

Observations and Suggestions Ажиглалт ба санал

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

Монгол Улсын эрдэс баялгийн
орлогын менежментийг
сайжруулах нь

NO. 2019-01

ASIAN DEVELOPMENT BANK

ADB

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

Монгол Улсын эрдэс баялгийн
орлогын менежментийг
сайжруулах нь

Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO)
Криетив Коммонс Атрибьюшн 3.0 IGO лиценз (CC BY 3.0 IGO)

© 2019 Asian Development Bank
6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Philippines
Tel +63 2 632 4444; Fax +63 2 636 2444
www.adb.org

Азийн хөгжлийн банк. 2019 он
АХБ-ны өргөн чөлөө 6, Мандалуён хот, Метро Манила 1550, Филиппин улс
Утас +63 2 632 4444; Факс +63 2 636 2444
www.adb.org

Some rights reserved. Published in 2019.
Зарим эрхийг хуулиар хамгаалсан. 2019 онд хэвлэв.

ISBN 978-92-9261-706-6 (print), 978-92-9261-707-3 (electronic)
Publication Stock No. BRF190237-2
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/BRF190237-2>

ISBN 978-92-9261-706-6 (хэвлэмэл), 978-92-9261-707-3 (цахим)
Хэвлэлийн дугаар. BRF190237-2
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/BRF190237-2>

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views and policies of the Asian Development Bank (ADB) or its Board of Governors or the governments they represent.

Энэхүү хэвлэлд илэрхийлсэн үзэл бодол нь зохиогчийнх бөгөөд Азийн хөгжлийн банк (АХБ), түүний Захирлуудын зөвлөлийн гишүүд болон тэдний төлөөлдөг улсын Засгийн газрын үзэл баримтлал, бодлогыг төлөөлөхгүй болно.

ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility for any consequence of their use. The mention of specific companies or products of manufacturers does not imply that they are endorsed or recommended by ADB in preference to others of a similar nature that are not mentioned.

Энэхүү хэвлэлд ашиглагдсан баримт өгөгдлийн үнэн зөвийг АХБ баталгаажуулахгүй бөгөөд тэдгээрийг ашигласны улмаас гарах аливаа үр дагаварт ямар нэгэн хариуцлага хүлээхгүй. Тодорхой компани эсвэл бүтээгдэхүүний тухай дурьдсан нь дурьдагдаагүй бусад ижил төрлийн компани ба бүтээгдэхүүнээс тэдгээрийг илүүд үзэж сурталчлах буюу санал болгох утга агуулаагүй болно.

By making any designation of or reference to a particular territory or geographic area, or by using the term “country” in this document, ADB does not intend to make any judgments as to the legal or other status of any territory or area.

Аливаа нэг улс орон эсвэл газар зүйн бүс нутгийг энэхүү хэвлэлд дурьдсан буюу нэрлэсэн, эсвэл “улс” гэсэн нэршлийг ашигласнаар, АХБ тухайн улс орон, бүс нутгийн хууль эрх зүйн болон бусад байдлын тухайд ямар нэгэн дүгнэлт, байр суурь илэрхийлээгүй болно.

This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. By using the content of this publication, you agree to be bound by the terms of this license. For attribution, translations, adaptations, and permissions, please read the provisions and terms of use at <https://www.adb.org/terms-use#openaccess>.

Энэ хэвлэх ажлыг Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/> лицензийн хүрээнд хийсэн болно. Энэхүү хэвлэлийг ашигласнаар та энэ лицензийн нөхцөлийг мөрдөн баримтлах үүргийг хүлээн зөвшөөрнө. Эх сурвалжийг олж тогтоох, орчуулах, хялбаршуулан хэрэглэх, зөвшөөрөл авах бол <https://www.adb.org/terms-use#openaccess> холбоосоор орж нөхцөл журамтай танилцана уу.

This CC license does not apply to non-ADB copyright materials in this publication. If the material is attributed to another source, please contact the copyright owner or publisher of that source for permission to reproduce it. ADB cannot be held liable for any claims that arise as a result of your use of the material.

Энэхүү CC лиценз нь тус хэвлэлд дурдагдсан АХБ-ны бус зохиогчийн эрхтэй материалд үл хамаарна. Хэрэв аливаа материал өөр эх сурвалжтай холбоотой бол түүнийг дахин хэвлэх, хуулбарлах зөвшөөрлийг тухайн эх сурвалж бүхий зохиогчийн эрхийн эзэмшигч эсвэл хэвлэгч нарт хандан авна уу. Тухайн материалыг ашигласны улмаас гарах аливаа гомдол шаардлагыг АХБ үл хариуцна.

Please contact pubsmarketing@adb.org if you have questions or comments with respect to content, or if you wish to obtain copyright permission for your intended use that does not fall within these terms, or for permission to use the ADB logo.

Хэрэв танд агуулгын талаар асуух зүйл эсвэл санал байгаа бол, эсвэл та эдгээр нөхцөлөөс бусад зорилгоор ашиглахын тулд зохиогчийн эрхийн зөвшөөрөл авахыг хүсвэл, эсвэл АХБ-ны лого тэмдгийг ашиглах зөвшөөрөл хүсэх тохиолдолд pubsmarketing@adb.org гэсэн хаягаар холбогдоно уу.

Corrigenda to ADB publications may be found at <http://www.adb.org/publications/corrigenda>.
АХБ-ны хэвлэлийн залруулгыг дараах хаягаар үзнэ үү: <http://www.adb.org/publications/corrigenda>.

Note:
In this publication, “\$” refers to United States dollars.

Тайлбар:
Энэхүү нийтлэлд гарах “\$” тэмдэгт нь америк долларыг илэрхийлнэ.

Disclaimer for Translated Documents

This document has been translated from English in order to reach a wider audience. While the Asian Development Bank (ADB) has made efforts to verify the accuracy of the translation, English is the working language of ADB and the English original of this document is the only authentic (that is, official and authoritative) text. Any citations must refer to the English original of this document.

Орчуулсан баримт бичгийн тайлбар

Энэхүү баримт бичгийг олон нийтэд хүртээмжтэй болгох зорилгоор Англи хэлнээс орчуулав. Азийн хөгжлийн банк (АХБ) нь орчуулгын үнэн зөвийг хянасан боловч АХБ-ны албан ёсны хэл нь Англи хэл тул энэхүү баримт бичгийн Англи хэл дээрх хувийг жинхэнэ (албан ёсны бүрэн эрхт) эх хувь гэж үзнэ. Энэхүү баримт бичгээс ишлэл татахдаа Англи хэл дээрх эх хувийг заавал дурдвал зохино.

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

Abstract

Хураангуй

- Mongolia's economic fortunes are closely tied to the mineral sector with both revenue and growth following the ups and downs of the mining sector. Over time, Mongolia has implemented several policies to improve sector management, including establishing state-owned enterprises, developing a system of distribution of revenues to subnational governments, and enacting fiscal rules and revenue management policies.

Монгол Улсын эдийн засаг ашигт малтмал, уул уурхайн салбараас шууд хамааралтай учир төсвийн орлого ба дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтөд уул уурхайн салбарын өөрчлөлт шууд нөлөөлдөг. Монгол Улс төрийн өмчийн компани байгуулах, уул уурхайн орлогын тодорхой хувийг орон нутгийн засаг захиргаанд хуваарилах, төсвийн дүрэм ба орлогын удирдлагын бодлого батлах зэргээр өнөөг хүртэл уул уурхайн салбарын удирдлагыг сайжруулахад анхаарч, шат дараалсан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсээр ирсэн.

- The weak enforcement of policies targeting revenue management compounded by over-optimistic mineral revenue projections and off-budget spending has meant that expenditures have fluctuated in line with coal and copper prices. This resulted in rising public debt when commodity prices plummeted, undermining prospects for Mongolia's long-term sustainable growth.

