

ТӨСВИЙН УРСГАЛ ЗАРДАЛ  
**10.87**  
ИХ НАЯД ТӨГРӨГ

ТӨСӨВ  
**2020**

ТӨСВӨӨС ГАДУУРХ  
ЗАРДАЛ  
**2.49** ИХ НАЯД ТӨГРӨГ  
(???)

## ТӨСВИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Нээлттэй Нийгэм Форумын дэргэдэх Төсвийн зөвлөлөөс эрхлэн гаргав.

2021 оны Тавдугаар сар  
Цуврал №1

# ТӨСВӨӨС ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ

АСУУДАЛ

НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

ШААРДЛАГАТАЙ АЛХМУУД



НИЙТИЙН ТӨСӨВ, САН ХӨМРӨГИЙГ УДИРДАХАД  
ТАТВАР ТӨЛӨГЧ ИРГЭН БҮР МЭДЭЭЛЭЛТЭЙ  
ОРОЛЦОЖ, ХЯНАЛТ ТАВИХ ЭРХТЭЙ.



## ТӨСВИЙН ЗӨВЛӨЛ

Төрийн төсөв, санхүүд тавих хяналтыг сайжруулах, мэдээллийн урсгалыг нэмэгдүүлэх, бодлого шийдвэрт иргэдийн дуу хоолойг тусгахад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор “Төсвийн Зөвлөл”-ийг Нээлттэй Нийгэм Форумгаас санаачлан 2021 оны 3 дугаар сард байгуулаад байна. Төсвийн Зөвлөл нь хараат бус шинжээчдээс бүрдэж буй бөгөөд иргэд нийтийн төсөв, сан хөмрөгийг удирдахад мэдээлэлтэй оролцох, хяналт тавих боломж нөхцөлийг бүрдүүлэх үндсэн дээр нийтийн сан хөмрөгийн оновчтой зарцуулалтыг дэмжих зорилгыг дэвшүүлэн ажиллах юм.

### ЗӨВЛӨЛИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮН

Н.Энхбаяр- Эдийн засагч

Н.Дорждарь- Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн Монгол Улс дахь менежер

А.Батпүрэв- “Санхүүгийн хүртээмж-хөгжил” ТББ-ын Үүсгэн байгуулагч, гишүүн

Л.Болормаа- Санхүүч, “BFAS” санхүүгийн зөвлөх үйлчилгээний компанийн Гүйцэтгэх Захирал

С.Боргил- Санхүүч, “Сэргэлт Консалтинг Групп” компанийн захирал

Г.Бумчимэг- Банк Санхүүгийн Академийн Гүйцэтгэх захирал

П.Эрдэнэжаргал- Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал

Д.Оюунбадам-Төсвийн зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга, Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер

Нээлттэй Нийгэм Форумын дэргэдэх “Төсвийн Зөвлөл” нь манай улсын төсөв, санхүүгийн асуудлаар тогтмол хэлэлцэн, бодлогын шинжилгээ хийж, үр дүнг энэхүү цувралаар бодлого боловсруулагчид, мэргэжилтнүүд, олон нийтэд хүргэх юм.

“Төсвийн зөвлөл” эхний хэлэлцүүлгээ “Төсвөөс гадуурх зарцуулалт” сэдвээр хийлээ. Монгол Улсын хувьд төсвийн сахилга батыг дээшлүүлэх, бодлогын үр дүнг сайжруулах, төсвөөс гадуурх зарцуулалтыг хязгаарлаж, түүнд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэх үндэслэлээр дээрх сэдвийн хүрээнд хэлэлцүүлэг өрнүүллээ. Энэ удаагийн хуралдааны дүн шинжилгээг Зөвлөлийн гишүүн Н.Дорждарь нэгтгэв.

