



МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ АУДИТЫН ГАЗАР

Гүйцэтгэлийн аудитын тайлан

Улсын өрийн бүтэц, түвшин,
өрийн удирдлагын үр нөлөө

**Өрийн удирдлагын урт хугацааны бодлого,
стратеги дутагдаж байна.**

Улаанбаатар хот

Агуулга

Тайланг бэлтгэсэн:

ҮАГ-ын нэгдүгээр газар

Захирал

Д.Ганбилэг

Аудитын менежер

Ж.Батсайхан

Ахлах аудитор

Г.Нямдорж

Аудитор

И.Туяа

Шинжээч

Ц.Цолмон

У.Баярмаа

2008 оны 06 дугаар сар

**Тайланг ҮАГ-ын вэб
сайтаас үзнэ үү:**

www.mnao.mn

Аудитын тайлантай
холбоотой асуудлаар нэмж
тодруулах, асууж лавлах
зүйл байвал 261740 дугаарын
утас, 261815 дугаарын
факсаар харилцана уу.

ХАЯГ. Үндэсний аудитын
газар. Засгийн газрын 4
дүгээр байр. Бага тойруу-6
Улаанбаатар-46
Монгол Улс

Ерөнхий зүйл

хуудас

Товчилсон үгс.	2
Аудитын зорилт, хамарсан хүрээ.	3
Аудитад ашигласан шалгуур үзүүлэлтүүд.	3
Аудитын арга зүй, стандартын талаархи мэдэгдэл.	4

Бүлэг 1

Дотоод өрийн удирдлагын менежментийг
сайжруулах шаардлагатай байна. 5-10

Бүлэг 2

Гадаадын зээлээр хэрэгжиж буй төслийн хэрэгжилт,
үр өгөөжийг хянаж чадахгүй байна
11-16

Бүлэг 3

Өрийн удирдлагын урт хугацааны стратеги
боловсруулан мөрдөх шаардлагатай байна. . . 17- 21

Дүгнэлт. 22

Зөвлөмж. 23

Холбогдох байгууллагын санал 24-25

Хавсралт. 26

Товчилсон үгс

МУ	Монгол Улс
УИХ	Улсын Их Хурал
ЗГ	Засгийн газар
СЯ	Сангийн яам
СЭЗЯ	Санхүү, эдийн засгийн яам
АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ДБ	Дэлхийн банк
МХБ	Монголын хөрөнгийн бирж
МБ	Монголбанк
ЗГҮЦ	Засгийн газрын үнэт цаас
ААН	Аж ахуйн нэгж
ҮЦЗЗ	Үнэт цаасны зах зээл
ОУ	Олон улс
ЗТНБЗГ	Зээл, тусламжийн нэгдсэн бодлого зохицуулалтын газар
ТСГ	Төрийн сангийн газар
НҮБХХБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Худалдаа Хөгжлийн Байгууллага
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ХХК	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс
ЗТЭ	Зээлжих тусгай эрх
ЗТАЖЯ	Зам, тээвэр, аялал жуулчлалын яам
ТЭХЯ	Түлш, эрчим хүчний яам
БХБЯ	Барилга, хот байгуулалтын яам
БСШУЯ	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам
ТС	Төрийн сан

Аудитын зорилт, хамарсан хүрээ

Аудитыг Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт Үндэсний аудитын газраас 2008 онд нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, ажил, үйлчилгээний төлөвлөгөөг үндэслэн Төрийн аудитын тухай хуулиар тодорхойлсон Үндэсний аудитын газрын бүрэн эрхийн хүрээнд хийлээ.

Энэхүү аудитын зорилт нь Улсын өрийн бүтэц, түвшин, өрийн удирдлагын үр нөлөө зохистой эсэхийг дараахь чиглэлээр шалгаж, дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулан холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулахад чиглэгдлээ. Үүнд:

- Дотоод өрийн удирдлага
- Гадаад өрийн удирдлага
- Улсын өрийн удирдлагын үр нөлөө

Аудитад Сангийн яамны ЗТНБЗГ, ТСГ-ын Өрийн удирдлагын хэлтэс, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс, ТЭХЯ, БСШУЯ, БХБЯ, ЗТАЖЯ, Монголын хөрөнгийн бирж, Банкны өр барагдуулах газар болон холбогдох бусад байгууллагуудыг хамрууллаа.

Аудитад ашигласан шалгуур үзүүлэлтүүд

- Гадаадын зээл, тусламжийг зохицуулах тухай хууль
- Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль
- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль
- ЗГ-ын өрийн удирдлагын дунд хугацааны /2007-2009 он/ стратегийн баримт бичиг
- ЗГ-ын 2006 оны 185 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Гадаадын зээлийн хөрөнгийг дотоодод дамжуулан зээлдүүлэх журам”
- Сангийн сайдын баталсан журмууд:
 - 2001 оны 121 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Олон улсын санхүүгийн байгууллага, гадаад улсаас ЗГ-ын авсан хөнгөлөлттэй зээлийн хүрээнд дотоодын ААН, байгууллага, иргэдэд дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн төлбөрийг тусгай дансанд төвлөрүүлэх, зарцуулах журам”
 - 2001 оны 195 дугаар тушаалаар батлагдсан “ЗГ-ын гадаад зээлийн төлбөрийн гүйлгээний баримтыг баталгаажуулах журам”
 - 2001 оны 218 дугаар тушаалаар батлагдсан “Гадаад орон, ОУ-ын санхүүгийн байгууллагаас ЗГ-ын шугамаар авах зээлийг дотоодод дамжуулан зээлдэх үйл ажиллагааг зохицуулах журам”
 - 2001 оны 114 дүгээр тушаалаар батлагдсан “ЗГ-ын шугамаар хандивлагч орон, ОУ-ын санхүүгийн байгууллагуудаас авсан гадаад зээл, ЗГ-ын санхүүжилтийн хүрээнд хэрэгжих төслийн санхүүгийн тайлан гаргах журам”
 - 2002 оны 205 дугаар тушаалаар батлагдсан “Хандивлагч орон, олон улсын санхүүгийн байгууллагаас ЗГ-ын шугамаар авсан хөнгөлөлттэй зээлийн хөрөнгөөр хэрэгжиж буй төслийн үйл ажиллагааг зохицуулах журам”
 - 2002 оны 205 дугаар тушаалаар батлагдсан “Хандивлагч орон, ОУ-ын санхүүгийн байгууллагаас ЗГ-ын авах хөнгөлөлттэй зээлийн хөрөнгөөр МУ-д нийлүүлэгдэх бараа материал, сэлбэг хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжийг гаалийн болон НӨАТ-аас чөлөөлөх үйл ажиллагааг зохицуулах тухай журам”
 - 2006 оны 447 дугаар тушаалаар батлагдсан “Гадаадын зээл, тусламжийн

- бүртгэл, мэдээллийн сан байгуулах, ашиглах журам”
- 2007 оны 120 дугаар тушаалаар батлагдсан “ЗГ-ын гадаад зээлийн хөрөнгөөр санхүүжигдэх төслийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах журам”

Аудитын арга зүй, стандартын талаархи мэдэгдэл

Төрийн хяналт шалгалтын стандарт, түүнийг хэрэглэх аргачилсан зөвлөмж, гүйцэтгэлийн аудитын гарын авлага, Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын баталсан төлөвлөгөө, хөтөлбөрийн дагуу аудитыг гүйцэтгэхдээ холбогдох хүмүүстэй ярилцлага хийх, ажлын гүйцэтгэлийг баримт материалтай тулган баталгаажуулах, ажиглалт, дүн шинжилгээ хийх зэрэг арга зүйг ашиглав.

Аудитын дүн, дүгнэлтэд дэмжлэг болох нотлох зүйлс, холбогдох мэдээ судалгааг ажлын баримт материалд хавсаргав.

Бүлэг 1

Дотоод өрийн удирдлагын менежментийг сайжруулах шаардлагатай байна

ЗГ-аас гаргаж буй үнэт цаасны хүүг хөрөнгө оруулагчдын сонирхлыг татахуйц хэмжээнд тогтоож чадаагүй байна.

1.1 Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн 2. 4. 2-д “ЗГ УИХ-ын зөвшөөрлөөр, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга ИТХ-ын зөвшөөрлөөр нийтэд санал болгон үнэт цаас гаргаж болно” гэсний дагуу УИХ-аас 2000-2007 онд 14,0-90,0 тэрбум хүртэл төгрөгийн ЗГ-ын үнэт цаас /ЗГҮЦ-бонд/ гаргаж нийтэд санал болгохыг зөвшөөрснийг үндэслэн МХБ-ээр дамжуулан 269,7 тэрбум төгрөгийн үнэт цаас /бонд/ арилжаалсан байна.

Хүснэгт 1. ЗГ-ын бондын арилжаа

Он	Засгийн газрын бонд /ширхэг/	Засгийн газрын бонд	УИХ-ын тогтоолын			Монгол банкны үнэт цаас	ААН, байгууллагуудын хувьцаа
			дугаар	огноо	Бондын эрх		
2000	113100	11,2	39 55	2000.10.27 2000.12.22	14,0		2,9
2001	343094	30,7	08	2001.01.25	40,0	49,9	1,7
2002	465010	41,7	02	2002.01.10	50,0	60,9	1,4
2003	232720	21,7	02	2003.01.02	50,0	75,9	0,9
2004	130000	12,5	63	2003.12.31	100,0	69,3	0,6
2005	70000	67,7	07	2005.01.20	80,0	125,7	2,5
2006	47036	44,6	04	2006.01.19	80,0	69,1	12,6
2007	408608	39,6	26	2007.02.26	90,0		62,2
Дүн	1809568	269,7			504,0	450,8	84,8

1.2 Хүснэгтээс үзэхэд:

- УИХ-аас баталсан бонд гаргах зөвшөөрлийн эрхийн 53,5 хувьтай тэнцэх 269,7 тэрбум төгрөгийн бонд арилжаалжээ.
- ЗГ-ын бондын арилжааг МБ-ны үнэт цаасны арилжаатай харьцуулахад 2000-2007 онд 40,2 хувь буюу 181,1 тэрбум төгрөгөөр доогуур байна.
- ЗГҮЦ-ны арилжаа 2005-2007 онд 41.5 хувиар буурсан байна.

