



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ОРЛОГО
6,89
ИХ НАЯД ТӨГРӨГ

ЗАРЛАГА
7,27
ИХ НАЯД ТӨГРӨГ

МОНГОЛ УЛСЫН 2014 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨСӨЛ

ТОЙМ ДҮГНЭЛТ

Энэхүү тойм дүгнэлтийг ННФ-ын санал болгосны дагуу МУИС-ийн Эдийн Засгийн Сургуулийн Санхүүгийн тэнхмийн профессор Ч.Энхбаяр, судлаач П.Хишигбаяр нар боловсруулж гаргав.

2013 оны 11 дүгээр сар

АГУУЛГА

ХУРААНГУЙ	5
ТАНИЛЦУУЛГА	7
НЭГ. ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ТАЛААР	8
ХОЁР. ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ТАЛААР	17
ГУРАВ. ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВ БА ТУСГАЙ САНГУУД.....	21
ДӨРӨВ. ТӨСВИЙН ТЭНЦЭЛ БОЛОН ӨР	24
ТАВ. ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.....	27
ЗУРГАА. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ	31

Зураг 1. Нэгдсэн төсвийн орлого ба зарлага.....	8
Зураг 2. Монгол улсын бодит эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал.....	9
Зураг 3. Гадаад худалдааны тэнцэл.....	10
Зураг 4. 2014 оны төсвийн орлогын төлөвлөлт.....	11
Зураг 5. Орлогын өсөлт.....	12
Зураг 6. Цэвэр зэсийн үнийн таамаглал	13
Зураг 6.1 Монгол улсын зэсийн баяжмалын экспорт.....	13
Зураг 7. БНХАУ-ын коксжих нүүрсний импорт ба Монгол.....	14
Зураг 7.1 Монголын коксжих нүүрсний өрсөлдөх чадвар (урамшуулалт үнээр)	14
Зураг 8. Дэлхийн эдийн засгийн таамаглал (хувиар).....	16
Зураг 9. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын бүтэц.....	17
Зураг 10. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өөрчлөлт.....	18
Зураг 11. Урсгал зардал харьцуулалт	19
Зураг 12. Орон нутгийн төсвийн тойм.....	21
Зураг 13. Нэгдсэн төсвийн тэнцэл.....	24
Зураг 14. Монгол улсын гадаад өр	25
Зураг 14. Бондын хүү, зээл, бусад төлбөр.....	26
Зураг 17. Төсвийн голлох эрсдэлийн тойм	27

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

ААН – Аж ахуйн нэгж

ААНОАТ – Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар

АМНАТ – Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр

АНУ – Америкийн Нэгдсэн Улс

БНХАУ – Бүгд Найрамдах Хятад Ард улс

ГШХО – Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт

ДНБ – Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн

ЖДҮ – Жижиг дунд үйлдвэрлэл

НӨАТ – Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар

ННФ – Нээлттэй нийгэм форум

ОТТ – Оюу толгой төсөл

ОУВС – Олон улсын валютын сан

ӨҮЦ – Өнөөгийн үнэ цэнэ

ХО – Хөрөнгө оруулалт

ХАА – Хөдөө аж ахуй

ХХОАТ – Хувь хүний орлогын албан татвар

ХУРААНГУЙ

Энэхүү тойм дүгнэлт нь Монгол улсын 2014 оны улсын төсвийн төсөлд хөндлөнгийн хараат бус тойм дүгнэлт хийж түүнийгээ Нээлттэй Нийгэм Форум(ННФ)-аас зохион байгуулах “2014 оны Монгол улсын нэгдсэн төсвийн төсөл” сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр бодлого боловсруулагчид болон судлаачид, иргэний нийгмийн төлөөлөлд танилцуулж, хэлэлцүүлэх зорилготой. Ингэж ажиллахдаа бид Монгол улсын Сангийн яамнаас боловсруулсан 2014 оны төсвийн төсөлд харьцангуй богино хугацаанд тойм байдлаар үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд түлхүү анхаарсан бөгөөд бодлого боловсруулагчид болон олон нийтэд төсвийн төслийн талаарх мэдээллийг хүртээмжтэй хүргэх зорилтыг тавьсан болно.

Тойм дүгнэлтийн үр дүнг орлого, зарлагын талаас нь хураангуйлан авч үзвэл:

- Төсвийн төлөвлөлтийн чадавхи жил ирэх бүр дээшилж байгаа нь сайшаалтай боловч төсвийн нийт орлогын 1/5-ийг дангаар бүрдүүлдэг эрдэс баялгийн салбарын гол нэрийн бүтээгдэхүүнүүдийн экспортын тоо хэмжээг өөдрөг төсөөлөх байдал хэвээр үргэлжилсээр байгаа нь эрсдэлийн удирдлага төдийлөн сайжраагүй байгааг харуулж байна.
- Гадаад эдийн засгийн нөхцөл байдал муудаж, төлбөрийн тэнцлийн алдагдал өсөж буй энэ үед экспортын бүтээгдэхүүний хэмжээг өөдрөг төсөөлөх нь төсвийн орлого тасалдах, төсвийг дахин тодотгох зэрэг бэрхшээлийг үүсгэж болзошгүйг 2013 оны төсвийн тодотгол харуулж байна. Энэ нь нөхцөл байдлыг Засгийн газар сайтар ухааран 2014 оны төсвийн төсөлд чамбай, хянамгай хандах хэрэгтэйг сануулж байна.
- Нэгдсэн төсвийн зарлага буурсан ч, урсгал зарлагын хувь хэмжээ буураагүй нь төсвийн тэлэлт хэвээр байгааг харуулж байна.
- 2014 оны төсөвт тэвчиж болох зардал гэдэг ойлголтыг оруулсан нь шинэ бөгөөд сайшаалтай зүйл юм. Ирэх 2014 онд Засгийн газрын зүгээс дэд бүтцийн салбарын хөрөнгө оруулалтыг хүчтэй танахаар төлөвлөсөн бол иргэдийн суурь амьжиргааг бууруулахгүй буюу нийгмийн шинжтэй зарлагын бодлогыг үргэлжлүүлэн ажиллахаар төлөвлөсөн байна.
- Макро эдийн засгийн бодлогын уялдаатай байдал сул байгаа нь Сангийн яамны боловсруулсан төсвийн төсөл болон Монголбанкны “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2014 онд баримтлах үндсэн чиглэл”-ийн төсөлд тус тус тусгагдсан 2014 оны Монгол улсын бодит эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал харгалзан 14.8% болон 7.7% байгаагаас харагдаж байна. Энэ нь үндсэндээ 50%-ийн зөрүүтэй байгаа ба Санхүүгийн Зохицуулах хороо, Монголбанк болон Сангийн яамны хамтран байгуулсан Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөл гэх алба ажиллахгүй байгаагийн бодит жишээ юм.

Энэхүү тойм дүгнэлт нь төсвийн орлого ба зарлагын төлөвлөлт, орон нутгийн төсөв ба тусгай сангууд, төсвийн тэнцэл болон өр гэсэн дэд хэсгүүдээс бүрдэнэ.

ТАНИЛЦУУЛГА

Төсөв нь төсвийн орлого, зарлагаар дамжуулан урт болон дунд хугацаанд эдийн засгийг тогтвортой байлгах, өсгөх, макро эдийн засгийн суурь байдлыг хангахад чиглэгддэг; нэг талаас орлого бүрдүүлэх, нөгөө талаас зарлагаар дамжуулан хөрөнгө оруулалт хийх, бараа таваарыг худалдан авах, нийгмийн халамжийг санхүүжүүлэх, нийт эрэлтийг урамшуулах зэрэг макро эдийн засгийн гол асуудлуудыг хамардаг өргөн утга агуулга бүхий бодлогын чухал хэрэгсэл юм.

Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй төсвийн бодлого нь макро эдийн засгийн суурь хөгжил, иргэдийн амьжиргааны баталгаат байдалд тууштай анхаарч эдийн засгийн суурийг бэхжүүлэх, үүсч болзошгүй эрсдэлийг даван туулах бодлогын гол орон зай, хэрэглүүр болдог. Гэвч сүүлийн жилүүдэд Монгол улсын Засгийн газрын зүгээс хэрэгжүүлж буй төсвийн бодлого нь хэт мөчлөг дагасан шинжтэй, урсгал зардалд суурилсан, нийгмийн халамжийг өдөөсөн хэт их үрэлгэн нүсэр бүтцээр явж ирсэн нь эргээд эдийн засагтаа сөрөг нөлөөг бий болгосоор байгааг 2013 оны төсвийн тодотгол харууллаа. Ялангуяа хөгжиж буй Монгол орны хувьд үнийн тогтвортой байдал, төсвийн сахилга баттай байдал нь хамгаас чухал бөгөөд үүний тулд төрийн мөнгөний болон төсвийн бодлого уялдаж байх учиртай. Төсвийн тэлэх бодлого нь эдийн засгийн нийт эрэлтийг нэмэгдүүлж, үүнийг дагаад нийт нийлүүлэлт өссөнөөр үнийн түвшин өөрчлөгдөхгүйгээр эдийн засгийн шинэ тэнцвэрт орж болдог. Чухам ийм учраас төсвийн бодлого нь эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихэд илүү үр ашигтай байдаг гэж үздэг. Төсвийн зарлагыг эдийн засгийн өсөлт, ажлын байр, хүн амын бодит орлогыг дэмжсэн байдлаар оновчтойгоор төлөвлөх нь эргээд төсвийн татварын орлого, төсвийн бааз суурьт эергээр нөлөөлж, эдгээр нь цикл хэлбэрээр харилцан бие биеэ дэмжиж байдаг. Гэвч Монгол улсад нийлүүлэлтийг бий болгох дэд бүтэц, үйлдвэржилт хараахан бий болоогүйн уршигаар төсвийн тэлэх бодлоготой үед импортыг урамшуулах нөхцөл байдлыг үүсгэсээр ирлээ.

Дээрхи нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж төсвийн төлөвлөлтийг ул суурьтай хийх, төлөвлөлтөд суралцах зайлшгүй нөхцөл шаардлага тулгарч байна. Нөгөө талаас төсөв нь орлогыг дахин хуваарилах хэрэгсэл бөгөөд энэ ч үүднээс төсвийн төслийг ил тод, нээлттэй зарчимд үндэслэн боловсруулах ёстой. Судлаач бидний зүгээс ч гэсэн төсвийн төлөвлөлтийг чамбай, даацтай хийхэд дэмжлэг үзүүлэн ажиллах учиртай бөгөөд цаашид төсвийн чиглэлээр бодлогын болон тоон судалгааг тогтмолжуулах шаардлагатай байна.

