

2023 оны 5 дугаар сар

# Монгол Улс: Төсвийн гүйцэтгэл ба Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд

Судлаач Даваахүүгийн Оюунбадам  
Нээлттэй Нийгэм Форум, Монгол Улс



# Монгол Улс: Төсвийн гүйцэтгэл ба Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд

Боловсруулсан: Даваахүүгийн Оюунбадам  
Нээлттэй Нийгэм Форум, Монгол Улс

Энэхүү тайлан нь Нээлттэй Нийгэм Форумын ажилтны  
бүтээл болно. Тайланд дурдагдсан судалгааны үр  
дүн, тайлбар болон дүгнэлтүүд нь Нээлттэй Нийгэм  
Форумын байр суурийг төлөөлөхгүй.

## Агуулга

1. Хураангуй	4
2. Засгийн газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүд болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд	6
3. Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэлийн тойм	9
4. Тогтвортой хөгжлийн 10 зорилгын салбарууд дахь хэрэгжилтийн явц	11
5. Цар тахлын нөлөө	17
6. Жендерийн тэгш байдлыг хангахад чиглэсэн төсвийн зарцуулалт	19
7. Дүгнэлт, зөвлөмж	20
8. Хавсралт	22

# 1. Хураангуй

Монгол Улс нь Оросын Холбооны Улс болон Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс (БНХАУ)-ын дунд орших далайд гарцгүй орон бөгөөд дундаас дээш орлоготой, 3.3 сая хүн амтай юм. Улсын Их Хурал (УИХ)-ын тогтоолоор “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 (ТХҮБ-2030)”-ыг 2016 онд баталснаас хойш Монгол Улс нь Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ)-д хүрэхээр ажиллаж байгаа хэдий ч хийх ажлууд чамгүй их байна. 2020 онд Монгол Улсын ядуурлын түвшин 27.8 хувьтай гарсан нь 2018 оноос 0.6 хувиар буурсан үзүүлэлт хэдий ч 900,000 хүн ядууралд нэрвэгдсэн хэвээр. Үүнтэй зэрэгцэн орлогын зөрүү гүнзгийрсээр байгаа нь хүн амын 7 хувийг эзэлж буй (2020 оны байдлаар) ажилгүйчүүдэд илүү хүнд тусаж байна. Чанартай эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийн зөрүү болон агаарын бохирдол нь Монгол Улс дахь орлогын ялгавартай байдлыг хурцатгаж буй асуудлууд юм. КОВИД-ын цар тахлын нөлөөгөөр удааширсан эдийн засгийн үйл ажиллагаа, мөн БНХАУ хилийн хяналтаа чангатгаснаас үүдэлтэй ашигт малтмалын экспортын бууралт нь нөхцөл байдлыг улам хүндрүүлэхээр харагдаж байна.

Засгийн газрын орлого буурснаар Монгол Улс ТХЗ-ыг биелүүлэхэд бэрхшээлтэй болж ирлээ. Үүнийг сөрөхийн тулд санхүүжилтийг эрчимжүүлж, улсынхаа хамгийн эмзэг бүлэгт хүрэх үйлчилгээг сайжруулах, хүртээмжтэй өсөлтийг хангахад төсвийн зарцуулалтыг нэн тэргүүнд чиглүүлэх хэрэгтэй. ТХЗ-ын 2030 он хүртэлх хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд улсын нөөцийн хуваарилалт, төсвийн зарцуулалтыг үр ашигтай зохион байгуулах шаардлагатай юм.

Төсвийн гүйцэтгэлд хийсэн энэхүү Олон улсын төсвийн түншлэл (ОУТТ)-ээс эрхлэн гаргасан

цувралд<sup>1</sup> багтсан бусад орнуудын адил Монгол Улсын Засгийн газар ч төсвөө төлөвлөгөөний дагуу зарцуулах тал дээр асуудалтай байна. Төсвийн гүйцэтгэлийг хангах нь тогтвортой хөгжлийг хангахад амин чухал асуудал тул Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ)-аас үүнийг хэмжих ТХЗ-ын үзүүлэлтийг гаргасан. Хэдийгээр 16.6.1 дүгээр үзүүлэлтэд “засгийн газрын зарлагын гүйцэтгэлийг анх батлагдсан зарлагын төлөвлөгөөнд харьцуулсан хувь хэмжээг салбараар (эсхүл төсвийн кодоор) тайлагнах” гэж заасан байгаа ч Монгол Улсын ТХЗ-ын хэрэгжилтийн 2019 оны Үндэсний сайн дурын илтгэлд төсвийн гүйцэтгэлийг зөвхөн нэгдсэн төсвийн нийт дүнгээр тайлагнасан бөгөөд үзүүлэлтийн тодорхойлолтод заасан салбарын түвшний эсхүл төсвийн кодоор ангилсан гол мэдээллүүдийг орхигдуулжээ.<sup>2</sup> ТХЗ-д хүрэхэд салбарын түвшинд төсвийн гүйцэтгэлийг хангах нь чухал атал Монгол Улсын хувьд салбараар нь гаргасан төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээлэл дутуу байгаа нь Засгийн газрын зүгээс ТХЗ-ын хэрэгжилтийг үнэлэх чадамжийг бууруулж байна. 16.6.1 дэх үзүүлэлтийг анхааран авч үзсэнээр иргэний нийгэм болон олон улсын хөгжлийн байгууллагуудын зүгээс төсөв болон төрийн санхүүгийн асуудлуудыг ТХЗ-ын хэрэгжилтийн чиглэлээрх хэлэлцүүлэгт хамруулах ажлыг өргөжүүлэх боломж бүрдэх юм.

Төсвийн гүйцэтгэлийг хангах нь оны эхэнд баталснаасаа бага зарцуулах хандлагатай Монгол Улсын хувьд анхаарах асуудал болоод байна. 2018, 2020 оны батлагдсан зарлагын хуваарилалтыг жилийн эцсийн бодит зарцуулалттай харьцуулан харахад Монгол Улсын Засгийн газар эдгээр онуудад төлөвлөсөн зарцуулалтдаа хүрээгүй (2020 онд гэхэд төлөвлөснөөсөө 8 хувь дутуу

Энэхүү нийтлэлийн эхний хувилбарууд дээр өгөөжтэй санал, зөвлөмжүүд өгч сайжруулахад тусалсан ОУТТ-ийн Claire O'Donnell болон Sally Torbert нарт талархал илэрхийлье.

<sup>1</sup> <https://internationalbudget.org/publications/connecting-budget-credibility-to-the-sustainable-development-goals/>

<sup>2</sup> НҮБ-ын ТХЗ-ын Мэдээллийн сангаас 16.6.1 дүгээр үзүүлэлтийн судалгааны арга зүйн дэлгэрэнгүй тайлбарыг үзнэ үү (<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-06-01.pdf>).

гүйцэтгэлтэй) байна.<sup>3</sup> Хэдийгээр байдал ийм байгаа ч салбарын түвшин дэх төсвийн гүйцэтгэлийн асуудал олон нийтийн дунд төдийлөн яригддаггүй бөгөөд төрийн аудитын тайланд дурдагдсан төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн зөрүүний асуудлыг цөөн хэдэн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлжээ.

Аудитын дээд байгууллага болох Үндэсний аудитын газар (ҮАГ)-ын мэдээлснээр Монгол Улс ТХҮБ-2030-ын<sup>4</sup> хэрэгжилт, үр нөлөөнд үнэлгээ хийгээгүй бөгөөд аудитын дүгнэлтээр Монгол Улс эхний шатны (2016-2020 он) зорилгынхоо зөвхөн 10.2 хувийг биелүүлснийг тогтоожээ. Цөөн тооны хэвлэл мэдээллийн суваг улс орны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийг үнэлсэн ҮАГ-ын дүгнэлтүүдийг мэдээлсэн байна.<sup>5</sup> Харин хэдхэн сонин хэвлэл, мөн олон нийтийн сүлжээгээр ТХЗ-ын хэрэгжилтийн зөвхөн ерөнхий асуудлуудыг хөнджээ.

Энэхүү шинжилгээ нь Монгол Улс дахь ТХЗ-ын хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдлыг тоймлон харуулж, Засгийн газрын төсвийн ерөнхий зарцуулалт болон тогтвортой хөгжлийн гол зорилгуудад холбогдох хүнс, хөдөө аж ахуй, боловсрол, жендерийн эрх, тэгш байдал, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, усны болон ариун цэврийн байгууламжийн хангамж гэсэн долоон салбар дахь төсвийн гүйцэтгэлийн чиг хандлагыг судаллаа. Цаашлаад эдгээр чиг хандлагыг үндэсний түвшин дэх ТХЗ-ын хэрэгжилтийн явцтай холбон авч үзлээ.

Судалгаанаас харахад Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэл төлөвлөснөөс доогуур байгаатай адил салбарын түвшинд ч төсвийн төлөвлөгөө болон гүйцэтгэлийн зөрүү нь өндөр хэвээр байна. НҮБ-ын тогтвортой хөгжлийн 17 зорилгоос 10-ыг нь хамарч буй 7 салбарын 3 жил (2018, 2019, 2020 он)-ийн эцсийн бодит зарцуулалт нь батлагдсан төсөвтөө

хүрээгүй байна. 2021 оны ТХЗ-ын Индексээр<sup>6</sup> зөвхөн ТХЗ 4 буюу “чанартай боловсролыг дэмжих” зорилго биелсэн бөгөөд бусад 6 салбарын хувьд зорилгодоо хүрэхэд томоохон бэрхшээлүүд тулгарч байна. Зорилгоо биелүүлсэн боловсролын салбарын хувьд ч сүүлийн жилүүдэд КОВИД-ын хорио, түүний боловсролын салбарт үзүүлсэн сөрөг нөлөөг даван туулах хангалттай санхүүжилтгүйн улмаас нэлээдгүй бэрхшээлтэй тулгарсаар байна.

Монгол Улсад ТХЗ-ын биелэлт удаашралтай байгаа нь салбарын түвшин дэх төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүүтэй тодорхой хэмжээгээр холбоотой. ТХЗ-д хамаарах 7 салбар бүгд төлөвлөснөөсөө бага зарцуулалт хийсэн нь 6 салбарыг (зөвхөн боловсролын салбарын зорилт биелсэн) зорилгоо биелүүлж чадахгүй байдалд хүргээд байна.

