

# УУЛ УУРХАЙ БА ОЮУН УХААН

БАЙГАЛИЙН БАЯЛГИЙН ӨГӨӨЖИЙГ ИНСТИТУЦИ  
БОЛОН ХҮНИЙ ХӨГЖИЛД ЧИГЛҮҮЛЭХ НЬ



ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХӨГЖЛИЙН ЗАГВАРЫН  
ТОЙМ СУДАЛГАА

2020 оны 9 дүгээр сар



# УУЛ УУРХАЙ БА ОЮУН УХААН

**БАЙГАЛИЙН БАЯЛГИЙН ӨГӨӨЖИЙГ ИНСТИТУЦИ  
БОЛОН ХҮНИЙ ХӨГЖИЛД ЧИГЛҮҮЛЭХ НЬ**

Эдийн засгийн хөгжлийн загварын тойм судалгаа  
2020 оны 9 дүгээр сар

© 2020 Олон Улсын Сэргээн босголт, Хөгжлийн банк/Дэлхийн Банк

Колумбын дүүрэг 20433, Вашингтон хот, Баруун Хойд хэсэг, 1818 Н гудамж

Утас: 202-473-1000; Цахим хаяг: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Энэхүү ажил нь Дэлхийн Банкны ажилтнуудын бүтээл юм. Энэхүү ажилд дурдсан үр дүн, тайлбар, дүгнэлт нь Дэлхийн Банк, түүний Гүйцэтгэх захирлын Зөвлөл, эсхүл тэдгээрийг төлөөлөх Засгийн газрын байр суурийг илэрхийлэхгүй болно. Энэхүү ажилд дурдсан мэдээллийн үнэн зөв байдлыг Дэлхийн Банк хариуцахгүй болно. Энэхүү ажилд харуулсан аливаа газрын зургийн хил хязгаар, өнгө, тэмдэглэгээ болон бусад мэдээллийг Дэлхийн Банкны зүгээс тухайн газар нутгийн эрх зүйн байдлын талаар эсхүл хил хязгаарыг хүлээн зөвшөөрсөн эсхүл дэмжиж байгаа гэж үзэж болохгүй юм.

Энд дурдсан ямарваа зүйлийг Дэлхийн Банкинд тусгайлан олгосон давуу эрх, дархлааг хязгаарлах эсхүл татгалзах үйлдэл гэж үзэхгүй эсхүл ойлгохгүй болно.



# АГУУЛГА

<b>ТАЛАРХАЛ</b>	<b>vi</b>
<b>ТОВЧИЛСОН ҮГС</b>	<b>vii</b>
<b>I. ОРШИЛ</b>	<b>1</b>
I.1    Богино хугацааны хөгжил үү эсвэл илүү урт хугацааны зөв хөгжилд чиглэх үү?	2
I.2    Тайлангийн ерөнхий бүтэц	9
I.3    Үндсэн гурван зорилт: Тогтвортой байдал, илүү өндөр бүтээмж, хүний болон институцийн хөгжил	10
<b>II. ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫГ ЧУХАЛЧЛАХ</b>	<b>15</b>
II.1    Эдийн засгийн тогтворгүй байдал байнгын шинжтэй болж байна	16
II.2    Макро эдийн засгийн бодлого хэлбэлзлийг бууруулах бус харин нэмэгдүүлж байна	19
II.3    Бодлогын тэргүүлэх чиглэл - Мөчлөг дагасан бодлогоос татгалзах	24
<b>III. БҮТЭЭМЖИЙН ӨСӨЛТИЙГ ТЭТГЭХ</b>	<b>35</b>
III.1    Бүтээмжийн өсөлт зогсонги, шинийг эрэлхийлэх, нэвтрүүлэх сэдэл буурч байна	36
III.2    Бүтээмжийг хязгаарлаж буй хүчин зүйлс	42
III.3    Бодлогын тэргүүлэх чиглэл - Гол бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх	46
<b>IV. ХҮНИЙ БОЛОН ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖИЛД ЧИГЛЭХ</b>	<b>50</b>
IV.1    Монгол Улс хүний хөгжлөөсөө илүүтэй уул уурхайг хэт шүтэж байна	51
IV.2    Хүний болон институцийн хөгжилд учирч буй гол бэрхшээлүүд	55
IV.3    Бодлогын тэргүүлэх чиглэл - Байгалийн баялгаас хэт хараат байдлаа бууруулах	61
<b>Хавсралт 1. Зорилтот эдийн засгийн загварын ерөнхий бүдүүвч</b>	<b>75</b>
<b>АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ</b>	<b>77</b>
<b>ШИГТГЭЭНҮҮД</b>	
Шигтгээ 2.1    Макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын өртөг	16
Шигтгээ 2.2    Перу улсын төсвийн дүрэм - Монгол Улсад туршлага болох нь	25
Шигтгээ 2.3    Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл үр дүнтэй ажиллахад түүний бие даасан байдал чухал үүрэгтэй болохыг бусад орны туршлага харуулж байна	28
Шигтгээ 2.4    Баялгийн сан нь макро эдийн засгийг тогтворжуулах, ирээдүй хойч үедээ хуримтлал бүрдүүлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл юм	29
Шигтгээ 2.5    Уул уурхайн орлогын хэсэгчилсэн хуримтлалын дүрмийн симуляци загвар	31
Шигтгээ 2.6    Төв банкны хараат бус байдал, засаглал	34
Шигтгээ 3.1    Монголын компаниудыг технологийн хөгжилд хүргэж буй хүчин зүйлс	40
Шигтгээ 3.2    Томоохон компаниудын инновацийн жишээ	49
Шигтгээ 4.1    Монгол Улсын харьцангуй давуу тал	54

Шигтгээ 4.2	Мэдлэг, чадамжийг сайжруулах талаар ЭЗХАХБ болон Дэлхийн эдийн засгийн форумаас өгсөн чиглэл	63
Шигтгээ 4.3	Жендерийн мэдрэмжтэй төсөв ба эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо	64
Шигтгээ 4.4	Чадварлаг боловсон хүчинг татсан Малайз улсын туршлагаас суралцах боломж	66
Шигтгээ 4.5	Аж үйлдвэрлэлийн бодлого - Сул ба давуу талууд	69
Шигтгээ 4.6	Махны экспортод томоохон боломж байна	71

## ЗУРАГНУУД

Зураг 1.1	Монгол Улсын эдийн засагт уул уурхайн салбарын нөлөө нэмэгдэв	4
Зураг 1.2	Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын байгалийн баялгийн өгөөж нэмэгдэж, бусад улс орнуудаас харьцангуй өндөр байна	4
Зураг 1.3	Уул уурхай түшиглэсэн хөгжлийн зарим эерэг тал	5
Зураг 1.4	Ижил төстэй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс хүмүүн капиталыг дутуу ашиглаж байна ...	6
Зураг 1.5	... сүүлийн 10 жилд институцийн чанар муудсан байна	6
Зураг 1.6	Монгол Улс уул уурхайн орлогын нэг ам. доллар тутмын 99 центийг нь хэрэглэж, зөвхөн нэг центийг л хуримтлуулж байгаа нь ажиглагдлаа (2004–19 он; тэрбум ам. доллар)	6
Зураг 1.7	Уул уурхайн орлогын зарцуулалт 1998–2019 онуудад (ДНБ-ий хувиар)	7
Зураг 1.8	Тогтворжуулалт, Ирээдүйн өв сангийн хуримтлал сүүлийн жилүүдэд үлэмж өссөн ...	8
Зураг 1.9	... мөн үед засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь буурсан	8
Зураг 1.10	Хятад, ЭЗХАХБ-ын орнуудад нүүрсний хэрэглээ нэлээд буурах төлөвтэй	8
Зураг 1.11	Хятад улс цэвэр эрчим хүч рүү шилжих нь Монгол Улсад сөргөөр нөлөөлнө	8
Зураг 1.12	Эдийн засгийн өмнөх хямралуудтай КОВИД-19 цар тахлын нөлөө төстэй байна	9
Зураг 1.13	Тайлангийн үндсэн агуулга	10
Зураг 1.14	Түүхий эд экспортлогч улс орнууд дунд Монгол Улс макро эдийн засгийн хэлбэлзэл өндөртэй орны тоонд орж байна	11
Зураг 1.15	Хөдөлмөр бүтээмж багатай, экспортын бус үйлчилгээний салбарт шилжив...	12
Зураг 1.16	...улмаар бүтээмжийн өсөлтөд бүтцийн өөрчлөлтийн нөлөө буурав	12
Зураг 2.1	Ижил төстэй улс орнууд дунд Монгол Улсын үйлдвэрлэл (ДНБ)-ийн хэлбэлзэл өндөр байна...	17
Зураг 2.2	... хэрэглээний өсөлт илүү хэлбэлзэл өндөртэй байна	17
Зураг 2.3	Уул уурхайн бус салбарын үйлдвэрлэл илүү хэлбэлзэж байгаа нь анхаарал татаж байна	17
Зураг 2.4	Томоохон ордыг илрүүлсний дараа үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл нэмэгджээ	18
Зураг 2.5	Хэрэглээ ч улам хэлбэлзэлтэй болсон	18
Зураг 2.6	Уул уурхайн орлого огцом нэмэгдсэн үед (2004-19) зээлийн өсөлтийн хэлбэлзэл эдийн засгийн өсөлтийн хэлбэлзэлтэй өндөр хамааралтай байжээ	19
Зураг 2.7	Банкны ашигт ажиллагаа түүхий эдийн үнийн мөчлөгөөс хамаарч байна	19
Зураг 2.8	Гадаад шок болон бодлогын хэрэгжилт эдийн засгийн хэлбэлзлийн дийлэнхийг тайлбарлаж байна	20
Зураг 2.9	Монгол Улсын баялгийн өгөөж ижил төстэй орнуудаас өндөр байна	20

Зураг 2.10	Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийн хэлбэлзэл түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлтэй шууд холбоотой ...	21
Зураг 2.11	...Монгол Улсын хэрэглээний өсөлт нь түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлтэй мөн эерэг хамааралтай байна	21
Зураг 2.12	Макро эдийн засгийн бодлого мөчлөг дагасан шинжтэй байна	22
Зураг 2.13	Эдийн засгийн мөчлөгийн оргил, уналтын үед бодлогын шок мөчлөгийн хэлбэлзлийг даамжруулж байна ...	23
Зураг 2.14	... мөчлөгийн оргил, уналтын үед бодлогын болон гадаад шокууд мөн хоорондоо эерэг хамааралтай байна	33
Зураг 2.15	Улсын нийт өр	31
Зураг 2.16	Тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгө	31
Зураг 3.1	Эдийн засгийн өсөлт бүтээмжээс бус, биет капиталд суурилж байна...	37
Зураг 3.2	... бүтээмж дэлхийн жишгээс доогуур хэвээр байна	37
Зураг 3.3	Хөдөлмөрийн бүтээмж өсөв	37
Зураг 3.4	Гэхдээ уул уурхайн салбарт ч хөдөлмөрийн бүтээмж ижил төстэй орнуудынхаас доогуур байна	37
Зураг 3.5	Боловсруулах салбарт бүтээмж доогуур хэвээр байна	37
Зураг 3.6	Үйлчилгээний салбарт бүтээмж мөн доогуур байна	37
Зураг 3.7	Капитал уул уурхайн салбарт төвлөрсөн байна	38
Зураг 3.8	ГШХО уул уурхайн салбарт төвлөрөв	38
Зураг 3.9	Хөдөлмөр бүтээмж муутай, экспортын бус үйлчилгээний салбар руу шилжив...	39
Зураг 3.10	...улмаар бүтээмжийн өсөлтөд бүтцийн өөрчлөлтийн нөлөө буурав	39
Зураг 3.11	Монгол компаниудын шинийг санаачлах байдал 10 жилийн өмнөхөөс доогуур байна ...	40
Зураг 3.12	...бүтээлч шинж нь буурсан байна	40
Зураг 3.13	Компаниуд улам бүр дотогшоо чиглэсээр ...	40
Зураг 3.14	...гадаадын технологийг бага ашиглаж байна	40
Зураг 3.15	Судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтэд зарцуулж буй хөрөнгө, ДНБ-д эзлэх хувиар	42
Зураг 3.16	Мөчлөгийн оргил үед бодит ханш чангарч байв	43
Зураг 3.17	Цалингийн хурдтай өсөлт ...	43
Зураг 3.18	...нь бүтээмжийн өсөлтөөсөө давж, өрсөлдөх чадварыг сулруулав	43
Зураг 3.19	Монгол Улсын нийтийн алба дэлхийд томоохонд тооцогдоно	43
Зураг 3.20	Монгол Улс бизнесийн орчноо сайжруулахад тодорхой ахиц гаргасан ч ...	45
Зураг 3.21	...төрийн дарамт өндөр хэвээр байна	45
Зураг 3.22	Өрсөлдөөний үзүүлэлтүүд сул байна ...	45
Зураг 3.23	...голлох салбаруудад эзэмшлийн төвлөрөл өндөр байна	45
Зураг 3.24	Компаниуд санхүүгийн эх үүсвэр татаж чадахгүй байна	46
Зураг 4.1	Нэг ажилтанд ногдох улсын капиталын үлдэгдэл буурав ...	51
Зураг 4.2	...харин нэг ажилтанд ногдох хувийн хэвшлийн капиталын үлдэгдэл нэмэгдэв	51
Зураг 4.3	Монгол Улс хүмүүн капиталыг ашиглах тал дээр бусад орноос хоцорч байна ...	52
Зураг 4.4	...Монгол Улсын нийгмийн капиталын баялаг муудав	52
Зураг 4.5	Активын төрөлжилт нь бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг дагуулна	53

Зураг 4.6	Монгол Улс актив болон бүтээгдэхүүний төрөлжилтөөр бусад улсаас хоцорч байна	53
Зураг 4.7	Монгол Улсын байгалийн баялаг бусад орныг бодвол илүү түргэн шавхагдаж байна	55
Зураг 4.8	Хятад цэвэр эрчим хүчний эх үүсвэр рүү шилжиж байгаа нь Монголд сөргөөр нөлөөлөхөөр байна	55
Зураг 4.9	Казахстантай харьцуулбал, Монголд боловсролын өгөөж хязгаарлагдмал - дээд боловсрол эзэмших хувь өндөр ч залуучуудын ажилгүйдлийн түвшин өндөр байна	56
Зураг 4.10	Монгол залуучууд ажлын байрны олдоц харьцангуй муу салбарыг сонгон суралцах хандлагатай байна	56
Зураг 4.11	Чадварлаг боловсон хүчинг татах, хадгалж үлдээх чадавхи, 2019	57
Зураг 4.12	Монгол Улсын иргэдийн ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд руу шилжин гарах урсгал	57
Зураг 4.13	Цагаачлагч Монголчуудын ихэнх нь өндөр боловсролтой байна	57
Зураг 4.14	Зүүн Ази, Номхон далайн болон бусад ижил төстэй улсуудтай харьцуулахад Монголд эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо хамгийн бага байна	58
Зураг 4.15	...мөн, энэхүү үзүүлэлт нь 2012 оноос хойш буурсаар байна	58
Зураг 4.16	Улсын хөрөнгө орууллатын үр ашиг сул байна	59
Зураг 4.17	Үр ашиггүй зарцуулалт нь авлигын эсрэг зохицуулалт сул байгаатай холбоотой	59
Зураг 4.18	Авлигын эсрэг сул зохицуулалт нь эрдэс баялгийн өндөр өгөөжтэй холбоотой	60
Зураг 4.19	Хууль, эрхзүйн сул зохицуулалт нь эрдэс баялгийн өндөр өгөөжтэй холбоотой	60
Зураг 4.20	Монгол Улс ижил төстэй орнуудтай харьцуулахад эргэлт буцалтгүй ардчиллыг бүрдүүлсэн цорын ганц нь болж байна	60

## ХҮСНЭГТҮҮД

Хүснэгт 1.1	Уул уурхай ба Оюун ухаан: Бодлогын зөвлөмж	14
Хүснэгт 3.1	Ложит регрессийн ахиу үр нөлөө - Санамсаргүй үр дүнгийн загвар	41

## ТАЛАРХАЛ

**Уул уурхай ба оюун ухаан** сэдэвт энэ тайланг Дэлхийн банкны ахлах эдийн засагч ноён Жан Паскал Нганоугаар ахлуулсан баг бэлтгэлээ. Багийн гишүүдийг дурьдвал тэргүүлэх эдийн засагч Себастьян Экардт, ахлах эдийн засагч Луан Жао, эдийн засагч Батсуурийн Даваадалай, судлаач мэргэжилтэн Батмөнхийн Ундрал, санхүүгийн салбарын тэргүүлэх мэргэжилтэн Катиа Д'Халстэр нар болно. Энэхүү тайланг боловсруулах явцад эдийн засагч Жеймс Каст, хувийн хэвшлийн асуудал хариуцсан ахлах мэргэжилтэн Дүгэрээгийн Жигжидмаа, улсын секторын мэргэжилтэн Дондогийн Бадамчимэг, эдийн засагч Фанг Гуао, судлаач мэргэжилтэн Брайли Роберт Ларсон нар үнэтэй зөвлөмж өгч, хамтран ажиллалаа. Дэлхийн банкны макро эдийн засаг, төсвийн асуудал хариуцсан менежер ноён Деepak Мишра тайлангийн тодорхой хэсгийг бэлтгэн, ерөнхий удирдлагаар ханган ажиллалаа.

Мах, ноолуурын салбарын өртгийн сүлжээтэй холбоотой үнэтэй зөвлөгөө өгч ажилласан Хүнс, ХАА-н байгууллагын суурин төлөөлөгч ноён Винод Ахужад талархлаа илэрхийлье. Мөн тайлангийн бэлтгэлд үнэтэй хувь нэмэр оруулсан дэд бүтцийн салбарын ахлах мэргэжилтэн Бернард Ариуа, ахлах эдийн засагч Калвин Жиофак, зөвлөх Славена Георгиева, зөвлөх Жамбалын Ганбаатар, эрчим хүчний салбарын ахлах мэргэжилтэн Петер Жохансен, боловсролын салбарын ахлах мэргэжилтэн Дебора Микэсэл, ядуурлын эдийн засагч Икуко Өучи нарт багийн зүгээс гүн талархлаа илэрхийлье.

Тайлангийн хэлэлцүүлэгт оролцон, үнэтэй зөвлөмж өгсөн Дэлхийн банкны Зүүн Ази, Номхон далайн бүс нутаг хариуцсан ерөнхий эдийн засагч ноён Аадитяа Маттоо, менежер Ирина Астрахан, менежер Алма Канани, менежер Ринку Мургай, санхүүгийн салбарын ахлах мэргэжилтэн Уле Ломус, засаглалын ахлах мэргэжилтэн Каролина Ваира, уул уурхайн тэргүүлэх мэргэжилтэн Брайн Кристофер Ланд, Исландын их сургуулийн профессор Торвалдур Гилфасон нарт мөн талархаж байгаагаа илэрхийлье.

Тайланд үндсэн санал зөвлөмж өгөх үүрэгтэй оролцсон Дэлхийн банкны суурин төлөөлөгч Биргит Хансл, Монголбанкны Ерөнхий эдийн засагч Доожавын Ган-Очир, Оксфордын их сургуулийн профессор Рик Ван дэр Плог, ерөнхий эдийн засагч Рабах Арэски нарт багийн зүгээс гүнээ талархаж байна.

Тайлангийн суурь тооцоо, судалгааг боловсруулахад Манчестэрийн их сургуулийн Пиэр Ричард Аженор, Пурду их сургуулийн Доминик ван дэр Мэнсбругг, ахлах эдийн засагч Суприо Дэ, Анкарагийн их сургуулийн дэд профессор Бариш Алпаслан, Солонгосын хөгжлийн институтын профессор Хонг Сонг Чанг, Эдинбургийн их сургуулийн профессор Кэннэт Амаэши, зөвлөх Хюго Александр Роха Ромагоса, эдийн засагч Хасан Дуду, Монголбанкны ахлах эдийн засагч Дагвын Болдбаатар, Монголбанкны Судалгааны хэлтсийн захирал Лувсаннъямын Даваажаргал, зөвлөх Ли Юша, зөвлөх Чулууны Алтан-Өлзий нар хамтран ажиллалаа.

Дэлхийн банкны БНХАУ, Монгол Улс, БНСУ-ыг хариуцсан захирал ноён Мартин Рейзер, Бүсийн захирал ноён Хасан Заман, Монгол Улс дахь суурин төлөөлөгч ноён Андрей Михнев нар нь уг тайлангийн бэлтгэлд ерөнхий удирдлагаар ханган ажиллалаа. Багийн зүгээс Дэлхийн Банкны Монгол Улс дахь суурин төлөөлөгчийн газрын гадаад харилцааны ажилтан Баатархүүгийн Индра болон уг тайланд хэлзүй, найруулгын зөвлөмж өгсөн Дианн Стем нарт талархлаа илэрхийлье. Туслалцаа үзүүлж хамтарч ажилласан Энхтөрийн Ангар (туслах ажилтан)-т мөн талархаж илэрхийлье.

## МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР

### САНХҮҮГИЙН ЖИЛ

Нэгдүгээр сарын 1 - Арванхоёрдугаар сарын 31

Валютын ханш

(2020 оны 9 дүгээр сарын 6-ны байдлаар)

Валют	=	Төгрөг (₮)
1.00 ам.доллар	=	2,853.40₮

### ТОВЧИЛСОН ҮГС

БШУЯ	Боловсрол, шинжлэх ухааны яам
ГШХО	Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт
ДЗҮ	Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтүүд (WGI)
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ДХҮ	Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд (WDI)
ДЭЗФ	Дэлхийн эдийн засгийн форум
ЖДҮ	Жижиг дунд үйлдвэрлэгчид
ЖМТ	Жендерийн мэдрэмжтэй төсөв
ЗАНД	Зүүн Ази, Номхон далай
ЗГХЭГ	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар
МИАТ	Монголын иргэний агаарын тээвэр
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн Газар
НҮБ	Нэгдсэн үндэстний байгууллага
ХНХЯ	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ОҮИТБС	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (EITI)
СЯ	Сангийн яам
ТС	Тогтворжуулалтын сан
ТСУ	Төрийн сангийн удирдлага
ТТБЗ	Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл
УИХ	Улсын Их Хурал
УХОУ	Улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлага
ҮБМ	Үйлдвэрлэлийн боломжийн муруй
УУХҮЯ	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрлэлийн яам
ҮНО	Үндэсний нийт орлого
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ҮХГ	Үндэсний хөгжлийн газар
ҮХЗБ	Үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмж (TFP)
ХАА	Хөдөө аж ахуй
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD)



# I. ОРШИЛ





## I. ОРШИЛ

Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын өнөөгийн хөгжлийн тулгуур болж байгаа ч хүний болон институцийн хөгжил нь улс орны ирээдүйн хөгжлийн гол хөдөлгөгч хүч байх учиртай. Уул уурхайгаас хэт хамаарсан эдийн засгийн өнөөгийн загвар нь ирээдүйд тогтвортой өсөлт авчрах нь эргэлзээтэй бөгөөд ирээдүйн өсөлтийн зогсонги байдалд ч хүргэх эрсдэлтэй. Ялангуяа уур амьсгалын өөрчлөлт, КОВИД-19 цар тахлын улмаас эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөлөлтэй уялдан эдийн засагт бүтцийн шинэчлэл хийх шаардлага улам тодоор харагдаж байна. Үндсэндээ Монгол Улс хоорондоо хамааралтай хэд хэдэн сорилттой нүүр тулж байна. Үүнд, макро эдийн засгийн бодлогын хэрэгжилт нь гадаад шокын нөлөөг нөлөөг даамжруулсан; ААН-үүдийн өмчлөл нь хэт олигополь шинжтэй, зах зээлийн өрсөлдөөн хангалттай биш зэргээс шалтгаалан хувийн хэвшлүүд илүү дотооддоо чиглэсэн үйл ажиллагаанд төвлөрч, шинийг санаачлах сонирхол багатай болсон; хүмүүн капиталын дутуу ашиглалтаас шалтгаалан мэдлэг чадвартай залуучууд нь хилийн чанад руу цагаачилж, улмаар эдийн засгийг төрөлжүүлэх боломж хомс байгаа зэрэг асуудлуудыг дурьдаж болохоор байна. Энэ сорилтуудыг шийдэхийн тулд Фелпс (Phelps 1961)-ийн Алтан дүрмийн дагуу өнөө болон ирээдүй үеийнхний эрх ашиг, сайн сайхан амьдрах боломжийг тэнцвэржүүлэх, түүнд хандах бодлогын арга барилаа өөрчлөх шаардлагатай байна. Тухайлбал, макро эдийн засгийн бодлого нь эдийн засгийн мөчлөгийн бүхий л үед хэрэглээг тэнцвэржүүлэх, байгалийн баялгийн хараалд өртөх эрсдэлийг буруулахад чиглэх нь зүйтэй (Дэлхийн банк 2014). Хоёрдугаарт, өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах, компани үүсгэн байгуулахад тулгардаг саад хоригийг арилгахад микро эдийн засгийн бодлогыг сайжруулж, зорилтыг нь эргэн харах шаардлагатай. Гуравдугаарт, өгөгдсөн баялгийг нэмэгдүүлэх, ялангуяа, мэдлэг чадвартай, мэргэшсэн ажилтан, эмэгтэй ажиллах хүчний нөөц бололцоог сайтар ашиглах хэрэгтэй. Эцэст нь, улс төрийн оролцоог багасгах, ил тод байдлыг сайжруулах, нийт эдийн засгийн засаглал, зохицуулалтын чанарыг сайжруулах шаардлага хурцаар тавигдаж байна.

### I.1 Богино хугацааны хөгжил үү эсвэл илүү урт хугацааны зөв хөгжилд чиглэх үү?

**Харамсалтай нь Монгол Улсын өнөөгийн хөгжлийн өртөг нь ирээдүйн зогсонги байдлыг бий болгох эрсдэлтэй байна.** Энэ нь уул уурхайд түшиглэсэн эдийн засгийн өсөлт, түүнээс хамаарах хамаарал нэмэгдэж байгаагаар илэрч байна. Уул уурхайн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж олсон орлогын нэг ам.доллар бүрээс дөнгөж нэг центийг л Монгол Улс хуримтлуулдаг тул улс орны өр ихээр нэмэгдэж, хуримтлалын хэмжээ тогтмол буурч, өнөөгийн эдийн засагт нэмэлт дарамт болж байгаа юм. Түүнчлэн эдийн засгийн чухал салбаруудад хувь эзэмшлийн төвлөрөл нэмэгдэж, улмаар улс орны урт хугацааны өрсөлдөх чадварыг алдагдуулах эрсдэлтэй. Мэргэшсэн хүмүүн капитал хилийн чанад руу үргэлжлэн гадагшлах, эмэгтэй ажиллах хүчний оролцооны түвшин буурч байгаа нь хэтдээ төрөлжсөн эдийн засгийн хөгжлийг бий болгох боломжийг хумихаар байна. Эдийн засгийн өсөлтийн өнөөгийн загварыг хэвээр хадгалахын тулд институцийн бие даасан, ил тод, хариуцлагатай байдлыг орхигдуулж, институцийн чанар аажмаар суларч байна.

**Уул уурхайд түшиглэсэн эдийн засаг богино хугацаанд томоохон үр ашгийг дагуулдаг ч Монгол Улс богино хугацаанд уг үр ашгийг хүртэхэд л төвлөрч байна.** Уул уурхайн томоохон ордыг нээж, үйл ажиллагаа нь эрчимжсэн 2004 оноос хойшхи хугацаанд Монгол Улсын эдийн засаг жилд дунджаар 7.2 хувиар өсч, дэлхийн хамгийн хурдацтай хөгжиж буй эдийн засгийн нэг болж чадсан нь сайшаалтай. Энэхүү өсөлт нь орлогын тэгш бус байдлыг ихээр нэмэгдүүлэлгүйгээр ядуурлыг тогтвортой бууруулж

байна. Эдийн засгийн төстэй бүтэцтэй улс орнуудтай<sup>1</sup> харьцуулахад Монгол Улс хүмүүн болон биет капиталын нөөцөөр баялаг тул амьдралын чанар сайжирч байна. Гэвч эдгээр нь уул уурхайн салбараас олж буй ихээхэн орлого, үлэмж хэмжээний гадаад зээллэгийн үр дүнд бий болсон юм. Мөн өгөөмөр (гэвч үр ашиг багатай) нийгмийн халамжийн тогтолцоог бүрдүүлэх, төрөөс хөрөнгө оруулалтын том хөтөлбөрүүдийг эхлүүлэх гол эх үүсвэрийг уул уурхайн салбарын орлогоор бүрдүүлжээ.

**Олон ололт, амжилт байгаа ч Монгол Улсад мөн олон сорилтууд тулгарч, уур амьсгалын өөрчлөлт, КОВИД-19 цар тахлын улмаас эдгээр сорилтууд улам хурцдах эрсдэлтэй байна.** Монгол Улсын макро эдийн засгийн төлөв тогтворгүй, мөчлөг нь богино хугацаанд өндөр хэлбэлзэлдэг тул эдийн засгийн эрчимтэй өсөлтийн эерэг нөлөөг дорвитой хадгалж чадахгүй байна. Энэ нь эдийн засгийн өсөлтийг бүтээмжийн тогтвортой өсөлтөд бус капиталын хуримтлал, байгалийн баялгийн эрчимтэй ашиглалтад түшиглэн бий болгосонтой холбоотой. Мөн, туйлын ядуурлыг арилгасан нь хангалттай цалинтай ажлын байр бий болгосноос бус хэт өгөөмөр нийгмийн халамжийн тогтолцоог бий болгосонтой холбоотой юм. Уул уурхайн баялгийн өгөөжийг түүнээс хамаарах хамаарлаа аажмаар бууруулах чиглэлд зарцуулахын оронд Монгол Улс улам бүр донтож байна. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн талаарх зовнил, хөрөнгө оруулагчдын тогтвортой байдлыг хүсэх хүлээлт, Хятад Улсын нүүрсний хэрэглээгээ бууруулах том зорилго, КОВИД-19 цар тахлын сөрөг нөлөө зэргээс шалтгаалан уул уурхайн гол түүхий эдийн эрэлт унаж байгаа нь Монгол Улсын эдийн засгийн дээр дурдсан бүтцийн эмзэг байдлыг улам хүндрүүлж байна.

**Хүний хөгжилд уул уурхайтай эн тэнцүү ач холбогдол өгч бүтцийн өөрчлөлт хийхгүй бол хэдхэн жилийн дотор Монгол Улс баялгийн хараалыг амсах эрсдэлтэй юм.** Монгол Улс уул уурхай, мал аж ахуй, ноолуур, аялал жуулчлалын үр шимийг илүүтэй хүртэх нь зүйтэй. Гэвч дундаас дээш орлоготой, төрөлжсөн эдийн засгийн суурийг тавихын тулд Монгол Улс илүү ихийг хийх шаардлагатай байна. Юуны өмнө, өнөөгийн хэрэглээг хамгийн дээд түвшинд хүргэхэд бус эдийн засгийн мөчлөгийн бүхий л үед хэрэглээг тогтвортой байлгах, тэнцвэржүүлэхийн тулд төсвийн ил тод дүрэм, төсвийн тогтвортой байдлын хараат бус зөвлөл, зах зээлийн журмаар тогтох ханшийн тогтолцоо, сайн ажилладаг тогтворжуулалтын сан зэргийг ашиглан мөчлөг сөрсөн төсөв, мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Хоёрдугаарт, өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах, үр ашигтай компаниудад хөрөнгө оруулах, бизнесээ өргөжүүлэх боломжийг олгох, эрх тэгш нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд хөрөнгө оруулалтын орчинг эрс сайжруулах хэрэгтэй. Гуравдугаарт, зөвхөн бараа, бүтээгдэхүүнийг төрөлжүүлэхэд чиглэсэн охор сэтгэлгээг халж, баялгийг нэмэгдүүлэх, ялангуяа, боловсролтой залуу ажиллах хүчин, түүний дотор эмэгтэй ажиллах хүчинг сайн ашиглахад чиглэсэн холч сэтгэлгээнд шилжих хэрэгтэй. Эцэст нь, улс орон даяар улс төрийн оролцоог багасгах, ил тод байдлыг өргөжүүлэх, эрх зүйн зохицуулалтын чанарыг сайжруулахад чиглэсэн засаглалын суурь шинэчлэлийг яаралтай хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

**Сүүлийн жилүүдэд макро эдийн засгийн менежмент сайжирч, нэлээдгүй ахиц гарсан нь шинээр байгуулагдсан засгийн газарт шинэчлэлийн бодлогоо үргэлжлүүлэх боломжийг олгохоор байна.** Улсын төсвийн удирдлагад 2017 оноос хойш урьд өмнө байгаагүй ихээхэн өөрчлөлт гарсан гэж харагдаж байна. Тухайлбал, сүүлийн гурван жилийн хоёр жилд төсвийн тэнцэл ашигтай, ДНБ-д эзлэх улсын өрийн хэмжээ гурван жил

<sup>1</sup> Энэхүү тайланд эдийн засгийн бүтэц, орлогын хувьд ижил төстэй орнуудаар Армени, Казахстан, Колумб, ОХУ, Перу, Эквадор улсуудыг сонгосон бол эдийн засгийн бүтэц нь адил боловч өндөр орлоготой жишиг орнуудаар Австрали, АНЭУ, Канад, Малайз, Чили улсуудыг сонгон авч холбогдох харьцуулалтуудыг хийв. Цаашид дээрх хоёр бүлгийг *ижил төстэй улс орнууд, жишиг улс орнууд* гэж товчилсон болно.

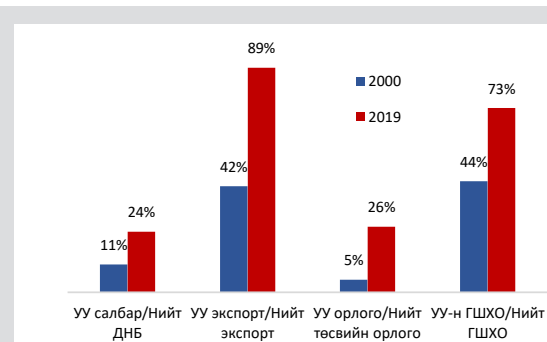
дараалан буурч, сүүлийн гурван жилд ДНБ-ий 2.5 хувиас илүү хэмжээний хуримтлалыг төсвийн Тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв санд жил бүр хуримтлуулсан зэрэг нь Монгол Улсын макро эдийн засгийн удирдлагын алдаа оноотой түүхэнд гарсан томоохон амжилт юм. Сонирхолтой нь шинэ өөрчлөлт шинэчлэлийг нэвтрүүлэх замаар бус өнөөгийн тогтолцооны шинэчлэлийг амжилттай хэрэгжүүлэх замаар дээрх үр дүнд хүрсэн байна. Энэ нь улс төрийн зөв хүсэл эрмэлзэл, удирдлага байвал мөнгө, ханшийн бодлого, санхүүгийн салбар, бизнесийн орчин, хөдөлмөрийн зах зээл зэрэг бусад чиглэлээр ч амжилт гаргах боломжтой гэдгийг харууллаа. Гэвч удирдлага солигдоход л дээрх ололтоос ухарч болзошгүй учраас хувь хүнээс хамаарсан өөрчлөлт шинэчлэлд найдалгүйгээр эдгээр өөрчлөлт шинэчлэлийг албан ёсны болгох, улмаар ирээдүйн бодлогын хямралаас зайлсхийх боломж шинээр байгуулагдсан засгийн газрын гарт байна.

### 1.1.1 Уул уурхайн салбар богино хугацаанд Монгол Улсад өгөөжөө өгч байгаа ...

Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын эдийн засгийн чухал салбар бөгөөд сүүлийн арав гаруй жилд уул уурхайн салбараас хамаарах хамаарал улам нэмэгдсээр байна. 2000-аад оны эхээр уул уурхайн гол нөөц (нүүрсний орд, алт-зэсийн хүдэр)-ийг илрүүлсний дараа тус салбарын эдийн засгийн ач холбогдол нэмэгдэж, уламжлалт мал аж ахуйн салбарыг давж гарсан.<sup>2</sup> Тухайлбал, 2000 онд ДНБ-ий аравны нэгийг бүрдүүлж байсан уул уурхайн салбар өнөөдөр бараг дөрөвний нэгийг бүрдүүлж байна. Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (ГШХО) уул уурхайн салбарт төвлөрч байна. Уул уурхайн салбарт 2000 онд нийт ГШХО-ын 44 хувь орж байсан бол 2019 онд 73 хувьд хүрчээ. Уул уурхайн экспорт нийт экспортын 90 орчим хувь, төсвийн орлогын 26 хувийг бүрдүүлж байна (зураг 1.1, 1.2).<sup>3</sup>

Зураг 1.1

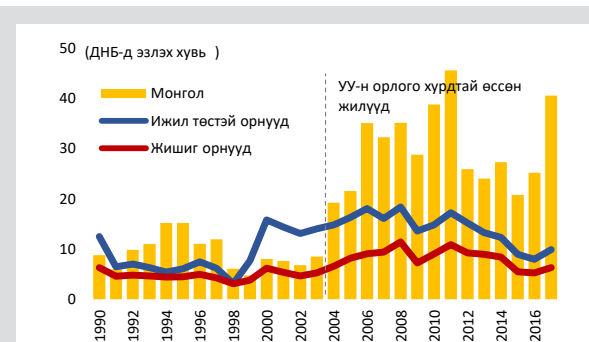
Монгол Улсын эдийн засагт уул уурхайн салбарын нөлөө нэмэгдэв



Эх сурвалж: УСХ, СЯ; Монголбанк, Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 1.2

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын байгалийн баялгийн өгөөж нэмэгдэж, бусад улс орнуудаас харьцангуй өндөр байна



Эх сурвалж: ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

**Эдийн засгийн өсөлт өндөр, ядуу хүмүүс харьцангуй бага, орлогын тэгш бус байдал тийм ч өндөр биш байгаад уул уурхайн баялаг чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.** Уул уурхайн үйл ажиллагаа 2004 онд эрчимжсэнээс хойш Монгол Улсын эдийн засаг жилд дундажаар 7.2 хувиар өсч, дэлхийн хамгийн хурдацтай хөгжиж буй эдийн засгийн нэг болсон. Туйлын ядуурал арилж, тэгш бус байдал эрс нэмэгдээгүй ч албан ёсны ядуурлын

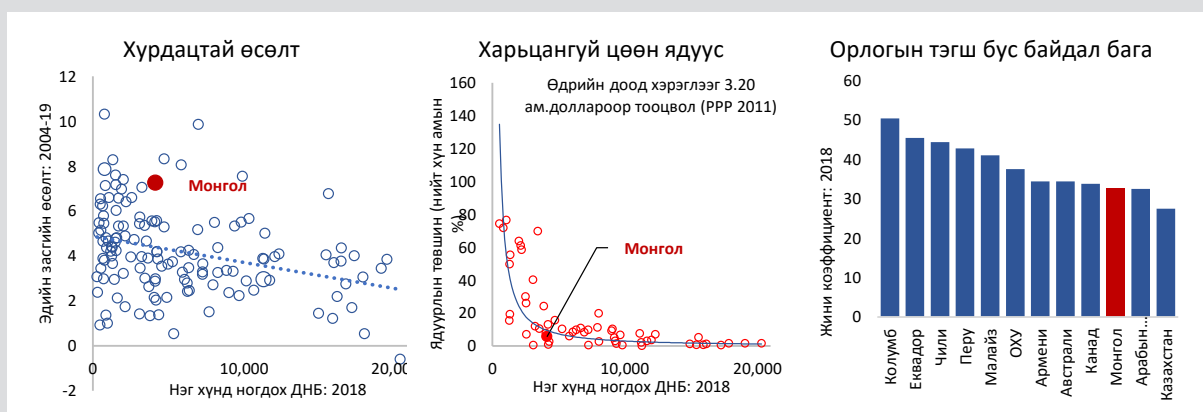
<sup>2</sup> Эрдэнэт үйлдвэр 1974 онд ашиглалтад орж, нилээд хугацаанд дэлхийн томоохон зэсийн ордуудын нэгд тооцогдож байв.

<sup>3</sup> Монгол Улсын уул уурхайн экспорт цөөн тооны бүтээгдэхүүнээс бүрдэж, цөөн улс орнуудад гарч байна. Өнгөрсөн таван жилд нийт экспортын дундажаар 70 хувийг нүүрс, зэс, алт бүрдүүлсэн ба нийт экспортын 90 гаруй хувийг Хятад улсад гаргав.

хэмжүүрээр тооцсон ядуурлын түвшин 28 хувь байна (зураг 1.3).<sup>4</sup> Монгол Улсын хувьд хүмүүн капитал нь харьцангуй чадварлаг, дэд бүтэц нь газар нутгийн хэмжээ, хүн амын сийрэг нягтралыг харгалзан үзвэл хязгаарлагдмал ч гэсэн чанарын хувьд бусад бага дунд орлоготой орнуудын түвшинд байна. Эдгээр ололт амжилтын дийлэнхи нь өгөөмөр нийгмийн халамж, улсын том хөрөнгө оруулалтаас улбартай бөгөөд эдгээрийг уул уурхайн орлого, гадаад зээллэгээр санхүүжүүлжээ (Дэлхийн банк 2018а). Гэвч, энэхүү тайланд тусгасны дагуу ийм зарлага нь зорилтот бүлэгт чиглээгүй, үр ашиг багатай тул илүү төрөлжсөн эдийн засгийн суурийг тавьж чадахгүй байна.

Зураг 1.3

Уул уурхай түшиглэсэн хөгжлийн зарим эерэг тал



1.1.2 ... гэвч эдийн засгийн төрөлжилт хангалтгүй байна

**Монгол Улс уул уурхайн капиталгаа түлхүү ашиглаж, бусад хүний хөгжил болон институцийг ашиглах тал дээр сул байна.** Монгол Улс нь боловсролын түвшинээс шалтгаалан хүмүүн капиталын индексээр дэлхийд 51 дүгээрт буюу орлогын эрэмбэ (92 дугаарт)-ээс хамаагүй дээгүүр жагсаж байна (Дэлхийн банк 2018b). Монгол иргэдийн мэргэшил, эрүүл мэнд, мэдлэг, тэсвэртэй байдал зэргийг харгалзан үзвэл илүү бүтээмжтэй, уян хатан, шинийг санаачлах боломжтой хүмүүн капитал болж чадна гэж хэлж болно. Харамсалтай нь Монгол Улс энэ капиталыг бүрэн ашиглаж чадахгүй байна. Тухайлбал, ижил төстэй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанд хүмүүн капиталын баялгийг дутуу ашиглаж байна (зураг 1.4).<sup>5</sup> Нөгөөтэйгүүр, сүүлийн хорин жилд Монгол Улсын институцийн капитал (тухайлбал, авилгалд тавих хяналт, эрх зүйт ёсыг дээдлэх байдал) доройтож байна. Байгалийн баялагт хэт түшиглэсэн эдийн засгийн өсөлтөөс шалтгаалан институцийн чанарын хувьд жишиг улс орнуудаас доогуур үзүүлэлттэй байна (зураг 1.5).<sup>6,7</sup>

<sup>4</sup> Монгол Улсын тэгш бус байдлын индекс тогтвортой байсан ч сүүлийн жилүүдэд хот суурин газарт энэ индекс өсч, хөдөө орон нутагт буурсан байна (Дэлхийн банк 2018а)

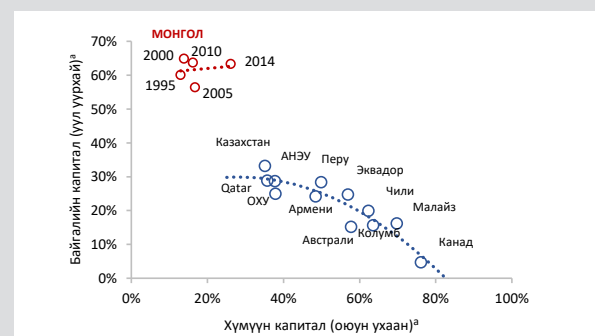
<sup>5</sup> The Changing Wealth of Nations тайланд хүмүүн капиталын баялгийг ажиллах хүчний өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн ирээдүйн орлогоор тодорхойлсон (Дэлхийн банк 2018с)

<sup>6</sup> 2014 онд Монгол Улсын нийт баялгийн 63 хувийг байгалийн баялаг бүрдүүлж байсан нь ижил төстэй улс орнууд дотор хамгийн өндөр нь байна. Байгалийн баялаг дотроо Монгол Улс сүүлийн 20 жилд нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийг голчлон ашигласан тул дээрх баялгийн дийлэнхийг нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг бүрдүүлж байна. Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг хурдацтай шавхагдаж байгаа тул байгалийн баялгийн рент буюу өгөөж нэмэгдэж, 1990 онд ДНБ-ий 7 хүртэлх хувиас сүүлийн жилүүдэд 30 орчим хувьд хүрсэн байна.

<sup>7</sup> Нийгмийн капитал нь хүмүүн, биет, байгалийн капиталтай нэгэн адилаар эдийн засгийг хөдөлгөгч хүчин зүйлсийн нэг юм. Биет капиталын бүрдэлт, ашиглалт нь эдийн засгийн өсөлтөд шууд нөлөөлдөг бол хүмүүн, нийгмийн болон байгалийн капиталыг зөв удирдан зохицуулж чадвал үр ашиг, технологид нөлөөлөх замаар өсөлтийг шууд бусаар дэмждэг.

Зураг 1.4

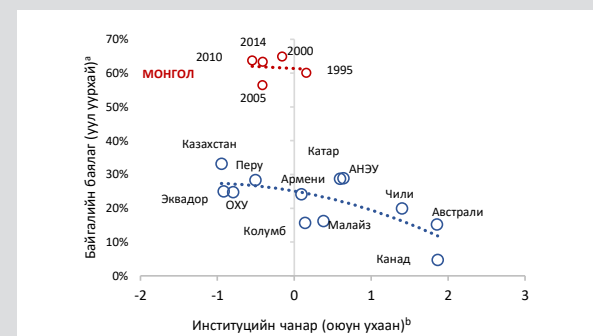
Ижил төстэй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс хүмүүн капиталыг дутуу ашиглаж байна ...



Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018с), ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: а. Нийт баялагт эзлэх хувиар тооцов

Зураг 1.5

... сүүлийн 10 жилд институцийн чанар муудсан байна

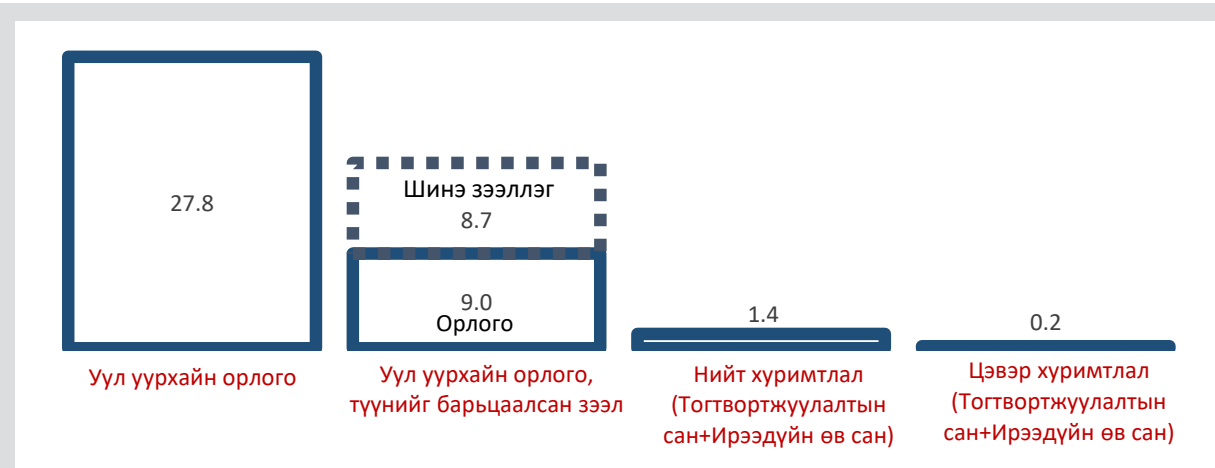


Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018с), ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: б. Институцийн чанарыг хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон авлигатай хийх тэмцлийн дундаж оноогоор төлөөлүүлэв

**Монгол Улс уул уурхайн орлогынхоо дийлэнхийг хэрэглээд зогсохгүй ирээдүйн орлогоо барьцаалан зээл авч байгаа тул хойч үедээ өр өвлүүлэхээр байна.** Өнгөрсөн 20 жилийн туршид Монгол Улс уул уурхайгаас олсон орлогын нэг ам.доллар бүрийн 99 центийг хэрэглэж, дөнгөж нэг центийг л хуримтлуулжээ (зураг 1.6) (Тогтворжуулалтын болон Ирээдүйн өв санд хуримтлуулсан). Уул уурхайн салбар 2004 онд эрчимжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд Монгол Улс нийт 28 тэрбум ам.долларын уул уурхайн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэсэн байна. Энэ орлогыг 3 ангилж болно. Үүнд: цалин, ашиг, татвар болон ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр. Сүүлийн 15 жилд төлсөн татвар болон ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр 9 тэрбум ам.долларт хүрсэн байна. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс гадна засгийн газар ирээдүйн ашигт малтмалын орлогоо барьцаалан 8.7 тэрбум ам.долларын зээл аваад байна. Засгийн газар 2011 оноос Тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв санд хуримтлуулж эхэлснээр сүүлийн 9 жилд энэ хоёр санд 1.4 тэрбум ам.доллартай тэнцэх хуримтлал орж, 1.2 тэрбум ам.долларын зарцуулалт гарснаар цэвэр дүнгээр 0.2 тэрбум ам.долларын үлдэгдэлтэй байна. Товчхондоо Монгол Улс уул уурхайн орлогоо бараг бүгдийг нь зарцуулжээ.

Зураг 1.6

Монгол Улс уул уурхайн орлогын нэг ам. доллар тутмын 99 центийг нь хэрэглэж, зөвхөн нэг центийг л хуримтлуулж байгаа нь ажиглагдлаа (2004–19 он; тэрбум ам. доллар)



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

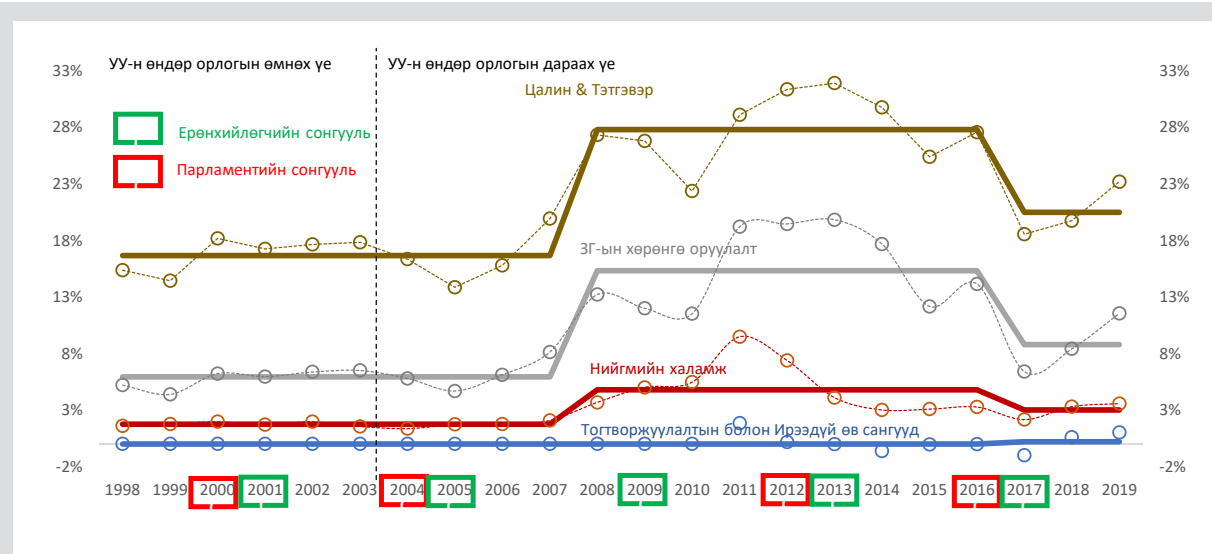


**Уул уурхайн орлогын дийлэнхийг улс төрийн популист хөтөлбөрүүдэд зарцуулж байжээ.** Уул уурхайн орлогын өчүүхэн хэсгийг л хуримтлуулж байгаа учраас түүнийг хэрхэн зарцуулж байгаа тухай асуулт тавигдана. Уул уурхайн орлого нь нэгдсэн төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг болдог ч мөнгө хэлбэрээ сольдог учраас төгрөг бүрийн зарцуулалтыг мөшгөх боломжгүй юм. Гэвч уул уурхайн баялгийг ашиглаж эхлэхийн өмнөх үе (1998–2003) болон дараах үе (2004–2019)-ийн зарцуулалтуудыг харьцуулвал нэгийг өгүүлнэ (зураг 1.7). Уул уурхайн баялгийг ашиглаж эхэлсний эхний жилүүдэд төсвийн зарцуулалтын хандлага өөрчлөгдөөгүй байна. Энэ үед ДНБ-д эзлэх улсын өрийн хувь хэмжээ буурч байв. Харин 2008, 2012, 2016 онуудын сонгуулийн жилүүдэд дараалан нийгмийн шилжүүлгийн зардал (ДНБ-ий 3.1 хувь), улсын хөрөнгө оруулалт (ДНБ-ий 6.3 хувь), төрийн албан хаагчдын цалин, тэтгэврийн зардал (ДНБ-ий 1.8 хувь) огцом өсчээ. Энэ үеийн уул уурхайн орлого ДНБ-ий 6.7 хувьтай тэнцэж байгаа тул дээрх нэмэлт зардлыг шинэ зээллэгээр санхүүжүүлсэн байхаар байна.

**Уул уурхайн орлогыг зарцуулахдаа эдийн засгийн үр ашгаас илүүтэй улс төрийн сонирхлыг илүүд үзсээр байна.** Зарлагын дээрх гурван зүйлд л уул уурхайн орлогыг зарцуулсан гэж үзвэл бидний шинжилгээгээр уул уурхайн орлогын 56 хувийг улсын хөрөнгө оруулалт, 28 хувийг нийгмийн шилжүүлэг, 16 хувийг цалин, тэтгэвэрт зарцуулсан байна. Дэлхийн жишигтэй харьцуулахад Монгол Улсын улсын хөрөнгө оруулалт үр ашиггүй, нийгмийн шилжүүлэг нь өгөөмөр, улмаар бүтээмжийн өсөлт муу байгаагийн гол шалтгаан болсон байхаар байна. Энэ талаар дараагийн хэсгүүдэд дэлгэрэнгүй өгүүлнэ.

Зураг 1.7

Уул уурхайн орлогын зарцуулалт 1998–2019 онуудад (ДНБ-ий хувиар)



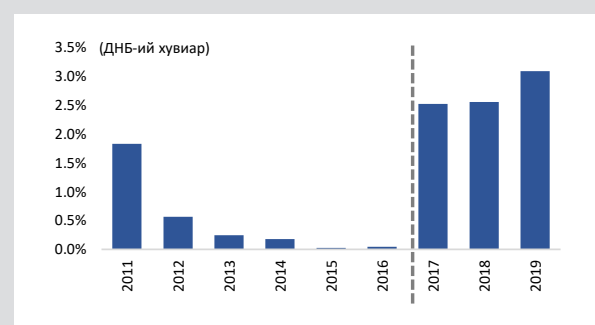
Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

**Гэвч сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн орлогыг илүү зохистой зарцуулах зарим хандлага ажиглагдаж байгаа нь шинээр байгуулагдсан засгийн газарт өмнөх шинэчлэлээ үргэлжлүүлэх боломжийг олгохоор байна.** Уул уурхайн салбарын орлого 2017-2019 онуудад дунджаар ДНБ-ий 7.2 хувийг бүрдүүлсэн бөгөөд энэ нь сүүлийн арван жилийн хамгийн өндөр түвшин юм. Өнгөрсөн жилүүдэд нийгмийн халамжийн шилжүүлэг, улсын хөрөнгө оруулалтыг улам нэмэгдүүлэхэд зарцуулж байсан бол сүүлийн жилүүдэд засгийн газар энэ орлогын үлэмж хэсгийг хоёр санг зузаатгах, өндөр өртөгтэй өрийг барагдуулахад зарцуулсан байна (зураг 1.8, 1.9). Энэ нь улсын төсвийн удирдлагад 2017-2019 онуудад шийдвэртэй бодит шилжилт гарсныг харуулж байна. Сүүлийн 3 жилийн

2 жилд нь төсвийн тэнцэл ашигтай гарч, ДНБ-д эзлэх улсын өрийн хувь хэмжээ гурван жил дараалан буурч, ДНБ-ий 2.5 хувиас их хэмжээний хөрөнгийг Тогтворжуулалтын сан болон Ирээдүйн өв санд хуримтлуулжээ. Гэвч удирдлага солигдоход л дээрх ололтоос ухарч болзошгүй учраас шинээр байгуулагдсан засгийн газар өмнөх ахиц дэвшилдээ суурилан аль нам, хэн засгийн эрхэнд байгаагаас үл хамааран уул уурхайн орлогыг хэмнэлттэй зарцуулдаг байх институцийн өөрчлөлтийг хийх шаардлагатай.

Зураг 1.8

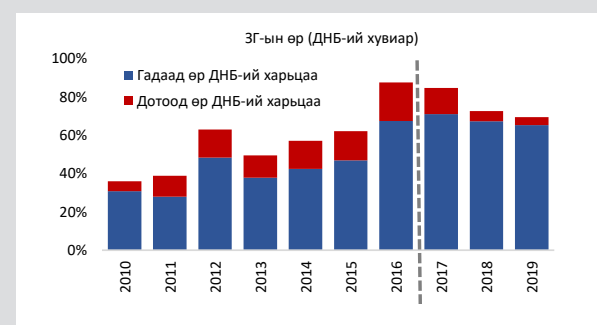
Тогтворжуулалт, Ирээдүйн өв сангийн хуримтлал сүүлийн жилүүдэд үлэмж өссөн ...



Эх сурвалж: СЯ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 1.9

... мөн үед засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь буурсан



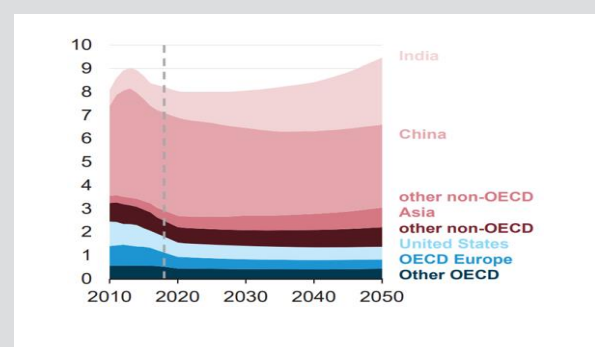
Эх сурвалж: СЯ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

### 1.1.3 Уур амьсгалын өөрчлөлт, КОВИД-19 цар тахал нь эдийн засгийн бүтцийн шинэчлэлийг эрчимжүүлэхийг улам тодоор сануулж байна

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн асуудлаас шалтгаалан дэлхийн нүүрсний хэрэглээ буурах төлөвтэй тул Монгол Улсын нүүрс ашиггүй баялаг болж болзошгүй. Хятад улс 2018-аас 2050 он гэхэд эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нүүрсний хэрэглээг 64 хувиас 30 хувь хүртэл, эрчим хүчний бус үйл ажиллагаанд ашиглаж буй нүүрсний хэрэглээг 19 хувиар тус тус бууруулахаар төлөвлөжээ (зураг 1.10). Ерөнхий тэнцвэрийн тооцооллын загвар (CGE)-ын симуляциас харахад Монгол Улс уул уурхайн салбараас хамааралтай хэвээр байна гэж үзвэл Хятад улсын нүүрсний эрэлт тасралтгүй буурснаар Монгол Улсын экспорт жилд 1.1 пункт, эдийн засгийн өсөлт 0.7 пунктаар тус тус саарахаар байна (зураг 1.11).

Зураг 1.10

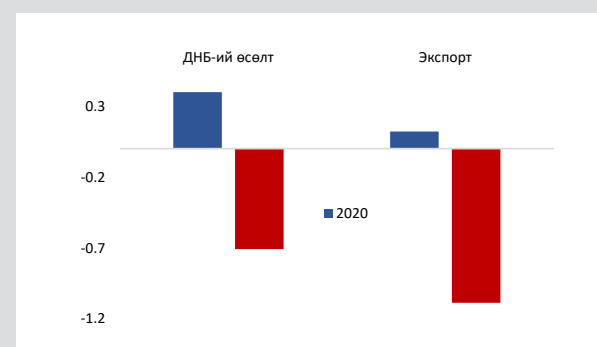
Хятад, ЭЗХАХБ-ын орнуудад нүүрсний хэрэглээ нэлээд буурах төлөвтэй



Эх сурвалж: Energy Information Administration (2019)

Зураг 1.11

Хятад улс цэвэр эрчим хүч рүү шилжих нь Монгол Улсад сөргөөр нөлөөлнө



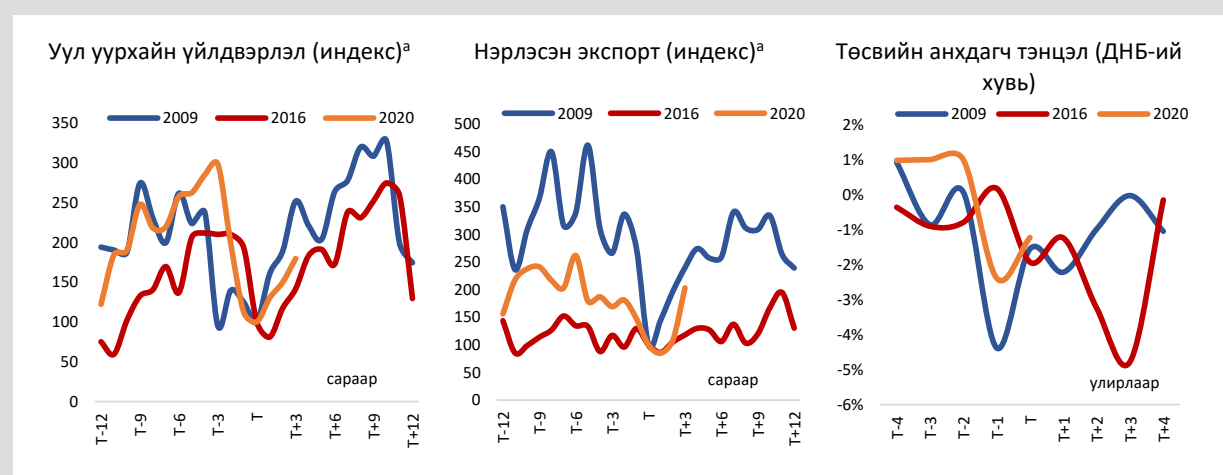
Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Хятадын эрчим хүч ихээр хэрэглэдэг боловсруулах үйлдвэрлэлийн кокс нүүрсний эрэлтэд гарч буй өөрчлөлт: 2020 онд кокс нүүрсний эрэлт 35 хувиар өссөн ч үүний дараа эрэлт жил бүр 2.5 нэгж хувиар буурахаар байна



**КОВИД-19 цар тахал нь түүхий эдийн үнийн цочролтой адилтгахуйц сөрөг нөлөөг эдийн засагт учруулж байна.** Түүхий эд экспортлогчийн хувьд Монгол Улсын эдийн засгийн тогтвортой байдал нь түүхий эдийн үнийн огцом хэлбэлзэлд байнга өртөж байдаг. Эрүүл мэндийн нөлөөг нь эс тооцвол КОВИД-19 цар тахал нь мөн л түүхий эдийн үнийн сөрөг цочролтой төстэй байдлаар эдийн засагт нөлөөлж байна. Хямралын жилүүдтэй харьцуулсан шинжилгээнээс үзэхэд КОВИД-19 цар тахлын уул уурхайн үйлдвэрлэл, экспорт, ГШХО, төсвийн тэнцэл зэрэг макро эдийн засгийн засгийн үзүүлэлтэд нөлөөлж буй байдал нь 2009 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал, 2016 оны Хятадын эдийн засгийн удаашрал зэрэгтэй нэлээд төстэй байна (зураг 1.12). Юутай ч КОВИД-19 цар тахал нь Монгол Улс макро эдийн засгийн орчныг тогтворжуулахын тулд уул уурхайгаас хамаарах хамаарлыг бууруулах, эдийн засгийг алгуур төрөлжүүлэх шаардлагыг улам тодотгож байна.

**Зураг 1.12**

**Эдийн засгийн өмнөх хямралуудтай КОВИД-19 цар тахлын нөлөө төстэй байна**



Эх сурвалж: ҮСХ, Монголбанк; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: а. Т үеийн утгыг 100 байхаар индексжүүлэв

## 1.2 Тайлангийн ерөнхий бүтэц

**Монгол Улсын эдийн засаг хоорондоо харилцан хамааралтай үндсэн гурван сорилттой тулгарч байна.** Үүнд, (i) макро эдийн засгийн өндөр хэлбэлзэл, (ii) бүтээмжийн уналт буюу сөрөг өсөлт, (iii) байгалийн болон үйлдвэрлэсэн капиталд хэт найдаж, хүмүүн болон институцийн капиталыг орхигдуулсан байдал зэрэг багтана. Эдгээр сорилт бүр нийгэмд тодорхой гарз хохирол учруулах тул нөгөө талаас эдгээрийг даван туулах орон зай байна гэж үзэж болно. Эдийн засгийг тогтворжуулвал тодорхой бус байдал багасч компани, айл өрх хөрөнгө оруулалт хийх, урт хугацаанд төлөвлөх, урт хугацааны гэрээ хэлцэл байгуулж хөрөнгө оруулалт, бүтээмж, өсөлтөд эерэгээр нөлөөлөх боломжтой. Монгол Улсын хувьд айл өрх, компаниуд санхүүгийн эх үүсвэр дутагдалтай байдаг тул тогтворгүй байдлаас шалтгаалан хөрөнгө оруулалт, хэрэглээний алдагдсан боломжийн зардал нь өндөр байхаар байна. Нөгөө талаас засгийн газар нь уул уурхайгаас олсон орлогын дийлэнхийг зарцуулсан тул дээрх алдагдсан боломжийг нөхөх боломжгүй, улмаар тогтворгүй байдлаас улбаалсан нийгмийн гарз хохирол өндөр байхаар байна. Хоёрдугаарт, бүтээмжийг нэмэгдүүлж үйлдвэрлэлийн боломжийн муруй (production possibility frontier)-н дотоод цэгээс тус муруй дээрх цэг рүү гадагш шилжих боломжтой. Ингэснээр ирээдүйн орлогыг нэмэгдүүлэх юм. Хүмүүн болон институцийн капиталын баялгийг нэмэгдүүлж, ашиглалтыг сайжруулснаар үйлдвэрлэлийн боломжийн муруйг

гадагш тэлэх мөн боломжтой. Дээрх зэрэгцээ гурван шилжилт – тогтворжуулалт, өндөр бүтээмж, баялгийн тэлэлт эсхүл төрөлжилт – д тулгуурлан энэхүү тайланг гурван тулгуурт бүтэцтэй байхаар зохион байгуулав. Гурван тулгуурыг зураг 1.13-т товчлон харуулж, Хавсралт 1-д дэлгэрэнгүй тайлбарлав.

Зураг 1.13

**Тайлангийн үндсэн агуулга**



Эх сурвалж: Дэлхийн банк  
Тэмдэглэл: УХОУ= улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлага

### 1.3 Үндсэн гурван зорилт: Тогтвортой байдал, илүү өндөр бүтээмж, хүний болон институцийн хөгжил

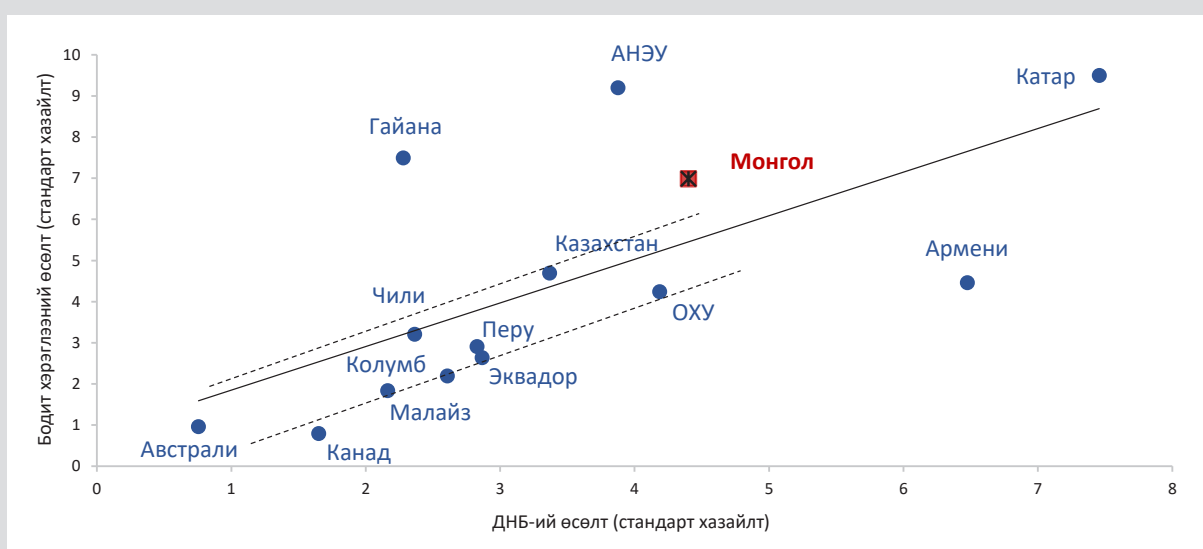
**Тайлангийн бүтэц нь үндсэн гурван бүлэг асуудлыг хөндсөн.** Макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын шинж чанар, суурь шалтгаан, төсөв, мөнгө, ханш, санхүүгийн салбарын бодлогоор дамжуулан тогтворгүй байдлыг хэрхэн бууруулах талаар эхний бүлэгт авч үзнэ. Удаах бүлэгт хоёрдугаар тулгуурын дагуу бүтээмжийн асуудлыг макро болон компаний түвшинд авч үзээд бүтээмж бага байгаагийн суурь хүчин зүйлийг тодорхойлж, бодлогын зөвлөмжийг өгнө. Эцсийн бүлэгт гуравдугаар тулгуурын дагуу Монгол Улсын эдийн засгийн төрөлжилтийн хязгаарлагдмал байдал, суурь шалтгаан болон бодлогын зөвлөмжийг танилцуулна.

#### 1.3.1 Тогтвортой байдлыг чухалчлах

**Монгол Улсын макро эдийн засгийн орчин нэлээд тогтворгүй байна.** Энэ нь макро болон өрхийн түвшинд, ялангуяа, хэрэглээнийн хэлбэлзлээс тодорхой харагдаж байна (зураг 1.14). Дэлхийн зах зээлд түүхий эдийн үнэ хэлбэлзэхэд түүнтэй зэрэгцээд хэрэглээ эрс өөрчлөгдөж байгаа нь үнийн хэлбэлзлээс үл хамааран тогтвортой хэрэглээтэй нийгэмтэй харьцуулахад илүү сөрөг үр дагавартай. Учир нь үнийн хэлбэлзлийг дагаад эдийн засгийн унах үед ядуусын тоо огцом нэмэгдэж, өсөлтийн үед буурдаг. Ийм төрлийн хэлбэлзэл нь эдийн засгийн өндөр өртөгтэй бөгөөд ялангуяа, санхүүгийн салбарын тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлдөг. Тухайлбал, эдийн засаг хэдий чинээ өндөр хэлбэлзэнэ макро эдийн засгийн орчинд тодорхой бус байдал төдий чинээ нэмэгдэж улмаар макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд (ханш, зээлийн хүү, бодит цалин) савлах, хөрөнгө оруулалтын ирээдүйн өгөөж эрсдэлтэй болох, ажиллах хүчний бүтээмж саарах тул хөрөнгө оруулах шийдвэрт шууд нөлөөлдөг.

Зураг 1.14

Түүхий эд экспортлогч улс орнууд дунд Монгол Улс макро эдийн засгийн хэлбэлзэл өндөртэй орны тоонд орж байна



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

**Дотоод бодлогын хүчин зүйлс нь тогтворгүй байдлыг бууруулах бус нэмэгдүүлж байна.** Монгол Улсын макро орчны тогтвортой бус байдал нь эдийн засгийн уул уурхайгаас хамаарах хамааралтай холбоотой. Энэ нь Монгол Улсыг түүхий эдийн үнийн байнгын савлагаанд өртөмтгий болгож байна. Харамсалтай нь Монгол Улсын макро эдийн засгийн төсөв, мөнгө, ханшийн бодлого нь гадаад орчны дээрх сөрөг нөлөөг сулруулах бус харин ч нэмэгдүүлж байна. Тухайлбал, түүхий эдийн үнэ унасан үед төгрөгийн ханш сулрах зах зээлийн нөхцөл бүрдээд байхад ханшийг барьснаас шалтгаалан импортыг өөгшүүлэх, урсгал дансны алдагдлыг нэмэгдүүлэх, дараа нь ханшинд томоохон тохиргоо хийгдэхээс аргагүй нөхцөл байдал үүсч, ханшийн хэт хэлбэлзэл бий болдог. Үйлдвэрлэлийн хэлбэлзлээс хэрэглээний хэлбэлзэл давж байгаа нь улс орны тогтвортой бус байдалд макро эдийн засгийн бодлого, зохицуулалт ихээхэн нөлөөлснийг харуулж байна.

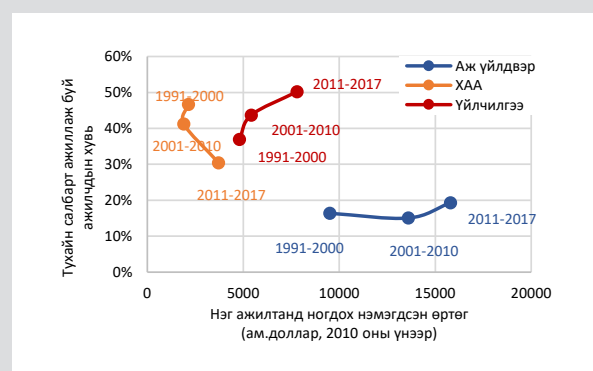
**Тогтвортой байдлыг хангахын тулд өнөөгийн хэрэглээг дээд хэмжээнд хүргэхэд бус эдийн засгийн мөчлөгийн бүхий л үед хэрэглээг тогтвортой байлгах, тэнцвэржүүлэхэд макро эдийн засгийн бодлогыг чиглүүлэх.** Төсвийн ил тод дүрмийг нэвтрүүлэх, төсвийн тогтвортой байдлын хараат бус, найдвартай зөвлөлийг байгуулах, ханш зах зээлийн зарчмаар тогтох боломжийг хангах, Тогтворжуулалтын болон Ирээдүйн өв санг дүрмийн дагуу ажиллуулах замаар мөчлөг сөрсөн бодлогыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, мөнгөний бодлого нь инфляцийг онилж, гадаад секторын тэнцвэрийг хадгалах, бодит ханш чангарахаас зайлсхийхийн тулд ханшийг илүү уян хатан байлгахад чиглэх нь зүйтэй. Түүхий эдийн үнэ өндөр байж эдийн засаг тэлэх үед гадаад валютын албан нөөцийг хуримтлуулах замаар гадаад валютын урсгалын зарим хэсгийг стерилизаци хийх хэрэгтэй. Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслийг ашиглан долларжилт, гадаад валютын зээллэгийг сааруулах нь зүйтэй. Улсын өрийн удирдлага нь гадаад валютын өрийг бууруулах, дотоодын бондын зах зээлийг гүнзгийрүүлэхэд төвлөрөх хэрэгтэй. Төсвийн бодлого нь тогтворжуулалт, хуримтлалын сангаар дамжуулан урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах нь зүйтэй. Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл болон Монголбанкны хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн институцийн өөрчлөлт шинэчлэлд дээрх бодлого суурилсан байх шаардлагатай.

### 1.3.2 Бүтээмжийн өсөлтийг тэтгэх

**Өнгөрсөн арван жилд Монгол Улсын бүтээмжийн өсөлт сул байв.** Сүүлийн арван жилийн эдийн засгийн өсөлтөд үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмж (ҮХЗБ)-ийн оруулсан хувь нэмэр сөрөг утгатай байгаа нь эдийн засгийн өсөлт байгалийн баялагт суурилсан, бүтээмж муутай байсныг нотолно. Монгол Улсын үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмж нь 2017 оны байдлаар АНУ-ын үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмжийн ердөө 35 хувьтай дүйцэхүйц хэмжээнд байна. Энэ нь ижил төстэй болон өндөр орлоготой жишиг улс орнуудтай харьцуулахад нэлээн доогуур үзүүлэлт юм. Капиталыг түлхүү ашиглах уул уурхайн секторын хөдөлмөрийн бүтээмж хамгийн өндөр байна. Гэлээ ч тус үзүүлэлт эдийн засгийн бүтэц, орлогын хувьд ижил төстэй улс орнуудаас доогуур түвшинд байна.

Зураг 1.15

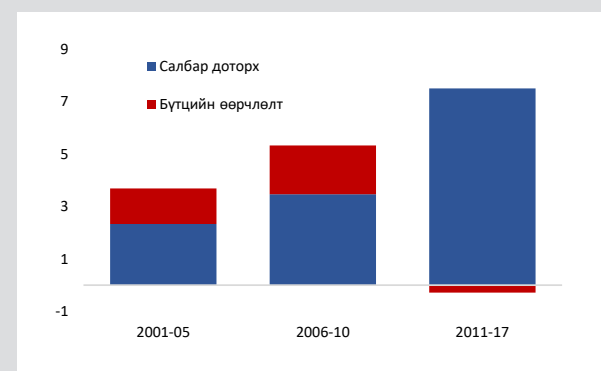
**Хөдөлмөр бүтээмж багатай, экспортын бус үйлчилгээний салбарт шилжив...**



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 1.16

**...улмаар бүтээмжийн өсөлтөд бүтцийн өөрчлөлтийн нөлөө буурав**



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: босоо тэнхлэг - хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлтөд оруулж буй дундаж хувь нэмэр, нэгж хувиар

**Түүхий эдийн мөчлөгөөс хараат, макро эдийн засгийн бодлого, зохицуулалт сул байгаа нь эдийн засагт нөөцийн хуваарилалтад нөлөөлж улмаар бүтээмж сул байх шалтгаан болж байна.** Уул уурхайн салбар руу капитал тэмүүлж ирсэн ч бүтээмж өндөртэй, худалдаалагддаг аж үйлдвэрийн салбараас худалдаалагддаггүй үйлчилгээний салбар руу ажиллах хүчин шилжиж байна (зураг 1.15). Үүний үр дүнд сүүлийн жилүүдэд бага бүтээмжтэй салбараас өндөр бүтээмжтэй салбар руу нөөц шилжих бүтцийн өөрчлөлт явагдаагүй, харин ч эсрэгээрээ бүтээмжийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлжээ. Хэдийгээр 2001-2010 онуудад ажиллах хүч бүтээмж өндөртэй салбар руу шилжиж улмаар хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлтийн ойролцоогоор 35 орчим хувийг бүрдүүлж байсан боловч 2011-2017 онуудад хөдөлмөрийн шилжилт нь бүтээмжийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлсөн (зураг 1.16). Үүний зэрэгцээ эдийн засгийн голлох салбарт өмчийн эзэмшил төвлөрч, компаниуд дотогшоо чиглэсэн, шинийг санаачлах, шинэ технологи нэвтрүүлэх эрмэлзэлгүй болжээ.

**Монгол Улс залуу, боловсролтой ажиллах хүчинд зориулан өндөр бүтээмжтэй ажлын байр олноор бий болох нөхцлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй.** Бүтээмжийн өсөлтийг сэргээхийн тулд Монгол Улсын макро эдийн засгийн бодлого нь баялгийн хараалын сөрөг нөлөөг бууруулахад чиглэх шаардлагатай. Үүний зэрэгцээ өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах, өндөр бүтээмжтэй компанид хөрөнгө оруулалт хийж, өргөжих боломжийг олгох тэгш орчинг бий болгоход чиглэсэн микро эдийн засгийн шинэчлэлүүдэд анхаарах хэрэгтэй. Тухайлбал, (i) хөрөнгө оруулагч

нарт ээлтэй өөрчлөлт шинэчлэлийн асуудлаар төр-хувийн хэвшлийн хэлэлцүүлгийг өрнүүлж, инновацийн талаар үр дүнтэй хамтын ажиллагааг дэмжих; (ii) компани үүсгэн байгуулахад хялбар болгохын тулд хуулийн этгээдийн бүртгэлийн үйл ажиллагааг өөрчлөн шинэчлэх; (iii) өрсөлдөөний эрх зүйн хүрээг сайжруулах; (iv) хил нэвтрэх зардал, хугацааг бууруулах замаар хил дамнасан худалдааг хөнгөвчлөх; (v) хууль тогтоомжийн уялдаагүй байдал, цоорхойг тодорхойлон арилгах үүднээс системтэйгээр хянан үзэх; (vi) хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах зэрэг болно.

### **1.3.3 Хүний болон институцийн хөгжлийг сайжруулах**

**Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт нь уул уурхайд хэт түшиглэсэн бөгөөд оюун ухаан/хүний хөгжлөө дутуу ашиглаж байна.** Хүмүүн капиталыг ерөнхийд нь дутуу ашиглаж, институцийн капитал доройтож ирлээ. Ийнхүү улс орны баялгийг төрөлжүүлж чадаагүйгээс бараа бүтээгдэхүүний төрөлжилт хязгаарлагдаж, дэлхийн зах зээл дэх түүхий эдийн үнийн савлаагаанд улам өртөмтгий болжээ.

**Монгол Улсад хангалттай цалинтай ажлын байр хомс байгаагаас хүмүүн капиталгаа бүрэн дүүрэн ашиглаж чадахгүй байна.** Монгол Улс хөдөлмөрийн зах зээлийн нийлүүлэлт (ажиллах хүчний эрүүл мэнд, боловсрол)-ийг сайжруулах талаар сайн ажилласан ч бизнесийн тааламжтай орчин, зах зээлд гарах боломж, үр ашигтай төрийн алба зэрэг эрэлт талын асуудлыг орхигдуулжээ. Боловсролын байгууллагын нийлүүлж буй төгсөгчдийн чадвар болон ажил олгогч нарт хэрэгцээтэй байгаа мэргэшил, ур чадвар хооронд мөн зөрүү үүсээд байна. Дагалдах үйл ажиллагаа дутсанаас хөдөлмөрийн зах зээлд шинээр орж буй ажиллах хүчийг шингээхүйц ажлын хангалттай байр бий болохгүй байна. Иймээс дээд боловсролтой, мэргэшсэн хүмүүн капитал гадаад руу дүрвэж байна. Монгол Улсад баялгийн өгөөж өндөр боловч түүнийг үр дүнтэй хуваарилах улсын хөрөнгө оруулалтын чадварлаг удирдлага дутагдаж байна. Авилгал болон хууль сахихад тавих хяналт сул байгаа нь эдгээр асуудлыг улам хурцатгаж байна.

**Монгол Улс төрөлжсөн эдийн засагт хүрэхийн тулд өөрийн баялгаа төрөлжүүлэн өргөтгөх шаардлагатай.** Тухайлбал, хөдөлмөрийн зах зээлийн үйл ажиллагааг сайжруулах, чадварлаг боловсон хүчинг татан хадгалах, улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг сайжруулах, бодлого боловсруулах үйл ажиллагааны ил тод байдлыг эрс нэмэгдүүлэх замаар биет бус баялгийг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй. Энэхүү тайлангаар дамжуулан дараах бодлогын арга хэмжээг зөвлөж байна. Үүнд: (i) хүмүүн капиталын чанар, ашиглалтыг сайжруулах, чадварлаг боловсон хүчинг татах, хадгалах үүднээс цагаачлалын зохистой бодлогыг ашиглах; (ii) ил тод байдал, улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг сайжруулах замаар институцийн чанарыг бэхжүүлэх зэрэг болно. Хүснэгт 1.1-т бодлогын нарийвчилсан зөвлөмжийг дэлгэрэнгүй танилцуулав.

## Хүснэгт 1.1 Уул уурхай ба Оюун ухаан: Бодлогын зөвлөмж

Чиглэл	Бодлогын өөрчлөлт шинэчлэл	Институцийн өөрчлөлт
<b>I. Тогтвортой байдлыг чухалчлах (Хариуцах байгууллага: СЯ, Монголбанк, УИХ, ЗГХЭГ)</b>		
Төсвийн бодлого	<ul style="list-style-type: none"> <li>Төсвийн дүрмийг хялбарчлах (ил тод байдал, түдгэлзүүлэх заалт, хариуцлага).</li> <li>Өрийг бууруулах, Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн ү/а-г сайжруулах.</li> <li>Дунд, урт хугацаа-Ирээдүйн өв санд хуримтлуулах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Улс төрийн оролцоог хязгаарлах-ТТБЗ-ийн ү/а, бие даасан байдлыг сайжруулах.</li> <li>ТТБЗ-өөс төсвийн гол баримт бичигт өгсөн дүгнэлтийн дагуу ЗГ арга хэмжээ авах эрх зүйн зохицуулалтыг батлах.</li> </ul>
Мөнгө, ханш, санхүүгийн салбарын бодлого	<ul style="list-style-type: none"> <li>Валютын интервенцийг хязгаарлах, нэрлэсэн ханш илүү уян хатан байх нөхцлийг бүрдүүлэх.</li> <li>Мөчлөг сөрсөн зохистой арга хэмжээг өргөжүүлэх (өөрийн хөрөнгийн нөөц, зээлийн урьдчилгаа, өр-орлогын харьцаа).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Монголбанкны хараат бус байдал, засаглалыг бэхжүүлэх (шалгуур үзүүлэлтийн хэрэгжилтэд тавих хяналт, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэг).</li> </ul>
<b>II. Бүтээмжийн өсөлтийг тэтгэх (Хариуцах байгууллага: СЯ, Монголбанк, ҮХГ, УИХ)</b>		
Баялгийн хараалын нөлөөг сааруулах макро бодлого	<ul style="list-style-type: none"> <li>Эдийн засгийн сэргэлт, уналтын үеийн Монголбанкны стерилизацийн бодлогыг эргэн харж, сайжруулах.</li> <li>Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслийг ашиглах замаар долларжилт, гадаад валютын зээлийг бууруулах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Инфляцийг онилох, гадаад орчны тэнцвэрийг хадгалахад анхаарах.</li> <li>Гадаад валютаарх өрийг бууруулж, дотоодын бондын захыг өргөжүүлж, өрийн удирдлагыг сайжруулах.</li> </ul>
Бизнесийн орчны шинэчлэл	<ul style="list-style-type: none"> <li>Өрсөлдөөний тухай шинэчилсэн бодлогыг батлах</li> <li>Хил нэвтрэх зардал, хугацааг бууруулах.</li> <li>Зээлийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх (зээлийн мэдээллийн сан).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Хөрөнгө оруулагчдад ээлтэй байх төр-хувийн хэвшлийн хэлэлцүүлгийг өрнүүлэх</li> </ul>
ГШХО татах	<ul style="list-style-type: none"> <li>Дотооддоо нэмүү өртөг илүү бий болгох үүнээс ГШХО болон дотоодын компани хоорондын холбоог дэмжсэн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Хөрөнгө оруулагчийн эрхийг хамгаалах асуудлыг сайжруулах (хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах баталгаа, ү/ц-ны хөрөнгө оруулагчийг хамгаалах (SIRM))</li> </ul>
<b>III. Хүний болон институцийн хөгжил (Хариуцах байгууллага: БШУЯ, ХНХЯ, УУХҮЯ, ГХЯ, ЗГХЭГ)</b>		
Хөдөлмөрийн зах зээлийн шинэчлэл, цагаачлалын бодлого	<ul style="list-style-type: none"> <li>Боловсролын чанар, шинжлэх ухаан, технологи, инженер, математикт төвлөрсөн хүний нөөцийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулах.</li> <li>Ирээдүйн хэрэгцээг хангах сургалтын хөтөлбөрийг дахин боловсруулах.</li> <li>Хүүхэд харах хямд, чанартай үйлчилгээгээр хангах.</li> <li>Монгол цагаачдын тооллогыг сайжруулах.</li> <li>Эдийн засгийн хөгжилд хилийн чанад дах Монголчуудын оролцоог хөхүүлэх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Боловсрол, сургалтын чанарт хатуу хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх</li> <li>Мэргэшлийн шаардлагыг хангахад хувийн хэвшлийг түшиглэх</li> <li>Хилийн чанад дах Монголчуудын төв байгуулах</li> </ul>
Институцид хөрөнгө оруулах (ил тод байдал/ хариуцлага/ УХОУ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийг шинэчлэх (салбарын ил тод байдлын тухай, ашигт малтмалын тухай хууль).</li> <li>Улсын хөрөнгө оруулалтын төслийн удирдлага, засаглалыг сайжруулах (төлөвлөлт, УИХ-аас батлах).</li> <li>Өмчлөгч, зохицуулагч байхын ашиг сонирхолын зөрчлийг харгалзан үзэж уул уурхайн компаний хувьцааг төр эзэмших үндэслэлийг эргэн харах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Гэрээ хэлцэл, зөвшөөрөл, өмчлөгч (улс төрчдийг хамруулан)-ийн талаарх мэдээллийн ил тод байдлыг сайжруулах.</li> <li>Төрийн үйлчилгээг цахимжуулахад нэгдсэн/цогц байдлаар хандах.</li> </ul>
Харьцангуй давуу талаа ашиглах	<ul style="list-style-type: none"> <li>Боловсруулах (мах, ноолуур) салбарыг өргөжүүлэх хөшүүргийг бий болгох.</li> <li>Шаардлагатай нэмүү өртгийн сүлжээг бий болгоход холбогдох дэд бүтцийг эрэмбэлэн хөгжүүлэх.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Одоогоор байгуулсан худалдааны гэрээ, хамтын ажиллагааг (Япон, АНУ, Хятад, Орос)-г сайтар ашиглах</li> </ul>



## II. ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫГ ЧУХАЛЧЛАХ





## II. ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫГ ЧУХАЛЧЛАХ

Монгол Улсын эдийн засаг нь уул уурхайн салбараас хэт хамааралтай тул дэлхийн зах зээл дэх түүхий эдийн хэлбэлзэлд байнга өртдөг бөгөөд улмаар макро эдийн засгийн орчны тогтворгүй байдал, хэлбэлзлээр дэлхийд дээгүүрт орж байна. Нөгөөтэйгүүр, Монгол Улсын макро бодлого (төсөв, мөнгө, ханшийн бодлого) нь дээрх гадаад шокын нөлөөг саармагжуулах бус түүнийг улам хурцатгаж байгаа нь анхаарал татаж байна. Тогтвортой байдлыг хангах, баялгийн хараалын сөрөг нөлөөг бууруулахын тулд макро эдийн засгийн бодлого нь зөвхөн өнөөгийн хэрэглээг нэмэгдүүлэхэд бус харин эдийн засгийн мөчлөгийн бүхий л явцад хэрэглээг тогтвортой байлгахад чиглэх нь зүйтэй. Үүний тулд төсвийн бодлого нь мөчлөг сөрсөн байхын зэрэгцээ төсвийн дүрэм нь ил тод, төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл нь хараат бус, найдвартай, Тогтворжуулалтын болон Ирээдүйн өв сангийн үйл ажиллагаа сайн, дүрмийн дагуу хуримтлуулдаг байх шаардлагатай. Түүнчлэн хараат бус төв банк мөнгө, санхүүгийн зохистой бодлогыг баримталж, төгрөгийн ханш илүү уян хатан тогтох боломжийг бүрдүүлэх нь макро эдийн засгийг тогтворжуулахад чухал ач холбогдолтой.

