



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ШИНЖИЛГЭЭ

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот
2010 он



ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгааны тайлан

Судалгааны багийн ахлагч: Л.ЛУВСАНЖАМЦ

Судлаачид: Г.БАТ-ЭРДЭНЭ
Г.ГАНТӨГС

Энэхүү судалгаагаар гаргасан үнэлэлт, дүгнэлт нь Нээлттэй Нийгэм Форумын байр суурийг илэрхийлэхгүй ба уг судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

© Нээлтэй Нийгэм Форум

Судалгааны тайланг хувийн хэрэгцээнээс бусад зорилгоор хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хувилж олшруулахыг хүсвэл доорхи хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

Хаяг: Жамьян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар -48,
Утас: 976-11-313207
Факс: 976-11-324857
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

DDC
658.155 2
Л-82

ISBN 978-99929-4-692-X
Монгол Улс, Улаанбаатар хот

ГАРЧИГ

1. Удиртгал	6
2. Нутгийн удирдлагад чиг үүргийг хуваарилах зарчим	8
3. Монгол Улсын орон нутгийн төсвийн зарлагын байдал	17
4. Орон нутгийн нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ	26
5. Орон нутгийн төсвийн зарлагын кейс судалгаа (Хог зайлуулах үйлчилгээ)	50
6. Боловсролын салбарын төсвийн зарлагын судалгаа	60
6.1. Улсын төсвийн байгууллагын төсвийн төлөвлөлт хийх, батлагдах үйл явц	61
6.2. Боловсролын салбарын үйлчилгээний биелэлтийн үзүүлэлт	64
6.3. Төсвийн үр дүнтэй, хүртээмжтэй байдал	65
6.4. Төсвийн ижил, тэгш байдал	67
6.5. Орон нутаг дахь сургууль, орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцаа	71
6.6. ЕБС-ийн төсвийг боловсруулах аргачлал	77
6.7. Боловсролын салбарын хөрөнгө оруулалт	80
7. Дүгнэлт	82
8. Орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалтыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж	90
8.1. Хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний чиг үүргийн дахин хуваарилалт	92
8.2. Боловсролын төсвийн төлөвлөлтийг сайжруулах арга зам	104
Хавсралт	114
Ашигласан материал	128
Хууль, эрх зүйн актууд	129
Тайлан мэдээ, статистикийн баримт бичгүүд	130
Хүснэгт 1. Нийтийн үйлчилгээний чиг үүргийн түгээмэл хуваарилалт	14
Хүснэгт 2. Орон нутагт нийлүүлж буй бүтээгдэхүүн /үйлчилгээ/-ийн үүрэг функц	32
Хүснэгт 3. Орхон аймгийн Баян-Өндөр суманд мөрдөгдөж буй хог хаягдлын үнэ	36

Хүснэгт 4. Өнөөгийн орон нутгийн үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалт (Хог хаягдал зайлуулах /Ү.5/ үйлчилгээний жишээн дээр)	53
Хүснэгт 5. Орхон аймгийн Баян-Өндөр суманд 2008 онд ачсан хог хаягдлын хэмжээ	57
Хүснэгт 6. Боловсролын салбарын төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь	61
Хүснэгт 7. Томилолтын зардлын зарцуулалтын тооцоо	70
Хүснэгт 8. Боловсролын үйлчилгээнд оролцогч талуудын эрх үүрэг	72
Хүснэгт 9. ЕБС-ийн зардлын ангилал	78
Хүснэгт 10. “Итгэлцүүр батлах тухай” тушаал, 2007 оны 8 сар	80
Хүснэгт 11. БСШУ-ны салбарын хөрөнгө оруулалт	81
Хүснэгт 12. Хог хаягдал зайлуулах /Ү.5/ үйлчилгээний чиг үүргийг дахин хуваарилах санал	95
Хүснэгт 13. Орон нутагт хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний үр дүнгийн стандарт тогтоох санал	103
Хүснэгт 14. Боловсролын салбарт оролцогч талуудын хариуцах чиг үүргийг сайжруулах санал	109

Товчилсон үг

АТӨЯХАТ	Авто тээвэр, өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар
БСШУ	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан
БСШУЯ	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам
БСГ	Боловсрол, соёлын газар
БОАЖЯ	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
ЕБС	Ерөнхий боловсролын сургууль
ЗЗНДНТУХ	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль
ЗТБХБЯ	Зам тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
НӨУБ	Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага
НӨУЁ	Нутгийн өөрөө удирдах ёс
СӨБ	Сургуулийн өмнөх боловсрол
СЯ	Сангийн яам
ТБУСХ	Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль
ТҮК	Тохижилт үйлчилгээний компани
ОНӨҮГ	Орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газар
ОНӨААН	Орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж
УИХ	Улсын Их Хурал
ХХААХҮЯ	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам
ХХААЖДҮГ	Хүнс, хөдөө аж ахуй, жижиг дунд үйлдвэрийн газар
ЭБЭХЯ	Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яам
ЭМГ	Эрүүл мэндийн газар
төг	төгрөг

1. Удиртгал

Энэ судалгааны ажил нь Нээлттэй Нийгэм Форумын 2009 онд хийсэн “Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь” бодлогын судалгааны шууд үргэлжлэл юм. Орлогын зохистой хуваарилалтын асуудлыг хөндсөн дээрх судалгаагаар орон нутгийн төсвийн орлогын байдал, татварын эрх хэмжээ, улсын ба орон нутгийн төсвийн харилцааны байдлыг судалж дүгнэн, цаашид хийх өөрчлөлтийн талаарх бодлогын саналыг дэвшүүлсэн билээ. Орон нутгийн төсвийн харилцааг шинэчлэх, төвлөрлийг сааруулах бодлогыг дан ганц орлого талаас нь шийдэх боломжгүй тул асуудлын нөгөө тал болох зарлагыг зайлшгүй шинжлэн үзэх шаардлага бий учир энэхүү судалгааны ажлыг дараах зорилго, хамрах хүрээнд гүйцэтгэн толилуулж байна.

Судалгааны ажлын зорилго нь төрийн ба нутгийн удирдлагын байгууллага хооронд төрийн үйлчилгээний чиг үүргийг хуваарилсан байдал, ялангуяа үйлчилгээний бодлого тодорхойлох, нийлүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн болон бусад нөөцийг хуваарилах, үйлчилгээг зохион байгуулж хүргэхэд эдгээр байгууллагад хуулиар оноогдсон үүрэг ба практикт хэрэгжүүлж буй байдлыг нь онолын зарчим, орчин үеийн хандлагад тулгуурлан судалж, үнэлгээ дүгнэлт өгч, цаашид сайжруулж болох зарим асуудлаар санал боловсруулахад чиглэгдэнэ.

Дээрх ерөнхий зорилгоос гадна дараах үндсэн дөрвөн асуудлыг тодруулах зорилго агуулав:

1. Хуулиар нутгийн удирдлагын байгууллагын хариуцах чиг үүрэг ба түүний хэрэгжилтийн байдлыг судлах
2. Төсвийн төлөвлөлтийн үйл явц, орон нутгийн зарлагын хэрэгцээг тодорхойлох
3. Орон нутгийн үйлчилгээний өртөгт нөлөөлөх хүчин зүйлсийг судлах
4. Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт шилжүүлэг олгохдоо орон нутгийн үйлчилгээний зардлын стандартыг хэрхэн тооцох вэ?

Судалгааны хүрээнд гүйцэтгэсэн дүн шинжилгээнд улсын болон орон нутгийн төсвийн сүүлийн 3 жилийн буюу 2008, 2009 оны гүйцэтгэл, 2010 оны төлөвлөгөө, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль (ТБУСТ), Нэгдсэн төсвийн тухай хууль болон бусад хууль, төсвийн

зарлагатай холбоотой Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, сонгон судалж буй аймаг, сумын ИТХ-ын тогтоол, Засаг даргын шийдвэр зэрэг эрх зүйн баримт, мэдээллийг ашиглав. Түүнчлэн орон нутгийн үйлчилгээний чиг үүргийг оноох зарчмын талаар онолын үзэл баримтлал, орон нутгийн болон төрийн үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалт, санхүүжилт, зохион байгуулалтын сэдвээр олон улсын судалгааны тайлан, эрдэм шинжилгээ, судалгааны өгүүлэл, ном, гарын авлага зэрэг эх сурвалжийг ашиглалаа.

Судалгаанд мөн Төв аймгийн Зуунмод, Алтанбулаг, Говь-Алтай аймгийн Есөнбулаг, Шарга, Орхон аймгийн Баян-Өндөр, Жаргалант сум, Улаанбаатар хотын Баянзүрх дүүргийн удирдлага, төрийн албан хаагч, ЗДТГ-ын ажилтан, Засаг даргын дэргэдэх салбарын агентлаг, ИТХ-ын төлөөлөгч болон орон нутгийн үйлчилгээний компаний ажилтнуудтай хийсэн дэлгэрэнгүй ярилцлага, тэдний гаргасан санал дүгнэлт зэрэг анхдагч мэдээллийг ашиглан, харьцуулалт хийж, асуудлын нийтлэг тал болон хэт ялгаатай онцлогуудыг тодорхойлохыг хичээв.

Чиг үүргийн хуваарилалтыг орон нутгийн түгээмэл үйлчилгээний нэг болох хог зайлуулах болон ерөнхий боловсролын үйлчилгээний жишээн дээр дэлгэрэнгүй судалж, өнөөгийн төлөв байдлыг өөрсдийн боловсруулсан шалгуур үзүүлэлтээр хэмжиж тодорхойллоо. Судалгааны ажлын төгсгөлд жишээ болгож сонгон авсан үйлчилгээний чиг үүргийг оновчтой хуваарилахад чиглэсэн санал, зөвлөмжийг боловсруулав.

Энэхүү судалгаа нь төрийн чиг үүргийг төв болон орон нутгийн түвшин хооронд зохистой хуваарилах онолын судалгаа бус харин төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд ашиглаж болох арга замыг санал болгох зорилготой болно. Ер нь төрийн үйлчилгээ бүрийн өөрийнх нь онцлогоос шалтгаалан түүнийг зохион байгуулж, хүргэх арга зам нь харилцан адилгүйн дээр улс орон бүрийн бодит нөхцөл, онцлогоос хамаарч эдгээр үйлчилгээг төв болон орон нутгийн засаг захиргааны хооронд хуваарилах зарчмууд өөр байдаг. Улмаар төрийн үйлчилгээ гэж нэрлэж байгаа олон төрлийн нийтийн болон нийтлэг үйлчилгээг төв болон орон нутгийн хооронд хэрхэн зохистой хуваарилах тухайд нэгдсэн хандлага, шилдэг загвар байхгүй явдал нь энэ судалгааны хувьд онцлог сорилт боллоо.

2. Нутгийн удирдлагад чиг үүргийг хуваарилах зарчим

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хартид иргэдээс шууд, ардчилсан зарчмаар сонгогдсон нутгийн удирдлагын субъектийн эрх, хэмжээ, чиг, үүрэг нь аливаа улсын Үндсэн хууль, бусад хууль эрхзүйн актаар зохицуулагдсан байна гэж заажээ.¹ Энэ баримт бичигт нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (НӨУБ) нь бусад байгууллага, этгээдэд хуулиар олгосон эрхээс бусад нийтийн үйл хэрэгтэй холбоотой ямар ч асуудлыг хариуцан хуулийн хүрээнд шийдэх эрхтэй бөгөөд төрөөс НӨУБ-д шилжүүлсэн үүрэг, хариуцлагыг өөрийн орон нутгийн онцлогт тохируулан биелүүлэх эрхтэй зэргээр² нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх, чиг үүргийг өргөн агуулгаар тодорхойлж өгсөн байна. Мөн НӨУБ-д олгосон эрх, хэмжээнд бусад байгууллага, албан тушаалтан халдахгүй байхаар заажээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэж заасан нь манай улсад НӨУБ-ын эрх хэмжээг олон улсын дээрх чухал баримтын зүйл заалттай ижил утгаар хуульчилсан байна.

Гэхдээ НӨУБ-ын үйл ажиллагааны зарчмыг Үндсэн хуульд зарчим болгон зааж өгсөн ч эрхлэх хүрээний асуудлууд, бусад харилцааг ЗЗНДНТУТ хууль болон тухайлсан салбарын хуулиудад бүрхэг зохицуулалттай үлдээжээ. Тухайлбал, ЗЗНДНТУТ хуульд ИТХ, Засаг дарга зэрэг нутгийн удирдлагын субъектын зохион байгуулалт, эрх, хэмжээ, тэдгээрийн хоорондын харилцаа зэрэг асуудлыг түлхүү тусгасан боловч төрийн үйлчилгээг санхүүжүүлэх, нийлүүлэхтэй холбоотой нутгийн удирдлага ямар чиг үүрэг хэрэгжүүлэхийг тодорхой заагаагүй байна. Боловсрол, эрүүл мэндийн тухай багц хуулиудад аймаг, сум зэрэг өөр түвшний НӨУБ-уудын чиг үүрэг, эрх хэмжээг зааглан тогтоож өгөөгүй,

¹ Европын Хартийн 4-р зүйлийн 1

² Европын Хартийн 4-р зүйлийн 2-5

өөрөөр хэлбэл, эдгээр үйлчилгээний аль хэсэгт сумын эсвэл аймгийн НӨУБ ямар хариуцлага хүлээх нь тодорхойгүй орхигдсон байна.

Дараах нэг асуудал бол НӨУБ чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүү, захиргааны орчин нөхцөл бүрдүүлэх асуудал юм. Тухайлбал, төсвийн тухай хуулиудад төрийн үйлчилгээний чиг үүргийг ямар зарчмаар санхүүжүүлэх, зарлагын хариуцлагыг төв ЗГ болон НӨУБ хэрхэн хувааж оногдуулах талаар нарийвчлан тодорхойлоогүй байна. Үүсээд байгаа энэхүү нөхцөл байдал нь нутгийн өөрөө удирдах ёс (НӨУЁ)-ыг хөгжүүлж, орон нутгийн түвшинд ардчиллыг бэхжүүлэх, орон нутгийн хариуцлагатай,³ үр ашигтай засаглалыг⁴ бэхжүүлэхэд ихээхэн хүндрэл болж байна. Улмаар өнөөгийн байдлыг сайжруулахын тулд бид төрийн үйлчилгээтэй холбоотой эрх, хэмжээ, чиг үүргийг засаглалын ялгаатай түвшин хооронд хэрхэн хуваарилдаг тухай онол, эсвэл олон улсын туршлага, сургамжийг судлах шаардлага гарч байна.

Аливаа чиг үүрэг буюу зарлагын хариуцлагыг засаглалын түвшингүүдэд оновчтой хуваарилах хамгийн зөв арга зам гэж байхгүй бөгөөд харин баримтлах тодорхой зарчмуудыг улс орнууд харгалзан үздэг байна. Эдгээрт: (1) үр ашгийн зарчим, (2) макро эдийн засгийн дахин хуваарилалтыг хангах зарчим, (3) чиг үүргийн хуваарилалт нь уян хатан байх, (4) тодорхой бөгөөд тогтвортой байх зэрэг болно⁵. Орчин үед аливаа улс орон төрийн чиг үүргийг хуваарилахдаа эдгээр зарчмыг мөрдлөг болгон зохицуулж байна.

Үр ашгийн зарчим

Аливаа төрийн үйлчилгээний нийлүүлэлтэд татвар төлөгчдийн эрх, ашиг, сонирхлыг аль болох сайн тусгах шаардлагатай болдог. Энэ зорилго нь субсидар зарчмаар хэрэгждэг. Уг зарчмаар татвар тогтоох, төсөв хуваарилах, үйлчилгээг нийлүүлэх, зохицуулах функцийг тухайн үйлчилгээний ашиг тусыг хүртэж буй засаг захиргааны хамгийн доод нэгжийн түвшинд гүйцэтгэх нь үр ашигтай гэж үздэг. Түүхэнд энэ зарчмыг анх пап лам 13 дугаар Лео 1891 онд гаргаж байв. Хожим нь пап лам 11 дүгээр Пиус энэ зарчмыг засаглалын 3 дах зам буюу захиргаадалт

³ Аливаа төрийн үйлчилгээний чанарыг иргэд үнэлэх, түүний бодлого тодорхойлох, зохион байгуулах, нийлүүлэх, санхүүжүүлэх эрх бүхий этгээдтэй улс төрийн хариуцлага тооцох механизм бүхий засаглал

⁴ Уг үйлчилгээний өртөг, зардал нь аль болох эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байхаар зохион байгуулагдсан засаглал

⁵ Vazquez, Jorge-Martinez (1999).” The Assignment of Expenditure Responsibilities.” сэдэвт илтгэл

(төрийн өндөр оролцоотой байх) болон чөлөөт засаглалын (төрийн оролцоогүй байх) хооронд байж болох хэлбэр гэж үзэж байв. Энэ зарчим нь Маастрихтийн гэрээгээр Европын Холбооны улсуудын дунд үүрэг, хариуцлагыг хуваарилах гол зарчим болсон.

Тухайлбал, бохир ус зайлуулах, ахуйн гал түймэртэй тэмцэх чиг үүрэг нь тодорхой нэг нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын эрх ашигт хамаатай тул тухайн орон нутгийн, харин агаарын замыг зохицуулах нь улс орны нутаг дэвсгэрийг бүхэлд нь хамаарах тул төрийн чиг үүрэгт багтдаг. Орон нутгийн үйлчилгээний хэрэглээ нь үйлчилгээний төлбөр, хураамж, орон нутгийн татвартай шууд холбоотой байж үр ашгийг бий болгодог. Нэг талаас үйлчилгээний үнэ тогтоох эрх нь орон нутгийн засаглалд байж, нөгөө талаас тэднийг сонгох, хариуцлага тооцох эрх нь оршин суугчдын гарт байснаар эдийн засгийн үр ашгийг хангах тогтолцоо бүрдэнэ гэж үздэг.

Макро эдийн засгийн дахин хуваарилалтыг хангах зарчим

Ядуурлыг бууруулах, иргэдийг орон сууцаар хангах, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг ард иргэдэд тэнцвэртэй хүргэх зэрэг зорилтын хангах үүднээс төв Засгийн газар нь зарлагын хариуцлагыг өөртөө авч нөөцийг дахин хуваарилах шаардлага гардаг. Энэ үүргийг аль нэг орон нутгийн захиргаа гүйцэтгэх боломж онолын хувьд бага байдаг. Жишээлбэл, тухайн захиргаа нь орон нутгийн бусад нэгжийн ашиг сонирхол, хэрэгцээг бүрэн төлөөлдөггүй, аливаа татварыг өөрийн нутаг дэвсгэрт хөнгөлөлттэй тогтоохыг эрмэлзэх болно. Дээр дурьдсан зарим үйлчилгээний санхүүжилтийг төв Засгийн газар хариуцан, харин гүйцэтгэх, нийлүүлэх үүргийг орон нутгийн удирдлага хүлээж болдог. Мөн макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор томоохон хөрөнгө оруулалтын төсөл, ажилгүйдлийн тэтгэмж зэргийг төв Засгийн газар хариуцах нь үр дүнтэй байдаг.

Чиг үүргийн хуваарилалт нь уян хатан байх

Чиг үүргийг хуваарилж буй дүрэм, журам нь бүх зүйлийг нарийвчилсан зааварчилгаа байх албагүй. Тухайлбал, суурь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ бол үр өгөөжийг нь хүртэж буй нутаг дэвсгэрийн хүн амын хувьд орон нутгийн үйлчилгээний шинжийг агуулах хэдий ч орлогын тэгш хуваарилалтын үүднээс үзвэл төв Засгийн газрын хариуцах чиг үүрэг байж

болно. Зарлагыг хуваарилах эгнэншгүй арга гэж байхгүй учраас технологийн дэвшил, үнэ, зардлын өөрчлөлтийг мэдэрч уян хатан байх нь чиг үүргийн хуваарилахдаа баримтлах хамгийн сайн зарчим болж байна.⁶ Чиг үүргийн хатуу хуваарилалт нь аливаа үйлчилгээний үр ашгийг бууруулж, засаглалын түвшин хоорондын санхүүгийн харилцааг сулруулах шалтгаан болдог.

Тодорхой бөгөөд тогтвортой байх

Чиг үүргийн хуваарилалт гэдэг нь үндсэндээ засаглалын ямар түвшинд үйлчилгээний аль хэсгийг оноож байгааг тодорхой болгох гэсэн үг юм. Ялангуяа санхүүгийн эх үүсвэр дутмаг нөхцөлд чиг үүргийн хуваарилалт тодорхой бус байвал төрийн үндсэн үйлчилгээний чанар буурах хандлага ажиглагддаг. Үүрэг хариуцлагыг засаглалын тодорхой нэгжид албан ёсоор оноож⁷ өгөх нь тэдний хариуцлагыг нэмэгдүүлэх сайн талтай. Ингэж чадаагүйгээс ОХУ, Казакстан, Украин зэрэг оронд шилжилтийн үед засаглал хоорондын төсвийн тогтворгүй байдал үүсч байсан жишээ ч байдаг. Харин дээр хэлснээр тодорхой байх зарчим нь уян хатан байх зарчимтай харшлахгүй байхад бодлого боловсруулагчид онцгой анхаарах ёстой.

Аливаа чиг үүргийн хуваарилалт нь тодорхой бөгөөд тогтвортой байх ёстой. Засгийн газрын түвшин хооронд үүрэг, хариуцлагын хуваарилалтыг хуульдаа маш тодорхой бөгөөд нарийн зааглан баталгаажуулж байж нэгмөр ойлгон хэрэгжүүлэх, тууштай мөрдөх нөхцөл бүрдэнэ. Ингэж зааглаагүйгээс төв Засгийн газар, орон нутгийн захиргаадын хооронд зөрчил үүсгэхээс гадна хариуцлага эзэнгүйдэж, улмаар үйлчилгээний үр ашиг буурна. Нөгөө талаас, тодорхой түвшинд хуваарилсан үйлчилгээний үүрэг, хариуцлагыг богино хугацаанд олон дахин өөрчилж солих нь тухайн түвшинд үйлчилгээг хүргэх санхүү, хүний нөөц, зохион байгуулалтын чадавхи бий болгох үйл явцыг удаашруулдаг.

Чиг үүрэг хуваарилах асуудал бол засаглалын аль түвшинд ямар үйлчилгээг, эсвэл үйлчилгээний аль хэсгийг хариуцуулахыг шийдэх явдал юм. Иймд чиг үүргийг хуваарилахдаа үйлчилгээ бүрийг үүрэг хариуцлагынх нь хувьд задлаад, засгийн газрын түвшнүүдэд⁷ тухайн үйлчилгээг хүргэх сонирхол, төсөв, санхүү болон хүний нөөцийн

⁶ Martinez-Vazquez, Jorge (1999). "The Assignment of Expenditure Responsibilities" сэдэвт илтгэл

⁷ Төв засгийн газар нь тодорхой хууль, бодлогын хүрээнд орон нутгийн удирдлагад чиг үүргийг оноож өгөхийг хэлж байгаа бөгөөд энэ нь сайн дурын бус зайлшгүй мандат байх юм.

чадавхи хэр бүрдээд байгаагаас нь хамааруулж дээрх үүрэг, хариуцлагыг оногдуулах нь зүйтэй. Үүрэг хариуцлагыг оновчтой хуваарилахын тулд өртгийн оновчтой хэмжээ, үйлчилгээний хамрах хүрээ, хэрэглэгчдэд ойр дөт байдал, тэдний эрх ашиг, сонирхлыг харгалзах, хөдөө хотын ялгавартай байдал, засаг захиргааны нэгжүүдийн санхүүгийн нөхцөл байдал зэрэг үзүүлэлтийг хэмжүүр болгож ашиглаж болох юм. Эдийн засгийн талаас нь харвал хэмжээний үр ашиг,⁸ цар хүрээний үр ашиг⁹, өртөг ашгийн хүчин зүйлс, боломжит хэрэглэгчид, төсөв, зарлагын талаарх хэрэглэгчийн сонголт зэрэг хүчин зүйлийг анхаарч үзэх шаардлагатай.

Шилжилтийн эдийн засагтай олон орны практикаас харахад зарлагын хариуцлагыг тодорхой хуваарилалгүйгээр зөвхөн орлогын түвшингээс нь хамааруулан засгийн газрын аль түвшинд ямар үүрэг хүлээхийг шийдэж байна. Энэ нь институцийн тогтворгүй байдал үүсэх, төрийн үйлчилгээний үр ашиг буурах, засаг захиргааны нэгжүүд болон бүсүүдийн хооронд тэнцвэргүй байдал бий болоход хүргэж мэднэ. Үүнээс гадна, зарлагын хариуцлагын өртөгийг мөнгөн утгаар хэмжиж тооцдоггүйн улмаас энэ хариуцлагыг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн орлогын эх үүсвэр хүрэлцэх эсэхийг тодорхойлоход хүндрэл үүсэх явдал ч байна.¹⁰

Аливаа үйлчилгээг засаг захиргааны аль түвшинд хуваарилбал эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байх, мөн үйлчилгээний чанар, хүртээмж хүн амд ижил тэгш байх нөхцөл хангагдах вэ гэсэн асуултыг удирдлага болгож чиг үүргийн хуваарилалтыг хийж болно. Үйлчилгээний мөн чанараас хамааран төв Засгийн газар зохицуулалт, бодлого, стандартын дагуух хяналт, мөн санхүүжилтийн үүргийг, харин орон нутгийн удирдлага тэрхүү үйлчилгээг иргэдэд хүргэх, зохион байгуулах үүргийг хүлээж болох юм. Аливаа чиг үүрэг, үйлчилгээний хариуцлагыг орон нутгийн засаглалын түвшинд оногдуулж байгаа нь тухайн үйлчилгээний нийлүүлэлт, үйлдвэрлэлийг уг байгууллага гүйцэтгэнэ гэсэн үг биш юм. Сүүлийн үед орон нутгийн засаглалын үүрэг хариуцлагыг төрийн бус, хувийн хэвшлийн болон сайн дурын байгууллагад гэрээгээр шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх туршлага дэлгэрч

⁸ Economies of scale- буюу үйлчилгээ нийлүүлэгчийн хэмжээ томорсноор тодорхой нөхцөл хүртэл энэ томролтоос эдийн засгийн үр ашиг бий болно гэсэн утгатай.

⁹ Economies of scope - Төрийн үйлчилгээнүүдийг багцлан мэдээллийн болон зохицуулалтын хэмнэлтийг бий болгох замаар сонгогчдыг оролцуулах, тэдэнд ил тод нээлттэй байх, зарим зардлыг нөхөн төлүүлэх

¹⁰ Richard M.Bird, Subnational Revenues:Realities and Prospects, Copyright 2001, The Andrew Young School of policy Studies, Georgia State University

байна. Ингэхдээ тухайн үйлчилгээг санхүүжүүлэх, хянах, зохицуулах эрх нь орон нутгийн, эсвэл төв Засгийн газрын удирдлагад байж болдог.

Эдгээр нь үндсэн зарчим юм. Ерөнхийдөө засгийн газрын аль түвшин ямар үйлчилгээг хариуцах талаар шилдэг нэг загвар гэж байхгүй бөгөөд засгийн газрын түвшин хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт нь тухайн орны онцлог, төвлөрлийг сааруулахаар тавьж байгаа зорилт, тухайн үйлчилгээний мөн чанар, иргэдийн эрхийг хангах байдал зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаардаг.

Дээр дурьдсан эдийн засаг, улс төрийн зарчмуудыг баримтлан орон нутгийн гол үйлчилгээнүүдийг засаглалын түвшинд хэрхэн оновчтой хуваарилах нэгэн жишээг дараах хүснэгтэд сийрүүлээ.

Хүснэгт 1. Нийтийн үйлчилгээний чиг үүргийн түгээмэл хуваарилалт

Нийтийн үйлчилгээ	Үйлчилгээг хуваарилах шалгуур						Хувийн болон нийтийн үйлдвэрлэлийг сонгох шалгуур		
	Хуваарилалтын үр ашиг	Хэмжээний үр ашиг	Өртөг үр нөлөө	Улс төрийн үр нөлөө	Хэрэглэгчийн эрх	Үр ашиг	Ижил тэгш	Зарцуулах эрх	
1 Гал унтраах	L	L	L	L	L	P	G	P	
2 Нийтийн хэв журам	L	L	L	L	L	P	G	G	
3 Хогхураах	L	L	L	L	L	P	P	P	
4 Амралтын хүрээлэн	L	L	L	L	L	P	G	G	
5 Гудамжны цэвэрлэгээ	L	L	L	L	L	P	P	P	
6 Тээврийн хэрэгслийн зохицуулалт	L	M	L	L	L	P	P	P	
7 Орон нутгийн дамжин өнгөрүүлэх үйлчилгээ	L	L	L	L	L	P	P	P	
8 Орон нутгийн номын сан	L	L	L	L	L	G	G	G	
9 Бага боловсрол	L	L	M	M	L	P	G	P,G	
10 Дунд боловсрол	L	L	M	M	L	P	G	P,G	
11 Нийтийн тээвэр	M	M	M	L,M	M	P,G	G	P,G	
12 Усны хангамж	M	M	M	L,M	M	P	G	P,G	
13 Бохир зайлуулах	M	M	M	M	M	P,G	P,G	P,G	
14 Хог зайлуулах	M	M	M	M	M	P	P	P	
15 Нийтийн эрүүл мэнд	M	M	M	M	M	G	G	G	
16 Эмнэлэг	M	M	M	M	M	P,G	G	P,G	
17 Цахилгаан хангамж	M	M	M	M	M	P	P	P	
18 Агаарын болон усны бохирдол	M	M	M	M	M	G	G	G	
19 Мэргэжлийн цагдаа	M	M	M	M	M	G	G	G	
20 Мужийн цэцэрлэг	M	M	M	L,M	M	G	G	G	
21 Мужийн төлөвлөлт	M	M	M	L,M	M	G	G	G	

Эх үүсвэр: Shab 1994, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, DC, World Bank

Тайлбар: L=Local government-орон нутгийн удирдлага, M=Regional or metropolitan government-бүсийн, эсвэл хотын удирдлага, P=private sector-хувийн хэвшлийн байгууллага, G=public sector- төрийн байгууллага

Төрийн үйлчилгээний өртөг нь үндсэн дөрвөн хүчин зүйлээс хамаардаг бөгөөд үүнд 1/ үйлчилгээг үйлдвэрлэхэд шаардагдах нөөцийн орц, тоо хэмжээний ялгаатай байдал; 2/ орцын үнэ, өртөг; 3/ физик орчин; 4/ хүн ам зүйн бүтэц зэрэг болно.

Аливаа үйлчилгээний өртөг нь үйлдвэрлэлд ашиглах технологи, ажиллах хүчний зардлаас ихээхэн хамаарна. Засаг захиргааны зарим нэгж, томоохон хотууд бохир зайлуулах, зам засварлах, ундны ус түгээх зэрэгт өндөр технологийг ашиглан гүйцэтгэдэг бол жижиг захиргааны нэгжүүд ийм технологийг ашиглах боломжоор муу учир ажиллах хүчинд түлхүү суурилж шийддэг.

Хөдөлмөрийн зардал зэрэг орцын үнэ нь үйлчилгээний өртөгт ихээхэн хувийг эзэлж байдаг. Цалин өндөртэй бүс нутагт төрийн үйлчилгээний зардал өсөх хандлагатай ч энэ нь шууд өндөр байна гэсэн үг биш юм. Цалин өндөр газарт орон нутгийн захиргаад нь илүү мэргэшсэн боловсон хүчнийг татаж авч ажиллуулах боломжтой байдаг. Зарим улс оронд алслагдсан эсвэл гэмт хэрэг, зөрчилтэй бүс нутагт ажиллах төрийн албан хаагчдад өндөр цалин амлаж ажиллуулдаг. Манай улсын хувьд орон нутагт үйлчилгээ үзүүлж буй төрийн албаны бүтэц, орон тоо, цалин хөлсийг Засгийн газраас нэг маягаар тогтоож өгдөг.

Төрийн үйлчилгээний өртөг нь ямар физик орчин, нөхцөлд үйлдвэрлэгдэж байгаагаас хамаардаг. Тухайлбал, цаг агаарын нөхцөл хүнд, цас, бороо ихтэй орчинд зам засах, цэвэрлэх үйлчилгээний өртөг өндөр байна. Манай улсад газар нутгийн том хэмжээ, хүйтэн эрс тэс уур амьсгал, уулархаг тогтоц зэрэг нь төрийн үйлчилгээний өртөгт ихээхэн нөлөөтэй хүчин зүйлс болдог.

Үйлчилгээний өртөгт нөлөөлөх өөр нэг хүчин зүйл нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хүн амын нягтшил юм. Зарим тохиолдолд хүн амын нягтшил өндөр байх нь үйлчилгээний өртгийг өсгөж, өөр тохиолдолд багасгаж байдаг. Жишээлбэл, хүн ам шигүү суурьшсан, өндөр барилга байгууламжтай хотод гал түймэр унтраах үйлчилгээ өндөр өртөгтэй байх бол бохир ус зайлуулах, дулаан түгээх үйлчилгээний өртөг бага байх нь дамжиггүй.

Улс орнууд өөр өөрийн онцлог, орон нутгийн санхүүгийн ялгаатай чадамжиндаа нийцүүлэн төсвийн зарлагын үүрэг функцийг өөр өөрөөр хуваарилдаг бөгөөд тогтсон шилмэл загвар гэж байдаггүй байна. Гэхдээ төсвийн зарлагыг оновчтой санхүүжүүлэх, зарлагын хуваарилалтыг үр

нөлөөтэй болгохын тулд “*Санхүүжилт нь үүрэг функцээ дагадаг*”¹¹ гэсэн зарчмыг аль ч улсад баримтлан ажилладаг. Уг зарчмыг хэрэгжүүлэхийн тулд орон нутагт нийлүүлэх бараа бүтээгдэхүүнүүдийг дараах 2 үндсэн бүлэгт ангилж үзэх шаардлага гарна:

- Үндэсний хэмжээний нийтийн хэрэглээний бараа, бүтээгдэхүүн /Үндэсний батлан хамгаалах, макро эдийн засгийн тогтвортой байдал гм/
- Орон нутгийн нийтийн хэрэглээний бараа, бүтээгдэхүүн /хог хаягдал, гал унтраах, усан хангамж гэх мэт орон нутгийн үйлчилгээ/

Бодит байдал дээр ихэнхи бараа, бүтээгдэхүүн (жишээлбэл, боловсрол ба эрүүл мэнд) дээрх хоёр ангилалд тэр бүр багтдаггүй учраас орон нутагт нийлүүлж буй бараа бүтээгдэхүүн /үйлчилгээ/-ийг үүрэг функцийнх нь хувьд задлах шаардлагатай болдог. Задлах гэдэг нь тухайн нийлүүлэх бүтээгдэхүүний *бодлогыг хэн тодорхойлох, хэн орон нутагт хүргүүлэх, хэн үйлдвэрлэх* гэсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг дэлгэрүүлэн тодорхойлохыг хэлж байгаа болно. Улмаар орон нутгийн үйлчилгээг хүргэхэд оролцогч талуудын үүрэг функцийг дараах байдлаар задлан авч үзэж болно:

1. *Бодлого тодорхойлох /Policy/* - дүрэм, журам, стандарт тогтоох, хяналт үнэлгээ хийх
2. *Хангах /Provision/* - төлөвлөлт болон төсөв хийх, үйлчилгээг санхүүжүүлэх
3. *Зохион байгуулах /Production/* - боловсон хүчний удирдлага, үйлчилгээг хүргэхтэй холбогдсон барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ хийх, үйлчилгээг хүргэх өдөр тутмын үйл ажиллагаа¹²

Дээрх гурван гол функцийн дагуу оролцогч талуудын чиг үүргийг хуваарилах бөгөөд чиг үүргийн хуваарилалтын гол зарчим бол иргэдэд хүртээмжтэй байлгах, үйлчилгээг хянаж төлөвлөхөд хялбар байлгах, иргэдийн зүгээс үйлчилгээг хүргэхэд оролцох, хяналт тавих бололцоог бүрдүүлж өгөх явдал юм.

¹¹ Орон нутгаас хүргэж болох үйлчилгээг орон нутаг санхүүжүүлж, харин үндэсний хэмжээний нийтийн хэрэглээний бараа, бүтээгдэхүүнийг үндэсний Засгийн газраас санхүүжүүлнэ гэсэн зарчим юм. /АНУ-ын Дьюкийн их сургуулийн профессор. Рой Келли, Төсвийн төвлөрлийг сааруулах үр ашигтай стратеги боловсруулж хэрэгжүүлэх сургалт, Нээлттэй Нийгэм Форум, Улаанбаатар хот, 2009 он /

¹² АНУ-ын Дьюкийн их сургуулийн профессор. Рой Келли, Төсвийн төвлөрлийг сааруулах үр ашигтай стратеги боловсруулаж хэрэгжүүлэх сургалтын материал Нээлттэй Нийгэм Форум, Улаанбаатар хот, 2009 он

3. Монгол Улсын орон нутгийн төсвийн зарлагын байдал

Монгол Улсад орон нутгийн төсөв боловсруулах, хэлэлцэн, батлах үйл явц нь улсын төсвийн мөн үйл явцтай салшгүй холбоотой байхаар хуульчлагдсан. 2002 оноос ТБУСХ хэрэгжиж, төсвийг дунд хугацаагаар төлөвлөдөг болсон бөгөөд төсвийн төлөвлөлтийн процесс нь дараах үндсэн дөрвөн үе шаттайгаар¹³ явагдаж байна:

- Дунд хугацааны төсвийн хүрээ бэлтгэх
- Дунд хугацааны төсвийн зарлагын хязгаар бэлтгэх
- Дунд хугацааны төсөв бэлтгэх
- Төсвийн хуваарь батлах, хүргүүлэх

Дунд хугацааны төсвийн хүрээ бэлтгэх (IV/5 ны дотор)

Сангийн яамнаас Монгол Улсын макро эдийн засаг, төсвийн таамаглалын тооцоонд үндэслэн макро эдийн засаг, төсвийн зорилтот үзүүлэлтүүд болон тооцоо танилцуулга, судалгааг гаргаж төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төслийг (дунд хугацааны төсвийн хүрээний төсөл буюу ДХТХ) боловсруулан жил бүрийн 3-р сарын 15-ны өдөрт багтаан Засгийн газарт хүргүүлдэг байна. Засгийн газраас уг төслийг хэлэлцэн 4-р сарын 5-ны өдрийн дотор УИХ-д өргөн мэдүүлдэг.

Дунд хугацааны зарлагын хязгаар бэлтгэх (VII/15-ны дотор)

Төсвийн ерөнхийлөн захирагчид жил бүрийн 5-р сарын 10-ны өдөрт багтаан жилийн эцсийн санхүү болон бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлангийн нэгтгэл, төлөвлөсөн хугацаанд баримтлах салбарын бодлогын чиглэл, зорилт, хүрэх үр дүнг агуулсан Бодлогын мэдэгдэл, шинээр эхлүүлэх хөтөлбөрийн өртгийн тооцоог багтаасан төсвийн хувилбарт тооцоог боловсруулж Сангийн яаманд хүргүүлдэг. Сангийн яам нь эдгээрийг үндэслэн УИХ-аас зөвшөөрсөн төсвийн хүрээний мэдэгдэл /ДХТХ/-ийн дунд багтаан төсвийн зарлагын хязгаарыг боловсруулан, 5-р сарын 20-ны дотор багтаан Засгийн газарт хүргүүлдэг байна. Засгийн газраас 6-р сарын 1 гэхэд Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн төсвийн зарлагын хязгаарыг хэлэлцэн баталж, 6-р сарын 15-ны дотор олон нийтэд

¹³ Засгийн газрын 2008 оны 256-р тогтоол

мэдээлдэг. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүр нь батлагдсан зарлагын хязгаарт багтаан төсвөө төлөвлөх үүрэгтэй.

