



**МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 2023 ОНЫ САНХҮҮГИЙН
НЭГТГЭСЭН ТАЙЛАН, НЭГДСЭН ТӨСВИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛД
ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛӨӨС ӨГӨХ
ДҮГНЭЛТ**

УЛААНБААТАР ХОТ
2024 оны 8-р сарын 26-ны өдөр

Монгол Улсын Засгийн газраас 2024 оны 08 дугаар сарын 12-ны өдөр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2023 оны гүйцэтгэл, Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан болон “Монгол Улсын 2023 оны төсвийн гүйцэтгэлийг батлах тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөлд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн “16¹.5.3. Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан, улсын хөгжлийн төлөвлөгөөний гүйцэтгэлийн тайланд дүгнэлт гаргах”, “7.1.3. Төсвийн тусгай шаардлагыг нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг гаргах, тайлагнах, батлах үйл ажиллагаанд баримтална” гэсэн заалтуудыг үндэслэн дүгнэлт гаргав.

Зөвлөл дүгнэлт гаргахдаа Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд тусгагдсан “Төсвийн тусгай шаардлага”-д нийцсэн эсэх, 7.3-т заасан “Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлнэ” гэснийг баримталсан эсэх, мөн Төсвийн тухай хуулийн 54.5-д “Төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан нь дараах бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байна” гэж заасны дагуу тайлагнагдсан эсэхэд анхаарсан болно.

Нэг. Засгийн газрын 2023 оны санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд өгөх дүгнэлт

- 1.1. Засгийн газрын 2023 оны санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд Үндэсний аудитын газраас хийсэн аудитын тайланд дурдсанаар 5,442 төсөвт байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит 619 хуулийн этгээд, 370 төрийн сан, 295 төсөл, сан болон Төв төрийн сан, Нийгмийн даатгалын сан, Эрүүл мэндийн даатгалын сан зэрэг нийт 6,726 байгууллагын санхүүгийн тайланг нэгтгэсэн байна. “Засгийн газрын 2023 оны санхүүгийн нэгтгэсэн байдлын тайлан”-гаар нийт хөрөнгө болон өр, төлбөр, цэвэр хөрөнгө өмчийн дүн 106,710.5 тэрбум төгрөг болж, өмнөх оноос 13,730.9 тэрбум төгрөг буюу 14.8 хувиар нэмэгджээ. Нийт хөрөнгө нэмэгдэхэд цэвэр хөрөнгө, өмчийн дүн 11,731.5 тэрбум төгрөг, нийт өр төлбөр 1,999.5 тэрбум төгрөгөөр тус тус нэмэгдсэн нь нөлөөлжээ. “Засгийн газрын санхүүгийн үр дүнгийн тайлан”-гаар үйл ажиллагааны нийт үр дүн 11,159.2 тэрбум төгрөгийн эерэг үзүүлэлттэй гарчээ. “Засгийн газрын 2023 оны цэвэр хөрөнгө/өмчийн өөрчлөлтийн нэгтгэсэн тайлан”-гаар Засгийн газрын хувь оролцоо 11,731.5 тэрбум төгрөгөөр, тайлант үеийн үр дүн 9,042.7 төгрөгөөр тус тус өссөн байна. “Засгийн газрын 2023 оны мөнгөн гүйлгээний нэгтгэсэн тайлан”-д мөнгөн орлого 54,752.2 тэрбум төгрөг, зарлага 39,949.1 тэрбум төгрөг, үйл ажиллагааны мөнгөн гүйлгээ 14,803.1 тэрбум төгрөгийн эерэг үзүүлэлттэй илэрхийлэгдсэн байна.
- 1.2. Засгийн газрын мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдэл 12,090.9 тэрбум төгрөг болж өмнөх оноос 5,454.2 тэрбум төгрөгөөр өсжээ. Үүнээс банкинд байгаа бэлэн мөнгө 11,644.8 тэрбум төгрөг байгаа нь нийт мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдлийн 96.3% болж байна. Үүнээс төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийнх 6,386.9 тэрбум төгрөг, төрийн санд 2,034.9 тэрбум төгрөг, төсөл/сангуудад 2,915.5 тэрбум төгрөг байна. Төсвийн байгууллагууд, төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдүүдийн арилжааны банкинд хадгаламж хэлбэртэй байршиж байгаа мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдэл 2023 онд өмнөх оноос 119.5 тэрбум төгрөгөөр нэмэгджээ. Иймд цаашид Засгийн газар дотооддоо урт болон богино хугацаатай нэрлэсэн хүүтэй Засгийн газрын үнэт цаас гаргахаас илүүтэй Төрийн сангийн мөнгөн хөрөнгийн удирдлагыг сайжруулах замаар арилжааны банкуудад байршиж байгаа мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдлийг үр ашигтай ашиглахад анхаарал хандуулах шаардлага үүсжээ.