### II.1 Эдийн засгийн тогтворгүй байдал байнгын шинжтэй болж байна

Эдийн засгийн бүтцийн хувьд төстэй бөгөөд орлогын хувьд ижил төстэй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал нь өндөр төдийгүй сүүлийн хорин жилд эрс нэмэгдсэн байна. Макро эдийн засгийн энэхүү тогтворгүй байдал нь санхүүгийн салбарын эмзэг байдлыг сэдэрээгээд зогсохгүй, өрхийн хэрэглээ, бизнесийн орлого, хөрөнгө оруулалтад ч мөн нөлөөлж байгаа нь ажиглагдлаа (шигтгээ 2.1).

#### Шигтгээ 2.1 Макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын өртөг

Эдийн засгийн зохиол бүтээлд макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын өртгийг ерөнхийд нь эдийн засгийн үр ашиг, хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн өсөлт болон орлогын тэгш хуваарилалтад үзүүлэх нөлөөгөөр нь тодорхойлдог. Тогтворгүй байдал нь тодорхой бус байдлыг үүсгэдэг тул айл өрхийн хэрэглээ, бизнесийн зардал, хөрөнгө оруулалтын шийдвэр тасалддаг. Айл өрх, аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд ирээдүйн орлого, зардал нь тодорхой бус болоход тэд урт хугацааны гэрээ хэлцэл байгуулах итгэлгүй болдог тул банк, санхүүгийн байгууллагууд хөрөнгөө богино хугацаанд хөрвөх чадвартай активт байршуулахыг илүүд үзэж, улмаар урт хугацаатай хөрөнгө оруулалт хийхээс мөн татгалзаж эхэлдэг. Ингэснээр хямралын үеэр жишээ нь макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал нь эдийн засгийн үр ашиг, өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг. Нэг хүнд ногдох өсөлтийн эхний болон хоёрдогч моментийн урвуу хамаарлын талаар олон судлаачид өгүүлсэн байдаг (Ramey and Ramey 1995, Hnatkowska and Loayza 2005, Loayza et al. 2007, and Rancièrè et al. 2008). Хямралын үед эдийн засгийн хэлбэлзэл нэмэгдэхэд (нэгж стандарт хазайлтын өөрчлөлт) урт хугацааны өсөлтийг 2.2 нэгж хувиар бууруулдаг болохыг олон улсын тоон мэдээнд суурилсан судалгаа харуулдаг (Hnatkowska and Loayza 2005). Энэхүү сөрөг нөлөө нь хөрөнгө оруулалтыг бууруулах сувгаар ихэвчлэн дамждаг байна (Aghion and Banerjee 2005). Тухайлбал, өндөр хэлбэлзлийн эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх сөрөг нөлөөний гуравны нэг нь хөрөнгө оруулалт буурдагтай холбоотой байна (Fatás 2002).

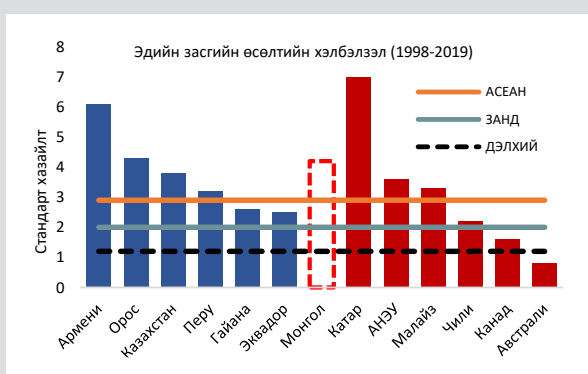
Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2015a)-д үндэслэн Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд эмхэтгээ

## II.1.1 Монгол Улсын макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн хэлбэлзэл бусад ижил төстэй орнуудтай харьцуулахад өндөр байна

Ижил төстэй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын үйлдвэрлэл, хэрэглээний хэлбэлзэл харьцангуй өндөр байна. Дэлхийн болон Зүүн Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын дундажтай харьцуулахад 1998–2019 онуудад Монгол Улсын үйлдвэрлэлийн өсөлт хэт өндөр хэлбэлзэж байна. Түүхий эд үйлдвэрлэгч улс орнууд ихэвчлэн дэлхийн зах зээл дэх түүхий эдийн үнийн савлагаанд хэт өртөмтгий байдаг тул Монгол Улсын хувьд энэ нь тийм ч чочирдмоор асуудал биш юм. Гэлээ ч түүхий эд үйлдвэрлэгч орнууд дундаа Монгол Улсын өсөлтийн хэлбэлзэл хамгийн өндөр байгаа нь зовнил төрүүлж байна (зураг 2.1). Тэр дундаа хэрэглээний өсөлтийн хэлбэлзэл (Гайана, Арабын Нэгдсэн Эмират, Катар улсаас бусадтай нь харьцуулахад) өндөр байгаа нь анхаарал татахаар байна (зураг 2.2).<sup>8</sup> Учир нь үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл нь түүхий эдийн үнэ гэх мэт гадаад хүчин зүйлсээс өндөр хамааралтай бол хэрэглээний хэлбэлзлийг макро эдийн засгийн бодлогын зохистой арга хэрэгслээр бууруулах боломжтой гэж үздэг.

Зураг 2.1

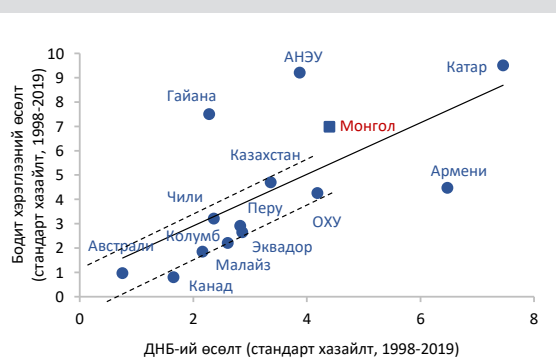
Ижил төстэй улс орнууд дунд Монгол Улсын үйлдвэрлэл (ДНБ)-ийн хэлбэлзэл өндөр байна...



Эх сурвалж: YСХ, EIU, ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 2.2

... хэрэглээний өсөлт илүү хэлбэлзэл өндөртэй байна

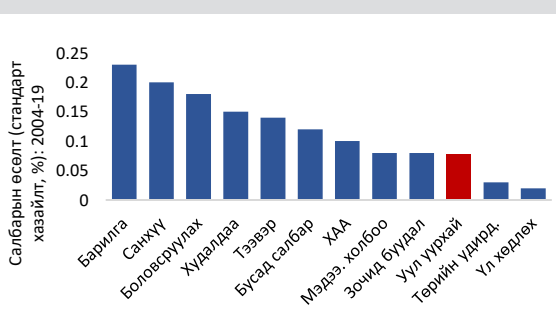


Эх сурвалж: YСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Уул уурхайн салбартай харьцуулахад бусад салбар илүү өндөр хэлбэлзэлтэй байгаа нь анхаарал татаж байна. Ажиллах хүчний шилжилт, хөдөлгөөн тогтмол явагдаж байдаг барилга, худалдаа зэрэг худалдаалагддаггүй салбаруудын үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл 2004-2019 онуудад нэмэгдсэн байна. Ингэснээр өрхийн амьжиргаанд нэмэлт дарамт учруулжээ (зураг 2.3).<sup>9</sup> Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл нь дэлхийн үнийн мөчлөгөөс хамаардаг бөгөөд Монгол Улс түүнийг хянах, нөлөөлөх боломжгүй тул уул уурхайн

Зураг 2.3

Уул уурхайн бус салбарын үйлдвэрлэл илүү хэлбэлзэж байгаа нь анхаарал татаж байна



Эх сурвалж: YСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

<sup>8</sup> Өсөлтийн адил урсгал данс, зээлийн өсөлт, инфляци, төсвийн тэнцэл зэрэг макро үзүүлэлтүүд мөн өндөр хэлбэлзэлтэй.

<sup>9</sup> Хөгжиж буй орнуудын хувьд тогтворгүй байдлын нийгэмд учруулах медиан зардал нь АНУ-ын зардлаас 10 дахин их бол хэрэглээг тогтворжуулснаар нэг хүнд ногдох орлогыг хамгийн багадаа 0.34 хувиар нэмэгдүүлдэг байна (Дэлхийн банк 2015a).

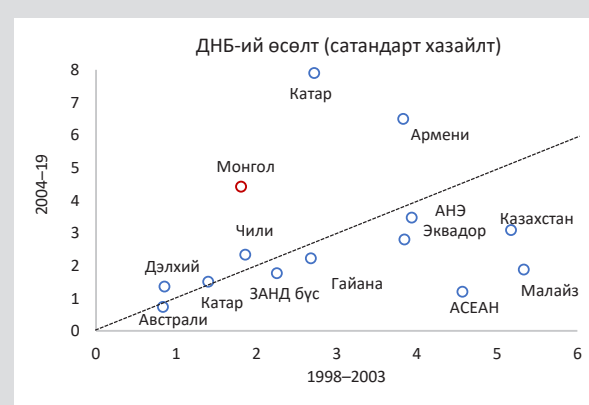
үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэлд дотоод бодлогоор нөлөөлөх боломжгүй. Харин дотоод хэрэглээний хувьд бодлогоор нөлөөлж, тогтворжуулах боломжтой ч хэрэглээ ийнхүү өндөр хэлбэлзэж байгаа нь бодлогын хүчин зүйлтэй холбоотой байна.

### II.1.2 Макро эдийн засгийн орчин жил ирэх тусам улам тогтворгүй болж байна

Уул уурхайн сэргэлтийн үед Монгол Улсын үйлдвэрлэл болон хэрэглээний хэлбэлзэл нэмэгджээ. Армени, Чили, Катар зэрэг ижил төстэй, жишиг орнуудын адилаар Монгол Улсад 1998-2003 болон 2006-2019 онуудад үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл нэмэгджээ (зураг 2.4). Мөн дээрх хугацаанд Чили, Гайана, Арабын Нэгдсэн Эмират улсуудын адилаар хэрэглээний хэлбэлзэл ч нэмэгдсэн байна (зураг 2.5).

Зураг 2.4

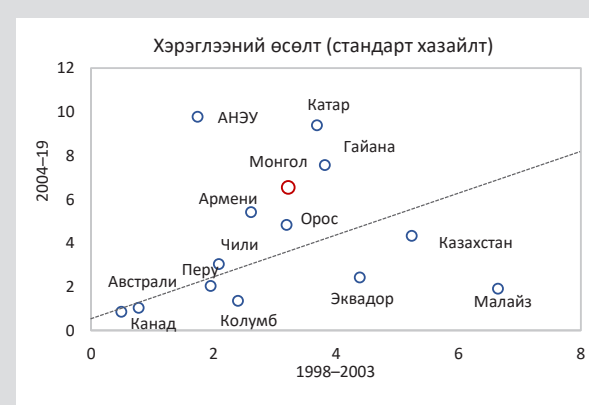
Томоохон ордыг илрүүлсний дараа үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл нэмэгджээ



Эх сурвалж: YСХ, EIU, ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 2.5

Хэрэглээ ч улам хэлбэлзэлтэй болсон



Эх сурвалж: YСХ, EIU, ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

### II.1.3 Макро эдийн засгийн хэлбэлзэл, санхүүгийн салбарын эмзэг байдал харилцан хамааралтай байна

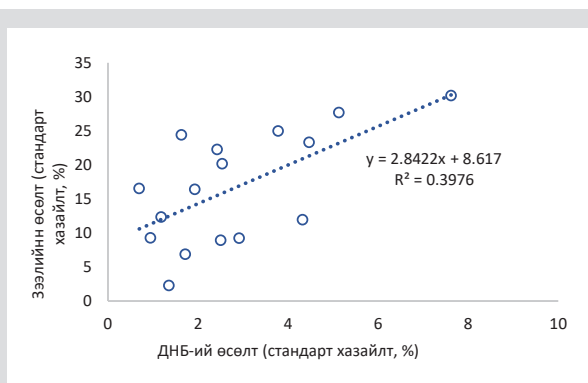
Макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал нь санхүүгийн салбарын эмзэг байдалд нөлөөлсөн байж болзошгүй ч мөчлөг дагасан зээлийн бодлого нь макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлыг мөн хурцатгаж байна. Уул уурхайн салбар эрчимтэй сэргэж эхэлсэн үеэс зээлийн өсөлт ихээхэн тогтворгүй болжээ (зураг 2.6). Түүхий эдийн үнийн өөрчлөлт нь уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг аж ахуйн нэгжүүдийн санхүүгийн нөхцөл байдал, зээлээ төлөх чадварт шууд нөлөөлдөг бол банкнаас бусад салбарт олгосон зээл (үүнд иргэдийн зээл мөн хамаарна)-ийн багцад шууд бусаар нөлөөлдөг байна. Улмаар түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл нь банкны ашигт ажиллагаа, бизнесийн тогтвортой байдалд томоохон нөлөөтэй байна. Тухайлбал, түүхий эдийн үнэ болон банкуудын (татан буугдсан банкуудыг оруулснаар) ашигт ажиллагаа хоорондын хамаарлыг зураг 2.7-д харууллаа. Дэлхийн санхүүгийн хямралаас улбаалан Монгол Улсын эдийн засаг эрчимтэй доройтсоноор хоёр жил хүрэхгүй хугацаанд хоёр банк дампууран хаалгаа барихад хүрчээ.<sup>10</sup> Макро эдийн засгийн өндөр хэлбэлзлийг харгалзан болзошгүй хямрал, түүнтэй холбоотой нөөцийн дутагдалд орохоос сэргийлэх зорилгоор банкуудад өөрийн хөрөнгийн зохистой түвшинг хадгалах шаардлага тавьдаг. Гэвч

<sup>10</sup> Бодит эдийн засаг болон санхүүгийн систем нь хоёул түүхий эдийн үнийн савлагаанд хэт өртөмтгий байгаагийн зэрэгцээ харилцан бие биедээ нөлөөлж, мөчлөгийн далайцыг нэмэгдүүлэн гүнзгий бөгөөд өндөр өртөгтэй хямралд хүргэдэг байна.

зээл олгох стандарт сул, бизнесийн загвар нь тогтвортой биш, харилцан хамааралтай этгээдэд зээл олгодог зэрэг нь санхүүгийн салбарын эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж мөчлөг дагасан зээлийн бодлого нь макро-санхүүгийн эрсдэлийг нэмэгдүүлжээ. Үүний нэг жишээ нь өрхийн өр өндөр түвшинд хүрсэн явдал юм. Сүүлийн арван жилд ипотекийн зээлийн хөтөлбөрийн нөлөөгөөр өрхийн өр эрс нэмэгдэж ДНБ-ий 35 хувь орчимд хүрсэн байна. Нийт зээлийн үлдэгдлийн 50 хувийг өрхийн зээл бүрдүүлэхийн хамт хэт өндөр зээлтэй зээлдэгч нар дээр голчлон төвлөрчээ. Иргэдийн нийт зээлд чанаргүй зээлийн эзлэх хэмжээ 3.7 хувь байгаа ч өрхийн өр өндөр түвшинд хүрснийг харгалзан үзвэл энэхүү зээлийн боломжит алдагдал нь банкны ашигт ажиллагаанд нөлөөлж, санхүүгийн салбарын эмзэг байдлыг хурцатгаж болзошгүй.<sup>11</sup>

**Зураг 2.6**

**Уул уурхайн орлого огцом нэмэгдсэн үед (2004-19) зээлийн өсөлтийн хэлбэлзэл эдийн засгийн өсөлтийн хэлбэлзэлтэй өндөр хамааралтай байжээ**



Эх сурвалж: ҮСХ, EIU, ДХҮ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

**Зураг 2.7**

**Банкны ашигт ажиллагаа түүхий эдийн үнийн мөчлөгөөс хамаарч байна**



Эх сурвалж: Монголбанк; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

## II.2 Макро эдийн засгийн бодлого хэлбэлзлийг бууруулах бус харин нэмэгдүүлж байна

Монгол Улсын макро эдийн засгийн бодлого нь гадаад цочролын эдийн засгийн үйл ажиллагаанд учруулах нөлөөг бууруулахын оронд нэмэгдүүлжээ.<sup>12</sup> Макро эдийн засгийн өсөн нэмэгдэж буй тогтворгүй байдал, хэлбэлзлийг доорх агуулгын хүрээнд тайлбарлав. Үүнд:

- (i) Монгол Улсын эдийн засаг уул уурхайн салбарыг хэт түшиглэж байгаа нь түүнийг түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлд өртөмтгий болгожээ. Дэлхийн түүхий эдийн зах зээлээс хараат байдал нэмэгдэх тусах гадаад орчны цочролд илүүтэй өртөмтгий болдог.
- (ii) Гэвч, макро эдийн засгийн дотоод бодлого нь гадаад цочролын нөлөөг сааруулах үүргээ гүйцэтгэж чадсангүй. Хэрэглээний хэлбэлзэл үйлдвэрлэлийн хэлбэлзлээс давж байгаа нь макро эдийн засгийн бодлого болон санхүүгийн зах зээл нь Монгол Улсын хэрэглээг тогтворжуулж чадахгүй байгааг харуулж байна (Бүлэг 2.1-г үзнэ үү).

<sup>11</sup> Аж ахуйн нэгжийн хувьд нийт зээлд чанаргүй зээлийн эзлэх хувь ойролцоогоор 15 хувь байна.

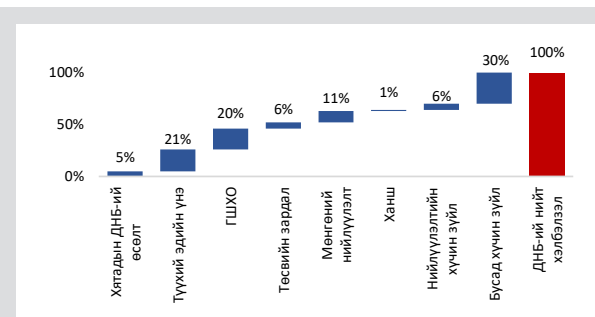
<sup>12</sup> Тогтворгүй, тууштай биш төсөв, мөнгөний бодлого нь Монгол Улсыг хос алдагдалд оруулжээ (Fatas and Mihov 2013).

## Эмпирик шинжилгээнээс харахад Монгол Улсын эдийн засгийн хэлбэлзлийн гол шалтгаанаар нэгдүгээрт гадаад шок, хоёрдугаарт бодлогын хэрэгжилт орж байна.

Уул уурхайн салбараас хамаарах хамаарал өсөн нэмэгдэж, түүхий эдүүдийг цөөн улс руу экспортолж байгаагийн зэрэгцээ экспортын зах зээл нь улам хумигдаж байгаа нь макро эдийн засгийн хэлбэлзлийг тайлбарлах гол хүчин зүйл болж байна. Бидний шинжилгээгээр үйлдвэрлэлийн хэлбэлзлийг тайлбарлах хоёр дахь чухал хүчин зүйл нь бодлого (төсөв, мөнгө, ханш)-ын хүчин зүйл байхаар байна.<sup>13</sup> Тухайлбал, энэ нь үйлдвэрлэлийн хэлбэлзлийн ойролцоогоор 20 хувийг тайлбарлаж байна. Харин үйлдвэрлэлийн хэлбэлзлийн 50 орчим хувийг ГШХО-ын урсгал, түүхий эдийн үнэ (голчлон зэсийн үнэ), Хятадын ДНБ зэрэг гадаад хүчин зүйлс тайлбарлаж байна. Энэхүү эмпирик дүгнэлтэд үндэслэн дараагийн хэсэгт гадаад болон бодлогын хүчин зүйлсийн суурь шалтгааныг авч үзлээ (зураг 2.8).

Зураг 2.8

Гадаад шок болон бодлогын хэрэгжилт эдийн засгийн хэлбэлзлийн дийлэнхийг тайлбарлаж байна



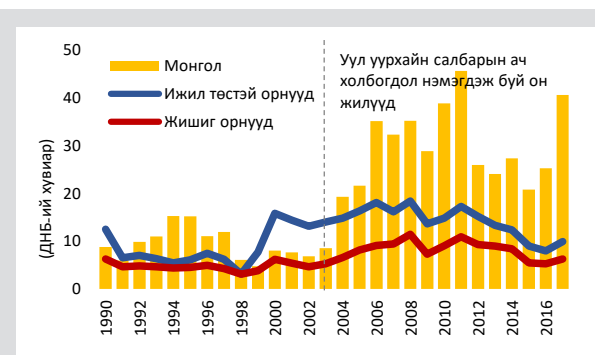
Эх сурвалж: Монголбанк; Батсуурь нар (2020)  
Тэмдэглэл: Тайлбарлагч хувьсагчид нь Хятадын ДНБ-ий өсөлт, зэс, нүүрс, газрын тосны үнэ, бодит ДНБ, хэрэглээний үнийн индекс; ГШХО (ДНБ-ий %), төсвийн зардал (ДНБ-ий %); M2 мөнгө; зээлийн үлдэгдэл; ханш болно

### II.2.1 Макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын гол шалтгаан нь уул уурхайн салбараас хамаарах хамаарал хэт өндөр байгаа явдал юм

Уул уурхайн салбарын эдийн засаг дахь ач холбогдол 2000 оны дунд үеэс нэмэгдэж уламжлалт мал аж ахуйн салбараас давсан юм. Уул уурхайн гол нөөц (нүүрсний орд, алт-зэсийн хүдэр)-ийг илрүүлсний дараа уул уурхайн салбарын ач холбогдол эрс нэмэгдсэн.<sup>14</sup> Эдийн засгийн бүтцийн хувьд төстэй жишиг улс орнуудтай харьцуулахад 2004 оноос хойшхи хугацаанд Монгол Улсын ДНБ-д эзлэх байгалийн баялгийн рент буюу өгөөж хамгийн өндөр түвшин буюу ДНБ-ий 30 орчим хувьд хүрсэн байна (зураг 2.9).<sup>15</sup>

Зураг 2.9

Монгол Улсын баялгийн өгөөж ижил төстэй орнуудаас өндөр байна



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, Монголбанк; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Уул уурхайн салбараас хамаарах хэт хамаарал нь үйлдвэрлэл, хэрэглээний хэлбэлзлийг нэмэгдүүлж байна. Монгол Улсын өсөлтийн хэлбэлзэл нь түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлтэй холбоотой (зураг 2.10). Цочролын нөлөөг бууруулахад чиглэсэн макро эдийн засгийн бодлогыг тууштай хэрэгжүүлээгүйн улмаас түүхий эдийн экспортоос

<sup>13</sup> Үйлдвэрлэлийн хэлбэлзлийг тайлбарлах хүчин зүйлсийг тодорхойлоходоо Бейсийн вектор авторегресс (BVAR) вариацийн задаргааг ашиглав. Бодлогын хүчин зүйлийг төсвийн зардал, M2 мөнгө, нэрлэсэн ханшийн нийлмэл нөлөөгөөр тооцов.

<sup>14</sup> Эрдэнэт үйлдвэр 1974 онд ашиглалтад орж, нэлээд хугацаанд дэлхийн томоохон зэсийн уурхайн нэгд тооцогдож байв.

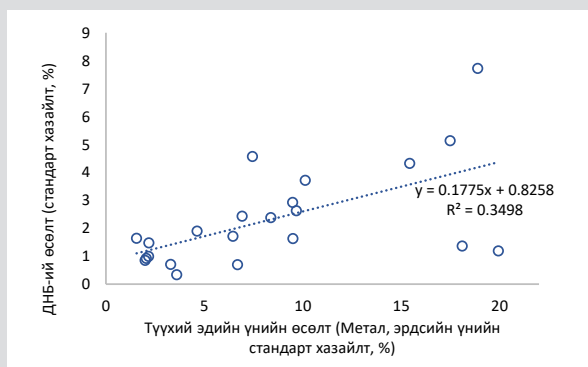
<sup>15</sup> Байгалийн баялгийн өгөөжийг түүхий эдийн нэгжийн үнэ болон түүнийг боловсруулах дундаж зардал хоорондын зөрүүгээр тооцов. Ингэхдээ түүхий эд тус бүрийн хувьд дэлхийн зах зээл дэх нэгжийн үнээс түүнийг олборлох зардал (хөрөнгө оруулалтын ердийн өгөөжийг оролцуулан)-ыг хасаад, тухайн түүхий эдийг олборлох хэмжээгээр үржүүлэн тооцов.



хэт хамааралтай эдийн засаг нь түүхий эдийн үнийн цочролд өртөх, гадаад тэнцвэр алдагдах, макро эдийн засгийн тогтвортой байдал алдагдахад хүрчээ. Хэрэглээний бодит өсөлт болон түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл хоорондын эерэг хамаарлыг зураг 2.11-т мөн харуулав. Тодорхой бус байдал давамгайлсан орчинд компаний зарцуулалт, хөрөнгө оруулалтын шийдвэр доголддог тул нийт хэрэглээний хэлбэлзэл нь нийгмийн цэвэр гарзыг төлөөлж болно гэж дүгнэдэг байна (Loayza et al. 2007).<sup>16</sup> Иймд Монгол Улсын макро эдийн засгийн бодлогын зохицуулалтыг сайжруулах нь нийгэмд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

**Зураг 2.10**

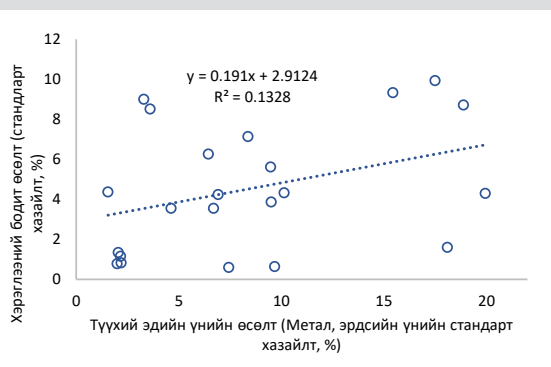
**Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийн хэлбэлзэл түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлтэй шууд холбоотой ...**



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, Монголбанк; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Стандарт хазайлт нь 1998-2019 онуудын гурван жилийн гулсмал дундаж

**Зураг 2.11**

**...Монгол Улсын хэрэглээний өсөлт нь түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлтэй мөн эерэг хамааралтай байна**



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, Монголбанк; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Стандарт хазайлт нь 1998-2019 онуудын гурван жилийн гулсмал дундаж

## II.2.2 Макро эдийн засгийн бодлого нь эдийн засгийн хэлбэлзлийг бууруулах бус даамжруулж байна

Монгол Улсын үйлдвэрлэлтэй харьцуулахад хэрэглээ ихээр хэлбэлзэж байгаа нь хэрэглээг тогтворжуулах чиглэлд макро эдийн засгийн бодлого, санхүүгийн зах зээл үр дүнгүй байсныг харуулж байна. Улмаар уул уурхайн салбартай харьцуулахад уул уурхайн бус салбарын үйлдвэрлэл илүү хэлбэлзэлтэй байгаа нь гадаад цочролын нөлөөг даамжруулж байж болзошгүй гэсэн таамгийг мөн бататгаж байна.

*Төсөв, мөнгө, ханшийн бодлого*

**Макро эдийн засгийн бодлого тогтворгүй байдлыг бууруулахын оронд даамжруулж иржээ.** Төсөв, мөнгө, гадаад секторын бодлого нь ерөнхийдөө эдийн засгийн мөчлөгт мэдрэмтгий бус байгааг зураг 2.12-т харуулав. Мөчлөгийн оргил, уналтын жилүүдэд макро эдийн засгийн бодлого ерөнхийдөө нэг чиглэлд, бараг л ижил далайцтай хөдөлж байжээ.<sup>17</sup>

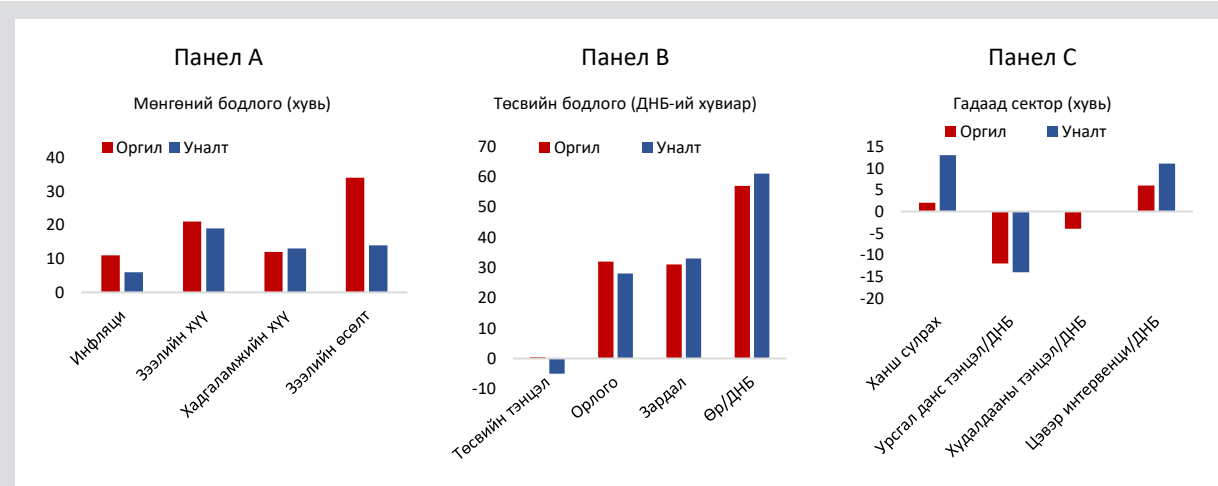
<sup>16</sup> Уул уурхайн салбарт ГШХО төвлөрч макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал нэмэгдэх нэг шалтгаан болсон. Үүнийг ДНБ-ий бодит өсөлтийн хэлбэлзэл болон ГШХО-ын хэлбэлзэл хоорондын эерэг хамаарлаас харж болно. Жишиг орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын эдийн засагт дээрх хамаарал 2010 оноос хойш тодорхой ажиглагдаж, уул уурхайн салбар давамгайлж эхэлжээ.

<sup>17</sup> Хөгжиж буй улс орнуудад макро эдийн засгийн бодлого ерөнхийдөө мөчлөг дагасан байдаг. Иймээс эдийн засгийн уналтын үед зээлийн хүүг нэмэгдүүлэх, засгийн газрын зардлыг бууруулах арга хэмжээ авдаг (Kaminsky, Reinhart, and Végh 2005).

**Монгол Улсын төсвийн бодлого эдийн засгийн мөчлөгт мэдрэмтгий байжээ.** Эдийн засгийн уналтын үеэр төсвийн зардал өсч, төсвийн орлого буурахтай давхцсанаар төсвийн тэнцэл муудаж байсныг зураг 2.12 харуулж байна. Сонирхолтой нь эдийн засгийн оргил үетэй харьцуулахад уналтын үеэр улсын өр мөн илүүтэй нэмэгдэж байжээ (харгалзан ДНБ-ий 57 хувь, 61 хувь).

**Зураг 2.12**

**Макро эдийн засгийн бодлого мөчлөг дагасан шинжтэй байна**



Эх сурвалж: Монголбанк, СЯ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Түүхий эдийн үнийн хөдөлгөөнд суурилан мөчлөгийн уналт, оргилыг тодорхойлов. Оргил жилүүд: 2004–08, 2010–12, 2017–19. Уналтын жилүүд: 2009, 2013–16

**Мөнгөний бодлого нь ерөнхийдөө эдийн засгийн мөчлөгт мэдрэмтгий биш байв.** Эдийн засгийн мөчлөгийн оргил эсхүл уналтаас үл шалтгаалан сонгосон бүхий л үзүүлэлтүүд нэг чиглэлд өөрчлөгдөж байгааг зураг 2.12-оос харж болно. Гэвч, эдийн засгийн мөчлөгийн ялгаатай үед далайц нь мөн ялгаатай байна. Жишээлбэл, эдийн засгийн уналтын үед зээлийн өсөлт дундажаар 14 хувь байсан бол оргил үед 34 хувь байна. Ханшийн бодлого эдийн засгийн мөчлөгт мэдрэмтгий боловч гадаад валютын нөөц буурахаас сэргийлэхүйц хэмжээнд далайцтай биш байна. Ханш сулрах дарамтыг голчлон зөөлрүүлэх үүднээс төв банк гадаад валютын зах зээлд оролцож байна. Тухайлбал, мөчлөгийн уналтын үед төгрөг 13 хувь, оргил үед дөнгөж 2 хувиар тус тус суларчээ. Эдийн засгийн уналтын үед төв банкнаас гадаад валютын нөөцийг ашиглан их хэмжээний интервенци хийгээгүй бол ханш илүү хүчтэй сулрахаар байжээ (зураг 2.12).<sup>18</sup> Улсын гадаад өр өндөр хэмжээнд хүрч, ханшийн хэлбэлзэлд уул уурхайн экспортын мэдрэмж харьцангуй сул зэргээс шалтгаалан төв банк ханшийн хэлбэлзлийг хязгаарлахыг эрмэлзэж болно. Гэвч төгрөгийн ханш сулрахаас “айх”, улмаар гадаад валютын нөөцийг ашиглах нь эргээд гадаад орчны дарамт хуримтлагдах, улмаар ханшинд огцом, томоохон тохиргоо хийгдэхэд хүргэж болзошгүй. Үүнтэй ижил үйл явц хамгийн сүүлд 2016 онд болсон байдаг (Gopinath 2019-ыг үзнэ үү).

**Төсөв, мөнгө, ханшийн бодлого хамтдаа мөчлөг дагасан шинж чанартай байгаа нь хэрэглээний өндөр хэлбэлзлийг тогтворжуулж чадахгүй байна.** Эдийн засгийн уналт, оргилын үед макро эдийн засгийн бодлогын хүчин зүйлс нь үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэлтэй эерэг хамааралтай байсныг зураг 2.13 харуулна. Энэхүү эерэг хамаарал нь макро эдийн засгийн бодлого мөчлөг дагасан болохыг илтгэж байна. Түүнчлэн макро эдийн засгийн

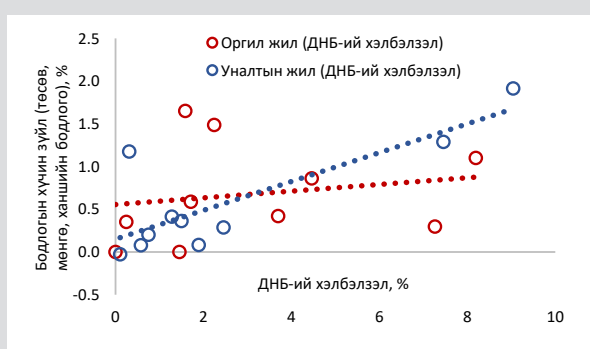
<sup>18</sup> Төв банкны тухай хуулийн дагуу төгрөгийн ханшийг тогтвортой байлгах нь төв банкны нэр хүндийг өргөх, нийгмийн тайван байдлыг хадгалахад чухал ач холбогдолтой гэж үздэг бөгөөд энэ ч шалтгаанаар улс төрийн шүүмжлэлд байнга өртөж иржээ.



бодлогын хүчин зүйлс болон гадаад цочрол хооронд эерэг хамаарал байгаа нь мөн л дээрх дүгнэлтийг бататгаж, бодлогын хүчин зүйлс гадаад цочролыг даамжруулдаг болохыг илтгэж байна (зураг 2.14).<sup>19</sup> Хэрэглээний хэлбэлзлийн хувьд ч мөн ижил дүгнэлтэд хүрч болох юм. Эдийн засгийн бодлогын мөчлөг дагасан шинж чанар нь богино хугацаанд өсөлтийг дэмжих ч, хэлбэлзлийг нэмэгдүүлдэг тул урт хугацааны тогтвортой өсөлтөд саад учруулж байна. Байгалийн баялагтай улс орнуудын адил Монгол Улс нь макро эдийн засгийг тогтворжуулах зорилгоор төсөв, мөнгөний бодлогын институци болох төсвийн дүрэм, тогтворжуулалтын сан, төсвийн хариуцлагатай байдлын хууль, мөнгөний бодлогын хороо зэргийг бүрдүүлээд байна. Гэвч мөчлөг сөрсөн бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадаагүй байна.

Зураг 2.13

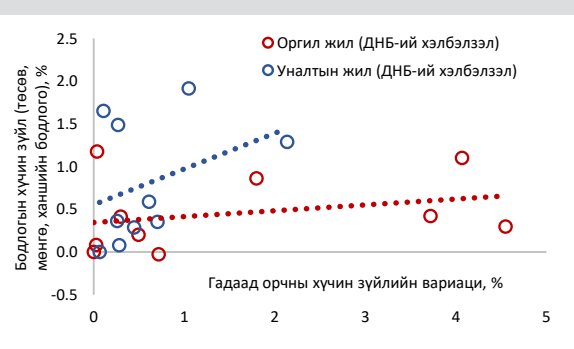
**Эдийн засгийн мөчлөгийн оргил, уналтын үед бодлогын шок мөчлөгийн хэлбэлзлийг даамжруулж байна ...**



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо; Батсуурь нар (2020)

Зураг 2.14

**... мөчлөгийн оргил, уналтын үед бодлогын болон гадаад шокууд мөн хоорондоо эерэг хамааралтай байна**



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо; Батсуурь нар (2020)

Санхүүгийн салбар дахь засаглалын асуудал нь эдийн засгийн мөчлөгийн хэлбэлзлийг нэмэгдүүлдэг.

Түүхий эдийн үнэ сэргэж, дотоод эдийн засаг эрчимжихэд үүсэх хэт халалттай холбоотой эрсдэлийг Монголын банкууд бууруулж чадахгүй байгаагийн зэрэгцээ эдийн засаг эргээд унахад нөхцөл байдалд тохируулан өөрчлөгдөхдөө хөшүүн байна. Түүхий эдийн зах зээлд эерэг хандлага тодорхой хугацаанд давамгайлж, үнэ тогтмол өсөх супер мөчлөгийн үед гадаад хөрөнгийн дотогшлох урсгал банкны актив болон пассивыг нэмэгдүүлдэг талтай (Avdjiev et al. 2018). Энэ тохиолдолд банкууд шинээр бий болсон эх үүсвэрийг зээл болгон гаргаж, дотоод эрэлтийг нэмэгдүүлдэг бол нөгөө талаас энэ нь эргээд “бодит” бус хадгаламжийг бий болгодог. Ийнхүү ажиллахдаа банкууд эрсдэлийн зохистой үнэлгээг хийлгүй, уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулах боломжийг ашиглах зорилгоор тус салбарт түлхүү зээл олгож эхэлдэг.<sup>20</sup>

**Засаглалын асуудал удаан үргэлжлэх тусам банкны салбараас улбаалсан макро-санхүүгийн эрсдэл нэмэгддэг.** Монгол Улс 2018 онд банкны салбарын өөрийн хөрөнгийн хүрэлцээний дутагдлыг тодорхойлох, эрсдэл даах чадварыг сайжруулахад шаардлагатай арга хэмжээг боловсруулахын тулд Активын чанарын үнэлгээ (АЧҮ)-г хийсэн ч банк эзэмшигчдийн эсэргүүцэлтэй тулгарч, улмаар дахин хөрөнгөжүүлэх үйл

<sup>19</sup> Ижил төстэй улс орнуудын адил Монгол Улсын мөнгө, төсвийн бодлого нь мөчлөг дагаж байна. Харин жишиг орнуудад макро эдийн засгийн бодлогууд мөчлөг мөрсөн шинж чанартай байна.

<sup>20</sup> Түүхий эдийн үнийн өсөлтийн үед барьцаа хөрөнгө, ирээдүйн орлогоо өндрөөр үнэлж хэт өндөр зээл авсан зээлдэгчдийн хувьд түүхий эдийн үнэ эргээд унах, дотоод улс төрийн тогтвортой байдал алдагдахад төлбөрийн чадвар нь муудаж, улмаар банк шинэ нөхцөл байдалд үйл ажиллагаагаа зохицуулахад хүндрэлтэй болдог.

явц бүрэн эцэслээгүй. Банкууд зохицуулалтын дүрэм, журмыг бүрэн мөрдөхгүй байх, зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийн биелэлттэй холбоотой асуудлыг нуух зэрэг ил тод бус байдлын зөрчлийг тэвчиж байгаагаас Монголбанкны зохицуулалт, хяналт шалгалтын хүрээг бэхжүүлэхээр гаргаж буй хүчин чармайлт үр дүнд хүрэхгүй байна. Банкны хувь эзэмшлийн төвлөрөл өндөр хэмжээнд хүрсэн нь засаглалын асуудлыг хүндрүүлж, өнөөгийн практикийг өөрчлөх зах зээлийн шахалтыг саармагжуулж байна. Монгол Улсын арилжааны банкуудын засаглалыг бэхжүүлэхдээ бизнесийн загвар, дотоод дүрэм журам, удирдлагын мэргэжлийн ур чадвар, техник асуудалд хороодын оролцоо, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүдийн чиг үүрэг, дотоод тайлагналын удирдлага зэрэг чиглэлээр анхаарал хандуулах шаардлагатай байна. Түүнчлэн, зээлийн эрсдэлийн удирдлага болон хяналтыг сайжруулах шаардлагатай бөгөөд энэ нь төслийн санхүүжилт, барьцаа хөрөнгө сонгохтой холбоотой асуудлуудад хурцаар тавигдана. Тухайлбал, байгууллагын зээлийн ихээхэн хувийг эзэлдэг уул уурхайн салбарт төслийн санхүүжилт хийх мэргэжлийн чадамж банкуудад байхгүй эсхүл үүргийн гүйцэтгэлийг тогтмол хангах эсвэл зөвхөн тусгай тохиолдолд л хангах барьцаа хөрөнгүүдийг ялгах чадамж сул байна.

### II.3 Бодлогын тэргүүлэх чиглэл – Мөчлөг дагасан бодлогоос татгалзах

**Сүүлийн гурван жилд Монгол Улсын макро эдийн засгийн менежмент нэлээд сайжирсан.** Ялангуяа, хоёр жил дараалан улсын төсөв ашигтай гарч, төсвийн төлөв ихээхэн сайжирснаар КОВИД-19 цар тахлын хямралаас өмнө ДНБ-д эзлэх улсын өрийн хувь хэмжээ ихээхэн буурсан. Зах зээлийн нөхцөл байдал тааламжтай байж, макро бодлогын зохицуулалтад гарсан дээрх эерэг өөрчлөлтийг дагаад түүнд итгэх итгэл нэмэгдсэнээр гадаад зах зээлд бонд амжилттай гаргаж, гадаад валютын нөөцийг нэмэгдүүлж чаджээ.

**Макро бодлогын түвшинд сайжруулах шаардлагатай асуудлууд олон байна.** Монгол Улсын макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын шалтгааныг шинжилж үзэхэд эдийн засаг уул уурхайн салбараас хэт хамааралтай болсноор макро эдийн засаг (үйлдвэрлэл, хэрэглээ)-ийг түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлд өртөмтгий болгож, хэлбэлзлийг нэмэгдүүлсний зэрэгцээ төсөв, мөнгө, ханшийн бодлого нь дээрх тогтворгүй байдлыг үр дүнтэй бууруулж чадахгүй байна. Банк санхүүгийн салбарт засаглал сул, зөрчлийг хянан, шийдвэрлэх байдал хангалтгүй байгаа зэргээс шалтгаалан санхүүгийн салбарын эмзэг байдал нь санхүүгийн болон бизнесийн мөчлөг хоорондын харилцан хамаарлыг нэмэгдүүлжээ. Энэ чиглэлээр өгөх бодлогын гол зөвлөмж бол макро эдийн засгийн зохистой бодлогоор үйлдвэрлэлийг бус хэрэглээг тэнцвэржүүлэхэд анхаарах явдал юм. Тухайлбал, төсвийн бодлого (жишээ нь ил тод төсвийн дүрэм); мөнгөний бодлого (ханшийн бодлогын хамт) болон санхүүгийн бодлого (жишээ нь хараат бус, хариуцлагатай төв банк); тогтворжуулалтын болон баялгийн санг ашиглах, өрийн тогтвортой байдал (жишээ нь өр бууруулахыг тэргүүлэх зорилт болгох)-ыг сайжруулах явдал юм.

#### II.3.1 Төсвийн бодлого

Монгол Улс 2010 онд уул уурхайн тогтворгүй орлогын орчинд төсвийн бодлогыг илүү тогтвортой болгох, өрийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг баталсан.<sup>21</sup> Гэвч 2013 оноос хойш хуулийн хэрэгжилтэд хэд хэдэн асуудал тулгарсан юм. Үүнд:

<sup>21</sup> Төсвийн гол зорилтод төсвийн тэнцэл, зардал, улсын өр, Тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгийг тусгадаг. 2013 оноос төсвийн гурван дүрэм үйлчилж эхэлсэн. Уг хуулиар жил бүрийн төсвийн төсөл нь эдгээр гурван дүрэмтэй нийцтэй байх шаардлагатай, харин төсвийн жилээс урт хугацаанд төсвийн дунд хүрээний мэдэгдлийг боловсруулж түүнд бодлогын зорилт, батлагдсан төсвөөс давах зардлын талаар тусгахаар болсон. Дараагийн гурван жилийг хамарсан макро эдийн засгийн төсөөллийг жилд нэгээс доошгүй удаа боловсруулдаг.

