

Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт ба тэнцвэртэй бодлого

Ёндонсүрэнгийн Жаргалсайхан

Доктор (Ph.D), ахлах шинжээч, jargalsaikhan@iss.gov.mn

Монгол Улс, Улаанбаатар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн

Стратеги судалгааны хүрээлэн

Хураангуй

Хөрөнгө оруулалт нь шинэ техник технологи нэвтрүүлэх, үйлдвэрлэл, үйлчилгээг өргөжүүлэх, хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх замаар өөрийн хөрөнгийг өсгөхөөс гадна улс орны эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих стратегийн чухал хэрэгсэл болдог. Хөгжиж буй орнууд эдийн засгийн өсөлт, тогтвортой байдлыг хангах, аж үйлдвэрийн салбаруудыг хөгжүүлэх, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, ядуурлыг бууруулахын тулд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татаж, шинэ техник, технологийг нэвтрүүлэх, суурьшуулах зорилгоор хөрөнгө оруулалтын өрсөлдөх чадвараа бэхжүүлэх хүчин чармайлтад тэргүүлэх ач холбогдол өгч байна.

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээс хойш 35 жилийн хугацаанд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах бодлогыг тодорхойлж, хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн. Гэвч уул уурхайн салбараас бусад чиглэлд дорвитой хөрөнгө оруулалт татаж чадаагүй нь нэг салбараас хэт хамаарал бүхий, тэнцвэргүй эдийн засгийн бүтцийг бий болгож байна. Үнэндээ Монгол Улс нь байгалийн баялгаас гадна мал аж ахуй, газар тариалан, барилга, эрчим хүч, харилцаа холбоо, аялал жуулчлал зэрэг олон салбарт хөрөнгө оруулалт татах өргөн боломжтой бөгөөд эдгээрийг үр дүнтэй ашигласнаар эдийн засгаа төрөлжүүлэх, тогтвортой хөгжил, эдийн засгийн сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг хангах бүрэн боломжтой юм.

Түлхүүр үг: Эдийн засгийн хөгжил, уул уурхай, оюу толгой, үр ашиг, Канад

Оршил

Манай улсын эдийн засгийн хөгжлийн тулгамдсан асуудлын нэг бол хөрөнгө оруулалтын таатай орчин нөхцөлийг бүрдүүлж, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, түүний үр ашгийг сайжруулах явдал юм. Монгол Улсын эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад хөрөнгө оруулалтын бодлого онцгой үүрэг гүйцэтгэж байна. Улсын Их Хурал (УИХ)-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.2.2.1-д үндэсний хөрөнгө оруулагчдын эдийн засаг дахь оролцоог нэмэгдүүлж, бизнесийн өргөжилтийг дэмжих, олон улсын тавцанд өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэх замаар улс орны эдийн засгийн аюулгүй байдал, хөгжил дэвшилд шийдвэрлэх хувь нэмэр оруулах тухай заасан бол 3.2.2.4-д гадаадын хөрөнгө оруулалтыг өрсөлдөх чадвар, санхүүгийн үр ашиг, менежментийг сайжруулах, шинэ технологи нэвтрүүлэх, урт хугацааны хөгжлийн бат бэх суурийг тавих чухал хөшүүрэг болгон ашиглахыг онцолсон байна.

Дээрх зорилтууд нь дотоодын болон гадаадын хөрөнгө оруулалтыг тэнцвэртэй хослуулан, Монгол Улсын эдийн засгийг тогтвортой, хүртээмжтэй өсөлтийн замд хөтлөх стратегийн үндэс суурь юм. Энэхүү бодлого нь үндэсний бизнес эрхлэгчдийг дэмжихийн зэрэгцээ гадаадын хөрөнгө оруулагчдад таатай орчин бүрдүүлж, улмаар шинэ технологи, инновац, дэвшилтэт менежментийг нэвтрүүлэх замаар эдийн засгийн өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлж, Монгол Улсыг олон улсын зах зээлд илүү идэвхтэй, өрсөлдөх чадвартай тоглогч болгох, иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх, эдийн засгийн тусгаар тогтнолыг бэхжүүлэхэд чиглэдэг.

Нэг. Хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин

Монгол Улс хөрөнгө оруулагчдыг гадаад, дотоод гэж ялгаварлахгүйгээр адил тэгш байх зарчмыг баримталж “Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль”-ийг батлан 2013 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс даган мөрдөж байна. Тус хуулиар Хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчинг сайжруулах, хөрөнгө оруулагчдад нийтлэг эрх зүйн баталгаа олгох, хөрөнгө оруулагчийн эрх, эд хөрөнгийг хамгаалах, албадан хураахгүй байх, ялгаварлахгүй байх, дэмжих, татварын орчинг тогтворжуулах замаар хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, төрийн үйлчилгээ, бүртгэлийг хөнгөвчлөх зохицуулалтыг тусгаж өгсөн.

Манай улс нь Гадаадын хөрөнгө оруулалтын хууль эрх зүйн орчны хувьд нээлттэй, таатай орон бөгөөд өнөөдрийн байдлаар Засгийн газраас 29 улстай “Давхар татвараас чөлөөлөх тухай хэлэлцээр”, 24 улстай “Худалдаа эдийн засгийн ерөнхий хэлэлцээр”, 44 улстай “Хөрөнгө оруулалтыг хөхүүлэн дэмжих, харилцан хамгаалах тухай” хоёр талт хэлэлцээрийг тус тус байгуулаад байна. Эдгээр гэрээ, хэлэлцээрийг байгуулж, конвенцод нэгдэн орсноор Монгол Улс олон улсын тавцанд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, хамгаалахад чиглэсэн тодорхой үүрэг, хариуцлага хүлээж байгаа хэрэг юм.

Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчид хөрөнгө оруулалтын ижил боломж нөхцөлөөр хангагдаж, эрхээ хамгаалуулах /4.1/ боломжтой болсон. Хуулиар хөрөнгө оруулагчдад татварын илүү тогтвортой орчин бүрдүүлж, татварын болон бусад урамшуулал авах нөхцөлийг бүрдүүлж өгснөөс гадна бүх хөрөнгө оруулагч Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар бүртгэл, зөвшөөрөл авах /4.4/-аар зохицуулсан (Монгол Улсын Их Хурал, 2013).

Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар татварын хувь хэмжээг тогтворжуулах гэрчилгээ хэлбэрээр татварын урамшуулал олгодог /6 дугаар зүйл/ бөгөөд шаардлага хангасан төслүүдэд 18 хүртэлх жилийн хугацаанд татварын таатай нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Хамрагдах татваруудад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, онцгой албан татвар, гаалийн татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр /14.1./ зэрэг багтдаг. Түүнчлэн чөлөөт бүс, үйлдвэрлэл, технологийн паркт үйл ажиллагаа явуулах, дэд бүтэц, үйлдвэрлэл, шинжлэх ухаан, боловсролын салбарын бүтээн байгуулалт, инновацийн

төслийг хэрэгжүүлэхэд хөрөнгө оруулагчид дэмжлэг үзүүлэх, бүртгэлийн болон шалган нэвтрүүлэх хөнгөвчилсөн горимоор үйлчлэх; гадаадаас авах ажиллах хүч, мэргэжилтний тоо, хэмжээг нэмэгдүүлэх, ажлын байрны төлбөрөөс чөлөөлөх, холбогдох зөвшөөрлийг хөнгөвчилсөн горимоор олгох; гадаадын хөрөнгө оруулагч, түүний гэр бүлд Монгол Улсад зорчих олон удаагийн орж гарах виз болон байнга оршин суух зөвшөөрлийг олгох зэрэг дэмжлэг үзүүлэхээр зохицуулсан байна. Эдийн засаг, хөгжлийн яам хөрөнгө оруулагчдад виз, татвар, нийгмийн даатгал, нотариат, бизнесийн бүртгэлийн үйлчилгээг “Хөрөнгө оруулагчдад зориулсан нэг цонхны үйлчилгээ”-ээр дамжуулан үзүүлдэг.

Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль 2013 онд батлагдсанаас хойш энэ хуульд нийт 16 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон бөгөөд үүнээс сүүлийн 11 удаагийн өөрчлөлт нь 2021-2025 онд хийгдсэн байна. Эдгээр өөрчлөлтийн ихэнх нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, дэмжих зорилготой байсан боловч бусад хуультай зөрчилтэй, хэрэгжих боломжгүй, мөн нийгмийн уур амьсгал, эсэргүүцэл тэмцлийн улмаас ухралт хийхэд хүрч байжээ. Тухайлбал: одоо мөрдөж буй татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг хянадаг татварын хуулийг Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд нийцүүлэн өөрчлөөгүй тул татварын хөнгөлөлтүүд хэрэгжээгүй байна.

УИХ-аас 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-нд Татварын ерөнхий хууль болон 2018 оны Төсвийн хуульд хамааралтай хэд хэдэн хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулсан. Тухайлбал: 2018 оны нэгдүгээр сарын 01-нээс газрын эрх, хайгуул, ашиглалтын лицензтэй аж ахуйн нэгжийг худалдвал “шууд бус шилжүүлэг” гэж үзэн татвар ногдуулахаар болсон.

Хөрөнгө оруулагчид, хөрөнгө оруулалттай холбоотой зохицуулалтууд дээр иргэний харьяаллаас нь шалтгаалан өөрөөр ханддаг хэд хэдэн үндсэн асуудлыг хөндөн тавьдаг. *Нэгдүгээрт*, гадаадын хөрөнгө оруулагч аж ахуйн нэгж байгуулахын тулд хамгийн багадаа 100 мянган ам.долларын хөрөнгө оруулалт хийх /3.1.5./ шаардлага нь гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдад ялгавартай хандлага гаргаж байна гэдэг шүүмжлэл дагуулсан. *Хоёрдугаарт*, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар гадаадын хөрөнгө оруулагчдад тухайн эзэмшиж буй нөөц баялаг (газар, ус, ашигт малтмал, үнэт металл гэх мэт)-ийг ашиглах эрхээ худалдах, барьцаалах, бусдад шилжүүлэх эрхийг олгож байгаа мэт боловч Үндсэн хууль болон Газрын тухай хуулиар эдгээр эрхийг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах, шууд худалдахыг хориглодог. Эдгээрийг зөвхөн газар өмчлөх, эзэмших эрхтэй этгээд эдлэх бөгөөд Монгол Улсын иргэд болон тэдний дийлэнх хувь оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдэд хамааралтай. УИХ-аас 2024 онд Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд заасан гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчид газар эзэмших, ашиглах эрх эдлэх эрх зүйн механизмыг тодорхойлсон заалт нь Үндсэн хууль болон 2002 оны Газрын тухай хуулийн гадаадын иргэд газар эзэмших эрхийг хориглосон заалтуудтай эрх зүйн хувьд зөрчилтэй тул уг заалтыг хүчингүй болгосон. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдийн газар ашиглах эрхтэй холбоотой харилцааг Газрын тухай хуулиар зохицуулдаг болсон.