- 1.3. Төсвийн захирагчид нь /ерөнхийлөн, төвлөрүүлэн, шууд/ жилийн эцсийн санхүүгийн тайланд мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдлээ тайлагнадаггүй, зөрүүтэй тайлагнасан, тайланд нэгтгүүлдэггүй, төсвийн хөрөнгийн зарцуулагдаагүй үлдэгдлийг төсвийн ерөнхий дансанд төвлөрүүлдэггүй, батлагдсан төсвийн хөрөнгийг хэтрүүлсэн, зориулалтын бус зүйлд үр ашиггүй зарцуулсан, цалин хөлс, урамшуулал, нэмэгдлийг илүү, дутуу тооцож олгодог, нягтлан бодох бүртгэлийн анхан шатны баримтгүй, бүрдэл дутуу, хүчин төгөлдөр бус баримтаар ажил гүйлгээг хүлээн зөвшөөрч зарлагын гүйгээг хийдэг, хууль давсан дүрэм журам гаргадаг, төсвийн зарлагын эх үүсвэрийн дутагдлыг төв төрийн сангийн мөнгөн хөрөнгийн үлдэгдлээс санхүүжүүлдэг, Сангийн яам, Монголбанкны зөвшөөрөлгүйгээр арилжааны банкуудад данс нээх, Монголбанкнаас тогтоосон зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг хангаагүй банкинд төсвийн хөрөнгийг байршуулах зэрэг асуудлууд байгаа нь төсвийн сахилга бат, хариуцлага суларч, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулах зарчмууд алдагдаж байгааг Үндэсний аудитын газрын дүгнэлт харуулж байна. Иймд төсвийн сахилга батыг сайжруулах, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай ашиглах, төсвийн хууль, тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгах бодит шаардлага бий болж, Төсвийн тухай хууль, Зөрчлийн тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжуудад энэ талын харилцааг шинээр авч үзэж, шинэчлэх шаардлагатай байна.
- 1.4. Төсвийн байгууллага нийт дүнгээр 1,038.9 тэрбум төгрөг, төрийн болон орон нутгийн өмчит байгууллага 2,711.2 тэрбум төгрөгийн авлагатай болсон нь төсвийн болон төрийн өмчийн хөрөнгийг зохистой удирдаж чадахгүй байгаагийн илрэл бөгөөд цаашид тухайн байгууллагын тухайн оны төсвийн санхүүжилтийг авлагатай нь уялдуулан олгодог байх арга хэмжээг авах нь чухал болжээ. Нийгмийн даатгалын сан болон Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн авлага нийлээд 760.7 тэрбум төгрөг болж байгааг анхаарч энэ авлагыг 2024 онд багтаан барагдуулах арга хэмжээг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.
- 1.5. Монгол Улсын Засгийн газрын 2023 оны санхүүгийн тайланд тусгагдсан Засгийн газрын өмч, хөрөнгийн тайлан мэдээллээс үзвэл төрийн өмчийн нийт өмчийн дүн 51,516.3 тэрбум төгрөгт хүрч, ДНБ-ийн 77.9%-тай тэнцэж байна. Тайланд тусгагдсан төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудын өмч хөрөнгийн дүн 18,288.0 тэрбум төгрөгт хүрч ДНБ-ийн 25.7%-ийг эзэлж байна. Мөнгөн дүнгээр ийнхүү илэрхийлэгдэж байгаагийн зэрэгцээ төсвийн байгууллагууд, төсвийн ерөнхийлөн захирагч (ТЭЗ) нарын хүрээнд огт ашиглалтгүй орхигдож байгаа барилга, объект олон байгаа нь хөдөө орон нутагт очиход шууд ажиглагдахаар байна. Иймээс Төсвийн Байнгын хороо, Төсвийн Зарлагын Хяналтын дэд хорооны зүгээс энэ асуудалд анхаарал хандуулж, ТЭЗ тус бүрийн санхүүгийн тайлан, төрийн өмч, хөрөнгийн ашиглалтын асуудлыг нарийвчлан нягтлан шалгаж, төрийн бүтээмжийг сайжруулах талаас дүгнэлт хийх шаардлагатай гэж үзэж байна.
- 1.6. Үндэсний аудитын газраас Монгол Улсын Засгийн газрын 2023 оны санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд өгсөн аудитын дүгнэлт болох “Хязгаарлалттай” гэсэн санал, дүгнэлттэй ТТБЗөвлөл санал нэг байгаа бөгөөд УИХ-аас Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлантай холбогдуулан тусгайлан тогтоол гаргаж, Засгийн газарт тодорхой үүрэг, чиглэл, даалгавар өгөх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хоёр. Монгол Улсын 2023 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлд өгөх дүгнэлт