Төсвийн орлогын удирдлагыг сайжруулах бодлогын хангалтгүй хэрэгжилт, эрдэс баялгийн орлогын хэт өөдрөг төсөөлөл, төсвөөс гадуурх зарцуулалт нь нүүрс, зэсийн үнийн хэлбэлзлийг дагаж төсвийн зарлага ихээхэн нэмэгдэхэд хүргэсэн. Үүний улмаас ашигт малтмалын түүхий эдийн үнэ огцом унаснаар засгийн газрын өрийн хэмжээ ихээхэн нэмэгдэж, улс орны урт хугацааны тогтвортой хөгжилд саад болж байгаа юм.

- Despite significant recent progress in curbing spending and stabilizing debt levels, the recovery is fragile, debt-servicing costs remain high, and the economy remains vulnerable to fluctuations in commodity prices. This calls for determined actions to improve the management of natural resources through strengthened public financial management to mitigate the impact of the boost and bust cycle.

Төсвийн зарлагыг танах, өрийн ачааллыг тогтворжуулах чиглэлээр сүүлийн үед томоохон ахиц дэвшил гаргасан боловч өрийн үйлчилгээний зардал өндөр, улсын эдийн засаг түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлд өртөмтгий, эдийн засгийн сэргэлт удаан хэвээр байна. Иймд, мөчлөг дагасан савлагааны нөлөөллийг саармагжуулахын тулд төсвийн зарлагын удирдлагыг бэхжүүлэн, эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах шийдвэртэй арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.

- This policy note offers recommendations to improve Mongolia’s revenue management system by strengthening public financial management and implementing the good policies already in place. In the short term, the government could increase budget transparency, avoid the creation of new extra-budgetary funds, and align government spending with development plans. It could also reinforce the Fiscal Stability Council. Over the medium term, it should continue to set the groundwork for economic diversification, ensure sustained macroeconomic stability, and bolster income distribution policies and automatic stabilizers.

Энэхүү бодлогын тайлбар бичигт төрийн санхүүгийн удирдлагыг бэхжүүлэх, одоо хэрэгжиж буй оновчтой бодлогын хэрэгжилтийг бүрэн хангах замаар Монгол Улсын төсвийн орлогын удирдлагын тогтолцоог сайжруулах тухай зөвлөмжүүдийг санал болгов. Засгийн газрын зүгээс ойрын хугацаанд авч болох арга хэмжээ нь төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, төсвөөс гадуурх сан шинээр байгуулахаас зайлсхийх, төсвийн хөрөнгө оруулалтыг хөгжлийн төлөвлөгөөтэй уялдуулах явдал юм. Энэ нь Төсвийн тогтвортой байдлын хорооны үйл ажиллагааг бэхжүүлэх боломжийг олгож болзошгүй. Харин дунд хугацаандаа эдийн засгийг төрөлжүүлэх суурь нөхцөлүүдийг бүрдүүлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, орлого хуваарилах бодлого болон эдийн засгийн өсөлт-уналтыг тогтворжуулагч механизмуудыг оновчтой болгох шаардлагатай байна.

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

I. INTRODUCTION

1. Managing fiscal revenues and expenditures is a primary responsibility of any government. Governments must decide on the systems and rules to control public funds and allocate revenues. Nonrenewable natural resource revenues have special characteristics; they generate sizeable economic rents and are finite, location specific, and often volatile and large relative to the economy. If not well managed, reliance on natural resources can lead to boom and bust cycles, corruption opportunities, and “Dutch disease.”¹
2. Mongolia’s extractive sector has grown rapidly since the early 2000s. The sector is now the dominant force in the economy, accounting for 90% of Mongolia’s exports. Mongolia enjoys vast untapped potential in the mineral sector, including 10% of known global coal reserves, the world’s fourth-largest copper reserves, and many other minerals. Mongolia obtains 24% of fiscal revenues directly from tax and nontax revenue collected from the mineral sector, which generates additional inflows through income and value-added taxation.² Over time, the Government of Mongolia has enacted policies to mitigate the challenges associated with mineral dependence, including fiscal rules and extra-budgetary funds to manage mineral revenues. Weak policy enforcement, however, has resulted in high budget deficits and debt levels. Mineral revenue collection is dispersed among government entities, and revenue streams are collected by an array of national and subnational organizations, creating complexity and undermining the efficiency of tax collection.
3. Against these challenges, improving natural resource revenue management in Mongolia is essential to sustain inclusive growth in the future. Based on international experience and best practice, this policy note offers recommendations to support Mongolia’s efforts to effectively manage its vast mineral resources.

II. MINERAL REVENUE MANAGEMENT AND POLICY CHALLENGES

4. To mitigate the impact of the boom and bust cycle on the economy, the authorities have launched various initiatives since 2010. Results have been modest due to poor enforcement of fiscal rules and weak budget discipline, which, in turn, have marred public investment, creating unsustainable levels of debt and recurrent economic recessions.

¹ Dutch Disease is said to occur when an economy experiences the shift of resources from tradable to non-tradable sector induced by large domestic spending effect, thereby appreciating real exchange rate and deteriorating export competitiveness.

² Government of Mongolia, Ministry of Finance. 2018. *Executive Budget Proposal for 2019*. Ulaanbaatar.

5. **Poor enforcement of fiscal rules.** The Fiscal Stability Law (FSL) was approved in June 2010, creating the Fiscal Stability Fund (FSF) designed to provide a source of precautionary savings and to smooth fiscal expenditures by saving more during good times to ease pressure on expenditure during bad times.³ It established fiscal rules including setting ceilings for the fiscal deficit and the net present value of public debt. However, challenging economic conditions led to increased fiscal deficits and higher levels of debt that prompted the relaxation of the fiscal rules through continued adjustments. For instance, the FSL was amended 12 times since its approval. The Law on Government Special Funds was also used to circumvent the FSF, which was amended by the government in 2016 to enable withdrawals from the FSF to cover the budget deficit. Initially a one-off arrangement, the amendment was extended in 2017 to utilize all remaining FSF revenues to finance budget deficits until the end of 2023.⁴
6. **Possible proliferation of sovereign wealth funds.** In 2016, the Future Heritage Fund (FHF) Law was enacted, establishing a second revenue rule. According to the law, a proportion of mining revenues and royalties would be deposited into a new sovereign wealth fund, the FHF, for the benefit of future generations.⁵ The FHF will start accumulating revenues once the debts of the Human Development Fund are paid off in 2019.⁶ These revenues will be saved until 2030, after which 10% of the FHF's net investment income would be withdrawn annually. The FHF has been set up according to good practice governance principles, ensuring fiduciary control, independent oversight, professional fund management, and investing a proportion of revenues abroad to minimize Dutch disease impacts. Notwithstanding the establishment of the FHF, various sovereign wealth funds have been proposed. Setting up new funds could result in fragmentation of revenue management, making governance and control of funds much harder.
7. **Weak budget discipline.** Off-budget and quasi-fiscal expenditures compounded the impact of the poor enforcement of fiscal rules. The main channels for such expenditures included the Development Bank of Mongolia, which used government-guaranteed loans for project finance, and the Bank of Mongolia, which financed the price stabilization programs. The government has eliminated off-budget spending and quasi-fiscal activities as part of its efforts to restore economic stability after the elections in 2016. The Law on the Development Bank of Mongolia was revised to allow greater operational and financial independence, and price stabilization programs by the Bank of Mongolia were halted. Drastically improved budget discipline since 2017 has helped reduce Mongolia's debt burden such that public debt, including central bank liabilities, fell by 25 percentage points in less than 2 years.

³ Government of Mongolia. 2010. *Fiscal Stability Law*. Ulaanbaatar.

⁴ Government of Mongolia. 2016. *Law on Government Special Funds, Additional Provision 9(1).3.4*. Ulaanbaatar; Government of Mongolia. 2017. *Law on Government Special Funds, Additional Provision 34.2*. Ulaanbaatar.

