



# ТӨСВИЙН ТУХАЙ МЭДЭЭЛЭЛ

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮДЭД

Улаанбаатар хот  
2024 он

Улсын Их Хурлын эрхэм гишүүд ээ!

Төсвийн Тогтвортой Байдлын Зөвлөлөөс та бүхэнд төрийн эрх барих дээд байгууллагад гишүүнээр сонгогдон ажиллах болсонд баяр хүргэж амжилт хүсье! Хамтарсан Засгийн газар байгуулах эсэх зэрэг олон чухал асуудлыг хонон өнжин хэлэлцсэн анхдугаар чуулганы араас, бүрэн эрхийн хугацаанд та бүхнийг олон чухал шийдвэр хүлээж буй бөгөөд шинээр томилогдсон Засгийн газрын тэргүүн УИХ-ын анхдугаар чуулганы хуралдаан дээр хэлсэнчлэн энэ хугацаа “гурван удаа л төсөв хэлэлцэхэд хүрэлцэхүйц” байгаа юм. XXI зуунд аль ч орны төр засаг “илүү бага зардлаар илүү ихийг хийх” сорилттой тулгарч байгаа бөгөөд гуравхан удаа хэлэлцэгдэх төсөв нь улс орны хөгжил, макро эдийн засгийн төлөвөөс айл өрхүүдийн амин зуулгыг хүртэл багтаадаг, шаардлагатай бол хонон өнжин саатах чухал асуудлын нэг билээ.

УИХ-аас нууц санал хураалтаар, 4 жилийн хугацаатай томилогддог, бие даасан, ил тод байх, бусдын нөлөөнд үл автах, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, хамтын удирдлагын зарчмаар асуудлыг чөлөөтэй хэлэлцэж шийдвэрлэх үүрэг, улсын төсөвт хувийн эрх ашгаа тусгахгүй байх хязгаарлалт бүхий орон тооны долоон гишүүнтэй тус зөвлөл нь хяналт, шинжилгээний чиг үүрэгтэйгээр бие даасан байгууллага болон хөгжиж байна. Монгол Улсын нэгдсэн төсөв, түүний тогтвортой, зохистой байдалд хяналт тавьж, ирэх жилийн улсын төсвийн төсөл, өнгөрсөн жилийн гүйцэтгэлд дүн шинжилгээ хийж, УИХ-ын гишүүн таны гаргах эцсийн шийдвэрт зөвлөмж, дүгнэлтээрээ дэмжлэг үзүүлэн ажиллах эрх зүйн зохицуулалттай гэдгээ үүгээр мэдэгдэхэд таатай байна.

Та бүхний цаашдын шийдвэр судалгааны мэдээлэлд тулгуурласан, оновчтой, хөгжлийг онилсон, тэнцвэртэй, мэдрэмжтэй байхыг хүсэн ерөөж улсын төсөв, түүний эрсдэлтэй холбоотой тодорхой ойлголтуудыг өгөхөөр энэхүү мэдээллийг хүргэж байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл  
2024 оны 8 дугаар сарын 12  
Улаанбаатар хот

## 1. Төсөв хэмээх ойлголтын талаар

Аливаа улсын төр засгийн тодорхой хугацааны орлого, зарлагыг дэлгэрэнгүй байдлаар урьдчилан таамаглан тооцсон баримтыг төсөв гэнэ. Энэ баримтыг улс орнууд ихэвчлэн хуульчилж, нэг жилийн өмнөөс, нэг жилийн хугацаатай, таамаглал, төсөөлөлд үндэслэн хэлэлцэн, баталж, мөрддөг. Хэл зүйн хувьд англи хэлний *Budget* хэмээх үг нь франц хэлний *Bougette* гэдгээс гаралтай бөгөөд шууд утгаараа “цүнх” буюу “дээрх баримтыг авч ирдэг цүнх” гэсэн утгатай ажээ. Харин budget буюу төсөв гэж цүнхийг нь биш доторх баримтыг нь хэлэх болсон түүхэн үйл явцыг Магна Картаас эхэлсэн Британийн улс төрийн өрнөлтэй холбон тайлбарладаг (Kim, 2024).

Монгол хэлэнд Я.Цэвэлийн толь бичигт төсвийг “тойм, багцаа, төлөвлөгөө; хүн, албан байгууллага, улсаас ямар нэгэн тодорхой хугацаанд зарцуулах зарлага, оруулах орлогыг таацуулан бодсон бүдүүвч төлөвлөгөө” гэж тайлбарласан байдаг. Монголын төрийн санхүүгийн түүх багаар бодоход Монголын эзэнт гүрнээс эхлэлтэй бөгөөд бидний хэрэглэдэг “албан татвар” хэмээх ойлголт “алба, гувчуур” нэрээр, харин тамга болон ярлык (шошго; зарлиг гэсэн монгол үгний түргэжсэн хувилбар) гэсэн үгнүүд татвартай холбоотойгоор тухайн үед хэрэглэгдэж байжээ (Алсен, 2020).

Өнөөдөр төсөв болон төсөвлөлт гэх нь дэлхий даяар түгээмэл төдийгүй ажиглалт хийвэл нийтлэг элементүүд байхаас гадна зарим онцгой тохиолдлыг ч харж болно. Үүнд:

- Ардчилсан тогтолцоотой улсуудад төсөв нь бие даасан хууль болж батлагддаг. Үүний цаана ардчилсан төрийн тулгуур зарчим гэгдэх эрх мэдлийн хуваарилалт тод харагдах бөгөөд ихэнхдээ гүйцэтгэх засаглал төсвийг боловсруулан өргөн барьж, хууль тогтоох засаглал нь хэлэлцэн баталдаг. Манай улсад Засгийн газар нь хуулийн төсөл өргөн мэдүүлэх эрх бүхий субъект байдаг учир төсвийн хуулийг өргөн мэдүүлдэг бол АНУ-д хууль санаачлах эрх зөвхөн хууль тогтоох засаглалд байдаг учир төсвийг гүйцэтгэх засаглал “Ерөнхийлөгчийн төсөв” нэртэйгээр боловсруулж Конгрессын Төсвийн хуваарилалтын хорооноос “Төсвийн хуваарилалтын хууль (*Appropriation Bill*)” нэрийн дор өргөн барьдаг байна.
- Төсвийн жил 1 сарын 1-ээс 12 сарын 31 байх нь элбэг ч зарим улсад, тухайлбал Энэтхэг, Сингапурт 4 сарын 1-ээс 3 сарын 31 хооронд байдаг.
- Бараг бүх улсад төсвийг 1 жилээр баталдаг бол Сингапурт төсвийг 5 жилээр батлах бөгөөд яамны төсөв нь тухайн хугацаанд ДНБ-ий тодорхой хувьтай тэнцүү байхаар хуульчилдаг (*block budget*),
- Төсвийг Засгийн газар, түүний харьяа аль нэг яам (манайд ЭЗХЯ болон СЯ) боловсруулах жишиг түгээмэл байдаг. Эрдэс баялгийн зах зээлээс ихээхэн хамааралтай, 1960-2000 онд мөчлөг дагасан сангийн бодлого хэрэгжүүлж байснаа 2000 оноос хойш мөчлөг сөрсөн, илүү тогтвортой сангийн бодлого хэрэгжүүлж эхэлсэн сайн жишиг гэгддэг Чили улсад төсвийг нь *DIPRES* хэмээх төсвөөр дагнасан төрийн байгууллага боловсруулдаг ажээ.

