



ADB

Монгол Улс

Авто замын салбарын хөгжил – 2016

Азийн Хөгжлийн банк

Asian Development Bank



Монгол Улс

Авто замын салбарын хөгжил – 2016

Азийн Хөгжлийн банк

Asian Development Bank

© 2011 Азийн Хөгжлийн банк

Бүх эрх хуулиар хамгаалагдсан.
2011 онд хэвлэгдэв. Филиппин улсад хэвлэв.

ISBN 978-92-9092-535-4
Хэвлэлийн багцийн дугаар RPT124304

Хэвлэлийн каталогт оруулах мэдээлэл

Азийн Хөгжлийн банк.
Монгол Улс Авто замын салбарын хөгжил – 2016
Mandaluyong City, Philippines: Азийн Хөгжлийн банк, 2011.

1. Монгол. 2. Улс. I. Азийн Хөгжлийн банк.

Энэхүү баримт бичигт илэрхийлэгдсэн үзэл бодол нь зөвхөн зохиогчдын үзэл бодол бөгөөд АХБ, АХБ-ны захирлуудын зөвлөл, зохиогчдын төлөөлж буй засгийн газруудын үзэл санаа, бодлогыг заавал илэрхийлэх албагүй. Баримт бичигт тусгагдсан хүүрнэл нь хувь хүний дүгэнлт бөгөөд төсөл, хөтөлбөрийн бүрэн хэмжээний нөлөөллийг илэрхийлээгүй болно.

Энэ баримтад тусгагдсан тоон баримтуудын үнэн зөв эсэхэд АХБ-наас баталгаа гаргахгүй бөгөөд тэдгээрийг хэрэглэснээс үүдэн гарах аливаа үр дагаварт хариуцлага хүлээхгүй.

Энэ баримтад тухайн газар нутаг эсвэл газар зүйн нутаг дэвсгэрийг дурьдахдаа эсвэл “улс орон” гэсэн нэр томъёог ашиглахдаа АХБ нь аливаа газар нутаг, нутаг дэвсгэрийн эрх зүйн болон бусад статусын талаар шүүмжлэл хийхийг зориогүй болно.

Энэхүү баримт бичигт тусгагдсан мэдээллийг хувийн болон ашгийн бус зорилгоор АХБ-д зохих журмаар мэдэгдсэний дагуу хуулбарлан хэвлэж болно. АХБ-ны зөвшөөрөлгүйгээр борлуулах, бусдад тараах, эсвэл ашиг олох зорилгоор дагавар бүтээл зохиохыг хориглоно.

Тэмдэглэл: энэхүү тайланд “\$” тэмдэг нь ам.долларыг илэрхийлнэ.

Азийн Хөгжлийн банк
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines
Утас +63 2 632 4444
Факс +63 2 636 2444
www.adb.org

Хэвлэлийг захиалах бол дараахи хаягаар хандана уу:
Гадаад харилцааны газар
Факс +63 2 636 2648
adbpub@adb.org

 Дахин боловсруулсан цаасан дээр хэвлэв

АГУУЛГА

Өмнөх үг	vi
Талархал	viii
Тайлангийн хураангуй	x
Бодлогын гол хувилбарууд	xiii
Танилцуулга	1
БҮЛЭГ 1. Хөгжилд оруулах авто замын салбарын хувь нэмрийг нэмэгдүүлэх нь	4
Дүгнэлт	5
Санал	14
БҮЛЭГ 2. Авто замын салбарыг санхүүжүүлэх нь	19
Дүгнэлт	20
Өөрчлөлт хийх шаардлага	29
Санал	31
БҮЛЭГ 3. Замын үндсэн хөрөнгийн менежментийг шинэчлэх нь	36
Дүгнэлт	37
Өөрчлөлт хийх шаардлага	44
Санал	45
БҮЛЭГ 4. Хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх нь	52
Дүгнэлт	53
Өөрчлөлт хийх шаардлага	60
Санал	61
БҮЛЭГ 5. Орчин үеийн институц байгуулах нь	65
Дүгнэлт	66
Өөрчлөлт хийх шаардлага	76
Санал	76
БҮЛЭГ 6. Авто замын барилгын үйлдвэрлэлийн хөгжлийг дэмжих нь	85
Дүгнэлт	86
Санал	90
БҮЛЭГ 7. Салбарын чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нь	94
Өөрчлөлтийн удирдлага	94
Өөрчлөлт шинэчлэлтийг удирдах нь	97
Өөрчлөлтийг боломжтой болгох	98
Хавсралт: Авто замын салбарын чадавхи бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр	100



ЗУРАГ, ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт

1	Авто замын сүлжээ 1992–2009 онуудад (км)	7
2	Авто замын сүлжээн дахь хөдөлгөөний эрчим	9
3	Авто замын салбарын хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэр, зарцуулалт	22
4	Авто замын салбарын хөрөнгийн эх үүсвэр, хөрөнгө оруулалт	22
5	“Замын сан”-гийн орлого болон салбарын татвар	24
6	Замын засвар, арчлалт хийх шаардлага	27
7	Төсөвт тусгагдсан засвар арчлалтын зардлын хувь	28
8	Замын засвар арчлалтын компаниудын хүний нөөц	41
9	Замын засвар арчлалтын компаниудын тоног төхөөрөмж	42
10	Үндсэн хөрөнгийг засварлах, арчлах зорилгоор боловсруулсан баримт бичиг	43
11	Худалдан авалт нь удааширсан ЗГ-ын хөрөнгө оруулалттай Төслүүд (2008)	59
12	ЗТБХБЯ болон АЗГ-ын эрх үүргийн хуваарилалтын боломжит Хувилбар	63
13	Хучилтын хийцийн туршилтын төлөвлөгөө	64
14	АЗГ-ын засаглалын хэлбэр	69
15	Хувийн хэвшил болон улсад ажилладаг инженерүүдийн цалин	69
16	Бразилийн холбооны Замын удирдах байгууллагын балансын үнэлгээний карт (DNIT)	81
17	Замын барилгын компаниудын тоног төхөөрөмж	87

Зураг

1	Монгол улсын авто замын сүлжээ (2009)	7
2	Монгол улсад бүртгэгдсэн тээврийн хэрэгслийн тоо (1996–2008)	8
3	Автомашин дундаж хурд ба авто замын ослоор нас барсан хүний тоо, (УБ хотод, 1998–2008)	10
4	Авто замын ослоор нас барсан хүний тоо (1996–2008)	11
5	Мянганы замын төсөл	12
6	Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх зорилт (2008–2012)	13
7	Замын засварын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь (2002–2009)	20
8	Замын барилга, засвар арчлалтын зарлагын хуваарилалт	21
9	Замын санд хуримтлагдах шатахууны татварын орлого	25
10	Замын сангийн зарцуулалт (1998, 2008)	26
11	Замын сангийн орлого (1998, 2008)	26
12	Замын засвар арчлалтын гүйцэтгэлийг Африкийн зарим улстай харьцуулсан байдал	28
13	Засвар арчлалтын хэрэгцээний урьдчилсан тооцоо (2021 он хүртэл)	29
14	Авто замын сүлжээний засвар арчлалтын санал болгож буй төсвийн график	31
15	Улсын чанартай замын ашиглалтын хугацаа	38
16	Улаанбаатар хотын замын ашиглалтын хугацаа	38
17	ЗЗАК-удын 2008 оны зардлыг жилийн ажлын төлөвлөгөөт зорилтоо биелүүлсэн байдалтай нь харьцуулсан нь (хувь)	39
18	Авто замын барилга, засвар арчлалтын ажил (2000–2008)	53
19	Үнийн өсөлт (2004 оны үзүүлэлтийг 100 хувь гэж үзэв)	54
20	АЗГ-ын хяналтын инженерүүд	55
21	Хяналтын ажлын төсөв	60



22	Бүртгэлтэй замын компаниудын тоо (1992–2008)	86
23	Салбарын хүний нөөцийн дутагдал	88

Тайлбар

1	Авто замын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд эдийн засгийн газар зүйчийн өгсөн дүгнэлт	17
2	Монгол Улс дахь авто замын барилгын ажлын эдийн засгийн үнэлгээ	18
3	Замын засварын ажлыг орхигдуулсаны үр дагавар	30
4	Тусгай эх үүсвэрээр санхүүжүүлэх шаардлагатай юу?	32
5	АХБ-ны техникийн туслалцаа: газар зүйн мэдээллийн системийг ашиглан авто замын мэдээллийн сан үүсгэх нь	46
6	Нэгж үнээр гэрээлэн замын засвар арчлалтын ажлыг хянах нь	47
7	Гүйцэтгэлд тулгуурласан гэрээ ашигласан Бразил улсын туршлага	50
8	Тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компанийн туршагад хийсэн үнэлгээ	51
9	Барилгын ажлын менежментийн гол асуудлуудын талаархи салбар дахь ойлголт	57
10	Сул удирдлага: Бүсийн авто замыг хөгжүүлэх төслийн жишээ	59
11	Монгол Улс дахь авто замын барилгын ажлын зардал	61
12	Монголд бага зардлаар хатуу хучилттай зам барих шинэ арга	62
13	Кэйс судалгаа: Төв аймгийн авто замын удирдлага	73
14	АЗГ-т төвлрөлийг сааруулсан бүтэц бүрдүүлэх шаардлагатай эсэх?	78
15	Үр дүнд тулгуурласан менежмент гэж юу вэ? Шинэ Зеландын үзэл санаа	79
16	Гүйцэтгэлийн аудит гэж юу вэ?	83
17	Гүйцэтгэгчийн сан байгуулсан Танзани улсын туршлага	93

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улс ирэх арван жилийн хугацаанд эрдэс баялгийн асар их нөөцөө томоохон хэмжээний үйлдвэрлэлд оруулан хурдацтай хөгжих төлөвтэй байна. Энэ нь улс орныг хөгжүүлэн цэцэглүүлэх, ядуурлыг бууруулах болоцоог бий болгож байгаа бөгөөд түүнийг бүрэн хэмжээгээр нь хэрэгжүүлэхийг тулд Монгол Улс нь нийгэм, эдийн засаг, засаглалын шинэчлэл хийх шаардлагатай.

Монгол Улсын авто замын салбар илүү хурдан, илүү их хэмжээний гүйцэтгэл шаардах өөрчлөлт шинэчлэлттэй хэрхэн дасан зохицохоосоо хамааран энэхүү өөрчлөлтийн гол хөдөлгүүр нь болж болно. Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого (ҮХЦБ) авто замын салбарын өмнө маш том зорилт тавьсан, тухайлбал 10,000 гаруй километр хатуу хучилттай авто замын сүлжээг орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэн ойрын арван жилийн хугацаанд барьж ашиглалтад оруулах явдал юм.

Хэдийгээр авто замын салбар нь өнөөг хүртэл улс орны хөгжилд нилээд их хувь нэмэр оруулж ирсэн боловч салбарын хэмжээ харьцангуй бага, өсөж буй гүйцэтгэл нь харилцан адилгүй байна. Монгол орон уул уурхайн бүтээгдэхүүнийг гадаад зах зээлд экспортлох, өргөн хүрээтэй эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих гарцыг нээхийн тулд чанартай хатуу хучилттай замын сүлжээг их хэмжээгээр өргөтгөх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хэтийн зорилтыг өнөөгийн авто замын салбар биелүүлж чадах уу? Авто замын салбарын барилгын үйлдвэрлэл, салбарыг хариуцсан агентлагуудыг өргөтгөхийн тулд ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ? Өндөр хүчин чадалтай авто замын салбарыг бий болгоход хөндлөнгийн хамтрагч талуудаас ямар тус дэмжлэг шаардлагатай вэ? Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх ямар арга замууд байна вэ? Хэтийн хөгжилд аль замаар хүрэх вэ?

Азийн хөгжлийн банк (АХБ), Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам (ЗТБХБЯ)-ны хамтран гүйцэтгэсэн энэ судалгаа дээрхи асуудлуудад хариулт өгөхийг зорьсон юм. Өөрчлөлт нэг өдрийн дотор болдоггүй, түүнд хүрэхэд дотоодын гүйцэтгэгч болон зөвлөх байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх, төрийн удирдлагыг орчин үетэй нийцүүлэх хэд хэдэн системчилсэн арга хэмжээнүүдийг авах шаардлагатай юм. Хэдийгээр 2009 онд Авто замын газрыг сэргээн байгуулсан нь томоохон алхам болсон хэдий ч өөр олон цогц арга хэмжээг нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Судалгаа нь салбарын санхүүгийн нөхцөл байдал, замын барилга, засвар, арчлалтын техник технологи, үйл явц, хүний нөөцийн менежмент болон боловсролын үүрэг зэргийг авч үзсэн. Хэдийгээр урьд нь салбарын олон асуудлууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх арга хэмжээг анхааралдаа авч судлаж байсан боловч замын салбарын гүйцэтгэл сайжрах явц яагаад удаашралтай байгаа талаар ойлгохыг энэхүү судалгаа хичээлээ. Дараагийн таван жилд баримтлах, олон улсын туршлагыг тусгасан салбарын хэд хэдэн боломжит бодлогуудыг энэхүү баримт бичгээр дамжуулан шийдвэр гаргагчдад санал болгон өргөн барьж байна.