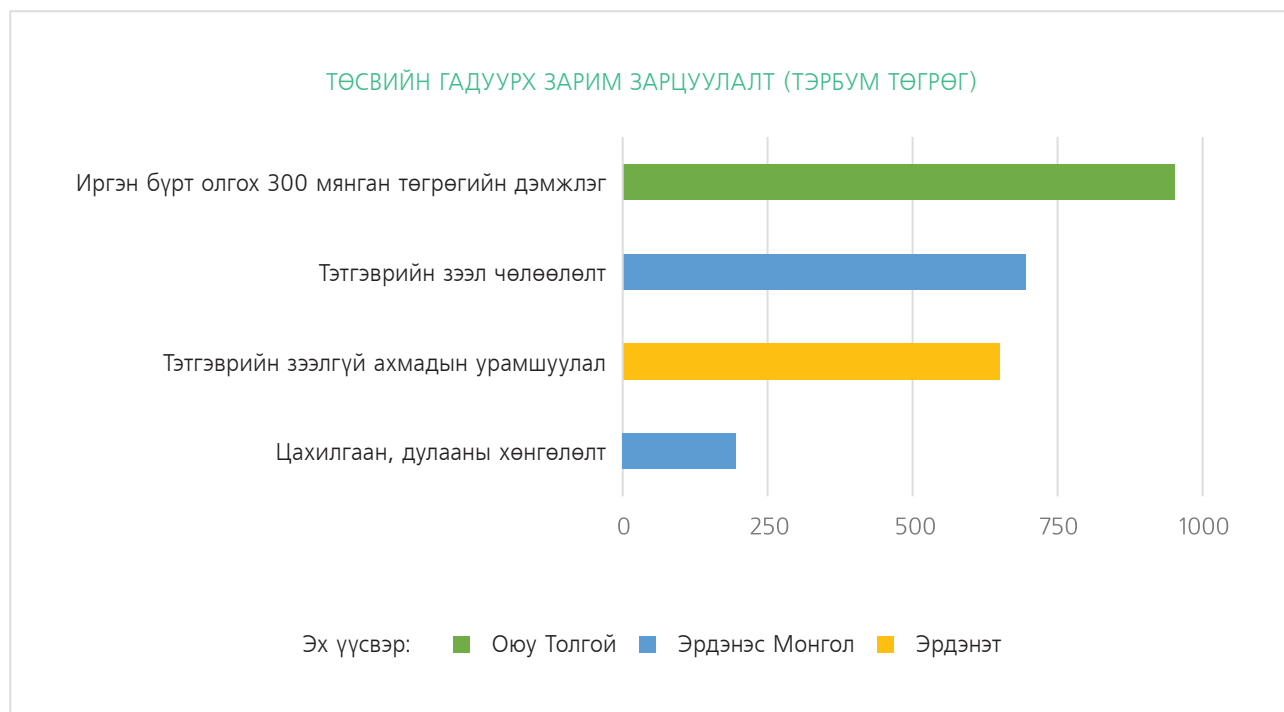
## АСУУДАЛ

Аливаа улс орны эдийн засгийн хөгжилд засгийн газрын төсөв, сангийн бодлого чухал үүрэгтэй. Уг бодлогын хэрэгжилт нь улсын төсвөөр дамжин явагдах ба улмаар төсвийн нэгдмэл байдлыг хангах, төсвийн бүрэн мэдээлэлд үндэслэж засгийн газрын зүгээс бодлогоо тодорхойлох, хэрэгжилтийн үр дүнг тооцох шаардлага үүсдэг. Харин төсөв нэгдмэл бус, засгийн газар нь төсвийн баримт бичигт тусгаагүй үйл ажиллагааг батлагдсан төсвөөс бусад эх үүсвэрээр санхүүжүүлэх нь төсвийн сахилга батыг алдагдуулах, төсвийн бодлогын үр дүнд сөрөг нөлөө авчрах эрсдэлийг дагуулна. Ийм учраас улс орнууд төрийн үйл ажиллагааг төсвөөс гадуурх эх үүсвэрээс санхүүжүүлэхээс аль болохоор зайлсхийхийг эрмэлздэг.

