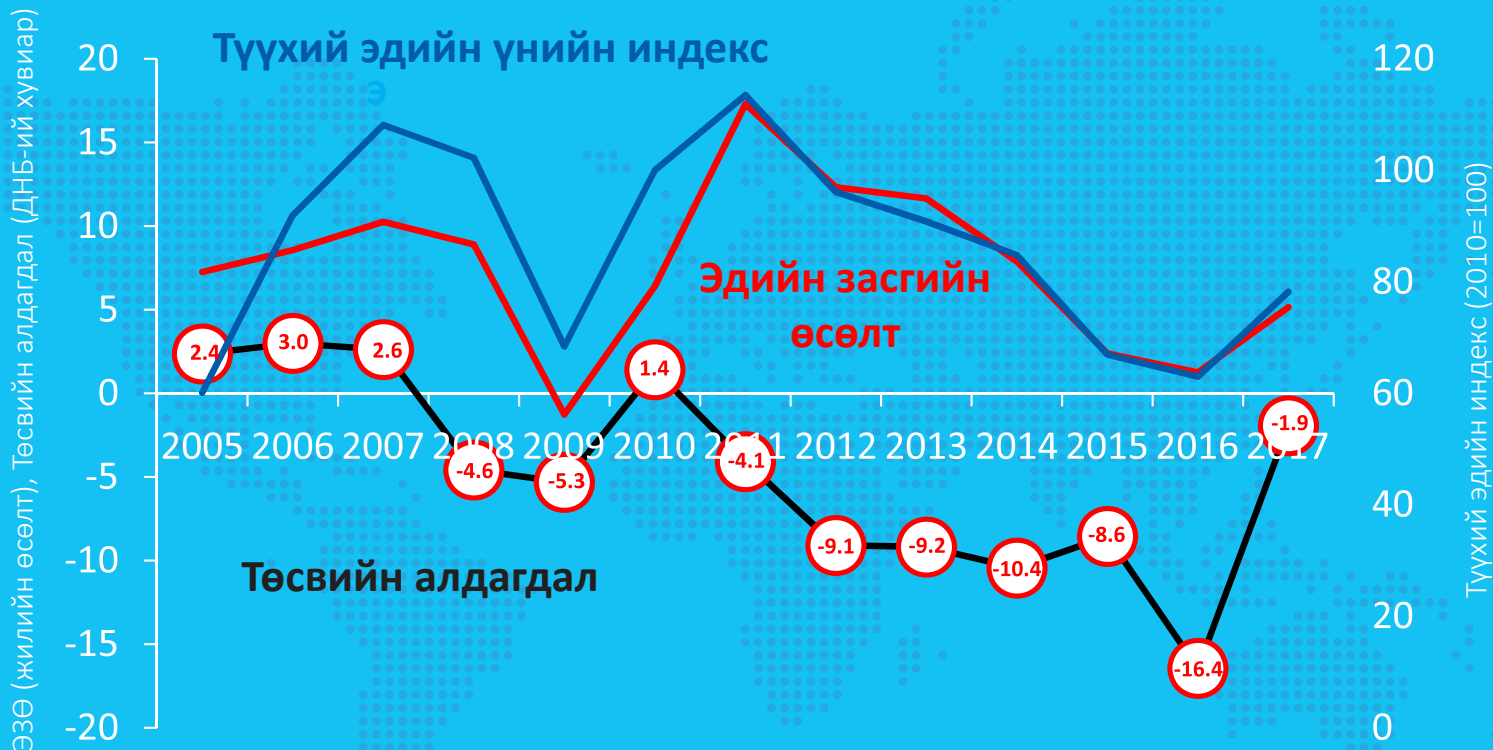


МОНГОЛЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТОЙМ

Тогтвортой бөгөөд хүртээмжтэй өсөлтөд
чиглэсэн төсвийн бодлого
Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг сайжруулах нь



Хураангуй тайлан



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

©2018 Олон улсын сэргээн босголт, хөгжлийн банк / Дэлхийн банк

1818 H Street NW. Washington, DC 20433

Утас: 202-4743-1000. Интернет: worldbank.org

Зарим эрх нь хамгаалагдсан.

Энэхүү тайлан нь Олон улсын сэргээн босголт, хөгжлийн банкны ажилтнуудын бүтээл бөгөөд Дэлхийн банк хамтран хувь нэмрээ оруулсан. Тайланд тусгагдсан үр дүн, тайлбар, дүгнэлт зэрэг нь Дэлхийн банк, Дэлхийн банкны Захирлуудын болон төлөөлж буй улс орны засгийн газрын байр суурийг илэрхийлэх шаардлагагүй. Дэлхийн Банк энэ тайланд дурдагдсан мэдээ мэдээллийн үнэн бодит эсэхэд баталгаа өгөхгүй.

Эрх ба зөвшөөрөл

Энэ бүтээл нь зохиогчийн эрхээр хамгаалагдсан. Уг бүтээлээс зөвшөөрөлгүйгээр хэсэгчлэн, эсвэл бүхлээр нь хуулбарласан тохиолдолд холбогдох хуулийг зөрчиж буй хэрэг гэж үзнэ. Олон улсын сэргээн босголт, хөгжлийн банк / Дэлхийн банк нь өөрийн ажлыг түгээн дэлгэрүүлэхийг хөхиүлэн дэмждэг бөгөөд хэсэгчлэн хэвлэн тараах зөвшөөрлийг шүүрхай олгоно.