- (i) **Хэт өөдрөг зорилттой төсвийн төсөл өргөн барьснаас эсхүл эдийн засгийн гүйцэтгэл хүлээлтэд хүрээгүйн улмаас хуульд заасан зарим зохистой харьцаанууд алдагдаж, хуулийн дагуу мөрдөөгүй.** 2013 оноос хойш засгийн газар хуульд тусгасан шаардлагын үзүүлэлтийг мөрдөөгүй тул төсвийн дүрмийн үр дүн, биелэлт суларсан (Байгалийн нөөцийн засаглалын хүрээлэн 2019; ОУВС 2019).
- (ii) **Өр, төсвийн алдагдлын дээд хязгаарыг тогтмол өөрчлөх (2015-2017 онуудад), өнөөгийн үнэ цэнийн томъёоллыг уян хатнаар ашиглах.** Хуульд төсвийн алдагдлын зорилтот түвшинг 4 жил тутамд шинэчлэн тогтооно гэж заасан боловч 2015-2017 онуудад эрх баригчид өр, төсвийн алдагдлын дээд хязгаарт 4 удаагийн өөрчлөлт оруулж, хуулийн тусгай шаардлагын үзүүлэлтийг удаа дараа өөрчилсөн (жишээ нь, 2016 онд өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн өрийн дээд хэмжээг ДНБ-ий 40 хувиас 60 хувь болгон нэмэгдүүлсэн).
- (iii) **Түдгэлзүүлэх хугацаа эсхүл түдгэлзүүлсний дараах тохиргооны механизмын талаар тусгаагүй.** Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд төсвийн тусгай шаардлагыг түр түдгэлзүүлэх заалт байдаг ч түдгэлзүүлэх хугацаа эсхүл түдгэлзүүлсний дараах тохиргооны механизмын талаар тусгаагүй.
- (iv) **Төсвийн тогтвортой байдлын чадварлаг, ил тод зөвлөл үгүйлэгдэж байна.** Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хорооны дэргэд албан ёсоор байгуулсан тул тус зөвлөл хараат бус ажиллах боломжгүй байна. Зөвлөлийн одоогийн бүтэц (орон тооны хоёр ажилтан)-ийг харгалзан үзвэл төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн зорилтын хэрэгжилтийг хянахад амаргүй байна.

Төсвийн бодлогын чиглэлээр өгч буй зөвлөмжүүдийг олон улсын сайн туршлагад үндэслэн, ойлгомжтой байдал, хамрах цар хүрээ, уян хатан байдал, хэрэгжүүлэхэд хялбар байдал зэрэг зарчмуудад тулгуурлан боловсруулав. Мөн Перу улсын төсвийн дүрмээс авч болох сайн туршлагыг шигтгээ 2.2-т тайлбарлав.

### **Шигтгээ 2.2 Перу улсын төсвийн дүрэм - Монгол Улсад туршлага болох нь**

Олон улсын сайн туршлагаас харахад тоон үзүүлэлттэй төсвийн дүрэм нь төсвийн бодлогын ил тод, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлж, мөчлөг дагасан шинж чанарыг бууруулдаг байна. Төсвийн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих техникийн ур чадвартай, хүчтэй институцигүй улс орнуудын хувьд төсвийн дүрэм нь тооцох, хяналт тавих, хэрэгжүүлэхэд хялбар байх нь зүйтэй. Түүнчлэн, төсвийн төслийг төсвийн дүрэмтэй нийцүүлэх, төсвийн зарцуулалтыг зөв тайлагнаж, шаардлагатай өөрчлөлтийг оруулах, зарцуулалт, ил тод байдлыг хянах механизм бүхий төрийн санхүүгийн удирдлагын үр ашигтай институци байх шаардлагатай. Харин дээрх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх мэргэжлийн чадавхитай, хараат бус хяналтын зөвлөл байхгүй орчинд төсвийн дүрмийг биелүүлэхэд шаардлагатай урьдач нөхцөлүүдийн бодит байдлыг шалгахад хүндрэлтэй болдог.

**Перу улсын төсвийн дүрэм дэх тусгай шаардлага:** Улс орны эдийн засагт томоохон нөлөө үзүүлэхүйц олон улсын хямрал эсвэл үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудал үүсэхэд гүйцэтгэх засгийн санал болгосноор Конгресс төсвийн дүрмийг 3 хүртэлх жилээр түдгэлзүүлж болно. Гүйцэтгэх засаг саналдаа санхүүгийн бус улсын салбарын төсвийн алдагдал болон санхүүгийн бус улсын салбарын зардлын жилийн өсөлтийн

дээд хязгаарыг тодорхойлсон байх ёстой. Жишээлбэл, хэрэв бодит ДНБ буурахаар байвал төсвийн дүрмийн дагуу дараалсан гурав хүртэлх жилийн хугацаанд санхүүгийн бус улсын салбарын төсвийн алдагдал ДНБ-ий 1-3.5 хувьд байна. Гэвч тусгай шаардлага үүссэн тохиолдолд төсвийн алдагдлыг жил бүр ДНБ-ий 0.5 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр бууруулах, улмаар ДНБ-ий 1 хувиас доош түвшинд хүргэх шаардлагатай байдаг.

Мөн Перу улсын төсвийн дүрэмд зааснаар сонгуулийн жилд оны эхний 7 сарын нэгдсэн төсвийн санхүүгийн бус зардал нь батлагдсан нийт зарлагын 60 хувиас хэтрэхгүй байх ёстой. Монгол Улс энэ дүрмийг авч үзэж болох юм. Эдгээр дүрмээр оны эхний хагас жилийн санхүүгийн бус салбарын төсвийн алдагдал нь батлагдсан төсвийн алдагдлын 40 хувиас хэтэрч болохгүй.

*Эх сурвалж: Дэлхийн банк 2012*

### Төсвийн дүрэм

#### **Олон нийт хялбар ойлгож, хяналт тавьж болохуйц байхаар төсвийн тусгай шаардлагуудыг хялбарчлах.**

(i) Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг олон нийтэд тайлбарлахад түвэгтэй тул үүний оронд төсвийн нийт тэнцлийг зорилт болгох. Улсын өрийг эрчимтэй бууруулахын тулд төсвийн зардлын дээд хэмжээг тогтоож, автомат тогтворжуулагч болгон ашиглана.<sup>22</sup> Тодруулбал:

- Төсвийн зардлын нэрлэсэн өсөлтийг дүрмээр тогтоосноор эдийн засгийн тааламжтай он жилүүдэд төсвийн зардал ихээр нэмэгдэх орон зайг хязгаарладаг бөгөөд төсвийн орлого талд нь автомат тогтворжуулагч болж ажилладаг. Төсвийн ийм дүрмийг хянах, мэдээлэхэд мөн хялбар байдаг. Харин, эдийн засгийн мөчлөгийг дагаад татварын хэмжээ буурах асуудлыг шийдвэрлэхгүй байж болно.
- Өрийн тогтвортой байдлыг хангахад уул уурхайн бус тэнцлийн дүрмийг ашиглаж болно. Ийм дүрмийг ажиглах, хянахад хялбар бөгөөд дээр дурдсан мөчлөгийн асуудлыг зарим талаар шийдвэрлэдэг.
- Өрийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд алдагдлын хэмжээнд хязгаар тогтоох нийт тэнцлийн дүрмийг мөн ажиглах, хяналт тавихад хялбар. Гэвч энэ дүрэм нь өөрөө мөчлөг дагасан шинж чанартай.

(ii) Монгол Улсын өр өндөр түвшинд хүрснийг харгалзан өрийн дээд хязгаарыг өнөөгийн түвшингээс бууруулж тогтоох, өнөөгийн үнэ цэнээр хэмжихгүй байх.<sup>23</sup>

(iii) Перу улсын туршлагын дагуу сонгуулийн жилд мөрдөх дүрмийн заалтыг нэвтрүүлэх (шигтгээ 2.2).

**Хуульд дүрмийг түдгэлзүүлэх тусгай шаардлагыг тодорхой тусгах.** Эдийн засгийн өсөлт сул үед төсвийн үзүүлэлт зорилтот түвшинээс зөрөхийг зөвшөөрсөн түдгэлзэх заалт Перу улсын Төсвийн дүрэмд байдаг. Энэ жишээгээр Монгол Улс тусгай шаардлага үүсэх нөхцөл, түр түдгэлзүүлэх хугацаа, түдгэлзэх хугацаа дууссаны дараа хэвийн горимд шилжих механизмыг тодорхой заалтаар оруулж болно (шигтгээ 2.2).

<sup>22</sup> Өөр нэг хувилбар бол 1994 оны Ботсван Улсын тогтвортой төсвийн индекс юм. Энэхүү индекс нь уул уурхайн бус орлогыг боловсролын болон эрүүл мэндийн бус урсгал зардалд харьцуулсан харьцаа 1-ээс хэтрэхгүй байхаар заасан. Энэ дүрэм нь зардал хэт их нэмэгдэхээс урьдчилан сэргийлж, ирээдүйд алмазын нөөц дуусах үед төсвийн тогтвортой байдлыг хангах ач холбогдолтой. (Дэлхийн банк 2016).

<sup>23</sup> Өрийн дээд хэмжээг өнөөгийн үнэ цэнээр нь тогтоовол хямдруулалтын хүүг өөрчлөх замаар хязгаарлалтыг тойрох боломжтой.

**Дүрэм зөрчигдсэн тохиолдолд УИХ хориг тавих зэрэг хариуцлагын арга хэмжээ авах.** Төсвийн тогтвортой байдлын хараат бус, ил тод, чадварлаг зөвлөл байхгүй нөхцөлд төсвийн тусгай шаардлага зөрчигдсэн эсэхэд бодитой үнэлгээ хийж, хуулиар олгосон шийтгэлийн арга хэмжээ авахад төвөгтэй байна.

Төсвийн орлого, нөөц бололцоо хязгаарлагдмал орчинд стратегийн тэргүүлэх чиглэлд оруулах хөрөнгө оруулалтыг тодорхой болгох үүднээс Төсвийн дунд хүрээний мэдэгдлийг боловсронгуй болгох. Үүний тулд (i) жил бүрийн төсөвт суулгах хөрөнгө оруулалтаас гадна дунд хугацаанд хийх хөрөнгө оруулалтын тогтвортой түвшинг тооцож Төсвийн дунд хүрээний мэдэгдэлд тусгах; (ii) төслийн үнэлгээ, сонголт хийх шалгуурыг нээлттэй нийтлэх; (iii) Төсвийн дунд хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсвийн танилцуулгыг уялдуулж урсгал засвар үйлчилгээ, их засвар, хэрэгжиж буй хөрөнгө оруулалтын төслүүд, мөн шинэ төслүүдэд хуваарилах төсвийн талаар дэлгэрэнгүй тусгах; (iv) уул уурхайн нөөц багасч байгаатай уялдуулан төсвийн Тогтворжуулалтын санг хамруулан хуримтлал, хэрэглээ, уул уурхайн орлогын хөрөнгө оруулалт хоорондын зохистой тэнцвэрийн талаар тусгайлан дурдах шаардлагатай.

*Засгийн газрын өрийг бууруулах, тогтвортой байдлыг хангах*

Тодорхой зорилт бүхий өрийн удирдлагын бодлогын баримт бичгийг баталж, хэрэгжүүлэх. Үүнд: (i) зээлийг сунгах, зээлийн хүү, ханшийн эрсдэлтэй холбоотой параметрийг тодорхой тогтоох; (ii) бодлого хэрэгжүүлэх чадварлаг бөгөөд хараат бус төрийн сан/ өрийн удирдлагын газар байгуулах. Улмаар төрийн өмчит байгууллага, төрийн өмчийн оролцоотой компаний өр (өр, баталгаа, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслийн хүрээнд хүлээсэн үүрэг)-ийг нэгтгэн олон нийтэд нээлттэй нийтлэх нь чухал ач холбогдолтой.

*Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл*

Төсвийн бодлогын үр нөлөөг сайжруулахын тулд төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх үүргийг бэхжүүлэх дараах бодлогын арга хэмжээг зөвлөж байна (шигтгээ 2.3)

**Улс төрийн оролцоог хуулиар хязгаарласан Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг дахин байгуулах.** Үүний тулд Төсвийн байнгын хорооны дэргэд Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ)-ийг байгуулсан УИХ-ын тогтоолыг хүчингүй болгох шаардлагатай.

**Төсвийн сахилга батыг хянах хийх чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд ТТБЗ-д итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх.** Энэ үүднээс ТТБЗ-ийн гишүүдийг шударга өрсөлдөөний үр дүнд сонгон томилох журам, олон нийттэй харилцах, мэдээлэл түгээх зохистой стратеги чухал.

**Төсвийн төсөл, төсвийн дунд хүрээний мэдэгдэл, холбогдох хуулийн талаар ТТБЗ-ийн дүгнэлт, зөвлөмжид Засгийн газраас хариу өгөх, арга хэмжээ авахыг шаардсан хууль эрх зүйн зохицуулалтыг батлах.** Төсвийн дүрмийн тухайд, ТТБЗ нь төсвийн дүрмийн параметруудийг шинжлэх, улмаар өөрчлөх санал оруулах, тусгай шаардлагын үед төсвийн дүрмийг түдгэлзүүлэхтэй холбоотой саналаа мөн оруулах чиг үүрэгтэй байж болно (Жишээ нь түдгэлзүүлэх хугацаа, түүний дараа авах арга хэмжээний талаарх санал ОУВС 2019).



**ТТБЗ-ийн чиг үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэх чадавхийг бэхжүүлэх.** Үүнд: (i) чадварлаг хүний нөөцийг хангалттай хэмжээгээр, хараат бусаар бүрдүүлэх боломжийг хангах (ii) өөрийн үйл ажиллагааг хараат бусаар явуулахад шаардагдах санхүүгийн зохистой нөөцтэй болгох, (iii) төсвийн тогтвортой байдлыг шинжлэхэд шаардлагатай мэдээ, мэдээллийг гаргуулан авах эрхийг олгох зэрэг багтана.

**Шигтгээ 2.3 Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл үр дүнтэй ажиллахад түүний бие даасан байдал чухал үүрэгтэй болохыг бусад орны туршлага харуулж байна**

Монгол Улсын шинээр байгуулагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ)-ийн хараат бус байдлын талаар анхаарах хэд хэдэн асуудлууд байсаар байна. Монгол Улс болон бусад улс орнуудад хараат бус хяналтын чиг үүрэгтэй институциудын түүхийг харгалзан үзвэл ТТБЗ-ийн өнөөгийн эрх зүйн хүрээнд түүний хараат бус байдал, төсвийн үйл явцад нөлөөлөх чадвар хангалттай бус; төсөв, хөрөнгө, хүний нөөцөөс шалтгаалан уг зөвлөлийн ажлын чанар сул байх; бусад институцитэй чиг үүргийн хувьд давхцах зэрэг улс төрийн хувьд шийдэх хэд хэдэн асуудлууд байна. Мөн уг зөвлөл нь хүний нөөцийн хувьд туйлын хангалтгүй (одоогийн эрх зүйн хүрээнд ердөө хоёрхон л ажлын албаны ажилтантай байхыг зөвшөөрсөн), орон тоогоо нэмэгдүүлэх бие даасан байдал үгүйлэгдэж байна. Ил тод байдлыг манлайлах, төсвийн бодлогын асуудлаарх хэлэлцүүлэгт олон нийтийн оролцоог дэмжих зэрэг ТТБЗ-ийн чадамжийн асуудал гол зовнил төрүүлж байна.

Амжилттай ажиллаж буй төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлүүдийн туршлагаас харахад хараат бус, ил тод байдал, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлын ач холбогдлыг тайлбарлах, төсвийн бодлого, түүний хэрэгжилтийн талаар мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх чадамж зэрэг асуудлууд чухлаар тавигдаж байна. Төсвийн бодлого, хэрэгжилтэд улс төрийн нөлөө орох байдал их ажиглагддаг ба төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн хараат бус байдлыг сайтар хангах нь хамгийн чухал асуудал болоод байна. Уламжлалт төсвийн зөвлөлүүд нь нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, тогтсон практикт илүүтэй суурилдаг байсан бол сүүлийн үеийн зөвлөлүүд хууль зүйн хувьд хараат бус байх тал дээр илүү анхаарч байна. ТТБЗ өөрийн үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд зохистой төсөв, санхүү шаардлагатай ба мөн хараат бусаар үйл ажиллагаагаа бүрэн явуулах чадамж нь нэн чухал юм. Мөн бусад орны туршлагаас харахад төсвийн зөвлөлүүд нь шаардлагатай мэдээллээ ямар нэгэн чирэгдэлгүй, хурдан шуурхай авдаг байх эрхээр хангагдаж, тэдний төсөв санхүүг хангалттай бүрдүүлж өгч байна.

Төсвийн бодлого, түүний хэрэгжилтэд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх үүднээс ТТБЗ нь төсвийн бодлогод өгч буй зөвлөгөө, шинжилгээгээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр түлхүү дамжуулах явдал чухал юм. Аливаа төсвийн баримт бичиг нь дэвшүүлсэн зорилттой уялдахгүй, таамаглал нь үндэслэлгүй, төсвийн зарлага, татварын бодлого, гүйцэтгэл төлөвлөснөөс ихээхэн зөрөх зэрэг олон чухал асуудлууд дээр ТТБЗ-ийн зөвлөгөө, шинжилгээ хамгийн чухал байх үүрэгтэй. Олон улсын туршлагаас үзэхэд ТТБЗ-ийн олон нийттэй үр дүнтэй харилцах байдал нь төсвийн тогтвортой байдалд мөн чухал үүрэгтэй болохыг илтгэж байна. 2000 оны эхээр Голландын төсвийн зөвлөл нь төсвийн бодлогын үр дүн муудах тухай бүрд хэвлэлээр дамжуулан төсвийн бодлогын талаар үнэлгээ, зөвлөгөө өгч, мөн олон нийтийг мэдээллээр хангаж, төсвийн бодлогод үр дүнтэй нөлөөлсөн сайн жишээ байдаг.

*Эх сурвалж: ОУВС 2013; Дэлхийн банк 2018f.*

**Байгалийн баялагтай олон улс орнуудын адил Монгол Улс нь тогтворжуулалт, баялгийн сан зэрэг механизмыг бүрдүүлсэн.** Түүхий эдийн үнэ унаж, улмаар төсвийн орлогыг бууруулах сөрөг нөлөөг сааруулах, төсвийн зардлыг тогтвортой хадгалах зорилгоор төсвийн Тогтворжуулалтын санг 2010 онд байгуулж, уг сан 2013 оноос ажиллаж эхэлсэн юм. Харин, уул уурхайн баялгаас хойч үеийнхэнд санхүүгийн хуримтлал бий болгох үүднээс Ирээдүйн өв санг 2016 онд байгуулж, 2017 оноос ажиллуулж эхэлсэн. Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн дагуу 2030 он хүртэл тус сангаас зөвхөн сангийн удирдлагатай холбоотой үйл ажиллагааны зардлыг л санхүүжүүлэх, өөр зардал гаргахыг хоригложээ.<sup>24</sup>

#### **Шигтгээ 2.4 Баялгийн сан нь макро эдийн засгийг тогтворжуулах, ирээдүй хойч үедээ хуримтлал бүрдүүлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл юм**

Зарим орнууд уул уурхайн орлогын тодорхой хэсгийг хуримтлуулах хэрэгсэл болгон баялгийн санг ашиглаж ирсэн. Гэвч зарим тохиолдолд баялгийн сангийн орлого, зарцуулалтын дүрэм нь төсвийн зорилтот үзүүлэлттэй уялдахгүй, хэт хатуу байдлаар тогтоогдсон гажуудлууд олон гардаг. 2014 онд газрын тосны үнэ унасны дараа баялгийн сандаа хуримтлалтай түүхий эд экспортлогч улс орнууд (Алжир, Азербайжан, Иран, Казахстан, Кувейт, Катар, Арабын Нэгдсэн Эмират) эдийн засагт бий болсон үнийн сөрөг нөлөөг зөөллөх, ханшийн дарамтаас сэргийлэх үүднээс сангийн хуримтлалаа ашиглаж байв. Гэвч энэ зарцуулалт тэр бүр төсвийн тодорхой дүрмээр зохицуулагдаагүй.

Хөрөнгийн эх үүсвэрийн хомсдол, эдийн засгийн шингээх чадвар, түүхий эд болон хөрөнгийн үнийн хэлбэлзэл зэрэг асуудлыг харгалзан баялгийн санг 3 үндсэн төрлөөр байгуулах боломжтой (Van der Ploeg et. al 2014). Үүнд: өнөө үе болон ирээдүй хойч үе хоорондын хэрэглээг тогтворжуулах өвийн сан, гэнэтийн огцом эрсдэлээс сэргийлэх нөөц тогтворжуулалтын сан, эдийн засаг, хөрөнгө оруулалт болон эдийн засгийн шингээх чадвартай уялдсан хөрөнгө оруулалтын сан багтана.

Олон улсын туршлагаас харахад баялгийн сангуудыг удирдахдаа доорх үндсэн зарчмуудыг баримтлах нь зүйтэй байна. Үүнд:

- (i) Гадаад цэвэр хөрөнгийн хуримтлал, капитал, дэд бүтэц, эсвэл хүмүүн капитал зэргээс үл хамаарч баялгийн бус хөрөнгийн хуримтлалыг байгалийн баялгийн орлогын түр зуурын шокт хариу үзүүлэх зорилгоор ашиглах.
- (ii) Үндэсний нийт баялгийн нэг гол бүрэлдэхүүн нь хэрэглээ байх ёстой. Тухайлбал, хэрэглээ нь байгалийн баялгийн одоогийн орлогод бус нийт баялаг, орлоготой нягт уялдсан байх ёстой.
- (iii) Дэд бүтэц, хүний хөгжилд зориулж тухайн улс гадаад зах зээлээс хөрөнгө татах боломжтой бөгөөд улмаар энэ нь урсгал тэнцлийн алдагдал үүсгэж байгаа бол ийм хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь байгалийн баялгийн орлогоос хамаарах ёсгүй.
- (iv) Байгалийн баялагтай улс орнууд өнөө болон ирээдүй хойч үе хоорондын баялгийн сангаас гадна түүхий эдийн үнийн тодорхой бус байдлыг бууруулахад шаардлагатай урьдчилан сэргийлэх нөөц бүрдүүлэх, төлбөр гүйцэтгэх сантай байх ёстой.

<sup>24</sup> Төсвийн зохистой, тогтвортой бодлогын орчинд эдгээр сангууд үр дүнтэй ажилладаг. Өр тавьж хуримтлал бүрдүүлж байгаа бол хуримтлал хийх шаардлагагүй. Үр дүнтэй ажиллах нэг гол нөхцөл бол төсвийн дүрмийн үр дүнтэй хэрэгжилт юм.

- (v) Сангийн хөрөнгийг байгалийн баялгийн ашиглалтын эхэн үедээ эрсдэлтэй активт түлхүү байршуулж, байгалийн баялгийн орлого болон өгөөжтэй сөрөг эсхүл хамааралгүй активт хөрөнгө оруулж, баялгийн нөөц буурах хэрээр дээрх стратегийг эргэн харж, хангалттай хэмжээний хуримтлал үүсгэх нь зүйтэй.
- (vi) Хэрэглээг тогтворжуулах ирээдүйн өв санг зөв ашиглавал бодит ханшийг тогтворжуулах, Голланд өвчний сөрөг нөлөөг бууруулахад тусалдаг. Байгалийн баялгийн орлого, түүний зарцуулалт буурах үед аж үйлдвэрийн үйл ажиллагаанд нөлөөлж болзошгүй сөрөг нөлөөллөөс сэргийлэх тал дээр анхаарах хэрэгтэй. Эдийн засгийн шингээх чадвар сайжрах хүртэл зарим орнууд хөрөнгө оруулалтад чиглэсэн баялгийн сангаа зөв удирдах тал дээр сайтар анхаарах хэрэгтэй.

Эх сурвалж: *Van der Ploeg and Wills 2014*

**Монгол Улсын одоогийн баялгийн сангийн эрх зүйн орчин мөчлөг сөрсөн, ирээдүй үедээ хөрөнгө хуримтлуулахад чиглэсэн ч хэрэгжилттэй холбоотой анхаарах асуудлууд байсаар байна.** Төсвийн тогтворжуулалтын санд уул уурхайн орлогоос тодорхой дүрмээр хөрөнгө хуримтлуулж байна. Гэвч уг хуримтлалыг төсвийн алдагдлыг хаахад жил бүр ашигласаар ирсэн бөгөөд энэ нь уг сангийн гол зорилттой нийцтэй эсэхийг эргэн харах шаардлага үүсгэж байна. Тиймдээ ч уг сангийн хуримтлал бага байсаар иржээ. Ирээдүй хойч үеийнхэнд зориулан хуримтлал бий болгох зорилготой Ирээдүйн өв сангаас мөн төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэхэд тодорхой зарцуулалт хийсээр байгаа нь уг санг үндсэн чиг үүргээс нь хазайлгаж, мөн л тогтворжуулалтын үүргийг гүйцэтгүүлж байна.<sup>25</sup>

**Доорх зөвлөмжийг санал болгож байна. Үүнд:**

**(i) Богино хугацаанд баялгийн санд хуримтлал үүсгэхийн оронд улсын өрийг бууруулах, төсвийн тогтворжуулалтын санг үр дүнтэй ажиллуулахад голлон анхаарах.**

- Монгол Улсын гадаад өр өндөр хэмжээнд хүрч, цаашид хөрөнгө татахад хүндрэлтэй болж байгаа тул улсын өрийг тогтвортой түвшинд хүргэн бууруулах нь эхний ээлжийн зорилт болох учиртай. Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн нэмэлт хуримтлалын симуляциас харахад өр буурч байгаа гэсэн дохионы нөлөөний үр дүнд гадаад өрийн зээлийн хүү буурч болох бөгөөд ингэснээр өрийн тогтвортой байдалд эерэгээр нөлөөлнө (шигтгээ 2.5)
- Хэрэглээг тэнцвэржүүлэхтэй уялдуулан төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хуримтлал, зарцуулалтын дүрмийг тууштай мөрдлөх (шигтгээ 2.4).

**(ii) Ирээдүйн өв сангийн зөвхөн урт хугацааны хуримтлалын зорилтот түвшинг тогтоох. Үүнд:**

- Ирээдүйн өв сангийн удирдлага, үйл ажиллагааны хүрээг дахин үнэлэх
- Түүний хүрээг хялбарчлах, гадаадын мэргэшсэн удирдлага ажиллуулах замаар үйл ажиллагааны болон захиргааны зардлыг бууруулах.

<sup>25</sup> Ирээдүйн өв сангийн тухай хуульд зөвхөн сангийн хөрөнгийг удирдахтай холбоотой үйл ажиллагааны зардал болон хөндлөнгийн аудитын зардлыг л уг сангийн хөрөнгөөс санхүүжүүлэхээр тусгажээ. Гэвч шилжилтийн хууль (2018)-иар 2022 он хүртэл сангийн хөрөнгөөс төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх боломжийг нээсэн. Хүний хөгжлийн сангийн өрийг барагдуулахад уг сангийн хөрөнгийг мөн ашиглах болсон. Үүний үр дүнд 2017-2019 онуудад тус санд 2 их наяд төгрөгийн орлого орсон ч, дээрх зориулалтаар 1.4 их наяд төгрөгийн зардал гарсан байна.

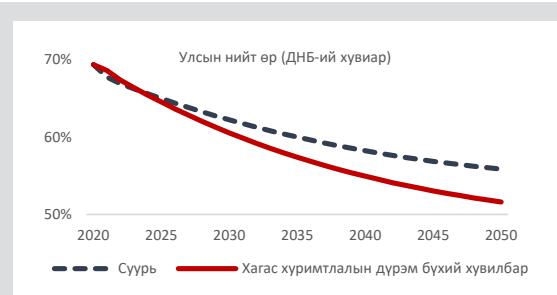
## Шигтгээ 2.5 Уул уурхайн орлогын хэсэгчилсэн хуримтлалын дүрмийн симуляци загвар

Макро эдийн засгийн ерөнхий тэнцвэрийн динамик загварын симуляцийг ашиглан уул уурхайн орлогыг хэсэгчлэн хуримтлуулахад төсвийн Тогтворжуулалтын сан (ТС), улсын өрийн хэмжээнд гарах өөрчлөлтийг тооцов. Тодруулбал, орлогыг хэсэгчлэн хуримтлуулах дүрмийн дагуу төсвийн нөөцийг хуримтлуулж, улмаар уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ огцом өөрчлөгдөхөд засгийн газар төсвийн зардлыг тодорхой хэмжээнд тэнцвэржүүлэх боломжтой болно. Тухайлбал, 2021 оноос эхлэн (i) ТС-д хуваарилсан уул уурхайн орлогын хэмжээг 0 хувиас 10 хувь хүргэн нэмэгдүүлэх, (ii) Тогтворжуулалтын сангийн нөөцөөс төсөвт шилжүүлэх хэмжээг 0 хувиас 4 хувь болгон нэмэгдүүлэх симуляцийг хийв.

Симуляцийн үр дүнгээс харахад 2046-2050 онуудад улсын нийт өрийг ДНБ-ий 4.1 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр бууруулах (зураг 2.15) бөгөөд энэ нь гадаад өрийг бууруулахтай холбоотой. Төсвийн ТС-д хөрөнгө хуримтлуулж эхэлснээр зах зээлд эерэг хүлээлт бий болж, олон улсын зах зээлд бонд гаргах өртөг буурах (2046-2050 он гэхэд энэ эерэг нөлөөгөөр гадаад өрийн хүү 0.1 пунктаар буурах), хүүгийн зардал багасч, эдийн засагт үр ашиг бий болно (зураг 2.16).

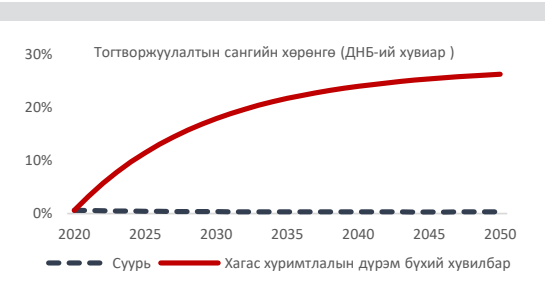
Зураг 2.15

Улсын нийт өр



Зураг 2.16

Тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгө



Иймээс баялгийг динамикаар хуваарилах нөлөө үүснэ. Энэ нь өнөөдөр санд илүү хөрөнгө хуримтлуулснаар төсвийн анхдагч алдагдал даруй нэмэгдэх ч санд хөрөнгө хуримтлагдахын хэрээр маргааш сангаас төсөвт илүү хөрөнгө шилжүүлэх боломжтой болох, улмаар төсвийн алдагдал анх өссөн зардлыг давж, үр ашиг бий болно. Тогтворжуулалтын санд уул уурхайн илүү их орлогыг хуримтлуулах тусам дээрх зардал, үр ашгийн тооцоо илүү тодорхой ажиглагдана.

Эх сурвалж: Динамик ерөнхий тэнцвэрийн загвар (Agénor 2019)-т суурилсан Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

### II.3.2 Мөнгө болон санхүүгийн салбарын бодлого - төв банкны хараат бус, мэргэшсэн байдал болон зохистой хяналт шалгалтын чиг үүрэг

Төв банкны тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Монголбанкны хараат бус байдал тодорхой хэмжээнд бэхэжсэн ч цаашид улам сайжруулах шаардлага байна. 2018 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр онцлох хэд хэдэн өөрчлөлтийг хийсэн юм. Үүнд: (i) төв банкнаас төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаанд оролцох, засгийн газарт шууд зээл олгоход хязгаарлалт тавьсан, (ii) Мөнгөний бодлогын хороо, түүний гишүүдэд тавих шаардлагыг хуульчилсан, (iii) бодлогын арга хэрэгслийг өргөжүүлсэн.<sup>26</sup>

**Гэвч сүүлийн хэд хэдэн тохиолдлоор төв банкны хараат бус байдал хууль эрх зүйн хүрээнд ч, бодит байдал дээр ч хязгаарагдмал хэвээр байгаа нь ажиглагдлаа.** УИХ-аас 2020 оны эхээр өндөр настны тэтгэврийн зээлийг чөлөөлөхөөр баталсан тогтоолд Төв банкны тухай хуульд төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаанд оролцохыг хязгаарласан заалтыг түр хүчингүй болгосон заалтыг тусгасан. Үүнээс гадна, хуулийн дагуу УИХ-ын даргын санал болгосноор төв банкны Ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаатай томилдог ч Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн томилгоо сонгуулийн мөчлөгтэй нягт уялдаатай болжээ. Төв банк инфляцийг онилох бодлогын арга хэлбэрт шилжиж байгаа ч хуульд Төв банкны зорилтыг “үндэсний мөнгөн тэмдэгт - төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах” хэмээн бүдэг тодорхойлсон байна. Иймээс олон нийт болон улс төрчид төв банкинд нэрлэсэн ханшийг тогтворжуулах, хүүг бууруулах, мөнгөний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр дарамт үзүүлж, төсвийн бодлоготой уялдуулсангүй гэж төв банкыг шүүмжилдэг. Харамсалтай нь хараат бус байдлаа хууль зүйн хувьд сайжруулах төв банкны оролдлого улс төрчид болон олон нийтийн эрс эсэргүүцэлтэй тулгардаг.

Монгол Улсын төв банкны хараат бус байдал, засаглалын талаарх хэд хэдэн асуудал байна. Үүнд:

- (i) **Хуулийн хүрээнд Монголбанк өөрийн бодлогын зорилтоо тодорхойлох чиглэлээр УИХ-аас хараат хэвээр байна.** Инфляцийн зорилтыг УИХ жил бүр баталж байгаа нь мөнгөний бодлогын урт хугацааны зорилтыг тодорхойлоход төвөгтэй болгож байна.
- (ii) **Монголбанкны хяналт шалгалтын чиг үүргийн хараат бус байдлыг хэд хэдэн хууль алдагдуулж байна.** Жишээлбэл, Зөрчлийн тухай хуулиар зөрчил гаргасан банкуудад хяналт шалгалтын арга хэмжээг Монголбанк бус ерөнхий прокурор авахаар заажээ.<sup>27</sup>
- (iii) **Хяналт шалгалтын хараат бус байдал алдагдсанаар банкны хяналт шалгалт үр дүнгүй болох, зөрчилтэй эвлэрэх явдлыг өөхшүүлж байна.** Жишээлбэл, банкуудын гол хувь эзэмшигч нар улс төрийн хэлхээ холбоотой үед үйл ажиллагаа нь доголдсон банкинд урьдчилан сэргийлэх болон нөхцөлт удирдлагын арга хэмжээ авахад төвөгтэй болж, ингэснээр Монголбанкны хянан шалгагч нар сүрдүүлгэд өртөж болзошгүй.
- (iv) **Зарим үед Монголбанкны олон чиг үүргүүдийн зорилтууд нь хоорондоо зөрчилдсөнөөр бодлогын үр нөлөөг сулруулж байна.** Монголбанк нь санхүүгийн тогтвортой байдал, мөнгөний бодлого, микро болон макро зохистой

<sup>26</sup> Урьд нь Монголбанкны Ерөнхийлөгч Мөнгөний бодлогын зөвлөлийн гишүүдийг томилдог байсан. Уг зөвлөл Ерөнхийлөгчид бодлогын шийдвэр гаргахад зөвлөх чиг үүрэгтэй байв. Зөвлөлийг Ерөнхийлөгчийн тушаалаар байгуулж байсан ч Төв банкны тухай хуульд тусгаагүй байсан юм.

<sup>27</sup> Шинэ дүрэм, журмыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгэхдээ зөвхөн голлох хуулиудтай нийцтэй байдлаар л хязгаарлах нь зүйтэй. Ингэснээр дүрэм, журам батлагдахаас өмнө аливаа банкны нөлөө орж, дүрэм журам өөрчлөгдөн батлагдах эрсдэлийг бууруулах юм. Мөн хянан шалгагч нарын хуулийн хамгаалалтыг эрс сайжруулах шаардлагатай.



бодлогыг хэрэгжүүлэх, хяналт шалгалт хийх, банкыг албан татан буулгах, мөнгө угаах/терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх зэрэг олон тооны чиг үүрэгтэй. Олон төрлийн зорилтыг нэг дээвэр дор авчирснаар эдгээр бодлого хоорондын боломжит зөрчил арилахгүй харин дотоод зөрчил болж хувирдаг (D’Hulster and Unsal 2019). Хямралын үед санхүүгийн тогтвортой байдлын бүхий л чиг үүргийг хамруулсан чухал шийдвэрийг яаралтай гаргах шаардлага үүсэхэд Монголбанкны чиг үүрэг хоорондын харилцан холбоо илүү төвөгтэй, хэцүү болж болох юм.

Зохистой харьцааны дүрэм, засаглалын талаар дараах зөвлөмжийг өгч байна.

### *Зохистой харьцаа*

**Макро эдийн засгийн хэлбэлзлийг дагаад банкны баланс, өгөөжид гарах хэлбэлзлийг сааруулах зорилгоор зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүдийг мөчлөг сөрсөн хэлбэрээр хэрэгжүүлэх.** Уул уурхайн салбарын санхүүжилтэд түүхий эдийн экспорт шууд чухал нөлөө үзүүлдэг ч банкны тайлан тэнцэлд ч мөн нөлөөлдөг. Банкны салбарт үзүүлэх макро эдийн засгийн хэлбэлзлийн нөлөөг сааруулах зорилгоор Монголбанкнаас өөрийн хөрөнгийн нөөц, зээл-үнэлгээний харьцаа, өр-орлогын харьцаа зэрэг мөчлөг сөрсөн арга хэмжээг шаардлагатай тохиолдолд ашиглах нь зүйтэй.

### *Засаглал*

**Монголбанкны засаглалыг бэхжүүлэх, түүний хууль эрх зүйн болон де факто хараат бус байдал, хариуцлагыг бэхжүүлэх.** Монголбанкны засаглалын чанарыг олон улсын туршлагын дагуу үнэлж, сайжруулах шаардлагатай (шигтгээ 2.6). Бодлогын чиглэл (мөнгөний бодлого, микро болон макро зохистой бодлого, хяналт шалгалт, албадан татан буулгах, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах) тус бүрийн хувьд эдийн засгийн ердийн болон хямралын үед баримтлах бодлогын зорилтуудыг тодорхой тогтоох нь зүйтэй. Гэвч одоогийн нөхцөл байдалд төв банк өөрийн хараат бус байдлаа хуулийн хүрээнд бататгахад олон нийт болон улс төрийн сонгогдсон албан тушаалтнуудын хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулж болзошгүй байна.

**Монголбанкны зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүдийн хэрэгжилтэд тавих хяналт шалгалт, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүргийг бэхжүүлэх.** Монгол Улсад улс төрийн хэлхээ холбоотой олон этгээд банк эзэмшиж байгаа тул банкинд хяналт тавих хянан шалгагч, улсын байцаагч нарын хараат бус байдлын асуудал хурцаар тавигдана.

**Эхний үр дүнтэй алхам бол ялангуяа, засгийн газрын төсөл хөтөлбөрийг санхүүжүүлэхгүй байх, хяналт шалгалтын чиг үүргийг биелүүлэх тал дээр Монголбанк де факто хараат бус байдлаа бататгах явдал юм.** Нөгөө талаас, хараат бус байдал нэмэгдэхийн хэрээр Монголбанкны хариуцлагыг мөн бататгах шаардлагатай. Ингэхийн тулд төв банк нь өөрийн гаргасан шийдвэр, явуулж буй үйл ажиллагаа нь хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд ямар ач холбогдолтой болохыг олон нийт, засгийн газар, УИХ-д тайлбарлах буюу “үндэслэл-тайлбар гаргах” чадвартай байх хэрэгтэй. Төв банкны ил тод байдал нэмэгдсэнээр засгийн газрын оролцоог хязгаарлах, хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нэг нөхцөл бүрдэх тул хариуцлага, хараат бус байдлыг хамтад нь авч үздэг (Amtenbrink 2008). Түүнчлэн олон нийттэй харилцах харилцаа, санхүүгийн боловсролыг сайжруулах замаар Монголбанкны чиг үүрэг, төв банкны хараат бус байдлын ач холбогдлын талаар олон нийт, улс төрчдөд мэдээлэл өгч байх нь зүйтэй.

Монголбанк нь гадаад валютын интервенцийг хязгаарлах, нэрлэсэн ханшийн илүү уян хатан байдлыг хангах шаардлагатай. Үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханшийг дэмжих зорилгоор төв банк интервенцийг үргэлжлүүлбэл валютын нөөц аюултай түвшинд хүрч буурахаар байна. Гадаад валютын албан нөөц одоогоор хангалттай түвшинд байна гэж үзэж байгаа ч цэвэр нөөцийн түвшин бага бөгөөд гадаад томоохон цочролыг даван гарахад хангалттай бус юм.<sup>28</sup> Төлбөрийн тэнцлийн дарамт нэмэгдэж буй өнөөгийн орчинд ханшийг хамгаалвал албан нөөц буурч, Монгол Улс ханшийн хямралд орох эрсдэлтэй. Өмнөх гурван хямрал (2009 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал, 2013 оны түүхий эдийн үнийн хямрал, 2016 оны дотоод эрэлтийн хямрал)-ын үед төв банк 0.6-3.7 тэрбум ам.долларыг гадаад валютын интервенцид зарцуулсан байна. Гэсэн ч нэрлэсэн ханш 7.9-36 хувиар суларсан бол мөчлөгийн оргилоос уналтын цэг хүртэлх хугацаанд валютын албан нөөц 39-67 хувиар буурч байжээ.<sup>29</sup>

### Шигтгээ 2.6 Төв банкны хараат бус байдал, засаглал

Банкны хяналт шалгалтын Базел стандартын хоёрдугаар зарчим “Хянан шалгагч нарын хараат бус байдал, хариуцлага, нөөц бололцоо, эрх зүйн хамгаалалт”-д зохистой хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хараат бус байдлын хамгийн доод шаардлагыг тодорхойлсон байдаг.

Дараах шаардлагыг хангасан төв банкыг илүү хараат бус гэж үздэг. Үүнд: (i) засгийн газраас бус төв банкны төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс төв банкны ерөнхийлөгчийг урт хугацаагаар томилж, түүнийг дур мэдэн чөлөөлдөггүй байх; (ii) засгийн газрын оролцоогүйгээр бодлогын шийдвэр гаргах; (iii) банк бодлогын зорилтыг өөрөө дэвшүүлэн тавих, зорилтын тоо хязгаарагдмал байх; (iv) төв банкнаас зээл авах засгийн газрын эрх мэдэлд хязгаарлалт тавих зэрэг болно (Cukierman 1992). Зохистой хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд дараах дөрвөн чиглэлээр хараат бус байдлыг авч үздэг. Үүнд: дүрэм журмыг тогтоох, институцийн бүтцийг тодорхойлох, хяналт шалгалт хийх, төсөв санхүүгээ удирдах.

Хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай улс орнуудад төв банкны хараат бус байдал нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдал, өсөлтөд чухал ач холбогдолтой (Dumiter 2011). Засгийн газраас хараат төв банкны хувьд улс төрчид мөнгөний тэлэх бодлогын богино хугацааны үр шимийг хүртэх сонирхол давамгайлж байдаг бөгөөд улмаар эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах төв банкны хүчин чармайлтыг хүндрүүлдэг (Amtenbrink 2008).

Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд эмхэтгэв

<sup>28</sup> Эдийн засгийн сэргэлтийн үед Монголбанк валютын албан нөөцийг хуримтлуулахыг чухалчлах нь зүйтэй.

<sup>29</sup> Мөчлөгийн оргилоос уналт хүртэлх хугацааг 2008 оны 7 дугаар сараас 2009 он, 2013 оны 1 дүгээр сараас 2014 оны 11 дүгээр сар, 2015 оны 8 дугаар сараас 2017 оны 2 дугаар сар хооронд авч үзлээ. 2019 оны ОУВС-гийн Дүрмийн IV заалтын хэрэгжилтийн тайланд дурдснаар дээрх хугацаанд улсын өрийн хэмжээ ДНБ-ий 14 хувьтай тэнцэхүйц хэмжээгээр өсч 26 хувьд, гадаад валютын албан нөөц 49 хувиар буурч 67 хувьд хүрчээ.

# III. БҮТЭЭМЖИЙН ӨСӨЛТИЙГ ТЭТГЭХ



### III. БҮТЭЭМЖИЙН ӨСӨЛТИЙГ ТЭТГЭХ

Монгол Улс өөрийн залуу, боловсролтой ажиллах хүчнээ бүрэн дүүрэн ашиглахын тулд уул уурхайн бус секторын ажлын байрны бүтээмжийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Бүтээмжийн өсөлт сул байгаа нь түүхий эдийн мөчлөг дагасан нөөцийн хуваарилалттай салшгүй холбоотой юм. Капитал уул уурхайн секторыг чиглэж байгаа бол хөдөлмөр нь бүтээмж өндөртэй экспортын салбаруудаас экспортын бус үйлчилгээний салбарт шилжсээр байна. Үүний сацуу Монголын компаниудын дотогшоо чиглэсэн байдал нэмэгдэж шинэлэг технологийг бий болгох, ашиглах явдал буурсаар байна. Бүтээмжийн өсөлтийг тэтгэхийн тулд Монгол Улс макро түвшинд баялгийн хараалыг сөрөх бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай бол микро түвшинд өрсөлдөөнийг хөхүүлэн дэмжих; хөрөнгө оруулагчдын эрхийг хамгаалах; бүтээмж өндөртэй компаниудын хөрөнгө оруулалт хийх, өсч дэвжих таатай орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

#### III.1 Бүтээмжийн өсөлт зогсонги, шинийг эрэлхийлэх, нэвтрүүлэх сэдэл буурч байна

Уул уурхайн салбараас үүдэлтэй хөдөлмөр, капиталын зохисгүй хуваарилалт нь Монгол Улсын бүтээмжийн өсөлтийг сүүлийн 20 жилийн хугацаанд хязгаарласаар ирлээ. Үгээр зогсохгүй, Монголын уул уурхайн бус компаниуд шинэ технологи, бүтээгдэхүүнийг бий болгож чадахгүй байгаа нь бүтээмжийн өсөлтийг үгүй хийж байна.