Төсвөөс гадуурх зарцуулалт гэдэгт төрийн хуулиар олгогдсон чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ улсын нэгдсэн төсөвт тусгагдаагүй эх үүсвэрээс санхүүжүүлэх асуудлыг ерөнхийлөн ойлгож болно. Энэхүү санхүүжилтийг ирээдүйд төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөл, эрсдэл байгаа тохиолдолд бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үр дүнг тооцох талаасаа төсвийн нэг хэсэг байдлаар авч үзэх нь чухал. Монгол Улсад өмнө нь 2012-2016 оны үед төсвөөс гадуурх зарцуулалт олон нийтийн

анхааралд орж, улмаар цаашид хязгаарлах талаар тодорхой алхмуудыг хийсэн. Тухайлбал, Монгол Улсын Хөгжлийн банкаар дамжуулан Засгийн газрын ажил, үйлчилгээг санхүүжүүлж байсан нь тухайн үедээ төсвийн сахилга бат, тогтвортой байдлыг хангах үндсэн үзүүлэлтүүдэд сөрөг нөлөө үзүүлээгүй хэдий ч тодорхой хугацааны дараа төсвийн эх үүсвэрээр нөхөн санхүүжүүлэх нөхцөл байдлыг үүсгэж байсан. Мөн энэ хугацаанд гол төлөв Монголбанкны оролцоотойгоор хэрэгжсэн үнэ тогтворжуулах, чанаргүй активыг бууруулах, барилгын салбарын нийлүүлэлтийг дэмжих, ипотекийн зээл гэх мэт олон тооны төсвийн шинжтэй хөтөлбөр, үйл ажиллагаа хэрэгжсэн нь төсвөөс гадуурх зарцуулалт юм. Эдгээр хөтөлбөрийг цаашид үргэлжлүүлэхгүй байж, төсвийн сахилга батыг нэмэгдүүлэхийг олон улсын байгууллагууд зөвлөж, төр засгийн зүгээс ч тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж ирсэн байдаг.

Хэдий тийм боловч засгийн газрын зүгээс хийх төсвөөс гадуурх зарцуулалт сүүлийн жилүүдэд нэмэгдсэн. Тухайлбал, ахмадуудын тэтгэврийн зээлийг тэглэх, нүүрсний экспортыг дэмжих зорилгоор төмөр зам барих, цар тахлын үеэр иргэдэд мөнгөн дэмжлэг олгох зэрэг үйл ажиллагаа нь улсын нэгдсэн төсөвт тусгагдаагүй хэдий ч засгийн газрын зүгээс авч хэрэгжүүлж байгаа чухал арга хэмжээ болж байна. Ийнхүү төсвөөс гадуур санхүүжүүлж буй зарцуулалтын мөнгөн дүн үлэмж хэмжээтэй байгаа бөгөөд шууд болон шууд бус замаар төсөвт нөлөөлөх нь дамжиггүй юм. Тиймээс төсвөөс гадуурх зарцуулалтын мөн чанар, хэлбэр хэмжээ, үр дүн, хяналт зэрэг асуудлыг олон нийт болон бодлого боловсруулагч, хэрэгжүүлэгчид онцгой анхаарахыг нөхцөл байдал шаардаж байна.



## НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

---

Төсвийн гадуурх зарцуулалттай холбоотой үүсэж буй олон асуудлаас дараах асуудлуудыг онцлон хөндөж байна.