Энэхүү бүтээлийн аль нэг хэсгийг хуулбарлах, эсвэл хувилах зөвшөөрөл авах хүсэлтээ бүрэн гүйцэт мэдээллийн хамт дараах хаягаар илгээнэ үү: Copyright Clearance Center, Inc., 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Өөр бусад хэлбэрээр хэвлэн нийтлэх эрх, холбогдох зөвшөөрөл авах талаар асууж тодруулах бол дараах хаягаар хандана үү: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street. NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

МОНГОЛЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТОЙМ

Тогтвортой бөгөөд хүртээмжтэй өсөлтөд
чиглэсэн төсвийн бодлого
Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг
сайжруулах нь

2018 оны 7 дугаар сар

ТАЛАРХАЛ

Энэхүү баримт бичгийг (Дэлхийн Банкны ахлах эдийн засагч болон ажлын багын ахлагч), Жон Паскал, удирдсан гол баг бэлтгэсэн бөгөөд үүнд Батсуурийн Даваадалай, (Эдийн засагч, МТИ), Сүлэйман Нянзи (Зөвлөх), болон Шийлэгмаагийн Алтанцэцэг (Эдийн засагч, МТИ) нар оролцов. Багын зүгээс хэрэгтэй санал зөвлөмжийг өгсөн Бэрт Хофман (Улс хариуцсан захирал), Дийпак Мишра (Салбарын менежер, МТИ), болон Жэймс Андерсон (Монгол Улсыг хариуцсан Менежер, EAPMON) нарт талархал илэрхийлж байна.

Түүнчлэн Сүдхир Шетти (Ерөнхий Эдийн засагч, Зүүн Ази, Номхон Далай), Екатерина Вашакмадза (Ахлах улс хариуцсан эдийн засагч, DECPG) нарт хянаж, саналаа ирүүлсэнд талархаж байна.

Тайланг боловсронгуй болгохын тулд тайланг тохиолдүүлж найруулсан Диан Стамм (Зөвлөх) болон Хавиер Дэ Ла Рэнадиер (Зөвлөх) нарт талархал илэрхийлье. Мөн багийн зүгээс Баатархүүгийн Индрад (Олон нийттэй харилцах ажигтан) тайланг түгээхэд үнэтэй хувь нэмэр оруулсанд талархаж байна.

Энхтөрийн Ангар (Багын туслах, MFM) тайланг бэлтгэхэд үйл ажиллагааны онцгой дэмжлэг үзүүлсэн байна.



ХУРААНГУЙ

Энэ удаагийн тайлангийн гол зорилго:

- (i) Монгол Улсын сүүлийн үеийн эдийн засаг, төсвийн гүйцэтгэлийг тоймлон авч үзэх;
- (ii) Монгол Улсын эдийн засгийн дунд хугацааны төлөвийг тодорхойлох;
- (iii) Богино хугацааны эрсдэл, эдийн засгийн бүтцийн талаарх эмзэг байдлыг тодорхойлох;
- (iv) Улсын салбарын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, түүний үр ашгийн шинжилгээ хийх;

I. ЭДИЙН ЗАСГИЙН СЭРГЭЛТ 2017-18 ОНУУДАД ХҮЧТЭЙ АЖИГЛАГДАВ

Монгол Улсын хувьд 2017 он сайн жил байв. Эдийн засаг дорвитой сэргэж, инфляци мөн зорилтот түвшнээс бага байснаар төсвийн болон төлбөрийн тэнцлийн алдагдал буурч, Засгийн Газрын (ЗГ)-ын өр бага зэрэг буурлаа. Эдийн засаг 2018 онд үргэлжлэн сайжрахаар байгаа бөгөөд Засгийн газраас хөгжлийн түншүүдийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлж буй эдийн засагт тохиргоо хийх хөтөлбөрийг тууштай хэрэгжүүлбэл ирэх жилүүдэд эдийн засгийн байдал улам сайжрахаар байгаа бөгөөд ирэх жилүүдэд эдийн засгийн өсөлт нэмэгдэх, төсөв болон төлбөрийн тэнцэлд эерэг өөрчлөлтүүд үргэлжлэн хийгдсээр байх боломжтой юм.

Монгол Улсын эдийн засгийн үзүүлэлтүүд 2017 онд огцом сайжирсан ба 2018 оны эхний улиралд энэ байдал хэвээр хадгалагдлаа. ДНБ-ний өсөлт 2016 онд 1.2 хувьд хүрч буураад байсан бол 2017 онд 5.1 хувь, 2018 оны эхний улирлын байдлаар 6.1 хувьд тус тус хүрээд байна. Энэхүү эдийн засгийн огцом сэргэлт нь их хэмжээний инфляцийн дарамтыг бий болгосонгүй. Инфляци 2016 онд 1.3 хувьд хүрч буураад байсан бол 2017 оны эцэст 6.4 хувьд хүрсэн бөгөөд харин 2018 оны 5 дугаар сард 6.1 хувь болж бага зэрэг саараад байна. Энэ нь Монголбанкны 8 хувийн зорилтот түвшингээс доогуур байгаа юм.

Уул уурхайн салбар эдийн засгийн огцом сэргэлт голлон нөлөөлсөн ч эхэн үедээ уул уурхайн салбар уналттай гарч байв. 2017 онд нүүрсний үйлдвэрлэл сэргэсэн ч нийт уул уурхайн салбар уналттай гарсан. Үүнийг зэсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ 2017 оны ихэнх саруудад бууралттай байсан, Оюу Толгойн зэсийн баяжмал дахь алтны сорьц буурсан мөчлөгтэй байсан зэрэгтэй холбон тайлбарлахаар байна. Харин 2018 оны эхний 5 сарын хувьд нүүрсний үйлдвэрлэл өмнөх оноос ялимгүй саарсан ч зэсийн үйлдвэрлэл, экспорт ихээхэн сэргэлт харуулж байгаа ба эцэстээ нийт уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл сэргэж байна. Онцлон дурьдахад сүүлийн 18 сарын эдийн засгийн хүчтэй сэргэлтийн гол хүчин зүйл нь түүхий эдийн гадаад зах зээлийн тааламжтай орчинд уул уурхайн томоохон төслүүдтэй холбоотой (голчлон Оюу толгой) гадаадын хөрөнгө оруулалт огцом нэмэгдсэн явдал байлаа.

