оны түвшнээс өссөн нь энэхүү урсгал зардлын өсөлтийн нэлээд хэсгийг тайлбарлаж байна. Хөрөнгө оруулалтын зардлын хувьд 2019 онтой харьцуулахад 482 тэрбум төгрөгөөр өсжээ. Үүнээс 368.1 тэрбум төгрөг нь шинээр эхлүүлэх барилга, байгууламжийн зардал аж. 2021 онд 1.2 их наяд төгрөгийн зээл, 150.3 тэрбум төгрөгийн тусламж авахаар тусгасан байна.

*Хүснэгт 11. Төсвийн зарлага, 2018-2021 он (тэрбум төгрөг)*

	2018	2019	2020	2020	2021	2021-2019
			батлагдсан	тодотгол	төсөл	Зөрүү
НИЙТ ЗАРЛАГА БА ЦЭВЭР ЗЭЭЛ	9,317	11,662	13,873	14,577	13,952	2,290
Урсгал зардал	7,350	8,229	8,536	11,151	11,012	2,783
Цалин болон нэмэгдэл урамшуулал	2,064	2,492	2,289	2,957	2,678	187
Бараа үйлчилгээний бусад зардал	1,263	1,509	1,886	2,001	1,762	254
Хүү	1,046	861	866	973	1,138	277
Татаас	230	299	319	363	325	26
Урсгал шилжүүлэг	2,746	3,068	3,177	4,857	5,108	2,040
Хөрөнгийн зардал	1,680	3,017	3,392	3,408	3,498	482
Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	286	416	163	19	-559	-975

2021 оны төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь 2.1 их наяд төгрөгийн алдагдалтай, үүний 1.6 их наяд төгрөгийг дотоодын зах зээлээс татах, 250 тэрбум төгрөгийг гадаад эх үүсвэрээр санхүүжүүлэхээр төлөвлөжээ. Мөн 156 тэрбум төгрөгийг тогтворжуулалтын сангаас санхүүжүүлэхээр байна. Дотоодын зах зээлээс 2020, 2021 онд нийтдээ 3.5 их наяд төгрөг, гадаад зах зээлээс 3.3 их наяд төгрөгийн санхүүжилтийг босгохоор байна.

Хүснэгт 12. Төсвийн тэнцэл, 2018-2021 он (тэрбум төгрөг)

	2018	2019	2020	2020	2021
			батлагдсан	тодотгол	төсөл
НИЙТ ТЭНЦЭЛ	736	379	-973	-3,848	-818
Урсгал тэнцэл	1,074	290	-1,209	-3,986	-1,194
Тэнцвэржүүлсэн тэнцэл	28	-756	-2,075	-4,847	-2,154
Алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр	-28	756	2,075	4,847	2,154
Харилцах болон хадгаламжийн дансны цэвэр тэнцвэр	789	-1,103	244	0	151
Дотоод	-1,359	301	-480	1,173	1,596
Шинээр гаргах	-	-	100	1,196	2,166
Үндсэн төлбөр	-1,768	-165	-580	-263	-570
Худалдан авах	-	-	-	-	-
Ирээдүйн өв сангийн авлага	409	466	-	241	-
Гадаад	310	1,185	1,758	3,071	250
Шинээр гаргах	1,257	1,624	2,464	3,795	1,561
Үндсэн төлбөр	-974	-438	-705	-724	-1,311
Худалдан авах	-	-	-	-	-
Ирээдүйн өв сангийн шилжүүлэг	100	50	-	-	-
НДС-ийн арилжааны банкнаас авах шилжүүлэг	-	-	-	453	-
Тогтворжуулалтын сангийн хуримтлал	123	322	479	150	156
Өмч хувьчлал	9	1	73	-	-

## 5. 2020, 2021 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨСӨӨЛЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН ТООЦОО

Энэ хэсэгт 2020, 2021 оны улсын төсвийн төсөөллийн шинэ тооцоог хийж, үүнийг батлагдсан төсөв, тодотгол болон өргөн барьсан төсөлтэй харьцуулах, зөрүү ямар эрсдэл дагуулахыг судлах юм. Энэ хэсэгт санхүүгийн програмчлал ашиглан эдийн засгийн өсөлт, экспортын үнийн шинэчилсэн төсөөлөлтэй уялдуулан улсын төсвийн орлогын төсөөллийг шинэчилнэ. Санхүүгийн програмчлал нь одоогийн эдийн засгийг шинжилж, ирээдүйн төлөвийг тодорхойлж, эдийн засгийн зохистой бодлогыг тодорхойлох ОУВС-гаас гаргасан аргачлал юм. Энэхүү аргачлалын гол давуу тал нь макро эдийн засгийн гол секторууд болох бодит сектор (ДНБ-ий өсөлт), гадаад сектор (төлбөрийн тэнцэл), мөнгөний сектор (мөнгөний нийлүүлэлт, зээлийн өсөлт), төсвийн сектор (төсвийн орлого, зардал)-ын хоорондын хамаарал дээр тулгуурлаж илүү бодитой шинжилгээ хийдэг.