Монгол Улс бусад улстай байгуулсан хоёр талын хэлэлцээрт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дотоодын хөрөнгө оруулалттай адил тэгш, ялгаварлалгүй, шударга хандахыг заасан. Эдгээр гэрээ нь эд хөрөнгийг дур мэдэн хураахаас сэргийлэх баталгааг өгдөг бөгөөд хураасан тохиолдолд олон улсын хууль тогтоомжийн дагуу нөхөн олгохыг шаарддаг.

Хувийн хөрөнгө оруулалтыг төрөөс албадан хураасан тохиолдлын нэг нь 2010 онд Канадын Хан Ресурс компани хууль зөрчөөгүй байхад нь эзэмшиж байсан ураны лицензийг цуцалсан маргаан юм. Тус компани Монгол Улсын хуулийг зөрчөөгүй гэж үзэж, олон улсын арбитрын шүүхэд хандсанаар Хан Ресурс компанийн талд шийдвэр гарч, Монголын Засгийн газар их хэмжээний нөхөн төлбөр төлөхөөр болсон билээ. Үе үеийн Засгийн газар хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах арга хэмжээ авч ирсэн боловч хөрөнгө оруулагчдын илэрхийлж буй хандлага, улс орнуудын гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах чадварыг хэмждэг индексүүдийн үр дүнг харвал, эрдэс баялгийн үнийн савлагаа, улс төрийн болон хуулийн орчны тогтворгүй байдал, авлига, ил тод бус байдал зэрэг нь Монголд хөрөнгө оруулалт орж ирэхэд саад учруулсаар байна (Манлайбаатар & Дөлгөөн, 2019).

Хоёр. Монгол дахь хөрөнгө оруулалтын өнөөгийн байдал

Хөрөнгө оруулалтын хэмжээ оны үнээр 2015 онд 7.1 их наяд төгрөг байсан бол 2024 онд 31.0 их наяд төгрөг болж, арван жилийн хугацаанд 4.4 дахин, хөрөнгө оруулалтын ДНБ-д эзлэх хувь 2015 онд 31.0 хувь байсан бол 2024 онд 38.7 болж 7.7 пунктээр нэмэгджээ. Хөрөнгө оруулалтын 29.5 хувь нь барилгад, 55.7 хувь нь тоног төхөөрөмжид, 14.8 хувь нь бусад хэлбэрээр орсон байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулалт 2015 онд 3.4 их наяд төгрөг байсан бол 2024 онд 17.0 их наяд төгрөг болж 5 дахин, дотоодын хөрөнгө оруулалт 2015 онд 3.7 их наяд төгрөг байсан бол 2024 онд 14.0 их наяд төгрөг болж, 3.8 дахин өсжээ.

График 1. Хөрөнгө оруулалт, гарал үүслээр, тэрбум төгрөг

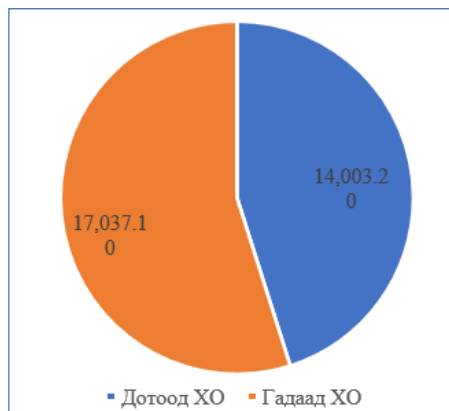


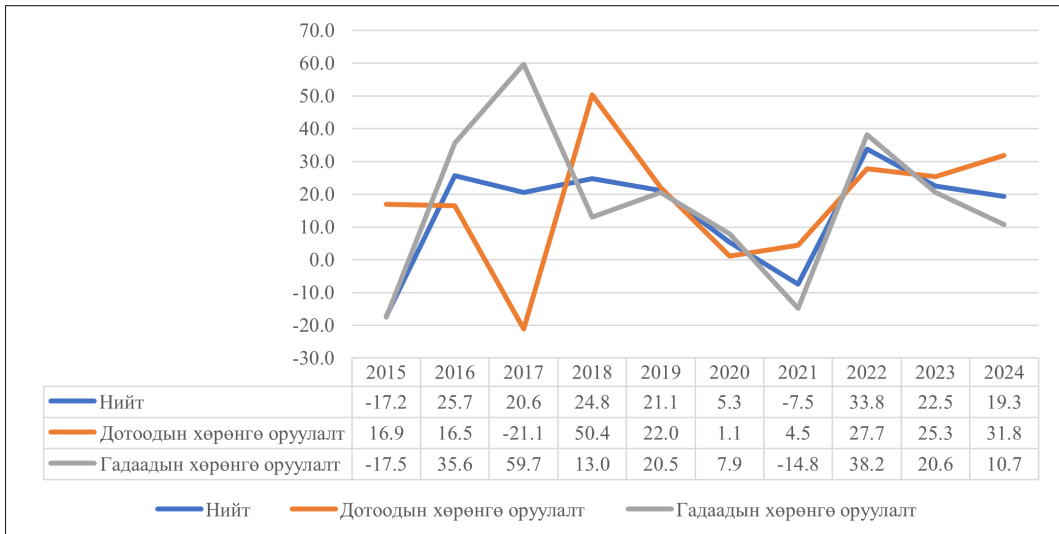
График 2. Хөрөнгө оруулалт технологийн бүтцээр, тэрбум төгрөг



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Монгол Улсад 2015-2024 оны хугацаанд нийтдээ 167.9 их наяд төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийгдсэний 68.9 их наяд (41.0 хувь) төгрөг нь дотоодын хөрөнгө оруулалт, 99.0 их наяд (59.0 хувь) төгрөг нь гадаадын хөрөнгө оруулалт байна. Дотоодын хөрөнгө оруулалтын 10.5-15.9 хувийг улс болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгө оруулалт бүрдүүлж байна.