АХБ, ЗТБХБЯ-ны хамтын ажиллагаа тус судалгааг гүйцэтгэхэд маш үр дүнтэй байлаа. Тус тайлангийн төслийг танилцуулсан даруй ЗТБХБЯ нь тухайн салбарын оролцогч талууд – зам ашиглагчид, замын барилгын үйлдвэрлэл эрхлэгчид болон зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэгчид, эрдэмтэн судлаачид, төрийн



бус байгууллагууд болон төрийн агентлагуудын төлөөлөлүүдтэй уулзалт, семинар зохион байгуулж санал болгож буй бодлогуудын талаар хэлэлцүүлэг хийсэн. Эдгээр зөвлөлдөх уулзалтуудын үр дүнд “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх” дунд хугацааны хөтөлбөрийг 2011 оны 6 дугаар сард боловсруулан 2011 оны 8 дугаар сард Засгийн газраар батлуулаад байна. Энэхүү хөтөлбөрийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд нь ЗТБХБЯ-нд бодлогын зөвлөмж, техникийн туслалцаа болон санхүүжилтийн дэмжлэг үзүүлэх хүсэлтийг Монгол Улсын Засгийн газраас АХБ-нд тавиад байна.

Клаус Герхауссер
Дарга
Зүүн Азийн бүсийн газар
Азийн хөгжлийн банк

Жадамбын Бат-Эрдэнэ
Төрийн нарийн бичгийн дарга
Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам

Тайррэлл Данкен
Дарга, тээврийн салбарын удирдагч
Тээврийн хэлтэс
Зүүн Азийн асуудал хариуцсан газар
Азийн хөгжлийн банк

Баасандоржийн Энхтөр
Газрын дарга
Авто замын газар
Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам

ТАЛАРХАЛ

Энэхүү тайланг Азийн хөгжлийн банкны Зүүн Азийн асуудал хариуцсан газрын Тээврийн хэлтсийн дарга, тээврийн салбарын удирдагч Тайррелл Данкены санаачлагаар боловсрууллаа. Тус газрын Тээврийн эдийн засагч Адриен Верон тайланг боловсруулсан ба үнэлгээний гол элементүүдийг бэлтгэх, мэдээлэл цуглуулах ажлыг Зам, тээврийн яамны орлогч сайд, Авто замын газрын дарга асан Бадамын Лувсан гүйцэтгэлээ.

Монголын Улсын Засгийн газар, ялангуяа Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам (ЗТБХБЯ), түүний харъяа Авто замын газар (АЗГ) тайланг боловсруулахад идэвхтэй дэмжлэг үзүүлсэн болно. АЗГ нь авто замын хөрөнгө оруулалт, замын засвар арчлалтын талаархи мэдээллээр хангасан бөгөөд удирдлага, хамт олны өгсөн үнэтэй санал зөвлөмжөөр тайлан баяжсан билээ.

Түүнчлэн хөндлөнгийн шүүмлэгчид болох Жан-Клауд Саллиэр, Флипп Салт, АХБ-ны хамт олон болох Эрдэнийн Оюунчимэг, Сарат Лакшман Автурокала, Стевен Леюс-Воркман, Манмохан Паркаш нарын санал, зөвлөмжөөр тайлан сайжирсан билээ.

2010 оны 7 сард Улаанбаатар хотноо зохион байгуулсан техникийн семинарын үеэр тус тайлангийн анхны төслийг Монгол дахь гол оролцогч талууд болох Засгийн газар, Улаанбаатар хотын засаг даргын тамгын газар, авто зам хэрэглэгчид, иргэний нийгмийн төлөөлөл болон хандивлагч байгууллагуудад танилцуулсан. Уламаар ЗТБХБЯ дараа дараагийн уулзалт, хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж тайлангаа баяжуулан чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг боловсруулахад тусалсан юм. Энэхүү ажилд олон улсын зөвлөх Роберт Фергерстром болон Зүльфикар Сархад нар дэмжлэг үзүүсэн. Дээрхи үйл ажиллагааны үр дүнд үндэслэн тайланг 2011 оны 2 сард эцэслэн хянасан. Зөвлөх үйлчилгээний бүтээгдэхүүн болох “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх” хөтөлбөрийг энэхүү тайлангийн хавсралт болгон оруулсан болно. Оролцогч талуудын ирүүлсэн шинэлэг санаа, зөвлөмжүүдэд талархал илэрхийлж байна.



МӨНГӨН ТЭМДЭГТ

(2011 оын 9 сарын 12-ны байдлаар)

Мөнгөн тэмдэгт	–	Төгрөг (₮)
₮1.00	–	\$0.00080
\$1.00	–	₮1,242.50

ТОВЧ ҮГС

АХБ	–	Азийн хөгжлийн банк
AGETIP	–	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (Синегал улсын нийтийн ажлын агентлаг)
CREMA	–	Contratos de Reabilitação e Manutenção (их засвар болон засвар арчлалтын гэрээ)
ХБГО	–	Хөгжиж буй гишүүн орон
АЗГ	–	Авто замын газар
ЗТГ	–	Зам тээврийн газар
ТТТК	–	Тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компани
ДНБ	–	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
СХЗОУБ	–	Стандарт хэмжил зүйн олон улсын байгууллага
ЯБЯС	–	Ядуурлыг бууруулах Японы сан
км	–	Километр
м	–	Метр
МСК	–	Мянганы сорилын корпораци
СЯ	–	Сангийн Яам
ЗТБХБЯ	–	Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам
ҮАГ	–	Үндэсний аудитын газар
ҮХС	–	Үндэсний хөгжлийн стратеги
МТББ	–	Мэргэжлийн төрийн бус байгууллага
БНХАУ	–	Бүгд найрамдах хятад ард улс
АЗЗАК	–	Авто замын засвар арчлалтын компани
АЗСХТ	–	Авто замын судалгаа, хяналтын төв
ТӨХ	–	Төрийн өмчийн хороо
УМХА	–	Улсын мэргэжлийн хяналтын алба
ТТ	–	Техникийн туслалцаа



Тайлангийн хураангуй

Тойм

2010 онд Монгол Улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ) 6.7 тэрбум ам.доллар байсан. 2009 онд Оюу толгойн гэрээг соёрхон баталсны үр дүнд хэдэн арван тэрбумаар үнэлэгдэх зэс, алтны нөөцтэй ордыг ашиглаж эхэлсэн ба 2020 онд Монгол Улсын ДНБ гурав дахин нэмэгдэх төлөвтэй байна. 2011 оны Монгол Улсын нөхцөл байдал нь хүн амын нягтрал бага, хөгжил буурай, дэлхийн хэмжээнд гайхуулах ашигт малтмалын нөөцөө ашиглахаар зэхэж байсан 1970-аад оны Арабын нэгдсэн Эмират улс (АНЭУ)-тай төстэй байна. АНЭУ хорин жилийн дотор дэлхийн хамгийн өндөр хөгжил бүхий эдийн засагтай орнуудын нэг болж чадсан. Монгол Улс АНЭУ-н туршлагыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд дэд бүтэц, тэр дундаа авто замын салбарт далайцтай хөрөнгө оруулах шаардлага тавигдаж байна.

Иймд энэхүү тайланд **авто замын салбарын бодлого, хөрөнгө оруулалтыг боловсронгуй болгох, авто замын салбар өмнөө тавигдаж байгаа шинэ үүргээ биелүүлэхэд хэрхэн үр дүнтэй бэлтгэх арга замуудыг авч үзлээ.** Монголын авто замын сүлжээний хэрэгцээг хангахын тулд богино хугацаанд асар их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг замын салбарт оруулж, улмаар шинээр баригдсан авто замын засвар арчлалтыг стандарт шаардлагад нийцүүлэн, тогтмол хийх хэрэгтэй юм. Санхүүжилтийн механизм, бизнесийн үйл явц, зохион байгуулалт, мэргэжлийн боловсролын тогтолцоонд том хэмжээний шинэчлэлт хийхгүй бол Монголын өнөөгийн жижиг хэмжээний авто замын салбар цар хүрээгээ өргөжүүлэн дээрхи зорилтуудад хүрэх боломжгүй юм. Салбарын өнөөгийн байдлыг хэвээр үлдээх аваас дотоодын замын барилгын хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилт удааширч, хөрөнгийн эх үүсвэрийг хий алдах, шинээр барьсан замууд буюу үндсэн хөрөнгийн элэгдэл хурдацтай бий болох бодит эрсдэл байна. **Энэ тайлангаар дамжуулан Монгол Улсын Засгийн газар Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх бүрэн хэмжээний хөтөлбөрийг ирэх 5 жилд хэрэгжүүлэх шаардлага байгаа талаар баримт гарган тавьж байна.**

1990 оны ардчилсан хувьсгалаас хойш АХБ нь Монгол Улсын авто замын салбарын гол түншлэгч нь байсаар ирсэн. Улс орны болон салбарын нөхцөл байдал өөрчлөгдсөнөөр 2009, 2010 онд АХБ салбарын бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, замын салбар дахь оролцоогоо нэмэгдүүлэх боломжийг тодорхойлох судалгаа явуулсан. Судалгааны тайлангийн эхний төсөл танилцуулагдсанаасаа хойш Засгийн газар болон салбарын бусад оролцогч талуудын хооронд хэлэлцүүлэг өрнүүлэх суурь баримт нь болсон бөгөөд түүнд үндэслэн ЗТБХБЯ 2011 оны 8 дугаар сард Засгийн газрын баталсан **“Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр”**-ийг боловсруулсан (Хавсралтыг харна уу). Цаашид авто замын салбарын оролцогч талууд салбарынхаа чадавхийг бэхжүүлэхдээ энэхүү тайланг баримтлал болгоно гэдэгт найдаж байна.

Монгол Улсын авто замын сүлжээ сул хөгжсөн хэдий ч замын үндсэн хөрөнгийн хэмжээ төрийн өмчийн багагүй хувийг эзэлж байна. 2010 оны байдлаар Монгол Улсад зөвхөн 6,738 инжнерийн шийдэлтэй авто зам байснаас 2,830 км нь хатуу хучилттай, 2,116 км нь сайжруулсан хайрган хучилттай зам байна. ОХУ-тай холбох хатуу хучилттай хоёр замтай бол БНХАУ-тай холбох хатуу хучилттай зам байдаггүй бөгөөд олон улсын бараа тээвэрлэлтийн дийлэнхийг төмөр замаар дамжуулж байна. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын хүн амын дийлэнх нь нийслэл хотод төвлөрсөн тул хатуу хучилттай авто замын сүлжээ нь нийт хүн амын 60 %-нд хүртээмжтэй ба ДНБ-ний 70 % хамрагддаг хэвээр байна. Авто замын сүлжээг газар нутагтай нь харьцуулахад харьцангуй бага байгаа боловч үндэсний эдийн засагтай



харьцуулахад мэдэгдэхүйц жин дарж байна. Зам, замын байгууламжийн үндсэн хөрөнгийн нийт хэмжээ 800 сая ам.доллараар үнэлэгдэж байгаа боловч өнөөг хүртэл бүрэн утгаар төрийн өмч гэж үздэггүй.

Монгол Улс авто замын сүлжээгээ дөрөв дахин нэмэгдүүлэх зорилт тавьж байгаа нь энэ салбарт томоохон бүтээн байгуулалтыг бий болгох юм. Монгол Улсын Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод авто замыг бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих гол хөшүүрэг гэж үзсэн. Энэ бодлогын дагуу 2021 онд авто замын сүлжээг бүхэлд нь хатуу хучилттай (11,250 км) болгох зорилт дэвшүүлсэн. Энэ зорилтыг хангахын тулд, Улаанбаатар хотын хөгжлийн хөтөлбөрийг оролцуулан жилд 1,000 км зам барих шаардлагатай болж байгаа бөгөөд өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд улсын хэмжээнд жилд дунджаар 100 км хатуу хучилттай зам тавьж байжээ. Мөн жилд дунджаар 2,000 км замын урсгал засвар арчлалтын ажил хийхээр байна. Түүгээр ч зогсохгүй авто замын томоохон төсөл хөтөлбөрүүд нь дэвшилтэт технологи, хүний нөөц, менежментийн чадавхи шаардах болно.

Амжилттай өргөжин, Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын зорилтыг биелүүлэхийн тулд авто замын салбар өмнөө тулгараад буй хэд хэдэн хүндрэл бэрхшээлийг даван туулах хэрэгтэй байна.

Авто замын салбарын санхүүжилт

Авто замын салбарын санхүүжилт нь авто замын сүлжээг өргөжүүлэхэд хүрэлцээтэй байгаа мэт боловч замын засвар үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд дутагдсаар байна. Авто замын сүлжээг өргөжүүлэх ажлыг улсын төсөв, хөгжлийн сан, хандивлагчийн зээл болон хувийн секторын бага хэмжээний зээлээр санхүүжүүлдэг. “Замын сан” нь замын засвар, арчлалтын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх гол эх үүсвэр байсан. Санхүүжилтийн энэ хэлбэрээр ДНБ-ий 1.5–2 %-тай тэнцэх хөрөнгийг авто замын салбарт зарцуулсан нь олон улсын түвшинтэй ойролцоо байна. Харин замын засвар, арчлалтын үйл ажиллагаанд 2009 онд дөнгөж 7.4 сая ам.доллар зарцуулсан нь ДНБ-ий 0.2 % болж байгаа ба энэ нь олон улсын жишиг болох ДНБ-ний 0.4–1 %-иас нилээд доогуур байна. Энэхүү тайланд тооцоолсоноор авто замын сүлжээний замын засвар, арчлалтыг гүйцэтгэхэд жилд 38.8 сая ам.доллар (улсын чанартай замын сүлжээнд 24.6 сая, орон нутгийн авто замын сүлжээнд 14.2 сая ам.доллар) шаардлагатай. Урьд нь хийгдээгүй засвар арчлалтыг нөхөхөд нэмээд 20 сая ам.доллар 6 жилийн хугацаатайгаар шаардлагатай байна. Өнөөгийн байдлаар улсын болон орон нутгийн чанартай авто замуудын засвар, арчлалтын хэрэгцээний зөвхөн 21.5 %-ийг хангаж байгаа нь олон улсын стандартаар байж боломгүй зүйл юм. Энэ байдалд хүргэсэн нэг шалтгаан нь “Замын сан”-д хуримтлуулах хөрөнгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх үйл ажиллагаа удаашралтай байгаа явдал юм. 1995 оноос хойш “Замын сан”-г бүрдүүлдэг шатахуун, тослох материал, тээврийн хэрэгслийн албан татвар нэмэгдээгүй. Эдгээр татварууд нь инфляциас шалтгаалан мөнгөн хэмжигдэхүүнээр тооцогдох үнэ цэнээ алдсаар байна.

