

Өрийн хямрал ба ОУВС-гийн хөтөлбөрийн нөлөө: Монголын эдийн засгийн загварын үр дүн

Эндрю Бауэр, Галиндэвийн Рагчаасүрэн, Лхагважавын Мөнх-Оргил,
Дэвид Михали, Тувааны Номуунтөгс

ГОЛ МЭДЭЭЛЭЛ

- Өнөөгийн Монгол Улсын эдийн засагт тулгараад байгаа өрийн хямрал нь уул уурхайн салбарын орлогын өсөлтийн бодит бус хүлээлтээс шалтгаалж төсвийн орлогыг хэт өөдрөгөөр төлөвлөх, төсвөөс гадуур зарцуулалт хийх, эдийн засгийн болон хөгжлийн үр нөлөө нь тодорхойгүй дэд бүтцийн олон тооны жижиг төслүүдийг хэрэгжүүлэх зэргээс үүдэлтэй юм.
- ОУВС-гийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нь амаргүй боловч Засгийн газрын өрийн түвшинг тогтворжуулах, бууруулах замаар банк санхүүгийн болзошгүй хямралаас сэргийлэх ач холбогдолтой юм. Уг хөтөлбөр бүрэн хэрэгжсэнээр манай эдийн засагт гарах гол нөлөөллүүд нь:
 - Бодит ДНБ-ий өсөлт 2018 онд суурь төсөөллөөс нэг пунктээр бага байх бөгөөд 2019 онд өмнөх түвшиндээ хүрч цаашид тогтворжих төлөвтэй байна.
 - Суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад 2021 он гэхэд ажлын байрны тоо 47 мянга буюу гурваас илүү хувиар, нэн ялангуяа төрийн албаны хувьд буурахаар байна.
 - Өр-ДНБ-ий харьцаа урт хугацаандаа 90 хувиас буурч 50 орчим хувьд хүрнэ.
- Гэхдээ ОУВС-гийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн хэдий ч ирэх жилүүдэд уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ таамаглаж байгаагаас 15 хувиар бага байхад Засгийн газрын өрийн нөхцөл өнөөдрийн байдлаас ч муудахаар байна. Ийм төрлийн өндөр эрсдэл байгаа нөхцөлд өрийг илүү хурдан эргэн төлж, нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагыг бий болгож байна.

ТУЛГАМДСАН СОРИЛТ

Монголын эдийн засаг хүнд үеийг туулж байна. Богино хугацаанд тэлсэн эдийн засаг сүүлийн жилүүдэд бараг өссөнгүй. 2011 оноос эхлэн их хэмжээний зээлийн хөрөнгөөр төсвийн зардлаа огцом өсгөсөн болон төв банк, Хөгжлийн банк төсвөөс гадуурх хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлж ирсэнтэй холбоотой энэхүү тэлэлт нь уул уурхайн салбараас ойрын ирээдүйд их хэмжээний орлого орж ирнэ гэсэн бодит бус хүлээлтээс үүдэлтэй. Уул уурхайн том төслүүд болох алт, зэсийн Оюу Толгой, нүүрсний Таван Толгойн ордуудын ашиглалтаас авахаар тооцож байсан орлогын төсөөлөл хэт өөдрөг байсныг бодит байдал харуулж байна.

Засгийн газрын өрийн хэмжээ ДНБ-ий бараг 90 хувьтай тэнцэж, дэлхий дээр хамгийн өндөр зээлийн хүү төлдөг орнуудын нэг болоход хүргэв. 2016 оны өрийн үйлчилгээний төлбөр дангаараа нэг их наяд төгрөгийг давсан нь Монгол Улсын эрүүл мэндийн салбарын нэг жилийн төсвөөс өндөр дүн юм. Харин энэ жилийн хувьд өрийн үйлчилгээний төлбөр нь төрөөс эрүүл мэнд болон боловсролд зарцуулах нийт

зардлаас давах төлөвтэй байна. Үндсэндээ нийгмийн зарцуулалт, төсвийн хөрөнгө оруулалтаа нэмэгдүүлэхэд зориулах байсан хөрөнгийг төр засаг гадаадын санхүүгийн байгууллагууд болон дотоодын банкны хувьцаа эзэмшигчдэд шилжүүлж байгаа хэрэг юм. Зээлийн хүү нэмэгдэх тусам өмнөх өр зээлээ эргэн төлөхийн тулд нэмж өр тавих шаардлага Засгийн газарт үүснэ.