График 3. Хөрөнгө оруулалтын өөрчлөлт, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр, хувиар



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Хөрөнгө оруулалтын хэмжээ 2015 болон 2021 онд 7.5-17.2 хувиар буурсан бол 2016 онд 25.7, 2018 онд 24.8, 2022-2023 онд 22.5-33.8 хувиар тус тус өссөн байна.

Хөрөнгө оруулалтын 52,4 хувийг уул уурхайн салбар дангаараа өөртөө шингээсэн бол 8.8 хувийг худалдаа, 6.1 хувийг барилгын салбар, 5.9 хувийг үйлчилгээний салбар, 4.8 хувийг эрчим хүч, 3.2 хувийг тээврийн салбарт зориулсан байна. Улс орны эдийн засаг, үндэсний үйлдвэрлэл хөгжих гол үндэс болсон боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт нийт хөрөнгө оруулалтын 2.2 хувь ногдож байгаа нь туйлын хангалтгүй үзүүлэлт юм.

Хүснэгт 1. Хөрөнгө оруулалт салбаруудаар, тэрбум төгрөг

Салбар	2015	2020	2021	2022	2023	2024
ХАА	144.9	67.8	68.0	126.4	287.9	220.5
Уул уурхай	2,931.0	7,285.2	8,667.8	12,319.7	11,636.3	16,284.2
Боловсруулах үйлдвэрлэл	386.7	395.4	368.5	250.3	821.6	689.2
Цахилгаан хангамж	317.9	1,096.4	488.6	957.0	1,777.4	1,492.0

Барилга	845.8	989.2	928.8	1,456.0	1,484.0	1,905.5
Худалдаа	342.6	1,001.4	1,228.8	1,714.8	2,784.2	2,744.5
Тээвэр	74.4	316.5	337.4	312.4	1,565.8	995.1
Байр, сууц, нийтийн үйлчилгээ	374.2	30.8	12.1	20.9	246.5	116.2
Мэдээлэл, холбоо	233.3	249.8	269.8	386.8	534.5	577.1
Санхүү, даатгал	173.6	460.1	45.4	586.5	504.0	782.4
Үл хөдлөх хөрөнгө	45.3	39.7	93.7	61.1	123.5	140.0
Төрийн удирдлага	380.3	1,634.8	780.3	1,329.0	999.1	1,553.9
Боловсрол	229.0	409.6	408.7	473.0	665.1	761.6
Эрүүл мэнд	330.0	1,518.4	748.0	248.6	826.3	937.6
Бусад үйлчилгээ	304.8	1,667.2	1,014.3	990.1	1,751.0	1,840.4
Нийт	7,114.1	17,162.3	15,869.0	21,232.8	26,007.4	31,040.2

Монгол Улсад орсон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын үлдэгдэл 2024 оны байдлаар 33.5 тэрбум ам.доллар байгаа бөгөөд 100.0 сая ам.доллараас илүү хөрөнгө оруулалттай 17 улс байна. Хамгийн том хөрөнгө оруулагч улс нь 2020 он хүртэл хугацаанд Канад байсан бол 2021 оноос Нидерланд руу шилжсэн байх бөгөөд энэ нь Оюу толгойн уурхайн хөрөнгө оруулагчдын хувьцааны эзэмшлийн шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой. Хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээрээ Нидерланд-42.5, Хятад-16.2, Сингапур-8.8, Британи-7.0, Люксембург-3.7 хувийг тус тус эзэлж, тэргүүлж байна.

Хүснэгт 2. Монгол Улсад орсон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын үлдэгдэл, улсаар, сая ам.доллар

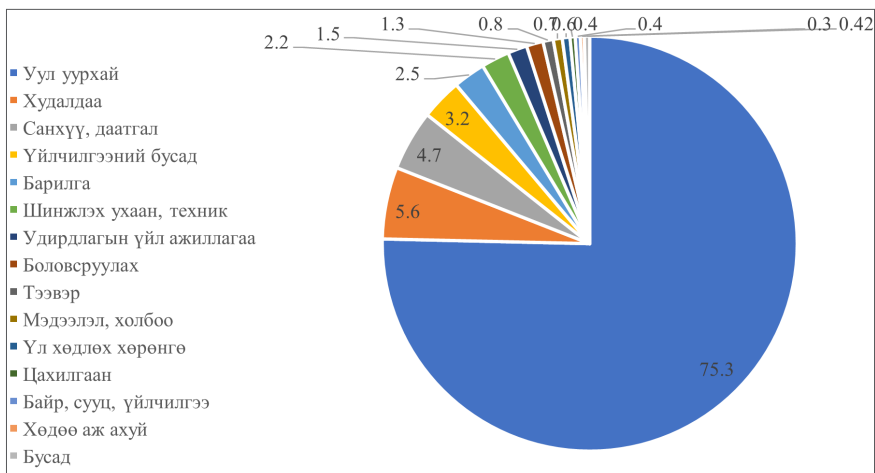
№	Улс	2015	2020	2021	2022	2023	2024
1	Нидерланд	656.9	689.2	10,525.2	12,693.9	13,505.2	14,226.7
2	Хятад	5,273.8	6,358.4	5,185.2	5,326.5	5,338.8	5,443.3
3	Сингапур	1,694.6	1,526.9	1,898.3	2,197.7	2,506.6	2,955.6
4	Британи	441.4	484.4	618.4	702.0	1,462.4	2,351.2
5	Люксембург	1,387.9	1,506.8	1,089.8	1,234.3	1,211.5	1,230.6
6	Япон	539.9	981.8	1,022.2	963.2	965.2	967.5
7	Америк	532.7	651.3	671.4	680.4	724.1	933.1
8	Австрали	390.2	826.3	649.3	620.2	643.3	657.0
9	Канад	7,732.8	9,024.6	633.4	550.1	568.1	620.1
10	Өмнөд Солонгос	441.8	461.1	423.5	449.6	502.3	524.1
11	Белги	96.2	158.4	190.6	254.7	289.2	294.9