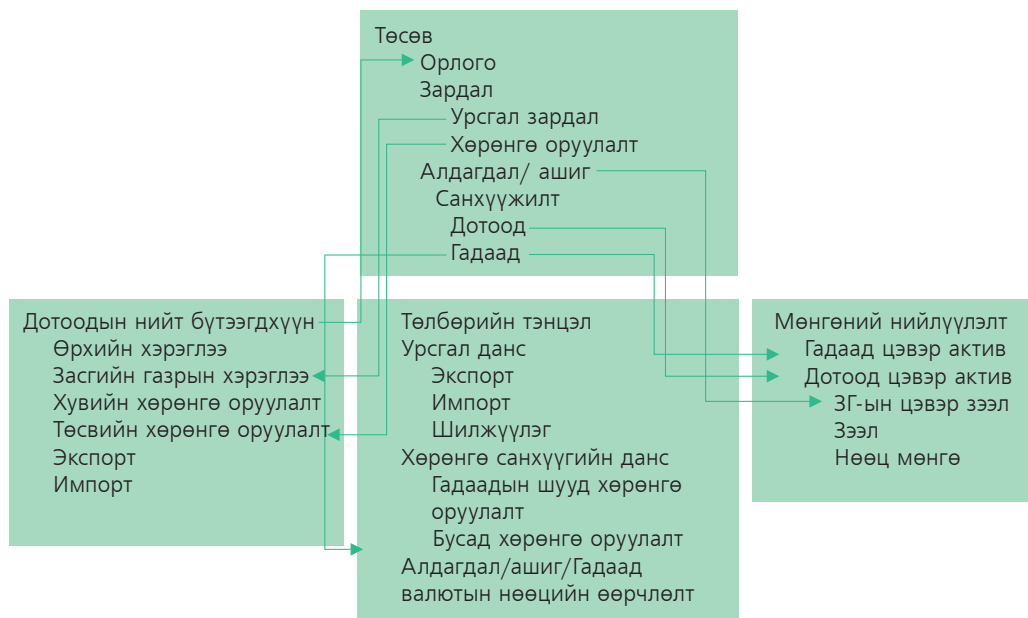
ОУВС-гийн Монгол Улсад хэрэгжүүлж буй Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн үнэлгээ нь макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг хооронд нь уялдаатай, дээр дурдсан секторуудын төсөөлөл дээр суурилсан байна (ОУВС, 2019). Түүнчлэн, 2020, 2021 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа Сангийн яам уг аргачлалыг ашигласан гэдгээ дурдсан боловч танилцуулгадаа үзүүлэлтүүдийг цогцоор нь харуулаагүй. Харин Монгол банк Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2021 онд баримтлах үндсэн чиглэлийн төсөлдөө бодит сектор, төсвийн тэнцэл, төлбөрийн тэнцэл, мөнгөний секторын үзүүлэлтийн төсөөллийг уг аргачлалаар тооцож нийтэлсэн байна (Монголбанк, 2020).

Макро эдийн засгийн эдгээр сектор, үзүүлэлт нь хоорондоо уялдаатай, харилцан хамааралтайгаар өөрчлөгдөж байдаг тул төсвийн төсөөллийг хийхдээ эдгээр секторын төсөөллийг мөн хийх шаардлагатай. Тухайлбал, бодит эдийн засгийн өсөлт нь татварын орлогын төсөөлөл хийхэд суурь болох бол эргээд төсвийн зардал нь засгийн газрын хэрэглээ, хөрөнгө оруулалтаар дамжин бодит эдийн засагт нөлөөлөх юм. Түүнчлэн, төсвийн зардлын хэмжээ нь төсвийн орлого, эдийн засгийн тогтвортой байдлыг алдагдуулахгүйгээр төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх боломжоор хязгаарлагдах юм. Төсвийн алдагдлын санхүүжилт нь төлбөрийн тэнцэл, мөнгөний нийлүүлэлтэд шууд нөлөөлдөг. Алдагдлыг дотоод эх үүсвэрээр санхүүжүүлэх нь гадаад валютын нөөцөд дарамт учруулдаг



бөгөөд нөөц хангалтгүй үед валютын ханшид дарамт үүсгэж, хувийн аж ахуйн нэгжид очих зээлийн олдцыг бууруулдаг. Түүнчлэн гадаад эх үүсвэрээс санхүүжүүлэх нь ирээдүйд мөн төлбөрийн тэнцэл, гадаад валютын нөөцөд дарамт учруулдаг. Иймд төсвийн бодлого, төлөвлөлтийг хийхдээ макро эдийн засгийн уялдаа холбоог тооцоолох, тогтвортой байдлыг хангах нь чухал.

График 11. Макро эдийн засгийн секторууд



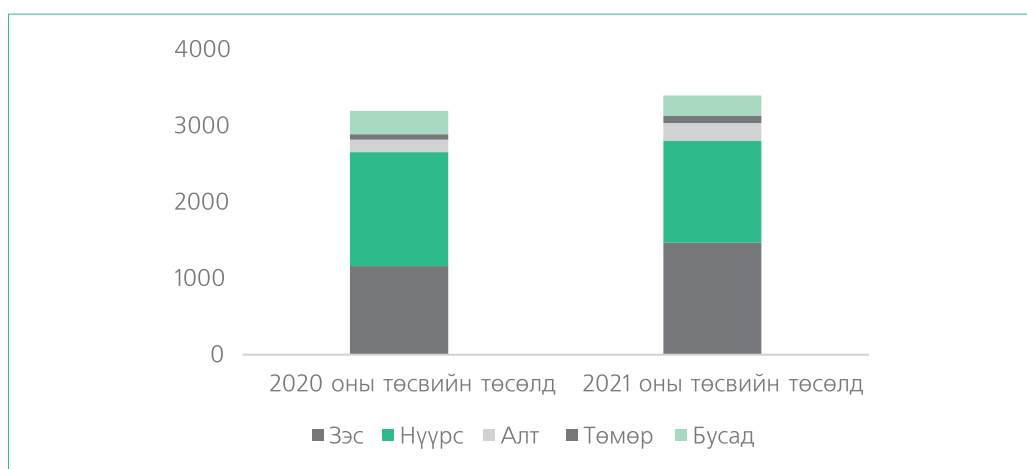
## ГАДААД ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОРЧИН

Монгол Улсын төсвийн орлогын дөрөвний нэг орчим хэсгийг уул уурхайн салбараас олох орлого эзэлдэг<sup>6</sup>. Уул уурхайн эрдэс бүтээгдэхүүн нь экспортын 90 орчим хувийг эзэлдэг ба экспортын бүтээгдэхүүний 90 орчим хувийг мөн БНХАУ руу гаргадаг. БНХАУ нь нүүрс, зэс болон зарим бусад аж үйлдвэрийн түүхий эдийн хамгийн том хэрэглэгч улс юм (Worldbank, 2018). Иймд БНХАУ-ын эдийн засгийн төлөв, цаашлаад түүхий эдийн үнийн төлөв нь Монгол Улсын эдийн засгийн төсөөлөл, Засгийн газрын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлд чухал нөлөөтэй.

<sup>6</sup> График 9-ийг харна уу.

2020 болон 2021 оны төсвийн төсөлд тусгасан уул уурхайн салбараас олох орлогыг бүтээгдэх тус бүрээр доорх графикт харууллаа. Үүнээс харахад, зэс болон нүүрснээс олох орлого тус салбараас төсөвт төвлөрүүлэх орлогын 83 хувийг эзэлж байна. 2021 оны төсвийн орлогын 21 хувийг энэ хоёр бүтээгдэхүүнээс олох орлого бүрдүүлж байна. Иймд тус бүтээгдэхүүнүүдийн үнийн болон хэмжээний төсөөллийг оновчтой хийх нь төсвийн орлогын төсөөллийн бодит байдал, цаашлаад төсвийн бодлогын тогтвортой байдалд чухал нөлөөтэй.

