

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН ӨРИЙН УДИРДЛАГЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ЧИГЛЭЛЭЭРХ САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

2023 оны 12 дугаар сар

Монгол Улсын төрийн гадаад өрийн судалгааг Нээлттэй нийгэм форумын захиалгаар "Сэргэлт Консалтинг Групп" ХХК-ийн судалгааны баг хийж гүйцэтгэн төрийн гадаад өрийн хэмжээ, түүний цаашдын төлөв байдлыг тооцоолж, өрийн тогтвортой байдалд дүгнэлт өглөө. Судалгааны дүнг Нээлттэй нийгэм форумас 2023 оны 11-р сарын 29-ний өдөр зохион байгуулсан "Монгол Улсын төрийн гадаад өр" сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр танилцуулж, хэлэлцүүлээ. Хэлэлцүүлэгт УИХ-ын Төсвийн байнгын хороо, Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо, Монгол Банк, Үндэсний аудитын газар, Сангийн яам, Эдийн засаг, хөгжлийн яам, Үндэсний статистикийн хороо, Стратеги судалгааны хүрээлэнгийн холбогдох ажилтнууд, Нээлттэй нийгэм форумын дэргэдэх Төсвийн зөвлөл болон судлаачдын төлөөлөл оролцлоо.

Төрийн гадаад өрийн бүртгэл, мэдээллийг боловсронгуй болгох, төрийн гадаад өрийн эдийн засагт учруулах эрсдэлийг тооцсон бодлого хэрэгжүүлэх чиглэлээр судалгааны баг болон хэлэлцүүлэгт оролцогсдын зүгээс бодлого боловсруулагчдад хандан дараах санал, зөвлөмжийг гаргаж байна.

1. Төрийн гадаад өрийн бүртгэл, мэдээллийг боловсронгуй болгох чиглэлээрх санал, зөвлөмж

– *Өрийн удирдлагын тогтолцоонд "төрийн гадаад өр"-ийн ойлголтыг нэвтрүүлэх.* Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Өрийн удирдлагын тухай гэх мэт холбогдох хууль тогтоомж, баримт бичгүүдэд төрийн гадаад өрийн тодорхойлолт, томъёоллыг тусгах; төрийн гадаад өрийг хэн үүсгэж болох, хэн төлөх, хэрхэн шийдвэрлэх зэргийг нарийвчлан заах; өрийн удирдлагад оролцож буй төрийн байгууллагуудын үүрэг хариуцлагыг тодорхой хуваарилах; өрийн удирдлагын бодлого, зорилтуудад төрийн гадаад өрийг авч үздэг болох. Тухайлбал, төрийн өрийн нөхцөлийг өөрчлөхөд тодорхой хязгаар тогтоох, хэт өндөр зээлийн хүү болон хатуу нөхцөлтэй зээл авахыг хориглох, аливаа өрийг зөвхөн нэг удаа тодорхой хугацаагаар сунгахыг зөвшөөрөх, зээлийг дахин санхүүжүүлэх тохиолдолд өмнөх зээлийн нөхцөлийг муутгахгүй (зээлийн хүүг багасгах эсвэл ижил байлгах гэх мэт) байх зэрэг хязгаарлалтыг мөрдүүлэхээр хуульчлах буюу журамлах нь чухал байна. Мөн төрийн гадаад өрийн тухайд шинээр зээлж буй өрийг кодлох, гэрээний бүх нөхцөлийг тодорхой болгон өрийн төлбөрийн хуваарийг тооцох, өрийн талаарх шалгуур тооцооллыг (өнөөгийн цэвэр үнэ цэн-NPV, ханшийн нөлөөлөл, инфляц) тооцдог болох зэргээр сайтар журамлах шаардлагатай гэж үзэж байна.

– *Олон улсын аргачлалд нийцүүлэн төрийн гадаад өрийг тооцох, нэгдсэн байдлаар бүртгэлжүүлэх, хянах, олон нийтэд мэдээлэх системийг бий болгох.* Төрийн гадаад өрийн бүртгэл, хяналт, тайлагнах үйл ажиллагааг УИХ, эсвэл Үндэсний аюулгүй

байдлын зөвлөлийн дэргэд, Засгийн газраас хараат бус хөндлөнгийн этгээдээр гүйцэтгүүлэх боломжийг судалж, яаралтай шийдвэрлэх нь чухал байна. Тухайлбал, УИХ-ын дэргэдэх Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн одоогийн эрх хэмжээ, статусыг нэмэгдүүлж, төрийн гадаад өрийн удирдлагын асуудлыг энэ зөвлөлд хариуцуулахаар зохицуулах боломжтой. Өрийн удирдлагыг хэрэгжүүлж буй этгээд нь нийслэл, орон нутгийн засаг захиргаа, төрийн өмчит хуулийн этгээдэд гаргасан баталгаанаас хүлээж болзошгүй санхүүгийн үүргийн нийт хэмжээ, магадлалыг байнга хянаж, үнэлж байх нь зүйтэй.

