



**САНХҮҮГИЙН  
ЗОХИЦУУЛАХ ХОРОО**  
FINANCIAL REGULATORY COMMISSION  
OF MONGOLIA

**ХАДГАЛАМЖ, ЗЭЭЛИЙН ХОРШООНЫ  
ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР  
ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

**УЛААНБААТАР ХОТ**

**2026 он**

# АГУУЛГА

<b>АГУУЛГА.....</b>	<b>1</b>
<b>ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ .....</b>	<b>4</b>
<b>НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ .....</b>	<b>5</b>
1.1 Үнэлгээ хийх шалтгаан.....	5
1.2 Үнэлгээ хийх хүрээ .....	6
1.3 Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт.....	9
1.4 Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр.....	10
1.5 Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох.....	11
1.6 Мэдээлэл цуглуулах арга .....	12
<b>ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ.....</b>	<b>12</b>
2.1 Статистик, тоон мэдээ цуглуулах .....	12
2.2 Баримт бичгийн дүн шинжилгээ хийх .....	15
<b>ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ.....</b>	<b>16</b>
3.1 Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль ба олон улсын эрх зүйн эх сурвалж. 16	
3.1.1 Хууль батлагдахаас өмнөх болон дараах нөхцөл байдлын харьцуулалт .....	16
3.1.2 Олон улсын эрх зүйн эх сурвалж.....	17
3.2 Зорилгод хүрсэн түвшний үнэлгээ .....	18
3.2.1 Салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт.....	18
3.2.2 Санхүүгийн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт .....	19
3.2.3 Санхүүгийн хүртээмжид үзүүлсэн нөлөө .....	20
3.2.4 Зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дүн.....	22
3.3 Зардлын өсөлт, бууралтын үнэлгээ.....	23
3.4 Зардал-үр өгөөжийн үнэлгээ .....	24
3.5 Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлын үнэлгээ .....	25
3.6 Практикт нийцэж байгаа байдлын үнэлгээ.....	26
3.7 Бусад үр дагаврын үнэлгээ .....	27
<b>ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.....</b>	<b>28</b>
4.1 Дүгнэлт.....	28

4.2 Зөвлөмж .....	30
<b>ЭХ СУРВАЛЖ.....</b>	<b>32</b>

## **ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ**

Хүснэгт 1: Үнэлгээ хийх хүрээ	7
Хүснэгт 2: Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт	9
Хүснэгт 3: Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол	11
Хүснэгт 4: Салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүд	13
Хүснэгт 5: Санхүүгийн үзүүлэлтүүд (тэрбум төгрөг)	13
Хүснэгт 6: Зохицуулалтын хэрэгжилтийн үзүүлэлтүүд	14
Хүснэгт 7: Санхүүгийн хүртээмжийн үзүүлэлтүүд	15
Хүснэгт 8: Үнэлгээний нэгдсэн дүн	28

# НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

## 1.1 Үнэлгээ хийх шалтгаан

Дэлхий дахинд сүүлийн хэдэн арван жилд хоршооллын хөдөлгөөн эрчимтэй хөгжиж, иргэдийн эдийн засаг, нийгмийн хэрэгцээг хангах чухал механизмын нэг болж байна. Монгол Улсад хоршооллын хөдөлгөөн хөгжиж эхэлснээр 1995 онд Хоршооны тухай хууль батлагдаж, 1998 онд шинэчлэн найруулснаар хоршоодын эрх зүйн зохицуулалтын суурь бүрдэж, бүх төрлийн хоршоод бие даасан хуулиар зохицуулагдаж эхэлсэн. Монгол Улсад хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагаа 1997 оноос эрчимтэй хөгжиж эхэлсэн бөгөөд уг үйл ажиллагаанд эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай болсон тул 2002 онд Хоршооны тухай хуульд хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтыг тусгасан. 2000-аад оны эхээр улсын бүртгэлийн байгууллагад бүртгэлтэй 1000 орчим ХЗХ-д бий болсон байв. Гэвч тухайн үед санхүүгийн зах зээлийн эрх зүйн орчин, хяналт зохицуулалтын тогтолцоо хангалттай төлөвшөөгүй байснаас 2005-2006 онуудад ХЗХ-д олноор дампуурч, 26 хадгаламж, зээлийн хоршоонд мөнгөн хөрөнгөө хадгалуулсан 8301 иргэн нийт 72.4 тэрбум төгрөгийн хохирол хүлээжээ. Энэхүү үйл явдал нь хадгаламж, зээлийн хоршоонд итгэх иргэдийн итгэлийг бууруулж, салбарын хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлсэн байна.

Үүссэн нөхцөл байдалтай холбоотойгоор Монгол Улсын Их Хурлаас 2011 онд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийг баталж, салбарын үйл ажиллагааг Санхүүгийн зохицуулах хорооны хяналт, зохицуулалтад хамруулсан. Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээр 14 жилийн турш хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагааг зохицуулж, салбарын тогтвортой байдлыг хангах, гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах, Санхүүгийн зохицуулах хорооны хяналт, зохицуулалтын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Гэвч уг хуулийг баталснаас хойш Зөрчлийн тухай хууль, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Зөвшөөрлийн тухай хууль болон төрийн үйлчилгээний цахимжилттай холбоотой өөрчлөлтүүдийн хүрээнд 4 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч бүтцийн шинжтэй цогц шинэчлэл хийгдээгүй байна.

Сүүлийн жилүүдэд хадгаламж, зээлийн хоршооны салбарын үйл ажиллагаа тогтворжиж, санхүүгийн үзүүлэлтүүд өсөлттэй байгаа хэдий ч зах зээлийн орчин, бүтээгдэхүүн үйлчилгээ, эрсдэлийн удирдлага, мэдээллийн технологийн хэрэглээ болон олон улсын зохицуулалтын чиг хандлагад томоохон өөрчлөлт гарсан байна. Тухайлбал, 2021-2025

оны хооронд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт хөрөнгө 291.2 тэрбум төгрөгөөс 379.0 тэрбум төгрөгт, хадгаламжийн хэмжээ 203.6 тэрбум төгрөгөөс 279.2 тэрбум төгрөгт, зээлийн үлдэгдэл 213.4 тэрбум төгрөгөөс 290.9 тэрбум төгрөгт, өөрийн хөрөнгө 63.9 тэрбум төгрөгөөс 92.2 тэрбум төгрөгт хүрч тус тус өссөн байна. Мөн нийт гишүүдийн тоо 75.4 мянгаас 77.2 мянгад хүрч, салбарын санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд оруулж буй хувь нэмэр хадгалагдсаар байна. Нөгөө талаас, энэ хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо 209-өөс 176 болж буурсан нь салбарын бүтэц, төвлөрөл болон үйл ажиллагааны зохион байгуулалтад өөрчлөлт гарч байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, орон нутгийн иргэд, бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчдийг санхүүгийн үйлчилгээнд хамруулахад хадгаламж, зээлийн хоршооны гүйцэтгэх үүрэг улам нэмэгдэж байгаа хэдий ч хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй зохицуулалт нь эдгээр өөрчлөлтөд бүрэн нийцэж байгаа эсэх, хуулийн зорилго, зорилт бодит байдал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгааг үнэлэх шаардлага үүссэн. Мөн санхүүгийн зах зээл, технологийн хөгжил болон олон улсын чиг хандлагатай уялдуулан хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, хадгаламж, зээлийн хоршоодын хөгжлийг дэмжих хэрэгцээ шаардлага бий болж байна.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан үзвэл хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад зохицуулалт бодит нөхцөл байдалд нийцэхгүй болох, хэрэгжилтийн явцад хүндрэл, бэрхшээл үүсэх зэрэг нөхцөл бүрдсэн гэж үзэх үндэслэлтэй бөгөөд энэ нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх шаардлагатай болохыг илтгэж байна.

Иймд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, хуулийн зорилго, зорилтын хэрэгжилтийн түвшин, хэрэгжилтийн явцад үүсч буй асуудал, эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодорхойлон, цаашид хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага байгаа эсэхийг тогтоох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

## **1.2 Үнэлгээ хийх хүрээ**

Үнэлгээний хүрээг тогтооходоо Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3.3-т заасан шаардлагыг баримталж, Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хамгийн их нөлөө үзүүлж буй үндсэн зохицуулалтуудыг сонгон авч үзэв.

Үнэлгээний хүрээг тодорхойлохдоо хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах байдал, засаглал, хяналт шалгалт, санхүүгийн тогтвортой байдал болон салбарын хөгжлийн чиг хандлагад үзүүлж буй нөлөөллийг харгалзан үзсэн болно. Эдгээр нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагааны үр ашиг, эрсдэлийн удирдлага, санхүүгийн сахилга бат болон гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах түвшнийг тодорхойлох үндсэн хүчин зүйлс юм.

Иймд үнэлгээний хүрээнд хадгаламж, зээлийн хоршооны байгуулагдах нөхцөл, үйл ажиллагааны зохицуулалт, гишүүнчлэл, засаглал, санхүүгийн тогтвортой байдал, хадгаламж хамгаалалт, хяналт шалгалт болон хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой зохицуулалтуудыг хамруулан авч үзэв. Үнэлгээ хийх хүрээг дараах байдлаар тодорхойлов.

