

Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал

Эндрю Бауэр,
Галиндэвийн Рагчаасүрэн,
Лхагважавын Мөнх-Оргил, Дэвид Михали,
Тувааны Номуунтөгс

2017 ОНЫ 8 ДУГААР САР

GEREGE PARTNERS
Professional Services



ГАРЧИГ

ХУРААНГУЙ	1
БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ.....	4
1. ӨМНӨХ ТУРШЛАГА, ӨНӨӨГИЙН СОРИЛТУУД	5
2. ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨР	10
3. ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХУВИЛБАР БА СУУРЬ ТӨСӨӨЛӨЛ.....	14
4. ТӨСӨӨЛӨЛД НӨЛӨӨЛӨХ ЭРСДЭЛ	17
5. ТӨСВИЙН ДҮРМҮҮДИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	20
6. ДҮГНЭЛТ	24
ХАВСРАЛТ 1. ШИНЭЭР ҮҮСГЭСЭН БОЛОН ТӨЛСӨН ӨРИЙН БҮТЭЦ (ТЭРБУМ ТӨГРӨГӨӨР).....	26
ХАВСРАЛТ 2. ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨР.....	27
АШИГЛАСАН МАТЕРАЛ	27

Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал

Хураангуй

- 2010 онд буюу түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнэ өндөр, эдийн засаг хурдтай өсөж байх үед УИХ Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТХ)-ийг баталсан. Уг хууль 2013 онд бүрэн хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд зорилго нь төсвийн тогтворжуулалтын сан (ТТС)-г байгуулж түүнийг удирдах замаар түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл, түүнтэй уялдах гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (ГШХО)-ын нэмэгдэх болон хорогдох урсгалаас эдийн засгийг хамгаалж тогтвортой өсөлтийг хангахад оршино.
- Гэвч 2013 оноос эхлэн эрдсийн түүхий эдийн үнэ болон ГШХО буурч, эдийн засгийн таатай нөхцөл удаан үргэлжлээгүй. Улмаар төр засаг ТТБТХ-ийн дүрмүүдийг дагаж мөрдөөгүй буюу хэрэгжилтийг нь хойшлуулж, хэд хэдэн удаа тэдгээрт өөрчлөлт оруулсан. Түүнчлэн ТТС-нд хангалттай хэмжээний хөрөнгө хуримтлуулж чадаагүй бөгөөд харин ч сүүлийн 10 жил Засгийн газрын өр их хэмжээгээр нэмэгдсэн байна. 2016 оны эцэс гэхэд өрийн хэмжээ дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий 80 орчим хувьтай тэнцсэнээр төсвийн орлогын 20 гаруй хувийг өрийн үйлчилгээний төлбөрт зориулах болсон нь төсөв тогтворгүй болсныг илтгэнэ.

ТӨСВИЙН ТОГТВОРГУЙ БАЙДАЛ ҮҮССЭН ШАЛТГААН

- 2012-2016 онд Засгийн газар орлогоо байнга өөдрөгөөр төсөөлж ирсэн. Бодит байдалд нэрлэсэн ДНБ өссөн боловч, төсвийн орлого түүнийг даган нэмэгдээгүй.
- УИХ-аас төсвийн зарцуулалтаа орлогын өөдрөг төсөөлөл дээр үндэслэж баталж ирсэн. Хэдийгээр төсвийн жилдээ тодотголыг олон удаа хийх замаар зарлагыг бууруулж байсан ч сонгуулийн жил болох 2016 онд төсвийн зардал дахин нэмэгдсэн.
- Хөгжлийн банкаас 2012-2015 онд хийсэн төсвийн гадуурх зарцуулалтыг 2016 оны Засгийн газрын өр төлбөрт нэгтгэсэн.
- 2012-2016 оны хугацаанд Засгийн газрын өр 14 их наяд төгрөгөөр нэмэгдсэн. Үүнээс 9.4 их наяд төгрөг нь энэ хугацаанд үүссэн төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор авсан шинэ өр юм. Нийт өрийн тодорхой хэсгийг гадаад валютаар авсан бөгөөд төгрөгийн ханш суларснаас өрийн үлдэгдэл 4.7 их наяд төгрөгөөр нэмэгдсэн байна.

СҮҮЛИЙН ҮЕД ЮУ БОЛСОН БЭ?

- 2016 оны гуравдугаар улиралд Монгол Улсад санхүүгийн хямрал болох нь илэрхий болсон. Засгийн газрын дотоод бондын хүү жилийн 18 хувьд хүрч, төгрөгийн ханш хурдтай суларсан. Олон улсын санхүүгийн зах зээл дээр Засгийн газрын бондын хүү 10 хувиас давсан. Мүүди (Moody's) байгууллага Монголын Засгийн газрын зээлжих зэрэглэлийг В3-аас Саа1 болгон бууруулсан.
- Засгийн газар Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС)-д хандаж 2017 оны хоёрдугаар сард тус сангийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх мэргэжилтнүүдийн түвшний тохиролцоонд хүрч, 2017 оны дөрөвдүгээр сарын 24-нд ОУВС-ын захирлуудын зөвлөлөөр хөтөлбөр батлагдсан.
- ОУВС-ийн хөтөлбөр болон нүүрс үнийн өсөлтөөс хамаарч санхүүгийн зах зээл харьцангуй эерэг болж, Засгийн газрын бондын хүүгийн түвшин олон улсын зах зээл дээр буурч, төгрөгийн ханш тогтворжих хандлагатай байна.
- 2016 оны сүүлээс эхлэн манай гол нэрийн экспортын түүхий эд болох алт, зэс, нүүрсний үнэ өсч, экспорт нэмэгдлээ.
- Засгийн газраас Эрдэнэс Таван Толгой компанийн нүүрсийг тогтмол үнээр борлуулах Чалко компанитай байгуулсан гэрээг цуцалсан. Нүүрсний үнэ нь тонн тутамд 22 ам.доллараас 70 ам.доллар хүрч огцом өслөө.
- 2016 оны 11 дүгээр сард батлагдсан 2017 оны төсөвт зардлыг, тэр дотроо хөрөнгө оруулалтын зардлыг өмнөх онтой харьцуулахад нэлээд танасан.

ИРЭЭДҮЙН ТӨСӨӨЛӨЛ ЯМАР БАЙНА ВЭ?

- Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн (ББЗХ)-ийн боловсруулсан Монголын Макро-Төсвийн Загвар (МММ)-ыг ашиглан түүхэн чиг хандлага болон 2016 оны 11 дүгээр сард батлагдсан төсвийн суурин дээр гаргасан таамаглалаар 2017-2030 онд төсвийн нийт алдагдал ДНБ-ний зургаа орчим хувь, өр-ДНБ-ий харьцаа 85 орчим хувь байхаар байна.
- ГШХО дорвитой нэмэгдээгүй бөгөөд түүхий эдийн үнэ мэдэгдэхүйц хэлбэлзэлтэй байсан 2016 оны эдийн засгийн энэхүү голлох төлөв байдал цаашид ч үргэлжилбэл ойрын ирээдүйд төсвийн орлого нэмэгдэх нь эргэлзээтэй. Харин инфляцийн болон өрийн хүүгийн төлбөрийн өсөлтөөс хамаарч төсвийн зарлага нэмэгдэх магадлалтай. Улмаар төсвийн алдагдал өсч, өрийн нөхцөл байдал улам дордох хандлагатай байна. Иймээс ч Засгийн газар ОУВС-гаас дэмжлэг хүссэн байгаа.
- Засгийн газар ОУВС-тай зарлагыг бууруулах болон орлогыг нэмэгдүүлэх төсвийн шинэтгэл хийх тохиролцоонд хүрч, УИХ үүнийг дэмжсэн. Үүний дүнд ирэх жилүүдэд төсвийн алдагдлыг олон улсын бусад түншлэгчдийн олгох гурван тэрбум ам.долларын хөнгөлөлттэй зээлээр нөхнө.

ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙН НӨЛӨӨ

- ОУВС-гийн хөтөлбөрийн Монголын эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг ББЗХ-ийн боловсруулсан МММ загварыг ашиглан судаллаа. Ингэхдээ зөвхөн онцгой албан татвар, импортын татвар, хувь хүний орлогын албан татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл болон төсвийн зарлагад гарах өөрчлөлтүүдийг авч үзлээ.
- Татварын өсөлтөөс хамаарч төсвийн орлого 2018, 2019, 2020 онд 389, 529, 708 тэрбум төгрөгөөр тус тус өсөх төлөвтэй байна.
- Онцгой албан татвар болон импортын татварын өсөлтөөс хамаарч орлого 280, 363, 433 тэрбум төгрөгөөр тус тус нэмэгдэнэ гэж тооцлоо.
- Хувь хүний орлогын албан татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийн өсөлтөөс хамаарч 109, 166, 274 тэрбум төгрөгөөр тус тус нэмэгдэхээр байна.
- Төсвийн зарлага эдгээр онуудад 215, 293, 389 тэрбум төгрөгөөр тус бүр буурах төлөвтэй байна.
- Төсвийн энэхүү хумих бодлогын үр дүнг төсвийн шинэчлэл хийхгүй байх суурь төсөөллийн үр дүнтэй харьцуулбал:
- Богино хугацаанд ДНБ-ий өсөлт доогуур, инфляцийн түвшин өндөр байна. Харин урт хугацаанд хоёр үзүүлэлт суурь төсөөллийн дүнд ойртож байна. ДНБ-ий өсөлт буурахад нөлөөлж байгаа хүчин зүйл нь татварын өсөлтөөс үүдэлтэй өрхийн хэрэглээний бууралт бөгөөд Засгийн газрын зардлын бууралт юм. Харин харьцангуй өндөр инфляци бий болоход нөлөөлөх хүчин зүйл нь хэрэглээний татварын өсөлт юм. Хувь хүний орлогын албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийн өсөлт нь ДНБ-ий өсөлт болон инфляцид харьцангуй бага нөлөө үзүүлж байна.
- Татварын хувь хэмжээний өсөлт, үнийн ерөнхий түвшин өндөр байхаас хамаарч төсвийн орлого ОУВС-ийн төсөөллийн хувьд суурь төсөөллөөс тооцооны хугацааны туршид мэдэгдэхүйц өндөр байна.
- Цалингийн зардлыг хязгаарлахад чиглэсэн бодлогын арга хэмжээ нь 2018-2020 онд 215, 293, 389 тэрбум төгрөгийг тус тус хэмнэхэд хүргэхээр байна. Төсвийн зарлага ийнхүү буурах хэдий ч үнийн ерөнхий түвшний өсөлтөөс үүдэж зарлагыг нэмэгдүүлэх шаардлага үүснэ. Тиймээс төсвийн анхдагч зарлагын хэмжээнд гарах өөрчлөлт нь маш бага байна.
- Суурь төсөөлөлд төсвийн нийт алдагдал ДНБ-ий зургаа орчим хувьтай тэнцэж байгаа бол ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжсэнээр хоёр орчим хувь болж буурна.
- Засгийн газрын өр суурь төсөөлөлд 2030 он хүртэл ДНБ-ий 85 хувьтай тэнцэх бол хөтөлбөр хэрэгжсэнээр 55 хувь болтол буурна.
- Төсвийн дүрмүүдийн мөрдөлт: ОУВС хувилбарт Засгийн газрын өр хуулиар тогтоосон хязгаарт ойртох бол суурь төсөөлөлд өндөр хэвээр үлдэнэ. Тэнцвэржүүлсэн орлогоор тооцсон төсвийн алдагдал ОУВС хувилбарт Оюу Толгойн хамгийн өндөр татвар төлөх жилүүдэд хуулийн хязгаарыг хангаж, хароин түүнээс цааш буцаж өсөх бол суурь төсөөлөлд хуулийн хязгаарыг хэзээ ч хангахгүй.
- Дүгнэвэл, ОУВС-гийн хөтөлбөр төсвийн тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлнэ. Харин бодит ДНБ буурч, үнийн ерөнхий түвшин нэмэгдэж байгаа нь хөтөлбөрийн сөрөг тал юм.

ТӨСӨӨЛӨЛД НӨЛӨӨЛӨХ ЭРСДЛҮҮД

Засгийн газраас өмнө нь авсан болон ОУВС-гийн хөтөлбөрийн хүрээнд авах арга хэмжээ, таатай гадаад орчин зэрэг нь Монголын эдийн засагт өөдрөг төсөөллийг дагуулж байна. Дэлхийн зах зээл дээрх нүүрс, зэс, алтны үнэ сүүлийн зургаан сарын туршид хурдтай өслөө. Монголын Засгийн газрын Эрдэнэс Таван Толгойн уурхайн нүүрснээс авдаг байсан үнэ тонн тутамд 22 ам.доллар байсан бол одоо 70 ам.доллар болоод байна. Гэхдээ ирээдүйн эдийн засгийн байдлын талаарх төсөөлөлд хэд хэдэн эрсдэл нөлөөлж болно.

