



НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

**МОНГОЛД ЭРДСИЙН САН БАЙГУУЛАХ  
ШААРДЛАГА, АРГА ЗАМ**

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

**Судлаач: Г. ЦОГТСАЙХАН**  
**/Азийн Санаачлага Институт/**

УЛААНБААТАР ХОТ 2006

**DDC**  
**549'517**  
**M-692**

## **НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ**

---

Хаяг: Жамъян гүний гудамж-5/1, Сүхбаатар дүүрэг,  
Улаанбаатар-48, Монгол улс

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэб хуудас: <http://www.forum.mn>

И-мэйл: [osf@soros.org.mn](mailto:osf@soros.org.mn)

*Уг судалгаагаар гаргасан дүгнэлт, саналууд нь судлаачийн байр суурь, үзэл бодлыг илэрхийлнэ.*

© Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь дахин хэвлэхийг хүсвэл ННФ-ын хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

*Тайланг сонирхсон байгууллага, хувь хүмүүст хямдралтай үнээр зарна.*

**ISBN 978-99929-56-11-9**

## Гарчиг

<b>Нэг. Хураангуй</b>	5
<b>Хоёр. Эрсдэлийн сан</b>	8
2.1 Ерөнхий ойлголт, үүсэл хөгжил	8
2.2 Эрсдэлийн сангийн төрөл хэлбэрүүд	13
<b>Гурав. Монголд эрдсийн сан байгуулах шаардлага</b>	18
3.1 Уул уурхай ба Монголын хөгжил	18
3.2 Эрдсийн сан байгуулах шаардлага, угтвар нөхцлүүд	21
3.3 Сан байгуулах талаар хийгдэж байгаа ажлууд	29
<b>Дөрөв. Сан байгуулах чиглэл, үзэл баримтлал</b>	31
4.1 Гадны туршлага	31
4.2 Сан байгуулахад баримталдаг бодлого, зарчим	38
4.3 Монголд эрдсийн сан байгуулах бодлого, чиглэл	48
<b>Тав. Хавсралт: Эрдсийн сангийн тухай хууль</b>	53
<b>Зургаа. Ашигласан материал</b>	67

## Өмнөх үг

Уул уурхайн салбар Монгол Улсын хөгжлийн ирээдүйг тодорхойлоход шийдвэрлэх үүрэгтэй болж байгаа чухал үед Нээлттэй Нийгэм Форум энэхүү судалгааны тайланг хэвлэн Та бүхэнд толилуулж байгаадаа таатай байна.

Байгалийн баялаг ихтэй улс оронд тус баялгийг зохистой хэлбэрээр удирдахгүй тохиолдолд эдийн засгийн бусад салбарт сөрөг нөлөө үзүүлэх, цөөн бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзлээс эдийн засаг хэт хамааралтай болох зэрэг сөрөг үр дагавар авчирдаг. Цаашилбал авилга, хээл хахууль цэцэглэх, нийгмийн баялгийн үр шимийг цөөн хүн хүртэх, ядуурал нэмэгдэх аюул бодитой байдгийг олон улс орны хөгжлийн жишээ гэрчилнэ. Улмаар нийгэмд зөрчилдөөн үүсэх, ардчиллын үнэт зүйлс алдагдах явдал гарах боломжтой.

Байгалийн баялгаа Монгол улс зохистой ашиглаж, боловсрол, эрүүл мэндийн салбараа хөгжүүлж, эдийн засгийн цаашдын хөгжлийн дэд бүтцийг бүтээхэд тус салбараас орж ирэх орлогын удирдлагын асуудал хамгийн чухал. Энэ чиглэлд өөрсдийн хувь нэмрээ оруулах үүднээс төр засаг эрдэс баялгийн салбараас олох хөрөнгө мөнгийг хамгийн оновчтойгоор хэрхэн хуваарилах боломжтой талаар Нээлттэй Нийгэм Форумаас цуврал уулзалт, судалгаа зэрэг арга хэмжээ явуулж байгаагийн нэг нь энэхүү судалгааны тайлан юм.

Монголд эрдсийн сан байгуулах нөхцөл, боломжийн талаар судлаач Г.Цогтсайханы гүйцэтгэсэн уг ажил нь олон улсын эрдсийн сангаа зохистой удирдах гэсэн оролдлого, туршлагыг олон талаас нь авч үзэж, Монголын хөрсөнд хамгийн оновчтой хувилбарыг санал болгож буй.

Уг судалгааны ажил нь бодлого боловсруулагчид, судлаачид түүнчлэн жирийн иргэдэд санаа өгч, цаашид энэ салбарын бодлогыг оновчтой болгоход үнэтэй хувь нэмэр оруулна гэдэгт итгэж байна.

П. Эрдэнэжаргал

Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал

## Нэг. Хураангуй

Монголын эдийн засгийн бүтцэд чанарын өөрчлөлт гарч, 2005 оноос уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн салбар дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хорь гаруй хувийг дангаараа бүрдүүлж таван жилийн өмнөхөөс даруй хоёр дахин өсч уламжлалт хөдөө аж ахуйн салбараас даваад байна. Уул уурхайн салбарын өсөлт бусад аль ч салбар, үйлдвэрлэлийнхээс хол түрүүлж энэ хандлага цаашид хадгалагдах төлөвтэй боллоо.

Үүнтэй холбогдон эрдэс баялгийн ашиглалттай холбогдож үүсэн гардаг сайн, муу үр дагавар болон газрын доорх эрдэс баялгаас орох түр зуурын их мөнгөний урсгал засгийн газрын үйл ажиллагаа, улс орны эдийн засагт хэрхэн эерэг, сөрөг нөлөөлөл үзүүлдэг талаарх гадны туршлагыг сайтар судалж эртнээс мэдлэг, мэдээлэлтэй хандаж дахин давтагдахгүй байгалийн баялгаа улс эх орныхоо сайн сайхны төлөө ухаалгаар ашиглах хариуцлагатай бөгөөд тулгамдсан зорилт Монголын засгийн газрын өмнө хурцаар тавигдаж байна.

Энэхүү бодлогын судалгаа нь дээрх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд засгийн газарт тусалж, дэлхий нийтийн туршлагад үндэслэн Монголын үндэсний уул уурхайн салбарын удирдлагын бодлого, тухайлбал энэ салбарын орлогын удирдлага, зохицуулалтыг сайжруулах санал боловсруулахад зориулагдсан болно.

Дэлхийн зах зээлийн үнэханш, байгаль цагуураас шууд хамааралтай хөдөө аж ахуй, уул уурхай давамгайлсан эдийн засаг бүхий, бүтцийн доголдолтой хөгжиж байгаа орнуудад эдгээр давагдашгүй хүчин зүйлийн нөлөөллийг багасгаж улс орныхоо эрсдэлийг багасгах явдал шийдвэрлэх ач холбогдолтой, хөгжлийн томоохон зорилтуудын нэг байдаг. Энэ зорилтыг шийдвэрлэх төрөл бүрийн арга механизмууд

байдгийн дотор эрдсийн эрсдэлийн сан байгуулж ажиллуулах явдал сүүлийн үед түгээмэл болж олон орнуудад үр дүнгээ өгч дэлхий нийтийн дэмжлэг авч эхэллээ.

Нефтийн тогтворжилтын болон хадгаламжийн сан байгуулсан олон орон ихээхэн үр дүнд хүрч хөгжлийн ижил түвшин, нөхцөлд байгаа дэлхийн бусад оронд үлгэр жишээ үзүүлж байхад нөгөө талд нь эрсдэлийн хамгаалалтын арга хэрэгсэлийг ашиглаж сураагүй, авилгад идэгдэж, засаглал, бодлогын хямралд орсон зарим нэг улс орон байгалиас заяасан баялгаа ашиглахын хирээр зовлонд нэрвэгдэж, уруудал доройтлын замаар замнаж байгаа гашуун туршлага ч цөөнгүй гарч байна.

Үүнээс үндэслэн түргэн хөгжиж байгаа уул уурхайн үйлдвэрлэлийн орлогын удирдлагыг боловсронгуй болгож, нөхөн сэргээгдэхгүй алт, зэс, нефтийн баялгаас одоо улсад орж байгаа, цаашид нэмэгдэн орох түр зуурын орлогыг өнөө үе, хойч ирээдүйдээ хүртээмжтэй, шударга хувиарлах зарчмын үүднээс дэлхий нийтэд туршигдан үр дүнгээ өгч байгаа эрдсийн эрсдэлийн төрөл бүрийн сангуудыг яаралтай байгуулж ашиглах нь чухал гэдгийг Монголын хөгжлийн өнөөгийн шатанд гадна, дотны байгууллагуудаас хийсэн олон төрлийн дүн шинжилгээ тодоор харуулж байна.

Эдийн засаг, экспорт нь мал аж ахуй, уул уурхайн гаралтай боловсроогүй цөөн нэрийн бүтээгдэхүүнээс бүрддэг, бүтцийн ихээхэн хоцрогдолтой. Нэг хүнд оногдох үндэсний нийт орлогын хэмжээгээр дэлхийд доогуур байр эзэлж ядуу орны тоонд багтдаг хирнээ нийгмийн хамгаалал, орлогын хувиарлалтын хоцрогдсон үрлэгэн системийг дэмжсэн бодлого явуулдаг. Төр, засгийн байгууллага, албан хаагчид нь авилгад идэгдэж, засаглалын хомсдолд орж байгаагаас баян хоосны ялгаа түргэн нэмэгдэж нийгэмд тогтворгүй байдал бий болох хөрс суурь тавигдаж байдал цаашид даамжрах төлөвтэй гэх мэтийн баялгийн хараалд идэгдсэн орны олон шинж тэмдэг Монголд илэрч байгаа нь эрдсийн ашиглалтыг сайжруулах, тухайлбал эрдсийн сан байгуулах шаардлага их байгааг давхар нотолж байна.

Эрдсийн олон төрлийн сан байдаг ч бүгд эдийн засгийг гадны нөлөөллөөс хамгаалж, засгийн газрын орлого, зардлыг тогтворжуулах үндсэн зорилготой байгуулагддаг. Дэлхийд өнөөдөр олон зуун миллиард хөрөнгийн сантай хэдэн мянган ийм сангууд ажилладаг бөгөөд эрдсийн

сангууд голдуу хуулиар байгуулагдаж, хуульчлан тогтоосон нарийн дүрэм, журмын дагуу, олон нийтийн хараа хяналтын дор ил тод, нээлттэй үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Эрдсийн сангуудыг байгуулах, эх үүсвэрийг нь тодорхойлж бүрдүүлэх, зардлын төрөл чиглэлийг тогтоож, зардал санхүүжилт хийх зэрэг эрдсийн сангийн үйл ажиллагааг удирдан зохицуулах нийтлэг жишиг, тэргүүн туршлага нэгэнт тогтсон гэж үзэж болно.

Алт, зэс, нефтийн ашиглалтыг нэмэгдүүлж түүнээс оржирэх орлогын ашиглалтыг сайжруулахын чухлыг Монголын засгийн газар ойлгож эхний ээлжийн арга хэмжээг авч байна. Саяхан баталсан үнийн өсөлтийн албан татварын болоод засгийн газрын тусгай сангуудын хуулиуд нь үүний тод жишээ мөн. Одоо үүнийг үргэлжлүүлж эрдэс баялгийн орлогын ашиглалтыг сайжруулах, ялангуяа эх орныхоо байгалийн баялгийг өнөө үе, хойч ирээдүйд тэгш хуваах зарчмыг хэрэгжүүлэх эрдсийн сангийн тухай хуулийг дэлхий нийтэд тогтсон жишиг хэлбэрээр боловсруулан баталж хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

## Хоёр. Эрсдэлийн сан

### 2.1 Ерөнхий ойлголт, үүсэл хөгжил

1. Дэлхийн зах зээл дээрх эрдэс түүхий эдийн эрэлт, нийлүүлэлт, үнэ өртөг улс орнуудын хөгжлийн хурд, хэрэгцээ шаардлагаас хамааран хэзээ ч тогтвортой байсангүй. Сүүлийн жилүүдэд дэлхийн улс төр, эдийн засгийн амьдралд гарч байгаа өргөн далайц, өндөр хурдацтай өөрчлөлтүүдийн нөлөөгөөр үнийн хэлбэлзэл улам ихэсч, эрэлт нийлүүлэлтийн баланс алдагдаж байна.

Хятад, Энэтхэг зэрэг зарим улс орнуудын түргэн хөгжил, түүнтэй холбоотой өсөн нэмэгдэж байгаа түүхий эдийн асар их эрэлт хэрэгцээ, нөгөө талаас Иран, Ираkyг тойрсон тогтворгүй байдлаас зарим талаар үүдэлтэй нефтийн үнийн огцом өсөлт зэрэг нь дэлхийн улс орнууд тэр дундаа эрдэс түүхий эд нийлүүлэгч орнуудын эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжилд ихээхэн нөлөөлөх боллоо.

Иймээс эдийн засгаа дэлхийн зах зээлийн сөрөг нөлөөнд автуулалгүй тогтвортой байлгах зорилт улс бүрийн өмнө тавигдаж байна. Энэ чиглэлээр улс орнууд өөр өөрийн онцлог, бололцоонд тохирсон янз бүрийн арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэн зарим үр дүнд хүрч байгаагийн дотроос ялангуяа нефть олборлон нийлүүлэгч гүрнүүдэд өргөнөөр хэрэглэгдэх болсон эрдсийн эрсдэлийн сангийн санаачлага ихээхэн «модонд» орж үнэлэгдэх болоод байна. Энэ нь цоо шинэ арга хэрэгсэл биш бөгөөд урд нь хаа сайгүй хэрэглэгдэж байсан удирдлагын уламжлалт аргын нэг юм.



2. Ирээдүйн болзошгүй эрсдэл, гадны гэнэтийн нөлөөнөөс амьдрал, аж ахуйгаа хамгаалах арга замыг хүн төрөлхтөн эрт дээрээс судалж эрсдэл, хадгаламжийн сан байгуулан ажиллуулж байсан түүх цөөнгүй байдаг байна. Одоогоос таван мянган жилийн өмнөх эртний Египет газар тариаландаа «тарган», «туранхай» жилийн дүрмийг мөрдөж хур тундас, ургац арвин жилийн «илүүдэл» орлогоо тусгай санд төвлөрүүлэн цагийн мууд гарган хэрэглэж байсан туршлага түүх сударт тэмдэглэгдэн үлджээ<sup>1</sup>.

Өнгөрсөн зууны гучаад онд Америкт болсон санхүүгийн зах зээлийн огцом сүйрэл, түүний дараах дэлхийг хамарсан нефтийн томоохон хямралууд, олон улс оронд байнга тохиолдож байдаг далайн хүчтэй шуурга, газар хөдлөлт зэрэг байгалийн гамшгууд нь улс гүрнүүдийг эрсдэлийн удирдлага, гадны гэнэтийн нөлөөллөөс эдийн засгаа хамгаалах арга хэрэгслээ боловсронгуй болгохыг зүй ёсоор шаардаж өнөөдөр дэлхийн өндөр хөгжилтэй гүрнүүд үндсэндээ ийм чадавхитай болсон байна. Гэтэл ихэнхдээ газрын доорх баялаг, ганц нэг экспортын бүтээгдэхүүндээ дулдуйдан амьдардаг ядуу орнууд байгалийн болон гадаад зах зээлийн бүрэн эрхшээлд байсан хэвээр байна.

3. Аливаа улс гүрэн, тэдгээрийн засгийн газрын эрх хэмжээ, үйлчлэлээс гадуур бий болж байгаа дээр дурдсан давагдашгүй хүчин зүйлээс эдийн засаг, нийгмээ хамгаалах зорилгоор улс орнууд төрөл бүрийн тусгай мөнгөн сангууд байгуулан ажиллуулдаг туршлага өнөөдөр дэлхий нийтэд түгээмэл болсон байна.

Тогтворжилтын, хадгаламжийн, хөрөнгө оруулалтын гэх мэтээр нэрлэгдэж байгаа эдгээр тусгай мөнгөн сангуудын үйл ажиллагаа, удирдлагын зарчим, зориулалт өөр хоорондоо харилцан адилгүй боловч тэдгээрийн эдийн засгийн агуулга, ерөнхий зорилго нь нэг юм. Тусгай мөнгөн сангуудын нийтлэг гол зорилго нь эдийн засгийг гадна, дотны сайн, муу аливаа гэнэтийн өөрчлөлтөөс хамгаалж, санхүү мөнгөний систем, түүгээр дамжуулан нийгмийн амьдрал, өсөлт хөгжлийг тэнцвэр, тогтвортой байлгахад үндсэндээ чиглэж байна. Нефть, хий, алт, зэс мэтийн байгалийн баялаг борлуулснаас олсон их хэмжээтэй мөнгөний түр зуурын урсгал нь эерэг боловч далайн шуурга, ган, зуд, газар хөдлөлтийн адил таагүй нөлөө үзүүлж эдийн засаг, нийгмийн амьдралын ерөнхий тэнцвэр, хөгжлийн тогтвортой хэмнэлийг алдагдуулдаг байна.

4. Дэлхийн Банк, Олон Улсын Валютын Сангийн тайлан, мэдээнээс нефть болон эрдсийн бусад баялагтай хөгжиж байгаа олон улс оронд ядуурал нэмэгдэж, эдийн засаг нь уруудаж байгаа жишээ, түүх олныг харж болно. Энэ нь эдгээр орнууд, тэдгээрийн төр засаг дээр дурдсан байгалийн болон гадаад зах зээлийн нөлөөнөөс гарах арга хэрэгслээ нэгдүгээрт олоогүй, хоёрдугаарт газрын доорх баялгаа ашиглахын хирээр эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар нь алдагдаж ард түмнийх нь аж байдал доройтдог өнөөдөр дэлхийд «Голландын өвчин»<sup>2</sup> нэр авсан эдийн засгийн хүчин зүйлийг ойлгож зөв удирдан зохион байгуулж чадаагүйтэй холбоотой байна.

Өнгөрсөн зууны хоёрдугаар хагасаас Голланд ойр орчны далайн гүнээс ихээхэн хэмжээний нефтийн сав газар нээж ёстой л бурхны хишгийг хүртсэн боловч нефтийн хязгааргүй мөнгө төрийн сан хөмрөгт урсан орохын хирээр үйлдвэрлэл багасч эдийн засгийн тэнцвэр нь алдагдаж хөгжил биш хоцрогдолтой учирч эхэлсэн байна. Энэ нь гаднаас их хэмжээний нефть-доллар эдийн засагт урсан орсноос үндэсний мөнгөний ханш эрс өсөж тэр нь эдийн засгийн бүх салбар тэр дундаа экспортын салбарын өртгийг өсгөсөнтэй шууд холбоотой байжээ. Нээлттэй эдийн засагтай, дэлхийн эдийн засгийн интеграцид гүнзгий нэвтэрч гадаад зах зээлд бараа бүтээгдэхүүнээ борлуулдаг аль ч орны хувьд экспорт нь үнэтэй болж өрсөлдөх чадвараа алдах нь жинхэнэ сүйрэл гэдэг нь ойлгомжтой. Энэ шалтгаанаар Нидерландын нефтээс бусад салбарууд уналтад орж, ажилгүйдэл даамжирч, эдийн засгийн үндсэн балансүүд алдагдаж газрын доорх хямд баялаг нь хөгжлийг хурдасгагч биш сааруулан бүр сүйрүүлэх хүчин зүйл болж хувирчээ.

Түүнээс хойш нефть, баялагтай холбоотой энэ «зовлон»г дэлхий нийтээрээ түүнийг анх амссан Нидерландын нэрээр нэрлэх болсон бөгөөд онош нь тогтоогдож, эмчилгээ нь ойлгомжтой болсон өнөө үед ч энэ өвчнөөр өвчлөгсдийн тоо буурахгүй харин ч цааш даамжирч нефть болон газрын доорх бусад баялагтай холбоотой шинэ үзэгдэл, нэр томъёог төрүүлээд байна. Голландын өвчин нь өнөөгийн хоцрогдсон голдуу орнуудын төрд нүүрлэсэн авилгал болон төрийг нэг буюу хэсэг бүлгээрээ өмчлөх нийгмийн үзэгдэлтэй хоршсон тохиолдолд «баялагийн хараал»<sup>3</sup> болж дээрхээсээ илүү гай гамшигтай хүчин зүйл болж улс гүрнийг хоцрогдол, ядуурлын туйлд хүргэх болсныг олон орны жишээ харуулж байна.