12	Кайманы арлууд	177.4	253.9	237.4	226.4	228.5	256.4
13	Герман	71.5	176.3	181.3	144.4	216.4	218.4
14	Орос	439.2	136.0	162.7	130.1	156.3	206.4
15	Виржиниа арал	166.2	152.0	203.3	151.1	151.1	160.4
16	Франц	142.3	173.7	180.7	137.5	134.9	159.2
17	Швейцар	104.7	135.6	132.5	123.3	124.6	127.8
...							
	Нийт	20,696.3	24,206.7	26,281.8	28,521.5	30,696.6	33,481.9

Канад Улс 2015 онд хийсэн ГШХО-ын 37.3 хувийг санхүүжүүлж байсан бол 2024 онд Нидерландын хөрөнгө оруулалт 42.5 хувь болсон. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.2.2.2 дахь хэсэгт гадаадын аль нэг орноос хийгдэх хөрөнгө оруулалтын хувь, хэмжээ нь гадаадын нийт хөрөнгө оруулалтын гуравны нэгээс хэтрэхгүй байлгах бодлого баримтална гэж заасан байдаг ч Нидерландын хувьд энэ хэмжээ давсан байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн хөрөнгө оруулалтын үлдэгдлийн 75.3 хувь нь уул уурхайн салбарт ногдож, хамгийн их хөрөнгийг төвлөрүүлж байна. Мөн худалдаа, санхүү, үйлчилгээ, барилгын салбарт 16.0 хувь нь ногдож, уул уурхай болон эдгээр салбар нийлээд нийт хөрөнгө оруулалтын үлдэгдлийн 91.3 хувийг эзэлж, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын сонирхлыг татаж буй гол салбарууд болж байна.

График 4. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай ААН-ийн хөрөнгө оруулалтын үлдэгдэл 2024 оны байдлаар, хувиар



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Монгол Улс нь 1990-2010 он хүртэл хугацаанд Зүүн Өмнөд Азийн орнуудын адил ажиллах хүчин, түүхий эд, газрын үнэлгээ хямд, мөн зах зээлийн харилцаа төлөвшиж амжаагүй, байгалийн асар их баялагтай зэрэг гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах олон хүчин зүйл байсан. Гэвч тус улс нь далайд гарцгүй, Орос, Хятад гэсэн хоёр их гүрнээр олон улсын зах зээлээс бүрэн тусгаарлагдсан, олон улсын тээврийн харилцаа, дэд бүтцийн хөгжил сул, Хятадын үйлдвэрлэл хараахан эрч хүчээ авч хөгжиж амжаагүй байсан зэрэг шалтгааны улмаас томоохон хөрөнгө оруулалт хийх нөхцөл боломж бүрдээгүй байв. Тухайлбал: Австралийн “BHP bil-liton” компани Тавантолгойд (Орон нутгийн Таван толгой гэгдэх Тавантолгой ХК-ны талбайгаас бусад газар) хайгуул хийх лицензийг 1998 онд авсан хэдий ч тухайн үед дэлхийн зах зээл дээр нүүрсний үнэ бага байсан, дэд бүтцийн зардал их, компанийн дотоод асуудал зэргээс шалтгаалаад лицензийг буцааж тушаасан байдаг. Тухайн үед гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татаж байсан гол салбарууд нь барилга, худалдаа, үйлчилгээ, мэдээлэл холбоо, боловсруулах үйлдвэр болон санхүү, даатгалын үйл ажиллагаа боловч оруулсан хөрөнгийн хэмжээ бага байсан (Монгол Улс дахь АНУ-ын ЭСЯ, 2024).

