



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ



МОНГОЛЫН ЭДИЙН
ЗАСГИЙН ШИНЖИЛГЭЭ
СУДАЛГААНЫ ТӨВ

УЛСЫН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТӨСЛҮҮДИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛУУД, ТЭДГЭЭРИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ

С.Баттулга

Монголын Эдийн засгийн шинжилгээ, судалгааны төв

2024-05-01

Судалгааны зорилго

- ▶ 2017, 2019, 2021, 2022 онд батлагдсан улсын төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх төсөл, арга хэмжээ нь Төсвийн тухай хууль болон “Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх, төсөл, арга хэмжээг төлөвлөх, санхүүжүүлэх, хянах, тайлагнах журам”-д заасан шаардлагыг хангаж буй эсэх;
- ▶ Тулгарч буй асуудлуудыг шийдэх санал, зөвлөмж боловсруулах.

Тулгамдсан асуудлууд

- ▶ Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалттай төсөл, арга хэмжээний тоо, төсөвт өртөг, санхүүжилтийн хэмжээ жилээс жилд нэмэгдэж байгаа ч хэрэгжилт нь удааширч он дамжин шилжиж байна. Шалтгаан нь
 - ▶ гүйцэтгэгч хугацаандаа ажлаа дуусгаагүй,
 - ▶ санхүүжилт хугацаандаа олгогдоогүй,
 - ▶ анхнаасаа төсөл, арга хэмжээний төлөвлөлтийг буруу хийсэн,
 - ▶ зураг төсөл, газрын зөвшөөрөл нь шийдэгдээгүй.
- ▶ Төсвийн тухай хууль, “Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээг төлөвлөх, санхүүжүүлэх, хянах, тайлагнах журам”-ын холбогдох заалтуудыг зөрчиж, төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийг улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын жагсаалтад оруулан баталсаар байна.

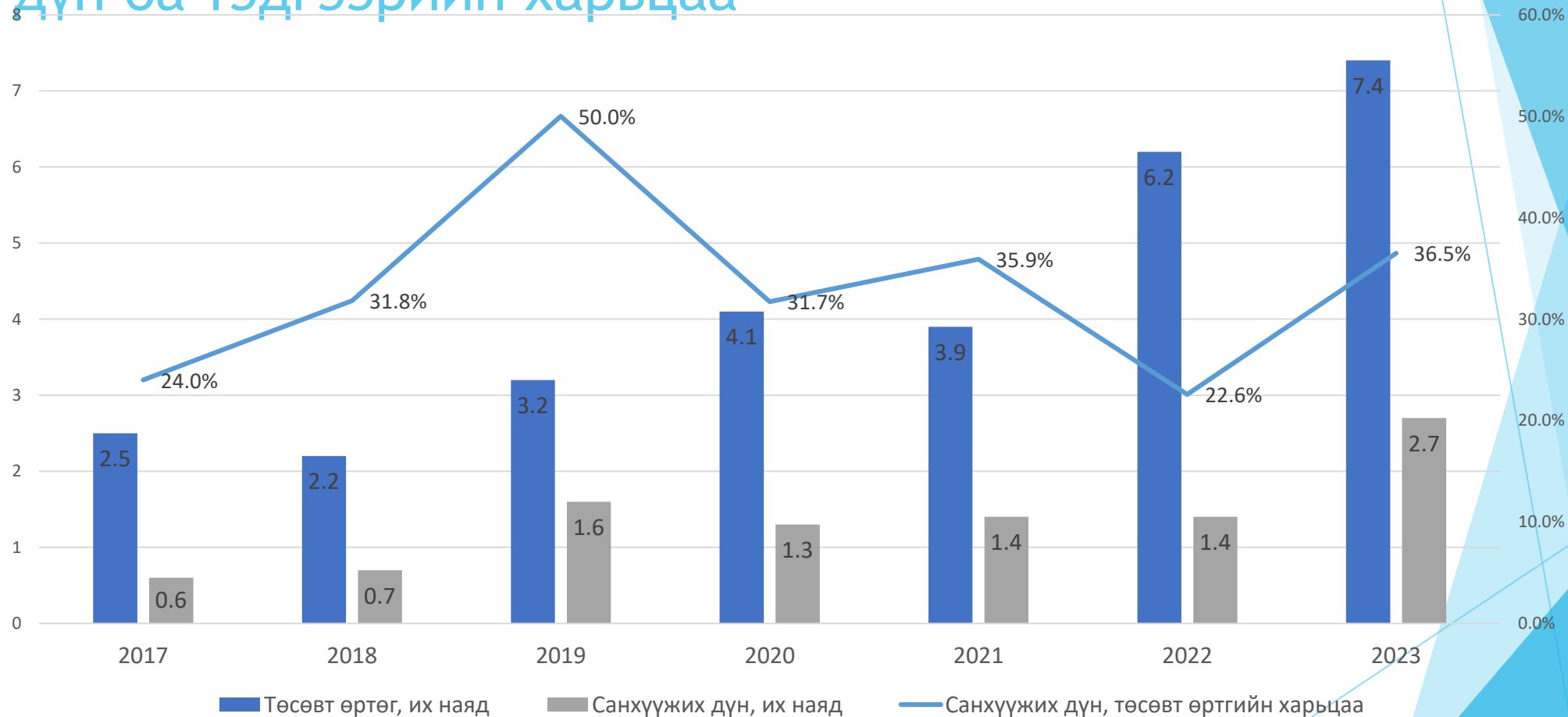
Төсөл, арга хэмжээнд илэрсэн түгээмэл зөрчлүүд