*График 12. Уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх төсвийн орлого (тэрбум төгрөг)*

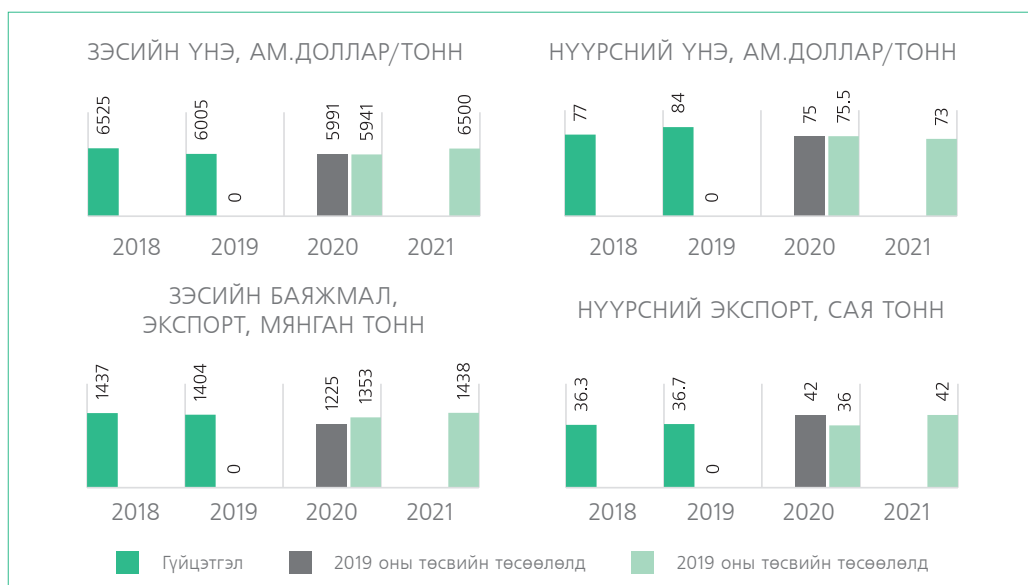


Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-аас 2020 оны 9 дүгээр сард гаргасан Азийн Хөгжлийн Төлөв (АХТ) 2020 тайлангийн Шинэчилсэн төсөөлөлд БНХАУ-ын 2021 оны эдийн засгийн өсөлтийг өмнөх 4 дүгээр сарын төсөөллөөс бага зэрэг нэмэгдүүлж 7.7 хувийн өсөлттэй байна гэж үзжээ (ADB, 2020). Тус улсын төсвийн бодлого нь энэ оны сүүлийн хагаст дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх замаар өсөлтийг дэмжиж байгаа боловч ирэх онд өсөлт, төсвийн орлого нь зардлаа хязгаарлахаар байгаа тул өсөлтийг ихээр дэмжихгүй. 2020 оны хэрэглээний огцом агшилт нь буцаж хэвийн болсноор 2021 оны өсөлтийг голчлон тайлбарлаж байна. Эрсдэлийн хувьд БНХАУ, АНУ-ын худалдааны сөргөлдөөн нь гүнзгийрэх, улмаар БНХАУ-ын гадаад эрэлт, эдийн засгийн өсөлт саарах нь түүхий эдийн эрэлт, үнэд сөрөг нөлөөтэй байж болох юм.

2020 оны төсвийн төсөл болон 2021 оны төсвийн төсөлд авсан уул уурхайн голлох бүтээгдэхүүний үнэ болон хэмжээг доорх графикуудаар

үзүүллээ. Зэсийн үнэ 2020 онд төсвийн төсөлд авч үзсэнээс бага гарахаар байгааг 2020 оны төсвийн тодотголд харуулсан. Харин 2021 оны үнэ 6500 ам.доллар болж энэ оны үнээс нэлээд нэмэгдэхээр байна. Харин зэсийн экспортын хувьд Оюутолгойн зэсийн баяжмалын үйлдвэрлэл болон баяжмалын агууламж ихээхэн нэмэгдэх төлөвлөгөөтэй байгаа (Turquoise hill Ltd, 2020). Иймд зэсийн экспортын хэмжээний төсөөллийг Эрдэнэт үйлдвэрийн экспортын олон жилийн дундаж болон Оюутолгойн үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөөгөөр авч үзжээ. Нүүрсний үнийн хувьд 2020, 2021 онуудад үнэ харьцангуй тогтвортой байхаар төсвийн төсөлд авч үзжээ. Харин нүүрсний экспортын хэмжээний хувьд 2020 оны төсвийн төсөөлөлд 42 сая тонн гэж үзсэн бөгөөд 2020 оны төсвийн тодотголд авч үзсэнээр хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийг 36 сая тонн гэж тусгажээ. Үүнээс үүдэх орлогын тасалдал нь 2020 онд 737 тэрбум төгрөг гэж үзэж байв. Гэхдээ 2020 оны эхний 9 сарын байдлаар нүүрсний экспортын хэмжээ 19.8 сая тонн байна. 2021 оны төсвийн төсөлд нүүрсний экспортын хэмжээг 42 сая тонн гэж үзсэн байна. Энэ нь 2019 оны хэмжээнээс 14.4 хувиар их үзүүлэлт юм. Иймд орлогын тасалдал үүсэх эрсдэл өндөр байна. Дараагийн хэсэгт авч үзэх төсвийн орлогын төсөөлөл хийхдээ нүүрсний экспортын хэмжээг 2021 онд 38 сая тонн байхаар авч үзсэн. Харин зэсийн экспортын хэмжээ болон зэс, нүүрсний үнийг төсвийн төсөлд авч үзсэнтэй адилаар тооцлоо.

