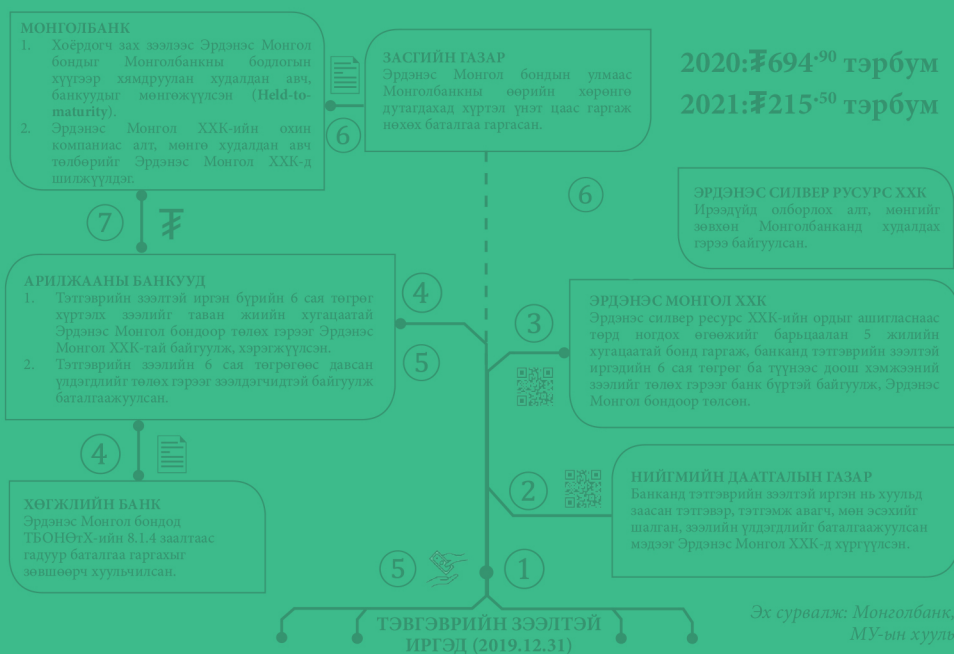


# ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ

ЦАР ТАХЛЫН ҮЕИЙН БОДЛОГОТОЙ ХОЛБООТОЙГООР  
УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ТӨРИЙН ӨМЧИЙН  
ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛАН ГҮЙЦЭТГЭСЭН  
ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ БА  
ХОЛБОГДОХ МЭДЭЭЛЛИЙН БҮРЭН, ИЛ ТОД БАЙДАЛ

ТЭТГЭВРИЙН ЗЭЭЛИЙГ ТӨРӨӨС НЭГ УДАА ТӨЛСӨН  
ПРОЦЕССЫН ЗУРАГЛАЛ





## ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ

ЦАР ТАХЛЫН ҮЕИЙН БОДЛОГОТОЙ ХОЛБООТОЙГООР  
УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ТӨРИЙН ӨМЧИЙН  
ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛАН ГҮЙЦЭТГЭСЭН  
ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ БА  
ХОЛБОГДОХ МЭДЭЭЛЛИЙН БҮРЭН, ИЛ ТОД БАЙДАЛ

Улаанбаатар хот  
2021 он

ННА 65  
ДАА 330  
Д-881



## **ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ**

ЦАР ТАХЛЫН ҮЕИЙН БОДЛОГОТОЙ ХОЛБООТОЙГООР  
УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР  
ДАМЖУУЛАН ГҮЙЦЭТГЭСЭН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ БА  
ХОЛБОГДОХ МЭДЭЭЛЛИЙН БҮРЭН, ИЛ ТОД БАЙДАЛ

Судалгааны баг:

Нээлттэй Нийгэм Форумтай байгуулсан гэрээний дагуу энэхүү судалгааг Хөгжлийн бодлого, Төрийн бодлого, Бизнесийн удирдлагын магистр Г.Дэлгэрмаагаар ахлуулсан баг хийж гүйцэтгэв. Судалгааны багт Сэргэлт консалтинг групп ХХК-ийн захирал С.Боргил зөвлөх судлаачаар, эрх зүйн магистр, хуульч Б.Анхзаяа туслах судлаачаар ажиллав.

Тус тайлангийн үр дүн, санал зөвлөмж нь судлаачдын дүгнэлт бөгөөд  
Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

ISBN: 978-9919-9812-5-9

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2021

Хаяг: Жамьян гүний гудамж  
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240  
Утас: 976-76113207  
Вэб: <http://www.forum.mn>  
Мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

## ӨМНӨХ ҮГ

Засгийн газар улс орны нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх бодлогоо хэрэгжүүлэхдээ төсвийн нэгдмэл байдлыг хангах нь чухал талаар олон улсын байгууллагуудаас зөвлөдөг. Учир нь төсөв нэгдмэл бус буюу Засгийн газар нь төсвийн баримт бичигт тусгаагүй үйл ажиллагааг батлагдсан төсвийн бус эх үүсвэрээр санхүүжүүлэн, төсвөөс гадуурх зарцуулалт хийх нь төсвийн сахилга батыг алдагдуулах, төсвийн бодлогын үр дүнд сөрөг нөлөө авчрах эрсдэл дагуулдаг. Ийм учраас төрийн үйл ажиллагааг төсвөөс гадуурх эх үүсвэрээр санхүүжүүлэхээс зайлсхийх нь чухал юм.

Монгол Улсад 2012-2016 онд төсвийн гадуурх зарцуулалт өндөр байсан нь зарим байгууллагын хийсэн судалгаанаас харагддаг. Тухайлбал, Монголбанкаар дамжуулан хийсэн төсвийн гадуурх зарцуулалтын дүн 7.2 их наяд төгрөгт хүрчээ. Үүнд, үнэ тогтворжуулах, чанаргүй активыг бууруулах, барилгын салбарын нийлүүлэлтийг дэмжих зээл гэх мэт төсвийн шинжтэй хөтөлбөрүүд хэрэгжсэн байна. Эдгээр хөтөлбөрийг цаашид үргэлжлүүлэхгүй байж, төсвийн сахилга батыг сайжруулахыг олон улсын байгууллагууд зөвлөж, төр засгийн зүгээс ч тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж ирсэн. Тухайлбал, Олон улсын валютын сантай хамтран хэрэгжүүлсэн “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-ийн хүрээнд төсвийн сахилга батыг сайжруулж, нэгдмэл байдлыг хангах, өрийн дарамтыг бууруулах зэрэгт чиглэсэн арга хэмжээ авсан юм. Энэ хүрээнд Хөгжлийн банкнаас хийсэн санхүүжилтийг 2016 оны улсын төсөвт нэгтгэжээ. Гэсэн хэдий ч сүүлийн жилүүдэд Засгийн газрын зүгээс хийх төсвөөс гадуурх зарцуулалт нэмэгдэж байна. Тухайлбал, ахмадуудын тэтгэврийн зээлийг тэглэх, нүүрсний экспортыг дэмжих зорилгоор төмөр зам барих, цар тахлын үеэр иргэдэд мөнгөн дэмжлэг олгох зэрэг үйл ажиллагааг улсын нэгдсэн төсөвт тусгаагүй юм.

Нээлттэй Нийгэм Форумын зүгээс Монгол Улсын уул уурхайн салбарын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудаас Засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын төсвөөр дамжилгүйгээр гаргаж буй зардал, тэдгээрийн процесс, хууль эрхзүйн орчинд дүн шинжилгээ хийн, үр дүнг танилцуулж байна. Уг судалгаагаар цар

тахлын үеийн бодлоготой холбоотойгоор 2020-2021 онд уул уурхайн салбарын төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтыг шинжлэн судлав. Судалгаагаар Эрдэнэс Монгол ХХК-иас бонд гаргах замаар иргэдийн тэтгэвэр барьцаалсан зээлийг төрөөс төлсөн болон Ковид-19 цар тахлын үед бизнесийн үйл ажиллагаа, иргэдийн амьжиргааг дэмжих зорилгоор эрчим хүч, ус, энгийн хог хаягдлын төлбөрийг чөлөөлөх талаарх Засгийн газрын шийдвэрийн дагуу Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аар дамжуулан гүйцэтгэж буй төлбөр гэсэн хоёр кейсийг дэлгэрүүлэн авч үзэж, процессын зураглал гаргав. Судалгааны дүнгээс харахад Засгийн газар нь Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэт үйлдвэрээр дамжуулан 2020-2021 онд урьдчилсан тооцоогоор хоёр их наяд төгрөгийг төсвийн гадуур зарцуулахаар байна.

Төсвийн зарцуулалтад УИХ-ын зүгээс тавих хяналт болон Засгийн газрын эрх хэмжээний өнөөгийн зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь Засгийн газраас төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ирээдүйд олох орлого, төрд ногдох ногдол ашгийг барьцаалан үнэт цаас гаргах, нэмэлт орлогыг нь дайчлах замаар төсвийн зарлагыг санхүүжүүлснээс тодорхой харагдана. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар УИХ-д олгогдсон бүрэн эрхэд Засгийн газар халдсан явдал бөгөөд Төсвийн тухай хуулийг зөрчсөн үйлдэл хэмээн судлаачдын зүгээс үзэж байна. Судалгааны кейст авч судалсан шийдвэрүүд нь төсвийн алдагдлыг нэмэгдүүлэх үр дагавартай тул Төсвийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд заасны дагуу төсвийн алдагдал, орлогын бууралттай холбоотойгоор төсөвт тодотгол хийх ёстой байв. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.7 дахь заалтаар төрийн санхүүгийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлох, улсын төсвийг батлах бүрэн эрхийг зөвхөн УИХ-д олгосон байдаг. Иймд Засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан төсвийн гадуурх зарцуулалт хийж буй байдлыг цэгцлэх, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээрх зөвлөмжийг судлаачдын зүгээс гаргалаа.

Судалгааг амжилттай хийж гүйцэтгэсэн Г.Дэлгэрмаагаар ахлуулсан судалгааны баг, судалгааны тайланг сайжруулахад үнэтэй санал, шүүмж өгч ажилласан хөндлөнгийн шинжээч Б.Баттулга, ННФ-ын ажилтан Д.Оюунбадам, Д.Ганзул нарт талархал илэрхийлье.

Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

## ТАЛАРХАЛ

Энэхүү судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн Нээлттэй Нийгэм Форум болон судалгааны ажилд үнэтэй санал, шүүмж өгсөн хөндлөнгийн шинжээч Б.Баттулга, Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Оюунбадам, ажилтан Д.Ганзул нарт талархал илэрхийлье.

Судалгааг гүйцэтгэхэд шаардагдах тоон мэдээг нэгтгэн боловсруулж өгсөн Үндэсний статистикийн хороо болон бусад байгууллагын удирдлага, хамт олонд гүнээ талархаж байна.

Г.Дэлгэрмаагаар ахлуулсан судалгааны баг

## АГУУЛГА

<b>ХУРААНГУЙ</b> .....	11
<b>БҮЛЭГ 1. ОРШИЛ</b> .....	16
1.1. Онолын үндэслэл .....	16
1.2. Монгол Улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал .....	19
1.3. Цар тахлаас өмнөх үеийн төсвийн гадуурх зарцуулалт .....	21
<b>БҮЛЭГ 2. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ХАМРАХ ХҮРЭЭ, АРГАЧЛАЛ БА АРГА ЗҮЙ</b> .....	23
2.1. Судалгааны зорилго, хамрах хүрээ .....	23
2.2. Судалгааны аргачлал ба арга зүй .....	24
2.3. Судалгааны хязгаарлалт .....	26
<b>БҮЛЭГ 3. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛСАН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ӨНӨӨГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН</b> .....	27
3.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилал, үүсгэн байгуулах эрх .....	27
3.2. Төсөв ба төрийн өмчит хуулийн этгээдийн харилцаа .....	28
3.3. Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрх зүйн зохицуулалт .....	29
<b>БҮЛЭГ 4. ЦАР ТАХЛЫН ҮЕИЙН БОДЛОГОТОЙ ХОЛБООТОЙГООР УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛСАН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ</b> .....	31
4.1. Монгол Улсын төрийн өмчит хуулийн этгээдийн тойм .....	31
4.2. Уул уурхайн салбарын төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын зарим кейс .....	36

<b>БҮЛЭГ 5. ЗАСГИЙН ГАЗАР БОЛОН ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН САНХҮҮ, ТӨСВИЙН МЭДЭЭЛЛИЙН ИЛ ТОД, ИЖ БҮРЭН БАЙДАЛ</b> .....	48
5.1. Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайлангийн иж бүрэн байдал .....	48
5.2. Санхүү, төсвийн мэдээллийн ил тод байдал, олдоц, хүндрэл бэрхшээл .....	51
<b>ДҮГНЭЛТ</b> .....	52
<b>ЗӨВЛӨМЖ</b> .....	55
Эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгох .....	55
Мэдээллийн ил тод, хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах .....	56
Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтыг зохистой болгох .....	57
<b>АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ БА ЭХ СУРВАЛЖ</b> .....	58
<b>ХАВСРАЛТ</b>	
Хавсралт 1А. Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан гүйцэтгэж буй төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрх зүйн зохицуулалт (Зөвшөөрсөн агуулга бүхий заалтууд) .....	61
Хавсралт 1Б. Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан гүйцэтгэж буй төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрх зүйн зохицуулалт (Хориглосон агуулга бүхий заалтууд) .....	63
Хавсралт 2. Төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүүгийн тайлангийн үндсэн үзүүлэлтүүд, 2018-2020 он .....	66



Хавсралт 3.	Засгийн газрын 2020 оны санхүүгийн нэгдсэн тайланд мэдээлэл нь нэгтгэгдсэн төрийн өмчит хуулийн этгээдийн талаарх Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар, Сангийн яам, Үндэсний аудитын газрын мэдээллийн зөрүү .....	71
Хавсралт 4.	Монгол Улсын төсвийн зарцуулалт, хяналтын талаарх Улсын Их Хурал, Засгийн газрын бүрэн эрх	75

## **ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ**

Хүснэгт 1.	Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ДНБ-д оруулж буй хувь нэмэр, 2016-2020 он .....	32
Хүснэгт 2.	Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ажилтны тоо, 2016-2020 он .....	32
Хүснэгт 3.	Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн борлуулалтын орлого ба ажилтны өгөөж, 2016-2020 он .....	33
Хүснэгт 4.	Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн өр төлбөрийн өөрчлөлт, 2020 он .....	35
Хүснэгт 5.	Эрдэнэс Монгол ХХК-иар дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалт, 2020-2021 он .....	42
Хүснэгт 6.	Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аар дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалт, 2020-2021 он .....	45

## **ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ**

Зураг 1.	Тэтгэврийн зээлийг төрөөс нэг удаа төлсөн процессын зураглал .....	40
Зураг 2.	Эрчим хүчний төлбөрийг төрөөс төлж буй процессын зураглал .....	45

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АХХБ	Америк хоорондын хөгжлийн банк
ББЗХ	Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
БОАЖЯ	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
БХБЯ	Барилга, хот байгуулалтын яам
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ДЦС	Дулааны цахилгаан станц
ЕСБХБ	Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк
ЗГСНТ	Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайлан
ЗТХЯ	Зам тээвэр, хөгжлийн яам
ИНЕГ	Иргэний нисэхийн ерөнхий газар
ИТБЗТТНУТтХ	Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хууль
ИТБЗТТНУТтХДМЖтХ	Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль
МБ	Монголбанк
НДГ	Нийгмийн даатгалын газар
НДШ	Нийгмийн даатгалын шимтгэл
ОБЕГ	Онцгой байдлын ерөнхий газар
ОУВС	Олон улсын валютын сан
СЯ	Сангийн яам
ТБОНӨтХ	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль
ТӨААТҮГ	Төрийн өмчит, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар
ТӨБЗГ	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар
ТӨБТӨОХЭ	Төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд
ТӨОХХК	Төрийн өмчийн оролцоотой хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар

ТӨХХК	Төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ТӨХЭ	Төрийн өмчит хуулийн этгээд
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮАГ	Үндэсний аудитын газар
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ҮЦТТХТ	Үнэт цаасны төлбөр тооцоо, хадгаламжийн төв
ХНН	Хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ШШГЕГ	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар
ШУТУН	Шинжлэх ухаан, технологийн үйлдвэрлэлийн нэгдэл
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
ЭМГЛ	Эрдэнэс Монгол хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ЭХЗХ	Эрчим хүчний зохицуулах хороо
ЭХУГ	Эрчим хүчний удирдах газар
ЭХЯ	Эрчим хүчний яам

## ХУРААНГУЙ

Энэхүү судалгааны хүрээнд цар тахлын үеийн бодлоготой холбоотойгоор 2020-2021 онд Монгол Улсын уул уурхайн салбарын төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтыг шинжлэн судлав. Судалгаанд уул уурхайн салбарын төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын хоёр кейсийг сонгон авч, тэдгээрийг дэлгэрүүлэн авч үзлээ. Уг судалгаа нь тоон болон чанарын хавсарсан аргад суурилан хийгдсэн болно. Тоон аргын хүрээнд хоёрдогч эх сурвалжаас мэдээлэл авах явцдаа Монгол Улсын нийгэм, эдийн засагт төрийн өмчийн хуулийн этгээдийн оруулж буй хувь нэмрийг анх удаа тоймлохыг оролдсон нь энэ судалгааны онцлог бөгөөд шинэлэг тал юм.

*Монгол Улсын төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн нийгэм, эдийн засаг дахь оролцоо сүүлийн жилүүдэд өссөөр байна. 2020 оны байдлаар үйлдвэрлэлийн аргаар тооцсон ДНБ-ий 10.1 хувийг төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд бүрдүүлсэн бол үүний 6.6 хувийг энэ төрлийн уул уурхайн салбарын хуулийн этгээд бүрдүүлжээ. Түүнчлэн уул уурхайн салбарын ажилтнуудын тоо 2020 онд өмнөх оноос 6,348 хүнээр буюу 11 хувиар буурсан байхад уг салбарын төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийнх 0.6 хувь буюу 100 хүнээр л буурсан үзүүлэлттэй байна. Төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой нийт хуулийн этгээдийн хувьд авч үзвэл цар тахлаас үүдэлтэй эдийн засгийн хүндрэлийн үед эсрэгээрээ ажилтнуудын тоо 5,866 хүнээр буюу 15.7 хувиар нэмэгджээ. Ажилтнуудын өгөөжийн хувьд 2016 оноос хойших дөрвөн жилийн хугацаанд төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой нийт хуулийн этгээдийн хувьд 34.6, уул уурхайн салбарын төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн хувьд 65.9 хувиар тус тус нэмэгдсэн*

байна. Харин 2020 онд уг үзүүлэлт буурсан нь нийт эдийн засгийн ерөнхий нөхцөл байдалтай зарим талаар холбоотой.