Энэхүү шинжилгээгээр Монгол Улсын Засгийн газарт ТХЗ болон жендерийн эрх, тэгш байдлыг хангах зорилгыг эрчимжүүлэх ТХЗ-той уялдсан бөгөөд жендерийн мэдрэмжтэй төсөв боловсруулах, төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах санал, зөвлөмжийг гаргалаа. Мөн Засгийн газрыг төсвийн гүйцэтгэлд нөлөөлж буй шалтгаануудыг судалж түүнийг олон нийтийн оролцоотойгоор шийдэх арга замыг эрэлхийлэхийг зөвлөж байна. Төрийн аудитын ажлын хүрээнд Үндэсний аудитын газар ч мөн төсвийн захирагч хооронд хийгдсэн төсвийн зохицуулалт, тухайн жилийн төсвийн хэрэгжилтийн явц болон төсөвлөснөөс бага зарцуулж буй шалтгаан, түүний үр дагаварт нарийн дүн шинжилгээ хийх хэрэгтэй. Эцэст нь Засгийн газрыг дутуу зарцуулалтын шалтгааныг тайлагнах мөн төсвийн дахин хуваарилалт хийх болсон шийдвэрүүдээ тайлбарлахыг зөвлөмж болгож байна.

<sup>3</sup> Монгол Улсын Сангийн яам (2019-2021). 2018-2020 оны санхүүгийн жилийн нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангууд

<sup>4</sup> Үндэсний аудитын газар (2022). “Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн хэрэгжилт” гүйцэтгэлийн аудитын тайлан (<https://audit.mn/?p=15740>)

<sup>5</sup> Жишээ нь, <https://ikon.mn/n/2fds>.

<sup>6</sup> Хамтарсан ТХЗ Сангийн мэдээллийн сан (2021) (<https://jointsdgfund.org/where-we-work/mongolia>)

## 2. Засгийн газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүд болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд

Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд Монгол Улс 2016 онд ТХҮБ-2030 баримт бичгийг баталсан бөгөөд Ерөнхий сайдаар удирдуулсан Тогтвортой хөгжлийн үндэсний зөвлөл болон УИХ-ын дэд хороог байгуулсан. ТХЗ-ыг нутагшуулахад мэргэжлийн дэмжлэг үзүүлж байсан Үндэсний хөгжлийн газар 2022 онд Эдийн засаг, хөгжлийн яамаар солигдсон.

ТХЗ-ын хэрэгжилтийн Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019 онд гарсан.<sup>7</sup> Тус илтгэлд Монгол Улс ТХЗ-д түүчээлэн нэгдэж, тэдгээрийг нутагшуулахаар богино, дунд хугацааны бодлого, холбогдох төсвүүдэд тусгах ажлуудыг нэн тэргүүнд тавьсан боловч салбар яамдын төсөв болон дунд хугацааны төлөвлөлтийн уялдаа холбоо сул байгаагаас ТХҮБ-2030 болон ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хангах нөөцийг бүрдүүлэх нэгдсэн санхүүгийн стратеги боловсруулахад бэрхшээлтэй байгааг тэмдэглэжээ.

Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль 2020 оны 5 дугаар сард шинэчлэгдсэн. Үүнтэй зэрэгцэн “Алсын Хараа-2050” хэмээх шинэ, урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг батлагдаж, ТХҮБ-2030-ын залгамж халааг авсан. “Алсын Хараа-2050” бодлогын баримт бичгийн зэрэгцээ Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх 5 жилийн үндсэн чиглэл, Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр мөн батлагдсан. Шинээр батлагдсан эдгээр гурван бодлогын баримт бичигт ТХЗ-ын зарчим, аргачлалууд тусгагдсан хэдий ч НҮБ-ын

Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)-өөс Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын баримт бичиг (2021 он) болон ТХЗ хоорондын уялдаанд тойм шинжилгээ хийгээд ТХЗ-ын үзүүлэлттэй нийцэх байдал хангалтгүй байна гэж дүгнэжээ.<sup>8</sup>

Энэ харьцуулалтаар ТХЗ-ын 80 хувь нь л үндэсний хөгжлийн бодлогын эдгээр гурван баримт бичигт багтсан байгааг тогтоожээ. Хэд хэдэн орхигдсон зорилго байгаа нь Зорилт 8.8 (хөдөлмөрлөх эрх, ажлын байрны аюулгүй байдал), Зорилт 10.с (мөнгөн гуйвуулгын зардал), Зорилт 12.1 (тогтвортой хэрэглээ болон үйлдвэрлэлийн хөтөлбөрүүд), Зорилт 17.18 (Үндэсний тоон мэдээллийн олдоцтой байдал), болон Зорилт 17.19 (тоон мэдээллийн чадамж ба удирдлага) болно. Засгийн газар эдгээр орхигдсон зорилтуудыг дунд хугацааны хөгжлийн хөтөлбөрүүддээ тусгахыг уг судалгааны дүнд зөвлөжээ.

<sup>7</sup> Монгол Улсын Засгийн газар (2019). ТХЗ-ын хэрэгжилтийн Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019 ([https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23342MONGOLIA\\_VOLUNTARY\\_NATIONAL\\_REVIEW\\_REPORT\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23342MONGOLIA_VOLUNTARY_NATIONAL_REVIEW_REPORT_2019.pdf))

<sup>8</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (2021). Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын баримт бичиг болон Тогтвортой хөгжлийн зорилго хоорондын уялдааны тойм шинжилгээ, нүүр 9 (<https://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/mapping-the-sdgs-against-mongolia-s-national-development-plans-.html>)

## ТХЗ-ыг хангах Засгийн газрын хүчин чармайлтыг дэмжиж буй олон улсын санхүүжилт болон донорын дэмжлэг

ТХЗ-ыг төсөвлөх явцад багтаах нь бодлогын уялдааг сайжруулах (нэг төсвийн шийдвэр нь нөгөөдөө сөрөг үр дагавар авчрахгүй байх тустай), хариуцлагыг нэмэгдүүлэх (ТХЗ-ыг хяналт тавих арга хэрэгсэл болгон ашиглавал), мөн улс орнуудын төсвийг хооронд нь харьцуулах боломжтой болгосноор ТХЗ-ын биелэлтийн явцыг хянах зэрэг сайн талуудтай (Парламент хоорондын эвсэл, 2021 он).<sup>9</sup> Монгол Улсын Засгийн газар ТХЗ-ыг хангахад донор байгууллагуудаас дэмжлэг авч байгаа. Жишээлбэл, НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагууд Засгийн газрыг ТХЗ-той уялдсан төсөвлөлтийг нэвтрүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж байна.<sup>10</sup> Үүний нэг нь 2018 оноос хэрэгжиж эхэлсэн НҮБХХ-ийн “Монгол Улсад Тогтвортой хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх” төсөл бөгөөд ТХЗ-той уялдсан төсөвлөлтийн аргачлалыг Сангийн яам болон Эрүүл мэндийн яаман дээр туршиж байна. Эдгээр туршилтын үр дүнд тулгуурлан Монгол Улс ТХЗ-той уялдсан төсөв боловсруулах заавар гаргаж улмаар тэдгээрийг төсөв боловсруулах явцад бататган оруулахыг зорьж байна.

Мөн Хамтарсан ТХЗ-ын сангийн мэдээлж байгаагаар Монгол Улс НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр болон Хүүхдийн сангаас ТХЗ-ын Санхүүгийн хөтөлбөрийг 2020 оны 7 дугаар сараас 2022 оны 7 дугаар сарыг хүртэл хэрэгжүүлэхээр санхүүжилт авчээ.<sup>11</sup> ТХЗ-ын санхүүгийн хөтөлбөрийн эхний бүрэлдэхүүн хэсэгт (Монгол Улсад ТХЗ-ын санхүүгийн нэгдмэл аргачлалыг гаргах) 916,954 ам.доллар хуваарилагдсан бөгөөд санхүүгийн нөөцүүд болон үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцооны уялдааг сайжруулахад чиглэжээ.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр болон Хүүхдийн сангийн хамтарсан энэхүү хөтөлбөрийн стратеги нь Монгол Улсад ТХЗ-ыг санхүүжүүлэх шинэ санхүүгийн тогтолцоог бий болгож i) ТХЗ-ын санхүүгийн шалгалтын систем, хяналт болон засаглалын тогтолцоог бэхжүүлэх; ii) үндэсний цогц санхүүгийн стратегийг боловсруулах; iii) ТХЗ-ын Санхүүгийн стратегийг хэрэгжүүлэхэд гол оролцогч талуудын чадавхыг бэхжүүлэх, олон улсын сайн туршлагауд, шинэлэг шийдлүүдийг нэвтрүүлэхэд чиглэжээ. Хөтөлбөр нь тусгайлан сонгосон үр шим хүртэгчдэд чиглэсэн төсөвт үйл ажиллагаанууд, бодлогод голлон анхаарах ч “хэнийг ч үл орхих” зарчмыг баримтлан эмэгтэйчүүд, залуус, хүүхдүүдтэй ажилладаг нийгмийн салбарын яамдыг ч хамруулжээ.

Нийгмийн хамгааллын хүрээнд НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагууд (Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага, Хүн амын сан, Хүүхдийн сан)-ын хамтарсан бас нэгэн хөтөлбөр 2020-2022 онд хэрэгжсэн нь “Малчдын нийгмийн хамгааллыг өргөжүүлж, цочролд хариу үзүүлэх бэлэн байдлыг нэмэгдүүлэх нь” төсөл бөгөөд малчид, тэдний хүүхдүүдийн ядууралд нэрвэгдэх эмзэг байдал (ТХЗ 1) болон уур амьсгалын өөрчлөлт (ТХЗ 13)-ийн нөлөөг багасгах асуудлаар ажилласан. Тус нийгмийн хамгааллын хөтөлбөр 2,365,000 ам.долларын санхүүжилттэй.

Улс орны хөгжлийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг хэрэгжүүлэх, төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэхэд Монгол Улс гадаадын тусламжид найдаж ирсэн. Үндэсний сайн дурын илтгэлд дурдсанаар сүүлийн 10 гаруй жилийн хугацаанд хөгжлийн албан ёсны тусламж (ХАЁТ) буурсан ба “2011-2015 онд хуваарилсан ХАЁТ-ыг салбараар нь харвал нийт тусламжийн 50 хувь нь дэд бүтцийн салбаруудад (зам, хотын хөгжил, эрчим хүч, харилцаа холбоо), 25 хувь нь хүний хөгжилд, 12 хувь нь үйлдвэрлэлд (хөдөө

<sup>9</sup> Парламент хоорондын эвсэл (2021). Парламентын гишүүдэд зориулсан ТХЗ-ын төсөв боловсруулах заавар: Нийтийн нөөцийг бүрэн ашиглах нь (<https://www.ipu.org/file/12836/download>)

<sup>10</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, “Монгол Улсад Тогтвортой хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх” төслийн товхимол ([https://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/SDG\\_nub\\_brochure.pdf](https://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/SDG_nub_brochure.pdf))

<sup>11</sup> Хамтарсан ТХЗ-ын сангийн мэдээллийн бааз (2021) (<https://jointsdgfund.org/where-we-work/mongolia>)

аж ахуй, уул уурхай, үйлдвэр, худалдаа), 8 хувь нь засаглал болон эдийн засгийн шинэчлэлд, харин 2 хувь нь байгаль орчны чиглэлд олгогджээ.”