### Эрх зүйн орчны уялдаа, хийдэл

Төсвөөс гадуурх зарцуулалтыг Төсвийн тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид тодорхой томъёолж, түүнтэй холбоотой эрх үүргийг тодорхой болгох шаардлагатай. Тухайлбал, Төсвийн тухай хуульд “төсөв” гэх нэр томъёог тодорхойлохдоо төсвийн гадуурх зарцуулалтыг түүнд хамруулж ойлгохоор байгаа ч нэгдсэн төсөв, түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болох улсын болон орон нутгийн төсөв, мөн сангуудын төсөвт төсвөөс гадуурх зарцуулалтыг хамруулаагүй байгаа нь хийдэл үүсгэж байна. Түүнчлэн төсөв иж бүрэн, үнэн зөв байх тус хуульд заасан зарчим зөрчигдөхөөр байна. Цаашилбал нэгдсэн төсвийг тайлагнах, түүнд аудит хийхэд төсвөөс гадуурх зарцуулалт, түүний санхүүжилтийн эх үүсвэрийг тайлагнах эсэх нь тодорхой бус байна.

### Эрх үүргийн зохистой хуваарь

Төсвөөс гадуурх зарцуулалтыг хэн батлах тал дээр тодорхой бус байдал үүсэж байна. Тухайлбал, ахмадын тэтгэврийн зээлийг тэглэх, нүүрсний экспортын зориулалттай төмөр зам барих зэрэг төрийн үндсэн чиг үүрэгт хамаарах, төсвийн шинжтэй үйл ажиллагааг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн ашгаас шууд санхүүжүүлж байгаа нь анхаарал татаж байна. Үнийн өндөр дүнтэй эдгээр зарцуулалтын төсвийг хууль тогтоогч байгууллага хэлэлцэн баталдаг зарчмаас гадуур хэрэгжүүлж байгаа нь төсвийн иж бүрэн байдлыг алдагдуулах, бодлогын уялдаа холбоо, үр дүнд сөргөөр нөлөөлөх

эрсдэлийг үүсгэж байгааг анхаарах нь чухал юм.

### Мэдээлэл, тайлагналын түвшин

Төсвөөс гадуурх зарцуулалтын шийдвэр, санхүүжилт, үр дүнгийн талаарх нэгдмэл мэдээлэл хомс байна. Тухайлбал, нэгэнт хүрээнээс нь гадуур хийгдэж байгаа зардлыг нэгдсэн төсвийн тайланд оруулж тайлагнахгүй байх, улмаар хууль тогтоох байгууллага төсвийн нэгдсэн бодлогын хүрээнд баталсан төсвийнхөө гүйцэтгэлийг нь дүгнэх боломжгүй болох орон зай үүсэж байна. Түүнчлэн засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаатай холбоотой гарч буй өөрчлөлтүүд бүрэн тусаж байгаа эсэх нь тодорхойгүй үлддэг. Төсвөөс гадуурх үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг УИХ, Сангийн яам болон бусад төрийн байгууллагын мэдээллээс олж авах боломжгүй байна.

### Цар тахлын үр нөлөөг бууруулах бодлого

Дэлхийг хамарсан КОВИД-19-ийн тархалтын эрчим нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор төр засгийн зүгээс шуурхай арга хэмжээ авах шаардлага үүсэж, төсвийн харилцааг зохицуулсан зарим хууль тогтоомжийн үйлчлэлийг царцаагаад байгаа билээ. Энэ нь төсвөөс гадуурх санхүүжилт нэмэгдэх, төсвийн сахилга бат болон бодлогын тогтвортой байдлыг хангах үзүүлэлтүүдийг хангахгүй байх нөхцөл байдлыг үүсгэж байна. Орлого төвлөрүүлэлт, зарцуулалт, алдагдал, өр төлбөр зэрэг төсвийн чухал үзүүлэлтүүдийн хувьд өнөөгийн нөхцөл байдал, учирч буй эрсдэлүүдийн талаар цэгцтэй бодлого байгаа эсэх нь тодорхой бус, шаардлагатай мэдээлэл дутмаг байна. Тухайлбал, “Эрүүл мэндээ хамгаалж,

эдийн засгаа сэргээх 10 их наяд төгрөгийн хөтөлбөр” зэрэг арга хэмжээний төсвийн тогтвортой байдалд учруулах эрсдэл, түүнийг шийдвэрлэх төлөвлөгөө зэрэг дутагдалтай байгаа нь анзаарагддаг.

### Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, тусгай сангуудын засаглал

Төр засгийн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд, үүнд нэн ялангуяа уул уурхай, эрчим хүч, дэд бүтцийн чиглэлийн компаниудын тоо олширч, хариуцаж буй хөрөнгийн хэмжээ нэмэгдэж байна. Түүнчлэн банк санхүүгийн салбарт төрийн оролцоо нэмэгдэж, улмаар эдгээр аж ахуйн нэгжийн төсөвт үүсгэх эрсдэлийг төсвийн бодлогын хүрээнд төлөвлөн ажиллах шаардлага үүссэн. Эдгээр аж ахуйн нэгжийн төсөвтэй харилцах харилцаа тэр

бүр тодорхой бус, алдагдалтай ажиллах үед нь төсвөөс санхүүжилт олгох явдал гарч байгаа бол ашигтай үед нь төсөвт тус ашгийг төвлөрүүлдэггүй.

Түүнчлэн Засгийн газрын олон тусгай сангийн үйл ажиллагааны төсвийн нэгдсэн бодлоготой уялдсан эсэх нь тодорхой бус, тэдгээрийн улсын төсөвт үзүүлэх нөлөө, учруулах эрсдэлийн талаар мэдээлэл, судалгаа хомс байна.

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд болон сангууд нь хууль тогтоомжийн хүрээнд төсөвт эрсдэл учруулахгүй, тухайлбал өр зээл авахдаа Засгийн газрын баталгаа гаргуулаагүй байсан ч үйл ажиллагаа нь доголдвол төр засгийн зүгээс дахин санхүүжүүлэх зэрэг арга хэмжээг авахаас өөр аргагүй нөхцөл байдал үүсдэг.

## ШААРДЛАГАТАЙ АЛХМУУД

Төсвийн тогтвортой, иж бүрэн, ил тод байдлыг бүрэн хэмжээнд хангах, сахилга батыг дээшлүүлэх үүднээс төсвөөс гадуурх зарцуулалтын асуудлыг бодлогын хүрээнд оновчтой зохицуулж, зарцуулалтыг аль болох хязгаарлах шаардлагатай. Улмаар бодлогын болон практик хэрэгжилтийн шинжтэй дараах алхмуудыг авч хэрэгжүүлэх тал дээр УИХ, Засгийн газар, Сангийн яам болон төрийн холбогдох бусад байгууллага анхааран ажиллахыг Төсвийн Зөвлөлөөс зөвлөж байна.

### Төсвийн хууль тогтоомжийн хамрах хүрээ, уялдааг хангах

Төсвөөс гадуурх зарцуулалтыг нэгдсэн төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байхаар тодорхойлох, ийм зарцуулалтыг хийх эрхийг гүйцэтгэх засаглалд өгч байгаа тохиолдолд тодорхойлолт, санхүүжилт, цар хүрээ,

дагалдах нөхцөл, мөн оролцогч талуудын бүрэн эрх болон хүлээх хариуцлагыг хууль тогтоомжоор тодорхой болгох шаардлагатай. Үүнд төсвийн тогтвортой байдлыг хангах тусгай шаардлагууд болон тайлагнал ба эгэх хариуцлагыг онцгойлон анхаарах нь нэн чухал юм.