Дунд хугацааны төсвийн төсөв бэлтгэх (VII/10-X/1)

Сангийн яам 6-р сарын 15-ны өдөрт багтаан, аймаг, нийслэлийн засаг дарга 6 сарын 20-ны өдөрт багтаан төсвийн ерөнхийлөн захирагч тус бүрийн төсвийн зарлагын хязгаарыг хүргүүлнэ. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга болон түүний харъяа төрийн захиргааны байгууллага, агентлаг нь төсвийн төсөл болон үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөгөө 7-р сарын 15-ны дотор төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарт ирүүлнэ. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар нь төсвийн зарлагын хязгаарт багтаан өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээний хөтөлбөрт суурилсан төсвийн төслөө 8-р сарын 15-ны дотор Сангийн яаманд ирүүлсэн байх ёстой. Сангийн яам нь 9-р сарын 15-ны өдрийн дотор төсвийн ерөнхийлөн захирагчидтэй хэлэлцэн тохиролцож Монгол Улсын тухайн жилийн төсвийн төслийг боловсруулж Засгийн газарт хүргүүлнэ. Засгийн газар 9-р сарын 15-ны өдрийн дотор Монгол Улсын төсвийн төслийг хэлэлцэж УИХ-д өргөн мэдүүлснээр УИХ 12-р сарын 1-ний дотор батална.

Төсвийн хуваарь батлах, хүргүүлэх (XII/8-I/10)

УИХ-ын баталсан жилийн төсвийг Сангийн яам дэлгэрэнгүй үзүүлэлтээр боловсруулж, 12-р сарын 10-ны дотор төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарт хүргүүлнэ. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар болон төсвийн ерөнхий менежерүүдтэй бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээг 12-р сарын 25-ны дотор байгуулж дуусгасан байна. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч тухайн жилийн төсвийн багцын сар, улирлын санхүүжилтийн хуваарийн төслийг боловсруулж, Сангийн яаманд 1-р сарын 5-ны дотор хүргүүлнэ. Мөн ИТХ-аас баталсан аймаг, нийслэлийн төсвийг дэлгэрэнгүй үзүүлэлтээр Сангийн яаманд хүргүүлнэ. Сангийн яам ирэх жилийн төсвийн сар, улирлын санхүүжилтийн хуваарийг баталж, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарт 1-р сарын 10-ны өдрийн дотор хүргүүлдэг байна.

Монгол Улсын хувьд жилийн төсвийг батлах процедур нь дээрх хэлбэрээр зохицуулагддаг бөгөөд харин орон нутагт төсвийн зарлагыг хэр бодитой, үнэн зөв, үр дүнтэй төлөвлөж байгаа нь анхаарал татах асуудал юм. Захиргааны ажилчдын цалин, хөлс, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг хөдөлмөрийн хөлсний зардлыг төлөвлөх нь харьцангуй хялбар

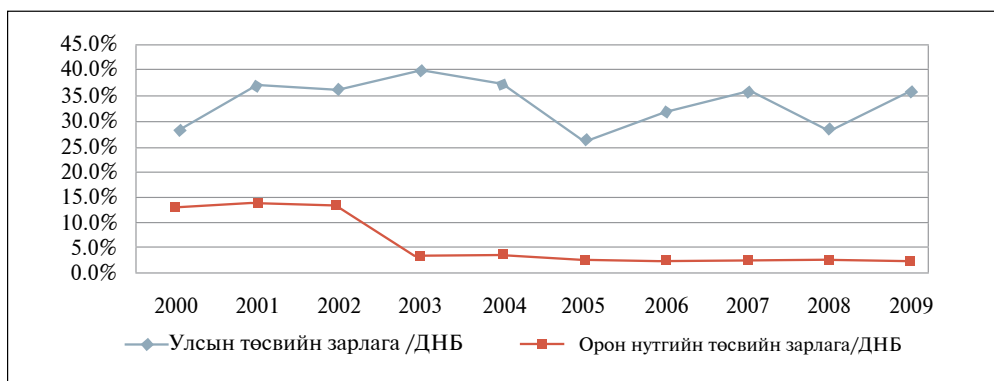
бөгөөд Төрийн албаны зөвлөлөөс тогтоосон Төрийн албан хаагчдын ангилал зэрэглэл, цалингийн сүлжээг ашиглан төлөвлөдөг байна. Харин захиргааны бусад урсгал зардал, орон нутгийн хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зардлыг төлөвлөх нь нэлээдгүй хүндрэлтэй юм. Мөн орон нутгийн хөрөнгө оруулалтыг холбогдох яамдын төсвийн багцад объект тус бүрийн нэр, байршлыг тусган баталж байна. Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын бие даасан төсөв, сан гэж байхгүй, бүхэлдээ яамдын төсөвт багтан санхүүждэг бөгөөд хөрөнгө оруулалтын жагсаалтыг ямар зарчим, үндэслэлээр баталж байгаа нь тодорхой бус байна.

Дээрх үе шатуудаас харахад орон нутгийн төсөв нь улсын төсвийн салшгүй нэгэн хэсэг болох бөгөөд орон нутаг төсвийн хэрэгцээгээ үндсэндээ Сангийн яамтай хэлэлцээр хийх байдлаар тодорхойлж байна. Энэ нь орон нутаг өөрийн хариуцах үйлчилгээний хэрэгцээгээ бие даан тодорхойлох, дунд хугацаанд улсын төсвөөс ямар хэмжээний хөрөнгө оруулалт, урсгал төсөв авахаа урьдчилан тодорхойлох боломжгүй болоход хүргэж байна.

Манай улсад улсын болон орон нутгийн төсвийн харилцааг онолын үндэстэйгээр тодорхойлсон хуулийн зохицуулалт үгүйлэгдэж байна. Нутгийн удирдлагын байгууллага төсвийн бие даасан бодлого явуулах боломжгүй байгаа нь орон нутаг өөрийн хариуцах зарлагын хэрэгцээг бодитой тодорхойлох, төсвийн хэмнэлт гаргах, үйлчилгээнд зэрэглэл тогтоон дэмжих бодлого барих, үйлчилгээний гүйцэтгэлийн үр дүнг тооцож ажиллах зэрэгт хөшүүрэг, түлхэц болж өгөхгүй байна.

Монгол Улсын хувьд орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ улсын төсвийн зарлагаас харьцангуй бага байгаа нь иргэдэд хүргэх төрийн үйлчилгээг төв Засгийн газар голчлон санхүүжүүлдэг болохыг илтгэж байна. Сүүлийн арван жилийн дунджаар ДНБ-д улсын төсвийн зарлагын эзлэх хувь хэмжээ 33.4 хувь байгаа бол орон нутгийн төсвийн зарлагын хувь хэмжээ 6,6 хувь буюу ДНБ-д эзлэх улсын төсвийн зарлага орон нутгийн төсвийн зарлагаас 5 дахин их байна /*Дэлгэрэнгүйг Хавсралт 2.1-ээс харна уу*/. 2002 онд ТБУСХ батлагдан гарснаар орон нутгийн хариуцан нийлүүлж байсан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний тодорхой хэсгийг (боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг) төв Засгийн газар хариуцах болсноор ДНБ-д эзлэх улсын төсвийн зарлагын хэмжээ 36.3-аас 40.1 хувь болж нэмэгдсэн бол орон нутгийн төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хэмжээ 13.6-аас 3.4 хувь болж буурсан байна. Аливаа орны төвлөрсөн болон төвлөрсөн бус удирдлагатайг илтгэх нэг гол үзүүлэлт бол ДНБ-д орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын эзлэх хувь хэмжээ байдаг.

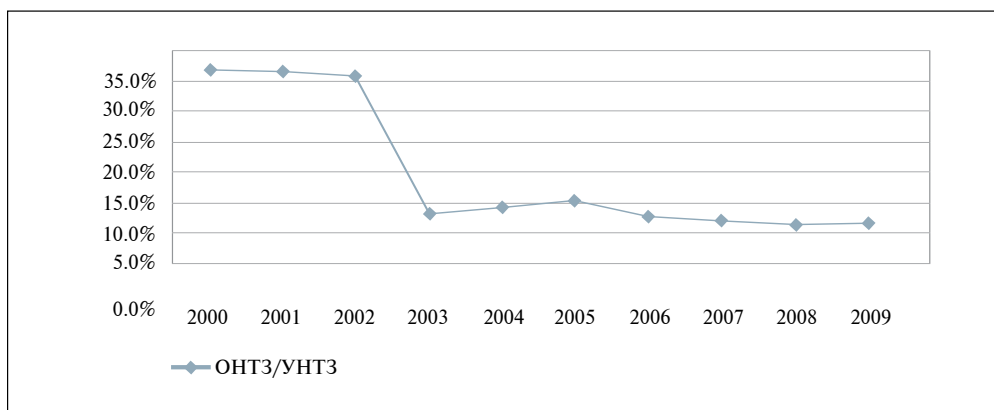
Зураг 1. Улсын ба орон нутгийн төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ



Эх сурвалж: Монгол Улсын Статистикийн эмхтгэл, 2000-2009 он

Орон нутаг үндэсний нийт баялгийн маш бага хувийг захиран зарцуулж байгаа бөгөөд орон нутаг нь санхүүгийн талаар бие даасан бус байгаа нь үүнээс харагдаж байна. Орон нутгийн төсвийн зарлага нь ДНБ-ий 2.5 хувийг /2009 оны байдлаар/ эзэлж байгаа нь маш бага үзүүлэлт юм. Мөн улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн зарлагын хэмжээ 2002 онд 30.8 хувь байсан бол 2009 оны байдлаар 6.6 хувь болж буурсан дүн харагдаж байна.

Зураг 2. Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын хувь хэмжээ



Эх сурвалж: Монгол Улсын Статистикийн эмхтгэл, 2000-2009 он

Орон нутгийн зарлагын санхүүжилтийг салбараар авч үзвэл зөвхөн “нийтийн ерөнхий үйлчилгээ” гэсэн ангилалд л орон нутгийн төсвийн зарлагыг хамруулан ойлгож байна. Боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж зэрэг бусад салбарыг улсын төсвөөс хариуцан санхүүжүүлнэ. Гэхдээ ТБУСХ-д Засаг даргын хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүн буюу орон нутгийн хариуцах үйлчилгээг заасан боловч бодит байдалд эдгээр чиг үүргийн зарим хэсэг нь огт санхүүжилтгүй, зөвхөн цаасан дээр оноосон төдий байсаар ирлээ.

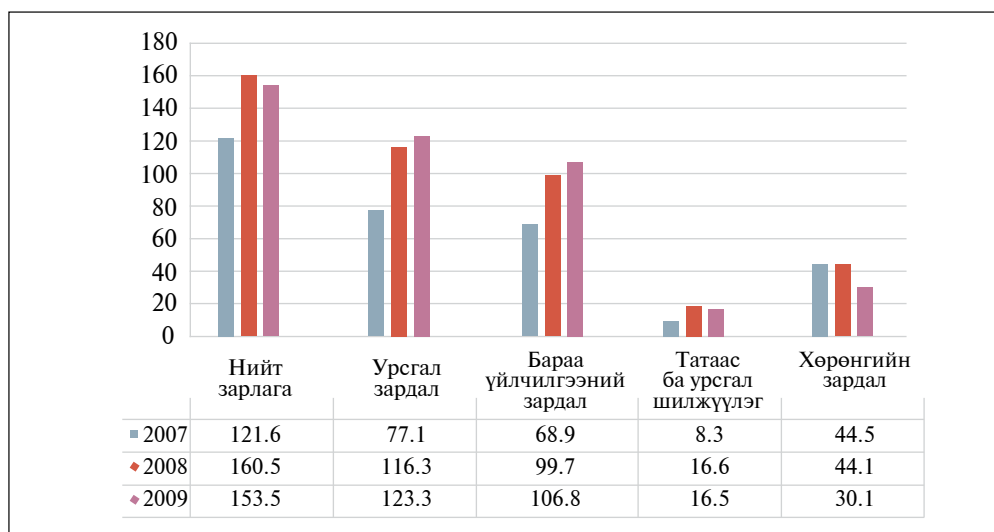
Нийтийн ерөнхий үйлчилгээ гэсэн ангиллын дор тайлагнаж байгаа¹⁴ орон нутгийн төсвийн зарлага нь үндсэндээ тухайн орон нутгийн захиргааны байгууллага¹⁵, ИТХ-ын үйл ажиллагааны зардлууд юм.

2007 онд орон нутгийн төсвийн нийт зардлын 63.4, 2008 онд 72.4, 2009 онд 80.3 хувийг тус тус төсвийн урсгал зардал эзэлж байсан бол нийт орон нутгийн төсвийн зарлагад эзлэх хөрөнгийн зардлын хэмжээ 2007 онд 36.5, 2008 онд 27.4, 2009 онд 19.6 хувь болж буурсан дүнтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн төсвийн зарлагын дийлэнх хувь орон нутгийн урсгал зардлыг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж байгаа бөгөөд энэ дүн сүүлийн жилүүдэд өсч, харин орон нутгийн төсвийн зарлагын багахан хувийг эзэлдэг хөрөнгийн зардлын хувь хэмжээ буурсаар байна. 2007-2009 оны байдлаар нийт урсгал зардлын 41.2 хувийг ажилчдын цалин хөлс, нийгмийн даатгалын шимтгэлд зарцуулсан бөгөөд үлдсэн 58.8 хувийг бусад зардал эзэлж байна. 2007-2008 он бол төсвийн орлого бүрдүүлэлт харьцангуй өндөр буюу орон нутагт хөрөнгө оруулалтад тодорхой санхүүжилт хийх боломжтой байсан үе бөгөөд 2009 онд болсон эдийн засгийн хямрал, төсвийн алдагдал зэргээс шалтгаалан энэ байдал муудсан ч нийт орон нутгийн төсвийн зарлагын 19.6 хувьтай тэнцэх хөрөнгийг орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад зарцуулж чадсан байна. Гэхдээ энэ тоо нь сүүлийн жилүүдэд орон нутагт зарцуулж буй хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зардлын хэмжээ ч мөн буурч байгааг харуулж байна.

¹⁴ Сангийн яаманд орон нутгаас хүргүүлдэг санхүүгийн тайлан мэдээнд орон нутгийн төсвийн зарлагыг “нийтийн ерөнхий үйлчилгээ” гэсэн нэрээр тайлагнадаг.

¹⁵ Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ, баг, хорооны Засаг даргын үйл ажиллагааны зардал гэж ойлгоно.

Зураг 3. Орон нутгийн төсвийн зарлага
(эдийн засгийн ангиллаар, тэрбум төгрөг)

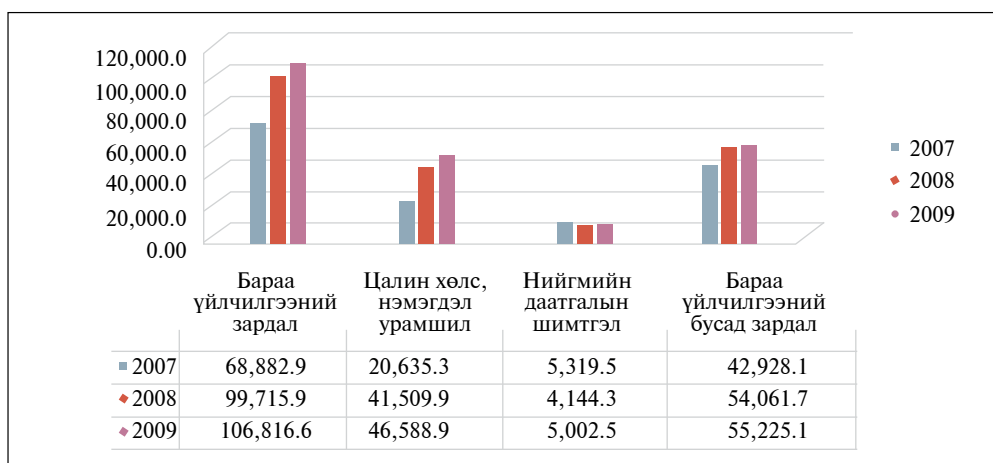


Эх сурвалж: Сангийн яамны Төрийн сангийн мэдээ, 2007-2009 он

Орон нутгийн төсвийн нийт зардлын маш бага хувь нь орон нутгийн хариуцах үйлчилгээнд¹⁶ зарцуулагддаг бөгөөд төсвийн зарлагын санхүүжилтийн дийлэнх хувь нь удирдлагын урсгал зардал байна. Тухайлбал, 2007 онд орон нутгийн нийт зардлын 7.4, 2008 онд 7.1 хувь нь орон нутгийн үйлчилгээнд зарцуулагдсан байна. Түүнчлэн 2007-2008 оны дүнгээр орон нутгийн нийт урсгал зардлын 11.7- 9.8 хувь нь орон нутгийн хариуцах үйлчилгээ буюу гудамжны гэрэлтүүлэг, нийтийн тохижилт, хог хаягдлыг зайлуулах зэрэг үйлчилгээг /communal service/ санхүүжүүлэхэд зарцуулагджээ.

¹⁶ “Орон нутгийн хариуцах үйлчилгээ” гэдэгт орон нутгийн ИТХ болон захиргааны байгууллагын зүгээс үзүүлэх үйлчилгээг хамтатган ойлгоно. Гэвч Монгол Улсын хувьд орон нутгийн үйлчилгээний нийт зардал нь үндсэндээ орон нутгийн захиргааны байгууллагын (local administration) зүгээс үзүүлж буй үйлчилгээний нийт зардлыг л хамаарч байна. Орон нутгийн ИТХ (elected councils)-ын зардал нь үндсэндээ үйлчилгээний бус захиргааны зардлуудаас бүрдэнэ.

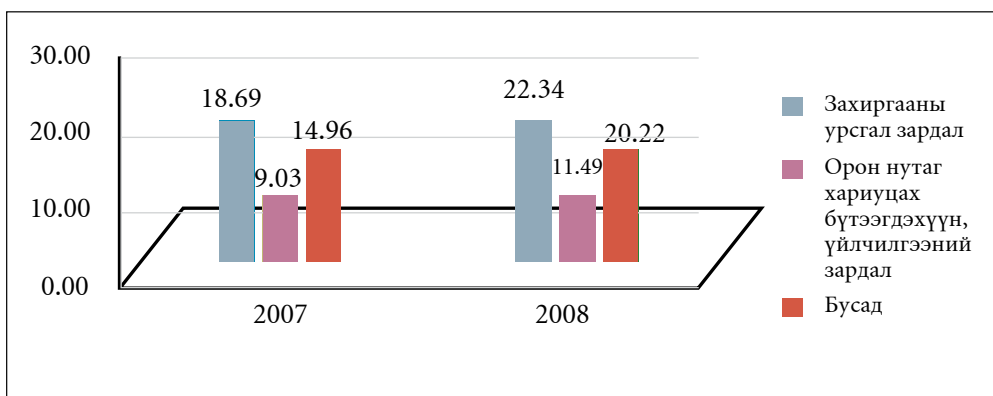
Зураг 4. Орон нутгийн бараа, үйлчилгээний зардал
(эдийн засгийн ангиллаар, сая төгрөг)



Эх сурвалж: Сангийн яамны Төрийн сангийн мэдээ, 2007-2009 он

“Бараа үйлчилгээний бусад зардал” гэсэн бүлэгт¹⁷ тайлагнаж байгаа зардлын дүнгээс үзвэл 2007 онд 9.03, 2008 онд 11.49 тэрбум төгрөгийг тус тус орон нутгийн үйлчилгээний санхүүжилтэд¹⁸ зарцуулсан байна.

Зураг 5. Орон нутгийн бараа үйлчилгээний бусад зардал (тэрбум төгрөг)



Эх сурвалж: Сангийн яамны Төрийн сангийн мэдээ, 2007-2009 он

¹⁷ Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 99А тогтоолын 1 дүгээр хавсралт

¹⁸ Төсвийн зарлагын эдийн засгийн ангиллаас орон нутгийн үйлчилгээнд зарцуулагдаж буй санхүүжилтийг ялгаж гаргахад хүндрэлтэй бөгөөд Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 99А тогтоолын 6 дугаар хавсралтад тусгагдсан Төсвийн зарлагын эдийн засгийн ангиллын зааврыг үндэслэн уг зарлагын бүлэглэлийг хийв.

Монгол Улсын ТБУСХ-д төв Засгийн газар болон орон нутгийн хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүнийг ангилахдаа боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг төв Засгийн газраас хариуцан нийлүүлэхээр хуульчилсан бөгөөд орон нутгийн засаг дарга нар дараах бүтээгдэхүүнийг хариуцан нийлүүлэхээр заажээ:¹⁹

- нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хадгалах, устгах
- орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, тохижилт, цэцэрлэгжилт, түүний өргөтгөл, шинэтгэл, арчилгаа
- хортон амьтан устгах
- орон нутгийн замын засвар, арчилгаа
- усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах
- үерийн хамгаалалт хийх, хөрсний элэгдэлтэй тэмцэх
- гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулашгүй сэргээн босгох арга хэмжээтэй холбогдсон үйл ажиллагаа
- орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц бий болгох
- мал, амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ
- бусад.

Энэ нь орон нутгийн хэрэгцээт бараа, бүтээгдэхүүнийг нэр төрлөөр нь ангилж, хэн хариуцахыг²⁰ л тодорхойлсон жагсаалт байна. Уг ангилал нь бүтээгдэхүүнийг зөвхөн ерөнхий нэр төрлөөр нь ангилсан болохоос биш хэн бодлогыг нь тодорхойлох, хэн хүргүүлэх, хэн үйлдвэрлэхийг нь нарийвчлан дэлгэрүүлсэн (задалсан) ангилал биш юм. Ер нь төсвийн зарлагын үүрэг функцийг хуваарилахдаа дэлгэрэнгүй задаргаа хийж, бүрэлдэхүүн тус бүрээр нь хуваарилалгүй, зөвхөн бүтээгдэхүүний ерөнхий ангиар хуваарилах хандлага баримталж байгаа нь ажиглагдаж байна. Жишээлбэл, боловсрол болон эрүүл мэндийн үйлчилгээг төв Засгийн газар бүхэлд нь хариуцан нийлүүлж байгаа бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг задалж чухам аль бүрэлдэхүүнийг нь төв Засгийн газар, аль бүрэлдэхүүнийг нь орон нутаг хариуцахыг задлан тодорхойлсон зүйлгүй байна.

¹⁹ ТБУСХ-ийн 52.2 дахь заалт

²⁰ Хариуцна гэсэн нэрийн дор чухам хэн бодлогыг нь тодорхойлох, хэн хүргүүлэх, хэн үйлдвэрлэх нь бүрхэг байна.

ТБУСХ-ийн 52.2-т орон нутгийн Засаг даргын хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүний ангийг заасан боловч зарлагын санхүүжилт нь энэ ангиллаар хийгддэггүй тул орон нутгийн хариуцах чиг үүргийнх нь дагуу санхүүжилт хийгдэж чадахгүй байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Санхүүжилтийг хийхдээ бүтээгдэхүүний бус эдийн засгийн ангиллыг²¹ баримталдаг ажээ. Орон нутагт хүргэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний тодорхой хэсгийг (боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт) салбарын яамд хариуцаж байгаагаас зардлын санхүүжилтийг бүтээгдэхүүний ангиар төлөвлөхөд хүндрэлтэй болсон²² бөгөөд улмаар орон нутгууд бүтээгдэхүүний ангиар төсвийн зарлагыг тайлагнахаа болиод байна.

ТБУСХ-ийн 52.2-т орон нутагт Засаг дарга 11 төрлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хүргэхээр заасан байдаг. Гэвч амьдрал дээр орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагаас иргэдэд хүргэх үйлчилгээ нь зөвхөн эдгээрээр хязгаарлагддаггүй байна. Тухайлбал, аймаг, сумын ЗДТГ-аас

“Орон нутгийн захиргаанаас иргэдэд үзүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ гэсэн нэр томъёо нь өөрөө их бүрхэг зүйл. Үүнд ЗДТГ-аас иргэдэд хүргэх үйлчилгээг хамруулж ойлгодоггүй...” /... аймгийн ИТХ-ын даргатай хийсэн ярилцлагаас/

иргэдэд үзүүлж буй тодорхойлолт гаргах, иргэний бүртгэл, шилжилт хөдөлгөөн хийх, захиргааны мэдээлэл түгээх зэрэг олон үйлчилгээг хуулинд тусгаагүй байна. Орон нутгийн хариуцах бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ гэсэн нэр томъёо нь нэлээдгүй бүрхэг бөгөөд эдгээр бүтээгдэхүүнийг хэмжих хэмжүүр нь ч тодорхойгүй байдаг байна.

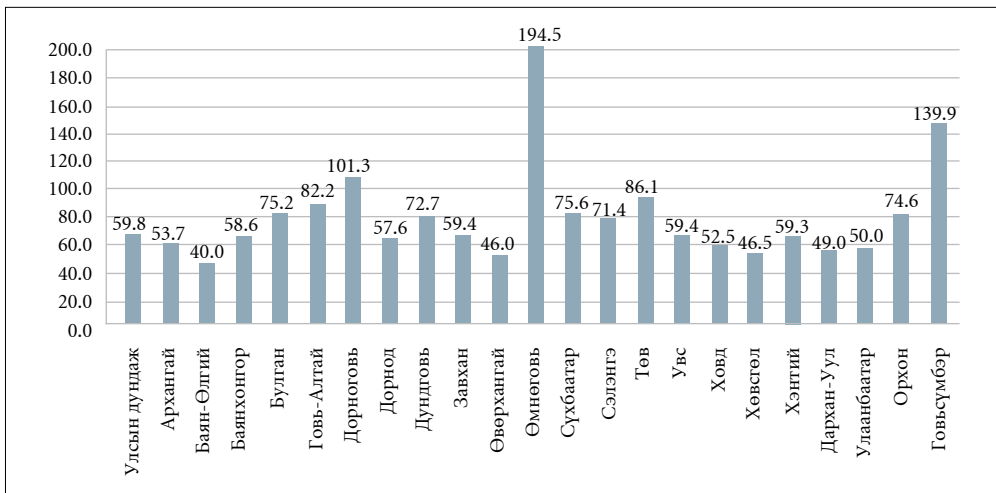
²¹ Монгол Улсын төсвийн зарлагын эдийн засгийн дэлгэрэнгүй ангиллыг Засгийн газрын 2009 оны 99-р тогтоолоор тогтоосон байдаг.

²² “Орон нутагт бүтээгдэхүүний өртгийг тооцож төлөвлөж чадахгүйд хүрдэг байна. Яагаад гэхлээр бүртгэлийн систем орон нутагт байдаггүй”...*аймгийн ЗДТГ-ын төсвийн төлөвлөлтийн мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагаас*

4. Орон нутгийн нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ

Нэг хүнд ноогдох орон нутгийн төсвийн зарлага нь засаг захиргааны нэгжүүдэд харилцан адилгүй байна. 2008 оны дүнгээс үзвэл Монгол Улсын нэг хүнд дунджаар улсын төсвийн зардлаас **159.1** мянган төгрөг, орон нутгийн төсвийн зардлын хувьд нэг хүнд дунджаар **59.8** мянган төгрөг ногдож байв. Засаг захиргааны нэгжүүдээр авч үзвэл Баян-Өлгий аймагт хамгийн бага буюу нэг хүнд дунджаар 40.0 мянган төгрөгийн орон нутгийн төсвийн зарлага ноогдож байхад хамгийн их буюу Өмнөговь аймагт амьдарч буй нэг хүнд дунджаар 194.5 мянган төгрөг ноогдож байх жишээтэй (Зураг 6). Засаг захиргааны нэгжүүдийн хэмжээ, бүтэц зохион байгуулалтын ялгаатай байдал, хүн амын тоо зэргээс шалтгаалан засаг захиргааны нэгжүүдэд удирдлагын урсгал зардал, хөрөнгө оруулалтын зардал нь ялгаатай байж болох юм. Хэдийгээр хүн амын нягтшил, засаг захиргааны нэгжүүдийн алслагдсан байдал зэргээс шалтгаалан нэг хүнд ноогдох төсвийн зарлага ялгаатай байж болох ч нэг хүнд ноогдох орон нутгийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зардал засаг захиргааны нэгжүүдэд харьцангуй тэнцвэртэй байвал зохино.

Зураг 6. Нэг хүнд ноогдох орон нутгийн нийт зардал, 2008 оны байдлаар (мянган төгрөг)

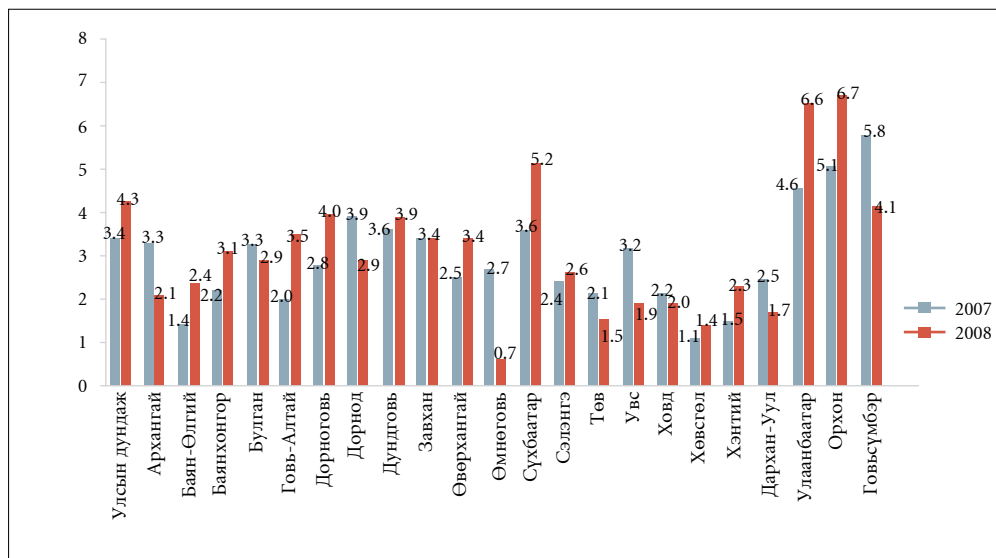


Эх сурвалж: Сангийн яамны Төрийн сангийн болон Статистикийн ерөнхий газрын мэдээ, 2008 он

Зураг 7-д орон нутгийн хариуцаж үзүүлэх үйлчилгээ/communal service/-ний нэг хүнд ноогдох зардлыг үзүүлэв.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар иргэн хүн хаана амьдрахаа чөлөөтэй сонгох эрхтэй бөгөөд уг боломжийг төрийн зүгээс бүрдүүлж өгөх үүрэгтэй. Засаг захиргааны аль нэгжвд харьяалагдаж байгаагаас үл хамааран хүн бүр төрийн үйлчилгээг адил тэгш хүртэх боломжтой байх ёстой. Гэтэл Монгол Улсад орон нутгийн түвшинд үйлчилгээ хүртэх боломж засаг захиргааны нэгжүүдээр ялгаатай байсаар байна. Орон нутгийн төсвийн нийт зарлагын тун бага хувь (5.6 хувь) нь орон нутгаас тухайн нутаг дэвсгэртээ үзүүлэх үйлчилгээ (communal service) буюу ТБУСХ-д заасан 11 нэр төрлийн үйлчилгээнд зарцуулагдаж байгаагийн дээр энэ зардлын хэмжээ засаг захиргааны нэгжүүдэд харилцан адилгүй, тогтворгүй байна. Орон нутгийн төсвийн ихэнх хэсэг буюу 94.4 хувь нь аймаг, сум, багийн засаг захиргааны байгууллага, Хурлын байгууллагын урсгал зардалд зарцуулагдаж байна.

Зураг 7. Нэг хүнд ноогдох орон нутгийн хариуцан нийлүүлэх үйлчилгээний зардал, (мянган төгрөг)

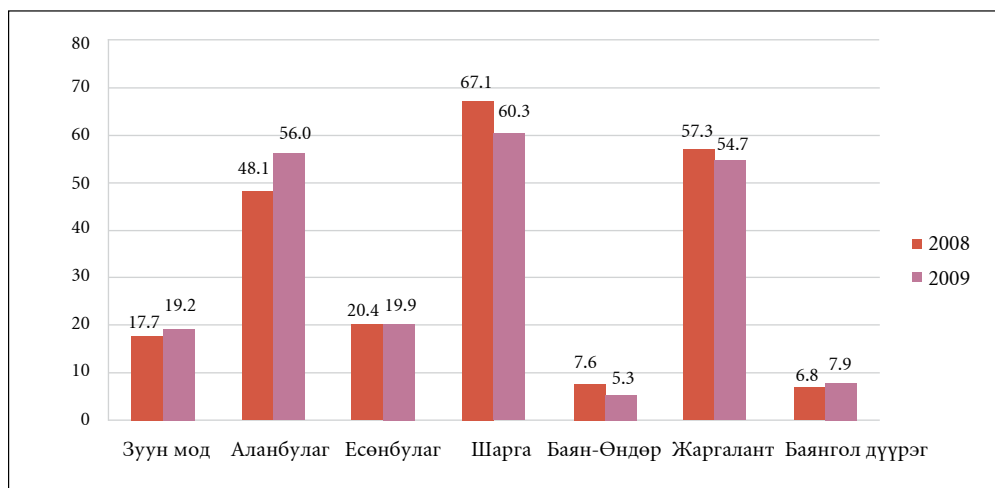


Эх сурвалж: Сангийн яамны Төрийн сангийн болон Статистикийн ерөнхий газрын мэдээ. 2009 он

Орон нутгийн хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүнийг санхүүжүүлэхэд зарцуулсан мөнгөний хэмжээ нэг хүнд улсын дунджаар 2007 онд 3.4 мянган төгрөг, 2008 онд 4.3 мянган төгрөг

болжээ. Гэхдээ Улаанбаатар хот, Орхон, Говьсүмбэр, Сүхбаатар аймагт улсын дунжаас харьцангуй өндөр зардал гарсан байгаа нь төвлөрсөн хот суурингийн онцлог, хүн амын нягтшил зэргээс хамаарч буй юм. Сумдын хувьд аймгийн төвийн болон алслагдсан байршлаас шалтгаалан иргэдийн үйлчилгээ хүртэх боломж мөн ялгаатай байгаа нь ажиглагдаж байна. Тухайлбал, Төв аймгийн Зуунмод сум, Говь-Алтай аймгийн Есөнбулаг сум нь аймгийн төвийн сум бөгөөд эдгээр сумын нэг хүнд дунджаар 17.7-20.4 мянган төгрөгийн орон нутгийн зардал ногдож байна. Харин алслагдсан сумд болох Төв аймгийн Алтанбулаг, Говь-Алтай аймгийн Шарга сумдын хувьд нэг хүнд дунджаар 48.1-67.1 мянган төгрөгийн орон нутгийн зардал ноогдох дүн гарч байна (Зураг 8).

Зураг 8. Нэг хүнд ноогдох орон нутгийн төсвийн зардал, сумаар (мянган төгрөг)



Эх сурвалж: Орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, Статистикийн хэлтсийн мэдээ. 2008 он

Сумын түвшинд нэг хүнд ноогдох орон нутгийн зардлын дүнгээр төвийн сумдын энэ үзүүлэлт харьцангуй бага (Есөнбулаг суманд 20.4 мянган төгрөг), алслагдсан сумдын хувьд харьцангуй өндөр (Шарга суманд 67.1 мянган төгрөг) байна. Гэхдээ аймгийн төвийн сум нь алслагдсан сумаас хүн амын тоогоор харьцангуй илүү учраас нэг хүнд ноогдох зардал нь бага болж харагдаж байна. Жишээлбэл, Есөнбулаг

сум 2008 онд 15,789 хүнтэй байсан бол Шарга сум 1928 буюу даруй 8 дахин бага хүнтэй байжээ. Нөгөө талаасаа, алслагдсан сумыг бодвол төвийн сум нь хог хаягдал, гудамжны гэрэлтүүлэг, цэвэр бохир усны / инженерийн шугам сүлжээтэй/ зэрэг үйлчилгээг илүү хүргэдэг. Харин засаг захиргааны нэгжүүдийн хувьд захиргааны зардал нь харьцангуй тогтмол байгаа (засаг захиргааны нэгжүүдийн удирдлагын аппаратын орон тоо нь зөрөө багатай)²³ нь алслагдсан сумдын хувьд орон нутгийн төсвийн зардал нь үндсэндээ захиргааны урсгал зардал л байдагтай холбоотой юм.

Үндсэндээ орон нутгийн төсөвт өөрийн чиг үүргийг санхүүжүүлэх хангалттай төсөв байдаггүй нь тодорхой байна. Сумын төсвийн зардлын 90 орчим хувь нь захиргааны урсгал зардал, харин үлдсэн 10 хувь нь л орон нутгийн үйлчилгээг санхүүжүүлэх зардал юм. Нөгөө талаар, засаг захиргааны нэгжүүдэд төсвийг хуваарилахдаа төсвийн хэвтээ, босоо чигийн тэнцвэрийг хангах зарчмыг баримтлах шаардлагатай байна.

Хэдийгээр хуулинд 11 бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг орон нутгаас хариуцан нийлүүлэхээр заасан байдаг ч орон нутгийн иргэдэд хүргэж буй төрийн үйлчилгээ нь үүгээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд зарим хэсгийг нь төв Засгийн газраас ч хариуцан нийлүүлж байна. Нийт орон нутагт хүргэж буй үйлчилгээний төрөл зүйлийг тодруулах, хариуцаж буй чиг үүрэг функцийг нь задлан үзэхийн тулд тодорхой багцлал хийж үзэх ёстой болж байна. Олон улсын практик, Монгол Улсын хуулиудад тусгагдсан байдлаас багцалж харвал орон нутгаас үзүүлдэг 14 төрлийн нийтлэг бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нэрлэж болохоор байна /Хүснэгт 2/. Орон нутгийн эдгээр үйлчилгээг нийлүүлэхэд оролцогч талууд нь хэн байх, оролцогч талуудын үүрэг функц нь юу байх, эдгээр асуудлыг хууль, журмаар хэрхэн тодорхойлсон байгаа нь анхаарал татах гол асуудал юм.

Монгол Улсын хувьд Хүснэгт 2-т тусгагдсан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний заримыг төв Засгийн газраас хариуцан нийлүүлж буйг дээр дурьдсан. Түүнчлэн, хот хөдөөгийн ялгаа, төвлөрсөн болон алслагдсан суурин газрын онцлогоос шалтгаалан орон нутгийн нэгжүүд эдгээр үйлчилгээг ялгаатай хүргэж байгаа байдал ажиглагдаж байна. Мөн зарим үйлчилгээг орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр заасан байдаг ч орон нутагт санхүүгийн эх үүсвэр хүрэлцэхгүй байна.

²³ Аймгийн ЗДТГ-ын бүтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газрын 2008 оны 67 дугаар тогтоолоор 37-41 хүнтэй байхаар тогтоосон байдаг (тухайлбал, Говьсүмбэрт 29 хүний орон тоотой). Говь-Алтай аймгийн төвийн Есөнбулаг сумын ЗДТГ нь 30 хүний орон тоотой бол алслагдсан Шарга сумын ЗДТГ нь 20 хүний орон тоотой ажиллаж байна.

Хүснэгтэд заасан орон нутгийн нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ тус бүрийн хувьд бодлого тодорхойлох, санхүүжүүлэх, үйлчилгээний нийлүүлэлтийг зохион байгуулах зэрэг хариуцлагыг хуулиар болон амьдралд хэрхэн шийдэж байгааг авч үзье.

2002 онд ТБУСХ батлагдсанаар орон нутгаас санхүүжүүлэн орон нутгийн иргэдэд хүргэж байсан зарим төрлийн үйлчилгээний удирдлага, санхүүжилтийг төв Засгийн газар шууд хариуцдаг болж “босоо” удирдлагын тогтолцоонд шилжсэн билээ. Өөрөөр хэлбэл, тухайн үйлчилгээний талаар баримтлах бодлого, мөрдөх дүрэм, журам стандартыг төв Засгийн газар тогтоохоос гадна урсгал зардлыг үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагад төв Засгийн газар шууд олгодог журамд шилжсэн билээ. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, цагдаа, биеийн тамир спорт, онцгой байдлын зэрэг ихэнх үйлчилгээ босоо удирдлагын тогтолцоонд шилжсэн билээ.