Өрийн хэмжээ нэмэгдэж тогтвортой бус түвшинд хүрснээр зөвхөн Засгийн газрын зардалд нөлөөлөөд зогсохгүй хөрөнгө оруулагчдын эдийн засагт итгэх итгэлийг бууруулж, өсөлтийн хувь болон ажил эрхлэлтийг багасгах сөрөг нөлөөтэй юм. Түүнчлэн өнөөдөр үүссэн их хэмжээний өрийг хожмын өдөр ирээдүй хойч үе төлөх нь тэдний хувьд шударга бус явдал юм.

ХЯМРАЛААС ГАРАХ ХӨТӨЛБӨР

Саяхан Монгол Улсын Засгийн газар ОУВС болон хөгжлийн бусад түншүүд болох Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, Япон болон Өмнөд Солонгосын Засгийн газар зэрэгтэй өрийн хямралаас гарах 5.5 тэрбум ам.долларын өртөгтэй хөтөлбөрийн хэлэлцээр хийснээ зарласан. Түүнчлэн Хятадын Ардын банктай хийсэн Монголбанкны хоёр тэрбум ам. долларын своп хэлцлийн хугацааг сунгах гэрээнд гарын үсэг зурсан бөгөөд энэ хэлцэл нь үндсэндээ зээлийн шугамтай адил юм.

Дээрх хөтөлбөрийг тохиролцохын тулд Монгол Улс тодорхой хязгаартай бөгөөд гол төлөв орлоготой холбоотой багц шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхээр болсон. Дөрөвдүгээр сард баталсан төсвийн тодотголд хувь хүний орлогын албан татвар, шатахуун, архи, тамхины татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх, төрийн албаны ажиллагсдын цалинг царцаах гэх мэт заалтуудыг тусгасан.

Зарим талаараа ОУВС-тай хэлэлцээр хийх зайлшгүй шаардлагатай байсан. Засгийн газрын баталгаатай хэдий ч ихээхэн алдагдалтай ажиллаж байсан төрийн өмчит Монгол Улсын Хөгжлийн банк (МУХБ) гол төлөв гадаадын зээлдүүлэгчдээс авсан зээлээр 580 сая долларын бондын зээлээ өнгөрсөн гуравдугаар сард дахин санхүүжүүлээд байна. ОУВС-гийн хөтөлбөргүйгээр Хөгжлийн банкын энэ төлбөр болон Засгийн газрын 2018 оны нэгдүгээр сард төлөх ёстой дараачийн төлбөрийг төлж чадахгүйд хүрч дефолт зарлах өндөр магадлалтай байв. Энэ тохиолдолд Монгол Улс олон улсын санхүүгийн зах зээлээс таслагдаж, банк санхүүгийн хямралд өртөж болзошгүй байлаа.

Энэхүү хөтөлбөрт туссан шинэчлэл нь Монголд тохиромжтой юу? Нөхцөл байдлыг эерэг тал руу эргүүлж, Монголын эдийн засгийг урт хугацааны өсөлт, хөгжлийн замд хөтлөх үү?

МОНГОЛЫН МАКРО-ТӨСВИЙН ЗАГВАР (ММЗ) – СУУРЬ ТӨСӨӨЛӨЛ

Байгалийн Баялагийн Засаглалын Хүрээлэн (ББЗХ)-ийн зүгээс макро эдийн засгийн загвар, уул уурхайн салбарын орлогын загвар болон улсын төсвийн хэсэг гэсэн үндсэн гурван бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий загварыг боловсруулаад удаагүй байна.

Тус загвар нь эцсийн хэрэглээ, хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэл, хүүгийн түвшин, гадаад дотоод үнэ гэх мэт нэгтгэл үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарлын үндсэн тооцоог харуулсан. Тооцоог хийхдээ онолын үндэслэлтэй загвар дээр тулгуурлаад зогсохгүй, Монголын эдийн засгийн 2000-2015 оны тоон мэдээллийг ашиглан зохих тохиргоог хийсэн болно.