- 2.1. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 14.1-д заасны дагуу Засгийн газар төсвийн тусгай шаардлагыг хэрхэн хангасан тухай дүгнэлт, тайланг бэлтгэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд тусгаж, УИХ-д тайлагнасан хэдий ч тус хуулийн 10.1.4-ийн дагуу Засгийн газар “Төсвийн гүйцэтгэлийг УИХ-д тайлагнахдаа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үндсэн үзүүлэлтийг хангасан эсэх тухай тайлбарыг хамтад нь хүргүүлэх”, Сангийн яам, Эдийн засаг, хөгжлийн яам 11.1.4-т зааснаар “Төсвийн гүйцэтгэл нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг хэрхэн хангасан байдалд дүн шинжилгээ хийх” үүргээ бүрэн биелүүлээгүй байна.
- 2.2. Төсвийн тухай хуулийн 54.5-д тусгагдсаны дагуу Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2023 оны гүйцэтгэлийн тайланг холбогдох бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг оруулан боловсруулжээ. Гэвч төсвийн хөрөнгө оруулалтын зарлагын гүйцэтгэлийг төсөл, арга хэмжээ тус бүрээр гаргаагүй, татварын зарлагыг “...хуулийн этгээд, салбар бүрээр, холбогдох эрх зүйн үндэслэлийн хамт” нарийвчлан тайлагнаагүй байна. Үүнээс гадна “...хөтөлбөр, арга хэмжээнд зарцуулсан төсөв, хүрсэн үр дүн, түүний танилцуулга”-д “...бодлогын зорилтын хэрэгжилт, түүний үр нөлөөнд хийсэн дүгнэлт, хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлсэн хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээний биелэлт, тасарсан бол шалтгаан”-ыг тайлагнах хуулийн шаардлагыг гүйцэд хангаагүй байна.
- 2.3. Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2023 оны гүйцэтгэл нь ТТБТХ-ийн 6-р зүйл дэх 6.1.3 дахь заалтаас бусад тусгай шаардлагыг хангасан байна.

Хүснэгт 1. Төсвийн гүйцэтгэл нь төсвийн тусгай шаардлагыг хангасан эсэх

№	Төсвийн тусгай шаардлага	Шалгуур	Гүйцэтгэл	Тайлбар
1	Нэгдсэн төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцдог байх	ТТБТХ-ийн 11.1.3 дахь заалт Нүүрсний тэнцвэржүүлсэн үнэ 110.8 ам.доллар, Зэсийн тэнцвэржүүлсэн үнэ 8,386.7 ам.доллар	Нүүрсний дундаж үнэ 140.0 ам.доллар, зэсийн дундаж үнэ 8670.0 ам.доллар	Шаардлага хангасан
2.	Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байх	ТТБТХ-ийн 19.9 дэх заалт -3.6%	1.1 хувийн ашигтай	Шаардлага хангасан
3	Тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх	Тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь 23.3%	23.95%	Шаардлага хангаагүй

4	Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 65 хувиас хэтрэхгүй байх	ТБТХ-ийн 19.3 дахь заалт 2023 оны төсвийн жилд 65%-аас хэтрэхгүй	38.6%	Шаардлага хангасан
---	---	---	-------	--------------------

Эх сурвалж: Сангийн яамны төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, ТТБЗ-ийн тооцоолол