Боловсрол, эрүүл мэнд (Y1, Y 2)

Орон нутгийн иргэдэд хамгийн түгээмэл хүрдэг үйлчилгээ нь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ бөгөөд энэ хоёр үйлчилгээний санхүүжилт, удирдлагын тогтолцоо, орон нутгийн оролцоо зэрэг нь ерөнхийдөө ижил юм.

Энэ салбарын үйлчилгээний бодлогыг тодорхойлох, дүрэм журмыг тогтоох, хяналт (мониторинг) тавих үүргийг төв Засгийн газар шууд хариуцдаг бөгөөд бодлого тодорхойлох, дүрэм журам тогтоохоос бусад үүргийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх Боловсрол, соёлын газар (БСГ), Эрүүл мэндийн газар (ЭМГ) нь тус тус хариуцан хэрэгжүүлдэг. Харин орон нутаг нь сургууль, эмнэлгийн удирдлагыг томилох, үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, гүйцэтгэлд хяналт тавих эрхтэй ч боловсрол, эрүүл мэндийн төсөвт өөрчлөлт оруулах эрх байхгүй.

Сургуулийн өмнөх боловсрол болон ерөнхий боловсролын сургууль (ЕБС)-ийн төсөв нь Засгийн газраас тогтоосон нэг хүүхдэд жилд ноогдох хувьсах зардлын нормативт үндэслэдэг. Энэ төсөв нь орон нутгийн БСГ-аар дамжин нэгтгэгдэн хянагдаж, улмаар БСШУ-ны Сайдын багцад орж батлагддаг. Санхүүжилт нь улсын төсвөөс хийгддэг ба харин багш нарын улирлын урамшууллыг Монгол улсыг хөгжүүлэх сангаас 2008 оны Засгийн газрын 54 дүгээр тогтоолын дагуу олгож байна.

Сум/дүүрэг, аймаг/нийслэлийн эмнэлгүүдэд зэрэглэл тогтоосон байдаг ба зэрэглэл тус бүрийн “норматив бүтцэд”²⁴ үндэслэн төсвийг тооцон санхүүжилт хийдэг. Санхүүжилт нь улсын төсөв болон эрүүл мэндийн даатгалын сангаас хуваагдаж хийгддэгээрээ боловсролын төсвөөс ялгаатай юм. Мөн эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ, нийтийг хамарсан халдвар, урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн үйлчилгээг улсаас үнэ төлбөргүй үзүүлэхээр хуульчилсан бол бусад төрлийн ихэнх үйлчилгээг даатгалын тогтолцоонд тулгуурлан төлбөртэй үзүүлдэг. Орон нутгийн эмнэлгийн төсвийн саналыг орон нутаг дахь ЭМГ хүлээн авч хянаж нэгтгээд, ЭМЯ-нд хүргүүлдэг ба эмнэлгийн төсөв нь ЭМ-ийн Сайдын багцад сууж УИХ-аар батлагддаг.

Энэ хоёр салбарын хөрөнгө оруулалтын асуудал буюу шинэ эмнэлэг, сургууль барих, их засвар хийх асуудлыг орон нутгийн саналд үндэслэн төв Засгийн газар хариуцан шийддэг. Орон нутагт боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ нь орон нутгийн мэдлийн байшин барилгыг ашиглан үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд уг объектод их засвар хийх зардлыг төв Засгийн газар хариуцдаг байна.

Орон нутгийн удирдлага нь сургууль, цэцэрлэг, эмнэлгийн барилгад их засвар хийх, тавилга, эд хогшил, техник хэрэгсэл худалдан авах, боловсон хүчнийг орон нутагт ажиллуулах зэрэгт дэмжлэг²⁵ үзүүлэх үүрэгтэй бөгөөд сум/дүүргийн Засаг дарга нь сургууль эмнэлгийн даргыг томилох, аймаг/нийслэлийн Засаг дарга нь орон нутгийнхаа БСГ, ЭМГ-ын даргыг томилох, сургууль, эмнэлэг, цэцэрлэгийг үйл ажиллагаа явуулах байшингаар хангах эрхтэй байна.

Эрүүл мэнд, боловсролын салбарын бодлого тодорхойлох (бодлого боловсруулах, дүрэм журам тогтоох, хяналт мониторинг хийх), үйлчилгээг хүргэх (төлөвлөлт, төсөв хийх, санхүүжилт олгох) чиг үүрэг нь төв Засгийн газарт, харин боловсон хүчин, урсгал засвар, өдөр тутмын удирдлага зэрэг чиг үүрэг нь орон нутагтаа харъяалагдсан бүтэцтэй байна.

²⁴ Сумын эмнэлэг нь 1 их эмч, 3 бага эмчтэй, 10 ортой байх ёстой гэх мэтээр баталсан бүтэц.

²⁵ Тухайн үүргийг гүйцэтгэх төсөв Засаг даргын багцад байхгүй бөгөөд нөөц хөрөнгө, эсвэл эрх мэдлийн хүрээнд туслалцаа үзүүлэх

Хүснэгт 2. Орон нутагт нийлүүлж буй бүтээгдэхүүн /үйлчилгээ/-ий үүрэг функц

Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц		Бодлого тодорхойлох /Policy/	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүүжүүлэх	Боловсон хүчний үйлчилгээг хургах буюу үйлдвэрлэх /Production/	Барилта баягууламж барих, засвар үйлчилгээ	Өлөр гутмын үйлдвэрлэл
Үйлчилгээний төрөл								
Y.1	Суурь боловсрол, цэцэрлэг	CG	CG, PuS	PuS, CG	CG	PuS	CG	PuS
Y.2	Эрүүл мэнд	CG	CG, PuS	PuS, CG	CG	PuS	CG	PuS
Y.3	Нийгмийн халамж	CG	CG, PuS	PuS, CG	CG	PuS	CG	PuS
Y.4	Гал унтраах, гамшгаас хамгаалах	CG	CG, LG	LG, PuS	CG, LG	LG	PuS	PuS
Y.5	Хог хаягдал зайлуулах	CG, LG	LG, PuS	LG	LG	LG, PrS	LG, PrS	LG, PrS
Y.6	Нийтийн гудамж талбай, цэцэрлэгийн цэвэрлэгээ, засвар үйлчилгээ, гэрэлтүүлэг	LG	LG	LG	LG	LG, PrS	LG, PrS	LG, PrS
Y.7	Цэвэр усны хангамж, бохир зайлуулах	CG, LG	LG, PuS	LG	CG, LG	LG, PrS	LG, PrS	LG, PrS
Y.8	Орон нутгийн цахилгаан, дулаан хангамж	CG	LG, PuS	LG	CG, LG	LG, PrS	LG, PuS, PrS	PuS, PrS

Y.9	Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа	CG, LG	LG, PuS	LG	CG, LG,	LG, PrS	LG, PrS	LG, PrS
Y.10	Байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх	CG, LG	LG, PuS	LG	CG, LG	LG	LG	LG
Y.11	Мал, амьтны гоц халдварт өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх	CG, LG	LG, PuS	LG	CG, LG	LG, PuS	LG, PrS	PuS, PrS
Y.12	Орон нутгийн нийтийн тээвэр	CG, LG	LG	PuS	CG, LG	LG, PuS	PrS	PuS, PrS
Y.13	Соёл, спортын үйлчилгээ	CG	CG, PuS	PuS, CG	CG	PuS	CG	PuS
Y.14	Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх	CG, LG	LG, PuS	LG, PuS	CG, LG	LG, PuS	LG, PuS	LG, PuS

CG- төв Засгийн газар /Central Government/

LG- нутгийн удирдлагын байгууллага /Local Government/

PuS- орон нутгийн босоо удирдлагатай төрийн байгууллагууд /Public Sector/

PrS- хувийн хэвшлийн болон төрийн бус байгууллагууд /Private Sector/

Нийгэмийн халамжийн үйлчилгээ /УЗ/

2005 оны 12-р сард батлагдсан “Нийгмийн халамжийн тухай” Монгол Улсын хуулийн 3.1-д заасан үйлчилгээг энэ хэсэгт хамруулан ойлгоно. Үүнд байнгын асаргаа шаардлагатай ахмад настан, хүнд нөхцөлд байгаа хүүхэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, түүнчлэн 18 нас хүрээгүй байхдаа бүтэн өнчин болсон 18-24 насны иргэн, олон хүүхэдтэй, өрх толгойлсон эх /эцэг/ зэрэг “нийгмийн халамжийн дэмжлэг тусалцаа шаардлагатай хүн”, мөн бусдын тусалцаагүйгээр өдөр тутмын үйлдлээ бие даан гүйцэтгэх чадваргүй, бусдын асрамжид байнга байгаа “байнгын асаргаа шаардлагатай иргэн”, Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “хүнд нөхцөлд байгаа хүүхэд”, Ахмад настны нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан “ахмад настан”, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан “хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн” зэрэг нийгмийн бүлэг, иргэдэд хүргэх үйлчилгээ хамрагдана.

Нийгмийн халамж үйлчилгээг аймаг, нийслэл, дүүрэгт Хөдөлмөр, халамж, үйлчилгээний байгууллага, харин сум, хороонд нийгмийн ажилтан хариуцан хүргэдэг ба удирдлагын хувьд босоо тогтолцоотой салбар юм. Нийгмийн халамжийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, журам гаргах, хяналт тавих, халамжийн санд улсын төсвөөс санхүүжилт хийх зэрэг үйл ажиллагааг төв Засгийн газрын харьяа агентлаг хариуцдаг. Аймгийн Засаг дарга нь зөвхөн орон нутаг дахь Халамж, үйлчилгээний хэлтсийн даргыг харьяалах агентлагтай нь зөвшилцөн сонгох эрхтэй.

Орон нутгийн удирдлага нь өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд бага хэмжээний нийгмийн халамж, үйлчилгээг үзүүлэх эрхтэй бөгөөд ноогдох төсвөө ихэвчилэн орон нутагт болсон байгалийн аюулт үзэгдэл, гамшиг, гэнэтийн осол аюулаас шалтгаалж орон гэргүй болсон иргэдэд бага хэмжээний мөнгөн болон биет тусламж үзүүлэхэд зарцуулдаг.

Гал унтраах, гамшгаас хамгаалах (Ү.4)

Байгалийн гамшиг, давагдашгүй хүчин зүйлсийн нөлөө нь тодорхой орон нутгийн хүрээгээр хязгаарлаж болохооргүй, орон нутгийн шинжтэй асуудал биш учраас үүнээс урьдчилан сэргийлэх, даван туулах нь бүс нутгийн, цаашлаад улс орны хэмжээний удирдлага, зохион байгуулалтыг шаарддаг. Харин гал унтраах асуудал нь тодорхой орон нутгийн хүрээнд нөлөөлөл нь тархдаг орон нутгийн шинжтэй асуудал тул ихэнхи улс оронд орон нутгийн хариуцах үйлчилгээ байдаг байна.

Манайд гал унтраах, гамшгаас сэргийлэх асуудлыг тухайн орон нутгийн “Онцгой байдлын хэлтэс” хариуцан ажилладаг.²⁶ Уг хэлтсийн үйл ажиллагааг Гамшгаас хамгаалах тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд удирдлага санхүүжилтийг нь Онцгой байдлын ерөнхий газар хариуцдаг босоо бүтцийн байгууллага юм. Гэхдээ хуулиар орон нутагт гамшгаас хамгаалах, гал унтраах ажлыг Засаг дарга зохион байгуулж, удирдах үүрэгтэй бөгөөд уг арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зориулсан Засаг даргын нөөц хөрөнгө жил бүрийн төсөвт сууж батлагддаг. Өөрөөр хэлбэл, уг үйлчилгээг орон нутагт хүргэх урсгал болон хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зардлуудыг босоо хэлбэрээр дээрээс санхүүжүүлж, харин үйлчилгээг хүргэх, бий болгох асуудлыг орон нутаг хариуцан ажилладаг юм.

Хог хаягдал зайлуулах (Ү.5)

Хүн ам төвлөрсөн суурин газрын хог хаягдал зайлуулах, хадгалах, устгах асуудал нь тухайн орон нутагтаа нөлөөлөл нь тархдаг тул ихэнхи улсад орон нутгийн хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүн байдаг. Ахуйн болон үйлдвэрлэлийн хог хаягдлын тухай хуулиар хог хаягдлыг зайлуулах, хадгалах, устгах эрх зүйн орчны үндсийг бүрдүүлсэн байна. Хуулийн дагуу орон нутаг нь өөрийн нутаг дэвсгэртээ уг үйлчилгээг хүргэх бодлого, чиглэлээ тодорхойлон, үйлчилгээний үнэ өртгийг тогтоож, норм норматив батлан мөрдүүлэх ёстой юм.

Өнөөгийн байдлаар орон нутгийн ИТХ уг үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг батлан мөрдүүлэх л оролцоотой байгаа бөгөөд үйлчилгээний гүйцэтгэлийг хэмжих ямар нэг стандарт тогтоосон зүйлгүй бөгөөд зөвхөн орон нутгийн түвшинд үйлчилгээний зардлын нормативыг тогтоож мөрдүүлдэг байна. Жишээлбэл, Орхон аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2005 оны 16 дугаар тогтоолоор ахуйн болон үйлдвэрлэлийн хог хаягдлын үнийг дараах байдлаар шинэчлэн тогтоосон байна (Хүснэгт 3.).

²⁶ Засгийн газрын 2005 оны 3 дугаар сарын 9-ны өдрийн 48 тоот тогтоолоор Гамшгаас хамгаалах штаб гэж байсныг Онцгой байдлын хэлтэс болгон өөрчлөн зохион байгуулсан.

**Хүснэгт 3. Орхон аймгийн Баян-Өндөр суманд мөрдөгдөж буй
хог хаягдлын үнэ**

	Үйлчилгээний төрөл	Хэмжих нэгж	Үнэ /төгрөгөөр/
1	Дарж устгах	М ³	4,500
2	Төсөвт байгууллага	М ³	5,000
3	Аж ахуйн нэгж/үйлдвэрлэлийн/	М ³	7,000
4	Аж ахуйн нэгж/үйлчилгээний чиглэл/ үүнээс:		
	Худалдаа, үйлчилгээний бөөний болон төрөлжсөн төвүүд	М ³	5,000
	Нийтийн хоол, бар, ресторан, зочид буудал	М ³	6,000
	Худалдаа үйлчилгээний мухлаг, павильон, дэлгүүр	Сард 1 удаа	5,000
	Худалдааны ТҮЦ	Сард 1 удаа	2,000
	Ахуйн үйлчилгээний/үсчин, зурагчин, цайны газар, аптека, ломбард гм/	Сард 1 удаа	5,000
5	Гэр хорооллын айл өрхүүд /1 бочектой хог тутмаас/	Бочек тутмаас	1,000
6	Орон сууцны айл өрхүүдээс	Сард 1 удаа	1,000

Эх сурвалж: Орхон аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн 2005 оны 2 дугаар сарын 18-ны өдрийн 16 дугаар тогтоол

Энд тогтоож өгсөн үйлчилгээний үнэлгээ нь орон нутаг уг үйлчилгээг хүргэхэд шаардагдах зардлын тооцоолол хийх, төсөв боловсруулахад ашиглах зориулалттай зардлын норматив юм. Харин үйлчилгээний чанар, үр дүнг үнэлж дүгнэх гүйцэтгэлийн стандартыг хараахан тогтоогоогүй байна.

Үйлчилгээг хангах /provision/, зохион байгуулах /production/ үүрэг нь орон нутагт байдаг хэдий ч үйлчилгээний зохион байгуулалт нь хот, хөдөөгийн хувьд нэлээд ялгаатай байна. Нийслэлийн хувьд бол дүүрэг тус бүрт байх “Хог хаягдлын сан”-аар дамжуулан үйлчилгээний төлөвлөлт, санхүүжилтийг хийж байгаа бөгөөд уг сан нь өөрийн орлогоор санхүүждэг, дүүргээс татаас авдаггүй, дүүргийнхээ ТҮК-тэй гэрээ байгуулж гүйцэтгүүлдэг байна. Нийслэлийн дүүргийн хувьд ТҮК нь хувьчлагдсан, цэвэр аж ахуйн тооцоотой хувийн байгууллага юм. Харин аймгийн төвийн сумдын хувьд орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газар гэсэн статустай²⁷ байгууллагууд ажиллаж байна. Эдгээр нь өөрийн

²⁷ Говь-Алтай аймгийн Есөнбулаг суманд “Алтайн Жавхлан”, Төв аймгийн Зуунмод суманд “Хот тохижуулах газар” зэрэг орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд үйл ажиллагаа явуулж байна.

орлогоор зарлагаа санхүүжүүлж чаддаггүй тул аймгийн төсвөөс тодорхой санхүүжилт авдаг. Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн Алтайн Жавхлан ОНӨҮГ нь үйл ажиллагааныхаа зардлын 30-35 хувийг л өөрийн орлогоороо санхүүжүүлдэг байна. Харин алслагдсан сумдын хувьд хог зайлуулах үйлчилгээг хувь хүмүүс Засаг даргатай байгуулсан гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэж байна²⁸.

Хэдийгээр хог хаягдал зайлуулах, хадгалах, устгах үйлчилгээг хүргэх эрх хэмжээ нь орон нутагт бий боловч үйл ажиллагааны зохион байгуулалт сул байна. Орон нутаг зөвхөн үйлчилгээний үнэ тарифыг тогтоож мөрдүүлэх л чиг үүрэгтэй байгаагаас бус үйлчилгээний чанар, үр дүнг үнэлэх тодорхой үзүүлэлтүүд байхгүй, хүн амын нягтшил, хот хөдөөгийн ялгаатай байдал зэргээс шалтгаалан ихэнхи тохиолдолд үйлчилгээг хүргэх санхүүгийн эх үүсвэр дутмаг байдаг. Ялангуяа хөдөөгийн сумдын хувьд үйлчилгээг хүргэх боломж нөхцөлийг бүрдүүлж чадаагүй байна.

*Нийтийн гудамж, талбай, цэцэрлэгийн цэвэрлэгээ,
засвар үйлчилгээ болон гэрэлтүүлэг (Ү.6)*

Нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбай, цэцэрлэгийн цэвэрлэгээ, гэрэлтүүлгийн үйлчилгээ нь тухайн орон нутгийн иргэнд ашиг тус нь хүрч, засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрийг хамаардаг орон нутгийн үйлчилгээ юм. Уг үйлчилгээний хувьд холбогдох дүрэм журам, стандарт, нормыг тогтоох эрх нь нутгийн удирдлагын байгууллагад байдаг. Жишээлбэл, нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбайн цэвэрлэгээний хөлсийг нийслэлд 1м² талбайд 50 төгрөг байхаар тогтоосон байна.²⁹

Үйлчилгээний хяналт, үнэлгээ хийх эрх нь орон нутагт байдаг ч уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх санхүүжилт байдаггүй. Нийслэл хот, аймгийн төвийн төвлөрсөн сууринд нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбайн цэвэрлэгээ, гэрэлтүүлгийн үйлчилгээг орон нутгаас хариуцан хүргэж байгаа бөгөөд Алтанбулаг, Шарга, Жаргалант зэрэг алслагдсан хөдөөгийн сумын төсөвт гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээний зардал байдаггүй. Үйлчилгээний зардлын төсвийг боловсруулахдаа тухайн орон нутгийн өөрийн хэрэгцээ шаардлагад тулгуурлан бодитойгоор хийж чаддаггүй ч

²⁸ Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн Шарга суманд илжиг тэрэгтэй нэг иргэн сумын төвийн хог хаягдлыг зайлуулж, тогтоосон үйлчилгээний төлбөрийг хураан авдаг. Энэ үйлчилгээний төлбөр нь илжингийнхээ өвс тэжээлийг авахад л зарцуулаад таардаг тухай сумын Засаг дарга өгүүлж байв.

²⁹ Нийслэлийн ИТХ-ын 2006 оны 182 дугаар тогтоол

тал байна. Жишээлбэл, Баянзүрх дүүрэгт нийт цэвэрлэх ёстой 48км зам байдаг бөгөөд нийслэлээс тогтоосон стандартаар бол 120 хүн ажиллах ёстой энэ газарт 38 хүн л ажиллаж байна. Стандартаар нэг хүн 3,000-3,500 м² талбайг цэвэрлэх ёстой боловч өнөөгийн байдлаар нэг хүнд 12,000-15,000 м² талбайг цэвэрлэх шаардлагатай болдог байна. Баянзүрх дүүргийн төсөвт гудамж талбайн цэвэрлэгээ, ногоон байгууламжийн арчилгаанд зориулан 2009 онд 200 сая төгрөгийг баталсан байна. Сүүлийн 3 жилд уг үйлчилгээнд тогтмол 200 сая төгрөгийг баталж байгаа бөгөөд энэ нь дүүргийн бодит хэрэгцээнд үндэслээгүй, нийслэлээс баталж буй хязгаар юм. Гэвч энэ хөрөнгө нь бодит хэрэгцээг хангахад хүрэлцэхгүй учраас дүүргийн ТҮК нь баталсан төсөвт багтаан нийт гүйцэтгэх ажлын 50 хувийг нь л хийдэг байна.

Үйлчилгээг зохион байгуулах /production/ чиг үүргийн хувьд хот, хөдөөд ялгаатай тал ажиглагдаж байна. Нийслэлийн хувьд тохижилт, үйлчилгээний компаниуд нь хувьчлагдсан болон хувийн байгууллага байдаг бөгөөд дүүргийн Засаг даргатай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ байгуулсны үндсэн дээр үйлчилгээг хүргэж байна. Зуунмод, Есөнбулаг, Баян-Өндөр зэрэг аймгийн төвийн сумдын хувьд тохижилт, үйлчилгээний компани нь орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрын хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд зарим нь */Есөнбулаг сумын Алтайн Жавхлан ОНӨҮГ/* орон нутгийн төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авдаг. Шарга, Алтанбулаг, Жаргалант зэрэг алслагдсан сумдын хувьд уг үүргийг сумын захиргаа хариуцдаг ба тухайн сумын төвийн аж ахуйн нэгж, байгууллагууд нь өөрийн орчныг цэвэрлэх, гэр хорооллын иргэдийг дайчлан гудамж талбайг цэвэрлүүлэх зэргээр гүйцэтгүүлж байна. Улаанбаатар хот, Орхон аймаг зэрэг төвлөрсөн сууринд гудамжны гэрэлтүүлгийн үйлчилгээг нийслэл, аймгийн түвшинд хариуцдаг бөгөөд хувийн /нийслэлд *Гэрэлтүүлэг чимэглэлийн компани/* болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудаар гүйцэтгүүлдэг байна.

Цэвэр усан хангамж, бохир зайлуулах (Ү.7)

Орон нутгийн усан хангамж, бохир зайлуулах үйлчилгээ нь орон нутгийн хариуцах бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нэг байдаг. Монгол Улсын хувьд Усны тухай хууль болон Хот, суурин газрын усан хангамж, ариутгах татуургын ашиглалтын тухай хууль зэрэг нь уг үйлчилгээг иргэдэд хүргэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлж байна. Хуулийн дагуу БОАЖЯ-ны хэрэгжүүлэгч агентлаг Усны хэрэг эрхлэх газар нь үйлчилгээний мэргэжлийн удирдлагыг

хэрэгжүүлэх ёстой. Харин үйлчилгээний хөлс /төлбөр/-ийг сум, дүүргийн ИТХ тогтоож байхаар³⁰ хуульчилсан байна. Өөрөөр хэлбэл, уг үйлчилгээг хүргэхтэй холбоотой стандарт, дүрэм журам, зааврыг төрийн захиргааны төв байгууллага /БОАЖЯ/ баталдаг бол үйлчилгээний үнэ тогтоох эрх нь орон нутгийн удирдах байгууллагад байдаг³¹ гэсэн үг.

Гэхдээ хуульд сум, дүүргийн Засаг дарга үйлчилгээний хөлсийг тогтооно гэж заасан байдаг ч аймгийн төвийн сумдад мөрдөгдөх усан хангамжийн үйлчилгээний хөлс, нийслэлийн усан хангамжийн хөлсийг аймаг, нийслэлийн түвшинд тогтоож байна. Тухайлбал, Нийслэлд мөрдөгдөх уг үйлчилгээний хөлсийг Улаанбаатар хотын Ус сувгийн удирдах газрын 2008 оны 167 дугаар тушаалаар тогтоосон байна. Мөн Орхон аймгийн төвийн Баян-Өндөр суманд мөрдөгдөх үйлчилгээний төлбөрийг аймгийн ИТХ-ын 2010 оны 21 тоот тогтоолоор шинэчлэн тогтоожээ. Энэ нь нэг талаасаа орон нутагт сум, дүүргийн бүрэн эрхийг аймаг, нийслэлийн ИТХ эдэлж байгаа харагдаж байгаа ч хүн ам төвлөрсөн суурин газрын онцлогтой холбоотой /хотын онцлог/ байж болох талтай. Улмаар Улаанбаатар хот, Орхон аймгийн хувьд хотын хүн ам ихээр төвлөрсөн бөгөөд газар нутгийн хэмжээ багатай, төвлөрсөн усан хангамжийн сүлжээ том тул уг үйлчилгээг сум, дүүргийн түвшинд хариуцуулах боломжгүй байж болох талтай.

Цэвэр усны хангамж, бохир зайлуулах үйлчилгээний зардлын төлөвлөлтийг орон нутгийн түвшинд хийдэг бөгөөд сахүүжилтийн эх үүсвэрийг үйлчилгээний төлбөр хураамж болон орон нутгийн төсвөөс, шаардлагатай бол хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх замаар шийддэг. Үйлчилгээг зохион байгуулах /production/ чиг үүргийн хувьд хот, хөдөөгийн нэгжүүд нэлээд ялгаатай байдалтай байна. Төвлөрсөн суурин болох Улаанбаатар хотод ОСНААУГ-ын харьяа 17 компани /ОСНААК/ тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр гэрээгээр үйлчилгээг бий болгож байна³². Орхон, Говь-Алтай, Төв зэрэг аймгийн төвийн төвлөрсөн суурингуудад орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд /аймгийн түвшиний/³³ үйлчилгээг бий болгодог байна. Харин төвлөрсөн бус

³⁰ Усны тухай хуулийн 15.13 дахь заалт. Сум, дүүргийн ИТХ-ын бүрэх эрхэд... “Усны барилга, байгууламжийг өмчлөгч, эзэмшигчтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр усны үйлчилгээний хөлсийг тогтоох” гэж заасан байдаг.

³¹ Говь-Алтай аймгийн Шарга сумын ИТХ-ын 2009 оны 22 тоот тогтоолоор сумын хэмжээнд мөрдөгдөх үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг тогтоосон.

³² Нийслэлийн хэмжээнд ОСНААК-ууд нь 1,029 байрны 64,840 өрхийн 215,958 оршин суугч, 3,691 аж ахуйн нэгж, байгууллагад усан хангамж, бохир зайлуулах үйлчилгээ хүргэдэг.

³³ Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн хувьд Ундарга-Алтай /ОНӨҮГ/ хариуцан ажилладаг.

усан хангамжтай хөдөөгийн буюу алслагдсан сумдын хувьд сумдын Засаг дарга нь үйлчилгээг бий болгох асуудлыг гардан удирдах бөгөөд сумын өмчийн худаг, усан сан болон хувийн худагуудыг түшиглэн, хувь хүмүүсээр гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлж байна. Алслагдсан сумдын хувьд бохир зайлуулах үйлчилгээг үндсэндээ хүргэдэггүй гэж хэлж болохоор байна. Жишээлбэл, Төв аймгийн Алтанбулаг суманд 6 худаг /1 нь хувь хүний/ байгаагаас 4 нь ундны усны зориулалтаар ашиглагддаг бөгөөд ус тээврийн машин /Тогтвортой амжиргаа II төслөөр худалдан авсан/-ыг хувь хүнд гэрээгээр эзэмшүүлэн үйлчилгээг бий болгож байна.

Орон нутгийн цахилгаан, дулаан хангамж (Ү.8)

Орон нутагт цахилгаан, дулаан хангамжийн үйлчилгээг хүргэх эрх зүйн орчныг Монгол Улсын Эрчим хүчний тухай хуулиар бүрдүүлсэн байдаг. Хуулийн дагуу ЭБЭХЯ-ны хэрэгжүүлэгч агентлаг Эрчим хүчний газар нь уг үйлчилгээний норм, нормативыг тогтоож, мэргэжлийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байна. Эрчим хүчний зохицуулах зөвлөл, түүний харьяа орон нутгийн Эрчим хүчний зохицуулах зөвлөл нь үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг тогтоож мөрдүүлдэг байна. Орон нутаг нь уг үйлчилгээг хүргэхтэй холбоотой дүрэм журам, стандарт тогтоох эрхгүй бөгөөд хуулийн дагуу тухайн бүсийн цаг уурын онцлогыг харгалзан халаалтын улирлын эхлэх, дуусах хугацааг тогтоох л чиг үүрэгтэй юм. Хэдийгээр орон нутаг нь хуулиараа халаалтын улирлын эхлэх, дуусах хугацааг тогтоох эрхтэй ч Төв аймгийн Зуунмод сумын орон нутгийн Эрчим хүчний зохицуулах зөвлөл халаалтын улирлыг 7 сараар (9 сарын 15-ны өдрөөс 5 сарын 15 өдөр) тооцож төлөвлөсөн жишээ байна. Гэтэл бодит байдалд 8 сарын хугацаагаар халаалт тавих шаардлагатай бөгөөд 1 сар дулаан, цахилгааны төсөв нь хүрэлцэхгүй байх асуудал гардаг тухай аймгийн Санхүү, төрийн сангийн хэлтсийн албан тушаалтан өгүүлж байв.

Төвлөрсөн эрчим хүч, дулааны сүлжээ бүхий суурингуудад үйлчилгээг төрийн өмчийн компаниуд хүргэдэг бөгөөд алслагдсан болон төвлөрсөн системгүй сумдад эрчим хүч үйлдвэрлэх асуудлыг аймгийн эрчим хүчний үйлдвэр хариуцдаг байна. Аймгийн эрчим хүчний үйлдвэр нь орон нутагт уг үйлчилгээг хүргэдэг босоо санхүүжилттэй төрийн өмчийн байгууллага байдаг. Алслагдсан бөгөөд төвийн эрчим хүчний системд холбогдоогүй сумдад цахилгааны үйлчилгээг хүргэх нь бэрхшээлтэй асуудлын нэг юм. Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн Шарга суманд Эрчим хүч ОНӨААН байдаг ч сумын хэмжээнд оройдоо 5 цаг л цахилгаан түгээдэг. Бусад үед

сумын төвийн төсөвт байгууллага, аж ахуйн нэгжүүд өөрсдийн цахилгаан үүсгүүрийг ашигладаг бөгөөд түлшний зардлыг нь бичиг хэргийнхээ зардлаас гаргах замаар шийддэг байна.³⁴ Дулаан, халаалтдаа ч байгууллагууд өөрсдийн нам даралтын зуухыг ашиглаж байгаа бөгөөд зуухны түлшний зардлыг төсөвтөө суулгадаг. Алслагдсан зарим суманд орон нутгийн зүгээс хариуцан нийлүүлж байгаа цахилгаан, дулааны үйлчилгээ гэж үндсэндээ үгүй байна.

Эрчим хүч, дулаан түгээх үйлчилгээ нь босоо удирдлагын тогтолцоотой учраас заримдаа орон нутагт хүндрэл гардаг байна. Жишээлбэл, Орхон аймгийн Эрдэнэт-Булган дулааны цахилгаан станц нь төрийн өмчийн компани бөгөөд цахилгаан дамжуулах, түгээх шугам сүлжээ зэрэг нь төрийн өмч юм. Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтаар гэр хороололд барьсан цахилгааны шугам сүлжээг төрийн өмчийн компани хүлээж авдаг. Үүнээс болоод орон нутгийн өмчийг өмчлөх эрх нь хязгаарлагдаж зөрчил үүсдэг тухай хотын захирагчийн албаны холбогдох албан тушаалтан өгүүлж байлаа.

Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа (Ү.9)

Орон нутгийн чанартай зам барих, засвар арчилгааг хангах нь тухайн орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн хүрээг хамардаг, нутгийн удирдлагын байгууллагын хариуцах үйлчилгээ юм. Ихэнх улсад замыг улсын ба орон нутгийн зэрэглэлийн хэмээн хувааж, холбогдох хөрөнгө оруулалт, засвар арчилгааг улс, орон нутаг тус бүртээ хариуцаж байдаг.

Монгол Улсын хувьд Авто замын тухай хуулиар энэ салбарт төрийн захиргааны байгууллага болон орон нутгийн бүрэн эрх, чиг үүргийг хуваарилж өгсөн байдаг.³⁵ Авто зам барих, засварлах, арчилахтай холбогдсон техникийн дүрэм, норм, техник технологийн зааврыг төрийн захиргааны төв байгууллага /ЗТБХБ-ын яам, Авто замын газар/ баталж мөрдүүлдэг. Орон нутаг нь нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд зам барих, засвар арчилгаа хийх хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлж, гүйцэтгэгч байгууллагыг сонгон шалгаруулах эрхтэй байдаг. Зам барих, засвар арчилгааны үйлчилгээнд тавих хяналтыг Мэргэжлийн хяналтын газар болон орон нутгийн захиргаа хэрэгжүүлдэг.

Төвийн, эсвэл алслагдсан сумын замын засвар, арчилгааны хэрэгцээ, шаардлага нь нэлээд ялгаатай бөгөөд төвлөрсөн сумдын хувьд зам

³⁴ ... аймгийн .. сумын Засаг даргатай хийсэн ярилцлагаас иш татав.

³⁵ Авто замын тухай хуулийн 4-6-р зүйл

барих, засвар арчилгааг гүйцэтгэх асуудлыг аймгийн түвшинд, нийслэл хотод бол Нийслэлийн авто замын газар хариуцаж байна. Үйлчилгээг санхүүжүүлэх гол эх үүсвэр нь Авто тээвэр, өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар (АТӨЯХАТ) байдаг бөгөөд энэ нь тухайн орон нутгийн замын санд төвлөрдөг аймаг, нийслэлийн төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч татвар юм. Сумын төсөвт уг үйлчилгээнд зарцуулах санхүүгийн эх үүсвэр үндсэндээ байдаггүй байна.

... Манай сумын хувьд орон нутгийн замын арчилгааны талаар тогтмол үйл ажиллагаа гээд байх зүйл байдаггүй. Хувь хүнтэй гэрээ хэлцэл хийж гүйцэтгүүлэхээр хөөцөлдөж байгаа. Харин санхүүжилтийг нь аж ахуй нэгжээс хандив, тусламж цуглуулах замаар л шийдэх байх. Төсөвт бол хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэр байхгүй...

Эх үүсвэр: Төв аймгийн Алтанбулаг сумын удирдах албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас

Харин нийслэл хотын хувьд байдал өөр бөгөөд орон нутгийн чанартай зам барих, засвар арчилгааны санхүүгийн эх үүсвэрийг Монгол улсыг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгө, Улсын төсөв, Засгийн газрын нөөц хөрөнгө, Нийслэлийн авто замын сангийн хөрөнгө, нийслэлийн төсөв болон зээл тусламжийн хөрөнгө зэргээс бүрдүүлдэг байна. Тухайлбал, 2009 онд нийслэлд уг үйлчилгээнд зориулан 22.3 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө төвлөрүүлсэн бөгөөд хөрөнгийн эх үүсвэр, хэмжээг доорх хайрцагт харууллаа.

- Монгол улсыг хөгжүүлэх сангаас	2.9 тэрбум төгрөг
- Улсын төсвөөс	5.5 тэрбум төгрөг
- Засгийн газрын нөөц хөрөнгөөс	808.0 сая төгрөг
- Нийслэлийн авто замын сангаас	7.2 тэрбум төгрөг
- Нийслэлийн төсвийн хөрөнгөөс	1.9 тэрбум төгрөг
- Гадаадын зээл, тусламжаар	4.1 тэрбум төгрөг

Эх үүсвэр: Нийслэлийн Авто замын газрын үйл ажиллагааны товч тайлан /2010 он/

Үйлчилгээг зохион байгуулах чиг үүрэг нь орон нутгийн түвшинд хариуцах асуудал бөгөөд зарим хэсгийг /ялангуяа замын байгууламжийг шинээр барих, сэргээх/ нь төрийн өмчит болон хувийн хэвшлийн

байгууллагуудаар гэрээгээр гүйцэтгүүлж байна. Төв аймгийн Зуунмод суманд АЗ-ЗА төрийн өмчит компанийг гэрээлж зам барих, засвар үйлчилгээг гүйцэтгэх ажлыг хийлгэж байгаа бол Орхон аймагт аймгийн хот тохижуулах газар нь хариуцдаг байна. Нийслэлд зам барих асуудлыг хувийн компаниуд гэрээгээр гүйцэтгэж, харин замын засвар, арчилгааг Нийслэлийн авто замын газар, замын ус зайлуулах асуудлыг “Улаанбаатар Ус” төрийн өмчит үйлдвэрийн газар хариуцаж байна.

Байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх (Ү.10)

Байгаль орчныг хамгаалах асуудал нь засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэр, ашиг сонирхолын хүрээгээр хязгаарлагдах асуудал биш юм. Орон нутгийн энэ үйлчилгээ нь тухайн бүс нутаг, цаашлаад үндэсний хэмжээнд хүртэл нөлөөлөл нь тархдаг онцлогтой үйлчилгээ юм. Монгол улсад Байгаль хамгаалах тухай хууль нь уг үйлчилгээний эрх зүйн орчны үндсийг бүрдүүлж байна. Байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх үйлчилгээтэй холбоотой орон нутагт мөрдөгдөх шийдвэр, дүрэм, журмыг хуулийн дагуу төрийн захиргааны төв байгууллага /Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам/ баталж мөрдүүлэх үүрэгтэй.

Байгаль орчны талаарх эрх зүйн хэм хэмжээ, стандартуудыг боловсруулах, биелэлтийг зохион байгуулах нь мөн л төрийн захиргааны байгууллагын үүрэг юм.³⁶ Орон нутаг нь нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төсөл, хөтөлбөр боловсруулах, төсөв боловсруулж батлуулах үүрэг хүлээнэ.

Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйлчилгээнд орон нутаг хяналт тавихаас гадна Мэргэжлийн хяналтын газар ч давхар хяналт тавьдаг. Орон нутагт байгаль орчны байцаагч ажилладаг бөгөөд хуулиараа уг байцаагчийн ажлын орчин нөхцлийг хангах үүргийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга хүлээнэ. Байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх үйлчилгээг аймгийн түвшинд орон нутгийн байгаль хамгаалах сангаас санхүүжүүлдэг бөгөөд уг сан нь агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн тодорхой хувь зэргээс бүрдэх ёстой. Бодит байдалд санд төвлөрсөн хөрөнгө нь хэрэгцээт үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд хүрэлцдэггүй тул төсвөөс нэмэлт санхүүжилт авах шаардлага гардаг

³⁶ Байгаль хамгаалах тухай хуулийн 15,2-15,3-р заалт

байна. Үндсэндээ бол сангийн хөрөнгөөр нөхөн сэргээх биш, харин сурталчилгааны ажил хийх, эргүүл хийх гэх мэт үйл ажиллагааг л санхүүжүүлээд дуусдаг. Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн Шарга сумын Улаантуг, Сондуулт багуудад алтны нөөц илэрсэн байна. Улмаар хөрш зэргэлдээ аймаг, сумдаас “нинжа” буюу хууль бусаар алт олборлогчид олноор цуглаж байгаль орчинд их хэмжээний хохирол гэмтгээл учруулж байна. Гэтэл орон нутагт энэ үзэгдэлтэй тэмцэх, арга хэмжээ авах төсөв байхгүй байна.

Байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх удирдлагын тогтолцоо нь дээрээс төвлөрсөн, удирдлагаас хараат бүтэцтэй бөгөөд сумын Засаг даргын тамгын газрын бүтцэд “байгаль орчны байцаагч” гэсэн орон тооны албан хаагч ажилладаг. Гэхдээ уг албан тушаалтан нь мэргэжлийн удирдлагын хувьд босоо тогтолцоонд харъялагдаж, харин өдөр тутмын үйл ажиллагааг зохион байгуулахад Засаг даргатай хамтран ажилладаг хоёрдмол удирдлагатай юм.

Мал амьтны гоц халдварт өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх (Ү.11)

Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай болон Мэргэжлийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар уг үйлчилгээг орон нутагт үзүүлэх эрх зүйн орчны үндсийг бүрдүүлсэн байна. Үйлчилгээг хүргэх стандартын удирдлагыг ХХААХҮЯ болон түүний харъяа Мал эмнэлэг, үржлийн газраас хэрэгжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, үйлчилгээг хүргэхэд тавигдах шаардлага, дүрэм журам, заавар, норм нормативыг дээрээс баталж мөрдүүлдэг байна. Орон нутаг нь үйлчилгээг хүргэх ажлыг зохион байгуулахтай холбоотой чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд орон нутагт үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагуудад зөвшөөрөл олгох³⁷, хорио цээрийн дэглэм тогтоох, гүйцэтгэгч байгууллага /хувийн мал эмнэлэг/-тай гэрээ байгуулж, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих зэрэг үүрэгтэй ажиллаж байна.

Уг үйлчилгээг хэдийгээр ТБҮСХ-д Засаг даргын хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нэг гэж заасан байдаг ч амьдрал дээр уг үйлчилгээний тодорхой хэсгийг төрөөс босоо хэлбэрээр санхүүжүүлж, харин орон нутагт удирдах чиг үүрэг нь үлддэг байна.³⁸ Аймаг, нийслэлийн

³⁷ Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 2.2 болон 2.3 дахь заалтууд

³⁸ Үйлчилгээг хүргэх байгууллагуудын тогтолцоог http://www.mofa.gov.mn/mn/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=131 хаягаар орж дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

түвшинд ХХААХҮЯ болон улсын Мал эмнэлэг, үржлийн газрын харьяа ХХААЖДҮГ гэдэг нэгжийн бүтцэд Мал эмнэлгийн алба, лаборатори багтдаг. Орон нутагт эдгээр нэгжийн үйл ажиллагааны зардалыг харьяалах яам нь санхүүжүүлдэг. Харин үйлчилгээг хүргэхэд гарах хувьсах зардлын зарим хэсгийг орон нутаг тухайн жилийн төсөвтөө тусгаж санхүүжүүлэх үүрэг хүлээнэ³⁹. Хуульд хэдийгээр орон нутгийн ИТХ болон Засаг дарга орон нутагтаа үзүүлэх үйлчилгээтэй холбоотой авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, төсвийг боловсруулж батлуулах эрхтэй гэж заасан байдаг ч тарилга, эм бэлдмэлийн зэрэг нөөц бүрдүүлэхтэй холбоотой зардлаас бусад үйлчилгээг санхүүжүүлэх хөрөнгө орон нутгийн төсөвт төдийлөн суудаггүй тал ажиглагдаж байв. Ялангуяа сумын төсөвт ийм зардал байхгүй байна. Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн Шарга суманд үйл ажиллагаа явуулж буй мал эмнэлэгт өгөх тарилга, эм бэлдмэлийг аймгийн ХХААЖДҮГ-аас нийлүүлдэг бөгөөд сумын удирдлагад огт хамаагүй юм.

Үйлчилгээнд тавих хяналт, мониторингийг Засаг дарга болон мэргэжлийн хяналтын нэгж хэрэгжүүлэх бөгөөд үйл ажиллагааг улсын төсвөөс босоо хэлбэрээр, мөн орон нутгийн төсвөөс зохих хэсгийг нь хариуцаж байхаар хуульчилсан байна⁴⁰. Үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбоотой өдөр тутмын удирдлагыг орон нутгийн мал эмнэлгийн нэгж болон хувийн мал эмнэлэг гүйцэтгэж байна. Үүнээс харахад орон нутгийн Засаг дарга нар уг үйлчилгээг нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулахын тулд хувийн мал эмнэлгүүдтэй гэрээ байгуулан ажилладаг байна. Жишээлбэл, Төв аймгийн 26 суманд 60, Говь-Алтай аймгийн Шарга суманд 3 хувийн мал эмнэлэг үйл ажиллагаа явуулж байна.

Орон нутгийн нийтийн тээвэр (Ү.12)

Уг үйлчилгээний үр шимийг нутгийн иргэд хүртдэг бөгөөд ихэнх улсад орон нутгийн хариуцан нийлүүлэх үйлчилгээнд хамаардаг. Монгол Улсын хувьд Авто тээврийн тухай хууль болон ЗТБХБ-ын сайдын баталсан Авто тээврээр ачаа, зорчигч тээвэрлэх дүрэм /2009 оны 201 тоот тушаал/ зэрэг эрх зүйн актаар орон нутгийн нийтийн тээврийн үйлчилгээний эрх зүйн орчны үндсийг бүрдүүлсэн. Үйлчилгээг хүргэхэд тавих шаардлага, норм норматив, стандартыг уг асуудлыг хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, Авто тээврийн газар баталж мөрдүүлдэг бөгөөд хяналт,

³⁹ Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хуулийн 15.1.2-т заасан үйлчилгээний хөлсийг орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр заажээ.

⁴⁰ Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хуулийн 15дугаар зүйл

үнэлгээг орон нутгийн удирдлага, орон нутгийн мэргэжлийн хяналтын байгууллага тавьдаг байна.

Аймаг, нийслэлд уг үйлчилгээг хүргэх ажлыг Тээвэр, авто замын газар удирдан зохион байгуулах үүрэгтэй бөгөөд энэ нь орон нутгийн Засаг даргын дэргэдэх агентлаг юм. Гэхдээ Тээвэр, авто замын газар нь санхүүжилтийн хувьд орон нутгийн төсвөөс бус улсын төсвөөс хамааралтай учир дан ганц орон нутгийн харьяа байгууллага гэж үзэх боломжгүй юм.

Нийтийн тээврийн үйлчилгээг зохион байгуулах чиг үүргийг хувийн хэвшлийн байгууллагыг гэрээлж гүйцэтгүүлж байна. Жишээ болгож УБ хотод “Автобус компани”-иуд, Завхан аймгийн “Шинэ эхлэл” хоршоо зэрэг байгууллагыг нэрлэж болно. Орон нутгийн хариуцаж буй гол чиг үүрэг бол тухайн орон нутагт үйлчилгээг хүргэх байгууллагыг сонгон шалгаруулах асуудал юм.

Орон нутгийн нийтийн тээврийн үйлчилгээний өнөөгийн байдлаас харвал Улаанбаатар, Орхон зэрэг төвлөрсөн томоохон суурин газар, аймгийн төвийн суманд үйлчилгээний хэрэгцээ шаардлага их байдаг бол алслагдсан сумын төвд хувь хүн ам цөөтэй учраас нийтийн тээврийн үйлчилгээг хүргэх бодит боломж хязгаарлагдмал байдгийн зэрэгцээ ийм хэрэгцээ ч гардаггүй байна.

Соёл урлаг, биеийн тамир, спортын үйлчилгээ (Y13)

Эдгээр үйлчилгээ нь мөн л босоо удирдлагын тогтолцоотой бөгөөд соёл урлагийн салбар нь БСГ-т, биеийн тамир, спортын салбар нь ЭМГ-т харьяалагдан, санхүүжилтээ харьяалах яамдаас шууд авдаг. Орон нутгийн соёл урлагийн салбарын төсвийн багцад орон нутагт ажиллаж байгаа музей, урлагийн чуулгын урсгал зардал, сум орон нутагт тоглох концерт, бусад уран бүтээлийн зардал багтдаг бөгөөд ихэвчилэн уран бүтээлийн зардлын 50 хувийг орон нутаг өөрийн орлогоор бүрдүүлэхээр тооцон санхүүжилтийг олгодог.

Биеийн тамир, спортын төсөвт биеийн тамирын хорооны урсгал зардал, спорт заалтай бол түүний урсгал зардал, орон нутгийн шинжтэй орон нутагт зохиогдох биеийн тамирын уралдаан, тэмцээний төсөв тус тус багтдаг. Хэрэв улсын чанартай уралдаан, тэмцээн тухайн орон нутагт зохиогдох бол түүнд холбоотой зардал нь тэмцээн болохоос хэдэн сарын өмнө орон нутгийн ЭМГ-т шилжиж ирдэг. Уг хоёр салбарт хамаатай шинэ барилга, их засварын зардлын асуудлыг төв Засгийн газар шийдэгддэг

бөгөөд орон нутаг хөрөнгө оруулалтын асуудлаар санал гаргах эрхтэй байдаг.

Орон нутаг нь биеийн тамир, спорт, урлаг, соёлын үйлчилгээтэй холбоотой бодлого тодорхойлох, дүрэм журам батлах, төсөв боловсруулах эрхгүй ба харин орон нутагт ажиллаж байгаа салбар хорооны удирдлагыг сонгох эрхтэй.

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх (Ү.14)

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ нь хууль зүйн нарийн зохицуулалт шаардагдсан, тэр бүр орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээгээр хязгаарлагдах боломжгүй үйлчилгээ юм. Иймээс аль ч улсад гэмт хэрэгтэй тэмцэх, тэр дундаа хэрэг бүртгэх, мөрдөн шалгах, таслан зогсоох үйл ажиллагааг мэргэжлийн байгууллагууд гүйцэтгэдэг. Монгол Улсын хувьд уг үйлчилгээг хүргэх эрх зүйн орчныг Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль зэрэг олон эрх зүйн актын үндсэн дээр бүрдүүлж байна.

Үйлчилгээг хүргэхтэй холбоотой дүрэм журам батлах, стандарт, мэргэжлийн удирдлагаар хангах асуудлыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Цагдаагийн ерөнхий газар, орон нутгийн цагдаагийн хэлтсээр дамжуулан хүргэж байна. Орон нутгийн цагдаагийн байгууллага бол Засаг даргын дэргэдэх агентлаг боловч дээрээс босоо чигийн удирдлага болон санхүүжилтэд хамаарагдах байгууллага юм. Цагдаагийн байгууллага нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх, таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх үндсэн чиг үүрэгтэй. Гэтэл Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулинд зааснаар орон нутгийн ИТХ болон Засаг дарга нь тухайн нутаг дэвсгэртээ гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг зохион байгуулах, санхүүжүүлэх ёстой гэсэн заалтууд байдаг.⁴¹ Чухам ямар чиг үүргүүдийг орон нутгийн цагдаагийн байгууллага болон орон нутгийн захиргааны байгууллага хариуцан нийлүүлэх нь маш бүрхэг үлджээ.

Орон нутаг нь хуулиар хүлээсэн үүргийн дагуу гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор олон нийтийн байцаагч томилон ажиллуулах ёстой бөгөөд уг байцаагчийн ажиллах орчин нөхцөл, үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг төсөвтөө суулган батлуулах ёстой байдаг байна. Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгий Шарга сумын 2009 оны төсөвт 100,000

⁴¹ Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хуулийн 15 дугаар зүйл

төгрөгийн зардал батлагдаж, 62,000 төгрөгийн гүйцэтгэл гарсан дүн мэдээ байна. Гэхдээ энэ нь тухайн сумын хэсгийн төлөөлөгчийн үйл ажиллагааны зардал бус сумын ИТХ-ын мэдэж зарцуулах хууль сурталчлах, бусад арга хэмжээ зохион байгуулах зардлыг санхүүжүүлэх ёстой.

Орон нутгийн үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалтыг бодлого тодорхойлох /policy/, ханган нийлүүлэх /provision/, үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах /production/ гэсэн үндсэн гурван ангиллаар задлан авч үзвэл иргэдэд хүртээмжтэй буюу хэрэглэгчид хяналт тавих бололцоо багатай, үр дүнд чиглэсэн байдлаар тэр бүр хуваарилагдаж чадаагүй нь харагдаж байна.

1. Ихэнхи орон нутгийн үйлчилгээний бодлого тодорхойлох чиг үүрэг нь төвлөрсөн шинжтэй байгаа бөгөөд хяналт үнэлгээ хийх чиг үүргийн зарим хэсэг нь орон нутагт хуваарилагдсан байна. Өөрөөр хэлбэл, үйлчилгээг хүргэх дүрэм журам, бодлогын баримт бичгийг төрийн хуулинд үндэслэн төв Засгийн газар, түүний харъяа байгууллагууд тогтоож байна. Гэхдээ УИХ, төв Засгийн газраас баталж мөрдүүлж буй хууль, дүрэм журмууд нь үйлчилгээг хүргэх процедурыг зохицуулсан, зарим тохиолдолд үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг тогтоосон */орон нутгийн цахилгаан, дулаан хангамжийн үйлчилгээний төлбөр/* агуулгатай байна. Харин гүйцэтгэлийн үр дүнг үнэлэх стандарт тогтоож өгсөн зохицуулалт алга байна. Өнөөгийн хуваарилалтаас харвал орон нутаг нь үйлчилгээний төлбөрийн хувь хэмжээг тогтоох */зарлагын стандарт, норм тогтоох/*, үйлчилгээний хяналт үнэлгээ хийх л чиг үүрэгтэй байна. Гэвч хэдийгээр орон нутаг нь үйлчилгээнд хяналт тавина гэж байгаа боловч яг ямар үзүүлэлт, стандартыг мөрдлөг болгож үйлчилгээний биелэлтийн түвшинг үнэлэх нь тодорхой бус байна.
2. Үйлчилгээг хангах буюу үйлчилгээний төлөвлөлт, төсвийг боловсруулах, үйлчилгээг санхүүжүүлэх чиг үүргийн хувьд хуваарилалт нь үр дүнтэй байж чадахгүй байна. Хэдийгээр үйлчилгээг орон нутагт хүргэх зардлын тооцоо судалгааг хийж, төсөв зохиох чиг үүрэг нь орон нутагт байдаг ч энэ нь орон нутгийн өөрийн хөгжлийн хөтөлбөр, бодлоготой тэр бүр уялдаж чадахгүй байна. Энэ нь, тухайлбал, СЯ-аас баталсан зардлын хязгаарт багтаан төлөвлөгөөгөө хийх шаардлага тавигдах, зарим тохиолдолд орон

нутаг төсөв зохиохдоо өмнөх жилийн гүйцэтгэлийн түвшинг баримжаа болгож ашигладаг зэргээс болж байна.

Орон нутаг өөрийн бодлого хөтөлбөрийг тодорхойлж, үйлчилгээг хүргэх санхүүгийн эх үүсвэрийг орон нутагтаа бүрдүүлэх ёстой боловч үйлчилгээг хүргэх санхүүжилт нь тэр бүр орон нутгийн төсөвт тусгагддаггүй байна. Үйлчилгээг хүргэх нэгжүүдийн ажилчдын цалин хөлс, үйл ажиллагааны зардлыг л орон нутгийн төсөвт багтааж төлөвлөдөг бөгөөд хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зардлуудыг голдуу улсын төсвөөс санхүүжүүлж байна.

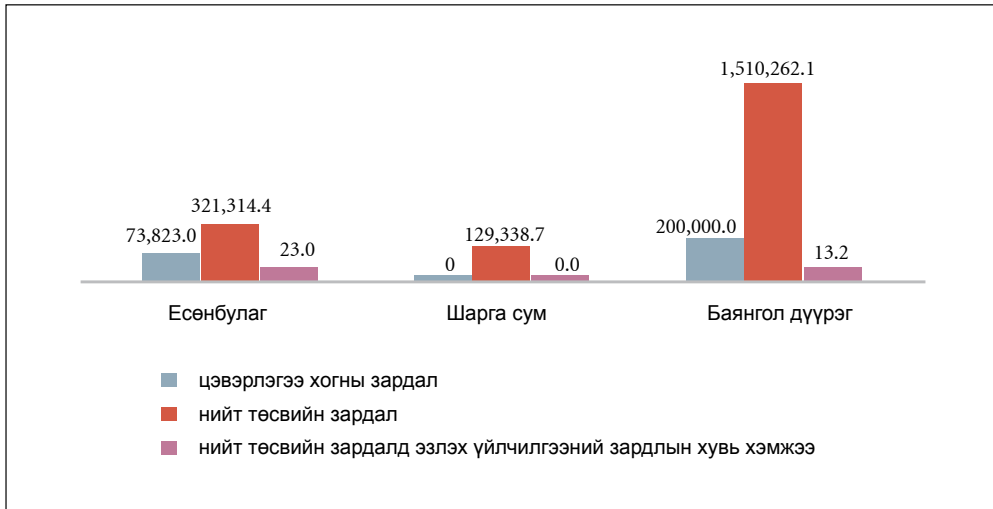
3. Үйлчилгээг орон нутагт зохион байгуулах /production/ чиг үүрэг нь орон нутгийн босоо удирдлагатай төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллага ба хувийн хэвшлийн байгууллагуудад хуваарилагдаж байгаа юм.

Орон нутгийн цахилгаан дулаан хангамж, гал унтраах, гамшгаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд, боловсролын зэрэг үйлчилгээгн босоо удирдлага, санхүүжилттэй төрийн байгууллагууд үзүүлж байна. Орон нутгийн удирдлага нь эдгээр байгууллагын удирдах ажилтныг томилох л үндсэн чиг үүрэгтэй байна. Бусад үйлчилгээний хувьд орон нутаг нь гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулах үндсэн үүрэгтэй ажиллаж байна.

5. Орон нутгийн төсвийн зарлагын кейс судалгаа (Хог зайлуулах үйлчилгээ)

Хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээг үндсэндээ нийслэл хот, аймгийн төвийн сум гэх мэт хүн ам төвлөрсөн хот, суурин газарт л орон нутгаас хариуцан үзүүлж байгаа бөгөөд алслагдсан суманд хог зайлуулах үйлчилгээг хувь хүнээр гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх, гудамж талбайн цэвэрлэгээг сумын ААН, байгууллагуудаар ойр орчмынх нь талбайг цэвэрлүүлэх зэрэг арга замаар шийдэж байна. Жишээлбэл, 2008 онд Говь-Алтай аймгийн Есөнбулаг сум (аймгийн төвийн сум)-ын нийт төсвийн зардлын 23 хувьтай тэнцэх хэмжээний зардлыг аймгийн төсвөөс санхүүжүүлсэн байх хэрнээ тус аймгийн алслагдсан сум болох Шарга сумын хувьд хог зайлуулах, гудамж талбайг цэвэрлэхэд зарцуулах төсвийн хөрөнгө төсөвлөгдөөгүй байна. Нийслэлийн Баянгол дүүрэг нийт төсвийн зардлын 13.2 хувьтай тэнцэх хөрөнгийг нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбайн цэвэрлэгээнд төсөвлөжээ. Гэхдээ уг 200 сая төгрөгийн хөрөнгө нь зөвхөн нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбайн цэвэрлэгээний зардал бөгөөд хог зайлуулах үйлчилгээг дүүргийн ТҮК хариуцаж ажилладаг тул төсвөөс санхүүжилт авалгүй, үйл ажиллагааныхаа орлого /хогийн төлбөр/-оор зардлаа санхүүжүүлэх замаар үйлчилгээг хүргэнэ /Баянгол дүүрэг нь 2009 онд 927.8 сая төгрөгийн орлогыг хогийн төлбөрөөс төвлөрүүлсэн/. Аж ахуйн тооцоон дээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг байгууллагын зардал орон нутгийн төсөвт суудаггүй. Энэ бүгдээс харвал төвлөрсөн суурин газарт уг үйлчилгээг хүргэх зардлын зарим хэсэг нь орон нутгийн төсөвтөө тусгагддаг байхад алслагдсан сумдын хувьд энэ үйлчилгээг хүргэх санхүүгийн эх үүсвэр нь орон нутгийн төсөвт байдаггүй байна. Гэвч амьдрал дээр хот, хөдөөгийн гэлтгүй бүх суурин газарт хогоо зайлуулах, устгах, боловсруулах, цэвэр таатай орчинд амьдрах шаардлага байгааг судалгаанд хамрагдсан хүмүүс хэлж байв.

Зураг 9. Зарим сум, дүүргийн орон нутгийн нийт төсөвт гудамж талбайн цэвэрлэгээ, хог зайлуулах үйлчилгээнд төсөвлөсөн зардлын эзлэх хувь хэмжээ /2008 оны дүнгээр, мянган төгрөг/



Хог хаягдал цуглуулах, зайлуулах чиг үүрэг нь сум, аймагт хуваарилагдсан байдаг хэдий ч хөдөөгийн сумын хувьд энэ үйлчилгээнд зориулсан төсөв огт байхгүй байна. Харин аймгийн төвийн сум болох Есөнбулаг сум тодорхой төсөвтэй ч энэ нь үйлчилгээг чанартай нийлүүлэхэд хүрэлцдэггүй талаар холбогдох хүмүүс ярьж байлаа. Нөгөө талаар хогны төлбөр, хураамж маш багаар тогтоогдсон байгаа нь үйлчилгээ нийлүүлэгч байгууллагын санхүүгийн үйл ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг байна.

Хог хаягдлыг зайлуулах үйлчилгээний санхүү, төсөв, нөөц, зохион байгуулалтын тухай хүчин төгөлдөр хууль, журам, тэдгээрийн хэрэгжилт, практикт үзэгдэж буй илрэл зэрэг асуудлаар нутгийн удирдлагын албан хаагч, иргэд, үйлчилгээ нийлүүлэгч байгууллагын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагад үндэслэн уг үйлчилгээний чиг үүргийн өнөөгийн хуваарилалт ямар байгааг харуулсан зураглан гаргаснаа Хүснэгт 4-т тоймлон үзүүлэв.

Хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний жишээн дээр үзвэл уг үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд оролцож байгаа талуудын чиг үүрэг нь нэлээд төвлөрсөн, хяналт үнэлгээ, мониторинг хийх чиг үүрэг нь үр дүн муутай, эцсийн хэрэглэгчдэд үр нөлөө багатай байхаар

хуваарилагдсан болох нь Хүснэгт 4–т харагдана. Үйлчилгээний чиг үүргүүдэд хэрэглэгчдийн зүгээс тавих хяналт, оролцоо тун бага бөгөөд зөвхөн захиргааны байгууллага л хяналт, үнэлгээ хийдэг байхаар зохицуулагдсан байна.

УИХ хог хаягдлын талаар хууль батлан гаргах, орон нутгийн төсвийг батлах бүрэн эрхтэй байдаг. Энэ бол хууль ёсны чиг үүрэг бөгөөд салбарын яам болох БОАЖЯ, СЯ зэрэг төрийн захиргааны төв байгууллага нь хог хаягдлын чиглэлээр баримтлах төрийн бодлогыг боловсруулах, аюултай хог хягдал болон ахуйн хог хаягдлыг хадгалах, зөөвөрлөх, устгах аргачлал, мэргэжлийн стандартын удирдлага зэргээр хангаж байх юм.

Төрийн дээд байгууллагууд нь энэ үйлчилгээг хүргэх бодлогын / policy/ чиг үүрэг талд нэлээдгүй оролцоотой байх шаардлагатай юм. Гэхдээ энэ нь шууд орон нутгийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлох чиг үүрэгтэй байна гэсэн үг биш бөгөөд үндэсний хэмжээнд баримтлах бодлого тодорхойлох, аргачлалаар хангах чиг үүрэг юм. Гэтэл УИХ-ын гишүүд сонгогдсон тойрогтоо зарцуулах мөнгөний зарим хэсгийг хогийн цэг байгуулах, зөөвөрлөх техник хэрэгсэл авч өгөх хөрөнгө оруулалт хэлбэрээр шууд орон нутагт зарцуулж байна. Энэ нь тухайн орон нутгийн хөгжлийн асуудлыг иргэний оролцоотой тогтвортой шийдэх бус дээрээс асуудлыг шийдэх, төвлөрүүлэх хэлбэрийг бий болгож байна.

Мөн үйлчилгээг хүргэх чиг үүрэг нь зарим тохиолдолд орон нутгийн түвшинд ч төвлөрсөн байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал, аймгийн төвийн сумдын ТҮК нь сумын өмчийн ОНӨҮГ байдаг бөгөөд удирдлагыг нь сумын Засаг дарга томилдог боловч санхүүжилтийг нь аймгийн төсвөөс өгдөг байх жишээтэй. Ийм нөхцөлд хариуцлага, хяналт үнэлгээний ажил эзэнгүйдэх хоёрдмол байдал бий болох юм. Нийслэлийн хувьд дүүргийн ТҮК нь хувийн хэвшлийн байгууллага боловч үйлчилгээ үзүүлсэний төлбөр нь дүүргийн Хог хаягдлын сангаар дамжин байгууллагад очдог байдал нь мөн л нэлээд асуудлыг дагуулж байна. Үйлчилгээг зохион байгуулах боловсон хүчний удирдлага, төлбөр хураах, хуваарилах асуудлыг хог хаягдлын сан хариуцдаг бөгөөд эцэст нь үйлчилгээний чанар, үр дүнгийн төлөө ТҮК бус Хог хаягдлын сан л хариуцлага хүлээх болж байгаа юм.

Мөн үйлчилгээг хүргэхэд иргэд, хэрэглэгч, хувийн хэвшлийн болон төрийн бус байгууллагын оролцоог тун бага ашиглаж байна. Хог хаягдлыг бууруулах талаар ТББ-ын сургалт сурталчилгаа, төсөл хөтөлбөрүүдийг орон нутгийн түвшинд ашиглах, иргэдэд сургалт сурталчилгаа хийх, иргэдийн идэвхийг өрнүүлэх чиг үүрэг нь нэлээд бүрхэг байна.

Хүснэгт 4. Өнөөгийн орон нутгийн үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалт
(Хог хаягдал зайлуулах /Ү.5/ үйлчилгээний жишээн дээр)

Оролцогчид		Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц				
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг хангах /Provision/		Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/		
Дүрэм журам, Стандарт тогтоох	Хяналт, Мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүүжүүлэх	Боловсон хүчний удирдлага	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ	Өдөр тутмын удирдлага
Улсын Их Хурал	- Хог хаягдлын талаар баримтлах төрийн бодлого/ тодорхойлох/ АБҮХХТ хууль батлах/	- Хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, ЗГ-ын тайлан мэдээг гаргуулж авах	- Орон нутгийн төсөвт тусгагдсан хөрөнгийг багтах	- Хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зарим зардлыг шууд орон нутагт өгөх	- УИХ-ын гишүүдийн мэдэж зарцуулах зарим хөрөнгөөс иргэд, холбогдох газарт техникийн тусалцаа үзүүлэх	
Засгийн газар болон салбарын яамд /БОАЖЯ, СЯ/	- Төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангах - Үйлчилгээг хүргэх дүрэм журам, төлбөр тооцох, норматив тогтоох аргачлалыг батлах	- Орон нутгийн төсөвт суусан үйлчилгээг санхүүжүүлэх эх үүсвэрт хяналт тавих. - Стандартын хяналтыг хэрэгжүүлэх	- Орон нутгийн нутгийн төсвийн зардлыг хянаж, хязгаар багтах	- СЯ-наас орон нутгийн төсөв хуваарилах		

Хүснэгт 4. Үргэлжлэл

Оролцогчид		Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц				
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг хангах /Provision/		Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/		
Дүрэм журам, Стандарт тогтоох	Хяналт, Мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүүжүүлэх	Боловсон хүчний удирдлага	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ	Өдөр тутмын удирдлага
Аймаг, нийслэлийн ИТХ болон Засаг дарга	<ul style="list-style-type: none"> - Үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг тогтоох, норматив батлах - Үйлчилгээг хүргэх орон нутгийн бодлого хөтөлбөр боловсруулан батлах, - Хотийн төвлөрсөн цэгийн байршлыг тогтоох/аймгийн төвийн сум болон нийслэлд/ - Нийслэлд хог тээвэрлэх чиглэлийг Нийслэлийн Засаг дарга тогтооно. 	<ul style="list-style-type: none"> - Гүйцэтгэгчтэй байгуулсан гэрээний бислэлтэнд хяналт тавих - Цаг тухай бүр нь ажилтай танилцах, 	<ul style="list-style-type: none"> - Аймгийн төсвөөс аймгийн төвийн сумдын хог хаягдлын үйлчилгээг санхүүжүүлэх - Гүйцэтгэгчтэй байгуулсан гэрээний дагуу орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт хийх 	<ul style="list-style-type: none"> - Гүйцэтгэгчтэй чийг сонгон шалгаруулах 	<ul style="list-style-type: none"> - Төхник хэрэгслийн болон хөрөнгө оруулалтын туслацаа үзүүлэх, 	<ul style="list-style-type: none"> - Нутаг дэвсгэрийн хэмжээний хог хаягдлын улсын тоо бүртгэл хөтлөх

Сум, дүүргийн ИТХ болон Засаг дарга	- Тухайн нутаг дэвсгэртээ хэрэгжүүлэх бодлого, хөтөлбөрийг баглах - Дүүргийн ЗД нь хог зайлуулах түр цэгийн байршлыг тогтоох/ Алслагдсан сумдын хувьд төвлөрсөн болон түр хогийн цэгийн байршлыг сумын ЗД тогтооно/ - Сумын Засаг дарга хог тээвэрлэх чиглэлийг тогтооно	- Гүйцэтгэгчтэй байгуулсан гэрээний биелэлтэнд хяналт тавих - Цаг тухай бүр нь ажилтай танилцах	- Үйлчилгээний хэрэгцээг тодорхойлж, төсөв хийх	- Гүйцэтгэгчтэй байгуулсан гэрээний дагуу орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт хийх	- Гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулах	- Нутаг дэвсгэрийн хэмжээний хог хаягдлын улсын тоо бүртгэл хөглөх - Үйлчилгээний талаарх мэдээлэл түгээх - Аймаг нийслэлийн түвшинд шаардагдах мэдээллийг бий болгож хүргүүлэх
Аймаг, нийслэлийн түвшин дэх Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	- Өдөр тутам мөргөлдөх дүрэм, журам, заавар баглах	- Хог зайлуулах түр болон төвлөрсөн цэгүүдэд мониторинг хийх - Стандартын хяналт тавих - Торгууль тавих				- Ухуула, сурталчилгааны мэдээлэл түгээх

Хүснэгт 4. Үргэлжлэл

Оролцогчид				Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц			
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг хангах /Provision/		Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/			
Дүрэм журам, Стандарт тогтоох	Хяналт, Мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүүжүүлэх	Боловсон хүчний удирдлага	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ	Өдөр тутмын удирдлага	
Хог хаягдлын сан/Нийслэл хотын хувьд/		- Орлого бүрдүүлэлт, зарлагын талаар мэдээлэл бий болгож Засаг даргад хүргүүлэх	- Хог хаягдал зайлуулсаны төлбөрийг цуглуулах, санд төвлөрүүлэх - Гүйцэтгэгчдэд үзүүлсэн үйлчилгээнийх нь дагуу мөнгөн хөрөнгө шилжүүлэх санхүүгийн үйл ажиллагааг эрхлэх			- Хог хаягдал зайлуулах машин, техник хэрэгслийн маршрут гаргах, техник хэрэгслийг хуваарилах	
Аймаг болон дүүргийн ТҮК				- Хог ачигч, жолооч гэх мэт үйлчилгээний ажигчдыг томилон ажиллуулах	- Хогийн цэг барих, байршуулах, техник хэрэгслийн засвар	- Хог ачих, булах, устгах ажлыг гардан зохион байгуулах	
Иргэдийн зөвлөл /СӨХ/			- Орон сууцны айлуудын хог зайлуулсны төлбөрийг цуглуулах				
Хандивлагч, ТББ			- Хандив, тусламж үзүүлэх				
Хувийн хэвшил			- Хандив тусламж үзүүлэх				

Хог хаягдлын төлбөр, усны төлбөр гэх мэт орон нутгийн зарим үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг аймаг, сумын ИТХ батлах эрхтэй байдаг. Гэвч үйлчилгээний зардалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг орон нутгийн өөрийн онцлог нөхцөлд тохируулан бодитой тооцож, төлбөрөө зөв тодорхойлж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй зүйл юм. Тухайлбал, Орхон аймгийн Баян-Өндөр суманд хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний төлбөрийг аймгийн ИТХ нь тогтоосон байна. Тогтоолын дагуу айл өрхөөс 1,000 төгрөг, аж ахуй нэгж, байгууллагаас 2,000-7,000 төгрөгийн төлбөрийг сар тутам авахаар заажээ. 2008 оны байдлаар Баян-Өндөр суманд 68,513м³ хог ачсан дүн байна /Хүснэгт 5/.

Хүснэгт 5. Орхон аймгийн Баян-Өндөр суманд 2008 онд ачсан хог хаягдлын хэмжээ

Хог хаягдлын ачилт	Хэмжээ/м3/	Орлого/төгрөг/
Орон сууцнаас	25,344	92,903,409
Гэр хорооллоос	30,117	29,573,400
Албан газар, ААН-ээс	10,660	139,606,785
Эзэнгүй хог, гуу жалгаас	2,392	-
Нийт	68,513м³	262,083,594

Эх сурвалж: Орхон аймгийн хэмжээнд хог хаягдлын менежментийг боловсронгуй болгох хөтөлбөрийн тайлан мэдээ

Гэтэл тухайн онд аймгийн Хот тохижуулах газар 524,821,580 төгрөгийн зардал гаргасан бөгөөд энэ нь нийт зардлын 50 хувийг л үндсэн үйл ажиллагааны орлогоос нөхөж чадсан гэсэн үг юм. Хэрэв нийт үйл ажиллагааны зардлыг орлогоороо бүрэн санхүүжүүлнэ гэвэл үйлчилгээний үнийг хэрхэн тогтоох ёстой тухай асуулт гарч ирнэ. Энэ жишээг ашиглаад “Үнийг ямар хэмжээнд тогтоовол орлогоороо зарлагаа нөхөх вэ?” гэсэн асуултад хариу олох буюу хугарлын цэгийн хэмжээнд (нийт орлого = нийт зарлага) үйл ажиллагаа явуулахад тохирох төлбөрийн хэмжээг тооцъё.

Нийт орлого= нийт зарлага; Нийт орлого = үнэ * хог хаягдлын хэмжээ;

Нийт зарлага= 524,821,580

Үнэ = нийт зарлага/хог хаягдлын тоо хэмжээ

$$\text{Зохимжит үнэ} = \frac{\text{нийт зарлага}}{\text{хог хаягдлын хэмжээ}} = \frac{514821580}{68513} = 7660 \text{ төг}$$

Орхон аймгийн Баян-Өндөр сумын хувьд хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний төлбөрийг дунджаар 7,660 төгрөгөөр тогтоож байж үйлчилгээнийхээ орлогоор зардлаа нөхөж эхлэх юм. Гэтэл өнөөгийн байдлаар уг үйлчилгээний хөлсийг үүнээс доогуур буюу дунджаар 4,000 төгрөг байхаар⁴² тогтоогоод байгаа нь ИТХ-ын тогтоож өгсөн үнэ бодитой бус байгааг харуулж байна. Энд тус байгууллагын одоогийн хүчин чадал, үйлчилгээний нийт эрэлтийг бүрэн хангаж чадахгүй байгаа бодит байдлыг тооцож үзээгүй болно. Хэрэв үүнийг тооцвол үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардагдах зардлын хэмжээ өсөх тул дагаад төлбөрийг нэмэх шаардлагатай болно.

Төлбөр хураамжийн хэмжээг догуур тогтоож байгаа нь хүн амын ядуурал их, айл өрхийн төлбөрийн чадвар муу байгаатай холбоотой ч зарим талаар ихэнх орон нутаг төсвөө улсын төсвийн санхүүгийн дэмжлэгээр бүрдүүлдэг тул аливаа үйлчилгээг эдийн засгийн үр ашигтай зохион байгуулах сонирхол сул, иргэд, аж ахуйн нэгжээс өндөр хураамж авах нь улс төрийн хувьд ашиг, хонжоо муу байх зэрэг шалтгаантай холбоотой.

Энэ бүгдээс дүгнэн үзвэл:

- Хог хаягдлын үйлчилгээний хувьд УИХ, Засгийн газраас бодлогын ямар чиглэл баримталж үндэсний хэмжээний стандарт тогтоосон, түүнийг нь хэрхэн хянаж дүгнэж байдаг нь тодорхой бус тул энэ чиглэлийн бодлого дутагдаж байна.
- Өнөөгийн байдлаар үйлчилгээг санхүүжүүлэх төсөв нь үйлчилгээний эрэлтийн наад захын хэмжээг хангаж чадахгүй учраас санхүүгийн эх үүсвэр дутмаг байна. Үйлчилгээний үр дүн, үр нөлөөг хэмжих шалгуур үзүүлэлт улсын хэмжээнд алга.
- Аймаг, сум нь уг үйлчилгээтэй холбоотой ямар ялгаатай хариуцлага хүлээх нь тодорхой бус, сумын түвшинд зохион байгуулах үүрэг нь аймагтаа төвлөрсөн, хариуцлага хүлээх эзэн нь тодорхойгүй

⁴² Орхон аймгийн хувьд хог хаягдлын үйлчилгээний төлбөр нь айл өрхөд 1,000 төгрөг, аж ахуй нэгжид 2,000-7,000 төгрөг байна. Дунджаар 4,000 төгрөг байна гэсэн үг юм.

байдал харагдав. Энэ талаар хууль, дүрэмд тодорхой заасан зүйл алга.

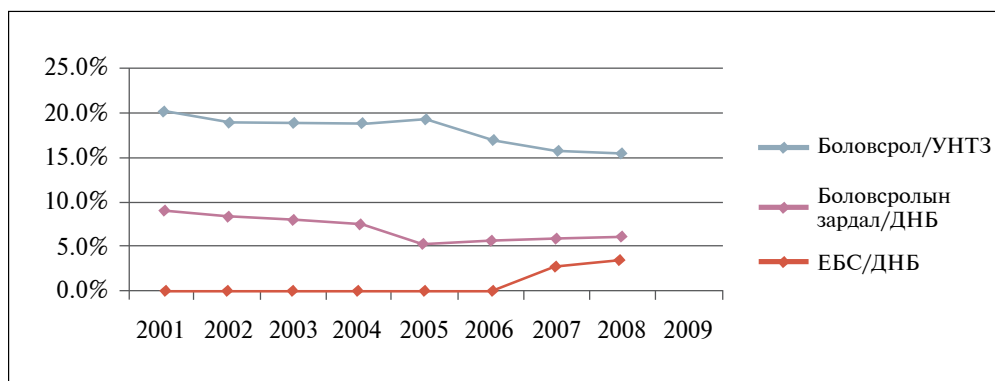
- Үйлчилгээг зохион байгуулах чиг үүргийг орон нутгийн захиргаад хариуцдаг хэдий ч эх үүсвэр дутмаг тул үйлчилгээний чанар муу байна. Үйлчилгээний төлбөр бага, хэрэглэгчдийн төлбөрөө төлөх ухамсар, соёл доогуур байгаа нь үр ашигтай механизмыг бүрдүүлэхэд саад болж байна.
- Үйлчилгээг хүргэхэд хувийн хэвшлийн оролцоо болон бусад арга, хэлбэрийг нэвтрүүлж байгаа хэдий ч үр ашигтай, хариуцлагатай тогтолцоо бий болоогүй байна. Үүний нэг шалтгаан нь үйлчилгээний нийлүүлэлт, хяналт, үнэлгээнд иргэдийн оролцоо тун хангалтгүй байгаа явдал юм.
- Орон нутагт энэ үйлчилгээнд нэмэлт хөрөнгө зарцуулах зайлшгүй шаардлага байна. Одоогоор Сангийн Яам нь зөвхөн төв, суурин газарт уг төсвийг Сангийн яамнаас шууд олгож байгаа бол орон нутгийн төсвийг өмнөх жилүүдийн гүйцэтгэлд тулгуурлан хянаад, санхүүжилтийг аймагт олгож байгаа нь оновчтой механизм болж чадахгүй байна. Хөдөөгийн сумдын хувьд уг үйлчилгээний төсвийг бий болгох шаардлагатай.