- ▶ Он дамжиж буй шилжих төсөл, арга хэмжээ нь шилжихдээ анх батлагдсан хугацааг өөрчлөн шинэ төсөл, арга хэмжээ мэтээр тусгах,
- ▶ Тендер зарлахдаа тухайн төслийн зураг, төслийг боловсруулах ажлын даалгаврыг хавсаргах,
- ▶ Зураг төсөл нь бэлэн болоогүй, шаардлагатай судалгаа, төлөвлөлт нь хийгдээгүй төсөл, арга хэмжээг батлах,
- ▶ Хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, төсвийн зарцуулалт тодорхой бус олон тооны арга хэмжээг багцлан нэг ерөнхий утгаар тусгах,
- ▶ Төслийн хүчин чадал, байршлыг заахгүй байх,
- ▶ Тухайн төсвийн жилд санхүүжих дүнг зохих шаардлагыг хангасан байдлаар батлаагүй,
- ▶ Санхүүжилтийг зарим төсвийн жилд орхигдуулах.

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын өнөөгийн байдал

Он	Барилга байгууламж		Их засвар		Тоног төхөөрөмж		ТЭЗҮ, зураг төсөв		Нийт
	Шилжих	Шинэ	Шилжих	Шинэ	Шилжих	Шинэ	Шилжих	Шинэ	
2017	321	12	6	5	6	13	10	0	373
2018	112	456	1	106	1	68	0	5	749
2019	341	659	27	165	4	72	1	12	1,281
2020	473	444	24	250	6	140	0	10	1,347
2021	527	260	81	88	28	90	4	23	1,101
2022	615	447	53	55	30	140	7	22	1,369
2023	977	3	69	2	67	4	17	1	1,140
Нийт	3,366	2,281	261	671	142	527	39 ₅	73	7,360

Улсын төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэхээр төлөвлөсөн төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн төсөвт өртөг, санхүүжих дүн ба тэдгээрийн харьцаа



Төсөвлөлтийн шаардлага

- Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсвийн хязгаарт багтаах;
- Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт багтсан төсөл, арга хэмжээний нийт өртөг, эхлэх болон дуусах хугацаа, төсвийн жилд зарцуулах хэмжээгээр тусгах;
- Нэг жилийн дотор хэрэгжиж дуусах богино хугацааны хөрөнгийн урсгал засвар, хөрөнгийн шинэчлэл, тоног төхөөрөмж болон бусад хөрөнгийн төслийг хөтөлбөр болон төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар тооцож тусгах;
- Санхүүжүүлэх эх үүсвэрээс үл хамааран төсөл нэг бүрийг бүрэн хэмжээгээр тусгах;
- Шинээр эхлэх барилга, байгууламж, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хугацаанд тэнцүү хуваарилсан хэмжээнээс багагүй байхаар тооцож, гурван жилд багтаан санхүүжүүлж, дуусгах;
- Тухайн жилд батлагдсан хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний санхүүжих дүнг төсвийн тодотголоор бууруулахгүй байх;
- **Техник, эдийн засгийн үндэслэл хийгдсэн, зураг төсвөө батлуулсан, хуульд заасан бусад зөвшөөрөл олгогдсон төсөл, арга хэмжээг тусгана.**