*Монгол Улсын Засгийн газар нь Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэт үйлдвэрээр дамжуулан 2020-2021 онд урьдчилсан тооцоогоор 2.0 их наяд төгрөгийг төсвийн гадуур зарцуулна. Үүнээс 1.4 их наяд төгрөг нь 2020 оноос 2021 оны 06 дугаар сарын хооронд хийгджээ. Уг дүнд тэтгэврийн зээлийг төрөөс нэг удаа төлөхтэй холбоотой санхүүжилтийн дүн бүрэн туссан. Харин Эрдэнэт үйлдвэрээр дамжин хийж буй зарцуулалт одоо ч явагдаж байгаа тул 2021 оныг дуусталх хугацаанд хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийг оруулан тооцвол 2.0 их наяд төгрөгт хүрнэ. Төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн өр төлбөр 2020 онд 5.2 их наяд төгрөгөөр нэмэгдсэн нь анхаарал татаж байгаа бөгөөд үүнээс Эрдэнэс Монгол ХХК (ЭМГЛ), түүний охин компани болох Эрдэнэс силвер ресурс ХХК-ийн зээл, үнэт цаас хэлбэрээр шинээр үүсгэсэн өр төлбөр 1.9 их наяд төгрөг байгаагаас үзэхэд төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын нийт хэмжээ дээр дурдсанаас их байх магадлал өндөр. Түүнчлэн Эрдэнэт үйлдвэрээс хүртэх ногдол ашгийн хэмжээ 2019 оны түвшнээс огцом хэлбэлзэхгүй гэж үзвэл Монгол Улсын Засгийн газар нь 15 жилийн хугацаанд авах ногдол ашгаа урьдчилан авах замаар бизнес болон айл өрхийн эрчим хүч (цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч), цэвэр болон бохир ус, энгийн хог хаягдлын төлбөрийг төлж байна. Дэлхийн зах зээл дээр зэсийн үнэ ханш ямар байхаас хамааран энэ тооцоолол өөрчлөгдөж болох ч төсвийн тогтвортой байдлын хувьд эрсдэл өндөртэй үйл ажиллагаа юм.*

*Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ирээдүйд олох орлого, төрд ногдох ногдол ашгийг барьцаалан үнэт цаас гаргах, нэмэлт орлогыг нь дайчлах замаар төсвийн зарлагыг санхүүжүүлсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Улсын Их Хурал (УИХ)-д олгогдсон бүрэн эрхэд халдсан үйлдэл бөгөөд Төсвийн тухай хуулийг зөрчсөн явдал гэж үзэж байна. Судалгаанд кейсээр авч судалсан шийдвэрүүд нь төсвийн алдагдлыг нэмэгдүүлэх үр дагавартай тул Төсвийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд заасны дагуу төсөвт тодотгол хийх ёстой байв. Гэтэл батлагдсан, хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн үйлчлэлийг хангуулахын оронд Төсвийн тухай хуультай зэрэгцүүлэн Коронавируст халдвар (Ковид-*

19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийг УИХ-аас баталсан. Энэ нь эрх зүйн хувьд хоёрдмол, зэрэгцсэн зохицуулалтуудыг бий болгон, улмаар төсвийн тодотгол хийхээс зайлсхийх боломжийг Засгийн газарт олгожээ.

Ийнхүү нэг харилцааг хоёр өөр хуулиар зохицуулах давхардал үүссэн учраас уг нөхцөл байдлыг эрх зүйн хэм хэмжээ үйлчлэх хүчин чадал талаас нь судаллаа. Судалгааны дүнгээс үзэхэд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.7 дахь заалтаар төрийн санхүүгийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлох, улсын төсөв батлах бүрэн эрхийг зөвхөн УИХ-д олгосон тул Засгийн газар төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ирээдүйн орлого, төрд ногдох ашгийг барьцаалан үнэт цаас гаргах, нэмэлт орлогыг дайчлан төсвийн зарлагыг санхүүжүүлсэн нь буруу байна.

*Төрийн өмчит хуулийн этгээдийг цаашид төсвийн хяналтаас зайлсхийх хэрэгсэл болгон ашиглахаас сэргийлэх нь чухал.* Төсвийн гадуурх зарцуулалт нь түүний төрөл, зорилго (эдийн засгийг тогтворжуулах, төсвийн хатуу хяналт ба хуулийн зохицуулалтаас зайлсхийх гэх мэт)-оос үл хамааран төсвийн тогтвортой байдлын хувьд эмзэг сэдэв юм. Иймд Засгийн газрын үйл ажиллагаа болон төсвийн тогтвортой байдлыг дүгнэх үзүүлэлтүүдийг тооцохдоо төсвийн гадуурх бүх хэлбэрийн зарцуулалтыг нэгтгэн авч үзэх систем рүү шилжих нь оновчтой. Энэ нь ялангуяа УИХ-д өргөн барьсан 2022 оны төсвийн төсөлд татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хэлбэр зонхилж байгаа үед онцгой анхаарах асуудал юм.

*Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн тухай хууль гаргах нь зүйтэй.* Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эрх зүйн орчин байхгүй байгаа нь Засгийн газар улс төрийн шинжтэй, гэнэтийн шийдвэрүүдийг төсвийн гадуур санхүүжүүлэх цоорхойг бий болгосон. Үүний улмаас төрийн өмчит хуулийн этгээдүүд зах зээлээс өндөр хүүтэй зээл их хэмжээгээр авахад хүрч, улмаар бизнесийн ашиг, өрсөлдөх чадварт нь сөргөөр нөлөөлж байна. Иймд төрийн өмчит хуулийн этгээд нь үйл ажиллагаагаа хараат бус, улс төрийн нөлөөлөлгүй, зөвхөн бизнесийн зарчмаар эрхлэн явуулах боломж олгох чиглэлд эрх зүйн зохицуулалт хийх зайлшгүй шаардлагатай.

*Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд нэгтгэгдвэл зохих хуулийн этгээдүүдийн тоо зөрүүтэй, бас дутуу байна.* Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар (ТӨБЗГ)-аас ирүүлсэн жагсаалтаас харахад Монгол Улсад төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн 105 этгээд байна. Харин Сангийн яамны жагсаалтаар 140, Үндэсний аудитын газрынхаар 161 аж ахуйн нэгж, байгууллагын мэдээлэл 2020 оны Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд нэгтгэгджээ. Сангийн яам, Үндэсний аудитын газрын жагсаалтад төрийн өмчит илүү олон хуулийн этгээд багтсан ч ТӨБЗГ-ын жагсаалтад байгаа нэр бүхий есөн хуулийн этгээдийн мэдээлэл байхгүй байна. Эдгээр зөрүүг судалж үзэхэд төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн харьяа төрийн өмчийн хуулийн этгээдүүдийн мэдээлэл иж бүрэн нэгтгэгдсэн байдал ялгаатай байлаа. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн талаарх төрийн байгууллагуудын мэдээлэл ийнхүү зөрүүтэй байгаа шалтгааны талаар гурван таамаглал дэвшүүлж болно. Үүнд: 1) Сангийн яам, Үндэсний аудитын газар (ҮАГ), ТӨБЗГ нь мэдээллээ тухай бүр шинэчилдэггүйгээс төрийн өмчит хуулийн этгээдүүдийн мэдээлэл Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд нэгтгэгдэхгүй орхигддог; 2) Үйл ажиллагаа эрхлээд нэгээс дээш жил өнгөрсний дараа мэдээллийг Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд нэгтгэдэг. Гэхдээ Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд мэдээлэл нэгтгэх шалгуур нь тухайн аж ахуйн нэгжид төрийн өмчийн оролцоо 51-ээс дээш хувь байх явдал гэж Сангийн яам мэдэгдсэн; 3) Тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны чиглэл, онцлог, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хандлага зэргээс тодорхой хэмжээнд хамаардаг. Ямар ч нөхцөлд, төрийн байгууллагууд мэдээллийн уялдаагаа сайжруулж, төрийн өмчит бүх хуулийн этгээдийн мэдээллийг Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд нэгтгэдэг болох нь зүйтэй юм.

*Төрийн байгууллагуудын боловсруулсан болон нэгтгэсэн аливаа мэдээллийн нэгдсэн, нээлттэй сан бий болгох шаардлагатай.* Төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдааг хангах замаар үнэн зөв, бодитой, алдаагүй, бүрэн мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгох нь зүйтэй. Энэ нь судлаачдад цаг алдалгүй, чанартай судалгаа хийх боломж олгохоос гадна мэдээлэл хайсан аливаа этгээдийн цаг хугацаа хэмнэгдэх, мэдээлэл ойлгомжтой, нэг дор байх сайн талтай юм. Тэр хэрээр

төсвийн бүрдэлт, зарцуулалтад тавих олон нийтийн хяналт сайжирна. Нөгөө талаар Шилэн дансны хөтлөлтөд хяналт тавих үүрэг бүхий төрийн байгууллагын ачаалал өндөр, хүний нөөц хязгаарлагдмал зэргээс Шилэн дансны хөтлөлт хангалтгүй хэвээр байна. Иймд төрийн байгууллагын ажилтнуудын орон тоог нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр Хөдөлмөр эрхлэлтийн албанд албан ёсоор бүртгүүлсэн иргэдийг Шилэн дансны хөтлөлтөд хяналт тавих үйл ажиллагаанд татан оролцуулбал төсвийн байгууллагын орон тоог нэмэхтэй холбоотой төсвийн дарамт хөнгөрөхөөс гадна олон нийтийн хяналт өндөрсөн, өрхийн орлогыг нэмэгдүүлэнгээ Шилэн дансны бүртгэлийг төгөлдөржүүлэх давхар ач холбогдолтой.



# БҮЛЭГ 1. ОРШИЛ

## 1.1. ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ

“Хэрэв төсвийн зарцуулалт нь баталсан төсвөөс үлэмж зөрдөг эсвэл төсвийн хүрээнээс ангид байдлаар зарцуулалтын шийдвэрүүд гардаг бол төсөв боловсруулах, батлах урт удаан процесс нь ямар ч үр дүнгүй бөгөөд утга учиргүй юм. Төсөв нь бодит зарцуулалтаа хянаж чадаж гэмээ нь улс төр, эдийн засаг, удирдлагын процесст үр дүнтэй нэвтэрнэ”<sup>1</sup> гэсэн үзэл баримтлалд тулгуурлан орчин үеийн төсвийн систем анх бүрэлдэн тогтсон бөгөөд уг систем нь санхүүгийн хяналтад онцгой анхаарал хандуулж иржээ. Харин 1950-иад оны үеэр Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн ихэнх орнууд төсвийн санхүүгийн хяналтыг бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлж гүйцсэн гэж үзээд цаашид улсын төсвийг эдийн засгаа тогтворжуулахад чиглүүлж эхэлсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, төсөв нь санхүүгийн хяналтын хэрэгсэл бус харин бодлого төлөвлөлтийн процесс болж хувирснаар төсөв нь зарцуулалтаа хянах бус, харин зарцуулалт нь төсвөө хянах болов<sup>2</sup>.

Энэхүү шилжилттэй уялдан төсөв боловсруулагчид санхүүгийн хяналтаа алдаж эхэлсэн бөгөөд эдийн засгийн нөхцөл байдал, бусад хүчин зүйлийн өөрчлөлтөд хариу үйлдэл үзүүлэх зорилгоор төсвийг дахин боловсруулах, тодотгол хийх үзэгдэл түгээмэл болжээ<sup>3</sup>. Гэвч энэ нь төсвийн тогтвортой байдлын хувьд эмзэг сэдэв хэвээр байсаар байна. Төсвийн хяналт дэлхий дахинд ийнхүү сулрахад олон хүчин зүйл нөлөөлсний нэг нь төсвийн гадуурх зарцуулалт юм. ЭЗХАХБ-ын судалгааны тайлан (2007)-д дурдсанаар, төсвийн гадуурх зарцуулалтын үндсэн дөрвөн хэлбэр байдаг<sup>4</sup>. Үүнд:

<sup>1</sup> ЭЗХАХБ (2007).

<sup>2</sup> ЭЗХАХБ (2007).

<sup>3</sup> ЭЗХАХБ (2007).

<sup>4</sup> ЭЗХАХБ (2007).

- а) Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт (төр нь татварын суурь бүтцийг эвдэх замаар тодорхой эрх ашгийг дэмжихийн төлөө татварын орлогоосоо татгалзаж буй үйл ажиллагаа тул онолын аль ч тодорхойлолтоор Засгийн газрын хувьд зардал бөгөөд төсвийн гадуурх зарцуулалт);
- б) Хувийн хэвшилд олгосон зээл, батлан даалт (Засгийн газраас хөрөнгө оруулалт гэх мэт бусад зорилтот үйл ажиллагаанд зарцуулагдах эх үүсвэрийг зах зээлээс хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр, эдийн засгийг дэмжих зорилгоор нийлүүлж байгаа процесс тул эдийн засгийг сэргээхэд Засгийн газраас гаргаж буй нийт зардалд тооцогдох ёстой төсвийн гадуурх зарцуулалт);
- в) Эрх зүйн зохицуулалтын өөрчлөлт (Байгаль орчныг хамгаалах, хүнсний аюулгүй байдлыг сайжруулах гэх мэт амьдралын чанарыг дээшлүүлэхтэй холбоотойгоор төр төсвөөс шууд зардал гаргахаас гадна энэ чиглэлийн эрх зүйн зохицуулалтыг чангатгах замаар зардлыг хувийн хэвшил рүү шилжүүлж болно. Харин эдгээр өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх, түүнийг хянахад хувийн хэвшил болон төрөөс маш их зардал гардаг. Гэвч төрийн байгууллагуудын ажилтны цалин гэх мэт захиргааны шинжтэйгээс бусад зардал, үр дагаврыг тооцдоггүйгээс зарим нөхцөлд хэт хатуу зохицуулалт нь эдийн засаг, нийгэмд ноцтой үр дагавар үүсгэж, улмаар төсөв бүрдэлтэд сөргөөр нөлөөлдөг тул төсвийн гадуурх зарцуулалт);
- г) Төрийн өмчит хуулийн этгээд (ТӨХЭ)-тэй холбоотой төсвийн гадуурх зарцуулалт (ТӨХЭ нь нийгэм, эдийн засагт нөлөө бүхий үүрэг гүйцэтгэдэг тул санхүүгийн хүндрэлд орсон нөхцөлд Засгийн газраас хайхрахгүй өнгөрөөх нь ховор бөгөөд улс төрийн болоод санхүүгийн тал бүрийн дэмжлэг үзүүлдэг. Нөгөө талаар тухайн ТӨХЭ-ийн бизнесийн үндсэн үйл ажиллагаатай шууд хамааралгүй, бизнесийн үр ашиггүй, зөвхөн Засгийн газрын бодлого, чиглэлийг хэрэгжүүлэх зорилгоор тодорхой зорилтот санхүүжилт хийлгэх тохиолдол гарна. Иймд ТӨХЭ-д үзүүлсэн дэмжлэг, түүгээр дамжуулсан санхүүжилт нь төсвийн гадуурх зарцуулалт).

Төсвийн гадуурх зарцуулалт нь орчин үед улс орнуудын төсвийн бодлогод нийтлэг ажиглагддаг үзэгдэл болохын хэрээр улс төрийн хяналт, хуулийн хатуу хязгаарлалтад байдаг Засгийн газрууд төсвийн гадуурх зарцуулалтын хэрэгслүүдийг чухалчлах хандлага ажиглагдаж байна. Тухайлбал, АНУ-ын Засгийн газар өөрийн өрийн хязгаарыг мөрдөхийн тулд Засгийн газраас бус харин төрийн өмчийн корпорацуудаас бонд гаргуулдаг. Энэ нь төсвийн хяналтаас зайлсхийнэ гэхээсээ төсвийг нүсэр том бус болгох замаар Засгийн газрын хэмжээ, хүрээг жижиг<sup>5</sup> харагдуулах гэсэн сонирхолтой нь холбоотой.

Сүүлийн 20 жилд аж үйлдвэрлэлийн салбар дахь ТӨХЭ-ийн нөлөө буурч, улмаар үгүй болох хандлага дэлхийн олон оронд ажиглагдаж байна. Гэхдээ эрчим хүч, зам тээвэр гэх мэт төрөөс зайлшгүй анхаарах шаардлагатай салбарт тэд одоо ч чухал үүрэг гүйцэтгэсэн хэвээр байгаа юм. Тухайлбал, хувийн салбар сонирхохгүй алслагдсан бүс нутагт болон хүн амын ядуу буурай хэсэгт эрчим хүч, ус, тээврийн үйлчилгээ хүргэж байна. Түүгээр ч зогсохгүй, эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдал, технологийн шокийн үед эдийн засгийг автоматаар тогтворжуулах, алслагдсан бүс нутагт ажил олголтыг хэвээр хадгалах гэх мэт үүрэг ч давхар гүйцэтгэдэг. Харин ТӨХЭ-ийн засаглалын асуудал бэрхшээл дагуулсан хэвээр байна<sup>6</sup>. Тухайлбал, хөгжиж буй эдийн засагтай орнуудад нийтлэг ажиглагддаг үзэгдэл нь ТӨХЭ-ийн нэмэгдэл орлого, эх үүсвэрийг түүний хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, бизнесийн өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх шаардлагыг үл харгалзан улсын төсөвт нэмэлт эх үүсвэр болгон 100 хувь эсвэл ихэнхийг нь дайчлах явдал. Үүний улмаас ТӨХЭ-үүд нь санхүүгийн зах зээлээс их хэмжээний зээлийг өндөр хүүтэй зээлэх шаардлагатай болдог. Энэ мэтээр бизнесийн эрх ашиг, улс төрийн зорилго хоёрын зөрчил дундах засаглалын улмаас ТӨХЭ-үүд үйл ажиллагаагаа үр ашигтай удирдахад хүндрэлтэй хэвээр байна.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Засгийн газар нүсэр байна гэсэн байнгын шүүмжлэлд өртдөг учраас үүнээс зайлсхийх үүднээс Засгийн газрын төсвийг бага харагдуулах сонирхолтой байдаг. Төсвийн зарцуулалт нь Засгийн газрын хэмжээг томруулдаг бол төсвийн гадуурх зарцуулалт нь бодит байдлаас жижгэрүүлж харагдуулна. Иймд улс төрийн бодлогын хувьд энэ нь маш том ялгаатай ойлголтууд.

<sup>6</sup> ЕСБХБ (2020a).

<sup>7</sup> АХХБ (2006).

## 1.2. МОНГОЛ УЛСЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Дэлхий нийтийг хамарсан цар тахлын улмаас 2020 оны эхний хагас жилд Төв Азийн орнууд дотроос Монгол Улсын эдийн засаг хамгийн хүнд цохилтод оров<sup>8</sup>. Энэ үеийг өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ) 10.7<sup>9</sup> хувиар унасан нь эдийн засгийн дараах эмзэг байдлыг улам тодотгосон<sup>10</sup>. Үүнд:

- *Гадаад худалдааны нэг түншээс хэт хараат байдал:* 2019 оны байдлаар Монгол Улс нийт экспортынхоо 93<sup>11</sup> хувийг Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс (БНХАУ) руу гаргасан. 2020 оны эцсийн байдлаар нийт бараа эргэлтийн 57<sup>12</sup> хувь нь зөвхөн БНХАУ-тай хийсэн гадаад худалдаа байв. Энэ нь өмнөх оны мөн үеэс 16<sup>13</sup> хувиар бага үзүүлэлт юм. Цар тахлын улмаас 2020 оны 2-4 дүгээр сард БНХАУ руу хийгдэх нүүрс, газрын тосны экспорт тасалдсан нь уул уурхайн экспортын орлого<sup>14</sup>, улмаар эдийн засгийн өсөлтийг сааруулав. Цаашид БНХАУ-ын эдийн засгийн өсөлт саарах төлөвтэй байгаа<sup>15</sup> нь Монгол Улсын уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортод сөргөөр нөлөөлнө.
- *Уул уурхайн салбараас хэт хамааралтай байдал:* Монгол Улсын нийт экспортод уул уурхайн салбарын эзлэх хувь (%):
  - 2019 онд 89<sup>16</sup>;
  - 2020 онд 93<sup>17</sup>;
  - 2021 оны 8 дугаар сард 96.1<sup>18</sup> байна.

<sup>8</sup> ЕСБХБ (2020b).

<sup>9</sup> МБ (2020b).

<sup>10</sup> ЕСБХБ (2020b).

<sup>11</sup> ЕСБХБ (2020b).

<sup>12</sup> МБ (2020a).

<sup>13</sup> МБ (2020a).

<sup>14</sup> МБ (2021).

<sup>15</sup> МБ (2020b).

<sup>16</sup> МБ (2020a).

<sup>17</sup> МБ (2020a).

<sup>18</sup> МБ (2021b).

2020 оны эхний хагас жилийн байдлаар Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлогын 23.7<sup>19</sup> хувийг эрдэс баялгийн салбар дангаараа бүрдүүлж байв. Иймд төсвийн орлогын өөрчлөлт нь уул уурхайн салбарын орлогын өөрчлөлтийг дагах хандлагатай<sup>20</sup>. Үүний нэг жишээ нь, 2020 оны эхний хагас жилд экспортын голлох түүхий эдийн үнэ буурснаар эрдэс баялгийн салбараас төсөвт бүрдүүлдэг орлого өнгөрсөн оны мөн үетэй харьцуулахад 32.9<sup>21</sup> хувиар багассан явдал юм.

Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс цар тахлын үед эдийн засгаа дэмжих, ажлын байрыг хадгалах үүднээс 2020 онд хоёр багц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн нь ДНБ-д багагүй хувь эзэлж байв. Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк (ЕСБХБ)-ны тайланд<sup>22</sup> дурдсанаар:

- 2020 оны дөрөвдүгээр сард баталсан эхний багц арга хэмжээ нь ДНБ-ий 14 хувь;
- 2020 оны тавдугаар сард баталсан хоёр дахь багц арга хэмжээ нь ДНБ-ий 2 хувьтай тус тус тэнцсэн.

Дээрх багц арга хэмжээнүүдийн өртөг нь үйлдвэрлэлийн аргаар тооцсон ДНБ-д төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд (ТӨБТӨОХЭ)-ийн<sup>23</sup> эзлэх хувиас 1.6 дахин<sup>24</sup>, уул

<sup>19</sup> МБ (2021).

<sup>20</sup> ББЗХ (2019).

<sup>21</sup> МБ (2020b).

<sup>22</sup> ЕСБХБ (2020b).

<sup>23</sup> 2020 оны байдлаар Монгол Улсад төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн 105 этгээд байдаг гэсэн мэдээллийг ТӨБЗГ-аас өгч, нэрийн жагсаалт ирүүлсэн. Үүний дагуу эдгээр хуулийн этгээдийн санхүүгийн тайланг нэгтгэж өгөх хүсэлтийг Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ)-нд гаргасны дагуу нэгтгэлийг 2021 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдөр ирүүллээ. Үүнд Дарханы арьс ширний цогцолбор бүтээн байгуулалт ТӨХХК, Замын-Үүдийн дулааны станц төрийн өмчит үйлдвэрийн газар (ТӨҮГ), Монголын эрдэс баялгийн бирж ХХК (ЭМГЛ ХХК-ийн охин болон хараат компани), Эрдэнэс ашид ХХК (ЭМГЛ ХХК-ийн охин болон хараат компани), Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, хамтын ажиллагааны төв ТӨҮГ-ын мэдээлэл нэгтгэгдээгүй гэж ҮСХ-ноос мэдээлсэн. Иймд нийт 100 ТӨБТӨОХЭ-ийн нэгтгэл тоо.

<sup>24</sup> ҮСХ нь судалгааны багийн хүсэлтийн дагуу ТӨБТӨОХЭ-ийн ДНБ-д эзлэх хувийг 2017-2020 оны байдлаар тооцон, 2021 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдөр ирүүлэв. Уг тооцоог үйлдвэрлэлийн аргаар хийсэн гэж мэдээлсэн болно. Үүнд тулгуурлан судалгааны баг харьцуулсан тооцоог хийв.

уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийнхээс 2.4 дахин их<sup>25</sup> зардал юм. Эдгээр багц арга хэмжээний заримыг УИХ-аас баталсан 2020 оны төсвөөс хэмнэх, зардлын зүйл анги хооронд зохицуулалт хийх, гадаадаас зээл, тусламж авах зэргээр санхүүжүүлсэн<sup>26</sup> ч багагүй хэсгийг ТӨБТӨОХЭ-ээр дамжуулан гүйцэтгэжээ.

Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл 2020 онд 27.9 их наяд төгрөг<sup>27</sup> байсан нь ДНБ-ий 62.3<sup>28</sup> хувь болж төсөв харьцангуй тогтворжсон мэт харагдаж байна<sup>29</sup>. Гэвч Засгийн газрын бодлогын хүрээнд гарч буй төсвийн зардлыг ТӨБТӨОХЭ-ээр дамжуулах замаар холбогдох хуулиар тогтоосон хязгаарыг хангасан мэт харагдуулсан байхыг үгүйсгэхгүй.

### 1.3. ЦАР ТАХЛААС ӨМНӨХ ҮЕИЙН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ

Цар тахлаас өмнөх үеийн буюу 2012-2016 онд Монгол Улсын төсвийн гадуурх зарцуулалтыг Монголбанкны хүсэлтээр “Кэй Пи Эм Жи аудит” ХХК (КПМЖ) судалсан байна. Уг судалгаагаар Монголбанкаар дамжин төсвийн гадуур 17 төрлийн зарцуулалт хийгдсэн бөгөөд хэмжээ нь 7.2 их наяд төгрөг<sup>30</sup> хүрснийг тогтоожээ.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн (ББЗХ)-гийн тайланд<sup>31</sup> дурдсанаар ТӨХЭ-ээр дамжуулан гүйцэтгэсэн төсвийн гадуурх зарцуулалтыг 2012-2015 оны төсөвт бүрэн хэмжээгээр тусгаагүй байна. Түүнчлэн Хөгжлийн банкнаас хийсэн санхүүжилтийг<sup>32</sup> Олон улсын

<sup>25</sup> ҮСХ нь судалгааны багийн хүсэлтийн дагуу ТӨБТӨОХЭ-ийн ДНБ-д эзлэх хувийг 2017-2020 оны байдлаар тооцон, 2021 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдөр ирүүлэв. Уг тооцоог үйлдвэрлэлийн аргаар хийсэн гэж мэдээлсэн болно. Үүнд тулгуурлан судалгааны баг харьцуулсан тооцоо хийв.

<sup>26</sup> Монгол Улсын Засгийн газар, УИХ-аас 2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 07 дугаар сарын 31-ний өдрийг дуусталх хугацаанд баталсан 595 тогтоолыг нэг бүрчлэн унших замаар тодорхойлов.

<sup>27</sup> Сангийн яам (2021).

<sup>28</sup> Сангийн яам (2021): Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа.

<sup>29</sup> Сангийн яам (2021).

<sup>30</sup> КПМЖ (2018).

<sup>31</sup> ББЗХ (2017b).

<sup>32</sup> Улаанбаатарт шинэ зам барих, хуучныг засварлах гэх мэт “Гудамж” төслийн санхүүжилтийг Хөгжлийн банкаар дамжуулан гүйцэтгэснийг 2016 оны төсөвт нэгтгэн тооцсоноор.

валютын сан (ОУВС)-тай тохирсон хөтөлбөрийн хүрээнд 2016 оны улсын төсөвт нэгтгэсэнтэй холбоотойгоор:

- 1) Төсвийн зарлага УИХ-аас баталсан хэмжээнээс анх удаа давж гарсан;
- 2) Засгийн газрын өр<sup>33</sup> ДНБ-ий 80<sup>34</sup> орчим хувийг эзэлсэн нь төсвийн тогтворгүй байдал үүссэний илрэл юм. Уг үзүүлэлт 2017 онд буурч 74.4<sup>35</sup> хувь болсон ч хуулиар тогтоосон 60<sup>36</sup> хувийн хязгаараас өндөр хэвээр байжээ.

---

<sup>33</sup> Засгийн газрын өр гэдэгт дотоодын бонд, ТӨХЭ-ийн зээл, татварын урьдчилгаа, гадаад зээл, гадаад бонд, Засгийн газрын баталгаа, вексел, концессын гэрээний дүн багтана.

<sup>34</sup> ББЗХ (2017b).

<sup>35</sup> ББЗХ (2019a).

<sup>36</sup> Сангийн яамны тайланд (2021) өрийн хязгаарыг 2020 оноос эхлэн 70 хувь гэж бичсэн байна. Харин Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд 60 хувь гэж заажээ. Анх 2010 онд энэ хууль батлагдахад уг хязгаар нь ДНБ-ий 40 хувиас хэтрэхгүй гэж байсныг 2016 онд нэмэгдүүлэн 60 болгосон. Монгол Улсын эдийн засгийн эмзэг байдлыг харгалзан үзээд Засгийн Газрын өр ба ДНБ-ий харьцааг 50 хувь байх нь илүү оновчтой гэж ОУВС (2019)-гийн тайланд дурдсан байна.

## БҮЛЭГ 2. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ХАМРАХ ХҮРЭЭ, АРГАЧЛАЛ БА АРГА ЗҮЙ

### 2.1. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ХАМРАХ ХҮРЭЭ

#### *Судалгааны зорилго*

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс цар тахлын үед эдийн засгаа сэргээх зорилгоор авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний хүрээнд ТӨХЭ-ээр дамжуулсан төсвийн гадуур зарцуулалт хийгдсэн эсэх, хийгдсэн бол түүний хэмжээ, хуульд нийцтэй байдал, процессын зураглал болон Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайлан (ЗГСНТ)-д ТӨХЭ-үүдийн мэдээлэл бүрэн нэгтгэгдэж байгаа эсэхийг тоо баримттайгаар судлан тодруулахыг зорив.

#### *Хамрах хүрээ*

Монгол Улсын Засгийн газар бодлогоо хэрэгжүүлэх зорилгоор уул уурхайн салбарын ТӨХЭ-ээр дамжуулан гүйцэтгэсэн санхүүжилтийн хэмжээг цар тахлын үе буюу 2020-2021 оныг хамруулан судлалаа. Ингэхдээ мэдээллийн олдоц зэргээс шалтгаалан дараах хоёр кейсийн хүрээнд уул уурхайн салбарын ТӨХЭ-ээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын хэмжээг тооцож, процессын зураглалыг гаргав. Үүнд:

1. УИХ-ын 2020 оны 04 тоот тогтоол, Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийн дагуу Эрдэнэс Монгол ХХК-иас бонд гаргах замаар иргэдийн тэтгэвэр барьцаалсан зээлийг төрөөс төлсөн үйл ажиллагаа;
2. Цар тахлын үед бизнесийн үйл ажиллагаа болон иргэдийн амьжиргааг дэмжих зорилгоор эрчим хүч (цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч), ус (цэвэр, бохир), энгийн хог хаягдлын төлбөрийг чөлөөлөх талаарх Монгол Улсын Засгийн газрын 211 тоот шийдвэрийн дагуу Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аар дамжуулан гүйцэтгэж буй төлбөр.



ТӨХЭ-ийн нийгэм, эдийн засагт гүйцэтгэж буй үүргийг ТӨБЗГ-аас ирүүлсэн мэдээлэлд тулгуурлан нэр бүхий 105 аж ахуйн нэгж, байгууллагын<sup>37</sup> хүрээнд товч тоймлолоо. Олон нийтэд мэдээлэл ил тод байгаа эсэх, тэдгээрийг олж авах процесс хэр шуурхай, чирэгдэлгүй, хялбар байсан эсэхийг энэхүү судалгааг хийх явцад үүссэн хүндрэл, бэрхшээлд үндэслэн дүгнэлээ. Түүнчлэн ЗГСНТ-д ТӨХЭ-ийн мэдээлэл хэр бүрэн нэгтгэгдэж байгааг 2020 оны тайлангийн хувьд авч үзэв.

## 2.2. СУДАЛГААНЫ АРГАЧЛАЛ БА АРГА ЗҮЙ

Уг судалгааг хийж гүйцэтгэхдээ улс төрийн нөлөөллөөс ангид, хараат бус, гагцхүү онолын үндэслэл, бодит нөхцөл байдалд тулгуурлан, мэргэжлийн үүднээс асуудалд бодитой, нээлттэй хандах зарчим баримталсан болно.

Судалгааг гүйцэтгэхдээ төсвийн гадуурх зарцуулалтын онолын үндэслэл, уг үзэгдлийг олон улсад хэрхэн авч үзэж байгааг гадаадын болон дотоодын судалгаа, бусад материалын хүрээнд эхний ээлжид судаллаа. Онолын үндэслэлд тулгуурлан судалгааны хамрах хүрээг эцэслэн шийдвэрлэсэн бөгөөд тоо, чанарын хавсарсан судалгааны арга ашиглав.

*Тоон арга:* Судалгааны ажилд зориулан нийтийг хамарсан социологийн судалгаа хийх шаардлагагүй гэж үзэн, зөвхөн хоёрдогч эх сурвалжийг дараах байдлаар ашиглав. Үүнд:

- Холбогдох байгууллагуудын цахим хуудас, Шилэн данс, интернэт эх сурвалжаас гадна албан тоот, мэйл, утсаар хүсэлт гаргах замаар тоо баримт, мэдээлэл цуглуулав.
- ТӨХЭ-ийн нийгэм, эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийг олон улсад хэрхэн авч үзэж байгааг судалсны үндсэн дээр Монгол Улсын хувьд энэ асуудлыг тоймлох зорилгоор цуглуулах мэдээллийн жагсаалт гаргав.
- ТӨБЗГ-аас Монгол Улсын ТӨБТӨОХЭ-ийн нэрийн жагсаалт гаргуулан авч, түүнд үндэслэн холбогдох мэдээллийг ҮСХ-гоор нэгтгүүлэн авч судаллаа. Энэ явцад зарим статистик үзүүлэлтийг

<sup>37</sup> ТӨБЗГ-аас 2021 оны 08 дугаар сарын 04-ний өдөр мэйлээр ирүүлсэн жагсаалт.

Монгол Улсад анх удаа тооцсон<sup>38</sup> нь энэхүү судалгааны онцлог юм. Тухайлбал, Монгол Улсын ТӨБТӨОХЭ-ийн<sup>39</sup>:

- Нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг, цар тахлын нөлөөг үнэлэхэд олон үзүүлэлт шаардлагатай байсан ч тэдгээрээс зөвхөн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ, ажиллагсдын тоон мэдээллийг гаргах боломжтой гэсэн тул эдгээр мэдээллийг сүүлийн таван жилийн байдлаар тооцуулж авав;
- ТӨХЭ-үүдийг уул уурхайн болон уул уурхайн бус гэж ангилан, ангилсан бүлгийн дүнгээр санхүүгийн тайлангийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг сүүлийн гурван жилийн байдлаар нэгтгүүлсэн (Хавсралт 2-ыг үзнэ үү);
- ТӨБЗГ-ын бүртгэлд байгаа ТӨХЭ-ийн мэдээлэл 2020 оны ЗГСНТ-д бүрэн нэгтгэгдсэн эсэхийг тодруулав (Хавсралт 3-ыг үзнэ үү).

*Чанарын арга:* Энэ аргыг ашиглан баримт бичигтэй танилцаж, ярилцлага болон кейс судалгаа хийв. Тухайлбал:

- Төсвийн гадуурх зарцуулалтын талаарх онолын болон гадаад, дотоодын судалгааны баримт бичгүүдийг судлав.
- Монгол Улсын 27 хууль, эрх зүйн бусад баримт бичгийг судалсны үндсэн дээр ТӨБТӨОХЭ-ээр дамжуулан гүйцэтгэдэг төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрх зүйн орчныг судалж дүгнэлээ (Хавсралт 1-А, 1-Б-г үзнэ үү).
- 2020 оны нэгдүгээр сараас 2021 оны наймдугаар сар хүртэлх хугацаанд батлагдсан УИХ-ын 175, Засгийн газрын 420

<sup>38</sup> ҮСХ-ны ажилтнуудын утсаар өгсөн мэдээлэл.

<sup>39</sup> ТӨБЗГ-аас ирүүлсэн ТӨБТӨОХЭ-ийн нэрийн жагсаалтад дурдагдсан хуулийн 105 этгээдээс ҮСХ-д мэдээлэл нь байхгүй шалтгаанаар дараах таван хуулийн этгээдийн мэдээлэл нэгтгэгдээгүй тул ТӨБТӨОХЭ-ийн нэгтгэл тоо 100:

-Дарханы арьс ширний цогцолбор бүтээн байгуулалт ТӨХХК

-Замын-Үүдийн дулааны станц ТӨҮГ

-Монголын эрдэс баялгийн бирж ТӨХХК (ЭМГЛ ХХК-ийн охин болон хараат компани)

-Эрдэнэс ашид ТӨХХК (ЭМГЛ ХХК-ийн охин болон хараат компани)

-Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, хамтын ажиллагааны төв ТӨҮГ

тогтоол, нийт 595 шийдвэртэй танилцав. Эдгээр тогтоол, шийдвэртэй танилцсаны үндсэн дээр уул уурхайн салбар дахь ТӨХЭ-ээр дамжуулан төсвийн гадуурх зарцуулалт хийсэн эсэхийг тодорхойлон, тэдгээрээс хамгийн өргөн цар хүрээг хамарсан гэж үзэх хоёр шийдвэрийг кейсээр сонголоо.

- Судалгаанд кейсээр сонгосон шийдвэрүүдтэй холбоотой процессын зураглалыг төрийн нийт 11 байгууллага, ТӨХЭ-ийн 21 ажилтантай хийсэн богино хэмжээний ярилцлагаар цуглуулсан мэдээлэл, мөн Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аар дамжуулан гүйцэтгэсэн төсвийн гадуурх зарцуулалттай холбоотой тоо баримт болон Монгол Улсын эрх зүйн холбогдох баримт бичгүүдэд үндэслэн гаргав.
- Монгол Улсад бүртгэлтэй ТӨХЭ-ийн тоо, нэрийн жагсаалт болон ЗГСНТ-д мэдээлэл нь нэгтгэгддэг аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын талаарх мэдээллийг ТӨБЗГ, Сангийн яам, Үндэсний аудитын газар (ҮАГ)-аас гаргуулан авч, хооронд нь харьцуулан судлах замаар 2020 оны ЗГСНТ-д бүх ТӨХЭ-ийн мэдээлэл бүрэн нэгтгэгдсэн эсэхэд дүгнэлт хийсэн болно.

### 2.3. СУДАЛГААНЫ ХЯЗГААРЛАЛТ

Олон нийтэд ил тод байгаа мэдээллийг ашиглахыг хичээсэн ч төсвөөс гадуурх зарцуулалтын талаарх мэдээлэл хязгаарлагдмал байна.

Мэдээллийн олдоц, ил тод байдалтай холбоотой хязгаарлалт, бэрхшээлийн улмаас цар тахлын үед Монгол Улсын уул уурхайн салбар дахь ТӨБТӨОХЭ-ээр дамжуулан гүйцэтгэсэн төсвийн гадуурх зарцуулалтын нийт хэмжээг зөвхөн судалгаанд кейс болгон авч үзсэн хоёр тохиолдлын хүрээнд тооцоолон гаргахад хүрэв.

Хэдийгээр судалгааны зорилгод тусгагдаагүй ч судлаачийн сонирхлын үүднээс ТӨБТӨОХЭ-ийн Монгол Улсын эдийн засаг, нийгэмд гүйцэтгэж буй үүргийг олон улсын жишиг стандартаар тоймлон гаргахыг зорьсон боловч тоон мэдээллийн олдцоос шалтгаалан хязгаарлагдмал хүрээнд авч үзлээ.

## БҮЛЭГ 3. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛСАН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ӨНӨӨГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

### 3.1. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН АНГИЛАЛ, ҮҮСГЭН БАЙГУУЛАХ ЭРХ

Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1-д хуулийн этгээд гэдгийг “Өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаврыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдлийг хэлнэ” хэмээн тодорхойлсон.

ЭЗХАХБ-ын 2007 оны судалгааны материалд дурдсанаар төрийн мэдлийн хуулийн этгээдийн тодорхойлолт улс орнуудад ялгаатай байгаа нь төрийн секторуудыг харьцуулан судлахад хүндрэл учруулж байгааг онцолжээ. Зарим улс орон үүнийг зөвхөн өмчлөлөөр нь авч үздэг бол заримд нь тухайн бизнесийн үйл ажиллагаанд төрийн зүгээс хэр их нөлөөтэй оролцож, хяналт тавьж байгаагаар<sup>40</sup> нь авч үздэг байна. Монгол Улсын хувьд ТӨХЭ-ийг тодорхойлохдоо “...төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор өөрийн өмчөөр дангаараа байгуулсан хуулийн этгээдийг хэлнэ”<sup>41</sup> гэж өмчлөлийн хувьд ангилан хуульчилжээ.

<sup>40</sup> ЭЗХАХБ (2007).

<sup>41</sup> ТБОНӨТХ-ийн 13 дугаар зүйл.

Дээрх тодорхойлолтуудаас үзэхэд хуулийн этгээд үйл ажиллагаагаа явуулахдаа эзэмшиж, ашиглаж, өмчилж буй эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрхийн байдал нь ямар субьектэд хамааралтайгаас шалтгаалан төрийн болон хувийн хэвшлийн хуулийн этгээд хоорондын ялгаа зааг, үйлчлэх эрх зүйн хэм хэмжээ тодорхой болдог байна. Улмаар эд хөрөнгийн эрхийн байдлаас нь хамааруулан ТӨХЭ-ийг дотор нь:

- Төрийн байгууллага, албан газар;
- Төрийн өмчийн үйлдвэрийн газар (ТӨҮГ) буюу улсын төсөвт үйлдвэрийн газар, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар<sup>42</sup>;
- Төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэжлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг<sup>43</sup> гэж ангилжээ.

