



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

**МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРӨӨС
ТӨСӨВ БОЛОН ТӨРИЙН
ӨМЧИТ АЖ АХУЙН НЭГЖЭЭР
ДАМЖУУЛАН ЭДИЙН ЗАСАГТ
ОРОЛЦОЖ БУЙ ОРОЛЦООНЫ
ТҮВШНИЙГ ҮНЭЛЭХ
ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА**

2025 он



МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРӨӨС ТӨСӨВ БОЛОН ТӨРИЙН ӨМЧИТ АЖ АХУЙН НЭГЖЭЭР ДАМЖУУЛАН ЭДИЙН ЗАСАГТ ОРОЛЦОЖ БУЙ ОРОЛЦООНЫ ТҮВШНИЙГ ҮНЭЛЭХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот
2025 он

ННА 65
ДАА 327
Б-33



МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРӨӨС ТӨСӨВ БОЛОН ТӨРИЙН ӨМЧИТ АЖ
АХУЙН НЭГЖЭЭР ДАМЖУУЛАН ЭДИЙН ЗАСАГТ ОРОЛЦОЖ БУЙ
ОРОЛЦООНЫ ТҮВШНИЙГ ҮНЭЛЭХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

“АЙ БИ МЕНЕЖМЕНТ КОНСАЛТИНГ” ХХК-ИЙН СУДАЛГААНЫ БАГ

Судлаачид: А.Батпүрэв, Г.Ариунзаяа, Д.Болортуяа

Энэхүү судалгааны дүгнэлт, санал нь судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаачдын байр суурь, үзэл бодол бөгөөд Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2025

ISBN 978-9919-529-04-8

АГУУЛГА

ТОВЬЁГ	5
ӨМНӨХ ҮГ	8
ХУРААНГУЙ	10
УДИРТГАЛ	12
I. ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ БА СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ	15
1.1 Зах зээлийн гажуудал ба төрийн оролцооны шаардлага	15
1.2 Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны онол	17
1.3 Төрийн оролцоо ба эдийн засгийн гажуудал	19
1.4 Судлагдсан байдлын тойм	2
II. ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨСВИЙН ОРОЛЦОО	23
2.1 Төсвийн оролцооны өнөөгийн нөхцөл байдал	24
2.1.1 Монгол Улсын төсвийн орлого ба түүний ДНБ-д эзлэх хувь	24
2.1.2 Монгол Улсын төсвийн зарлага ба түүний ДНБ-д эзлэх хувь	27
2.1.3 Төсвийн тэнцэл ба өрийн түвшин	29
2.2 Олон улстай харьцуулсан байдал	31

III. ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨААН-ИЙН ОРОЛЦОО.....	39
3.1 Монгол Улс дахь төрийн өмчит болон төрийн оролцоот аж ахуйн нэгжүүд.....	42
3.1.1 ТӨААН-үүдийн макро эдийн засагт гүйцэтгэж буй үүрэг	44
3.1.2 ТӨААН-үүдийн санхүүгийн гүйцэтгэл, ашигт ажиллагаа.....	51
3.1.3 ТӨААН-үүдийн оролцоо бүхий салбарууд.....	56
3.2 Олон улстай харьцуулсан байдал.....	65
IV. БИЗНЕСИЙН ОРЧНЫ ЗОХИЦУУЛАЛТ	70
4.1 Монгол Улсын бизнесийн орчин.....	71
4.2 Хууль, эрх зүй, зохицуулалтын орчин	84
V. БОДЛОГЫН ХУВИЛБАРУУД БА ТЭДГЭЭРИЙН ҮНЭЛГЭЭ.....	89
5.1. Төсвийн эдийн засагт эзлэх хувь, хэмжээг бууруулж, бүтээмжийг сайжруулах бодлогууд.....	89
5.2 ТӨААН-үүдийг цөөлж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх бодлогууд.....	94
5.3 Төрөөс хамаарал багатай, өрсөлдөөнийг дэмжсэн бизнесийн орчин бүрдүүлэх бодлогууд.....	97
5.4 Бодлогын хувилбаруудын харьцуулсан үнэлгээ.....	99
ДҮГНЭЛТ.....	103
НОМ ЗҮЙ.....	106
ХАВСРАЛТ	108

ТОВЬЁГ

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын бүтэц, сая төгрөг (2020-2024 он).....	25
Хүснэгт 2.	Улсын нэгдэн төсвийн зардлын бүтэц, сая төгрөг (2020-2024 он).....	27
Хүснэгт 3.	Зах зээлийн бус аргаар бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлэх арга хэлбэр.....	40
Хүснэгт 4.	ДНБ-д хувийн хэвшлийн нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь, салбараар (2020-2024 он).....	56
Хүснэгт 5.	ДНБ-д улсын байгууллагуудын нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь, салбараар (2020-2024 он).....	58
Хүснэгт 6.	ТӨААН-үүдийн үйл ажиллагааны салбарын тоон үзүүлэлтүүд (2024 он).....	59
Хүснэгт 7.	ТӨААН-үүдийн эдийн засаг дахь оролцоо, улс орнуудаар.....	66
Хүснэгт 8.	Индексүүд дэх Монгол Улсын үнэлгээ.....	76
Хүснэгт 9.	Эдийн засгийн эрх чөлөөний индексийн үндсэн шалгуурууд ба Монгол Улсын үнэлгээ.....	78
Хүснэгт 10.	Өрсөлдөх чадварын индекс (IMD World) дэх Монгол Улсын үнэлгээ.....	80
Хүснэгт 11.	Төрийн эдийн засаг дахь оролцоог зохицуулж буй гол хуулиуд.....	84
Хүснэгт 12.	Төсвийн хувь, хэмжээг бууруулж бүтээмжийг сайжруулах бодлогын хувилбарууд.....	90

Хүснэгт 13. ДНБ-д төсвийн эзлэх хувь хэмжээг бууруулах, бүтээмжийг сайжруулах бодлогуудын үр нөлөөг хэмжих шалгуур.....	93
Хүснэгт 14. ТӨААН-үүдийг цөөлж, үр ашгийг сайжруулах бодлогын хувилбарууд.....	94
Хүснэгт 15. ТӨААН-үүдийг цөөлж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх бодлогын үр нөлөөг хэмжих шалгуур.....	96
Хүснэгт 16. Бизнесийн орчинд төрийн оролцоог бууруулах бодлогын хувилбарууд.....	97
Хүснэгт 17. Бизнесийн орчинд төрийн оролцоог бууруулах бодлогын шалгуурууд.....	99
Хүснэгт 18. Бодлогын хувилбаруудын харьцуулсан үнэлгээний үр дүн.....	101

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны хэлбэрүүд.....	13
Зураг 2. Татварын орлого ба ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он).....	26
Зураг 3. Засгийн газрын нийт зарлага ба ДНБ-д харьцуулсан харьцаа (2015-2024 он).....	28
Зураг 4. Төсвийн алдагдал ба ДНБ-д харьцуулсан харьцаа (2015-2024 он).....	30
Зураг 5. Засгийн газрын нийт өр болон ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он).....	31
Зураг 6. Татвар ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он).....	32
Зураг 7. Засгийн газрын зарлага ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он).....	34
Зураг 8. Төсвийн алдагдал, тэнцлийн ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он).....	36
Зураг 9. Засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)...	37
Зураг 10. ТӨААН-үүдийн тоо, салбараар (2024 он).....	43
Зураг 11. ТӨААН-ийн орлогын ДНБ-д харьцуулсан харьцаа (2020-2024 он).....	46

Зураг 12. Нийт хөдөлмөр эрхлэлт ба ТӨААН-д ажиллагсад, харьцуулалт (2020-2024 он).....	47
Зураг 13. Уул уурхайн болон уул уурхайн бус салбарын ТӨААН-үүдийн харьцуулалт, сая төгрөгөөр (2024 он).....	48
Зураг 14. ТӨААН-ийн төлсөн ААНОАТ-ын нийт ААНОАТ-ын орлогод эзлэх хувь (2020-2024 он)	49
Зураг 15. 2024 онд ашигтай ажилласан 49 ТӨААН-ийн цэвэр ашгийн нийт дүнд топ 10 ашигтай ажилласан компанийн эзлэх хувийн жин	51
Зураг 16. ТОП 10 алдагдалтай ажилласан компани, 2024 он.....	51
Зураг 17. ТӨААН-үүдийн хөрөнгийн болон өөрийн хөрөнгийн өгөөж (2020-2024 он)	53
Зураг 18. ТӨААН-үүдийн борлуулалтын 1 төгрөгт ногдох зардал (2020-2024 он)	54
Зураг 19. ТӨААН-үүдийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, тэрбум төгрөгөөр (2020-2024 он).....	56
Зураг 20. Эрчим хүчний салбар дахь ТӨААН-үүдийн оролцоо.....	61
Зураг 21. ТӨААН-үүдийн зам, тээврийн салбар дахь оролцоо.....	63
Зураг 22. Бизнесийн орчны үнэлгээ, дэд бүлгүүдээр (2017-2023 он).73	
Зураг 23. Шинээр бизнес хийхэд тулгардаг нийтлэг хүндрэлүүд (Бизнес шинээр эхлүүлэх явц)	73
Зураг 24. Шинээр бизнес эрхлэхэд тулгардаг нийтлэг хүндрэлүүд (Техникийн тусламж).....	74

ХАВСРАЛТЫН ЖАГСААЛТ

Хавсралт 1. Судлагдсан байдал.....	108
Хавсралт 2. Татвар ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он).....	117
Хавсралт 3. Засгийн газрын зардал ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он).....	117
Хавсралт 4. Төсвийн тэнцэл ба ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)...	118
Хавсралт 5. Төрийн өрийн ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он).....	118

ӨМНӨХ ҮГ

Хэдийгээр эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь үндэсний эрх ашгаа хамгаалах, байгалийн баялгийн үр өгөөжийг иргэддээ илүүтэй хүртээхэд ач холбогдолтой байж болох ч хэт давамгайлсан оролцоо нь эдийн засгийг улс төржүүлэх, уул уурхайгаас улам бүр хамааралтай болгох, хувийн секторын бизнесийн орон зайг хумих, хувийн хөрөнгө оруулалтыг бууруулах, авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлэх зэрэг сөрөг үр дагавартай. Иймд Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар “Ай Би менежмент консалтинг” ХХК-ийн судалгааны баг Монгол Улсын төрөөс төсөв болон төрийн өмчит аж ахуйн нэгжээр дамжуулан эдийн засагт оролцож буй оролцооны түвшнийг үнэлэх харьцуулсан судалгааг хийж, эдийн засаг дахь төрийн оролцоог оновчтой болгох чиглэлээр хэрэгжүүлэх бодлогын зөвлөмж боловсруулсныг сонирхогч талуудад хүргэж байна.

Монгол Улсын эдийн засаг дахь төсвийн оролцоо хэт өндөр, үр ашиг багатай төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн эдийн засагт эзлэх байр суурь их байгааг судлаачид дүгнэжээ. Тухайлбал, татварын орлого ба дотоодын нийт бүтээгдэхүүний харьцаа 2015 онд 22.3 хувь байсан бол 2024 онд 34.2 хувь болж өссөн байна. Түүнчлэн Засгийн газрын зарлагын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хэмжээ 2015 онд 31.18 хувь байсан бол 2024 онд 37.93 хувь болж өсжээ. 2024 оны байдлаар төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн нийт орлого нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 32.2 хувь болжээ.

Стратегийн чухал салбаруудыг хамгаалах, нийгмийн хүртээмжтэй үйлчилгээ үзүүлэх, зах зээлийн алдааг залруулах чиглэлээр төрийн зохицуулалт, оролцоо тодорхой хэмжээнд шаардлагатай хэвээр байгаа боловч төрийн хэт нүсэр бүтэц, үр ашиггүй оролцоо нь хувийн

хэвшлийн хөгжилд саад болж, зах зээлийн механизмыг алдагдуулах эрсдэлтэй тул төрийн эдийн засаг дахь оролцооны түвшнийг зөвхөн багасгах бус, зохистой төвшинд, чанартай, үр ашигтай байлгах нь урт хугацааны тогтвортой хөгжил, бүтээмж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал хэмээн судалгааны багийн зүгээс үзжээ.

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоог оновчтой болгох талаар олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлэхэд энэхүү судалгаа зохих хувь нэмэр оруулна хэмээн найдаж байна. Судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судалгааны баг, судалгааны тайланг сайжруулахад үнэтэй санал шүүмж өгч ажилласан хөндлөнгийн шинжээч Н.Энхбаяр, Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Оюунбадам нарт талархал илэрхийлье.

*Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал
П.Эрдэнэжаргал*

ХУРААНГУЙ

Энэхүү судалгаагаар эдийн засаг дахь төрийн оролцооны түвшнийг системтэйгээр үнэлэхийн зэрэгцээ олон улсын сайн туршлагад тулгуурлан Монгол Улсын нөхцөлд тохирох бодлогын хувилбаруудыг санал болгохыг зорилоо. Судалгаанаас гарсан гол дүгнэлтүүдээс дурдвал:

1. **Төсвийн оролцоо өндөр, тогтворгүй байна.** Сүүлийн арван жилд төсвийн орлого, зарлага, алдагдал, өрийн хэмжээ тогтмол өсөж, эдийн засаг дахь төрийн оролцооны түвшин харьцангуй өндөр хэмжээнд хүрээд байна. Татварын орлого ДНБ-ий 34.2 хувьд хүрсэн нь хувийн хэвшлийн өрсөлдөх чадварыг бууруулж, хөрөнгө оруулалтын орчинд дарамт үүсгэж байна. Үүнээс гадна төсвийн бодлого нь мөчлөг дагах шинжтэй, тогтворгүй хэвээр байгаа нь эдийн засгийн эмзэг байдлыг гүнзгийрүүлж байна.
2. **ТӨААН-үүдийн давамгайлал их, үр ашиг сул.** Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн хөрөнгийн хэмжээ, орлого нь ДНБ-ий гуравны нэгтэй дүйцэхүйц хэмжээтэй ч санхүүгийн гүйцэтгэл тогтворгүй, татварын орлогод оруулж буй хувь бага хэвээр байна. ТӨААН-үүд нь зөвхөн үйлдвэрлэл эрхлэгч бус, улсын санхүүгийн тогтвортой байдал, эрсдэлийн удирдлагын цөм элемент боловч хэт төвлөрсөн бүтэц, ил тод бус зохицуулалт, үр ашиггүй зардлын менежмент нь тэдний тогтвортой нөлөөг алдагдуулж, эдийн засгийн бүтцэд эрсдэл үүсгэж байна.
3. **Бизнесийн орчныг дэмжих бус сааруулж байна.** Хууль, эрх зүйн зохицуулалтын давхардал, хэрэгжилтийн сул тал, ил тод байдлын дутагдал нь хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд

саад учруулж байна. Хөгжлийн банкны санхүүжилт болон ТӨААН-үүдийн улс төрийн нөлөөлөлд өртөмтгий байдал нь институцийн сул чадавхыг харуулж байна.

4. **Институцийн чадавх сул дорой байна.** Төрийн бодлого төлөвлөлт, хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээ, хариуцлагын тогтолцоо хангалтгүй байгаа нь төсвийн сахилга бат, төрийн өмчийн удирдлага, бизнесийн орчны шинэчлэлд ноцтой хүндрэл учруулж, эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хязгаарлаж байна.

Бодлогын зөвлөмжүүд: Монгол Улсад эдийн засаг дахь төрийн оролцоог тоон хэмжээнд бууруулах бус, харин чанарын хувьд сайжруулж, үр ашгийг дээшлүүлэх шаардлага тулгарч байна. Үүний тулд дараах бодлогын чиглэлүүдийг судалгааны багаас санал болгож байна.

- **Шуурхай хэрэгжүүлэх шинэчлэлүүд:** Зөвшөөрлийн үйл явцыг бүрэн цахимжуулах, төрийн байгууллагын чиг үүргийн давхардлыг арилгах, төсвийн гүйцэтгэлийг KPI-д суурилан үнэлэх.
- **Дунд хугацааны реформууд:** ТӨААН-үүдийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, нээлттэй хувьцаат компанийн хэлбэрт үе шаттай шилжүүлэх, мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлэх.
- **Стратегийн өөрчлөлтүүд:** Төрийн өмчлөлийн дээд хязгаар тогтоох, ТӨААН-үүдийн бүтцийн өөрчлөлт болон хувьчлалыг олон улсын жишигт нийцүүлэн хэрэгжүүлэх.

УДИРТГАЛ

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад эдийн засаг дахь төрийн оролцоо улам бүр нэмэгдэж байгаа нь төсвийн өндөр зардал, татварын орлого, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд (ТӨААН)-ийн өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа болон бизнесийн орчинд төрийн нөлөө давамгайлах хэлбэрээр илэрч байна. Ийнхүү төрийн оролцооны цар хүрээ өргөсөхийн хэрээр төсвийн алдагдал гүнзгийрэх, өрийн хэмжээ нэмэгдэх, зах зээлийн өрсөлдөөний орчин хязгаарлагдах, авлигын эрсдэл нэмэгдэх зэрэг олон талт сөрөг үр дагаврын суурь нөхцөл болдог.

Төрийн хэт нүсэр бүтэц, үр ашиггүй оролцоо нь хувийн хэвшлийн хөгжилд саад болж, зах зээлийн механизмын үйл ажиллагааг алдагдуулах хандлагатай байна. Нөгөө талаас стратегийн чухал салбаруудыг хамгаалах, нийгмийн хүртээмжтэй үйлчилгээ үзүүлэх, зах зээлийн алдааг залруулах чиглэлээр төрийн зохицуулалт, оролцоо тодорхой хэмжээнд шаардлагатай хэвээр байсаар байна. Иймд төрийн эдийн засаг дахь оролцооны түвшнийг зөвхөн багасгах бус, зохистой төвшинд, чанартай, үр ашигтай байлгах нь урт хугацааны тогтвортой хөгжил, бүтээмж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах стратегийн зорилт болж байна.

Энэхүү судалгаагаар эдийн засаг дахь төрийн оролцооны түвшнийг системтэйгээр үнэлэхийн зэрэгцээ олон улсын сайн туршлагад тулгуурлан Монгол Улсын нөхцөлд тохирох бодлогын хувилбаруудыг санал болгохыг зорилоо. Энэ хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүллээ. Үүнд:

- » Төрийн эдийн засаг дахь оролцоог хэмжих: Макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүд, төрийн зардал, татварын ачаалал, ТӨААН-

үүдийн эдийн засаг дахь оролцоо зэрэг олон улсын стандарт үзүүлэлтүүдийг ашиглан үнэлэх;

- » Олон улстай харьцуулах: Монгол Улсын төрийн оролцоог хөгжлийн түвшин, эдийн засгийн бүтэц төстэй улс орнууд болон хөгжингүй орнуудтай харьцуулах замаар оролцооны түвшин хэр байгааг тодорхойлох;
- » Шийдэл, бодлогын зөвлөмж боловсруулах: Эдийн засгийн чөлөөт зах зээлийн зарчимд нийцсэн, үр ашигтай төрийн зохицуулалт ба оролцооны хүрээг оновчлох бодлогын хувилбаруудыг боловсруулж санал болгох.

Хамрах хүрээ: Төрийн эдийн засаг дахь оролцоо нь олон талт механизм бүхий цогц ойлголт хэдий ч, энэхүү судалгаанд төсвийн бодлого болон ТӨААН-үүдээр дамжуулан илэрч буй оролцоог голчлон авч үзэв (Зураг 1).

Зураг 1. Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны хэлбэрчүд



Судалгааны арга зүй: Чанарын болон тоон судалгааны аргуудыг хослуулсан дараах аргачлалуудыг ашиглав:

- » **Статистик шинжилгээ:** Макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд, төсвийн зардал, татварын ачаалал, ТӨААН-үүдийн оролцоо, авлигын индекс, засаглалын чанар зэрэг олон улсын стандартад нийцсэн тоон мэдээлэлд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийх;

- » **Баримтын шинжилгээ:** Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд, ТӨААН-үүдийн үйл ажиллагаа, төсвийн хяналт, зах зээлийн зохицуулалтын эрх зүйн орчинд дүн шинжилгээ хийх;
- » **Мэргэжилтнүүдийн үнэлгээ:** Эдийн засаг, төрийн удирдлага, эрх зүйн салбарын экспертүүдийн дүгнэлт, санал зөвлөмжийг тусгах;
- » **Олон улсын харьцуулсан судалгаа:** Монгол Улсын төрийн оролцооны өнөөгийн түвшнийг олон улстай харьцуулан үнэлэхийн зэрэгцээ, ТӨААН-үүдийн засаглалын шинэчлэл, төсвийн хяналт, төрийн оролцооны оновчтой бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлсэн улс орнуудын туршлагыг судлан дүн шинжилгээ хийх.

I. ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ БА СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

Зах зээлийн эдийн засаг нь онолын хувьд нөөцийг хамгийн үр ашигтайгаар хуваарилах механизм гэж үздэг ч бодит нөхцөлд бүх асуудлыг дангаараа шийдвэрлэж чаддаггүй ба ялангуяа зах зээлийн гажуудал, орлогын тэгш бус хуваарилалт, нийтийн баялаг, нийгмийн суурь үйлчилгээний хүртээмж зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхэд төрийн оролцоо байх зайлшгүй шаардлага үүсдэг. Гэсэн хэдий ч төрийн оролцоо хэт өндөр тохиолдолд зах зээлийн өрсөлдөөн саармагжиж, хувийн хэвшлийн идэвх буурч, эдийн засгийн нийт үр ашигт сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй. Иймд төр эдийн засагт хэрхэн, ямар түвшинд оролцох ёстой вэ? гэдэг асуултад хариулт хэрэгтэй болно. Энэ хэсэгт төрийн оролцоо шаардлагатай болох үндэслэл, оролцооны хэлбэрүүд, мөн төрийн хэт оролцооны сөрөг үр дагавруудыг онолын хүрээнд тайлбарлахыг зорив.

1.1 ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ГАЖУУДАЛ БА ТӨРИЙН ОРОЛЦООНЫ ШААРДЛАГА

Зах зээлийн алдааны онол: Зах зээлийн алдааны онол нь зах зээл төгс нөхцөлтэй байсан ч (төгс өрсөлдөөн, бүрэн мэдээлэл гэх мэт) нөөцийг хамгийн үр ашигтай, оновчтой байдлаар хуваарилж чадахгүй тохиолдлыг тайлбарладаг. Өөрөөр хэлбэл, хэрэглэгчид ба үйлдвэрлэгчид үнэ ханшийн дохиог дагаж, өөрсдийн сонирхолд нийцүүлэн шийдвэр гаргасан ч нийт нийгэмд ашигтай үр дүнд хүрэхгүй байвал зах зээл "бүтэлгүйтсэн" гэж үздэг онол юм (Bator, 1958).

Неоклассик эдийн засгийн онолд зах зээл өөрөө “үл үзэгдэгч гар”-аар дамжин тэнцвэртэй, үр ашигтай байдалд хүрдэг гэж үздэг ч ХХ зууны дунд үеэс эхлэн Артур Пигу, Фрэнсис Бэйтор, Уильям Баумол, Пол Самуэлсон зэрэг эдийн засагчид энэ ойлголт бодит амьдралд хэр нийцэж байгааг шүүмжлэн, зарим тохиолдолд чөлөөт зах зээл нийгмийн сайн сайханд нийцсэн шийдвэр гаргаж чаддаггүйг онолын түвшинд тодорхойлсон байдаг. Зах зээлд дараах нөхцөлүүдэд алдаа гардаг байна. Үүнд:

Дам нөлөөлөл: Гадаад нөлөөлөл гэдэг нь зах зээлд оролцогчдын (үйлдвэрлэгч, хэрэглэгч) үйл ажиллагаа гуравдагч этгээдэд эерэг эсвэл сөрөг нөлөө үзүүлдэг ч энэ нөлөө бараа, үйлчилгээний үнэд тусгагддаггүй нөхцөл юм. Жишээлбэл, үйлдвэрлэлээс бий болдог агаарын бохирдол зэрэг сөрөг нөлөө нь орчны экосистем, хүний эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлдөг ч үйлдвэрлэгч энэ зардлыг хариуцдаггүй. Үүний улмаас нийгэмд үр ашигтай хуваарилалт алдагдахад хүргэдэг (Stiglitz, 2015).

Эерэг дам нөлөө нь хүний хэрэглээ эсвэл үйлдвэрлэл нь бусдад нэмэлт үр ашиг өгөх ч энэ өгөөж бараа, үйлчилгээний үнэд тусдаггүй нөхцөл юм. Жишээлбэл, хүн боловсрол эзэмших нь зөвхөн өөрт нь бус, нийгмийн бүтээмж, мэдлэг, иргэний оролцоонд ч сайн нөлөө үзүүлдэг. Гэсэн ч эдгээр нийтлэг үр ашиг нь бараа, үйлчилгээний үнэд бүрэн тусгагддаггүй тул боловсрол зэрэг салбаруудад хангалттай хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийгдэхгүй байх магадлалтай байдаг.

Нийтийн хэрэглээний бараа: Нийтийн хэрэглээний бараа нь өрсөлдөгчгүй (non-rivalrous), хасаж болшгүй (non-excludable) болон татгалзашгүй (non-rejectable) шинж чанартай байдаг (Samuelson, 1954). Жишээ нь батлан хамгаалах, боловсрол, эрүүл мэнд, гудамжны гэрэлтүүлэг зэрэг нь хувь хүний хэрэглээнд нөлөөлдөггүй бөгөөд хэрэглэгчид заавал төлбөр төлөхгүйгээр эдгээрийг хэрэглэх боломжтой байдаг. Энэ нөхцөлд “чөлөөтэй дайчлах” буюу free-riding үзэгдэл давамгайлж, хувийн хэвшил бараг хэзээ ч ийм барааг хангах сонирхолгүй болох ба үр дүнд нь энэ төрлийн барааг санхүүжүүлэх, үйлдвэрлэх шаардлага үүсдэг байна (Stiglitz, 2015).

Зүй ёсны монопол: Энэ нь тодорхой зах зээлд нэг л компани үйлчилгээ үзүүлэх нь нийт нийгмийн хувьд хамгийн үр ашигтай гэж үздэг ба тухайн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг үйлдвэрлэхэд өндөр зардалтай, давхар дэд бүтэц шаарддаг салбаруудад (цахилгаан, цэвэр ус, дулаан хангамж, төмөр зам, нийтийн тээвэр гэх мэт) нийтлэг тохиолддог (Stiglitz, 2015). Хэрэв олон компани ижил үйлчилгээ үзүүлэхийг оролдвол давхардсан хөрөнгө оруулалт, нөөцийн үр ашиггүй зарцуулалт бий болдог ба энэ нөхцөл байдалд чөлөөт зах зээл төгс үйлчлэх боломжгүй болдог. Иймд эдийн засагчид зүй ёсны монополийг зах зээлийн бүтэлгүйтлийн нэг хэлбэр хэмээн үзэж, төрөөс зохицуулалт хийх зайлшгүй шаардлагатай гэж тайлбарладаг (Samuelson P. A., 2010).

Мэдээллийн тэгш бус байдал: Зах зээлийн үр ашигтай ажиллагаа нь оролцогч бүрийн мэдээлэл ижил тэгш байх нөхцөл дээр суурилдаг. Гэвч практикт зарим оролцогч мэдээллийн давуу байдалтай байдаг нь шударга бус, үр ашиггүй шийдвэр гаргалтад хүргэдэг. Тухайлбал, Akerlof (1970)-ийн “lemon market” онолд дурдсанаар, хуучин автомашины зах зээлд худалдагч бүтээгдэхүүнийхээ чанарын талаар худалдан авагчаас илүү мэдээлэлтэй байснаар зах зээлд муу чанартай бараа нийлүүлэгддэг. Энэ нөхцөлд төр мэдээллийн ил тод байдлыг сайжруулах, стандарт тогтоох, баталгаажуулалт нэвтрүүлэх замаар тэгш байдлыг хангах хэрэгтэй болдог гэж үздэг байна (Stiglitz, 2015).

1.2 ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦООНЫ ОНОЛ

Дээр дурдсанчлан, зах зээлийн гажуудлыг залруулах, эдийн засгийн макро болон микро түвшний тэнцвэрийг хангах зорилгоор төрийн оролцоо зайлшгүй шаардлагатай нөхцөл үүсдэг. Гэвч төр эдийн засагт ямар хэмжээнд, ямар хүрээнд оролцох ёстой вэ гэсэн асуултад эдийн засгийн онолууд өөр хоорондоо зөрүүтэй, заримдаа эсрэг тэсрэг байр суурь илэрхийлсээр иржээ. Зарим онол төрийн оролцоог аль болох хязгаарлах нь нөөцийн хуваарилалтыг оновчтой болгож, зах зээлийн үр ашгийг нэмэгдүүлнэ гэж үздэг бол, нөгөө хэсэг нь төрийн идэвхтэй оролцоо нь зах зээлийн гажуудлыг засах,

нийгмийн тэгш байдал, хүртээмжийг хангах чухал хэрэгсэл хэмээн тайлбарладаг.

Кейнсийн эдийн засгийн онол: Кейнсийн онолд зах зээл өөрөө үргэлж бүрэн ажил эрхлэлт, эрэлт, нийлүүлэлтийн тэнцвэрийг хангаж чаддаггүй гэж үздэг бөгөөд нийт эрэлтийг тогтвортой түвшинд хадгалахад төрийн төсвийн болон мөнгөний бодлого зайлшгүй шаардлагатай гэж үздэг (Keynes, 1936). Кейнсийн загварын дагуу төр нь эдийн засгийн идэвхжил буурсан үед төсвийн зардлыг нэмэгдүүлж, орлогын дахин хуваарилалт хийж, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих замаар нийт эрэлтийг тэнцвэржүүлдэг. Гэхдээ энэ оролцоо нь байнгын бус, тухайн үеийн нөхцөл байдалд нийцсэн, түр зуурын зохицуулалт байх ёстой бөгөөд төр зах зээлийн механизм доголдсон үед л нөхөн тэтгэгчийн (compensatory) үүргийг гүйцэтгэх шаардлагатай гэж үздэг.

Неоклассик хандлага: Неоклассик эдийн засагчид төрийн оролцоо нь зах зээлийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж үздэг. Тэд зах зээлийг өөрөө зохицох чадвартай, хамгийн үр ашигтай мэдээлэл, хуваарилалт бүхий тогтолцоо гэж үздэг ба "үл үзэгдэгч гар"-аар дамжуулан хувийн ашиг сонирхолд суурилсан сонголт нь нийгмийн нийт үр ашгийг бий болгодог хэмээн тайлбарладаг. Энэхүү хандлага нь "laissez-faire" буюу төрөөс ангид байх зарчмыг баримталдаг бөгөөд төрийн оролцоо нь зах зээлийн үр ашгийг бууруулж, нөөцийн буруу хуваарилалт, зах зээлийн гажуудал үүсгэж болзошгүй гэж үздэг. Түүнчлэн, төрийн зохицуулалт нь зах зээлийн уян хатан байдлыг бууруулж, инновац ба өрсөлдөөний саатал үүсгэх эрсдэлтэй байна. Гэсэн хэдий ч, неоклассик онол нь зах зээл бүх асуудлыг шийдвэрлэх чадвартай гэж үздэггүй бөгөөд зах зээлийн бүтэлгүйтэл, мэдээллийн тэгш бус байдал, гадаад нөлөөлөл зэрэг нөхцөлд төрийн зохистой оролцоог зөвшөөрдөг. Гэхдээ төрийн оролцоог аль болох хязгаарлах, зах зээлийн механизмыг дэмжих, зах зээл өөрөө зохицох боломжийг хангах ёстой.

Институцийн эдийн засгийн онол: Институцийн эдийн засгийн онол нь зах зээлийн үр ашиг нь зөвхөн үнэ ханшийн механизм төдийгөөр биш, институцийн орчин буюу тоглоомын дүрмүүдийн чанараас хамаардаг гэж үздэг (North, 1990). Өөрөөр

хэлбэл, зах зээл зөвхөн институцийн зохих хүрээн дотор байж үр ашигтай ажиллах боломжтой бөгөөд эдгээр институцийн үндэс, үйл ажиллагааг бүрдүүлэхэд төрийн оролцоо зайлшгүй шаардлагатай гэж үздэг. Иймд төрийн гол үүрэг нь өмчийн эрхийг хамгаалах, гэрээний хэрэгжилтийг баталгаажуулах, эрх зүйн тогтвортой орчин бүрдүүлэхэд оршино. Эдгээр институцийн хүрээ хангалтгүй, сул байх тохиолдолд зах зээлийн үр ашиг алдагдаж, гүйлгээний өндөр зардал үүсдэг.

Нийтийн сонголтын онол (Public Choice Theory): Энэхүү онол нь төрийн байгууллага, улстөрчид, албан хаагчдын шийдвэр гаргалт нь “нийтийн ашиг” гэхээс илүүтэй өөрсдийн ашиг сонирхолд суурилсан байх магадлалтай гэж үздэг. Ийм нөхцөлд төрийн бодлого нь нийгмийн нийт сайн сайхныг бус, тодорхой бүлгийн ашиг сонирхолд нийцэх эрсдэлтэй. Иймд энэ онол нь "төр бол төгс зохицуулагч биш" гэх санааг дэвшүүлж, төрийн оролцоог шүүмжлэлтэй, аналитик үүднээс үнэлэх ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн ба төрийн зохицуулалт, зардлын үр ашигтай байдал, бодлого тодорхойлолтын ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах шаардлагатайг онцолдог (Tullock, 2002).

1.3 ТӨРИЙН ОРОЛЦОО БА ЭДИЙН ЗАСГИЙН ГАЖУУДАЛ

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь олон талт хэлбэр, механизмыг ашигладаг бөгөөд нийтлэгээр төсвийн болон зохицуулалтын гэсэн үндсэн хоёр чиглэлд ангилагдаж байна. Эдгээр оролцооны хэлбэр нь төрийн үүрэг, эдийн засгийн бүтцээс шалтгаалан улс орон бүрд өөр өөрөөр илэрч байдаг ч үндсэн зарчим ижил байна.

Төсвийн оролцоо нь төрөөс орлого, зарлагын бодлогоор дамжуулан эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөлөл бөгөөд үүнд татварын тогтолцоо, төрийн зардал, татаас, хөрөнгө оруулалт болон нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд багтана. **Зохицуулалтын буюу төсвийн бус оролцоо** нь төрөөс хууль, журам, стандартаар дамжуулан зах зээлийн оролцогчдын зан үйлийг чиглүүлж, нөлөөлж буй хэлбэр юм. Үүнд лиценз, үнийн хязгаарлалт, хөдөлмөрийн хууль, өрсөлдөөний хууль, байгаль орчны зохицуулалт зэрэг багтана. Төрийн оролцоо

амжилттай байх эсэх нь оролцооны түвшнээс бус, оролцооны чанар, зорилтот чиглэл, бодлогын уян хатан байдал дээр тулгуурлах ёстой (Rodrik, 2008).

Хэдийгээр төрийн оролцоо нь зах зээлийн бүтэлгүйтлийг засах, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, нийгмийн тэгш байдал, нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалах чухал хэрэгсэл боловч, зах зээл хэвийн ажиллаж буй нөхцөлд зохисгүй, хэт өргөн цар хүрээтэй эсвэл институцийн чадавхгүй оролцоо нь эдийн засгийн үр ашигт сөргөөр нөлөөлж, шинэ гажуудлыг үүсгэх эрсдэлтэй байдаг. Тухайлбал, төсвийн зарцуулалт оновчгүй байх нь хувийн салбарын санхүүжилтийн хүртээмжид сөргөөр нөлөөлж, зээлийн хомсдол, хөрөнгө оруулалтын саатлыг бий болгодог. Түүнчлэн төрөөс тодорхой салбар эсвэл аж ахуйн нэгжүүдэд татаас, тарифын хөнгөлөлт зэрэг хэлбэрээр дэмжлэг үзүүлэх нь зөв сонголтоос илүү улс төр, сонирхлын бүлгүүдийн нөлөөнд автах, ил тод бус байдал давамгайлах хандлага ажиглагддаг.

Иймд төрийн оролцоо нь зах зээлд шууд оролцохоос илүү зөвхөн бодит хэрэгцээтэй нөхцөлд, шинжлэх ухаанд суурилсан, зорилго нь тодорхой, ил тод, хариуцлагатай байдлаар хэрэгжих ёстой. Ингэснээр эдийн засгийн үр ашиг, бизнесийн орчны өрсөлдөх чадвар, иргэдийн төрд итгэх итгэлийг хадгалах нөхцөл бүрдэнэ. Энэ хэсэгт төрийн оролцоо нь зөвхөн шийдэл бус, шинэ гажуудлын эх үүсвэр болох эрсдэлтэйг онолын үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж, эдийн засгийн бүтээмж, бизнесийн орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг авч үзэв.

1. “Crowding-out” буюу хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг шахах онол: Төсвийн тэлэх бодлогоор дамжуулан төр эдийн засгийг идэвхжүүлэх оролдлого хийдэг ч энэ нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг шахах буюу "crowding-out" нөлөөг бий болгодог. Жишээлбэл, төр зээл авах замаар төсвийн зардлаа санхүүжүүлэх үед зах зээл дээрх хязгаарлагдмал санхүүгийн эх үүсвэр нь төр рүү чиглэж, хүүгийн түвшин өсдөг. Үүний үр дүнд, хувийн компаниудын зээл авах боломж буурснаар, хөрөнгө оруулалтаа танаж, зах зээлд шинэ бизнес эхлүүлэх, инновац бий болгох хөшүүрэг багасах, цаашлаад эдийн засгийн бүтээмж урт хугацаанд сулрах эрсдэлтэй.

