

Байгалийн баялгийг хэрэглэх, хадгалах дүрэм: Монгол Улс

Батбаатарын Эрхэмбаяр, Жамбалдоржийн Энхбаяр

Монголбанк

Редакцид ирүүлсэн: 2021.08.18; Засаж ирүүлсэн: 2021.11.30; Хэвлэхийг зөвшөөрсөн: 2022.01.28

Абстракт: Энэхүү судалгаагаар байгалийн баялгийг хэрэглэх урт хугацааны төсвийн дүрмүүдийн ашиг тус, ялгааг танилцуулж, тэдгээр дүрмүүдээр Монгол Улсын төсвийн үзүүлэлтүүдийн 2050 он хүртэлх хувилбар төсөөллийг боловсруулав. Судалгааны үр дүнгээс харахад төсвийн зардлыг сүүлийн жилүүдийн хандлагаар цааш үргэлжлүүлэх тохиолдолд Засгийн газрын цэвэр өр, уул уурхайн бус ДНБ-ий харьцаа 2050 онд 40 орчим хувьтай тэнцүү буюу абсолют дүнгээр одоогийн байгаа өрийн хэмжээ 9.1 дахин нэмэгдэхээр байна. Түүнчлэн, “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн тусгай шаардлагуудыг өөрчлөхгүй, төсвийн алдагдлыг зөвшөөрөгдсөн хамгийн өндөр хэмжээнд баримталсан тохиолдолд одоо үүсээд байгаа өрийг 2050 он гэхэд бүрэн төлж барагдуулах боломжтой байна. Харин судалгаанд авч үзсэн дүрмүүдийг хэрэгжүүлсэн тохиолдолд Засгийн газрын өрийн хэмжээг 2045 оноос өмнө дарж дуусах, цаашлаад 2050 он гэхэд багагүй хэмжээний хуримтлал үүсгэх бололцоо байгаа нь харагдав. Тодруулбал, “Урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм”, “Өнөөгийн өгөөжийн дүрэм”-ийн үед 2050 он гэхэд уул уурхайн бус ДНБ-ий 35 – 74 хувьтай тэнцэх хэмжээний санхүүгийн нөөц бүрдүүлэх боломжтой байна.

Түлхүүр үгс: Төсвийн дүрэм, Байгалийн баялаг, Урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм, Өнөөгийн өгөөжийн дүрэм;

JEL код: H5, H6, L7, Q3.

Монголбанкны Мөнгөний бодлогын газрын Эдийн засгийн шинжилгээ, бодлогын хэлтсийн эдийн засагч, Утас: +976-88020127, +976-88010921, имэйл: erkhembayar.b@mongolbank.mn, enkhbayar.j@mongolbank.mn;

Талархал: Энэхүү судалгааг хийхэд үнэтэй санал, зөвлөмж өгсөн Монголбанкны Мөнгөний бодлогын газрын Эдийн засгийн шинжилгээ, бодлогын хэлтсийн ахлах эдийн засагч Д.Болдбаатар танд гүн талархал илэрхийлье. Судалгаанд дурдагдах аливаа дүгнэлт, санал нь зөвхөн судлаачдын хувийн байр суурийг илэрхийлэх бөгөөд Монголбанкны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

© Зохиогч(ид). 2021 Нээлттэй ашиглалт. Энэхүү өгүүлийг Creative Commons Attribution 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) олон улсын лицензийн нөхцөлийн дагуу түгээж буй бөгөөд энэ нь зохиогч(ид) болон эх сурвалжийг зохимжтой байдлаар эш татсан, Creative Commons лицензийн холбоосыг оруулсан, хийсэн өөрчлөлтөө дурдсан тохиолдолд хязгаарлалтгүйгээр ашиглах, түгээх, хуулбарлахыг зөвшөөрдөг.

Optimal Fiscal Framework for Resource-Rich Countries: The Case of Mongolia

Erkhembayar Batbaatar, Enkhbayar Jambaldorj

The Bank of Mongolia

Received: 2021.08.18; Revised: 2021.11.30; Accepted: 2022.01.28

Abstract: This paper discusses the distinct features of fiscal frameworks for resource-rich countries, as well as the fiscal primary expenditure and debt forecasts until 2050 for Mongolia using those frameworks. In case the Mongolia's fiscal primary expenditure follows the current trend, the net government debt to non-resource GDP ratio is expected to be around 40 percent by 2050, which is 9.1 times higher than the absolute amount of current debt. Furthermore, provided that special fiscal requirements in the Fiscal Stability Law are not amended or breached, the current debt is projected to be paid fully by 2050. Also, by implementing new fiscal frameworks assumed in this paper, the government will be able to pay off its debt before 2045 and have significant financial accumulation by 2050. In particular, under permanent income hypothesis (PIH) or bird-in-hand (BIH) rules, it is possible to generate the financial accumulation, amounting 35 to 74 percent of non-resource GDP by 2050.

Keywords: Fiscal framework, Natural resource, Permanent income hypothesis, Bird-in-hand rule;
JEL classification: H5, H6, L7, Q3.

Economist in Economic Analysis and Policy Division of Monetary Policy Department, The Bank of Mongolia, Phone: +976-88020127, +976-88010921, email: erkembayar.b@mongolbank.mn, enkhbayar.j@mongolbank.mn;

Acknowledgments: We would like to thank Mr. Boldbaatar, a senior economist of the Economic Analysis and Policy Division within the Monetary Policy Department of the Bank of Mongolia, for his insightful comments and suggestions on this paper. Any conclusions or remarks stated in this paper are solely based on the authors' personal opinions and do not reflect any view of the Bank of Mongolia.

© The Author(s). 2021 Open access. This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.

1 Удиртгал

Монгол Улс нь зэс, нүүрсний экспортоор дэлхийд эхний 10-т жагсдаг байгалийн баялгаар баян орнуудын нэг билээ¹. Манай оронд түүхий эдийн олборлолт, экспорт сүүлийн жилүүдэд хурдтай нэмэгдэж, 2010-аас 2020 оны хооронд эдийн засгийн өсөлтийн 18 хувь, төсвийн орлогын 17.8² хувийг уул уурхайн салбар дангаар бүрдүүлжээ. Тэр дундаа манай улсын гол нэр төрлийн эрдэс баялаг болох зэс болон нүүрс нь нийт барааны экспортын 60 орчим хувийг бүрдүүлдэг. Энэхүү байгалийн баялаг нь нийт Монголчуудын өмч бөгөөд төр уг үнэт өвийг нийтийн сайн сайхны төлөө хэрэглэх учиртай. Нийт Монголчууд гэдэгт өнөөдөр Монгол Улсад амьдарч байгаа иргэдээс гадна ирээдүйд Монгол Улсад амьдрах бидний үр хойчийг мөн хамруулж ойлгох нь зүйтэй юм.

Их хэмжээний байгалийн баялагтай байх нь олон оронд макро эдийн засгийн бодлогын том сорилт болж байна. Нэг талаас, баялгаас татварын орлого бүрдүүлж боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтэц зэрэг нийгмийн үйлчилгээг сайжруулахад чиглэсэн зардлыг нэмэгдүүлэх, мөн түүнчлэн ядуурлыг бууруулах чиглэлээр зарцуулах боломжтой. Нөгөө талаас, баялаг шавхагддаг учраас байгалийн баялгаар баян улсуудад макро эдийн засгийн тогтвортой бодлого хэрэгжүүлэх, баялгийн бус салбаруудыг хөгжүүлэх шаардлага тулгардаг. Тухайлбал, үе хооронд баялгийг хэрхэн хуваарилах, урт хугацаанд төсвийн орлого тогтвортой байхын тулд одоо хэдий хэмжээтэйг хадгалах зэрэг нь асуудлын гол зангилаа юм.

Байгалийн баялгаар баян орнуудад дараах нийтлэг асуудлууд тулгардаг байна. Эдгээрийг дурдвал:

1. Байгалийн баялгаас хүртэх үр шимд хэт дасвал эдийн засгийг баялгийн хамааралтай болгож, макро эдийн засгаа удирдахад хүндрэл үүсгэнэ. Энэ бол баялгийн эдийн засгийн шийдвэрлэвэл зохих хамгийн чухал асуудал юм. Байгалийн баялгийн хамаарлыг удирдахад дараах 2 зүйлийг анхаарах шаардлагатай болдог. Нэг талаас эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хадгалах буюу баялгийн орлогын хэлбэлзэл болон дотоод эдийн засаг хоорондын хамаарлыг бууруулахад чиглэсэн макро эдийн засгийн удирдлагыг зохион байгуулах, нөгөө талаас шавхагдах байгалийн баялгийн өгөөмөр үр шим дуусах үед нийгэм гүнзгий хямралд орж зээл, тусламжийн хамааралтай болох эрсдэлээс сэргийлэх шаардлагатай.

2. Баялгийн үр шим нь төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх бөгөөд уг орлогын дахин хуваарилалтыг зөв зүйлд оновчтой хийх шаардлага тулгарна. Монгол Улс шиг хөгжиж буй орны эдийн засагт нэн тэргүүнд шийдвэрлэх шаардлагатай тулгамдсан асуудал олон байдаг. Байгалийн баялгийн үр шимээр тэдгээр асуудлыг шийдэхийг нийгэм шаардах бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэх улс төрийн идэвх нэмэгдэж, тэр нь хэтэрвэл төсвийн үр ашиггүй зарцуулалт үүсэх шалтгаан болно. Тодруулбал, амин чухал шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын олон янзын сонголтууд үүсэж, олон нийтийн шаардлагад нийцэх үүднээс тэдгээрийг төслүүдийг санхүүжүүлсээр эцэстээ олж болох орлогоосоо давсан төсвийн хөрөнгийг үрэн таран хийх зуршил тогтох эрсдэл өндөртэй.

3. Байгалийн баялгийн ирээдүйн орлого нь эхэндээ хэт эерэг, өгөөж ихтэй харагддаг. Ирээдүйн орлого хэт эергээр төсөөлөгдөх нь олон улсын санхүүгийн захын хөрөнгө оруулагчдын сонирхлыг татаж тэр улсад зээл өгөх уралдаан үүснэ. Энэ үед харьцангуй бага хүүтэй зээл өгөх хөрөнгө оруулагчид олшрох боловч эцэстээ баялгийн өгөөжөөс уул уурхайн үндэстэн дамнасан корпорациуд, гадаадын хөрөнгө оруулагчид, олон улсын

¹ 2020 оны байдлаар 60 орчим жилийн баялгийн нөөцтэй (Helble, Hill, and Magee 2020).

² Ойролцоогоор тооцсон

санхүүгийн захын хөрөнгө оруулагчид, дотоодын эрх мэдэлтнүүд ихээхэн ашиг олсон жишээ элбэг байдаг. Эцэст нь тухайн нийгэмд тулгамдаад байсан асуудлуудыг шийдэж чадсан эсэхээс хамаарч баялгийг зөв зохистой ашигласан эсэх нь шийдэгдэнэ. Шавхагдах нөөц дуусах үед төсөв нь ихээхэн өндөр зардалтай байгаад дасчихсан, байгаль орчны ирээдүйн зардал их байхаар болсон байвал “алтан загасны үлгэрийн эмгэн” адил хувь заяа угтах болно.