## Үндэсний сайн дурын илтгэлд дурдсан Засгийн газрын төсвийн тухайд

Үндэсний сайн дурын илтгэлд Монгол Улс ТХЗ-ыг бодлого төлөвлөлт болон төсвийн хуваарилалтуудад тусгах хэрэгтэйг тэмдэглэсэн байна. Илтгэлээр бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлтийн зөрүүтэй байдлыг тогтоосон бөгөөд 3 жилийн өмнө баталсан урт хугацааны бодлогын санхүүгийн стратеги нь хоцрогдсон болохоор: “Монгол Улс бодлого боловсруулахдаа дан ганц түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн хэрэгцээг тооцоолоод орхилгүй тэдгээрийн хуваарилалтыг бодлогын эрэмбэ дараа, төрийн болон хувийн оролцогч талуудын санхүүжилтийн эх үүсвэрүүд, нөөцийн ашиглалтын бодлоготой нийцүүлэн хийх хэрэгтэй” хэмээн дурджээ. Тайланд мөн эдийн засгийн өсөлт болон нийгэмд оруулах шаардлагатай хөрөнгө оруулалт зөрүүтэй байгааг тэмдэглээд, “эдийн засгийн өсөлт өндөр байсан жилүүдэд ч эрүүл мэнд, боловсролын салбаруудын төсөв (ДНБ-д эзлэх хувиар) хангалттай нэмэгдээгүй” байсныг онцолжээ.

Цаашлаад байгалийн нөөцийн ашиглалтаас олсон орлого байгаль хамгаалал, нөхөн сэргээлтэд зүй ёсоор зарцуулагдаагүй байгааг ч тэмдэглэсэн. Мөн санхүүжилт болон урт хугацааны бодлогын зорилтуудын уялдааг нэмэгдүүлж, зарцуулалтын үр ашиг, хяналтыг сайжруулахыг зөвлөжээ. Үндэсний хөгжлийн газар болон Сангийн яамны үйл ажиллагаануудад давхцал илэрсэн бөгөөд бодлого төлөвлөлт болон төсвийн үйл явцын уялдааг зохицуулах механизм сул байгаа нь харагджээ. Илтгэлд санхүүжилтийн

зөв стратеги боловсруулж, хэрэгжүүлбэл хөгжлийн албан ёсны тусламж болон бусад санхүүжилтийн эх үүсвэрүүдийг ч татах боломж байгааг онцолжээ. Мөн ТХЗ 16.6.1-ийн (засгийн газрын зарлагын гүйцэтгэлийг анх батлагдсан зарлагын төлөвлөгөөнд харьцуулсан хувь хэмжээ, салбараар) хэрэгжилт 2015-2017 онуудад 95 хувьтай байсныг<sup>12</sup> тэмдэглэсэн боловч салбаруудын төсвийн гүйцэтгэлийн түвшин эсвэл төсвийн хэрэгжилт ТХЗ-ыг хангахад хэрхэн нөлөөлсөн талаар дурдаагүй байна.

<sup>12</sup> ТХЗ 16. Тогтвортой хөгжлийн төлөө аюулгүй, бүх талын оролцоог хангасан нийгмийг хөгжүүлж, хүн бүрийг хуулиар хамгаалуулах боломжоор хангах, бүх түвшинд үр дүнтэй, хариуцлагатай, бүх талын оролцоог хангасан институцийг бий болгох



## 3. Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэлийн тойм

### Төсвийн гүйцэтгэл болон төсвийн захирагч нарын хооронд хийгдэх төсвийн зохицуулалтад холбогдох дүрэм, журмууд

Монгол Улсын Төсвийн тухай хуулиар төсөв төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах явцад дараах зарчмуудыг баримтлахыг шаарддаг: (i) төсвийн тогтвортой байдлыг хангасан байх, (ii) төсвийн иж бүрэн, үнэн зөв байдлыг хангасан байх, (iii) санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх, (iv) ил тод байдлыг хангасан байх, (v) хариуцлагатай байх.<sup>13</sup> Энэ нь жилийн төсвийг хэрэгжүүлэхдээ хуулиар батлагдсаных нь дагуу захиран зарцуулахыг шаардахаас илүүтэй төсвийн тогтвортой байдлыг анхаардаг гэдгийг харуулж байна. Улсын Их Хурал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь Засгийн газар, Засаг даргын өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулж болох ба ингэхдээ нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байх ёстой.

Төсвийн тухай хуулиар бол төсвийн ерөнхийлөн захирагч (голчлон яамдын сайд нар) түүнд шууд харьяалагдах төвлөрүүлэн захирагчдын төсөв хооронд болон төсвийн төвлөрүүлэн захирагч ба төсвийн шууд захирагчдын төсөв хооронд зохицуулалт хийхэд Засгийн газар нь УИХ-аас урьдчилсан зөвшөөрөл авах шаардлагагүй. Үүнийг төсвийн тухай хуулийн 42 дугаар зүйлээр зохицуулдаг. Жишээлбэл, Сангийн сайдад төсөв нь харьяалагддаг Татварын ерөнхий газар болон Гаалийн ерөнхий газрын төсөв хооронд зохицуулалт хийж болно. Цаашилбал, Монгол Улсын батлагдсан төсөв нь орлого болон зарлагыг эдийн засгийн

томсгосон эсвэл зориулалтын ангиллаар нь харуулдаггүй, зөвхөн төсвийн ерөнхийлөн захирагчдаар л ангилж орлого, зарлагыг үзүүлдэг. Жишээ нь 2022 оны санхүүгийн жилийн батлагдсан төсвийн хувьд орлогыг дөнгөж 20 төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар, зарлагыг 35 төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар харуулжээ.<sup>14</sup>

Төсвийн тухай хуулийн 42.1 дүгээр заалтын дагуу төсвийн ерөнхийлөн захирагч хооронд төсвийн зохицуулалт хийх бол УИХ-аар төсвийн тодотгол батлуулах шаардлагатай. Харин 2020 онд КОВИД-ын тархалт дэгдсэнээс хойш хууль тогтоох байгууллагаас урьдчилан зөвшөөрөл авалгүйгээр тухайн жилийн батлагдсан нийт зардлын хэмжээндээ багтаан төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын хооронд болон төсвийн төвлөрүүлэн болон шууд захирагч хооронд төсвийн зохицуулалт хийх, мөн хөрөнгийн болон урсгал зардлыг хооронд нь шилжүүлэхийг Засгийн газарт зөвшөөрсөн. Энэ өөрчлөлтийг 2020 оны 4 дүгээр сарын 29-нд батлагдсан Коронавируст халдвар /КОВИД-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулиар зөвшөөрсөн.<sup>15</sup> Энэ хууль 2022 оны 12 дугаар сарын 31-нийг хүртэл хүчин төгөлдөр мөрдөгдсөн ба 2020 оноос хойш хууль тогтоох байгууллагын зүгээс улсын төсөвт хяналт тавих нөхцөл маш хязгаарлагдмал байсан.

<sup>13</sup> <https://www.legalinfo.mn/law/details/12254>

<sup>14</sup> <https://old.legalinfo.mn/law/details/17035?lawid=17035>

<sup>15</sup> <https://old.legalinfo.mn/law/details/15312v>

## Төсвийн гүйцэтгэлийн ерөнхий чиг хандлага

Сүүлийн гурван санхүүгийн жилд (2018, 2019, 2020 он) батлагдсан зарлагын төлөвлөгөөг жилийн эцсийн бодит зарцуулалттай харьцуулсан тоон дүн шинжилгээнээс харахад Монгол Улсын Засгийн газар тухайн жилүүдийнхээ зорьсон зарлагын гүйцэтгэлдээ хүрээгүй байна (Хүснэгт 1).<sup>16</sup> Улсын нэгдсэн төсөв нь төв засгийн газрын буюу улсын төсөв, орон нутгийн төсөв, эрүүл мэндийн даатгалын сан болон нийгмийн даатгалын сангаас бүрдэнэ. Эдгээр төсвийн хувьд Монгол Улс төсөвлөснөөсөө бага зарцуулах хандлагатай байна. Нэгдсэн төсвийн хувьд, батлагдсан зардлын төлөвлөгөө ба бодит зарцуулалтын зөрүү 2018 онд -7.2 хувь, 2019 онд -3.7 хувь, 2020 онд -8.1 хувь тус тус гарчээ.

Төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү 2020 оны КОВИД-ын тархалтын үеэр нэмэгдсэн. Улсын төсвийн хувьд батлагдсан зардлын төлөвлөгөө ба бодит зарцуулалтын зөрүү 2018 онд -6.9 хувь, 2019 онд -1.2 хувь, 2020 онд -7.9 хувь байна.

Орон нутгийн төсвийн батлагдсан зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү илүү өндөр байсан (2018 онд -5.9 хувь, 2019 онд -9.3 хувь, 2020 онд -15.1 хувь) бөгөөд хамгийн том зөрүү (-15.1 хувь) нь 2020 оны КОВИД-ын тархалтын үеэр гарчээ. Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн хувьд төлөвлөснөөс хамаагүй бага зарцуулсан ба 2018 онд -8.7 хувь, 2019 онд -13.9 хувь, 2020 онд -13.8 хувийн зөрүүтэй гарсан. Харин Нийгмийн даатгалын сангийн батлагдсан зарлага болон бодит зарцуулалтын зөрүү хамгийн бага (2018 онд 0.4 хувь, 2019 онд -0.3 хувь, 2020 онд -1.7 хувь) байна.

### Хүснэгт 1. Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэл: Нийт зарлага ба цэвэр зээл, 2018-2020 он

	Зарлага (тэрбум төгрөг)											
	Батлагдсан төсөв			Бодит зарцуулалт			Зөрүү			Зөрүү (хувиар)		
	2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он
Төв засгийн газрын буюу улсын төсөв	7,711	9,407	11,653	7,182	9,295	10,736	-529	-112	-918	-6.9%	-1.2%	-7.9%
Орон нутгийн төсөв	2,935	3,229	3,718	2,763	2,928	3,157	-173	-301	-561	-5.9%	-9.3%	-15.1%
Эрүүл мэндийн даатгалын сан	341	408	495	312	351	426	-30	-57	-68	-8.7%	-13.9%	-13.8%
Нийгмийн даатгалын сан	1,808	2,069	2,494	1,815	2,062	2,452	6	-6	-42	0.4%	-0.3%	-1.7%
<b>Нийт төсөв</b>	<b>10,035</b>	<b>12,107</b>	<b>15,137</b>	<b>9,317</b>	<b>11,662</b>	<b>13,904</b>	<b>-718</b>	<b>-445</b>	<b>-1,233</b>	<b>-7.2%</b>	<b>-3.7%</b>	<b>-8.1%</b>

Эх сурвалж: Сангийн яам (2019-2021). Монгол Улсын 2018-2020 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангууд.