1.3 МБ бие даан үнэт цаас гаргаж арилжааны банкуудын дунд арилжаалсан нь ЗГ-ын богино хугацааны бондод хүүгийн өрсөлдөөн үүсгэн улсын төсөвт дарамт учруулж байгаа учраас МБ, СЯ бодлогоо уялдуулах нь чухал байна.

1.4 2002 оноос төсөвт байгууллагууд, ЗГ-ын тусгай зориулалтын сангуудыг МБ дахь ТС-гийн нэгдсэн дансанд байршуулан төлбөр тооцоог гүйцэтгэж, улсын төсвийн орлогын тасалдлын зарим хэсгийг ТС-гийн нэгдсэн дансны чөлөөт эх үүсвэрээр санхүүжүүлсэн нь үнэт цаасны арилжааг бууруулжээ.

1.5 ЗГҮЦ-ны /бонд/ тоо хэмжээ, хүү, үнэт цаасны зах зээлийн үзүүлэлтүүдийг мөнгөний зах зээлийн үзүүлэлтүүдтэй уялдуулан тогтоож чадсан эсэхийг харьцуулж үзвэл:

Хүснэгт 2. Мөнгөний зах зээлийн үзүүлэлтүүд

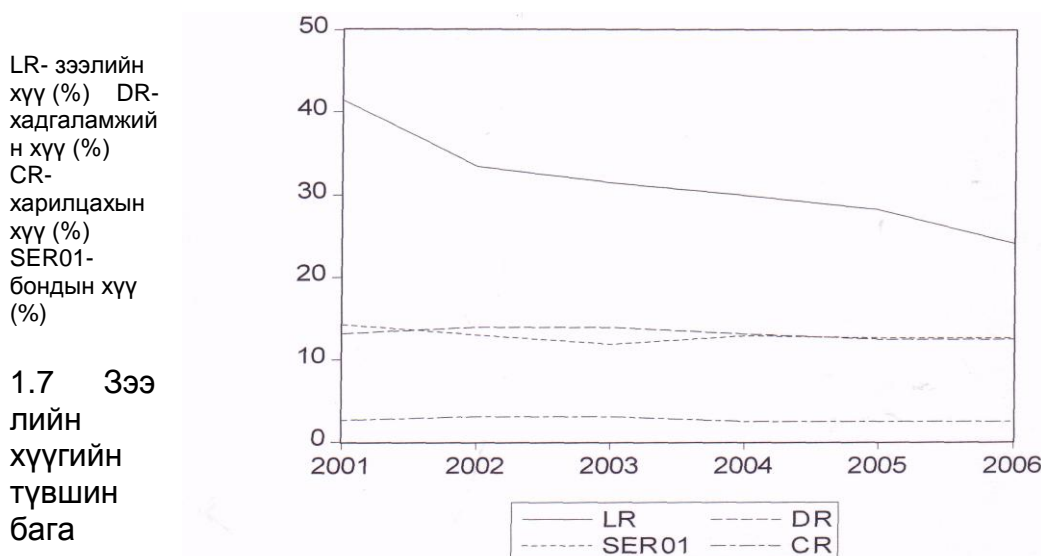
	Инфляцийн түвшин	МБ-ны үнэт цаасны хүү	Банкны зээлийн хүү	Харилцахын хүү	ЗГ-ын үнэт цаасны хүү	Хадгаламжийн хүү
2001	8,0	8.6	41.4	2.5	14,3	13.2
2002	1.6	9.9	33.4	3,0	13,6	14,0
2003	4.7	11.5	30.9	3,0	11,8	14.0
2004	11,0	15.7	26.7	2.4	11,8	13.2
2005	9.5	4.7	26.5	2.4	12,3	12.6
2006	6.0	8.0	24.6	2.4	6,9	12.6

1.6 Хүснэгтээс үзэхэд: ЗГ-ын үнэт цаасны хүүг /2001-2006 онуудын дунджаар/

- МБ-ны үнэт цаасны хүүгээс 2,1 хувиар өндөр,
- Банкны зээлийн хүүгээс 18,8 хувиар доогуур,
- Хадгаламжийн хүүгээс 1,5 хувиар доогуур
- Инфляцийн түвшинтэй уялдуулан тогтоосон байна.

ЗГ-аас гаргаж байгаа бондын хүү хадгаламжийн хүүтэй өрсөлдөж хөрөнгө оруулагчдын сонирхлыг татсанаар бондын гүйлгээг сайжруулах ёстой боловч хадгаламжийн хүү бондын хүүгээс өндөр байгаа нь хөрөнгө оруулалт буурахад нөлөөлжээ.

. Зээл, хадгаламж, харилцах, бондын хүүгийн түвшингийн эконометрик загвар



1.7 Зээлийн хүүгийн түвшин бага зэрэг буурах

хандлагатай, харин харилцах, хадгаламж, бондын хүүгийн түвшин өөрчлөлт бага, тогтвортой шинжтэй нь хадгаламжийн хүүтэй өрсөлдөхүйц хэмжээнд байж чадаагүйг харуулж байна.

Хүснэгт 3. Бондын хүүгийн үнэлгээ

Хамаарах хувьсах хэмжигдэхүүн: Бондын хүү
Арга: Хамгийн бага квадрат зэрэгт дэвшүүлэх
Оруулсан ажиглалт: 6

Он.сар.өдөр: 05/30/08 Цаг: 23:57
Түүвэр: 2001-2006

Хувьсах хэмжигдэхүүн	Коэффициент	Хэвийн алдаа	Статистик тоо	Магадлал
Инфляци	-0.020973	0.000553	-37.91776	0.0168
МБ-ны үнэт цаасны хүү	-0.009176	0.000220	-41.79132	0.0152
Зээлийн хүү	0.008310	0.000144	57.75695	0.0110
Харилцахын хүү	-0.762357	0.010824	-70.43137	0.0090
Хадгаламжийн хүү	0.230237	0.002405	95.73396	0.0066
Хүүгийн квадрат зэрэгт дэвшүүлсэн	0.999862	Хамаарах хувьсах хэмжигдэхүүний дундаж хэмжээ		1.080850
Тохируулсан хүүгийн квадрат зэрэгт дэвшүүлсэн	0.999309	Зээл, хадгаламжийн хувьсах хэмжигдэхүүн		0.064335
Бондын хүүгийн урвуу хамаарал	0.001691	“Akaike”-мэдээллийн шалгуур		-10.05258
Хүүгийн квадрат зэрэгт дэвшүүлсэн нийт дүн	2.86E-06	“Schwarz” - шалгуур		-10.22611
Боломжит тэмдэглэл	35.15773	“Durbin-Watson” –ний статистик тоо		2.096396

1.8 Үнэлгээнээс үзэхэд:

- Инфляцийн нэг нэгжийн өсөлт үнэт цаасны хүүг 0.02 нэгжээр бууруулснаар үнэт цаасны бодит хүүгийн хэмжээг 0,02 нэгжээр хорогдуулсан нь инфляци хурдацтай өсч байгаа үед хөрөнгө оруулагчдын сонирхлыг бууруулахад хүргэсэн байна.
- МБ-ны үнэт цаасны хүү нэг нэгжээр нэмэгдэхэд бондын хүүгийн хэмжээ 0.009 нэгжээр буурч, бондын хүүгийн өсөлтөд инфляци, МБ-ны үнэт цаасны хүү, харилцах дансны хүү сөргөөр, банкны зээлийн хүү, хугацаатай хадгаламжийн хүүгийн хэмжээ эергээр нөлөөлж, зээлийн хүү нэг нэгжээр өсөхөд бондын хүүгийн хэмжээ 0.0083 нэгжээр нэмэгдсэн байна.
- Зээлийн хүүгийн өөрчлөлт бондын хүүгийн хэмжээнд бараг нөлөөлөөгүй боловч хадгаламжийн хүүгийн нөлөөлөл сонгож авсан үзүүлэлтүүдээс хамгийн өндөр буюу 0.23 байна.

ЗГҮЦ-ыг оновчтой зардлаар гаргаж чадаагүй байна.

Хүснэгт 4. Мөнгөний зах зээлийн үзүүлэлтүүд

	Зах зээлийн үнэлгээ	Гүйлгээний дүн	Зээлийн өрийн үлдэгдэл	Харилцах дансны үлдэгдэл	Банкны нөөц	ЗГ-ын үнэт цаас	МБ-ны үнэт цаас	M1 мөнгө
2001	41283.3	88400.0	135070.7	46994.6	34606.2	30750.2	49904.7	156155.3
2002	35847.6	30500.0	231449.8	66944.1	54500.5	41690.6	60995	187727.8
2003	49513.4	25607.0	442148.1	81336.7	200795.5	21722.5	75989.3	212833.4
2004	29832.1	15894.3	606798.6	77814.9	234905.4	12463.8	69255.6	221327.6
2005	55701.0	11978.6	859851.8	116754.9	281236.3	67677.4	125667.9	269124.4
2006	131179.1	18025.7	1223287.3	130434.0	387156.5	44615.0	69024.8	331943.8

/сая төгрөг/

1.9 Хүснэгтээс үзэхэд:

- Үнэт цаасны зах зээлийн үнэлгээг 2001 онтой харьцуулахад 2006 онд 3.1 дахин өсч, харин зах зээлийн гүйлгээний дүн 4.9 дахин буурсан,
- Банкны зээлийн өрийн үлдэгдэл 2001 онд 135070.7 сая төгрөг байсан бол 2006 онд 9.1 дахин өсч, 1223287,3 сая төгрөгийн зээлийн үлдэгдэлтэй байна.
- 2001-2006 оны үнэт цаасны зах зээлийн гүйлгээний дүнд үнэт цаасны зах зээлийн нийт үнэлгээ, банкны нөөц, МБ-ны үнэт цаас, M1 мөнгөний хэмжээ

- эргээр нөлөөлж, харин зээлийн өрийн үлдэгдэл, харилцах дансны үлдэгдлийн өсөлт гүйлгээний дүнг бууруулахад нөлөөлсөн,
- Банкны зээлийн өрийн үлдэгдэл үнэт цаасны зах зээлийн гүйлгээний дүнд сөргөөр нөлөөлсөн нь үнэт цаас гаргаж хөрөнгийн эх үүсвэр олж авах сонирхолтой ААН, хуулийн этгээдүүд зээл авч хэрэгцээгээ хангасан банкууд хоёрдогч нөөцөө бүрдүүлэх хөрөнгөө зээлд байршуулсантай холбоотой ба банкны системийн зээл олголтын өсөлт үнэт цаасны зах зээлийн гүйлгээний дүнг бууруулж байна.