5. «Баялгийн хараал» гэсэн нэр томъёо дэлхий нийтэд саяхнаас ашиглагдаж эхлэх болсон бөгөөд газрын доорх асар их баялагтай мөртлөө удирдлагын муугаас дэлхийн хөгжлийн сүүл барьдаг Заир, Зимбабве, Гвиней<sup>4</sup> мэтийн олон орнуудад хамааруулан хэрэглэж байна. Ухаад ухаад алт, зэс битгий хэлундны усч гарах нь ховор Сингапур, Япон дэлхийд тэргүүлтлээ хөгжиж, хүний хөгжлийн дээд түвшин, стандартыг тогтоож байхад нефть, газрын хий, алт, зэсээр баян дээр нэрлэсэн болоод нэрлээгүй дэлхийн зарим орнууд хөгжлийн хоцрогдолд умбаж, иргэний дайн, гудамжны хөдөлгөөнд даруулан, өдөр хоногоор уруудан муудаж байна. Эдгээр орнуудад нийгмийн харилцааг зохицуулах хуульт ёс журам байхгүй, байсан ч үйлчлэхгүй болж, эдийн засаг, үндэсний баялаг цөөн хэдэн авилгачдын мэдэлд орж тэдний эрх ашигт үйлчлэх болсон нь хөгжлийн ийм гажуудлын үндэс болж байгаа гэж дэлхийн олон нийт үзэж байна.

Катрин Бересманы (2005)<sup>5</sup> үзэж байгаагаар «хараалд идэгдсэн» эдгээр орнуудын нийтлэг ерөнхий шинжид:

- Эдийн засгийн бүтцийн хоцрогдолтой, өөрөөр хэлбэл эдгээр улсуудын эдийн засаг бүхэлдээ байгал, гадаад зах зээлээс шууд хамааралтай боловсрогдоогүй эрдэс түүхий эд, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлд тулгуурладаг.
- Экспорт нь мөн эрдэс баялаг, хөдөө аж ахуйн гаралтай цөөн нэр төрлийн түүхий эдээс бүрддэг. Дэлхийн буурай хөгжилтэй орнуудын дэлхийн зах зээлд гаргаж байгаа нийт экспортын гуравны хоёроос их нь түүхий эдийнх байдаг гэсэн тайланг дэлхийн худалдааны байгууллагаас гаргасан байна. Жишээ нь 1999 онд их өртэй гурван орны хоёр нь экспортынхоо орлогын тавиас дээш хувийг ганц хоёрхон түүхий эдийн борлуулалтаас олж байсан байна.
- Эдийн засаг нь гадны аливаа сөрөг нөлөөлөлд амархан өртөж үр дагавар нь бусдаас хүнд тусдаг мөртлөө гадаад зах зээлийн эерэг хүчин зүйлүүдийг ашиглах боломж чадвар хязгаарлагдмал, үр нөлөө нь бага. Жишээ нь эдийн засгийн хаа нэгтэй ч юмуу эсвэл гаднаас илүүдэл хөрөнгө, бололцоо гарахад түүнийг байршуулж ашиглах боломж муу, үндсэндээ байхгүй.

- Байгалийн гамшиг ч юмуу түүнтэй адил гэнэтийн тааламжгүй үйл явдал, үзэгдэл тохиолдоход тэдгээрийг хохирол багатай даван гарч, түргэн тэнхрэх санхүүгийн бололцоо чадвар хомсдмол, гадны тусламж дэмжлэггүйгээр бараг сэхэхгүй.
- Санхүүгийн болон хөрөнгийн зах зээлийн хөгжил сул, ийм зах зээлүүдэд нь эрсдэлээс хамгаалах орчин үеийн арга механизмыг ашигладаггүй, мэддэггүй.
- Тэгсэн мөртлөө нийгмийн халамжийн систем нь нүсэр, төр дааж давшгүй, иргэдээ бэлэнчлэх үзэл рүү түлхсэн буруу бодлоготой.
- Нефть болон эрдэс баялаг борлуулсан мөнгөндөө дулдуйдан гаднаас зээл авч цалин бусад шаардлагагүй зардлаа ихээр өсгөдөг.
- Хувь хүний ааш араншингийн гажуудалтай холбоотой дутагдал, доголдол, өргөн тархсан байдаг. Үүний тоонд нийгэмд залхуурал, санаа амарсан байдал бий болох, авилгал, хээл хахууль хөгжих, бүтээлч, арвич, аж ахуйч сэтгэлгээ устах зэргийг оруулж болно.

Судлаачдын үзэж байгаагаар хөгжлийн эдгээр шинж тэмдгүүд, тэдний зарим нэг нь илэрсэн улс гүрнүүд зохих дүгнэлт хийж бодлого, удирдлагаа өөрчлөхгүй бол дэлхийн хөгжлийн хурд зуунаар биш, арван жилээр биш, тэр битгий хэл бүтэн жилээр хэмжигдэхээ больж, зах зээлийн өрсөлдөөн илт ширүүссэн өнөө үед эдийн засгийн тусгаар тогтнолын хувьд орших эс оршихын ирмэгт түргэн хүрч болох өндөр магадлалтай болсон байна.

## 2.2 Эрсдэлийн сангийн төрөл хэлбэрүүд

6. Мөнгөн сангуудын талаар хийсэн судалгаануудаас харахад тэдгээрийг

- Тогтворжилтын
- Хадгаламжийн
- Хөрөнгө оруулалтын
- Бусад

гэсэн дөрвөн үндсэн төрөлд хувааж болохоор байна. Анджо Розановын (2005)<sup>6</sup> тооцоолсноор өнөөдөр дэлхийд нийт 895 миллиард америк долларын хөрөнгө бүхий үндэсний хэмжээний хорь гаруй томоохон мөнгөн сангууд ажиллаж байгаа бөгөөд энэ тоо түргэн нэмэгдэх хандлагатай байгаа юм байна. Үндэсний хэмжээний гэсний учир нь орон нутаг, аймаг, хотын түвшинд ажилладаг хэдэн зуун тусгай жижиг мөнгөн сангуудыг энд оруулаагүй гэсэн үг.

### Хүснэгт 1. Томоохон мөнгөн сангууд

Улс Эх	Сангийн нэр	Хөрөнгө миллиард \$	Эхэлсэн он	
Араб	Абу Даби Хөр.Ор.Сан	250,0	-	Нефть
Норвеги	ЗГ-ын Нефтийн Сан	170,0	1990	Нефть
Сингапур	2 тусдаа сан	155,0	1974/81	Түүхий эд биш
Хонг Конг	ХК-ын Хөр.Ор.Сан	100,0	1998	Түүхий эд биш
Кувейт	Кувейтын Хөр.Ор.Сан	65,0	1953	Нефть
Бруней	Бруней Хөр.Ор.Сан	30,0	1983	Нефть
Америк	Аляскийн Нөөцийн Сан	29,8	1976	Нефть
Орос	Тогтворжилтын Сан	27,7	2003	Нефть
Малайз	Үндэсний Хөгж Сан	15,8	1993	Түүхий эд биш
Тайван	Үндэс. Тогтвр. Сан	15,0	-	Түүхий эд биш
Канад	Алберта Өвийн Сан	9,8	1976	Нефть
Иран	Нөөцийн Сан	8,0	1999	Нефть
Казахстан	Үндэсний Сан	5,2	2000	Нефть, хий
Ботсван	Пула Сан	4,7	1966	Бриллиант
Чили	Зэсийн Тогтвр Сан	3,9	1985	Зэс
Оман	Нөөцийн Сан	2,0	1980	Нефть, хий
Азербайджан	Төрийн Нефтийн Сан	1,0	1999	Нефть
Венесуэл	ЗГ-ын Нефтийн Сан	0,7	1998	Нефть
Тринидад Т-го	Орлогын Тогтвр. Сан	0,5	2000	Хий
Крибати	Орлогын Тогтвр. Сан	0,4	1956	Фосфат
Уганда	Ядуурлыг Бууруулах Сан	0,3	1998	Гадны тусламж
		894,8		

Эх сурвалж: Анджо Розанов, Үндэстнүдийн баялаг хэний гарт байна вэ

7. Одоогоор олон улсын хүрээнд яг таг тогтож тохирсон тодорхойлолт, шалгуур үзүүлэлтүүд байхгүй ч **Тогтворжилтын сан** гэдгийг засгийн газрын орлого, зарлагыг тогтвортой байлгах зорилгоор байгуулсан өөрийн үйл ажиллагааны тодорхой дүрэмтэй тусгай мөнгөн сан гэж үзэх ойлголт давамгайлж байна. Ийм тогтворжилтын сангууд нь улс орны эдийн засгийг засгийн газрын татварын орлогын хэлбэлзэл, дэлхийн зах зээл дээрх нефть, эрдсийн үнийн савлалтаас хамгаалах хоёр гол үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Тогтворжилтын сангууд тогтоосон тодорхой дүрмийн дагуу бүрдэж, зарцуулалт нь хуулийн дагуу, төрийн эрх барих дээд байгууллагын хяналтын доор хэрэгждэг байна. Ийм сангуудыг түүнд зориулж байгуулсан төр, засгийн өндөр эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудаас бүрдсэн удирдах зөвлөл ерөнхий удирдлагаар хангаж орон тооны аппарат бүхий сангийн удирдлага өдөр тутмын ажлыг эрхэлдэг байна.

Тогтворжилтын сан байгуулсан ихэнх орнуудад санг бүрдүүлэгч орлогын эх үүсвэр нь нефть болон зэс зэрэг эрдэс баялаг, хөдөө аж ахуйн түүхий эд борлуулсны орлого зонхилж, тэдгээрийн дэлхийн зах зээлийн үнэ урьдчилан тогтоосон дээд түвшингээс дээш гарсан тохиолдолд зөрүүг нь санд төвлөрүүлж, тогтоосон доод түвшнээс буурсан тохиолдолд сангаас гарган зарцуулах нийтлэг зарчмыг удирдлага болгож байна. Эрдсийн сангийн хатуу журамтай зарим нэг орон эрдэс баялгаас орсон хямд мөнгөний үндэсний эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг арилгах зорилгоор сангийн мөнгийг тухайн орны нутаг дэвсгэр, хуулийн үйлчлэх хүрээнд байлгахыг хориглож, удирдлагыг гадны мэрэгжлийн байгууллагуудад шилжүүлэх хүртэл арга хэмжээ авдаг байна.

Зориулалт, үйлчилж байгаа салбар зэргээс нь хамааруулан тогтворжилтын санг хөдөө аж ахуйн, эрдэс баялгийн, санхүүгийн, худалдааны, валютын ханшны тогтворжилтын гэх мэтээр хуваан үзэж болохоор байна. Хөгжиж байгаа олон оронд хөдөө аж ахуйн тодорхой нэг бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг тогтворжуулахаар сангууд байгуулсан жишээ түгээмэл байна. Энэтхэгт цай, кофены, өмнөд америкийн орнуудад кофе, каучукийн тогтворжилтын сангууд байдаг байна. Чилид байгуулсан зэсийн тогтворжилтын сан сайн удирдлагатай, амжилттай ажилладаг сангийн нэг гэж дэлхий нийтэд үзэгддэг байна.

8. **Хадгаламжийн сангууд** тогтворжилтын сантай төстэй боловч санд мөнгө хуримтлуулах, сангаас санхүүжилт хийх зарчим нь өөр. Тогтворжилтын сангаас ялгагдах гол онцлог нь нефть, эрдэс баялгийн дэлхийн зах зээлийн үнийн өөрчлөлттэй сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг холбодоггүй, голдуу нийт борлуулалтын орлогын юмуу төсвийн орлогын тодорхой хувийг санд төвлөрүүлдэг. Хадгаламжийн сангууд голдуу гадаад орнуудад байршиж өндөр зэрэглэлийн мөнгө, санхүүгийн хэрэгсэлд оруулсан хөрөнгө оруулалтын хэлбэрээр хадгалагдаж байдаг байна. Хадгаламжийн сангийн удирдлагад тавих шаардлага, сангаас хөрөнгө оруулалт хийх болзол, нөхцөл бусад сангуудынхыг бодвол ихээхэн хатуу бөгөөд олонх тохиолдолд энэ сангийн удирдлагыг гадны мэргэжлийн байгууллагад гэрээлэн шилжүүлдэг байна.

9. Өндөр хөгжилтэй орнуудад голдуу байгуулан ажиллуулж ирсэн **Хөрөнгө оруулалтын сангууд** нь нефть зэрэг эрдэс материал, хөдөө аж ахуйн түүхий эдтэй үндсэндээ холбоогүй тухайн орнуудын эдийн засагт бий болсон мөнгө, санхүүгийн асар их хуримтлалыг ухаалгаар байршуулан ажиллуулж байгаа зах зээлийн үеийн эдийн засгийн удирдлагын ердийн нэг арга хэрэгсэл юм. Иймээс ч санг бүрдүүлж зарцуулах журам нь орон бүрт адилгүй өөр өөрийн онцлогтой. Эдгээр сангуудын зарцуулалт, байршуулалт нь өргөн хүрээтэй, ихэнх тохиолдолд засгийн газрын төсвийн нэг хэсэг болж гадаад дотоодод томоохон хөрөнгө оруулалт, төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд зориулагддаг байна.

Ийм эрдсийн бус хөрөнгө оруулалтын сангуудыг гадаад валютын нөөц ихээр хуримтлуулсан Сингапур, Хонг Конг, Өмнөд Солонгос мэтийн Азийн өндөр хөгжилтэй орнууд голлон байгуулж бүс нутагтаа болон дэлхийн орнуудад том хэмжээний төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж хөрөнгө оруулахад зарцуулж байна.

10. Буурай хөгжилтэй зарим нэг орнууд байгалийн болон дэлхийн зах зээлийн сөрөг нөлөөллөөс эдийн засаг, экспортоо хамгаалах зорилгоор цэвэр гадны тусламжаас бүрдсэн тусгай сан байгуулан ажиллуулж амжилтад хүрч байгаа мэр сэр туршлага мөн байдаг байна. Хүснэгт 1-д дурдсан Угандагийн ядуурлыг бууруулах сан болон арлын жижиг орон Тувалуд хандивлагч орнуудын санхүүжилтээр байгуулсан

Итгэмжлэлийн сан (*Trust Fund*) зэрэг нь үүний жишээ юм. Гадны хөрөнгө санхүүжилтээр байгуулагдсан эдгээр сангууд нь тухайн орны засгийн газар, хандивлагч орнуудын хооронд тохирсон зарчим, зорилгын дагуу зарцуулагдаж, сангийн удирдлагыг эдгээр орноос бүрдсэн олон улсын удирдах зөвлөл хэрэгжүүлдэг байна.

11. Түүнээс гадна зарим нэг оронд төрийн өмчийг хувьчилснаас олсон орлогыг байгалийн баялаг олборлосонтой адил түр зуурын гэнэтийн орлого гэж үзэн тусгай санд төвлөрүүлэн нийтийн хараа хяналтын доор тэдний саналын дагуу зарцуулдаг журам үйлчилж байна. Ингэж байгуулагдсан **хувьчлалын сангууд** нь хадгаламжийн болон хөрөнгө оруулалтын сангуудтай нэгэн адил зарчмаар захиран зарцуулагддаг байна.

12. Тодорхой зорилго, чиглэлээр тусгай мөнгөн сан байгуулан ажиллуулах арга туршлага тодорхой нэг орны хүрээнээс хальж Дэлхийн Банк, Азийн Хөгжлийн Банк зэрэг олон улсын санхүүгийн байгууллагуудад хүртэл өргөн хэрэглэгдэх болсон байна. Олон Улсын Валютын Сан болон дээрх банкуудад хандивлагч орнуудын хүсэлт, санаачлагаар байгуулсан олон арван итгэмжлэлийн сангууд (*Trust Fund*) амжилттай ажиллаж дэлхий нийтийн чанартай асуудлуудыг шийдэх, бүс нутгийн хөгжил, хамтын ажиллагааг дэмжих чиглэлүүдээр голдуу зарцуулагдаж байна.

Дэлхийн олон оронд ажиллаж байгаа төрөл бүрийн мөнгөн сангуудын үр дүн, онцлог, тэргүүн туршлагын талаар дөрөвдүгээр бүлгийн гадны туршлага хэсэгт дэлгэрүүлэн авч үзнэ.



**Box 1**

Tuvalu is one of the world's smallest countries, consisting of nine coral atolls covering only 25 square km of land spread over a distance of 676 km. It is classified by the United Nations as a least developed country, with a per capita income of \$1,329 in 1996. However, following creation of the Tuvalu Trust Fund in 1987 and its subsequent success in capitalizing earnings from the island's «windfall» cash transfer following independence from Britain in 1978, Tuvalu has become one of the most successful examples of long-term development planning on the basis of capitalizing a depletable resource: in this case, the initial onetime cash transfer.

The Tuvalu Trust Fund was set up in 1987, under an international agreement signed by the Government of Tuvalu and development partners – New Zealand, Australia, and the United Kingdom, who initially contributed to the Fund. The initial funding amounted to \$27.1 million (Australian currency). Tuvalu's initial contribution was \$1.6 million, and each donor contributed \$8 million. In terms of shares, Tuvalu's share of initial fund capital was only 6 percent. Today it is nearly 30 percent.

Several key aspects of the Tuvalu Trust Fund have contributed to its superior performance. First is accountability through a Board of four directors, with Tuvalu in the chair and the other original parties providing members. Second is professional funds management. Third is monitoring of the Fund performance by actuarial consultants (the Fund Monitor). Fourth is auditing of the Fund by international auditors. Finally, an advisory committee monitors Tuvalu's economic performance and provide advice to the Government and the Board.

In the Fund's governance structure, the primary responsibility of Fund management lies with the Board of Directors. The Board consists of four Trust Directors, representing the governments of Tuvalu (Chair), New Zealand, Australia, and the United Kingdom. The Directors appoint a Fund Monitor to recommend an investment policy and money managers. The objectives of the Fund, and consequently the risk profile of the investments, are laid out in an investment policy, which includes benchmarks and allowable ranges for a balance portfolio. The Fund Monitor then drafts contracts with money managers – namely, 50 percent with County NatWest and 50 percent with JP Morgan Chase – who invest the money on behalf of the Board.

Another body, the Advisory Committee, with representatives from Tuvalu plus New Zealand, Australia and the United Kingdom, prepares an annual report on the performance of the Fund, as well as its impact on the economy. This is also submitted to Parliament. This group meets in Tuvalu twice a year for about 10 days to review the government budget and to provide advice on macro- and micro-issues, similar to an Article IV IMF mission. At the end of each financial year, the Committee calculates the value of the Fund to ensure that Fund capital is maintained in real terms for inflation. If the market value of the Fund is greater than the maintained value, then the difference is automatically transferred to the Tuvalu Government and placed in a buffer fund (the B Account), referred to in the Budget as the Consolidated Investment Fund.

## Гурав. Монголд эрдсийн сан байгуулах шаардлага

### 3.1 Уул уурхай ба Монголын хөгжил

13. Дэлхийн Банкнаас гаргасан дэлхийн хөгжлийн 2005 оны тайланд Монгол Улсын нэг хүнд ноогдох дотоодын нийт орлогын хэмжээ 2003 онд 480 америк долларт хүрч тэр онд тайланд хамрагдсан дэлхийн нийт 208 улсын хойноосоо 44 дүгээр байранд оржээ<sup>7</sup>. НҮБ-ын хөгжлийн ангиллаар ч Монгол Улс дэлхийн хэт ядуу, буурай хөгжилтэй 31 орны тоонд багтсаар нилээд хэдэн жилийн нүүрийг үзэж байна<sup>8</sup>. Олон улсын хэмжээнд ядуурлыг хэмжих болсон өдрийн нэг доллараас бага орлогын хэмжээгээр авч үзвэл хүн амын 30 гаруй хувь, өдрийн хоёр доллараас бага орлоготойгоор нь тооцвол Монголын нийт хүн амын 50 хувь нь энэ зууны эхэнд дэлхийн ядуучуудын эгнээнд багтаж байсан байна<sup>9</sup>. Монголын нэг хүнд оногдох үндэсний нийт орлогын хэмжээ 2006 оны байдлаар 950 америк долларт хүрсэн талаар засгийн газраас мэдэгдэж байгаа боловч эдийн засгийн хоцрогдол, ядуурлын хэмжээ 3 - 4 жилийн өмнөхөөс төдийлөн дорвитой өөрчлөгдөөгүй гэж олон улсын байгууллагууд, гадна, дотны судлаачид үзэж байна.