2017 оны төсвийн жил

- ▶ 373 төсөл, арга хэмжээнд 631.5 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгохоор баталснаас 342 буюу 92 хувь нь өмнөх онуудаас шилжсэн төсөл, арга хэмжээ байсан.
- ▶ Хөрөнгө оруулалтын шилжсэн төслүүд дунд төсөвт өртөг нь өөрчлөгдөж туссан төсөл 201 байгаа нь нийт шилжсэн төслийн 59 хувьтай тэнцэж байна.
- ▶ 17 төсөл, арга хэмжээ он дамжин шилжихдээ анх батлагдсан он өөрчлөгдөн шилжжээ.
- ▶ Он дамжин шилжиж буй төсөл, арга хэмжээнүүд нь зарим онуудад төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжих төсөл, арга хэмжээний жагсаалтад багтаагүй тохиолдол байв. Тодорхой жилүүдэд санхүүжилт нь тасарч байсан төсөл, арга хэмжээ нийт шилжсэн 342 төсөл, арга хэмжээнээс 156 нь байсан.

2017 оны төсвийн жил (үргэлжлэл)

- ▶ Зураг төслийг нь боловсруулалгүйгээр тусгасан, мөн төсөв батлагдсаны дараа зураг төслийг нь боловсруулах ажлын тендер зарлагдсан төсөл, арга хэмжээ 8 байв.
- ▶ Төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх байршлыг нийт төсөл, арга хэмжээний 13 хувь нь улсын хэмжээнд, аймгийн хэмжээнд гэх зэргээр ерөнхий тусгасан байхад 2 хувь нь байршлыг огт тусгаагүй байжээ.
- ▶ 2017 оноос өмнө батлагдсан буюу шилжсэн төслүүдийн хувьд анх батлагдсан хугацаатай нь тулгалт хийж харьцуулахад төсвийн санхүүжилтийн хуваарилалтын шаардлагыг хангаагүй 165 төсөл, арга хэмжээ байсан.
- ▶ 47 төсөл, арга хэмжээнд олон тооны төсөл, арга хэмжээг багцлан тусгажээ.

2019 оны төсвийн жил

- ▶ 1,281 төсөл, арга хэмжээнд 1.55 их наяд төгрөгийн санхүүжилт олгохоор баталснаас 373 буюу 29.1 хувь нь шилжсэн, 908 буюу 70.9 хувь нь шинээр тусгагдан батлагдсан төсөл, арга хэмжээ байжээ. Шилжсэн төсөл, арга хэмжээнүүдэд батлагдсан нийт төсвийн 31.6 хувь буюу нийт 490.4 тэрбум төгрөгийн төсөв хуваарилагдсан.
- ▶ Шинээр батлагдсан төсөл, арга хэмжээний 645 төсөл, арга хэмжээний зураг төслийг боловсруулах шаардлагатай байснаас 8.7 хувь буюу 56 арга хэмжээ нь зураг төслийг боловсруулалгүйгээр тухайн арга хэмжээг гүйцэтгэх ажлын тендерт холбогдох зураг төслийг боловсруулах ажлын даалгаврыг хавсарган зарласан, үлдсэн 21.1 хувь буюу 136 төсөл, арга хэмжээ зураг төсөлгүй байжээ.
- ▶ Шинээр батлагдсан төсөл, арга хэмжээний 18.5 хувь буюу 168 нь санхүүжилтийн хуваарилалтын шаардлага хангаагүй.
- ▶ Олон тооны төсөл, арга хэмжээг нэгтгэн төлөвлөсөн, нарийвчлан хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тодорхой бус 11 төсөл, арга хэмжээ байв.