– *Төрийн гадаад өрийн статистикийн хамрах хүрээг сайжруулах.* Төрийн гадаад өрийг эрх зүйн субъект, өрийн хэрэгслийн хамрах хүрээг Олон улсын валютын сан (ОУВС)-гийн аргачлалын GL5/D4¹ түвшинд гаргадаг болох чиглэлээр мэдээллийн эх сурвалжийг өргөтгөх шаардлагатай. Энэ аргачлалаар Засгийн газар, Төвбанк, төсвийн гадуурх сангууд, төрийн өмчит хуулийн этгээдүүдийн гадаад өр нь төрийн гадаад өрд хамрагдана. Түүнчлэн Монгол Улсын Засгийн газрын өрд нийслэл, орон нутгийн гадаад өрийг оруулж тооцох, гадаад секторын статистикт төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хамрах хүрээг нэмэгдүүлж, 2025 он гэхэд томоохон 20 аж ахуйн нэгжийн мэдээллийг нэгтгэдэг болох гэх мэт тодорхой зорилт тавин ажиллах нь зүйтэй. Мөн ОУВС-гийн өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн зээлийг Засгийн газар, Монголбанкны гадаад өрийн алинд оруулах нь оновчтой болохыг олон улсын аргачлалтай нийцүүлэн судалж, шийдвэрлэх шаардлагатай.

– *Төрийн өрийн удирдлагыг сайжруулах, өрийн болзошгүй эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр нэмэлт судалгаа хийх.* Монгол Улсын үндэсний тооцооны хамрах хүрээг сайжруулах чиглэлээр нэмэлт судалгаа хийх; төрийн өрийн эрсдэлийг илрүүлэх, хэмжих, удирдлагын стратеги боловсруулах үүднээс төрийн өмчит хуулийн этгээд бүрийн санхүү, төлбөрийн чадварын байдалд нарийвчилсан судалгаа хийж, дүгнэлт гаргах; төсөв болон өрийн тогтвортой байдлыг хэмжих арга (Fiscal Gap) болон үе хоорондын татварын дарамтын ялгаагаар дамжуулан төсвийн тогтвортой байдлыг

¹ ОУВС-гийн аргачлалын GL5/D4 түвшин

GL5-Засаг захиргааны 5 дугаар түвшин нь төрийн эрх зүйн бүх шатны субъектүүдийг хамруулна. Аргачлалын дагуу Монгол Улсын тухайд дараах 7 төрлийн төрийн байгууллага, хуулийн этгээдийг төрийн гадаад өр үүсгэх чадамж бүхий эрх зүйн субъектүүдэд тооцно. Үүнд:

1. Монгол Улсын Засгийн газар;
2. Төсвийн гадуурх сан;
3. Нийгмийн даатгалын сан;
4. Орон нутгийн засаг захиргаа;
5. Төв банк;
6. Төрийн өмчит санхүүгийн байгууллага;
7. Төрийн өмчит санхүүгийн бус байгууллага.

D4-Өрийн хэрэгслийн энэ түвшинд тухайн улсын төрийн өрийн бүх хэрэгслүүдийг хамруулна. Монгол Улсын хувьд дараах өрийн хэрэгслүүдийг энэ түвшинд авч үзнэ. Үүнд:

1. Өрийн бичиг;
2. Зээл;
3. Зээлжих тусгай эрх;
4. Мөнгө, хадгаламж;
5. Дансны өглөг.

үнэлэх арга (Generational Accounting) зэргийг нэвтрүүлэх боломжийг нарийвчлан судлах;

- Төрийн өрийн бүртгэлийг хэрхэн сайжруулах чиглэлээр Монголбанк, Эдийн засаг, хөгжлийн яам, Сангийн яам санал боловсруулан хамтран ажиллах;

- Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд “Засгийн газраас тухайн жилд шинээр үүсгэсэн өрийн талаар болон нийт өрийн үлдэгдэл, өрийн үйлчилгээний төлбөрийн талаар Засгийн газраас УИХ-д улирал тутамд мэдээлэл хүргүүлж, хагас жил тутамд УИХ-д энэ талаар мэдээлэл хийнэ” гэсэн заалтыг нэмж тусгах;

- Өрийн статистик мэдээллийг илүү нарийн гаргах, ил тод байдлыг сайжруулах. Жишээ нь бондын хүүгийн мэдээллийг cash flow маягаар нарийн гаргах.