Эдийн засгийн өсөлт сүүлийн жилүүдэд эерэг гардаг болсон ч өсөлт нь тогтвортой биш тохиолдлын шинжтэй, гол нь гадны нөлөөнөөс шууд хамааралтай хэвээр байна. Монголын амьдрал, ялангуяа засгийн газрын төсөв эрдсийн орлогоос ихээхэн хамааралтай болсоор байгаа нь эрсдэлийг өсгөж түгшүүрийн дохио өгч байна. Алт олборлож байгаа гадны ганц нэг компани гараад явдаг ч юмуу эсвэл ялихгүй хүйтрээд цас

ороход л өсөлт хасах зааж дээрх 50 хувийн ядуурал үлэмж нэмэгдэж болох эрсдэл бодитой оршсоор байгаа. Иймээс эдийн засгийг эрдсийн хамаарлаас хамгаалж, энэ чиглэлээр дэлхийн орнуудын хэрэгжүүлж үр дүнд хүрсэн арга туршлагыг судалж нэвтрүүлэх нь засгийн газрын хойшлуулшгүй тулгамдсан зорилтуудын нэг мөн. Бодлого зохицуулалтыг мэдлэгтэйгээр цаг алдалгүй зөв хэрэгжүүлж уул уурхайн салбарыг дэлхийн тэргүүний жишгээр хөгжүүлж чадвал Монгол түмэнд байгалиас заяасан газрын доорх баялаг үр өгөөжөө өгч хөгжилд дорвитой нөлөөлж чадах хүчин зүйл гэдэг нь тодорхой. Эс чадваас өнөөдөр нэгэнт нүүрлээд байгаа «баялгийн хараал» бодитой болох аюултай.

14. Монголын эдийн засгийн бүтцэд чанарын өөрчлөлт гарч, 2005 оноос уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн салбар дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хорь гаруй хувийг дангаараа бүрдүүлж таван жилийн өмнөхөөс даруй хоёр дахин өсч уламжлалт хөдөө аж ахуйн салбараас даваад байна<sup>10</sup>.

Нөгөөтэйгүүр Монголын экспортод энэ салбарын нөлөө улам хүчтэй болж ойрын ирээдүйд уул уурхайн салбартай өрсөлдөх шинэ салбар үйлдвэрлэл гарч ирэх магадлал бага байна. Алт, зэс, молибденээс өгсүүлээд нүүрс, газрын тосны олборлолт, экспортлолт жил ирэх тутам нэмэгдэж татвар, хураамжаар дамжин энэ салбараас улсын төсөвт орж ирэх орлого, валютын хэмжээ тасралтгүй өссөөр байна. Шинээр авсан геологи хайгуулын лицензийн тоо хэмжээ, нээгдсэн боловч ашиглагдаагүй байгаа төрөл бүрийн эрдэс түүхий эдийн орд газрын хэмжээг бодолцож үзвэл уул уурхайн салбарын Монголын эдийн засагт эзлэх хувь хэмжээ, нөлөө цаашид эрчимтэй нэмэгдэж ойрын ирээдүйн өсөлт хөгжилт эрдэс баялгийн үйлдвэрлэлээс үндсэндээ шууд хамааралтай болох нь. Энэ нь Монголын зөвхөн эдийн засгийн биш үндэсний аюулгүй байдлын эрсдэлийг эрс нэмэгдүүлж чадах бодит хүчин зүйл мөн бөгөөд эрсдэлээс хамгаалах асуудлыг улсын хөгжлийн тулгамдсан асуудлын түвшинд яаралтай тавьж холбогдох арга хэмжээг авч эхлэхийг зүй ёсоор шаардаж байна.

## Хүснэгт 2. Эдийн засгийн эрдсийн хамаарал

	Азербайжан 2000	Казахстан 2000	Мексик 1999	Монгол 2004	Норвеги 1999
Экспортод эрдсийн эзлэх хувь	85,2	46,8	7,3	70,5	0,3
Төсвийн орлогод эрдсийн эзлэх хувь	36,2	27,5	29,8	20,2*	0,2
Гадаадын хөрөнгө оруулалтад энэ салбарын эзлэх хувь	80,5	69,7	-	46,0	-

*\*Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь. Сангийн яамны хэлснээр төсвийн орлогод уул уурхайн эзлэх хувийг тооцож байгаагүй*  
*Эх сурвалж: Кристиан Э. Пэтэрсэн, Нина Будина: Газрын тосны удирдлагын тогтолцоо*

### 3.2 Эрдсийн сан байгуулах шаардлага, угтвар нөхцлүүд

15. Нэгэнт дэлхийн зах зээлийн нүнийн өөрчлөлтөөс шууд хамааралтай уул уурхайн цөөн нэрийн (зэс, алт) бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл эдийн засаг, экспортод нь илт давамгайлах болж, цаашид энэ байдал нэг хэсэгтээ хадгалагдана гэж үзэж байгаа тохиолдолд Монгол улсын ойрын ирээдүйн хөгжил дэвшил, уналт эрсдэлийг дэлхийн улсуудын нефть, газрын хий болон эрдсийн бусад салбарыг хөгжүүлэх явцад гарсан сайн муу туршлагад тулгуурлан авч үзэх нь зүй ёсны хэрэг.

Энэ судалгаа ч үүнээс шууд үүдэлтэй бөгөөд зөв удирдан хөгжүүлж чадвал жил жилээр нэмэгдэж, Монгол улсын төсвийн орлогын өнөөгийн цар хүрээ, хэмжээтэй харьцуулахад асар их гэж хэлж болох уул уурхайн салбарын шинэ орлого, мөнгөний урсгалыг дээр дурдсан хараалд хүрэлгүй хэрхэн удирдаж улсын хөгжил, ард түмнийх нь амьдралд яаж хувь нэмэр оруулж болох вэ гэдэгт санаа өгч туслах зорилготой болно. Тухайлбал Монголд уул уурхайн эрсдэлийн сан байгуулан ажиллуулах шаардлага, арга замыг судалж санал зөвлөмж боловсруулах зорилттой.

16. Монголд уул уурхайн эрсдлийн сан байгуулах бодит шаардлагууд байгаа, цаг нь нэгэнт болсоныг дээр дурдсан газрын доорх эрдэс баялаг ихтэй боловч хөгжлийн хоцрогдолтой орнуудад тохиолдож байгаа муу шинж тэмдгүүдэд тулгуурлан товч авч үзье. Харамсалтай нь «хараалд идэгдсэн» орны бүх шинж тэмдгүүд Монголд илэрч зарим нь ихээхэн хурц шатандаа явааг хөгжлийн өнөөгийн үзүүлэлтүүд тодорхой харуулж байгааг эхэнд нь шууд хэлэх нь зүйтэй.

Үүнийг Монголд ажиллаж байгаа олон улсын байгууллагууд, хандивлагч орнуудаас сүүлийн жилүүдэд хийсэн судалгаа, дүгнэлт, Монголын төр засгийн байгууллагууд, тэдгээрийн удирдлагад өгсөн олон тооны санал зөвлөмжүүд баталж байна.

- a) Олон арван жилийн турш Монголын эдийн засгийн цөмийг бүрдүүлсээр ирсэн мал аж ахуйн салбар ойрноос уул уурхайд гүйцэгдэж эдийн засагт дэвшилттэй бүтцийн өөрчлөлт гарч байгаа нь сайшаалтай. Гэвч энэ нь нэгдүгээрт төрийн урт хугацааны бодлого төлөвлөлттэй холбоогүй (Монголын хөгжлийн урт, дунд

хугацааны урд батлагдсан аль ч хөтөлбөр, программуудад Монгол улсыг уул уурхай давамгайлсан эдийн засагтай орон болгох зорилт дэвшүүлж байгаагүй) урсгалаараа явагдаж байгаа үзэгдэл, хоёрдугаарт уул уурхайн салбар нь мал аж ахуйтай адил гадны шууд нөлөөн дор байнга байдаг эрсдэл ихтэй салбар тул Монголын эдийн засгийн бүтцийн доголдол, хоцрогдол сайндаа хэвээрээ үргэлжилж байгаа, муугаар бодвол харин ч дордсон гэсэн дүгнэлт гарч байна. Учир нь зуд болж хэдэн сая мал хорогдоход ихээр бодоход хэдэн малчдын амьдрал доройтож бусад салбар, ялангуяа засгийн газрын төсвийн орлогод үзүүлэх нөлөө шалихгүй байх бол дэлхийн зах зээл дээрх зэс, алтны үнэ ялихгүй буурахад л Монголын татварын орлогод хүчтэй нөлөөлөх болно.

Мал аж ахуй, уул уурхайн анхан шатны түүхий эдийн үйдвэрлэлийг оролчихуйц нэмүү өртөг, оюуны багтаамжтай үйлдвэрлэл, үйлчилгээ өнөөдөр Монголд алга байгаа бөгөөд засгийн газрын зүгээс энэ талаар бодлоготой хийж байгаа зүйл бага, хийсэн зарим ажил, арга хэмжээ нь дорвитой үр дүнд хүрэхгүй байна.

- б) Монголын экспортын олон жилийн өсөлт, одоо байгаа бүтцийг харахад «хараалд идэгдсэн» хоёр дахь шинж тэмдэг бүр ч тод илэрнэ. Дэлхийн Худалдааны Байгууллагаас гаргасан 2005 оны Дэлхийн худалдааны тайланд 1993-2003 оны хоорондох арван жилийн хугацаанд Монголын бараа бүтээгдэхүүний экспорт 35 хувь өссөн гэж тэмдэглэжээ. Тэгвэл мөн хугацаанд Хятад улсынх 3,8 дахин, Орос улсынх 3 дахин, Өмнөд Солонгосынх 2,3 дахин гэх мэтчилэнгээр дэлхийн зах зээлд нийлүүлдэг бараа бүтээгдэхүүнээ дахинаар өсгөөгүй том, жижиг улс гүрэн бараг алга байгааг мөн тайлангаас харж болно. Дэлхийн зах зээлээс тусгаарлагдмал, хаалттай хатуу бодлого явуулдаг гэж үзэгддэг БНАСАУ гэхэд л Монгол улсаас хавьгүй их бүтээгдэхүүн дэлхийд экспортолсон тайлан гарчээ<sup>11</sup>.

**Хүснэгт 3. Монголын экспортын өсөлт, бүтэц (сая ам. доллар)**

	1990	1995	2000	2003	2004	2005
<b>Нийт Экспорт</b>	<b>661.0</b>	<b>473.0</b>	<b>536.0</b>	<b>615.9</b>	<b>869.7</b>	<b>1053.7</b>
Бүтэц:						
- Уул уурхайн бүт-н						742.7
- амьтны гаралтай т.эд						92.0
- оёмол, сүлжмэл						41.5
- бусад						177.5

*Эх сурвалж: Дэлхийн Худалдааны Байгууллага*

*Экспортын баримжаатай цйлдвэр, худалдааны бодлого төсөл. GTZ*

Үүн дээр Монголын экспортын хамгийн сул тал болох ганц хоёрхон анхан шатны түүхий эд, эрдсийн бүтээгдэхүүн гадаад худалдаанд нь давамгайлдаг байдлыг нэмэхэд энэ улсын дэлхийн зах зээл дээрх байр суурь, олон улсын интеграцчилалд оролцож байгаа түвшин, эдийн засгийн чадавхи, ялангуяа нүүрлээд байгаа эрсдэлийнх нь хэмжээг түвэггүй ойлгож болно. Ардчилал, зах зээлийн зарчимд шилжих амаргүй шилжилтийг эхэлсээр багагүй хугацаа өнгөрсөн хэдий ч Монголын хувийн хэвшил дорвитой өсч өндийж, гол нь дэлхийн зах зээлд хөл тавьж чадахгүй байгаа нь гадаад зах зээлд Монгол улсын худалдаж байгаа бараа бүтээгдэхүүн, түүний бүтэц, үүсэл гарлын энгийн шинжилгээнээс тодхон харагдана. Хүснэгт 3-д үзүүлсэнээр Монгол улс 2005 онд дэлхийн зах зээлд миллиард гаруй долларын зүйл зарснаас дөнгөж 40 гаруй сая долларынх нь үйлдвэрлэгдсэн эцсийн бүтээгдэхүүн байсан байна.

Дэлхийд хамгийн түргэн хөгжиж байгаа бараг хязгааргүй том зах зээл хаяанд нь байхад өнөөдөр Монгол Улсаас урд л гаргаж байсан цөөн тооны мал аж ахуйн гаралтай түүхий эд, зэс, нүүрсээ Хятадад нийлүүлсээр, хувийн пүүс компаниудаас энэ талаар санаачлан хэрэгжүүлж байгаа амьд худалдаа, орлого ажиглагдахгүй байгаа нь Монгол Улс дэлхийн зах зээлд өрсөлдөх чадваргүйг үзүүлж байгаа бас нэг баталгаа мөн.

Монгол дэлхийд худалдаж чадахгүй, гадаад зах зээлээс худалдан авч сураагүй байгаа нь хөгжлийг удаашруулах томоохон шалтгаан болж байна. Монголын бизнес өөрийн орны өчүүхэн жижиг зах зээлээс хальж дэлхийн эрэлт хэрэгцээ, стандарт шаардлагад нийцүүлэн үйлдвэрлэл үйлчилгээгээ эрхэлдэг болж сурахаас тус орны ирээдүйн хөгжил дэвшил шууд хамааралтай гэж дүгнэхэд хэтрүүлэг болохгүй.

- в) Эдийн засгийн бүтцийн доголдол, дэлхийн зах зээл, олон улсын эдийн засгийн харьцаанд оролцдоггүй хоцрогдлоос нь шалтгаалж Монголын эдийн засаг гадны тааламжгүй нөлөөнд өртөх нь их, үр дагавар нь хүнд байна. Улс орны хөгжил, тусгаар тогтнолтой холбон авч үздэг цөөн хэдэн стратегийн чанартай бараа бүтээгдэхүүнд шатах тослох материал хаана ч байнга багтдаг. Гэтэл Монгол улсын засгийн газар нефтийн хувьд ганцхан нийлүүлэгчээс хамааралтай байдлаа өөрчилж чадахгүй явсаар байгаа нь дэлхийд нефтийн үнэ буурч байхад Монголд энэ бүтээгдэхүүний үнэ өсч байдаг гэх мэт харамсалтай, хамгийн гол нь засаж болох үр дагаварт хүргэж байна<sup>12</sup>.
- г) Нөгөө талаас гадаад орчны эерэг нөлөө, боломжийг өөрт ашигтайгаар ашиглах чадавхи, чадвар Монголд бүрэлдэн бий болоогүй туйлын хоцрогдолтой хэвээр байна. Европын холбооны шийдвэрээр 2005 онд Монгол Улсад худалдааны онц таатай нөхцөл олгож, тэр зах зээл дээр өрсөлдөж байгаа Хятад, Вьетнам зэрэг бусад олон оронтой харьцуулахад маш давуутай улс төрийн дэмжлэг үзүүлсэн байтал ховор олдох тэр боломжийг ашиглах чадваргүй нь өнгөрсөн нэг жилийн ажлын үр дүнгээс харагдлаа<sup>13</sup>.

Үүнтэй адилаар хандивлагч орнууд, олон улсын тусламжийн байгууллагуудаас Монголд өгөх зээл, тусламжийн хэмжээг нэмэгдүүлж чаддаггүй нь Монголд тодорхой хэмжээнээс илүү санхүүгийн эх үүсвэрийг шингээх чадвар байхгүй, буцалтгүй тусламжийг зориулалтаар нь зарцуулах удирдлагын чадавхи бүрдээгүй, засгийн газрын түшмэдүүд хувьдаа ашиглаж олон улсын түвшинд Монгол Улсын нэр хүндийг унагасантай холбоотой. Хөдөө Аж Ахуйн Яамны сайд, дарга нар тусламжийн улаан буудайн мөнгийг завшиж ашигласнаас болоод Америкийн Засгийн Газар цааш цаашдын тусламжийн бараа, санхүүжилтийг Монголын засгийн



газрын байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлэхээ больж гадны тусламжийн байгууллага, компаниар дамжуулах болсон гэх мэт нь үүний тод жишээ<sup>14</sup>.

- д) Монгол улс санхүүгийн болоод хөрөнгийн зах зээл ихээхэн сул хөгжсөн дэлхийн цөөхөн орны нэг мөн. Иргэд, бизнесийн хүрээнд зах зээлийн эдийн засгийн амин чухал энэ элементийн тухай ойлголт бараг байхгүй, засгийн газрын зүгээс байдлыг засч залруулахаар хийж байгаа зүйл одоогоор алга байгаа нь эдийн засгийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж, түүний өсч тэлэх, хувийн салбар хөгжин өргөжих боломжийг ихээхэн хязгаарлаж байна. Олон улсын хүрээнд, улс хооронд болон Америк, Хонг Конг мэтийн хөрөнгө, санхүүгийн зах зээл өндөр хөгжсөн орны дотоодод өдөр тутам хийгдэж байгаа нийт худалдааны өчүүхэн хувь нь биет бараа бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн худалдаанд ногдож триллион триллионоор хийгддэг тэр гүйлгээний дийлэнх нь санхүүгийн наймаа байдаг гэж үзвэл Монгол улс өнөөдөр ямар том боломжийг мэдэхгүй орхигдуулж байгаа нь тодорхой. Идэвхитэй ажиллагаатай хөрөнгийн зах зээл аливаа орны эдийн засаг, бизнесийн хөгжих үндэс болж ард иргэдэд санхүүгийн аюулгүй байдлын баталгаа болдог.
- е) Монгол улсын бодлогын бас нэг том алдаа, тус улсын хөгжилд ихээхэн сөргөөр нөлөөлж байгаа хүчин зүйлүүдийн нэг нь үе үеийн засгийн газраас бодлого болгон дэвшүүлж олон жилийн турш хэрэгжүүлж байгаа нийгмийн хамгааллын бодлого, түүний мөн чанар юм. Улсын хөгжлийн хүрсэн түвшин, ядуу засгийн газрын боломж, ажил эрхлэлтийг дээшлүүлэх аливаа засгийн газрын байнгын зорилт, иргэдийн нийгмийн ба өөрийнхөө өмнө хүлээх хариуцлага гэх мэтийн хөгжлийн нийтлэг шаардлага, үзүүлэлтүүдтэй огт авцалдахгүй энэ бодлого нь тус улсыг байнгын хоцрогдсон ядуу байлгах томоохон хүчин зүйлүүдийн нэг болж байна.

Иргэдэд засгийн газраас бэлэн мөнгө төлдөг арга хэлбэр нэгдүгээрт ихээхэн ховор, хоёрдугаарт нийгмийн ядуурал, ажил эрхлэлтийг сайжруулах мэт суурь зорилтуудыг хэрэгжүүлэх хамгийн үр нөлөө багатай арга хэрэгсэл мөн болохыг бусдын туршлага харуулсан. Бага хэмжээний бэлэн мөнгөний хувиарлалт нь иргэдийн амьдралд дорвитой, тогтвортой нэмэр болдоггүй мөртлөө<sup>15</sup> засгийн газар,

улсын төсөвт ихээхэн дарамт болдог нь Монгол Улсын сүүлийн жилүүдийн туршлагаас ил байна.

Бэлэн мөнгөний хуваарилалтын хамгийн том дутагдал, үр дагавар нь хувь хүнийг бэлэнчлэх сэтгэлгээ, залхуу байдал руу түлхэж байгаа явдал юм. Иймээс ч ийм замаар нийгмийн асуудлаа шийдэж байгаа улс орон өнөөдөр үндсэндээ байхгүй. Харин газрын тос, байгалийн хийн асар их баялагтай Америкийн Аляск мэтийн зарим нэг муж, бүс нутгийн орон нутгийн байгууллагууд иргэддээ зориулсан тусгай мөнгөн сан байгуулж олсон ажиллагааных нь орлогоос дивиденд төлж байгаа жишээ ганц нэг байдаг байна.