Эдийн засгийн огцом сэргэлт нь төсөвт томоохон зэрэг нөлөө үзүүлээ. Төсвийн үндсэн тэнцэл 2016 онд ДНБ-ний 12.5 хувьд хүрч байсан бол 2017 онд бага хэмжээний ашигтай (ДНБ-ний 2.1 хувьтай тэнцэх) гарсан. 2016 онд ДНБ-ний 16.4 хувьд хүрч байсан Хөгжлийн банкны нийт зардлыг оруулж тооцсон төсвийн нийт тэнцэл 2017 онд ДНБ-ний 1.9 хувьд хүрч огцом буурсан. Төсвийн нөхцөл байдал сайжрахад нийт орлогын огцом өсөлт, ЗГ-с төсвийн үрсгал болон хөрөнгийн зарлагад тавьсан хяналт үр дүнтэй болсон зэрэг нь чухал нөлөө үзүүлсэн.

Төсвийн орлого 2017 онд ДНБ-ний 5 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр нэмэгдсэн. Төсвийн нийт орлого 2016 онд ДНБ-ний 24.4 хувьтай тэнцэж байсан бол 2017 онд ДНБ-ний 29.2 хувьд хүрч өсөөд байна. Орлогын энэ өсөлт нь зарим талаар татварын бодлогод гарсан томоохон өөрчлөлттэй холбоотой байсан. Гэхдээ зарим татварын өөрчлөлтийг УИХ-аас цуцласанг анхаарах хэрэгтэй. Тухайлбал, УИХ-аас хувь хүний орлогын албан татварын 10 хувийг шатлалтай болгох саналыг дэмжсэн боловч хэрэгжиж эхлэх хугацаа нь болоход шийдвэрээ цуцласан. Тиймээс орлого нэмэгдсэн нь ерөнхий эдийн засгийн сэргэлт, уул уурхай салбартай холбогдох орлогын огцом өсөлтөөр тайлбарлагдахаар байна.

Харин нөгөө талд төсвийн зарлага ДНБ-ний 9 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр буурсан. Төсвийн нийт зарлага 2016 онд ДНБ-ний 40.5 хувьтай тэнцэж байсан бол 2017 онд ДНБ-ний 31 хувь уруу

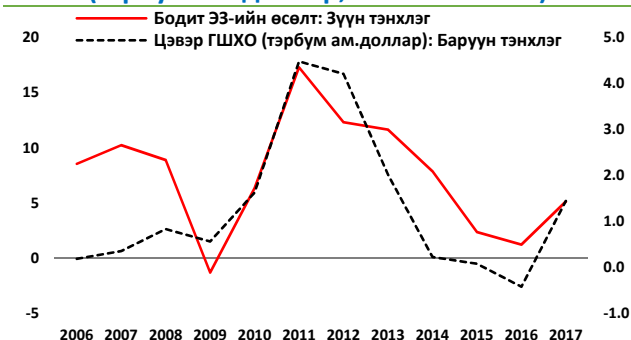
буурсан. Урсгал зардал ДНБ-ний 2-оос бага хувиар (2016 онд ДНБ-ний 27.7 хувьтай тэнцэж байсан ч 2017 онд ДНБ-ний 25.8 хувьтай) буурсан. Харин хөрөнгө оруулалтын зардал эрс буурсан ба 2016 онд ДНБ-ний 10.9 хувьтай тэнцэж байсан бол 2017 онд ДНБ-ний 4.3 хувьтай тэнцэх болсон. Бусад ижил төстэй орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын улсын салбарын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ хэт өндөр, түүний удирдлага, менежмент сул учраас ийнхүү хөрөнгө оруулалтыг огцом бууруулсан нь дорвитой алхам болсон. Хөрөнгө оруулалтын хэт өсөлт нь 2011 онд ДНБ-ний 4.1 хувьтай тэнцэж байсан төсвийн нийт алдагдлыг 2016 оны эцэст ДНБ-ний 16.4 хувьд хүрч өсгөхөд голлон нөлөөлсөн.

Монгол Улсын эдийн засгийн байдал сайжирсан нь гадаад секторт мөн эерэг нөлөө үзүүлээ. Нийт экспортын хэмжээ 2017 онд 26.1 хувь (голчлон нүүрс), 2018 оны эхний 5 сард 14.6 хувиар (голчлон зэс) тус тус өсөөд байна. 2017 онд (гадаадын шууд хөрөнгө оруулалттай холбоотой эдийн засаг дахь хөрөнгө оруулалтын нөлөө) машин, тоног төхөөрөмж зэрэг хөрөнгө оруулалтын бараа, бүтээгдэхүүний импортын өсөлт болон ерөнхий эдийн засгийн огцом сэргэлтийн улмаас нийт импортын хэмжээ 29.1 хувиар өссөн. Импортын хэмжээ ихээхэн нэмэгдсэн ч худалдааны тэнцэл ялимгүй сайжирсан. Гэвч ихээхэн хэмжээний ЗГ-ын өрийн эргэн төлөлт, уул уурхайн компаниудын ашгийн шилжүүлэлтээс шалтгаалан орлогын дансны алдагдал нэлээд нэмэгдлээ.

Гэвч төлбөрийн тэнцэл сайжирч, 2016 онд 18.2 сая ам.доллартой тэнцэж байсан төлбөрийн тэнцлийн алдагдал нь 2017 онд 1.4 сая ам.долларын ашигтай гарлаа. Төлбөрийн тэнцэл сайжирч гарсаны гол шалтгаанаар гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт огцом өссөн, хандивлагчдын дэмжлэг, 2017 болон 2018 онд төлөгдөх хуваарьтай Засгийн газрын баталгаатай үнэт цаасыг амжилттай дахин санхүүжилсэн (илүү тааламжтай нөхцөлөөр) зэргийг дурьдаж болохоор байна.