Одоогийн байдлаар дэлхийн улс орнуудын төсөв, түүний бүрдэл хэсэг, төсөвлөх явцыг бүрэн харуулан, тодорхой ангилалд оруулсан мета судалгаа байхгүй хэдий ч ЭЗХАХБ, Дэлхийн Банкны “Төсвийн нээлттэй өгөгдөл” (*Open Budget Data*), ОУВС болон НҮБ-ын Их сургуулийн дэргэдэх “Хөгжлийн эдийн засгийн судалгааны дэлхийн хүрээлэн” (*UNU-WIDER-GovRev Database*) зэрэг байгууллагад олон улсын төсвийн нарийвчилсан мэдээлэл бүхий нээлттэй сангууд бүрдүүлжээ. Мөн Олон улсын төсвийн түншлэл (*International Budget Partnership*) зэрэг ТББ-ууд идэвхтэй

үйл ажиллагаа явуулдаг нь манай улсад ч бас тусгалаа олсон байна (Оюунбадам, 2023).

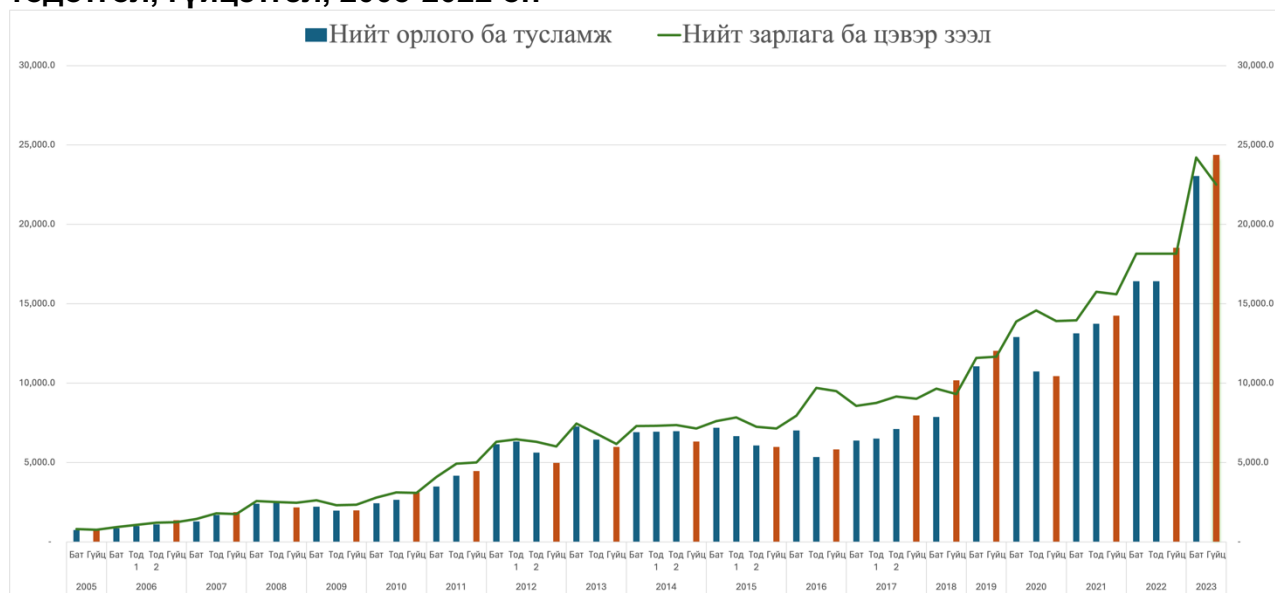
Албан бус Дэлхийн татварын байгууллага гэгддэг ЭЗХАХБ-аас төсвийг оновчтой удирдахад баримтлах 10 зарчмыг тодорхойлж гишүүн орнууд нь даган мөрдөж байгаа нь гишүүн бус орнуудын хувьд ч жишиг болохуйц юм (White, 2015).

#### **ЭЗХАХБ-аас гаргасан төсвийг удирдах зарчмууд**

1. Тодорхой, үнэмшил төрөхүйц, барьцтай хязгаарлалтын хүрээнд төсвийг сангийн бодлогод нийцүүлэн удирдах
2. Засгийн газрын дунд хугацааны стратегийн тэргүүлэх чиглэлтэй нягт уялдуулан төсвийг хуваарилах
3. Улс орны хөгжлийн хэрэгцээг үр ашигтай, зохистойгоор ханган биелүүлэхийн тулд хөрөнгө оруулалтыг төсөвлөх тогтолцоог бий болгох
4. Төсөвтэй холбоотой баримт бичиг, өгөгдлүүдийг нээлттэй, ил тод, хүртээмжтэй байлгах
5. Төсөвлөх явцад оролцоотой, идэвхтэй, бодитой хэлэлцүүлэг хийдэг байх
6. Төсвийн орлого, зарлагыг нэгдмэл, тодорхой, найдаж болохуйц байдлаар дансалж бүртгэх
7. Төсвийн хэрэгжилтэд төлөвлөлттэй, удирдлагатай, хяналттай хандах
8. Төсвийн үйл явцад үр дүн, үнэлгээ болон төгрөг бүрийн үр өгөөжийг үргэлж харгалзан үзэж, байнга анхаарлын төвд байлгах
9. Урт хугацааны тогтвортой байдал болон төсөвт учрах эрсдэлийг тодорхойлж, үнэлж, тооцоотойгоор удирдах
10. Бие даасан аудит зэрэг чанарын нарийн баталгаажуулалтаар дамжуулан төсвийн орлого, зарлагын таамаглал, төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн чанар, нэгдмэл байдлыг хөхиүлэн дэмжих.