*Хүснэгт 1: Үнэлгээ хийх хүрээ*

№	Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, заалт
1	Хуулийн зорилго, зарчим, эрх зүйн орчин	1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт
		2 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль тогтоомж
		3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт
		4 дүгээр зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагааны зарчим
2	ХЗХ байгуулах болон тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалт	5 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоо үүсгэн байгуулах
		6 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоо үүсгэн байгуулах гэрээ
		7 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоо үүсгэн байгуулах үйл ажиллагааны тайлан
		8 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоо үүсгэн байгуулах хурал
		9 дүгээр зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны дүрэм
		10 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоог хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгүүлэх
		11 дүгээр зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны нэр
		12 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны оршин байгаа газар
		13 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагаа
		14 дүгээр зүйл.Тусгай зөвшөөрөл авахад бүрдүүлэх баримт бичиг
		15 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох
3	Хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагааны зохицуулалт	16 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны хадгаламжийн үйл ажиллагаа

		17 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны зээлийн үйл ажиллагаа
		18 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагаанд хориглох зүйл
4	Гишүүнчлэл, гишүүдийн эрх, үүргийн зохицуулалт	19 дүгээр зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны гишүүнчлэл
		20 дугаар зүйл. Гишүүний бүртгэл
		21 дүгээр зүйл.Гишүүнээр элсэх
		22 дугаар зүйл.Гишүүнчлэлээс гарах
		23 дугаар зүйл.Гишүүнээс хасах, гишүүний эрхийг түдгэлзүүлэх
		24 дүгээр зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны гишүүний эрх дуусгавар болох
		25 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны гишүүний эрх нь дуусгавар болсон этгээдтэй тооцоо хийх
		26 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны гишүүний эрх, үүрэг
		27 дугаар зүйл.Гишүүний хүлээх хариуцлага
5	Засаглал, удирдлага, дотоод хяналтын тогтолцоо	28 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны зохион байгуулалт
		29 дүгээр зүйл.Бүх гишүүдийн хурал
		30 дугаар зүйл.Бүх гишүүдийн хурлыг хуралдуулах
		31 дүгээр зүйл.Бүх гишүүдийн хурлыг зарлан хуралдуулах
		32 дугаар зүйл.Бүх гишүүдийн хурлын ирц, хурлаас шийдвэр гаргах
		33 дугаар зүйл.Бүх гишүүдийн хурлын дэг, хурлын тэмдэглэл
		34 дүгээр зүйл.Тэргүүлэгчдийн зөвлөл
		35 дугаар зүйл.Тэргүүлэгчдийн зөвлөлийн бүрэн эрх
		36 дугаар зүйл.Хяналтын зөвлөл
		37 дугаар зүйл.Хяналтын зөвлөлийн бүрэн эрх
		38 дугаар зүйл.Зээлийн хороо
		39 дүгээр зүйл.Гүйцэтгэх захирал
		40 дүгээр зүйл.Тэргүүлэгчдийн болон хяналтын зөвлөл, зээлийн хорооны гишүүн, гүйцэтгэх захирал, ажилтны хүлээх хариуцлагас
		41 дүгээр зүйл.Тэргүүлэгчдийн болон хяналтын зөвлөл, зээлийн хорооны гишүүд, гүйцэтгэх захирал, ажилтны хүлээх үүрэг
		42 дугаар зүйл.Ашиг сонирхлын зөрчил бүхий үйлдэл
6	Санхүүгийн тогтвортой байдал, хөрөнгийн хүрэлцээ, тайлагнал	43 дугаар зүйл.Өөрийн хөрөнгө
		44 дүгээр зүйл.Гишүүний оруулсан хувь хөрөнгө, жилийн орлогоос хувь хүртэх
		45 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны идэвхгүй гишүүний хөрөнгө
		46 дугаар зүйл.Санхүүгийн тайлан

7	Өөрчлөн байгуулах, татан буулгах зохицуулалт	47 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоог өөрчлөн байгуулах
		48 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоог татан буулгах
8	ХЗХ-дын холбоо болон тогтворжилтын үйлчилгээ	49 дүгээр зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршоодын холбоо
		50 дугаар зүйл.Холбооны дүрэм
		51 дүгээр зүйл.Холбооны бүх гишүүдийн хурал, тэргүүлэгчдийн зөвлөл, хяналтын зөвлөлийн бүрэн эрх
		52 дугаар зүйл.Холбооны хөрөнгийн эх үүсвэр
		53 дугаар зүйл.Хадгаламж зээлийн хоршоодын холбооны чиг үүрэг
		54 дүгээр зүйл.Холбооны үзүүлэх тогтворжилтын үйлчилгээ
9	Хяналт шалгалт, албадлагын арга хэмжээ, хариуцлага	55 дугаар зүйл.Хадгаламж хамгаалалтын тогтолцоо
		56 дугаар зүйл.Хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагаанд тавих хяналт шалгалт, албадлагын арга хэмжээ
		57 дугаар зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

### 1.3 Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалд заасан шалгуур үзүүлэлтүүдээс Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэхэд тохиромжтой дараах шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгон ашиглав. Эдгээр шалгуур үзүүлэлтүүд нь хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг зорилгод хүрсэн байдал, эдийн засгийн үр ашиг, хэрэгжилтийн чанар, нийгмийн хүлээн зөвшөөрөл зэрэг олон талт байдлаар үнэлэх боломжийг бүрдүүлдэг.

Хүснэгт 2: Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үнэлэх агуулга
1	Зорилгод хүрсэн түвшин	Хуулийн зорилго, зорилт хэрэгжиж, хадгаламж, зээлийн хоршоодын тогтвортой үйл ажиллагаа, гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах, санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилт хэрхэн хэрэгжсэнийг үнэлнэ.
2	Зардлын өсөлт, бууралт	Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор хадгаламж, зээлийн хоршоо болон хяналт зохицуулалтын байгууллагад үүсч буй зохицуулалтын болон үйл ажиллагааны зардлын өөрчлөлтийг үнэлнэ.
3	Зардал-үр харьцаа өгөөжийн	Хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд бий болсон эерэг үр нөлөө нь түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарсан зардалтай харьцуулахад үр ашигтай байгаа эсэхийг үнэлнэ.

4	Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал	Хуулийн зохицуулалтыг хадгаламж, зээлийн хоршоод, тэдгээрийн гишүүд болон холбогдох байгууллагууд хэрхэн хүлээн авч, мөрдөж байгааг үнэлнэ.
5	Практикт нийцэж байгаа байдал	Хуулийн зохицуулалтууд нь бодит үйл ажиллагаанд хэрэгжих боломжтой эсэх, хэрэгжилтийн явцад хүндрэл бэрхшээл үүсгэж байгаа эсэхийг үнэлнэ.
6	Бусад үр дагавар	Хуулийн хэрэгжилтийн явцад урьдчилан тооцоогүйгээр бий болсон эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодорхойлно.

Дээрх шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгохдоо Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зорилго, зохицуулах харилцааны онцлог, салбарын хөгжлийн өнөөгийн нөхцөл байдал болон үнэлгээ хийх хүрээнд хамруулсан зохицуулалтуудтай уялдуулан авч үзэв. Үнэлгээ хийхдээ хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаа, санхүүгийн үзүүлэлт, гишүүнчлэл, тайлагнал, хяналт шалгалт болон зохицуулалтын хэрэгжилттэй холбоотой статистик мэдээлэл, тайлан мэдээнд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийсэн болно. Түүнчлэн шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн онцлогт тохируулан хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд бий болсон өөрчлөлт, үр нөлөө, хэрэгжилтийн түвшин болон практикт нийцэж байгаа байдлыг харьцуулан үнэлэв.

## 1.4 Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалд заасан харьцуулах хэлбэрүүдээс үнэлгээний зорилго, хамрах хүрээ болон мэдээллийн хүртээмжтэй уялдуулан сонгон ашиглав.

Нэгдүгээрт, хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацааны сүүлийн үеийн өөрчлөлтийн чиг хандлагыг судлах харьцуулах хэлбэрийг ашиглав. Энэхүү харьцуулалтаар хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны үндсэн үзүүлэлтүүд болох хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо, гишүүдийн тоо, нийт хөрөнгө, хадгаламж, зээлийн үлдэгдэл, өөрийн хөрөнгө болон чанаргүй зээлийн түвшний өөрчлөлтийг 2021-2025 онуудын статистик мэдээлэлд үндэслэн шинжилсэн. Судалгаанд сүүлийн таван жилийн хугацааг сонгосон нь салбарын өнөөгийн хөгжлийн чиг хандлага, өөрчлөлтийг илүү бодитой тодорхойлох боломжтой гэж үзсэнтэй холбоотой.

Хоёрдугаарт, хууль батлагдахаас өмнөх болон батлагдсанаас хойших нөхцөл байдлыг харьцуулан судлах аргыг ашиглав. Энэ хүрээнд 2005-2006 онуудын хадгаламж, зээлийн хоршоодын хямралын үеийн нөхцөл байдал болон Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай

хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших салбарын хөгжил, тогтвортой байдлын өөрчлөлтийг харьцуулан авч үзэв.