Уул уурхайн салбарыг доороос дээш чиглэлтэйгээр загварчилсан. Ингэхдээ зургаан (Оюу Толгой, Эрдэнэт, Цагаан Суврага, Гацуурт, Эрдэнэс Таван Толгой ба Ухаа Худаг) том уурхайн төслийн түвшний санхүүгийн хялбаршуулсан загварыг ашигласан бөгөөд салбарын бусад үйл ажиллагааг шугаман хамааралтай байдлаар төсөөлөн нэгтгэсэн дүнг гаргасан болно.

Төсвийн хэсэг нь улсын төсвийн орлого, зарлагыг гол бүлгүүдээр нарийвчлан тооцоолж, тэдгээрийн чиг хандлагыг тодорхойлж байгаа бөгөөд төсвийн алдагдал болон өр зэрэг чухал үзүүлэлтүүдийг янз бүрийн хэмжүүрээр тооцоолж байгаа. Уг загварт улс орны өрийн тогтвортой байдлын чиг хандлага болон төсвийн дүрмүүдийн хэрэгжилт зэрэгт үнэлгээ өгөх юм.

Загварт бидний ашиглаж буй суурь төсөөлөл нь 2017 оны улсын нэгдсэн төсвийн анхлан батлагдсан хувилбар болон 2017 оны нэгдүгээр улирлын байдлаарх эдийн засгийн үндсэн мэдээлэл дээр үндэслэн гарсан. Товчхондоо, өнөөгийн чиг хандлага үргэлжилвэл **Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа 2030 он хүртэл өнөөгийн өндөр түвшиндээ хадгалагдан, түүнээс цааш улам өсөх** бөгөөд гадаадын зээлдүүлэгчдэд төлөх хүүгийн төлбөр их байж, улс орон төлбөрөө хийж чадахгүй дефолт болох эрсдэл өндөр байх төлөв ажиглагдаж байна. Урт хугацаанд эдийн засгийн жилийн дундаж өсөлт ойролцоогоор **дөрвөн хувь** байхаар байна.

ӨСӨЛТ, АЖИЛ ЭРХЛЭЛТ, ӨРИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДАЛД ОУВС-ГИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙН ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

ОУВС-гийн хөтөлбөрийн хүрээнд дараах гурван багц бодлогын өөрчлөлтийг хийхээр заасан.

Онцгой албан татвар

- Засгийн газар шатахууны онцгой албан татварыг бууруулснаа хүчингүй болгох.
- Архи тамхины онцгой албан татварыг 2018 онд 10 пункт, 2019-2020 онд тус бүр таван пункт нэмэгдүүлэх.
- Тамхины импортын татвар таван хувь байсныг 2017 онд 30 хувь болгох.
- Суудлын хуучин автомашины онцгой албан татварыг нэмэгдүүлэх. Мөн хосолсон хөдөлгүүрт болон хийн түлшээр ажилладаг автомашинуудыг онцгой албан татвараас чөлөөлдөг байсныг цуцалж бензин, дизель хөдөлгүүрт автомашины төлөх татварын 50 хувиар тооцох. Энэ арга хэмжээг олон нийтийн эсэргүүцлээс болж цуцалж болзошгүй.

Нийгмийн даатгал ба хувь хүний орлогын албан татвар

- Хувь хүний орлогын албан татварын хувь 10 хувь байсныг орлогын түвшнээс хамааруулан шатлалтай болгож 18, 30, 42 сая төгрөгөөс дээш жилийн орлогод харгалзан 15, 20, 25 хувиар тооцож татвар ногдуулна.
- Хувь хүний орлогын албан татварын хөнгөлөлт жилийн 84000 төгрөг байсныг 2018 онд 120,000, 2019 онд 160,000, 2020 онд 200,000, 2021 онд 240,000 төгрөг болгоно.
- Нийгмийн даатгалын шимтгэлийг ажиллагсад 10 хувь, ажил олгогч 11 хувь төлдөг байсан бол 2018 онд ажиллагсад 10.5 хувь, ажил олгогч 11.5 хувь, 2019 онд 11.5 ба 12.5 хувь, 2020 онд 12.5 ба 13.5 хувиар тус тус төлнө.