<sup>16</sup> Монгол Улсын 2018 болон 2019 оны төсвүүдэд тодотгол хийгдээгүй. 2020 оны хувьд тодотгосон төсвийг ашиглав.

## 4. Тогтвортой хөгжлийн 10 зорилгын салбарууд дахь хэрэгжилтийн явц

### ТХЗ-д хамаарах 7 салбараар төсвийг ангилж явц болон ашигласан мэдээллийн эх сурвалжууд

Монгол Улсын хувьд зөвхөн нэгдсэн төсвийн түвшинд зарлагыг төсвийн зориулалтаар ангилдаг учир энэ шинжилгээнд багтсан 3 жилийн мэдээллийг 2018-2020 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангаас нийт засгийн газрын хэмжээнд (төв болон орон нутгийн) яамдын түвшний зарцуулалтаар (зориулалтаар ангилсан төлөвлөгөө болон гүйцэтгэл) гарсан тоо мэдээнээс ашиглав.<sup>17,18</sup>

Долоон салбар дах төсвийн гүйцэтгэлийг ТХЗ-ын биелэлтийн явцтай харьцуулахын тулд бид 2021 оны Тогтвортой хөгжлийн тайлангаас дэлхийн улс орнуудын ТХЗ-ын биелэлтийн явцыг үнэлдэг ТХЗ-ын индексийн хамгийн сүүлийн үеийн дүнг авч хэрэглэсэн.<sup>19</sup> Энэ индекс нь улс орны ТХЗ-ын биелэлтийн явцыг гүйцэтгэлийн ангилал, чиг хандлагууд болон ТХЗ бүртэй холбогдох тухайлсан үзүүлэлтүүдийн үр дүнг мөн нэмэлтээр харуулдаг.<sup>20</sup>

### Боловсрол ба нийгмийн хамгаалал

Хүснэгт 2-т үзүүлсэн тоон мэдээллээс харахад Монгол Улсын боловсрол, нийгмийн хамгааллын салбарууд нэгдсэн төсвийн зардалд хамгийн өндөр хувийг (13.1 хувь) эзэлж байна. Тогтвортой хөгжлийн тайлан (ТХТ)-д тэмдэглэсэнээр Монгол Улсын боловсролын салбарын гүйцэтгэл сайн гарсан<sup>21</sup> бөгөөд индекс хэсэгт “ТХЗ биелсэн” гэж үнэлэгдсэн ба төлөвийг нь “Хэвийн төлөв эсвэл ТХЗ-ын биелэлтийг хадгалж байна” гэж тэмдэглэжээ.

Гэвч боловсролын салбарт тодорхой бэрхшээлүүд тулгарсаар байгаагийн зарим нь КОВИД-ын тархалтаас үүдэлтэй. Боловсролын салбарын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -11.8 хувь бөгөөд зарим үзүүлэлтээр Монгол Улс дэлхийн дундаж, Зүүн Ази, Номхон далайн орнуудаас доогуур гүйцэтгэлтэй байна. Эдгээрээс дурдвал Монгол Улс ДНБ-ийхээ 4.1 хувийг боловсролын салбарт зарцуулдаг (2019 оны байдлаар) бол уг үзүүлэлт дэлхийд 4.5 хувьтай байна.<sup>22</sup> Засгийн газрын нийт зарлагын 12.6 хувийг боловсролын салбар эзэлж байгаа (2019 оны байдлаар) бол энэ үзүүлэлт дэлхийд 14.3 хувь байна.

<sup>17</sup> Сангийн яам (2019-2021). Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, 2018, 2019, 2021 он ([https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD\\_2018\\_ACTUAL-LAST.pdf](https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD_2018_ACTUAL-LAST.pdf), [https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD\\_2019\\_ACTUAL-LAST.pdf](https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD_2019_ACTUAL-LAST.pdf), [https://mof.gov.mn/files/uploads/\\_2020.pdf](https://mof.gov.mn/files/uploads/_2020.pdf))

<sup>18</sup> Тооцооллын тайлбар: (i) Хүнс, хөдөө аж ахуй салбарын тооцооллыг хийхдээ Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын нийт зарлагад Хөнгөн үйлдвэрлэлийн хөгжүүлэх болон жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих хөтөлбөрүүдийг оруулаагүй болно; (ii) Боловсролын салбарын тооцооллыг хийхдээ Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын сайдын нийт зарлагад спорт болон урлагын хөтөлбөрүүдийг оруулаагүй болно; (iii) Байгаль орчны салбарын тооцооллыг хийхдээ Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын нийт зарлагад аялал жуулчлалын хөтөлбөрийг оруулаагүй болно; (iv) Нийгмийн хамгааллын салбарын тооцооллыг хийхдээ Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын нийт зарлагад “Мэргэжлийн боловсрол олгох”, “Хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого, удирдлага”, мөн “Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих” хөтөлбөрүүдийг оруулаагүй болно; (v) Ус болон ариун цэврийн байгууламжийн хангамж хэсэгт тооцооллыг хийхдээ Барилга, хот байгуулалтын сайдын зарлага дээр Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын багц дахь “Ус, цаг уур, орчны шинжилгээ”, “Усны нөөц, нуур, гол мөрний менежмент” хөтөлбөрүүдийн зардлыг нэмж хийсэн.

<sup>19</sup> Тогтвортой хөгжлийн тайлан 2021, холбогдох мэдээллийн самбар болон сан (<https://dashboards.sdindex.org/>)

<sup>20</sup> “Тогтвортой хөгжлийн тайлан” цахим хуудасны “Country Profiles” хэсгээс улсын түвшний оноо болон чиг хандлагыг харж болно (<https://dash-boards.sdindex.org/profiles>).

<sup>21</sup> Тогтвортой хөгжлийн тайлан (<https://dashboards.sdindex.org/profiles/mongolia>)

<sup>22</sup> Үндэсний статистикийн хороо (2021). Монгол Улсын 2020 оны статистикийн эмхэтгэл. Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд.

Монгол Улсад сурагч-багшийн тооны харьцаа 30:1 (2018 оны байдлаар) байгаа бол дэлхийн дундаж 23, Зүүн Ази, Номхон далайн орнуудад 18 байна. Нийслэл хотын зарим сургуульд нэг анги дахь хүүхдийн тоо 50 гарч байгаа гэсэн мэдээлэл ч байна.

КОВИД-ын цар тахалд боловсролын салбар хүндээр өртсөн. Засгийн газар бүх боловсролын байгууллага, цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын болон их сургуулийг 2020 оны 1 дүгээр сараас 2021 оны 8 дугаар сар хүртэл жил гаран хаасан. Энэ хугацаанд сурагчид алсын зайнаас (цахим болон теле хичээл) хичээллэсэн нь хүн амын 1/3 орчим нь ядуурлын түвшнээс доогуур амьдралтай орны хувьд технологийн хүртээмжээс хамааран сурагчдад харилцан адилгүй хүрсэн. Теле хичээлийн тоо хязгаартай, харин цахим хичээл нь интернэтэд холбогдох боломжгүй нэгэнд хязгаарлагдмал байв.

Хотын зарим орлого багатай өрх болон алслагдсан малчин өрхийн хувьд телевиз ч байдаггүй. Улсын сургуулийн хүүхдүүд ихэвчлэн теле хичээл үзсэн бол хувийн сургуулийн сурагчид цахим хичээл болон олон төрлийн сургалтын программ хангамж ашиглажээ. Олон эцэг эхийн хувьд сурагчид, тэр дундаа улсын сургуулийн хүүхдүүд 2 жил орчим юм сурсангүй гэж үзэж байгаагаа илэрхийлжээ.

Хэдийгээр нэгдсэн төсвийн зарлагын томоохон хэсгийг (13.1 хувь) эзэлж байгаа ч нийгмийн хамгааллын салбар мөн л асуудалтай. Энэ салбар нь тогтвортой хөгжлийн 1 болон 10 дах зорилтуудад хамаардаг. Тогтвортой хөгжлийн индексээр 10 дахь ТХЗ-д хүрэхэд “томоохон бэрхшээлтэй хэвээр” байгаа гэсэн бол бол 1 дэх ТХЗ-ын хувьд “бэрхшээлүүд байгаа ч урагшилж яваа” гэсэн төлөвтэй байна. Төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү нийгмийн хамгааллын салбарт -4.5 хувьтай гарчээ.

## Хүснэгт 2. Монгол Улсын ТХЗ-ын хэрэгжилтийн явцыг төсвийн гүйцэтгэлтэй харьцуулсан байдал (2018-2020 он)

Салбар	Холбогдох ТХЗ-ууд	ТХЗ-ын үзүүлэлтийн гүйцэтгэл	ТХЗ-ын үзүүлэлтийн төлөв	Нэгдсэн төсвийн нийт зарцуулалтад эзлэх хувь (Дундаж)	Төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү (Дундаж)
Хүнс, хөдөө аж ахуй	Зорилго 2: Өлсгөлөнг зогсоох	Гол бэрхшээлүүд хэвээр	Зогсонги байдалтай	1.6%	-0.8%
Боловсрол	Зорилго 4: Чанартай Боловсролыг дэмжих	ТХЗ биелсэн	Хэвийн төлөв эсвэл ТХЗ-ын биелэлтийн хадгалж байна	13.1%	-11.8%
Байгаль орчин	Зорилго 13: Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үр нөлөөг багасгах	Гол бэрхшээлүүд хэвээр	Зогсонги байдалтай	1.0%	-9.5%
	Зорилго 14: Далай, тэнгисийн нөөцийг хамгаалах	Мэдээлэл байхгүй	Төлөвийн мэдээлэл байхгүй		
	Зорилго 15: Хуурай газрын нөөцийг хамгаалах	Гол бэрхшээлүүд хэвээр	Зогсонги байдалтай		
Жендер	Зорилго 5: Жендерийн эрх, тэгш байдлыг хангах	Томоохон бэрхшээлүүд хэвээр	Тодорхой хэмжээгээр сайжирч байгаа	0.003%	-4.9%
Эрүүл мэнд	Зорилго 3: Эрүүл мэндийг дэмжих	Гол бэрхшээлүүд хэвээр	Тодорхой хэмжээгээр сайжирч байгаа	7.3%	-4.9%
Нийгмийн хамгаалал	Зорилго 1: Ядуурлыг устгах	Бэрхшээлүүд хэвээр	Хэвийн төлөв эсвэл ТХЗ-ын биелэлтийн хадгалж байна	13.1%	-4.5%
	Зорилго 10: Тэгш бус байдлыг бууруулах	Томоохон бэрхшээлүүд хэвээр	Төлөвийн мэдээлэл байхгүй		
Ус ба ариун цэврийн байгууламжийн хангамж	Зорилго 6: Баталгаат ундны ус ба ариун цэврийн байгууламжаар хангах	Гол бэрхшээлүүд хэвээр	Тодорхой хэмжээгээр сайжирч байгаа	0.7%	-5.7%

Эх сурвалж: Тогтвортой хөгжлийн тайлан <https://dashboards.sdginde.org/profiles/mongolia> болон Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд үндэслэсэн тооцоолол.