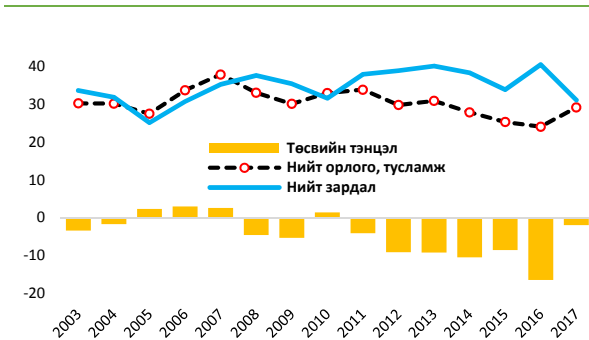
Төлбөрийн тэнцэл сайжирснаар удаан хугацаанд үргэлжилсэн төгрөгийн ханшийн сулралтыг зогсоосон чадсан. 2017 онд монгол төгрөг ялимгүй чангарсан. Энэ нь бодит ханшийг бага чангаруулахад нөлөөлсөн боловч энэ нь өрсөлдөх чадварт төдийлөн сөрөг нөлөө үзүүлэх хэмжээнд байсангүй.

Зураг 1. Цэвэр гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт болон бодит ДНБ-ний өсөлт (тэрбум ам.доллар, жилийн өсөлт)



Эр сурвалж: УСХ; ДБ-ны мэргэжилтнүүдийн тооцоо.

Зураг 2. Төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл (ДНБ-нд эзлэх хувь, 2003-17)



II. ЦААШДЫН ТӨЛӨВ ЭЭРЭГ БАЙНА.

Богино болон дунд хугацааны эдийн засгийн хөгжлийн төлөв эерэг байна. Эдийн засгийн сэргэлт үргэлжлэх, зарим талаар хурдсахаар (2019-2020 онуудад ДНБ-ний өсөлт 6 хувиас давах) байна. 2017-18 оны эдийн засгийн өсөлт уул уурхайн салбарын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалттай томоохон хөрөнгө оруулалтаас бий болохоор байгаа юм. Гэвч бараг бүх л салбар, тухайлбал, (уул уурхайг оруулсан) үйлдвэрлэл, худалдаа, тээвэр болон бусад салбар үр шимийг нь хүртэхээр байна. Харин өвөлжилт хүндэрсэнээс хөдөө аж ахуйн салбар (голчлон мал аж ахуй)—ын өсөлт удаашрахаар байна. Хүнс, шатахууны үнэ үргэлжлэн өсч болзошгүй байгаа нь инфляцийг цаашид алгуур өсгөх шалтгаан болохоор байна. Энэ Төвбанкны дунд хугацаанд инфляцийг 8 хувьд барихад хүндрэл үүсгэж бозошгүй. Мөн хувийн хэрэглээ дунд хугацаанд үргэлжлэн өсөхөөр байна. Иймд Төвбанкнаас инфляцийг хянахын тулд мөнгөний бодлогоо алгуур чангатгаж болзошгүй. Ядуурал алгуур буурахаар хүлээлттэй байгаа ба ядаж хот суурин газарт ядуурал буурах боломжтой байна. Хөдөө орон нутагт ядуу хүмүүс ихээр амьдарч байгаа ба хөдөө аж ахуйн салбарын хөгжлийг хурдасгах, хөдөөд ядуурлыг илүүтэй бууруулах нь амин чухал болоод байна.

Эдийн засгийн өндөр өсөлт, экспортын түүхий эдийн үнэ өндөр байгаа нь төсвийн орлогод хүчтэй эерэг нөлөө үзүүлэхээр байна. Иймээс хөгжлийн түншүүд, тухайлбал, ОУВС, Дэлхийн Банкны дэмжлэгтэйгээр хэрэгжиж буй эдийн засгийн шинэчлэлийн хөтөлбөрийн томоохон бүрэлдэхүүн болох Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрт тусгасан арга хэмжээг Засгийн газар үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадвал төсвийн алдагдал үргэлжлэн буурах нөхцөл бүрдээд байна. Үр дүнд нь өрийн ДНБ-д эзлэх хэмжээ үргэлжлэн буурах боломжтой юм.

Хөрөнгө оруулалттай холбоотойгоор импорт өндөр хувиар өсч байгаа ч эдийн засгийн өсөлт өндөр, экспортын түүхий эдийн үнэ өндөр байгаа нь гадаад секторт үргэлжлэн эерэг нөлөө үзүүлэхээр байна. Ихээхэн хэмжээний ЗГ-ын өрийн эргэн төлөлт, уул уурхайн компаниудын ашгийн шилжүүлэлт хийгдэж байгаа ч гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн түншүүдийн дэмжлэгийн ачаар төлбөрийн тэнцэл цаашид үргэлжлэн сайжрахаар байна.

Дэлхийн Банк болон ОУВС-гийн дэмжлэгтэй хэрэгжиж буй эдийн засагт тохиргоо хийх хөтөлбөр амжилттай хэрэгжинэ гэсэн суурь таамаглал дээр үндэслэсэн 2018-20 онуудын эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүдийн төсөөллийг доорхи хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт 1. Эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүд (2014-20)