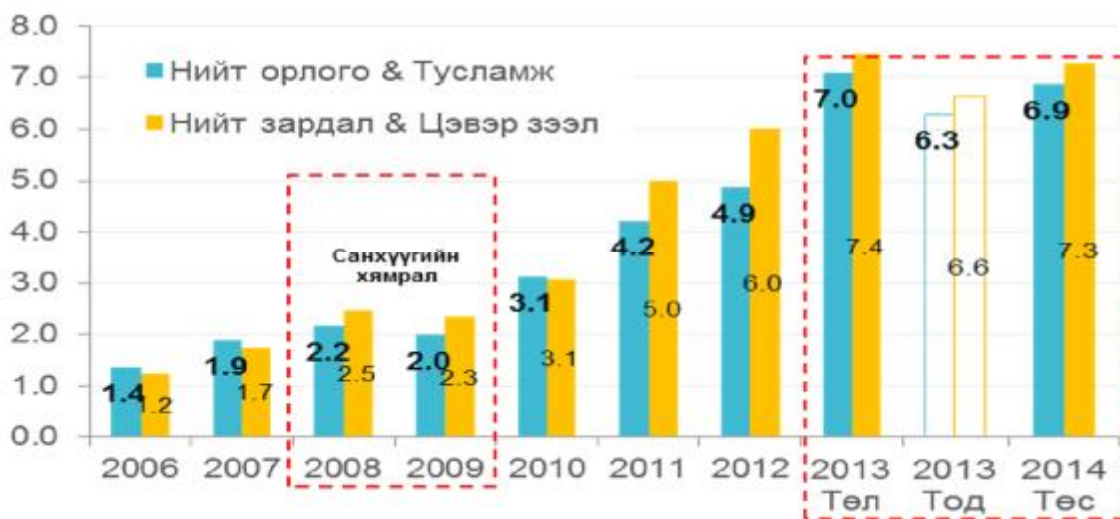
Энэхүү тойм дүгнэлт нь төсвийн бодлогын цогц судалгаа биш бөгөөд зөвхөн 2014 оны төсөлд тоон талаас дүгнэлт өгөхөд чиглэсэн болно. Мөн төсвийн төсөлд илэрсэн зарим тооцооллын алдаа, ойлгомжгүй тайлбар зэргийг нэг бүрчлэн оруулахыг хичээгээгүй бөгөөд зөвхөн богино хугацаанд мэдээллийг хүртээмжтэй болгоход чиглэгдсэн.

НЭГ. ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ТАЛААР

Сүүлийн 2 жилийн эдийн засгийн хүндрэлтэй байдлууд нь 2014 оны төсвийг өөдрөг төсөөлөх нөхцөл боломжийг бууруулсан.

Монгол улсын 2014 оны төсөв нь төсвийн орлого их хэмжээгээр тасалдсан, төгрөгийн ханш огцом суларч буй зэрэг эдийн засгийн нилээд төвөгтэй үед хийгдэж байгаагаараа онцлог юм. Энэхүү бодит нөхцөл байдал 2014 онд нэгдсэн төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн орлогыг 6,89 их наяд төгрөг буюу өмнөх жилийн баталсан төсвөөс 5%-иар, зардлыг 7,27 их наяд төгрөг буюу 2.3% -иар тус тус бууруулан төсөөлөхөд шууд нөлөөлсөн. Нэгдсэн төсвийн орлогын өсөлтийн хурдыг сааруулан төсөөлсөн нь дээр дурдсан хүчин зүйлсээс гадна Евро бүс, Хятадын аж үйлдвэрлэлийн салбарын удаашрал металлын үнэнд сөргөөр нөлөөлсөнтэй ч мөн шууд холбоотой юм. 2014 оны төсвийн төлөвлөлтийн ерөнхий төлөв 2009 оны санхүүгийн хямралын үеийн төсөвтэй төстэй дүр зураг ажиглагдаж байна (Зураг 1). Өөрөөр хэлбэл, урьд оноос төсвийн орлого ба зарлагын дүн нь буурч байсан тохиолдол энэ хугацаанд зөвхөн 2009 оны төсөвт л гарч байв.

Зураг 1. Нэгдсэн төсвийн орлого ба зарлага



Эх үүсвэр: Сангийн яам

Хэдийгээр 2013 оны төсвийн төсөлтэй харьцуулахад орлого, зарлага 2014 онд буурсан харагдаж байгаа боловч Сангийн яамнаас өргөн барьсан 2013 оны төсвийн тодотголын төсөлтэй харьцуулбал орлогыг 8.8%-иар, зарлагыг 9.7%-иар тус тус өсөхөөр төсөөлжээ. Нэгдсэн төсвийн алдагдлыг нэрлэсэн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) 2% буюу 0,41 их наяд төгрөг байхаар тооцсон нь “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн тусгай шаардлагыг хангаж байна. Гэвч төсвийн алдагдлыг нэмэх боломжгүй шууд 2%-д тулган төсөөлсөн нь орлогын бууралт, зарлагын өсөлт ирэх онд бодитой бий болбол “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль” зөрчигдөх магадлалтайг давхар

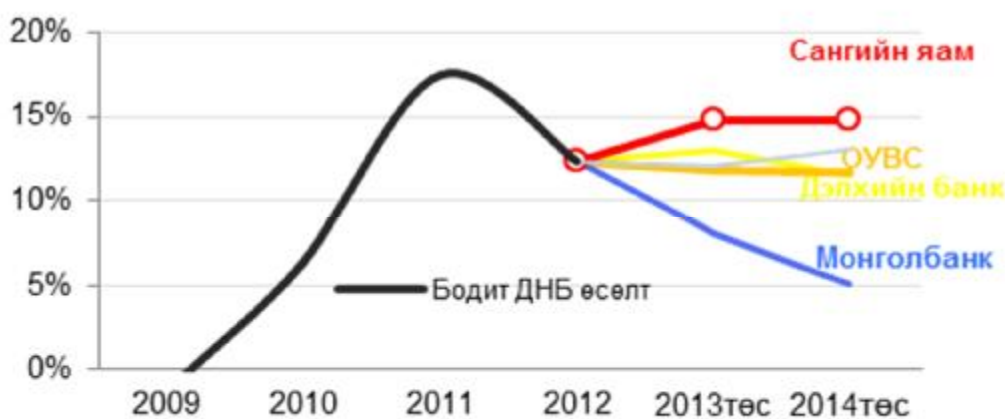
харуулж байна. Төсвийн тогтворжуулалтын санд 29,7 тэрбум төгрөг хуримтлуулахаар төлөвлөжээ.

Сангийн яамны боловсруулсан төсвийн төслийн орлогын талын бүтцийг задлан харвал нийт төсвийн орлогын 90% буюу 6.2 их наяд төгрөгийг татварын орлогоос, 9.2% буюу 0.64 их наяд төгрөгийг татварын бус орлогоос бүрдүүлэхээр тооцсон нь шууд татварын орлогууд болох уул уурхайн орлогын татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар (НӨАТ) зэрэг татваруудад хэт дулдуйдсан байгаа нь нэгэн төрлийн эрсдэлийг бий болгож байна.

Төсвийн хэт үндэслэлгүй тэлдэг байдал өөрчлөгдөж, макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдтэй уялдуулах байдал сайжирсан.

Сүүлийн жилүүдэд төсвийн тэлэх бодлогыг хүчтэй хэрэгжүүлсээр байсан бөгөөд 2013 оноос “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль” хэрэгжиж эхэлсэнээр төсвийн төлөвлөлтөд зарим нэгэн нааштай хандлага бий болж эхэлсэн. 2014 оны төсвийн төслийг боловсруулахад макро эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүдтэй уялдуулах байдал сайжирч байгаа боловч бодлогын уялдаагүй таамаглал дэвшүүлэх нь хэвээр байсаар байна. Тухайлбал, Сангийн яамны гүйцэтгэсэн төсвийн төсөл болон Монголбанкны “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2014 онд баримтлах үндсэн чиглэл”-ийн төсөлд тусгагдсан 2014 оны Монгол улсын бодит эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал харгалзан 14.8% болон 7.7% байгаагаас харагдаж байна. Энэ нь үндсэндээ 50%-ийн зөрүүтэй байгаа ба Санхүүгийн зохицуулах хороо, Монголбанк болон Сангийн яамны хамтран байгуулсан Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөл гэх алба ажиллахгүй байгаагийн бодитой жишээ юм.

Зураг 2. Монгол улсын бодит эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк, ОУВС

Гадаад худалдаа ба худалдааны нөхцлийг Сангийн яамны зүгээс өөдрөгөөр таамагласан гэж судлаач бид үзэж байна. Учир нь ирэх 2014 онд импортын барааны өсөлт саарч, эсрэгээрээ Оюу Толгойн зэсийн баяжмал болон коксжих нүүрсний экспортын хувь хэмжээг нэмэгдүүлснээр худалдааны тэнцэл ашигтай гарах таамаглал нь бодитой хэрэгжих нөхцөл боломж бага юм. Ирэх онд гадаад орнууд ялангуяа манай урд хөршийн эдийн засгийн өсөлт саарсан, Америкийн нэгдсэн улс (АНУ) болон Евро бүсийн эдийн засгийн нөхцөл төдийлөн сайжрахгүй байх таамаглалыг Олон улсын валютын сан (ОУВС) болон бусад томоохон институцуудын зүгээс дэвшүүлээд байхад Монголын экспортын өсөлт өндөрт хадгалагдах нөхцөл үлэмж бага юм.

