Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

ADB

GOVERNMENT OF MONGOLIA

AP-DEF Asia Pacific Development Effectiveness Facility

UNDP
Empowered lives.
Resilient nations.

МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Тогтвортой хөгжлийн санхүүжилтийг төрөлжүүлэх нь

2018

МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Тогтвортой хөгжлийн санхүүжилтийг төрөлжүүлэх нь

2018

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

ADB

GOVERNMENT OF MONGOLIA

AP-DEF Asia Pacific Development Effectiveness Facility

UNDP
Empowered lives.
Resilient nations.

Зохиогчид: Энэхүү тайланг Эрленд Нордбай болон Др.Ш.Мөнхцэрэнгээр ахлуулсан Хүний хөгжил, судалгаа, сургалтын төв ТББ-ын судлаачид гүйцэтгэв. Судалгааны баг О.Энх-Ариунаа (зөвлөх), У.Мягмарсүрэн (зөвлөх), Др.Г.Баттүвшин (ШУТИС-ийн Бизнесийн ахисан түвшний сургуулийн захирал), Др.Д.Бямбасүрэн (ШУТИС-ийн Бизнесийн ахисан түвшний сургуулийн багш), П.Алгирмаа (ХХССТ-ийн судлаач), Ц.Барс (ХХССТ-ийн судлаач), А.Энхтүвшин (зөвлөх), Ж.Мягмар (зөвлөх) зэрэг гишүүдээс бүрдсэн болно.

Талархал: Энэхүү Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээний ажлыг төлөвлөх, гүйцэтгэх явцад удирдамжаар хангаж ажилласан Монгол Улсын Сангийн яам, тэр дундаа удирдах зөвлөл (мөн хяналтыг хэрэгжүүлсэн)-ийн гишүүдэд талархал илэрхийлье. Мөн өөрийн салбарын тоо мэдээлэл, холбогдох санал, зөвлөгөөгөө харамгүй хуваалцсан Эрчим хүчний яам, Хүнс, хөдөө ахуй ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Монгол Банк, Үндэсний хөгжлийн газар, Үндэсний статистикийн хорооны мэргэжилтнүүд болон судалгааны байгууллага, иргэний нийгмийн төлөөлөгчдөд мөн талархлаа илэрхийлье.

Ази, Номхон далайн орнуудын хөгжлийн үр ашгийн байгууллага (AP-DEF) болон НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөрийн бүсийн болон Монгол дахь ажилтнууд техникийн зөвлөгөөгөөр хангаж ирснийг цохон тэмдэглэж байна. Энэхүү үнэлгээний ажилд Азийн хөгжлийн банк, Швейцар улсын Засгийн газар санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн болно.

Мэдэгдэл: Тус тайланд тусгасан үр дүн, тайлбар, дүгнэлт нь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Монгол Улсын Засгийн газар, эсвэл Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага болон түүний гишүүн орнуудын байр суурь биш бөгөөд зөвхөн зохиогчдын хувийн үзэл бодол бөгөөд тэдний өмнө болон одоогийн эрхэлж буй албан тушаалтай хамааралгүй болно.

Орчуулагчид: Г. Өлзийжаргал, Ц.Барс

Хэвлэлийн эхийг Inís Communication – www.iniscommunication.com бэлтгэв.

Өмнөх үг

“Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ: Тогтвортой хөгжлийн санхүүжилтийг төрөлжүүлэх нь” хэмээх энэхүү тайланг та бүгдэд толилуулж байгаадаа туйлын таатай байна.

Хөгжлийн санхүүжлтийн үнэлгээ (ХСҮ) нь тус улсын хөгжлийн санхүүгийн урсгалын тойм, эдгээр урсгалыг зохицуулж буй байгууллагуудыг судлах, улмаар эдгээртэй холбоотой хүчин зүйлс бодлогын тэргүүлэх чиглэл болон Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ)-ыг хэрэгжүүлэхэд хэрхэн нөлөөлж болох талаар өгүүлнэ.

Улс орныхоо эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны нөхцөл байдал болон дэлхий нийтийн хөгжлийн хандлага өөрчлөгдөж буй өнөөгийн орчинд Монгол Улсын Засгийн газар байгаа нөөцөө хэрхэн оновчтой удирдах, түүнчлэн дотоод, гадаад, улсын болон хувийн салбараас хөрөнгө төвлөрүүлэх шинэ боломжуудыг эрэлхийж байна. Тухайлбал, Монгол улсад дэлхийн эрдэс баялгийн хамгийн том ордуудын нэг илэрсэн юм. Гэхдээ эдийн засгийн өсөлт, уналтын мөчлөгийн үед байгалийн баялгийн өгөөжийг тогтвортой өсөлт, нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд тусгах нь төдийлөн амаргүй болохыг өнгөрсөн арван жилийн туршлага харуулсан билээ.

Засгийн газрын зүгээс байгаа нөөцөө илүү үр дүнтэй удирдаж, хөгжлийн нэмэлт санхүүжилтийг дайчлахад засаглалын шинэчлэлийг зэрэгцүүлэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Энэхүү тайланд төрийн бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт болон удирдлагад тулгарч буй бэрхшээлийг даван туулах талаар зөвлөмжийг гаргажээ. Хөгжлийн зорилгод хүрэхийн тулд санхүүжилтийг идэвхитэй дайлчлах стратеги, төрийн бус түншлэгчдийн техникийн мэдлэг зэргийг тусгасан шинэлэг арга зүй дээр суурилсан салбарын бодлогыг боловсруулах нь чухал байна. Энэ нь хариуцлага, хамтын ажиллагааг дэмжихийн зэрэгцээ хууль тогтоогчид, засгийн газар, хувийн хэвшил болон ТББ-ын хоорондын ил тод, нээлттэй яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх таатай орчин, механизмыг бүрдүүлнэ.

ХСҮ нь энэ чиглэлд хийж буй нэг алхам бөгөөд уг үнэлгээний үр дүн нь Монгол улсад хөгжлийн санхүүжилтийг удирдах цогц арга замыг тодорхойлсон томоохон хөтөлбөр байх болно.

Энэхүү илтгэлд дурдсан зөвлөмжүүд нь санхүүжилтийн эх үүсвэрийг урт хугацааны хөгжлийн зорилгод чиглүүлэхэд төр, хувийн хэвшлийн оролцогч талуудад хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, төр засгийн байгууллага, иргэний нийгэм, хөгжлийн түншүүд зэрэг сонирхогч талуудтай хамтран ажиллах боломжийг нээнэ гэдэгт итгэлтэй байна.

Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн замналыг баримталж буй өнөө үед өөрийн улсынхаа санхуүжилтийн үнэлгээг хийхэд төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, тэр дундаа Сангийн яамны оролцоо чухал байсныг цохон тэмдэглэж байна.

Эцэст нь дурьдахад, Засгийн газар болон холбогдох оролцогч бусад талууд энэхүү үнэлгээний үр дүнг бүрэн ашигласнаар зохих өгөөжөө хүртэнэ гэдэгт итгэлтэй байна.

Беате Транкманн
Монгол дахь НҮБ-ын суурин зохицуулагч,
НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн суурин төлөөлөгч

Агуулга

Өмнөх үг . . . iii
Товчлол . . . viii
Хураангуй . . . x
1. Оршил . . . 1
1.1 Үнэлгээний ажлын зорилго болон хамрах хүрээ . . . 2
2. ХСҮ-ний аргачлал ба арга зүй . . . 3
2.1 Монгол улсын ХСҮ-ний арга зүй . . . 4
2.2 Тоо мэдээлэл цуглуулсан байдал . . . 5
2.3 Үнэлгээний хязгаарлагдмал байдал . . . 7
3. Улс орны төлөв байдал . . . 8
3.1 Улс төрийн тогтолцоо . . . 8
3.1.1 Орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц . . . 9
3.2 Нийгэм- эдийн засгийн хөгжил . . . 9
3.3 Эдийн засгийн хөгжил ба эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр . . . 11
3.3.1 Монгол Улсын эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр ба санхүүгийн дэмжлэгийн талаарх зөвшилцөл . . . 13
3.3.2 Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрийн хэрэгжилт ба эдийн засгийн өнөөгийн байдал . . . 15
4. Монгол Улсын санхүүгийн урсгалын зураглал . . . 16
4.1 Улсын төсвийн орлого . . . 16
4.1.1 Татварын орлого . . . 17
4.1.2 Татварын бус орлого . . . 20
4.1.3 Байгалийн нөөцийн татвар . . . 21
4.1.4 Байгаль орчны татварын шинэчлэл ба баялгийн сангийн шинэчлэл . . . 23
4.4 Бусад албан ёсны санхүүгийн урсгалууд . . . 36
4.5 Засгийн газрын зээллэг . . . 37
4.6 Хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт ба зээл . . . 38
4.7 Гарааны хөрөнгө оруулалт босгох боломж . . . 40
4.8 Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт . . . 43
4.9 Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл . . . 46
4.10 Мөнгөн гуйвуулга . . . 48
4.11 Компанийн нийгмийн хариуцлага . . . 48
5. ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хангах ба үр дүнд чиглэсэн алсын хараа . . . 50
5.1 ТХЗ-ыг хангах манлайлал ба үр дүнд чиглэсэн алсын хараа . . . 50
5.2 байгууллагуудын үүрэг . . . 53

5.2.1 Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг өөрийн нөхцөл байдалд нийцүүлэх нь . . . 54
5.2.2 УИХ-ын хяналт, оролцоо . . . 55

6. Улсын салбарын удирдлага . . . 57

6.1 Бодлогын төлөвлөлт, төсөв боловсруулах үйл явц . . . 57
6.1.1 ТХҮБ болон ТХЗ-той уялдсан бодлого төлөвлөлт, төсөв боловсруулахад тулгамдаж буй гол бэрхшээлүүд . . . 58
6.2 Төсвийн гүйцэтгэл . . . 61
6.2.1 Улсын төсвийн зарлагын хэт өндөр өсөлт . . . 61
6.2.2 Төсвийн гүйцэтгэлийн хязгаарлагдмал чадавх . . . 62
6.2.3 ТХҮБ болон ТХЗ-ын хэрэгжилтийн төсвийн гол бэрхшээлүүд . . . 63
6.3 Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ . . . 64
6.3.1 Гүйцэтгэлийн төлөвлөлт, төсөвлөлт, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд мэдээллийг ашиглах нь . . . 64
6.3.2 Үр дүнг үнэлэхэд улсын статистик тоо мэдээллийг ашиглах нь . . . 65
6.4 Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ явуулах ээлтэй орчин . . . 66
6.4.1 Хариуцлага тооцох болон яриа хэлэлцээ өрнүүлэх ээлтэй орчныг бүрдүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд болон сургамжууд . . . 68
6.5 Улсын хөрөнгө оруулалт болон төрийн үйлчилгээг сайжруулах нь . . . 69
6.5.1 Төрийн албаны шинэчлэл . . . 70
6.5.2 Төрийн санхүүгийн удирдлагын шинэчлэл . . . 70
6.5.3 Төвлөрлийг сааруулах шинэчлэл . . . 71
6.6 Гүйцэтгэлд суурилсан шинэчлэлийн стратегийг сэргээх . . . 73
6.7 Нэмэлт эх үүсвэр дайчлах стратеги . . . 74
6.8 Санхүүжилтийн стратеги болон хөтөлбөрийг боловсруулах салбар дундын хүрээг хамарсан аргачлал . . . 75

7. Ирээдүйн санхүүгийн урсгал . . . 78

8. Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд . . . 86

8.1.1 Санхүүжилтийн стратегийг төрөлжүүлж, бэхжүүлэх нь . . . 87
8.1.2 Салбарын санхүүжилтийн стратеги . . . 89
8.1.3 Бодлогын болон байгууллагын уялдаа холбоог бэхжүүлэх нь . . . 90
8.1.4 Үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлага . . . 91
8.1.5 Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний болон суралцах оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх нь . . . 92
8.1.6 Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх орчныг бүрдүүлэх нь . . . 93

Хавсралт 1: АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ . . . 95
Хавсралт 2: ХЯНАЛТЫН БАГИЙН АЖЛЫН ДААЛГАВАР . . . 98
Хавсралт 3: ХЯНАЛТЫН БАГИЙН ГИШҮҮД . . . 100
Хавсралт 4: ХСҮ-НИЙ ЭХЛЭЛИЙН БОЛОН БАТАЛГААЖУУЛАХ СЕМИНАРТ ОРОЛЦОГСДЫН НЭРСИЙН ЖАГСААЛТ . . . 101
Хавсралт 5: ҮНЭЛГЭЭНИЙ ЯВЦАД УУЛЗСАН СОНИРХОГЧ ТАЛУУДЫН ЖАГСААЛТ . . . 103

Жагсаалт: Зураг

Зураг 1. Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээний загвар 3
Зураг 2. ДНБ болон нэг хүнд ногдох ДНБ, ам доллараар 12
Зураг 3. Улсын төсвийн орлого ба ДНБ-д эзлэх хувь, 2015 оны тогтмол үнээр, ам доллар ба хувиар 16
Зураг 4. Төсвийн орлогын эзлэх хувийн жин, % 17
Зураг 5. Татварын орлого, төгрөгөөр 18
Зураг 6. ДНБ-д эзлэх татварын орлого, % 18
Зураг 7. Татварын бус орлого, сая ам.доллараар 20
Зураг 8. Төсөв дэх гадаад тусламж, сая ам доллараар 20
Зураг 9. Улсын төсвийн орлогод олборлох үйлдвэрлэлийн хэмжээ, тэрбум төгрөгөөр . . 21
Зураг 10. ОНХС-ийн орлого, 2013 – 2017. 22
Зураг 11. ДНБ-д эзлэх Засгийн газрын нийт ХАЁТ ба нэг хүнд ногдох хэмжээ, ам доллараар. 27
Зураг 12. ДНБ-д эзлэх тусламж, зээлийн хэмжээ, ам.доллараар 28
Зураг 13. Бага дунд орлоготой орнуудын нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлогоор тооцсон нэг хүнд ногдох цэвэр ХАЁТ, 2015 оны байдлаар 29
Зураг 14. ХАЁТ-ийн салбаруудын хуваарилалт, 2016 он 29
Зураг 15. Бусад албан ёсны эх үүсвэрүүд, ХАЁТ-тай харьцуулсан хувиар, ам. доллараар 36
Зураг 16. Засгийн газрын өрийн хэмжээ,ам.доллараар, өрийн ДНБ-д эзлэх хувь 37
Зураг 17. Хувийн салбарт олгосон дотоодын зээл ба ДНБ-д эзлэх нийт активын хэмжээ 39
Зураг 18. ДНБ дэх ГШХО-ын эзлэх хувь хэмжээ, ам. доллараар. 44
Зураг 19. Монгол Улсын хувьд тэргүүн эгнээ хүртэлх орон зай 45
Зураг 20. Мөнгөн гуйвуулга, сая ам.доллараар, ДНБ-д эзлэх хувиар 48
Зураг 21. Төлөвлөлтийн бүтцийн хувьсал 57
Зураг 22. Засгийн газрын зарлага болон орлогын ДНБ-тэй харьцуулсан байдал, Монгол Улс болон дундаж орлоготой орнуудын дундаж түвшин 62
Зураг 23. Урсгал болон хөрөнгийн бодит зарлагыг анхны батлагдсан төсөвтэй харьцуулсан байдал, хөрөнгийн зардлын нийт зарлагад эзлэх хувь, 2007-2015 он 62
Зураг 24. Санхүүгийн урсгалын ДНБ-д эзлэх хувь, 2007-2012 78
Зураг 25. Хөгжлийн санхүүжилтийн хуваарилалт, 2015. 79
Зураг 26. Газрын тосны төслийн орлогын өөрчлөлтийн ерөнхий хандлага 84

Жагсаалт: Хүснэгт

Хүснэгт 1. Санхүүгийн урсгалын шинжилгээнд орсон санхүүгийн урсгалын ангилал . . . 5
Хүснэгт 2. ТХҮБ болон ТХЗ-ыг дэмжихэд шаардлагатай нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах салбарын стратегийн жишээ. 82

Жагсаалт: Шигтгээ

Шигтгээ 1. Филиппин улсын онцгой татвар. 19
Шигтгээ 2. Байгаль орчны татварын шинэчлэл (БОТ-ын шинэчлэл) 25
Шигтгээ 3. Агаарын бохирдлыг бууруулах төсвийн зарлага 26
Шигтгээ 4. Сэргээгдэх эрчим хүчний салбарын хосолсон санхүүжилтийн боломжууд . . 30
Шигтгээ 5. Уур амьсгалын өөрчлөлтийг зөөлрүүлэх ба дасан зохицох даян дэлхийн сангууд ба санхүүжилт 33
Шигтгээ 6. Хөдөө аж ахуйн өртгийн сүлжээг санхүүжүүлэх нь 35
Шигтгээ 7. ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих чиглэлээр санхүүгийн дотоод эх үүсвэрийг хөшүүрэг болгох ашиглах нь. 42
Шигтгээ 8. Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих хараат бус сан 49
Шигтгээ 9. ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх талаар бодлогын зөвлөгөө өгөх нь (MAPS) 52
Шигтгээ 10. ТХЗ-ыг нутагшуулах нь – туршилтын төсөл 54
Шигтгээ 11. ҮСНХ-ний суурь ойлголт 1: Үр дүнд чиглэсэн алсын хараа 55
Шигтгээ 12. ҮСНХ-ний суурь ойлголт 2: Байгууллагын уялдаа холбоог хангах удирдлагын манлайлал 56
Шигтгээ 13. ҮСНХ: суурь ойлголт 3: Санхүүжилтийн стратеги 61
Шигтгээ 14. ҮСНХ-ний суурь ойлголт 4: Санхүүжилтийн стратегийн чиглэл Улсын салбарын орлого. 76
Шигтгээ 15. ҮСНХ-ийн суурь ойлголт 5: Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоо 77
Шигтгээ 16. ҮСНХ-ийн суурь ойлголт 6: Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх ээлтэй орчин 81
Шигтгээ 17. Байгалийн нөөцөөс хамааралтай орнуудын хөрөнгө оруулалт, төсвийн орлогын тооцоо 83

Товчлол

АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ААНСС	Африкийн аж ахуйн нэгжүүдийн сорилтын сан
АНД-ХҮАТС	Ази Номхон далайн Хөгжлийн үр ашгийн төлөөх сан
ТХҮБ	Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал
ЗТЭ	Зээлжих тусгай эрх
ЭЗСХ	Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр
ӨСХ	Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр
БОТШ	Байгаль орчны татварын шинэчлэл
ЦХМ	Цэвэр хөгжлийн механизм
ДХТЗХ	Дунд хугацааны төсвийн зарлагын хүрээ
Тэр.	Тэрбум
ЦХМ	Цэвэр хөгжлийн механизм
ХЯБГ	Хийн ялгарлыг бууруулах гэрчилгээ
ЦУХОС	Цаг уурын хөрөнгө оруулалтын сан
ХҮАБТИНБТ	Хөгжлийн үр ашигтай байдлын төлөөх ИНБ-ын түншлэл
ЦТС	Цэвэр технологийн сан
ХХАТ	Хөгжлийн хамтын ажиллагааны тайлан
ХСҮ	Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ
ХСХ	Хөгжлийн санхүүжилтийн хүрээлэн
ОУХГ	Олон улсын хөгжлийн газар
ЕХСБХ	Европын хөгжлийн санхүүгийн байгууллагуудын холбоо
ГШХО	Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт
ТЖ	Төсвийн жил
ВДОУХ	Вакцин, дархлаажуулалтын олон улсын холбоо
ДЭХҮАДСЭХС	Дэлхийн эрчим хүчний үр ашгийг дээшлүүлэх, сэргээгдэх эрчим хүчний сан
ДБОС	Дэлхийн байгаль орчны сан
ДСХТДС	ДОХ, сүрьеэ, хумхаатай тэмцэх дэлхийн сан
ДСБББ	Дэлхийн санхүүгийн бүрэн бүтэн байдал
ҮДХХАТДНТ	Үр дүнтэй хөгжлийн хамтын ажиллагааны төлөө дэлхий нийтийн түншлэл
БТДНТ	Боловсролын төлөөх дэлхий нийтийн түншлэл
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ҮНБ	Үндэсний нийт бүтээгдэхүүн
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн газар
ХИИ	Хүний хөгжлийн индекс
ХХИ	Хэрэглэгчийн итгэлийн индекс
ОУСК	Олон улсын санхүүгийн корпораци
ХБСУ	Хууль бус санхүүжилтийн урсгал
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ҮСНХ	Үндэсний санхүүгийн нэгдсэн хүрээ

ОҮИТБС	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга
ОУТББ	Олон улсын төрийн бус байгууллага
КП	Киотогийн протокол
БХО	Буурай хөгжилтэй орнууд
ОТХБ	Олон талт хөгжлийн банкнууд
МХЗ	Мянганы хөгжлийн зорилтууд
ОХИС	Олон хандивлагчийн итгэлцлийн сан
ДОО	Дунд орлоготой орон
СЯ	Сангийн яам
БОАЖЯ	Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам
ТДХХМ	Төсвийн дунд хугацааны хүрээний мэдэгдэл
ТББ	Төрийн бус байгууллагууд
ҮХГ	Үндэсний хөгжлийн газар
ҮХШХ	Үндэсний хөгжил шинэтгэлийн хороо
ХСҮС	Хөгжлийн статистикийн үндэсний стратеги
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ҮСС	Үндэсний статистикийн систем
ҮСТ	Үндэсний статистикийн тогтолцоо
ХАЁТ	Хөгжлийн албан ёсны тусламж
ХЧДХХ	Хилийн чанад дахь хөгжлийн хүрээлэн
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
ЭЗХАХБ/ХТХ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага/ Хөгжлийн тусламжийн хороо
БАЁУ	Бусад албан ёсны урсгал
ТЗСХ	Төсвийн зарлага болон санхүүгийн хариуцлага
ТСУ	Төсвийн санхүүгийн удирдлага
БИДШ	Бодлого болон институцийн дүн шинжилгээ
ЦХАГ	Цахилгаан худалдан авах гэрээ хэлэлцээр
ТХХТ	Төр-хувийн хэвшлийн түншлэл
ТХЗ	Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд
ЖДҮ	Жижиг, дунд үйлдвэрлэл
ТУБХ	Төрийн удирдлагыг бэхжүүлэх хөтөлбөр
СДХХХА	Салбар дундын хүрээг хамарсан хөтөлбөрийн аргачлал
АД	Ажлын даалгавар
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр
НҮБ ХХААБ	НҮБ-ын Хүнс хөдөө аж ахуйн байгууллага
ДБ	Дэлхийн банк
ДХҮ	Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд

Хураангуй

Энэхүү хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ (ХСҮ) нь Үндэсний санхүүгийн нэгдсэн хүрээний арга зүйг ашиглан хийсэн анхны судалгаа болж байна. ХСҮ-ний тайлангийн үндсэн зорилго нь хөгжлийн санхүүжилтийн урсгал болон энэхүү санхүүжилтийг үндэсний хөгжлийн зорилт, тэргүүлэх чиглэлүүдтэй уялдуулах чиг үүрэг бүхий байгууллагууд, мөн тэдний авч хэрэгжүүлж буй бодлогын талаар ерөнхий тоймыг гаргахад оршино. Энэхүү үнэлгээ нь Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээ хэмээх арга зүйг үндэслэн хөгжлийн зорилтууд болон ТХЗ-ын санхүүжилтийн урсгалын уялдааг харуулсан зураглал, цаашид хөгжлийн үр дүнд хүрэх суурийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмжийг агуулсан болно.

Энэхүү ерөнхий зорилгыг хангах үүднээс ажлын цар хүрээ нь дараах асуудлуудыг хамарсан болно. Үүнд:

- Тус улсын санхүүгийн хуваарилалт, түүний хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, үр дүнд оруулж буй хувь нэмэр, үндэсний, салбарын болон орон нутгийн төлөвлөгөө, бодлогод хэрхэн тусгагдсаныг харуулсан хөгжлийн санхүүжилтийн урсгалын өнөөгийн байдлыг үнэлэх, ялангуяа, энэхүү хүрээг ашиглан хөгжлийн бодлого болон ТХЗ-д чиглэсэн санхүүжилтийг оновчтой ашиглах, шинэ эх үүсвэрийг бүрдүүлэх;
- ТХЗ-ын хүрээнд төрийн болон хувийн хэвшлийн санхүүжилтийг үр дүнтэй уялдуулахад төрийн үүрэг оролцоог үнэлэх;
- Үндэсний хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хангахад санхүүгийн урсгалыг удирдан, чиглүүлэхэд нөлөө бүхий үндэсний байгууллагуудын үүрэг оролцоог үнэлэх зэрэг хамаарна.

ХСҮ-ний аргачлал

ХСҮ-ний аргачлал нь агуулгын хувьд Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээнд үндэслэсэн бөгөөд энэхүү загварыг улс орнууд Тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хангахад чиглэсэн санхүүжилтийг хэрхэн үр дүнтэй ашиглах, үүнийг зохицуулдаг төр засгийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, бодлого, стратегийн тогтолцоог үнэлэхэд ашиглана. Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээ нь дараах зургаан суурь ойлголтоос бүрдэнэ. Үүнд:

1. Тодорхой үр дүнд чиглэсэн хэтийн зорилго ба хүрэх түвшинг тодорхой тусгасан хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл болон ТХЗ, тэдгээрийг хэмжих үзүүлэлтүүд,
2. Институтийн харилцан уялдаатай байдлыг хангахад манлайллын гүйцэтгэх үүрэг болон улс төр, техник болон үйл ажиллагааны түвшин дэх чадавх,
3. Санхүүжилтийн цогц стратеги нь урт хугацааны хэтийн зорилгыг хангахад шаардагдах хөрөнгийн тооцоо, тэрхүү зардлыг санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтын боломжит эх үүсвэрүүд,
4. Тусгайлсан санхүүгийн бодлого нь санхүүгийн нэгдсэн стратегид нийцүүлэн ямар төрлийн санхүүжилтийг хэдий хэмжээгээр дайчлахыг тодорхойлсон баримт бичиг юм. Энэхүү бодлогын хүрээнд татварын орлогын болон зээл, тусламжийн бодлогыг хамруулна,
5. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх болон суралцах тогтолцоо нь үр дүнд чиглэсэн санхүүгийн стратегийн үндэс юм,

6. Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх орчныг бүрдүүлэх замаар бусад сонирхогч талуудаас хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэр дайчлах итгэлцлийг бий болгох, бодлогыг оновчтой боловсруулах, хэрэгжүүлэх, ингэхдээ иргэд, иргэний нийгэм, бизнес эрхлэгчид болон хөгжлийн бусад оролцогч талуудын дуу хоолойг тусгах зэрэг болно.

ХСҮ-ний гол дүгнэлт

Санхүүгийн урсгал болон санхүүгийн урсгалын хуваарилалтад хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад Монгол Улсад санхүүгийн урсгал өндөр хэлбэлзэлтэй, байгалийн нөөцөөс хамааралтай эдийн засагтай орон хэвээрээ байгааг харуулж байна. Орлогын түвшин ижил бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын эдийн засгийн шинж чанар нь улсын өр өндөртэй, харьцангуй өндөр татварын орлоготой, нийт мөнгөн гуйвуулгын болон ХАЁТ-ийн буцалтгүй тусламжийн хэмжээ багатай, хөнгөлөлттэй зээлийн хувьд бусад оронтой ойролцоо эдийн засагтай байна. ГШХО бага байгаагаас хувийн хэвшлийн мөнгөн хөрөнгө хязгаарлагдмал, дотоодын хөрөнгийн зах зээл мөн асуудалтай учраас өрийн хэмжээ багатай байна.

ҮСНХ-г ашиглан хийсэн үнэлгээ нь дараах дүгнэлтэд хүргэж байна. Үүнд:

Хөгжлийн үр дүнд чиглэсэн алсын хараа

Засгийн газраас ТХЗ-ыг Монголын нөхцөлд нийцүүлэн нутагшуулах ажлыг санаачлан ажиллаж байна. ТХҮБ-ыг Улсын Их хуралд суудалтай улс төрийн намууд хүлээн зөвшөөрсөн. Өнгөрсөн нэг жилийн хугацаанд Засгийн газар нь өрийн хямралтай холбоотой богино болон дунд хугацааны арга хэмжээ болон ОУВС-ийн 3 жилийн хугацаатай Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр эдийн засгийг тогтворжуулах, өөрчлөн зохион байгуулах үйл ажиллагаанд илүү анхаарч байна. Энэхүү санаачилгуудад зорилтот түвшин, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, нийт зорилтот ажлуудын 50 орчим хувийнх нь суурь үзүүлэлтийг тогтоох, усны асуудалтай холбоотой ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх үүднээс судалгаа хийж эхлүүлээд байна. ТХЗ-ыг Монгол улсын нөхцөлд нийцүүлэн нутагшуулах ажил хийгдэж байна. Хэдийгээр ТХҮБ нь ТХЗ-ыг урагшлуулахад гол механизм мөн хэдий ч ТХЗ-д нийцүүлэх талаар нэлээд их хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай юм.

ТХЗ-ыг орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд нийцүүлэх ажил хүлээгдэж байна, учир нь орон нутгийн засаг захиргаад ТХЗ-ыг боловсруулах үйл явцад оролцоогүй бөгөөд тэрхүү зорилтуудыг орон нутгийн түвшинд нийцүүлэх ажлыг хэрхэн зохион байгуулах нь төдийлөн тодорхой бус байна. Нийслэлийн хувьд НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр ТХЗ-ыг төлөвлөх, төсөвлөх, мэдээллийн баазыг бий болгох чиглэлээр чухал санаачилгыг эхлүүлээд байна.

Байгууллагын уялдаа холбоог хангах удирдлагын манлайлал

ТХЗ-ыг Монгол улсын нөхцөлд нийцүүлэн нутагшуулах ажлын хүрээнд ТХҮБ–тай салбарын бодлогыг уялдуулах талаар Үндэсний хөгжлийн газар (ҮХГ) эрчимтэй ажиллаж байгаа боловч салбар хоорондын төлөвлөлтөд учир дутагдал ажиглагдсаар байна. Үүний суурь шалтгаан нь салбарын бодлогын өртгийн тооцоо огт эсвэл хангалттай хийгдээгүй, энэ нь тухайн жилийн эсвэл ДХТХ-ийн үзүүлэлттэй уялддаггүйд оршино.

Байгууллагуудын үүрэг хариуцлага тодорхойгүй (зарим үүрэг давхцах эсвэл орхигдох), тэдгээрийн чадавх сул (тухайлбал, бодлогын өртгийн тооцоо хийх), хэт олон бодлого хөтөлбөр

батлагдсан байх, үр дүнд суурилсан гүйцэтгэл төрийн албанд хэвшээгүй зэрэг нь институтийн уялдааг сулруулах гол шалтгаан болж байна. ҮХГ-аас манлайлан, Монголын нөхцөлд хамааралтай ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хангах, нэгтгэх үйл явцыг санаачлан ажиллаж байна. Энэхүү санаачилгуудад зорилтот түвшин, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, нийт зорилтот ажлуудын 50 орчим хувийн суурь үзүүлэлтийг тогтоох, усны асуудалтай холбоотой ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх үүднээс судалгаа хийж эхлүүлээд байна.

Ийнхүү уялдаа холбоо, түүнийг чиглүүлэх манлайлал хангалтгүйгээс хөрөнгийн ашиглалт сул, хөрөнгө оруулалт болон урсгал хөрөнгийн эдийн засгийн үр ашиг тодорхойгүй байдалд хүргэхийн зэрэгцээ хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлд санхүүгийн урсгалыг чиглүүлэх боломж хомс байна. Бодлого хэрэгжүүлэх явцад санхүүгийн үр ашгийг үл харгалзахын зэрэгцээ үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээний чанарт анхаарлаа хандуулахгүй байгаа (гүйцэтгэлийн үр дүн) болно.

Санхүүгийн нэгдсэн стратеги

Засгийн газраас ТХҮБ болон ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн санхүүжилт төвлөрүүлэх санхүүгийн нэгдсэн стратегийг боловсруулаагүй байна. Үүний нэг шалтгаан салбарын яамдын дунд хугацааны төлөвлөлт болон төсөвлөлтийн уялдаа сул, ДХТХ-г бус салбарын богино хугацааны зорилт дээр суурилан орлогын тооцоогоо хийж байгаа байдал юм. Салбарын стратегийн өртгийг сайтар тооцдоггүй, салбарын төсвийн тооцоо хэт өөдрөг, мөн ТХХТ зэрэг санхүүжилтийн механизмуудаас нэмэлт хөрөнгө татах боломжуудыг стратегидаа авч үздэггүй байна. Энэ нь нэг талаасаа ҮХГ болон СЯ-ны хоорондын чиг үүргийн давхардал болон төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл ажиллагаа хоорондын уялдааг хангасан зохицуулалтын механизм сул байгаагаас үүдэлтэй юм. Өөр нэгэн бэрхшээл нь хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгасан арга хэмжээний өртгийн тооцооны чанар доогуур байхын зэрэгцээ орлогын түвшинг хэт өөдрөгөөр төсөөлж байгаатай холбоотой юм.

Дундаж орлоготой бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол улс байгалийн асар их нөөцтэйгөөрөө давуу талтай бөгөөд мөн сэргээгдэх эрчим хүчийг ашиглах боломж ч хангалттай билээ. Энэ нь урт хугацааны өсөлтийн суурийг бүрдүүлж улмаар төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх, тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах боломжтой юм. Монгол улсад тогтвортой хөдөө аж ахуйн бизнес, аялал жуулчлал хөгжих өргөн боломжууд байна.

Дээрх боломжуудыг ашиглахын тулд улсын болон хувийн хөрөнгийг төвлөрүүлэх шаардлагатай юм. Засгийн газраас ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн тооцоо, салбаруудын уялдааг хангасан хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, яам, байгууллагуудын үүрэг хариуцлага, бодлого, төсвийг бэлтгэхдээ баримтлах зарчмыг тусгасан санхүүжилтийн стратегийг боловсруулах нь чухал юм.

Салбарын санхүүгийн стратеги

Улсын Их хурлаар 2016 онд Засгийн газрын ЭЗСХ баталж, засгийн газар ОУВС-тай 2017 онд "Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр"-ийг тохирч, бусад хандивлагчдаас дэмжлэг авч эхэлсэн. Энэхүү хөнгөлөлттэй зээлийн санхүүжилтийн хүрээнд МУЗГ нь эдийн засгийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх бодлогын болон бүтцийн шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэхээр тохирсон бөгөөд энэ хүрээнд төсвийн, санхүүгийн, мөнгөний гэсэн гурван тулгуур асуудлаар засаглалыг бэхжүүлэх бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх бөгөөд дараах үйл ажиллагаа багтсан болно. Үүнд: (i) төсвийн бодлогыг бэхжүүлэн төсвийн өсөлт-уналтын мөчлөгийн эмзэг байдлыг багасгах, (ii) санхүүгийн салбарыг бэхжүүлэх, (iii) мөнгөний бодлогыг бэхжүүлэх зэрэг зорилтыг тусгажээ. Хөтөлбөрийн хүрээнд эдийн засгийн өсөлтийг хангах эрх зүйн орчныг өөрчлөх, татварын

шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх, төсвийн орлогыг төвлөрүүлэх удирдлагыг боловсронгуй болгох зэрэг арга хэмжээг тохирчээ.

Засгийн газраас 2017 оноос онцгой татварт өөрчлөлт оруулах, зарим зээлийн нөхцөлийг илүү хөнгөлөлттэй болгох, зарим хуульд өөрчлөлт оруулах зэргээр эдгээр арга хэмжээг хэрэгжүүлж эхэлсэн билээ. Тохирсон шинэчлэлийг тууштай хэрэгжүүлж, энэхүү ХСҮ-ний зөвлөмжийг ашигласнаар нэмэлт санхүүжилт төвлөрүүлэх суурь бүрдэнэ гэж үзэж байна. Ингэхдээ тодорхой салбар дээр санхүүжилтийн оновчтой стратеги боловсруулснаар нэмэлт эх үүсвэр ялангуяа сэргээгдэх эрчим хүч, хөдөө аж ахуйн салбарт төвлөрүүлэх боломжтой юм.

Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ болон суралцах тогтолцоо

Монгол улсад санхүүгийн хяналт сайжирсан хэдий ч гүйцэтгэлийн хяналт шинжилгээ сул хэвээр байна, үр дүнгийн хөндлөнгийн үнэлгээ хийх тогтолцоо бүрдээгүй байна.

Салбарын стратеги нь Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон тухайн жилийн төсвийн аль алинтай нь төдийлөн уялдаагүй байгаагаас санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн нэгдсэн хяналт тавих боломж хязгаарлагдмал юм. Гүйцэтгэлийн загвар маягтууд байдаг хэдий ч төсөв, төлөвлөлтийн стратеги хоорондоо уялдаагүйгээс үр дүнд чиглэсэн төлөвлөлт, төсөвлөлт, хөтөлбөрийн зохицуулалт хийх боломжийг хаадаг. Иймд тайлагналт нь үр дүнд бус тухайн гарцад чиглэсэн хэвээр байгаа бөгөөд гүйцэтгэлтэй холбоотой мэдээлэл хязгаарлагдмал тул бодлого боловсруулах, төсөвлөх үйл явцад эргэн суурь мэдээлэл өгдөггүй сул талтай юм.

ҮХГ-аас 2017 онд ТХЗ болон ТХҮБ-ыг хянах тогтолцоог бүрдүүлэх талаар ажиллаж байгаа боловч энэ чиглэлийн статистик мэдээллийг боловсруулж түгээх тогтолцоо, түүний дотор олон үзүүлэлтийн өнөөгийн түвшин тодорхойгүй нь нотлогдсон байна. ТХЗ-ыг хэмжих үзүүлэлтийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх талаар ҮСХ ажиллаж байгаа бөгөөд ингэхдээ яамдын удирдлагын бүртгэл, мэдээлэл хангалтгүй байгааг удаа дараа тэмдэглэж иржээ.

Монгол Улсын статистикийн албыг бэхжүүлэх тухай 2014 оны стратегийн дагуу 2017 онд Монгол орны мэдээллийн экосистемд зураглал, үнэлгээ хийж, Статистикийн тогтолцоог 2017-2020 онд хөгжүүлэх стратегийг баталсан байна.

Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх ээлтэй орчин

Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх зохицуулалтын тогтолцоо бүрдсэн хэдий ч төдийлөн зохистой хэрэгжүүлдэггүй бөгөөд бодлого боловсруулах бүх шатанд оролцох ёстой иргэд, хувийн хэвшил, ТББ-ын оролцоо тун хязгаарлагдмал байна. Төсвийн төвлөрөл төдийлөн саараагүй, салбарын яамд орон нутгийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл боловсруулах явцад хөндлөнгөөс оролцдог, авлигын түвшин өндөр зэрэг нь төсвийн шинэчлэлийг удаашруулж байна. Төрийн алба хэт улс төржсөнөөс хариуцлагын тогтолцоо болон ил тод байдал алдагдаж, сонгуулийн үр дүнд халаа сэлгээ хийгдэн чадавхыг сулруулан, бодлогын залгамж халааг үгүйсгэж байна.

Дээрх бэрхшээлээс шалтгаалан төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн дунд явагдах бодлогын хэлэлцүүлэгт сөргөөр нөлөөлж улмаар эдийн засгийн өсөлтийг сааруулахад хүргэх нэгэн нөхцөл болж ирсэн. Мөн засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцад УИХ-ын хөндлөнгийн оролцоо хүчтэй байгаа байдал юм. Үүнээс үүдэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын заагийг бүдгэрүүлж, УИХ-аар Засгийн газарт үр дүнтэй хэлбэрээр хариуцлага тооцох байдалд нөлөөлж байна.

Дүгнэлт, зөвлөмжүүд

Энэхүү ХСҮ-ээс гарсан нэг чухал дүгнэлт бол байгалийн их баялаг, сэргээгдэх эрчим хүчний өргөн боломж, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал зэрэг бусад салбарууд дахь нөөц бололцоонууд нь Монгол Улс нь хөгжлийн санхүүжилт дайчлах боломжийн хувьд их онцлогтой болохыг харуулж байна. Хэдий тийм боловч улсын салбарын удирдлагын чадавх сул байгаа нь байгаа нөөцийг үр дүн, үр ашигтай ашиглах, хөгжлийн зорилтуудыг хангахын тулд улсын болон хувийн нэмэлт санхүүжилтийг дайчлахад саад учруулсаар байна. Хөрөнгө санхүүг хөгжлийн зориулалтаар илүү үр дүнтэй ашиглах, нэмэлт санхүүжилт дайчлах үүднээс засаглалын шинэчлэлтэй зэрэгцүүлэн тодорхой салбаруудад зорилтот санал санаачилгуудыг хэрэгжүүлэхийг зөвлөж байна. Эдгээрт төрийн албанд шинэчлэл хийх, гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлт, төсөвлөлтийг нэвтрүүлэх, төсвийн төвлөрлийг сааруулах, улсын салбарын санхүүгийн удирдлагыг бэхжүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх нь зүйтэй юм. Мөн тодорхой салбарын санхүүгийн стратегийг тухайн салбарын дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө болон ДХЗХ-нд нягт уялдуулан боловсруулах нь зүйтэй юм. Хөгжлийн явцад иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, ТББ болон хөгжлийн түншүүдтэй нягт ажиллах нь санхүү, хөрөнгийг дайчлах, хөгжлийн төлөөх хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх үндэс болно.

ХСҮ-ний гол зөвлөмжүүд:

1. Санхүүжилтийн стратегийг төрөлжүүлэх нь

Монгол Улс ТХЗ болон ТХҮБ-ыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн дотоодын улсын болон хувийн санхүүжилтийг төвлөрүүлэх хангалттай чадавхтай бөгөөд санхүүжилтийг төрөлжүүлж, бэхжүүлэх стратеги боловсруулахыг зөвлөмж болгож байна. Стратегидаа дараах асуудлыг тусгах нь зүйтэй. Үүнд:

I. *Шинэ үйлдвэрлэлд хувийн хөрөнгийг төвлөрүүлэх:* Хувийн хөрөнгө оруулалтыг байгаль орчны татварын шинэчлэлтийг хийх, хөрөнгө оруулагч нарын сонирхлыг татах сэргээгдэх эрчим хүч зэрэг салбарыг хөгжүүлэх, санхүүгийн зах зээл дэх өрсөлдөөнийг хөхиүлэн дэмжих, ТХХТ-ийн төслүүдийг боловсруулах, хувийн болон улсын хөрөнгийг хосолсон арга барилаар төвлөрүүлэх замаар эрсдэлийг бууруулна.

II. *Эрдэс бүтээгдэхүүний орлогын хэлбэлзлийг удирдах:* Эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзлээс хамааралтай уул уурхайн салбар дээр түшиглэсэн эдийн засагтай орон учир Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт савлагаатай байдаг. Баялгийн сангийн хувьд хамгийн сайн гүйцэтгэлтэй улс орнуудын туршлага, сургамжийг үндэслэн улс төрийн нөлөөллөөс бүрэн хамгаалагдсан Баялгийн сангийн үйл ажиллагааг жигдрүүлэх нь чухал юм.

III. *Улсын өрийг удирдах нь:* Нийт улсын өртэй харьцуулахад хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй санхүүжилтийн өнөөгийн түвшин бага байгаагаас өндөр хүүтэй зээлээс аль болох илүү таатай, хөнгөлөлттэй зээл руу шилжих боломж байгааг илтгэж байгаа бөгөөд ингэснээр төр засгийн хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах санхүүгийн нийт багцыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Ингэхдээ уул уурхайгаас орох орлогын түвшинтэй уялдуулахгүйгээр аль болох хөнгөлөлтэй нөхцөлтэй зээл эсвэл хөрөнгийн зах зээлээс санхүүжилт босгох ёстой болно.

IV. *Олон улсын санхүүгийн хөрөнгийг төвлөрүүлэх нь:* Монгол Улс нэн ялангуяа ЖДҮ-ийг дэмжих, сэргээгдэх эрчим хүч, цаг уурын өөрчлөлт зэрэг чиглэлээр дагнасан дэлхийн хөрөнгө оруулалтын сангуудаас ихээхэн хэмжээний хөнгөлөлттэй нөхцөл бүхий ХАЁТ-ийг татах

боломжтой. Нэмэлт санхүүжилт дайчлахад хөрөнгө оруулалтын орчин бодлого, зохицуулалтын орчин ээлтэй байх, төр засаг бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт, төсөл хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ хийх хангалттай чадавхтай байх ёстой.

Санхүүгийн олон эх үүсвэртэй болох буюу төрөлжүүлэх нь ТХЗ-той уялдсан бодлогыг хэрэгжүүлэх, бодлого боловсруулагч болон бусад талуудыг нэгтгэх, хамтран ажиллах суурийг бүрдүүлнэ.

2. Салбарын санхүүжилтийн стратеги

ТХЗ-д хүрэхэд хувийн салбарын санхүүжилтийн төрөл бүрийн арга барил, арга хэрэгслийг бий болгох, дотоод болон гадаад хувийн хөрөнгийг үр дүнтэй ашиглах, Засгийн газрын зүгээс нэмэлт санхүүжилтийг үр дүн, үр ашигтай зарцуулах чадавх шаардлагатай байна. Тодорхой салбарын санхүүгийн стратегийг тухайн салбарын дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө болон ДХЗХ-нд нягт уялдуулах нь зүйтэй бөгөөд сэргээгдэх эрчим хүч болон хөдөө аж ахуйн салбар тэргүүлэх чиглэлд зүй ёсоор тооцогдож байна.

Сэргээгдэх эрчим хүчний салбар нь Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалах, эрчим хүчийг экспортлох болон эдийн засгийг төрөлжүүлэхэд чухал байр суурийг эзэлдэг юм. Иймд энэ салбарт хөрөнгийг төвлөрүүлэх нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах суурь учраас энэ салбар дахь санхүүжилтийн стратегийг боловсруулах нь зүйтэй юм. Байгаль орчны салбарын татварын бодлого нь санхүүжилтийн шинэ хэлбэрийг татах боломжтой юм.

Хөдөө аж ахуй бол Монгол улсын хөгжлийн түүчээ ба эдийн засгийн төрөлжүүлэлтийн суурийг бүрдүүлнэ. Хөдөө аж ахуйн нэмүү өртгийн сүлжээгээр дамжуулан санхүүжилт олгох нь энэ салбарын үйлдвэрлэлийг өргөжүүлэх гол суурь бөгөөд салбарын санхүүгийн стратегийг боловсруулахдаа хосолсон аргууд болон санхүүгийн шинэ бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг харгалзан үзэх нь чухал юм.

Салбарын яамд ТХҮБ болон ТХЗ-дад хүрэхэд шаардагдах нэмэлт санхүүжилт дайчлахад тулгарч буй өвөрмөц саад бэрхшээл, эрсдэлийг тодорхойлсноор өөрийн салбарын стратегийг боловсруулах нь зүйтэй юм. Ингэснээр гадаадаас хөрөнгө дайчлахад суурь мэдээлэл болохын зэрэгцээ олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн санхүүжилтийн стратегитай болно.

3. Бодлогын болон байгууллагын уялдаа холбоог бэхжүүлэх нь

ТХҮБ болон ТХЗ-ыг нийцүүлэхтэй холбоотой өөр нэг үндсэн бэрхшээл бол салбарын стратеги нь ДХЗХ болон жилийн төсөвтэйгөө аль алинтай уялддаггүй явдал юм. Тухайлбал бодлогыг санхүүжилт, өртөгтэй холбож тооцох болон улсын салбар дахь гүйцэтгэлд суурилсан соёл дутагдалтай байгаа зэрэг асуудал бөгөөд эдгээр нь хуваарилалтын үр ашигт сөргөөр нөлөөлж байна. Энэ нь хөрөнгийн төсвийн их хэмжээний хуваагдал, өртгийн үр ашгийн дүн шинжилгээнд суурилсан нөөц хуваарилалт хийх болон төсвийн зардлын үр ашгийг Засгийн газрын тавьсан бодлогын зорилтдоо хүрэх чадамжтай нийцүүлэх чадавхи сул байдлаар илэрч байна.

Мөн орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд ТХҮБ болон ТХЗ-дыг тусгах нь хангалтгүй байна. Учир нь засаг захиргааны чадавх сул, санхүүгийн бие даасан байдал дутагдалтай байдгаас нөөцийг үр дүнтэй хуваарилан ашиглах нөхцөл болох орон нутгийн онцлогт нийцсэн стратегийн шийдвэр гаргахад бэрхшээлтэй байдаг. Түүнээс гадна Монгол улсын салбарын түвшний бодлого нь хэт төвлөрсөн байдаг тул орон нутгийн засаг захиргаа, оролцогч талууд үйл ажиллагаагаа өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалтай нийцүүлэн өөрчлөх боломж хязгаарлагддаг.

4. Үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлага

ТХҮБ болон ТХЗ –д хүрэхэд үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлага чухал боловч энэ чиглэлийн шинэчлэлийг хийх төрийн байгууллагуудын чадавх дутмаг байна.

Олон улсын туршлага тэр дундаа ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлагаас харахад олон жилийн төлөвлөлт, төсөвлөлт бүхий гүйцэтгэлд суурилсан тогтвортой тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлэхэд төрийн албан хаагчдад урамшуулал бүхий төрийн албаны тогтолцоо маш чухал байна. Түүнчлэн төрийн албаны үйлчилгээнд төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлагын үйл ажиллагаанд гүйцэтгэлд суурилсан арга барилыг ашиглах чадавхыг бэхжүүлэх цогц, уялдаа холбоотой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Үүнд:

- Улсын төсвийн нийт зардал, яамдын төсвийн хязгаарт хүрэлцэх нийт нөөцийн хэмжээг тодорхойлдог байхын тулд орлогын хэтийн тооцооллыг оновчтой болгох үүднээс макро эдийн засгийн загварчлалыг сайжруулах;
- Чиглэлийн яамдын хөгжлийн төлөвлөлтийн өртгийн дүн шинжилгээ хийх, төсөв боловсруулах, хөтөлбөрийн удирдлагын болон бодлогын түвшинд зардал тооцох чадавхийг бэхжүүлэх;
- Хөгжлийн төлөвлөлтийн үйл явцыг ДХЗХ болон төсвийн үйл явцтай нийцүүлэх, санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн тайланг уялдуулах;
- Чиглэлийн яамд СЯ-аас гаргасан ДХЗХ-ний загварыг ашиглан хөтөлбөрийн төлөвлөлт хийх, үр дүнгээс илүү үр нөлөөг тайлагнах чадавхийг бэхжүүлэх;
- Чиглэлийн яамдын төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн үр нөлөөг тайлагнах чадавхыг бэхжүүлэх;
- Чиглэлийн яамдын салбарын нэгдсэн стратеги боловсруулах боломжтой бол ДХЗХ-тэй уялдсан Салбар дундын хүрээг хамарсан аргачлалыг хэрэгжүүлэх чадавхыг бэхжүүлэх зэрэг болно.

5. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний болон суралцах оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх нь

ТХЗ-ыг хэмжих тогтолцоог бий болгох нь чухал гэхдээ цаашид энэ нь гүйцэтгэл болон нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулах, төсөв боловсруулах суурь болох тул илүү чухал юм. Хяналт, үнэлгээний тогтолцоонд шаардлагатай мэдээ мэдээлэл нь цогц, захиргааны болон статистикийн мэдээг хамарсан байх ёстой. Иймд МУЗГ үндэсний статистикийн тогтолцоо (ҮСТ) болон захиргааны мэдээллийн тогтолцоог бодитоор сайжруулах хүчин чармайлт гаргах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Сүүлийн жилүүдэд статистикийн чадавх бэхжүүлэх чиглэлээр туслалцаа үзүүлэх ажилд ихээхэн дэвшил гарсан. Тухайлбал, 2014 онд статистикийн тогтолцоонд цогц үнэлгээ хийсэн бөгөөд 2017 онд Монгол улсын цахим өгөгдлийн орчны зураглал ба үнэлгээг зохион байгуулсан. Мөн 2017-2020 онд Үндэсний статистикийг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг боловсруулсан болно.

ТХЗ-ууд нь МУЗГ болон хөгжлийн түншүүдэд үндэсний статистикийн тогтолцоог хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чухал боломжийг бий болгож байна. Үүний зэрэгцээ төрийн байгууллагуудаар дамжуулан захиргааны мэдээ, мэдээллийг боловсруулах, ашиглах чадавхыг бэхжүүлэх боломжийг мөн бий болгож байна. Үндэсний статистикийн тогтолцоо нь нотолгоонд суурилсан

бодлого боловсруулах болон гүйцэтгэлийн удирдлагад чухал үүрэгтэй тул гол түншлэгч хамтрагч талуудыг хөгжлийн хөтөлбөрөөр дамжуулан хамтран статистикийн чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагааг дэмжихийг уриалахыг МУЗГ-т зөвлөж байна.

Цаашид үндэсний статистикийн тогтолцоог хөгжүүлэх хөтөлбөрийг батлан мэдээ мэдээллийг бэлтгэх, ашиглах чадавхийг бэхжүүлэх цогц стратегийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Мөн зөвхөн ТХҮБ болон ТХЗ-дын хяналт үнэлгээнд анхаарахаас гадна Статистикийг хөгжүүлэх үндэсний стратеги нь статистикийн хөгжлийн нэгдмэл хандлагатай байх ёстой бөгөөд ҮСТ-ны бүхий л чиглэлээр чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагааг тусгах шаардлагатай. Түүнчлэн стратегид хэрэглэгчийн хэрэгцээг онцгойлон анхаарч, чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагаа нь мэдээ мэдээллийг бэлтгэх болон ашиглах чиглэлийг эн тэнцүү хамрах ёстой.

6. Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх орчныг бүрдүүлэх нь

ТХҮБ болон ТХЗ-дад амжилттай хүрэхийн тулд нэг талаас техникийн мэдлэг, мэргэжилтнүүдийн санаа бодол нөгөө талаас Засгийн газрын бус оролцогч талуудын нөөц бололцоо хоёулаа чухал юм. Үүний тулд Засгийн газрын байгууллагууд бодлогын төлөвлөлт болон хэрэгжилт, хяналтын үе шатуудад бүх оролцогч талуудыг идэвхтэй оролцуулах нь чухал. Мөн үүний зэрэгцээ Засгийн газар, хувийн салбар, ТББ-ын хооронд нээлттэй, ил тод хэлэлцүүлгийг дэмжих хариуцлагын механизмын талаар авч үзэх ёстой.

Цаашид МУЗГ-т яриа хэлэлцүүлэгт хувийн салбар, иргэний нийгэм, хөгжлийн түншүүдийн оролцоог бүх салбарт улам гүнзгийрүүлэхийг зөвлөж байна. Найдвартай, үнэн магадтай, гүйцэтгэлд суурилсан мэдээллийг өргөн хүрээтэй, ил тод байдлаар хангах нь хамгийн анхны шаардлага юм. Дараагийн алхам бол стратеги, төсөв, санхүүжилтийн боломжийн талаар тогтмол мэдээлэл солилцох яриа хэлэлцүүлгийн механизмыг бий болгох бөгөөд ингэснээр мэдлэг мэдээлэл хуваалцаж, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй төсөл, хөтөлбөрүүдэд шаардлагатай зөвлөх үйлчилгээ болон хувийн хөрөнгийг дайчлах суурь бий болно.

1. Оршил

Дэлхийн хэмжээд ядуурлыг устгах, гараг дэлхийг хамгаалах, бүх нийтийн хөгжил цэцэглэлтийг хангах зорилго бүхий дэлхийн 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ)-ыг 2015 оны 9 дүгээр сард баталсан. Үүнээс 6-н сарын дараа Монгол Улсын УИХ дэлхийн энэ зорилгын зарим хэсгийг агуулсан Монгол Улсын "Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 (ТХҮБ)"-ыг хэлэлцэн, УИХ-ын 19 дүгээр тогтоолоор баталсан билээ.

ТХЗ болон ХТҮБ-ыг хэрэгжүүлэх нь төдийлөн амар зүйл биш болохыг дэлхий нийтээрээ хүлээн зөвшөөрч байгаа. Хэдийгээр Монгол Улсын эрдэс баялгийн ордууд нөөцөөрөө дэлхийд томоохонд тооцогддог ч гэсэн ч өнгөрсөн хэдэн арван жилийн хугацаанд эдийн засгийн өсөлт, уналт үргэлжилж, энэхүү баялгаараа тогтвортой өсөлтийг хангаж, нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг түргэтгэхэд нэлээд хүндрэлтэй болох нь ажиглагдлаа. Монгол Улс ойрын хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг хангах суурьиа бүрдүүлэхийн тулд макро эдийн засгийн тогтворжилтыг сэргээх шаардлага үүссэн. Иймд урт болон дунд хугацаандаа Монгол Улс нийгэм, эдийн засгийн, байгаль орчны эрэлт хэрэгцээг тэнцвэржүүлэхүйц тогтвортой хөгжлийн замналыг бүрдүүлэх шаардлагатай болж байна.

Нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны нөхцөл болон дэлхий дээрх хөгжлийн санхүүжилтийн зураглал өөрчлөгдөж буй энэхүү цаг үед Монгол Улсын Засгийн газар (МУЗГ) хөгжлийн төлөвлөгөө болон зорилгуудаа хангах үүднээс дотоод, гадаадын, төр болон хувийн хэвшлийн бүхий л нөөцийг дайчлах, ашиглах шинэ боломж, арга замыг эрэлхийлж ирсэн.

Энэхүү хүчин чармайлтад дэлхийн бодлого чиглэл, яриа хэлэлцээ хийх үйл явц ихээхэн хамааралтай юм. Аддис Абаба хотноо 2015 оны 7 дугаар сард зохиогдсон *Хөгжлийн санхүүжилтийн олон улсын 3 дахь удаагийн бага хурлаар* ТХЗ-ыг хангахад шаардагдах урьд өмнө байгаагүй их хэмжээний санхүүгийн эх үүсвэрийг хэрхэн дайчлах талаарх хэлэлцүүлэг өрнүүлсэн.[1] Тэрхүү бага хурлын үр дүнд харилцан тохиролцсон хэлцэл буюу *Аддис Абабагийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд олон улсын* санхүүгийн үйл ажиллагааг шинэчлэх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны тулгамдсан асуудлуудыг шийдэхэд хөрөнгө оруулалтыг чиглүүлэх талаар авах зоримог арга хэмжээнүүдийг багтаасан юм.[2]

Аддис Абабагийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд улс орнуудад үндэсний хөгжлийн стратеги, төлөвлөгөөг түшиглэн ТХҮБ-ыг хангахуйц Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээ (ҮСНХ)-г нэвтрүүлэхээр тусгасан билээ[3]. Засгийн газрууд улсынхаа хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл болон ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хангахын тулд санхүүгийн өргөн хүрээний нэгдсэн удирдлагыг бий болгоход чиглэсэн бодлого, институтийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг авахыг улам бүр эрмэлзэж байна.