	2014	2015	2016	2017e	2018f	2019f	2020f
Эдийн засгийн өсөлт, зардлын аргаар	8.1	2.5	1.5	5.1	5.5	6.6	6.2
Хувийн хэрэглээ	6.3	7.2	-8.2	4.3	5.1	6.3	6.7
ЗГ-ын хэрэглээ	12.2	-4.7	11.0	-3.2	-1.8	0.5	4.2
Үндсэн хөрөнгийн хуримтлал	-21.7	-34.4	7.8	32.8	11.8	34.7	9.4
Экспорт	53.2	1.2	12.6	13.4	7.9	3.9	2.2
Импорт	6.8	-11.5	12.4	25.0	8.4	12.3	4.0
Эдийн засгийн өсөлт, үйлдвэрлэлийн аргаар	7.9	2.4	1.2	5.1	5.5	6.6	6.2
Хөдөө АА	13.7	10.7	6.2	2.3	3.5	3.6	3.8
Аж үйлдвэр (уул, уурхай орсон)	12.7	9.9	-0.6	-1.4	5.5	7.3	7.7
Үйлчилгээ	7.8	0.6	1.5	8.8	6.1	7.1	5.8
Инфляци (Хувийн хэрэглээний дефлятор)	11.0	1.1	0.9	6.4	8.1	8.2	7.1
Урсгал тэнцэл (ДНБ-д харьцуулсан хувь)	-11.5	-4.8	-6.3	-10.5	-8.2	-8.1	-6.9
Хөрөнгө, Санхүүгийн тэнцэл (ДНБ-д харьцуулсан хувь)	8.7	3.6	7.9	31.3	9.5	16.6	10.5
ГШХО (ДНБ-д харьцуулсан хувь)*	2.3	1.6	1.1	13.1	13.2	15.2	12.6
Төсвийн алдагдал (ДНБ-д харьцуулсан хувь)**	-10.4	-8.6	-16.4	-1.9	-4.7	-4.6	-2.8
Төсвийн үндсэн алдагдал (ДНБ-д харьцуулсан хувь)	-8.5	-5.4	-12.5	2.1	-1.0	-1.5	-0.1
ЗГ-ын өр (ДНБ-д харьцуулсан хувь)***	57.9	60.1	87.2	84.4	79.3	76.3	72.4

* 2016 онд ГШХО-ын тоо нь Оюу толгойн гүний уурхайн санхүүжилтийн төлбөрийн тэнцэлд үзүүлсэн огцом өөрчлөлтийг хасч тооцсон болно.

**Хөгжлийн банкны бүх зээлийн төсвийн зардалд оруулж тооцсон.

***Төрийн өмчит байгууллагууд болон төвбанкны өрүүд нь ЗГ-ын өрийн хэмжээнд орж тооцогдоогүй болно.

III. БОГИНО ХУГАЦААНД УЧИРЧ БОЛЗОШГҮЙ ЭРСДЛҮҮД БОЛОН ЭДИЙН ЗАСГИЙН БҮТЦИЙН ШИНЖТЭЙ ЭМЗЭГ БАЙДАЛ

Богино болон дунд хугацааны нэлээд олон тооны эрсдэлүүд байсаар байна. Үүнд улс төр, бүс нутгийн тогтвортой бус байдал, цаг уурын эрс өөрчлөлт, байгалийн гамшиг, гадаад орчин болон дэлхийн түүхий эдийн үнийн өөрчлөлт зэргийг дурьдаж болно. Гэвч хамгийн том эрсдэл бол Засгийн газраас эдийн засагт тохиргоо хийх хөтөлбөрөө бүрэн хэрэгжүүлэх амлалтаасаа ухрах эрсдэл юм. Хамгийн сүүлийн жишээ гэвэл Монгол улс 2010 онд хөгжлийн түншүүдтэй хамтран хэрэгжүүлж байсан хөтөлбөрөө хугацаанаас нь өмнө зогсоож байсан тохиолдол бий. Тухайн үед экспорт эрчимтэй өссөн, түүхий эдийн үнэ өссөн, төсвийн орлогын өсөлтөд урамшсан Засгийн газар эдийн засгийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтээ зогсоож, төсвийн зарлагыг их хэмжээгээр нэмэгдүүлснээр төсөв, санхүүгийн дараагийн томоохон хямралын эхлэлийг тавьсан гэж хэлж болохоор байгаа юм.

Гэвч дээрх хувилбар биелэх боломж хомс юм. Төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх (хувь хүний орлогын албан татварын хувь хэмжээг шатлалтай болгох), өндөр насны тэтгэврийн зардлыг бууруулах (тэтгэвэр тогтоолгох насыг уртасгах) зорилгоор УИХ батлан 2018 онд хэрэгжүүлэхээр зарим арга хэмжээг төлөвлөсөн байсныг цуцалсан. Гэсэн хэдий ч одоогийн байдлаар Засгийн газар эдийн засагт тохиргоо хийх хөтөлбөрийн хамгийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг, тухайлбал, урсгал (төрийн албаны орон тоон дээр шинээр хүн авахыг царцаасан) болон хөрөнгийн зардлыг ихээхэн бууруулсан арга хэмжээг авч хэрэгжүүлээд байна.

Хамгийн чухлаар тавигдаж байгаа асуудал бол урт хугацааны эдийн засгийн бүтцийн эмзэг байдлаа бууруулах явдал юм. Юуны түрүүнд Монгол Улсын эдийн засаг дэлхийн түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлээс хэт хамааралтай байдаг нь хамгийн эмзэг асуудал билээ. Мөн эдийн засгийн өсөлт бүтээмж нэмэгдэж байгаагаас бус харин хөрөнгийн хуримтлалын өсөлтөөс шалтгаалж бий болж буй нь мөн эмзэг байдлыг бий болгож байна.

Өнгөрсөн хугацаанд болон одоогоор хийгдэж буй эдийн засгийн ихэнх судалгаа, шинжилгээний үр дүн Монголын эдийн засаг нь түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнийн савалгаанд хэт өртөмтгий байдал нь хамгийн их хэт эмзэг байдлыг үүсгэж байгааг харуулж байна. Дэлхийн эдийн засгийн байдал, төлвөөс хамаарсан уул уурхайн салбар нь ДНБ-ний зөвхөн 20 хувийг эзэлж байгаа ч нийт экспортын 90 хувийг бүрдүүлж, эдийн засгийн гүйцэтгэл сайтай он жилүүдэд төсвийн орлогын 20 хүртэл хувийг бүрдүүлж байна. Гадаад орчноос хамаарсан энэ эмзэг байдлыг бууруулах нь эдийн засгийн сэтгэлгээний хувьд тийм ч хүнд асуудал биш ч гэсэн улс төрийн хувьд амаргүй асуудал байсаар байна.