Хуулийн дээрх зохицуулалтуудаар ТӨХЭ-ийн эд хөрөнгө нь төрийн өмч тул түүнийг үүсгэн байгуулах эрхийг төрийн аль субьектэд олгосныг судлахад Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль (ТБОНӨтХ)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5-д зааснаар Засгийн газар нь хуульд өөрөөр заагаагүй бол ТӨХЭ байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах тухай шийдвэр гаргах, түүний дүрмийг батлах эрхтэй. Түүнчлэн Компанийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.5-д төр, түүний байгууллага нь компанийн үүсгэн байгуулагч болон хувьцаа эзэмшигч байж болох тохиолдлуудыг тусгасан зэргээс үзэхэд Засгийн газар нь ТӨХЭ-ийг үүсгэн байгуулах эрх бүхий субьект нь байна.

### 3.2. ТӨСӨВ БА ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ХАРИЛЦАА

ТӨБТӨОХЭ нь төсөвт татварын бус орлого<sup>44</sup> бүрдүүлэх үүрэг хүлээж байна. Үүний нэг жишээ нь, Монгол Улсын 2021 оны төсвийн тухай хуульд заасны дагуу Зам, тээврийн хөгжлийн яам (ЗТХЯ) улсын төсөвт 230 тэрбум<sup>45</sup> төгрөг төвлөрүүлэхээр заасан. Уг үүргийг хэрэгжүүлэхэд түүний харьяа<sup>46</sup> Авто тээврийн үндэсний төв ТӨҮГ, МИАТ ТӨХК зэрэг

<sup>42</sup> ТБОНӨтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх заалт.

<sup>43</sup> ТБОНӨтХ-ийн 13 дугаар зүйл.

<sup>44</sup> Төсвийн орлого нь татварын орлого (улсын төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд нийт 12 төрлийн татвар хамаардаг), татварын бус орлогоос бүрдэнэ.

<sup>45</sup> Монгол Улсын 2021 оны төсвийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл, дэс дугаар 13.

<sup>46</sup> <https://mrtd.gov.mn/p/59>

хуулийн этгээдүүд оролцдог. ТБОНӨТХ-ийн 21<sup>1</sup>-р зүйлд заасны дагуу ТӨБТӨОХЭ-ийн удирдлага нь жил бүрийн 03 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор тухайн хуулийн этгээдийн зорилт, түүнийг хэрэгжүүлэх талаарх саналын төслөө төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлдэг. Зорилтын саналд дараагийн гурван жилд эрхлэх үйл ажиллагаатай холбогдсон зорилтуудыг багтаасан байх бөгөөд тэдгээрийн нэг нь төсөвт оруулахаар төлөвлөсөн ногдол ашгийн хувь хэмжээ<sup>47</sup> юм. Хуулийн энэхүү зохицуулалтаас үзэхэд ТӨХЭ-ийн төсөвтэй харилцах гол харилцаа нь улсын төсвийн орлого бүрдүүлэхэд оролцдог явдал байна.

### 3.3. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛСАН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Засгийн газар өөрийн үүсгэн байгуулсан ТӨХЭ-ээр дамжуулан төсвийн гадуур шууд зарцуулалт хийхийг Монгол Улсын эрх зүйн өнөөгийн орчны хүрээнд зөвшөөрсөн эсэхийг судалж үзэхэд энэ үйл ажиллагааг зөвшөөрсөн мэт агуулга бүхий заалтууд нь хориглосон агуулга бүхий заалтуудаас эрх зүйн хэм хэмжээ, үйлчлэх хүчин чадлын хувьд сул байна. Тухайлбал:

Засгийн газар нь УИХ-ын тусгайлсан зөвшөөрөлгүйгээр ТӨХЭ-ээр дамжуулан төсвөөс гадуур зарцуулалт хийхийг зөвшөөрсөн мэт ойлгогдох эрх зүйн дараах зохицуулалт байна. Үүнд:

- ТБОНӨТХ-ийн есдүгээр зүйлд ТӨХЭ-тэй холбоотой Засгийн газрын бүрэн эрхийг
  - 9.1.2. өөрт олгогдсон эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах хэмжээ, хязгаарыг энэ хуульд нийцүүлэн тогтоох;
  - 9.1.9. улсын ба орон нутгийн төсөвтэй харилцах хуваарийг тогтоох, өөрчлөх гэж тодорхойлсон;

<sup>47</sup> ТБОНӨТХ-ийн 211.2.5.

## ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ

- Засгийн газрын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.7-д Засгийн газрыг “Үндэсний баялаг, төрийн өмчийг хамгаалах арга хэмжээ авч, хуулиар олгосон эрх хэмжээний дотор төрийн өмчийн эд хөрөнгийг захиран зарцуулна”;
- Коронавируст халдвар (КОВИД=19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд тусгагдсан Засгийн газрын бүрэн эрхтэй холбоотой зарим заалтууд.

Харин Засгийн газар ТӨХЭ-ээр дамжуулан төсвөөс гадуур шууд зарцуулалт хийхийг хориглосон дараах зохицуулалтууд байна. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.7 дахь заалтаар төрийн санхүүгийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлох, улсын төсвийг батлах бүрэн эрхийг зөвхөн УИХ-д олгосон;
- Төсвийн эрх зүйн харилцааг зохицуулж буй гол эх сурвалж болох Төсвийн тухай хуульд УИХ, Засгийн газрын эдлэх эрх, үүрэг, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, хүлээх үүрэг хариуцлагыг нэг бүрчлэн зохицуулж, УИХ нь улсын нэгдсэн төсвийг батлах, түүнд тодотгол хийх, төсвийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавьж ажиллахаар, Засгийн газар нь батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавихаар тус тус хуульчилсан.

Иймд Засгийн газар нь ТӨХЭ-ийн ирээдүйд олох орлого, төрд ногдох ногдол ашгийг барьцаалан үнэт цаас гаргах, нэмэлт орлогыг нь шууд дайчлах эрх зүйн орчин байхгүй байна (Хавсралт 1А, 1Б-г үзнэ үү).

## БҮЛЭГ 4. ЦАР ТАХЛЫН ҮЕИЙН БОДЛОГОТОЙ ХОЛБООТОЙГООР УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛСАН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТ

### 4.1. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ТОЙМ

Монгол Улсад төрийн өмчит хуулийн нийт 105<sup>48</sup> этгээд байгааг төрлөөр нь ангилж үзвэл:

- төрийн өмчит үйлдвэрийн газар 23;
- төрийн өмчит хувьцаат компани 47;
- төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани (ТӨХХК) 23;
- төрийн өмчийн оролцоотой компани 12 байна.

#### *Эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр*

ТӨБТӨОХЭ-ийн үйлдвэрлэлийн ДНБ-д эзлэх хувиар төлөөлүүлэн Монгол Улсын эдийн засагт гүйцэтгэж буй үүргийг сүүлийн таван жилийн байдлаар Хүснэгт 1-д тооцоолон харууллаа. Энэ нь анх удаа хийгдэж буй тооцоолол юм. Түүнчлэн ТӨБТӨОХЭ-ийг уул уурхайн болон уул уурхайн бус гэж ангилан, тэдгээрийн санхүүгийн тайлангийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг 2018-2020 оны хувьд нэгтгэсэн дэлгэрэнгүйг хавсаргав (Хавсралт 2-ыг үзнэ үү).

<sup>48</sup> ТӨБЗГ-аас 2021 оны 08 дугаар сарын 04-ний өдөр мэйлээр ирүүлсэн мэдээлэл.



*Хүснэгт 1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн  
ДНБ-д оруулж буй хувь нэмэр, 2016-2020 он*

	2020	2019	2018	2017	2016
ТӨБТӨОХЭ-ийн үйлдвэрлэл, нийт	10.1%	14.6%	13.4%	12.3%	7.9%
Үүнээс: Уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ	6.6%	11.2%	9.6%	8.5%	4.0%

Эх сурвалж: ҮСХ, 2021

Хүснэгт 1-ээс харахад 2020 оны байдлаар үйлдвэрлэлийн аргаар тооцсон ДНБ-д ТӨБТӨОХЭ-үүд 10.1 хувь оруулснаас зөвхөн уул уурхайн салбар дахь ТӨБТӨОХЭ-үүд 6.6 хувийг эзэлсэн нь сүүлийн дөрвөн жилийн хувьд хамгийн доогуур үзүүлэлт юм. 2019 онд уг үзүүлэлт хамгийн өндөр түвшинд буюу харгалзан 14.6 ба 11.2 хувь тус эзэлж байжээ<sup>49</sup>.

*Нийгэмд оруулж буй хувь нэмэр*

ТӨБТӨОХЭ-ийн нийгмийн хөгжилд оруулж буй хувь нэмрийг эдийн засагт ажлын байр бий болгон, тогтвортой хадгалж буйгаар нь тооцон сүүлийн таван жилээр Хүснэгт 2-т харуулав.

*Хүснэгт 2. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн  
ажилтны тоо, 2016-2020 он*

	2020	2019	2018	2017	2016
ТӨБТӨОХЭ, нийт	43 219	37 353	36 946	35 396	33 813
Үүнээс: Уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-д ажиллагсад	11 002	11 102	10 921	10 514	8 904
Уул уурхайн салбарт ажиллагсдын тоонд эзлэх хувь	21.3%	19.2%	18.9%	20.2%	23.3%

Эх сурвалж: ҮСХ анхлан тооцсон статистик, 2021; [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

<sup>49</sup> Судалгааны багийн хүсэлтийн дагуу ҮСХ-ноос анх удаа тооцож гаргасан. Гэхдээ нэр бүхий хуулийн таван этгээдийн мэдээлэл нэгтгэгдээгүйгээр хийсэн тооцоолол.

Хүснэгт 2-оос харахад сүүлийн таван жилд ТӨБТӨОХЭ-д ажиллагсдын тоо тогтмол өсөж ирсэн бөгөөд 2020 онд ажиллагсдын тоо өмнөх оноос 15.7 хувь буюу 5,866 хүнээр нэмэгджээ. Мөн уул уурхайн салбарт ажиллагсдын тоо 2020 онд өмнөх оноос 11 хувь буюу 6,348<sup>50</sup> хүнээр хорогдсон байхад уг салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийн ажиллагсдын тоо 0.9 хувь буюу зөвхөн 100 хүнээр буурсан байна. Энэ нь эдийн засгийн хямралын хүнд үед ТӨХЭ-үүд ажлын байрыг тогтвортой хадгалж байгааг харуулна.

### *Ажилтнуудын өгөөж*

ТӨБТӨОХЭ-ийн ажилтнуудын өгөөжийг<sup>51</sup> сүүлийн таван жилээр тооцсоныг Хүснэгт 3-т харуулав.<sup>52</sup>

### *Хүснэгт 3. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн борлуулалтын орлого ба ажилтны өгөөж, 2016-2020 он*

Үзүүлэлт	2020 <sup>52</sup>	2019	2018	2017	2016
ТӨБТӨОХЭ-ийн борлуулалтын орлого, тэрбум төгрөг	8 740.4	9 422.0	8 241.3	6 803.2	5 080.5
Үүнээс: Уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийн борлуулалт, тэрбум төгрөг	4 129.1	4 941.9	4 283.3	3 442.4	2 014.5

<sup>50</sup> ҮСХ (2021b).

<sup>51</sup> Тухайн тайлант хугацааны борлуулалтын орлогыг ажиллагсдын тоонд харьцуулсан үзүүлэлт.

<sup>52</sup> Судалгааны багийн хүсэлтээр ҮСХ-ны Үндэсний тооцооны хэлтсээс хоёр удаа тоон мэдээ ирүүлсэн. Эхнийх нь ТӨБТӨОХЭ-ийн борлуулалтын орлого (2016-2019), ажиллагсдын тоо (2016-2020) байв. Ингэхдээ нийт дүнгээс уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийн тоог мөн тусад нь тооцоолон ирүүлсэн. Харин ТӨБТӨОХЭ-ийн санхүүгийн тайлангийн гол үзүүлэлтүүдийг 2018-2020 оны хувьд нэгтгэж өгөв. Эдгээр мэдээнд буй борлуулалтын орлогын хэмжээ зөрүүтэй байсан тул сүүлд ирүүлсэн санхүүгийн тайлангийн гол үзүүлэлтийн нэгтгэлийн дүнгээр 2018-2020 оныг тооцоолж, 2016-2017 оны тооцоог эхний мэдээнд байснаар авсан болно.

ТӨБТӨОХЭ-ийн ажилтнуудын өгөөж, сая төгрөг	202.2	252.2	223.1	192.2	150.3
Үүнээс: Уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийн ажилтнуудын өгөөж, сая төгрөг	375.3	445.1	392.2	327.4	226.2

Эх сурвалж: ҮСХ анхлан тооцсон статистик, 2021; [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

Хүснэгт 3-аас сонирхолтой дүр зураг ажиглагдлаа. 2020 оны нөхцөл байдлыг 2016 оныхтой харьцуулахад сүүлийн таван жилд ажилтнуудын өгөөж ТӨБТӨОХЭ-ийн хувьд 34.6 хувь, уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийн хувьд 65.9 хувиар нэмэгджээ. Харин 2020 оны үзүүлэлтийг өмнөх онтой харьцуулахад ТӨБТӨОХЭ-ийн ажилтнуудын өгөөж нийт дүнгээрээ, мөн уул уурхайн салбарын дүнгээрээ ч буурсан байна. Нийт ТӨБТӨОХЭ-ийн хувьд ажилтны тоо 15.7 хувиар өсөхөд нэг ажилтанд ногдох борлуулалтын орлого 19.8 хувиар багасжээ. Харин уул уурхайн салбарын ТӨБТӨОХЭ-ийн хувьд ажилтны тоо 0.9 хувиар буурахад өгөөж нь 15.7 хувиар багассан. Эдгээр нь борлуулалтын орлогын сөрөг өөрчлөлттэй ажилтны тооны өөрчлөлт зохицоогүйтэй зарим талаар холбоотой. ҮСХ-ны статистикаас харахад 2020 онд хөдөлмөрийн бүтээмж<sup>53</sup> нийт эдийн засагт 5.5, бизнесийн секторт 4.4 хувиар тус тус буурсан.<sup>54</sup>

### Өр төлбөр

Төрийн болон орон нутгийн өмчит, тэдгээрийн оролцоотой хуулийн этгээдийн өр төлбөр 2020 онд 5.2<sup>55</sup> их наяд төгрөгөөр нэмэгдсэнийг бүтцээр нь ангилж Хүснэгт 4-т харуулав.

<sup>53</sup> ҮСХ, Гарц буюу ДНБ-ийг орц буюу ажиллагсдын тоо, нийт хүн амын тоонд хуваана.

<sup>54</sup> ҮСХ (2021b).

<sup>55</sup> УАГ (2021).

Хүснэгт 4. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн  
өр төлбөрийн өөрчлөлт, 2020 он

Үзүүлэлтүүд (тэрбум төгрөгөөр)	2020 оны өөрч- лөлт	Үүнээс: Уул уурхайн салбарын ТӨХЭ		
		Эрдэнэс Монгол ХХК	Эрдэнэс силвер ресурс ХХК	Эрдэнэс таван толгой ХХК
<b>Нийт өр төлбөр</b>	<b>5,196.4</b>	<b>949.0</b>	<b>936.0</b>	<b>882.3</b>
Богино хугацаат өр төлбөр	1 356.5	212.5	-	-
Богино хугацаат үнэт цаас	212.5	212.5		
Богино хугацаат зээлийн өр төлбөр	150.8			
Өглөг	640.1			
Урьдчилж олсон орлого	353.1			
Урт хугацаат өр төлбөр	3 839.9	736.5	936.0	882.3
Урт хугацаат үнэт цаас	1 483.8	736.5		
Урт хугацаат зээл	2 356.2		936.0	882.3

Эх сурвалж: УАГ, 2021

Хүснэгт 4-өөс харахад:

- Урт хугацаатай өр төлбөр нийт өрийн 74 хувь буюу 3.8 их наяд төгрөг байгаагийн 67 хувь нь уул уурхайн салбарын ТӨХЭ болох Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэс силвер ресурс ХХК, Эрдэнэс таван толгой ХХК-д ногдож байв.
- Урт хугацаатай үнэт цаас 1.4 их наяд төгрөг байсны 50 хувь нь Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн гаргасан үнэт цаас байна.
- Урт хугацаатай зээл 2.4 их наяд төгрөг байгаагийн 77 хувь буюу 1.8 их наяд төгрөг нь Эрдэнэс силвер ресурс ХХК, Эрдэнэс таван толгой ХХК-ийн авсан зээл байв.
- Богино хугацаат үнэт цаас 212.5 тэрбум төгрөг байгаа нь 100 хувь Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн гаргасан үнэт цаас байжээ.
- 2020 онд өр төлбөр Эрдэнэс таван толгой ХХК-д 882.3, Эрдэнэс Монгол ХХК-д 949.0, түүний охин компани болох Эрдэнэс силвер ресурс ХХК-д 936.0 тэрбум төгрөгөөр тус тус нэмэгдсэн байна.

#### 4.2. УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭЭР ДАМЖУУЛСАН ТӨСВИЙН ГАДУУРХ ЗАРЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ КЕЙС

Энэхүү тайлангийн оршил хэсэгт дурдсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын хэлбэрүүдийг Монгол Улсын төсвийн бодлогод ашиглаж байгаа нь УИХ, Засгийн газраас баталсан тогтоолуудын<sup>56</sup> судалгаанаас ажиглагдав. Тэдгээрээс заримыг дурдвал:

- УИХ-ын 2020 оны 04 тоот тогтоолоор тэтгэвэр барьцаалсан зээлийг төрөөс нэг удаа төлөх санхүүжилтийг Эрдэнэс Монгол ХХК-д даалгах (ТӨХЭ-ээр дамжуулсан санхүүжилт);
- УИХ-ын 2020 оны 21 тоот тогтоолоор зорилтот бүлэгт багтсан иргэн болон бизнесийн орлогын татварыг хөнгөлөх, сайн дурын

<sup>56</sup> 2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 07 дугаар сарын 31-ний өдрийн хооронд УИХ, Засгийн газраас баталсан нийт 595 тогтоолыг судалж үзэхэд ихэнх нь захиргааны шинжтэй шийдвэрүүд байв.

- даатгуулагчийн НДШ-ийг төрөөс төлөх (татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт);
- УИХ-ын 2020 оны 32 тоот тогтоол, Засгийн газрын 101 тоот тогтоолоор ноолуурын үйлдвэрлэл эрхлэгчдэд хөнгөлөлттэй зээл олгох, боомтуудын хураамжийг тэглэх (хөнгөлөлттэй зээл, татварын хөнгөлөлт);
  - УИХ-ын 2020 оны 39 тоот тогтоолоор төрийн өмчийн цэцэрлэг, сургууль, дотуур байрны нүхэн жорлонг орчин үеийн жорлонгоор солих ажлын санхүүжилтийг нийгмийн хариуцлагын хүрээнд шийдвэрлэхийг Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-т даалгах (ТӨХЭ-ээр дамжуулсан санхүүжилт);
  - Засгийн газрын 2020 оны 127, 247 тоот тогтоолоор нэр дурдсан аж ахуйн нэгж, байгууллага, түүнд ажиллаж буй даатгуулагчийн НДШ-ийг бүрэн, тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг хэсэгчлэн чөлөөлөх, сайн дураар даатгуулагчийн НДШ-ийг хэсэгчлэн чөлөөлөх (татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт);
  - Засгийн газрын 2020 оны 154 тоот тогтоолоор улаан буудайн үр, хүнсний улаан буудай, бүх төрлийн хүнсний будаа, элсэн чихэр, ургамлын тосыг гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх (татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт);
  - Засгийн газрын 2020 оны 164 тоот тогтоолоор есөн аж ахуйн нэгж, байгууллагын гадаадын 1,948 ажиллах хүч, мэргэжилтнийг ажлын байрны төлбөрөөс чөлөөлөх (татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт);
  - Засгийн газрын 2020 оны 200 тоот тогтоолоор гэр хорооллын айлд шахмал түлшний үнийн 50-75 хувийн хөнгөлөлт үзүүлэхтэй холбоотой зардлыг санхүүжүүлэхийг Эрдэнэс таван толгой ХХК-д даатгах (ТӨХЭ-ээр дамжуулсан санхүүжилт);
  - Засгийн газрын 2020 оны 211 тоот тогтоолоор цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч хэрэглэсний төлбөр, цэвэр, бохир усны үйлчилгээний төлбөр, энгийн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийг төрөөс хариуцан төлөхтэй холбоотой

зардлыг Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-ын цэвэр ашгаас тооцож төлүүлэх (ТӨХЭ-ээр дамжуулсан санхүүжилт) гэх мэт.