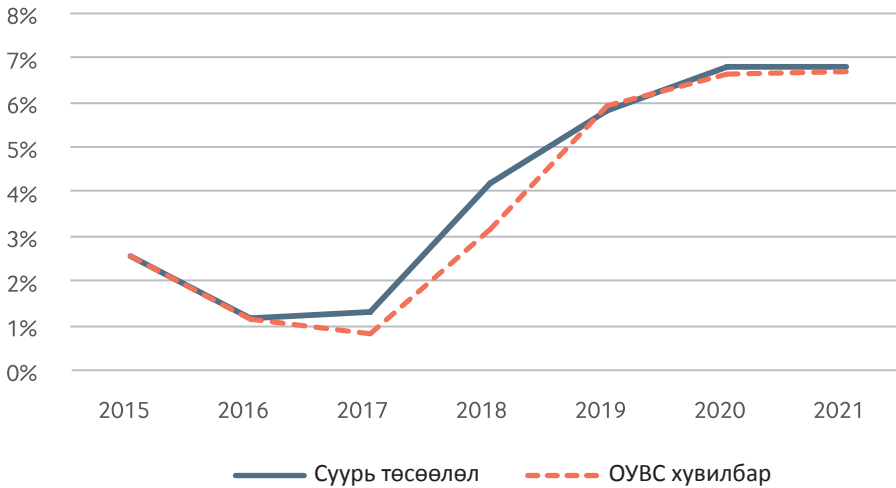
Төрийн албан хаагчдын цалин

- Төрийн албан хаагчдын цалинг 2017-18 онд нэмэхгүй.
- Төр ажиллагсдынхаа тоог цөөлнө. Ингэхдээ төрийн захиргаа болон төрийн тусгай албанд ажиллагсад тэтгэвэрт гарвал нөхөн томилгоо хийхгүй. 2018-21 онуудад, боловсрол, эрүүл мэнд, онцгой байдал, цагдаа гэх мэт салбараас тэтгэвэрт гарах хоёр хүн бүрт нэг орон тоог нөхөн томилно.

ОУВС-гийн хөтөлбөр нь мөн төсвийн бус шинжтэй шинэтгэлийг агуулж байгаа бөгөөд үүнд эрүүл мэндийн салбарын худалдан авах үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, төсвийн хараат бус зөвлөл байгуулах, банкны салбарт үнэлгээ хийх, сүл банкуудыг бэхжүүлэх эсвэл бүтцийн өөрчлөлт хийх, төв банкаас төсвийн шинжтэй зардлыг санхүүжүүлдэг байдлыг зогсоох (жишээ нь орон сууцны ипотекийн зээл) зэрэг орно. Эдгээр өөрчлөлтийн нөлөөг уг загварт шинжлээгүй болно.

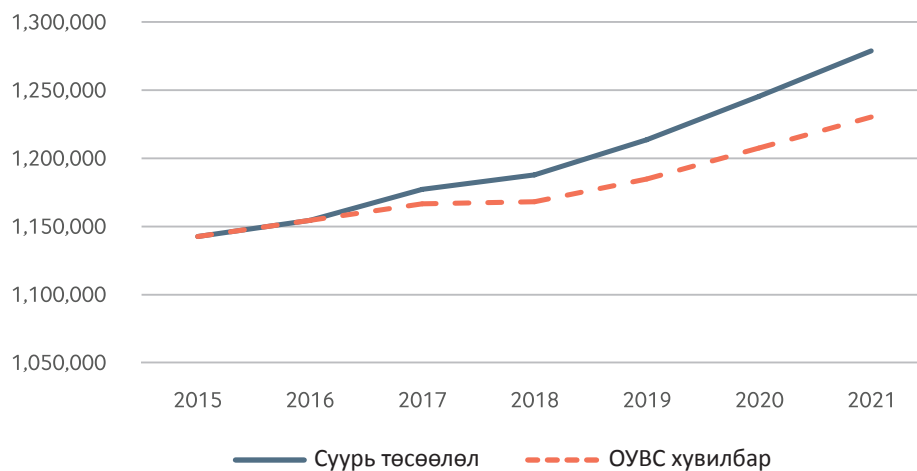
ОУВС-ГИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙН ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Хөтөлбөр бүрэн хэрэгжсэнээр ДНБ-ий өсөлт **2018 онд суурь төсөөллөөс нэг пунктээр доогуур** байхаар хүлээгдэж байна. Гэхдээ өсөлт **2019 оноос эргэн сэргэж цаашид тогтворжих төлөвтэй байна** (Зураг 1).