- ё) Монголд ойрын ирээдүйд олж болох магадлалтай алт, зэсийн борлуулалтын үлэмж орлогыг өнөө үе, хойч ирээдүйдээ үр өгөөжтэй, ухаалгаар ашиглах хууль эрх, ёс зүйн орчинг яаралтай бүрдүүлэхийг шаардаж байгаа хамгийн гол, шийдвэрлэх хүчин зүйл нь хараалд идэгдсэн орнуудын нэг гол шинж тэмдэг болох хувь хүний ааш араншин, итгэл үнэмшилтэй холбогдсон гажуудал, дутагдал болж байна.

Авилгал газар авч төр, засгийн төв, орон нутгийн бүх байгууллагуудад нэлэнхүйд нь тархаж цаашдын хөгжилд нөлөөлөх түвшинд хүрээд байгааг гадны байгууллагуудаас сүүлийн жилүүдэд хийсэн үнэлэлт дүгнэлтүүд үзүүлж байна. Америкийн Олон Улсын Хөгжлийн агентлагаас 2005 онд Монголд хандивлагч болон Монголд бизнес хийх сонирхолтой гадаад орны компаниудад зориулан хийсэн авилгалын түвшингийн судалгаагаар нийгмийн энэ аюултай үзэгдэл Монголд гүнзгий тархаж бага хэмжээтэй жижиг авилгалын түвшингээс нэгэнт хальж төрийн дээд удирдлага, элит хэсгийг хамарсан олон зуун саяар хэмжигдэх хүнд шатандаа ороод байгаа гэж дүгнэсэн нь үүний нэг жишээ мөн<sup>16</sup>.

Монголын төр засгийн удирдлагууд аман дээрээ энэ талаар их ярьж, тэмцэж байгаа дүр эсгэж байгаа ч ажил хэрэг нь ихээхэн зөрж байгааг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр байнга гарч байгаа дээд албан тушаалтнуудтай холбоотой Монголын ашиг сонирхолд ихээхэн хортой авилгал, хээл хахуулийн олон хэргүүд гэрчилж байна. Хар төмрийн экспорттой холбоотой авилгалын ганцхан хэргээс л гээд

Монгол Улсад 150 гаруй сая долларын хохирол учирсан байж болох талаар сонин хэвлэлд бичиж улс төрийн сөрөг хүчин мэдэгдэл хүртэл гаргажээ. Хэрэв энэ нь үнэн бол хандивлагчдаас Монгол улсын жилд авч байгаа нийт зээл тусламжийн хэмжээнээс ч том тоо болж байна. Гэтэл цаана нь илэрсэн болон ихэнх нь илрээгүй байж болох том жижиг олон олон үйлдлээс Монгол Улсад хичнээн хэмжээний хохирол учирч байгааг төсөөлөх аргагүй.

Эдгээрээс үндэслээд одоо хөрөнгө оруулалт хөгжлийнхөө шатанд яваа Оюу толгой, Таван толгой мэтийн эрдсийн томоохон ордуудыг ашиглаж эхлэх үед Засгийн Газар одоо олж байгаагаасаа хэд дахин их татвар, хураамж цуглуулна гэж үзвэл эрдсийн борлуулалтаас ирээдүйд орж болох мөнгөний их урсгал, зарцуулалтыг ил тод болгож зөв зүйтэй захиран зарцуулах механизмыг яаралтай бүрдүүлэх нь амин чухал болох нь ойлгогдоно.

Олон Улсын Валютын Сан, Дэлхийн Банкнаас нефть болон зэс, алт зэрэг уул уурхайн түүхий эд олборлон борлуулдаг олон оронд хийсэн судалгаа шинжилгээгээр авилгач болон ардчилсан бус төртэй орнууд дээр дурдагдсан «голландын өвчин», «баялгийн хараал» - д илүү өртөмтгий байдгийг тогтоож ялангуяа эдгээр орнуудад эдийн засгийн эрсдэл, эрдэс баялгийн тогтворжилтын сангууд байгуулахыг зориуд зөвлөсөн байна<sup>17</sup>.

17. Дээр дурдсан цогц шинж тэмдгүүд, түүнээс үүдэн гарч байгаа ойлгомжтой дүгнэлт нь Монгол Улс өнөөгийн хууль эрх зүйн сул орчин, түүнийг хэрэгжүүлдэг засаглалын авилгалд автсан арга хэлбэрээ хэдэн жил хэвээр үргэлжлүүлэхэд эдийн засаг, улс төрийн тусгаар тогтнолд аюул занал учруулж чадах түвшний асуудалтай тулгараад байгааг тайлбарлалтгүй харуулж байна. Хэдий жоохон ч Монгол Улс ерөнд баригдаж түүгээрээ дамжин хэн нэгний эрхшээлд орохыг хүсэн хүлээж байгаа улс үндэстэн, ашиг сонирхол байгаа гэдгийг Монголын төр, түүний удирдлага мартаж болохгүй. Энэ замаар замнаж өнөөдөр үгэйгүй хоосноос өөр үзэх юмгүй туйлдсан олон орон дэлхийд байгааг ч мөн санах ёстой<sup>18</sup>.

18. Хөгжлийн бий болсон өнөөгийн нөхцөл байдал, цаашдын боломжит хандлага зэрэгт үндэслэн эдийн засгаа эрсдэл, гаж буруу үзэгдлийн золиос болгохгүй байх боломжит бүхий л арга хэмжээг авч байх нь Монголын эрх ашигт нийцнэ. Уул уурхайн үйлдвэрлэл давамгайлах болж байгаа өнөөгийн нөхцөлд эдийн засгийн зөв удирдлагыг хангах ийм арга хэмжээнүүдийн нэг нь эрдсийн сан байгуулах явдал гэдэг нь эргэлзээгүй. Дээр хийсэн товч шинжилгээ дүгнэлт ч үүнийг харуулж байна. Энэ байдлыг Монголын төр, засгийн зарим байгууллага зөвөөр ойлгож эрсдэлийн болоод, эрдсийн сан байгуулах эхний ээлжийн арга хэмжээг авч эхлээд байна.

### 3.3 Сан байгуулах талаар хийгдэж байгаа ажлууд

19. Байгаль цаг уурын шууд эрхшээлд байдаг хөдөө аж ахуйг ган зудын эрсдэлээс хамгаалах, түргэн хөгжиж байгаа уул уурхайн салбараас орж ирж байгаа орлогыг үр бүтээлтэй зарцуулахын чухлыг Монголд саяхнаас ойлгож эхэлж байгаагийн нэг илрэл нь 2006 онд Улсын Их Хурлаас баталсан *Засгийн Газрын тусгай сангийн тухай* болон *Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай* хуулиуд юм<sup>19</sup>.

*Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай* хуулиар дэлхийн зах зээл дээрх (Лондонгийн металлын бирж) алт болон зэсийн хүдэр, баяжмалын үнэ уг хуулиар тогтоосон үнийн түвшингээс давсан тохиолдолд давсан борлуулалтын орлогын 68 хувиар бодон татвар ногдуулж Засгийн газрын тусгай санд төвлөрүүлэхээр болсон байна.

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулиар 3 төрлийн нийт 22 тусгай мөнгөн сан байхаар баталсаны дөрвөөс бусад нь засгийн газрын төсвийн хөрөнгөөр санхүүжигдэх бөгөөд мал хамгаалах, тариаланг дэмжих зэргийн нэр бүхий дөрвөн сангийн бүрдүүлэх эх үүсвэр нь буцалтгүй тусламж, хандивын хөрөнгө байна гэж заажээ.

Батлагдсан 22 сангийн бүрэлдэхүүнд *Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай* хуулийн дагуу улсын төсөвт орох орлогоос санхүүжигдэн байгуулагдах Монгол улсыг хөгжүүлэх сан багтаж байна. Мөн гамшгийн улмаас хөдөө аж ахуйн гаралтай түүхий эдийн экспорт хязгаарлагдах, олон улсын санхүүгийн зах зээлд чөлөөт валютын ханш огцом өөрчлөгдөх, гамшиг болон урьдчилан тооцох боломжгүй бусад нөхцөл, байдал үүссэний улмаас дотоодын үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хэмжээ эрс буурах зэрэг тохиолдлуудад зарцуулж байх Эрсдэлийн сан орж байна. Эрсдэлийн сангийн хөрөнгийг зуун хувь улсын төсвийн хөрөнгөнөөс бүрдүүлж байх юм байна.

Харин алт, зэсийн өндөр үнийн татвараас бүрдэх Монгол Улсыг хөгжүүлэх санг

- Давагдашгүй хүчин зүйлийн улмаас үүссэн төсвийн орлогын дутагдлыг нөхөх
- Улсын эдийн засгийн чадавхийг дээшлүүлэх, жижиг, дунд бизнесийг дэмжихэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалт
- Хүүхэд, гэр бүлийг дэмжих зэрэгт зориулан зарцуулах юм байна.

20. Эдгээр хуулиудаар өмнөх бүлэгт дурдагдсан нефть, зэс зэрэг эрдэс баялгийг олборлож борлуулсны орлогоос байгуулж тусгай журмын дагуу зарцуулдаг тогтворжилтын санг тэр сонгомол буюу түгээмэл утга, хэлбэрээр нь байгуулаагүй гэдэг нь харагдаж байна. Дэлхийн зах зээлийн үнэ тогтоосон тодорхой түвшингээс дээш гарснаас олсон орлогод нэмүүтэй татвар ногдуулж тусгай санд төвлөрүүлэхээр заасан нь олон улсын түвшинд ашиглагдаж байгаа арга, механизмтай төстэй боловч тусгай санг байгуулсан зорилго, захиран зарцуулах бодлого зэрэг нь дээрх түгээмэл практикаас ихээхэн зөрөөтэй байгааг Монголд эрдсийн санг байгуулах арга замыг өгүүлсэн дараагийн бүлэгт дэлгэрэнгүй задлан шинжлэх болно.

## Дөрөв. Сан байгуулах чиглэл, үзэл баримтлал

### 4.1 Гадны туршлага

21. Улс орноо дэлхийн зах зээлийн нөлөө, давагдашгүй хүчин зүйл, тухайлбал байгалийн гамшгаас хамгаалах түгээмэл арга хэрэгслийн нэг нь төрөл бүрийн тусгай мөнгөн сангууд байдгийг дээр дурдсан. Мөн эдгээр тусгай мөнгөн сангуудын төрөл, хэлбэр, нийтлэг болоод онцлог талуудын талаар энэ тайлангийн хоёр дахь хэсэгт товч тэмдэглэсэн.

Интернет болон бусад эх сурвалжаас олдож байгаа мэдээллээс харахад тусгай мөнгөн сангууд байгуулж ажиллуулах нь эдийн засгийн удирдлагын түгээмэл хэлбэр, байнга тохиолдож байдаг зүйлийн нэг бөгөөд, дэлхийн улс, орнууд, тэдгээрийн муж, хот, орон нутгийн удирдлагын бусад нэгжүүдэд ийм сангууд хэдэн мянгаараа ажиллаж байдаг гэж үзэж болохоор байна. Олдож байгаа эдгээр мэдээллээс мөн тусгай мөнгөн сангуудын талаар хийгдсэн дэлхийг хамарсан дорвитой том судалгаа шинжилгээ, үнэлэлт дүгнэлт байдаггүй болох нь харагдана. Харин асар их байгалийн баялгаа олборлоод ядуурч эхэлсэн орнууд өөрөөр хэлбэл «баялгийн хараал», «голландын өвчин»-д нэрвэгдсэн орнуудын тоо хэмжээ нэмэгдэж эхэлсэнтэй холбоотойгоор олон улсын байгууллагууд, дэлхийн эдийн засгийн зөвлөгчид, эрдэм шинжилгээний байгууллагуудаас эрдсийн эрсдэлийн сан, тухайлбал тогтворжилтын санд сүүлийн жилүүдэд анхаарал тавьж зарим үнэлэлт, зөвлөмжүүд гарган олон улсын түвшинд хэлэлцэж эхэлсэн байна<sup>20</sup>.

22. Тогтворжилтын санг эдийн засгийн үндсэндээ аль ч салбарт байгуулж болох бөгөөд үндсэн зорилго нь тухайн салбар, үйлдвэрлэл дэх гадны нөлөөллийг саармагжуулах явдал болохыг дээр тэмдэглэсэн. Судалгааны явцад ашигласан материалын хүрээнд авч үзэхэд дэлхийн улс орнуудад байгуулсан тусгай мөнгөн сангууд дотор тогтворжилтын сангууд илүү нийтлэг байдаг гэсэн сэтгэгдэл төрөхөөр байна. Жишээ нь Хүснэгт 1-д дурдсан дэлхийн томоохон 21 тусгай мөнгөн сангуудын ердөө таваас бусад нь эрдэс баялгийн орлогоос бүрддэг сангууд байна. Мөн тэдгээр 16 эрдсийн сангийн дийлэнх нь тогтворжилтын сангийн зарчим, журмаар ажиллаж байна.

23. Хойд Америк, баруун Европын хөгжсөн орнууд, тэдгээрийн муж, хотуудад засгийн газрын төсөв, орлогын тогтворжилтын сангууд олон байдаг байна. Мөн эдгээр орнуудад валютын ханшийг, орон сууцны түрээсийг, тэтгэвэр төлөлтийг, хөдөө аж ахуйн тодорхой нэрийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг тогтворжуулах гэх мэтийн бололцоотой, шаардлагатай бүхий л салбар, хэсгүүдэд тогтворжилтын сан байгуулж ажиллуулдаг жишээ элбэг байна. Дахин хэлэхэд тогтворжилтын сан нь тодорхой нэрийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний дэлхийн зах зээлийн үнээс шууд хамааралтайгаараа хөрөнгө оруулалтын болон хөгжлийн ерөнхий сангуудаас ялгагдана.

24. Дэлхийд нефть нийлүүлэгч том, жижиг орнууд бараг бүгдээрээ нефтийн тогтворжилтын сантай болсон байна. Эдгээрийн дотроос Норвегийн Засгийн Газрын нефтийн сан, Кувейтийн хөрөнгө оруулалтын гэх мэтийн хэд хэдэн тогтворжилтын санг сайн ажиллагаатай, дэлхийд жишиг тогтоож байгаа гэж үздэг байна. Тогтворжилтын сангуудыг ихэнх тохиолдолд хуулиар байгуулж үйл ажиллагаа, удирдлагын үндсэн зарчмуудыг хуульчилж өгдөг байна. 1990 онд байгуулагдсан Норвегийн төрийн нефтийн санг бүрдүүлэх, зарцуулах журам нь бусдаас онцлогтой бөгөөд засгийн газрын жил жилийн төсөв, санхүүжилтийн хүрээнд хийгддэг байна. Нефть борлуулалтын бүх орлого эхлээд шууд төрийн санд ордог бөгөөд тухайн жилийн зарлага, санхүүжилтийг шийдсэний дараа илүүдэл гарсан тохиолдолд л нефтийн санд мөнгө шилжүүлдэг байна. Санг сангийн яамнаас нэгдсэн удирдлагаар хангаж техникийн буюу өдөр тутмын ажиллагааг нь засгийн газартай байгуулсан гэрээний дагуу Норвегийн төв банк гүйцэтгэдэг байна<sup>21</sup>.



Нефтийн үнэ буурснаас дотоодын хэрэгцээнд зориулан сангаас гаргаж хэрэглэх шаардлагатай мөнгөний талаарх эцсийн шийдвэрийг парламент тухайн жилийн төсвийн хүрээнд түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болгон шийддэг бол сангаас хийх урт хугацаатай хөрөнгө оруулалтыг Сангийн Яамны бодлого шийдвэрээр гүйцэтгэдэг байна. Тухайлбал Сангийн Яам

- Нийт сангийн хөрөнгийн 30-50 хувийг хувь эзэмших хөрөнгийн хэлбэрээр зарцуулж байх
- Европт нийт хөрөнгийн 40-60 хувь, Америкт 20-40, Азид 10-30 хувийг нь байршуулах
- Зөвхөн нэр дурдсан 28 улсад л сангийн мөнгийг байршуулж болох
- Тухайн аль нэг компанид оруулж болох хөрөнгийн хэмжээ түүний зах зээлийн үнийн 3 хувиас хэтэрч болохгүйгэх мэтийн бодлогын чанартай шийдвэрийг гаргадаг байна<sup>22</sup>.

Байгуулагдсанаасаа хойшхи 16 жилийн хугацаанд Норвегийн төрийн нефтийн сан тогтмол өсч одоогийн байдлаар түүнд хуримтлагдсан хөрөнгө дотоодын нийт орлогынх нь 85 хувьтай тэнцүү буюу 170 миллиард америк доллар болтлоо өсчээ<sup>23</sup>.

25. Тогтворжилтын сантай бүх орнууд сангийн мөнгийг зарцуулах хатуу дүрэм журамтай бөгөөд, хамгийн эрсдэл багатай өндөр зэрэглэлтэй санхүү, мөнгөний хэрэгслүүдэд зөвхөн байршуулдаг байна.

Үүний нэг тод жишээ нь АНУ - ын Аляск мужийн Байнгын сангийн хөрөнгийг зарцуулах журам юм. Нефть борлуулалтын орлогоос 1976 онд анх байгуулсан тус мужийн Байнгын сан нь хадгаламжийн сангийн төрөлд багтдаг. Аляскийн байнгын сангийн тухай хууль нь сангийн мөнгөөр хөрөнгө оруулах журмыг нэгд нэгэнгүй зааж өгөхийн үлгэрийг үзүүлсэн хууль тогтоомж гэж хэлж болно.

Тус хуулинд 44 өөр төрлийн хөрөнгө оруулж болох дотоод болоод гадаадын санхүү, мөнгөний төлбөрийн хэрэгслийг бүтэн 4 хуудсанд нэгд нэгэнгүй тоочсон байна. Эдгээр төлбөрийн хэрэгслийг нэг бүрчлэн тодорхойлж, нарийвчлан зааж амьдралд гарч болохоос болохгүй бүх л тохиолдлуудыг тусгаж өгсөнийг нь уншихад гайхалтай. Өөрөөр хэлбэл хуулийг гүйцэтгэгч байгууллагууд, тэдгээрийн албан тушаалтнуудад мэдэж шийдэх өчүүхэн ч зүйл үлдээгээгүй байна. Мөн түүнчлэн эдгээр зөвшөөрсөн 44 төрлийн санхүү, мөнгөний хэрэгслийн төрөл бүрт

хөрөнгө оруулж болох дээд хэмжээг тогтоож өгсний зэрэгцээ байнгын сангийн хөрөнгийг ашиглан хөрөнгө оруулж болохгүй тохиолдлуудыг ч дэлгэрэнгүй заажээ.

**Box 2**

**Alaska state law concerning Fund investments**

**Sec. 37.13.120. Investment responsibilities of the board.**

(a) The prudent-investor rule shall be applied by the board in the management and investment of fund assets. The prudent-investor rule as applied to investments of the fund means that in making investments the board shall exercise the judgement and care under the circumstances then prevailing that an institutional investor of ordinary prudence, discretion, and intelligence exercises in the management of large investments entrusted to it not in regard to speculation but in regard to the permanent disposition of funds, considering probable safety of capital as well as probable income.

(b) The fund assets shall only be used for income-producing investments.

(c) The board shall maintain a reasonable diversification among investments unless under the circumstances it is clearly prudent not to do so.

(d) The board shall submit long-range and quarterly investment reports to the Legislative Budget and Audit Committee.

(e) The corporation may not borrow money or guarantee from principal of the fund the obligations of others except as provided in this subsection. With respect to real property investments of the fund, the corporation may, through an entity in which the investment is made, borrow money if the borrowing is without recourse to the corporation and the fund.

(f) The board may enter into and enforce all contracts necessary, convenient or desirable for purposes of the corporation.