⁵ Government of Mongolia. 2016. *Future Heritage Fund Law*. Ulaanbaatar.

⁶ The Human Development Fund was set up in 2009 and used for universal cash transfers, but payments became unsustainable and the fund ended up incurring significant liabilities.

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

However, these improvements remain vulnerable to external shocks, in particular to drops in mineral prices.

8. **Recurrent economic recessions.** Policy failure has meant that fiscal expenditures have continued to fluctuate in line with mineral prices. Overspending in the context of revenue volatility has led to the start of large infrastructure projects that ended with a mixed implementation record, fueling public debt when commodity prices fell. High indebtedness has dwindled fiscal resources to deliver basic public services during bust cycles when they are most needed. Weak income distribution policies and a lack of automatic stabilizers have pushed the country into episodes of deep economic recession, threatening social stability and discouraging foreign investors.

III. EXPERIENCES FROM OTHER COUNTRIES

9. Countries use a macroeconomic framework to establish a set of rules that guide overall spending, saving, borrowing, revenue generation, and financial management. Public finance decisions are more complex in resource-dependent environments that suffer from revenue volatility and overspending. Macroeconomic frameworks in resource-dependent countries must, therefore, balance expenditure smoothing and fiscal sustainability while strengthening buffers to mitigate the adverse socioeconomic impact of pronounced economic cycles on the population.

10. Expenditure smoothing involves delinking government revenues from expenditures to control expenditure volatility, as Chile, Norway, Peru, Qatar, and Saudi Arabia have done. These governments have committed to a slow but steady increase in annual government spending despite potentially destabilizing year-to-year increases and decreases in fiscal revenues. Expenditure smoothing has often been done by using some mineral windfalls to reduce debt levels or saving a portion in a sovereign wealth fund. Lessons from successful sovereign wealth funds show that a country needs to balance positive debt dynamics (a falling burden of debt) with the political economy of getting the timing right to start saving (as the incentive to start saving is usually much lower when revenues flows are already high).

11. Most sovereign wealth funds are financed out of fiscal surpluses (e.g., Chile, Kazakhstan, Norway, Qatar, Saudi Arabia, and Timor-Leste) and/or were established in countries with low or declining public debt levels (e.g., Botswana and the Russian Federation). In sovereign wealth funds that are created prematurely or in a context of small or uncertain resource revenues, large budget deficits or unsustainable debt levels often fail if the earnings from the investments are lower than the interest being paid on debt. In Argentina, Ghana, and Venezuela, budget rules were broken to draw down on the savings to finance spending or reduce the public debt burden. In Argentina, the public pension fund made over \$14 billion in low-interest loans to the government from 2013–2014. In Ghana, the government drained the oil-financed Ghana Stabilization Fund by placing a ceiling on the size of the

fund. In Venezuela, the government emptied the investment fund for Macroeconomic Stabilization Fund by amending the reference value⁷ for oil prices and by increasing presidential discretion for withdrawals.⁸

12. Successful international experiences show that a useful tool for smoothing expenditures and promoting fiscal sustainability is a set of fiscal rules. While there are different types of fiscal rules, compliance is strongest for rules that are countercyclical; include escape clauses; and are simple to understand, monitor, and enforce, such as expenditure rules. For example, in Peru, real current expenditure is only permitted to increase by 4% per year, though an exception can be made if Congress declares an emergency. Similarly, Grenada's rule is that real primary spending growth of the central government and covered parastatal entities cannot exceed 2% per year. In Paraguay, real primary spending growth is capped at 4% per annum. In each of these three cases, the expenditure rule is complemented by a balanced budget rule. For example, in Paraguay, the headline budget deficit should not exceed 1.5% of the gross domestic product (GDP) but can rise to 3% in cases of national emergency or economic crisis. Compliance generally requires consensus among major political parties on the rules, as demonstrated in Brazil, Chile, Colombia, and Norway.

IV. RECOMMENDATIONS

13. Given Mongolia's geography and capital scarcity, sustainable growth requires large public investments (mostly in infrastructure) that can be funded by Mongolia's mineral wealth. Improved natural resource revenue management is critical to do this while avoiding unsustainable debt levels that will hamper economic growth, employment generation, and investor confidence. Mongolia's experience and international best practice can help formulate good policy options. As the core policy building blocks are already in place, the proposed short- and longer-term policy recommendations focus on strengthening fiscal revenue management through adherence to fiscal rules and fiscal discipline.

a. Short-Term Policy Actions

14. **Increase budget transparency.** Bringing all spending on budget and simplifying the country's complex revenue management system can help control government spending. One approach would be to minimize the number of extra-budgetary institutions needed to promote confidence in public financial management. Information dissemination is also important. While budget documents are publicly available and the Mongolian National Audit Office provides essential oversight, there is little public participation in budget decision-making except at the local level, and year-end reports are not published.

⁷ A part of oil revenues is saved if the oil price exceeds the reference value, and funds can be withdrawn if the oil price is lower than the reference value.

⁸ *Mongolian Mining Journal*. 2015. Two Views on the Proposed Future Heritage Fund. 9 November. <http://www.mongolianminingjournal.com/a/61366>.

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

The government could improve public dissemination of information on budget execution and hold public forums on public spending plans. Availability of information to the public should include information relating to the FSF and the FHF. Initiatives such as the Extractives Industries Transparency Initiative can help, and the initial progress Mongolia has made under the initiative should be built on and continued.⁹

15. **Avoid creating new extra-budgetary funds.** The FHF Law should be maintained with no changes, observing the strong governance practices proposed for the FHF. The efforts should focus on improving public financial management rather than on setting up new extra-budgetary funds. Funds that channel resources directly from the mining sector into public investment tend to result in poor quality projects with weak oversight and ultimately expose countries to major fiscal risks once commodity prices fall. Government foreign savings should happen when the long-run real return on foreign assets is greater than the interest paid on public foreign debt. Hence, a critical first step would be to reduce public debt service to a sustainable level. Debt reduction can be achieved in a manner that leaves revenues available for the gradual accumulation of assets and savings in the FHF. Utilizing Mongolia's natural hedge on minerals with tools such as commodity-linked bonds can be considered to optimize the debt portfolio.

16. **Align government spending with national and mineral sector development plans.** To ensure that government expenditure is effective, national development plans should have clear costs, timelines, and financing information associated with each project. At the project level, procedures are needed to prioritize projects based on an evaluation of the economic growth bottlenecks, a recognition of the importance of economic clustering, and a value-for-money assessment of each project.¹⁰ In this process, the early preparation of comprehensive feasibility studies will be instrumental in guiding decisions and insulating public spending decisions from the political cycle.

17. **Strengthen the Fiscal Stability Council.** The new Fiscal Stability Council could provide an impetus for reform, but potential political interference and limited mandate could undermine this institution. The government could enhance the body's independence by providing sufficient staff, financing, and security of tenure to its members, as well as ensuring that members are politically independent or receive multiparty support. The government should also facilitate unrestricted access by the council to all relevant government documents. The council should be tasked with the preparation of independent revenue projections in support of more accurate revenue forecasts.

⁹ Mongolia joined the Extractives Industries Transparency Initiative in 2006 and is one of six countries (out of 51) that currently meets all the requirements of the initiative.

¹⁰ An economic cluster is a grouping of firms gathered together in close geographic proximity.

b. Medium- and Long-Term Policy Actions

18. **Ensure sustained fiscal and macroeconomic stability.** The FSL offers Mongolia a blueprint to achieve fiscal stability through its fiscal rules. The debt ceiling rule provides a target for long-term debt sustainability, which Mongolia can achieve by building on the progress made since 2017 in reducing its debt burden, whether through debt restructuring or through regular fiscal surpluses. Policies such as greater excise taxes on alcohol and tobacco, progressive income taxes, increases in social security contributions, and ending of quasi-fiscal and off-budget expenditures can all play an important role in achieving this. The balanced budget rule and the expenditure rule offer a framework to ensure that budget deficits do not accumulate as in the past. The revenue rule provides Mongolia with the FSF, a vehicle to save during good times to have a cushion for bad times. These fiscal policies should be accompanied by sound monetary and financial sector policies to safeguard a stable macroeconomic environment. It is crucial that the government sees the conclusion of the ongoing International Monetary Fund Extended Fund Facility program as an opportunity to make sound macroeconomic policies a consistent feature of the Mongolian policy environment into the future.