Харин Монгол Улсын Засгийн газар, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын Лондон хотод бүртгэлтэй “Рио Тинто Интернэшнл Холдингс Лимитед” компани, Монгол Улсад үүсгэн байгуулсан “Айвенхоу Майнз Монголия Инк” ХХК, Канадын Юкон мужид бүртгэлтэй Айвенхоу Майнз Лимитед нар хамтран гучин жилийн хугацаатай Хөрөнгө оруулалтын гэрээг 2009 оны 10 дугаар сард байгуулснаар одоогоор хэрэгжиж буй гадаадын хөрөнгө оруулалттай хамгийн том төсөл болох Оюутолгойн зэс, алт, мөнгө, молибден зэрэг ашигт малтмал бүхий уурхайн барилгын ажлын үндэс суурийг тавьсан юм. Хөрөнгө оруулалтын гэрээний дагуу Монголын Засгийн газар “Оюутолгой” ХХК-ий (хуучин “Айвенхоу Майнз Монголия Инк”)-ийн энгийн хувьцааны 34 хувийг өмчлөх ба гэрээний хугацааг дахин сунгаснаас хойш нэг жилийн дотор Хувь нийлүүлэгчдийн гэрээгээр харилцан тохиролцсон нөхцөлөөр хөрөнгө оруулагчийн энгийн хувьцааны 16 хүртэл хувийг нэмж, өмчлөх сонголт хийх эрхтэй зэрэг нөхцөлийг тусгасан. “Айвенхоу Майнз Монголия Инк” ХХК нь 2010 онд нэрээ “Оюутолгой” ХХК болгон өөрчилсөн бөгөөд Оюутолгойн ил уурхайгаас зэс, алт зэрэг ашигт малтмал олборлож, баяжуулан 2013 оноос БНХАУ-д экспортолж эхэлсэн.

Дээрх хөрөнгө оруулалтын гэрээ нь манай улсаас зах зээлийн харилцааны үед Англи, Австрали зэрэг өндөр хөгжилтэй орны компаниудтай байгуулсан анхны том гэрээ хэлэлцээ болсон гэдэг утгаараа олон шинэ хандлага, ололт, сургамжийг үлдээж байна. Тухайлбал: Татварын ерөнхий газраас хоёр удаагийн акт тавьсантай холбогдуулан 354 сая ам.долларын дүн бүхий арбитрын маргаан үүсэж байв. Түүнчлэн АНЭУ-ын Дубай хотноо 2015 оны тавдугаар сард байгуулсан “Оюутолгой төслийн далд уурхайн бүтээн байгуулалтын ажлын санхүүжилтийн төлөвлөгөө” гэх гэрээ нь улс төрийн багагүй маргаан зөрчилдөөнд хүргэсэн билээ.

Хэдийгээр Монгол Улсын анхны томоохон гадаадын хөрөнгө оруулалтын

төсөл удаан хугацааны турш багагүй хүндрэл бэрхшээлийг туулсан ч тус компанийн хөрөнгө оруулагчид Оюутолгой төсөлд 15.0 тэрбум ам.доллар зарцуулаад байгаа бөгөөд 2023 оноос ордын нийт нөөцийн 80 гаруй хувь буюу хамгийн агуулга сайтай хүдэр бүхий гүний уурхайг ашиглалтад оруулаад байна (ikon.mn, 2023).

Оюутолгой уурхай нь 2022 онд 39,361.4 мянган тн хүдэр боловсруулж, 615.8 мянган тн баяжмал үйлдвэрлэж, 661.4 мянган тн-ыг борлуулсан бол 2023 онд 39,287.7 мянган тн хүдэр боловсруулж, 795.7 мянган тн баяжмал үйлдвэрлэж, 823.2 мянган тн-ыг борлуулсан байна. Татвар, хураамж бусад төлбөрт 2022 онд 314 сая ам.доллар буюу 980 тэрбум төгрөг төлжээ. Татвар, хураамж, үндэсний компаниудад төлсөн НӨАТ зэрэг бусад төлбөрт 2010 оноос хойш дөрвөн-тэрбум ам.доллар буюу 8.8 их наяд төгрөг төлсөн байна. Оюутолгой ба Эрдэнэт үйлдвэрийн харьцуулсан үзүүлэлтийг 2019-2022 оны байдлаар үзвэл Оюутолгойн уурхайн олборлолт, борлуулалтын хэмжээ илүү боловч улс, орон нутгийн төсөвт оруулсан орлогын нийт дүн 0.72-2.75 дахин бага буюу Монгол Улсад өгөх үр өгөөж тун доогуур байна. Энэ нь Монгол Улсын Засгийн газраас Оюутолгой уурхайд гэрээгээр үзүүлсэн давуу байдал, татвар хураамжийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлттэй холбоотой юм.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “Зөөвч-Овоо, Дулаан уулын ураны ордыг ашиглах хөрөнгө оруулалтын гэрээг байгуулна” /3.3.1.11./, “Ураны нөөцийг түшиглэн атомын цахилгаан станц барих бодлого хэрэгжүүлж, суурь судалгааг хийнэ” /3.3.3.7./ гэж тус тус заасан. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлэх 14 мега төслийн наймдугаарт нь Монгол, Францын хамтарсан Ураны төсөл багтсан. Үүний дагуу Монгол Улсын Засгийн газар, Бүгд Найрамдах Франц Улсын “Орано Майнинг” хувьцаат компанитай хөрөнгө оруулалтын гэрээнд 2025 оны нэгдүгээр сарын 17-нд гарын үсэг зурснаар энэхүү төсөл албан ёсоор хэрэгжиж эхлээд байна. Монгол, Францын хамтарсан энэ төсөл амжилттай хэрэгжсэнээр Монголд гуравдагч хөршийн 1.6 тэрбум ам.долларын бодит хөрөнгө оруулалтыг оруулж, үйлдвэрлэлийн шинэ техник, технологийг нэвтрүүлж, 1600 ажлын байрыг нэмэгдүүлэх юм. Мөн 2060 он хүртэл жилдээ 2600 тн хүртэлх ураныг Францад төмөр зам, далайгаар тээвэрлэн экспортолж, улс, орон нутгийн төсөвт нэг тэрбум гаруй ам.долларын татвар төлнө. Ийнхүү Монгол Улсад хоёр дахь том гадаадын хөрөнгө оруулалт орж ирж байгаа боловч улс төрийн хүрээ, иргэний нийгмийн болон орон нутгийн төлөөллөөс гарч буй эсэргүүцэл нь улсын эдийн засгийн хөгжилд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй байна.