Гуравдугаарт, хуульд тусгагдсан зарим зохицуулалтын хэрэгжилт болон салбарын хөгжлийн чиг хандлагыг үнэлэх зорилгоор баримт бичгийн болон харьцуулсан шинжилгээний аргыг ашиглав. Энэ хүрээнд хадгаламж хамгаалалтын тогтолцоо, тогтворжилтын үйлчилгээ, засаглал болон хяналт шалгалтын тогтолцоотой холбоотой зохицуулалтыг олон улсын туршлага болон холбогдох эрх зүйн баримт бичигтэй харьцуулан судалж, цаашид боловсронгуй болгох боломж, хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлов.

## 1.5 Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт бүрийн хүрээнд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөө, үр дагаврыг тодорхойлох зорилгоор дараах асуултуудыг томьёолов.

Хүснэгт 3: Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

Шалгуур үзүүлэлт	Томьёолсон асуулт
Зорилгод хүрсэн түвшин	Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын тогтвортой үйл ажиллагааг хангах зорилгод хүрч чадсан уу? Хууль хэрэгжсэнээр гишүүдийн эрх ашиг, хөрөнгийн хамгаалалт сайжирсан уу? Хууль нь санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд бодит хувь нэмэр оруулсан уу?
Зардлын өсөлт, бууралт	Хуулийн хэрэгжилт нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаанд нэмэлт зохицуулалтын зардал бий болгосон уу? Хяналт, зохицуулалтын үйл ажиллагааны үр ашиг сайжирсан уу?
Зардал-үр өгөөжийн харьцаа	Хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд бий болсон эерэг үр нөлөө нь хэрэгжилтийн зардлаас давсан уу?
Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал	Хуулийн зохицуулалтыг хадгаламж, зээлийн хоршоод сайн дураар хэрэгжүүлж байна уу? Хуулийн зохицуулалт нь хоршоодын үйл ажиллагааны онцлогт нийцэж байна уу?
Практикт нийцэж байгаа байдал	Хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд бодит хүндрэл, бэрхшээл үүсч байна уу? Засаглал, дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлагатай холбоотой зохицуулалтууд өнөөгийн нөхцөлд нийцэж байна уу? Хяналт шалгалт болон албадлагын арга хэмжээний зохицуулалт нь хэрэгжилтийг хангахад хангалттай байна уу?
Бусад үр дагавар	Хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд урьдчилан тооцоолоогүй эерэг болон сөрөг үр дагавар бий болсон уу?

	Санхүүгийн зах зээлийн хөгжил, технологийн өөрчлөлт болон олон улсын чиг хандлагатай холбоотойгоор хуульд шинэ зохицуулалт шаардлагатай болсон уу?
--	--

Дээрх асуултууд нь Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөө, үр дагаврыг олон талаас нь үнэлэхэд чиглэсэн бөгөөд үнэлгээний дараагийн үе шатанд ашиглах тоон болон чанарын мэдээллийг цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх суурь болно. Эдгээр асуултын хүрээнд хуулийн зорилго, хэрэгжилтийн бодит байдал, практикт үүсч буй хүндрэл бэрхшээл, цаашид хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлоход чиглэсэн үнэлгээг гүйцэтгэнэ.

## **1.6 Мэдээлэл цуглуулах арга**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын 3.7-д заасны дагуу тоон болон чанарын мэдээлэлд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийв.

Тоон мэдээллийн эх үүсвэр болгон Санхүүгийн зохицуулах хороонд ирүүлсэн хадгаламж, зээлийн хоршоодын 2021-2025 онуудын улирлын болон жилийн санхүүгийн тайлан, статистик мэдээллийг ашигласан. Үүнд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо, гишүүдийн тоо, нийт хөрөнгө, хадгаламж, зээлийн үлдэгдэл, өөрийн хөрөнгө, цэвэр ашиг, чанаргүй зээлийн түвшин зэрэг санхүүгийн гол үзүүлэлтүүдийг хамруулсан.

Чанарын мэдээллийн эх үүсвэр болгон Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль болон түүнтэй холбоотой бусад хууль тогтоомж, дүрэм, журам, бодлогын баримт бичиг, Санхүүгийн зохицуулах хорооноос гаргасан тайлан, мэдээлэл, салбарын хөгжлийн талаар хийгдсэн судалгаа, шинжилгээний материалыг ашиглав.

Мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийхдээ хууль батлагдсанаас хойших хугацааны статистик үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт, хандлагыг судлах, хууль батлагдахаас өмнөх болон дараах нөхцөл байдлыг харьцуулах, холбогдох хууль тогтоомжийн зохицуулалтын уялдаа холбоог шинжлэх аргыг хэрэглэв.

# **ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

## **2.1 Статистик, тоон мэдээ цуглуулах**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх зорилгоор Санхүүгийн зохицуулах хороонд ирүүлсэн хадгаламж, зээлийн хоршоодын

2021-2025 онуудын жилийн болон улирлын тайлан мэдээ, статистик мэдээллийг цуглуулж, нэгтгэн боловсруулав.

Статистик мэдээллийг цуглуулахдаа хуулийн зорилго, зохицуулалтын хамрах хүрээ болон үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтүүдтэй уялдуулан сонгосон бөгөөд салбарын хөгжил, санхүүгийн тогтвортой байдал, зохицуулалтын хэрэгжилт болон санхүүгийн хүртээмжийг илэрхийлэх үндсэн үзүүлэлтүүдийг хамруулав.

Цуглуулсан мэдээллийг дараах дөрвөн бүлэгт ангилан ашиглав. Үүнд:

1. Салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүд;
2. Санхүүгийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүд;
3. Зохицуулалтын хэрэгжилтийн үзүүлэлтүүд;
4. Санхүүгийн хүртээмжийн үзүүлэлтүүд.

*Хүснэгт 4: Салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүд*

Үзүүлэлтүүд	2021	2022	2023	2024	2025
ХЗХ-ны тоо	209	196	191	178	176
Гишүүдийн тоо	75,400	71,657	72,521	75,252	77,155
Эмэгтэй гишүүдийн тоо	41,316	38,224	39,433	41,072	41,591
Салбарын тоо	56	61	61	61	43
Ажилчдын тоо	741	762	1,035	623	565

Хүснэгт 4-т үзүүлснээр 2021-2025 онуудад хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо 209-өөс 176 болж буурсан боловч нийт гишүүдийн тоо 75.4 мянгаас 77.2 мянгад хүрч өссөн байна. Мөн эмэгтэй гишүүдийн тоо нийт гишүүдийн талаас илүү хувийг тогтмол эзэлж байгаа нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн хүртээмжид оруулж буй хувь нэмрийг харуулж байна. Салбар болон ажилтны тоо буурсан үзүүлэлт нь тусгай зөвшөөрөлтэй хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо буурч, салбарын бүтэц өөрчлөгдөж байгаатай холбоотой гэж үзэж болно. Нөгөө талаас нийт гишүүдийн тоо өссөн нь нэг хадгаламж, зээлийн хоршоонд ногдох дундаж гишүүдийн тоо нэмэгдэж байгааг харуулж байгаа бөгөөд энэ нь салбарын төвлөрөл нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байгааг илтгэнэ.

*Хүснэгт 5: Санхүүгийн үзүүлэлтүүд (тэрбум төгрөг)*

Үзүүлэлтүүд	2021	2022	2023	2024	2025
Нийт хөрөнгө	291.20	267.72	306.48	356.78	378.98
Хадгаламж	203.59	187.50	215.16	266.73	279.21
Нийт зээл	213.42	210.23	209.08	258.70	290.88
Өөрийн хөрөнгө	63.90	59.78	69.49	82.74	92.16
Цэвэр ашиг	10.75	11.62	10.96	15.30	17.49
Чанаргүй зээлийн дүн	7.39	7.05	6.68	6.06	8.69
Чанаргүй зээлийн нийт зээлд эзлэх хувь	3.5%	3.4%	3.2%	2.3%	3.0%

Хүснэгт 5-аас харахад тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт хөрөнгө, хадгаламж, нийт зээл, өөрийн хөрөнгө болон цэвэр ашиг тогтвортой өссөн байна. Тухайлбал, нийт хөрөнгө 2021 онд 291.2 тэрбум төгрөг байсан бол 2025 онд 379.0 тэрбум төгрөгт хүрч 30.1 хувиар өссөн байна. Мөн нийт хадгаламж 37.1 хувиар, нийт зээл 36.3 хувиар, өөрийн хөрөнгө 44.2 хувиар тус тус өссөн нь салбарын санхүүгийн чадавх болон үйл ажиллагааны цар хүрээ нэмэгдсэнийг харуулж байна.

Харин нийт зээлд эзлэх чанаргүй зээлийн хувь 2024 онд 2.3 хувь хүртэл буурсан боловч 2025 онд 3.0 хувь болж өссөн байна. Хэдийгээр уг үзүүлэлт 2021 оны түвшнээс доогуур хэвээр байгаа боловч чанаргүй зээлийн хэмжээ өссөн нь зээлийн эрсдэлийн түвшин нэмэгдэх хандлага байгааг илтгэж байгаа бөгөөд цаашид эрсдэлийн удирдлага, зээлийн чанарын хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлагатайг харуулж байна.