Эдгээр асуудлуудаас сэргийлж байгалийн баялгийн үр шимийг өгөөжтэй хүртэхийн тулд шавхагдах нөөцийг урт хугацааны үр ашигтай эдийн засаг буюу шавхагдашгүй нөөц болгон хувиргах нийгмийн зөвшилцөл хэрэгтэй. Үүнийг шийдэж буй одоогийн арга нь нийгмээрээ дүрэм тохирч, тохирсон дүрмээ чанд баримтлах явдал бөгөөд баялгаас хуримтлал үүсгэж, түүнийг хөрвөх чадвар өндөртэй активт байршуулан үр шимийг нь хүртэх арга юм.

Байгалийн баялаг ихтэй орнуудын хувьд төсвийн дүрмүүд нь макро эдийн засгийн эрүүл бодлогыг бий болгох гол хэрэгсэл болж байна. Төсвийн дүрэм нь төсвийн орлогын хэлбэлзлийг бууруулах, хуримтлал үүсгэх, “голланд өвчин³” -өөс сэргийлэх, дараа үедээ баялаг үлдээх зэрэгт тусалдаг бөгөөд дүрмийн ачаар Засгийн газраас урт хугацааг харсан санхүүгийн шийдвэрүүд гарч, макро эдийн засгийн бодлогууд амжилттай хэрэгжих боломж бүрддэг боловч өөрийн оронд тохирсон, оновчтой төсвийн дүрмийг сонгох сорилттой тулгардаг.

Энэхүү судалгаагаар олон улсад ашиглагдаж буй урт хугацааны төсвийн дүрмүүдийн агуулга, тэдгээрийн ялгааг танилцуулж, дүрмүүдийг ашиглан 2050 он хүртэлх Монгол Улсын төсвийн төсөөлөл боловсруулж, одоогийн хэрэгжүүлж буй төсвийн бодлого, хуульд заасан дүрмүүдтэй харьцуулан дүгнэлт, санал гаргахаар зорилоо. Судалгааны 2-р хэсэгт төсвийн дүрмийн талаарх онол, арга зүйн тайлбар, 3-р хэсэгт бусад улсуудад хийгдсэн голлох судалгааны ажлуудын талаар, 4-р хэсэгт Монгол Улсын төсвийн дүрмийн талаар болоод судалгаанд ашигласан тоон мэдээ, тэдгээрийн төсөөлөл, эмпирик үр дүнг, 5-р хэсэгт судалгааны дүгнэлт, саналыг тусгав. Судалгааны эмпирик шинжилгээний хэсгийг боловсруулахдаа ОУВС-гийн “Байгалийн баялгаар баян орнуудын макро эдийн засгийн менежмент” сургалтад ашигладаг материалыг өөрийн орны онцлогт тохируулан өөрчилж гүйцэтгэсэн болно.

2 Судлагдсан байдал

Бидний судалснаар манай улсын хувьд урт хугацааны төсвийн дүрмийн талаар судалсан судалгааны ажил хараахан байхгүй байна. Харин Рагчаасүрэн нар (2019) Монгол Улсын төсвийн дүрэм, хэрэгжилт сүүлийн жилүүдэд ямар байсан талаар судалж, 2030 он хүртэл өрийн тогтвортой байдлын шинжилгээ хийж, цаашид анхаарах асуудлуудыг тодорхойлсон байдаг.

Дараагийн хэсэгт бусад орнуудад хийгдсэн төсвийн дүрэм, түүний ач холбогдол, төсвийн дүрэм хэрэгжүүлсэн сайн болоод саар туршлагын талаарх гол судалгааны ажлуудын үр дүнг товчхон танилцуулъя.

Gupta (2012)-д дурдсанаар, бүх орнуудад нэгэн ижил төсвийн дүрэм тохирохгүй бөгөөд улсуудын онцлогт тохирох богино болон урт хугацааны дүрмийн сонголтууд бий. Төсвийн тогтолцоо болон төсвийн дүрмүүд нь нөөцийн өөрчлөлт, улс орны эдийн засгийн бүтцэд

³ Баялгийн хараалын нэг шинж тэмдэг

гарсан өөрчлөлтөөс шалтгаалж цаг хугацааны явцад хувирч байх боломжтой. Түүнчлэн, баялгийн сан нь бүхэлдээ төсвийн бодлогын хэрэгжилт, үр ашигтай байдлыг дэмжихэд чиглэсэн байх ёстой гэжээ.

Baunsgaard нар (2012) судалгаандаа байгалийн баялгаар баян орнуудын төсвийн дүрмийн хувилбаруудыг үнэлсэн байдаг. Энэхүү судалгааны үр дүнгээс харахад төсвийн тогтолцоо нь:

- 1) Тухайн улсын онцлогийг тусгах хэрэгтэй. Жишээлбэл, төсвийн орлого нь нэг төрлийн орлогоос хамаарал ихтэй эсвэл жилээс жилд их хэмжээгээр хэлбэлздэг бол тухайн онцлогийг тусгах нь зүйтэй юм. Түүнчлэн, улс орны эдийн засгийн бүтцээс хамаарч цаг хугацааны явцад энэхүү онцлог шинж өөрчлөгдөж болно;
- 2) Төсвийн тогтвортой байдлыг дэмжих ёстой. Төсвийн тогтвортой байдлын жишиг утга нь урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм⁴ (цаашид УХДОД гэх) зэрэг засгийн газрын цэвэр баялгийг тогтворжуулах дүрмүүдээр тодорхойлогдоно;
- 3) Бодлого боловсруулагчид өөрийн улсын онцлогоос хамаарч төсвийн зорилтыг өөрөөр сонгох боломжтой байх ёстой. Тухайлбал, төсвийн тогтвортой байдлыг нэн тэргүүнд тавьж байгаа бол УХДОД-д суурилсан дүрмийг хэрэгжүүлэх, аль эсвэл илүү богино хугацааны төсвийн орлогод анхаарч байгаа бол үнэд суурилсан эсвэл бүтцийн дүрмүүдийг ашиглаж болно;
- 4) Бага орлоготой, хөгжиж буй орнуудын хувьд урт хугацааны өсөлтийг дэмжих зорилгоор төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлыг нэмэгдүүлэх боломжтой байх ёстой;
- 5) Төсвийн орлогын хэлбэлзэмтгий, тодорхой бус байдал нь төсвийн бодлого боловсруулахад анхаарч үзэх чухал асуудал бөгөөд хангалттай хэмжээний нөөц сан бүрдүүлснээр үүнийг давах боломж бүрдэнэ. Түүнчлэн, төсвийн орлогын төсөөллийн чанарыг сайжруулж, төсвийн зардлын төлөвлөгөөг боловсруулахдаа дан ганц богино хугацаанд бус дунд хугацааг сайтар төлөвлөж байх хэрэгтэй;
- 6) Төсвийн бодлого нь нээлттэй, ил тод, нэгдмэл байх хэрэгтэй. Мөн түүнчлэн, УХДОД дүрмийн үүргийг дахин хянах, ялангуяа бага орлоготой орнууд өсөлтийг дэмжих зорилгоор дэд бүтэц болон хөгжлийн зардлуудаа хэрхэн зохицуулах талаар тайлбарлажээ.

Iacono (2012) судалгаандаа байгалийн баялгаар баян, нээлттэй, жижиг эдийн засгийн хувьд УХДОД, Өнөөгийн өгөөжийн дүрэм⁵ (цаашид ӨӨД гэх) дүрмүүдийн харьцуулан калибраци хийжээ. Ингэхдээ иргэдийн сайн сайхан байдалд тулгуурлан үнэлсэн бөгөөд УХДОД болон ӨӨД дүрмүүдийн хувьд ойролцоо үр дүн гарчээ. Түүнчлэн параметруудийн ялгаатай сонголттой үед ч дээрх үр дүн хадгалагдаж байсныг дурдаж, ӨӨД дүрэм нь УХДОД-тэй харьцуулахад муу сонголт биш болохыг онцлон тэмдэглэжээ.

Bauer (2014)-ын дүгнэснээр нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялагтай орнууд Голланд өвчин, макро эдийн засгийн өндөр хэлбэлзэл, баялаг шавхагдаж дуусах зэрэг тодорхой сорилтуудтай тулгардаг аж. Үүнээс сэргийлж цөөнгүй улс орнууд байгалийн баялгийн сангуудыг үүсгэн хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч энэ нь дангаараа макро эдийн засгийн бодлогыг эрүүл байлгана гэсэн баталгаа болж чадахгүй. Эсрэгээрээ сангууд зорилтоо хангалгүй, засгийн газрын үйл ажиллагааг үр ашиггүй байдалд хүргэх эрсдэл тулгарч болдог байна.

David болон Liliana (2018) нарын судалгаа нь “Баялгийн засаглалын индекс⁶” тооцсон

⁴ Permanent Income Hypothesis

⁵ Bird in Hand

⁶ Resource Governance Index

нийт 79 улсын хувьд төсвийн дүрэм болон нийтлэг шинж байдлыг 2015-16 оны тоон мэдээ, хэрэгжүүлсэн төсвийн бодлогын арга хэмжээнд тулгуурлаж үнэлсэн байдаг. Тэдгээрээс 34 улс⁷ нь дор хаяж нэг төсвийн дүрмийг хэрэгжүүлж буй орнууд байна. Судалгааны голлох үр дүнг авч үзвэл:

1. Цөөнгүй орнууд төсвийн дүрмээ оновчгүй тодорхойлсон байгаа нь ажиглагджээ. Тухайлбал, зарим улсууд төсвийн зорилтоо хэт сул (биелүүлэхэд хялбар) тогтоосноор эдийн засгийн өсөлтийн үед мөчлөг дагасан бодлого хэрэгжүүлэх боломж бүрдэж байсан бол зарим орнууд хэт өөдрөг зорилт (биелүүлэхэд хүндрэлтэй) тогтоож, эдийн засгийн өсөлтөө хазаарлаж байгаа дүр зураг ажиглагджээ;

2. Төсвийн дүрэм баталсан хэдий ч дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих нэгжгүй, олон нийтэд нээлттэй мэдээлдэггүйн улмаас дүрмээ зөрчих, дахин өөрчлөх зэрэг хүндрэлтэй тулгарч буй орнууд цөөнгүй байгаа талаар дурджээ.

Deyal болон Smets (2020) нарын судалснаар Засгийн газрын тогтвортой байдал болон макро эдийн засгийн хүчирхэг суурь (эдийн засгийн, санхүүгийн зах зээлийн хөгжил өндөр, өрийн түвшин бага байх) нь төсвийн дүрмийг үр ашигтай байдлаар нэвтрүүлж, хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөөтэй байдаг байна. Цаашилбал, ОУВС зэрэг илүү олон талын оролцоотой байгууллагуудтай хамтарч ажиллах нь төсвийн дүрмийг амжилттай нэвтрүүлэх магадлалыг өсгөдөг гэжээ.

