



Европын Холбоо
санхүүжүүлэв



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Байгууллага



ЕВРОПЫН ХОЛБООНЫ САНХҮҮЖИЛТТЭЙ "МОНГОЛ УЛСАД ТОГТВОРТОЙ
ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛГОТОЙ УЯЛДСАН ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТӨӨР ХӨДӨЛМӨР
ЭРХЛЭЛТИЙН ШИНЭЧЛЭЛИЙГ ДЭМЖИХ НЬ" ТӨСӨЛ

БОДЛОГЫН ӨРТӨГ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ

УЛААНБААТАР
2024



Европын Холбоо
санхүүжүүлэв



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



International
Labour
Organization



БОДЛОГЫН ӨРТӨГ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ

УЛААНБААТАР
2024

ЕВРОПЫН ХОЛБООНЫ САНХҮҮЖИЛТТЭЙ “МОНГОЛ УЛСАД ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН
ЗОРИЛГОТОЙ УЯЛДСАН ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТӨӨР ХӨДӨЛМӨР ЭРХЛЭЛТИЙН ШИНЭЧЛЭЛИЙГ
ДЭМЖИХ НЬ” ТӨСӨЛ

БОДЛОГЫН ӨРТӨГ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ

Боловсруулсан:

Эдийн Засгийн Судалгаа Эрдэм Шинжилгээний Хүрээлэнгийн зөвлөх баг

Энэхүү “Бодлогын өртөг тооцох аргачлал”-ыг Европын Холбооны санхүүжилттэй “Монгол Улсад Тогтвортой хөгжлийн зорилготой уялдсан төсвийн төлөвлөлтөөр хөдөлмөр эрхлэлтийн шинэчлэлийг дэмжих нь” төслийн хүрээнд боловсруулав. Төслийг Европын Холбооны санхүүжилтээр НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс НҮБ-ын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлдэг.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр нь ядуурал, тэгш бус байдал болон уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй шударга бус байдлыг эцэслэх зорилго бүхий НҮБ-ын тэргүүлэх байгууллага юм. Дэлхийн 170 орны түншлэгчид болон мэргэжилтнүүдийн өргөн цар хүрээт хамтын ажиллагааны дүнд эх дэлхий, хүн бүрийн сайн сайхны төлөө хөгжлийн урт хугацааны, цогц шийдлийг бий болгоход улс үндэстнүүдийг дэмжин ажилладаг.

Европын Холбоо бол Европ тивийн 27 тусгаар улсын эдийн засаг, улс төрийн нэгдэл юм. Тус Холбоо нь хүний эрхэм чанар, эрх чөлөө, ардчилал, эрх тэгш байдал, хууль дээдлэх ёс, хүний эрхийг түүний дотор цөөнхийн эрхийг дээдлэх үндсэн үнэт зүйлс дээр тулгуурлан байгуулагджээ. Өнөө цагт Европын Холбоо нь даян дэлхийн хүн бүрд хүртээмжтэй, нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн үйл ажиллагаа явуулж байна.

Ерөнхий мэдэгдэл

Тайлангийн агуулга зөвхөн зохиогчдын үзэл бодлыг илэрхийлж байгаа бөгөөд Европын Холбоо болон НҮБХХ-ийн албан ёсны бодлого, байр суурийг илэрхийлээгүй. Энэхүү тайланд ашигласан мэдээллийн үнэн зөв эсэх, тухайн материалыг ашигласны улмаас гарах үр дагаварт Европын Холбоо, НҮБХХ хариуцлага хүлээхгүй болно. НҮБХХ-ийн зөвшөөрөлгүйгээр энэхүү хэвлэлийг худалдах, эсвэл ямар нэгэн ашиг олох хэрэгсэл болгохыг хориглоно.

ГАРЧИГ

Нэг. Ерөнхий зүйл	5
Хоёр. Аргачлалын зорилго, түвшин	6
Гурав. Бодлогын өртгийн тооцоог хийхэд баримтлах зарчим, тавигдах шаардлага	8
Дөрөв. Өртгийн тооцоог хийх дэс дараалал, үе шатууд	10
Тав. Төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөллийг тооцох	11
Зургаа. Төсөвт үзүүлэх зан төлөвийн нөлөөллийг тооцох	13
Долоо. Эдийн засаг болон төсөвт үзүүлэх нийт нөлөөллийг тооцох	15
Найм. Өртгийн тооцооны аргачлалын эрх зүйн орчин	18
Ес. Зөвлөмж	19
Хавсралт 1. Бодлогын өртөг тооцох олон улсын туршлага ба Монголын нөхцөлд нэвтрүүлэх боломж	21
Хавсралт 2. Монголын макро-төсвийн загварын танилцуулга	36
Ашигласан ном зүй	43

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ААНОАТ	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ЖДҮ	Жижиг, дунд үйлдвэрлэл
НӨАТ	Нэмээ өртгийн албан татвар
ОАТ	Орлогын албан татвар
ОУВС	Олон улсын валютын сан
УИХ	Улсын их хурал
ХХОАТ	Хувь хүний орлогын албан татвар
ЭЗХХАБ	Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны байгууллага

НЭГ.

ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

“Бодлогын өртөг”-ийн үндсэн ойлголт, эдийн засгийн үндэслэл

“Бодлогын өртөг” тооцох гэдэг нь төрөөс хэрэгжүүлсэн бодлогын арга хэмжээний үр дүнд үүсэх дунд хугацааны (олон улсын жишгээр, тухайлбал Их Британи улсад 5 жил хүртэлх хугацаанд) төсвийн зардлыг нийлбэр дүнгээр тооцож, тус арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр төсөвт учрах санхүүгийн дарамт, эдийн засгийн өмнөх байдал болон тус арга хэмжээг хэрэгжүүлсний дараах байдлыг харьцуулан шинжлэх арга юм.

Тус аргачлалыг хэрэгжүүлснээр төрөөс хэрэгжиж буй эдийн засгийн бодлогын санхүүгийн дарамт, түүнээс үүсэх эдийн засгийн нөлөөг тооцож, бодлогын хувилбаруудыг харьцуулах, оновчтой эдийн засгийн бодлого боловсруулах боломж бүрддэг.

Тус аргачлалыг хэрэгжүүлэхэд, өөрийн гэсэн бие даасан, хараат бус байдлаар тооцоо хийх тогтолцоо, эрх зүйн орчин, тооцооны аргачлалын журам, бэлтгэгдсэн боловсон хүчин байх шаардлагатай. Өнөөгийн байдлаар бодлогын өртөг тооцох аргачлал, тогтолцоог төсвийн шинжилгээ хийх, эдийн засгийн бодлогын хувилбаруудыг сонгоход тус дөхөмтэй, олон улсын хувьд тэргүүний туршлага гэж үздэг.

2000 оноос хойш төсвөөс санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалт, нийгмийн шинж чанартай зарлага, халамж, шилжүүлгийн хэмжээ, хамралт ихээр нэмэгдсэн боловч эдгээр бодлогын үр дүнд бий болж буй үр өгөөжийн талаарх дүн шинжилгээний аргууд нь парламентын түвшинд ч, засгийн газрын түвшинд ч орчин үеийн шинжлэх ухаанч арга зүйд төдийлөн суурилаагүй явж иржээ. Иймд цаашид аливаа бодлогын арга хэмжээг төлөвлөх, түүний төсвийн дарамтыг тооцох, бодлогын хэрэгжилтийн өмнөх болон дараах байдалд харьцуулсан шинжилгээг нэгдсэн байдлаар гүйцэтгэж харьцуулах шаардлагатай юм.

Олон улсад тус процессыг хуульчлах, зохих бүтэцтэй болгох, журамлах талаар сүүлийн жилүүдэд нэлээд үйл ажиллагаа хийгдэж байгаа бөгөөд ОУВС-ийн судалгаагаар өнөөгийн байдлаар дэлхийн 51 оронд тус аргачлалтай төстэй байдлаар төсвийн зарлагыг хараат бус байдлаар тооцож хянадаг байгууллагууд ажиллаж байна¹. Бодлогын өртөг тооцох гэдэг нь төрийн тодорхой бодлого, хөтөлбөр, санаачилгын санхүүгийн үр дагавар, эдийн засгийн үр нөлөөг тооцох үйл явцыг хэлнэ. Энэ нь төрийн санхүүгийн удирдлага, бодлогын шинжилгээний чухал хэсэг бөгөөд бодлого боловсруулагчид болон төрийн байгууллагуудад нөөцийг хуваарилах, үр дүнтэй төрийн бодлогыг боловсруулахад тусалдаг.

¹ Олон улсын валютын сангийн Төсвийн зөвлөлийн мэдээллийн санд 2024 оны 5-р сарын байдлаар 51 улсын Төсвийн хараат бус зөвлөлийн мэдээлэл оржээ <https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>. Хамгийн удаан ажилласан нь 1945 оноос хойш Нидерландын Эдийн засгийн бодлогын шинжилгээний товчоо, 1974 оноос хойш АНУ-ын Конгрессын Төсвийн алба байгаа. Дэлхийн санхүүгийн хямралын дараа хараат бус санхүүгийн зөвлөлийн тоо огцом нэмэгдэж, улмаар Евро бүсийн гишүүн орнуудад ийм байгууллагатай байх шаардлагатай болсон. Сүүлийн жилүүдэд Чили, Уругвай, Коста Рика гэх мэт хөгжиж буй орнуудад Төсвийн зөвлөл байгуулагдаж эхэлж байна.

ХОЁР.

АРГАЧЛАЛЫН ЗОРИЛГО, ТҮВШИН

Энэхүү аргачлал Ерөнхийлөгч, УИХ, Засгийн газраас санаачилсан бодлого, хөтөлбөр, авсан арга хэмжээг санхүүжүүлэх төсвийн зардлын тооцоо, зардлын дунд хугацааны (5 хүртэлх жилийн) үр дагавар, боломжит үр дүн, дагалдан үүсэж болзошгүй нэмэлт зардал, бодлогын зорилтод хүрэх төлөв, арга хэмжээний өмнөх болон дараах эдийн засгийн төсөөллийг (прогнозыг) УИХ-ын дэргэдэх төсвийн алба боловсруулж, бодлого боловсруулагчдад шинжлэх ухааны үндэслэлтэй шийдвэр гаргах, олон нийтийн зүгээс төсвийн арга хэмжээний үр дагаврыг судлах, төрийн бодлогын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх олон улсын туршлагыг амжилттай нэвтрүүлэхэд туслах зорилготой.

Энэхүү аргачлалын ач холбогдол нь улсын төсөвт нөлөө бүхий татвар, төлбөр, нийгмийн халамж, татаас шилжүүлэг, зардлын хөнгөлөлт, бусад төрлийн арга хэмжээ авснаар түүнтэй холбогдож үүсэх төсвийн ачаалал, татварын дарамт, улсын зарлагыг нэгдсэн стандартын дагуу товч, тодорхой аргаар илэрхийлж, бодлого боловсруулагчдад төрөл бүрийн арга хэмжээний үр дүнгийн талаар мэтгэлцэх, харьцуулалт хийх, бодлого төлөвлөхөд шаардагдах бодлогын өртгийг тооцоолоход оршино.

Бодлогын өртөг гэдэг нь эдийн засгийн бодлого, арга хэмжээний үр дүнд улсын ба орон нутгийн төсөв (төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн төсвийг оруулна)-ийн орлого ба зарлагад гарах аливаа өөрчлөлтийг хэлнэ.

Бодлогын өртгийг дараах гурван түвшинд тооцно.



Шууд нөлөө нь тухайн бодлого хэрэгжсэнээс шалтгаалж төсөвт тэр даруйд гарах нөлөө юм. Бодлогын өөрчлөлтөөс шалтгаалж оролцогч талуудын зан төлөв өөрчлөгдөхөд гарах нөлөөг энд оруулахгүй. Жишээлбэл, НӨАТ-ын хувь хэмжээг бууруулсны шууд нөлөөг тооцохдоо хүмүүсийн худалдан авалт өөрчлөгдөхгүй, уг хэрэглээний зардлаасаа шинэ хувь хэмжээгээр НӨАТ төлнө гэж үзнэ. Зөвхөн шууд төсөвт үзүүлэх нөлөөг авч үзсэнээр хамрах хүрээ, үр дүнг ойролцоогоор хялбар тооцох боломжтой байдаг.

Зан төлөвийн нөлөө нь бодлого хэрэгжиж эхлэхэд хувь хүн, өрх гэр, аж ахуйн нэгжүүдийн шийдвэр гаргалт өөрчлөгдсөний улмаас эдийн засаг, төсөвт үзүүлэх нөлөө юм. Жишээлбэл, шууд нөлөөний хувьд НӨАТ-ын хувь хэмжээ буурахад татварын орлого тэрхүү буурсан харьцаагаар буурна гэж тооцно. Харин зан төлөвийн нөлөөний хувьд, татвар буурснаар үнэ буурч, хүмүүс хэрэглээгээ өмнөхөөс хэр зэрэг нэмж, улмаар нийт төлөх татварын дүн эргээд хэр зэрэг өсөхийг тооцно. Гэхдээ зан төлөвийн нөлөөг тооцоход хэцүү, тусгай судалгаа нэмж хийх шаардлагатай болдог.

Эдийн засгийн нийт нөлөө нь бодлогын өөрчлөлт, хэрэгжилтийн дүнд төсөвт шууд бусаар нэмж үзүүлэх агрегат нөлөөг илэрхийлнэ. Энэхүү нийт нөлөө нь үнийн түвшин, цалин өөрчлөгдөж, хүний нөөц, хөрөнгө капитал салбаруудын хооронд шилжиж, салбаруудын үйлдвэрлэл өөрчлөгдөх гэх мэт макро эдийн засгийн өөрчлөлтөөр дамжиж илэрдэг. Бодлогын өөрчлөлтийн эдийн засгийн нийт нөлөөг хэмжих нь бодлогын өртгийг иж бүрэн тооцох давуу талтай боловч макро эдийн засгийн бүтцийн загвар ашиглахыг шаарддаг.

Бодлогын өртгийг тооцохдоо улсын төсөвт нэмж үүсэх санхүүгийн дарамт эсвэл нэмэлт орлогыг мөнгөн дүнгээр илэрхийлнэ.

Бодлогын өртгийг тооцох аргачлалыг хэрэгжүүлэх байгууллага, ажилтнууд зохих мэдлэг, боловсрол, мэргэжилтэй байх бөгөөд тэдгээрийг тусгайлан бэлдэж сургалтад хамруулсан байна.

ГУРАВ.

**БОДЛОГЫН ӨРТГИЙН ТООЦООГ ХИЙХЭД
БАРИМТЛАХ ЗАРЧИМ, ТАВИГДАХ ШААРДЛАГА**

Хамрах хүрээ багатай буюу төсвийн нөлөөлөл багатай бодлого, хөтөлбөрийн хувьд зөвхөн төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөг үнэлнэ. Харин хамрах хүрээ болон боломжит төсвийн нөлөөлөл ихтэй хөтөлбөрийн хувьд зан төлөвийн (behavioral) эсвэл нийт эдийн засгийн нөлөөг үнэлнэ.

Өртгийн тооцооны хамрах хүрээ: жилд УИХ-д 100 орчим хууль, тогтоолын төсөл өргөн барьдаг (Ц.Бямбацогт, 2022) бөгөөд энэ бүгдэд өртгийн тооцооллын нарийвчилсан үнэлгээ хийх шаардлагагүй. Иймээс өртгийн тооцоолол хийх хууль, тогтоолын тоонд хязгаар тавих байдлаар хамгийн чухал ач холбогдолтой, цөөн тооны үнэлгээнд анхаарал хандуулах нь зүйтэй. Иймээс УИХ-ын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгж нь жилд



Төсвийн орлого, зардалд нөлөөлөхгүй, эсвэл нөлөө багатай бодлогын баримт бичиг, УИХ-ын тогтоол, хамтын ажиллагааны гэрээ конвенц, протоколын хувьд бодлогын өртөг тооцоолол хийхгүй.

Хамрах хүрээ багатай эсвэл төсвийн нөлөөлөл багатай бодлого, хөтөлбөрийн хувьд зөвхөн төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөг үнэлнэ. Үүнд зээл, санхүүжилтийн гэрээ хэлэлцээр, төсвийн зардлыг 100 тэрбум төгрөгөөс дээш хэмжээгээр нэмэгдүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээ, халамжийн бодлого, төсөвт төвлөрүүлэх төлбөр хураамжийг өөрчлөх шийдвэрүүд багтана. Шууд нөлөөг тооцохдоо бодлогын арга хэмжээнд хамрагдах өрх, хүн амын тоо, аж ахуйн нэгжийн мэдээллийг нэгтгэнэ. Мөн бодлогын арга хэмжээний өртгийг тооцохдоо зөвхөн төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөллийг тооцно, төсвөөс гадуурх эдийн засгийн бусад үзүүлэлтэд гарах нөлөөллийг тооцохгүй.

Тухайн хөтөлбөр улсын хэмжээнд хэрэгжих бөгөөд жилд шаардлагатай төсвийн зардлын мөнгөн дүн нь 500 тэрбум төгрөгөөс дээш байвал зан төлөвийн нөлөөг үнэлнэ. Мөн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, халамжийн зардал өөрчлөх, татвар, шимтгэл, төлбөрийн хувь хэмжээ өөрчлөх, татаас дэмжлэг олгох хөтөлбөрүүдэд төсвийн зардлын мөнгөн дүнгээс үл хамааран зан төлөвийн нөлөөллийн үнэлгээ хийж болно.

Тухайн хөтөлбөр улсын хэмжээнд хэрэгжих бөгөөд жилд шаардлагатай төсвийн мөнгөн дүн 1 их наяд төгрөгөөс дээш төсөв зарцуулах хөтөлбөрийн хувьд эдийн засгийн нийт нөлөөг үнэлнэ. Мөн татвар, нийгмийн даатгалын хувь хэмжээ өөрчлөх тохиолдолд, татварын шатлал өөрчлөх, шинэ татвар бий болгох зэрэг тохиолдолд эдийн засгийн нийт нөлөөг заавал үнэлнэ.

