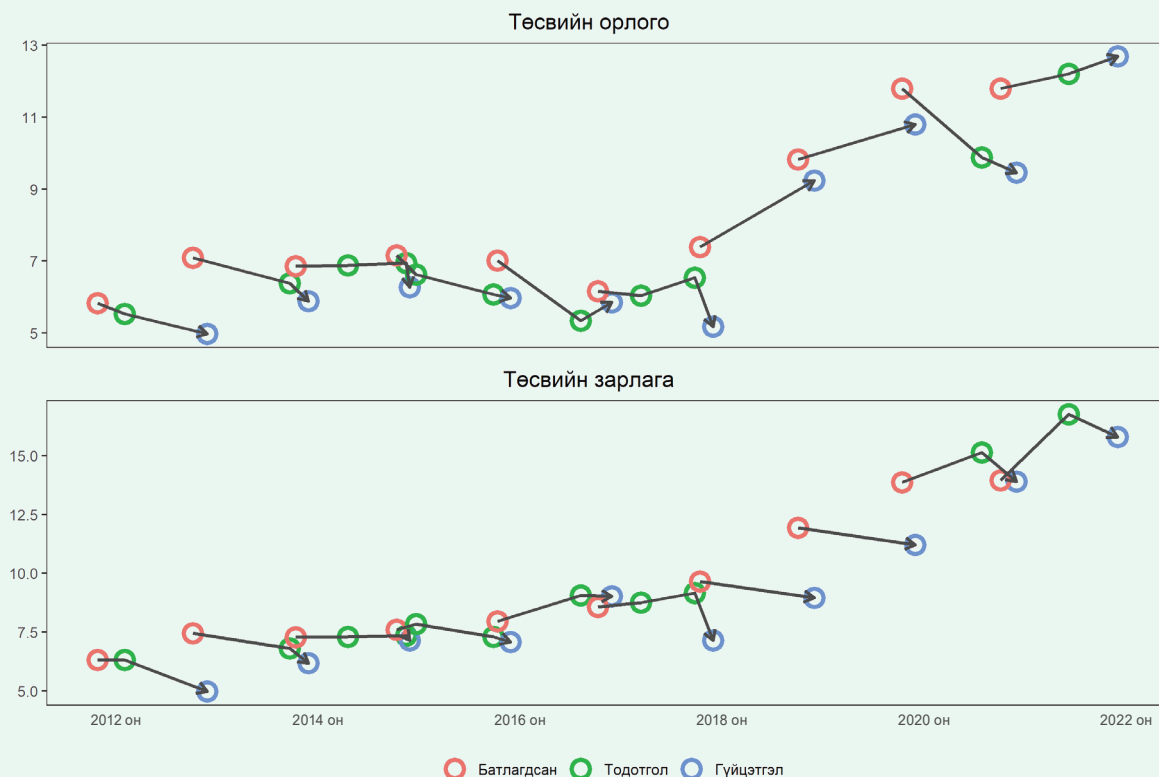


### Төсвийн төлөвлөлт, тодотгол, гүйцэтгэл 2012-2021 он, их наяд төгрөг



Эх сурвалж: [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

## ТӨСВИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Нээлттэй Нийгэм Форумын дэргэдэх Төсвийн зөвлөлөөс эрхлэн гаргав.

2022 оны 08 дугаар сар  
Цуврал №4

# МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ

АСУУДАЛ | НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ | ШААРДЛАГАТАЙ АЛХМУУД



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



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ



## ТӨСВИЙН ЗӨВЛӨЛ

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

### ЗӨВЛӨЛИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮН

Н.Энхбаяр - Эдийн засагч

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

А.Батпүрэв - “Санхүүгийн хүртээмж, хөгжил, санаачилга” ГҮТББ-ын үүсгэн байгуулагч, гишүүн