Хүснэгт 5. ҮЦЗЗ-ийн үнэлгээний корреляцийн матриц

	Зах зээлийн үнэлгээ	Гүйлгээний дүн	Зээлийн өрийн үлдэгдэл	Харилцах дансны үлдэгдэл	Банкны нөөц	Монгол банкны үнэт цаас	M1 мөнгө
Зах зээлийн үнэлгээ	1.00000	0.07499	-0.19653	-0.28331	-0.25784	-0.41524	-0.39749
Гүйлгээний дүн	0.07499	1.00000	0.65862	0.60148	0.68864	0.11294	0.64341
Зээлийн өрийн үлдэгдэл	-0.19653	0.65862	1.00000	0.97029	0.99175	0.77855	0.95768
Харилцах дансны үлдэгдэл	-0.28331	0.60148	0.97029	1.00000	0.97724	0.85420	0.98327
Банкны нөөц	-0.25784	0.68864	0.99175	0.97724	1.00000	0.77006	0.97760
Монгол банкны үнэт цаас	-0.41524	0.11294	0.77855	0.85420	0.77006	1.00000	0.80489
M1 мөнгө	-0.39749	0.64341	0.95768	0.98327	0.97760	0.80489	1.00000

1.10 Хүснэгтээс үзэхэд, үнэт цаасны зах зээлийн гүйлгээний дүн, үнэлгээний хоорондын хамаарал /0.07/ эерэг, харин банкуудын зээлийн өрийн үлдэгдэл, үнэт цаасны зах зээлийн гүйлгээний дүн /-0.19/ сөрөг хамааралтай байна. Энэ нь үнэт цаасны зах зээлийн гүйлгээний дүнд хамгийн их нөлөөлөл үзүүлэх чадвартай нь МБ-ны үнэт цаас, харин ЗГҮЦ нөлөө багатай, ЗГҮЦ-ны тоо хэмжээ, хүүг мөнгөний бодлоготой уялдуулж чадаагүйг харуулж байна.

1.11 ЗГҮЦ-ыг арилжаалах хэмжээ 2000 оноос тогтворжиж төрөл зүйл нь олширсноор, санхүүгийн зах зээлд олон төрлийн үнэт цаас бий болох, банкуудын сул чөлөөтэй мөнгөн хөрөнгийг үнэт цаасны арилжаанд оруулахад нөлөөлсөн байна.

1.12 ЗГҮЦ нь санхүүгийн зах зээл төлөвших, эдийн засгийн гэнэтийн хэлбэлзлийн нөлөөг багасгахад чухал үүрэгтэйгээс гадна мөнгөний нийлүүлэлтэд нөлөөлж Төв банкны мөнгөний бодлогын хэрэгсэл болдог.

1.13 ЗГҮЦ нь санхүүгийн зах зээлийг төлөвшүүлэн нийт хадгаламжийг хөрөнгө оруулалт болгон хувиргах, бондын өгөөжийн муруйг тогтоох, хүлээгдэж буй инфляц болон зах зээлийн хүүг илэрхийлэх, бусад үнэт цааснуудын хүүг тогтоох, суурь эх үүсвэрүүдийг бүрдүүлэхэд нөлөө багатай байснаас шалтгаалан санхүүгийн зах зээлд аж ахуйн нэгж, байгууллага болон иргэдэд хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргахад тусалж арилжаанд оролцох бололцоог хангаж чадаагүй байна.

1.14 ЗГ-ын бондын хугацаа богино, дээд тал нь 1 жилийн хугацаатай байгаа нь бондын үндсэн үүрэг болох аюулгүй байдлыг хангаж чадаагүй, урт хугацааны бонд

гаргахгүй байгаа нь өгөөжийн муруй бүрдэх боломжгүйгээс мэдээлэгч үүргээ биелүүлж чадаагүйд хүргэсэн байна.

1.15 ЗГҮЦ-ыг 1 жилийн хугацаатай гаргаж, “ЗГ-ын Өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратеги”-ийн 1.3-т “ЗГ-ын үнэт цаасны стандартыг оновчтой тогтоох, баталгааг нэмэгдүүлэх замаар хугацааг уртасгах бололцоотой болно. Хүүгээс бусад төрлийн давуу талыг бий болгох замаар өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлнэ” гэж заасныг хэрэгжүүлж ажиллаагүй байна.

ЗГҮЦ-ны арилжаанд жижиг, дунд хөрөнгө оруулагчдыг хангалтгүй оролцуулсан байна.

Хүснэгт 6. ЗГ-ын бондын арилжаа худалдан авагч бүрээр

Худалдан авагч	Нэрлэсэн дүн	Хямдруулсан дүн	Хямдруулсан хувь
Анод банк	11,045,000,000.0	10,689,078,850.0	3.3
Голомт банк	10,100,000,000.0	9,836,334,100.0	2.7
Хаан банк	8,866,600,000.0	8,585,153,550.0	3,3
ХХБанк	8,687,895,267.8	8,406,675,800.0	3,3
Монгол шуудан банк	1,999,800,000.0	1,923,327,726.0	3.9
Капитрон банк	100,000,000.0	98,746,000.0	1.3
“ҮЦТТТХТ” ХК	60,000,000.0	59,067,000.0	1.6
Иргэн Гантөмөр	800,000.0	769,728.0	3.9
Таван богд	200,000.0	192,274.0	4.0
Нийт дүн	40,860,295,267.8	39,599,345,028.0	3.0

1.16 ЗГҮЦ-ыг 100000-гаар багцлан нийтэд нээлттэй худалдаалж жижиг, дунд хөрөнгө оруулагчид, иргэд арилжаанд оролцох, хувь ашиг хүртэх бололцоог бүрдүүлсэн ч 2007 оны байдлаар нийт арилжсан үнэт цаасны 99.8 хувь буюу 39,539.31 сая төгрөгийг арилжааны банкууд, 0.2 хувь буюу 60.0 сая төгрөгийг хоёр компани, нэг иргэн худалдан авсан нь “ЗГ-ын Өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратеги”-ийн 3.1.1-д “ЗГ-ын үнэт цаасны борлуулалтын сувгийг өргөтгөж жижиг, дунд хөрөнгө оруулагчдын оролцоог нэмэгдүүлнэ” гэж заасны дагуу ЗГҮЦ-ны арилжаанд жижиг, дунд хөрөнгө оруулагчдыг оролцуулж чадаагүйг харуулж байна.

Дотоодын хөрөнгийн зах зээлд гадаадын хөрөнгө оруулагчид оролцох боломжийг бүрдүүлж чадаагүй байна.

1.17 Хөгжингүй орнуудын ЗГҮЦ-ны зах зээлд гадаадын хөрөнгө оруулагчдын хувь хэмжээ өндөр, тэдгээр нь голдуу тогтсон хөрөнгө оруулагчид бөгөөд олон төрлийн бондыг худалдаж авдаг байна. Үүнээс гадна хөгжингүй орнуудад ЗГ-ын бондын эрэлт хэрэгцээг олон зүйлс бүрдүүлж, олон төрлийн хөрөнгө оруулагчидтай байх нь тухайн зах зээлийг тэлж, тэнцвэртэй байхад тустай байдаг бол манай улсад зонхилох худалдан авагчид нь арилжааны банкууд л байна.

1.18 “ЗГ-ын Өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратеги”-ийн 3.1.1-д “Дотоодын хөрөнгийн зах зээлд гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татан оролцуулах бололцоог хангана” гэсэн боловч ЗГҮЦ-ны арилжаанд гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татах ажил хийгдээгүй байна.

1.19 2003 онд арилжсан нийт үнэт цаасны 52.3 хувийг буюу 58.5 тэрбум төгрөгийн үнэт цаасыг гадаадын хөрөнгө оруулагч болох Канад улсын Айвенхоу Майнз компани худалдан авсныг эс тооцвол ЗГҮЦ-ны дийлэнх хувийг дотоодын санхүүгийн байгууллагууд буюу арилжааны банкууд худалдан авчээ.