Төсвийн тухай яриа нэн тэргүүнд төрийн оролцоо, төсвийн алдагдал, төсвийн оновчлол, шударга байдал, үр ашиг, төсвийн динамик буюу хэтийн төлөв болон төсвийн эрсдэл гэсэн сэдвүүдээс эхлэх учиртай. Улмаар энэ бүхэн нэг талаас баримталж буй нийгэм, эдийн засаг, хөгжлийн бодлогын, нөгөө талаас мөрдөн хэрэгжүүлж буй төсөвлөх процедурын (дүрэм, журмын) тусгал болж илэрнэ. Тухайлбал, төсвийн алдагдал, оновчлол, эсвэл шударга ёсыг экс-антэ буюу төсөвлөх процедурын хувьд, экс-пост буюу төсвийн гүйцэтгэл гарсны дараа гэж хоёр ангилан харьцуулж үзэх боломжтой. Жишээлбэл, Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухайд батлагдсан төсвийн алдагдал нь гүйцэтгэлээр гарснаасаа их байдаг сонин дүр зураг 2016 оноос хойш (2020 оныг эс тооцвол) ажиглагдана (Зураг 1). Зарим судлаачийн үзэж буйгаар энэ нь нэг төрлийн үр ашиггүй байдал бөгөөд ашиглах ёстой алдагдсан боломж юм (Оюунбадам, 2023).

**Зураг 1. Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын төлөвлөгөө, тодотгол, гүйцэтгэл, 2005-2022 он**



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

Бидний зүгээс энэ зөрүү нь өөр нэг боломжит зөрүү буюу гүйцэтгэлээр илүү алдагдалтай байснаас арай дээр хувилбар боловч төсөвлөх процедуртай холбоотойгоор анхаарч засах ёстой нэгэн асуудал мөн гэж үзэж байна. Улмаар зардлаа бодитой таамаглавал түүндээ тохируулан төсвийн орлого болон төрийн оролцоог хэнийг ч хохироолгүйгээр бууруулах бодит боломж гэсэн үг.

Тэгэхээр төсөв нь нэг талаас таамаглан баталсан хууль, нөгөө талаас хэрэгжин биелсэн байдал гэсэн хоёр салангид, харилцан хамааралтай хэсгээс тогтох бөгөөд сайн төсөвлөлт нь эдгээрийн нэгдмэл цогц юм. Эдгээрийн аль алинд нь хяналт тавих эрх, үүрэг УИХ болон түүний харьяа хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллагуудад оногдсон бөгөөд судлаачдын ажигласнаар өмнөх УИХ нь төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд бага ач холбогдол өгдөг нь тогтоогджээ (Нарантуяа, 2021). Энэ нь дээр дурдсан төсвийн алдагдлын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн зөрүүг УИХ-ын чуулганаар үндсэндээ хэлэлцдэггүйг гэрчилнэ.

## 2. Төсөв ба эдийн засаг дахь төрийн оролцоо

Төсвийг эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үндсэн үзүүлэлт гэж үзэх нь элбэг. Бусад гол үзүүлэлт нь төрийн зохицуулалт, баталсан тогтоол, дүрэм журмууд юм. Иймээс төрийн оролцоог зөвхөн Төсвийн зарлага/ДНБ гэсэн харьцааны хүрээнд ярих нь өрөөсгөл. Жишээлбэл, тоон мэдээлэлд тусгагддаггүй учир хүндрэл үүсгэдэг далд эдийн засгийг судлах нэг аргачлал нь хууль тогтоомжуудын тоо хэмжээг далд эдийн засагтай холбон үзэх явдал юм. Enste (2010)-ийн судалгаагаар “хууль тогтоомж их байх тусам далд эдийн засаг ч өсдөг” гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ.

Улмаар төсвийн зарлагыг эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үзүүлэлт гэж авч үзсэн ч орлого талыг нь (татвар) голлон ярих нь бий. Онолын үүднээс авч үзвэл эдийн засгийн харилцаанд оролцолгүйгээр дундаас нь мөнгө авах (татвар) болон мөнгө өгөхийн (халамж) аль аль нь сөрөг нөлөөтэй. Тухайлбал, төрийн эдийн засгийн зарим онолчийн тогтоосноор татварын сөрөг нөлөөг татварын суурь болох татварын орлогын мэдрэмж (*Elasticity of Taxable Income*) хэмээх үзүүлэлтээр

хангалттай сайн ойролцоолж болох аж. Манай улсад энэ мэдрэмжийг тооцсон, үнэлэн гаргасан судалгаа одоогоор алга байна. Харин энэ мэдрэмж АНУ-д 0.4 орчим байдаг нь татварыг 10 хувиар өөрчлөхөд татварын орлогын суурь 4 хувиар өөрчлөгддөг гэсэн үг юм (Neisser, 2021).