19. **Foster economic diversification.** A more diversified economy that is less dependent on minerals will be less susceptible to the boom and bust nature of the commodity price cycle. It will also be more inclusive, creating more economic opportunities for the Mongolian people than the capital-intensive mining sector. Sectors such as agriculture and sustainable tourism offer Mongolia promising opportunities to diversify. Doing this will require stable macroeconomic policies, which are necessary not only to attract foreign investors but also to ensure that Mongolia's exchange rate is competitive and not overvalued (which makes exports more expensive). Sound trade policies to increase the number of markets open for Mongolian products will also be important. Domestically, access to finance needs to be improved, particularly for the small and medium-sized enterprises involved in agriculture and tourism. The government should also use its limited fiscal resources to invest in the right public goods to facilitate exports, including transport and laboratory services. Diversification takes time. Mongolia should explore how growth in the mining sector can be made more inclusive, including by investing in education and skills to ensure that more Mongolians benefit from jobs in the sector or servicing the sector.

20. **Bolster income distribution policies and automatic stabilizers.** Evidence shows that without income distribution policies, high economic growth leads to or exacerbates income inequality. Most upper-income countries have well-developed safety nets, which are periodically upgraded according to development needs. Improved tax collection would allow higher social expenditure to close the income gap. One approach would be to put more emphasis on direct taxation. Indirect taxation is effective in raising revenue but is highly regressive. Direct progressive taxation of incomes would help shift the tax burden from low-income to high-income households. Automatic stabilizers, taxes and transfers that adjust automatically to dampen business cycles, can be triggered by built-in tax codes or spending rules that increase net public expenditures in a recession and reduce them in an upturn. For example, public spending on unemployment benefits automatically increases during recessions as precipitated by employment losses. Although their primary objective is to reduce short-run output volatility, automatic

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

stabilizers have a strong element of social protection.¹¹ Further developing automatic stabilizers in Mongolia would complement existing fiscal rules and help mitigate the risk and uncertainty households face, and thus encourage private consumption.

¹¹ ADB. 2010. The Role of Fiscal Policy in Rebalancing the People's Republic of China. *ADB Briefs*.

I. Удиртгал

1. Төсвийн орлого зарлагыг удирдах нь аливаа засгийн газрын нэн тэргүүний үүрэг байдаг. Засгийн газар улсын төсөвт төвлөрч буй орлогын урсгалын хяналтын тогтолцоо, дүрэм журмуудыг тодорхойлж, төсвийн орлогыг хэрхэн хуваарилах талаар шийдвэр гаргах үүрэгтэй. Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгаас эх үүсвэртэй орлогын хувьд тодорхой хязгаартай, аль нэг байршилд уягдсан, их хэмжээний огцом ашиг бий болгохын зэрэгцээ тухайн улсын эдийн засагтай харьцуулахад хэмжээний хувьд үлэмж бөгөөд тогтворгүй байдгаараа онцлогтой. Ийм нөхцөлд байгалийн баялгаас хэт хамааралтай төсвийн орлогыг зөв зүйтэй удирдаагүй тохиолдолд тухайн эдийн засаг мөчлөг дагасан савлагаа, авилгал, “Голланд өвчин”-д¹ нэрвэгдэх хор уршигтай юм.
2. Монгол Улсын уул уурхай, ашигт малтмалын салбар 2000 оны эхэн үеэс эхлэн хурдацтай өсөн тэлсэн. Тус салбар өдгөө эдийн засгийг давамгайлж, экспортын 90 хувийг бүрдүүлж байна. Монгол Улс эрдэс баялгийн бүрэн шавхагдаагүй асар их нөөцтэй бөгөөд дэлхийн судлагдсан нийт нүүрсний нөөцийн 10 хувь, дэлхийд хэмжээгээрээ дөрөвт бичигдэх зэсийн нөөц болон бусад олон төрлийн эрдэс баялгийн нөөц тус улсад байна. Монгол Улсын хувьд төсвийн нийт орлогынхоо 24 хувийг ашигт малтмал, уул уурхайн салбарын татварын болон татварын бус орлогоос бүрдүүлж байна. Мөн орлогын албан татвар болон нэмэгдсэн өртгийн албан татваруудыг тус салбараас төвлөрүүлж байна.² Монгол Улсын Засгийн газар эрдэс баялгийн хэт хамаарлаас улбаатай сорилтуудыг даван туулахын тулд тодорхой бодлогуудыг хэрэгжүүлсээр ирсэн ба үүнд эрдэс баялгийн орлогыг удирдах санхүүгийн тусгай горим ба төсвөөс гадуурх сан зэргийг дурдаж болно. Гэхдээ бодлогын хэрэгжилт сул байснаас төсвийн алдагдал, өрийн ачаалал нэмэгдсээр иржээ. Эрдэс баялгийн орлогын төвлөрүүлэлтийг хэд хэдэн төрийн байгууллага хариуцаж, орлогын урсгалуудыг төвийн болон орон нутгийн захиргааны түвшинд хэт олон байгууллага татан төвлөрүүлж байгаа нь татвар хураах үйл ажиллагааг төвөгтэй болгож, үр дүнг нь сулруулж байна.
3. Эдгээр хүндрэл бэрхшээлийг авч үзвэл, Монгол Улсын байгалийн баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь ирээдүйн хүртээмжтэй өсөлтийг хангахад амин чухал болоод байна. Монгол Улс үлэмж хэмжээний эрдэс баялгаа үр дүнтэй удирдахад нь дэмжлэг болох, олон улсын шилдэг туршлагад тулгуурласан зөвлөмжүүдийг энэхүү бодлогын тайлбар бичигт толилууллаа.

¹ Голланд өвчин гэдэг нь эдийн засаг их хэмжээний дотоод зарлага гаргаснаас үүдэн худалдаалах боломжтой нөөцөөс худалдаалах боломжгүй нөөц рүү шилжих үед төрдөг ойлголт юм. Энэ нь валютын ханшийг өсгөснөөр экспортын өрсөлдөх чадварыг бууруулдаг.

² Монгол Улсын Засгийн газар, Сангийн яам. 2018 он. *2019 оны улсын төсвийн төсөл*. Улаанбаатар хот.

II. Эрдэс баялгийн орлогын менежмент ба бодлогын сорилтууд

4. Мөчлөг дагасан савлагаанаас эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөг саармагжуулах үүднээс шийдвэр гаргагчид 2010 оноос хойш олон төрлийн санаачлагуудыг авч хэрэгжүүлж эхэлсэн. Гэвч төсвийн бодлого, дүрэм журмын хэрэгжилт хангалтгүй, төсвийн сахилга бат муу байснаас зорьсон үр дүнд хүрээгүй юм. Энэ нь улмаар төсвийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж, өнөөгийн өрийн их дарамт, зогсолтгүй давтагдах эдийн засгийн бууралтын суурийг тавьсан.