Замын засвар арчлалтын ажлыг шаардагдах хэмжээнд хийгээгүйн улмаас Монгол Улс өөрийн замын үндсэн хөрөнгийн ихээхэн хэсгийг алдаад байна. Замын сүлжээг өргөтгөснөөр ирэх 10 жилд замын засвар арчлалтын үйл ажиллагаа 2 дахин нэмэгдэх юм. Замын засварын ажлын санхүүжилтийн өнөөгийн механизмыг хэвээр хадгалах аваас засварын ажил одоогийн гүйцэтгэж байгаа жилд хийх шаардлагатай ажлын 21.5 %-аас 17–19 % болтлоо буурахаар байна. Энэ нь эргээд шинээр баригдсан зам буюу үндсэн хөрөнгийн үр ашгийг бууруулаад зогсохгүй түргэн хугацаанд эвдэрч, улмаар замын сүлжээний ашиглалтын бэлэн байдлыг алдагдуулахад хүргэнэ.

Хөрөнгө оруулалтын менежмент

Сүүлийн 15 жилд авто замын салбарт барилгын ажлын менежментийн зохих дэвшил гарсан. 1990-ээд оны эхээр замын барилгын ажлын удирдлага, гүйцэтгэл, хяналт нэг эзэнтэй буюу төвлөрсөн шинжтэй, хариуцлагын механизм тодорхойгүй байсан тогтолцоог өөрчилж, 2010 оноос замын барилгын ажлыг өрсөлдөөнт тендерийн үндсэн дээр хувийн компаниудаар гүйцэтгүүлдэг, гүйцэтгэсэн ажлын чанарыг Авто замын газар (АЗГ) хянаж, гэрээний аудитыг хөндлөнгийн байгууллагуудаар гүйцэтгүүлдэг болжээ.

Гэсэн хэдий ч замын барилга, засвар арчлалтын төлөвлөлт, тэдгээрийн менежмент, хяналт сул байгаа нь хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрүүдийн үр ашигтай байдлыг алдагдуулж байна. Тухайлбал, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, төслийн бэлтгэл ажлыг гүйцэтгэх үйл явц, журам зэрэг нь стандартын шаардлага хангахгүй байна. Төрийн захиргааны байгууллагууд хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулдаг боловч тэдгээр нь уялдаа холбоо муутай, удирдлагын шатлал бөгөөд техник эдийн засгийн үндэслэл нь хангалтгүй байна. Үүний үр дүнд эдгээр төлөвлөгөө нь шийдвэр гаргах үйл явцад бодитой нөлөө үзүүлж чадахгүй байна. Түүнчлэн төслийн менежментийн үүргийг ихэнх нь хүний нөөцөөр дутмаг олон байгууллагуудад хуваан хариуцуулсан. Жишээ нь ЗТБХБЯ ажил худалдан авах үйл ажиллагааг хариуцдаг боловч хэрэгжилтийг АЗГ хариуцаж байна. Үүнээс үүдэн худалдан авах явц удаашрах, хэрэгжилтийн явцад шийдвэрийг цаг хугацаанд нь гаргаж чадахгүйд хүргэж байгаа ба сүүлийн жилүүдэд гүйцэтгэл удаашрах, гэрээний төсөвт өртөг их хэмжээгээр нэмэгдэх болжээ. Эцэст нь барилгын ажлын хяналтыг АЗГ инженерүүдийг улиралын чанартай гэрээлэн гүйцэтгүүлдэг ба тэдний хараат бус байдал хангалтгүй, төсөв хүрэлцдэггүй ажээ. Хяналтын тогтолцоо огт байхгүй байсан 2000 онтой харьцуулахад байдал харьцангуй дээрдсэн боловч чанарыг найдвартай хангуулах тогтолцоо сул хэвээр байна.

Авто замын засвар, арчлалтын менежмент

Өнөөгийн замын засвар, арчлалтын тогтолцоо нь авто замын томоохон сүлжээний менежментэд тохирохгүй байна. Улсын хэмжээнд авто замын сүлжээний засвар арчлалтыг 22 механикжсан жижиг хэмжээний замын засвар, арчлалтын компаниуд (ЗЗАК) гүйцэтгэж байгаагаас 18 нь төрийн өмчит компаниуд байна. Гэрээний үнэд бүх шаардлагатай зардалууд, тухайлбал үндсэн хөрөнгийн зардал тусгагддаггүй тул компаниуд алдагдалд орж үндсэн хөрөнгийн нөхөн бүдүүлэлтийг шинэ тоног төхөөрөмжийн хэлбэрээр ойр ойрхон авах шаардлагатай болдог. Засварын ажлын хүрээнд ердийн замын арчлалт (жишээ нь үерийн усны хоолой цэвэрлэх), зарим жижиг засварууд (жишээ нь замын хотгорыг нөхөх) хийдэг боловч эвдрэлээс урьдчилан сэргийлэх ажил огт хийгддэггүй. АЗГ-ын хяналт хязгаарлагдмал байдаг. АЗГ замын засвар арчлалт хариуцсан 5 ажилтантай ба тэд ихэнхдээ хэдэн зуун км алслагдсан замуудыг хариуцдаг. Иймд замын засварын хяналтыг цаг тухайд нь хийж амжихгүй байх, эсвэл чанарын шаардлагад нийцүүлэх гүйцэтгүүлж чадахгүй байх бэрхшээл олонтаа тохиолддог байна.

Монгол Улс орчин үеийн хатуу хучилттай авто замын сүлжээ байгуулах явцад дээрхи үйл ажиллагааг үе шаттай болгох шаардлагатай. Ээлжит засварын ажлыг хийх (замын хучилтыг 7–10 жил тутам шинэчлэх); замын нөхцөл байдал болон хөдөлгөөний эрчийн тооцоонд үндэслэн замын ажлыг төлөвлөх; замын засвар, арчлалтыг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх; засвар, арчлалтын хяналтын тогтолцоог системчлэх; гүйцэтгэлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зэрэг ажлуудыг шинээр хэрэгжүүлж эхлэх шаардлагатай.

Авто замын салбарын төрийн байгууллагууд

Авто замын салбарын төрийн байгууллагуудын хүний нөөц, зохион байгуулалтын боломж хязгаарлагдмал, шат дамжлага ихтэй, төслүүдийг цаг хугацаанд нь үрдүнтэй хэрэгжүүлэх чадавхи сул байна. ЗТБХБЯ-д авто замын салбар хариуцсан 3 мэргэжилтэн байдаг ба хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулах, хандивлагчидтай хамтран ажиллах барилгын ажлын худалдан авалтыг хянах зэрэг өөрийн үүргээ гүйцэтгэхэд нь шаардлагатай чадавхи маш дутмаг байна. АЗГ-т 75 километр зам тутамд нэг удирдах ажилтан ногдож байгаа нь олон улсын дундаж болох 10–20 километр тутамд нэг удирдах ажилтанаас хамаагүй бага бөгөөд энэ нь Монгол Улсын авто замын өнөөгийн удирдлага олон улсын хамгийн үр дүнтэй замын удирдлагаас хүний нөөцөөр хомс байгааг харуулж байна. Түүнчлэн ЗТБХБЯ, АЗГ-ын менежментийн загвар нь үр ашигтай үйл ажиллагаа явуулахад түлхэц өгч чадахгүй байна. Энэхүү загвар нь ёс төдий, төвлөрсөн зохион байгуулалттай, хэт олон гуравдагч этгээдээс хамааралтай, нүсэр үйл явц, дамжлагатай байдаг. Үүнээс улбаалан үйл ажиллагааны гүйцэтгэл удаан, шийдвэрүүд нь нөхцөл байдалд хариу үзүүлэх төдий бөгөөд үр дүнд ажилтануудын хүлээх хариуцлага хязгаарлагдмал.

Авто замын салбарын төрийн байгууллагын удирдлага, бүтцийг байнга өөрчлөх, шийдвэр гаргах явцад улс төрийн нөлөө үзүүлэх нь авто замын удирдлагын өөрийн үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэх



чадавхид сөргөөр нөлөөлж байна. Монгол Улс 1995 онд авто замын бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Авто замын газрыг Дэд бүтцийн яамны хэрэгжүүлэгч агентлаг байдлаар байгуулсан. 2004 онд АЗГ-ыг Авто замын хяналт судалгааны төв болгон өөрчилж ихэнх эрх мэдлийг яам руу шилжүүлжээ. 2004 онд Засгийн газрын тогтоолоор “Замын зөвлөл”-ийг байгуулсан боловч 2007 онд татан буулгасан. 2009 онд АЗГ-ыг дахин байгуулсан боловч хэд хэдэн чухал үүрэг хариуцлага нь (худалдан авалт г.м) ЗТБХБЯ-нд үлдсэн. Удирдлагын халаа солио байнга хийгдэж, таван жилд яамны сайд дөрвөн удаа солигдсон ба олон албан тушаалд мэргэжлийн бус, улс төрийн томилгооны хүн тавьжээ. Үүнтэй зэрэгцэн замын салбарын төсөв, үйл ажиллагааны төлөвлөлтөд Улсын их хурал (УИХ)-ын оролцоо ихээхэн нэмэгдсэн байна. Удирдлагын боловсруулсан хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө нь УИХ-аар батлагдах явцдаа их хэмжээгээр өөрчлөгддөг бөгөөд АЗГ-ын хичээл зүтгэлийг үл харгалзан жил бүр замын засвар арчлалтад шаардлагатай нийт төсвийн 50-аас доош хувийг л баталж өгдөг байна. Удирдлагын эрх мэдлийн иймэрхүү хязгаарлалтаас үүдэн урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх, замын засвар, арчлалт зэрэг урт хугацааны үйл ажиллагааг явуулахад хүндрэл учирсаар байна.

Авто замын барилгын үйлдвэрлэл, хүний нөөц

Авто замын барилгын үйлдвэрлэл хурдацтай өссөн боловч өсөлт тэгш бус байсан, түүний техникийн чадавхи эрэлт хэрэгцээний өсөлттэй зөвхөн аажмаар дасан зохицох болно. 1990-ээд оны сүүлээр хувьчлагдсанаасаа хойш авто замын барилга ба засвар арчлалтын үйлдвэрлэл 41 компанигаас 2008 он гэхэд 140 компани болон өргөжсөн, барилгын компаниудын тоног төхөөрөмж, машин механикмын бааз ч бас адил 4 дахин нэмэгдсэн. Гэвч ихэнх шинэ компаниуд зөвхөн цаасан дээр л оршдог. Зөвхөн 42 компани авто замын барилгын ажлыг хийх хүн хүч, техниктэй байгаагаас 2 компани л жилд 50-иас дээш км зам барих хүчин чадалтай бөгөөд нэг нь ч олон улсын өрсөлдөөнт тендерт оролцох чадавхгүй байна. 2009 онд АЗГ замын компаниудын нийт чадавхи жилд 225 км шинэ зам барихад хүрэлцэнэ гэсэн тооцоог гаргажээ. Энэ тоо нь тухайн жилд гэрээлэгдэн баригдаж байсан гэх 1,600 км авто замтай зөрчилдөж байгаа бөгөөд салбар тун хүнд асуудалтай байгааг илтгэж байна. Авто замын барилгын аж үйлдвэр хөрөнгө мөнгө, гадаад техник технологи болон хүний нөөцийн зэрэг асуудлууд нь хүндрэлтэй байгаа тул хурдацтай өргөжиж чадахгүй байна

Авто замын салбарын хөгжилд саад болж буй хамгийн том бэрхшээл бол хүний нөөцийн асуудал юм. Замын барилгын үйлдвэрлэл, засвар, арчлалтын ажлыг 2010 оны байдлаар 526 инжнер, 6,755 мэргэшсэн ажилчид гүйцэтгэж байсан бөгөөд цаашдын эрэлт хэрэгцээг хангахад одоогийн байгаа инжнерүүдийн тоог даруй 2 дахин, мэргэшсэн ажилчдын тоог 40 %-иар нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Гэвч өнөөгийн сургалтын бааз нь жилд 80 инжнер, 150 мэргэшсэн ажилчин бэлтгэх боломжтой боловч жилд зөвхөн 20–30 инжнер төгсгөж байна. Инжнер бэлтгэн гаргахад шаардагдах хугацаанаас харахад өсөн нэмэгдэж байгаа эрэлтийг хангахад шаардлагатай хүний нөөцийн хангамжийг нэмэгдүүлэхэд урт хугацаа шаардагдахаар байна. Үүнээс гадна инжнерийн эрэлт хэрэгцээ өндөр байгаа тул авто замын салбар уул уурхай, мэдээллийн технологийн салбартай өрсөлдөх шаардлагатай болоод байна. Замын компаниуд өндөр мэргэжилтэй боловсон хүчин авч ажиллуулах, ажлын байранд нь тогтвортой байлгахад асуудалтай тулгарч байгаа тул боловсрол, чадавхиар сул ажилтануудыг авч ажиллуулахаас өөр аргагүйд хүрч байна.