Ийнхүү нөхцөл байдлыг харгалзан Монгол Улсын Сангийн яам энэхүү Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ (ХСҮ)-г эхлүүлсэн болно. Үнэлгээ нь хөрөнгө санхүүг үр дүнтэй уялдаа холбоотой зарцуулах замаар энэхүү ХСҮ-ний хүрээнд ТХҮБ болон ТХЗ-ыг хангахад шаардлагатай нэмэлт

1 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ). "Хэвлэлийн мэдээ: Улс орнууд түүхэн хэлцэлд хүрлээ." (2015).

2 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ). "Хэвлэлийн мэдээ: Улс орнууд түүхэн хэлцэлд хүрлээ." (2015).

3 НҮБ. "Хөгжлийн санхүүжилтийн олон улсын 3 дахь удаагийн бага хурлын Аддис Абабагийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө" (2015).

санхүүжилтийг дайчлах боломжуудыг тодорхойлж, одоо байгаа санхүүгийн хөрөнгийн үр дүн, үр ашгийг хэрхэн дээшлүүлэх боломжтойг тогтооход чиглэгдсэн болно.

Энэхүү Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээг олон улсын болон үндэсний ахлагчаар удирдуулсан үндэсний зөвлөхүүдээс бүрдсэн баг гүйцэтгэсэн бөгөөд ерөнхий удирдамжаар ХСҮ-ний Хяналтын баг хангасан болно. Энэхүү Хяналтын баг нь Сангийн яам, Үндэсний хөгжлийн газар, Монгол банк, Хөгжлийн банк, Үндэсний статистикийн хорооны төлөөллөөс бүрдсэн билээ.

1.1 Үнэлгээний ажлын зорилго болон хамрах хүрээ

Энэхүү ХСҮ-ний тайлангийн үндсэн зорилго нь хөгжлийн санхүүжилтийн урсгал болон энэхүү санхүүжилтийг үндэсний хөгжлийн зорилт, тэргүүлэх чиглэлүүдтэй уялдуулах чиг үүрэг бүхий байгууллагууд, мөн тэдний авч хэрэгжүүлж буй бодлогын талаар ерөнхий тоймыг гаргахад оршино. Энэхүү үнэлгээ нь Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээ хэмээх арга зүйг үндэслэн хөгжлийн зорилтууд болон ТХЗ-ын санхүүжилтийн урсгалын уялдааг харуулсан зураглал, цаашид хөгжлийн үр дүнд хүрэх суурийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмжийг агуулсан болно.

Энэхүү ерөнхий зорилгыг хангах үүднээс ажлын цар хүрээ нь дараах асуудлуудыг хамарсан болно. Үүнд:

- Тус улсын санхүүгийн хуваарилалт, түүний хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, үр дүнд оруулж буй хувь нэмэр, үндэсний, салбарын болон орон нутгийн төлөвлөгөө, бодлогод хэрхэн тусгагдсаныг харуулсан хөгжлийн санхүүжилтийн урсгалын өнөөгийн байдлыг үнэлэх, ялангуяа, энэхүү хүрээг ашиглан хөгжлийн бодлого болон ТХЗ-д чиглэсэн санхүүжилтийг оновчтой ашиглах, шинэ эх үүсвэрийг бүрдүүлэх;
- ТХЗ-ын хүрээнд төрийн болон хувийн хэвшлийн санхүүжилтийг үр дүнтэй уялдуулахад төрийн үүрэг оролцоог үнэлэх;
- Үндэсний хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хангахад санхүүгийн урсгалыг удирдан, чиглүүлэхэд нөлөө бүхий үндэсний байгууллагуудын үүрэг оролцоог үнэлэх зэрэг хамаарна.

2. ХСҮ-ний аргачлал ба арга зүй

ХСҮ-ний аргачлал нь агуулгын хувьд Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээнд үндэслэсэн бөгөөд энэхүү загварыг улс орнууд Тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хангахад чиглэсэн санхүүжилтийг хэрхэн үр дүнтэй ашиглах, үүнийг зохицуулдаг төр засгийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, бодлого, стратегийн тогтолцоог үнэлэхэд ашиглана.[4]

ХСҮ нь Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээг бэхжүүлэхэд зөвлөмж, зааварчилгааг өгөхийг зорьсон бөгөөд төр засгийн бодлогын үр ашиг, мөн дотоод, гадаадаас санхүүгийн эх үүсвэр дайчлах боломжийг нэмэгдүүлэх стратегийг тодорхойлоход Засгийн газарт дэмжлэг үзүүлэх зорилгыг мөн агуулсан болно. Ингэхдээ төр засаг өөрийн санхүүжилтийн тогтолцоог үнэлж, ямар чиглэлээр шинэчлэл хийх талаар санал дэвшүүлсэн болно. Үүнд:

I. Засгийн газарт одоо байгаа нөөцөө хэрхэн оновчтой, үр ашигтай ашиглах,

II. Нэмэлт гадаад болон дотоодын эх үүсвэрийг хэрхэн дайчлах талаар тодорхой санал гаргах хамаарна.

Зураг 1 дээр Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээний загварыг харуулсан бөгөөд энэхүү загвар нь санхүүгийн эх үүсвэрийг хэрхэн үр дүнтэй дайчлах, хэрхэн ашиглахтай холбоотой 6 суурь ойлголт дээр үндэслэсэн байна. Дээрх 6 суурь ойлголтыг ашиглан ТХЗ-д хүрэхэд шинэчлэлийн ямар алхам шаардлагатайг үнэлэх боломжтой юм.

Зураг 1. Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээний загвар

Эх сурвалж: НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)/Ази-Номхон далайн Хөгжлийн үр дүнг хангах байгууллага (АНД-ХҮДХБ), 2017

4 НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)/Ази-Номхон далайн Хөгжлийн үр дүнг хангах байгууллага (АНД-ХҮДХБ). "Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ ба санхүүжилтийн нэгдсэн шийдлүүд: Аддис Абабагийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн үед Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хангах нь." (2017).

Улс орны бодлого, стратеги, институтийн бүтэц дээр үндэслэсэн ХСҮ-ний аргачлал нь энэхүү зургаан суурь ойлголт тус бүрийн хувьд суурь судалгааг хийж, тухайн суурь ойлголт тус бүрийн сул талыг илрүүлнэ. Ази Номхон далайн Хөгжлийн үр дүнг хангах байгууллага, НҮБХХ-өөс эдгээр суурь ойлголтуудыг дараах байдлаар тодорхойлсон:[5]

Суурь ойлголт 1: Тодорхой үр дүнд чиглэсэн алсын хараа ба хүрэх түвшинг тодорхой тусгасан хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл болон ТХЗ, тэдгээрийг хэмжих үзүүлэлтүүд,

Суурь ойлголт 2: Институтийн харилцан уялдаатай байдлыг хангахад манлайллын гүйцэтгэх үүрэг болон улс төр, техник болон үйл ажиллагааны түвшин дэх чадавх,

Суурь ойлголт 3: Санхүүжилтийн цогц стратеги нь урт хугацааны хэтийн зорилгыг хангахад шаардагдах хөрөнгийн тооцоо, тэрхүү зардлыг санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтын боломжит эх үүсвэрүүд,

Суурь ойлголт 4: Тусгайлсан санхүүгийн бодлого нь санхүүгийн нэгдсэн стратегид нийцүүлэн ямар төрлийн санхүүжилтийг хэдий хэмжээгээр дайчлахыг тодорхойлсон баримт бичиг юм. Энэхүү бодлогын хүрээнд татварын орлогын болон зээл, тусламжийн бодлогыг хамруулна.

Суурь ойлголт 5: Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх болон суралцах тогтолцоо нь үр дүнд чиглэсэн санхүүгийн стратегийн үндэс юм.

Суурь ойлголт 6: Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх орчныг бүрдүүлэх замаар бусад сонирхогч талуудаас хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэр дайчлах итгэлцлийг бий болгох, бодлогыг оновчтой боловсруулах, хэрэгжүүлэх, ингэхдээ иргэд, иргэний нийгэм, бизнес эрхлэгчид болон хөгжлийн бусад оролцогч талуудын дуу хоолойг тусгах зэрэг болно.

2.1 Монгол улсын ХСҮ-ний арга зүй

Мэдээллийн олдцоос хамааран санхүүгийн урсгалын дүн шинжилгээ 2007-2016 оныг хамарч буй бөгөөд ингэхдээ Монгол Улсын Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн арга хэмжээнүүдийг санхүүжүүлж болохуйц дотоод, гадаадын, төр болон хувийн хөрөнгийн урсгалыг багтаасан болно. Санхүүгийн зураглалын агуулгыг улам тодорхой болгох үүднээс бүс нутгийн дундаж болон ижил төстэй орлогын түвшин бүхий (Үндэсний нийт орлогоороо) орнуудтай харьцуулан үзүүлсэн болно.

Санхүүгийн зураглалыг дүн шинжилгээний гурван түвшинд хуваасан болно. Хамгийн дээд түвшний (1-р түвшин) шинжилгээнд санхүүжилтийг дараах байдлаар авч үзсэн: а) дотоодын-улсын; б) гадаадын-улсын; в) дотоодын-хувийн; г) гадаадын-хувийн санхүүжилт болно. Харин дүн шинжилгээний 2-р түвшинд 1-р түвшний санхүүгийн урсгалыг (жишээ нь дотоод орлого, дотоод зээл) ердийн задаргаагаар харуулсан бол 3-р түвшинд санхүүгийн урсгалыг тодорхой зориулалтын дагуу нарийвчлан задалж дүн шинжилгээ (жишээ нь татварын болон татварын бус орлого, ХАЁТ-ийн олон төрөл болон суваг, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих сангууд, төр-хувийн хэвшлийн түншлэл) хийсэн болно. Тоо мэдээллийг гурвалсан эх сурвалжаас

5 тэнд.

авсан ба Монгол Улсын Засгийн газраас гаргасан улсын салбарын санхүүгийн мэдээлэл болон үндэсний статистикийн албан ёсны статистик тоо баримтыг ашигласан болно. Үүний зэрэгцээ тодорхой сэдвээр явуулсан судалгаа, үнэлгээний үр дүнгээс авсан тоо мэдээлэл өгөгдлөөр дүн шинжилгээг баяжуулсан байна. Хүснэгт 1-т ХСҮ-ний санхүүгийн урсгалыг дотоодын /гадаадын, улсын/ хувийн хэвшлийн гэсэн ангиллаар харуулав.

Хүснэгт 1. Санхүүгийн урсгалын шинжилгээнд орсон санхүүгийн урсгалын ангилал

	Төрийн	Хувийн хэвшлийн
Дотоод	• Татварын орлого • Татварын бус орлого • Засгийн газрын зээллэг	• Дотоодын хуримтлал /хөрөнгө оруулалт • Дотоодын зээл
Гадаад	• ХАЁТ-ын буцалтгүй тусламж болон зээл • Бусад санхүүгийн урсгал (БСУ)	• Олон улсын санхүүгийн зах зээл • Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (ГШХО) • Мөнгөн шилжүүлэг

Санхүүгийн урсгалын зураглалын дараагаар Бодлогын болон институтийн дүн шинжилгээг (БИДШ) танилцуулж байна. Бодлогын болон институтийн оношилгооны шинжилгээ нь хөгжлийн зорилтууд болон ТХЗ-д хүрэхэд Монгол Улсын төрийн захиргааны салбарын бүтэц, зохион байгуулалт болон үйл ажиллагаа хэрхэн зөв зохистой байгааг үнэлсэн юм.

БИДШ нь мэдээллийн гурван эх сурвалжид үндэслэгдсэн бөгөөд үүнд i) санхүүгийн зураглалын үр дүн, ii) ХСҮ-ний багаас төрийн болон хувийн хэвшлийн оролцогч талуудтай хийсэн ярилцлагаас цуглуулсан анхан шатны мэдээлэл, iii) Төсвийн зарлага болон санхүүгийн хариуцлагын үнэлгээ (ТЗСХҮ) гэх зэрэг хоёрдогч эх сурвалж зэрэг багтсан юм. Энэхүү дүн шинжилгээнд үндэслэн дээрх зургаан суурь ойлголт тус бүрийн үзүүлэлтийг шигтгээнд нэгтгэн харуулав.

БИДШ-ний дараагаар Монголын ижил төстэй орлогын түвшний бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын санхүүгийн урсгал, ирээдүйн чиг хандлагыг харуулсан бөгөөд энэ нь Монгол Улсын хувьд нэмэлт санхүүжилт дайчлах боломж хэр байгааг харуулах зорилготой юм.

ТХЗ-д хүрэхэд санхүүгийн урсгалын зураглал, БИДШ болон санхүүгийн боломжит урсгалын дүн шинжилгээнд үндэслэн ХСҮ нь 6-н суурь ойлголтын дагуу Үндэсний санхүүжилтийн нэгдсэн хүрээг хэрхэн шинэчлэх талаар зөвлөмж өгөхийг зорьсон болно.

2.2 Тоо мэдээлэл цуглуулсан байдал

Энэхүү дүн шинжилгээ нь Сангийн яам болон салбарын яамд, Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ), Монголбанкны анхан шатны тоо мэдээлэл болон Дэлхийн банк (ДБ), Олон улсын валютын сан (ОУВС) ба Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын мэдээллийн сан болон бусад хоёрдогч эх сурвалжаас авсан тоо мэдээлэл дээр үндэслэгдэн хийгдсэн болно. Түүнчлэн, тоо мэдээллийг боломжтой түвшинд нь задлан шинжлэх үүднээс төрөл бүрийн судалгаануудын өгөгдөл, үр дүнг нэмэлтээр ашигласан юм.

Судалгааны тоо мэдээлэл цуглуулах үеэр буюу 2017 оны 4 дүгээр сарын 18-аас 28-ны өдрийн хооронд санхүү, төсөв, төсвийн зарлагын талаарх анхан шатны тоо мэдээллийг сүүлийн 10 жил (2007- 2016 оны төсвийн жил)-ээр авах хүсэлтийг ХСҮ-ний гол байгууллагууд болох Сангийн яам, Монголбанк, УБ хотын Захирагчийн алба болон НҮБХХ-т судалгааны багийн зүгээс тавьсан юм. Түүнчлэн төр засгийн байгууллагууд, хувийн хэвшил, ТББ-ууд, Дэлхийн банк, ОУВС зэрэг хамаарал бүхий оролцогч талуудаас тоон болон чанарын үзүүлэлт бүхий хоёрдогч эх сурвалжийн мэдээлэл болох холбогдох судалгаа шинжилгээ, үнэлгээ, мэдээллийн бааз дахь тоо мэдээллийг 2017 оны 8-11 дүгээр саруудад цуглуулсан болно.

Үнэлгээний явцад багийнхан газар дээр буюу Монгол Улсад хоёр дахь удаагаа 2017 оны 6 дугаар сард ажилласан болно. Энэ үер багийн зүгээс холбогдох төрийн байгууллагууд, хувийн хэвшил, ТББ-ууд болон хөгжлийн түншүүдээс чанарын үзүүлэлт бүхий мэдээлэл цуглуулсан юм.

Мэдээллийн эх сурвалжууд зарим талаар давхцаж байсан боловч энэ нь багт янз бүрийн эх сурвалжуудаас авсан мэдээллийг өөр хооронд нь солилцон ашиглах, нарийвчлан тодруулах боломжийг олгож байлаа. Засгийн газрын байгууллагуудаас авсан тоо мэдээллийн чанарыг ерөнхийдөө сайн гэж ХСҮ-ний багийнхан дүгнэсэн боловч шардлагатай тоо мэдээллийн олдоц төдийлөн хангалттай биш байсан байна. Тухайлбал, мөнгө угаах үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээлэл огт олдоогүй учир энэ хэсгийг судалгаанаас хассан болно. Мөн байгалийн нөөцийн татвар, хамтарсан аж ахуйн нэгжийн хөрөнгө зэрэг санхүүгийн урсгалын тоо мэдээллийг зөвхөн түүвэр судалгааны үр дүнгээс авч ашигласан болно. Зарим тохиолдолд МУЗГ-ын тоо олон улсын байгууллагын мэдээллээс зөрж байсан, тухайлбал ДНБ-тэй холбоотой 2010-2014 оны үндэсний тоо нь ОУВС, ДБ-ны мэдээллийн сангийн тооноос ихэвчлэн өндөр байжээ. Өөрөөр заагаагүй бол энэхүү үнэлгээнд ДНБ-ийн талаар Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтийг ашигласан болно.

ХАЁТ-ийн тоо мэдээллийг АХБ-ны дэмжлэгтэйгээр боловсруулсан зураглалаас авсан бөгөөд уг төслийг Сангийн яамны Хөгжлийн санхүүжилтийн газар хэрэгжүүлж ирсэн. Төслийн хүрээнд ХАЁТ-ийн бүртгэл тоо мэдээлэл нэлээд хангалтгүйг харгалзан 2000 – 2016 оны мэдээллийг дахин тооцсон болно. Монгол улсад ХАЁТ-ийн бүртгэгдсэн тоо тооцоолсноос нэлээд доогуур байгааг илрүүлсэн байна. Иймд энэ чиглэлийн дүн шинжилгээнд шинээр тооцсон үзүүлэлт, тоо мэдээллийг ашигласан ба, төсвийн орлого, зарлагатай холбоотой тоо мэдээлэл дээр Сангийн яамны эх үүсвэрийг ашигласан болно.

Мөн ХАЁТ-ийн мэдээллийг задалж авах боломж хомс байсан, тухайлбал ТББ-д олгосон тусламж, эсвэл дэлхийн сангуудаас авч ашигласан хөрөнгийн талаарх мэдээлэл нэлээд дутмаг байлаа. Бусад албан тусламжтай холбоотой мэдээлэл мөн туйлын хангалтгүй учраас Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, Хөгжлийн тусламжийн хорооны эх үүсвэрийг ашигласан болно.

Үнэлгээний ажлын баталгаажуулах уулзалтуудыг 2017 оны 11 дүгээр сард хийж, Хяналтын хорооны хурлыг зохион байгуулж, энэхүү үнэлгээний тайлангийн төсөл дээр гишүүдийн саналыг авсан болно. Энэ үеэр тоо мэдээллийн олдцын талаар мөн хэлэлцсэн болно.

2.3 Үнэлгээний хязгаарлагдмал байдал

Энэхүү үнэлгээг эдийн засгийг тогтворжуулах, дунд хугацаанд эдийн засгийг сэргээх, төрөлжүүлэхэд чиглэсэн төсөв, санхүү, мөнгөний бодлогыг агуулсан хөтөлбөрийг ОУВС-тай хэлэлцэн тохирч буй үед хийсэн бөгөөд хөтөлбөрийг 2017 оны 5 дугаар сард баталсан болно. Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр нь Монголын эдийн засгийг тогтворжуулж, дунд хугацааны хөгжлийн суурийг тавих зорилготой бөгөөд тус үнэлгээгээр ТХЗ болон ТХҮБ-ыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах дунд болон урт хугацааны бодлогын арга хэмжээ, түүнд шаардагдах санхүүжилтийн боломжит эх үүсвэрийг судлахад чиглэсэн билээ. Иймд Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрт туссан арга хэмжээнээс гадна нэмэлтээр хэрэгжүүлэхүйц ТХЗ-тод нийцсэн бодлогын санаачилгыг санал болгож байна.

Засгийн газрын Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр нь төсөв, санхүү, мөнгөний макро бодлогоор дамжин эдийн засгийг тогтворжуулах, тогтвортой өсөлтийг дэмжих, өрийн дарамтыг арилгаж улмаар өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлж, мөчлөгийн эдийн засгийн эрсдэлийг бууруулах зорилготой юм. Эдгээр арга хэмжээний үр дүн мэдрэгдээгүй учраас ХСҮ-ээр эдгээр шинэчлэлийн талаар дүгнэлтийг гаргаагүй боловч холбоотой мэдээлэл олдсон тохиолдлуудад өөрийн үнэлгээ болон зөвлөмжийн хэсэгтээ тусгасан болно.

3. Улс орны төлөв байдал

3.1 Улс төрийн тогтолцоо

Монгол Улс 1990-ээд оноос тайван замаар үндсэн хуульдаа өөрчлөлт оруулж хэд хэдэн удаа ардчилсан сонгууль явуулсан байна. Ардчилсан системийн талаар өмнө нь туршлагагүй байсан хэдий ч улс төрийн болон иргэний эрх чөлөө бий болж улмаар бэхэжсэн. Монгол Улсад ардчилсан сонгууль, 2008 оны улс төрийн сонгуулийг эс тооцвол тайван байдлаар явагддаг бөгөөд Хүний эрх чөлөөг дээдэлсэн, хэвлэлийн эрх чөлөөг хангасан улс төрийн өрсөлдөөнт нөхцөл бүрдсэн юм.[6]

Монгол Улсын хүн амын 95 хувь нь язгуур үндэстнээс бүрддэг яс үндсийн хувьд нэгэн төрлийн үндэстэн юм. Сүүлийн 30 гаруй жилд буддын шашин түлхүү түгсэн, шашин хоорондын зөрчил бараг байхгүй. Улс төрийн үүдэлтэй нийгмийн дунд бий болдог зөрчил нь хот хөдөөгийн ялгаатай байдлаас бий болдог бөгөөд энэ нь хүн амын нь бараг тал нь нийслэл Улаанбаатар хотод амьдран суудаг нь газар зүйн болон хүн ам зүйн ялгаатай байдлаас улбаалж байна. Сүүлийн арав гаруй жилийн туршид амьжиргаа залгуулах боломж төдийлөн их биш, цаг уурын өөрчлөлт ихээхэн бий болсон зэргээс үүдэн хөдөөгөөс хот суурин газар луу, тэр тундаа Улаанбаатар хот руу нүүдэллэх нүүдэл нэмэгдэж, хот хөдөөгийн ялгаа улам их болоод байна. Түүнчлэн сонгуулийн тогтолцооны байдал, квотоор УИХ дахь хөдөө орон нутгийн төлөөлөл дийлэнхийг бүрдүүлдэг, мөн хөрөнгө оруулалтын шийдвэрүүдэд сонгуулийн амлалт ихээхэн нөлөөлдөг учир хөрөнгө оруулалтыг хөдөө орон нутагт түлхүү чиглүүлэх хандлага ажиглагддаг байна. Түүнчлэн ядуу болон дундаж буюу өндөр орлоготой иргэд хоорондын ялгаатай байдал нь эдийн засгийн зөрчилтэй байдлыг нэн ялангуяа хот суурин газруудад бий болгож байна.[7]

Өнгөрсөн 1990-2000 онуудад бий болсон ардчилсан систем болон түүний харьцангуй нээлттэй байдал нь эдийн засгийн болон улсын салбарын нэлээд олон шинэчлэлтийг хийхэд хүргэсэн. Монгол Улсын улс төрийн систем нь зарим асуудлаар гүнзгий хуваагдалтай хэдий ч ихэнхдээ эдгээр асуудлууд нь улс төрийн системийн тогтолцоогоор дамжин бий болсон.

Монголд 2000-аад оны дунд үеэс төдийлөн бэхжээгүй эвслийн Засгийн газрууд удаа дараалан байгуулагдан, улс төрийн хуваагдал улам бүр нэмэгдсэн. Үүнээс үүдэн бодлогыг гол төлөв богино хугацааг хамрахаар боловсруулах болж, хөрөнгө оруулалтын, тэр дундаа өөрийн тойргийн хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт УИХ-ын гишүүдийн оролцоо, нөлөө нэмэгдэж, харин бодлого боловсруулах, хөрөнгө оруулалтад дүн шинжилгээ хийх чадавхи харьцангуй сул хэвээр байв. 2013 оноос УИХ-ын гишүүдийн тойрогт тооцоо судалгаагүй, ТЭЗҮ төсөвгүй хөрөнгө оруулалт хуваарилдаг байдлыг зогсоосон байна. Гэвч УИХ-аас хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт оролцдог хэвээрээ бөгөөд ихэвчлэн богино хугацааны, батлагдсан хөгжлийн төлөвлөгөөтэй огт уялдаагүй, үр ашгийг нь харгалзаагүй хөрөнгө оруулалтын шийдвэрүүд гарсаар байна.[8]

Олон ургалч ардчилал амжилттай бүрэлдэж буй боловч ашигт малтмалын салбар зэрэг чухал салбарт бодлого боловсруулах үйл явц ил тод биш байсаар байна.[9] Тухайлбал, шинэ хууль тогтоомжийн талаар олон нийтийг хамарсан хэлэлцүүлэг хийх уламжлал төдийлөн сайн

6 Монгол Улсын УИХ-аас НҮБХХ-тэй хамтран хэрэгжүүлсэн "Оролцооны хууль тогтоох үйл явцыг дэмжих" хөтөлбөрийн хүрээнд 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээ, 2016 он , 4 ба 191 дүгээр хуудас.

7 Адам Смит Олон Улс, 2015

8 Төсвийн зарлага ба харуцлагын үнэлгээ, 2015

9 Адам Смит Олон Улс (2015)

бэхжээгүй бөгөөд харин улсын төсвийг УИХ-д нарийвчлан хэлэлцэж байгаа боловч хэвлэл мэдээллээр өргөн хүрээтэй мэдээлэх болон төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоог хангах явдал хангалтгүй байна. Ардчиллаас өмнөх үеийн уламжлал нь 2000-аад онуудад ялсан нам сонгуулийн дараа албан тушаал эрх мэдлийг хуваарилах явдал улс төрд төдийгүй бүс, орон нутгийн сүлжээ, бизнесийн хүрээнд үргэлжлэх болсон байна.

Монгол Улс засаглалыг сайжруулах талаар чухал арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсээр ирсэн. Тухайлбал, Монгол Улс Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОҮИТБС)-д 2007 онд нэгдсэн бөгөөд уг санаачилгын 2015 оны санхүүгийн тайланд нөөцийн засаглалын индексээрээ Монгол улс "хангалттай" гэсэн үнэлгээ авчээ. Тус улсад байгаль орчны байдлын нөлөөллийн үнэлгээ, тусгай хамгаалалтад авсан газар нутаг, олон нийтийн оролцоо зэргээр олон нийтийн хэлэлцүүлэг идэхтэй явагдаж байна[10]

3.1.1 Орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц

Монгол Улс нь засаг захиргааны хувьд 3 шатлалтай, төв Засгийн газартай нэгдмэл улс юм. Монгол Улс засаг захиргаа, газар нутгийн хувьд 21 аймаг, нийслэл хотоос бүрддэг ба 330 сум, 1,602 баг (хөдөөд) болон 9 дүүрэг, 152 хороо (хот суурин газар)-нд хуваагдана.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хосолсон хэлбэрээр зохион байгуулагдахаар заагдсан байна. Үндсэн хуулиар аймаг, нийслэл, сум дүүргийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэр дэх Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ) байна гэж заасан. Өнөөгийн байдлаар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-д сонгогдсон 8000 гаруй төлөөлөгч байна.

Хүн ам нь тархан суурьшсан Монгол орны хувьд зарим нийгмийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд хүндрэл үүсдэг талтай. Тухайлбал, боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг гол салбарт хийсэн бодлогын гол өөрчлөлтүүд нь төвлөрлийг сааруулах, зарим талаар хөдөө орон нутаг, сум багруу төвлөрлийг буцааж төвлөрүүлэх чиглэлээр хийсэн чухал алхмууд болсныг илтгэж байна. Ер нь товчоор хэлбэл, улс төрийн тогтворгүй байдлаас үүдэн орон нутгийн иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн үйлчилгээг тэгш хүргэх, үр ашигтай байдлыг зохих тэнцвэртэйгээр хангах төвлөрлийг сааруулсан засаглалын тогтолцоо бүрэн бүрэлдээгүй байна.

3.2 Нийгэм- эдийн засгийн хөгжил

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийн нөхцөл байдалд нийцүүлсэн үндэсний хэмжээний, салбарын болон орон нутгийн хөгжлийн бодлогын шинэчлэлт, хөгжлийн стратегийг хэрэгжүүлж ирсэн. Мянганы хөгжлийн зорилгыг 2005 онд хөгжлийн жишиг болгон УИХ баталж, эдгээрийг бодлогын баримт бичгүүдэд тусган хэрэгжүүлсэн байна. Тухайлбал, УИХ-аас 2008-2021 онуудад баримтлах Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого (ҮХЦБ)-ыг 2008 онд баталсан болно.

10 Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОҮИТБС)-ын 2015 оны тайлан

МХЗ-ын чухалчлан авч үзсэн салбарын стратегиуд болон урт хугацааны хэтийн баримт бичгүүдэд тусган Засгийн газраас зорилтуудыг хэрэгжүүлснээр сүүлийн 10 гаруй жилд Монгол Улс зарим МХЗ-ыг хангах тал дээр ихээхэн ахиц гаргасан юм. Тухайлбал, 5 хүртэлх насны хүүхдийн нас баралтыг бууруулах, ХДХВ/ДОХ-оос урьдчилан сэргийлэх, тархалтыг зогсоох, мэдээлэл холбооны шинэ технологийг хөгжүүлэх, "мэдээллийн нийгэм" байгуулах зорилтууд аль хэдийн 2013 онд хангагдсан болно. Гэсэн хэдий ч бага боловсрол, сүрьеэ өвчний тархалтыг бууруулах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах зэрэг зорилтуудад хүрэхэд нэмэлт хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай хэвээр байна.

Ядуурлын түвшин хот, хөдөөд буурсны дотор ялангуяа 2010-аад оны эдийн засгийн өсөлтийн жилүүдэд хот суурин газарт илүү хурдацтай буурсан байна. Үндэсний статистикийн хорооноос гаргасан Өрхийн нэгдсэн судалгаагаар ядуурлын түвшин 2010 онд 38.7 хувь байсан бол 2012 онд 27.4 хувь, 2014 онд 21.6 хувь болж тус тус буурчээ. Ядуурлын түвшин хотод 2014 онд 18.8 хувь, хөдөөд 26.4 хувь байсан байна. НҮБ-аас гаргасан Хүний хөгжлийн индекс (ХХИ)-ийн тооцооллоор Монгол Улс нь 187 орноос 2016 онд 92-т бичигдэж, ХХИ нь 0.735 оноотой болсноор Монгол Улс "дундаж-хүний хөгжилтэй" үндэстний тоонд орж байна. Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын дундаж ХХИ нь 0.720 байна.[11]

Орлогын тэнцүү бус хуваарилалтыг хэмждэг нэг үзүүлэлт бол Дэлхийн банкны Жини индекс бөгөөд энэ нь тухайн эдийн засаг дахь хувь хүн буюу айл өрхүүдийн орлогын болон хэрэглээний хуваарилалт тэнцүү эсвэл хэр ялгаатай байгааг онолын хувьд хамгийн тэгш шугамтай харьцуулж илэрхийлнэ. Утга нь 0 байвал хуваарилалт тэнцүү, 100 байвал хуваарилалт тэнцүү бус болохыг илэрхийлнэ гэсэн үг. Жини индексээс харахад тэгш бус хуваарилалт 2000 оноос өсөж, 2007 онд тэнцүү бус хуваарилалт 35.8 болж өссөн ба, 2007 оноос тэнцүү бус хуваарилалт буурч, 2014 онд 32 болж буурсан байна.[12] Олон улсын хувьд харьцуулахад Монгол Улсын хуваарилалт Зүүн Азийн бусад орнуудтай харьцуулахад харьцангуй тэнцүү байгаа нь сайн үзүүлэлт юм. Гэхдээ энэ тэнцүү бус хуваарилалт ийнхүү бага байгаа нь бусад өгөгдлүүд болох Хэрэглэгчийн итгэлийн индекс, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк (ЕСБХБ)-ны Өрхийн эд хөрөнгийн тэнцүү бус хуваарилалтын талаарх бусад судалгаануудтай зөрж байгаа буюу судалгаанд хамрагдсан орнуудтроос тэнцүү бус хуваарилалтаараа хамгийн өндөр гэсэн орнуудын нэг хэмээн маргаантай нөхцөл байдлыг бүрдүүлж байна.[13]

Нийгмийн халамжийн чиг үүрэг нь Монгол Улсын ядуурлыг бууруулах хүчин чармайлтад голлох үүрэгтэй болж ирсэн. Эмзэг бүлэгт олон төрлийн халамжийн дэмжлэг үзүүлдэг. Нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийгдээгүй боловч бодлого боловсруулагчдын дунд тэтгэвэр, тэтгэмж, бэлэн мөнгө олгох зэрэг нийтийг хамарсан бэлэн мөнгөний тусламж, нийгмийн халамжийн бусад хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлснээр ядуурлыг нэн ялангуяа 2010 оноос хойш тууштай бууруулахад нэмэр болсон гэсэн итгэл үнэмшил түгээмэл байдаг. Харин сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн судалгаанаас үзэхэд Засгийн газраас нийгмийн халамж, хөдөлмөрийн зах зээл, хүнсний хангамж, эх хүүхдийн эрүүл мэндэд чиглэсэн зорилтот арга хэмжээ авсан нь ядуурлыг бууруулахад нөлөөлсөн[14], мөн хөгжлийн түншүүдийн зүгээс ч нийгмийн халамжийг илүү зорилтот бүлэгт чиглүүлэхийг засгийн газарт зөвлөмж болгож ирсэн нь хувь нэмэр болжээ.[15]

---

11 Хүний хөгжлийн тайлан, http://hdr.undp.org/eng/vountries/profiles/MNG

12 Дэлхийн банк, Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд (ДХҮ)

13 Адам Смит Олон Улсын байгууллага (2015).

14 НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2015

15 Дэлхийн банк, 2015

Цаашлаад МХЗ-ыг батлан хэрэгжүүлсэн нь Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг түргэтгэхэд, нэн ялангуяа сүүлийн 10 жилийн туршид хувь нэмэр оруулсан, учир нь хөгжлийн төлөвлөлтөд илүү анхаарал хандуулах, төлөвлөлтийн тогтолцоог институтийн түвшинд шийдвэрлэх, мониторингийн тогтолцоог бэхжүүлэх, нийгмийн салбарт хөрөнгө мөнгө түлхүү хуваарилахад Засгийн газрын хүчин чармайлтыг чиглүүлж чадсан хэмээн дүгнэжээ.

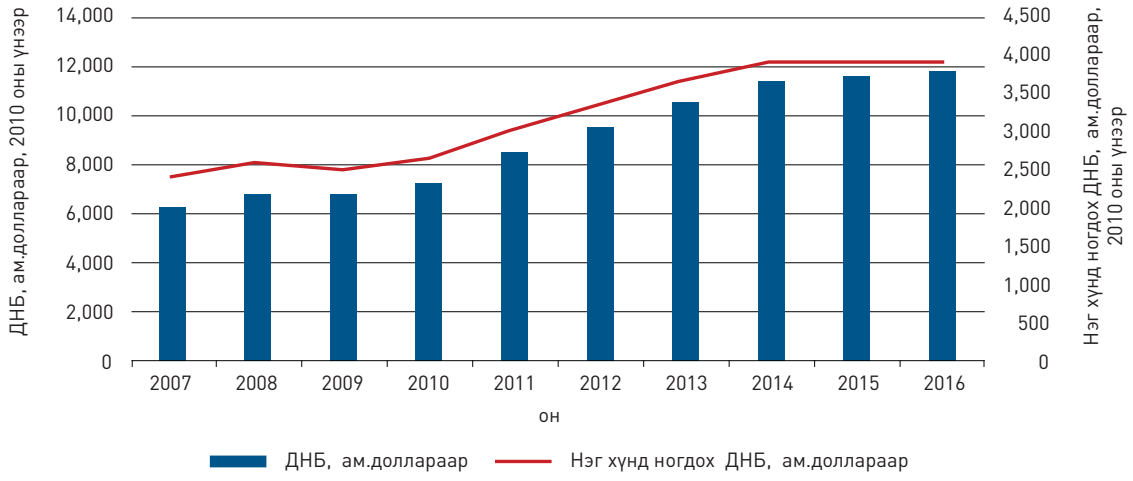
МХЗ-ын хэрэгжилтийг хянах, хяналт тавихад чиглэсэн олон төрлийн зохион байгуулалтын механизм нь эерэг үр нөлөөтэй байлаа. Жишээлбэл, Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогыг баталмагц МХЗ-ын явцыг хянах үүрэг бүхий УИХ-ын дэд хороо байгуулсан, харин Засгийн газрын түвшинд хөгжлийн төлөвлөлтийн ажлыг удирдан чиглүүлэх бие даасан институти болох Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороог байгуулсан юм. Энэхүү хороог 2012 онд ЭЗХЯ болгон өөрчилсөн бөгөөд мөн төлөвлөлтийн чиг үүргийг хамааруулсан. МХЗ-ыг Монгол Улсад нэвтрүүлснээр МХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд гарч буй ахиц дэвшлийг тогтмол хянах зорилгоор статистикийн тогтолцоог бэхжүүлсээр ирсэн болно. МХЗ-ын хэрэгжилтийн тайланг хоёр жил тутам гаргаж, УИХ-д өргөн барьж хэлэлцүүлэхийн хамт, МХЗ-тай холбоотой эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгаалал зэрэг салбаруудад улсын төсвөөс олгох хөрөнгө нэмэгдэж, энэ чиглэлээр хандивлагчдын дэмжлэгийг ихээр авч ирсэн юм.

"Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030" (ТХҮБ)-г УИХ-аас 2016 онд баталсан. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль, Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн төслийг боловсруулах тухай журам нь улс орны хөгжлийг дараагийн 15 жилд хөгжүүлэх урт хугацааны үндэсний хөгжлийн бодлогын үр дүнд хүрэх эрх зүйн чухал хэрэгсэл болсон билээ. Эдгээр хууль эрх зүйн баримт бичгүүд нь салбарын болон орон нутгийн хөгжлийн дунд хугацааны бодлогын зохицуулалтын эрх зүйн орчныг бүрдүүлж улмаар Засгийн газарт бодлогын давхардлыг арилгах, тэдгээр хоорондын уялдааг хангах, Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх чиглэлээр ажиллах суурь болж байна.

3.3 Эдийн засгийн хөгжил ба эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр

Монгол бол өргөн уудам газар нутагтай, цөөн хүн амтай бөгөөд, эдийн засгийн хувьд уул уурхай давамгайлж, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал хөгжиж буй орон юм. Дөнгөж 3.1 сая хүн амтай, эдийн засагтай нь харьцуулахад хөрөнгө оруулалтын хэмжээ багатай Монгол Улсын байгалийн баялгийн салбар дахь хөрөнгө оруулалт өсөн нэмэгдсээр 2000 оны дунд үеэс эхлэн эдийн засгийн өсөлтөөрөө тэргүүлэгч орнуудын нэг болсон байна. Зураг 2-т үзүүлсэнчлэн, ДНБ болон нэг хүнд ноогдох ДНБ (2010 оны тогтмол үнээр) 2007 оноос 2014 оны хооронд бодит үнээр хоёр дахин нэмэгдсэн байна. Харин хүн амын өсөлт өндөр байснаас шалтгаалан нэг хүнд оногдох ДНБ аажмаар өсөж 2007 онд 2,400 ам.доллар байснаа 2014 онд 4,000 ам. долларт хүрчээ. ДНБ бодит үнээр 2014-2016 онуудад төдийлөн өсөөгүй ба нэг хүнд оногдох үзүүлэлтээр авч үзвэл ДНБ бүр буурсан байна.

Зураг 2. ДНБ болон нэг хүнд ногдох ДНБ, ам долларaар



Эх сурвалж: Дэлхийн банк, (Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд)

Монгол Улс нь олборлогдоогүй ашигт малтмалын нөөцөөрөө дэлхийд дээгүүрт ордог орнуудын нэг юм. Дэлхийн хамгийн том зэсийн ордуудын нэг болох Оюу толгойн орд нь БНХАУ-ын хилд ойрхон, Монгол Улсын зүүн урд хэсэгт оршдог. Монгол улс зэсээс гадна алт, коксжих нүүрс, уран болон бусад ашигт малтмалаар баялаг орон юм.

Монголын эдийн засаг уул уурхайн салбарын орлогоос ихээхэн хамааралтай бөгөөд Монголын экспортын 90 гаруй хувь нь уул уурхайн салбараас бүрддэг юм.[16] Энэхүү нөөц нь Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийн өсөлтийг урт хугацаанд хангах асар их боломжийг бүрдүүлэхийн сацуу сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад тохиолдож буй эдийн засгийн өсөлт, уналтын мөчлөгөөс харахад мөн хэмжээний сорилт тулгарч буйг илэрхийлж байна. Түүнчлэн мал аж ахуйн салбар, гүний усны ашиглалт болон хүрээлэн буй орчинд үлэмж хэмжээний нөлөөлөл үзүүлж байгаа юм. ОҮИТБС байгууллагын мэдээлснээр олон нийтийн маргаан мэтгэлцээний гол сэдэв нь уул уурхайн хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх нөлөөлөл, байгаль хамгаалал болон том хэмжээний стратегийн орд газрын ашиглалт дахь Засгийн газрын гүйцэтгэх үүрэг зэрэг асуудлуудыг хамарч байна.[17]

Монгол Улсын эдийн засаг өсөж ирсэнтэй зэрэгцэн 2010 оноос Засгийн газраас бусад улс орнуудтай харьцуулахад хөрөнгө оруулалт өндөртэй, нийтийг хамарсан өргөн хүрээтэй нийгмийн бодлогыг тусгасан мөчлөг дагасан төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Эдийн засгийн өсөлт, төсвийн тэлэх бодлогын үр нөлөө хот хөдөө, нийгмийн янз бүрийн давхаргад илт мэдэгдэж байжээ. Эдийн засгийн төрөлжилт багатай, уул уурхайн экспортоос ихээхэн хамааралтай байдлаас үүдэлтэй эрсдэлийг бууруулах зорилгоор Баялгийн сан байгуулсан хэдий ч хуримтлал бий болгоогүй байна.

Гадаад зах зээл 2013 оноос таагүй болж, эхлээд түүхий эдийн үнэ буурч, экспортын гол зах зээл болох Хятад улс руу хийх экспортын хэмжээ буурч, эдийн засаг хүндрэлд орсноор Монгол Улс 2015 онд буцаад бага-дундаж орлоготой орны тоонд орсон байна. Уул уурхайн салбараас

16 ОУВС 2017.
17 https://eiti.org/mongolia

орох орлого 2011-2012 онуудад төсвийн нийт орлогын гуравны нэгийг эзэлж байсан бол 2016 онд 15 хувь болж огцом буурсан байна.[18]

Эдийн засгийн хямралын нөлөөг бууруулахын тулд Засгийн газар нь гадаадын зээлээр мөн зарим хэсгийг нь хувийн хөрөнгийн зах зээлээр санхүүжүүлэх төсвийн тэлэлтийн бодлогыг үргэлжлүүлсэн байна. Төсвийг тэлэх бодлогын хүрээнд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТ)-ийг зөрчин Хөгжлийн банкаар дамжуулан төсвөөс гадуур санхүүжилт хийсэн болно.[19] Үүнээс улбаалан 2016 оны эцэс гэхэд төсвийн алдагдал их хэмжээнд хүрч, үндэсний валютын ханш суларч, Засгийн газрын өрийн хэмжээ нэмэгдэн ДНБ дэх хуримтлагдсан өрийн харьцаа 90 хувьд хүрснээр Монгол улс нь эдийн засгийн хямралд тулж очсон билээ. Мөн өсөн нэмэгдэж буй өрийн хэмжээ, төлбөрийн тэнцлийн ачаалал, зээлийн өндөр хүү, эдийн засгийн төрөлжилт бага, аж үйлдвэрийн өрсөлдөх чадвар сул, ажилгүйдлийн түвшин 10-аас дээш хувьтай байгаа зэрэг асуудлууд нь эдийн засгийн нийт эрэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлж, банкны зээлийн чанарыг муутгахаар байна.[20] Түүнчлэн эдийн засгийн хямрал ялангуяа эдийн засгийн голлох салбар болох үйлчилгээ, барилгын үйлдвэрлэлд хөдөлмөр эрхэлдэг хот суурин газрын өрхүүдэд илүү хүндээр туссан бол хөдөө аж ахуйн салбар давамгайлсан хөдөөд орон нутагт харьцангуй багаар нөлөөлж, бага боловч өсөлттэй гарчээ.

3.3.1 Монгол Улсын эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр ба санхүүгийн дэмжлэгийн талаарх зөвшилцөл

Засгийн газраас эдийн засгийг тогтворжуулах өргөн хүрээтэй арга хэмжээ авч байна. "Эдийн засгийн хүндрэлийг даван туулах, тогтворжуулах хөтөлбөр" нэртэй Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрийг 2016 оны 11–р сард Засгийн газрын үйл ажиллагааны 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн нэг хэсэг болгон УИХ-ын 71-р тогтоолоор баталсан юм. Хөтөлбөр нь богино хугацаанд макро эдийн засгийг тогтворжуулах, дунд хугацаанд эдийн засгийг сэргээх, төрөлжүүлэхэд чиглэсэн төсөв, санхүү, мөнгөний бодлогын шинэчлэлийн үйл ажиллагааг агуулсан бөгөөд Засгийн газар ОУВС ба бусад хөгжлийн түншүүдээс хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд санхүүгийн дэмжлэг хүссэн болно.

ОУВС-ийн захирлуудын зөвлөл 5 дугаар сарын 24-нд 3-н жилийн хугацаанд хэрэгжих 314.505 сая ЗТЭ (434 сая орчим ам.доллар)-ийн өртөг бүхий "Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хэлэлцээр"-ийг Монгол Улсын эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрт дэмжлэг үзүүлэхээр баталсан юм. Азийн хөгжлийн банк, Дэлхийн банк, Япон, Өмнөд Солонгос зэрэг бусад санхүүгийн түншүүд төсвийн болон төслийн дэмжлэг үзүүлэхээ амласан бөгөөд Хятадын Ардын банк своп хэлцлийн хугацааг сунгахаар тохирсон байна. Ийнхүү нийт санхүүжилтийн багцын хэмжээ 5.5 тэрбум ам.доллар болж байна.

Засгийн газрын ЭЗСХ нь 1) Макро эдийн засгийг тогтворжуулах бодлогын хэрэгжилт ба 2) Тогтвортой өсөлтийг дэмжих, өрийн дарамтыг арилгах зорилгоор дунд хугацаанд эдийн засгийг шинэчлэх гэсэн үндсэн хоёр стратегитай юм. Стратеги бүрийн хүрээнд гол зорилтууд, стратегийн үйл ажиллагаа болон хүрэх тоон үр дүнг тодорхойлсон болно. Эхний стратегийн гол тулгуур нь төсвийн тэнцлийг сайжруулах, дотоодын санхүүгийн зах зээлийн дарамтыг бууруулах, гадаад байр суурийг тогтворжуулах, өрийн тогтвортой байдлыг сэргээхэд оршино. Хоёр дахь стратегийн

18 2016 он, Дэлхийн банк.
19 2014 он АХБ.
20 2017 он ОУВС, 2017 он Дэлхийн банк

гол тулгуур нь банкны системийг сайжруулах, Монгол Улсын Төв банкийг бэхжүүлэх үндсэн зорилготой бөгөөд энэ хүрээнд хувийн хэвшил тэргүүлсэн өсөлтийг дэмжих бүтцийн шинэчлэлийг агуулсан болно. Мөн хөтөлбөр нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор бүтэц зохион байгуулалтын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх, энэ үйл явцад нийгмийн эмзэг бүлгийг хамгаалах нийгмийн хамгааллын арга хэмжээг давхар хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг багтаасан юм.

Хөнгөлөлттэй зээлийн санхүүжилтийн хүрээнд МУЗГ нь эдийн засгийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх бодлогын болон бүтцийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхээр тохирсон бөгөөд энэ хүрээнд төсвийн, санхүүгийн, мөнгөний гэсэн гурван тулгуур асуудлын хүрээнд засаглалыг бэхжүүлэх бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх бөгөөд дараах үйл ажиллагаа багтсан болно.[21] Үүнд:

I. Төсвийн бодлогыг бэхжүүлэн төсвийн өсөлт-уналтын мөчлөгийн эмзэг байдлыг багасгах

Үүний тулд орлогын шаталсан татварыг нэвтрүүлэх, тамхи болон согтууруулах ундааны онцгой татварыг нэмэгдүүлэх болон тэтгэврийн насыг уртасгах асуудал хамарч байна. Мөн Засгийн газар аливаа орлогын ядаж тал хувийг хадгалах, мөн хүүхдийн мөнгөний хөтөлбөрийг зорилтот болгох арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр тохирсон. Цалингийн хэмжээг дахин нэг жил нэмэгдүүлэхгүй байхаар шийдсэн бөгөөд цаашид цалин хөлсний тогтолцоо болон төрийн албаны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх нь чухал гэж үзэж байна. Түүнчлэн төсвийн орлогын бүтцийг сайжруулах, концессын гэрээний аудитыг эцэслэх, эргэн төлөлтийн төлөвлөгөө боловсруулах, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалттай төслийн үнэлгээ, сонгон шалгаруулалтын журмыг боловсруулж батлах зэрэг ажлуудыг хийхээр төлөвлөж байна.

Засгийн газар төсвийн бодлого хэрэгжүүлж буй төсвийн байгууллагуудыг бэхжүүлэх үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхээр тохирсон болно. Үүнд СЯ-ны боловсруулсан төсвийн зардлын хязгаарын түвшинг Улсын их хурал нэмэгдүүлэх боломжийг хязгаарласан Хуваарилалтын зарчмыг (PAYGO) нэвтрүүлэх болон төсвийн төсөлд санал өгөх Төсвийн зөвлөлийг байгуулах зэрэг асуудал хамаарч байна.

II. Санхүүгийн салбарыг бэхжүүлэх

Эдгээрт банкны салбарын хөрөнгийн хэмжээний үнэлгээг эцэслэх, шаардлагатай тохиолдолд хариу арга хэмжээ авахад бэлтгэх юм. Үүнээс гадна МУЗГ банкны системийн зохицуулалтын болон хяналтын бүтцийг бэхжүүлэх цуврал арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна.[22] Үүнд банкны тухай хуулийн шинэчлэл ба зээлтэй холбоотой гэнэтийн олон асуудал үүсэхээс сэргийлэх стратеги боловсруулах асуудал хамаарна. Мөн Засгийн газар нь мөнгө угаалтын эсрэг тогтолцоог бэхжүүлэх, санхүүгийн терроризмын эсрэг хүчин чармайлтаа нэмэгдүүлэх амлалт авсан болно.

III. Мөнгөний бодлогыг бэхжүүлэх

Энэ хүрээнд мөнгөний бодлогыг бэхжүүлэх эрх зүйн орчныг сайжруулах, ялангуяа Төв Банкны тухай шинэ хуулийн хүрээнд Монгол Банкны чиг үүргийг тодорхой болгох асуудал хамаарна. Түүнчлэн засаглалын зохицуулалтыг сайжруулах, Монгол Банкны бие даасан байдлыг бэхжүүлэх асуудал орно.

21 ОУВС 2017б; Улсын Их Хурал, 2016 оны 71-р тогтоолын хавсралт.

22 Эдгээр арга хэмжээг тайланг бэлтгэх үед төлөвлөж байсан болно

3.3.2 Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрийн хэрэгжилт ба эдийн засгийн өнөөгийн байдал

ӨСХ-ийн эхний болон хоёр дахь үнэлгээгээр эдийн засгийн өсөлт хөтөлбөр батлах 2017 оны 5-р сард таамаглаж байснаас илүү сэргэсэн, эдийн засаг дахь итгэл нэмэгдсэн гэж үзсэн. Засгийн газар төсвийн алдагдлыг бууруулсан бөгөөд дунд хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг тогтворжуулахад туслах бүтцийн шинэчлэлийг эхлүүлэх гэж байна. Хэдий тийм боловч улс орны улс төрийн нөхцөл байдал нь ӨСХ-ийн хүрээнд тохирсон бүтцийн шинэчлэлийг удаашрахад хүргэж байна.[23]

АХБ-аас гаргасан эдийн засгийн хэтийн төлөвөөс харахад 2017 оны эхний хагаст Монгол Улсын эдийн засаг 5.3 хувиар өссөн нь 2016 оны 1.2 хувийн өсөлттэй байсан үеэс эрс сэргэсэн нь харагдаж байна.[24] ОУВС-ийн саяхан хийсэн тооцоогоор 2017 оны өсөлт 3 гаруй хувь харин 2018 онд 4 хувьд хүрэхээр байна.[25]

2017 оны эдийн засгийн өсөлтийн гол хөдөлгөгч хүч нь нүүрсний экспортын өндөр гүйцэтгэл бөгөөд энэ байдал нь богино хугацаанд үргэлжлэхээр байна. Мөн энэ оны 5-р сард Олон Улсын валютын сангийн хөтөлбөр батлагдсан нь бизнесийн итгэлийг сэргээхэд тус нэмэр болж байна.

23 ОУВС 2017б

24 https://www.adb.org/news/mongolian-growth-exceeds-expectations-due-strong-economic-performance

25 ОУВС 2017б

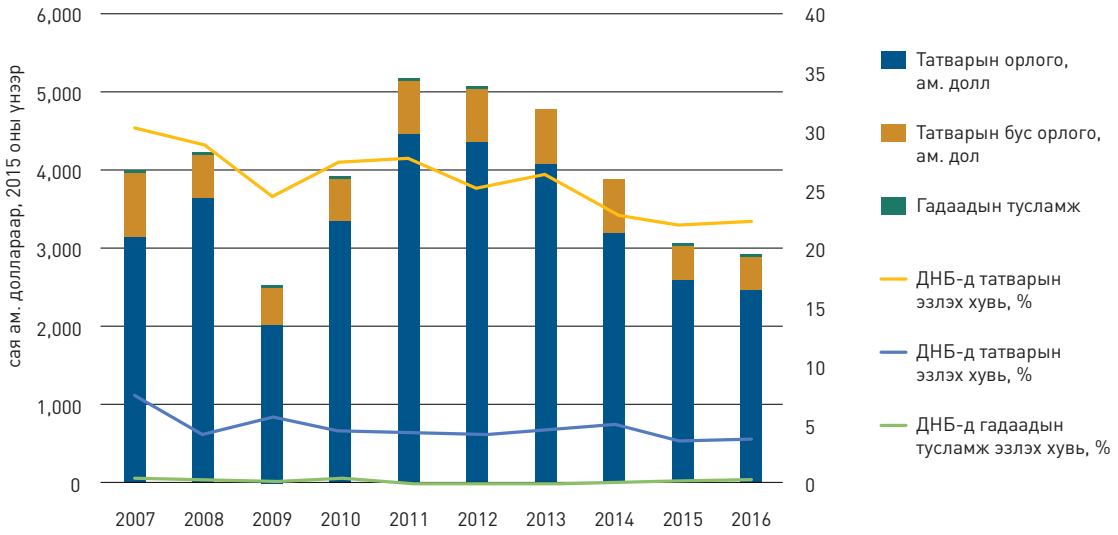
4. Монгол Улсын санхүүгийн урсгалын зураглал

4.1 Улсын төсвийн орлого

Эдийн засаг дахь сүүлийн арван жилийн өсөлт, бууралтын мөчлөгийн нэгэн илрэл нь улсын төсвийн орлогын өөрчлөлт мөн билээ. Төсвийн орлого нь 2008-2009 онд ихээхэн буурч, 2009-2011 оны хооронд орлогын хэмжээ хоёр дахин нэмэгдэж, 2011-2015 оны хооронд орлого дахин буурсан дүр зургийг Зураг 3-д үзүүлсэн болно.

Монгол Улсын төсвийн нийт орлого 2016 онд ДНБ-ний 26 хувьтай тэнцэж байсан нь 2013 оноос 4.5 нэгж, 2007-2016 онуудын дунджаас 11.9 нэгжээр тус тус буурсан нь ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний үнийн уналт болон уул уурхайн салбар дахь үйл ажиллагаа багассантай холбоотой юм. Төсвийн орлогын буюу шууд бус татвар болох НӨАТ, шууд татвар болох нийгмийн даатгалын шимтгэл зэргийн төлөвийг доорх Зураг 3-т харуулав.[26]

Зураг 3. Улсын төсвийн орлого ба ДНБ-д эзлэх хувь, 2015 оны тогтмол үнээр, ам доллар ба хувиар



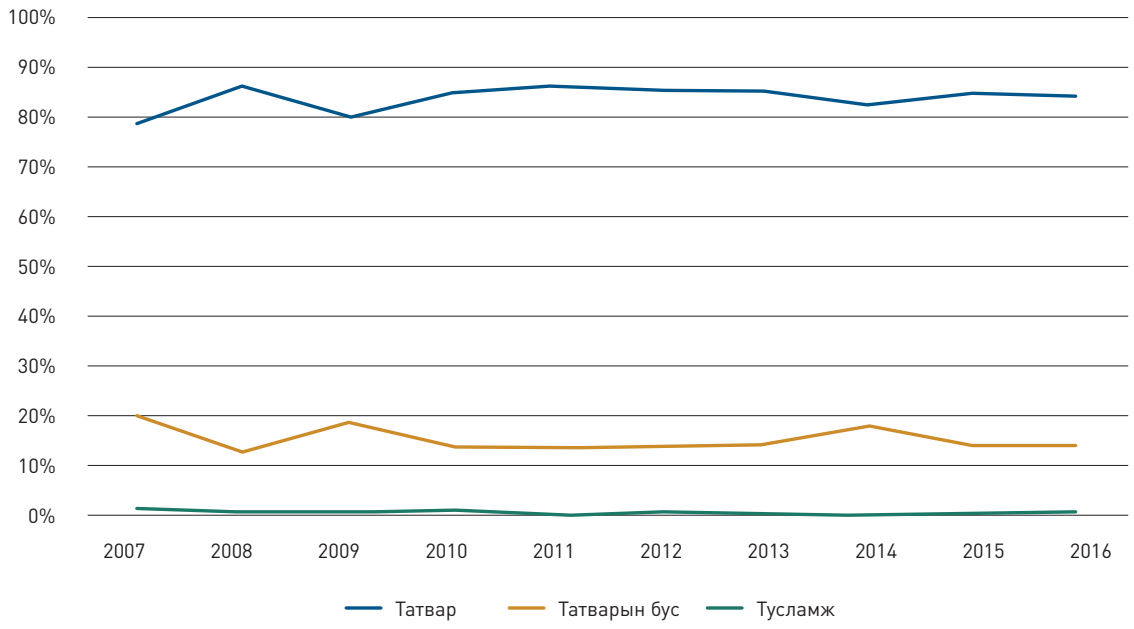
Эх сурвалж: Сангийн яам (төсвийн нэгтгэлийн тоо) болон Дэлхийн банкны үзүүлэлтүүд

Энэ хугацаанд татварын ба татварын бус орлого хэмжээний хувьд болон ДНБ-д эзлэх дүнгийн хувьд буурч иржээ. Тусламжийн орлого бодит хэмжээгээр мөн буурсан боловч төсвийн нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээний хувьд тогтмол байна. Бас нэг онцлог гэвэл 2011-2015 онуудад татварын орлогын огцом бууралт ажиглагдаж байна. Орлого ийнхүү буурсан хэдий ч төсвийн нийт орлогын хэмжээ нь ДНБ-нд эзлэх хувиар ижил орлогын түвшинтэй бусад орнуудтай харьцуулахад өндөр түвшинд хэвээр буюу 2015 онд 25 хувь байсан байна.