2. Төрийн гадаад өрийн эдийн засагт учруулах эрсдэлийг тооцсон бодлого хэрэгжүүлэх чиглэлээрх санал, зөвлөмж

- Монгол Улсын эдийн засаг зөвхөн нэг улс (БНХАУ)-аас худалдааны өндөр хамааралтай байгаа болон тухайн улсад төлөх өрийн хэмжээ нэмэгдэж байгаа нь эдийн засагт ихээхэн эрсдэл үүсгэж байгааг төрийн зүгээс бодлого, шийдвэртээ анхаарах;

- *Монгол Улсын өрийн өсөлтийг хязгаарлахын тулд дараах арга хэмжээг авах:*

- Дэд бүтцийн төслүүдээ гадаад зээлээр бус улсын төсвөөс санхүүжүүлэх. Монгол Улсын өр өсөж буй гол шалтгаан нь дэд бүтцийн төслүүдээ улсын төсвөөс бус гадаад зээлээр санхүүжүүлж байгаа явдал юм.
- Гадаад зээл, бондыг зөвхөн үр ашигтай төслүүдэд ашиглах.
- Гадаад зээлийн төслийн төлөвлөгөө, менежментэд тавих шаардлагыг дээшлүүлэх, ашиглалтыг сайжруулах. Төслийн хэрэгжилтийн явцад санхүүжилтийн хэрэгцээ нэмэгдэх явдал нэлээд байна.
- Өр үүсгэх тогтолцоог сайжруулах. Жишээлбэл, яамд бие даан зээлийн хэлэлцээр хийх асуудлыг журамлах, зээл авах эрхийг хязгаарлах.
- Яамдын зүгээс санал болгож байгаа гадаад зээлээр санхүүжих төслүүд гадаад зээл авах холбогдох журамд заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг Засгийн газар, УИХ нарийн шалгадаг байх.
- Засгийн газрын далд баталгаа буюу Засгийн газар баталгаа гаргаагүй боловч төрийн өмчит компани (ТӨК) өөрөө Засгийн газрын баталгаагүйгээр зээл авч буй асуудлыг цэгцлэх. Учир нь ТӨК өрөө төлж чадахгүйд хүрвэл уг өрийг төсвөөс санхүүжүүлэх нөхцөл үүснэ.
- Төсвийн сахилга батыг хангах, төсвийн хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэх.
- Төсвийг тодотгохгүйгээр ТӨК-өөс Засгийн газрын чиг үүрэгт хамаарах арга хэмжээг санхүүжүүлэхгүй байх.
- Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 9.1.3-д заасан “Засгийн газрын шинээр үүсгэх өрийн дээд хэмжээг тооцоолох”, 9.1.4-д заасан “Засгийн газрын шинээр гаргах өрийн баталгааны дээд хэмжээг тогтоох” гэсэн заалтуудыг Төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусган баталж байхаар Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах;
- Үндэсний Аудитын газраас боловсруулан гаргаж УИХ, Засгийн газар, Сангийн сайдад хүргүүлж байсан “Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2016-2018 оны

стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилт, үр дүнд хийсэн аудитын тайлан"-гийн мөрөөр Засгийн газар, Сангийн яам ямар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн талаарх тайланг Төсвийн Байнгын хороонд сонсох, авч хэлэлцэх;

- Дефолт үүсэхээс сэргийлэхийн тулд өрийн стратеги болон төсвийн хүрээний мэдээдлийг олон хувилбартай боловсруулж, баталдаг болох, дефолтод орох эрсдэлээс сэргийлэхэд чиглэсэн зохицуулалтуудыг холбогдох хууль, тогтоомжид тусгах. Эдийн засаг, төсвийн орлогоо хэт өөдрөгөөр тооцсоноор гэнэтийн шок үүсвэл орлого тасарч дефолт болох эрсдэл үүснэ. Дефолтод орсон орнуудын сургамжаас харахад төсвийн орлого тасрахад Засгийн газар төсвийн зардлаа танахгүйгээр төсвийн хүндрэлээ Төвбанкаар санхүүжүүлэн хүндрэлд улам ордог байна. Иймд энэхүү байдлаас сэргийлэх зохицуулалтыг холбогдох хуульд оруулах нь зүйтэй юм.

Түүнчлэн дефолтод орох эрсдэлээс сэргийлэхэд чиглэсэн зохицуулалтуудыг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд тусгах хэрэгтэй. Жишээлбэл, Засгийн газар төсвийн орлогыг хэт өөдрөг төсөөлж төсвийн төсөөллөө хийх явдлыг хязгаарлахын тулд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний гүйцэтгэл дээр суурилсан алдагдлын хязгаарыг тусгах нь зүйтэй байна.

- Гадаад өрийн стресс тестийг ОУВС-гийн аргачлалын дагуу Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлөөс хийх зэрэг болно.