Бодлогын гол хувилбарууд

Салбарын чадавхийн асуудал нь Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын зорилтонд хүрэхэд гол саад болж байна. **Энэхүү тайланд дурьдсан бодлогын гол зөвлөмж нь ирэх 5 жилийн хугацаанд Засгийн газраас Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг авч хэрэгжүүлэх явдал юм.** Энэхүү хөтөлбөр нь өнөөгийн хэмжээ жижигтэй, үр дүн муутай авто замын байгууллагууд болон үйлдвэрлэлийг том хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг хэрэгжүүлэх чадвартай, өндөр хүчин чадалтай салбар болгон өөрчлөх үндсийг тавьж өгөх юм. Ийм шинэчлэлт хийхэд нилээн удаан, магадгүй 10 жилийн хугацаа шаардагдаж болзошгүй. Үнэндээ зарим бэрхшээлийг (санхүүжүүлэх механизм, хөрөнгө оруулалт болон замын засвар, арчлалтын менежмент) улс төрийн зоримог шийдвэр, техникийн туслалцаагаар шийдвэрлэж болох хэдий ч зарим төрлийн бэрхшээлийг, тухайлбал салбарын хүний

нөөц, удирдлагын арга барил болон түүнийг иргэний нийгэм болон улс төрийн тогтолцоотой хэрхэн уялдуулах зэрэг асуудлуудыг зөвхөн урт хугацаанд шийдвэрлэх боломжтой. Ийм өөрчлөлтийг хийхийн тулд салбарын нөөц бололцоог бүрэн дайчилж, өөрчлөлтийн хүрээнд хийгдэх бүхий л үйл ажиллагааг Засгийн газрын бүрэн дэмжлэгээр хангах хэрэгтэй.

Энэхүү тайланд ойрын жилүүдэд хэрэгжүүлэх боломжтой бодлогын хувилбар, мөн ижил төстэй бэрхшээлийг даван туулсан бусад улс орнуудын туршлагыг тусгалаа. Түүнчлэн Засгийн газрын “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны үндэсний хөтөлбөр”-т тусгагдсан зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга замуудыг дэлгэн харуулсан болно.

Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх хувилбар

Энэхүү тайлан нь авто замын салбарын чадавхийг нэмэгдүүлэхэд шаардлагатай хугацааг бодолцон үзээд Засгийн газарт салбарыг хөгжүүлэх өргөн хүрээтэй 2 боломжит арга зам байгааг санал болгож байгаа бөгөөд асуудлыг шийдвэрлэх бодит арга замууд эдгээрийн хүрээнд байх болно.

Хувилбар 1

Илүү зохимжтой хувилбар нь авто замын сүлжээг тэлэх болон салбарын чадавхийг бэхжүүлэх шаталсан хөтөлбөр юм. 2010 оноос эхлэн ирэх 10 жилийн хугацаанд Засгийн газар замын барилгын үйлдвэрлэл болон зөвлөх үйлчилгээг хөгжүүлэх, хатуу хучилттай авто зам барьж байгуулах болон засвар арчлалт хийх шинэлэг техник, технологи нэвтрүүлэх болон салбарын байгууллагууд, боловсролын тогтолцоог шинэчлэснээр салбарын чадавхийг бэхжүүлэхэд хөрөнгө оруулна. Улсын чанартай авто замын сүлжээг барьж байгуулах ажлын эхэн үед Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод тусгасан хугацаанаас илүү хугацаа шаардагдах магадлалтай боловч Монгол Улс уул уурхайн салбараас олсон ашигийг зарцуулж эхлэх үед авто замын салбар их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг үр ашигтай зарцуулах чадвартай болсон байх болно. Ирэх арван жилийн хоёр дахь хагаст авто замын сүлжээр өргөжүүлэх ажил хүчээ авна. Ийм үе шаттай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх хэд хэдэн үндэслэл байна. Жишээ нь: орон нутгийн шороон замуудад хөдөлгөөний эрчим маш бага байдаг учраас эдгээр замыг хатуу хучилттай болгох эдийн засгийн шаардлага ойрын үед гарахгүй. Үүнээс гадна энэхүү аргачлал нь өнөөгийн байгууллагын тогтолцоо болон дотоодын үйлдвэрлэлийг бэхжүүлэхэд анхаарал хандуулна. Энэ аргачлалыг хэрэгжүүлсэнээр эрсдэл хязгаарлагдмал байх бөгөөд Монгол Улсын эдийн засагт урт хугацааны эерэг нөлөөллийг үзүүлэх болно.

Энэ аргачлалаар бол 2010 оноос хойшхи эхний хэдэн жилд авто замын барилгын ажлыг хамгийн их хэрэгцээтэй байгаа газарт, тухайлбал Улаанбаатар хотын төв болон туслах замууд (жишээ нь: гэр хорооллын зам); олон улсын дамжин өнгөрөх замууд болон ялангуяа Өмнөговь аймаг дахь уурхайн замуудыг барих хэрэгтэй. Засгийн газар үүнтэй зэрэгцүүлэн улсын хэмжээний авто замуудын их болон ээлжит засвар арчлалтанд хөрөнгө оруулах боломжтой. Эцэст нь хөдөө орон нутагт авто замын сүлжээг сайжруулах үүднээс Засгийн газар улсын хэмжээний гол замууд болон орон нутгийн шороон замуудын хэсэгчилсэн (жишээ нь: гүүр болон үерийн хоолойн) сайжруулах хөтөлбөр эхлүүлж болох юм. Энэ мэт бага өртөгтэй хөрөнгө оруулалт хийснээр орон нутгийн замуудыг жилийн турш ашиглах боломжтой болгож хөдөөгийн иргэдийн зам тээврийн асуудлыг шийдвэрлэхийн зэрэгцээ тэдгээр замыг ирээдүйд хатуу хучилттай зам болгох бэлтгэл хангагдана.

Хувилбар 2

Хэрэв Засгийн газар авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх хүндрэлийг үл харгалзан авто замын сүлжээний хөгжлийн төлөвлөгөөг богино хугацаанд, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зорилт тавьж байгаа бол **гадаадын гүйцэтгэгчийн чадавхид тулгуурлан авто замын сүлжээг хөгжүүлэх шинэ удирдлага бүхий байгууллага байгуулах бодлогын хувилбарыг сонгож болох юм.** Засгийн газар, ЗТБХБЯ, АЗГ-аар дамжуулан уламжлалт тендер, санхүүжилтийн механизмыг ашиглахын оронд, олон улсын зөвлөхүүдээр хэсэгчлэн удирдуулсан замын хөгжлийн компани буюу агентлагийг байгуулж болно. Энэ компани нь сүлжээний хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулж, төслийн техник эдийн засгийн үндэслэл болон нарийвчилсан төлөвлөгөөг хянаж, бүтээн байгуулалтын ажлыг удирдан зохион байгуулна. Харин



авто зам баригдаж дууссаны дараа АЗГ-т шилжүүлэн өгөх юм. Зөвлөх үйлчилгээ, замын барилгын ажлыг олон улсын өрсөлдөөнт тендерээр шалгаруулна. Компани буюу агентлаг нь бизнес төст менежментийг үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлж, зураг төсөл, хяналт зэрэг ажил үүргийнхээ томоохон хэсгийг аутсорсингийн хэлбэрээр үр ашигтайгаар хэрэгжүүлэх болно. Компанийн удирдлага, тендер, хуваарилалтын зарчим нь төрийн байгууллагын байнгын үйл ажиллагааны зарчмаас ялгаатай байх болно. Энэтхэгийн үндэсний хурдны замын газар, Сенегал улсын Нийтийн ажлын удирдлагын агентлаг ийм арга замаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг. **Энэ арга замыг хэрэгжүүлэх нь ихээхэн эрсдэл дагуулдаг ба түүнээс багагүй хувийг нь шинээр байгуулагдах компани буюу агентлагийн засаглалын эрсдэл эзэлдэг.**

Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх

Гэрээний удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх. Монгол Улс өөрийн барилгын ажил төлөвлөж удирдах чадавхийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Олон улсын туршлагаас харахад худалдан авах үйл ажиллагаа зэргийг багтаасан хөрөнгө оруулалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг нэг байгууллага, ихэвчлэн тухайн улсын авто замын агентлагад төвлөрүүлэх нь хамгийн зөв шийдэл болдог байна. Ойрын ирээдүйд хийх ёстой нэн тэргүүний ажил бол ЗТБХБЯ, АЗГ-ын эрх үүргийн хуваарилалтийг зөв тодорхойлж, үйл ажиллагааны бүх хариуцлагыг АЗГ-т шилжүүлэхийг эрхэмлэх явдал юм. Засгийн газраас худалдан авах үйл ажиллагаа, гэрээний удирдлага хариуцсан мэргэжилтний орон тоог нэмэгдүүлж, тэдэнд гэрээний биелэлтийг хянах хангалттай эрх олгох хэрэгтэй байна. Цаашдаа ЗТБХБЯ, АЗГ-аас Сангийн яам (СЯ)-тай хамтран, хөрөнгө оруулалтын хөрөнгөөр ажил үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг үр дүнтэй хяналт, төлөвлөлтөөр хангах төслийн удирдлагын тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй. АЗГ-аас хөндлөнгийн байгууллага гэрээлэн барилгын ажлын хяналтыг гүйцэтгүүлэх явдлыг нэмэгдүүлж хяналтын төсвийг нэмэгдүүлэх хүсэлтийг СЯ, ЗТБХБЯ-д тавих нь зүйтэй.

Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтийн орчин үеийн системийг нэвтрүүлэх. Хөрөнгө оруулалтын тоо, цар хүрээ өсөн нэмэгдэхийн хэрээр, гүйцэтгэлийн чанар тухайн үеийн менежментийн тогтолцооноос ихээхэн хамаарах болно. Иймд Засгийн газар дараах асуудлыг анхааралдаа авах нь зүйтэй: (i) хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөтэй нийцүүлэн болосруулж албан ёсоор эрэмлэн, түүнийгээ чанд мөрдөх (жишээ нь, урт хугацааны мастер төлөвлөгөө болон дунд хугацааны урсгал төлөвлөгөө); (ii) энгийн хөрөнгө оруулалтын эргэлтийг хууль эсвэл журманд тусгаж өгөх; (iii) замын барилга, бүтээн байгуулалтын томоохон ажилд техникийн төвлөрсөн баталгаажуулалтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх (жишээ нь СЯ-р толгойлуулах); болон (iv) шинэ төслийн эдийн засгийн үр ашгийг үнэлэх.

Монгол орны нөхцөлд тохирсон замын барилгын технологи нэвтрүүлэх. Монгол Улс замын барилга, засвар арчлалтын зардлыг бууруулахын тулд хүйтэн, ширүүн байгаль цаг уурын нөхцөлд тохирсон олон улсын замын барилгын технологийн туршлагыг нэвтрүүлэх боломжтой. Томоохон хөрөнгө оруулалтын өмнө хэрэгжих технологи хөгжүүлэх хөтөлбөрийн зорилго нь хатуу хучилттай замын зураг төсөл ба хучилтын хийцийг зөв сонгож замын ашиглалтын хугацааг уртасгах, засвар арчлалтын зардлыг бууруулахад чиглэгдэх.

Замын засвар, арчлалт

Замын засвар, арчлалтын тогтвортой санхүүжилтийн үндсийг бүрдүүлэх. Энэхүү тайланд Засгийн газар ДНБ-ээс замын засвар арчлалтанд ноогдох хэмжээг 2009 онд 0.2 % байсныг 2015 онд 0.5 %-д хүргэхээр дэвшилттэйгээр өсгөх шаардлагыг үндэслэлтэйгээр тавьж байна. Ингэснээр хатуу хучилттай авто замын сүлжээний (орон нутгийн замыг энд оруулаагүй) засвар, арчлалтын хэрэгцээний 20 %-ийг хангаж байгааг 50 %-д хүргэх болно. Богино хугацаанд энэ зорилгод хүрэхийн тулд Засгийн газар одоогийн шинээр зам барих төсвөөс замын засвар, арчлалтад шилжүүлэн байршуулах боломжтой. Урт хугацаанд Засгийн газар “Замын сан” болон зам ашиглалтын төлбөрийн системийг дахин шинэчлэх боломжтой бөгөөд үүний тулд Үндэсний “Замын сан”-гийн хөрөнгийг зөвхөн замын засвар, арчлалтад зориулах; шатахуун, тослох материалын татварын ихээхэн хэсгийг “Замын сан”-д төвлөрүүлэх; болон Замын санд төвлөрдөг шатахууны татварыг нэмэгдсэн өртгийн татвар болгох шаардлагатай. Үйл ажиллагааны хэт өндөр зардалтай зам ашиглалтын төлбөр хураах цэгүүдийн татан буулгаж зөвхөн гааль дээр транзит тээврийн хэрэгслээс авдаг болгох.

Замын ээлжит засварын хөтөлбөр боловсруулах. Хатуу хучилттай авто замын элэгдлээс сэргийлэх, зардал ихтэй их засварын ажлаас зайлсхийхийн тулд 7–10 жил тутам ээлжит засвар (жишээ нь, замын хучилтыг шинэчлэх) хийх шаардлагатай. Засгийн газар замын ээлжит засварыг тодорхой санхүүжих эх үүсвэртэй, гүйцэтгэлийн зорилттой шинэ хөтөлбөр болгон төсөвт суулгаж болох юм. Хөтөлбөрийн зардлыг (ойролцоогоор жилд 15–20 сая төгрөг) засвар, арчлалтын төсвөөс санхүүжүүлж болох бөгөөд ажил худалдан авах үйл ажиллагааг тусад нь зохион байгуулна.