- Түүхий эдийн үнийн өсөлт цаашид энэ хэвээр үргэлжлэх үү эсвэл түр зуурынх үү гэдэг нь тодорхой биш. Манай гол нэрийн экспортын бүтээгдэхүүний үнэ суурь төсөөллөөс 15 хувиар бага байхад ОУВС-гийн хөтөлбөрийн эерэг нөлөө үгүй болно.
- Бидний төсөөлөлд уул уурхайн салбарт дараагийн таван жилд гарах том дэвшил Монголд ашиг тусаа өгнө гэж үзсэн. Гэтэл Таван Толгойн төмөр замын хөрөнгө оруулалт гэх мэт тодорхойгүй зүйлс бий.
- ОУВС-гийн хөтөлбөрт туссан арга хэмжээг хэрэгжүүлж чадах эсэх нь мөн эргэлзээтэй. Жишээ нь иргэд орлогын өндөр татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс зайлхийж болно. Худалдаачид онцгой албан татвар нэмэгдэхээс өмнө бараа татан авалтаа хийх, эсвэл хууль бусаар импортлох хандлага нэмэгдэж болно. Төрийн албан хаагчдын тоо буурснаар ажлын ачаалал, төрийн үйлчилгээний чанар муудаж болох учраас Засгийн газар гэрээт ажиллагсдыг нэмж болзошгүй.
- Төсвийн зарлага нэмэгдэх эрсдэл: Өнгөрсөн эдийн засгийн сэргэлтийн үед Хөгжлийн банкаар дамжуулан төсвөөс гадуурх зардлыг нэмэгдүүлсэн, мөн төсвийн орлогоо хэт өөдрөгөөр тооцож үр ашиг багатай хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлсэн. Эдийн засгийн ирээдүйн төсөөлөл илүү сайн байж болох хэдий ч төсөвлөлттэй холбоотой өмнөх алдаануудаа давтаж болохгүй.

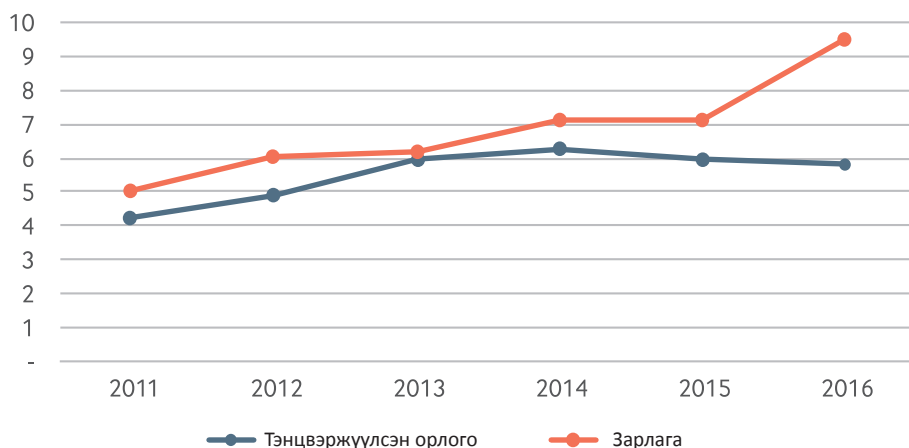
Бодлогын зөвлөмж

- УИХ, Засгийн газар, улс төрийн намууд ТТБТХ-ийн ач холбогдолыг үнэлж, хэрэгжилтийг хангах хэрэгтэй. Уг хуулинд туссан дүрмүүд хэрэгжиж байгаа эсэхэд хараат бус, зохих чадвартай хяналтын чиг үүрэг бүхий этгээдүүд дүгнэлт хийх шаардлагатай. Дүрмүүдийг өөрчлөх шаардлагатай бол тохиолдлын байдлаар бус мэргэжилтнүүдийн санал зөвлөмжийг авч зөвлөлдсөний үндсэн дээр хийх хэрэгтэй.
- Сүүлийн жилүүдэд Засгийн газар төсвийн орлогоо байнга өөдрөгөөр төсөөлж ирсэн. Иймд орлогоо төсөөлөхөд ашиглаж байгаа аргаа нягталж, дахин үнэлэх шаардлагатай. Мөн улс төрийн нөлөө орж байгаа бол үүнийг зогсоох хэрэгтэй.
- Засгийн газар зарлагыг төсвийн хүрээнд л захиран зарцуулж, төлөвлөөгүй болон нэмэлт зардлыг ялангуяа сонгуулийн жилд гаргахгүй байх хэрэгтэй. Төрийн өмчийн компаниудын санхүү, үйл ажиллагааг ил тод болгох нь төсвөөс гадуурх зардал гарахаас сэргийлнэ. Өртөг зардлыг нь тооцсон төсөл хөтөлбөрүүдийн нөлөөг үнэлэх, дүгнэлт өгөх нь төсвийн зарлагыг хянах боломжийг бүрдүүлнэ. Мөн төсвийн жил эхэлснээс хойш зардлыг нэмэх бол төсвийн тодотголын үйл явц бүрэн хэрэгжих ёстой.
- УИХ болон Засгийн газар ирэх жилийн төсвийн зарлагаа эргэн нягталж, шаардлага хэрэгцээний дагуу дахин эрэмблэх хэрэгтэй. Хөтөлбөрүүдийн болон хөрөнгө оруулалтын 2017 оны төсвийг нэлээд танасан боловч зарлагыг бууруулах боломж байсаар байна. Ялангуяа улс төрийн сэдэлтэй орон нутгийн дэд бүтцийн төслүүдийг дахин нягтлан үзэх хэрэгтэй. Ийм төслүүдийг танаж, зарлагыг үндэсний хөгжлийн шинэ хөтөлбөртэй уялдуулан хийх нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.
- Засгийн газар, УИХ-аас өр-ДНБ-ий харьцааг бууруулах хэрэгтэй. Өсөж байгаа, мөчлөг дагасан өндөр хэлбэлзэлтэй эдийн засгийн хувьд өр-ДНБ-ий харьцаа урт хугацаанд 30-50 хувь байх зорилгыг тавих нь зохижтой байдаг. Энэ тохиолдолд идэвхтэй төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлж, улмаар эдийн засгийг урт хугацаанд тогтвортой өсгөх боломж Засгийн газарт бий болно.

1. Өмнөх туршлага, өнөөгийн сорилтууд

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТХ) нь түүхий эдийн зах зээлийн хэлбэлзлийн эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг бууруулж, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн дүрмүүдийг тогтоосон. Тэдгээрийг мөрдөх нь Засгийн газар санхүүгийн хариуцлагатай удирдлагыг хэрэгжүүлэх дохио болж, улсын хувьд авах зээлийн нөхцөлөө сайжруулж, боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтэц зэрэг өсөлт бий болгох салбаруудыг илүү дэмжих боломж бүрдэнэ.

Засгийн газар төсвийн дүрмүүдийг мөрдөж чадаагүй тул ТТБТХ-д хэд хэдэн удаа өөрчлөлт оруулаад байна. 2013-2016 онд төсвийн зарлага өссөн ч, төсвийн орлого дагаж өсөөгүй (Зураг 1). Улмаар төсвийн алдагдал нэмэгдэж өрийн хэмжээ 2016 оны эцэс гэхэд 22 их наяд төгрөгт хүрсэн. Өр-ДНБ-ий харьцаа (2016 оны эцэст өнөөгийн үнэ цэнээр 80 орчим хувь байсан) хэт өсвөл, хөрөнгө оруулагчдын Засгийн газар өрөө төлж чадна гэсэн итгэл буурах, зээлийн хүү өсөх, хөрөнгө оруулалт буурах, улмаар банкны хямралд өртөх эрсдэл бий.

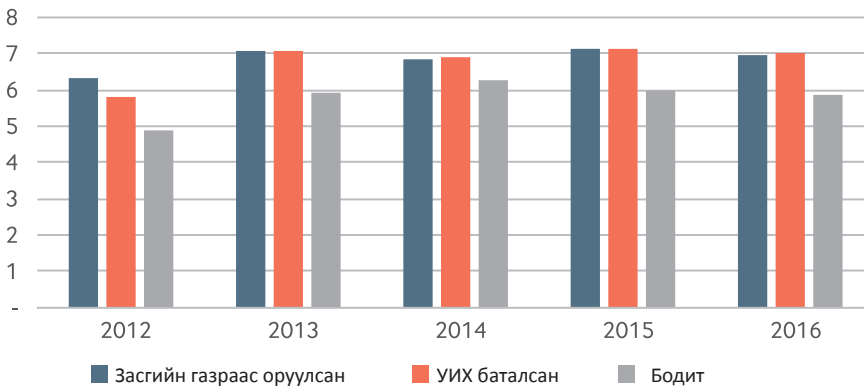


Зураг 1. Төсвийн динамик (их наяд төгрөгөөр)

Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ТӨСӨӨЛӨЛ

Эдийн засгийн өсөлт сул, инфляцитай байсан хэдий ч УИХ-ын баталсан төсвийн орлогын төсөөлөл 2013 оноос хойш харьцангуй тогтвортой байжээ (Зураг 2). Харин төсвийн бодит орлого жил бүр төсөөлснөөс бага байв. Зөрүү нь их хэмжээтэй буюу жил бүр бараг нэг их наяд төгрөг байна. Орлогын гүйцэтгэл ингэж мүүдах нь төсвийн алдагдал жил бүр төсөөлснөөс өндөр байх шалтгаан болсон.

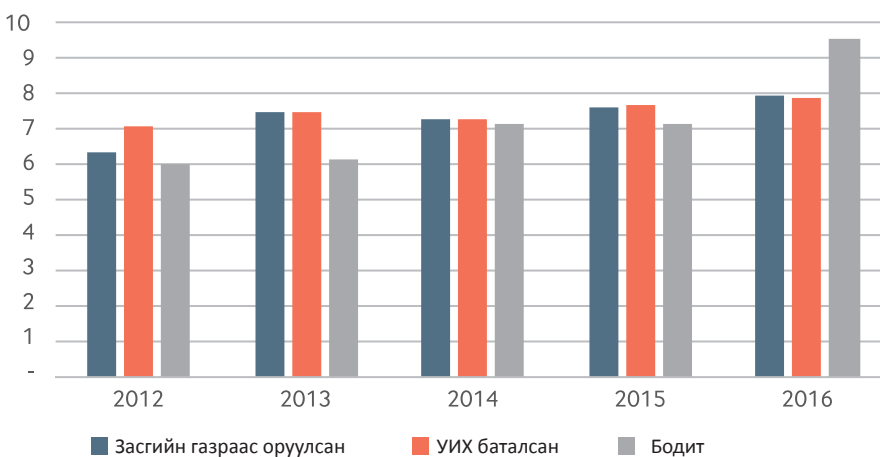


Зураг 2. Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого (их наяд төгрөгөөр)

Эх сурвалж: Төсвийн тухай хууль, Үндэсний статистикийн хороо

ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА

Төсвийн зарлага 2012 оноос хойш өссөн бөгөөд ялангуяа 2016 онд их хэмжээгээр нэмэгдсэн (Зураг 3). 2012-2015 онд УИХ-аас анхлан баталсан төсвийн зарлага нь гүйцэтгэлийн дүнгээс харьцангуй өндөр байгаа нь төсвийн тодотгол хийж байсныг илтгэнэ. Харин 2016 онд зарлага УИХ-аас анхлан баталсанаас их хэмжээгээр хэтэрсэн байна. Үүний шалтгаан нь Хөгжлийн банкны санхүүжүүлсэн Улаанбаатарт шинэ зам барих, хуучныг засварлах, үүлзваруудыг сайжруулах зорилготой “гудамж төсөл” гэх мэт төсвөөс гадуурх зардлыг улсын төсөвт нэгтгэсэн явдал юм. Тиймээс 2012-2015 оны төсвийн зарлагын дүнг бүрэн хэмжээгээр тайлагнадаггүй байсан байна.¹



Зураг 3. Төсвийн зарлага (их наяд төгрөгөөр)

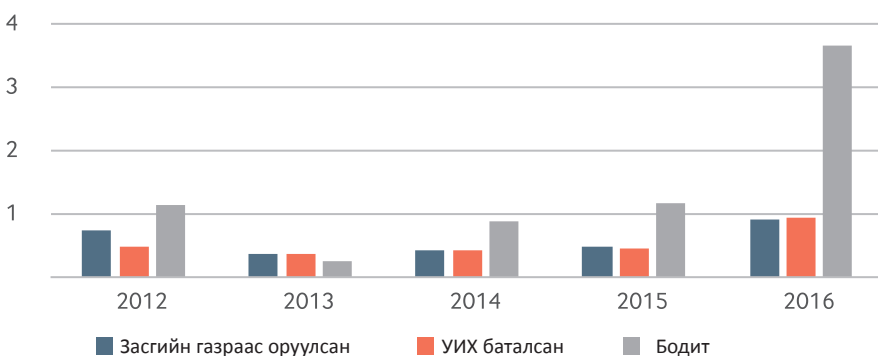
Эх сурвалж: Жил бүрийн төсвийн тухай хууль, Үндэсний статистикийн хороо

¹ Хэрвээ Хөгжлийн банкны төсвөөс гадуурх зарлагыг нийтэд нь 2016 оны төсөвт тусгалгүйгээр жил тус бүрт хуваавал, зарлага ДНБ-ны 35 орчим хувьтай тэнцэхээр байна.