2. **“Public Choice” буюу төрийн алдагдалтай шийдвэр гаргалтын онол:** Энэхүү онолын гол санаа бол төрийн шийдвэр гаргагчид нь нийгмийн нийт сайн сайхныг бус, өөрийн болон өөрт ойр бүлэглэлийн ашиг сонирхлыг хамгаалсан шийдвэр гаргах хандлагыг тайлбарладаг. Төрийн оролцоо тэлэхийн хэрээр улстөрчдийн популист амлалт, сонгуулийн циклд суурилсан хэт богино хугацааны бодлого давамгайлж, эдийн засгийн үр ашиггүй байдал, төсвийн алдагдал, зохисгүй татаас, давхар зохицуулалт зэрэг гажуудал үүсэх нөхцөл бүрддэг байна.
3. **“Regulatory Capture” буюу хөтлөгдсөн зохицуулалтын онол:** Төрийн зохицуулалтын байгууллагууд анх зах зээлийн шударга, ил тод орчныг бүрдүүлэх үүрэгтэй байсан ч цөөн хүчирхэг компаниудын нөлөөнд автаж, зохицуулалтын бодлого тухайн зах зээл дэх өрсөлдөгчдийн эсрэг ажиллах эрсдэлтэйг энэхүү онол онцолдог. Ийм нөхцөлд шударга өрсөлдөөн алдагдаж, зах зээлд шинэ оролцогч нэвтрэх саад нэмэгдэх төдийгүй, хэрэглэгчийн сонголт хязгаарлагдаж, инновац буурах хандлага ажиглагддаг. Энэ нь бизнесийн орчныг тэгш бус, институцийн шударга байдлын хомсдолтой болгож, эдийн засгийн бүтээмжийг урт хугацаанд бууруулдаг байна.
4. **“Rent-Seeking Behavior” буюу ашиг эрэх зан төлөв:** Энэ нь хувь аж ахуй нэгж эдийн засгийн баялаг бий болгохгүйгээр, харин төрийн дэмжлэг (татаас, тусгай зөвшөөрөл, тарифын хамгаалалт) авах замаар ашиг олохыг хэлнэ. Энэ нь нөөцийн үр ашигтай хуваарилалт, шударга өрсөлдөөнийг гажуудуулж, улс төрийн хамаарал бүхий компаниудад давуу байдал бий болгох эрсдэлтэй. Ийнхүү нэмүү өртөг бүтээдэггүй, харин боломжийг “манипуляцлах” замаар баялаг шилжүүлдэг үйлдлүүд нь эдийн засгийн бүтээмжийг бууруулж, бизнесийн орчны тэгш бус тогтолцоог бий болгодог.
5. **“Government Failure” буюу төрийн бүтэлгүйтлийн онол:** Энэ онол нь төр зах зээлийн бүтэлгүйтлийг засахаар оролцож буй ч, өөрөө шийдвэр гаргалтын явцдаа мэдээллийн хомсдол, улс төрийн сонирхлын зөрчил, институцийн сул орчноос үүдэн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх түвшинд алдаа гаргадаг

болохыг онцолдог. Төсвийн үр ашиггүй хуваарилалт, популист хандлага давамгайлах, иргэдийн оролцоог үл ойшоох зэрэг нь нөөцийн зохисгүй хуваарилалт, инфляц, өрийн дарамт, төрийн байгууллагын нэр хүнд буурах зэрэг эдийн засаг, бизнесийн орчинд сөрөг үр дагаврыг бий болгодог. Цаашлаад, төрийн үйлчилгээний чанар, итгэлцэл буурах нь урт хугацаанд институцийн чадавхыг доройтуулдаг байна.

1.4 СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад төсвийн бодлого болон ТӨААН-ийн эдийн засаг дахь үүрэг, үр нөлөө, засаглалтай холбоотой судалгаанууд харьцангуй олон хийгдсэн байна. Эдгээр судалгаагаар төсвийн зардлын огцом өсөлт, бодлогын мөчлөг дагасан шинж, ТӨААН-үүдийн зах зээл дэх хэт давамгай оролцоо нь макро эдийн засгийн тэнцвэрт байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүйг онцлон тэмдэглэж иржээ. Тухайлбал, төсвийн орлого, зардлын хэт өндөр түвшин нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоог нэмэгдүүлж байгаа ч засаглалын сул байдал, төлөвлөлтгүй зарцуулалт нь бодит өгөөжийг бууруулж, алдагдал тэлэх замаар өсөлтийг сааруулж буйг онцолсон байна. Мөн ТӨААН-үүдийн засаглал, ногдол ашиг, ил тод байдал, стратегийн салбарт эзлэх байр суурь нь оновчгүй зохицуулалттай байгааг онцолжээ.

Гэсэн хэдий ч эдгээр судалгаануудын ихэнх нь төрийн оролцооны асуудлыг тусгайлан судалсан бус, төсвийн бодлого, ТӨААН-үүдийн үр ашиг, санхүүгийн сахилга бат зэрэг өргөн хүрээний судалгааны хүрээнд л авч үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн оролцооны түвшнийг эдийн засгийн олон үзүүлэлтийн хүрээнд цогц байдлаар хэмжиж, олон улсын жишигтэй харьцуулахын зэрэгцээ бодлогын шийдэлд төвлөрсөн судалгаа бараг байхгүй байна. Энэхүү чиглэлээр хийгдэж байсан “Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм: Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо” хэмээх судалгаа нь мэдээллийн хувьд хуучирч, өнөөгийн эдийн засгийн шинэ нөхцөл байдал, бодлогын өөрчлөлтүүдийг тусгаж чадахгүй болсон байна. Судлагдсан байдлын дэлгэрэнгүйг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

II. ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨСВИЙН ОРОЛЦОО

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсын төсвийн орлого, зарлага, алдагдал болон өрийн түвшин тогтмол нэмэгдсээр, харьцуулж болох ижил түвшний орнуудаас харьцангуй өндөр хэмжээнд хүрээд байна. Тухайлбал,

- » 2015 онд 5.1 их наяд төгрөг байсан татварын орлого 2024 онд 27.4 их наяд төгрөг, ДНБ-д эзлэх хувь 22.4 хувиас 34.2 хувьд хүрч өссөн нь хөгжиж буй орнуудын дунджаас 7–12 нэгж хувиар өндөр байна. Энэ нь татварын орчны ачаалал бизнес эрхлэгчдэд нэмэгдэж, бизнесийн хөрөнгө оруулалт болон өрсөлдөх чадварыг сааруулах хүчин зүйл болж байна.
- » 2024 онд улсын төсвийн нийт зарлага, цэвэр зээлийн хэмжээ 30.4 их наяд төгрөгт хүрч, өмнөх оноос 34.9 хувиар өссөн нь эдийн засгийн суурь үзүүлэлттэй харьцуулахад хэт тэлсэн бодлого хэрэгжиж байгааг харуулж байна. Тус үзүүлэлтийг Казахстан (19–25%), Вьетнам (18%–24%), Чили улс (25–33%)-тай харьцуулахад харьцангуй өндөр үзүүлэлт юм.
- » Төсвийн тэнцэл сүүлийн 10 жилд тогтворгүй, эдийн засаг өссөн он жилүүдэд ч алдагдалтай гарч байсан нь институцийн сул тал болон төсвийн сахилга бат хангалтгүй байгааг харуулж байна. Тухайлбал, 2016–2022 онд Монгол Улсын төсвийн тэнцэл дунджаар –4.85% байсан нь Казахстанд –1%–6%, Вьетнамд –2%–+0.2%, Чилид –1%–3% хооронд хэлбэлзэж байсантай харьцуулахад илүү тогтворгүй бөгөөд төсвийн орлогын өсөлт бодит бүтээмж, хуримтлалд чиглэсэн зохистой зарцуулалтаар дамжин эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлж чадахгүй байгааг харуулж байна.
- » 2024 онд засгийн газрын өр ДНБ-ий 41.7% болж буурсан ч сүүлийн арван жилд 40–90%-ийн хооронд хэлбэлзсэн нь тогтвортой төсвийн бодлого төлөвшөөгүй, санхүү, эдийн засгийн удирдлагын систем тогтворгүй байгааг харуулж байна. Харин Казахстанд энэ үзүүлэлт дунджаар 23%, Вьетнамд 42%, Чилид 29%-тай байгаа нь эдгээр улсуудад өрийн бодлого эдийн засгийн чадавхтай уялдсан, харьцангуй хяналттай хэрэгжиж байгааг илэрхийлж байна.

Эдгээр тоон үзүүлэлтийг харьцуулж үзвэл, Монгол Улсын төсөв, санхүүгийн бодлого институцийн чадавх сул, төрийн үр ашиггүй оролцоотой уялдан эдийн засгийн тогтвортой өсөлтөд дэмжлэг үзүүлж чадахгүй, харин ч эрсдэл үүсгэж байгааг харуулж байна. Монгол Улс шиг авлигын түвшин өндөр, улс төрийн тогтворгүй байдал давамгайлсан, төсвийн хөрөнгө оруулалт нь үр ашиггүй, ил тод бус хэрэгждэг улсын хувьд төрийн оролцооны хэмжээ ихсэхийн хэрээр хувийн хэвшлийн орон зай хумигдаж, эдийн засгийн тогтвортой өсөлтөд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэл үүсэж байна. Ийм нөхцөлд төрөөс төсвөөр дамжуулан эдийн засагт хэт давамгайлсан оролцоог эргэн харах, хувийн хэвшилд суурилсан эдийн засгийн өсөлтийн загвар руу үе шаттай шилжих шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

2.1 ТӨСВИЙН ОРОЛЦООНЫ ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Төсвийн оролцоо нь төрөөс орлого, зарлагын бодлогоор дамжуулан эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөлөл бөгөөд үүнд татварын тогтолцоо, төрийн зардал, татаас, хөрөнгө оруулалт болон нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд багтдаг. Энэ хэсэгт Монгол Улсын төсвийн оролцооны хүрээ, хэмжээ, бүтэц болон үр нөлөөг онол болон статистик мэдээлэлд үндэслэн дүгнэхийг зорив.

2.1.1 Монгол Улсын төсвийн орлого ба түүний ДНБ-д эзлэх хувь

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсын татварын нийт орлого тасралтгүй өссөн бөгөөд 2015 онд 5.1 их наяд төгрөг байсан бол 2024 онд 27.4 их наяд төгрөгт хүрч, нэрлэсэн дүнгээр 5.3 дахин нэмэгдсэн байна. Энэ нь уул уурхайн салбарын сэргэлт, түүнийг дагасан эдийн засгийн өсөлтөөс гадна төсөв, санхүүгийн сахилга батыг сайжруулах чиглэлтэй бодлогын арга хэмжээ, татварын удирдлагын институцийн чадавх сайжирсан зэрэг бодлогын шинэчлэлүүдтэй холбоотой байна. Тухайлбал, төсвөөс гадуурх санхүүгийн харилцааг хязгаарлах, татвар төлөх үйл явцыг хялбаршуулах, мөнгөн хөрөнгө ба өрийн удирдлагыг боловсронгуй болгох, төсвийн төлөвлөлт ба гүйцэтгэлийн зөрүүг бууруулах, мөн түүнчлэн төсөвт хийдэг хөндлөнгийн аудитын чанарыг сайжруулах зэрэг бодлогын алхмууд хэрэгжсэн байна.

2024 оны хувьд, улсын нэгдсэн төсвийн нийт орлого, тусламжийн хэмжээ 31.4 их наяд төгрөгт хүрч, өмнөх оноос 28.6 хувиар, тэнцвэржүүлсэн орлого, тусламжийн хэмжээ 29.1 их наяд төгрөгт хүрч, өмнөх оноос 27.1 хувиар тус тус өссөн байна.

*Хүснэгт 1. Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын бүтэц,
сая төгрөг (2020-2024 он)*

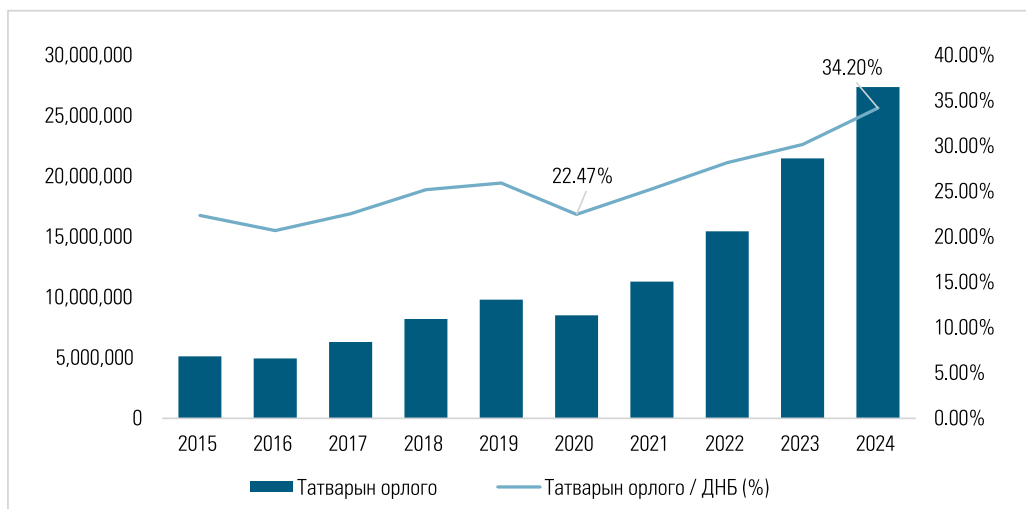
№	Үзүүлэлт/он	2020	2021	2022	2023	2024
1	Нийт тэнцвэржүүлсэн орлого	9,296,585	12,549,639	16,823,236	22,935,902	29,147,327
1.1	Татварын орлого	8,511,605	11,299,930	15,458,977	21,484,155	27,377,484
1.1.1	Орлогын албан татвар	2,227,324	3,326,079	3,826,510	5,702,579	8,980,572
1.1.2	Нийгмийн даатгалын шимтгэл	1,586,015	2,286,046	3,038,252	3,950,842	4,700,077
1.1.3	Өмчийн татвар	154,879	201,104	237,587	394,821	460,238
1.1.4	Дотоодын бараа, үйлчилгээний албан татвар	3,002,912	3,681,291	4,813,347	5,588,722	6,988,974
1.1.5	Гадаад худалдааны орлого	740,742	938,915	1,255,537	1,465,340	1,792,353
1.1.6	Бусад татвар, төлбөр, хураамж	799,733	866,496	2,287,743	4,381,852	4,455,269
1.2	Татварын бус орлого	784,980	1,249,709	1,364,259	1,451,747	1,769,843

Эх сурвалж: (Монгол Улсын Сангийн яам, 2024)

Төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн орлогын 94 хувийг татварын орлого эзэлж байна. Тодруулбал, татварын нийт орлогын 32.8 хувийг орлогын албан татвар, 21.4 хувийг нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, 17.2 хувийг нийгмийн даатгалын орлого, 6.5 хувийг гадаад үйл ажиллагааны орлого, 4.0 хувийг онцгой албан татварын орлого, 18.1 хувийг бусад төрлийн татвар, төлбөр, хураамжийн орлого тус тус бүрдүүлж байна. Орлогын албан татварын 71.4 хувийг ААНОАТ, 28.6 хувь (буцаан олголтыг хассан дүнгээр)-ийг ХХОАТ-ын орлого бүрдүүлж байна. Энэ нь төсвийн орлого татварын орлогод хэт төвлөрсөн буюу эдийн засгийн хэлбэлзэл (уул уурхайн экспорт, түүхийн эдийн үнэ гэх мэт) шууд төсөвт нөлөөлөх эрсдэлийг өндөрсгөдөг проциклик шинж бүхий эмзэг бүтэцтэй байгааг илтгэнэ.

Татварын орлого, ДНБ-ий харьцаа үзүүлэлт нь төрийн эдийн засаг дахь оролцооны цар хүрээ, төсвийн бодлогын үр нөлөөг хэмжих чухал шалгуур үзүүлэлт юм. Монгол Улсын хувьд энэ үзүүлэлт 2015 онд 22.36 хувьтай байсан бол 2024 онд 34.2 хувь болж өссөн байна.

Зураг 2. Татварын орлого ба ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)



Эх сурвалж: (Үндэсний статистикийн хороо, 2025)

Монгол Улс шиг авлигын түвшин өндөр (Corruption perceptions индексээр (CPI) 180 орноос 114-р байр), улс төрийн тогтворгүй байдал давамгайлсан, төсвийн хөрөнгө оруулалт нь үр ашиггүй, ил тод бус хэрэгждэг улсын хувьд татварын орлого ДНБ-д өндөр хувийг эзлэх нь эерэг үзүүлэлт гэхээсээ илүү хувийн хэвшилд ачаалал үүсгэж, бизнесийн орчныг дордуулах эрсдэлтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, хэрэв татварын орлого нь үр ашиггүй, авлига, улс төрийн нөлөөтэй шийдвэрүүдээр зарцуулагдаж байвал төрийн оролцооны өсөлт эдийн засгийг дэмжих биш, харин саармагжуулах, гажуудуулах эрсдэлтэй. Монгол Улсад өнөөг хүртэл татварын орлогыг өсгөхөөс илүү зарцуулалтын зохистой байдал, төсвийн ил тод, үр ашигтай менежмент дутагдсаар байна.

2.1.2 Монгол Улсын төсвийн зарлага ба түүний ДНБ-д эзлэх хувь

2024 онд улсын нэгдсэн төсвийн зарлага болон эргэж төлөгдөх цэвэр зээлийн хэмжээ 30.4 их наяд төгрөгт хүрч, өмнөх оноос 34.9 хувиар өссөн нь төсвийн бодлого тэлэлтийн шинжтэй байгааг илтгэнэ. Нийт зардалд урсгал шилжүүлэг 34.9 хувь, бараа үйлчилгээний зардал 31.5 хувь, хөрөнгийн зардал 26.4 хувь, хүүгийн зардал 4.0 хувь, татаас 3.2 хувийг тус тус эзэлж байна. Энэхүү зардлын өсөлт нь бараа, ажил үйлчилгээний зардал (85.7%) болон хөрөнгийн зардал (52.7%) огцом нэмэгдсэнтэй шууд холбоотой бөгөөд үүний дотор цалин хөлсний зардал 130 хувиар, бараа үйлчилгээний бусад зардал 48 хувиар өссөн байна.

Төсвийн орлогын өсөлттэй зэрэгцэн зарцуулалтын бүтэц нь урт хугацааны өгөөжтэй хөрөнгө оруулалт бус, харин урсгал зардалд хэт төвлөрч буй нь эдийн засгийн өрсөлдөх чадварыг дэмжих бус, зардлын үр ашиггүй байдал, институцийн хэт тэлэлтийг бий болгох эрсдэлтэй харагдаж байна. Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл энэ хугацаанд 776.2 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай гарсан нь өссөн орлогыг бүтээмжтэй бус зарцуулалтаар шингээж байгааг илтгэж, урт хугацааны төсвийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөх хандлагатай байна.

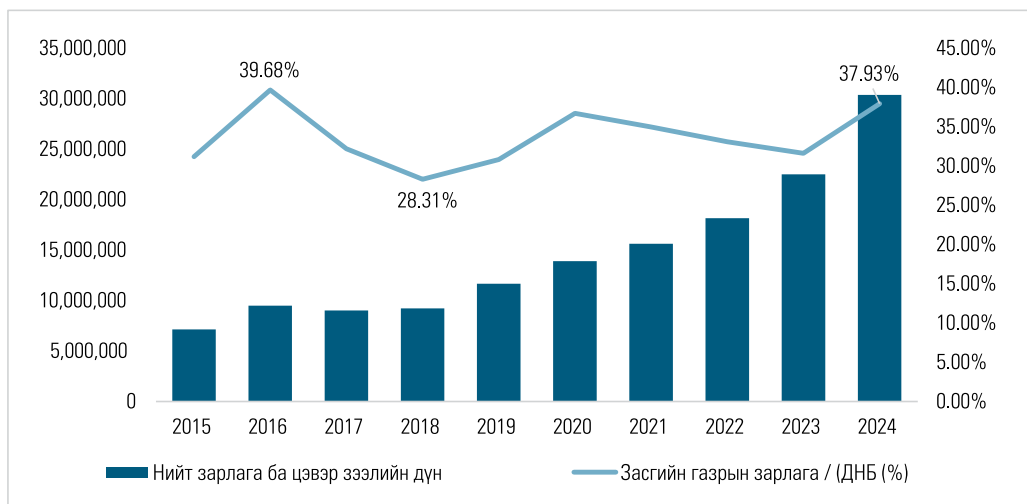
Хүснэгт 2. Улсын нэгдэн төсвийн зардлын бүтэц, сая төгрөг (2020-2024 он)

№	Үзүүлэлт/он	2020	2021	2022	2023	2024
1	Нийт зарлага ба эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	13,904,273	15,630,444	18,159,669	22,509,000	30,365,473
1.1	Урсгал зардал	10,828,926	12,803,975	14,229,311	17,091,361	22,066,910
1.1.1	Бараа, үйлчилгээний зардал	4,851,187	4,702,044	3,805,973	5,085,365	9,445,503
1.1.2	Зээлийн үйлчилгээний төлбөр	939,201	835,652	797,778	1,149,991	1,195,036
1.1.3	Татаас ба бусад урсгал шилжүүлэг	5,038,539	7,266,279	9,625,560	10,856,005	11,426,371
1.2	Хөрөнгийн зардал	3,034,236	2,982,241	3,803,405	5,188,218	7,924,168
1.3	Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	41,111	-155,772	126,954	229,421	374,395

Эх сурвалж: (Монгол Улсын Сангийн яам, 2024)

Засгийн газрын зарлага / ДНБ: Засгийн газрын зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь нь төрийн эдийн засаг дахь оролцооны хэмжээг илтгэх хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг үзүүлэлт юм. Сүүлийн 10 жилийн статистикийг авч үзвэл, Монгол Улсын төсвийн нийт зарлагын ДНБ-д эзлэх хэмжээ 2015 онд 31.18 хувь байсан бол 2024 онд 37.93 хувь болж өссөн байна. Хэдийгээр 2018 онд энэхүү үзүүлэлт 28.31 хувь болж буурч байсан ч, нийт дүнгээр авч үзвэл төрийн эдийн засаг дахь оролцоо сүүлийн 10 жил тогтмол өсөлттэй, өргөжсөн шинжтэй байсаар иржээ.

Зураг 3. Засгийн газрын нийт зарлага ба ДНБ-д харьцуулсан харьцаа (2015-2024 он)



Эх сурвалж: (Үндэсний статистикийн хороо, 2025)

Хөгжиж буй орны хувьд өндөр хэмжээний төсвийн зарлага нь нийгмийн суурь үйлчилгээ, дэд бүтцийн хөгжил, эдийн засгийн идэвхжүүлэлтийг дэмжих бодит шаардлага хэмээн тайлбарлагдах боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн зарлага өндөр байх нь заавал сөрөг үр дагавартай гэсэн үг биш боловч, тухайн зардлыг хэрхэн төлөвлөж, хэрэгжүүлж, хяналт тавьж, үнэлж байгаа нь хамгийн чухал юм.

Монгол Улсын хувьд төсвийн зарцуулалт нь ихэвчлэн үр ашиг багатай, улс төрийн нөлөөлөлд автсан, богино хугацааны үр дүнд чиглэсэн байдлаар хэрэгжиж ирсэн нь эдийн засгийн урт хугацааны

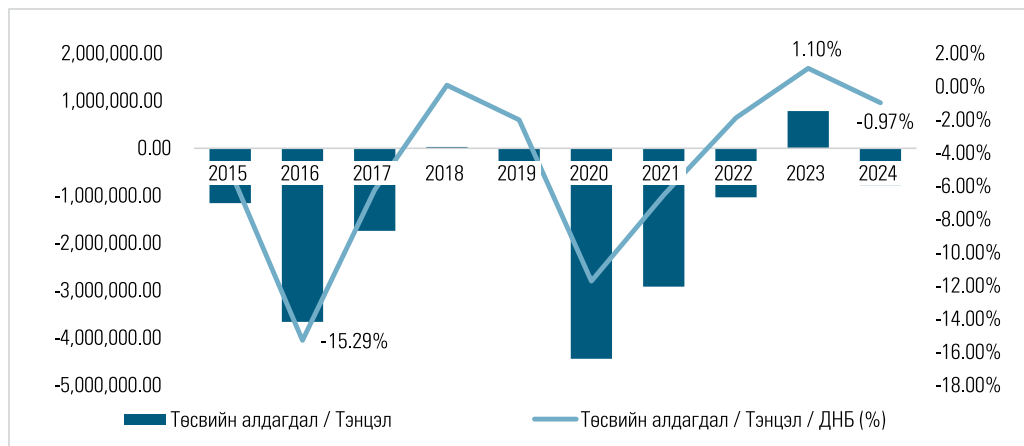
өсөлт, макро тогтвортой байдалд системийн дарамт учруулж байна. Монголбанкны судалгаагаар, Монгол Улсын эдийн засагт хамгийн хүчтэй сөрөг нөлөө үзүүлдэг сувгийн нэг нь өрийн суваг бөгөөд Засгийн газрын өр өндөр үед зарлага өсөх нь эдийн засагт сөрөг үр дагаврыг хоёр дахин нэмэгдүүлж валютын ханшийн тогтворгүй байдал, инфляцын өсөлт болон бодит ДНБ-ий өсөлтийг удаашруулах зэргээр илэрдэг байна. (Л.Даваажаргал, О.Цолмон, Монголбанк, 2019)

Монгол Улсын төсвийн бодлого нь бодлогын тогтвортой байдал, макро эдийн засгийн зохистой удирдлагын хэрэгсэл болохоос илүүтэйгээр улс төрийн мөчлөгт хэт мэдрэмтгий, богино хугацааны зорилго давамгайлсан зохицуулалтын шинжтэй болж хувирчээ. Үр дүнд нь өнөөгийн төрийн оролцоо нь алдагдал, өрийн өсөлтөөр дамжин ирээдүйн өсөлт болон тогтвортой байдалд эрсдэл учруулж болзошгүй нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Иймд Монгол Улсад төрийн оролцооны хэмжээг тоон үзүүлэлтээр бус, чанарын шалгуураар оновчтой болгох, засаглал, аудит, гүйцэтгэлийн хяналт, үр ашгийн тогтолцоог сайжруулах, мөн хувийн хэвшилтэй өрсөлдөх бус дэмжих бодлого баримтлах нь туйлын чухал байна.

2.1.3 Төсвийн тэнцэл ба өрийн түвшин

Төсвийн тэнцлийн ДНБ-д эзлэх хувь нь төрөөс эдийн засагт оролцож буй бодлогын зохистой байдал, санхүүгийн сахилга бат хийгээд макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг үнэлэх гол шалгуур үзүүлэлт юм. Монгол Улсын хувьд 2015–2024 оны хооронд төсвийн тэнцэл байнга хэлбэлзэлтэй, эдийн засаг өсөлттэй жилүүдэд ч алдагдалтай байсаар ирсэн нь бүтцийн буюу тогтолцооны алдагдал давамгайлж буйг харуулж байна. Жишээ нь, 2019 онд эдийн засгийн өсөлт харьцангуй өндөр байсан ч 2 хувийн алдагдалтай, мөн 2024 онд төсвийн орлого түүхэн дээд хэмжээнд хүрсэн ч 0.97 хувийн алдагдалтай байгаа нь төрийн зардлын бүтэц, зарлагын төлөвлөлт нь тэлэх чиглэлтэй, төсвийн сахилга бат хязгаарлагдмал, институцийн сул талууд давамгайлж байгааг илтгэнэ.

Зураг 4. Төсвийн алдагдал ба ДНБ-д харьцуулсан харьцаа (2015-2024 он)



Эх сурвалж: (Монгол Улсын Сангийн яам, 2024)

Нөгөө талаас, төсвийн тэнцлийн тогтворгүй байдал нь гадаад зээл, өрийн дарамтыг дагуулдаг. Мөн төсвийн орлого нь түүхий эдийн экспортын орлогоос ихээхэн хамааралтай байгаа нөхцөлд түүхий эдийн зах зээлийн үнэ унавал төсвийн орлого шууд буурч, алдагдлыг нөхөхийн тулд гадаад эх үүсвэрт найддаг. Энэ нь урт хугацаанд өрийн хэмжээ нэмэгдэж, төсвийн тогтвортой байдал алдагдах, олон улсын зээлжих зэрэглэл буурах, хөрөнгө оруулалтын эрсдэл нэмэгдэх зэрэг сөрөг үр дагавруудыг бий болдог.

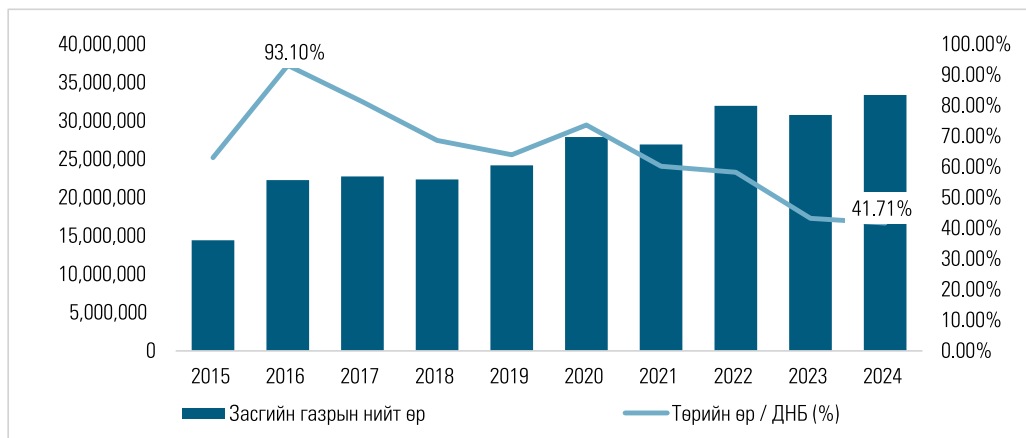
Мөн төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор төрөөс төв банкны мөнгөний бодлоготой зөрчилдөхүйц шийдвэрүүд гаргах нь инфляц хөөрөгдөх, ханшийн савлагаа үүсгэх, бизнесийн орчны тогтворгүй байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй байна. Монголбанкны зүгээс сүүлийн жилүүдэд инфляцын зорилтот түвшнийг барихын тулд хүүгийн хатуу бодлого баримталж ирсэн ч, нөгөө төлд төсвийн зардал хэт тэлж, эрэлт зохиомлоор өсөх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа нь мөнгөний бодлогын үр нөлөөг сулруулж байна.

Засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь нь Засгийн газрын өрийн дарамтыг тухайн улсын эдийн засгийн хүчин чадалтай харьцуулдаг буюу төсвийн бодлого, эдийн засгийн тогтвортой байдал, төрөөс төсвөөр дамжуулан эдийн засагт оролцож буй түвшин, чанарыг илтгэх чухал үзүүлэлт юм. 2015–2016 онд Монгол Улсын төрийн өр

огцом өсөж, ДНБ-д эзлэх хувь нь 63 хувиас 93.1 хувьд хүрсэн нь олон улсад "өрийн дарамтын эмзэг хязгаар" гэж тооцогддог 55-70 хувийн босгоноос давах нөхцөл үүсгэсэн (ОУСК ба Дэлхийн банк, 2005).

Гэсэн хэдий ч 2017 оноос эхлэн төрийн өрийн ДНБ-д эзлэх хувь буурч эхэлсэн нь олон улсын байгууллагуудтай хамтран хэрэгжүүлсэн төсвийн сахилга батыг сайжруулах арга хэмжээ, мөн экспортын сэргэлт, нэрлэсэн ДНБ-ий өсөлт зэрэг хүчин зүйлүүдтэй холбоотой байна. Жишээлбэл, 2018 онд төрийн өр/ДНБ-ий харьцаа 68.65%, 2019 онд 63.95% болж тогтворжсон байна. Харин 2020 онд Ковид-19 цар тахлын улмаас эдийн засаг агшиж, төсвийн тэлэлт өссөнөөр өр дахин өсөж, ДНБ-д эзлэх хувь 73.64%-д хүрсэн нь эмзэг байдлыг дахин нэмэгдүүлсэн. Гэсэн ч 2021 оноос эхлэн эдийн засаг сэргэж, ДНБ өссөн, төгрөгийн ханш тогтворжсон зэргээс шалтгаалж өрийн харьцаа буурах хандлагатай болж, 2023 онд 43.22%, 2024 онд 41.71% болж сүүлийн арван жилийн доод түвшинд хүрсэн байна.

Зураг 5. Засгийн газрын нийт өр болон ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)



Эх сурвалж: (Монгол Улсын Сангийн яам, 2024)

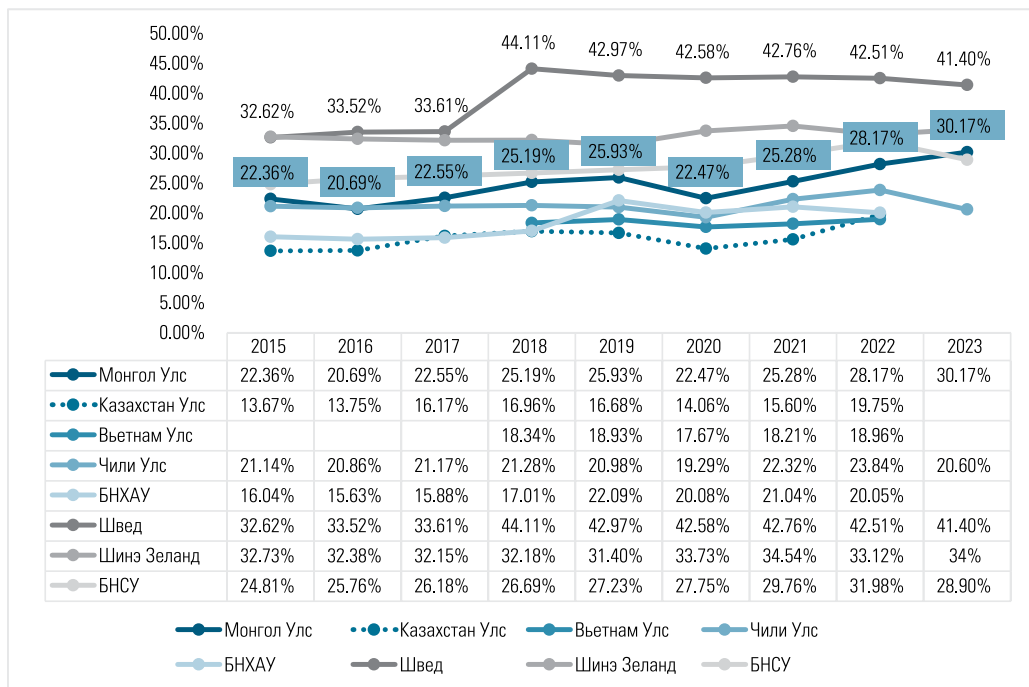
2.2 ОЛОН УЛСТАЙ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Татварын орлого/ДНБ: Дэлхийн банк болон ОУВС-гийн үзэж байгаагаар хөгжиж буй орнуудын татварын орлого болон ДНБ-ий харьцаа ойролцоогоор 15–20 хувь байдаг бол хөгжингүй орнуудад энэ нь 30–45 хувь хүрдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улс нь

татварын орлогын түвшингээрээ хөгжиж буй орнуудын дундажтай харьцуулахад илт өндөр, зарим хөгжингүй орнуудтай дөхөхүйц түвшинд очоод байна.

Хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад, Монгол Улсын татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй өндөр байна. Тухайлбал, 2015–2022 онд Казахстан улсын татварын орлого дунджаар ДНБ-ий 15.5 хувийг эзэлж байсан бол 2022 онд 19.75 хувьд хүрсэн байна. Вьетнам улсын хувьд татварын орлого ДНБ-ий 18–19 хувийн хооронд тогтвортой хэлбэлзэж ирсэн бөгөөд 2022 онд 18.96 хувь байсан бол, Чили улсад энэ үзүүлэлт 2022 онд 23.84 хувь хүрчээ. Харин Монгол Улсад татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь 2022 онд 28.17 хувь, 2023 онд 30.17 хувь болж, дээрх харьцуулагдахуйц орнуудаас 7–12 нэгж хувиар илүү байна. Энэ нь Монгол Улсад татварын бодлогоор дамжуулсан эдийн засгийн төвлөрөл өндөр, төрийн оролцооны институцийн цар хүрээ өргөн байгааг харуулж байна.

Зураг 6. Татвар ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он)



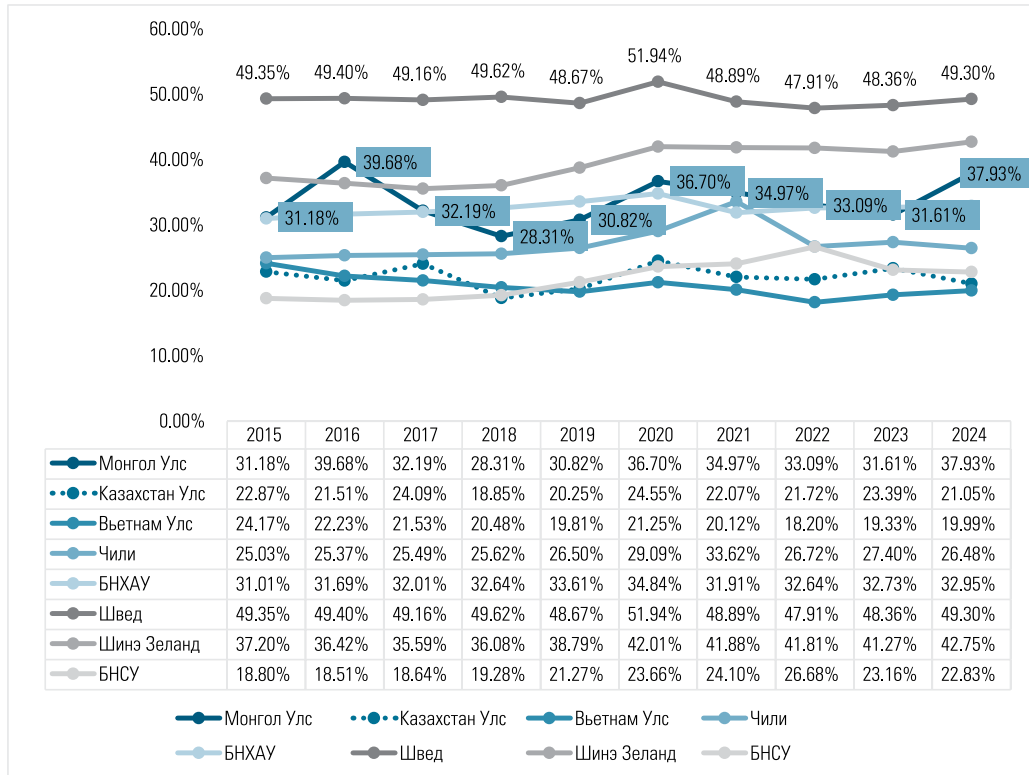
Эх сурвалж: International Monetary Fund (IMF), 2025

Хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад, Монгол Улсын татварын төвлөрөл БНСУ-ын 2022 оны 31.98 хувь, 2023 оны 28.90 хувьтай ойролцоо түвшинд хүрч, 2023 онд бүр давсан үзүүлэлттэй байна. Гэвч БНСУ нь аж үйлдвэржсэн, өндөр экспортын чадамжтай, тогтвортой бүтэц бүхий хөгжингүй эдийн засагтай орон бөгөөд тус улсын татвар/ДНБ-ий харьцаа нь бодит бүтээмж, нийгмийн үйлчилгээний чанартай шууд уялдаатай.