3 Онол, арга зүйн тайлбар

Байгалийн баялаг арвинтай улс орнууд өөрийн орны онцлог шинжид тохирсон “Төсвийн тогтолцоо⁸”-г бий болгож түүнийхээ хүрээнд төсвийн бодлогоо хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэхүү тогтолцоо нь богино, дунд хугацааны төсвийн дүрэм, урт хугацааны төсвийн зорилтыг агуулсан байдаг. Төсвийн тогтолцоог нэвтрүүлэхийн ач холбогдол нь а) их хэмжээний байгалийн баялагтай, түүнийгээ олон жил ашиглах орнуудын хувьд урт хугацаанд тогтвортой байх төсвийн зорилт, төсвийн хязгаарлалтууд, бодлогын сонголтууд болон төсвийн орлого, зардлын бодитой төсөөллөөр хангах, б) богино хугацаанд⁹ ашиглаад дуусах баялагтай улс орнуудад төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад, в) капиталын дутагдалтай, цаашдын хөгжилд хөрөнгө оруулалт зайлшгүй шаардлагатай улс орнуудад өсөлтийг дэмжсэн төсвийн зардлыг нэмэгдүүлэх боломж олгоход оршдог.

Байгалийн баялгаар баян орнуудын хувьд богино болон дунд хугацааны төсвийн зорилтыг хангахын тулд голчлон дараах 5 төрлийн дүрмийг ашигладаг.

1. Баялгийн бус үндсэн тэнцлийн¹⁰ дүрэм (Цаашид ББҮТ гэх) – Төсвийн үндсэн тэнцлээс байгалийн баялагтай холбоотой төсвийн орлогыг хассан дүн юм. Уул уурхайн салбар давамгайлсан эдийн засагтай орны хувьд баялгийн нөөцийг нарийн тогтоох, дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл болон төсвийн хамаарлыг бууруулах зэрэг сорилттой тулгардаг. Тиймээс эдгээр орнуудын хувьд бодлогын шийдвэр гаргахад ББҮТ чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн, энэхүү үзүүлэлтийг тооцох, ашиглахтай холбоотой нийтлэг 2 хүндрэл тулгардаг нь: а) Аль ч улсын хувьд байгалийн баялгийн

⁷ Үүний дунд Монгол Улс ч мөн багтсан

⁸ Fiscal framework

⁹ Baunsgaard (2012) 35 жил ба түүнээс бага хугацаанд баялаг нь шавхагдаж дуусахаар байвал тухайн улсыг “Богино хугацаанд байгалийн баялаг нь шавхагдах орон” гэж тодорхойлжээ

¹⁰ Үндсэн тэнцэл – Primary balance

олборлолтоос үүдэлтэй төсвийн орлого, үйлдвэрлэлийн хэмжээг бүрэн тооцоход хүндрэлтэй, б) ББҮТ-д үндэслэн гаргасан төсвийн шийдвэрийг олон нийтэд тайлбарлахад хүндрэл үүсдэг. Тухайлбал, түүхий эдийн үнийн богино хугацааны хэлбэлзлээс үүдэн төсвийн нийт орлого их хэмжээний ашигтай байх үед олон нийтээс төсвийн зардлыг тэлэх дарамт ихэсдэг байна.

2. Түүхий эдийн үнийг тооцох дүрэм – Энэ төрлийн дүрэм нь төсвийн орлогын төсөөлөлд түүхий эдийн үнийг өнгөрсөн жилүүд болон ойрын ирээдүйг хамруулан, олон жилийн дунджаар авч ашиглахыг шаарддаг. Ингэснээр төсвийн орлогод үзүүлэх түүхий эдийн үнийн нөлөөг бууруулж, орлогыг хэлбэлзэл багатай төсөөлж, улмаар төсвийн зардлыг тогтворжуулах боломж бүрдэнэ.

3. Төсвийн зардлын өсөлтийг хязгаарласан дүрэм - Төсвийн зардлын өсөлтөд хязгаар тогтоосноор мөчлөг дагасан бодлогоос сэргийлнэ. Ихэвчлэн түүхий эдийн үнийг тооцох дүрэмтэй хамтатган хэрэглэдэг.

4. Өрийн тааз тогтоох дүрэм - Засгийн газрын нийт өрийн ДНБ-д эзлэх хувийг тодорхой хувиас хэтрэхгүй байхаар хязгаарлах дүрэм юм. Энэ нь төсвийн алдагдлыг хязгаарлах гол хөшүүрэг болдог.

5. Хэджинг хийх – Түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс хамгаалж, төсвийн орлогын хэмжээг алдаа багатай төсөөлөхөд тусалдаг бөгөөд дунд хугацаанд төсвийн зорилтыг хангахад нэн чухал үүрэгтэй. Дэлхийн хамгийн том зэс үйлдвэрлэгч, экспортлогч улс болох Чили Улс зэс болон газрын тосны үнэд энэ дүрмийг ашигладаг¹¹.

Богино болон дунд хугацаанд дээрх дүрмүүдийг хэрэгжүүлснээр төсвийн зорилтуудаа хангаж болох ч урт хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг хэрхэн дэмжих, байгалийн баялаг шавхагдаж дууссаны дараагаар үр хойчдоо баялгаас хэрхэн хувь хүртээх талаар бодох шаардлагатай болдог. Тиймээс урт хугацаанд баримтлах төсвийн дүрмүүдийг хэрэгжүүлэх шаардлага үүснэ. Одоогоор дараах 3 төрлийн урт хугацааны төсвийн дүрмийг судлаачид санал болгож, заримыг нь улс орнууд ашиглаж байна. Эдгээрийг тус бүрд нь авч үзье.

1. Урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм (УХДОД) – Энэхүү хэрэглээний дүрмийг анх Нобелийн шагналт эдийн засагч Милтон Фридман 1957 онд дэвшүүлсэн байдаг. Тус дүрмийн таамаглалаар хэрэглэгч өөрийн хүлээгдэж буй урт хугацааны дундаж орлогынхоо түвшинд өнөөгийн хэрэглээгээ тогтвортой хадгалах хэрэгтэй гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, өнөөдрийн орлого нь хүлээгдэж буй тогтмол орлогоос бага үед ирээдүйд үүсэх орлогоосоо өнөөдөр урьдчилан хэрэглэх буюу “зээлэх” боломж бүрддэг. Одоогоор Зүүн тимор (Timor Leste) болон Сан-Томе ба Принсипи (São Tomé and Príncipe) зэрэг улсууд энэ дүрмийг ашиглаж байна. Тус дүрмээр жил бүрийн баялгийн орлогоос хэрэглэх хэмжээг “хуримтлуулсан санхүүгийн хөрөнгө болон газар доор байгаа баялгийн цэвэр өнөөгийн үнэ цэний нийлбэр”-ээс тооцсон бодит өгөөжтэй тэнцүү байхаар хязгаарлах шаардлагатай¹²

Ингэснээр тухайн орон өөрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн нийт баялаг (W)-ийн зөвхөн бодит хүүгийн орлогыг өнөөдөр зарцуулах боломжтой юм.

$$W_t = RESW_t + NFA_t \quad (19)$$

¹¹ Put option хэрэгслийг ашигладаг

¹² Ялангуяа нөөц шавхагдах аюултай нүүр тулж буй улсууд ашиглахад тохиромжтой байдаг

$$SNRPB_t = -r * W_{t-1} \quad (20)$$

Энд, $RESW_t$ (*Resource wealth*) - ирээдүйд олборлох нийт баялгийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн дүн, NFA_t (*Net financial asset*) – өнөөгийн санхүүгийн хуримтлал (өрийн үлдэгдэлтэй бол NFA хасах дүнтэй байна), $SNRPB_t$ (*Sustainable non-resource primary balance*) – дүрмээр зөвшөөрөгдөх баялгийн бус үндсэн тэнцлийн хэмжээ, r – бодит хүү

Түүнчлэн, УХДОД дүрмийн хувьд өнөөгийн болон ирээдүйн иргэдийн ханамжийг тэнцвэржүүлэхийн тулд одоогийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх боломжийг хязгаарлаж, дүрэм хэрэгжүүлээгүй үетэй харьцуулахад илүү их хадгалахыг шаарддаг. Үүний улмаас хөгжсөн болон хөгжиж буй орнуудын хувьд энэ дүрмийг хэрэглэхэд ялгаа үүсдэг. Тодруулбал, хөгжсөн орнуудын хувьд капиталын хуримтлал гэхээс илүү технологийн дэвшил нь өсөлтийг авчрах гол эх үүсвэр гэгддэг (Romer, 1986) бол хөгжиж буй, байгалийн баялгаар баян орнуудын хувьд хөрөнгө оруулалт зайлшгүй шаардлагатай болдог. Цаашилбал, өнөөгийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлснээр одоогийн иргэдийн сайн сайхан байдал дээшлэх боловч ирээдүйд амьдрах иргэдийн ханамж өнөөдрийн түвшинд байх эсэх нь эргэлзээтэй. Тиймээс баялгаас үүсэх ахиу ханамж үе хооронд тэгш бус хуваарилагдах эрсдэл өндөртэй, бүр бодитой гэж хэлсэн ч дэгсдэхгүй юм.

2. Өнөөгийн өгөөжийн дүрэм (Цаашид **ӨӨД** гэх) – Энэхүү төсвийн дүрэм нь ижил нэртэй санхүүгийн онолоос үүдэлтэй. Тус онолоор бол нэгэнт байгаа хөрөнгийг эрсдэл үүрч өндөр өгөөжтэй хэрэгсэлд хөрөнгө оруулахын оронд бага өгөөжтэй ч тогтмол өсөх хэрэгсэлд хадгалж байхыг илүүд үздэг. Үүнийг илэрхийлсэн “Маргаашийн өөхнөөс өнөөдрийн уушги дээр¹³” гэсэн алдартай хэлц хүртэл байдаг. Урт хугацааны төсвийн дүрэмд энэхүү онолыг ашиглахдаа байгалийн баялгаас олох бүх орлогоо санхүүгийн хэрэгсэлд хөрөнгө оруулж зөвхөн түүнээс олох өгөөжийг зарцуулах байдлаар урт хугацааны төсвийн тогтвортой байдлыг хангадаг.

Тодруулбал, тухайн жилийн хувьд өмнөх онуудад хуримтлуулсан нийт санхүүгийн хөрөнгөөс тухайн жилд олох өгөөжтэй тэнцүү хэмжээнд баялгийн бус үндсэн тэнцэл алдагдалтай байхыг зөвшөөрнө.

$$SNRPB_t = -r * NFA_{t-1} \quad (21)$$

Энд, NFA_{t-1} - өмнөх онуудад үүсгэсэн санхүүгийн хуримтлал (өрийн үлдэгдэлтэй бол NFA хасах дүнтэй байна)

Дэд бүтэц сайтар хөгжсөн, богино хугацаанд хөрөнгө оруулалтын шаардлага багатай орнууд энэхүү дүрмийг хэрэгжүүлэх нь тохиромжтой гэж үздэг. Учир нь энэ дүрэм нь байгалийн баялгийн олборлолтын үед орлогын харьцангуй бага хувийг өнөөгийн хөрөнгө оруулалтад зарцуулж, дийлэнх хувийг хадгалахыг шаарддаг юм. Хойч үедээ баялгийн илүү хувийг хүртээх боломжтой энэхүү дүрмийг хэрэгжүүлэгч орнуудын гол төлөөлөл нь Норвеги Улс байдаг. Түүнчлэн, **ӨӨД** дүрмийг хэрэглэснээр төсвийн орлогын түүхий эдийн үнээс хамаарах байдлыг арилгаж чадна.