Зам засварын ажлын гүйцэтгэгч гэрээлэх тогтолцоог сайжруулах. Авто замын засвар арчлалтад шаардагдах хөрөнгийг нэмэгдүүлж болох хэдий ч засвар хийх аргыг өөрчлөхгүйгээр засвар, арчлалтын чанар сайжрахгүй. Засгийн газар замын засвар, арчлалтын үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлэх өнөөгийн бодлогоо цаашид эрчимтэй үргэлжлүүлэх хэрэгтэйг энэхүү тайланд дурьдсан. Эхний ээлжинд замын засвар, арчлалтын компани болон АЗГ-ын хооронд хийгдэх гэрээний харилцааг илүү тодорхой болгох буюу замын засварын үнэ, нормативт шинэчлэл хийх, тайлагналт, гүйцэтгэлийн урамшуулал, хяналтын механизмыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байгаа юм. Эдгээр гэрээг хувийн салбарт ашиглагддаг энгийн гэрээлэх системтэй ижил төстэй боловсруулах хэрэгтэй. Хоёр дахь алхам нь замын засвар, арчлалтын ажил гүйцэтгүүлэх зорилгоор хувийн салбрыг гэрээлэх шинэ хэлбэрийг туршиж үзэх, тухайлбал Азийн авто замын сүлжээний АН-3 чиглэлийн засвар арчлалтын менежментийн гэрээ байгуулах. Үүний дараа замын засвар, арчлалтын компаниудыг хувьчлах эсэх асуудлыг Засгийн газар судлаж үзэх хэрэгтэй.

Замын үндсэн хөрөнгийн менежментийн орчин үеийн системийг хөгжүүлэх. Хатуу хучилттай авто замын сүлжээ нь Монгол Улсын үндсэн хөрөнгийн томоохон хэсэг учраас зохистой менежмент чухал юм. Засгийн газар АХБ-ны дэмжлэгтэйгээр “Газар зүйн мэдээллийн системийг ашигласан замын мэдээлэл дээр үндэслэсэн хатуу хучилттай замын менежментийг бий болгох төсөл”-ийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Ингэснээр замын засвар, арчлалтын ажлын төлөвлөлт, түүний хяналт сайжрах болно. Иймэрхүү дэвшилтэт аргыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд мэдээллийн сан, жил бүрийн тээврийн хэрэгслийн тооллого, замын нөхцлийн судалгаа зэрэг системийн урсгал зардлуудыг тогтвортой санхүүжилэх ажлыг Засгийн газраас хариуцах хэрэгтэй. Яваандаа замын засвар, арчлалтын зардал нь голчлон тус системээр тодорхойлогдсон үйл ажиллагааны эрэмбэ дээр үндэслэн тогтоогдох болно. Цаашдаа АЗГ энэ системийг үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлж, замын үндсэн хөрөнгийн тухайн үеийн нөхцөл байдал болон үнэлэгдсэн үнийн тухай тайлан байнга гаргаж илтгэж байвал зохистой.

Авто замын салбарын төрийн байгууллагууд

Орчин үеийн байгууллага бий болгох нь. 2009 онд АЗГ-т хийсэн шинэчлэл нь Монгол Улсын ирээдүйн авто замын сүлжээг хөгжүүлэхэд хэрэгтэй бүтцийг бий болгох анхны алхам болсон. Байгууллагын бүтцийн өөрчлөлтийг дэмжих үүднээс салбарын чадавхийг хөгжүүлэх дунд хугацааны ерөнхий төлөвлөгөөний нэг хэсэг болгон **Засгийн газраас ЗТБХБЯ болон АЗГ-ын 5 жилийн хөгжлийн төлөвлөгөөг (2011–2016) боловсруулж болох юм.** Энэ хугацаанд АЗГ аажмаар хүний нөөцөө нэмэгдүүлж, гэрээний удирдлага, худалдан авах үйл ажиллагаа болон төлөвлөлтийн чадавхиа сайжруулах хэрэгтэй. АЗГ өмнөх туршлагадаа үндэслэн орон нутгийн салбар байгууллагуудыг дахин байгуулах боломжинд үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь зүйтэй. Үүний зэрэгцээ Засгийн газар 2003 онд батлагдсан “Төрийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль”-нд заасан үр дүнд суурилсан менежментийн зарчмыг ЗТБХБЯ ба АЗГ-т хэрэгжүүлэх арга замыг судлах нь зүйтэй.

Иргэний нийгмийн оролцоо болон ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх. Томоохон хөрөнгө оруулалттай зэрэгцэн танил талаа дэвшүүлэх, хөрөнгийг буруу зүйлд хэрэглэх болон авилгын эрсдэл бий болдог. Сөрөг үр дагаварыг буруулахын тулд засгийн газар иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллаж болно. Салбарын мэргэжлийн холбоодын оролцоог нэмэгдүүлж тэдэнд зарим эрх үүргийг шилжүүлэх боломжийг судалж үзэх шаардлага тулгарч байна. Үүнээс гадна энэхүү тайлан нь **“Замын зөвлөл”-ийг сэргээн байгуулах шаардлага байгаа талаар баримт гарган үзүүлсэн.** Тогтоол бус хуулийн заалтын дагуу байгуулагдсан шинэ “Замын зөвлөл” нь замын засвар, арчлалт болон шинэчлэгдсэн “Замын сан”-гийн үйл ажиллагааг хянахад урт хугацааны, улс төрөөс хараат бус, техникийн чанартай үзэл бодол, удирдлагаар хангах болно.



Авто замын барилгын үйлдвэрлэл

Засгийн газрын замын сүлжээг хөгжүүлэх төлөвлөгөөний биелэлт нь замын барилгын ажлын гүйцэтгэгч компаниудын хариуцаж буй ажилаа тодорхой хугацаанд, чанартай гүйцэтгэх чадвараас хамаарна. **Тайланг боловсруулагчид Засгийн газар ирэх таван жилд замын барилгын үйлдвэрлэлийн чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.** Хөтөлбөрийн зорилго нь үндэсний гүйцэтгэгч компаниудын хүчин чадал, техникийн чадавхийг нэмэгдүүлэх явдал юм. Монгол Улс олон улсын тендерт оролцох чадвартай үндэсний 4 компани, замын барилгын болон засвар арчлалтын ямар ч ажлыг гүйцэтгэх чадвартай дунд хэмжээний 6-10 компани, замын засвар, жижиг засварын ажлыг гүйцэтгэх чадвартай орон нутгийн олон тооны жижиг хэмжээний компаниудтай байх боломжтой.

Худалдан авах үйл ажиллагаа, гэрээний зохицуулалтыг сайжруулах. Засгийн газрын худалдан авах үйл ажиллагаа, гэрээ байгуулах журам нь өрсөлдөөнийн хувилбарыг тогтоогч, өрсөлдөөн нь салбарын хөгжлийг чиглүүлэгч хүчин зүйл билээ. Засгийн газар гүйцэтгэгч компаниудын чадавхид тавигдах шаардлагыг нэмэгдүүлж, чадвар нь хүрэхгүй хирнээ бодит бус үнийг санал болгон тендерт ялдаг явдлыг таслан зогсоохын тулд гэрээний гүйцэтгэлийн механизмыг боловсронгуй болгох шаардлагатай. Үүнийг шийдвэрлэх боломжит аргуудын нэг нь үйлвэрлэлийг төлөөлөлтэй хамтран компанийн бүртгэл, гүйцэтгэлийг үнэлэх системийг бий болгох явцтай зэрэгцүүлэн худалдан авах үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлагыг өөрчлөх явдал юм.

Салбарын хүний нөөцийг хөгжүүлэх. Монгол Улс авто замын салбарын хүний нөөцийг хөгжүүлэхэд түлхүү хөрөнгө оруулах шаардлагатай байна. Инженрийн болон мэргэжлийн сургалтын хөтөлбөрийг орчин үеийн түвшинд хүргэж сайжруулах хэрэгцээ нэн тэргүүнд тавигдаж байна. Салбарын оролцогч талууд (гүйцэтгэгч нар болон АЗГ) боловсролын хөтөлбөрийн менежментэд оролцохоос гадна боловсрол олгох үйл ажиллагааны санхүүжилтэд ч оролцох нь зүйтэй. Үүнтэй зэрэгцээд салбарын холбоод сургууль төгсөгчид салбартаа ажиллах боломжийг бүрдүүлэх боломжтой.

Гүйцэтгэгч компаниудыг зээлд хамрагдах, шинэ технологи нэвтрүүлэхэд нь хөнгөлөлт үзүүлэх. Компаниуд хүний нөөцөө чадавхжуулж, зохион байгуулалтын боловсронгуй хэлбэрт шилжиж болох хэдий ч хувийн хэвшлийн байгууллагуудын зээлжих боломж хязгаарлагдмал байсаар байвал гүйцэтгэгч нарын хөгжилд хүндрэл учруулах болно. Үүнийг даван туулах боломжуудын нэг нь замын барилгын сан байгуулж, төлбөрийг хугацаанд нь хийж гүйцэтгэгчийн санхүүжилт хоорондын зардлыг бууруулах боломжтой. Өөр нэг боломж нь замын барилгын компаниудад зориулсан бизнес инкубатор хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх явдал юм. Уг хөтөлбөрийн хүрээнд бага хүүтэй санхүүжилт олгохоос гадна гүйцэтгэгчийн чанарын механизм болон технологио сайжруулахад нь дэмжлэг үзүүлэх болно.

Дээрхи саналууд энэ тайланд тусгасан хяналт ба замын засвар арчлалтыг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх болон салбарын мэргэжлийн холбоодыг бэхжүүлэх санааг гүйцэлдүүлж байгаа болно.

Санал болгож буй дараагийн алхам

Жил үргэлжилсэн салбарын оролцогч талуудтай хийсэн зөвлөгөөний дараа 2011 оны 8 сард Засгийн газар “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр”-ийг баталсан билээ. Энэхүү хөтөлбөрт салбарын 5 жилийн зорилтуудыг тусгасан бөгөөд хүч хөдөлмөр ихээр шаардсан бодлогын шинэчлэл болон энэхүү тайланд тавигдсан нийлээд хэдэн саналыг тусгасан чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг томъёолсон. Хөтөлбөрт ЗТБХБЯ-ны удирдлага дор шинэчлэлийн нарийвчилсэн санал боловсруулах, түүнийгээ хэрэгжүүлэх болон тодорхой зорилтуудын дагуу гүйцэтгэл, үр дүнгийн талаар тогтмол тайлагнах эрх үүргийг АЗГ-т өгсөн. Хэрэгжүүлэлтийн төлөвлөгөөнд богино хугацаанд зорилтондоо хүрэх боломжийг бүрдүүлэх хууль, журмын үйл ажиллагаа болон дунд хугацаанд хандивлагч байгууллагуудын тусламжтайгаар илүү нарийн чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг багтаасан. Засгийн газар 2–3 жилийн дараа амжилт, ололт, алдаа дутагдалаа шүүн тунгааж нэн тэргүүний зорилтуудаа шинээр тодорхойлох шаардлагатай.



Амжилттай хэрэгжихийн тулд Замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх аливаа төлөвлөгөө гурван үндсэн элементтэй байх шаардлагатай. Нэгдүгээрт, улс төрийн тууштай, хүчтэй дэмжлэг. Хэдийгээр энэхүү ажлыг хандивлагчдын дэмжлэгтэй хэрэгжүүлж болох ч салбарын удирдлагын манлайлал зайлшгүй шаардлагатай. Төлөвлөгдөж буй өндөр түвшиний удирдах зөвлөлөөр авто замын салбарын өөрчлөлт шинэчлэлтийг тэргүүлүүлэх явдал нь маш чухал алхам юм. Үүнээс гадна 2012 оны сонгуулиар гарах засгийн газар салбарын хөгжлийн хөтөлбөрийг дахин нягт хянан, түүний гол санаатай санал нэг байгаагаа илэрхийлэн, хөтөлбөрийн зорилтуудал хүрэх зорилгоор АЗГ олгосон эрх үүргийг шинэчлэн батлах боломжтой юм. Хоёрдугаарт, салбарын холбогдох төрийн бус байгууллагуудын үргэлжилсэн оролцоог хангах явдал юм. Тэд шинэчлэлтийн хэрэгжилтийг хянах болон зарим шинэчлэлтийн бэлтгэл ажилд оролцох боломжтой. Гуравдугаарт, бодлогын шинэчлэл болон салбарын чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагааг уялдуулах явдал юм.

АХБ-наас дэмжлэг үзүүлэх арга зам

АХБ нь Засгийн газарт салбарын хөгжлийн боломжит хувилбаруудыг тодорхойлох зорилгоор дүн шинжилгээгээ гүнзгийрүүлэх болон Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрийг боловсруулахад нь дэмжлэг үзүүлсээр ирсэн билээ. Засгийн газраас хүсэлт гаргасан тохиолдолд АХБ энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд нь хөрөнгө оруулалтын төсөл, техникийн туслалцааны замаар дэмжлэг үзүүлж, хэрэгжилтийг хянан засгийн газарт тайлагнах, хандивлагч байгууллагуудын уялдааг хангах боломжтой. 2011 оны 8 дугаар сард АХБ нь нийт 2 сая ам.долларын Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх буцалтгүй тусламжийг Япон улсын Засгийн газраас санхүүжүүлдэг “Японы ядуурлыг бууруулах сан”-гийн туслалцааны хүрээнд баталсан билээ.