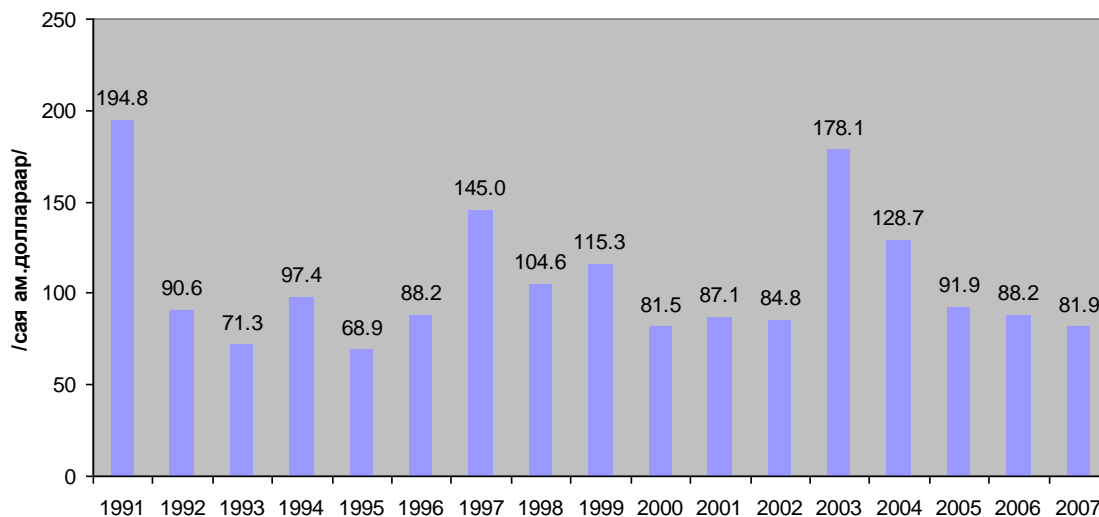
Бүлэг 2

Гадаадын зээлээр хэрэгжиж буй төслийн хэрэгжилт, үр өгөөжийг хянаж чадахгүй байна.

Монгол Улс гадаад зээлийн төлбөрийг хугацаанд нь барагдуулж иржээ.

2.1 Монгол Улс чөлөөтэй хөрвөх валютаар хандивлагч орон, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудаас 1991-2007 онд 1798.2 сая ам.долларын зээлийг авч ашиглаад байна.

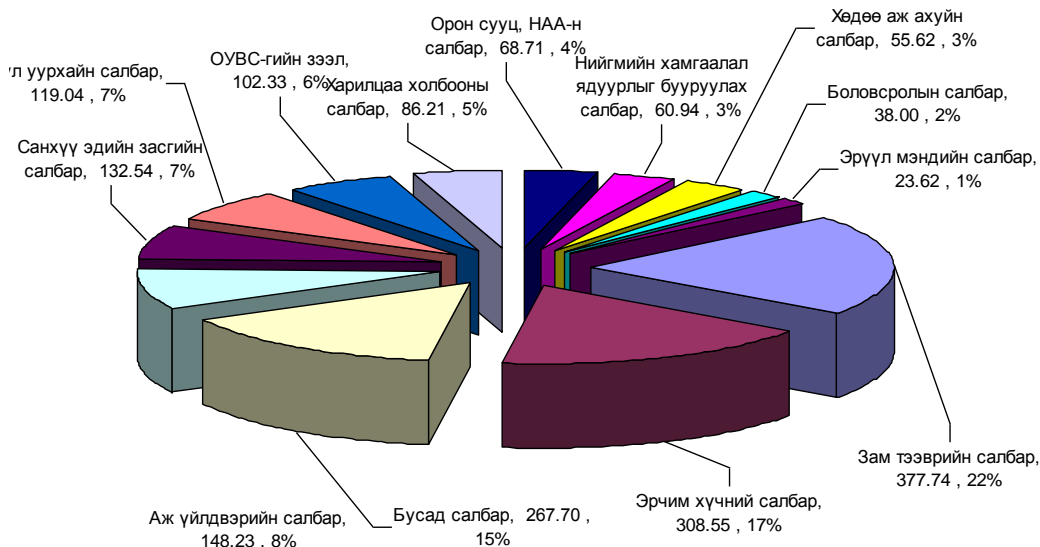
График № 1. Гадаад зээлийн ашиглалт /1991-2007/



2.2 Дээрх графикаас үзэхэд гадаад зээлийн 12.7 хувь буюу 194,8 сая ам.долларыг 1991 онд авч ашигласан нь зах зээлийн шилжилтийн эхэн үед хөгжлийн албан ёсны тусламж манай улсад нэн хэрэгцээтэй байсантай холбоотой байна.

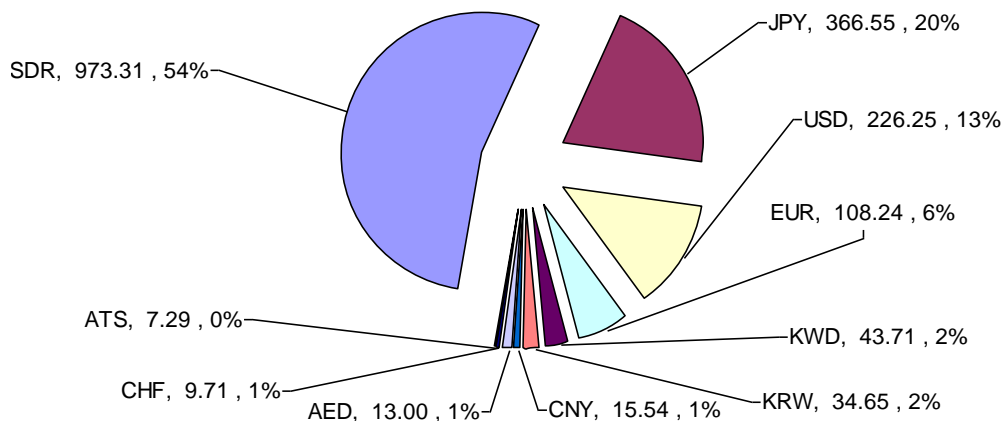
2.3 Нийт гадаад зээлийн 61 хувийг зээлийг буцаан төлөх дотоод эх үүсвэрийг бүрдүүлэх чадвар бүхий эдийн засгийн салбарт, 39 хувийг нийгмийн халамж, ядуурлыг бууруулахад зориулж авсан байна.

График 2. Гадаад зээлийн ашиглалт 1991-2007 /сая доллар/



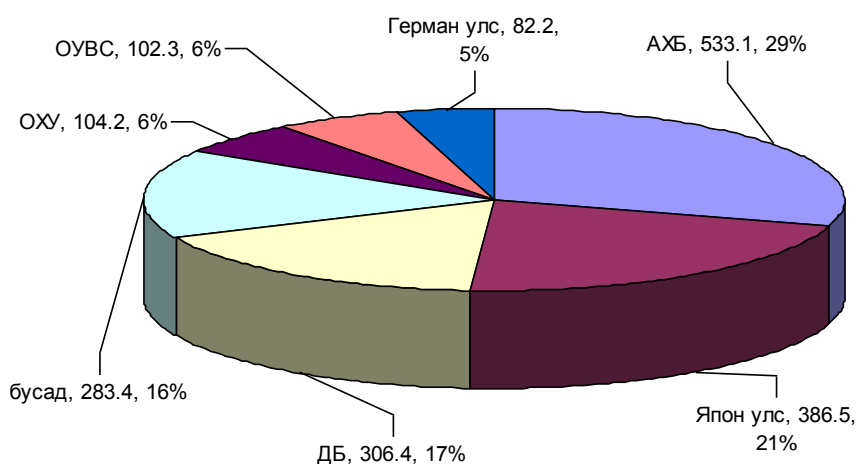
2.4 Монгол Улс 1991-2007 онд нийт 128 төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн бөгөөд одоогоор 34 төсөл хэрэгжиж байна. Нийт авч ашигласан зээлийн валютын багцыг авч үзвэл зээлжих тусгай эрх (ЗТЭ) 54 хувь, Японы иен 20 хувь, ам.доллар 13 хувь, евро 6 хувь, үлдэх хувийг бусад валют эзэлж байна.

График 3.Зээлийн ашиглалт валютаар /сая ам.доллар/



2.5 Зээл ашиглалтын дийлэнхийг АХБ, Япон, ДБ, ХБНГУ-аас санхүүжүүлсэн зээл эзэлж байгаа нь зээлийн төвлөрөлд орох эрсдэлийг бууруулж байна

График 4. Зээлийн ашиглалт санхүүжүүлэгчээр /сая.амдоллар/

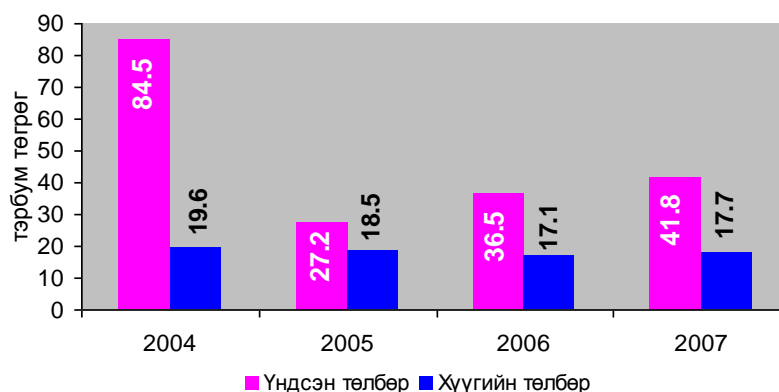


2.6 Сүүлийн жилүүдэд төгрөгтэй харьцах ам.долларын ханш харьцангуй тогтвортой байгаа ч дэлхийн зах зээл дээр ам.доллартай харьцах бусад валютын ханш чангарч байгаа нь гадаад зээлийн өрийн үлдэгдэл өсөхөд нөлөөлж байна.

2.7 Хандивлагч орон, ОУ-ын санхүүгийн байгууллагын амласан зээлийг зориулалтын дагуу үр ашигтай зарцуулах, зээлийн төлбөрийг цаг хугацаанд нь төлж барагдуулах нь гадаад зээлийн нэр хүндийг өндөр байлгах, зээлийн хариуцлагыг өндөржүүлэх шаардлага юм.

2.8 Монгол улс зээл олгогчдын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж зээлийн үйлчилгээний төлбөрийг хугацаанд нь барагдуулж ирсэн бөгөөд 2007 оны байдлаар 873.4 сая а.долларын үндсэн зээл, хүүгийн төлбөрийг төлсөн байна.