Харин Монгол Улсын хувьд эдийн засгийн бүтэц эмзэг, хувийн хэвшлийн бүтээмж доогуур, төрийн зүгээс үзүүлж буй нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж харьцангуй сул хэвээр байна. Ийм нөхцөлд өндөр төвлөрсөн татварын орлого нь үр ашиггүй зарцуулалт, институцийн сул тогтолцоо руу шилжих эрсдэлтэй. Жишээлбэл, Шинэ Зеланд (34 хувь) болон Швед (41.4 хувь) зэрэг улсуудын өндөр төвлөрөл нь боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын чанартай, хүртээмжтэй тогтолцоотой уялддаг бол Монголд ийм шууд үр нөлөө харагдахгүй байгаа нь төрийн оролцооны үр ашиг, бүтээмжид эргэлзэхэд хүргэж байна.

Засгийн газрын зарлага / ДНБ: Монгол Улсын төсвийн зарлага, ДНБ харьцаа нь хөгжиж буй орнуудын дундажтай харьцуулахад өндөр байна. Жишээлбэл, Дэлхийн банкны судалгаагаар хөгжиж буй орнуудын төсвийн зарлага /ДНБ харьцаа дунджаар 25–30 хувьтай байдаг бол Монголд 2024 онд энэ үзүүлэлт 37.93 хувьтай байгаа нь төрийн эдийн засаг дахь оролцоо олон улсын жишгээс хэт давсан болохыг харуулж байна. Ийм өндөр түвшний оролцоо нь институцийн хувьд хангалтгүй байгаа нөхцөлд нөөцийн үр ашиггүй хуваарилалт, төрийн хэт төвлөрөл, хувийн хэвшлийн орон зайг хязгаарлах эрсдэл дагуулдаг.

Зураг 7. Засгийн газрын зарлага ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он)



Эх сурвалж: International Monetary Fund (IMF), 2025

Хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад, Монгол Улсын төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь тогтмол өндөр, мөн хэлбэлзэл өндөртэй байгаа нь төсвийн бодлого тэлэлтийн шинжтэй, бүтэц, зохицуулалтын хувьд тогтворгүй байгааг илтгэнэ. Казахстан улсын төрийн зарлага 2015–2024 онд ДНБ-ий 18.8–24.5 хувийн хооронд хэлбэлзсэн нь Монголтой харьцуулахад дунджаар 7–13 нэгж хувиар бага байна. Вьетнам улсад энэ үзүүлэлт 18.2–24.2 хувийн хооронд хэлбэлзэж, Монголтой харьцуулахад 10–15 нэгж хувиар доогуур байна.

Чили Улсын төрийн зарлага нь ДНБ-ий 25.0–33.6 хувийн хооронд хэлбэлзэж байгаа нь ч мөн Монголтой харьцуулахад дунджаар 3–5 нэгж хувиар бага түвшин юм. Тус улс нь зах зээлд суурилсан эдийн засгийн бодлоготой хэдий ч байгалийн баялгийн сангаар дамжуулан төсвийн орлого, зарлагыг циклийг зөөлрүүлэх байдлаар зохицуулдаг нь төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

Хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад, Монгол Улсын төрийн зарлага нь БНСУ-тай харьцуулахад өндөр, бусад өндөр татварын тогтолцоотой орнуудтай харьцуулахад харьцангуй бага хэдий ч, үр ашиг, бүтээмжийн өнөөгийн түвшинд уялдаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна. Жишээлбэл, 2025 оны Social Progress Index (SPI)-ээр дэлхийд 4-д эрэмбэлэгдэж буй Швед улсад төрийн зарлага 47.9–51.9 хувийн түвшинд байгаа нь нийгмийн хамгаалал, боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг өндөр чанартай, хүртээмжтэй төрийн үйлчилгээний санхүүжилттэй шууд уялддаг. Харин Монгол Улсын хувьд 2024 онд энэ үзүүлэлт 37.93 хувь байсан хэдий ч нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж эдгээртэй харьцуулахад үлэмж доогуур хэвээр буюу SPI индексээр дэлхийд 88-д эрэмбэлэгдэж байна.

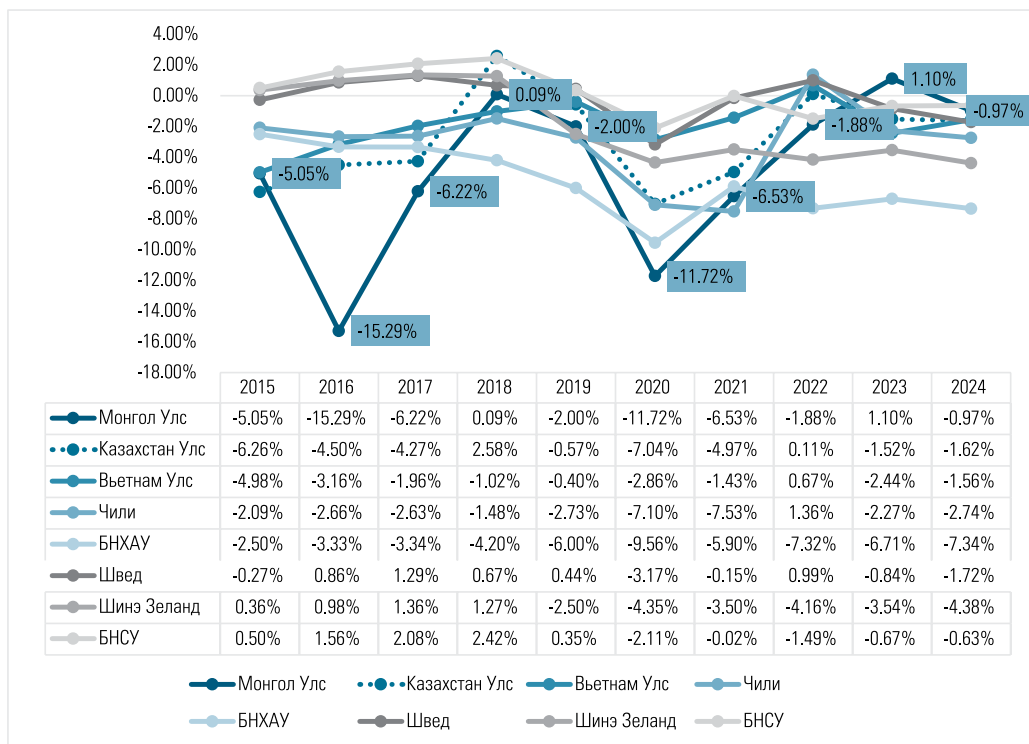
Шинэ Зеландын төрийн зарлага 35.6–42.7 хувийн хооронд хэлбэлзэж, Монгол Улсын түвшинд ойртож байгаа хэдий ч тус улсын төрийн удирдлагын тогтолцоо, бодлогын хариуцлага, ил тод байдал, нийгмийн үйлчилгээний гүйцэтгэл нь илүү тогтвортой бөгөөд үр дүнтэй гэж үнэлэгддэг. (2025 оны SPI индексээр дэлхийд 19-д эрэмбэлэгдэж байна) Харин БНСУ-ын төрийн зарлага 18.5–26.7 хувийн түвшинд хэлбэлздэг нь аж үйлдвэржсэн, өндөр бүтээмжтэй эдийн засгийн нөхцөлд төрөөс зах зээлд хэт оролцохгүй байх, хувийн хэвшлийг гол хөдөлгөгч хүчээр харах бодлого баримталдагтай холбоотой.

Төсвийн алдагдал, тэнцэл / ДНБ: Монгол Улсын төсвийн алдагдал нь харьцуулагдахуйц болон хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад харьцангуй өндөр байгаа нь төсвийн сахилга бат сул байгааг харуулж байна.

Хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад, Монгол Улсын төсвийн тэнцэл илүү хэлбэлзэлтэй, дундаж алдагдал нь мэдэгдэхүйц өндөр байна. Тодруулбал, 2016–2022 онд Монгол Улсын төсвийн тэнцэл ДНБ-ий –15.3 хувиас 1.1 хувь хүртэл хэлбэлзэж, дунджаар –4.85 хувийн алдагдалтай байсан нь макро эдийн засгийн зохистой бодлого хангалтгүй байгааг илтгэнэ. Харин Казахстанд алдагдал –1 хувиас 6 хувь, Вьетнамд –2 хувиас 0.2 хувь, Чилид –1 хувиас 3 хувь хооронд байсан бөгөөд эдгээр орны дундаж алдагдал Монголтой харьцуулахад 2–5 нэгж хувиар доогуур байжээ.

Хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад, Монгол Улсын төсвийн сахилга бат илүү эмзэг бөгөөд тогтворгүй байна. 2014–2023 онд Шведийн төсвийн тэнцэл –3.17 хувиас 1.29 хувь, Шинэ Зеландынх –4.38 хувиас 1.36 хувь, БНСУ-ынх –2.11 хувиас 2.42 хувь хооронд хэлбэлзэж, эдгээр орнуудын ашиг/алдагдал дунджаар –0.2 хувиас 0.2 хувь орчимд тогтвортой түвшинд байсан нь төлөвлөлт, татварын орлого, институцийн чадавх өндөр байгаатай шууд холбоотой. Харин Монголын хэлбэлзэл эдгээрээс даруй 10–12 нэгж хувиар илүү, дундаж алдагдал нь 3–5 нэгж хувиар өндөр байна.

Зураг 8. Төсвийн алдагдал, тэнцлийн ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)



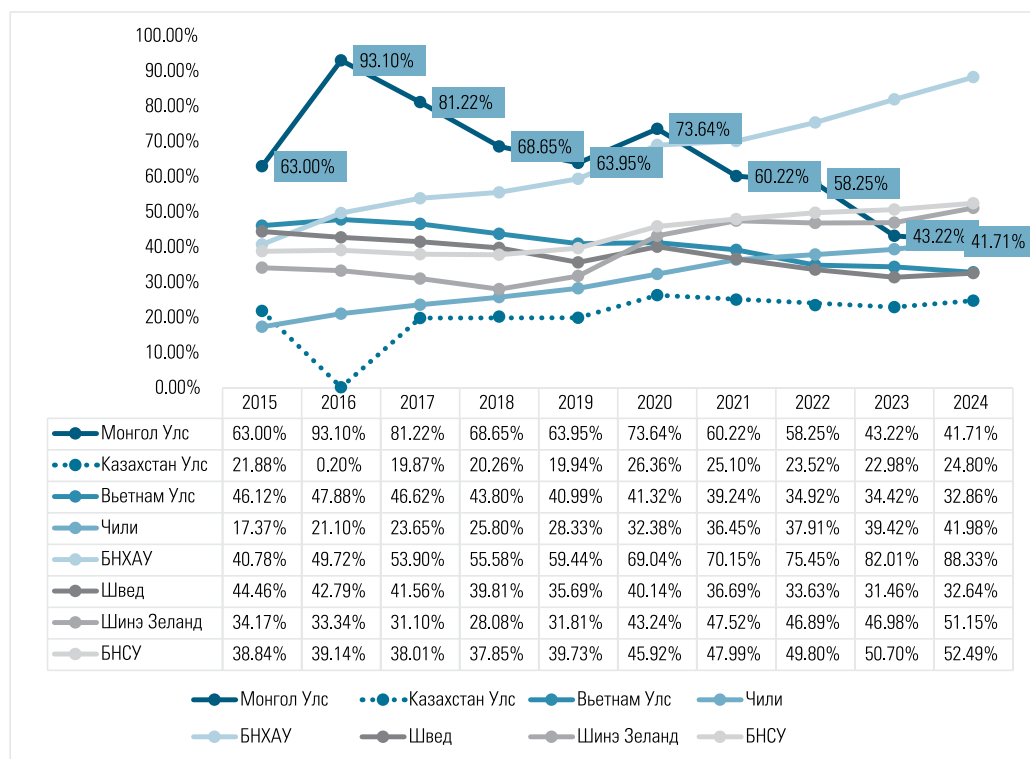
Эх сурвалж: International Monetary Fund (IMF), 2025

Засгийн газрын өр/ДНБ: Монгол Улсын өрийн түвшин нь ДНБ-ий 40-90 хувь хооронд хэлбэлзэж ирсэн нь өрийн ачааллын өндөр эрсдэлийг илэрхийлж байна. Тухайлбал, 2015 онд энэ үзүүлэлт нь 63 хувь байсан бол 2016 онд огцом өсөж 93.1 хувьд хүрсэн нь эдийн засгийн хүндрэлийн үед хэт тэлсэн төсвийн бодлого, гадаад

эх үүсвэрт хэт найдаж авсан өрийн хуримтлалтай холбоотой байна (Монголбанк, 2020).

Хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад, 2015–2024 оны хооронд Монгол Улсын өрийн ДНБ-д эзлэх харьцаа 41.7–93.1 хувийн хооронд хэлбэлзэж байсан бол Казахстанд 21.9–26.4 хувь буюу дунджаар 23 хувь, Вьетнамд 32.9–47.9 хувь (дунджаар 42 хувь), Чилид 17.4–42.0 хувь (дунджаар 29 хувь) байжээ. Харин БНХАУ-ын өрийн түвшин энэ хугацаанд 40.8–88.3 хувь хүртэл өссөн нь төрийн хөрөнгө оруулалт болон эдийн засгийн тэлэлтийг дэмжих зорилготой нь холбоотой. Монгол Улсын өрийн оргил түвшин эдгээр орнуудын дунджаас 1.5–2 дахин өндөр байсан нь гадаад зээлд хэт хамааралтай, төсвийн үр ашиггүй тэлэлтэд тулгуурласан бодлого давамгайлж байсныг харуулна.

Зураг 9. Засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)



Эх сурвалж: International Monetary Fund (IMF), 2025

Хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад, хөгжингүй орнуудын хувьд төрийн өрийг тогтвортой түвшинд хадгалах институцийн чадвар нь харьцангуй өндөр байгаа нь анзаарагдаж байна. Швед (дунджаар 38 хувь), Шинэ Зеланд (дунджаар 41 хувь), БНСУ (дунджаар 45 хувь) зэрэг орнуудын өрийн түвшин 10 жилийн хугацаанд 30–50 хувийн хооронд тогтвортой хэлбэлзэж, төсвийн сахилга бат, өрийн удирдлагын хариуцлагатай тогтолцоо бүрдсэн байна.

Монгол Улсын хувьд 2024 оны ДНБ-д эзлэх өрийн хувь хэмжээ 41.7 хувь байгаа нь эдгээр орнуудын дундажтай ойролцоо түвшинд хүрч чадсан хэдий ч энэ нь зөвхөн сүүлийн хэдхэн жилийн эдийн засгийн өсөлт болон валютын ханшийн харьцангуй тогтвортой байдал, орлогын төвлөрөлд тулгуурласан түр зуурын үзэгдэл байж болзошгүйг анхаарах хэрэгтэй. Өмнөх жилүүдийн огцом өсөлт, хэлбэлзэл, төсвийн хэт тэлэлттэй бодлого, институцийн сул хяналт зэрэг нь өрийн тогтвортой байдлыг алдагдуулах эрсдэл хэвээр байна.

III. ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨААН-ИЙН ОРОЛЦОО

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

2020-2024 онд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд Монгол Улсын эдийн засагт өндөр нөлөө үзүүлсэн хэвээр байгааг тоон үзүүлэлтүүд тодорхой харуулж байна. Тухайлбал, 2024 онд эдгээр байгууллагын нийт орлого нь ДНБ-ий 32.23 хувь болсон нь эдийн засагт эзлэх байр суурь, нөлөөллийн цар хүрээ харьцангуй том хэвээр байгааг илтгэнэ. Мөн нэг ажилтанд ногдох орлого 435 сая төгрөгт хүрсэн нь 2019 оныхоос 2.4 дахин өссөн бөгөөд үүнийг салбараар нь ангилан харвал уул уурхайн салбарын нөлөө өндөр байна.

Гэсэн хэдий ч сүүлийн 5 жилд ТӨААН-үүдийн санхүүгийн гүйцэтгэл болон татварын орлогод оруулж буй хувь хэмжээ нь тогтворгүй, өндөр хэлбэлзэлтэй байна. 2020 онд эдгээр байгууллага нийт ААНОАТ-ын 31.8 хувийг бүрдүүлж байсан бол 2021 онд огцом буурч 13.9 хувь болж, 2023 оноос тогтворжиж 2024 онд 36.1 хувьд хүрсэн нь төсвийн орлогын бүтэц төрийн өмчийн цөөн хэдэн аж ахуй нэгжээс хэт төвлөрснийг харуулж байна. Ийм бүтэц нь эдийн засгийн уян хатан байдал, төсвийн тогтвортой байдалд эрсдэл учруулах магадлалтайг олон улсын судалгаанууд харуулж байна. Түүхий эдийн үнэ болон гадаад зах зээлийн нөхцөлөөс өндөр хамааралтай ТӨААН-үүдийн татварын орлого тогтмол бус, хэлбэлзэлтэй байдгаас төсвийн төлөвлөлтөд сөргөөр нөлөөлж, санхүүгийн сахилга батыг сулруулах эрсдэл үүсгэж байна.

Мөн ТӨААН-үүд нийт ажиллах хүчний зөвхөн 4.5 хувийг эзэлж байгаа ч эдийн засагт эзлэх нөлөө нь пропорциональ бус өндөр байна. Энэ нь хөдөлмөрийн зах зээлд төрийн оролцоо хязгаарлагдмал байхад, орлого, ашиг, татварын үндсэн эх үүсвэрийг төрийн өмчит компаниуд бүрдүүлж буйг илтгэнэ. Ийм төвлөрсөн бүтэц нь нөөцийн үр ашиггүй хуваарилалт, зах зээлийн өрсөлдөөний саатаал, хувийн хэвшлийн өсөлт болон инновацийн чадавхыг хязгаарлах институцийн болон бүтцийн түвшний хүндрэл үүсгэх эрсдэлтэй.

Товчлон дүгнэвэл, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн эдийн засагт эзлэх оролцоо нэмэгдэж буй нь бодлогын хүрээнд тодорхой чиг үүрэг гүйцэтгэж байгааг харуулж байгаа ч, тэдгээрийн татварын гүйцэтгэлийн тогтворгүй байдал, татварын бүтцэд хэт төвлөрсөн хандлага, хувийн хэвшлийн татварын баазын харьцангуй сул оролцоо зэрэг нь улсын төсвийн орлогын тогтвортой байдал болон макро эдийн засгийн уян хатан чанарт бодит эрсдэл дагуулж байна.

Зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцооны нэг чухал хэсэг нь төрийн өмчийн үйлдвэр, компаниуд юм. Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж нь эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэгч болохоос гадна өөрөө эдийн засгийн харилцаанд оролцогч болдог онцлог шинжтэй байгууллага. Төрөөс тодорхой зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтэд шууд

нөлөөлөх сэдлээр эдийн засагт оролцох нэг арга нь төрийн өмчийн компани байгуулж, түүгээр дамжуулан бодлогоо хэрэгжүүлэх арга юм. Үүнийг нэг талаас зах зээлийн бус аргаар эдийн засагт оролцох хэмээн тодорхойлдог. Учир нь зах зээлийн эдийн засагт иргэд, олон нийтэд хэрэгцээтэй бүхий л бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг зах зээлийн аргаар, өөрөөр хэлбэл, хувийн аж ахуйн нэгжүүд үйлдвэрлэж, тодорхой үнэ тогтоон худалддаг үндсэн зарчимтай. Гэвч хувийн хэвшилд хэрэгцээт бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг дангаар нийлүүлэх боломж хязгаарлагдмал, эсвэл өндөр үнэ тогтоосны улмаас нийгмийн тодорхой бүлэг худалдан авах боломжгүй нөхцөл байдал үүсдэг. Энэ тохиолдолд иргэд, олон нийтэд бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг үр ашиг, үр дүнтэй нийлүүлэхэд зах зээлийн бус аргыг сонгодог, өөрөөр хэлбэл, төрийн эдийн засаг дахь оролцоог дэмждэг жишиг байсаар байна (МУИС-ийн Эдийн засгийн сургууль, 2009).

Зах зээлийн бус аргаар буюу төрийн оролцоотой бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлэх үндсэн гурван арга байгааг төрийн бодлогын онолын үүднээс тодорхойлдог. Эдгээр нь төрийн байгууллагаас шууд нийлүүлэх, бие даасан агентлаг болоод ТӨААН-ээр дамжуулан нийлүүлэх, эсвэл гэрээлэн гүйцэтгүүлэх аргууд болно.

Хүснэгт 3. Зах зээлийн бус аргаар бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлэх арга хэлбэр

№	Арга хэлбэр	Онцлог	Тулгамдсан асуудал
1	Шууд нийлүүлэлт: Төрийн байгууллага	Төрийн байгууллага бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг иргэдэд шууд нийлүүлэх үйл ажиллагаа	- Төрөлхийн монопол - Нийлүүлэлтийн доголдол
2	Бие даасан агентлагаар гүйцэтгүүлэх: ТӨААН	Төрийн өмчийн оролцоотой ААН-ээр дамжуулан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг иргэдэд нийлүүлэх үйл ажиллагаа	- Төрөлхийн монопол - Нийлүүлэлтийн доголдол - Эзэн, агентийн зөрчил
3	Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх: Шууд ба шууд бусаар гэрээлэх	Төрийн хяналт дор, тодорхой гэрээний үндсэн дээр бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг иргэдэд нийлүүлэх үйл ажиллагаа	- Нийлүүлэгчийн хандлагын нөлөөлөл

Эх сурвалж: (Удирдлагын академи, 2020)

ТӨААН-ээр дамжуулан иргэд, олон нийтэд шаардлагатай бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлэх арга нь иргэдэд бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хүртэх тэгш боломж бүрдүүлэх, нийгмийн ашиг тусыг нэмэгдүүлэх зэрэг талтай. Гэвч байгалийн монопол бий болгох, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нийлүүлэлтэд доголдол үүсэх, эзэн, агентийн зөрчил үүсэх зэрэг эрсдэл бий. Дэлхийн улс орнууд 1930 оны эхэн үеэс төсвийн алдагдлыг нөхөх, хөрөнгийн хомсдолоос сэргийлэх, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, их хэмжээний ажилгүйдлийг багасгах, үндэсний хэмжээнд эдийн засгийн хөгжлийн ерөнхий чиглэл, баримжааг тогтооход дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой үйлдвэрийн газруудыг олноор байгуулж эхэлсэн түүхтэй. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн зорилго нь төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг хангахад оршдог гэж үзэж болно.

Дэлхийн улс орнуудын жишгээс харахад, металлын үйлдвэр, газрын тос, нүүрс олборлолт, зам тээвэр, шугам сүлжээ, архитектур, инженерчлэл, тамхины үйлдвэр, санхүүгийн зуучлал, харилцаа холбоо, цахилгаан, хий, уур, дулааны хангамж зэрэг салбарт төрийн өмч давамгайлж байна. Үүнээс үзвэл, стратегийн ач холбогдол бүхий, дэд бүтэц зэрэг нийтэд хамаарах, эсвэл онцгой шинж чанартай бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлэх чиглэлээр ТӨААН-үүд үйл ажиллагаа явуулж байна (Удирдлагын академи, 2020).

Сүүлийн жилүүдэд ТӨААН-үүд дэлхийн шилдэг компаниудын эгнээнд шилжин орж, томоохон хөрөнгө оруулагч, хөрөнгийн зах зээлийн тэргүүлэх тоглогчидтой эн зэрэгцэх болж, эдийн засгийн хувьд хүчирхэг хөдөлгүүр болж чаджээ. Олон улс оронд стратегийн тэргүүлэх салбарт ТӨААН-үүд нь тухайн улсынхаа хөгжлийн бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд гол дэмжлэг болдог гэсэн үзэл өдрөөс өдөрт өсөн нэмэгдсээр байна. 2007-2008 онд болсон эдийн засгийн хямрал нь АНУ, Нидерланд, Их Британи зэрэг өндөр хөгжилтэй улс орны эдийн засагт төрийн өмчийн оролцоог нэмэгдүүлэх бодлого баримталдаг болоход ихээхэн нөлөө үзүүлсэн байна (World Bank, 2014).

3.1 МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН ӨМЧИТ БОЛОН ТӨРИЙН ОРОЛЦООТ АЖ АХУЙН НЭГЖҮҮД

1990-ээд оны эхэн үеэс Монгол Улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийн явцад төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийг хувьчлах бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэ үеийн онцлог нь зах зээлийн суурь тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэсэн институцийн өөрчлөлтүүд байсан бөгөөд тус үйл явцын хүрээнд төрийн өмчийн үйлдвэрийн бүтэц, эрх зүйн хэлбэрт томоохон шинэчлэл хийгдсэн байна.

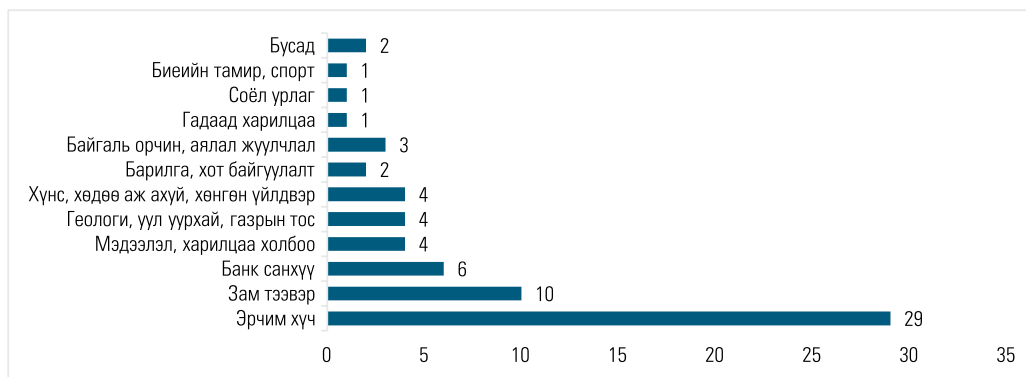
1990 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийтдээ 1100 орчим төрийн өмчит аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байсан ба эдгээрийн дийлэнхийг 1991–1996 онд үе шаттайгаар хувьчилсан байна. Хувьчлалын гол зорилго нь өмчийн бүтцийг өөрчилж, өрсөлдөөнт зах зээлийг хөгжүүлэх, үр ашиггүй төрийн өмчийн ачааллыг бууруулах, хувийн хэвшлийг дэмжихэд оршиж байв.

Хувьчлалын бодлогын хүрээнд тухайн аж ахуйн нэгжүүдийн эрх зүйн хэлбэрийг хувьцаат компани, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани болгон өөрчилсөн. Улмаар нийт 916 аж ахуйн нэгжийн 10.9 тэрбум төгрөгийн үнэлгээ бүхий хувьцаа болон ногдол хувийг иргэдэд "цэнхэр тасалбар" хэлбэрээр тараан худалдаалсан байна (МУИС-ийн Эдийн засгийн сургууль, 2009). Үүний үр дүнд 475 хувьцаат компани болон 369 хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани шинээр бүртгэгдэж, хувийн хэвшлийн эдийн засагт эзлэх байр суурь эрс нэмэгдсэн. Гэсэн ч тус үйл явц нь эрх зүйн орчны дутмаг байдал, нээлттэй зах зээлийн механизмууд бүрэн бүрдээгүй зэрэг шалтгаанаар эдийн засагт зарим сөрөг үр дагаврыг бий болгосон байна. Тухайлбал, хувьчлалын дараах засаглалын хяналт сул, өмчийн хэт төвлөрөл, нийгмийн тэгш бус байдал гүнзгийрэх зэрэг сорилтууд үүссэн нь эдийн засгийн шилжилтийн түүхэнд шүүмжлэл дагуулсан асуудлуудын нэг болсон юм.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын 2024 оны тайланд дурдсанаар, Монгол Улсад төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой нийт 67 хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээрийн 29 нь эрчим хүчний, 10 нь зам, тээврийн, 6 нь банк, санхүүгийн, 4 нь геологи, уул уурхайн салбарт харьяалагддаг. Харин

үлдсэн 18 аж ахуй нэгж нь хүнс, хөдөө аж ахуй, барилга, харилцаа холбоо, байгаль орчин, соёл урлаг зэрэг төрөлжсөн бусад салбарт үйл ажиллагаа эрхэлж байна.

Зураг 10. ТӨААН-үүдийн тоо, салбараар (2024 он)



Эх сурвалж: (Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, 2025)

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийг хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч байгууллагаар нь ангилан харвал дараах бүтэцтэй байна. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар нийт 22 аж ахуйн нэгжийн, Эрчим хүчний яам 27, Сангийн яам 6, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам 4, Зам, тээвэр хөгжлийн яам 3, Эдийн засаг, хөгжлийн яам 2, Аж үйлдвэр, эрдэс баялгийн яам 1, Хууль, зүй дотоод хэргийн яам 1, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар (“Эрдэнэс Монгол” нэгдэл) 1 аж ахуйн нэгжийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг тус тус хэрэгжүүлж байна.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн өмчлөлийн бүтэц харьцангуй төвлөрсөн хэв шинжтэй байна. 2024 оны байдлаар нийт 67 аж ахуйн нэгжийн 59 нь 100 хувь төрийн өмчит ААН байгаа буюу нийт бүтэц дэх төрийн шууд өмчлөлийн түвшин 88 хувь байна. Харин үлдсэн 8 аж ахуй нэгжийн дотор өмчийн холимог хэлбэртэй, стратегийн шинж чанартай “Улаанбаатар төмөр зам” хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг (ХНН) багтаж байгаа нь онцлог юм. Тус компани нь Монгол Улс болон ОХУ-ын хоорондын хувь оролцоонд тулгуурласан, хоёр талын Засгийн газрын түвшинд зохицуулагддаг тээврийн гол байгууллага юм.

Төрийн оролцоотой 8 компаниас 5 нь Монголын хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй, олон нийтэд нээлттэй хувьцаат компани хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Тэдгээрт “Монголын хөрөнгийн бирж” ХК, “Төрийн банк” ХК, “Монголын цахилгаан холбоо” ХК, “Монгол шуудан” ХК, “Автоимпекс” ХК зэрэг компаниуд багтаж байна. Мөн “Эрдэнэс Монгол” нэгдлийн харьяаны нийт 21 компани байгаа ба тэдгээрээс “Багануур” ХК, “Шивээ-Овоо” ХК гэсэн 2 компани Монголын хөрөнгийн биржид мөн бүртгэлтэй байна. Эдгээр байгууллага нь ил тод байдал, санхүүгийн тайлагналын шаардлага бүхий зах зээлийн зохицуулалтад хамаарах бөгөөд төрийн өмчийн засаглал, хяналт-шинжилгээг сайжруулахад эерэг нөлөө үзүүлж байна.

Мөн “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК нь хаалттай хувьцаат компани хэлбэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж буй стратегийн ач холбогдол бүхий төрийн өмчит томоохон компани юм. Тус компанийн 73.5 хувийг төр эзэмшдэг, үлдсэн 26.5 хувийг иргэд, аж ахуйн нэгжүүд өмчилдөг байна. Гэсэн ч “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК нь хөрөнгийн биржид бүртгэлгүй, хувьцаа нь хоёрдогч зах зээлд арилжаалагддаггүй бөгөөд ил тод байдал, нээлттэй зах зээлийн зарчимд бүрэн нийцээгүй хэвээр байна. Санхүүгийн тайлангийн тогтмол нийтлэл, зах зээлийн зохицуулалтад бүрэн хамрагдаагүй нь төрийн өмчийн засаглал, хөрөнгийн зах зээлтэй холбогдох бодлогын шинэчлэлд сорилт болж байна.

Дараагийн хэсэгт төрөөс ТӨААН-ээр дамжуулан эдийн засагт хэрхэн оролцож байгааг ТӨААН-ийн макро эдийн засаг дахь оролцоо, тэдгээрийн санхүүгийн үр ашиг болон салбартаа үзүүлж буй нөлөөлөл зэрэг үзүүлэлтүүдээр дамжуулан судалсан болно.

3.1.1 ТӨААН-үүдийн макро эдийн засагт гүйцэтгэж буй үүрэг

ТӨААН-үүд нь Монгол Улсын макро эдийн засгийн бүтэц дэх нөлөө бүхий оролцогчид бөгөөд тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн өсөлт, тогтвортой байдал, үйлдвэрлэлийн үр ашигт чухал нөлөө үзүүлдэг. ТӨААН-үүд нь нийт хөрөнгийн хэмжээ, ажил эрхлэлтэд эзлэх байр суурь, улсын төсөвт төвлөрүүлж буй орлого,

эдийн засагт оруулж буй бодит хувь нэмрээрээ макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг тодорхой хэмжээнд тодорхойлж байна. Эдгээр аж ахуй нэгжээр дамжуулан эдийн засгийг идэвхжүүлэх, ажлын байр бий болгох, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих зэрэг олон талын нөлөөг бий болгож байна. Мөн зах зээлийн тогтвортой ажиллагааг хангах, гадаад, дотоод эрсдэл, өөрчлөлтийн үед төрөөс хэрэгжүүлэх бодлогын хэрэгсэл болон ашиглагдах боломжтой байдаг.

Судалгааны ажлын энэхүү хэсэгт ТӨААН-үүдийн эдийн засгийн бүтцэд эзлэх байр суурь, хөрөнгө оруулалтын чиг хандлага, төсөвт үзүүлж буй нөлөөлөл зэргийг шинжилнэ. Мөн төрийн өмчийн оролцооны бүтэц, удирдлагын зохион байгуулалт, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог үнэлэх замаар төрийн оролцооны ач холбогдол болон эрсдэлийг тодорхойлно. Ингэснээр төрийн өмчийн зохистой удирдлага, бодлогын оновчлолд шаардлагатай үнэлгээ, санал, зөвлөмжийг боловсруулах үндэс болно.

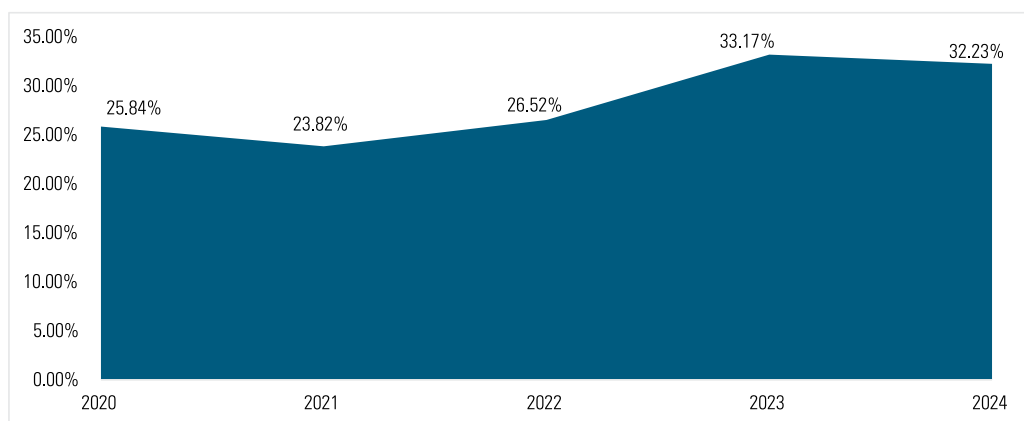
ТӨААН-ийн орлого ба ДНБ: ТӨААН-үүдийн нийт орлогын ДНБ-д эзлэх хувь 2019 оноос эхлэн огцом хэлбэлзэлгүйгээр 25 хувийн түвшингээс дээш хадгалагдаж ирсэн нь төр эдийн засагт тодорхой хэмжээний төвлөрөлтэй оролцож байгааг харуулж байна. Энэхүү тогтвортой хандлага нь ТӨААН-үүд эдийн засгийн үндсэн урсгал, орлогын эх үүсвэрт бодитой хувь нэмэр оруулж, төрийн өмчийн оролцоо макро эдийн засгийн бүтцэд тогтвортой байр суурь эзэлдэг болохыг харуулж буй юм.

Гэсэн хэдий ч, 2021 онд энэхүү үзүүлэлт огцом бус ч мэдэгдэхүйц хэмжээнд буурсан нь тухайн үеийн дотоод болон гадаад эдийн засгийн нөхцөл байдалтай шууд хамааралтай байж болохыг анхаарах шаардлагатай. Тухайлбал, цар тахлын хүндрэл, дэлхийн эдийн засгийн саатал, тээвэр ложистикийн доголдол, зах зээлийн үнийн савлагаа зэрэг хүчин зүйлс нь ТӨААН-үүдийн үйл ажиллагааны идэвх, үйлдвэрлэл, борлуулалтын хэмжээ багасах шалтгаан болсон байх магадлалтай. Үүний улмаас төрийн өмчит компаниудын эдийн засаг дахь шууд оролцоо түр хугацаанд буурсан байна.