Зураг 3. Гадаад худалдааны тэнцэл



Эх үүсвэр: Сангийн яам

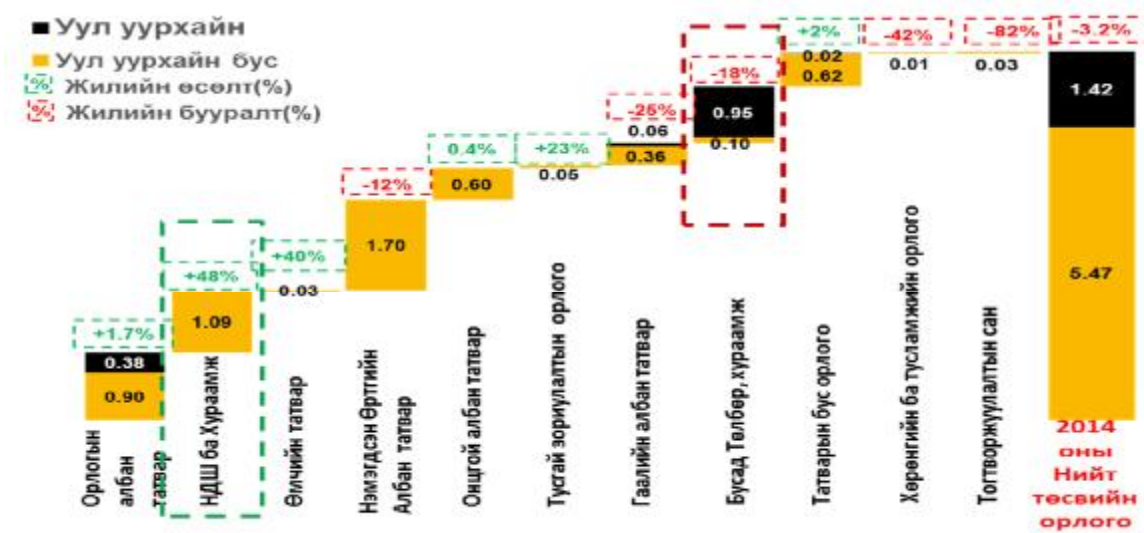
Нөгөө талаас гадаад зах зээлийн нөхцөл байдал төдийлөн таатай болоогүй байгаа үед экспортыг хүчтэй тэлэх боломж хомсын дээр голлох экспорт болох нүүрсний экспортын хэмжээ сүүлийн 2 жил дараалан буурсан үзүүлэлттэй байна. Харин 2014 төсвийн төслийн ерөнхий үзүүлэлтийн чиг хандлага нь өмнөх жилүүдийн төсвийн төслүүдэд макро эдийн засгийн хандлагаас хэт зөрүүтэй нэрлэсэн ДНБ болон орлогын төсөөллийг хийдэг байсантай харьцуулахад харилцан уялдаатай таамагласан нь сайшаалтай.

2014 оны төсвийн нийт орлогын таамаглал буурсан нь эдийн засгийн ерөнхий төлөв саарсантай холбоотой.

2014 оны төсвийн нийт орлогын таамаглал нь өмнөх жилийн төсөвлөсөн хэмжээнээс 5%-иар буюу 363,0 тэрбум төгрөгөөр буурсан. Бодит эдийн засгийн ерөнхий идэвх буурч, импортын хэмжээ саарахтай холбогдон НӨАТ, гаалийн албан татварууд буурах төсөөлөлтэй тусгагдсан байна. Уул уурхайн салбарын орлогын 70% гаруй хувийг зөвхөн гурван нэр төрлийн түүхий эдийн экспортын орлогоос бүрдүүлэхээр тооцсон нь ойролцоогоор 1 их наяд төгрөг байхаар байна. Хөрөнгө ба тусламжийн орлогын

төсөөллийг ердөө 10 хүрэхгүй тэрбум байхаар тусгасан нь Монгол улсын төсөв нь өнөөдөр биеэ даасан хараат бус болсон сайшаалтай үзүүлэлт юм. 2005 оноос өмнөх төсвийн орлогын гол үзүүлэлт нь тусламжийн орлого байдаг байсантай харьцуулахад өндөр ахиц гарсан нь харагдаж байна. Гэхдээ энэхүү ахиц нь тогтвортой, урт хугацааны бус салбар болох уул уурхайтай холбоотой байгаа нь асуудлыг бий болгож байгаа юм.

Зураг 4. 2014 оны төсвийн орлогын төлөвлөлт



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк

Орлогын албан татварын тухайд хөдөлмөрийн хөлсний суурь хэмжээг нэмсэн, ирэх онд цалин, хөдөлмөрийн хөлсийг тодорхой хувиар нэмэгдүүлэхээр төлөвлөж байгаа гэх зэргээс шалтгаалж хувь хүний орлогын албан татвар (ХХОАТ)-ыг 104,0 тэрбум төгрөг буюу 26%-иар өсгөж, аж ахуй нэгжийн орлогын албан татвар (ААНОАТ)-ыг эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамаарч 82,0 тэрбум төгрөгөөр буюу 9.5%-иар бууруулж нийт дүнгээр өмнөх жилийн төсөвлөсөн хэмжээнээс 1.7%-иар өснө гэж төлөвлөсөн. Харин онцгой албан татварын орлогод төдийлөн өөрчлөлт гарахгүй буюу 0.4%-иар өснө гэж үзсэн байна.

Сүүлийн 5 жилийн хугацаанд импорт жилд дунджаар 40 орчим хувиар өсч байсан хэдий ч Оюу Толгой Төсөл (ОТТ)-ийн үндсэн бүтээн байгуулалт хийгдсэнтэй холбоотойгоор цаашид импорт буурах хандлагатай болсон. Үүнтэй уялдуулж 2014 оны импортын өсөлтийг 16% болгон бууруулж тооцсон. Үүний улмаас импортын НӨАТ-ын хэмжээ 256,0 тэрбум төгрөгөөр буюу 20.3%-иар, нийт НӨАТ-ын орлого 237,0 тэрбум төгрөгөөр буюу нийт дүнгээрээ өмнөх жилийн төсөвлөсөн хэмжээнээс 12%-иар буурахаар байна. Харин импортын өсөлтийн удаашралаас шалтгаалж гаалийн татварын орлого 149,0 тэрбум төгрөг буюу 25%-иар буурах төсөөлөлтэй байгаа юм.

Засгийн газар нь Чингис бондын хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалтын бодлогоо явуулж байгаа тул хөрөнгийн ба тусламжийн орлогыг ирэх жилд буурахаар төсөөлсөн бол бусад төлбөр хураамжийн хувьд 18%-иар буюу 244,0 тэрбум төгрөгөөр буурсанд өмнөх жилийн төсөвт ОТТ-ийн гэрээний өөрчлөлтөөр орлого орохоор тусгасан нь нөлөөлсөн. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (АМНАТ) болон өсөн нэмэгдэх рояальтын хувьд харгалзан 32% ба 40%-иар өсөх буюу нийтдээ 244,0 тэрбум төгрөгөөр өнгөрсөн жилээс нэмэгдэхээр төсөөлсөн нь ОТТ-ийн үйл ажиллагаатай холбоотой.

Уул уурхайн салбарын татварын орлогын өсөлтийг хэвээр, уул уурхайн бус салбарын өсөлтийг саарахаар төлөвлөсөн.

Уул уурхайн салбарын орлого 1,4 их наяд төгрөгт хүрэх төсөөлөлтэй байгаа ба үүний 13%-ийг алт, 43%-ийг нүүрс, 27%-ийг зэсийн баяжмалын экспортоос бүрдүүлэхээр төлөвлөсөн. Алт, зэсийн баяжмал, нүүрсний татвараас уул уурхайн орлогын 83%-ийг, нэгдсэн төсвийн орлогын 12%-ийг бүрдүүлэхээр тооцсон. ОТТ-ийн хувьд уул уурхайн орлогын 26%-ийг, нэгдсэн төсвийн орлогын 5%-ийг дангаараа бүрдүүлэхээр байна.

Зураг 5. Орлогын өсөлт¹



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк

Төсвийн нийт орлогын 1/5 нь уул уурхайн шууд татвараас хамааралтай байгаа нь тухайн салбараас орох төсвийн орлогын төвлөрөл өндөр, эмзэг байдал буурахгүй байгаагийн шинж юм. Сүүлийн 5 жилд уул уурхайн салбарын татварын орлогын дундаж өсөлт нь 13% байсан бол уул уурхайн бус салбарын татварын өсөлт 31% байв. Харин 2014 оны хувьд уул уурхайн салбар өсөлтөө хадгалж 14%-иар өсөх төсөөлөлтэй байгаа бол уул уурхайн бус салбарын хувьд 7%-иар буурах төсөөллийг гаргасан байна. Бидний таамаглаж буйгаар импортын бууралтаас шалтгаалж дотоод эдийн засгийн хэрэглээ буурч, цаашлаад уул уурхайн бус салбарын өсөлт ч буурах магадлалтай. ОТТ-ийн экспортоор

¹2013 онд ЗГ-аас Оюу Толгой төслийн гэрээнд өөрчлөлт хийх замаар 457 тэрбум төгрөгийг төсөвт төвлөрүүлнэ гэсэн орлогыг уул уурхайн салбарын орлогод тооцоогүй болно. Дээрхи тооцооллод уул уурхайн шууд татварыг тооцоолсон болно.

холбоотойгоор 2014 онд 24.9 тн алтыг нэмж экспортлоно гэж үзсэнээр алтны татварын орлогыг 58,0 тэрбум төгрөг буюу 48%-иар өсөхөөр төлөвлөсөн.

2014 онд ОТГ-ийн ил уурхайн баяжмалыг оруулаад нийтдээ 1.2 сая тн зэсийн баяжмалыг экспортлохоор төлөвлөсөн нь манай улсын экспортын түүхэнд хамгийн өндөр хэмжээ болж байна. Гэхдээ өнгөрсөн жилтэй харьцуулахад зэсийн баяжмалын экспортоос орох татварын орлого буурахаар байгаа нь 2013 онд уг үзүүлэлтийг хэт өөдрөг төсөөлсөнтэй холбоотой. 2014 онд 1.2 сая тн зэсийн баяжмал экспортолж 0,39 их наяд төгрөгийн татварын орлогыг нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлэх төсөл боловсруулсан нь уул уурхайн салбарын татварын орлогын 27%, нэгдсэн төсвийн орлогын 6%-г бүрдүүлэхээр байна.