*Хүснэгт 6: Зохицуулалтын хэрэгжилтийн үзүүлэлтүүд*

Үзүүлэлтүүд	2021	2022	2023	2024	2025
Шинээр олгосон тусгай зөвшөөрлийн тоо	-	7	3	4	7
Хүчингүй болгосон тусгай зөвшөөрлийн тоо	40	20	8	17	9
Түдгэлзүүлсэн тусгай зөвшөөрлийн тоо	12	13	12	11	7
Аудитын тайлан ирүүлсэн ХЗХ-ны хувь		96.8%	93.5%	93.6%	96.4%
Зээлийн мэдээллийн санд хамрагдсан ХЗХ-ны хувь	-	48.5%	52.9%	61.8%	63.6%
Санхүүгийн програмтай ХЗХ-ны тоо	94	98	90	93	98

Хүснэгт 6-д үзүүлснээр хадгаламж, зээлийн хоршоодын зохицуулалтын хэрэгжилттэй холбоотой үзүүлэлтүүд ерөнхийдөө сайжрах хандлагатай байна. Ялангуяа аудитын тайлан ирүүлэх түвшин бүх хугацаанд 90 хувиас дээш хадгалагдсан нь санхүүгийн тайлагнал, ил тод байдлын шаардлагын хэрэгжилт харьцангуй өндөр байгааг харуулж байна. Мөн зээлийн мэдээллийн санд хамрагдсан хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь 2022 оны 48.5 хувиас 2025 онд 63.6 хувь хүртэл өссөн нь мэдээллийн нэгдсэн сангийн хэрэглээ нэмэгдэж байгааг илтгэж байна. Түүнчлэн санхүүгийн програм ашиглаж буй хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь 2021 оны 45.0 хувиас 2025 онд 55.7 хувь болж өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны тогтворжилт нэмэгдэж, дотоод удирдлага, тайлагналын тогтолцоо сайжирч байгааг илтгэж байна. Үүний зэрэгцээ энэ нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн чадавх сайжирч, үйл ажиллагааны зардлын хүрээнд мэдээллийн технологийн шийдлийг нэвтрүүлэх боломж нэмэгдсэнтэй холбоотой байж болох юм.

Хүснэгт 7: Санхүүгийн хүртээмжийн үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	2021	2022	2023	2024	2025
Орон нутгийн гишүүд	30,825	32,031	33,237	34,889	36,857
Хотын гишүүд	44,575	39,626	39,284	40,363	40,298
Эмэгтэй гишүүд	41,316	38,224	39,433	41,072	41,591
Гишүүн хуулийн этгээд	201	219	268	314	369
Хадгаламж эзэмшигч гишүүд	33,600	38,540	43,294	45,579	49,257
Зээлдэгч гишүүд	38,016	32,424	29,515	28,918	28,327

Хүснэгт 7-д үзүүлснээр тайлант хугацаанд орон нутгийн гишүүдийн тоо ерөнхийдөө өсөх хандлагатай байгаа бол хотын гишүүдийн тоо харьцангуй тогтвортой байна. Мөн гишүүн хуулийн этгээдийн тоо, хадгаламж эзэмшигч гишүүдийн тоо тогтмол өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйлчилгээний хамрах хүрээ өргөжиж байгааг харуулж байна.

Харин зээлдэгч гишүүдийн тоо 2021 онд 38,016 байсан бол 2025 онд 28,327 болж буурсан үзүүлэлттэй байна. Энэхүү өөрчлөлт нь тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо 209-өөс 176 болж буурсан, салбарын төвлөрөл нэмэгдсэн, мөн зарим хадгаламж, зээлийн хоршоод үйл ажиллагаагаа зогсоосонтой холбоотой байж болох юм. Нөгөө талаас нийт зээлийн үлдэгдэл буураагүй, харин өссөн байгаа нь нэг зээлдэгчид ногдох дундаж зээлийн хэмжээ нэмэгдсэн байх боломжтойг харуулж байна.

Иймээс зээлдэгч гишүүдийн тоо буурсан үзүүлэлтийг дан ганц санхүүгийн хүртээмж буурсантай холбон үзэхээс илүүтэйгээр салбарын бүтцийн өөрчлөлт болон үйл ажиллагааны төвлөрөл нэмэгдэж буй хандлагатай хамтатган авч үзэх шаардлагатай байна.

## 2.2 Баримт бичгийн дүн шинжилгээ хийх

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх хүрээнд холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм, журам болон салбарын статистик тайлан мэдээлэлд баримт бичгийн дүн шинжилгээ хийв.

Баримт бичгийн судалгааны хүрээнд дараах эрх зүйн болон бодлогын баримт бичгүүдийг ашиглав. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль;
- Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль;
- Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль;
- Зөвшөөрлийн тухай хууль;

- Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль;
- Зөрчлийн тухай хууль;
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль;
- Санхүүгийн зохицуулах хорооноос баталсан дүрэм, журам;
- Хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаатай холбоотой зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүд;
- Санхүүгийн зохицуулах хорооны үйл ажиллагааны болон статистик тайлангууд;
- Хадгаламж, зээлийн хоршоодын 2021-2025 онуудын санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайлан мэдээ.

Баримт бичгийн дүн шинжилгээ хийхдээ хуулийн зорилго, зохицуулалтын хамрах хүрээ, хэрэгжилтийн үр дүн, холбогдох бусад хууль тогтоомжтой уялдах байдал, практикт үүсч буй хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан үзэв. Мөн хууль батлагдсанаас хойш оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн агуулга, тэдгээрийн хэрэгжилтэд үзүүлсэн нөлөөллийг судалж, хуулийн зохицуулалт өнөөгийн нөхцөл байдал болон салбарын хөгжлийн чиг хандлагад нийцэж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийлээ.

Баримт бичгийн дүн шинжилгээний үр дүнг статистик мэдээллийн шинжилгээтэй уялдуулан ашиглаж, хуулийн зорилгод хүрсэн түвшин, зохицуулалтын хэрэгжилт, практикт нийцэж байгаа байдал болон цаашид боловсронгуй болгох шаардлагыг тодорхойлоход ашиглав.

## **ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

### **3.1 Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль ба олон улсын эрх зүйн эх сурвалж**

#### **3.1.1 Хууль батлагдахаас өмнөх болон дараах нөхцөл байдлын харьцуулалт**

2005-2006 онд хадгаламж, зээлийн хоршоод олноор дампуурч, нийт 26 хадгаламж, зээлийн хоршоо 8301 иргэнд 72.4 тэрбум төгрөгийн хохирол учруулсан нь салбарын хөгжлийн түүхэн дэх томоохон хямрал болсон байна. Энэхүү нөхцөл байдал нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагаанд тавих хяналт, зохицуулалтын тогтолцоо сул, эрх зүйн орчин хангалтгүй байсныг харуулсан.

Үүнтэй холбоотойгоор 2011 онд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль батлагдаж, хадгаламж, зээлийн хоршоодыг Санхүүгийн зохицуулах хорооны хяналт, зохицуулалтад хамруулсан. Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоо, зохистой харьцааны шаардлага, санхүүгийн тайлагнал, аудит, хяналт шалгалтын механизм бүрдсэн байна.

Хэдийгээр тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо буурсан боловч нийт хөрөнгө, хадгаламж, өөрийн хөрөнгө, гишүүдийн тоо өссөн бөгөөд салбарын үйл ажиллагаа илүү зохион байгуулалттай болсон байна. Мөн 2005-2006 оны хямралтай дүйцэх хэмжээний системийн шинжтэй доголдол тайлант хугацаанд бүртгэгдээгүй байна.

Иймээс хууль батлагдахаас өмнөх болон батлагдсанаас хойшхи нөхцөл байдлыг харьцуулан үзвэл Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож, хяналт зохицуулалтын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн гэж үзэж байна.

### **3.1.2 Олон улсын эрх зүйн эх сурвалж**

Хадгаламж, зээлийн хоршоод нь гишүүдийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хэрэгцээг харилцан туслалцах зарчмаар хангах зорилготой хоршооллын байгууллагын нэг хэлбэр бөгөөд дэлхийн олон улс оронд санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, орон нутгийн эдийн засгийг дэмжих чухал хэрэгсэл болгон хөгжүүлж байна.

Олон улсын хэмжээнд хоршоодын үйл ажиллагааг Олон улсын хоршооллын холбоо (International Cooperative Alliance)-ноос баталсан хоршооллын долоон зарчимд тулгуурлан хөгжүүлдэг. Үүнд сайн дурын, нээлттэй гишүүнчлэл, ардчилсан удирдлага, гишүүдийн эдийн засгийн оролцоо, хараат бус байдал, боловсрол сургалт, хамтын ажиллагаа болон олон нийтийн өмнө хүлээх хариуцлагын зарчмууд багтдаг.

Мөн Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 2002 оны Хоршоог дэмжих тухай 193 дугаар зөвлөмжид хоршоодыг эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг дэмжих байгууллага болохыг хүлээн зөвшөөрч, гишүүдийн оролцоонд суурилсан бие даасан байгууллагын хувьд хөгжүүлэхийг улс орнуудад зөвлөсөн байдаг.

Хадгаламж, зээлийн хоршооны салбарын хувьд Дэлхийн хадгаламж, зээлийн хоршоодын зөвлөл (World Council of Credit Unions – WOCU)-өөс боловсруулсан загвар хууль (Model Law for Credit Unions), зохистой харьцааны стандарт болон хяналт шалгалтын

зөвлөмжүүдийг олон улсын түгээмэл жишиг болгон ашигладаг. WOCCU-ийн загвар хууль нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үүсгэн байгуулалт, гишүүнчлэл, засаглал, эрсдэлийн удирдлага, хөрөнгийн хүрэлцээ, хадгаламж хамгаалалт, хяналт шалгалтын тогтолцоотой холбоотой үндсэн зохицуулалтыг тусгасан байдаг.