Суурь төсөөлөл: УИХ-ын дэргэдэх төсвийн судалгааны нэгж бодлогын өртгийн тооцоололд эдийн засгийн нийт нөлөөллийг тооцохын тулд харьцуулах суурь болох макро эдийн засгийн 5 жил хүртэлх хугацааны төсөөллийг боловсруулна. Энэхүү дунд хугацааны макро эдийн засгийн төсөөлөл боловсруулах нь нийт эдийн засгийн нөлөөлөл тооцох үйл ажиллагааны нэг хэсэг учраас жилд 1 удаа гүйцэтгэх нь тохиромжтой бөгөөд шаардлагатай бол хагас жилээр шинэчилнэ.

Өртгийн тооцоолол хийх түвшний ангилал гаргах: Бодлого, хөтөлбөрийн хамрах хүрээ, улсын төсөв ба эдийн засагт үзүүлэх боломжит нөлөөнөөс нь хамаарч өртгийн тооцооллыг өөр өөр түвшинд буюу улсын, бүсийн болон аймгийн түвшинд гүйцэтгэж болно. Гэхдээ бүсийн болон аймгийн түвшний өртгийн тооцооллыг хийхдээ зөвхөн шууд нөлөөллийн тооцоолол хийнэ.

ДӨРӨВ.

**ӨРТГИЙН ТООЦООГ ХИЙХ ДЭС
ДАРААЛАЛ, ҮЕ ШАТУУД**

Бодлогын өртөг тооцох аргачлалыг дээрх шаардлагуудыг хангасан төсвийн арга хэмжээ бүрд дагаж мөрдөх бөгөөд процесс үйл явц нь хэд хэдэн үе шатыг агуулна. Нэгдүгээрт, өмнөх үеийн эдийн засгийн таамаглалаас хойш нийтлэгдсэн эдийн засгийн мэдээлэл, эдийн засгийн төлөв байдлын талаарх урьдчилсан дүгнэлтэд тулгуурлан эдийн засгийн дунд хугацааны суурь таамаглалыг шинэчлэхэд бэлтгэнэ. Үүний тулд суурь таамаглалд хэрэглэх эдийн засгийн голлох хүчин зүйлсийн сүүлийн үеийн мэдээллийг (өрхийн хэрэглээ, цалин хөлс, аж ахуйн нэгжийн ашиг, татварын орлого, төсвийн зарлага гэх мэт) засгийн газрын холбогдох газруудаас гаргуулж авна.

Шинэчлэн цуглуулсан мэдээлэлд тулгуурлан төрийн санхүүгийн үндсэн нэгжүүдийн богино, дунд хугацааны урьдчилсан таамаглалыг гаргаж, эдийн засгийн суурь загвартаа эдгээр таамаглалуудыг нэгтгэн, хоорондын уялдааг нягталж үзнэ.

Нягталж шинэчилсэн мэдээлэлд тулгуурлан макро эдийн засгийн дунд хугацааны суурь таамаглалыг шинэчлэн боловсруулна. Энэхүү суурь таамаглал нь төрөөс шинэ бодлогын арга хэмжээ нэмж аваагүй үеийн эдийн засаг, төсвийн хандлагыг илэрхийлнэ. Үүнийг “эдийн засгийн суурь” таамаглал гэж тодорхойлно.

Эдийн засгийн суурь таамаглалаас “төсвийн суурь таамаглал” гарна (шинэ арга хэмжээ хэрэгжээгүй үеийн тооцоолол). Үүнийг бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлсний өмнөх болон дараах харьцуулсан тооцоонд ашиглана.

Суурь эдийн засгийн болон төсвийн таамаглалуудыг гаргаж, албан ёсоор өөрийн вэбсайтад байршуулж мэргэжлийн шинжээчид болон олон нийтээс санал авна. Үүнийг журамласан цаглабарын дагуу хугацаанд хэрэгжүүлнэ.

Үүний дараа Эдийн засаг, хөгжлийн яам болон холбогдох байгууллагуудаас ирэх төсвийн жилд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй, өртгийн үнэлгээ хийлгэх томоохон хөтөлбөр, арга хэмжээнүүдийн жагсаалтыг авна. Жагсаалтын эхний хувилбарыг төсвийн төслийг УИХ-д өргөн барихаас 12 долоо хоногийн өмнө авна.

УИХ-ын дэргэдэх төсвийн алба энэхүү ирүүлсэн жагсаалт дахь хөтөлбөр, арга хэмжээ бүрийн дэлгэрэнгүй мэдээлэл, өмнө нь хэрэгжүүлсэн ижил төстэй арга хэмжээнүүдийн туршлагад үндэслэн хэлэлцэж, бодлогын өртөг тооцох хөтөлбөр арга хэмжээнүүдийг сонгоно.

УИХ-ын дэргэдэх төсвийн алба сонгосон хөтөлбөр, арга хэмжээ тус бүрийн өртгийн тооцоо хийхэд шаардагдах нэмэлт мэдээлэл (төлөвлөж буй хөтөлбөр арга хэмжээнд хамрагдагчдын тоо, ирэх 5 жилд жил бүр шаардлагатай санхүүжилт, хэрэгжилтэд

шаардагдах хүн хүч, бүтэц зохион байгуулалт гэх мэт)-ийг Эдийн засаг, хөгжлийн яам болон холбогдох байгууллагуудаас гаргуулж авна. Өртгийн тооцоололд шаардлагатай эдгээр болон бусад мэдээллийг дотооддоо баталгаажуулах зорилгоор холбогдох яам, агентлагтай мэдээлэл солилцоно.

Сонгосон хөтөлбөр, арга хэмжээнүүдийн хувьд өртгийн тооцооны хамрах хүрээг тодорхойлно. Өөрөөр хэлбэл, өмнө дурдсан өртгийн тооцоонд тавигдах шаардлагыг харгалзан, аль хөтөлбөр, арга хэмжээнд шууд нөлөөлөл, зан төлөвийн нөлөөлөл, эдийн засаг ба төсвийн нийт нөлөөллийг тооцохоо шийднэ. Мөн арга хэмжээ тус бүрийн өртгийн тооцооноос гадна зарим сонгосон хөтөлбөрүүд хамтдаа нэгэн зэрэг улсын төсөв болон нийт эдийн засагт ямар нөлөө үзүүлэхийг тооцох боломжтой.

ТАВ.

ТӨСӨВТ ҮЗҮҮЛЭХ ШУУД НӨЛӨӨЛЛИЙГ ТООЦОХ

Бодлогын шууд нөлөөг тооцох нь тухайн арга хэмжээ хэрэгжиж эхэлсэн даруйд улсын төсөвт болон тухайн бодлогод хамрагдах эдийн засгийн оролцогчдод үзүүлэх статик нөлөөг тооцох үе шат юм. Шууд нөлөөнд зөвхөн төсөвт үүсэх нэмэлт зардал, орлогыг тооцох бөгөөд макро эдийн засгийн хэт ерөнхий тооцооноос зайлсхийх давуу талтай.

Бодлогын шууд нөлөөллийг тооцохдоо тухайн бодлогын суурийг нэгжид ногдох зардлаар үржүүлнэ. Бодлогын өртгийн суурь гэдэг нь тухайн бодлого, арга хэмжээний зорилтот бүлэг буюу иргэд, аж ахуйн нэгжүүд юм. Эдгээр хамрагдагч ямар шалгуур хангасан байх, хамрагдах иргэд, аж ахуйн нэгжийн тоо хэд байгаа, цаашид хэд болох таамаглал зэргийг тооцох шаардлагатай.

ХИЙСВЭР ЖИШЭЭ 1.

Арьс шир боловсруулах дотоодын үйлдвэрлэлийг дэмжихийн тулд тэднийг аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар (ААНОАТ)-аас чөлөөлөх. Татварын ерөнхий газрын бүртгэлээр, 2022 онд энэ салбарт 180 аж ААН идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байсан бөгөөд нийт 1 тэрбум төгрөгийн ААНОАТ төлсөн, энэ дүн цаашид жил бүр тогтмол байхаар төлөвлөж байгаа гэе. Тэгвэл энэ арга хэмжээний өртгийг тооцох суурь нь тус салбарт улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй эдгээр 180 аж ахуйн нэгж болно. Энэхүү татвараас чөлөөлөх арга хэмжээний улсын төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөлөл нь эдгээр аж ахуйн нэгжийн жилд төлөх нийт ААНОАТ-ын дүнгээр хэмжигдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр аж ахуйн нэгжүүдээс авахаар төлөвлөсөн 1 тэрбум төгрөгөөр жил бүрийн төсвийн орлого буурч, энэ хэмжээгээр төсөвт ачаалал үүснэ. Иймд энэ арга хэмжээний бодлогын өртөг нь жил бүр 1 тэрбум төгрөг (хасах тэмдэгтэй) гэж тооцогдоно.

ХИЙСВЭР ЖИШЭЭ 2.

Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж хөтөлбөрийн хамрагдалтыг өрхийн амьжиргааны түвшнээс хамааруулж нийт хүүхдийн 60 хувьд олгодог болгож бууруулах. Хүүхэд бүрд олгох мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ тогтмол учраас бодлогын энэхүү өөрчлөлтийн дүнд уг тэтгэмжид хуваарилах нийт төсвийн зардал 40 хувиар буурна. Жишээлбэл, 2024 оны улсын төсөвт хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг 1,562.8 тэрбум төгрөг гэж баталсан. Энэ нь 1.3 сая хүүхдэд сар бүр 100 мянган төгрөг олгох дүн юм. Хэрвээ бодлогыг өөрчилж, нийт хүүхдийн 60 хувьд нь сар бүр 100 мянган төгрөг олгохоор бол хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн зардал 937.7 тэрбум болж, төлөвлөсөн дүнгээс 625.1 тэрбум төгрөгөөр буурч, төсвийн ачаалал эрс багасна. Өөрөөр хэлбэл, энэ бодлогын өртөг нь 2024 оны байдлаар 625.1 тэрбум төгрөг (нэмэх тэмдэгтэй) байна. 2025 он ба түүнээс хойших жилүүдийн төсвийн ачаалал мөн ойролцоогоор ийм дүнгээр багасна. Энэ тооцоог нарийвчлахын тулд ирэх жилүүдийн төрөлт, хүүхдийн эндэгдэл гэх мэт үзүүлэлтийн прогнозыг харгалзах шаардлагатай.

Үүний дараа уг бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үүсэх төрийн байгууллагын ачааллын өртгийг тооцож нэмнэ. Жишээлбэл, шинэ халамжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх тохиолдолд уг халамжийн зардлаас гадна, уг үйлчилгээг үзүүлэх халамжийн үйлчилгээний байгууллагын ажилтнуудын нэмэлт ажлын цалин, үүнд харгалзах НДШ, нэмэлт тоног төхөөрөмж, программ хангамж, үйл ажиллагааны бусад зардлын өсөлтийг тооцно.

Улсын төсөвт гарах нөлөөг:

Он жилээр

Тэрбум/сая төгрөгөөр тооцно.

Тодорхой бус байдлаас шалтгаалан гарч болзошгүй нэмэлт зардал үүсэх магадлалтай тул түүнийг мөн дурдах шаардлагатай. Жишээлбэл, дээр дурдсан хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хамрах хүрээг бууруулах тохиолдолд шийдвэрийг хууль эрх зүйн болон бусад шалтгаанаар цуцлах, эсвэл хүүхдүүдийг уг тэтгэмжид хамрагдах эсэхийг тогтоохтой холбоотой хяналт шалгалт, гомдол шийдвэрлэх гэх мэт их хэмжээний нэмэлт ажил шаардагдаж болох юм.

ЗУРГАА.

**ТӨСӨВТ ҮЗҮҮЛЭХ ЗАН ТӨЛӨВИЙН
НӨЛӨӨЛЛИЙГ ТООЦОХ**

Төрөөс хэрэгжүүлэх бодлогын аливаа арга хэмжээнд иргэд, аж ахуйн нэгжүүд хариу үйлдэл үзүүлэн зан төлөвөө өөрчилж, эдийн засгийн үйл ажиллагааныхаа талаар гаргах шийдвэртээ өөрчлөлт оруулах боломжтой байдаг. Хэрвээ энэ зан төлөвт гарах өөрчлөлт улсын төсөвт болон эдийн засгийн үйл ажиллагаанд нөлөө ихтэй байвал үүнийг бодлогын өртөг тооцоход зайлшгүй харгалзан үзэх шаардлагатай. Жишээлбэл, НӨАТ, ОАТ зэрэг хэрэглээнд ногдуулах татварын хувь хэмжээ өсвөл хүмүүс хэрэглээгээ бууруулах шийдвэр гаргаж болно.

Зан төлөвийн нөлөөг харгалзсан бодлогын өртөг тооцох нь ихээхэн ур чадвар, хүчин чармайлт шаарддаг. Мөн зан төлөвийн нөлөөллийг харгалзсан бодлогын өртгийн тооцоо хийхэд тухайн бодлогын суурь болох хүн ам, аж ахуйн нэгжийн бүлэг, тэдний шийдвэр гаргалтын талаар өргөн ашиглагддаг онолын загвар, судалгаагаар тогтоогдсон мэдрэмжийн параметруудийн үнэлгээ, эсвэл мэдрэмжийн параметрийн үнэлгээ хийхэд шаардлагатай тоон өгөгдөл бүрдсэн байхыг шаардана.

Зан төлөвийн нөлөөллийг үнэлэхэд дараах параметруудийг тооцох, эсвэл бусад судалгаанаас орлуулж ашиглах шаардлага гарч болно. Үүнд, бараа, үйлчилгээний эрэлтийн болон нийлүүлэлтийн үнээс хамаарах мэдрэмжүүд, татвар ногдуулах орлого нь татварын хувь хэмжээ, интервал, хөнгөлөлт чөлөөлөлтийн босгоос хамаарах мэдрэмж, иргэд ба аж ахуйн нэгжүүдийн татвараас зайлсхийх хандлагын параметр, цалин ба халамжаас хамаарах хөдөлмөр эрхлэлтийн мэдрэмжүүдийг дурдаж болно.

ХИЙСВЭР ЖИШЭЭ 3.

Хувь хүний орлогын албан татварыг өөрчлөх. Энэ нь хүмүүсийн хөдөлмөр нийлүүлэх зан төлөвт нөлөөлнө. Учир нь ХХОАТ нь ажилчдын гар дээр авах цалин буюу орлогод нөлөөлдөг. Онолын хувьд татвар нэмэгдвэл орлогын ба орлуулалтын нөлөөнүүдээс хамаараад хөдөлмөрийн нийлүүлэлт өсөж эсвэл буурч болно. Татвар нэмэгдвэл ажилчдын гар дээр авах цалин буурах тул ажилчид орлого, хэрэглээгээ бууруулахгүйн тулд өмнөхөөсөө илүү их ажиллах шийдвэр гаргаж болно. Үүнийг орлогын нөлөө гэдэг. Нөгөө талаас, татвар нэмэгдэх нь хүмүүсийн ажил хийх сонирхлыг бууруулж болно. Энэ бол орлуулалтын нөлөө юм. Энэ хоёр нөлөө эсрэг чиглэлд үйлчилдэг бөгөөд цэвэр нөлөөг нь хэмжиж чадвал татварын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй зан төлөвийн нөлөөг тогтоож болно. Үүнийг голдуу хөдөлмөрийн зах зээлийн томоохон түүвэр судалгаа ашиглан хэмждэг. Энэ жишээнд, цалингийн орлогод ногдуулах ХХОАТ-ын хувь хэмжээ 10% байсныг 5% болгон эрс бууруулах бодлогын өөрчлөлтийн зан төлөвийн нөлөөг авч

үзье. Монголын Ажиллах хүчний судалгааны 2018 оны анхдагч тоон өгөгдөл ашиглан хийсэн нэгэн судалгаанд хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийн орлогоос хамаарах дундаж мэдрэмж 0.68 байсан.(U.Dulamsuren & Z.Manlaibaatar, 2024) Өөрөөр хэлбэл, цалин 1 хувь буурвал хөдөлмөрийн нийлүүлэлт 0.68 хувь буурна. Мөн орлуулалтын нөлөө нь орлогын нөлөөнөөс илүү хүчтэй байгааг илтгэж байна.

Энэ хийсвэр жишээнд орлогын татварын хувь хэмжээ 10%-аас 5% болж буурна гэдэг нь ажилтны гарт очих орлого 5% орчим нэмэгдэнэ гэсэн үг. Энэ нь хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийг $0.68 * 5\% = 3.4\%$ өсгөнө. Хэдийгээр ХХОАТ хувь хэмжээ буурч, төсөвт төвлөрүүлэх орлого статик дүнгээр суурь хувилбарын 50% хүрч буурах боловч ХХОАТ ногдуулах суурь (хүн-сараар хэмжигдэх хөдөлмөрийн нийлүүлэлт) бага зэрэг буюу 3.4%-аар нэмэгдэнэ. Иймд ХХОАТ-ын өөрчлөлтийн зан төлөвийн нөлөө нь $3.4\% * 50\% = 1.7\%$ байна.

Дүгнэвэл, бодлогын өөрчлөлтийн дүнд төсөвт төвлөрөх ХХОАТ-ын орлого 50% буурах шууд нөлөө, 1.7% өсөх зан төлөвийн нөлөөг үзүүлж байна. Үүнээс гадна, эдийн засгийн бусад үзүүлэлтийн өөрчлөлтөөр дамжин төсөвт шууд бус өөрчлөлтүүд гарах боловч үүнийг нийт эдийн засгийн нөлөөллөөр хэмжиж харуулдаг.

ХИЙСВЭР ЖИШЭЭ 4.