26 Тооцоолол нь нэгдсэн төсөв болон зарлагын тоон дээр үндэслэсэн.

Зураг 4-т нийт орлого, түүний орлогын эх үүсвэрийн бүтцийг харуулж байна. Татварын орлого нь төсвийн нийт орлогын голлох эх үүсвэр мөн бөгөөд 2007-2015 оны хугацаанд харьцангуй тогтвортой байж 2007 онд төсвийн нийт орлогын 79 хувь, 2011 онд 89 хувийг эзэлж байв. Харин 2016 онд төсвийн нийт орлогод татварын орлого нь 84 хувь, татварын бус орлого 14 хувь, тусламжийн орлого зөвхөн 1 хувийг тус тус эзэлж байна.[27]

Зураг 4. Төсвийн орлогын эзлэх хувийн жин, %



Эх сурвалж: Сангийн яам, төсвийн нэгтгэлийн болон зардлын мэдээ.

4.1.1 Татварын орлого

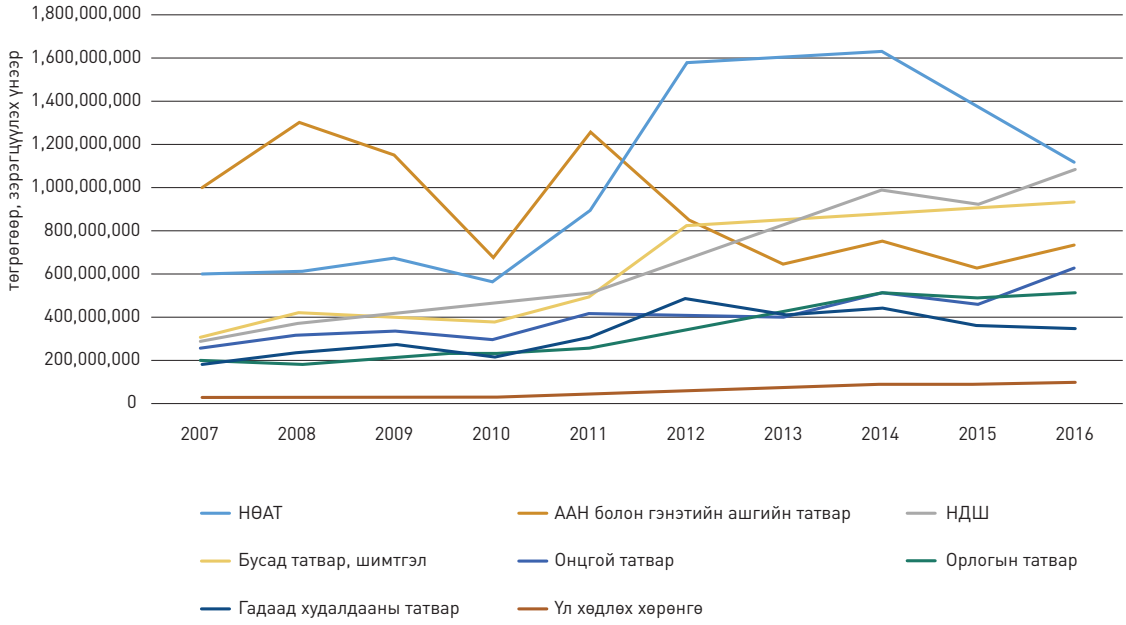
Монгол Улсын татварын орлого нь орлогын татвар, аж ахуйн нэгжийн татвар, өмчийн татвар, НӨАТ, хэд хэдэн төрлийн онцгой татвар, гадаад худалдааны зэрэг татварыг хамруулсан шууд ба шууд бус татвараас бүрддэг юм. Ижил орлогын түвшинтэй орнуудтай харьцуулахад татварын орлогын бодит хэмжээ, мөн ДНБ-д эзлэх хувь Монгол Улсад буурч байна.

Зураг 5-д шууд болон шууд бус татвараас бүрдсэн орлогын байдлыг харуулж байна. Сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд татварын орлогын бодит хэмжээ буурч байгаа нь 2012 оноос гэнэтийн ашгийн татварыг[28] бууруулсантай холбоотой юм. Эдийн засгийн үйл ажиллагааны хямралаас үүдэн 2014 оноос НӨАТ-ын хэмжээ үлэмж хэмжээгээр буурсан байна. Мөн гадаад худалдааны татварын орлого дээрх шалтгааны улмаас буурсан байна.

27 Саяхан СЯ-ны Хөгжлийн санхүүжилтийн газрын хэрэгжүүлсэн ХАЁТ-ны урсгалын зураглалын төслөөр нарийвчилсан түвшинд ХАЁТ-ны буцалтгүй тусламжийн санхүүжилтийн хэмжээг дутуу мэдээлдэг нь харагдсан. Энэ нь буцалтгүй тусламжийн санхүүжилтийн хэмжээ Зураг 3-д үзүүлснээс илүү байж болохыг харуулж байна. Тайлангийн 4.2 хэсэгт төслийн мэдээнд суурилан ХАЁТ-ны урсгалд дүн шинжилгээ хийсэн.

28 Гэнэтийн ашгийн татвар 2012 онд хүчингүй болсон.

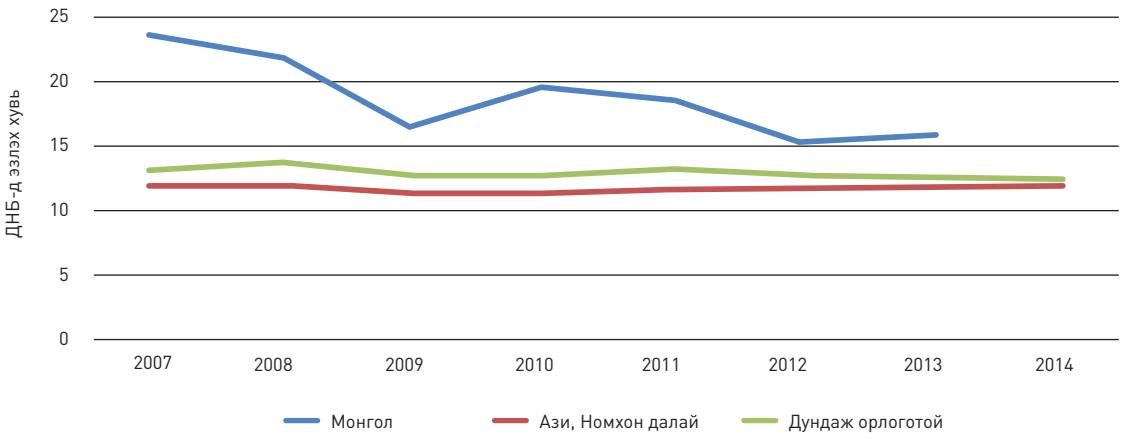
Зураг 5. Татварын орлого, төгрөгөөр



Эх сурвалж: Сангийн яам, төсвийн нэгтгэлийн болон зардлын мэдээ.

Монгол Улс 2007 оноос эхлэн татварын 2 үе шаттай шинэчлэлийг хийж иржээ. Татварын хувь хэмжээг бууруулах, энгийн болгох талаар арга хэмжээ авч байна. Тухайлбал, Монгол Улс 2017 оныг хүртэл ижил төстэй орнуудтай харьцуулахад бага хэмжээний татвар ногдуулдаг бөгөөд орлогод 10 хувийн татвар ноогдуулж байна. Шинэчлэлийн багцад татварын удирдлагыг бэхжүүлэх арга хэмжээнүүдийг мөн тусгасан байна. Эдгээр бодлого, институтийн шинэчлэлийн арга хэмжээ нь сүүлийн арван жилийн хугацаанд Монгол Улсын ДНБ-д эзлэх татварын орлогын хувь хэмжээг нэмэгдүүлээгүй байна. Харин сүүлийн жилүүдэд түүхий эдийн үнэ буурч, уул уурхайн салбар дахь үйл ажиллагаа буурснаар дундаж орлоготой орнууд болон Зүүн Ази, Номхон далайн дундаж орнуудын дунджаас ялгаатай байдал сүүлийн жилүүдэд багасаж иржээ.

Зураг 6. ДНБ-д эзлэх татварын орлого, %[29]



Эх сурвалж: Дэлхийн банк, (Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд)

29 Нийгмийн даатгалын хураамжийг тооцоогүй.

УИХ-аас иргэдийн эсэргүүцлийг үл харгалзан 2017 онд хэд хэдэн татварын хэмжээг нэмсэн байна. Эдгээрт шатахуун, автомашин, архи, тамхины онцгой татвар, тамхины гаалийн татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг хэмжээг тус тус нэмэгдүүлж, хүүгийн орлогод суутган тооцох босго хэмжээг арилгах зэрэг арга хэмжээ багтсан байна.[30] Энэхүү төрлийн татварын шинэчлэл бол чухал алхам бөгөөд Филиппин улсад онцгой татварыг ногдуулснаар урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн зорилгуудыг хэрэгжүүлэх, нөгөө талаар улсын хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд томоохон түлхэц болсон байна. Ийнхүү татварын үр дүнтэй шинэчлэл хийх замаар ДНБ-д татварын эзлэх хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжтой бөгөөд татварын эдгээр арга хэмжээг амжилттай хэрэгжүүлснээр Монгол Улсын төсвийн орлогыг бэхжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах болно.

Монгол Улс уул уурхайн салбарын орлогоос ихээхэн хамааралтай хэвээр байгаа тул эдийн засгийг төрөлжүүлэн хөгжүүлэхийн зэрэгцээ ашигт малтмалын салбараас орж ирэх нэмэлт орлогыг хөрөнгө оруулалтад зарцуулах маш зөв механизм бүрдүүлбэл эдийн засаг саарах үед ашиглах боломжтой юм. Мөн татварын орлогын өндөр хэлбэлзлийг бууруулахгүй бол улсын хөрөнгө оруулалт үр ашиггүй болох гол нөхцөл болдог билээ.[31]

Дээрх шинэчлэлийг авч хэрэгжүүлэх нь эн тэргүүний зорилго мөн боловч тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилтийг түргэтгэх, хөрөнгө оруулалтыг өргөжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэхэд шууд нөлөө үзүүлэх татварын шинэчлэлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь чухал юм. Тухайлбал, Шигтгээ 1-д үзүүлсэн Филиппин улсын онцгой татварын жишээг дурдаж болно. Монгол Улсын ДНБ-д татварын орлогын харьцааг нэмэгдүүлэх, татварын тогтолцоог шинэчлэх, санхүүгийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэхэд авч үзэх боломжтой юм.

Шигтгээ 1. Филиппин улсын онцгой татвар

Филиппин улс онцгой татварын тухай хуулийг 2012 онд баталсан бөгөөд энэ нь хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөтэй архи, тамхины хэрэглээг багасгах, нөгөө талаар орлогын эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн байв. Тэр дундаа энэ орлогыг Хүн амын нийтийн эрүүл мэндийг сайжруулах хөтөлбөрт зарцуулахаар заасан болно.

Өдөрт 240 филиппин иргэн тамхитай холбоотойгоор нас барж, алслагдсан газрын иргэд, эмзэг бүлгийн хүн ам эрүүл мэндийн үйлчилгээ авч чадахгүй байгааг харгалзан энэхүү татварын шинэчлэлийг анх санаачилсан юм. Энэхүү татварын шинэчлэлийг тус улс 15 жилийн өмнө эхлүүлэх гэсэн боловч хүчтэй лобби группын үйл ажиллагаанаас шалтгаалан амьдралд хэрэгжихгүй хойшилсоор байжээ. Хууль санаачлагчдад нөлөө үзүүлэхүйц иргэний нийгмийн байгууллагуудын хүчтэй оролцоо, олон нийтийг хамарсан сурталчилгааны үндсэн дээр уг хуулийг батлуулсан юм.

Шинэчлэлийн амжилт, үр дүн шууд мэдрэгдэж эхэлсэн. Энэ татварын орлогын 85 хувийг эрүүл мэндийн салбарт зарцуулж, үлдсэн 15 хувийн тамхины бизнес эрхэлж буй хүмүүст өөр төрлийн үйл ажиллагаа эхлүүлэх, амьжиргааны өөр эх үүсвэр олоход нь дэмжлэг болгож олгохоор хуульчилсан юм. Онцгой татварын тухай хууль үйлчилсэн эхний жилдээ 1.2 тэрбум долларыг эрүүл мэндийн салбарт зарцуулах боломжийг бүрдүүлсэнээр 45 сая филиппин иргэниг хамруулжээ. Энэ орлого 2017 онд 1.8 тэрбум болж өсчээ. Өнөөдрийн байдлаар орлогын 80 орчим хувь эрүүл мэнд, үлдсэн 20 орчим хувийг иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэхэд тус тус зарцуулж байна.

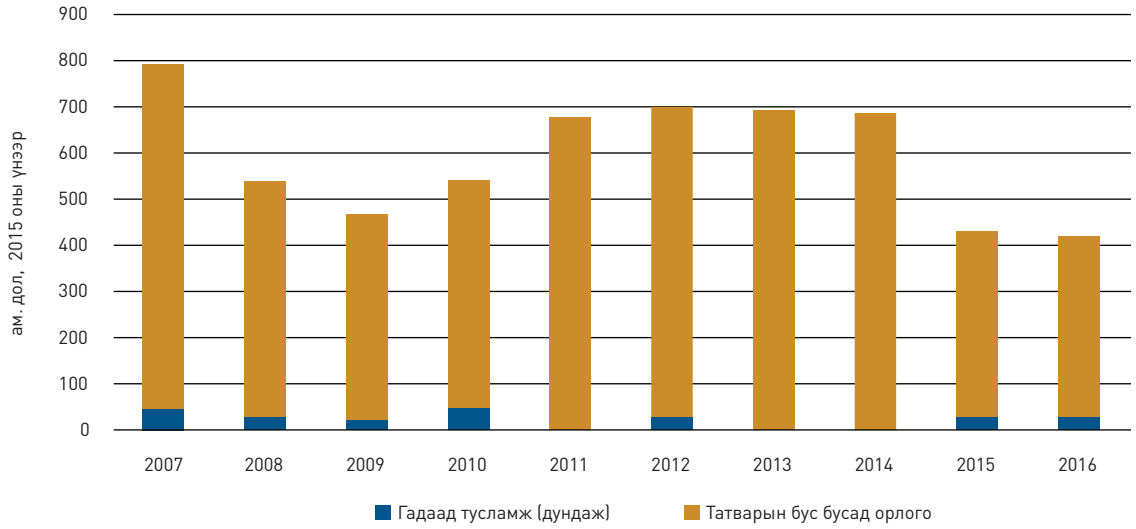
30 ОУВС-ийн дүрмийн IV зүйл.

31 ОУВС-ийн хөтөлбөрт татварын тодорхой орлогоос хуримтлуулахаар заасан

4.1.2 Татварын бус орлого

Татварын бус орлого нь тусламжийн, төрийн өмч, үйлчилгээг ашигласнаас ихэнх нь ордог ба, хүү, торгуулийн орлогоос бүрддэг талаар Зураг 7-д үзүүлсэн юм. Эдийн засгийн үйл ажиллагааны хумигдсанаас шалтгаалан татварын бус орлого нь буурсаар байгаа бөгөөд ялангуяа 2014-2015 онуудад огцом доошилсон байна.

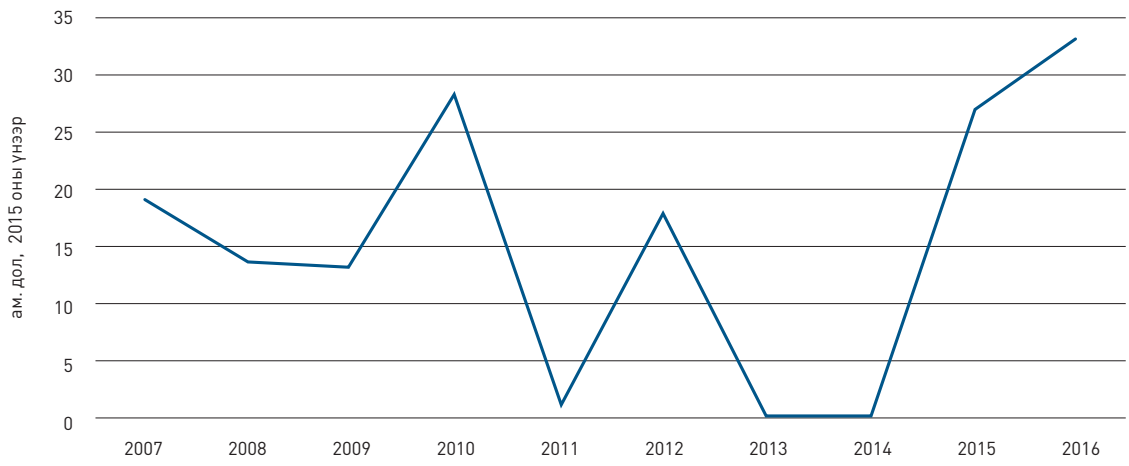
Зураг 7. Татварын бус орлого, сая ам.доллараар



Эх сурвалж: Сангийн яам, төсвийн нэгтгэлийн болон зардлын мэдээ.

Олон талт болон хоёр талт эх үүсвэрээс Хөгжлийн албан ёсны тусламж хэлбэрээр "төсөвт" олгодог буцалтгүй тусламжийн хэмжээ сүүлийн арван жилд доогуур хэвээр байсан бөгөөд ДНБ-ний 0.5-аас 0 хувийн хооронд байна.[32]

Зураг 8. Төсөв дэх гадаад тусламж, сая ам доллараар



Эх сурвалж: Сангийн яам, төсвийн нэгтгэлийн болон зардлын мэдээ.

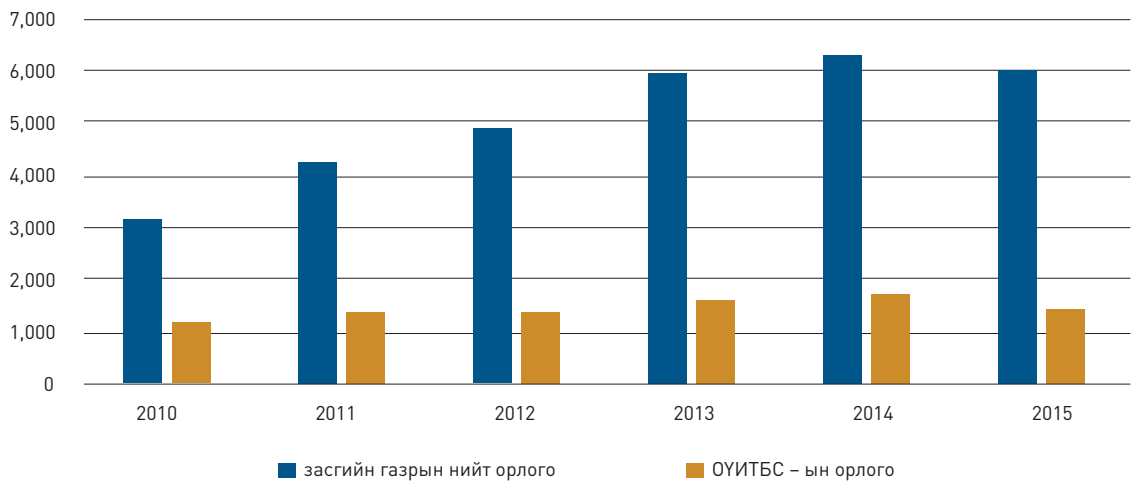
32 2015 онд 27 сая ам.доллар Төв төрийн санд бүртгэгдсэн байна.

4.1.3 Байгалийн нөөцийн татвар

ОҮИТБС-ын 2016 оны тайлангаар уул уурхайн үйлдвэрлэл ДНБ-ний 20 орчим хувийг эзэлж байна. Мөн 2010-2014 онуудад олборлох үйлдвэрлэлийн орлого өнөөгийн үнэ цэнээр 1.1 их наяд төгрөгөөс 1.7 их наяд төгрөгт хүрч байсан бол 2015 он гэхэд 1.4 их наяд төгрөг болж буурсан байна.[33]

Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга болон Сангийн яамны мэдээгээр улсын төсвийн орлогын 36.4 хувийг 2011 онд олборлох үйлдвэрлэлийн орлого эзэлж байсан бол энэ үзүүлэлт 2015 онд 23.8 хувь болсныг Зураг 9-д харуулсан. Энэ бууралт нь нэг талаас түүхий эдийн үнэ унасантай холбоотой бөгөөд нөгөө талаас бодлогын сорилт, хөрөнгө оруулалтын таатай бус нөхцөл байдлаас үүдэлтэй гэж үзэж байна.

Зураг 9. Улсын төсвийн орлогод олборлох үйлдвэрлэлийн хэмжээ, тэрбум төгрөгөөр



Эх сурвалж: Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын 9 дэх тайлан болон Сангийн яам, төсвийн нэгтгэлийн болон зардлын мэдээ.

Олборлох үйлдвэрлэлийн орлогыг олон төрлийн татвар, хураамжаар дамжуулан бүрдүүлдэг юм. Орлогын гол эх үүсвэр нь бүтээгдэхүүн хуваах гэрээтэй холбоотой газрын тосны орлого, аж ахуйн нэгжийн орлогын татвараар бүрдүүлсэн бөгөөд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, аж ахуйн нэгжийн албан татвар, гаалийн татвар, тусгай зөвшөөрлийн хураамж зэрэг хамаарч байна.[34]

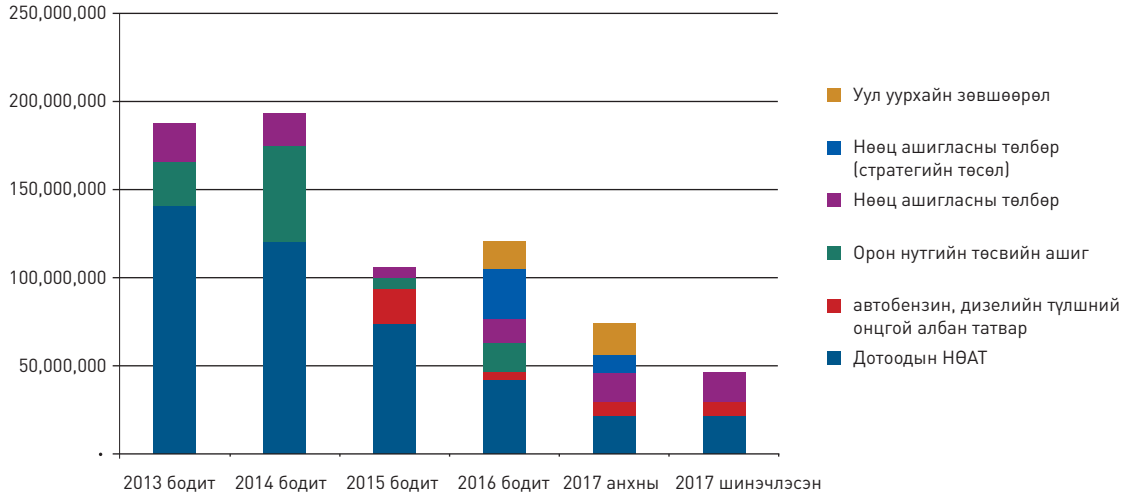
Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон хайгуулын лицензийн төлбөрийн тодорхой хувийг 2011 оноос эхлэн Орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС) -д шилжүүлэх болсон бөгөөд энэхүү сангаас томьёо дээр үндэслэн орон нутагт хуваарилдаг байна. ОНХС нь орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд санхүүжилтийн чухал эх үүсвэр болсон тул маш их талархалтайгаар хүлээн авсан билээ. Гэсэн хэдий ч ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон хайгуулын лицензийн орлогын хэмжээнээс шууд хамааралтайгаар жилээс жилд өөрчлөгдсөнөөс ОНХС-ийн

33 Төрийн сангийн бүртгэлд 27 сая доллар 2015 онд бүртгэжээ.

34 Монгол Улсын Олборлох салбарын орлогын удирдлага, Гэрэгэ партнерс (2016).

Эх үүсвэрийг урьдчилан таамаглах боломжгүй болсны зэрэгцээ орон нутгийн хэрэгцээнд тохирсон орлогыг урьдчилан төлөвлөхүйц санхүүжилтийн механизм бүрдээгүй байна. Зураг 10-д үзүүлснээр 2011 оноос хойш Засгийн газрын НӨАТ-ын орлогоос шилжүүлэх санхүүжилт буурснаас ОНХС-д олгох Засгийн газрын шилжүүлэг ихээхэн хэмжээгээр буурсан байна.

Зураг 10. ОНХС-ийн орлого, 2013 – 2017



Эх сурвалж: ОНХС-ийн жилийн тайлан, Монгол Улсын Үндэсний аудитын газар (2016 он).

Хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал нь үндэсний эдийн засагт илүү чухал үүрэгтэй боловч Монгол Улсын эдийн засаг уул уурхайн салбарын орлогоос ихээхэн хамааралтай хэвээр байх болно. Хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг дээшлүүлэх чухал арга хэмжээ болох дотоод болон гадаадын хөрөнгө оруулагчдад адил тэгш эрх олгох хөрөнгө оруулалтын таатай бодлогын шинэ хууль эрх зүйн орчныг 2014 онд бүрдүүлсэн билээ. Оюу толгой (ОТ) төслийн асуудлаар Рио Тинто компанитай маргаан шийдвэрлэгдэж, ашигт малтмалын түүхий эдийн үнэ өсөж эхэлсэн нь уул уурхайн салбар өсөх өөдрөг хандлага бүрдэж байна. Гэсэн хэдий ч, түүхий эдийн үнийн уналт нь засгийн газрын орлогыг мэдэгдэхүйц хэмжээгээр бууруулж өрийн нөхцөл байдлыг улам бүр дордуулсан байна.[35] Эрсдэлийн хүчин зүйлсийг багасгах татварын горимыг бий болгох стратеги нэн даруй шаардлагатай байна.

Баялгийн сан байгуулах оролдлого амжилтад хүрээгүй нь засаглалын бүтэц, төсвийн удирдлага сул, улс төрчдийн чин эрмэлзэл хангалтгүй байсантай холбоотой гэж үзэж байна.

Оюу толгойтой холбоотой маргаан, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг дагаж мөрдөхгүй байгаа зэрэг нь орлогыг ил тод, урьдчилан таамаглахад боломжтой, хүчтэй засаглалын дэглэм чухал байгааг харуулж байна. Үүнээс гадна, энэхүү маргаан нь томоохон хэмжээний дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг татахын тулд урьдчилан таамаглах, төлөвлөх боломжтой ил тод, тогтвортой татварын систем болон шүүх арбитрын механизмтай байх шаардлагатайг мөн харуулж байна.

35 Байгалийн баялгийн засаглалын институт ба Гэрэгэ партнэрс, Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал, 2017 он.

4.1.4 Байгаль орчны татварын шинэчлэл ба баялгийн сангийн шинэчлэл

Хөрөнгө оруулагчдад ээлтэй байх байдал нь Монгол Улсад эдийн засгийн өсөлтийг түргэтгэхэд зайлшгүй чухал боловч УИХ-аас баталсан татварын арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын ерөнхий чадавх нь урт хугацааны өсөлт, эдийн засгийн төрөлжилтийг хангах үндсэн нөхцөл болно гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх нь чухал юм. Монгол Улсад татварын албаны чадавх харьцангуй сайн боловч татварын бүртгэлийн тогтолцоо, татварын маргааныг зохицуулах хууль эрх зүйн орчныг улам боловсронгуй болгосноор татвар хураалтад ахиц гарна.[36] Түүнчлэн ЭЗСХ-ийн хүрээнд Засгийн газар орлогын удирдлага, татварын бодлогыг бэхжүүлэхээр тохирсон. [37] Хэдий тийм боловч орлогын хэт хэлбэлзэл үүсэхээс сэргийлж, нэмэлт хоёр арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм. Үүнд

I. Юуны өмнө Монгол улс нь цаашид уул уурхайн салбарын орлогоос хэт хамааралтай хэвээр байх магадлалтай тул олон улсын сайн туршлагыг хэрэгжүүлэх, Баялгийн Сангийн үйл ажиллагааг тогтворжуулах нь зүйтэй юм. Баялгийн сан (БС) нь хариуцлага, сахилга бат бүхий төсвийн бодлоготой уялдахын зэрэгцээ хуримтлалын талаар улс төр, олон нийтийн дэмжлэгийг авах таатай орчинтой мөн нийцсэн байна. Мөн БС нь олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн 24 нийтлэг зарчим, дадал бүхий Сантьяго-ийн Зарчмыг дагаж мөрдөх ёстой. Эдгээр зарчмууд нь ил тод байдал, сайн засаглал, хариуцлага болон оновчтой хөрөнгө оруулалтын дадлыг дэмждэг болно.[38] Үүний зэрэгцээ үйл ажиллагааны удирдамж, журмыг бий болгохын тулд МУЗГ нь Норвегийн Засгийн газрын тэтгэврийн сан зэрэг бусад олон улсын сайн туршлагуудыг судлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.[39]

II. Баялгийн сангийн шинэчлэл нь төсвийн сайн удирдлагын үндсэн суурь болж, орлогын урсгалыг тогтворжуулах бөгөөд татварын тогтолцоо нь Засгийн газрын бодлогын зорилгодоо хүрэх хамгийн үр дүнтэй урамшууллын механизм болох боломжтой юм. Монгол Улсын Засгийн газар архи, тамхины онцгой татварыг нэмэгдүүлж улмаар хүн амынхаа эрүүл мэндийн салбарт хуваарилах боломжийг өргөжүүлж байна (мөн Филиппин улсын энэ чиглэлийн туршлагыг Шигтгээ 1-д харуулсан болно). Үүнийг байгаль орчны талаарх татварын хөнгөлөлтөөр дамжуулан татварын тогтолцоонд нэвтрүүлэх боломжтой юм.

Олон улсын чиг хандлага, ЭЗХАХБ-ын сайн туршлагыг даган Монгол Улсын Засгийн газраас байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэл, хэрэглээг дэмжих урамшууллын механизмуудыг татварын тогтолцоонд нэвтрүүлэх талаар Засгийн газраас онцгой анхаарах ёстой бөгөөд энэхүү механизмаар дамжуулан байгаль орчны чиглэлээр засгийн газраас хэрэгжүүлэх зорилтуудыг хэрэгжүүлэх боломжтой болохын зэрэгцээ орлогын нэмэлт эх үүсвэрийг бүрдүүлнэ. Жишээлбэл, бусад улс орнуудад хэрэглэдэг нүүрстөрөгчийн татварын янз бүрийн хэлбэрийг нэвтрүүлэх нь нүүрсний хэрэглээнээс үүдэлтэй агаарын бохирдлыг арилгахад Монгол Улсад загвар болж өгнө. Ингэхдээ татварын хөнгөлөлт, урамшууллын механизмууд нь сөрөг нөлөөллөөс зайлсхийж, татварын дарамтыг бууруулах, төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх зэрэг эерэг нөлөө үзүүлэхэд чиглэх ёстойг онцгой анхаарах нь зүйтэй билээ.

---

36 Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага, 2015 он

37 ОУВС 2017б

38 http://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles

39 Энэ сан нь Норвегийн газрын тосны сантай хамааралтай.

Байгаль орчны татварын шинэчлэл (БОТШ)-ийг хэрэгжүүлэхдээ шууд ба шууд бус татварыг хамруулан, одоогийн татаасны бодлогыг өөрчлөх зэргээр иж бүрэн хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Зарим салбарууд тухайлбал төр ба хувийн хэвшлийн оролцогч талууд болон санхүүжилтийн хосолсон хэлбэрийг ашиглаж болохуйц мал аж ахуй, уул уурхай, эрчим хүч зэрэг салбарт тухайн салбарын өвөрмөц эдийн засгийн дүн шинжилгээ, зардлын үнэлгээг хийх нь шинэчлэлийн тохирох арга хэмжээ болон гарч болох үр нөлөөг тодорхойлоход дөхөмтэй байх юм.

Тухайлбал, эрчим хүчний салбарт хөрөнгө оруулалтыг дайчлах нь урт хугацаандаа Засгийн газрын орлогыг бүрдүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой хэдий ч эрчим хүчний салбарын эдийн засгийн үнэлгээ сайн хийгдээгүйгээс хөрөнгө оруулалтад учирч буй өнөөгийн саад бэрхшээлийг албан ёсоор баримтжуулж чадаагүй юм. Түүнчлэн өөр чиглэлээр тухайлбал ус болон агаарын бохирдол, дизель цахилгаан үүсгүүр болон нүүрсний тээврийн түлшинд өгч буй татаасны бодит өртөг зардлыг тооцоогүйгээс сэргээгдэх бус эрчим хүчний өртгийг үлэмж бууруулахад хүргэж байна. Мөн тухайн салбарт хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээ маш их байгаа энэ үед Эрчим хүчний зохицуулах газрын тогтоосон тариф нь бодит өртөг дээр суурилсан бус учраас өнөөдөр дэлхий дээр хамгийн бага эрчим хүчний тарифтай байсаар байна.[40] Энэ нь сэргээгдэх болон уламжлалт эрчим хүчний салбар дахь хувийн хөрөнгө оруулалтад саад учруулж, улмаар ТХЗ-ууд болон ТХҮБ-д хүрэхэд шаардлагатай байгаль орчинд ээлтэй, тогтвортой эрчим хүчний шийдлүүдийг бий болгоход сөргөөр нөлөөлж байна.

Иймд эрчим хүчний салбарын хувьд БОТШ-ийн үйл явц нь эрчим хүчний салбар дахь шууд болон шууд бус татвар, татаасны өнөөгийн байдал, байгаль орчныг бохирдуулагч нүүрс болон түлшинд ноогдуулсан татвар, татаасны байдалд үнэлгээ өгч, улмаар энэ нь сэргээгдэх эрчим хүчийг үйлдвэрлэл, ашиглалтыг өргөжүүлж, ТХЗ-ууд болон ТХҮБ-д хүрэхэд нөлөөлөх хүчтэй урамшууллын механизм болж чадах эсэхийг тодорхойлох боломжтой юм.

40 https://energypedia.info/wiki/Mongolia_Energy_Situation

Шигтгээ 2. Байгаль орчны татварын шинэчлэл (БОТ-ын шинэчлэл)

Нордикийн орнуудын туршлагуудыг үнэлсэн олон улс орон сүүлийн арав гаруй жилд байгаль орчны татварын шинэчлэлийг нэвтрүүлсэн юм. Ихэнх тохиолдолд өргөн хүрээтэй татварын шинэчлэлийн хүрээнд байгаль орчны татварыг нэвтрүүлсэн байдаг бөгөөд ингэхдээ үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн татвараас үйлдвэрлэл, хэрэглээнээс үүдэлтэй байгаль орчинд хор хөнөөл учруулж буйд татвар ногдуулахад чиглэнэ. Ингэснээр зохицуулалтын арга хэмжээ дангаараа өртөг зардал өндөртэй, үр дүнд хүрэхэд хүндрэлтэй байдаг бол байгаль орчны татварыг нэвтрүүлснээр байгаль орчны зорилтод хүрэхэд хувь нэмрээ оруулж байна.

Байгаль орчны татварыг ашиглах нь жил ирэх тусам хөгжиж боловсронгуй болсоор байна. Европын Холбоо болон бусад ЭЗХАХБ-ын гишүүн олон орнууд байгаль орчны татварыг үндэсний хэмжээнд (Австрали, Япон, Герман, Нордикийн газар нутаг) болон орон нутгийн түвшинд (жишээ нь, АНУ-ын Канад, Канад, Британи Колумб) нэвтрүүлж, Хятад, Вьетнам, Кампучи, Тайланд, Тунис, Өмнөд Африк зэрэг хөгжиж буй эдийн засагтай орнуудад нэвтрүүлэхээр төлөвлөж буй бөгөөд ОУВС-аас байгаль орчны татварт олгох дэмжлэгийн хэмжээ нэмэгдсээр байна. Байгаль орчны татварыг нэвтрүүлэхдээ нүүрстөрөгчийн болон эрчим хүчний татварыг шинэчлэн нэвтрүүлсэн олон тохиолдол байна. Бусад арга хэмжээнүүдэд усны үнэ, ландфилийн татвар, барааны болон байгалийн баялгийн татвар болон төсвийн шинэчлэлийн хэсэг болсон байгаль орчинд хор хөнөөлтэй татаасыг шинэчлэх зэрэг арга хэмжээнүүд ч хамаарч байна.

Болгоомжтой боловсруулсан байгаль орчны татвар нь инновацийг хөгжүүлэх, өрсөлдөх чадварыг сайжруулах, эрчим хүчний хэмнэлтийг дэмжих, сэргээгдэх эрчим хүчний шийдлүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх, орлогын хуваарилалтыг сайжруулах, байгаль орчинд (уур амьсгалыг оролцуулан) зорилтод хүрэхэд маш их нөлөөтэй бөгөөд Засгийн газрын орлогын найдвартай шинэ эх үүсвэр мөн бүрддэг юм. Үүний зэрэгцээ, байгаль орчны татварыг ялангуяа дангаар нь нэвтрүүлэх тохиолдолд орлогын хуваарилалт, өрсөлдөх чадвар зэрэгт сөрөг нөлөө үзүүлэх талтай байдаг. Тиймээс эдгээрийг тооцон үйл ажиллагааг маш болгоомжтой төлөвлөх нь орлого дайчлах, байгаль орчны бодлогын зорилтуудад хүрэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Шигтгээ 3. Агаарын бохирдлыг бууруулах төсвийн зарлага

Сүүлийн арван жилд Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлыг бууруулахад зарцуулсан төсвийн хөрөнгө, энэ ажилд оролцож буй байгууллагуудад дүн шинжилгээ хийх, улмаар цаашид анхаарах асуудлаар зөвлөмжийг гаргахад чиглэсэн үнэлгээний ажилд НҮБ-ын ХХ-өөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж байна. Олон шалтгаанаас үүдэлтэй агаарын бохирдлын түвшингөөрөө Улаанбаатар хамгийн өндөр бохирдолтой хотын тоонд оржээ. Юуны түрүүнд эрчимтэй явагдсан хотжилт энэ асуудлыг хүндрүүлсэн үндсэн шалтгаан мөн юм. МУЗГ-аас 2012-2015 онд хэрэгжүүлсэн бодлого нь агаарын бохирдлыг бууруулах тэр дундаа агаарын бүтцийг өөрчлөхөд нөлөөлсөн боловч 2016 оноос энэ чиглэлээр зарцуулсан хөрөнгийн хэмжээ буурсантай уялдан агаарын чанар хуучин хивэндээ орох хандлагатай болжээ. Улаанбаатарын агаарын бохирдлын түвшин Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага болон Монгол Улсын стандартаас давсан байна.

Агаарын бохирдлыг бууруулахад хамгийн гол нөлөө үзүүлэх яам, байгууллага бол Эрчим хүчний яам, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам мөн болохыг судалгааны урьдчилсан дүнд дурджээ. Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газар Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлын асуудалд мөн чухал оролцоотой байгууллага мөн. Агаарын бохирдлыг бууруулахад улсын төсвөөс 147.3 тэрбум буюу 60.7 сая ам.долларыг 2012-2016 онд зарцуулжээ.

Агаарын бохирдол нь хүний эрүүл мэнд, нийгэм болон эдийн засагт хор хөнөөл учруулдаг бөгөөд хотын оршин суугчдын дунд энэ шалтгаанаар нас барах, өвчлөх явдал ихэссэн. Мөн агаарын бохирдолтой холбоотой эдийн засгийн жилийн өртөг 640 сая ам доллар (1.5 тэрбум төг) байж болзошгүйг тооцоолжээ.

Иймд энэ асуудлыг оновчтой шийдвэрлэх нь чухал юм. Засгийн газраас Агаарын бохирдлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр (АББҮХ)-ийг баталсан бөгөөд хэрэгжилтийн эцэс буюу 2025 онд байдлыг үлэмж сайжруулахаар заажээ. Хөтөлбөрт тусгагдсан олон арга хэмжээний үр ашгийн тооцоог хийсэн байна. АББҮХ-ийн нийт өртөг 4.1 тэрбум ам. доллар (9.8 их наяд төг) буюу үүнээс 86 хувийг агаарын бохирдлыг бууруулах арга хэмжээнд төлөвлөжээ.

АББҮХ-ийг илүү тодорхой болгож, төлөвлөсөн арга хэмжээг тэргүүлэх ач холбогдлоор нь ангилж улмаар УИХ-аар хэлэлцүүлэн батлуулах шаардлагатай байна. Мөн энэ чиглэлийн Мастер төлөвлөгөө боловсруулж, ингэхдээ эрчим хүчний асуудал дээр төвлөрч, эхлээд гэрэл, дулаан, дараа нь эрчим хүчний талаарх арга хэмжээг аль болох тогтвортой шийдэлтэй болгохоор дахин авч үзэх шаардлагатай байна.

Мөн АББҮХ-ийн арга хэмжээг үр дүн талаас нь үнэлж, ингэхдээ техникийн шийдэл, санхүүгийн боломжтой уялдуулах нь зүйтэй юм. Хэрэв хүрэх үр дүн тодорхойгүй бол өөр шийдлийг санал болгоно. Ер нь АББҮХ-ийн арга хэмжээг энэ салбар дахь шинэчлэлийг хийхгүйгээр хэрэгжүүлэх боломж хомс юм. Хяналт–шинжилгээний тогтолцоог улам боловсронгуй болгох нь зүйтэй юм.

Ер нь урт хугацаанд Монгол улсад АББҮХ шинэчлэл, инновацийг хэрэгжүүлэхгүйгээр АББҮХ-ийн зорилтуудыг хангах боломжгүй бөгөөд зөвхөн тухайн асуудалд чиглэсэн бодлого, арга хэмжээг төлөвлөж, хэрэгжүүлэх нь учир дутагдалтай, асуудлыг цогцоор шийдэх нь үр дүнд хүргэнэ. Түлшний эх үүсвэрийг төрөлжүүлэх нь – нүүрсийг боловсруулах, хий, цахилгаан, сэргээгдэх эрчим хүчийг ашигласнаар 2025 онд хүрэх түвшинг хангах боломж бүрдэнэ. Мөн урт хугацаанд цэвэр технологийн эрчим хүчийг ашигладаг юм.

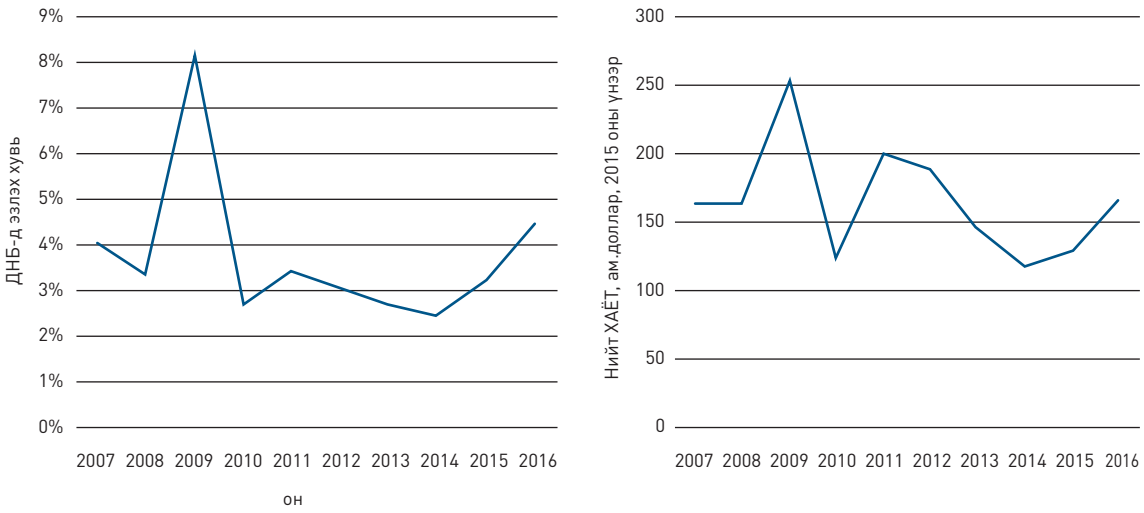
Агаарын бохирдлыг бууруулах төсвийн зарлага (үргэлжлэл)

Санхүүгийн хувьд агаарын бохирдлыг бууруулах арга хэмжээнд аль болох илүү хөрөнгийг олон эх үүсвэрээс дайчилна. Үүнд: төсвийн зарлагын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, тариф, татаасыг оновчтой болгох, төсвийн зарлагын бодлогыг өөрчлөх, хөнгөлөлттэй зээл тусламжийг авах, төр-хувийн хэвшлийн төслийг хэрэгжүүлэх, авлигын эсрэг тэмцэх, улсын салбарын удирдлагыг бэхжүүлэх зэрэг багтана. Мөн Сангийн яамны зүгээс ҮСНХ-ний арга зүйг цогцоор хэрэгжүүлбэл зөвхөн эрчим хүч гэхгүй бусад салбарын үр өгөөж нэмэгдэх юм. ҮСНХ-нд эрчим хүчний санхүүжилтийн загварыг нэмсэнээр хөрөнгийг дайчлах цогц стратегитай болно. Ингэснээр Монгол улсад эрчим хүчний өнөөгийн эх үүсвэрийн ашиглалтыг сайжруулж, улмаар сэргээгдэх эрчим хүчний ашиглалтыг нэмэгдүүлэх суурь болно.

4.2 Хөгжлийн албан ёсны тусламж

Хүснэгт 11-д харуулснаар улсын төсвийг санхүүжүүлэх зорилгоор олгодог ХАЁТ-ийн хэлбэрийн гадаад санхүүжилт сүүлийн арав гаруй жилд буурсан байна. Нийт хөнгөлөлттэй зээл, буцалтгүй тусламж буюу улсын салбарт олгох ХАЁТ- ын хэмжээ ДНБ-д эзлэх хувь 2007 онд 8 хувьтай байсан бол 2014 онд 3 хувь хүртэл буурч 2016 онд дээрх 4 хувьд хүрч нэмэгдсэн байна. Нэг хүнд оногдох ХАЁТ-ын хэмжээ 2007 онд 164 ам.доллараас 2014 онд 117 болж буурч, 2017 онд 165 ам.долларт хүрэх төлөвтэй байна.[41]

Зураг 11. ДНБ-д эзлэх Засгийн газрын нийт ХАЁТ ба нэг хүнд ногдох хэмжээ, ам доллараар



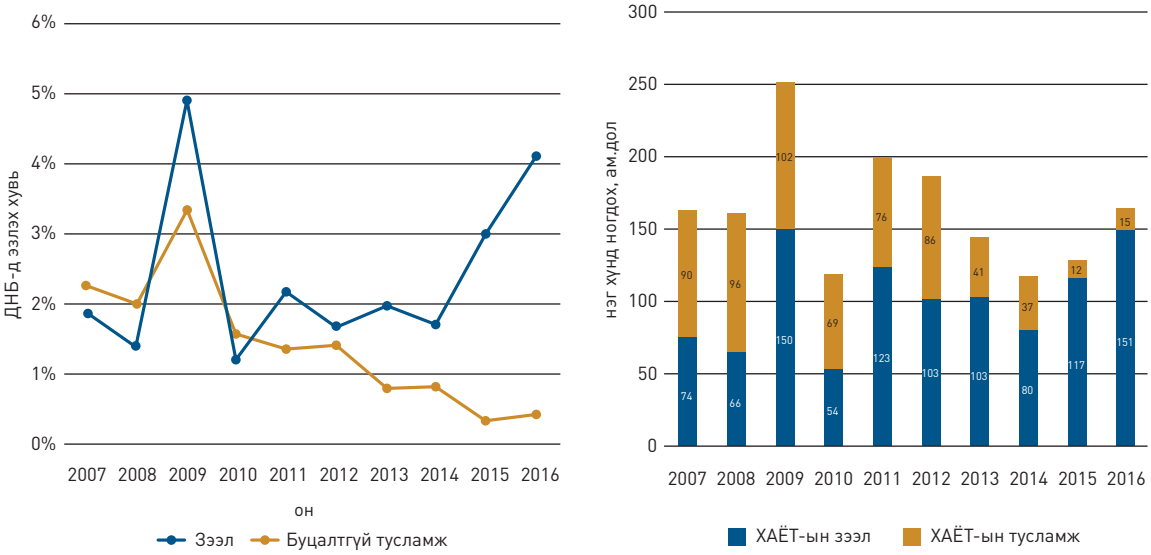
Эх сурвалж: СЯ, ХАЁТ-ийн төсөл.

41 Нийт ХАЁТ нь улсын секторт олгосон ХАЁТ-ийн хэмжээ юм. Тоо мэдээлэл дутмагаас болж ТББ-д олгосон ХАЁТ ороогүй.

Улсын салбарын ХАЁТ-ын хэмжээнд Монгол Улс 2013 он хүртэлх эдийн засгийн өндөр өсөлт болон дундаас дээш орлоготой орнуудын ангилалд хүрсэн нь Герман, Япон зэрэг хөгжлийн чухал түншүүд ХАЁТ-ийн хэмжээгээ бууруулахад нөлөөлсөн байна. Улсын нийт өр төлбөрийн өнөөгийн өндөр түвшнийг харгалзан үзвэл ХАЁТ-ийг дайчлах Засгийн газрын нэгдсэн стратеги дутагдалтай байгааг харуулж байна. Мөн түүнчлэн, хөгжлийн хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх зорилгоор хөгжлийн санхүүгийн байгууллагаас эсвэл даян дэлхийн хөтөлбөр/сан зэргээс олгосон буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлээр санхүүжих ХАЁТ-ны санхүүжилтэд үнэлгээ хийж цаашдын бодлого, стратеги боловсруулж мөрдөхийн оронд Засгийн газраас арилжааны нөхцөлөөр төсвөөс гадуур зээл авч санхүүгийн байдлаа дордуулсан байна.

Зураг 12-т хөнгөлөлттэй зээлтэй харьцуулахад буцалтгүй тусламжийн хэмжээ буурсан хандлагыг харуулж байна. ХАЁТ-ийн хэмжээ 2007-2016 онуудад 3 хувиас 1 хүрэхгүй хувь болж буурсан байхад хөнгөлөлттэй зээлийн хэмжээ энэ хугацаанд 1-5 хувийн хэлбэлзэлтэй байсан байна. Засгийн газраас ОУВС-тай байгуулсан өмнөх хэлэлцээрийн үр дүнд хөнгөлөлттэй зээлийн хэмжээ ам. доллараар тооцсоноор 2007-2009 онуудад нэлээд их хэмжээгээр нэмэгдсэн боловч 2009-2014 онуудын эдийн засгийн эрчимтэй өсөлттэй холбогдон ДНБ-д эзлэх хувийн жин буурсан байна.

Зураг 12. ДНБ-д эзлэх тусламж, зээлийн хэмжээ, ам.доллараар

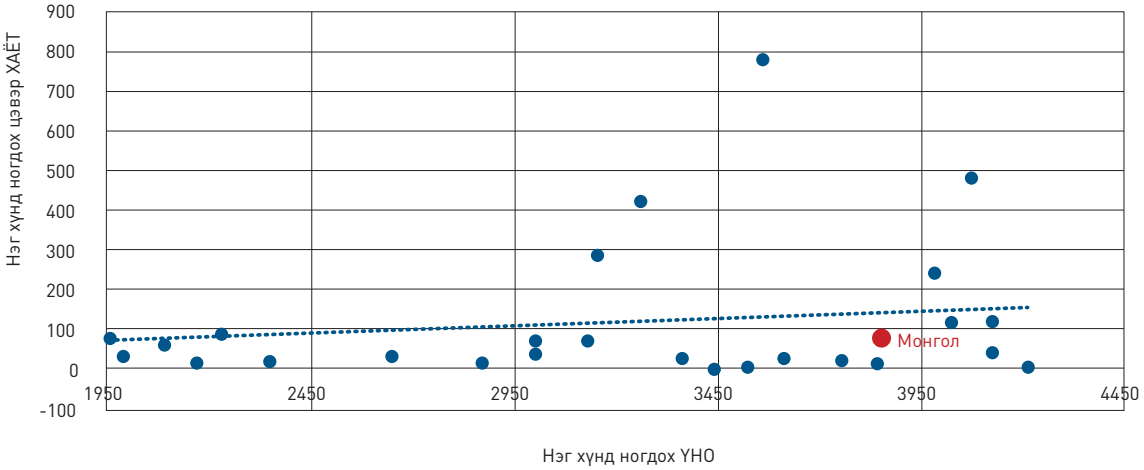


Эх сурвалж: СЯ, ХАЁТ-ийн төсөл.

ДНБ-д эзлэх ХАЁТ-ийн хэмжээ буурсан боловч бусад олон орнуудтай харьцуулахад ХАЁТ-ийг ерөнхийд нь дайчлах талаар Монгол Улс харьцангуй сайн гүйцэтгэлтэй байна. Зураг 13-т бага дунд орлоготой орнуудын нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлогоор тооцсон нэг хүнд ногдох цэвэр ХАЁТ-ийн хэмжээ нь нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлого ба нэг хүнд ногдох ХАЁТ-ийн үзүүлэлтүүдийг харуулсан болно.[42] Монгол Улсын хүлээн авсан ХАЁТ-ийн хэмжээ бусад орнуудтай харьцуулахад өндөр байна.

42 Нийт ХАЁТ гэдэгт улсын салбар дахь ХАЁТ-ын хэлсэн болно. Үүнд ТББ-уудад олгосон ХАЁТ-ийг хамруулаагүй шалтгаан нь найдвартай тоо мэдээлэл байхгүй байсантай холбоотой.

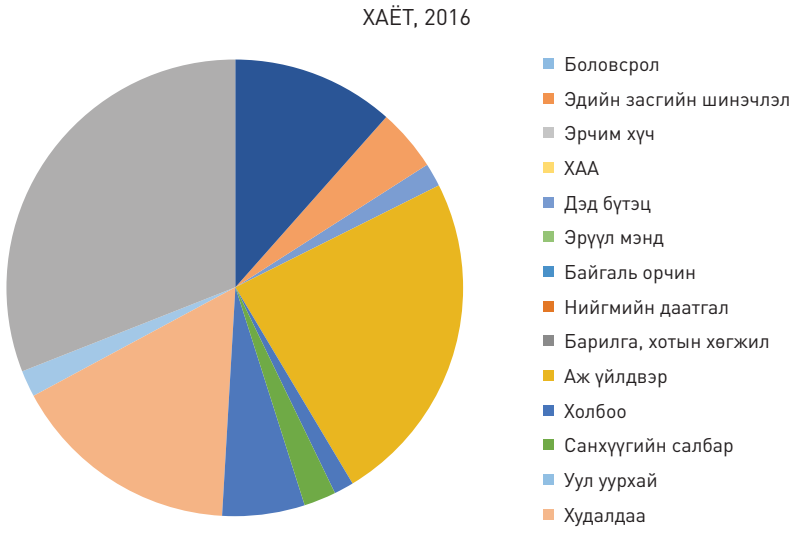
Зураг 13. Бага дунд орлоготой орнуудын нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлогоор тооцсон нэг хүнд ногдох цэвэр ХАЁТ, 2015 оны байдлаар



Эх сурвалж: Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд – санхүүгийн урсгалын газар зүйн хуваарилалт.

Зураг 14-т ХАЁТ-ийг 2016 онд салбараар хуваарилсныг харуулж байна. Онцгой байдлын салбарт олгосон буцалтгүй тусламжийн хэмжээ 11 сая ам доллар буюу хамгийн их бөгөөд хоёрт Хөдөө аж ахуйн салбарт 9 сая ам.доллар олгосон боловч үнэмлэхүй хэмжээний хувьд бусад олон орныхтой харьцуулахад харьцангуй бага байна. Бусад салбаруудад олгосон ХАЁТ бусад орнуудтай харьцуулахад маш бага, тухайлбал эрчим хүчний салбарт 2016 онд 370 мянган ам.доллар, байгаль орчинд 2.3 сая ам долларын тусламжийг тус тус авсан байна. Түүнчлэн нийгмийн салбарууд нь маш бага хуваарилалтыг авсан байна.

Зураг 14. ХАЁТ-ийн салбаруудын хуваарилалт, 2016 он



Эх сурвалж:СЯ, ХАЁТ-ийн төсөл.

Монгол Улсын Засгийн газар болон хөгжлийн түншүүд нь тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх гол салбарт ХАЁТ-ын санхүүжилт харьцангуй бага байгааг харгалзан эдгээр эдгээр салбарт нөөц хөрөнгийг дайчлах томоохон боломж гарч байна. Монгол улс нь дундаас доогуур орлоготой орнуудын ангилалд хамаарч байгаа бөгөөд их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардлагатай энэ үед хосолмол санхүүжилт болон хөнгөлөлттэй зээлээр дамжуулан санхүүжилтийг дайчлах боломж нь дан буцалтгүй тусламж авахаас илүү билээ. Засгийн газраас нэмэлт санхүүжилт дайчлах стратегийг хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл нь эдгээр салбарууд нь урт хугацаанд санхүүжилтийн хувьд бэхжиж хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах явдал юм.

ХАЁТ-ын санхүүжилтийн түвшинг нэмэгдүүлэхэд нөөцийн ашиглалтыг үр ашигтай байхаар төлөвлөж, санхүүжүүлэх, түүнд тавих хяналт-шинжилгээний тогтолцоо чухал юм.[43] Цаашлаад, Монгол Улсын төрийн санхүүгийн удирдлагын системийг цаашид сайжруулах нь өнөөгийн санхүүжилтийн үр дүн, үр ашгийг дээшлүүлэх төдийгүй хоёр талын уламжлалт болон олон талт ХАЁТ, сэргээгдэх эрчим хүч, байгаль орчны болон цаг уурын өөрчлөлтөд нөлөөлөх шинэ төрлийн хөнгөлөлттэй үүсвэрийг нэмэгдүүлэх боломжтой болох юм.[44]

Төлөвлөлт, төсөвлөлт, хэрэгжилт, түүнийг хянах чадавх дээшилснээр ХАЁТ-ийн хэмжээ нэмэгдэх боломжтойг шугаман графикийн сөрөг чиглэл мөн нотолж байна.[45]

Шигтгээ 4. Сэргээгдэх эрчим хүчний салбарын хосолсон санхүүжилтийн боломжууд

Сэргээгдэх эрчим хүч бол Монгол улсын хөгжлийн чухал салбарын нэг мөн. МУЗГ-аас байгаль орчны чиглэлийн тодорхой зорилтуудыг дэвшүүлсэн бөгөөд үүний гол хэсэг нь эдийн засгаа төрөлжүүлэхийн нэгэн адил сэргээгдэх эрчим хүч мөн гэж үзсэн юм. Энэ төрлийн эрчим хүчийг хөгжүүлснээр бүс нутагтаа экспортлогч болох боломж нээгдэнэ. Гэхдээ сэргээгдэх эрчим хүчийг нэвтрүүлэхийн тулд анхны хөрөнгө оруулалтыг төвлөрүүлж, ирээдүйн урт хугацааны өсөлтийн суурийг бүрдүүлэх юм.