## Эрүүл мэнд

Эрүүл мэндийн салбар нэгдсэн төсвийн зарлагын 3 дахь том хувийг (7.3 хувь) эзэлдэг ч Тогтвортой хөгжлийн тайланд “анхаарал хандуулах шаардлагатай салбар” гэж тэмдэглэгдсэн бөгөөд ТХЗ дугаар 3 буюу эрүүл мэндийг дэмжихэд “гол бэрхшээлүүд хэвээр” байгаа ч “тодорхой хэмжээгээр сайжирч байгаа” гэсэн үзүүлэлттэй гарчээ. Төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -4.9 хувьтай байна. Эрүүл мэндийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 3.8 байгаа нь дэлхийд дундаж болох 9.8 хувиас (2018 оны байдлаар) доогуур үзүүлэлттэй байна. Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ)-ны мэдээлснээр Монгол Улсын эрүүл мэндийн зардлын 32.4 хувь нь иргэдээс хувиараа төлсөн зардал байгаа бол энэ үзүүлэлт дэлхийд 18.1 хувьтай байна.

## Хөдөө аж ахуй ба хүнс

Нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх хувиар (1.6 хувь) 4-т ордог Хүнс, хөдөө аж ахуйн салбар нь энд дурдсан 7 салбараас төсвийн зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү хамгийн бага (-0.8 хувь) салбар юм. Хэдий тийм ч тухайн салбарт мөн л анхаарах асуудлууд байна. Тогтвортой хөгжлийн тайланд дурдсанаар салбарын ТХЗ-ын гүйцэтгэл нь холбогдох зорилгоо (Зорилго 2: Өлсгөлөнг зогсоох) биелүүлэхэд “гол бэрхшээлүүд хэвээр”, зорилгын төлөв нь “зогсонги байдалтай” гэж гарчээ. Хүнсний хэрэгцээгээ хангахад импортын бүтээгдэхүүнээс ихээхэн хамааралтай байдаг орны хувьд Монгол Улс гадаад хүчин зүйлийн нөлөөнд өртөх эрсдэлтэй байдаг.<sup>23</sup>

## Байгаль орчин

Байгаль орчны салбар нь нэгдсэн төсвийн зарлагын нэг хувийг эзэлдэг бөгөөд төсвийн зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -9.5

хувь байна. Холбогдох ТХЗ-оо (Зорилго 13: Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үр нөлөөг багасгах, Зорилго 15: Хуурай газрын нөөцийг хамгаалах) биелүүлэхэд “гол бэрхшээлүүд хэвээр байгаа” гэсэн гүйцэтгэлийн үзүүлэлттэй байгаа бол төлөвийн хувьд эдгээр хоёр зорилго “зогсонги байдалтай” гарсан байна. Агаарын бохирдол нь нийслэл хотын хүн амын эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлж буй ноцтой асуудал болоод байна. “Айл өрхөд улсаас хуваарилсан газарт гэр, байшин барин төлөвлөлтгүйгээр амьдарч буй 840,000 орчим иргэн Улаанбаатар хотын гэр хороололд байна”.<sup>24</sup> Гэр хорооллын иргэд нь төвийн бохирын системд холбогдоогүй учир хөрсний бохирдол ч мөн том асуудал болсон. Эндхийн оршин суугчид хүйтний улиралд халаалтдаа нүүрс түлдэг нь агаарын бохирдол нэмэгдэхэд нөлөөлөх бөгөөд Улаанбаатар хотыг дэлхийн хамгийн их бохирдолтой хотын нэг болгоод байна.<sup>25</sup> Энэ бол Монгол Улсын иргэдэд Үндсэн хуулиар олгогдсон эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчиж буй явдал юм.

## Ус ба ариун цэвэр

Ус, ариун цэврийн байгууламжийн асуудалд нэгдсэн төсвийн зардлын 0.7 хувь зарцуулагддаг бөгөөд төсвийн зарлагын гүйцэтгэл 5.7 хувиар дутуу байна. Холбогдох ТХЗ-ын (Зорилго 6: Баталгаат ундны ус ба ариун цэврийн байгууламжаар хангах) гүйцэтгэлийн үзүүлэлт “гол бэрхшээлүүд хэвээр байгаа” гэсэн индекстэй байгаа бол үзүүлэлтийг төлөв нь “тодорхой хэмжээгээр сайжирч байгаа” гэж Тогтвортой хөгжлийн тайланд тэмдэглэжээ. ҮСХ-ны (2022 он) мэдээлснээр 2020 оны байдлаар хотын хүн амын 75.6 хувь нь ариун цэврийн наад захын үйлчилгээ авч байгаа бол дэлхийн дундаж 86.9 хувь, Зүүн Ази, Номхон далайн орнуудынх 94.1 хувь гэсэн үзүүлэлттэй байдаг аж. Хөдөөгийн хүн амын дөнгөж 50.6 хувь нь л ариун цэврийн наад захын үйлчилгээ

<sup>23</sup> Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ, НҮБ-ын Хүнсний тогтолцооны дээд чуулга 2021 болон НҮБ-ын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага (2021). Монгол Улсад тогтвортой хүнсний тогтолцоог бүрдүүлэхийн төлөө ([https://summitdialogues.org/wp-content/uploads/2021/09/ENG\\_sustainablefoodsystems\\_Mongolia\\_FSD\\_Pathway-document.pdf](https://summitdialogues.org/wp-content/uploads/2021/09/ENG_sustainablefoodsystems_Mongolia_FSD_Pathway-document.pdf))

<sup>24</sup> Азийн хөгжлийн банк (2020 оны 12 сар). Монгол Улсын гэр хорооллуудад үнэ боломжийн хүлэмж барих нь (<https://www.adb.org/node/665896/printable/pdf>)

<sup>25</sup> <https://www.unicef.org/mongolia/environment-air-pollution>

хүртэж байгаа нь дэлхийн дундаж 65.8 хувь, Зүүн ази, Номхон далайн орнуудын 84.5 хувь зэрэг үзүүлэлтээс ихээхэн доогуур байна.

## Жендер

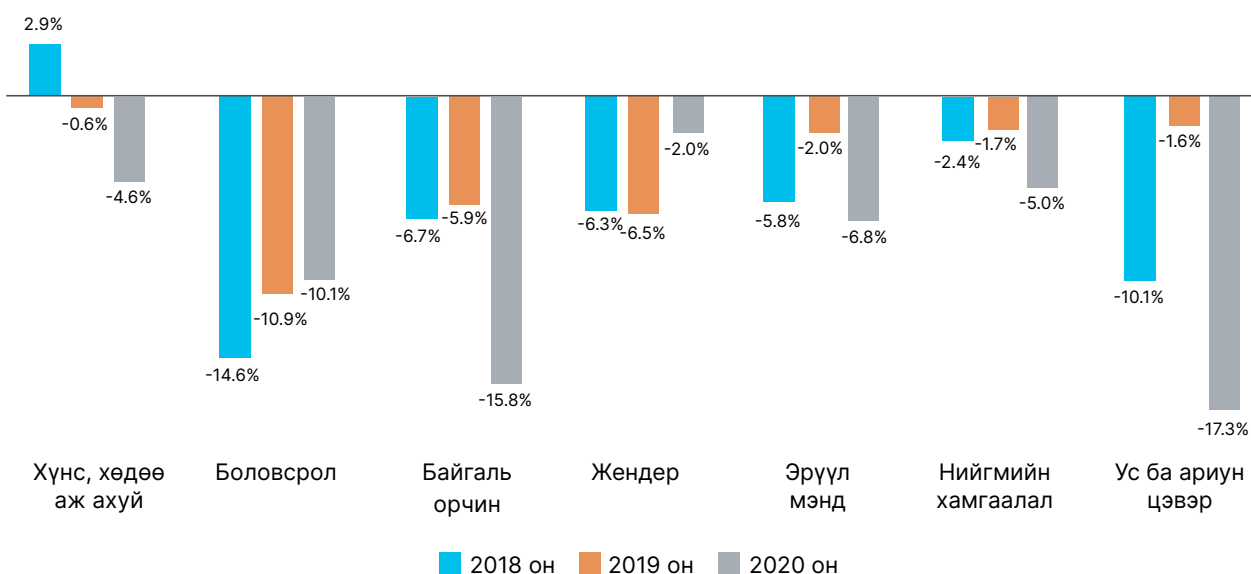
Монгол Улс жендерийн мэдрэмжтэй төсөв боловсруулдаггүй бөгөөд төсвийн баримт бичгүүдэд зарцуулалтыг хүйсээр ангилаагүй байдаг. Эмэгтэйчүүд гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртөх нь ноцтой асуудлын нэг болсон бөгөөд “хамтрагчтай байсан эмэгтэйчүүдийн 57.9 хувь нь биеийн, бэлгийн, сэтгэл зүйн болон эдийн засгийн дарамт, хүчирхийлэл, хяналт шахалтын аль нэг хэлбэртэй нэг ба түүнээс олон удаа тулгарчээ”.<sup>26</sup> Энэхүү дүн шинжилгээнд Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яамнаас гардаг хүчирхийллийн хохирогчдод үзүүлэх дэмжлэг тусламжийг жендерийн зардалд оруулж тооцлоо. Энэ тусламж нь нэгдсэн төсвийн зарлагын 0.003 хувийг эзэлдэг бөгөөд төсвийн

зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -4.9 хувь байна. Энэ зорилгын (Зорилго 5: Жендерийн эрх, тэгш байдлыг хангах) гүйцэтгэлд “томоохон бэрхшээлүүд хэвээр байгаа” гэсэн үзүүлэлттэй байгаа бол төлөвийн хувьд “тодорхой хэмжээнд сайжирч байгаа” гэж мэдээлжээ.

## Ерөнхий тойм

2020 онд (КОВИД-ын цар тахлын үеэр) дээрх ТХЗ-той холбогдох салбаруудад нийтэд нь Засгийн газар төлөвлөснөөсөө бага зарцуулсан. Жишээ нь өмнөх 2 жилтэй харьцуулахад 2020 онд ус ба ариун цэврийн байгууламж (-17.3 хувь), байгаль орчин (-15.8 хувь), эрүүл мэнд (-6.8 хувь), нийгмийн хамгаалал (-5 хувь), хөдөө аж ахуй болон хүнс (-4.6 хувь) гэсэн дүнтэйгээр төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү хамгийн өндөр гарчээ (График 1).<sup>27</sup>

График 1. Монгол Улсын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү, салбараар, 2018-2020 он



Эх сурвалж: Тооцооллыг Сангийн яамнаас гаргасан Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангийн тоо мэдээлэлд үндэслэн хийв.