ТӨСВИЙН ТЭНЦЭЛ

2012 оноос хойш төсвийн бодит алдагдал УИХ-аас анхлан баталсан дүнгээс бараг жил бүр өндөр байсан (Зураг 4-ыг харна уу). 2016 оны төсвийн их хэмжээний алдагдлын шалтгаан нь Засгийн газрын албан ёсны тоо баримтад Хөгжлийн банкны төсвөөс гадуурх зардлыг улсын төсөвт нэгтгэсэн явдал юм.

2012-2016 оны хугацаанд Засгийн газраас анхлан УИХ-д өргөн барьсан төсөв хэрэгжсэн бол, төсвийн алдагдал хуримтлагдаж 2.89 их наяд төгрөг болох байсан. УИХ-аас анхлан баталсан төсөв биелэлээ олсон бол, төсвийн алдагдалын хуримтлал 2.63 их наяд төгрөг болох байсан. Харин, төсвийн бодит алдагдлын хуримтлал 7.06 их наяд төгрөг болж Засгийн газрын өр ихээхэн нэмэгдэхэд нөлөөлсөн.



Зураг 4. Тэнцвэржүүлсэн орлогоор тооцсон төсвийн алдагдал (их наяд төгрөгөөр)

Эх сурвалж: Төсвийн тухай хууль, Үндэсний статистикийн хороо

ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ӨР

Засгийн газрын өр (дотоодын бонд, төрийн өмчит ААН-ийн зээл, татварын урьдчилгаа, гадаад зээл, гадаад бонд, Засгийн газрын баталгаа, вексэл, концесийн гэрээ-ний нийлбэр) нь 2012 онд 5.2 их наяд төгрөг байсан бол 2016 оны гуравдугаар улирлын сүүлээр 19.4 их наяд төгрөг болж 14.1 их наядар нэмэгдсэн (Хүснэгт 1).²

Засгийн газар энэ хугацаанд 9.4 их наяд төгрөгийн шинэ өр үүсгэсэн. Харин жил бүр гадаад валютаар авсан өрийн хэмжээ төгрөгийн ханшны уналтаас болж нэмэгдсэн. 2012-2016 онд төгрөгийн ханшны уналтаас болж үүссэн өрийн хэмжээ 4.7 их наяд төгрөг байна.³

	2012	2013	2014	2015	2016 Q3
Өр (оны эхэнд)	5.21	8.93	11.28	14.07	14.32
Шинэ өр (цэвэр дүнгээр)	3.22	1.31	2.13	-0.17	2.95
Өр (оны эцэст)	8.93	11.28	14.07	14.32	19.36
Төгрөгийн ханшны нөлөө	0.49	1.04	0.66	0.42	2.09

Хүснэгт 1. Засгийн газрын өр (их наяд төгрөгөөр)

Эх сурвалж: Сангийн яам, Монгол Банк;

Тэмдэглэл: Зохиогчид төгрөгийн ханшны нөлөөг тооцоолов.

Төсвийн орлогыг буруу төсөөлснөөс болж Засгийн газрын өр нэмэгдсэн. 2012-2016 онд төсвийн орлого төсөөлж байснаас нийтдээ 5 их наяд төгрөгөөр тасарсан. Засгийн газрын орлогын төсөөлөл байнга хэт өөдрөг байсныг Хүснэгт 2-оос харж болно. Энэ юунаас болж байна вэ? Төсвийн орлого тооцоолдог Сангийн Яамны арга, хэрэгсэлд байна уу? Эсвэл төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх зорилгоор улс төрийн нөлөө орж

² Засгийн газрын өр 2016 оны эцэс гэхэд 22.3 их наяд төгрөг хүрнэ гэж хүлээгдэж байв.

³ Хавсралт 1-ээс засгийн газрын өрийн бүтцийг харна уу.

байна уу гэсэн асуулт зүй ёсоор гарч байна. Төсвийн орлого тасалдах үед төсвийн тодотгол хийж зарлагыг бууруулах оролдлого хийж ирсэн боловч төсвийн алдаглыг анхлан баталсан түвшинд хүртэл бууртал зарлагаа танаж чаддаггүй.

Төсөөлөл хийсэн огноо	2012	2013	2014	2015	2016
2011.07.09	4.18	4.6	4.82		
2011.11.30	5.83	6.41	6.66		
2012.05.22		7.47	8.86	10.22	
2012.10.25		7.09	8.48	9.84	
2013.05.24			7.27	8.21	9.46
2013.11.14			6.88	8.21	9.45
2014.05.23			6.9	7.2	7.32
2014.05.30				7.2	7.32
2015.01.23				6.63	6.88
2015.10.30				6.07	6.98
2015.05.21					6.64
2015.11.13					7.01
2016.09.09					5.35
Бодит орлого	4.88	5.94	6.28	5.97	5.85

Хүснэгт 2. Төсөөлсөн ба бодит орлого (их наяд төгрөгөөр)

Эх сурвалж: Монгол Улсын Засгийн газар, Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл

ИХ ХЭМЖЭЭНИЙ БОГИНО ХУГАЦААНЫ САНХҮҮЖИЛТЫН ХЭРЭГЦЭЭ

Засгийн газар богино хугацааны санхүүгийн хэрэгцээгээ хангах, төсвийн алдагдалыг нөхөх зорилгоор дотоод бонд гаргадаг. 2016 оны байдлаар 5.8 их наяд төгрөгийн дотоод өр байгаа бөгөөд энэ нь нийт гадаад өрийн хагасаас бага юм. 2017 оны дөрөвдүгээр сард УИХ-аар төсвийн тодотголыг баталсан. Үүгээр 2017 оны төсвийн алдагдлыг 2.7 их наяд төгрөг байхаар баталсан нь 2016 оны нэрлэсэн ДНБ-ий 11.3 хувьтай тэнцэж байна. Засгийн газар энэ их хэмжээний шинэ зээл авах хэрэгтэй болно. Түүнээс гадна 2018, 2019 онд төсвийн алдагдал тус бүр 2.6, 2.1 их наяд төгрөг болох хүлээлттэй байна. Ингэснээр 2020 он гэхэд Засгийн газрын өр 8.4 их наяд төгрөгөөр нэмэгдэх болно. Саяхан тохирсон ОУВС-гийн хөтөлбөрийн дагуу Засгийн газар 3 тэрбум ам.долларын хөнгөлттэй зээл авах бөгөөд үүгээр ирэх жилүүдийн төсвийн алдагдал болон зарим төсөл хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх болно.

ӨР, ХҮҮГИЙН ТӨЛБӨРИЙН ХАНДЛАГА

Өсөж байгаа эдийн засгийн хувьд Засгийн газрын өр өсөж байж болно. Гэхдээ өр-ДНБ-ий харьцаа тогтвортой түвшинд байх ёстой. Эс бөгөөс зээлийн хүүгийн төлбөр өсөн нэмэгдэх эрсдэл үүсч улмаар өрийн хямрал нүүрлэх болно.

МММ буюу Монголын Макро-Төсвийн Загвар (МММ): ББЗХ-ийн боловсруулсан энэ загвар макроэдийн засаг, уул уурхайн салбар, мөн өр, хүүгийн төлбөрийн хандлагыг тооцож буй улсын төсөв гэсэн үндсэн гурван хэсгээс бүрддэг.⁴

Макро эдийн засгийн загвар нь бага хэмжээний бүрэн бүс бүтцийн загвар бөгөөд эцсийн хэрэглээ, хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэл, зээлийн хүү, гадаад дотоод үнэ гэх мэт үндсэн үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарлыг онолын үндэслэлтэйгээр, Монголын эдийн засгийн 2000- 2015 оны тоон мэдээллийг ашиглан үнэлсэн.

Уул уурхайн салбар нь зургаан том уурхайн (Оюу Толгой, Эрдэнэт, Цагаан Суврага, Гацуурт, Эрдэнэс Таван Толгой, Ухаа Худаг) төслийн түвшний санхүүгийн хялбаршуулсан загварыг ашигласан ба салбарын бусад үйл ажиллагааг шугаман төсөөллөөр нэгтгэсэн.

Төсвийн загвар нь улсын төсвийн орлого, зарлагыг гол бүлгүүдээр нарийвчлан тооцоолж тэдгээрийн чиг хандлагыг тодорхойлох бөгөөд төсвийн алдагдал болон Засгийн газрын өрийн динамик зэрэг чухал үзүүлэлтүүдийг тооцоолж байгаа. Энэ загвар нь өрийн тогтвортой байдал болон төсвийн дүрмүүдийн хэрэгжилтийн талаар төсөөлөл боловсруулдаг.

Түүнчлэн аливаа бодлого болон гадаад шокын нөлөөг түүхэн чиг хандлага дээр тулгуурласан суурь төсөөлөлтэй харьцуулалт хийх замаар хэмждэг. Бид суурь төсөөллөө 2000-2016 оны төсвийн гүйцэтгэл, 2016 онд батлагдсан 2017 оны төсөв болон 2017 оны нэгдүгээр улирлын эдийн засгийн нөхцөл байдлын мэдээллийг ашиглан боловсруулсан. Энэ суурь төсөөллийн дагуу 2017-2030 оны хооронд дараах үр дүн гарч байна.

- Засгийн газрын өрийн хэмжээ 2030 он хүртэл ДНБ-ий 84.8 хувьтай тэнцүү буюу өндөр түвшинд байхаар байна (мөн 2030 оноос цаашид дахин өсөхөөр байна). Өр ийм өндөр түвшинд (ДНБ-ний 80-90 хувь) байх нь төсвийн тогтвортой байдалд эрсдэлтэй.
- Өр-ДНБ-ий харьцааг бууруулахын тулд зээлийн хүүгийн төлбөрийг нөхөх хэмжээний төсвийн анхдагч ашиг үүсэх шаардлагатай. Зээлийн хүүгийн төлбөр нь 2016 оны байдлаар ДНБ-ий 5.2 хувийг, төсвийн зарлагын 15 хувийг эзэлж байв. Зээлийн үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээ тухайн жилд эрүүл мэндийн салбарт зарцуулсан зардлаас давж байна. Харин 2017 оны хувьд төлөх зээлийн үйлчилгээний төлбөр нь төрөөс эрүүл мэнд боловсролын салбарт зарцуулах зардлын нийлбэрээс давах төлөвтэй байна.

4 МММ-ыг татаж авах буюу илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэл авахыг хүсвэл Baksa, Mihalyi and Romhanyi Монгол Улсын макро-төсвийн загвар (Байгалийн Баялагийн Засаглалын Хүрээлэн, 2017)-г харна уу. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/mongolia-macro-fiscal-model>

2. Олон улсын валютын сангийн хөтөлбөр

ОУВС-гийн Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн Монголын эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийг ББЗХ-ийн МММ загварыг ашиглан тооцсоныг энэ хэсэгт үзүүлэх юм. Үүнийг ОУВС “хувилбар” гэж нэрлэв.

ОУВС болон Монгол Улсын Засгийн газар дараах төсвийн шинэтгэлүүдийг хийх тохиролцоонд хүрсэн. Үүнд:

- Шатахуун, автомашин, тамхины онцгой албан татварыг нэмэх
- Тамхины импортын татварыг нэмэх
- Хувь хүний орлогын албан татвар (ХХОАТ)-ыг шатлалтай болгож нэмэгдүүлэх
- Ажил олгогч, ажиллагсдын төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нэмэгдүүлэх
- Төрийн албан хаагчдын цалинг царцаах, шинээр ажилд авахгүй байх
- Төрөөс цэргийн албан хаагчдыг орон сууцаар хангах байсныг зогсоох
- Тэтгэвэрт гарах насыг эрэгтэй, эмэгтэйн аль алиных нь хувьд нэмэгдүүлэх
- Хадгаламжийн хүүгийн орлогоос орлогын татвар авах

УИХ эдгээр өөрчлөлтүүдийг багтаасан төсвийн тодотголыг 2017 оны 4-р сард баталсан. МММ загварыг ашиглан ОУВС-гийн хөтөлбөрийн нөлөөг тооцохдоо дээрх төсвийн шинэтгэлүүдээс тэтгэвэрийн насыг нэмэгдүүлэх, хадгаламжийн хүүгийн орлогоос татвар авахын нөлөөллийг тооцоогүй болно.

ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨР – ОНЦГОЙ АЛБАН ТАТВАР

ОУВС-гийн хөтөлбөрийн хүрээнд дараах онцгой албан татваруудыг нэмсэн.