Бодлогын гол хувилбарууд

Сэдэв	Санал болгож буй үйл ажиллагаа	Санал болгож буй арга зам	Боломжит хугацаа	Анхаарах зүйл
1. Хөгжилд оруулах авто замын салбарын хувь нэмрийг нэмэгдүүлэх				
	1.1 Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулах	Авто замын засвар, арчлалтын санхүүжилт, засвар, арчлалтын менежмент, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, гүйцэтгэл, байгууллагуудыг шинэчлэх, замын барилгын үйлдвэрлэл, хүний нөөцийг сайжруулах хөтөлбөрийг боловсруулах.	Бэлтгэл: 2010–2011 Хэрэгжүүлэх: 2011–2016	Богино хугацаанд үр дүнд хүрэх үйл ажиллагааг шууд хэрэгжүүлэх боломжтой.
	1.2 Салбарын хүчин чадлын хүрээнд авто замын сүлжээг үе шаттайгаар өргөтгөх	Эхний шатанд үйл ажиллагааг ач холбогдлоор нь эрэмблэх: хөгжилд шууд нөлөөлөх авто зам (олон улсын чанартай зам, уул уурхайн зам), Замын ээлжит болон их засвар, УБ хот дахь замын барилгын ажил болон замын ээлжит болон их засвар; Улсын болон орон нутгийн чухал замуудын хэсэгчлэн сайжруулах	Эхний шат 2011–2016 он Дараагийн шат 2016–2020 он	Авто замын салбарын чадавхи сул байгаа тул эхний ээлжинд олон улсын гүйцэтгэгчдэд тулгуурлан замын сүлжээг хөгжүүлэх зорилготой тусгай агентлаг эсвэл компани байгуулах.
2. Авто замын салбарын санхүүжилт				
	2.1 Салбарын хөрөнгийн эх үүсвэрийг зам засварт зориулан дахин хуваарилах	Замын засвар арчлалтын хөрөнгийг ирэх таван жилийн хугацаанд ДНБ-ний 0.2 % байсныг 0.5 %-д хүргэх. Салбарын замын барилгын төсвийн 15-20 %-ийг зам засвар арчлалтанд зориулан дахин хуваарилах. Замын сэргээн засварлан ажлыг шинэ хөрөнгө оруулалт гэж авч үзэх.	Аажмаар 2011–2015 хүртэл	Замын засвар, арчлалтын төсвийг нэмэгдүүлсэнээр замын барилгын ажлын зардлыг бууруулахгүй байх үүднээс авто замын салбарын төсвийг ДНБ-ний 0.3 % тэнцэх хэмжээгээр өсгөх.
	2.2 “Замын сан”-г бүтцийн өөрчлөлт хийн авч үлдэх	Шатахуунд ногдуулсан татварын хэмжээ болон түүнийг цаг үетэй нь тохируулах механизмыг дахин хянаж, тэдгээрийг замын засвар арчлалтын шаардлага хэрэгцээтэй уялдуулах. Улсын “Замын сан”-гийн хөрөнгөөр зөвхөн замын засвар, арчлалтыг санхүүжүүлнэ, сан улсын төсвөөс тусдаа эх үүсвэртэй байх ба түүнийг шинэчлэгдэн байгуулагдсан замын зөвлөл удирдан зарцуулна. Орон нутгийн “Замын сан”-гийн удирдлагыг төвлөрүүлэх боломжтой.	2012 гэхэд	Эхний үед Замын зөвлөлд бүрэн хэмжээний удирдлагын эрх бус, харин хяналт тавих эрхийг олгох. Нөгөөтэйгүүр Замын зөвлөл нь авто замын салбарын төрийн байгууллагуудын менежментийг хариуцах боломжтой. Замын сан татан буугдсан эсвэл Замын зөвлөл замын санг удирдан зохицуулахгүй тохиолдолд дунд хугацааны санхүүжилтийн хүрээг бэхжүүлэх шаардлага бий болно.
	2.3 Авто зам ашигласны төлбөрийн системийг шинэчлэх	Шинэчлэлийн хүрээнд Төлбөр хураах зардал нь 15 хувиас хэтэрч байгаа чиглэлд хураамж авахыг зогсоох, тээвэрт хэрэглэгдэж буй дизель түлшний татварыг нэмэх, Тээврийн хэрэгслийн ашиглалтын зориулалт, замд учруулах элэгдэлтэй нь уялдуулан тээврийн хэрэгслийн татварын хэмжээг тогтоох, Даац хэтрүүлэн тээвэрлэсэний торгуулийг нэмэгдүүлэх.	2013 гэхэд	Зам ашигласаны төлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэхийн өмнө зам хэрэглэгчдэд замын ашиглалт, түүний төлбөрийн уялдаа холбоог сайтар тайлбарлан таниулах шаардлагатай.

Үргэлжлэл

Сэдэв	Санал болгож буй үйл ажиллагаа	Санал болгож буй арга зам	Боломжит хугацаа	Анхаарах зүйл
3. Замын үндсэн хөрөнгийн менежментийг шинэчлэх				
	3.1 Ээлжит засвар, арчлалтын хөтөлбөрийг боловсруулах	Хөтөлбөр нь жилд улсын болон нийслэлийн хатуу болон хайрган хүчилттай замын 15%–20% хамруулах бөгөөд жилд 15–20 сая ам. долларын санхүүжилтэй байна	2011 оноос эхэлж, 2013 онд бүрэн хэрэгжүүлж эхлэнэ.	Газар зүйн мэдээллийн системийг ашиглан замын мэдээллийн системийг хөгжүүлэх АХБ-ны техникийн туслалцаа нь энэхүү хөтөлбөрийн техникийн урьдчилсан үндэслэлийг боловсруулж байгаа боловч салбарын чадавхийг цаашид бэхжүүлэх шаардлага бий. Замын барилгын ажлыг эхэн үед хандивлагчийн зээлээр санхүүжиж болно.
	3.2 Замын засвар, арчлалтын ажлын төлөвлөлт, хяналт, удирдлагыг цар хүрээг тэлэх	АЗГ-ын засвар, арчлалтын төлөвлөлт хийх чадавхийг үргэлжлүүлэн сайжруулах. Жил бүр замын нөхцөл байдлын судалгаа хийж, замын мэдээллийн санг шинэчилж байх. АЗГ-т замын засвар арчлалт-хяналтын журам бий болгож, замын засвар, арчлалтын компаниудын (ЗЗАК) тайлагналтад тавих шаардлагыг өндөржүүлэх.	2011 оноос хэрэгжиж байгаа	Хүний нөөц дутагдалтай байгаа тул түр хугацаанд замын мэргэжлийн хяналтын байцаагчдыг замын засвар арчлалтын хяналтын ажилд татан оролцуулах
	3.3 АЗГ болон замын засвар, арчлалтын компаниудын хоорондын гэрээний харилцааг бэхжүүлэх	Замын засвар, арчлалтын задлыг тооцоолох системийг дахин хянаж хувийн хэвшлийн байгууллагуудын түвшинд хүргэх. Засвар, арчлалтын гэрээнд гүйцэтгэлийн зорилтууд болон урамшуулалын заалтуудыг оруулах.	2012 он гэхэд	Энэ шинэчлэл нь замын засвар арчлалтын ажилд хувийн хэвшлийг татан оролцуулах урьдчилсан нөхцөл болно.
	3.4 Замын засвар, арчлалтын ажилд төрийн ба хувийн хэвшлийн холимог орчин бүрдүүлэх	Хувийн салбарыг оролцуулсан гэрээний шинэ хэлбэрийг турших, жишээ нь шинэ баригдсан авто замын; АН-3-ын ээлжилт болон засвар арчлалтын ажлын гэрээ; ажлын хэмжээ багатай засварын ажил г.м. ЗЗАК-удын дунд явуулах дотоодын тендерийн журам боловсруулах.	2011–2014	Хувьчлагдсан дөрвөн ЗЗАК-ны хариуцаж буй авто замын сүлжээний хэсэгт шинэ гэрээлэх механизмыг турших боломжтой.
	3.5 Даац хэтрүүлэх явдлыг шийдвэрлэх үйл ажиллагааны стратеги боловсруулах.	Үүнд АЗГ, ЗЗАК, замын хяналт шалгалт, замын цагдаа эсвэл гаалийн байгууллагыг оролцуулсан даац хэтрүүлэлтийг хянах хөтөлбөр боловсруулах; хилийн шалган нэвтрүүлэх цэгүүд дээр даац хэтрүүлэлтийг хянах; болон уул уурхайн компаний хамтарсан санхүүжилтээр, уул уурхайтай холбогдолтой даац хэтрүүлэлтэд авагдах тусгай арга хэмжээг боловсруулах зэрэг ажлуудыг хийж болно.	2011 он гэхэд	Үйл ажиллагааны стратеги боловсруулах тусгай ажлын хэсгийг байгуулах

Үргэлжлэл дараагийн хуудсанд



Үргэлжлэл

Сэдэв	Санал болгож буй үйл ажиллагаа	Санал болгож буй арга зам	Боломжит хугацаа	Анхаарах зүйл
4. Шинэ хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх				
	4.1 АЗГ болон ЗТБХБЯ-ны үйл ажиллагааны үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгон салгах	Худалдан авалт болон гэрээний менежментийг ЗТБХБЯ-наас АЗГ-т шилжүүлэх.	2011	Энэ асуудлаар ойрын үед шийдэлд хүрээгүй тохиолдолд ЗТБХБЯ-нд замын ажлын худалдан авалт дээр ажиллах хүн хүчийг нэмэгдүүлж, хугацаа алдалтыг хязгаарлах.
	4.2 Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний стандарт боловсруулах	Үүнд урт хугацааны нэгдсэн төлөвлөгөө, дунд хугацааны явцын төлөвлөгөө, төслийн техник эдийн засгийн судалгааны үед нь төслийг батлах нэгдсэн тогтолцоо, төсөл хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хянах үйл ажиллагаа багтана	2012 он гэхэд	Энэхүү техникийн аргыг хэрэглэхэд салбарын удирдлагын манлайлал, санаачлага, оролцоог нэмэгдүүлэх арга замыг эрэлхийлэх хэрэгцээ байна.
	4.3 Дотоодын зөвлөхийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх	Томоохон замын барилгын ажлын хяналтыг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх. Хяналтын ажлын төсвийг нэмэгдүүлэх. Зураг төслийн байгууллагын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх	2012–2014	
	4.4 Туршилтын хөтөлбөрүүдийг системтэй хэрэгжүүлэх	Хөтөлбөрийн зорилго нь Монголын нөхцөлд тохирсон өртөг багатай замын барилгын технологийг бий болгоход оршино	2011–2015	Хандивлагчдын зээлээр санхүүжүүлж болно.
5. Орчин үеийн байгууллагуудыг бий болгох				
	5.1 АЗГ болон нийслэлийн авто замын газарт зориулсан институцийг хөгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулах.	Энэхүү төлөвлөгөө нь 2011–2016 ондуудад АЗГ болон нийслэлийн АЗГ-ыг шинэчлэн орчин үетэй нийцүүлэхэд чиглэгдэнэ. Үүнд бүтцийн шинэчлэлт хийх, хүний нөөцийг нэмэгдүүлэх болон тогтсон үйл ажиллагааг дахин хянах зэрэг ажил багтана.	Бэлтгэл үе: 2012 Хэрэгжүүлэх үе: 2012–2016	Хандивлагчдын үзүүлэх техникийн туслалцааны төслийн хүрээнд бэлтгэж болно.
	5.2 Салбарыг үр дүнд суурилсан удирдлагатай болгон хөгжүүлэх үндэсийг тавих	Эхэн үедээ хялбар хяналт, гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг тайлагнах зэрэг үйл ажиллагаа хангалттай. Үүний дараа хөтөлбөрийн баримт бичиг болон гүйцэтгэлийн тайлан, АЗГ-ын жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг тогтолцоонд багтаах болно.	2012 онд хяналтын тогтолцоог, 2013 онд бусад баримт бичгийг.	Оролцоо болон бүтээгдэхүүнийг хянах, тайлагнах нь ирээдүйд илүү их хариуцлагыг АЗГ-т шилжүүлэх бэлтгэл ажил болно.
	5.3 Замын зөвлөлийг сэргээн байгуулах	Шинэ замын зөвлөлийн загвар нь 2004 онд бүтэлгүйтсэн Замын зөвлөл байгуулах оролдлогоос авсан сургамжийг тусгасан байх хэрэгтэй. Замын зөвлөлийг хуульчлан баталж, байгуулах нь илүү үр дүнтэй байх болно.	2012 он гэхэд саналыг УИХ-д оруулсан байх	Өөр нэг хувилбар нь АЗГ гүйцэтгэлийн менежмент, тайлагналтыг хариуцаж болох хэдий ч төдий л найдвартай биш. Энэ асуудал “Замын сан”-гийн шинэчлэлтэй холбоотой.