5. **Төсвийн дүрэм журмууд сул хэрэгжиж байна.** 2010 оны 6 дугаар сард батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн (ТТБХ)³ хүрээнд Төсвийн тогтворжуулалтын сан (ТТС) байгуулагдсан. Орлого өндөртэй жилүүдэд илүү ихийг хуримтлуулж, эдийн засаг доройтох үед төсвийн зарлагын дарамтыг хөнгөвчлөх замаар төсвийн зарцуулалтыг оновчтой болгох, урьдчилан сэргийлэх хуримтлалын эх үүсвэр бий болгох зорилгоор энэхүү санг байгуулсан. Хуулийн хүрээнд төсвийн алдагдал болон Засгийн газрын өрийн өнөөгийн цэвэр үнэ цэнийн дээд хязгаарыг тогтоосон төсвийн тодорхой дүрмүүдийг зүйлчилсэн байдаг. Гэсэн хэдий ч эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлийн улмаас төсвийн алдагдал ихсэн, өр нэмэгдсэн тул тогтоосон дүрэм журмуудаа удаа дараа залруулж, шаардлагыг нь зөөллөсөн. Тухайлбал, батлагдсанаас нь хойш ТТБХ-д нийт 12 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Түүнчлэн, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд Засгийн газраас санаачлан оруулсан 2016 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр ТТС-ийн эх үүсвэрийг төсвийн алдагдал нөхөхөд зарцуулахыг зөвшөөрсөн. Эхэндээ ганц удаагийн зохицуулалт хэмээн төлөвлөж байсан энэхүү нэмэлт өөрчлөлтийн хугацааг 2017 онд сунгаж, ТТС-гийн бүх хуримтлагдсан хөрөнгийг 2023 он хүртэл төсвийн цоорхой нөхөх зорилгоор зарцуулж болохоор зохицуулжээ.⁴

6. **Үндэсний баялгийн сан олшрох төлөвтэй байна.** 2016 онд Ирээдүйн өв сангийн (ИӨС) тухай хуулийг баталж, орлогын эх үүсвэрийн талаарх хоёрдахь дүрмийг тодорхойлов.⁵ Хуульд зааснаар, хойч үедээ зориулж уул уурхайн орлого болон нөөц ашиглалтын төлбөрийн тодорхой хувийг шинээр байгуулагдсан үндэсний баялгийн сан болох ИӨС-д төвлөрүүлэх юм. Энэ нь Хүний хөгжлийн сангийн⁶ өр 2019 онд төлөгдөж дууссаны дараа эхлэхээр төлөвлөгдсөн. Сангийн хөрөнгийг 2030 он хүртэл хуримтлуулах ба үүнээс хойш ИӨС-гийн хуримтлалаар хийсэн хөрөнгө оруулалтын цэвэр орлогын 10 хувийг жил бүр

³ Монгол Улсын Засгийн газар. 2010 он. *Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль*. Улаанбаатар хот.

⁴ Монгол Улсын Засгийн газар. 2016 он. *Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль, нэмэлт өөрчлөлт орсон 9(1).3.4 дэх заалт*. Улаанбаатар хот; Монгол Улсын Засгийн газар. 2017 он. *Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль, нэмэлт өөрчлөлт орсон 34.2 дахь заалт*. Улаанбаатар хот.

⁵ Монгол Улсын Засгийн газар. 2016 он. *Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль*. Улаанбаатар хот.

⁶ Хүний хөгжлийн санг иргэн бүрт мөнгөн тэтгэмж тараах зорилгоор анх 2009 онд байгуулсан ба санхүүжилтийн эх үүсвэр нь хомс болсноос тус санд ихээхэн өр хуримтлагдсан.

захиран зарцуулахаар заасан байдаг. ИӨС-г сайн засаглалын зарчмуудын дагуу байгуулж, итгэл хүлээх хариуцлага, хөндлөнгийн хяналт, мэргэжлийн удирдлага, Голланд өвчний хор уршгийг бууруулах зорилгоор хөрөнгийн тодорхой хэсгийг олон улсын хөрөнгийн зах зээлд гаргах зэрэг зарчмуудыг баримтлахаар хуульчилсан. ИӨС байгуулагдсанаас хойш дахин хэд хэдэн үндэсний баялгийн санг байгуулах санаачлага мөн гарч байжээ. Олон сан шинээр байгуулах нь орлогын удирдлагыг төвлөрсөн бус болгож, засаглал болон хөрөнгийн хяналтыг хүндрүүлэх уршигтай юм.

7. **Төсвийн сахилга бат сул байна.** Төсвөөс гадуурх болон төрийн өмчит байгууллагуудын зардал нэмэгдсэн нь төсвийн холбогдолтой дүрэм, журмын сул хэрэгжилтийн үр дагаврыг улам даамжруулсан. Үүнд Засгийн газрын баталгаатай зээлийн эх үүсвэрийг төслийн санхүүжилтэд зарцуулсан Монгол Улсын Хөгжлийн банк болон үнэ тогтворжуулах хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлсэн Монголбанк зэргийг дурдаж болно. 2016 оны парламентын сонгуулийн дараагаар байгуулагдсан Засгийн газар эдийн засгийг тогтворжуулах арга хэмжээнүүдийнхээ хүрээнд төсвөөс гадуурх болон төрийн өмчит байгууллагуудын зарцуулалтыг хумьсан. Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулинд өөрчлөлт оруулж, үйл ажиллагаа болон санхүүгийн бие даасан байдлыг нь бэхжүүлсэн бөгөөд Монголбанкнаас хэрэгжүүлж байсан үнэ тогтворжуулах хөтөлбөрүүдийг зогсоосон. 2017 оноос эхлэн төсвийн сахилга бат үлэмж сайжирснаар Монгол Улсын Засгийн газрын өрийн ачаалал хөнгөрч, төв банкны өрийг багтаасан улсын нийт өр хоёр хүрэхгүй жилийн дотор 25 нэгж хувиар буурчээ. Гэсэн хэдий ч, эдийн засгийн энэхүү сэргэлт нь гадаад цочрол, нэн ялангуяа түүхий эдийн үнийн уналтын нөлөөлөлд эмзэг хэвээр байна.

8. **Эдийн засгийн уналт давтагдсаар байна.** Бодлогын алдаа дутагдлын улмаас улсын төсвийн зарлага эрдэс баялагийн түүхий эдийн үнийн өөрчлөлтийг дагаж савласаар байна. Орлогын төвлөрүүлэлт тогтвортой бус нөхцөлд хэт үрэлгэн төсөв баталж, хэрэгжилт нь доголдолтой томоохон дэд бүтцийн төслүүдийг эхлүүлсэн нь түүхий эдийн үнэ унах үед засгийн газрын өрийг үлэмж хэмжээгээр өсөхөд хүргэсэн. Өрийн дарамт их байгаагаас нийгмийн суурь үйлчилгээг санхүүжүүлэх төсвийн эх үүсвэр эдийн засгийн уналтын буюу хамгийн хэрэгцээтэй үед их хэмжээгээр багасч байна. Орлогын дахин хуваарилалтын бодлого оновчгүй, тогтворжуулагч механизм байхгүй зэргээс Монгол Улсын эдийн засаг дахин дахин уналтад орж, нийгмийн тогтвортой байдалд аюул занал учирч, гадаадын хөрөнгө оруулагчид буцаж байна.

III. Олон улсын туршлага

9. Дэлхийн улс орнууд төсвийн зарцуулалт, хуримтлал, зээл, орлогын төвлөрүүлэлт болон санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэхдээ макро эдийн засгийн хүрээг ашигладаг. Орлогын хэлбэлзэл болон үрэлгэн зарцуулалт түгээмэл тохиодог, байгалийн баялгаас хамааралтай улс орнуудын хувьд улсын төсвийг удирдахад ихээхэн бэрхшээл тулгардаг. Иймд, байгалийн баялагт түшиглэсэн улс оронд хэрэгжүүлэх макро эдийн засгийн хүрээ

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

нь зарлагыг тогтворжуулах болон нийт төсвийн тогтвортой байдлыг хангах зорилтуудаа тэнцвэртэйгээр хослуулж, эдийн засгийн мөчлөгийн улмаас хүн амд үзүүлэх нийгэм-эдийн засгийн сөрөг нөлөөллөөс хамгаалах механизмуудыг бэхжүүлэх хэрэгтэй.