Тамхины онцгой албан татварыг 20% өсгөх бодлогын зан төлөвийн нөлөө. Татвар тамхины эрэлтэд үзүүлэх нөлөөг хэмжихдээ ихэвчлэн эрэлтийн үнээс хамаарах мэдрэмжийг ашигладаг. Учир нь үнэ бол хэрэглэгчдэд очих эцсийн үнэлгээ юм. Тамхинд ногдуулсан онцгой албан татвар (ОАТ)-ыг нэмэгдүүлбэл тамхины үнэ нэмэгдэнэ. Үнэ нэмэгдэхэд тамхины хэрэглээ хэр буурах нь эрэлтийн үнийн мэдрэмжээр тодорхойлогдоно. Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын судалгаагаар², бага, дунд орлоготой орнуудад үнийн мэдрэмж - 0.6-аас - 0.8 хооронд байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тамхины үнэ 1 хувиар өсөхөд хэрэглээ нь 0.6-0.8 хувиар буурдаг байна. Иймээс бид дунджаар тамхины үнээс хамаарах мэдрэмжийг - 0.7 гэж авъя.

Сангийн яамны мэдээлсэн Төсвийн гүйцэтгэлээс харвал, 2023 онд дотоодын болон импортын тамхины ОАТ-т нийт 162 тэрбум төгрөг төвлөрүүлжээ. Иймд тамхины ОАТ-ыг 20% өсгөх бодлогын статик нөлөө нь (тамхины эрэлт өөрчлөгдөхгүй үед) $= 162 * 20\% = 32.4$ тэрбум төгрөг болно. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн орлого энэ хэмжээгээр нэмэгдэж 194.4 тэрбум төгрөг хүрнэ. Гэхдээ үнэ өсөхөд тамхины худалдан авалт $= - 0.7 * 20\% = - 14\%$ өөрчлөгдөх буюу 14% буурна. Иймээс зан төлөвийн нөлөө $= 194.4 * (-14\%) = - 27.2$ тэрбум төгрөг буюу төсвийн орлогыг энэ хэмжээгээр бууруулна.

Дүгнэвэл, тамхины ОАТ-ыг 20% нэмэх арга хэмжээ шууд нөлөөгөөр төсвийн орлогыг 32.4 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдүүлэх боловч зан төлөвийн нөлөөгөөр 27.2 тэрбум төгрөгөөр

2 World Health Organization, 2021, Estimating price and income elasticity of demand https://bnttp.net/wp-content/uploads/2021/06/2_2estimatingpriceincomeelasticities.pdf

бууруулна. Энэ хоёр нөлөөний нийлбэр дүнгээр төсвийн орлого 5.2 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэнэ. Гэхдээ энд тамхины ОАТ нэмэгдсэний бусад шууд бус нөлөөг харгалзаагүй болохыг анхаарах хэрэгтэй юм.

Тухайн бодлого, арга хэмжээний зан төлөвийн нөлөөллийг үнэлэх эсэх, ямар хүрээг хамарч үнэлэх талаар шийдвэр гаргахдаа онолын загвар, зан төлөвийн нөлөөлөл ба холбогдох мэдрэмжийн параметрийг үнэлсэн олон улсын ба дотоодын бусад судалгааны ажлууд, шаардагдах тоон мэдээллийн олдоц, уг үнэлгээг хийх судалгааны багийн мэдлэг, ур чадвар зэргийг харгалзан гаргана.

ДОЛОО.

ЭДИЙН ЗАСАГ БОЛОН ТӨСӨВТ ҮЗҮҮЛЭХ НИЙТ НӨЛӨӨЛЛИЙГ ТООЦОХ

Төрөөс хэрэгжүүлэх томоохон бодлогын арга хэмжээ нь нийт эдийн засагт чухал нөлөө үзүүлж болно. Иймд уг бодлогын өртөг тооцохдоо тухайн бодлого нь эдийн засгийн өсөлт, ажил эрхлэлт, инфляц, бусад макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлөх талаар дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай.

Бодлого, арга хэмжээний нийт эдийн нөлөөллийг үнэлэх нь загвар тохируулах, тоон мэдээллийн шинэчлэх, арга хэмжээний шокийн хувилбарыг тодорхойлох гэх мэт эдийн засгийн онол ба практикийн мэдлэг, загварчлалын өндөр түвшний ур чадвар шаарддаг. Иймээс тухайн бодлого, арга хэмжээний хувьд нийт эдийн засгийн нөлөөллийг тооцох эсэх, хэрэв тооцох бол ямар хүрээг хамарч үнэлгээ хийх талаар шийдвэр гаргахдаа дээрх чадавх, цаг хугацаа, бусад нөөцөө харгалзан шийдвэр гаргах нь зүйтэй.

Бодлогын өртгийн иж бүрэн шинжилгээ нь макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны суурь таамаглалд тулгуурладаг. Бодлогын өртгийн нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийг тооцох, эдийн засгийн дунд ба урт хугацааны прогноз дэвшүүлэхдээ Монголын эдийн засгийн онцлогийг тусгасан, олон улсын жишиг арга зүйн дагуу боловсруулж, бодит тоон өгөгдөлд нийцүүлж, туршиж шалгасан макро эдийн засгийн тусгай загвар ашиглана. Дээрх шаардлагыг хангасан макро эдийн засгийн нэг загвар бол Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн (Natural Resource Governance Institute)-ийн боловсруулсан Монголын макро-төсвийн загварын шинэчилсэн хувилбар юм. Энэхүү загварт ашигласан үндсэн тэгшитгэлүүд, хувьсагчдын танилцуулгыг **"Монголын Макро Төсвийн загвар: Техникийн хавсралт"** нэртэйгээр тусад нь PDF форматаар хавсаргав.

Бодлогын нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг хийхдээ эхлээд макро эдийн засгийн загварын тоон мэдээллийг олон улсын болон дотоодын эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн хамгийн сүүлийн үеийн тоон мэдээллээр шинэчилнэ. Шаардлагатай тохиолдолд макро эдийн засгийн загварт нэмэлт хувьсагч, тэгшитгэл оруулах, эсвэл

хасах өөрчлөлт оруулж бэлтгэнэ. Загварын тоон мэдээллийг бэлтгэх, шинэчлэх зааврыг тусад нь **"Бодлогын нийт өртгийг тооцох: MS EXCEL загвар ашиглах, шинэчлэх гарын авлага"** нэртэйгээр хавсарган УИХ-ын Тамгын газарт хүргүүлэв.

Шинэчилсэн тоон мэдээлэлд тулгуурлан макро эдийн засгийн дунд хугацааны суурь таамаглалаа шинэчлэн гаргана. Суурь таамаглал боловсруулахдаа макро төсвийн үндсэн загвараар тооцоолол хийнэ. Уг загварын Matlab программын кодууд, холбогдох файлуудыг багцаар нь энэхүү гарын авлагатай хамт цахим хэлбэрээр хавсарган УИХ-ын Тамгын газарт хүлээлгэж өгөв.

Шинэчилсэн таамаглалыг Дэлхийн банк, Олон Улсын Валютын Сан, Азийн Хөгжлийн Банк, Монголбанк зэрэг байгууллагын дэвшүүлсэн таамаглалтай харьцуулах, судлаач экспертүүдээс санал шүүмж авах зэргээр шалгаж сайжруулна.

Эдийн засгийн урт хугацааны таамаглалыг боловсруулсны дараа сонгосон бодлогын арга хэмжээний нийт эдийн засгийн нөлөөллийн үнэлгээг хийнэ. Зарим тохиолдолд энэ үнэлгээ нь макро эдийн засгийн загварт нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг шаардаж болно. Жишээлбэл, сонгосон бодлогын үнэлгээг хийхдээ, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх алхмуудыг татварын өөрчлөлт, төсвийн урсгал зарлагын өөрчлөлт, төрийн албан хаагчийн тооны өөрчлөлт гэх мэт загварын тохирох хувьсагчдын өөрчлөлт байдлаар томъёолж, загварт шок өгнө.

Энэ загварыг ашиглан бодлогын нийт нөлөөг хэрхэн үнэлэх хоёр жишээг энд авч үзье. Уг загварын хялбаршуулсан хувилбар болох MS Excel загвар дээр ажиллах товч зааварчилгаа, жишээг Хавсралт 5-аас харна уу.

Төсвийн орлого, зарлага, бусад үзүүлэлтэд үзүүлэх нийт нөлөө (шууд ба шууд бус нөлөөнүүдийн нийлбэр) нь уг загвараар давхар тодорхойлогдоно. Эдгээрийг доорх жишээнд тайлбарлав.

ХИЙСВЭР ЖИШЭЭ 5.

Хүүхдийн мөнгийг нийт хүүхдийн 60%-д олгох. Хэрвээ энэ арга хэмжээг хэрэгжүүлбэл Төсвийн алдагдал эхний жилдээ ДНБ-ий 0.5 нэгж хувь буурч байна. Хэдийгээр төсвийн орлого жилд 40-70 тэрбум төгрөг буурах боловч зардал буюу засгийн газрын хэрэглээ нь 400-600 тэрбум төгрөгөөр буурна. Өрхүүдийн орлого буурах тул хэрэглээгээ бууруулна. Нийт эрэлт буурснаар ДНБ буурна, дотоодын үйлдвэрлэл буурна. Компаниудын хөдөлмөрийн эрэлт буурна, цалин буурна. Цалингийн орлого буурснаар өрхийн хэрэглээг дахин буурна. Пүүсүүдийн эрэлт буурсан тул борлуулалтаа нэмэхийн тулд үнээ бууруулж эхэлнэ. Инфляц буурах тул Монголбанк бодлогын хүүгээ 0.1-0.2 хувь бууруулна. Гэхдээ хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн хувьд үүнтэй төстэй арга хэмжээг урьд нь хоёр ч удаа хэрэгжүүлээд буцааж байсан тул цаашид хэрэгжүүлэх боломжтой эсэх нь эргэлзээтэй гэдгийг дурдах нь зүйтэй юм.

ХИЙСВЭР ЖИШЭЭ 6.

Дэлхийн металлын хүдрийн үнэ байнга 20% буурах. Энэ тохиолдолд уул уурхайн компаниудын ашиг ба ажиллагчдын цалин буурна. Орлого буурч, төсөв муудах тул улс орны эрсдэл (risk premium) 3.69-өөс 3.92 болж өснө. Төгрөгийн ханш жилд 16-56 төгрөгөөр нэмж унана. Худалдааны нөхцөл, эдийн засгийн төлөв муудсан тул хөрөнгө оруулалт, уул уурхайн үйлдвэрлэл буурна. Гэхдээ капитал хуримтлалын бууралт, уул уурхайн үйлдвэрлэлийн бууралт импортыг бууруулна. Өрхийн орлого буурч, хэрэглээгээ бууруулна. Хөдөлмөрийн болон капиталын зах зээлд нөөц уул уурхайгаас бусад салбарт шилжинэ. Суурь салбар уул уурхайгаас хамаарал ихтэй тул үйлдвэрлэлийн өсөлт нь буурна. Гэхдээ уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл хамгийн ихээр буурна. Харин ХАА-н салбарын үйлдвэрлэл нэмэгдэнэ. Нийт ДНБ-ний өсөлт эхний жилд 0.9 нэгж хувь, хоёр дахь жилд 1.4 нэгж хувиар тус тус саарна. Тооцоолох ерөнхий тэнцвэрийн загвар ашигласан Baatarzorig et al (2018) судалгаагаар³, металлын хүдрийн дэлхийн зах зээлийн үнэ 20% буурахад, ДНБ-ний өсөлт 1.2 нэгж хувиар саарах үр дүн гарсан байдаг.

Энэ шокийн үед төсвийн орлого дунд урт хугацаанд их хэмжээгээр буурна. Тухайлбал, төсвийн орлого эхний жил 905 тэрбум төгрөг, хоёр дахь жилд 1.6 их наяд төгрөгөөр тус тус буурах ба жил ирэх тусам энэ бууралт өснө. Ерөнхий тэнцвэрийн нөлөөгөөр төсвийн зарлага буюу засгийн газрын хэрэглээ бага зэрэг буурах боловч төсвийн орлого ихээр буурах тул төсвийн алдагдал жил ирэх тусам улам өсөж, төсвийн алдагдал ба ДНБ-ний харьцаа нь суурь таамаглалтай харьцуулахад, эхний жилд 1.2 нэгж хувиар өсөх бол тав дахь жилд 1.8 нэгж хувиар өсөхөөр байна. Энэ нь дунд хугацаандаа засгийн газрын өр ба ДНБ харьцааг суурь таамаглалтай харьцуулахад 6 нэгж хувь хүртэл өсгөхөөр байна.

Бодлогын өөрчлөлтийн **төсөвт үзүүлэх нийт нөлөөг** загварт хэрхэн тодорхойлж буй томъёо, тайлбарыг Хавсралт 3 дахь “Техникийн хавсралт”-ын 5-р хуудасны “Сангийн бодлого” хэсгээс болон Хавсралт 5 дахь “MS Excel загвар ашиглах, шинэчлэх гарын авлага”-ын “1.6. Төсвийн блок” хэсгээс тус тус харна уу. Бодлогын өөрчлөлтийн төсөвт үзүүлэх нийт нөлөөний үр дүнг хэрхэн ялгаж харахыг “MS Excel загвар ашиглах, шинэчлэх гарын авлага”-ын “1.2 Хэрэглэгчийн цонх” хэсгийн “Тоон үр дүн”, “График үр дүн” дэд хэсгүүд дэх нэмэлт тайлбаруудаас харна уу.

Бодлогын өртөг үнэлэх сонгосон арга хэмжээ нь дээр дурдсан Монголын макро-төсвийн загварт шок хэлбэрээр шууд өгөхөд тохирохгүй тохиолдолд тухайн арга хэмжээг загварт тохируулж хувиргах эсвэл Монголын макро-төсвийн загварт холбогдох өргөтгөл хийнэ. Энэ нь зарим тохиолдолд ихээхэн нэмэлт хүчин чармайлт, цаг хугацаа шаарддаг. Жишээлбэл, УИХ-ын 2022 оны 36-р тогтоолын хүрээнд хэрэгжүүлж буй Хүнс, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийг дэмжих зээлийн хөтөлбөрийн нийт эдийн засгийн нөлөөг үнэлэхийн тулд томоохон нэмэлт судалгаа хийсэн. Учир нь, энэ хөтөлбөрөөр аж ахуйн нэгжүүдэд улсын төсвийн хүүний хөнгөлөлт бүхий том хэмжээний зээл олгосон бөгөөд санхүүгийн зах зээлийн ийм төрлийн шокийг үндсэн загварт шууд оруулахад төвөгтэй

3 Baatarzorig T, Galindev R, Maisonnave H (2018). Effects of ups and downs of the Mongolian mining sector. Environment and Development Economics 23, 527–542

байсан. Энэ судалгааны дэлгэрэнгүй тайланг тусад нь **“Хүнсний болон хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийг дэмжих зээлийн хөтөлбөрийн үнэлгээний тайлан”** нэртэйгээр хавсаргав. Мөн загварын өргөтгөл код, нэмэлт түүвэр судалгааны тоон мэдээллийг цахим хэлбэрээр УИХ-ын Тамгын газарт хүлээлгэж өгсөн.

Загварчлал тооцооны үр дүнд, бодлогын нийт нөлөөлөл нь суурь таамаглал ба бодлогын хувилбарын зөрүү байдлаар тодорхойлогдоно. Бодлогын нөлөөллийг макро эдийн засгийн ямар үзүүлэлтүүдээр илэрхийлэхийг урьдчилан сонгох нь зүйтэй.

НАЙМ.

ӨРТГИЙН ТООЦООНЫ АРГАЧЛАЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Олон улсад⁴ тус аргачлалыг хэрэглэхдээ, зөвхөн бодлогын өртөг тооцох бус, түүнийг гүйцэтгэдэг, хянадаг институцийг мөн байгуулж байна. Энэ нь УИХ-ын харьяа байгууллага байх нь зохимжтой. Тус төсвийн нэгж нь 3-5 жилийн макро эдийн засаг, төсвийн гол үзүүлэлтүүдийн прогнозыг гаргаж, татвар болон төсвийн зарлагын аливаа нөлөөллийн талаар шинжилгээ хийх үүрэгтэй.

Иймээс бодлогын өртгийн тооцооны аргачлалыг зохион байгуулах, удирдах, төсвийн баримтад шинжилгээ хийж хараат бусаар дүгнэлт хийх үүрэгтэй тус байгууллагын үүрэг, хариуцлага, төсвийг нь холбогдох хууль журамд тусгах шаардлагатай.

УИХ-ын Тамгын газрын Төсвийн хяналт шинжилгээний албаны хариуцах эдгээр чиг үүрэг нь УИХ-ын дэргэдэх Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн үүрэгтэй нэлээд давхцаж байгаа тул хоёр байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулж, зохицуулах, хамтран ажиллах боломжийг хууль журмаар бүрдүүлэх шаардлагатай.

Бодлогын өртөг тооцох аргачлал /цаашид “аргачлал” гэх/-ыг хуулийн ... дугаар зүйлийн ... хэсгийн дагуу Эдийн засаг, хөгжлийн сайдын тушаалаар батална.

4 Жишээ нь, OBR, Briefing paper No. 6, Policy costings and our forecast, 2014

ЕС.