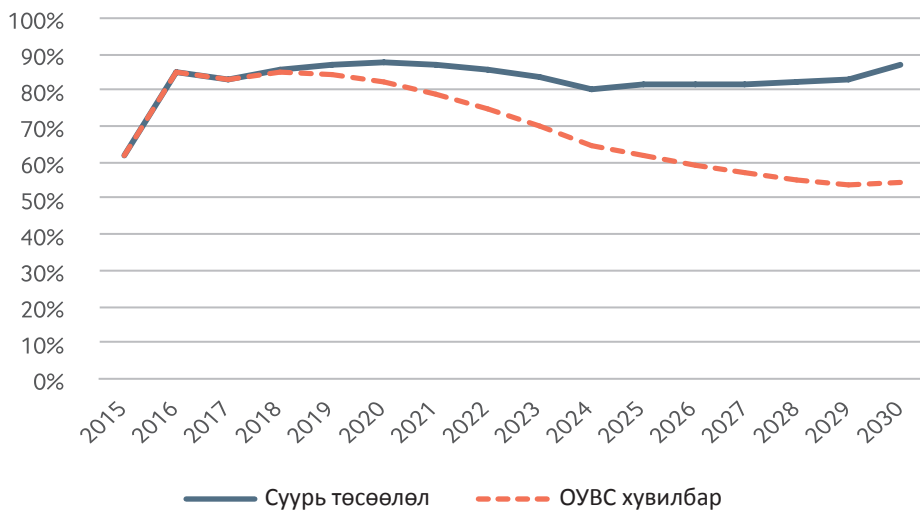
Зураг 1. ДНБ-ий өсөлтийн төсөөлөл (%)

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр 2021 он гэхэд ажлын байр суурь төсөөлөлтэй харьцуулахад 47 мянгаар буюу гурав гаруй хувиар буурах төлөвтэй байна (Зураг 2). Ажлын байрны энэ бууралтын ихэнх нь төрийн секторт бий болно.



Зураг 2. Ажил эрхлэлтийн таамаглал

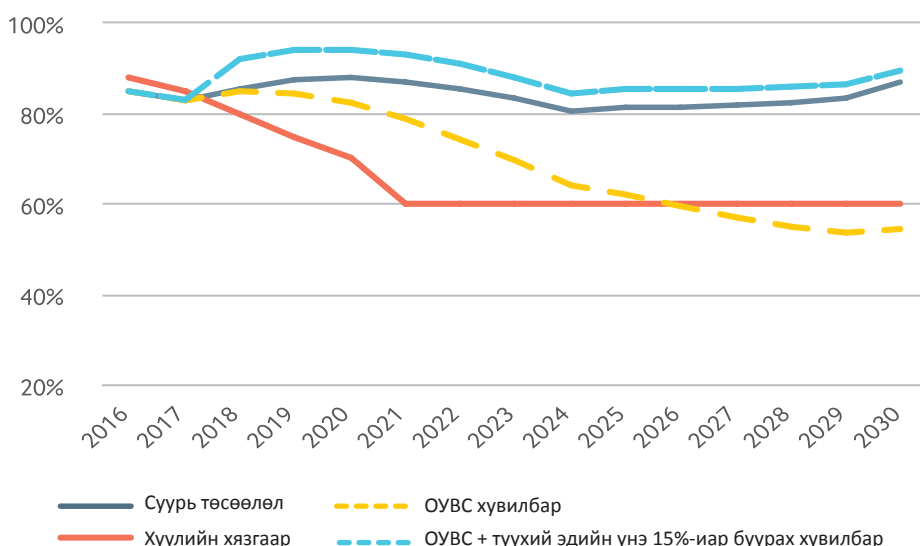
Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа **урт хугацаандаа ойролцоогоор 50 хувь хүрч буурах** төлөвтэй байна (Зураг 3). Төсвийн алдагдал буурснаар өрийн хэмжээг тогтвортой түвшинд барих боломжтой болно. Мөн эдийн засаг өссөнөөр өр-ДНБ-ий харьцаа буурна.