10. Чили, Норвеги, Перу, Катар болон Саудын Араб зэрэг улсад байдаг шиг Зарлагыг тогтворжуулах арга нь төсвийн зарцуулалтын савлагааг хянах зорилгоор төсвийн орлого зарлагыг хооронд нь заагладаг. Эдгээр улс орны засгийн газрууд төсвийн орлого жилээс жилд хэрхэн өсөх эсвэл буурахаас үл хамааран жил бүрийн төсвийн зарцуулалтыг аажмаар нэмэгдүүлэх зарчмыг баримталсан. Үүний тулд эрдэс баялгийн салбараас олсон ашгийг өрийн ачааллыг бууруулахад хэрэглэх эсвэл үндэсний баялгийн сангийн хуримтлалыг нэмэгдүүлэхэд зарцуулах зэрэг аргачлалыг ашигласан байна. Үйл ажиллагаа нь амжилттай яваа үндэсний баялгийн сангуудын сургамжаас харахад улс орнууд хуримтлал үүсгэх цаг мөчийг зөв сонгох улс төр-эдийн засгийн шийдвэрээ (учир нь төсвийн орлого их байх үед хуримтлал үүсгэх сонирхол харьцангуй сул байдаг) өрийн ачаалал бууруулах хүчин чармайлттай тэнцвэртэйгээр хослуулсан байна.

11. Ихэнх үндэсний баялгийн сан нь төсвийн ашгаас санхүүжигдэх бөгөөд (тухайлбал, Чили, Казахстан, Норвеги, Катар, Саудын Араб, Зүүн Тимор гэх мэт), засгийн газрын өр багатай, өрийн хэмжээ буурч буй орнуудад байгуулагдсан байдаг (тухайлбал, Ботсвана, Оросын Холбооны Улс). Нөхцөл нь бүрдээгүй үед, эсвэл байгалийн баялгийн орлого бага буюу тодорхой бус, төсвийн алдагдал их, өрийн ачаалал өндөртэй үед байгуулагдсан үндэсний баялгийн сангуудын хувьд хөрөнгө оруулалтын өгөөж нь зээлийн хүүний хэмжээнээс бага байвал дампуурах нь түгээмэл. Аргентин, Гана, Венесуэл зэрэг улсуудад төсвөө санхүүжүүлэх, засгийн газрын өрөө эргэн төлөх зорилгоор төсвийн дүрмээ зөрчин хуримтлалаасаа зарцуулсан байдаг. Тухайлбал, Аргентины төрийн тэтгэврийн сангаас 2013-2014 онд засгийн газартаа 14 гаруй тэрбум ам.долларын бага хүүтэй зээл өгсөн. Гана Улсын хувьд засгийн газар нь газрын тосны орлогоос санхүүждэг Тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгөд дээд хязгаар тавих замаар хуримтлалаа хоосолсон. Харин Венесуэлд газрын тосны жишиг үнийг⁷ өөрчлөн, сангаас захиран зарцуулах ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг өргөжүүлсний уршгаар Макро эдийн засгийг тогтворжуулах хөрөнгө оруулалтын сангийн хөрөнгийг дуусгасан байна.⁸

12. Зарлагыг тогтворжуулж, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах үр дүнтэй хэрэгсэл бол төсвийн цогц дүрэм мөн болохыг олон улсад амжилттай хэрэгжсэн туршлагаас харж болно. Төсвийн дүрмийн олон төрөл байдаг ч мөчлөг сөрсөн, хязгаарлалтаас чөлөөлөх

⁷ Хэрэв газрын тосны үнэ жишиг үнээс давбал олсон орлогын зарим хэсгийг хуримтлал үүсгэн хадгална. Газрын тосны үнэ жишиг үнээс доогуур байх үед хуримтлалаас авч ашиглаж болно.

⁸ Монголиан Майнинг Журнал. 2015 он. Санал болгоод буй Ирээдүйн өв сангийн тухай хоёр бодрол. 11 дүгээр сарын 9. <http://www.mongolianminingjournal.com/a/61366>

нөхцөлүүдийг тодорхой тусгасан, ойлгох, хянах, хэрэгжүүлэхэд хялбар дүрмүүдийн хэрэгжилт хамгийн сайн байдаг. Зарлагын дүрэм бол ийм дүрмийн жишээ юм. Тухайлбал, Перу Улсад төсвийн бодит урсгал зардлыг жилд хамгийн ихдээ 4 хувиар өсгөхийг зөвшөөрдөг. Гэхдээ Конгресс онцгой байдал зарласан тохиолдолд үүнийг өөрчилж болдог байна. Үүнтэй ижлээр Гренада Улсын журамд төв засгийн газар болон төрийн өмчит байгууллагуудын төсвийн бодит урсгал зардлын өсөлтийг жилийн 2 хувиар хязгаарласан. Харин Парагвай Улсад үндсэн зарцуулалтын өсөлтийн дээд хязгаарыг жилийн 4 хувиар тогтоосон байдаг. Дээрх гурван улс орны аль алинд нь зарлагын дүрмийн зэрэгцээ тэнцлийг хангах төсвийн дүрмийг даган мөрддөг. Тухайлбал, Парагвайд төсвийн нийт алдагдал Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) 1.5 хувиас хэтэрч болохгүй, гэхдээ үндэсний онцгой байдал зарласан эсвэл эдийн засгийн хямрал тохиосон нөхцөлд 3 хувьд хүрэхийг зөвшөөрнө. Төсвийн дүрэм бодитой хэрэгжихэд тухайн орны улс төрийн томоохон намууд зөвшилцөлд хүрсэн байх шаардлагатайг Бразил, Чили, Колумб, Норвегийн жишээ батлан харуулсан.

IV. Зөвлөмж

13. Монгол Улсын газар зүйн байрлал, хөрөнгө санхүүгийн хязгаарлагдмал байдлыг харгалзаж үзвэл тогтвортой хөгжлийг цогцлоохын тулд төрөөс томоохон хөрөнгө оруулалтуудыг (голчлон дэд бүтцэд) хийх шаардлагатай бөгөөд үүнийг эрдэс баялгийн орлогоор санхүүжүүлэх боломжтой. Ийм хөрөнгө оруулалт хийхдээ өрийн ачааллыг хэт нэмэгдүүлж, улмаар эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж, шинэ ажлын байрны боломжийг хазаарлан, хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг алдахаас сэргийлэхийн тулд байгалийн баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь нэн чухал. Монгол Улсын өөрийн туршлагыг олон улсын шилдэг практиктай хослуулан зөв, үр дүнтэй бодлого боловсруулах боломжтой. Бодлогын суурь бүрэлдэхүүн хэсгүүд нэгэнт бий болсон учир төсвийн дүрмийг тууштай хэрэгжүүлэн, төсвийн сахилга батыг бэхжүүлэх замаар төсвийн орлогын удирдлагыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн ойрын болон урт хугацааны дараах зөвлөмжүүдийг санал болгож байна.