Монгол Улсын Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зохицуулалтыг WOCCU-ийн загвар хууль болон олон улсын нийтлэг зарчимтай харьцуулахад гишүүнчлэл, ардчилсан удирдлага, байгууллагын бүтэц болон хадгаламж хамгаалалтын тогтолцооны үндсэн зарчмуудын хувьд ерөнхийдөө нийцэж байна. Харин эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалт, дижитал санхүүгийн үйлчилгээний зохицуулалт, засаглалын орчин үеийн шаардлага болон үйл ажиллагааны цар хүрээнд суурилсан ялгавартай зохицуулалтын хувьд цаашид боловсронгуй болгох боломж байгааг харуулж байна.

Гэсэн хэдий ч олон улсын түвшинд санхүүгийн зах зээлийн хөгжил, дижитал технологийн хэрэглээ, эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалт болон засаглалын шаардлага тасралтгүй өөрчлөгдөж байгаа тул үндэсний хууль тогтоомжийг тогтмол үнэлж, шинэчлэх шаардлага үүсдэг. Иймээс Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөө болон олон улсын чиг хандлагатай нийцэж байгаа байдлыг энэхүү үнэлгээний хүрээнд авч үзэв.

## **3.2 Зорилгод хүрсэн түвшний үнэлгээ**

### **3.2.1 Салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн нэг зорилго нь хадгаламж, зээлийн хоршооны тогтвортой үйл ажиллагааг хангах, иргэдийн санхүүгийн үйлчилгээ авах боломжийг өргөжүүлэхэд оршино. Иймд хуулийн зорилгод хүрсэн түвшнийг үнэлэхдээ салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үндсэн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийг авч үзэв.

2021-2025 оны хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо 209-өөс 176 болж 15.8 хувиар буурсан байна. Энэ нь салбарын бүтэц өөрчлөгдөж, төвлөрөл нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байгааг харуулж байна. Мөн энэ хугацаанд шаардлага хангахгүй хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааг Санхүүгийн зохицуулах хорооноос түдгэлзүүлэх, үйл ажиллагааг нь тогтворжуулах, чанаржуулах чиглэлээр үүрэг даалгавар өгөх, улмаар шаардлага хангахгүй хэвээр байгаа тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох зэрэг зохицуулалтын арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлж байна. Иймээс хадгаламж,

зээлийн хоршоодын тоо буурсан нь зохицуулалтын шаардлагыг хангахгүй этгээдүүд зах зээлээс гарах үйл явцтай тодорхой хэмжээгээр холбоотой гэж үзэж болно.

Харин хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо буурсан хэдий ч нийт гишүүдийн тоо 2021 оны 75.4 мянгаас 2025 онд 77.2 мянгад хүрч өссөн байна. Энэ нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйлчилгээний эрэлт хадгалагдсаар байгааг харуулж байна. Нэг хадгаламж, зээлийн хоршоонд ногдох дундаж гишүүдийн тоо 2021 онд 361 байсан бол 2025 онд 438 болж өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны цар хүрээ өргөжиж байгааг харуулж байна.

Мөн эмэгтэй гишүүдийн тоо нийт хугацаанд 38.2-41.6 мянгын хооронд хэлбэлзэж, нийт гишүүдийн талаас дээш хувийг тогтмол эзэлж байна. 2025 оны байдлаар эмэгтэй гишүүд нийт гишүүдийн 53.9 хувийг бүрдүүлж байна.

Харин салбарын тоо 2021 онд 56 байсан бол 2025 онд 43 болж буурсан бөгөөд ажилтны тоо мөн 741-ээс 565 болж буурсан байна.

Үүнээс үзэхэд тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо буурсан хэдий ч нийт гишүүдийн тоо өсөж, нэг хадгаламж, зээлийн хоршоонд ногдох гишүүдийн тоо нэмэгдсэн байна. Иймд салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн хувьд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааг зохион байгуулалттай, тогтвортой хөгжүүлэх зорилгод нийцсэн үр дүн үзүүлсэн гэж дүгнэж байна.

### **3.2.2 Санхүүгийн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зорилтын нэг нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангах, гишүүдийн хөрөнгө, хадгаламжийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд оршино. Иймд хуулийн зорилгод хүрсэн түвшнийг үнэлэхдээ хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийг авч үзэв.

Тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн үндсэн үзүүлэлтүүд болох нийт хөрөнгө, нийт зээл болон нийт хадгаламжийн дүн тогтвортой өссөн байна. Тухайлбал, нийт хөрөнгө 2021 онд 291.2 тэрбум төгрөг байсан бол 2025 онд 379.0 тэрбум төгрөг болж 30.1 хувиар өссөн байна. Энэ нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны цар хүрээ тэлж, салбарын санхүүгийн чадавх бэхжиж байгааг харуулж байна. Мөн нийт татан төвлөрүүлсэн хадгаламжийн хэмжээ 2021 онд 203.6 тэрбум

төгрөг байсан бол 2025 онд 279.2 тэрбум төгрөгт хүрч 37.1 хувиар, нийт зээлийн үлдэгдэл 2021 онд 213.4 тэрбум төгрөг байснаас 2025 онд 290.9 тэрбум төгрөг болж 36.3 хувиар тус тус өссөн байна. Энэ нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын гишүүддээ үзүүлж буй санхүүгийн үйлчилгээний хэмжээ нэмэгдэж, санхүүгийн зуучлалын үүрэг сайжирч байгааг илтгэж байна.

Өөрийн хөрөнгө 2021 оны 63.9 тэрбум төгрөгөөс 2025 онд 92.2 тэрбум төгрөг болж 44.2 хувиар өссөн байна. Өөрийн хөрөнгийн өсөлт нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын эрсдэл даах чадвар, санхүүгийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлэхэд эерэгээр нөлөөлсөн гэж үзэж байна. Энэхүү өсөлт нь санхүүгийн зохицуулалтын шаардлагыг хангах, үйл ажиллагааны эрсдэлийг бууруулахад чухал ач холбогдолтой юм.

Түүнчлэн хадгаламж, зээлийн хоршоодын цэвэр ашиг 2021 оны 10.7 тэрбум төгрөгөөс 2025 онд 17.5 тэрбум төгрөг болж 62.7 хувиар өссөн нь салбарын үйл ажиллагааны үр ашиг сайжирч, орлогын эх үүсвэр тогтворжиж байгааг илэрхийлж байна.

Зээлийн чанарын хувьд нийт зээлд эзлэх чанаргүй зээлийн хувь 2021 онд 3.5 хувь байсан бол 2024 онд 2.3 хувь хүртэл буурч, 2025 онд 3.0 хувь болж өссөн байна. Хэдийгээр уг үзүүлэлт 2021 оны түвшнээс доогуур хэвээр байгаа боловч сүүлийн онд өссөн хандлага ажиглагдаж байгаа нь зээлийн эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналтын тогтолцоог цаашид сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна.

Дээрх үзүүлэлтүүдээс харахад тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн үндсэн үзүүлэлтүүд өсөж, өөрийн хөрөнгө нэмэгдэн, ашигт ажиллагаа сайжирсан байна. Түүнчлэн нийт зээлд эзлэх чанаргүй зээлийн хувь тайлант хугацааны ихэнх хугацаанд буурч, харьцангуй тогтвортой түвшинд хадгалагдсан байна. Эдгээр өөрчлөлт нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн чадавх болон үйл ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлж байгааг харуулж байна. Иймээс санхүүгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийн хувьд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зорилтын хэрэгжилт санхүүгийн үзүүлэлтийн хувьд хангагдсан гэж дүгнэж болно.

### **3.2.3 Санхүүгийн хүртээмжид үзүүлсэн нөлөө**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зорилго нь иргэдийн санхүүгийн үйлчилгээ авах боломжийг өргөжүүлэх, хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагааг тогтвортой хөгжүүлэхэд оршино. Иймд хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэхдээ санхүүгийн хүртээмжтэй холбоотой үндсэн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийг авч үзэв.

Тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт гишүүдийн тоо 2021 оны 75.4 мянгаас 2025 онд 77.2 мянгад хүрч өссөн байна. Хэдийгээр хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо буурсан боловч нийт гишүүдийн тоо өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйлчилгээний хэрэгцээ хадгалагдаж, санхүүгийн үйлчилгээнд хамрагдах иргэдийн тоо буураагүйг харуулж байна.

Орон нутгийн гишүүдийн тоо 2021 онд 30.8 мянга байсан бол 2025 онд 36.9 мянга болж өссөн байна. Энэ нь хадгаламж, зээлийн хоршоод орон нутгийн иргэдэд санхүүгийн үйлчилгээ хүргэх үүргээ үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлж байгааг илтгэж байна. Харин хотын гишүүдийн тоо тайлант хугацаанд харьцангуй тогтвортой хадгалагдсан байна.