Үргэлжлэл

Сэдэв	Санал болгож буй үйл ажиллагаа	Санал болгож буй арга зам	Боломжит хугацаа	Анхаарах зүйл
	5.4 Худалдан авах үйл ажиллагааны засаглалыг сайжруулах	Худалдан авах үйл ажиллагааны засаглалыг сайжруулж, худалдан авах үйл ажиллагаа хариуцах ажлын байрны тоог нэмэгдүүлэх	2012 гэхэд	
	5.5 Салбарын аудитын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх	Хөндлөнгийн аудитыг гүйцэтгэлийн аудитруу чиглүүлэх. АЗГ-т дотоод хяналтын чадавхийг бий болгох. Авто замын мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нарын болон АЗГ-ын үйл ажиллагааг уялдуулах	2012–2014	Санхүүгийн аудитыг гуравдагч байгууллагаар хийлгэх.
	5.6 Орон нутгийн замын сүлжээний үйл ажиллагааг дэмжих төлөвлөгөө боловсруулах	ЗТБХБЯ эсвэл АЗГ-аас орон нутгийн удирдлагад үйл ажиллагааны дэмжлэг үзүүлэх, магадгүй тэдний өмнөөс авто замын менежментийг хариуцах нэгж байгуулах.	2014 он гэхэд	Улаанбаатарын замын сүлжээнд үзүүлэх дэмжлэг хамаарахгүй.
6. Замын барилгын үйлдвэрлэлийг хөхиүлэн дэмжих				
	6.1 Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх тогтолцоо болон гүйцэтгэгчийн бүртгэлийн системийг шинэчлэх	Худалдан авах үйл ажиллагааны шаардлагыг сайжруулах, гэрээлэгчдийг бүртгэх, гүйцэтгэлийг нь үнэлэх системийг бий болгох.	2012 он гэхэд	Үүнтэй ижил төстэй шинэ журам, процедурыг бий болгох, боловсруулахад мэргэжлийн холбоодыг татан оролцуулах.
	6.2 Авто замын салбарын мэргэжлийн холбоодыг бэхжүүлэх	Авто замын салбарын мэргэжлийн холбоодыг үе шаттай хөгжүүлэх, эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөх. АЗГ-ын зарим зохицуулалтын чиг үүргийг холбоодод шилжүүлэх.	2–4 жилийн хугацаанд	Засгийн газар мэргэжлийн холбоодыг дэмжих, эсвэл шинэ холбоо байгуулахад дэмжлэг үзүүлж, тэдгээрт зарим зохицуулах үүргийг шилжүүлэх боломжтой.
	6.3 Техникийн боловсрол болон мэргэжлийн сургалтын системийг шинэчлэн, өргөжүүлэх	Иргэний барилгын инженерийн боловсролын хөтөлбөрийн хүрээг тэлэх. Мэргэжлийн боловсролын сургалтыг улмаар бататгах. Боловсролын менежмент, боломжтой бол санхүүжилтэнд холбогдох оролцогч талуудыг татан оролцуулах.	2–4 жилийн хугацаанд	Хандивлагчдийн зээл болон техникийн туслалцаагаар дэмжих бололцоотой.
	6.4 Гүйцэтгэгч компаниудын зээлжих боломжийг нэмэгдүүлэх	Гүйцэтгэгч компаниудад зээл олгох боломж, нөхцөлийг сайжруулах болон эрсдлийг хуваалцах зохион байгуулалт эсвэл барилгын сан байгуулах боломжуудыг ирэлхийлэх.	2 жилийн хугацаанд	Хандивлагчдийн зээл болон хөрөнгө оруулалтаар дэмжих бололцоотой.
	6.5 Дотоодын гүйцэтгэгч компаниудад гадаадын дэвшилтэт технологи нэвтрүүлэх боломж бүрдүүлэх	Олон улсын хамтарсан хөрөнгө оруулалттай компани байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх. Тоног төхөөрөмж импортлох үйл явцыг хялбаршуулах.	2012 гэхэд	Өөр арга нь Засгийн газар гадаадын гүйцэтгэгчдэд Монгол Улсад ороход тавигдах шаардлагыг хөнгөвчлөх явдал юм.

АЗГ- Авто замын газар; ДНБ – Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн; ₮ - төгрөг; ЗТБХБЯ – Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам; ЗЗАК – Замын засвар, арчлалтын компани.

ТАНИЛЦУУЛГА

Үндэслэл

Монгол Улсын хоцронгуй авто замын сүлжээ нь улсын хөгжилд саад болж байна. Монгол Улсын авто замын сүлжээ нийт газар нутгийн маш бага хэсгийг холбож байгаа нь тээврийн хэрэгслээр зорчиход цаг их шаарддаг, зардал өндөртэй, зорчигчдын амь насанд аюултай нөхцлийг бий болгож байна. Зам тээврийн чанар муу байгаа нь нийслэлээс гадуурхи эдийн засгийн үйл ажиллагааны хөгжилд саад учруулж, Монгол Улсын уул уурхайн баялагаа ашиглах боломжийг хязгаарлаж байна.

Сүүлийн хорин жилд салбарын хөгжил удаан байсан. 1990-ээд онд ардчилсан нийгмийн тогтолцоонд шилжихдээ Монгол Улс үйл ажиллагааны үр ашигийн түвшин доогуур удирдлага нь шууд удирдан өргөжүүлдэг тун жижиг авто замын сүлжээг хүлээн авчээ. Тэр үеэс хойш Монгол Улсын Засгийн газар салбарыг хөгжүүлэх хэрэгцээг ухааран замын сүлжээг өргөтгөх стратеги боловсруулан мөрдөж, замын барилгын аж үйлдвэрлэлийг хувьчлах, замын салбарын төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг сайжруулах арга хэмжээ авч эхэлжээ. Хязгаарлагдмал төсөв, авто замын салбарын байгууллагын шинэчлэлт хийвч тэр нь удаан үргэлжилдэггүй зэргийг үл хамааран, эдгээр санаачлага үр дүнгээ өгч эхэлсэн байна. Хатуу хучилттай замын сүлжээний урт 1992 онд 1,250 км байсан бол 2009 онд 2,830 км боллоо. Замын барилгын үйлдвэрлэл бүрэн хувьчлагдаж, түүний үр дүнд замын салбар богино хугацаанд өргөжин хөгжиж байна. Замын салбарын төрийн байгууллагууд иргэний барилгын үйлдвэрлэлийн менежментийн загварыг олон улсын нийтлэг практиктай адилтгаж болох түвшинд хүргэжээ. Хэдий тийм боловч хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, салбарын засаглал, замын засвар, арчлалтын санхүүжилт зэрэг олон асуудалд төдийлэн дэвшил гараагүй бөгөөд олон улсын чанартай төсөлд оролцох чадвартай дотоодын компани бий болж чадсангүй.

2010 онд Монгол Улс байгалийн эрдэс баялгийг их хэмжээгээр ашиглаж эхлэх нь авто замын салбарын бодлогын орчинг өөрчлөх болно. Салбарын хөрөнгө оруулалт, төсөв нь уул уурхайн татварын орлого дээр тулгуурлан хурдацтай өсөх төлөвтэй байна. Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод 2021 онд гэхэд авто замын сүлжээг 11,000 км болгож өргөтгөх зорилт тусгагдсан. Улаанбаатар хотын ойрын төлөвлөгөөнд мөн адил шинэ эх үүсвэрээр хурдны замын сүлжээ барих, орчин үеийн нийтийн тээврийн дэд бүтцийг бий болгох ажлууд тусгагдсан байна. Эдгээр зорилтыг хэрэгжүүлэхэд жилд дунджаар 1,000 км хатуу хучилттай зам барьж, одоогийнхоос дөрөв дахин том авто замын сүлжээний засвар арчлалтыг хийх шаардлага тулгарна.

Асуудлын гол нь шинээр бий болж байгаа эрэлт хэрэгцээг Монголын авто замын салбар хангаж чадах уу гэдэгт оршиж байна. Үнэн хэрэгтээ 2006–2009 оны хооронд салбарын төсөв гурав дахин өссөн ч гарсан үр дүн нь хангалтгүй, замын салбарын нэг жилд шинээр авто зам барих хүчин чадал ойролцоогоор 200–250 километр байсаар байна. Одоо байгаа замын чанарыг сайжруулах ажил хийгдээгүй, урсгал засварын ажил маш бага хэмжээгээр нэмэгдэж, ээлжит засвар арчлалтын ажил огт хийгдсэнгүй. Байдал энэ хэвээр үргэлжлэх аваас замын сүлжээг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн биелэлт удааширч, төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт үр дүн муутай, шинээр барьсан замууд хурдан элэгдэх дүр зураг харагдаж байна.



Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын авто замын салбар нь Засгийн газраас дэвшүүлсэн зорилтыг үр дүнтэй биелүүлэхийн тулд богино хугацаанд өөрийн чадавхийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай болж байна. Дунд хугацаанд салбарын санхүүжилт болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт хийж байгаа арга барилыг өөрчлөх, авто замын барилгын аж үйлдвэрийн шинэ түвшинд хүргэж өргөжүүлэх, менежментийг орчин үеийн түвшинд хүргэх, түүний засаглалыг шинэчлэх, замын засвар арчлалтыг хувьчлах, мөн мэргэжлийн сургалт болон инженерийн боловсролын хөтөлбөрийг өргөжүүлэх шаардлагатай. Энэ бүх өөрчлөлт нь салбарын чадавхийг өргөн хүрээнд хөгжүүлэх хөтөлбөрийн бүрдэл хэсгүүд болох бөгөөд харилцан уялдаатай төлөвлөж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Судалгааны зорилго

АХБ 1992 оноос Монгол Улсын авто замын салбарын хөгжлийн гол түнш нь байсаар ирсэн билээ. Өнгөрсөн хугацаанд АХБ-наас Монгол Улсад 250 сая орчим ам.долларын зээл, буцалтгүй тусламж, 8 сая долларын техникийн туслалцаа үзүүлсэн байна. 1990-ээд оны сүүл үеэс үзүүлсэн туслалцаа нь авто замын салбарт төвлөрч, бүс нутгийн чанартай гол замуудыг сайжруулах, замын засвар, арчлалтын системийг шинэчлэх, тээврийн бодлогын хүрээг хөгжүүлэх зорилготой байсан. Эдгээр зорилтуудын хүрээнд АХБ-наас Монгол Улсын Засгийн газарт замын барилгын үйлдвэрлэлийн хувьчлал хийхэд туслалцаа үзүүлж, “Авто замын тухай хууль”-ийн төслийг боловсруулахад оролцож, менежментийн өнөөгийн удирдлагын тогтолцоог бий болгоход нь дэмжлэг үзүүлсэн. Монгол Улс дахь АХБ-ны хөрөнгө оруулалттай төслүүд нь ерөнхийдөө үр дүнтэй хэрэгжиж ирсэн боловч салбарын бэрхшээлээс үүдэн төслийн гүйцэтгэл удаашрах, эсвэл хэрэгжилтийн явцад нэмэлт санхүүжилт хийх шаардлагатай тулгарч байв.

Улс орны болон салбарын нөхцөл байдал өөрчлөгдсөнөөр АХБ-наас салбарын тулгамдсан асуудлуудыг эргэн харах, ингэснээр өөрийн оролцооны зорилтуудыг дахин тодорхойлох, үр дүнг нэмэгдүүлэх, хамгийн гол нь салбарын хөгжлийн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд нь Засгийн газарт илүү ихээр дэмжлэг үзүүлэх хүсэлтэй байна. Түүнчлэн 2010 оноос Монгол Улсын эдийн засаг өсч, зээлжих чадвар нь нэмэгдсэн учир цаашид АХБ-аас авах зээлийн хэмжээг нэмэгдүүлэх боломж нээгдэж байна. Иймд АХБ авто замын салбар дахь үүрэг оролцоогоо нэмэгдүүлэх зорилгоор нөхцөл байдлыг дахин үнэлэхээр шийдсэн юм.

Дээрхи үндэслэлээр АХБ энэхүү судалгааг Монголын авто замын салбарын чадавхийг дунд хугацаанд нэмэгдүүлэх арга замыг эрэлхийлэх үүднээс 2009–2010 онуудад хийсэн билээ. Судалгааны зорилго нь “Авто замын салбар Монгол Улсын эрэлт хэрэгцээг ойрын ирээдүй болон дунд хугацаанд хэрхэн хангах вэ?” гэсэн асуултанд хариулахад оршиж байгаа юм. Судалгаа нь салбарын хөгжлийн төлөвлөгөө, санхүүжилт, замын засвар арчлалт ба замын барилгын менежмент, салбарын бүтэц, зохион байгуулалт болон замын барилгын үйлдвэрлэл зэрэг өргөн хүрээг хамарсан. Судалгааны хүрээнд дээр дурьдсан сэдэв тус бүр дээр хэрэгжүүлэх боломжтой чадавхийг хөгжүүлэх чиглэлийг судалсан бөгөөд Засгийн газар болон бусад оролцогч талууд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхээс өмнө санал болгосон чиглэлүүдийг гүнзгийрүүлэн судлах боломжтой юм. Эцэст нь, салбарын чадавхийг үргэлжлүүлэн хөгжүүлэх явцадаа Засгийн газар, салбарын оролцогч талууд болон хандивлагчид тус судалгаанд үндэслэн хэлэлцэж, тохиролцоонд хүрэх боломжтой гэж үзэж байна.

Аргачлал

Судалгааг АХБ-ны мэргэжилтэнүүдийн баг Авто замын салбар дахь АХБ-ны урт хугацааны оролцооноос авсан сургамждаа үндэслэн хийсэн бөгөөд бэлтгэл ажлыг үе шаттай зохион байгуулсан.