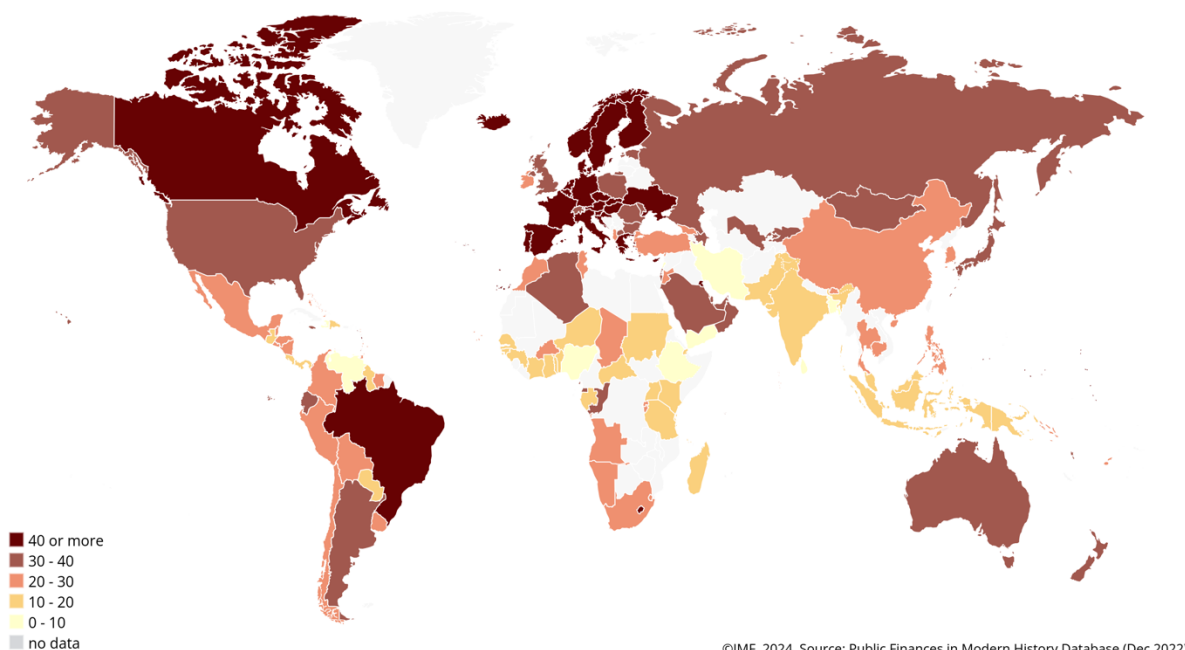
Татвар нь ажил эрхлэх сонирхолд сөргөөр нөлөөлдөг бол халамж ч мөн тийм уршигтай бөгөөд орчин үеийн хандлагаар сайн татвар, эсвэл халамжийн бодлого нь тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд эдгээр сөрөг нөлөөг хамгийн бага байлгах тогтолцоог бодож олохыг зорьж байна. Манай улсын тухайд 2022 оны байдлаар ДНБ-д төсвийн орлогын эзлэх хувь 34.36% байгаа нь дунд орлоготой (*Lower and Upper Middle Income*) орнуудын дунджаас (21.43-30.54%) өндөр, харин биднээс илүү орлоготой (*High Income*) орнуудын түвшинд (38.9%) ойртжээ<sup>1</sup>.

Харьцуулж хэлбэл, бид 2023 онд ЭЗХАХБ-ын ПИСА үнэлгээгээр бага, дунд боловсролоо анх удаа үнэлүүлсэн бөгөөд гарсан дүн харагдаж байгаа шигээ муу биш байх үндэслэлтэй хэмээн тайлбарлахдаа нэг хүнд ногдох ДНБ-д харьцуулсан.

## Зураг 2. Засгийн газрын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь, 2022 оноор

IMF DataMapper

Government revenue, percent of GDP (% of GDP, 2022)

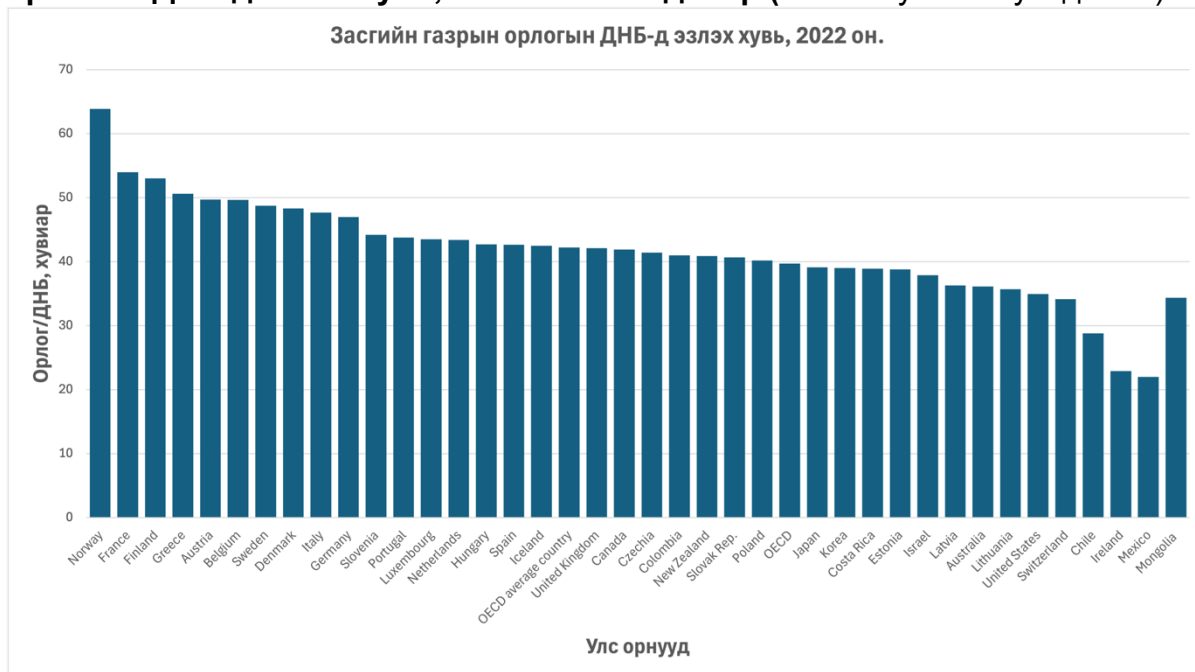


Эх сурвалж: ОУВС, 2022

Нэг талаас бид ЭЗХАХБ-ын орнуудтай харьцуулахад боловсролдоо бага мөнгө зарцуулдаг, нөгөө талаас тус шалгалтад хамрагдсан ижил төстэй орлого бүхий Узбекистан зэрэг улстай харьцуулахад бид давуу талтай байна. Тэгвэл энэ логигоор буюу орлогод нь жишин харьцуулах зарчмаар явбал манай төсвийн орлого, зарлага аль аль нь хэт өндөр гэж дүгнэж болохоор байна (Зураг 2, 3).

<sup>1</sup> Монгол улс Дэлхийн Банкны ангиллаар 2022 онд Дунд Орлогын Доод Бүлэг (*Lower Middle Income*)-т байсан бол 2024 онд Дунд Орлогын Дээд Бүлэг (*Upper Middle Income*)-т орсон байна.

### Зураг 3. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд болон Монгол Улсын Засгийн газрын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь, 2022 оны байдлаар (Монгол улсын хувьд 34%)



Эх сурвалж: ЭЗХАХБ болон ОУВС, 2022

Харин манай улсын хувьд төрийн секторын орлого, зарлага нь далд биш, харьцангуй ил тод, хяналттай байдаг бол ДНБ-ий хувьд далд эдийн засгийг тооцдоггүй зэрэг сул талтай бөгөөд Дэлхийн Банкны тооцоогоор Монгол Улсын далд эдийн засаг ДНБ-ийн 16% орчим байна (Elgin et al., 2021). Үүнийг тооцоонд оруулан, нэг талаас төрийн үйл ажиллагаа нь ил, харин ДНБ-ий тодорхой хэсэг нь далд, улмаар хөгжиж буй орнуудад энэ далд сектор хөгжингүй орнуудынхаас их нөлөөтэйг тооцвол, төсөв/ДНБ гэсэн харьцаа арай өөр үр дүнд хүргэнэ. Манай улсын тухайд энэ байдлаар засвар оруулбал 2022 оны байдлаар Төсвийн орлого/ДНБ=29% болох ажээ.