- 2.4. Нүүрсний экспорт 19.6 сая тонноор нэмэгдэж, 69.6 сая тонн-д хүрсэн нь төсвийн тэнцэл эерэг гарах гол нөхцөл болж төсвийн тэнцлийн тусгай шаардлага биелэх боломжийг хангасан. Харин төсвийн зарлагын өсөлт нь Сангийн яамны мэдээллээр 23.2%-тай гарч 23.3%-ийн шаардлагыг тулган хангасан хэдий ч 2023 оны төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд ТТБЗ-өөс хийсэн шинжилгээгээр 23.95% гарч шаардлагыг хангаагүй байна. Энэ нь зарлагын өсөлт зохист хэмжээнээс давсан хандлагыг илэрхийлж байна.
- 2.5. Төсвийн зарлага нь 2023 оны 06 дугаар сарын 15-нд батлагдсан Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2023 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2024-2025 оны төсвийн төсөөллийн тухай хуульд заасан төсвийн зарлагын хүрээгээр тогтоосон 22,371.4 тэрбум төгрөгөөс 137.6 тэрбум төгрөг буюу 0.62 хувиар хэтэрч 22,509.0 тэрбум төгрөгийн гүйцэтгэлтэй гарчээ. Энэ нь төсвийн тодотгол хийхдээ ТХМ-ийн өөрчилж баталсан зарлагын дүнг баримтлаагүй байгааг харуулж байна.
- 2.6. Мөн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын хэмжээг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд зааснаас өндрөөр буюу 24,201.0 тэрбум төгрөгөөр тодотгон баталсан нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн “7.3.Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлнэ,” “5.1.3.төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлэн баталсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр төсвийн бодлогыг тодорхойлж, түүнд үндэслэн аль ч шатны төсвийн эрх захирагч нь төсвийн тусгай шаардлагыг хангасан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үзүүлэлт болон түүнд нийцүүлэн баталсан төсвийн хязгаарт багтаан төсвийн төслөө зохиох” гэсэн заалтуудтай зөрчилдөж байна.

Хүснэгт 2. Нэгдсэн төсвийн зарлагын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн харьцуулалт

Үзүүлэлт	ТХМ	Төлөв.	Гүйц.	Зөрүү	Хувь
Нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн	22,371.4	24,211.0	22,509.0	-1,702.0	-7.0
Урсгал зардал	-	18,057.6	17,091.0	-966.3	-5.4
Бараа, ажил үйлчилгээний зардал	-	5,471.5	5,085.4	-386.1	-7.1
Хүү	-	1,154.5	1,150.0	-4.6	-0.4
Татаас ба урсгал шилжүүлэг	-	11,431.6	10,856.0	-575.6	-5.0
Хөрөнгийн зардал	5,616.2	6,216.8	5,188.2	-1,028.6	-16.6
Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	-	-63.4	229.4	292.8	-461.7

Эх сурвалж: Сангийн яамны төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем

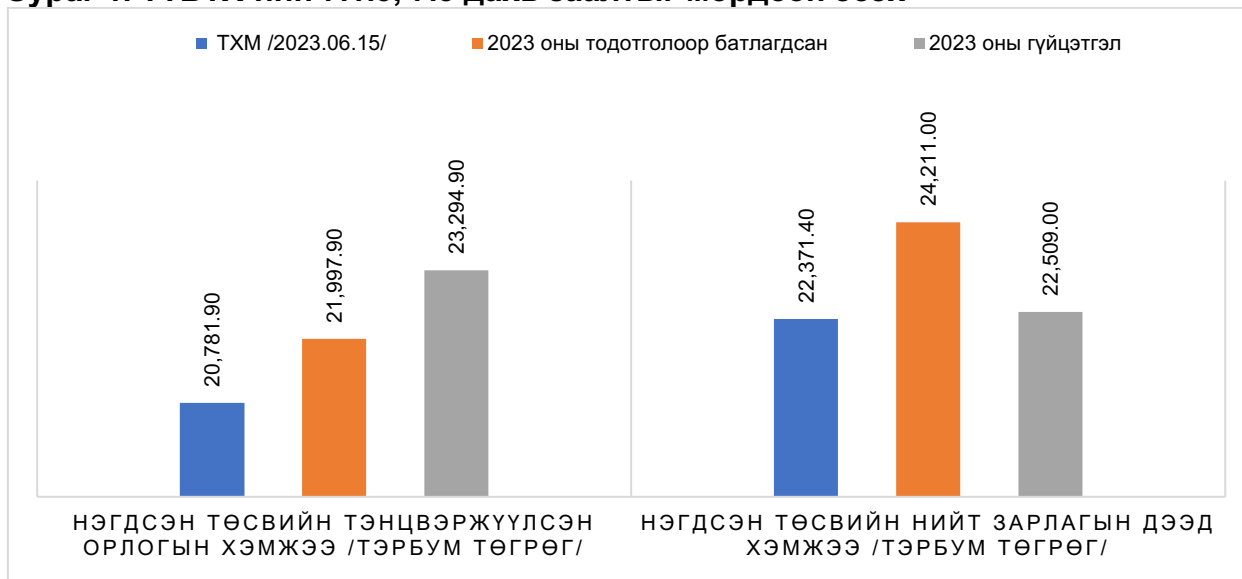
- 2.7. Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого 2023 оны 06 дугаар сарын 15-нд батлагдсан 2023 оны Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2024-2025 оны төсвийн төсөөллийн тухай хуульд заасан хэмжээнээс 1297.0 тэрбум төгрөг буюу 5.9%-аар илүү батлагдаж, гүйцэтгэлээр 2,513.0 тэрбум төгрөг буюу 12.1%-аар давж биелсэн нь орлогын гүйцэтгэл сайн гэдгийг харуулж байгаа боловч хүрээ буюу төсөөлөл, төсөв буюу төлөвлөлт, гүйцэтгэл гурав нь ихээхэн зөрүүтэй байгааг илтгэн харуулж байна.