Эмэгтэй гишүүдийн тоо 2025 оны байдлаар 41.6 мянгад хүрч, нийт гишүүдийн 53.9 хувийг бүрдүүлж байна. Мөн эмэгтэй гишүүдийн эзлэх хувь нийт хугацаанд 50 хувиас дээш тогтмол хадгалагдсан нь хадгаламж, зээлийн хоршоод нь санхүүгийн үйлчилгээний хүртээмж харьцангуй сул бүлэг болох эмэгтэйчүүдийн санхүүгийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд бодит хувь нэмэр оруулж байгааг илэрхийлж байна.

Мөн гишүүн хуулийн этгээдийн тоо 2021 онд 201 байсан бол 2025 онд 369 болж 83.6 хувиар өссөн байна. Энэ нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйлчилгээг ашиглаж буй аж ахуйн нэгж, байгууллагын оролцоо нэмэгдэж байгааг илтгэнэ.

Хадгаламж эзэмшигч гишүүдийн тоо 2021 оны 33.6 мянгаас 2025 онд 49.3 мянгад хүрч 46.6 хувиар өссөн байна. Харин зээлдэгч гишүүдийн тоо 2021 оны 38.0 мянгаас 2025 онд 28.3 мянга болж буурсан байна. Гэсэн хэдий ч энэ хугацаанд нийт зээлийн үлдэгдэл 213.4 тэрбум төгрөгөөс 290.9 тэрбум төгрөг болж өссөн үзүүлэлттэй байна. Иймээс зээлдэгч гишүүдийн тоо буурсан үзүүлэлтийг санхүүгийн хүртээмж буурсантай шууд холбон үзэх боломжгүй бөгөөд салбарын бүтцийн өөрчлөлт, хадгаламж, зээлийн хоршоодын төвлөрөл нэмэгдсэн, нэг зээлдэгчид ногдох дундаж зээлийн хэмжээ өссөн, санхүүгийн үйлчилгээний гүнзгийрэл нэмэгдсэн зэрэг хүчин зүйлс нөлөөлсөн гэж үзэж болно.

Дээрх үзүүлэлтүүдээс харахад хадгаламж эзэмшигчдийн тоо нэмэгдэх, орон нутгийн иргэдийн хамрагдалт өсөх, эмэгтэйчүүд болон аж ахуйн нэгжийн оролцоо нэмэгдэх зэрэг өөрчлөлтүүд ажиглагдаж байна. Үүний зэрэгцээ зээлийн үйлчилгээний бүтэц өөрчлөгдөж, нэг зээлдэгчид ногдох үйлчилгээний хэмжээ нэмэгдэж байгаа нь санхүүгийн үйлчилгээний хамрах хүрээ болон ашиглалтын түвшинд өөрчлөлт гарч байгааг илтгэж байна. Иймд санхүүгийн хүртээмжийн үзүүлэлтүүдийн хувьд

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зорилтын хэрэгжилт ерөнхийдөө хангагдсан гэж үзэж байна.

### **3.2.4 Зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дүн**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зорилтын нэг нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагаанд тавих хяналт, зохицуулалтын тогтолцоог бүрдүүлж, санхүүгийн сахилга бат, ил тод байдлыг хангахад оршино. Иймд хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнг үнэлэхдээ тусгай зөвшөөрөл, тайлагнал, мэдээллийн сангийн хамрагдалт болон үйл ажиллагааны дотоод зохион байгуулалттай холбоотой үзүүлэлтүүдийг авч үзэв.

Тайлант хугацаанд хүчингүй болгосон тусгай зөвшөөрлийн тоо 2021 онд 40 байсан бол 2025 онд 9 болж буурсан байна. Мөн түдгэлзүүлсэн тусгай зөвшөөрлийн тоо 2021 оны 12-оос 2025 онд 7 болж буурсан байна. Энэ нь зохицуулалтын шаардлага хангахгүй байгууллагууд зах зээлээс гарч, үлдсэн хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаа харьцангуй тогтворжиж байгааг харуулж байна.

Санхүүгийн тайлагналын хувьд аудитын тайлан ирүүлэх түвшин өндөр байна. Аудитын тайлан ирүүлсэн хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь 2022-2025 оны хугацаанд 93.5-96.8 хувийн хооронд хэлбэлзсэн бөгөөд 2025 онд 96.4 хувьд хүрсэн байна. Энэ нь санхүүгийн тайлагнал, ил тод байдлын шаардлагын хэрэгжилт харьцангуй сайн байгааг харуулж байна.

Мөн зээлийн мэдээллийн санд хамрагдсан хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь 2022 онд 48.5 хувь байсан бол 2025 онд 63.6 хувь болж өссөн байна. Зээлийн мэдээллийн сангийн хамрагдалт нэмэгдсэнээр зээлдэгчийн мэдээллийн хүртээмж сайжирч, зээлийн эрсдэлийг үнэлэх боломж нэмэгдсэн гэж үзэж болно.

Түүнчлэн санхүүгийн програм ашиглаж буй хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь 2021 онд 45.0 хувь байсан бол 2025 онд 55.7 хувь болж өссөн байна. Энэхүү үзүүлэлт нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологийн хэрэглээ нэмэгдэж, тайлагнал, бүртгэл тооцооны үйл ажиллагаа илүү системтэй болж байгааг харуулж байна.

Дээрх үзүүлэлтүүдээс харахад хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулиар бүрдүүлсэн хяналт, зохицуулалтын тогтолцоо нь санхүүгийн тайлагнал, мэдээллийн ил тод байдал болон үйл ажиллагааны зохион байгуулалт сайжрах хандлага ажиглагдаж байна. Иймд

зохицуулалтын хэрэгжилтийн хувьд тус хуулийн зорилтын хэрэгжилт ерөнхийдөө хангагдсан гэж үзэж байна.

### **3.3 Зардлын өсөлт, бууралтын үнэлгээ**

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтээс үүдэн бий болсон зардлын өөрчлөлтийг үнэлэв.

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл авах, санхүүгийн тайлан гаргах, аудитын байгууллагаар аудит хийлгэх, зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүдийг хангах, хяналт шалгалтад хамрагдах зэрэг тодорхой үүргийг ногдуулдаг. Эдгээр шаардлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор хадгаламж, зээлийн хоршоодод тодорхой хэмжээний захиргааны болон үйл ажиллагааны зардал үүсдэг.

Нөгөө талаас хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд санхүүгийн тайлагналын чанар сайжрах, гишүүдийн хөрөнгийг хамгаалах тогтолцоо бүрдэх, үйл ажиллагааны ил тод байдал нэмэгдэх, санхүүгийн сахилга бат бэхжих зэрэг үр өгөөж бий болсон байна. Тухайлбал, аудитын тайлан ирүүлэх түвшин 90 гаруй хувьтай байгаа нь санхүүгийн тайлагналын шаардлага хэвшиж байгааг харуулж байна. Мөн зээлийн мэдээллийн санд хамрагдсан хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо нэмэгдэж, санхүүгийн програм ашиглалт өссөн нь мэдээллийн чанар, эрсдэлийн удирдлагыг сайжруулахад эерэгээр нөлөөлсөн байна.

Түүнчлэн төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрт шилжүүлэх бодлогын хүрээнд Санхүүгийн зохицуулах хорооноос зохицуулалттай этгээдүүд болон иргэдээс ирүүлэх өргөдөл, гомдол, тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл болон бүртгэлийн өөрчлөлттэй холбоотой хүсэлтүүдийг цахимаар хүлээн авч, шийдвэрлэх тогтолцоог бүрдүүлсэн байна. Үүний үр дүнд хадгаламж, зээлийн хоршоодын тусгай зөвшөөрөл, тайлан мэдээ болон бусад хүсэлт, материалыг цахим хэлбэрээр хүргүүлэх, шийдвэрлүүлэх боломж бүрдсэн. Энэхүү өөрчлөлт нь баримт бичгийг цаасан хэлбэрээр хүргүүлэх, хадгалах, боловсруулахтай холбоотой захиргааны зардлыг бууруулах, үйлчилгээний шуурхай байдлыг нэмэгдүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлсэн гэж үзэж болно. Ялангуяа орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй хадгаламж, зээлийн хоршоодын хувьд зорчих хугацаа, бичиг баримт хүргүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагааны зардлыг бууруулах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.

Үнэлгээний хүрээнд хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой шууд зардлын талаарх нарийвчилсан тоон мэдээлэл цуглуулаагүй тул зардлын өсөлт, бууралтыг мөнгөн дүнгээр хэмжих боломжгүй байсан болно. Гэсэн хэдий ч цахим үйлчилгээний хэрэглээ нэмэгдсэн, санхүүгийн тайлагналын тогтолцоо төлөвшсөн зэрэг өөрчлөлтүүд нь захиргааны зарим зардлыг бууруулж, үйл ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлсөн гэж үзэж байна.

### **3.4 Зардал-үр өгөөжийн үнэлгээ**

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд бий болсон үр өгөөж нь хэрэгжилттэй холбоотой зардлаас давж байгаа эсэхийг үнэлэв.

Хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд хадгаламж, зээлийн хоршоод нь тусгай зөвшөөрөл авах, аудитын байгууллагаар аудит хийлгэх, санхүүгийн тайлан гаргах, зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүдийг хангах, хяналт шалгалтад хамрагдах зэрэг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Эдгээр шаардлагыг хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн болон захиргааны зардлууд үүсдэг бөгөөд ялангуяа жижиг хэмжээний хадгаламж, зээлийн хоршоодын хувьд тодорхой ачаалал болдог. Гэвч хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд бий болсон үр өгөөжийг дараах үндсэн чиглэлээр авч үзэж болно.