а. Ойрын хугацаанд хэрэгжүүлэх бодлогын арга хэмжээ

14. **Төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх.** Төрийн бүх зарлагыг улсын төсөвт нэгтгэж, орлогын удирдлагын төвөгтэй тогтолцоог хялбаршуулах нь төсвийн зарцуулалтыг оновчтой болгож, хяналтыг сайжруулахад дэмжлэг болно. Үүнийг хэрэгжүүлэх нэг арга зам нь төсвөөс гадуурх төрийн байгууллагын тоог цөөлж, зөвхөн төрийн санхүүгийн удирдлагын ил тод байдлыг хангах, иргэдийн итгэлийг бэхжүүлэхэд хэрэгтэй хэсгийг авч үлдэх явдал юм. Мэдээллийг хангалттай хэмжээнд нийтэд түгээх нь чухал ач холбогдолтой. Төсвийн баримт бичиг нийтэд нээлттэй байж, Монгол Улсын Үндэсний аудитын газраас шаардлагатай хяналтыг тавьж байгаа хэдий ч төсөв төлөвлөлтийн явцад орон нутгаас бусад түвшинд олон

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

—Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

нийтийн оролцоо дутмаг байгаа бөгөөд жилийн эцсийн тайлангууд нийтлэгдэхгүй байна. Засгийн газрын зүгээс төсвийн гүйцэтгэлийн талаар иргэдэд илүү дэлгэрэнгүй мэдээлж, улсын төсөв төлөвлөлтийн талаар олон нийтийн форум хэлэлцүүлгүүд зохион байгуулж болох юм. ТТС болон ИӨС-гийн талаарх мэдээллийг нийтэд нээлттэй мэдээлэлд оруулах шаардлагатай. Энэ ажлыг хийхэд Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлага гэх мэт байгууллагууд туслалцаа үзүүлэх боломжтой ба тус санаачлагын хүрээнд Монгол Улсын гаргасан анхан шатны ахиц дэвшил дээр тулгуурлан цаашид үргэлжлүүлэх нь чухал юм.⁹

15. Улсын төсвөөс гадуурх шинэ сан байгуулахаас зайлсхийх. ИӨС-гийн тухай хуулинд тухайн сангийн одоогийн хүчирхэг засаглалын зарчмуудыг өөрчилсөн нэмэлт өөрчлөлт оруулахгүй байх нь зүйтэй. Төсвөөс гадуурх шинэ сан байгуулахын оронд төрийн санхүүгийн менежментийг сайжруулахад анхаарвал зохино. Уул уурхайн салбараас төвлөрүүлсэн орлогоор төсвийн хөрөнгө оруулалтыг шууд санхүүжүүлдэг сан ажиллуулах нь хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн чанар муу, хяналт сул байх суурийг тавьж, улмаар түүхий эдийн үнэ унах үед улс орныг санхүүгийн томоохон эрсдэлд оруулдаг. Засгийн газрын хувьд гадаад валютын активын урт хугацааны өгөөж гадаад өрийн хүүний төлбөрөөс өндөр байх үед валютын хуримтлалд анхаарах нь зүйтэй. Иймд, засгийн газрын өрийг даахуйц хэмжээнд багасгах нь нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх амин чухал алхам болно. Төсвийн орлогын тодорхой хувийг авч үлдэн ИӨС-ийн хөрөнгө, хуримтлалыг аажмаар нэмэгдүүлэх замаар өрийн ачааллыг бууруулах боломжтой. Цаашид өрийн багцын удирдлагыг оновчтой болгох зорилгоор Монгол Улсын эрдэс баялагт түшиглэн түүхий эдийн үнэтэй уягдсан бонд гэх мэт санхүүгийн хэрэгсэл ашиглаж болох юм.

16. Засгийн газрын төсвийн зарцуулалтыг үндэсний болон эрдэс баялгийн салбарын хөгжлийн төлөвлөгөөтэй уялдуулах. Үндэсний хөгжлийн төлөвлөгөөнүүдэд төсөл бүрийн өртөг, хугацаа, санхүүжилтийн мэдээллийг тодорхой заах нь төсвийн зарлага үр дүнтэй байх урьдач нөхцөл юм. Харин төслийн түвшинд эдийн засгийн өсөлтөд тулгарч буй саад бэрхшээлийг шийдвэрлэж буй эсэх, эдийн засгийн кластерийн¹⁰ чухлыг тооцоолж буй эсэх, мөн хэрэгжүүлэхэд үр ашигтай эсэхийг нь тооцож үзсэний үндсэн дээр төслүүдийг эрэмбэлэх журам хэрэгжүүлбэл зохино. Ингэхдээ, иж бүрэн техник, эдийн засгийн үндэслэлийг төлөвлөлтийн эхний шатанд боловсруулахыг шаардсанаар шийдвэр гаргалтыг оновчтой болгож, төсвийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг улс төрийн мөчлөгөөс тусгаарлах ач холбогдолтой.

⁹ Монгол Улс анх 2006 онд Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлагад нэгдэн орсон ба одоогоор тус санаачлагаас тавьдаг бүх шалгуурыг хангасан 6 орны нэг юм (нийт 51 орноос).

¹⁰ Газар зүйн нэг байршилд төвлөрсөн аж ахуйн нэгжүүдийн бүлэглэлийг эдийн засгийн кластер гэнэ.

17. **Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг бэхжүүлэх.** Шинээр байгуулагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл нь өөрчлөлт шинэчлэлд түлхэц өгөх боломжтой хэдий ч улс төрийн нөлөөлөл орж, бүрэн эрх нь хязгаарлагдмал байвал үр дүнд хүрэхгүй. Иймд, зөвлөлийн гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацааг баталгаажуулах, боловсон хүчин болон санхүүжилтээр хангах, улс төрөөс хараат бус эсвэл олон намын дэмжлэг авсан гишүүдээс бүрдүүлэх зэргээр зөвлөлийн бие даасан байдлыг бэхжүүлж болно. Мөн түүнчлэн, холбогдох бүхий л төрийн баримт бичигтэй хязгаарлалтгүйгээр танилцах бүрэн эрхийг Засгийн газраас зөвлөлд олгох нь зүйтэй. Зөвлөл нь төсвийн орлогын төлөвлөлтийг сайжруулах зорилгоор төсвийн бие даасан төсөөлөл боловсруулах үүрэг хүлээвэл зохино.

б. Дунд болон урт хугацааны бодлогын арга хэмжээ

18. **Төсвийн болон макро эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах.** ТТБХ-нд Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдлыг хангах замын зураг болох төсвийн дүрмүүдийг тодорхойлсон. Өрийн дээд хязгаарын дүрэмд урт хугацаанд өрийн тогтвортой байдлыг хангах зорилтыг тодорхойлсон бөгөөд Монгол Улс өрийн зохицуулалт хийх эсвэл төсвийн ашгийн эх үүсвэрээр эргэн төлөх замаар 2017 оноос хойш өрийн ачааллаа бууруулах тал дээр гаргасан ахиц дэвшил дээрээ дөрөөлөн энэхүү зорилтод хүрэх боломжтой юм. Согтууруулах ундаа болон тамхины онцгой албан татварыг нэмэгдүүлэх, орлогын шатлалт татварыг хэрэгжүүлэх, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг өсгөх, төсвөөс гадуурх болон төрийн өмчит байгууллагуудын зардлуудыг зогсоох зэрэг арга хэмжээ нь энэхүү зорилтод хүрэхэд мөн чухал ач холбогдолтой. Төсвийн тэнцлийг хангах дүрэм болон зарлагын дүрэм нь өнгөрсөн үе шиг төсвийн алдагдал хуримтлагдахаас сэргийлэх боломжийг олгоно. Орлогын дүрмийн хүрээнд Монгол Улсын ТТС байгуулагдсан ба энэ нь орлого өндөртэй жилүүдэд хуримтлал үүсгэж, хүнд жилүүдийг даван туулах хамгаалалтыг бий болгох зорилготой. Төсвийн эдгээр дүрмийн зэрэгцээ мөнгөний болон санхүүгийн салбарын оновчтой бодлого хэрэгжүүлснээр макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах боломж бүрдэнэ. Засгийн газрын зүгээс одоогийн Олон Улсын Валютын Сангийн хөтөлбөр дуусгавар болох цаг үеийг Монгол Улсын ирээдүйн бодлогын орчинд макро эдийн засгийн оновчтой бодлогуудыг хэвшүүлэх боломж хэмээн харж, хэрэгжүүлэх нь чухал юм.