6. Боловсролын салбарын төсвийн зарлагын судалгаа

2008 оны статистикийн мэдээгээр 2007-2008 оны хичээлийн жилд ЕБС-д 537.5 мянган сурагч, их дээд сургуульд 180.2 мянган оюутан суралцаж, 23.8 мянган багш, ажилчин боловсролын салбарт ажиллаж, нийт 741.5 мянган иргэн буюу Монгол Улсын нийт иргэний 30 орчим хувь нь боловсролын салбарт хамрагдаж байв.

2002 онд Боловсролын салбарт 103.7 тэрбум төгрөг зарцуулсан бол 2008 онд 375.8 тэрбум төгрөг болж зургаан жилийн хугацаанд дөрөв дахин өссөн боловч боловсролын салбарын төсвийн улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувь 2002 онд 19 байснаа 2008 онд 15.3 хувь болж тус тус буурсан байна. Энэ нь нэг талаас 2006 оноос улсын нэгдсэн төсвийн ерөнхий хэмжээ эрс өссөнөөс түүнд боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь хэмжээ буурсан байх талтай.

Зураг 10. Боловсролын салбарын төсвийн ДНБ болон улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувь хэмжээ



Эх сурвалж: Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл 2004, 2009 он

Хүснэгт 6. Боловсролын салбарын төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь

Улсын нэр	Албани	Болгар	Хорват	Монгол	Европын холбооны орнуудын дундаж
Боловсролын салбарын төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ	3.1%	3.9%	2.9%	6.1%	5.1%

Эх сурвалж: Casandra Bischoff, "Public money for public school" тайлан

2002 онд батлагдсан ТБУСХ-иар боловсролын салбарын төсвийг БСШУЯ-аас шууд хамаарч шийддэг болсон ба уг төсөвт орон нутгийн оролцох эрх хэмжээ хасагдаж, босоо удирдлагын тогтолцоо нэвтэрснээр орон нутагт ажиллаж буй салбарын байгууллага, сургууль нь төв Засгийн газрын шууд харъяаны байгууллага болсон юм.

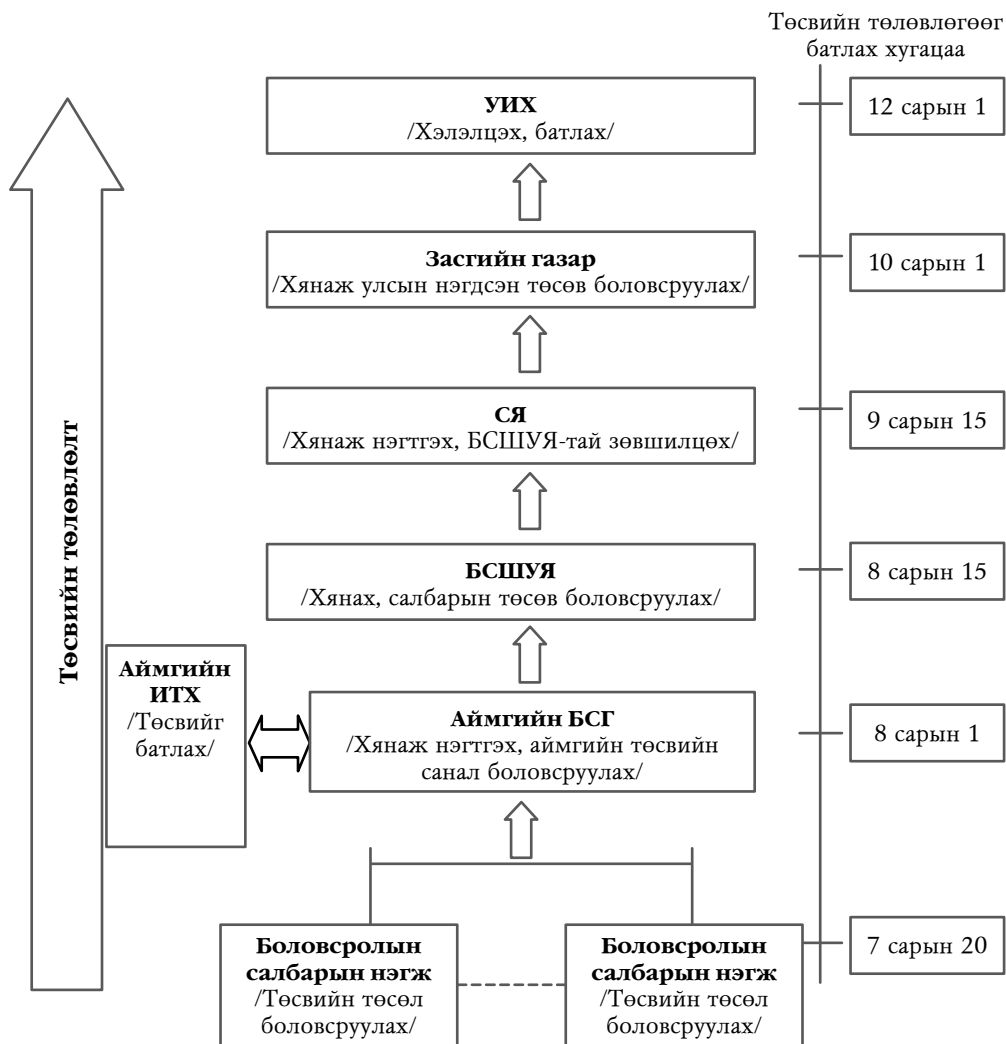
Судалгааны энэ хэсэгт улсын төсвийн байгууллагын төлөөлөл болгон ерөнхий боловсролын салбарыг сонгон авч, төсвийн төлөвлөлт, түүнд холбогдох журам, боловсролын үйлчилгээнд орон нутгийн удирдлага болон сургуулийн оролцоо, тэдний харилцаа зэрэг асуудлыг хамруулан авч үзлээ.

6.1 Улсын төсвийн байгууллагын төсвийн төлөвлөлт хийх, батлагдах үйл явц

Монгол Улсад төсвийн төлөвлөлт хийх үйл явцыг 2002 онд батлагдсан ТБУСХ-ийн 3-р бүлгийн заалтаар зохицуулж байна. Улсын төсөв боловсруулан батлагдах үйл явцыг доор схемчлэн харуулав.

Засгийн Газар ирэх жилийнхээ төсвийн хүрээний мэдэгдлийг тухайн оны 5-р сарын 1-нд УИХ-д өргөн барьж батлуулдаг. Батлагдсан төсвийн хүрээний мэдэгдэлд үндэслэн Сангийн яам нь бусад салбарын яамдын төсвийг хөрөнгө оруулалт, урсгал зардал гэсэн хоёр бүлэгт хуваан ирэх жилд зарцуулах төсвийг хуваарилдаг байна.

Зураг 11. Боловсролын салбарын төсөв батлагдах үйл явц



Дээрх бүдүүвч зургийг дэлгэрүүлж тайлбарлая.

1. Боловсролын салбар нэгж⁴³ өөрийн төсвийн төслийг боловсруулах

- ЕБС нь хувьсах зардлын аргад тулгуурлан, бусад нэгжүүд нь өмнөх гүйцэтгэлд үндэслэн ирэх жилийн урсгал зардлын төсвийг боловсруулдаг.
- Их засвар хийх шаардлагатай бол зураг, төсвийг боловсруулан байгууллагын төсөвтэй хамт орон нутгийн БСГ-т хүргүүлдэг.

⁴³ Сургууль, цэцэрлэг зэрэг БСШУ-ны сайдын багцад байдаг улсын төсвийн байгууллага

2. Аймгийн БСГ-аас нэгжүүдийн төсвийг нэгтгэх, хянах

- Боловсролын салбар нэгжүүдийн төсвийг хянаж нэгтгээд, орон нутгийн удирдлагад танилцуулахаар бэлдэнэ.

3. БСГ орон нутгийнхаа удирдлагад төсвөө танилцуулж санал авах, батлуулах

А. Урсгал зардал

- Орон нутгийн удирдлага урсгал зардлын төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах боломжгүй тул шууд баталдаг.

Б. Хөрөнгө оруулалт

- Орон нутгийн удирдлага нь хөрөнгө оруулалтын төсөв, хөрөнгө оруулалт хийгдэх объектын талаар саналаа оруулж баталдаг.

4. БСШУЯ-аас орон нутгийг төсвийг нэгтгэх, хянах

А. Урсгал төсөв

- Орон нутгаас ирсэн төсвийн саналыг тухайн жил мөрдөж байгаа норматив⁴⁴, бусад холбогдох журмыг баримтлан шалгаж, баталгаажуулдаг.

Б. Хөрөнгө оруулалт

- Хөрөнгө оруулалтын саналыг баримт бүрдүүлэлтийн түвшинд шаардлага хангах талаас нь хянасны дараа ач холбогдлоор нь эрэмбэлдэг /Ач холбогдол гэдэгт тухайн объектийн чанар алдагдсан байдал, хичээлийн ээлжийн тоо, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт орсон эсэх зэрэг олон хүчин зүйл багтана./.

5. Сангийн яамнаас салбар яамд болон төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын төсвийг нэгтгэх хянах, УИХ-д өргөн барих

А. Урсгал зардал

- Бусад яам болон төсвийн ерөнхийлөн захирагч нараас ирсэн цалингаас бусад урсгал зардлыг түүврийн аргаар, цалингийн зардлыг урьд оны жишгээр харьцуулан шалгаж баталгаажуулдаг.

Б. Хөрөнгө оруулалт

- Салбарын яамнаас ирүүлсэн эрэмбэд үндэслэн хөрөнгө оруулалтын хязгаартаа багтааж улаан шугам татан, хөрөнгө оруулах объектуудыг сонгож төсөвтөө оруулдаг.

6. УИХ төсвийг хэлэлцэн батлах

- УИХ Монгол Улсын нэгдсэн төсвийг хэлэлцэн тухайн оны 12-р сарын 1-нээс өмнө хууль болгон батална.

⁴⁴ Засгийн газраас жил бүр баталдаг ЕБС-ийн нэг хүүхдэд нэг жилд зарцуулах үйлчилгээний зардал

6.2 Боловсролын салбарын үйлчилгээний биелэлтийн үзүүлэлт

2007 онд БСШУЯ, НХХЯ, СЯ-ны сайдын хамтарсан тушаалаар батлагдсан “Цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлын норм тогтоох, багш, зарим албан тушаалтны цалин хөлсийг тооцон олгох журам”-ын 4 дэх хэсэгт “Анги дүүргэлтийг бага ангид 30-35, дунд ахлах ангид 32-35, ахлах ангийн болон мэргэжлийн болон сонгон сурах хичээлийн бүлэг дүүргэлтийг 25-30, оюун ухааны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн бүлэг дүүргэлт 10-15 хүүхэдтэй байхаар зохион байгуулна” гэсэн заалтыг үндэслэн энэ салбарынхан үйлчилгээний норматив стандарт гэж ойлгон ашиглаж байна. Үйлчилгээний стандартын талаар өөр нарийн тогтоосон журам, дүрэм одоогоор байхгүй.

ЕБС болон СӨБ-ын байгууллагын үйл ажиллагааг үнэлэх аргачлалын тухай “Шалгуур үзүүлэлт батлах тухай” тогтоолыг БСШУ-ны сайдын 2003 оны 321-р тушаалаар батлан хэрэгжүүлж байна. Энэ журмын гол агуулга нь ЕБС болон СӨБ-ын байгууллагын үйл ажиллагааг тоон 14, чанарын 20 үзүүлэлтээр 5 баллын системээр дүгнэх аргачлал юм. Үнэлгээг БСГ хийж яаманд хүргүүлдэг ба яам энэ мэдээлэлд үндэслэн сургуулиудыг байр эзлүүлэн дүгнээд, аймаг орон нутаг, улсын тэргүүний сургууль зэргийг шалгаруулдаг байна /Чанарын болон тоон үзүүлэлтийг хавсралт №2-оос үзнэ үү/.

Сургууль энэ журмаар үнэлүүлэн “Улсын тэргүүний сургууль”, “Сайн түвшин” зэрэг дээд үнэлгээ авсан ч энэ нь сургуулийн дараа жилийн төсөвт нөлөөлөх хүчин зүйл болдоггүй байна. Өөрөөр хэлбэл, “хамгийн сайн” болон “хамгийн муу” үнэлгээг авсан ч үүнээс үл хамааран ирэх жилийн төсөв нь хувьсах зардлын аргад⁴⁵ үндэслэн адилхан⁴⁶ бодогдож байдаг.

..Би сумынхаа Засаг даргатай үр дүнгийн гэрээ байгуулан ажилладаг ба жилийн эцэст ЗДТГ-ын нийгмийн ажилтан үнэлдэг. Сайн ажилласан гэж Засаг дарга үнэлбэл сумын ЗДТГ нь санхүүгийн боломжгүй байдгаас “Захирлыг шагнах тухай” бичгийг сургуулийн захиргаанд илгээдэг.. /Төв аймгийн сургуулийн захирлын ярилцлагаас /

Багш нарт бол улирал тутам үр дүнгийн урамшуулал олгодог ба энэ нь улсын төсвөөс бус Монгол улсыг хөгжүүлэх сангаас Засгийн газрын

⁴⁵ Хүүхдийн тооноос хамаарч сургуулийн төсвийг тодорхойлох арга

⁴⁶ “Хамгийн сайн” үнэлгээтэй байсан ч гэсэн төсөвт урамшуулал нэмэгдэл байхгүй, “хамгийн муу” үнэлгээтэй байсан ч торгууль ноогдуулж төсөв хасагдахгүй.

304-р тогтоолын дагуу 2009 оноос эхлэн олгогдож байна. Үр дүнгийн урамшуулал нь сургуулийн удирдлага багшийн ажлыг улирал тутам үнэлсний дагуу үндсэн цалин дээр нь нэмж олгодог шагналт цалин юм. Шагналт цалингийн нэг удаа олгох хэмжээ дунджаар багшийн нэг сарын үндсэн цалингийн 30-40 хувьтай тэнцүү байдаг ба энэ нь багш нарын хувьд гүйцэтгэлд суурилсан урамшуулал бий болж байгаа хэрэг юм.

Сургуулийн ажлын үр дүнгийн биелэлтээс үл хамаарч “хувьсах зардлын арга”-аар төсвийг тооцож байгаа нь үйлчилгээний гүйцэтгэлийн үр дүн, төсөв хоёр хоорондоо хамааралгүй байгааг харуулж байна.

6.3 Төсвийн үр дүнтэй, хүртээмжтэй байдал

Төсвийн үр дүнтэй, хүртээмжтэй байдлыг судлахдаа сургуулийн төсөв нь үндсэн үүрэг, тавьсан зорилгоо биелүүлэхэд болон БСШУЯ-ны 2003 оны 321-р тушаалаар баталсан тоон болон чанарын үзүүлэлтийг хангахын тулд хийгдэх ажилд хүрэлцэхүйц байгаа эсэх зэрэг хүчин зүйлээр судлав.

А. Сургуулийн зорилгын биелэлтэд нөлөөлөх байдал

Төв, Говь-Алтай, Орхон аймгийн төвийн болон сумын ЕБС-ийн удирдлагуудтай уулзан өмнөх жилүүдэд болон 2010 онд тавьж байгаа гол зорилгыг асуухад “Сургалтын чанарыг дээшлүүлэх” гэсэн зорилгыг аймаг, сумын сургууль ялгаагүй багтаасан байлаа. Энэ зорилгыг хэрэгжүүлэхэд өндөр ур чадвар бүхий багш нарыг сургуульдаа ажиллуулах, багш нарын ур чадварыг дээшлүүлэх, суралцагчдад давтлага өгөх, сонгон суралцах хичээлээр нь гүнзгийрүүлэн сургах зэрэг олон ажлыг хийх шаардлагатай болдог.

Гэвч бодит байдалд үүнийг хэрэгжүүлэхэд төсвийн хүрэлцээ муугаас хүндрэл их учирдаг. Багш нарыг чадваржуулах, мэргэжил дээшлүүлэх зардал сургуулийн төсөвт байдаггүй байна. Мөн багш нарын цалинг зөвхөн хичээл заасан ажлын хөлсөнд /21 цагийн танхимын сургалт, 19 цагийн бэлтгэл, аргазүйн ажил / олгох ёстой байдаг тул сурагчдад давтлага, сонгон суралцаж байгаа хүүхдэд нэмэлт давтлага өгөх зэрэгт ноогдох цагийн хөлс сургуулийн төсөвт байдаггүй. Үүнийг багш нар өөрсдийн сайн дурын үндсэн дээр хийдэг тул багш нар давтлага өгөх сонирхол муутай байдаг.

Сургуулийн төсөв нь зардлыг зүйл ангиар нарийн тодорхойлогдсон байдаг тул сургуулийн удирдлагын хувьд “зохицуулалт хийх”⁴⁷ хийх боломж байдаггүй. Нарийн мэргэжлийн залуу багшийг орон нутагт татаж авч ирэх, орон нутагт тогтвортой сууршилтай ажиллууллахад санхүүгийн хөшүүрэг ашиглах хүсэлтэй байлаа ч гарах зардлыг сургуулийн удирдлага бие даан шийдэх боломж төсвийн хувьд бүрдээгүй байна. Иймд сургуулийн удирдлагын хувьд сургуулиа илүү үр ашигтай удирдах, хамт олны мэргэжлийн ур чадварыг өндөр байлгаж сургуулиа хөгжүүлэх, бусад онцлог бүхий сургуулийн зорилтыг батлагдсан төсвийн хүрээнд хэрэгжүүлэх боломж тун муу байдаг.

Б. Тоон болон чанарын үзүүлэлтийн биелэлтэд нөлөөлөх байдал

БСШУЯ-аас баталсан боловсролын үйлчилгээний тоон болон чанарын үзүүлэлтийг хангахад хөрөнгө санхүүгээс шууд хамааралтай үүргүүдийг дараах байдлаар ангилж болох юм. Үүнд.

- Багш нарын мэргэжил дээшлүүлэх
- Номын сангийн үйлчилгээ, сурах бичгийн хангамж
- Сурагчдын авъяас чадварыг хөгжүүлэх
- Хүүхдийн таатай орчинг хангах

ЕБС-ийн чанарын үнэлгээнд “Хүүхдийн сурч амьдрах таатай орчныг бүрдүүлэх” гэсэн үзүүлэлт багтдаг. Үүнийг биелүүлэхийн тулд сургуулиуд хичээлийн шинэ жил эхлэх бүрийн өмнө анги танхимаа будах, тохижуулах ажлыг хийх шаардлагатай бөгөөд орон нутгийн БСГ нь бүх сургуулиар явж үнэлгээ хийдээ сургуулийн анги танхимыг шинэчилж будаагүй байвал будах шаардлагыг тавьдаг. Гэвч сургуулийн батлагдсан төсвийн урсгал зардал хэсэгт төсөвлөгдсөн мөнгө нь сургуулийн анги танхимын шал, ханыг будахад хүрэлцдэггүй.

.. Сургуулийн зөвхөн ангийн болон коридорын шалыг будахад 700,0 мянган төгрөгийн будаг хэрэгтэй. Харин батлагдсан төсөв 595,0 мянган төгрөг байдаг. Гэтэл цаана нь сургуулийн нийтийн эзэмшлийн талбай, цонх, хаалга, сантехник, цахилгаан зэрэгт хийгдэх засвар үлддэг. Тиймээс эцэг эхээс бага зэрэг мөнгө татаж байж л урсгал засварыг хийдэг. /Говь-Алтай аймгийн сургуулийн захирлын ярилцлагаас/

⁴⁷ Төсөвт зардал нь тусгагдаагүй боловч сургуулийн захирал болон удирдах зөвлөлийн шийдвэрээр сургуулийн ирээдүй, хөгжилд чиглэсэн, хийх шаардлагатай гэж үзсэн үйл ажиллагаа

Дээрх захирлын ярьсантай ижил санааг судалгаанд хамрагдсан бүх сургуулийн удирдлага давтан хэлж байв.

Үүнээс дүгнэвэл хувьсах зардлын аргаар сургуульд төсөвлөгдөж байгаа урсгал зардлын хэмжээ нь “хүүхдийн таатай орчинг хангах” шалгуурыг биелүүлэхэд сургуульд хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байгаа нь харагдлаа.

Мөн төсвийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа муу байгаагаас батлагдсан төсвийг олгох явцад хүртэл бэрхшээл гардаг нь сургуулийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэдэг байна. Жишээлбэл, сургуульд олгох урсгал зардлын төсвийн хуваарийг хийхдээ нийт мөнгийг улиралд нэг байхаар тэнцүү хувааж төлөвлөдөг. Гэтэл сургууль нь урсгал засвараа зуны сард хүүхэд амарсан цагаар хийдэг тул өвөл, намрын улиралд хуваарилагдсан урсгал засварын мөнгөө Төрийн сангаас авч чаддаггүй.

Хувьсах зардлын аргын сул тал нь цөөн хүүхэдтэй сургуульд төсвийн мөнгөний дутагдал ихээр үүсдэг тухай БСГ-ын мэргэжилтэн, сургуулийн удирдлагууд хэлж байв. Ер нь олон хүүхэдтэй сургуулийн төсвийн хэмжээ нь “боломжийн”, “хүрэлцэхүйц” байдаг ажээ. Иймд аймгийн БСГ нь орон нутагтаа байгаа олон хүүхэдтэй сургуулиас зарим зардлыг нь хасан, цөөн хүүхэдтэй сургуулийн цалингийн санд нэмэх замаар зохицуулалт хийж, төсвийг хүргэдэг байна.

Бичиг хэрэг, албан томилолт, биеийн тамирын уралдаан тэмцээн, тээвэр шатахуун зэрэг зардлууд нь хүрэлцдэггүй болохыг судалгаанд хамрагдсан Орхон, Төв, Говь-Алтай аймгийн төвийн болон сумын сургуулийн удирдлагууд илэрхийлж байв. “Хичээл дадлага”-д зориулагдсан зардлаасаа бусад төрлийн зардалд шилжүүлж хэрэглэдэг нийтлэг жишиг тогтсон байна.

...Төсөв ерөнхийдөө өнөө маргаашдаа амь таслахгүй ажиллах төдийд хүрч байна... /Төв аймгийн сургуулийн захирлын ярилцлагаас/

Дээрх баримт, жишээнүүдэд үндэслэн дүгнэвэл сургууль зорилгоо бүхэлд нь биелүүлэн ажиллахад төсөв хүрэлцдэггүй байна.

6.4 Төсвийн ижил, тэгш байдал

ЕБС-д ашиглаж байгаа хувьсах зардлын арга нь хүүхдийн тоонд суурилсан арга юм. Иймээс ижил төрлийн сургуулийн үйлчлүүлэгч бүрт хүрч байгаа үйлчилгээний өртөг нь орон нутаг, байршил (Баян-Өлгийгөөс бусад аймаг)-аас үл хамаарч ижил байх ёстой.

А. Төсвийн тооцооллын тэгш байдал

Хувьсах зардлын аргад ашиглаж байгаа нормативыг сургуулийн ангилал⁴⁸, аймаг сум, төвд ойр байгаагаас нь хамааруулан:

- А. Аймгийн төвөөс бусад сумын сургууль,
- Б. Аймгийн төвийн болон нийслэлийн захын сургууль,
- В. Нийслэлийн төвийн сургууль гэсэн 3 ангиллаар ялгавартай тогтоожээ.

Төв газраас хол, алслагдсан байршилтай сургуульд норматив зардлын хэмжээ өндөр бол төв суурин газар болох тусам энэ хэмжээ багасах зарчмаар норматив боловсруулагдсан. Энэ нь алслагдсан аймаг сумдад дэд бүтцийн хөгжил муугаас хамаарч тогтмол зардал өндөр байдгийг харгалзан ялгавартай тогтоосон хэрэг юм. Иймээс нэг ангиллын сургуулиудын нэг сурагч бүрт хүрэх хувьсах зардал ижил юм. Жишээлбэл, Баянхонгор аймгийн ЕБС-ийн ахлах ангийн нэг сурагчид зарцуулж байгаа хувьсах зардал, Архангай аймгийн ЕБС-ийн ахлах ангийн нэг сурагчид зарцуулж байгаа хувьсах зардал ижил юм.

Харин ангилал хооронд нэг сурагчид хүрч байгаа үйлчилгээний өртөг бага зэргийн ялгаатай. Мөн Баян-Өлгий аймаг, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон дүйцүүлэх хөтөлбөрөөр сурч байгаа хүүхдэд оноогдох зардлыг итгэлцүүр буюу коэффициент ашиглаж зохицуулдаг. Баян-Өлгий аймагт болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд ноогдох норматив зардлын итгэлцүүр нь 1-ээс дээш утгатай бол дүйцсэн хөтөлбөрөөр суралцагчийн зардлын итгэлцүүр 1-ээс бага утгатай байна.

Сургуулийн тогтмол зардалд цахилгаан, дулаан, цэвэр бохир усны зардал ордог бөгөөд үүнийг тухайн барилгын эзлэхүүн, төвийн нэгдсэн халаалт юмуу өөрийн зуух ашиглаж байгаа зэрэг сургуулийн онцлогоос хамааруулж тооцдог тул энэ зардал сургууль тус бүрийн хувьд нэлээн ялгаатай байдаг.

ЕБС-ийн төсвийг бодох аргачлал нь сургуулийн байршил, алслалт зэрэг хүчин зүйлээс үл хамаарч нэг ижил аргачлалаар бодогддог ба харин тооцоололд ашигладаг норматив хэмжээг дээрх онцлог байдлаас хамаарч ялгаатай тогтоодог.

⁴⁸ Багийн бага сургууль, бага сургууль, суурь боловсролын сургууль, бүрэн дунд боловсролын сургууль

Б. Төсвийн тэгш байдлын шинжилгээ

Сургуулийн төсвийн үндсэн бүрэлдэхүүн нь:

- Цалингийн сан (багш, ажилчдын цалин, хөлс, нийгмийн даатгалын шимтгэл)
- Тогтмол зардал
- Бусад хувьсах зардал
- Бусад нэмэгдэл зардал гэсэн үндсэн хэсгүүдээс бүрддэг.

Эдгээр зардлын нийлбэр нь ерөнхий боловсролын үйлчилгээний нийт зардал болох юм.

Сургуулийн тогтмол зардлыг тухайн сургуулийн онцлогт нийцүүлэн⁴⁹ тооцдог бол багшийн цалин болон бусад хувьсах зардлыг хүүхдийн тоонд үндэслэж тооцдог тул нэг хүүхдэд хүргэж байгаа үйлчилгээний зардал нь сургууль дахь хүүхдийн тоо, орон нутгийн дэд бүтцийн хөгжлөөс хамаарч тодорхой хэмжээний ялгаатай байна.

Нэг хүүхдэд ноогдох үйлчилгээний зардал

2007 онд нэг хүүхдэд улсын дунджаар 237.3 мянган төгрөг зарцуулсан ба Улаанбаатар хот, Дархан-Уул, Орхон аймаг зэрэг төвлөрөл ихтэй орон нутагт 210.5 мянган төгрөг, алслагдсан болон хүн ам цөөтэй аймгууд болох Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Өмнөговь зэрэгт улсын дунджаас хамгийн их буюу 300.0 мянган төгрөгийг нэг сурагчийн жилийн зардалд зарцуулсан байна /Хавсралт 5-ыг үзнэ үү/.

Эндээс дүгнэвэл дэд бүтэц сул хөгжсөн, төвөөс алслагдсан, цөөн хүүхэдтэй сургуульд ерөнхий боловсролын үйлчилгээ харьцангуй өндөр зардлаар хүрдэг бол төвлөрөл ихтэй, дэд бүтэц сайн хөгжсөн, олон хүүхэдтэй орон нутгийн хүүхдэд ерөнхий боловсролын үйлчилгээ харьцангуй бага зардлаар хүрдэг нь харагдаж байна.

В. Үйлчилгээний хуртээмжийн тэгш байдал

Сурагч нь танхимд суралцахаас гадна зарим төрлийн хичээл, урлаг, спортоор сум, аймаг, улсын хэмжээнд уралдаан тэмцээнд орох эрхтэй ба сургууль нь шалгарсан сурагчаа аймаг, улсын чанартай уралдаан тэмцээнд оролцуулах үүрэгтэй.

Гэвч зарим сургууль нь энэ үүргээ газар нутгийн хувьд төвөөс алслагдсан байдал, хүүхдийн тоо цөөн буюу төсөв хэт бага байгаагаас шалтгаалж биелүүлж чадахгүй байдалд хүрдэг байна.

⁴⁹ Халаалтын нэгдсэн сүлжээнд холбогдсон эсэх, өөрийн дулааны зуухтай эсэх, орон нутагт мөрдөж байгаа ус, цахилгааны нэгжийн үнэ, сургуулийн байрны нийт талбай зэрэг объектив хүчин зүйлээс хамааруулан сургууль бүрээр тогтмол зардлыг тооцдог.

Хүснэгт 7. Томилолтын зардлын зарцуулалтын тооцоо⁵⁰

№	Сургуулийн нэр	Хүүхдийн тоо	2010 онд баглагдсан бусад хувьсах зардал /мян.төг/	Үүнээс албан томилолтонд баглагдсан төсөв /мян.төг/	Аймгийн төв хүргэлэх зай /км/	Нэг удаагийн томилолтын зардал /унааны зөвхөн бензиний зардал мян.төг/	Аймгийн төвд оролцох боломжтой уралдаан тэмцээний тоо
1	5-р сургууль /Төв аймгийн төв/	470	4,536,1	131,5	0	0	Бүгд боломжтой
2	Алтанбулаг ЕБС /Төв аймгийн сумын сургууль/	444	4,150,2	120,3	51	56,4	2,1 удаа
3	Угтаал бүрэн ЕБС /Төв аймгийн сумын сургууль	432	3,999,8	115,9	199	191,7	0,6 удаа

Математик, монгол хэл, физик, хими зэрэг 5-6 төрлийн хичээлээр жил бүр аймгийн аварга шалгаруулах олимпиад зохион байгуулдаг. Эдгээр олимпиадад оролцсоноор сургуулийн хувьд үнэлгээ нэмэгдэх, сурагчдын сурлагын чанарт ахиц гарах зэрэг олон эерэг талтай гэж үздэг тул сургуулиад ихээр оролцохыг хичээдэг. Дээрх хүснэгт №7-оос харвал ойролцоо төсөвтэй хоёр сургуулийн хувьд аймгийн төвд болдог олимпиадад оролцох боломж алслагдсан байршлаас болж эрс ялгаатай байна.

... Заримдаа хүүхдүүдээ аймгийн төвийн олимпиадад битгий түрүүлээсэй гэж боддог. Хэрэв түрүүлчихвэл улсын олимпиадад орох болдог. Оруулахгүй гэхээр хүүхдийн авъяас чадварыг хаасан болчих гээд оруулъя гэхээр төсөв мөнгө хүрдэггүй. Тиймээс эцэг эх, харилцагч байгууллагын тусламжийг авдаг.../Төв аймгийн ...-р сургуулийн захирлын яриа, 2010 он/

Эндээс дүгнэж үзвэл сургуулийн төсөв боловсруулж байгаа өнөөгийн арга нь газар зүйн алслалтаас шалтгаалан сурагчдын танхимаас гадуур сурч хөгжих, боловсрох боломжид тэгш бус нөлөөлж байгааг баталж байна.

⁵⁰ Нэг төрлийн олимпиадад 5-6 хүүхэд нэг баг болж явдаг тул нэг машины шатахууны зардлаар тооцов. Төв аймгийн сумын сургуулиудыг жишээ болгон авав.

6.5 Орон нутаг дахь сургууль, орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцаа

Бидний сонгон авсан улсын төсвийн байгууллага болох ерөнхий боловсролын сургууль, орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцаа ямар үүрэг функцээр тодорхойлогдож байгаа, энэ нь сургуульд ямар үр нөлөөтэй байгаа талаар авч үзье.

Сумын Засаг дарга нь сургуулийн захирлыг томилох, сургуулийн захирал нь сумын Засаг даргатай үр дүнгийн гэрээ байгуулж орон нутгийн иргэдийн хүүхдэд ерөнхий боловсролын үйлчилгээг үзүүлэхээр үүрэг хүлээн ажилладаг. Гэвч сургууль нь орон нутгийн өмчийн байранд үйл ажиллагаагаа явуулдаг ба төсвөө эцэслэн батлуулах, санхүүжилт зэрэг нь төв Засгийн газраас шууд хамааралтай.

Орон нутгийн төсвөөс сургуулийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх, сургуулийн барилгад урсгал болон их засвар хийх зардал, ядахдаа сайн ажилласан багш болон хамт олныг шагнах зардал орон нутгийн төсөвт огт байдаггүй байна.

Сумын Засаг дарга нь санхүүгийн жилийн эцэст гэрээг дүгнэн сайн ажилласан сургуулийн захирлыг сарын цалингаар шагнах тухай албан тоотыг сургуульд илгээдэг ба шагналын мөнгийг нь сургууль өөрийн хэмнэсэн төсвөөсөө гаргадаг. Бусад талаар оролцоо дэмжлэг орон нутгаас байдаггүй тухай Төв, Говь-Алтай аймгийн сургуулийн захирлууд ярьж байв.

Хүснэгт 8. Боловсролын үйлчилгээнд оролцогч талуудын эрх үүрэг

Оролцогчид		Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц		
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг хангах /Provision/		
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/		
<p>Дүрэм журам, Стандарт тогтоох</p> <p>Хяналт, Мониторинг хийх</p>	<p>Төлөвлөлт болон төсөв хийх</p> <p>Санхүү-жүүлэх</p>	<p>Боловсон хүчний удирдлага</p>	<p>Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ</p>	<p>Өдөр тутмын удирдлага</p>
<p>Улсын Их хурал</p> <p>- Салбарын хууль тогтоох, өөрчлөх</p>	<p>- Хуулийн хэрэгжил-тэнд хяналт тавих, ЗГ-ын тайлан мэдээг гаргуулан авах</p>	<p>-Хөрөнгө оруулалтын төсөв баглах, салбарын урсгал төсвийг баглах</p>	<p>- УИХ-ын гишүүдийн мэдэлд зарцуулах зарим хөрөнгөөс сургуулийн засвар хийх, сургуульд тоног төхөөрөмж авах</p>	
<p>Засгийн газар болон Салбарын яамд /БСПШУЯ, СЯ/</p> <p>- Сурагчдын зардлын норматив дундаж зардлыг тогтоох</p> <p>- Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, үнэлгээний аргачлалыг боловсруулах</p> <p>- Боловсролын салбарын бодлого боловсруулах</p>	<p>- Стандартын хяналтыг хэрэгжүүлэх</p> <p>-Боловсролын байгууллагыг аттестатчилах</p>	<p>- БСПШУЯ хөрөнгө оруулалтын зардлаа ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх</p>	<p>- СЯ-аас хөрөнгө оруулалтын хязгаарыг тогтоох, санхүү-жүүлэх</p> <p>- Сургуу-лийн урсгал төсвийг олгох</p>	<p>- Мэргэжлийн болон арга зүйн зөвлөгөө өгөх</p> <p>учирсан үед ЗГ-ын нөөц хөрөнгөөс засварын зардал олгох</p> <p>- Барилга байгууламж, тоног төхөөрөмж, тавилга эд хогшил, ном сурах бичгээр хангах</p>

Аймаг, нийслэлийн ИТХ болон Засаг дарга	- Аймаг орон нутагт боловсролын салбарыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах - Сургуулийн тусгай зөвшөөрөл олгох цуцлах	- Орон нутагт хэрэгжиж байгаа боловсролын төсөл хөтөлбөртэй танилцах	- Сургуулийн төсвийг багтах /өөрчлөлт оруулах эрхгүй/	-Зарим тохиолдолд орон нутгийн төсвөөс сургуулийн их засвар хийх, тоног төхөөрөмж худалдан авахад дэмжлэг үзүүлэх - Сургууль цэцэрлэгийг байраар хангах	-Боловсролын салбарын статистик мэдээ бүртгэл хийх
Сум, дүүргийн ИТХ болон Засаг дарга	-Сургуулийн үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт хийх	-Сургуулийн захирлыг томилох		-Сум дүүргийн сургуулийн статистик мэдээ	
Аймаг нийслэл дэх боловсрол соёлын газар	-Яамнаас хийгдэж байгаа ажлыг орон нутагт хэрэгжүүлэх, зохион байгуулах - Тусгай зөвшөөрөл олгоход санал дүгнэлт гаргах	-Сургуулийн үйл ажиллагааг чанарын болон тоон хэмжүүрээр үнэлэх, дүгнэх	-Орон нутгийн сургуулиудын төсвийг нэгтгэх, хянах -Сургуулийн төсөвт зохицуулалт хийх	- Сургуулийн удирдлагыг сонгон шалгаруулахад туслах -Багш нарыг аттестат-чилах	-Ухуулга, сурталчилгааны мэдээлэл түгээх
Сургуулийн удирдлага	- Сургуулийн дотоод дүрэм журам боловсруулах, мөрдөх - Боловсролын системийн дүрэм журмыг мөрдөх	-Өөрийн орлого олох хугацааны төлөвлөгөө, төсвөө боловсруулах	-Багш ажилтнуудыг сонгож ажиллуулах -Багш ажилтнуудын мэргэжил дээшлүүлэх	-Сургуулийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдах	

Хүснэгт 8. Үргэлжлэл

Оролцогчид	Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц	
Бодлого тодорхойлох /Policy/	Үйлчилгээг хангах /Provision/	Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/
Дүрэм журам, Стандарт тогтоох	Хяналт, Мониторинг хийх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ
Эцэг эхийн зөвлөл	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Боловсон хүчний удирдлага
Эцэг эхийн зөвлөл	- Санал өгөх	- Сургуулийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт тавих
Орон нутагт ажиллаж байгаа олон улсын төслийн байгууллагууд, ТББ	- Хандив, тусламж үзүүлэх	- Боловсон хүчнийг мэргэжил дээшлүүлэх
		- Зарим төрлийн засвар үйлчилгээ хийх - Техник хэрэгсэл, эд хогшил авч өгөх

2002 оноос өмнө дулаан, халаалт зэрэг сургуулийн байрны ашиглалттай холбоотой зардлыг орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлдэг байсан. Одоо энэ зардлыг сургуулийн төсөвт суулгаж орон нутгийн төсвөөс үл хамааран шууд сургууль зарцуулдаг байна.

Манай орны хөдөөгийн жижиг сумдад байдаг цөөн хэдэн төсөвт байгууллага болох сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, соёлын төв, ЗДТГ зэрэг байгууллагууд нь өвөлдөө тус бүртээ нам даралтын зуух галлаж дулаанаа хангаж байдаг. Нүүрс, түлшний зардал нь тухайн төсөвт байгууллагын харьяа яамдын төсвийн багцад суудаг. Зүй нь эдгээр зардлыг орон нутгийн төсөвт суулгавал зардлыг хэмнэх санаачлага гарах боломжтой юм. Тухайлбал дулааны олон зуухны оронд нэг зуухаар бүх байгууллагаа хангаж түлш, цалингийн зардлыг хэмнэх бүрэн боломжтой юм.

Одоогийн байдлаар орон нутгийн удирдлага эдгээр зардлыг үр ашигтай байлгах талаар анхаарал муу хандуулж байна. Учир нь ЕБС нь БСШУЯ-аас төсвөө авдаг тул уг зардлаас хэмнэх нь орон нутагт огт хэрэгцээгүй, харин хэмнэлт гаргавал тухайн сумын сургуулийн ирэх жилийн төсөв хэмнэсэн хэмжээгээр дээрээс хасагдаж ирнэ гэсэн болгоомжлолтой холбоотой.