ЗӨВЛӨМЖ

- **Бодлогын өртөг тооцох нь өндөр түвшний техник арга зүй, хүний нөөцийн чадавх шаардах нарийн төвөгтэй ажил болохыг анхаарах.** Тэр дундаа бодлогын зан төлөвийн нөлөөлөл, нийт эдийн засгаар дамжин төсөвт үзүүлэх нийт нөлөөг тооцох нь эдийн засгийн урт хугацааны суурь таамаглал боловсруулах, бодлого хөтөлбөрийн үзүүлэх нөлөөг үнэлэх гэх мэт цаг хугацаа, нарийвчилсан тоо мэдээлэл ихээр нэмж шаардана. Иймд нэг талаас, УИХ-ын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгж нь шаардлагатай чадавх буюу 5 хүртэлх мэргэжлийн судлаачдын багийг бүрдүүлэх, тэдний ашиглах компьютер, программ хангамжийг бэлтгэх, сургаж дадлагажуулах гэх мэт бэлтгэл хангах шаардлагатай болно. Нөгөө талаас, судалгааны чадавх хязгаарлагдмал байх тул энэхүү аргачлалд санал болгосны дагуу цөөн тооны буюу тус бүр 3 хүртэлх хамгийн чухал, том бодлого хөтөлбөрийг тухайн жилдээ сонгож эдгээр үнэлгээг хийх нь зүйтэй юм.
- **Бусад судалгааны нэгжүүдтэй хамтрах.** Бодлогын өртөг тооцоолох үйл ажиллагааны өндөр чадавх шаардсан зарим хэсгүүдийг, тухайлбал, зан төлөвийн нөлөөлөл тооцох, нийт эдийн засгийн нөлөөлөл тооцох, макро эдийн засгийн дунд хугацааны төсөөлөл боловсруулах судалгааг улсын төсвөөс санхүүждэг бусад судалгааны байгууллагуудтай хамтран гүйцэтгэх, эсвэл тэдний хийсэн үнэлгээг шууд авч ашиглах нь манай улсын загварчлал, судалгааны чадавхын өнөөгийн нөхцөлд тохирсон оновчтой шийдэл байж болох юм. Жишээ нь, УИХ-ын Тамгын газрын төсвийн шинжилгээний нэгж нь Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дэргэд байгуулагдах судалгааны алба, Монголбанк, Эдийн засаг, хөгжлийн Яам зэрэг байгууллагатай хамтран ажиллах санамж бичиг байгуулж, тоон мэдээллээ хуваалцах, суурь загварууд хамтран боловсруулах, томоохон бодлого хөтөлбөрийн үнэлгээг хамтран гүйцэтгэдэг байж болох юм. Ялангуяа, Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн эрхлэх асуудалд эдийн засгийн таамаглал боловсруулах, томоохон бодлогын нөлөөллийг үнэлэх ажил багтдаг учраас УИХ-ын харьяаны байгууллагууд энэ чиглэлд хамтран ажиллах нь илүү боломжтой юм. Мөн Сангийн яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам, Эрүүл мэндийн яамтай үр дүнд суурилсан төсөв боловсруулах, бодлогын өртөг тооцох чиглэлээр хамтран ажиллах боломжтой.
- **Бодлого, хөтөлбөрийн улсын төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөг тооцоход голлон төвлөрөх.** Макро эдийн засгийн загварчлал, их хэмжээний тоон мэдээлэл шаардахгүй онцлог талыг нь харгалзан, 20 хүртэх тооны томоохон бодлого, хөтөлбөрүүдийн төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөг тооцоход төвлөрөх хэрэгтэй. Бодлогын төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөг тооцохдоо тухайн бодлогыг санаачилсан эсвэл хариуцан хэрэгжүүлэх яам, агентлагтай нягт хамтран ажиллаж, уг бодлогын хамрах хүрээ, зорилтот бүлэг, хамрах хугацаа, хэрэгжүүлэхэд төсвөөс шууд гарах зардал эсвэл төсөвт шууд

нэмэгдэх орлого зэргийн талаар найдвартай, нарийвчлал сайтай тоон мэдээллийг гаргуулж авах шаардлагатай.

- **Дунд хугацааны төсөөлөл буюу суурь таамаглалыг жил бүр шинэчлэх.** Бодлогын эдийн засаг ба төсвийн нийт нөлөөллийг тооцоход зайлшгүй шаардлагатай алхам бол макро эдийн засгийн дунд ба урт хугацааны суурь төсөөлөл боловсруулах явдал юм. Монголын эдийн засгийн онцлогийг харгалзан уг төсөөллийг 5 хүртэлх жилээр хийх нь тохиромжтой. Энэхүү дунд хугацааны макро эдийн засгийн төсөөлөл боловсруулах нь нийт эдийн засгийн нөлөөлөл тооцох үйл ажиллагааны нэг хэсэг учраас жилд 1 удаа гүйцэтгэж, эдийн засгийн дунд хугацааны таамаглалыг шинэчлэх шаардлагатай. Энэ хүрээнд зөвлөх багийн боловсруулж өгсөн макро-төсвийн загварт шаардагдах тоон мэдээллийг шинэчлэхээс гадна уг загварт авч үзсэн урьдач нөхцөлүүдийг шинэчлэх, шинэ нөхцөл байдалд тохируулан загварыг өргөтгөж шинэчилж байх нь зүйтэй. Жишээлбэл, загварын одоогийн хувилбарт Хувь хүний орлогын албан татварын хувь хэмжээг хуучнаар буюу нэг шатлалтай (ө.х. бүх цалингийн түвшинд адил 10 хувь) байхаар загварчилсан. Иймд загварын дараагийн шинэчлэл хийхдээ энэ татварын өсөн нэмэгдэх хувь хэмжээнүүдийг харгалзаж өөрчилж болох юм. Мөн тус загварт эдийн засгийг уул уурхай, хөдөө аж ахуй, суурь гэсэн 3 салбарт хуваасныг нэмж, зарим чухал салбарыг суурь салбараас салгаж 4-5 салбартай загвар болгон өргөтгөж болох юм.
- **Эдийн засгийн төсөөлөл, бодлогын нийт ба зан төлөвийн нөлөөллийн үнэлгээний үр дүнг олон нийтэд нээлттэй танилцуулах.** Энэ түвшинд гүйцэтгэсэн судалгаануудын аргачлал, үр дүнг мэргэжлийн судлаачид, эрдэм шинжилгээний байгууллагуудад тогтмол танилцуулж, санал шүүмж авч сайжруулж байх шаардлагатай.

ХАВСРАЛТ 1.

**БОДЛОГЫН ӨРТӨГ ТООЦОХ ОЛОН
УЛСЫН ТУРШЛАГА БА МОНГОЛЫН
НӨХЦӨЛД НЭВТРҮҮЛЭХ БОЛОМЖ****Парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний байгууллагууд ба бодлогын өртөг тооцоолол**

УИХ-ын Тамгын газраас сүүлийн жилүүдэд захиалан хийлгэсэн бодлого, хөтөлбөрийн улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг тооцох аргачлал, олон улсын туршлагын талаарх цуврал судалгаанд ЭЗХАХБ (OECD)-ын улс орнуудын жишээг онцлон сонгож судалсан байдаг. УИХ-ын Тамгын газар ба Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн хамтран гүйцэтгэсэн “Хууль, тогтоомжийн төслийн зардал, үр нөлөөг шинжлэх арга зүй, олон улсын туршлага” (2021) судалгаанд бодлогын өртөг тооцоолох үйл явцыг онол, арга зүйн талаас нь Австрали улсын Парламентын төсвийн шинжилгээний албаны баримт бичгүүдэд тулгуурлан дэлгэрэнгүй танилцуулснаас гадна Австрали, Их Британи улсуудын Парламентын дэргэдэх төсвийн судалгааны байгууллагуудын гүйцэтгэдэг төсвийн өртгийн тооцооллын зорилго, төрөл, хамрах хүрээ, тооцоолол хийхэд тавигдах шаардлага, өртгийн тооцоолол хийх үйл явц, тэр дундаа өртгийн тооцоолол хийх загварчлал, ашигладаг аргачлалын онцлогуудыг нарийвчлан тайлбарласан.

Судлаач Ц.Бямбацогтын “Бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомжийн төслийн улсын төсөвт үзүүлэх үр нөлөөний тооцоолол хийх аргачлалын талаарх судалгаа” Австрали, АНУ, Канад, ИБУИНВУ, БНСУ зэрэг хөгжингүй орны Парламентын төсвийн албадыг сонгон авч, тэдгээр албадын бодлогын өөрчлөлтийн улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг тооцож буй туршлагуудыг харьцуулсан байна. Ингэхдээ бодлогын өртөг тооцоолох (policy costing) асуудлыг бодлогын үр нөлөөний үнэлгээ хийх (cost-benefit analysis) гэсэн ерөнхий томьёололд багтааж, бодлогын үнэлгээний зорилго, үр нөлөө тооцох түвшин, үр нөлөө тооцоход ашигладаг тоон мэдээлэл ба суурь төсөөллийн хамрах хугацаа, үнэлгээний үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх хэлбэр зэрэг дэлгэрэнгүй харьцуулалтыг хийжээ (Ц.Бямбацогт, 2022).

Энэ судалгаанд бид дээр дурдсан судалгаануудын санал дүгнэлтийг тодруулах, зарим нэмэлт санаанууд дэвшүүлэх үүднээс олон улс дахь Парламентын дэргэдэх төсвийн байгууллагуудын бодлогын өртөг тооцох үе шат, өртгийн тооцоолол хийх үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, анхаарах асуудлуудыг хөндлөө.

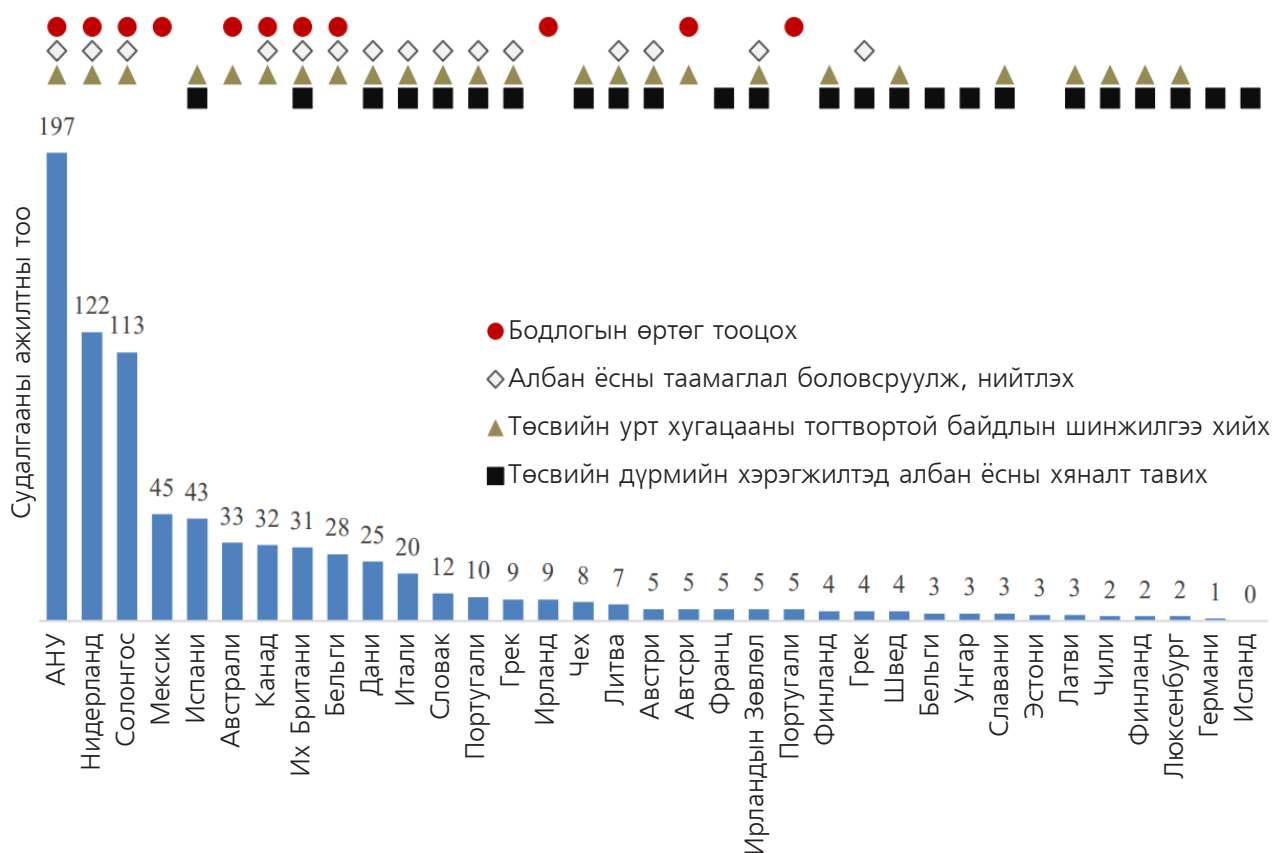
Олон улсад Парламент, Засгийн газрын дэргэд төсвийн шинжилгээ хийж, шийдвэр гаргалтад туслах бие даасан институт байгуулсан улс орнуудын жишээ олон байна. Тухайлбал, төсвийн бие даасан нэгж байгуулсан дараах улсууд байна. (Хаалтад байгуулагдсан оныг тэмдэглэв)

- Австралийн Парламентын Төсвийн алба (2012)
- Австрийн төсвийн зөвлөх зөвлөл (2002)
- Бельгийн Холбооны Төлөвлөлтийн Товчоо
- Канадын Парламентын Төсвийн алба (2008)
- Хорватын Төсвийн бодлогын хороо (2014)
- Киприйн санхүүгийн зөвлөл (2014)
- Чех улсын төсвийн зөвлөл (2017)
- Данийн эдийн засгийн зөвлөл (1962)
- Эстонийн төсвийн зөвлөл (2014)
- Европын Комиссын бие даасан төсвийн байгууллагын мэдээллийн сан
- Болгарын төсвийн зөвлөл (2015)
- Унгар улсын төсвийн зөвлөл (2009)
- Францын төсвийн зөвлөл (2013)
- Жоржиа улсын парламентын төсвийн алба (1997)
- Грекийн Парламентын Төсвийн алба (2010)
- Германы тогтвортой байдлын зөвлөлийн хараат бус зөвлөх зөвлөл (1963)
- Ираны Парламентын Төрийн секторын удирдах газар (Мажилис) Судалгааны төв (1991)
- Ирландын Санхүүгийн Зөвлөх Зөвлөл (2011)
- Италийн парламентын төсвийн алба (2014)
- Японы төсвийн системийн зөвлөл
- Кенийн парламентын төсвийн алба (2007)
- Солонгосын Үндэсний Ассамблейн Төсвийн алба (2003)
- Латвийн төсвийн зөвлөл (2014)
- Литвийн Үндэсний аудитын газар (2015)
- Люксембургийн Төрийн санхүүгийн үндэсний зөвлөл (2014)
- Мальтагийн төсвийн зөвлөх зөвлөл (2015)
- Мексикийн Олон нийтийн санхүүгийн судалгааны төв (1999)
- Финландын Үндэсний аудитын газар (2013)
- Нидерландын Эдийн засгийн бодлогын шинжилгээний товчоо (1945)
- Нидерландын Төрийн зөвлөл (2014)
- Перугийн санхүүгийн зөвлөл (2015)
- Португалийн Төрийн санхүүгийн зөвлөл (2012)
- Бүгд Найрамдах Словени Улсын Макро эдийн засгийн шинжилгээ, хөгжлийн хүрээлэн (2000)
- Румын улсын төсвийн зөвлөл (2010)

- Шотландын санхүүгийн хороо (2017)
- Сербийн төсвийн зөвлөл (2011)
- Бүгд Найрамдах Словак Улсын Төсвийн хариуцлагын зөвлөл (2012)
- Словакийн Төсвийн хариуцлагын зөвлөл (2014)
- Өмнөд Африкийн Парламентын Төсвийн алба (2014)
- Санхүүгийн хариуцлагын Испанийн бие даасан байгууллага (2014)
- Шведийн Төсвийн бодлогын зөвлөл (2007)
- Уганда улсын парламентын төсвийн алба (2001)
- АНУ-ын Конгрессын төсвийн алба (СВО) (1974)

Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЭЗХХАБ)-ын нэгэн судалгаанд дурдсанаар (OECD, 2021), тус байгууллагын гишүүн 36 улсын 32 нь ямар нэг байдлаар бие даасан төсвийн шинжилгээ хийдэг албатай ажээ (Зураг 1). Португал, Австри зэрэг улсад ийм алба хоёр ч зэрэгцээ ажиллаж байна. Их Британи, Канад, Мексик, Нидерланд, БНСУ, АНУ, Итали, Австрали, Португали, Австри, Бельги, Ирланд гэсэн 11 улсын төсвийн шинжилгээний алба нь бодлогын өртгийн шинжилгээ хийх үүрэгтэй байна.

Зураг 1. Бие даасан төсвийн шинжилгээний байгууллагуудын үүрэг, функц, ажиллагсдын тоо



Эх сурвалж: OECD Independent Fiscal Institutions Database (OECD, 2021)

Мөн Зураг 1-д харуулснаар, бодлогын өртгийн шинжилгээ хийдэг Парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний 11 албадын 6 нь өөрсдийн таамаглал прогноз дэвшүүлэх чиг үүрэгтэй байна. Учир нь бодлогын өртгийн иж бүрэн шинжилгээ нь макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны суурь таамаглалд тулгуурладаг. Эдгээр судалгааны байгууллагын ихэнх нь өртгийн тооцоололд ашиглах суурь таамаглалаа өөрсдөө боловсруулахыг чухалчилдаг байна. Үүнээс гадна бодлогын өртгийн шинжилгээ хийдэггүй боловч макро эдийн засгийн таамаглал боловсруулах чиг үүрэгтэй алба Итали, Испани, Дани зэрэг 9 улсад ажиллаж байна.

Эдгээр чиг үүргийг давхар гүйцэтгэх үүрэгтэй төсвийн шинжилгээний албад нь 28-аас 197 хүртэл үндсэн судалгааны ажилтантай, томоохон нэгжүүд байна.

Бодлогын өртөг тооцох болон эдийн засгийн урт хугацааны таамаглал боловсруулах хоёр чиг үүргээс гадна дийлэнх байгууллагууд тухайн улсын төсвийн дүрмүүд хэрхэн хэрэгжиж байгаад хяналт тавих, төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдлын шинжилгээ хийх үүрэгтэй байна. Зөвхөн энэ хоёр чиг үүргийг дангаараа гүйцэтгэх үүрэгтэй төсвийн шинжилгээний албад нь 10 хүртэлх үндсэн ажилтантай жижиг нэгжүүд байна.

Бодлогын өртөг тооцоолол гүйцэтгэдэг төсвийн шинжилгээний нэгжүүдийн тайлан мэдээллээс үзэхэд бодлогын өртөг тооцох үйл ажиллагаа нь дараах үндсэн давуу талыг олгодог байна.