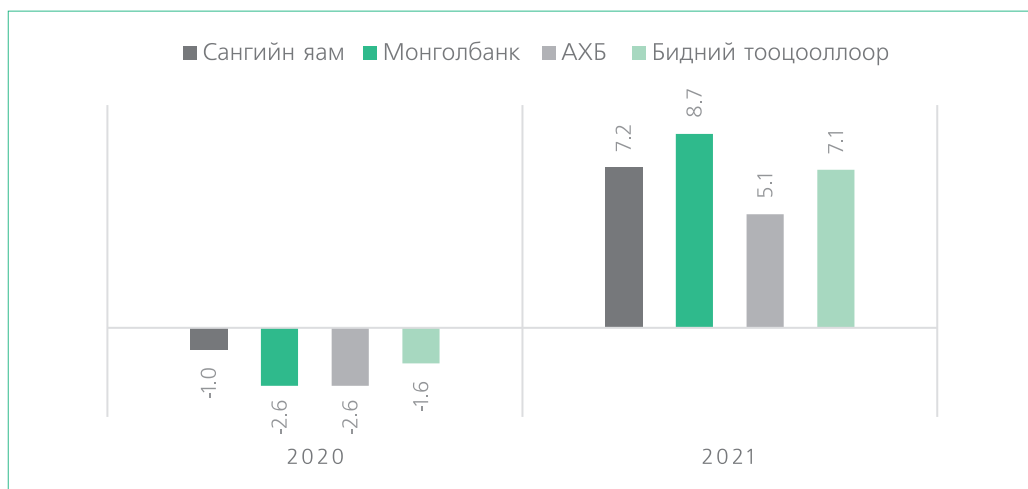
График 13. Уул уурхайн голлох бүтээгдэхүүний экспортын үнэ, хэмжээ, төсөөлөл



## ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ТӨСӨӨЛӨЛ

Төсвийн орлогын дийлэнх хэсгийг бүрдүүлдэг татварын орлого нь эдийн засгийн өсөлтөөс ихээхэн хамаардаг. Монгол Улсын эдийн өсөлтийн төсөөллийг 2020 оны 8, 9 дүгээр сард Сангийн яам, Монгол банк болон Азийн хөгжлийн банк шинэчилсэн байна. Сангийн яам 2020 оны төсвийн тодотголын тооцоололдоо энэ оны өсөлтийг -1.0 хувь гэж үзсэн бол Монгол банк, АХБ нь -2.6 хувь гэж 9 дүгээр сарын төсөөлөлдөө үзжээ. Харин 2021 оны өсөлтийг Сангийн яам ирэх оны төсвийн төслийн тооцоололдоо 7.2 хувь гэж үзсэн бол Монгол банк 8.7 хувь, АХБ 5.1 хувь гэж тус тус үзсэн байгааг доорх графикаас харж болно. Судлаачид бидний тооцооллоор эдийн засгийн өсөлт энэ онд -1.6 хувь, ирэх онд 7.1 хувь байхаар харагдаж байна. Энэхүү тооцоолол нь 2020, 2021 онуудын төсвийн үзүүлэлтүүдийг тусгасан, мөн төсвийн төсөөллийг хийхдээ өсөлтийн төсөөллийг оруулж, төсвийн үзүүлэлтүүдийг шинэчилж өсөлтийг дахин тооцоолох замаар хийгдсэн өсөлтийн төсөөлөл юм.

График 14. Эдийн засгийн өсөлтийн төсөөлөл, хувиар



Төсөөлөл хийхдээ татвар тооцох орлого, хөрөнгө болгоныг авч үзэх нь цаг хугацаа, хүн хүч ихээхэн шаардах тул ихэнх төсөөлөлд татвар орлогын бүлгээр нь татварын суурийг төлөөлүүлэн авч үзлээ. Дараах төлөөлөх үзүүлэлтүүдийг татварын орлогын төсөөлөлд ашиглалаа. Төсвийн орлогын төсөөллийг бодит үйлчилж буй татварын хувийн аргачлалыг голчлон ашиглаж хийлээ. ААНОАТ болон татварын бус орлогын төсөөллийг хийхдээ нэрлэсэн ДНБ-ийг суурь болгон авав.

НӨАТ-ын төсөөллийг хийхдээ ДНБ-ий төсөөллийн импорт, хэрэглээтэй нийцтэйгээр тооцсон болно. Онцгой албан татварыг мөн хэрэглээтэй нийцүүлэн тооцов. Гадаад үйл ажиллагааны орлого хэсгийн дийлэнх нь импортын гаалийн татвар байх ба үүний ДНБ-ий импортын хэсэгтэй нийцүүлж тооцлоо. Нийгмийн даатгалын шимтгэл (НДШ)-ийг мөн цалин хөлсний орлогын суурь төсөөлөл болгон НДШ-ийн өөрчлөлтийг тусгалаа. Татварын бус орлогыг мөн төсөвт тусгасан байдлаар нь авч үзлээ. Дэлгэрэнгүй тайлбарыг дараах хүснэгтээс харна уу.

### Хүснэгт 13. Төсвийн орлого тооцсон аргачлал

Орлогын төрөл	Тооцсон аргачлал
ААНОАТ	Тухайн оны нэрлэсэн ДНБ-ийг 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын хувиар үржүүлэн тооцсон.
ХХОАТ	2020 оны үзүүлэлтийг тодотголд тусгаснаар, 2021 оны үзүүлэлт 2019 оны түвшнээс 4 хувиар өснө гэж үзэв. Өөрөөр хэлбэл, ажил эрхлэлт, цалингийн түвшин 2019 оны түвшнээс ийм хэмжээгээр өснө гэж үзэв.
НДШ	2020 оны үзүүлэлтийг тодотголд тусгаснаар авч, 2021 оны үзүүлэлтийг 2019 оны түвшинд байхаар тооцов. НДШ-ийн хөнгөлөлт 2021 онд 3-5 хувь байхаар заасан бөгөөд мөн хувиар цалингийн фонд өөрөөр хэлбэл, цалин болон хөдөлмөр эрхлэлт өснө гэж үзэв.
НӨАТ, дотоодын	Тухайн оны ДНБ-ий өрхийн хэрэглээг 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын хувиар үржүүлэн тооцсон.
НӨАТ, импортын	Тухайн оны ДНБ-ий импортыг 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын хувиар үржүүлж тооцсон.
НӨАТ-ын буцаалт	2020 оны үзүүлэлтийг тухайн оны дотоодын барааны НӨАТ-ын 22 хувь, 2021 оны үзүүлэлтийг 20 хувь байхаар тооцлоо.
Импортын гаалийн татвар	Тухайн оны ДНБ-ий импортыг 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын хувиар үржүүлж тооцсон.
Онцгой албан татвар	Тухайн оны ДНБ-ий өрхийн хэрэглээг 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын хувиар үржүүлэн тооцсон.
Бусад татвар	2020 оны үзүүлэлтийг төсвийн тодотголд зааснаар авсан. 2021 оны хувьд тухайн оны ДНБ-ийг суурь болон 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын хувиар үржүүлж тооцсон.
Татварын бус орлого	2020, 2021 оны үзүүлэлтүүдийг төсвийн тодотгол болон төсөлд тусгаснаар авсан.