##### III.1.1 Бүтээмжийн өсөлт тааруу байв

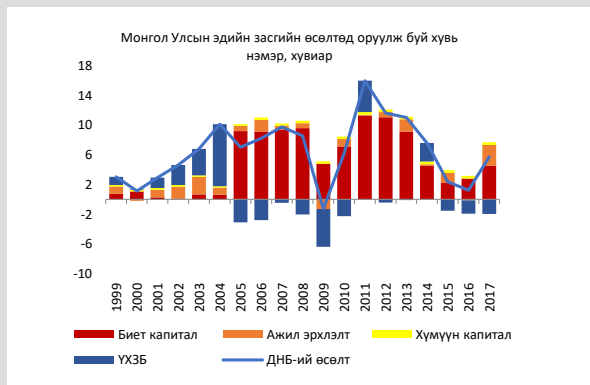
**Монгол Улсын бүтээмж сүүлийн арван жилд дорвитой өссөнгүй.** Өсөлтийг бүтээмж бус харин нөхөн сэргээгддэггүй байгалийн баялгийн олборлолт, биет капиталын хуримтлал тодорхойлсоор ирэв. Харин хуримтлуулсан биет капиталын дийлэнхийг Монгол Улс эрдэс баялгийг олборлохоор уул уурхайн салбарт түлхүү ашиглаж байна. Сүүлийн арван жилийн эдийн засгийн өсөлтөд үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмж (ҮХЗБ)-ийн оруулсан хувь нэмэр сөрөг утгатай байгаа нь эдийн засгийн өсөлт байгалийн баялагт суурилсан, бүтээмж муутай байсныг нотолно (зураг 3.1). Түүнчлэн, эдийн засгийн бүтэц, орлогын хувьд ижил төстэй улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын бүтээмжийн өсөлт дэлхийн жишиг рүү харьцангуй удаанаар дөхөж байна. Монгол Улсын үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмж нь 2017 оны байдлаар АНУ-ын үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмжийн ердөө 35 хувьтай дүйцэхүйц хэмжээнд байна. Энэ нь ижил төстэй болон өндөр орлоготой жишиг улс орнуудтай харьцуулахад нэлээн доогуур үзүүлэлт юм (зураг 3.2).

**Хөдөлмөрийн бүтээмж алгуур өссөн ч ижил төстэй орнуудынхаас доогуур хэвээр байна.** Хөдөлмөрийн бүтээмж эдийн засгийн салбаруудын хувьд харилцан адилгүй байна (зураг 3.3). Капиталыг түлхүү ашиглах уул уурхайн секторын хөдөлмөрийн бүтээмж хамгийн өндөр байна. Гэлээ ч тус үзүүлэлт эдийн засгийн бүтэц, орлогын хувьд ижил төстэй улс орнуудаас доогуур түвшинд байна (зураг 3.4). Боловсруулах, үйлчилгээний салбаруудын хувьд мөн л Монголын хөдөлмөрийн бүтээмж нь харьцангуй доогуур, сүүлийн арван жилд өсөөгүй байна (зураг 3.5, 3.6).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> 1990-ээд оны эхээр боловсруулах салбарт хөдөлмөрийн бүтээмж буурсан нь ЗХУ задран унасантай холбоотой. Монгол Улс өөрийн хамгийн том зах зээлийг нэг л өдөр алдаж аж үйлдвэрийн салбар нь гүнзгий уналтад орсон. Аж үйлдвэрийн салбарын бүтээмж 30 жилийн өмнөх түвшинд хүрээгүй байгааг зураг 3.5-аас харж болно.

**Зураг 3.1**

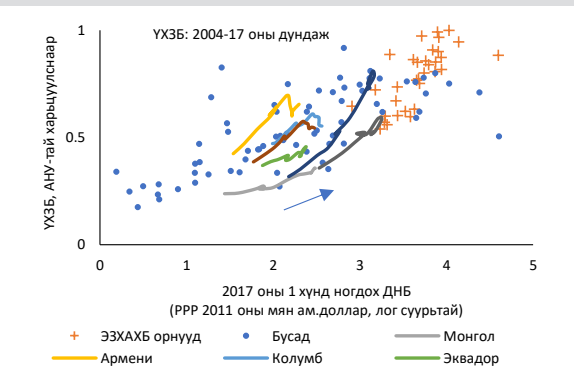
**Эдийн засгийн өсөлт бүтээмжээс бус, биет капиталд суурилж байна...**



Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018e); PWT 9.1

**Зураг 3.2**

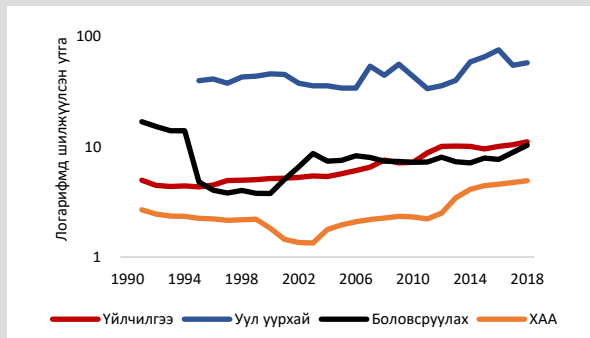
**... бүтээмж дэлхийн жишгээс доогуур хэвээр байна**



Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018c); Brandt et al. (2017) аргачлалыг ашиглан тооцоо  
Тэмдэглэл: ҮХЗБ = үндсэн хүчин зүйлсийн бүтээмж, PPP= худалдан авах чадварын паритет

**Зураг 3.3**

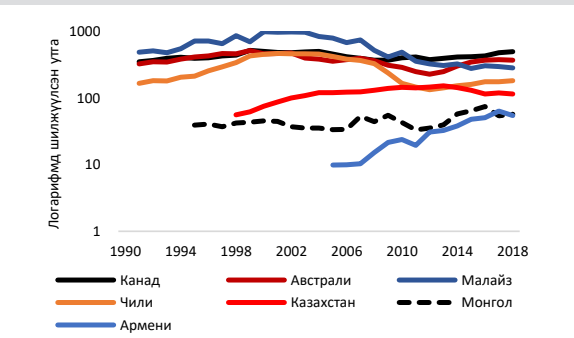
**Хөдөлмөрийн бүтээмж өсөв**



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Мянган ам.доллар/1 ажилтан, 2010 оны үнээр

**Зураг 3.4**

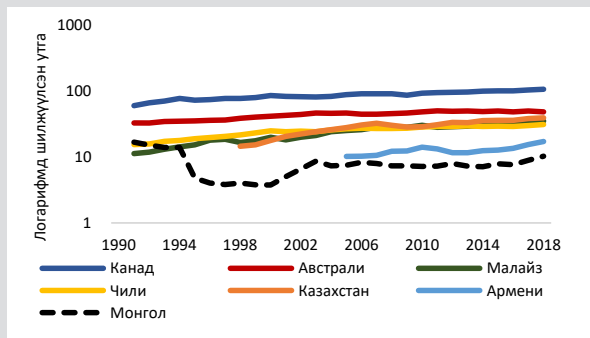
**Гэхдээ уул уурхайн салбарт ч хөдөлмөрийн бүтээмж ижил төстэй орнуудынхаас доогуур байна**



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Мянган ам.доллар/1 ажилтан, 2010 оны үнээр

**Зураг 3.5**

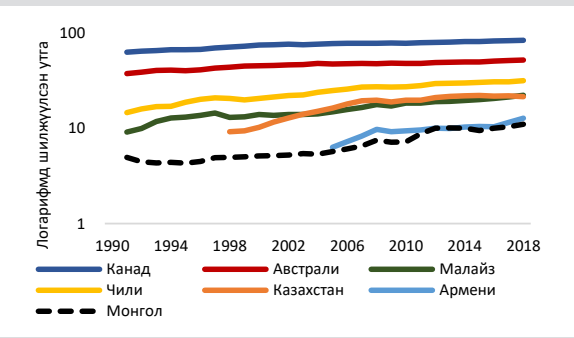
**Боловсруулах салбарт бүтээмж доогуур хэвээр байна**



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Мянган ам.доллар/1 ажилтан, 2010 оны үнээр

**Зураг 3.6**

**Үйлчилгээний салбарт бүтээмж мөн доогуур байна**



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Мянган ам.доллар/1 ажилтан, 2010 оны үнээр

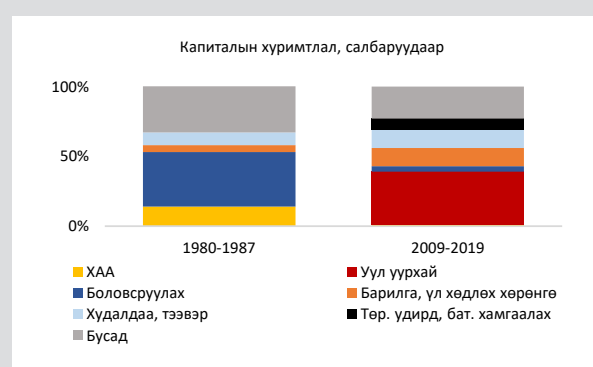


### III.1.2 Хөдөлмөр, капиталын оновчгүй хуваарилалт нь бүтээмжийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж байна

Түүхий эдийн үнийн мөчлөгийг дагасан нөөцийн хуваарилалтаас шалтгаалан бүтээмжийн өсөлт ийнхүү сул байна. Олборлох салбарт капиталыг түлхүү чиглүүлж, уул уурхайн салбар нийт хөрөнгө оруулалтын үлэмж хэсгийг шингээж байгаа нь бусад салбарт хөрөнгө оруулалт дутмаг байгааг илтгэнэ (зураг 3.7). Тухайлбал, хөрөнгө оруулалт уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй цөөн тооны компанид төвлөрөөд байна (зураг 3.8). Уул уурхайн бус салбарт хөрөнгө оруулалт бага байгаа нь тухайн салбар дахь хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлтөд мөн сөргөөр нөлөөлөв. ҮСХ-ны мэдээлснээр 1980-аад онд хөрөнгө оруулалтын 40 хувь нь боловсруулах салбарт ногдож байсан бол сүүлийн 10 жилд энэ үзүүлэлт ердөө 4 хувь болжээ. Мөн хугацаанд ХАА-н салбарын хөрөнгө оруулалт 14 хувиас 1 хувь болсон бол уул уурхайн салбарын татсан хөрөнгө оруулалт тэг орчим хувиас 38 хувь болтлоо өсчээ.

Зураг 3.7

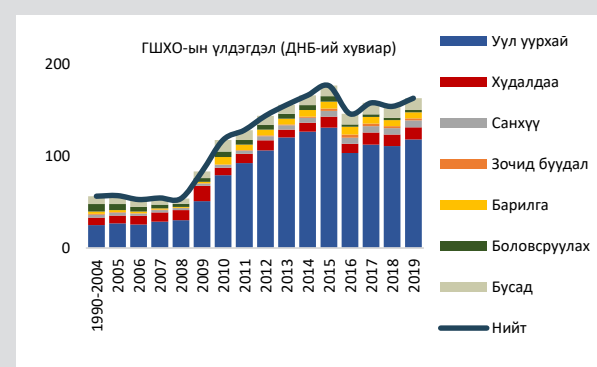
#### Капитал уул уурхайн салбарт төвлөрсөн байна



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Боломжит тоон мэдээллийг ашиглав

Зураг 3.8

#### ГШХО уул уурхайн салбарт төвлөрөв

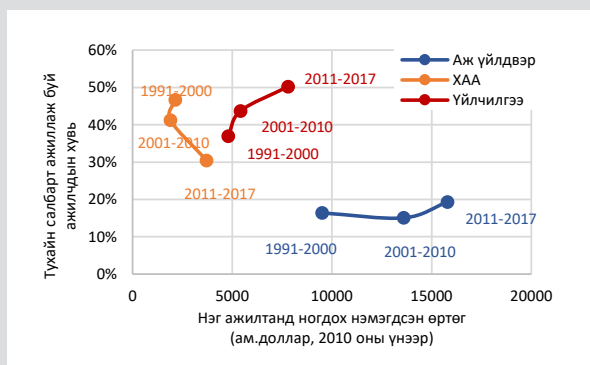


Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Капитал нь уул уурхайн салбарт төвлөрсөн бол хөдөлмөр бүтээмж багатай экспортын бус үйлчилгээний салбар руу шилжсээр байна. Хөдөлмөр нь бүтээмж өндөртэй экспортын салбаруудаас экспортын бус үйлчилгээний салбарт шилжсээр байна (зураг 3.9). Бүтээмж доогуур ХАА-н сектороос хөдөлмөр гадагшилж байгаа бөгөөд тус салбарт ажил эрхлэлт 1991 онд нийт ажиллагсдын 42.6 хувь байсан бол 2017 онд 28.8 хувь болтлоо буурчээ. Гэсэн хэдий ч хөдөлмөрийг бүтээмж муутай үйлчилгээний салбар шингээж байгаа бөгөөд тус салбар дахь ажил эрхлэлт 1991 онд 41 хувь байсан бол 2017 онд 52 хувь болон өсчээ. Ингэхдээ ажлын байр нь тээвэр, харилцаа холбоо гэх мэт бүтээмж харьцангуй өндөр салбарт бус харин төрийн алба зэрэг бүтээмж муутай салбарт бий болов. Харин аж үйлдвэрийн салбарт ажил эрхлэлт бараг өөрчлөгдөөгүй байна. Гэсэн хэдий ч аж үйлдвэрийн салбарт ажиллаж буй ажилтны хөдөлмөрийн бүтээмж үйлчилгээний салбарынхаас 2 дахин, ХАА-н салбарынхаас 4 дахин илүү байна. Өнөөдрийн байдлаар ажиллах хүчний 20 хүрэхгүй хувь нь бүтээмж өндөртэй аж үйлдвэрийн салбарт ажиллаж байна. Аж үйлдвэрийн салбар дотроо бүтээмж өндөртэй, чанартай ажлын байр бий болгодог боловсруулах салбарт ажиллах хүчний ердөө 7 хувь нь хөдөлмөрлөж байна.

Зураг 3.9

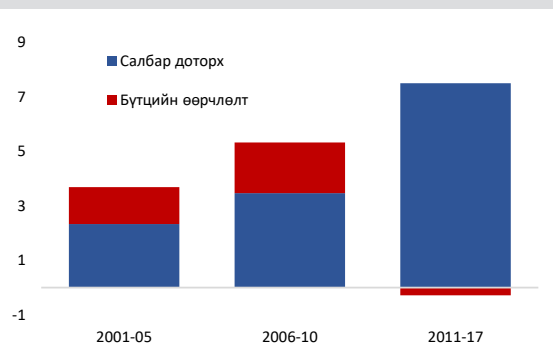
Хөдөлмөр бүтээмж муутай, экспортын бус үйлчилгээний салбар руу шилжив...



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 3.10

...улмаар бүтээмжийн өсөлтөд бүтцийн өөрчлөлтийн нөлөө буурав



Эх сурвалж: ҮСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Тэмдэглэл: босоо тэнхлэг: хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлтөд оруулж буй дундаж хувь нэмэр, нэгж хувиар

Нөөцийг бүтээмж муутай салбараас бүтээмж өндөртэй үйл ажиллагаанд хуваарилахыг бүтцийн өөрчлөлт гэж тодорхойлдог бөгөөд Монгол Улсын бүтцийн өөрчлөлт нь бүтээмжийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлжээ. Хөдөлмөрийг 2001-2010 онд бүтээмж өндөртэй салбарт хуваарилсан нь хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлтийн 35 орчим хувийг тодорхойлж байсан бол 2011-2017 онд өсөлтөд оруулсан хувь нэмэр хасах утгатай болжээ (зураг 3.10).

Боловсруулах салбар нөөц боломжоо алдаж, чанартай ажлын байр бий болгож чадахгүй байгаа нь хүмүүн капитал, институцийн капиталын хөгжлийг хойш татаж байна. Боловсруулах салбарын үйлдвэрлэл, экспортын боломж хумигдаж байгаа нь бүтцийн өөрчлөлтийн бүтээмжийн өсөлтөд оруулах хувь нэмрийг бууруулаад зогсохгүй чанартай ажлын байр, шинэ боломж бий болох явдлыг үгүй хийж байна. Энэ нь Монгол Улсын хүний нөөцийг үр дүнтэй ашиглах, хүмүүн капиталд хөрөнгө оруулах хүчин чармайлтыг үр дүнгүй болгоод зогсохгүй урт хугацааны эдийн засгийн тогтвортой өсөлтөд сөргөөр нөлөөлөхөөр байна (Бүлэг 4-т дэлгэрэнгүй авч үзнэ).

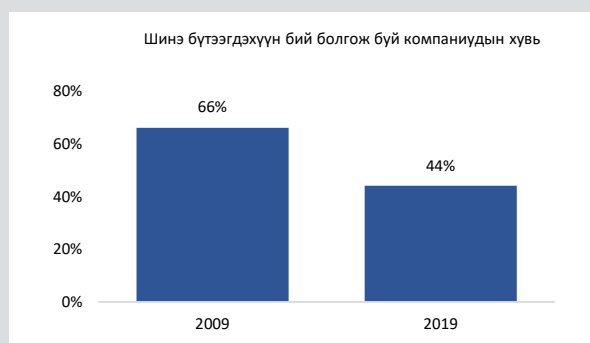
### III.1.3 Монгол компаниуд шинэ технологи хөгжүүлэх, нэвтрүүлэх чадвар сул байгаа нь бүтээмжид сөргөөр нөлөөлж байна

Шинэ технологийг хөгжүүлэх, нэвтрүүлэх үйл явц сул байгаа нь бүтээмж дорвитой өсөхгүй байгаагийн бас нэг шалтгаан юм (шигтгээ 3.1). Аж ахуйн нэгжийн судалгаанаас харахад уул уурхайн бус жижиг компаниудын хувьд шинийг сэдэж эрэлхийлэх бүтээлч хандлага улам суларч байна. Дэлхийн банкнаас Монгол Улсад явуулсан тус судалгаанаас харахад судалгаанд оролцсон компаниудын 66 хувь нь 2009 онд шинэ бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байсан бол 2019 онд 44 хувь болон буурчээ.<sup>31</sup> Компаниудын бүтээлч чадвар ч доройтож байгаа бөгөөд тус үзүүлэлт 2013 онд 61 хувь байсан бол 2019 онд 39 хувь болтлоо буурчээ (зураг 3.11, 3.12).

<sup>31</sup> Дэлхийн банкны Аж ахуйн нэгжийн судалгаа нь хувийн хэвшлийн компаниудын түвшинд хийгддэг бөгөөд санхүүжилтийн хүртээмж, авлига, дэд бүтэц, гэмт хэрэг, өрсөлдөөн, инноваци ба технологи, гүйцэтгэлийн үзүүлэлт зэрэг бизнесийн орчныг хамардаг. Монгол Улсын хувьд 2009, 2013, 2019 оны тоон мэдээллийг ашиглав.

Зураг 3.11

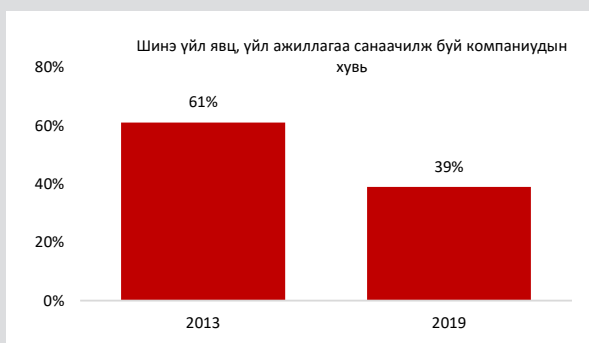
Монгол компаниудын шинийг санаачлах байдал 10 жилийн өмнөхөөс доогуур байна ...



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны Аж ахуйн нэгжийн судалгаа

Зураг 3.12

...бүтээлч шинж нь буурсан байна

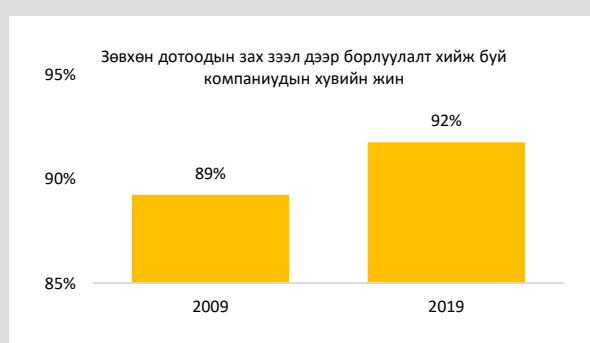


Эх сурвалж: Дэлхийн банкны Аж ахуйн нэгжийн судалгаа

Монголд цөөн тооны компани экспорт хийж, компаниудын 90 хувь нь дотоод зах дээлд чиглэн ажиллаж байгаа нь түүхий эдийн бус экспорт буурах төлөвийг илтгэнэ. Мөн сүүлийн арван жилийн хугацаанд гадаадын технологи ашиглаж буй компаниудын хувь 23 хувиас 5 хувь болтлоо буурчээ (зураг 3.13, 3.14).

Зураг 3.13

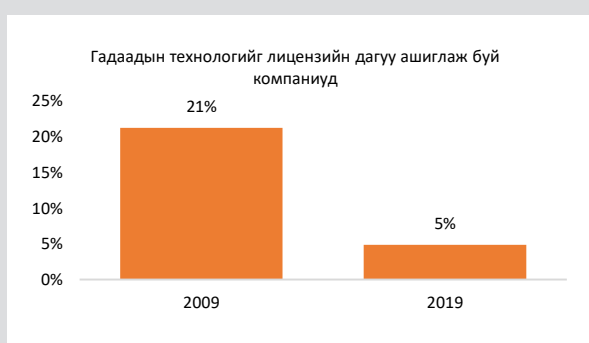
Компаниуд улам бүр дотогшоо чиглэсээр ...



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны Аж ахуйн нэгжийн судалгаа

Зураг 3.14

...гадаадын технологийг бага ашиглаж байна



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны Аж ахуйн нэгжийн судалгаа

### Шигтгээ 3.1 Монголын компаниудыг технологийн хөгжилд хүргэж буй хүчин зүйлс

Компаний түвшинд хийсэн регрессийн үнэлгээнээс харахад экспортод чиглэсэн, удирдлага нь чадварлаг, санхүүжилт татах чадвартай, удирдах албан тушаалд эмэгтэй хүн байх зэрэг нь инновацид эерэгээр (статистикийн хувьд ач холбогдолтой) нөлөөлдөг ажээ. Уг үнэлгээнд Аж ахуйн нэгжийн судалгаагаар цуглуулсан 2008–2009, 2012–2013, 2018–2019 оны панел өгөгдлийг ашигласан. Судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтэд хөрөнгө оруулдаг, экспорт хийдэг, боловсруулах салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг, том зах зээл рүү гарах гарцтай, удирдлага нь туршлагатай, санхүүгийн эх үүсвэр татах боломжтой, эмэгтэй хүн дээд удирдлагад нь багтдаг компаниуд шинэ технологи хөгжүүлэх өндөр магадлалтай байна (хүснэгт 3.1). Регрессийн загварыг хэрхэн тодорхойлсноос үл хамааран үнэлгээний үр дүн өөрчлөгдөөгүй.

**Хүснэгт 3.1 Ложит регрессийн ахиу үр нөлөө – Санамсаргүй үр дүнгийн загвар  
Хамааран хувьсагч [бинар]: компани шинийг эрэлхийлдэг үү? (Тийм/Үгүй)**

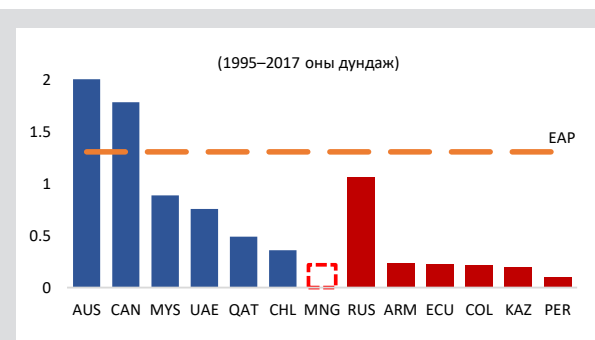
	Загвар 1	Загвар 2	Загвар 3	Загвар 4
Компаний насжилт (жилээр)	-0.0007	0.0020	0.0022	
Менежерийн туршлага (жилээр)	0.0049 **	0.0051 **	0.0053 **	0.0062 ***
Дээд удирдлага нь эмэгтэй хүн байх	0.0743 **	0.0591 *	0.0625 *	0.0631 *
Гадаадын технологийг лицензээр эзэмшдэг	0.0518	0.0879	0.0937	0.0791
Гадаад эзэмшлийн хувь хэмжээ	-0.0012	-0.0009	-0.0008	
Судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтэд хөрөнгө оруулалт хийдэг	0.3573 ***	0.3771 ***	0.3820 ***	0.3839 ***
Компаний хэмжээ: log (байнгын ажилтнуудын тоо)	0.0815 ***			
Илүү том зах зээлд гарцтай	0.0596	0.1046 ***	0.1095 ***	0.1112 ***
Эдийн засгийн салбар (Боловсруулах)	0.1113 ***	0.1300 ***	0.1301 ***	0.1247 ***
Экспортлогч	0.1471	0.1702 **	0.1724 **	0.1721 **
Тендер шалгаруулалт үйл ажиллагаанд нь нөлөөлдөг	0.0158	-0.0005	0.0085	
Санхүүжилт татах боломжтой (зээлтэй буюу зээлийн сувагтай)	0.0638 *	0.0908 ***	0.0934 ***	0.0998 ***
Татварын тогтолцоо хүндрэл учруулдаг	0.0172	0.0248	0.0270	
Татварын түвшин хүндрэл учруулдаг	-0.0312	-0.0233		
Улс төрийн тогтворгүй байдал хүндрэлтэй	-0.0068	0.0087		
Авлига хүндрэл учруулдаг	-0.0204	-0.0267		
Зөвшөөрөл, лизенз олголт нь хүндрэл учруулдаг	0.0482	0.0508		
Шүүхийн үйл ажиллагаа хүндрэл учруулдаг	0.0101	0.0242		
Ажиглалтын тоо	754	754	754	754
Бүлгийн тоо	592	592	592	592
Wald хи-квадрат (статистик)	60.46	65.06	61.28	60.4
Wald хи-квадрат (p-утга)	0.00	0.00	0.00	0.00
Log-likelihood	-432.71	-445.1	-446.3	-448.1

Эх сурвалж: Аж ахуйн нэгжийн судалгаанд үндэслэн Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд тооцов.  
Тэмдэглэл: \*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*\*\*  $p < 0.001$

**Монгол Улс судалгаа, шинжилгээ, хөгжүүлэлтэд санхүү болон хүний нөөц хуваарилахгүй байгаа нь инновацийг боомилж байна.** Монгол Улс 1995-2017 онд судалгаа, шинжилгээ, хөгжүүлэлтийн чиглэлээр ДНБ-ий 0.22 хувьтай дүйцэхүйц хөрөнгийг зарцуулсан нь эдийн засгийн бүтэц, орлогын хувьд адил төстэй улс орнуудаас (Казахстан, Перу хоёрыг эс тооцвол) доогуур үзүүлэлт юм (зураг 3.15). Түүнчлэн, Монгол Улсын хувьд судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтийн үйл ажиллагааг Засгийн газраас нь гол төлөв санхүүжүүлжээ. Харин 2018 онд судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтийн зөвхөн 8.5 хувийг л хувийн сектор санхүүжүүлсэн байна. Тус үзүүлэлтийг ОХУ (30.1 хувь), Казахстан (41 хувь), Канад (41 хувь)-тай харьцуулахад хавьгүй доогуур байна. Түүнчлэн инноваци сул дорой байгаа нь судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцох ажиллах хүчний хувь хэмжээ байнга хумигдаж ирсэнтэй ч холбоотой юм. Монгол Улсын 1 сая хүнд ногдох судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлт хариуцсан ажилтны тоо 1996 онд 1243 байсан бол 2017 онд 1056 болон буурчээ. Мөн ажил эрхэлж буй 1000 хүн тутамд судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлт хариуцсан ажилтны тоо 1996 онд 3.6 байсан бол 2017 онд 2.7 болон буурчээ. Судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлт хариуцсан үндсэн ажилтны тоо бүр ч ихээр цөөрчээ. Тухайлбал, үндсэн болон техникийн ажилтнууд 1998 онд харгалзан 80 хувь болон 9.7 хувийг бүрдүүлж байсан бол 2018 онд 55 хувь болон 7.4 хувь болтлоо буурчээ. Гэтэл мөн хугацаанд туслах ажилтны тоо 10.3 хувиас 37.6 хувь болтлоо өссөн байна.

**Зураг 3.15**

**Судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтэд зарцуулж буй хөрөнгө, ДНБ-д эзлэх хувиар**



Эх сурвалж: ЮНЕСКО-гийн Статистикийн Институт  
Тэмдэглэл: UAE = Арабын Нэгдсэн Эмират; ARM = Армeни; AUS = Австрали; CAN = Канад; CHL = Чили; COL = Колумб; EAP = Зүүн Ази, Номхон далай; ECU = Эквадор; KAZ = Казахстан; MNG = Монгол; MYS = Малайз; PER = Перу; QAT = Катар; RUS = ОХУ

### III.2 Бүтээмжийг хязгаарлаж буй хүчин зүйлс

Монгол Улсын бүтээмж доогуур байгаа нь макро (тухайлбал, хэлбэлзэл өндөртэй валютын ханш) болон микро (сул өрсөлдөөн, бизнесийн орчин) хүчин зүйлстэй холбоотой.

#### III.2.1 Макро эдийн засгийн орчин: Ханш хэт үнэлэгдсэн, хэлбэлзэл өндөр байгаа нь түүхий эдийн бус экспортын өрсөлдөх чадвар, хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлж байна

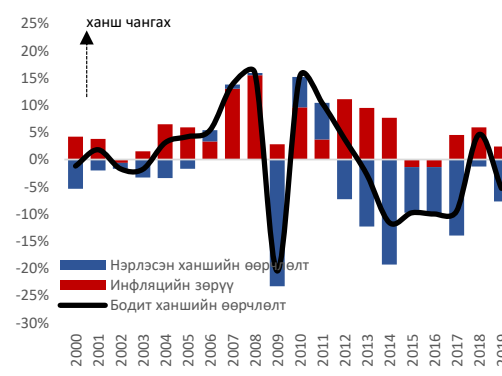
**Байгалийн баялаг ихтэй улс орнуудын адилаар Монгол Улсын эдийн засаг баялгийн хараалд өртөмтгий байна.** Энэ нь түүхий эдийн бус экспортын салбаруудын өрсөлдөх чадварыг сулруулж байна. Гэтэл бүтээмжийн өсөлтийг эдгээр сектор л бий болгоно. Мөн бодит ханш нь түүхий эдийн мөчлөгийг дагаж байв. Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт нэмэгдснээр Монгол Улсыг чиглэх гадаад валютын урсгал огцом нэмэгдсэн нь бодит ханш 2004-2008 онд чангарахад хүргэсэн бол 2009 онд дэлхийн санхүүгийн хямрал өрнөснөөр түүхий эдийн үнийн уналтыг даган ханшинд томоохон тохиргоо хийгдсэн билээ. 2010-2011 онд түүхий эдийн үнэ эргэн сэргэснээр нэрлэсэн ханш чангарсан ч 2013-2017 онд түүхий эдийн үнэ төдийлөн өсөхгүй байсантай холбоотойгоор бодит ханш үргэлжлэн суларсан байна (зураг 3.16).



**Цалингийн өсөлт бүтээмжийн өсөлтөөс түрүүлж байгаа нь мөн л баялгийн хараалыг илтгэж байна.** Уул уурхайн компаниудын ажиллагсдын төлөөх өрсөлдөөн ширүүссэн нь цалин хурдтай өсөх (ялангуяа түүхий эдийн үнэ өндөр байх үед) нэг шалтгаан болов. Нэгж хөдөлмөрийн зардал өссөнөөр уул уурхайн бус салбаруудын өрсөлдөх чадвар суларч нөөц (капитал болон хөдөлмөр)-ийг экспортын болон импортыг орлуулах салбаруудаас зугтахад хүргэж байна (зураг 3.17, 3.18).

**Зураг 3.16**

**Мөчлөгийн оргил үед бодит ханш чангарч байв**



Эх сурвалж: Монголбанк; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Нэрлэсэн ханш = нэрлэсэн бодит үйлчилж буй ханш

**Зураг 3.17**

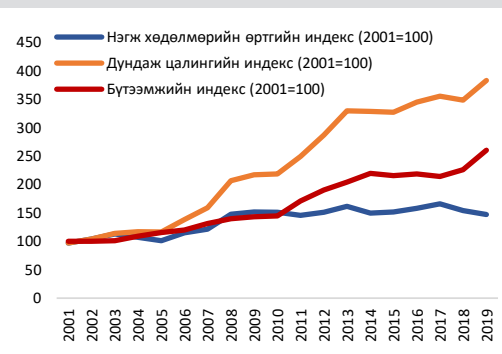
**Цалингийн хурдтай өсөлт ...**



Эх сурвалж: УСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: 2000 онтой харьцуулсан цалингийн жилийн дундаж өсөлт

**Зураг 3.18**

**... нь бүтээмжийн өсөлтөөсөө давж, өрсөлдөх чадварыг сулруулав**



Эх сурвалж: УСХ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

**Данхайсан төрийн алба нөөцийн буруу хуваарилалтыг дагуулж дээрх хүндрэл бэрхшээлүүдийг улам хурцатгав.** Монгол Улсын нийтийн албаны хэмжээг 1 хүнд ногдох ДНБ-тэй зэрэгцүүлэн үзвэл хэт данхайсан байна. Олон улсын туршлагаас харахад төрийн үйлчилгээтэй холбоотой бүтээмж доогуур түвшинд байдаг тул нийтийн алба томрохын хэрээр дундаж бүтээмж буурдаг байна (зураг 3.19).

**Зураг 3.19**

**Монгол Улсын нийтийн алба дэлхийд томоохонд тооцогдоно**



Эх сурвалж: Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, ОУВС; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

**Эцэст нь Бүлэг 2-т авч үзсэнчлэн Монгол Улсын макро эдийн засгийн орчин хэт хэлбэлзэлтэй байна.** Монгол Улсын эдийн засгийн зохицуулалт нь түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс үүдэлтэй савалгааг зөөлрүүлэх биш харин хурцатгасаар ирлээ. Хэлбэлзэл нь хөрөнгө оруулалтын шийдвэрүүдэд нөлөөлөх нь гарцаагүй юм. Учир нь макро эдийн засгийн хувьсагчдад (ханш, хүү, инфляци, бодит цалин) гарах өөрчлөлт нь хөрөнгө оруулалтын үр ашиг, улмаар эдийн засаг дахь хөдөлмөрийн бүтээмжид нөлөөлдөг.

**Макро эдийн засгийн өнөөгийн орчин нь бүтээмжийн өсөлтийг тэтгэхгүй байна.** Макро орчин нь уул уурхайн бус экспорт, боловсруулах салбарыг боомилсон шинжтэй байна. Дэлхийн зах зээлд гарснаар эдийн засгийн өргөжилт (economies of scale)-ийн үр өгөөжийг дээшлүүлэх, өрсөлдөөнийг дэмжих, сүүлийн үеийн технологийг ашиглах, хэрэглэгчдийн таашаалыг илүү нарийн таньж мэдэх боломжийг бүрдүүлж, улмаар бүтээмжийг нэмэгдүүлдгийг дээр дурдсан аж ахуйн нэгжийн судалгаа болон олон улсын туршлага харуулж байна. Үүгээр зогсохгүй экспортлогч компаниуд дам нөлөө бий болгодгийг зарим судалгаа харуулж байгаа бөгөөд түүхий эдийн бус сектор экспортын чадамжаа алдах нь бүтээмжийн өсөлт саарч байгааг тайлбарлах нэг хүчин зүйл болохоор байна.

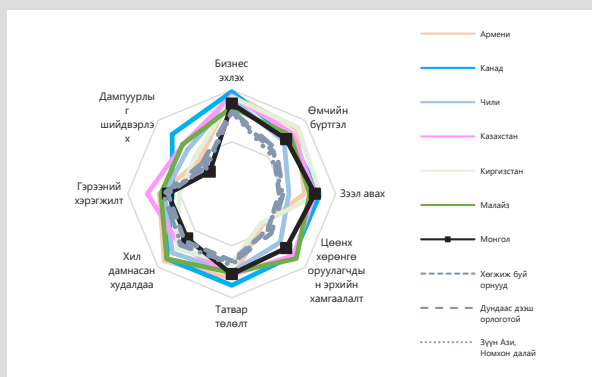
### **III.2.2 Микро эдийн засгийн орчин: Сул өрсөлдөөн, зохицуулалтын өндөр дарамт, өмчийн эрхийн баталгаажуулалт байдал**

**Монгол Улсын макро эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлд микро эдийн засгийн хязгаарлалтууд нэрмээс болж байна.** Уул уурхайн бус секторт хувийн хөрөнгө оруулалт бага, ажлын байр олноор бий болохгүй байгаа нь ашгийн норм бага байгаатай холбоотой юм. Харин ашиг бага байгаа нь зохицуулалтын дүрэм журам хэт төвөгтэй, хугацаа ихээр ордогтой холбоотой. Үүнд гаалийн болон худалдааны дүрэм журам, гажуудал үүсгэж буй татварууд, өрсөлдөөний хомсдол, өмчлөлийн өндөр төвлөрөл, шинэ бизнес эхлүүлэхэд учирч буй саад бэрхшээл хамаарна. Үүний зэрэгцээ санхүүгийн зуучлал тааруу байгаа нь эх үүсвэрийн өртөг өндөр, хүртээмж бага байхад хүргэж байна. Энэ нь ялангуяа уул уурхайн бус салбарын дийлэнхийг бүрдүүлж буй жижиг дунд аж ахуйн нэгжүүдэд хамааралтай асуудал юм.

**Монголын бизнесийн орчин нь эрч хүчтэй, үр бүтээлтэй компаниудыг дэмжихүйц биш байна.** Дэлхийн банкнаас 2020 онд гаргасан Бизнес эрхлэх индексээр Монгол Улс 190 орноос 81-д жагссан бөгөөд цахилгааны шугамд холбогдсон эсэх үзүүлэлтээр 152-т, дампуурал шийдвэрлэлтээр 150-д, хил дамнасан худалдаагаар 143-т байгаа бол бизнес шинээр эхлэх үзүүлэлтээр 100-д байгаа нь онцгой хүндрэл учирдгийг харуулж байна (зураг 3.20, 3.21). Бизнес эрхлэх индексийн нэлээдгүй үзүүлэлтээр Монгол Улс дундаас дээш орлоготой улс орнуудаас илүү байгаа ч Зүүн Азийн орнуудтай харьцуулахад төрийн зохицуулалтын шаардлагыг биелүүлэхэд илүү цаг хугацаа шаардагддаг аж. Дэлхийн засаглалын индексүүдээс харахад Монгол Улс авлигатай тэмцэх, хууль дээдлэх зарчим, институцийн чанар, төрийн үр дүнтэй байдал зэрэг үзүүлэлтээр жишиг Чили, Канад, Малайз зэрэг улсаас хоцорсоор байна. Transparency International байгууллагаас хамгийн сүүлд гаргасан Авлигын мэдрэмжийн индексээр Монгол Улс 180 орноос 93-т жагссан байна. Эдгээр индекс нь тодорхой ахиц ололтыг харуулж байгаа боловч бизнес эхлүүлж өргөжүүлэхэд зохицуулалтын томоохон саад бэрхшээл учирдгийг харуулж байна. Авлига нь бизнес эрхлэх хамгийн том саад болохоор байна. Нөгөө талаас авлига нь санхүүгийн эх үүсвэр татах боломжтой, дампуурлаас хамгаалагдсан, зохицуулалтын хувьд хөнгөлөлт, давуу тал эдэлдэг, үйл ажиллагаа нь нэгэнт тогтчихсон томоохон компаниудад давуу тал олгохоор байна. Энэ нь эцсийн дүндээ нөөцийг илүү бүтээмжтэй компаниудын талд хуваарилах боломжийг хязгаарлана.

Зураг 3.20

Монгол Улс бизнесийн орчноо сайжруулахад тодорхой ахиц гаргасан ч ...

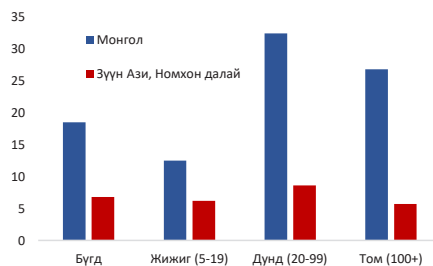


Эх сурвалж: Дэлхийн банкны Бизнес эрхлэхүй тайлан  
Тэмдэглэл: Мэдээллийг хамгийн сүүлийн боломжтой оны хувьд харуулав. Хэмжилтийн нэгж нь Бизнес эрхлэхүй тайлан дахь оноо (их байх тусмаа сайн)

Зураг 3.21

...төрийн дарамт өндөр хэвээр байна

Шаардлагатай зохицуулалт, дүрэм журмыг биелүүлэхэд компаний удирдлагын зарцуулж буй хугацаа (удирдлагын ажиллах цагийн хувийр)

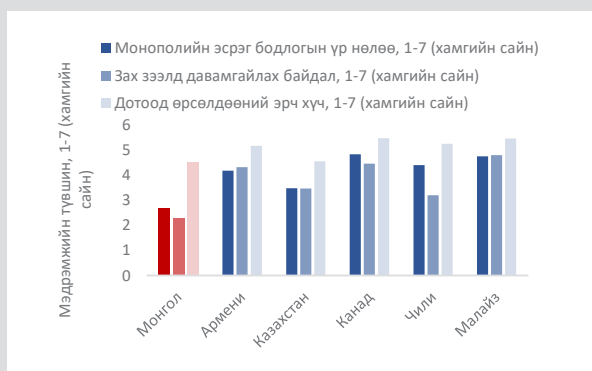


Эх сурвалж: Дэлхийн банкны Бизнес эрхлэхүй тайлан  
Тэмдэглэл: Мэдээллийг хамгийн сүүлийн боломжтой оны хувьд харуулав

**Өрсөлдөөний үзүүлэлтүүд сул, хэд хэдэн салбарт эзэмшлийн өндөр төвлөрөл бий болжээ.** Дэлхийн эдийн засгийн форумын 2019 оны Дэлхийн өрсөлдөөний тайлангаас харахад Монгол Улс зах зээлд давамгайлах байдал, өрсөлдөөний түвшин, монополийн эсрэг хэрэгжүүлж буй бодлогын үр нөлөө зэрэг өрсөлдөөний мэдрэмжийн үзүүлэлтүүдээр бусад улс орнуудын ард байна (зураг 3.22, 3.23).<sup>32</sup> Мөн Бертелсманн сангаас гаргадаг өөрчлөлтийн индекс нь Монгол Улсын монополийн эсрэг хэрэгжүүлж буй бодлого үр дүнтэй байж чадахгүй байгааг илтгэнэ.<sup>33</sup> Монгол Улс гадаадын компаниудыг хавчин гадуурхах, өрсөлдөөний шударга бус байдал, непотизм зэрэг үзүүлэлтээр дэлхийд дээгүүр, Казахстантай ойролцоо жагссан байна (зураг 3.22). Нэг талаас өрсөлдөөн сул тул компаниудын шинийг эрэлхийлэх сэдэл сул байгаа бол нөгөө талаас бүтээмж, инновацийг бий болгож чадах компаниудад зах зээл хаалттай байна.

Зураг 3.22

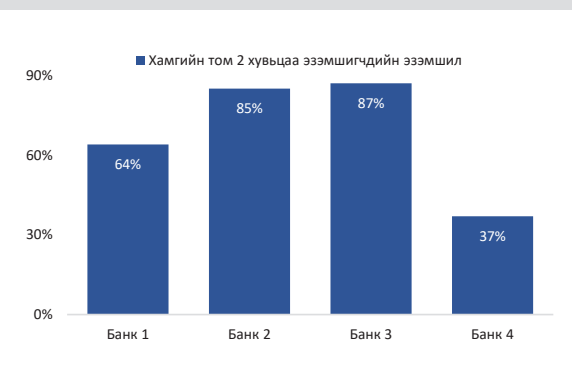
Өрсөлдөөний үзүүлэлтүүд сул байна ...



Эх сурвалж: Дэлхийн эдийн засгийн форум  
Тэмдэглэл: Мэдээллийг хамгийн сүүлийн боломжтой оны хувьд харуулав. Үзүүлэлтийг 1 (хамгийн муу)-ээс 7 (хамгийн сайн)-гийн хооронд хэмжинэ

Зураг 3.23

...голлох салбаруудад эзэмшлийн төвлөрөл өндөр байна



Эх сурвалж: Банкуудын цахим хуудсаас цуглуулав, 2020 оны 5 дугаар сарын байдлаар

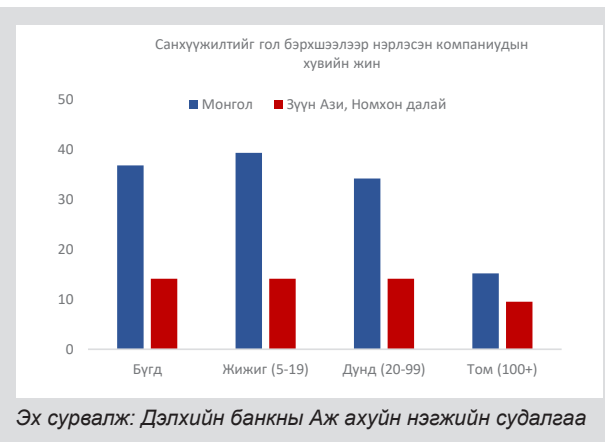
<sup>32</sup> Дэлхийн эдийн засгийн форум - 2019.  
<sup>33</sup> <https://www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000>.