Нэгдүгээрт, санхүүгийн үр өгөөжийн хувьд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт хөрөнгө 30.1 хувиар, хадгаламж 37.1 хувиар, нийт зээл 36.3 хувиар, өөрийн хөрөнгө 44.2 хувиар тус тус өссөн бөгөөд цэвэр ашиг 62.7 хувиар нэмэгдсэн нь салбарын санхүүгийн чадавх болон ашигт ажиллагаа сайжирсныг харуулж байна.

Хоёрдугаарт, зохицуулалтын үр өгөөжийн хувьд аудитын тайлангийн ирүүлэлт өндөр түвшинд хүрч, зээлийн мэдээллийн санд хамрагдалт нэмэгдсэн нь санхүүгийн сахилга бат, ил тод байдал, эрсдэлийн удирдлагын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлсэн байна.

Гуравдугаарт, нийгмийн үр өгөөжийн хүрээнд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт гишүүдийн тоо өсөх, хадгаламж эзэмшигч гишүүд болон орон нутгийн иргэдийн хамрагдалт нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байгаа нь санхүүгийн хүртээмж, үйлчилгээний хамрах хүрээ хадгалагдаж байгааг илэрхийлж байна.

Хэдийгээр хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой шууд зардлын талаарх нарийвчилсан тоон мэдээлэл бүрэн байхгүй боловч дээрх санхүүгийн, зохицуулалтын болон нийгмийн үр

өгөөжийг цогцоор нь авч үзвэл Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр өгөөж нь гарч буй зардлаас давсан гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Иймд зардал-үр өгөөжийн харьцааны хувьд хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн ерөнхийдөө эерэг байна гэж дүгнэж байна.

### **3.5 Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлын үнэлгээ**

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг үнэлэхдээ хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийн түвшин, салбарын оролцооны үзүүлэлтүүд болон холбогдох статистик мэдээллийг ашиглав.

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь хадгаламж, зээлийн хоршоо байгуулах, үйл ажиллагаа эрхлэх, засаглал, тайлагнал, хяналт шалгалт болон гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой үндсэн зохицуулалтыг тогтоож байна.

Тайлант хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт гишүүдийн тоо буураагүй бөгөөд 2021 оны 75.4 мянгаас 2025 онд 77.2 мянгад хүрч өссөн байна. Мөн хадгаламж эзэмшигч гишүүдийн тоо 33.6 мянгаас 49.3 мянгад хүрч өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршооны үйл ажиллагаанд оролцох сонирхол хадгалагдсаар байгааг харуулж байна.

Үүнээс гадна аудитын тайлангийн ирүүлэлтийн түвшин 90 гаруй хувьд тогтвортой хадгалагдаж, зээлийн мэдээллийн санд хамрагдсан хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь жил бүр өссөн нь хуулиар тогтоосон шаардлагуудыг хадгаламж, зээлийн хоршоод нийтлэгээр мөрдөж, зохицуулалтын хэрэгжилт сайжирч байгааг илтгэж байна.

Гэсэн хэдий ч энэхүү үнэлгээний хүрээнд хадгаламж, зээлийн хоршоод болон тэдгээрийн гишүүдийн дунд тусгайлсан асуулга, ярилцлага хийгдээгүй тул хуулийн зохицуулалтын талаарх субъектив үнэлгээ, сэтгэл ханамжийн түвшнийг шууд тодорхойлох боломж хязгаарлагдмал байна. Дээрх үзүүлэлтүүдээс харахад хадгаламж, зээлийн хоршоодын гишүүдийн тоо, хадгаламж эзэмшигчдийн тоо өсөх, мөн хуулиар тогтоосон шаардлагуудын мөрдөлт сайжрах зэрэг нь салбарын оролцогчид уг хуулийн зохицуулалтыг бодитойгоор хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлж байгааг илтгэж байна. Хэдийгээр субъектив үнэлгээний мэдээлэл хязгаарлагдмал боловч бодит оролцоо, зохицуулалтын хэрэгжилтийн түвшинд тулгуурлан үнэлэхэд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь салбарын хэмжээнд нийтлэгээр хүлээн зөвшөөрөгдөн хэрэгжиж байна гэж дүгнэж болно.

### **3.6 Практикт нийцэж байгаа байдлын үнэлгээ**

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн зохицуулалт нь өнөөгийн нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, салбарын хөгжлийн түвшин болон практик хэрэгцээ шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг үнэлэв.

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль 2011 онд батлагдсанаас хойш хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн үндсэн орчныг бүрдүүлж, салбарын тогтвортой хөгжлийг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн байна. Тус хууль батлагдсанаас хойш 2015, 2022, 2023, 2024 онуудад бусад хуультай нийцүүлэх зорилгоор нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч зохицуулалтын агуулга, бүтэцтэй холбоотой томоохон шинэчлэл хийгдээгүй байна.

Энэ хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршооны салбарын хэмжээ, үйл ажиллагааны цар хүрээ мэдэгдэхүйц өсөж, санхүүгийн үзүүлэлтүүд эрс нэмэгдсэн нь салбарын эдийн засгийн ач холбогдол нэмэгдсэнийг харуулж байна. Үүний зэрэгцээ нэг хадгаламж, зээлийн хоршоонд ногдох гишүүд болон хөрөнгийн хэмжээ өссөн нь зах зээлийн төвлөрөл нэмэгдэж байгааг илтгэж байна. Мөн санхүүгийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологийн хэрэглээ эрчимтэй нэмэгдэж, санхүүгийн програм ашиглаж буй хадгаламж, зээлийн хоршоодын эзлэх хувь өссөн байна.

Гэсэн хэдий ч салбарын хөгжлийн энэхүү өөрчлөлттэй харьцуулахад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн зохицуулалт зарим чиглэлээр хоцрогдсон шинжтэй байна. Нэгдүгээрт, санхүүгийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологийн хэрэглээ эрчимтэй нэмэгдэж байгаа хэдий ч хуульд цахим үйлчилгээ, цахим бүртгэл, мэдээллийн солилцоо зэрэгтэй холбоотой зохицуулалт хангалттай тусгагдаагүй байна.

Хоёрдугаарт, олон улсын түвшинд эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалт, засаглал, дотоод хяналтын тогтолцооны шаардлага нэмэгдэж байгаа боловч эдгээр асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан зохицуулалт харьцангуй хязгаарлагдмал хэвээр байна.

Гуравдугаарт, хадгаламж хамгаалалтын тогтолцоо, тогтворжилтын үйлчилгээ болон холбооны оролцоотой холбоотой зохицуулалтууд хуульд тусгагдсан боловч тэдгээрийг хэрэгжүүлэх механизм, оролцогч талуудын эрх, үүргийн зохицуулалт илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Иймд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь салбарын үндсэн үйл ажиллагааг зохицуулах, хадгаламж, зээлийн хоршоодын тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн суурийг бүрдүүлэх чиг үүргээ ерөнхийдөө хангаж байгаа боловч санхүүгийн зах зээлийн хөгжил, технологийн өөрчлөлт, эрсдэлийн удирдлагын шинэ шаардлага болон олон улсын чиг хандлагатай холбоотой зарим асуудлыг бүрэн тусгахгүй байна. Мөн хадгаламж эзэмшигч, гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах хадгаламж хамгаалалтын тогтолцоо болон үйл ажиллагаа нь доголдолд орсон хадгаламж, зээлийн хоршоог дэмжих тогтворжилтын үйлчилгээ зэрэг санхүүгийн хамгаалалтын хоёр болон гуравдугаар түвшний механизм, холбооны оролцоо, эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалт, цахим санхүүгийн үйлчилгээтэй холбоотой зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох хэрэгцээ ажиглагдаж байна.

Түүнчлэн WOCCU-ийн Загвар хуульд тусгагдсан эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалт, засаглалын шаардлага болон технологийн дэвшилтэй холбоотой зарим зохицуулалт хүчин төгөлдөр хуульд бүрэн тусгагдаагүй байна.

Иймээс хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг өнөөгийн нөхцөл байдал, салбарын хөгжлийн чиг хандлага болон олон улсын нийтлэг жишигтэй уялдуулан шинэчлэн боловсронгуй болгох бодит хэрэгцээ шаардлага үүссэн бөгөөд цаашид шинэчилсэн найруулгын түвшинд авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

### **3.7 Бусад үр дагаврын үнэлгээ**

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд бий болсон урьдчилан тооцоолоогүй болон шууд бус үр дагаврыг авч үзэв.

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш салбарын тогтвортой байдал сайжирч, санхүүгийн үзүүлэлтүүд өссөн эерэг үр дүн ажиглагдаж байна. Үүний зэрэгцээ салбарын бүтцэд тодорхой, урьдчилан тооцоолоогүй өөрчлөлтүүд бий болсон байна.