Санхүүжилтийн хосолмол арга нь сэргээгдэх эрчим хүчний салбарыг хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг төвлөрүүлэх боломжтой юм. Дэлхий даяар энэ төрлийн санхжүүлэлтийг ангилан хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах нэгэн механизм болгон ашигладаг юм. Хэдийгээр Монгол Улсад шийдвэрлэхээр сорилтууд байгаач энэ төрлийн санхүүжилтийг хувийн хөрөнгө оруулалтаар дамжуулан төвлөрүүлнэ. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн санаачилгаар дамжуулан 2018 онд санхүүжилт авах 8 орны жагсаалтад "Категори 1"-ээр багтжээ.

Хосолсон санхүүжилтийн төрлүүд ихэвчлэн хөгжлийн чиглэлийн болон хувийн хөрөнгийг дараах байдлаар хамтад нь ашигладаг. Үүнд: (i) төрөл бүрийн эрсдэлээс хамгаалсан баталгаа, (ii) хөнгөлөлттэй болон жирийн нөхцөлийн зээл, (iii) бага өгөөж бүхий хөрөнгө оруулалт байж болно.

43 Энэхүү ХСҮ-ний Бүлэг 6-д дэлгэрэнгүй тусгасан болно

44 Непалын хөгжлийн санхүүжилтийн байгууллагын мэдээлснээр төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналтын чадавх сулаас ХАЁТ-ийн санхүүжилт буурсан байна.

45 ХСҮ-ийн бүлэг 6-ийг үзнэ үү.

Шигтгээ 4. Сэргээгдэх эрчим хүчний салбарын хосолсон санхүүжилтийн боломжууд (үргэлжлэл)

Мөн өөр нэгэн түгээмэл хэрэглэдэг арга бол улсын хөрөнгийн хувийн хөрөнгө оруулалттай хослуулан ашиглах арга билээ. Энэ нь ихэвчлэн эрчим хүч түүний дотор сэргээгдэх эрчим хүчний салбарт ихэвчлэн ашиглана.

Монгол улс нь сэргээгдэх эрчим хүч хөгжүүлэх боломжтой орны нэг учир эдгээр хосолсон аргууд дээр үндэслэн санхүүжилт босгох боломжтой юм. Ийнхүү санхүүжилтийн аргуудыг ашиглан тус салбарын стратегийг боловсруулах нь урт хугацааны хөгжлийн зорилгуудыг хэрэгжүүлэхэд чухал нэмэр үзүүлэх болно. Хөрөнгө оруулалтыг татах, эрчим хүчний салбарыг оновчтой хөгжүүлэхэд байгаль орчны татварын шинэчлэл чухал үүрэг гүйцэтгэнэ (Бүлэг 8.1.1 –ийг үзнэ үү).

Дэлхий даяар хосолсон санхүүжилтийн хэлбэрийг сэргээгдэх эрчим хүчний салбарт ашигладаг бөгөөд бодлого боловсруулагч нар сонголтоо хийхдээ ерөнхий хэдэн шалгуурыг ашигладаг. Олон улсын түвшинд мэдээлсэн 75 хосолсон санхүүжилттэй санаачилгууд нь голдуу бага өртөгтэй буюу 50 сая ам. доллараас доош, зөвхөн 17 хувь 800 сая ам. доллараас дээш өртөгтэй байна. Ашиглаж буй технологийн хувьд ихэнх нь сэргээгдэх гэх боловч 20 орчим хувь нь нарны эрчим хүч гэх тодорхой заасан байдаг.

Тус салбарын хувьд олон улсын санхүүгийн байгууллагууд болон хандивлагч донорууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хөгжлийн олон улсын байгууллагууд нийт санаачилгуудын гуравны хоёрт, санхүүгийн байгууллагууд 40 орчим хувьд нь тус тус санхүүжилт олгожээ. Ийнхүү хамтарсан, түншлэлийн хэлбэрийн боломжуудыг ашиглах нь зүйтэй хэмээн МУЗГ-т зориулсан зөвлөмждөө тэмдэглэсэн болно.

4.3 Дэлхийн хөнгөлөлттэй зээлийн сангууд

Засгийн газар дэлхий даяар байдаг хөнгөлөлттэй сангууд болох Даян дэлхийн байгаль орчны сан (ДДБОС), Вакцинжуулалт, Дархлаажуулалтын Дэлхийн холбоо (GAVI), ДОХ, Сүрьеэ ба хумхаатай тэмцэх даян дэлхийн сан болон Боловсролын түншлэлийн даян дэлхийн сан гэх мэт даян дэлхийн сангуудаас олгосон хөнгөлөлттэй зээлүүдэд нэгдсэн хяналт хийгээгүй байна. Хөнгөлөлтэй санхүүжилтийн дийлэнх нь эдгээр эх үүсвэрээс олгогдсон байна. Тухайлбал, Даян дэлхийн сан ойролцоогоор 7.6 сая ам.доллар, ДОХ, Сүрьеэ ба Хумхаатай тэмцэх даян дэлхийн сан 5.0 сая ам долларыг сүүлийн 10 жилд хуваарилсан тооцоо байна.[46]

Мөн зарим нэг олгогдохоор амлагдсан томоохон хэмжээний санхүүжилт цуцлагдсан байна. Жишээлбэл, Даян дэлхийн байгаль орчны сангийн цуцалсан 11.5 сая ам.долларын буцалтгүй тусламжийн 3 төслийн өртөг нь энэ чиглэлээр олгогдсон нийт тусламжаас хавьгүй их дүнтэй байсан байна.[47] Эдгээр нь хөрөнгийн зарцуулалтад тавигдах шаардлагыг дагаж мөрдөх Засгийн газрын чадавх дутагдалтай байсан болон донор байгууллагын сангийн удирдлагын хүнд сурталтай дүрэм журмаас хамаарсан байж болох юм.

46 https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=MNG&k=ccd66728-2585-4e48-a529-591ccfb81152
47 https://www.thegef.org/country/mongolia

Мөн даян дэлхийн сангийн зарим өөр эх үүсвэрээс Монгол Улс хөнгөлөлттэй санхүүжилт авах боломжтой хэд хэдэн эх үүсвэр байдаг. Жишээлбэл, уур амьсгалын өөрчлөлтийн санхүүжилтээс Монгол Улс илүү их хөрөнгө босгох боломжтой. Нэг хүнд ногдох хорт хийн хэмжээ өндөр, уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөнд хүчтэй орсон орны хувьд уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицоход тулгарч болох сорилтуудыг даван туулах, арилгах арга хэмжээ авахад зориулж санхүүжилт авах боломжтой байдаг.

Уур амьсгалын сангийн шинэчилсэн мэдээллээр,[48] Байгаль орчны итгэлцлийн сангаас 5.59 сая ам.долларыг Монгол Улсад хуваарилсан бөгөөд энэ нь бүс нутгийн хуваарилалтын 2.4 хувийг эзэлж байна. Хуваарилагдсан хэмжээний хувьд Зүүн өмнөд Азийн 20 орноос Монгол Улс 12-т орж байна. Цөөн хүн амтай Монгол орны хувьд нэг хүнд ногдох хэмжээ харьцангуй өндөр байгаа тул энэ нь Монгол Улсад илүү санхүүжилт татах боломж байна гэдгийг харуулж байна.

Эдгээр сангуудын ихэнх нь сэргээгдэх эрчим хүчний шийдэлд зориулагддаг тул энэ тал дээр Монгол Улсын хувьд нэлээд их нөөц бололцоо байгааг харуулж байна. Монгол Улс салхи, нар, усны арвин нөөцтэй бөгөөд эрчим хүчний хэрэглээнд сэргээгдэх эрчим хүчийг ашиглах боломжоор дэлхийд дээгүүр ордог байна.[49] Гэсэн хэдий ч эдгээр нөөцийг ашигладаггүй учраас хөрөнгө оруулагчдад ашиггүй тул тэдгээрийн сонирхлыг татахгүй байна. Уламжлалт эрчим хүчиндээ өндөр өртөгтэй татаас өгдөг, институтийн болон зохицуулалтын хүрээ сул, шугам, сүлжээнд нэвтрэх болон чадавхын хувьд асуудалтай зэрэг эрчим хүчний зах зээлийн бүтцийн хязгаарлалтын улмаас сэргээгдэх эрчим хүчний эх үүсвэр нь өрсөлдөх чадваргүй хэвээр байна. Хэрэв уламжлалт эрчим хүчний эх үүсвэрт Засгийн газраас олгодог ихээхэн хэмжээний татаасыг үгүй болгож, томоохон хөрөнгө оруулалтыг оновчтой төлөвлөх, ашиглах чадавхыг дээшлүүлснээр эдгээр боломжийг ашиглах зохистой орчин бүрдэнэ.

Хөрөнгийн нэмэлт санхүүжилтийн боломжийн талаарх жишээ авч үзье.

48 Уур амьсгалын сангийн шинэчлэлт нь Хайнрих Болл Свифт (HBS) ба Хилийн Далайн Хөгжлийн Хүрээлэн (ODI)-гийн хамтарсан санаачилга юм. Эдгээр хандивлагчид хөрөнгө оруулах барьцаанаас эхлэн төслийг санхүүжүүлэх бодит хуваарилалт хийх хүртэл цаг уурын өөрчлөлтийн санхүүжилтийг хянаж байдаг.

49 Европын хөгжлийн тайлан. Хөгжиж буй орнуудын сэргээгдэх эрчим хүчний санхүүжилт: Механизм ба хариуцлага. 2012

Шигтгээ 5. Уур амьсгалын өөрчлөлтийг зөөлрүүлэх ба дасан зохицох даян дэлхийн сангууд ба санхүүжилт

Хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр олгогддог даян дэлхийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг жишээ болгон авч үзсэн болно.

Цэвэр технологийн сан нь Цаг уурын хөрөнгө оруулалтын санд багтдаг Олон талт хандивлагчдын итгэлцлийн хоёр сангийн нэг бөгөөд хүлэмжийн хийн болон нүүрс төрөгчийн ялгаруулалтыг бууруулахыг дэмжсэн технологийг бий болгох, нутагшуулах, шилжүүлэх санхүүжилтийг үе шаттайгаар санхүүжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг. Бүсийн Хөгжлийн Банк, Дэлхийн банкаар дамжуулж Цэвэр технологийн сан нь 15 улсын хөтөлбөр, нэг бүс нутгийн хөтөлбөрийг санхүүжүүлдэг. Монгол Улс цэвэр технологийн сангаас санхүүжилт авдаг улс орнуудын дунд хараахан ороогүй байна.

Бага орлоготой орнуудын сэргээгдэх эрчим хүчний хөгжлийг дэмжих хөтөлбөрт 839 сая. ам долларыг олон талт таван хөгжлийн банкаар дамжуулан санхүүжүүлсэн бөгөөд эрчим хүчний хүртээмж, эдийн засгийн боломжуудыг нэмэгдүүлэхийн тулд сэргээгдэх эрчим хүчний шийдлийг санхүүжүүлэх боломжийг олгодог. Одоогийн байдлаар Монгол Улс дөрвөн цонхны аль нэгний хүрээнд хоёр төслийн нийт 13.6 сая ам.долларын санхүүжилтийг хөтөлбөрийн хүрээнд батлуулсан бөгөөд энэ нь хөтөлбөрийн нийт санхүүжилтийн 1.7 хувийг эзэлж байна.[50]

Дасан зохицох сан нь Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай НҮБ-ын суурь конвенц болон түүний Киотогийн протоколын дагуу байгуулсан санхүүгийн хэрэгсэл юм. Энэхүү сан нь иргэд, улс орон, салбаруудад нөлөөлж буй уур амьсгалын өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөг бууруулахын тулд КП-д заасны дагуу хөгжиж буй орнуудад тодорхой төсөл хөтөлбөрийг нутагшуулах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх зорилгоор байгуулагдсан. Сан нь Цэвэр Хөгжлийн Механизм (ЦХМ) төслийн үйл ажиллагаанаас олсон орлогоос мөн хандивлагчдын сайн дурын амлалтаар дамжин санхүүждэг. ЦХМ-ын эх үүсвэрээс Бохирдлын бууралтын баталгаажуулалтын орлогын 2 хувь нь ЦХМ-ын төслүүдийн үйл ажиллагаанд зарцуулагддаг. Одоогийн байдлаар зөвхөн нэг төсөл Монголд санхүүжилт авсан байна. («Монгол дахь усны аюулгүй байдлыг хангах эко системд суурилсан дасан зохицох арга зам»). Төслийг НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрөөс хэрэгжүүлдэг бөгөөд Байгаль орчны яам гүйцэтгэгч байгууллага нь юм.[51]

Даян дэлхийн Эрчим хүчний үр ашиг ба Сэргээгдэх эрчим хүчний санг Европын Холбооноос санхүүжүүлдэг, Европын хөрөнгө оруулалтын банкны удирдлага дор хэрэгждэг улсын төсвийн хөрөнгөөр дамжуулан хувийн хэвшлийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх зорилгоор байгуулагдсан төр-хувийн хэвшлийн түншлэл юм. GEEREF нь жижиг ба дунд хэмжээний төсөл боловсруулагчид, аж ахуйн нэгжүүд хөгжиж буй орнууд, шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад эрчим хүчний үр ашигтай, сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд зориулан хувийн үнэт цаас гаргах замаар хөрөнгө оруулалт хийдэг, сангийн доторх сан байдлаар зохион байгуулагдсан. Одоогийн байдлаар Монголд санхүүжилт хийх боломжтой ТХХТ-ийн цөөхөн төслүүдийг уг сангаас санхүүжүүлсэн байна. Хувийн хэвшил эх үүсвэр татах талаар арай илүү амжилттай байна.

50 https://www.climateinvestmentfunds.org/fund/scaling-renewable-energy-program

51 https://www.adaptation-fund.org/projects-programmes/project-information/projects-map-view/

Уур амьсгалын өөрчлөлтийг зөөлрүүлэх ба дасан зохицох даян дэлхийн сангууд ба санхүүжилт (үргэлжлэл)

Газрын хөрсний доройтлыг саармагжүүлах санг анх газрыг нөхөн сэргээх, газрын тогтвортой удирдлагыг сайжруулах зорилгоор санаачилсан билээ. Энэхүү санг 2017 онд байгуулсан бөгөөд хөрөнгийг эх үүсвэр нь хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд чиглэсэн санхүүжилтийн хосолсон загвар мөн бөгөөд хөрөнгийг хөдөө аж ахуй, агро-бизнес, сэргээгдэх эрчим хүч, эко аялал жуулчлалын салбарт олгодог юм.

Газрын хөрсний доройтлыг саармагжуулах санг анх газрыг нөхөн сэргээх, газрын тогтвортой удирдлагыг сайжруулах зорилгоор санаачилсан билээ. Энэхүү санг 2017 онд байгуулсан бөгөөд хөрөнгийн эх үүсвэр нь хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд чиглэсэн санхүүжилтийн хосолсон загвар мөн бөгөөд хөрөнгийг хөдөө аж ахуй, агро-бизнес, сэргээгдэх эрчим хүч, эко аялал жуулчлалын салбарт олгодог юм.

Харин Монгол улсын хувийн хэвшлийнхэн дээр дурдсан сангуудаас хөрөнгө босгохдоо нэлээд амжилттай явж байна. Тухайлбал, Ногоон уур амьсгалын сангаас эрчим хүчний үр ашгийг дээшлүүлэх, сэргээдэх эрчим хүчийг ашиглахад чиглэсэн төсөлд санхүүжилт авсан байна. Хөрөнгийг Хас банкаар дамжуулан олгосон байна. Энэ сангаас олгох санхүүжилт 2017 онд голдуу сэргээгдэх эрчим хүчний салбарт төвлөрнө. Ногоон уур амьсгалын сангийн өөрийн санхүүжилт 19.5 сая ам.доллар, мөн Дэлхийн цаг уурын түншлэлийн сангаас санхүүжүүлсэн 20 сая доллар, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкнаас 15 сая ам.доллар, DWM компаниас 5 сая ам.долларын санхүүжилтийг хамтран санхүүжүүлсэн байна.[52]

Санхүүгийн эдгээр эх үүсвэрүүдийг ашиглан эрчим хүч, байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой Монгол Улсын хөгжлийн олон сорилтуудыг санхүүжүүлэхэд тавигдах шаардлагыг хангах, үр өгөөжтэй төслүүдийг танилцуулснаар хөгжлийн санхүүжилтийг илүү үр дүнтэйгээр татах замаар дэлхийн санхүүгийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авах боломжийг нэмэгдүүлэх боломж нээгдэж байна. Гэхдээ нийт шаардагдах хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээ нь эдгээр сангуудаас авах боломжтой санхүүжилтийн хэмжээнээс үлэмж их байх хандлагатай байна.

52 Ногоон хөгжлийн сан.

Шигтгээ 6. Хөдөө аж ахуйн өртгийн сүлжээг санхүжүүлэх нь

Хөдөө аж ахуй бол Монгол улсын хөгжлийн түүчээ бөгөөд эдийн засгийг төрөлжүүлэлтэйн суурийг бүрдүүлнэ. Хөдөө аж ахуйн нэмүү өртгийн сүлжээгээр дамжуулан санхүүжилт олгох нь энэ салбарын үйлдвэрлэлийг өргөжүүлэх гол суурь болно. Хятад, Япон, Өмнөд Солонгос улсууд энэ салбарын гол зах зээл байх бөгөөд санхүүжилтийн эх үүсвэр тодорхой тохиолдолд салбарыг урагшлуулах гол түлхэц болно.

Хөдөө аж ахуйн судалгаа шинжилгээ, дэд бүтэц болон өртгийн сүлжээ зэргээр хөдөө аж ахуйн салбарт санхүүжилт шаардлагатай олон чиглэл байна. Хөдөө аж ахуйн өртгийн сүлжээнд хамаарч буй оролцогч талуудын хэрэгцээнд нийцсэн санхүүгийн олон төрлийн механизм байна. Үйлдвэрлэгч, ханган нийлүүлэгч, боловсруулагч, түгээгч зэрэг өртгийн сүлжээний оролцогч нар өөрийн хөрөнгө, хуримтлалаа ашиглах, зээл авах эсвэл санхүүгийн нэлээд хүндрэлтэй бүтээгдэхүүн болох түрээс, цаг уурын нөхцөлтэй уялдсан зээл, даатгал гэх мэтийн санхүүгийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг ашиглан санхүүжилт босгох боломжтой юм. Өөрийн сүлжээгээ бэхжүүлэхийн тулд сүлжээний оролцогч нар дотоод (сүлжээний хүрээндээ өөрсдөө санхүүжилтээ зохицуулдаг) болон гадаад (сүлжээнээс гадуурх тал болон бичил зээл олгогч нараас үйлчилгээ авдаг) эх үүсвэрээс санхүүгийн эх үүсвэрээ бүрдүүлнэ.

Хэдийгээр жижиг үйлдвэрлэгч нарын хувьд эрсдэл их байдаг ч дэлхий даяараа хөдөө аж ахуйн жижиг үйлдвэрлэгч нарт дэмжлэг үзүүлэх нь нэмэгдэж иржээ. Тухайн улсын засгийн газар эдгээр үйлдвэрлэгч нарыг эрсдэлээс хамгаалах нь зүйтэй юм. Зээлийн батлан даалтын сангийн үйлчилгээ сүлийн жилүүдэд нэлээд өргөжиж байна. Тухайлбал, Энэтхэг улс өөрийн хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэгч нарт олгож буй зээлийнхээ 40 хувийг эн тэргүүнд олгохыг гадаад болон дотоод банкнуудад даалгажээ. Бусад салбаруудтай харьцуулахад хөдөө аж ахуйн салбарт хосолсон санхүүжилтийг төдийлөн өргөн ашиглахгүй байна.

Хөдөө аж ахуйн салбарынхаа санхүүжилтийг эрс нэмэгдүүлэхийн тулд засгийн газраас салбарын стратегийг боловсруулж болно. Ингэхдээ тус үнэлгээний Бүлэг 8.1.1-д заасан зөвлөмжийг ашиглаж болно, ингэхдээ зээлийн батлан даалтын сан, бичил санхүү болон ЖДҮ-ийг дэмжсэн бусад үйлчилгээг нэвтрүүлэх нь зүйтэй юм. Мөн олон улсын санхүүгийн зах зээлийн боломжуудыг авч үзнэ. Тухайлбал, хөдөө аж ахуйн бизнест чиглэсэн GAFSP болон хөрөнгө оруулалтын сангуудыг дурдаж болно.

4.4 Бусад албан ёсны санхүүгийн урсгалууд[53]

Монгол Улс нь санхүүгийн дэмжлэгийг бусад албан ёсны эх үүсвэрээс авч ирсэн. Өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд албан ёсны бус эх үүсвэр нийт ХАЁТ-д 51-ээс дээш хувь гэж тооцсон бөгөөд ХАЁТ-аас давсан байгааг зураг 15-д харуулав. Монгол Улс бусад албан ёсны дэмжлэгийг ЭЗХАХБ болон хөгжилтэй орнуудаас авдаг. Гагцхүү энэхүү мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй бус байгаа болно.

Зураг 15. Бусад албан ёсны эх үүсвэрүүд, ХАЁТ-тай харьцуулсан хувиар, ам. долларaар

Эх сурвалж: СЯ, ХАЁТ-ийн төсөл, ЭЗХАХБ/ХТХ нийтлэг тайлагнах стандартын тоо

ЭЗХАХБ-ын статистик мэдээгээр албан ёсны бус эх үүсвэрийн ихэнх хэсгийг ЭЗХАХБ-ын Хөгжлийн туслалцааны хорооноос харин багахан хэсгийг Хөгжлийн санхүүжилтийн байгууллагууд олгодог байна. Мөн төрийн өмчийн корпорациуд болон хувийн хэвшилд зориулсан хувьцаа, аж ахуйн тооцоот хэлбэрийн хувьцаа болон хөнгөлөлттэй зээл зэрэг төрөл бүрийн хэлбэрээр хоёр талын санхүүгийн байгууллагуудаас хөнгөлөлттэй санхүүжилт олгодог байна.[54] Гэсэн хэдий ч эдгээр урсгал нь тухайн улсын хөрөнгө оруулалтын болон бизнесийн орчноос маш их хамааралтай бөгөөд хөрөнгө оруулалтын орчны сайжруулалтаас бусад албан ёсны эх үүсвэрүүдийн цаашдын санхүүжилт шалтгаална.[55] Монгол Улсын хувьд дэлхийн даяар бусад албан ёсны эх үүсвэрийн дэмжлэгийг ихээр олгодог Өмнөд Солонгос улс болон Япон улсаас энэ төрлийн санхүүжилтийг авахад илүү дөхөмтэй билээ.

53 Албаны бусад урсгал (OOF) гэдэг нь ХАЁТ-ийн шалгуурыг хангахгүй албан ёсны салбаруудад олгодог гүйлгээ гэж тодорхойлогддог. ХАЁТ гэдэг нь хөгжиж буй орнуудын эдийн засгийн хөгжил, сайн сайхан байдлыг хангахад чиглэсэн засгийн газрын тусламж юм. ХАЁТ нь хандивлагчдаас эсвэл Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Дэлхийн банк зэрэг олон талт хөгжлийн агентлагаар дамжуулан хоёр талын санхүүжилтээр хэрэгжиж болно. ХАЁТ-д тэтгэлэг, "зөөлөн" зээл (тэтгэлгийн хэсэг нь нийт хөрөнгийн 25-аас доошгүй хувийг эзэлдэг), техникийн туслалцаа багтдаг.

54 ХАЁТ бус хөнгөлөлттэй зээл ба хувьцааг олгох үедээ зарим байгууллагууд ХАЁТ гэж тооцдог бөгөөд харин дараа нь зээлээ эргэн төлөх, хувийн болон төрийн корпорацуудын хувьцаа болон хөрөнгө оруулалтын санг зарах зэргээр буцаан төлөх үед нийт дүнгээс хасаж тооцдог.

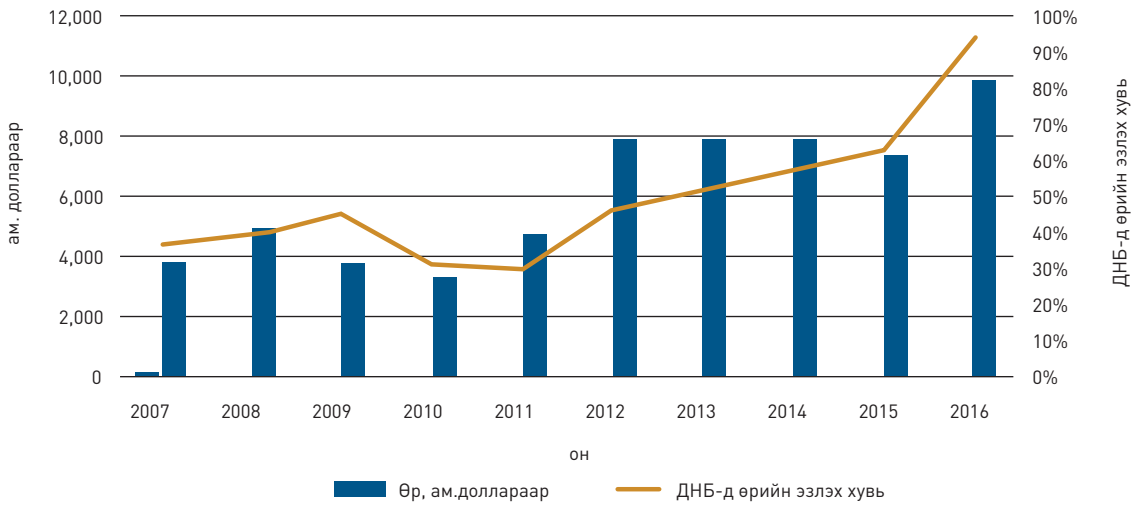
55 Бусад албан ёсны эх үүсвэрийн талаарх тоо баримтын олдоц болон чанар хангалтгүй байдгийг анхаарна уу.

4.5 Засгийн газрын зээллэг

Монгол Улсын Засгийн газраас төсвийн зардлаа нөхөхийн тулд дотоодын болон гадаад зээлд найддаг байдал аажмаар нэмэгдсэн. Зураг 16-д үзүүлснээр, ДНБ-д эзлэх улсын нийт өрийн хэмжээ 2007-2012 онд хооронд ДНБ-ний 50 хувиас доогуур тогтвортой түвшинд байсан бол 2015 онд 62 хувьд, 2016 оны эцэс гэхэд 93 хувьд хүрсэн байна. Гадаад зээлийн ДНБ-д эзлэх хувь 52, дотоод зээлийн эзлэх хувь 42 хувьд хүрсэн байна.

Түүхий эдийн үнийн огцом уналт, хөнгөлөлттэй зээлээс илүүтэйгээр хувийн салбарын зээлээр санхүүжүүлсэн өсөлтийг дэмжсэн мөчлөг дагасан макро-эдийн засгийн бодлого нь 2011 оноос хойш өр нэмэгдэхэд нөлөөлсөн байна. Эцэст нь энэ бодлого өрийг тогтвортой бус түвшинд хүргэж, төлбөрийн тэнцэл, банкны активыг сулруулж ингэснээр төгрөгийн ханшийн сулруулж 2015-2016 онуудад гадаад болон нийт өр их хэмжээгээр нэмэгдэхэд хүргэсэн юм.

Зураг 16. Засгийн газрын өрийн хэмжээ,ам.доллараар, өрийн ДНБ-д эзлэх хувь



Эх сурвалж: Монголбанк

Засгийн газар төсвийн алдаатай бодлогоо засах шаардлагатайг 2016 онд хүлээн зөвшөөрч ОУВС-аас дэмжлэг хүссэний дагуу 2017 онд ОУВС-тай хөтөлбөр хэрэгжүүлэх гэрээ байгуулсан юм. Хөтөлбөрийн хамгийн чухал тулгуур нь дотоодын санхүүгийн зах зээлийн дарамтыг бууруулах, гадаад өрийн хэмжээг тогтворжуулах, өрийн тогтвортой байдлыг сэргээх явдал юм.[56]

Засгийн газрын зээлийн түвшинг өсгөсөн хамгийн гол зүйл нь төсөвлөлт сул байгаатай холбоотой юм. Сангийн яам 2012 оноос 2016 он хүртэл орлогыг хэт өндрөгөөр төсөөлж байсан бөгөөд УИХ-д өргөн барьсан төсөв нь энэхүү хэт өндрөг төсөөлөл дээр үндэслэсэн байсан.[57] Үүнээс гадна УИХ-аар төсөв хэлэлцэх явцад зардлын дээд хэмжээг нэмэгдүүлэхийн тулд макро эдийн засгийн болон орлогын урьдчилсан таамаглалаа байнга өөрчилсөн байна.[58] Түүнчлэн, 2012-2015 онуудад Монгол Улсын Хөгжлийн банканд төсвөөс гадуурх санхүүжилт олгосныг 2016 онд Засгийн газрын өр төлбөр дээр нэмсэн.[59]

56 ОУВС-ийн Дүрмийн IV заалт, 2017 он.

57 Байгалийн нөөцийн засаглалын институт,Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал (2017 он).

58 Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага, 2015 он.

59 Байгалийн нөөцийн засаглалын институт,Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал (2017 он).

Монгол Улсын Засгийн газрын өр байнга өндөр байсаар иржээ. Ийнхүү өрийн өндөр хэмжээг макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахаас наана цаашид нэмэгдүүлэх боломжгүй бөгөөд энэ асуудлаар ОУВС-тай тохирсон байгаа. Монгол улс нь хосолмол санхүүжилттэй орны ангилалд ордог бөгөөд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага болон Олон улсын Сэргээн босголт, хөгжлийн банкнаас зээл авах боломжтой.[60] Ойрын хугацаанд Засгийн газар нь өндөр хүүтэй авсан арилжааны зээлээ хөнгөлөлттэй зээл рүү шилжүүлэх хувилбарт боломжууд байгаа эсэхийг нягтлах ёстой болжээ. Дунд болон урт хугацаанд Засгийн газар өнгөрсөн хугацаанд авсан шигээ дотоодын болон гадаадын хувийн хөрөнгийн зах зээлээс өндөр хүүтэй зээл авахаасаа илүүтэй хөнгөлөлттэй санхүүжилтийн эх үүсвэрийг татах хэрэгтэй байна. Нөгөө талаар арилжааны зээл авах болсон ч уг зээлийг уул уурхайн салбараас орж ирэх орлоготой уялдуулах нь буруу юм.

Хөнгөлөлттэй санхүүжилтийн эх үүсвэр татах асуудал нь Монгол Улсын Засгийн газар дахь улсын салбарын удирдлагын тогтолцооны чадавхтай холбоотой юм. Жишээлбэл, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн зохицуулалтын хүрээнээс ТХХТ-д чиглэсэн даян дэлхийн сангуудаас санхүүжилт авах боломж шалтгаалах бөгөөд төсвийн хөрөнгө оруулалтыг үр дүнтэй, үр ашигтай төлөвлөх Засгийн газрын чадавхаас хөнгөлөлттэй зээлийн төслийн саналын итгэл үнэмшилтэй байдал шалтгаална. Үүнээс гадна хөрөнгө оруулалтын таатай орчин усан цахилгаан станц, салхины эрчим хүч зэрэг дэд бүтцийн томоохон төслүүдэд хувийн салбараас болон ТХХТ-ээс хөрөнгө оруулах шийдвэр гаргахад гол нөлөө үзүүлдэг бөгөөд нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтад мөн таатай нөлөө үзүүлдэг.

4.6 Хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт ба зээл

Монгол Улсад зээлийн зах зээлд арилжааны банк давамгайлдаг бөгөөд эдгээр нь нийт активын 95 хувийг эзэмшдэг. Тус улсад 2017 оны байдлаар 13 арилжааны банк үйл ажиллагаа эрхлэн явуулсан байна. Голомт, Хас, Худалдаа хөгжлийн банк, ХААН гэсэн 4 банк нийт активын ойролцоогоор 80 хувийг эзэлдэг байна. Эдгээр 4 томоохон банк нь ихэвчлэн өндөр эрсдэлтэй нөөцийн шаардлагын талаар олон улсын стандартыг дагаж мөрдөж, зээлийн болгоомжтой бодлого баримталж, банкны дэвшилтэт технологийг нэвтрүүлж, ерөнхийдөө сайн менежменттэй байдаг. Мөн гадаадын иргэдэд Монголын иргэдтэй адил нөхцөлөөр банканд данс нээлгэх боломжтой.[61]

Арилжааны банкнуудаас гадна санхүүгийн салбар нь банк бус санхүүгийн байгууллага, хадгаламж зээлийн хоршоо, мөн 2012 онд байгуулагдсан төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани болох Монгол Улсын Хөгжлийн банк зэргээс бүрддэг. Санхүүгийн бус байгууллагуудын талаарх мэдээлэл нэлээд ялгаатай байна. Монголд 2011 онд 188 банк бус санхүүгийн байгууллага, 207 орчим хадгаламж зээлийн хоршоо байжээ.[62] Хэдий ийм боловч Дэлхийн банкны үнэлгээгээр урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын арга хэрэгсэл хязгаарлагдмал, жижиг болон том хөрөнгө оруулагчийн өсөлт хоцрогдолтой байна. Бондын зах зээл зах зээлийн бусад оролцогчидтой харьцуулахад маш бага гэж дүгнэжээ.[63]

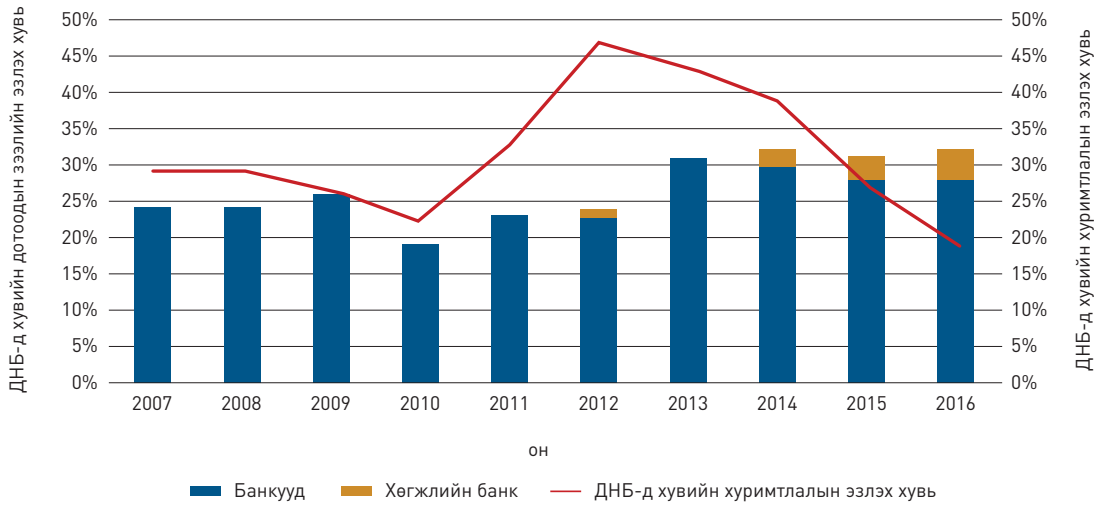
60 http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries

61 Экспорт, Монгол Улсын Засгийн газар, Монголын арилжааны гарын авлага (2017он).

62 https://www.mongolbank.mn/eng/listfinstability.aspx?id=1

63 Дэлхийн банк 2012, Монгол улсын санхүүгийн салбарын үнэлгээний хөтөлбөрийг хөгжүүлэх модуль. Хөрөнгийн зах зээлийн техникийн баримт бичиг.

Зураг 17. Хувийн салбарт олгосон дотоодын зээл ба ДНБ-д эзлэх нийт активын хэмжээ



Эх сурвалж: Монголбанк

Зээл авах боломж нь шинэ хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх гол хүчин зүйл бөгөөд хөрөнгө худалдан авах боломжийг хүмүүст олгодог юм. Зураг 17-д хувийн хэвшлийн зээл авах боломж 2010-2013 онуудад харьцангуй өсөж ДНБ-ний 19-31 хувьд хүрснийг харуулж байна. Дотоодын хувийн хэвшлийн зээл 2013-2016 онуудад ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой байсан. Мөн энэ хугацаанд Хөгжлийн банкнаас хувийн хэвшилд олгосон зээл дотоодын зээлийн зах зээлийн томоохон хувийг эзэлж байв.

Сүүлийн жилүүдэд хувийн хэвшлийн зээлийн ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой байсан бол хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт 2013 оноос эрс буурсан байна. Зураг 16-т хувийн хэвшлийн нийт актив 2010 онд ДНБ-ний 22.3 хувь байсан бол 2012 онд 47.9 хувь болж хоёр дахин нэмэгдсэн боловч, 2016 онд 19.1 хувьд хүрч маш их хэмжээгээр буурсан байна. Энэхүү байдал нь 2010 оноос санхүүгийн тэсрэлт болж, харин 2013 оноос хурдацтайгаар уналтад орсонтой холбоотой бөгөөд эдийн засгийн өсөлтийн үед дотоодын зээлийн таатай орчин бий болж хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт нэмэгдэхэд нөлөөлсөн байна. Түүнчлэн эндээс харахад ойрын жилүүдэд хувийн салбарт олгосон зээллэг нь хөрөнгө оруулалтаас илүүтэй хувийн хэвшлийн хэрэглээнд чиглэсэн байна.

Зээлийн хүртээмж нь эдийн засгийн хөгжилд түлхэц өгдөг боловч хэт өндөр зээл олгох, зээл авах нь мөнгөний бодлогод эрсдэл үүсгэдэг. ДНБ-д эзлэх дотоодын зээлийн хэмжээ 100 хувиас давсан бол зах зээл хөгжиж буйг, ДНБ-ний 150 орчим хувь бол зах зээл сайн хөгжсөнийг харуулдаг. Эдгээр стандартуудтай харьцуулахад Монголын зээлийн зах зээл төдийлөн хөгжөөгүй байгааг харуулж байна. Хувийн хэвшлийн зээлийн доогуур түвшин нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт буурч байгааг харуулж байна.

Хөрөнгийн зах зээл дэх өрсөлдөөн сул байгаа нь хувийн хэвшлийн өсөлт , ялангуяа уул уурхайн бус салбарын хөгжлийг хязгаарлах нэг чухал хүчин зүйл юм. Томоохон банкнууд харьцангуй сайн өөрийн хөрөнгөтэй болсон боловч жижиг банкнууд ерөнхийдөө сайн биш байгаа бөгөөд

Хөрөнгийн зах зээл дэх өрсөлдөөн сул байгаа нь хувийн хэвшлийн өсөлт , ялангуяа уул уурхайн бус салбарын хөгжлийг хязгаарлах нэг чухал хүчин зүйл юм. Томоохон банкнууд харьцангуй сайн өөрийн хөрөнгөтэй болсон боловч жижиг банкнууд ерөнхийдөө сайн биш байгаа бөгөөд банк бус санхүүгийн салбар харьцангуй бага хэвээр байгаагаас гадна санхүүгийн зуучлал дутагдалтай байна. Үүний үр дүнд шинээр хөрөнгө оруулалт хийхэд шаардагдах урт хугацааны зээлд хамрагдах, ялангуяа ЖДҮ эрхлэгчдэд зээл авахад хүү өндөр байгаа нь хүндрэл учруулж байна. Энэ байдал нь мөн хувийн хөрөнгө оруулалт ихээхэн шаардлагатай сэргээгдэх эрчим хүч хөдөө аж ахуйн бизнес зэрэг шинээр бий болж буй байгаа салбаруудын хөрөнгө оруулалтад мөн нөлөөлж байна. Хөрөнгийн зах зээлийн эдгээр саад бэрхшээлийг шийдвэрлэхийн тулд Засгийн газар хөрөнгийн зах зээлийн өнөөгийн хууль эрх зүй, зохицуулалт болон чадавхтай холбоотой саад бэрхшээлийг тодорхойлох, хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн стратегийг баримтлах шаардлагатай байна.

4.7 Гарааны хөрөнгө оруулалт босгох боломж

Монгол Улсын 30 000 гаруй ЖДҮ хөрөнгийн зэх зээлд нэвтрэх нь эдийн засгийн урт хугацааны эдийн засгийн өсөлт, эдийн засгийн төрөлжилтийг хангах үндсэн нөхцөл юм. Монгол Улсын ЖДҮ-ийн салбар нь нийт ажлын байрны 50 орчим хувийг хангадаг бөгөөд аж үйлдвэр болон хүнсний үйлдвэрлэл ялангуяа арьс ширний үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, бусад үйлчилгээний салбаруудад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Өнөөгийн байдлаар Монголын ЖДҮ-ийн 50 орчим хувь нь банкны зээлтэй боловч зөвхөн 13 хувь нь хөрөнгө оруулалтын зориулалтаар банкны зээл авч чадсан бөгөөд ЖДҮ-үүд бизнесийн орчинд тулгарч буй хамгийн их саад тотгор болж буй асуудал нь санхүүгийн эх үүсвэр дутагдалтай явдал юм.[64]

Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-аас Монголын ЖДҮ-дэд зээлийн найдвартай эх үүсвэр олж авахад хүндрэлтэй байдгаас гадна банкны урт хугацааны зээлийн хүү өндөр, банкнууд урт хугацаагаар зээл олгох чадвар муутай байдаг талаар дурдсан байна. Үүнээс гадна ЖДҮ-үүд зээл авахад олон хүндрэлтэй тулгардаг бөгөөд ерөнхийдөө санхүүгийн зах зээлийн талаар ойлголт муутай байдаг. Энэ нь эдийн засгийн төрөлжилтийг нэмэгдүүлэх, уул уурхайн бус салбарт ажлын байр нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлэхэд ЖДҮ-ийн хувь нэмрээ оруулж, өсөж дэвжихэд нь саад болж байна.[65]

Монгол Улсын Засгийн газраас 2012 онд ЖДҮ-ийн зээл авах боломжийг сайжруулах зорилгоор Зээлийн баталгааны санг байгуулсан болно. Гэсэн хэдий ч зээл хүсэгчдийн ихэнх нь барьцаа хөрөнгийн хангалтгүй байдал, санхүүгийн боловсрол дутмаг, хүлээн зөвшөөрөх хэмжээний бизнес төлөвлөгөөгүй зэргээс бүтэлгүйтдэг байна. Монголд улам бүр нэмэгдэж байгаа ЖДҮ-ийг дэмжигчид бизнесийг хөгжүүлэхэд хамгийн эхний үе шатанд тулгардаг сорилтуудыг шийдвэрлэхийн тулд бизнес эхлэх үе шатанд дэмжлэг үзүүлэх нь чухал гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байна.[66] Засгийн газрын ЖДҮ-ийн салбарыг бэхжүүлэх арга хэмжээг Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк (ЕСБХБ), АНУ-ын тусламжийн байгууллага зэрэг хэд хэдэн хөгжлийн түншүүд дэмжин ажиллаж байгаа бөгөөд АХБ зэрэг нь эдийн засгийн төрөлжилт, хөдөлмөр эрхлэлтийн зээлийн баталгааны тогтолцоог дэмжих зорилготой хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна.

64 Дэлхийн банкны аж ахуйн нэгжийн судалгаа (2013). Монгол Улсын үзүүлэлт.

65 Эдийн засгийг төрөлжүүлэх болон ажлын байрыг нэмэгдүүлэхэд зээлийн батлан даалтын тогтолцоог бэхжүүлэх төсөл, АХБ 2015 он.

66 https://www.usaid.gov/mongolia/fact-sheets/reach-project-small-and-medium-enterprise-access-credit

ЖДҮ-ийн салбарыг бэхжүүлэх чиглэлээр төр засгийн санаачилга, хөгжлийн түншүүдийн дэмжлэг байгаа хэдий ч Монгол Улсад хандивлагчдын хөнгөлөлттэй санхүүжилтээр үйл ажиллагаа явуулж буй хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын сан, хөтөлбөрүүд цөөхөн байна. Үүний нэг жишээ нь ОУСК болон ЕСБХБ-ны хөрөнгө оруулалт бүхий хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын сан болох Монгол Улсын боломжуудын сан юм. Гэсэн хэдий ч хөрөнгө оруулалтын сангийн хөрөнгийн зах зээлийн бодит хэмжээ, тооны талаарх мэдээллийн эх сурвалж хязгаарлагдмал, бусад бага орлоготой орнуудтай харьцуулахад зах зээл хөгжөөгүй хэвээр байна. Хөрөнгө оруулалтын зах зээл хөгжингүй байж нийгмийн салбар, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал гэх мэт өөр өөр салбарт шинээр бизнес эхлүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийг чиглүүлж чадна.

Гэсэн хэдий ч Монгол Улс нь багцын хөрөнгө оруулалт, идэвхтэй хөрөнгийн зах зээлийг тогтвортой байлгахад шаардлагатай туршлага, дадлага хуримтлуулж байгаа ба Монгол Улсын Засгийн газар "амьд" хөрөнгийн зах зээлтэй болохыг хүсэж байна. Иймээс төрийн өмчит Монголын хөрөнгийн биржийг хөрөнгө босгох, багцын хөрөнгө оруулалт бий болгох үндсэн бааз болгох зорилготой байсан бөгөөд Хөрөнгийн зах зээлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар эдгээр үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн орчныг хангалттай бий болгосон. Гэсэн хэдий ч одоогоор цөөн тооны гадаадын хөрөнгө оруулагчид л Монголын хөрөнгийн биржид хөрөнгө оруулаад байна. Монголын хөрөнгө оруулалтын байдал-2017 номд хөрөнгө биржийн хөрөнгө бий болгох, хөрөнгө оруулалт татах эрх зүйн зохицуулалт, хариуцлага, ил тод байдал, хөрвөх чадвар дутмаг байгаа тул гаднын ихэнх хөрөнгө оруулагчид Монголын хөрөнгийн биржид хөрөнгө оруулахаас зайлсхийснийг дурдсан байна.[67]

67 АНУ-ын Төрийн Төрийн департмент. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны талаарх мэдэгдэл - 2017.

Шигтгээ 7. ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих чиглэлээр санхүүгийн дотоод эх үүсвэрийг хөшүүрэг болгох ашиглах нь

Жижиг, дунд үйлдвэрлэл эрхлэгчид (ЖДҮ) бизнест зориулсан хөрөнгө оруулалт нь ихэвчлэн ихээхэн сорилт бүхий зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж байгаа бизнес эрхлэгчид болон сангийн менежерүүдэд эрсдэлийн удирдлагын хөрөнгө олгож, техник туслалцаа үзүүлдэг. Монгол шиг дунд орлоготой улс орнуудад эрсдэлийг зохицуулах хөрөнгийн хэрэгцээ их байдаг бөгөөд эдийн засаг дахь нэмүү өртгийн сүлжээнд энэ мэтчилэн шийдэлгүй асуудлуудын шийдлийг олох замаар хөгжлийн хэрэгцээг хангах боломжтой юм. ЖДҮ нь Монгол шиг улс орнуудад ажлын байр бий болгох, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих боломжийг нэмэгдүүлдэг хэдий ч шаардлагатай санхүүжилтийг олох боломж тэдний хувьд хязгаарлагдмал байдаг. Бичил санхүүгийн байгууллагуудаас хөрөнгө авахад ЖДҮ-үүд хэтэрхий томддог бол арилжааны банкнуудын хувьд хэтэрхий багаддаг. Түүнчлэн удирдлагын арга барил, ур чадвар болон тухайн салбарын талаарх мэдлэг дутмаг байх зэрэг өөр бусад бэрхшээлүүд мөн тулгардаг.

Хөрөнгө оруулалтын капиталын сангууд болон хөтөлбөрүүд нь өмч хөрөнгө, зээл, хагас зээл зэрэг техникийн туслалцаатай хамтарсан эрсдэлийн хөрөнгө бүхий бизнес эрхлэгчдийг бий болгодог. ЖДҮ-тэй хамтарсан хөтөлбөрүүд нь эдгээр зах зээл дээр өөрсдийгөө бий болгосноор сангийн менежерүүдэд дэмжлэг үзүүлдэг.

Хөрөнгө оруулалтын капиталын сангууд болон хөтөлбөрүүд нь өмч хөрөнгө, зээл, хагас зээл зэрэг техникийн туслалцаатай хамтарсан эрсдэлийн хөрөнгө бүхий бизнес эрхлэгчдийг бий болгодог. ЖДҮ-тэй хамтарсан хөтөлбөрүүд нь эдгээр зах зээл дээр өөрсдийгөө бий болгосноор сангийн менежерүүдэд дэмжлэг үзүүлдэг.

Эдийн засгийн өргөн хүрээтэй түвшинд ЖДҮ-ийн хөтөлбөрийн зарим хөтөлбөр бусад хувийн өмчийн компаниудыг эдгээр зах зээлд нэвтрүүлэх боломжийг нээсэн. Энэ нь хувийн хөрөнгө оруулалтын хөрөнгө оруулалтад илүү таатай болгохын тулд зохицуулалтын орчинд шаардлагатай өөрчлөлтийг дэмжих замаар үүссэн юм. Тухайн оронд үйл ажиллагаа явуулж буй гарааны хөрөнгө оруулалтын сан, хөтөлбөрүүд нь шинээр бизнес эрхлэгчдэд хөрөнгө оруулах, зээл олгох, техник туслалцаа дагалдуулсан зээл олгох зэрэг хэлбэрээр эрсдэлийг хуваалцах хөрөнгө санхүүжилтийг олгодог.

ЖДҮ-ийн гарааны хөтөлбөр нь ийнхүү зах зээлд гарч ирж байгаа ийм төрлийн сангийн менежерүүдэд мөн дэмжлэг үзүүлдэг. Эдийн засгийн түвшинд бүхэлд нь авч үзвэл, ЖДҮ-ийг дэмжихэд чиглэсэн гарааны хөтөлбөрүүд нь хувийн хэвшлийн бусад төрлийн байгууллагуудад энэхүү зах зээлд нэвтрэх боломжийг нээж өгсөн. Энэ нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтад ээлтэй орчныг бүрдүүлэх чиглэлээр шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэхэд энэхүү хөтөлбөрүүдийн хүрээнд дэмжлэг үзүүлсэнтэй холбоотой юм.

Өрсөлдөх чадвар, эдийн засгийн өсөлт, төрөлжсөн байдлыг сайжруулахад санхүүгийн хүртээмжийг дээшдүүлэхэд тулгамдсан асуудлууд болон Монгол Улсад үүсэж буй сангийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх нь чухал юм. Хөрөнгө оруулалтын сан байгуулах нь бизнесийн хөгжлийг дэмжих үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж, ЖДҮ-ийн салбарыг сааруулах чадавхыг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулах боломжтой юм.

Капиталыг дайчлах өөр нэгэн механизм бол хөгжлийн төслүүдийг санхүүжүүлэх өрсөлдөөнт санхүүжилтийн хэрэгсэл боловсруулсан Сорилтын сангууд юм. Сорилтын сан нь зах зээлд тулгуурласан эсвэл урамшуулалд хөтлөгдсөн шийдлийг олоход улсын секторын болон хувийн зорилтот сангуудыг ашигладаг. Энгийн үед төслийг сонгоход тогтмол шалгуур бүхий өрсөлдөөнт механизмуудыг ашиглагддаг бөгөөд ихэнхдээ хөдөө аж ахуйн бизнес, мэдээлэл харилцаа холбооны технологи, сэргээгдэх эрчим хүч зэрэг янз бүрийн зорилтот салбаруудын өсөлтийг дэмжихэд чиглэсэн байдаг. Африкийн аж ахуйн нэгжийн сорилтын сан нь эдгээр сангуудаас олны анхаарал татаж байна. Энэхүү сан санхүүжилт хүрэлцээгүй бизнесүүдэд эргэн төлөгдөх эсвэл төлөх шаардлагагүй нөхцөл бүхий буцалтгүй тусламжийн санхүүжилт олгодог ба энэхүү санг Монголд хөрөнгө босгох жишээ болгон ашиглаж болохоор байна.

Бага ба дунд орлоготой олон орнууд хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр болон сорилтын сангуудыг хандивлагчдын дэмжлэгтэйгээр амжилттай үүсгэн байгуулж, хөдөө аж ахуй, сэргээгдэх эрчим хүч зэрэг тэргүүлэх чиглэлийн салбаруудын жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхээр амжилттай ажиллаж байна. Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх, эдийн засгийг төрөлжүүлэх үүднээс Монгол Улсын Засгийн газар хөрөнгө оруулалтын сан болон хөтөлбөр эсвэл сорилтын санг бий болгох санхүүжилтийн механизмыг бүрдүүлэх одоогийн хүчин чармайлтаа хөгжлийн түншүүд болон санхүүгийн салбартай хүч хавсран өргөжүүлэх боломжтой юм.

4.8 Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт

Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (ГШХО) гэсэн тодорхойлолт нь гадаад улсад үйлдвэрлэл, үйлчилгээний газар эзэмшихийг хэлдэг. ГШХО гэсэн ангилалд хамрагдахын тулд тухайн дотоод аж ахуйн нэгжийн 10-аас доошгүй хувь нь гадаадын хөрөнгө оруулагчийн эзэмшилд байх ёстой. Хэрэв тухайн дотоодын аж ахуйн нэгжийн эзэмшлийн үнэ цэнэ нь 10% -иас бага байвал хөрөнгө оруулалтыг багцын хөрөнгө оруулалт гэж ангилна.[68] Монгол Улсад ГШХО-ыг уул уурхай, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал болон бусад салбаруудад голлон хийж байна.

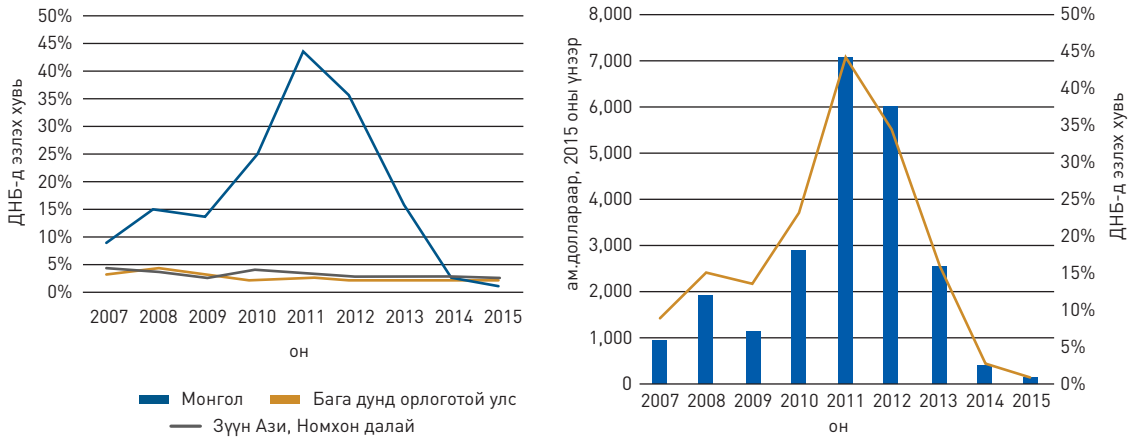
Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт нь ялангуяа уул уурхайгаас хараат бусаар хөгжиж буй салбаруудад чиглэсэн тохиолдолд эдийн засгийн өсөлт, төрөлжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулдаг. ГШХО нь шууд ба шууд бус хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгохын зэрэгцээ шинэ технологи, удирдлагын дадлыг хөгжүүлж нэвтрүүлэхэд нөлөөлдөг юм. Шинээр түрэн гарч ирж буй салбаруудын дотоодын боловсон хүчнийг сургаж, чадавхжуулснаар олон улсын түншүүд үндэсний компаниуд, тэдгээрийн ажилтнуудад мэдлэгээ шилжүүлэн, улмаар хэдэн жилийн дараагаар шинэ бизнес эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Иймд Монгол улсын хувьд ГШХО-ыг уул уурхайн бус салбаруудад чиглүүлэх нь эдийн засгийн өсөлт, төрөлжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Зураг 18-д үзүүлснээр Монгол Улсын хувьд ГШХО 2009 он харьцангуй өндөр түвшинд хүрч, 2011 онд огцом өссөн байна. Ийнхүү ГШХО-ын түвшин өндөр болсон нь бараг зөвхөн уул уурхайн салбар, нэн ялангуяа Оюу толгойн (ОТ) зэс, алтны олборлолт хөгжүүлэх эхний үе шаттай холбоотой байсан. Гагцхүү 2011 оноос ГШХО огцом буурч, 2015 онд Оюу толгойн эхний үе шатны бүтээн байгуулалт дуусаж, хоёрдугаар үе шатны ажил хувьцаа эзэмшигчид хоорондын маргааны улмаас

68 ЭЗХАХБ. "ЭЗХАХБ-ны гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын үндсэн тодорхойлолт." 4 дэх хэвлэл. (2008).

хойшлогдсонтой холбогдуулан ГШХО бараг тэг хүртэл хувь болон унасан.[69] Энэ нь уул уурхайн салбараас бусад салбарт ГШХО-ын түвшин энэхүү судалгаа хийсэн хугацаанд бусад дунджаас доогуур орлоготой орнууд болон Зүүн Азийн бүсийн дунджаас доогуур байсныг илтгэж байна.

Зураг 18. ДНБ дэх ГШХО-ын эзлэх хувь хэмжээ, ам. долларaар.