- **Нотолгоонд суурилсан шийдвэр гаргалтыг дэмжинэ.** Бодлогын өртөг тооцоолол нь бодлогын янз бүрийн хувилбаруудын өртгийг харьцуулах боломжийг бодлого боловсруулагчдад олгоно. Ингэснээр хамгийн үр ашигтай, үр дүнтэй бодлогын хувилбарыг сонгох боломж бүрдэнэ. Хэт их өртөгтэй хэр нь боломжит үр дүн багатай бодлогыг сохроор хэрэгжүүлэх боломжууд хаагдана. Мөн бодлогын өртөг тооцоолол нь төсвийн хязгаарлагдмал нөөцийг оновчтой хуваарилж, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхэд тусалдаг. Улмаар энэ арга хэрэгсэл нь төсвөөс санхүүжүүлэх хөтөлбөр, арга хэмжээнүүдийн өртөг зардлыг тоогоор илэрхийлж тооцсоны үр дүнд эдгээр бодлогыг эрэмбэлж, байгаа нөөцдөө тулгуурлан хамгийн гол асуудлуудыг анхаарч шийдвэрлэхэд нь бодлого боловсруулагчдад тусалдаг.
- **Ил тод, нээлттэй байдлыг дээшлүүлнэ.** Бодлогын өртөг тооцооны тайлангууд олон нийтийн хяналт тавих чухал хэрэгсэл болдог. Бодлогын боломжит зардал, үр нөлөөг ил тод болгосноор иргэд бодлого боловсруулагчдад хариуцлага тооцож, бодлогын сонголтын талаар мэдээлэлтэй мэтгэлцээнд оролцох боломж бүрдэнэ. Үүнийг дагаад хуурамч мэдээлэл багасна. Ямар нэг бодлогыг дэмжих эсвэл эсэргүүцэхэд ашигладаг ташаа мэдээлэл, нотлогдоогүй дүгнэлтүүдийг сайн хийсэн өртгийн тооцооллоор няцаах боломжтой. Өгөгдөлд суурилсан дүн шинжилгээ нь нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулах суурь болно. Мөн бодлогын өртөг тооцох үйл явц нь урьдчилж хараагүй үр дагавар, үр ашиггүй байдлыг илрүүлэх ч боломжтой. Энэ нь аливаа бодлогыг хэрэгжүүлэхээсээ өмнө боловсронгуй болгож, илүү сайн үр дүнд хүргэх боломжийг олгодог.

- **Бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилт сайжирна.** Бодлогын өртгийг тооцсоноор бодлоготой холбоотой шууд зардал (хэрэгжүүлэх зардал) болон шууд бус зардлын (бусад салбар дахь дам нөлөө) аль алиныг нь тодорхойлоход тусалдаг. Ингэснээр эдгээр нөлөөллийг хянах стратеги болон зардлыг бууруулах арга хэмжээ авах боломжийг олгодог. Мөн энэ нь тухайн бодлогыг зорилтот бүлэг рүү илүүтэй чиглүүлж, нөөцийг хямгатай ашиглах, бусад бүлгүүдэд үзүүлэх урьдчилж хараагүй үр дагаврыг багасгахад тусална. Бодлогын өртгийг тооцсоноор тухайн бодлогын үр нөлөөг үр нөлөөг цаг хугацааны явцад хянах, үнэлэх суурийг тогтоож өгдөг. Ингэснээр бодит үр дүн болон урьдчилан тооцоолоогүй зардалд үндэслэн бодлогыг тухай бүрд нь тохируулж өөрчлөх, сайжруулах боломж олгодог.
- **Урт хугацааны тогтвортой байдал нэмэгдэнэ.** Бодлогын өртөг тооцооллыг иж бүрнээр хийж чадвал тухайн бодлогын нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг үнэлэх нэг чухал суурийг бүрдүүлж чадна. Нөөцийг хэмнэлттэй, хариуцлагатай зарцуулах нь тогтвортой байдлын нэг чухал нөхцөл юм. Мөн өртөг тооцох нь тухайн бодлогын хуваарилалтын боломжит нөлөөллийг (distributional effect) тодорхойлсноор нийгмийн бүлгүүдэд хэт ялгавартай дарамт учруулахгүй байх, одоо байгаа тэгш бус байдлыг улам хурцатгахгүй байх шийдвэр гаргах боломж бүрдэнэ. Ерөнхийдөө бодлогын янз бүрийн хувилбаруудтай холбоотой болзошгүй эрсдэл, зардлыг тооцсоноор эрсдэлийн удирдлагын стратеги, сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга замыг тодорхойлох боломж бүрдэнэ.

Олон улсын парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний байгууллагуудаас Их Британи болон Канад улсын жишээг энд тодруулж авч үзье. Энэ чиглэлээр өмнө хийсэн судалгаанд сонгосон энэ хоёр улсаас гадна Австрали, АНУ, БНСУ зэрэг улсын жишээг дэлгэрэнгүй авч үзсэн байдаг (Ц.Бямбацогт, 2022).

Их Британийн Төсвийн Хариуцлагын Алба

Жишээлбэл ИБУИНВУ улс бодлогын өртөг тооцох, дүн шинжилгээ хийх тогтолцооны сайн туршлагатай. ИБУИНВУ-ийн засгийн газар ихэвчлэн Сангийн яам (Treasury), Төсвийн хариуцлагын алба (Office for the Budget Responsibility) зэрэг байгууллагаар дамжуулан бодлогын зардал, үр өгөөжийн талаар нарийн үнэлгээ хийдэг. Эдгээр үнэлгээ нь төсөв боловсруулах үйл явцад шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангахад тусалдаг. Мөн ИБУИНВУ-д эдийн засаг, төсвийн нарийвчилсан дүн шинжилгээг төсвийн тайлан, бодлогын нөлөөллийн үнэлгээний хэлбэрээр нийтэлдэг уламжлалтай.

Төсвийн хариуцлагын алба нь бодлого боловсруулагчдыг шийдвэр гаргахад дэмжлэг үзүүлэх гол зорилготой (OBR, 2024). Тус алба бодлогын өртгийн үр нөлөөг тооцохдоо хагас жил тутам эдийн засгийн урт хугацааны таамаглал боловсруулж нийтэлдэг. Жишээ нь, 2023 оны 3-р сард боловсруулсан таамаглалд 2023-2028 оныг хамруулсан бөгөөд 2022 оны 11-р сард боловсруулсан таамаглалаа шинэчилжээ (OBR, 2023a).

Иймээс бодлогын баримт бичгүүдийн улсын төсөвт үзүүлэх шууд болон зан төлөвийн нөлөөг тооцоолохоос гадна дээрх таамаглалдаа тулгуурлан жилийн төсөв, том нөлөө бүхий бодлого, арга хэмжээнүүдийн хувьд макро эдийн засгийн загвар ашиглан эдийн засгийн нийт нөлөөг тооцоолдог. Эдийн засгийн таамаглал боловсруулах, бодлогын нийт нөлөөг тооцохдоо бусад судалгаа, шинжилгээний байгууллагын тооцоотой харьцуулж, засаж сайжруулдаг байна. Тэдний ашигладаг макро эдийн засгийн загварыг 1970-аад онд Сангийн яам анх боловсруулж, түүнээс хойш байнга шинэчилж ирсэн бөгөөд 2010 оноос хойш Төслийн хариуцлагын алба ба Сангийн яамны хооронд Санамж бичиг байгуулж, уг загварыг хамтран эзэмшиж хөгжүүлж байна. Хоёр байгууллага яг нэг ижил загвар ашиглаж байгаа учраас эдийн засгийн урт хугацааны таамаглал нь хоорондоо адилхан байх бөгөөд таамаглалд ашиглах урьдач нөхцөл, нэмэлт тохируулгуудаас хамаарсан таамаглалын зөрүүг харах боломжтой.

Төсвийн хариуцлагын алба эдийн засгийн таамаглал, бодлогын өртгийн тооцоололд ашигладаг загварын танилцуулга, программын кодоо олон нийтэд нээлттэй байршуулдаг (OBR, 2013). Энэ нь бусад судлаачид, олон нийтийг уг загварыг шалгах, Төсвийн хариуцлагын алба болон Сангийн яамны гаргасан тооцооллуудыг нягтлах боломжийг олгодог. Нөгөө талаас энэ нь тус загварт итгэх олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэх сайн нөлөөтэй.

Тус алба бодлого, арга хэмжээний өртгийн тооцоог гүйцэтгэсний дараа уг тооцооны танилцуулгыг дараах загварын дагуу хураангуйлан бэлтгэж олон нийтэд танилцуулдаг. Жишээ нь, тус алба жил бүр 2 удаа ирэх жилийн төсвийн төслийн бодлогын өртгийн тооцооллыг танилцуулдаг бөгөөд 2023 оны 3-р сарын танилцуулгад 2023 оны 7-р сараас шинээр хэрэгжүүлж эхлэх 55 төсөл, арга хэмжээний ирэх 5 жилийн бодлогын өртгийн тооцооны мэдээллийг хүргэсэн байна (OBR, 2023b).

Доорх загварт харуулснаар, эхлээд өртөг тооцсон бодлого, арга хэмжээний нэрийг дэлгэрэнгүй бичнэ.

Бодлогын өртгийн нөлөөллийг тайлагнах загвар хүснэгт

1. Бодлого, арга хэмжээний нэр	
2. Өртгийн суурь	
3. Өртөг тооцоолол	
4. Төсөвт 2024-2028 онд үзүүлэх нөлөө, сая паунд, жил бүрээр	
5. Тодорхойгүй асуудал	

Хоёрдугаарт, тухайн бодлогын өртгийн суурь нь юу болохыг тайлбарлана. Энэ нь тухайн бодлого, арга хэмжээний зорилтот бүлэг нь хэн болох, хэнд энэ бодлого хөтөлбөр

чиглэж байгаа тухай юм. Жишээлбэл, тодорхой салбарын үйл ажиллагааг дэмжих арга хэмжээний хувьд өртгийн суурь нь уг дэмжлэгт хамрагдах иргэд, аж ахуйн нэгжүүд байна. Эдгээр хамрагдагч ямар шалгуур хангасан байх, хамрагдах иргэд, аж ахуйн нэгжийн тоо хэд байгаа, цаашид хэд болох таамаглал зэрэг мэдээллийг энд оруулна.

Гуравдугаарт, бодлогын өртгийг хэрхэн тооцсон аргачлалаа танилцуулна. Тухайлбал, бодлого хөтөлбөрийн төсөвт үзүүлэх шууд нөлөө, зан төлөвийн нөлөө, нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөөний алийг тооцсон, уг тооцоог хэрхэн яаж гүйцэтгэснээ товч тайлбарлана. Жишээлбэл, халамжийн нэг хөтөлбөрт хамрагдах насны босгыг бууруулах арга хэмжээ төлөвлөж байгаа тохиолдолд, насны босгыг бууруулснаар жилд нэмж хамрагдах хүмүүсийн тоог нэг хүнд олгох халамжийн дүнгээр үржүүлж төсөв дээр нэмэгдэх халамжийн зардлыг тооцсоноо бичнэ. Мөн халамж авагчдын тоо өсөж, халамжийн үйлчилгээний байгууллагын ачаалал ихэссэнээр хэдэн төгрөгийн цалин болон нэмэлт зардал гарсныг дурдана.

Дөрөвдүгээрт, тухайн арга хэмжээ хэрэгжсэнээр ирэх 5 жилд төсөвт хэдэн төгрөгийн ачаалал үзүүлэхийг жил бүрээр тооцож бичнэ.

Эцэст нь, бодит байдал дээр төсвийн ачаалал энэ тооцооллоос зөрүүтэй гарч болох асуудлуудын талаар тайлбар оруулна. Жишээлбэл, тухайн хөтөлбөр, арга хэмжээнд хамрагдах иргэд, аж ахуйн нэгжийн тоо буюу өртгийн суурийг урьдчилж нарийн тоолох боломжгүй, бүртгэл мэдээлэл хангалтгүй байсан байж болно.

Канадын Парламентын төсвийн хороо

Канад улс бодлогын өртөг тооцох, дүн шинжилгээ хийхдээ хатуу чанд ханддагаараа алдартай. Тус улсын Холбооны засгийн газар нь муж, нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны хамт санал болгож буй бодлого, төсвийн арга хэмжээний санхүү, эдийн засгийн үр дагаварт үнэлгээ хийдэг (The Parliamentary Budget Officer, 2024).

Канадын Парламентын Төсвийн хороо (PBO) нь аливаа улс төрийн нөлөөллөөс хараат бусаар төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах замаар тус улсын парламентын ардчиллыг хангах эрхэм зорилготой. Эдийн засгийн болон санхүүгийн бие даасан, мэргэжлийн, найдвартай, улс төрийн нөлөөнд автаагүй дүн шинжилгээгээр Парламентыг хангах үүрэгтэй. Мөн Парламентын төсвийн хороо нь шинэ хууль тогтоомж, бодлого хөтөлбөрийн өргөн барих саналын өртгийн тооцоолол хийлгэх парламентын байнгын хороо, парламентын гишүүдийн хүсэлтийг хүлээн авч хариу өгөх, улсын төсөв эдийн засгийн нөхцөл байдлын талаар тайлан бэлтгэх, татвар бүрдүүлэх ба төсөв зарцуулах талаарх танилцуулга мэдээллийг парламентын гишүүдэд хүргэх, улс төрийн намууд болон бие даагчдын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн өртгийн үнэлгээ хийх үүрэгтэй.

Олон нийтийн дунд холбооны засгийн газрын төсвийн төсөөлөл, таамаглалын процессын нарийвчлал болон итгэлтэй байдлын талаар шүүмжлэл их гарах болсон тул тус хороог Холбооны Хариуцлагатай байдлын хуулийн хүрээнд 2008 онд байгуулсан. Тус хороо Засгийн газраас хараат бус бөгөөд шууд Парламентад тайлагнадаг. Эдийн

засаг, санхүүгийн дүн шинжилгээний хувьд хараат бус байхаас гадна өөрсдийн ажлын төлөвлөгөөгөө бие даан шийдвэрлэдэг. Мөн Парламентын төсвийн хороо нь менежмент, шаардлагад нийцсэн мэдлэг туршлагатай эдийн засагч, төрийн санхүүчдийг ажилд авах шийдвэрийг бие даан гаргадаг.

Тус хороо нь бодлогын өртгийн тооцооллыг бодитой хийж, урт хугацааны эрсдэлүүдийг харгалзахын тулд уур амьсгалын өөрчлөлт, орон сууцны хангамж, өндөр технологи, батлан хамгаалах үйл ажиллагааны ирээдүй зэрэг нэлээд өргөн хүрээний сэдвээр судалгаа шинжилгээ бэлтгэдэг. Иймээс судалгааны чиглэл, тоон өгөгдлөөс шалтгаалаад олон янзын аргачлалаар өртгийн тооцоолол хийдэг. Хийгдсэн судалгааны чанарын баталгааг хангахын тулд судалгааны тайлангуудад арга зүйгээ дэлгэрэнгүй танилцуулж хавсаргадаг. Өртөг тооцох аргаа яаж сонгох, ямар загвар ашиглах, ямар нөхцөл дэвшүүлэх зэрэг шийдвэрийг тус хороо өөрсдийн туршлага дээр үндэслэн бие даан шийддэг. Бодлогын өртөг тооцох аргачлалын талаар эцсийн шийдвэр гаргахдаа бусад судалгааны байгууллагууд, экспертүүдээс бас санал зөвлөгөө авдаг.

Гэхдээ тус хороо судалгааны ажлууд дээрээ бодлогын зөвлөмж дэвшүүлдэггүй. Өртөг тооцооллын ажил нь Парламентад өргөн барих бодлогын арга хэмжээнүүдийн төсөвт үзүүлэх нөлөөний талаарх дүгнэлт гаргахад чиглэдэг. Тухайн бодлого, арга хэмжээний саналуудад үнэлгээ дүгнэлт гаргасан гэдэг нь уг бодлогыг дэмжиж, зөвшөөрч байгаа гэсэн үг биш.

Парламентын гишүүдийн хүсэлт ирүүлсэн бодлогын өртгийн үнэлгээ, судалгааны ажлууд нь аргачлал, тоон мэдээллийн боломжоос шалтгаалаад янз бүрийн хугацаа шаарддаг. Зарим нь бэлэн хүснэгт загвар ашиглаад шуурхай үр дүн гардаг бол зарим судалгаа хэдэн сарын хугацаа шаарддаг. Үнэлгээ, судалгааны ажлын хүсэлтийг парламентын гишүүдээс цахим шуудангаар хүлээж авдаг байна.

Парламентын төсвийн хороо жилийн улсын төсөв боловсруулахад оролцдоггүй. Учир нь уг хороо Засгийн газарт хамаарахгүй. Харин Засгийн газраас өргөн барьсан төсвийн тухай, түүнд хийсэн шинжилгээний талаарх мэдээллийг парламентын гишүүдийн хүсэлтээр, эсвэл өөрсдийн судалгааны тайлангаар дамжуулж хүргэдэг. Жилийн баталсан төлөвлөгөөнд зааснаар, тус хороо улсын төсвийн шинжилгээ болон хагас жилийн явцын 2 тайлан, үндсэн болон нэмэлт тооцооллын 4 тайлан, хагас жил тутмын эдийн засаг, төсвийн тойм 2 тайлан, жил тутмын Төсвийн тогтвортой байдлын 1 тайланг тогтмол гаргадаг байна. Жишээлбэл, 2024 оны 3-р сард тус хороо хагас жил тутмын явцын тайлангаа олон нийтэд хүргэж, 2028 он хүртэлх Канадын эдийн засгийн төлөв, төсвийн нөхцөл байдлын талаарх таамаглалаа танилцуулсан байна (РВО, 2024а).