Эдийн засгийн үзүүлэлтүүд сайн байсан жилүүдэд хуримтлал хийж чадсанаар түүхий эдийн үнийн бууралтын үед эдийн засгийн дархлааг хамгаалж үлддэг. Сүүлийн 16 жилийн түүхий эдийн үнийн дундаж дээр суурилсан төсвийн нийт алдагдлыг ДНБ-ний 2 хувиас хэтрүүлэхгүй байхаар 2010 онд Төсвийн Тогтвортой байдлын тухай хуулиар хуульчилсан ба үүнийг улс төрчид тухайн үед сайн ойлгож байсан. Харамсалтай нь төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар тогтоосон төсвийн шаардлагыг сайн хэрэгжүүлж чадаагүй. Эдийн засаг эрчимтэй өсч, төсвийн орлого үргэлжлэн нэмэгдэж буй үед төсвийн зарлагыг улам өсгөх улс төрийн дарамт хэт хүчтэй байсан юм.

Урт хугацааны бас нэг эмзэг байдлыг өсөлтийн бүрэлдэхүүн хэсгийн шинжилгээнээс харах боломжтой юм. Өмнөх үеийн эдийн засгийн өсөлтийн ихэнх нь бүтээмжийн хүчин зүйлээс улбаалсан бус харин бодит хөрөнгийн хуримтлалаас бий болж байлаа. Монгол Улсын эдийн засгийн эмзэг байдлын дээрх хоёр хүчин зүйл нь хоорондоо салшгүй холбоотой юм. Хөрөнгийн хуримтлалын дийлэнх нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтаар санхүүжиж байгаа ба энэ нь уул уурхайн үйлдвэрлэл, экспортын дунд болон урт хугацааны төлөвт суурилан хөрөнгө оруулагч нарын хийж буй дүгнэлтээс хамаардаг.

Дээрх хоёр эмзэг байдлыг бууруулах хамгийн гол урт хугацааны хамгаалалт бол эдийн засгаа төрөлжүүлэх явдал юм. Иймээс Засгийн газар, хандивлагчдын бодлого нь уул уурхайн салбарын хэлбэлзлээс шууд хамааралгүй салбарууд, түүний үйл ажиллагааг дэмжихэд чиглэсэн эдийн засгийн төрөлжүүлэх бодлогод тэргүүлэх ач холбогдол өгөх нь зүйтэй байна. Хүндээ хөрөнгө оруулалт хийх, мөн техник, технологийн хүчин чадлыг сайжруулах, мөн түүнчлэн хамгийн зөв дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт хийх замаар эдийн засгаа төрөлжүүлэх нь хамгийн чухал болоод байна. Мөн түүнчлэн эдийн засгийн гол институцүүдээ системтэйгээр хөгжүүлж, сайжруулах нь маш чухал болоод байна.

IV. УЛСЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ҮР ӨГӨӨЖИЙГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

Улсын хөрөнгө оруулалтын үр дүнг тоймлон авч үзэхэд сүүлийн жилүүдийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрүүд нь хэт өөдрөг зорилттой, бодит байдалтай төдийлөн сайн уялдаагүй бөгөөд төсвийн хүндрэлийг бий болгоход голлон нөлөөлсөн байна. Дээрх хөтөлбөрүүдийн үр дүн бас төдийлөн сайн байгаагүйг мөн харж болохоор байна. Иймд нэн яаралтай хөрөнгө оруулалтын үр дүнгийн асуудлыг сайтар эргэн харж сайжруулах нь зүйтэй юм.

2015 оныг хүртэл хөрөнгийн зардал огцом нэмэгдсэн нь төсвийн алдагдал, өрийн хэмжээг аюултай өндөр түвшинд хүргэх гол хүчин зүйл болжээ. 2013 онд улсын хөрөнгийн оруулалтын хэмжээ ДНБ-ний 16 хувь орчимд хүрсэн бөгөөд Зүүн Азийн улс орнуудын дундаж болох 6.1 хувьтай харьцуулахад хэт өндөр байв. Энэ өсөлт нь дан ганц төсвийн хөрөнгийн оруулалт нэмэгдсэнээс шалтгаалсангүй. Төсвийн Тогтвортой байдлын тухай хуулийн тусгай шаардлагаар төсвийн алдагдлыг хязгаарласан учраас төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлын өсөлт нь голчлон төсвийн гадуурх эх үүсвэр буюу Хөгжлийн банкны санхүүжилт түүн дотроо төсвийн шинжтэй зээлүүд, 2014 оноос хойш УИХ-аас баталсан вексель, сүүлийн үеийн Барих-шилжүүлэх нөхцлөөр¹ санхүүжүүлсэн төслүүдээс шалтгаалсан гэдгийг харж болохоор байгаа юм.