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

Г.Бумчимэг - Банк Санхүүгийн Академийн Гүйцэтгэх захирал

Доктор Ч.Нарантуяа - МУИС-ийн Эдийн засгийн тэнхимийн эрхлэгч

Ц.Мөнхбаяр - “Байэр Адвайзори” ХХК-ийн зөвлөх, эдийн засагч, санхүүч

Доктор Б.Эрдэнэбат - МУИС-ийн Эдийн засгийн тэнхимийн профессор

П.Эрдэнэжаргал - Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал

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

Нээлттэй Нийгэм Форумын дэргэдэх Төсвийн зөвлөл (цаашид Төсвийн зөвлөл гэх) нь улсын санхүү, төсвийн асуудлаар тогтмол хуралдаж, хэлэлцүүлгийн дүнг бодлогын шинжилгээ болгон эрхлэн гаргаж байна.

Төсвийн зөвлөл нь ээлжит хэлэлцүүлгээ “Монгол Улсын төсвийн төлөвлөлт” сэдвээр 2022 оны 7 дугаар сард хийлээ. Энэ удаагийн хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудлуудыг Зөвлөлийн гишүүн Г.Бумчимэг нэгтгэв.

## АСУУДАЛ

***Монгол Улсын төсвийг ойр ойрхон тодотгож, байсхийгээд л хэмнэлтийн горимд орж байна.***

Улсын Их Хурлын жил бүрийн намрын чуулганаар Монгол Улсын ирэх жилийн төсвийн тухай хуулийг баталдаг билээ. 2012 оноос хойш 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсын тухайн жилийн төсвийн тухай хуулийг найман жилд тодотгож өөрчилсөн байна. Зарим жилд бүр хоёр удаа өөрчлөлт оруулжээ. Ихэвчлэн хэт өөдрөг төсвийн орлогын зорилттой төсвийн төсөл өргөн барьснаас төсвийг тодотгох шаардлага үүсдэг. Тодотголоор төсөвлөсөн зардлаа танах, эсвэл төлөвлөөгүй зардлуудыг нэмэлтээр тусгадаг байна. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн орлогын төсөөлөл, төлөвлөлт хангалтгүйгээс Засгийн газар зорилгодоо хүрэх нөөц боломжоо бүрэн ашиглаж чадахгүйд хүрдэг байна.

## НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

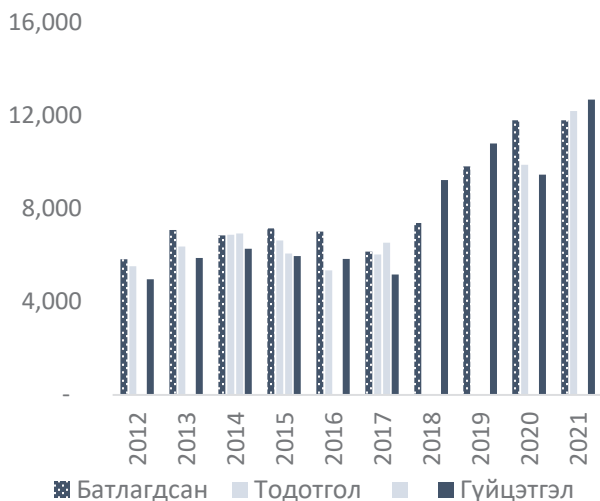
***Улсын төсвийн орлогын төсөөллийг бодитой хийдэггүй ба төсвийн зардлын дунд хугацааны уялдаа байхгүй байна.***

2012 оноос хойш улсын төсвийн орлогын тодотгол хийсэн найман жилийн зургаан жилд нь төсвийн орлогыг бууруулж тодотгосон байна. Төсвийн зарлагын хувьд зургаан удаа нэмэгдүүлэн тодотгожээ. Тухайн жилийн төсвийн тухай