2022 оноос эхлэн энэ үзүүлэлт эргэн өсөж, 2024 онд 32.23 хувь хүрсэн нь төрийн өмчит компаниудын орлого, үйл ажиллагаа

сайжирч, эдийн засгийн сэргэлттэй уялдан төрийн эдийн засагт эзлэх хувь нь илүү төвлөрсөн болж буйг харуулж байна. Энэ нь үнийн өсөлт, эрчим хүч, уул уурхай зэрэг стратегийн салбаруудын үр ашиг, үйлдвэрлэлийн өсөлттэй шууд холбоотой бөгөөд тэдгээр салбарт төрийн өмчийн компаниудын нөлөө хүчтэй байгааг баталж байна. Гэсэн хэдий ч, эдийн засагт төрийн өмчийн өндөр төвлөрөл нь зарим сөрөг үр дагаврыг дагуулж болзошгүй юм. Тухайлбал, хувийн хэвшлийн өрсөлдөөн саарч, зах зээлийн уян хатан байдал буурах эрсдэлтэй. Мөн төрийн өмчит компаниудын засаглал, үр ашиг хангалтгүй байвал эдийн засгийн бүтцэд нөлөөлөх сөрөг хүчин зүйлс нэмэгдэх магадлалтай байна.

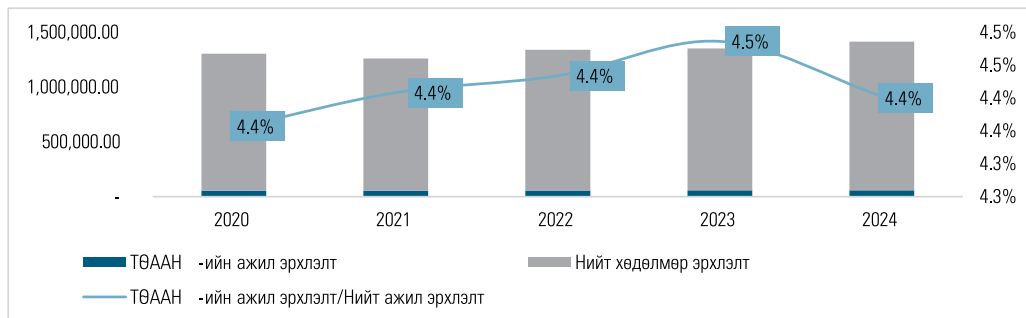
*Зураг 11. ТӨААН-ийн орлогын ДНБ-д харьцуулсан харьцаа
(2020-2024 он)*



Эх сурвалж: (Үндэсний статистикийн хороо, 2025)

Хөдөлмөр эрхлэлт ба ТӨААН-үүдэд ажиллагсад: Сүүлийн таван жилийн хугацаанд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн эдийн засаг дахь оролцоо зөвхөн орлогын хэмжээгээр бус, бүтээмж болон хөдөлмөр эрхлэлтэд үзүүлэх нөлөөллөөрөө онцгой анхаарал татаж байна. 2020–2024 оны хооронд нийт төрийн өмчит аж ахуйн нэгжид ажиллагсадын тоо хөдөлмөр эрхлэгчдийн ердөө 4.4–4.5 хувийг бүрдүүлж ирсэн бөгөөд энэ хувь хэмжээнд огцом өөрчлөлт гараагүй байна. Төр эдийн засаг дахь оролцоогоо санхүүгийн хэмжүүрээр улам тэлж байгаа (2024 онд ТӨААН-үүдийн орлого ДНБ-ий 32.23 хувьд хүрсэн) ч ажил эрхлэлтийн хувьд өндөр өсөлт ажиглагдахгүй байна.

Зураг 12. Нийт хөдөлмөр эрхлэлт ба ТӨААН-д ажиллагсад, харьцуулалт (2020-2024 он)

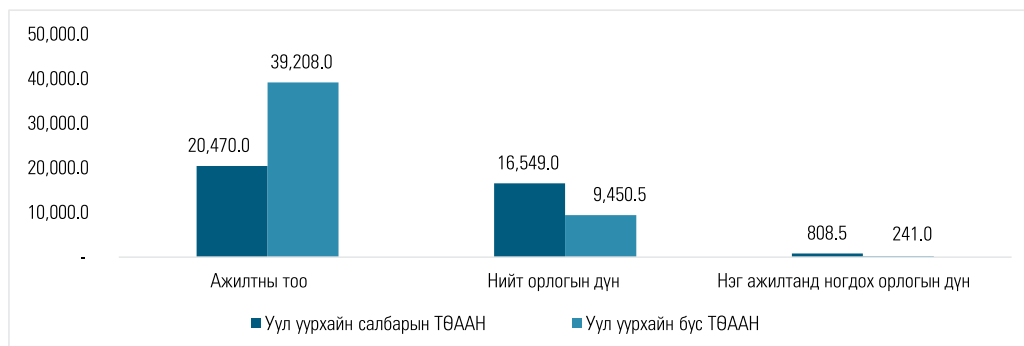


Эх сурвалж: (Үндэсний статистикийн хороо, 2025)

Хэдийгээр төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн орлого тогтвортой өссөн ч хамгийн анхаарал татах өөрчлөлт нь нэг ажилтанд ногдох орлогын огцом өсөлт юм. 2020 онд нэг ажилтанд дунджаар 179.9 сая төгрөгийн орлого ногдож байсан бол 2024 онд энэ үзүүлэлт 435 сая төгрөгт хүрч, 2.4 дахин нэмэгджээ. Салбараар харвал, уул уурхайн салбарт ажиллах хүчний тоо харьцангуй цөөн (20,470 хүн) ч нийт орлого өндөр (16,549.0 тэрбум төгрөг) байна. Харин уул уурхайгаас бусад салбарт ажиллах хүч илүү олон (39,208 хүн) боловч нийт орлого бага (9,450.5 тэрбум төгрөг) байна. Үүний үр дүнд нэг ажилтанд ногдох орлого уул уурхайн салбарт 808.5 сая төгрөг, бусад салбарт 241 сая төгрөг болж байна.

Энэхүү зөрүү нь салбарын бүтцийн онцлогтой холбоотой. Уул уурхай нь хүний нөөцөөс илүүтэйгээр өндөр өртөгтэй техник, технологи, тоног төхөөрөмж болон томоохон капиталын хөрөнгө оруулалтад тулгуурладаг. Тиймээс ажиллах хүчний тоо цөөн ч орлого өндөр байдаг. Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн салбар нь хөдөлмөрийн бус, капиталын нягтрал давамгайлсан бүтэцтэй тул нэг ажилтанд ногдох орлого өндөр байгаа нь ажилтнуудын хөдөлмөрийн бүтээмжийг шууд илэрхийлэхгүй. Харин энэ үзүүлэлт нь салбарын капитал давамгайлсан бүтцийг илэрхийлж буй юм.

Зураг 13. Уул уурхайн болон уул уурхайн бус салбарын ТӨААН-үүдийн харьцуулалт, сая төгрөгөөр (2024 он)



Эх сурвалж: (Монгол Улсын Засгийн газар, 2025)

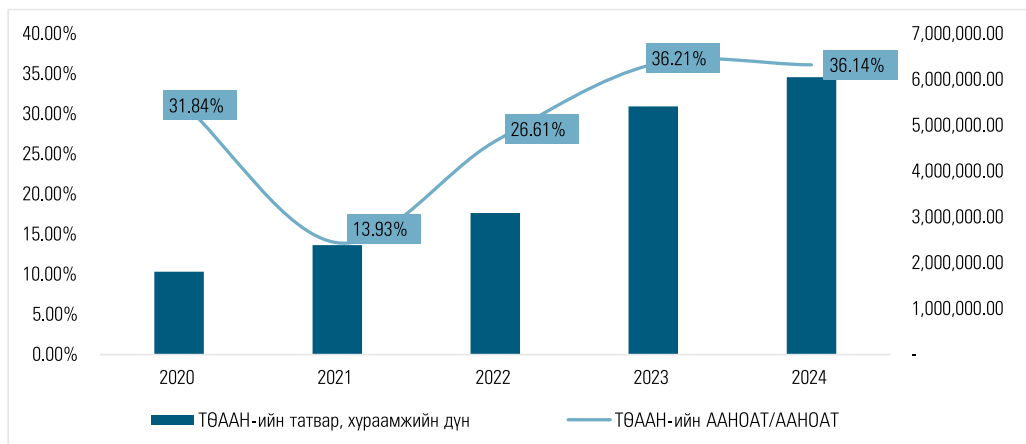
ТӨААН-үүдийн нэг хүнд ногдох орлогын өсөлтийг дараах гурван үндсэн шалтгаантай гэж үзэж болно. Үүнд:

1. **Бүтээмжид суурилсан төвлөрсөн өсөлт:** ТӨААН-үүд капитал шингээлт өндөртэй, хөдөлмөрлөх хүч багатай стратегийн салбаруудад (уул уурхай, эрчим хүч, тээвэр) төвлөрсөн тул орлогын өсөлт нь ажилтны тоо бус, үйлдвэрлэлийн хүчин чадал, зах зээлийн үнэ, экспортын орлогоос илүү хамаарч байна.
2. **Хөдөлмөрийн зах зээлд төрийн үүрэг хязгаарлагдмал хэвээр байна:** Ажил эрхлэлтийн бүтцэд төрийн өмчийн эзлэх хувь бага хэвээр байгаа нь хөдөлмөрийн зах зээлд төрийн үүрэг хязгаарлагдмал, хувийн хэвшлийн нөлөө давамгайл байгааг илтгэнэ. Үүнээс үзэхэд ажил эрхлэлтийг дэмжих үндсэн хөшүүрэг нь төрийн өмч бус, хувийн хэвшлийн дэмжлэг, хөрөнгө оруулалтын орчин, бизнесийн чөлөөт өрсөлдөөн байсаар байна. Гэвч ТӨААН-ийн ажиллагсдын тооноос гадна төрийн албанд ажиллагсдын тоог авч үзэх нь илүү бодитой дүгнэлт гаргах үндэс болох юм.
3. **Төрийн өмчийн нийгэм-эдийн засгийн хариуцлагад шинэ шаардлага үүсэж байна:** Бүтээмжийн өсөлт, орлогын өсөлт зэрэг эерэг хандлагын зэрэгцээ, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдээс ил тод байдал, засаглал, ногдол ашиг хуваарилалт, хөрөнгийн зах зээлийн оролцоо зэрэг чиглэлд илүү өндөр хүлээлт үүсэж байна.

ТӨААН-үүд эдийн засгийн бүтцэд орлогоороо өндөр байр суурь эзэлдэг ч хөдөлмөр эрхлэлтийн бүтцэд харьцангуй хязгаарлагдмал үүрэгтэй байна. Сүүлийн жилүүдэд нэг ажилтанд ногдох орлого огцом өссөн нь бүтээмж нэмэгдсэн мэт харагдавч, бодитоороо энэ нь төрийн өмчийн менежментийн үр ашиг, капиталын төвлөрөл, техник, технологийн хэрэглээ болон нөөцийн ашиглалтын үр дүнтэй илүү нягт холбоотой үзүүлэлт юм. Иймээс нэг ажилтанд ногдох орлогыг хөдөлмөрийн бүтээмжийн шууд хэмжүүр гэхээсээ илүү, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн капитал давамгайлсан бүтэц, менежментийн чанар болон нөөцийн ашиглалтын үр ашгийг илэрхийлсэн үзүүлэлт гэж үзэх боломжтой байна.

ТӨААН-үүдийн төлж буй орлогын албан татвар ба ААНОАТ: 2020-2024 оны статистик, тоон үзүүлэлтийг авч үзвэл, ТӨААН-үүдийн орлогын татварын дүн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын (ААНОАТ) нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээ өндөр хэлбэлзэлтэй, тогтворгүй байна. Тухайлбал, 2020 онд нийт ААНОАТ-ын 31.8 хувийг бүрдүүлж байсан бол 2021 онд энэ үзүүлэлт 13.9 хувь болж огцом буурсан байна. Гэвч 2024 онд 36.1 хувьд дахин хүрсэн нь ТӨААН-үүдийн татварын гүйцэтгэл, улсын төсөвт оруулах хувь нэмэр, зах зээл, бодлого, менежментийн хүчин зүйлс ихээхэн савлаж байгааг харуулж байна.

Зураг 14. ТӨААН-ийн төлсөн ААНОАТ-ын нийт ААНОАТ-ын орлогод эзлэх хувь (2020-2024 он)



Эх сурвалж: (Үндэсний статистикийн хороо, 2025)

Эдгээр өөрчлөлт нь ТӨААН-үүд зөвхөн орлого өндөртэй байх нь хангалтгүй бөгөөд тэдний татвар төлөх чадавх, зардлын зохистой бүтэц, ашигт ажиллагааны менежмент, ил тод тайлагнал, санхүүгийн сахилга бат зэрэг үзүүлэлтүүд хоорондын уялдаа хангалтгүй байгааг илтгэж байна. Жишээлбэл, 2021 онд нэг ажилтанд ногдох орлого 199 сая төгрөг хэвээр байсан ч, төлсөн ААНОАТ-ын эзлэх хувь эрс буурсан нь татварын суурийг багасгасан зардлын тэлэлт, ашигт ажиллагааны бууралт, менежментийн онцлог, зах зээлийн савлагаа зэрэг дотоод хүчин зүйлсийн нөлөөлөл байх боломжтой байна.

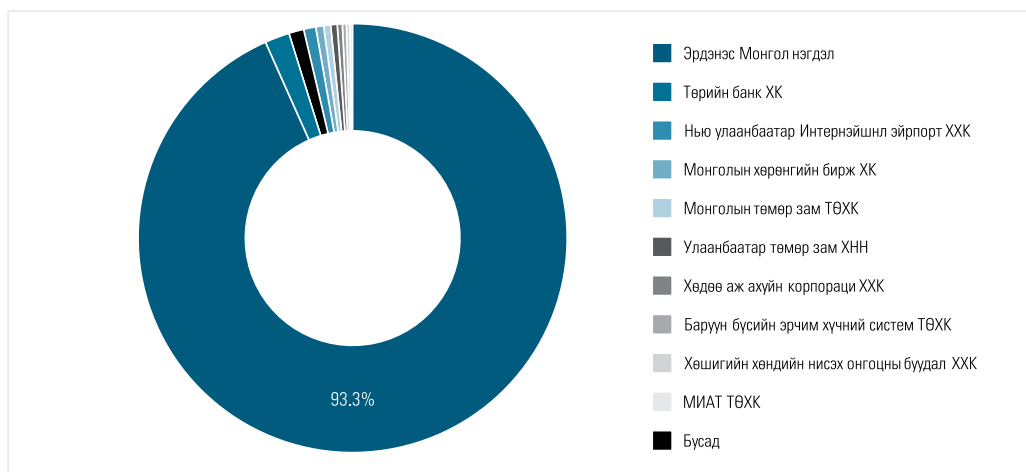
Цаашлаад, ТӨААН-үүдийн орлого ДНБ-ий 32.2 хувьд хүрч, нэг ажилтанд ногдох орлого 2020 оны түвшнээс 2.4 дахин өссөн ч, эдгээр өсөлт нь татварын орлогын тогтвортой, үр ашигтай төвлөрүүлэлттэй уялдахгүй байгааг онцлох нь зүйтэй. Энэ нь төрийн өмчийн компаниудын эдийн засагт үзүүлэх нөлөө өсөн нэмэгдэж байгаа ч, улсад оруулах татварын бодит үр өгөөж тодорхой бус, эмзэг бүтэцтэй хэвээр байгааг харуулж байна. Ийм нөхцөлд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийг зөвхөн ашигт ажиллагаа болон орлогын хэмжээгээр бус, татварын гүйцэтгэл, төсөвт үзүүлэх тогтвортой нөлөө, засаглалын чанар зэргийг цогцоор нь үнэлэх шаардлага үүсэж байна. Мөн улс төрөөс хараат бус, зах зээлд суурилсан татварын бодлого болон тайлагналын хяналтын механизм, ялангуяа стратегийн салбар дахь ТӨААН-үүдийн хувьд илүү нарийвчилсан аудит, гүйцэтгэлийн хяналт хэрэгтэй байна.

Товчлон дүгнэвэл, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн эдийн засагт эзлэх оролцоо нэмэгдэж буй нь бодлогын хүрээнд тодорхой чиг үүрэг гүйцэтгэж байгааг харуулж байгаа ч, тэдгээрийн татварын гүйцэтгэлийн тогтворгүй байдал, татварын бүтцэд хэт төвлөрсөн хандлага, хувийн хэвшлийн татварын баазын харьцангуй сул оролцоо зэрэг нь улсын төсвийн орлогын тогтвортой байдал болон макро эдийн засгийн уян хатан чанарт бодит эрсдэл дагуулж байна.

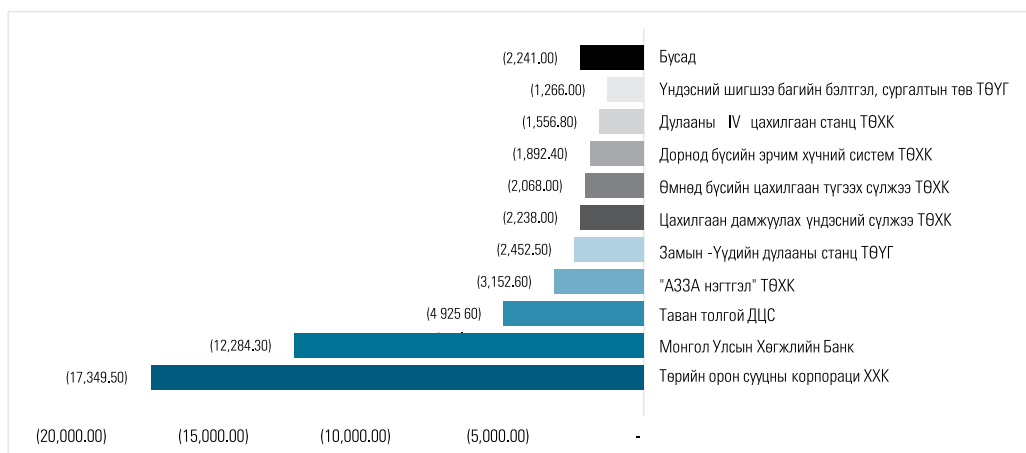
3.1.2 ТӨААН-үүдийн санхүүгийн гүйцэтгэл, ашигт ажиллагаа

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар 59.4 их наяд төгрөгийн хөрөнгө эзэмшиж, 24.9 их наяд тэрбум төгрөгийн орлого олж, 5.7 их наяд төгрөгийн цэвэр ашигтай ажилласан байна.

Зураг 15. 2024 онд ашигтай ажилласан 49 ТӨААН-ийн цэвэр ашгийн нийт дүнд топ 10 ашигтай ажилласан компанийн эзлэх хувийн жин



Зураг 16. ТОП 10 алдагдалтай ажилласан компани, сая төгрөгөөр, 2024 он



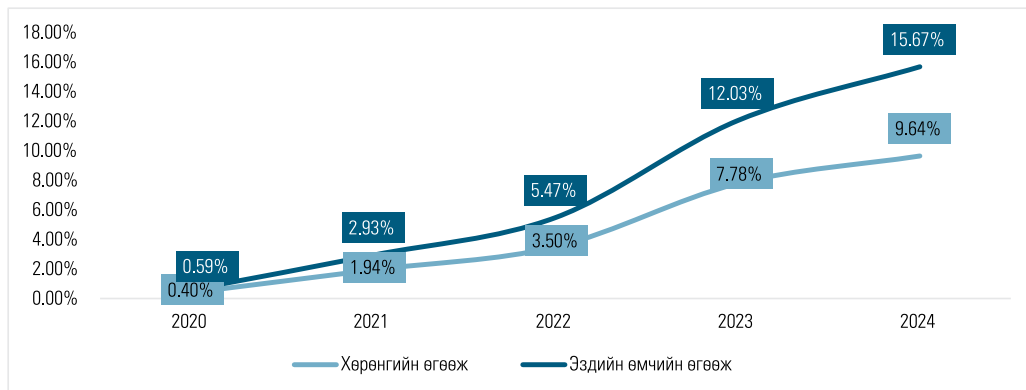
Эх сурвалж: (Монгол Улсын Засгийн газар, 2025)

Нийт 67 ТӨААН-ээс 49 компани нь ашигтай ажиллаж, 18 компани алдагдалтай ажилласан байна. Дээрх зургаас харахад ТӨААН-үүдийн санхүүгийн гүйцэтгэл маш өндөр төвлөрсөн бүтэцтэй байна. “Эрдэнэс Монгол” нэгдэл дангаар 5.3 их наяд төгрөгийн цэвэр ашигтай ажиллаж, нийт ашигтай ажилласан компаниудын 93.3 хувийг бүрдүүлж байгаа нь эрдэс баялгийн үнэ, экспортын орлогоос хамааралтай ашигт ажиллагааны хэт төвлөрлийг илтгэж байна. Үүний араас “Төрийн банк” ХК болон “Нью Улаанбаатар интернэйшнл эйрпорт” ХХК орж байна. Үүнээс дүгнэхэд, уул уурхайн салбарын ТӨААН-үүд макро түвшинд төрийн орлогын гол эх үүсвэр хэвээр байгааг харуулж байна.

Нөгөө талд, “Төрийн орон сууцны корпораци” ХХК, Монгол Улсын Хөгжлийн банк, “Таван толгой” ДЦС зэрэг компаниуд хамгийн өндөр алдагдалтай ажилласан байна. Алдагдалтай ажилласан компаниудыг ангилан харвал дэд бүтэц, эрчим хүч, санхүүгийн салбарын компаниуд байгаа ба “Төрийн орон сууцны корпораци” ХХК болон Монгол Улсын Хөгжлийн банкны алдагдал нийт алдагдлын 58 хувийг бүрдүүлж байна. Энэ нь төрийн өмчит байгууллагуудын дотоод засаглал, санхүүгийн сахилга бат, төсөл хэрэгжүүлэлтийн чанар муу байгааг тод харуулж байна.

ТӨААН-ийн хөрөнгийн өгөөж ба өөрийн хөрөнгийн өгөөж: 2024 оны байдлаар төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн хөрөнгийн өгөөж буюу Return of Asset (ROA) болон өөрийн хөрөнгийн өгөөж буюу Return of Equity (ROE) сүүлийн таван жилийн туршид тогтвортой өсөх хандлагатай байна. Эдгээр өгөөжийн өсөлт нь зөвхөн байгууллагын дотоод үр ашиг, удирдлагын чадварын сайжралтаар тайлбарлагдахгүй. Үндэсний эдийн засгийн нөхцөл байдал, ялангуяа түүхий эдийн үнэ, гадаад худалдааны орчин, мөнгөний болон санхүүгийн бодлогын чиглэл, төрийн өмчийн менежменттэй холбоотой шинэтгэлийн нөлөөлөл зэрэг макро түвшний хүчин зүйлс уг өөрчлөлтийн суурь үндэслэл болж байна.

Зураг 17. ТӨААН-үүдийн хөрөнгийн болон өөрийн хөрөнгийн өгөөж (2020-2024 он)

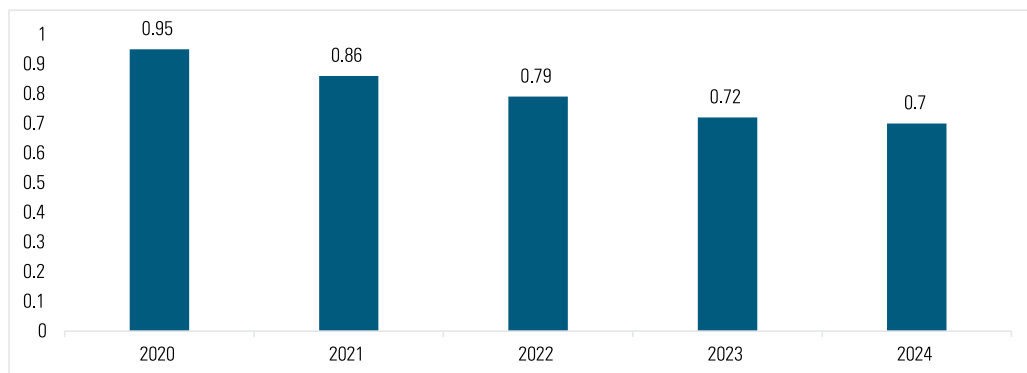


Эх сурвалж: (Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, 2025)

2019 онд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн хөрөнгийн өгөөж (ROA) 4.92 хувь, өөрийн хөрөнгийн өгөөж (ROE) 5.64 хувьтай гарсан нь эдгээр байгууллага харьцангуй тогтвортой, өртөг бүтээх чадвартай байсныг илтгэж байна. Гэвч 2020 онд дэлхий нийтийг хамарсан цар тахлын нөлөөгөөр эдгээр үзүүлэлт огцом уналттай гарч, ROA 0.4 хувь, ROE 0.59 хувьд хүрсэн нь ТӨААН-үүд эдийн засгийн гэнэтийн шокод өртөмтгий, бүтцийн хувьд өндөр эрсдэлтэй байгааг бодитоор харуулсан үзүүлэлт болсон юм. 2021 оноос хойш ТӨААН-үүдийн ROA болон ROE тогтвортой өсөж, 2022 он гэхэд Ковид-19 цар тахлын өмнөх үетэй ижил түвшинд очсон ба 2024 онд өөрийн хөрөнгийн өгөөж 15.67 хувьд, хөрөнгийн өгөөж 9.64 хувьд хүрсэн байна.

ТӨААН-үүдийн борлуулалтын 1 төгрөгт ногдох зардал: 2020–2024 оны хооронд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн борлуулалтын нэг төгрөгт ногдох зардал тогтвортой буурах хандлагатай байна. Тухайлбал, 2020 онд энэ үзүүлэлт 0.95 байсан бол 2024 онд 0.7 төгрөгт хүрч ТӨААН-үүдийн борлуулалтын 1 төгрөгт ногдох зардал 26 орчим хувиар буурсан байна.

*Зураг 18. ТӨААН-үүдийн борлуулалтын 1 төгрөгт ногдох зардал
(2020-2024 он)*



Эх сурвалж: (Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, 2025)

Шалтгааныг ангилан харвал, нэгдүгээрт 2020 онд огцом унасан түүхий эдийн дэлхийн үнэ 2021 оноос өсөж эхэлснээр ТӨААН-үүдийн борлуулалтын орлого нэмэгдэж, нэгж орлогод ногдох зардлын харьцаа буурсан. Хоёрдугаарт, үйл ажиллагааны зардлыг оновчлох, хяналтыг сайжруулах бодлого хэрэгжсэн нь зардлын дарамтыг бууруулахад эерэгээр нөлөөлсөн байх боломжтой. Гуравдугаарт, менежментийн хяналт болон санхүүгийн сахилга бат өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад харьцангуй сайжирснаар зардлын бүтэц илүү оновчтой болсон гэж үзэж болно. Тухайлбал, 2020–2024 оны хооронд ТӨААН-үүдийн зардлын дундаж өсөлт 27 хувь, харин орлогын дундаж өсөлт 35 хувь байсан нь орлогын өсөлт зардлын өсөлтөөс давсан, улмаар зардал, орлогын харьцаа тогтмол буурахад голлон нөлөөлснийг харуулж байна.

ТӨААН-үүдийн хөрөнгө оруулалт: ТӨААН-үүдийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ сүүлийн жилүүдэд огцом хэлбэлзэлтэй байна. 2020 онд нийт хөрөнгө оруулалт 4,734.7 тэрбум төгрөг байсан бол 2024 он хүртэл тасралтгүй буурч, 2023 онд 863.5 тэрбум, 2024 онд 1,453.4 тэрбум болж эргэж өссөн үзүүлэлттэй гарсан байна. Ийнхүү хөрөнгө оруулалтын хэмжээ тасралтгүй буурч байгаа нь Ковид-19 цар тахлын нөлөө, Засгийн газрын хэмнэлтийн бодлого, түүнчлэн түүхий эдийн үнэ зэрэг дэлхийн зах зээлийн хүчин зүйлс, ТӨААН-ийн менежментэд хийгдсэн өөрчлөлтүүд зэрэг олон хүчин зүйлтэй холбоотой байна.

Тухайлбал, 2021 оны гуравдугаар сард гарсан Сангийн яамны албан ёсны мэдээнд “... ойрын хугацаанд төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниудад дараах арга хэмжээ авч ажиллах чиглэлийг өгсөн байна. Үүнд:

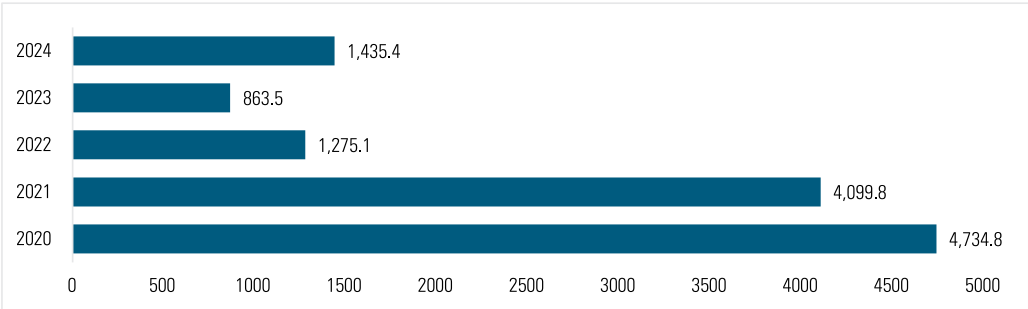
- ✧ Үйл ажиллагааны чиглэл, санхүүгийн үр ашгийг харгалзан төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдүүдийн 34 хүртэлх хувьцааг Хөрөнгийн биржээр дамжуулан зах зээлд нээлттэй хэлбэрээр арилжаалах;
- ✧ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой бүх компанийн худалдан авалт, хөрөнгө оруулалтыг Тендерийн хуулиар зохицуулах, шилэн дансны хэрэгжилтийг төрийн өмчит компаниуд 100 хувь хэрэгжүүлэх;
- ✧ Засгийн газрын 43-р тогтоолыг төрийн болон орон нутгийн өмчит бүх компани хэрэгжүүлж, хэмнэлтийн горимд шилжих;” гэж тэмдэглэсэн байна¹.

Энэ нь 2021 оноос Засгийн газраас хэмнэлтийн бодлого хэрэгжүүлсэнтэй холбоотой ТӨААН-үүдийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээг бууруулсан ба мөн тэдгээрийн менежментэд тодорхой өөрчлөлт хийснийг харуулж байна. Мөн төрийн өмчит компанид шинээр хөрөнгө оруулалт хийхтэй холбоотой шийдвэр гаргалт удаашралтай, төсвийн дэмжлэг, санхүүжилтийн боломж хумигдсан нь энэхүү бууралтад гол нөлөө үзүүлжээ.

Төрийн өмчит компаниудын ашигт ажиллагааны сул үзүүлэлт нь төсвөөс нэмэлт санхүүжилт шаарддаг тул төрийн сангийн дарамтыг нэмэгдүүлдэг. Үүний улмаас төсвийн хөрөнгөөр дамжуулан эдийн засагт учирч буй үр ашиггүй зарцуулалт ихэсч, улсын эдийн засгийн бүтээмж буурдаг. Мөн ТӨААН-үүдийн санхүүгийн тогтворгүй байдал нь зах зээлийн өрсөлдөөнд сөргөөр нөлөөлж, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг бууруулах, төрийн эдийн засаг дахь оролцоог үр ашиггүй болгох эрсдэлтэй.

¹ <https://mof.gov.mn/article/entry/tuk>

Зураг 19. ТӨААН-үүдийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, тэрбум төгрөгөөр (2020-2024 он)



Эх сурвалж: (Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, 2025)

Иймд төрийн өмчит компаниудын санхүүгийн удирдлага, үр ашгийг сайжруулах, хөрөнгө оруулалтын бодлого, үйл ажиллагааны бүтцийг оновчтой болгохгүйгээр төрийн эдийн засаг дахь оролцооны үр ашиг нэмэгдэхгүй, харин ч төсвийн дарамт, бүтээмжийн доройтолд хүргэх магадлал өндөр байна. Энэ нь Монгол Улсын эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг сааруулах томоохон эрсдэл болж байна.

3.1.3 ТӨААН-үүдийн оролцоо бүхий салбарууд

Сүүлийн таван жилийн статистик үзүүлэлтүүдийг авч үзэхэд, Монгол Улсын эдийн засагт төрийн оролцоо нэмэгдэж, хувийн хэвшлийн оролцоо улам бүр хумигдсаар байна. 2024 оны байдлаар нийт дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд хувийн хэвшлээс бий болгосон нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь 72.5 хувь байгаа нь өнгөрсөн онуудтай харьцуулахад бууралттай дүн юм. Энэ нь эдийн засгийн дөрөвний нэг орчим нь төрийн өмч, төрийн хяналт дор ажиллаж буй байгууллага, үйл ажиллагаанаас үүсэж байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 4. ДНБ-д хувийн хэвшлийн нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь, салбараар (2020-2024 он)

Салбарын ангилал/он	2020	2021	2022	2023	2024
ДНБ-д хувийн хэвшлийн нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь	77.1%	76.2%	77.0%	75.3%	72.5%
Хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, загас барилт, ан агнуур	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Уул уурхай, олборлолт	73.9%	67.1%	62.2%	60.7%	58.0%

Салбарын ангилал/он	2020	2021	2022	2023	2024
Боловсруулах үйлдвэрлэл	98.7%	98.6%	99.0%	98.7%	95.0%
Цахилгаан, хий, уур агааржуулалт	25.7%	23.1%	24.7%	32.3%	27.2%
Усан хангамж; бохир ус, хог, хаягдлын менежмент болон цэвэрлэх үйл ажиллагаа	17.7%	15.7%	11.7%	19.6%	18.1%
Барилга	99.1%	97.2%	98.0%	98.0%	98.1%
Бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар, үйлчилгээ	99.9%	99.9%	99.9%	99.8%	98.8%
Тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагаа	45.6%	53.5%	70.3%	69.9%	67.0%
Зочид буудал, байр, сууц болон нийтийн хоолны үйлчилгээ	97.8%	97.5%	98.3%	98.9%	98.6%
Мэдээлэл, холбоо	92.5%	91.6%	93.0%	91.8%	92.0%
Санхүүгийн болон даатгалын үйл ажиллагаа	79.5%	87.2%	83.4%	92.0%	87.5%
Үл хөдлөх хөрөнгийн үйл ажиллагаа	99.9%	99.8%	99.7%	99.9%	99.4%
Мэргэжлийн шинжлэх ухаан болон техникийн үйл ажиллагаа	74.1%	74.7%	79.0%	78.3%	77.2%
Удирдлагын болон дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаа	88.8%	85.5%	82.9%	86.4%	92.5%
Боловсрол	18.2%	18.7%	22.3%	19.9%	19.6%
Хүний эрүүл мэнд ба нийгмийн үйл ажиллагаа	35.2%	34.4%	33.9%	36.8%	33.2%
Урлаг, үзвэр, тоглоом, наадам	18.6%	23.8%	34.4%	34.9%	26.0%
Үйлчилгээний бусад үйл ажиллагаа	99.9%	99.8%	99.9%	99.9%	99.6%

Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Хэдийгээр тодорхой салбаруудад хувийн хэвшлийн оролцоо тогтвортой түвшинд хадгалагдаж байгаа ч, стратегийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээний салбаруудад төрийн оролцоо давамгайл хэвээр байна. Тухайлбал, цахилгаан, дулаан, уур, хий үйлдвэрлэл, усан хангамж, хог хаягдлын менежмент, боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, урлаг, үзвэр зэрэг салбарууд нь хувийн хэвшлийн оролцооны түвшин харьцангуй доогуур байгаа нь эдгээр үйлчилгээг үндсэндээ төрөөс бүрэн буюу зонхилон хангаж буйн илэрхийлэл юм.

Жишээлбэл, цахилгаан, дулааны үйлдвэрлэлийн салбарт хувийн хэвшлийн оролцоо 2023 онд дөнгөж 32.3 хувь байгаа бол боловсролын

салбарт ердөө 26.9 хувь, эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн салбарт 36.9 хувь байна. Харин усан хангамж, хог хаягдлын менежментийн хувьд энэ үзүүлэлт 19.6 хувьд хүрч, төрийн оролцоо 80 гаруй хувьд хадгалагдаж буйг харуулж байна. Эдгээр салбар нь төрөөс нийгмийн тэгш хүртээмжийг хангах зорилгоор удирдлагын төвлөрсөн хэлбэртэй ажилласаар ирсэн ч, энэ нь системийн үр ашиг, санхүүгийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Тухайн салбарууд дахь төр болон хувийн хэвшлийн оролцоог бусад оронтой харьцуулан авч үзэхэд, OECD-ийн орнуудын хувьд эрчим хүч, боловсрол, эрүүл мэнд, усан хангамжийн салбар дахь хувийн хэвшлийн оролцоо Монголтой харьцуулахад өндөр байна. Эрчим хүчний салбарт хувийн хэвшлийн оролцоо 70 орчим хувьтай байгаа бол боловсролын салбарт дунджаар 15 хувь, эрүүл мэндийн салбарт 20–30 хувь орчим байна (International Monetary Fund, 2020).