График 5. Зээлийн үйлчилгээний төлбөр



2.9 Зээлийн үйлчилгээний үндсэн төлбөр сүүлийн 3 жилд 2.1-8.6 хувиар өсч, хүүгийн төлбөр тэр хэмжээгээр буурсан байна.

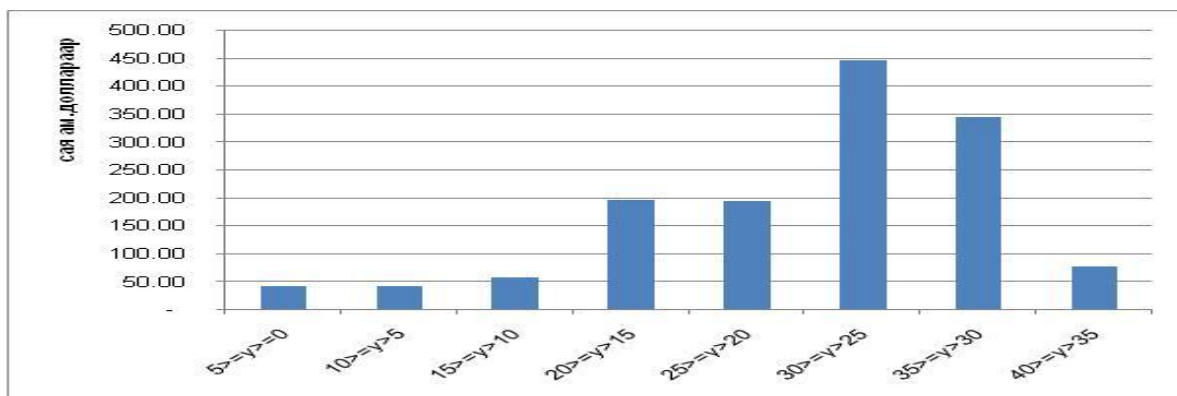
2.10 Зээлийн үлдэгдлийн бүтцэд олон талт эх үүсвэр буюу ОУ-ын санхүүгийн байгууллагаас авсан зээл 62,5 хувийг эзэлж байгаа бол хоёр талт эх үүсвэрээс авсан зээл 35,8 хувийг, ОУВС-гаас авсан зээл 1,7 хувийг эзэлж байна

Хүснэгт 7. Гадаад зээлийн үлдэгдэл 2007 оны байдлаар

Санхүүжүүлэгч байгууллага	Дүн		
	мян.амдоллар	сая төгрөгөөр	эзлэх хувь
Хоёр талт эх үүсвэр	543,105.0	635,416.5	35.8
Япон	277,868.2	325,097.5	18.3
Герман	100,671.9	117,783.2	6.6
ОХУ	16,735.9	19,580.4	1.1
БНХАУ	30,941.8	36,201.0	2.0
Финлянд	8,819.9	10,319.0	0.6
БНСУ	37,026.7	43,320.1	2.4
Испани	17,638.4	20,636.4	1.2
Кувейт	38,819.6	45,417.8	2.6
АНЭУ	11,910.0	13,934.3	0.8
Польш	2,672.6	3,126.8	0.2
Олон талт эх үүсвэр	947,561.1	1,108,405.0	62.5
АХБ	567,210.2	663,618.9	37.4
ДБ	330,814.1	386,829.6	21.8
НХС	34,853.9	40,778.0	2.3
ХААХОУС	14,682.9	17,178.5	1.0
ОУВС	25,303.3	29,604.1	1.7
Нийт дүн	1,515,969.4	1,773,425.6	100.0

2.11 25-40 жилд төлөгдөх зээл нийт зээлийн 56.4 хувийг эзэлж байна. Нийт зээлийн 76.6 хувь нь 0-2 хувийн, 17.7 хувь нь 2.3-3.5 хувийн, 7.0 хувь нь 5.25-6.5 хувийн хүүтэй зээл байна.

График 6. Нийт зээл эргэн төлөгдөх хугацаагаар /2007 оны эцсийн байдлаар/



Гадаадын зээлээр хэрэгжиж буй төслийн хэрэгжилт, үр өгөөжийг хянаж чадахгүй байна

2.12 Сангийн сайдын 2007 оны 120 дугаар тушаалаар батлагдсан “Засгийн газрын гадаад зээлийн хөрөнгөөр санхүүжигдэх төслийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах журам”-ын 18.1-д “Төслийн хэрэгжилтийн явцад хийх хяналт- шинжилгээ үнэлгээг жил бүр.. хийнэ” гэж заасан нь Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах тухай хуулийн 1.23.1-д “Яам төсөл хэрэгжүүлэгч байгууллагатай хамтран тухайн салбарт хэрэгжиж байгаа төсөл арга хэмжээний хэрэгжилтийн явц, үр дүнд хагас жил тутамд хяналт, шинжилгээ хийх” гэж заасантай зөрчилдөж байна.

2.13 Гадаадын зээлийн хөрөнгөөр хэрэгжиж буй төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд салбарын яамдаас тавьж буй хяналт шаардлагын хэмжээнд хүрэхгүй байна. **2007 онд гадаадын зээлээр хэрэгжиж буй төсөлд хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ хийсэн байдлыг харуулбал:**

Хүснэгт 8. Зээлээр хэрэгжиж буй төслүүдэд салбарын яамдын хяналт шинжилгээ хийсэн байдал

Хэрэгжүүлэгч яам	төслийн тоо	2007 оны жилийн ажлын төлөвлөгөөнд ХШҮ хийхээр тусгасан байдал	ХШҮ хийсэн төслийн	
			тоо	нэр
ЗТАЖЯ	7	3-р улиралд 1 төсөлд ХШҮ хийнэ. ЗТАЖ-ын салбарт хэрэгжиж буй төсөл, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийг ЗГХЭГ-т мэдээлэх	1	Эрдэнэт –Булган-Уньтийн чиглэлийн замын төсөл MN 655
БХБЯ	4	Төслийн нэр заагаагүй 12 хяналт шинжилгээг 5-р сард 20 хүн/өдөр	1	Орон сууцны санхүүжилтийн МОН-1847 төсөл
СЯ	5	12 хяналт шинжилгээг жилдээ 170 хүн/өдөр	4	1 төсөл шинээр хэрэгжиж эхэлж байгаа
ТЭХЯ	7	“Тайшир, Дөргөний УЦС-ыг барих төсөл”, “Түгээх сүлжээний алдагдлыг бууруулах төсөл”-ийн хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ хийж СЗХ-д танилцуулж холбогдох шийдвэр гаргах 5. 6-р сард 140 хүн/өдөр	7	Зээл тусламжаар хэрэгжсэн бүх төслүүдэд хяналт шинжилгээ хийсэн
БСШУЯ	3	Жилийн ажлын төлөвлөгөөнд тусгаагүй	1	Боловсролыг хөгжүүлэх-2 дугаар төслийг хэсэгчилж шалгасан
Дүн	26		14	

2.14 СЯ зээлийн гэрээнд тусгагдсан нийт зардалд гадаад зөвлөхийн зардал 5 хувиас хэтрэхгүй байх бодлого баримталж буй боловч зөвлөх үйлчилгээний зардлын эзлэх хувь ЗТАЖ-ийн салбарт 2,3-39,5, Боловсролын салбарт 3,3-8,3, Нийгмийн халамж, ядуурлын салбарт 1,8-25,0, Хөдөө аж ахуйн салбарт 15,7, Орон сууц

нийтийн аж ахуйн салбарт 5,3-9,1, Санхүү, эдийн засгийн салбарт 1,7-44,9, засаглалын салбарт 40,5-63,7, эрүүл мэндийн салбарт 6,2 байна.

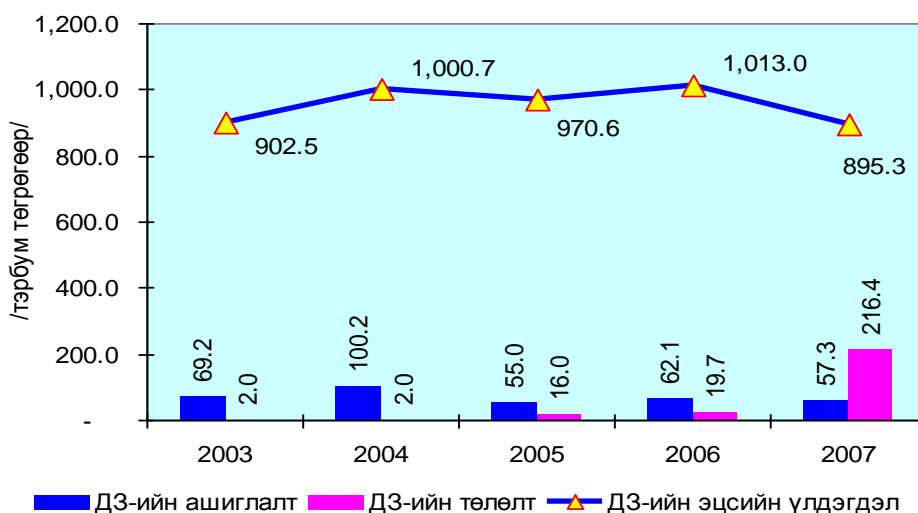
Дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн төлөлтийг сайжруулах шаардлагатай байна.

2.15 Хандивлагч орон, ОУ-ын санхүүгийн байгууллагуудаас ЗГ-ын шугамаар 1991-2007 онд авч ашигласан 1798.2 сая ам.долларын зээлээс 65.5 хувийг дотоодын 350 гаруй аж ахуйн нэгж байгууллагад /давхардсан тоогоор/ дамжуулан зээлдүүлжээ.