Уул уурхайн салбарт 218 гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь уул уурхайн аж ахуйн нэгжүүдийн 18.1 хувийг эзэлж байна. Мөн худалдааны салбарт 1357 хөрөнгө оруулагч үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь тус салбарын аж ахуйн нэгжийн 3.3 хувьтай тэнцэж байгаа бол мэргэжлийн, шинжлэх ухаан, техникийн салбарт 262 ААН буюу 3.9 хувь, тээвэр, агуулахын салбарт 124 ААН буюу 3.1 хувийг тус тус эзэлж, үйл ажиллагаа явуулж байна.

Хүснэгт 3. Аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа байдал

Үйл ажиллагааны байдал	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2
Үйл ажиллагаа явуулж байгаа	64309	76329	81533	91811	101582	108378	111730
Үйл ажиллагаа эхлээгүй	21124	26312	30441	38162	30222	49406	55592
Түр зогсоосон	36650	100210	114429	114691	96906	89328	89179
Бүрэн зогсоосон	1626	1930	2676	2627	2644	6068	6220
Олдохгүй болон бусад	2859	1426	1529	1540	5113	7977	8126
Бүгд	126568	206207	230608	248831	236467	261157	270847

2025 оны эхний хагас жилийн байдлаар Монгол Улсад бүртгэлтэй 270847 аж ахуйн нэгж байгаагаас 111730 нь үйл ажиллагаа явуулж байгаа бол 55592 нь үйл ажиллагаа явуулаагүй, 89179 нь түр, 6220 нь бүрэн зогссон байна. Нийт аж ахуйн нэгжийн 6442 нь гадаад улсын, 1938 нь хамтарсан аж ахуйн нэгж байгаа нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай компанийн эзлэх хувь хэмжээ 3.2, үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн 7.5 хувь болж байна. Ийнхүү Монголд үйл ажиллагаа явуулж буй нийт аж ахуйн нэгжийн 7.5 хувь болох гадаадын компаниудад нийт хөрөнгө оруулалтын 54.9 хувь ногдож байгаа бол 92.5 хувийг эзэлж буй дотоодын аж ахуйн нэгжүүдэд хөрөнгө оруулалтын 45.1 хувь ногдож байна.

Хүснэгт 4. Аж ахуйн нэгжүүд, өмчийн хэлбэрээр

Өмчийн хэлбэр	2015	2020	2021	2022	2023	2024
Төрийн, орон нутгийн өмчийн	4845	5252	5431	5546	5555	5670
Монгол Улсын иргэний хувийн	115112	192163	216038	234057	222679	247107
Хувийн гадаадтай хамтарсан	2911	2330	2353	2377	1935	1938
Гадаад улсын	3700	6462	6786	6851	6298	6442
Бүгд	126568	206207	230608	248831	236467	261157

Үйл ажиллагаа явуулж буй нийт аж ахуйн нэгжийн 80.3 хувь нь компани, 5.5 хувь нь нөхөрлөл, хоршоо, 8.6 хувь нь ТББ байгаа бол 4.5 хувь нь төрийн, 0.4 хувь нь төрийн ба орон нутгийн өмчит байгууллага байна. Мөн нийт аж ахуйн нэгжийн 86.5 хувь нь 1-9 ажиллагсадтай жижиг байгууллагууд байгаа бол 2.6 хувь нь 50-иас дээш ажилчинтай томоохон аж ахуйнууд байна. Өөрөөр хэлбэл: Монголын дотоодын компаниуд үндэсний хөрөнгө оруулагч болж төлөвшиж чадаагүй байна.

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын ерөнхий бодлогын хувьд ГШХО-д албан ёсоор нээлттэй байгаа хэдий ч түүний дотогш урсгал хангалтгүй хэвээр байна. Бусад орны туршлагаас харахад ГШХО-ыг татахын тулд зөвхөн хууль зүйн хувьд нээлттэй байх нь хангалтгүй. Учир нь нийт хөрөнгө оруулалтын орчны бусад саад бэрхшээл нь эдийн засагт орох хөрөнгө оруулалтыг амархан сааруулдаг.

Монгол Улс дахь гадаадын хөрөнгө оруулалтад хууль, эрх зүйн гол саад тогтвор учруулж буй зүйл бол хууль дээдлэх ёс сул, авлига, өмчийн эрхийн хамгаалалт хангалтгүй, гэрээний эрхийн хэрэгжилт, хүний эрхийн ерөнхий асуудал юм. Хөгжиж буй ихэнх орон эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хангах, ГШХО-ыг татах зэрэг хүчин чармайлтыг хэрэгжүүлэхдээ эдгээр бэрхшээлтэй тулгарах нь түгээмэл байдаг. Гэсэн хэдий ч эдгээр сул, эмзэг тал, аюул заналыг зөв тодорхойлж, арилгах, сайжруулах арга замыг баримталснаар эдийн засгийн хувьд бодитой үр дүнд хүрэх юм.