- Засгийн газрын 2016 оны 166, 2017 оны 34-р тогтоолуудаар шатахууны онцгой албан татварыг бууруулсныг харгалзан 01.07.2017, 01.10.2017-ны өдрүүдээс эхлэн хүчингүй болгох. Ингэснээр татварын хувь 166-р тогтоолоос өмнө байсан түвшинд очно.
- Архи, тамхины онцгой албан татварыг 2018 онд 10 хувь, 2019 онд 5 хувь, 2020 онд 5 хувиар тус тус нэмэх.
- Тамхины импортын татвар 5 хувь байсныг 2017 оноос 30 хувь болгох.
- Автомашины онцгой албан татварыг насжилт, хөдөлгүүрийн багтаамжаас хамааруулан нэмэгдүүлэх. Цахилгаан, хий, хосолсон хөдөлгүүрт автомашины онцгой албан татвар 0 хувь байсныг ижил төрлийн шатахуун, дизель хөдөлгүүрт машины төлөх татварын 50 хувиар тооцож татвар авах.

Онцгой албан татвар, импортын татварыг нэмэгдүүлснээр улсын төсөвт жил бүр нэмэгдэж орох орлогыг Хүснэгт 3-т харууллаа.⁵ Нэмэгдэж буй орлогын ихэнх нь шатахууны татварын өсөлтөөс үүсч байна. 2022-2030 оны хувьд энэхүү нэмэлт орлогыг суурь төсөөллийн өрхийн хэрэглээтэй ижил хувиар өснө гэж хялбаршуулан үзлээ.

	2017	2018	2019	2020	2021
Шатахуун	65.9	200.8	220.2	241.8	264.2
Архи	0.0	4.3	7.1	10.6	11.5
Тамхи	0.0	38.5	64.0	95.1	103.9
Автомашин	0.0	36.1	71.8	85.9	93.8
Нийт	65.9	279.7	363.1	433.4	473.4

Хүснэгт 3. ОУВС хувилбар: онцгой болон импортын татварын нөлөөгөөр орох нэмэлт орлого (тэрбум төгрөг)

Хүснэгт 4-т эдгээр татварыг нэмэгдүүлснээс гарах загварын үр дүн ба суурь төсөөлөл дэх цөөн хэдэн үр дүнгийн зөрүүг хувиар үзүүлэв. Тухайлбал, ДНБ-ий өсөлтөд түр зуурын сөрөг нөлөө үзүүлж байгаа бол үнийн түвшин нэмэгдэхээр байна. Хэрэглээний татварыг нэмэгдүүлэх нь өрхийн хэрэглээг бууруулж улмаар ДНБ өсөлтийг бууруулж, инфляцийн түвшинг нэмэгдүүлж байна. Харин энэ өөрчлөлт нь төсвийн тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлж байна. Жишээлбэл өр-ДНБ-ий харьцаа 2030 он гэхэд суурь төсөөллөөс 15.1 пунктээр бага байна.

	2018	2020	2022	2024	2026	2028	2030
ДНБ өсөлт	-0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Инфляцийн түвшин (ХҮИ)	0.9	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа	-0.8	-1.4	-1.6	-1.7	-1.9	-2.1	-2.3
Өр-ДНБ-ий харьцаа (баталгаа орсон)	-0.7	-3.2	-5.7	-7.8	-10.4	-12.6	-15.1

Хүснэгт 4. Онцгой албан татварын өсөлтийн нөлөө (суурь төсөөллөөс өөрчлөгдөх пунктээр)

Энэ татварын өөрчлөлттэй холбоотой бид үнийн мэдрэмжийг ашиглан үнийн өсөлтийн хэрэглээнд үзүүлэх нөлөөллийг тооцож байгаа хэдий ч хэд хэдэн эрсдэл гарч болно. Худалдаачид татвар нэмэгдэхээс өмнө бараа татан авалтаа нэмэгдүүлэх, хууль бусаар импортлох хандлага нэмэгдэх боломжтой. Ингэснээр бидний тооцсоны дагуу төсвийн орлого нэмэгдэхгүй байж болно.

5 ОУВС-ийн хувилбарт ашигласан нөхцлүүдийг Хавсралт 2-оос хар.

ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨР – НИЙГМИЙН ДААТГАЛЫН ШИМТГЭЛ, ХУВЬ ХҮНИЙ ОРЛОГЫН АЛБАН ТАТВАР

ОУВС-гийн хөтөлбөрийн хүрээнд дараах өөрчлөлтүүд хийгдэнэ.

- Хувь хүний орлогын албан татвар (ХХОАТ)-ын хувь тогтмол 10 хувь байсан. Жилийн орлогын 18, 30, 42 сая төгрөгөөс дээш орлогод харгалзан 15, 20, 25 хувийн өсөн нэмэгдэх татвар ногдуулна.
- ХХОАТ-ын хөнгөлөлт жилийн 84,000 төгрөг байсан бол 2018 онд 120,000, 2019 онд 160,000, 2020 онд 200,000, 2021 онд 240,000 төгрөг болно.
- Нийгмийн даатгалын шимтгэл (НДШ)-ийг одоогоор ажиллагч 10 хувиар, ажил олгогч 11 хувиар төлж байна. Эдгээр хувиуд өсөж 2018 онд харгалзан 11, 12 хувь, 2019 онд 11.5, 12.5 хувь, 2020 онд 12.5, 13,5 хувь болно.

Төсвийн орлого ямар хэмжээгээр нэмэгдэхийг тооцоолохын тулд бид микросимуляци хийлээ.⁶ Орлогын тархалт, Засгийн газрын цуглуулсан ХХОАТ төлөгчийн тоо, 2016 оны нийт ХХОАТ-ын орлогын талаар мэдээллийг харгалзан үзвэл байна Хүснэгт 5 дахь үр дүнг харж болно. Нийт ХХОАТ төлөгчдийн 94.3 хувь нь жилийн 18 сая төгрөгөөс доош орлоготой бөгөөд нийт ХХОАТ орлогын 80 хувийг бүрдүүлж байна. Харин жилийн 42 сая төгрөгөөс дээш орлоготой иргэд нийт татвар төлөгчийн 0.05 хувийг эзлэж байгаа бөгөөд ХХОАТ орлогын 0.5 хувийг бүрдүүлж байна.

Орлогын ангилал (сая төгрөг)	ХХОАТ төлөгчдийн тоо	ХХОАТ төлөгчдийн тоонд эзлэх хувь (%)	ХХОАТ орлогод эзлэх хувь (%)
0–18	902,327	94.3	80.0
18–30	49,223	5.1	16.6
30–42	4,703	0.5	2.9
42+	451	0.0	0.5
Total	956,704	100.0	100.0

Хүснэгт 5. ХХОАТ төлөгчид

Хүснэгт 6-д татварын шаталсан тогтолцоогоор орлогын ангилал бүрийн бүрдүүлж буй татварын орлогыг харуулав. ХХОАТ-ын орлогын ихэнхийг 10 хувиар төлөгдөж буй татварын орлогоос олж байна.

		Татварын шатлал			
		10%	15%	20%	25%
Орлогын ангилал (тэрбум төгрөг)	0–18	562.60	-	-	-
	18–30	107.11	9.55	-	-
	30–42	15.84	3.71	0.89	-
	42+	2.11	0.65	0.38	0.11
Нийт		687.65	13.91	1.27	0.11

Хүснэгт 6. ХХОАТ-ын орлого (орлогын ангилал, татварын шатлалаар)

6 Хавсралт 2-оос тооцоололд ашигласан таамаглалуудыг харна уу.

НДШ-ийн нийт дүнг дээрх мэдээллийг мөн ашиглан тооцов. Микросимуляцийн үр дүнд ХХОАТ, НДШ орлогоос 2018-2021 онд дараах нэмэлт орлого олж байна (Хүснэгт 7)

	2018	2019	2020	2021
ХХОАТ	33	49	76	87
НДШ	76	117	198	227
Нийт	109	166	274	314

Хүснэгт 7. ОУВС хувилбар: НДШ, ХХОАТ өөрчлөлтөөс бий болох нэмэлт орлого (тэрбум төгрөг)

Харин 2022-2030 онд нэмэгдэх төсвийн орлогыг суурь төсөөллийн нэрлэсэн цалингийн өсөлтийн хувьтай ижил байхаар тооцов.

Бид мөн ХХОАТ, НДШ өссөнөөр гарах үр дүнг МММ загварт оруулан тооцов. Хүснэгт 8-д үр дүнг үзүүлэв. ДНБ-ий өсөлт болон инфляцид харьцангуй бага нөлөөлж байна. Орлогын татвар нэмэгдсэнээр өрхийн хэрэглээ буурч, цалин хөлс нэрлэсэн дүнгээрээ өсч байгаа бөгөөд энэ нь эргээд үнийн ерөнхий түвшинг өсгөж байна. Харин төсвийн үзүүлэлтүүдэд үзүүлэх нөлөө нь их хэмжээтэй байна. Өр-ДНБ-ий харьцаа суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад буурч байгаа бөгөөд 2030 онд 8.8 пунктээр бага байна.

	2018	2020	2022	2024	2026	2028	2030
ДНБ өсөлт	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Инфляцийн түвшин (ХҮИ)	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа	-0.3	-0.8	-0.9	-1.0	-1.1	-1.2	-1.3
Өр-ДНБ-ий харьцаа (баталгаа орсон)	-0.3	-1.5	-3.1	-4.4	-6.0	-7.4	-8.8

Хүснэгт 8. ХХОАТ, НДШ өсөлтийн нөлөө (суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад, пунктээр)

Татварын хувийг нэмэгдүүлсэн ч төсвийн орлого тооцсон хэмжээгээр нэмэгдэхгүй байх эрсдэлтэйг анхаарах хэрэгтэй. Учир нь иргэд өндөр орлогын татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх арга зам олж болно. Энэ тохиолдолд эдийн засагт болон төсвийн тогтвортой байдалд үзүүлэх нөлөө нь өөр байх болно.

ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨР – ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧДЫН ЦАЛИН ХӨЛС

ОУВС-ийн хөтөлбөрийн хүрээнд дараах өөрчлөлтүүд хийгдэнэ.

- Хөтөлбөрийн нэг шаардлага нь 2017/2018 онд төрийн албан хаагчдын цалинг царцаах явдал юм.
- Төр ажиллагсадынхаа тоог аажмаар цөөлнө. Ингэхдээ төрийн захиргаа болон төрийн тусгай албанд ажиллагсад тэтгэвэрт гарвал нөхөн томилгоо хийхгүй. 2018-2021 онуудад боловсрол, эрүүл мэнд, онцгой байдал, цагдаа гэх мэт салбараас тэтгэвэрт гарах хоёр хүн тутамд нэгийг нь л нөхөн томилно.
- Бидний тооцоогоор төсвийн зарлага суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад 2018-2021 онд дараах дүнгээр буурах болно (Хүснэгт 9).⁷

	2017	2018	2019	2020	2021
Засгийн газрын зардлын өөрчлөлт	-60	-215	-293	-389	-501

Хүснэгт 9. ОУВС хувилбар: Төсвийн зарлагын өөрчлөлт (тэрбум төгрөг)

Энэ өөрчлөлтийг дангаар нь авч үзвэл үр нөлөө нь их бөгөөд Хүснэгт 10-т МММ загварын тооцоогоор гарсан үр дүнг харуулсан болно. ДНБ-ий өсөлтөд онцгой албан татварыг нэмсэнтэй ижил нөлөө үзүүлж байгаа бол инфляцийг бага зэрэг бууруулж байна. Төсвийн зарлага буурснаар нийт эрэлт буурч ДНБ-ий өсөлт, инфляцийн түвшинг бууруулж байна. Харин төсвийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүдэд ХХОАТ, НДШ-ийг өсгөсөнтэй ижил нөлөө үзүүлж байна.

	2018	2020	2022	2024	2026	2028	2030
ДНБ өсөлт	-0.4	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Инфляцийн түвшин (ХҮИ)	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа	-0.4	-0.8	-1.0	-1.1	-1.2	-1.3	-1.5
Өр-ДНБ-ий харьцаа (баталгаа орсон)	0.6	0.0	-1.4	-3.0	-4.8	-6.4	-8.1

Хүснэгт 10. Засгийн газрын зардлын нөлөө (суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад, хувиар)

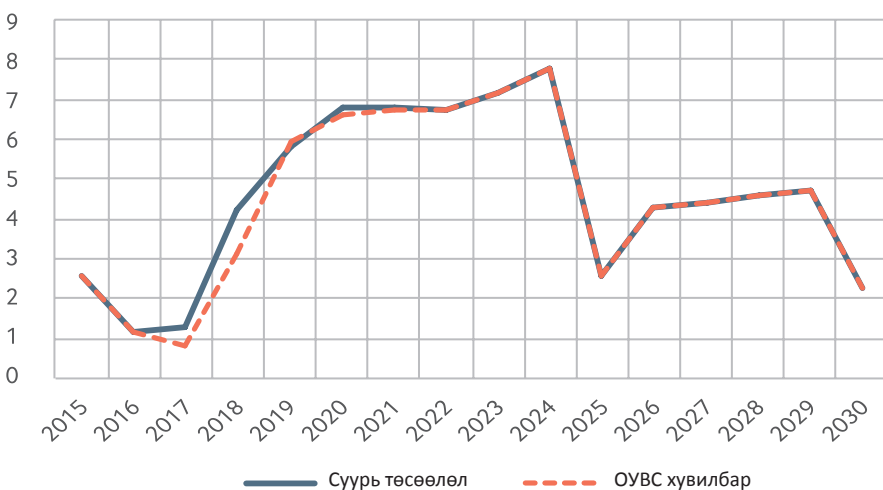
Хэдийгээр төсвийн тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлж байгаа ч энэ үр дүнд хүрэхэд эрсдэл бий. Төрийн албан хаагчдын тоо буурснаар ажлын ачаалал, төрийн үйлчилгээний чанар муудаж болох учраас Засгийн газар гэрээт ажлын байрууд нэмж болзошгүй. Ингэснээр төсвийн зарлагад дорвитой бууралт гарахгүй байж болно.