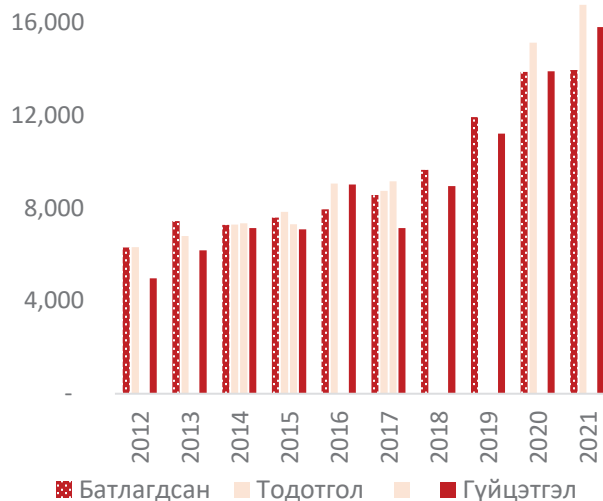
хуулийг найман жилд тодотгож өөрчилсөн байна. Дараах Зураг 1, Зураг 2-оос харахад 2018, 2019 оноос бусад жилүүдэд төсвийг

тодотгож байжээ. 2014, 2015, 2017 онд бүр хоёр ч удаа тодотгож байв

ЗУРАГ 1. ТӨСВИЙН ОРЛОГО (2012-2021 ОН), ТЭРБУМ ТӨГ



ЗУРАГ 2. ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА (2012-2021 ОН), ТЭРБУМ ТӨГ



Эх сурвалж: Сангийн яам

Батлагдсан төсөвт өөрчлөлт хийхдээ орлогыг ихэвчлэн бууруулж, зардлыг ихэвчлэн нэмэгдүүлж тодотгосон байгааг Зураг 3-аас харж болох юм. Төсвийн орлогыг дунджаар 7 хувиар бууруулж, зарлагыг дунджаар 5 хувиар нэмэгдүүлэн тодотгож байжээ. Түүнчлэн Зураг 4-өөс харахад төсвийн орлогын

гүйцэтгэл сүүлийн 10 жилийн зургаан жилд нь төлөвлөснөөсөө бага байсан ба дунджаар 1 хувиар бага, зардал дунджаар 9 хувиар бага байлаа. Анхны батлагдсан төсвөөс орлого дунджаар 9 хувиар бага гүйцэтгэлтэй байдаг бол зардал дунджаар 4 хувийн бага гүйцэтгэлтэй байна.

ЗУРАГ 3. БАТЛАГДСАН ТӨСВӨӨС ТОДОТГОЛД ОРСОН ӨӨРЧЛӨЛТ (2012-2021 ОН)



ЗУРАГ 4. ТӨСВИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛ (ТӨЛӨВЛӨГӨӨНИЙ ХУВИАР)



Дээр дурдсан тоон мэдээллээс дүгнэхэд Засгийн газар хэт өөдрөг төсвийн орлогын зорилттой төсвийн төсөл өргөн барьснаас ихэвчлэн төсвийг тодотгох шаардлага үүсдэг байна. Тухайлбал, нүүрснээс олох орлогыг хэтрүүлэн үнэлэх хандлага байна. 2021 оны төсвийн төсөлд 42 сая тонн нүүрс экспортолж 1.3 их наяд төгрөгийн орлого төсөвт төвлөрүүлнэ гэж үзсэн. Гэтэл 2021 онд 16.1 сая тонн нүүрс экспортолж төсвийн орлого дутсан. Сүүлийн 10 жилийн найман жилийнх

ЗУРАГ 5. НҮҮРСНИЙ ЭКСПОРТЫН ТӨСӨӨЛӨЛ, ГҮЙЦЭТГЭЛ (БИЕТ ХЭМЖЭЭГЭЭР)



нь нүүрсний экспортын төсвийн төсөөллийн өгөгдөл олдсон ба Зураг 5-д үзүүлснээр дунджаар 32 сая тонн нүүрс экспортолно гэж төсвийн төсөлд тооцоолж байсан бол дунджаар 26 сая тонн нүүрс экспортолж байжээ. Өөрөөр хэлбэл, 6 сая тонн нүүрс илүү экспортолно гэж төсөөлжээ. Зураг 6-д үзүүлснээр энэ найман жилийн зургаан жилд нүүрсний экспортын төсөөллөөс гүйцэтгэл нь бага байсан ба дунджаар 14 хувиар өөдрөг төсөөлж байсан байна.