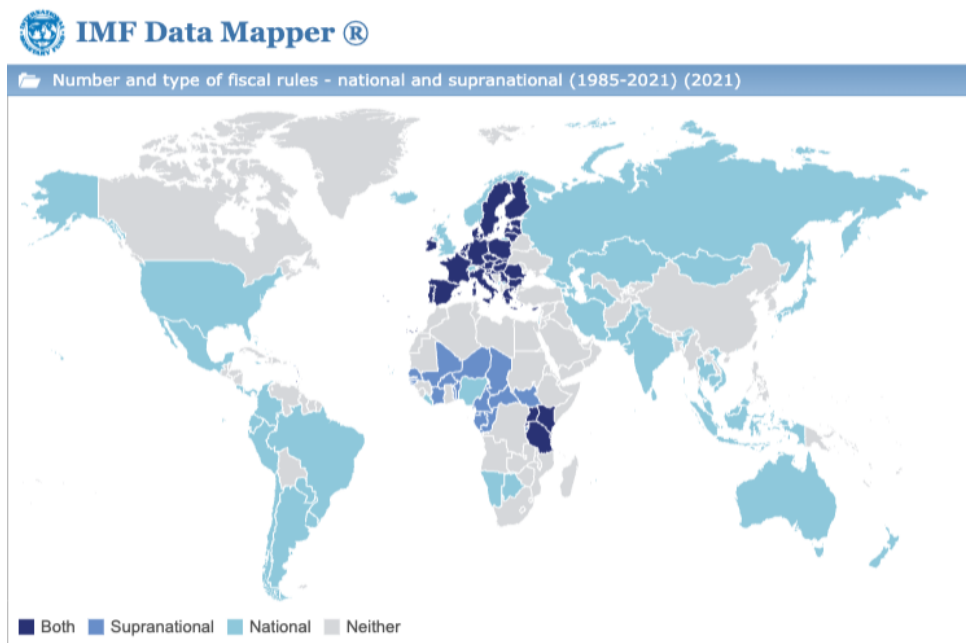
### 3. Тогтвортой төсөв

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо болон түүнээс үүдэлтэй сөрөг үр дагавартай дүйцэх хэмжээнд эрдэмтэд, судлаачид, мэргэжилтнүүдийн санааг зовоодог асуудал бол төсвийн эрсдэл юм. Төсвийн эрсдэл гэж эдийн засгийн хямрал, эсвэл өр төлөлтөөс үүдэн Засгийн газар дампуурал зарлах хүртэл өрнөлтэй, сангийн болчимгүй тогтолцоо, урт хугацаанд хор уршиг нь давамгайлсан төсөвлөлтийг хэлнэ. Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны нэг үзүүлэлт нь Төсвийн зарлага/ДНБ харьцаа байдаг шиг, төсвийн эрсдэлийн нэг үзүүлэлт нь төсвийн алдагдал юм. Улмаар төсвийн зардлын өсөлт, мөн Засгийн газрын өрийн хэмжээ нь төсөв, сангийн бодлого хэр зэрэг эрүүл, тогтвортой болохыг илтгэдэг байна (Brix and Schick, 2002).

Төсвийн эрсдэл нь Монгол шиг хөгжиж буй орныг ч, АНУ шиг хөгжингүй орныг ч алагчлалгүй дайрдаг, ямар ч улсын “ам гарч үл болох бодит нөхцөл байдал” ажээ. ХХ зууны 2-р хагасаас эхлэн төсвийн эрсдэлийг хязгаарлах гол хэрэгсэл болгон төсвийн дүрэм, шаардлага (*fiscal rules*) буюу тусгай шаардлагуудыг нэвтрүүлжээ. Монгол Улс 2010 оноос “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийг батлан мөрдөх болсноор бид ч мөн энэ төрлийн хэрэгсэлтэй улс болсон байна. Эдүгээ дэлхий дээр төсвийн шаардлага тогтоосон 106 улс байна (Зураг 4). Энэ нь нэн ялангуяа эрдэс баялгаас хараат эдийн засаг бүхий орнуудын хувьд даган мөрдөж

чадвал чухал хамгаалалтын хэрэгсэл бөгөөд АНЭУ зэрэг өндөр орлоготой булангийн орнууд хүртэл ийм механизмыг нэвтрүүлэх талаар мэргэжилтнүүдийн түвшинд хэлэлцэж, улс төрийн шийдвэр, шийдэл хүлээж байгаа ажээ (Mohaddes et al., 2019).