Ирээдүйн өв сан болон тогтворжуулалтын сангийн орлогыг төсөвт тусгаснаар авахад тооцооллын үр дүнд нийт орлого, тусламж 2020 онд 10.6 их наяд, 2021 онд 12.5 их наяд төгрөг тус тус байна. Түүнчлэн тэнцвэржүүлсэн орлого 2020 онд 9.6 их наяд, 2021 онд 11.1 их наяд төгрөг гарахаар тус тус байна. Энэ нь 2020 оны төсвийн тодотгол болон 2021

оны төсвийн төслөөс 1.2 хувь, 4.6 хувиар тус тус бага дүн юм. 2021 онд нүүрсний экспортыг 38 сая тонн байхад ДНБ 7.1 хувиар өсөж төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого 4.6 хувиар төлөвлөснөөс тасалдахаар тооцоо гарлаа. Монгол банкны төсвийн төсөөллөөр тэнцвэржүүлсэн орлого 2020 онд 2.2 хувь, 2021 онд 8.5 хувиар тасалдахаар үр дүнг 2021 оны төсөөлөлдөө тусгажээ.

Бидний тооцоолсон төсөөллөөр аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар 2020 онд төсвийн тодотголд тусгаснаас 30 тэрбум төгрөгөөр өсөхөөр байгаа нь оны эхний хагас жилд ДНБ-ий өсөлт -9.7 хувь байсан бол хоёрдугаар хагас жилд 5.2 хувийн өсөлттэй гарахаар байгаа нь энэхүү зөрүүг тайлбарлаж байна. Харин 2021 онд бидний төсөөлөл СЯ-ны төсөөллөөс 24 тэрбум төгрөгөөр бага гарч байгаа нь эдийн засгийн өсөлтийг 0.1 хувиар бага гэж тооцсон, мөн 2021 онд 2019 оны бодит үйлчилж буй татварын түвшин хадгалагдана гэж үзсэнтэй холбоотой.

Хувь хүний орлогын албан татварын хувьд бид 2020 оны төсвийн тодотголын төсөөлөлтэй адил байна гэж үзсэн. Энэ нь татвараас хэсэг хугацаанд чөлөөлсөн бодлогын арга хэмжээ авсан болон энэ арга хэмжээнийхээ үр дүнг Сангийн яам илүү нарийн тооцоолсон гэж үзэв. Харин бидний хийсэн тооцоогоор 2021 онд уг үзүүлэлт төсвийн тооцооллоос 71 тэрбум төгрөгөөр бага гарч байна. Уг төсөөллийг гаргахдаа 2021 оноос нэрлэсэн цалин болон ажил эрхлэлтийг үржүүлсэн цалингийн фонд 4 хувиар өснө гэж үзсэн болно.

НДШ-ийн орлогын хувьд 2020 оны төсөөллийг бид төсвийн тодотголтой мөн адил байна гэж үзсэн бол 2021 онд НДШ-ийн орлого нь 2019 оны түвшнээс 2 хувиар буурна гэж авч үзсэн. Энэхүү бууралт нь төсвийн төсөлд дурдсан НДШ-ийн хөнгөлөлттэй холбоотой юм.

Дотоодын барааны НӨАТ-ын хувьд 2020 онд бидний төсөөлөл Сангийн яамны тооцооллоос 107 тэрбум төгрөгөөр өндөр байгаа нь мөн оны сүүлийн хагас жилийн сэргэлттэй холбоотой бөгөөд энэхүү үзүүлэлт нь мөн ДНБ-ий цэвэр татвар хэсэгт орж тооцогддог билээ. 2021 оны хувьд Сангийн яамны тооцоололтой адил гарсан.

Импортын барааны НӨАТ-ыг 2020, 2021 онд Сангийн яамны тооцооллоос 117 тэрбум, 207 тэрбум төгрөгөөр тус тус бага байна гэж тооцсон. Энэ нь бид эдгээр онуудад импортыг Сангийн яамны төсөөлснөөс бага байна гэж үзсэнтэй холбоотой. Бид НӨАТ-ын буцаан олголтыг 2020, 2021 онуудад 20 тэрбум, 27 тэрбум төгрөгөөр тус тус бага тооцсон нь

дотоодын НӨАТ буцаалтаас хувилж тооцсонтой холбоотой. 2019 оны бодит үйлчилж буй онцгой албан татварын ДНБ-ий хэрэглээнд эзлэх хувь хадгалагдана гэж үзэн онцгой албан татварын орлого тооцоход 2020, 2021 онуудад Сангийн яамны тооцооллоос бага гарлаа. Татварын бус орлогын хувьд Сангийн яамны тооцоо төсөөллийг өөрсдийн төсөөлөлдөө шууд тусгалаа.

*Хүснэгт 14. Бидний тооцоолсон төсвийн орлогын шинэ төсөөллийг СЯ-ны төсөөлөлтэй харьцуулсан байдал (тэрбум төгрөг)*

	2020 он	2021 он	2020 он	2021 он
	Бидний тооцсон төсөөлөл		Бидний болон СЯ-ны төсөөллийн зөрүү	
НИЙТ ОРЛОГО БА ТУСЛАМЖ	10,604	12,524	-125	-610
ТЭНЦВЭРЖҮҮЛСЭН ОРЛОГО	9,606	11,188	-125	-610
Татварын орлого	8,722	10,145	-125	-610
Орлогын албан татвар	2,623	2,789	30	-96
Аж ахуйн нэгжийн ОАТ	1,766	1,858	-	-24
Хувь хүний ОАТ	857	931	-	-71
Нийгмийн даатгалын шимтгэл	1,520	1,990	-	-7
Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар	2,289	2,659	11	-145
Дотоодын барааны НӨАТ	1,183	1,270	107	0
Импортын барааны НӨАТ	1,485	1,707	-117	-207
НӨАТ-ийн буцаан олголт	-379	317	21	63
Онцгой албан татвар	670	719	-65	-220
Гадаад үйл ажиллагааны орлого	670	793	-101	-142
Бусад	949	1,194	-	-
Татварын бус орлого	884	1,043	-	-