<sup>26</sup> Үндэсний статистикийн хороо болон НҮБ-ын Хүн амын сан (2018). Монгол Улс дахь жендерт суурилсан хүчирхийллийн үндэсний тайлан 2017 ([https://asiapacific.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2017%20National%20Study%20on%20Gender-based%20Violence%20in%20Mongolia\\_0.pdf](https://asiapacific.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2017%20National%20Study%20on%20Gender-based%20Violence%20in%20Mongolia_0.pdf))

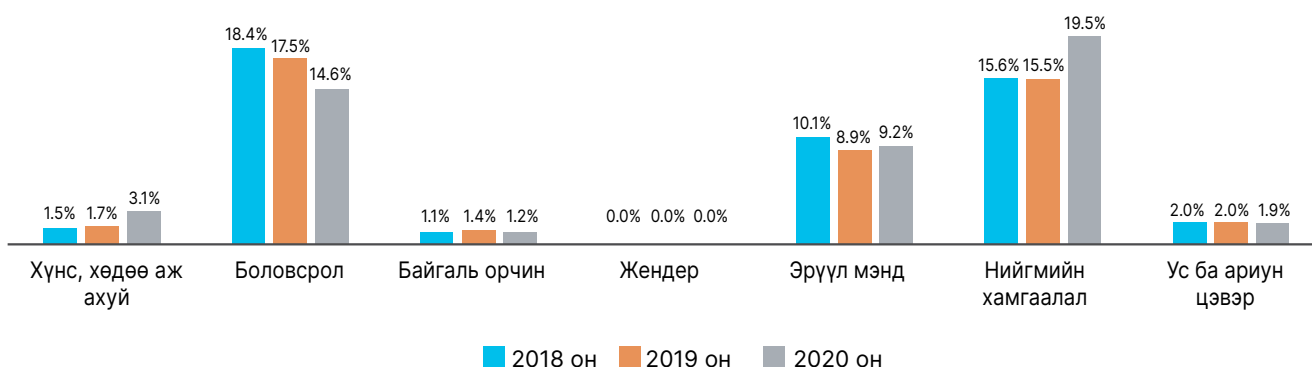
<sup>27</sup> Дэлгэрэнгүйг хавсралтаас харна уу.

Монгол Улсын төв засгийн газрын буюу улсын төсвийн зарлагад салбаруудын эзлэх хувь хэмжээ 2018-2020 онд харилцан адилгүй байсан нь График 2 дээр харагдаж байна. Улсын төсвийн зарлагад нийгмийн хамгаалал болон хүнс, хөдөө аж ахуйн салбаруудын эзлэх хувь эрүүл мэндийн салбартай харьцуулахад огцом нэмэгдсэн. Улсын төсөвт нийгмийн хамгааллын зардлын эзлэх хувь хэмжээ 4 орчим хувиар өссөн (2019 онд 15.5 хувь байсан бол 2020 онд 19.5 хувь) нь хүүхдийн мөнгийг 20,000 төгрөгөөс 100,000 болгосон зэрэг халамжийн үйлчилгээний өөрчлөлтүүдтэй холбоотой. Эдгээр арга хэмжээнүүд нь өрхийн орлогод КОВИД цар тахлын үзүүлэх үр нөлөөг бууруулахад чиглэсэн болно. Харин эсрэгээрээ улсын төсвийн зарлагад хүнс, хөдөө аж ахуйн

салбарын зардлын эзлэх дүн 1.4 хувиар (2019 онд 1.7 хувь байсан бол 2020 онд 3.1 хувь), эрүүл мэндийн зардлын эзлэх хувь хэмжээ дөнгөж 0.3 хувиар (2019 онд 8.9 хувь байсан бол 2020 онд 9.2 хувь) тус тус өсжээ.

Улсын төсвийн зарлагад эзлэх дүн хамгийн ихээр буурсан нь 2.9 хувийн бууралттай (2019 онд 17.5 хувь, 2020 онд 14.6 хувь) боловсролын салбар байна. Түүний гол шалтгаан нь 2020 онд цар тахлын тархалтаас үүдэн сургуулиудын үйл ажиллагааг зогсоосон явдал юм. Улсын төсвийн зарлагад байгаль орчин болон ус, ариун цэврийн асуудлаарх зардлуудын эзлэх хувь маш бага хэмжээгээр (байгаль орчин 0.1 хувиар, ус, ариун цэврийн ажлууд 0.2 хувиар) буурчээ.

**График 2. Улсын төсвийн зарлагад салбаруудын эзлэх хувь хэмжээ, 2018-2020 он**



Эх сурвалж: Тооцооллыг Сангийн яамнаас гаргасан Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангийн тоо мэдээллээр хийв.

## Гол үр дүнгүүд

Монгол Улсад ТХЗ-ыг хангах явц удаашралтай байгаа нь салбаруудын төсвийн зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүүтэй ихээхэн хамааралтай. Тогтвортой хөгжлийн тайланд дурдсанаар 2018-аас 2020 оны хооронд Монгол Улс ТХЗ-д хамаарах 7 салбартаа бүгдэд нь төсөвлөснөөс бага зарцуулснаас ганцхан боловсролын салбарт дорвитой ахиц гаргаж чадсан. Бусад 6 салбарын хувьд дараах томоохон сорилт, бэрхшээлүүдтэй тулгараад байна. Үүнд:

- Хэдийгээр улсын төсвийн зарлагад эзлэх хувь өндөрт тооцогддог ч нийгмийн хамгааллын салбар тэгш бус байдал, ядуурлыг бууруулахад ахиц гаргаж чадахгүй байгаа бөгөөд уг салбар батлагдсан төсвөө 4.5 хувиар дутуу зарцуулжээ.
- Улсын төсвийн зарлагад эзлэх хувиар гурав дугаарт орж буй эрүүл мэндийн салбарын хувьд ч мөн ойролцоо буюу төсвийн гүйцэтгэл 4.9 хувиар дутуу байна.
- Улсын төсвийн зарлагын 1 хувийг эзэлдэг байгаль орчны салбарын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү-9.5 байгаа нь уур амьсгалын өөрчлөлтийн үр нөлөөг багасгах (ТХЗ 13) болон хуурай газрын нөөцийг хамгаалах (ТХЗ 15) зорилтод учирч буй “гол бэрхшээлүүд”-ийг хэвээр оршиход нөлөөлж байна.
- Ус, ариун цэврийн асуудалд улсын төсвийн зарлагын 0.7 хувь нь л хуваарилагдсан бөгөөд төсвийн гүйцэтгэл 5.7 хувиар дутуу гарсан. Тогтвортой хөгжлийн 6 дахь зорилго болох баталгаат ундны ус болон ариун цэврийн байгууламжаар хангах явцад тулгарч буй гол бэрхшээлүүд мөн л хэвээр байна.
- Улсын төсвийн 1.6 хувийг хүртдэг хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -0.8 хувьтай байгаа ба ТХЗ 2 буюу “өлсгөлөнг зогсоох”

үйлсэд тулгарч буй “гол бэрхшээлүүд”-ийг давж гарахад хүндрэлтэй хэвээр байна.

- Хүчирхийллийн хохирогчдод тусламж дэмжлэг үзүүлэхэд улсын төсвийн дөнгөж 0.003 хувийг зарцуулдаг бөгөөд төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -4.9 хувьтай байна. ТХЗ 5 буюу жендерийн эрх, тэгш байдлыг хангахад томоохон сорилтууд хэвээр.

Хэдийгээр төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү -10 гаруй хувьтай байгаа ч боловсролын салбар дахь “ТХЗ биелсэн” гэж Тогтвортой хөгжлийн тайланд үнэлэгдсэн. Улсын төсвийн зарлагад боловсролын салбар хамгийн өндөр хувийг эзэлдэг ч “боловсрол олгох”-оос “чанартай боловсрол олгох” зорилгод шилжихэд бэрхшээлтэй байна. Үүнийг шийдэхийн тулд тус салбарын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүүг бууруулах шаардлагатай.



## 5. Цар тахлын нөлөө

Хүн амын эрүүл мэнд болон эдийн засагт КОВИД-ын үзүүлсэн үр нөлөөг бууруулахаар Монгол Улс 2020 онд 2 багц арга хэмжээ авсан. Эхний багц нь Засгийн газрын 2020 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн 114 дүгээр тогтоолоор батлагдсан бөгөөд “Бэлэн байдлын зэрэгт шилжсэнтэй холбогдуулан эдийн засгийг дэмжих” чиглэл бүхий онцгой байдлын үеийн арга хэмжээ болсон. Энэ багцад төрийн албан хаагчид болон төрийн байгууллагаас бусад бүх ажилчид болон ажил олгогчдыг нийгмийн даатгалын шимтгэлээс хөнгөлөх (эрүүл мэндийн даатгалыг оруулахгүй); жижиг бизнес эрхлэгчдийг аж ахуйн нэгж (ААН)-ийн орлогын албан татвараас чөлөөлөх; төрийн албанаас бусад ажилчдыг хувь хүний орлогын албан татвараас чөлөөлөх; түрээсийн орлогын татварыг багасгах; нийгмийн даатгалын болон орлогын албан татварын зөрчлийн шийтгэлийг хөнгөлөх; нэр заасан импортын хүнсний бүтээгдэхүүнүүд болон КОВИД-ын холбогдолтой эм хангамжийг импортын болон нэмүү өртгийн албан татвараас чөлөөлөх; ажилгүйдлийн тэтгэмжийг нэмэх; сар тутмын хүүхдэд олгодог 20,000 төгрөгийг (≈7 ам. доллар) нэмэх, болон шатахууны үнийг тогтвортой барих зэрэг арга хэмжээнүүд багтсан.