ЗУРАГ 6. НҮҮРСНИЙ ЭКСПОРТЫН ТӨСӨӨЛӨЛ, ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ЗӨРҮҮ (ХУВИАР)



УИХ-д жил бүр өргөн мэдүүлдэг төсвийн баримт бичигт төсвийн болон төсвийн дараагийн хоёр жилийн ДНБ-ий өсөлт, инфляцын шинэчилсэн төсөөллийг тусгадаг бөгөөд түүнийг УИХ-аар төсөв хэлэлцэх ажлын хүрээнд Үндэсний аудитын газар бие даан хянадаг. Гэхдээ энэ нь хэр зөв, үнэнтэй хэр ойрхон талаар ямар ч хэлэлцүүлэг байхгүй. Түүнчлэн Төв банкны бие даасан бодлогын үйл ажиллагааны сэдэв болох хүү, валютын ханшийг төсвийн баримт бичиг дэх макро эдийн засгийн төсөөллийн багцад оруулаагүй. Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн болон төсвийн дараагийн хоёр жилийн төсвийн

үндсэн үзүүлэлтүүдийн төсөөллийг тусгасан болно. Төсвийн баримт бичигт төсвийн гол үзүүлэлтүүд (ДНБ-ий өсөлт, түүхий эдийн үнэ гэх мэт)-ийг үндэслэсэн таамаглалууд багтсан ч өмнөх оны төсөвт тусгагдсан таамаглалаас зөрүүтэй байгаа талаар тайлбар байхгүй. Төсвийн баримт бичигт тусгагдсан макро санхүүгийн таамаглалд макро эдийн засгийн өөр таамаглалуудын нөлөөллийн талаарх өгүүлэмж агуулсан боловч тоон мэдрэмжийн шинжилгээ байхгүй.<sup>1</sup> Энэ үзүүлэлт нь тухайн улс орны тогтвортой төсвийн стратеги боловсруулах, төсвийн хуваарилалтыг илүү бодитой урьдчилан таамаглах боломжийг

<sup>1</sup> Монгол Улсын төсөв, санхүүгийн удирдлагын тогтолцооны өнөөгийн нөхцөл байдлыг олон улсын жишигтэй харьцуулан үнэлсэн Төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлага (ТЗСХ) үнэлгээний тайлан 2021.

хангахад чухал ач холбогдолтой макро эдийн засаг, төсвийн төсөөлөл боловсруулах чадварыг хэмждэг. Мөн эдийн засгийн нөхцөл байдалд гарч болзошгүй өөрчлөлтүүдийн төсвийн нөлөөллийг тооцоолох Засгийн газрын чадавхыг үнэлдэг.

2015 онд Монгол Улс Хууль тогтоомжийн тухай хууль батлан 2016 оноос мөрдөж эхэлсэн. Энэ хуулиар маш их дэвшил гарсан. Харамсалтай нь Засгийн газрын түвшинд гаргаж байгаа шийдвэр боловсруулах үйл явц энэ хуульд огт хамрагдахгүй байсаар байна.