19. **Эдийн засгийг төрөлжүүлэх.** Эрдэс баялгийн хамаарал багатай, илүү төрөлжсөн эдийн засаг нь түүхий эдийн үнийн мөчлөг дагасан савлагаанд бага өртдөг. Ийм эдийн засаг нь хөрөнгө оруулалт их шаарддаг уул уурхайн салбарыг бодвол илүү хүртээмжтэй байж, Монголчуудад илүү олон эдийн засгийн боломжийг олгоно. Монгол Улсын хөдөө аж ахуй болон тогтвортой аялал жуулчлалын салбарууд нь эдийн засгийг төрөлжүүлэх өндөр боломжтой салбарууд юм. Гэхдээ үүнийг хэрэгжүүлэхэд тогтвортой макро эдийн засгийн бодлогууд шаардлагатай бөгөөд энэ нь гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татахын зэрэгцээ Монгол Улсын үндэсний валютын хөрвөх ханш өрсөлдөх чадвартай буюу экспортыг дэмжихүйц бодит үнэлгээтэй байх явдлыг хангана. Худалдааны оновчтой бодлого хэрэгжүүлж, Монголын бүтээгдэхүүнийг экспортлох боломжтой зах зээлийн тоог

нэмэгдүүлэх нь ихээхэн чухал. Харин дотооддоо санхүүгийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж, нэн ялангуяа хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлалын салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг, дунд бизнесүүдийг дэмжих нь зүйтэй юм. Түүнчлэн, Засгийн газрын зүгээс экспортыг дэмжихийн тулд хязгаарлагдмал санхүүгийн эх үүсвэрээсээ зам тээвэр, лабораторын үйлчилгээ гэх мэт төрийн үйлчилгээг хөгжүүлэхэд хөрөнгө оруулах зайлшгүй шаардлагатай байна. Эдийн засгийг төрөлжүүлэх нь цаг хугацаа шаардсан ажил бөгөөд Монгол Улс цаашид уул уурхайн өсөлт хөгжлийг хэрхэн нийтэд илүү хүртээмжтэй болгохыг судалбал зохино. Тухайлбал, тус салбарт ажиллаж эсвэл бараа үйлчилгээ нийлүүлж үр ашгаас нь хүртэх Монголчуудын тоог нэмэх зорилгоор боловсрол, мэргэжлийн сургалтанд хөрөнгө оруулж болох юм.

20. Орлогын хуваарилалтын бодлого болон тогтворжуулагч механизмуудыг сайжруулах. Өмнөх туршлагаас харахад орлогын хуваарилалтын бодлого байхгүй нөхцөлд эдийн засгийн хурдацтай өсөлт орлогын тэгш бус байдлыг бий болгодог буюу даамжруулдаг байна. Өндөр орлоготой ихэнх улс орнуудын хамгааллын тогтолцоо нь өндөр хөгжсөн байдаг бөгөөд улс орны хөгжлийн хэрэгцээтэй уялдан хувьсан өөрчлөгдөж байдаг. Орлогын ялгааг нөхөхөд шаардагдах нийгмийн хамгааллын нэмэгдэл зардлыг татвар төвлөрүүлэлтийг сайжруулах замаар санхүүжүүлж болно. Тухайлбал байж болох нэг аргачлал нь шууд татварын орлогын төвлөрүүлэлтэд голлон анхаарах явдал юм. Шууд бус татварын хувьд төсвийн орлогыг үр дүнтэйгээр нэмэгдүүлдэг хэдий ч орлого багатай болон ихтэй иргэдэд ижил ногддоогоороо ихээхэн сөрөг үр дагавартай. Татварын дарамт ачааллыг бага орлоготой өрхүүдээс өндөр орлоготой өрхүүд рүү шилжүүлэхийн тулд орлогын шатлалттай татварын тогтолцоо ашиглаж болно. Үүнээс гадна, “автомат тогтворжуулагч” механизм, бизнесийн мөчлөгтэй уялдан автоматаар тохиргоо хийгддэг татвар болон тэтгэмжийн тогтолцоо нэвтрүүлэх хэрэгтэй ба эдийн засгийн бууралтын үед нийгмийн халамжийн зардал ихсэж, өсөлтийн үед буурах зохицуулалт бүхий зарлагын дүрэм эсвэл татварын багц хуулиар үүнийг хэрэгжүүлэх боломжтой. Тухайлбал, ажилгүйдэл нэмэгдсэнээс үүдэлтэй эдийн засгийн уналтын үед ажилгүйдлийн тэтгэмжид зарцуулагдах төсвийн зарлага шууд ихсэх хандлагатай байдаг. Богино хугацаанд бүтээмжийн хэлбэлзлийг бууруулах үндсэн зорилготой “автомат тогтворжуулагч” механизмууд нь нийгмийн хамгааллын хүчирхэг хэрэгсэл болдог.¹¹ Иймд, цаашид Монгол Улсад “автомат тогтворжуулагч” тогтолцоог нэвтрүүлснээр одоогийн төсвийн дүрмүүдийн хэрэгжилтэд дэмжлэг болж, айл өрхүүдэд тулгарч байгаа эдийн засгийн эрсдэл болон тодорхой бус байдлыг бууруулан, улмаар дотоодын хэрэглээг хөхиүлэн дэмжинэ.

¹¹ АХБ. 2010 он. БНХАУ-ын тэнцвэртэй байдлыг эргэн тогтооход төсвийн бодлогын гүйцэтгэсэн үүрэг. АХБ-ны товч хэвлэл.

Improving Management of Natural Resource Revenues in Mongolia

Mongolia's economic fortunes are closely tied to the performance of its major commodities, especially those in the mineral sector. As a result of commodity dependence, the economy is exposed to boom and bust cycles. This policy note draws on the experience of other countries to offer solutions to help Mongolia achieve sustained macroeconomic stability by improving the management of its natural resource revenues. The recommendations focus on strengthening public financial management and policy implementation as well as the need to foster economic diversification.

Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах нь

Монгол Улсын эдийн засаг экспортын үндсэн түүхий эдийн гүйцэтгэлээс, тэр дундаа эрдэс баялгийн салбараас ихээхэн хамааралтай. Энэ нь эдийн засгийг түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс хамааралтай мөчлөг дагасан савлагаанд өртөмтгий болгодог. Олон улсын туршлага дээр үндэслэн эрдэс баялгийн орлогын менежментийг сайжруулах замаар Монгол Улсын макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах шийдлүүдийг энэхүү бодлогын тайлбар бичигт багтаасан. Санал болгож буй зөвлөмжүүд нь төрийн санхүүгийн менежментийг бэхжүүлэх, бодлогын хэрэгжилтийг сайжруулах, эдийн засгийн төрөлжилтийг дэмжих зэрэгт чиглэв.

About the Asian Development Bank

ADB is committed to achieving a prosperous, inclusive, resilient, and sustainable Asia and the Pacific, while sustaining its efforts to eradicate extreme poverty. Established in 1966, it is owned by 68 members—49 from the region. Its main instruments for helping its developing member countries are policy dialogue, loans, equity investments, guarantees, grants, and technical assistance.

Азийн хөгжлийн банкны тухай

АХБ нь Ази, Номхон далайн бүс нутагт нэн ядуурлыг арилгах хүчин чармайлтаа үргэлжлүүлэхийн зэрэгцээ цэцэглэн хөгжсөн, хүртээмжтэй, тогтвортой, сөрөг нөлөөнд тэсвэртэй бүс нутгийг цогцлоохын төлөө тууштай ажилладаг. Анх 1966 онд байгуулагдсан тус банкны нийт 68 гишүүн орны 49 нь тухайн бүс нутагт оршдог. АХБ нь бодлогын хэлэлцүүлэг, зээл, өөрийн хөрөнгийн санхүүжилт, батлан даалт, буцалтгүй тусламж болон техникийн туслалцаа зэрэг олон төрлийн арга хэрэгслээр дамжуулан хөгжиж буй гишүүн орнууддаа дэмжлэг үзүүлж байна.



ASIAN DEVELOPMENT BANK

6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines
www.adb.org

Азийн хөгжлийн банк

АХБ-ны өргөн чөлөө-6, Мандалуён хот
Метро Манила 1550, Филиппин Улс
www.adb.org