Нэгдүгээрт, хадгаламж, зээлийн хоршоодын тоо 2021-2025 онд 209-өөс 176 болж буурсан нь зохицуулалтын шаардлага хангахгүй зарим хоршоод зах зээлээс гарах үйл явцтай холбоотой байж болох бөгөөд үүний зэрэгцээ салбарын төвлөрөл нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байна. Энэ нь нэг талаас үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой боловч нөгөө талаас өрсөлдөөний орчин болон үйлчилгээний хүртээмжид тодорхой нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэй байж болно.

Хоёрдугаарт, нийт гишүүдийн тоо өссөн боловч зээлдэгч гишүүдийн тоо буурч, нийт зээлийн үлдэгдэл өссөн байна. Энэ нь нэг зээлдэгчид ногдох дундаж зээлийн хэмжээ нэмэгдэж байгааг харуулж байгаа бөгөөд зээлийн үйлчилгээний бүтэц өөрчлөгдөж байж болзошгүйг илтгэж байна. Гэвч энэхүү өөрчлөлтийн шалтгаан, үр нөлөөг тодорхойлохын тулд нэмэлт судалгаа шаардлагатай байна.

Гуравдугаарт, хадгаламж эзэмшигч гишүүдийн тоо зээлдэгч гишүүдийн тооноос илүү хурдтай өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын эх үүсвэрийн суурь өргөжиж байгааг харуулж байна. Үүний зэрэгцээ гишүүдийн санхүүгийн хэрэгцээ болон үйлчилгээний бүтэц хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг цаашид судлах шаардлагатай байна.

Нөгөө талаас аудитын тайлангийн ирүүлэлт нэмэгдэх, зээлийн мэдээллийн санд хамрагдалт өсөх, санхүүгийн програм ашиглалт нэмэгдэх зэрэг нь хуулийн шууд зорилтод тусгагдаагүй боловч практикт бий болсон эерэг үр дагаврын нэг бөгөөд салбарын ил тод байдал, санхүүгийн сахилга бат, мэдээллийн чанарыг сайжруулахад эерэгээр нөлөөлсөн байна.

Иймд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд салбарын тогтвортой байдал, ил тод байдал сайжирсан эерэг үр дагавар ажиглагдаж байгаа хэдий ч салбарын төвлөрөл нэмэгдэх, үйлчилгээний бүтэц өөрчлөгдөх зэрэг цаашид анхаарал хандуулах шаардлагатай шууд бус үр дагаврууд мөн бий болж байгааг харуулж байна.

## **ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

### **4.1 Дүгнэлт**

*Хүснэгт 8: Үнэлгээний нэгдсэн дүн*

<b>№</b>	<b>Шалгуур үзүүлэлт</b>	<b>Үнэлгээний дүн</b>
1	Зорилгод хүрсэн түвшин	Ерөнхийдөө хүрсэн
2	Зардлын өсөлт, бууралт	Тоон мэдээлэл хязгаарлагдмал боловч шаардлагатай зохицуулалтын зардал үүссэн
3	Зардал-үр өгөөжийн харьцаа	Үр өгөөж нь зардлаас давсан
4	Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал	Ерөнхийдөө хүлээн зөвшөөрөгдсөн

5	Практикт нийцэж байгаа байдал	Хэсэгчлэн нийцэж байгаа
6	Бусад үр дагавар	Эерэг болон анхаарах шаардлагатай үр дагавар илэрсэн

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээгээр тус хууль нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, салбарын тогтвортой байдлыг хангах, гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалах үндсэн зорилтыг ерөнхийдөө хангасан байна.

Үнэлгээний хугацаанд хадгаламж, зээлийн хоршоодын нийт хөрөнгө, хадгаламж, зээлийн үлдэгдэл, өөрийн хөрөнгө, цэвэр ашиг өссөн бөгөөд аудитын тайлангийн ирүүлэлт, зээлийн мэдээллийн сангийн хамрагдалт зэрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийн үзүүлэлтүүд сайжирсан байна.

Түүнчлэн нийт гишүүдийн тоо, хадгаламж эзэмшигч гишүүдийн тоо өссөн нь хадгаламж, зээлийн хоршоодын санхүүгийн хүртээмжид оруулж буй хувь нэмэр хадгалагдсаар байгааг харуулж байна.

Гэсэн хэдий ч хууль батлагдсанаас хойш бүтцийн шинжтэй томоохон шинэчлэл хийгдээгүй бөгөөд санхүүгийн зах зээлийн хөгжил, дижитал технологийн хэрэглээ, эрсдэлийн удирдлага, засаглалын орчинд гарсан өөрчлөлтүүдийг харгалзан үзвэл зарим зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага байна гэж үзэв.

Энэхүү үнэлгээний дүнгээс харахад Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль нь салбарын тогтвортой байдлыг хангах үндсэн зорилтоо хэрэгжүүлж чадсан боловч зах зээлийн хөгжлийн шинэ шаардлагад нийцүүлэн цаашид боловсронгуй болгох шаардлага бодитойгоор үүссэн гэж дүгнэж байна. Иймээс хуулийн нэр томьёо, зохицуулалтын хамрах хүрээ, байгууллагын тогтолцоо, засаглал, дотоод хяналт, санхүүгийн тайлагнал, аудит, хадгаламж хамгаалалтын тогтолцоо, тогтворжилтын үйлчилгээ, төрийн хяналт зохицуулалт болон хоршоодын дундын санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг цогцоор нь зохицуулах Санхүүгийн хоршооны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ын төслийг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлээд байна.

Тус хуулийн төсөл батлагдсанаар салбарын гурван давхаргат хамгаалалтын тогтолцоог бүрдүүлэх, нэгдсэн дэд бүтцийг хөгжүүлэх, эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын тогтолцоог бэхжүүлэх, санхүүгийн хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, түүнчлэн

санхүүгийн хоршооны гишүүдийн эдийн засаг, нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээг хангах чиг үүргийг илүү тодорхой хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрдэхээр байна.

## **4.2 Зөвлөмж**

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний үр дүнд үндэслэн дараах зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

1. Хуулийн нэр томьёо, зохицуулалтыг өнөөгийн нөхцөл байдалд нийцүүлэн шинэчлэх

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль батлагдсанаас хойш санхүүгийн зах зээл, технологийн хөгжил, зохицуулалтын орчинд томоохон өөрчлөлтүүд гарсан тул хуулийн нэр томьёо, зохицуулалтын зарим ойлголтыг дахин хянаж, орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэх шаардлагатай.

2. Засаглал, дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлагын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох

Хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагааны цар хүрээ нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор удирдлагын хариуцлага, ашиг сонирхлын зөрчил, дотоод хяналт болон эрсдэлийн удирдлагын талаарх зохицуулалтыг олон улсын сайн туршлагатай нийцүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай.

3. Дижитал технологи, цахим үйлчилгээтэй холбоотой зохицуулалтыг тодорхой болгох

Хадгаламж, зээлийн хоршоодын үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологийн хэрэглээ нэмэгдэж байгаа нөхцөлд цахим бүртгэл, цахим үйлчилгээ, мэдээллийн аюулгүй байдал болон технологид суурилсан үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлагатай.

4. Санхүүгийн тогтвортой байдал болон эрсдэлийн хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх  
Салбарын хэмжээ өсөн нэмэгдэж байгаа нөхцөлд чанаргүй зээлийн эрсдэл, хөрвөх чадварын эрсдэл болон үйл ажиллагааны эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр хяналт шалгалт, эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг тасралтгүй сайжруулах шаардлагатай.

5. Санхүүгийн хүртээмжийг дэмжих бодлогыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх

Орон нутгийн иргэд, эмэгтэйчүүд болон жижиг хэмжээний бизнес эрхлэгчдийн санхүүгийн үйлчилгээ авах боломжийг нэмэгдүүлэхэд хадгаламж, зээлийн хоршоодын

гүйцэтгэх үүргийг харгалзан үзэж, санхүүгийн хүртээмжийг дэмжих чиглэлээр бодлого, зохицуулалтыг үргэлжлүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай.

6. Хадгаламж хамгаалалт болон тогтворжилтын үйлчилгээний эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох

Хадгаламж хамгаалалтын тогтолцоо болон тогтворжилтын үйлчилгээтэй холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэлж, эрх, үүрэг, хариуцлагын зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох асуудлыг судлах шаардлагатай.

## ЭХ СУРВАЛЖ

1. Монгол Улсын Их Хурал. (2011). Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль. Улаанбаатар.
2. Монгол Улсын Засгийн газар. (2016). Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал. Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоол. Улаанбаатар.
3. Санхүүгийн зохицуулах хороо. (2021–2025). Хадгаламж, зээлийн хоршоодын салбарын статистик мэдээ. Улаанбаатар.
4. Санхүүгийн зохицуулах хороо. (2021–2025). Хадгаламж, зээлийн хоршоодын улирлын санхүүгийн тайлангийн нэгтгэлийн танилцуулга. Улаанбаатар.
5. World Council of Credit Unions (WOCCU). (2023). Model Law for Credit Unions. Madison, Wisconsin, USA.
6. World Council of Credit Unions (WOCCU). (2018). International Credit Union Standards and Guidance. Madison, Wisconsin, USA.
7. International Cooperative Alliance (ICA). (2015). Guidance Notes to the Cooperative Principles. Brussels, Belgium.
8. International Labour Organization (ILO). (2002). Recommendation No. 193 concerning the Promotion of Cooperatives. Geneva, Switzerland.