Энэхүү судалгааны хүрээнд зөвхөн уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан гүйцэтгэсэн төсвийн гадуурх зарцуулалтыг авч үзэх зорилго дэвшүүлсэн тул УИХ-ын 2020 оны 04 тоот тогтоол, Засгийн газрын 2020 оны 211 тоот тогтоолын дагуу хэрэгжүүлсэн төсвийн гадуурх зарцуулалтыг кейс болгон дэлгэрүүлэн авч үзлээ.

#### **4.2.1. Кейс 1. Төрөөс тэтгэврийн зээлийг нэг удаа төлөх**

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч санаачлан Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцүүлсний үндсэн дээр 2019 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр олон нийтэд зарласан нийгмийн халамжийн шинжтэй томоохон арга хэмжээ нь тэтгэврийн зээлийг төрөөс тэглэх тухай шийдвэр байсан юм. Уг шийдвэрийг хүчин төгөлдөр болгох үүднээс 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр УИХ-аас Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хууль, Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийг тус тус батлав.

Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хууль (ИТБЗТТНУТТХ)-иар 2019 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар тэтгэврийн зээлийн үлдэгдэлтэй тэтгэвэр авагчдын зээлийн тодорхой хувийг төрөөс нэг удаа төлөх харилцааг зохицуулсан. Ингэхдээ хуульд заасан өдрөөр зээлийн үлдэгдэлтэй бол нас барсан тэтгэвэр авагчийн зээлийг ч төлөхөөр<sup>57</sup> заажээ. Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль (ИТБЗТТНУТТХДМЖТХ)-иар тэтгэвэр барьцаалсан зээл аваагүй байсан тэтгэвэр авагч бүрд Салхитын мөнгө, алтны ордыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулсан орлогыг барьцаалан гаргах үнэт цааснаас 1.0 сая төгрөгтэй тэнцэх дүнтэй үнэт цаас эзэмшүүлэхээр хуульчилсан<sup>58</sup> байна.

<sup>57</sup> ИТБЗТТНУТТХ-ийн 4.2 заалт.

<sup>58</sup> ИТБЗТТНУТТХДМЖТХ-ийн 1 дүгээр зүйл.

Дээрх хуулиудын хэрэгжилтийг хангуулах зорилгоор 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр УИХ-ын 04 тоот тогтоол гарчээ. Уг тогтоолоор Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн үйл ажиллагааг сайжруулах замаар орлогыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авах, шаардлагатай тохиолдолд “Эрдэнэс силвер ресурс” ХХК-ийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн асуудлыг судалж, саналаа холбогдох хууль тогтоомжийн өөрчлөлтийн хамт УИХ-д өргөн мэдүүлэхийг Засгийн газарт даалгасан.

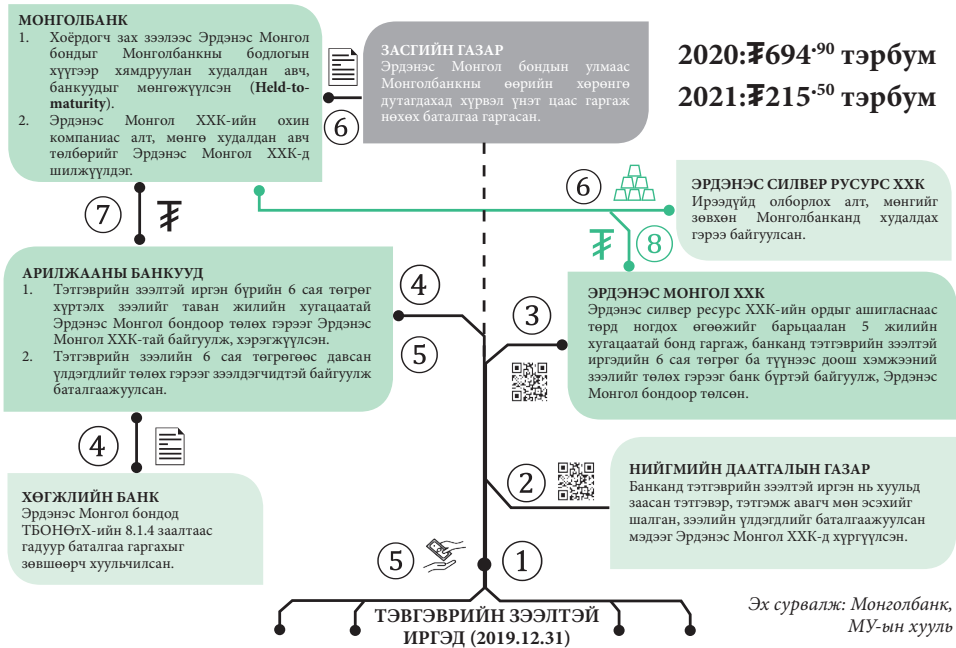
### Процессын зураглал

Монгол Улсын холбогдох хуулиуд, УИХ-ын тогтоолыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн 50 тоот тогтоолоор “Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”, “Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ыг тус тус баталжээ. Эдгээрийг судалсны үндсэн дээр процессын дэлгэрэнгүй зураглал хийснийг Зураг 1-д үзүүлэв.

Зураг 1-ээс харахад Нийгмийн даатгалын газар (НДГ) банкнаас тэтгэврийн зээлийн үлдэгдэлтэй зээлдэгчийн мэдээллийг хүлээн авч тулган шалгасны үндсэн дээр нийт дүнг Эрдэнэс Монгол ХХК-д хүргүүлжээ. Эрдэнэс Монгол ХХК урт хугацаат бонд гаргах замаар тэтгэврийн зээлийг нэг удаа төлөх тухай гэрээг банк тус бүртэй байгуулжээ. Банкнууд уг бондыг Монголбанканд хямдруулсан хүүгээр худалдан мөнгөжүүлсэн бөгөөд уг бондод Хөгжлийн банк баталгаа гаргасан. Монголбанк уг бондыг тайлан тэнцэлдээ *Held-to-maturity* буюу эцсийн хугацаа дуусах хүртэл хадгалахаар бүртгэсэн байна. Ингэхдээ Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн охин компани болох Эрдэнэс силвер ресурс ХХК-ийн олборлосон алт, мөнгийг худалдан авч байхаар гэрээ байгуулжээ. Уг гэрээний дагуу хийгдсэн үнэт металлын арилжааны төлбөрийг Монголбанк нь Эрдэнэс Монгол ХХК руу шилжүүлдэг ажээ.



Зураг 1. Тэтгэврийн зээлийг төрөөс нэг удаа төлсөн процессын зураглал  
Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн охин компани болох Эрдэнэс силвер ресурс  
ХХК-ийн алт, мөнгөний орд



Уг орлогоос Эрдэнэс Монгол ХХК үнэт цаасны төлбөрөө урьдчилан хийж байгаа эсэхийг Монголбанкнаас тодруулахад<sup>59</sup> “Одоогоор ямарваа төлбөр хийгдээгүй. Эрдэнэс Монгол ХХК нь өөрсдөө шийдээд явна” гэсэн хариу өгсөн.

Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуульд заасны дагуу Эрдэнэс Монгол ХХК нь тэтгэврийн зээлийн зургаан сая хүртэлх төгрөгийг төрөөс нэг удаа төлөх, тэтгэврийн зээлгүй байсан иргэдэд нэг сая төгрөг олгохтой холбоотой санхүүжилтийг үнэт цаас гаргах замаар хариуцах үүрэг хүлээжээ. Уг үнэт цаасанд “Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 4.1-д зааснаар Хөгжлийн банк баталгаа гаргах ёстой. Хөгжлийн банкнаас гаргасан батлан даалт, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн бонд болон түүний төлбөрийн мэдээлэл ил тод биш байна. Тухайлбал:

<sup>59</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 04-ний өдөр холбогдсон.

- Шилэн дансны тухай хуулийн дагуу Хөгжлийн банк Шилэн дансны цахим хуудсандаа батлан даалтын мэдээллээ оруулах ёстой. Гэвч Хөгжлийн банк нь Эрдэнэс Монгол ХХК-д гаргасан батлан даалтаа огт бүртгээгүй байв. Энэ талаар Хөгжлийн банкны ажилтнуудтай утсаар холбогдож асуухад<sup>60</sup> “Эрдэнэс Монгол ХХК-д батлан даалт гаргаагүй” гэсэн мэдээлэл өгсөн зэрэг нь холбогдох хуулийг зөрчиж байгаагаас гадна Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн гаргасан бондын эрсдэлийг нэмэгдүүлж болзошгүй юм. Иймд Хөгжлийн банкнаас баталгаа гаргаагүйн шалтгааныг тодруулахаар тус банкны өөр нэг ажилтантай холбогдоход<sup>61</sup> “Баталгаа бол гаргасан, гэхдээ утсаар мэдээлэл өгөх боломжгүй, албан тоотыг өөрийн биеэр авчирч өгвөл мэдээлэл өгөх эсэхээ тэр үед нь шийднэ” гэв. Эрдэнэс бондын худалдан авагч Монголбанкнаас тухайн бондод Хөгжлийн банк баталгаа гаргасан эсэхийг давхар тодруулахад<sup>62</sup> “Хуульд баталгаа гаргахаар заасан бол баталгаа гаргасан л гэж үзнэ” гэсэн хариу өгсөн.
- Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн Шилэн дансны 2020 оны мэдээлэлд тэтгэврийн зээлтэй иргэдийн зээлийг төлж барагдуулах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх эх үүсвэр олох зорилгоор гаргасан бондын мэдээлэл байгаагүй. Харин 2021 оны зургаадугаар сард “Эрдэнэс-2,3 бондын төлбөрт 200.9 тэрбум төгрөгийг ҮЦТТХТ-д шилжүүлсэн” гэсэн мэдээлэл орсон байв. Энэ нь тэтгэврийн зээлгүй иргэдэд төлөх нэг сая төгрөгийн төлбөрт Эрдэнэс Монгол ХХК-иас гаргасан үнэт цаасны дүн хэмээн таамаглаж, Монголбанкнаас ирүүлсэн мэдээтэй тулгаж үзэхэд 6.9 тэрбум төгрөгөөр илүү байв. Иймд нэг сая төгрөгөөс доош дүнтэй тэтгэврийн зээлтэй иргэдийн зээлийг төлсөн дүнг оруулсан байж болзошгүй гэж таамаглаад нэмж тооцвол Шилэн дансны мэдээлэлд тусгасан Эрдэнэс-2,3 бондын төлбөрийн дүн нь Монголбанкны мэдээллээс 14.5 тэрбум төгрөгөөр дутуу байна. Сангийн яамнаас уг үйл ажиллагаатай холбоотой

<sup>60</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 10-ны өдөр холбогдсон.

<sup>61</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 12-ны өдөр холбогдсон.

<sup>62</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 11-ний өдөр холбогдсон.

мэдээллийг тодруулахад<sup>63</sup> тэтгэврийн зээлтэй иргэдийн тоо, зээл төлөхөд зарцуулсан нийт дүн нь Монголбанкнаас ирүүлсэн мэдээлэлтэй тохирч байв.

- Эрдэнэс Монгол ХХК Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д “Үнэт цаасыг жилийн зургаан хувийн хүүтэй, таван жилийн хугацаатай, нийт 900.0 тэрбум төгрөгийн хямдруулсан дүнтэй” гаргахаар<sup>64</sup> хуульчилжээ. Сангийн яам, Монголбанкны эх сурвалжуудын тохирч буй дүнгээр авч үзвэл Эрдэнэс Монгол ХХК-иас тэтгэврийн зээлийг төлөхөд зориулж нийт 910.4 тэрбум төгрөгийн бонд гаргасан. Энэ нь хуульд заасан 900 тэрбум төгрөгийн хязгаараас өндөр байгаа нь хямдруулалтын хувьтай холбоотой хэмээн таамаглав. Гэтэл УАГ (2021)-ын тайланд Эрдэнэс Монгол ХХК нь энэ үйл ажиллагаанд зориулж нийт 1,146.7 тэрбум төгрөгийн нэрлэсэн үнэ бүхий урт хугацаат үнэт цаас гаргасан бөгөөд хямдруулсан дүнгээр 894.7 тэрбум төгрөг болно хэмээн дурджээ.

### Төсвийн гадуурх зарцуулалтын дүн

Тэтгэврийн зээлийг төрөөс нэг удаа төлөхөд зарцуулагдсан эх үүсвэрийн талаар Монголбанкнаас ирүүлсэн мэдээллийг Хүснэгт 5-д харуулав.

*Хүснэгт 5. Эрдэнэс Монгол ХХК-иар дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалт, 2020-2021 он*

Үзүүлэлт	Тэтгэврийн зээлтэй иргэдийн тоо	Зээлийг төлөх мөнгөн дүн (тэрбум төгрөг)
Арга хэмжээнд хамрагдсан иргэд, 2020 он	228 574	694.9
Үүнээс: Нэг сая төгрөгөөс дээш дүнтэй зээлтэй иргэд	228 574	694.9

<sup>63</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 13-ны өдөр холбогдсон.

<sup>64</sup> ИТБЗТТНУТТХДМЖТХ-ийн 2 дугаар зүйл.

## Хүснэгт 5-ын үргэлжлэл

Арга хэмжээнд хамрагдсан иргэд, 2021 он	237 993	215.5
Үүнээс: Нэг сая төгрөгөөс доош дүнтэй зээлтэй иргэд	43 892	21.4
Тэтгэврийн зээлгүй байсан иргэдэд олгосон 1 сая төгрөг	194 101	194.1
<b>НИЙТ ДҮН</b>	<b>466 567</b>	<b>910.4</b>

Эх сурвалж: Монголбанк

Хүснэгт 5-аас харахад энэхүү шийдвэрийн хүрээнд 272 мянга гаруй иргэний тэтгэврийн зээлийг бүрэн буюу хэсэгчлэн төлөхөд нийт 716 тэрбум төгрөг зарцуулсан бөгөөд тухайн шийдвэр гарах үед тэтгэврийн зээлгүй байсан 194 мянга гаруй иргэнд 194 тэрбум төгрөгийн үнэт цаас олгон, түүнийг мөнгөжүүлэхэд Эрдэнэс Монгол ХХК-иас нийт 910 тэрбум төгрөг зарцуулжээ. Үүний 215.5 тэрбум төгрөгийг 2021 онд төлсөн байна.

### Төсөвт учирч болзошгүй эрсдэл

Эрдэнэс Монгол ХХК нь дээр дурдсан үйл ажиллагааг урт хугацаат бонд гаргах замаар санхүүжүүлсэн. Хэрэв Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн санхүүгийн үйл ажиллагаа доголдсоноос бондын төлбөрийг хугацаанд нь төлж чадахгүйд хүрч, энэ нь Монголбанкийг өөрийн хөрөнгийн дутагдалд ороход хүргэвэл Засгийн газар үнэт цаас гаргахаар баталгаа гаргажээ. Энэ нь төсвийн гадуурх зарцуулалтын өөр нэгэн хэлбэр бөгөөд ирээдүйд хүлээж болзошгүй өр төлбөрийн үүрэг юм.

#### 4.2.2. Кейс 2. Цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч, цэвэр болон бохир ус, энгийн хог хаягдлын үнийг төрөөс хариуцах

Коронавируст халдвар (КОВИД-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийн 7.1.5-д заасныг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны 211 тоот тогтоолоор нэр дурдсан байгууллагуудаас бусад бүх бизнес болон айл өрхийн эрчим хүч

(цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч), ус (цэвэр, бохир), энгийн хог хаягдлын зардлыг төрөөс хариуцахаар шийдвэрлэсэн.

### **Процессын зураглал**

Монгол Улсын Засгийн газрын 211 тоот тогтоол нь ил тод байгаа ч уг тогтоолыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтын ямар нэгэн журам гарсан эсэх нь тодорхойгүй байна. Иймд Сангийн яамны Төсвийн бодлогын газрын холбогдох ажилтантай утсаар ярилцлага<sup>65</sup> хийж авсан мэдээллийн дагуу процессыг зурагласнаа Зураг 2-т харуулав.

Зураг 2-оос харахад хэрэглэгчдийн бодит гүйцэтгэлийг Дулааны цахилгаан станц (ДЦС) гарган, Эрчим хүчний удирдах газар (ЭХУГ)-т хүргүүлнэ. ЭХУГ бүх ДЦС-ын мэдээллийг нэгтгээд Эрчим хүчний яам (ЭХЯ)-нд хүргүүлнэ. ЭХЯ мэдээллийг хянаад сайдын гарын үсгээр баталгаажуулан Сангийн яам (СЯ) руу илгээнэ, Сангийн яам уг мэдээллийг хянаад төлбөрийг Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас нийт дүнгээр нь нэхэмжилнэ. Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ нэхэмжилсэн төлбөрийг Төрийн банк дахь ЭХЯ-ны данс руу шилжүүлмэгц ЭХЯ нь Эрчим хүчний зохицуулах хороо (ЭХЗХ)-гоор дамжуулан ДЦС-уудад хуваарилж байна.

Цэвэр, бохир ус болон энгийн хог хаягдлын төлбөрийг төрөөс төлөх процесс нь эрчим хүчний төлбөрийг төрөөс хариуцаж буй дээрх процесстой адил гэсэн мэдээллийг Сангийн яам өгсөн юм.

### **Төсвийн гадуурх зарцуулалтын дүн**

Монгол Улсын Засгийн газрын дээрх тогтоолтой холбоотойгоор Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас зарцуулсан мөнгөн дүнг олох нь цаг хугацаа шаардсан ажил байв. Юуны өмнө Сангийн Яам, ЭХУГ, Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-ын цахим хуудас, интернэт, Шилэн данс зэрэг эх сурвалжаас тоон мэдээлэл хайхад олдоогүй. Иймд Сангийн яамны Төсвийн зарлагын хэлтэстэй утсаар холбогдон<sup>66</sup> Сангийн яаманд албан тоотоор хүсэлт тавьсны дагуу нийт дүнгийн талаар Хүснэгт 6-д харуулсан мэдээллийг мэйлээр ирүүлсэн болно.

<sup>65</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 04-ний өдөр холбогдсон.

<sup>66</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 02-ны өдөр холбогдсон.

**Зураг 2. Эрчим хүчний төлбөрийг төрөөс төлж буй процессын зураглал  
Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ нийгмийн хариуцлагын хүрээнд  
төрд ногдох ногдол ашгаас урьдчилан санхүүжүүлж байна**

**ХЭРЭГЛЭЭГ ТООЦООЛОХ**  
Дулааны цахилгаан станцууд эрчим хүч (цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч)-ний хэрэглээний бодит гүйцэтгэлийн мэдээллийг Эрчим хүчний удирдах газар (ЭХУГ)-т хүргүүлнэ. ЭХУГ мэдээллүүдийг нэгтгэж, Эрчим хүчний яам (ЭХЯ)-нд илгээнэ.

**ТӨЛБӨР ГҮЙЦЭТГЭХ**  
Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ нь Сангийн яам (СЯ)-наас нэхэмжилсэн дүнг Төрийн банк дахь Төрийн сангийн дансанд шилжүүлдэг. Уг данснаас ЭХЯ-ны данс руу төлбөр хийснээр ЭХЯ нь Эрчим хүчний зохицуулах хороогоор дамжуулан ДЦС-уудад хэрэглээний төлбөрийг гүйцэтгэнэ.