Хүснэгт 5. ДНБ-д улсын байгууллагуудын нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь, салбараар (2020-2024 он)

Салбарын ангилал/он	2020	2021	2022	2023	2024
ДНБ-д улсын нэмэгдэл өртгийн эзлэх хувь	22.9%	23.8%	23.0%	24.7%	27.5%
Хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, загас барилт, ан агнуур	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Уул уурхай, олборлолт	26.1%	32.9%	37.8%	39.3%	42.0%
Боловсруулах үйлдвэрлэл	1.3%	1.4%	1.0%	1.3%	5.0%
Цахилгаан, хий, уур агааржуулалт	74.3%	76.9%	75.3%	67.7%	72.8%
Усан хангамж; бохир ус, хог, хаягдлын менежмент болон цэвэрлэх үйл ажиллагаа	82.3%	84.3%	88.3%	80.4%	81.9%
Барилга	0.9%	2.8%	2.0%	2.0%	1.9%
Бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар, үйлчилгээ	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	1.2%
Тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагаа	54.4%	46.5%	29.7%	30.1%	33.0%
Зочид буудал, байр, сууц болон нийтийн хоолны үйлчилгээ	2.2%	2.5%	1.7%	1.1%	1.4%
Мэдээлэл, холбоо	7.5%	8.4%	7.0%	8.2%	8.0%
Санхүүгийн болон даатгалын үйл ажиллагаа	20.5%	12.8%	16.6%	8.0%	12.5%
Үл хөдлөх хөрөнгийн үйл ажиллагаа	0.1%	0.2%	0.3%	0.1%	0.6%
Мэргэжлийн шинжлэх ухаан болон техникийн үйл ажиллагаа	25.9%	25.3%	21.0%	21.7%	22.8%

Салбарын ангилал/он	2020	2021	2022	2023	2024
Удирдлагын болон дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаа	11.2%	14.5%	17.1%	13.6%	7.5%
Боловсрол	81.8%	81.3%	77.7%	80.1%	80.4%
Хүний эрүүл мэнд ба нийгмийн үйл ажиллагаа	64.8%	65.6%	66.1%	63.2%	66.8%
Урлаг, үзвэр, тоглоом, наадам	81.4%	76.2%	65.6%	65.1%	74.0%
Үйлчилгээний бусад үйл ажиллагаа	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.4%

Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Салбарын шинжилгээнд хамруулах чиглэлийг тодорхойлохдоо төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагаа ямар салбарт төвлөрч байгааг харгалзан үнэлгээ хийсэн болно. Үүнд ажиллагсдын тоо, тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨААН-үүдийн тоо, салбарын хэмжээнд бүрдүүлж буй нийт орлого зэрэг голлох үзүүлэлтүүдийг ашиглан харьцуулсан шинжилгээ хийлээ. Үнэлгээний дүнд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн оролцоо хамгийн өндөр, төвлөрөл нь онцгой илэрч буй уул уурхай, эрчим хүч, зам тээвэр зэрэг салбаруудыг шинжилгээний үндсэн чиглэлээр сонгож авсан болно.

Хүснэгт 6. ТӨААН-үүдийн үйл ажиллагааны салбарын тоон үзүүлэлтүүд (2024 он)

№	Салбарын ангилал	ААН-ын тоо	Ажилтны тоо	Нийт орлого (сая төгрөгөөр)	Цэвэр ашиг/ алдагдал (сая төгрөгөөр)	Нийт хөрөнгө (сая төгрөгөөр)
1	Эрчим хүч	29	11,742	199,519.70	31,904.90	4,884,099.20
2	Зам, тээвэр	10	19,915	2,869,495.80	148,215.90	5,915,777.80
3	Мэдээлэл, харилцаа холбоо	4	2,847	120,219.10	1,739.10	310,073.70
4	Геологи, уул уурхай, газрын тос	4	20,470	16,549,037.20	5,399,561.80	37,889,780.50
5	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэр	4	393	111,282.80	24,234.90	396,436.60

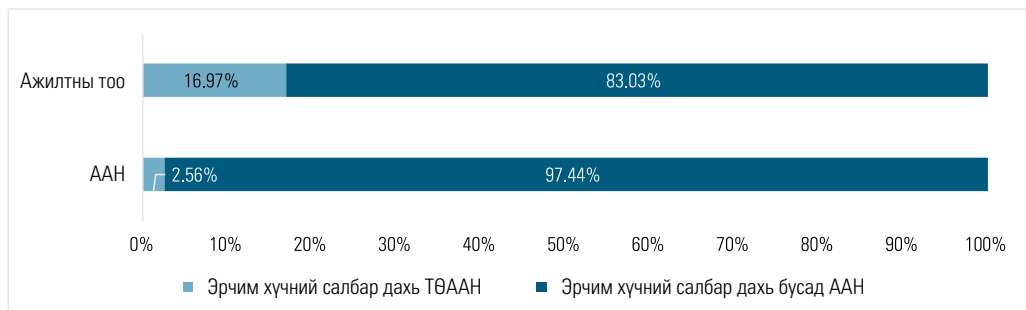
№	Салбарын ангилал	ААН-ын тоо	Ажилтны тоо	Нийт орлого (сая төгрөгөөр)	Цэвэр ашиг/алдагдал (сая төгрөгөөр)	Нийт хөрөнгө (сая төгрөгөөр)
6	Барилга, хот байгуулалт	2	304	33,407.50	(13,425.00)	286,925.80
7	Байгаль орчин, аялал жуулчлал	3	36	4,481.00	(162.80)	6,882.80
8	Гадаад харилцаа	1	157	7,984.70	52.30	41,776.00
9	Соёл, урлаг	1	16	729.00	53.50	4,527.10
10	Биеийн тамир, спорт	1	38	1,923.10	(1,266.00)	47,625.50
11	Банк, санхүү	6	3,686	1,072,500.70	135,085.50	9,604,783.20
12	Бусад	2	74	28,974.30	3,257.90	38,077.50
	Нийт	67	59,678	25,999,554.90	5,729,252.00	59,426,765.70

Эх сурвалж: (Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, 2025)

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн салбар дахь оролцоо, байр суурийг илэрхийлэхүйц үндсэн гурван салбар болох эрчим хүч, зам тээвэр, уул уурхайн хүрээнд харьцуулсан дүн шинжилгээ хийж үзэхэд, эдгээр салбарт төрийн өмчийн хэт төвлөрөл, үр ашиггүй байдал, мөн төрөөс хэт хамааралтай бүтэц давамгайлж байгааг тодорхой харж болно.

Эрчим хүчний салбар: Монгол Улсын эрчим хүчний салбарт үйл ажиллагаа эрхэлж буй 29 төрийн өмчит аж ахуйн нэгж нийт 11,642 ажилтантайгаар салбарын нийт орлогын 40 орчим хувийг бүрдүүлж байгаа хэдий ч, 2023 оны байдлаар нийт 16.6 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай, 2024 онд цахилгаан, эрчим хүчний тариф шинэчлэгдсэнтэй холбоотой 31.9 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарсан байна. Тухайн салбарт төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд нь нийт аж ахуйн нэгжийн 2.56 хувийг эзэлж буй хэдий ч нийт ажиллах хүчний 17 орчим хувийг бүрдүүлж, 4.4 их наяд төгрөгийн хөрөнгийг буюу салбарын нийт хөрөнгийн дийлэнхийг дангаар эзэмшиж байна. Энэ нь төрөөс эрчим хүчний салбарт хөдөлмөр болон хөрөнгийн гол нөөцийг төвлөрүүлсэн ч, түүнийгээ зах зээлийн зарчимд нийцүүлэн үр ашигтай ашиглах чадамж хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Зураг 20. Эрчим хүчний салбар дахь ТӨААН-үндийн оролцоо



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Дэлхийн банкны тайланд дурдсанаар, Монгол Улс 2025 он гэхэд цахилгаан эрчим хүчний тарифын шинэчлэл хийхгүй бол салбар нийтдээ 825 тэрбум төгрөгийн санхүүгийн алдагдал хүлээх эрсдэлтэй байгаа тухай дурджээ. Өнөөгийн тарифын түвшин аль хэдийн зардлаа нөхөж чадахгүй хэмжээнд хүрсэн ба 2023 оны байдлаар нийт хэрэглэгчдээс олсон орлого дундаж зардлын 77 хувийг л нөхсөн бөгөөд ахуйн бус хэрэглэгчид 89 хувийг, харин ахуйн хэрэглэгчид ердөө 52 хувийг нөхөж байна. Энэ зөрүү цаашид улам тэлснээр 2025 он гэхэд тарифын орлого нь зардлынхаа дөнгөж 56 хувийг хангах төлөвтэй байгаа нь салбарын тогтвортой байдалд ноцтой сорилт үүсгэж байна.² Тус салбарын тогтолцоонд дараах үндсэн системийн дутагдлууд байна:

- » **Үр ашиггүй бүтэц:** Зардал төвлөрсөн, бүтээмж доогуур байгууллагууд хэт олон, институт хоорондын давхардал, оновчгүй засаглал;
- » **Үнийн татаас:** Эцсийн хэрэглэгчдэд хүрч буй үнэ зах зээлийн түвшингээс доогуур байх нь эрчим хүчний компаниудын орлогын боломжийг хязгаарлаж, хөндлөнгийн татааст хэт хамааралтай болгож байна;
- » **Бодлогын зохицуулалтын доголдол:** Эрчим хүчний салбар дахь төрийн оролцоо нь стратегийн чиглэлийг тодорхойлохын оронд богино хугацааны үнэ тогтвортой байлгах зорилгоор ашиглагдаж, урт хугацааны хөрөнгө оруулалт, бүтцийн шинэчлэлд бодитой саад учруулж байна.

² <https://www.bloombergtv.mn/news/h2l1e1>

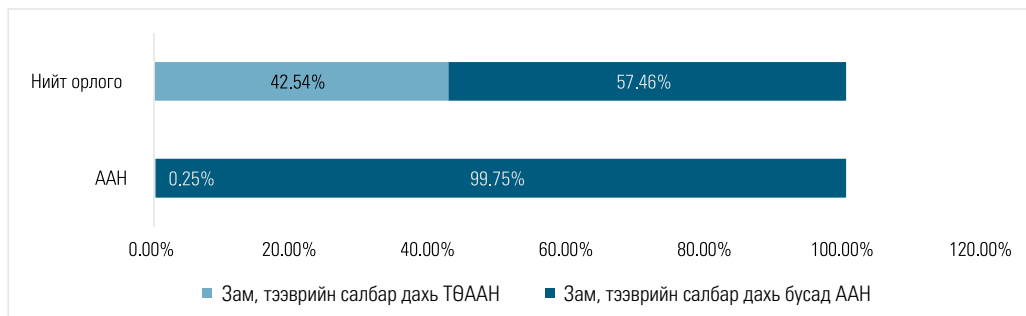
Эдгээр нөхцөл нь эрчим хүчний салбарт төрийн оролцоог хөгжлийн хөшүүрэг бус, харин санхүүгийн ачаалал, бүтээмжийн хязгаарлалт болгон хувиргаж байгааг харуулж байна. Төрийн өмчит компаниудын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар сул, уян хатан бус менежмент, бодлогын давхардал, зохицуулалтын орчны эрсдэл зэргээс шалтгаалж төрийн оролцоо нь нийт эдийн засгийн хэмжээнд үр ашиггүй байдлын эх үүсвэр болж байна.

Нээлттэй Нийгэм Форумын Төрийн өмчийн эрчим хүчний компаниудын засаглалын үнэлгээний тайланд дурдсанаар, төрийн өмчит эрчим хүчний компанийн засаглалын ерөнхий үнэлгээ доогуур түвшинд байна. Ерөнхий дүнг авч үзэхэд компаниудын засаглалын түвшин доогуур (дундаж үнэлгээ нь 34 хувь) байгаа нь харагдлаа. Азийн хөгжиж буй зарим орны компанийн засаглалын ийм төрлийн үзүүлэлт 48-77 хувь байна. Иймд Монголын компаниуд түүний дотор төрийн өмчит компаниудын хувьд засаглалаа сайжруулах талаар хийх ажил их байгааг харуулж байна (Нээлттэй Нийгэм Форум, 2015 он).

Иймд төрийн өмчит компаниудын үүрэг, бүтэц, засаглалын загварыг дахин тодорхойлох, өрсөлдөөнт зах зээлд дасан зохицох механизмыг суурилуулах, хөндлөнгийн татаасаас хараат бус тогтвортой бизнесийн моделийг бүрдүүлэх шаардлага нэн түрүүнд тавигдаж байна.

Зам, тээврийн салбар: Монгол Улсын зам, тээврийн салбарт төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүд нийт аж ахуйн нэгжийн тооны ердөө 0.25 хувийг бүрдүүлж буй ч салбарын нийт орлогын 42.5 хувийг төвлөрүүлж байна. Зам, тээврийн салбарын ТӨААН-үүдийн тоо буурсан нь тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байсан зарим компаниудыг нэгтгэж 21 компанийн нэгдэл бүхий “АЗЗА нэгдэл” ХХК болгон өөрчилсөн байна. Мөн тухайн салбарт ашигтай ажилласан ТОП 10 ТӨААН-д багтсан “Нью Улаанбаатар интернэйшнл эйрпорт” ХХК болон “Хөшигийн хөндийн нисэх онгоцны буудал” ХХК гол нөлөө үзүүлсэн байна.

Зураг 21. ТӨААН-үүдийн зам, тээврийн салбар дахь оролцоо



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Түүнчлэн ТӨААН-үүд нийт 5.9 их наяд төгрөгийн хөрөнгийг эзэмшиж байгаагийн хэрээр зах зээл дэх үндсэн хөрөнгийн хуваарилалт тэдний талд төвлөрсөн ч, 2023 оны байдлаар ердөө 148.2 тэрбум төгрөгийн цэвэр ашигтай ажиллаж байгаа нь хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн хувьд доогуур үзүүлэлт юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн өмчит компаниуд салбарын голлох нөөцүүдийг хянаж байгаа ч, эдийн засгийн үр ашиг, өгөөжийн хувьд хангалттай гүйцэтгэл үзүүлж чадахгүй байгаа нь тогтолцооны гажуудлын шууд илрэл болж байна. Үүний шалтгаан нь дараах үндсэн хүчин зүйлсээр тайлбарлагдана:

- » **Менежментийн сул чадавх:** Үр ашиг, өгөөжид чиглэсэн бодлогын хариуцлага сул, стратегийн төлөвлөлт дутмаг, гүйцэтгэлийн хяналт хангалтгүй;
- » **Хөрөнгийн ашиглалтын үр ашиггүй байдал:** Хөрөнгийн хэмжээ өндөр боловч, үйл ажиллагааны бүтээмж сул, хөрөнгийн эргэлт удаашралтай, өгөөж бууралттай байна. 2023 оны байдлаар зам, тээврийн салбарын ТӨААН-үүдийн хөрөнгийн өгөөж 3.16 хувь, эздийн өмчийн өгөөж 7.5 хувь байсан бол 2024 онд хөрөнгийн өгөөж 2.51 хувь, эздийн өмчийн өгөөж 5.62 хувь болж буурсан байна.

Ийм нөхцөлд төрийн өмч зах зээлийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх бус, харин зардал өндөртэй, тогтворгүй, институцийн чадамж сул бүхий тогтолцооны хэлбэрт шилжсэн нь бодитой харагдаж байна. Энэ нь зөвхөн хувийн хэвшлийн оролцоог сааруулаад зогсохгүй, нийт

салбарын өрсөлдөх чадвар, хөрөнгө оруулалтын орчинд сөрөг нөлөө үзүүлж, урт хугацааны хөгжлийн суурийг алдагдуулж болзошгүй нөхцөл байдал бүрдүүлж байна.

Уул уурхайн салбар: Уул уурхайн салбар нь төрийн өмчийн оролцооны хувьд өндөр төвлөрөлтэй, нөөц хэт төвлөрсөн, цөөн тооны томоохон төрийн өмчит компаниуд зах зээлийн дийлэнх хэсгийг хянаж буй бүтцээр онцлог байна. Салбарт нийт 4 төрийн өмчит аж ахуйн нэгж бүртгэлтэй байгаа хэдий ч эдгээр байгууллага нийт 20,470 хүнийг ажлын байраар хангаж байгаа нь нэг компанид дунджаар 5,000 гаруй ажилтан (“Эрдэнэс Монгол”-ын харьяа бүхий компанийг нэгдэл хэлбэрээр тооцсон) ногдож байна. Эдгээр компани нийт аж ахуйн нэгжийн тооны ердөө 0.33 хувийг бүрдүүлж байгаа боловч, салбарын орлогын 72 хувь, ажиллах хүчний 30 хувь, нийт хөрөнгийн 37.8 их наяд төгрөгийг дангаар эзэмшиж байгаа нь төрийн өмч тус салбарт зах зээлийн үнэмлэхүй давамгайлсан байр суурь эзэлж байгааг илтгэнэ.

2024 оны гүйцэтгэлээр дээрх төрийн өмчит компаниудын цэвэр ашиг нийт 5.3 их наяд төгрөгт хүрсэн нь анхаарал татахуйц үзүүлэлт юм. Гэвч уг ашигт ажиллагаа нь менежментийн дотоод шинэчлэл, бүтээмжийн өсөлтийн шууд үр дүн гэхээс илүүтэйгээр түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дээрх үнийн хөөрөгдөл, экспортын орлогын огцом өсөлт, салбарын хэмжээний эдийн засгийн нөлөө (economies of scale)-тэй өндөр хамааралтай байна. Тухайлбал нүүрс олборлолт 101 сая тоннд хүрч өмнөх оноос 25 хувиар өссөн ба мөн Оюу толгойн гүний уурхайн үйлдвэрлэл 2024 оны 4 дүгээр улиралд эрчимжиж, хүдрийн агуулга нэмэгдсэнээр үйлдвэрлэсэн зэсийн баяжмал 25 хувиар өсөв. Улмаар нийт зэсийн баяжмалын үйлдвэрлэл 1,562 мянган тоннд хүрч, өмнөх оноос 12 хувиар өслөө. Түүнчлэн, төмрийн хүдэр болон баяжмал үйлдвэрлэл 10.1 сая тоннд хүрч, өмнөх оноос 32 хувиар өссөн байна.

Хөрөнгө, орлого, ажиллах хүчний ийм төвлөрөл нь зах зээл дэх бодит өрсөлдөөнийг сааруулж, үнийн механизм, өгөөжийн үнэлгээний суурь гажуудалд хүргэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Төрийн өмчөөс бүрдсэн энэхүү бүтэц нь нээлттэй, тогтвортой, урт хугацааны хөрөнгө

оруулалтад суурилсан зах зээлийн хөгжлийг дэмжихээс илүүтэйгээр дэлхийн түүхий эдийн мөчлөгт хэт хамааралтай, богино хугацааны орлогын савлагаанд өртөмтгий, системийн эрсдэл өндөртэй орчныг бий болгож байна. Ийм нөхцөлд төрийн өмчийн компаниудын өндөр ашиг нь тогтвортой, институцийн чадамжид тулгуурласан өсөлт гэхээс илүү зах зээлийн гадна хүчин зүйлсээс хамаарсан түр зуурын гүйцэтгэл байх магадлал өндөр бөгөөд бодлогын түвшинд энэхүү хамаарлыг бууруулах шаардлага тууштай тавигдаж байна.

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд Монгол Улсын эдийн засгийн гол салбаруудад дундаж ба дээш төвлөрөлтэй, оролцоо өндөртэй ч, санхүүгийн үр ашиг сул, алдагдал давамгайлсан бүтэцтэй байна. Ялангуяа эрчим хүч, зам тээврийн салбарт системийн ашиггүй байдал тогтсон бөгөөд энэ нь төрийн оролцоо зах зээлийн зарчмыг орлож, өрсөлдөөнийг дарангуйлж буйг илтгэж байна. Ийм бүтэц эдийн засгийн бүтээмжийг сааруулж, хувийн хэвшлийн хөгжлийг хязгаарлан, төрийн төсөвт тогтмол дарамт учруулсаар байна. Харин уул уурхайн салбарын өндөр өгөөжтэй байдлыг жишиг болгож ойлгох нь эндүүрэл бөгөөд энэ ашиг нь зах зээлийн мөчлөгөөс хэт хамааралтай, институцийн үр ашгийг шууд илтгэхгүй болно.

3.2 ОЛОН УЛСТАЙ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Судалгааны хүрээнд олон улсын харьцуулалт хийх зорилгоор Монгол Улстай эдийн засгийн бүтэц, хөгжлийн шатлалаараа харьцуулах боломжтой улсуудыг сонгон авч, тэдгээрийн туршлага, институцийн зохион байгуулалт, бодлогын аргачлалуудыг харьцуулан судаллаа. Үүнд, байгалийн баялгийн экспорт давамгайлсан эдийн засгийн бүтэцтэй Чили улс, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн тогтолцоонд шилжсэн түүхэн замнал ижил Казахстан улс, мөн Fortune Global 500-д багтдаг улсуудын дундаж үзүүлэлтүүд, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа ба хөгжлийн байгууллага (OECD)-ын орнуудын дундаж үзүүлэлтүүдийг харьцуулан авч үзэв.

Хүснэгт 7. ТӨААН-үүдийн эдийн засаг дахь оролцоо, улс орнуудаар

№	Улс орнууд	ТӨААН-үүдийн тоо	Орлогын ДНБ-д эзлэх хувь	Ажиллах хүчний эзлэх хувь	Гол салбарууд
1	Монгол Улс	99 ТӨААН	33.2 хувь	4.5 хувь	Эрчим хүч, уул уурхай, зам, тээвэр
2	Казахстан улс	Samruk-Kanzya-д 277 охин компани, нийт 20+ салбарт	14 хувь	10 орчим хувь	Уул уурхай, эрчим хүч, тээвэр, логистик
3	Чили улс	28 ТӨААН, төрөл бүрийн салбарт	7 хувь	5 хувь	Уул уурхай, боомт, тээвэр, үйлчилгээ
4	Fortune global 500-д багтдаг улсуудын дундаж үзүүлэлт	126 ТӨААН	12 их наяд доллар	21 сая хүн	Уул уурхай, дэд бүтэц, боловсруулах салбар
5	OECD дундаж	Дунджаар 2100 ТӨААН	3-5 хувь	2.5 хувь	Эрчим хүч, тээвэр, дэд бүтэц

Эх сурвалж: (OECD, 2024)

Дээрх хүснэгтээс харахад улс орнуудын ТӨААН-үүдийн оролцоо нь тухайн улсын эдийн засгийн бүтэц, хөгжлийн түвшин, зах зээлийн зохицуулалтын орчноос хамаарч ихээхэн ялгаатай байна. Монгол Улсын хувьд ТӨААН-үүдийн тоо олон (99), тэдгээрийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь (33.2 хувь) болон нийт ажиллах хүчинд эзлэх хувь (4.5 хувь) харьцангуй өндөр байгаа нь төрийн өмчийн давамгайллыг илтгэж байна. Энэ нь улсын эдийн засаг уул уурхай, эрчим хүч, зам, тээвэр зэрэг төрөөс хамааралтай, томоохон бүтцийн салбаруудад төвлөрсөн байдалтай холбоотой. Харин хөдөлмөр эрхлэлтийн хувьд ТӨААН-үүдийн эзлэх байр суурь харьцангуй бага байгаа нь үйлдвэрлэлийн бус, капитал төвлөрсөн бүтэцтэйг илтгэнэ.

Казахстан улсын хувьд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн нийт орлого нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 14 хувийг, эдгээр байгууллагад ажиллагсад нь нийт ажиллах хүчний 10 хувийг эзэлж байна. Тус улсын төрийн өмчийн гол цөмийг бүрдүүлдэг

“Самрук-Казына” нэгдэл нь эдийн засгийн 20 гаруй салбарт зэрэг үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа нь төрийн оролцоо өргөн хүрээтэй, эдийн засгийн бүтэц төвлөрсөн шинжтэй байгааг тод илтгэнэ. Мөн төрийн өмчит компаниудад ажиллагсдын эзлэх хувь Монгол Улстай харьцуулахад өндөр байгаа нь эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа хөдөлмөрийн нягт оролцоотой, өөрөөр хэлбэл ажиллах хүч ихээр шаарддаг шинж чанартай байгаатай холбоотойг харуулж байна.

Чили улс нь зах зээлийн чөлөөт өрсөлдөөн давамгайлсан эдийн засгийн загвартай хэдий ч, төрийн өмчийн оролцоо тодорхой стратегийн салбаруудад зорилтот байр суурьтайгаар хадгалагдаж байна. Тухайлбал, уул уурхай, боомтын үйл ажиллагаа, тээврийн дэд бүтэц зэрэг салбаруудад төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд гол үүрэг гүйцэтгэж, төрийн оролцоог зах зээлийн хүрээнд зорилго чиглэлтэй, хязгаарлагдмал байдлаар хэрэгжүүлж байна. Чили улсын туршлагаас харахад төрийн өмчит компаниуд зах зээлийн тогтолцоотой зөрчилдөхгүйгээр зэрэгцэн орших боломжтой байдлыг харуулж байна. Төрийн өмч нь өргөн хүрээг хамарч, зах зээлийн өрсөлдөөнийг сааруулдаг бус, харин тодорхой стратегийн чиг үүрэг бүхий хязгаарлагдмал оролцоотой байснаар эдийн засгийн уян хатан байдал, нөөцийн үр ашиг хоёрыг зэрэг хангаж чадаж байна.

Харин дэлхийн хамгийн том аж ахуй нэгжүүдийг багтаасан Fortune Global 500 жагсаалт дахь ТӨААН-ийн тоо 2003 онд 34 байсан бол 2023 онд 126 болж өссөн нь ТӨААН-үүд зөвхөн үндэсний төдийгүй олон улсын эдийн засгийн тогтолцоонд томоохон тоглогчид болж байгааг харуулж байна. Эдгээрийн нийт орлого 12 их наяд ам.долларт хүрч, дэлхийн ДНБ-ий 12 орчим хувийг, нийт ажиллах хүчний 21 хувийг бүрдүүлж байна. Энэ нь ТӨААН-үүдийн дэлхийн эдийн засаг дахь нөлөө, цар хүрээ өндөр байгааг харуулж байна.

ОЕСД-ийн гишүүн орнуудын хувьд ТӨААН-үүд нийт 2100 орчим байгаа бөгөөд тэдгээрийн орлогын ДНБ-д эзлэх дундаж хэмжээ 3-5 хувь, ажиллах хүчний эзлэх хэмжээ 2.5 хувь орчим байна. Энэ нь зах зээлийн эдийн засаг өндөр хөгжсөн орнуудад төрийн оролцоо хязгаарлагдмал, илүү хувийн хэвшилд суурилсан бүтэцтэй байгааг харуулж байна.

ТӨААН-үүдийн эдийн засаг дахь жин нь улс орны хөгжлийн түвшинтэй мөн урвуу хамааралтай харагдаж байна. Хөгжиж буй орнуудад (Монгол, Казахстан) ТӨААН-үүд ДНБ-д өндөр хувь эзэлж, төрийн оролцоо хүчтэй байна. Харин хөгжингүй орнууд (ОЕСД-ийн гишүүд) төрийн өмчийн оролцоог хязгаарлаж, зах зээлийн чөлөөт тогтолцоог түлхүү дэмжсэн бүтэцтэй байна. Мөн Монгол, Казахстан зэрэг байгалийн баялагт тулгуурласан эдийн засагтай орнуудад ТӨААН-үүд уул уурхай, эрчим хүч зэрэг капиталаар баялаг салбаруудад төвлөрсөн байна. Энэ нь орлогын хувьд өндөр хувь эзэлж буй ч, хөдөлмөр эрхлэлтэд харьцангуй бага хувь ногдож байгааг харуулж байна. Харин эрчим хүч, логистик, тээврийн салбарууд давамгайлсан орнуудад ТӨААН-үүд ажиллах хүчний зах зээлд илүү өргөн хүрээтэй оролцож байна.

Бүх улс оронд ТӨААН-үүдийн оролцоо нь стратегийн гэж тооцогдох салбаруудад (уул уурхай, эрчим хүч, тээвэр, санхүү, дэд бүтэц) төвлөрсөн байна. Энэ нь тухайн салбаруудыг төрөөс хянах шаардлагатай гэж үзэж буйг, мөн хувийн хэвшлийн сонирхол бага, эсвэл зах зээлийн бүтцийн хувьд байгалийн монопол шинж чанартай байгааг илтгэнэ. Хөгжингүй орнуудад ТӨААН-үүд арилжааны нөхцөлд, өрсөлдөх орчинд ажиллахын зэрэгцээ үр ашиг, засаглалын өндөр шаардлага хангасан байдаг. IMF-ийн тооцоогоор эдгээр салбарт төрийн өмч давамгайлдаг бөгөөд хөгжингүй орнуудад ТӨААН-үүдийн нийт үйлдвэрлэлийн хувь нь дунджаар ДНБ-ий 8 хувь орчим, харин хөгжиж буй орнуудад 15 хувьд хүрсэн байна (International Monetary Fund, 2020).

ОЕСД-ын гишүүн орнууд төрийн өмчийг ил тод байдал, засаглал, өрсөлдөөний зарчимд суурилан зохицуулдаг. Тухайлбал, Норвеги, Финланд зэрэг улсад ТӨААН-үүд нь хувьцаа эзэмшлээр дамжуулан зах зээлийн зохицуулалтыг хангаж, стратегийн салбаруудад зах зээлийн тогтвортой байдлыг хангах, орлогыг дахин хуваарилах, инновац, хөгжлийн төслүүдийг дэмжих чиг үүрэгтэйгээр ажилладаг. Харин Монголын ТӨААН-үүдийн хувьд орлогын хэт төвлөрөл, хариуцлагын механизм сул, гүйцэтгэлд суурилсан удирдлагын тогтолцоо бүрдээгүй байгаа нь төрийн өмчийг макро эдийн засгийн стратегийн хэрэгсэл болгон ашиглах бус, харин институцийн болон

санхүүгийн эрсдэлийн эх үүсвэр болгон хувиргах хандлагыг бий болгож байна (OECD, 2024).

Монгол Улсад ТӨААН-үүд нь стратегийн гол салбаруудын хөрөнгө, хөдөлмөрийн нөөц, орлогын дийлэнх хувийг хянаж буй бүтэц тогтоод байна. Энэ нь төрийн оролцоо зөвхөн бодлогын түвшинд бус, эдийн засгийн бодит гүйцэтгэл, нөөцийн хуваарилалт, зах зээлийн механизмд шууд оролцож байгаа хэлбэрээр илэрч байна. Үүнээс үүдэлтэй гол нөлөөллүүд дараах байдлаар тодорхой байна:

1. **Зах зээлийн өрсөлдөөний саармагжилт** - Төрийн өмчит компаниуд зах зээлд давамгайлсан байр суурь эзэлснээр хувийн хэвшлийн өрсөлдөх орон зайг хумиж байна. Энэ нь эрэлт, нийлүүлэлтийн бодит харьцаанд суурилсан нөөцийн хуваарилалтыг алдагдуулж, бүтээмж, инновацын уралдаанд сөргөөр нөлөөлж байна.
2. **Санхүүгийн тогтворгүй байдал, төсвийн эрсдэл** - Төрийн өмчит компаниуд алдагдалтай ажиллах тохиолдолд эдгээрийн өр, алдагдлыг төрөөс нөхөх, батлан даах хэлбэрээр төсөвт өндөр дарамт үүсгэдэг. Энэ нь улсын өрийн үл хэмжигдэх эрсдэл (contingent liabilities) үүсгэж, төсвийн сахилга, урт хугацааны тогтвортой байдалд эрсдэл авчирдаг.
3. **Институцийн чадамжийн сулрал** - Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн гүйцэтгэлийн хяналт болон үр ашгийн хариуцлага нь хувийн хэвшилтэй харьцуулахад сул байна. Төрийн өмчийн онцлогоос үүдэлтэй “төрөөс салгах боломжгүй” гэсэн хүлээлт нь зах зээлийн сахилгын механизмын үйл ажиллагааг дордуулж, ёс зүйн эрсдэл (moral hazard)-ийг нэмэгдүүлж байгаа юм. Тухайлбал, судалгаагаар Монголын төрийн өмчит олборлох салбарын компаниуд (жишээлбэл, “Эрдэнэс Монгол”) санхүүгийн гүйлгээ, үйлдвэрлэлийн хэмжээ зэрэг чухал мэдээллээ нийтэд нээлттэй, тогтмол тайлагнахгүй байгаа нь ил тод байдлын ноцтой дутагдал болохыг дурдсан байна (Namkhajantsan, 2024).

IV. БИЗНЕСИЙН ОРЧНЫ ЗОХИЦУУЛАЛТ

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад төрөөс эдийн засагт оролцох оролцоо нь олон салбарт гүнзгийрсэн бөгөөд үүнийг зохицуулах хууль, эрх зүйн орчин өргөн хүрээтэй боловч эрх мэдлийн зааг тодорхойгүй, давхардсан бүтэцтэй, хэрэгжилтийн хяналт сул байна. Төсөв, төрийн өмч, хөрөнгө оруулалт, өрсөлдөөн, ил тод байдал зэргийг зохицуулдаг үндсэн хуулиуд нь төрийн эдийн засгийн үүргийг тодорхойлсон ч бодит хэрэгжилт нь эдийн засгийн үр ашиг, засаглалын зарчимд нийцэхгүй байгаа нь олон жишээгээр нотлогдож байна. Хөгжлийн банкны зээл олголтын алдаа, ТӨААН-үүдийн зорилго нь тодорхойгүй байдал, ТУЗ-ийн хараат бус байдлын хомсдол зэрэг нь институт хоорондын уялдаагүй байдал, хариуцлагын сул тогтолцоог харуулж байна.

Бизнесийн орчны хувьд, төрийн оролцоо нь хувийн хэвшлийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэхээс илүүтэйгээр өрсөлдөөнийг гажуудуулах, хөрөнгө оруулалтын итгэлцлийг бууруулах нөлөө үзүүлж буйг судалгааны дүгнэлтүүд харуулж байна. Төсвийн хөрөнгө оруулалт, ТӨААН-үүдийн зах зээлийн давуу эрх, улс төржилтөөс ангид биш шийдвэр гаргалт нь бизнесийн орчныг тогтворгүй, эрсдэл өндөртэй болгоход нөлөөлж байна. Ил тод байдал, хууль эрх зүйн тогтвортой байдал, шударга өрсөлдөөн зэрэг зах зээлийн суурь нөхцөлүүд хангагдаагүй орчинд гадаад, дотоод хөрөнгө оруулагчдын идэвх суларч, дундаж болон жижиг аж ахуйн нэгжүүдийн өсөлт хязгаарлагдаж байна.

Иймээс Монгол Улсад төрийн эдийн засагт оролцох бодлого, түүнийг зохицуулах хууль эрх зүйн тогтолцоо, бизнесийн орчны уялдаа холбоог шинэчилж, дараах үндсэн чиглэлээр цогц реформ хийх шаардлагатай байна. Үүнд:

- » Институтын чиг үүргийн давхардлыг арилгах, хариуцлагын тогтолцоог тодорхой болгох;
- » ТӨААН-үүдийн зорилго, статусыг хуульчилж, менежментийн хараат бус, хариуцлагатай тогтолцоог бүрдүүлэх;
- » Бизнесийн орчинд шударга өрсөлдөөний зарчмыг хамгаалах, улс төрийн нөлөөг хязгаарлах;
- » Хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн баталгааг хэрэгжүүлэх, хууль эрх зүйн орчны тогтвортой байдлыг хангах;
- » Ил тод байдал, өгөгдөлд суурилсан үнэлгээ, тайлагналын системийг төсвийн болон төрийн өмчийн менежментэд нэвтрүүлэх.

Төрийн оролцоо нь зах зээлийн алдааг нөхөх, стратегийн салбаруудыг дэмжих хязгаартай үүрэгтэй байх ёстой бөгөөд хувийн хэвшлийг орлох, ноёрхох хэлбэрт шилжих нь эдийн засгийн тогтвортой байдал, бизнесийн чадавхад сөргөөр нөлөөлж байна.

4.1 МОНГОЛ УЛСЫН БИЗНЕСИЙН ОРЧИН

Монголын үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхимаас (МҮХАҮТ) хийсэн “Монголын бизнесийн орчин 2020” судалгааны тайланд Монгол Улсын бизнесийн орчныг эдийн засаг, засаглал хууль эрх зүй, дэд бүтэц технологи, нийгэм соёл, байгууллагын дотоод орчин гэсэн ерөнхий 5 үзүүлэлт, дэд 12 үзүүлэлтээр авч үзэхэд Монголын бизнесийн орчны ерөнхий үнэлгээ нь авбал зохих 5 онооноос 2.91 авч “дунд” гэж үнэлэгдсэн байна (МҮХАҮТ, 2020). Бизнесийн орчны үнэлгээний ерөнхий 5 үзүүлэлтийн хувьд Байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалт (3.34), Технологи, харилцаа холбоо (3.28), Нийгмийн хандлага (3.26) үзүүлэлтүүд нь хамгийн өндөр буюу дундаас дээгүүр сайн талдаа эерэгээр үнэлэгдсэн бол Санхүүгийн зах зээл (2.51), Хүн ам зүйн орчин (2.51), Засгийн газрын институцийн тогтолцоо, уялдаа холбоо (2.60) үзүүлэлтүүд нь хамгийн бага буюу муу талдаа үнэлэгдсэн байна.