Эдгээр дүрмүүдээр урт хугацааны төсөөлөл хийж хоорондын ялгааг харахын тулд эдийн засгийг баялгийн болон баялгийн бус гэж ангилан үзэх шаардлагатай байдаг. Энэ нь хэрэв

¹³ A bird in the hand is worth two in the bush

баялаггүй бол тухайн улсын эдийн засаг ямар байхыг тодорхой харуулдаг. Тиймээс эмпирик үнэлгээний хэсэгт төсвийн хувьсагчдыг уул уурхайн бус ДНБ-д харьцуулан шинжлэх болно. Энэхүү судалгаанд авч үзэх хамгийн чухал үзүүлэлтүүдийн тодорхойлолтыг тус бүрд нь авч үзье.

1. Үндсэн зардал – Энэ нь төсвийн нийт зардлаас хүүний төлбөрийг хассан дүн юм. Зарим улсуудад өр, зээлийн хэмжээ хэт их болсноос шалтгаалж хүүний төлбөр нь нийт төсвийн зардалдаа маш өндөр хувийг эзлэх тохиолдол байдаг. Тиймээс үндсэн зардлыг тооцож харснаар тухайн улсын эдийн засагт зарцуулагдаж буй төсвийн зардал хэрхэн өөрчлөгдөж байгаад бодитой дүгнэлт өгөх боломжтой болно.

2. Баялгийн бус үндсэн тэнцэл – Үндсэн тэнцэл нь нийт орлогоос үндсэн зардлыг хассантай тэнцүү байдаг бол “Баялгийн бус үндсэн тэнцэл”-ийг тооцохдоо нийт орлогын оронд баялгийн бус орлогыг авч үздэг (Баялгийн бус үндсэн тэнцэл = Баялгийн бус төсвийн орлого – Үндсэн зардал). Энэхүү үзүүлэлт нь байгалийн баялгийн орлогын хэлбэлзлээс хамаарах хамаарлыг арилгасан учраас төсвийн бодлогын төлөвийг үнэлэхэд давуу талтай байдаг.

3. Санхүүгийн цэвэр хөрөнгө – Санхүүгийн цэвэр хөрөнгө нь үүсгэсэн санхүүгийн хуримтлалаас нийт өр, зээлийн хэмжээг хассан дүн юм (Санхүүгийн цэвэр хөрөнгө = Санхүүгийн хуримтлал – Нийт өр, зээлийн хэмжээ).

Энэхүү судалгааны эмпирик шинжилгээний хэсгийг ОУВС-гийн “Байгалийн баялгаар баян орнуудын макро эдийн засгийн менежмент” сургалтад зориулан боловсруулсан Microsoft Excel өргөтгөлтэй ажлын файлыг өөрийн орны онцлогт тохируулан өөрчилж гүйцэтгэсэн болно.

4 Монгол Улсын төсвийн дүрмүүд

Монгол Улс анх 2010 оны 6-р сарын 24-нд “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хууль баталсан байдаг. Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн төсвийн удирдлагын зарчим, төсвийн тусгай шаардлагыг тогтоох, хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавихад төрийн байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлох, эрдэс баялгийн орлогоор нөхөн сэргээгдэх баялаг бүтээх, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих хөрөнгө оруулалт хийх, санхүүгийн хуримтлал бүрдүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршиж байв. Хуулийн анхны төсөлд төсвийн тэнцэл 0, эсвэл эерэг байхаар оруулж байсан боловч батлагдахдаа төсвийн алдагдлын хэмжээ ДНБ-ий 2 хувиас ихгүй, эсвэл ашигтай байна гэж заасан. Түүнчлэн, улсын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 40 хувиас хэтрэхгүй байх зэрэг хэд хэдэн тусгай шаардлагуудын заалтыг багтаасан байв. Гэвч төсвийн орлогыг хэт өөдрөгөөр төсөөлж, төсвийн хэт тэлсэн бодлого явуулсан тул төд удалгүй тусгай шаардлагыг хангах аргагүйд хүрч “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-д нэмэлт өөрчлөлт оруулж эхлэв. Тухайлбал:

2015 оны 1-р сарын 20-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр төсвийн алдагдлын нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ 2015 онд 5 хувиас, 2016 онд 4 хувиас, 2017 онд 3 хувиас, 2018 оноос 2 хувиас хэтрэхгүй байх, өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн улсын нийт өрийн нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээг 2015 онд 58.3 хувиас, 2016 онд 55 хувиас, 2017 онд 50 хувиас, 2018 оны төсвийн жилээс эхлэн 40 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна гэж өөрчилжээ.

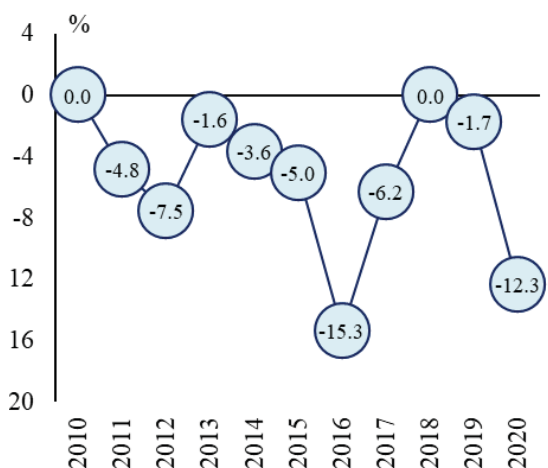
Үүнээс 1 жилийн дараа буюу 2016 оны 9-р сарын 9-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр төсвийн алдагдлын нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ 2016 онд 18.5 хувиас, 2017 онд 9.9 хувиас, 2018 онд 7.5 хувиас, 2019 онд 5.5 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2020 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг алдагдалгүй байлгах, өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн улсын нийт өрийн нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээг 2016 онд 88 хувиас, 2017 онд 85 хувиас, 2018 онд 80 хувиас, 2019 онд 75 хувиас, 2020 онд 70 хувиас, 2021 оны төсвийн жилээс эхлэн 60 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна гэж өөрчилсөн байдаг.

Харин хамгийн сүүлийн буюу 2021 оны 7-р сарын 7-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр (үүний өмнөх өөрчлөлт 2017 оны 4-р сарын 14-нд орсон) төсвийн алдагдлын нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ 2017 онд 10.4 хувиас, 2018 онд 9.5 хувиас, 2019 онд 6.9 хувиас, 2020 онд 12.5 хувиас, 2021 онд 8.8 хувиас, 2022 онд 5.1 хувиас, 2023 онд 3.6 хувиас, 2024 онд 2.8 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2025 оны төсвийн жилээс эхлэн 2 хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байна гэж заажээ. Анх батлагдсанаас хойш нийт 13 удаагийн¹⁴ нэмэлт өөрчлөлт орсон байгааг **эрхзүйн мэдээллийн нэгдсэн систем**¹⁵-ээс харах боломжтой.

Дээрх бүгдээс манай улсад төсвийн дүрмийг хэр хэмжээнд сахин мөрдөж байсныг тодорхой харж болно. Ийнхүү хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байснаас шалтгаалж 2017 оны УИХ-ын 83-р тогтоолоор “Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл”-ийн дүрмийг баталж, зөвлөлийг байгуулсан байдаг. Энэхүү зөвлөл нь “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн бодлогын чиглэлээр бие даасан, хараат бусаар мэргэжлийн судалгаа, шинжилгээ хийж дүгнэлт, зөвлөмж гарган Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хорооны үйл ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй. Хэдийгээр төсвийн зөвлөл байгуулагдсанаас хойш “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуульд ойр давтамжтай нэмэлт өөрчлөлт ороогүй байгаа боловч тус зөвлөлийн үйл ажиллагаа, гаргасан зөвлөмж, хийж гүйцэтгэсэн судалгааны талаарх мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй бус байна.

Зураг 1. Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл, нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувиар

Зураг 2. Засгийн газрын өр, өнөөгийн үнэ цэнээр, нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувиар



Эх үүсвэр: Сангийн яам

¹⁴ 2011 онд 2 удаа, 2012 онд 1 удаа, 2015 онд 5 удаа, 2016 онд 2 удаа, 2017 онд 2 удаа, 2021 онд 1 удаа өөрчлөлт орсон байна.

¹⁵ www.legalinfo.mn

Одоогийн мөрдөгдөж буй хуулиар 1) Төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох (түүхий эдийн үнийг тооцох дүрэм), 2) Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нэрлэсэн ДНБ-ий 2 хувиас ихгүй алдагдалтай, эсвэл ашигтай байх (манай улсын хувьд ББҮТ-ийг ашигладаггүй), 3) тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх (зардлын өсөлтийг хязгаарласан дүрэм), 4) Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60 хувиас хэтрэхгүй байх (өрийн тааз тогтоох дүрэм) зэрэг богино, дунд хугацааны дүрмүүдийг хамтатган хэрэгжүүлэхээр заасан байдаг.

5 ТООН МЭДЭЭ БА ЭМПИРИК ҮР ДҮН

5.1 Тоон мэдээ түүний таамаглал

5.1.1 Байгалийн баялгийн нөөц, түүний ашиглалт

Монгол Улсын экспортын орлогод эзлэх хувь, тоон мэдээллийн олдцоос хамаарч нүүрс, зэс, төмрийн хүдэр, алт, боловсруулаагүй нефть зэрэг 5 түүхий эдийг сонгож, тэдгээрийн нөөцийн мэдээлэлд үндэслэн энэхүү судалгааны эмпирик шинжилгээний хэсгийг боловсрууллаа. Эдгээр 5 түүхий эдийн батлагдаад буй нөөцийн мэдээллийг дараах эх сурвалжуудаас цуглуулав. Үүнд,

1. 2000-2020 оны хооронд батлагдсан нөөцийн мэдээллийг “Ашигт малтмал, газрын тосны газар”-ын сарын мэдээнээс жилийн эцсийн дүнгээр шүүн нэгтгэв.
2. Бусад эх сурвалжаас цуглуулсан мэдээллийг өмнөх эх сурвалжтай харьцуулах байдлаар ашиглав.

Дээрх аргачлалаар уул уурхайн гол түүхий эдүүдийн нөөцийг хэрхэн тодорхойлсныг дараагийн хэсэгт түүхий эдийн төрөл тус бүрээр дэлгэрэнгүй тайлбарлая.