**ТООЦООЛОЛ БАТАЛГААЖУУЛАХ**  
ЭХУГ-аас ирүүлсэн нэгтгэл тооцооллыг ЭХЯ хянан үзээд хэрэглээний бодит гүйцэтгэлд үндэслэн тооцсон эрчим хүчний төлбөрийн хэмжээг Эрчим хүчний сайдын гарын үсэгтэй албан тоотоор баталгаажуулан Сангийн яаманд илгээнэ.

**ТӨЛБӨР НЭХЭМЖЛЭХ**  
ЭХЯ-наас ирүүлсэн төлбөрийн тооцооллыг СЯ хянан үзээд Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-т төлбөрийн нэхэмжлэх илгээнэ.

Эх сурвалж: Сангийн яам

**Хүснэгт 6. Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аар дамжуулсан  
төсвийн гадуурх зарцуулалт, 2020-2021 он**

Төлбөрийн зориулалт	Хүлээн авагч яам	Бодит гүйцэтгэл (2020.12-2021.06)	Хүлээгдэж буй гүйцэтгэл (2021.07-2021.12)	Нийт мөнгөн дүн (тэрбум төгрөг)
Эрчим хүч (цахилгаан, дулааны эрчим хүч, дулааны уурын төлбөр) хэрэглэсний төлбөр	ЭХЯ	413.8	493.8	907.6
Цэвэр, бохир усны үйлчилгээний төлбөр	БХБЯ	84.1	67.7	151.8
Энгийн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж	БОАЖЯ	10.4	9.7	20.2
<b>НИЙТ</b>		<b>508.3</b>	<b>571.2</b>	<b>1 079.6</b>

Эх сурвалж: Сангийн яам

Хүснэгт 6-гаас харахад:

- Эрчим хүч хэрэглэсний болон усны үйлчилгээний төлбөр, хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжид 2021 оны эхний хагас жилийн байдлаар нийт 508 гаруй тэрбум төгрөгийг төрөөс хариуцаад байна. Энэ оныг дуусталх хугацаанд хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийг оруулан тооцвол 2020-2021 онд нийт 1.1 их наяд төгрөг зарцуулна.
- Эрчим хүч хэрэглэсний төлбөрийг ЭХЯ, усны үйлчилгээний төлбөрийг Барилга, хот байгуулалтын яам (БХБЯ), энгийн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам (БОАЖЯ) хүлээн авдаг.
- 2021 оны эхний хагас жилийн байдлаар эрчим хүчний төлбөрт 414 орчим тэрбум төгрөг зарцуулсан бөгөөд хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийг оруулан тооцвол нийт 908 орчим тэрбум төгрөг зарцуулна.
- Цэвэр болон бохир усны төлбөрт 2021 оны эхний хагас жилийн байдлаар 68 орчим тэрбум төгрөг зарцуулаад байгаа бөгөөд хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийг оруулан тооцвол 152 орчим тэрбум төгрөгийн санхүүжилт хэрэгтэй.
- Энгийн хог хаягдлын төлбөрт 2021 оны эхний хагас жилийн байдлаар 10 орчим тэрбум төгрөг зарцуулсан. Хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийг оруулан тооцвол нийт 20 гаруй тэрбум төгрөг шаардлагатай.

Дээрх мэдээллийг Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-ын Шилэн дансны цахим мэдээлэлтэй тулгахын зэрэгцээ нягтлан бодогчоос нь утсаар тодруулахад:

“Төлбөрийг бөөнд нь урьдчилж шилжүүлдэг бөгөөд бодит гүйцэтгэлээр нь сар сард тооцоогоо нийлээд явдаг. Анхан шатны баримтууд бүгд Сангийн яам дээр үлдэнэ. Бид зөвхөн мэдэгдэл хүлээж авдаг. Уг нь өдийд 6 дугаар сарын тооцоогоо нийлчихсэн байх ёстой ч одоогийн байдлаар зөвхөн эхний таван сарын тооцоо нийлсэн. Энэ дүн нь

563.5 тэрбум төгрөг. Гэхдээ өнөөдрийн байдлаар<sup>67</sup> Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас Сангийн яамны Төрийн санд бодитой шилжүүлсэн дүн нь 649.9 тэрбум төгрөг байгаа” гэв.

### **Төсөвт учирч болзошгүй эрсдэл**

Энэхүү шийдвэр нь 2020 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийг дуустал хугацааг хамрах бөгөөд зардлыг нийгмийн хариуцлагын хүрээнд Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас төрд төлөх ногдол ашгаас урьдчилан төлөх хэлбэрээр гаргуулж байна.

Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-ын 2019 оны цэвэр ашгаас төрд 2020 оны 12 дугаар сард төлөгдөх ногдол ашиг нь 66.9 тэрбум төгрөг<sup>68</sup> байв. Энэ дүн дараагийн жилүүдэд огцом өсөх юм уу буурахгүй, ойролцоо дүнтэй байна гэж үзвэл Монгол Улсын Засгийн газар нь Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас ойрын 15 жилийн хугацаанд ногдол ашиг авахгүй байх тооцоо гарлаа.

Дэлхийн зах зээл дээр зэсийн үнэ хэсэг хугацаанд өндөр байх үед Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ нь энэхүү амлалт, санаачилгыг гаргасан. Иймд дэлхийн зах зээл дээрх зэсийн үнийн түвшин, хэлбэлзэлтэй холбоотойгоор улсын төсөвт аливаа эрсдэл, хүндрэл үүсэх эсэхийг Сангийн яамны Төсвийн зарлагын хэлтсээс тодруулахад<sup>69</sup> “Зэсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ өндөр хэвээр байгаа нөхцөлд төсвийн алдагдалд аливаа хэлбэрээр сөргөөр нөлөөлөхгүй” гэсэн хариу өгсөн. Сангийн яам 2021 оны төсөв боловсруулахдаа нэг тонн цэвэр зэсийн дундаж үнийг 9,670 ам.доллар<sup>70</sup> байхаар төлөвлөжээ. Гэтэл үнэт металлын үнэ дэлхийн зах зээл дээр хэлбэлзэлтэй байдаг тул одоогийн түвшнээр шууд дүгнэлт хийх боломжгүй. Харин жилийн турш хийсэн борлуулалтын жигнэсэн дундаж үнэ ямар байхаас улсын төсөвт эрсдэл учрах эсэх нь хамаарна гэж судлаачдын зүгээс үзэж байна.

<sup>67</sup> Эрдэнэт ТӨҮГ-ын Шилэн данс хариуцсан нягтлан бодогчтой 2021 оны 08 дугаар сарын 20-ны өдөр ярилцлага хийсэн.

<sup>68</sup> ҮАГ (2021).

<sup>69</sup> 2021 оны 08 дугаар сарын 05-ны өдөр холбогдсон.

<sup>70</sup> Сангийн яамны Төсвийн зарлагын хэлтсийн ажилтнаас утсаар авсан мэдээлэл.



## БҮЛЭГ 5. ЗАСГИЙН ГАЗАР БОЛОН ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН САНХҮҮ, ТӨСВИЙН МЭДЭЭЛЛИЙН ИЛ ТОД, ИЖ БҮРЭН БАЙДАЛ

Энэхүү судалгааны өөр нэгэн зорилго нь Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайлан (ЗГСНТ)-д ТӨБТӨОХЭ-ийн мэдээлэл бүрэн нэгтгэгддэг эсэхийг нягтлах, төсвийн гадуурх зарцуулалт болон ЗГСНТ-тай холбоотой мэдээллийн ил тод, бүрэн бүтэн байдал, мэдээлэл цуглуулахад учирдаг бэрхшээлийн талаар өөрсдийн туршлагад тулгуурлан дүгнэх явдал байв.

### 5.1. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН САНХҮҮГИЙН НЭГДСЭН ТАЙЛАНГИЙН ИЖ БҮРЭН БАЙДАЛ

ТӨБЗГ-аас ирүүлсэн жагсаалтаас харахад Монгол Улсад төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн 105 этгээд байна. Харин Сангийн яамны жагсаалтаар 140, Үндэсний аудитын газрынхаар 161<sup>71</sup> аж ахуйн нэгж, байгууллагын мэдээлэл 2020 оны ЗГСНТ-д нэгтгэгджээ.

ТӨБЗГ-ын жагсаалтад Сангийн яам болон ҮАГ-ын жагсаалтад байгаа 44 хуулийн этгээдийн нэрс байхгүй байна. Харин ҮАГ-ын жагсаалтад<sup>72</sup> байгаа ч Сангийн яамны мэдээлэлд байхгүй 21 хуулийн этгээд байв (Хавсралт 3-ыг үзнэ үү). Эдгээр зөрүүг судалж үзэхэд:

<sup>71</sup> ҮАГ (2021)-ын жагсаалтын хуудас 12-т ТӨБТӨОХЭ-ийн тоог 561 гэж бичжээ. Гэхдээ нэрийн жагсаалт ирүүлэхэд хуулийн 161 этгээд байв.

<sup>72</sup> ҮАГ-ын мэдээллээр Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны санхүүгийн нэгдсэн тайланд 161 ТӨХЭ нэгтгэгддэгээс Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын тушаалаар нэг байгууллагын санхүүгийн тайланд итгэл үзүүлж, 157 байгууллага аудитад хамрагдан, үйл ажиллагаа явуулаагүй гурван байгууллагын санхүүгийн тайланд аудит хийгдээгүй байна.

- Боловсрол, шинжлэх ухаан, спортын сайдын харьяанд байдаг 13, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын харьяаны ес, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын харьяаны тав, Батлан хамгаалахын сайдын харьяаны дөрөв, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын харьяаны гурав, Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Зам, тээврийн хөгжлийн сайд, Сангийн сайд ба Эрүүл мэндийн сайдын харьяаны тус бүр хоёр, Монгол Улсын Шадар сайд болон Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын харьяаны тус бүр нэг хуулийн этгээдийн мэдээлэл бүртгэгдээгүй;
- Батлан хамгаалахын сайд, Монгол Улсын Шадар сайд, Эрүүл мэндийн сайд нарын харьяаны ТӨХЭ-ийн нэгнийх нь ч мэдээлэл нэгтгэгдээгүй;
- Эрчим хүчний сайдын харьяанд 30, Барилга, хот байгуулалтын сайдын харьяанд хоёр, Гадаад харилцааны сайд, Соёлын сайд, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын харьяанд тус бүр нэг хуулийн этгээд байдаг бөгөөд тэдгээрийн бүгдийнх нь мэдээлэл 2020 оны ЗГСНТ-д нэгтгэгджээ.

Үүнээс үзэхэд ТӨХЭ-ийн мэдээллийн ил тод байдал, ЗГСНТ-д хамрагдсан түвшин нь төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн хувьд ялгаатай байна.

Сангийн яам болон ҮАГ<sup>73</sup>-ын жагсаалтад ТӨБЗГ-ын мэдээллээс илүү олон ТӨХЭ багтсан ч дараах есөн хуулийн этгээдийн мэдээлэл байхгүй байна. Үүнд:

- Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, хамтын ажиллагааны төв ТӨҮГ;
- Замын-Үүдийн дулааны станц ТӨҮГ;
- Дарханы арьс ширний цогцолбор бүтээн байгуулалт ТӨХХК;

<sup>73</sup> ЗГСНТ-д мэдээлэл нь нэгтгэгддэг аж ахуйн нэгжүүдийн нэр, төрийн өмчийн оролцооны хувь, тэдгээрээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтын хэмжээ, төсвийн захирагч зэргийн талаарх мэдээллийг Сангийн яамнаас хүссэн юм. Харин Сангийн яам нь байгууллагуудын нэрийн жагсаалтыг төрийн өмчийн оролцоо, төсвийн захирагчийн албан тушаалын хамт ирүүлжээ.

- Улаанбаатар төмөр зам ХНН;
- Гашуун сухайт авто зам ХХК;
- Эрдэнэс шивээ энерги ХХК;
- Эрдэнэс ашид ХХК;
- Эрдэнэс стийл ХХК;
- Гермон газ ХХК.

ТӨХЭ-ийн тоо нь төрийн байгууллагуудаас ирүүлсэн мэдээлэлтэй зөрж буй шалтгаанд дараах гурван таамаглал дэвшүүлж болно. Үүнд:

- 1) Сангийн яам, ҮАГ, ТӨБЗГ нь мэдээллээ тухай бүр шинэчилдэггүйгээс ТӨХЭ-ийн мэдээлэл ЗГСНТ-д нэгтгэгдэхгүй орхигддог. Дээрх жагсаалтын эхний хуулийн гурван этгээдийг 2020 оны дөрвөөс арван нэгдүгээр сард<sup>74</sup> үүсгэн байгуулах, өөрчлөн зохион байгуулах шийдвэрийг Засгийн газраас гаргажээ;
- 2) Үйл ажиллагаа эрхлээд нэгээс дээш жил үйл ажиллагаа явуулсан ТӨХЭ-ийн мэдээлэл ЗГСНТ-д нэгтгэгддэг байх талтай. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, хамтын ажиллагааны төв ТӨҮГ, Замын-Үүдийн дулааны станц ТӨҮГ нь үйл ажиллагаа эрхэлж эхэлснээс хойш 2020 оныг дуусах хүртэл хагас жилийн хугацаа өнгөрсөн байв. Гэхдээ Сангийн яамны мэдээллээс үзэхэд үйл ажиллагаа явуулсан хугацаатай холбоотой шалгуур байхгүй, зөвхөн тухайн хуулийн этгээдийн 51-ээс дээш хувийг төр өмчилдөг бол холбогдох мэдээллийг ЗГСНТ-д нэгтгэх журамтай;
- 3) Тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны чиглэл, онцлог, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хандлага зэргээс тодорхой хэмжээнд хамаардаг. Төсвийн зарим ерөнхийлөн захирагчийн харьяаны байгууллагуудын мэдээлэл 100 хувь нэгтгэгдсэн байхад заримынх нь харьяаны байгууллага огт хамрагдаагүй байсныг дээр тайлбарласан.

<sup>74</sup> Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, хамтын ажиллагааны төв ТӨҮГ (2020/05/20; #181); Замын-Үүдийн дулааны станц ТӨҮГ (2020/04/08; #123); Дарханы арьс ширний цогцолбор бүтээн байгуулалт ТӨХХК (2020/11/18; #185)

Ямар ч нөхцөлд, төрийн байгууллагууд нь мэдээллийн уялдаагаа сайжруулж, төрийн өмчит хуулийн бүх этгээдийн мэдээллийг ЗГСНТ-д нэгтгэдэг болох нь зүйтэй.

## 5.2. САНХҮҮ, ТӨСВИЙН МЭДЭЭЛЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ОЛДОЦ, ХҮНДРЭЛ БЭРХШЭЭЛ

Судалгаанд шаардлагатай мэдээлэл нь Монгол Улсын эрх зүйн орчны хувьд хэдийгээр төрийн болон байгууллагын нууцад хамаарахгүй, Шилэн дансны тухай ба холбогдох бусад хууль тогтоомжоор олон нийтэд ил тод байх ёстой мэдээллүүд боловч тэдгээрийг хайж олох, цуглуулах, боловсруулах, нягтлахад төлөвлөснөөс маш их цаг зарцуулагдав. Учир нь:

- Ямар мэдээллийг хаанаас авах нь тодорхойгүй буюу мэдээллийн нэгдсэн сан байдаггүй;
- Тухайн тоон үзүүлэлтийг ямар аргачлалаар тооцсон нь тодорхойгүй;
- Нэг мэдээллийг ялгаатай эх сурвалжуудаас авахад хоорондоо таардаггүй, зөрүүтэй;
- Тухайн мэдээлэл холбогдох сайтад байршсан ч судалгааны зорилгоор ашиглах зэрэгт зориулагдан дахин боловсруулж болох форматаар байрлуулдаггүй учир дахин шивж оруулах шаардлагатай болдог;
- Шилэн дансны цахим хуудаснаас цаг хугацааны дарааллаар мэдээлэл хайх, олж авахын тулд олон товч дарах буюу олон шат дамжлага дамждагийн улмаас цаг хугацаа их зарцуулагддаг;
- ТӨХЭ-ийн нийгэм, эдийн засагт гүйцэтгэж буй үүргийг дүгнэхтэй холбоотой мэдээлэл байдаггүй;
- Мэдээлэл хүсэхэд ихэнх албан тушаалтан, ажилтан болгоомжилсон, сэрэмжилсэн, эмээсэн байдлаар хандаж элдэв зөвшөөрөл, албан тоот шаарддаг;
- Мэдээлэл гаргаж өгөхөөр тохирсон ч эцсийн мөчид гэнэт мэдээлэл өгөхөөс татгалзах, амжихгүй, өгөх боломжгүй боллоо гэх мэтээр зайлсхийх эсвэл утсаа авахгүй болох гэх мэт.

## ДҮГНЭЛТ

Төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих талаарх УИХ, Засгийн газрын эрх хэмжээний өнөөгийн зохицуулалтыг судлан Хавсралт 4-т түүвэрлэн харуулав. Үүнээс үзэхэд энэ талаарх зохицуулалт “Хууль тогтоомжийн бүх акт нь Үндсэн хуулийн агуулга, үзэл санаа, хэм хэмжээнд нийцэж, төрийн бодлого ба үйл ажиллагаа түүнд шууд захирагдмал байх зарчим”<sup>75</sup>-д нийцэж байна. Гэвч хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ирээдүйд олох орлого, төрд ногдох ногдол ашгийг барьцаалан үнэт цаас гаргах, нэмэлт орлогыг нь дайчлах замаар төсвийн зарлагыг санхүүжүүлснээс тодорхой харагдана. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар УИХ-д олгогдсон бүрэн эрхэд халдсан явдал бөгөөд Төсвийн тухай хуулийг зөрчсөн үйлдэл юм.

Судалгаанд кейсээр авч судалсан шийдвэрүүд нь төсвийн алдагдлыг нэмэгдүүлэх үр дагавартай тул Төсвийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд заасны дагуу төсвийн алдагдал, орлогын бууралттай холбоотойгоор төсөвт тодотгол хийх ёстой байв. Гэтэл батлагдсан, хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн үйлчлэлийг хангахгүйгээр Төсвийн тухай хуультай зэрэгцүүлэн Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийг УИХ-аас баталсан. Энэ нь эрх зүйн хувьд хоёрдмол, зэрэгцсэн зохицуулалт бий болгож, улмаар төсвийн тодотгол хийхээс зайлсхийх боломжийг Засгийн газарт олгожээ. Нэгэнт эрх зүйн хувьд нэг харилцааг хоёр өөр хуулиар зохицуулах давхардал үүссэн учраас уг нөхцөл байдлыг эрх зүйн хэм хэмжээ үйлчлэх хүчин чадал талаас нь авч үзэхэд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.7 дахь заалтаар төрийн санхүүгийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлох, улсын төсвийг батлах бүрэн эрхийг зөвхөн УИХ-д олгосон тул Засгийн газар нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ирээдүйд олох

<sup>75</sup> Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, УБ., 2020.

орлого, төрд ногдох ногдол ашгийг барьцаалан үнэт цаас гаргах, нэмэлт орлогыг нь дайчлах замаар төсвийн зарлагыг санхүүжүүлсэн нь буруу юм.

Шилэн дансны тухай болон бусад хууль тогтоомжоор төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа, санхүүтэй холбоотой мэдээлэл олон нийтэд ил тод байх ёстой боловч энэ нь хангалтгүй байна. Төрийн байгууллагуудын мэдээлэл хоорондоо зөрүүтэй, уг зөрүүт тайлбарлахгүй, тайлбар хүсэхэд хэлж өгдөггүй, тэр ч бүү хэл нэг байгууллагаас гаргаж буй мэдээлэл нь өөр хоорондоо ялгаатай байх зэрэг асуудал байсаар байна.