Практикаас харахад ихэнх тохиолдолд хэмнэсэн зардлыг уг төсөвт байгууллагад үлдээдэггүй байна.

Зарим тохиолдолд орон нутгийн удирдлага нь сургуулийн ашиглалтын зардлыг хариуцах нэрээр сургуулийн төсвөөс хөрөнгө авч, шаардлагатай үйлчилгээгээ цаг тухайд нь хүргэж чаддаггүй байна. Жишээлбэл, Дизель станцаар цахилгаанаа хангадаг ... сум сургуулийнхаа цахилгааны төлбөрт зарцуулах ёстой мөнгийг сумын ИТХ-аараа дамжуулан дизель станцынхаа түлшинд бүрэн шилжүүлэн авсан боловч сургуулийн хэрэгцээт цагт цахилгаанаа нийлүүлдэггүй байна. Ихэнхдээ сумын дизель станц орой 6-10 цагт ажилладаг ба энэ цагуудад сургуулийн хичээл ордоггүй тул сургуулийн хувьд энэ нь үр ашиггүй зардал болж өөр эх үүсвэрээс өөрсдийн цахилгааны зардлыг олох шаардлага тулгарсан байна.

Харин Орхон аймгийн хувьд байдал арай өөр бөгөөд зарим жил орон нутгийн төсвөөс ерөнхий боловсролын сургуульдаа тавилга эд хогшил авах, спорт заал барих зэргээр дэмжлэг тусалцаа үзүүлдэг байна. Жишээ нь, 2007 онд Орхон аймгийн ..р сургуулийн спорт заалыг Эрдэнэт үйлдвэрийн тусламжаар шинээр барьж ашиглалтанд оруулсан байна.

Сургууль нь санхүүжилтийн босоо тогтолцоотой байхын давуу талыг сумын сургуулийн захирлууд “санхүүжилт цагтаа найдвартай ирдэг” гэж байсан бол сул талыг нь тодорхойлохдоо хөрөнгө оруулалтын асуудал маш

их шат дамждаг ба хөрөнгө оруулалтын зардал орон нутагт бараг ирдэггүй гэж байсан. Мөн төсөвт өөрчлөлт хийх, тодотгох тохиолдолд маш их цаг зарцуулдаг буюу босоо төвлөрсөн тогтолцоо уян хатан ажиллаж чаддаггүй гэсэн дутагдлыг дурьдаж байв.

Монгол Улсын Боловсролын тухай хуульд зааснаар сургууль болон түүний үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын эрх үүргийг ангилж үзвэл орон нутгийн удирдлага сургуулийн талаар дараах эрхтэй байна /Хүснэгт 8-аас үзнэ үү/. Үүнд:

1. Сургуулийн удирдлагыг томилох, чөлөөлөх
2. Сургуулийг хичээлийн болон дотуур байраар хангах
3. Сургуулийн тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах, цуцлах

Сургуулийн бусад үүрэг функц болох засвар хийх, тавилага эд хогшил, техник хэрэгслээр хангах зэрэгт орон нутгийн удирдлага нь дэмжих, туслалцаа үзүүлэх эрхтэйгээр оролцдог байна.

Орон нутгийн удирдлагын байгууллагын зүгээс сургуульд үзүүлэх санхүүгийн бодит оролцоо, дэмжлэг огт байдаггүй нь учир дутагдалтай гэж үздэг. Учир нь сургуулийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа байр нь орон нутгийн өмч бөгөөд түүнийг урт удаан хугацаанд ашиглахын тулд шаардлагатай их засварыг цаг хугацаанд нь хийх хэрэгтэй байдаг. Гэвч үндсэн хөрөнгийн их засварын төсөв Боловсролын ямаар дамждаг тул цаг их алдаж үндсэн хөрөнгийн ашиглалтад сөргөөр нөлөөлдөг. Мөн сургуулийн сургалтын чанарыг өндөр байлгахын тулд нарийн мэргэжлийн залуу багш нарыг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах зэрэгт орон нутгаас бодит оролцоо дэмжлэгийг үзүүлж чаддаггүй зэрэг хүндрэлүүдийг тоочиж байв.

Эндээс дүгнэж үзвэл орон нутгийн удирдлага нь орон нутгийн иргэддээ үйлчилгээ хүргэж байгаа улсын төсвийн байгууллага болох сургуульд санхүүгийн талын оролцоо дэмжлэг бараг байхгүй буюу орон нутгийн удирдлага сургууль хоёрын хоорондын харилцаа сул байдаг гэж үнэлж болохоор байна.

6.6 ЕБС-ийн төсвийг боловсруулах аргачлал

А. Боловсролын салбар

Боловсролын салбарт /ерөнхий боловсролын сургууль/ зардлыг хувьсах зардлын аргаар тооцдог.

Хувьсах зардлын аргын тооцоо нь тухайн жилд батлагдсан нэг хүүхдийн зардлын дундаж норматив, тухайн жилд сурцалцагч хүүхдийн тоо болон байгууллагын онцлогт тохирсон итгэлцүүрээс хамаарсан тооцооны аргам.

Байгууллагын нийт зардал нь хувьсах болон тогтмол /бусад/ зардлын нийлбэрээр тооцогдоно.

$$ЕБС зардал = \kappa * XЗ + ТЗ + БНЗ$$

XЗ - Хувьсах зардалд:

А. Багш нарын үндсэн цалин

Б. Багш нарын цалингаас тооцогдох НДШ

В. Бусад зардал Үүнд:

- Бичиг хэрэг
- Шуудан холбоо
- Ном хэвлэл
- Албан томилолт
- Хичээл практик
- Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл, цэвэрлэгээ
- Эм
- Жижиг эд хогшил
- Төлбөр хураамж болон бусад
- Урсгал засвар
- Спорт урлагийн уралдаан тэмцээн
- Шагнал урамшуулал

ТЗ - Тогтмол зардалд:

А. Багшаас бусад ажилтнуудын цалин

Б. Багшаас бусад ажилтнуудын байгууллагаас төлөх НДШ

В. Дулааны зардал

Г. Цахилгаан эрчим хүчний зардал

Д. Тээвэр шатахууны зардал /Нүүрсээ тээвэрлэдэг сургуульд тооцдог/

Е. Цэвэр, бохир ус

БНЗ – Бусад нэмэгдэл зардалд:

А. Бага ангийн хүүхдийн үдийн цай

Б. Дотуур байртай бол дотуур байрны хүүхдийн хоолны мөнгө

В. Тухайн жилд тэтгэвэрт гарах ажилтны тэтгэмж

Г. Хөдөө орон нутагтаа харих нэг удаагийн зардал

К – итгэлцүүрийн коэффициент

Баян-Өлгий аймагт суралцагч болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, дүйцсэн хөтөлбөрөөр суралцагчийнхаас бусад нь “1” гэсэн утгатай байдаг.

Хүснэгт 9. ЕБС-ийн зардлын ангилал

Зардлын ангилал	Зардлын зүйл анги	Тооцох аргачлал
	Үндсэн багшийн цалин	Зардлын норматив* тогтоох Засгийн газрын тогтоол /жил бүр шинэчлэгддэг/ ЗГ-ын 2009-07-01 өдрийн 190 тоот, Зардлын дундаж норматив батлах тухай
	Үндсэн багшийн цалинд байгууллагаас төлөх НДШ	Зардлын норматив тогтоох Засгийн газрын тогтоол /жил бүр шинэчлэгддэг/ ЗГ-ын 2009-07-01 өдрийн 190 тоот, Зардлын дундаж норматив батлах тухай
Хувьсах зардал	Бусад хувьсах зардал /Бичиг хэрэг, шуудан холбоо, томилолт г.м/	Боловсролын яамны ... тоот тушаалаар бусад зардал хуваарилах коэффициентийг зохицуулдаг. Бусад зардлын нийт төсвийг дараах коэффициентээр тодорхой зардлуудад хуваарилдаг. Үүнд: Бичиг хэрэг 4,2 Шуудан холбоо 9,3 Ном хэвлэл 5,3 Албан томилолт 5,2 Хичээл практик 44,1 Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл, цэвэрлэгээ 4,4 Эм 2,0 Жижиг эд хогшил 2,9 Төлбөр хураамж болон бусад 1,2 Урсгал засвар 10,1 Спорт урлагийн уралдаан тэмцээн 6,3 Шагнал урамшуулал 5,0

* Тухайн ангилалд хамрагдах нэг хүүхдэд жилд зарцуулах зардал

Хүснэгт 9. Үргэлжлэл

Зардлын ангилал	Зардлын зүйл анги	Тооцох аргачлал
Тогтмол буюу бусад зардал	Сургуулийн үндсэн бус багш, бусад ажилтны цалин /захирал, сургуулийн менежер, нягтлан бодогч, нийгмийн ажилтан, жижүүр г.м/	БСШУЯ-ны журмаар хүүхдийн тооноос хамаарч удирдах ажилтны тоо хязгаарлагддаг. Цалингийн сангийн хэмжээ нь урьд оны цалингийн жишиг, ажилтнуудын тоонд үндэслэнэ.
	Бусад ажилтны цалингаас тооцогдох байгууллагаас төлөх НДЦШ	НД-ын тухай хуулийн дагуу цалингаас /11%/
	Байрны дулаан	- Төвийн халаалттай бол барилгын эзлэхүүн, тухайн орон нутгийн дулааны үнэ, дулаан авах сарын тоо - Өөрийн зуухтай бол нүүрсний үнэ, тээврийн зардал, зуухан дээр ажиллагчдын цалин, зуухны цагийн зарцуулалт
	Цахилгаан	Урьд оны саруудын дундаж хэрэглээ, тухайн орон нутагт мөрдөж байгаа цахилгааны үнэ
	Цэвэр бохир ус	Урьд оны хэрэглээ, тухайн орон нутагт мөрдөж байгаа цэвэр бохир усны үнэ
	Тээвэр шатахуун	Нүүрс тээвэрлэх болон хог ачихтай холбоотой зардал
	Үдийн хоол	Хүүхдийн тоо, тухайн жилд батлагдсан ЗГ-ын тогтоол

Бодолтын жишээг Хавсралт 6-аас үзнэ үү.

Итгэлцүүрийг БСШУ-ны болон Сангийн сайдын хамтарсан тушаалаар баталдаг. Итгэлцүүр нь аймаг орон нутаг болон суралцагчийн онцлогийг харгалзан Засгийн газрын баримталж буй бодлогоос хамаарч тогтоодог. ЕБС-ийн төсвийн тооцоонд 2007 оны 8 сард батлагдсан “Итгэлцүүр батлах тухай” тушаалаас гадна 2009 оны 7-р сард батлагдсан “Зардлын дундаж норматив тогтоох тухай ЗГ-ын тогтоол № 190 (жил бүр шинэчлэн тогтоодог), мөн хүүхдийн тоог баталгаажуулах зорилгоор тухайн оны статистик мэдээг ашиглаж байна.

Хүснэгт 10. "Итгэлцүүр батлах тухай" тушаал, 2007 оны 8 сар

№	Суралцагчийн төрөл	Цалингийн хувьсах зардлын итгэлцүүр	Бусад хувьсах зардлын итгэлцүүр
1	Баян-Өлгий аймагт суралцагч	1.04	1.03
2	Хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагч	1.3	1.07
3	Дүйцсэн хөтөлбөрөөр суралцагч	0.7	0.5

6.7 Боловсролын салбарын хөрөнгө оруулалт

Жил бүрийн хавар Сангийн яамнаас хөрөнгө оруулалтын хэмжээг тодотгон салбар яамдад хүргүүлдэг. Салбарын яамд нь нэг талаас орон нутгаас ирсэн хөрөнгө оруулалтын хүсэлт, нөгөө талаас Сангийн яамнаас өгсөн төсөвт багтаан санхүүгийн жилд хийгдэх хөрөнгө оруулалтын жагсаалтыг баталдаг. Салбарын хөрөнгө оруулалтын асуудлыг БСШУЯ-ны хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн хэлтэс хариуцан гүйцэтгэдэг.

Нэг талаас төсөв хязгаартай байдаг, нөгөө талаас хөрөнгө оруулалтын хүсэлт, хэрэгцээ их байдаг тул тухайн жилийн хөрөнгө оруулалтын жагсаалтад бүх хүсэлтийг багтаах боломжгүй ба дараах хэдэн үзүүлэлтэд үндэслэн хөрөнгө оруулах шаардлагатай объектуудыг ач холбогдлоор нь эрэмбэлдэг байна:

- Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилт
- Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр
- Хөрөнгө оруулалтын зураг төсөл боловсруулагдсан эсэх
- Тухайн объектод үйл ажиллагаа явуулах наад захын нөхцөл алдагдсан эсэх
- Сургуулийн анги дүүргэлтийн байдал.

Эрэмбэлэгдсэн энэхүү жагсаалтыг Сангийн яамны холбогдох хэлтэс хянаад, хөрөнгө оруулалтад зарцуулах төсвийн хэмжээнд захируулан "улаан шугам"⁵¹ татаж, тухайн жил хөрөнгө оруулалт хийх объектуудыг тодорхойлдог.

Боловсролын салбарт улсын төсвөөр хөрөнгө оруулалт хийхээс гадна Засгийн газартай хамтран ажилладаг Дэлхийн Банк, Азийн Хөгжлийн Банк, Нордикийн хөгжлийн сан зэрэг олон улсын байгууллагуудын төсөл, хөтөлбөрийн хүрээнд тодорхой хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийдэг.

⁵¹ Тухайн санхүүгийн жилд хөрөнгө оруулалт хийх боломжтой объектыг сонгосон хязгаар

Эдгээр байгууллага хөрөнгө оруулалт хийх объектоо сонгохдоо БСШУЯ-ны саналыг авах, эсвэл эрэмбэлэгдсэн хөрөнгө оруулалтын жагсаалтаас объектоо өөрсдөө сонгон авах зарчмаар ажилладаг.

Хүснэгт 11. БСШУ-ны салбарын хөрөнгө оруулалт

№	Үзүүлэлт	2005	2006	2007	2008
1	Салбарын нийт төсөв /тэрбум төгрөг/	159,2	208,7	273,2	437,2
2	Хөрөнгө оруулалт /тэрбум төгрөг/	7,8	9,8	33,8	66,7
3	Салбарын төсөвт эзлэх хувь	4.9%	4.7%	12.4%	15.3%

7. Дүгнэлт

Монгол Улсад орон нутгийн төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувийн жин болон улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувийн жингээс харвал орон нутгийн үйлчилгээг төвлөрсөн байдлаар хүргэдэг нь илэрч байгаа юм. Жишээлбэл, 2009 оны байдлаар ДНБ-ий 2.5 хувь, улсын нэгдсэн төсвийн 6.6 хувийг л орон нутгийн төсөв эзэлж байна.

- Орон нутгийн хариуцах бүтээгдэхүүн үйлчилгээ гэж хуульд хэд хэдэн үйлчилгээг заасан байдаг хэдий ч эдгээрийг санхүүжүүлэх эх үүсвэр нь орон нутгийн төсөвт хангалттай тусдаггүй байна. Улсын төсөвт зөвхөн зарим нэг хөрөнгө оруулалт, их засварын ажил тусдаг ч энэ нь зарлагын хэрэгцээг бүрэн хангадаггүй.
- Эдгээр үйлчилгээний урсгал төсвийг Сангийн яамнаас шилжүүлэг авдаг аймгуудын хувьд орлого, зарлагын зөрүүг санхүүжүүлэх байдлаар шууд, орлого татан төвлөрүүлдэг аймгуудын хувьд хянах байдлаар санхүүжилтийг зөвшөөрдөг хэдий ч техник тооцооны хувьд зөвхөн зардлын хугацааны гүйцэтгэл буюу, орцын хүчин зүйлийг үндэслэн олгож байгаа нь учир дутагдалтай.
- Орон нутгийн үйлчилгээний төсөв гэж алга. Орон нутгийн төсөв нь бүхэлдээ орон нутгийн удирдлага, захиргааны байгууллагын төсөв болж байна. Орон нутгийн хөгжлийн, эсвэл үйлчилгээний сан алга байна. 2007-2008 оны дүнгээр үзвэл орон нутгийн нийт урсгал зардлын 11.7- 9.8 хувь нь орон нутгийн хариуцах үйлчилгээ /communal service/-г санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж, үлдсэн хэсэг нь захиргааны байгууллагын зардлыг санхүүжүүлжээ.
- Орон нутгийн үзүүлэх үйлчилгээний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэх, чанарыг сайжруулах хэрэгцээ, үүнийг санхүүжүүлэх нэмэлт эх үүсвэр зайлшгүй хэрэгцээтэй байгаа нь судалгаанаас харагдав.⁵²
- Орон нутгийн хариуцах үйлчилгээг санхүүжүүлэх зарчим, бие даасан механизм үгүйлэгдэж байна.
- Нэг хүнд ноогдох орон нутгийн төсвийн зарлага нь засаг захиргааны нэгжүүдэд харилцан адилгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол хүн хаана оршин байгаагаасаа хамааран төрийн үйлчилгээг

⁵² Уг эх үүсвэрийг хэрхэн шийдэх талаар Нээлттэй Нийгэм Форумын 2009 онд хийсэн “Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь” бодлогын судалгааны тайлангийн 6-р бүлэгт тодорхой тайлбарласан болно.

харилцан адилгүй хүртдэг гэсэн үг юм. 2008 оны дүнгээс үзвэл Монгол Улсын нэг хүнд дунджаар улсын төсвийн **159.1** мянган төгрөгийн зардал ноогдож байсан бөгөөд орон нутгийн төсвийн зардлын хувьд нэг хүнд дунджаар **59.8** мянган төгрөг ногдож байв. Засаг захиргааны нэгжүүдээр авч үзвэл Баян-Өлгий аймагт хамгийн бага буюу нэг хүнд дунджаар 40.0 мянган төгрөгийн орон нутгийн төсвийн зарлага ноогдож байхад хамгийн их буюу Өмнөговь аймагт амьдарч буй нэг хүнд дунджаар 194.5 мянган төгрөг ноогдож байх жишээтэй. Энэ байдал нь нэгдмэл улсын нутаг дэвсгэрийн хаана ч амьдарч буй иргэнд үзүүлэх төрийн үйлчилгээ ижил тэгш байх зарчмыг алдагдуулж байна. Төсвийн тэнцвэрийг алдагдуулж буй энэхүү байдал нь манайд орон нутгийн төсөв тодорхой зарчимд үндэслэгддэггүй зөвхөн улс төрийн шийдвэрийн үр дүнд гардагтай холбоотой юм.

- Энэ нь төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг хангасан шилжүүлгийн хуваарилалтын шинэ тогтолцоо шаардлагатай байгааг харуулж байна.
- Өнөөгийн төсвийн зарлагыг хуваарилж буй хууль, тогтоомж, дүрэм журмын хэрэгжилт, орон нутагт хуваарилагдаж буй зарлагын тооцоо судалгаанаас үзвэл Монгол Улсад засаг захиргааны нэгжүүдэд иргэд төрийн үйлчилгээг адил тэгш хүртэх боломж бүрдээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, засаг захиргааны нэгжүүдэд хуваарилсан орон нутгийн нийтлэг үйлчилгээ /communal service/-ний санхүүжилт нь харилцан адилгүй, жигд бус хийгддэг, энэ тал дээр бодлого чиглэл нь тодорхой байдаггүй гэж дүгнэж болохоор байна. Түүнчлэн хуулиар орон нутгийн Засаг дарга тодорхой үйлчилгээг үзүүлэхээр заасан байгаа ч бодит байдал дээр эдгээр үйлчилгээг үзүүлэх санхүүгийн эх үүсвэр нь хангалтгүй байна.
- Алслагдсан сумдын хувьд хөрөнгө оруулалт, орон нутгийн хариуцан үзүүлэх үйлчилгээг санхүүжүүлэх зардал гэж байдаггүй байна.
- Орон нутгийн төсвийн харилцаанд байгаа бас нэгэн томоохон гажуудал нь тодорхой орон нутгийн төсвийн зарлагын төлөвлөлт нь салбарын болоод орон нутгийн хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр, үйл ажиллагааны чиглэлтэй уялдаж чадахгүй байгаа явдал юм.

2002 онд батлагдсан ТБУСХ-ийн дагуу орон нутгийн боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг төрөөс шууд санхүүжүүлж байгаад үүний гол шалтгаан оршиж байгаа юм байна.

- Орон нутгийн захиргаа буюу Засаг дарга тодорхой салбарын бодлого чиглэл, санхүүгийн харилцаанд оролцох эрх хязгаарлагдмал, үндсэндээ зөвхөн батлагдсан төсөвтэй нь танилцах, гарын үсэг зурах төдий л бүрэн эрхтэй үлдсэн байна. Мөн тухайн орон нутгийн өөрийн бодлого чиглэл, Засаг даргын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр зэрэгтэй ч төсвийн зарлагыг төлөвлөх процесс уялдах бололцоо нөхцөл муу байна.
- Засгийн газрын 2008 оны 256-р тогтоолоор төсвийн төлөвлөлтийн процессийг журамлан зохицуулсан бөгөөд уг тогтоолын дагуу Сангийн яам жил бүрийн 6-р сарын 15-ны өдөрт багтаан, аймаг/нийслэлийн Засаг дарга 6-р сарын 20-ны өдөрт багтаан төсвийн ерөнхийлөн захирагч тус бүрийн төсвийн зарлагын хязгаарыг хүргүүлдэг. Орон нутаг нь төсвийнхөө зарлагыг уг хязгаарт багтаан төлөвлөх шаардлагатай болно. Гэтэл бодит байдал дээр уг хязгаар нь өмнөх онуудын дунджийг баримталсан, өмнөх оны төсвийн гүйцэтгэлд тулгуурласан байдаг тул орон нутгийн өөрийн бодлого чиглэл, уг чиглэлд тусгагдсан үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зардлуудыг оруулах бололцоо байдаггүй байна. Орон нутгийн түвшинд хөрөнгө оруулалтын зардлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг тухайн орон нутгаас сонгогдсон УИХ-ын гишүүд өөрт хуваарилагдсан нэг тэрбум төгрөгийн хөрөнгөөс гаргуулах замаар л шийдэж байна.
- Сумын түвшинд бол байдал нэлээд хүнд бөгөөд хөрөнгө оруулалтын шинжтэй зардлуудыг Тогтвортой Амжиргаа II, НҮБ-ын Засаглалыг дэмжих хөтөлбөр болон бусад гадаадын байгууллага, төсөл хөтөлбөрийн шугамаар санхүүжүүлэх л зорилго тавин ажиллаж байна. Жишээлбэл, Говь-Алтай аймаг 2009 онд 52.5 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалтын ажил хийсэн нь худаг гаргах, Засаг даргын албаны автомашиныг засварлахад зарцуулагдсан байна. Бодит байдал дээр Засаг дарга хөрөнгө оруулалтын эрх мэдэл байхгүй, батлагдаж ирсэн захиргааны шинжтэй төсвийг хязгаарт нь багтаан зарцуулах л үүрэгтэй ажиллаж байна.

- Аймаг, сумдад орон нутгаа хөгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага байдаг ч (бодлого хөтөлбөрөө ч баталдаг), харин санхүүжүүлэх эх үүсвэр нь байдаггүй байна. Хэрэв санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг төсөвтөө тусгавал аймагт тогтоож өгсөн зарлагын хязгаараас хэтэрсэн гэсэн үндэслэлээр Сангийн яам зөвшөөрдөггүй байна.
- Орон нутгийн үйлчилгээ гэдэг ойлголтод зөвхөн орон нутгийн зүгээс хариуцан нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг ойлговол нэлээдгүй өрөөсгөл болно. Орон нутгийн ард иргэдэд үзүүлэх ихэнх үйлчилгээний нөлөөллийн хүрээ нь тухайн орон нутгийн хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй, нийлмэл бүтэцтэй байдаг. Мөн төсвийн зарлага гэдэг бол үйлчилгээг хүргэх бодит санхүүжилтийн үр дүнд бий болдог буюу орон нутагт олгогдож буй санхүүжилт /зардал/ нь үйлчилгээнийхээ үүрэг функцээ дагаж байх учиртай. Монгол Улсад үйлчилж байгаа хуулиар /ТБУСХ/ орон нутаг нь 11 нэр төрлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хариуцан нийлүүлэх үүрэгтэй байдаг. Хариуцна гэдэг нэр томъёо нь маш ерөнхий бөгөөд үйлчилгээг хүргэх бүхий л чиг үүргүүд /бодлого тодорхойлох, хүргэх, үйлдвэрлэх/-ийг бүгдийг нь орон нутаг хариуцах мэтээр ойлгогдож байгаа юм. Гэтэл бодит байдал дээр орон нутгийн үйлчилгээний зарим хэсгийг, ялангуяа бодлого тодорхойлох, ажлын үр дүнг үнэлэх гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүд /performance indicator/ гаргах зэрэг нь зайлшгүй дээд шатны байгууллага, мэргэжлийн байгууллагаас батлах, тодорхойлох шаардлагатай зүйлс юм. Тэгэхлээр орон нутгийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний онцлог шинж чанарыг харгалзан зарим тохиолдолд үйлчилгээг хүргэх үүрэг функцийн тодорхой хэсгийг төв Засгийн газар, дээд шатны мэргэжлийн байгууллагад хуваарилах нь зүй ёсны байдаг байна.
- Манай улсад хүн ам тархай суурьшсан, засаг захиргааны нэгжийн хүн ам, үйлчилгээний хэрэглэгч цөөн, дэд бүтэц муу хөгжсөн, цаг агаар эрс тэс, газарзүйн алслагдмал байдал зэрэг бодит нөхцөл шалтгаан нь аливаа үйлчилгээг нийлүүлэхэд *хэмжээний болон цар хүрээний хэмнэлтийг* бий болгож чадахгүй байна. Тиймээс аль болох үйлчилгээний хүргэлтийг орон нутагт зохион байгуулахдаа *субсидари* байх зарчмыг бодолцох нь чухал байна.

- Монгол Улсын хувьд орон нутагт бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ хүргэхэд оролцогч талуудын үүрэг функцийг хуваарилалт нь *“Иргэдэд ойр байх орон нутгийн засаглал нь илүү хариуцлагатай ажилладаг. Иргэд өөрсдийн хүртэх төрийн үйлчилгээний тоо хэмжээ, чанарыг сонгох эрхтэй байх”* гэсэн үндсэн зарчмыг хангаж чадахгүй байна. Хэрэглэгчдийн бүлгийн зүгээс тавих хяналт, оролцоо тун бага, зөвхөн захиргааны байгууллагын зүгээс хяналт, үнэлгээ хийдэг байхаар зохицуулагдсан байгаа юм. Хэдийгээр орон нутаг нь бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зардлын стандарт, нормыг тогтоох эрхтэй байгаа ч гүйцэтгэлийн үр дүнг хэмжих хэмжүүр (performance indicator)-ийг тогтоож өгөөгүйгээс үйлчилгээг хүргэх төсвийн төлөвлөлт нь зорилгод чиглэсэн бус, зардлын норм нормативт суурилсан /орон нутагт зарим зардлыг зөвхөн өмнөх жилийн гүйцэтгэл, СЯ-аас баталсан зардлын хязгаарт багтаах/ хэлбэрээр л явагдаж байна. Улмаар эцсийн хэрэглэгчдэд чиглэсэн үр дүнг хэн, хэрхэн үнэлэх нь тодорхой бус, зарлагын хязгаарт төсвөө багтаахын тулд л үйл ажиллагаагаа төлөвлөдөг, үр дүнгээс хамаарсан урамшууллын ямар нэгэн хэлбэр үгүй байна. Иймээс орон нутгийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний оролцогч талуудын чиг үүргийн хуваарилалтыг эцсийн хэрэглэгчдэд үзүүлэх үйлчилгээний үр нөлөөнд баримжаалсан байдлаар дахин хуваарилах шаардлагатай юм.
- Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээнээс бусад орон нутагт нийлүүлж буй үйлчилгээг санхүүжүүлэхдээ зардалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тооцож хуваарилахгүй зөвхөн өмнөх жилүүдийн зардлын мэдээлэлд үндэслэн тодорхой зарчимгүй шийдэж байна (ad hoc).
- Цаашид орон нутгийн үйлчилгээ тус бүрийн хувьд зарлагын стандартад суурилсан төсвийг бий болгох шаардлага байна. Үйлчилгээний зарлагын стандартыг тогтооход хэрэглэгчдийн тоо, хүн ам зүйн бүтэц, газар нутгийн алслалттай хамаарах үнэ өртөг, цаг агаарын зарим хүчин зүйлс хамгийн илүү нөлөөтэй болох нь тогтоогдсон.
- Манайд аливаа төрийн үйлчилгээг үйлдвэрлэх технологийн хувьд засаг захиргааны нэгжүүд хооронд нэг их ялгаа алга байна. Харин усан болон дулаан хангамж, хог зайлуулах, устгах, хот тохижилт,

гал түймэртэй тэмцэх зэрэг зарим үйлчилгээний хувьд нийслэлийн дүүрэг, аймгийн төвийн сумыг хөдөөгийн сумтай харьцуулахад технолгийн хувьд ялгаа байгаа нь харагдсан. Өөрөөр хэлбэл, уг үйлчилгээг үйлдвэрлэхэд шаардагдах нөөцийн орц, түүний тоо хэмжээ, арга ажиллагаа нь ялгаатай байна. Жишээ нь, томоохон хотын дүүрэгт ахуйн гал түймэртэй тэмцэхэд орчин үеийн техник, тоног төхөөрөмж зайлшгүй шаардлагатай байгаа бол жижиг сумын хувьд өөр байх жишээтэй.

- Үйлчилгээний өртөгт нөлөөлөх дараагийн хүчин зүйл нь орцын үнэ юм. Манай нөхцөлд төвөөс алслагдсан сумдын үйлчилгээний өртөгт бензин, тээврийн үнэ, нүүрс зэрэг дулаан халаалтын орцын үнэ шууд нөлөөлж байна. Иймд зарлагын стандартыг тооцохдоо газар нутгийн алслалттай холбоотой хүчин зүйлийн нөлөөг нөөцийн үнэд багтааж тооцох шаардлага байна.
- Мөн тухайн засаг захиргааны нэгжийн физик орчин болох газар нутгийн байршлын өндөр нам, цаг агаарын хүйтэн, дулаан байдал, замын бартаа зэрэг хүчин зүйлүүд бүтээгдэхүүний өртөг нөлөөлж байна.
- ЕБС-ийн төсвийг хувьсах зардлын аргаар төлөвлөн санхүүжүүлж байгаа бөгөөд орон нутагт БСГ нь ЕБС-ийг мэргэжлийн удирдлагаар хангаж, хяналт тавин ажилладаг байна. Аймгийн төвийн сургуулийн хувьд багш нарын цалин, НДШ зэргийг хувьсах зардалд багтаан тооцдог. Цөөн хүүхэдтэй сумын сургуулийн хувьд БСГ-аас бага хэмжээний зохицуулалт хийх замаар хувьсах зардлыг хүргэдэг ба бусад зардлын хувьд ямагт дутагдалтай байдаг нь судалгаагаар тогтоогдов.
- Харин дулаан, цахилгаан, цэвэр бохир усны зэрэг байрны ашиглалтын зардлыг тогтмол гэж тооцон орон нутагт байгаа нэгжийн үнэлгээ, өмнөх оны гүйцэтгэл зэрэгт үндэслэн тооцдог тул энэ төрлийн зардал дутах асуудал бараг гардаггүй байна.
- Хүн ам цөөн, төвөөс алслагдсан сумын сургуульд нэг хүүхдэд сургуулийн үйлчилгээг хүргэх зардал харьцангуй өндөр буюу 2008 оны статистик мэдээнээс тооцвол Говь-Алтай аймагт 520.3 мянга, Дундговь аймагт 443.5 мянган төгрөг бол хүн амын нягтрал ихтэй Улаанбаатар хотод 301.0 мянга, Орхон аймагт 337.4 мянган төгрөг байгаагаас харахад нэгжүүдийн хооронд зардлын хэмжээ ялгаатай байна.

- Хувьсах зардлын арга нь нэг хүүхдэд ноогдох нормативт зардалд суурилдаг тул дээрх ялгааг үүсгэх шалтгаан болохгүй. Харин тогтмол зардал нь нэг хүүхдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх нийт зардлын гол ялгааг бий болгож байна.
- Хувьсах зардлын аргын “бусад зардал” гэсэн хэсгийг Засгийн газраас тогтоосон норматив зардлаар тооцдог ба энэ зардалд томилолт, уралдаан тэмцээн, хичээл дадлага, бичиг хэрэг, холбоо, урсгал засвар гэх мэт байгууллагын зардлууд багтдаг байна. Аймаг, сумын сургуулийн удирдлагуудтай хийсэн ярилцлагаас дүгнэвэл хичээл дадлагын зардлаас бусад төрлийн зардал нь үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүрэлцдэггүй байна. Жишээлбэл, урсгал засварын зардал нь нийт шаардлагатай засвар ажлын 30-40 хувийг санхүүжүүлэхэд л хүрдэг тул үлдэх хэсэгт эцэг эхийн хандив тусламжийг авдаг байна. Мөн олимпиад, уралдаан тэмцээнд аймгаасаа шалгарсан нөхцөлд Улаанбаатар хот орж улсын хэмжээний олимпиадад ороход хувьсах зардлын аргаар тооцсон томилолт, уралдаан тэмцээний зардал хүрдэггүй тул мөн л эцэг эхийн тусламжийг авдаг байна. Зардлын хомс байдлаас шалтгаалж олимпиад тэмцээнд сумын сургуулийн сурагчид оролцож чадахгүй байх явдал нэлээн тохиолддог байна. Энэ нь төсвийн хомс байдлаас шалтгаалж сурагчид үйлчилгээг тэгш бус хүртэж байгаагийн нэг жишээ болж байна.
- 2002 онд ТБУСХ батлагдан хэрэгжиж эхэлснээр боловсролын салбар төвлөрсөн санхүүжилтийн тогтолцоонд шилжсэн нь орон нутгийн удирдлагаас боловсролын салбарын үйл ажиллагаанд оролцох боломж, сонирхлыг бууруулсан билээ. Боловсролын тухай хуулинд орон нутгийн удирдлага нь сургуульд техник хэрэгсэл, ном сурах бичиг авах, засвар хийхэд “дэмжлэг үзүүлнэ” гэж заасан боловч төв Засгийн газраас санхүүгийн дэмжлэг авдаг аймагт хуулийн энэ заалт хэрэгжих боломж хомс байдаг. Харин улсын төсөвт орлого төвлөрүүлдэг зарим аймгийн хувьд техник хэрэгсэл авахад нь туслах, спорт зал барих зэргээр ЕБС-даа дэмжлэг үзүүлж чаддаг байна.
- Одоогийн тогтолцоо нь санхүүгийн сахилга батыг хангах талаасаа зохистой мэт боловч үйлчилгээг хүртэгч орон нутгийн иргэдийн үйлчилгээний чанар, үр ашигт нөлөөлөх талаасаа хангалттай байж

чаддаггүй байна. Боловсролын үйлчилгээний үр ашгийг орон нутгийн иргэд хүртдэг боловч түүнд орон нутаг оролцон дэмжлэг үзүүлэх, үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэх зэрэгт оролцох боломж өнөөгийн байгаа хууль эрх зүйн хэмжээнд хомс юм.

- Орон нутгийн удирдлага өөрийн өмчийн барилгадаа их засвар хийхэд төв Засгийн газраас шууд хамааралтай байгаа нь орон нутагт барилга байгууламжийн ашиглалтын үр ашигтай байдлыг бууруулж байгааг судалгаанд хамрагдсан орон нутгийн болон сургуулийн удирдлагууд хэлж байв. Өөрөөр хэлбэл, өмч эзнээсээ холдсон байна.

8. Орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалтыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж

Судалгааны дүгнэлтээс үзвэл орон нутгийн хариуцах үйлчилгээний чиг үүргийг боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор гарч байна. Улмаар чиг үүргийг хуваарилахтай холбоотой дараах зөвлөмжийг санал болгож байна.

Үүнд:

- Үйлчилгээ тус бүрийн хувьд оролцогч талуудыг тодорхойлох болон талуудын хэрэгжүүлэх чиг үүргийг *бодлогын чиг үүрэг/policy/*, *үйлчилгээг хангах, нийлүүлэх /provision/* болон *үйлчилгээг зохион байгуулах, хүргэх /production/* гэсэн гурван үндсэн хэсэгт задлан тодорхойлж салбар хуулиудад тодорхой тусгах шаардлагатай байна. Цаашлаад эдгээр чиг үүргийг ч мөн задлан авч үзэх шаардлагатай. Бодлого тодорхойлох чиг үүргийг дүрэм журам, стандарт тогтоох болон хяналт мониторинг хийх, үйлчилгээг хүргэх чиг үүргийг төлөвлөлт болон төсөв хийх, санхүүжүүлэх гэсэн ангиллаар задалж авч үзэж болно. Харин үйлчилгээг хүргэх чиг үүргийн хувьд боловсон хүчний удирдлага, барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ хийх болон өдөр тутмын удирдлагыг хэрэгжүүлэх гэсэн байдлаар задлан үзэж хуваарилалт хийнэ. Жишээ болгон хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалтын саналыг Хүснэгт 12-т үзүүлэв.
- Дээрх зарчмыг баримтлан нийтийн үйлчилгээний бусад чиг үүргийн хувьд нарийвчилсан судалгаа хийх шаардлагатай юм.
- Үйлчилгээ тус бүрээр чиг үүргийг дахин хуваарилахдаа дараах зарчмуудыг баримталбал зохистой:
 - o Үйлчилгээ нь иргэдэд аль болох ойр байх
 - o Иргэд өөрсдийн хүртэх төрийн үйлчилгээний тоо хэмжээ, чанарыг сонгодог эрхтэй байх
 - o Үүрэг функцийг санхүүжилт нь дагах
- Орон нутгийн хариуцах үйлчилгээний санхүүжилтийн хэмжээг одоогийнхоос эрс нэмэгдүүлэх, ингэхдээ тухайн үйлчилгээний зардалд нөлөөлөх хүчин зүйлс, хүн ам, хэрэглэгчдийн тоо зэргийг харгалзан томъёогоор тооцон олгож байх нь зүйтэй.