Нүүрс - Ашигт малтмал, газрын тосны газрын мэдээнээс харахад 2000-2020 оны хооронд батлагдсан нийт нөөцийн хэмжээ 53 тэрбум тонн гэжээ. Википедиа сайтад байгаа мэдээллээс харахад нийт боломжит нөөцийн хэмжээ 175 тэрбум тонн байна. Өөрөөр хэлбэл, одоогоор нийт боломжит нөөцийн 30 орчим хувийг баталгаажуулж, нөөцөд бүртгэж авсан гэж ойлгож болох юм.

Зэс - Монгол Улсын зэсийн баяжмалын ихэнх хувийг Эрдэнэт үйлдвэр, Оюу толгой гэсэн 2 том уурхайгаас олборлож байна. Иймд, эдгээр ордуудын нөөцийн талаар тус бүрд нь байгаа мэдээллийн хүрээнд авч үзье.

"Эрдэнэт үйлдвэр"

“Эрдэнэтийн овоо”-ны орд газар дахь “Эрдэнэт” үйлдвэрийн нөөцийг анх 1972 онд 4.2 сая тонн зэс, 89 мянган тонн молибден агуулсан 521.7 сая тонн хүдэртэй гэж техник, эдийн засгийн үндэслэл баталж, 36 жил ашиглах боломжтой гэж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл, анх батлагдсанаар бол 2008 онд нөөц дуусах байсан ч төлөвлөсөн хугацаанд дуусаагүйн зэрэгцээ 2017 онд геологи хайгуулын ажил хийгдэж 7.6 сая тонн зэс¹⁶, 320.3 мянган

¹⁶ 2017 онд батлагдсан энэ нөөцөөр цаашид 2055 он хүртэл ажиллах урьдчилсан тооцоотой байна. Түүнчлэн, 2018 онд нэмж нөөц илэрсэн тул цаашид үүнээс ч урт хугацаанд ажиллах бололцоотой.

тонн молибдений нөөцтэй гэж тогтоон цаашид 40 жил ажиллана гэж ашиглах хугацааг уртасгасан байна. Үүнээс жилийн дараа буюу 2018 онд геологи, хайгуулын ажлаа эрчимжүүлж, урьдчилсан тооцоогоор 60 орчим жил ажиллах боломжтой гэж үзжээ. Энэхүү сүүлд батлагдсан нэмэлт нөөцүүд нь хараахан эрдэс баялгийн нөөцөд бүртгэгдэж баталгаажгаагүй байна. Хэдийгээр нөөцөд бүртгэгдээгүй байгаа ч аль хэдийн ашиглагдаад явж байгаа тул тус нөөцийн хэмжээг нийт нөөцийн дүнд нэмж тооцлоо.

"Оюу толгой"

"Оюу толгой" нь Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын нутагт байрлах зэс, алт, мөнгө, молибден бүхий одоо ашиглагдаж буй Монгол Улсын хамгийн том уурхай юм. Оюу толгойн техник, эдийн засгийн үндэслэлд туссанаар цэвэр зэсийн нөөцийн хэмжээ 34 сая тонн гэх бөгөөд Монгол Улсын эрдэс баялгийн нөөц санд 2014 онд бүртгэгдсэн байна.

Улмаар нийт нөөцийн хэмжээг тодорхойлбол 2000-2020 оны хооронд нөөцөд нийт 46.3 сая тонн цэвэр зэс бүртгэгдсэн ба дээр дурдсан Эрдэнэт үйлдвэртэй холбоотой нөөцийг нэмж тооцвол нийт зэсийн нөөц 53.9 сая тонн болж байна.

Жич: Энд дурдаж байгаа зэсийн нөөц нь цэвэр зэсийн хэмжээг илэрхийлж байгаа бөгөөд манай улсын экспортын томоохон хувийг эзэлж байгаа зэсийн баяжмалын хувьд 23 орчим хувийн¹⁷ цэвэр зэсийн агууламжтай байдаг.

Алт - Ашигт малтмал, газрын тосны газрын бүртгэлээс харахад 2000-аас 2020 оны хооронд нийт 896 тонн алт бүртгэгджээ. Өмнө нь дурдсанчлан Оюу толгойн орд нь зэс, алтны орд тул тус нөөцөд агуулагдаж байгаа цэвэр алтны хэмжээг мөн нэмж тусгах нь зүйтэй юм. Одоо байгаа тоон мэдээнээс харвал Оюу толгойтой холбоотой алтны нөөц Монгол Улсын эрдэс баялгийн нөөц санд бүртгэгдээгүй байна. Оюу толгойн техник, эдийн засгийн үндэслэлд туссанаар тус ордын алтны нөөц нь 1,200 тонн байгаа бөгөөд үүнийг 2000-2020 онд бүртгэгдсэн нөөц дээр нэмж тооцвол нийт 2,096 тонн цэвэр алтны нөөцтэй байна.

Жич: Оюу толгойн зэсийн баяжмал дахь алтны агууламж нь 5 гр/тонн-оос 20 гр/тонн хооронд хэлбэлзэл өндөртэй байдаг. Тиймээс тооцоог хялбар байлгах үүднээс төсөөллийн хугацаанд агууламжийн хэмжээ өмнөх жилүүдийн дунджаар буюу 10 гр/тонн байхаар тооцов.

Төмрийн хүдэр - Монгол Улсын төмрийн нийт нөөцийг 11 тэрбум тонн гэсэн тооцоо Википедиа сайтад байгаа бөгөөд 2000-2020 оны хооронд илэрсэн нөөцийн хэмжээ үүний 16 хувьтай тэнцүү буюу 1,750 сая тонн байна. Чанарын бусад мэдээлэл хомс байгаа тул нийт нөөцийн хэмжээг батлагдсан дүнгээр авч ашиглав.

Боловсруулаагүй нефть - Ашигт малтмал, газрын тосны газраас 2016 онд гаргасан тайланд үндэслэн нийт нөөцийн хэмжээг 332.6 сая баррель хэмээн тооцоололд ашиглав.

Монгол Улсын ашигт малтмалын нөөцийн нэгдсэн санд бүртгэгдсэн экспортын гол 5 бүтээгдэхүүний динамикийг "Хавсралт 1"-ээс харна уу.

5.1.2 Монгол улсын санхүүгийн цэвэр хөрөнгө

Санхүүгийн цэвэр хөрөнгө нь үүсгэсэн санхүүгийн хуримтлалаас нийт өр, зээлийн хэмжээг хассантай тэнцүү байдаг талаар өмнөх хэсэгт дурдсан билээ. Иймд, манай

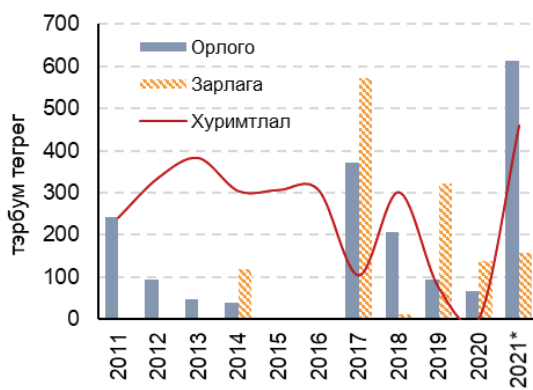
¹⁷ Эрдэнэт үйлдвэр болон Оюу толгойн зэсийн агууламж ойролцоо байдаг бөгөөд сүүлийн 5 жилийн дунджаар цаашдын төсөөллийг 23 хувьтай тэнцүү байхаар авсан. Гүйцэтгэлийн мэдээг тухайн компаниудын жилийн тайлангаас авч дундаж хувийг тооцсон.

улсын санхүүгийн цэвэр хөрөнгө ямар байгааг шинжлэхийн тулд манай улсын үүсгэсэн санхүүгийн хуримтлал болон нийт өр, зээлийн хэмжээг тус бүрд нь авч үзье.

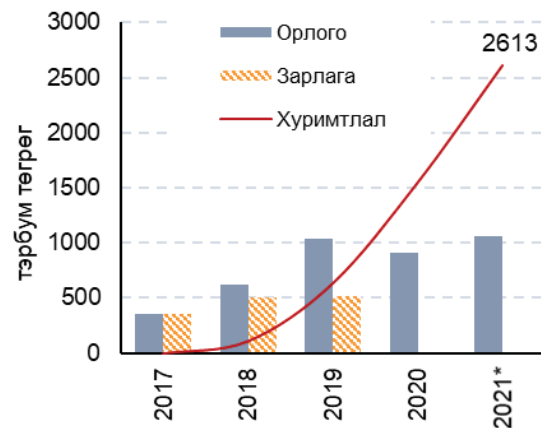
Монгол Улсын санхүүгийн хуримтлал

Монгол Улс үе хооронд баялгийг тэгш, хүртээмжтэй хуваарилах, шавхагдах байгалийн нөөцийг шавхагдашгүй санхүүгийн хуримтлал болгон хөрвүүлэх, баялаг шавхагдах үед төсвийн орлогыг дэмжих зэрэг зорилгын хүрээнд 2007 оноос хойш Монгол Улсыг хөгжүүлэх сан (МУХС), Хүний хөгжил сан (ХХС), Төсвийн тогтворжуулалтын сан (ТТС), Ирээдүйн өв сан (ИӨС) гэх дөрвөн санг үүсгэн байгуулж байжээ. Эдгээрээс одоогоор ТТС болон ИӨС сангууд идэвхтэй байна.

Зураг 3. ТТС-д шилжүүлсэн орлого, сангийн зарлага, хуримтлал



Зураг 4. ИӨС-д шилжүүлсэн орлого, сангийн зарлага, хуримтлал



Эх үүсвэр: Сангийн яамны танилцуулга, Төсвийн мэдээ, Судлаачийн тооцоолол

Эх үүсвэр: Сангийн яамны танилцуулга, Төсвийн мэдээ, Судлаачийн тооцоолол

ТТС нь эдийн засгийн мөчлөг болон эрдэс, түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дээрх үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалсан төсвийн орлогын хэлбэлзлийг бууруулах, тогтворжуулах зорилготой баялгийн сан юм. Анх 2011 онд байгуулагдсанаас хойш 2020 он хүртэл тус санд нийт 1.1 их наяд орчим төгрөгийн орлого төвлөрсөн бөгөөд 2017-2020 онуудад дээрх хуримтлалыг төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэхэд зарцуулжээ (Зураг 3). Төсвийн тодотголд туссанаар 2021 онд тус санд 600 гаруй тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрч, 450 орчим тэрбум төгрөгийн хуримтлал бий болохоор байна.

Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр хүчин төгөлдөр болж, хэрэгжиж эхэлжээ. Тус сангийн орлогын үндсэн эх үүсвэр нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 65 хувь, ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй хуулийн этгээдийн төрийн эзэмшлийн хувьцааны ногдол ашиг байдаг. ИӨС нь Хүний хөгжил сангийн боловсронгуй хэлбэр байхаар байгуулагдсан бөгөөд хуулийн дагуу ХХС-гийн нийт 1.1 их наяд орчим төгрөгийн өрийн үлдэгдэлтэйгээр үйл ажиллагаагаа эхэлж байв. 2017-2020 онуудад тус санд 2.9 их наяд төгрөгийн орлого төвлөрч үүнээс ХХС-гийн өрийг барагдуулахад 1.1 их наяд төгрөг, улсын төсөвт 310 тэрбум төгрөг шилжүүлснээр 2020 оны эцэст 1.6 их наяд орчим төгрөгийн хуримтлал үүсгээд буй юм (Зураг 4). Сангийн яамны тооцооллоор 2021 онд 1.1 их наяд төгрөгийн орлого төвлөрч, хуримтлал 2.6 их наяд төгрөгт хүрэх хүлээлттэй байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын өрийн хэмжээ

Манай улсын Засгийн газрын өрийн хэмжээ 2010 он хүртэл харьцангуй бага, тогтвортой байсан бол 2011-2016 оны хооронд жил дараалан хурдтай өссөн байна (Зураг 5). Харин 2017-2019 оны хооронд 22 их наяд төгрөгийн орчимд харьцангуй тогтвортой байсан бол 2020 онд КОВИД-19-н нөлөөгөөр төсвийн алдагдал өндөр байсан нь өр нэмэгдэхэд нөлөөллөө. Өрийн бүтцийг харвал 2010 он хүртэл дотоод өр маш бага байсан ч 2011 оноос хойш нийт өр нэмэгдэхтэй зэрэгцээд хурдтай тэлсэн байна. Тодруулбал, 2000-2010 оны хооронд Засгийн газрын нийт өрийн 7 орчим хувийг дотоод өр бүрдүүлж байсан бол 2011-2020 онд энэ тоо 20 хувь болж 3 дахин нэмэгджээ.

Зураг 5. Монгол Улсын Засгийн газрын нийт өр, валютын төрлөөр



Эх үүсвэр: Сангийн яам

Эндээс манай улсын санхүүгийн цэвэр хөрөнгийг тооцож харвал 2019 оны эцсийн байдлаар **-23.5 их наяд төгрөг** буюу оны үнээр тооцсон **уул уурхайн бус ДНБ-ий -82.0 хувьтай тэнцүү** байжээ. КОВИД-19 цар тахлын нөлөөгөөр төсвийн орлого агшиж, зарлага нэмэгдсэнээр төсвийн алдагдал төлөвлөгөөнөөс ¹⁸ 2020 онд 2.5 их наяд төгрөгөөр (ДНБ-ий 7.1 хувь) нэмэгдсэн бол 2021 онд 2.4 их наяд төгрөг (ДНБ-ий 6.0 хувь)-өөр нэмэгдэх хүлээлттэй байна. Ингэснээр манай улс 2021 оны байдлаар санхүүгийн цэвэр баялгийн хуримтлалгүй, харин их хэмжээний өртэй байна.

5.1.3 Бусад тоон мэдээлэл, түүний таамаглал

Гадаад, дотоод хувьсагчдын 2000-2020 оны гүйцэтгэлийн мэдээг жилийн давтамжтайгаар албан ёсны эх үүсвэрээс авч, цаашдын төсөөллийг урт хугацаанд буюу 2021-2050 он хүртэл хийж тооцоонд ашиглав. Төсөөллийн тооцоог хийхэд зарим тоо мэдээг зохих эх үүсвэрээс авч, төсөөлөл хийхэд хүндрэлтэй тоо мэдээг урт хугацааны дундаж, тренд, сүүлийн жилийн гүйцэтгэл зэргийг ашигласан болно. Судалгаанд ашигласан хувьсагчид, тэдгээрийн эх үүсвэр, цаашдын төсөөллийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг (Хүснэгт 1)-ээс харна уу.

Хүснэгт 1. Тоон мэдээ, түүний эх үүсвэр

¹⁸ Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2021-2022 оны төсвийн төсөөлөл.

Тоон мэдээ	Эх үүсвэр, төсөөлөлд ашигласан таамаглал
Төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээ	Сангийн яам
Бодит секторын гүйцэтгэлийн мэдээ	Үндэсний Статистикийн Хороо
Түүхий эдийн үнийн гүйцэтгэлийн мэдээ	Дэлхийн банкны "pink sheet"
ДНБ дефлятор, өсөлт, ханшийн таамаглал	Өмнөх 6 жилийн шилжих дунджаар: урт хугацаанд дефлятор 6.0%, бодит өсөлт 4.4%, ханш жил бүр 5.1 хувиар суларна.
Түүхий эдийн олборлолтын төсөөлөл	
Зэс	Оюу толгойн зэсийн баяжмалын олборлолтын 2022 он хүртэлх тоон мэдээг Оюу толгойгоос гаргасан нээлттэй эх үүсвэрээс авч ашигласан бол 2023-2050 оны хооронд 2022 оны дүнгээс 50 хувиар өндөр хэмжээнд тогтвортой байхаар тооцож ¹⁹ , Оюу толгойгоос бусад зэсийн олборлолтыг сүүлийн 3 жилийн дундаж хэмжээнд тогтмол байхаар тусгав.
Алт	Оюу толгойн зэсийн баяжмал дахь алтны агууламж 10 гр/тонн-д тогтмол байхаар тооцсон бол бусад төрлийн алтны үйлдвэрлэл жил бүр тогтмол 20 тонн байхаар авч үзэв.
Нүүрс	2021 онд 50.5 (2019 оны гүйцэтгэл) сая тонн нүүрс олборлох бол цаашид 2024 он хүртэл олборлолтын хэмжээ жил бүр 10 хувиар өссөнөөр 2024 онд 67 сая тонныг олборлож, цаашид энэ хэмжээнд тогтвортой хадгалагдахаар тусгав ²⁰ .
Төмрийн хүдэр	2019 ²¹ оны хэмжээнд буюу 11.9 сая тоннд тогтмол байхаар тусгав.
Боловсруулаагүй нефть	2019 оны түвшинд буюу 6.9 сая баррельд тогтмол байхаар авав.

¹⁹ Оюу толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалт явагдаж байгаа бөгөөд тус бүтээн байгуулалт бүрэн дуусахад олборлолтын хэмжээ нэмэгдэнэ гэсэн үндэслэлээр энэхүү төсөөллийг боловсруулав.

²⁰ Нүүрсний экспортоо нэмэгдүүлэхээр төмөр замын бүтээн байгуулалт хийгдэж байгаа тул нүүрсний олборлолт ийнхүү нэмэгдэх таамаглал ашиглав. Энэ нь судлаачийн авч үзсэн таамаглал бөгөөд төмөр зам баригдсаны дараа хэдий хэмжээтэйг олборлох талаар батгай мэдээлэл одоогоор байхгүй байна.

²¹ 2020 онд дэлхий нийтээр КОВИД-19 цар тахалд нэрвэгдсэн тул бүх төрлийн үйлдвэрлэл, олборлолт бага гүйцэтгэлтэй гарсан тул 2019 оныг хэвийн түвшин гэж үзэж цаашдын төсөөлөлд ашиглав.

Тоон мэдээ	Эх үүсвэр, төсөөлөлд ашигласан таамаглал
Түүхий эдийн үнийн төсөөлөл	2021-2023 онуудад Bloomberg, BREE, EIU, Roubini зэрэг байгууллагуудын дундаж төсөөллөөр, 2024 оноос эхлэн 2000-2023 оны трендийн дагуу байхаар тусгав. Жич: Монголын нүүрсний үнэ дэлхий захын үнээс ялгаатай байдаг тул олон улсын байгууллагуудын төсөөллийг дотоодын үнэ рүү хөрвүүлж төсөөлөл боловсруулав.
Зэс	Bloomberg, BREE, Roubini (2021-2023)
Нүүрс	Bloomberg (2021-2023)
Газрын тос	Bloomberg, BREE, EIU (2021-2023)
Төмрийн хүдэр	Bloomberg, BREE (2021-2023)
Алт	Bloomberg, BREE, Roubini (2021-2023)
Уул уурхайн бус бодит ДНБ-ий өсөлт ²²	Өмнөх 10 жилийн шилжих дундаж
Уул уурхайн татварын орлого/Уул уурхайн ДНБ харьцаа	2019 оны түвшинд тогтмол
Уул уурхайн бус татварын орлого/Уул уурхайн бус ДНБ харьцаа	2019 оны түвшинд тогтмол
Бодит хүү	Өмнөх 4 жилийн шилжих дунджаар
Төсвийн үндсэн зардал/Уул уурхайн бус ДНБ	Үндэсний Статистикийн 2019 оны түвшинд тогтмол
Гадаад валютаарх өр/ЗГ-н нийт өр	Сүүлийн 10 жилийн дундаж түвшинд буюу нийт ЗГ-н өрийн 80 хувь нь гадаад валютаарх өр байна гэж тооцов.

КОВИД-19 цар тахлын нөлөө 2021 онд үргэлжилсэн хэвээр байгаа тул тус оны төсвийн гол үзүүлэлтүүдийн төсөөллийг боловсруулахдаа “Төсвийн тодотгол”²³-оор батлагдсан төсвийн дүнг ашигласан бол 2022 оноос хойших төсөөллийг Хүснэгт 1-т бичсэний дагуу боловсрууллаа.

5.2 Эмпирик үр дүн

Манай улсын байгалийн баялгийн нөөц шавхагдаж дуусах хугацаа харилцан адилгүй байгаагаас гадна харьцангуй урт байна. Тодруулбал, нүүрс, төмрийн хүдэр зэрэг баялгийг ашиглаж дуусахад хэдэн зуун жил шаардагдахаар байгаа бол зэс, боловсруулаагүй нефтийн нөөц хавьгүй богино хугацаанд дуусахаар байна. Энэхүү судалгааны гол зорилго нь төсвийн дүрмүүдийн ялгаа, ач холбогдлыг харуулахаар зорьж буй тул заавал зуун жилийн төсөөлөл хийх шаардлагагүй юм. Тиймээс эмпирик шинжилгээний хэсэгтээ 2050 он хүртэл буюу цаашдын 30 жилийн хугацаанд төсвийн ялгаатай дүрэм хэрэгжүүлсэн үед ямар үр дүнд хүрч болохыг харуулахаар зорилоо.

²² Судалгаанд авч үзэж буй зэс, нүүрс, алт, төмрийн хүдэр, боловсруулаагүй нефтийн нийт үйлдвэрлэлийг уул уурхайн салбарын ДНБ гэж үзсэн бол эдгээрээс бусад хэсгийг “Уул уурхайн бус ДНБ” гэж тооцов.