### Төсвийн гадуурх зарцуулалтын тайлагнал, мэдээллийн ил тод байдлын сайжруулах

Төсвийн баримт бичиг, тайлангуудад төсвөөс гадуурх зарцуулалтыг бүрэн тусгах, мөн мэдээллийг олон нийтэд ил тайлагнах асуудал дээр онцгой анхаарах шаардлагатай. Тухайлбал, төсвийг төлөвлөх баримт бичигт төсвөөс гадуурх зарцуулалт гарах бол тусгайлан тусгах, санхүүжилтийг тайлбарлах, мөн бодит гүйцэтгэлийг нэгдсэн тайлангийн хүрээнд тусгайлсан маягтаар гаргаж аудитын байгууллагаар баталгаажуулан, УИХ-д

нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн хамтаар хүргүүлж байх нь зүйтэй. Үүсэх эрсдэл, болзошгүй өр төлбөр зэрэг мэдээлэл эдгээрт багтана. Цаашилбал Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд төсвийн гадуурх зарцуулалттай холбоотой үүсэх хөрөнгө, өр төлбөр зэргийг бүрэн дүүрэн тусгавал зохино. Дээрх мэдээллийг олон нийтэд ойлгомжтой хэлбэрээр хүргэхээс гадна судлаач, мэргэжилтнүүд нэгдмэл дата болгон авч ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлбэл зохистой.

### Цар тахлын нөхцөл байдалд төсвийн сахилга батыг улам бүр дээшлүүлэх

КОВИД-19-тэй холбоотой хүндрэлүүдийн улмаас төсвийн гадуурх зарцуулалт нэмэгдэх хандлагатай байна. Энэ нөхцөлд төсвийн сахилга батыг шат бүрдээ сайжруулах, хандив тусламж, төсвөөс гадуурх зарцуулалт зэргийн талаар мэдээллийн ил тод байдлыг дээд зэргээр хангах, төсөвт учрах эрсдэл, үр нөлөөг тооцон олон нийтэд мэдээлэх, хууль тогтоох байгууллагатай зөвшилцөх зэрэг ажлыг Засгийн газар тогтмол явуулах шаардлагатай.

### Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, тусгай сангуудын засаглалыг бэхжүүлэх

Төсвийн шинжтэй үйл ажиллагааг төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдээр дамжуулан зарцуулах явдал нэмэгдэж байгаагаас

тэдгээрийн төсөвтэй холбоотой санхүүгийн харилцааг ил тод байлгаж, ногдол ашиг төсөвт хуваарилах, алдагдлыг төсвөөс хаах зэрэг харилцааг нэгдсэн бодлогоор зангидан удирдах нь нэн тулгамдсан асуудал болж байна. Мөн дээр дурдсан засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайлангийн хүрээнд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийг бүрэн хамруулж, нэгдсэн болон аж ахуйн нэгж тус бүрээр нэг бүрчилсэн тайланг зарим улс орны шилдэг туршлага, технологийн дэвшлийг ашиглан тогтмол мэдээлдэг байх нь зохистой.

Засгийн газрын тусгай сангуудын үйл ажиллагааг төсвийн бодлоготой уялдсан байдал, болзошгүй эрсдэл зэргийг тооцох, тайлагнах ажлыг Засгийн газрын зүгээс хийх нь зүйтэй. Ялангуяа эдгээр сангууд хуулиар тогтоосон орлогыг хуримтлуулж чадаж байгаа эсэх, мөн чиг үүргийн дагуу зарцуулалт хийж байгаад төрийн болон олон нийтийн оролцоотой хөндлөнгийн хяналтыг тавихад онцгой анхаарах шаардлагатай.

Цаашид Төсвийн Зөвлөлөөс эдгээр асуудлаар нарийвчилсан судалгаа хийж, зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтийн хүрээнд төр засгийн байгууллага, бусад талуудтай санал солилцох ажлыг гүйцэтгэхээр төлөвлөж байна.



Н.Дорждарь нь Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн Монгол Улс дахь менежерээр 2014 оноос хойш ажиллаж байна. Тэрбээр байгалийн баялгийн засаглал, олборлох салбар дахь татвар, гэрээ хэлэлцээр, төсвийн орлогын менежмент, компанийн засаглал, ил тод байдал зэрэг бодлогын асуудлаар мэргэшсэн.