#### Зураг 4. Төсвийн шаардлага тогтоосон улс орнууд



Эх сурвалж: ОУВС, 2021

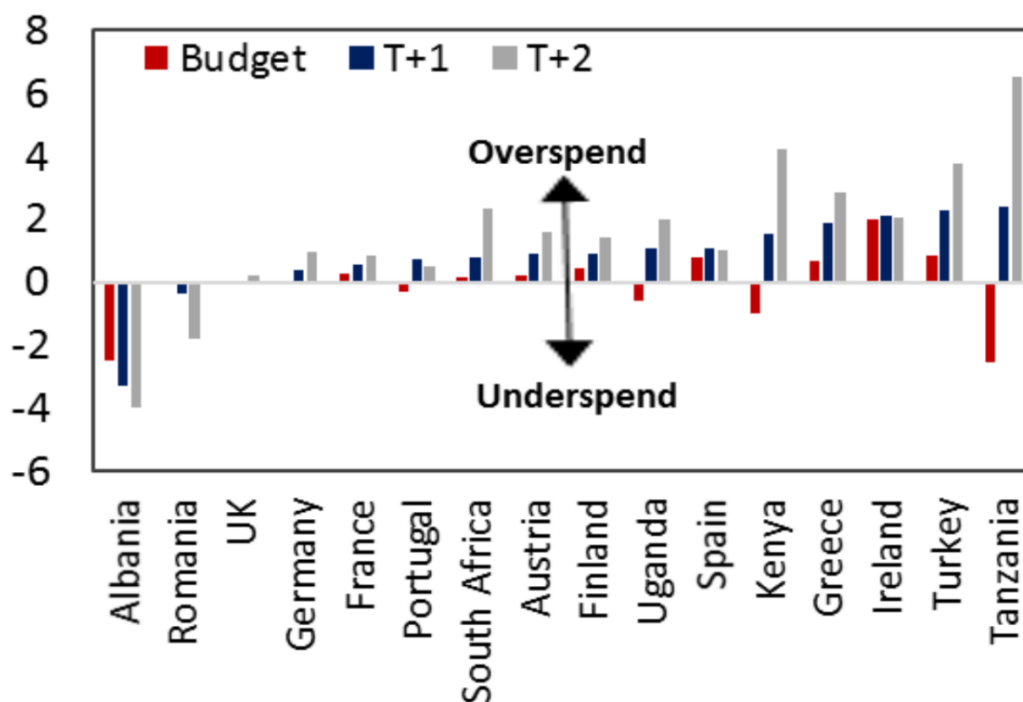
Ийнхүү бид зарим өндөр орлоготой орноос нэг алхмын урд яваа хэдий ч судлаачдын үзэж буйгаар тусгай шаардлагын биелэлт хангалтгүйн дээр зарим тоо, тооцоо, ойлголтод засвар оруулан ашиглах хандлага нь дээрх хамгаалалтын хэрэгслийг хүчгүйдүүлж, улмаар эрсдэлийг нэмж байна. Тухайлбал, Өр/ДНБ харьцааг тооцохдоо өр гэж зөвхөн Засгийн газрын өрийг оруулан өнөөгийн үнэ цэнд шилжүүлдэг аргачлал нь үүний нэг тод жишээ мөн ажээ (Боргил, 2023). Энэ нь хурд хэмжихгүй зам дээр хурд хэтрүүлэх, хурд сааруулагчийг тойрох зэрэг тухайн эгшинд ухаалаг, алс хэтдээ аюултай зан үйлүүдийн л нэг юм.

Төсвийн шаардлага нэвтрүүлсэн ихэнх орон эдгээр шаардлагыг баримталж буй эсэхэд хяналт тавих, сахиулах ажилд идэвхтэй оролцох чиг үүрэг бүхий хараат бус Төсвийн зөвлөлийг байгуулжээ. Үүний гол шалтгаан нь төсөвлөх процессоос үүдэн, тусгай шаардлагуудыг ямар нэг байдлаар тойрох хандлага ажиглагдсантай холбоотой юм. Тухайлбал, ирэх жилийн эдийн засгийн өсөлт гэсэн ганц үзүүлэлтийг бодитоос өөдрөгөөр төсөөлснөөр төсвийн хууль нь тусгай шаардлагуудыг биелүүлж байгаа мэт харагдах нөхцөлийг үүсгэдэг бөгөөд Засгийн газраас боловсруулдаг эдийн засгийн өсөлтийн таамаглал системтэйгээр бодит байдал болон Төсвийн зөвлөлийнхөөс зөрдөг болохыг хэд хэдэн судалгаагаар тогтоожээ (Frankel, Schreger, 2013).



**Зураг 5. Дунд хугацааны төсвийн зарлагын таамаглалын алдаа, ДНБ-д эзлэх хувиар (Зарим оны жишээн дээр)**

**Medium Term Expenditure Forecast Errors (2000-2015)**  
(% of GDP)

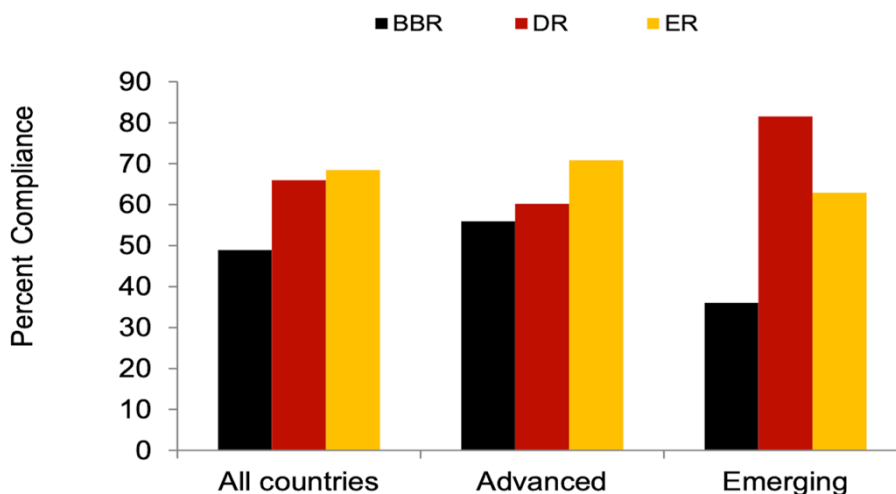


Эх сурвалж: ОУВС, 2000-2015

Манай улсад Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ) анх 2025 оны төсвийн төсөөлөл, 2025-2028 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд зориулан ирэх 3 жилийн эдийн засгийн өсөлтийн таамаглалыг 2024 оны 3 дугаар сард боловсруулсан. Харин ЭЗХЯ-наас өргөн барьсан төсөлд ТТБЗ-ийн өсөлтийн төсөөлөл 1-2 пунктээр нэмэгдэн орж ирж УИХ-аар батлагдсан (ТТБЗ, 2024).