Зураг 6. Цэвэр зэсийн үнийн таамаглал (2013-2014)



Зураг 6.1 Монгол улсын Зэсийн баяжмалын экспорт



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк, ОУВС, Bloomberg

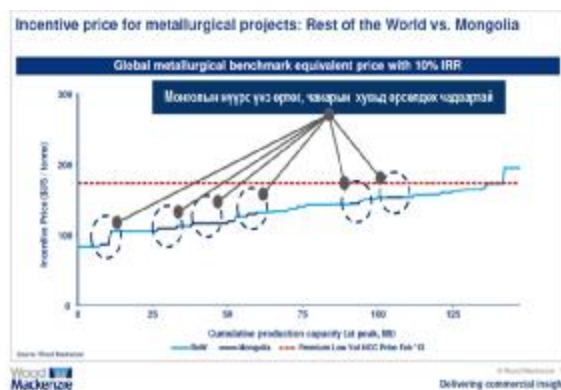
Тэнцвэржүүлсэн цэвэр зэсийн үнийн таамаглалыг тонн тутамд 6,242.0 ам.доллар байхаар төсөөлсөн нь олон улсын байгууллагуудын таамаглалтай нийцтэй байхаар хүлээгдэж байна. Гэвч экспортын тоо хэмжээний таамаглалыг өөдрөг суурьтай тооцсон хэвээр байна. Учир нь Эрдэнэт үйлдвэр сүүлийн 10 гаруй жилд дунджаар 550 мян.тн зэсийн баяжмал экспортолсон бөгөөд цаашид энэ хувь хэмжээ хадгалагдахаар байгаа. Харин ОТГ-ийн ашиглалтад ороод буй Өмнөд Оюу ил уурхай нь өдрийн 100 мян.тн хүдэр олборлож, боловсруулах хүчин чадалтай. Энэ хүчин чадлаараа бүрэн доголдолгүй ажилласан нөхцөлд л 700 мян.тн –оос дээш хэмжээний зэсийн баяжмал гаргах боломжтой нь эрсдэл үүсгэх өндөр магадлалтай байна.

Хэрэв 2014 онд ОТГ 700 мян.тн-оос дээш зэсийн баяжмал экспортолсон тохиолдолд Оюу Толгой ХХК нь Монголд хамгийн том татвар төлөгч аж ахуйн нэгж (ААН) болох ба уул уурхайн татварын орлогын 26%-ийг, нэгдсэн төсвийн орлогын 5%-ийг дангаараа бүрдүүлэх юм. 2014 онд 31.4 сая тн коксжих нүүрс экспортолж, 0.59 их наяд төгрөгийн татварын орлогыг нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлэх төсөл боловсруулсан нь уул уурхайн салбарын татварын орлогын 41%, нэгдсэн төсвийн орлогын 8.5%-г бүрдүүлэхээр байгаа юм.

Зураг 7. БНХАУ-ын коксжих нүүрсний импорт ба Монгол



Зураг 7.1 Монголын коксжих нүүрсний өрсөлдөх чадвар (урамшуулалт үнээр)



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк, Coal Mongolia 2013

2014 онд манай улс БНХАУ-ын жилийн нийт коксжих нүүрсний импортын 42% буюу 31.4 сая тн коксжих нүүрсийг экспортлож 590 тэрбум төгрөгийн татварын орлогыг нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлэхээр төлөвлөсөн нь уул уурхайн салбарын татварын орлогын 41%, нэгдсэн төсвийн нийт орлогын 8.5%-ийг бүрдүүлэх юм. 2013 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр 18 сая тн коксжих нүүрсийг экспортлохоор байна. Гэтэл экспортын хэмжээг 2014 онд даруй 80 орчим хувиар өсгөж төлөвлөсөн нь хэт өөдрөг төсөөлөл юм. БНХАУ 2014 онд нийт 75 сая тонн коксжих нүүрс импортлохоор тооцоолж байгаа бөгөөд түүний 40 гаруй хувийг Монгол улс дангаар нийлүүлэх зорилт тавьсан нь биелэх магадлал багатай. БНХАУ-ын Засгийн газраас хүнд үйлдвэрлэлээ цаашид хэт нэмэхгүй байх бодлого барьж байгаагаас болж нүүрсний экспортын хэмжээ буурах эрсдэл бий болохоор байна. Төсвийн орлогын бүрдүүлэлтийн бараг 10%-ийг хэт өөдрөг тоо хэмжээгээр төсөөлсөн нэг бүтээгдэхүүнээс хамааралтай төлөвлөсөн нь төсвийн орлогод учрах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна. Жишээлбэл, коксжих нүүрсний экспорт 5 сая тонноор буурсан тохиолдолд төсөвт төвлөрүүлэх татварын орлого 100,0 тэрбум төгрөгөөр тасрах эрсдэлтэй юм.

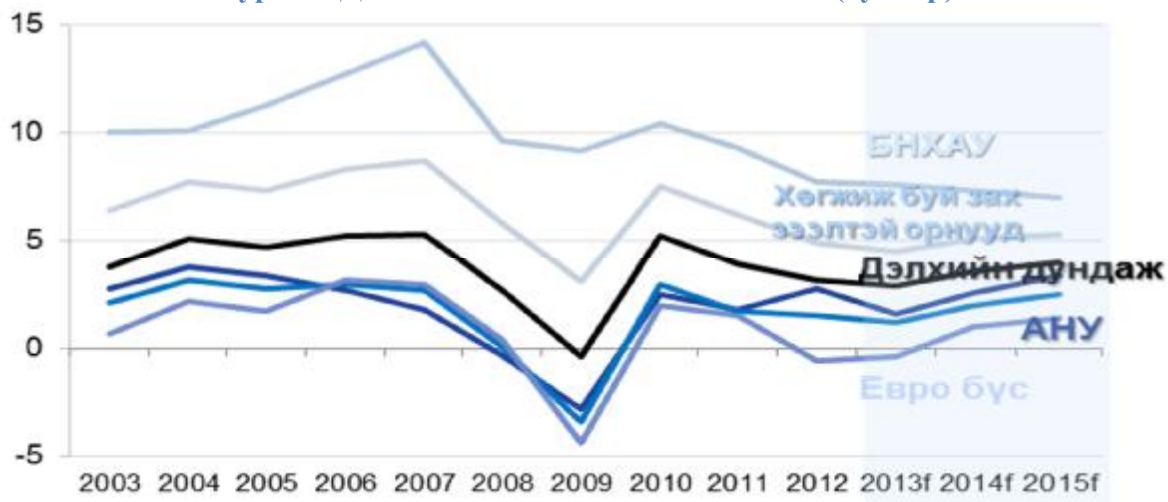
Мөн төрийн өмчит “Эрдэнэс Таван Толгой” ХК-ийг 2014 онд 10 сая тн коксжих нүүрсний экспорт хийнэ хэмээн төлөвлөсөн нь анхаарал татаж байна. Учир нь үйл ажиллагаа нь доголдолтой байгаа ААН ирэх онд хамгийн бүтээмжтэй уурхай болох магадлал бага юм. Гэхдээ Монголын коксжих нүүрс БНХАУ-д өрсөлдөх чадвартай бөгөөд цаашид тээвэрлэлтийг сайжруулсан тохиолдолд Монголын коксжих нүүрс БНХАУ-ын зах зээлд хүчтэй өрсөлдөж болохыг WoodMac²-ийн судлаачид нотолсон байдаг. Учир нь Монголын нүүрсний өртөг болон чанарын хувь хэмжээ нь бусад экспортлогч орнууд болох Австрали, Канад, Индонези зэрэг улсуудтай жишиг түвшинд байгаатай холбоотой юм.

Цаашид төсвийн орлогын төлөв байдал тодорхойгүй, гадаад эдийн засаг тогтворгүй хэвээр байх магадлалтай.

2014 оны хувьд бодит эдийн засаг нилээд хэмжээгээр царцах, цаашлаад мөчлөгийн дагуу хумигдах эрсдэл байгааг Монголбанкны зүгээс мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлдээ тусган сануулсан. Сүүлийн 5 жил гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (ГШХО) болон томоохон уул уурхайн төслүүдийн урамшууллаар жил бүр 10%-иас дээш өсөж байсан эдийн засаг 7%-ийн түвшинд ойртоно гэдэг нь өндөр эрсдэлтэй нөхцөл байдал юм. Энэ бүх нөхцөл байдлыг бодитой авч үзэж төсөвт тусгах нь цаашид үүсэх эрсдэлээс сэргийлэхэд чухал алхам болно. ГШХО-ын бууралттай холбоотойгоор төгрөгийн ханшийн савалгаа тогтворжихгүй байгаа нь төгрөгийн ханшийн сулралыг нэмэгдүүлж цаашлаад инфляцид нөлөөлөх хандлагатай байна. 2014 оны 11 сарын эхний байдлаар Монголбанкнаас зарласан ам.долларын албан ханш 1738 төгрөг байхад 2014 оны төсвийн төлөвлөгөөнд ам.долларын ханшийг 1384 төгрөгөөр тооцоолсон нь эдийн засгийн төлөв сэргэх, хөрөнгө оруулалтын урсгал нэмэгдэх нөхцөл бий болох мэт харагдаж байна. Гэвч дэлхий нийтийн эдийн засгийн төлөвийг ажиглахад ГШХО болон дотоод эдийн засгийн төлөв тийм ч хурдан сэргэх боломж харагдахгүй байна гэж судлаач бид үзэж байна. Мөн дэлхийн голлох зах зээлүүд төдийлөн сэргэхгүй байх таамаглалыг ОУВС-ийн зүгээс гаргасан 10-р сарын Дэлхийн эдийн засгийн тойм тайландаа танилцуулсан (Зураг 8).

²Эрчим хүч, түүхий эдийн зах зээлийн талаар мэдээлэл, зөвлөгөөний үйлчилгээ үзүүлдэг консалтинг компани

Зураг 8. Дэлхийн эдийн засгийн таамаглал (хувиар)



Эх үүсвэр: ОУВС

Түүнчлэн өмнө бид дурдсанчлан БНХАУ тогтвортой, эрүүл өсөлтийн загварыг боловсруулсан болохоо мэдэгдэж, хүнд үйлдвэрлэлээ цаашид хэт нэмэхгүй байх бодлого баримталж буй, мөн АНУ-ын Холбооны нөөцийн банкнаас Засгийн газрын бондыг буцаан худалдан авах хөтөлбөрөө зогсоосон зэрэг нь жижиг эдийн засгуудад ханшийн дарамтыг бий болгоход нөлөөлж байгаа юм. Ялангуяа олон улсын commodity currency буюу түүхий эдийн савалгаанд хамгийн өндөр өртдөг ханштай орнуудын нэгээр Монгол улс нэрлэгдээд байгаа үед дэлхийн эдийн засагт гарч буй өөрчлөлтүүдэд Монголын эдийн засаг, валютын ханш маш мэдрэг болсоор байна.