2.16 Дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн өрийн нэгдсэн мэдээлэл 2001 он хүртэл байгаагүй бөгөөд СЯ зээлийн гэрээг нөхөн байгуулах, төлөлтийг сайжруулах талаар ажиллан 1991-2003 онд авсан дамжуулан зээлдүүлсэн зээлүүдийн өрийн үлдэгдлийг баталгаажуулж, 2003 оны эцсийн байдлаар 902.5 тэрбум төгрөгийн өрийн үлдэгдлийг ЗГ-ын санхүүгийн нэгдсэн тайланд тусгасан байна.

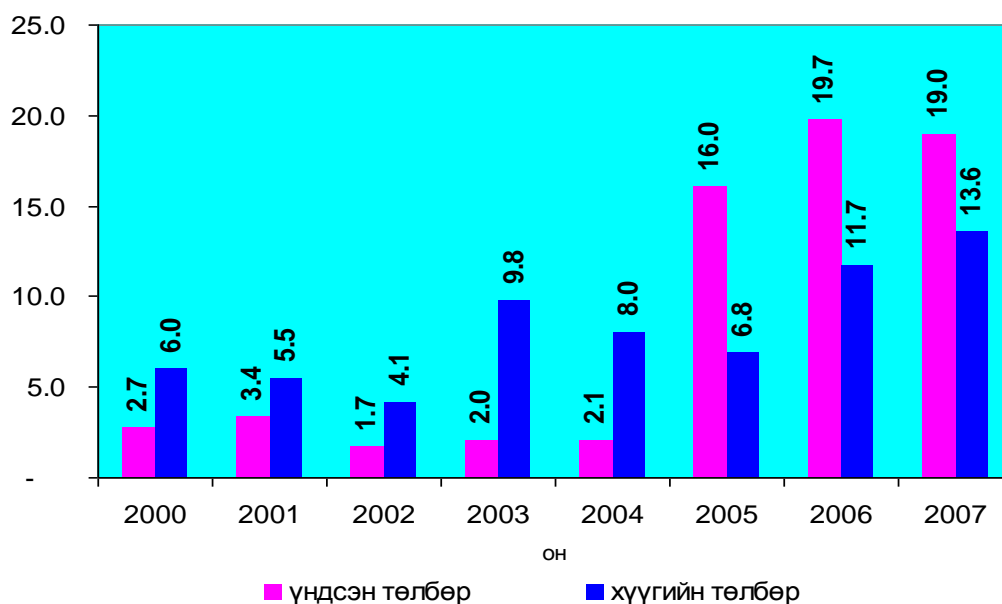
2.17 Хөгжлийн албан ёсны зээл нь улсын төсвийн санхүүгийн тэнцвэртэй байдлыг хангахад үндсэн суурь болж байсан ч дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийг аж ахуйн нэгж байгууллагууд хугацаандаа төлөхгүй байгаа нь төсөвт дарамт учруулж байна.

График 7. Дамжуулан зээлдүүлсэн зээл



2.19 1991-2007 онуудад дамжуулан зээлдүүлсэн зээлээс гадаад зээлийн төлбөрийн 24,3 хувь буюу 115,9 тэрбум төгрөгийн үндсэн болон хүүгийн төлбөрийг буцаан төвлөрүүлжээ.

График 8. Дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн орлого /тэрбум төгрөгөөр/



2.20 **Дамжуулан зээл** авсан аж ахуйн нэгж, байгууллагууд хувьчлагдсан, хуваагдсан, дампуурсан, архивын материалууд нь устсан, одоогийн өмчлөгч нь зээл авч ашигласнаа зөвшөөрдөггүй, зарим төсөвт байгууллагууд орлогогүй зэрэг шалтгаанаар зээл төлүүлэх ажил хангалтгүй байна.

2.21 Дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн дансны үлдэгдэл 2007 онд 895,3 тэрбум төгрөг болж урьд оноос 117,7 тэрбум төгрөгөөр буурсан боловч энэ нь 116 зээлдэгчийн 197,4 тэрбум төгрөгийн зээлийн авлагыг Сангийн сайдын 2007 оны 305 дугаар тушаалаар Банкны өр барагдуулах албанд шилжүүлэн “Урт хугацаат зээлийн авлага” дансанд бүртгэх болсноос шалтгаалжээ.

Хүснэгт 9. Банкны өр барагдуулах албанд шилжүүлсэн зээлийн авлага

д/д	Ангилал	Дамжуулан зээлдэгч /давхардсан тоо, тэрбум төгрөгөөр/			
		тоо	Дүн	хувь	
1	Материалгүй	63	83,9	54	
2	Зээлийн	Гэрээтэй	23	12,5	20
		Гэрээгүй	93	33,3	80
3	Төлсөн байх магадлалтай	28		24	
4	ААН татан буугдсан, өөрчлөгдсөн	22		19	
	Дүн	116	197,4	100	

Бүлэг 3

Өрийн удирдлагын урт хугацааны стратеги боловсруулан мөрдөх шаардлагатай байна

Авч ашигласан эзэд нь тодорхойгүй болсон гадаад зээлийн төлбөрийг ЗГ татвар төлөгчдийн мөнгөөр төлж иржээ.

3.1 Гадаад өрийн бодлого алдагдах, их хэмжээний болон ашиггүй зээл авах зэргээр улс орны зээл шингээх чадвараас илүү зээл авахыг хязгаарлах, зээлийн бодлогыг оновчтой байдлаар чиглүүлэн шаардлагатай хөрөнгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, эрсдэл, зардлын зорилтуудад хүрэх болон ЗГҮЦ-ны үр ашигтай зах зээлийг бий болгоход өрийн удирдлага чиглэгдэж байна.

3.2 1994 онд батлагдсан Валютын зохицуулалтын тухай хуулийн 14.1-д “Гадаад орон болон олон улсын санхүүгийн байгууллагаас ЗГ-ын шугамаар авсан гадаад зээл, тусламжийн нэгдсэн бүртгэлийг Сангийн яам хөтөлнө”, 2003 онд батлагдсан Гадаадын зээл, тусламжийг зохицуулах тухай хуулийн 22.2-т “Бүртгэл мэдээллийн санг гадаадын зээл, тусламжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хөтөлнө” гэж заасан хэдий ч 3-8 жилийн дараа Сангийн сайдын 2006 оны 447 дугаар тушаалаар “Гадаадын зээл, тусламжийн бүртгэл, мэдээллийн сан байгуулах, ашиглах журам”, 2007 оны 144 дүгээр тушаалаар “ЗГ-ын Өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратеги”-ийг баталжээ.

3.3 ЗГ-ын 2007 оны санхүүгийн нэгдсэн тайланд Монгол Улс 2,729,614.6 сая төгрөгийн өртэй, үүний 64.8 хувь нь гадаад өр, 35.2 хувь нь дотоод өр бөгөөд өрийн 98.6 хувь нь урт хугацаат, 1.4 хувь нь богино хугацаат зээлийн хэлбэрээр бүртгэгджээ. Үүнээс үзвэл гадаад зээлийн өр ЗГ-ын санхүүгийн томоохон бүтэц бөгөөд түүний хэмжээ өсөх нь ЗГ-ын төлбөрийн баланс, санхүүгийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөхийг харуулж байна.

3.4 Нийт 117 гадаад зээл, 350 дамжуулан зээлдүүлсэн зээл, 77 дотоод зээл байгаа бөгөөд гадаад зээлийн 65.5 хувийг дотоодод дамжуулан зээлдүүлжээ.

3.5 2006 онд “ЗГ-ын Өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратеги”-ийг баталсан ч гадаад зээлийн 56.4 хувь нь 25-40 жилд төлөгдөх зээл байгаа нь зээлийн урт хугацааны бодлого стратеги боловсруулах шаардлагатайг харуулж байна.

3.6 Манай улс 1990 оноос өмнө шилжих рублиэр, түүнээс хойш чөлөөтэй хөрвөх валютаар зээл авч ашигласан юм.

3.7 Зээл үр ашигтай, зээлийг олж авч чаддаг, зээлийн өр нэг газар төвлөрөөгүй, зээлийн валютын ханш тогтвортой, зээлээ хугацаанд нь төлж барагдуулдаг, зээлийн ачаалал үүсээгүй байх зэрэг нөхцөл нь гадаад өрийн тогтвортой байдлыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэх үзүүлэлтүүд юм.

3.8 Гадаад зах зээлд таатай нөхцөл байдал үүсэж, манай эдийн засгийн үзүүлэлтүүд сайжирч, гадаад зээлийн нэрлэсэн үлдэгдлийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа өнгөрсөн 2007 оны эцэст 39.2 хувьд хүрч, сүүлийн гурван жилийн дунджаас 27.9 нэгжээр буурсан байна. Гадаад зээлийн үйчилгээний төлбөрийн ЗГ-ын зарлагад эзлэх хувь 2007 оны эцэст 5.0 хувьд хүрч сүүлийн 3 жилийн дунджаас 2.5 дахин буурчээ.

3.9 Улсын төсвийн орлого мэдэгдэхүйц нэмэгдэн төлбөрийн чадвар сайжирсан нь зээлийн буцаан төлөлтийн чадамжийн харьцааг нийтлэг хэрэглэгддэг сэрэмжлэх түвшнээс даруй 5-6 дахин багасгасан байна.