- Орон нутгийн хариуцах чиг үүрэгт ноогдох санхүүжилтийг улсын төсвөөс жил бүр олгодог өнөөгийн зарчмыг өөрчлөн, бие даасан хөгжлийн сангаар дамжуулан олгох, улсаас тухайн үйлчилгээний зөвхөн үр дүнгийн стандарт, зарлагын доод хэмжээг тогтоож байх, харин үйлчилгээг хангах, зохион байгуулах бүрэн эрхийг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт шилжүүлэх нь зүйтэй.
- Аймаг, сумын хариуцах чиг үүргийг зааглаж ялгах шаардлагатай байна. Тухайлбал, хог хаягдлыг цуглуулах, тээвэрлэх чиг үүргийг сум хариуцаад, нэгдсэн хогийн цэг байгуулах, устгах үүргийг аймаг хариуцаж болох юм. Гэтэл одоогийн хуулиар дээрх чиг үүргийг аймаг, сум хариуцна гэж маш ерөнхий зохицуулсан байдаг (Дэлгэрэнгүй саналыг тайлангийн 8.1 хэсгээс харна уу). Амьдрал дээр аймгийн төвийн сумдын хариуцан хүргэх ёстой нийтлэг үйлчилгээний ихэнхийг аймгийн захиргаа хүргэж байгаа нь тухайн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний төлөө сумын хүлээх хариуцлагыг сулруулахад нөлөөлж байна. Энэ байдал нь чиг үүргийн хуваарилалтыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг тус бүрээр нарийвчлан тодорхойлж өгөөгүйтэй холбоотой юм.
- Чиг үүрэг бүрийн ард төсөв байхаар бодолцож хуульчлах шаардлагатай байна. Одоогийн хууль эрх зүйн зохицуулалт, практикаас харахад чиг үүргийг дагасан төсөв, хөрөнгө тэр бүр байхгүй байна. Үүнийг хөдөөгийн сумдын төсвийн жишээн дээр харж болох юм. Эдгээр чиг үүргийн зааг, санхүүжилт зэрэг асуудлыг “Төсвийн тухай хууль”-ийн төсөлд нарийвчлан тусгах шаардлагатай.
- Чиг үүргийг хуваарилахдаа дан ганц төв Засгийн газарт, эсвэл орон нутгийн удирдлагад үйлчилгээний бүх үүрэг функцийг хариуцуулна гэсэн хандлага баримталж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд оролцогч талууд, тэдгээрийн чиг үүрэг тус бүрийг нарийвчлан тодорхойлох буюу төв Засгийн газрын хариуцах, орон нутгийн хариуцах, хувийн хэвшилд хариуцуулж болох чиг үүрэг гэх мэтээр тус бүрийг зааглаж ялгана.
- Орон нутгийн үйлчилгээний чиг үүргийг дахин хуваарилахдаа юуны түрүүнд үйлчилгээг үзүүлэхэд оролцогч талуудыг тодорхойлж, чиг үүргийг хуваарилах; хоёрдугаарт, үйлчилгээний чиг үүргийг хуваарилахад баримтлах үндсэн зарчмыг тодорхойлох;

гуравдугаарт, төв Засгийн газраас үйлчилгээний үр дүнгийн стандарт тогтоож өгөх; дөрөвдүгээрт, үйлчилгээг аль түвшинд хуваарилна, тэр түвшний төсвөөс санхүүжүүлэх хэлбэрээр хуваарилалт хийх нь зүйтэй юм.

- Төв Засгийн газар, салбарын яамд гэх мэт төвийн байгууллагууд нь үйлчилгээг хүргэх бодлогын /policy/ чиг үүргийнхээ хүрээнд зөвхөн гүйцэтгэлийн үр дүнгийн стандарт тогтоох үүрэгтэй ажиллана. Төв Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагууд нь зардлын норматив тогтоохгүй бөгөөд орон нутаг өөрөө тогтоодог байх хэрэгтэй. Үйлчилгээний чанар, стандарт, үр дүнгийн хяналтыг орон нутагт төрийг төлөөлөн ажиллаж байгаа эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан хариуцах нь зүйтэй юм. Зүй нь, Засаг дарга төрийн төлөөлөгчийн хувьд энэ үүргийг гүйцэтгээд, НӨУБ нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийнхээ нэгжийн хүн амд үйлчилгээг хүргэх хариуцлагыг бүрэн хүлээдэг байхаар зохицуулах нь зүйтэй. Үндсэн хуулиар Засаг дарга нь төрийн төлөөлөгч боловч НӨУБ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч, мөн шийдвэрт хориг тавих онцгой эрхтэй хоёрдмол статус бүхий субъект юм.
- Үйлчилгээг иргэдэд хүргэх чиг үүргүүд нь аль түвшинд хуваарилагдсанаас хамааран тэрхүү үйлчилгээг хүргэх зардлыг уг түвшний төсвөөс санхүүжүүлж байх нь зүйтэй /санхүүжилт нь үүрэг функцээ дагах/. Шаардлагатай бол гүйцэтгэлийн үр дүнгийн биелэлтийн түвшингээс хамааруулан урамшууллын хэлбэрээр татаас, шилжүүлгийг орон нутгийн зохих түвшинд нь хуваарилдаг байж болох юм.
- Үйлчилгээний зардлын стандартыг тооцохдоо зардалд нөлөөлөх хүчин зүйлийг харгалзан үзэх шаардлагатай байна. Үүнийг тооцсон зардлын норм, нормативыг үйлчилгээ тус бүрээр тогтоох шаардлага байна.

8.1. Хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний чиг үүргийн дахин хуваарилалт

Орон нутгийн үйлчилгээний чиг үүргийн дахин хуваарилалтыг хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний жишээн дээр тухайлан авч үзье.

Уг үйлчилгээг орон нутагт хүргэхэд оролцогч талууд нь:

1. Хууль тогтоох байгууллага/УИХ/
2. Засгийн газар болон салбарын яамд /БОАЖЯ, СЯ/

3. Аймаг, нийслэлийн түвшний нутгийн удирдлагын байгууллага /Аймаг, нийслэлийн ИТХ болон Засаг дарга/
4. Сум, дүүргийн түвшний нутгийн удирдлагын байгууллага /сум, дүүргийн ИТХ болон Засаг дарга/
5. Орон нутаг дахь мэргэжлийн хяналтын байгууллага /Мэргэжлийн хяналтын алба/
6. Үйлчилгээг үзүүлэх орон нутгийн байгууллагууд /Тохижилт үйлчилгээний компани болон хувийн хэвшлийн байгууллагууд/
7. Иргэдийн зөвлөл /СӨХ, иргэд/
8. Хандивлагч болон төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэгч байгууллагууд.

Эдгээр оролцогч талын чиг үүргийг хуваарилахад анхаарах ёстой хамгийн гол зүйл бол төв Засгийн газар, салбарын яамдаас үйлчилгээний үр дүнгийн стандартыг тогтоож өгдөг байх, харин үйлчилгээг хүргэх зардлын нормативыг орон нутгийн удирдлагын байгууллагаас баталдаг байх явдал юм. Жишээлбэл, Хүснэгт 12-т тусгасан зардлын стандартуудыг дээрээс тогтоож өгч болох юм. Үүний дараагаар чиг үүрэг хуваарилагдсан түвшний төсвөөс уг чиг үүргийг санхүүжүүлж байхаар хуваарилалтыг хийнэ.

Хог хаягдлын үйлчилгээний хувьд *Чанарын стандартыг олон нийтэд түгээх, олон нийтийн мэдлэгийг бий болгох* буюу гүйцэтгэлийн үр дүнгийн стандартуудыг олон нийтэд түгээх, энэ талаарх мэдлэг бий болгох чиг үүрэг нь салбарын яам /БОАЖЯ/-ны чиг үүрэг учраас уг яамны төсөвт санхүүжилт нь суух ёстой. Харин төвлөрсөн хогийн цэгийг бий болгох, түүний арчилгааг эрхлэх асуудал нь аймаг, нийслэлийн түвшинд хуваарилагдах бөгөөд санхүүжилт нь уг түвшний төсөвт суусан байх хэрэгтэй юм. Учир нь, төвлөрсөн суурингийн хог булаах, устгах цэг нь цөөн тооны бөгөөд мэргэжлийн удирдлага дор явагдах ёстой. Нөгөө талаасаа, сум дүүрэг бүр хогийн төвлөрсөн цэгтэй байх нь байгаль экологийн хувьд хор нөлөөтэй, зардал ихтэй байх болно. Хөдөөгийн алслагдсан сумдын хувьд хоорондын зай, төвлөрсөн байдал, хог тээвэрлэлтийн зардал зэргийг тооцож сум дундын төвлөрсөн хогийн цэг байгуулах, эсвэл чиг үүргийг нь сумдад хуваарилж ч болох юм. Түүнчлэн төвлөрсөн бус хогийн цэг байгуулах, хог тээвэрлэх асуудал сум дүүргийн хэмжээнд нөлөөлөл нь тархдаг үйлчилгээний нэг хэсэг учраас уг түвшинд хариуцан гүйцэтгэх бөгөөд мөн үйлчилгээний санхүүжилтийн эх үүсвэр нь сум, дүүргийн төсөвт суусан байвал зохино.

Чиг үүргийн хуваарилалтад анхаарах бас нэг чухал асуудал бол үйлчилгээг хүргэхэд иргэдийн оролцоог хангах асуудал юм. Иргэдийн зөвлөлөөр дамжуулан үйлчилгээний төлбөрийг цуглуулах, иргэдэд сургалт явуулах, мэдээлэл түгээх хэлбэрээр үйлчилгээний чиг үүргийг хуваарилах хэрэгтэй юм. Түүнчлэн иргэдийн зүгээс үйлчилгээний үр дүнд хяналт тавих нөхцөлийг бүрдүүлж өгөх ёстой. Үйлчилгээний эцсийн хэрэглэгч болохын хувьд иргэд нь түүний чанарын үр дүнд хамгийн сайн хяналт тавьж чадах субъект юм. Үйлчилгээний үр дүнгийн стандарт биелэгдсэн эсэх, биелэлтийн түвшин ямар байгааг үнэлэхэд иргэдийн үнэлгээг нэг тал болгож ашиглах шаардлагатай юм. Өөрөөр хэлбэл, Зураг 12-т тусгагдсан загвараар орон нутгийн үйлчилгээг хүргэх бөгөөд гүйцэтгэлийн үр дүнг олон талт үнэлгээний систем ашиглаж үнэлэх, үүний нэг тал нь иргэдийн үнэлгээ/асуулга, судалгааны үр дүн/ байх ёстой.

Хүснэгт 12. Хог хаягдал зайлуулах /Ү.5/ үйлчилгээний чиг үүргийг дахин хуваарилах санал

Оролцогчид			
Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц			
	Бодлого тодорхойлох /Policy/	Үйлчилгээг хангах /Provision/	Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/
Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ
Улсын Их Хурал	- Хог хаягдлын тухай хууль батлах	- Улсын нэгдсэн төсөв батлах	
Засгийн газар болон салбарын яамд / БОАЖЯ, СЯ/	- Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэнд хяналт, үнэлгээ хийнэ. чанар үйл ажиллагаа болон удирдлагын процедурьг тогтооно (гүйцэтгэлийн стандарт тогтоох)	- Үндэсний хэмжээнд нэгдсэн төсөв боловсруулна	- Чанарын стандартыг олон нийтэд түгээх, олон нийтийн мэдлэгийг бий болгох

Хүснэгт 12. Үргэлжлэл

Оролцогчид		Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц				
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг хангах /Provision/		Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/		
Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүүжүүлэх	Боловсон хүчний удирдлага	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ	Өдөр тутмын удирдлага
Аймаг, нийслэлийн ИТХ болон Засаг дарга	- Хог устгах, булах төвлөрсөн цэгийн байршлыг тодорхойлох - Орон нутгийн хүрээнд хэрэгжүүлэх бодлого боловсруулах	- Орон нутгийн хэмжээний нэгдсэн төсөв батлах, сум дүүргээс тайлан мэдээ гаргуулан авах	- Төвлөрсөн хогийн цэгийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх. - Үйлчилгээг хүргэхэд шаардагдах тоног төхөөрөмж, барилга байгууламж барих хөрөнгө оруулалтын зардлыг санхүүжүүлэх	- Хогийн төвлөрсөн цэг дээр ажиллах хувийн хэвшлийн байгууллагатай гэрээ байгуулах, сонгон шалгаруулах	- Хог устгах, булах төвлөрсөн цэгийн үйлчилгээг хүргэгч байгууллагад шаардлагатай тоног төхөөрөмжийг түрээслүүлэх, засвар үйлчилгээний бодлого чиглэл, хариуцах хийх талаар тоног төхөөрөмж, байгууламжид хөрөнгө оруулалт хийх	- Аймаг, нийслэлийн хэмжээний төвлөрсөн хогийн цэгийн талаарх улсын бүртгэл хөтлөх, мэдээлэл бий болгох - Орон нутагт мөрдөгдөж буй үйлчилгээний бодлого чиглэл, төсөв тооцоолол хийх талаар сургалт зохион байгуулах

Сум, дүүргийн ИТХ болон Засаг дарга	- Хогийн түр цэгийн байршлыг тодорхойлох хог зайлуулах маршрутыг батлах - Хог зайлуулах үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг тогтоох. - Хогийн түр цэг байгуулах болон авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төсөл боловсруулах	- Хог зайлуулах үйлчилгээ гүйцэтгэгчийн үйл ажиллагаанд хяналт, мониторинг хийх - Иргэдийн үйлчилгээнд хандаж буй хандлага, хэрэгцээ шаардлагыг судлах, мониторинг хийх. - Иргэдээс мэдээлэл авах хэлбэрээр нягт хамтран ажиллах	- Нутаг дэвстэрийн хэмжээний үйлчилгээний техникийн болон санхүүгийн хэрэгцээ шаардлагыг үнэлэх - Нутаг дэвстэрийн хэмжээний үйлчилгээний төсөв боловсруулах хийх.	- Орон нутгийн нийтийн эзэмшлийн гудамж талбайн дэвэрлэгээг санхүүжүүлэх - Үйлчилгээг тухайн нутаг дэвстэртээ үр дүнтэй хүргэхэд чиглэсэн сургалт сурталчилгааны ажлыг санхүүжүүлэх - Гүйцэтгэлийн үр дүнгээс хамааруулан гүйцэтгэгчдэд урамшуулал олгох	- Нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбайн дэвэрлэгээ, хог зайлуулах үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, ААН-д техникийн тусалцаа үзүүлэх, тоног төхөөрөмж түрээслүүлэх иргэд, болон хэрэглэгчдийн саналыг харгалзан үзэх	- Нийтийн эзэмшлийн гудамж, талбайн дэвэрлэгээ, хог зайлуулах үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, ААН-д техникийн тусалцаа үзүүлэх, тоног төхөөрөмж түрээслүүлэх иргэд, болон хэрэглэгчдийн саналыг харгалзан үзэх	- Хогийн түр цэг тэдгээрийн ашиглалт хамгаалалт, хог зайлуулах үйлчилгээний талаарх улсын бүртгэл хөтлөх, тайлан мэдээ бэлтгэх - Үйлчилгээ үзүүлэгчид болон хэрэглэгчдийн бүлгүүдэд чиглэсэн сургалт, сурталчилгаа болон судалгааны ажил зохион байгуулах

Хүснэгт 12. Үргэлжлэл

Оролцогчид	Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц			
	Бодлого тодорхойлох /Policy/	Үйлчилгээг хангах /Provision/	Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/	
	Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ
	Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Боловсон хүчний удирдлага
	Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ
Аймаг, нийслэлийн түвшин дэх Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	- Салбарын яамдаас баталсан бодлого чиглэл, стандартуудыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон мэргэжлийн үйл ажиллагааны дүрэм, журам батлах	- Салбарын яамдаас батлан мөрдүүлж буй стандарт, дүрэмж журмын биелэлтийг хянан шалгах -Стандартын хэрэгжилтэд мониторинг хийх		
				-Түр болон төвлөрсөн хогийн цэг байгуулах, засвар үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаанд мэргэжлийн дүгнэлт гаргах
				-Стандарт зөрчсөн үйлдлүүдийг таслан зогсоох, -Шаардлагатай тайлан мэдээ, тоо баримтыг холбогдох байгууллагуудад хүргүүлэх

Тохжилт үйлчилгээний компани	- Үйлчилгээ- ний стандартын бислэлт, үйлчилгээний хэрэгцээний талаарх мэдээллийг бий болгон сум дүүргийн удирдлагад хүргүүлэх - Үйл ажиллагааны тайланг сум, дүүргийн удирдлагад хүргүүлэх	- Үйлчилгээг бий болгож буй ажилчдын цалин хөлс, урамшууллыг олгох	- Үйлчилгээ хүргэхэд шаардагдах ажилчдын орон тооны хязгаарт багтаан ажилчдыг зохион байгуулах, удирдах	- Түр хогийн цэг байгуулах, үйлчилгээг үзүүлэхэд шаардагдах техник, ажиллах хүчээр хангах	- Нийтийн эзэмшлийн гудамж талбайг цэвэрлэх, - Хог хаягдал ачих, төвлөрсөн хогийн цэгрүү тэвэрлэх - Хог хаягдал тэвэрлэсний төлбөрийг цуглуулах
Иргэдийн зөвлөл/СӨХ, иргэд/	- Гудамж талбайн цэвэрлэгээ, хог зайлуулах байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, мэдээлэл өгөх - Үйлчилгээ- ний гүйцэтгэлийн ҮР дүнг үнэлэх	- Үйлчилгээ- ний төлбөрийн хэмжээг тогтооход санал өгөх,	- Үйлчилгээ хүргэхэд шаардагдах ажилчдын орон тооны хязгаарт багтаан ажилчдыг зохион байгуулах, удирдах	- Түр хогийн цэг байгуулах, үйлчилгээг үзүүлэхэд шаардагдах техник, ажиллах хүчээр хангах	- Хог хаягдлын төлбөрийг хураах, төвлөрүүлэх ажилд хамтран ажиллах, - Сургалт, сурталчилгааны ажилд оролцох

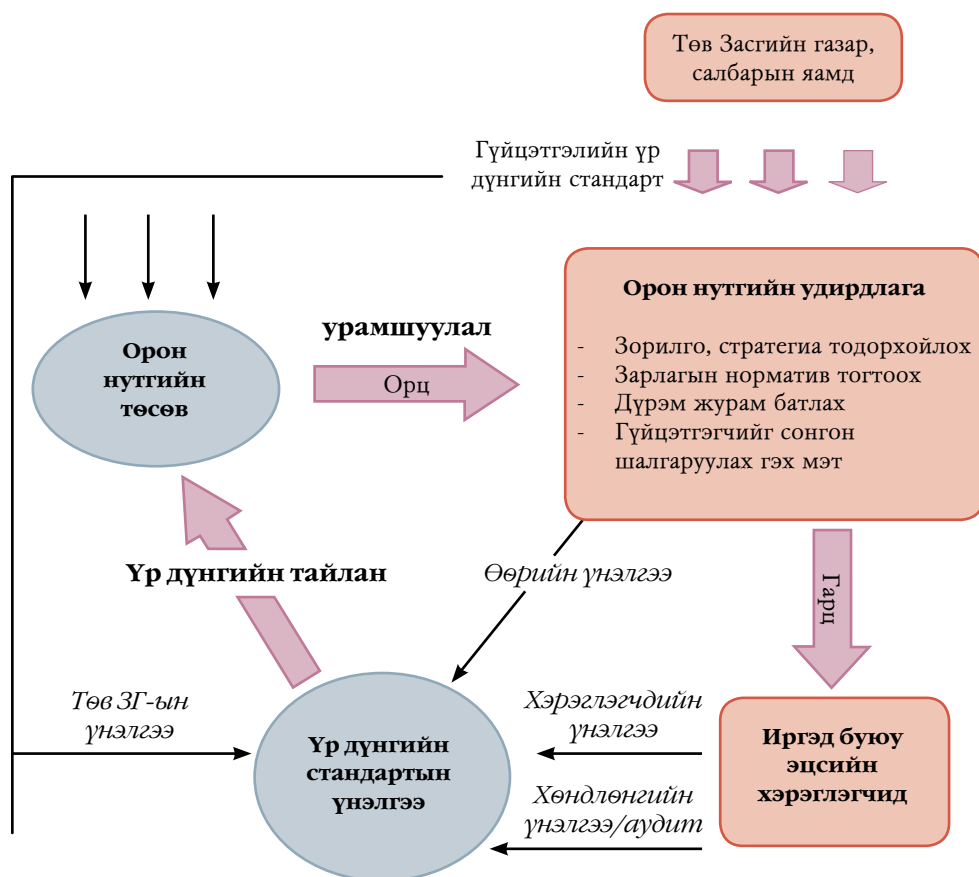
Хүснэгт 12. Үргэлжлэл

Орлогчид	Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц			
	Бодлого тодорхойлох /Policy/	Үйлчилгээг хангах /Provision/	Үйлчилгээг зохион байгуулах буюу үйлдвэрлэх /Production/	
Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүүжүүлэх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ
Хандивлагч, ТББ	-Олгогдсон хандив, тусламж, хөрөнгийн зарцуулалтад мониторинг хийх	- Хандив тусламж, зээл олгох		- Үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, оновчтой байлгах үүднээс төсөл хөгөлбөрийн санал боловсруулан орон нутагт хүргүүлэх - Сургалт сурталчиглааны ажилд хамтран оролцох
Хувийн хэвшил				- Нийтийн эзэмшлийн гудамж талбайг цэвэрлэх, - Хог хаягдал ачих, төвлөрсөн хогийн цэгүү тээвэрлэх -Хог хаягдал тээвэрлэсний төлбөрийг цуглуулах

Орон нутгийн үйлчилгээ тус бүрийн чиг үүргийг нарийн задлан тодорхойлсны дараа гүйцэтгэлд суурилсан орон нутгийн төсвийн харилцааны тогтолцоог бий болгох үндэс бүрдэх юм. Гүйцэтгэлд суурилсан удирдлагын тогтолцооны хамгийн гол зүйл бол үйлчилгээний үр дүнгийн стандартыг/performance indicator/ сонгож тогтоох асуудал бөгөөд уг стандартын дагуу орон нутаг өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд үйлчилгээ хүргэх зардлын норматив тогтоох, гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулах, үйл ажиллагааны процессын удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхтэй байх юм.

Түүнчлэн гүйцэтгэлийн стандартын биелэлтийн түвшинг иргэд */үйлчилгээний эцсийн хэрэглэгчид/,* төв Засгийн газар болон дотоод үнэлгээгээр хэмжин тодорхойлох бөгөөд үзүүлэлтийн дагуу хүрсэн түвшингээс хамааруулан дараагийн жилийн ажлын зорилго чиглэл, стратегиа орон нутаг өөрөө сонгож тодорхойлдог болох хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэлийн стандартын биелэлтийн түвшинг аль болох олон талын үнэлгээ ашиглан бодитой тодорхойлох, үүнээс хамааруулан үйлчилгээний санхүүжилтийг урамшуулал хэлбэрээр хийдэг байх нь маш чухал зүйл юм.

Зураг 12. Орон нутгийн үйлчилгээг гүйцэтгэлийн үр дүнгийн стандартад суурилан хүргэх загвар



Гүйцэтгэлийн үр дүнгийн стандартыг */performance indicator/* орон нутгийн үйлчилгээний онцлог, нөлөөлөл нь тархах хүрээг харгалзан зарим тохиолдолд орон нутгийн түвшинд тогтоодог байж болох бөгөөд дараах дөрвөн үндсэн стандарт байж болно. Үүнд:

- *Орцын стандарт /input indicator/*: Үйлчилгээг хүргэхэд шаардагдах нөөцийн тоо, хэмжээ */тоног төхөөрөмж, орон тоо, зарцуулах мөнгөн хөрөнгө гэх мэт/*
- *Гарцын стандарт /output indicator/*: Үйлчилгээний үр дүнгийн индикатор бөгөөд орон нутгийн иргэдэд үзүүлсэн үйлчилгээний тоо хэмжээ юм */үйлчилгээ хүртсэн хүний тоо, нийт цэвэрлэсэн хог хаягдлын хэмжээ, ерөнхий боловсролын сургууль төгсөгчдийн тоо, нийт гарсан гэмт хэргийн тоо, нийт зассан замын хэмжээ гэх мэт/*

- *Үр ашгийн стандарт /efficiency indicator/*: Үйлчилгээний үр дүн, үр нөлөөний нэгжийн өртөг юм /нэг сурагчийг сургах зардал, нэг тонн хог тээвэрлэхэд гарах зардал, нэг машины цуглуулах хогийн хэмжээ, нэг багшид ноогдох оюутны тоо гэх мэт/
- *Үр нөлөөний стандарт /outcome indicator/*: Үйлчилгээний үр дүнд хэрэглэгчдэд бий болох үр нөлөөг хэмжих үзүүлэлт юм /Үйлчилгээний талаарх гомдол саналын хувь, төгссөн нийт сурагчдын их дээд сургууль элсэн орсон байдал, нийт замд эзлэх стандарт хангасан замын урт, гэмт хэргийн гаралтад эзлэх хулгайн гэмт хэргийн хувь хэмжээ, иргэдийн дундах үйлчилгээний сэтгэл ханамжийн түвшин гэх мэт/.

Дээрх стандартуудыг сонгож тодорхойлохдоо юуны түрүүнд тухайн орон нутгийн онцлог, ялангуяа төвлөрсөн суурин болон алслагдсан сумдын хүн амын нягтрал, газар зүйн байрлал, байгаль цаг уурын онцлог, орон нутгийн чадавхи зэргийг харгалзан үзэх нь маш чухал. Үүний тулд тухайн орон нутгийн өнөөгийн түвшинг тодорхойлох мэдээлэл цуглуулах, судалгаа хийх, нэгтгэн дүгнэх хэрэгтэй.

Хүснэгт 13. Орон нутагт хог хаягдал зайлуулах үйлчилгээний үр дүнгийн стандарт тогтоох санал

Зорилго: **Иргэдийн эрүүл аюулгүй орчинг хангасан цэвэр хот болох**

- Зорилт - Орчин үеийн 200 ш түр хогийн цэгийг байгуулах
 - Эзэнгүй хог хаягдлын хэмжээг 50 хувиар бууруулах
 - Долоо хоногт 3 удаа хог тээвэрлэх
 - Хог зайлуулах үйлчилгээг иргэдэд таниулах, сургалт сурталчилгаа хийх замаар иргэдийн оролцоог 10 хувиар өсгөх

	Үр дүнгийн индикатор:	Өнөөгийн түвшин	Зорилтот түвшин
Орцын стандарт	- Хог тээвэрлэх автомашин	10	10
	- Цэвэрлэгээний ажилчид	60	80
	- Нийт зардал	512 сая/төг	500 сая/төг
Гарцын стандарт	- Нийт тээвэрлэсэн хог	68,513м ³	78,000 м ³
	- Хог зайлуулах үйлчилгээнд оролцсон иргэдийн тоо	0	100-200
	- Нийт байршуулсан хогийн сав	500	2,000
	- Нийт түр хогийн цэг	100	200

Хүснэгт 13. Үргэлжлэл

Үр дүнгийн индикатор:	Өнөөгийн түвшин	Зорилгот түвшин	
Үр ашгийн стандарт	- 1тн хог ачихад гарч буй зардал	10,000 төг	8,000 төг
	- 1 хогийн машины туулах зам /өдөрт/	70 км	100 км
	- 1 цэвэрлэгээний ажилтны цэвэрлэх талбайн хэмжээ /1 сард/	3,000 м ²	12-15,000м ²
	- Үйлчилгээний нэгжийн үнэ	1,000-7,000төг	1,500-7,660төг
Үр нөлөөний стандарт	- Мааш сайн буюу цэвэр орчинг бүрдүүлж чадсан нийтийн эзэмшлийн талбайн хувь хэмжээ/ нийт талбайн/	10%	50%
	- Иргэдийн сэтгэл ханамжийн түвшин	25%	50%
	- Графикаас хоцорч тээвэрлэсэн тохиолдол /сар тутам/	20 удаа	0
	- Иргэдээс ирж буй гомдлын хэмжээ/сард/	1,000	500
	- Нийт тээвэрлэгдээгүй хогийн хэмжээ	10,000м ³	0м ³

8.2 Боловсролын төсвийн төлөвлөлтийг сайжруулах арга зам

Судалгаанаас орон нутгийн удирдлага болон орон нутагт ажиллаж байгаа төсвийн байгууллагын хоорондын хамтын ажиллагаа сул, төсвийн байгууллагын төсөв дээрээс батлагдан ирдэг тул зарим төрлийн үйлчилгээг хүргэж чадахгүй байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ.

Боловсролын төсвийг хуваарилахад ашиглаж буй хувьсах зардлын зарчим нь засаг захиргааны нэгжүүд хооронд ижил тэгш байх зорилгод харьцангуй нийцэж байгаа хэдий ч дан ганц хэрэглэгчдийн тоог авч үзэн манай орны бодит байдалд өртөгт нөлөөлөх алслалт, нөөцийн үнэ зэрэг хүчин зүйлийг төдийлөн авч үзээгүй байна. Үүнээс болж хөдөөгийн цөөн сургуулийн хувьд үйлчилгээг чанартай, хэвийн явуулах боломж муудаж байна.

Судалгааны дүнгээс харахад, төвлөрсөн санхүүжилт, удирдлагын тогтолцоогоор дамжин иргэдэд хүрч байгаа боловсролын болон бусад нийгмийн үйлчилгээнд нутгийн удирдлагаас дэмжлэг үзүүлэх, оролцох

бололцоог хангах замаар үйлчилгээний чанар, үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломж байна.

Иймд одоогийн байгаа хууль эрх зүйн хүрээнд тодорхой өөрчлөлт хийн, зарим эрхийг орон нутагт шилжүүлэх, мөн төсөв боловсруулах үйл явцад зарим төрлийн зардлын суурийг тооцох, үзүүлэлтийг өөрчлөх замаар боловсролын байгууллагын үйлчилгээний чанар, үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн дараах хоёр саналыг дэвшүүлж байна.

1. Орон нутагт санхүүгийн зарим эрхийг шилжүүлэх

Боловсролын төсвийн хөрөнгө оруулалтын “их засварын зардал” хэсгийг орон нутгийн төсөвт шилжүүлэх

Шинэ сургууль, цэцэрлэг барих төсвийг Сангийн яамнаас шийддэг эрхийг нь хэвээр үлдээж, их засвар хийх зардлыг орон нутагт шилжүүлэх хэрэгтэй юм. Орон нутаг өөрийн өмчийн барилгад хэзээ, ямар их засвар хийх шаардлагатайг сайн мэдэх тул аймаг нь ИТХ-аараа хэлэлцэн аль сургуулийн барилгад их засвар хийхээ шийддэг болох нь зүйтэй.

Энэ тохиолдолд их засварын ажилд зориулан төв Засгийн газраас тогтмол хэмжээтэй санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэг болох бөгөөд орон нутаг үүнийг зөвхөн их засварын зардалд зарцуулах эрх, үүрэгтэй байх юм. Орон нутгийн ИТХ нь жил бүр хэлэлцээд аль объектод их засвар хийх шийдвэрээ гаргана.

2. Боловсролын үйлчилгээний чанар, үр дүнг иргэд, нутгийн удирдлагын байгууллагаас хянаж, дэмждэг байх

Орон нутгийн хөгжлийн төвлөрсөн санг хуулиар байгуулж, түүнээс аймаг, сумдад олгох санхүүгийн дэмжлэгийг хүн амын тоо, татварын өөрийн орлогын чадавхи, алслагдсан байдал зэрэг үзүүлэлтийг тооцон олгож байх

Энэ хөрөнгө нь тухайн аймгийн орон нутгийн хөгжлийн санд төвлөрөх ба эндээс аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хариуцах бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний урсгал болон хөрөнгө оруулалтын зардлыг санхүүжүүлэх юм⁵³.

⁵³ (Уг механизмын талаар нарийвчилсан саналыг ННФ -ын 2009 онд хийсэн “Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь” бодлогын судалгааны тайлангийн 6-р бүлгээс үзнэ үү).

Орон нутгаас боловсролын үйлчилгээнд дэмжлэг үзүүлэх төсвийг дараах хоёр эх үүсвэрээс шийдэх саналтай байна:

1. Орон нутгийн хөгжлийн сангаас боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг төвлөрсөн санхүүжилттэй үйлчилгээнд нэмэлт санхүүжилт олгохыг зөвшөөрөх.
2. Нэмэлт санхүүжилтийг аймаг, сум бүрт нэг сурагчаар тооцон тусгай зориулалтын дэмжлэгийг жил бүр улсын төсвөөс олгож байхаар зохицуулж болох юм.

$$C_e = N * (VC * 0.05)$$

C_e - боловсролын үйлчилгээний тусгай зориулалтын шилжүүлэг
 VC - Нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардал. Үүнийг одоогийн хувьсах зардлыг тооцох Засгийн газрын журмын дагуу тооцож болно.

N - аймгийн нийт сурагчдын тоо

Томъёоноос үзэхэд нэг сургагчид ноогдох хувьсах зардлын 5 хувьтай тэнцэх нэмэгдэл шилжүүлгийг аймаг бүр авах боломжтой байна. Гэхдээ энэ хувь хэд байхыг Сангийн яам жил бүр тооцоолж, Засгийн газар 3 жилээр баталж байх хувилбар ч бас байж болох юм.

Тусгай зориулалтын шилжүүлгийг аймаг, нийслэлээр тооцож, сум, дүүргийн төсөвт шууд оруулж байхаар хуульчлах нь зүйтэй. Тусгай зориулалтын шилжүүлгийг зөвхөн боловсролын салбарт зориулах ёстой бөгөөд өөр зүйлд зарцуулахыг хуулиар хориглоно. Шилжүүлгийг багш нарын урамшуулал, уралдаан, тэмцээн, холбогдох томилолт, тээврийн зардал, сурах, бичиг, зарим эд хогшил, багаж, тоног төхөөрөмж худалдан авах зэрэгт зарцуулахаар хуульчлах нь зүйтэй.

Энэхүү нэмэлт санхүүжилтийг орон нутгаас олгохдоо тухайн сургуулийн үйлчилгээний үр дүн, үр нөлөөг харгалзан тодорхой хяналт, үнэлгээнд суурилан олгож байх хэрэгтэй.

1. Гүйцэтгэлд суурилсан урамшууллын систем нэвтрүүлэх

Орон нутагт үйлчилгээ үзүүлж байгаа байгууллагад санхүүгийн хөшүүрэг ашиглах замаар орон нутгийн хяналт мониторингийг бий болгох буюу үйлчилгээний чанараас хамааруулж орон нутгийн төсвөөс урамшууллыг улсын төсвийн байгууллагад олгох.

Хүрэх үр дүн

Орон нутагт хүрч байгаа боловсролын үйлчилгээний чанарын тухай нэг талаас БСГ, нөгөө талаас орон нутгийн

иргэдийн саналыг авсны үндсэн дээр урамшууллыг олгож байх юм бол сургуулийн удирдлагыг улам сайн ажиллах гол хөшүүрэг болж чадна.

2. Зардал тооцох суурийг өөрчлөх

Томилолт, уралдаан тэмцээн, урсгал засвар гэсэн зардлуудыг тооцох суурийг өөрчлөн, бодит байдалд нийцүүлэн тогтоох аргачлал боловсруулах.

Хүрэх үр дүн

Томилолт, уралдаан тэмцээний зардал нь улсын хэмжээнд зохиогдох уралдаан тэмцээний тооноос, урсгал засварын зардлыг барилга байгууламжийн хэмжээ, анги танхимын тооноос хамаарч тооцдог болсноор төсөв хүрэхгүй байх асуудал арилна.

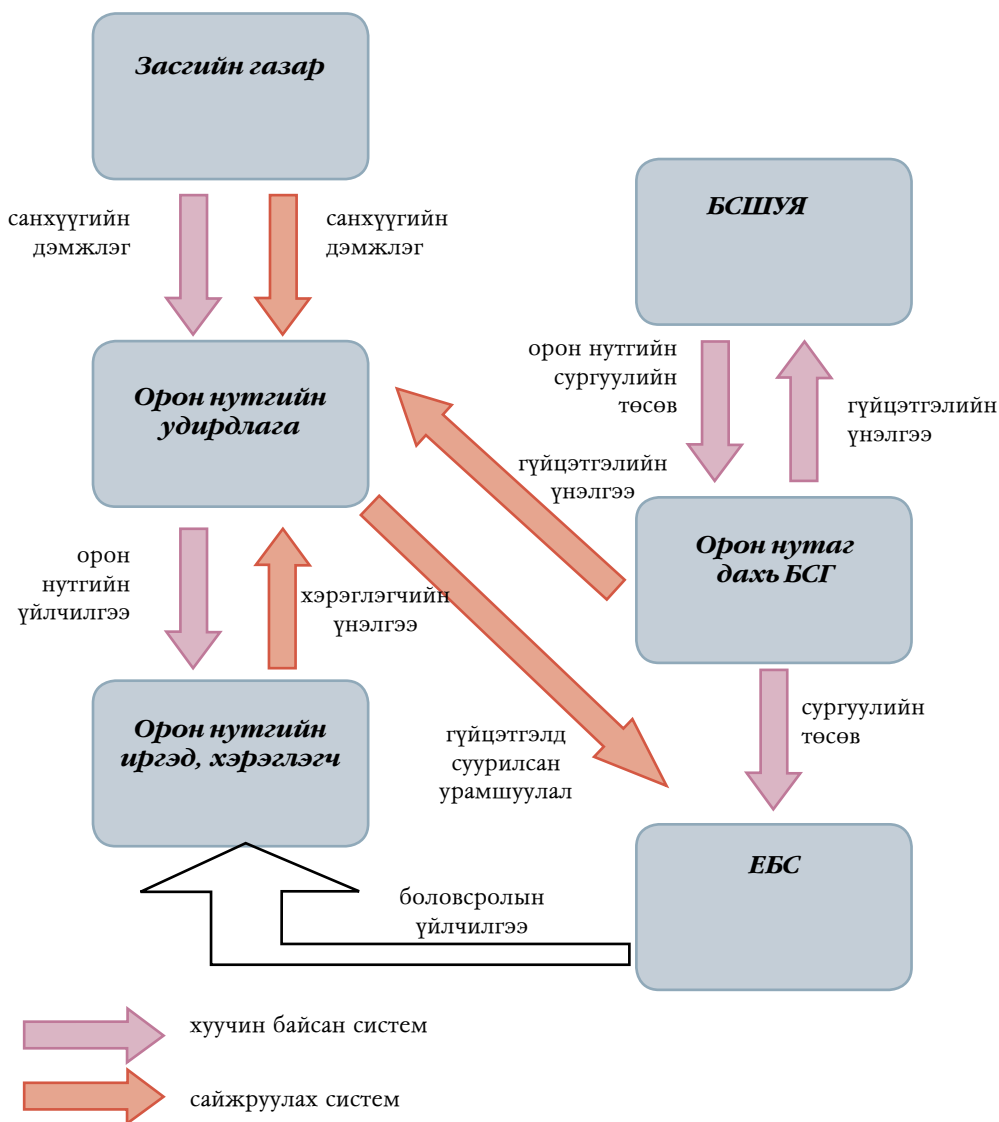
Тусгай зориулалтын дэмжлэгийг орон нутгийн төсвөөр дамжуулан сургуулийн амжилтаас хамааруулан сургуулийн “Хөгжлийн сан”⁵⁴-д шилжүүлдэг байж болно. Энэ нь үндсэндээ гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилтийн зарчмыг хэрэгжүүлж байгаа хэрэг юм. Орон нутгийн БСГ-аас сургуульд хийсэн жил тутмын чанарын болон тоон үнэлгээ, нөгөө талаас орон нутагт үйлчилгээг хүртэж байгаа хэрэглэгчдийн өгсөн үнэлгээний дүнгээс хамааруулж орон нутгийн төсвөөс сургуулийн “Хөгжлийн сан”-д урамшуулал олгох юм.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ өндөр байх тусам сургууль өндөр урамшуулал авах боломжтой болох бөгөөд зөвхөн эхний байруудад шалгарсан сургуулиуд урамшуулал авах эрх эдэлнэ. Энэ сангийн хөрөнгийг зарцуулах эрхийг сумын ИТХ, зарим эрхийг сургуулийн Удирдах Зөвлөл эдлэх ба багш, ажиллагсдын нийгмийн асуудлыг шийдэх, сурагчдын сурч хөгжих боломжийг нэмэгдүүлэхэд зарцуулах үүргийг сургуулийн удирдлага хүлээнэ /Зураг 13 үзнэ үү/.

Боловсролын салбарын санхүүжилтийн гол эрх нь төв Засгийн газартаа байхыг судалгаанд хамрагдсан бүх сургуулийн удирдлага дэмжиж байсан бөгөөд харин бага зэрэг сайжруулах шаардлагатай гэдэгтэй санал нэгдэж байсан билээ.