ХОЁР. ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ТАЛААР

Урсгал зарлагын өсөлтөд цалин хөлс тэтгэврийн нэмэгдэл, хөрөнгийн зарлагын бууралтад улсын төсвөөр хийгдэх хөрөнгө оруулалт (ХО) болон гадаад зээлээр санхүүжих ХО-ын бууралт нөлөөлсөн.

2014 оны Монгол улсын Нэгдсэн төсвийн зарлагын 73.2% буюу 5,3 их наяд төгрөгийг урсгал зардалд, 27.3% буюу 1,98 их наяд төгрөгийг хөрөнгийн зарлагад 38,0 тэрбум төгрөгийг цэвэр зээлийн төлөлтөд тус тус төлөвлөсөн ба нэгдсэн дүнгээр 7,27 их наяд төгрөгийн нийт зарлагатай байхаар байна. Энэ нь нэрлэсэн ДНБ-ний 35.4%-тай тэнцэж байна. 2014 оны нэгдсэн төсвийн зарлага 265,0 тэрбум төгрөгөөр буюу өмнөх оны баталсан төсвийн зарлагаас 3.5%-иар буурсан. Энэхүү бууралтанд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт(ХО) болон төслийн зээлийн зарлагыг харгалзан 171,0 тэрбум болон 318,0 тэрбум төгрөгөөр тус тус бууруулсан нь нөлөөлсөн байна. Нийт урсгал зарлага абсолют дүнгээрээ 326,0 тэрбум төгрөгөөр өссөн нь Засгийн газрын зүгээс ирэх онд цалин хөлсийг 166,0 тэрбум, урсгал шилжүүлгийг 169,0 тэрбум төгрөгөөр нэмэхээр тооцсонтой холбоотой.

Зураг 9. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын бүтэц



2014 онд халамжийн бодлогын суурийг өөрчлөхгүй буюу урсгал шилжүүлэгт 2013 оны төсвөөс 9%-иар буюу абсолют дүнгээр 169,0 тэрбум төгрөгөөр нэмэхээр төлөвлөсөн нь төсөв дэхь улстөрждөг байдал төдийлөн буураагүйн илрэл гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, оюутны тэтгэлэгт зориулж 96 тэрбум төгрөг, нийгмийн халамжид 504,0 тэрбум төгрөг төсөвлөсөн.

Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын 73%-ийг урсгал зардал эзэлж байгаа нь өмнөх жилүүдийн дундаж түвшинд байна. Өөрөөр хэлбэл урсгал буюу зайлшгүй өдөр тутмын зардлууд өндөр байна.

Зураг 10. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өөрчлөлт



Эх үүсвэр: Сангийн яам

Судалгаанаас харахад Монгол улсын нэгдсэн төсвийн зарлага нь өнгөрсөн 10 жилд дунджаар 25%-иар өсч байсан. 2014 оны хувьд нэгдсэн нийт зарлагыг 7,27 их наяд төгрөг буюу өмнөх жилийн баталсан төсвөөс 3.5% -иар бууруулан төсөөлсөн³ бол 2013 оны тодотголын төслөөс 10%-иар буюу 0.6 их наяд төгрөгөөр өсөхөөр төлөвлөсөн байна.

Нэгдсэн төсвийн зарлагын бууралтад хөрөнгийн зардлын хувь хэмжээг 20%-аар буюу 0.5 их наяд төгрөгөөр бууруулсан нь голлож нөлөөлсөн. Хэдийгээр нийт төсвийн зарлага буурч байгаа нь сайшаалтай ч урсгал зардлын хувь хэмжээг бууруулаагүй буюу 9%-иар өмнөх жилээс өсөхөөр төсөвлөсөн нь төсвийн урсгал тэлэлт хэвээр байгаагийн шинж юм. Улсын төсвийн ХО-ын болон төслийн зээлээр санхүүжих ХО-ын хүрээнд хийгдэх төсөвт ажлуудыг огцом бууруулсан гол шалтгаан нь төсвийн гадуурхи бондын санхүүжилт хэвээр үргэлжлэхтэй холбоотой гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн гадуурх үйл ажиллагаа улам идэвхжих хандлагатай болж энэ нь Засгийн газрын хувьд хэт ачаалал авчрахыг үгүйсгэхгүй.

Татаасын хувь хэмжээ болон тэвчиж болох зардлууд (шагнал, урамшуулал г.м) нь энэ жилийн төсвийн зарлагын онцлог тал байлаа. Цалин хөлс болон нэмэгдэл урамшууллыг өсгөх асуудлаар Хөдөлмөр, нийгмийн зөвшлийн гурван талт хэлэлцээр явагдаж байгаа ба төсвийн төсөлд тусгаснаар 2014 онд цалин хөлсийг дунджаар 11%-иар

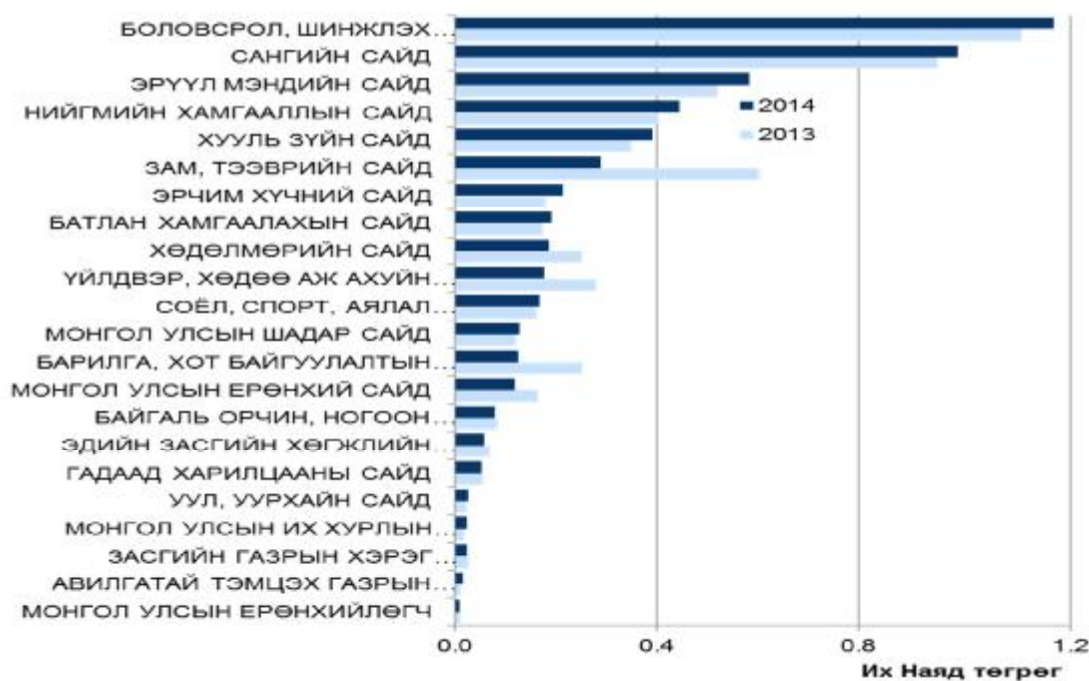
³Бүх тоон мэдээллийн эх үүсвэрийг Сангийн яам болон төсвийн ил тод байдлыг хангах iltod.gov.mn вэб сайтаас авсан болно. Тоон мэдээллийн динамикт засварлалт ороогүй болно.

нэмэхээр байна. Гэхдээ Үйлдвэрчний эвлэл энэ хувь хэмжээг инфляцитай уялдуулах нь зүйтэй хэмээн үзэж байгаа нь үндэслэлтэй юм. Төсвийн бусад татаасын зарлагыг 389,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсан нь төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийг үр ашигтай, хэмнэлттэй ажиллах шаардлагатай болсоныг харуулж байна. Бидний үзэж буйгаар төрийн мэдэлд байдаг урсгал засвар ихтэй байгууламж, албан газруудыг хувьчлах болон үр ашгийг нэмэгдүүлэх төлөвлөгөөг төсвийн таналттай хамтатган боловсруулах шаардлагатай.

Харин 2014 онд нийгмийн суурь халамж өөрчлөгдөхгүй бөгөөд өндөр настны тэтгэврийг 19%-иар буюу нийтдээ 110,0 тэрбум төгрөгөөр нэмэхээр төсөвлөсөн. Гадаад зээлээс санхүүжих авто замын болон барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжийн нийт ХО-ын зардлыг 2013 оны баталсан төсөвтэй харьцуулахад 171,0 тэрбум төгрөг буюу 46%-иар бууруулсан.

Улсын төсвөөр санхүүжигдэх хөрөнгө оруулалтуудын зардлуудыг 318,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсан нь он дамжин баригддаг дэд бүтцийн ажлуудыг зогсонги байдалд хүргэх эрсдлийг дагуулж болзошгүй юм. Улсын төсвөөс санхүүжих хөрөнгө оруулалтын зардлыг өндөр хувиар танасан нь төсвийн гадуурх бондын зарим хөрөнгөөр тэдгээр хөрөнгө оруулалтыг нөхөх магадлалтай хэмээн үзэхэд хүргэж байна.

Зураг 11. Урсгал зардлын харьцуулалт



Эх үүсвэр: Сангийн яам

Төсвийн ерөнхийлөн захирагчдаар нь авч үзвэл 2014 онд хамгийн ихээр төсөв нь хасагдсан төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь Зам, тээврийн сайд бөгөөд 2013 онд батлагдсан

төсвөөс даруй 314,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсан. Үүнд бүс нутгийг хөгжүүлэх MON-2087 төслөөс 9,3 тэрбум төгрөг, Төмөр замын шинэчлэлээс 11,0 тэрбум төгрөг; хөрөнгө оруулалт, их засвараас 321,0 тэрбум төгрөгийг тус тус хассан байна.