Эрдэнэс Монгол ХХК-иар бонд гаргуулах замаар тэтгэврийн зээлийг төлсөн зардал ба Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас төрд ногдох ногдол ашгийг урьдчилан авах замаар нэр дурдсанаас бусад бизнес болон айл өрхийн эрчим хүч (цахилгаан, дулааны уур, дулааны эрчим хүч), ус (цэвэр, бохир), энгийн хог хаягдлын зардлыг төрөөс хариуцахтай холбоотой санхүүжилт нь онолын хувьд ч, эрх зүйн болоод практик хэрэгжилтийн хувьд ч төсвийн гадуурх зарцуулалт мөн. Эдгээрт нийт 2.0 их наяд төгрөг шаардагдах урьдчилсан тооцоо гарсны 70 хувь буюу 1.4 их наяд төгрөг нь 2020 онд гарсан санхүүжилт юм. Үүнийг Засгийн газрын 2020 оны өрийн дүнд оруулан тооцвол 29.9 их наяд төгрөгт хүрч ДНБ-ий 79.8<sup>76</sup> хувьтай тэнцэнэ. Энэ нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар тогтоосон 60 хувийн хязгаарыг зөрчиж байна.

Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн 2020 онд шинээр үүсгэсэн 5.2 их наяд төгрөгийн өр төлбөр нь төсвийн гадуурх зарцуулалтыг санхүүжүүлэх зорилготой байх магадлалтай. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн нийт өр төлбөрийн үлдэгдэл 2020 онд 949.0<sup>77</sup> тэрбум төгрөгөөр нэмэгдсэний 96<sup>78</sup> хувь нь тэтгэврийн зээлийг төрөөс нэг удаа төлөх, тэтгэврийн зээлгүй байсан иргэдэд нэг сая төгрөгтэй тэнцэх

<sup>76</sup> ҮСХ (2021с): 2020 оны ДНБ 37.45 их наяд төгрөг, ЗГ-ын өр 27.9 их наяд төгрөг.

<sup>77</sup> ҮАГ (2021).

<sup>78</sup> Монголбанк, Сангийн яамны мэдээллээр, кейс болгон судалсан шийдвэртэй холбоотойгоор Эрдэнэс Монгол ХХК нь 910.4 тэрбум төгрөг зарцуулсан. Харин ҮАГ-ын мэдээллээр, энэ дүн 1.1 их наяд төгрөг байгаа нь Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн өр төлбөрийн өсөлтөөс 1.2 дахин өндөр дүн юм.

үнэт цаас гарган өгч мөнгөжүүлэх үйл ажиллагааны санхүүжилттэй холбоотой байсан.

Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-аас төрд ногдох ногдол ашгийг урьдчилан авах замаар тэтгэврийн зээлийг нэг удаа төлөх, тэтгэврийн зээлгүй байсан тэтгэвэр, тэтгэмж авагч иргэдэд нэг сая төгрөг олгосны улмаас Монгол Улсын төсөвт ойрын 15 жилд уг үйлдвэрээс ногдол ашгийн орлого төвлөрөхгүй байх, урт хугацаанд Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн гаргасан бондтой холбоотойгоор Засгийн газраас Монголбанкийг 900 тэрбум төгрөгөөр дахин хөрөнгөжүүлэх зорилгоор үнэт цаас гаргахад хүрэх зэрэг эрсдэл улсын төсөвт үүсэх магадлалтай.

Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн мэдээлэл бүрэн нэгтгэгдэж буй эсэхийг нягтлахад төрийн өмчит хуулийн этгээдүүдийн мэдээлэл бүрэн нэгтгэгдээгүй, энэ талаарх төрийн байгууллагуудын мэдээ хоорондоо зөрүүтэй байна. ТӨБЗГ-ын жагсаалтад байгаа есөн аж ахуйн нэгжийн мэдээлэл Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд нэгтгэгдээгүй бөгөөд үүнд төрийн өмчит үйлдвэрийн газар хоёр, хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг нэг, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани зургаа багтаж байна. Төсвийн зарим ерөнхийлөн захирагчийн харьяанд байдаг төрийн өмчит хуулийн этгээдийн мэдээлэл Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд огт нэгтгэгдээгүй байлаа.

Нөгөө талаар Шилэн дансны хөтлөлтөд хяналт тавих үүрэг бүхий төрийн байгууллагын ачаалал өндөр, хүний нөөц хязгаарлагдмал байгаа зэргээс Шилэн дансны хөтлөлт хангалтгүй хэвээр байна.

## ЗӨВЛӨМЖ

### Эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгох

2021 оны 07 дугаар сарын 08-ны өдөр “Монгол Улсын 2020 оны төсвийн гүйцэтгэл баталсантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” УИХ-ын 74 тоот тогтоол гарсан. Иймд уг тогтоолын дагуу байгуулагдсан ажлын хэсэгт хандан, Засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан хийж буй төсвийн гадуурх зарцуулалтыг цэгцлэх, Үндсэн хуульд нийцүүлсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх чиглэлээр дараах Зөвлөмжийг хүргүүлж байна. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар УИХ нь улсын төсвийг батлах, Засгийн газар нь Төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах чиг үүрэгтэй тул төсөвт тодотгол хийх тухай УИХ-ын шийдвэргүйгээр Засгийн газар дангаар шийдвэр гарган улсын төсвийн гадуур захиран зарцуулахыг хориглосон заалтыг холбогдох хуульд тусгах;
- Төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн орчин байхгүй нь Засгийн газар улс төрийн шинжтэй, гэнэтийн шийдвэрүүдийг төсвөөс гадуур санхүүжүүлэх цоорхойг бий болгож байна. Иймд төрийн өмчит хуулийн этгээд нь үйл ажиллагаагаа хараат бусаар, улс төрийн нөлөөлөлгүй, зөвхөн бизнесийн зарчмаар эрхлэн явуулах боломж олгох чиглэлд зохицуулалт хийх.

Цаашид төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтын хариуцлагын өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтыг гүнзгийрүүлэн судалж, хариуцлагын тогтолцооны хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг үнэлэх замаар хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, олон нийтийн хяналтыг сайжруулахад ашиглах гэх мэт арга хэмжээ авч ажиллах нь төсвийн зарцуулалтыг зөв, зохистой болгох ажилд хувь нэмэр оруулна гэж үзэж байна.



### **Мэдээллийн ил тод, хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах**

- Монгол Улс төрийн болон бусад байгууллагын үйл ажиллагааны үр дүнд бий болж буй аливаа статистик мэдээллийн уялдаа, үнэн зөв байдлыг шалгасны үндсэн дээр чанартай мэдээллийг нэгтгэдэг нээлттэй мэдээллийн нэгдсэн сантай болох нь зүйтэй. Энэ нь судлаачид болон хэрэглэгчид ашиглах боломжтой нээлттэй дата хэлбэрээр, ойлгомжтой, зохион байгуулалт сайтай, мэдээлэл нь тогтмол шинэчлэгддэг, бүрэн, үнэн зөв байх нь чухал юм.
- Шилэн дансны хөтлөлтийг сайжруулах зорилгоор төрийн байгууллагын ажилтнуудын орон тоог нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр Хөдөлмөр эрхлэлтийн албанд албан ёсоор бүртгүүлсэн иргэдийг Шилэн дансны хөтлөлтөд хяналт тавих үйл ажиллагаанд татан оролцуулбал төсвийн байгууллагын орон тоог нэмэгдүүлэх дарамтаас сэргийлж, Шилэн дансны бүртгэлийг төгөлдөржүүлэхэд тустайгаас гадна өрхийн орлогыг нэмэгдүүлэх давхар ач холбогдолтой. Үүний тулд тодорхой шаардлага, шалгуур хангасан иргэдэд Шилэн дансанд мэдээлэл нь орох ёстой төрийн өмчит хуулийн этгээдийг хуваарилан өгч, мэдээллээ хугацаандаа нийтэлсэн эсэх, мэдээлэл нь бүрэн эсэхийг хянуулан, долоо хоног бүр тайлан авч, түүнд тохирсон ажлын хөлс олгодог тогтолцоонд шилжих асуудлыг судлах нь зүйтэй.
- Иргэний тэтгэврийн зээлийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай шийдвэртэй холбоотойгоор Эрдэнэс Монгол ХХК-иас гаргасан бонд, түүний төлөлтийн талаарх Шилэн дансны мэдээлэл нь Монголбанк, Сангийн яамны мэдээллээс өндөр дүнгээр зөрж буй тул шалтгааныг нь тодруулах шаардлагатай.
- Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайланд мэдээлэл нь нэгтгэгдээгүй нэр бүхий есөн аж ахуйн нэгжийн мэдээллийг 2021 оны тайланд заавал нэгтгэх, төрийн байгууллага хоорондын мэдээллийн зөрүүг арилгах, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн бүрэн жагсаалт гаргаж олон нийтэд мэдээлэх, өөрчлөлт орох тухай бүрд шинэчилж байх нь зүйтэй.

## Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулсан төсвийн гадуурх зарцуулалтыг зохистой болгох

- Төсвийн тогтвортой байдлыг үнэлэхдээ төсвийн гадуурх зарцуулалтын дүнг оруулан тооцох нь цаашид төсвийн хяналтаас зайлсхийх зорилгоор ТӨХЭ-ээр дамжуулан төсвийн гадуурх зарцуулалтын хэлбэрийг ашиглах сонирхлыг хязгаарлана.
- Засгийн газрын үйл ажиллагааны хүрээ, олон нийтийн эрх ашигт нийцтэй зорилгыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарсан аливаа зардлыг төсөвт хамруулах нь төсвийн гадуурх зарцуулалтыг хумина. Үүнийг олон улсад “Нийгмийн зардал”-аар тооцох арга гэж нэрлэж байна<sup>79</sup>. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар зардлыг нь хариуцсан эсэхээс үл хамааран нийгэмд учруулсан санхүүгийн аливаа зардлыг төсвийн зарцуулалт гэж үзнэ гэсэн үг. Энэ нөхцөлд төсвийн гадуурх зарцуулалтыг илүүд үзэх шаардлага Засгийн газарт байхгүй болно<sup>80</sup>. Учир нь төсвийн хяналтаас зайлсхийх, Засгийн газрын эрх мэдлийг бага мэт харагдуулах боломжгүй болох тул зөвхөн эдийн засгийг тогтворжуулах зорилгын хүрээнд тухайн шийдвэрээс нийгмийн ямар бүлэг үр шим хүртэх, ямар нь хохирох вэ гэдэгтэй нь уялдуулан санхүүжилтийн арга замаа сонгох тогтолцоонд<sup>81</sup> шилжих юм. Тухайлбал, төсвийн шууд зарцуулалтын зардлыг нийт татвар төлөгчид хувааж төлдөг. Харин татварын зээл, хөнгөлөлт, чөлөөлөлт нь зөвхөн тухайн татвар төлөгчид ач холбогдолтой байдаг гэх мэт.
- УИХ-ын 2021 оны намрын чуулганаар хэлэлцүүлэхээр өргөн барьсан хуулиудаас харахад 2022 онд татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хэлбэрийн төсвийн гадуурх зарцуулалт өргөн хүрээнд хийгдэхээр байгаа тул энэ асуудалд онцгой анхаарах шаардлагатай.

<sup>79</sup> ЭЗХАХБ (2007).

<sup>80</sup> ЭЗХАХБ (2007).

<sup>81</sup> ЭЗХАХБ (2007).

# АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ БА ЭХ СУРВАЛЖ

## **А. Монгол хэлээр хэвлэгдсэн ном ба гарын авлага**

1. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ., 2016.
2. Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2002.
3. Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, УБ., 2020.

## **Б. Судалгааны материал, тайлан**

4. АХХБ (2006), Off-Budget Operations, Public Policy Management and Transparency Network: Development Effectiveness and Result Based Budget Management, Inter-American Development Bank
5. ББЗХ (2017), Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал 2016, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн
6. ББЗХ (2019a), Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал 2018, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн
7. ББЗХ (2019b), “Барьцгүй өсөлт: Эрдэнэс Монголын үнэлгээ” тайлангийн хураангуй, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн
8. ЕСБХБ (2020a), State-Owned Enterprises, Transition Report 2020-21: The State Strikes Back, pp 36-67. [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)
9. ЕСБХБ (2020b), Country Assessments: Mongolia, Transition Report 2020-21: The State Strikes Back. [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)
10. КПМЖ (2018), ‘Special Review of Quasi-Fiscal Policy Activities’, KPMG Audit LLC
11. Монголбанк (2020), Гадаад худалдааны сарын тойм: 2020 оны 12 дугаар сар, Монголбанк, <http://stat.mongolbank.mn/>

12. Монголбанк (2020b), Монгол Улсын санхүүгийн тогтвортой байдлын тайлан: Эрсдэл болон эмзэг байдал, Монголбанк, <https://www.mongolbank.mn>
13. Монголбанк (2021), Гадаад худалдааны сарын тойм: 2021 оны 7 дугаар сар, Монголбанк, <http://stat.mongolbank.mn/>
14. ОУВС (2019), Mongolia: Selected Issues, The International Monetary Fund, Washington, September
15. Сангийн яам (2021), Монгол Улсын 2021 оны эхний хагас жилийн эдийн засаг, төсвийн тойм, Сангийн яам, <https://dailypost.mn/wp-content/uploads/2021/08>
16. ҮАГ (2021), Засгийн газрын 2020 оны санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд хийсэн аудитын тайлан, Үндэсний аудитын газар
17. ҮСХ (2021a), Статистикийн мэдээ: Улсын төсөв, Үндэсний статистикийн хороо, <https://1212.mn>
18. ҮСХ (2021b), Хөдөлмөрийн бүтээмж 2020, Үндэсний статистикийн хороо, <https://1212.mn>
19. ҮСХ (2021c), Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, Үндэсний статистикийн хороо, <https://1212.mn>
20. ЭЗХАХБ (2007), Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework, OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No.3
21. ЭЗХАХБ (2020), Transparency frameworks for state-owned enterprises in Asia, OECD

## **В. Монгол Улсын хууль**

1. Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хууль, 2020.
2. Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, 2020.
3. Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль, 2020.

4. Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, 2020.
5. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 1993.
6. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2019.
7. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, 1996.
8. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2010.
9. Төсвийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга), 2011.
10. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

#### **Г. Эрх зүйн баримт бичиг: Журам**

1. МУЗГ (2020/02/04), Дугаар 50, “Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”, “Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”.

## ХАВСРАЛТ

*Хавсралт 1А. Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан гүйцэтгэж буй төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрх зүйн зохицуулалт (Зөвшөөрсөн агуулга бүхий заалтууд)*

#	Эрх зүйн баримт бичгийн нэр	Зүйл, заалтын дугаар, зохицуулалт
1	Засгийн газрын тухай хууль	8 дугаар зүйлийн 8.7. Үндэсний баялаг, төрийн өмчийг хамгаалах арга хэмжээ авч, хуулиар олгосон эрх хэмжээний дотор төрийн өмчийн эд хөрөнгийг захиран зарцуулна.
2	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	9 дүгээр зүйлийн 9.1.2. төрийн өмчит хуулийн этгээдийн өөрт олгогдсон эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах хэмжээ, хязгаарыг энэ хуульд нийцүүлэн тогтоох; 9 дүгээр зүйлийн 9.1.9. төрийн өмчит хуулийн этгээдийн улсын ба орон нутгийн төсөвтэй харилцах хуваарийг тогтоох, өөрчлөх; 21-р зүйлийн 21.1.1. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага жил бүрийн 3 дугаар сарын 1-ний дотор тухайн хуулийн этгээдийн зорилт, түүнийг хэрэгжүүлэх талаарх санал (цаашид “зорилтын санал” гэх)-ын төслийг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлнэ. 2. Зорилтын саналд ирэх гурван жилд эрхлэх үйл ажиллагаатай холбогдсон дараах зүйлийг тусгана:

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. байгууллагын 3 жилийн хэтийн зорилт;</li> <li>2. үйл ажиллагааны төрөл, хамрах хүрээ;</li> <li>3. нягтлан бодох бүртгэлийг хөтлөн явуулахад баримталсан бодлогын тухай тайлбар;</li> <li>4. санхүүгийн төлөв, түүний дотор төлөвлөж байгаа ашиг;</li> <li>5. төсөвт оруулахаар төлөвлөсөн ногдол ашиг;</li> <li>6. төлөвлөж байгаа хөрөнгө оруулалт.</li> </ol> <p>21-р зүйлийн 21.6.6. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Засгийн газар болон Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороонд зорилтын саналыг танилцуулна.</p>
3	<p>Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль</p> <p>7.1.5. цар тахлын үед хорио цээр, хязгаарлалтын дэглэмийн улмаас үйл ажиллагаа нь доголдсон аж ахуйн нэгж, байгууллага, цалин, орлого нь тасалдсан иргэдэд зохих дэмжлэг үзүүлэх.</p>
4	<p>Засгийн газрын тухай хууль</p> <p>8 дугаар зүйлийн 8.7. Үндэсний баялаг, төрийн өмчийг хамгаалах арга хэмжээ авч, хуулиар олгосон эрх хэмжээний дотор төрийн өмчийн эд хөрөнгийг захиран зарцуулна.</p>

*Хавсралт 1Б. Төрийн өмчит хуулийн этгээдээр дамжуулан  
гүйцэтгэж буй төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрх зүйн зохицуулалт  
(Хориглосон агуулга бүхий заалтууд)*

#	Эрх зүйн баримт бичгийн нэр	Зүйл, заалтын дугаар, зохицуулалт
1	Монгол Улсын Үндсэн хууль	<p>25 дугаар зүйл: Улсын Их Хурлын бүрэн эрх 25.1.7. төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах.</p> <p>38 дугаар зүйл 38.1. Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн.</p> <p>38 дугаар зүйлийн 38.2.2. шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх.</p>
2	Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль	<p>37 дугаар зүйлийн 37.6. Улсын Их Хурал Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэн батлахдаа Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д заасан хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцсэн байх шаардлагыг хангуулна.</p> <p>38 дугаар зүйлийн 38.3. <b>Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, улсын төсөв</b>, түүний гүйцэтгэл, хөгжлийн бодлогын болон төлөвлөлтийн баримт бичиг, түүнчлэн өмч, татвар, эрүү, иргэн, захиргааны ерөнхий болон зөрчлийн тухай анхдагч хууль, шинэчилсэн найруулга болон Засгийн газар санаачлахаар Үндсэн хууль, бусад хуульд тусгайлан заасан асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг <b>зөвхөн Засгийн газар санаачилна.</b></p>



- 3 Төсвийн тухай хууль
- 3 дугаар зүйлийн 3.4. **Төсвийн харилцааг зөвхөн энэ хуулиар зохицуулах** бөгөөд орон нутаг, салбарын үйл ажиллагаанд санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хэмжээг хуульчлан тогтоох, түүнийг хуваарилах аливаа харилцаа үүнд нэгэн адил хамаарна.
- 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5. “төсөв” гэж төрийн болон орон нутгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр, төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүнд шаардагдах орц, хүрэх үр дүнгийн нийлбэр цогцыг;
- 4.1.6. “улсын төсөв” гэж Улсын Их Хурлаас баталсан, Засгийн газар болон улсын төсөвт харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн бүрдүүлж, хуваарилан зарцуулах төсвийг;
- 4.1.26. “төсвийн тодотгол” гэж тухайн жилийн төсвийг баталсан эрх бүхий байгууллагын шийдвэрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг.
- 34-р зүйл: Төсвийн тодотгол**
- 34.1. Засгийн газар дараах тохиолдолд тухайн жилийн төсвийн тодотголын төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ:
- 34.1.1. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн тусгай шаардлагыг баримтлахгүй байх нөхцөл байдал үүссэн;
- 34.1.2. урьдчилан тооцох боломжгүй нөхцөл байдлын улмаас төсвийн орлого буурах, зарлага нэмэгдэж, нэгдсэн төсвийн алдагдал дотоодын нийт бүтээгдэхүүний гурван хувиар нэмэгдэх.
- 6.3.4. төсвийн жилийн явцад шинээр бий болсон аливаа орлого, эх үүсвэр, зээл, хандив, тусламж, тэдгээрээр санхүүжүүлсэн үйл ажиллагааны зарлага нь төсвийн бүрэлдэхүүн байх.**
- 9 дүгээр зүйл: Улсын Их Хурлын бүрэн эрх
- 9.1.3. нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн, улсын төсвийн гүйцэтгэлийг батлах;
- 9.1.4. төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих;

## Хавсралт 1Б-гийн үргэлжлэл

		10 дугаар зүйл: Засгийн газрын бүрэн эрх 10.1.3. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцсэн улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, жилийн төсвийн төсөл, төсвийн тодотголын төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх.
4	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	8 дугаар зүйлийн 8.1.1. Улсын Их Хурал бүх ард түмнийг төлөөлөн төрийн өмчийн өмчлөгч байх.
5	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль	4.1.11. “нэгдсэн төсөв” гэж Төсвийн тухай хуулийн 21.1-т заасныг; 9 дүгээр зүйл: Улсын Их Хурлын бүрэн эрх 9.1.2. жилийн төсөв батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад энэ хуулийн 11.1.3-т заасны дагуу тооцсон гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг тусгаж тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэх. 16.6. Энэ хуулийн 16.3.3-т заасан зориулалтаар зарцуулалт хийх шийдвэрийг Засгийн газрын саналыг үндэслэн УИХ гаргаж, энэ хуулийн 9.1.3-т зааснаар тухайн жилийн төсвийн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тусган батална. 16.3.3. Энэ хуулийн 9.1.3-т заасан нөхцөл үүссэн тохиолдолд гамшгийн аюулын хор уршиг, онцгой нөхцөлийн үр дагаврыг арилгахад төсвөөс нэмж шаардагдах санхүүжилтийн тухайн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний нэг хувиас давсан хэсгийг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн санхүүжүүлэх.
6	Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль	7.1.2. цар тахлын үед иргэний эрүүл мэнд, орлогыг хамгаалах, ажлын байрыг хадгалах, эдийн засгийг идэвхжүүлэх, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх, хорио цээрийн болон хязгаарлалтын дэглэмд шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэх зорилгоор жилийн батлагдсан төсвийн нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэхгүйгээр төсвийн ерөнхийлөн захирагч хооронд, хөрөнгийн болон урсгал зардал хооронд төсвийн зохицуулалт хийх.