Зураг 3. Засгийн газрын өр-ДНБ-ий харьцаа

Бид мөн энэ загвартаа уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ буурах эрсдлийг тооцлоо.

Гол нэрийн түүхий эдийн үнэ 15 хувиар бага байхад л ОУВС-гийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн ч өр-ДНБ-ий харьцаа суурь төсөөллөөс муудах болно (Зураг 4). Иймээс бодлого боловсруулагчид ОУВС-гийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлээд зогсохгүй түүхий эдийн үнэ өнөөгийн түвшиндээ хэвээр байх, бүр өссөн үед ч жил бүрийн төсөв батлахдаа сахилга баттай байж өрийн хэмжээг аль болох хурдан бууруулах бодлого баримтлах хэрэгтэй.



Зураг 4. Засгийн газрын өр-ДНБ-ий зорилтот харьцаанаас алслагдсан байдал (ялгаатай хувилбаруудаар)

ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

- ОУВС-гийн хөтөлбөрийг бүрэн хэрэгжүүлснээр өрийн түвшин тогтворжиж Засгийн газрын өрийн хэрэгсэлд итгэх байдал сэргэх төлөвтэй байна. Ингэснээр өрийг эргэн төлж чадахгүй байдал буюу дефолт үүсэх эрсдэл буурч банкны хямралыг тойрч гарах болно. Гэвч эдгээр нь гол нэрийн түүхий эдийн үнийн гэнэтийн бууралтаас болж үгүй болж мэдэх эмзэг ололтууд юм.
- Өрийг тогтвортой түвшинд хүргэхэд ОУВС-гийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нь наад захын зайлшгүй шаардлага юм. Урт хугацаанд төсвийн хараат бус зөвлөл тодорхой үүрэгтэй байх хэдий ч хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангах явдал УИХ, Засгийн газраас бүхэлдээ хамаарна.
- Төсвийн орлогыг хэт өөдрөгөөр төсөөлөх, (ялангуяа Хөгжлийн банкаар дамжуулан) төсвөөс гадуурх зарцуулалт хийх замаар Засгийн газар төсвийн зарлагаа хэтрүүлж ирсэн. Төсвийн таамаглалыг хараат бусаар боловсруулах, нэгэнт хийж эхлээд байгаа төсвөөс гадуурх зардлыг төсөвт нэгтгэх зэрэг нь төсвийн зарлагыг хянах хазаарлахад тустай байх болно.
- Ирэх жилийн төсвийг боловсруулахдаа Засгийн газар, УИХ төсвийн зарлагаа ач холбогдлоор нь дахин эрэмбэлэх боломжтой. 2017 оны төсөвт зарим хөтөлбөртэй холбоотой болон дэд бүтцийн зардлыг танасан хэдий ч тэвчиж болох, ялангуяа улс төрийн сэдэлтэй, орон нутгийн дэд бүтцийн олон жижиг төслийн зардал байсаар байна гэж үзэж байна. Эдгээр төслүүдийг танаж үндэсний хөгжлийн шинэ төлөвлөгөөний дагуу зарцуулалтыг хийх нь төсвийн тогтвортой байдлыг сэргээн тогтоох түлхүүр болно.

ЗОХИОГЧИД

Эндрю Бауэр нь Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэнгийн зөвлөх.

Галиндэвийн Рагчаасүрэн нь Гэрэгэ Партнерсийн удирдах түнш.

Лхагважавын Мөнх-Оргил нь Гэрэгэ Партнерсийн эдийн засгийн шинжээч.

Дэвид Михали нь ББЗХ-ийн эдийн засгийн шинжээч.

Тувааны Номуунтөгс нь ББЗХ-ийн Монгол дахь мэргэжилтэн.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь бодлогын судалгаа хийх, шинэ арга барилаар чадавхийг бэхжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөллийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар тухайн улс орны иргэд газрын тос, байгалийн хий, үүл уурхайн баялгийнхаа үр шимийг хүртэхэд туслалцаа үзүүлдэг олон улсын хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг дараах вэбсайтаас авна үү. www.resourcegovernance.org



Oil, gas and mining for development