Дүгнэлт, санал

Монгол Улсад гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын урсгал уул уурхайн салбарт төвлөрч, эдийн засгийн өсөлт тодорхой хугацаанд өндөр түвшинд хүрсэн боловч зах зээлийн үнийн савлагаа болон хууль эрх зүйн тогтворгүй байдал нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг бууруулж, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ тогтвортой өсөхөд саад болж байна. Түүнчлэн дотоодын хөрөнгө оруулалт нь санхүүгийн зах зээлийн хүртээмж, урт хугацааны хямд эх үүсвэрийн хомсдолоос шалтгаалан үйлдвэрлэл, үйлчилгээний салбарын өрсөлдөх чадварыг хангалттай нэмэгдүүлж чадахгүй байна.

Хөрөнгө оруулалтын орчинд тулгарч буй энэхүү сорилт нь төрийн бодлого тогтворгүй, татварын болон хууль эрх зүйн өөрчлөлтийг урьдчилан таамаглах боломжгүй, төрийн байгууллагуудын уялдаа сул, авлигын эрсдэл өндөр зэрэг хүчин зүйлтэй шууд холбоотой. Ийм нөхцөлд хөрөнгө оруулалтыг дэмжихийн тулд хууль эрх зүйн тогтвортой байдлыг хангах, хөрөнгө оруулагчдад урьдчилан таамаглаж болохуйц орчныг бүрдүүлэх, эдийн засгийг уул уурхайгаас гадна хөдөө аж ахуй, боловсруулах үйлдвэрлэл, барилга, эрчим хүч, тээвэр, мэдээлэл, харилцаа холбоо, аялал жуулчлал, мэдээлэл, технологийн салбар зэрэг олон тулгуурт бүтэцтэй болгох шаардлагатай бөгөөд үүнийг дагаад дотоодын жижиг, дунд үйлдвэр, гарааны бизнесүүдийг санхүүжилт, татварын урамшуулал, инновацийн дэмжлэгээр бэхжүүлэх бодлого онцгой ач холбогдолтой байна.

Мөн хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг сэргээхийн тулд төрийн байгууллагын ил тод, шударга, шуурхай үйлчилгээг бий болгох, авлига болон ашиг сонирхлын зөрчлийг системтэйгээр бууруулах, хөрш болон гуравдагч орнуудтай хамтарсан томоохон төсөл хэрэгжүүлэх замаар бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцад идэвхтэй оролцох нь Монгол Улсад хөрөнгө оруулалтын шинэ боломжийг нээх бөгөөд энэ нь зөвхөн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нэмэгдэхэд бус цаашдын

эдийн засгийн тогтвортой өсөлт, үндэсний аюулгүй байдлын баталгаанд чухал ач холбогдолтой юм.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, хамгаалах, хянах чиглэлээр Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газрын эрх мэдэл, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, Хөрөнгө оруулалтын орчинд үүссэн саад тотгорыг шуурхай зохицуулах чиг үүрэг бүхий омбудсман гэх мэт хөрөнгө оруулагчдын гомдлыг шийдвэрлэх механизмыг бий болгох асуудлыг судалж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна.

Эх сурвалжийн жагсаалт

ikon.mn. (2023). Х.Амаржаргал: Оюу толгойн гэрээ Монголд ашигтайг хэлэх цаг болсон. <https://ikon.mn/n/305>

World Bank. (2019). World Development Report 2019: The changing nature of work.

Зулбаяр, Б. (2024). Гадаадын хөрөнгө оруулагч хайж байгаа бол юу анхаарах вэ?

Манлайбаатар, З., & Дөлгөөн. (2019). Монгол дахь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт-Хөрөнгө оруулалтын орчны харьцуулсан судалгаа. Улаанбаатар.

Моломжамц, Д., Хишигдэлгэр, Б., & Ундармаа, Э. (2021). Хөрөнгө оруулалтын онолын асуудлууд (р. 81).

Монгол Улс дахь АНУ-ын ЭСЯ. (2024). 2024 Investment Climate Statement — Mongolia [2024 оны Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны мэдэгдэл]. <https://mn.usembassy.gov.mn/>: <https://mn.usembassy.gov/mn/2024-investment-climate-statement-mn/>

Монгол Улсын Их Хурал. (2013). Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль.

Foreign Direct Investment and Balanced Policy

Jargalsaikhan Yondonsuren

Doctor (Ph.D), Senior expert, jargalsaikhan@iss.gov.mn

The Institute for Strategic Studies,

National Security Council, Ulaanbaatar, Mongolia

Abstract

Investment is a strategic instrument for introducing new technologies, expanding production and services, increasing capacity, and thereby enhancing capital while supporting national economic growth. Developing countries are giving priority to improving their competitiveness in order to attract foreign direct investment, introduce and localize new technologies, and thereby promote economic growth and stability, foster industrial development, create jobs, and reduce poverty.

Since Mongolia's transition to a market economy 35 years ago, the country has defined policies to attract foreign investment and established a corresponding legal framework. However, the failure to attract investment in sectors other than the mining sector has created an imbalanced economic structure that is overly dependent on a single industry. In fact, alongside its abundant natural resources, Mongolia has significant potential to attract investment in livestock husbandry, agriculture,

construction, energy, communications, and tourism. By effectively utilizing these opportunities, the country can diversify its economy and foster sustainable development and strengthen economic resilience.

Keywords: *Economic development, Mining, Oyu Tolgoi, Efficiency, Canada*

Received: September 9, 2025 | Accepted: September 16, 2025 | Published online: October 13, 2025



© The Author(s) 2025

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.