²³ 2021 оны 7-р сард батлагдсан

Өөрөөр хэлбэл 2050 он хүртэлх баялгийн орлогыг хэрхэн ашиглаж, түүнээс шалтгаалж төсвийн үзүүлэлтүүд яаж өөрчлөгдөх, Монгол Улс хэдий хэмжээний санхүүгийн баялаг хуримтлуулах боломжтой талаар хувилбар төсөөллүүдийг авч үзнэ. Үүнд, нийт 5 ялгаатай хувилбарыг авч үзэх бөгөөд хувилбар тус бүрд ашиглах таамаглалыг дараагийн хэсэгт тодорхой танилцуулъя.

i) **Сүүлийн жилүүдийн хандлага** - Төсвийн орлого болон зардал сүүлийн 10 жилийн хандлагаар цааш 2050 он хүртэл үргэлжилбэл төсөөллийн хугацаанд төсвийн үзүүлэлтүүд хэрхэн өөрчлөгдөхийг авч үзэв. Энэ тохиолдолд баялгийн бус төсвийн үндсэн алдагдал урт хугацаанд уул уурхайн бус ДНБ-ий 6.0 орчим хувьд тогтворжихоор байна.

ii) **Одоогийн дүрэм** - Төсвийн орлогын төсөөллийг сүүлийн жилүүдийн хандлагаар авч, төсвийн тэнцлийн дүнг “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуульд заасан хязгаараас давахгүй байхаар тооцов. Үүнд, нэрлэсэн ДНБ-ий төсөөллөөс боломжит төсвийн хамгийн өндөр алдагдлын хэмжээг тооцож, улмаар түүнээс хүүний төлбөрийг хасаж үндсэн зардлын хэмжээг гаргав. Ингэснээр урт хугацаанд баялгийн бус төсвийн үндсэн алдагдал уул уурхайн бус ДНБ-ий харьцаа жилээс жилд буурсаар 2050 онд 4.1 хувьд хүрэхээр байна.

iii) **УХДОД** - Энгийн УХДОД дүрмийг хэрэгжүүлбэл төсвийн гол үзүүлэлтүүд хэрхэн өөрчлөгдөхийг авч үзэв. 2020 оны эцсийн байдлаар авч үзвэл 2050 он хүртэл олборлох газар доор байгаа баялгийн өнөөгийн үнэ цэнэ уул уурхайн бус ДНБ-ээс 5.0 дахин их байгаа бол хуримтлуулсан санхүүгийн цэвэр хөрөнгө уул уурхайн бус ДНБ-ий -91.3 хувьтай тэнцүү (өртэй) байна.

IV) **УХДОД (алгуур шилжих)** - УХДОД дүрмийг 2022 оноос хэрэгжүүлэх тохиолдолд төсвийн зардлыг тус онд багагүй дүнгээр бууруулах шаардлага үүснэ. Төсвийн зардлыг богино хугацаанд огцом бууруулах нь биеллээ олох боломж бага тул төсвийн зардал 2030 он хүртэл аажим хумигдаж, цаашид УХДОД дүрмийн дагуу тодорхойлогдохоор энэхүү хувилбарт авч үзэв.

V) **ӨӨД** - Энгийн ӨӨД дүрмийг хэрэгжүүлсэн тохиолдолд төсвийн гол үзүүлэлтүүд хэрхэн өөрчлөгдөхийг тооцов. Манай улсад хуримтлуулсан санхүүгийн хөрөнгө байхгүй, харин өр төлбөртэй байгаа тул ӨӨД дүрмээр нэгэнт үүссэн өрийг дарж дуусах хүртэл ББҮТ-ийг эерэг дүнтэй байлгах шаардлага үүсэж, төсвийн зардлын хэмжээ огцом буурахаар байна.

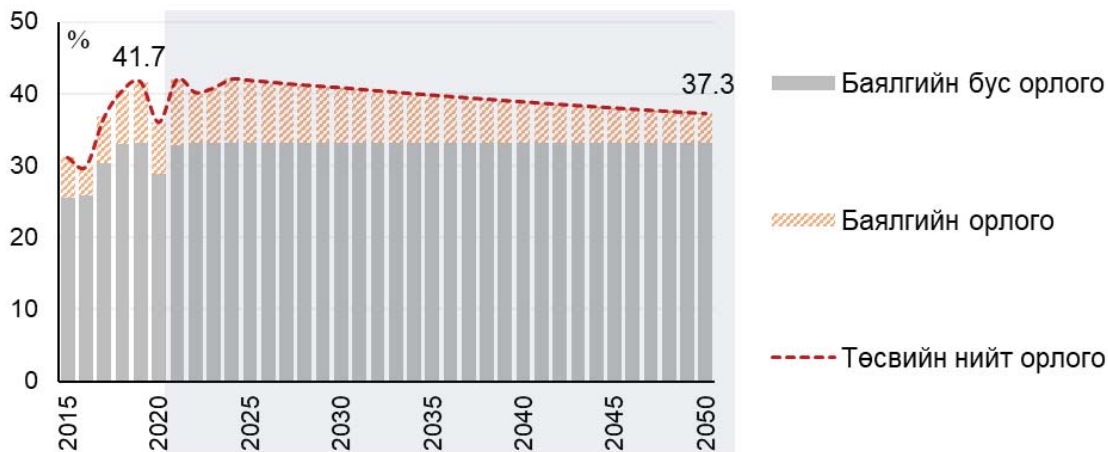
Судалгаанд байгалийн баялгийн бус төсвийн орлого, уул уурхайн бус ДНБ-ий харьцаа тогтмол хадгалагдахаар авч үзэв. Харин баялгийн олборлолт одоогийн түвшинд харьцангуй тогтвортой байх тул төсвийн нийт орлогод эзлэх баялгийн орлогын хувь 2050 он хүртэл буурахаар байна. Ашигласан 5 төрлийн түүхий эдийн олборлолтоос төсвийн орлогод төвлөрөх татварын орлого 2021-2033 оны хооронд уул уурхайн бус ДНБ-ий 8.0 орчим хувьд хадгалагдаж, цааш энэ харьцаа тогтмол буурсаар 2050 онд 4.1 хувьд хүрэх тооцоотой байна (Зураг 6).

Дээрх бүх хувилбар тооцооллын хувьд байгалийн баялгийн бус төсвийн орлогын уул уурхайн бус ДНБ-д эзлэх хувийг тогтмол гэж үзэж байгаа тул баялгийн бус үндсэн тэнцлийн хэмжээ нь үндсэн зардлын хэмжээнээс шууд урвуу хамааралтай байна.

Ялгаатай дүрмүүдийн хувьд төсвийн оновчтой үндсэн зардлын хэмжээ 2022-2030 оны хооронд мэдэгдэхүйц зөрүүтэй тодорхойлогдож байгаа бол түүнээс цааш хугацаанд харьцангуй ойролцоо үр дүн гарч байна. Тодруулбал, зураг 7-д харуулж байгаачлан УХДОД болон ӨӨД дүрэм хэрэгжүүлсэн тохиолдолд төсвийн үндсэн зардал 2022 онд харгалзан уул уурхайн бус ДНБ-ий 40.7 болон 31.7 хувьд хүрч бууран, цаашид аажим өөрчлөгдөхөөр байна.

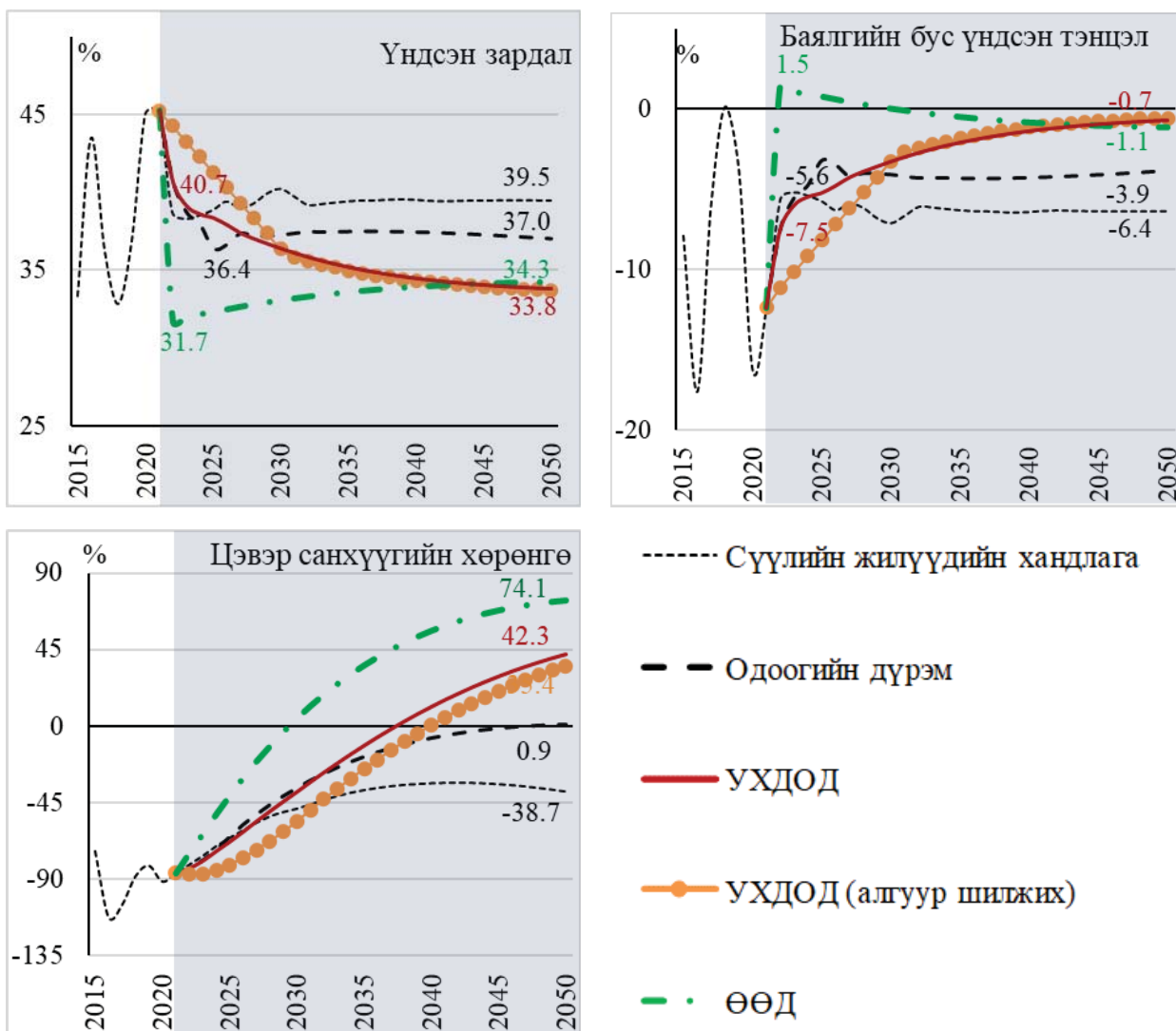
Судалгааны үр дүнгээс харахад төсвийн зардлыг сүүлийн жилүүдийн хандлагаар үргэлжлүүлбэл Засгийн газрын цэвэр өр, уул уурхайн бус ДНБ-ий харьцаа 2050 онд 38.7 хувьд хүрэх бол “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн шаардлагуудыг өөрчлөхгүй, зөрчихгүй баримталсан тохиолдолд уул уурхайн бус ДНБ-ий 0.9 хувьтай тэнцүү хэмжээний санхүүгийн цэвэр хуримтлал үүсгэхээр байна. Харин судалгаанд авч үзсэн урт хугацааны дүрмүүдийг хэрэгжүүлсэн тохиолдолд Засгийн газрын өрийг 2045 оноос өмнө дарж дуусах, цаашлаад багагүй хэмжээний хуримтлал үүсгэх бололцоо байгаа нь үр дүнгээс харагдаж байна. Тодруулбал,

Зураг 6. Төсвийн орлого, бүрэлдэхүүнээр, уул уурхайн бус ДНБ-д эзлэх хувиар



Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоолол

Зураг 7. Төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүд, уул уурхайн бус ДНБ-д эзлэх хувиар



Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоолол

УХДОД (алгуур шилжих), УХДОД, ӨӨД дүрмүүдийн үед харгалзан уул уурхайн бус ДНБ-ий 35.4 хувь, 42.3 хувь, 74.1 хувьтай тэнцэх хэмжээний санхүүгийн нөөц бүрдүүлэх боломжтой байна (Зураг 8).