Улсын төсөв батлахад Төсвийн тухай хуулиас гадна Нийгмийн даатгалын сангийн тухайн оны төсвийн тухай хууль, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн тухайн оны төсвийн тухай хуулийг мөн гаргадаг. Иймд Хууль тогтоомжийн тухай хуульд төсвийн төслийг хамруулах, түүнчлэн төсөв хэлэлцэхээс өмнө Засгийн газарт өргөн барих хооронд олон нийтийн хэлэлцүүлэг ил тодоор хийх шаардлагатай байна. Ингэснээр Сангийн яам төсвийн энэ алдагдлыг яагаад нэмэх болсон, зардлаа яагаад нэмсэн тухайгаа олон нийтэд танилцуулдаг болох юм. Хэлэлцүүлгийн үеэр төсвийн өөдрөг, дундаж, тааруу гэсэн хувилбаруудыг танилцуулах боломжтой бөгөөд аль нэгийг нь сонгоод, улмаар УИХ-д өргөн барих боломжтой. Тухайлбал, ОХУ хувилбар танилцуулах байдлаар хэлэлцүүлэг хийдэг туршлагатай. Төсвийн төслийн ганц хувилбарыг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр оруулахдаа эдийн засгийн өсөлт сайтай хувилбар батлуулдаг. Төлөвлөсөн зарлагаа батлуулахын тулд орлогоо өөдрөгөөр төсөөлдөг байдлыг засахад энэхүү хэлэлцүүлэг чухал нөлөөтэй юм.

Зардлын төлөвлөлтийн хувьд өнгөрсөн 10

жилийн хугацаанд Засгийн газар хоёр жил хэмнэлтийн горимд орсон<sup>2</sup>. Өөрөөр хэлбэл, төлөвлөж байсан зардлаасаа тодорхой бүлэг зардлуудыг хассан. Эндээс харахад төлөвлөсөн бодлогоо хэрэгжүүлэх нөөц хөрөнгө байхгүйгээс орлого тасалдахад зардлаа танахаас өөр аргагүй болсон байна. Өөрөөр хэлбэл, мөчлөг дагасан төсвийн бодлого нь төсвийн орлого тасалдсан үед бодлогоо гүйцэтгэх боломжийг Засгийн газарт олгодоггүй.

Бодлого төлөвлөлт нь төсөвлөлттэй уялдаагүй, урт хугацааны бодлогыг санхүүжүүлэх механизм бүрдээгүй байна. Монгол Улсын хөгжлийн баримт бичгүүдийн хувьд санхүүжилтийн хэмжээ болон эх үүсвэрийг тодорхой заасан бөгөөд одоо хэрэгжиж буй үндсэн баримт бичиг нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө билээ. 2020-2024 оны уг хөтөлбөрийн санхүүжилтийн хэрэгцээ нь 87.8 их наяд төгрөг байна. Тус санхүүжилтийн 23 хувийг улсын төсвөөс, 18 хувийг гадаадын зээл тусламжаар, 19 хувийг нь гадаад, дотоодын хувийн хөрөнгө оруулалтаар, 11 хувийг нь дээр дурдсан хоёр буюу түүнээс олон эх үүсвэрээр, 19 хувийг нь тодорхойгүй, эсвэл бусад эх үүсвэрээс санхүүжүүлэхээр тусгажээ.

Тухайн жилийн төсвийг дунд хугацааны тооцоололд үндэслэж боловсруулах ажил сул байна. Стратегийн төлөвлөгөөг зарим яам (Таван том яам<sup>3</sup> төсвийн 31 хувийг төлөөлдөг) боловсруулдаг боловч зарцуулалтыг тодорхойлох, эрэмбэлэх нь тухайн яамдын стратеги төлөвлөгөөтэй зарим үед таарч, бусад яамдын хувьд ийм ажил аль ч үед байдаггүй (Учир нь тэд стратегийн төлөвлөгөөгүй

<sup>2</sup> 2014, 2021 онд тус тус Засгийн газрын тогтоолоор батлагдсан.

<sup>3</sup> Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Сангийн яам, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Эрүүл мэндийн яам, Боловсрол, шинжлэх ухааны яам.

байдаг). Төсвийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг стратегитай уялдуулах үнэлгээг яамны түвшний стратеги төлөвлөгөөнөөс илүү салбарын төлөвлөгөөний дагуу хийдэг.