Хүснэгт № 10. Гадаад зээлийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүд

ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД	Сэрэм жлэх түвшин	(тэрбум төгрөг)						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Засгийн газрын гадаад зээл								
ЗГ-ын гадаад зээлийн үлдэгдэл (ГЗУ)		1 644,4	1 601,4	1 647,9	1 788,4	1 717,6	1 749,4	1 716,1
ЗГ-ын ГЗУ ӨҮЦ		994,8	1 003,4	1 005,7	1 116,6	1 556,7	1 735,4	1 909,1
Гадаад зээлийн ашиглалт		153,1	109,5	103,6	96,0	206,7	212,3	180,9
Гадаад зээлийн үндсэн төлбөр		84,5	27,2	36,5	42,2	56,7	65,3	66,5
Гадаад зээлийн хүүгийн төлбөр		19,6	18,5	17,1	17,8	22,6	24,6	25,9
Гадаад зээлийн үйлчилгээний төлбөр		104,1	45,7	53,7	60,0	79,3	90,0	92,3
Эдийн засгийн үзүүлэлтүүд								
ДНБ (оны үнээр)		1 910,9	2 524,3	3 172,4	4 557,5	3 829,1	4 373,4	5 413,6
Экспорт		1 033,6	1 270,0	1 819,7	2 210,2	2 193,8	2 521,4	3 336,6
ЗГ-ын орлого		613,7	833,3	1 354,1	1 846,2	1 531,2	1 825,1	2 167,1
ЗГ-ын зарлага		699,1	750,3	1 237,0	1 749,2	1 652,3	1 961,6	2 336,7
Гадаад зээлийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүд								
ГЗУ / ДНБ DOD/GDP		86,1%	63,4%	51,9%	39,2%	44,9%	40,0%	31,7%
ГЗУ (ӨҮЦ) / ДНБ	40%	52,1%	39,7%	31,7%	24,5%	40,7%	39,7%	35,3%
ГЗУ / Экспорт		159,1%	126,1%	90,6%	80,9%	78,3%	69,4%	51,4%
ГЗУ (ӨҮЦ) / Экспорт	150%	96,2%	79,0%	55,3%	50,5%	71,0%	68,8%	57,2%
ГЗУ / ЗГ-ын орлого		267,9%	192,2%	121,7%	96,9%	112,2%	95,9%	79,2%
ГЗУ (ӨҮЦ) / ЗГ-ын орлого	250%	162,1%	120,4%	74,3%	60,5%	101,7%	95,1%	88,1%
ЗНТ / Экспорт	20%	10,1%	3,6%	2,9%	2,7%	3,6%	3,6%	2,8%
ЗНТ / ЗГ-ын орлого	30%	17,0%	5,5%	4,0%	3,2%	5,2%	4,9%	4,3%
ЗНТ / ЗГ-ын зарлага	25%)	14,9%	6,1%	4,3%	3,4%	4,8%	4,6%	4,0%
Зээлийн ашиглалт / ЗГ-ын орлого		25,0%	13,1%	7,7%	5,2%	13,5%	11,6%	8,3%

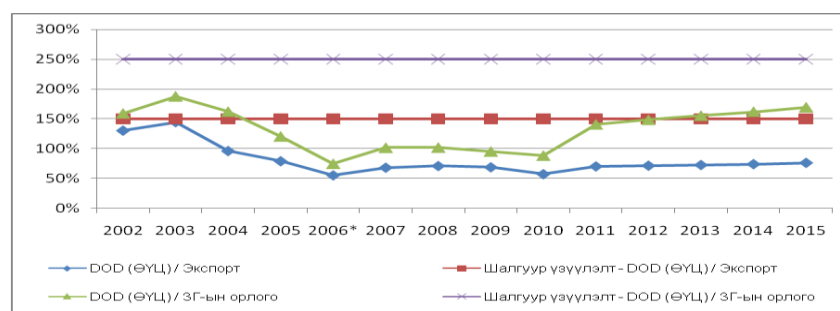
Товчлол:

ГЗУ - Гадаад Зээлийн Үлдэгдэл
ЗҮТ - Зээлийн Үндсэн Төлбөр
ЗХТ - Зээлийн Хүүгийн Төлбөр

ЗНТ - Зээлийн Нийт Төлбөр (зээлийн үйлчилгээний төлбөр)
ӨҮЦ - Өнөөгийн Үнэ Цэнэ

3.10 ДНБ-ний хэмжээ тогтвортой өсөх тутам ЗГ жилд дунджаар 190-280 тэрбум төгрөгтэй тэнцэхүйц гадаад зээлийг ашиглахаар тооцоход өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн өрийн үлдэгдлийн ДНБ-д харьцуулсан хувь хэмжээ шалгуур үзүүлэлтээс ямагт доогуур байхаар байна.

График 9. Зээлийн үлдэгдлийн экспорт, ЗГ-ын орлогод эзлэх хувь



Эх сурвалж: Сангийн яам "ЗГ-ын өрийн удирдлага" илтгэл 2007 он

3.11 Түүнчлэн гадаад зээлийн үлдэгдлийг экспорт, улсын төсвийн орлоготой харьцуулсан хувь хэмжээ ирэх арван жилийн хугацаанд сэрэмжлэх түвшнээс доогуур байхаар байна.

3.12 ЗГ-ын гадаад зээлийн үйлчилгээний төлбөр жил ирэх тутам нэмэгдэж байгаа ч экспортын орлогын хэмжээ түүний өсөлтөөс өндөр байгаагаас, зээлийн үйлчилгээний төлбөрийг экспортод харьцуулсан харьцаа 2007 онд 2.7 хувьд хүрч, сүүлийн гурван жилийн дунджаас 2 дахин буурсан байна. Түүнчлэн зээлийн үйлчилгээний төлбөрийн ЗГ-ын орлогод эзлэх хувь 2007 оны эцэст 3.2 хувьд хүрч 2002 оныхоос 4.6 нэгжээр буурч гарсан байна.

3.13 СЯ-ны тооцооноор гадаад өрийн урсгал дүнгийн ачааллын үзүүлэлтүүд ирэх арван жилд буурахаар байгаа ба зээлийн үйлчилгээний төлбөрийн төсвийн орлогод эзлэх хувь нэмэгдэхээр тооцоо гарч байгаа хэдий ч томоохон орд газрыг ашиглалтад оруулснаар тэдгээрийн улсын төсөвт бүх төрлийн татвар, хураамжаар оруулах орлогын хэмжээ нэмэгдэж энэхүү үзүүлэлт буурах боломжтой.

3.14 ЗГ-ын гадаад зээлийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүдийн нэг зээлийн нийт төлбөрийг экспортод харьцуулсан харьцаа 2003 онд огцом өссөн нь шилжих рублийн өрийн асуудлыг шийдвэрлэснээс шалтгаалжээ.

3.15 1991-2007 онд ЗГ гадаад зээлийн төлбөрт 648.1 сая ам.доллар төлж хандивлагчдын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлсэн боловч дотоодод дамжуулан зээлдүүлсэн зээлээс дөнгөж 156.7 сая ам.долларыг буцаан төвлөрүүлснээс үзвэл зээлийн хөрөнгийг буцаан төвлөрүүлэх ажил хангалтгүй, авч ашигласан эзэд нь тодорхойгүй болсон гадаад зээлийн төлбөрийг ЗГ татвар төлөгчдийн мөнгөөр төлөхөд хүрсэн нь харагдаж байна.

Зээл авах оновчтой бодлого дутагдаж байна.

3.16 Зээлийн оновчтой бодлого байхгүйгээс үр өгөөжөө удаан хугацааны дараа өгдөг, эсвэл ашиг олох боломжгүй салбарт хатуу нөхцөлтэй зээлийг авч байна. Гадаад зээлээр санхүүжүүлж байгаа хөтөлбөр, төслийн ТЭЗҮ-ийг шаардлагатай түвшинд бэлтгэж чадахгүй байгаагийн дээр тэдгээр хөтөлбөр, төсөл хэрэгжиж дууссан тохиолдолд түүний хүрсэн үр дүн, эдийн засгийн үр ашгийн тооцоог гаргаж дүгнэлт хийдэг тогтолцоо дутагдаж байна.

3.17 ЗГ-ын гадаад зээлийн удирдлагын хүрээнд тавигддаг асуудлуудын нэг нь валютын ханшийн эрсдэлийн асуудал бөгөөд валютаар зээл авч ашиглахад валютын эх үүсвэрийн болон валютын ханшийн өөрчлөлтийн эрсдэл үүсдэг. Валютын эх үүсвэрийн эрсдэл нь гадаад зээлийн үйлчилгээний төлбөр гадаад валютын цэвэр нөөцийн хэмжээнээс хэтрэх тохиолдолд үүсэх эрсдэл юм.

3.18 ЗГ-ын гадаад зээлийн үлдэгдэл, зээлийн үйлчилгээний төлбөрт ихээр нөлөөлж байгаа ам.долларын ханш олон улсын валютын зах дээр суларч, төгрөгтэй харьцах бусад валютын ханш чангарсаар байгаа нь ЗГ-ын гадаад зээлийн үйлчилгээний зардал, зээлийн үлдэгдэл нэмэгдэхэд хүргэж байна.

3.19 “Валютын зохицуулалтын тухай” хуулийн 14.6 -д “ААН, байгууллага, иргэн өөрсдийн гадаадаас авсан валютын зээлийг Монгол банкинд бүртгүүлнэ” гэж заасны дагуу Монголбанкны Валютын газар хувийн хэвшлийн өрийг зах зээлийн ханшаар тооцсон ам.доллараар бүртгэж байна.

ЗГҮЦ-ны зах зээлийг хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

3.20 Зах зээлийн эрсдэл голлох худалдан авагчид болох арилжааны банкуудын эх үүсвэр, үнэт цаасны хугацаа болон хоёрдогч зах зээлийн үйл ажиллагаа сул хөгжсөнөөс шалтгаалан ЗГ-ын үнэт цаасны зах зээл хөгжлийн доогуур түвшинд байна. Иймд ЗГҮЦ-ны зах зээлийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг өрийн удирдлагын стратегид нийцүүлэн боловсруулах, түүнд тулгуурлан анхдагч зах зээлийн үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх, хоёрдогч зах зээлийг хөгжүүлэх, эрх зүйн орчныг шинэчлэх шаардлага тулгарч байна.