(g) Subject to the limitations contained in this section, the board may invest fund assets at the competitive national market rates or prices that are applicable to each investment only in

(1) obligations of, or obligations insured by or guaranteed by, the United States or agencies or instrumentalities of the United States;

(2) obligations secured by reserves paid in by the United States or agencies or instrumentalities of the United States or obligations of corporations in which the United States is a shareholder or member;

**Box 2** (cont'd)

(3) certificates of deposit and term deposits of United States domestic banks that are members of the Federal Deposit Insurance Corporation and that may be readily sold in a secondary market at prices reflecting fair value or that are fully secured at all times as to payment of principal and interest as described in (m) of this section;

(4) certificates of deposit and term deposits of federally chartered savings and loan associations in Alaska that are fully secured at all times as to payments of principal and interest as described in (m) of this section;

(5) certificates of deposit and term deposits of mutual savings banks in Alaska that are fully secured at all times as to payments of principal and interest as described in (m) of this section;

(6) fixed-term certificates of indebtedness of federally insured credit unions in Alaska that are fully secured at all times as to payments of principal and interest as described in (m) of this section;

(7) Debt instruments that have been issued by domestic entities and that are rated investment grade, or debt instruments of comparable quality issued by nondomestic entities;

(8) short-term

(A) promissory notes that have been issued by domestic entities and that are rated investment grade; or (B) promissory notes of comparable quality issued by nondomestic entities, the interest on which may be payable in either United States dollars or nondomestic currencies;

(9) bankers' acceptances drawn on and accepted by United States banks each of which has a combined capital and surplus aggregating at least \$200,000,000;

(10) repurchase agreements, the securities underlying the agreements being any of the items in (1) - (6) of this subsection;

(11) the portions of business and industrial loans made under the Rural Development Act of 1972 that are guaranteed by the Farmers Home Administration;

(12) the guaranteed portion of Farmers Home Administration loans;

(13) notes secured by mortgages granting a first lien on residential real estate improved by completed buildings if the mortgages are insured by a private mortgage insurance corporation that is authorized to do business in this state and has combined capital and surplus aggregating at least \$20,000,000, and if loan-to-value ratios do not exceed 90 percent; however, mortgage insurance is not necessary for residential loans having a loan-to-value ratio of less than 70 percent and the minimum coverage of other residential loans shall be 10 percent for those having a loan-to-value ratio greater than 70 percent but less than 90 percent and 20 percent for those having a loan-to-value ratio of 90 percent;

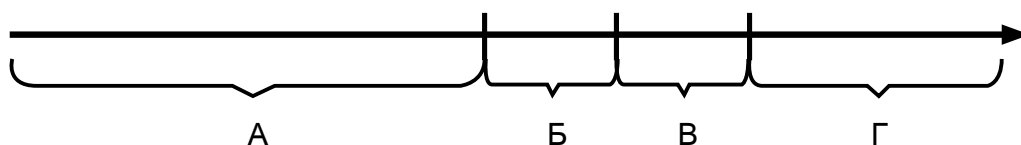
26. Уул уурхайн салбарт байгуулсан анхны бөгөөд амжилттай гэж үзэгддэг сан нь 1985 онд байгуулагдаж одоо хүртэл ажиллаж байгаа Чилийн зэсийн тогтворжилтын сан юм. Зэсийн тогтворжилтын сан нь анхнаасаа CODELCO гэх Чилийн улсын өмчийн ганц том үйлдвэрийн орлогод тулгуурлан байгуулагдсан бөгөөд бий болсон цагаасаа эхлээд засгийн газрын орлогыг тогтворжуулж, эдийн засгийн өсөлт, харьцаануудыг сайжруулахад шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн байна<sup>24</sup>. Иймээс зэсийн тогтворжилтын сангаар гарсан бүх хууль тогтоомж, дүрэм нь зөвхөн CODELCO - ийн олсон орлого, түүний зарцуулалттай холбогдсон үйл ажиллагаанд хамаардаг байна.

#### Хүснэгт 4. Чилийн зэсийн тогтворжилтын сан, 1987 - 1999

	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999
(сая ам. доллар)							
Жилийн гуйвуулга	96,4	1055,9	233,3	-87,1	702,5	104,4	-459,5
Өссөн дүн	96,4	1886,4	2826,3	2849,9	3638,6	3932,1	3121,6
(нэг паунд зэсийн үнэ ам доллараар)							
Тухайн жилийн зэсийн үнэ	0,80	1,29	1,06	0,87	1,33	1,0	30,71

Эх сурвалж: Олон улсын валютын сан

Чилийн зэсийн тогтворжилтын сангийн сан бүрдүүлэх, зарцуулах зэрэг үйл ажиллагааны үндсэн зарчим нь тогтворжилтын сангийн дэлхийн нийтлэг зарчим, дүрэмтэй ижил бөгөөд тухайлбал санд мөнгө төвлөрүүлэхдээ доорх журмыг мөрддөг байна.



Шулуун шугамыг нэг паунд зэсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ гэж үзвэл:

- А засгийн газраас тогтоосон нэг паунд зэсийн үнийн дээд түвшин
- Б тогтоосон үнээс давсан эхний 0,04 ам долларын түвшин 0 %
- В тогтоосон үнээс давсан дараагийн 0,06 ам долларын түвшин 50%
- Г тогтоосон үнээс 0,1 ам доллар буюу түүнээс дээш давсан 100%

Үүнийг тайлбарлахын тулд доорх хийсвэр жишээг авч үзье.

Жишээ нь: Чилийн засгийн газар 1991 онд CODELCO - д нэмүү татвар оногдуулах нэг паунд зэсийн үнийн дээд түвшинг 80 цент байхаар тогтоосон гэж үзье. Тэр жилийн зэсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ нэг паунд тутамд 1 доллар 6 центэд хүрч компани нийтдээ нэг сая паунд (454 тонн) зэс зарсан гэж үзвэл CODELCO - оос засгийн газрын зэсийн сангийн дансанд татвар төлбөрөөс гадна зөвхөн үнийн өсөлттэй холбоотойгоор тушаах мөнгө дараах байдлаар тооцогдох болно.

1.  $(84 - 80) \times 1 \text{ сая паунд} \times 0,0 \% = 0$
2.  $(90 - 84) \times 1 \text{ сая паунд} \times 50,0\% = 30.000\$$
3.  $(106 - 90) \times 1 \text{ сая паунд} \times 100\% = 160.000\$$
4.  $30.000 + 160.000 = 190.000\$$

Үүний адилаар засгийн газраас зэсийн доод үнийг мөн тогтоох бөгөөд хэрэв зах зээлийн үнэ түүнээс доош буурсан тохиолдолд тогтворжилтын санд өмнө жилүүдэд төвлөрсөн мөнгийг хуулинд заасан зарчим, журмаар гаргаж хэрэглэдэг байна.

Харин засгийн газар юуг үндэслэж яаж зэсийн дээд, доод үнийг тогтоодог нь жич асуудал бөгөөд орон орон өөрийн үзэмжээр энэхүү дээд доод хязгаарыг тогтоодог ч үүнд ашигладаг нийтлэг арга зарчмууд байдаг байна.

Энэ мэтээр эрдсийн эрсдэлийн сангуудыг улс гүрэн болгон өөр өөрийн шаардлага, онцлогод нийцүүлэн байгуулж ажиллуулдаг бөгөөд судлаачдын үзэж байгаагаар эрдсийн сайн сан байгуулахад доорх үндсэн зарчмуудыг баримтлах ёстой юм байна.

## 4.2 Сан байгуулахад баримталдаг бодлого, зарчим

27. Улс төрийн ардчилсан системтэй орнуудад эрдсийн санг хуулийн үндсэн дээр байгуулж үйл ажиллагааг нь зохицуулдаг байна. Казахстан, Азербайджан зэрэг цөөн зарим оронд ерөнхийлөгчийн шийдвэрээр тогтворжилтын санг байгуулж үйл ажиллагааных нь зарчмыг хуульчилсан байдаг байна.

Сангийн тухай хууль тогтоомж тухайн орны хууль эрх зүйн орчин, сан байгуулах бодлого, зорилгод нийцсэн байх нь ойлгомжтой боловч санг бүрдүүлж, зарцуулах зэрэг үндсэн асуудлуудаас гадна бүтээгдэхүүн худалдан авах, мэдээллийг нийтэд ил тод байлгах, сонирхлын зөрчил гаргахгүй байх, хяналт шалгалтыг хангах зэрэг зайлшгүй шаардлагатай бусад холбогдох асуудлуудыг бүрэн тусгасан байх шаардлагатай гэж үздэг байна. Америк, Норвеги, Канадын нефтийн сангийн хууль тогтоомжууд санг бүрдүүлж, захиран зарцуулахтай холбогдсон том жижиг бүхий л асуудлуудыг хуулиндаа тусгаж, хуулийн гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх засаглалын байгууллага, албан хаагчдад шийдвэр гаргаж, өөрсдийн үзэмжээр зохион байгуулах ширхэг ч асуудал үлдээхгүй байхад ихэд анхаарсан нь илэрхий байдаг.

Дэлхийн олон арван орны тэргүүний туршлагад үндэслэн эрдэмтэд, судлаачдаас эрдсийн сан байгуулахад анхаарах, түүний тухай хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай олон зөвлөмж гаргасныг доор тоймлон тусгав<sup>25</sup>.

28. **Эрдсийн сангийн данс.** Эрдсийн сангийн хөрөнгийг байршуулах байрлал, банкны дансны төрлийг сонгоход баримтлах гол зарчим нь нефть, эрдэс баялгийн борлуулалтаас орж ирэх түр зуурын мөнгөний их урсгал засгийн газрын орлого, зарлагын ердийн балансыг алдагдуулж муу занд сургахгүй байхад чиглэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл гэнэтийн орлогын мөнгийг төрийн сан, түүний хувиарлалтаас аль болох хол байлгаж хяналттай зарцуулна гэсэн үг. Үүний тулд санд шилжүүлэх ёстой бүх орлогыг төв банкинд нээсэн эрдсийн ч юмуу нэртэй ганц тусгай дансанд эхлэн төвлөрүүлж түүнээс сан байгуулах тухай хуульд заасан зориулалтын дагуу дараа дараагийн дансанд шилжүүлж ашиглах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл үндсэн данс жилийн турш орлого хүлээн авч жилдээ ганц удаа салбар дансууд руугаа зарлага шилжүүлэг хийдэг байна гэсэн үг.

Төр, засгийн шийдвэрийн дагуужил бүр гарган эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн зориулалтаар ашиглагдах хөрөнгийг хөгжлийн сан, хөрөнгө оруулалтын сан зэргээр зориулалтынх нь дагуу нэрлэсэн төв банкин дахь эрдсийн сангийн үндсэн дансны салбар дансуудад байршуулах нь зүйтэй. Харин эрдсийн борлуулалтын орлогоос байгуулах байнгын шинжтэй хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг гадны аль нэг орны банкинд байршуулах нь илүү тохиромжтой байдаг байна. Энэ нь хадгаламжийн сангийн мөнгийг урт хугацаатай хөрөнгө оруулалтын хэлбэрээр эрсдэл багатай, гадны өндөр зэрэглэлтэй санхүү, төлбөрийн хэрэгслүүдэд оруулан хадгалдагтай холбоотой. Эрдсийн сангийн дансны тухай тодорхой заалтуудыг хуулинд бүрэн тусгах шаардлагатай.

**29. Санд төвлөрүүлэх орлого.** Эрдсийн санд төвлөрүүлэх бүх татвар хураамж, төлбөр, шимтгэлийг сан байгуулах тухай хуулинд тодорхой дэлгэрэнгүй тусгаж өгөх ёстой. Санд тухайн эрдэс баялгийн олборлолтоос хууль, гэрээний дагуу тухайн улсад үлдэх ёстой бүх орлогыг төвлөрүүлдэг байна. Үүнд

- Уул уурхайн компаниас улсад төлөх бүх төрлийн татвар
- Бүх төрлийн төлбөр, шимтгэл, суутгал, хураамж
- Тухайн ашигт малтмалын ордтой холбогдож хийгдсэн бүх төрлийн гүйлгээ, хөрөнгө оруулалтын улсад ногдох хэсэг
- Улсын мэдлийн хувьд ногдох борлуулалтын орлого гэх мэт

Санд орох ёстой мөнгөн урсгалыг нэг бүрчлэн нэр зааж дэлгэрэнгүй дурдахаас гадна шаардлагатай тохиолдолд (бусад хууль тогтоомжид ийм аргачлал, зааварчлага тусгагдаагүй гэх мэт) тухайн татвар, төлбөр, хураамжийг хэрхэн тодорхойлох, яаж тооцож төвлөрүүлэх, хэзээ, хэн яаж төлөх, ямар дансанд оруулах зэргийг мөн нэгд нэгэнгүй зааж өгдөг байна. Ингэж тодорхой зааж өгөх нь төлбөр тооцоо зувчих, зөрөх, гүйцэтгэж байгаа этгээдүүд ашиглаж шамшигдуулахаас хамгаалдагийн зэрэгцээ олон нийтэд ил тод байдлыг хангаж өгдөг байна.

**30. Сангаас зарлага, санхүүжилт хийх журам.** Ашиглалтын зориулалтаас үл хамааран эрдсийн сангаас зарлага, санхүүжилт хийх тодорхой бөгөөд нарийн журмыг хуульд тусгах ёстой. Энэ журам нь эрдсийн сангийн данс байрлаж байгаа банкны зарлага санхүүжилт хийх

журамтай нийцэж байх ёсгүй бөгөөд түүнээс сул байж болохгүй. Зардал санхүүжилт хийх журмын гол зорилго нь сангийн хөрөнгийг завшиж шамшигдуулахаас хамгаалахад чиглэх ёстой.

Их Хурал юмуу эрдсийн сангийн хуулиар эрх олгогдсон бусад байгууллагын шийдвэрээр сангийн зарлагын аль нэг данснаас (тогтворжилтын, хадгаламжийн, хөгжлийн сан гэх мэт) зарлага, санхүүжилт хийхдээ засгийн газрын холбогдох ядаж дөрвөн албан тушаалтны(өөр байгууллагын) гарын үсгээр мөнгийг гаргахаар тогтоовол сайн. Мөн хөрөнгийг зарцуулах зарчмын чиглэл гарч, бичиг цаасны ажил бэлэн болж, гарын үсэг зурагдаж, тамга тэмдэг дарагдсанаас хойш яг мөнгийг гаргахдаа долоо хоног ч юмуу болдог гэх мэтчилэн сангийн хөрөнгийн хараа хяналтыг сайжруулах бусад хамгаалалтын механизмуудыг хуулинд суулгаж өгдөг байна.

Эрдсийн орлогын данснаас тухайн жилийн зарлага санхүүжилтийн зорилгоор салбар дансуудад мөнгө шилжүүлэхдээ жилд ганцхан удаа хуулиар тогтоосон хугацаанд (жил бүрийн хоёрдугаар сарын эхний долоо хоногийн гурав дахь өдөр гэх мэтчилэн) хөрөнгө гаргадаг болгон хуульчилж өгөх нь сангийн удирдлагыг сайжруулж, цаг үеийн жижиг асуудал гарах болгонд сан руу сарвайж сурах муу зуршлаас хамгаалах сайн нөлөөтэй гэж үзэгддэг байна.

**31. Эрдсийн сангийн зарцуулалт.** Дээр олон дахин дурдсанаар эрдсийн санг олон зорилгоор байгуулдаг. Дэлхийн зах зээл, гадны бусад нөлөөллөөс эдийн засгийг хамгаалж, засгийн газрын зардлын тогтвортой байдлыг хангах, дахин давтагдахгүй байгалийн баялгаас түр хугацаанд орж ирэх их хэмжээний мөнгөний урсгалыг өнөө болон ирээдүйд тэнцүү хуваарилан зарцуулах гэх мэт. Улс болгон өөрийн хэрэгцээ, шаардлагад үндэслэн чухам ямар төрлийн эрдсийн сан байгуулж, яаж ашиглахаа шийдэх ёстой. Бусдын нийтлэг хандлага гэвэл эрдсийн сан байгуулсан ихэнх орнууд сангийн ихэнх хэсгийг байнгын сангийн байдлаар өсгөн үржүүлж ирээдүй хойчдоо үлдээн, үлдэх хэсгийг цаг үеийн шаардлагын дагуу ашиглаж байна.

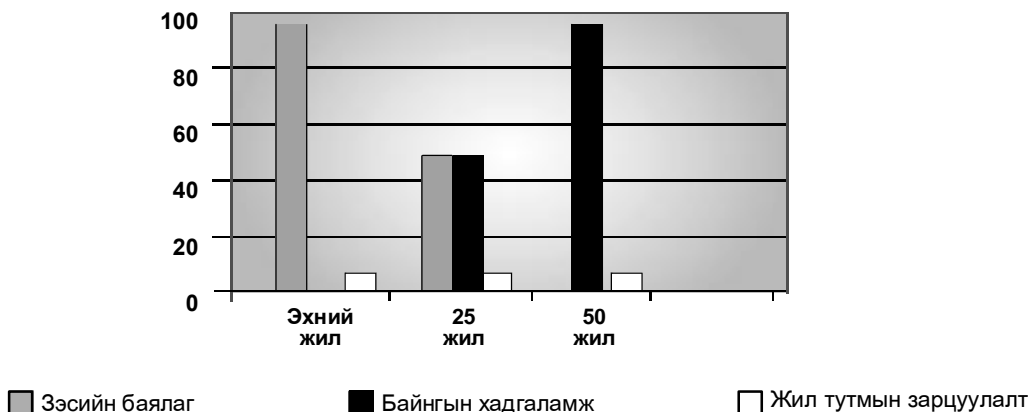
Эрдсийн сангийн чухам хэдэн хувийг ирээдүйн санд хадгалах, хэдэн хувийг тогтворжилтын, хичнээнийг хөгжлийн, хөрөнгө оруулалтын, цаг үеийн гэх мэт зориулалтаар ашиглахыг эрдсийн сангийн хуулинд нарийн тусгах ёстой. Эдгээр зориулалт, зарцуулалтын харьцааг олж тогтоох нь мөн л тухайн улсын дотоод бодлогын асуудал боловч



сайтар бодож хариуцлагатай шийдэх асуудлын нэг мөн. Өөрөөр хэлбэл сан байгуулчихаад орж ирсэн мөнгийг бүгдийг цаг үеийн асуудалд зарцуулахаар шийдвэрлэвэл энэ нь сан байгуулаагүйтэй ижил болох, бүх мөнгийг хадгаламж болгохоор шийдвэл өнөө үеийнхний эрх ашигт үл нийцэх гэхчлэн.

Иймээс ихэнх орнууд эрдсийн санд хуримтлагдсан хөрөнгийг өнөө үе, ирээдүй хойчдоо тэнцвэртэй хуваарилан ашиглах бодлогыг баримталдаг байна. Энэ юу гэсэн үг вэ гэвэл алт ч юмуу нефть ч юмуу эрдэс баялгийг олборлоод дуусахад түүний борлуулалтын орлогоос байгуулсан байнгын хадгаламжийн сангийн хөрөнгө түүний анхны нийт өртөгтэй тэнцэх хэмжээнд өссөн байхаар бодож зардал, хуримтлалын харьцааг тогтоодог гэсэн үг. Үүний тулд бүр эхнээс нь тухайн улс чухам хичнээн хэмжээний эрдэс баялагт тулгуурлан сан байгуулах гэж байгаагаа аль болох өндөр магадлалтай тооцох шаардлагатай.