Эх Эх сурвалж: Дэлхийн банк (ДХҮ)

МУЗГ-аас ГШХО-ыг дэмжих бодлого хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд гадаадын аж ахуйн нэгжүүдээс хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, технологи, ноу-хауд суралцах энэхүү давуу талыг ашиглах үүднээс ГХШО-ыг татах арга хэмжээ аван ажиллаж байна. Засгийн газрын өнөөгийн гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын зохицуулалтын орчин нэлээд нээлттэйд тооцогддог ба дотоод болон гадаадын хөрөнгө оруулагчид эдийн засгийн хууль ёсны бүхий л салбаруудад хөрөнгө оруулах эрх нь нээлттэй. Монгол Улсын Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг 2013 оны 11 дүгээр сарын 1-ээс мөрдлөг болгож эхэлсэн (Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль) ба энэхүү хуульд гадаадын хөрөнгө оруулагчдын эрх ашиг, сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн хэд хэдэн заалтуудыг багтаасан болно.[70] Үүнд:

- Хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, байршил, салбараас хамааран тогтмол татварын хувь хэмжээг тогтоож өгөх тогтвортой байдлын гэрчилгээ;
- Хөрөнгө хураахын эсрэг эрх зүйн хамгаалалт;
- Ашиг орлогыг эх орондоо буцаах явдлыг хөнгөвчлөх заалтууд;
- Арбитрын шүүхийн эрхийг бэхжүүлсэн зэрэг орно.

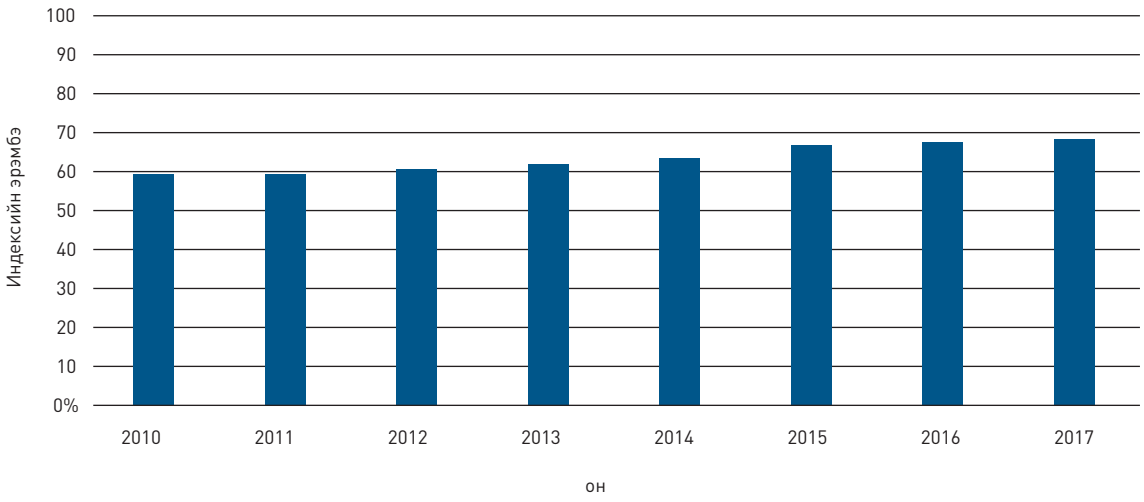
Дэлхийн банкны зайнаас тэргүүн эгнээ хүртэлх орон зайн индекс буюу зохицуулалтын хувьд тухайн улс орныг тэргүүн туршлагатай улс орнуудаас хэрэгжилтээрээ хэр хол байгааг харьцуулан жишдэг индекс бөгөөд энэхүү үзүүлэлтээр зохицуулалтын арга хэмжээнүүдийн үр дүнг илэрхийлдэг. Монгол Улсын дотоодын бизнес эрхлэгчдэд зориулсан зохицуулалтын орчин, үүн дотроо ГШХО-ын орчин сайжирч байгаа нь тэргүүн эгнээ хүртэлх орон зайг хэд хэдэн жилийн тоогоор харьцуулахад харагдаж байна. Энэхүү индексээр 2009 оноос хойш өнөөг хүртэл

69 ОУВС, -ийн дүрмийн IV зүйл.

70 Монгол Улсын гадаадын хөрөнгө оруулагч нарт зориулсан гарын авлага (2017).

Монгол Улсын зохицуулалтын орчин аажмаар сайжирч, жилийн индекс сайжирсаар 2009 онд 58.8 байснаас 2017 онд 68.2 болсон байна.

Зураг 19. Монгол Улсын хувьд тэргүүн эгнээ хүртэлх орон зай



Эх сурвалж: http://www.doingbusiness.org

Засгийн газраас Оюу толгойн хүрээнд байгуулсан хөрөнгө оруулалтын дэмжлэгийг дахин баталгаажуулж, Засгийн газар хариуцлагын механизмыг чангатгаж хэрэгжүүлэх талаар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсний нэг нь Монгол Улс, АНУ-ын Засгийн газар хоорондын Олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалттай холбоотой асуудлаар ил тод байдлыг хангах хэлэлцээр байгуулсан явдал юм. Эдгээр эерэг үр дүн ажлууд байгаа боловч, ГШХО-ын одоогийн түвшин маш доогуур буюу уул уурхайн салбараас бусад салбарт бараг үгүй байна. Түүнээс гадна эдийн засгийг төрөлжүүлэх зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд ГШХО-ыг уул уурхайн бус салбаруудад татах шаардлагатай бөгөөд ингэхийн тулд ГШХО-д тулгарч буй саад бэрхшээлийг цогцоор нь шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Хөрөнгө оруулагчдын үзэж байгаагаар ГШХО-ын хувьд гол бэрхшээл нь хэдийгээр зохицуулалтын орчин албан ёсоор байгаа боловч гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг ялгаварлан гадуурхах эрх зүйн болон практик үйл ажиллагаа төрийн тогтолцоо болон институтийн хувьд байсаар байна.[71] Монгол Улс хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын талаар ихээхэн ахиц дэвшил гаргасан хэдий ч ГШХО-д саад болж буй, ГШХО бага байгаагийн шалтгаан болж буй энэхүү зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй байна. Энэ нь эдгээр шинэ хууль тогтоомжийг шингээх, хэрэгжилтэд хяналт тавих, зохицуулалт хийх төрийн захиргааны байгууллагуудын чадавх сул байгаад гол шалтгаан нь оршино. Иймд хувийн хэвшлийн салбарын хөгжлийг үр дүнтэй зохицуулах, хөгжлийг дэмжих үүднээс зохицуулалт хийх чиг үүрэг бүхий байгууллагуудад шинэчлэлийн цаг алдалгүй хийх шаардлагатай байна.[72]

Засаглалын хувьд тулгамдаж буй асуудлууд нь Монгол Улсад ГШХО-ыг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн саад тээг болж байна. Жишээлбэл: ЭЗХАХБ-аас хийсэн Авлигын эсрэг шинэчлэлд хийсэн дүн

71 АНУ-ын Төрийн департмент. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны талаарх мэдэгдэл - 2017.

72 НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн чуулган (НҮБХХЧ). Хөрөнгө оруулалтын бодлогод хийсэн дүгнэлт (2013)

шинжилгээгээр авлигаас урьдчилан сэргийлэх, төрийн худалдан авалтыг сайжруулах тал дээр бага ахиц дэвшил гарсан гэж үзсэн бөгөөд энэ хоёр үзүүлэлт нь ГШХО-ыг нэмэгдүүлэх, өргөжүүлэх стратегийн хэрэгжилтэд ихээхэн түвэг учруулдаг билээ. Төрийн албаны гүйцэтгэлийг хязгаарлаж буй гол хүчин зүйлүүд бол төрийн албанд тухайн хүний чадамжид үндэслэх зарчим байхгүй, төрийн алба нь улс төрийн нөлөө ихтэй, намуудын санхүүжилтийн зохицуулалт сул, мөн шүүхийн хараат бус байдал авлигад өртсөн, улс төрийн болон танил талын нөлөөлөлд автсан явдал юм.[73]

Бас нэгэн бэрхшээлтэй асуудал бол Монгол Улсад хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, хөрөнгө оруулалтыг төрөлжүүлэх стратегийг хэрэгжүүлэх талаар идэвхтэй үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллага үгүйлэгдэж буйг тэмдэглэжээ. 2016 оны эцэс хүртэл Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар Монгол Улсад хөрөнгө оруулалт татах, ГШХО-ыг төрөлжүүлэх замаар олон хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд голлох үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Энэхүү газрыг 2016 оны сүүлээр татан буулгаж, шинээр байгуулагдсан Үндэсний хөгжлийн газарт татварын тогтвортой байдлын гэрчилгээ олгох чиг үүргийг нь шилжүүлсэн боловч өнөөг хүртэл энэ чиглэлээр дорвитой үйл ажиллагаа явагдаагүй болно. Үүний зэрэгцээ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газраас гадаадын хөрөнгө оруулагчдад урьд нь үзүүлж байсан үйлчилгээ байхгүй болсон.[74]

Дээрх асуудлууд нь зөвхөн ГШХО-ыг татахад тулгамдаж буй биш бөгөөд хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтад бүхэлд нь хамааралтай юм. Эдгээр асуудлуудыг шийдвэрлэснээр уул уурхайн бус салбаруудад ГШХО-ын өсөлтийг хангаж, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал зэрэг шинээр гарч ирж буй салбарт дотоодын хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэхэд мөн хувь нэмэр оруулах болно.

4.9 Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл

Олон улсад ТХХТ-ийг зам тээвэр, эрчим хүчний салбар, Эрчим хүчийг худалдан авах, гэрээгээр усны эрчим хүчийг ашиглах, усан хангамж, ус цэвэрлэх болон эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээнд түлхүү ашиглаж байна. Тухайлбал, ДХХААБ-аас гаргасан тайланд бага болон дундаж орлоготой орнуудын хөдөө аж ахуйн бизнест хэрэглэж буй туршлагуудыг дурдсан.

Монгол улсад ТХХТ-ийн талаар төрөөс баримтлах бодлого 2009 онд батлагдсан, мөн 2010 онд Концессын тухай хууль батлагдсан зэрэг нь ТХХТ-ийг дэмжихэд чухал ач холбогдолтой байв. Үүнийг ҮХШХ удирдан зохион байгуулж ирсэн. НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн бага хурлын Хөрөнгө оруулалтын бодлогын үнэлгээнд Концессын тухай хууль нь олон улсын тэргүүн туршлагад тулгуурласан бөгөөд концессыг хэрэгжүүлэх тодорхой, цогц орчныг бий болгож, олон салбаруудын дэд бүтцийн төслүүдэд хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах эрх зүйн зохицуулалтын сайн тогтолцоог бий болгосон гэж дурдсан.[75] Олон улсын хэмжээнд ТХХТ-ийн зохицуулалт нь гол төлөв замын салбар, Худалдан авах хэлцэл бүхий усан цахилгаан станц, усан хангамж, хог хаягдлын менежмент, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний салбарт түгээмэл юм.

Концессын тухай хууль батлагдсанаар концессын асуудал хариуцсан тусдаа нэгж байгуулагдсан. Энэхүү чиг үүргийг 2012-2016 онуудад Эдийн засгийн хөгжлийн яам удирдан хэрэгжүүлж

73 ЭЗХАХБ. Монгол Улсын авлигын эсрэг шинэчлэл (2014); ЭЗХАХБ-ын явцын тойм (2015).
74 АНУ-ын Төрийн департмент. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны талаарх мэдэгдэл - 2017.
75 НҮБХХЧ. Хөрөнгө оруулалтын бодлогод хийсэн дүгнэлт (2013)

байсан. Гэсэн хэдий ч 2013 онд НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн чуулганы хийсэн үнэлгээгээр энэхүү нэгжийн орон тоо хүрэлцээгүй, зах зээлийн үнэлгээ, төслийн үнэлгээ, зардал үр ашгийн дүн шинжилгээ хийх, салбарын яамдад дүн шинжилгээ хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх чадавх нь хязгаарлагдмал хэмээн дүгнэсэн байна. Түүнчлэн төрийн албаны цалин хөлс бага байгаа нь шаардлага хангахуйц чадавхтай, туршлагатай боловсон хүчнийг ажиллуулах боломжгүй юм. 2015 онд хийсэн үнэлгээгээр Монгол Улсад ТХХТ-ийн төсөл хэрэгжүүлэх орчин төдийлөн сайн хөгжөөгүй бөгөөд бусад Ази-Номхон далайн улс орнуудтай харьцуулахад ТХХТ-ийн таатай орчин гэсэн ангилалд Монгол Улс хамгийн сүүлд жагссан байна.[76]

ТХХТ болон концессын асуудал 2016 оноос Үндэсний хөгжлийн газарт шилжсэн. ҮХГ-ын мэдээлснээр Монгол Улсад хэрэгжиж байгаа ТХХТ-ийн зөвхөн ганцхан төсөл байгаа бөгөөд энэ нь уул уурхайн үйлдвэрлэлийн бүтээгдэхүүн экспортлох замын төсөл юм. Хэдийгээр ТХХТ-ийг бий болгох олон удаагийн оролдлогууд хийгдсэн боловч өнөөгийн байдлаар хувийн хэвшлийн хөрөнгийг амжилттай дайчлан хэрэгжүүлж байгаа төсөл энэхүү төслөөс өөр алга байна. ҮХГ болон бусад засгийн газрын байгууллагуудын үзэж байгаагаар ТХХТ хөгжихөд учирч буй гол саад бол зохицуулалтын орчин болон ТХХТ ба концессын хоорондын ялгаа тодорхойгүй байгаа явдал юм. Тиймээс ҮХГ ТХХТ-ийн бодлогыг шинэчлэхээр төлөвлөж байгаа бөгөөд энэ хүрээнд ТХХТ ба концессыг дэмжих чиглэлээр ЖАЙКА байгууллагатай хөгжлийн хамтын ажиллагааны гэрээнд гарын үсэг зураад байна.

Зохицуулах орчныг бүрдүүлсэн ч төр засаг өөрийн чадавхиа бэхжүүлэхээс нааш ТХХТ-ийн төслүүдийг хэрэгжүүлэх асуудал бэрхшээлтэй байна. ҮХГ-ын албан хаагчид зах зээлийг үнэлэх чадавхтай байх, хувийн хэвшлийн оролцоог хангахуйц төслүүдийг сонгох, хувийн хөрөнгө оруулагчдын аюулгүй байдлыг хангах үүднээс эрсдэлийг сааруулах найдвартай механизмыг бий болгох, салбарын яамд болох Эрчим хүчний яам , Боловсролын яам болон Зам, тээврийн яамдыг өөрсдөө ТХХТ-ийн төсөл боловсруулан хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх юм. Цаашилбал, ил тод, өрсөлдөөнт тендер шалгаруулалтын үйл явц, хууль журмын биелэлтийг сайтар хангах, төслийн хэрэгжилтийг хангах таатай орчныг бүрдүүлэх стратегийн арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. ТХХТ тоо хэмжээ, мөнгөн дүнгийн хувьд өсөх эсэх нь мөн дээр дурдсан ГШХО зэрэг хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын бизнесийн ерөнхий орчныг сайжруулах байдлаас мөн хамаарна.

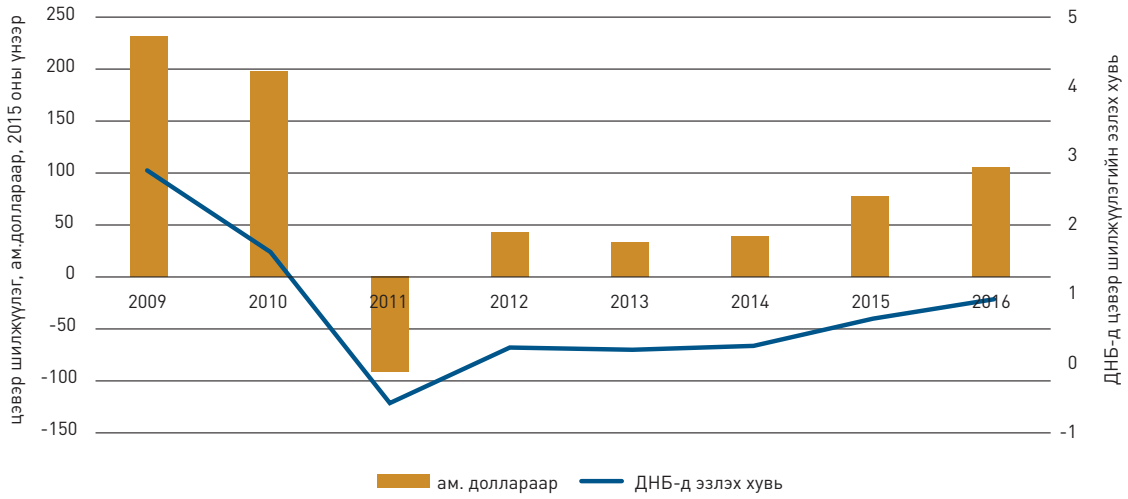
ТХХТ-ийн зохицуулалт нь Засгийн газрын хөгжлийн стратегийн чухал элемент бөгөөд хэрэв сайтар төлөвлөж, зохион байгуулж, хэрэгжүүлж чадвал ТХХТ нь дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэх, хэрэгжүүлэх, тогтворжуулахад үр дүн, үр ашигтай арга зам болж чадна. Мөн ТХХТ-ийг үндэслэн үйлчилгээний хүртээмж, тэр дундаа боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлнэ.

76 https://www.cmc-global.org/content/public-–-private-partnerships-development-mongolia-perspective

4.10 Мөнгөн гуйвуулга

Доорх Зураг 19-д харуулсанчлан, Монгол Улсын хувьд мөнгөн гуйвуулга санхүүжилтийн чухал эх үүсвэр биш юм. Монгол Улсын эдийн засаг өсөлттэй байсан 2011 онд гадаадад ажиллаж байсан монголчуудын мөнгөн шилжүүлгийн цэвэр урсгал ДНБ-ий 2,8 хувьд хүрч байсан бол 2009 онд -0,6 хувь болж буурсан нь мөнгөн гуйвуулгын дотогшоо урсгалаас гадагшлах урсгал илүү байгааг илтгэж байна. Харин 2012-2016 онуудад мөнгөн гуйвуулга харьцангуй тогтвортой байсан бөгөөд 0,3 хувиас 2016 онд 0.9 хувь болж өсжээ. Үүнээс ирэх жилүүдэд мөнгөн гуйвуулга Монгол Улсын хувьд санхүүжилтийн гол эх сурвалж болж чадахгүй болох нь харагдаж байна.

Зураг 20. Мөнгөн гуйвуулга, сая ам.доллараар, ДНБ-д эзлэх хувиар



Эх сурвалж: Монголбанк (мөнгөн гуйвуулга) ба Дэлхийн банк (ДНБ)

4.11 Компанийн нийгмийн хариуцлага

Үндэстэн дамнасан компаниудын Монгол Улс дахь үйл ажиллагаа өргөжихийн зэрэгцээ орон нутгийн засаг захиргаа болон орон нутгийн иргэд эдгээр хувийн компаниудын нийгмийн хариуцлагын хүрээнд ашиг шимийг нь хүртдэг.[77] Гэхдээ энэхүү олгогдсон мөнгөн дүнгийн талаар статистик тоо мэдээллийн сан хангалтгүй юм.

Үүний нэг жишээ бол Оюу Толгой ХХК бөгөөд тус компани нь аймаг, сумын орон нутгийн засаг захиргаатай 2015 онд Хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулсан байна. Тус компани Өмнөговьд тогтвортой хөгжлийг хангахад чиглэсэн төслүүдэд жил бүр 5 сая ам.долларыг шилжүүлдэг. Бас нэгэн жишээ бол Энержи Ресурс компаний Ухаа худаг нүүрсний уурхай бөгөөд тус компани нь орон сууцны хорооолдоо хүүхдийн цэцэрлэг, сургуулийн цогцолбор байгуулсан байна.

77 Монгол Улсын жилийн хураангуй тайлан, 2012, ОҮИТБС, https://eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/Summary_report_2012.pdf

Шигтгээ 8. Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих хараат бус сан

Оюу Толгой ХХК нь Өмнөговь аймаг, мөн тус аймгийн Ханбогд сумтай Хамтран ажиллах гэрээ байгуулж, гэрээний хүрээнд «Говийн оюу хөгжлийг дэмжих сан»-г 2015 онд байгуулсан. Тус сан нь бие даасан ТББ бөгөөд тус сангийн үндсэн зорилго нь " Өмнөговь аймгийн сайн сайхан байдалд чиглэсэн хамтарсан хөгжлийн санаачилгыг санхүүжүүлэх" явдал юм. Оюу Толгой нь энэхүү "Говийн оюу хөгжлийг дэмжих сан"-аар дамжуулан Өмнөговь аймагт жил бүр 5 сая ам.доллар олгоно. Тус сан нь 7 хүний бүрэлдэхүүнтэй Сангийн удирдах зөвлөлтэй бөгөөд 4 нь Оюу толгой, 3 нь Өмнөговь аймгийн төлөөллөөс бүрдсэн. Харилцааны хороо нь Сангийн удирдах зөвлөлд зөвлөмж өгөх зорилготой юм. Мөн сангийн үйл ажиллагааны ил тод байдал, дүрэм, журамд нийцэж буй эсэхийг хянах үүрэг бүхий хөндлөнгийн хараат бус Итгэмжлэгдсэн зөвлөхийг сонгож, сангийн удирдах зөвлөлд оруулна. Аудитын шалгалтыг хагас жил тутам хийдэг. Тус сан нь Өмнөговийн ирээдүй хойч үеийн сан"-ийн жилийн нийт санхүүжилтийн 5 хувийг санхүүжүүлнэ.

Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрүүд нь иргэний нийгмийн байгууллагууд, орон нутгийн ард иргэд, төрийн байгууллагуудыг санаачлан, хөгжүүлж, удирдах биет бус хөтөлбөрүүд юм. Тогтвортой хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрт санхүүжилтийг нэг удаа эсвэл хэрэгжүүлж байгаа төслийн үргэлжлэл болгон хэсэгчлэн олгож болно. Тогтвортой хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрүүдийн жилийн санхүүжилтийн 2%-ийг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, өндөр настан, тусгай хэрэгцээтэй хүмүүс зэрэг Өмнөговь аймгийн эмзэг бүлгийнхэнд, мөн эрүүл мэнд, эдийн засгийн сайн сайхан байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн төслүүдийг дэмжих, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлдэг байна.

5. ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хангах ба үр дүнд чиглэсэн алсын хараа

5.1 ТХЗ-ыг хангах манлайлал ба үр дүнд чиглэсэн алсын хараа

Монгол Улс МХЗ-ыг бодлогын түвшинд нутагшуулж, эдгээр зорилго, зорилтуудыг Үндэсний хөгжлийн стратегидаа тусгасан улс орнуудын нэг юм. Тиймээс МХЗ-ын дийлэнх зорилтыг хангах чиглэлээр ахиц дэвшил гаргасан байна.

Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлж ирсэн туршлагадаа үндэслэн, тогтвортой хөгжлийг хангах НҮБ-ын хэд хэдэн конвенцэд нэгдэн орсныхоо хувьд Монгол Улсын Засгийн газар нь ТХЗ-той уялдуулсан төлөвлөлтийг хийхээр идэвхи санаачилгатай ажиллаж байна. Олон улсын хэмжээнд ТХЗ-ыг хэлэлцэж байх тухайн цаг үед Засгийн газраас Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн талаарх үзэл баримтлалыг тодорхойлох санаачлалыг хэдийнэ гарган боловсруулах ажлыг эхлүүлжээ. ТХЗ-ыг 2015 оны 9 дүгээр сард баталсанаас 6 сарын дараа Монгол Улсын УИХ-аас ТХЗ-ыг монголын нөхцөл байдалд нийцүүлэн "Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтал–2030 (ТХҮБ-2030)"-ыг 19 дүгээр тогтоолоор баталсан билээ.

ТХҮБ-2030 нь ирэх 15 жилийн хугацаанд улс орны хөгжлийн хувьд баримтлах тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон, улс төрийн гол намууд болон бүх оролцогч талуудтай зөвшилцсөн баримт бичиг юм. Монгол Улсын хэтийн төлөв нь 2030 он гэхэд дундаж орлоготой улс орон болж, бүх хэлбэрийн ядуурлыг устгаж, экологийн тэнцвэртай байдлыг хадгалж, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэхэд чиглэнэ.

Засгийн газрын сонирхогч талуудын үзэж буйгаар ийнхүү Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг баталсан нь ТХЗ-ыг урагшуулахад чухал түлхэц болжээ. Тавьсан зорилго, зорилтууд нь улс орны хөгжлийн асар их хүсэл эрмэлзлэлийг илэрхийлэх боловч Монгол Улсын санхүүгийн өнөөгийн хүндрэлтэй үед тэрхүү зорилгуудыг хангах нь хязгаарлагдмал байгаа болно. ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд ТХҮБ гол түлхэц болох бөгөөд энэхүү үзэл баримтлалаа ТХЗ-ой уялдуулах шаардлага байна. НҮБХХ-өөс саяхан хийсэн судалгаагаар эдгээр баримт бичгүүдэд тусгагдсан зорилтууд нь өөр хоорондоо нэлээд зөрүүтэй болохыг тогтоосон юм. Ялангуяа 2030 оны зорилго нь тогтвортой хөгжлийн үндсэн 3 тулгуурыг тэнцвэртэй хангасан хөгжлийн цогц үзэл баримтлал байх ёстой бөгөөд одоогоор хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бодлогын зорилгуудын хоорондын нийцэл, тэргүүлэх чиглэлийг оновчтой тогтоох талаар дүн шинжилгээ хангалттай хийгдээгүй байна. Иймд зарим оролцогч талууд Монгол Улсын ТХҮБ нь зөвхөн ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бус, харин ТХЗ-ууд болон ТХҮБ хоорондын уялдаа, бодлогын нийцлийг үнэлсэнээр дэвшүүлсэн зорилгод аль болох түргэн хүрэх арга замыг тодорхойлох нь зүйтэй юм.

ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх талаар бодлогын зөвлөгөө өгөх нь (Шигтгээ 9-ийг үзнэ үү) ажлын хэсгийхэн Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 баримт бичигт (урт хугацааны

бодлого) Тогтвортой хөгжлийн зорилгын (ТХЗ) түвшний үнэлгээ хийсэн болно. Уг үнэлгээнээс үзэхэд эдийн засгийн өсөлт, эдийн засгийг олон салбараар хөгжүүлэх, дэд бүтцийн хөгжлийг дэмжих асуудлуудад ихээхэн төвлөрсөн хэдий ч Тогтвортой хөгжлийн олон зорилгуудыг (ТХЗ) багтаасан урт хугацааны бодлого болох нь харагдсан. Гэсэн хэдий ч жендэрийн тэгш байдлыг хангах, нийгмийн тэгш бус байдлыг бууруулах зэрэг "Хэнийг ч орхигдуулахгүй" зорилтын цөм нь болсон хэд хэдэн тогтвортой хөгжлийн зорилгуудыг ерөнхий зарчмын түвшинд тусгасан ч, тодорхой зорилтууд, тэдгээрийг хангахын тулд хэрэгжүүлэх уйл ажиллагааг хангалтгүй тусгасан байна. Хөгжлийг хангахын тулд эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны асуудлуудын хоорондын уялдаа холбоо, харилцан нэг нэгэндээ нөлөөлдөг байдлыг Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд хангалттай сайн тусгаж өгөөгүй байна. Засгийн газрын 2016-2020 оны мөрийн хөтөлбөрт (дунд хугацааны бодлого) төсвийн хямрал, өрийн тогтворгүй байдал зэрэг асуудлыг голлон анхаарч, эдийн засгийн өсөлт, ядуурлыг бууруулах, эрүүл мэнд, боловсрол, засаглалтай холбоотой тогтвортой хөгжлийн зорилгуудыг тусгасан байна. Гэсэн хэдий ч, цэвэр эрчим хүч, ус, эрүүл ахуй, уур амьсгалын өөрчлөлт зэрэг байгаль орчинтой холбоотой зорилго, түүнчлэн шинжлэх ухаан, инноваци зэрэг эдийн засгийн төрөлжүүлэхтэй холбоотой зорилго нь ЗГҮАХ-т хязгаарлагдмал байдлаар тусгагдсан байна. ЗГҮАХ-тэй нэгэн адил, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2018 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд (нэг жилийн буюу богино хугацааны бодлого төлөвлөгөө) эдийн засаг, засаглал, ядуурал, боловсрол, эрүүл мэндтэй холбоотой зорилтуудад нэн их ач холбогдол өгсөн байна. Засгийн газрын зүгээс эдгээр асуудалд туйлын их ач холбогдол өгсөн явдлыг санхүүгийн хямралыг даван туулахад анхаарал хандуулж байна гэж тайлбарлаж болох боловч байгаль орчны асуудалтай холбоотой үйл ажиллагааг орхигдуулсан, хоцроосны бодит өртгийг тодорхой тооцоолоогүй нь илт харагдаж байна. Мөн ТХЗ болон 2018 оны төсвийн зарлагын хуваарилалтыг харахад эдийн засгийн тогтворжилтыг хангах, өрийн асуудлыг шийдвэрлэхэд төсвийн гуравны нэгийг зарцуулахаар байна.Эдийн засгийн салбар, эрчим хүч, дэд бүтцэд 22.8 хувь, нийгмийн салбарын зарлага 28.5 хувь тус тус болж байна.

УИХ-ын тогтоолоор Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөвт тусган үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхийг үүрэг болгосон. Мөн үзэл баримтлалын хэрэгжилтийн байдалд хоёр жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж Монгол Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороонд танилцуулж байхаар тусгасан байна.

Монгол Улсад 2017 оны байдлаар үндэсний салбарын болон салбар дундын түвшинд урд, дунд, богино хугацааны нийт 162 бодлогын баримт бичиг хүчинтэй байна. Хугацааны хувьд эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн олонх нь Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль болон "Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал -2030" батлагдахаас өмнө батлагдсан учраас нэршил болон хугацааны хувьд уг хуулийн шаардлагыг хангаагүй, бодлогын зорилго, зорилтууд нь урт хугацааны бодлогын зорилго, зорилтод чиглээгүй, хоорондын уялдаагүй байна. Үндэсний хөгжлийн газраас бодлогын баримт бичгүүдийн уялдаанд үнэлгээ хийх, хянах ажлыг дараах байдлаар зохион байгуулж байна. ҮХГ-ын үнэлгээгээр дэлхийн ТХЗ-ын 169 зорилтын 21.3 хувь нь Монгол улсын ТХҮБ-д тусгагдсан, 24.3 хувь нь утгаараа нийцэж, харин 9.5 хувь нь огт тусгагдаагүй эсвэл Монголын нөхцөлд хамаарахгүй байна. Эхний ээлжид салбар тус бүрийн хөгжлийн бодлогын уялдаанд үнэлгээ хийх ажлыг нэгдсэн удирдлагаар хангах зорилгоор Үндэсний хөгжлийн газраас "Хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн хоорондын уялдаанд үнэлгээ хийх аргачлал"-ыг боловсруулаад байна. Дээрх аргачлалыг Швед Улсын Стокгольмын Байгаль

орчны Институтийн боловсруулсан дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилтын хоорондын уялдааг шинжилсэн аргачлалд тулгуурлан боловсруулсан бөгөөд зөвхөн салбар, орон нутгийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг урт хугацааны бодлогын баримт бичиг буюу "Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030"-д нийцсэн байдалд үнэлгээ хийхээр хязгаарлалгүй, хөгжлийн бодлогын нэгдмэл, цогц байдлыг хангах зорилгын үүднээс дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилт болон "Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030" хоорондын болон салбарын бодлогын баримт бичгийн хоорондын уялдаа зэргийг үнэлж болохуйц байдлаар боловсруулсан байна. Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан мэргэжилтнүүдэд дээрх аргачлалыг танилцуулах сургалтыг 2017 оны 12 дугаар сард зохион байгуулсан. Аргачлалыг ашигласнаар (i) бодлогын уялдааг үнэлэх болон (ii) дунд болон урт хугацааны зорилтуудын хүрэх түвшинг тооцох боломжтой болно. Уг аргачлалыг Засгийн газраар батлуулахаар ажиллаж байна.

Шигтгээ 9. ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх талаар бодлогын зөвлөгөө өгөх нь (MAPS)

MAPS гэдэг нь Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх гэсэн товчлол бөгөөд энэ нь НҮБ-н хөгжлийн группээс баталсан ТХЗ-ын хэрэгжилтийг дэмжих зорилготой үйл ажиллагаа юм. НҮБ-АХБ-ны хамтарсан ажлын хэсэг нь улс орнуудын онцлогт нийцсэн бодлогын нэгдмэл дэмжлэг үзүүлэх зорилготой бөгөөд бүх улс орнуудад хийгдэж байгаа цогц үйл ажиллагааны хэсэг юм. Ажлын хэсгээс гаргасан урьдчилсан дүгнэлтэд төсөв мөнгөний хатуу бодлого баримталж буй өнөө үед ТХЗ-ыг хангах ажлыг эрчимжүүлэхийн тулд авч хэрэгжүүлж болох арга хэмжээний талаар гол гурван зөвлөмжийг санал болгосон билээ:

1. Бодлого боловсруулах болон хэрэжүүлэх үйл явцын уялдаа холбоог хангах нь туйлын чухал байна. Улсын төсвийг ТХЗ болон ЗГ-ын богино болон дунд хугацааны тэргүүлэх чиглэлийн бодлоготой уялдуулан боловсруулдаг механизмыг бий болгосноор давхардлыг арилгаж, үр ашиггүй зардлыг багасган, орхигдсон асуудлуудыг илрүүлэх боломж бүрдэнэ.
2. ТХЗ-ын биелэлтийн явц, мөн улсын төсвөөс санхүүжиж буй ТХЗ-д хамааралтай хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн явцад нарийн хяналт шинжилгээ хийдэг тогтолцоог ЗГ-ын Хэрэг эрхлэх газрын түвшинд бий болгох шаардлагатай. МУ-ын Засгийн газар 2030 он гэхэд бодит ахиц гаргахыг хүсэж байгаа бол ТХЗ-ын хүрээнд хэрэгжиж буй гол хөтөлбөрүүд нь зорьсон үр дүндээ хүрч байгаа эсэхийг тогтмол хянаж, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хамааралтай төвийн болон орон нутгийн засаг захиргааны албан хаагчдад өндөр хариуцлага ногдуулдаг болох нь зүйтэй. ТХЗ-ын биелэлтийн явцын талаарх хамгийн сүүлийн үеийн, үнэн зөв мэдээллийг шийдвэр гаргагчдад шуурхай гаргаж өгдөг тогтолцоог бий болгосноор тулгарч буй саад бэрхшээлийг цаг алдалгүй арилгах боломж бүрдэнэ.
3. МУ-ын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030-д нийцүүлэн бодлого боловсруулдаг, төсвийн зарлагыг тооцдог болгох шаардлагатай.

5.2 Байгууллагуудын үүрэг

Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцэд 2016 оноос ерөнхий сайдын дэргэд Үндэсний хөгжлийн газрыг байгуулан, түүнд ТХЗ болон ТХҮБ-ын хэрэгжилтийг хангахад манлайлах үүргийг хүлээлгэсэн.[78]

ҮХГ-аас ТХЗ-дыг хангах үйл ажиллагааг ажил хэрэг болгох, зорилтуудыг Монгол Улсын төр засгийн бүхий л түвшний үйл ажиллагаанд нэгтгэх үйл явцыг эхлүүлээд буй. ҮХГ нь шинээр дэвшүүлсэн болон одоогоор баримталж буй бодлого, үндэсний стратегийг ТХҮБ болон ТХЗ-дтай нийцүүлэх ажлыг эхлүүлэх, мэдээлэл цуглуулах болон мэдээллийн ашиглалтыг сайжруулах, ТХҮБ болон ТХЗ-дыг хангах санхүүжилтийн хувилбаруудыг тодорхойлох, ТХЗ-дыг салбарын болон аймгуудын хөгжлийн төлөвлөгөөнүүдтэй нийцүүлэхээр ажиллаж байна. ТХЗ-дыг Монгол Улсын нөхцөлд нутагшуулах зорилгоор 8 ажлын хэсэг байгуулсан. Ажлын хэсэг тус бүр суурь өгөгдлүүдийг тодорхойлох, одоогийн баримталж буй стратеги, төлөвлөгөөг судлан үзэж, зорилтот шалгуур үзүүлэлтүүдийг тогтоох чиг үүрэгтэй бөгөөд бодлогын уялдаа, хэмжих үзүүлэлтийн хувьд анхаарах чиглэлийг тодорхойлсон болно.

Ажлын хэсгүүдийн суурь судалгаанд үндэслэн Үндэсний статистикийн хорооноос ТХЗ-ын зорилтот түвшин, шалгуур үзүүлэлтүүдийг илүү дэлгэрэнгүй үнэлэх, зорилтуудын хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийхэд дутагдаж буй шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлуудыг тодорхойлж ирсэн. ТХЗ-ын хэрэгжилтийг дэлхийн хэмжээнд 244 шалгуур үзүүлэлтээр дүгнэж байгаа бол нийт эдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдээс 223 нь Монголын хувьд гаргах боломжтой бөгөөд эдгээрээс 2017 оны 3 дугаар сарын байдлаар 58 хувь нь бэлэн гарсан байна. Үндэсний статистикийн албадтай хамтран яамдууд олон улсын стандартад нийцүүлж болохуйц хөгжлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулах чиглэлээр ажиллаж байна.

ТХЗ-ыг хэмжих үзүүлэлтийн тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр хөгжлийн түншүүд төр засгийн байгууллагуудтай хамтран ажилласаар байна. Монгол Улсын тоон өгөгдөл, мэдээлэлтэй холбоотой хууль зүй, байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт болон үйлчилж буй системийн орчны үнэлгээг 2016 онд хийсэн билээ.[79] Үнэлгээ нь зөвхөн онцлох өгөгдөл, мэдээллийн хоорондын зөрүүг олж илрүүлэхээс гадна төрөл бүрийн байгууллага, мэдээлэл өгөгдөл хадгалагч өөртөө байгаа мэдээлэл, өгөгдлөө хэрхэн бусадтайгаа хуваалцах, судлан шинжилж болохыг харуулсан. Мөн мэдээлэл өгөгдөл хэрхэн нэг дор төвлөрч, тараагдаж, ашиглагдаж болохыг тусгалаа. Үүний зэрэгцээ эрдэмтэд, судлаачид зэрэг мэдээлэл хэрэглэгчдийн цуглуулсан мэдээлэлд хүрэх боломж бололцоог судалсан бөгөөд мэдээллийн зөрүүтэй байдлыг арилгах жишээ болгож ТХЗ-6 буюу Эрүүл мэндийг дэмжих, ТХЗ-16 буюу Энх тайван, шударга ёсыг цогцлоох зэрэг зорилтуудыг авч үзсэнээр, улмаар хэрэгжүүлэхэд дутагдаж буй асуудлыг шийдвэрлэхэд тус дөхөм болох юм.

---

78 Шинээр батлагдсан Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого төлөвлөтийн тухай хуульд төлөвлөлт хариуцсан чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны төв байгууллага байхаар заагдсан.

79 НҮБХХ, Монгол Улсын цахим өгөгдлийн орчны зураглал ба үнэлгээ: ТХЗ-ыг хэмжихэд их өгөгдлийг ашиглах нь, 2017

5.2.1 Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг өөрийн нөхцөл байдалд нийцүүлэх нь

ТХЗ-ын хэрэгжилтийн амжилт орон нутгийн оролцооноос ихээхэн хамаарна. Салбарын яам, орон нутгийн засаг захиргаад өөрсдийн стратегийг ТХҮБ-д нийцүүлэх талаар ҮХГ-ын зүгээс зааварчилгаа боловсруулж өгсөн боловч төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт-шинжилгээ хийх үйл явцад ТХЗ-дыг хэрхэн нийцүүлэх, нэгтгэх талаар орон нутгийн засаг захиргаанд мэдээлэл хангалттай хүрээгүйгээс шалтгаалан тодорхой чиглэлийг харсаар байна. Ингэснээр орон нутагт ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэх ажил хүлээлтийн байдалтай байна.

Санхүүгийн нөөцийг тухайн орон нутгийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн эрэмбэлэх, хуваарилах орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдэл хязгаарлагдмал, орон нутгийн нөхцөлд тохирсон стратегийн шийдлийг боловсруулах чадвар сул байгаа нь стратегийн баримт бичгүүдийг ТХЗ болон ҮХҮБ-т нийцүүлэхэд мөн хүндрэл учруулж байна. Түүнчлэн, орон нутгийн удирдлагууд бодлогын төлөвлөлтийн тухай тодорхой хэмжээний мэдэлтэй хэдий ч Орон нутгийн хөгжлийн сангийн санхүүжилт нь жил бүр хасагдаж байгаа, мөн нэмэлт татвар, хураамж авах боломж хязгаарлагдмал зэргээс шалтгаалан сүүлийн хэдэн жил санхүүжилт улам бүр хүндэрч ирсэн байна.

Нийслэл Улаанбаатар хот засаглалын хувьд орон нутгийн бусад засаг захиргаатай харьцуулахад санхүүгийн хувьд илүү бие даасан байдалтай. Нийслэл нь "Нийслэлийн татвар" гэх мэт нэмэлт хураамж ноогдуулах эрх мэдэлтэй, мөн Сангийн яамнаас зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр үндсэн орлогынхоо 15 хүртэлх хувьтай тэнцэхүйц хэмжээний зээл авах эрхтэй юм.[80] Улаанбаатар хотын Захирагчийн алба НҮБХХ-тэй хамтран ТХЗ-ыг хангах чиглэлээр хамтран ажиллах санамж бичиг байгуулсан.

Шигтгээ 10. ТХЗ-ыг нутагшуулах нь – туршилтын төсөл

Улаанбаатар хотын Захирагчийн алба НҮБХХ-тэй хамтран ТХЗ-ыг хангах чиглэлээр хамтран ажиллах санамж бичиг 2016 онд байгуулсан. Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газраас хэрэв "өнөөгийн хандлагаараа" хөгжих юм бол 2030 онд хүрэх зорилгодоо хүрэхгүй эрсдэлтэй учир "хэвшмэл бус арга"-аар хөгжих шаардлага байгааг илэрхийлсэн болно. Нийслэлийн хэмжээнд зохион байгуулагдсан Ажлын хэсэг НҮБ-ын ХХ-ийн зөвлөхүүдтэй хамтран 2030 онд Улаанбаатар хотын хөгжлийн гол зураглалыг гаргаж, зорилгодоо хүрэх арга хэмжээний чиглэлийг тогтоосон болно. Нийслэлийг хөгжүүлэх одоогийн үйлчилж буй хөгжлийн бодлогыг ТХЗ-той уялдуулан үнэлж, санхүүжилтийн хүрээг тогтоож, ТХЗ/ТХҮБ-тай уялдуулах зураглалыг гаргасан болно. Мөн ТХЗ-ын үзүүлэлтийн бэлэн байдлын үнэлгээ хийсэн бөгөөд нийслэл хотын түвшинд тогтвортой хөгжлийн 17 зорилгыг хэмжих 126 шалгуур үзүүлэлт, 284 мониторинг үзүүлэлт ашиглахыг санал болгожээ. Судлаачдын үнэлгээгээр 2017 оны эцэст шалгуур үзүүлэлтийн 39.4 хувь бэлэн, 38.4 хувь нь бага зэргийн нэмэлт тооцоотойгоор гарах боломжтой гэсэн бол 4,9 хувийг цоо шинээр нэвтрүүлэх ёстой гэжээ. Нийслэлийн түвшинд хөрөнгө оруулалтын 70 орчим төсөл байгааг ТХЗ-ын хэрэгжилтэд оруулах хувь нэмрээр нь үнэлсэн байна. Нийслэл хотын түвшинд санал болгосон ТХЗ-ыг нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар хэлэлцэнэ.

80 Дэлхийн банк, Улаанбаатар хотын санхүүгийн байдал, 2013.

ҮХГ-аас орон нутгийн хөгжлийн санхүүжилтийн тогтолцоонд үнэлгээ хийж, ТХҮБ болон ТХЗ-уудын бодлогын зорилт, хэрэгцээг хангах чиглэлээр санхүүжилтийн хуваарилалт хэр байгааг үнэлэхээр төлөвлөж байна. Энэ нь мөн бүсийн хөгжлийн бодлого, хөгжлийн төлөвлөлтийг дэмжих үндэсний түвшний мэдээний сан бий болгох зорилготой.

5.2.2 УИХ-ын хяналт, оролцоо

ТХҮБ-ыг баталснаар УИХ-аас түүнд өгөх ач холбогдол нэмэгдсэн бөгөөд ТХҮБ-д хэт ерөнхий зорилтуудыг дэвшүүлсэн нь төрийн байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог бэхжүүлэх, дутагдаж буй санхүүжилтийн цоорхойг нөхөх зорилгоор бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага байгааг дахин нотолсон билээ. Өрийн хэмжээ нэмэгдэж, төлбөрийн хуваарь шахуу болсон тул ТХҮБ болон ТХЗ-аас илүүтэй өрийн удирдлага, нэн даруй болон дунд хугацаанд шинэчлэл хийх шаардлагыг харгалзан Монгол улс ОУВС-тай Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийг эхлүүлсэн болно.

ТХҮБ-ын хэрэгжилтэд хяналт тавих үүргийг УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо хариуцдаг.[81] Түүнчлэн Нийгмийн Бодлогын Байнгын хорооны дэргэд ТХЗ-ын дэд хороог байгуулсан юм. Энэхүү дэд хороо нь ТХҮБ, ТХЗ-ын бодлого, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний асуудал хариуцсан төрийн байгууллагуудын дунд хэлэлцүүлэг, явцыг хянах уулзалт, хурлыг удирдан зохион байгуулдаг. Энэхүү дэд хороо, төрийн байгууллагууд, НҮБХХ болон бусад сонирхогч талуудын хооронд хэд хэдэн удаа зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулж, төрийн байгууллагуудад ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлж, төр засгийн хэмжээнд ТХҮБ-ын талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлэх үүргийг өгч ирсэн болно.

Үүний зэрэгцээ 2017 оны 1 дүгээр сард Монгол Улсын Ерөнхий сайдын дэргэд ТХЗ-ын хэрэгжилтэд хяналт тавих, НҮБ-ын дээд хэмжээний уулзалтад тайлагнах үүрэг бүхий Тогтвортой хөгжлийн үндэсний хороог байгуулсан бөгөөд одоогоор хороо хуралдаагүй байна.

Шигтгээ 11. ҮСНХ-ний суурь ойлголт 1: Үр дүнд чиглэсэн алсын хараа

- Монгол Улсын Засгийн газар тогтвортой хөгжлийн талаарх НҮБ-ын хэд хэдэн конвенцэд нэгдэн орсны хувьд ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэх амлалт авахаасаа өмнө салбарын стратегиудынхаа хүрээнд хэд хэдэн ТХЗ-ыг биелүүлэхийг зорилго болгосон байсан.
- Монгол Улсын Засгийн газрын хувьд урт хугацааны стратегийн баримт бичигтэй ТХҮБ-2030, ТХҮБ болон ТХЗ-ын олон зорилтуудыг агуулсан Засгийн газрын үйл ажиллагааны 4 жилийн мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлж байна.
- Хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлийг хөрөнгө оруулалтын төслүүдтэй уялдуулах үндсийг бүрдүүлэх Гурван тулгуурт хөгжлийн бодлогыг 2018 онд баталсан.
- Саяхан хийгдсэн дүн шинжилгээгээр ТХҮБ болон ТХЗ-аас дутуу орхигдсон зарим асуудлууд байгаа болох нь тогтоогдсон.
- ТХЗ-ын олон зорилтын хэрэгжилтийн явцыг хянах болон суурь түвшинг тогтоох боломжгүй байна. Хэрэв хөгжлийн өнөөгийн явцыг мөрдлөг болговол 2030 онд зорилгод хүрэх нь эргэлзээтэй юм. Хөрөнгө нөөцийг дайчлах, төрийн байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх шаардлагатай байна. Хувийн байгууллага, иргэний нийгэм, хөгжлийн түншүүдтэй хамтрах нь бас чухал байна.

81 Монгол Улсын УИХ-ын 2016 оны 19 дүгээр тогтоол.

Шигтгээ 12. ҮСНХ-ний суурь ойлголт 2: Байгууллагын уялдаа холбоог хангах удирдлагын манлайлал

- Засгийн газраас ТХЗ-ыг Монголын нөхцөлд нийцүүлэн нутагшуулах ажлыг санаачлан ажиллаж байна. ТХҮБ-ыг Улсын Их хуралд суудалтай улс төрийн намууд хүлээн зөвшөөрсөн. Өнгөрсөн нэг жилийн хугацаанд Засгийн газар нь өрийн хямралтай холбоотой богино болон дунд хугацааны арга хэмжээ болон ОУВС-ийн 3 жилийн хугацаатай Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр эдийн засгийг тогтворжуулах, өөрчлөн зохион байгуулах үйл ажиллагаанд илүү анхаарсан.
- ҮХГ-аас манлайлан, Монголын нөхцөлд хамааралтай ТХЗ-ын хэрэгжилтийг хангах, нэгтгэх үйл явцыг санаачлан ажиллаж байна. Энэхүү санаачилгуудад зорилтот түвшин, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, нийт зорилтот ажлуудын 50 орчим хувийнх нь суурь үзүүлэлтийг тогтоох, усны асуудалтай холбоотой ТХЗ-ын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх үүднээс судалгаа хийж эхлүүлээд байна.
- ТХЗ-дыг Монгол улсын нөхцөлд нийцүүлэн нутагшуулах ажил хийгдэж байна. Хэдийгээр ТХҮБ нь ТХЗ-дыг урагшлуулахад гол механизм мөн хэдий ч ТХЗ-д нийцүүлэх талаар нэлээд их хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай юм.
- ТХЗ-ыг орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд нийцүүлэх ажил хүлээгдэж байна, учир нь орон нутгийн засаг захиргаад ТХЗ-ыг боловсруулах үйл явцад оролцоогүй бөгөөд тэрхүү зорилтуудыг орон нутгийн түвшинд нийцүүлэх ажлыг хэрхэн зохион байгуулах нь төдийлөн тодорхой бус байна. Нийслэлийн хувьд НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр ТХЗ-ыг төлөвлөх, төсөвлөх, мэдээллийн баазыг бий болгох чиглэлээр чухал санаачилгыг эхлүүлээд байна.

6. Улсын салбарын удирдлага

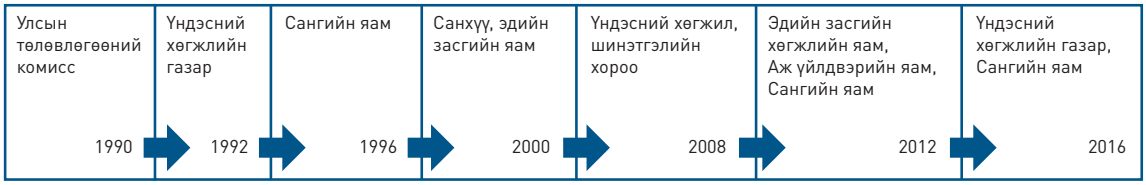
Энэхүү хэсэгт ярилцлага өгсөн хүмүүсээс авсан мэдээлэл, бодлого, институти болон төрийн салбарын удирдлагын тойм судалгаа зэрэг хоёрдогч мэдээлэл дээр үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газрын төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний бүтэц, журам, үйл явц нь санхүүжилт дайчлах, ТХҮБ-д тусгагдсан хөгжлийн зорилтуудыг хангах чиглэлээр хэрхэн үр дүнтэй, үр ашигтай дэмжих талаар үнэлгээ өгнө.

Албан ёсны институтийн бүтэц, журам болон албан бус болох төрийн албан дахь үүрэг хариуцлага, яриа хэлцэл, соёлын хэм хэмжээтэй хамааралтай хүчин зүйлүүд нь төр засгийн мөнгөний үнэлэмжийг нэмэгдүүлэх, хөгжлийн үр дүн бий болгох үүднээс нэмэлт санхүүжилт дайчлах чадвар хэрхэн нөлөөлж буй зэрэг институтийн асуудлуудыг өргөн хүрээнд авч үзсэн болно.

6.1 Бодлогын төлөвлөлт, төсөв боловсруулах үйл явц

Монгол Улс 1990-ээд оны эхээр төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш хөгжлийн төлөвлөлтийн хэд хэдэн загварыг мөрдөж ирсэн. Хөгжлийн төлөвлөлтийн асуудал 2000-2008 онуудад Сангийн яамны чиг үүрэгт харьалагдаж байснаа 2009-2012 онуудад Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооны чиг үүрэгт харьяалагдах болсноор олон яамдын дунд хөгжлийн зорилго, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах боломж хомс байсан байна. Харин салбарын яамд өөр хоорондоо давхацсан, зөрчилдсөн зөвхөн өөрийн салбарын хөгжлийн зураглалыг гаргахыг хичээж ирсэн юм. Ингэснээр явцуу хүрээнд тодорхойлогдсон, нэгдсэн зохицуулалтаас гадуур замбараагүй олон ажил, арга хэмжээг төлөвлөх болжээ.[82]

Зураг 21. Төлөвлөлтийн бүтцийн хувьсал



Үндэсний төлөвлөлтийн чиг үүргийг 2012-2016 онуудад Эдийн засгийн хөгжлийн яам (ЭЗХЯ) хариуцаж байсан нь улс төрийн хувьд төсвийн болон төсвөөс гадуурх хөрөнгийн зарцуулалтыг хариуцсан хамгийн хүчирхэг байгууллага байв. Гагцхүү төсвийн холбогдолтой асуудлын тухайд ЭЗХЯ болон СЯ хоорондоо зарчмын зөрүүтэй байр суурьтай байснаас төсөв бэлтгэх үйл явц ихээхэн сул зохицуулалттай байжээ.[83]

82 Монгол Улсын хөгжлийн төлөвлөлт: алдаа оноо болон боломжууд- (2014) - Др. Жеффри Рийвз.

83 ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015.

Бодлого төлөвлөлтийн зохицуулалтыг сайжруулах, яамд хоорондын чиг үүргийн давхцалгүйгээр үндэсний хөгжлийн стратеги боловсруулах зорилго бүхий Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуулийг УИХ-аас 2015 онд баталсан. Хуулиар хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулах (2016) журамд үндэсний болон орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд урт, дунд, богино хугацаанд хэрэгжүүлэх хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төсөл боловсруулахтай холбогдсон нийтлэг харилцааг зохицуулсан байна. Ийнхүү энэхүү хуулиар төлөвлөлтийн чиг үүргийг төвлөрүүлсэн нь олон хүний үзэж буйгаар Монгол Улсын хөгжлийг сааруулахад саад учруулж байсан олон зүйлийг зохицуулж өгсөн.[84]

Үндэсний хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулах зэрэг хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн чиг үүргийг 2016 онд Үндэсний хөгжлийн газар (ҮХГ)-т шилжүүлэн, ерөнхий сайдын дэргэдэх төлөвлөлт хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага болгосон. Иймээс ҮХГ нь урт, дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх бодлогын төлөвлөлт, мөн ТХҮБ болон ТХЗ-д хамаарах хөгжлийн төлөвлөлт, хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүргийг хүлээсэн. Энэхүү чиг үүргийнхээ хүрээнд ҮХГ нь олон улсын түвшинд хүлээсэн үүрэгтэй үндэсний хөгжлийн стратегийн баримт бичгүүд нийцэж буй эсэх, салбарын стратеги, орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөгөө нь үндэсний бодлогын баримт бичгүүдтэй уялдаатай эсэхийг үнэлж, бодлогоо боловсруулдаг юм.

6.1.1 ТХҮБ болон ТХЗ-той уялдсан бодлого төлөвлөлт, төсөв боловсруулахад тулгамдаж буй гол бэрхшээлүүд

УИХ-аас 2016 оны 2 дугаар сард баталсан Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 нь урт хугацааны төлөвлөлтийн өнөөгийн тэргүүлэх чиглэлийг тогтоодог бол энэ удаагийн Засгийн газрын 2016-2020 оны Үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт засгийн газрын эрхийн хугацаанд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хөтөлбөрийг тусгасан болно. Үүнээс гадна яам бүр салбарын төлөвлөлт, тэргүүлэх чиглэлийг тусгасан салбарын төлөвлөгөөтэй юм. Төсвийн хөрөнгө хязгаартай энэ үед эдгээр бодлогын зорилтот түвшинд хангах үүднээс ихээхэн үр дүнтэй, үр ашигтай бодлогын болон төсвийн төлөвлөлтийн журам, үйл явц шаардагдах болно. Бодит байдал дээр хөгжлийн төлөвлөлт, төсөв боловсруулах тогтолцооны сорилтууд нь төсвийн зарцуулалт болон тавигдсан зорилгын хэрэгжилтийн үр дүнг бууруулж байна. Үүнд:

- Нэгдүгээрт, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай шинэ хууль батлагдсан, төрийн захиргааны байгууллагын төвлөрсөн төлөвлөлтийн чиг үүргийг бэхжүүлсэн хэдий ч ҮХГ-ын чиг үүрэг нь Сангийн яамны бодлого,[85] төлөвлөлтийн чиг үүрэгтэй зарим талаараа давхцаж байна. Төлөвлөлт, төсөвлөлт хоорондын уялдаа төдийлөн сайжрахгүй байгаа нь бодлого болон төсвийн төлөвлөлт хоорондын ажил үүрэг хэсэгчлэн давхардсан буюу ҮХГ дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийг, Сангийн яам нь хуулиар төсвийн дунд хугацааны зарлагын хүрээ, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр болон жил бүрийн төсвийн асуудлыг тус тус хариуцаж байгаагаас үүдэлтэй хэмээн төр засгийн байгууллагууд үзэж байна.
- Үүрэг хариуцлага, үйл ажиллагаа ийнхүү давхцаж байгаа, заавар, журам хоорондоо зохицуулалтгүй байгаа нь дунд хугацааны төсвийн зарлагын хязгаар болон жилийн төсөвт багтаан салбарын стратеги болон үйл ажиллагааны хөтөлбөрөө төлөвлөх салбарын яамдын

84 Монгол Улсын хөгжлийн төлөвлөлт: алдаа оноо болон боломжууд- (2014) - Др. Жеффри Рийвз.

85 Сангийн яам (i) макро-эдийн засгийн төлөвлөлт, зохицуулалт, (ii) Нийгэм-эдийн засгийн үндсэн чиглэл боловсруулах, хэрэгжүүлэх, (iii)төсвийн хөрөнгө оруулалтын бодлого, болон (iv) ХАЁТ-ийн бодлого хариуцдаг.

боломжийг хязгаарладаг. Ингэснээр хуваарилагдсан төсвийг хөгжлийн зорилтуудтай нийцүүлэхгүй, үр ашиггүй хуваарилах байдалд хүргэдэг. Түүнчлэн, СЯ-аас ДХТЗХ-г өндрөөр тавьж, төлөвлөлтийг тогтоосон хязгаарт багтаан хийсэн ч төсвийн зорилтыг хангахад нэлээд хэмжээгээр таналт хийх шаардлагатай болдог. Тиймээс, Сангийн яамнаас төсвийн төслийг боловсруулах явцад салбарын яамдын төсвийн саналаас ихээхэн арга хэмжээ хасагддаг.