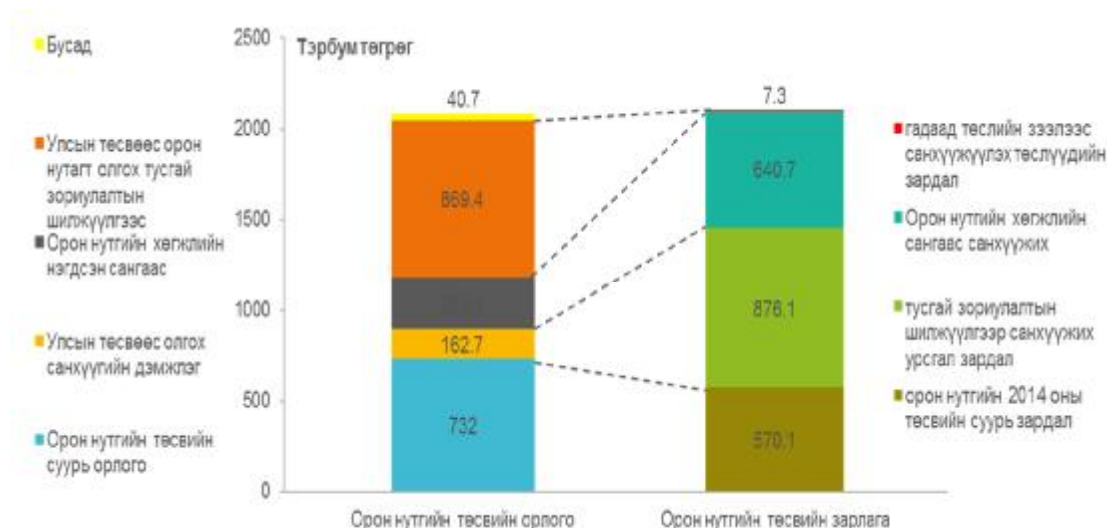
Хөдөлмөрийн сайдын төсвийг 66,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсан ба үүнд Жижиг дунд үйлдвэрлэл (ЖДҮ)-ийг дэмжих санг 38,0 тэрбум төгрөгөөр танасан байна. Үйлдвэр, хөдөө аж ахуй (ХАА)-н сайдын төсвийг 102,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсаны 72,0 орчим тэрбум төгрөг нь хөрөнгө оруулалт болон ХАА-н төслийнх байна. Барилга хот байгуулалтын сайдын төсвийг 126,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсаны 105,0 орчим тэрбум төгрөг нь хөрөнгө оруулалт болон их засвартай холбоотой юм. Ерөнхий сайдын төсвийг 46,0 тэрбум төгрөгөөр, Шинэчлэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтыг 50,0 тэрбум төгрөгөөр тус тус бууруулжээ.

ГУРАВ. ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВ БА ТУСГАЙ САНГУУД

2013 оноос хэрэгжсэн төсвийн шинэ хуулийн хүрээнд төв орон нутгийг жигд эрчимтэй хөгжүүлэх, төсвийн төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн тухайн шатлал бүрт эрх мэдэл олгох, иргэдийн төсөвт оролцох оролцоог нэмэгдүүлэх бодлогын концепцийг 2014 онд үргэлжлүүлнэ гэж төсвийн төсөлд авч үзсэн байна. Хэдийгээр орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн гэж хууль болон төсвийн хүрээгээр мэдэгдэж буй боловч уг асуудал нь нэг мөр бодлогын болон хэрэгжилтийн түвшинд хүрч чадахгүй байна. Учир нь өмнө нь Засгийн газрын яамдуудад хуваарилдаг байсан төсвүүдийг аймаг болон сумын түвшинд задлан эрх мэдэл олгодог болсоноор тухайн аймаг орон нутаг төсвийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх үед төсвийн шинэ хуулийн дагуу харгалзсан яамтай зөвшилцөх үйл явцад нэлээд цаг хугацааг зарцуулдаг нөхцөл байдал үүсээд байна. Үр дүнд нь тухайн орон нутгийн эрх мэдлийн дагуу шийдэх асуудал нь харгалзсан яамны баталгааны дагуу явагддаг харилцан уялдаагүй байдал руу ороод байна.

Орон нутгийн 2014 оны төсвийн нийт орлого улсын төсвийн шилжүүлгийн орлого орсноор 2.08 их наяд төгрөгт тооцогдсон нь 2013 онд төсөвлөсөн хэмжээнээс 14.1%-иар өссөн буюу абсолют дүнгээр 258,0 тэрбум төгрөгөөр өсөхөөр хүлээгдэж байна. Орлогын өсөлтийг нэр төрлөөр нь авч үзвэл ХХОАТ нийт орлогын өсөлтийн 73 хувь, тэр дундаа цалин хөлстэй холбоотой орлогын албан татвар 54 хувийн өсөлтийг бүрдүүлнэ гэж тооцсон байна.

Зураг 12. Орон Нутгийн төсвийн тойм



Эх үүсвэр: Сангийн яам

Харин орон нутгийн зарлагын хувьд 2.09 их наяд төгрөгт хүрч өмнөх оныхоос 15%-иар буюу абсолют дүнгээр 265,0 тэрбум төгрөгөөр өсөхөөр 2014 онд хүлээгдэж

байгаа байгаагийн 570 тэрбум буюу 27% нь орон нутгийн суурь үйл ажиллагааны зардал тусгасан бол 876.1 тэрбум төгрөгийг тусгай зориулалтын шилжүүлгийн зардалд тусгажээ. Орон нутгийн төсвийн суурь зарлагын өсөлтийг аймгуудаар авч үзвэл улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авч байгаа 17 аймгийн орон нутгийн төсвийн суурь зарлага 5.4 хувиар нэмэгдсэн бол төсөв нь ашигтай 4 аймаг, нийслэлийн суурь зарлага 11.5 хувиар тус тус нэмэгдэхээр тооцоотой байна. Нийт дүнгээр нь авч үзвэл орон нутгийн төсвийн суурь зарлага 61.4 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэхээр төлөвлөгдсөний 42.0 тэрбум төгрөг нь буюу 68.4 хувь нь Нийслэлийн зарлагын өсөлт, 19.4 тэрбум төгрөг буюу 31.6 хувийг нь аймгуудын зарлагын өсөлт бүрдүүлж байна.

2013 оны төсвийн төсөлд нийт 23 тусгай сангийн төсвийн асуудлыг тусгаж байсан бол 2014 онд энэ тоо 33 болгон өсгөсөн. Нэгдсэн төсвийн зарлагын 30%-ийг эзэлдэг тусгай сангуудын талаар төсвийн судалгаа илтгэлүүдэд төдийлөн авч үздэггүй нь харамсалтай. 2014 онд Засгийн газрын тусгай сангуудад 2.2 их наяд орчим төгрөгийг төсөвлөсөн нь өмнөх 2013 онд төсөвлөсөнөөс 3%-иар нэмэгдүүлсэн байна. Үүнээс Нийгмийн даатгалын сангийн төсвийг 1,29 их наяд буюу өмнөх 2013 оноос 19%-иар нэмэгдүүлсэн байна.

Тусгай сангууд нь хэдийгээр нарийн зориулалтад үндэслэн байгуулагддаг боловч сүүлийн жилүүдэд халамжийн түгээх хэлбэр болон ашиглагдсаар байна. Нөгөө талаас Нийгмийн даатгалын сан, сургалтын төрийн сан зэрэг томоохон сангуудын санхүүжилт, зарцуулалт нь ил тод бус байгааг төрийн бус байгууллагуудын зүгээс удаа дараа анхааруулсаар байгаа нь нэгдсэн аудит болон санхүүгийн хяналт хийх цаг болсоныг харуулж байгаа юм. Түүнчлэн эдгээр сангуудад байрших мөнгөн хуримтлалууд нь санхүүгийн үнэ цэнээ жил бүр алддаг гаж тогтолцоо Монгол улсад байгааг тусгайлсан судалгаанууд харуулсан байдаг.

Хүний хөгжил сангийн зарлага, санхүүжилтийг хийж олгосон Оюутолгой ХК болон Эрдэнэс МГЛ, Эрдэнэс Тавантолгой компаниудын 2010-2012 онд төсөвт төвлөрүүлсэн урьдчилгаа төлбөрөөс нийт 370.9 тэрбум төгрөгийн үндсэн төлбөрийг татвар, төлбөрийн орлогод суутгагдан төлөгдөхөөр тооцсон нь төсвийн зардалд гарч буй томоохон шок юм.

Мөн Засгийн газрын үнэт цаас гаргах зөвшөөрөл олгох тухай УИХ-ын 2012 оны 64 дүгээр тогтоолын дагуу Хүний хөгжил сангийн 2012 оны төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор авсан Засгийн газрын бондын үндсэн төлбөрт 80.6 тэрбум төгрөг төлөх болно.

Тусгай сангуудаас ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх сангийн төсвийг хамгийн ихээр буюу 75,8%-иар бууруулж төсөвлөсөн нь тус сангийн эргэлтийн хөрөнгө өсөж Засгийн газрын 2012-2016 оны мөрийн хөтөлбөрт заасан эх үүсвэрийн хэмжээнд (500,0 тэрбум төгрөгөөс доошгүй) дөхөж байгаа, зээлийн эргэн төлөлт нэмэгдэж байгаа зэрэгтэй холбоотой. Гэвч

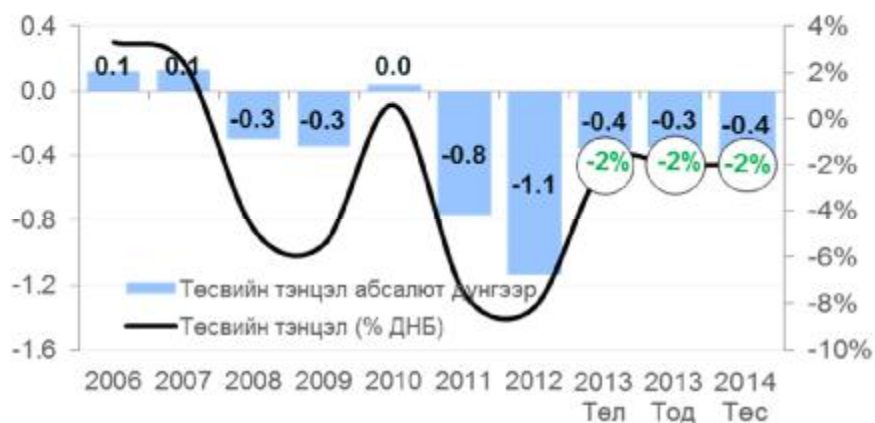
энд эдийн засгийн ерөнхий төлөв байдал сайжрахгүй тохиолдолд ЖДҮ эрхлэгчдэд эрсдэл учирч болзошгүйг тооцох шаардлагатай юм.