Монгол Улс ойрын жилүүдэд УХДОД болон ӨӨД дүрмүүдийг хэрэгжүүлэх тохиолдолд төсвийн зардлыг богино хугацаанд огцом бууруулах дарамт үүсэхээр байгаа бөгөөд энэ нь тус дүрмүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж болзошгүй юм. Иймд энэхүү судалгаанд “алгуур шилжих УХДОД” дүрмийг туршсан бөгөөд тус дүрмийг хэрэгжүүлсэн тохиолдолд төсвийн зардлыг харьцангуй дарамт багатайгаар бууруулж, 2050 онд энгийн УХДОД дүрэмтэй ойролцоо үр дүнд хүрч болохоор байгаа нь харагдлаа.

6 ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Олон улсад ашиглагдаж буй урт хугацааны төсвийн дүрмүүдийн агуулга, тэдгээрийн ялгааг танилцуулж, тус дүрмүүдийг ашиглан урт хугацааны төсвийн төсөөлөл хийх зорилгынхоо хүрээнд Монгол Улсын хувьд төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн 2050 он хүртэлх төсөөллийг 5 ялгаатай хувилбараар боловсруулсан бөгөөд хувилбар тооцооллын үр дүнгээс дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

1. “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийн тусгай шаардлагуудыг хангалгүй, төсвийн зардлыг сүүлийн жилүүдийн хандлагаар үргэлжлүүлсэн тохиолдолд Засгийн газрын цэвэр өрийн хэмжээ тасралтгүй өссөөр, 2050 онд уул уурхайн бус ДНБ-ий 38.7 хувьтай (240.6 их наяд төгрөг буюу 2020 оны дүнгээс 9.1 дахин өндөр) тэнцүү байхаар байна.

2. Төсвийн зардлыг цаашид одоогийн мөрдөж буй “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-д заасан хязгаарын дээд утгад баримталсан тохиолдолд 2050 онд одоогийн үүсээд буй өрийг бүрэн дарж дуусах боломжтой байна.

3. Судалгаанд авч үзсэн урт хугацааны дүрмүүдийг хэрэгжүүлсэн тохиолдолд Засгийн газрын өрийг 2045 оноос өмнө дарж дуусах, цаашлаад багагүй хэмжээний хуримтлал үүсгэх бололцоо байгаа нь үр дүнгээс харагдаж байна. Тодруулбал, 2050 он гэхэд урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм (алгуур шилжих), урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм, өнөөгийн өгөөжийн дүрмүүдийн үед харгалзан уул уурхайн бус ДНБ-ий 35.4 хувь, 42.3 хувь, 74.1 хувьтай тэнцэх хэмжээний санхүүгийн нөөц бүрдүүлэх боломжтой байна.

4. Урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм хэрэгжүүлэх тохиолдолд ойрын жилүүдэд төсвийн зардлын хэмжээг огцом бууруулах дарамт үүсч байгаа тул уг дарамтыг зөөллөх үүднээс энэ дүрэм рүү алгуур шилжих хувилбарыг авч үзсэн. Хувилбар төсөөллөөр Монгол Улс урт хугацааны дундаж орлогын дүрэм рүү 2030 он хүртэл алгуур шилжвэл Монгол Улс 2050 онд уул уурхайн бус ДНБ-ий 35.4 хувьтай тэнцэх хэмжээний санхүүгийн нөөц бүрдүүлэх боломжтой байна.

5. Өнөөгийн өгөөжийн дүрмийг нэвтрүүлэх тохиолдолд богино хугацаанд төсвийн зардлыг огцом, их дүнгээр танах шаардлага тулгарна. Одоогоор энэ хувилбараар явахад манай улс зардлыг хэт их танах эрсдэлтэй бөгөөд хэрэгжүүлэх бололцоо хомс байна. Харин ойрын хугацаанд төсвийн хуулийг зөрчилгүй мөрдөж, сахилга баттай төсвийн бодлого хэрэгжүүлсэн тохиолдолд цаашдаа тус дүрмийг нэвтрүүлэх боломж бүрдэх боломжтой.

Монгол Улсын байгалийн баялаг нь дан ганц өнөөдөр амьдарч байгаа Монгол Улсын иргэдийн өмч биш бөгөөд бидний үр хойч ч мөн энэхүү баялгийн эзэн юм. Түүнчлэн, төсвийн урт хугацааны дүрмийг хэрэгжүүлэх нь ирээдүй болон одоо үеийнхэнд баялгийг тэгш хуваарилахад ач тустай байдаг. Тиймээс манай улс цаашид урт хугацааны дүрэм хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулж, үе шаттайгаар нэвтрүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Учир нь хуулийн шаардлагыг зөрчих, алдагдлыг хуулийн шаардлагын хамгийн өндөр хэмжээнд барих зэргээр цаашид төсвийн зардлыг хэт тэлсэн бодлого үргэлжилбэл ирээдүйд зэс, алт, боловсруулаагүй

нефть зэрэг манай экспортын орлогын томоохон хэсгийг бүрдүүлдэг байгалийн баялгийн нөөц дундарч, өрийн хэмжээ асар өндөр хэмжээнд хүрэх эрсдэлтэй байна.

Энэхүү судалгааг Монгол орны ойрын 30 жилийн түүхий эдийн олборлолтын төсөөлөлд үндэслэн боловсруулсан бөгөөд цаашид баялгийн олборлолтын төсөөллийг нөөц шавхагдах хугацаа хүртэл сунган тооцсоноор урт хугацааны дүрмүүдийн үр дүнг нарийвчлан тооцож, Монгол Улсад тохирох дүрмийг оновчтойгоор сонгоход дөхөм болно. Цаашид энэхүү судалгааны хүрээнд гаргасан дүгнэлт, саналыг урт хугацааны төсвийн бодлого боловсруулахад харгалзан үзэх нь чухал байна.

7 Хавсралт 1. 2000-2020 оны хооронд бүртгэгдсэн баялгийн нөөц, гол 5 бүтээгдэхүүнээр

Төрөл	Алт	Зэсийн баяжмал	Төмрийн хүдэр	Боловсруу- лаагүй нефть	Нүүрс
Хэмжих нэгж	тонн	сая тонн	сая тонн	сая баррель	сая тонн
Үнэлэгдсэн нийт нөөц	тодорхойгүй	тодорхойгүй	11000	тодорхойгүй	175000
2000	6.5	0	0	0	221
2001	4	0	0	0	3
2002	7.7	0	0	0	62
2003	7.9	0	0	0	504
2004	5.9	0	0	0	0
2005	10.5	0	0	0	199
2006	6.3	0	14.4	0	7
2007	5.3	0	48.6	0	3467
2008	6.9	0	96.7	0	700
2009	21.1	0	269.7	0	2329
2010	315.3	0.8	155.3	13.7	350
2011	59.7	0.4	80.1	8.6	7067
2012	48.8	0.1	122.2	21	2376
2013	34.8	0	464.4	0	4405
2014	100.2	44.4	151.6	0	6822
2015	34.2	0	202.5	0	4254
2016	39.8	0.1	54.5	0	1295
2017	6.2	0	45.7	0	3580
2018	23.3	0	7.7	0	9663
2019	67.5	0	15.5	0	5151
2020	83.8	0.4	20.9	0	572
Нэмж тусгах хэмжээ	1200	7.6	0	289.4	0
Илэрсэн нөөц	2096	53.9	1750	332.6	53028
Илэрсэн нөөц / Үнэлэгдсэн нөөц	n.a.	n.a.	0.159	n.a.	0.303

Эх үүсвэр: Ашигт малтмал, газрын тосны газар

8 ЭШЛЭЛ

- A., Bauer. 2014. Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule. Policy Brief, NRGi.
- David Mihalyi, and Liliana Fernandez. 2018. How did Fiscal Rules Hold Up in the Commodity Price Crash? NRGi.
- Friedman, Milton. 1957. The Permanent Income Hypothesis. In *A Theory of the Consumption Function*, by Milton Friedman, 20-37. Princeton University Press.
- IMF. n.d. Macroeconomic Management in Resource-Rich Countries, online course. Accessed 2018. <https://www.edx.org/course/macroeconomic-management-in-resource-rich-country>.
- IMF. 2012. Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries. IMF Board paper, Supplement no.2.
- Joseph Bell, and Teresa Faria. 2006. Critical Issues for a Revenue Management. In *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series*, by Initiative for Policy Dialogue, 294-332. Columbia University Press.
- M., Helble., Hill. H., and Magee. D. 2020. MONGOLIA'S ECONOMIC PROSPECTS: Resource-rich and landlocked between two giants. ADB.
- Nina T Budina, Tidiane Kinda, Andrea Schaechter, and Anke Weber. 2012. Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset. IMF Working Papers 12/273, IMF.
- P., Romer. 1986. Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy* 94(5), 1002-37.
- Paul Collier, Rick Van Der Ploeg, Michael Spence, and Anthony J.Venables. 2010. Managing Resource Revenues in Developing Economies. IMF Staff Papers, Volume 57, No. 1.
- R., Iacono. 2012. Is it really worse with a Bird in Hand? A comparison of fiscal rules for resource-rich economies. Working paper series No. 3/2012, Norwegian University of Science and Technology.
- S., Gupta. 2012. Fiscal Frameworks for Natural Resource Intensive Developing Countries. Presentation, IMF.
- T., Baunsgaard., Villafuerte. M., Poplawski-Ribeiro. M., and Richmond. C. 2012. Fiscal Frameworks for Resource-Rich Developing Countries. IMF Staff Discussion Note 12/04, IMF: Washington, D.C.,.
- Thomas Baunsgaard, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine Richmond. 2012. Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries. Staff discussion note, IMF.
- Z., Deyal., and Smets. L. 2020. What Determines the Adoption of Fiscal Rules in Resource-Rich Developing Countries? An Empirical Investigation. Discussion paper No. 00754, IDB.
- Г., Рагчаасурэн., Цолмон. Г., ба Нямбаатар. Б. 2019. “Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал - 2018.” Natural Resource Governance Institute.
- Монцаме агентлаг. 2019. “Оюу толгой ордын тоон үзүүлэлтүүд.” <https://www.montsame.mn/mn/read/207870>.