- Бүгдээрээ хүлээн зөвшөөрсөн тулгамдаж буй өөр асуудал бол хөгжлийн болон төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцад тэргүүлэх ач холбогдолд нь үндэслэн тухайн бодлогын өртгийг зөв зохистой тооцдоггүй явдал юм. Өртөг тооцсон байдал нь чанарын хувьд харилцан адилгүй байна, учир нь хэт хялбаршуулсан аргаар өртөг тооцож байгаа нь тухайн төслийн хөрөнгө оруулалтын болон ирээдүйн урсгал зардлын тооцоог нарийвчлан гаргах боломжгүй юм.[86] Энэхүү байдлыг бодлогын хэт өндрөг зорилтуудтай нийлүүлбэл салбарын яамд хуваарилагдсан төсвийг олон тооны төслүүдэд зардлын үр ашгийг зохих журмаар тооцохгүйгээр тараадаг гэсэн үг юм.[87] Энэхүү асуудал нь сонгуулийн жилүүдэд илүүтэй ажиглагддаг, учир нь улс төрчид Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТХ)-ийг мөрдөхгүйгээр зардлыг нэмэгдүүлж ирсэн.
- Бодлогын өртгийг тооцож, зардлын үр ашгийн дүн шинжилгээ хийх, төлөвлөлт, төсөв бэлтгэх явцад тэргүүлэх чиглэлийг тогтооход техникийн өндөр чадавх болон төрийн захиргааны байгууллагуудын удирдах албан тушаалтнууд болон техникийн мэргэжилтнүүдэд гүйцэтгэлд суурилсан сэтгэлгээг хэвшүүлэхийг шаарддаг юм. Гүйцэтгэлд суурилсан чадавхыг бий болгох, сэтгэлгээг төлөвшүүлэх хүчин чармайлт төдийлөн хэвшил болж чадаагүй явдал нь яам, төрийн байгууллагуудын хүн хүч хангалтгүй, техникийн болон удирдах албан тушаалтны сэлгээ их байсантай холбоотой.
- Түүнчлэн 2012 оноос Монгол Улсын Хөгжлийн банкны (МУХБ) төсвөөс гадуурх хөрөнгө оруулалт хийсэн нь 2013 оны дүнгээр ДНБ-ний 10 хувьтай тэнцэх хэмжээний зарцуулалт болсонтой холбоотойгоор гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлтийн сэтгэлгээг хөгжүүлэх гэсэн оролдлого төдийлөн амжилтад хүрээгүй байгааг илтгэж байна. Хэдийгээр энэхүү үйл ажиллагааг зогсоосон ч хөрөнгийн болон урсгал зардлыг ач холбогдлоор нь ангилан төсвийн хуваарилалт хийх төрийн байгууллагуудын стратеги төлөвлөлтийн чадварыг бууруулсан юм.[88]
- Гүйцэтгэлд суурилсан бодлого боловсруулах асуудлыг мөн УИХ сулруулж байна, учир нь УИХ-аар төсөв хэлэлцэхдээ зарлагын хязгаарыг өсгөн, макро-эдийн засгийн таамаглал болон орлогын тооцоог тогтмол өөрчилдөг, мөн өртөг зардлыг тооцоогүй улс төрийн шийдэл бүхий шинэ төслүүдийг батлан, төсөв хуваарилах хэлбэрээр УИХ-ын хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт ихээхэн өөрчлөлт оруулдаг.[89] ХСҮ-г хийх явцад багийн гишүүдийн уулзсан УИХ-ын болон Засгийн газрын төлөөллийн үзэж буйгаар УИХ-ын хуралдаанаар хөтөлбөрт суурилсан, үр дүнд тулгуурласан арга хэмжээ бус тухайн төсвийн ангилал тус бүрийн үр дүнд илүү анхаарал хандуулдаг нь гүйцэтгэлд суурилах зарчмыг сулруулж байна.

Дээрх сорилтууд нь хөрөнгийг салбар хооронд үр дүнтэй хуваарилах болон салбар дотроо тэргүүлэх чиглэлээр тодорхойлон эрэмбэлэх тухайд аль алинд нь сөргөөр нөлөөлж ирсэн. Түүнээс гадна тавьсан зорилгыг үр дүнтэй хангахад чиглэсэн хөтөлбөрт ач холбогдол өгөх,

86 ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015.

87 ЭЗХЯ-наас бэлтгэсэн 2014 оны Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт 12,000 төслийг жагсаасан хэдий ч УИХ-аар батлагдаагүй.

88 ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015 (х.76).

89 ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015.

эсвэл стратегийн бодлогын зорилтыг хангах боломжийг нэмэгдүүлэх шинэ хөтөлбөрүүдэд хөрөнгөө шилжүүлэн хуваарилах төрийн байгууллагуудын чадавх сул байгаагаас төсвийн зарлагын хуваарилалтын үр ашгийн түвшин доогуур байна. Хөрөнгө оруулалтын төсвийг голчлон олон тооны жижиг төслүүдэд хуваарилж, томоохон бүтээн байгуулалтад хөрөнгө оруулалт цөөн оногдож, улсын хөрөнгө оруулалтыг үр ашиг доогуур байна. Мөн сүүлийн 10 гаруй жилийн жишгээс харахад урсгал зардлыг хөрөнгө оруулалтын зардалд зохистой тооцдоггүйн улмаас засвар үйлчилгээ ихээхэн орхигдож иржээ.[90]

Бүх салбаруудад үр ашиг доогуур ч хуваарилалтын үр ашгийн хүчин зүйлийг Монгол Улсын Засгийн газрын байгаль орчны талаар баримтлах бодлого гэх мэт салбар хоорондын асуудлыг боловсруулахдаа хангалтгүй харгалзаж ирсэн байна. Олон тооны нэмэлт хууль тогтоомжийг мөрдлөг болгож байгаа, УИХ-аас Ногоон хөгжлийн стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон бодлогын зорилтуудыг баталсан хэдий ч салбарын яамд хүрээлэн буй орчны асуудалд төдийлөн тэргүүлэх ач холбогдол өгдөггүй байна. Цаашилбал, өртөг зардлын тооцоогүйн улмаас нэг ялангуяа хөрөнгө нөөц хязгаарлагдмал, мөн салбарын бодлого, салбар дундын бодлогын зорилтууд хангагдах нөхцөл боломж тодорхойгүй өнөө үед ногоон хөгжлийн бодлогын зорилтуудад төдийлөн ач холбогдол өгч, анхаарал хандуулахгүй байгаагаас салбарын яамд салбар дундын бодлогын зорилтуудаас илүүтэй өөрийн салбарын зорилтуудад нэн тэргүүний ач холбогдол өгдөг байна. Засгийн газраас Ногоон хөгжлийн стратегийг дэвшүүлэн, УИХ-аас дэмжлэг үзүүлсэн хэдий ч энэхүү стратеги болон энэхүү стратегийг хэрэгжүүлэхэд хуваарилагдсан төсвийн хөрөнгө хоорондын уялдаа маш сул байна.[91]

Сүүлийн жилүүдэд Засгийн газраас бодлого болон төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцын чанарыг сайжруулах чиглэлээр зарим чухал арга хэмжээг авч хэрэгжүүлээд байна. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг шинэчлэхээс гадна Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТХ), Төсвийн тухай хуулийг шинэчилсэн. Түүнчлэн, 2017 оноос хөрөнгө оруулалтын болон урсгал зардлын төсөв нь СЯ-ны чиг үүрэгт хамаарах болсон.[92] Төсвийн шинэ бүтэц нь хөрөнгө оруулалт болон урсгал зардлыг нэгдсэн төсөвт тусгах хэлбэрээр бодлогын зорилтуудыг төсвийн хуваарилалттай уялдуулахад чухал суурийг бүрдүүлсэн юм. Тэгсэн хэдий ч төрийн яамдын чиг үүрэгт энэхүү өөрчлөлтүүдийг төдийлөн оновчтой тусгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал ҮХГ-ын чиг үүрэгт, харин төсвийн холбогдолтой үүрэг хариуцлага Сангийн яаманд хэвээр үлдсэн тул чиг үүргийн давхардлыг гаргахгүй зохицуулалтыг үр дүнтэй хийхэд бэрхшээлтэй хэвээр байна. ХСҮ-ний багтай уулзсан төр засгийн холбогдох албаны хүмүүс төсвийн бүтцэд хийгдсэн энэхүү өөрчлөлтийг яамдын чиг үүрэгт мөн тусгах ёстой гэж үзэж байв. Гагцхүү аль байгууллагын чиг үүрэг аль руу шилжих талаар тэд өөр өөр байр суурь илэрхийлж байсан болно.

90 Монгол Улс: Улсын хөрөнгө оруулалтын талаарх улс төрийн оролцоо. Дэлхийн банк, Захид Хаснэйн (2014)

91 Ногоон хөгжлийн бодлоготой хамааралтай зарлагын 40 гаруй хувь нь хандивлагчдын санхүүжилттэй

92 Дэлхийн банк, 2014, Монгол улс: Улсын хөрөнгө оруулалтын асуудлууд, Захид Хаснайн

Шигтгээ 13. ҮСНХ: суурь ойлголт 3: Санхүүжилтийн стратеги

- ТХҮБ болон ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэх санхүүжилт төвлөрүүлэх санхүүгийн нэгдсэн стратегийг боловсруулаагүй байна.
- СЯ нь салбарын яамдын дунд хугацааны төлөвлөлт, төсөвлөлтийн хязгаарыг тогтоох үүднээс орлогыг тооцохдоо ДХТХ-г бус салбарын богино хугацааны зорилт дээр суурилан орлогын тооцоогоо хийж улмаар хязгаарыг боловсруулахад ашигладаг макро-төсвийн загварт тусгаж байна. Гагцхүү, орлогын төсөөлөл нь хэт өндрөөр тооцогддог бөгөөд төдийлөн найдвартай байдаггүй нь ашиглаж буй макро-эдийн засгийн загвар эсвэл аргачлал сул байгаагаас шалтгаалдаг юм.
- Салбарын стратегийн өртгийг сайтар тооцдоггүй, салбарын төсвийн тооцоо хэт өөдрөг, мөн ТХХТ зэрэг санхүүжилтийн механизмуудаас нэмэлт хөрөнгө татах боломжуудыг стратегидаа авч үздэггүй байна.
- Төлөвлөлт, төсвийн хоорондын нийцэл сул байгаа нь ҮХГ болон СЯ-ны хоорондын чиг үүргийн давхардал болон төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл ажиллагаа хоорондын уялдааг хангасан зохицуулалтын механизм сул байгаагаас үүдэлтэй юм.
- Макро түвшний болон салбарын төлөвлөлтийн суурийг сайжруулах үүднээс ҮХГ загварчлалын ажлыг эхлүүлсэн. ҮХГ нь хөгжлийн стратегийн олон хувилбарын үр нөлөөг судлах зорилгоор энэхүү загварчлалыг ашиглах болно. Төсвийн гүйцэтгэл

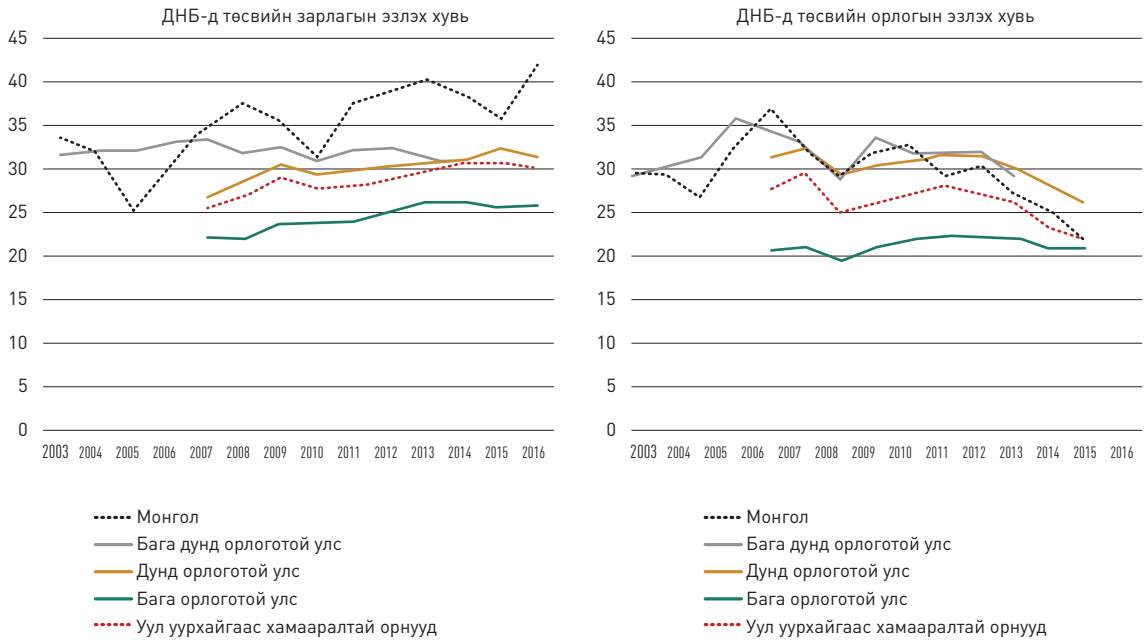
6.2 Төсвийн гүйцэтгэл

Дээр үзүүлсэнчлэн, бодлого төлөвлөлт, төсвийн төлөвлөлтийн үйл явц нь хуваарилалтын үр ашгийг бууруулдаг тогтолцооны хувьд асуудалтай байдаг. Энэ нь эдийн засгийн өсөлт, уналтын мөчлөгийг зохицуулах санхүүгийн чадавхгүй төрийн санхүүгийн тогтолцоо бүхий байгалийн нөөцөд тулгуурласан хөгжиж буй эдийн засагтай орнуудад төдийлөн нийтлэг байдаггүй. Гагцхүү, ТХЗ-ыг хангах боломж нь үр ашиг үйл ажиллагаа буюу төсөл, хөтөлбөрийг хамгийн боломжит бага өртгөөр (нэгж гарцад оногдох өртгөөр) хэрэгжүүлэх чадвараас мөн хамаарна. Хэрэгжилтийг өндөр үр дүнтэй байлгах нь төсвийн зарлага огцом өсөж байх үед нэн ялангуяа ихээхэн түвэгтэй. Доор авч үзсэнчлэн, Монгол Улс шиг төсвийн зарлагаа огцом өсгөж байгаа үед төр засгийн худалдан авалтын чадавх, зарлагын хяналт, хариуцлагын тогтолцоо төдийлөн хөгжөөгүй нь ихээхэн тулгамдсан асуудал болдог.

6.2.1 Улсын төсвийн зарлагын хэт өндөр өсөлт

Монгол Улсад сүүлийн 10 жилд төсвийн зарлага урьд өмнө байгаагүй их өсөлтөд хүрч 2006 онд ДНБ-ний 31 хувь байсан бол 2016 онд 42 хувьтай болсон нь бусад орнуудын дунджаас нэлээд өндөр байна. Энэхүү өсөлт нь 2010-2013 оны уул уурхайн огцом өсөлттэй үед мөчлөг дагасан төсвийн удирдлага болон 2013-2014 оны эдийн засгийн хямралын үеэр төсвийн хэт тэлэлттэй бодлого баримталсан, мөн 2012-2015 оны хооронд МУХБ-аас төсвөөс гадуурх их хэмжээний зарлага гаргасантай холбоотой билээ. Ийнхүү төсвийн зарлагын өсөлт орлогын өсөлтөөс бодит утгаараа хамаагүй хэтэрч, харин ДНБ-д эзлэх хувиар огцом буурч, улмаар төсвийн алдагдал үлэмж нэмэгдэж, урт хугацаанд өрийн тогтворгүй түвшинд хүрсэн юм.

Зураг 22. Засгийн газрын зарлага болон орлогын ДНБ-тэй харьцуулсан байдал, Монгол Улс болон дундаж орлоготой орнуудын дундаж түвшин

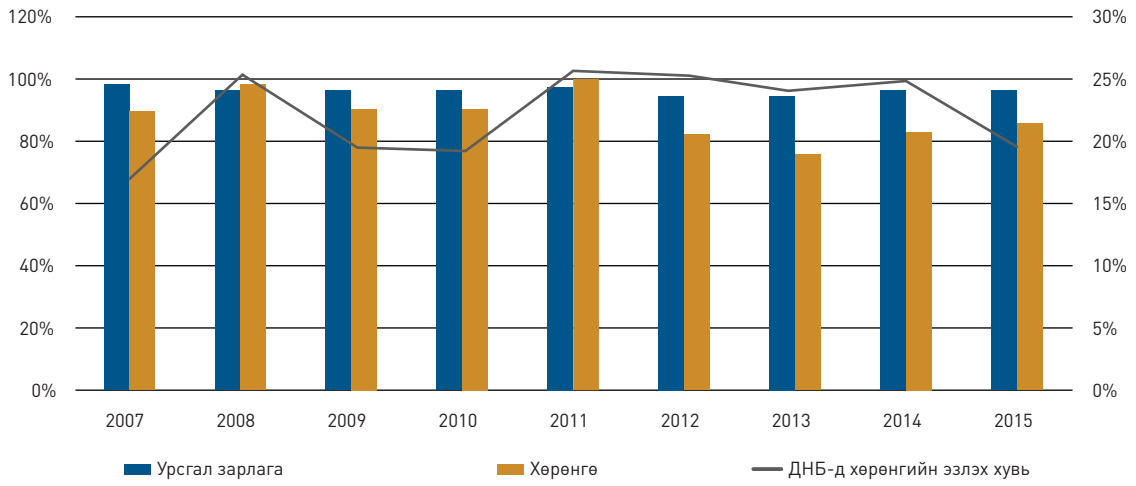


Эх сурвалж: Сангийн яам болон ДХИ

6.2.2 Төсвийн гүйцэтгэлийн хязгаарлагдмал чадавх

Зарлагын нийт дүн огцом өсөж байхад "төсөвт тусгагдсан" хөрөнгө оруулалтын зарлагын түвшин 2015 он хүртэл боломжийн түвшин нэмэгдэж байжээ. Зураг 23-т үзүүлсэнчлэн, хөрөнгийн зарлагын дүн, ялангуяа 2012 оноос хойш, УИХ-аар баталсан төсвөөс хамаагүй доогуур, мөн урсгал зардал батлагдсан төсвөөс доогуур байлаа. Энэ нь нэг талаас орлогын тооцооллыг их өндрөөр төсөөлснөөс, нөгөө талаас төсөвт байгууллагуудын өртгийг тооцох чадвар болон худалдан авалтын чадавх сул байснаас төсвийн гүйцэтгэл бага гарсантай холбоотой юм.

Зураг 23. Урсгал болон хөрөнгийн бодит зарлагыг анхны батлагдсан төсөвтэй харьцуулсан байдал, хөрөнгийн зардлын нийт зарлагад эзлэх хувь, 2007-2015 он



Эх сурвалж: Сангийн яам

Төсвийн төсөл төдийлөн бодитой бус байх нь салбарын яамдад олгогдох санхүүжилтийг урьдчилан тооцох боломжид сөргөөр нөлөөлдөг. Учир нь бэлэн мөнгөний удирдлага сул учраас СЯ-аас урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр тухайн жилийн төсвийн хуваарилалтад байнга тодотгол хийдэг.[93] Ийнхүү батлагдсан төсөв болон төсвийн гүйцэтгэлийг харьцуулахад их хэмжээний зөрүү гарч байгаа нь төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудад дарамт учруулдаг, өөрөөр хэлбэл хөтөлбөрийн зарлага өөрчлөгдөх нь үйлчилгээг төлөвлөх, гүйцэтгэх боломжийг урьдчилан тооцох боломжийг хязгаарлана.

6.2.3 ТХҮБ болон ТХЗ-ын хэрэгжилтийн төсвийн гол бэрхшээлүүд

Өмнөх хэсэгт төсвийн зарлага асар ихээр өссөн болохыг харуулсан. Төсвийн зарцуулалтын үр нөлөө, үр ашигт, ялангуяа хөрөнгө оруулалтын зарлагатай холбоотой төсвийн зарцуулалтыг тооцоох чадавх сул байгаа нь нөлөөлсөн юм. Түүнчлэн, Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн хэрэгжилтийн явцад нэлээд саад учирдаг. Судалгаагаар авто замын төслүүдийн 65 хувь нь төлөвлөсөн хугацаанаас хоёр дахин их хугацаа зарцуулдаг гэсэн ба, үүний 35 гаруй хувь нь урьдчилсан төлөвлөлт муугаас, 50 гаруй хувь нь хэрэгжилтийн шатанд гүйцэтгэгчийн чадавхтай холбоотой асуудлуудаас үүдэлтэй байсан гэж дүгнэжээ.[94]

Батлагдсан төсөвтэй харьцуулахад төсвийн ашиглалт бага, төслийг эхлүүлэхэд болон төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжилтийн явц удаашралтай байгаагаас МУЗГ их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг үр дүнтэй, үр ашигтай шингээх чадавх хязгаарлагдмал болохыг харуулж байна. Тиймээс МУЗГ бусад орнуудтай харьцуулахад төсвөөс гадуурх зарлага ихтэй байгаа нь төр засаг хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээг гүйцэтгэх чадавх өндөртэй байгаад бус харин хөрөнгийг олон тооны жижиг төслүүдэд хуваарилсантай холбоотой юм.

Төсвийн гүйцэтгэлийг үр дүнтэй болгох бас нэг чухал асуудал бол төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцад буюу ялангуяа төслийн үнэлгээний болон өртгийн тооцоолол дээр тулгамдаж буй асуудлуудтай холбоотой. Төсөл, хөтөлбөрүүд зардлаа хэтрүүлэх нь түгээмэл бөгөөд үүнээс үүдэн төслийн хэрэгжилт саатах, зогсох нөхцөл байдал үүсэж, төслийн өртгийг ихээхэн нэмэгдүүлдэг. Эдгээр асуудлууд нь ялангуяа төсвөөс гадуурх хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний хувьд голчлон тохиолддог, учир нь тэдгээр төслүүд нь салбарын яамдын дэвшүүлсэн төсөл, хөтөлбөрүүдийг бодвол гол төлөв анхан шатны техникийн баримт бичиггүй, өртөг зардлын тооцоо нь буруу хийгдсэн байх нь түгээмэл байдаг.[95]

Үйл ажиллагааны үр ашгийг бууруулдаг гурав дахь чухал хүчин зүйл нь худалдан авалтын асуудал юм. Монгол Улсын хувьд барилгын улирал богино, мөн 12 дугаар сард төсөв батлагдсанаас хойш дараа жилийн эхний саруудад худалдан авалтыг эхлүүлэх нь төслийг цаг хугацаанд нь өртөг зардал багатай хэрэгжүүлэхэд ихээхэн чухал ач холбогдолтой юм. Худалдан авах ажиллагаа нь зарчмын хувьд цогц бөгөөд ил тод зохицуулалттай хэдий ч худалдан авалтын дүрэм журам нь төсвийн гүйцэтгэлтэй ихээхэн зөрчилддөг, учир нь өртөг зардлын тооцоо бодит бус, мөн яам, төрийн байгууллагуудын худалдан авалтын чадавхи хангалтгүйтэй холбоотой юм. МУХБ-ны төсвөөс гадуурх хөрөнгийн зардлыг төсөвт тусгадаг болсон нь төсвийн бүрэн бүтэн, ил тод байдлыг ихээхэн сайжруулахын зэрэгцээ төсвийн байгууллагуудад нэмэлт ачаалал, дарамт

93 Монгол Улсын Улсын санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн тайлан, Дэлхийн банк , 2015

94 Хөрөнгө оруулалтын талаарх улс төрийн оролцоо. Кэйс судалгаа: Монгол Улс (2014).

95 Хөрөнгө оруулалтын талаарх улс төрийн оролцоо. Кэйс судалгаа: Монгол Улс (2014).

учруулдаггүй юм. Учир нь сонгон шалгаруулах үйл явц болон төслүүдэд хөрөнгө хуваарилах асуудал дээр УИХ-ын оролцоо, нөлөө их байдаг нь анхлан төлөвлөөгүй олон төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд цаг хугацааны хувьд ихээхэн дарамт учруулж ирсэн байна.

6.3 Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ

Монгол Улсын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний өнөөгийн тогтолцоо нь яамд, агентлаг, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудад ашиглагдах удирдлагын мэдээллийн систем, Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ) болон орон нутгийн статистикийн албадаас бүрдсэн үндэсний статистикийн тогтолцоо болон Монголбанк (МБ), Монгол Улсын Статистикийн тухай хуульд заагдсан албан ёсны статистикийн мэдээллийг боловсруулдаг бусад төрийн байгууллагуудын тоо мэдээллээс бүрддэг юм. Удирдлагын мэдээллийн системийн мэдээллийн бүртгэлийг яам, агентлагууд тодорхой шийдвэр гаргах зорилгоор цуглуулдаг бол үндэсний статистикийн тоо баримт нь зарчмын хувьд хараат бус байдлаар цуглуулж, статистик боловсруулалт хийгдсэн, нотолгоонд тулгуурласан бодлого боловсруулах суурийг бүрдүүлэх зорилго бүхий тоо баримт юм.

6.3.1 Гүйцэтгэлийн төлөвлөлт, төсөвлөлт, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд мэдээллийг ашиглах нь

Сүүлийн жилүүдэд МУЗГ санхүүгийн хяналт-шалгалтыг ихээхэн бэхжүүлж ирсэн. Жишээлбэл, 2006 оноос үүссэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ (ХШҮ)-ний чиг үүрэгт 2012 оноос дотоод аудитын чиг үүргийг нэмж, холбогдох бүтцийг бий болгожээ. Түүнчлэн, төсвийн эрсдэлийн үнэлгээ хийх чадавхыг бүрдүүлсэн юм. Сангийн яам нь орон нутгийн засаг захиргааны төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагналтын нэг хэсэг болгон хянадаг бөгөөд төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжүүдийн төсвийн эрсдэлийг үнэлэх чадавхыг бэхжүүлэх зорилгоор Дэлхийн банкнаас техник туслалцаа авчээ.[96]

Түүнчлэн, 2014 онд Монгол Улсын үндэсний статистикийн тогтолцоонд хийгдсэн хөндлөнгийн үнэлгээгээр захиргааны мэдээллийн систем сул байгааг илрүүлсэн бөгөөд энэхүү үнэлгээгээр яамд болон төрийн байгууллагуудын тоо мэдээллийн чанарт тогтмол үнэлгээ хийж байхыг зөвлөмж болгожээ.[97] Сүүлийн жилүүдэд төрийн цахим засаглалын үйлчилгээг тоон буюу дижитал хэлбэрт шилжүүлж, өргөжүүлснээр захиргааны байгууллагуудаас авдаг тоо мэдээлэл нэмэгдэж, зарим салбаруудын мэдээллийн чанар сайжирч байна.[98]

Хэдийгээр ийнхүү ахиц гарч байгаа ч удирдлагын мэдээллийн системийн сул тал нь хөрөнгийн зохистой хуваарилалт болон төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд үр нөлөө үзүүлж байна. Жишээ нь, улсын хөрөнгө оруулалтад зардал, цаг хугацааны зарцуулалт, гүйцэтгэл зэрэг үндсэн үзүүлэлтийн дагуу системчилсэн хяналт тавих боломжийг бүрдүүлэхүйц төвлөрсөн өмчийн бүртгэл байхгүй байгаа нь бодлогын төлөвлөлт, төсөв хуваарилах үйл явцад бодлого боловсруулагчдад хөрөнгө оруулалтын боломжит хувилбаруудын зардал, үр ашгийн талаар суурь ойлголт авах боломжийг хязгаарлаж, мөн тухайн төслийн гүйцэтгэлийг бусад төстэй хөрөнгө оруулалттай харьцуулан үнэлэх цогц мэдээлэл хангалтгүй байна гэсэн үг юм.

96 ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2012.

97 Олон улсын үнэлгээний тайлан. Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн тогтолцоо (2014).

98 Монгол орны мэдээллийн экосистемийн зураглал, үнэлгээ (2017). ECG.

Удирдлагын мэдээллийн системийн сул тал нь хяналт тавих, гүйцэтгэлийг дүгнэх байдалд бэрхшээл учруулж буйг МУЗГ хүлээн зөвшөөрдөг юм. Төрийн албан тушаалтнуудын мэдээлснээр өнгөрсөн хэдэн жилийн туршид захиргааны байгууллагуудын тайлагналын тогтолцооны чанарыг сайжруулахад голлон анхаарсан ба ингэхдээ гүйцэтгэлийг бэхжүүлэхийг зорилго болгосон байв. Төрийн байгууллагууд гүйцэтгэлээ тайлагнах үүрэгтэй бөгөөд байгууллагууд Сангийн яаманд нэгдсэн үр дүнд суурилсан хяналт-шинжилгээний стандарт маягтын дагуу тайлагнадаг байна. Ийнхүү ихээхэн хүчин чармайлт гаргаж байгаа хэдий ч гүйцэтгэлд суурилах зарчим сул хэвээр байна. Жишээлбэл, Сангийн яамнаас салбарын яамдын санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн тайлагналыг нэгтгэх зорилгоор тайлан гаргах нэгдсэн маягтыг боловсруулсан. Яамд эдгээр маягтуудын дагуу тайлагнадаг хэдий ч СЯ-ны албан тушаалтнуудын үзэж байгаагаар эдгээр маягтууд нь чанарын хувьд хангалттай хэдий ч тэдгээрийг төсвийн болон төсөл, хөтөлбөрийн удирдлагын хүрээнд гүйцэтгэлийг сайжруулахад ашиглахгүй, цаасны ажил гэж үздэг байна.

Захиргааны байгууллагуудын тоо мэдээллийн чанарыг дээшлүүлэх, гүйцэтгэлийн хяналт-шинжилгээг сайжруулснаар яамд, төрийн байгууллагуудын төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт-шинжилгээний үйл явцыг аль болох үр дүнг чиглүүлэх нь чухал юм. Ингэхдээ дараах асуудлыг анхаарах нь зүйтэй юм. Үүнд:

- Төсөл, хөтөлбөрийг удирдах явцад тоо мэдээллийг системтэйгээр ашиглах, төсөв боловсруулах үйл явцад тэрхүү мэдээллийг ашиглах чадавх хангалтгүй байна. Ихэнх яамд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний нэгжтэй хэдий ч тэрхүү нэгжүүдийн орон тоо бага, чадавх сул байдаг.
- Удирдлагын тоо мэдээллийг харилцан ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлсэн механизм байхгүй байна. Тоо мэдээллийг бэхжүүлэх чиглэлээр хэд хэдэн санаачилга гарган хэрэгжүүлсэн бөгөөд энэ нь тус тусдаа үр дүнд хүрсэн. Гэсэн хэдий ч энэхүү санаачилгуудыг нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлээгүй байна.
- Өмнө дурдсанчлан, хяналт-шинжилгээний үндсэн бэрхшээл буюу салбарын стратеги Дунд хугацааны төсвийн хүрээ эсвэл тухайн жилийн төсвийн аль алинтай нь уялдаагүй байдгаас санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн нэгдсэн хяналт тавьж буй ажилтнууд болон удирдлагуудад хүндрэл учруулдаг. Хөгжлийн стратеги болон төсөв хоорондын уялдаа холбоо сул байгаа нь салбарын яамдууд нь СЯ-аас гаргасан тайлагнах нэгдсэн маягтад бүрэн нийцээгүй, тайлагнах, болон хянах механизм нь тусдаа байдгийг илтгэж байна.
- Монгол Улс хөтөлбөрт суурилсан төсвийн зарчмыг нэвтрүүлсэн хэдий ч хэтэрхий олон тооны бодлого, хөгжлийн стратеги хүчин төгөлдөр байна. Ихэнх тохиолдолд стратеги хоорондоо уялдаагүй тул хөтөлбөрийн удирдлага, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээг гүйцэтгэлд суурилсан байдлаар хийхэд хүндрэлтэй юм. Тиймээс тайлагнах нь ихэвчлэн гарцад чиглэсэн, энэхүү мэдээлэл нь бодлого боловсруулах үйл явц болон төсөв боловсруулах явцад ашиглагддаггүй юм. Хэдийгээр гүйцэтгэлд чиглэсэн төлөвлөлт, төсөвлөлт, мониторингийг тодорхой хэмжээгээр багтаасан загвар, удирдамжууд байгаа боловч Засгийн газрын хүрээнд хэрэгжүүлж буй хяналт-шинжилгээний тогтолцоо давхардаж, хөтөлбөрт суурилсан төсвийн гүйцэтгэлийг үнэлэхэд төдийлөн нийцэхгүй байна.

6.3.2 Үр дүнг үнэлэхэд улсын статистик тоо мэдээллийг ашиглах нь

МУЗГ-ын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлж буй явц болон ТХЗ-ын биелэлтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийхэд олон улсын статистикийн стандартад нийцсэн албан ёсны, найдвартай статистик мэдээлэлтэй байх шаардлагатай юм. Зах зээлийн эдийн засагт

шилжсэнээс хойш Монголын статистикийн байгууллага байнга өөрчлөгдөн, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн орчин үеийн статистикийн байгууллага болжээ.

Үндэсний статистикийн тогтолцоонд 2014 онд хийгдсэн бие даасан үнэлгээгээр статистик тоо баримт гаргах, мэдээлэл түгээх тал дээр олон улсын өндөр стандартад нийцсэн системийг бий болгох, мөн статистик мэдээллийг ашиглан бодлого боловсруулах чадавхыг хангалттай түвшинд бий болгох шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Статистикийг хөгжүүлэх үндэсний стратеги (СХҮС)-ийн үндэс суурийг бий болгох үүднээс хууль эрх зүй, институтийн болон техникийн цуврал зөвлөмжүүдийг гаргасан. Сүүлийн жилүүдэд ҮСХ-ны тогтолцоо хэд хэдэн чиглэлээр бэхэжсэн боловч ҮСХ-нд олгогдож буй санхүүжилт цаашдын хөгжлийг сааруулж байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын ногоон хөгжлийн хөтөлбөр, ТХҮБ-2030-д тусгагдсан үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүдийн үнэлгээ, хяналт-шинжилгээний тогтолцоог бүрдүүлэх үүднээс АХБ-аас МУЗГ-т техник туслалцаа үзүүлж байна.[99] Засгийн газар дутагдалтай байгаа асуудлуудыг шийдвэрлэх үүднээс 2016 онд Статистикийг хөгжүүлэх үндэсний стратегийг эцэслэн баталсан.

Саяхан НҮБХХ-өөс хийсэн судалгаагаар тоо өгөгдөл, мэдээлэл бий болж буй, мэдээлэлд үнэлээ хийж буй болон мэдээллийг ашиглаж буй хууль эрх зүйн, бүтэц зохион байгуулалтын болон тогтолцооны орчинд үнэлгээ хийх ажлыг эхлүүлсэн. Мөн ҮСХ нь ТХЗ-ын нийт 228 шалгуур үзүүлэлтээс 58 хувийг нь гаргах боломжтой гэж мэдээлжээ. Гарахгүй шалгуур үзүүлэлтүүдийн нэлээд нь хэмжигдэх боломжгүй үзүүлэлт байгаа бөгөөд учир нь тэдгээр үзүүлэлтийг олон улсын түвшинд бүрэн эцэслэн тогтоогоогүй, тэдгээрийг тооцох тодорхойлолтыг одоогоор боловсруулаагүй байна. Тэрхүү үнэлгээгээр СТҮС-д туссанчлан ТХҮБ болон ТХЗ-тай холбоотой статистик тоог гаргах чадавхыг сайжруулах үүднээс хэд хэдэн арга хэмжээ авахыг зөвлөмж болгосон байна.

Бие даасан хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний суурийг бэхжүүлэх, гүйцэтгэлд суурилсан бодлого боловсруулахад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээнүүдийг тодорхойлоход чухал ахиц дэвшил гарсан байна. Цаашид, Засгийн газраас энэхүү томоохон зорилтыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулж чадах зохистой санхүүжилтийг баталгаажуулах арга хэмжээ авах шаардлагатай байгаа болно.

6.4 Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ явуулах ээлтэй орчин

Иргэд, олон нийтийн бүлгүүд, ТББ-ууд, хувийн хэвшлийнхэнтэй хийдэг Засгийн газрын яриа хэлэлцээ нь нийгмийн эрх ашгийг дээдэлж, нийгмийн хариуцлагыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэгтэй юм. Хэдийгээр зохицуулалтын болон бодлогын тогтолцоо сайн бүрдсэн хэдий ч захиргааны ерөнхий журмууд, Зөвлөлдөх санал асуулгын болон ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулиуд, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлттэй хамааралтай дүрэм журмуудын дагуу бодлого боловсруулагчид олон нийттэй яриа хэлэлцээ өрнүүлэх үүрэг хүлээсэн атал энэхүү зөвлөлдөх механизмыг хэрэгжүүлэхэд Монгол Улсад мөн саад бэрхшээлтэй байна. Иргэд, хувийн хэвшил, ТББ-ын оролцоо бодлого боловсруулах бүх шатанд тун хязгаарлагдмал байна.

99 https://www.adb.org/projects/49299-001/main

Олон нийттэй зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч, сүүлийн арав гаруй жилийн туршид төр засгийн зүгээс нэн ялангуяа уул уурхай, барилга, хүнс боловсруулах салбарт олон тооны гурван талт түншлэлийн байгууллагуудыг үүсгэн байгуулах санаачилгыг авч хэрэгжүүлсээр байна. Гагцхүү энэхүү яриа хэлэлцээний механизмуудыг ашиглаж ирсэн туршлага салбар тус бүрд харилцан адилгүй байна. ХСҮ-ний багтай уулзсан хувийн хэвшлийн төлөөллийн үзэж буйгаар эдгээр механизм нь төдийлөн зөв ажиллаж байгаагүй бөгөөд шалтгаан нь энэхүү зөвлөлийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах ажлын албад байхгүй, мөн салбарын яамд ихэнх салбар зөвлөлийн удирдлагыг гартаа авч, тэрхүү механизмыг зөвлөлдөх бус өөрийн бодлогыг хөхиүлэн дэмжих хэрэгсэл болгож ашиглаж ирсэн гэж дүгнэжээ.

Одоогийн байдлаар хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн төлөөлөлтэй зөвхөн алдаг оног, нэр төдий зөвлөлдөж байна. Жишээ нь, үнэлгээний багтай уулзсан хүрээлэн буй орчны чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд энэхүү хэлэлцүүлгийг үр дүнтэй зохион байгуулах форум байдаггүйд бухимддагаа илэрхийлсэн. Энэ үзэл бодлыг санхүүгийн байгууллагууд болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүд мөн хуваалцаж байлаа. Түүнчлэн Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Үйлдвэрчний эвлэл, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгэмлэг, аж үйлдвэрийн холбоод болон бусад ашиг сонирхол бүхий, лобби бүлгүүд зэрэг сонирхлын бүлгүүд Засгийн газрыг хариуцлагад татахдаа хүчин чармайлтаа нэгтгэхийн оронд бусадтай уялдаа холбоогүй, Засгийн газартай дангаараа ажиллах нь түгээмэл гэжээ.

Хувийн хэвшилтэй харьцуулбал ИНБ-ын сүлжээ/эвслүүд нийгмийн хариуцлагын арга хэрэгсэл болон үйл явц, үүн дотроо нотолгоонд суурилсан ухуулга сурталчилгааг үр дүнтэй ашиглах тал дээр арай илүү байдаг. Гэсэн хэдий ч ИНБ-ын үүрэг оролцоо, хариуцлагын талаар төр засаг ойлголт муутай байдаг нь ИНБ-дын төр засгийг хариуцлагад татах, тэдэнд нөлөөлөх боломжийг хязгаарлаж байна. Цаашилбал, «ИНБ-ууд сайн дурын үндсэн дээр ажилладаг» гэдэг ойлголт түгээмэл байдаг нь төрийн албан хаагчдад сөргөөр нөлөөлж, ИНБ-дын оруулж болох хувь нэмрийн үнэлэх үнэлэмжийг бууруулдаг. Ингэснээр иргэний нийгэм, төр засаг хооронд бат бэх түншлэл бүрдэж чадахгүй байна (Дэлхийн Банк болон БДСХ 2016).

Орон нутгийн иргэдийн хурлын төлөөлөгч дөрвөн жил тутам сонгогддог. Харин аймгийн болон нийслэлийн засаг даргыг ерөнхий сайд томилдог. Төсвийн төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр орон нутагт орлого төвлөрүүлж, зарлагад хяналт тавих зохицуулалтыг Төсвийн тухай хуульд тусгасан ч орон нутгийн засаглалын болон хариуцлагын тогтолцоонд хэд хэдэн хүндрэл учирч байна. Тухайлбал орон нутгийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох үйл явцад салбарын яамд шууд оролцдог, төсвийн ил тод байдал дутмаг, төсвөөс олгож буй мөнгөн хөрөнгийн хэмжээ бага, орлогын хуваарилалт байхгүй, төсөв боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоо бага, авлига түгээмэл гэх мэтийг нэрлэж болно.[100] Түүнчлэн, Монгол Улсын хувьд салбаруудын бодлого хэт төвлөрсөн байдгаас аливаа арга хэмжээг орон нутгийн засаг захиргааны болон оролцогч талуудын өөрчлөгдөж байгаа хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх боломж хомс юм. Идэвхтэй төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн удирдлагад тулгуурласан тогтолцооноос илүүтэй орцод тулгуурласан удирдлагын тогтолцоо нь бодлогын хэрэгжилтийг тухайн нөхцөл байдалд нийцүүлэх боломж болон үр ашгийг бууруулж ирсэн.

100 https://localdemocracy.net/countries/asia-west/mongolia/

6.4.1 Хариуцлага тооцох болон яриа хэлэлцээ өрнүүлэх ээлтэй орчныг бүрдүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд болон сургамжууд

Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ өрнүүлэх ээлтэй орчин бүрдүүлэх явдал нь улс төрийн, эдийн засаг, нийгмийн хүчин зүйлсээс хамаардаг юм. Гагцхүү зайшгүй бүрдэх шаардлагатай урьдчилсан нэг нөхцөл нь улс төрийн тогтвортой байдал юм. 1990-ээд оны эхээр олон намын тогтолцоо бүхий ардчилсан тогтолцоонд шилжих шилжилтийн үйл явц харьцангуй амжилттай явсан ч Засгийн газрын гишүүд, эвслийн түншүүд байнга өөрчлөгдөж, улс төрийн томоохон намууд хоорондын улс төрийн хүчний тэнцвэрт байдал зэргээс шалтгаалан ул төрийн сорилтууд байсаар байна. Өмнөх онуудтай харьцуулахад 2016 оны сонгуулиас хойш улс төржилт харьцангуй намжсан гэж үнэлгээний явцад уулзсан зарим нэгэн хүмүүс дурджээ. Үүнийг Монгол Ардын Нам (МАН) энэ сонгуулиар олонх болсноор тайлбарлаж байна. Ерөнхийдөө агаарын бохирдол, авлига гэх мэт олон нийтийн санаа зовоосон асуудлаарх жагсаал цуглааныг эс тооцвол улс төрийн байдал харьцангуй тогтвортой байна.[101] Хэдийгээр тогтворжилт ажиглагдаж байгаа ч Засгийн газар саяхан солигдсон нь улс төрийн тогтворгүй байдал хэврэг байгааг мөн илтгэж байна.

Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ өрнүүлэх тогтолцооны сул талыг илэрхийлж буй өөр нэгэн асуудал бол Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцад УИХ-ын хөндлөнгийн оролцоо хүчтэй байдаг. Үүнээс үүдэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын заагийг бүдгэрүүлж, УИХ-аар Засгийн газарт үр дүнтэй уялдуулсан хариуцлага тооцоход сөргөөр нөлөөлж байна. Тухайлбал, УИХ-ын шахалтаар төсөв батлахаас өмнө санхүүжилт олгох нөхцөл байдал удаа дараа гарч, тодорхой сонирхлын бүлгүүдийн нөлөө болон хэвлэл мэдээллийн зүгээс төсөв боловсруулах явцад олон нийтийг оролцуулах боломжийг хязгаарлаж байсан.

Түүнчлэн, төрийн алба хэт улс төржсөнөөс хариуцлагын тогтолцоо болон ил тод байдал алдагдаж, сонгуулийн үр дүнд халаа сэлгээ хийгдэн чадавхыг сулруулах, бодлогын залгамж халааг үгүй хийж байна. Ийнхүү төрийн бодлогын залгамж чанар алдагдаж, чадавх муудсанаар бодлого боловсруулах үйл явцад төрийн болон төрийн бус гол оролцогч талуудын оролцоог хангах төрийн чадамжид нөлөөлж байна.

Үүний зэрэгцээ саад тотгор болж буй томоохон асуудал бол авлигыг нэрлэж болно. Засгийн газрын авлигад өртсөн албан тушаалтнуудад 2015 онд батлагдсан хуулиар нэг удаагийн өршөөл үзүүлсэн. Мөн 2017 онд Нийтийн албаны болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан хэдий ч асуудлыг шийдвэрлэхэд төдийлөн ахиц ажиглагдахгүй байна.[102] Транспаренси Интернэшнл (ТИ) байгууллагаас улс орнуудын Авлигын төсөөллийн индексийг 2016 онд тогтооход нийт 176 орноос Монгол Улс 87-д жагссан нь 2013 онтой хаьцуулахад 12 байраар ухарчээ. Ингэснээр хариуцлага тооцох болон яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэх боломж хомс, бизнес эрхлэхэд саад учруулж, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг бууруулж, эдийн засгийн өсөлтийг сааруулж байна.

Гагцхүү ийнхүү иргэний нийгэм ба/эсвэл хувийн хэвшлийн оролцоотой яриа хэлэлцээ өрнүүлэх үр дүнтэй хэлэлцүүлгийн механизмыг бүрдүүлэх тал дээр бэрхшээлтэй тулгардаг нь Монгол

101 Эдийн засгийн мэдээлэл, 2017 оны 9 дүгээр сар
102 EIU 2017.

зөвхөн ганцаараа биш юм. Үр дүнтэй хөгжлийн хамтын ажиллагааны төлөөх дэлхийн түншлэл хөтөлбөрийн 2016 оны хяналт-шинжилгээний бага хуралд оролцсон бага болон дунд орлоготой 60 улс орнууд энэхүү ээлтэй орчин бүрдүүлэх тал дээр төдийлөн ахиц гаргахгүй байгаа ч зарим улс орнууд тодорхой механизмыг бүрдүүлсэн орнууд ч мөн байна. Хөгжлийн үр дүнгийн төлөөх түншлэлийг бүрдүүлсэн тухай ИНБ-аас Кени Улсын Засгийн газрын жишээг онцлон тэмдэглэсэн. Кени Улсын хувьд ИНБ-ууд болон бусад бусад хөгжлийн түншүүд сар бүр уулзаж, хөгжлийн үр дүнг хэрхэн нэмэгдүүлэх талаар хэлэлцдэг байна.103 Ийнхүү ахиц гаргасан бас нэгэн орон бол Колумб Улс бөгөөд төр-хувийн хэвшлийн яриа хэлэлцүүлгийг удирдан зохион байгуулах талаар тодорхой стратеги боловсруулан ажилладаг байна. Иймд цаашид Монгол Улсын Засгийн газар одоогийн яриа хэлэлцээ хийх тогтолцоог бэхжүүлэн, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, хөгжлийн түншүүдийн оролцоог сайжруулах талаар тодорхой алхам хийх нь зүйтэй юм.

6.5 Улсын хөрөнгө оруулалт болон төрийн үйлчилгээг сайжруулах нь

Өнгөрсөн 10 гаруй жилийн хугацаанд хийгдсэн шинэчлэлийн үр дүнд улсын салбарын удирдлага, төлөвлөлт, төсөвлөлт болон хэрэгжилтийн хяналтын тогтолцоо эрх зүйн болон зохицуулалтын орчин шинэчлэгдэж ирсэн. Гэвч, бодлого боловсруулагчдын зүгээс төлөвлөлт, төсөвлөлтийн холбогдолтой чиг үүргийн давхцал, худалдан авах ажиллагаатай холбоотой дүрэм журмыг эргэн харах шаардлагатай байна. Тухайлбал, худалдан авалтын хувьд төсвийн төлөвлөлт болон төсвийн зохицуулалтын хооронд давхцал үүсч байна. Өмнө дурдсанчлан, энэхүү зохицуулалтын орчныг улсын салбарын удирдлагын систем, журмуудыг бодит байдал дээр хөрвүүлэн буулгахад хамгийн тулгамдаж буй асуудал бол чадавх сул байгаа явдал юм.

Бодлого боловсруулах үйл явцын бүхий л үе шаттай (төлөвлөх, төсөвлөх, хэрэгжүүлэх болон хяналт-тавих) холбоотой дээр дурдагдсан төрийн удирдлагын бүтцийн өнөөгийн дутагдалтай асуудлуудыг зохистой шийдвэрлэх, зохистой нөхцөлийг бүрдүүлэх нь улсын хөрөнгийн зарцуулалтыг илүү үр ашигтай, үр дүнтэй болгоод зогсохгүй, ГШХО-ыг төрөлжүүлэх гэх мэт нэмэлт хөрөнгийг татахад нэмэртэй буюу сайтар үр дүнтэй арга хэмжээ авснаар үндэсний хөрөнгийн зах зээлийг сайжруулж, хөнгөлөлттэй хөрөнгийн эх үүсвэрийг бий болгоход мөн нэмэртэй (4-р хэсэг) юм.

Улсын салбарын чадавхыг бэхжүүлэхэд тухайн салбарт чиглэсэн тодорхой арга хэмжээ авах буюу тухайн салбарт дутагдалтай байгаа чадавхыг нөхөх хэлбэрээр, мөн тухайн салбарт хамааралтай санал санаачилгад тулгуурласан бүтцийн өөрчлөлт хийх замаар дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай. Дээрх судалгаанд үндэслэн салбарыг бүхэлд нь хамарсан гурван чиглэлийн шинэчлэлийг тухайн салбарт хамааралтай санаачилгуудын хамт хэрэгжүүлснээр засаглалыг сайжруулж, Монгол Улсын хөгжлийн зорилгуудыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

103 Хөгжлийн үр дүнгийн төлөөх түншлэл ИНБ. "Шалгуур үзүүлэлт №2: Иргэний нийгмийн байгууллагуудын бүрэн оролцоог хангаж, тэдний улс орны хөгжилд хувь нэмэр оруулах боломжийг бүрдүүлсэн орчинд эдгээр ИНБ-ууд үйл ажиллагаа явуулдаг – Баримтад хийсэн үнэлгээ." (2016).

6.5.1 Төрийн албаны шинэчлэл

Монгол Улсад шударга, иргэний төвтэй, мэргэжлийн төрийн захиргааны байгууллагыг байгуулахад чиглэсэн хэд хэдэн үе шаттай шинэчлэл хийгдсэн болно.[104] Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын шинэ орчныг бүрдүүлсэн ч бодит байдал дээрх дадал, хэвшлийг төдийлөн өөрчилж чадаагүй юм.

Төрийн алба улс төржсөн хэвээр үлдэж, ажилд авахдаа тухайн хүний чадварт үндэслэдэггүй, төрийн албаны талаарх иргэдийн ойлголт сул, төрийн байгууллагуудын одоогийн дүрэм журам, бодлогын чиглэлийг хэрэгжүүлэх, хянах, мөрдүүлэх чадавх хязгаарлагдмал байна. Жишээлбэл, сайн засаглалыг бэхжүүлэх, эдийн засгийн өсөлт болон тогтвортой хөгжлийг хангахад чухал үүрэгтэй байгууллагууд болох байгаль орчин, уул уурхай, аялал жуулчлалын чиглэлийн яамд, шүүх болон Авлигатай тэмцэх газар (АТГ) гэх мэт байгууллагууд өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, хуулийг даган мөрдөх чадавх, чадвар эсвэл санхүүгийн хөрөнгөөр байнга дутагдсаар байна. Нөгөөтээгүүр, ГШХО, ТХХТ зэрэг голлох асуудлуудыг хариуцсан төрийн захиргааны шинэ байгууллага болох ҮХГ-ын чадавхыг бэхжүүлэх нь чухал байна.

Энэ утгаараа улс төрөөс хамааралгүй, иргэн төвтэй мэргэжлийн төрийн албыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн төрийн албаны шинэчлэл шаардагдаж байна. Ажилтнуудын ур чадварт үндэслэн ажилд томилж, чөлөөлдөг, ажил үүргийн үнэлэмжид зохицсон, өрсөлдөхүйц цалин, урамшуулал олгодог, бүх түвшинд ажил мэргэжлийн хувьд өөрийгөө хөгжүүлэх ахиулах, ур чадвараа дээшлүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоог бий болгоход энэхүү шинэчлэлийг чиглүүлэх нь зүйтэй юм.

Улсын Их хурлаас 2017 оны 2 дугаар сард өргөн барьсан Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг удаан хугацаанд хэлэлцүүлснээр 2017 оны 12 дугаар сард баталсан билээ. Хуулийн шинэчлэлийн гол зорилго нь төрийн албаны мерит тогтолцоог бэхжүүлэх болон төрийн албаны бие даасан байдлыг хангахад оршино. Оролцогч талуудтай зөвлөлдөх явцад тэд хуулийн зорилтууд хэт шахуу учир хуульд тавигдсан шаардлагуудын хэрэгжилт эсэргүүцэлтэй тулгарах магадлалтай гэжээ. Цаашид хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор явцын хяналтыг тогтмол, тогтвортой тавих шаардлагатай байна.

6.5.2 Төрийн санхүүгийн удирдлагын шинэчлэл

Монгол Улсын Засгийн газраас сүүлийн 10 гаруй жилийн туршид төрийн санхүүгийн удирдлагын чиглэлээр шинэчлэлийг нэвтрүүлж ирсэн. Төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн судалгаагаар Монгол Улс төсвийн ил тод байдал, мэдээллийн бүрэн байдлыг сайжруулах тал дээр нэлээд ахицтай байгаа ба жил бүрийн төсөв боловсруулах явц нь ерөнхийдөө сайн зохицуулалттай, цэгцтэй байхын зэрэгцээ нягтлан бодох бүртгэл, төсвийн бүртгэл, тайлагналын үйл ажиллагаа харьцангуй сайжирсныг тэмдэглэжээ.[105] Гэсэн хэдий ч, төсөвт итгэх итгэл бага, бодлогод суурилсан төсөвлөлт төдийлөн хийдэггүй, төсвийн урьдчилан тооцох болон төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт харилцан адилгүй, улс төрийн оролцоо ихтэйн улмаас хариуцлага тооцох тогтолцоо сул байсаар байна.

---

104 Хавсралт Х-ыг үзнэ үү.

105 Монгол Улсын Засгийн газар, Сангийн яам "ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА Үнэлгээ." (2015).

Төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн судалгаанаас үзэхэд шинэчлэлийн хүрээнд 2012 он хүртэл тодорхой хэмжээнд ахиц гарсан хэдий ч 2012-2015 онуудад хүрсэн амжилтаасаа ухарсан нь эдийн засаг ашигт малтмалын нөөцөөс хэт хамааралтай Монгол Улсын хувьд сорилт болж байлаа. Төсвөөс гадуур их хэмжээний зарлага гаргаж, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн үйлчлэлийг сулруулж, макро эдийн засгийн нөхцөл байдлыг эмзэг болгож, зарлагын чанарыг муутгасан нь сөрөг нөлөө үзүүлжээ.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн судалгаа дуусах үед макро-эдийн засгийн нөхцөл байдал муудаж, улсын зарлагын чанарыг сайжруулах үүднээс төлөвлөлт болон төсөвлөлтийн үйл явцыг үндсээр нь өөрчлөх шаардлагатай тулгарч иржээ. Ялангуяа, эдийн засгийг тогтворжуулах хөтөлбөрийн хүрээнд улсын салбарыг шинэчлэх тодорхой арга хэмжээг дахин сэргээх, Төсвийн бие даасан зөвлөлийг байгуулах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхээр заасан байна

Төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагын үеэр төрийн үйл ажиллагааны чадавхыг бүх түвшинд нэмэгдүүлэх зорилгоор төрийн санхүүгийн удирдлагыг шинэчлэх чухал юм. Төрийн албаны байгууллагууд нь цөөн тооны чадварлаг боловсон хүчинтэй гэдгийг хөгжлийн түншүүд цохон тэмдэглэсэн ба, нийт төрийн албаны чадавхыг дээшлүүлэх нь чухал гэдгийн мөн хүлээн зөвшөөржээ.

6.5.3 Төвлөрлийг сааруулах шинэчлэл

Зах зээлийн эдийн засаг болон олон нам бүхий ардчилсан тогтолцоонд шилжсэний дараа Монгол улс нь төсвийн төвлөрлийг сааруулах олон арга хэмжээг төвлөрлийг сааруулах цогц стратегигүйгээр "дээрээс-доош нь" арга зүйгээр нэвтрүүлж, үе шаттайгаар хэрэгжүүлсэн билээ.

Төвлөрлийг сааруулах нь үйлчилгээний хүртээмжийн чанарыг сайжруулах, ардчиллыг бэхжүүлэх болон нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулна гэдгийг хүлээн зөвшөөрч Монгол Улсын Засгийн газар Засаглалыг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөрийг 2011 оноос хойш Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлж байна.[106]

Төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөрийн хүрээнд хүрсэн нэг чухал үр дүн нь шалгуурт суурилсан хуваарилалтын томьёоны дагуу санхүүгийн эх үүсвэрийг хуваарилах механизм болох Орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС) –г 2012 онд байгуулсан явдал билээ. Орон нутгийн засаг захиргаа энэхүү санхүүжилтийн механизмыг дэмжиж, орон нутгийн тэргүүлэх чиглэлийн дагуу орон нутгийн эрх баригчид санхүүжилтийг хуваарилах боломжтой болсон юм. Түүнчлэн, төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөр нь бодлого төлөвлөлт болон олон нийтийн үйлчилгээний төв болох "Нэг цэгийн үйлчилгээ"-ээр дамжуулан иргэдийн оролцоог бэхжүүлсээр ирсэн.

Гэвч энэхүү сангийн санхүүжилтийн хэмжээ 2013 оноос эрс буурсан. ОНХС -ийн санхүүгийн эх үүсвэр нь улсын төсвийн орлогоос хамаардаггүй, харин орон нутгийн түвшинд ноогдуулсан хураамж, нөөц ашигласны төлбөр, дотоодын НӨАТ-ын багахан хувийн орлогоос бүрддэг бөгөөд улсын төсвийн орлогоос илүү макро эдийн засгийн мөчлөгийн нөлөөнд автдаг юм.