Дээрээс нь улсын төсвөөс тэргүүн ээлжид санхүүжүүлэх зарлагуудын, мөн зарим танах шаардлагатай зарлагын жагсаалтыг гаргаж баталсан. Ихэнх арга хэмжээ нь 2020 оны 9 дүгээр сарын 30-нийг хүртэл хүчин төгөлдөр хэрэгжих байсан. Энэхүү багц нь ойролцоогоор 5.1 их наяд төгрөгт (ойролцоогоор 1.8 тэрбум ам.доллар) төсөвлөгдсөн бөгөөд тун удалгүй, УИХ-ын тогтоол болон холбогдох хуулиуд гарсан. 2020 оны 8 дугаар сарын 5-ны өдөр Засгийн газар зарим арга хэмжээний хэрэгжилтийг сунгаж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулан 2020 он дуустал мөрдөх болсныг зарласан. 2020 оны 8 дугаар сарын 28-нд УИХ онцгой байдлын үед тэргүүн ээлжид санхүүжүүлэх

зарлагыг тусгасан төсвийн нэмэлт, өөрчлөлт баталсан. Мөн энэ өдөр УИХ холбогдох хуулиудаар хэрэгжих зарим үйл ажиллагааг сунгаж, нэмэлт өөрчлөлт (жишээ нь нийгмийн даатгалын шимтгэлийг бүрэн чөлөөлсөн байсныг бууруулан авах болгож өөрчилж, ААН-ийн орлогын албан татварын бүтэн хөнгөлөлтийг сунгаж, түрээсийн орлогын татвар бууруулсныг 2020 он дуустал хүчинтэй хэвээр үргэлжлүүлэх) оруулан баталсан. 2020 оны 12 дугаар сарын 25, 31-ний өдрүүдэд УИХ хоёр хууль баталж, нийгмийн даатгалын шимтгэлийн болон орлогын албан татварын зөрчлийн шийтгэлийг хөнгөлөх арга хэмжээг 2021 оны 7 дугаар сарын 1-нийг хүртэл сунгасан.

2 дахь багц болох “Коронавирусын халдвар (КОВИД-19)-ын цар тахлын үед эдийн засгийг идэвхжүүлэх, иргэдийн амьжиргааг дэмжих нийгмийн хамгааллын арга хэмжээг” багтаасан тогтоолыг Засгийн газар 2020 оны 5 дугаар сарын 6-нд танилцуулсан. Энэ багцад сар бүрийн хүүхдийн мөнгөний дүнг өсгөх; хүнсний бүтээгдэхүүн худалдан авах эрхийн бичгийн үнийн дүнг 2 дахин нэмэх; өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, болон бусад эмзэг бүлгийн хүмүүсийн нийгмийн халамжийн тэтгэмжийг нэмэх; малчин өрхүүдэд ноолуурын урамшуулал олгох зэрэг ажлууд багтсан. Эдгээр үйл ажиллагааг 2020 оны 9 дүгээр сарын 30-нийг хүртэл үргэлжлүүлэхээр анх шийдвэрлэсэн ба зарлагыг 793 тэрбум төгрөг (ойролцоогоор 280 сая ам.доллар) байхаар тооцоолсон. 2020 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдөр УИХ тогтоолд тусгасан ажлыг хэрэгжүүлэх төсвийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан. 2020 оны 9 дүгээр сарын 30-ны өдөр Засгийн газраас эдгээр үйл ажиллагааг (ноолуурын урамшууллаас бусад) 2020 он дуустал үргэлжлүүлэхээр анхны тогтоолдоо нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

Дээрх нэмэлт өөрчлөлтүүдээс харахад 2020 оны Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэлийн төлөвт

орсон өөрчлөлтүүдийн учир тодорхой болж байна. Цар тахлын үеэр ТХЗ-той холбогдох 7 салбарт Засгийн газар төсөвлөснөөсөө бага зарцуулсан. Тухайлбал, өмнөх 2 жилтэй харьцуулахад 2020 оны төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн хамгийн том зөрүү нь ус, ариун цэврийн байгууламжийн асуудал (-17.3%), байгаль орчин (-15.8%), эрүүл мэнд (-6.8%), нийгмийн хамгаалал (-5%), хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарт (-4.6 %) тус тус гарчээ.

Салбар бүрийн улсын төсвийн зарлагад эзлэх хувь ч мөн өмнөх жилийнхээс өөрчлөгдсөн. Нийгмийн хамгаалал, хүнс, хөдөө аж ахуйн салбар ихээхэн өсөлттэй байсан бол эрүүл мэндийн салбарынх үл ялиг л нэмэгдсэн байна. Нэгдсэн төсвийн зарлагад нийгмийн хамгааллын салбарын эзлэх хувь 2.7 хувиар өссөн нь цар тахлын үр нөлөөг бууруулахаар Засгийн газраас гаргасан онцгой байдлын багцтай холбоотой бөгөөд сар бүр олгодог хүүхдийн халамжийн мөнгөний нэмэгдэл, ажилгүйдлийн тэтгэмж зэрэг зардлууд үүнд багтсан юм. Нэгдсэн төсвийн зарлагад хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарын эзлэх хувь хэмжээ нэг хувиар нэмэгдсэн бол эрүүл мэндийн салбарынх зөвхөн 0.04 хувиар өссөн.

Эсрэгээрээ, нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх хувь хамгийн ихээр буурсан нь боловсролын салбар бөгөөд салбарын зардал 2.7 хувиар ийнхүү буурсан нь 2020 онд цар тахлын улмаас сургуулиуд хаалгаа барьсантай холбоотой. Өөр ч бас бага зэргийн бууралтууд гарсан нь нэгдсэн төсөвт эзлэх байгаль орчин, ус, ариун цэврийн байгууламжийн зардлууд (0.2 хувь болон 0.1 хувь тус бүр) байв.

Боловсрол, нийгмийн хамгаалал зэрэг томоохон салбаруудад үзүүлсэн үр нөлөөнөөс гадна, цар тахлын сүүдэр Монгол Улсын санхүүгийн ерөнхий төлөвт үргэлжлэн туссаар байгаагийн илрэл нь Засгийн газрын эрчимтэй нэмэгдэж буй өрийн асуудал. Цар тахал дэгдсэнээс хойш Монгол Улсын төсвийн алдагдал ДНБ-ий 9.4 хувьд хүрсэн бөгөөд эдийн засгийн сул гүйцэтгэл, ашиг малтмалын экспортын удаашралаас үүдэн улсын төсвийн орлого ч буурсан билээ. Эдгээр өөрчлөлт нь цаашид Монгол Улсын ТХЗ-д хүрэх хүчин чармайлтад сөргөөр нөлөөлөх нь дамжиггүй.

## 6. Жендерийн тэгш байдлыг хангахад чиглэсэн төсвийн зарцуулалт

Монгол Улсын ТХЗ-ын 2019 оны Үндэсний сайн дурын илтгэлд жендерийн эрх, тэгш байдлыг хангах бодлого болон хуулийн орчин зохих түвшинд бүрдсэн ч хэрэгжилт сул байгаа нь бодлого, хөтөлбөрүүдэд жендерийн мэдрэмж дутмаг мөн жендерийн тоон мэдээлэл, түүний хэрэглээ бага байгаатай холбоотой хэмээн дурджээ. Жендерийг мөн хариуцлагыг сайжруулахад чиглэсэн тогтвортой хөгжлийн аудитын нэг хэсэг болгон оруулахыг илтгэлд санал болгожээ.

Монгол Улс жендерийн асуудлуудыг цаашлаад бодлого төлөвлөлт болон төсвийн хуваарилалтын явцад ч оруулж хэвших хэрэгтэй. Улсын төсөвт зардлыг хүйсээр ангилж задалдаггүй бөгөөд Засгийн газар зөвхөн жилийн эцсийн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангууд болон төсвийн төслүүдэд эмэгтэйчүүдэд чиглэсэн цөөн хэдэн хөтөлбөрийн зарлагын тоо мэдээг нэгтгэн харуулдаг. Жишээлбэл, 2020 оны жилийн эцсийн төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийн эсрэг гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх ганцхан төслийн зарцуулалтыг багтаажээ. Эдгээр баримт бичиг төсвийн зарцуулалт нь жендерийн тэгш байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг ч бас харуулдаггүй.

Хэдийгээр Монгол Улсад эмэгтэйчүүдийн эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн амьдралд оролцох оролцоо дээшилсэн ч, сонгогдсон парламентын гишүүдийн дөнгөж 17 хувь нь л эмэгтэй байна (2020 оны Үндэсний статистикийн эмхэтгэл). Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд эмэгтэйчүүдийн эзлэх

хувь 17.8 бол дүүргүүдэд 29.9 хувь, аймгуудад 15.8 хувьтай байна. Боловсролын түвшин өндөр боловч, хөдөлмөрийн зах зээл дээрх эмэгтэйчүүдийн оролцооны түвшин (51.8 хувь) нь эрэгтэйчүүдийнхээс (58.8 хувь) доогуур байна. Эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн цалингийн зөрүү 18 хувь бөгөөд аж ахуй нэгжид ажиллаж буй эмэгтэйн сарын дундаж цалин 903 мянган төгрөг байхад эрэгтэйнх 1.1 сая төгрөг байна. Жендерт суурилсан хүчирхийллийн асуудал хэвээр оршсоор байгаа бөгөөд КОВИД-19 цар тахлаас үүдсэн хорио цээрийн үеэр нэмэгдсэн гэж мэдээлээд байгаа.

## 7. Дүгнэлт, зөвлөмж

Энэ шинжилгээ нь тогтвортой хөгжлийн 17 зорилгоос 10 зорилгыг хамаарч буй 7 салбарт Монгол Улсын Засгийн газрын зарцуулсан төсвийн гүйцэтгэлийн төлөв, хандлагыг судаллаа. Монгол Улс ТХЗ-ыг хангахад 6 салбарт (хүнс, хөдөө аж ахуй, байгаль орчин, жендерийн эрх, тэгш байдал, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, ус болон ариун цэврийн байгууламжийн хангамж) томоохон сорилт, бэрхшээлүүдтэй тулгарч байна. ТХЗ 4-т хамаарах боловсролын салбарт Монгол Улсыг чанартай боловсрол олгох зорилгыг “биелүүлсэн” гэж Тогтвортой хөгжлийн тайланд дүгнэсэн. Гэсэн хэдий ч цар тахлаас үүдэлтэй хорио хязгаарлалт болон хангалттай санхүүжилт байхгүй зэргээс үүдэн нэлээдгүй бэрхшээлүүд тулгарсаар байна. КОВИД-ын цар тахал нь ажилгүйдэл, ядуурал, болон тэгш бус байдлыг арилгах хүчин чармайлтуудад мөн саад учруулж байна.

Холбогдох салбаруудын төсвийн зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүү нь ТХЗ-ын хэрэгжилтийн явцтай нягт холбоотой. Үүнийг Монгол Улс дээр дурдсан 7 салбарт төсөвлөснөөсөө бага зарцуулалт хийсэн нь гэрчилж байна. ТХЗ-ыг хангахад хоцрогдолтой байгаа боловсролоос бусад 6 салбартаа ахиц гаргахын тулд Монгол Улс төсвийн гүйцэтгэлээ сайжруулах хэрэгтэй. Энэ нь Төрийн албаны зөвлөл (2018 онд төсвөө 100 хувь зарцуулсан) болон Цагаатгах ажлыг удирдан зохион байгуулах комиссоос (2019, 2020 оны төсвөө 100 хувь зарцуулсан) бусад 2018-2020 онд төсөвлөснөөсөө бага зарцуулсан бүх төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хувьд хүндхэн даалгавар болох юм.