Тус судалгааны үр дүнг хураангуйлан харвал Монгол Улсад шинээр бизнес эрхлэхэд хүндрэлтэй байна. Ялангуяа бизнесээ эхлүүлэхэд хөрөнгө, санхүүжилт дутагдалтай, шинэ бизнес эхлүүлэх зардлыг гаргахад хүндрэлтэй, бизнес эрхлэхийн тулд авдаг техникийн нөхцөл, зөвшөөрлийн процесс төвөгтэй, хүнд сурталтай гэсэн үр дүн гарсан байна. Иймд гарааны бизнесийг дэмжсэн төрийн бодлого хэрэгжүүлэх, шинэ бизнесийг санхүүжүүлэх боломжийг нээх, мөн төрийн байгууллагаас олгох эрх, зөвшөөрлийг дагалдан бий болдог олон шат дамжлага, хүнд суртал, авлига, зардал, цаг хугацааг багасгахын тулд төрийн үйлчилгээг цахимжуулж, цахим шилжилт хийх шаардлага өндөр байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

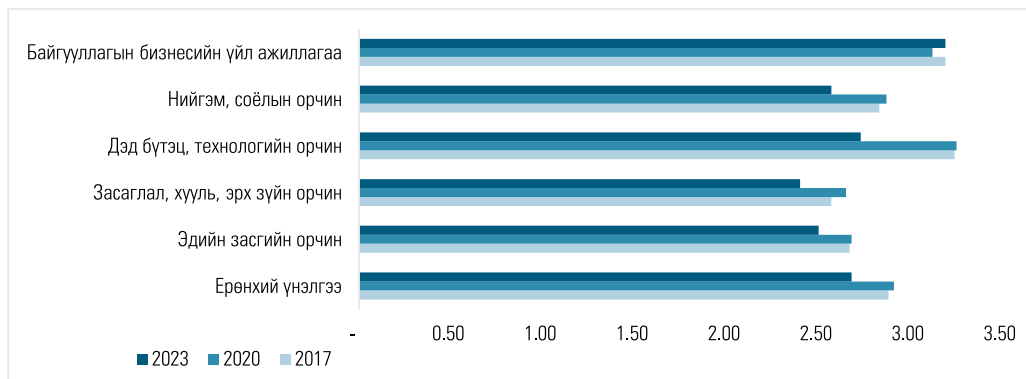
Бизнес эрхлэхэд төрийн ба төрийн бус байгууллагуудын үзүүлдэг дэмжлэгийн талаар судалгаа авахад арилжааны банкууд, МҮХАҮТ болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын бизнест үзүүлэх

дэмжлэг илүү, харин эрдэм шинжилгээ судалгааны байгууллага, Олон улсын байгууллагуудаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрүүд, Бизнесийн зөвлөгөө өгөх төвүүдийн бизнес дэх дэмжлэг тааруу байна гэж үнэлсэн байна. Судалгаанд оролцогсдын 44.8 хувь нь Засгийн газрын, 24.3 хувь нь орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын дэмжлэг тэдний бизнест хамгийн чухал хэрэгцээтэй гэж үзсэнээс 1.5 тэрбум төгрөгөөс доош орлоготой бизнес эрхлэгчид Засгийн газар, орон нутгийн засаг захиргаа, арилжааны банкны дэмжлэгийг, 1.5 тэрбум төгрөгөөс дээш орлоготой бизнес эрхлэгчдийн хувьд МҮХАҮТ болон үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгчдийн мэргэжлийн холбоодын дэмжлэгийг чухал гэсэн байна.

Монголын бизнесийн орчныг сайжруулахын тулд нэн тэргүүнд хэрэгжүүлбэл зохих эхний 5 арга хэмжээнд Бизнесийн зээлийн хүүг бууруулах, зээлийн нөхцөлийг сайжруулах (79.7 хувь), Татварын таатай орчныг бүрдүүлэх (77.9 хувь), Хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах (62.9 хувь), Үндэсний үйлдвэрлэлийг татварын бодлогоор дэмжих (58.8 хувь), Авлига, хүнд суртлыг бууруулах (51.5 хувь), түүнчлэн Төрийн оновчтой, тогтвортой бодлогыг тодорхойлох, төрийн үйлчилгээг шуурхай болгох арга хэмжээг судалгаанд оролцогсод онцгойлж үзсэн байна (МҮХАҮТ, 2020).

“Монгол Улсын бизнесийн орчин-2023” судалгааны үр дүнг харахад бизнесийн орчны ерөнхий үнэлгээ нийт 5 онооноос 2.68 оноогоор үнэлэгдэж 2020 онтой харьцуулахад 8 хувиар буурсан байна. Үндсэн 5 үзүүлэлтийг 2020 онтой харьцуулан авч үзвэл сайжирсан ганц үнэлгээ нь бизнесийн байгууллагын дотоод үйл ажиллагаатай холбоотой үзүүлэлт байна. Цар тахлын нөлөөгөөр бизнесүүд үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулахад төрөл бүрийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн нь бизнесийн дотоод үйл ажиллагааг сайжруулахад нөлөөлсөн гэж үзэж байна.

Зураг 22. Бизнесийн орчны үнэлгээ, дэд бүлгүүдээр (2017-2023 он)

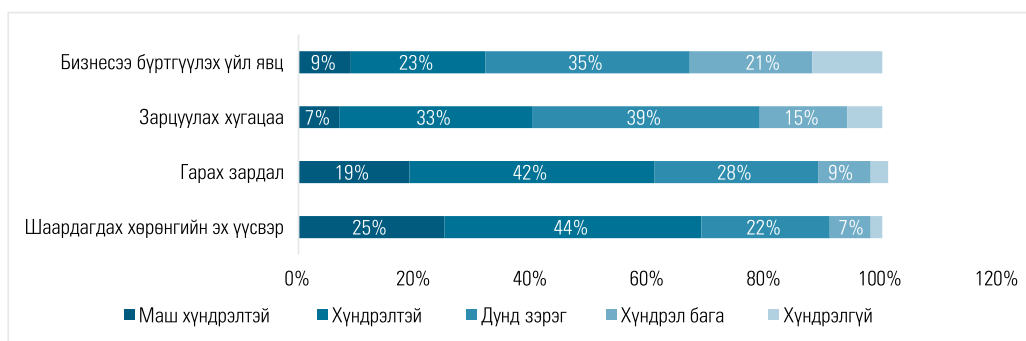


Эх сурвалж: (МҮХАҮТ, 2023)

Тус судалгаанаас санхүүжилтийн нөхцөл байдал болон бизнес эрхлэхтэй холбоотой үзүүлэлтүүдийн үнэлгээг дэлгэрүүлэн авч үзэхэд дараах нөхцөл байдалтай байна.

Шинээр бизнес эрхлэхэд тулгардаг асуудлууд: Судалгаанд хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүдийн үнэлгээгээр Монгол Улсад шинэ бизнес эхлүүлэх нөхцөл байдал нийтдээ хүндрэлтэй гэж дүгнэгджээ. Тодруулбал, оролцогчдын 18 хувь нь маш хүндрэлтэй, 37 хувь нь хүндрэлтэй, 32 хувь нь дунд зэрэг, 10 хувь нь хүндрэл бага, харин 4 хувь нь хүндрэлгүй гэж үнэлсэн байна. Дундаж оноо нь 2.44 гарсан нь шинэ бизнес эхлүүлэхэд тодорхой түвшний хүндрэл байгааг харуулж байна.

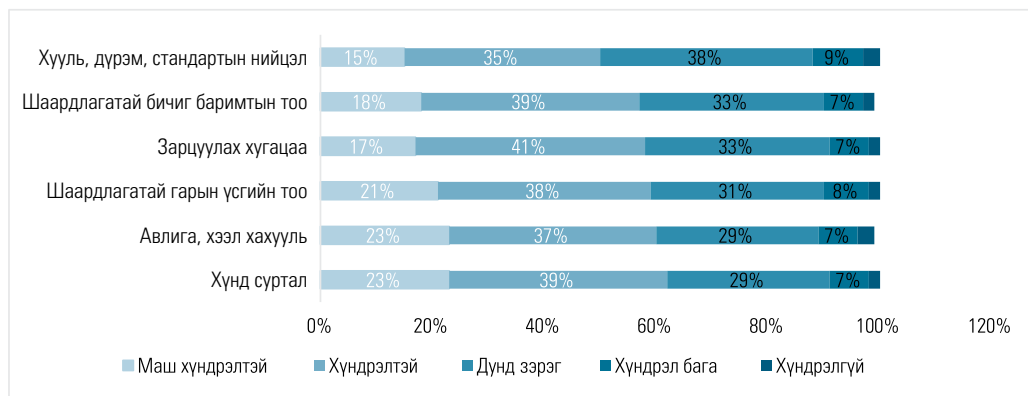
Зураг 23. Шинээр бизнес хийхэд тулгардаг нийтлэг хүндрэлүүд (Бизнес шинээр эхлүүлэх явц)



Эх сурвалж: (МҮХАҮТ, 2020)

Судалгааны дүнгээс үзэхэд шинэ бизнес эхлүүлэхэд хамгийн их хүндрэл үүсгэдэг хүчин зүйл нь хөрөнгийн эх үүсвэрийн олдоц байжээ. Судалгаанд хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүдийн 25 хувь нь маш хүндрэлтэй, 44 хувь нь хүндрэлтэй гэж үнэлсэн байна. Үүнтэй зэрэгцэн, бизнес эхлүүлэхэд шаардагдах зардлыг 19 хувь нь маш хүндрэлтэй, 42 хувь нь хүндрэлтэй гэж дүгнэсэн нь санхүүгийн дарамт томоохон бэрхшээл болохыг харуулж байна. Эдгээр асуудлын боломжит шийдэл нь гарааны бизнесийг дэмжсэн төрийн бодлого, мөн венчур капитал, бизнесийн түншлэл, краудфандинг зэрэг орчин үеийн санхүүжилтийн хэлбэрүүдийг хөгжүүлэх явдал боловч Монголд ийм нөхцөл бүрэн бүрдээгүйг судалгаа онцолжээ. Харин хууль ёсны дагуу бизнесээ эхлүүлэхэд шаардагдах үйл явц (ААН-ийн нэр авах, бүртгүүлэх, данс нээх, тамга тэмдэг гаргуулах зэрэг) болон үүнд зарцуулах хугацааг дунд түвшний хүндрэлтэй гэж үнэлсэн байна.

*Зураг 24. Шинээр бизнес эрхлэхэд тулгардаг нийтлэг хүндрэлцүд
(Техникийн тусламж)*



Эх сурвалж: (МҮХАҮТ, 2020)

Шинээр бизнес эрхлэхийн тулд эрх бүхий байгууллагуудаас техникийн нөхцөл, зөвшөөрөл авах шаардлага тулгардаг бөгөөд бизнес эрхлэгчид энэхүү үйл явцыг 2.26-2.50 оноогоор хүндрэлтэй гэж үзсэн байна. Техникийн нөхцөл, зөвшөөрөл авахад олон бичиг баримт бүрдүүлж, олон албан тушаалтны гарын үсэг цуглуулдаг нь зөвшөөрөл авахад зарцуулах хугацааг уртасгаж, тэр хэрээр хүний хүчин зүйл буюу хүнд суртал, авлига, хээл хахуультай тулгарч байна гэж бизнесүүдийн 50 гаруй хувь нь үзжээ. Энэхүү үр дүнгээс

төрийн үйлчилгээг цахимжуулж, цахим шилжилт хийх шаардлага нэн өндөр байгааг харж болно.

Санхүүжилтийн нөхцөл байдал: Санхүүжилтийн голлох хэлбэр болох зээлийн нөхцөл байдлыг тодруулахад зээл авагч талын хуулиар олгогдсон эрхийн хамгаалалтын тухайд судалгаанд оролцсон аж ахуйн нэгжүүдийн 25 хувь нь хүндрэлтэй, 46 хувь нь дундаж гэж хариулжээ. Зээлийн эх үүсвэр, зээлийн хэмжээ, зээл авах боломжийн талаар 24 хувь нь хүндрэлтэй, 46 хувь нь дундаж гэж үзжээ. Харин зээл олгогч тал зээлийн гэрээгээ чанд мөрдөх байдлыг 11 хувь нь хүндрэлтэй, 40 хувь нь дундаж түвшинд байна гэжээ.

Зээлээс бусад хэлбэрийн санхүүжилтийн талаар тодруулахад Жижиг дунд үйлдвэрийн сан, Газар тариаланг дэмжих сан, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сан зэрэг Засгийн газрын тусгай сангуудаас санхүүгийн эх үүсвэр татах боломж хүндрэлтэй байдаг гэж нийт судалгаанд оролцогсдын 63 хувь нь хариулсан байна. Мөн хувьцаа, бонд гаргах зэргээр санхүүжилт олох боломжийн хувьд 62 хувь нь хүндрэлтэй байдаг гэжээ. Түүнчлэн дотоод, гадаадын төсөл, хөтөлбөрүүдээс санхүүжилтийн эх үүсвэр олох боломжийг хүндрэлтэй гэж 61 хувь, зээлийн батлан даалтын сангаар баталгаа гаргуулах боломж хүндрэлтэй байдаг гэж 60 хувь, санхүүжилтийн орчин үеийн хэлбэрийн нэвтрэлтийг тааруу ба хүндрэлтэй гэж 70 хувь үзсэн байна. Үүнээс дүгнэхэд бизнес эрхлэгчдэд банк, санхүүгийн байгууллагын зээлээс бусад хэлбэрээр бизнесийн санхүүжилт авах боломж хомс байгаа бөгөөд Засгийн газрын тусгай сангуудын дэмжлэг бизнес эрхлэгчдэд хүрч чадахгүй байна.

Монголын бизнесийн орчинд тулгамдаж буй асуудлууд нь системийн шинжтэй бөгөөд санхүүжилтийн шинэ эх үүсвэр, цахим засаглал, хууль эрх зүйн шинэчлэл, авлигатай тэмцэх бодит арга хэмжээ шаардлагатай байна. Төр хувийн хэвшлийн түншлэл, институцийн чадавхийг сайжруулахгүй бол бизнесийн орчин үргэлжлэн доройтох хандлагатай байгааг судалгаа харуулж байна. Мөн бизнесийн орчныг бодитоор үнэлж, үр дүнтэй бодлого боловсруулахад олон улсын байгууллагуудаас гаргадаг харьцуулсан индексүүд чухал ач холбогдолтой. Эдгээр индекс нь Монгол Улсын бизнесийн орчны өрсөлдөх чадвар, институцийн чанар, зах зээлийн

чадавх, хууль эрх зүй болон засаглалын орчны талаарх гадаад үнэлгээ өгдөг бөгөөд олон улсын хөрөнгө оруулагчдын шийдвэрт шууд нөлөөлдөг. Тиймээс дараагийн хэсэгт Монголын бизнесийн орчныг олон улсын голлох индексүүдээр хэрхэн үнэлж байгааг авч үзэв.

Олон улсын болон дотоодын индекс: Олон улсын байгууллагуудаас тогтмол гаргадаг үзүүлэлтүүд болох авлигын төсөөллийн индекс (CPI), ардчиллын индекс, дэлхийн өрсөлдөх чадварын индекс зэрэг нь тухайн улсын засаглалын чанар, институцийн чадавх, хууль эрх зүйн тогтолцооны тогтвортой байдлыг илэрхийлдэг чухал хэмжүүрүүд юм. Монгол Улсын хувьд эдгээр индекс нь төрөөс эдийн засагт хэрхэн оролцож буйг шууд болон шууд бусаар тусгаж байдаг.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын Засгийн газар эдийн засгийн ил тод байдал, хариуцлагатай төрийн удирдлагыг бий болгох зорилгоор тодорхой бодлогын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж буй боловч олон улсын хэмжээнд тэдгээрийг үнэлж тодорхойлдог зарим гол үзүүлэлтүүд буурсан хэвээр байна. Тухайлбал, авлигын эсрэг тэмцлийн үр нөлөө сул, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн засаглал хангалтгүй, хууль тогтоомжууд тогтворгүй байдалтай байгаа нь авлигын төсөөллийн индекс болон өрсөлдөх чадварын индексийн үнэлгээнд сөргөөр нөлөөлсөн байна. Иймд төрийн эдийн засаг дахь оролцоог оновчтой түвшинд байлгаж, институцийн засаглалыг бэхжүүлэх нь зөвхөн дотоод эдийн засгийн чадавхыг нэмэгдүүлэх төдийгүй олон улсын үнэлгээ, гүйцэтгэлд ч бодит эерэг үр нөлөө үзүүлэх боломжтой юм.

Хүснэгт 8. Индексүүд дэх Монгол Улсын үнэлгээ

№	Хэмжүүр	Он	Индекс/Зэрэглэл	Үнэлгээ
1	Heritage Foundation Economic Freedom Index	2025 он	184/74	2 эрэмбээр өссөн
2	IMD World Competitiveness Ranking	2025 он	69/65	4 эрэмбээр буурсан
3	Бизнес эрхлэлтийн индекс	2023 он	2.68	0.23 нэгжээр буурсан
4	Хүний хөгжийн индекс	2023 он	186/96	3 эрэмбээр өссөн
5	Ардчиллын индекс	2025 он	179/81	4 эрэмбээр буурсан

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс (Heritage Foundation):

Эдийн засгийн эрх чөлөө нь хүний үндсэн эрхүүдийн нэг бөгөөд хувь хүн хөдөлмөр, өмч хөрөнгөө өөрөө захиран зарцуулах, хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэх, зах зээлийн харилцаанд оролцох эрх чөлөөтэй байхын суурь нөхцөл юм. Түүнчлэн энэ эрх чөлөө нь зөвхөн хувь хүний амьдралд бус, нийт эдийн засгийн бүтээмж, өсөлт, ядуурлыг бууруулахад шууд нөлөөлдөг. Heritage Foundation-аас жил бүр боловсруулдаг “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс” нь улс орнуудын институцийн чадавх, төрийн оролцооны хэмжээ, зах зээлийн чөлөөт байдал, хууль эрх зүйн тогтолцооны чанарыг олон улстай харьцуулан үнэлж, улс орны бизнес, хөрөнгө оруулалтын орчны бие даасан байдлыг үнэлэх чухал хэрэгсэл болдог.

Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс 2025 онд нийт 100 онооноос 62.6 нэгж болж, дэлхийн 184 орноос 74 дүгээр байрт эрэмбэлэгджээ. Энэ нь өмнөх оноос хоёр нэгжээр нэмэгдсэн эерэг өөрчлөлт бөгөөд Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудтай харьцуулахад 39 орноос 13 дугаарт жагсаж, бүс нутгийн (59.5) болон дэлхийн (59.3) дундаж үзүүлэлтээс давсан үзүүлэлт юм. Гэсэн хэдий ч уг ахиц нь олон талт сорилттой зэрэгцэж байна. Тухайлбал, Авлигын төсөөллийн индекс (CPI)-ээр Монгол Улс 180 орноос 114-р байр эзэлж байгаа нь төрийн байгууллагын ил тод байдал, хууль хэрэгжилтийн чанар, зохицуулалтын тэгш байдалд ноцтой сул тал байгааг харуулж байна. Мөн хууль дээдлэх зарчим бүрэн хэрэгжихгүй байдал нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг бууруулж, урт хугацааны тогтвортой өсөлтөд эрсдэл дагуулах хүчин зүйл хэвээр байна. Иймд Монгол Улс эдийн засгийн эрх чөлөөг бодитой нэмэгдүүлэхийн тулд зөвхөн зах зээлийг чөлөөлөх биш, институцийн тогтолцоог сайжруулах цогц шинэчлэл хийх шаардлагатай. Тухайлбал, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах, төрийн хяналт, зохицуулалтыг үр ашигтай болгох, авлигын эсрэг бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь зөвхөн индекс сайжруулах зорилготой бус, иргэдийн амьжиргааны түвшнийг нэмэгдүүлэх, тогтвортой өсөлтийн суурийг бэхжүүлэх стратегийн ач холбогдолтой алхам юм.

Доорх хүснэгтэд индексийг бүрдүүлэгч үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүд тус бүрийн үнэлгээ, дүгнэлтийг дэлгэрэнгүй харуулав.

*Хүснэгт 9. Эдийн засгийн эрх чөлөөний индексийн үндсэн шалгуурууд ба
Монгол Улсын үнэлгээ*

№	Шалгуур үзүүлэлт	Оноо	Гол үр дүн
1.1	Хууль дээдлэх зарчим (Rule of law)	Өмчийн эрх	Монгол Улсад хууль дээдлэх зарчим сул хэвээр байна. Тухайлбал, өмчийн эрх дэлхийн дунджаас доогуур байгаа бол шүүхийн үр нөлөө дунджаас арай өндөр үзүүлэлттэй байна. Харин төрийн шударга байдал (засаглалын ил тод байдал, авлигатай тэмцэх тогтолцоо) хангалтгүй түвшинд байгаа нь эрх зүйн орчны найдвартай байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Улмаар хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийг нэмэгдүүлж, хувийн хэвшлийн урт хугацааны төлөвлөлтөд сөргөөр нөлөөлөх зэргээр бизнесийн орчны тогтвортой байдалд нөлөөлж байна.
1.2		Төрийн шударга байдал	
1.3		Шүүхийн үр нөлөө	
2.1	Төрийн хэмжээ (GOVERNMENT SIZE)	Төсвийн зардал	Татвар ба төсвийн бодлого нь эрх чөлөөг хязгаарлах гол шалтгаан болж байна. Хувь хүн болон аж ахуйн нэгжийн татварын хувь хэмжээ дунд түвшинд байгаа ч, татварын орлогын бүтээмж сул, зардлын түвшин өндөр, төсвийн алдагдал өндөр байгаа нь төрийн хэт оролцоог харуулж байна. Мөн Засгийн газрын өрийн хэмжээ ДНБ-ий 46.8 хувь болж нэмэгдсэн нь төсөв, эдийн засгийн уян хатан байдлыг хязгаарлаж, ирээдүйн өсөлтийг сулруулж байна. Энэ нь татварын ачааллыг нэмэх замаар алдагдлыг нөхөх бодлого давамгайлах эрсдэлийг үүсгэж, хувийн салбарын орон зайг шахах эрсдэлтэй.
2.2		Татварын дарамт	
2.3		Төсвийн сахилга бат	

№	Шалгуур үзүүлэлт		Оноо	Гол үр дүн
3.1	Зохицуулалтын үр ашиг (REGULATORY EFFICIENCY)	Бизнес эрхлэх орчин	67.9	Зохицуулалтын орчин бүрэлдсэн ч бодит үр нөлөө хангалтгүй байна. Бизнес эрхлэх, хөдөлмөрийн зах зээлийн уян хатан байдал, мөнгөний бодлогын эрх чөлөө зэрэг үзүүлэлтүүд дунджаас өндөр үнэлгээтэй байгаа нь зах зээлийн чөлөөлөлт зарчмын хувьд хэрэгжиж байгааг илтгэнэ. Гэвч бодит байдал дээр хууль, дүрэм нь байгаа ч хэрэгжилт нь хангалтгүй, төрийн үйлчилгээний чанар, шийдвэр гаргалтын хурд, давхардсан зохицуулалтууд нь зах зээлд оролцогчдын итгэлийг сулруулж байна. Мөн төрийн байгууллагууд хоорондын уялдаа холбоо муу, тогтворгүй байгаа нь бодит эрх чөлөөг хангаж чадахгүй байна.
3.2		Хөдөлмөрийн зах зээлийн эрх чөлөө	68.1	
3.3		Мөнгөний бодлого	68.8	
4.1	Нээлттэй зах зээл (OPEN MARKETS)	Худалдааны эрх чөлөө	74.4	Гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын орчныг нээлттэй болгох оролдлогууд тогтвортой бус, үр нөлөө сул байна. Жигнэсэн дундаж гаалийн тариф 5.3 хувьтай байх нь үндсэндээ дунд түвшний либерал бодлого гэж үзэх боломжтой. Гэхдээ тарифын бус саад (журмын давхардал, гаалийн саатал, техникийн зохицуулалт) нь бодит худалдааны урсгалыг удаашруулж, экспортын өрсөлдөх чадварыг бууруулж байна. Хөрөнгө оруулалт татах оролдлого хийж буй ч түүнийг дагасан дэд бүтэц, хууль эрх зүйн таатай орчин хангагдаагүйгээс бодлого ба хэрэгжилтийн зөрүү гүнзгийрч байна.
4.2		Хөрөнгө оруулалтын эрх чөлөө	50	
4.3		Санхүүгийн эрх чөлөө	50	

Өрсөлдөх чадварын индекс (IMD World): “Дэлхийн өрсөлдөх чадварын индекс” нь улсуудын эдийн засгийн орчин, төрийн засаглал, бизнесийн үйл ажиллагаа, дэд бүтцийн байдлыг өргөн хүрээнд үнэлдэг судалгаа бөгөөд Монгол Улс 2025 онд өмнөх оноос 4 байр ухарч, нийт 69 орноос 65 дугаар байрт эрэмбэлэгджээ. Энэ нь сүүлийн жилүүдэд манай улсын өрсөлдөх чадвар тасралтгүй буурч байгааг харуулж буй бөгөөд институцийн сул хөгжил, бизнесийн орчны тогтворгүй байдал, бүтээмж, инновацын хангалтгүй түвшин, дэд бүтцийн хоцрогдол зэрэг суурь хүчин зүйлстэй холбоотой байна.

Эдийн засгийн гүйцэтгэлийн ангилалд 13 байр ухарсан нь эдийн засгийн бүтэц эмзэг, гадаад хамаарал өндөр, төрөлжилт сул байгааг илтгэнэ. Харин төрийн үр ашигтай байдал 61-р байрт орсон нь институцийн чадамж сул, бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй байгаагтай холбоотой. Бизнесийн үр ашиг доройтож, бүтээмж болон инновацын үзүүлэлтүүд хамгийн доогуур түвшинд хүрсэн байна. Нөгөө талд, дэд бүтцийн үнэлгээ мөн адил доогуур хэвээр байгаа нь тээвэр, технологи, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын хөгжил хангалтгүй байгааг харуулж байна. Доорх хүснэгтэд Монгол Улсын өрсөлдөх чадварыг бүрдүүлдэг үндсэн дөрвөн чиглэлийн үнэлгээг нэгтгэн харуулав.

*Хүснэгт 10. Өрсөлдөх чадварын индекс (IMD World) дэх
Монгол Улсын үнэлгээ*

№	Шалгуур үзүүлэлт	Гол үр дүн
1	Эдийн засгийн гүйцэтгэл (44.9 оноо)	Монгол Улс эдийн засгийн гүйцэтгэлийн ангилалд 13 байр ухарч 55-р байрт эрэмбэлэгдсэн нь эдийн засгийн суурь бүтэц эмзэг, гадаад орчны нөлөөнд ихээхэн өртөмтгий хэвээр байгааг харуулж байна. Тодруулбал, хөрөнгө оруулалт болон хэрэглээ өсөж буй хэдий ч эдийн засгийн бүтэц төрөлжөөгүй, дотоод нөөцийн ашиглалт сул хэвээр байна. Бодит хөрөнгө оруулалтын оноо 47.99 байгаа нь зах зээлийн идэвхжилийг илтгэх эерэг дохио боловч нөгөө талд тогтвортой өсөлтөд хүргэх институцийн орчин дутмаг байна.

№	Шалгуур үзүүлэлт	Гол үр дүн
		Олон улсын худалдааны үзүүлэлт 17 байр ухарч 68-р байрт орсон нь экспортын бүтэц нүүрсэнд хэт төвлөрсөн, төрөлжилт сул байгааг харуулж байна. Гадаад хөрөнгө оруулалтын оноо 45.1 байж, мөн 55-р байрт жагссан нь хууль эрх зүйн тодорхойгүй байдал, институцийн тогтворгүй байдал нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлд сөргөөр нөлөөлж байгааг илтгэнэ. Хөдөлмөр эрхлэлтийн индекс 57-р байрт эрэмбэлэгдэж, өмнөх жилээс бага зэрэг сайжирсан ч бүтээмж, хүний нөөцийн хүртээмж хангалтгүй байна. Харин үнийн тогтвортой байдал 6-р байраар үнэлэгдсэн нь инфляцын эрсдэл харьцангуй бага ч импортын өндөр хамааралтай орчинд энэхүү тогтвортой байдал хэврэг болохыг анхааруулсан байна.
2	Төрийн үр ашигтай байдал (32.6 оноо)	Төрийн үр ашгийн үзүүлэлт 8 байр ухарч 61-р байрт орсон нь институцийн чадавх суларч, хууль эрх зүйн орчны итгэлцэл буурч, бодлогын хэрэгжилт үр дүн багатай байгааг харуулж байна. Санхүүгийн хувьд улсын төсвийн сахилга бат, зардал, өрийн удирдлагын чиглэлд ахиц гарсан ч төрийн үр ашигт дорвитой өөрчлөлт авчирч чадаагүй байна. Татварын бодлого 8 байр ухарсан нь татварын дарамт өндөр, зохицуулалтын төвөгтэй байдал нь хувийн хэвшлийн өрсөлдөх чадварыг хязгаарлаж байгааг илэрхийлж байна. Мөн хууль хэрэгжилт сул, шийдвэр гаргалт удаан, авлигын эсрэг тогтолцоо сул байгаа нь институцийн үнэлгээг бууруулжээ.
3	Бизнесийн үр ашигтай байдал (16.5 оноо)	Бизнесийн үр ашгийн ангилалд 3 байр ухарч 65-р байрт жагссан нь хувийн хэвшлийн өрсөлдөх чадвар муудаж байгааг харуулж байна. Бүтээмж болон инновацын чадавх хамгийн доогуур (69-р байр) хэвээр байгаа нь технологийн шинэчлэл удаан, салбар хоорондын бүтээмжийн зөрүү гүнзгий, инновацид суурилсан хөгжлийн бодлого хангалтгүй байгааг харуулж байна. Хөдөлмөрийн зах зээл 6 байр ахисан ч мэргэжлийн боловсон хүчний хомсдол, хөдөлмөрийн үр ашиг багатай байдал нь өрсөлдөх чадварыг хязгаарлаж байна. Санхүүгийн хүртээмж 9 байр ухарч, жижиг, дунд бизнесүүдэд санхүүжилт авахад хүндрэлтэй хэвээр байгааг харуулсан. Хөрөнгө оруулалтын суваг хязгаарлагдмал, санхүүгийн зах зээлийн хөгжил хангалтгүй байгаагаас эдийн засгийн идэвхжлийг дэмжих боломжууд хумигдаж байна. Удирдлагын арга барилд бага зэргийн сайжруулалт харагдсан ч бизнесийн удирдлагын чадвар, байгууллагын соёл, стратегийн төлөвлөлт сул хэвээр байна. Бизнесийн орчны үнэт зүйл, хандлагын хувьд 17 байр ухарсан нь хувийн хэвшил, бизнес эрхлэгчдийн эсрэг сөрөг хандлага нэмэгдэж буйг илтгэж байна.

№	Шалгуур үзүүлэлт	Гол үр дүн
4	Дэд бүтэц (13.8 оноо)	Дэд бүтцийн индексээр 66-р байрт эрэмбэлэгдэж, өмнөх жилээс хоёр байр ухарсан үзүүлэлттэй байна. Суурь дэд бүтэц (зам, тээвэр, эрчим хүч) хангалтгүй хэвээр байгаа нь үйлдвэрлэлийн зардлыг нэмэгдүүлж, бүс нутагт бизнес тэлэх бололцоог хязгаарлаж байгаа аж. Харин технологийн дэд бүтэц 66-р байрт орж, мэдээллийн технологи, цахим засаглал, дижитал хөрөнгө оруулалт туйлын сул байгааг харуулсан. Шинжлэх ухаан, судалгаа ба хөгжүүлэлт (R&D)-ийн дэд бүтцийн хөгжил бараг сүүл мушгисан нь төр, хувийн хэвшилээс энэ чиглэлд оруулж буй хөрөнгө оруулалт хангалтгүй байгааг илтгэнэ. Эрүүл мэнд, байгаль орчны үзүүлэлтүүд доогуур хэвээр байгаа нь хотжилт, бохирдол, эрчим хүчний аюулгүй байдлын тулгамдсан асуудлууд шийдэгдээгүйг харуулж байна. Боловсролын үнэлгээ дэлхийн дунджаас доогуур түвшинд байсаар байгаа нь хөдөлмөрийн зах зээлд сөргөөр нөлөөлж, хүний нөөцийн чанарт сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй байна.

Эх сурвалж: International Institute for Management Development 2025 он

Бизнес эрхлэлтийн индекс: Монгол Улсад бизнес эрхлэх орчныг үнэлэх судалгааг МҮХАҮТ болон МУИС хамтран 3 жил тутам явуулдаг бөгөөд энэ нь үндэсний хэмжээний хамгийн өргөн цар хүрээтэй, ойролцоогоор 300 үзүүлэлтээр бизнесийн орчны нөхцөл байдлыг үнэлдэг судалгаа юм. 2023 оны судалгаанд нийт 4,606 аж ахуйн нэгжийг хамруулсан бөгөөд үр дүнд нь Монгол Улсын бизнес эрхлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээл, сайжруулах боломжуудыг тодорхойлсон.

2023 онд бизнес эрхлэгчид бизнесийн орчныг дунджаар 2.68 оноо гэж үнэлсэн нь 2020 оны цар тахлын өмнөх үеэс 0.23 нэгжээр буурсан үзүүлэлт юм. Тодруулбал, нийт таван хүчин зүйлээс хамгийн сул үнэлгээ авсан нь Засаглал, хууль эрх зүйн орчин бөгөөд 2.40 оноотой байна. Судалгаанд оролцогчдын дүгнэлтээр, төрийн эрх бүхий байгууллагын дүрэм журмын зохицуулалт тодорхой бус, байгууллагууд хоорондын уялдаа холбоо сул, хүнд суртал их байгааг бизнес эрхлэгчид онцолжээ. Түүнчлэн, Бизнес эрхлэгчдэд зориулсан санхүүжилтийн эх үүсвэр хомс, зээлийн олдоц муу, татварын таатай орчин бүрдээгүй зэрэг нь бизнес эрхлэх гол саад болж байна. Гадаад худалдаа эрхлэхэд дотоод, гадаад тээврийн нөхцөл байдал, гадаадын

улс орнуудын тарифын болон тарифын бус зохицуулалт, бизнесийн үйлчилгээний хүртээмж хангалтгүй байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна. Харин 2020 оноос хойш бизнесийн байгууллагуудын дотоод үйл ажиллагаатай холбоотой үзүүлэлт сайжирсан байна. Цар тахлын үеийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангах арга хэмжээ нь бизнесийн дотоод зохион байгуулалт, менежментийн чадавхыг нэмэгдүүлжээ.

Ардчиллын индекс: Монгол Улс 2025 онд Ардчиллын индексээр 0.43 оноо авч, 81 дүгээр байрт эрэмбэлэгдсэн нь өмнөх онтой харьцуулахад дөрвөн байр ухарсан үзүүлэлт ба автократ засаглалтай зургаан улсын нэг болжээ. Энэ индексийг жил бүр V-Dem институт гаргадаг ба улс орны олон намын тогтолцоо, чөлөөт шударга сонгууль, хуулийн дээдлэл, иргэдийн эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдал, Засгийн газрын хяналт, эрх мэдлийг шилжүүлэх тогтолцоо зэрэг олон үзүүлэлтээр тодорхойлдог.

Ардчиллын үзүүлэлт буурах нь бизнесийн орчинд шууд болон шууд бусаар сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Автократ засаглалтай нөхцөлд төрийн шийдвэрийн урьдчилан таамаглах боломж хязгаарлагддаг нь хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийг нэмэгдүүлж, зах зээлийн тогтвортой байдалд шууд нөлөөлдөг. Энэ нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлцлийг бууруулж, зээлийн хүүг өсгөх, хөрөнгө оруулалтын урсгалыг саатуулах зэргээр илэрдэг. Үнэлгээний дүнгээс харахад Монгол Улс ардчиллын үзүүлэлтээрээ дунд түвшний орнуудын ангилалд багтаж, сүүлийн жилүүдэд тогтмол ухралт гарсан байна. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдал, эрх мэдлийн хяналт зэрэг гол хүчин зүйлсийг сайжруулах нь ардчиллын түвшнийг сэргээх, олон улсын хөрөнгө оруулалт, бизнесийн орчны итгэлцлийг нэмэгдүүлэх стратегийн чухал алхам болохыг энэхүү судалгааны дүн харуулж байна.

4.2 ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙ, ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН

Монгол Улсад төрийн эдийн засаг дахь оролцоог зохицуулж буй гол 5 хууль байна. Үүнд, Төсвийн тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, Өрсөлдөөний тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль орно.

Хүснэгт 11. Төрийн эдийн засаг дахь оролцоог зохицуулж буй гол хуулиуд

№	Хуулийн нэр	Товч тайлбар
1	Төсвийн тухай хууль	2011 оны 12-р сард УИХ-аас баталсан ба түүнээс хойш 68 удаа шинэчлэн найруулж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Тухайн хууль нь төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэх, төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилготой.
2	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	1996 оны 5-р сард УИХ-аас Монгол Улсын Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг баталсан байна. Энэхүү хууль нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн эрх, төрийн өмчийн эд хөрөнгийн талаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын бүрэн эрх, төрийн өмчтэй хуулийн этгээд, түүний албан тушаалтны эрх хэмжээ, төрийн өмчийн талаарх бодлогыг хэрэгжүүлэх байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, журмыг тодорхойлохтой холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилготой.
3	Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль	2013 оны 10-р сард УИХ-аас Монгол улсын Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг баталсан ба 2024 онд шинэчлэн найруулсан. Энэ хууль нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хөрөнгө оруулагчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн нийтлэг баталгааг тогтоох, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, татварын орчныг тогтворжуулах, хөрөнгө оруулалтын талаар төрийн байгууллагын эрх хэмжээ, хөрөнгө оруулагчийн эрх, үүргийг тодорхойлох харилцааг зохицуулах зорилготой.
4	Өрсөлдөөний тухай хууль	2010 оны 6-р сард УИХ-аас баталсан ба түүнээс хойш 11 удаа шинэчлэн найруулж, нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Тухайн хууль нь аж ахуй эрхлэгчийн зах зээлд шударгаар өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх, зах зээлд ноёлох болон өрсөлдөөнд харш аливаа үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, хориглон хязгаарлах, өрсөлдөөнийг зохицуулах байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээртэй холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилготой.

№	Хуулийн нэр	Товч тайлбар
5	Шилэн дансны тухай хууль	2014 оны 7-р сард УИХ-аас баталсан ба түүнээс хойш 7 удаа шинэчлэн найруулж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Тухайн хууль нь улс, орон нутгийн төсөв, улсын болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах зорилгоор төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байх, түүнд олон нийт хяналт тавих мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх зорилготой.

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

Төсвийн оролцоог хуулиар зохицуулсан байдал: Төсвийн зарцуулалт нь нийгмийн суурь үйлчилгээ (эрүүл мэнд, боловсрол, дэд бүтэц), зорилтот салбарын дэмжлэг (ЖДҮ, хөдөө аж ахуй, экспортыг дэмжих хөтөлбөрүүд), мөн төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагааны зардал, хөрөнгө оруулалтаар илэрдэг. Монгол Улсад төрийн төсвөөр дамжуулан эдийн засагт оролцох оролцоог хууль тогтоомжийн хүрээнд тодорхой хязгаартайгаар зөвшөөрдөг бөгөөд энэ нь эдийн засгийн тогтвортой байдал, нийгмийн суурь хэрэгцээг хангах, стратегийн салбаруудыг дэмжих үндсэн зорилготой. Төсвөөр дамжуулсан төрийн оролцоо нь Үндсэн хууль, Төсвийн тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Хөгжлийн банкны тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль, зэрэг гол хуулиудаар зохицуулагддаг.