⁵⁴ Сургуулийн жилийн эцсийн үр дүнгээс хамаарч орон нутгийн төсвөөс олгох, урамшууллаас бүрдэх сан

Зураг 13. Боловсролын үйлчилгээг гүйцэтгэлд суурилан орон нутгаас хамааруулан санхүүжүүлэх загвар



Хүснэгт 14. Боловсролын салбарт оролцогч талуудын хариуцах чиг үүргийг сайжруулах санал

Оролцогчид		Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц			
Бодлого тодорхойлох /Policy/		Үйлчилгээг хүргэх /Provision/		Үйлчилгээг бий болгох буюу үйлдвэрлэх /Production/	
<p>Дүрэм журам, стандартг тогтоох</p> <p>Хяналт, Мониторинг хийх</p> <p>Төлөвлөлт болон төсөв хийх</p> <p>Санхүү-жүүлэх</p> <p>Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ</p> <p>Өдөр тутмын удирдлага</p>		<p>Хөрөнгө оруулалтын төсөв багтах, салбарын урсгал төсвийг багтах</p> <p>Хөрөнгө оруулалтын төсөв багтах, салбарын урсгал төсвийг багтах</p> <p>Хөрөнгө оруулалтын төсөв багтах, салбарын урсгал төсвийг багтах</p>		<p>Боловсон хүчний удирдлага</p> <p>Боловсон хүчний удирдлага</p> <p>Боловсон хүчний удирдлага</p>	
Улсын Их Хурал	- Салбарын хууль тогтоох, өөрчлөх	- Хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, ЗГ-ын тайлан мэдээг гаргуулж авах	- Хөрөнгө оруулалтын төсөв багтах, салбарын урсгал төсвийг багтах	- УИХ-ын гишүүдийн мэдэж зарцуулах зарим хөрөнгөөс сургуулийн засвар хийх, сургуульд тоног төхөөрөмж авах	
Засгийн газар болон салбарын яамд /БСПУЯ, СЯ/	- Нэг сурагчид ноогдох дундаж зардлын хэмжээг тогтоох - Үнэлгээний шалуур үзүүлэлт, үнэлгээний аргачлал боловсруулах - Боловсролын салбарын бодлого боловсруулах	- Стандартын хяналтыг хэрэгжүүлэх - Боловсролын байгууллагыг аттестатчилах	- БСПУЯ хөрөнгө оруулалтын /шинээр барих объект/ зардлаа ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх	- СЯ хөрөнгө оруулалтын хязгаарыг тогтоох, санхүүжүүлэх - Сургуулийн урсгал төсвийг олгох	- Онцгой байдал үүссэн үед ЗГ-ын нөөц хөрөнгөөс засварын зардал олгох - Тоног төхөөрөмж, тавилга эд хогшил, ном сурах бичгээр хангах

Хүснэгт 14. Үргэлжлэл

Оролцогчид	Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц			
	Бодлого тодорхойлох /Policy/	Үйлчилгээг хүргэх /Provision/	Үйлчилгээг бий болгох буюу үйлдвэрлэх /Production/	
Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, Мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Санхүү-жүүлэх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ
Одөр лутмын удирдлага			Боловсон хүчний удирдлага	Одөр лутмын удирдлага
Аймаг, нийс- лэлийн ИТХ болон Засаг дарга	- Аймаг орон нутагт болговсролын салбарыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах - Сургуулийн тусгай зөвшөөрлийг олгох, цуцлах	- Орон нутагт хэрэгжиж байгаа болговсролын төсөл, хөтөлбөртэй танилцах	- Сургуулийн төсвийг багтах /өөрчлөлт оруулах эрхгүй/	- Сургуулийн хичээлийн байр болон дотуур байранд их засвар хийх - Сургууль, цэцэрлэгийг байраар хангах
		- Үр дүнгийн үнэлгээгээр сургууль хөгжүүлэх сандурамшил олгох		- Боловсролын салбарын статистик мэдээг гаргах
Сум, дүүргийн ИТХ болон Засаг дарга	- Сургуулийн үйл ажил- лагаанд үнэлгээ дүгнэлт өгөх		- Сургуулийн захирыг томилгох	- Сум, дүүргийн сургуулийн статистик мэдээ

Аймаг нийслэл дэх боловсрол соёлын газар	- Ямнаас төлөвлөсөн ажлыг орон нутагт хэрэгжүүлэх, зохион байгуулах - Тусгай зөвшөөрөл олгоход санал дүгнэлт гаргах	- Сургуулийн үйл ажиллагааг чанарын болон тоон хэмжүүрээр үнэлэх, дүгнэх - Сургуу- лийн үнэлгээг аймаг нийс- лэлийн ЗД-д танил- цуулах	- Орон нутгийн сургуулиудын төсвийг нэгтгэх, хянах - Сургуулийн төсөвт зохицуулалт хийх	- Орон нутгийн олимпиадад шалгарсан багш, сурагчийн улсын тэмцээнд орох зардлыг олгох	- Сургуулийн удирдлагыг сонгон шалгаруу- лахад туслах - Багш нарыг агтсгаг- чилах	- Орон нутгийн олимпиадад шалгарсан багш сурагчийн улсын тэмцээнд орох зардлыг олгох	- Ухуулга, сурталчилгааны мөдээлэл түгээх
Сургуулийн удирдлага	- Сургуулийн дотоод дүрэм журам боловсруулах, мөрдөх - Боловсролын системийн дүрэм журмыг мөрдөх	- Сургуулийн дунд хугацааны төлөвлөгөө, төсөв боловсруулах	- Сургуулийн дунд хугацааны төлөвлөгөө, төсөв боловсруулах	- Өөрийн үйл ажиллагаагаар орлого олох	- Багш, ажилтнуудыг сонгож ажиллуулах - Багш, ажилтнуудын мэргэжил дээшлүүлэх	- Урсгал засвар хийх	- Сургуулийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдах
Эцэг эхийн зөвлөл	Санал өгөх	- Сургуулийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт тавих	- Сургуулийн засварт хандив өргөх				

Хүснэгт 14. Үргэлжлэл

Оролцогчид	Орон нутагт тухайн бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ/-ийг хүргэх үүрэг буюу функц				
	Бодлого тодорхойлох /Policy/	Үйлчилгээг хүргэх /Provision/	Үйлчилгээг бий болгох буюу үйлдвэрлэх /Production/		
	Дүрэм журам, стандарт тогтоох	Хяналт, Мониторинг хийх	Төлөвлөлт болон төсөв хийх	Барилга байгууламж барих, засвар үйлчилгээ	Өдөр тутмын удирдлага
Орон нутагт ажиллаж байгаа олон улсын төслийн байгууллагууд, ТББ			- Хандив, тусламж үзүүлэх	- Боловсон хүчнийг мэргэжил дээшлүүлэх	- Зарим төрлийн засвар үйлчилгээ хийх - Техник хэрэгсэл, эд хогшил авч өгөх

Тайлбар - Шинээр ноогдуулах чиг үүргийг хүснэгтэд бүдүүн үсгээр /bold type/ тэмдэглэв.

3. Төсөв боловсруулахад ашиглаж байгаа зарим зардлын суурь үзүүлэлтийг өөрчлөх

Хувьсах зардлын арга нь хүүхэд бүрт хүргэх үйлчилгээний зардлыг жигд байлгах талаасаа сайн боловч ингэж тооцсон зарим төрлийн зардал нь амьдрал дээр хүрэлцдэггүй нь сургуулийн үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж байна. Иймд хувьсах зардлын “бусад зардал” гэсэн ангилалд багтдаг зарим зардлын суурийг өөрчлөх замаар төсвийн хүрэлцээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал:

А. Урсгал засварын зардал

Сургуулийн урсгал засварыг сургуулийн эзлэхүүн, анги танхимын тооноос хамааруулж тооцож байх.

Орон нутгийн Төрийн сан нь сургуулиудын урсгал зардлын төсвийг 6-8 сард олгох хуваарь хийж төсвийг сургуулийн онцлогтой уялдуулж байх

Б. Хэт цөөн хүүхэдтэй сургуульд төсвийн “доод шугам”⁵⁵-аар санхүүжилт хийх

Нэг анги 10 ч бай, 40 хүүхэдтэй ч байсан нэг л багш заадаг. Иймд багшийн долоо хоногт заах хичээлийн нормт 19 цагийг үндэслэн сургуулийн хамгийн бага санхүүжилтийн хэмжээг тооцон гаргаж, цөөн хүүхэдтэй сургуульд ашиглах “доод шугам”-ын аргыг шинээр бий болгох хэрэгтэй. Улмаар тодорхой тооноос цөөн хүүхэдтэй сургуулийг “доод шугам”-ын хэмжээгээр санхүүжүүлдэг болгох нь зүйтэй.

⁵⁵ ЕБС үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж болох төсвийн доод хязгаар

ХАВСРАЛТ

Хавсралт 1.

А. Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн болон төсвийн зарлагын мэдээ,
2000-2009 он/сая төгрөг/

	ДНБ	Улсын нэгдсэн төсвийн зарлага	Улсын төсвийн зарлага	Орон нутгийн төсвийн зарлага
2000	1 044 577.6	429 653.1	292 983.8	136 669.3
2001	1 115 641.4	489 730.5	415 402.2	154 841.8
2002	1 240 786.8	548 639.2	450 681.0	168 904.4
2003	1 461 169.2	615 771.3	585 374.5	50 112.1
2004	1 910 880.9	752 486.4	711 245.5	68 802.3
2005	2 779 578.3	764 597.1	717 805.2	79 343.2
2006	3 714 952.9	1 237 008.0	1 176 658.9	95 574.1
2007	4 599 541.5	1 747 310.5	1 652 988.9	121 626.7
2008	6 130 325.5	2 462 046.6	1 736 668.6	160 491.5
2009	6 055 800.0	2 321 600.0	2 168 081.4	153 518.6

Б. ДНБ-д эзлэх төсвийн зарлагын хувь хэмжээ, 2000-2009 он

	Улсын төсвийн зарлага/ ДНБ	Орон нутгийн төсвийн зарлага/ ДНБ	ОНТЗ/УНТЗ
2000	28.0%	13.1%	31.8%
2001	37.2%	13.9%	31.6%
2002	36.3%	13.6%	30.8%
2003	40.1%	3.4%	8.1%
2004	37.2%	3.6%	9.1%
2005	25.8%	2.9%	10.4%
2006	31.7%	2.6%	7.7%
2007	35.9%	2.6%	7.0%
2008	28.3%	2.6%	6.5%
2009	35.8%	2.5%	6.6%

А. ТООН ҮЗҮҮЛЭЛТ

I	Хамран сургалтын цэвэр жин	Хамран сургалтын цэвэр жин
		Сургууль завсардалтын индекс
		Дунд болон ахлах ангийн эрэгтэй, эмэгтэй суралцагчдын тооны харьцааны индекс
		Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургуульд хамрагдалтын индекс
II	Сургалтын чанар үр дүн	Улсын шалгалтын амжилтын индекс
		Сургалтын чанарын индекс
		VIII анги төгстлөө суралцсан суралцагчдын тооны индекс
		Ирцийн индекс
III	Багшлах боловсон хүчин	Мэргэжилтэй багшийн тооны индекс
		Мэргэжлийн зэрэгтэй багшийн тооны индекс
		Үндсэн багш ба нийт ажиллагчдын тооны харьцааны индекс
IV	Санхүү материаллаг нөөц	Бүлэг дүүргэлтийн индекс
		Сургуулийн төсөвт зардалд ном, хэвлэл худалдан авах болон хичээл практикийн зардлын эзлэх индекс
		Хичээлийн байрны хүчин чадлын ашиглалтын индекс

Б. ЧАНАРЫН ҮЗҮҮЛЭЛТ

I	Сургалтын хөтөлбөр арга зүй	Сургалтын үйл ажиллагааны төлөвлөлт
		Сургах ба сурах үйл ажиллагаа
		Суралцагчдын мэдлэг, чадвар, төлөвшлийг үнэлэх суралцагчийн өөрийн үнэлгээ
II	Багшийн хөгжлийн үнэлгээ	Багш нарын мэргэжлийг дээшлүүлэх
		Багш нарын хамтын ажиллагаа
		Багшийн нийгмийн асуудал
		Багшийн үйл ажиллагааг үнэлэх багшийн өөрийн үнэлгээ
		Багш нарын бүтээлч үйл ажиллагаа
III	Боловсролын үйлчилгээний хүртээмж	Иргэдэд үзүүлэх боловсролын үйлчилгээ
		Иргэд болон суралцагчдад мэргэжлийн чиг баримжаа, анхан шатны бэлтгэл олгох сургалт
		Номын сангийн үйлчилгээ, сурах бичгийн хангамж
IV	Хүүхдийн эрх оролцоо	Сурч боловсрох тэгш эрхийг хангах
		Хүүхдийн эрүүл мэндийг хамгаалах
		Сэтгэл зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх
		Сурагчдын авъяас чадварыг хөгжүүлэх
V	Санхүүгийн нөөцийн удирдлага	Хүүхдийн сурч амьдрах таатай орчныг бүрдүүлэх
		Сургууль цэцэрлэгийн санхүүгийн нөөц
VI	Сургууль эцэг эх, олон нийтийн хамтын ажиллагаа	Эцэг эх олон нийт, төр захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллах
		Эцэг эхэд зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагаа
		Сургууль, цэцэрлэгийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ

Хавсралт 3.

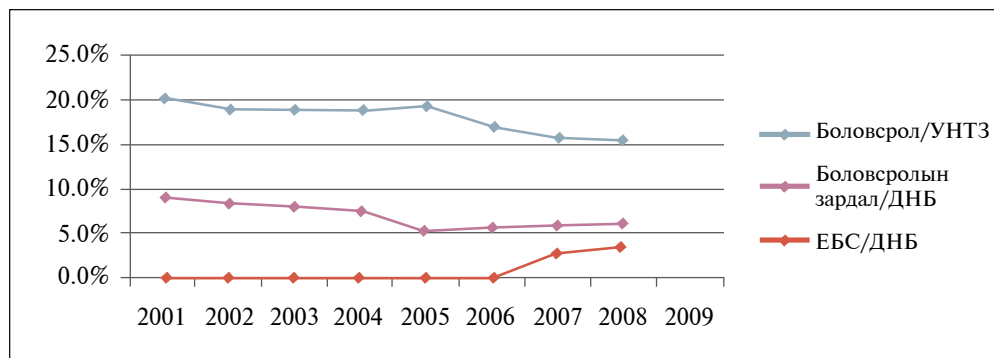
А. Боловсролын салбарт зарцуулсан хөрөнгө /сая төгрөг/

	ДНБ	Улсын нэгдсэн төсвийн зарлага	Боловсролын салбар	Үүнээс ЕБС
2001	1 115 641.4	489 730.5	98 709.0	
2002	1 240 786.8	548 639.2	103 708.9	
2003	1 461 169.2	615 771.3	115 354.1	
2004	1 910 880.9	752 486.4	141 019.0	
2005	2 779 578.3	764 597.1	147 792.2	
2006	3 714 952.9	1 237 008.0	208 714.5	
2007	4 599 541.5	1 747 310.5	273 176.8	128 749.0
2008	6 130 325.5	2 462 046.6	375 846.0	203 629.6
2009				

Эх сурвалж: - МУ-ын 2008, 2004 оны статистикийн эмхтгэл.

Б. Боловсролын салбарт зарцуулсан хөрөнгийн ДНБ болон улсын нийт төсөвт эзлэх хувь

	Боловсролын зардал/ДНБ	ЕБС/ДНБ	Боловсрол/УНТЗ
2001	8.8%	0.0%	20.2%
2002	8.4%	0.0%	18.9%
2003	7.9%	0.0%	18.7%
2004	7.4%	0.0%	18.7%
2005	5.3%	0.0%	19.3%
2006	5.6%	0.0%	16.9%
2007	5.9%	2.8%	15.6%
2008	6.1%	3.3%	15.3%
2009			



Хавсралт 4. ЕБС-ийн нэг хүүхдэд ноогдох зардал /2007 он/

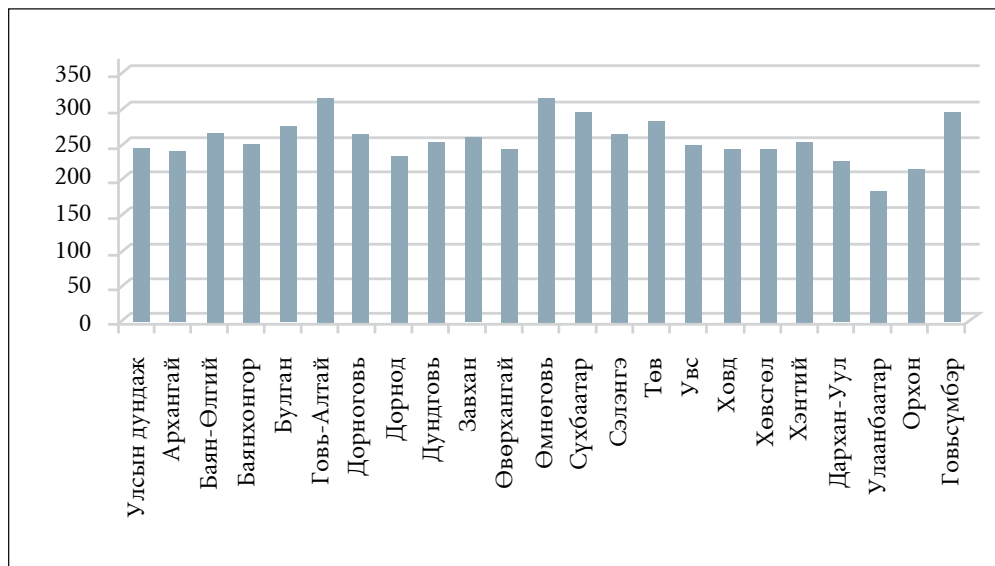
(мянган төгрөг)

Үзүүлтүүд	Нэг хүүхдэд ноогдох үйлчилгээний зардал	Нэг хүүхдэд ноогдох багшийн зардал	Нэг хүүхдэд ноогдох тогтмол зардал	Нэг хүүхдэд ноогдох бусад ХЗ
Улсын дундаж	237.3	170.0	37.2	27.4
Архангай	233.2	159.2	31.9	36.9
Баян-Өлгий	264.9	187.0	36.0	40.8
Баянхонгор	249.4	166.8	40.8	38.7
Булган	280.2	193.4	43.3	39.9
Говь-Алтай	316.1	188.1	72.9	51.3
Дорноговь	274.1	170.3	67.8	31.0
Дорнод	233.9	183.2	24.3	22.7
Дундговь	257.5	181.2	38.8	34.9
Завхан	270.6	194.2	34.4	38.2
Өвөрхангай	233.3	157.0	28.7	43.6
Өмнөговь	317.2	189.6	64.7	59.8
Сүхбаатар	296.5	177.4	75.7	40.6
Сэлэнгэ	272.7	179.4	69.5	20.5
Төв	291.6	186.3	67.7	35.6
Увс	251.1	173.0	39.6	34.1
Ховд	239.9	166.8	38.8	33.0
Хөвсгөл	237.6	172.9	26.5	36.3
Хэнтий	257.7	186.7	43.5	25.9
Дархан-Уул	226.4	172.5	29.0	21.9
Улаанбаатар	196.6	152.8	26.7	14.7
Орхон	217.9	184.8	24.4	7.6
Говь-Сүмбэр	297.4	189.9	78.3	26.3

Хавсралт 4. Үргэлжлэл

ЕБС-ийн нэг хүүхдэд зарцуулсан үйлчилгээний зардал, 2007 он

(мянган төгрөг)



Хавсралт 5. ЕБС-ийн нэг хүүхдэд ноогдох зардал 2008 он

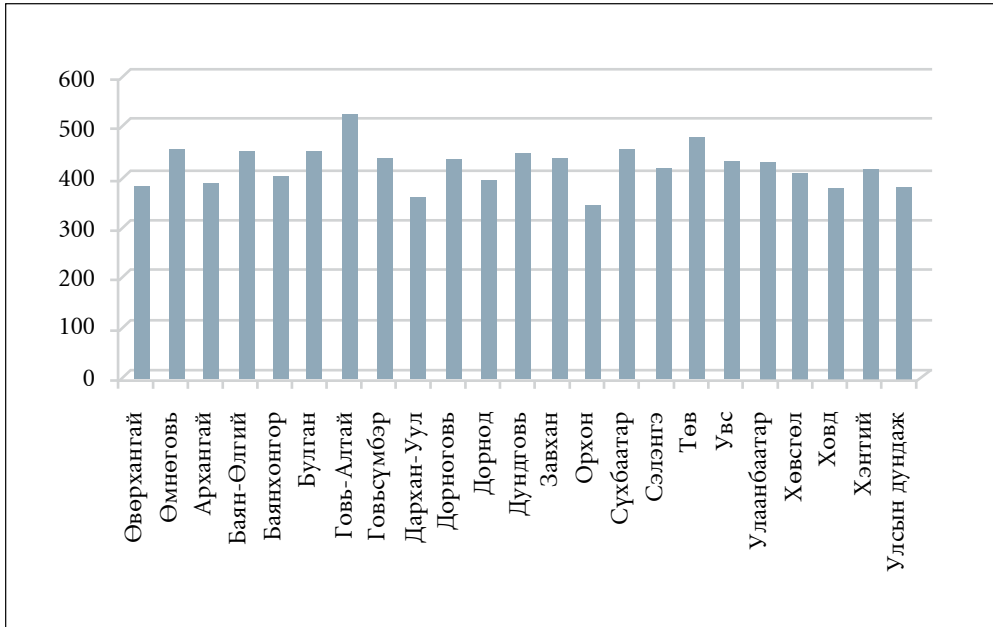
(мянган төгрөг)

Үзүүлэлтүүд	Нэг хүүхдэд ноогдох үйлчилгээний зардал	Нэг хүүхдэд ноогдох багшийн зардал	Нэг хүүхдэд ноогдох тогтмол зардал	Нэг хүүхдэд ноогдох бусад ХЗ
Өвөрхангай	373.9	259.6	35.0	48.0
Өмнөговь	451.4	283.2	73.4	65.8
Архангай	386.1	262.1	39.6	53.4
Баян-Өлгий	445.2	294.7	51.9	67.8
Баянхонгор	396.9	267.2	41.8	60.8
Булган	446.4	306.9	50.6	63.5
Говь-Алтай	520.3	307.9	99.4	80.8
Говьсүмбэр	429.4	282.5	92.3	30.3
Дархан-Уул	352.9	259.9	37.8	28.3
Дорноговь	428.2	271.5	78.7	51.1
Дорнод	388.8	290.4	29.2	42.4
Дундговь	443.5	303.4	50.0	60.0
Завхан	428.6	294.2	47.5	59.1
Орхон	337.4	260.5	26.1	25.7
Сүхбаатар	451.4	281.8	83.5	56.5
Сэлэнгэ	411.0	273.6	72.7	36.8
Төв	472.9	311.2	82.5	55.1
Увс	423.4	287.7	44.3	59.8
Улаанбаатар	301.0	216.0	27.6	30.6
Хөвсгөл	401.9	276.5	35.1	61.6
Ховд	373.7	257.0	40.5	47.1
Хэнтий	412.2	285.6	52.4	44.2
Улсын дундаж	373.0	257.5	42.7	44.8

Хавсралт 5. Үргэлжлэл

ЕБС-ийн нэг хүүхдэд ноогдох үйлчилгээний зардал, 2008 он

(мянган төгрөг)



Хавсралт 6. Ерөнхий боловсролын сургуулийн нэг сурагчид бага дунд боловсрол эзэмшүүлэхэд
ноогдох хувьсах зардлын норматив

2009 оны 7-р сарын 1-ний өдөр батлагдсан Засгийн газрын тогтоол

Мянган төгрөг

№	№	Байршил	Сургуулийн ангилал	Багшийн цалингийн зардал				Ажил олгогчийн төлөх НДШ				Бусад хувьсах зардал				
				бага анги	дунд анги	ахлах анги	бага анги	дунд анги	ахлах анги	төлөх НДШ	бага анги	дунд анги	ахлах анги	бага дунд анги	дунд анги	ахлах анги
				А	Б	В	Г	Д	Е	Ё	Ж	З				
1			Багийн бага сургууль	275.6			30.3				23.3					
2			Бага сургууль	206.7			22.7				19.0					
3	I	Аймгийн төвөөс бусад сумын	Суурь боловсролын сургууль	147.6	229.8		16.2	25.2			10.9	14.3				
4			Бүрэн дунд боловсролын сургууль	137.8	199.2	209.7	15.1	21.9	23.0		7.6	10.7	11.3			
5			Бага сургууль	136.3			14.9				7.6					
6	II	Аймгийн төвийн сумын болон түүнтэй дүйцэхүйц хүн амтай сумын	Суурь боловсролын сургууль	129.8	187.6		14.2	20.6			7.6	10.7				
7			Бүрэн дунд боловсролын сургууль	129.8	187.6	191.3	14.2	20.6	21.0		6.8	9.9	9.9			
8			Бага сургууль	128.4			14.1				6.8					
9	III	Нийслэлийн зах дүүргийн	Суурь боловсролын сургууль	128.4	185.6		14.1	20.4			6.8	9.6				
10			Бүрэн дунд боловсролын сургууль	117.8	169.7	178.6	12.9	18.6	19.6		6.4	8.1	9.6			

Хавсралт 7. Сонгон авсан сургуулиудын төсвийн гүйцэтгэл, 2009 он /МЯНГАН ТӨГРӨГ/

Зардлын нэр	Төв аймгийн хүмүүн цогцолбор		Төв аймгийн Алтанбулаг сумын сургууль		Говь-Алтай аймгийн 1-р сургууль		Говь-Алтай аймгийн Шарга сумын сургууль		УБ хотын 55-р сургууль	
	тоо	хэмжээ	хувь	тоо	хэмжээ	хувь	тоо	хэмжээ	хувь	тоо
Нийт зарлагын дүн	1,382,518.6	100.0%	281,068.5	100.0%	1,114,170.5	100.0%	190,596.6	100.0%	424,359.5	100.0%
Урсгал зардлын дүн	1,274,281.9	92.2%	244,335.7	86.9%	973,701.0	87.4%	156,275.4	82.0%	397,409.1	93.6%
1 Цалин хөлс, НДШ	712,121.4	51.5%	212,177.1	75.5%	568,122.0	51.0%	126,613.1	66.4%	367,140.6	86.5%
1.1 Үндсэн цалин	641,550.9	46.4%	171,133.4	61.0%	509,721.6	45.7%	100,821.9	52.9%	330,757.3	77.9%
1.2 Гэрээт ажилчдын цалин	0.0%	0.0%	19,817.2	7.1%	2,100.0	0.2%	13,244.0	6.9%	0.0%	0.0%
1.3 Ажил олгогчоос төлөх НДШ	70,570.5	5.1%	21,026.5	7.5%	56,300.4	5.1%	12,547.2	6.6%	36,383.3	8.6%
2 Тогтмол зардал	540,393.8	39.1%	26,115.8	9.3%	383,433.2	34.4%	23,659.6	12.4%	19,495.5	4.6%
2.1 Гэрэл цахилгаан	6,998.3	0.5%	1,840.0	0.7%	12,648.1	1.1%	2,988.1	1.6%	3,902.9	0.9%
2.2 Дулаан	524,891.4	38.0%	24,191.8	8.6%	346,898.6	31.1%	19,671.5	10.3%	12,748.0	3.0%
2.3 Цэвэр бохир ус	8,504.1	0.6%	84.0	0.0%	23,886.5	2.1%	1,000.0	0.5%	2,844.6	0.7%
Бусад хувьсах зардал /хувьсах зардалд багтдаг/	21,766.7	1.6%	6,042.8	2.1%	22,145.8	2.0%	6,002.7	3.1%	10,773.0	2.5%
3.1 Эмийн зардал	424.6	0.0%	139.4	0.0%	491.5	0.0%	116.9	0.1%	79.0	0.0%
3.2 Бичиг хэрэг	703.5	0.1%	157.7	0.1%	587.7	0.1%	123.4	0.1%	176.6	0.0%
3.3 Ном, хэвлэл авах	661.8	0.0%	124.5	0.0%	494.9	0.0%	97.4	0.1%	143.1	0.0%
3.4 Шуудан холбоо	1,235.3	0.1%	232.4	0.1%	1,082.6	0.1%	168.8	0.1%	278.8	0.1%

Хавсралт 7. Үргэлжлэл

№	Зардлын нэр	Төв аймгийн хүмүүн цогцолбор		Төв аймгийн Алтанбулаг сумын сургууль		Говь-Алтай аймгийн 1-р сургууль		Говь-Алтай аймгийн Шарга сумын сургууль		УБ хотын 55-р сургууль	
		тоо хэмжээ	хувь	тоо хэмжээ	хувь	тоо хэмжээ	хувь	тоо хэмжээ	хувь	тоо хэмжээ	хувь
3.5	Тээвэр шатахуун	647.0	0.0%	273.0	0.1%	2,000.0	0.2%	900.0	0.5%	200.0	0.0%
3.6	Биеийн тамирын урралдаан тэмцээн	804.4	0.1%	170.1	0.1%	618.6	0.1%	139.6	0.1%	198.9	0.0%
3.7	Жижиг эд хогшил /бага үнэтэй, түргэн элэгдэх/	1,329.9	0.1%	495.4	0.2%	2,620.0	0.2%	536.3	0.3%	1,428.3	0.3%
3.8	Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл	1,897.6	0.1%	622.9	0.2%	1,238.2	0.1%	924.9	0.5%	313.7	0.1%
3.9	Албан томилолт	184.6	0.0%	120.3	0.0%	464.0	0.0%	97.4	0.1%	46.5	0.0%
3.10	Урсгал засвар	10,348.4	0.7%	2,799.3	1.0%	9,841.7	0.9%	1,820.8	1.0%	5,610.4	1.3%
3.11	Төлбөр, хураамж	230.0	0.0%	62.2	0.0%	231.9	0.0%	58.4	0.0%	202.7	0.0%
3.12	Шагнал, урамшуулал	878.9	0.1%	199.2	0.1%	493.6	0.0%	162.3	0.1%	227.2	0.1%
4	Бусад зардал /хувьсах зардалд багтдаггүй/	108,236.7	7.8%	36,732.8	13.1%	140,469.5	12.6%	34,321.2	18.0%	26,950.4	6.4%
4.1	Нэг удаагийн тэтгэмж	3,826.2	0.3%	7,916.1	2.8%	14,605.9	1.3%	9,898.4	0.0%	9,898.4	2.3%

Хөдөө орон нутагт тогтвор 4.2 суурьшилтай ажиллуулахад зориулсан зардал	2,782.6	0.2%	0.0%	9,643.2	0.9%	1,377.6	0.7%
4.3 Хоолны зардал	24,580.8	1.8%	5.3%	62,796.4	5.6%	21,873.6	11.5%
4.4 Үдийн цай	76,777.1	5.6%	4.9%	53,424.0	4.8%	11,070.0	5.8%
5 Хөрөнгө оруулалт							
Суралцагчийн тоо	2,365	100%	100%	1830	100%	260	100%
5.1 Бага анги, хүүхдийн тоо	1,144	48%	28%	819	45%	159	61%
5.2 Дунд анги, хүүхдийн тоо	719	30%	47%	610	33%	101	39%
5.3 Ахлах анги, хүүхдийн тоо	502	21%	24%	401	22%	0	0%
Байгууллагын тоо	3	1	1	1	1	1	1
Нийт ажиллагчид	191	100%	100%	128	100%	34	100%
Удирдах ажилтан	10	5%	6%	4	3%	2	6%
Гүйцэтгэх ажилтан	110	58%	54%	100	78%	21	62%
Үйлчлэх ажилтан	71	37%	41%	24	19%	11	32%

Хавсралт 8. ЕБС-ийн төсөв бодох жишээ

Улаанбаатар хотын ...-р сургуулийн 2009-2010 оны хичээлийн жилийн төсвийн төлөвлөгөө

Бага ангийн хүүхдийн тоо	585					
Дунд ангийн хүүхдийн тоо	530					<i>Хавсралт 6 [A10]* Дунд анги хүүхдийн тоо</i>
Ахлах ангийн хүүхдийн тоо	150					<i>Хавсралт 6 [Ж10]* Ахлах анги хүүхдийн тоо</i>
№	Зардлын нэр	Бусад зардлыг хуваарилах коэффициент	Бүтээгдэхүүний ерөнхий анги нэр			
			бага анги	дунд анги	ахлах анги	нийт
А. Хувьсах зардал						
1	Багш нарын цалин		68,913.0	89,941.0	26,790.0	185,644.0
2	Багш нарын цалингийн НДШ		7,546.5	9,858.0	2,940.0	20,344.5
3	Бусад зардал	100	3,744.0	4,293.0	1,440.0	9,477.0
3.1	Бичиг хэрэг	4.2	157.2	180.3	60.5	398.0
3.2	Шуудан холбоо	9.3	348.2	399.2	133.9	881.4
3.3	Ном хэвлэл	5.3	198.4	227.5	76.3	502.3
3.4	Албан томилолт	5.2	194.7	223.2	74.9	492.8
3.5	Хичээл практик	44.1	1,651.1	1,893.2	635.0	4,179.4
3.6	Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл, цэвэрлэгээ	4.4	164.7	188.9	63.4	417.0
3.7	Эм	2	74.9	85.9	28.8	189.5
3.8	Жижиг эд хогшил	2.9	108.6	124.5	41.8	274.8
3.9	Төлбөр, хураамж болон бусад	1.2	44.9	51.5	17.3	113.7
3.10	Урсгал засвар	10.1	378.1	433.6	145.4	957.2
3.11	Спорт урлагийн уралдаан тэмцээн	6.3	235.9	270.5	90.7	597.1
3.12	Шагнал, урамшуулал	5	187.2	214.7	72.0	473.9
Хувьсах зардлын дүн						215,465.5

Хавсралт 8. Үргэлжлэл

Б. Тогтмол зардал			
1	Бусад ажилтны цалин	<i>Бусад ажилтнуудын цалингийн дундаж</i>	90,000.0
2	Бусад ажилтны НДШ	<i>Цалингийн 11%-иар бодно.</i>	9,900.0
	Хэсгийн дүн		99,900.0
3	Тээвэр шатахуун		490.0
4	Халаалт	<i>Хавсралт...-д заасны дагуу өөрийн зуухтай эсэхээс хамаарч тооцно.</i>	35,775.0
5	Эрчим хүч	<i>Урьд оны хэрэглээний дундаж * 1кВт цахилгааны үнэ</i>	6,431.8
6	Цэвэр бохир ус	<i>Урьд оны хэрэглээний * цэвэр бохир усны үнэ</i>	8,097.1
7	Бага ангийн хүүхдийн хоол	<i>Бага ангийн хүүхдийн тоо * хичээлийн өдөр * нэг хоолны үнэ /400₮/</i>	39,468.6
Тогтмол зардлын дүн			190,162.5
Нийт зардал			405,628.0

Тайлбар: Хавсралт 6-ийн хүснэгтийг ашиглана уу.

Ашигласан материал

- ADB, 2008. *Governance Reform Program: Performance evaluation Report*, Ulaanbaatar: Asian Development Bank
- Andersson, Gunnar, 2000. *Back to the Steppe: Prospects and Challenges for Local Self-Governance in Contemporary Mongolia*, University of Gothenburg: Sweden
- Blair, George, 1964. *American Local Government*, NY, London
- Bird, Richard, 2001. *Subnational Revenues: Realities and Prospects*, The Andrew Young School of Policy Studies: Georgia State University
- Boadway, Robin and Shah, Anwar, 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice* Washington, DC: The World Bank
- Cole, M., G.Boyne. *So You Know What Local government is?*, Local government Studies, 21(2):191-202
- Levitas, Tony, 2008. *Rethinking State-Local relation in Mongolia Today: Possible Directions for Local Government Reform*, UNDP Local Government Support Project
- MacIver, Robert, 1950. *The Ramparts We guard*, Macmillian
- Martinez-Vazquez, Jorge, 1999. *The assignment of expenditure responsibilities*, Georgia State University
- Peteri, Gabor, 2006. *Fiscal Equalization in South Eastern Europe*, LGI Publication: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, Budapest
- Shah, Anwar, ed., 2006. *Local Governance in Industrial Countries, Public Sector Governance and Accountability series*, Washington, DC: The World Bank
- Shah, Anwar, 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, DC: The World Bank
- Shah, Anwar, 2006. *Local Governance in Developing countries*, Washington, DC: The World Bank
- Л.Лувсанжамц, 2005, *Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт*, бодлогын судалгааны тайлан, Улаанбаатар: Нээлттэй Нийгэм Форум
- Нээлттэй Нийгэм Форум, 2009. *Орон нутгийн төсвийн орлогын зохистой хуваарилалт*, бодлогын судалгааны тайлан
- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти, 1985
- Шишкина Н.Э. , 1995, Местное управление в зарубежных странах

Хууль, эрх зүйн актууд

1. Авто замын тухай хууль
2. Ахуйн болон үйлдвэрийн хог хаягдлын тухай хууль
3. Авто тээврийн тухай хууль
4. Байгаль хамгаалах тухай хууль
5. Гамшгаас хамгаалах тухай хууль
6. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль
7. Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хууль
8. Мэргэжлийн хяналт шалгалтын тухай хууль
9. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль
1. Усны тухай хууль
2. Хот, суурины ус хангамж, ариутгах татуургын ашиглалтын тухай хууль
3. Эрчим хүчний тухай хууль
4. Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 99А тогтоол, Монгол Улсын төсвийн орлого, зарлага, хөтөлбөр, арга хэмжээний ангиллыг батлах тухай. 1-6 дугаар хавсралт
5. ЗТБХБ-ын сайдын 2009 оны 201 тоот тушаал. Авто тээврээр ачаа, зорчигч тээвэрлэх дүрэм
6. Сангийн сайдын 2009 оны 224 тоот тушаал. Журамд өөрчлөлт оруулах тухай. 1-2 дугаар хавсралт
7. Нийслэлийн ИТХ-н 2009 оны 63 дугаар тогтоол. Үйлчилгээний хөлсийг шинэчлэн тогтоох тухай
8. Нийслэлийн ИТХ-н 2006 оны 182 дугаар тогтоол. Үйлчилгээний хөлсийг шинэчлэн тогтоох тухай
9. Баянзүрх дүүргийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2008 оны 119 дүгээр тогтоол. Төлбөрийн хэмжээг шинэчлэн батлах тухай
10. Говь-Алтай аймгийн Засаг даргын 2008 оны 250 дугаар захирамж. Албан томилолтын зардлыг төлөвлөх, олгох журам батлах тухай
11. Говь-Алтай аймгийн Засаг даргын 2006 оны 298 дугаар захирамж. Норматив тогтоох тухай
12. Говь-Алтай аймгийн Засаг даргын 2000 оны 191 дугаар захирамж. Лимит тогтоох тухай.
13. Говь-Алтай аймгийн Эрчим хүчний зохицуулах зөвлөлийн 2008 оны 04 тоот тогтоол. Дулааны эрчим хүчний үнэ тарифыг шинэчлэн тогтоох тухай.
14. Орхон аймгийн ИТХ-н 2010 оны 21 дугаар тогтоол. Усны үнэ шинэчлэн тогтоох тухай
15. Орхон аймгийн ИТХ-н 2005 оны 16 дугаар тогтоол. Ахуйн болон үйлдвэрийн хог хаягдлын үнийг шинэчлэн тогтоох тухай

Тайлан мэдээ, статистикийн баримт бичгүүд

1. Санхүү яам.Төрийн сангийн төсвийн зарлагын тайлан мэдээ. 2000-2009 он
2. Баянзүрх дүүргийн Төрийн сан. Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009
3. Баянзүрх дүүргийн Нийгэм эдийн засгийн төлөв байдлын талаарх танилцуулга. 2009
4. Говь-Алтай аймгийн Шарга болон Есөнбулаг сумын Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009
5. Говь-Алтай аймгийн Төрийн сан. Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009
6. Говь-Алтай аймгийн Эдийн засаг, нийгмийн байдлын тайлан мэдээ.Аймгийн статистикийн хэлтэс. 2007-2009
7. Орхон аймгийн Төрийн сан. Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009
8. Орхон аймгийн Баян-Өндөр болон Жаргалант сумын Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009
9. Орхон аймгийн Статистикийн хэлтэс. Статистикийн бюллетень. 2009
10. Төв аймгийн Алтанбулаг Зуунмод сумын Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009
11. Төв аймгийн Төрийн сан. Төсвийн зарлагын тайлан мэдээ 2007-2009