Мөн улсын эдийн засаг, санхүүд томоохон нөлөөтэй асуудлаар судалгааны тайлан гаргадаг бөгөөд үүнийгээ төлөвлөгөөндөө тусгадаг. Жишээлбэл, тус хороо 2024 оны төлөвлөгөөндөө туйлын мөс зүсэгч хөлөг онгоцны өртгийн шинжилгээ, газрын тос байгалийн хийн бохирдлыг хязгаарлах бодлогын нөлөө, шинэ цахилгаан автомашинд тавигдах стандартын нөлөөллийн шинжилгээ, өрхийн бүтэц ба сууцны нөхцөлийн

судалгаа зэргийг гүйцэтгэхээр төлөвлөж байна (РВО, 2024b). Мөн бодлогын өртгийн үнэлгээнд ашиглах нэг хялбаршуулсан загвар хэрэглэгдэхүүн боловсруулах ажээ.

Хэрвээ дотоод болон гадаад орчинд томоохон өөрчлөлт гарч, Парламентын зүгээс уг асуудлаар хүсэлт гаргавал энэ чиглэлийн нэмэлт судалгаа хийнэ. Хэрвээ томоохон нэмэлт судалгаа, шинжилгээний ажлын хүсэлт гарвал тухайн жилийн төсөвтөө нэмэлт тодотгол оруулна.

Ер нь парламентын гишүүд, байнгын хороод, ажлын хэсгүүдээс эдийн засаг, төсөвт нөлөө бүхий, эсвэл эрсдэлд нөлөөлж болох олон янзын асуудлаар бодлогын судалгааны санал хүсэлт гардаг. Гэхдээ эдгээрийг эрэмбэлж, цөөн чухал судалгаануудад анхаарлаа хандуулах шаардлагатай. Тухайн төрлийн судалгаа, үнэлгээг Засгийн газар нийтлээгүй байх, бодит үр нөлөө нь Засгийн газрын тооцсоноос ялгаатай тохиолдлуудад анхаарна. Мөн Парламентын чиг үүрэгт хамгийн их хамааралтай бодлого хөтөлбөрүүдийг анхаарна. Жишээлбэл, Засгийн газрын өргөн барьсан бодлого, хөтөлбөрүүд, Парламентын дээд танхимын хоёр дахь хэлэлцүүлгийг давсан хуулийн төслүүд, парламентын гишүүдийн санаачилж, хурлаар хэлэлцүүлэх жагсаалтад орсон хууль, тогтоолын төслүүд гэсэн дарааллаар эрэмбэлнэ. Мөн парламентын гишүүдийн судалгаа шинжилгээний хүсэлт давхардахаас сэргийлж Парламентын номын сангийн судалгааны нэгжтэй нягт хамтарч ажилладаг.

Тус хороо судалгаа шинжилгээний ажлынхаа чанарыг дээшлүүлэх, ил тод, хариуцлагатай байдлаа хангахын тулд өөрсдийн гүйцэтгэлийн дараах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

- Парламентын ирүүлсэн хүсэлтүүдээс ажлын нэг өдрийн дотор хариу өгсөн хүсэлтийн тоо. Энэ нь тус хороо парламентын гишүүд болон ажлын албадад хэр шуурхай туслалцаа үзүүлж байгааг харуулна.
- Хэлэлцүүлэг, мэтгэлцээнд иш татагдсан тус хорооны судалгаа, шинжилгээний ажлын тоо. Энэ нь тус хорооны ажил Парламентын гишүүдэд хэр зэрэг хэрэгтэй, хамааралтай байгааг харуулна.
- Парламентын төсвийн хорооноос авсан үйлчилгээндээ “сэтгэл ханамжтай” байгаа парламентын гишүүдийн эзлэх хувь. Энэ нь тус хорооны ажил үйлчилгээний ерөнхий чанарыг илэрхийлнэ.
- Бусад холбогдох талуудын ирүүлсэн хүсэлтүүдээс ажлын нэг өдрийн дотор хариу өгсөн хүсэлтийн тоо. Энэ нь тус хороо бусад оролцогч талуудад хэр шуурхай туслалцаа үзүүлж байгааг харуулна.
- Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт өртгийн тооцоо хийлгэхээр ирүүлсэн хүсэлтийн тоо. Энэ нь тус хороо сонгуулийн үед хэр их эрэлттэй байсныг хэмжинэ.

Бодлогын өртөг тооцох үе шат

Бодлогын өртөг тооцох аргачлалыг төсвийн арга хэмжээ бүрд дагаж мөрдөх бөгөөд хэд хэдэн үе шатыг дамждаг. Энэхүү процессыг Их Британийн жишээгээр, Төсвийн хариуцлагын албаны “Бодлогын өртөг ба таамаглал” хэмээх арга зүйн баримт бичигт дурдсан алхмуудаар тайлбарлая (OBR, 2014).

Их Британийн Төсвийн хариуцлагын алба дараах үе шатаар бодлогын өртгийн тооцоолол гүйцэтгэдэг.

1. Нэгдүгээрт, өмнөх үеийн эдийн засгийн таамаглалаас хойш нийтлэгдсэн эдийн засгийн мэдээлэл, эдийн засгийн төлөв байдлын талаарх урьдчилсан дүгнэлтэд тулгуурлан эхний ээлжийн шинэчилсэн эдийн засгийн таамаглалыг бэлтгэж эхэлдэг. Энэхүү эдийн засгийн таамаглалыг Сангийн яаманд илгээж, таамаглалаас гаргахдаа хэрэглэсэн эдийн засгийн голлох хүчин зүйлсийн мэдээг (хэрэглэгчийн өрхийн төсөв, цалин хөлс, аж ахуйн нэгжийн ашиг гэх мэт) ашиглан засгийн газрын холбогдох газруудаас төрөл бүрийн татвар, зарлагын урсгалын урьдчилсан мэдээг гаргуулдаг. Эхний алхамд төрийн санхүүгийн үндсэн нэгжүүдийн урьдчилсан суурь таамаглалыг гаргаж, түүнд эдгээр таамаглалуудыг нэгтгэн нягталж үздэг.
2. Төсвийн эхний шатны төсөөллийн үр дүнг Засгийн газар шинэ бодлогын арга хэмжээ аваагүй тохиолдолд төсвийн зорилтоо биелүүлэх эсвэл үгүй байх магадлалыг гаргаж урьдчилсан байдлаар бэлтгэж гаргана. Энэ бол суурь прогноз юм (арга хэмжээ хэрэгжээгүй үеийн тооцоолол).
3. Засгийн газар, холбогдох байгууллагуудаас гаргах гэж буй бодлогын шийдвэрүүд, тэдгээрийн болзошгүй үр дагавруудыг нягталж үзнэ. Санал болгож буй арга хэмжээний эхний жагсаалтыг Засгийн газраас нь мэдэгдэл гаргахаас ойролцоогоор 7-9 долоо хоногийн өмнө өгдөг.
4. Эдгээр бодлогын арга хэмжээний жагсаалтыг авсны дараа санал болгож буй арга хэмжээ бүрийн нарийвчилсан байдал, өмнө нь авч үзсэн арга хэмжээнүүдийн ижил төстэй байдалд үндэслэн хэлэлцдэг.
5. Хариуцах хэлтэс нь бодлогын нарийвчилсан мэдээллийг багтаасан «өртгийн тэмдэглэл»-ийг илгээж, урьдчилсан тооцооны жил бүр өсгөх эсвэл зардал гаргахаар төлөвлөж буй хэмжээг тооцоолно. Ингэхдээ тооцоогоо дотооддоо баталгаажуулж холбогдох яам, агентлагтай мэдээлэл солилцоно. Үүнийг Их Британид хамгийн чухал, хамгийн их цаг, зардал шаарддаг үе шат гэж үздэг.
6. Бодлогын арга хэмжээний өртөг буюу төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг хянаж үзэхийн зэрэгцээ тус арга хэмжээ эдийн засгийн хэтийн төлөвт дангаар, эсвэл нийлбэр дүнгээр хэрхэн нөлөөлөхийг дүгнэдэг. Энэ нь илүүтэй шууд бус нөлөөллийн үнэлгээнд хамаарна. Шууд бус нөлөөллийн тооцоолол нь бодлогын арга хэмжээний төсвийн шууд нөлөөллийн тооцооноос ялгаатай нь эдийн засгийн өргөн хүрээний үр нөлөөний талаарх дүгнэлт гаргадаг.

7. Урьдчилан таамаглах үйл явцын эхэнд бид (а) арга хэмжээний дараах эдийн засгийн урьдчилсан таамаглалд түүний нөлөөллийг тусгах, (б) баталгаа өгөхийг хүсэж байгаа бол санал болгож буй бодлогын арга хэмжээний талаар мэдэгдэх эцсийн хугацааг хэлэлцэнэ.
8. Эцсийн тооцоолол анхны төслөөс ихээхэн өөрчлөгдсөн байх болно. Бодлогын зарим арга хэмжээг хасаж, заримыг нь нэмсэн байж болдог тул эцсийн үр дүн ихээхэн өөрчлөгдөх тохиолдлууд гардаг.

Их Британид арга хэмжээнүүдийн мэдээллийг гаргахдаа Үнэлгээний картын системийг ашигладаг (scorecard) байна.

Засгийн газар, холбогдох яамд арга хэмжээ авах тухай мэдэгдэл гарсан өдөр арга хэмжээний дараах эцсийн таамаглалыг нийтэлж, бодлогын арга хэмжээний урьдчилсан мэдээ болон Засгийн газрын төсвийн зорилтуудын гүйцэтгэлд хэрхэн нөлөөлсөн талаарх тайлбарыг олон нийтэд нийтэлдэг байна.

Бодлогын өртгийн судалгаанд хамрах шийдвэрүүдийн хүрээ

Их Британийн жишээнээс үзэхэд, Төсвийн хариуцлагын тухай дүрэмд “Засгийн газрын бүх шийдвэрүүд болон төсвийн төлөв байдалд материаллаг нөлөө үзүүлж болох бусад бүх нөхцөл байдлын нөлөөллийг тусгах, ялангуяа эдгээр шийдвэр, нөхцөл байдлын санхүүгийн нөлөөллийг үндэслэлтэй тооцоолох боломжтой тохиолдолд тусгахыг шаарддаг нарийвчлал” гэж үзэж, мөн «Эдгээр шийдвэр, нөхцөл байдлын төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг бодитойгоор тодорхойлох боломжгүй тохиолдолд нөлөөллийг төсвийн тодорхой эрсдэл гэж тэмдэглэх нь зүйтэй” хэмээн үздэг.

Дүрэмд дараах нөлөөллийн аливаа бодлогын шийдвэрийг харгалзан үзэхийг шаарддаг.

- төрийн салбарын татвар болон бусад орлогоос бүрдүүлэх дүн;
- улсын секторын зарцуулдаг дүн (мөн энэ зардлыг хөрөнгө гэж ангилсан эсэх эсвэл одоогийн зарцуулалт);
- төрийн секторын зээл (жишээ нь ЖДҮ зээл, Хөгжлийн банкны зээл, мөн зээл авсан тоо) болон санхүүгийн бусад гүйлгээ (төрөөс хөрөнгө худалдах гэх мэт).

Дүрэмд нэгтгэлийг төв засгийн газар, орон нутгийн засаг захиргаа, төрийн өмчит аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаагаар ангилна. Тооцооллыг гаргахдаа ерөнхийдөө 5 жилийн хугацаа, зорилтот бүлэг, түүнд гарах өөрчлөлтийг тооцдог.

Бодлогын өртөг:

- Бодлогын арга хэмжээнд хамрагдсан өрхийн/хүн амын тоо, аж ахуйн нэгжийн мэдээллийг нэгтгэнэ.
- Бодлогын арга хэмжээний зардлыг тооцохдоо, төсөвт үүсэх шууд зардлыг тооцно.
- Шаардлагатай бол уг арга хэмжээ авагдсаны дараах хэрэглэгч, аж ахуйн нэгж, өрхийн үл хөдлөлийн өөрчлөлтийг таамаглаж болно.

Улсын төсөвт гарах нөлөөг тооцохдоо

- Он жилээр
- Тэрбум/сая паундаар тооцно.

Боломжтой эрсдэл, тодорхой бус байдал

- Юун нь тодорхойгүй байна вэ? (Хамрагдах өрхийн тоо, нөлөөлөл) зэргийг тооцож харгалзах шаардлагатай.
- Тодорхой бус байдлаас шалтгаалан гарч болзошгүй нэмэлт зардал үүсэх магадлалтай тул түүнийг мөн дурдах шаардлагатай байж болно.

Бодлогын өртгийн тооцоонд анхаарах асуудлууд

Хэдийгээр бодлогын өртгийг тооцоолох нь олон давуу тал, ач холбогдолтой боловч зайлшгүй анхаарах шаардлагатай дараах асуудлууд тулгардаг.

- 1. Чадавх, хүний нөөцийн дутагдал.** Парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгжүүд бодлогын өртөг тооцоолол хийхэд тулгардаг хамгийн гол бэрхшээл бол уг тооцооллыг хийхэд шаардлагатай аргачлал, загваруудыг боловсруулах, боловсруулсан загвараар дүн шинжилгээ хийх техник, ур чадвартай хүний нөөцийн хүрэлцээ байдаг. Учир нь өртгийн тооцоолол хийх, түүнд шаардлагатай макро эдийн засгийн суурь төсөөлөл гаргах нь эдийн засгийн нарийн төвөгтэй, өргөн хүрээг хамарсан загвар боловсруулахыг шаарддаг. Ийм ч учраас өртгийн тооцоолол хийдэг улсуудын Парламентын нэгжүүд нь нарийн мэргэжлийн олон судлаачтай байгааг өмнө дурдсан билээ (Зураг 1). Өртөг тооцох түвшин гүнзгийрэх тусам энэ асуудал улам хүндэрнэ. Жишээлбэл, тухайн бодлогын богино хугацааны, шууд өртгийг тооцоолоход харьцангуй бага чадавх шаардах бол урт хугацааны, өргөн хүрээтэй нийт эдийн засгийн нөлөөлөл буюу ерөнхий тэнцвэрийн үр дүнг тодорхойлоход илүү их чадавх шаардана.
- 2. Тоон мэдээлэл дутагдалтай байх.** Өртгийн нарийвчилсан тооцоо хийхэд найдвартай тоон өгөгдөл дутуу байх явдал түгээмэл тохиолддог. Ялангуяа эдийн засаг, санхүүгийн бүртгэл мэдээлэл бүрэн хөгжөөгүй, далд эдийн засаг буюу албан бус эдийн засгийн үйл ажиллагаа ихтэй улс оронд энэ бэрхшээл элбэг тохиолддог. Жишээлбэл, хүн амын орлогын татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар гэх мэт төсвийн орлогод чухал нөлөөтэй асуудлаар төсвийн нөлөөллийн тооцоо хийхэд татварын албан ёсны бүртгэлд хамрагдаагүй албан бус секторын эзлэх хувь нь харгалзан үзэх маш чухал хүчин зүйл болдог.
- 3. Тооцох боломжгүй нөлөөлөл.** Зарим бодлогын өртөг, үр нөлөөг тооцох боломжгүй буюу мөнгөн дүнгээр илэрхийлэхэд төвөгтэй байж болно. Жишээлбэл, хөдөө аж ахуй салбарын хөнгөлөлттэй зээлийн үр дүнд хүн амын амьдралын чанар хэрхэн дээшилснийг хэмжихэд төвөгтэй.

- 4. Урьдач нөхцөл ба тодорхой бус байдал.** Бодлогын өртөг тооцоолол, зардал-үр нөлөөний шинжилгээ нь тодорхой урьдач нөхцөлүүд (assumptions) болон загваруудад тулгуурладаг. Гэтэл эдгээр нь шинжилгээнд тодорхой бус байдлыг үүсгэдэг. Ялангуяа түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл, гадаад зах зээлийн нөхцөл байдлаас хүчтэй хамаардаг, байгаль цаг уураас хамааралтай хөдөө аж ахуй давамгайлсан хөгжиж буй жижиг эдийн засагтай улсын эдийн засагт тодорхой бус байдал, эдийн засгийн хэлбэлзэл маш их байдаг. Үүнийг шийдэхийн тулд тооцоолол хийсэн аргачлал, загвараа нээлттэй болгож бусад судлаачдын санал шүүмжийг авах, янз бүрийн нөхцөл байдлын өөрчлөлтийн мэдрэмжийн шинжилгээ хийх шаардлагатай. Энэ бүхэн нь төсвийн шинжилгээний багаас нэмэлт үйл ажиллагаа, хүчин чармайлт шаардана.

Бодлогын өртгийн тооцооллыг Монголын нөхцөлд хийх боломж

Манай улсын хувьд төсвийн зарлага, төсвийн хөрөнгө оруулалт сүүлийн 20 жилд үлэмж өсөж, төсөвтэй холбоотой нийгмийн зардал, хөрөнгө оруулалт, халамж, шилжилтийн үр дүн асар өндөр болсон ч түүний үр өгөөжийн шинжилгээ, хяналт нь парламентын түвшин ч, Засгийн газрын түвшинд тууштай бөгөөд шинжлэх ухаанд суурилсан байдлаар хийгдэж байгаагүй тул төсвийн зарлага, түүнтэй холбоотой бодлогын зардлын үр дүнгийн шинжилгээ ихээхэн дутагдалтай байна. Жишээлбэл, манай улсад хамгийн сайн дата, мэдээлэл бүрдсэн байх учиртай хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг нийт хүүхдийн 90%-д олгох 2023 оны шийдвэр гэхэд л хэрэгжүүлэх аргачлал, хэмжилтийн хувьд ихээхэн шүүмжлэл дагуулж байв. Иймээс бодлогын өртөг тооцох олон улсын туршлагыг манай улсад нэвтрүүлж боловсронгуй болгох нь өндөр ач холбогдолтой юм.

Олон улсын туршлагаас үзэхэд, бодлогын өртгийн тооцооллыг Парламентын дэргэдэх төсвийн судалгааны нэгжээр бие даан гүйцэтгэх нь олон чухал давуу талтай боловч нэлээд олон хүндрэлтэй асуудал тулгардаг байна. Иймээс УИХ-ын Тамгын газрын өнөөгийн чадавх, нөөц бололцооны хүрээнд дараах хэлбэрүүдээр бодлого, хөтөлбөрийн өртөг тооцооллыг зохион байгуулж болох юм.