⁷ Хавсралт 2-оос симуляцийн үлдсэн хугацаанд ашигласан зохиогчдийн таамаглалыг харна уу.

3. Олон улсын валютын сангийн хувилбар ба суурь төсөөлөл

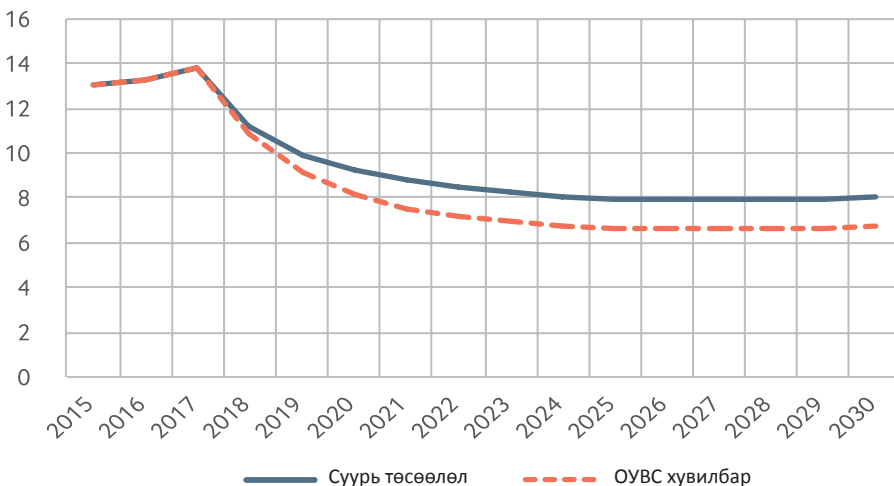
Энэ хэсэгт бид ОУВС-гийн хөтөлбөрийн дагуу хэрэгжих төсвийн шинэтгэлийн нөлөөг нэгтгэн шинжилж суурь төсөөллийн үр дүнтэй харьцууллаа.

Хөтөлбөр хэрэгжсэнээр ДНБ-ий өсөлт 2018 онд суурь төсөөллөөс бага зэрэг доогуур байх бол, 2019 оноос сэргэж цаашид суурь төсөөлөлтэй ижил түвшинд хүрэх төлөвтэй байна (Зураг 5). Богино хугацаанд өсөлт буурах гол шалтгаан нь Засгийн газрын зардлын бууралт болоод татварын өсөлтөөс үүдэлтэй өрхийн хэрэглээний бууралт юм.



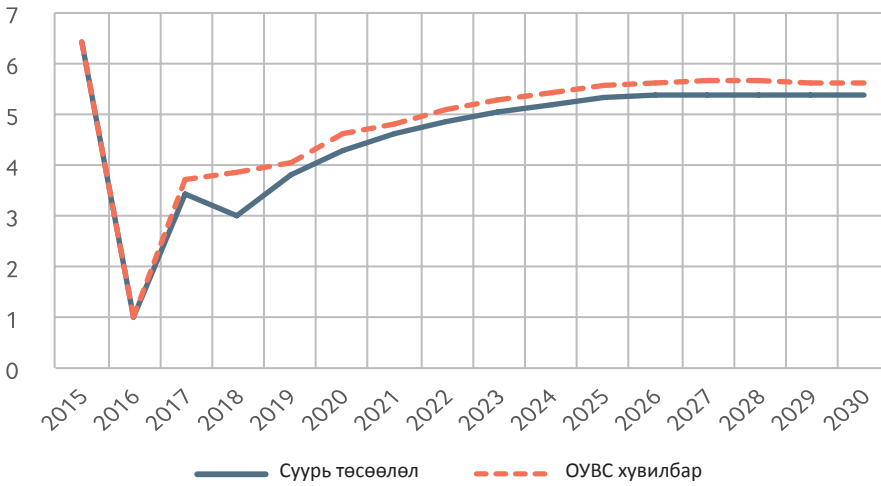
Зураг 5. ДНБ-ий өсөлт (%)

ОУВС-ийн хувилбар дахь Монгол банкны бодлогын хүү загварчлалын хамарсан хугацааны туршид суурь төсөөлөл дэх хэмжээнээсээ бага байна (Зураг 6). Хөдөө аж ахуй болон уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл энэ загварт эгзоген буюу гадаад хүчин зүйлсээр тодорхойлогдож байгаа учраас ДНБ-ий бууралт үндсэн салбарт илүү тусч харагдаж байна. Төв банк үүний хариуд бодлогын хүүгээ бууруулах замаар хариу арга хэмжээ авна гэж үзсэн.



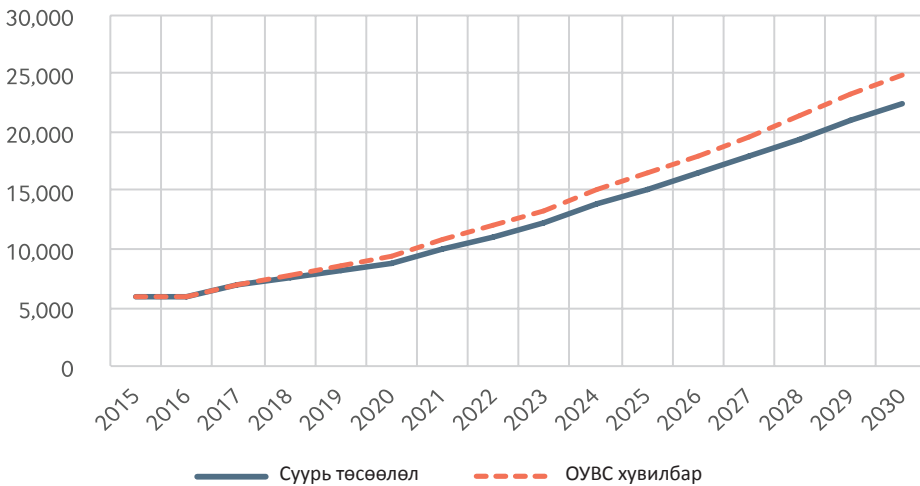
Зураг 6. Монголбанкны бодлогын хүү (%)

ОУВС-ийн хувилбарт хэрэглээний үнийн индексээр хэмжигдсэн инфляци ялимгүй өндөр байхаар байна. Хэрэглээний татварын өсөлт, хүн амын орлогын албан татварын өсөлт, нийгмийн даатгалын шимтгэлийн өсөлтийн нөлөө засгийн газрын зардлын бууралтаас үүдэх эсрэг нөлөөг давамгайлж инфляцийн түвшин суурь төсөөллөөс бага зэрэг өндөр гарч байна (Зураг 7).



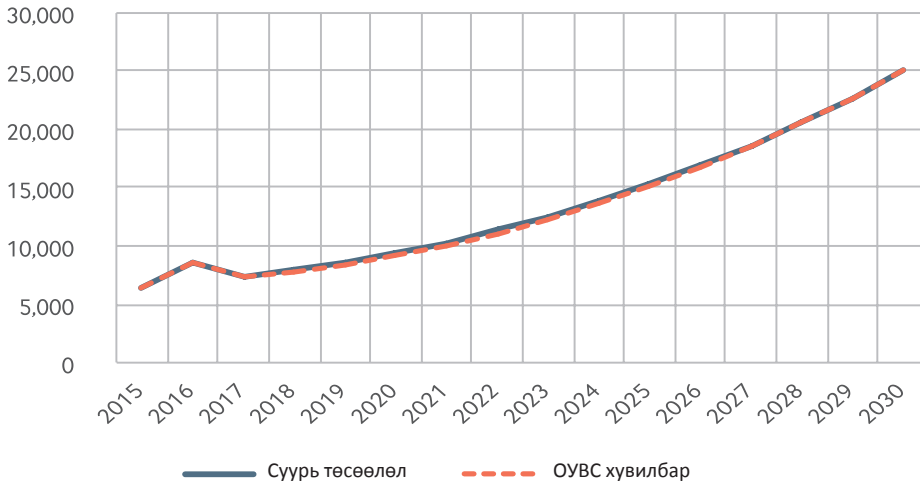
Зураг 7. Инфляцийн түвшин (%)

ОУВС-ийн хувилбарт төсвийн нийт орлого суурь төсөөллөөс өндөр байгаа нь татварын өсөлт болон үнийн түвшин илүү өндөр байгаагаас болж байна (Зураг 8).



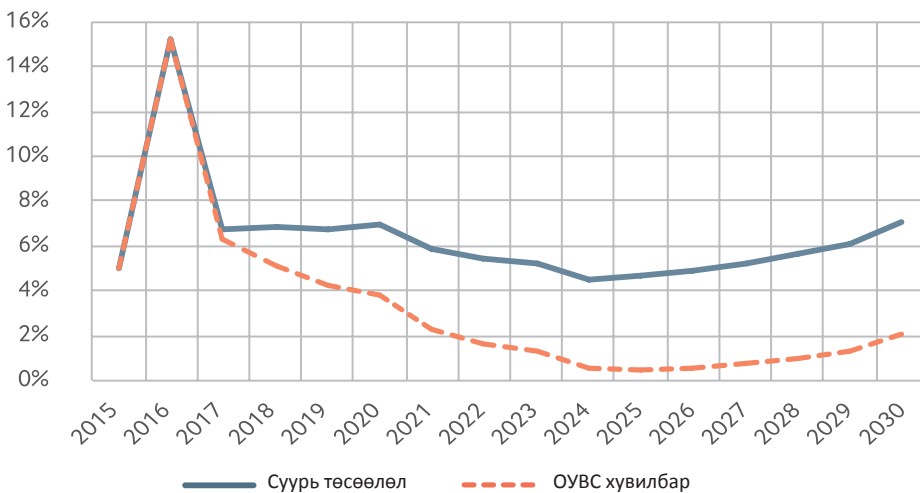
Зураг 8. Төсвийн нэрлэсэн орлого (их наяд төгрөгөөр)

Төсвийн анхдагч буюу зээлийн хүүгийн төлбөр ороогүй зарлагын хувьд бараг өөрчлөлт гараагүй байна (Зураг 9). Цалинг царцаах, төрийн албан хаагчдын тоог цөөлөх бодлого төсвийн зарлагыг бууруулж байгаа ч харьцангуй өндөр инфляцийн түвшин нэрлэсэн үнээр тооцсон зарлагыг нэмэгдүүлж байна. Үр дүнд нь нэрлэсэн үнээр тооцсон зарлага бараг өөрчлөгдөхгүй байна.



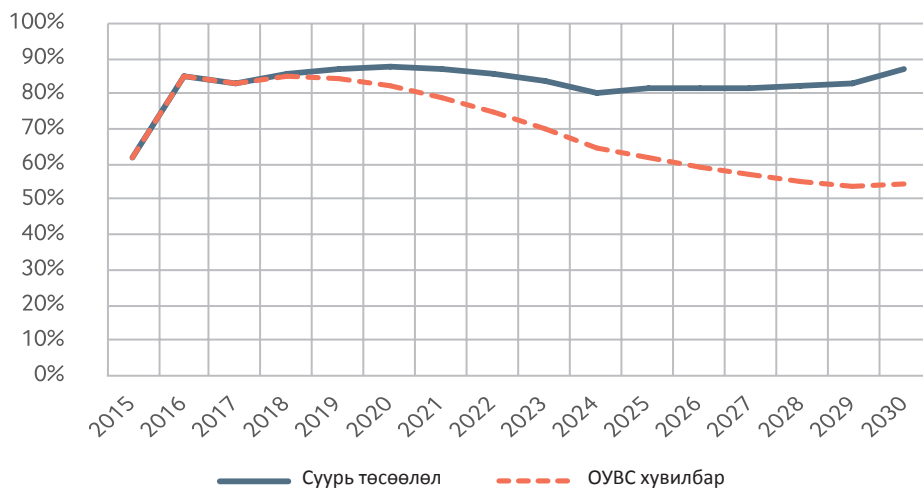
Зураг 9. Төсвийн анхдагч зарлага (их наяд төгрөгөөр)

Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа суурь төсөөллөөс бага байна (Зураг 10). Төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд хийгдэх өөрчлөлт бүрийн хувьд энэ харьцаа буурч байсныг өмнөх хэсэгт харсан. Тэдгээрийн нэгдсэн нөлөө нь энэ харьцааг урт хугацаанд улам бага түвшинд авчирна. Үүний гол шалтгаан нь төсвийн орлого нэмэгдэж харин төсвийн анхдагч зарлага бараг өөрчлөгдөөгүй учраас төсвийн алдагдал буурна. Хэдийгээр ДНБ жил бүр суурь төсөөллөөс бага байх боловч, төсвийн алдагдалын нөлөө давамгайлж энэ харьцаа буурч байна.