Түүнчлэн, орон нутгийн засаг захиргаа нь ТХЗ болон ТХҮБ-ыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой юм. Үүний тулд орон нутгийн засаг захиргаа хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг төлөвлөх, тэргүүлэх чиглэлийг тогтоох, хэрэгжүүлэх болон үйлчилгээний хүртээмжийг

106 Швейцарын хөгжлийн агентлагийн мэдээлэл, 2015

үр өгөөжтэй байлгахын тулд санхүүжилтийг маш өндөр магадлалтайгаар урьдчилан тооцоолох шаардлагатай юм. Төвлөрлийг сааруулах үйл явцын санхүүгийн боломжит үр өгөөж нь эх үүсвэрийн хуваарилалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, төсвийн зарцуулалтын үр өгөөжийг сайжруулах замаар улсын хөрөнгө оруулалтын чанар болон үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд оршино. Газар зүйн хувьд уудам нутагтай улс оронд төсвийн хөрөнгө оруулалт, үйлчилгээний хүртээмжийн хувьд орон нутгийн нөхцөл байдал нь мэдэгдэхүйц ялгаатайг харгалзан орон нутгийн зохицуулалттай шийдлүүд нь их хэмжээний боломжит ашиг тус, үр өгөөж өгөх нь илт байдаг билээ. Гэхдээ эдгээр боломжит үр өгөөжөөс үл хамааран төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь нарийвчилсан хууль эрх зүйн болон дүрэм, журмын зохицуулалт, хатуу тодорхойлсон санхүүжилтийн хуваарилалт, санхүүгийн эх үүсвэр болон орон нутгийн орлогыг урьдчилан таамаглах боломж хомс байдал болон орон нутгийн болон Засгийн газрын тулгуур байгууллагуудын чадавхаас шалтгаалан төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь сул байдаг билээ.

Цаашид, төвлөрлийг сааруулах өмнөх үйл явцын сургамж дээрээ үндэслэн орон нутгийн түвшинд үйлчилгээ болон хөрөнгө оруулалтын тогтвортой орчныг бүрдүүлэхэд Засгийн газрын зүгээс дэмжих талаар амлалтыг чанд биелүүлэх нь чухал юм. Төвлөрлийг сааруулах шинэчлэл нь үр өгөөж сайтай урт хугацааны хүчин чармайлт шаарддаг хэдий ч бэрхшээлүүд, хүндрэлүүдтэй тулгарч, илүү өргөн хүрээтэй шинэчлэл, өөрчлөлтүүд нь улсын хэмжээний хөрөнгө оруулалтын чанарыг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулах нь дамжиггүй юм.

Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын шинэчлэлээс үл хамааран орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад чухал хувь нэмэр оруулах эхний чухал алхам нь ОНХС-ийн санхүүжилтийг урьдчилан таамаглах боломжийг дээшлүүлж, санхүүжилтийн нийт дүнг нэмэгдүүлэх юм. Үүнийг хэрэгжүүлэх нэг арга зам бол ОНХС-г одоо байгаа зам, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт салбарын сангуудтай уялдуулах явдал юм. Үүнээс гадна эдгээр салбар дахь хөрөнгийн зардлыг ОНХС-руу мөн хуваарилж болно. Хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд нарийвчлан тодорхойлсон буцалтгүй тусламжийн санхүүжилт хуваарилахгүй, харин санхүүжилтийг ерөнхий зориулалтын буцалтгүй тусламж хэлбэрээр олгох ёстой юм. Үүний зэрэгцээ, дунд хугацаанд ОНХС-ийн хамгийн бага санхүүжилтийн дүнг Сангийн яамны зүгээс боловсруулдаг жилийн төсөвт суулгах гэх мэт замаар нийт санхүүжилтийн хэмжээг бататгах шаардлагатай болно.

Санхүүжилтийн түвшинг нэмэгдүүлэх нь орон нутгийн засаг захиргааны төлөвлөх, төсөвлөх, хөрөнгө оруулалтыг хянах, шинжилгээний чадвартай уялдаж байх ёстой. Тиймээс орон нутгийн чадавхыг сайжруулах хөшүүрэг бий болгохын тулд ОНХС-ийн тодорхой хэсгийг гүйцэтгэлийн арга хэмжээтэй уялдуулан авч үзэж болох юм. Гэсэн хэдий ч, гүйцэтгэлд суурилсан нэгдсэн цогц тогтолцоо нь сөрөг үр дагавартай байдаг тул хөшүүргийн тогтолцоо нь энгийн, ил тод, зорилтот байх нь дээр юм. Үүний зэрэгцээ, энэхүү системд тэнцвэржүүлэх механизмыг оновчтой нэвтрүүлж, орон нутаг нь урт хугацаанд татвар, нөөц ашигласны төлбөрийг нэмэгдүүлэх хүчирхэг хөшүүргийг бүрдүүлэх ёстой болж байна.

6.6 Гүйцэтгэлд суурилсан шинэчлэлийн стратегийг сэргээх

Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй бодлогын арга хэмжээний зорилтуудад хүрэхэд тулгарч буй томоохон хүндрэл нь стратегийн төлөвлөлт, эх үүсвэрийг хуваарилах болон төрийн санхүүжилтийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд засгийн газрын чадавх сул байгаад оршино. Түүнчлэн, сүүлийн жилүүдэд орж ирсэн ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг шингээх засгийн газрын чадвар нь төрийн удирдлагын системийн, тэр дундаа санхүүжилтийн эх үүсвэрийг төсөл, хөтөлбөрт оновчтой хуваарилах чадавх муу, төсөл хэрэгжүүлэгч байгууллагын хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх чадавх сул, гүйцэтгэлийг хянах, дүн шинжилгээ хийх, үр дүнгийн мэдээллийг удирдлага, зохион байгуулалт, төсвийн хуваарилалт хийхэд ашиглах чадвар зэрэг нь хязгаарлагдмал байна. Түүнчлэн, төсөл бүрээр төсвийн дахин хуваарилалт хийдэг зэрэг улсын төсөв батлах үйл явцад Улсын Их хурлын эрх мэдэл, оролцоо их, хариуцлагын ерөнхий тогтолцоо муу байдаг нь Засгийн газрын чадавхыг улам хязгаарлагдмал болгож байна.

Түүнчлэн, сүүлийн жилүүдэд бусад улс орнуудтай харьцуулахад Монгол улсад улсын хөрөнгө оруулалт харьцангуй өндөр байгаа боловч эдгээр хөрөнгө оруулалтын эдийн засгийн өсөлт болон нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд үзүүлж буй үр нөлөө нь хязгаарлагдмал байна. Жишээлбэл: 2015 он хүртэл сүүлийн арван жилийн хугацаанд автозамын салбарт хөрөнгө оруулалт их өсөж, автозамын сүлжээ өргөжсөн боловч замын засвар үйлчилгээ дутагдалтай байна. Нөгөө талаар, Орос, Хятад руу нэвтрэх хүчин чадварыг өргөжүүлэх, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих томоохон дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг төлөвлөж эхэлсэн нь асуудлыг цогцоор шийдэх эхлэл мөн билээ. Азийн хөгжлийн банкны автозамын салбарын 2011-2016 оны автозамын төлөвлөгөөний судалгаанд автозамын салбарын байгууллагуудын чадавхыг хөгжүүлэх, хүний нөөцийг бүрдүүлэх, удирдлагын арга барилыг сайжруулах, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай харилцах төрийн байгууллагуудын харилцааг сайжруулах, улс төрийн хүчирхэг байдлыг баталгаажуулах нь автозамын салбарт тавигдсан зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн байна.[107]

Монгол Улсын туршлагаас харахад Засгийн газрын төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт, шинжилгээний тогтолцоог илүү гүйцэтгэлд суурилсан байлгах үүднээс өмнө хэрэгжүүлж байсан шинэчлэлийн арга хэмжээг эргэн авч үзэх шаардлагатайг харуулж байна. Гэвч, төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл ажиллагааг бодит гүйцэтгэлд суурилсан тогтолцоонд шилжүүлэх нь улс төрийн манлайлал, түүнчлэн засгийн газрын байгууллагуудын чадавхыг сайжруулсан байхыг шаардаж байна. Гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлт, төсөвлөлтийг дэвшүүлсэн ЭЗХАХБ-ын судалгаа болон Өмнөд Солонгос зэрэг Азийн бусад орны туршлагаас авч үзэхэд гүйцэтгэлийн төлөвлөлт болон төсөвлөлтийн хоорондын гүйцэтгэлийн зөрүү нь төрийн удирдлагын тогтолцооны шинэчлэлт, өөрчлөлт дутагдалтай байгаа болон шинэчлэлийн хүчин чармайлтыг дэмжсэн урт хугацааны чадавхыг бий болгох хөтөлбөрүүдэд хандуулах анхаарал дутмаг байгаатай холбоотой байна. Гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлт, төсөвлөлтийн тогтолцоо нь зөвхөн гүйцэтгэлийн мэдээллийг цуглуулж, тайлагнахаас гадна мэдээллийг төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл явцад үр ашигтай ашиглаж чадах засгийн газрын байгууллагуудын өндөр чадавх, чадамжийг шаарддаг юм

107 АХБ, 2012

6.7 Нэмэлт эх үүсвэр дайчлах стратеги

Төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт-шинжилгээний дүрэм журмыг шинэчлэх нь дангаараа нэмэлтээр санхүүжилт босгоход төдийлөн их хувь нэмэр оруулахгүй ч хөгжлийн стратеги болон төсөв хоорондын уялдааг хангах гүүр болж, ТХЗ-ыг биелүүлэхэд дутагдаж буй санхүүжилтийг тодорхой болгоно. Түүнчлэн бодлогын өртгийг тооцох аргачлалыг сайжруулж, зардал, үр ашгийн тооцоо хийснээр бодлогын зорилтуудыг хангахад нэмэлт санхүүжилт дайчлах бодлогын хувилбаруудыг тодорхойлоход хувь нэмэр оруулж болзошгүй юм.

Нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах нь төлөвлөлт ба төсөвлөлтийн үйл явц нь нэмэлт нөөцийг тодорхойлоход чиглэж, улмаар энэ чиглэлийн стратегийг боловсруулах шаардлагатай юм. Тиймээс нэмэлт санхүүжилт, төрийн болон хувийн санхүүжилтийг дайчлах боломжуудыг бодлогын болон төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцад тусгаж, нэмэлт эх үүсвэрийг дайчлах боломж нь төлөвлөлт, төсвийн горимд системтэйгээр нэгдсэн байхыг зөвлөж байна.

Ер нь нэмэлт санхүүжилт, хөрөнгийн дайчлах стратегитай байх нь зүйтэй юм. Ингэхдээ бодлогын болон төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцад төрийн эсхүл хувийн хэвшлийн нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах боломжийг үнэлж, харин баталгаажуулахын тулд ийнхүү нэмэлт хөрөнгө дайчлах боломжуудыг төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл явцад системчлэн нэгтгэх шаардлагатай байна.

Төрийн яамд нэмэлт санхүүгийн эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх арга хэмжээг эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх нэгдсэн стратегид тусгана. Энэ стратеги нь бодлого төлөвлөлт, төсөв боловсруулах аль шатанд ямар нэмэлт санхүүгийн эх үүсвэрийг харгалзан үзэхийг тодорхойлж байх ёстой.

Эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх стратегийг хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцлагыг хамгийн түрүүнд салбарын бодлого, зохицуулалтын хүрээнд санхүүгийн эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх стратегийг хэрэгжүүлэх салбарын яамд хариуцна. Ингэснээр нэмэлт санхүүжилтийн эх үүсвэрийг эрэлхийлэх дүр зургийг гаргаж, ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нэмэлт санхүүжилтийг төвлөрүүлэхэд шаардагдах богино, дунд, урт хугацааны арга хэмжээг тодорхойлно. Салбарын санхүүжилтийн стратеги нь төрийн бус хамтрагч талуудын уялдаа, оролцоог хангасан байх бөгөөд салбарын хэлэлцүүлэг, чуулга уулзалтыг хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, хөгжлийн түншүүдтэй хамтран салбарын яам, ҮХГ, СЯ-ны оролцоотойгоор зохион байгуулагдана.

Үүний тулд, эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх стратегид төрийн бус хамтрагч талууд шууд болон шууд бус хэлбэрээр санхүүжилт хийж, үйлчилгээний хүртээмж, хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх замаар Засгийн газрын бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулах боломжийг тодорхойлж болно. Жишээлбэл, хувийн хэвшлийн салбар тээврийн салбарын ТХҮБ-ийн зорилтыг шууд болон шууд бусаар биелүүлэхэд ТХХТ-ийн хэлбэрээр санхүүгийн эх үүсвэрийг босгож, төсөл хэрэгжүүлж болно. Түүнчлэн уур амьсгалын өөрчлөлтийн сан зэрэг олон улсын санхүүжилтийн механизмыг байгаль орчин, сэргээгдэх эрчим хүчний төсөл, дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт, жижиг дунд үйлдвэрлэлийн эрсдэлийг багасгахад ашиглаж болно. Цаашилбал, Засгийн газар нь санхүүжилтийн эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх стратегийг хэрэгжүүлбэл Монгол Улсын өнөөгийн ХАЁТ болон бусад албан ёсны туслалцааны санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх боломжтой.

6.8 Санхүүжилтийн стратеги болон хөтөлбөрийг боловсруулах салбар дундын хүрээг хамарсан аргачлал

Монгол Улсын гадаадын санхүүжилтийн өнөөгийн хэмжээ боломжит түвшингөөс доогуур байна. ТХЗ болон ТХҮБ-г биелүүлэхэд гадаадын санхүүжилт, түүний дотор ХАЁТ болон олон улсын сангаас санхүүжилт төвлөрүүлэхэд ахиц гаргах шаардлагатай бөгөөд үүнээс гадна тогтвортой хөгжилд чухал хэд хэдэн салбарын ерөнхий санхүүжилтэд маш бага хувьтай байна. Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт нь ихэвчлэн уул уурхайн салбар дахь том хэмжээний төслүүдтэй холбоотой бөгөөд хувийн хэвшлийн хөрөнгийн зах зээл нь орлогын ижил түвшинтэй бусад орнуудтай харьцуулахад хөгжөөгүй, дотооддоо хувийн хэвшлээс санхүүгийн эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх Засгийн газрын чадавх сул хэвээр байна. Өмнөх хэсэгт дурдсанчлан төрийн салбарын удирдлагын чадавхын асуудал болон хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа нь одоо байгаа санхүүгийн эх үүсвэрийг үр дүнтэй, үр өгөөжтэй ашиглах чадварыг бууруулах шалтгаан болдог. Төлөвлөлт, төсөвлөлт болон хяналт, шинжилгээний сул талууд нь нэмэлт санхүүжилтийн эх үүсвэрийг төвлөрүүлэхэд саад учруулж байдаг учир дутагдаж буй санхүүжилтийн хэмжээ тодорхойгүй байдаг бөгөөд санхүүжилт босгох боломжит хувилбаруудыг системтэй, уялдаа холбоотойгоор шийдвэрлээгүй байдаг.

Гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлт, төсөвлөлтийг илүү үр дүнтэй болгоход чиглэсэн олон орны туршлагаар батлагдсан нэг механизм нь Салбар дундын хүрээг хамарсан аргачлал (СДХХА) юм. СДХХА-ын механизм нь анхандаа хандивлагчдын тусламжийг тухайн орны тэргүүлэх чиглэлүүдтэй уялдуулах, санхүүжилтийг санхүүгийн удирдлагын үйл ажиллагаа болон гүйлгээтэй нэгтгэх, үндэсний төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт, шинжилгээний механизмыг бэхжүүлэх зорилт бүхий бодлого руу шилжихэд зориулагдаж ирсэн. Онолын хувьд СДХХА-аар боловсруулсан зарлагын бүтэц нь эх үүсвэрийн хуваарилалтын ил тод байдал, хөгжлийн түншүүддээ техникийн болон хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэхэд ахиц гаргахад хариуцлагатай байдлыг бий болгоно. Зардлын бүтэц нь СДХХА болон засгийн газар, хандивлагчид өөрсдийн өгсөн амлалтын хариуцлагыг харилцан хүлээхийг үнэлэхэд тусалдаг хэдий ч ихэвчлэн шилжүүлгийн зардал өндөртэй байдаг.

СДХХА-ийн туршлага дээр үндэслэн ТХҮБ-ийн биелэлтийг дэмжих зорилгоор Засгийн газар нь нэгдсэн, уялдаа холбоотой төлөвлөлт, төсөвлөлт, эх үүсвэрийг төвлөрүүлэх стратеги боловсруулж хэрэгжүүлэх боломжтой юм. Энэ нь үндэсний ТДХЗХ-тэй уялдаатай, зохих хэмжээний өртөгтэй СДХХА-ыг боловсруулж, эдгээр стратеги нь одоо байгаа чадавхи, санхүүжилтийн дутагдлыг арилгах зорилтот арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, түүнчлэн бодлого боловсруулах явцад хувийн хэвшлийн хамтрагч талын оролцоог нэмэгдүүлэх замаар нэмэлт санхүүжилтийг төвлөрүүлэх боломжуудыг тодорхойлоход оршино.

Улсын удирдлагын чадавх хязгаарлагдмал байгааг харгалзан амжилтад хүрэхийн тулд чадавхыг бэхжүүлэх цогц арга хэмжээ болон дээр дурдсан нийтлэг шинжтэй шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх замаар эдгээр үйл явцыг дэмжих хэрэгтэй юм.

Шигтгээ 14. ҮСНХ-ний суурь ойлголт 4: Санхүүжилтийн стратегийн чиглэл Улсын салбарын орлого

Дотоодын орлогын тогтворгүй байдал нь татварын бааз суурь болон татварыг шатлалтай ногдуулах зэрэг төрөлжүүлэх замаар сайжруулж, улмаар эдийн засгийн суурийг урт хугацаанд төрөлжүүлэх суурийг сайжруулна. Үүний зэрэгцээ Монгол Улс тогтвортой хөгжлийн зарчмууд, сургамжид үндэслэсэн Баялгийн санг бий болгох шаардлагатай байна.

Уул уурхайн салбараас хэт хамааралтай эдийн засагтай орны хувьд Монгол Улс нь олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн 24 нийтлэг зарчим, дадал бүхий Сантьягогийн Зарчмыг дагаж мөрдөх ёстой.

Улсын гадаад санхүүжилт

Нийт улсын өртэй харьцуулахад хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй санхүүжилтийн өнөөгийн түвшин бага байгаагаас өндөр хүүтэй зээлээс аль болох илүү таатай, хөнгөлөлттэй зээлд шилжих боломж байгааг илтгэж байгаа бөгөөд ингэснээр төр засгийн хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах санхүүгийн нийт багцыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ.

Хөгжлийн түншүүдийн зүгээс ихээхэн хэмжээний ХАЁТ олгохоор амласан салбаруудад буцалтгүй тусламжийн эзлэх хувь хэмжээ бага байна. Гэтэл сэргээгдэх эрчим хүч, байгаль орчин, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг салбаруудад ихээхэн хэмжээний буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй санхүүжилт босгох боломж бий. Энэ зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газар нэмэлт хөрөнгийн эх үүсвэр дайчлах үүднээс ХАЁТ-ийн стратеги, салбарын тодорхой стратегиудыг тодорхойлох замаар хөгжлийн түншүүдийн ХАЁТ-ийн санхүүжилт олгох урт хугацааны амлалтыг баталгаажуулсан байх шаардлагатай.

Дотоодын хувийн хэвшил

Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хөгжөөгүй ба ЖДҮ-дэд бизнесээ өргөжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилт авахад бэрхшээл тулгарч байна. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл дээрх өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх замаар зээлийн хүүг бууруулж, хувийн хэвшилд, ялангуяа ЖДҮ-т олгох санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хангалттай хөгжсөн тохиолдолд сэргээгдэх эрчим хүч, цаг уурын болон байгаль орчны хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болж өгнө.

Засгийн газар өнөөгийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын бодлогын зохицуулалтынхаа хэрэгжилтийг хангахдаа ЖДҮ-дийн хөрөнгө санхүүгийн эрэлт, эрсдэлийн хөрөнгийн хүртээмж хоорондын зөрүүг харгалзан үзэж, гарааны сангуудыг шинээр бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлж, улмаар шинээр бизнес эрхлэгчид болон ЖДҮ-дэд хөрөнгө олгох, тэдгээрийн өрсөлдөөнийг дэмжих замаар эдийн засгийг төрөлжүүлэх суурийг олон салбарт бий болгох иж бүрэн тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Гадаад санхүүжилт

Орлогын түвшингөөрөө ижил бусад орнуудтай харьцуулахад ГШХО-ын хэмжээ маш бага байгаа тул энэхүү хэмжээг өсгөх боломжууд нэлээд их байгаа. ГШХО-ыг хөхиүлэн дэмжих зохистой орчныг бүрдүүлж, уул уурхайн бус салбараас бусад салбарт ГШХО-ыг татахын сацуу одоогийн хууль тогтоомж, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын болон бизнесийн орчныг улам боловсронгуй болгож өгөх шаардлагатай байна.

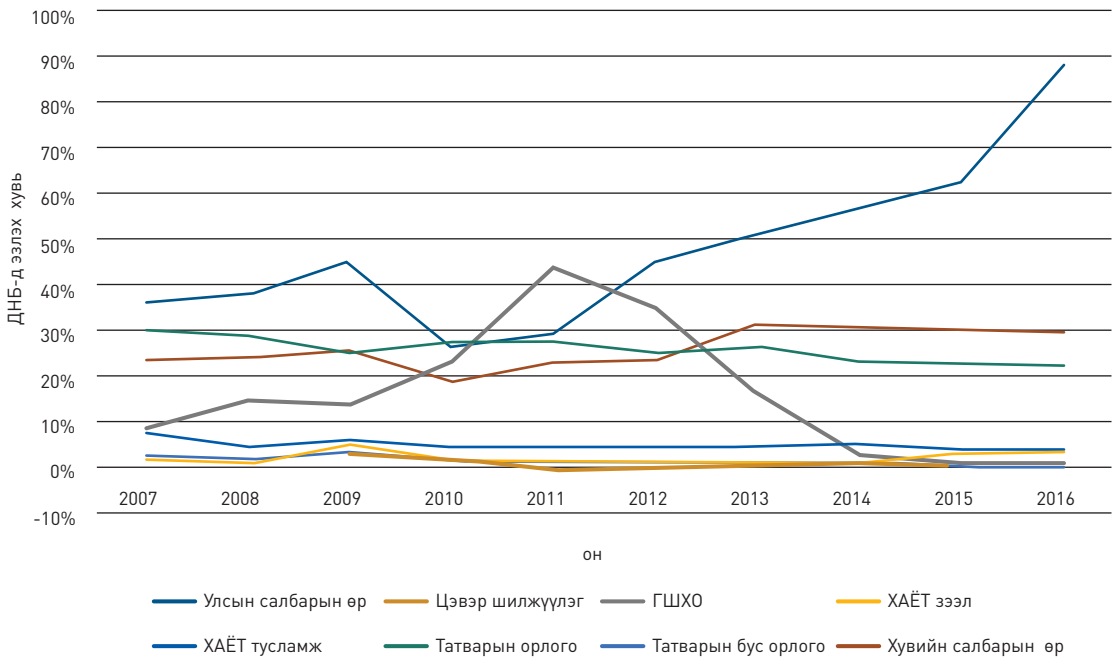
Шигтгээ 15. ҮСНХ-ийн суурь ойлголт 5: Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоо

- Санхүүгийн хяналт сайжирсан хэдий ч гүйцэтгэлийн хяналт шинжилгээ сул хэвээр байна, үр дүнгийн хөндлөнгийн үнэлгээ хийх тогтолцоо бүрдээгүй байна.
- Сүүлийн жилүүдэд Засгийн газраас төрийн үйлчилгээг цахимжуулах замаар зарим үйлчилгээг цахим хэлбэрээр үзүүлэх болж, тодорхой салбаруудын мэдээллийн чанарт ахиц гарсан. Хэдийгээр ахиц гарсан боловч, төрийн захиргааны мэдээллийн системийн сул талууд нь санхүүжилтийг хуваарилах болон төсөл, хөтөлбөрийг үр өгөөжтэй хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байна.
- Төсөл, хөтөлбөрийг удирдах явцад удирдлагын тоо мэдээллийг системтэйгээр ашиглах, төсөв боловсруулах үйл явцад тэрхүү мэдээллийг ашиглах чадавх хангалтгүй байна. Ихэнх яамд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний нэгжтэй хэдий ч тэрхүү нэгжүүдийн ихэнх нь орон тоо бага, чадавх султай байдаг.
- Удирдлагын тоо мэдээллийг харилцан ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлсэн механизм байхгүй байна. Тоо мэдээллийг бэхжүүлэх чиглэлээр хэд хэдэн санаачилга гарч хэрэгжүүлсэн нь тус тусдаа үр дүнд хүрсэн юм. Гагцхүү энэхүү санаачилгуудыг нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлээгүй байна.
- Салбарын стратеги нь Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон тухайн жилийн төсвийн аль алинтай нь төдийлөн уялдаагүй байгаагаас санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн нэгдсэн хяналт тавих боломжийг хязгаарладаг.
- Гүйцэтгэлийн загвар маягтууд байдаг хэдий ч төсөв, төлөвлөлтийн стратеги хоорондоо уялдаагүйгээс үр дүнд чиглэсэн төлөвлөлт, төсөвлөлт, хөтөлбөрийн зохицуулалт хийх боломжийг хаадаг. Иймд тайлагналт нь үр дүнд бус тухайн гарцад чиглэсэн хэвээр байгаа бөгөөд гүйцэтгэлтэй холбоотой мэдээлэл хязгаарлагдмал тул бодлого боловсруулах, төсөвлөх үйл явцад эргэн суурь мэдээлэл өгдөггүй сул талтай.
- Монголын статистикийн систем нь зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш өнөөг хүртэл өөрчлөгдөж, орчин үеийн статистикийн байгууллагыг олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөхүйц болсон. Гэсэн хэдий ч статистик мэдээллийг боловсруулж түгээхэд зориулсан олон улсын стандартад нийцсэн мэдээлэл боловсруулж, түгээдэг тогтолцоог бүрдүүлэх, бодлого боловсруулахад шаардагдах статистик мэдээллийг ашиглах хангалттай чадавхи бүхий тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэсэн ажлууд нэлээдгүй байгаа нь баримтаар нотлогдсон.
- Статистикийг хөгжүүлэх үндэсний стратегийг 2016 онд баталсан. Энэхүү стратегийг хэрэгжүүлэх санхүүжилт хүрэлцээгүй байна.

7. Ирээдүйн санхүүгийн урсгал

Монгол Улсын сүүлийн 10 гаруй жилийн санхүүгийн урсгалын чиг хандлагыг Зураг 24-д толилуулсан болно. Санхүүжилтийн томоохон эх үүсвэр нь улсын зээл ба 2010-2012 болон 2015-2016 онуудад энэ тоо улам өссөн байна. Үүний зэрэгцээ 2011 оноос өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн улсын орлого жил бүр буурсаар ирсэн. ХАЁТ-ийн зээл, буцалтгүй тусламж болон бусад албан ёсны санхүүжилтийн эх үүсвэр нь улсын салбарын өр болон татварын орлоготой харьцуулахад санхүүгийн урсгалын багахан хувийг эзэлж байна. Гагцхүү ХАЁТ-ын зээл нь буцалтгүй тусламж болон бусад албан ёсны эх үүсвэртэй харьцуулахад өндөр байна.

Зураг 24. Санхүүгийн урсгалын ДНБ-д эзлэх хувь, 2007-2012



Эх сурвалж: СЯ, Монголбанк болон Дэлхийн банк

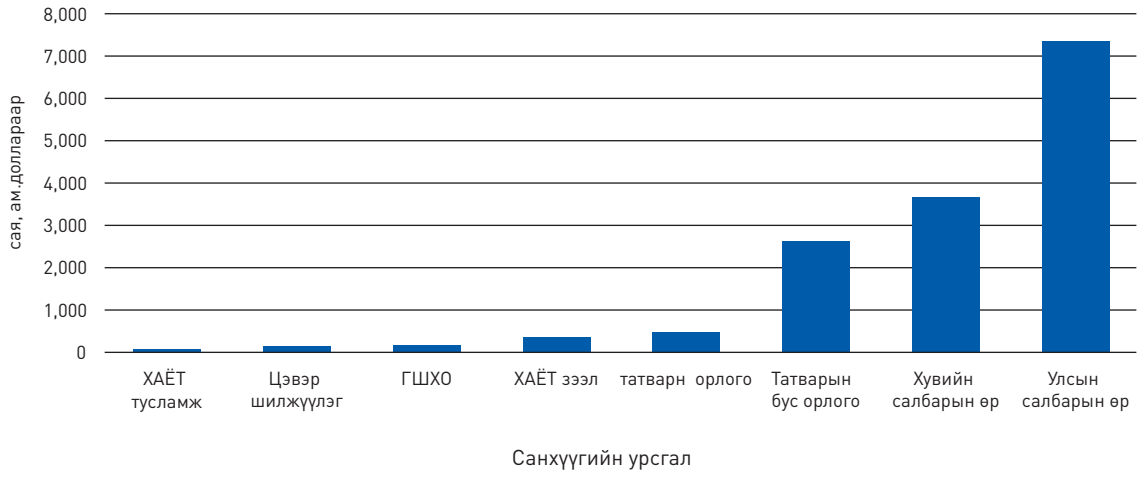
Бусад орнуудаас ялгаатай нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө, ГШХО болон хувийн хэвшлийн өр хэлбэрийн мөнгөн хөрөнгийн хэмжээ нийт санхүүжилтэд улсын салбараас орох орлогоос бага хувийг эзэлж байна. Бусад орнуудтай харьцуулахад ГШХО 2011 онд маш өндөр түвшинд хүрч 2014, 2015 онуудад маш бага түвшинд хүрчээ.

Орлогын түвшин ижил бусад орнуудад хувийн хэвшлийн өр бусад бүх санхүүгийн урсгалаас өндөр байдаг бол 2013 онд угийн бага түвшинд байснаасаа 2016 онд улам буурчээ. Энэ нь эдийн засгийн хямрал нүүрлэсэн мөн хөрөнгийн зах зээл төдийлөн хөгжөөгүйг илэрхийлж байна. Мөнгөн шилжүүлгийн хэмжээ хэтэрхий бага бөгөөд бусад санхүүгийн урсгалтай харьцуулахад харьцангуй доогуур юм.

Доорх зураг 25-д сая ам.долларaар илэрхийлэгдсэн 2015 оны санхүүгийн урсгалын бүтцийг үзүүлсэн. Улсын салбарын өр 7.3 тэрбум ам.доллар байхад хувийн салбарын өр 3.6 тэрбум

ам.доллараас бага, гэтэл ГШХО нь зөвхөн 94 сая ам.доллартай тэнцүү байна. Татварын орлого нь Монгол Улсын орлогын хамгийн их хувийг эзэлдэг бол, түүний дараагийн хувийг татварын бус орлого болон хөнгөлөлттэй зээл бүрдүүлж байна. ХАЁТ-ийн буцалтгүй тусламж болон бусад албан ёсны орлогын хэмжээ нь нийт орлогын багахан хэсгийг бүрдүүлж байсан.

Зураг 25. Хөгжлийн санхүүжилтийн хуваарилалт, 2015



Эх сурвалж: СЯ, Монголбанк болон Дэлхийн банк

2015 оны санхүүгийн урсгал болон санхүүгийн урсгалын хуваарилалтын чиг хандлагаас харахад Монгол Улс санхүүгийн урсгал өндөр хэлбэлзэлтэй, байгалийн нөөцөөс хамааралтай эдийн засагтай орон хэвээрээ байгааг харуулж байна. Орлогын түвшин ижил бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын эдийн засгийн шинж чанар нь улсын өр өндөртэй, харьцангуй өндөр татварын орлоготой, нийт мөнгөн гуйвуулгын болон ХАЁТ-ийн буцалтгүй тусламжийн хэмжээ багатай, хөнгөлөлттэй зээлийн хувьд бусад оронтой ойролцоо эдийн засаг байна. ГШХО бага байгаагаас хувийн хэвшлийн мөнгөн хөрөнгө хязгаарлагдмал, дотоодын хөрөнгийн зах зээл мөн асуудалтай учраас өрийн хэмжээ багатай байна.

Ижил төстэй орлогын түвшин бүхий бусад орнуудтай харьцуулахад хөгжлийн санхүүжилтийн хуваарилалтын чиг хандлага нь Монгол Улс нэмэлт санхүүжилт дайчлах боломж ихтэй болохыг илэрхийлж буй юм. Түүнчлэн, зохицуулалтын хүрээ зохистой, мөн хувийн хэвшлийн хөгжлийг хөхиүлэн дэмжих, улсын хөрөнгө оруулалт болон хөтөлбөрүүдийг төлөвлөх, төсөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих төрийн чадавхыг бэхжүүлэх үүднээс улсын салбарын удирдлагын тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх тохиолдолд, дараах төрлийн санхүүгийн урсгалыг өнөөгийн түвшингөөс өсгөх магадлал өндөртэй байх болно:

- Монгол Улсын татварын орлого өндөр хэлбэлзэлтэй байдгийн гол шалтгаан нь уул уурхайн салбараас ихээхэн хамааралтай байдгаас үүдэлтэй юм. Монгол Улс байгаль орчны татварын шинэчлэл хийж, байгаль орчинд хор хөнөөл учруулж буй үйлдвэрлэл, хэрэглээний татварыг нэмэгдүүлэх, байгаль орчин бохирдуулж буй үйлдвэрлэлийн татаасыг багасгах, байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийг татвараас чөлөөлөх зэрэг олон улсын чиг хандлагыг дагаснаар өөрийн харьцангуй давуу тал бүхий сэргээгдэх эрчим хүч болон уул уурхайн бус салбарт хөрөнгө оруулалт татаж, урт хугацаанд татварын баазыг төрөлжүүлэх боломжтой юм.

- Нийт улсын өртэй харьцуулахад хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй санхүүжилтийн өнөөгийн түвшин бага байгаагаас өндөр хүүтэй зээлээс аль болох илүү таатай, хөнгөлөлттэй зээл руу шилжих боломж байгааг илтгэж байгаа бөгөөд ингэснээр төр засгийн хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах санхүүгийн нийт багцыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ.
- Монгол улс нь жижиг, дунд үйлдвэрлэл, сэргээгдэх эрчим хүч, уур амьсгалын өөрчлөлтийн чиглэлээр санхүүжүүлдэг дэлхий нийтийн сангуудаас их хэмжээний хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй зээл авах боломж байна. Гэхдээ нэмэлт санхүүжилт авахын тулд хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн үндэсний бодлого зохицуулалттай, Засгийн газар нь бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт хийх, төслийн хэрэгжилт ба хяналтын чадавхтай байх шаардлагатай.
- Одоогийн байдлаар хөгжлийн түншүүдийн зүгээс ихээхэн хэмжээний ХАЁТ олгохоор амласан салбаруудад буцалтгүй тусламжийн эзлэх хувь хэмжээ бага байна. Гэтэл сэргээгдэх эрчим хүч, байгаль орчин, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг салбаруудад ихээхэн хэмжээний буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй санхүүжилт босгох боломж бий. Энэ зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газар нэмэлт хөрөнгийн эх үүсвэр дайчлах үүднээс ХАЁТ-ийн стратеги, салбарын тодорхой стратегиудыг тодорхойлох замаар хөгжлийн түншүүдийн ХАЁТ-ийн санхүүжилт олгох урт хугацааны амлалтыг баталгаажуулсан байх шаардлагатай.
- Үүнтэй адилаар, Монгол Улс нэн ялангуяа ЖДҮ-ийг дэмжих, сэргээгдэх эрчим хүч, цаг уурын өөрчлөлт зэрэг чиглэлээр дагнасан дэлхийн хөрөнгө оруулалтын сангуудаас ихээхэн хэмжээний хөнгөлөлттэй нөхцөл бүхий ХАЁТ-ийг татах боломжтой. Нэмэлт санхүүжилт дайчлахад хөрөнгө оруулалтын орчин бодлого, зохицуулалтын орчин ээлтэй байх, төр засаг бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт, төсөл хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ хийх хангалттай чадавхтай байх ёстой.
- Баялгийн сангийн хувьд хамгийн сайн гүйцэтгэлтэй улс орнуудын туршлага, сургамжийг үндэслэн Баялгийн сан байгуулах.
- Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хөгжөөгүй ба ЖДҮ-дэд бизнесээ өргөжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилт авахад бэрхшээл тулгарч байна. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл дээрх өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх замаар зээлийн хүүг бууруулж, хувийн хэвшилд, ялангуяа ЖДҮ-дэд олгох санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хангалттай хөгжсөн тохиолдолд сэргээгдэх эрчим хүч, цаг уурын болон байгаль орчны хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болж өгнө.
- Орлогын түвшингөөрөө ижил бусад орнуудтай харьцуулахад ГШХО-ын хэмжээ маш бага байгаа тул энэхүү хэмжээг өсгөх боломжууд нэлээд их байгаа. ГШХО-ыг хөхиүлэн дэмжих зохистой орчныг бүрдүүлж, уул уурхайн бус салбараас бусад салбарт ГШХО-ыг татахын сацуу одоогийн хууль тогтоомж, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын болон бизнесийн орчныг улам боловсронгуй болгож өгөх шаардлагатай юм.

Дээрх асуудлууд нь МУЗГ санхүүжилтийн стратегийг төрөлжүүлэх, бэхжүүлэх уялдаа холбоо бүхий хүчин чармайлтыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгааг харуулж байна. Дунд орлоготой орнуудын дунджаас илүү ихээр санхүүжилт татах боломжийг бүрдүүлж буй хэд хэдэн онцлог шинж чанар Монгол Улсад байна. Монгол Улс ашигт малтмалын хувьд асар их баялагтай, түүнчлэн сэргээгдэх эрчим хүчний асар их нөөцтэй тул энэхүү баялаг нь Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийг урт хугацаанд хангах, засгийн газрын орлогыг нэмэгдүүлж, Монгол улсын хөгжлийн зорилтуудыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Түүнчлэн Монгол улсад тогтвортой хөдөө аж ахуйн бизнес болон аялал жуулчлалын үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх маш том боломж байна.

Боломжоо бүрэн дүүрэн ашиглахын тулд Засгийн газар нь хөгжлийн зорилт, үр дүнг хангахад чиглэсэн, улсын ба хувийн нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах чиглэлээр Засгийн газрын яамд, агентлагийн төлөвлөлт, төсөвлөлтөд ашиглах дүрэм журам, үүрэг роль, зорилтуудыг хамарсан нөөцийг дайчлах салбар дундын нэгдсэн стратегийг боловсруулах шаардлагатай (Шигтгээ 15-г үзнэ үү). Цаашилбал, санхүүжилтийн стратеги нь салбарын түвшний хөгжлийн төлөвлөлт, төсөвлөлттэй уялдсан байх нь зүйтэй. Түүнчлэн салбар дундын санхүүжилтийн стратегийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр салбарын хөгжлийн төлөвлөлттэй уялдсан салбар бүрийн өвөрмөц санхүүжилтийн стратеги, Дунд хугацааны зарлагын хүрээ, жилийн төсвийг боловсруулах шаардлагатай байна.

Шигтгээ 16. ҮСНХ-ийн суурь ойлголт 6: Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх ээлтэй орчин

- Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх зохицуулалтын тогтолцоо бүрдсэн хэдий ч төдийлөн зохистой хэрэгжүүлдэггүй. Бодлого боловсруулах бүх шатанд оролцох иргэд, хувийн хэвшил, ТББ-ын оролцоо тун хязгаарлагдмал байдаг.
- Хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн аль алинтай нь зөвхөн алдаг оног зөвлөлдөж байна.
- Төсвийн төвлөрөл төдийлөн саараагүй, салбарын яамд орон нутгийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл боловсруулах явцад хөндлөнгөөс оролцдог, авлигын түвшин өндөр зэрэг асуудлын улмаас орон нутгийн иргэдийн бүлгүүд, ТББ-ууд болон хувийн хэвшлийн оролцоог хангахад хүндрэл учирдаг.
- Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ өрнүүлэх тогтолцоог мөн муутгаж буй бас нэг асуудал бол Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцад УИХ-ын хөндлөнгийн оролцоо хүчтэй байгаа байдал юм. Үүнээс үүдэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын заагийг бүдгэрүүлж, УИХ-аар Засгийн газарт үр дүнтэй хэлбэрээр хариуцлага тооцох байдалд нөлөөлж байна.
- Төрийн алба хэт улс төржсөнөөс хариуцлагын тогтолцоо болон ил тод байдал алдагдаж, сонгуулийн үр дүнд халаа сэлгээ хийгдэн чадавхыг сулруулах, бодлогын залгамж халааг үгүйсгэж байна.
- Саад тотгор болж буй өөр асуудал бол авлига юм. 2015 онд батлагдсан хуулиар Засгийн газраас авлигад автсан бүх албан тушаалтнуудад өршөөл үзүүлсэн. Хууль батлагдсанаас хойш Засгийн газраас авлигатай тэмцэхэд чиглэлд ахиц багатай байна.

Хүснэгт 2-т эрчим хүч болон хөдөө аж ахуйн салбарт нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах санаачилгуудыг жишээгээр үзүүлсэн бөгөөд эдгээрийг салбар бүрийн өвөрмөц санхүүжилтийн стратегид тусгах юм.

Хүснэгт 2. ТХҮБ болон ТХЗ-ыг дэмжихэд шаардлагатай нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах салбарын стратегийн жишээ

Санхүүгийн урсгал	Сэргээгдэх эрчим хүч	Хөдөө аж ахуйн бизнес
Улсын дотоод хөрөнгө	• Байгаль орчны татварын шинэчлэл хийх, ингэхдээ сэргээгдэх эрчим хүч үйлдвэрлэх, ашиглахад татварын урамшуулал олгох, нүүрс олборлох, ашиглахад татварыг нэмэгдүүлэх, татаасыг бууруулах тухайлбал нүүрстөрөгчийн татвар гэх мэт.	• Байгаль орчны татварын шинэчлэл хийх, ингэхдээ тогтвортой үйлдвэрлэлийн аргуудад татварын урамшуулал олгох, тогтвортой бус үйлдвэрлэлийн аргуудад өртөг шингээх
Улсын гадаад хөрөнгө	• Эрчим хүчний салбарын сэргээгдэх эрчим хүчний санхүүжилтийг дэмжсэн ХАЁТ-ийн стратеги боловсруулж, хоёр ба олон талт түншүүдээс дэмжлэг авах. Олон улсын санаачилгууд, ногоон болон бусад технологийн сангуудаас хөрөнгө оруулалт болон чадавх бэхжүүлэхэд зориулан нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах (Шигтгээ 3)	• Хөдөө аж ахуйн салбарын санхүүжилтийн боломжуудыг тодорхойлох, хөгжлийн сангууд болон хоёр ба олон талт түншүүдээс нэмэлт санхүүжилт дайчлах ХАЁТ-ийн стратеги боловсруулах.
Хувийн дотоодын хөрөнгө	• Сэргээгдэх эрчим хүчний үйлдвэрлэл болон зах зээлийн шийдлүүдийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн дотоодын хөрөнгө ялангуяа жижиг ба дунд хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийн хөрөнгийг бий болгох чиглэлээр дотоодын хөрөнгийн зах зээлийг бэхжүүлэх, төрөлжүүлэх. • Хувийн салбарын хөрөнгийг сэргээгдэх эрчим хүч рүү ТХХТ-ийн төслүүдээр дамжуулан дайчлах, тухайлбал нар ба салхины эрчим хүчийг бий болгох ТХХТ-ийн төслүүдийг турших, ТХХТ-ийн зохистой хувилбаруудыг бий болгох. • Сэргээгдэх эрчим хүчинд оруулах дотоодын хөрөнгө оруулалтын бүтцийн саад бэрхшээл, холбогдох эрсэдлүүдийг тодорхойлох, тэдгээрийг арилгах стратегийг боловсруулах, тухайлбал юуны өмнө сэргээгдэх эрчим хүчний хөрөнгө оруулалтыг эрчимжүүлэх эрсдэл, өгөөжийн зохист байдалд хүргэх арга хэмжээг тодорхойлох, ялангуяа богино ба дунд хугацаанд сэргээгдэх эрчим хүчний хэрэглээг нэмэгдүүлэх, агаарын чанарыг сайжруулахад түлхэц болох жижиг ба дунд хэмжээний хөрөнгө оруулалт, урт хугацаандаа Монгол улс бүсийн түвшиндээ сэргээгдэх эрчим хүчний ханган нийлүүлэгч болох арга хэмжээг тодорхойлон хэрэгжүүлэх	• ХАА-н бизнест чиглэсэн ЖДҮ-ийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх, дараах чиглэлээр боломжуудыг бий болгох 1) хөдөө аж ахуйн бизнест чиглэсэн хөрөнгийн эрсдэлийн сангуудад хандах; 2) банк болон санхүүгийн байгууллагуудад хөдөө аж ахуйн бизнест хөрөнгө оруулалтын зээл олгоход баталгаа гаргах; 3) хөдөө аж ахуйн бизнест оролцож буй санхүүгийн байгууллагуудад эрсдэл хуваалцах баталгаа өгөх. • ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэхэд тохиромжтой хөдөө аж ахуйн бизнесийн төрлүүд, санхүүжилтийн механизм, засаглалын хэлбэрийг тодорхойлох.
Хувийн гадаад хөрөнгө/ ГШХО	• Сэргээгдэх эрчим хүчний хөрөнгө оруулалт нь ГШХО-аас оруулах дунд ба том хэмжээний хөрөнгө оруулалт. • Сэргээгдэх эрчим хүчинд оруулах ГШХО-аас оруулах хөрөнгө оруулалтын бүтцийн саад бэрхшээл, холбогдох эрсдэлүүдийг тодорхойлох, тэдгээрийг арилгах стратегийг боловсруулах, тухайлбал сэргээгдэх эрчим хүчний хөрөнгө оруулалтыг эрчимжүүлэх эрсдэл-өгөөжийн зохист байдалд хүргэх арга хэмжээг тодорхойлох, ялангуяа Монгол улс бүсийн түвшиндээ сэргээгдэх эрчим хүчний ханган нийлүүлэгч болох маш том боломжтойг харгалзан урт хугацааны арга хэмжээг тодорхойлон хэрэгжүүлэх. • Тэргүүлэх төслүүдийг тодорхойлж, хөрөнгө оруулалтын боломжуудыг оролцогч талуудад танилцуулах.	• Хөдөө аж ахуйн бизнес дэх ГШХО-д саад болж буй саад бэрхшээл, эрсдэлийг тодорхойлох. • Хөдөө аж ахуйн бизнес дэх хөрөнгө оруулалтыг эрчимжүүлэх эрсдэл-өгөөжийн зохист байдалд хүргэх салбарын өвөрмөц стратегийг боловсруулж, хэрэгжүүлэх. • Хөрөнгө оруулагчид нэгдсэн байдлаар стандарт мэдээлэл хүлээн авах Нэг цонхны бодлогыг хэрэгжүүлж, дэмжлэг үзүүлэх.

Шигтгээ 17. Байгалийн нөөцөөс хамааралтай орнуудын хөрөнгө оруулалт, төсвийн орлогын тооцоо

Монгол Улс шиг хөрөнгө оруулалт, төсвийн орлогын ихэнх хэсэг нь цөөн тооны томоохон уурхайд төвлөрч буй тохиолдолд төсвийн орлогыг баримталж буй стратегийн үндсэн дээр тооцохын зэрэгцээ тодорхой томоохон уул уурхайн төслийн санхүүгийн загварыг боловсруулж, улмаар макро эдийн засгийн загварт суулгах замаар тооцох боломжтой юм.[108]

Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн (ББЗХ)-ийн зүгээс макро эдийн засгийн загвар, уул уурхайн салбарын орлогын загвар болон улсын төсвийн хэсэг гэсэн үндсэн гурван бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий загварыг боловсруулаад удаагүй байна. Тус загвар нь эцсийн хэрэглээ, хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэл, хүүгийн түвшин, гадаад дотоод үнэ гэх мэт нэгтгэл үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарлын үндсэн тооцоог харуулсан болно.

Жеймс Отто-ийн аргачлалыг боловсронгуй болгох замаар ОУВС Уул уухайн салбарын төсвийг тооцох FARI арга зүйг боловсруулсан болно. Энэхүү арга зүйг эрдсийн болон газрын тосны салбарт ашиглаж болно. Төслийн "Засгийн газарт оногдох хувь хэмжээг" тооцох "үйлчилж буй дундаж татварын хувь хэмжээ", "үйлчилж буй ахуйн татварын хувь хэмжээ", төслийн ашигт ажиллагаа нэмэгдэхийн хэрээр үйлчилж буй татварын хэмжээ хэрхэн өсөж байгааг харуулах татварын тогтолцооны өсөн нэмэгдэх/прогрессив байдал зэрэг үзүүлэлтүүдийг энэхүү арга хэрэгсэл дээр үндэслэн тооцож гаргах нь Засгийн газрын хувьд чухал байдаг. Төслөөс хүртэх ашгийн хуваарилалтын үзүүлэлтүүд дээр нэмээд хөрөнгө оруулагч нар оруулах хөрөнгө оруулалтынхаа өнөөгийн үнэ цэнэ, дотоод өгөөжийн хувь хэмжээ хэд байгааг мэдэх сонирхолтой байдаг.[111]

Эдгээр уул уурхай, газрын тосны санхүүгийн загварууд тухайн төслийн нийт үргэлжлэх хугацааны турш төсвийн орлогод хэрхэн нөлөөлөхийг урьдчилан таамаглах боломжийг олгодог юм. Тухайлбал, Зураг 26 дээр газрын тосны үйлдвэрийн хийсвэр жишээн дээр орлого хэрхэн өөрчлөгдөж буйг харуулсан болно. Хайгуул болон бүтээн байгуулалтын үе шат дээр орлогын хэмжээ тун баг байж, үйлдвэрлэлийн үе шатандаа дээд хэмжээндээ хүрч, хаалтын үедээ эргээд буурдаг хандлагатай байна.

108 Унших бичигт зориулсан санал Г.Уянга, Н.Дорждарь, Г.Рагчаасүрэн

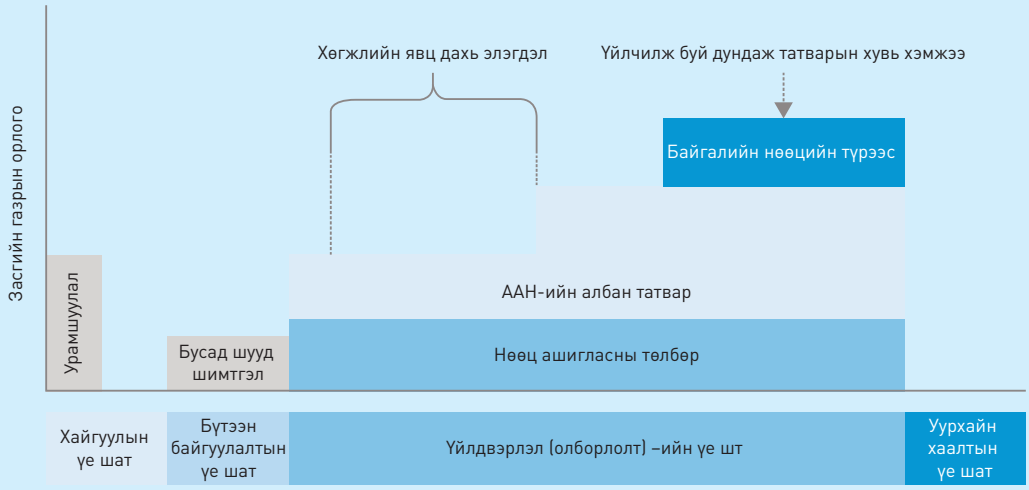
109 Отто, Ж. 2000. "Олон улс дахь уул уурхайн татварын харьцуулсан судалгаа".

110 Лука О., Пио. 2016. "Эрдсийн салбарын орлогын FARI аргачлал, http://www.imf.org/external/np/fad/fari/.

111 Өнөөгийн үнэ цэнэ болон хөрөнгийн өгөөжийн үзүүлэлтийг авч үзнэ

Байгалийн нөөцөөс хамааралтай орнуудын хөрөнгө оруулалт, төсвийн орлогын тооцоо (үргэлжлэл)

Зураг 26. Газрын тосны төслийн орлогын өөрчлөлтийн ерөнхий хандлага



Эх сурвалж: Лука, Пио (2016)

Эх сурвалж: НҮБХХ, НҮББО, 2018. «Тогтвортой хөгжлийн төлөөх уул уурхай». Luca, Puyo (2016).

Энэхүү загварыг ашиглан уул уурхайн төслийн хэр хэмжээний орлого, татвар, байгалийн нөөц ашигласны төлбөр хэлбэрээр Засгийн газарт, харин хэчнээн нь тухайн компанид үлдэж буй хуваарилалтыг харуулсан юм. Эдгээр загвар нь Засгийн газарт компанитай татвартай холбоотой гэрээ хэлцэл хийхэд чухал аргачлал болдог. Мөн энэ загвар нь мэдээллийн ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд дөхөмтэй билээ.

Уул уурхайн компани засгийн газартай гэрээ хэлэлцээр хийх үедээ хуулийн дагуу ТЭЗУ ирүүлэхийг шаарддаг. Гэхдээ энэхүү загварыг ашиглахыг тулд Засгийн газар тухайн компанийг өөрийн санхүүгийн загвараа хүргүүлэхийг мөн шаардаж болно.

Томоохон төслүүд дээр санхүүгийн загварыг боловсруулсны дараа үр дүнг улсын хэмжээний макро эдийн засгийн загварт тусгана. Ингэснээр зөвхөн орлогын хэмжээг тооцоолохоос гадна томоохон компаниудад нийлүүлж буй бараа, үйлчилгээг үндэслэн тухайн салбарын нэмэгдсэн өртгийг өөрчлөлтийг тооцоолох боломжтой юм.

Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн (ББЗХ)-ийн зүгээс макро эдийн засгийн загвар, уул уурхайн салбарын орлогын загвар болон улсын төсвийн хэсэг гэсэн үндсэн гурван бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий загварыг боловсруулсан. Тус загвар нь эцсийн хэрэглээ, хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэл, хүүгийн түвшин, гадаад дотоод үнэ гэх мэт нэгтгэл үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарлын үндсэн тооцоог харуулсан.[112] Тооцоог хийхдээ онолын үндэслэлтэй загвар дээр тулгуурлаад зогсохгүй, Монголын эдийн засгийн 2000-2015 оны тоон мэдээллийг ашиглан зохих тохиргоог хийсэн бөгөөд 30 жилийн дараах тооцоог харуулсан болно.[113]

112 Galindev et al. 2017.

113 Baksa, Mihalyi, and Romhanyi 2017.

Байгалийн нөөцөөс хамааралтай орнуудын хөрөнгө оруулалт, төсвийн орлогын тооцоо (үргэлжлэл)

Мөн энэ төрлийн загварыг ашигласан улс бол Гайана (Guyana) улс юм. Тус улсын Байгаль орчны яам НБҮХХ-тэй хамтран уул уурхайн томоохон төслийн санхүүгийн тооцог улсын түвшний тооцоондоо ашигласнаар гадаадын хөрөнгө оруулалтын 2015-2030 оны тооцоогоо хийжээ.

8. Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд

Жил дараалсан эдийн засгийн хямрал нүүрлэснээс хойш Монгол Улсын төсвийн орлого буурч, өрийн хэмжээ огцом өсөж, эдийн засгийн өсөлт саарч, макро-эдийн засгийн нөхцөл байдал доройтож, 2016 онд Засгийн газраас эдийн засгийг тогтворжуулах зорилгоор ОУВС болон бусад олон улсын түнш байгууллагуудаас тусламж хүссэн. ӨСХ нь 2017 оны 5 сард батлагдаж, Монгол Улсын Засгийн газар ОУВС-тай хэлэлцээр байгуулж, ойрын хугацаанд эдийн засгийг тогтворжуулах, урт хугацаанд эдийн засгийг төрөлжүүлж, өсөлтийг хангах үндэс суурийг бүрдүүлэх зорилгоор авч хэрэгжүүлэх бүтэц зохион байгуулалтын арга хэмжээний талаар тохиролцсон болно.

Монгол Улс байгалийн асар арвин нөөц баялагтай улс бөгөөд дэлхийд ашигт малтмалын нөөцөөрөө хамгийн томд тооцогддог нэг ордтой. Нөгөөтэйгүүр, Монгол Улс нь дотоод, гадаадын томоохон зах зээлийн аль алийг хангахуйц, сэргээгдэх эрчим хүчний ашиглагдаагүй асар их нөөц бололцоотой. Гагцхүү Монгол Улс энэхүү нөөцөө тогтвортой өсөлтийг хангах эх үүсвэр болгон дорвитой хөрвүүлж чадаагүй байна. Өнгөрсөн жилүүдэд улс орны хөгжлийг хангах чиглэлээр хийгдсэн ажлуудаас харахад ашигт малтмалаас хэт хамааралтай Монгол Улсын эдийн засаг гадаад хүчин зүйлүүдэд өртөмтгий, мөн хөгжилд чиглэсэн үйл ажиллагаа нь байгаль орчинд ихээхэн сөргөөр тусч ирсэн. Тиймээс богино хугацаанд ӨСХ-ийн хүрээнд Монгол Улс эдийн засгийн өсөлт болон төрөлжилтийг хангах үүднээс макро эдийн засгийн тогтвортой байдлаа сэргээн, дунд болон урт хугацаанд нийгэм, байгаль орчин, эдийн засгийн хэрэгцээ шаардлагаа тэнцвэржүүлэх тогтвортой хөгжлийн замналыг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Энэхүү ХСҮ-ний эхний бүлгүүдэд улсын ба хувийн санхүүжилтийн урсгалыг зураглан харуулж, санхүүжилтийг үр дүнтэй дайчлах, ашиглах, хөгжлийн зорилтуудыг хангах болон санхүүжилтийг нэмэгдүүлэхийн тулд хэрэгжүүлэх шаардлагатай үйл ажиллагаа, шинэчлэлийн арга хэмжээг тодорхойлоход 6 үндсэн ойлголт бүхий ҮСНС-ийн загварыг ашигласан болно. Дараах хэсэгт өндөр түвшинд тодорхойлсон ТХЗ-ууд болон ТХҮБ-ын зорилтуудыг хангахад шаардлагатай нэгдсэн хүрээ, арга барилыг бий болгох зөвлөмжүүдийг оруулсан. Цаашилбал нэмэлт санхүүжилт дайчлахын тулд төлөвлөлт ба төсөвлөлтийн үйл явц нь нэмэлт нөөцийг тодорхойлох чиглэлээр хэрэгждэг байх, бий болсон нөөцийг үр дүнтэй ашиглах стратеги боловсруулсан байх шаардлагатай юм. Тиймээс нэмэлт санхүүжилт дайчлах боломжийг бүрдүүлэхийн тулд улсын болон хувийн салбарын бодлого болон төсөв боловсруулах үйл явцыг үнэлэн нэмэлт санхүүжилт дайчлах үйл явцыг төлөвлөлт, төсөвлөлтийн дүрэм журамд системтэй тусгахыг зөвлөж байна.