Жишээ нь: Монгол Улс нээгдсэн зэсийн ордуудын орлогоор эрдсийн сан байгуулахаар шийдсэн гэж үзье. Байгаа нийт зэсээ 50 жилийн турш олборлон дэлхийн зах зээлд 100 миллиард доллараар борлуулахаар тооцоо гарсан гэж мөн бодъё. Тэгвэл баялгаа иргэддээ тэгш хуваах зарчмыг хэрэгжүүлэх зарцуулалт, хуримтлалын харьцааг олохдоо зэсийн борлуулалтаас татвар, хураамжийн хэлбэрээр эрдсийн санд орсон орлогоос өнөөдөр байгуулсан хадгаламжийн сангийн хөрөнгө 50 жилийн дараа 100 миллиард болсон өөрөөр хэлбэл Монголын зэсийн баялаг бүхлээрээ нөхөгдөн мөнгөн хэлбэрт шилжсэн байхаар бодож эрдсийн санд хуримтлагдах орлогын хичнээн хувийг жил бүр хадгаламжийн санд шилжүүлж, түүнд цугларсан хөрөнгийг ямар хүүтэй байршуулахыг тооцож гаргана гэсэн үг. Энэ зорилгыг графикчилж үзүүлбэл



32. Байнгын хадгаламжийн санд жил бүр хуримтлуулах хөрөнгийн хэмжээг тогтоосны дараа хуульд зардлын сангуудын төрөл, харьцааг тогтоож өгөх шаардлагатай. Эрдсийн сан байгуулсан улсуудын туршлагаар санд орсон нийт орлогын 5 - 7 хувийг зардлын зориулалтаар жил бүр чиглэл тус бүрийн санд хуваарилж үлдэх 95 - 93 хувийг нь байнгын хадгаламжид хийдэг байна. Зардлын сангуудад хөгжлийн, хөрөнгө оруулалтын сангууд багтдаг бөгөөд эрдсийн сангийн 5 - 7 хувийн чухам хэдийг нь хөгжлийн хэрэгцээнд, хэдийг нь хөрөнгө оруулалтад зарцуулж байхыг хуулинд нарийн зааж суулгаж өгөх ёстой. Түүнээс гадна зарцуулалтын сан тус бүрийн зорилго, хөрөнгийг ашиглаж болох, болохгүй зардлууд, зардлын сангуудаас орон нутагт хувиарлах хэмжээ зэргийг мөн зааж өгөх ёстой.

33. Эрдсийн зарцуулалтын сангууд:

- **Байнгын хадгаламжийн сан.** Эрдсийн сан байгуулсан ихэнх орнууд цугларсан хөрөнгийг байнгын хадгаламжийн санд төвлөрүүлэн голдуу гадны удирдлага, менежментийн дор гадаад орны өндөр зэрэглэлтэй санхүү, төлбөрийн хэрэгслүүдэд байршуулан өсгөдөг байна. Эрдсийн сангийн хуулинд ийнхүү хөрөнгө оруулах хэрэгсэл, дүрэм журмыг нарийн чанд зааж өгдгийг Аляскийн сангийн хуулиар жишээ татаж дээр өгүүлсэн. Ингэж санхүү, төлбөрийн хэрэгслүүдэд хөрөнгө оруулснаар олох ёстой хамгийн бага орлогын хувийг мөн хуульчилж өгнө. Ингэснээр тодорхой хугацааны эцэст заавал байлгах ёстой хөрөнгийн шаардлагыг хуульчлан хангах бололцоо бий болно. Мөн энэ үзүүлэлтээр хадгаламжийн сангийн удирдлага хөрөнгө оруулалтын хороо буюу зөвлөл, багцуудын захирлуудын ажлыг дүгнэх бололцоотой болно.
- **Хөгжлийн сан.** Эрдсийн сангийн хөрөнгийг жил тутмын засгийн газрын төсөв, зардлын хүрээнд хамруулж улс, орны хөгжлийн зорилгод ашигладаг гол гарц нь голдуу хөгжлийн гэж нэрийдсэн сангууд байна. Зарим оронд энэ сангийн хөрөнгийг ямар салбарт юмуу ямар зорилгыг шийдвэрлэхэд зориулан ашиглаж болохыг зааж хатуу хуульчилсан байдаг бол (Монголыг хөгжүүлэх сантай адил) Норвеги, Канад зэрэг оронд үүнийг хатуу журамлалгүй тухайн үеийн

хэрэгцээ, шаардлагад үндэслэн засгийн газрын саналаар жил, жилд шийдэж зарцуулдаг. Ийм цаг үеийн хэрэгцээний зарцуулалт дээр дурдсанаар эрдсийн сангийн нийт орлогын 5 - 7 хувьд байдаг.

- **Хөрөнгө оруулалтын сан.** Зарим оронд хөгжлийн сангийн оронд хөрөнгө оруулалтын сан байгуулж үндэсний болон олон улсын шинжтэй томоохон төслүүдийг санхүүжүүлэхэд ашиглаж байна. Энэ нь мөн хөгжлийн сангийн адил хуваарилагдах хөрөнгийн хэмжээнээс өөр нэрлэсэн нарийн зохицуулалтгүй, эрх бүхий байгууллагуудын шийдвэрээр зарцуулагддаг байна.
- **Тогтворжилтын сан.** Эрдсийн санг байгуулах нэг үндсэн хэрэгцээ нь дэлхийн зах зээлийн үнийн хэлбэлзлээс эдийн засгийг хамгаалах явдал учраас эрдсийн сангийн зохих хэсгийг тогтворжилтын зориулалтаар ашиглах нь хууль. Харин тогтворжилтын санг байгуулахдаа түүний орлогын эх үүсвэр болох үнийн өсөлтийн албан татварын тухай заалтыг хуулинд дэлгэрэнгүй тусгаж оруулах ёстой. Тогтворжилтын сангаас зардал санхүүжилт хийх үндсэн нөхцөл нь сонгосон эрдсийн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнэ засгийн газраас тогтоосон үнийн доод түвшингээс доош буусан байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл энэ нь хөгжлийн болоод хөрөнгө оруулалтын сангаас зарцуулалтын зарчмын хувьд өөр, харин санд байнгын хөрөнгө байж урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын байдлаар хадгалагддагаараа хадгаламжийн сантай төстэй байна гэсэн үг.

**34. Сангийн удирдлага.** Эрдсийн сангийн ерөнхий болоод өдөр тутмын удирдлагын зарчим, эрх, үүргийн хязгаар, шийдвэр гаргах, хэрэгжилтийг хангах дэлгэрэнгүй журмыг хуульд тусгаж өгөх ёстой. Нэгэнт бүх зүйлийг дэлгэрэнгүй тусгаж, юуг яаж хийхийг заасан хууль гарсан тохиолдолд сангийн удирдлага техникийн шинж чанартай болох боловч ялангуяа байнгын хадгаламжийн сангийн удирдлагатай холбогдсон анхаарах зүйлүүд нилээд байдаг. Эрдсийн сангийн удирдлагыг улс орнууд өөр өөрийн онцлогт нийцүүлэн зохион байгуулдаг бөгөөд зарим оронд байгаа төр, засгийн байгууллагуудад энэ үүргийг хариуцуулдаг бол бусад зарим орнууд бүхэл бүтэн удирдлагын бүтцийг бий болгосон байх жишээтэй.

Сангийн Яам төр, засгийн өмнөөс сангийн удирдлагыг бодлогын түвшинд нь хариуцаж, санал боловсруулан парламентаар шийдүүлж өдөр тутмын удирдлага, техникийн гүйцэтгэлийг төв банк хариуцдаг журмыг Норвеги мэтийн зарим оронд хуульчилсан бол төрийн дээд албан тушаалтнаас бүрдсэн сангийн удирдах зөвлөл бодлогын чанартай асуудлыг боловсруулж гүйцэтгэлийг нь сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч тусгай байгууллага хариуцдаг журам ихэнх оронд үйлчилж байна. Эрдсийн зарцуулалтын сан тус бүр өөрийн зорилт, зарцуулалтад тохирсон удирдлагын бүтэцтэй байх ёстой бөгөөд, эдгээр чиг үүргийг байгаа засгийн газрын байгууллагуудаар хариуцуулахаар тогтсон тохиолдолд тэдгээрийн эрх, үүргийг нарийн чанд зааглаж хуулинд тусгах зарчим баримтлах ёстой.

**35. Байнгын хадгаламжийн сангийн удирдлага.** Сангийн удирдлагын асуудлууд дотроос дээр хэлснээр хамгийн гол анхаарал тавигддаг хэсэг нь хадгаламжийн сангийн удирдлага байдаг байна. Эрдсийн сангийн хөрөнгийн дийлэнх хэсэг нь хуримтлагдаж олон арав, зарим орнуудад хэдэн зуун миллиардаар тоологдох хөрөнгийн аюулгүй байдлыг хангаж мөн зохих орлого олоход тусгай анхаарал тавихгүй байхын арга байхгүй. Нөгөө талаас дэлхийд урт хугацаат хөрөнгө оруулж болох мянга мянган төрөл, зүйлийн санхүүгийн хэрэгслүүд, түүний цаана хэдэн саяар тоологдох компани, засгийн газрын хувьцаа, бусад төлбөрийн хэрэгслүүд байдагтай нөгөө талаар энэ нь холбоотой.

Иймээс эрдсийн сангийн бүх хуулиудад хадгаламжийн буюу байнгын сангийн хөрөнгийн удирдлагыг жичэд нь дэлгэрэнгүй авч үзэж нягт нямбай хуульчилдаг байна. Гол нь хөрөнгийг хаана ямар төлбөрийн хэрэгсэлд оруулж, ямар зүйлд ашиглаж болохгүйг тов тодорхой зааж хэрэгжүүлэгч байгууллага, албан тушаалтнууд үзэмж, сонирхлоороо шийдвэр гаргах боломж өгөхгүй байхад анхаарах ёстой. Үүний тулд хуулинд заасан төрөл, шаардлагыг хангасан хөрөнгийн хэрэгсэлд сангийн мөнгөөр хөрөнгө оруулах асуудлыг шийдэх мэргэжлийн хүмүүс бүхий хөрөнгө оруулалтын хороо буюу зөвлөлийг байгуулж, чиглэл чиглэлийн багцуудыг хариуцсан захирлуудыг (*portfolio managers*) сонгон шалгаруулж томилох, тэдний ажлыг дүгнэх заалтуудыг хуулинд тусгах ёстой байдаг байна. Тэрчлэн хөрөнгө оруулалтын хорооны гишүүд, багцын захирлуудыг сонгон томилоход баримтлах шалгуурууд, ашиг сонирхлын зөрчил гаргуулахгүй байх хяналт, хамгаалалтын механизмыг

хуулинд тодорхой тусгах шаардлагатай. Байнгын хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг гадны мэрэгжлийн байгууллагад гэрээгээр шилжүүлэн удирдуулах тохиолдолд тэдгээр гадны байгууллагыг сонгох шалгуур үзүүлэлт, сонгон шалгаруулах журмыг мөн хуулинд тусгах шаардлагатай.

**36. Байнгын хадгаламжийн сангийн хөрөнгө оруулалтын бодлого.** Хадгаламжийн сангийн хувьд аль ч улсад дараах үндсэн гурван зарчмыг хуульчлан тогтоож ёсчлон хэрэгжүүлдэг байна.

- Эрдсийн хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг дэлхийн зэрэглэл тогтоодог байгууллага болох *Standard & Poor, Fitch, Moody's* гэсэн гурван байгууллагаас AA буюу түүнээс дээш зэрэг тогтоосон үнэт цаас, хувьцаа, бусад төлбөрийн хэрэгсэл, АНУ, Япон зэрэг улсын засгийн газрын бонд, Дэлхийн Банк зэрэг олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагуудын баталгаажуулсан төлбөрийн хэрэгсэл гэх мэт хамгийн эрсдэлгүй хэрэгсэлд хөрөнгө оруулах журмыг тогтоож чанд мөрдөх. Өөрөөр хэлбэл сангийн хөрөнгийн аюулгүй болоод тогтвортой байдал нь түүнийг ашиглан олж болох зах зээлийн ашгаас эрхэм чухал гэсэн эхний зарчим.
- Хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг тухайн улсын санхүү, төлбөрийн ямар ч хэрэгсэлд хөрөнгө оруулахыг хуулиар хориглож үл зөвшөөрөх буюу эдийн засгийг түр зуурын гэнэтийн их мөнгөний урсгалаас хамгаалах хоёр дахь зарчим.
- Эрдсийн сангийн орлого, тухайлбал хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг ямар ч тохиолдолд барьцаалж зээл авахыг үл зөвшөөрөх эрдсийн орлого илүүдэл зардлыг өөгшүүлж болохгүй гэсэн гурван зарчим юм.

**37.** Эрдсийн сангийн удирдлага, зарцуулалтад тавих хяналт шалгалтын тогтолцоо, хяналт тавих арга хэлбэрийн тухай заалтууд эрдсийн сангийн хуулийн томоохон хэсгийг эзэлдэг. Эрдсийн сангийн үйл ажиллагаанд албан ба албан бус хэд хэдэн төрлийн хяналт хэрэгждэг бөгөөд олон нийт, хэвлэл мэдээлэлд бүрэн нээлттэй байх зарчим мөрддөг байна.

- Сангийн үйл ажиллагааны чиглэл, үр дүнг ерөнхийд нь парламент хянаж жил тутам сангийн тайланг авч хэлэлцэхийн зэрэгцээ, холбогдох байнгын хороо улирал тутам ажлын үр дүнг нь сонсдог байна.
- Засгийн газрын болон төрийн мэргэжлийн хяналтын албад чиглэл чиглэлээрээ сангийн үйл ажиллагааг хянаж чиглүүлэх үйл ажиллагаанд хуулиар олгосон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд мөн оролцох ёстой.
- Ерөнхий болон мэргэжлийн хяналтаас гадна зөвхөн эрдсийн сангийн үйл ажиллагааг хянаж, хууль, бодлогын гажуудал, алдаа дутагдлыг нь цаг тухайд нь олж засаж залруулж байх үүрэг бүхий орон тооны бус хяналтын товчоо буюу хороог мөн байгуулж ажиллуулдаг байна. Ийм хяналтын хорооны бүрэлдэхүүнд иргэний нийгмийн, олон нийтийн болон олон улсын байгууллагуудын элч төлөөлөгчдийг өргөнөөр оруулан ажиллуулдаг байна.

Сангийн хяналтын тогтолцоог зөв бүрдүүлэн бий болгоход анхаарах нөгөө тал нь хоорондоо уялдаа зохицолдоогүй давхардсан, давтагдсан олон хяналтаар сангийн удирдах байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахгүй байхад анхаарах явдал мөн. Ялангуяа орон тооны бус хяналтын хорооны эрх, үүргийг хуулинд сайтар тогтоон тодорхойлж өгөх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл энэ хороонд хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах эрх эдлүүлэх эсэх, түүний төрийн хяналтын бусад байгууллагатай харьцах харьцаа гэх мэт асуудлуудыг хуульд оруулж өгөх шаардлагатай.

38. Эрдсийн сангийн ажлын нэг гол хэсэг нь үйл ажиллагаа, үр дүнгээ төр, олон нийтэд тайлагнах явдал мөн. Хуулийн дагуу сангийн удирдлага ажлын үр дүнгээ улирал, жилээр албан ёсоор тайлагнаж, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэргэжлийн аудитын байгууллагаар баталгаажуулсан байх ёстой. Үүний тулд сангийн болоод татвар төлөгч уул уурхайн бүх компаниуд нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг ашигладаг болсон байх шаардлагатай. Сангийн жил, улирлын ажлын тайлангийн маягт, зааврыг шаардлагатай гэж үзвэл хуульчлан баталж болно.

39. Сангийн тухай хуулинд дээр дурдсанаас бусад чухал асуудлууд тухайлбал эрдсийн сангийн удирдах байгууллагад ажилчид сонгон авах журам, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээх хариуцлага, мэдээллийн илтод байдлыг хангах арга механизм, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх, авилга, хээл хахууль авах, албан тушаал, эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас урдчилан сэргийлэх арга механизм, гарсан тохиолдолд авах арга хэмжээг тусгаж өгдөг байна.

### 4.3 Монголд эрдсийн сан байгуулах бодлого, чиглэл

40. Монголд эрдсийн сан байгуулах урдчилсан нөхцөл бүрдэж цаг хугацаа нь болоод байгааг дээр дүгнэж харуулсан. Тэгвэл хөгжлийн өнөөгийн түвшин, цаашдын шаардлагад үндэслэн чухам ямар төрлийн сан байгуулвал Монголд илүү тохиромжтой болоод нэгэнт авсан арга хэмжээ, гаргасан хууль эрхийн актуудтай яаж уялдуулах талаар өгүүлье.

41. Эрдсийн сангийн хуулийн хамрах хүрээнд нэгэнт олборлож эхэлсэн нефтээс гадна уул уурхайн бүтээгдэхүүн алт, зэсийг хамруулан авч үзэх нь зүйтэй гэж ойлгогдож байна. Одоогоор олборлон борлуулж байгаа алт, зэс, нүүрснээс бусад уул уурхайн түүхий эдийн олборлолтын хэмжээ дорвитой биш хамгийн гол нь дэлхийн зах зээл дээр зарагддаг үнийн түвшин доогуур, татвар, төлбөрөөр улсын сан хөмрөгт оруулдаг хувь хандив нь бага тул эрдсийн сан байгуулах стратегийн бүтээгдэхүүний түвшинд хүрээгүй гэж үзэж болно.

Нэр дурдсан гурван төрлийн ашигт малтмалын олборлолтоос татвар, төлбөрийн хэлбэрээр улсад орж байгаа мөнгөний урсгал засгийн газрын төсвийн орлогын 30 хүртэл хувийг бүрдүүлдэг гэж үзвэл алт, зэс, нефтийн олборлолт дорвитой нэмэгдэхийн үед эрдсийн санд хуримтлагдаж болох мөнгөний дүн хэдэн зуун тэрбум төгрөгний түвшинд түргэн хүрч сайн удирдаж, байршуулж чадвал ойрын ирээдүйд дорвитой түвшинд хүрч болно гэж ойлгогдож байна. Түүнчлэн дэлхийн зах зээл дээрх алт, зэсний үнэ хүчтэй буурахгүй тохиолдолд зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын хуулиар улсын санд орж ирэх мөнгөний хэмжээ ч тогтмол өсөх магадлалтай.

42. Монголд эрдсийн санг байгуулах үндсэн зорилгод дараах зүйлүүдийг оруулан тооцож болох юм:

- Эдийн засгийг эрдсийн хамаарлаас гаргаж нэмүү өртөг өндөртэй бусад салбар, үйлдвэрлэлийг илүүтэй хөгжүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх
- Харьцангуй бага өртгөөр бэлэн шахуу орж ирж байгаа түр зуурын мөнгөний ашиглалтыг сайжруулж дахин давтагдахгүй байгалийн өгөөжийг ойр зуурын хэрэгцээний өдөр тутмын зардалд үрж байгаа бодлогогүй үйл ажиллагааг зогсоох



- Хадгаламжийн болон тогтворжилтын сан зэргээр дамжуулан зохих хэмжээний хуримтлал бий болгох замаар хөгжлийн хоцрогдлыг багасгах, тухайлбал эдийн засгийн дэд бүтцийг (эрчим хүч, зам) бий болгох, иргэдийг ажилтай болгох тулгамдсан зорилтуудыг шийдэх
- Монголулсыг олон улсын эдийн засгийн интеграцид өргөн оролцуулах, эрдсээс бусад төрлийн экспортын үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх

43. Эрдсийн сангийн тухай хуулийг нэн тэргүүнд боловсруулан гаргах шаардлагатай. Хуулийг боловсруулахдаа дэлхийд нийтлэг мөрдөж байгаа дээр дурдсан зарчим, чиглэлийг баримталж, зайлшгүй хуулиар зохицуулах эрх зүйн хэм хэмжээ, дүрэм, журмыг бүрэн тусгах нь зүйтэй. Монголын эрдсийн сангийн хуулийг боловсруулахад баримтлах Монголын онцлогтой холбоотой зарим зарчим, чиглэлээс дурдвал:

- а) Эрдсийн сангийн хуулиар нефть, алт, зэсийн олборлолтоос олж байгаа орлогыг зохицуулах.
- б) Сангийн орлогын эх үүсвэрт нэр дурдсан гурван ашигт малтмалыг олборлон борлуулж байгаа өмчийн бүх төрлийн компани, аж ахуйн нэгжээс татвар, гааль, нэмүү өртгийн зэрэг Монгол улсын холбогдох хууль, тогтоомжоор улсад төлж байгаа, төлөх ёстой бүх төрлийн албан татвар, төлбөр, хураамж, шимтгэлийг хамруулах.
- в) Эрдсийн сангийн зарцуулалтын хүрээнд хадгаламжийн, хөгжлийн, тогтворжилтын гэсэн гурван тусдаа сан байгуулах. Ингэхдээ тогтворжилтын санг бүрдүүлэх хөрөнгийн эх үүсвэр нь эхний хоёрынхоосоо өөр зарчмаар тусдаа бүрддэг байхаар хуульчлах. Эрдсийн санд (тогтворжилтын сангийн журмаар орсон орлогоос бусад) хуримтлагдсан мөнгөн хөрөнгийг хадгаламжийн болон хөгжлийн сангуудад жил бүр хуваарилах харьцааг хуулинд тодорхой зааж оруулах. Жишээ нь жил бүрийн 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн 18 цагт эрдсийн сангийн орлогын дансанд байгаа хөрөнгийн 90 хувийг эрдсийн хадгаламжийн сангийн дансанд, үлдэх 10 хувийг эрдсийн хөгжлийн сангийн дансанд дараа оных нь 1 дүгээр сарын 2-ны өдрийн өглөөний 10 цагт шилжүүлж байсугай гэхчилэн.
- г) Эрдсийн сангийн орлогын, хөгжлийн, тогтворжилтын сангуудын дансыг Монгол Банкнд байршуулж үнийн өсөлтийн татвараас

орох орлогыг тогтворжилтын сангийн дансанд бусад бүх орлогыг эрдсийн сангийн орлогын дансанд төвлөрүүлж байх. Харин эрдсийн хадгаламжийн сангийн дансыг гадаад орны аль нэг банкинд байгуулахыг хуулиар шийдэж тийм гадны банкиг Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар сонгон тогтоож дансыг нээх. Эрдсийн сангийн орлогын данснаас жилд нэг удаа эрдсийн хөгжлийн болон хадгаламжийн сангийн дансуудад хуулиар тогтоосон хувь хэмжээний дагуу хөрөнгийн шилжүүлэг хийх.