2021 оны төсвийн жил

- ▶ Нийт 1,100 төсөл, арга хэмжээнд 1.4 их наяд төгрөгийн санхүүжилт олгохоор баталснаас 640 буюу 58 хувь нь шилжсэн төсөл, 460 нь шинээр тусгагдан батлагдсан арга хэмжээ байсан. Эдгээр шилжсэн төсөл, арга хэмжээнд батлагдсан нийт төсвийн 65 хувь буюу 914.7 тэрбум төгрөгийн төсөв хуваарилагджээ.
- ▶ 460 төсөл, арга хэмжээнээс зураг төсөл боловсруулах шаардлагатай нийт 309 арга хэмжээ байсны 20.7 хувь буюу 64 арга хэмжээ нь зураг төслийг боловсруулалгүйгээр тухайн арга хэмжээг гүйцэтгэх ажлын тендерт холбогдох зураг төслийг боловсруулах ажлын даалгаврыг хавсарган зарласан, үлдсэн 16.2 хувь буюу нийт 50 арга хэмжээ зураг төсөлгүй байв.
- ▶ Шинээр батлагдсан төсөл, арга хэмжээний 41.3 хувь буюу 190 нь санхүүжилтийн хуваарилалтын шаардлага хангаагүй байсан.
- ▶ Олон тооны арга хэмжээг нэгтгэн төлөвлөсөн, нарийвчлан хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тодорхой бус 8 төсөл, арга хэмжээ байв.

2022 оны төсвийн жил

- ▶ Нийт 1,369 төсөл, арга хэмжээнд 1.39 их наяд төгрөгийн санхүүжилт олгохоор баталснаас 705 буюу 52 хувь нь шилжсэн төсөл, 664 буюу 48 нь шинээр тусгагдан батлагдсан арга хэмжээ байсан. Эдгээр шилжсэн төсөл, арга хэмжээнд батлагдсан нийт санхүүжилтийн 60 хувь буюу нийт 834.7 тэрбум төгрөгийн төсөв хуваарилагджээ. Шилжсэн төсөл, арга хэмжээнүүдийг авч үзэхэд 2010 оноос эхлэн төсөвт тусгагдсан буюу нийт 13 жил дамнасан төсөл, арга хэмжээ хүртэл байсан.
- ▶ 664 төсөл, арга хэмжээнээс зураг төсөл боловсруулах шаардлагатай нийт 451 арга хэмжээний 10 хувь буюу 45 арга хэмжээ нь зураг төслийг боловсруулалгүйгээр тухайн арга хэмжээг гүйцэтгэх ажлын тендерт холбогдох зураг төслийг боловсруулах ажлын даалгаврыг хавсарган зарласан, 16.2 хувь буюу нийт 73 төсөл, арга хэмжээ шаардлагатай зураг төсөлгүй байсан.
- ▶ Зураг төсөл, ТЭЗҮ-гүй төсөл, арга хэмжээний хамгийн их нь барилга (20.3%), боловсрол, зам тээврийн салбарт байв.
- ▶ Нийт 227 төсөл, арга хэмжээний 30.4 хувь буюу 69 төсөл, арга хэмжээ шаардлагатай судалгаа, үнэлгээ хийлгэлгүй батлагджээ.
- ▶ Төсөл, арга хэмжээний байршлыг нийт төсөл, арга хэмжээний 15.5 хувь нь улсын хэмжээнд, аймгийн хэмжээнд гэх зэргээр ерөнхий тусгасан, 0.3 хувь нь байршлыг огт тусгаагүй.

Кейс судалгаа: Үндэсний номын сангийн барилга

- ▶ Тус барилга 2014 оны төсвийн тухай хуульд 2012 онд эхэлсэн мэтээр тусгагдсан ч 2012 болон 2013 оны төсвийн тухай хуульд уг төсөл, арга хэмжээ огт тусгагдаагүй.
- ▶ Барилгын ажил нь 2014 онд эхэлсэн ч газрын маргаан, санхүүжилтийн улмаас барилгын ажил удааширсан. Уг төслийн 2014 онд батлагдсан эхний санхүүжилт нийт төсөвт өртгийн 18.3 хувьтай тэнцэж байна.
- ▶ Ковид цар тахал, гүйцэтгэгч компанийн Гүйцэтгэх захирал нас барсантай холбоотойгоор ажил дахин хэсэг хугацаанд зогссон (энэ хугацаанд барилгын төсөвт өртөг үндсэндээ 2 дахин нэмэгджээ).