Энэхүү ХСҮ-ээс гарсан нэг чухал дүгнэлт бол байгалийн их баялаг, сэргээгдэх эрчим хүчний өргөн боломж, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал зэрэг бусад салбарууд дах нөөц бололцоонууд нь Монгол Улс нь хөгжлийн санхүүжилт дайчлах боломжийн хувьд их онцлогтой болохыг харуулж байна. Хэдий тийм боловч улсын салбарын удирдлагын чадавх сул байгаа нь байгаа нөөцийг үр дүн, үр ашигтай ашиглах, хөгжлийн зорилтуудыг хангахын тулд улсын болон хувийн нэмэлт санхүүжилтийг дайчлахад саад учруулсаар байна. Хөрөнгө санхүүг хөгжлийн зориулалтаар илүү үр дүнтэй ашиглах, нэмэлт санхүүжилт дайчлах үүднээс засаглалын шинэчлэлтэй зэрэгцүүлэн тодорхой салбаруудад зорилтот санал санаачилгуудыг хэрэгжүүлэхийг зөвлөж байна. Эдгээрт төрийн албанд шинэчлэл хийх, гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлт, төсөвлөлтийг нэвтрүүлэх, төсвийн төвлөрлийг сааруулах, улсын салбарын санхүүгийн удирдлагыг бэхжүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх нь зүйтэй юм.

8.1.1 Санхүүжилтийн стратегийг төрөлжүүлж, бэхжүүлэх нь

Монгол Улс дотоодын орлогоо нэмэгдүүлэх хангалттай чадавхтай болох нь илэрхий ба дотоодын орлогыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр арга хэмжээ нэмж авч хэрэгжүүлж байна. Энэхүү ХСҮ-ний хүрээнд Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг хангах, ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэхэд орлогын нэмэлт эх үүсвэр бүрдүүлэх, мөн хувийн хэвшлийн санхүүжилтийг татах боломж ихээхэн байгаа болох нь тогтоогдсон. Санхүүжилтийг төрөлжүүлж, бэхжүүлэхийн тулд дараах ажиглалтууд дээр үндэслэн стратеги боловсруулахыг зөвлөмж болгож байна. Үүнд:

Шинэ үйлдвэрлэлд хувийн хөрөнгийг төвлөрүүлэх:

Байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэлийг дэмжих нь төрийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл мөн бөгөөд уул уурхайгаас бусад салбарт хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах нь чухал юм. Иймд хувийн хөрөнгийг татан төвлөрүүлэхэд чиглэсэн тодорхой стратегийг хэрэгжүүлэхийг санал болгож байна. Үүнд:

I. **Байгаль орчны татварын шинэчлэлийг уялдуулах**: Монгол Улсын татварын орлого өндөр хэлбэлзэлтэй байдгийн гол шалтгаан нь уул уурхайн салбараас ихээхэн хамааралтай байдгаас үүдэлтэй. Монгол Улс байгаль орчны татварын шинэчлэл хийж, байгаль орчинд хор хөнөөл учруулж буй үйлдвэрлэл, хэрэглээний татварыг нэмэгдүүлэх, байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн татварыг татвараас чөлөөлөх зэрэг олон улсын чиг хандлагыг дагаснаар өөрийн харьцангуй давуу тал бүхий уул уурхайн бус салбарт хөрөнгө оруулалт татаж, урт хугацаанд татварын баазыг төрөлжүүлэх боломжтой юм. Усны хэрэглээ, агаарын бохирдолд нөлөөлж улмаар хүний эрүүл мэнд, эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөө бүхий уламжлалт үйлдвэрлэлийн салбаруудад өртөг тооцсон загварыг нэвтрүүлэх, эрчим хүч, хөдөө аж ахуй зэрэг салбарт олгодог өндөр татаасыг бууруулах зэрэг арга хэмжээ нь одоогийн болон ирээдүйн шаардлагад нийцсэн зах зээлийн шийдлүүдийг бий болгон хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлнэ.

II. **Дотоодын хөрөнгийн зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжиж, хөрөнгө оруулалтын механизмыг бүрдүүлэх:** Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хөгжөөгүй ба ЖДҮ-дэд шинээр бизнес эхлүүлэх болон бизнесээ өргөжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилт авахад маш их бэрхшээл тулгарч байна. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл дээрх өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх замаар зээлийн хүүг бууруулж, хувийн хэвшилд, ялангуяа ЖДҮ-д олгох санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хангалттай хөгжсөн тохиолдолд эдийн засгийг тэлэхэд чухал нөлөөтэй салбаруудад хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болж өгнө.

Үндсэн хөрөнгийн зах зээлийг сайжруулахын тулд МУЗГ нь олон талт хөгжлийн түншүүдийн дэмжлэгтэйгээр байгууллагын болон зохицуулалтын түвшинд үр ашгийг нэмэгдүүлэх, хяналтын үр дүнг сайжруулах, зах зээлийн дэд бүтцийг сайжруулах, зах зээлийн дэд бүтцийг шинэчлэх зорилго бүхий санхүүгийн зах зээлийн стратегийг боловсруулах ёстой. Үүний дараагаар Засгийн газар үндсэн хөрөнгийн зах зээлийг бэхжүүлэх замын зураг төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх ёстой. Дээрхтэй зэрэгцэн Дэлхийн банкны жил тутмын бизнесийн таатай орчны талаарх тайланд тодорхойлсон санхүү болон бизнесийн хөгжлийн үйлчилгээний дутмаг байдлыг харгалзан жижиг ба дунд аж ахуйн нэгжүүдийг хөгжүүлэх, бизнес эхлэх үйл ажиллагааг дэмжихийн тулд хувийн салбараас санхүүжилт татах чиглэлээр илүү урагш харсан бодлогыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Дотоодын үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийг өргөжүүлэх нь хувийн салбарын үүргийг нэмэгдүүлэх болон улсын салбарын хөрөнгө оруулалтад хувь нэмрээ оруулна. ТХХТ нь

улсын салбарын хөрөнгө оруулалт дахь хувийн салбарын оролцоог бэхжүүлэхэд ашиглах нэг арга зам байж болно. Үүний тулд хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, худалдан авалт хийх, гэрээлэх, хяналт тавих Засгийн газрын чадавхыг сайжруулах болон зохицуулалтын орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

III. **ГШХО хөхиүлэн дэмжих:** Орлогын түвшингөөрөө ижил төстэй бусад орнуудтай харьцуулахад ГШХО-ын хэмжээ маш бага байгаа тул энэхүү хэмжээг өсгөх боломжууд нэлээд их байгаа. ГШХО-ыг хөхиүлэн дэмжих зохистой орчныг бүрдүүлж, уул уурхайн бус салбараас бусад салбарт ГШХО-ыг татахын сацуу одоогийн хууль тогтоомж, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын болон бизнесийн орчныг улам боловсронгуй болгож өгөх шаардлагатай. Сэргээгдэх эрчим хүч, хөдөө аж ахуйн салбарын барилга байгууламж, дэд бүтцийн томоохон хөрөнгө оруулалтад ГШХО-аар дамжуулан нэмэлт гадаад санхүүжилтийг татахад ТХХТ нь илүү үр дүнтэй байх боломжтой. Нийт эдийн засаг, түүний дотор тодорхой салбаруудад чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг татах системтэй арга барилыг нэвтрүүлж, худалдаа, хөрөнгө оруулалтын чуулга уулзалтыг зохион байгуулна.

IV. **Санхүүжилтийн хосолмол арга барилыг нэвтрүүлэх:** Хувийн болон улсын хөрөнгийг хамт төвлөрүүлэх нь эрсдэлийг бууруулна. Үүнд: зээлийн батлан даалт гаргах, хөнгөлөлттэй зээл олгох, хөрөнгө нийлүүлэх зэрэг хамаарна. Хамгийн тохиромжтой салбар нь мал аж ахуй, уул уурхай, эрчим хүч зэрэг болно.

Татварын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх нь

Монгол Улсын Их хурлаас түлш, тээврийн хэрэгсэл, архи, тамхинд онцгой татвар ногдуулахын зэрэгцээ төсөвт хүн ам, аж ахуйн нэгжийн албан татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэргийг төвлөрүүлдэг байна. Улсын төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх зорилгоор татварын шинэчлэлийг хийж, урт хугацаанд татварын баазыг төрөлжүүлж улмаар тогтвортой хөгжлийг дэмжинэ. Олон улсын туршлагаас харахад тамхины үнэ 50 хувиар нэмэгдэхэд хэрэглээ 20 хувиар буурдаг.[114] Энэ төрлийн шинэчлэл цаг хугацааны хувьд урт, бэрхшээл сорилттой тулгардаг учир олон талтай хамтрах шаардлагатайг Филиппин улсын туршлага харуулж байна. Гэхдээ орлогын хэмжээ гэнэт нэмэгдэж улмаар хөрөнгө оруулалтын боломжийг өргөжүүлснээр богино хугацаанд үр дүн мэдрэгдэх боломжтой юм.

Эрдэс бүтээгдэхүүний орлогын хэлбэлзлийг удирдах нь

Эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзлээс хамааралтай уул уурхайн салбар дээр түшиглэсэн эдийн засагтай орон учир Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт савлагаатай байдаг.

Баялгийн сангийн хувьд хамгийн сайн гүйцэтгэлтэй улс орнуудын туршлага, сургамжийг үндэслэн улс төрийн нөлөөллөөс бүрэн хамгаалагдсан Баялгийн сангийн үйл ажиллагааг жигдрүүлэх нь чухал юм.

Улсын өрийг удирдах нь

Нийт улсын өртэй харьцуулахад хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй санхүүжилтийн өнөөгийн түвшин бага байгаагаас өндөр хүүтэй зээлээс аль болох илүү таатай, хөнгөлөлттэй зээл руу шилжих боломж байгааг илтгэж байгаа бөгөөд ингэснээр төр засгийн хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах санхүүгийн нийт багцыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Ингэхдээ уул уурхайгаас орох

114 Дэлхийн банк, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28494

орлогын түвшинтэй уялдуулахгүйгээр аль болох хөнгөлөлтэй нөхцөлтэй зээл эсвэл хөрөнгийн зах зээлээс санхүүжилт босгох ёстой болно.

Олон улсын санхүүгийн хөрөнгийг төвлөрүүлэх нь

Монгол Улс нэн ялангуяа ЖДҮ-ийг дэмжих, сэргээгдэх эрчим хүч, цаг уурын өөрчлөлт зэрэг чиглэлээр дагнасан дэлхийн хөрөнгө оруулалтын сангуудаас ихээхэн хэмжээний хөнгөлөлттэй нөхцөл бүхий ХАЁТ-ийг татах боломжтой. Нэмэлт санхүүжилт дайчлахад хөрөнгө оруулалтын орчин бодлого, зохицуулалтын орчин ээлтэй байх, төр засаг бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт, төсөл хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ хийх хангалттай чадавхтай байх ёстой.

Хөгжлийн түншүүдийн зүгээс ихээхэн хэмжээний ХАЁТ олгохоор амласан салбаруудад буцалтгүй тусламжийн эзлэх хувь хэмжээ бага байна. Гэтэл сэргээгдэх эрчим хүч, байгаль орчин, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг салбаруудад ихээхэн хэмжээний буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй санхүүжилт босгох боломж бий. Энэ зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газар нэмэлт хөрөнгийн эх үүсвэр дайчлах үүднээс ХАЁТ-ийн стратеги, салбарын тодорхой стратегиудыг тодорхойлох замаар хөгжлийн түншүүдийн ХАЁТ-ийн санхүүжилт олгох урт хугацааны амлалтыг баталгаажуулсан байх шаардлагатай.

8.1.2 Салбарын санхүүжилтийн стратеги

Өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд олон улсын санхүүгийн бүтэц ихээхэн олон төрлийн болж ирсэн бөгөөд олон шинэ байгууллагууд, бүс нутгийн болон олон улсын сангууд олон өөр зориулалтаар хөнгөлөлттэй нөхцөл бүхий санхүүжилт олгож байна. Үүний зэрэгцээ бага болон дунд орлоготой орнуудын хувьд эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны тулгамдсан асуудлаа шийдвэрлэх улмаар ТХЗ-д хүрэхэд хувийн салбарын санхүүжилтийг илүү дайчлах хэрэгцээ байгаа нь харагдаж байна. Тэдний ихэнхэд нь төрөл бүрийн арга барил, арга хэрэгслийг бий болгох, дотоод болон гадаад хувийн хөрөнгийг үр дүнтэй ашиглах, Засгийн газрын зүгээс нэмэлт санхүүжилтийг үр дүн, үр ашигтай зарцуулах чадавх шаардлагатай байна.

Тодорхой салбарын санхүүгийн стратегийг тухайн салбарын дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө болон ДХЗХ-нд нягт уялдуулах ёстой.

Сэргээгдэх эрчим хүчийг санхүүжүүлэх нь

Сэргээгдэх эрчим хүчний салбар нь Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалах, эрчим хүчийг экспортлох болон эдийн засгийг төрөлжүүлэхэд чухал байр суурийг эзэлдэг юм. Иймд энэ салбарт хөрөнгийг төвлөрүүлэх нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах суурь учраас энэ салбар дахь санхүүжилтийн стратегийг боловсруулах нь зүйтэй юм. Олон улсын түвшинд Монгол орон сэргээгдэх эрчим хүчийг хөгжүүлэх боломжтой орнуудын тоонд оруулсан байдаг.[115] Байгаль орчны салбарын татварын бодлого нь санхүүжилтийн шинэ хэлбэрийг татах боломжтой юм. Тухайлбал төр ба хувийн хэвшлийн оролцогч талууд болон санхүүжилтийн холимог хэлбэрийг Засгийн газраас дэмжиж, энэ чиглэлээр хөгжлийн түншүүдтэй хамтран ажиллана. Монгол улсын Хөгжлийн банк зарим төслүүдэд холимог санхүүг санал болгож байна.

115 Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгааны хүрээлэн, 2016

Хөдөө аж ахуйн нэмүү өртгийн сүлжээг санхүүжүүлэх нь

Хөдөө аж ахуй бол Монгол улсын хөгжлийн түүчээ бөгөөд эдийн засгийг төрөлжүүлэлтийн суурийг бүрдүүлнэ. Хөдөө аж ахуйн нэмүү өртгийн сүлжээгээр дамжуулан санхүүжилт олгох нь энэ салбарын үйлдвэрлэлийг өргөжүүлэх гол суурь болно (Бүлэг 8.1.1 –ийг үзнэ үү). Тухайлбал, хөдөө аж ахуйн салбарын хувьд ХААХҮЯ нь ТХХТ-ийг хэрэгжүүлэн хувийн хөрөнгө оруулалт татах боломжтой хөтөлбөрүүд, хоёр болон олон талт түншүүд, олон улсын сангуудаас хөнгөлөлттэй зээл авах боломжууд, хамтарсан хөрөнгө оруулалт шаардлагатай эсэх болон ГШХО авах боломжтой тухайлсан хөтөлбөрүүд байгаа эсэх зэргийг тодорхойлно.

Энэхүү ХСҮ-ний дагуу салбарын санхүүгийн стратегийг боловсруулахдаа салбарын түвшинд үнэлгээ, судалгаа хийж, тухайн салбарын хувьд ТХҮБ болон ТХЗ-дад хүрэхэд болон нэмэлт санхүүжилт дайчлахад тулгарч буй өвөрмөц саад бэрхшээл, эрсдэлийг тодорхойлох нь зүйтэй юм. Ингэснээр гадаадаас хөрөнгө дайчлахад суурь мэдээлэл болохын зэрэгцээ олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн санхүүжилтийн стратегийн хэлбэр болно.

8.1.3 Бодлогын болон байгууллагын уялдаа холбоог бэхжүүлэх нь

МУЗГ өмнө нь ТХЗ-ыг Монголын нөхцөлд нийцүүлэн боловсруулах санаачилгыг хэрэгжүүлсэн бөгөөд улмаар ТХҮБ-ыг Их Хуралд суудалтай улс төрийн намууд хүлээн зөвшөөрсөн билээ. Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэл нь эдийн засгийг сэргээх, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хадгалах, өрийн дарамтыг бууруулах зэрэг ОУВС-тай тохирсон богино болон дунд хугацааны бодлогын арга хэмжээнд төвлөрч ирсэн. Саяхан хийсэн дүн шинжилгээгээр ТХҮБ болон ТХЗ-ын хооронд зарим үл нийцэл зөрүү байгааг тодорхойлсон бөгөөд бодлогын үнэлгээ цаашид нарийвчлан хийхийг зөвлөж байна.

ТХҮБ болон ТХЗ-ыг нийцүүлэхтэй холбоотой өөр нэг үндсэн бэрхшээл бол салбарын стратеги нь ДХЗХ болон жилийн төсөвтэйгөө алинтай ч уялддаггүй явдал юм. Хэсэг 6.1-д дурдсанчлан үл нийцэх байдалд нөлөөлж буй олон хүчин зүйлс байгаа бөгөөд эдгээр нь хоорондоо давхацсан олон тооны албан зохицуулалт, чиг үүрэгтэй холбоотой юм. Тухайлбал бодлогыг санхүүжилт, өртөгтэй холбож тооцох болон улсын салбар дах гүйцэтгэлд суурилсан соёл дутагдалтай байгаа зэрэг асуудал бөгөөд эдгээр нь хуваарилалтын үр ашигт сөргөөр нөлөөлж байна. Энэ нь хөрөнгийн төсвийн их хэмжээний хуваагдал, өртгийн үр ашгийн дүн шинжилгээнд суурилсан нөөц хуваарилалт хийх болон төсвийн зардлын үр ашгийг Засгийн газрын тавьсан бодлогын зорилтдоо хүрэх чадамжтай нийцүүлэх чадавх сул байдлаар илэрч байна. Үүнээс гадна одоогийн арга барил нь Засгийн газрын нөөцийг үр ашигтай хуваарилах чадавх (хуваарилалтын үр ашиг) болон Засгийн газрын хүн ардад үйлчилгээний чанарыг алдагдуулахгүйгээр байж болох хамгийн бага өртөг зардлаар хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх чадамж (үйл ажиллагааны үр ашиг)-д саад болж байна.

Түүнчлэн Засгийн газар салбаруудын хөгжлийн төлөвлөгөө, стратегийг ТХҮБ-тай нийцүүлнэ гэдгийг амласан. Байгууллагын хувьд ҮХГ нь чиглэлийн яамдын салбарын төлөвлөгөө, стратегийг ТХҮБ-тай нийцүүлэх асуудлыг харин ҮСХ нь хяналт, үнэлгээний хүрээний суурийг бий болгох асуудлыг хариуцаж байна. Гэвч төлөвлөлтийн үйл явцын уялдаа холбоог бэхжүүлэх хэрэгцээ байсаар байна. Энэ нь юуны түрүүнд одоогийн байдлаар маш олон тооны хөгжлийн бодлого, төлөвлөгөө, стратегийн баримт бичгүүд байгаатай холбоотой. Нөгөө талаар эдгээр хөгжлийн төлөвлөлтийн баримт бичиг хооронд уялдаа холбоо сул, хөтөлбөрийн удирдлага, хяналт, тайлагналтад гүйцэтгэлд суурилсан хандлагыг нэвтрүүлэх нь амаргүй байна.

Ялангуяа хамгийн бэрхшээлтэй асуудал бол орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд ТХҮБ болон ТХЗ-ыг тусгах асуудал юм. Учир нь засаг захиргааны чадавх сул, санхүүгийн бие даасан байдал дутагдалтай байдгаас нөөцийг үр дүнтэй хуваарилан ашиглах нөхцөл болох орон нутгийн онцлогт нийцсэн стратегийн шийдвэр гаргахад бэрхшээлтэй байдаг. Түүнээс гадна Монгол улсын салбарын түвшний бодлого нь хэт төвлөрсөн байдаг тул орон нутгийн засаг захиргаа, оролцогч талууд үйл ажиллагаагаа өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалтай нийцүүлэн өөрчлөх боломжийг хязгаарладаг. Энэхүү төвлөрсөн бодлого нь орц ба гарцад суурилсан удирдлагын тогтолцоотой хавсрахаар урьдчилан харсан гүйцэтгэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж улмаар бодлогыг орон нутгийн хэрэгцээнд нийцүүлэхэд бэрхшээл учруулдаг. Тиймээс төсвийн төвлөрлийг сааруулах шинэчлэл нь орон нутгийн засаг захиргааны бие даасан байдлыг бэхжүүлж орон нутгийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн тусгаж, төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг сайжруулах нь зүйтэй юм.

8.1.4 Үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлага

Зардал, гарц дээр суурилсан төлөвлөлтийн явцаас аль болох үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлагад шилжих нь зүйтэй юм. Үүний тулд доорх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Улсын төсвийн нийт зардал, яамдын төсвийн хязгаарт хүрэлцэх нийт нөөцийн хэмжээг тодорхойлдог байхын тулд орлогын хэтийн тооцооллыг оновчтой болгох үүднээс макро эдийн засгийн загварчлалыг сайжруулах;
- Чиглэлийн яамдын хөгжлийн төлөвлөлтийн өртгийн дүн шинжилгээ хийх, төсөв боловсруулах, хөтөлбөрийн удирдлагын болон бодлогын түвшинд зардал тооцох чадавхыг бэхжүүлэх;
- Хөгжлийн төлөвлөлтийн үйл явцыг ДХЗХ болон төсвийн үйл явцтай нийцүүлэх, санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн тайланг уялдуулах;
- Чиглэлийн яамд СЯ-аас гаргасан ДХЗХ-ний загварыг ашиглан хөтөлбөрийн төлөвлөлт хийх, үр дүнгээс илүү үр нөлөөг тайлагнах чадавхыг бэхжүүлэх;
- Чиглэлийн яамдын төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн үр нөлөөг тайлагнах чадавхыг бэхжүүлэх;
- Чиглэлийн яамдын салбарын нэгдсэн стратеги боловсруулах боломжтой бол ДХЗХ-тэй уялдсан Салбар дундын хүрээг хамарсан аргачлалыг хэрэгжүүлэх чадавхийг бэхжүүлэх зэрэг болно.

Олон улсын туршлага тэр дундаа ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлагаас харахад олон жилийн төлөвлөлт, төсөвлөлт бүхий гүйцэтгэлд суурилсан тогтвортой тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлэхэд төрийн албан хаагчдад урамшуулал бүхий төрийн албаны тогтолцоо маш чухал байна. Түүнчлэн төрийн албаны үйлчилгээнд төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлагын үйл ажиллагаанд гүйцэтгэлд суурилсан арга барилыг ашиглах чадавхыг бэхжүүлэх цогц, уялдаа холбоотой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Иймд МУЗГ-т төрийн албаны үйлчилгээнд тулгарч буй бэрхшээлийг даван туулахад төрийн албаны шинэчлэл хийх зайлшгүй шаардлагатай хэмээн зөвлөж байна. Төрийн албаны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхдээ яамд, агентлагуудад үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх хангалттай бие даасан байдлыг олгох, ажилтныг авах, албан тушаалыг өөрчлөхдөө мерит зарчмыг баримтлах, цалин ба урамшууллыг гүйцэтгэлтэй холбох, төрийн албаны ажилтанд мэдлэг

мэргэжлээ дээшлүүлэх, ажлаа гүйцэтгэхэд урамшуулал бий болгох зэрэг үйл ажиллагааг цогцоор нь хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Энэ утгаараа улс төрөөс хамааралгүй, иргэн төвтэй мэргэжлийн төрийн албыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн төрийн албаны шинэчлэл шаардагдаж байна. Ажилтнуудын ур чадварт үндэслэн ажилд томилж, чөлөөлдөг, ажил үүргийн үнэлэмжид зохицсон, өрсөлдөхүйц цалин, урамшуулал олгодог, бүх түвшинд ажил мэргэжлийн хувьд өөрийгөө хөгжүүлэх ахиулах, ур чадвараа дээшлүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоог бий болгоход энэхүү шинэчлэлийг чиглүүлэх нь зүйтэй юм.

Улсын Их хурлаас Төрийн албаны тухай шинэчилсэн хуулийн 2017 оны 12 дугаар сард баталсан билээ. Хуулийн шинэчлэлийн гол зорилго нь төрийн албаны мерит тогтолцоог бэхжүүлэх болон төрийн албаны бие даасан байдлыг хангахад оршино. Оролцогч талуудтай зөвлөлдөх явцад тэд хуулийн зорилтууд хэт шахуу учир хуульд тавигдсан шаардлагуудын хэрэгжилт эсэргүүцэлтэй тулгарах магадлалтай юм. Цаашид хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор явцын хяналтыг тогтмол, тогтвортой тавих шаардлагатай байна.

8.1.5 Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний болон суралцах оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх нь

ҮХГ нь ҮСХ-той хамтран ТХҮБ ба ТХЗ-дыг хянах тогтолцоог бий болгох ажлыг санаачилсан. Гэхдээ ҮСХ-оос саяхан хийсэн үнэлгээгээр ТХЗ-дын ихэнх зорилтууд нь хэмжих боломжгүй, суурь түвшин байхгүй байгаа нь харагдсан. Хэдийгээр ҮСХ-ны баг ТХЗ-ын хяналт үнэлгээний хүрээг боловсруулж байгаа боловч үндэсний хэмжээний мэдээ, мэдээлэл нь ТХЗ-ын зөвхөн зарим хэсгийг хамарч байгаагаас гадна байгаа мэдээ мэдээлэл нь чанарын хувьд хангалтгүй, ТХЗ-аас илүү ТХҮБ-ыг хэмжих боломжтой байна.

ТХЗ-ыг хэмжих тогтолцоог бий болгох нь чухал гэхдээ цаашид энэ нь гүйцэтгэл болон нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулах, төсөв боловсруулах суурь болох тул илүү чухал юм. Хяналт, үнэлгээний тогтолцоонд шаардлагатай мэдээ мэдээлэл нь цогц, захиргааны болон статистикийн мэдээг хамарсан байх ёстой. Иймд МУЗГ үндэсний статистикийн тогтолцоо (ҮСТ) болон захиргааны мэдээллийн тогтолцоог бодитоор сайжруулах хүчин чармайлт гаргах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Сүүлийн жилүүдэд статистикийн чадавх бэхжүүлэх чиглэлээр туслалцаа үзүүлэх ажилд ихээхэн дэвшил гарсан. Тухайлбал, 2014 онд статистикийн тогтолцоонд цогц үнэлгээ хийсэн бөгөөд 2017 онд Монгол улсын цахим өгөгдлийн орчны зураглал ба үнэлгээг зохион байгуулсан. Мөн 2017-2020 онд Үндэсний статистикийг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг боловсруулсан болно.

ТХЗ-ууд нь МУЗГ болон хөгжлийн түншүүдэд үндэсний статистикийн тогтолцоог хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чухал боломжийг бий болгож байна. Үүний зэрэгцээ төрийн байгууллагуудаар дамжуулан захиргааны мэдээ, мэдээллийг боловсруулах, ашиглах чадавхыг бэхжүүлэх боломжийг мөн бий болгож байна. Үндэсний статистикийн тогтолцоо нь нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулах болон гүйцэтгэлийн удирдлагад чухал үүрэгтэй тул гол түншлэгч хамтрагч талуудыг хөгжлийн хөтөлбөрөөр дамжуулан хамтран статистикийн чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагааг дэмжихийг уриалахыг МУЗГ-т зөвлөж байна.

Цаашид үндэсний статистикийн тогтолцоог хөгжүүлэх хөтөлбөрийг батлан мэдээ мэдээллийг бэлтгэх, ашиглах чадавхыг бэхжүүлэх цогц стратегийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Мөн зөвхөн ТХҮБ

болон ТХЗ-ын хяналт үнэлгээнд анхаарахаас гадна Статистикийг хөгжүүлэх үндэсний стратеги нь статистикийн хөгжлийн нэгдмэл хандлагатай байх ёстой бөгөөд ҮСТ-ны бүхий л чиглэлээр чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагааг тусгах шаардлагатай. Түүнчлэн стратегид хэрэглэгчийн хэрэгцээг онцгойлон анхаарч, чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагаа нь мэдээ мэдээллийг бэлтгэх болон ашиглах чиглэлээр эн тэнцүү хамрах ёстой.

8.1.6 Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх орчныг бүрдүүлэх нь

Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх орчныг бүрдүүлэх нь ТХҮБ болон ТХЗ-дад Засгийн газрын бус оролцогч талуудын дэмжлэгийг дайчлахад чухал ач холбогдолтой. Хувийн салбар болон ТББ-ууд нь техникийн ур чадвар, санал санаачилга гаргах болон нэмэлт санхүүжилт дайчлах, Засгийн газрын хөрөнгө оруулалт, үйлчилгээний үр ашгийг сайжруулахад Засгийн газрын чухал түншлэгч байж, томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг. Хүчтэй хувийн салбар болон ТББ-ыг оролцуулахын тулд тэднийг стратеги боловсруулах, төслийн хэрэгжилт, эрх зүйн орчныг сайжруулах зэрэг бүхий л үйл ажиллагаанд урьж оролцуулах нь зүйтэй юм.

Монгол улсад Засгийн газар болон УИХ нь ТХҮБ болон ТХЗ-ыг хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд саяхнаас үүссэн өрийн хямрал болон СӨХ-тэй холбоотой илүү богино болон дунд хугацааны шаардлагуудад анхаарах болсон. Түүнчлэн зарим засгийн газрын бус оролцогч талууд хүлээн зөвшөөрч байгаагийн зэрэгцээ олон оролцогч талууд Засгийн газрын бодлогод шүүмжлэлтэй ханддаг. Хэдий тийм боловч бодлого боловсруулах бүх үе шатанд хувийн салбар, ТББ-ууд болон иргэний нийгмийг системтэй оролцуулах оролцоо хязгаарлагдмал байна. Түүнээс гадна салбаруудын түвшинд 3 талт оролцоотой бүтэц байгуулах оролдлогууд амжилттай болж чадахгүй байгаа бөгөөд хувийн салбар болон ТББ-ууд Засгийн газрын хамтын ажиллагааны арга барилд сэтгэл дундуур байна.

ТХҮБ болон ТХЗ-ад амжилттай хүрэхийн тулд нэг талаас техникийн мэдлэг, мэргэжилтнүүдийн санаа бодол нөгөө талаас засгийн газрын бус оролцогч талуудын нөөц хоёулаа чухал юм. Үүний тулд Засгийн газрын байгууллагууд бодлогын төлөвлөлт болон хэрэгжилт, хяналтын үе шатуудад бүх оролцогч талуудыг идэвхтэй оролцуулах нь чухал. Мөн үүний зэрэгцээ Засгийн газар, хувийн салбар, ТББ-ын хооронд нээлттэй, ил тод хэлэлцүүлгийг дэмжих хариуцлагын механизмын талаар авч үзэх ёстой.

Улс төрийн соёл, чадавхын асуудал болон авлигын асуудлаар саад бэрхшээл байна. Монгол улсад олон намын ардчилал тогтоод удаагүй байгаа бөгөөд бодлого боловсруулахад засгийн газрын бус оролцоо болон ил тод байдал хараахан бүрэн бэхжээгүй байна. Түүнчлэн Засгийн газрын зүгээс засгийн газрын бус оролцогч талуудыг системтэй татан оролцуулах чадавх сул байна. Ерөнхийдөө улс төржсөн төрийн алба нь сонгууль бүрийн дараа хүний нөөцийг ихээр сольж, төрийн албаны чадавх, бодлогын тасралтгүй байдлыг алдагдуулснаар хариуцлага, ил тод байдлыг алдагдуулдаг. Үр дүнд нь хамгийн том саад бэрхшээл бол авлига бөгөөд хариуцлагын механизмын талаар яриа хэлэлцүүлэг хийх боломжийг бууруулж, бизнесийн үйл ажиллагаанд саад учруулж, хувийн салбарын хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж улмаар эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж байна. Мөн түүнчлэн хариуцлага, яриа хэлэлцүүлгийн механизм бүдгэрч, УИХ нь Засгийн газрын шийдвэр гаргалтад хүчтэй нөлөөлж, хууль тогтоох болон хэрэгжүүлэх байгууллагуудын хоорондын тэнцэл алдагдаж, УИХ гүйцэтгэлийн хариуцлагыг ямар түвшинд барих нь тодорхойгүй болсон байна.

Цаашид МУЗГ-т яриа хэлэлцүүлэгт хувийн салбар, иргэний нийгэм, хөгжлийн түншүүдийн оролцоог бүх салбарт улам гүнзгийрүүлэхийг зөвлөж байна. Найдвартай, үнэн магадтай, гүйцэтгэлд суурилсан мэдээллийг өргөн хүрээтэй, ил тод байдлаар хангах нь хамгийн анхны шаардлага юм. Дараагийн алхам бол стратеги, төсөв, санхүүжилтийн боломжийн талаар тогтмол мэдээлэл солилцох яриа хэлэлцүүлгийн механизмыг бий болгох бөгөөд ингэснээр мэдлэг мэдээлэл хуваалцаж, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй төсөл, хөтөлбөрүүдэд шаардлагатай зөвлөх үйлчилгээ болон хувийн хөрөнгийг дайчлах суурь бий болно.

Хавсралт 1: АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ

Adam Smith International (2015). Integrated Report: an integrated analysis of economic, political and social issues that support or hinder growth and poverty reduction in Mongolia.

Adaptation Fund (2017). https://www.adaptation-fund.org/projects-programmes/project-information/projects-map-view

Asian Development Bank (2015) Supporting the Credit Guarantee System for Economic Diversification and Employment Project.

ADB (2015) Mongolia: Strengthening Capacity for Environmental-Economic Accounting. Technical Assistance Report.

Asian Development Bank (2017). Asian Development Outlook. Update: Sustaining Development through Public-Private Partnership

Asian Development Bank (2017). https://www.adb.org/news/mongolian-growth-exceeds-expectations-due-strong-economic-performance

The Central Bank of Mongolia (2017). https://www.mongolbank.mn/eng/listfinstability.aspx?id=1

Chansa C, Sundewall J, Mcintyre D, Tomson G, Forsberg BC. (2008). Exploring SWAP's contribution to the efficient allocation and use of resources in the health sector in Zambia. Health Policy Planning 23 (2008): 244-51.

Climate Funds Update (2017) http://www.climatefundsupdate.org/the-funds.

CSO Partnership for Development Effectiveness (2016). GPEDC Indicator Two: Civil society operates within an environment which maximises its engagement in and contribution to development- An assessment of evidence.

The Economist Intelligence Unit (2017). Country Report Mongolia

European Development Finance Institutions (2016). Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty – Flagship Report.

Energypedia (2017). Mongolia Energy Situation.

Gerege partners (2016). Extractive Industries Revenue Management in Mongolia.

Export.gov (2017) Mongolia Commercial Guide.

Global Assessment Report. National Statistical System of Mongolia (2014). http://www.unescap.org/sites/default/files/Global-Assessment%20Report_Mongolia.pdf

The Global Fund (2017). https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=MNG&k=ccd66728-2585-4e48-a529-591ccfb81152.

The Global Environment Facility (2017) https://www.thegef.org/country/mongolia.

Government of Norway (2017) Government Pension Fund and the Santiago principles. Guidelines/brochures.

Green Climate Fund (2017). http://www.greenclimate.fund/-/gcf-begins-funds-transfer-to-mongolia-s-xacbank.

Griffith-Jones S. et al. (2012) European Report on Development. Financing Renewable Energy in Developing Countries: Mechanisms and Responsibilities. http://policydialogue.org/files/publications/Financing_Renewable_Energy_in_Developing_Countries.pdf.

The International Development Association (2017). http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries

Interconsulting Group (2017), Mapping and Assessment of the Data Ecosystem in Mongolia.

International Finance Corporation (2014), Support to Private Sector Growth.

International Monetary Fund (2017) Staff Report for the 2017 Article IV Consultation.

International Monetary Fund (2017b) First and Second Review under the Extended Fund Facility. Press Release; Staff Report; and Statement by The Executive Director for Mongolia

Kroll, Aleksander (2015) "Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research." Public Performance and Management Review 48/3 (2015): 459-486.

Localdemocracy.net. https://localdemocracy.net/countries/asia-west/mongolia/

Lkhagvadorj, Ariunaa (2011) Fiscal federalism and decentralization in Mongolia.

Mongolia Extractive Industries and Transparency Initiative (2016). "Mongolia Tenth Reconciliation Report".

National Resource Governance Insistitute and Gerege Partners (2017). Fiscal Sustainability in Mongolia.

NSO (2014), Global Assessment Report. National Statistical System of Mongolia.

OECD (2011), Survey on Performance Budgeting.

OECD (2008) "OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment." Fourth Edition.

OECD/UNDP (2016) "Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report." OECD Publishing, Paris.

ODI (2010) Global Funds: Allocation Strategies and Aid Effectiveness – Final Report.

Park, Nowook and Joung-Jin Jang. "Performance budgeting in Korea: Overview and assessment." OECD Journal of Budgeting 2014/3 (2015).

Reeves, J. (2014). Development Planning in Mongolia: Failure and Potential.

State Great Hural and UNDP (2016). Assessment of the Performance of the 1992 constitution of Mongolia.

State Grate Hural (2016). Annex to Resolution 71 of 2016.

State Great Hural (2016). Resolution No 19, 2016.

Sustainable Development Solutions Network (2015) Concessional International Development and Climate Finance under FfD.

Swiss Agency for Development and Cooperation in Mongolia (2015). Factsheet: Decentralization Policy Support Project. https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/mongolia/en/2016-GDPII-DPSP-factsheet_EN.pdf

United Nations (2015) Press Release: Countries Reach Historic Agreement.

United Nations (2015), Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development.

United Nations Department for Economic and Social Affairs (2002), Multisectoral Global Funds as instruments for financing spending on global priorities. Discussion Paper No. 24.

UNDP / AP-DEF (2017), Development Finance Assessment and Integrated Financing Solutions: Achieving the Sustainable Development Goals in the Era of the Addis Ababa Action Agenda.

UNDP, 2013, Achieving the MDGs Fifth National Progress Report 2013.

UNDP (2016), Human Development Report 2016: Human Development for Everyone.

UNDP (2017) http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MNG

USAID (2016). Factsheet: REACH Project – Small and Medium Enterprise Access to Credit.

US Department of State (2017). Mongolia Investment Climate Statement.

World Bank (2012). Financial Sector Assessment Program Development Module Mongolia. Capital Markets Technical Note.

World Bank and IFC (2013), Enterprise Survey – Mongolia 2013.

World Bank (2013), City Finances of Ulaanbaatar.

World Bank (2014). Mongolia: The Politics of Public Investments.

World Bank (2015), Mongolia Economic Update.

Хавсралт 2: ХЯНАЛТЫН БАГИЙН АЖЛЫН ДААЛГАВАР

Монгол дахь Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ (ХСҮ): Хяналтын багийн ажлын даалгавар

Удиртгал

НҮБ-ын ХХ нь Монгол у Улсын Засгийн газарт Монгол улс дахь Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ хийхэд дэмжлэг үзүүлж байна. Хяналтын багийн гол зорилго бол ХСҮ-ний багийг үнэлгээ хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх бөгөөд чиглүүлэх, удирдах чиг үүргийг хэрэгжүүлж үнэлгээний үр дүнг үндэсний оролцогч талуудад танилцуулахад дэмжлэг үзүүлэх юм.

ХСҮ-нд Засгийн газрын манлайлал, өмчлөл их ач холбогдолтой. Иймд ХСҮ-г хэрэгжүүлэх явц дахь үйл явцын төлөвлөлт, хяналтын хариуцлага маш чухал юм. Энэхүү баримт бичиг нь гүйцэтгэж буй ажлын чанарын баталгаажилт, үйл явцад оролцож буй талуудын үүргийг тодорхой болгох ач холбогдолтой. Албан ёсны хяналтын багийг байгуулах нь үнэлгээний үйл явц дах Засгийн газрын манлайлал, засаглалын үүргийг баталгаажуулах юм.

Засгийн газар тэр дундаа Сангийн яам үйл явцыг санаачилсан ба Хяналтын багийг удирдах юм. ХСҮ-ний хамрах хүрээнд СЯ-ны газруудын дараах чиг үүрэг орсон. Үүнд: 1) Эдийн засгийн бодлогын газар, 2) Төсвийн бодлогын газар, 3) Хөгжлийн санхүүжилтийн газар, 4) Санхүүгийн газар. Мөн ХСҮ нь Засгийн газрын бусад яамд, агентлагийн чиг үүргийн хүрээн дэх хөгжлийн санхүүжилтийн урсгалыг хамарна. Иймд эдгээр байгууллагын Хяналтын баг дахь гишүүнчлэл ба оролцоо чухал бөгөөд дараах байгууллагууд байна. Үүнд: Үндэсний хөгжлийн газар, Үндэсний статистикийн хороо, Монгол банк, Улаанбаатар хотын Засаг даргын захирагчийн алба, Эрчим хүчний яам, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам. Түүнчлэн Хяналтын баг хувийн салбарын оролцоог хангах болно.

ХСҮ-ний явцад Хяналтын багт шаардлагатай, чухал гэж үзвэл нэмэлтээр бусад байгууллага оруулах асуудлыг багийн ахлагч болон гишүүд зөвлөмж болгож болно.

Хяналтын багийн үндсэн үйл ажиллагаа ба зорилтууд

Хяналтын баг нь ХСҮ-ний үйл явцад манлайлал, засаглалын үүрэг гүйцэтгэнэ. Хяналтын баг дараах үндсэн зорилтуудыг хэрэгжүүлнэ:

- ХСҮ-ний өдөр тутмын ажлыг дэмжинэ. 1/ Судалгааны багт гол шийдвэр гаргагчидтай болон засгийн газрын баримт бичгүүдтэй уулзаж, танилцах боломж олгох 2/ ХСҮ-нд саад болох аливаа бэрхшээлийг арилгах
- Үнэлгээний үнэн зөв байдал, чанарт хяналт тавина. Хяналтын баг судалгааны багт дараах байдлаар хяналт тавина: 1/ судалгааны багийн завсрын болон эцсийн бүтээгдэхүүнийг хянах, 2/ үнэлгээний үнэн зөв байдал болон шийдвэр гаргалтад шаардлагатай мэдээлэл гаргаж байгаа эсэхийг баталгаажуулах
- Засгийн газрын оролцоог баталгаажуулна. Хяналтын баг нь Засгийн газар, хөгжлийн түншүүд, бусад оролцогч талуудтай ХСҮ-ний үр дүн, зөвлөмжийн хэрэгжилт, дараагийн үе шатны талаар хэлэлцүүлэг хийхэд манлайлна.

Хяналтын баг нь ХСҮ-ний үйл явцын тодорхой үр дүнгийн дагуу уулзах бөгөөд гишүүд албан бусаар Хяналтын үнэлгээний багт тодорхой чиг үүргээр дэмжлэг үзүүлж болно. Хяналтын баг дараах үүргийг гүйцэтгэнэ:

- ХСҮ-ний хамрах чиглэлийг тодорхойлох, Засгийн газрын стратегийн сонирхол ба зорилтуудыг тусгах
- ХСҮ-ний зорилтууд, хамрах хүрээ, үр дүн, аргачлалыг батлах
- ХСҮ-ний ажлын төлөвлөгөө, гол үр дүнг баталж, хяналт тавих
- ХСҮ-ний багт бэрхшээл учирсан тохиолдолд стратегийн чиглэл, санал дүгнэлт өгөх
- ХСҮ-ний боловсруулсан баримт бичгийг хянаж, санал өгөх
- ХСҮ-ний замын зураг төлөвлөгөөний хэрэгжилт, гол үр дүнг баталгаажуулах
- ХСҮ-ний гол үр дүн, зөвлөмжүүдийн талаар Засгийн газрын хүрээнд хэлэлцүүлэг өрнүүлэх
- Замын зураг төлөвлөгөөний хэрэгжилт, үнэлгээний үр дүнг хянах
- ХСҮ-ний үр дүнг өргөн хүрээнд түгээх (УИХ, хөгжлийн түншүүд, бизнесийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд гм)

Хяналтын багийн ахлагч

Хэдийгээр Хяналтын багийн ахлагчийн орон тоо нь заавал их цаг зарцуулах албагүй ч ХСҮ-ний гол үр дүнгийн дагуу өндөр түвшний оролцоог хангаж, шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг хариуцдаг чухал үйл ажиллагаа юм. Тухайлбал ахлагчийн оролцох чухал үе шатууд нь 1/ ХСҮ-ний талаар гол оролцогч талуудад танилцуулах, эхлэлийн семинарыг нээж, оролцох, 2/ ХСҮ-ний эхний үр дүнг Засгийн газарт танилцуулах Баталгаажуулах хуралдааныг нээж, оролцох юм. Ахлагч нь мөн Засгийн газрын хүрээнд ХСҮ-ний гол үр дүнгүүд болон зөвлөмжийн талаар нарийвчилсан ярилцлагуудад удирдан оролцох юм.

Монгол улсын ХСҮ-ний Хяналтын багийн ахлагч нь Сангийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга Б.Нямаа юм.

ХСҮ хариуцсан ажилтан

ХСҮ-ний Хяналтын багийн нарийн бичгийн дарга буюу хариуцсан ажилтан нь СЯ-ны Эдийн засгийн бодлогын газрын мэргэжилтэн Билгүүн бөгөөд ХСҮ-ний өдөр тутмын үйл явцыг удирдаж, үнэлгээний зарим чухал баримт бичгийг Хяналтын багаар батлуулах үүрэгтэй. Эдгээр нь:

ХСҮ-ний ажлын болон уулзалтын хуваарь: үүнд бэлтгэл ажил, үнэлгээний үйл явц болон бусад зохицуулалтууд хамаарна. Мөн үнэлгээний явцад үнэлгээг хийхэд шаардагдах хангалттай хугацаа, мэдээ мэдээллийн бэлэн байдал, бодлогын болон судалгааны баримт бичгүүд, тодорхойлолтууд болон мэдээллийн шаардлагын талаар зөвшилцөх, шаардлагатай хүмүүстэй уулзалт зохион байгуулах, мэдээллийн эх сурвалж, баримт бичгүүдийг олох зэрэг үүргүүд хамаарна.

Техникийн тодорхойлолтууд гэдэгт /тухайлбал Төр ба хувийн хэвшлийн түншлэл, Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, бусад албан урсгал, Дорно-Дорнын хамтын ажиллагаа гм/ болон тэдгээрт шаардагдах мэдээлэл, эх үүсвэрүүд орно.

Чанарын баталгаажилтын хувьд баталгаажуулах семинар, техникийн ажилтнуудтай хийх уулзалтууд, ХСҮ хариуцсан ажилтан ба НҮБХХ-ийн ажилтны тогтмол хяналт зэрэг хамаарах ба чанарын ерөнхий хяналтыг багийн ахлагч, олон улсын зөвлөх хариуцна.

Хяналтын багийн гишүүнчлэл

Хяналтын багийн гишүүнд үнэлгээнд идэвхтэй оролцох Сангийн яам болон бусад засгийн газрын байгууллагуудын төлөөлөл оролцох ба дараах бүрэлдэхүүнтэй байна. Үүнд:

Хавсралт 3: ХЯНАЛТЫН БАГИЙН ГИШҮҮД

Нэр	Албан тушаал	Байгууллага
Дарга		
Л.Нямаа	Төрийн нарийн бичгийн дарга	Сангийн яам
Гишүүд		
Г.Батхүрэл	Дарга	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газар
Б.Доржсэмбэд	Дарга	Сангийн яамны Хөгжлийн санхүүжилтийн газар
Б.Баярдаваа	Дарга	Монгол банкны Мөнгөний бодлогын газар
А.Дэмбэрэл	Дарга	ҮСХ-ны Үндэсний тооцоо, шинжилгээ судалгааны газар
Л.Мягмаржав	Хэлтсийн дарга	Хөгжлийн банкны Санхүүжилт болон зээлийн тайлагналын хэлтэс
Ш.Мөнхбат	Дарга	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс
Д.Эрдэнэбаяр	Хэлтсийн дарга	Үндэсний хөгжлийн газрын Салбарын хөгжлийн бодлого зохицуулалтын хэлтэс
О.Мөнхтөр	Хэлтсийн дарга	Үндэсний хөгжлийн газрын Хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогын хэлтэс
Г.Өлзийбаяр	Хэлтсийн дарга	Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын Бодлого төлөвлөлтийн хэлтэс
Даниела Гаспарикова	Суурин төлөөлөгчийн орлогч	Монгол дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
Нарийн бичгийн дарга		
Э.Билгүүн	Ажилтан	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс

Хавсралт 4: ХСҮ-НИЙ ЭХЛЭЛИЙН БОЛОН БАТАЛГААЖУУЛАХ СЕМИНАРТ ОРОЛЦОГСДЫН НЭРСИЙН ЖАГСААЛТ

ХСҮ-ний эхлэлийн семинарт оролцогчдын нэрсийн жагсаалт

Нэр	Албан тушаал	Байгууллага
Л.Нямаа	Төрийн нарийн бичгийн дарга	Сангийн яам
Г.Батхүрэл	Дарга	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газар
Ш.Мөнхбат	Дарга	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс
Даниела Гаспарикова	Суурин төлөөлөгчийн орлогч	Монгол дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
н.Цэндсүрэн	Ажилтан	Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын Бодлого төлөвлөлтийн хэлтэс
Ж.Ганбаяр	Ажилтан	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газар
н.Мөнхзул	Ажилтан	Сангийн яамны Санхүүгийн бодлогын газар
Г.Өлзийжаргал	Ажилтан	Сангийн яам
Д.Мөнхжаргал	Ажилтан	Үндэсний хөгжлийн газар
н.Мөнхбаяр	Ажилтан	Хөгжлийн банкны Санхүүжилт болон зээлийн тайлагналын хэлтэс
н.Дуламсүрэн	Ажилтан	Үндэсний статистикийн хороо
Л.Бархас	Хөтөлбөрийн ажилтан	НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
О.Энх-Ариунаа	Зөвлөх	НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
Эрленд Нордбай	ХСҮ багийн ахлагч	Бие даасан зөвлөх
Ш.Мөнхцэрэн	Үндэсний багийн ахлагч	ХСҮ-ний Үндэсний баг
Ж.Мягмар	Багийн гишүүн	ХСҮ-ний Үндэсний баг
У.Мягмарсүрэн	Багийн гишүүн	ХСҮ-ний Үндэсний баг
Д.Бямбасүрэн	Багийн гишүүн	ХСҮ-ний Үндэсний баг, ШУТИС-ийн Ахисан түвшингийн сургуулийн багш
Ц.Барс	Багийн гишүүн	ХСҮ-ний Үндэсний баг
П.Алгирмаа	Багийн гишүүн	ХСҮ-ний Үндэсний баг

ХСҮ-ний баталгаажуулах семинарт оролцогчдын нэрсийн жагсаалт

Нэр	Албан тушаал	Байгууллага
Ш.Мөнхбат	Дарга	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс
Даниела Гаспарикова	Суурин төлөөлөгчийн орлогч	Монгол дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
Б.Баярдаваа	Захирал	Монгол банкны Мөнгөний бодлогын газар
Д.Эрдэнэбаяр	Хэлтсийн дарга	Үндэсний хөгжлийн газрын Салбарын хөгжлийн бодлого зохицуулалтын хэлтэс
А.Мөнхболд	Албаны дарга	Үндэсний хөгжлийн газрын Судалгаа шинжилгээний алба
Л.Мягмаржав	Хэлтсийн дарга	Хөгжлийн банкны Санхүүжилт болон зээлийн тайлагналын хэлтэс
Л.Түвшинжаргал	Ахлах ажилтан	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс
Э.Билгүүн	Ажилтан	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс
Э.Өнөрцогт	Зөвлөх	Сангийн яамны Хөгжлийн санхүүжилтийн газрын Зээл тусламжийн бодлогын хэлтэс
Г.Өлзийжаргал	Зөвлөх	Сангийн яамны Хөгжлийн санхүүжилтийн газрын Зээл тусламжийн бодлогын хэлтэс
Ц.Баярхүү	Зөвлөх	Сангийн яам
О.Энх-Ариунаа	Зөвлөх	НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
О.Идшинренжин	Зөвлөх	НҮБ-ын ХХ-ийн төсөл, УБ хот дахь Тогтвортой хөгжлийн зорилтыг нутагшуулах нь төсөл
Г.Цолмон	Ахлах ажилтан	Үндэсний хөгжлийн газрын Хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогын хэлтэс
А.Мөнхцэцэг	Ажилтан	Үндэсний статистикийн хороо
Ц.Мягмарсүрэн	Ахлах ажилтан	Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газрын Бодлого төлөвлөлтийн хэлтэс
Эрленд Нордбай	ХСҮ багийн ахлагч	Бие даасан зөвлөх
Ш.Мөнхцэрэн	Үндэсний багийн ахлагч	ХСҮ-ний Үндэсний баг
П.Алгирмаа	Үндэсний багийн гишүүн	ХСҮ-ний Үндэсний баг

Хавсралт 5: ҮНЭЛГЭЭНИЙ ЯВЦАД УУЛЗСАН СОНИРХОГЧ ТАЛУУДЫН ЖАГСААЛТ

1. Л.Энх-Амгалан, УИХ-ын гишүүн
2. Беате Транкман, Монгол улс дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн суурин төлөөлөгч
3. Даниела Гаспарикова, Монгол улс дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн суурин төлөөлөгчийн орлогч
4. Г.Батхүрэл, Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын захирал
5. Д.Ган-Очир, Монгол банкны Судалгаа статистикийн газар
6. Ш.Мөнхбат, Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтсийн захирал
7. Х.Батчулуун, Монгол банкны Санхүүгийн мэдээллийн албаны дарга
8. Л.Чой-Иш, ХХААХҮЯ-ны МАА-н бодлого зохицуулалтын газрын дарга
9. Ц.Зоригтбат, Сангийн яамны Санхүүгийн бодлогын газрын хэлтсийн дарга
10. Э.Болор, Сангийн яамны Хөгжлийн санхүүжилтийн газрын Зээл, тусламжийн бодлогын хэлтсийн дарга
11. Б.Сүх-Очир, Сангийн яамны Санхүүгийн бодлогын газрын Өрийн удирдлагын хэлтсийн дарга
12. Ж.Должинсүрэн, Үндэсний хөгжлийн газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтсийн дарга
13. А.Мөнхболд, Үндэсний хөгжлийн газрын Салбарын хөгжлийн бодлого зохицуулалтын хэлтсийн Судалгаа шинжилгээний албаны дарга
14. Л.Мөнбат, Үндэсний хөгжлийн газрын Бүртгэл, мэдээлэл, сурталчилгааны хэлтсийн дарга
15. О.Мөнхтөр, Үндэсний хөгжлийн газрын Хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогын хэлтсийн Концесс, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн албаны дарга
16. М.Мандах, Үндэсний хөгжлийн газрын ажилтан
17. Д.Төмөрхүү, Монголын банкны холбооны дэд ерөнхийлөгч
18. Б.Цэцэгсайхан, Эрүүл мэндийн яамны сайдын зөвлөх.
19. Д.Занданбат, Зам тээврийн яамны газрын дарга
20. Б.Энхбат, Сангийн яамны Төсвийн бодлого төлөвлөлтийн газрын Төсвийн зарлагын хэлтсийн ажилтан
21. М.Санжаадорж, Сангийн яамны Төсвийн бодлого төлөвлөлтийн газрын Төсвийн орлогын хэлтсийн ажилтан
22. Д.Соёлмаа, Сангийн яамны Төсвийн хөрөнгө оруулалтын газрын ажилтан
23. н.Тэнгис, БОАЖЯ-ны ажилтан
24. М.Ангараг, Эрчим хүчний яамны Сэргээгдэх эрчим хүчний хэлтсийн дарга

25. Г.Энхтайван Эрчим хүчний яамны ахлах ажилтан
26. П.Энхцэлмэг, Эрчим хүчний яамны ерөнхий нягтлан бодогч
27. И.Батхүү, Нийслэлийн засаг даргын Тамгын газрын Төсөл хөтөлбөр, хамтын ажиллагааны тасгийн дарга
28. Ц.Мягмарсүрэн, Нийслэлийн засаг даргын Тамгын газрын Бодлого төлөвлөлтийн хэлтсийн ахлах ажилтан
29. А.Дэмбэрэл, ҮСХ-ны Үндэсний тооцоо, шинжилгээ судалгааны газрын ерөнхий захирал
30. М.Оюунжаргал, ҮСХ-ны Үндэсний тооцоо, шинжилгээ судалгааны газрын ахлах статистикч
31. С.Оюун, УИХ-ын гишүүн болон БОАЖЯ-ны сайд асан
32. Б.Баярхүү, Сангийн яамны ХАЁТ-ын зөвлөх,
33. Ч.Хашчулуун, Хувийн хэвшлийг дэмжих үндэсний зөвлөлийн ерөнхийлөгч
34. Ч.Нанжидсамбуу, МАОЭНХ-ийн дэд захирал
35. М.Сарандаваа, МҮХАҮТанхимын нийгмийн хариуцлага хариуцсан дэд ерөнхийлөгч
36. М.Хосбаяр, МҮХАҮТанхимын нийгмийн хариуцлага хариуцсан ажилтан
37. Б.Байгалмаа, МҮХАҮТанхимын нийгмийн хариуцлага хариуцсан менежер
38. Л.Отгонтуяа, Удирдлагын академийн профессор
39. Э.Номиндарь, Монголын банкны холбооны төсөл хамтын ажиллагааны менежер
40. Н.Эрдэнэсайхан, Монголын байгаль орчин, аюулгүй байдлын төв ТББ-ын тэргүүн, Байгаль орчны ТББ-дын сүлжээний Удирдах зөвлөлийн гишүүн
41. Ц.Банзрагч Монголын байгаль орчны бие даасан зөвлөх
42. Ц.Сүхбаатар, "Салхит" салхин цахилгаан станцын захирал
43. Л.Лхагвасүрэн, Дорнод аймгийн "Зүлгэн сор" фермийн гүйцэтгэх захирал
44. Г.Энхтүвшин, ХАА-н мэргэжилтэн
45. Нэйл Сакер, ОУВС-ийн Монгол дахь суурин төлөөлөгч
46. Сое Нюнт-У, ДЭМБ-ын төлөөлөгч
47. Э.Эрдэнэчимэг, ДЭМБ-ын Хөтөлбөрийн ажилтан
48. Таехюн Ли, Дэлхийн банкны Макроэкономикс ба төсвийн менежментийн ахлах эдийн засагч