- д) Тогтворжилтын санг үүсгэн байгуулах, хөрөнгийг зарцуулах зэрэг хэм хэмжээг эрдсийн сангийн хуулийн тусгай бүлэг болгон оруулж 2006 оны үнийн өсөлтийн албан татварын тухай болон мөн оны засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн Монголыг хөгжүүлэх сангийн тухай хэсгийг хүчингүй болгох. Ингэхдээ шинэ хуулинд эрдсийн бүтээгдэхүүний зах зээлийн үнийн дээд, доод түвшинг тогтоодог олон улсын арга механизмыг (сүүлийн 5 юмуу 10 жилийн зах зээлийн үнийн дунджаас бодож голдуу тогтоодог) хэрэглэх.
- е) Эрдсийн хөгжлийн болон тогтворжилтын сангуудаас санхүүжилт хийх салбар, төсөл, арга хэмжээг 2006 оны Засгийн газрын тусгай сангийн хуулинд тусгасан
- Давагдашгүй хүчин зүйлийн улмаас үүссэн төсвийн орлогын дутагдлыг нөхөх
  - Улсын эдийн засгийн чадавхийг дээшлүүлэх, жижиг, дунд бизнес (аж ахуйн үйл ажиллагааг)-ийг дэмжихэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалт
  - Хүүхэд, гэр бүлийг дэмжих гэсэн хүрээгээр үл хязгаарлаж, зах зээлийн эдийн засгийн нийгэмд зөвхөн засгийн газар л хөрөнгө оруулж чаддаг, хөрөнгө оруулах ёстой нийтийн эзэмшлийн салбарууд болох авто зам, гүүр барьж хот, орчныг тохижуулах, байгаль орчныг хамгаалах, экспортыг дэмжих, шинэ төрлийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээг бий болгож хөгжүүлэх, суурь болон практик судалгаа, шинжилгээг дэмжих гэсэн хувийн бизнесийн хөрөнгө дутах, орж чадахгүй салбар арга хэмжээнүүдэд зориулахаар шинэчлэн тусгах.

Эрдсийн ашиглалтаас орж байгаа хөрөнгийг иргэддээ бэлнээр тавин олгож муу зуршил, арчаагүй амьдралын хэв шинжид сургахгүй байх ёстой гэсэн нийтийн жишгийг ч мөн дагахад буруутгахгүй, өөрөөр хэлбэл дээр дурдсан хүүхэд, гэр бүлийг дэмжих арга хэмжээг байх ёстой гэж үзвэл хэлбэр агуулгыг нь өөрчлөх нь зөв. Жишээ нь хүүхэд болгоны нэр дээр хадгаламжийн данс нээж насанд хүрсний нь дараа мэргэжил эзэмшихэд нь зориулан сургуульд нь, эсвэл ажилтай болоход нь зориулан эхний хэдэн жилийн цалингийн зориулалтаар ажил олгогчид нь шилжүүлэх гэх мэтчилэн.

- ё) Эрдсийн хадгаламжийн сангийн удирдлагыг гадны санхүүгийн мэрэгшсэн байгууллагаар хийлгэхээр хуулинд тусгах нь Монголын хувьд хамгийн зөв шийдэл болно. Сангийн удирдлагын онол, арга зүй өндөр түвшинд хүртэл хөгжиж, дэлхийн хөрөнгө санхүүгийн зах зээлийн хамгийн өрсөлдөөнтэй салбарын нэг болсон энэ бизнесийн тухай Монголд огтхон ч ойлголтгүй, бэлтгэгдсэн боловсон хүчин байхгүй байгаа тохиолдолд үүнээс өөр арга байхгүй.

Хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг байршуулах банк, сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх гадны компанийг сонгон шалгаруулах үүргийг эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар, Монгол банкинд хариуцуулж, эцсийн шийдвэрийг Эрдсийн сангийн удирдах зөвлөлийн саналаар улсын их хурал гаргадаг байхаар шийдвэрлэх нь зөв. Тус сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлүүлэхээр сонгон авч гэрээлэх компани нь энэ төрлийн бизнесээр 50-иас доошгүй жил ажилласан, бусдын гэрээлж авсан хөрөнгийг байнга өсгөж байсан бизнесийн «түүхтэй» дэлхийд нэртэй компани байх ёстой гэх мэтээр тавих шаардлагыг хуульд зааж өгөх нь туйлын чухал.

Мөн хадгаламжийн сангийн аюулгүй байдлыг бүрэн хангаж сангийн мөнгийг дэлхийн хөрөнгө санхүүгийн зах зээлд байршуулснаар жил тутам олох ашгийн доод хэмжээ болон сангийн удирдлагын гэрээнд тусгах бусад зайлшгүй шаардлагуудыг эрдсийн сангийн хуулинд тусгаж өгөх хэрэгтэй. Энэ шаардлагууд юу байх, ямар хэмжээ, хязгаар тавих зэрэгт Дэлхийн Банк зэрэг хэд хэдэн байгуулагаас албан ёсны зөвлөмж гаргуулж аль болох Монголд ашигтай, дэлхийд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хувилбарыг сонгон гэрээ байгуулах нь зүйтэй.

ж) Эрдсийн сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх хоёр үндсэн арга байдгийг дээр өгүүлсэн. Монголын хувьд аль болохоор олон шат дамжлагатай байх нь хээл хахууль, авилгаас хамгаалахад тустай гэсэн байр сууринаас хандах нь зүйтэй болов уу. Өөрөөр хэлбэл санхүү, эдийн засгийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлдэг Улсын Их Хурлын байнгын хороо, Сангийн Яамдыг ерөнхий чиг үүргийнх нь хэмжээнд эрдсийн сангийн удирдлага, хяналтанд оролцуулахын зэрэгцээ олонх оронд байгуулан ажиллуулж байгаа орон тооны аппараттай Эрдсийн сангийн удирдлагын зөвлөлийг бий болгох нь зүйтэй.

Удирдлагын зөвлөлийг Ерөнхий сайдаар ахлуулж, гишүүдэд нь Монгол Банкны Ерөнхийлөгч, Сангийн, Үйлдвэр, Худалдааны зэрэг сайдууд, Их Хурлын холбогдох байнгын хорооны дарга нар, Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын дарга, ОНРТ-ийн болоод чөлөөт хэвлэл, мэдээллийн төлөөлөгчид, олон нийтийн зарим байгууллагын тэргүүнүүд зэргийг багтаах нь зүйтэй.

Эрдсийн сангийн хуулиндэнэ зөвлөлийн эрх, үүрэг, хүлээх хариуцлага зэрэг хууль зүйн бүхий л эрх хэмжээ болон жилийн төсвийн хязгаар, орон тоо, цалингийн хэмжээг нарийвчлан зааж өгөх ёстой.

з) Эрдсийн сангийн орон тооны бус хяналтын хороог Монгол Улсын Ерөнхий Аудиторроор толгойлуулан байгуулж олон нийтийн болон олон нийтийн мэдээллийн байгууллагууд, Дэлхийн Банк зэрэг олон улсын байгууллагуудын төлөөлөгчдийг бүрэлдэхүүнд нь оруулах нь зүйтэй. Гэхдээ эрдсийн сангуудын албан ёсны аудитыг гадны мэрэгшсэн байгууллагаар хийлгэхээр хуульчилж өгөх нь зүйтэй. Харин хадгаламжийн сангийн аудитыг гаднын байгууллагын зэрэгцээ Монголын аудитын байгууллагаар хийлгэхээр хуульд тусгаж өгөх нь үндэсний эрх ашигт нийцэх талтай.

и) Эрдсийн сангийн холбогдолтой бүх төрлийн мэдээллийг нийтэд ил тод байлгах, удирдлагын зөвлөлийн гишүүд, түүний ажлын аппаратын ажилчдын орлогын мэдүүлгийг тогтмол гаргуулах зэргээр эрдсийн сан, түүний удирдлагад ашиг сонирхлын аливаа зөрчил үүсэхээс урдчилан сэргийлэх бүх төрлийн хамгааллын механизмыг хуульд сайтар суулгаж өгөх шаардлагатай.

## Хавсралт

### Эрдсийн сангийн тухай хууль

*Хууль боловсруулахад баримтлах чиглэл*

#### Бүлэг: Нийтлэг үндэслэл

1. Хуулийн зорилт
2. Нэр томъёоны тодорхойлолт
3. Хуулийн үйлчлэх хүрээ
  - Нефть, зэс, алт олборлож байгаа өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж
  - Энэ хуулиар байгуулагдах эрдсийн сангуудын үйл ажиллагаа

#### Бүлэг: Эрдсийн сан, түүний төрөл

4. Байгуулагдах сангуудын тодорхойлолт, зорилт, онцлогууд
  - Эрдсийн нэгдсэн сан
  - Эрдсийн хадгаламжийн сан
  - Эрдсийн тогтворжилтын сан
  - Эрдсийн хөгжлийн сан

#### Бүлэг: Эрдсийн сангийн бүрдүүлэлт

5. Сангийн орлогын эх үүсвэр
  - Эрдсийн нэгдсэн сан
    - Нефть, зэс, алтны олборлолтоос орох бүх төрлийн албан татвар, төлбөр, хураамж, шимтгэл
    - Төрийн эзэмшлийн хувьд ногдох бүтээгдэхүүний борлуулалтын орлого

- Төрийн эзэмшлийн хувьд ногдох дивиденд
- Сангийн хөрөнгийг санхүүтөлбөрийн хэрэгсэлд байршуулснаас олох ашиг гэх мэт

- Эрдсийн хөгжлийн сан

- Эрдсийн сангийн хуульд заасны дагуу орлогын нэгдсэн сангаас хувиарлах орлого (эрдсийн орлогын санд орсон жилийн орлогын 10 хувь) гэх мэт

- Эрдсийн хадгаламжийн сан

- Эрдсийн сангийн хуульд заасны дагуу орлогын нэгдсэн сангаас хувиарлах орлого (эрдсийн орлогын санд орсон жилийн орлогын 90 хувь) гэх мэт

- Эрдсийн тогтворжилтын сан

- Дэлхийн зах зээл дээрх нефть, алт, зэсийн үнийн түвшин энэ хуулиар тогтоосон аргачлалаар тооцсон үнийн дээд түвшнээс давсан хэсэгт мөн энэ хуулиар тогтоосон хувиар орох албан татварын орлого
- Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг санхүү, төлбөрийн хэрэгсэлд байршуулснаас олсон орлого гэх мэт

#### 6. Нефть, алт, зэсний үнийн дээд, доод түвшинг тооцох аргачлал

- Дэлхийн зах зээлийн үнийн сүүлийн 5 жилийн дунджийг ашиглан дээд, доод үнийн түвшинг тооцох дэлгэрэнгүй аргачлал
  - Жил жилийн дээд, доод үнийн түвшинг аргачлалын дагуу тооцож тогтоох эрхтэй байгууллагыг тодорхойлох. Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газраас оруулсан саналыг үндэслэн засгийн газраас дээд, доод үнийн түвшинг жил бүр тогтооно гэх мэт
  - Дээд, доод шинэ үнийн түвшинг мөрдөж эхлэх хугацааг тогтоох гэх мэт

#### 7. Эрдсийн орлогын сангийн хуваарилалт

- Хөрөнгө хуваарилах харьцаа тогтоох
  - Хадгаламжийн санд - 90 хувь
  - Хөгжлийн санд - 10 хувь гэх мэт

## Бүлэг. Эрдсийн сангийн данс

### 8. Эрдсийн сангийн байршил

- Эрдсийн нэгдсэн сангийн орлогын данс
  - Монгол Банкинд байршуулна
  - Эрдсийн сангийн орлогын үлдэгдэлд Монгол Банк зах зээлийн ханшаар хүү төлнө
  - Эрдсийн сангийн дансуудыг Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар удирдана, Монгол Банк зөвхөн банкны гүйлгээг хариуцна
  - Засгийн газраас эрх олгосон дараах 4 албан тушаалтны гарын үсгээр эрдсийн сангуудын дансанд гүйлгээ хийж зардал санхүүжилт гаргана:
    - Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын дарга
    - Сангийн яамны төрийн сангийн газрын дарга
    - Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын ерөнхий нягтлан
    - Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын ажилтан гэх мэт
- Эрдсийн хөгжлийн сангийн данс
  - Монгол банкинд байршуулна
  - Дансны удирдлагатай холбогдсон хуульчлах шаардлагатай заалтууд
- Эрдсийн тогтворжилтын сангийн данс
  - Монгол банкинд байршуулна
  - Дансны удирдлагатай холбогдсон хуульчлах шаардлагатай заалтууд

## Бүлэг. Эрдсийн сангийн зарцуулалт

### 9. Эрдсийн санг зарцуулах чиглэл, зарчим

- Эрдсийн санг зарцуулах ерөнхий чиглэл
  - Эрсдэлээс хамгаалах, эдийн засгийг тогтворжуулах
  - Хадгаламж бий болгож хойч үедээ үлдээх
  - Эрдсийн сангийн хөрөнгийг барьцаалж үл болох зарчим

#### 10. Эрдсийн хөгжлийн сангийн зарцуулалт

- Зарцуулалтын ерөнхий чиглэл
  - Улс орны хөгжлийн тулгамдсан асуудлуудад
    - Гэнэтийн ган, зуд, гал, усны аюулаас хамгаалах арга хэмжээнд гэх мэт
  - Ядуурлыг бууруулах арга хэмжээнд
    - Бичил зээлийн эх үүсвэрт
    - Ажлын байр бий болгоход гэх мэт
  - Шинэ үйлдвэрлэл, салбар бий болгоход
    - Нано үйлдвэрлэл
    - Программ хангамж боловсруулахад гэх мэт
  - Экспортыг дэмжихэд
    - Экспортын урамшуулал олгоход
    - Татвараас чөлөөлөх дотаци гэх мэт
  - Дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд
    - Зам гүүр барихад
    - Цахилгаан эрчим хүчний эх үүсвэр бий болгоход
    - Эрчим хүчний нөхөн сэргээгдэх эх үүсвэрийг хөгжүүлэхэд
  - Шинжлэх ухаан, суурь судалгааг хөгжүүлэхэд гэх мэт
- Шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх журам
  - Хөгжлийн санг зарцуулах салбар, арга хэмжээг жил бүрийн засгийн газрын төсвийн хамт сангийн яам, эрдсийн сангийн удирдах зөвлөлтэй хамтран боловсруулж засгийн газар, их хурлаар хэлэлцүүлж шийдвэрлүүлнэ
  - Хөгжлийн сангаас санхүүжүүлэх төсөл арга, хэмжээний саналаа орон нутаг, салбаруудаас сангийн удирдах зөвлөл, сангийн яаманд жил бүрийн 7 сард өгнө гэх мэт
- Хэрэгжүүлэлтийг зохион байгуулах
  - Эрдсийн хөгжлийн сангаас санхүүжүүлэх төсөл арга хэмжээг нээлттэй зарлаж, засгийн газраас бүтээгдэхүүн худалдан авах ерөнхий журмын дагуу хэрэгжүүлнэ гэх мэт

#### 11. Эрдсийн хадгаламжийн сангийн зарцуулалт

- Зарцуулалтын ерөнхий зарчим
  - Хойч ирээдүйд зориулсан байнгын хадгаламж



- Монголд хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг үл зарцуулах зарчим
- Хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг үл барьцаалах зарчим
- Монголд уг хөрөнгийг зарцуулж болох тохиолдлууд
  - Гадны халдлага, дайны хохирлыг дарахад
  - Нийт улс орныг хамарсан байгалийн гамшгаас гарахад
    - ◆ Ийм гамшгийн хэмжээг тодорхойлох, жишээ нь нийт хүн амын 20-иос доошгүй хувь хэлмэгдэж үрэгдсэн
    - ◆ Засгийн газрын жилийн төсвийн хэмжээнээс 2 дахин хэтэрсэн хохирол учирсан гэх мэт
  - Хадгаламжийн сангийн нийт хөрөнгийн хэмжээ ашигласан нефть, зэс, алтны баялгийн анхны үнийн хэмжээнд хүрсэн жилээс эхлээд түүнээс олсон жилийн ашгийн 5 хувийг эрдсийн хөгжлийн санд шилжүүлэн зарцуулж болно гэх мэт
- Хэрэгжүүлэх журам
  - Хадгаламжийн сангийн удирдлагыг гадны мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлнэ
  - Гадны мэргэжлийн байгууллагад тавигдах шаардлага
    - 50-иас доошгүй жил сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлсэн байх
    - Америк, Англи, Хонг Конг, Япон зэрэг улсын компани байх
    - Сүүлийн 20 жилд сангийн удирдлагын салбарт өндөр ашигтай ажилласан үзүүлэлттэй байх гэх мэт
  - Дээрх шаардлагыг хангасан гадны мэргэжлийн байгууллагыг эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар сонгон шалгаруулж засгийн газар эцсийн шийд гаргана.
  - Гадны мэргэжлийн байгууллагатай байгуулах гэрээний загварыг батлах
    - Сангийн хөрөнгийг ямар ч тохиолдолд эрсдэлд үл оруулах
    - Америкт мөрддөг «хэрсүү хөрөнгө оруулагч»-ийн дүрмээр ажиллах
    - Тодорхой үнийн дүнгээс дээш (жишээ нь 100 сая доллараас дээш) хөрөнгө оруулалтыг Монголын засгийн газарт мэдэгдэж түүнтэй зөвлөн гүйцэтгэж байх

- Жилд олох ашгийн доод хэмжээг заах, жишээ нь сангийн нийт дүнгийн 4 хувь гэх зэргээр
- Ямар ч тохиолдолд хөрөнгө оруулж үл болох жагсаалт
  - ◆ Дэлхийн Вв түүнээс доош зэрэглэлтэй бүх төрлийн төлбөрийн хэрэгслүүд
  - ◆ Гадаад орны орон сууцны зээл (mortgage)
  - ◆ .... сая доллараас доош хөрөнгөтэй компаниуд
  - ◆ Тэтгэврийн сангууд гэх мэт
- Аудит хийлгэх журам, компани, хугацаа
- Тайлан тавих хугацаа, заавал тайлагнах үзүүлэлт гэх мэт
- Гэрээ байгуулсан гадны компанитай Сангийн хэрэг эрхлэх газар тогтмол харьцаж хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж, асуудал гарсан тохиолдолд цаг алдалгүй төр, засагт мэдээлэх үүрэгтэй.