**ТӨСВИЙН ЗАРДЛЫН ТӨСӨӨЛӨЛ**

Төсвийн зардлын төсөөллийг гаргахдаа батлагдсан болон өргөн барьсан төсвийн зардлыг эхлээд шинжлэх бөгөөд дараа нь санхүүжүүлэх боломжийг судалсны үндсэн дээр төсвийн зардлын төсөөллийг шинэчлэх юм. Төсвийн зардлыг өмнөх оны ДНБ-ий зардлын гол бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн харьцаа үзүүлэлтийг ашиглан төсөөлөл хийж болох ч төсвийн зардал нь улс төрийн шийдвэр байдаг тул ингэж тооцоолох нь алдаатай болдог. Гиймээс батлагдсан төсөв, төсвийн алдагдал, зардлын хязгаар нь төсөөллийн эхлэх цэг боловч төсвийн тодотголоор өөрчлөлт

ордог. Иймд тухайн үеийн Засгийн газрын бодлого, төлөвлөгөө, улс төрийн шийдвэрийг харгалзан зардлын төсөөллийг хийдэг.

2020 оны төсвийн зардлын төсөөллийг хийхдээ төсвийн тодотголоос 400 тэрбум төгрөгөөр бууруулж авч үзлээ. Учир нь 2020 онд батлагдсан хөрөнгө оруулалтын 1.6 их наяд төгрөгийн төсөл, арга хэмжээний гүйцэтгэл 2020 оны 9 дүгээр сарын 28-ны байдлаар 52.4 хувьтай байгааг 2021 оны төсвийн төсөлд дурдсаныг харгалзан хөрөнгө оруулалтын зардлыг дээрх хэмжээгээр бууруулж тооцлоо. 2021 оны төсвийн зардлын төсөөллийг мөн 610 тэрбум төгрөгөөр бууруулж авч үзлээ. Ингэхдээ мөн хөрөнгө оруулалтын зардлыг дээрх хэмжээгээр буурууллаа. Учир нь төсвийн орлого тасрахыг өмнөх хэсэгт тооцоолж гаргасан билээ. Төсвийн хуулийн дагуу алдагдлыг 5.1 хувьд барих шаардлагатай тул Засгийн газар зардлаа танана гэж үзлээ. Урсгал зардлын хувьд байж болох хэмнэлтийг төсвийн төсөл тооцсон тул хөрөнгө оруулалтын зардлаас хасна гэж тооцлоо.

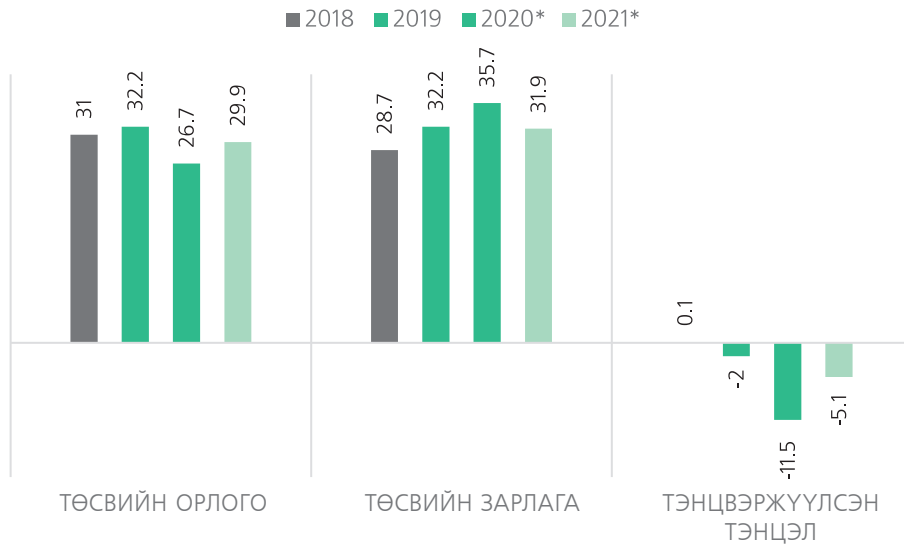
*Хүснэгт 15. Бидний тооцоолсон төсвийн зардлын төсөөллийг СЯ-ны төсөөлөлтэй харьцуулсан байдал (тэрбум төгрөг)*

	2020 он	2021 он	2020 он	2021 он
	Бидний тооцсон төсөөлөл		Бидний болон СЯ-ны төсөөллийн зөрүү	
НИЙТ ЗАРЛАГА БА ЦЭВЭР ЗЭЭЛ	14,177	13,342	-400	-610
Урсгал зардал	11,151	11,012	-	-
Цалин болон нэмэгдэл урамшуулал	2,957	2,678	-	-
Бараа үйлчилгээний бусад зардал	2,001	1,762	-	-
Хүү	973	1,138	-	-
Татаас	363	325	-	-
Урсгал шилжүүлэг	4,857	5,108	-	-
Хөрөнгийн зардал	3,008	2,889	-400	-610
Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	19	559	-	-
НИЙТ ТЭНЦЭЛ	-3,574	818	275	-
Урсгал тэнцэл	-3,599	1,016	275	-
Тэнцвэржүүлсэн тэнцэл	-4,572	2,154	275	-

Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл 2020 онд 4.5 их наяд төгрөг, 2021 онд 2.1 их наяд төгрөгийн алдагдалтай гарахаар байгаа ба энэ нь ДНБ-ий 11.5 хувь, 5.1 хувийн тус тус эзэлж байна.



График 15. Төсвийн орлого, зардал болон тэнцвэржүүлсэн алдагдал, ДНБ-д эзлэх хувиар



Жич: \* гэсэн тэмдэглэгээ нь судлаачдын шинээр тооцсон төсөөллийн утга болно.

Төсвийн орлого, зардлын төсөөлөл, алдагдлын хязгаар зэргийг харгалзан үзэж дээрх тэнцлийг эхний байдлаар гаргав. Үүний дараагаар төсвөөс бодит эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг шалгахад төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлыг төсвийн тодотголын дүнгээс бууруулахад эдийн засгийн өсөлт буурч, эргээд энэ нь төсвийн орлого буурахад хүргэлээ.