Хууль, эрх зүйн зохицуулалт нь төсвийн хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн дэмжлэгийг үр ашиг, өгөөж, ил тод байдал, хариуцлагын зарчимд нийцүүлэх зорилготой. Гэвч хэрэгжилтийн түвшинд энэхүү оролцоо нь эдийн засгийн үр ашиг, институцийн засаглалын үндсэн шаардлагуудыг хангаж чадахгүй байгааг сүүлийн жилүүдийн судалгаа, хяналт шинжилгээний дүгнэлтүүд харуулж байна. Төсвийн хөрөнгөөр санхүүжих аливаа төсөл нь батлагдсан бодлого, хөтөлбөрт нийцсэн байх, эдийн засгийн үр өгөөжөө нотолсон байх, эргэн төлөгдөх чадвар бүхий (санхүүгийн дэмжлэгийн хэлбэрээс хамааран) байх шаардлагатай. Гэвч хэрэгжилтийн түвшинд төсвийн хөрөнгө оруулалтын шийдвэрүүд нь эдийн засгийн үндэслэл султай, үнэлгээний механизм дутмаг, улс төрийн нөлөө ихтэй байх нь түгээмэл байна.

Үндэсний аудитын газраас гаргасан тайланд “Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээг тэргүүлэх ач холбогдол, хүрэх үр дүн, шилжих болон шинээр эхлэхээр эрэмбэлж, төлөвлөлтийн шаардлага хангасан тохиолдолд төсөвт тусгах, хэрэгжүүлэх хугацаатай уялдуулан санхүүжилтийг төлөвлөх зарчмуудыг хэрэгжүүлэхгүй байгаа нь төлөвлөсөн хугацаандаа хэрэгжихгүй удаашрах, өртөг нэмэгдэх нөхцөлийг бүрдүүлж, хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг бууруулж байна” гэж дурдсан байна.

Монгол Улсын Хөгжлийн банкны зээл олголтын бодлого, хэрэгжилт нь хууль эрх зүйн зохицуулалт бодитоор хэрэгжихгүй байгааг илтгэх хамгийн тод жишээ болж байна. Хөгжлийн банкны тухай хуульд зааснаар тус банк нь “эдийн засгийн бүтцийг шинэчлэх, нэмүү өртөг шингэсэн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, экспортод чиглэсэн, эргэн төлөгдөх чадвартай стратегийн төслүүд”-ийг санхүүжүүлэх үүрэгтэй. Гэвч энэ зарчим бодит амьдралд үл хэрэгжсэн нь санхүүгийн сахилга алдагдах, төсөвт эрсдэл үүсэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

2021 онд УИХ-ын шалгалтын ажлын хэсгийн дүгнэлтээр, тус банкнаас олгосон 3.2 их наяд төгрөгийн нийт зээлийн 60 орчим хувь буюу 1.9 их наяд төгрөг нь хамаарал бүхий этгээдүүдэд, эдийн засгийн үр ашиг тодорхойгүй, эсвэл ТЭЗҮ хангалтгүй төслүүдэд олгогдсон нь тогтоогдсон (Монгол Улсын Хөгжлийн банк, 2025). Энэхүү тохиолдол нь зөвхөн нэг санхүүгийн байгууллагын алдаа бус, төсвөөр дамжуулан төрөөс эдийн засагт оролцох механизмын хуулийн зохицуулалт ба хэрэгжилтийн хоорондох зөрүү, институцийн хариуцлагын тогтолцооны сулрал, нийт санхүүгийн системд үүсгэж буй системийн эрсдэлийг цогцоор нь илчилсэн бодит жишээ юм. Энэ нь цаашид төрийн оролцоог хууль эрх зүйн зохицуулалттай уялдуулж, хяналтын систем, хариуцлагын тогтолцоог бодит үр нөлөөтэй болгон шинэчлэх шаардлагыг илэрхийлж байна.

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд эдийн засагт эзлэх байр суурь өндөр хэвээр байгаа бөгөөд тэдгээрийн зарим нь алдагдалтай, үр ашиггүй үйл ажиллагаа явуулж буй нь төсвийн эрсдэл үүсгэх нэг шалтгаан болж байна. Нөгөө талаас, эдгээр ААН нь хувийн хэвшлийн зах зээлд оролцож, шударга өрсөлдөөнийг алдагдуулах тохиолдлууд ч байна.

Цаашид төрөөс төсвөөр дамжуулан эдийн засагт оролцох бодлого нь илүү тодорхой чиглэлтэй, өгөгдөлд суурилсан, үр ашгийн үнэлгээтэй, хариуцлага, тайлагналын тогтолцоотой байх шаардлагатай. Хамгийн чухал нь, төрийн оролцоо нь зах зээлийн орчныг нөхөж, хувийн хэвшлийг дэмжих зорилготой байхаас бус, түүнийг орлох хэлбэрт шилжих ёсгүй юм.

ТӨААН-ийг хуулиар зохицуулсан байдал: Монгол Улсад ТӨААН-ийн үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн орчин нь олон эх сурвалжтай, давхардуулсан зохицуулалттай бөгөөд эрх мэдлийн зааг тодорхой бус байна. Олон төрийн байгууллага (УИХ, Засгийн газар, яамд, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар) зэрэгцэн оролцож, бодлого тодорхойлох, өмчийн удирдлага хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үүрэг хүлээдэг ч тэдгээрийн чиг үүргийн уялдаа, хариуцлагын хуваарилалт сул байна. Үндсэн асуудлуудыг дараах байдлаар дүгнэж болно:

1. **Зохицуулалтын давхардал ба зааггүй байдал:** Төрийн өмчит компаниудын удирдлага, хяналтыг хэрэгжүүлэхэд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль болон Компанийн тухай хуулийн хооронд эрх мэдлийн зөрүү үүссэн. Компанийн тухай хуулиар Төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ) нь компанийн бодлого, зорилтыг тодорхойлох эрхтэй байхад, ТБОНӨТХ-аар яам болон ТӨБЗГ ижил чиг үүрэгтэй эрх эдэлдэг. Энэ нь ТУЗ-ийн хараат бус байдал, шийдвэр гаргалтад сөргөөр нөлөөлж байна.
2. **ТӨААН-үүдийн зорилго, чиг үүрэг хуульд тодорхойгүй:** Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд нь зах зээлийн зарчмаар ашгийн төлөө ажиллах эсэх нь тодорхой бус. Үйл ажиллагааны зорилго, шалгуур, ашгийн эсвэл нийтийн үйлчилгээний үүрэгтэй эсэхийг хуульд ялгаж тусгаагүйгээс зах зээл дэх үйл ажиллагаа нь ойлгомжгүй, хариуцлагагүй болж байна.
3. **Төрийн өмчийн эзэмшлийн бүтцийн зохицуулалт сул:** Төр, яам болон ТӨБЗГ-аар дамжуулан хувьцаа эзэмшигчийн үүргээ хэрэгжүүлж байгаа боловч эдгээр байгууллагын чиг үүрэг, хяналтын эрх хэмжээ, стратегийн оролцооны ялгааг

тодорхой заагаагүй. Үүний улмаас төрийн өмчийн үр ашигтай менежмент алдагдаж, хувийн хэвшилтэй өрсөлдөхүйц зохистой засаглал бүрдэхгүй байна.

Монгол Улсад төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн орчин нь тогтолцооны хувьд бүрэн боловсроогүй, институт хоорондын чиг үүргийн уялдаа сул, хуулиудын зохицуулалт зөрчилтэй, хэрэгжилт нь эрсдэл дагуулсан хэвээр байна. Цаашид ТӨААН-ийн статус, үүрэг зорилго, удирдлагын бүтэц, хяналт-шинжилгээ, хариуцлагын тогтолцоог нэг мөр тодорхой болгож, хуулиудын уялдаа, засаглалын зохицуулалтыг шинэчлэх шаардлага тулгарч байна.

V. БОДЛОГЫН ХУВИЛБАРУУД БА ТЭДГЭЭРИЙН ҮНЭЛГЭЭ

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Энэ бүлэгт Монгол Улсын эдийн засаг дахь төрийн оролцоог оновчлох чиглэлээр хэрэгжүүлэх боломжтой бодлогын хувилбаруудыг дэвшүүлж нэгдсэн аргачлалаар харьцуулан үнэлсний үндсэн дээр энэ чиглэлээр хэрэгжүүлэх бодлогын зөвлөмжүүдийг боловсрууллаа.

Монгол Улсын эдийн засаг дахь төрийн оролцоог оновчлох зорилгоор боловсруулсан 8 бодлогын хувилбарын харьцуулсан үнэлгээний дүнгээс дараах гол дүгнэлт гарч байна.

1. Зөвшөөрлийн цахим шинэчлэл, үр дүнд суурилсан санхүүжилт зэрэг зорилгод нийцсэн, хэрэгжилтийн эрсдэл багатай бодлогуудыг нэн даруй хэрэгжүүлэх шинэчлэлийн багц гэж үзэх.
2. Макро тогтвортой байдлыг хангах мөчлөг сөрсөн төсвийн шинэчлэл болон ТӨААН-үүдийн шинэчлэл зэрэг стратегийн реформууд эдийн засгийн өндөр үр ашигтай ч улс төр, институцийн эрсдэл өндөртэй тул үе шаттай, зөвшилцөлд суурилсан хэрэгжилт шаардлагатай.
3. Төрийн өмчийн хязгаарлалт, ТӨААН-үүдийн хувьчлал нь эдийн засгийн үр өгөөжтэй ч олон нийтийн ойлголт, институцийн бэлтгэл сул байгаагаас шалтгаалан бодлогын хувилбарыг үнэлэхэд хамгийн бага үнэлгээ авч буй тул хэрэгжүүлэхийн тулд судалгаа, олон нийттэй харилцах ажлыг эрчимжүүлэх шаардлагатай.

5.1. ТӨСВИЙН ЭДИЙН ЗАСАГТ ЭЗЛЭХ ХУВЬ, ХЭМЖЭЭГ БУУРУУЛЖ, БҮТЭЭМЖИЙГ САЙЖРУУЛАХ БОДЛОГУУД

Судалгааны хүрээнд өмнө хийгдсэн судалгаа, зөвлөмжүүд болон олон улсын туршлагад үндэслэн төсвийн эдийн засагт эзлэх хувь, хэмжээг бууруулж, бүтээмжийг сайжруулах чиглэлээр дараах бодлогын хувилбаруудыг дэвшүүлэв.

*Хүснэгт 12. Төсвийн хувь, хэмжээг бууруулж бүтээмжийг сайжруулах
бодлогын хувилбарууд*

№	Бодлогын хувилбар	Зорилго	Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа
1.A	Төрийн албыг цомхотгож, халамжийн зардлыг оновчлон урсгал зардлын дээд хязгаар тогтоох	Төрөөс цалинждаг албан хаагчид, нийгмийн халамжид хамрагдагсдын тоог бууруулж урсгал зардлын өсөлтөөс сэргийлэх.	Төр, орон нутгийн чиг үүргийг оновчтой хуваарилах, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх, төрийн албаны орон тоог цомхотгох замаар цалингийн зардлын хязгаарлах; Төрийн боломжит чиг үүргийн төрийн бус, хувийн хэвшилд шилжүүлэх; Нийгмийн халамж, тэтгэмжийн хавтгайрал, давхардлыг арилгаж зардлыг бууруулах, өсөлтийн дээд хязгаар тогтоох.
1.B	Үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн тогтолцоо	Төсвийн гүйцэтгэлийг орц биш гарц буюу үр ашиг, чанарт суурилсан байдлаар хэмжиж хуваарилах.	Төсвийн хуваарилалтад Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтэд (KPI) суурилсан төсөв хуваарилалт, тайлагналын аргачлал нэвтрүүлэх; Яам, агентлаг бүртэй гүйцэтгэлийн гэрээ байгуулж, үнэлгээнд суурилсан санхүүжилтийн нэмэгдэл/таналт хийх; Гүйцэтгэлийн тайлагнал, иргэдийн хөндлөнгийн үнэлгээ хийх механизмыг бүрдүүлэх.
1.C	Мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлого, хуримтлалын тогтолцоог бэхжүүлэх	Орлогын хэлбэлзлийг тэнцвэржүүлж, тогтворгүй нөхцөлд төрийн зардлын тэлэлт-хумилтыг тогтворжуулах, өсөлтийн үеийн орлогын илүүдлийг хуримтлуулан, хүндрэлийн үед эдийн засгийг дэмжих санхүүгийн чадавх бүрдүүлэх.	Төсвийн тусгай шаардлагыг эдийн засгийн мөчлөгтэй уялдуулсан динамик дүрэм болгон шинэчилж, гарцын зөрүү (output gap)-д суурилсан төсвийн тэлэлтийн хүрээг хуульчлах; Тогтворжуулалтын сангийн зарцуулалт нь эдийн засаг хоёр улирал дараалан агших, татварын орлого огцом буурах гэх мэт объектив шалгуураар автоматаар хэрэгждэг болгох; Дээрхээс бусад тохиолдолд сангаас төсөвт татах, өөрчлөлт хийхийг хориглож хуулийн шалгуурыг өндөрсгөх; Хяналтын механизмыг Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлөөр дамжуулан ил тод хэрэгжүүлэх.

1А. Цомхотгол, халамжийн оновчлол, урсгал зардлын дээд хязгаар

Энэ бодлогоор төр, орон нутгийн чиг үүргийг оновчтой хуваарилж, гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлж болох үйлчилгээ, туслах чиг үүргийг төрийн бус болон хувийн хэвшилд шилжүүлснээр төрийн зардлын бүтцийг оновчтой болгох зорилготой. Тухайлбал, төрөөс цалинждаг албан хаагчдын тоог үе шаттай бууруулж, цалин, тэтгэмжийн зардалд жилийн өсөлтийн дээд хязгаар тогтооно. Давхардсан чиг үүргийг төвлөрүүлэх эсвэл орон нутгийн эрх мэдэлд шилжүүлэх замаар үр ашиггүй зардлуудыг танах, мөн халамжийн дэмжлэгийг зорилтот бүлэгт чиглүүлж, хавтгайралт, давхардлыг арилгана.

Эстони (2010)³, Гүрж (2005)⁴ зэрэг улсууд төрийн албан хаагчдын тоог 30–50 хувиар цомхотгож, 2–3 жилийн дотор төсвийн алдагдлыг 1.5–2 пунктээр бууруулж, үйлчилгээг аутсорсинг хэлбэрээр үр ашигтай гүйцэтгэх нөхцөл бүрдүүлсэн. Эдгээр жишээнд үйлчилгээ тасалдах эрсдэлийг цахимжуулалт болон үр ашиг бүхий гүйцэтгэгч сонголтоор даван туулж чадсан байдаг.

Мөн нийгмийн хамгааллын зардлын оновчлолын зарим амжилттай жишээг авч үзвэл:

- Польш⁵ улс 1999 онд тэтгэврийн реформ хийж, халамжийн тогтолцоог хувь хүний хуримтлалтай хослуулсан загварт шилжүүлснээр төсвийн дарамт буурсан.
- Бразил⁶ улс 2003 онд төрийн албан хаагчдын тэтгэврийн дээд хэмжээг хязгаарлаж, шинэ албан хаагчдыг хувийн тэтгэврийн санд хамруулснаар тэтгэврийн системийн тэнцвэрийг сайжруулсан.

³ OECD (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews. <https://doi.org/10.1787/9789264104860-en>

⁴ World Bank (2007). *Georgia: Public Sector Reform Progress and Remaining Challenges*. Report No. 38518-GE.

⁵ Chłoń, A., Gyra, M., & Rutkowski, M. (1999). *Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity*. World Bank SP Discussion Paper No. 9923.

⁶ OECD (2015). *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*.

- Казахстан⁷ халамжийн олон төрлийг нэгтгэж, цахим бүртгэлд тулгуурлан зорилтот бус иргэдийн тэтгэмжийг зогсоож, төсвийн халамжийн зардлыг 15–20 хувиар бууруулсан.

Иймээс энэхүү бодлого нь зөвхөн төрийн цалингийн зардлыг хязгаарлахаас гадна, нийгмийн хамгааллын системийн бүтцийг оновчлон зорилтот бүлэгт чиглүүлж, төсвийн урсгал зардлыг бүтцийн хувьд тогтворжуулах цогц бодлого байх шаардлагатай.

1В. Үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн тогтолцоо

Бодлогын зорилго нь төсвийн хуваарилалтыг орц-төвтэй хэлбэрээс гарц-үр дүнд суурилсан чиглэлд шилжүүлэхэд оршино. Яам, агентлаг, орон нутгийн байгууллага бүртэй гүйцэтгэлийн гэрээ байгуулж, хуулиар баталгаажсан үндсэн Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт буюу КРІ тогтооно. Шалгуур биелээгүй тохиолдолд санхүүжилт танагдаж, давахгүй зардлыг дараагийн жилийн төсвөөс шууд хасдаг “bonus–malus” систем нэвтрүүлэх бөгөөд КРІ-ийн гүйцэтгэл, иргэдийн үнэлгээ, аудитын дүгнэлтийг нээлттэй цахим самбар дээр сар бүр мэдээлнэ.

Энэхүү реформын амжилттай жишээнд Их Британийн Ofsted⁸, Сингапурын эрүүл мэндийн “Pay-for-Performance” тогтолцоо⁹ нь чанар, үр ашгийг 10–15 хувиар өсгөсөн жишээ болж, хэрэгжилтийн боломжийг нотолж байна.

1С. Мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлого, хуримтлалын тогтолцоо

Энэхүү хувилбар нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан алдагдлын хатуу дээд хязгаарыг эдийн засгийн мөчлөгтэй уялдуулсан динамик дүрэм болгон шинэчилж, ДНБ-ий гарцын зөрүү (output gap)-д үндэслэсэн уян хязгаар тогтооно. Тогтворжуулалтын санг хоёр зорилготойгоор (i) илүүдэл орлогыг хуримтлуулах; (ii) макро эдийн засгийн шокын үед зарцуулж тогтворжуулалтын хэлбэрээр ажиллуулна. Сангаас зарцуулалт хийх объектив шалгуурт ДНБ хоёр

⁷ World Bank (2018). *Kazakhstan: Modernization of the Social Assistance System*. World Bank Group Policy Note.

⁸ Ofsted (2023). *Strategic Plan 2022 to 2027*. UK Government.

⁹ Ministry of Health Singapore (2021). *Annual Report 2020–2021, including performance-based hospital funding model (Casemix and KPI-linked)*.

улирал дараалан агших, татварын орлого 10 хувиас дээш буурах зэрэг үзүүлэлтийг тодорхой зааж, өөр нөхцөлд төсөвт шилжүүлэг хийхийг хуульчлан хориглоно. Сангийн зарцуулалт, дүрмийн мөрдөлтийг хараат бус Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл хянаж, улирал тутам олон нийтэд тайлагнана.

Чилийн “Structural Balance” дүрэм¹⁰ болон Канадын автомат тогтворжуулагчийн дүрэм¹¹ нь удаан хугацаанд өр, инфляцыг тогтворжуулсан нь энэ загварын амжилттай туршлага юм.

Хүснэгт 13. ДНБ-д төсвийн эзлэх хувь хэмжээг бууруулах, бүтээмжийг сайжруулах бодлогуудын үр нөлөөг хэмжих шалгуур

Бодлогын хувилбар	Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтүүд	Үнэлгээний аргачлал
Төрийн албыг цомхотгож, халамжийн зардлыг оновчлон урсгал зардлын дээд хязгаар тогтоох	- Цалин, тэтгэмжийн зардлын өсөлтийн дээд хязгаар (жилийн хувь) - Төсвийн байгууллагуудын тоо болон чиг үүргийн давхардлын индекс, тооцоолол - Төрийн албан хаагчдын тооны өөрчлөлт - Халамжийн хүртээмж ба зорилтот бүлгийн хамрагдалт	- Төсвийн урсгал зардлын бүтцийн шинжилгээ - Үндэсний аудит, Төрийн албаны зөвлөлийн тайлан - Цалингийн болон урсгал зардлын төсөвт эзлэх хувийн өөрчлөлт - Халамжийн хөтөлбөрийн хүртээмж ба үр өгөөжийн тоон шинжилгээ
Үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн тогтолцоо	- Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт буюу KPI тоо ба хэрэгжилтийн хувь (салбар тус бүр) - Гүйцэтгэлийн гэрээний хяналтын үзүүлэлтүүд - Хөндлөнгийн үнэлгээний хамрах хүрээ, оролцооны хувь - Иргэдийн үнэлгээ	- KPI гүйцэтгэлийн тайлан, аудитын дүн шинжилгээ - Гүйцэтгэлийн гэрээний тайлан, тайлагналын чанарын шалгуур - Иргэдийн оролцоотой үнэлгээний оноо (survey-based) - Олон улсын жишигтэй харьцуулсан үр дүнгийн шинжилгээ (Их Британи, Сингапур)

¹⁰ OECD (2018). *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries: Chile Country Profile*.

¹¹ Parliamentary Budget Officer (Canada). (2021). *Automatic Stabilizers: An International Review*.

Бодлогын хувилбар	Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтүүд	Үнэлгээний аргачлал
Мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлого, хуримтлалын тогтолцоо	- Гарцын зөрүүд суурилсан төсвийн алдагдлын уян хатан хязгаарлалтын хэрэгжилт - Тогтворжуулалтын сангийн хуримтлал, зарцуулалтын шалгуур мөрдөлт - Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн хяналтын ил тод байдал - Төсвийн тогтвортой байдлын индекс (IMF FAD framework)¹²	- Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн түвшин - Сангийн гүйцэтгэлийн тайлан болон зарцуулалтын шалгуурын биелэлт - Макро эдийн засгийн тогтвортой байдлын загварчлал (IMF, WB “Fiscal Risk Assessment” аргачлал) - Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн тайлангийн агуулгын шинжилгээ

5.2 ТӨААН-ҮҮДИЙГ ЦӨӨЛЖ, ҮР АШГИЙГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ БОДЛОГУУД

Өмнө хийгдсэн судалгаа, зөвлөмжүүд болон олон улсын туршлагад үндэслэн ТӨААН-үүдийг цөөлж үр ашгийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр дараах бодлогын хувилбаруудыг авч үзэв.

Хүснэгт 14. ТӨААН-үүдийг цөөлж, үр ашгийг сайжруулах бодлогын хувилбарууд

№	Бодлогын хувилбар	Зорилго	Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа
2.A	Стратегийн бус ТӨААН-үүдийг татан буулгах	ТӨК-иудын тоо, эдийн засгийн оролцоог бууруулах	Санхүүгийн болон стратегийн ач холбогдолгүй буюу төр заавал эзэмших шаардлагагүй ТӨААН-үүдийг оношлон тодорхойлж, татан буулгах, худалдах
2.B	Хувьцаат компани болгох, олон нийтийн өмчлөлд шилжүүлэх	ТӨААН-үүдийг нээлттэй ХК шинэчлэн зохион байгуулж хариуцлага, засаглалыг сайжруулах	Стратегийн болон санхүүгийн ач холбогдолтой ТӨААН-үүдийг хөрөнгийн зах зээлээр дамжуулан олон нийтэд хувьцаа эзэмшүүлэх, тодорхой хувийг гадаад дотоодын хөрөнгө оруулагчдад хувьчлах замаар засаглал, үр ашгийг сайжруулах

¹² <https://www.imf.org/en/Publications/FM>

№	Бодлогын хувилбар	Зорилго	Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа
2.С	Төрийн оролцоог 34 хувиас хэтрэхгүй байхаар хуульчлах	Төрийн хэт давамгайллыг хязгаарлаж, зах зээлийн өрсөлдөөнийг хангах	Төрийг зөвхөн "хяналтын багц" эсвэл "Алтан хувьцаа" эзэмшигч байхаар хуульчилж, менежментийн хараат бус байдлыг баталгаажуулах

2А. Стратегийн бус ТӨААН-үүдийг татан буулгах

Энэ бодлогын зорилго нь төр зайлшгүй өмчлөх шаардлагагүй, санхүү, стратегийн ач холбогдолгүй буюу давхардсан чиг үүрэгтэй төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийг шат дараатайгаар татан буулгах замаар төрийн эдийн засаг дахь шууд оролцоог багасгах явдал юм. Салбарын иж бүрэн үнэлгээ, санхүүгийн шинжилгээ, давхардлын шинжилгээ хийж, татан буулгах нэгжүүдийг жагсаан, ажилтнуудын нийгмийн хамгааллын зардлыг төсөвт тусгайлсан санд төвлөрүүлнэ. Латви (2009)¹³ болон Хорват (2014)¹⁴ олон ашиггүй ТӨААН-аа татан буулгаж, төсвийн алдагдлыг 1–1.5 хувиар бууруулсан туршлага бий.

2В. ТӨААН-үүдийг хувьцаат компани болгож олон нийтэд нээлттэй хэлбэрт шилжүүлэх

Энэхүү хувилбар нь стратегийн болон санхүүгийн ач холбогдолтой ТӨААН-үүдийг үнэт цаасны бирж дээр нээлттэй хувьцаат компани болгон өөрчилж, удирдлага, тайлагнал, ногдол ашиг, зах зээлийн сахилга батыг сайжруулах зорилготой. IPO хийх замаар хувьцааг дотоод, гадаадын иргэд, хөрөнгө оруулагчдад санал болгож, Засгийн газар “алтан хувьцаа” буюу чухал шийдвэрт хориг тавих эрхээ хадгалан үлдэнэ. Казахстаны People’s IPO (2011–2015)¹⁵ хөтөлбөрөөр КазМунайГаз зэрэг үндэсний компаниудад 150,000 иргэн хувь

¹³ International Monetary Fund (IMF) (2010). *Republic of Latvia: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 10/356.

¹⁴ European Commission (2015). *Post-Programme Surveillance Report – Croatia, Spring 2015*. Institutional Paper 003.

¹⁵ World Bank (2017). *Kazakhstan Capital Market Development Master Plan: Review of the People’s IPO Programme*.

эзэмшиж, компанийн засаглалын шалгуур (OECD index) хоёр нэгжээр сайжирсан бодлогын жишээ, сургамжийг ашиглаж болно.

2С. Төрийн оролцоог 34 хувиас хэтрэхгүй байхаар хуульчлах

Стратегийн ач холбогдолгүй салбаруудад төрийн шууд өмчлөлийн дээд хэмжээг 34 хувьд тогтоосноор төрийг менежер бус “blocking minority” буюу хяналтын хувьцаа эзэмшигчийн статуст барих бодлого хэрэгжих юм. Холбогдох хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, ТӨААН болон төрийн оролцоотой хуулийн этгээдүүдийн эзэмшлийн бүтцийг нийтийн мэдээллийн санд бүртгэх, менежментэд хувийн хэвшлийн хараат бус гишүүдийг зайлшгүй оруулах явдал юм. Европын Холбооны өрсөлдөөний эрх зүйн хүрээнд Франц, Португалын салбарын хязгаарлалттай “golden share” загвар үр дүнтэй хэрэгжсэн байдаг¹⁶.

Хүснэгт 15. ТӨААН-үчдийг цөөлж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх бодлогын үр нөлөөг хэмжих шалгуур

Бодлогын хувилбар	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Үнэлгээний аргачлал
Стратегийн бус ТӨААН-үүдийг татан буулгах	• Татан буугдсан ТӨААН-ийн тоо • Төсвөөс санхүүжилт авч буй ТӨААН-ийн эзлэх хувь • Төсөвт бий болсон хэмнэлт	• ТӨБЗГ болон Сангийн яамны тайлан, дүгнэлт • Санхүүгийн шинжилгээ, Аудитын байгууллагын дүгнэлт
Нээлттэй хувьцаат компани болгож олон нийтэд эзэмшүүлэх	• IPO хийсэн ТӨК-ийн тоо • Хувьцаа эзэмшигчдийн дунд нийт (жижиг хөрөнгө оруулагчид) эзлэх хувь • Хараат бус ТУЗ бүрдсэн байдал	• IPO тайлан, зах зээлийн үнэлгээ • Ашигт ажиллагааны өөрчлөлт (EBITDA analysis)¹⁷ • Засаглалын чанарын оноо (OECD, World Bank)

¹⁶ European Commission (2012). *Golden shares and EU law: The limits of public intervention in the internal market*.

¹⁷ <https://www.investopedia.com/terms/e/ebitda.asp>

Бодлогын хувилбар	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Үнэлгээний аргачлал
Төрийн оролцоог 34 хувиар хязгаарлах	- Төрийн шууд хяналт бүхий компанийн тоо - Зах зээлд эзлэх хувийн өөрчлөлт	- Зах зээлийн төвлөрлийн шинжилгээ - Шинэ хөрөнгө оруулагчийн оролцооны тоон үзүүлэлт - Зах зээл дэх өрсөлдөөний индекс (НИИ)¹⁸

5.3 ТӨРӨӨС ХАМААРАЛ БАГАТАЙ, ӨРСӨЛДӨӨНИЙГ ДЭМЖСЭН БИЗНЕСИЙН ОРЧИН БҮРДҮҮЛЭХ БОДЛОГУУД

Төрийн зохисгүй оролцоо багатай, өрсөлдөөнийг дэмжсэн бизнесийн орчин бүрдүүлэх чиглэлээр дараах бодлогын хувилбаруудыг үнэлэв.

Хүснэгт 16. Бизнесийн орчинд төрийн оролцоог бууруулах бодлогын хувилбарууд

№	Бодлогын хувилбар	Зорилго	Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа
3.A	Тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл, бүртгэлийг цөөлж автоматжуулах	Зах зээлийн хориг саад, төрийн хүнд суртлыг бууруулах	Давхардсан, үр ашиггүй зөвшөөрөл, бүртгэлийн үүрэг хүлээлгэсэн хууль, журмуудыг цуцлах, цахим зөвшөөрлийн нэгдсэн системд (e-license) илүү хялбараар бүртгүүлдэг болгох
3.B	Төрийн аливаа хөнгөлөлттэй хөтөлбөр, зээл, баталгааны тогтолцоог шинэчлэх	Улс төрийн хамааралтай, өрсөлдөөнийг гажуудуулсан санхүүжилтийг бууруулж хувийн хэвшлийн чөлөөт өрсөлдөөний дэмжих	Төрийн санхүүгийн зуучлалын ил тод байдал, гүйцэтгэлийн шалгуурыг тодорхой болгож, төрөөс хамаарсан санхүүжилтийн хэлбэрүүдийг хязгаарлах

¹⁸ <https://www.investopedia.com/terms/h/hhi.asp>

3А. Тусгай зөвшөөрөл, бүртгэлийг цөөлж цахимжуулах

Энэ бодлого нь зах зээлд нэвтрэх саадыг бууруулах, төрийн хүнд суртлыг багасгах зорилготой. Давхардсан, үр ашиггүй лиценз, зөвшөөрлийн жагсаалтыг гаргаж цуцлах, эрх зүйн баримт бичгийг нэг мөр болгож, e-License нэгдсэн цахим системээр дамжуулан зөвшөөрөл авах процессыг 100 хувь цахим болгож, хяналт шалгалтыг эрс багасгана. Гүрж улс (2005)¹⁹ зөвшөөрлийн тоог 960-аас 150 болгож бизнес эхлүүлэх хугацааг 21 өдрөөс 3 өдөрт буулган, ДНБ-ий бодит өсөлт хоёр жил дараалан 9 хувьд хүрсэн нь ийм бодлого үр ашигтайг баталсан.

3В. Төрөөс олгох санхүүжилтийн зээлийн тогтолцоог шинэчлэх

Улс төрийн нөлөөнд автсан, өрсөлдөөнийг гажуудуулдаг төрөөс хэрэгжүүлдэг зээл, баталгааны схемүүдийг ил тод, гүйцэтгэлийн шалгууртай болгох, улмаар хувийн хэвшлийн санхүүжилтийн хүртээмж, шударга өрсөлдөөнийг сайжруулах зорилгоор төрөөс олгох санхүүжилтийн зээлийн тогтолцоог шинэчлэх бодлого хэрэгжүүлдэг. Энэ бодлогын хүрээнд санхүүгийн зуучлалын бүх хэлбэрийг нэгдсэн мэдээллийн санд бүртгэж, төсөл бүрд өгөөж-эрсдэлийн үнэлгээ хийх, эргэн төлөлтийг KPI-д холбох, банк бус санхүүгийн байгууллагуудаар дамжуулан өрсөлдөөн бий болгох, хөнгөлөлттэй хүүгийн зардлыг төсөвт ил тод тусгах зэрэг үйл ажиллагаа шаардлагатай. Японы SME Finance Agency²⁰, Германы KfW банкны ERP-Innovation loan²¹ нь үр дүн, эргэн төлөлтийн хурд, экспортын өсөлтөд үзүүлсэн нөлөө зэргээрээ амжилттай жишээнд тооцогддог. Бизнесийн орчинд төрийн оролцоог бууруулах бодлогын шалгууруудыг дор үзүүллээ.

¹⁹ IFC (2008). *Georgia's License and Permit Reform: A Case Study*.

²⁰ SME Agency of Japan. (2020). *White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan*.

²¹ KfW (2018). *Evaluation Report on the ERP-Innovation Program*.

Хүснэгт 17. Бизнесийн орчинд төрийн оролцоог бууруулах бодлогын шалгуурууд

Бодлогын хувилбар	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Үнэлгээний аргачлал
Зөвшөөрөл, бүртгэлийг цөөлөх, автоматжуулах	• Цуцлагдсан давхардсан зөвшөөрлийн тоо • E-license системд бүртгэлтэй байгууллагын тоо • Зөвшөөрөл олголтын хугацааны дундаж өөрчлөлт	• Тусгай зөвшөөрлийн тоон судалгаа • Иргэд, ААН-ийн санал асуулга • Хүнд суртал буурсан үзүүлэлт (Doing Business / DB индикатор)
Төрийн аливаа хөнгөлөлттэй хөтөлбөр, зээл, баталгааны тогтолцоог шинэчлэх	• Ил тод, шалгуурт үндэслэсэн зээлийн эзлэх хувь • Зээлд хамрагдсан хувийн хэвшлийн тоо • Зээлийн эргэн төлөлтийн хувь	• Зээлийн тайлангийн шинжилгээ • ААН-ийн судалгаа • Сангийн үр дүнгийн хөндлөнгийн үнэлгээ

5.4 БОДЛОГЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ХАРЬЦУУЛСАН ҮНЭЛГЭЭ

Бодлогын сонголтын шалгуурууд

Энэ хэсэгт авч үзсэн бодлогын хувилбаруудыг ач холбогдол, хэрэгжих боломж, үр нөлөөгөөр нь харьцуулан үнэлэхийг зорив. Үнэлгээг бодлогын судалгаанд түгээмэл хэрэглэгддэг олон шалгуурт үнэлгээний арга (multi-criteria evaluation framework)-д тулгуурлан гүйцэтгэсэн болно.

Бодлогын нийт 8 хувилбарыг дараах 6 шалгуурын хүрээнд, 1 (сул буюу үр дүнгүй)-ээс 5 (сайн буюу үр дүнтэй) хүртэлх оноогоор дүгнэв. Үүнд:

1. **Зорилготой нийцэх байдал:** Монгол Улсын эдийн засаг дахь төрийн оролцоог бууруулах, эрх чөлөөг нэмэгдүүлэх, зах зээлийн бүтцийн реформд нийцэж байгаа эсэх.
2. **Эдийн засаг, санхүүгийн үр ашиг:** Төсвийн хэмнэлт, бүтээмжийн өсөлт, хөрөнгө оруулалт, нөөцийн хуваарилалт зэрэг макро болон микро түвшний үр өгөөж.

3. **Улс төрийн хэрэгжих боломж:** Сонгуулийн мөчлөг, намуудын байр суурь, олон нийтийн эсэргүүцэл гэх мэт улс төр, нийгмийн хүлээн авах суурь.
4. **Институцийн чадавх:** Бодлого хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн орчин, төрийн байгууллагуудын гүйцэтгэл, хүний нөөц, санхүүгийн нөөцийн хүрэлцээ.
5. **Нийгмийн шударга байдал:** Бодлого хүн амын бүлгүүдэд хэр тэнцвэртэй, шударга байдлаар нөлөөлөх, орлогын тэгш бус байдлыг нэмэх, бууруулах байдал.
6. **Хэрэгжилтийн зардал ба төвөгшил:** Бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хууль эрх зүйн өөрчлөлт, санхүүгийн болон логистикийн зардал, институцийн төвөгтэй байдал.

Бодлогын хувилбар тус бүр дээр дээрх шалгуур үзүүлэлтүүдийн оноог өгөхдөө төр, хувийн хэвшил, судлаачид, иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдсэн 10 мэргэжилтний үнэлгээнд суурилсан бөгөөд үнэлгээг Google Forms онлайн маягтаар²² цуглуулсан байна.

Үнэлгээний үр дүн

Хамгийн өндөр үнэлгээ авсан бодлого: Зөвшөөрөл, бүртгэлийн цахим шинэчлэл (4.4).

- Зорилгын нийцэл өндөр (5.0) буюу Зах зээлд нэвтрэх саадыг бууруулж, төрийн оролцоог шууд багасгана.
- Улс төрийн дэмжлэг өндөр (4.0) бөгөөд аж ахуйн нэгж, хэрэглэгч аль аль нь шууд эерэг нөлөөг мэдэрдэг тул эсэргүүцэл багатай.
- Институцийн бэлэн байдал (4.1) сайн, e-Business, e-License платформ бэлэн байгаа нь хэрэгжилтийн суурь болж байна.
- Төвөгшил харьцангуй бага (3.7) буюу хууль журмуудыг оношилж, цөөлөхөд хугацаа шаарддаг ч томоохон бүтцийн өөрчлөлт биш.

²² https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSe6l-l5gje6nkO0D831YtTvL-_r1-EEk7wIYvYvO7MinNxxgA/viewform

Иймд мэргэжилтнүүдийн олонх “шинэчлэл шуурхай үр дүн өгөх” бодлого хэмээн оноо өндөр өгсөн.