**Эцэст нь компаниудын, ялангуяа жижиг дунд үйлдвэрлэгчдийн санхүүгийн эх үүсвэр татах боломж хомс байна.** Аж ахуйн нэгжийн 2019 оны судалгаанаас харахад

ЖДҮ-ийн хувьд тохиолддог 3 дахь том хүндрэлээр санхүүжилтийн олдцыг нэрлэжээ (зураг 3.24). Жижиг компаниудын 40 хувь, дунд компаниудын 34 хувь нь зээл авч чадахгүй байгаа нь бизнес эрхлэхэд хамгийн том хүндрэл болдог аж. Санхүүгийн эх үүсвэр татах боломж хомс байгаа нь бизнесийг хөгжүүлэхэд хүндрэл учруулдаг, зээлийг ихэвчлэн эргэлтийн хөрөнгөө санхүүжүүлэхэд хүсдэг нь хэд хэдэн судалгаанаас харагдаж байна. Монгол Улс хөдлөх хөрөнгө (тухайлбал, авлага, эргэлтийн хөрөнгө, тоног төхөөрөмж)-д суурилан зээл олгох үндсэн дэд бүтэц (Барьцаа хөрөнгийн тухай хууль,

Зураг 3.24

**Компаниуд санхүүгийн эх үүсвэр татаж чадахгүй байна**



барьцааны бүртгэл)-ийг бий болгосон нь ялангуяа ЖДҮ, үүний дотор малчдад (мал нь эргэлтийн хөрөнгийн нэг төрөл болно) нэн чухал билээ. Гэсэн хэдий ч зээлд хамрагдахад макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлаас үүдэлтэй зээлийн өндөр бодит хүү, банкны сул засаглалаас үүдэн гол төлөв хамаарал бүхий этгээдүүдэдээ зээл олгодог практик саад болсон хэвээр байна. Нөгөө талаас зээлийн мэдээллийн систем байхгүй тул хөдлөх хөрөнгийг барьцаа болгох үйл явц эхлэл төдий байгаа нь ЖДҮ-дэд санхүүгийн эх үүсвэр татах боломжийг хязгаарлаж байна.

**Уул уурхайн салбарт төр хувь эзэмшиж байгаа нь төсвийн зардлыг нэмэгдүүлээд зогсохгүй бүтээмж өндөртэй хувийн хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж байна.** Зарчмын хувьд төрийн хувь эзэмших бодлого нь эрдэс баялгаас олох өгөөжийг ард түмний сайн сайханд зориулан авч үлдэх явдал билээ. Харин практик дээр энэ нь төр уурхайг ашиглах, хөгжүүлэх зардлын өөрт оногдсон хэсгийг санхүүжүүлэх шаардлагыг бий болгоно. Гэвч санхүүгийн хомсдлоос шалтгаалан төр эзэмших хувиа нэг бол банкнаас шууд зээл авах байдлаар, нэг бол өөрийн хувиа төрийн бус хувьцаа эзэмшигчдэд (Оюу толгойн жишээ) шилжүүлэх замаар шийдвэрлэж байна. Төр заавал хувь эзэмшиж буй нь бизнесийн эрсдэлийг, тухайлбал зардлын хэтрэлийг дагуулах төдийгүй уул уурхайн салбарт хувийн хэвшлийнхний хөрөнгө оруулалт хийх сэдлийг бууруулж байна.

### III.3 Бодлогын тэргүүлэх чиглэл - Гол бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх

**Монгол Улс уул уурхайн бус салбарт бүтээмж өндөртэй ажлын байр олноор бий болох орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай.** Хэдий Монгол Улсын ажиллах хүчин залуу, боловсролтой ч бүтээмжийг нэмэгдүүлэхгүйгээр ажил эрхлэлт чанарын өөр түвшинд гарахгүй. Үүний тулд бүтээмжийн өсөлтөд саад учруулж буй макро, микро хязгаарлалтуудыг арилгах шаардлагатай.

**Баялгийн хараалыг сөрөх макро эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд:**

- (i) **Мөчлөг сөрөх чадварыг нэмэгдүүлэхийн тулд макро эдийн засгийн институциудыг бэхжүүлэх.** Ханшийн хөвөх чадварыг ахиулах замаар бодит ханш чангарах явдлаас зайлсхийх шаардлагатай ба мөнгөний бодлого нь инфляцийг хазаарлах, гадаад орчны тэнцвэргүй байдлыг шийдвэрлэхэд чиглэж байвал зохино. Түүхий эдийн үнэ өндөр үед дотогшилж буй гадаад валютын урсгалын зарим хэсгийг валютын нөөц бүрдүүлэхэд чиглүүлэх ба үүнтэй зэрэгцээд төгрөгийн илүүдэл

нөөцийг татах арга хэмжээг авах. Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслээр долларжилт, гадаад валютаар зээл авах явдлыг бууруулах шаардлагатай бол улсын өрийн удирдлагын хувьд гадаад валютаар авсан зээлийн хувь хэмжээг бууруулах, дотоод бондын захыг гүнзгийрүүлэх шаардлагатай байна. Төсвийн бодлогын хувьд тогтворжуулалтыг дэмжих, тогтворжуулалтын болон хуримтлалын сангуудыг ашиглах замаар урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангавал зохино. Төсвийн зөвлөл болон Монголбанкны хараат бус байдлыг бэхжүүлэх институцийн шинэчлэл хийх нь үүнд дэмжлэг болох юм.

**Компаниуд өсөн дэвжих, хөрөнгө оруулалт хийх бизнесийн таатай орчныг бүрдүүлэхэд:**

- (i) **Хөрөнгө оруулагчдад таатай орчныг бий болгох, инновацийн асуудлаар хамтран ажиллах чиглэлээр төр-хувийн хэвшлийн ойлголцлыг бий болгох.** Бизнесийн орчныг шинэчлэх ажлын уялдаа хангалтгүй байна. Эдийн засаг, тухайн секторуудад тохиолдож буй хүндрэл бэрхшээл, саад тогторыг олж тогтооход төр-хувийн хэвшил санал солилцох механизм туйлын чухал. Эндээс бодлогын зөвлөмж гарах, төр болон хувийн хэвшил хоорондоо харилцах нээлттэй суваг бий болох ач холбогдолтой. Санал солилцоо нь инновацийн талаар хамтран ажиллахад чиглэх учиртай ба ингэхдээ томоохон компаниудын шинэлэг зүйл сэдэх хүчин чадалд тулгуурлаж болох юм (шигтгээ 3.2).
- (ii) **Бизнесийг бүртгэх үйл явцыг хөнгөвчлөх.** Компаний нэр давтагдаагүйг баталгаажуулах онлайн системийг хэрэгжүүлэх; өргөдөл, дүрмийн сангийн нэгдсэн маягт нэвтрүүлэх, компаний тамга тэмдгийг хүчингүй болгох.
- (iii) **Өрсөлдөөний дэд бүтцийг бэхжүүлэх.** Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд (а) эдийн засгийг бүхэлд нь болон тухайн секторуудыг чиглэсэн бодлогод өрсөлдөөнийг дэмжих асуудлыг тусгахын тулд өрсөлдөөний үндэсний бодлогыг шинэчлэн батлах (тухайлбал, төрийн худалдан авалт, монополийн эсрэг тэмцэх, төрийн тусламж, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн стратеги, төр-хувийн хэвшлийн түншлэл, үнийн хяналт, болон төрөл бүрийн сүлжээ, салбарууд), (б) тендерт орохыг дэмжих, хуйвалдааныг зогсоох (торгууль шийтгэл оногдуулах, тендерийн баримт бичгийг хуйвалдаанаас урьдчилан сэргийлэхүйц болгон өөрчлөх)-ын тулд тендерийн шалгуур болон засгийн газрын агентлагуудын уялдаа холбоотой дүрмийг нэг мөр цэгцлэх нь зүйтэй.
- (iv) **Хил нэвтрэх хугацаа, зардлыг бууруулснаар хил дамнасан худалдааг дэмжих.** Гаалийн бүрдүүлэлтийг автоматжуулснаар тээврийн баримт, хилийн байгууллагууд, төмөр зам, үндэсний агаарын тээвэрлэгч МИАТ-д төлсөн төлбөрүүдийг цахимаар хүргүүлдэг болох; ирэхээс нь өмнө урьдчилан боловсруулах системийг гаалийн зүгээс хөгжүүлэх; өөрөө мэдүүлэх, төлбөр төлөх явцыг дэмжих мэдээллийн систем, програм хангамжийг хөгжүүлэх; биечлэн үзэж хянах явцыг багасгах үүднээс эрсдэлийн үнэлгээ, удирдлагын боловсронгуй системийг бий болгох; үйл явцыг хөнгөвчлөх, гүйцэтгэлийг жигд байлгах үйл ажиллагааны стандарт процедурыг тогтоож өгөх шаардлагатай.
- (v) **Зээлийн мэдээллийн системийг сайжруулах, өртгийн сүлжээний санхүүг хөгжүүлэх, хөдлөх барьцаа хөрөнгө болон баталгаат гүйлгээний хэрэглээг нэмэгдүүлэх замаар зээлийн хүртээмжийг сайжруулах.** Зээлийн мэдээллийн системийг бодит утгаар нь хөгжүүлэхийн тулд Засгийн газраас Монголбанкинд хангалттай хэмжээний санхүүгийн эх үүсвэрийг хуваарилан, шаардлагатай программ болон техник хангамжинд хөрөнгө оруулах асуудлыг нь шийдвэрлэвэл



зохино. Тус систем нь Монгол Улсын насанд хүрсэн бүх хүнийг болон бүх төрлийн зээлдүүлэгчдийг хамарна. Зээлийн мэдээллийн систем нь эдийн засаг үр ашигтай ажиллах угтвар дэд бүтцийн нэг билээ. Эрх баригчид нийлүүлэлтийн сүлжээний санхүүжилтийг хөгжүүлэх, хөдлөх барьцаа хөрөнгө болон баталгаатай аюулгүй гүйлгээний хэрэглээг нэмэгдүүлэх замаар ЖДҮ-ийн зээлийн хүртээмжийг сайжруулах хүчин чармайлтаа үргэлжлүүлэх нь зүйтэй.

**Уул уурхайн болон бусад салбаруудад чанартай ГШХО татахын тулд:**

- (i) **Уул уурхайгаас шууд эзэмшлээр бус харин санхүүгийн хэрэгслүүдээр дамжуулан хувь хүртвэл зохино.** Уул уурхайн активыг шууд эзэмшихийн оронд (энэ нь өртөг зардал ихтэй төдийгүй хувийн хөрөнгө оруулалтыг шахна) түүнтэй өрсөлдөхүйц татварын дэглэм бүхий ил тод, урьдчилан таамаглагдахуйц төсвийн хүрээг ашиглан газрын баялгаас өгөөжөө хүртэж болох юм. Роялти болон ашгийн татвар нь газрын баялгаас хувь хүртэх илүү тохиромжтой хэрэгслүүд билээ. Ингэснээр засгийн газар томоохон хэмжээний анхдагч хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагагүй болж хувийн хөрөнгө оруулалтыг уул уурхайн салбарт татах таатай боломж бүрдэх билээ. Уул уурхайд хэрэгжүүлэх бодлогыг авч үзэх тоолонд тус салбарыг аль болох татвар төлөгчдийн мөнгөнөөс хамааралгүй болгох хувилбаруудыг авч үзэх хэрэгтэй. Өмнөх засгийн газрууд дэлхийн хөрөнгийн зах зээлд гарах аль эсвэл хувийн хөрөнгө оруулагчдад концесс санал болгох, анх удаа нийтэд санал болгох (IPO) байдлаар хувийн капиталыг татах төрөл бүрийн оролдлого хийсээр ирсэн. Таван толгойн нүүрсний уурхайн нэг хэсгийг хувийн консорциумтай хамтран ашиглах хэд хэдэн оролдлого бүтэлгүйтсэн. Уул уурхайн дэд бүтцийн хувьд хувийн хэвшлийнхнээр авто болон төмөр замыг “тавих-ашиглах-шилжүүлэх” зарчмаар байгуулах концесс нь тэр бүр амжилттай болоогүйн дээр заримыг нь хүчингүй болгосон билээ. Иймд эдгээр оролдлого чухам яагаад бүтэлгүйтсэн, цаашдаа хувийн капиталыг хэрхэн дайчилж болох асуудлыг нарийвчлан авч үзэх нь зүйтэй.
- (ii) **Хууль тогтоомж, дүрэм журмууд өөр хоорондоо нийцтэй байгаа эсэхийг тогтмол магадлах.** Гадаадын эзэмшил, оролцоонд тавих хязгаарлалтуудыг эрх зүйн нэг актад төвлөрүүлж, зарим хязгаарлалтыг хүчингүй болгох. Эдийн засгийн хувьд бүхэлд нь болон уул уурхайн салбарт тусгайлан тавигддаг шаардлагуудыг дахин магадлах. Гадаад иргэдийн хөрөнгө оруулалтын хамгийн бага хэмжээ 100 мянган ам.доллар байх шаардлагыг хүчингүй болгох.
- (iii) **Хөрөнгө оруулагчдыг хамгаалах.** Худалдааны гол түншүүдтэй хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах талаар гаргасан амлалт баталгаагаа бүрэн хэрэгжүүлэх замаар эрх зүйн урьдчилан таамаглагдахуйц байдал, дотоод хууль эрх зүйн дэмжлэгийг хангах. Ялангуяа 2016 онд байгуулагдсан Хөрөнгө оруулагчдыг хамгаалах зөвлөл нь сургалтад хамрагдах эсвэл хөрөнгө оруулагчдын итгэлцлийг нэмэгдүүлэхэд илүү хөрөнгө мөнгө зарцуулах замаар өөрийн чадавхиа ахиулах шаардлагатай. Хөрөнгө оруулагчдын хариу үйлдлийн системийн механизм (SIRM)-ыг нэвтрүүлэх замаар хөрөнгө оруулагчдын гомдлыг шийдвэрлэдэг болох, гомдлыг тохиолдол бүрээр хянан системтэй авч үзэх, судлах, эрэмбэлэх байдлаар маргаан хүндэрч шүүхийн шатанд шилжихээс зайлсхийх.
- (iv) **ГШХО-ыг дотоодын компаниудтай холбох стратегийг боловсруулж Монгол Улсын нэмэгдсэн өртгийг нэмэгдүүлэх.** Богино хугацаанд харилцаа холбоо тогтоож чадах салбар нь уул уурхай байж болох боловч бусад секторыг ч, тухайлбал аялал жуулчлал, ХАА-н хувьд ч энэ асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.

### Шигтгээ 3.2 Томоохон компаниудын инновацийн жишээ

Томоохон компаниуд инновацийг хэрэгжүүлснээр (i) ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх; (ii) нэмэгдсэн өртгийн болон нийлүүлэлтийн сүлжээнд илрэх эерэг дам нөлөөг бий болгох; (iii) боловсролын болон судалгаа шинжилгээний байгууллагуудтай хамтран ажиллаж боловсролын салбарт эерэгээр нөлөөлөх боломжтой. Томоохон компаниудын инновацийн дам нөлөөг доорхи 2 жишээн дээр авч үзэв. Эдгээр жишээнээс (i) судалгаа шинжилгээ, хөгжүүлэлтийн үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулснаар өртөг зардлыг бууруулах, шинэ бүтээгдэхүүн хөгжүүлснээр өрсөлдөх чадвараа ахиулах; (ii) инноваци нь ажил эрхлэлт, эдийн засгийн үйл ажиллагаа, хүнсний аюулгүй байдал болон байгаль орчинд дам эерэг нөлөөг авчрах боломжтой гэдэг нь харагдаж байна.

**Жишээ 1. Премиум Конкрит ХХК:** Хэдэн арван жилийн өмнө баригдсан Монголын гол цахилгаан станцийн технологи нь байгаль орчин, хүний эрүүл мэндэд халтай юм. Ялангуяа, дулааны нүүрс шатааж байгаа нь дэгдэмхий үнс агаарт тарахад хүргэдэг ба энэ нь хүний эрүүл мэндэд онц ноцтой сөрөг нөлөөтэй. Станц үнсийг гадагш тарахаас нь өмнө цуглуулж эхэлсэн ч устгаж зайлуулах аргагүйн улмаас голын сав газар, мал амьтан бэлчдэг бүс нутагт том том овоолго үүссэн билээ. Барилгын материал үйлдвэрлэдэг Премиум Конкрит ХХК нь тус үнсийг барилгын материалд холих шинэ технологийг боловсруулжээ. Компани нь барилгын материалд орох үнсний хэмжээг тогтоохын тулд машин сургалтыг ашигласан байна. Энэхүү шинэлэг санааны ачаар эрүүл мэндэд хортой дэгдэмхий үнсний байгаль орчинд хаягдах хэмжээ үлэмж буурч, компаний өрсөлдөх чадвар өсч, зах зээл дээрх бүтээгдэхүүнийх нь эрэлт нэмэгджээ. Ялангуяа машин сургалтын алгоритм ашигласан нь бүтээгдэхүүний чанар (бат бөх байдал, эдэлгээний хугацаа)-ыг оновчтой болгож үйлдвэрлэлийн зардлыг бууруулахад тус дэмтэй байв.

**Жишээ 2. Түмэн Шувуут ХХК:** Засгийн газраас 2008 онд газар тариалангийн салбарыг дэмжих жил болгосноор бордооны эрэлт үлэмж нэмэгдсэн билээ. Энэ байдлыг гярхай ажигласан тахиа шувууны мах, өндөг үйлдвэрлэдэг Түмэн Шувуут ХХК шувууны сангасыг хэрхэн органик бордоо болгох судалгаа, хөгжүүлэлтийн үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулсан байна. Сангасыг зайлуулж устгахад үлэмж зардал орно. Харин үүний оронд компани нь инновацид хөрөнгө оруулах шийдвэр гаргаснаар сул талаа харьцангуй давуу тал болгон хувиргаж чаджээ. Үр дүнд нь компаний үйлдвэрлэлийн зардал буурч, өрсөлдөх чадвар өсч, Монгол Улсын ХАА-н секторт эерэг дам нөлөө бий болсон байна.

*Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд бэлтгэв*

# IV. ХҮНИЙ БОЛОН ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖИЛД ЧИГЛЭХ



## IV. ХҮНИЙ БОЛОН ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖИЛД ЧИГЛЭХ

Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт оюун ухаан (хүмүүн болон институцийн капитал)-аас бус, харин уул уурхайгаас хэт хамааралтай байна. Монгол Улс өөрийн нөөц баялгаа, улмаар бүтээгдэхүүнээ төрөлжүүлж чадахгүй байсаар түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнээс улбаатай эмзэг байдалд улам өртөмтгий болж байна. Төрөлжсөн эдийн засгийг бий болгоход биет бус нөөц баялгаа тэтгэх буюу хөдөлмөрийн захын үйл ажиллагааг сайжруулах, чадварлаг боловсон хүчинг татах, авч үлдэх, улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг сайжруулах, бодлого боловсруулах явцыг ил тод, нээлттэй болгох нь зүйтэй.

### IV.1 Монгол Улс хүний хөгжлөөсөө илүүтэй уул уурхайг хэт шүтэж байна

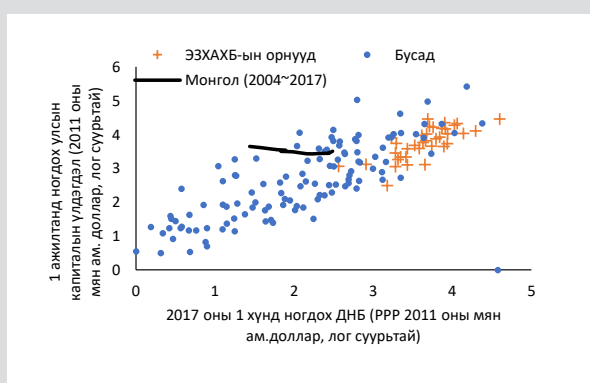
Уул уурхайн салбарын татсан ГШХО хувийн хэвшлийн капиталын хуримтлалыг хурдацтай нэмэгдүүлэв. Харин улсын капиталын хуримтлал үндсэндээ зогсонги байдалтай байна. Харамсалтай нь Монгол Улсын биет бус капитал (хүмүүн болон институцийн капиталын баялаг) эдийн засгийн өсөлтөд төдийлөн хувь нэмрээ оруулсангүй. Байгалийн баялгаа капиталын бусад хэлбэрт (активын төрөлжилт) хувиргаж чадахгүй байгаа нь үйлдвэрлэл, экспортын төрөлжилтийг зогсонги байдалд оруулаад байна.

#### IV.1.1 Улсын капитал зогсонги байдалд орсон бол хувийн секторын капитал хурдацтай нэмэгдэж байна

**Засгийн газрын ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт нь улсын капиталыг дорвитой өсгөж чадахгүй байна.** Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын төсөв 2004-2017 оны хооронд дунджаар ДНБ-ий 8.3 хувьд хүрч байсан нь дэлхийд дээгүүр тооцогдох үзүүлэлт юм. Гэсэн хэдий ч төсвийн хөрөнгө оруулалт нь улсын капиталыг дорвитой нэмэгдүүлээгүй, үр нөлөө нь буурсаар иржээ. Монголын хувийн секторын капиталын хэмжээ ижил төстэй улс орнуудтай зэрэгцэхүйц түвшинд байгаа ч энэ нь уул уурхайд оруулсан гадаадын хөрөнгө оруулалттай салшгүй холбоотой. Түүнчлэн, улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлага сул байгаа нь зардал өндөр байх, төслүүдийн хэрэгжих хугацаа хойшлоход хүргэж байна (зураг 4.1, 4.2). Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашиггүй байдал, хүн амын нягтаршил бага байгаа зэргийг харгалзан үзэж засгийн газар хөрөнгө оруулалтаа сайтар төлөвлөн, эрэмбэлэх нь зүйтэй.

Зураг 4.1

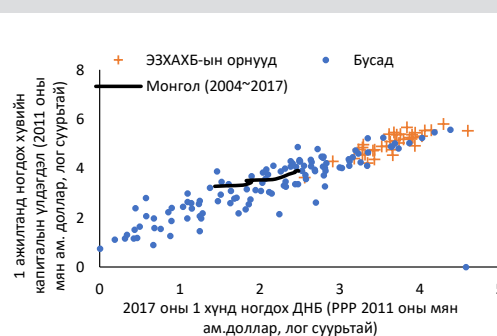
Нэг ажилтанд ногдох улсын капиталын үлдэгдэл буурав ...



Эх сурвалж: PWT9.1, ОУВС-гийн Хөрөнгө оруулалт ба капиталын үлдэгдлийн мэдээ  
Тэмдэглэл: PPP = худалдан авах чадварын паритет

Зураг 4.2

...харин нэг ажилтанд ногдох хувийн хэвшлийн капиталын үлдэгдэл нэмэгдэв



Эх сурвалж: PWT9.1, ОУВС-гийн Хөрөнгө оруулалт ба капиталын үлдэгдлийн мэдээ  
Тэмдэглэл: PPP = худалдан авах чадварын паритет

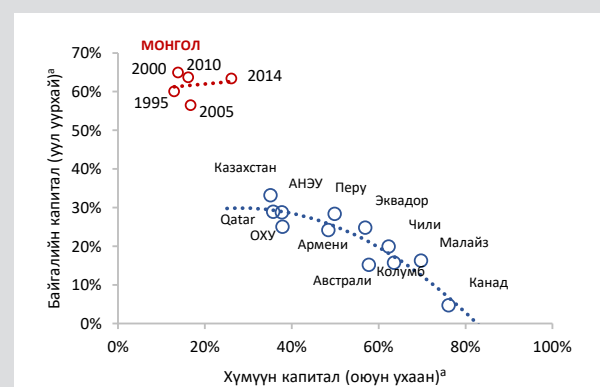


## IV.1.2 Биет бус баялаг эдийн засгийн өсөлтөд хувь нэмрээ оруулсангүй

Монгол Улс хүмүүн капиталын баялгаар харьцангуй сайн ч түүнийгээ ашиглаж чадахгүй байна. Харин институцийн капиталын чанар муудсан төдийгүй эдийн засгийн өсөлтөд хувь нэмэр оруулахгүй байна. Монгол Улс хүмүүн капиталын индексээр дэлхийд 51 дүгээрт жагссан нь орлогын үзүүлэлтээсээ (92 дугаар байр) дээгүүр байгаа бөгөөд энэ нь голчлон боловсролын түвшинтэй холбоотой. Гэхдээ хүмүүн капиталын ашиглалт 1995-2014 онд тодорхой хэмжээнд сайжирсан ч ашиглалт нь дутуу хэвээр байна. Тухайлбал энэ үзүүлэлтээр Монгол Улс адил төстэй улс орнуудаас хоцорч байна (зураг 4.3).<sup>34</sup> Нийгмийн капиталын үндсэн үзүүлэлтүүд (авлигатай тэмцэх, хууль дээдлэх зарчим) харин 1995-2014 онд мууджээ. Энэ чиглэлээр Монгол Улс 2014 онд Эквадор, Казахстан, ОХУ-аас өндөр оноо авсан ч бусад ижил төстэй улс орноос үлэмж хоцорч буй нь эдийн засгийн өсөлтөд байгалийн баялаг давамгайлсан хэвээр байгаатай холбоотой (зураг 4.4).<sup>35, 36</sup>

Зураг 4.3

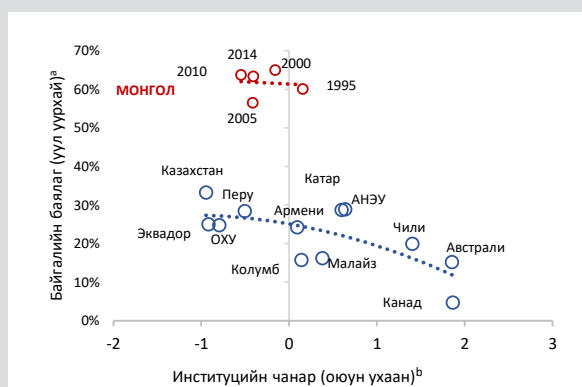
Монгол Улс хүмүүн капиталыг ашиглах тал дээр бусад орноос хоцорч байна ...



Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018с), ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: а. Нийт баялагт эзлэх хувиар тооцов

Зураг 4.4

...Монгол Улсын нийгмийн капиталын баялаг муудав



Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018с), ДХУ; Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: б. Институцийн чанарыг хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон авлигатай хийх тэмцлийн дундаж оноогоор төлөөлүүлэв

<sup>34</sup> Changing wealth of nations 2018 (Дэлхийн банк, 2018) тайланд хүмүүн капиталын баялгийг ажиллах хүчний ирээдүйд олох орлогын өнөөгийн үнэ цэн хэмээн тодорхойлжээ. Өөрөөр хэлбэл, улс орны хувьд цалин, хөлс ирээдүйд хэрхэн өөрчлөгдөх таамаглалын тусгал юм. Цалин бага байх нь хүмүүн капиталыг дутуу ашиглаж буйн үр дагавар юм.

<sup>35</sup> Монголын байгалийн капитал нь 2017 онд нийт баялгийн 63 хувийг бүрдүүлж байсан, энэ нь уул уурхайгаас хамааралтай улс орнуудаас хамгийн өндөр үзүүлэлт юм. Гэхдээ үүний үлэмж хэсгийг нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн капитал бүрдүүлж байгаа нь Монгол улс сүүлийн 20 жил сэргээгддэггүй баялгийг түлхүү ашиглаж ирсэнтэй холбоотой. Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн капиталын ашиглалт ийнхүү огцом нэмэгдсэн нь байгалийн капиталын өгөөж өсөхөд нөлөөлөв. Өгөөж 1990 онд ДНБ-ий 7 хувиас сүүлийн жилүүдэд ДНБ-ий 30 хувь хүртлээ өсчээ.

<sup>36</sup> Нийгмийн капитал нь хүмүүн, биет, байгалийн капиталтай нэгэн адилаар эдийн засгийг хөдөлгөгч хүчин зүйлсийн нэг юм. Биет капиталын бүрдэлт, ашиглалт нь эдийн засгийн өсөлтөд шууд нөлөөлдөг бол хүмүүн, нийгмийн болон байгалийн капиталыг зөв удирдан зохицуулж чадвал үр ашиг, технологид нөлөөлөх замаар өсөлтийг шууд бусаар дэмждэг.

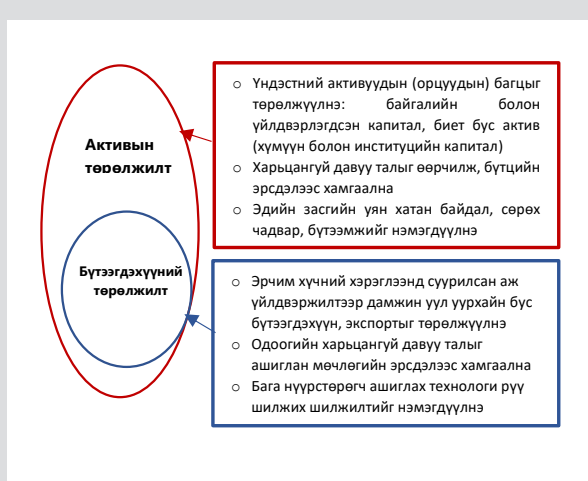


### IV.1.3 Бүтээгдэхүүний төрөлжилт тааруу байна

Монгол Улс өөрийн активын баялгаа төрөлжүүлж чадахгүй байгаа нь үйлдвэрлэл, экспортыг төрөлжүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна (зураг 4.5). Активын төрөлжилт болон экспорт/бүтээгдэхүүний төрөлжилтийн хооронд эерэг хамаарал байгааг зураг 4.6-аас харж болно. Эдийн засгийн төрөлжилтийн үзүүлэлтүүдээр Монгол Улс ижил төстэй улс орнуудын хойно байгааг ч мөн тус зураг харуулна. Экспорт зөвхөн уул уурхайн салбарт төвлөрөөд зогсохгүй ганцхан зах зээлээс хамааралтай болжээ. БНХАУ руу гаргаж буй экспорт 2000-аад оны эхэн үед нийт экспортын 20 хувийг бүрдүүлж байсан бол 2012 онд 90 хувь болтлоо өсчээ. Үүнийг эдийн засгийн төрөлжилтийн индекс ч нотолж байна. Тус индекс нь Монгол Улсын бүтээгдэхүүний сагс бусад улс оронтой харьцуулахад энгийн, болхи байгааг харуулна.<sup>37</sup> Хэдий тийм ч Балассагийн харьцангуй давуу талын индексээс харахад Монгол Улс хэд хэдэн худалдааны секторт, тухайлбал эрдэс баялаг, ноолуур, махан бүтээгдэхүүний салбарт харьцангуй давуу талтай байна (шигтгээ 4.1).<sup>38</sup>

Зураг 4.5

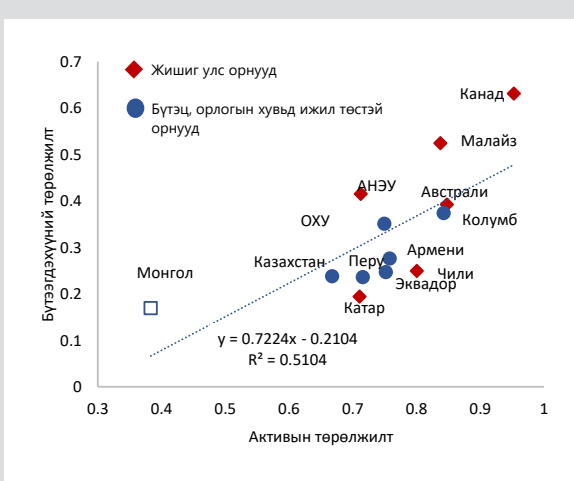
Активын төрөлжилт нь бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг дагуулна



Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2018d)-ны мэдээллийг ашиглав

Зураг 4.6

Монгол Улс актив болон бүтээгдэхүүний төрөлжилтөөр бусад улсаас хоцорч байна



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Активын төрөлжилтийг нийт баялагт байгалийн бус баялгийн капиталын эзлэх хувиар, бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг Фингер-Крейниний индексээр тус тус хэмжив. Фингер-Крейниний индекс нь 0 (бүрэн төрөлжилт)-ээс 1 (төрөлжилт байхгүй) хүртэл утга авах харьцангуй индекс бөгөөд улс орнуудын экспортын бүтцийг харьцуулна. Ингэж харьцуулахдаа тухайн улсын бүтээгдэхүүний экспортын бүтэц нь дэлхийн дунджаас хэр ялгаатайг авч үзнэ. Энд тус үзүүлэлтийг 0=төрөлжилт байхгүй, 1= бүрэн төрөлжилт байхаар параметрийг өөрчилсөн

<sup>37</sup> Энгийн, болхи, цөөн тооны бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг улс оронтой харьцуулахад нарийн төвөгтэй, олон төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг орнууд эдийн засгийн хувьд хөгжингүй эсвэл ойрын хугацаанд хурдацтай хөгжих боломжтой улс байдаг.

<sup>38</sup> Харьцангуй давуу талын индекс нь харьцангуй давуу талтай салбаруудад 1-ээс дээш утга өгнө.

#### Шигтгээ 4.1 Монгол Улсын харьцангуй давуу тал

Монгол Улс уул уурхайн бус хэд хэдэн салбарт (мах, ноолуур, сэргээгдэх эрчим хүч) харьцангуй давуу талтай. Тухайлбал, ноолуурын үйлдвэрлэлээр дэлхийд 2 дугаарт ордог харьцангуй давуу талтай. Өргөн уудам бэлчээр нутаг, цаг агаарын эрс тэс уур амьсгал, хөдөлмөрийн бага зардал зэрэг нь ноос, ноолуур үйлдвэрлэх таатай боломжийг бүрдүүлнэ. Махны үйлдвэрлэлийн хувьд давуу тал нь олон сая малыг өргөн уудам нутагт бэлчээх боломжтойгоос үүдэлтэй. Монгол Улс өөрийн нөхөн сэргээгдэх нар, салхи, усны эрчим хүчийг ашиглах замаар нөхөн сэргээгдэх эрчим хүчний үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх боломжтой. Жилийн 270-300 өдөр нь нарлаг байдаг ба нутаг дэвсгэрийн 10 хувь нь салхины эрчим хүч үйлдвэрлэхэд тохиромжтой. Монгол Улс усны эрчим хүчийг мөн үйлдвэрлэх боломжтой. АНУ-ын нөхөн сэргээгдэх эрчим хүчний эх үүсвэрийн үндэсний лаборатор болон Монголын нөхөн сэргээгдэх эрчим хүчний үндэсний төвийн үнэлснээр нар салхины эрчим хүчний жилийн үйлдвэрлэл 15000 тераватт-цагт хүрэх боломжтой ба энэ нь БНХАУ-ын 2030 онд эрчим хүчний хэрэгцээг бүрэн хангах боломжтой юм.<sup>а</sup> Ийм их боломжийг ашиглаж энэ төрлийн үйл ажиллагаанд түлхэц өгөхийн тулд ложистикийн, санхүүгийн болон эрх зүйн асуудлуудыг шийдвэрлэх шаардлагатай.

**Монгол Улс ноолуурын сектор дахь хэд хэдэн хүндрэл бэрхшээлийг шийдвэрлэх шаардлагатай.** Говь ХК зэрэг цөөн тооны үйлдвэрлэгчид ноолууран утас, сүлжмэл бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа ч үйлдвэрлэгчдийн 2/3 нь анхан шатны бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байна. Үүгээр зогсохгүй жижиг дунд үйлдвэрлэгчид түүхий ноолуур авах, үйлдвэрлэлийн хүчин чадлаа нэмэгдүүлэхэд санхүүгийн хүндрэлтэй тулгарч байна. Бэлчээрийн даац хэтэрч, цаг агаарын өөрчлөлтөөс үүдсэн экологийн эмзэг байдал нь ноолуурын салбарын хөгжлийг хойш нь татахаар байна.

**Мах боловсруулах салбар нь зах зээлийн өндөр төвлөрөл, өрсөлдөөний хомс байдал зэрэг хэд хэдэн бэрхшээлтэй тулгарч байна.** Монголд 2017 оны байдлаар нядалгаа, мах боловсруулах 123 компани байгаагийн 79 нь Улаанбаатар хот буюу төвийн бүсэд, 44 нь хөдөөгүүр байна. Махимпэкс ХК зэрэг томоохон үйлдвэрлэгчид зах зээлийн үндсэн тогтлогчид болдог бол жижиг дунд тоглогчдод бүтээгдэхүүний брэнд бий болгон зах зээлд өөрийн гэсэн байр сууриа олж, өрсөлдөх чадвар дутмаг байна (шигтгээ 4.6).

**Сэргээгдэх эрчим хүчийг ашиглаж эхлэхийн тулд томоохон хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардлагатай.** Монгол Улсын Засгийн газраас энэхүү нөөц боломжийг ашиглах санаачилгыг гаргаж эхэлсэн. Тухайлбал, Эрчим хүчний яамнаас цахилгаан түгээх сүлжээг хувьчилж эрчим хүчийг өндөр хүчдэлийн шугамаар Хойд Азийн орнуудад нийлүүлэх саналыг гаргаад байна. Эдгээр санаачилга нь сэргээгдэх эрчим хүчээр баялаг, Азийн улс орнууд руу эрчим хүч экспортлохоор ажиллаж буй Австрали зэрэг улсын санаачилгатай адил юм. Өвөр Монголын өөртөө засах орон бол БНХАУ-ын салхины эрчим хүчийг үйлдвэрлэхэд хамгийн тохиромжтой бүс бөгөөд эрчим хүчний эрэлт хэрэгцээ өндөр бүс нутгууд руу экспортолдог байна.

*Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд бэлтгэв*

*a. Energy Research Institute National Development and Reform Commission 2015*

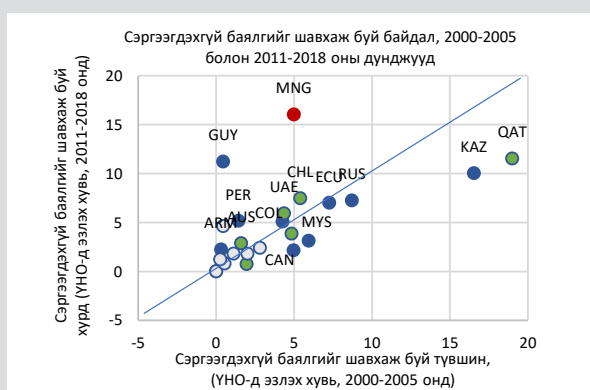
## IV.2 Хүний болон институцийн хөгжилд учирч буй гол бэрхшээлүүд

Монгол Улс уул уурхайн баялгаас хэт хамааралтай, уул уурхайн өгөөж эдийн засагт багагүй хувийг эзэлж байгаа ч баялаг өөрөө хурдтай шавхагдаж байна. Монголын эдийн засгийн өсөлтөд хурдацтай шавхагдаж буй байгалийн баялаг давамгайлж буй тул өнөөгийн өсөлтийн загвар тогтвортой байна гэсэн баталгаа байхгүй. Нөхөн сэргээгдэхгүй баялгийн үндэсний нийт орлого (ҮНО)-д эзлэх хувь 2006-2010 онд хурдацтай өсчээ. ҮНО өсч байгаа ч нөхөн сэргээгдэхгүй баялгийн түүнд эзлэх жин буурахгүй, өндөр хэвээр байна (зураг 4.7).

**Дэлхий даяар нүүрстөрөгч бага ялгаруулах технологид шилжиж буй нь Хятадын нүүрсний эрэлтийг бууруулах тул Монгол Улс уул уурхайн бус баялгаа өргөжүүлэхэд анхаарах шаардлагатай.** Хятад улс 2018-аас 2050 он гэхэд эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нүүрсний хэрэглээг 64 хувиас 30 хувь хүртэл, эрчим хүчний бус үйл ажиллагаанд ашиглаж буй нүүрсний хэрэглээг 19 хувиар тус тус бууруулахаар төлөвлөжээ. Монгол Улс нүүрсний олборлолтоос хэт хамааралтай хэвээр байж, Хятадын нүүрсний эрэлт тогтмол буурах нөхцөлд Монголын экспорт жил бүр 1.1 хувиар, эдийн засгийн өсөлт жил бүр 0.7 хувиар буурах тооцооллыг Ерөнхий тэнцвэрийн тооцооллын загварын симуляциар тооцлоо (зураг 4.8).

Зураг 4.7

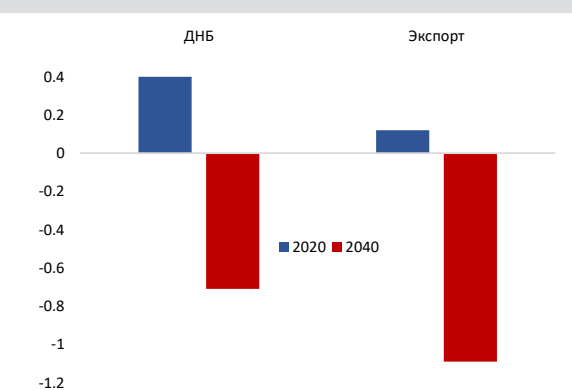
Монгол Улсын байгалийн баялаг бусад орныг бодвол илүү түргэн шавхагдаж байна



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: 45 хэмийн налуу шугамын баруун талд байгаа улс орнуудын баялгаа шавхах хурдац буурсан бол зүүн талд байгаа улс орнуудынх нэмэгджээ. Ихэнх улс орнуудын хувьд налалтын коэффициент 1-тэй ойролцоо байгаа нь сэргээгдэхгүй баялгийн шавхах хурдац 2000–2005, 2011–2018 онд ойролцоо түвшинд байгааг харуулж байна

Зураг 4.8

Хятад цэвэр эрчим хүчний эх үүсвэр рүү шилжиж байгаа нь Монголд сэргөөр нөлөөлөхөөр байна



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо  
Тэмдэглэл: Хятадын эрчим хүч ихээр хэрэглэдэг боловсруулах үйлдвэрлэлийн кокс нүүрсний эрэлтэд гарч буй өөрчлөлт: 2020 онд кокс нүүрсний эрэлт 35 хувиар өссөн ч үүний дараа эрэлт жил бүр нэгж 2.5 хувиар буурна гэж авч үзлээ

Монгол Улс байгалийн баялгийн өгөөжийг үр ашиггүй зүйлд зарцуулж байгаа өнөөгийн нөхцөлд байгалийн баялгаас хараат байдлаа бууруулах нь тулгамдсан асуудал болоод байна. Дор авч үзэж буй хэд хэдэн хүчин зүйлс нь Монгол Улс яагаад байгалийн баялгийн өгөөжийг бусад капиталд, тухайлбал хүний болон нийгмийн капиталд хувиргаж чадахгүй байгааг тайлбарлана. Үүнд: (i) улсаас хүмүүн капиталд оруулж буй хөрөнгө оруулалт нь зохих ажлын байраар баталгаажихгүй байгаа тул боловсон хүчнээ гадагш алдах, эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийн оролцоо буурахад хүргэж байна; (ii) дэд бүтцийн салбарт оруулж буй улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлага сул тул үр ашиггүй байна; (iii) засаглал сул байгаа нь дээр дурдсан саад тотгорыг бий болгож, арилгаж чадахгүй байна.

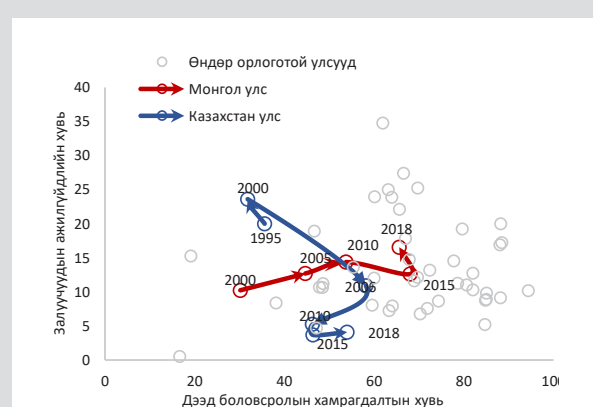
## IV.2.1 Төрөөс хүмүүн капиталд оруулж буй хөрөнгө оруулалт нь ажлын байраар баталгаажихгүй байгаа тул боловсон хүчнээ алдах, эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийн оролцоо сул байхад хүргэж байна

**Хөдөлмөрийн зах үр ашиггүй (тухайлбал, хангалттай цалинтай ажлын байр бий болохгүй) байгаа нь хүмүүн капиталын ашиглалтыг сулруулж байна.** Сүүлийн арван жилд Монгол Улс боловсролын салбартаа үлэмж амжилт олсон. Их дээд сургуульд хамрагдагсдын түвшин 2018 онд 66 хувьд хүрсэн нь хөгжингүй орнуудын дундажтай ойролцоо үзүүлэлт юм. Монгол Улс боловсролын салбартаа амжилт үзүүлж буй ч бүтцийн шинэчлэл хийж чадахгүй байгаа тул чанартай ажлын байр, нэмэлт боломж бий болохгүй байна (Бүлэг 3-ыг үзнэ үү). Иймээс залуучуудын дунд ажилгүйдэл өссөөр байна. БШУ-ны яамнаас мэдээлснээр их, дээд сургууль төгсөгчдийн 40 хувь нь ажил олж чадахгүй байгаа аж (Гантогтох, 2018).<sup>39</sup> Харин Казахстанд дээд боловсролтой иргэдийн тоо өсөхтэй зэрэгцээд ажил эрхлэлт буурч байсан бол дээрх хандлагыг техник мэргэжлийн сургалтын системийг тэлснээр эргүүлж чадсан байна (зураг 4.9).