Төсөв, цаашдын жилийн тооцоог нэг жилээс нөгөө жилийн хооронд уялдуулах ажил хийгдэхгүй байна. Дунд хугацааны төсвийн

хүрээний мэдэгдлийн чанар, ач холбогдлыг нэмэгдүүлж, улмаар дунд хугацааны зарлагын хүрээний мэдэгдэлд шилжих эхний алхмуудыг хийх нь зүйтэй байна. Үүний тулд төсвийн орлого, зарлагын мэдээллийн чанарыг сайжруулж, төсвийн сахилга батыг шат шатанд дээшлүүлэх шаардлагатай байна.

## ШААРДЛАГАТАЙ АЛХМУУД

---

Улсын төсвийн төлөвлөлтийг сайжруулахын тулд дараах алхмуудыг хийж, хэрэгжүүлэх тал дээр УИХ, Засгийн газар, Сангийн яам болон холбогдох бусад төрийн байгууллага анхааран ажиллахыг Төсвийн зөвлөлөөс зөвлөж байна.

Үүнд:

- Төсвийн төсөл болон дагалдах хууль тогтоомжийг Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дагуу судалгаа, хэлэлцүүлэгтэй болгох;

- Төсвийн орлогын төсөөллийг хэлэлцүүлэхдээ алтернатив (сайн, дунд, тааруу) хувилбарууд танилцуулах, түүнчлэн өнгөрсөн жилийн төсөөллөөс гүйцэтгэл нь хэр зэрснийг тайлбарладаг болох;
- Төсвийн зардлын төсөөллийг дунд хугацаагаар хийх.

# ХАВСРАЛТ

## ХҮСНЭГТ 1. НЭГДСЭН ТӨСВИЙН ТЭНЦВЭРЖҮҮЛСЭН ОРЛОГО, ТЭРБУМ ТӨГРӨГӨӨ

Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого	2012 он	2013 он	2014 он	2015 он	2016 он	2017 он	2018 он	2019 он	2020 он	2021 он	Дундаж
2011.11.30 Батлагдсан	5,825.7										
2012.03.07 Тодотгол	5,530.3										
Гүйцэтгэл	4,975.8										
2012.11.08 Батлагдсан		7,088.3									
2013.10.25 Тодотгол		6,384.1									
Гүйцэтгэл		5,880.1									
2013.11.15 Батлагдсан			6,856.0								
2014.05.23 Тодотгол			6,883.8								
2014.12.18 Тодотгол			6,945.1								
Гүйцэтгэл			6,276.6								
2014.11.14 Батлагдсан				7,159.9							
2015.01.23 Тодотгол				6,632.0							
2015.10.30 Тодотгол				6,074.0							
Гүйцэтгэл				5,973.8							
2015.11.13 Батлагдсан					7,013.9						
2016.09.09 Тодотгол					5,347.2						
Гүйцэтгэл					5,852.1						
2016.11.10 Батлагдсан						6,160.2					
2017.04.14 Тодотгол						6,035.7					
2017.10.26 Тодотгол						6,537.1					
Гүйцэтгэл						5,173.7					
2017.11.14 Батлагдсан							7,387.4				
Гүйцэтгэл							9,234.9				
2018.11.02 Батлагдсан								9,824.5			
Гүйцэтгэл								10,801.6			
2019.11.13 Батлагдсан									11,797.8		
2020.08.28 Тодотгол									9,884.6		
Гүйцэтгэл									9,464.0		
2020.11.03 Батлагдсан										11,797.8	
2021.07.07 Тодотгол										12,202.6	
Гүйцэтгэл										12,689.4	
Төсвийн тодотголд тусгасан орлогын өөрчлөлт/Батлагдсан төсвийн орлого, %	-5%	-10%	1%	-15%	-24%	6%			-16%	3%	-7%
Төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн зөрүү/Төлөвлөсөн (Батлагдсан эсвэл тодотгосон) төсвийн орлого, %	-10%	-8%	-10%	-2%	9%	-21%	25%	10%	-4%	4%	-1%