2008

- МУ-ын Ерөнхийлөгчийн 173-р зарлиг гарч Үндэсний номын сангийн шинэ барилга баригдах шийдвэр гаргав.

2014

- Төсвийн тухай хуульд тусгагдаж барилгын ажил эхлэв.
- Анхны төсөвт өртөг нь 12 тэрбум төгрөг.

2017

- Барилгын ажил эрчимжив.

2020

- Төсөвт өртөг нэмэгдсэн тул 6.9 тэрбум төгрөгийн нэмэлт гэрээ байгуулагдаж, ингэснээр төсөвт өртөг 18.9 тэрбум төгрөг болов.

2022

- Дахин төсөвт өртөг нэмэгдэж 19.9 тэрбум төгрөг болов.
- АКМИ Холдинг ХХК-тай гэрээ цуцлав.

2023

- Дахин сонгон шалгаруулалт зарлагдсан.
- Төсөвт өртөг 23.767 тэрбум төгрөг болсон.

Газрын маргааны
улмаас барилгын
ажил удаашрав.

Компанийн захирал
нас барсан, Ковид
19-ийн улмаас
удаашрав.

Төсвийн жил	Төсөвт өртөг, сая төгрөг	Санхүүжих дүн, сая төгрөг	Дуусах хугацаа
2012	-	Тусгагдаагүй	-
2013	-	Тусгагдаагүй	-
2014	12,000.0	2,200.0	2012-2015
2015	12,000.0	1,000.0	2012-2016
2016	12,000.0	1,000.0	2012-2017
2017	12,000.0	340,0	2012-2018
2018	12,000.0	1,000.0	2012-2019
2019	12,000.0	3,355.0	2012-2020
2020	18,900.0	10,255.0	2012-2020
2021	-	Тусгагдаагүй	-
2022	19.900.0	2,081.8	2012-2022
2023	23,767.2	3,867.2	2012-2023

Кейсийн дүгнэлт

- ▶ Тухайн оны төсвийн тухай хуулийг батлахдаа төсөл, арга хэмжээний гүйцэтгэл, дуусах боломжтой хугацаа зэргийг нарийвчлан нягталж, бодит байдлыг үнэлэхгүй, төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлж дуусах бодитой цаг хугацааг төлөвлөдөггүй нь харагдаж байна. Тухайлбал, 2014 онд 12 тэрбум төгрөгийн төсөвт өртөгтэй барилгын ажлыг санхүүжүүлэх дүнг ердөө 2.2 тэрбум төгрөгөөр тусгачхаад 2015 онд дуусна гэж төлөвлөх нь үндэслэлгүй хэрэг юм.
- ▶ Энэ алдаа төсвийн жил бүр давтагдаж, төсвийн хөрөнгийг хэрхэн үрэлгэн, үр дүн муутай зарцуулж байгаагийн тод жишээ болсоор байна.
- ▶ Ингэж барилгын ажил олон жил үргэлжлэхээр үнийн өсөлтийн улмаас анхны төсөвт өртөг хүрэлцээгүй болох нь зүйн хэрэг.

Олон улсын туршлага

- ▶ **Төлөвлөлт:** хөрөнгө оруулалтын төсөл нь урт хугацааны, иж бүрэн стратегид суурилсан, зардлын найдвартай тооцоо, одоо байгаа хөрөнгийн нөөц, хэрэгцээ зэрэгт үндэслэсэн байх ёстой. Европын холбоо (ЕХ)-ны олон улс үндэсний болон салбарын урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөртэй байдаг бөгөөд боловсруулах үйл явцад нь орон нутгийн удирдлага, иргэд зэргийг оролцуулсан олон нийтийн хэлэлцүүлэг ихээхэн чухал байр суурь эзэлдэг.
- ▶ Хөрөнгө оруулалтын төслийн **үнэлгээ, сонголтын** хувьд стандарт болон төрийн процедурт суурилсан байх ёстой бөгөөд хараат бус байгууллагуудын саналыг авсан байх зарчим үйлчилж байна. Мөн үнэлгээ, сонголт, хараат бус үнэлгээний үр дүнг олон нийтэд ил тод болгох нь дутуугүй чухал юм.
- ▶ **Төсөвлөлтийг** хийхдээ дунд хугацааны төсвийн хүрээнд багтаан хийх ба ингэснээр стратегийн төлөвлөгөө, жилийн төсвийн шийдвэр, урт хугацааны төсвийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн хоорондын уялдааг хангах боломжтой болдог гэж үздэг.