Хүснэгт 2. Нэгдсэн төсвийн орлогын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн харьцуулалт

Үзүүлэлт	ТХМ	Төлөв.	Гүйц.	Зөрүү	Хувь
Нийт орлого ба тусламжийн дүн	-	23,039.6	24,387.1	1,347.5	5.9
Тогтворжуулалтын сан	-	501.6	675.9	174.3	34.8
Ирээдүйн өв сан	-	540.0	416.2	-123.8	-22.9
Тэнцвэржүүлсэн орлого ба тусламж	20,781.9	21,997.9	23,294.9	1,297.0	5.9
Татварын орлого	-	19,760.7	21,484.2	1,723.4	8.7
Татварын бус орлого	-	2,237.2	1,810.7	-426.5	-19.1

Эх сурвалж: Сангийн яамны төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем

Зураг 1. ТТБТХ-ийн 7.1.3, 7.3 дахь заалтыг мөрдсөн эсэх



Эх сурвалж: Сангийн яамны төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем

- 2.8. Төсвийн хүрээний мэдэгдлийг үндэслэл багатай боловсруулж баталсны зэрэгцээ тухайн жилийн батлагдсан төсөвт тодотгол хийхийн тулд өмнө баталсан Төсвийн хүрээний мэдэгдэлдээ удаа дараа өөрчлөлт оруулдаг нь төсвийн төлөвлөлтийг бодитой бус болгож байна. Иймд төсвийн орлогын төлөвлөлт, түүний дотор уул уурхайн салбараас хамааралтай орлогыг алдаатай тооцож байгаагаас шалтгаалан нийт орлого ба буцалтгүй тусламжийн дүн давж биелж байгааг цаашид анхаарах хэрэгтэй. Түүнчлэн төсвийн захирагч нар тухайн жилийн төсвийг батлуулах, тодотгол хийх асуудлыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлж, төсвийг бодитой тооцож төлөвлөдөггүйгээс шалтгаалж төсөв хэтрэх, үр ашиггүй зарцуулах үндэслэл болж байна.
- 2.9. Төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд тусгагдсан тоон мэдээллээс үзвэл 2023 онд гадаадын зээл, тусламжаар хэрэгжүүлэх барилга угсралтын ажилд 1,184.5 тэрбум төгрөгийг ашиглахаар төлөвлөсөн боловч жилийн эцэст гүйцэтгэлээр 969.7 тэрбум төгрөгийн зээлийн эх үүсвэрийг ашиглаж, харин 214.7 тэрбум төгрөгийн эх үүсвэрийг ашиглаж чадаагүй байна. Гадаадын зээлийн хөрөнгийг ашиглах боломжийг бүрэн дайчлаагүй, төслийн гүйцэтгэлийн удирдлага, менежменттэй холбоотой доголдол гарч байгаа нь тодорхой байна. Цаашид энэ менежмент, удирдлагыг сайжруулаагүй нөхцөлд гадаадын зээлээр санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтын зардлыг нэмэгдүүлсэн ч бүрэн ашиглаж чадахгүй байх, дутуу ашиглалтын хэмжээ нэмэгдэх эрсдэлтэй гэж үзэж байна.

ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