Хүснэгт 18. Бодлогын хувилбаруудын харьцуулсан үнэлгээний үр дүн

№	Бодлогын хувилбарууд	1. Зорилготой нийцэх байдал	2. Эдийн засаг-санхүүгийн үр ашиг	3. Улс төрийн хэрэгжих боломж	4. Институтацийн чадавх	5. Нийгмийн шударга байдал	6. Хэрэгжилтийн зардал, төвөгшил	Дундаж оноо
1	Төсвийн цомхотгол ба чиг үүргийн дахин хуваарилалт	4.9	4.8	3.1	3.7	3.9	3.0	4.0
2	Үр дүнд суурилсан (KPI) санхүүжилтийн тогтолцоо	5.0	4.2	3.8	3.2	4.7	3.1	4.1
3	Мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлого, хуримтлалын сан	4.8	4.9	3.0	3.1	4.1	2.1	3.9
4	Стратегийн бус ТӨААН-үүдийг татан буулгах	5.0	4.7	2.3	3.0	3.8	3.9	3.8
5	ТӨААН-үүдийг ХК болгон олон нийтэд нээлттэй болгох	4.2	4.8	3.0	4.1	4.0	3.2	3.9
6	Төрийн өмчлөлөө 34 хувьд хязгаарлах хууль	4.1	4.1	2.2	2.9	3.9	3.0	3.3
7	Зөвшөөрөл, бүртгэлийн давхардлыг цөөлж цахимжуулах	5.0	4.3	4.0	4.1	4.9	3.7	4.4
8	Хөнгөлөлттэй зээлийн схемийг үр дүнд суурилсан болгох	4.3	4.2	3.1	3.2	4.8	3.6	3.9

Дундаж оноо сайн боловч хэрэгжилтийн эрсдэл өндөр бодлого: *Мөчлөг сөрсөн төсвийн бодлого* (3.9).

- » Үр ашиг маш өндөр (4.9) буюу макро тогтвортой байдлыг хангана гэж бүх эксперт санал нэгдсэн.
- » Харин төвөгшил хамгийн бага оноотой (2.1) бөгөөд санхүүгийн динамик дүрэм, зарцуулалтын босго тооцоолол, хуульд хийх суурь өөрчлөлт зэргээр нарийн төвөгтэй.
- » Улс төрийн сорилт мөн өндөр (3.0) буюу сонгуулийн мөчлөг дагасан улс төрийн хүсэл зорилго, иргэдийн хүлээлт зэрэг бодит нөхцөл байдалтай зөрчилдөнө.

Хамгийн сул дүнтэй бодлого: *Төрийн өмчлөлийг 34 хувьд хязгаарлах хууль* (3.3).

- » Нийцэл боломжийн (4.1) ч улс төрийн хэрэгжилтийн оноо (2.2) хамгийн бага.
- » Институцийн чадавх (2.9) сул, өмчийн шинэ бүтэц, хяналтын тогтолцоо үүсгэхэд бэлэн бус.
- » Стратегийн зарим салбарт төр хэтэрхий хязгаарлагдаж болзошгүй, олон нийтийн итгэл, үндэсний аюулгүй байдлын шалтгаан гарч мэднэ гэж зарим эксперт дүгнэсэн.

Стратегийн бус ТӨААН-үүдийг татан буулгах бодлого (3.8) оноогоор дундаас арай доогуур орсон бөгөөд эдийн засгийн үр ашигт маш өндөр (4.7 оноо) боловч, хэрэгжилтийн зардал (3.9) дунджаас өндөр гэж үзсэн. Энэ нь ажлын байрны эрсдэл, удирдлагын эсэргүүцлийн улмаас улс төрийн оноо (2.3) буурсан, бусад шалгуур дунд зэрэг байсантай холбоотой.

KPI-д суурилсан санхүүжилт, хөнгөлөлттэй зээлийн шинэчлэл зэрэг менежментийн чанарыг сайжруулах шинжтэй бодлогууд нь эрсдэл харьцангуй бага, үр ашиг боломжийн гэсэн үнэлгээ авч, дундаж үзүүлэлттэй үнэлэгдэв.

Дээрх үр дүнгээс дүгнэж санал болгож буй бодлогын хувилбаруудыг 3 хэсэгт ангилж болохоор байна. Үүнд:

- » *Шуурхай авч хэрэгжүүлэх эхний багц*: Зөвшөөрлийн шинэчлэл, KPI-д суурилсан санхүүжилт, чиг үүргийн оновчлол нь зорилгын нийцэл өндөр, харьцангуй хялбар хэрэгжилттэй тул нэн даруй авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.
- » *Дунд хугацаанд бэлтгэн хэрэгжүүлэх бодлого*: ТӨААН-үүдийг нээлттэй хувьцаат компани болгох, хөнгөлөлттэй санхүүжилтийн хяналт, үр дүнг сайжруулах, мөчлөг сөрсөн сангийн дүрмийг нэвтрүүлэх бодлогуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд хууль, дэд бүтэц, мэдээллийн системээ бэлдэх шаардлагатай.
- » *Стратегийн реформ*: ТӨААН-үүдийг татан буулгах, төрийн өмчийн дээд хязгаар тогтоох бодлого нь эдийн засгийн үр ашиг өндөр ч улс төр, институцийн сорилт ихтэй тул өргөн хэлэлцүүлэг, үе шаттай хэрэгжилт шаардана.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын эдийн засаг дахь төсвийн оролцоо хэт өндөр байна

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсын төсвийн орлого, зарлага, төсвийн алдагдал, өрийн түвшин хэт нэмэгдэж, эдийн засаг дахь төрийн оролцооны түвшин харьцангуй өндөр түвшинд хүрсэн нь тоо баримтаар нотлогдож байна. Татварын орлого ДНБ-ий 34.2 хувьд хүрч, зарлага 30 их наяд төгрөг давсан нь зах зээлийн механизм, хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд ачаалал үүсгэж байна. Төсвийн алдагдал тогтмол, санхүүгийн сахилга сул байгаа нь эдийн засгийн эмзэг байдлыг нэмэгдүүлсэн. Мөн төсвийн бодлого мөчлөг дагасан хэвээр байгаа нь тогтвортой өсөлтийн баттай суурь бүрдэхгүй байх шалтгаан болж байна.

Үр ашиг муутай ТӨААН-үүдийн эдийн засаг дахь байр суурь их байна

ТӨААН-үүдийн хөрөнгө ДНБ-ий гуравны нэг орчим, орлого ДНБ-ий 33.2 хувьд хүрч, нийт ажиллагсдын 10 хувийг ажиллуулж буй нь тэдний эдийн засаг дахь давамгайл байр суурийг илтгэнэ. Гэвч ТӨААН-үүдийн бүтээмж, өгөөж, засаглалын хариуцлага нь хувийн хэвшилтэй харьцуулахад сул, төрөөс татвар төлөгчдийн мөнгөөр алдагдлыг нөхөх, татаас олгох хэлбэрээр үр ашиггүй үйл ажиллагааг үргэлжлүүлж байна. Үүний улмаас төсвийн нөөцийг үр дүнгүй хуваарилж, бизнесийн өрсөлдөөнд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

Бизнесийн орчин дахь төрийн оролцоо үр ашиггүй байна

Хууль, эрх зүйн орчныг үнэлэхэд зохицуулалт олон давхаргатай, зааг тодорхойгүй, хэрэгжилт сул, ТӨААН-үүдийн статус тодорхойгүй байгаа нь институц хоорондын уялдаагүй байдал, хариуцлагын механизм сул байгааг харууллаа. Хөгжлийн банкны зээлийн бодлого, ТУЗ-ийн хараат бус байдал, тусгай зөвшөөрлийн хэт төвлөрөл зэрэг жишээгээр төрийн оролцоо бизнесийн чөлөөт, шударга өрсөлдөөнийг хязгаарлаж, хөрөнгө оруулалтын орчинд эрсдэл үүсгэж байна гэж үзэж болохоор байна. Эдийн засгийн эрх чөлөө, өрсөлдөөний индексүүд буурсан нь төрийн зохицуулалт үр ашиггүй, дарамт үүсгэх чиглэлд байгааг нотолно.

Олон улсын туршлагыг авч үзвэл, төрийн оролцоо нь дийлэнхдээ стратегийн шинжтэй эрчим хүч, дэд бүтэц, тээвэр, байгалийн баялаг зэрэг салбаруудад тавлёрдог. Ингэхдээ хөгжингүй орнуудад энэ оролцоо өндөр хяналт, нарийн зохицуулалттай, зах зээлийн өрсөлдөөнтэй хослон явагддаг бол хөгжиж буй орнуудад ил тод байдал, үр ашиг муу, улмаар төсвийн дарамт ихэсдэг байна.

Төсөв/ДНБ-ий хэмжээгээр авч үзвэл, OECD-ийн дундаж 2023 онд ДНБ-ий 42 орчим хувьд хүрсэн бол Швед зэрэг улс орнуудын төсвийн зардал ДНБ-ий талаас илүүг бүрдүүлдэг. Шведийн хувьд боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал зэрэг хүний хөгжилд чиглэсэн салбарууд төсвийн зардлын хамгийн том хэсгийг эзэлдэг. Харин хөгжиж буй орнуудад төсвийн зардал илүүтэйгээр дэд бүтэц, суурь үйлчилгээнд чиглэж, нийгмийн хамгааллын хамралт харьцангуй бага хэвээр байна.

Бодлогын хувилбарууд ба үнэлгээ

Судалгаанд Монгол Улсын төрийн эдийн засаг дахь оролцоог оновчлох (1) төсвийн хэмжээ ба бүтээмж, (2) ТӨААН-үүдийн реформ, (3) бизнесийн орчны зохицуулалт гэсэн гурван гол чиглэлд нийт 8 бодлогын хувилбарыг дэвшүүлж харьцуулан үнэлэв. Үнэлгээний үр дүнд боломжит бодлогуудыг 3 үе шатад хувааж болохоор байна. Үүнд:

- ☞ Шуурхай хэрэгжих боломжтой: Зөвшөөрлийн шинэчлэл, КРІ суурьтай санхүүжилт, чиг үүргийн оновчлол;

- ☞ Дунд хугацааны реформ: ТӨААН-үүдийг нээлттэй хувьцаат компани болгох, мөчлөг сөрсөн сангийн бодлогыг нэвтрүүлэх;
- ☞ Стратегийн шинэчлэл: Төрийн өмчлөлийн дээд хязгаар тогтоох, ТӨААН-үүдийг татан буулгах бодлогууд стратегийн үр ашиг өндөртэй ч улс төр, институцийн сорилт ихтэй байна.

Судалгааны үр дүнгээс дүгнэхэд Монгол Улсад төрийн эдийн засаг дахь оролцоо нь институцийн сул чадавх, бодлого төлөвлөлтийн алдаа, хариуцлагын механизмгүй байдлаас шалтгаалан үр ашиггүй, зах зээлийн гажуудал үүсгэх түвшинд хүрээд байна.

Төсөв болон ТӨААН-үүдээр дамжсан оролцоо хэт өндөр, үр ашиг багатай байгаа нь хувийн хэвшлийн өрсөлдөх чадвар, бүтээмж, эдийн засгийн тогтвортой өсөлтөд саад болж байна. Төрийн оролцоо зайлшгүй байх нөхцөл (нийтийн үйлчилгээ, стратегийн салбар) байх ч, зах зээлийн механизм давамгайлсан, хязгаарлагдмал, чанартай оролцоо руу шилжих шаардлагатай байна. Цаашид санал болгож буй бодлогын хувилбаруудыг үе шаттай хэрэгжүүлснээр төрийн оролцоог үр ашигтай, хариуцлагатай, судалгаа шинжилгээнд суурилсан оновчтой түвшинд хүргэж урт хугацаанд эдийн засгийн тогтвортой өсөлт, иргэдийн амьдралын чанар, төрд итгэх итгэлийг бэхжүүлэх боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Нээлттэй Нийгэм Форум (2009), *Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм: Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо*.
2. Л.Даваажаргал, О.Цолмон (2019), *Төсвийн бодлого эдийн засгийн өсөлтийг дэмждэг үү? Монголбанк*.
3. Удирдлагын Академи (2020), *Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийн шинжилгээ*.
4. Олон улсын валютын сан (2021), *Монгол Улсын төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлагын үнэлгээний тайлан*.
5. Германы Олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг (2022), *Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төслийн танилцуулга, хуулийн төсөл болон хуулийн суурь судалгаа*.
6. Удирдлагын академи (2024), *Төрийн оролцоо, зарим чиг үүргийг шилжүүлэх, дахин хуваарилах судалгаа*.
7. Б.Дуламзаяа, Б.Хулан (2024), *Төсвийн үр нөлөөний индекс тооцоолох нь, Монголбанк*.
8. О.Цолмон (2025), *Төсвийн зардлын мөчлөг, түцний үр ашиг, Монголбанк*.
9. А.Гантунгалаг, Д.Долгорсүрэн, Б.Бодьягчаа (2025), *Монгол Улсын төсвийн зарлагын эдийн засагт үзүүлэх нөлөөлөл, Сангийн яам*.
10. Олон улсын валютын сан (2025), *Fiscal multipliers in Mongolia*
11. Akerlof, G. A (1970), The market for "lemons": Quality

uncertainty and the market mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*.

12. Bator, F. M (1958), The Anatomy of Market Failure, *The Quarterly Journal of Economics*.
13. Hayek, F. A (1945), The use of knowledge in society, *he American Economic Review*.
14. Keynes, J. M (1936), *The general theory of employment, interest and money*.
15. North, D. C (1990), Institutions, institutional change and economic performance, *Cambridge University Press*.
16. Rodrik, D (2008), *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*.
17. Samuelson, P. A (1954), The pure theory of public expenditure, *The Review of Economics and Statistics*.
18. Samuelson, P. A (2010), *Economics (19th ed.)*, McGraw-Hill Education.
19. Stiglitz, J. E (2015), *Economics of the public sector (4th ed.)*.
20. Tullock, G. S (2002), Government failure: A primer in public choice, *Cato Institute*.

ХАВСРАЛТ

Хавсралт 1. Судлагдсан байдал

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
1.	Нээлттэй Нийгэм Форум, 2009	Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм: Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо	Монгол Улсад төсвөөр дамжуулсан орлогын дахин хуваарилалт ДНБ-ий 40 гаруй хувьд хүрч, төрийн оролцоо эдийн засагт хэт өндөр түвшинд байна. Энэ нь төсвийн зардал ДНБ болон орлогын өсөлтөөс илүү хурдацтай нэмэгдэж байгааг харуулж, төсвийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Урсгал зардлын хэт тэлэлт, улс төрийн нөлөө бүхий зарцуулалт нь эдийн засгийн өсөлтийг сааруулж, төсвийн төлөвлөлт нь богино хугацааны хариу арга хэмжээний хүрээнд төвлөрч байгааг судлаачид шүүмжилжээ. Төсвийн зардлын бүтэц улс төрийн амлалтаар өдөөгдсөн, нягт тооцоололгүй, нийгмийн халамжийн чиг баримжаатай байдалтай байгаа нь төлөвлөлтийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг алдагдуулж байна. Жил бүр төсөвт тодотгол хийх, анх төлөвлөөгүй зарлагыг нэмэх нь төсөв батлах, хэрэгжүүлэх хариуцлагын тогтолцоо сул байгааг мөн давхар харуулж байна. Түүнчлэн, уул уурхайн орлогоос өндөр хамааралтай байдал нь төсвийн тогтвортой байдалд эрсдэл учруулж байна.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			Олон улсын туршлагаар, парламентын төсөвт оруулах эрх мэдэл ихэнх оронд хязгаарлагдмал байдаг бол Монгол Улсад энэ эрх Үндсэн хуулиар болон бусад хуулиар тодорхой хязгаарлагдаагүй, УИХ өөрөө төсвийн бүтэц, зарлагыг нэмж өөрчилдөг тогтолцоо байгааг онцолжээ. Байнгын хороодын нөлөө их, судалгааны дэмжлэг сул, төсвийн хяналт, хариуцлагын механизм дутмаг байгаа нь төсвийн үр ашиг муу байх шалтгаан хэмээн дүгнэгдсэн байна. Монгол Улсад төрийн оролцоо ихсэж буй ч түүний зохион байгуулалт, хяналт, төлөвлөлт сул байгаагаас төсвийн бодлогын үр өгөөж буурч, дахин хуваарилалтын зорилго биелэхгүй байна. Улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлах, парламентын төсвийн өөрчлөлт оруулах эрхийг хуульчилж зохицуулах, мэргэжлийн судалгааны чадавхыг бүрдүүлэх шаардлагатай гэсэн санал дүгнэлтүүд өргөн хүрээнд дэвшүүлэгдсэн байна.
2.	Удирдлагын академи, 2020	Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийн шинжилгээ	ТӨААН нь Монгол Улсын эдийн засагт чухал хувь нэмэр оруулж буй хэдий ч тэдгээрийн засаглал, бүтээмжийн түвшин хангалтгүй, эрх зүйн зохицуулалт нь тодорхой бус байгааг дурджээ. Тухайлбал, ТӨААН-үүдийн бүтэц, чиг үүрэг, хариуцлага нь олон агентлаг хооронд давхардалтай, удирдлагын төвлөрөл алдагдсан, тайлагналын тогтолцоо сул, мэдээлэл нэгдмэл бус байгаа нь бодлого боловсруулахад хүндрэлтэй байдаг байна. Мөн эдийн засгийн хувьд ТӨААН-үүд стратегийн салбаруудад давамгайл оролцож буй ч гадаад зах зээлийн савлагаанд өртөмтгий, төсөвт үзүүлэх өгөөж нь тогтворгүй, ногдол ашиг багатай байдал ажиглагджээ.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			Түүнчлэн, хөдөлмөрийн зах зээлд томоохон ажил олгогчийн байр суурь эзэлдэг ч цалин хөлсний бүтэц, хүний нөөцийн бодлого үр ашиг багатай, орон тооны давхардал, бүтээмж бууралтад нөлөөлөх хүчин зүйлс ажиглагдсан байна. Иймд судалгаанд үндэслэн ТӨААН-үүдийн эрх зүйн орчныг шинэчилж, ангилал, чиг үүргийг хуульчлан тодорхойлох, нэгдсэн мэдээллийн систем, цахим тайлагнал нэвтрүүлэх зэргээр засаглалын ил тод байдал, үр ашгийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж дүгнэжээ.
3.	О. Цолмон, 2025, Монголбанк	Төсвийн зардлын мөчлөг, түүний үр ашиг	Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд, Монгол Улсад төсвийн бодлого нь эдийн засгийн өсөлтийн үед зардлаа нэмэгдүүлж, уналтын үед танах хандлагатай буюу мөчлөг дагасан шинжтэй байсаар иржээ. Энэ нь эдийн засгийн хэлбэлзлийг улам нэмэгдүүлдэг байна. Хэдийгээр 2000 оноос хойш энэхүү хамаарал тодорхой хэмжээгээр буурч байгаа ч, төсвийн зарцуулалт улс төрийн мөчлөгөөс хамааралтай хэвээр байгааг судалгаа харуулсан. Тухайлбал, сонгуулийн жилүүдэд төсвийн зардал огцом өсөж, харин ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжих үед танагддаг зүй тогтол ажиглагджээ. Иймд судалгаагаар Монгол Улсад макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд мөчлөг сөрсөн, хариуцлагатай төсвийн бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатайг онол, олон улсын туршлага болон эмпирик нотолгоонд тулгуурлан тодорхойлсон байна.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
4.	Удирдлагын академи, 2024	Төрийн оролцоо, зарим чиг үүргийг шилжүүлэх, дахин хуваарилах судалгаа	Монгол Улсад төрийн оролцоо олон улсын жишигтэй харьцуулахад хэт өндөр байгаа нь төрийн үндсэн чиг үүргийн чанар, үр ашигт сөргөөр нөлөөлж, нөөцийн оновчгүй хуваарилалт бий болгох шалтгаан болж байгааг тус судалгаанд дурдсан байна. Тодруулбал, Монголын төр өнөөгийн байдлаар үндсэн чиг үүргээс 58–67 хувиар илүү чиг үүрэг гүйцэтгэж байгаа аж. Иймд “идэвхтэй оролцоотой төр”-өөс “хязгаарлагдмал оролцоотой, үр ашигтай төр” рүү үе шаттай шилжих бодлогын чиглэл зайлшгүй шаардлагатай гэж дүгнэжээ. Мөн төрийн албаны бүтээмж, хүний нөөцийн удирдлага нь энэхүү шилжилтийн амжилтад шийдвэрлэх нөлөөтэй бөгөөд тоон өсөлт бус чанарт анхаарсан, уялдаа холбоотой, цахимжсан, үр ашигтай бүтэц, тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатайг онцолжээ. Түүнчлэн төрийн хэт төвлөрсөн бүтэц, олон давхаргат хариуцлагын тогтолцоо, мэдээллийн ил тод байдлын хомсдол зэрэг асуудлыг цогцоор шийдвэрлэх шаардлагатай.
5.	ОУВС, 2021	Монгол Улсын төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлагын үнэлгээний тайлан	Монгол Улсын төсөв, санхүүгийн удирдлагын тогтолцоо сүүлийн жилүүдэд тодорхой хэмжээнд сайжирч байгаа ч цаашид анхаарах шаардлагатай хэд хэдэн асуудал байгааг олон улсын Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлагын хоёр дахь үнэлгээ харуулжээ. Төсвийн найдвартай байдлын хувьд, 2015 онд 15 хувиас давж байсан төлөвлөгөө ба гүйцэтгэлийн зөрүү сүүлийн гурван жилд 10 хувиас доош буурч сайжирсан нь эерэг үзүүлэлт болсон ч COVID-19 цар тахлын нөлөөгөөр 2020 оны орлого 7.9 хувиар тасарч, төсөвт сөрөг нөлөө үзүүлсэн байна.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			Төсөв, санхүүгийн ил тод байдлын чиглэлд “Шилэн данс” цахим системээр дамжуулан мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулсан, мөн хөгжлийн банкны зардал, концесс, Ирээдүйн өв сан зэрэг томоохон төсвийн зарлагуудыг нэгтгэн тайлагнаж эхэлсэн нь үнэлгээнд эерэгээр нөлөөлжээ. Гэсэн хэдий ч төсвийн хэрэгжилтийн явцад үйлчилгээний үр нөлөөг үнэлэх тогтолцоог бүрэн бүрдүүлээгүй нь зарим шалгуурт сөрөг үнэлгээ авчээ. Хөрөнгө, өр төлбөрийн удирдлагын хувьд, Засгийн газрын эрсдэл болон хөрөнгө оруулалтын удирдлага сайжирсан ч санхүүгийн болон санхүүгийн бус хөрөнгө, өр төлбөрийн талаар бүрэн дүн шинжилгээ, тайлагнал хангалтгүй хэвээр байгааг онцолжээ.
6.	А.Гантунгалаг, Д.Долгорсүрэн, Б.Бодьярагчаа, Сангийн яам, 2025	Монгол Улсын төсвийн зарлагын эдийн засагт үзүүлэх нөлөөлөл	Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын төсвийн зардлын шок нь зөвхөн нийт үйлдвэрлэлд бус, бусад гол макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлж байгааг ялгаатай эдийн засгийн орчинд тооцсоноороо онцлог байна. Тухайлбал, татварын орлогын өөрчлөлт нь богино хугацаанд эдийн засагт мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлдэггүй ч, дунд хугацаандаа үйлдвэрлэлийг бууруулах сөрөг нөлөөтэй байдаг байна. Төсвийн зарлагын бүтцийн шинжилгээгээр хөрөнгийн зардал нийт зарлагын 22 хувийг эзэлдэг хэдий ч, эдийн засагт үзүүлэх шууд үржүүлэгч нь 0.98 гарсан нь урсгал зардал болон түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдээс даруй өндөр байгааг харуулжээ. Энэ нь хөрөнгө оруулалтын зардлыг нэмэгдүүлэх замаар эдийн засгийн нийт үйлдвэрлэлийг өсгөх боломжтойг илтгэж байна.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			Мөн татаасны зардал нь үйлдвэрлэлд сөрөг нөлөөтэй гэсэн үр дүн гарсан нь зах зээлийн механизмаар үнэ тогтох зарчмыг дэмжих, төрийн оролцоог бууруулах замаар төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломж байгааг харуулж байна. Засгийн газрын зардлын эерэг шок нь богино хугацаанд хэрэглээ болон хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлдэг боловч санхүүгийн хямралын үед энэ нөлөө илэрдэггүй байна. Түүнчлэн, төсвийн зардлыг нэмэгдүүлэх нь төгрөгийн ханшийг сулруулж, худалдааны тэнцлийн алдагдлыг нэмэгдүүлдэг бөгөөд энэ нөлөө нь Засгийн газрын өр өндөр үед илүү хүчтэй илэрдэг байна.
7.	Л.Даваажаргал, О.Цолмон, Монголбанк , 2019	Төсвийн бодлого эдийн засгийн өсөлтийг дэмждэг үү?	Судалгааны гол дүгнэлт нь алдагдлаар тэлсэн төсвийн бодлого нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих бус, сааруулдаг хандлагатай бөгөөд төсвийн алдагдал 10 хувиар нэмэгдэхэд ДНБ-ий өсөлт дунджаар 3 нэгжээр буурч буйг харуулжээ. Мөн төсвийн бодлогын эдийн засагт нөлөөлөх дөрвөн гол сувгийг (өрийн суваг, мөнгөний бодлогын суваг, шахан гаргах нөлөө, импортын суваг) тусгайлан авч үзсэнээрээ онцлог. Эдгээрээс гадаад өрийн суваг хамгийн хүчтэй нөлөө үзүүлдэг нь нотлогдсон бөгөөд өрийн хэмжээ эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх сөрөг нөлөөг нэмэгдүүлдэг. Төсвийн бодлогын шок нь эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүдэд мэдэгдэхүйц нөлөөтэй: ДНБ-ий хэлбэлзлийн 27 хувь, инфляцийн 28 хувь, төгрөгийн ханшийн 21 хувийг тайлбарлаж байна.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			Судалгааны гол ач холбогдол нь Монгол Улсад төсвийн бодлого эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж болзошгүйг нотолж, төсвийн алдагдлыг хязгаарлах, өрийн тогтвортой байдлыг хангах, мөн урт хугацаанд бүтцийн шинэчлэл хийх шаардлагатайг онцолсонд оршино.
8.	IMF, 2025	Fiscal Multipliers in Mongolia	Монгол Улсад төсвийн бодлого эдийн засагт хүчтэй нөлөө үзүүлдэг бөгөөд энэхүү судалгаа бүтцийн вектор авто-регрессийн загвараар төсвийн үржүүлэгчийг тооцоолжээ. Нийт төрийн зардлын үржүүлэгч хамгийн өндөр үедээ 0.3, урсгал зардлынх 0.2, капитал зардлынх 0.6 гарсан нь хөрөнгө оруулалт илүү тогтвортой өсөлт бий болгодгийг харуулж байна. Орлогын хувьд, татварын үржүүлэгч -0.1, татвараас бусад орлого (ихэвчлэн уул уурхай) -0.2 байсан нь эдгээр эх үүсвэрийн богино хугацааны үр нөлөө сул, тогтворгүй болохыг илтгэнэ. Үржүүлэгчүүд 1-ээс бага байгаа нь импортын шүүрэл зэргээс шалтгаалан төсвийн бодлого эдийн засгийг тэлэхэд хязгаарлагдмал үр нөлөөтэйг харуулж байна. Татвар бууруулах бодлого эдийн засагт дорвитой өсөлт авчрахгүй байж болзошгүй бол, капиталын зардлын таналт харьцангуй сөрөг нөлөөтэй. Төсвийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд татварын орлогын баазыг сайжруулах, уул уурхайгаас хамаарлыг бууруулах, мөн эдийн засгийн төрөлжилт, гадаад шокийн удирдлагыг сайжруулах шаардлагатай гэж дүгнэжээ.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
9.	Б.Дуламзаяа, Б.Хулан, 2024 он	Төсвийн үр нөлөөний индекс тооцоолох нь	Судалгаанд Монгол Улсын төсвийн бодлогын эдийн засагт үзүүлж буй богино хугацааны нөлөөг үнэлэх зорилгоор АНУ-ын “Hutchins Center”-ийн аргачлалд тулгуурлан төсвийн үр нөлөөний индексийг тооцоолж, 2004–2022 оны өгөгдөлд үндэслэн дүн шинжилгээ хийжээ. Индекс нь төсвийн гурван үндсэн бүрэлдэхүүн болох худалдан авалтын зардал, татаас ба шилжүүлэг, татварын орлогын ДНБ-д үзүүлж буй нөлөөг тус тусад нь тооцох замаар нийт төсвийн бодлогын эдийн засаг дахь үүргийг илүү нарийвчлан тодорхойлох боломж олгож буй юм. Шинжилгээгээр дараах гол үр дүн гарсан байна: 1. Худалдан авалтын зардал 2011 он хүртэл эдийн засгийн өсөлтөд 8 нэгж хувийн эерэг нөлөөтэй байсан бол сүүлийн 10 жилд энэхүү нөлөө эрчимтэй буурч, 2–3 нэгж хувь болж суларсан нь төрийн зардлын эдийн засгийн өгөөж буурч байгааг харуулж байна. 2. Татаас, шилжүүлгийн зардал нь 2014–2016 онд сөрөг нөлөөтэй байсан бол цар тахлын онуудад (2020–2022) хүүхдийн мөнгө, ажилгүйдлийн тэтгэмж зэрэг халамжийн хөтөлбөрүүд нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор ДНБ-ий 3–4 нэгж хувьд хүрсэн эерэг нөлөө үзүүлжээ. 3. Татварын нөлөө түүхэн хугацаанд ерөнхийдөө сул, сүүлийн жилүүдэд эдийн эрэлтийг бууруулах чиглэлд илэрхий нөлөөлж ирсэн байна. Нийт индексийн динамикаас үзэхэд Монголын төсвийн бодлого эдийн засгийн мөчлөгийг ихэвчлэн дагасан шинжтэй байсан ч 2019 оноос хойш эсрэг чиглэлийн, өөрөөр хэлбэл мөчлөг сөрсөн хандлага илэрхий болж эхэлжээ.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			2004–2022 онд төсвийн бодлого нь дотоод эрэлтийг ДНБ-ий потенциалгаас дундажаар 0.8 нэгж хувьилуу дэмжсэн нь тогтвортой өсөлтөөс илүү хэт хэрэглээг өөгшүүлсэн байж болзошгүйг илтгэж байна. Дүгнэвэл, энэхүү индекс нь Монгол Улсад төсвийн бодлогын макро эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг хугацааны хувьд ялгавартайгаар үнэлэх боломжийг бүрдүүлж байгаа бөгөөд цаашид төсвийн төлөвлөлт, зардлын бүтцийн шинжилгээ болон бодлогын чиглэл тодорхойлох хэрэгсэл болгон үр ашигтай ашиглах боломжтой гэж судалгаанд онцолжээ.
10.	Германы олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг, 2021	Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төслийн танилцуулга, хуулийн төсөл болон хуулийн суурь судалгаа	Энэхүү үнэлгээний тайлан нь “Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай” хуулийн төслийн зорилго, агуулга, зохицуулалтын хамрах хүрээ, болон хэрэгжилтийн боломжийг ЭЗХАХБ-ын компанийн засаглалын зарчимд тулгуурлан дүгнэжээ. Хуулийн төслийн үндсэн зорилго нь төр, орон нутгийн өмчит компаниудын засаглал, ил тод байдал, үр ашиг, хариуцлагыг сайжруулахад чиглэсэн бөгөөд компани байгуулах үндэслэл, үйл ажиллагааны чиглэл, хувьцаа эзэмшигчийн эрх, удирдлагын зохион байгуулалтын талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгасан байна. Тайлангаас үзэхэд хуулийн төсөл нь төр, орон нутаг зөвхөн компанийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа эрхлэх боломжтойгоор заасан нь зах зээлд шударга өрсөлдөөнийг дэмжих, өмчийн хэлбэрийн тодорхойгүй байдлыг арилгах ач холбогдолтой. Гэвч хувийн хэвшилтэй давхцахгүй салбарын тодорхойлолт, төрийн оролцоог үндэслэх шалгуур тодорхой бус байгааг шүүмжилсэн.

№	Судлаач, он	Судалгааны нэр	Гол үр дүн
			Мөн хуулийн хэрэгжилтийг бодит болгохын тулд байгууллагын засаглалын зарчим, гүйцэтгэлийн үнэлгээний аргачлал, удирдлагын үүрэг, хариуцлага, дотоод болон гадаад аудитын зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлагатай гэж үзжээ. Үүнээс гадна олон нийтийн хяналтыг хангах, жендэрийн тэгш байдлыг тусгах, ногдол ашгийн бодлого, санхүүжилтийн зохистой байдал, өрийн удирдлага, татан буулгах нөхцөлийн талаар тусгай зохицуулалт тусгахыг зөвлөж байсан байна.

Эх сурвалж: Судлаачдын нэгтгэл

Хавсралт 2. Татвар ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он)

Он	Монгол Улс	Казахстан Улс	Вьетнам Улс	Чили Улс	БНХАУ	Швед	Шинэ Зеланд	БНСУ
2015	22.36%	13.67%	-	21.14%	16.04%	32.62%	32.73%	24.81%
2016	20.69%	13.75%	-	20.86%	15.63%	33.52%	32.38%	25.76%
2017	22.55%	16.17%	-	21.17%	15.88%	33.61%	32.15%	26.18%
2018	25.19%	16.96%	18.34%	21.28%	17.01%	44.11%	32.18%	26.69%
2019	25.93%	16.68%	18.93%	20.98%	22.09%	42.97%	31.40%	27.23%
2020	22.47%	14.06%	17.67%	19.29%	20.08%	42.58%	33.73%	27.75%
2021	25.28%	15.60%	18.21%	22.32%	21.04%	42.76%	34.54%	29.76%
2022	28.17%	19.75%	18.96%	23.84%	20.05%	42.51%	33.12%	31.98%
2023	30.17%	-	-	20.60%	-	41.40%	34%	28.90%

Хавсралт 3. Засгийн газрын зардал ба ДНБ-ий харьцаа (2015-2024 он)

Он	Монгол Улс	Казахстан Улс	Вьетнам Улс	Чили	БНХАУ	Швед	Шинэ Зеланд	БНСУ
2015	31.18%	22.87%	24.17%	25.03%	31.01%	49.35%	37.20%	18.80%
2016	39.68%	21.51%	22.23%	25.37%	31.69%	49.40%	36.42%	18.51%
2017	32.19%	24.09%	21.53%	25.49%	32.01%	49.16%	35.59%	18.64%
2018	28.31%	18.85%	20.48%	25.62%	32.64%	49.62%	36.08%	19.28%
2019	30.82%	20.25%	19.81%	26.50%	33.61%	48.67%	38.79%	21.27%
2020	36.70%	24.55%	21.25%	29.09%	34.84%	51.94%	42.01%	23.66%
2021	34.97%	22.07%	20.12%	33.62%	31.91%	48.89%	41.88%	24.10%
2022	33.09%	21.72%	18.20%	26.72%	32.64%	47.91%	41.81%	26.68%
2023	31.61%	23.39%	19.33%	27.40%	32.73%	48.36%	41.27%	23.16%
2024	37.93%	21.05%	19.99%	26.48%	32.95%	49.30%	42.75%	22.83%

Эх сурвалж: International Monetary Fund (IMF), 2025

Хавсралт 4. Төсвийн тэнцэл ба ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)

Он	Монгол Улс	Казахстан Улс	Вьетнам Улс	Чили	БНХАУ	Швед	Шинэ Зеланд	БНСУ
2015	-5.05%	-6.26%	-4.98%	-2.09%	-2.50%	-0.27%	0.36%	0.50%
2016	-15.29%	-4.50%	-3.16%	-2.66%	-3.33%	0.86%	0.98%	1.56%
2017	-6.22%	-4.27%	-1.96%	-2.63%	-3.34%	1.29%	1.36%	2.08%
2018	0.09%	2.58%	-1.02%	-1.48%	-4.20%	0.67%	1.27%	2.42%
2019	-2.00%	-0.57%	-0.40%	-2.73%	-6.00%	0.44%	-2.50%	0.35%
2020	-11.72%	-7.04%	-2.86%	-7.10%	-9.56%	-3.17%	-4.35%	-2.11%
2021	-6.53%	-4.97%	-1.43%	-7.53%	-5.90%	-0.15%	-3.50%	-0.02%
2022	-1.88%	0.11%	0.67%	1.36%	-7.32%	0.99%	-4.16%	-1.49%
2023	1.10%	-1.52%	-2.44%	-2.27%	-6.71%	-0.84%	-3.54%	-0.67%
2024	-0.97%	-1.62%	-1.56%	-2.74%	-7.34%	-1.72%	-4.38%	-0.63%

Хавсралт 5. Төрийн өрийн ДНБ-д эзлэх хувь (2015-2024 он)

Он	Монгол Улс	Казахстан Улс	Вьетнам Улс	Чили	БНХАУ	Швед	Шинэ Зеланд	БНСУ
2015	63.00%	21.88%	46.12%	17.37%	40.78%	44.46%	34.17%	38.84%
2016	93.10%	0.20%	47.88%	21.10%	49.72%	42.79%	33.34%	39.14%
2017	81.22%	19.87%	46.62%	23.65%	53.90%	41.56%	31.10%	38.01%
2018	68.65%	20.26%	43.80%	25.80%	55.58%	39.81%	28.08%	37.85%
2019	63.95%	19.94%	40.99%	28.33%	59.44%	35.69%	31.81%	39.73%
2020	73.64%	26.36%	41.32%	32.38%	69.04%	40.14%	43.24%	45.92%
2021	60.22%	25.10%	39.24%	36.45%	70.15%	36.69%	47.52%	47.99%
2022	58.25%	23.52%	34.92%	37.91%	75.45%	33.63%	46.89%	49.80%
2023	43.22%	22.98%	34.42%	39.42%	82.01%	31.46%	46.98%	50.70%
2024	41.71%	24.80%	32.86%	41.98%	88.33%	32.64%	51.15%	52.49%

Эх сурвалж: International Monetary Fund (IMF), 2025