Жендерийн эрх, тэгш байдал Монгол Улсын хувьд сорилт хэвээр байна. Олон улсын сайн туршлагын дагуу төсвийн зарцуулалтыг хүйсээр нь ангилан гаргадаг, жендерийн мэдрэмжтэй төсөв боловсруулалтыг нэвтрүүлэх хэрэгтэй.

Мөн төсвийн бүх шатанд (боловсруулалт, хуваарилалт, гүйцэтгэл болон хяналт) хүйсээр нь ангилан, дүн шинжилгээ хийдэг жендерийн эрх, тэгш байдлыг харгалзан үзсэн төсөвлөлт нэвтрүүлбэл жендерийн эрх, тэгш байдалд төсвийн зарцуулалтын үзүүлж буй үр нөлөөг ойлгох, сайжруулах үр дүнтэй арга болно.

Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулахад Засгийн газар болон төсвийн хяналтын байгууллагууд ихээхэн анхаарах хэрэгтэй. Засгийн газар төсвийн гүйцэтгэлд тулгарч буй бэрхшээлүүдийг олж илрүүлэн, шаардлагатай арга хэмжээг авч, олон нийтийг татан оролцуулах боломжийг бүрдүүлж хамтдаа шийдлийг эрэлхийлснээр ТХЗ-ын хэрэгжилтийн явцыг түргэсгэж чадна. Мөн түүнчлэн төсөв боловсруулах шатанд олон нийтийн оролцоог хангаж, хэрэгжилтийн үеэр хяналт тавих боломжийг Засгийн газраас бүрдүүлж өгөх хэрэгтэй. Жилийн төсвийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх явцад хүн амын эмзэг бүлэг болон төлөөлөл дутмаг байдаг бүлгүүдийн саналыг авдаг болох алхмыг хийх нь чухал байна. Засгийн газрын зүгээс олон нийтийг татан оролцуулахдаа тухайн үйл ажиллагааны талаар цогц мэдээллийг урьдаар өгч байж олон нийт мэдээлэлтэйгээр оролцоно.

Хууль тогтоох байгууллагын хувьд ч мөн төсвийн мөчлөгийн бүх шатан дах хяналтаа сайжруулах хэрэгтэй. Төсвийн байнгын хороо нь батлагдсан жилийн төсвийн хэрэгжилтийг холбогдох төсвийн гүйцэтгэлийн үед хянаж үздэггүй. Сангийн яамнаас гаргасан жилийн төсвийн гүйцэтгэлийн явцын тайлангуудыг хууль тогтоох байгууллагаар хэлэлцүүлдэггүй. УИХ-ын Тамгын газрын дэргэдэх Хяналт шалгалт, үнэлгээний газрын Төсвийн шинжилгээний хэсэг улсын төсвийн гүйцэтгэлийн талаарх тайланг сар бүр гаргадаг ч үүнийг УИХ-ын Байнгын хороо заавал хэлэлцэх шаардлагагүй байдаг. Иймд хууль тогтоох байгууллага төсвийн захирагч

хооронд хийгдсэн төсвийн зохицуулалт, жилийн батлагдсан төсвийн хэрэгжилтийн явц, дутуу зарцуулалт болон түүний үр дагаварт тавих хяналтаа сайжруулах хэрэгтэй. Мөн олон нийтийн сонсгол хийх эсвэл бусад оролцооны аргуудыг ашиглан жилийн төсвийг боловсруулах болон аудитын тайлан, төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэх үед олон нийтийн санал бодлыг сонсох нь зүйтэй. Цаашлаад, төрийн аудитын дээд байгууллага нь төсвийн захирагч хооронд хийгдсэн төсвийн зохицуулалт, жилийн төсвийн хэрэгжилтийн явц, төсөвлөгдсөнөөс бага зарцуулж буйн шалтгаан, үр дагаварт сайтар анхаарах хэрэгтэй.

Төсвийн гүйцэтгэлийг хангах нь ТХЗ-д хүрэх явцыг урагшлуулахад туслах зөвхөн нэг л хүчин зүйл юм. ТХЗ-ыг биелүүлэхэд хангалттай санхүүжилт хуваарилагдсан эсэх, санхүүжилтийг хэрхэн эрэмбэлсэн, төсвийн зарцуулалт хэр үр дүнтэй хийгддэг зэрэг нөлөөлөх бусад олон хүчин зүйлүүд бий. Эдгээр хүчин зүйлийг ажил болгохын тулд Засгийн газар эдийн засгийн хүртээмжтэй өсөлтийг хангах бодлогуудыг нэн тэргүүнд тавих нь зүйтэй. Нэмж дурдахад Монгол Улс ТХЗ-той уялдуулсан төсөвлөлтийг нэвтрүүлэх ажлаа эрчимжүүлж, ДНБ-д эзлэх эрүүл мэнд болон боловсролын төсвийн зарлагын хувь хэмжээг нэмэгдүүлж дэлхийн дунджид авчирснаар, салбаруудын үйлчилгээний чанар дээшлэх юм.

## 8. Хавсралт

Хавсралт 1: Монгол Улсын төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд, 2018-2020 он (салбараар)

Салбар	Холбогдох ТХЗ	Батлагдсан төсөв (сая төгрөг)			Бодит зарцуулалт (сая төгрөг)			Зөрүү (сая төгрөг)		
		2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он
Хүнс, хөдөө аж ахуй	Зорилго 2	103,031	157,952	346,112	106,046	157,010	330,051	3,015	-943	-16,062
Боловсрол	Зорилго 4	1,540,167	1,820,259	1,738,055	1,318,309	1,622,392	1,563,186	-221,857	-197,867	-174,870
Байгаль орчин	Зорилго 13, 14, 15	86,829	136,431	154,916	80,987	128,331	130,389	-5,842	-8,100	-24,527
Хүйсийн тэгш байдал	Зорилго 5	264	305	356	248	285	348	-17	-20	-7
Эрүүл мэнд	Зорилго 3	766,306	839,949	1,058,645	721,881	823,034	986,906	-44,425	-16,915	-71,740
Нийгмийн хамгаалал	Зорилго 1, & 10	1,144,499	1,466,438	2,200,921	1,116,810	1,440,783	2,090,596	-27,689	-25,655	-110,325
Ус ба ариун цэврийн байгууламжийн хангамж	Зорилго 6	162,762	191,801	246,567	146,268	188,672	203,977	-16,494	-3,129	-42,589
<b>Улсын төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн</b>		<b>7,710,778</b>	<b>9,406,582</b>	<b>11,653,262</b>	<b>7,181,903</b>	<b>9,295,080</b>	<b>10,735,611</b>	<b>-528,875</b>	<b>-111,502</b>	<b>-917,651</b>
<b>Нэгдсэн төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн (Улсын болон орон нутгийн төсөв багтсан)</b>		<b>10,035,057</b>	<b>12,106,505</b>	<b>15,137,299</b>	<b>9,317,221</b>	<b>11,661,701</b>	<b>13,904,273</b>	<b>-717,836</b>	<b>-444,804</b>	<b>-1,233,026</b>

Салбар	Холбогдох ТХЗ	Зөрүү, салбараар (%)			Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад салбарын эзлэх хувь (%)			Улсын төсвийн нийт зарлагад салбарын эзлэх хувь (%)		
		2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он	2018 он	2019 он	2020 он
Хүнс, хөдөө аж ахуй	Зорилго 2	2.9%	-0.6%	-4.6%	1.1%	1.3%	2.4%	1.5%	1.7%	3.1%
Боловсрол	Зорилго 4	-14.4%	-10.9%	-10.1%	14.1%	13.9%	11.2%	18.4%	17.5%	14.6%
Байгаль орчин	Зорилго 13, 14, 15	-6.7%	-5.9%	-15.8%	0.9%	1.1%	0.9%	1.1%	1.4%	1.2%
Хүйсийн тэгш байдал	Зорилго 5	-6.3%	-6.5%	-2.0%	0.003%	0.002%	0.003%	0.003%	0.003%	0.003%
Эрүүл мэнд	Зорилго 3	-5.8%	-2.0%	-6.8%	7.7%	7.1%	7.1%	10.1%	8.9%	9.2%
Нийгмийн Хамгаалал	Зорилго 1 & 10	-2.4%	-1.7%	-5.0%	12.0%	12.4%	15.0%	15.6%	15.5%	19.5%
Ус ба Ариун цэврийн байгууламжийн хангамж	Зорилго 6	-10.1%	-1.6%	-17.3%	1.6%	1.6%	1.5%	2.0%	2.0%	1.9%
<b>Улсын төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн</b>		<b>-7%</b>	<b>-1%</b>	<b>-8%</b>						
<b>Нэгдсэн төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн (Улсын болон орон нутгийн төсөв багтсан)</b>		<b>-7%</b>	<b>-4%</b>	<b>-8%</b>						

Эх сурвалжууд:

Монгол Улсын 2018 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан ([https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD\\_2018\\_ACTUAL-LAST.pdf](https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD_2018_ACTUAL-LAST.pdf))

Монгол Улсын 2019 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан ([https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD\\_2019\\_ACTUAL-LAST.pdf](https://mof.gov.mn/files/uploads/BUD_2019_ACTUAL-LAST.pdf))

Монгол Улсын 2020 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан ([https://mof.gov.mn/files/uploads/\\_2020.pdf](https://mof.gov.mn/files/uploads/_2020.pdf)), Сангийн яамны мэдээлэл Тооцооллыг Сангийн яамнаас гаргасан Нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангийн мэдээллийг ашиглан хийв.

Олон Улсын Төсвийн Түншлэл (International Budget Partnership (IBP))-ийн дэмжлэгээр бүтээв.



The International Budget Partnership (IBP) төв байр:

750 First Street NE, Suite 700

Вашингтон хот. 20002

Харилцах утас: +1 202 792 6833

Олон улсын төсвийн түншлэл нь төрийн төсвийн тогтолцоог сайжруулж давуу эрхтэй цөөнхөд биш бүгдэд үйлчилдэг болгохын төлөө ажиллаж буй төсвийн шинжээчид, олон нийттэй ажиллагсад, болон нөлөөлөл үзүүлэгчдийн дэлхий нийтийн түншлэл юм. Бид хамтдаа мэдээлэл боловсруулж, шинэчлэлийг дэмжиж, амьдралд нь нөлөөлж буй төсвийн шийдвэрт дуу хоолойгоо хүргэж сурах мэдлэг, чадварыг хүмүүст олгодог.

IBP-ийн талаар дэлгэрэнгүйг:

**[info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org)**

эсвэл дараах хаягаар авна уу

**[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)**

 @OpenBudgets

 International Budget Partnership

 International Budget Partnership

 International Budget Partnership