Олон улсын туршлага (үргэжлэл)

- ▶ Төслийн **хэрэгжилтийг** амжилттай байлгахын тулд тухайн төсөл, арга хэмжээ хэрэгжих нийт хугацаанд шаардлагатай санхүүжилтийг бүрэн төсөвлөх хэрэгтэй. Сайн туршлага бүхий орнуудын (БНСУ, Чили, Ирланд, Их Британи) Сангийн яам болон салбарын яам хамтран төслийн хэрэгжилтийг санхүүгийн болон санхүүгийн бус талаас нь тогтмол хянадаг. Мөн төслийн бодит өртөг тодорхой хэмжээнээс илүү гарсан тохиолдолд төсөвт өртгийг дахин үнэлдэг ажээ.
- ▶ **Хэрэгжилтийн дараах үнэлгээ** нь ирээдүйн бодлого боловсруулахад чухал нөлөө үзүүлдэг. Тухайлбал Ирланд улс бүх томоохон хөрөнгө оруулалтын төсөл (20 сая еврогоос дээш төсөвт өртөгтэй) болон төсөвт өртөг багатай бусад төслүүдийн ядаж 5 хувь нь төсөл, арга хэмжээний эхэнд тооцож байсан үр өгөөж төсөл, арга хэмжээ хэрэгжсэнээр бий болсон эсэхийг шалгахын тулд төслийн хэрэгжилтийн дараах үнэлгээг хийдэг.

Санал, зөвлөмж

Хууль, журмыг хэлбэрэлтгүй сахиулах

- Төсвийн тухай хууль болон “Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээг төлөвлөх, санхүүжүүлэх, хянах, тайлагнах журам”-ын хэрэгжилтийг мөрдүүлэх;
- Холбогдох хууль, журмыг зөрчсөн албан тушаалтанд зохих арга хэмжээг заавал авах, хүлээх хариуцлагыг чангаруулах.

Төсвийн төлөвлөлтийг сайжруулах

- Эх үүсвэр үл хамааран улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгагдаагүй төсөл, арга хэмжээг жилийн төсвийн төсөлд тусгахгүй байх;
- Хэрэв гурваас илүү жил шилжин хэрэгжиж буй төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламж ирэх жилийн улсын төсвийн хөрөнгөөр хэрэгжих төсөл, арга хэмжээний төлөвлөж буй жагсаалтын 50-аас илүү хувийг эзлэхээр байвал батлагдах жагсаалтад шинэ төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламж тусгадаггүй байх зохицуулалтыг Төсвийн тухай хуульд тусгах;

Ил тод байдлыг сайжруулж, олон нийтийн хяналтад оруулах

- Хүндэтгэн үзэх шалтгаанаас бусад тохиолдолд гэрээгээр биелүүлсэн үүргээ гүйцэтгээгүй, ажлаа цаг хугацаандаа дуусгаж чадаагүй гүйцэтгэгчийг хар жагсаалтад оруулах, хар жагсаалтыг олон нийтэд ил тод мэдээлэх, тухайн гүйцэтгэгчээр дахин ажил гүйцэтгүүлэхгүй байх, үлдсэн ажлыг өөрийнх нь хөрөнгөөр дуусгуулах зохицуулалтыг Төсвийн тухай хуульд тусгах;
- Улсын төсвийн хөрөнгөөр санхүүжиж буй төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн төлөвлөлтөөс эхлээд гүйцэтгэж дуусах хүртэл бүхий л үе шатыг хамарсан цахим хувийн хэрэг нээж, олон нийтэд ил тод болгох замаар олон нийтийн хяналтад оруулах;

Анхаарал хандуулсанд баярлалаа