ДӨРӨВ. ТӨСВИЙН ТЭНЦЭЛ БОЛОН ӨР

Өрийн шатлалыг нэмэгдүүлж Өнөөгийн үнэ цэнэ(ӨҮЦ)-ээр хэмжигдсэн улсын өрийг нэрлэсэн ДНБ-ний 60%-д хүргэх саналыг Засгийн газраас дэвшүүлж байна.

2013 болон 2014 оны төсвийн төсөлд “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн тусгай шаардлагыг хангах үүднээс төсвийн алдагдлыг нэрлэсэн ДНБ-ний 2%-иас хэтрэхгүй байхаар тусгадаг болсон нь төсвийн бодлогод гарч буй эерэг өөрчлөлт юм.

Зураг 13. Нэгдсэн төсвийн тэнцэл



Эх үүсвэр: Сангийн яам

Өрийн шатлалыг нэмэгдүүлж ӨҮЦ-ээр хэмжигдсэн улсын өр нь нэрлэсэн ДНБ-ний 60%-д хүргэх саналыг Засгийн газраас дэвшүүлж байгаа нь болгоомжлол төрүүлж байна. Өрийн шатлалыг хурдтай өсгөх нь нэг талаас Монгол улсын зээлжих зэрэглэлд, нөгөө талаас өрийн хэт дарамтанд орох сөрөг нөлөөтэй.

Төсвийн гадуурх санхүүжилтээр гал унтраах арга хэмжээг авч буй нь дунд, урт хугацаанд эдийн засгийг сулруулах магадлалтай.

Монгол улсын Засгийн газрын зүгээс төсвийн гадуурхи санхүүжилтээр хөрөнгө оруулалтын зардлуудыг санхүүжүүлэх аргыг сонгосон нь төсөвт бий болж буй хүндрэлүүдийг ил харуулахгүй байх сөрөг талтай байна. Мөн Монголбанкны зүгээс үнийн тогтворжуулах бодлогын хүрээнд их хэмжээний санхүүжилтийг хийсэн. Үүний сөрөг үр дагавар нь валютын ханшид хүчтэй харагдсан билээ. Төгрөгийн дотоодын хэт нийлүүлэлт нь эргээд эдийн засагт сөрөг нөлөөг бий болгосоор байна. Тухайлбал, арилжааны банкуудад ойролцоогоор 650 орчим сая ам.долларыг байршуулж эдийн засгийг хэрэглээний зээлд автуулах сөрөг алхамыг хийсэн. Нөгөө талаас Чингис бондын зарцуулалт болон төлөвлөлтийн ил тод байдал судлаач бидний санааг зовоож байна.

Одоо дахин Самурай бондыг Япон улсын зах зээлээс татах зэрэг асуудлыг хөндөж буй нь богино хугацаанд гал унтраах төдий алхам болох ба урт хугацаанд эдийн засагт өрийн дарамтыг үүсгэх хүндрэлийг дагуулах болно.

2014 онд Засгийн газрын зүгээс бондын хүү, зээлийн төлбөрт ихээхэн хэмжээний төлбөр төлнө.

Манай улс богино хугацаанд (2 жилийн дотор) гадаад өрийн хэмжээгээ дахин хувиар нэмэгдүүлсэн, цаашид нэмэгдүүлэхээр төлөвлөсөн нь өрийн дарамтыг бодитойгоор бий болгоно.

Зураг 14. Монгол улсын гадаад өр



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк

Үндэсний аудитын газрын 2014 оны төсвийн төсөлд өгсөн дүгнэлтэд Монгол Улсын 2014 оны нэгдсэн төсвийн төсөлд улсын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдлийг 10,311.7 тэрбум төгрөг байхаар тооцсон нь ДНБ-ий 50.3 хувьтай тэнцэж “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн 6.1.4-д заасан тусгай шаардлагыг хангахгүй байгаа⁴-г анхааруулсан байна.

Ийнхүү улсын өрийн хэмжээ сэрэмжлүүлэх түвшнээс давж байгаа нь хууль зөрчиж байгаа төдийгүй нилээд өөдрөг төсөөлсөн төсөвт бий болох эрсдэлийг нэмэгдүүлэхийн сацуу татвар төлөгчдийн үүрэх дарамтыг өсгөж болзошгүй юм. Учир нь өмнө нь олон улсын зах зээлээс босгосон Хөгжлийн банк болон Чингис бондын зарцуулалтын үр ашиг нь төдийлөн мэдрэгдээгүй үед дахин олон улсын зах зээл дээрээс хөрөнгө босгох нь өндөр хүүний зардалтай байх магадлал тун өндөр. Мөн бондын хөрөнгө нь төсвийн гадуур

⁴ Үндэсний аудитын газар, Монгол улсын 2014 оны төсвийн төсөлд өгөх санал, 2013.10 сар

зарцуулагдаж, бондын хүүний төлбөрийг төсөвт суулгаж яваа энэхүү зарчим нь ил тод байдал болон үр ашгийн хувь хэмжээг бууруулах сөрөг нөлөөтэй байсаар байна.

2013 он гарсаар төгрөгийн ханшийн сулрал даамжирсаар байна. Хэдийгээр олон улсын зах зээлээс 1,5 тэрбум ам.долларын бонд босгож гадаад валютын нөөцөө зузаатгасан боловч, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын бууралт, ОТТ-ийн эхний үе шатны санхүүжилт буурсантай холбоотойгоор ам.долларын дотоодын эрэлт хүчтэй дэгдэж байна. Дэлхийн зах зээл дээрхи түүхий эдийн орлого буурч, гадаад зах зээлийн нөхцөл таагүй байгаагаас шалтгаалж экспортын бууралт бий болсоор байна.

Зураг 14. Бондын хүү, зээл, бусад төлбөр

2014 онд төсвөөс санхүүжигдэх магадлалтай зардалууд	Хэмжих нэгж	Дүн
1. Чингис бондын хүүний төлбөр	Тэрбум ₮	107
2. Оюу Толгой гэрээний урьдчилгаа төлбөр	Сая \$	250
3. Хөгжлийн банкны хүүний төлбөр	Тэрбум ₮	48.9
4. Чалко-Эрдэнэс ТТ	Сая \$	186

Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монголбанк

2014 оны төсвийн төсөлд Чингис бондын болон Хөгжлийн банкны бондын хүүний төлбөр тусгагдсан боловч ОТТ-ийн гэрээний урьдчилгаа, Чалко-д төлөх Эрдэнэс Таван Толгойн өрийн төлбөр тусгагдаагүй байна. Энэ асуудлыг төсвийн төсөлд тодорхой болгох шаардлагатай бөгөөд Хүний хөгжлийн сангаас 370,0 тэрбум төгрөг болгон төлнө гэж товч байдлаар оруулсаныг нэмж дэлгэрүүлэн төлөх хугацааны үечлэлтэй оруулах нь зүйтэй. Хэрэв төлбөл зохих татварт суутгахаар тооцоолж байгаа бол татварын орлогын эрсдэл улам нэмэгдэх магадлалтай.

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд 2014 онд төсөөлөгдөж буй зах зээлийн нөхцөл бүрхэг хэвээр байхаар байна. Мөн ам.долларын гадагшлах урсгал улам бүр нэмэгдсээр байгаа үед Засгийн газрын зүгээс бондын хүүний төлбөр болон томоохон бусад зээлийн төлбөрийг төлөх цаг хугацааны давхцал бий болж байгаа нь эрсдэлийн нөхцөл байдлыг улам бүр хүндрүүлж болзошгүй юм.

2014 оны төсвийн төсөлд алдагдалыг нэрлэсэн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 2% буюу 0.41 их наяд төгрөг байхаар тооцсон нь хуулийн хүрээнд байна. Зүй нь төсөв заавал алдагдалтай эсвэл хуулинд заасан хязгаарын дээд хэмжээнд байх албагүй боловч ирэх оны тухайд эдийн засгийн ерөнхий төлөв байдал бууралтын шинжтэй байгаа нь төсвийг алдагдалтай төсөвлөдөг хүргэсэн байж болох талтай.

Улсын өрийн удирдлагыг сайжруулах тал дээр Засгийн газраас түлхүү анхаарч ажиллах шаардлагатай байгаа бөгөөд өөрсдийн үйл ажиллагаанд нийцүүлж хуулиа өөрчилдөг буруу жишиг тогтоохоос сэргэмжлэх хэрэгтэй.

Олон улсын зах зээлээс босгосон Хөгжлийн банк болон Чингис бондын зарцуулалтын үр ашиг нь төдийлөн мэдрэгдээгүй үед дахин олон улсын зах зээл дээрээс хөрөнгө босгох нь эх үүсвэрийн өртгийг нэмэгдүүлэх магадлал өндөртэй байгааг анхаарах шаардлагатай. Хөрөнгө оруулалтын өгөөж эх үүсвэрийн өртгөөс өндөр байх тохиолдолд төсөвт өрийн дарамт учрахгүй юм.

Мөн бондын хөрөнгө нь төсвийн гадуур зарцуулагдаж, бондын хүүний төлбөрийг төсөвт суулгаж яваа энэхүү зарчим нь ил тод байх зарчмыг гажуудуулж, эх үүсвэрийн ашиглалтын үр ашгийг бууруулж болзошгүй байгаа сөрөг нөлөөллийг арилгах чиглэлээр тодорхой бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Зураг 17. Төсвийн голлох эрсдэлийн тойм



Ирэх оны төсөвт учирч болзошгүй эрсдэлийг 4 ангилан авч үзэж байгаа ба тэдгээрийн эдийн засагт үзүүлэх нөлөөлийн суваг, гарах үр дагаврын талаар зураг 17-д тодорхой харууллаа.

ТАВ. ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү тойм дүгнэлт нь Сангийн яамнаас боловсруулсан 2014 оны төсвийн төсөлд богино хугацаанд хийсэн товч судалгаа бөгөөд үр дүн нь дараах байдалтай гарсан.