Эх үүсвэр: Сангийн яам, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

## ХҮСНЭГТ 2. НЭГДСЭН ТӨСВИЙН НИЙТ ЗАРЛАГА, ТЭРБУМ ТӨГРӨГӨӨР

Нэгдсэн төсвийн нийт зарлага	2012 он	2013 он	2014 он	2015 он	2016 он	2017 он	2018 он	2019 он	2020 он	2021 он	Дундаж
2011.11.30 Батлагдсан	6,309.5										
2012.03.07 Тодотгол	6,312.2										
Гүйцэтгэл	4,975.8										
2012.11.08 Батлагдсан		7,444.6									
2013.10.25 Тодотгол		6,800.9									
Гүйцэтгэл		6,178.9									
2013.11.15 Батлагдсан			7,275.1								
2014.05.23 Тодотгол			7,293.8								
2014.12.18 Тодотгол			7,352.7								
Гүйцэтгэл			7,144.6								
2014.11.14 Батлагдсан				7,599.2							
2015.01.23 Тодотгол				7,837.4							
2015.10.30 Тодотгол				7,303.5							
Гүйцэтгэл				7,087.9							
2015.11.13 Батлагдсан					7,954.4						
2016.09.09 Тодотгол					9,065.1						
Гүйцэтгэл					9,018.3						
2016.11.10 Батлагдсан						8,568.9					
2017.04.14 Тодотгол						8,750.2					
2017.10.26 Тодотгол						9,154.5					
Гүйцэтгэл						7,139.6					
2017.11.14 Батлагдсан							9,651.5				
Гүйцэтгэл							8,955.8				
2018.11.02 Батлагдсан								11,928.5			
Гүйцэтгэл								11,206.1			
2019.11.13 Батлагдсан									13,872.6		
2020.08.28 Тодотгол									15,137.3		
Гүйцэтгэл									13,904.0		
2020.11.03 Батлагдсан										13,951.6	
2021.07.07 Тодотгол										16,765.1	
Гүйцэтгэл										15,801.4	
Төсвийн тодотголд тусгасан зарлагын өөрчлөлт/Батлагдсан төсвийн зарлага, %	0%	-9%	1%	-4%	14%	7%			9%	20%	5%
Төсвийн зарлагын гүйцэтгэлийн зөрүү/Төлөвлөсөн (Батлагдсан эсвэл тодотгосон) төсвийн зарлага, %	-21%	-9%	-3%	-3%	-1%	-22%	-7%	-6%	-8%	-6%	-9%

Эх үүсвэр: Сангийн яам, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)



Г.Бумчимэг нь Банк Санхүүгийн Академийн Гүйцэтгэх захирлаар ажилладаг. Тэрээр Монгол Улсын Их сургуулийн Эдийн засгийн сургуулийг эдийн засагч мэргэжлээр бакалаврын зэрэгтэй төгсөж, 2010 онд Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Хаант Улсын Манчестерийн Их сургуульд эдийн засгийн онолын шинжлэх ухааны магистрын зэрэг хамгаалсан.

Тэрээр эдийн засгийн судалгаа, эдийн засгийн төсөөлөл, бодлогын шинжилгээний чиглэлээр мэргэшсэн. Г.Бумчимэг нь Монголбанк, “Монголын эдийн засгийн шинжилгээ судалгааны төв” ТББ-д тус чиглэлээр ажиллаж байсан бөгөөд Азийн хөгжлийн банк, Дэлхийн банк, Монгол Улсын Сангийн яам зэрэг байгууллагад Монгол Улсын эдийн засгийн төсөөлөл хийх загварууд хөгжүүлэхэд зөвлөхөөр ажилласан туршлагатай.