## 12. Эрдсийн тогтворжилтын сангийн зарцуулалт

- Тогтворжилтын санг зарцуулах ерөнхий зарчим
  - Засгийн газраас тогтоосон нефть, алт, зэсийн үнийн доод түвшнээс дэлхийн зах зээлийн үнэ доош болсон тохиолдолд зөвхөн зарцуулах зарчим.
  - Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг үл барьцаалах зарчим.
  - Нэр дурдсан эрдсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ тогтоосон доод үнээс дээш байх тохиолдолд тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг урсгал зардалд үл зарж урт хугацаатай гадна, дотны төлбөрийн хэрэгслүүдэд байршуулж өсгөх зарчим.
- Хэрэгжүүлэх журам
  - Нефть, алт, зэсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ буурч тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг ашиглах хуулийн нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд сангийн яам, эрдсийн сангийн удирдлагын зөвлөлтэй хамтран хэзээ яаж хөрөнгө гаргаж юунд зарцуулах саналаа тухайн жилийн засгийн газрын төсөвтэй хамт оруулж Их Хурлаар шийдүүлнэ.
  - Үүнээс бусад тохиолдолд тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг засгийн газрын шийдвэрээр гадна, дотны санхүү, төлбөрийн хэрэгсэлд байршуулан өсгөх арга хэмжээ авна.
  - Ингэж байршуулах саналыг эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх

газар боловсруулж сангийн яаманд танилцуулан эрдсийн сангийн удирдах зөвлөлийн зөвшөөрлөөр засгийн газарт оруулж шийдвэрлүүлнэ.

- Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг байршуулахад баримтлах зарчим
  - Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг гадаад, дотоодын санхүү төлбөрийн ВВВ түүнээс дээш зэрэглэлтэй төлбөрийн хэрэгсэлд зөвхөн байршуулах
  - Ямар ч тохиолдолд сангийн хөрөнгийг эрсдэлд үл оруулах, тэгж болох төлбөрийн хэрэгсэлд үл байршуулах
    - ◆ Сангийн хөрөнгийг байршуулж үл болох санхүү, төлбөрийн хэрэгслийн жагсаалтыг хадгаламжийн сангийнхтай адил зарчмаар батлах
- Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг дотоодод байршуулж болох төлбөрийн хэрэгслийн бүрэн жагсаалтыг батлах
- Монгол банкны бонд
- Дэлхийн банк зэрэг олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагын хэрэгжүүлж байгаа хувийн бизнесийн төсөлд хамтран хөрөнгө оруулах
  - Тийм төслийн жилийн ашгийн доод хэмжээг заах
- Төлбөрийн чадвартай хувийн банкны бонд
  - Ийм банкны төлбөрийн чадварын үзүүлэлтийг дэлгэрэнгүй зааж хуульчлах
  - Дүрмийн сан нь ... доошгүй
  - Ашигтай үйл ажиллагааны түвшин ...доошгүй
  - Өөрийн хөрөнгө, зээлийн харьцааны зохистой харьцаа, жишээ нь 75:25 гэх мэт
- Өндөр зэрэглэлтэй, ВВВ түүнээс дээш, гадны компанийн Монголд хэрэгжүүлж байгаа төсөлд хамтран хөрөнгө оруулах, жишээ нь Рио Тинтогийн Оюу Толгой дахь хөрөнгө оруулалт гэх мэт
- Эрсдэл багатай ашиг олж болох дотоодын төлбөрийн бусад

хэрэгслүүд

- Ямар ч тохиолдолд байршуулж үл болох дотоодын хөрөнгийн жагсаалтыг батлах
- Хувь хүнд
- Хадгаламж зээлийн хоршоод, банк бус санхүүгийн байгууллагууд
- Төлбөрийн чадварын гадны зэрэглэл тогтоох байгууллагаар зэрэглүүлсэн ВВВ-ээс доош зэрэглэлтэй төрийн өмчийн болон хувийн компаний хувьцаа гэх мэт
  - Хөрөнгө оруулахаар шийдсэн төсөл, байгууллагатай байгуулах хөрөнгө оруулалтын гарээний загварыг хадгаламжийн сангийнхтай адилаар батлах

### **Бүлэг. Эрдсийн сангийн удирдлага**

13. Эрдсийн сангийн удирдлагыг Эрдсийн сангийн удирдах зөвлөл хэрэгжүүлнэ. Удирдах зөвлөлийг Ерөнхий сайд ахалж гишүүдэд нь:

Сангийн сайд

Үйлдвэр, Худалдааны сайд

Их Хурлын Төсвийн Байнгын Хорооны дарга

Их Хурлын Эдийн Засгийн Байнгын Хорооны дарга

Их Хурлын Нийгмийн Бодлогын Байнгын Хорооны дарга

Монгол Банкны Ерөнхийлөгч

Улсын Ерөнхий Аудиторч

Татварын Ерөнхий Газрын дарга

Гаалийн Ерөнхий Газрын дарга

Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын дарга нар орно.

Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын дарга эрдсийн сангийн удирдах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга байна.

14. Эрдсийн сангийн удирдах зөвлөл, бүрэн эрх

- Удирдах зөвлөлийн бүрэн эрх
  - Хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулж төр, засгаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулж холбогдох байгууллагуудад оруулах
  - Өөрөө заавал биелүүлэх шийдвэр гаргах
  - Гаргасан шийдвэрийнхээ хэрэгжилтийг хангах
  - Засгийн газрын төв, орон нутгийн байгууллагуудад эрх хэмжээнийхээ хүрээнд үүрэг өгөх, хэрэгжилтийг хангуулах гэх мэт
- Удирдах зөвлөлийн үүрэг
  - Эрдсийн сангийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах
  - Сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг хуулийн дагуу зохион байгуулах

#### 15. Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар

- Хэрэг эрхлэх газрын эрх хэмжээ
  - Хэрэг эрхлэх газрын үндсэн зорилго нь эрдсийн сангийн хуулийн хэрэгжилтийг хангаж зохион байгуулахад оршино.
  - Хэрэг эрхлэх газар нь эрдсийн сангийн удирдах зөвлөлийн ажлын алба байна.
  - Хэрэг эрхлэх газрын дарга, орлогч дарга нарыг удирдах зөвлөлөөс үр дүнгийн гэрээ байгуулж 3 жилийн хугацаагаар томилно. Хэрэг эрхлэх газрын бүтэц, орон тоог түүний удирдлагын саналыг үндэслэн эрдсийн сангийн удирдах зөвлөл шийдвэрлэнэ.
  - Хэрэг эрхлэх газрыг тогтворжилтын сангийн орлогоос санхүүжүүлнэ. Жилийн төсөв, ажилчдын цалин, урамшууллыг эрдсийн сангийн ажлын нийт үр дүнгээс хамааруулан удирдах зөвлөлөөс жил бүр тогтоож мөрдүүлнэ гэх мэт.
- Хэрэг эрхлэх газрын эрх, үүрэг
  - Эрдсийн сангийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах
  - Эрдсийн сангийн үйл ажиллагааг өдөр тутмын удирдлагаар хангах
  - Хэрэг эрхлэх газар сангуудын бүрдүүлэлтийг хариуцаж хяналт

тавих бөгөөд сангаас санхүүжигдэн хэрэгжих арга хэмжээний хэрэгжилтийг засгийн газрын төв, орон нутгийн холбогдох байгууллагуудаас хэрэгжүүлэхэд туслах

- Эрдсийн сангийн удирдах зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх
- Сангийн зарцуулалтын асуудлаар санал боловсруулж сангийн яамтай хамтран холбогдох дээд багууллагуудад танилцуулан шийдвэрлүүлэх
- Эрдсийн сангуудын бүрдүүлэлт, зарцуулалтын улирал, жилийн тайлан, балансыг гаргаж, ажлын үр дүнг холбогдох байгууллагуудад тайлагнах
- Нефть, алт, зэсийн үйлдвэрлэл, борлуулалтанд хяналт тавьж үйлдвэр, компаниудад хуулийг хэрэгжүүлэхэд туслах
- Эрдсийн сангийн үйл ажиллагааны тайланг гаргаж, хуулийн дагуу олон нийт болон төрийн байгууллагуудад тогтмол мэдээлэх
- Эрдсийн сангийн хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон асуудлаар Монгол улсыг гадаад, дотоодод төлөөлөх
- Эрдсийн сангийн хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон асуудлаар бизнесийн гэрээ хэлцэлд оролцож гарын үсэг зурах гэх мэт

#### 16. Эрдсийн тогтворжилтын сангийн удирдлага\

- Тогтворжилтын сангийн удирдлагыг эрдсийн сангийн удирдах зөвлөл хэрэг эрхлэх газраараа дамжуулан хэрэгжүүлнэ.
  - Санг бүрдүүлэх эх үүсвэрийг төлөвлөн, хэрэгжилтийг хангах
  - Татвар, төлбөрийн төлөлт, хураалтын явцад хяналт тавих гэх мэт
- Тогтворжилтын санг бүрдүүлэх, санхүүжилт хийх үнийн дээд, доод түвшинг шинэчлэн тогтоох, дэлхийн зах зээлийн үнийн байнгын судалгаа хийж бүтээгдэхүүнийг зарах ашигтай зах зээл, хугацааны тухай санал, зөвлөмж гаргаж төр, бизнесийн байгууллагад нийлүүлэх
- Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг байршуулах

- Сангийн хөрөнгийг зарцуулалт хийгдээгүй жилүүдэд байршуулан өсгөх санал гаргаж хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлүүлэн хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах
- Засгийн газрын шийдвэрээр байршуулсан хөрөнгийн явцад хяналт тавьж аюулгүй байдлын талаар үнэлэлт, дүгнэлт гаргаж удирдах зөвлөлд мэдээлж байх
- Шаардлагатай гэж үзвэл зөвлөгөө өгч, дүгнэлт гаргуулах орон тооны бус хөрөнгө оруулалтын хороог хэрэг эрхлэх газрын дэргэд байгуулж ажиллуулах

#### 17. Эрдсийн хадгаламжийн сангийн удирдлага

- Хадгаламжийн сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх гадны мэргэжлийн байгууллагыг сонгон шалгаруулж удирдах зөвлөлөөрөө дамжуулан засгийн газраар шийдүүлэх
- Хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг байршуулах орон, банкиг дээрх журмаар шийдвэрлүүлэх
- Гадны гүйцэтгэгчтэй хадгаламжийн сангийн хөрөнгийг удирдуулах талаар хийх гэрээний төслийг боловсруулж, хэлэлцэн тохирч, засгийн газрын өмнөөс гарын үсэг зурах
- Хадгаламжийн сангийн хөрөнгийн бүрэн бүтэн байдал, түүнийг өсгөн үржүүлэх талаар гадны гүйцэтгэгчтэй байгуулсан гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих
  - Гадны гүйцэтгэгчээс мэдээлэл тогтмол авах
  - Хөрөнгө оруулалтын явц, оруулсан санхүү, төлбөрийн хэрэгслийн талаарх мэдээллийн санг ажиллуулах
  - Гэрээний явц, гүйцэтгэлийг хянаж үнэлэлт, дүгнэлт гаргаж байх
  - Гэрээний хэрэгжилтийг дүгнэх
  - Шаардлагатай тохиолдолд гүйцэтгэгчийг өөрчлөх, гэрээнд өөрчлөлт оруулах санал бэлдэх

#### 18. Ашиг сонирхлын зөрчил

- Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын ажилчин, албан хаагчдыг сонгоход тавих шаардлага
  - Өөрөө болоод, ойрын гэр бүл, хамаатан садны хүмүүс нь нефть, алт, зэсийн олборлолт, борлуулалтын үйл ажиллагаа

эрхэлж байгаагүй, энэ салбарт хувийн бизнес байхгүй

- Ойрын гэр бүл, хамаатны хүмүүст нэг гэрт хамт амьдардаг насанд хүрсэн бүх хүмүүс, төрсөн ах, эгч, дүү нар, авгай, нөхрийн төрсөн ах, эгч дүү нарыг хамруулна.
- Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын албан хаагчдын орлого, өмчийн тодорхойлолтыг жил бүр гаргуулж нийтэд мэдээлнэ.
- Тогтворжилтын сангийн хөрөнгийг байршуулах санал зөвлөмжийг гаргахад ашиг сонирхлын зөрчил гаргуулахгүй байхад хэрэг эрхлэх газрын удирдлага онцгой анхаарна.
  - Хэрэг эрхлэх газрын ажилтнаас гаргасан хөрөнгө байршуулах саналыг тухайн ажилтны өмнө нь ажиллаж байсан компани, байгууллагатай харьцуулж шалгах
  - Хэрэг эрхлэх газрын хөрөнгө оруулалтын асуудал хариуцсан ажилтнуудын хариуцсан салбар, ажлын чиг үүргийг 2 жил тутамд өөрчилж байх
  - Сонгосон санхүү, төлбөрийн хэрэгсэл, төсөл, хөтөлбөрийг хөндлөнгийн мэрэгжилтнээр хянуулах гэх мэт

## **Бүлэг. Эрдсийн сангийн хяналт**

### **19. Эрдсийн сангийн хяналтын систем**

- Эрдсийн сангийн хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллагууд
  - Улсын Их Хурал
  - Засгийн Газар
  - Олон нийтийн хяналт
- Улсын Их Хурал эрдсийн сангийн хуулийн хэрэгжилтэд ерөнхий хяналт тавьж сангийн бүрдүүлэлт, зацуулалтын тухай сангийн удирдлагын зөвлөлийн тайланг жил бүр авч хэлэлцэнэ.
- Эрдсийн сангийн үйл ажиллагаанд Засгийн Газрын зүгээс тавих хяналтыг Сангийн Яам хэрэгжүүлнэ. Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар сангуудын бүрдүүлэлт, зарцуулалтын байдлыг улирал бүр гаргаж Сангийн Яаманд тайлагнах үүрэгтэй. Сангийн



Яамтай хамтран улирлын ажлын дүнг сангийн удирдах зөвлөл, засгийн газарт улирал бүр танилцуулна.

- Хэвлэл, мэдээлэл, олон нийтийн байгууллагууд эрдсийн сангийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавина. Үүний тулд эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газраас гаргаж байгаа бүх тайлан, мэдээллийг нийтэд ил тод, хүртээмжтэй байлгах ёстой. Эрдсийн сангийн тайланг хэлэлцэх Улсын их хурлын болоод засгийн газрын хуралдаануудыг нээлттэй зохион байгуулж хэвлэл, мэдээлэл, олон нийтийн байгууллагуудын төлөөлөгчдийг чөлөөтэй оролцуулна.

Хэвлэл, мэдээлэл, олон нийтийн болоод олон улсын байгууллагууд хамтарч эрдсийн сангийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих орон тооны бус хяналтын зөвлөл байгуулж ажиллуулж болно. Эдгээр байгууллагуудаас ингэж шийдсэн тохиолдолд засгийн газраас түүний үйл ажиллагааг дэмжиж шаардлагатай бүх мэдээллээр хангана.

## 20. Эрдсийн сангийн аудит

- Эрдсийн сангийн тайлан балансад дотоод, гадаадын мэргэжлийн байгууллагуудаар давхар аудит хийлгэнэ. Аудитыг эрдсийн сан тус бүрт өөрөөр хэлбэл, хадгаламжийн, хөгжлийн, тогтворжилтын сан тус бүрээр гүйцэтгэнэ. Тайлан балансад аудит хийх байгууллагыг улсын аудиторын ерөнхий газар сонгон тодорхойлно. Аудит хийлгэх зардлыг эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын жилийн төсөвт тусгана. Эрдсийн сангийн аудитын тайланг олон нийтэд нээлттэй байлгана. (Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газрын вэб хуудсанд тавих гэх мэт)

Эрдсийн сангийн анхан шатны бүх бүртгэл, тооцоог олон улсын нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт, шаардлагын дагуу явуулах үүргийг эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар хүлээнэ.

## Бүлэг. Эрдсийн сангийн үйл ажиллагааны ил тод байдал

## 21. Мэдээллийн ил тод байдал

- Эрдсийн сангийн үйл ажиллагааг нийтэд бүрэн ил тод байлгах үүргийг сангийн хэрэг эрхлэх газар хүлээнэ.
  - Хэрэг эрхлэх газрын вэб хуудсыг тогтмол ажиллуулж эрдсийн сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой бүх мэдээллийг байрлуулна.
    - Сангийн дансанд компаниудаас орсон бүх орлого
    - Гадаад, дотоодын байгууллагуудтай байгуулсан бүх гэрээ, хэлцэл
    - Сангийн хөрөнгийг зарцуулах талаар гарсан бүх шийдвэр
    - Хадгаламжийн болон тогтворжилтын сангийн хөрөнгийн байршилт
    - Сангийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ, түүнийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагууд, ажлын явц үр дүн гэх мэтийг байршуулна.
      - ◆ Эрдсийн сангийн хэрэг эрхлэх газар олон нийтэд мэдээлэл өгдөг хэвлэлийн төлөөлөгчтэй байж улиралд нэг удаа заавал сангийн үйл явцын талаар олон нийт, хэвлэл, мэдээлэлд мэдээлэл хийнэ.

## Ашигласан Материал

1. Randall Dodd, The wealth curse from natural resources, 2004, Special policy brief 17, Financial policy forum8 2004.
2. Christian E. Peterson, Nina Budina, Governance framework of oil funds: The case of Azerbaijan and Kazakhstan, 2003
3. World Bank, Workshop on petroleum revenue management, materials of roundtable discussion, Washington, 2002
4. 2005 оны 5 сард Улаанбаатарт болсон Уул уурхайн олон улсын конференц дээр Дэлхийн Банкны Монголыг хариуцсан захирал ноён Дэвид Доллар баялгийн хараалд өртсөн орнуудын тоонд Монгол ороход бэлэн болсон тухай албан ёсоор мэдэгдсэн болно.
5. Kathrin Berensmann, Exogenous shocks: When governments are powerless, D+C, Magazine for development and Cooperation, 04/2005
6. Andrew Rozanov, Who holds the wealth of nations, State Street Global Advisors, 2005
7. World Development Report 2005, The World Bank, 2005
8. Least developed and land locked countries, UN conference, Almata, Kazahstan, 2004
9. Human Development Report 2002, United Nations
10. Монгол Улсын 2006 оны төсвийн төсөл, Чуулганд тараасан материал, 2005 оны 9 дүгээр сар
11. World Trade Report 2006, The World Trade Organization
12. 2006 оны 10 дугаар сард дэлхийн зах зээл дээрх түүхий нефтийн үнэ хоёр сарын өмнөхөөс бараг 30 хувиар буурсан байхад дотоодын зах зээл дээрх бүх төрлийн түлшний үнэ тогтмол өссөөр байлаа.
13. Foreign Trade Monitor of Mongolia 2005, Export oriented industrial and trade policy project. GTZ
14. Assessment of Corruption in Mongolia, Final report, 2005, USAID
15. Их эвслийн болон Үндэсний эв нэгдлийн засгийн газруудаас сүүлийн хоёр жилд «хүүхдийн мөнгө» нэрээр төлж эхэлсэн бэлэн мөнгө
16. Assessment of Corruption in Mongolia, Final report, 2005, USAID
17. Ugo Fasano, Review of the experience with oil stabilization and savings funds in selected countries, 2000, IMF working paper, WP/00/112
18. John Perkins, Confessions of an economic hit man, 2006, Ebury Press, London
19. Засгийн Газрын тусгай сангийн тухай болон Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хуулиуд, 2006 он.

20. Сүүлийн жилүүдэд Дэлхийн Банк, Олон Улсын Валютын Сангаас эрдэс баялгийн орлого, түүний ашиглалттай холбоотой олон улсын чанартай хурал, зөвлөлгөөн олныг зохион байгуулсан.
21. Knut N. Kjør, A national strategy for investing resource wealth, Presentation to the BSI Gamma Foundation Conference on Global Asset Management - Long Term Asset Management, Lugano, 15 November, 2001.
22. Regulation relating to the management of the government petroleum fund Issued on 3 October 1997 by the Ministry of Finance, Norway.
23. Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү.
24. Ugo Fasano, Review of the experience with oil stabilization and savings funds in selected countries, 2000, IMF working paper, WP/00/112
25. Joe Bell, T.Faria, Legal reform: Critical issues in an oil revenue management law. 2006.