Үүнд:

- 2014 оны төсвийн төсөлд эдийн засгийн ерөнхий төлөв байдалтай уялдаатай хийгдэх тал дээр өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад ахиц дэвшил гарсан. Өмнөх жилүүдэд санаатай болон санамсаргүй ташаа тооцоолдог уул уурхайн эрдэс баялгийн гол нэрийн бүтээгдэхүүнүүдийн тэнцвэржүүлсэн үнийг харьцангуй үндэслэлтэй тодорхойлсон. Гэвч тэдгээр эрдэсийн бүтээгдэхүүний экспортын тоо хэмжээний хувьд өөдрөг төсөөлөх байдал хэвээр үргэлжилсээр байна.
- Гадаад зах зээлийн нөхцөл байдал төдийлөн таатай болоогүй байгаа үед экспортыг хүчтэй тэлэх нөхцөл боломж хомс тул импортын өсөлт саарч, Оюу Толгойн зэсийн баяжмал болон коксжих нүүрсний экспортын хувь хэмжээ нэмэгдсэнээр худалдааны тэнцэл ашигтай гарах таамаглал боловсруулсан нь эргэлзээтэй байдлыг бий болгож байна. Учир нь ОТГ-ийн далд уурхайн санхүүжилтийн асуудалд Монгол улсын Засгийн газар болон РиоТинто компаниуд шийдэлд хүрэхгүй, мөн нүүрсний тээвэрлэлтийн болон худалдан авалтын нөхцөл эрс дээшлэхгүй нөхцөлд экспортын хувь хэмжээ Засгийн газрын тооцоолсон хэмжээнд өсөх боломжгүй юм.
- 2014 оны хувьд нэгдсэн төсвийн нийт зарлагыг 7,27 их наяд төгрөг буюу өмнөх жилийн баталсан төсвөөс 3.5%-иар бууруулан төсөөлсөн бол 2013 оны тодотголын төслөөс 10%-иар буюу 0.6 их наяд төгрөгөөр өсөхөөр төлөвлөсөн байна. Нэгдсэн төсвийн зарлагын бууралтад хөрөнгийн зардлын хувь хэмжээг 20%-аар буюу 0.5 их наяд төгрөгөөр бууруулсан нь голлож нөлөөлсөн. Хэдийгээр нийт төсвийн зарлага буурч байгаа нь сайшаалтай ч урсгал зардлын хувь хэмжээг бууруулаагүй буюу 9%-иар өмнөх жилээс өсөхөөр төсөвлөсөн нь төсвийн урсгал тэлэлт хэвээр байгаагийн шинж юм.
- Энэ жилийн төсөвт тэвчиж болох зардал гэдэг ойлголтыг оруулсан нь сайшаалтай ба шагнал урамшуулал, хүлээн авалт, хувцас форм зэрэг зардлуудаас нийтдээ 57,0 тэрбум төгрөг хэмнэхээр байна. Хэдийгээр нийт төсвийн зарлагатай харьцуулахад тэвчиж болох зардлууд нь бага дүнтэй ч цаашид энэ байдлаар төсвийг хэмнэх нь иргэдийн нуруунд ирэх татварын ачааллыг бага боловч бууруулах эерэг ач холбогдолтой юм.
- Улсын төсвөөр санхүүжих хөрөнгө оруулалтын зардлуудыг 318,0 тэрбум төгрөгөөр бууруулсан нь он дамжин баригддаг дэд бүтцийн ажлуудыг зогсонги байдалд

хүргэх эрсдэлийг дагуулж болзошгүй юм. Улсын төсвөөс санхүүжих хөрөнгө оруулалтын зардлыг өндөр хувиар танасан нь төсвийн гадуурх бондын зарим хөрөнгөөр тэдгээр хөрөнгө оруулалтыг нөхөх магадлалтай хэмээн үзэхэд хүргэж байна. Ялангуяа зам тээвэр, үйлдвэрлэлтэй холбоотой хөрөнгийн зардлууд үлэмж хэмжээгээр танагдсан.

- Гадаад төслийн зээлээр санхүүждэг байсан хөрөнгө оруулалтыг 2014 онд Чингис болон Хөгжлийн банк, Самурай бондоос санхүүжүүлэхээр төлөвлөсөн байх магадлалтай. Энэ нь нэг талаас төсвийн гадуурхи санхүүжилтийг дэвэргэж буй боловч, нөгөө талаас дотоод эдийн засгийн хүчин чадлаа харуулж буй эерэг үзүүлэлт юм. Өөрөөр хэлбэл өнгөрсөн жилүүдэд гадны зээл тусламжид суурилсан бодлогын суурь өөрчлөгдөж байгаан илрэл юм. Гэвч дээр дурдсан бондууд нь мөн л зээл (илүү өндөр хүүтэй) юм. Тиймээс улсын нэрээр авч буй зээл бондуудын зарцуулалт болон санхүүжилтийн зорилгыг ил тод байлгах зайлшгүй шаардлагатай байна.
- Улсын өрийн хэмжээ сэрэмжлүүлэх түвшин буюу Нэрлэсэн ДНБ-ий 40%-иас давж байгаа нь хууль зөрчиж байгаа төдийгүй нилээд өөдрөг төсөөлсөн төсөвт бий болох эрсдэлийг улам нэмэгдүүлж, татвар төлөгчийн үүрэх дарамтыг өсгөж болзошгүй юм. Өрийн шатлалыг нэмэгдүүлж Өнөөгийн үнэ цэнээр хэмжигдсэн улсын өр нь нэрлэсэн ДНБ-ний 60%-д хүргэх саналыг Засгийн газраас дэвшүүлж байгаа нь болгоомжлол төрүүлж байна. Өрийн шатлалыг хурдтай өсгөх нь нэг талаас Монгол улсын зээлжих зэрэглэлд, нөгөө талаас өрийн хэт дарамтанд орох сөрөг нөлөөтэй юм.
- 2014 онд төсөөлөгдөж буй зах зээлийн нөхцөл бүрхэг хэвээр байхаар байна. Мөн ам.долларын гадагшлах урсгал улам бүр нэмэгдсээр байгаа үед Засгийн газрын зүгээс бондын хүүний төлбөр болон томоохон бусад зээлийн төлбөрийг төлөх цаг хугацааны давхцал бий болж байгаа нь эрсдэлийн нөхцөл байдлыг улам бүр хүндрүүлж болзошгүй.

Зөвлөмж

Тойм судалгааны дүгнэлтийг харгалзан бид дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

Үүнд:

- 2014 оны эдийн засгийн өсөлтийн талаар Засгийн газар болон Монгол банкны таамаглалуудын хооронд ялгаа их байгааг төсвийн төлөвлөлтөнд харгалзан үзэх шаардлагатай. Цаашлаад бодлогын уялдааг сайжруулах чиглэлд байгуулагдсан Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн ажлыг эрчимжүүлэх хэрэгтэй.

- Эдийн засгийн суурь нөхцөл байдал эмзэгшиж байгаа үед төсвийн төлөвлөлтийг ул суурьтай хийх нь төсвийн орлогыг бүрдүүлэх хамгийн оновчтой арга хэлбэр байх болно. Үүний зэрэгцээ, ялангуяа төсвийн орлогын төлөвлөлтийн үндэслэл хангалттай сайжрахгүй байгаа нь татварын менежментийн, тэр дундаа татварын орлогын төлөвлөлтийн асуудал төрийн болоод ААН-ийн түвшинд хангалтгүй байгаатай ч мөн холбоотой тул татварын менежментийг оновчтой, зөв хэрэгжүүлэхэд аль аль тал нь анхаарлаа хандуулах шаардлагатай байна.
- Нэгдсэн бодлогоор уул уурхайн бодлогоо дэмжих, ялангуяа нүүрсний салбарын өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэхэд Засгийн газрын зүгээс анхаарах нь төсвийн эрсдэлийг бууруулах нэг боломж юм.
- Ирэх онд эдийн засагт үүсч болзошгүй хүндрэлүүдийг төсөвт бодитоор суулгаж, тэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулах шаардлагатай.
- Төсөвт санхүүгийн менежментийн чанарын үнэлгээг тогтмол хийж орон нутгийн төсвийн ил тод, бие даасан, хараат бус, үр ашигтай байх шаардлагыг төсвийн шинэчлэлийн үед эхнээс нь хангуулж ажиллах нь чухал байна.
- Төсвийн бодлогын үр ашгийг хэмжих асуудал чухал бөгөөд цаашид төсвийн судалгааг онолын үндэслэлтэй хийн сайжруулах, бодлогын уялдаатай байдлыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.
- Засгийн газар Чингис бондын орлогын нилээд хэсгийг дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтэнд хийсэн тул (энэ талаарх мэдээлэл бүрхэг байдаг учир ингэж ойлгогдож байгаа) тухайн дүнгээр төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардал хэсэгт бүртгэх нь зүйтэй.
- Төсвийн мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, олон нийтэд түгээн дэлгэрүүлж зөв хүртээмжтэй мэдээллээр хангахад Засгийн газрын зүгээс санаачлага гарган ажиллах шаардлагатай.

ЗУРГАА. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

1. Монгол улсын 2013 болон 2014 оны төсвийн танилцуулга
2. Монгол улсын 2014 оны Төсвийн тухай хуулийн төсөл
3. Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2014 онд баримтлах үндсэн чиглэл
4. Монгол улсын 2013 оны нэгдсэн төсвийн төслийн тойм судалгаа – үнэлгээ, 2012.10 сар
5. Төсвийн талаарх цуврал тэмдэглэл, *2013 оны төсвийн төлөв байдал болон онцлогууд*, Дэлхийн банк, 2012.12 сар
6. Монгол улсын Засгийн газрын 2012-2016 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хөтөлбөр, 2012. 09 сар
7. Үндэсний аудитын газар, *Монгол улсын 2014 оны төсвийн төсөлд өгөх санал*, 2013.10 сар
8. Төсвийн бодлогын макро эдийн засагт үзүүлэх сувгууд, судалгааны ажил П.Хишигбаяр 2012. 12 сар
9. Нээлттэй Нийгэм Форум, МУИС-ЭЗС судлаачдын баг. (2009-2010). “Дэлхийн санхүү эдийн засгийн хямралын Монголын эдийн засагт үзүүлж буй нөлөө” 2-4 улирлын тайлангууд эмхтгэл. ADMON, Улаанбаатар