Зураг 10. Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа

Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа урт хугацаанд суурь төсөөллөөс 50 хувь болтол буурах төлөвтэй байна (Зураг 11). Төсвийн алдагдал бүүрснаар өрийн нийт хэмжээ тогтвортой түвшинд хадгалагдана. Харин эдийн засаг харьцангуй хурдан өссөнөөр энэ харьцаа буурна.

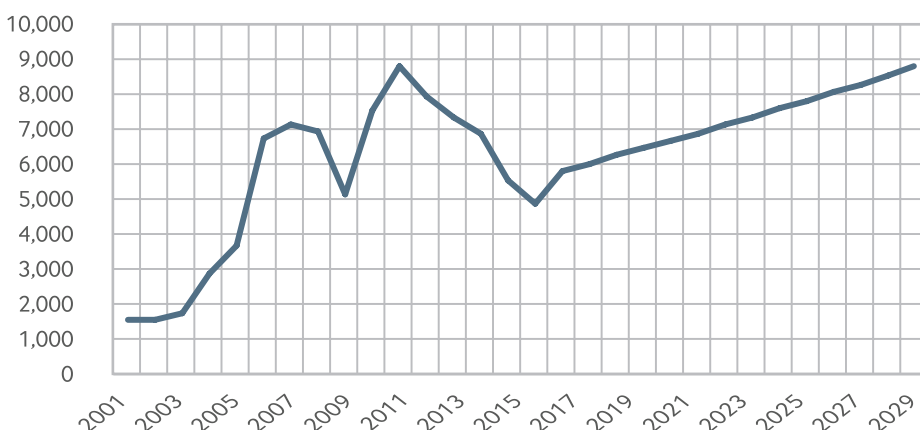


Зураг 11. Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа

4. Төсөөлөлд нөлөөлөх эрсдэл

ТҮҮХИЙ ЭДИЙН ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ҮНЭ

Манай экспортын гол нэрийн барааны дэлхийн зах зээлийн үнэ маш өндөр хэлбэлзэлтэй. Жишээлбэл зэсийн үнийг авч үзье (Зураг 12). Энэхүү зургаас 2001-2016 оны хувьд жилийн дундаж үнэ хэрхэн хэлбэлзэж байгааг харж болно. Мөн 2017-2030 оны симуляцид ашиглагдсан үнийн суурь төсөөлөл энд харагдаж байна. Бодит үнэ өндөр хэлбэлзэлтэй байдаг тул бидний төсөөлөлд алдаа гарах магадлал өндөр бөгөөд ирээдүйн үнэ бидний төсөөллөөс огт өөр байх боломжтой.



Зураг 12. Зэсийн үнэ (\$/тонн)

Жил хагасын өмнө нүүрсний зах зээлийн ирээдүй тун бүрхэг байсан бөгөөд шинжээчид 2020 он хүртэл сэргэхгүй гэж үзэж байсан. Гэвч Хятадын үйлдвэрлэлээ бууруулах бодлого, Австралийн Квийнсландад болсон байгалийн гамшиг зэрэг нь манай нүүрс экспортлогчдод хэсэг хугацаанд ч болов эерэг нөлөө үзүүлж байна.

Бид сүүлийн үеийн түүхий эдийн үнийн сэргэлтийг харгалзан үзэж, суурь төсөөлөлдөө манай гол нэрийн түүхий эд болох нүүрс, зэс, алтны үнийг 2016 онтой харьцуулахад 15 хувиар өндөр байхаар авч үзсэн. Харин бид тавдугаар хэсэгт түүхий эдийн үнэ суурь төсөөллөөс 15 хувь бага байвал, ирээдүйн төсөөлөлд ямар нөлөө үзүүлэхийг харуулна.

Түүхий эдийн үнэ өсдөг шигээ буурдаг. Иймд манай бодлого боловсруулагчид жил бүрийн төсвийг батлахдаа үүнийг анхаарч, болгоомжтой хандах хэрэгтэй бөгөөд урт хугацааны эдийн засгийн тогтвортой өсөлт, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс өрийг аль болох ихээр бууруулах хэрэгтэй.

УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ХӨГЖИЛ

Уул уурхайн салбар Монголын эдийн засагт маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. 2014 онд төсвийн орлогын 24 орчим хувийг тус салбараас бүрдүүлсэн, 2016 оны ДНБ-ий 20 хувийг, нийт экспортын 80 орчим хувийг тус салбар үйлдвэрлэж байна (Үндэсний статистикийн газар). Мөн гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын ихэнх нь энэ салбарт хийгдэж байна.

Оюу Толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалт, үйлдвэрлэл маш чухал ач холбогдолтой. Учир нь төсвийн орлогын, ялангуяа тэнцвэржүүлсэн орлогын байнгын эх үүсвэр үүгээр нэмэгдэх болно.⁸

8 Оюу Толгойн нийт нөөцийн наян хувь нь далд уурхайд байгаа (www.ot.mn).

Энэ утгаараа уурхайн ашиглалтанд орох хугацаа хойшлох нь улсын төсөвт сөрөг нөлөө үзүүлнэ.

Засгийн газар төрийн өмчит Эрдэнэс Таван Толгойн уурхайн үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх талаар хөрөнгө оруулагч нартай хэд хэдэн удаа хэлэлцээрт орсон. Таван Толгой төслийн гол асуудал нь тээвэрлэлт юм. Уурхайг Гашуун Сүхайтын боомттой холбох төмөр замын бүтээн байгуулалт олон жил яригдаж байна. Өнөөгийн авто замын тээвэрлэлт, түүний хүчин чадал бага байгаа нь нүүрсний өндөр үнийг бүрэн ашиглах боломжийг хязгаарлаж байна. Сүүлийн үед Хятадын нүүрсний үйлдвэрлэлээ бууруулах бодлого, Ази Номхон далайн бүсээс нэмэгдэж байгаа эрэлт, Австралийн Квийнсландын нүүрсний нийлүүлэлт тасарсан зэргээс болж нүүрсний үнэ ихээр өслөө. Монголын нүүрс экспортлогч нар үүний хариуд үйлдвэрлэл, экспортоо нэмэгдүүлсэн. Хэрэв одоогийн үнэ нүүрсний тэнцвэржүүлсэн үнээс өндөр бол төсвийн тогтворжуулалтын санд хөрөнгө хуримтлагдах бөгөөд түүнийг нүүрсний үнэ унаж төсвийн орлого тасалдах үед төсвийн зарлагын тогтвортой өсөлтийг хангах үүднээс ашиглах боломжтой болно.

ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ХЭТРЭЛТ

Хөгжлийн банкны төсвөөс гадуурх зардал нь Засгийн газрын өр нэмэгдэх үндсэн шалтгаан болж улмаар 2016 оны төсвийн хямралд хүргэсэн. Бид алдаанаасаа суралцаж, Хөгжлийн банкаар дамжуулах Засгийн газрын өр үүсэхээс зайлсхийх хэрэгтэй.

Өнгөрсөн жилүүдэд тохиолдож байсан гол асуудал бол бодлого боловсруулагчид төсвийн орлогыг өөдрөгөөр төсөөлсөөр ирсэн. Жил бүр нэг их наяд орчим төгрөгөөр хэтрүүлэн төсөөлсөн. Бодлого боловсруулагчид төсвийн зарлагыг нэмэх зорилгоор төсвийн орлогыг өндөр тогтоодог гэсэн хардлага байдаг. Орлогыг өөдрөгөөр төсөөлөх өөр нэг шалтгаан нь Сангийн яамны төлөвлөлтөнд ашиглагддаг арга, хэрэгсэлд асуудал байж болно. Монголын төр цаашид төлөвлөлт болон хэрэгжүүлэлтийг сахилга баттай хийдэг гэх нэр хүндийг сэргээн олж авах хэрэгтэй.

Засгийн газрын ихэнх өр 2012-2013 онд үүссэн. Тэр үед Монголын эдийн засаг хурдтай өсөх төлөвтэй байсан. 2013 оны хүлээлтээр эдийн засаг 2014 онд 14.8 хувиар, 2015 онд 11.8 хувиар, 2016 онд 14.6 хувиар өсөхөөр байлаа. Ийм өөдрөг сэтгэлгээ дахин тохиож болно. Учир нь ОУВС-гийн хөтөлбөр гурван жил үргэлжлэх бөгөөд эдийн засаг 2021-2025 онд илүү хурдан өсөх төсөөлөл байгаа. Гэхдээ бодлого боловсруулагчид, олон нийт манай эдийн засаг уул уурхайн салбарын өсөлт бууралтаас шууд хамаардаг гэдгийг байнга санаж, ойр ойрхон тохиолдох хямрал, сэргэлтийн мөчлөгөөс зайлсхийж, эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийн төлөө зорих хэрэгтэй. Сонгуулийн жил Засгийн газрын зардал өсөх хандлагатай байдаг. 2016 онд Засгийн газар “сайн оюутан”, “сайн малчин” зэрэг хөтөлбөрүүдийг санаачилсан. Энэ түүх дахин давтагдах эрсдэл бий.

Ядуурал болон дэд бүтцийн хөгжил манай том асуудал. Түүхий эдийн үнэ өсөж, гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж, сайн цаг ирэхэд улс төрчид, Засгийн газрын дэд бүтцийн төслүүд болон нийгмийн хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх хүсэл, сонирхол нэмэгддэг. Түүхий эдийн зах зээлийн савалгаанаас болж ийм төсөл хөтөлбөрүүд урт насалж чаддаггүй, үр ашиггүй болж төрийн нэр хүндэд сэв суулгадаг. Энэ үзэгдэл өнгөрсөн хугацаанд тохиолдсон бөгөөд ирээдүйд мөн тохиолдох магадлалтай. ТБТХ-ийн дүрмүүдийг мөрдөх нь энэ төрлийн бодлогын алдаанаас сэргийлж, эдийн засгийг тогтвортой өсгөх боломжийг бүрдүүлнэ.

5. Төсвийн дүрмүүдийн хэрэгжилт

ТТБТХ-д төсвийн зарлага, төсвийн тэнцэл, өрийн босгын талаар дараах гурван тусгай шаардлагыг буюу дүрмийг тодорхойлсон байгаа.

ДҮРЭМ 1 – ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА

Төсвийн зарлагын өсөлт нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлт ба сүүлийн 12 жилийн дундаж эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн аль ихээх нь хэтэрч болохгүй. 2013-2015 онд төсвийн зарлагын бодит өсөлт хуулийн хязгаар дотор байсан (Хүснэгт 11). Харин 2016 онд Хөгжлийн банкаар дамжуулсан төсвөөс гадуурх зардлыг улсын төсөвт нэгтгэснээр дүрэм зөрчигдсөн учраас энэ дүрмийг 2017 оноос эхлэн дагаж мөрдөх шийдвэрийг УИХ гаргасан.

	2012	2013	2014	2015	2016
Анх УИХ-аар батлагдсан хувь	28.0	18.0	10.0	-4.7	9.7
Хуулийн хязгаар	-	22.4	22.8	23.1	24.3
Бодит өсөлт	20.4	2.4	15.9	-0.1	33.4

Хүснэгт 11. Төсвийн зарлагын өсөлт (%)

Эх сурвалж: Төсвийн тухай хууль, Үндэсний статистикийн хороо

ДҮРЭМ 2 – ТӨСВИЙН ТЭНЦЭЛ

Тэнцвэржүүлсэн орлогоор тооцсон төсвийн алдагдал ДНБ-ий 2 хувиас хэтрэхгүй байх дүрэм анх батлагдсан боловч үүнийг 2015 онд 5 хувь, 2016 онд 18.5 хувь болж шинэчилсэн (Хүснэгт 12).

	2012	2013	2014	2015	2016
Анх УИХ-аар батлагдсан хувь	3	2	1.9	1.8	3.4
Бодит хувь	6.8	1.2	4	5	15.3
Хуулийн хязгаар	-	2	2	5	18.5

Хүснэгт 12. Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа (%)

Эх сурвалж: Төсвийн тухай хууль, Үндэсний статистикийн хороо

ДҮРЭМ 3 – ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ӨРИЙН БОСГО

Засгийн газрын өрийн босго буюу өр-ДНБ-ий харьцааг анх 40 хувь байхаар хуульчилсан боловч хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөн (Хүснэгт 13). Анхны зорилт нь 2013 онд 46 хувь байсан өрийг 2014 оны 40 хувь болгон бууруулах байв. Гэвч өмнөх жилийн эцэст харахад Өр-ДНБ-ий бодит харьцаа УИХ-аас анх тогтоосон хязгаар дотор хэзээ ч байгаагүй.