Дотоодын мөнгөний зах зээлээс алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор 2020 онд 933 тэрбум, 2021 онд 1.6 их наяд төгрөг тус тус татахаар, гадаадын зах зээлд 2020 онд бонд гаргана гэж үзсэн бол 2020 онд гадаад эх үүсвэрээс 3.1 их наяд төгрөг, 2021 онд 250 тэрбум төгрөг татахаар төсөөлөлтэй байна. 2020 оны тооцсон төсөөллөөр алдагдал буурч 275 тэрбум төгрөгийн алдагдлыг санхүүжүүлэх шаардлага алга болох юм. 2021 онд алдагдлын хэмжээ төсвийн төсөлд заасны дагуу байхаар тооцсон тул алдагдлыг санхүүжүүлэх шаардлагад өөрчлөлт орохгүй юм.

Төсвийн алдагдлын макро эдийн засгийн нөлөө нь түүнийг яаж санхүүжүүлж байгаагаас голчлон хамаардаг. Ер нь төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх дөрвөн арга байна. Үүнд: (i) гадаадаас зээлэх (гадаад сектор), (ii) төв банкнаас зээлэх, (iii) дотоодын санхүүгийн байгууллагаас зээлэх, (iv) дотоодын санхүүгийн бус байгууллагаас зээлэх. Энэ бүх хэлбэр нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдалд нөлөөлдөг.

2020 онд гадаад эх үүсвэрээс зээлэх төлөвлөгөөнөөс эхний 9 сарын байдлаар 537 тэрбум төгрөгөөр дутуу байна. Цаашлаад алдагдлаа санхүүжүүлж чадахааргүй бол төсвийн зардал илүү буурах юм. Хэрэв гадаад зээлээр биш дотоодын эх үүсвэрээр санхүүжүүлнэ гэвэл төлбөрийн тэнцэл, гадаад валютын нөөцөд дарамт учруулахаар байна. Түүнчлэн НДС-гийн арилжааны банкнаас авах шилжүүлэгт 452 тэрбум төгрөг тооцож үүнийг алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэрт оруулсан нь Төв банкнаас зээлэхтэй адил утгатай тул мөн төлбөрийн тэнцэлд сөргөөр нөлөөлөх юм. Түүнчлэн 2020, 2021 онд дотоодоос ихээхэн санхүүжилт татах нь зээл олголт буурсан өнөөгийн нөхцөл байдалд зээлийн тасалдлыг улам даамжруулах, цаашлаад хувийн салбарын хөрөнгө оруулалтад сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэй.

## 6. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын төсвийн нийт тэнцэл 2018, 2019 онуудад харьцангуй сайжирч, дотоодын өрийг дорвитой бууруулсан. 2020 оны төсвийн төслийг 2019 онд боловсруулахдаа өнгөрсөн жилийнх нь баталсан төсвөөс нэлээд өсөлттэй байхаар баталсан нь сонгуулийн жилтэй холбоотой байж болох юм. Олон улсын байгууллагууд 2020 оны төсвийг хэт өдрөг зорилттой, бас татварын орлогыг хэтрүүлэн тооцоолж байна гэж үзэж байсан. Түүнчлэн, Ковид-19 цар тахлын гэнэтийн шок болж татварын орлого буурч, төлөвлөгдөөгүй зардлууд ихээр гарсан. Эдгээр нөхцөл байдал нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлага үүсгэж, улсын өрийг төлөвлөж байснаас өсгөсөн.

2020, 2021 онуудын төсвийн төсөлд төсвийн орлогыг өөдрөг төсөөлсөн болохыг бидний тооцоолсон төсвийн төсөөлөл ч мөн харууллаа. Өөдрөг төсөөллийн улмаас зарим төлөвлөсөн зардлаа санхүүжүүлж чадахгүй байх эрсдэл харагдаж байна. Тухайлбал, бидний хийсэн тооцооллоор 2020, 2021 онуудад СЯ-ны төлөвлөснөөс төсвийн орлого 125 тэрбум, 610 тэрбум төгрөгөөр тус тус тасалдаж болзошгүй байна. Бидний төсөөлөл нь Сангийн яамны ДНБ-ий төсөөлөл, экспортын түүхий эдийн хэмжээний төсөөллөөс ялгаатай тул адил биш үр дүнг үзүүлж байж болох юм. Тухайлбал, 2021 оны нүүрсний экспортын хэмжээг СЯ 42 сая тонн гэж төсөөлсөн бол бид 38 сая тонн байхаар төсөөлсөн. Хэрэв 2021 онд СЯ-ны авч үзсэн хэмжээгээр нүүрс экспортолж чадвал дээрх эрсдэл буурна. 2020, 2021 онуудын төсвийн зарлагын төсөөллийг хийхдээ алдагдлыг санхүүжүүлэх боломж, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хязгаарт бариуллаа. Үүний үр дүнд төсвийн зарлагын төсөөллийг бууруулах шаардлагатай болсон. Хөрөнгө оруулалтын зардлыг тус онуудад харгалзан 400 тэрбум, 610 тэрбум төгрөгөөр бууруулах эрсдэлтэй байна гэсэн тооцооллын үр дүн гарлаа. Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдал 2020 онд 11.5 хувь, 2021 онд 5.1 хувь байхаар бид төсөөлсөн.

2020, 2021 онуудын төсвийн бодлого нь эдийн засгийн өсөлт, өрхийн амьжиргааг дэмжиж байгаа боловч дотоодын зах зээлээс нийтдээ 2,770 тэрбум төгрөг татахаар байгаа нь урсгал тэнцлийн алдагдал, гадаад валютын нөөцөд дарамт болохоос гадна үүсээд байгаа хувийн салбарын зээлийн тасалдал гүнзгийрэхэд нөлөөлж болзошгүй байна.

## НОМ ЗҮЙ

ADB. (2020). Asian Development Outlook Update. Manila: ADB.

OECD. (2020). Economic Outlook, analysis and forecast. Paris: OECD.

The World Bank. (2020). From Containment to Recovery. Washington, D.C: The World Bank.

The World Bank. (2020). Mongolia Economic Update, Macroeconomic Stability and Credit Growth. Washington, D.C.: The World Bank .

Turquoise hill Ltd. (2020). Second Quarter Report .

Worldbank. (2018). Global Economic Prospects: The Turning of the Tide? . Washington DC: Worldbank.

Д.Энхзаяа, Д. (2013). Хос алдагдал ба хөтөлбөрийн санхүүжилт. Монгол банк: Судалгааны ажил "Тонхимол 9".