3.21 ЗГҮЦ-ны арилжаа тогтворжиж, төлбөрийг цаг хугацаанд нь төлж ирснээр зөвхөн анхдагч зах зээл дээр бус хоёрдогч зах зээлийн арилжаа явагдаж, 2003 онд ХХБ, Зоос банкны хооронд, Голомт банк, ХААН банкны хооронд 1.0 тэрбум төгрөгийн, Анод банк, ХААН банкны хооронд 1.1 тэрбум төгрөгийн арилжаа хийгджээ.

3.22 1996-2000 онд улсын төсвийн урсгал алдагдлыг Монголбанкнаас авсан өндөр хүүтэй зээлээр санхүүжүүлж байсан нь төсвийн тэнцлийг зохицуулах үр дүнтэй арга хэрэгсэл болж чадаагүй байна. Тухайлбал, ЗГ Монголбанкнаас 1996 онд авсан зээлээ гэрээний дагуу төлж чадаагүйгээс 1997 онд хугацаа хэтрүүлсэн зээлийн хүүд 1.0 тэрбум төгрөг төлсөн байна.

3.23 Улирлын чанартай орлого, зарлагын зөрүү, төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор банкнаас авч байсан зээл, ЗГ-аас гаргасан бонд, тэдгээрт төлсөн хүүгийн зардлаас үзвэл Монголбанкны зээл нь хэмжээ багатай, хүү өндөртэй байжээ.

3.24 ЗГ-аас гаргаж худалдсан үнэт цаасны дүн өсөж, хүүгийн түвшин буурсан нь гаргасан үнэт цаасны хугацаа уртасч, төлбөр тооцоог түргэн шуурхай гүйцэтгэх болсноор хөрвөх чадвар сайжирсан, үнэт цаасыг төсвийн зарлага, санхүүжилтийг зохицуулах хэрэгсэл болгон ашиглах болсонтой холбоотой байна.

3.25 Төсвийн тэнцлийн байдал сайжирч, ЗГҮЦ-ыг зөвхөн төсвийн тэнцлийг хангах эх үүсвэрийг бүрдүүлэх зорилгоор гаргах шаардлага багасч буй өнөө үед түүнийг дунд хугацааны хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг шийдвэрлэх чиглэлээр гаргах нь зүйтэй.

3.26 2002 онд “Мянганы зам” хөтөлбөрийн хөрөнгө оруулалтын зарим хэсгийг санхүүжүүлэх зорилгоор 4.5 тэрбум төгрөгийн үнэт цаас арилжин үнийн өсөлтөөс 28.7 сая төгрөгийн илүү орлого төвлөрч, жилийн хүүгийн хувь хэмжээ 10 хувьд хүрч буурсан нь арилжааны банкны зээлийн хүүгээс 3 дахин бага байна.

3.27 Мөн гадаад зээлийг улсын төсвийн төлбөрийн чадвартай уялдуулж хязгаарлах, бууруулсан хэсгийг дотоодын санхүүгийн зах зээлээс татан төвлөрүүлж нөхөх хэрэгцээ шаардлага бий болж байгаа, арилжааны банкуудын татан төвлөрүүлсэн хөрөнгө ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдэж эдийн засаг дахь мөнгөн хөрөнгийн хуваарилалт үр ашиг муутай явагдаж эхэлсэн тул ЗГҮЦ-ны зах зээлийг хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

3.28 Арилжааны банкуудын татан төвлөрүүлсэн хөрөнгө эдийн засагт орлого олох хөрөнгө рүү шилжиж чадахгүй илүүдэл нөөц хэлбэрээр үр ашиг муутай

хуримтлагдахад хүрч байгаа тул эх үүсвэрийн тодорхой хэсгийг ЗГҮЦ хэлбэрээр байршуулахад чиглүүлсэн бодлого явуулах шаардлагатай байна.

3.29 Хандивлагч орон, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудаас МУ авч ашигласан зээл 2003-2007 онд 178.1 сая ам.доллараас 81.9 сая ам.долларт хүрч тогтмол буурч байгаа нь ЗГ-ын төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хөрөнгийг олон улсын санхүүгийн зах зээл дээрээс дунд болон урт хугацаанд авч ашиглах шаардлагыг бий болгож байна.

Өрийн бүртгэл, мэдээллийн системийг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

3.30 2001 оныг хүртэл гадаад өрийг бүртгэх, өр, зээлийн мэдээллийн баазыг бий болгох эрх зүйн орчин бүрдээгүй, нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүйгээс өрийн бүртгэл, мэдээ зөрүүтэй гарах, өрийн нөхцөл байдалд судалгаа дүн шинжилгээ хийх, өрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх боломж хомс байжээ.

3.31 Сангийн яаманд Өрийн удирдлагын хэлтэс зохион байгуулагдаж Өрийн удирдлагын санхүүгийн мэдээллийн систем (DMFAS)-ийг Дэлхийн банкны Төсвийн техник туслалцааны төслийн хүрээнд НҮБХХБ-тай хамтран нэвтрүүлж, 1991-2003 онд аж ахуйн нэгжүүдийн авсан зээлийн өрийн үлдэгдлийг холбогдох баримт материалаар баталгаажуулан, үлдэгдлийг тооцож, Улсын төсвийн балансад тусгуулсан байна.

3.32 Өр, зээлийн нэгдсэн мэдээллийн сан бий болсон ч Сангийн яамны гадаадын зээл, тусламжийн асуудал эрхэлж буй ЗТНБЗГ болон ТСГ-ын Өрийн удирдлагын хэлтсийн ажилтнуудын тогтвор суурьшил, туршлага, чадвараас шалтгаалан гадаад дотоод өрийн бүртгэл, тооцооны үнэн зөв байдал, өр зээлийн баталгаажилт, зээлийг буцаан төлүүлэх ажил шаардлагын хэмжээнд хүрэхгүй байна.

3.33 Тухайлбал гадаадын зээлээс аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн эргэн төлөлтийг 2007 оны байдлаар гаргасан мэдээнд Сүүний үйлдвэр, Төрийн холбооны газар, Монголбанк, орон нутгийн ЗДТГазрууд, Монгол шаазан зэрэг 22 байгууллагын авсан зээл, Нүүрс, Мах импекс, Монэнзим, Сэргэн мандалт компаниудын 940,5 мянган ам.долларын барагдсан зээлийг бүртгэлд тусгаагүй, Сүлжмэлийн I үйлдвэр, Монсав ХХК, Монгол банк, УБТЗ, Мэдээлэл холбоо сүлжээ ХХК зэрэг 16 байгууллагын 75,323.9 мянган ам.долларын зээлийг илүү төлсөн мэтээр алдаатай бүртгэсэн байна.

3.36 ЗТНБЗГ 8, Өрийн удирдлагын хэлтэс 8 ажиллагсадтай ба 1999-2007 онд 10-12 хүн гадаадад суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх, гадаадын төсөлд ажиллахаар ажлаас чөлөөлөгдсөн, ажиллагсдынх нь 55,5-62,5 хувь нь 1-2 жил, Өрийн удирдлагын хэлтсийн нийт ажилтнуудын 50.0 хувь нь 2008 онд шинээр томилогдсон зэрэг нь өрийн бүртгэлийн ажлын чанарт муугаар нөлөөлж байна.

Аудитын дүгнэлт

Аудитын явцад цуглуулсан нотлох зүйлс, аудитын дүнд үндэслэн дараахь дүгнэлт хийж байна.

1. Гадаадын зээл, тусламжийн асуудлыг зохицуулах хууль гарснаас хойш 3-8 жилийн дараа өрийн удирдлагын стратегийн баримт бичиг, холбогдох журмууд гарч мөрдөгджээ.
2. Өрийн удирдлагын хэлтэс зөвхөн нэгэнт авсан өрийг бүртгэх, төлбөр гүйцэтгэх, дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн өрийг барагдуулах үүрэг гүйцэтгэж байгаа бөгөөд зээл авах, ашиглах, оновчтой бодлого дутагдаж байна.
3. Бүртгэлд тусгаагүй, илүү төлсөн мэтээр 76.3 сая ам.долларын зээлийг алдаатай бүртгэсэн, дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн дансны үлдэгдэл 117.7 тэрбум төгрөгөөр буурсан боловч энэ нь 197.4 тэрбум төгрөгийн зээлийн авлагыг Банкны өр барагдуулах албанд шилжүүлснээс шалтгаалсныг үзвэл өрийн бүртгэл, дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн авлагыг барагдуулах ажил хангалтгүй байна.
4. ЗГҮЦ-ыг хөрөнгө оруулагчдын сонирхлыг татаж чадахуйц хүүтэй, оновчтой зардлаар гаргаж чадаагүй, арилжаанд жижиг, дунд хөрөнгө оруулагчдын оролцоог нэмэгдүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг оролцуулах талаар хангалтгүй ажилласан байна.
5. ЗГҮЦ болон Төв банкны үнэт цаасны арилжааны хүү, хугацааг уялдуулах шаардлагатай байна.
6. Гадаад зээлийн 56.4 хувь нь 25-40 жилд төлөгдөх зээл байгаа нь зээлийн урт хугацааны бодлого стратеги боловсруулах шаардлагатайг харуулж байна.

Аудитын зөвлөмж

Аудитын дүн, дүгнэлтэд үндэслэн дараахь арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг Сангийн сайд Ч.Улаанд зөвлөж байна.

1. Зээл авах, ашиглах, хяналт тавих, үр дүнг тооцох оновчтой бодлогуудыг тусгасан өрийн удирдлагын урт хугацааны стратеги, холбогдох журмуудыг боловсруулж мөрдүүлэх.
2. Өрийн удирдлагыг хариуцсан нэгжийн чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох
3. Гадаад зээлийн өрийн бүртгэлийг сайжруулах
4. Дамжуулан зээлдүүлэх гэрээний нөхцөлийг оновчтой болгох
5. Дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн эргэн төлөлтийг сайжруулах
6. ЗГҮЦ-ыг Төв банкны үнэт цаасны арилжааны хүү, хугацаатай уялдуулан оновчтой зардлаар, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих чиглэлээр гаргах