Хавсралт 2. Төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүүгийн тайлангийн үндсэн үзүүлэлтүүд, 2018-2020 он

№	Үзүүлэлт (сая төгрөг)	2018		2019		2020				
		Уул уурхайн ААН бус ААН	Уул уурхайн ААН бус ААН	Төрийн өмчит ААН - Бүгд	Уул уурхайн ААН бус ААН	Уул уурхайн ААН бус ААН	Төрийн өмчит ААН - Бүгд			
<b>1</b>	<b>Хөрөнгө</b>	<b>13,114,331.0</b>	<b>5,394,459.3</b>	<b>18,508,790.3</b>	<b>13,286,619.3</b>	<b>5,857,161.0</b>	<b>19,143,780.3</b>	<b>16,870,748.5</b>	<b>7,267,259.9</b>	<b>24,138,008.4</b>
2	Үндсэн хөрөнгө	1,485,459.0	4,336,814.1	5,822,273.1	1,566,436.6	4,694,232.5	6,260,669.1	2,638,556.9	5,391,512.6	8,030,069.5
3	Билет бус хөрөнгө	11,197,256.6	393,669.4	11,590,926.0	11,176,239.1	405,901.4	11,582,140.5	13,631,141.7	663,822.6	14,294,964.2
4	Биологийн хөрөнгө	-	22.5	22.5	-	11.9	11.9	-	11.8	11.8
5	Хайгуул ба үнэлгээний хөрөнгө	42,181.6	2,228.6	44,410.2	69,096.1	2,688.8	71,784.9	76,371.3	17,104.8	93,476.1
6	Бараа материал	389,433.7	661,724.8	1,051,158.5	474,847.5	754,326.4	1,229,173.9	524,678.6	1,194,808.2	1,719,486.8
<b>7</b>	<b>Борлуулалтын орлого (цэвэр)</b>	<b>4,283,264.7</b>	<b>3,958,079.4</b>	<b>8,241,344.1</b>	<b>4,941,975.6</b>	<b>4,480,028.5</b>	<b>9,422,004.1</b>	<b>4,129,071.3</b>	<b>4,611,388.0</b>	<b>8,740,459.3</b>

## Хавсралт 2-ын үргэлжлэл

8	Борлуулалтын өртөг	1,667,002.6	3,603,409.9	5,270,412.4	1,797,478.3	4,069,405.9	5,866,884.1	1,924,103.2	4,299,327.9	6,223,431.1
9	<b>Нийт ашиг (алдагдал)</b>	2,616,262.1	354,669.6	2,970,931.7	3,144,497.3	410,622.6	3,555,119.9	2,204,968.1	312,060.1	2,517,028.2
10	Түрээсийн орлого	1,267.4	13,488.0	14,755.4	593.3	26,521.1	27,114.3	652.6	21,953.6	22,606.2
11	Хүүгийн орлого	17,992.1	17,129.9	35,122.0	46,629.5	21,777.7	68,407.3	35,614.8	14,823.9	50,438.7
12	Ногдол ашгийн орлого	4,073.2	483.2	4,556.4	4,929.2	520.0	5,449.2	-	585.0	585.0
13	Эрхийн шимтгэлийн орлого	-	5,124.8	5,124.8	-	-	-	-	-	-
14	Бусад орлого	54,991.0	63,224.8	118,215.8	238,918.2	98,842.2	337,760.4	37,476.7	124,926.6	162,403.3
15	Борлуулалт, маркетингийн зардал	719,278.6	55,851.0	775,129.5	765,842.0	64,663.4	830,505.4	750,077.5	82,741.1	832,818.6
16	Ерөнхий ба удирдлагын зардал	162,914.0	196,586.5	359,500.5	173,501.2	280,319.7	453,820.9	167,160.9	337,425.7	504,586.6

Хавсралт 2-ын үргэлжлэл

17	Санхүүгийн зардал	22,800.5	44,947.5	67,748.1	11,900.4	45,830.0	57,730.4	13,126.0	67,561.1	80,687.1
18	Бусад зардал	174,046.9	44,033.5	218,080.5	364,883.2	97,055.0	461,938.2	594,749.8	85,529.7	680,279.5
	Гадаад валютын ханшийн зөрүүний олз (гарз)	43,515.9	(43,841.0)	(325.1)	23,203.1	(22,158.4)	1,044.7	975.3	(74,045.8)	(73,070.4)
	Үндсэн хөрөнгө									
20	данснаас хассаны олз (гарз)	377.9	(3,350.1)	(2,972.2)	(143.1)	(693.3)	(836.4)	(361.6)	(4,482.4)	(4,843.9)
	Биет бус хөрөнгө									
21	данснаас хассаны олз (гарз)	-	-	-	-	(1.6)	(1.6)	-	(38.1)	(38.1)
	Хөрөнгө оруулалт									
22	борлуулснаас үүссэн олз (гарз)	-	(95.0)	(95.0)	-	(60.8)	(60.8)	-	(8.5)	(8.5)

## Хавсралт 2-ын үргэлжлэл

23	Бусад ашиг (алдагдал)	(3.0)	649.4	646.4	(910.1)	(444.2)	(1,354.4)	3,035.4	(6,197.5)	(3,162.1)
<b>Татвар</b>										
24	Төлөхийн өмнөх ашиг (алдагдал)	1,659,436.6	66,064.9	1,725,501.6	2,141,590.4	47,057.3	2,188,647.7	757,247.1	(183,680.7)	573,566.4
25	Орлогын татварын зардал	412,428.4	21,373.6	433,802.1	565,630.5	26,862.2	592,492.7	289,252.5	21,622.7	310,875.3
26	<b>Татварын дараах ашиг (алдагдал)</b>	1,247,008.2	44,691.3	1,291,699.5	1,575,959.9	20,195.1	1,596,155.0	467,994.6	(205,303.4)	262,691.1
<b>Зогсоосон үйл ажиллагааны</b>										
27	татварын дараах ашиг (алдагдал)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	<b>Тайланг Үеийн цэвэр ашиг (алдагдал)</b>	1,247,008.2	44,691.3	1,291,699.5	1,575,959.9	20,195.1	1,596,155.0	467,994.6	(205,303.4)	262,691.1
29	Бусад дэлгэрэнгүй орлого	-	15,109.7	15,109.7	-	(10,043.0)	(10,043.0)	3,171,015.5	(8,932.5)	3,162,083.0

Хавсралт 2-ын үргэлжлэл

Хөрөнгийн дахин									
30 Үнэлгээний нэмэгдлийн зөрүү	-	16,098.5	16,098.5	-	41.1	41.1	697,032.6	(144.1)	696,888.5
Гадаад валютын хөрвүүлэлтийн зөрүү	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32 Бусад олз (гарз)	-	(988.8)	(988.8)	-	(10,084.1)	(10,084.1)	2,473,982.8	(8,788.4)	2,465,194.5
33 Орлогын нийт дүн	1,247,008.2	59,801.0	1,306,809.2	1,575,959.9	10,152.1	1,586,112.0	3,639,010.0	(214,235.9)	3,424,774.1

*Хавсралт 3. Засгийн газрын 2020 оны санхүүгийн нэгдсэн тайланд мэдээлэл нь нэгтгэгдсэн төрийн өмчит хуулийн этгээдийн талаарх Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар, Сангийн яам, Үндэсний аудитын газрын мэдээллийн зөрүү*

№	ТӨБЗГ-ын мэдээлэлд байгаа аглаа СЯ, УАГ-ын мэдээлэлд ороогүй ТӨХЭ	Сангийн яамны жагсаалтад байгаа ч ТӨБЗГ-ын жагсаалтад ороогүй ТӨХЭ	УАГ-ын мэдээлэлд байгаа ч Сангийн яамны жагсаалтад байхгүй ТӨХЭ
	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч	Байгууллагын нэр	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч
1	Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, хамтын ажиллагааны төв ТӨҮТ	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын үндэсний төв сайд (1/4)	Зам тээвэр, хөгжлийн сайд (20/48)
		Аялал жуулчлалын үндэсний төв	Иргэний нисэхийн ерөнхий газар (нэгтгэл), Чингис хаан олон улсын нисэх буудал, ИНЕГ-ын харьяа Сэртээн засах амралт, ИНЕГ-ын харьяа үйлдвэрлэл, нислэгийн хөдөлгөөний үйлчилгээний алба, Нисэх буудлуудын удирдах газар, Баян-Өлгий нисэх буудал, Баянхонгор аймаг дахь Гурван сайхан нисэх буудал, Булган нисэх буудал, Говь-Алтай нисэх буудал, Дорнод аймгийн Чойбалсан сумын нисэх буудал, Дундговь нисэх буудал, Завхан нисэх буудал, Өвөрхангай нисэх буудал, Өмнөговь аймгийн нисэх буудал, Сүхбаатар нисэх буудал, Завхан аймгийн Дорнод нисэх буудал, Увс аймгийн Дэглий цагаан нисэх буудал, Хөвсгөл нисэх буудал, Хэнтий аймаг дахь Өндөрхаан нисэх буудал, Ховд нисэх буудал



Хавсралт 3-ын үргэлжлэл

2	Замын-Үүдийн дулааны станц ТӨҮГ	Батлан хамгаалахын сайд (4/4) Багабаян энхийн төлөө цогцолбор төв, Барилга захиалагчийн алба, Батлан хамгаалах аж үйлдвэрийн нэгдэл, Бөргө
3	Дарханы арьс ширний цогцолбор бүтээн байгуулалт ТӨХХК	Боловсрол, соёл, ухааны үндэсний их сургууль, Боловсролын магадлан итгэмжлэх үндэсний зөвлөл, Дорнод их сургууль, Дулааны техник үйлдвэрлэлийн экологийн хүрээлэн, Монгол Улсын боловсролын их сургууль, Монгол Улсын Их Сургууль, Дүрслэх урлагийн академи, Улаанбаатар их сургууль, Хөдөө аж ахуйн техникийн ШУТҮН, Ховд их сургууль, Худалдаа үйлдвэрлэлийн их сургууль, Хөдөө аж ахуйн их сургууль, Шинжлэх ухаан, технологийн их сургууль
4	Улаанбаатар төмөр зам ХНН ТӨХХК	Зам тээвэр, хөгжлийн сайд (2/28) Далайн гээвэр, Иргэний нисэхийн ерөнхий газар

5	Гашуун сүхэйг авто зам ТӨОХХК (Төрийн өмчийн оролцоотой хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани)	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар (5/9)	Засгийн газрын байруудын ашиглалтын нэгдсэн захиргаа, Засгийн газрын хэвлэх үйлдвэр, Радио телевизийн сүлжээ ТӨҮГ, Төр засгийн амралт үйлчилгээний цогцолбор, Удирдлагын академи
6	Эрдэнэс шивээ энержи ТӨОХХК	Монгол Улсын Ерөнхий сайд (2/5)	Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, Эрчим хүчний зохицуулах хороо
7	Эрдэнэс ашид ТӨОХХК	Монгол Улсын Шадар сайд (1/1)	ОБЕГ, Давтан сургалт, сэргээн заслын төв
8	Эрдэнэс стийл ТӨОХХК	Сангийн сайд (2/8)	Горхи Мэлхий хад амралтын газар, Хадгаламжийн даатгалын корпорац
9	Гермон газ ТӨОХХК	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд (3/20)	Таван толгой төмөр зам, Эрдэнэс таван толгой майнинг, Эрчис ойл

Хавсралт 3-ын үргэлжлэл

10	Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд (9/10)	Монгол тамга, Хилийн цэргийн 0119-р анги, Хилийн цэргийн 0288-р анги, Хөрөнгө оруулалт барилгын алба, ШШПГГ: Авдрантхайрхан ТӨААТҮГ, Багануур гоосго, Газар ивээл, Хэрэмтг цамхаг, ШТН Нэгдэл ТӨААТҮГ	Эрүүл мэндийн сайд (2/2)	Биотехнологийн үйлдвэр, судалгааны төв, Монгол Солонгосын дорнын анагаах ухааны төв	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд (1/3)	Хөнгөн үйлдвэрийн судалгаа, туршилт, үйлдвэрлэл, бизнесийн корпорац ТӨААТҮГ (хаалгын санхүүгийн тайлан)	9	44	21
----	--	---	--------------------------	---	---	---	---	----	----

*Тайлбар: Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн албан тушаалын ард хаалт доторх тоо нь тухайн захирагчийн мэдэлд байгаа нийт ТӨХЭ-ийн тоо, түүнээс хэдэн хуулийн этгээдийн нэрс жагсаалтад багтаагүйг харуулна. Тухайлбал: Сангийн сайд (2/8) гэсэн нь Сангийн сайдын мэдэлд нийт 8 хуулийн этгээд байдгаас нэр дурдсан 2 хуулийн этгээдийн нэр тухайн жагсаалтад ороогүй байсан гэсэн үг. Тэдгээр хуулийн этгээдийн нэр арын баганад нь байгаа.*

*Хавсралт 4. Монгол Улсын төсвийн зарцуулалт, хяналтын талаарх  
Улсын Их Хурал, Засгийн газрын бүрэн эрх*

Энэхүү дүн шинжилгээг хийхдээ холбогдох хууль, дүрэм, журмыг уншиж судалсан бөгөөд тэдгээрээс төсвийн зарцуулалт, хяналтын талаар УИХ, Засгийн газрын бүрэн эрхийн эрх зүйн харилцааг зохицуулсан гол хууль, тогтоомж нь:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль;
- Төсвийн тухай хууль;
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль;
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль;
- Төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, санхүүжилт, хяналт, тайлагналтын журам байна.

Монгол Улс нь Үндсэн хуульт ёсыг хэрэгжүүлдэг орон учраас Үндсэн хуультай хууль тогтоогчдыг холбох эрх зүйн зарчим баримтална. Уг зарчим хэрэгжих үндэс нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан байх явдал юм гэж хуулийн шинжлэх ухаанд үздэг<sup>82</sup>. Энэ онолын дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуульд УИХ, Засгийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн зорилго, бүрэн эрхийг хуульчилсан. Тухайлбал, улсын төсөвтэй холбоотой харилцаанд аль байгууллага нь ямар эрх мэдэлтэй оролцохыг зохицуулж өгсөн байна. Үүнд:

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 25 дугаар зүйлийн 7-д УИХ-ын бүрэн эрхийг:

- “төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах” гэсэн бол

<sup>82</sup> Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, УБ., 2020.

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2.2-т Засгийн газрын эрхийг:

- “шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж УИХ-д өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх” гэж заажээ.

Харин төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэх, төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг Төсвийн тухай хуулиар тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг<sup>83</sup> зохицуулж байна. Тухайлбал, Төсвийн тухай хуульд зааснаар УИХ нь:

- “Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлж улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, тэдгээрийн тодотголыг хэлэлцэж, батлах” (9.1.2);
- “төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих” (9.1.4).

Ийнхүү төсвийн зарцуулалт, хяналтын талаарх УИХ, Засгийн газрын бүрэн эрхийг уг хуульд нарийвчлан заасан тул эрх зүйн ач холбогдлын хувьд Үндсэн хуулийн дараа орж үйлчлэх хүчин чадал бүхий эрх зүйн үндсэн зохицуулалт нь Төсвийн тухай хууль байна.

Төсөвт УИХ-аас тавих хяналтыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэслэлийг дараах байдлаар тогтоожээ. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хуульд УИХ нь хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах<sup>84</sup> эрхтэй;
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд Засгийн газрын үйл ажиллагаанд УИХ-ын шийдвэрийн дагуу тавих хяналтыг

<sup>83</sup> Төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх заалт.

<sup>84</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйл.

зохион байгуулах<sup>85</sup> (холбогдох байнгын хороогоор дамжуулан хэрэгжүүлнэ<sup>86</sup>) эрхтэй;

- Төсвийн тухай хуульд УИХ нь төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих эрхтэй<sup>87</sup> гэж тус тус хуульчилсан.

Харин Засгийн газар нь хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс орон даяар зохион байгуулах эрхтэй юм. Энэ эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бусад салбарын хуулиудаар Засгийн газарт олгодог ба төсвийн зарцуулалт, хяналттай холбоотой эдлэх эрхийг Төсвийн тухай хуульд дараах заалтуудаар тодотгосон байна. Үүнд:

- төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавих (10.1.7);
- нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг УИХ-д тайлагнах (10.1.8);
- төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулж, улсын төсвийн байгууллагаас нийлүүлэх арга хэмжээний чанарын шаардлагыг хангуулах (10.1.11);
- улсын хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төслийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, санхүүжүүлэх, хяналт тавих журмыг батлах (10.1.13);
- тухайн жилийн төсвийн хуулиар батлагдсан хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээний жагсаалтад шинэ арга хэмжээ нэмж тусгахгүйгээр, тэдгээрийн гүйцэтгэлийн явц байдалтай уялдуулан, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн багцын дүнд багтаан хөрөнгийн зохицуулалт хийх (10.1.14).

Улсын төсвийн зарцуулалт, хяналтын талаарх УИХ, Засгийн газрын бүрэн эрхийг зохицуулсан дээрх хуулиуд нь эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн эх сурвалж болж хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Түүнчлэн хууль тогтоомжоор олгогдсон бүрэн эрхийг УИХ, Засгийн газар нь

<sup>85</sup> Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.5 дахь заалт.

<sup>86</sup> Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.2.4 дэх заалт.

<sup>87</sup> Төсвийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.4 дэх заалт.

хэрхэн хэрэгжүүлж ажилладгийг эрх зүйн онол талаас нь эрдэмтэн, судлаачид дараах байдлаар авч үзсэн байна. Үүнд:

- Засгийн газар чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь УИХ-аас Үндсэн хуулийн хүрээнд хяналт тавьдаг.
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн онолоор УИХ нь Засгийн газрыг хянах чиг үүргээ дараах аргаар хэрэгжүүлнэ<sup>88</sup>. Үүнд:
  - УИХ-д өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийн талаар санал, дүгнэлт гаргаж нягтлан хянах;
  - Засгийн газар, түүний гишүүн, УИХ-аас байгуулдаг бусад байгууллага, тэдгээрийн удирдлагын тайлан, мэдээллийг сонсож хэлэлцэх;
  - Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнд асуулга, асуулт тавьж хариуг нь хуульд заасан хугацаанд авах.

---

<sup>88</sup> Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ., 2016.







ISBN: 978-9919-9812-5-9



9 789919 981259