**Бэлтгэгдэж буй боловсон хүчин болон ажил олгогч нарын эрэлт хооронд ихээхэн зөрүү үүссэн байхаар байна.** Монголын их, дээд сургуулийг төгсөгчдийн дийлэнх хувь нь бизнес болон нийгмийн ухааны чиглэлээр төгсөж байхад эдгээр мэргэжил нь шинжлэх ухаан, технологи, инженерчлэл, болон математикийн чиглэлийг бодвол ажил эрхлэлтийн хувь харьцангуй бага байдаг (зураг 4.10). Түүнчлэн, сургуулиудын зүгээс төгсөгчдөд олгож буй мэдлэг боловсрол нь ажлын байранд тавигдах чадвар, мэргэшлийн шаардлагыг хангахгүй байна. Ажил олгогчдын зүгээс чадварлаг ажилтан хомсдолтой байдаг гэсэн гомдол ихээр гардагаас үзвэл хөдөлмөрийн зах зээл дээр эрэлт, нийлүүлэлтийн зөрүү үүссэн байж болзошгүй юм. “Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан – 2019”-д Монгол Улсын мэргэжлийн боловсролын чанарт 3.7 (7.0 нь хамгийн өндөр) гэсэн үнэлгээ өгч, улмаар нийт 137 улсаас 100 дугаарт жагсаасан байна.<sup>40</sup> Харин төгсөгчдийн ур чадварт 3.5 (7.0 нь хамгийн өндөр) гэсэн үнэлгээ өгснөөр дэлхийд 119 дүгээрт жагссан байна.

Зураг 4.9

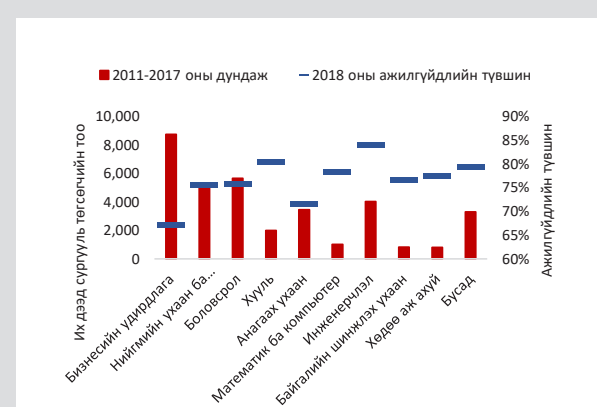
Казахстантай харьцуулбал, Монголд боловсролын өгөөж хязгаарлагдмал - дээд боловсрол эзэмших хувь өндөр ч залуучуудын ажилгүйдлийн түвшин өндөр байна



Эх сурвалж: ДХУ

Зураг 4.10

Монгол залуучууд ажлын байрны олдоц харьцангуй муу салбарыг сонгон суралцах хандлагатай байна



Эх сурвалж: ҮСХ

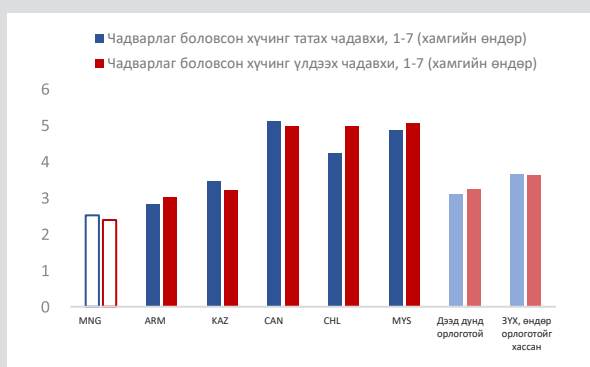
<sup>39</sup> 15-24 насны залуучуудын ажилгүйдлийн түвшин 2008 онд 9.6 хувь байсан бол 2019 онд 16.5 хувь болж огцом өсөв.

<sup>40</sup> Дэлхийн эдийн засгийн форум 2019.

**Чадварлаг ажиллах хүчний гадагшлах урсгал нэмэгдсээр хөдөлмөрийн зах зээл дэх ур чадварын хомсдолыг улам нэмэгдүүлж байна.** “Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан – 2019” –д дурьдсанчлан чадварлаг боловсон хүчинг татах, хадгалж үлдээх Монгол Улсын чадавхи харьцангуй сул байна (зураг 4.11). Эдийн засгийн өсөлтийг хурдасгахад өндөр ур чадвар бүхий боловсон хүчин шаардлагатай хэдий ч өндөр боловсролтой Монголчуудын багагүй хувь нь Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн орнууд болон БНСУ-д шилжин суурьшиж байна. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд руу шилжиж буй Монгол Улсын иргэдийн тоо 2017 оны байдлаар нийт ажиллах хүчний 1.5 хувьтай дүйцэхүйц байв (зураг 4.12).

**Зураг 4.11**

**Чадварлаг боловсон хүчинг татах, хадгалж үлдээх чадавхи, 2019**



Эх сурвалж: ДЭЗФ

Тэмдэглэл: Хамгийн сүүлийн боломжит оны тоон мэдээг үзүүлэв. ARM = Армени; CAN = Канад; CHL = Чили; KAZ = Казахстан; MNG = Монгол; MYS = Малайз

**Зураг 4.12**

**Монгол Улсын иргэдийн ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд руу шилжин гарах урсгал**



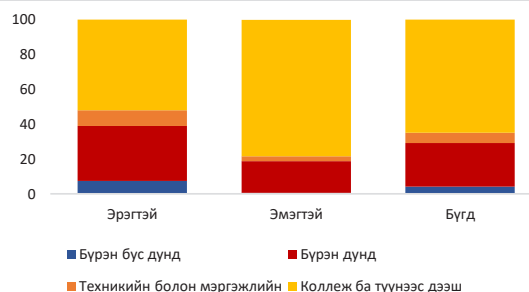
Эх сурвалж: ЭЗХАХБ

**Монгол цагаачдын дийлэнх нь дээд боловсролтой, чадварлаг боловсон хүчнээс бүрдэж байгаа нь өндөр цалинтай ажлын байр байхгүйн улмаас хүний нөөцийн баялгаа бүрэн дүүрэн ашиглаж чадахгүй байгааг илтгэж байна.**

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд руу цагаачлан гарч буй Монголчуудын ихээхэн хувь нь чадварлаг, мэргэшсэн боловсон хүчин байгаа нь гадаад улсууд руу өндөр цалин, илүү боломжийг эрэлхийлэн явдгийг илтгэж байна (зураг 4.13). 2015 оны байдлаар АНУ-д ажиллан амьдарч буй Монголчуудын 24 хувь нь бакалавраас дээш, 35 хувь нь бакалаврын зэрэгтэй байна. Түүнчлэн, цагаачлан гарсан Монголчуудын дунд менежер эсвэл ахлах мэргэжилтний түвшний ажил эрхэлж буй хүмүүсийн эзлэх хувь харьцангуй өндөр байна: Францад 5 хувь, Унгарт 4 хувь, Польшт 10 хувийг эзэлж байна. Харин, мэргэжлийн болон техникийн ажилтнуудын эзлэх хувь Францад 33 хувь, Унгарт 4 хувь, Польшт 67 хувьтай байна.

**Зураг 4.13**

**Цагаачлагч Монголчуудын ихэнх нь өндөр боловсролтой байна**



Эх сурвалж: Энэхүү тайланд зориулан авсан, гадаадад амьдарч буй Монголчуудад чиглэсэн онлайн санал асуулга



Монгол Улс хүмүүн баялгаа бүрэн ашиглаж чадахгүй байгаа нь эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо буурч байгаагаас мөн харагдаж байна. Эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо сүүлийн арван жилийн турш 53 – 56 хувьтай, нам түвшинд байсаар ирсэн бөгөөд сүүлийн жилүүдэд энэхүү үзүүлэлт улам буурч байна (зураг 4.14, 4.15). Хэдийгээр эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо бүх насны бүлгийн хувьд бага үзүүлэлттэй боловч хүйсийн тэгш бус байдал залуу үеийнхний дунд хамгийн өндөр үзүүлэлттэй гарсан байна. Эрэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо 25-29 настнуудын хувьд 87 хувь байхад эмэгтэйчүүдийн оролцоо ердөө 62 хувь байна.

Зураг 4.14

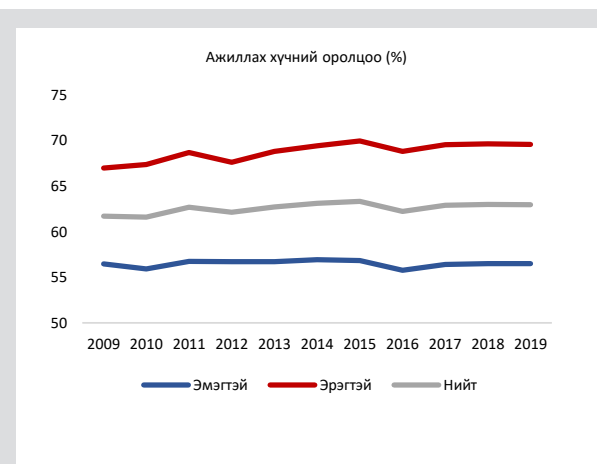
**Зүүн Ази, Номхон далайн болон бусад ижил төстэй улсуудтай харьцуулахад Монголд эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо хамгийн бага байна**



Эх сурвалж: УСХ

Зураг 4.15

**...мөн, энэхүү үзүүлэлт нь 2012 оноос хойш буурсаар байна**



Эх сурвалж: ДХҮ

**Эдийн засгийн төрөлжилт муу байгаа нь эмэгтэйчүүдэд ажил эрхлэх боломж хязгаарлагдмал байгаагийн нэг шалтгаан болж байна.** Монголын эмэгтэйчүүд ихэнх улсын эмэгтэйчүүдийн адил гэр бүлийн гишүүд дунд асрах, гэрийн ажлыг голлон хариуцсан гишүүд юм (Дэлхийн банк 2018g). Түүнчлэн, эмэгтэйчүүд цалинтай ажилд харьцангуй цөөн цагаар ажиллаж, бага цалин авдгаас гадна ялангуяа хөдөө орон нутагт гэрийн ажилд багагүй хугацааг зарцуулдаг.<sup>41</sup> Эрэгтэйчүүдийн тэтгэвэрт гарах нас 60 бол эмэгтэйчүүдийн хувьд 55 байна. Мөн цаашлаад эмэгтэй ажиллах хүчний 10 орчим хувь нь 55 ба түүнээс дээш насныхнаас бүрдэж байна. Эдгээр нийгмийн нормуудыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр эмэгтэйчүүдэд ээлтэй ажиллах орчныг бүрдүүлэхэд хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэгч болон манлайлагч эмэгтэйчүүдийг урамшуулан дэмжих (ялангуяа Бүлэг 3-т бизнес эрхлэгч эмэгтэйчүүд, инноваци хоёрын хоорондын эерэг хамаарлыг олж тогтоосныг харгалзан үзэх), мөн хүйсийн гаралтай цалингийн зөрүүг арилгахад анхааран ажиллах шаардлагатай байна.

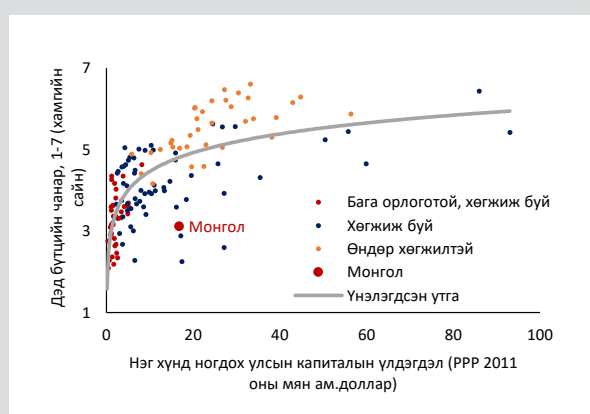
<sup>41</sup> Эмэгтэйчүүд ихэвчлэн худалдаа болон улсын секторт цалин хөлс багатай үйлчилгээний салбарт ажилладаг. Ажиллах хүчний 2018 оны судалгаагаар эмэгтэйчүүдийн цалингийн дундаж орлого эрэгтэйчүүдийнхээс 12 хувиар бага байна.

## IV.2.2 Дэд бүтцийн салбарт хийгдсэн төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлага сул байгаа нь хөрөнгө оруулалтын өгөөж бага байхад хүргэж байна

Монгол улсад баялгийн өгөөжийг үр ашигтай хуваарилах улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын тогтолцоо бүрдээгүй байна. Дэд бүтцэд оруулсан улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлага сул байгаа тул өгөөж багатай байдаг. Бусад улс орнуудтай харьцуулбал Монгол Улс ерөнхий дэд бүтцийн чанараараа нэлээд доогуур үнэлгээ авдаг нь үргүй зардал их байгааг илтгэнэ (зураг 4.16). Институцийн зохицуулалтын тархай бутархай байдал, олон төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг ашиглах зэрэг нь улсын хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг зохицуулах нэгдсэн удирдлагыг бүрдүүлэхэд гол саад болж байна. Авилгатай тэмцэх зохицуулалт сул байгаа нь төсвийн үр ашиггүй зардлын бас нэг шалтгаан юм (зураг 4.17). Улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын индекс нь одоогоор Монгол Улсад нөхцөл байдал хангалтгүй байгааг илтгэж байна. Тухайлбал, улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын сонгон шалгаруулалт болон үнэлгээний үе шатуудад Монгол Улс хөгжиж буй улс орнуудын дунджаас доогуур оноо авсан байна.

Зураг 4.16

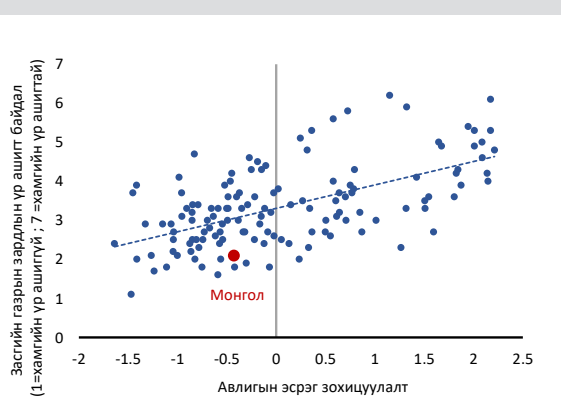
Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашиг сул байна



Эх сурвалж: Дэлхийн банк, ДЗҮ, ДЭЗФ

Зураг 4.17

Үр ашиггүй зарцуулалт нь авлигын эсрэг зохицуулалт сул байгаатай холбоотой



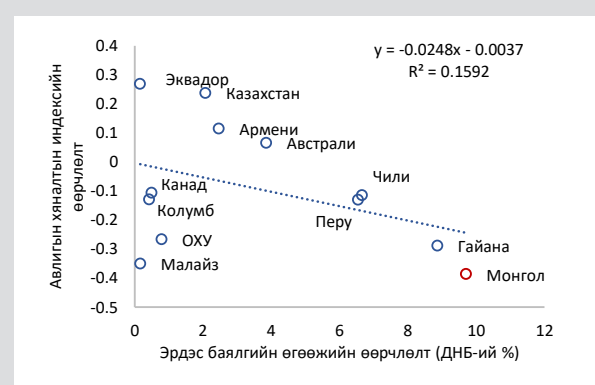
Эх сурвалж: Дэлхийн банк, ДЗҮ, ДЭЗФ

## IV.2.3 Институцийн чанар сайжрахгүй байгаагаас Монголын биет бус баялгийн төрөлжилт хязгаарлагдмал хэвээр байна

Уул уурхайн хэт өсөлтийг даган засаглал доройтсон. Нөөц баялаг ихтэй байх нь нийгэмд хохиролтой, сул ашиг харсан төрөл бүрийн үйл ажиллагааг дагуулахаас гадна зохистой засаглал, дэд бүтэц, институцийн хөгжлийг орхигдуулж, ханш хэт үнэлэгдэхэд хүргэдэг (Auty 1993; Collier 2011). Төр хувийн хэвшлийн ашиг сонирхолд автсан нь авлигын эсрэг хяналт зохицуулалт хийх, шүүх засаглалын бие даасан байдлыг хангах, хүчтэй засаг бүрдүүлж ажиллах чадвар суларсан гэх хүлээлтийг бий болгож байна. Харьцуулалт хийсэн улсуудаас ялгаатай нь Монголын эрдэс баялгийн өндөр өгөөж нь нийгмийн баялгийг бүтээхэд саад учруулсан мэт харагдаж байна (зураг 4.18, 4.19). Зохисгүй засаглал ноёрхох нь уул уурхайн салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг түрэн шахаж, уул уурхайн гэрээ хэлэлцээр ашиггүй болоход хүргэдэг. Мөн цаашлаад, уул уурхайн бус салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг бууруулж, хүмүүн капиталыг дутуу ашиглах явдлыг нэмэгдүүлж, улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын сул талыг дэврээдэг. Түүнчлэн, бодит ханш чангарч, хэлбэлзэл нэмэгдэхэд олон улсад өрсөлдөх чадвар, хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийн хүлээлтэд нөлөөлдөг тул баялгийн хараал нь тогтвортой ажлын байр бий болгоход саад учруулдаг.

Зураг 4.18

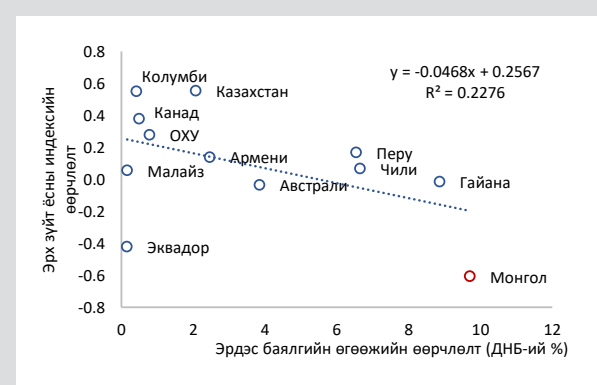
Авлигын эсрэг сул зохицуулалт нь эрдэс баялгийн өндөр өгөөжтэй холбоотой



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Зураг 4.19

Хууль, эрх зүйн сул зохицуулалт нь эрдэс баялгийн өндөр өгөөжтэй холбоотой

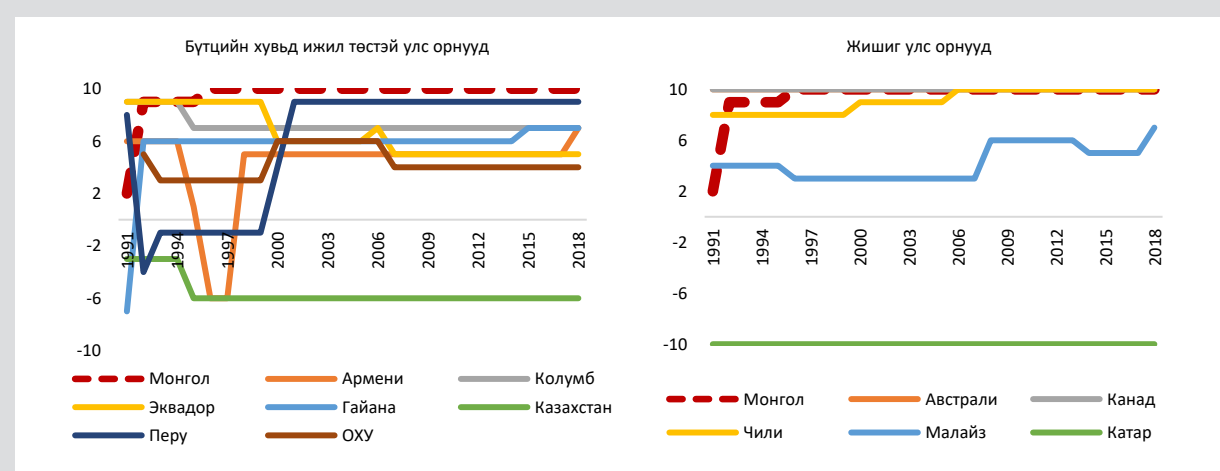


Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцоо

Монгол Улсын хөгжлийн замналд 1990 оноос хойшхи онцлох томоохон үйл явдлын нэг бол эрх чөлөөт ардчиллын ялалт байлаа. Полити IV төслийн Полити2 хувьсагч болох ардчиллын индексээр Монгол Улс бусад ижил төстэй улс орнуудын дунд ардчиллыг бүрдүүлсэн цорын ганц улс болж, Австрали, Канад, Чили зэрэг улсуудын эгнээнд элсэж байна (зураг 4.20).<sup>42</sup> Хэрэв газарзүйн байршлыг харгалзан үзвэл энэ нь тийм ч жижиг ололт биш юм. Монгол Улсын ардчилал, эрх чөлөөний үзүүлэлтийг Freedom House судалгааны байгууллагаас мөн сайшаан үнэлсэн байдаг. Австрали, Канад, Норвеги, АНУ-ын туршлагаас үзвэл, хүчирхэг ардчиллын тогтолцоо нь байгалийн баялгийг үр ашигтай, тэгш шударга удирдаж, улмаар эдийн засгийг төрөлжүүлж, байгалийн баялагт хэт түшиглэхээс зайлсхийх боломжийг олгодог байна.

Зураг 4.20

Монгол Улс ижил төстэй орнуудтай харьцуулахад эргэлт буцалтгүй ардчиллыг бүрдүүлсэн цорын ганц нь болж байна



Эх сурвалж: Полити IV төсөл  
Тэмдэглэл: Босоо тэнхлэгт Полити2 индексийг үзүүлэв (-10-аас +10-ын хооронд хэлбэлзэнэ). ЗАНД-н орнуудын тоон мэдээ байхгүй

<sup>42</sup> Полити2 хувьсагч нь ардчилсан улс орны засаглалын хэд хэдэн шинж чанарыг автократ улсынхтай харьцуулан харуулдаг (Полити IV төсөл 2019).

**Хоёр том гүрний хооронд орших Монгол Улс чөлөөт ардчиллыг бүрдүүлж чадсан амжилтандаа тулгуурлан активын болон бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг бий болгох боломжтой.** Ардчилал нь эгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлснээр том хэмжээний авилга, төр хувийн ашиг сонирхолд автах эрсдэлийг бууруулдаг тул маш том давуу тал болж болно. Гэвч, энэ нь баталгаатай биш, учир нь элитүүд сонгогчдын саналыг худалдан авах боломжтой бөгөөд энэ нь богино хугацаанд нөхцөл байдлыг сайжруулах хэдий ч нөгөө талаар эдийн засгийн хэлбэлзлийг нэмэгдүүлж, урт хугацааны үр ашгийг бууруулдаг. Монгол Улсын хувьд энэхүү эрсдэлээс зайлсхийж чадаагүй байна. Гэхдээ, ил тод байдлыг сайжруулж, одоогийн засгийн газрын 2016 оноос хойш бэлэн мөнгө тараахгүй ажиллаж байгаа (КОВИД-19-тэй холбоотой зардлыг эс тооцвол) зарчим дээр үндэслэн энэхүү циклийг эвдэх боломжтой харагдаж байна. Дараах бодлогын зөвлөмжид энэхүү санааг дэлгэрүүлээ.

### **IV.3 Бодлогын тэргүүлэх чиглэл – Байгалийн баялгаас хэт хараат байдлаа бууруулах**

Монгол Улс хүмүүн капиталгаа үр дүнтэй ашиглаж, институцийн капиталыг бүрдүүлж чадаагүйн шалтгааныг ур чадвар/боловсрол болон хөдөлмөрийн зах зээлийн хооронд үүссэн эрэлт нийлүүлэлтийн зөрүү, мөн ур чадвартай боловсон хүчний гарах урсгал зэрэг хэд хэдэн хүчин зүйлээр тайлбарлана. Үүний зэрэгцээ, авлигын эсрэг хяналт зохицуулалт болон эрх зүйт ёс сул байгаа нь дээрх хүчин зүйлсийг дэврээж байна. Иймд, эдгээр асуудлын хүрээнд дараах гол санааг агуулсан бодлогын зөвлөмжүүдийг санал болгож байна. Үүнд: (i) хүмүүн капиталын ашиглалтыг нэмэгдүүлэх, цагаачлалын асуудлаар баримтлах бодлогыг сайжруулах замаар өндөр ур чадвартай боловсон хүчинг татах, хадгалан үлдээх; (ii) ил тод байдал болон төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх замаар институцийн чанарыг сайжруулах.

#### **IV.3.1 Хүмүүн капиталд хөрөнгө оруулах, түүний ашиглалтыг сайжруулах**

*Боловсролын чанар болон шинжлэх ухаан, технологи, инженерчлэл, математикийн салбарт чиглэсэн хүний нөөцийн хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулах*

**Хүний нөөцийн хөгжлийн төлөвлөгөө нь төр, хувийн хэвшил (их, дээд сургуулиуд хамрагдана) хоорондын уялдааг сайжруулах, боловсрол, сургалтын хөтөлбөрүүдийг зах зээлийн эрэлт, хэрэгцээтэй нийцүүлэх бодлогын гол хэрэгсэл болох юм.** Тус төлөвлөгөөний дагуу төрөөс боловсролын байгууллагуудын эрэлт, хэрэгцээг олгож буй боловсролын төрөл болон бүс нутгаар ангилан тооцож, нийлүүлэлтийн чадавхийг оношлон тогтоох боломжтой. Хувийн хэвшлийн мэргэшил, ур чадварын эрэлтийн дүн шинжилгээ болоод ажиллах хүчний бүс нутгийн тархалтанд суурилан төрөөс боловсрол, сургалт, хөдөлмөр, ажил эрхлэлтийн талаар авч хэрэгжүүлэх бодлогуудад тодорхой зорилго, зорилтыг тавьж ажиллах нь зүйтэй. Төлөвлөх үйл явцад салбар болон мэргэшлээр эрэлт, нийлүүлэлтийн зөрүүг тодорхойлон нөөц баялгийн хуваарилалтыг илүү үр ашигтай хийх, боловсрол болон сургалтын хөтөлбөрийн шинэчлэл хийхэд чиглүүлэх нь зүйтэй.

*Боловсрол, сургалтын чанарыг дээшлүүлэхийн тулд чанарын хяналтын хатуу тогтолцоог бүрдүүлэх*

**Монгол Улс боловсрол, сургалтынхаа чанарыг дээшлүүлэхийн тулд чанарын хяналтын хатуу тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай.** Хамгийн доод шалгуурыг хангаагүй боловсролын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зогсоох, эсвэл арай доогуур түвшний, өөр төрлийн боловсролын байгууллага болгон өөрчлөх арга хэмжээг авах

шаардлагатай. Тухайлбал, дээд боловсролын түвшинд аливаа их, дээд сургууль оюутнуудыг зохистой сургалт, боловсролын хөтөлбөрөөр хангаж чадаж байгаа эсэхт дотоодын болон гадаадын мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн бие даасан агентлаг үнэлгээ өгч болох юм. Аль нэг дээд сургуулийн хөтөлбөр уг үнэлгээг давахгүй тохиолдолд тус сургуульд дараагийн үнэлгээ хүртэл үйл ажиллагаагаа сайжруулах хугацаа олгож, дахин үнэлгээгээр хангалттай ахиц, дэвшил гаргаагүй бол бүтцийн өөрчлөлт хийх эсвэл татан буулгах арга хэмжээ авна.<sup>43</sup> Техникийн болон мэргэжлийн сургалт олгох байгууллагуудын хувьд бие даасан мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн баг боловсролын хөтөлбөр, менежмент, сургалтын үр дүнг үнэлж ажиллана. Шийдвэр гаргах үйл явц нь стандартчилсан хяналтын жагсаалт юм уу онооны системд суурилсан байхаас гадна харилцан хамааралтай этгээдийн нөлөө орохоос сэргийлэх зорилгоор гадны мэргэжилтнүүдийг оролцуулах шаардлагатай. Мөн Казахстан улсын залуучуудын ажил эрхлэлтийг дэмжсэн туршлагаас суралцаж болох юм (дээр дурьдсан).<sup>44</sup>

*Ур чадварын нийцтэй байдлыг сайжруулахад хувийн секторыг оролцуулах (их, дээд сургуулиуд, дотоод гадаадын хөрөнгө оруулагч нартай хэлэлцүүлэг хийх)*

**Боловсролын байгууллагуудад зах зээлд нийцсэн сургалтын хөтөлбөр боловсруулах, төгсөгчдийг ажлын байранд илүү сайн бэлтгэхэд нь туслах зорилгоор их сургуулийг чиглэл салбартай нь холбосон холбоос хөтөлбөрийг боловсруулан хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.** Боловсролын байгууллага болон хувийн хэвшил хоорондын харилцаа, хамтын ажиллагааг сайжруулах нь аль аль талдаа ашиг тустай тул энэ чиглэлээр төрөөс тохиромжтой санхүүгийн хөшүүргийг бий болгож болно. Мөн их, дээд сургуулиудын бизнесийн салбарын лидерүүд сургалтын хөтөлбөрөө боловсруулахдаа өөрийн түншүүдийн саналыг авч болно. Хувийн хэвшлийн салбар болон их дээд сургуулиуд судалгаа, хөгжүүлэлт хийхэд хамтран ажиллах, мөн ирээдүйн болон одоогийн ажилтнуудаа гэрээт сургалтанд хамруулах байдлаар энэхүү хөтөлбөрийн ашиг тусыг хүртэх боломжтой.

*Ирээдүйн хэрэгцээнд тулгуурласан сургалтын хөтөлбөр боловсруулах*

**Бодлого боловсруулагчид болон багш нарт хувьсан өөрчлөгдөж буй нийгэм, эдийн засгийн эрэлт хэрэгцээнд түргэн дасан зохицох шаардлага тулгарч байна.** ЭЗХАХБ-аас саяхан сайн боловсролыг илтгэх үндсэн чадамжуудыг шинэчлэн баталсан. Амжилт бүтээлтэй амьдрах, сайн сайхан нийгмийг бүрдүүлэхэд шаардагдлагатай ур, чадамжуудыг тодорхойлох зорилгоор 1997-2003 оны хооронд боловсруулж байсан *Чадамжийн тодорхойлолт ба сонголт: Онолын ба үзэл баримтлалын суурь (DeSeCo) төслийг* одоо *Боловсрол ба чадвар 2030* төсөл орлох болоод байна. Шинэ төслийн хүрээнд, ЭЗХАХБ-аас үндсэн сэдвүүдийг чадамж, мэдлэг, ур чадвар, хандлага гэж ангилан, “Эрдэм мэдлэгийн луужин 2030” хэмээх гарчигтай нийтэлсэн нь сургалтын хөтөлбөрт тусгагдахаар хүлээгдэж байна. Дэлхийн эдийн засгийн форумаас мөн үйлдвэрлэлийн дөрөвдүгээр хувьсгалын үед өндөр эрэлттэй байх ур чадвар, чадамжийн жагсаалтыг нийтэлсэн байна (шигтгээ 4.2).

<sup>43</sup> Засгийн газар ийм төрлийн үнэлгээг хийдэг ч үүнийг хариуцсан хороо нь бие даасан, мөн дотоод, гадаадын мэргэжилтнүүдээс бүрдэх нь зүйтэй.

<sup>44</sup> Дэлхийн санхүүгийн хямралын дараа Казахстаны удирдлагууд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын дэмжлэгтэйгээр “Бүс нутгийн санхүүжилт, дахин сургалтын стратеги”-г авч хэрэгжүүлсэн. Тус стратегийн зорилго нь: (i) богино хугацаатай ажлын байраар хангах, олон нийтийн ажил болон бусад нийгмийн хөтөлбөрийн хүрээнд ажлын байр үүсгэн нэмэгдүүлэх замаар ажилгүйдлийн өсөлтийг сааруулах; (ii) тогтвортой хөгжлийн суурь нөхцөл болгон нийгмийн дэд бүтэц, институцийг шинэчлэн сэргээх зэрэгт оршиж байсан юм. Тус хөтөлбөрийн хүрээнд мөн мэргэжлийн сургалт, дахин сургалт, залуусын дадлагын ажил зэрэгт хамрагдах боломжтой байсан (ОУВС 2014).



#### Шигтгээ 4.2 Мэдлэг, чадамжийг сайжруулах талаар ЭЗХАХБ болон Дэлхийн эдийн засгийн форумаас өгсөн чиглэл

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Эрдэм мэдлэгийн луужин 2030 хөтөлбөр<sup>a</sup> нь дараах бүлгүүдээс бүрдэнэ:

- Хувьсал дагуулах чадамжууд: Шинэ үнэт зүйл үүсгэн бий болгох, хурцадмал болон мухардмал байдалд талуудыг эвлэрүүлэн зуучлах, хариуцлага хүлээх
- Мэдлэг: Шинжлэх ухааны салбарын, салбар хоорондын, танин мэдэхүйн, үйл ажиллагааны
- Ур чадвар: Танин мэдэхүйн болон метакогнитив, нийгмийн болон сэтгэл хөдлөлийн, практикийн болон биеийн хүчний
- Хандлага ба үнэт зүйлс: Хувийн үнэт зүйлс, нийгмийн үнэт зүйлс, нийтийн үнэт зүйлс, хүн төрөлхтний үнэт зүйлс.

Дэлхийн эдийн засгийн форумаас гаргасан 2022<sup>b</sup> онд өндөр эрэлттэй байх ур чадвар, чадамжуудын жагсаалт:

- Аналитик сэтгэхүй ба инноваци
- Идэвхтэй суралцах ба суралцах стратегиуд
- Бүтээлч чадвар, анхдагч байх, санаачилга гаргах
- Технологийн загвар, программчлал
- Шүүмжит сэтгэхүй ба дүн шинжилгээ
- Төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэх
- Манлайлал ба нийгмийн нөлөөлөл
- Сэтгэл хөдлөлөө удирдах
- Ятгах, асуудлыг шийдвэрлэх, шинэ санаа гаргах
- Системийн дүн шинжилгээ ба үнэлгээ

Эх сурвалж: а. ЭЗХАХБ 2019; б. ДЭЗФ 2018

#### Эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоог нэмэгдүүлэх

**Эмэгтэйчүүдийн ажил эрхлэлтийг дэмжихэд нэгдсэн цогц бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай.** Үүнд: (i) чанар сайтай, боломжийн үнэтэй бага насны хүүхэд асрах үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх (Martinez and Peticara 2017);<sup>45</sup> (ii) ажил хайх мэдээллийн технологийн хангамжийг сайжруулах, уян хатан ажлын нөхцлөөр хангах боломжийг нэмэгдүүлэх; (iii) боловсролын тогтолцоог сайжруулж, эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийг хөдөлмөрийн захад оролцох тэгш боломжоор хангах; (iv) тэтгэврийн насыг нэмэгдүүлэх (2018 оны шинэчлэлд тусгасан байсан ч хожим нь эргүүлэн татсан); (v) жендерийн мэдрэмжтэй төсвийг хэрэгжүүлэх (шигтгээ 4.3). Энэхүү цогц бодлогыг хөдөлмөрийн зах зээл дээр үүссэн доголдлыг засан залруулах, ажлын байр нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээтэй зэрэгцүүлэн хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

<sup>45</sup> Чили улсад 6-13 настай хүүхдүүдийг өдөр өнжүүлэх асаргаанд хамруулснаар ажил эрхлэлтийг 5 хувиар, ажиллах хүчний оролцоог 7 хувиар нэмэгдүүлсэн болохыг тогтоосон (Martinez and Peticara 2017).

### Шигтгээ 4.3 Жендерийн мэдрэмжтэй төсөв ба эмэгтэйчүүдийн ажиллах хүчний оролцоо

Хүйсийн ялгаатай байдлыг бууруулахын тулд төрөөс тодорхой зорилтот арга хэмжээг авч ажиллахад нөөц бололцоогоо байнга дайчлах шаардлагатай бөгөөд зөвхөн нэг салбарын яам дангаараа хэрэгжүүлэхээс илүү өргөн цар хүрээтэй асуудал юм.

Жендерийн мэдрэмжтэй төсөв (ЖМТ) нь НҮБ-ийн Эмэгтэйчүүдийн байгууллага (Нэгдсэн Үндэсний Жендерийн Тэгш Байдал, Эмэгтэйчүүдийг Дэмжих Байгууллага), Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сан (ОУВС)<sup>а</sup> зэрэг олон улсын байгууллагуудын сайшаал, дэмжлэгийг хүртсэн хэрэгсэл бөгөөд олон талын ач холбогдолтой. Жишээ нь, ЖМТ-ийн тусламжтайгаар салбаруудад хүйсийн ялгаатай байдал үүссэн эсэхийг тогтоож, төсвийн санхүүжилтээр хэрэгжүүлж буй бодлого, хөтөлбөр, арга хэмжээнүүд хүйсийн ялгаатай байдлыг бууруулахад хувь нэмэр оруулж байгаа эсэхийг үнэлэх боломжтой.

Монгол Улсын Засгийн газар (МУЗГ) төрийн санхүүгийн удирдлага (ТСУ)<sup>б</sup>-даа ЖМТ-ийг нэвтрүүлэхээр зорин ажиллаж байна. Энэхүү үйл явцад Сангийн яам (СЯ) болон Жендерийн тэгш эрхийн үндэсний комисс манлайлах үүргийг гүйцэтгэж, Үндэсний статистикийн хороотой хамтран ажиллах юм. МУЗГ-аас ТСУ-ын талаар баримтлах стратеги ба үйл ажиллагааны төлөвлөгөө (2018-2022)-г хэрэгжүүлэн ажиллаж байгаа бөгөөд төсөв боловсруулах үйл явцад ЖМТ-ийн тогтолцоог суулгахаар уг төлөвлөгөөнд тусгаад байна. МУЗГ-ын баримталж буй энэхүү аргачлал нь олон улсын шилдэг туршлагатай (жишээ нь, Австри улс, БНСУ, Серб улс) нийцтэй байна. МУЗГ нь СЯ болон хоёр салбарын (БШУ болон ХНХ-ын) яамдаар дамжуулан ЖМТ-ийг туршилтаар хэрэгжүүлж эхлээд байгаа ба 2021 оны эцэс гэхэд улсын төсвийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх төлөвтэй байна.

ЖМТ-ийг нэвтрүүлснээр улсын хөрөнгө санхүүг илүү үр ашигтай, үр нөлөөтэй, тэгш шударгаар зарцуулах боломжтой болохын зэрэгцээ Монгол Улсад ажиллах хүчний оролцоо буурахад хүргэж буй зарим асуудлуудыг шийдвэрлэх боломжтой болно. Эдгээрт ур чадварын зөрүү, ажлын байран дээр залуу эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах, хүүхэд, өндөр настнуудын асаргааг ихэвчлэн эмэгтэйчүүд хариуцдаг байх, боломжийн үнэтэй ясли, цэцэрлэгийн хүрэлцээгүй байдал, өндөр настнуудын асрамж, сувиллын үйлчилгээ хангалтгүй, ажлын байрны хомсдол, бизнес эхлүүлэхэд хөрөнгө хүрэлцэхгүй байх, гэр бүлийн дэмжлэг дутмаг, цалин бага төдийгүй хүйсээс хамаарсан цалингийн зөрүүтэй, нийгэм дэх жендерийн нормууд зэрэг асуудлууд хамаарна.

*Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд бэлтгэн нэгтгэв.*

*Тайлбар: а. Төрийн санхүүгийн шинэчлэлийн хүрээнд сүүлийн 10 жилийн хугацаанд ЖМТ-д ихээр анхаарал хандуулах болсон ба НҮБ-ийн Эмэгтэйчүүдийн байгууллага (<https://gender-financing.unwomen.org/en>), Дэлхийн банк (<http://boost.worldbank.org/tools-resources/topics/general-techniquetopics/gender-budgeting>), Олон улсын валютын сан (ОУВС) зэрэг олон улсын байгууллагуудын сайшаал, дэмжлэгийг хүртээд байна. “ОУВС ба Жендерийн тэгш байдал - Өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх нь” сэдэвтэй 2019 оны 2 дугаар сарын нийтлэлд макро эдийн засгийн бодлого, төрийн санхүүгийн шинэчлэлийн хүрээнд жендерийн асуудалд улам их ач холбогдол өгөх тухай дурьдсан байна (<https://www.brettonwoodsproject.org/2019/02/the-imf-and-gender-equality-operationalising-change/>). б. Сангийн яамнаас ЖМТ-ийг онцлон чухалчилсан жендерийн стратегийг боловсруулсан.*

**Шилжих хөдөлгөөн нь хүмүүн капиталын хуримтлал бий болгоод зогсохгүй чадварлаг боловсон хүчин гаднаас эргэн ирэхэд эдийн засгийн томоохон үр өгөөжийг бий болгодог.** Жишээлбэл, 2011 онд Talent Corporation Malaysia Berhad (TalentCorp) агентлагийн нэвтрүүлсэн “Эргэн ирж буй мэргэжилтнүүд” хөтөлбөр нь тухайн улсад хэрэгцээтэй байсан ур чадвар бүхий боловсон хүчинг татах маш үр дүнтэй арга хэмжээ болсон хэмээн Дэлхийн банк онцлон дурьдаж байсан. Тус хөтөлбөр нь өндөр орлоготой улс орны тоонд багтах Малайз улсын төлөвлөгөөнд стратегийн чухал ач холбогдолтой байсан юм. TalentCorp агентлаг нь Малайз улсын боловсон хүчний хэрэгцээг тодорхойлсны үндсэн дээр гаднаас шилжин ирж буй боловсон хүчинд эргэн ирж, ажилд ормогц нь дөрвөн төрлийн хөнгөлөлт, урамшуулал олгох хөтөлбөр боловсруулсан. Эдгээр нь: (i) эхний таван жилд стандартын дагуу шатлалтай татвар ногдуулахгүй, тогтмол орлогын албан татвар ногдуулах; (ii) тээврийн хэрэгсэл худалдан авахад татвараас чөлөөлөх; (iii) гадаадын харьяалал бүхий эхнэр/нөхөр, хүүхдүүдэд оршин суух эрхийг шууд олгох; (iv) Малайз руу эргүүлэн авч ирсэн хувийн өмч хөрөнгийг татвараас чөлөөлөх зэрэг дөрвөн төрлийн хөнгөлөлт, урамшуулал байв. “Эргэн ирж буй мэргэжилтнүүд” хөтөлбөр нь боловсон хүчний эх орондоо эргэн ирэх магадлалыг 40 гаруй хувиар нэмэгдүүлж, эргэн ирсэн хүн тус бүрийн төсөвт оруулах цэвэр нөлөө нь 27,000 рингитээр үнэлэгдэж, Малайз улсын хувьд зардал бус их хэмжээний ашиг өгөөж дагуулсан юм (шигтгээ 4.4).

**Монгол Улс чадварлаг цагаачдын туршлага, сэтгэлгээний нээлттэй байдал, нөү-хау зэргээс өгөөж хүртэх боломжтой.** Ингэхийн тулд гадаадад амьдарч буй Монголчууд дундаас чадварлаг боловсон хүчинг татах арга хэмжээг авах шаардлагатай байна. Гэхдээ ямар нэгэн бодлогын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн даруйд чадварлаг хүмүүс олноороо эргэн ирнэ гэж хүлээх нь үнэмшилгүй юм. Үүний оронд, гадаадад амьдарч буй Монголчуудтайгаа холбоо тогтоон, тэднийг Монгол Улсын хөгжлийн төлөө хүчин зүтгэх үйлсэд хамтрагч болгох нь чухал юм. Иймэрхүү алхам нь тогтвортой, бодит үйл ажиллагаагаар баталгаажих нь зүйтэй.

#### **Хэрэгжүүлж болох бодлогын арга хэмжээ:**

- (i) Цагаачид, гадаадад оршин сууж буй иргэдийн асуудлыг хариуцсан салбар агентлаг байгуулж, ажиллуулах. Тус агентлаг нь гадаадад оршин суугч иргэдийн дунд уулзалт зөвлөгөөн зохион байгуулахад газарзүйн хувьд таатай байршилд байх хэрэгтэй.
- (ii) Монголчууд олноор оршин сууж буй улс орнууд дахь нийт Монгол иргэдийн тоо, орлого, хүний нөөц, санхүүгийн баялаг зэргийг тооцоолон тогтоох.
- (iii) Гадаадад боловсрол эзэмшсэн оюутнуудыг эргэн ирэхэд дэмжлэг үзүүлэх, мэдлэгийн солилцоо хийх сүлжээг үүсгэх (Pack and Page 1994), эдийн засгийн гол секторуудад (жишээлбэл, харилцаа холбоо, боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт) ментор-ивээн тэтгэгчийн загварыг хөгжүүлэн нэвтрүүлэх замаар гадаадад оршин сууж буй Монгол иргэдээс ирэх технологи, ур чадварын урсгалыг түргэсгэх.
- (iv) Монгол Улсын хөрөнгө, санхүүгийн зах зээл, хөрөнгө оруулалт, хоёр талт худалдааг хөгжүүлэхэд гадаадад амьдарч буй иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх.

**Гадаадад амьдарч буй Монголчууд өөрийн улстай худалдаа, бизнес хийж хэвшсэний дараа эргэн ирэх, дахин суурьших зэрэг нь дараагийн алхмууд юм.** Мэдлэг, ур чадварын дотогшлох урсгалыг дэмжихийн тулд Малайз Улсын туршлагын дагуу эх орондоо эргэн ирж буй иргэдэд хөшүүрэг болох хэд хэдэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Эдгээр хөшүүрэгт татвар, орон сууц, хүүхдүүдийг чанартай

боловсролоор хангах, өмч хөрөнгөө шилжүүлэхэд саадгүй байх, гадаад эхнэр/нөхөр, гадаадад төрсөн иргэн бус хүүхдүүдэд байнгын оршин суух зөвшөөрөл олгох, давхар иргэншилтэй болох зэрэг орж болно.