Дэлхийн банк. (2020). Уул уурхай ба оюун ухаан, Эдийн засгийн хөгжлийн загварын тойм судалгаа. Вашингтон: Дэлхийн банк.

Дэлхийн Банк. (2018). Төсвийн зардлын тойм судалгаа: Өрийн дарамтгүй, тогтвортой бөгөөд хүртээмжтэй эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох нь.

Монгол Улсын Засгийн Газар. (2019). Монгол улсын 2020 оны төсвийн тухай хууль.

Монгол Улсын засгийн газар. (2020). Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 2021 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2022-2023 оны төсвийн төсөөллийн тухай хуулийн танилцуулга.

Монгол Улсын Их Хурал. (2020 оны 4 09). Эрх зүйн мэдээллийн систем: <https://www.legalinfo.mn/law/details/15236-ээс> Гаргасан

Монгол Улсын Үндэсний Аудитын газар. (2018). Монгол улсын 2018 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлд хийсэн аудитын тайлан. Улаанбаатар: Монгол Улсын Үндэсний Аудитын газар.

Монголбанк. (2020). Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2021 онд баримтлах үндсэн чиглэлийн төсөл. Улаанбаатар: Монголбанк.

ОУВС. (2019). ОУВС Монгол Улсад хэрэгжүүлж буй Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн зургаа дугаар үнэлгээ.

Сангийн Яам. (2020). 2020 оны төсвийн тодотгол. Улаанбаатар: Сангийн Яам.

<https://www.legalinfo.mn/law/details/503>

## ХАВСРАЛТ

### Хавсралт 1. Бидний тооцоолсон бодит сектор болон төсвийн үзүүлэлтүүдийн төсөөлөл

	Хэмжих нэгж	2018 он	2019 он	2020 он	2021 он
		Гүйцэтгэл		Бидний тооцоолсон төсөөлөл	
<b>Бодит сектор</b>					
Бодит ДНБ	өсөлт, %	7.20%	5.20%	-1.60%	7.10%
<b>Үйлдвэрлэлийн аргаар</b>					
Уул уурхайн	өсөлт, %	1.30%	-0.10%	-1.10%	2.80%
Хөдөө аж ахуйн	өсөлт, %	0.60%	1.10%	1.70%	1.40%
Бүтээгдэхүүний цэвэр татвар	өсөлт, %	2%	0.60%	-1%	0.90%
Бусад ДНБ	өсөлт, %	3.30%	3.60%	-1.30%	2%
<b>Зардлын аргаар</b>					
Өрхийн хэрэглээ	өсөлт, %	7%	5.80%	2.80%	0.80%
Засгийн газрын хэрэглээ	өсөлт, %	0.10%	1.70%	1.50%	-0.80%
Хөрөнгийн хуримтлал	өсөлт, %	6.10%	11.10%	-6.80%	0.10%
Экспорт	өсөлт, %	18.60%	8.20%	-6.20%	14.40%
Импорт	өсөлт, %	-24.70%	-21.80%	7%	-7.40%
Нэрлэсэн ДНБ	тэрбум, ₮	32,411	37,393	39,767	41,849
<b>Нэгдсэн төсвийн үзүүлэлтүүд</b>					
<b>ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, ТЭРБУМ ₮</b>					
Нийт орлого	тэрбум, ₮	10,054	12,040	10,604	12,524
Тэнцвэржүүлсэн орлого	тэрбум, ₮	9,345	10,906	9,606	11,188
Татварын орлого	тэрбум, ₮	8,228	9,813	8,722	10,145
Татварын бус орлого	тэрбум, ₮	1,117	1,092	884	1,043
Нийт зардал ба цэвэр зээл	тэрбум, ₮	9,317	11,662	14,177	13,342
Урсгал зардал	тэрбум, ₮	7,350	8,229	11,151	11,012
Хөрөнгийн зардал	тэрбум, ₮	1,680	3,017	3,008	2,889

Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	тэрбум, ₮	286	416	19	(559)
Нийт тэнцэл	тэрбум, ₮	736	379	(3,574)	(818)
Тэнцвэржүүлсэн тэнцэл	тэрбум, ₮	28	(756)	(4,572)	(2,154)
ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, ДНБ-д ЭЗЛЭХ %					
Нийт орлого	ДНБ-д эзлэх %	31%	32%	27%	30%
Тэнцвэржүүлсэн орлого	ДНБ-д эзлэх %	29%	29%	24%	27%
Татварын орлого	ДНБ-д эзлэх %	25%	26%	22%	24%
Татварын бус орлого	ДНБ-д эзлэх %	3%	3%	2%	2%
Нийт зардал ба цэвэр зээл	ДНБ-д эзлэх %	29%	31%	36%	32%
Урсгал зардал	ДНБ-д эзлэх %	23%	22%	28%	26%
Хөрөнгийн зардал	ДНБ-д эзлэх %	5%	8%	8%	7%
Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	ДНБ-д эзлэх %	1%	1%	0%	-1%
Нийт тэнцэл	ДНБ-д эзлэх %	2.30%	1%	-9%	-2%
Тэнцвэржүүлсэн тэнцэл	ДНБ-д эзлэх %	0.10%	-2%	-11.50%	-5.10%

## Хавсралт 2. Бидний тооцоололд ашигласан экспортын гол бүтээгдэхүүний үнэ, хэмжээний төсөөлөл

	Хэмжих нэгж	2018 он	2019 он	2020 он	2021 он
		Гүйцэтгэл		Төсөөлөл	
<b>Экспортын үнэ</b>					
Зэс	\$/тонн, цэвэр зэс	5,312	4,575	4,584	4,939
Алт	\$/унц	1,242	1,493	1,869	1,966
Нүүрс	\$/тонн	77	84	79	78
Төмрийн хүдэр	\$/тонн	46	68	66	62
Газрын тос	\$/баррел	63	57	39	47
<b>Экспортын хэмжээ</b>					
Зэс	тонн, цэвэр зэс	322	313	318	355
Үүнээс Оюу Толгойн зэсийн экспорт	тонн, цэвэр зэс	1,573	150	149	188
Алт	кг	11,146	16,253	25,377	25,601
Үүнээс Оюутолгойн алтны экспорт	кг	7,714	7,188	3,943	11,669
Нүүрс	мянган тонн	36,265	36,531	28,974	38,230
Төмрийн хүдэр	мянган тонн	7,449	8,449	8,830	9,976
Газрын тос	мянган баррел	6,190	6,445	3,956	6,661