**Зураг 6. Улс орнууд төсвийн шаардлага биелүүлсэн байдал**

BBR=Алдагдлын шаардлага, DR=Өрийн шаардлага, ER=Зарлагын шаардлага



Эх сурвалж: ОУВС, 1985-2012

## Хүснэгт 1. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт (цэнхэр өнгөөр)

Хуулийн заалт/өөрчлөлт оруулсан огноо	2011-02-10	2011-11-23	2012-08-17	2015-01-20	2015-02-18	2015-04-09	2015-06-21	2015-11-10	2016-02-05	2016-09-09	2017-04-14	2017-04-14	2021-07-07	2023-07-07	2024-04-09	2024-05-16	2024-06-05
1. Хуулийн зорилт																	
2. ТТБТХ тогтоомж (1)																	
3. Хуулийн үйлчлэх хүрээ																	
4. Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт (3)																	
5. Төсвийн удирдлагын зарчим																	
6. Төсвийн тусгай шаардлага (ТТШ) (3)																	
6 дугаар зүйлийн 6.1.4 дэх хэсэг: Засгийн газрын өр										60%							
7. Төсвийн тусгай шаардлага (ТТШ)-ыг баримтлах																	
8. ТТШ-ын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх тохиолдол (1)																	
9. Улсын Их Хурлын бүрэн эрх (1)																	
10. Засгийн газрын бүрэн эрх (1)																	
11. Сангийн яамны бүрэн эрх (1)																	
12. Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл (1)																	
13. Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилтэд хяналт тавих																	
14. Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилтийг тайлагнах																	
15. Төсвийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулах																	
16. Төсвийн тогтворжуулалтын сан (3)																	
16 штрих нэгдүгээр зүйл. Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл																	
17. Санхүүгийн хуримтлал, түүний хөрөнгө оруулалт (4)																	
18. Хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл (1)																	
19. Хуулийг дагаж мөрдөх журам (9)																	
<b>Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдал (2 хувь)</b>																	
2015 он				5%						5%							
2016 он				4%						18.5%							
2017 он				3%						9.9%	10.4%	10.4%					
2018 он				2%						7.5%	9.5%	9.5%					
2019 он										5.5%	6.9%	6.9%					
2020 он										0%	5.1%	12.5%					
2021 он											3.6%	8.8%					
2022 он											2.8%	5.1%					
2023 он											2.0%	3.6%					
2024 он												2.8%					
2025 он												2.0%					
<b>Засгийн өрийн үлдэгдлийн ДНБ-д эзлэх хувь (40%, 2016 оноос 60%)</b>																	
2015 он				58.3%						58.3%							
2016 он				55%						88.0%							
2017 он				50%						85.0%							
2018 он				40%						80.0%							
2019 он										75.0%							
2020 он										70.0%							
2021 он										60.0%			70.0%				
2022 он													70.0%				
2023 он													65.0%				
2024 он													60.0%				
2025 он																	

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль 2010 оны 06 дугаар сарын 24-ны өдөр батлагдсанаас хойш 2024 оны 06 дүгээр сарын 05-ны өдөр хүртэл 17 удаа өөрчлөлт орсон нь ихэвчлэн төсвийн тусгай шаардлагын нөхцөлийг сулруулах, хэрэгжих хугацааг хойшлуулахад чиглэж ирсэн байдаг. Харин 2023 оны 07 дугаар сарын 07-ны өдөр оруулсан нэмэлт өөрчлөлт өмнөх алдааг залруулахад тодорхой ахиц дэвшил болсон юм.

Засгийн газраас боловсруулж буй төсвийн болон эдийн засгийн өсөлтийн таамгууд хэт өндөр байх үзэгдэл төсвийн шаардлага тогтоосон орнуудад илүү тод ажиглагддаг байна. ЭЗХАХБ-ын мэргэжилтнүүдийн үзэж буйгаар тус байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд төсвийн эрсдэлд нөлөөлөх хүчин зүйлс нь дараах байдалтай аж.

### Төсвийн эрсдэлд нөлөөлөх хүчин зүйлс

**Ерөнхий:** Төсөв болон макро эдийн засгийн төсөөллийн алдаа, Төсвийн хэврэг байдал, жишээлбэл, газрын тосны үнэ, Сангийн бодлогын алдаа, Хөрөнгийн зах зээлийн хөөсрөлт.

**Тухайлсан:** Тэтгэврийн сан, Төр хувийн хэвшлийн түншлэл: эрсдэлийг хэн нь үүрч байна?, Банк, санхүүгийн салбарын эрсдэл, Гэрээгээр хүлээсэн үүрэг, гаргасан баталгаанууд, Байгалийн гамшиг, Хүн амын хүчин зүйлс (Choi, 2016).

Тэгэхээр эрсдэлээс хамгаалахын тулд шаардлагуудыг боловсруулан баталсан ч биелэлт нь хангалтгүйн дээр зальжнаар тойрон гарах арга сүвэгчлэх хандлага ажиглагдсан учир давхар хамгаалалтын хэрэгсэл болгон хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулж, төсөв болон төсөвлөх үйл ажиллагаа, төсвийн эрсдэлийн удирдлагад хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Төсвийн зөвлөлийг сүүлийн жилүүдэд олноор байгуулжээ. Одоогоор ийм зөвлөлтэй 50 гаруй орон байх бөгөөд Монгол Улс Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг 2017 онд байгуулан, 2024 оноос эхлэн байнгын ажиллагаатай болгон шинэчлэн эдгээр орны тоонд багтав.

Эрсдэлээс сэргийлэх өөр нэг арга хэрэгсэл нь сангууд юм. Сангийн менежмент болон сангууд, төсвийн харилцаанд хоорондоо эрс ялгаатай дүр зураг ажиглагдаж байна. Тухайлбал, сангуудаа амжилттай авч яваа, сайн жишиг болсон Сингапур болон Норвег улсуудын хувьд:

- Сингапурт *Central Provident Fund, Government Securities Fund* гэсэн сан байх бөгөөд тэднийг хувийн корпорац (*Temasek Holdings Limited*), төрийн корпорац (*the Government of Singapore Investment Corporation*) удирддаг. *Central Provident Fund* нь улсын төсвөөс үл хамаарсан байдлаар ажилладаг буюу халамж, нийгмийн хамгааллыг төсвөөс салгаснаар төсвийг урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцүүлэх эрх чөлөө нь нэмэгдсэн.
- Норвегт GPFG гэсэн нэгдмэл сан байх бөгөөд тухайн сангаас төсөвт орлого, зарлага орох, гарах нь зарцуулалтын хэмжээ, тус сангийн бодит өгөөжөөс хэтрэхгүй байх дүрэмд захирагдан нээлттэй байдаг. Энэ сан олон улсын санхүү хөрөнгө оруулалтын институц бөгөөд улс төрөөс ангид корпорацын засаглалын зарчмаар үйл ажиллагаа явуулж, шилдэг менежерүүд удирддаг. Тэнд улс төр нөлөөлөх ямар ч боломжгүй юм.