#### **Шигтгээ 4.4 Чадварлаг боловсон хүчинг татсан Малайз улсын туршлагаас суралцах боломж**

Өндөр ур чадвар бүхий цагаачдыг эргүүлэн татаж, ур чадварын зөрүүг нөхөхийн тулд Малайз Улсын Засгийн газраас *Ур чадварт суурилсан оршин суух үнэмлэх (RP-T)* хэмээх хөтөлбөрийг 2011 оны 4 дүгээр сард нэвтрүүлсэн. Тус хөтөлбөрийн хүрээнд дараах 6 төрлийн урамшууллыг олгож байсан: (i) Малайз улсад 10 жил хүртэлх хугацаанд ажиллаж, амьдрах эрх; (ii) оршин суух үнэмлэхээ шинэчлэхгүйгээр ажил олгогчийг солих эрх; (iii) эхнэр/нөхөр болон 18-аас доош насны хүүхдүүдэд RP-T хараатын үнэмлэх авах эрх; (iv) 18-аас дээш насны хараат гишүүд, хадам эцэг, эхэд тав хүртэлх жилийн хугацаатай нэг жил тутамд сунгагдах айлчлалын үнэмлэх авах эрх; (v) эхнэр/нөхөр нь ажил эрхлэх үнэмлэх авахгүйгээр ажил хайх эрх; (vi) эхнэр/нөхөр болон 18-аас доош насны хүүхдүүд Малайз улсад суралцах боломж.

Дэлхийн банкны тооцоолсноор, ижил түвшний ажил эрхэлдэг Малайз улсын иргэдтэй харьцуулбал RP-T хөтөлбөрийн хүрээнд эргэн суурьшигсад 4.3 дахин, Эргэн ирж буй экспертүүд хөтөлбөрийн хүрээнд эргэн суурьшигсад 2.3 дахин өндөр цалин авдаг нь эдгээр хөтөлбөрүүд өндөр ур чадвар бүхий боловсон хүчинг онилж чадсан, мөн ажил олгогчид олон улсын туршлагыг өндрөөр үнэлдгийг илтгэж байна.

*Эх сурвалж: Дэлхийн банк 2015b; Del Carpio et al. 2016*

### **IV.3.2 Институцид хөрөнгө оруулах**

*Ил тод байдал, эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх*

**Монгол Улс уул уурхайгаас оюун ухаанд шилжихийн тулд төрийн байгууллагуудын ил тод байдал болон эгэх хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлагатай.** Байгалийн нөөцөөр баялаг улсын хувьд Монгол Улс бусад байгалийн нөөц ихтэй улс орнуудын жишгийг даган, олборлох үйлдвэрлэлээс олсон орлогыг урт хугацааны өсөлтөд үр ашигтай зарцуулах институцийг бүрдүүлэх шаардлагатай.

**Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС)-ыг хурдасгах.** ОУИТБС нь 2006 оноос хойш ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх хүрээнд дорвитой ололтуудыг дагуулсан. Гэсэн хэдий ч, энэхүү санаачилга нь олборлох үйлдвэрлэлийн нэмүү өртгийн сүлжээн дэх хамгийн ноцтой бөгөөд маргаантай асуудал болох компаний тодорхой бус байдал (өмчлөл, лиценз, бараа бүтээгдэхүүний худалдаа г.м)-д түлхүү анхаарах шаардлагатай байна. Ингэхийн тулд дараах арга хэмжээг авах нь зүйтэй:

- (i) Ашигт малтмалын салбар дахь өнөөгийн хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах, ОУИТБС болох олборлох үйлдвэрлэлийн тухай шинэ хууль батлах.
- (ii) ОУИТБС-ын хүрээнд тогтмол гаргадаг мэдээллийг (мөн төсвийн ил тод байдлын тухай бусад мэдээлэл) ил тод нийтлэх үйл явцыг сайжруулах нь тус салбар дахь хууль бус үйл ажиллагаа, авилгын талаар мэдээллийг ил тод болгож, хөрөнгө санхүүгийн шилжүүлэг, түүнтэй холбоотой эрсдэлийг онцлон тодорхойлоход чухал үүрэгтэй.

- (iii) Олон талт оролцооны дүрмийг сахиулж, ОУИТБС-ын гурван талт шинж чанарыг бэхжүүлэх зорилгоор талуудын уялдаа холбоог сайжруулах шаардлагатай. Учир нь эдгээр гурван тал (засгийн газар, компани, иргэний нийгэм) нь тус бүрийн ашиг сонирхлын хүрээнд санаачилгын хэрэгжилтийг өөр өөр чиглэлд татаж байна. Иргэний нийгмийн байгууллагуудын манлайлал, хяналтын чадавхийг дэмжсэнээр засгийн газрын болон хувийн хэвшлийн ашиг сонирхлыг хянах боломжтой.

Засгийн газрын шинэчлэлийн манлайлагчид, эгэх хариуцлага тооцох агентлагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, хувийн хэвшил, салбар дамнасан олон улсын хөгжлийн агентлагуудыг хамарсан **үндэсний ил тод байдал, эгэх хариуцлагын эвсэл байгуулах замаар байгалийн нөөцийн удирдлагын ил тод байдлыг сайжруулах**. Ардчиллыг эрхэмлэгч Монгол Улсын хувьд ил тод байдал, эгэх хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх нь томоохон давуу тал болох бөгөөд эдгээр давуу талаа ашиглах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

#### *Улсын хөрөнгө оруулалтын тогтолцоог шинэчлэх*

Улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын шинэ тогтолцоо нь санхүүжилтийн эх үүсвэр, түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгслээс үл хамааран төсвийн хөрөнгө оруулалтын бүх салбарт нэгдсэн, чанарт суурилсан, нэг орц бүхий удирдлагыг бий болгоход чиглэсэн тогтолцоо юм. Үүнд дараах арга хэмжээ багтана:

**Хөрөнгө оруулалтыг цахимжуулж, төрийн салбарт шинэчлэл хийхдээ засгийн газрын бүх нэгжийг бүхэлд нь хамарсан, нэгдсэн тогтолцоог үүсгэх.** Мэдээллийн технологийн хэрэгслийг ашиглан хөрөнгө оруулалтын үйл явцыг цахимжуулж, засгийн газрын бүх нэгжийг хамарсан систем үүсгэснээр дээрх бүх нэгжүүд мэдээллийн дэд бүтцийг “нэг удаа бүтээж, дахин ашиглах” боломжтой болдог. Ингэснээр засгийн газрын нэгж тус бүр мэдээллийн технологийн эх үүсвэрт хөрөнгө оруулах шаардлагагүй болж, мэдээллийн технологийн үйл ажиллагааны болон нэмэлт зардлуудыг бууруулж, нэгж хоорондын хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоог сайжруулахын зэрэгцээ техник, технологид анхаарах бус иргэд, бизнес эрхлэгчдэд цахим үйлчилгээг хүргэхэд төвлөрөн ажиллах боломжтой болно. Мөн, бодлого боловсруулах болон үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн түвшинд мэдээлэл солилцох, хамтран шийдвэр гаргах боломж нэмэгдэж, зорилтот-системүүдийг хамгаалах, цахим аюулгүй байдлыг хангах нэгдсэн тогтолцоотой болно.

#### **Улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг дараах байдлаар сайжруулах:**

- (i) **Хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээг тодорхойлохдоо эдийн засаг болон санхүүгийн нарийвчилсан үнэлгээнд үндэслэн төслүүдийг эрэмбэлсэн жагсаалтыг гаргаж, түүнтэй нийцтэй дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөөг боловсруулах.** Салбарын яамдаас тодорхой шаардлагын дагуу төслийн саналуудыг боловсруулж ирүүлэх бус, дунд хугацааны болон цаашлаад жилийн төлөвлөгөөг үндэсний мастер төлөвлөгөөний дагуу боловсруулж, төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний үйл явцтай уялдуулах шаардлагатай.
- (ii) **Нийтийн үйлчилгээний салбараас эхлэн, салбарын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг боловсруулах.** Нийтийн үйлчилгээний хангамж, дамжуулалтыг нэмэгдүүлэх, шинэчлэх шаардлагад үндэслэн үйлчилгээ тус бүрийн хувьд 5 болон 10 - 15 жилийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг боловсруулах. Эдгээр хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг хөндлөнгийн аудитаар хянуулдаг байх.
- (iii) **Том хэмжээний төслүүдийг Улсын Их Хурлаар батлуулах.** Үүнд улсын хөрөнгөөр санхүүжих эсвэл баталгаажих шаардлагатай төслүүд буюу Монгол Улсын Хөгжлийн Банк, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн дэмжлэгтэй төслүүд багтана.



- (iv) Дэд бүтцийн хөгжилд чухал ач холбогдол бүхий **төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн төсөлд баталгаа гаргах**, түүнийг хэрэгжүүлэх нарийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулах.

*Монгол Улсын харьцангуй давуу талыг ашиглах*

**Монгол Улсын харьцангуй давуу талд түшиглэн үйлдвэрлэлийн салбарыг (мах, ноолуур зэрэг) хөгжүүлэх хөшүүргийг бий болгосноор** эдийн засгийн төрөлжилт, шинэчлэлийг дэмжих, байгальд ээлтэй үйлдвэрлэлд шилжих нөхцлийг бүрдүүлнэ. Монгол Улсын эдийн засаг нь жижиг тул төрөөс тодорхой салбарыг сонгон авч нэмүү өртгийн сүлжээнд төвлөрүүлэх нь хялбар байна. Олон улсын аж үйлдвэрийн бодлогын туршлагаас дүгнэхэд, мэдээлэл солилцоо болон уялдаа, зохицуулалтын гажуудлыг арилгахад төр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна (шигтгээ 4.5). Монгол Улсын хувьд махны үйлдвэрлэл зэрэг гол үйлдвэрлэлийн нэмүү өртгийн сүлжээг онилсноор (шигтгээ 4.6) улсын салбарын нөөц бололцоог чанартай ажлын байр бий болгоход чиглүүлэх боломжтой. Энэ нь улсын салбарын дэд бүтцийг сайжруулж, бусад салбарын бодлоготой нийцүүлэн, салбар дамнасан нөлөөллийг нэмэгдүүлэх замаар эдийн засгийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх явдал юм. Тодруулбал:

- (i) **Эдийн засгийг төрөлжүүлэх, бүс нутагт өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэхэд чухал ач холбогдолтой салбарууд (мах, арьс шир, сүүний нэмүү өртгийн сүлжээний дэд бүтэц; аялал жуулчлал, үйлчилгээ ба сэргээгдэх эрчим хүч)-ыг эрэмбэлж тэдгээрийн үйлдвэрлэлийн нэмүү өртгийн сүлжээг өргөжүүлэхэд шаардлагатай дэд бүтцийг нэн тэргүүнд хөгжүүлэх.**
- (ii) **Ашигт малтмалын үйлдвэрлэлийн нэмүү өртгийн сүлжээний дэд бүтцийг сайжруулах.** Өнөөг хүртэл ашигт малтмалын үйлдвэрлэлийн нэмүү өртгийн сүлжээ нь дэд бүтцээс төдийлөн хамаардаггүй эсвэл бие даасан эрчим хүч, тээвэрлэлтийн өндөр өртгийг шингээх чадвартай төслүүдээр л хязгаарлагдаж иржээ. Иймд ашигт малтмалын салбарын гол хязгаарлалт болох дэд бүтцийн асуудлыг бүхэлд нь шийдсэнээр нэмүү өртгийн сүлжээг тэлж, татварын баазыг нэмэгдүүлэх улмаар эдийн засгийн үр өгөөжийг бүхэлд нь нэмэгдүүлэх боломжтой.
- Цахилгаан станц – Олборлох болон ашигт малтмал боловсруулах салбарын эрчим хүчний хангагдаагүй хэрэгцээг шийдвэрлэх зорилгоор эрчим хүчний салбарын хөрөнгө оруулалтыг нэн тэргүүнд тавьж, сүлжээнд холбогдсон эрчим хүчээр тасралтгүй хангах.
  - Тээвэр – Худалдаалагддаг бараа бүтээгдэхүүний өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх зорилгоор тээврийн салбарын хөрөнгө оруулалтыг тэргүүлэх чиглэл болгох, ингэхдээ их хэмжээний ашигт малтмалын тээвэрлэлтэд шаардлагатай төмөр замын хөрөнгө оруулалтад түшиглэх, мөн авто замын сүлжээг шинэчлэх.

**Ашигт малтмалын нэмүү өртгийн сүлжээг хөгжүүлэх, үр өгөөжийг сайжруулах зорилгоор одоогийн Транс-Монголын төмөр замыг шинэчлэх.** Уг төмөр замд тулгуурлан ашигт малтмалын үйлдвэрийн өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлнэ. Ашигт малтмалын тээвэрлэлтэд цаг хугацаа алдах нь тариф ногдуулснаас ялгаагүй өртгийг нэмэгдүүлдэг тул энэхүү арга хэмжээ нь экспортлогчдод ашигтай байна.

**Одоогийн болон цаашдын худалдааны гэрээ, хамтын ажиллагааг (бүс нутгийн дэд бүтцийн г.м) ашиглан Монгол Улсын олон улсын зах зээлд нэвтрэх боломжийг нээх** (Япон, АНУ, БНХАУ, ОХУ г.м). Тодруулбал,

- (i) **БНХАУ болон ОХУ-тай холбогдох бүс нутгийн дэд бүтцийг сайжруулах.** Үүнд БНХАУ, ОХУ-ыг холбосон төвийн эдийн засгийн коридор дахь төмөр замын дэд бүтцийн дохиоллын систем болон бусад техникийн системийг шинэчлэхийг тэргүүн зорилт болгох нь зүйтэй. Түүнчлэн, Монгол Улсыг дамжин өнгөрөх Орос-Хятадын хийн хоолой барих төлөвлөгөө нь Монгол Улсын хувьд дулаан, цахилгааны үйлдвэрлэлд нүүрсний хэрэглээг орлуулах, түүхий эд болгон ашиглах чухал боломжуудыг бүрдүүлж байна.
- (ii) **Махны экспорт болон бусад тодорхой хэдэн салбаруудад худалдааны хэлцэл хийх замаар хөнгөлөлттэй худалдааны гэрээ, хэлэлцээр байгуулах эсвэл тодорхой зах зээлд нэвтрэх.** Жишээлбэл, Япон улстай байгуулсан Эдийн засгийн түншлэлийн гэрээг махны дайвар бүтээгдэхүүнээр үйлдвэрлэсэн тэжээвэр амьтдын хүнсний бүтээгдэхүүн экспортлоход ашиглаж болно. Мөн, төрөөс худалдааны хэлэлцээрийн явцыг эрчимжүүлэх, Дэлхийн худалдааны байгууллагын шаардлагын хүрээнд илүү чөлөөтэй, таатай худалдааны нөхцлийг бүрдүүлэхэд анхаарах шаардлагатай. Энэхүү худалдааны нөхцөл нь зах зээлийн хүртээмж, хяналт шалгалт ба хорио цээр, экспортын татаас, дотоодын дэмжлэг, хоёр талт ханшийн бодлого, худалдааны чөлөөт байдал, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих бараа бүтээгдэхүүний стандарт зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхэд ахиц бий болгох юм.

#### **Шигтгээ 4.5 Аж үйлдвэрлэлийн бодлого – Сул ба давуу талууд**

Аж үйлдвэрлэлийн бодлогын үр ашиг болон түүнийг хэрэгжүүлэх үндэслэлийн тал дээр судлаачид хоёр хэсэгт хуваагддаг. Тухайлбал, тодорхой салбаруудыг дэмжих зорилгоор тус салбарт ялагчийг шалгаруулснаар бий болох давуу тал нь дээрх үйл ажиллагаанаас үүсэх үр ашиггүй байдлын зардлыг нөхдөггүй үздэг байна. Ялангуяа Латин Америкийн улс орнуудын хувьд дээрх байдал ихээхэн ажиглагддаг. Нөгөө талаас Малайз, Чили, БНХАУ зэрэг орнуудын жишээнээс харахад сайтар боловсруулж, хэрэгжүүлсэн тохиолдолд аж үйлдвэрлэлийн бодлого нь эдийн засгийг төрөлжүүлэх үндэсний стратегийг амжилттай хэрэгжүүлэх чухал ач холбогдолтой байсан юм. Иймд “аливаа улс аж үйлдвэрлэлийн бодлого хэрэгжүүлэх эсэх нь бус, харин үүнийг хэрхэн зөв хэрэгжүүлэх нь асуудлын гол нь юм” гэж үздэг байна (Stiglitz et al. 2013). Аж үйлдвэрлэлийн бодлогыг тухайн улс орнуудын онцлогт нийцүүлэн амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд түүний сул болон давуу тал, амжилттай хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөхцлүүдийн талаар сайн ойлголттой байх нь зүйтэй.

Бага орлоготой улс орнуудад бүтцийн өөрчлөлт хийх болон төрөлжилтийг нэмэгдүүлэх (өөрийгөө олж нээх үйл явц) үйл ажиллагаанд саад болдог зах зээлийн гол хоёр гажуудлыг арилгах зорилгоор аж үйлдвэрлэлийн бодлогыг ашигладаг. Эдгээр зах зээлийн гажуудал нь *мэдээллийн халих нөлөө* (information spillover - шинэ бүтээгдэхүүн нээх зардал) болон хөрөнгө оруулалтыг уялдуулж эдийн засгийн өргөжилт (economies of scale)-ийн үр өгөөжийг бий болгож чадахгүй байгаатай холбоотой байна (Rodrik 2004).

Мэдээллийн халих нөлөөг арилгаж, шинэ бүтээгдэхүүн нээхтэй холбоотой гарсан хувийн зардлын асуудлыг шийдэх нэг боломж нь нийгмийн хувьд өндөр үр ашигтай, шинэ төрлийн, уламжлалт бус салбарын хөрөнгө оруулалтад төрөөс татаас олгох явдал юм. Ингэхдээ *лууван-модны стратегийг* хэрэгжүүлэх нь оновчтой гэж үздэг (Hausmann and Rodrik 2003). Шинэ нээлт хийхэд гарах зардлыг нөхөх зорилгоор анхны хөрөнгө оруулагчдад олгох түрээсийн зардлыг *лууван* гэж тооцдог бол, эргээд гүйцэтгэлийн шаардлага тавих эсвэл нарийвчилсан хяналт шалгалт хийхийг *мод* гэж үзнэ. Ингэснээр тухайн салбарт гарсан алдаа, сул талууд бусад салбарт дахин давтагдахаас сэргийлнэ. Энэ хүрээнд БНХАУ-ын туршлага маш сайн жишээ болно. Тухайлбал, хямд зээл, нийтийн өмчлөл, бүс

нутгийн гаралтай орц, агуулгын шаардлага, экспортын татаас, технологи дамжуулах шаардлага хэлбэрээр хэрэгжүүлсэн аж үйлдвэрлэлийн бодлого нь макро эдийн засгийн үзүүлэлт болон өсөлтийг нэмэгдүүлэх боломжтой болохыг харуулсан байна.

Хувийн хэвشلүүд хамтрах, харилцан нийцтэй хөрөнгө оруулалт хийх боломжгүй болж зах зээлд гажуудал (coordination failure) үүссэн тохиолдолд, аж үйлдвэрлэлийн бодлогын хүрээнд төрөөс тус салбарт заавал татаас олгох шаардлагагүй, харин хувийн хэвشلүүд нэгэн зэрэг хоорондоо нийцэй хөрөнгө оруулалт хийх, олон шинэ багц үйлдвэрүүдийг бий болгох таатай орчинг бүрдүүлэх нь зүйтэй. Жишээ нь, Тайвань Улс генетикийн лаборатори, хорио цээрийн газар, тээвэрлэлт, баглаа боодлын талбай, шинэ зам, хувийн эзэмшлийн хүлэмжид ус болон цахилгаан хангах байгууламж, үзэсгэлэнгийн танхим зэрэгт хөрөнгө оруулснаар тариаланчид цахирмаа цэцгийн багц үйлдвэрлэлийг бий болгожээ.

Өнөөгийн нөхцөл байдалд аж үйлдвэрлэлийн бодлого нь эдийн засгийг бүхэлд нь хөгжүүлэхэд чиглэхийн сацуу гадаадад өрсөлдөх чадвар, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах зэрэг дэлхийн нэмүү өртгийн сүлжээнд нэвтрэхэд чиглэсэн байх шаардлагатай (Интер-Америкийн хөгжлийн банк 2014). Ингэхдээ инноваци, хүмүүн капиталд хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэх, багц үйлдвэрлэл байгуулах, даяаршил, төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжихэд чиглэсэн зах зээлд ээлтэй бодлогуудыг ашиглаж болно. Аж үйлдвэрлэлийн бодлогын нэгэн чухал зорилт бол дотоодын үйлдвэрлэгчдийг гадаадын өрсөлдөөнөөс хамгаалахаас илүүтэй экспортын стратегийн бодлогыг шинэчилж, бодит болон потенциал харьцангуй давуу талыг дэмжих явдал юм.

Нөгөөтэйгүүр, аж үйлдвэрлэлийн бодлогын болзошгүй хоёр гол эрсдэлийг судлаачид голчлон шүүмжилдэг. Үүнд, мэдээллийн алдаа болон улс төрийн ашиг сонирхол багтдаг. Тодруулбал, ихэнхдээ “Төр ялагчийг зөв сонгож чаддаггүй” учир нь төр өөрөө зах зээлийн гажуудлыг үнэн зөв тодорхойлж чадахгүй, мэдээллийн алдаа гаргадаг гэж үздэг. Мөн, төр ялагчийг зөв сонгож чадах байсан ч томоохон компаниудын нөлөөллөөс ангид шийдвэр гаргаж, өгөөжийг зах зээлд шинээр нэвтрэгчид олгож чадах эсэх нь эргэлзээтэй (Rodrik 2019). Гэвч, дээрх хоёр тохиолдолд төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг зохистой чиглэлээр хөгжүүлснээр зах зээлийн эрсдэл, гажуудлыг ойлгох боломжтой. Харин төр, хувийн хэвشلүүд ашиг сонирхлын хувьд нэгдэхээс сэргийлэх нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, төр-хувийн хэвшил хоорондын бүрэн хараат байдал болон хамтын ажиллагаа хоорондын тэнцвэрийг тааруулж чадвал аж үйлдвэрлэлийн бодлогын дээрх хоёр эрсдэлийг шийдвэрлэж чадна. Жишээлбэл, аж үйлдвэрлэлийн бодлогыг бүтцийн өөрчлөлт хийхэд тулгарч буй хамгийн ноцтой сорилтууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх боломжит арга хэмжээг тодорхойлоход төр-хувийн хэвшил стратегийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх ёстой гэж Интер-Америкийн хөгжлийн банк (2014) үзжээ.

Аж үйлдвэрлэлийн бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд дээр дурдсан давуу болон сул талуудыг харгалзах, бодлогын ерөнхий зарчим, олон улсын туршлагад үндэслэх, өөрийн улс орны онцлогт нийцүүлэх нь зүйтэй (Интер-Америкийн хөгжлийн банк 2014).

*Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд эмхтгээ*







#### Шигтгээ 4.6 Махны экспортод томоохон боломж байна

Монгол Улс нь уудам тал нутаг, Азийн томоохон зах зээлтэй ойр байдгаараа махны экспортын чиглэлд харьцангуй давуу талтай. Гэсэн хэдий ч мах, махан бүтээгдэхүүний чанар, өвчний тархалт, байгальд ээлгүй, гарал үүсэл тодорхойгүй нийлүүлэлтийн сүлжээ, чанарын баталгааг хангах механизм, институци сул зэрэг хэд хэдэн хүчин зүйлүүд тус салбарын өрсөлдөх чадварыг хязгаарлаж байна. Монгол Улс энэ салбарт гол тоглогч болохын тулд эдгээр хүчин зүйлсийг шийдвэрлэх стратегийн сонголтуудыг хийж, харьцангуй давуу талаа дайчлах шаардлагатай. Монгол Улс бусад амжилттай мах экспортлогч орнуудын адил төрөөс хараат бус ч хамтарч ажилладаг, хүнсний аюулгүй байдлыг хангасан, бие даасан махны үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж хараахан чадаагүй байна. Экспортын нэмүү өртгийг нэмэгдүүлэхийн тулд зах зээлд тохирсон бүтээгдэхүүнийг бэлтгэх буюу махыг хэсэглэх, савлах, дулааны аргаар боловсруулах зэрэг үйл ажиллагаа зайлшгүй шаардлагатай. Үүнд мал болон амьтны үйлдвэрлэл, түүний эрүүл мэндийг хамгаалахаас эхлээд эцсийн бүтээгдэхүүнийг хэрэглэгчдэд хүргэснээр төгсдөг боловсронгуй нэмүү өртгийн сүлжээ шаардлагатай. Харамсалтай нь Монгол Улсын зарим нутгууд нь хүний эрүүл мэндэд аюултай амьтны гаралтай өвчинд нэрвэгдсэн бөгөөд энэ нь олон улсын зах зээлд нэвтрэх эрүүл мэндийн стандартыг хангаж, экспортын гэрчилгээг авах боломжийг хязгаарлаж байна.

Төрөөс тодорхой өвчнүүдийг хамарсан даатгалын тогтолцоог эхлүүлсэн хэдий ч, ихэнх малчид эдгээр санаачилгуудад хамрагдахаас татгалзсан хэвээр байгаа нь малчид болзошгүй эрсдэл, түүнийг бууруулах талаар муу ойлголттой байгаатай холбоотой юм. Мөн махны үйлдвэрлэл эрхлэгчид үйл ажиллагааны зардлаа нөхөх эргэлтийн хөрөнгө хязгаарлагдмал байдаг тул ихэвчлэн өндөр хүүтэй зээл авахад хүрдэг байна. Энэхүү салбарын хувьд үйлдвэрлэлийг жигдрүүлэх, бүтээгдэхүүнийг брэндлэх, зах зээлд эзлэх орон зайгаа баталгаажуулах чадвар сул байна. Мөн төрийн байгууллагуудын хүнд суртал нь ноцтой асуудал болохыг тогтоогоод байна. Тухайлбал, аж ахуйн нэгжүүд мах экспортлоход хэд хэдэн байгууллагаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай байдаг бөгөөд үүнд гурван долоо хоног хүртэлх хугацааг зарцуулдаг байна.

Монгол Улсын өргөн уудам тал нутаг, бэлчээрийн үйлдвэрлэлийн туршлага нь түүний махны үйлдвэрлэлийн салбарт өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлж байгаа хэдий ч, эдгээр давуу талуудыг зөв ашиглах стратеги шаардлагатай байна. Монгол Улсын газар нутаг нь дэлхийн байгаль орчны чухал ач холбогдолтой бэлчээрийн хамгийн том экосистемүүдийн нэг юм. Гэсэн хэдий ч, өсөн нэмэгдэж буй зах зээлийн дарамт, нөөцийн удирдлагын нэгдсэн бодлогын хангалтгүй байдлаас шалтгаалж энэхүү экосистем доройтож байгаа нь тогтвортой мал аж ахуйн үйлдвэрлэлд тулгамдсан асуудал болж байна. Энэ хүрээнд “Малын тоо хэмжээг хянах нь бэлчээрийг үр ашигтай удирдах үндсэн нөхцөл юм” гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, малын тоо хэмжээнд бус үйлдвэрлэлийн бүтээмж, чанарыг дээшлүүлэхэд анхаарах нь зүйтэй.

Эдгээр сорилтуудыг даван туулахад хэд хэдэн чиглэлд дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй:

- (i) Малын гаралтай бүтээгдэхүүний эрүүл ахуйн стандартын хэрэгжилтийг сайжруулж, монгол мах, махан бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах. Үүнд махны үйлдвэрүүдийн хяналт шалгалтын ажлыг сайжруулах, хүнсний аюулгүй байдал, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдлын тухай хууль тогтоомжийг чангатгах.
- (ii) Дэд бүтэц, хадгалах байгууламж, шинжлэх лаборатори, тээвэр болон хөргөлтийн сүлжээнд хөрөнгө оруулалт татах.



- (iii) Хүнсний аюулгүй байдлын стандартыг нэмэгдүүлэх, импортлогчдын шаардлагыг хангах хүрээнд байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа, тэр тусмаа Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, Мал эмнэлгийн үйлчилгээний ерөнхий газар болон хувийн хэвшлийн уялдаа холбоог өргөжүүлэх.
- (iv) Мал үржүүлгийг дэмжиж, өндөр чанартай үрийг импортлох зөвшөөрөл олгох болон хилээр нэвтрүүлэх үйл явцыг хянах, малын генетикийн сайжруулахад хөрөнгө оруулах.
- (v) Салбарт-чиглэсэн төр-хувийн хэвшлийн хэлэлцүүлгийн платформыг хөгжүүлэхэд хөрөнгө оруулах. Эдгээр платформыг өргөжүүлэх нь маркетинг, брэндинг, салбарын стандартыг тогтоох, тэдгээрийн хэрэгжилтийг удирдахад тустай.
- (vi) Дотоодын тээвэр, ложистикийн дэд бүтцийг сайжруулах (ложистикийн бүрдүүлэлт болон өртгийг хөнгөвчлөх) хүрээнд худалдааны түнш улс орнуудтай хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх.
- (vii) Хүнсний аюулгүй байдлын талаарх хил дамнасан хууль сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх. Хил дамнасан худалдааны явцад бүтээгдэхүүний чанар, аюулгүй байдалтай холбоотой асуудал үүсвэл асуудлын эх сурвалжийг эргэж мөрдөхөд хүндрэлтэй.

Монгол Улс өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх зорилгоор дэвшилтэт технологи, цахим худалдааны хэрэгслүүдийг ашиглаж болох юм. Эдгээр хэрэгслүүдийг ашиглан зорилтот зах зээлийг тодорхойлох, гүйлгээний зардлыг бууруулах, нэмүү өртгийн сүлжээний ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх замаар экспортыг дэмжих боломжтой. Жишээлбэл, Монголын ЖДҮ эрхлэгчид Alibaba, JD.com зэрэг цахим худалдааны платформуудад үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой юм. Маркетингийн энэхүү шинэ стратеги нь шинэ зах зээлд нэвтрэх сувгуудыг өргөжүүлж, одоогоор Монгол Улсад хэрэгжүүлж буй уламжлалт худалдааны загварын өндөр өртгийг бууруулах боломжийг бүрдүүлнэ.

Төрөөс урт хугацаанд экспортод чиглэсэн ГШХО-ыг татах (үр ашиг эрэлхийлсэн ГШХО) зорилгоор хувийн хэвшлийн бүс нутгийн эсвэл дэлхийн хэмжээний өртгийн сүлжээнд нэвтрэх боломжийг дэмжих шаардлагатай. Монголын экспортын бүтээгдэхүүнийг дэлхийн сүлжээнд амжилттай нэвтрүүлсэн сайн туршлага бол ноолуурын үйлдвэрлэл юм. АНУ, Япон, Итали болон БНХАУ-ын хөрөнгө оруулалт, үүнд суурилсан шинэ технологи, нөухауг амжилттай ашигласнаар Монголын ноолуурын үйлдвэрлэл нь дэлхийн зах зээлд амжилттай нэвтэрч, Burberry, Logo Piana, Huckets, болон Uniqlo зэрэг дэлхийн брэндүүдийн салшгүй хэсэг болж чаджээ.

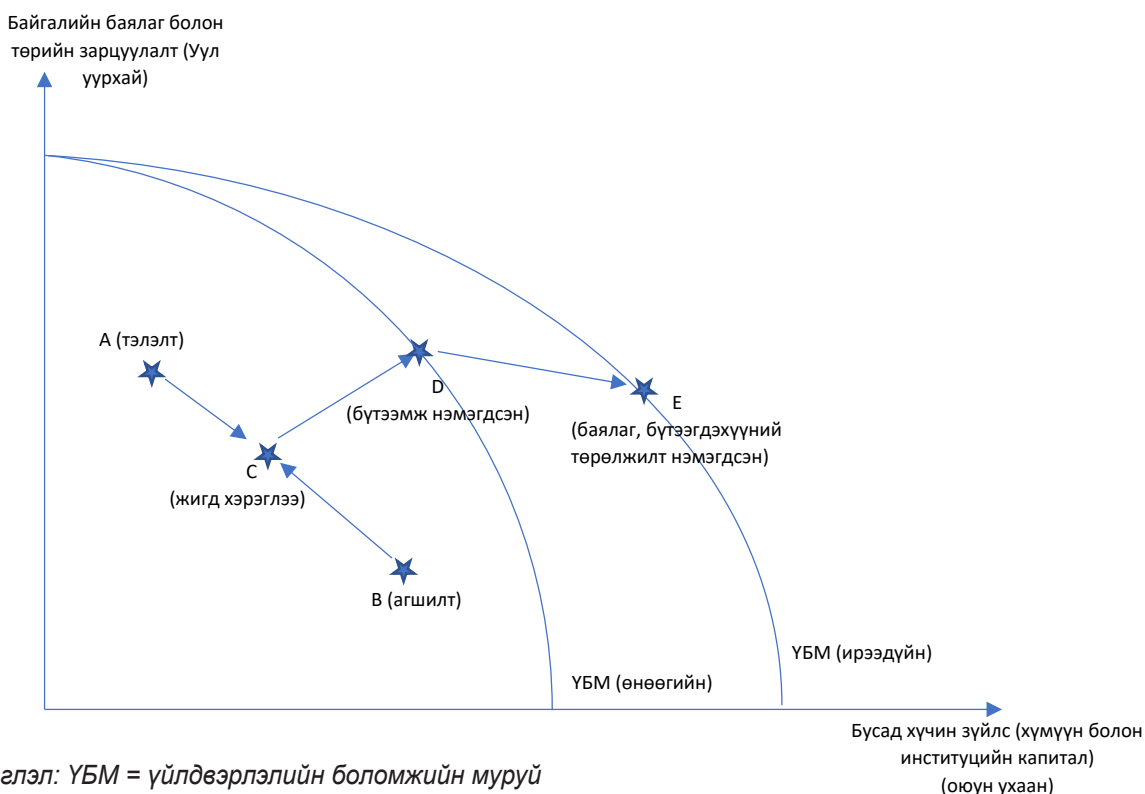
*Эх сурвалж: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд эмхтгэв*



# ХАВСРАЛТ 1. ЗОРИЛТОТ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЗАГВАРЫН ЕРӨНХИЙ БҮДҮҮВЧ

Уул уурхай ба оюун ухаан тайлангийн үндсэн зорилго нь Монгол Улсын үйлдвэрлэлийн боломжийн муруй (ҮБМ)-г тэлж, ҮБМ дээрх хамгийн үр ашигтай цэг дээр үйлдвэрлэл эрхлэхэд чиглэсэн бодлогын болон институцийн шинэчлэлийг тодорхойлоход оршино. Энэхүү шилжилтийг онолын схемээр дор дүрслэв.

Монгол Улсын өнөөгийн эдийн засаг ҮБМ-наас доогуур түвшинд ажиллаж байна гэсэн урьдач нөхцлийг дэвшүүлж байна. Цаашлаад, босоо тэнхлэг нь байгалийн баялаг болон төрийн зарцуулалтыг (сүүлийнх нь байгалийн баялгийн үнэтэй нягт уялдаатай), хэвтээ тэнхлэг нь хүмүүн капитал болон институцийн капитал зэрэг бусад баялгийг хэмжинэ. Түүнчлэн, Монгол Улсыг эдийн засгийн тэлэлтийн жилүүдэд А цэг дээр, агшилтын жилүүдэд В цэг дээр байдаг гэж үзвэл, Монгол Улсын хувьд урт хугацаандаа А, В цэгүүдээс Е цэг хүртэл шилжих зорилго тавих бөгөөд тус цэг дээр эдийн засагт хамгийн үр ашигтай үйлдвэрлэлийн хослол дээр очно.



## Гурван шилжилт

Дээрх зураглалаас харахад, А/В цэгээс Е цэгт хүрэхэд гурван удаагийн зэрэгцээ шилжилтийг хийх шаардлагатай:

**Тогтвортой байдлыг эрэлхийлэх (А эсвэл В цэгээс С цэгт хүрэх):** Монгол Улс өнөөгийн үйлдвэрлэлийн бүтцийг хадгалахын зэрэгцээ, нийт хэрэглээг жигд түвшинд хүргэснээр үндэсний ханамжийг сайжруулах бөгөөд эдийн засгийг А эсвэл В бус, харин С цэгт хүрсэн мэт үйл ажиллагааг явуулж чадна. Хэрэглээг жигдрүүлэхийн тулд төсвийн

зарлагыг хянаж, зохицуулна. Тодруулбал, засгийн газар түүхий эдийн үнэ өндөр байх үед нэмэлт орлогыг тусгай тогтворжуулалтын санд хуримтлуулах (А цэг), түүхий эдийн үнэ унахад тус сангаас санхүүжилт татан авч, илүү ихийг зарцуулах (В цэг) бөгөөд ингэснээр жил бүр С цэгт үйл ажиллагааг явуулах боломжтой. Энэ нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, мөчлөг сөрсөн төсвийн болон мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх, Тогтворжуулалтын санг үр дүнтэй ажиллуулах анхны шинэчлэл юм.

**Бүтээмжийг нэмэгдүүлэх (С цэгээс D цэгт хүрэх):** С цэг нь өнөөгийн нөхцөл байлдаас сайжруулсан дүр зураг боловч ҮБМ-ны доор оршиж байна. Энэ нь өнөөгийн нөөц баялгаа буюу уул уурхай болон оюун ухааны аль алиныг үр ашиггүй ашиглаж байгаатай холбоотой юм. Иймд ҮБМ-наас доорх цэгээс (С цэг) ҮБМ-д (D цэг) шилжсэнээр эдийн засгийн дараагийн шатны үр ашгийг хүртэх боломжтой болно. Бизнесийн орчин, гадаадын хөрөнгө оруулалт болон технологийг сайжруулах, худалдаа, дэд бүтцийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх буюу товчхондоо бүтээмжийг нэмэгдүүлэх замаар баялгийн үр ашгийг тэлснээр энэхүү шилжилтийг хийх боломжтой.

**Баялгийг нэмэгдүүлэх (D цэгээс E цэгт хүрэх):** Монгол Улс өнөөгийн ҮБМ-д хүрэх нь чухал ач холбогдолтой хэдий ч, энэ нь урт хугацаандаа хангалтгүй үр дүн юм. Дэлхий нийтэд тулгарч буй уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой сорилтууд болон БНХАУ-ын ногоон хөгжлийн зорилт зэргийг харгалзан үзвэл Монгол Улс эдийн засгийн орлогоо нэмэгдүүлэхдээ зөвхөн байгалийн баялагт түшиглэх боломжгүй бөгөөд бараа бүтээгдэхүүнийг төрөлжүүлж, хүмүүн капитал шингэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх шаардлагатай болж байна. Үүнийг ҮБМ-н гадагш чиглэсэн шилжилт, D цэгээс E цэгт чиглэсэн шилжилтээр харууллаа. Баялгийг нэмэгдүүлэх энэхүү сүүлчийн шилжилт хөдөлгөөнийг хийхийн тулд хүмүүн капиталыг зохистой ашиглах, институцийг бэхжүүлэх замаар хүчин зүйлсийн баялгийг төрөлжүүлэх шаардлагатай.



## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Agénor, P. 2019. “Mongolia: A Macroeconomic Model for Assessing Macro-Fiscal Vulnerabilities (DGE model)”. CEM background paper.
- Aghion, P., and A. Banerjee. 2005. *Volatility and Growth* (Oxford and New York: Oxford University Press).
- Antenbrink, A. 2008. “The Three Pillars of Central Bank Governance – Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance?” <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/antenb.pdf>.
- Auty, R. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Avdjiev, S., B. Berger, and S. Shin. 2018. “Gauging Procyclicality and Financial Vulnerability in Asia Through the BIS Banking and Financial Statistics.” BIS Working Papers, No. 735, Bank for International Settlements, Basel.
- Baatarzorig, T., N. Batbayar, and R. Galindev. 2019. “Fiscal Sustainability in Mongolia in 2018.” National Resource Governance Institute, New York. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/fiscal-sustainability-mongolia-2018>.
- Basel Core Principles for Effective Banking Supervision. 2012. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>.
- Batsuuri, D., D. Luvsannyam, and G. Doojav. 2020. “External Shocks and Business Cycle Fluctuations in Mongolia: Evidence from a Large Bayesian VAR,” A Revisited Analysis, unpublished draft.
- Bertelsmann Foundation. *BTI Transformation index*.
- Cukierman, A., S. Edwards, and G. Tabellini. 1992. “Seignorage and Political Instability.” *American Economic Review* 82: 537–55.
- Del Carpio, X., C. Ozden, M. Testaverde, and M. Wager. 2016. “The Global Migration of Talent and Tax Incentives: Evidence from Malaysia’s Returning Expert Program.” World Bank, Washington, DC.
- D’Hulster, K., and F. Unsal. 2019. “Governance of financial sector Policies in the post-crisis era.” World Bank working paper, World Bank, Washington, DC.
- Dumiter, F. C. 2011. “Estimating the impact of central bank independence upon macroeconomic performance using a panel data model.” *Romanian Journal of Economic, Forecasting* 2011:4: 106–128.
- Fatas, A., and I. Mihov. 2013. “Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth.” *The Review of Economics and Statistics* 95 (2): 362–376. MIT Press.
- Gantogtokh, O. 2018. “Higher Education Systems and Institutions, Mongolia.” In *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, edited by P. Teixeira and J. Shin. Dordrecht: Springer.
- Gopinath, G. 2019. “A Case for An Integrated Policy Framework.” Jackson Hole Economic Policy Symposium.
- Inter-American Development Bank. 2014. *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Edited by Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias, and Ernesto Stein. London, United Kingdom: Palgrave, MacMillan.



- International Monetary Fund. 2013. "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2014. "Republic of Kazakhstan – Selected issues." IMF Country Report No. 14/243. International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2019. "Mongolia – Selected issues." International Monetary Fund, Washington, DC.
- Kaminsky, G., C. Reinhart, and C. Vegh. 2005. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." NBER Macroeconomics Annual 2004, Volume 19. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, pp. 11–82.
- Loayza, N., R. Ranciere, L. Servén, and J. Ventura. 2007. "Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction." *World Bank Economic Review* 21 (3): 343–357.
- Martinez, C., and M. Peticara. 2017. "Childcare effects on maternal employment: Evidence from Chile." *Journal of Development Economics* 126 (C): 127–137.
- National Resource Governance Institute. 2019. "Fiscal Sustainability in Mongolia in 2018." <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/fiscal-sustainability-mongolia-2018>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. "OECD Future of Education and Skills 2030." OECD Learning Compass 2030, A Series of Concept Notes. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. <http://www.oecd.org/education/2030-project/contact/>.
- Pack, H., and J. Page. 1994. "Accumulation, exports, and growth in the high-performing Asian economies." *EconPapers* 40: 199–235.
- Phelps, E. S. 1961. "The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen." *American Economic Review* 51: 638–643. <http://129.199.194.17/fichiers/enseig/econeg/articl/Phelps1961.pdf>.
- Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century." KSG Working Paper, No. RWP04-047, KSG, Cambridge, MA.
- Rodrik, D. 2019. "Where are we in the economics of industrial policies?" *VoxDev series on industrial policy*, January 21. <https://voxddev.org/topic/public-economics/where-are-we-economics-industrial-policies>.
- Stiglitz, J., J. Lin, and C. Monga. 2013. "The Rejuvenation of Industrial Policy." Policy Research Working Paper 6628, World Bank, Washington, DC.
- van der Ploeg, R., and S. Wills. 2014. "Genuine saving in East Africa." University of Oxford, incomplete draft.
- World Bank. *Enterprise Surveys*. <http://www.enterprisesurveys.org>.
- World Bank. 2012. *Public Expenditure Review for Peru: spending for results*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2014. *Diversified Development: Making the most of Natural Resources in Eurasia*. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/ECA/diversified-development-eurasia-full-report.pdf>.

- World Bank. 2015a. *Feet on the ground, Eyes on the Horizon: Assessing vulnerability and resilience Sub-Saharan Africa*. Office of the Chief Economic in the Africa Region (AFRCE), World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2015b. "Improving the Effectiveness of TalentCorp's Initiatives." World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2016. *Uganda - Country Economic Memorandum: Economic Diversification and Growth in the Era of Oil and Volatility: Full Report (English)*. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/499621468306256912/Full-report>.
- World Economic Forum. 2018. *The Future of Jobs Report 2018*. Centre for the New Economy and Society. Insight Report, Geneva, Switzerland.
- World Bank. 2018a. "Mongolia Poverty Update: Main Report of 'Household Socio-Economic Survey 2018.'" World Bank, Washington, DC. [http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Poverty\\_report\\_2018\\_ENG.pdf&ln=En](http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Poverty_report_2018_ENG.pdf&ln=En).
- World Bank. 2018b. "The Human Capital Project." World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>.
- World Bank. 2018c. *The Changing Wealth of Nations*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2018d. *Crossroads: climate strategies of fossil fuel-dependent countries*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2018e. *Mongolia Economic Update – Fiscal Space for Growth*. World Bank, Ulaanbaatar.
- World Bank. 2018f. *Mongolia – Public expenditure review (Vol. 2): Growing without Undue Borrowing – Enhancing Efficiency of Spending and Revenue*. World Bank, Ulaanbaatar. <http://documents.worldbank.org/curated/en/707571561130809951/Growing-without-Undue-Borrowing-Enhancing-Efficiency-of-Spending-and-Revenue>.
- World Bank. 2018g. *Perceptions of precariousness: A Qualitative Study of Constraints Underlying Gender Disparities in Mongolia's Labor Market*. Washington DC: World Bank Group.
- World Economic Forum. 2019. *Global Competitiveness Report*. Cologny, Switzerland: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>.
- Yong, C., G. Gurbüz, and T. Makhbal. 2016. *Mongolia Renewables Readiness Assessment*. International Renewable Energy Agency, Mongolia.







**ДЭЛХИЙН БАНК**

ОУСБХБ • ОУХА | ДЭЛХИЙН БАНК ГРУПП

Монгол улс, 14250 Улаанбаатар хот  
Сөүлийн гудамж 4, М-Си-Эс, 5-р давхар  
Утас: +(976) 70078200  
Вэб хаяг: [www.worldbank.org/mongolia](http://www.worldbank.org/mongolia)  
Facebook: World Bank Mongolia