- **Өртгийн тооцоолол хийх түвшний ангилал гаргах.** Бодлого, хөтөлбөрийн хамрах хүрээ, улсын төсөв ба эдийн засагт үзүүлэх боломжит нөлөөнөөс нь хамаарч өртгийн тооцооллыг өөр өөр түвшинд гүйцэтгэх ангилал, аргачлалыг боловсруулах нь зүйтэй. Жишээлбэл, хамрах хүрээ багатай буюу төсвийн нөлөөлөл багатай бодлого, хөтөлбөрийн хувьд зөвхөн төсвийн зардалд үзүүлэх шууд нөлөөг үнэлэх, харин хамрах хүрээ болон боломжит төсвийн нөлөөлөл ихтэй хөтөлбөрийн хувьд зан төлөвийн (behavioral) нөлөөг үнэлэх зэргээр тодорхой зааж өгч болох юм. Гэхдээ олон улсын жишээнүүдээс харахад, өртөг тооцооллын түвшний ангиллыг тодорхойлохдоо мөнгөн дүнгээс илүүтэйгээр тухайн бодлого арга хэмжээний хамрах хүрээ, сэдвээс хамаарч тодорхойлдог байна. Үүнтэй холбоотойгоор, судлаач Ц.Бямбацогт (2022)-ын дэвшүүлсэн ангилал тодорхойлох саналын дагуу УИХ-д өргөн мэдүүлсэн хууль, тогтоомжийн төслийн төрлөөс нь хамааруулж ангилал тогтоож болно. Жишээлбэл, зээл,

төсвийн зардлыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ, халамжийн бодлого, төлбөр хураамжийн өөрчлөлтийн талаарх шийдвэрийн хувьд шууд буюу статик нөлөөг тооцох, бүх төрлийн татварын өөрчлөлт, нийгмийн даатгалын шимтгэл, бодлогын өөрчлөлт, төсвийн зардлыг их хэмжээгээр нэмэгдүүлэх арга хэмжээ бол шууд болон зан төлөвийн нөлөөг тооцох, өргөн барьсан улсын төсөв, төсвийн тодотгол, төсвийн хүрээний мэдэгдэл зэргийн хувьд нийт эдийн засгийн нөлөөг тооцох гэх мэт.

- **Бодлого, хөтөлбөрийн улсын төсөвт үзүүлэх шууд нөлөөг тооцоход голлон төвлөрөх.** Бодлогын өртгийн тооцоолол хийдэг хөгжингүй улсууд ихэнх нь зөвхөн энэ хүрээнд бодлогын өртөг тооцооллыг хийж байна. Бодлого хөтөлбөрийн нийт эдийн засгийн нөлөөг тооцох нь техник арга зүй, хүний нөөцийн чадавх илүү ихээр шаардах тул Парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгж энэ түвшний шинжилгээг хийх шаардлагагүй юм. Зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл зарим томоохон, чухал хөтөлбөрийн нийт эдийн засгийн нөлөөллийн үнэлгээг мэргэжлийн судлаачид, судалгааны байгууллагад захиалга өгөх замаар хийлгэж болно. Гэхдээ Парламентын дэргэдэх төсвийн судалгааны нэгж төсвийн зардлын тооцоог өөрсдөө хийхгүй, бусад судалгааны байгууллагаар хийлгэх боломжтой боловч энэ үйл ажиллагааг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх талаас нь авч үзвэл төдийлөн ялгаагүй шийдэл юм. Хэрвээ тухайн чиглэлийн судалгаа, үнэлгээний ажлыг Засгийн газрын байгууллагууд чанартай, шаардлага хангахуйц гүйцэтгэсэн байвал давхардуулан хийх шаардлагагүй.
- **Аль болох цөөн, чухал ач холбогдолтой бодлогын өртгийн тооцоололд төвлөрөх.** Жилд парламентад 100 орчим хууль, тогтоолын төсөл өргөн мэдүүлдэг (Ц.Бямбацогт, 2022) бөгөөд энэ бүгдэд өртөг тооцооллын нарийвчилсан үнэлгээ хийх шаардлагагүй, тийм бололцоо ч байхгүй. Иймээс өртгийн тооцоолол хийх хууль, тогтоолын тоонд хязгаар тавих байдлаар өөрсдийн чадавх бололцоонд нийцүүлэн хамгийн чухал ач холбогдолтой, цөөн тооны үнэлгээнд анхаарал хандуулах нь зүйтэй. Жишээ нь, Парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгж нь жилдээ нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг 3 хүртэлх хөтөлбөрийн хувьд, зан төлөвийн нөлөөллийн үнэлгээг 3 хүртэлх хөтөлбөрийн хувьд, шууд буюу статик нөлөөллийн үнэлгээг 20 хүртэлх хөтөлбөрийн хувьд гүйцэтгэнэ гэх мэт хязгаарлалт зааж өгч болох юм.
- **Дунд хугацааны төсөөлөл хийх.** Хэрвээ Парламентын дэргэдэх төсвийн судалгааны нэгж бодлогын өртгийн тооцоололд нийт эдийн засгийн нөлөөллийг заавал хийдэг байна гэж шийдвэл үүнд зайлшгүй шаардлагатай алхам бол макро эдийн засгийн дунд ба урт хугацааны төсөөлөл боловсруулах явдал юм. Энэ тохиолдолд өнөөгийн хүний нөөц, чадавх, Монголын эдийн засгийн онцлогийг харгалзан уг төсөөллийн хамрах хугацааг 5 жилээс хэтрүүлэхгүй байхаар тогтоох нь зүйтэй. Энэхүү дунд хугацааны макро эдийн засгийн төсөөлөл боловсруулах нь нийт эдийн засгийн нөлөөлөл тооцох үйл ажиллагааны нэг хэсэг учраас жилд 1 удаа гүйцэтгэж байх нь тохиромжтой.

- **Бусад судалгааны нэгжүүдтэй хамтрах.** Парламентын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгжийн хүний нөөц чадавх, ажлын ачааллыг багасгах үүднээс бодлогын өртөг тооцоолох үйл ажиллагааны өндөр чадавх шаардсан зарим хэсгүүдийг, тухайлбал, зан төлөвийн нөлөөлөл тооцох, нийт эдийн засгийн нөлөөлөл тооцох, макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны төсөөлөл боловсруулах судалгааг улсын төсвөөс санхүүждэг бусад судалгааны байгууллагуудтай хамтран хийх, эсвэл тэдний хийсэн үнэлгээг шууд авч ашиглаж болох юм. Их Британийн Төсвийн хариуцлагын алба нь өртөг тооцооллын гол загвараа Сангийн яамтай хамтран хөгжүүлж, суурь таамаглал, тоон мэдээллээ бэлтгэдэг жишээг өмнө дурдсан билээ. Иймээс, УИХ-ын дэргэдэх төсвийн шинжилгээний нэгж нь Монголбанк, Эдийн засаг, хөгжлийн Яам, Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дэргэд байгуулагдах судалгааны алба зэрэгтэй хамтран ажиллах санамж бичиг байгуулж, тоон мэдээллээ хуваалцах, суурь загварууд хамтран боловсруулах, томоохон бодлого хөтөлбөрийн үнэлгээг хамтран гүйцэтгэдэг байж болох юм.

Процессын хувьд өртөг тооцож байгаа байгууллага (Их Британий хувьд OBR) болон төсвийг бэлдэж байгаа төрийн санхүү эрхэлсэн төв байгууллага (тухайлбал Монголын нөхцөлд Сангийн яам) төсвийн бодлогын өртгийн тооцоог бэлдэх, нэгтгэх, хянах процессыг нэлээд нарийвчлан хэрэгжүүлж, мэдээллээ байнга солилцох процессыг эхлүүлж ажиллах боломжтой. Сангийн яамнаас гадна нийгмийн зардал, халамжийг хамгийн ихээр зарцуулдаг Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам ч энэхүү процесст идэвхтэй оролцох шаардлагатай. Учир нь нийгмийн халамжийн зардал, процесс, зорилтот бүлгүүдийн хувьд тэд хамгийн их мэдээлэлтэй байгаа.

Монгол Улсын хувьд бодлогоор төсвийн татаасыг олгох, ЖДҮ-ийн зээл өгөх, өрхийн аж ахуйд ихээхэн нөлөөлөх хүнсний импортод татвар ноогдуулах талаар идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллага нь Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам тул Монголын нөхцөлд өртөг тооцоололд эхний ээлжид хөдөлмөр нийгмийн халамж, төсөв, санхүү, эдийн засаг, хөдөө аж ахуй, хөнгөн аж үйлдвэр хариуцсан яамд идэвхтэй оролцох нь оновчтой. Мөн Монголын нөхцөлд үүнээс гадна Эрүүл мэндийн яам эрүүл мэндийн даатгал, зардал, эмийн үнэ, хангамжид ихээхэн нөлөөтэй тул эрүүл мэндийн бодлогын үр дүнг тооцоход тус яамны ажлын хэсэг зайлшгүй оролцох нь чухал.

ХАВСРАЛТ 2.

**МОНГОЛЫН МАКРО-ТӨСВИЙН
ЗАГВАРЫН ТАНИЛЦУУЛГА**

Төрөөс хэрэгжүүлэх томоохон бодлогын арга хэмжээ нь нийт эдийн засагт чухал нөлөө үзүүлж болно. Иймд бодлогын өртөг тооцохдоо тухайн бодлого нь эдийн засгийн өсөлт, ажил эрхлэлт, инфляц, бусад макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлөх талаар дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай. Бодлогын өртгийн иж бүрэн шинжилгээ нь макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны суурь таамаглалд тулгуурладаг.

Бодлогын өртгийн нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийг тооцох, эдийн засгийн дунд ба урт хугацааны прогноз дэвшүүлэхэд ашиглах Макро төсвийн загварыг зөвлөх судалгааны баг боловсруулсан. Уг загвар нь Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн (Natural Resource Governance Institute)-ийн боловсруулж, 2017 онд Монголын эдийн засагт тохируулж бэлтгэсэн макро эдийн засгийн загварыг өргөтгөсөн хувилбар юм. Уг загварын онцлог, хэрхэн ажиллах, ямар үр дүн гарах талаар дараах хэсгүүдэд дэлгэрэнгүй танилцуулав.

Монголын макро-төсвийн загвар нь Монголын эдийн засгийн нээлттэй, энгийн, ашиглахад хялбар загвар юм. Энэхүү загвар нь суурь сценарийг төсөөлөх, ялгаатай шокууд болон бодлогын өөрчлөлтүүд хэрхэн урт хугацаанд макро-эдийн засаг, төсвийн гол хувьсагчдад нөлөөлөхийг харуулахад чиглэсэн.

Макро-төсвийн загвар нь дараах үндсэн гурван хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд:

- Макро эдийн засгийн загвар
- Уул уурхайн салбарын блок
- Төсвийн блок

Жижиг хэмжээтэй хагас-бүтцийн макро-эдийн засгийн загвар нь олон төрлийн эдийн засгийн хувьсагчдын хоорондын цогц хамаарлыг үнэлэхэд тусална. Эдгээр хувьсагчдад хэрэглээ, хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн үйлдвэрлэл, төсвийн алдагдал, улсын болон олон улсын үнэ, ханшууд орно.

Уг загвар нь эдийн засгийг (i) уул уурхайн, (ii) хөдөө аж ахуйн, (iii) үндсэн (аж үйлдвэр + үйлчилгээ) гэсэн гурван салбарт хуваан авч үзсэн.

Монголын эдийн засаг уул уурхайн салбараас хүчтэй хамаардаг учраас уул уурхайн салбарын тооцоонд Оюу Толгой, Энержи Ресурс, Эрдэнэс Таван Толгой, Эрдэнэт компаниудын үйл ажиллагааны өнгөрсөн үеийн мэдээлэл, ойрын ирээдүйн төлөвлөгөө, төсөөллийг тусгасан, төслийн түвшний санхүүгийн загваруудыг ашигласан.

Төсвийн блок нь үндсэн татварын болон зардлын бүрдлүүдийн дэлгэрэнгүй төсөөллөөс

гадна төсвийн хамгийн чухал үзүүлэлтүүд болох төсвийн алдагдал, өрийн олон төрлийн хэмжигдэхүүний төсөөллийг гаргана.

Дээрх 3 хэсгийг нийлүүлснээр уул уурхайн салбар, төсөв, нийт эдийн засгийн хоорондын үндсэн уялдаа холбоог харах боломжийг олгоно. Энэ загварыг ашиглан ашигт малтмалын үнийн хэлбэлзэл уул уурхайн салбараар дамжин эдийн засагт үзүүлэх нөлөө, эсвэл төсвийн бодлогын өөрчлөлт нь Монгол Улсын өрийн тогтвортой байдлын төлөв, төсвийн дүрмүүдийн хэрэгжилтэд хэрхэн нөлөөлж болохыг шалгах боломжтой.

Бүх зүйлийг тооцох боломжтой эдийн засгийн загвар гэж үгүй. Энэхүү загварын гол зорилго нь эдийн засгийн нарийвчилсан таамаглал гаргах явдал биш юм. Мөн энэ загвараар эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих оновчтой стратеги юу болох зэрэгт хариулт өгөхгүй. Харин энэ загвар нь хэрэглэгчдэд ялгаатай бодлогын хувилбарын нөлөөллийг суурь хувилбартай харьцуулах боломжийг олгоно. Эдгээр үнэлгээнүүд нь онолын хувьд нийцтэй таамаглал болон сүүлийн жилүүдийн Монголын эдийн засгийн тоон өгөгдлийн хандлага дээр тулгуурласан.

Ижил төстэй макро-төсвийн загваруудыг манай улсын төрийн байгууллагууд (Монголбанк, Сангийн Яам), олон улсын байгууллагууд (ОУВС, Дэлхийн Банк) болон хувийн сектор (хөрөнгө оруулалтын банк, эрдэм шинжилгээний төвүүд) дээр боловсруулж ашигладаг. Жишээ нь, ийм загвар ашиглан 2012 онд Эдийн засгийн судалгаа, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн "Голланд өвчин"-ий эрсдэлийг үнэлсэн. Мөн Дэлхийн Банк, ОУВС богино хугацааны төсөөлөл болон урт хугацааны өсөлтийн загвар боловсруулан Монголын эдийн засгийн таамаглалууд дэвшүүлдэг.

Энд ашиглах Монголын макро-төсвийн GAP загварт дараах урьдач нөхцөлүүд, үүнтэй холбоотой хязгаарлалтуудыг тавьсан. Үүнд:

- Загварын урьдач нөхцөлүүдийг нийт эрэлт, нийт нийлүүлэлт, мөнгөний бодлого гэсэн гурван хэсэгт ерөнхийд нь хуваах боломжтой.
- Жижиг, нээлттэй эдийн засгийг авч үзнэ.
- Бүх эндоген хувьсагч зөрүү (богино хугацаа) ба тренд (дунд хугацаа)-ийн нийлбэрээр бичигдэнэ.
- Богино хугацаанд үнийн түвшин уян хатан бус буюу хөшүүн байх бол дунд хугацаанд үнийн түвшин уян хатан байна.
- Нийт эрэлт ба үйлдвэрлэлийн зөрүү мөнгөний зах зээлийн дотоод, гадаад хүчин зүйлсээр тодорхойлогдоно.
- Нийт нийлүүлэлт буюу Филипсийн муруй дотоодын үнийн түвшин буюу хэрэглээний үнийн индексийн өөрчлөлтийг тодорхойлно.
- Төв банк зээлийн нэрлэсэн хүү, эсвэл валютын нэрлэсэн ханшид нөлөөлж, нийт эрэлтийн хариу үйлдлээр дамжуулан нийт нийлүүлэлтийг тогтворжуулна.

Дунд хугацааны (2023-2028) макро эдийн засгийн төсөөлөл хийхэд дараах урьдач нөхцөлүүд буюу хязгаарлалтууд ашиглалаа. Үүнд:

- Нийлүүлэлтийн тасалдал үүсэхгүй, хилийн ямар нэг хязгаарлалт хийгдэхгүй.
- Ган, зуд тохиолдохгүй.
- Нефтийн бүтээгдэхүүний нийлүүлэлт доголдохгүй байх, мөн гэрээний үнэ өөрчлөгдөхгүй.
- Экпортын гол түүхий эдүүдийн зах зээл дээр ямар нэг хүчтэй, сөрөг цочрол буюу шок тохиолдохгүй.
- Оюу толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалтын хөрөнгө оруулалт, 2024, 2025 онд төлөвлөгөөний дагуу хийгдэнэ.
- Бодлогын хүү 2023 оны III, IV улирал, 2024 оны I, II улиралд өөрчлөгдөхгүй.
- Зарим гол хувьсагчийн ирээдүйн утгыг Монголбанк, Дэлхийн Банк, Олон Улсын Валютын сан, Азийн Хөгжлийн Банкны богино, дунд хугацааны төсөөллөөс авч ашиглав.

Хэдийгээр дээр дурдсан урьдач нөхцөл, хязгаарлалтууд шаардах боловч энд танилцуулж буй Монголын макро-төсвийн загвар нь дараах давуу талуудтай.