Хүснэгт 2. Улсын хөрөнгө оруулалт, түүний санхүүжилтийн гол эх үүсвэр (ДНБ-нд эзлэх хувь)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Нийт хөрөнгийн зардал	6	9.7	12.1	16.3	14.9	9.1	10.4	4.3
- Төсөв	6	9.7	9.1	7.8	8.4	6	9.3	6.1
- Хөрөнгө оруулалт	5.4	8	8.2	6	6.5	2.6	3.1	3.3
- Их засвар	0.3	0.4	0.3	0.5	0.4	0.5	0.2	0.3
- Гадаад санхүүжилттэй	0.3	1.3	0.6	1.3	1.1	1.1	2.3	2.4
- Төсвийн гадуурх ХӨО (Хөгжлийн банк)	0	0	3	8.5	6.5	3.1	1.1	-1.8

Засгийн газар 2015 онд төсвийн удирдлагыг сайжруулах зарим арга хэмжээг авсан. ЗГ-аас хэрэгжүүлж буй эдийн засагт тохируулга хийх хөтөлбөрийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг нь хөрөнгө оруулалтын зардлыг бууруулах явдал байсан. 2014 онд ДНБ-ний 14.9 хувьтай тэнцэж байсан хөрөнгийн зардлыг 2015 онд ДНБ-ний 9.1 хувь хүргэн бууруулсан бөгөөд 2016 онд (2014 оноос хойш гаргасан хөрөнгө оруулалтын векселийн төлбөрийг барагдуулсан тул) ДНБ-ний 10.4 хувь болж нэмэгдсэн. 2017 онд хөрөнгийн зардал буурч ДНБ-ний 4.3 хувьд хүрсэн. Энэ үед Хөгжлийн банкны санхүүжилттэй арилжааны бус төслийг улсын төсөвт тусгаж, 2016 оноос вексель гаргахын зогсоосон болно.²

Сүүлийн 5 жилд хэрэгжүүлсэн улсын хөрөнгө оруулалтын томоохон хөтөлбөр хүлээж байсан үр дүндээ төдийлөн хүрч чадсангүй. Уг хөтөлбөр нь 2011 оноос эхэлсэн эдийн засгийн өсөлтийн огцом бууралтаас урьдчилан сэргийлж чадсангүй гэдгийг хэлж болохоор байгаа юм. Дээрх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн гол сөрөг үр дүн нь төсвийн алдагдал болон ЗГ-ын өр ихээхэн нэмэгдсэн явдал бөгөөд эдгээр нь цаашид ч эдийн засаг, төсөвт үргэлжлэн нөлөөлөх боломжтой юм.

¹ Аккруэл бус мөнгөн суурьт төсөвт векселийн төлбөр эсхүл Засгийн газраас барих-шилжүүлэх гэрээгээр гүйцэтгэж буй төслүүдийн төлбөрийг барагдуултал төслүүдийн зардал тусгагдахгүй болно.

² Гэвч “Барих-Шилжүүлэх” нөхцөлтэй гэрээгээр гүйцэтгэж буй төслийн санхүүжилт үргэлжилж байна.

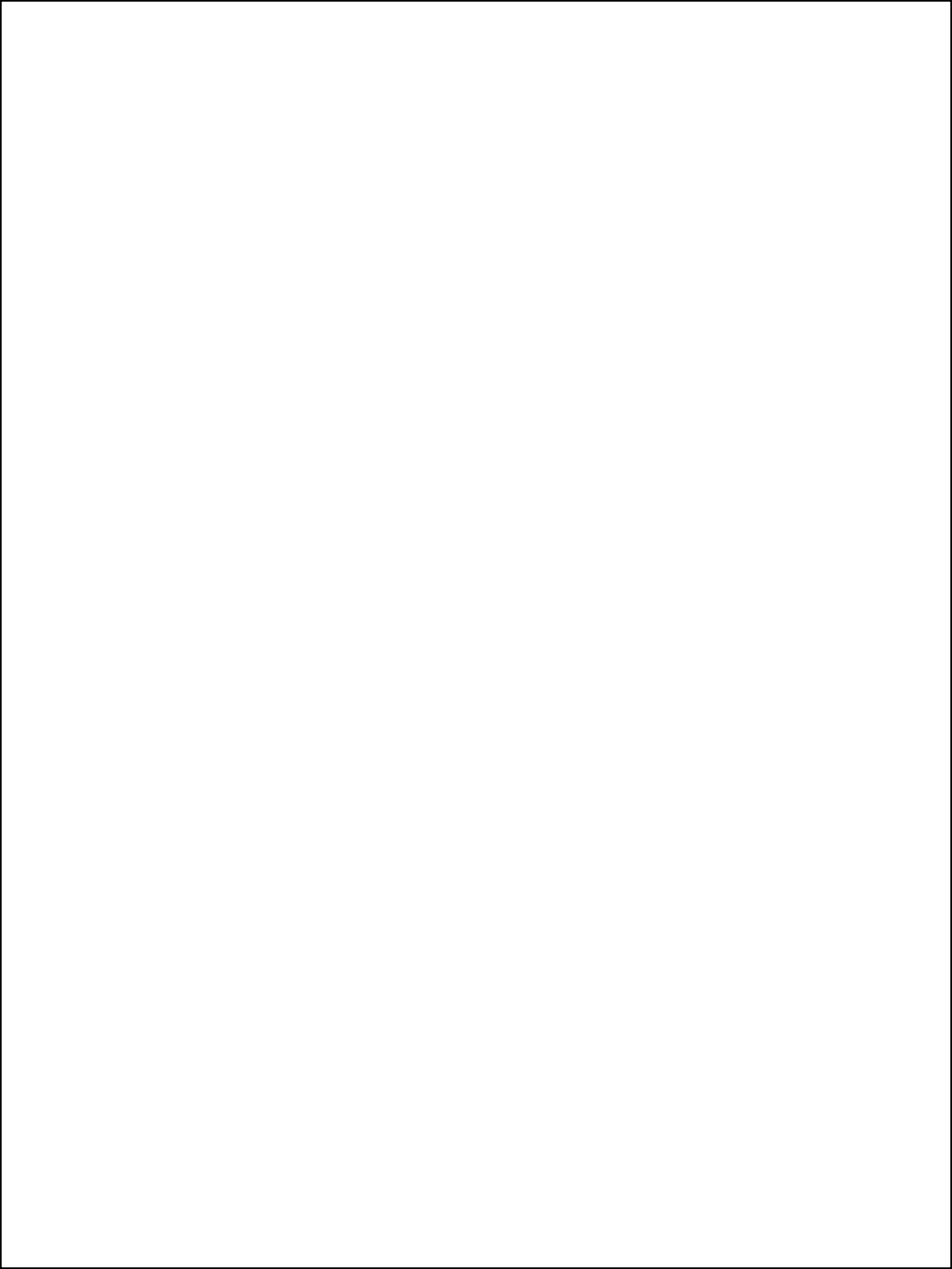
Улсын хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг шинжлэх хэд хэдэн чухал удаагийн судалгаанууд хийгджээ. Нэгдүгээрт, дэлхийн өрсөлдөх чадварын индексээр төсвийн зарлагын өгөөжийн түвшингийн хувьд Монгол Улс 124 байрт орсон байна. 2016 онд ДБ-ны явуулсан Улсын Хөрөнгө Оруулалтын Удирдлагын үнэлгээгээр бусад хурдтай хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс нэлээд доогуур дүгнэгдсэн байна.

Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн тааруухан үр дүнг доорх 3 гол хүчин зүйлээр тайлбарлаж байна. **Нэг дэх хүчин зүйл** бол нэг талыг барьсан бодлого болно. Олон удаа Засгийн газруудын хэмжээний хувьд том бөгөөд өсөн нэмэгдэх улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр нь улс төрийн хувьд дэмжлэг авч, улсын хөгжилд гол үүрэгтэй оролцоно гэж үзсэн. Иймээс тэд бодлогын тогтвортой байдал болон санал болгож буй үйл ажиллагааны чанарт хангалттай хэмжээний анхаарал тавилгүйгээр салбарын яамд, засгийн газрын агентлаг, орон нутгийн засаг захиргааг олон тооны том, жижиг шинэ төслийг тодорхойлох, санхүүжүүлэх, хэрэгжүүлэхийг хөхүүлэн дэмжсэн. **Хоёр дахь хүчин зүйл** нь шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд төвлөрлийг хэт сааруулсан, жижгэрүүлсэн явдал болно. Улсын төсвийн санхүүжилттэй төслийг л Сангийн яам хариуцдаг. Төсвөөс гадуурхи санхүүжилтийн хэрэгслүүд (Хөгжлийн банк, вексель) нь улс орны хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон үндэсний стратегийн алсын хараатай төдийлөн уялдаж чадаагүй бөгөөд олон тооны шинэ төслийг эхлүүлэх боломжийг олгосон. Гуравдугаарт, төслийн үнэлгээнд үр дүнтэй арга, техникийн талаар зохистой удирдамж, зааврыг боловсруулан гаргах талаар хүчин чармайлт маш бага гаргасан гэж хэлж болохоор байгаа юм.

Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт сул, төслийн сонголт төдийлөн оновчтой байгаагүй зэрэг нь батлагдсан төслийн хэрэгжилт сул байх шалтгаан болж байна. Төсвийн зарлагын гүйцэтгэл нь баталсан дүнтэйгээ харьцуулахад хангалтгүй байсан бөгөөд хөрөнгө оруулалтын зардлын хувьд зарцуулалтын хувь нэлээд доогуур байжээ. Үр дүн сул байгаагийн өөр нэг гол шалтгаан бол засвар арчилгааны зардал бага байгаа явдал юм. Сүүлийн үед улсын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өссөн ч сүүлийн 10 жилд их засварын зардлын төсөвлөсөн хэмжээ бараг нэмэгдээгүй байдал ажиглагдаж байна. 2003-09 онуудад засварын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ 0.3 хувь байснаа 2014-2015 онуудад 0.4 хувь болсон ч 2016 онд эгэн буурч ДНБ-ний 0.2 хувь руу бууж ирсэн. 2010 онд нийт хөрөнгийн оруулалтын зардалд их засварын эзлэх хувь хэмжээ 5.1 хувь байснаа 2016 онд 1.9 хувь болж буурчээ. Засварын зардал дутагдсанаас болж дэд бүтэц болон бусад төслүүдэд оруулж буй хөрөнгийн насжилт богиносоход хүрч байна.

Эцэст нь дүгнэхэд Монгол Улс өөрийн улсын хөрөнгө оруулалтын бодлого, шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг эргэн харж, сайжруулах шаардлага байсаар байна. Сайн боловсруулсан үндэсний болон салбарын стратеги, зорилгод тулгуурлан төслийн урьдчилсан сонгон шалгаруулалт хийх тал дээр анхаарах нь зүйтэй. Хөрөнгө оруулалтын төслийг батлахдаа орлогоо бодитой таамаглах, дунд хугацааны эдийн засаг болон төсвийн итгэл төрүүлэхүйц төсөөлөлд суурилсан байх хэрэгтэй. Оролцогч бүрийн гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг нарийн тодорхой болгох шаардлага байна. Улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын төв нэгж нь төслийн үр дүн болон чанарыг сайжруулах үүднээс төслийн саналыг сайтар хянан үзэх тал дээр анхаарах шаардлагатай байна. Төслийн мэдээллийн нэгдсэн санг боловсруулж, түүнийг улсын хөрөнгө оруулалтын төсөл бүрийн мэдээллийн эх үүсвэр болгон хэвшүүлэх хэрэгтэй.

Эцэст нь хөрөнгө оруулалтын хэрэгжиж буй хөтөлбөрийг оновчтой болгон эрэмбэлж, тухайлбал, гүйцэтгэл муу, чанарын асуудалтай төслүүдийг дахин өөрчлөх эсхүл хасдаг байх тал дээр анхаарах нь зүйтэй байна.





THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Монгол улс, 14250 Улаанбаатар хот,
Сөүлийн гудамж 4, М-Си-Эс Плаза,
5-р давхар
Утас: +(976) 70078200
Вэб хаяг: www.worldbank.org/mn
Twitter: WorldBankMgl