	2012	2013	2014	2015	2016
Анх батлагдсан төлөвлөгөө	35.3	46	40	40	55
Хуулийн хязгаар	60	50	40	58.3	88
Бодит харьцаа	53.3	53.3	54.1	52.3	79

Хүснэгт 13. Засгийн газрын өр-ДНБ харьцаа (хувь)

Эх сурвалж: Төсвийн тухай хууль, Үндэсний статистикийн хороо

Өр-ДНБ-ий харьцаа төлөвлөж байснаас өндөр байгаа нэг шалтгаан нь мөн л эдийн засгийн нөхцөл байдлыг хэт өөдрөөгөөр төсөөлсөнтэй холбоотой. Хүснэгт 14-т төсвийн хүрээний мэдэгдэл, тэдгээрийн тодотгол бүрээс цуглуусан ирэх гурван жилийн ДНБ-ий өсөлтийн төсөөллийг бодит өсөлттэй харьцуулан харуулж байна. Эндээс харахад Засгийн газар ирээдүйд эдийн засгаа байнга өөдрөөгөөр төсөөлж ирсэн байна. Жишээ нь 2013 онд Засгийн газар Чингис бондыг гаргаж байх үед 2016 оны ДНБ-ий өсөлтийг 14.6 хувь байна гэж төсөөлж байжээ. Гэтэл бодит байдал дээр нэг хувиар өссөн.

Төсөөлөл хийсэн огноо	2012	2013	2014	2015	2016
09.07.2011	16.6	14.8	15.4		
30.11.2011	19.7	14.9	14.2		
22.05.2012		19.0	16.3	11.2	
25.10.2012		17.6	16.3	11.2	
24.05.2013			14.7	11.8	14.6
14.11.2013			14.8	16.0	14.8
23.05.2014			11.2	10.2	7.0
30.05.2014				10.2	7.0
23.01.2015				7.1	9.1
30.10.2015				3.1	4.1
21.05.2015					5.0
13.11.2015					4.1
09.09.2016					1.3
Бодит өсөлт	12.3	11.6	7.9	2.4	1.0

Хүснэгт 14. ДНБ-ий өсөлт: төсөөлөл ба бодит (%)

Эх сурвалж: Монгол Улсын Засгийн газар, Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл

Өр-ДНБ-ий харьцаа болон төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцааг тооцоолоход нэрлэсэн ДНБ-ийг ашигладаг. Төсвийг батлахдаа эдийн засгийн өсөлтийн төсөөлөл гаргахаас гадна инфляцийн төсөөллийг мөн гаргадаг. Эдийн засгийн нөхцөл байдлыг буруу төсөөлөх хандлага инфляцийн түвшин дээр бас ажиглагдаж байна. Учир нь өр-ДНБ-ий харьцааг тооцоход нэрлэсэн ДНБ-ийг ашигладаг. Хүснэгт 15-аас Засгийн газрын инфляцийн хүлээлт болон бодит инфляцийн түвшинг жил бүрийн хувьд харьцуулан харж болно. 2012-2014 онд бодит инфляци төсөөлж байснаар өндөр байсан нь өр-ДНБ-ий харьцааг бууруулах нөлөөтэй байсан бол 2015-2016 онд бага байсан нь уг харьцааг өсгөх нөлөө үзүүлсэн байна.

	2012	2013	2014	2015	2016
Төсөөлөл	9	8	8	7	7
Бодит	14	12.5	11	1.9	1.1

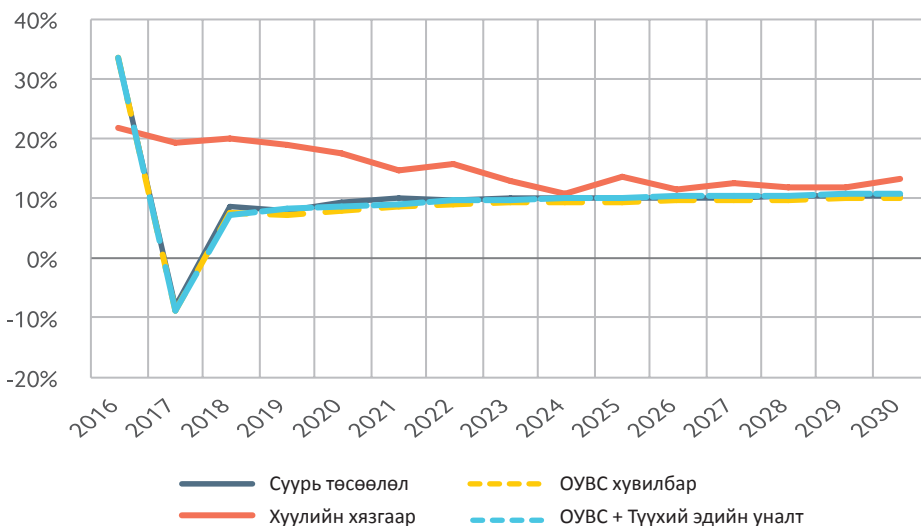
Хүснэгт 15. Инфляцийн түвшин: төсөөлөл ба бодит (хувь)

Эх сурвалж: Монгол Улсын Засгийн газар, Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, Үндэсний статистикийн хороо

ОМММ-ийг ашиглан бидний хийсэн төсөөлөлүүд нь төсвийн дүрмүүдийг хэрхэн хангаж байгааг бид авч үзсэн. Доорх гурван зурагт төсвийн зарлагын өсөлт, төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцаа, өр-ДНБ-ий харьцааг харгалзах хуулийн хязгаартай нь харьцуулан харууллаа. Ингэхдээ гурван хувилбараар дээрх үзүүлэлтүүдийг авч үзлээ. Үүнд суурь төсөөлөл болон ОУВС хувилбараас гадна төсвийн нөхцөл байдал түүхий

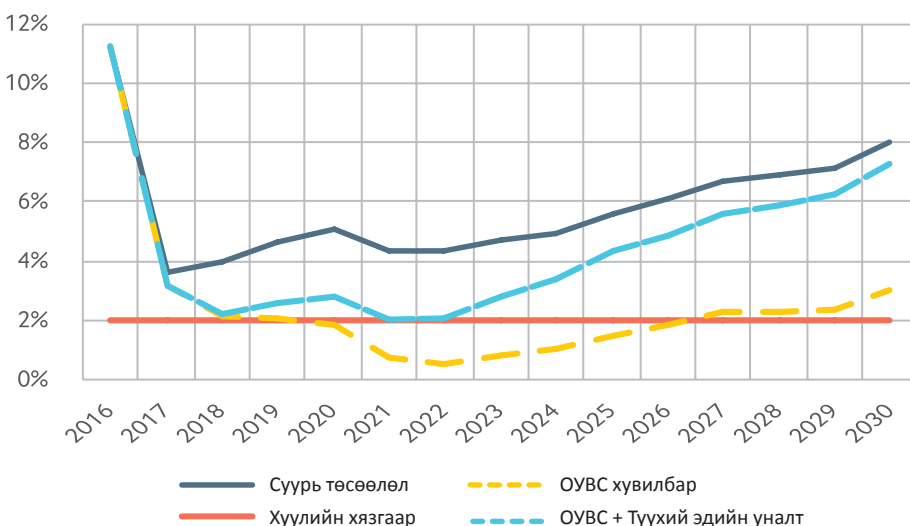
эдийн үнэд хэр эмзэг болохыг харуулах үүднээс түүхий эдийн үнэ 2018-2030 оны хооронд суурь төсөөллөөс 15 хувь бага байх хувилбарыг давхар авч үзлээ.

Зураг 13-д загварчлалын хамарсан нийт хугацаанд төсвийн зарлагын дүрэм аль ч хувилбарын хувьд хангагдаж байна. Хуулийн хязгаар урт хугацаанд буурч байхад хувилбар бүрт төсвийн зарлагын өсөлт хуулийн хязгаарруу ойртож өсч байна.



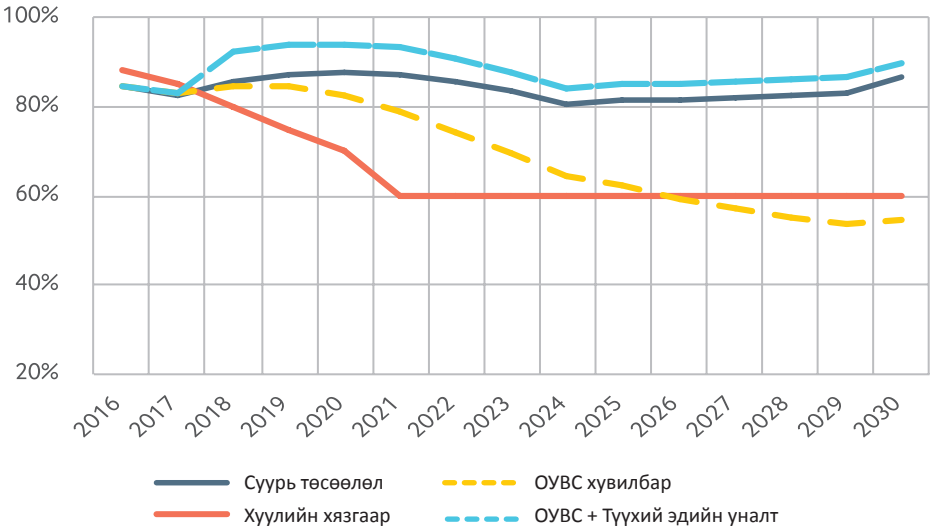
Зураг 13. Дүрэм 1 – Төсвийн зарлагын өсөлт (%)

Төсвийн алдагдал-ДНБ-ий харьцааны зорилт буюу хуулийн хязгаарыг 2 хувь гэж үзлээ. Зураг 14 хувилбар бүрээс гарсан харьцааг зорилтот түвшинтэй харьцуулж байна. Суурь төсөөлөлд уг харьцаа зорилтот түвшнээс холдож байгаа байгаа бол ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжсэнээр уг харьцаа зорилтот түвшиндээ хүрнэ. Гэхдээ уг харьцаа 2022 оноос муудаж 2027 оноос эхлэн дүрмийг зөрчиж байна. Харин түүхий эдийн үнэ суурь төсөөллөөс 15 хувь бага байх тохиолдолд суурь төсөөлөлтэй адил дүрмийг зөрчиж, ОУВС-гийн хөтөлбөрийн сайн үр дагаварыг үндсэндээ арилгаж байна.



Зураг 14. Дүрэм 2 – Төсвийн алдагдал

Суурь төсөөлөлд Засгийн газрын өр-ДНБ-ий зорилтот түвшин болох ДНБ-ний 60 хувиас 2021 он хүртэл улам холдож, тооцооллын үлдсэн хугацаанд уг түвшнээс 25 орчим хувиар өндөр байхаар байна (Зураг 15). Харин ОУВС хувилбарын хувьд уг харьцаа буурч 2026 онд зорилтот түвшинтэй тэнцэж, түүнээс цааш хуулийн хязгаараас доогуур түвшинд байна. Түүхий эдийн үнийн 15 хувийн үналт ОУВС-гийн хөтөлбөрийн эерэг нөлөөг арилган, өрийн харьцааг суурь төсөөллөөс илүү муу төлөвт хүргэж байна.



Зураг 15. Дүрэм 3 – Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа

6. Дүгнэлт

Уг тайланд Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдлыг өмнөх туршлага, ирээдүйн хандлага, ОУВС-гийн хөтөлбөр, мөн түүхий эдийн зах зээлийн тааламжгүй байдал зэрэг нөхцөлүүдтэй уялдуулан авч үзлээ. Ингэхдээ ОУВС-гийн хөтөлбөр болон түүхий эдийн үнийн уналтын үр нөлөөг ББЗХ-ийн боловсруулсан МММ загварыг ашиглан 2030 он хүртэл тооцон үнэлж үзлээ.

Сүүлийн хэдэн жил төсвийн орлого өсөөгүй болон улс төрийн шалтгаанаар төсвийн зарлага ихээр өссөнөөс болж Засгийн газрын өр ихээр нэмэгдсэн. Засгийн газар төсвийн орлогоо байнга хэт өөдрөгөөр төсөөлж байснаас (жил бүр 1 их наяд төгрөгөөр илүү) төсвийн алдагдал төлөвлөж байснаас өндөр гарсан. Хөгжлийн банкны төсвийн гадуурх санхүүжилтүүд Засгийн газрын өрийг мөн нэмэгдүүлсэн. Үүнээс гадна валютын ханшийн зөрүүнээс болж төгрөгөөр илэрхийлэгдсэн Засгийн газрын өр нэмэгдсэн.

Энэ байдлаас хамаарч Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн заалтуудыг хэд хэдэн удаа шинэчиллээ. Засгийн газрын өр 2016 онд ДНБ-ий 80 гаруй хувьд хүрснээр Монгол Улс өрийн хямрал, төлбөрийн чадваргүй байдалд орлоо гэх сөрөг мэдээллийг дагуулах болсон.