- Макро-эдийн засгийн загварууд нь ЭЗХАХБ-ын орнуудад тогтмол ашиглагддаг боловч хөгжиж буй орнуудад маш бага ашиглагддаг. Учир нь найдвартай тоон мэдээллийг олж авахад хүндрэлтэй, эдгээр хэрэгслүүдийг боловсруулах болон байнга хөгжүүлэх нөөц, боломж хязгаарлагдмал, эдгээр загварыг хамгийн сайнаар ашиглах тал дээр туршлага бага байдаг. Энэ загвар нь Монголын эдийн засгийн дүн шинжилгээнд тогтмол ашиглагдах боломжтой.
- Эдийн засгийн ихэнх загварууд нь байгалийн баялгийн салбарын ач холбогдол, түүний онцлогуудыг хангалттай сайн тусгадаггүй. Эдийн засгийн бусад салбартай харьцуулахад уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл хэлбэлзэл ихтэй байдаг. Энэ нь уул уурхайн төслүүдийн өргөжүүлэх төлөвлөгөө, татварын нөхцөлүүдэд гарах өөрчлөлт, эсвэл мега төслүүд хойшлох, түүхий эдийн үнэ хэлбэлзэх зэргээс шалтгаалдаг. Монголын 4 том уурхайн хялбаршуулсан санхүүгийн загварыг нэгтгэсэн нь уурхайн санхүүгийн загварын мэдээллийг макро-эдийн засгийн загваруудтай холбох боломжийг олгосон.
- Ихэнх ийм төрлийн загварууд нь зохиогчийн эрхтэй боловсруулагдсан байдаг бөгөөд загварын программыг олж авахад хүндрэлтэй байдаг. Энэхүү загварт ашиглагдсан ахисан түвшний тооцоолол нь экспертийн түвшний тусгай хэрэгслүүд, ашиглаж, загвар боловсруулахыг шаардана. Гэхдээ ахисан түвшний загварчлалыг MS Excel (XLSX) форматаар хэрэглэгчдэд хялбар, удирдах цонх бүхий нүүр хуудастай байдлаар боловсруулсан. Энэ нь макро-эдийн засгийн загварын талаар туршлага багатай хэрэглэгчид ашиглахад хялбар болсон.
- Тус файл нь хэрэглэгчдэд хялбар интерфэйстэй бөгөөд “Удирдах цонх” гэсэн хуудаст хэрэглэгчид төрөл бүрийн бодлогын хувилбаруудыг турших, үр дүнг

харах боломжийг олгоно. Ашигт малтмалын үнэ, тоо хэмжээ өөрчлөгдөх, эсвэл янз бүрийн татварын болон зардлын арга хэмжээний гол параметруудийг оруулснаар төсөөллийн хувилбарыг гаргаж авч болно.

- Хэрэглэгч нь нэг ба түүнээс дээш шокуудыг нэгэн зэрэг оруулах боломжтой ба дараах зурагт харуулсанчлан хэмжигдэхүүн бүрийн хувьд эерэг, сөрөг утгуудыг оноож өгснөөр үр дүнг харах боломжтой. Мөн хэрэглэгч шокийн эхлэх хугацааг 2023-2030 оны хооронд загварт зааж өгөх боломжтой.

Бодлогын өөрчлөлт, шокийн хэмжээ, хугацааг зааж өгснөөр Зураг 1-ийн баруун талд байрлах графикууд альтернатив хувилбарыг суурь түвшинтэй харьцуулсан байдлаар шокийн нөлөөг дүрсэлнэ. Жишээлбэл, энд НӨАТ-ын хувь хэмжээг 5% болгож бууруулахад эдийн засгийн өсөлт, бодит хэрэглээ, төсвийн орлого, зарлага, төсвийн алдагдал ба ДНБ-ий харьцаа, засгийн газрын өр ба ДНБ-ий харьцаанд гарах өөрчлөлтийг харуулж байна.

Зураг 2. Загвар дахь хэрэглэгчийн цонх



Илүү нарийвчилсан хувилбаруудын нөлөөг харахын тулд “Удирдах цонх - нэмэлт” хуудсанд байрлах хувьсагчдад тохирох өөрчлөлтийг оруулна.

Бодлогын нийт эдийн засгийн нөлөөг үнэлэх өртгийн тооцооны жишээ

Жишээ 1. Нэмэгдсэн өртгийн татварын хувь хэмжээг 5 нэгжээр бууруулах. НӨАТ-ын хувь хэмжээг 10 хувиас 5 хувь болгож 5 нэгжээр бууруулбал төсвийн үндсэн тэнцлийн алдагдлыг ирэх жилүүдэд ДНБ-ий 2% - 2.3% хувьтай тэнцэх хэмжээгээр өсгөхөөр байна. НӨАТ-ын бууралт нь өрхийн хэрэглэх хандлагыг нэмэгдүүлэх учир хувийн хуримтлал, хөрөнгө оруулалтыг дунд хугацаанд бууруулна. Энэхүү татварын өсөлтийн ДНБ-ий өсөлтөд үзүүлэх богино хугацааны эерэг нөлөө нь дунд хугацааны сөрөг нөлөөнөөс их юм.

Зураг 3. НӨАТ-ыг 5 нэгж хувиар бууруулахад гарах макро эдийн засгийн нөлөөнүүд

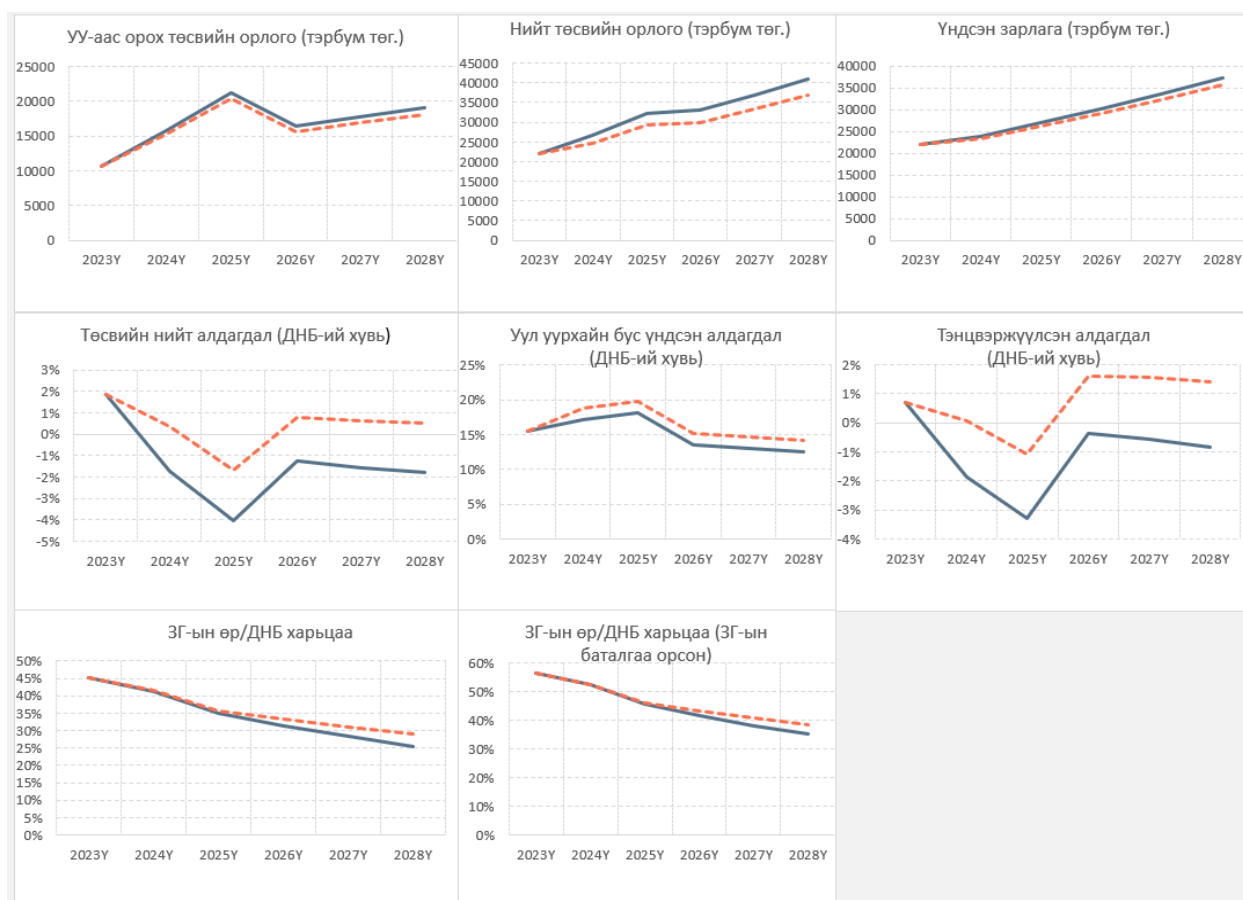


Эх сурвалж: Монголын макро-төсвийн загварын тооцооны үр дүн, NRG

НӨАТ-ын хувь хэмжээ буурснаар бараа бүтээгдэхүүний үнийн өсөлт буюу инфляц богино хугацаанд 3.1 нэгж хувиар буурна. Мөн дунд хугацаандаа ам.долларын ханш сулрах нөлөө үзүүлнэ.

Гэхдээ НӨАТ-ын хувь хэмжээг бууруулах бодлого нь улсын төсөвт ихээхэн сөрөг нөлөө дагуулахаар байна. Тухайлбал, НӨАТ-ын хувь хэмжээ буурснаар төсвийн орлого буурч, төсвийн алдагдал нэмэгдэх сөрөг нөлөөтэй байна. Мөн зээлийн хүү өснө. Үүний нөлөөгөөр 2028 он гэхэд Өр / ДНБ харьцаа суурь хувилбартай харьцуулахад 4 нэгж хувиар өсөх нөлөөтэй байна (Зураг 3).

Зураг 4. НӨАТ-ыг 5 нэгж хувиар бууруулахад гарах төсвийн нөлөөнүүд

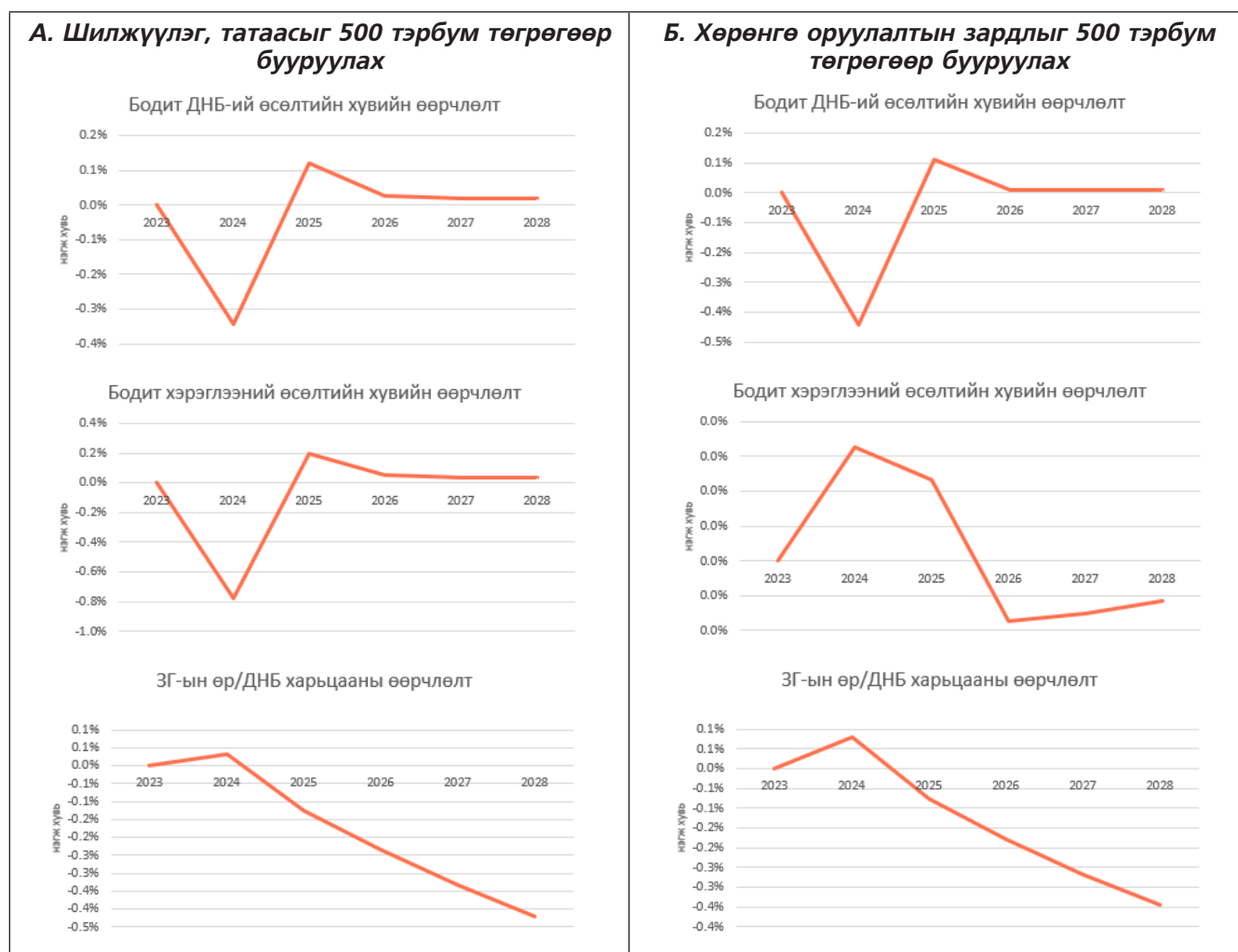


Эх сурвалж: Монголын макро-төсвийн загварын тооцооны үр дүн, NRG1

Жишээ 2. Төсвийн зардлыг танах нь. Засгийн газрын зардал нь (i) Засгийн газрын хэрэглээ, (ii) Засгийн газрын хөрөнгө оруулалт, (iii) нийгмийн шилжүүлэг, татаас гэсэн гурван хэсгээс бүрддэг. Хөрөнгө оруулалтыг танах нь улс төрийн хувьд хамгийн хялбар төсвийн зохицуулалт гэж үздэг. Энэ зохицуулалтын өрхийн хэрэглээнд үзүүлэх сөрөг нөлөө нь бага хэдий ч эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх урт хугацааны сөрөг нөлөө нь үүний төсвийн тогтвортой байдалд үзүүлэх нийт нөлөөг үлэмж хэмжээгээр бууруулдаг. Нийгмийн шилжүүлгийг бууруулах нь Өр/ДНБ харьцааг бууруулахад хамгийн үр дүнтэй боловч, энэ нь хувийн хэрэглээг хамгийн ихээр бууруулах нөлөөтэй.

Зураг 4-т Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын зардал ба шилжүүлэг татаасын зардлыг 500 тэрбум төгрөгөөр тус бүр бууруулах арга хэмжээнүүдийн нөлөөг харьцууллаа. Төсвийн зардлыг танах хоёр бодлогын эдийн засгийн өсөлт болон Засгийн газрын өрийн харьцаанд үзүүлэх нөлөө урт хугацаандаа ойролцоо хандлагатай, бага зэргийн ялгаатай байна. Тухайлбал, шилжүүлэг татаасыг бууруулах бодлого нь яг ижил хэмжээгээр хөрөнгө оруулалтыг бууруулах бодлоготой харьцуулахад урт хугацаандаа буюу 2026 оноос хойш эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх нөлөө нь бага зэрэг илүү байна. Үүнтэй холбоотойгоор, шилжүүлэг татаасын зардлыг бууруулах бодлого нь Засгийн газрын өр ба ДНБ-ий харьцааг бууруулах нөлөө бага зэрэг илүүтэй байна.

Зураг 4. Төсвийн зардлыг 500 тэрбум төгрөгөөр бууруулах хувилбаруудын харьцуулалт



Эх сурвалж: Монголын макро-төсвийн загварын тооцооны үр дүн, NRG1

Харин бодлогын дээрх хоёр хувилбарын өрхийн хэрэглээнд үзүүлэх нөлөө ихээхэн ялгаатай байна. Тухайлбал, шилжүүлэг татаасыг бууруулах бодлого өрхийн хэрэглээний өсөлтийг богино хугацаанд 0.8%-аар бууруулах бол төсвийн хөрөнгө оруулалтыг танах нь өрхийн хэрэглээний өсөлтийг бага зэрэг нэмэгдүүлэхээр байна.

АШИГЛАСАН НОМ ЗҮЙ

- Baatarzorig, T., Galindev, R., & Maisonnave, H. (2018). Effects of ups and downs of the Mongolian mining. *Environment and Development Economics*, 527-542.
- Edge, D. (2021). The Role of Cost-Benefit Analysis in Public Policy Decision-Making. *Berkeley Public Policy Journal*.
- IMF. (2021). *Fiscal Council Dataset*. <https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>
- OBR. (2013). The macroeconomic model. *Briefing paper No. 5*.
- OBR. (2014). Policy costings and our forecast. *Briefing paper No. 6*.
- OBR. (2023a). *Economic and fiscal outlook*. London: Office for Budget Responsibility.
- OBR. (2023b). *Spring Budget 2023*. London: Office for Budget Responsibility.
- OBR. (2024 оны 02 21). *The Office for Budget Responsibility*. What we do: <https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>
- OECD. (2017). *OECD Independent Fiscal Institutions Database*. Geneva: OECD.
- OECD. (2018). Current use of cost-benefit analysis. *Cost-Benefit Analysis and the Environment* (p. 399-422).-Д OECD.
- OECD. (2021). *OECD Independent Fiscal Institutions Database*. Geneva: OECD.
- PBO. (2024a). *Economic and Fiscal Outlook*. Ottawa: The Parliamentary Budget Officer.
- PBO. (2024b). *Work Plan for 2024-25*. Ottawa: The Parliamentary Budget Officer.
- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. (2010). *Cost-benefit analysis in World Bank Projects*. Washington: World Bank.
- The Parliamentary Budget Officer*. (2024 оны 2 21). Office for the Parliamentary Budget Officer: <https://www.pbo-dpb.ca/en/about--a-propos>
- WHO. (2021). *Estimating price and income elasticity of demand*. https://bnttp.net/wp-content/uploads/2021/06/2_2estimatingpriceincomeelasticities.pdf
- УИХ-ын Тамгын газар; Парламентын судалгааны хүрээлэн. (2021). *Хууль, тогтоомжийн төслийн зардал, үр нөлөөг шинжлэх арга зүй, олон улсын туршлага*. Улаанбаатар: УИХ-ын Тамгын газар.
- Ц.Бямбацогт. (2022). *Бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомжийн төслийн улсын төсөвт үзүүлэх үр нөлөөний тооцоолол хийх аргачлалын талаарх судалгаа*. Улаанбаатар: Улсын Их Хурлын Тамгын газар.

ТЭМДЭГЛЭЛ

[illegible]