Харин саяхан баталсан “Үндэсний баялгийн сангийн тухай хууль”-д тусгагдсанаар манай тогтолцоо бүтцийн хувьд Сингапурынхтай, чиг үүргийн хувьд Норвегийнхтэй төстэй байх дүр зургийг харуулж байгаа ч шинэ Парламент хуулийг боловсронгуй болгох чиглэлээр өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Хуримтлалын сан нь өсөж үрждэг бөгөөд өгөөжийг нь хүртдэг тогтолцоог нэвтрүүлэх нь төсвийн эрсдэлийг бууруулдаг бол Засгийн газар санхүүгийн зах зээлд баталгаа олгогч байдлаар оролцох нь төсвийн эрсдэлийг өсгөдөг байна. Тухайлбал, 1997 оны Зүүн Азийн санхүүгийн хямралын үр дүнд Засгийн газруудын олгосон баталгаа нь төсвийн алдагдал дээр ДНБ-ийн 20-50% хүртэлх хэмжээний нэмэлт дарамт учруулж байжээ. Улмаар улс орнуудын өрийн хуримтлал нь төсвийн алдагдлаасаа давдаг бөгөөд үүнийг “нуугдмал алдагдал” (*hidden deficit*) гэж нэрлэдэг. Нуугдмал алдагдлын голлох шалтгаан нь төсөвт тусгалгүйгээр Засгийн газраас тодорхой бус байдлын эсрэг гаргасан амлалт, баталгаанууд буюу нөхцөлт төлбөрүүд (*contingent liability*) юм (Brix, Schick, 2002).

Дээрх нөхцөл байдлыг тооцон 2002 онд Дэлхийн Банкнаас төсвийн эрсдэлийн менежментэд баримталбал зохих 7 стандартыг чиглэл болгон боловсруулжээ.

#### Төсвийн эрсдэлийн эсрэг авч хэрэгжүүлбэл зохих 7 стандарт

1. Засгийн газар шинэ нөхцөлт төлбөрийг хүлээн зөвшөөрөхөөсөө өмнө төсвийн эрсдэлт байдалд ирээдүйд учрах төлбөрийн магадлалыг тооцон үнэлгээ хийх. Энэ үнэлгээг хараат бус нэгжээр хийлгэх нь зүйтэй.
2. Засгийн газар тодорхой давтамжтайгаар өөрийн оролцсон нөхцөлт төлбөрийг багцлан тогтоож, түүний нийт хэмжээ, эрх зүйн үндэслэл болон алдагдалд орох магадлалын талаар мэдээлэх
3. Засгийн газрын боловсруулсан төсөв болон холбогдох баримт бичигт ирэх жилүүдийн орлого болон зарлагад нөлөөлөх голлох эрсдэлүүдийн дүн шинжилгээг хийдэг байх
4. Төрийн аливаа байгууллага санхүүгийн өр төлбөрт холбогдох нөхцөл бүхий шийдвэр гаргахад дагаж мөрдөх эрсдэлийн удирдлагын стратегийг боловсруулах
5. Засгийн газар хэлцэлд орохдоо зардал болон эрсдэлийг бусадтай хуваах зарчмыг баримтлах нь бүх талын хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ алдагдал хүлээх магадлалыг бууруулахыг санах
6. Ирэх жилүүдэд гаргах баталгаа болон бусад нөхцөлт төлбөрийн хязгаарыг төсөвтэй хамт хэлэлцэн батлах
7. Ирэх жил учрах болзошгүй нөхцөлт төлбөрт харгалзах мөнгөн дүнг төсөвт тусгах.

Судлаачдын тогтоосноор улс орнуудын Засгийн газар төсөвлөхдөө эдийн засгийг өөдрөгөөр, харин эрсдэлийг багаар төсөөлөх хандлагатай ажээ (Brix, Schick, 2002). Харин төсвийн эрсдэл нь 3 “А”-гийн дүрэм буюу Алагчилдаггүй, Ам гарах боломжгүй, Алдааг уучилдаггүй шинж чанартай юм.

“Хоосрохуйд урьдаар ухаан барагдана. Ухаантай хүн хоосрох бэрх” хэмээн То ван сургасан шиг (Төмөртоогоо, 1990), “сэргэлэн ихэдвэл, сэтгэл хөөрвөл эрсдэл үүрэх” зүй тогтол ажиглагдана. Энэ бүхнийг хянах, сайжруулах эрх болон үүрэг нь эрхэм гишүүн таных бөгөөд УИХ-ын харьяа байгууллагын хувьд Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл та бүхэнтэй бүх талаар хамтран ажиллахад бэлэн байна.

Мэдээллийг үзэх линк: <https://www.parliament.mn/nc/1713/>

#### Эх сурвалж

- Алсен, Т. (2020) Монгол Империализм, Непко, Улаанбаатар.
- Боргил, С. (2023) Монгол улсын 2024 оны төсвийн төлөвлөлтөд өгөх санал, дүгнэлт, *Төсвийн Шинжилгээ*, 6 (ННФ-ын Төсвийн Зөвлөл). Улаанбаатар.
- Нарантуяа, Ч. (2021) Төсвийн Хяналт ба Аудит, *Төсвийн Шинжилгээ*, 5 (ННФ-ын Төсвийн Зөвлөл). Улаанбаатар.
- Оюунбадам, Д. (2023) Монгол Улс: Төсвийн гүйцэтгэл ба Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд. Олон Улсын Төсвийн Түншлэл, ННФ. Улаанбаатар.
- Төмөртоогоо, Д. (1990) Хэбэй Вангийн Аж Төрөхүйг Заасан Сургаал Болой, Улсын Хэвлэлийн Газар. Улаанбаатар.
- ТТБЗ (2024). Монгол Улсын Дунд Хугацааны Төсвийн Таамаглалын Тайлан 2025-2027 он. Улаанбаатар.
- Brix, HP, Schick, A. (2002) *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, World Bank, DC.
- Choi, J. (2016) *Fiscal risks in OECD countries: identification management and mitigation*, OECD Secretariat.

- Elgin, C., M. A. Kose, F. Ohnsorge, and S. Yu. 2021. "Understanding Informality." CERP Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, London.
- Enste, D. H. (2010). Shadow Economy – The Impact of Regulation in OECD-countries. *International Economic Journal*, 24(4), 555–571.
- Frankel, J., Schreger, J. (2013) Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone. *Rev World Econ* 149, 247–272. <https://doi.org/10.1007/s10290-013-0150-9>
- Kim, J. (2024). The origin of budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 24(1),1-36.
- Mohaddes, K., Nugent, J.B., Selim, H. (2019) Reforming Fiscal Institutions in Resource-Rich Arab Economies: Policy Proposals. In: Institutions and Macroeconomic Policies in Resource-Rich Arab Economies. Edited by Kamiar Mohaddes, Jeffrey B. Nugent and Hoda Selim, Oxford University Press.
- Neisser, C. (2021). The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression Analysis, *The Economic Journal*, 131(640), 3365–3391.
- White, J. (2015) What are budgeting's purposes? Comments on OECD's principles of good budgetary governance, *OECD Journal on Budgeting*, 14(3), 131-148.