Шинээр сонгогдсон УИХ төсвийн таналт хийж, Хөгжлийн банкаар дамжих төсвийн гадуурх зардлыг улсын төсөвт нэгтгэж, ОУВС-гийн хөтөлбөрт хамрагдах тохиролцоог хийлээ. ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжсэнээр Засгийн газар төсвийн зарлагаа бууруулах, зарим төрлийн татварыг нэмэгдүүлэх үүрэг хүлээсэн. Бидний тооцоолсноор уг хөтөлбөр хэрэгжээгүй тохиолдолд өрийн хэмжээ ДНБ-ий 80-90 хувьд хүрч, ТБТХ-ийн дүрмүүд зөрчигдөхөөр байна. Харин хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр, Засгийн газрын өр ДНБ-ий 50 орчим хувьд хүртэл буурч, төсвийн дүрмүүд мөрдөгдөх боломжтой байна. Гэхдээ Оюу толгойн үйлдвэрлэл хэвийн түвшинд хүрэх үеэс эхлэн төсвийн алдагдал, өрийн хязгаарыг тогтоосон дүрмүүд зөрчигдөж эхлэх болно.

Бидний сүүр төсөөлөл болон ОУВС хувилбар аль аль нь 2017 оны нэгдүгээр улирлын байдлаарх эдийн засгийн тоо мэдээнд үндэслэсэн. Үүнд сүүлийн саруудад гарсан түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнийн таатай орчинг тусгасан. Хэрэв түүхий эдийн үнэ сүүр төсөөллөөс 15-иар бага байх тохиолдолд ОУВС-гийн хөтөлбөрийн эерэг нөлөөг үгүй хийж болохыг бидний шинжилгээ харууллаа. Энэ нь манай төсвийн байдал ямар эмзэг болохыг харуулж байна. Түүнээс гадна бусад эрсдэлүүд ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх явцад гарч, төсвийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй. Жишээ нь татварын өсөлт иргэдийг татвараас зайлсхийх, хууль бусаар бараа импортлох, татвар нэмэгдэхээс өмнө татан авалт хийх, Засгийн газар төрийн үйлчилгээний чанарыг бууруулахгүйн тулд ажлын гэрээ байгуулах зэрэг оролдлогууд гарч болно. Үүнээс гадна Хөгжлийн банкаар дамжуулан төсвөөс гадуур зардал гаргах, төсвийн орлогоо хэт өөдрөгөөр төсөөлөх зэрэг өнгөрсөн үед тохиолдсон жишээ давтагдаж, төсвийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэл байна.

Монгол Улс нь байгалийн баялгаар баян улс бөгөөд уул уурхайн салбарын хөгжил нь улсын хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Манай эдийн засаг уул уурхайн бүтээгдэхүүний зах зээлийн уналт сэргэлт, түүнтэй холбоотой гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгалаас хэтэрхий хамааралтай. Өнгөрсөн долоохон жилийн дотор түүхий эдийн зах зээлийн савалгаанаас болж эдийн засаг хэрхэн сэргэж бас хямарч байгааг бид үзлээ. Эдийн засгийн хэлбэлзлээс зайлсхийхийн тулд мөчлөг сөрсөн бодлого хэрэгжүүлэх, ТБТХ-иа сахин мөрдөх, ТТС-д хөрөнгө хуримтлуулах замаар олон улсын санхүүгийн зах зээл дээр нэр хүндээ өсгөх хэрэгтэй. Ингэснээр урт хугацааны тогтвортой өсөлтөд хүрэх болно.

ХАВСРАЛТ 1 ШИНЭЭР ҮҮСГЭСЭН БОЛОН ТӨЛСӨН ӨРИЙН БҮТЭЦ (ТЭРБУМ ТӨГРӨГӨӨР)

Шинээр үүсгэсэн өр	2012	2013	2014	2015	2016
Төгрөгөөр					
Дотоод бонд	881.6	2648.7	2588.7	2545.5	1326.1
Вексэл				164.3	530.1
Төрийн өмчид ААН-ийн зээл		103.8	1249.1	0	0
Татварын урьдчилгаа	8.4	0	0	175	0
Гадаад валютаар					
Гадаад зээл	363	321.1	369	505.1	1013.5
Гадаад бонд	2088.2	0	0	314.9	1021.2
Засгийн газрын баталгаа	807.4	200.8	0	0	188.7
Концессийн гэрээ				261	662.7
Төлсөн өр					
Төгрөгөөр					
Дотоод бонд	-87.9	-1838.6	-1405.2	-2079.4	-1062.2
Вексэл				0	-251.2
Төрийн өмчид ААН-ийн зээл		0	-191.1	-1613.1	-42.1
Татварын буцаан олголт	-	-25.3	-233.8	-293	0
Гадаад валютаар					
Гадаад зээл	-463.3	-98.4	-226.4	-126.4	-89
Гадаад бонд	-375.4	0	0	0	0
Засгийн газрын баталгаа	-	0	-21.8	-23.1	-20.4
Концессийн гэрээ				0	-332.4

Эх сурвалж: Сангийн яам, Монгол Банк, бусад мэдээллийн эх сурвалж

ХАВСРАЛТ 2 – ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САНГИЙН ХӨТӨЛБӨР

ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжсэнээр төсвийн орлого хэдээр нэмэгдэхийг тооцохын тулд бид дараах таамаглалуудыг дэвшүүлсэн.

- Насанд хүрсэн хүн амын 50 хувь нь өдөрт дундажаар нэг хайрцаг тамхи татдаг.⁹
- 15-аас дээш насны хүн амын 45.6 хувь нь согтууруулах ундаа хэрэглэдэг ба нэг хүн жилд дундажаар 15.1 литр согтууруулах ундаа хэрэглэдэг гэж үзлээ. Ингэснээр жилийн хэрэглээ 13.6 сая литр болно.¹⁰
- Сангийн яам суудлын автомашины онцгой албан татвар нэмгдсэнээр төсвийн орлого 2018 онд 69 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэнэ гэж үзсэн. Энэ татварын өөрчлөлт 2017 оны 5 дугаар сарын 1-нээс хүчин төгөлбөр болох тулд төсвийн орлого 2017 онд 37 тэрбумаар нэмэгдэнэ. 2019 онд 75 тэрбумаар нэмэгдэнэ гэж үзлээ.
- Онцгой албан татвар нэмэгдсэнээр НӨАТ-ийн суурь бас нэмэгдэнэ. Ингэснээр НӨАТ-ийн 10 хувиар тооцогдож НӨАТ-ийн орлого нэмэгдэнэ гэж үзлээ.

Хүн амын орлогын албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийн хувийн өөрчлөлтөөс үүсэх төсвийн орлогыг тооцохдоо, дараах нөхцөлүүдийг авч үзлээ.

- Хүн амын орлого гамма тархалттай.
- Нийт татварын суурь 7 их наяд, татвар төлөгчдийн тоо 986703 (2016 оны бодит тоо).

Аравт	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
Орлогын хувь	0.03	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.12	0.15	0.26

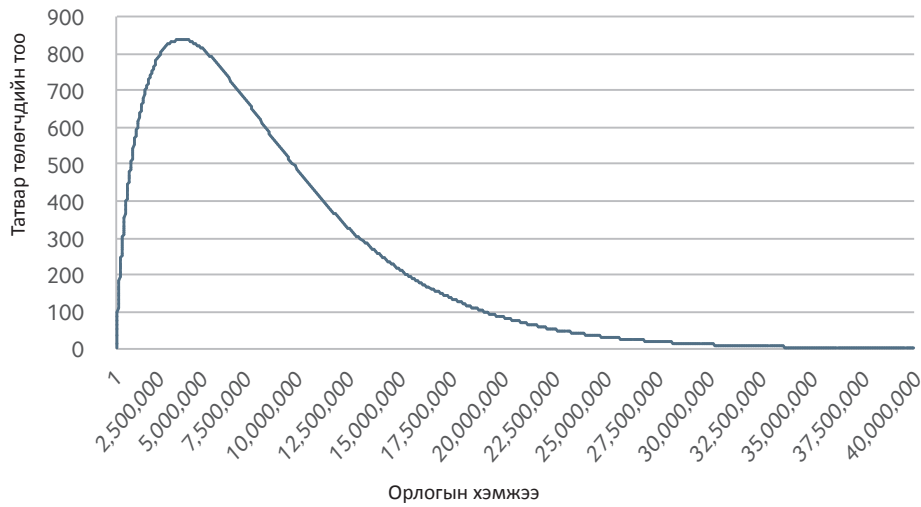
Хүснэгт 2.1. Орлогын тархалт (аравтаар)

Эх сурвалж: Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын их сургууль, Дэлхийн орлогын тэгш бус байдлын өгөгдлийн сан.

9 Дэлхийн уушигны сан. Тамхиний хэрэглээний атлас: Монгол улс, 2015, <http://www.tobaccoatlas.org/country-data/mongolia/>

10 Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага. Монгол улс:Архины хэрэглээ. 2014. http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/mng.pdf

Дээрх мэдээлэл дээр үндэслэсэн орлогын гамма тархалт.



Хүснэгт 2.1. Орлогын гамма тархалт

Эх сурвалж: Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын их сургууль, Дэлхийн орлогын тэгш бус байдлын өгөгдлийн сан.

Төсвийн зарлагад гарах хэмнэлтийг тооцохын тулд дараах нөхцөлүүдийг авч үзлээ.

- 2016 онд төрийн албан хаагчдын тоо 189,000 ба нийт ажиллагсадын 16.4 хувь байсан. Үүний 68.8 хувьд нь төрийн үйлчилгээнд, 19.6 хувь нь төрийн тусгай албанд, 10 хувь нь төрийн захиргаанд, 1.6 хувь улс төрийн албан тушаал хашиж байсан.¹¹
- Төрийн албан хаагчдын насны бүтцийг 40 жилээр жигд тархалттай гэж үзлээ. Ингэснээр ажиллагсадын 2.5 хувь нь жилд тэтгэвэрт гарна.
- 2017-2021 онд улс төрийн албан хаагчдын тоо өөрчлөгдөхгүй. Харин 2022 оноос эхлэн төрийн албан хаагчдын нийт тоотой адил хувиар өснө.
- 2018 оны дундаж цалин 2017 оны түвшинд байна – ө.х., цалин царцана. Харин 2019 оноос эхлэн суурь төсөөллийн дагуу өснө. Ингэснээр дундаж цалин 2018-30 онд суурь төсөөллөөс 7 хувиар бага байна.
- Төрийн албан хаагчдын тоо 2021 он гэхэд 174,000 болж нийт ажиллагсадын 13.3 хувийг эзэлнэ гэж тооцлоо. Харин суурь төсөөлөлд энэ нь 214,000 болно. 2022-2030 онд төрийн албан хаагчдын нийт ажиллагсадад эзлэх хувь 13.3 байна гэж үзлээ.

11 Монгол Улсын Засгийн газар. Төрийн албаны зөвлөл, <http://www.csc.gov.mn/s/47/121>

Ашигласан материал

Baksa, Daniel, Mihalyi, David болон Romhanyi, Balazs, *Монголын макро-төсвийн загвар*, (Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн, 2017) <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/mongolia-macro-fiscal-model>.

Монгол Банк. *Засгийн газрын өр*. www.mongolbank.mn.

Монгол Улсын Засгийн газар. *2012-17 оны Төсвийн хуулиуд*. www.mof.gov.mn; www.iltod.gov.mn.

Монгол Улсын Засгийн газар. *2012-2017 оны Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдээгдэл*. www.legalinfo.mn.

Монгол Улсын Засгийн газар. *Төрийн албаны зөвлөл (2016)*. <http://www.csc.gov.mn/s/47/121>

Монгол Улсын Засгийн газар. *Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль*. 2010. www.legalinfo.mn.

Монгол Улсын Засгийн газар. *Үндэсний статистикийн хороо*.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын их сургууль. *Дэлхийн орлогын тэгш бус байдлын өгөгдлийн сан (2017)*. <https://www.wider.unu.edu/project/wiid-world-income-inequality-database>

Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага. *Монгол улс:Архины хэрэглээ*. 2014. http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/mng.pdf

Дэлхийн уушигны сан. *Тамхиний хэрэглээний атлас: Монгол улс*. 2015 <http://www.tobaccoatlas.org/country-data/mongolia/>

ЗОХИОГЧИД

Андрью Бауэр нь Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэнгийн зөвлөх. Галиндэвийн Рагчаасүрэн нь Гэрэгэ Партнерсийн удирдах түнш. Лхагважавын Мөнх-Оргил нь Гэрэгэ Партнерсийн эдийн засгийн шинжээч. Дэвид Михали нь ББЗХ-ийн эдийн засгийн шинжээч. Тувааны Номуунтөгс нь ББЗХ-ийн Монгол дахь мэргэжилтэн.

ТАЛАРХАЛ

Зохиогчид Төв Европын Их сургуулийн Даниэл Бакса болон Будапештийн Төсвийн хариуцлагатай байдлын хүрээлэнгийн Балаж Ромхани нарт Олон Улсын Валютын Сангийн арга хэмжээний өртөгийг тооцоолоход оруулсан хувь нэмэрт нь талархлаа илэрхийлж байна.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь бодлогын судалгаа хийх, шинэ арга барилаар чадавхийг бэхжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөллийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар тухайн улс орны иргэд газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн баялгийнхаа үр шимийг хүртэхэд туслалцаа үзүүлдэг олон улсын хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг дараах вэбсайтаас авна уу. www.resourcegovernance.org