Эхний шатанд авто замын салбарын төрийн болон төрийн бус байгууллагын тогтолцоо, зохицуулалт, санхүүжилтийн түүхэн хийгээд одоогийн хандлага, хөгжлийн хөтөлбөр зэрэгт дүн шинжилгээ хийсэн. Дүн шинжилгээг үндсэндээ урьд цуглуулсан мэдээ, мэдээлэл, салбарын байгууллагуудаас дотоодын зөвлөхөд хүргүүлсэн мэдээлэлд үндэслэн хийсэн бөгөөд түүнээс гадна салбарын хөгжилд оролцож



байгаа гол оролцогч талууд болон СЯ, ЗТБХБЯ, АЗГ, Үндэсний аудитын газар, Улсын мэргэжлийн хяналтын газар, Төрийн өмчийн хороо, орон нутгийн замын агентлагууд буюу түүнтэй ижил үүрэгтэй байгууллага, хувийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагууд дээр тулгуурласан. Дүн шинжилгээний үр дүнд замын барилга болон засвар арчилалтын хэрэгцээний хэтийн хандлагыг тодорхойсон. Өнөөгийн үйл ажиллагаанд учирч байгаа хүндрэл бэрхшээл, хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийн дутагдал болон цаашдын хэрэгцээ шаардлага зэрэгт үнэлгээ хийлээ. Үүндээ үндэслэн салбарын шийдвэрлэх ёстой гол асуудлуудыг эрэмблэн, тэдгээрийг хэрхэн шийдэх тухай салбарын оролцогч талуудын гаргасан саналд үнэлгээ хийсэн.

Хоёр дахь шатанд дотоодын болон гадаадын мэргэжилтнүүдийн цуглуулсан мэдээлэл, саналуудад үндэслэн олон улсын туршлагыг судалж, салбарын нөхцөл байдлыг харьцуулж болох бусад улсын түвшинтэй харьцуулсан. Салбарыг хөгжүүлэх хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлсэн олон улсын туршлага нь санал болгож буй аргуудыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч болзошгүй саад бэрхшээлийг тодорхойлоход, мөн Монгол Улсын нөхцөлд хэрэгжүүлж болох шинэчлэлүүдийн жишээ, сонголтуудыг тодорхойлоход тусалсан билээ.

Улаанбаатар хотод 2010 оны 7 сард зохион байгуулсан семинарын явцад энэхүү тайланг танилцуулсан бөгөөд 2010 оны 9 сараас 2011 оны 2 сарын хооронд ЗТБХБЯ-р толгойлуулсан салбарын оролцогч талууд тайлангийн үр дүнг ашиглан “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр”-ийг боловсруулсан билээ. Энэхүү хянагдсан тайланд эдгээр талуудын оруулсан хувь нэмэрийг тусгахыг зорьсон билээ.

Бүлэг 1

Хөгжилд оруулах авто замын салбарын хувь нэмэрийг нэмэгдүүлэх нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Монгол Улс 2010 оноос эхлэн эдийн засгийн маш таатай нөхцөл бүхий шинэ арван жилдээ алхан орж байна. Авто замын салбар нь эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, түүний үр шимээс орлого багатай иргэдэд хүртээх нөхцөл бүрдүүлэхэд тодорхой үүрэгтэй байх болно.

Газар зүйн болон түүхэн хүчин зүйлээс шалтгаалан Монгол Улсын авто замын сүлжээний хөгжил нь хоцронгуй байна. Тээврийн хэрэгслийн тоо асар хурдацтай өсч байгаа нь Монгол Улсын, ялангуяа нийслэлийн өнөөгийн дэд бүтцэд ихээхэн хүндрэл учруулж байна.

Монгол Улсын Засгийн газар хатуу хучилттай авто замын сүлжээг 10 жилийн дотор тав дахин нэмэгдүүлэх зорилт бүхий томоохон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө гаргаад байна.

Уул уурхайн олборлолтын татвар нь авто замын салбарын санхүүгийн бэрхшээлийг багасгах хэдий ч, энэ нь эдийн засгийн хөгжил дэх салбарын оролцоог бүрэн дүүрэн хангаж чадахгүй юм. Авто замын салбарын хөгжилд түүний чадавхитай холбоотой бэрхшээлүүд саад болох болно.

Санал

1.1 “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх” дунд хугацааны хөтөлбөр боловсруулах

Засгийн газар авто замын салбарт дэвшүүлсэн зорилтыг биелүүлэхийн тулд салбарын институцийг бэхжүүлэх нь чухал. Чадавхийг бэхжүүлэхийн тулд салбарын хөгжилд ихээхэн хүндрэл учруулж буй салбарын санхүү, удирдлага болон хүний нөөцийн асуудлуудыг шийдвэрлэх ёстой. Эдгээр асуудлуудын талаар дараачийн бүлгүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн болно.

1.2 Авто замын сүлжээг үе шаттайгаар хөгжүүлэх

Салбарын өмнө тулгамдаж байгаа бэрхшээлийг богино хугацаанд бүрэн хэмжээгээр даван туулах боломжгүй тул замын сүлжээг өргөжүүлэх үйл ажиллагааг үе шаттай хэрэгжүүлэх нь илүү тохиромжтой. Эдийн засгийн үр өгөөжтэй хөгжүүлж, ядуурлыг бууруулахын тулд энэ арван жилийн эхний жилүүдэд Засгийн газар нэн тэргүүнд үндэсний эдийн засгийн өсөлтөд шууд нөлөө үзүүлэх хөрөнгө оруулалтыг чухалчлах, жижиг хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх болон замын засвар арчлалтанд анхаарал хандуулах нь зүйтэй. Салбарын чадавхи сайжрахын хэрээр, энэ арван жилийн хоёрдугаар хагаст хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өснө.

Өндөр эрсдэлтэй өөр нэг хувилбар нь сүлжээний хөгжлийг хариуцсан авто замын шинэ удирдлага эсвэл компанийг байгуулах. Энэ ажлыг гүйцэтгэхэд олон улсын зөвлөх, гадаадын компанийг татан оролцуулж болно.



Дүгнэлт

Эдийн засгийн хурдацтай өсөлтийн үр өгөөж болон эрсдэл

Азийн түүхэнд амжилттай хөгжсөн улсын нэгээр Монгол Улс тодрох боломжтой. Монгол Улс өргөн уудам нутагтай, хүн ам сийрэг суурьшсан, далайд гарцгүй, 2010 онд нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний хэмжээ 2,470 ам.доллар байсан орон юм. Нийт 2.7 сая хүн амтай энэ орны нийслэл хот Улаанбаатараас (1 сая хүн амтай) бусад ихэнх нутаг дэвсгэрт 1 км² талбайд нэгээс доош хүн ногдох хүн амын нягтралтай. Бусад хотууд нь 100,000-аас доош хүн амтай, жишээ нь 2 дахь том хот болох Эрдэнэт хот нь 86,700, 3 дахь том хот Дархан 74,500 хүн амтай. Монгол Улс 1990-ээд онд коммунист дэглэмээс зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийн хүнд үеийг туулж, 2000 оноос эдийн засгийн өсөлт хурдасч, 2004 оноос ДНБ-ний өсөлт жилд 7%–10% болсон. 2009 онд дэлхий нийтийн эдийн засгийн хямралаас болж Монгол Улсын эдийн засаг зогсонги байдалд орсон хэдий ч 2010 оноос уул уурхайн хөрөнгө оруулалт ихсэхийн хэрээр огцом өсөлттэй байх (арван жилийн дундуур 14%–20% хүртэл өсөлттэй байх төлөвтэй байна) урьдчилсан таамаглал байна. Монгол Улсын уул уурхайн хөгжил эдийн засгийн энэ амжилтад хүрэхэд ихээхэн хувь нэмэр оруулж, Монгол Улсын хөгжлийн гол суурь нь болох юм. 2007 онд уул уурхайн салбар нь бодит ДНБ-ний 20%, экспортын 69%, засгийн газрын орлогын 36%-ийг бүрдүүлж байлаа. Монгол Улс дэлхийн хэмжээний уул уурхайн томоохон төслүүдийг хэрэгжүүлэхээр зэхэж байна. 2010–2015 онуудад нүүрс, алт, зэсийн нийт экспортын хэмжээ жилд 5.2 тэрбум ам.доллар хүрэх бөгөөд энэ нь Монгол Улсын 2008 оны нийт ДНБ-тэй тэнцэж байгаа юм.¹ Ийнхүү Монгол Улс нь байгалийн нөөцөөр баялаг, дунд орлоготой эдийн засагтай орон болох болно. Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний өсөлтийг 2015 онд 5,000 ам.доллар, 2021 онд 12,000 ам.долларт хүргэхээр тусгажээ.²

Гэсэн хэдий ч Монгол Улс хөгжлийн томоохон сорилтыг даван туулах хэрэгтэй. Уул уурхайн хөгжил нь дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалтыг шаардах хэдий ч уул уурхай нь хөгжилд эерэг нөлөө үзүүлэх эсэх нь тодорхойгүй хэвээр. Монгол Улс “Голланд өвчин” буюу бараа бүтээгдэхүүний бус үйлдвэрлэлүүд нь валютын ханшны өөрчлөлт болон хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх дотоодын хадгаламжийн төлөө хурц өрсөлдөөнөөс шалтгаалан давхар ашиггүй байдалтай тулгарах эдийн засгийн нөхцөл байдалд орох эрсдэлтэй байна. Үүнээс гадна давчуу, үл хөдлөх хөрөнгөд ихэнх хөрөнгөө оруулсан эдийн засагтай орны хувьд эдийн засгийн өсөлтийн үр шимийг иргэн бүр жигд хүртэж чадахгүй байх магадлалтай. Тухайлбал Монгол орны хөдөөгийн уудам нутагт амьдрах ядуу иргэд (ядуурлын түвшин 42%) хөгжлөөс хаягдаж үлдэх эрсдэл өндөр байгаа юм. Төсөв нэмэгдсэнээр “мөнгө төлөөд үнэ цэнэ хүртэх” төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх урамшуулалыг арилгах хэрнээ төсвийн хөрөнгийг буруу захиран зарцуулах, авлигалд өртөх сонирхолыг нэмэгдүүлэх магадлалтай.

Хөгжилд авто замын салбарын оруулах хувь нэмэр

Монгол Улсын хөгжил дэвшилд авто замын салбар чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Далайд гарцгүй ороны хувьд ложистикийн дэд бүтцийн чанар нь Монгол Улсын худалдааны нөхцлийг тодорхойлно, жишээ нь экспортын өрсөлдөх чадвар болон импортын зардал зэрэг. Өнөөгийн байдлаар Монгол Улс дийлэнх экспортыг ОХУ-аас БНХАУ руу чиглэсэн цорын ганц төмөр зам (Алтанбулаг-Улаанбаатар-Замын-Үүд)-аар гүйцэтгэж байна. Монгол Улс дэлхийн зах зээлд нэвтрэх боломжоо дээшлүүлэх зорилгоор шинээр хоёр авто замын корридор барьж байгаа ба нэг нь төмөр замын гол чиглэлтэй зэрэгцээ (2013 онд баригдаж дуусна) ба нөгөөх нь баруун бүсэд (2015 онд баригдаж дуусна) баригдаж байна.

Уул уурхай, аялал жуулчлалын хөгжлийг авто замын сүлжээний хөгжил түргэсгэж чадна. Өмнөговь аймаг дахь томоохон уурхайнууд туслах зам болон төмөр зам барих, засвар арчлалтыг санхүүжүүлэх хангалттай орлогыг хувийн секторт бий болгоно. Харин энд тэндгүй тархсан жижиг уурхайн хөрөнгө оруулагчид, уурхайг зах зээлтэй холбоход зориулан шууд хөрөнгө оруулалт хийх чадваргүй нь ойлгомжтой. Аль ч тохиолдолд хөгжлийг уялдуулах, замын барилгад концесс олгох ба хянах, эсвэл зам

¹ Дэлхийн банк. 2009. *Монголын өмнөд бүсийн дэд бүтцийн стратеги*.

² Монгол улсын их хурал. 2008. *Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан Монгол Улсын Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого*. Улаанбаатар хот

бариад зардлыг нь түүний гол ашиглагчаас нь эргүүлж хураах зэрэгт Засгийн газар голлох үүрэгтэйгээр оролцох хэрэгтэй. Үүнээс гадна Монгол Улсад байгалийн аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх боломж байгаа хэдий ч жуулчидын анхаарал татахуйц газруудад хүрч очих нь амаргүй байдаг тул энэхүү боломжийг ашиглаж эхлээгүй хэвээр.

Малчид бүтээгдэхүүнээ (ихэнхидээ амьтны гаралтай) “үйлдвэрийн үнээр” худалдах боломжтой болсон, хэрэглээний бараа бүтээгдэхүүний зардал буурсан, аймгийн төвд үзүүлдэг үйлчилгээг хялбараар авах болсон зэргээр авто зам нь нийслэлээс гадуурх нутаг дэвсгэрт ядуурлыг бууруулахад хувь нэмэрээ оруулж байна.

Авто зам чухал үүрэг гүйцэтгэж чадах боловч харьцангуй өндөр өртөгтэй хэдий ч үр өгөөж багатай байдал нь авто замын хөгжилд бэрхшээл учруулж байна. Хүн амын нягтаршил багатай, хүн ам нь бие биеэсээ алслагдмал оршин суудаг зэрэг нь Монгол оронд дэд бүтэц байгуулж иргэдэд хүргэхэд нэг хүнд ноогдох зардал дэндүү өндөр гарахад нөлөөлдөг. Дэд бүтэц нь хуурай агаар, хүчтэй салхи, агаарын температур +40С -өөс -40С хэм хүртэл өөрчлөгддөг зэрэг цаг агаарын эрс тэс байдлыг даван туулах чадвартай байх ёстой учир авто замын барилгын зардал бусад оронтой харьцуулбал харьцангуй өндөр байдаг (4-р бүлгийг харна уу).

Гэсэн хэдий ч шинэ замын үр өгөөж нь бусад улстай харьцуулахад нэлээд хязгаарлагдмал байна. Ихэнх газар нутаг нь хуурай, тэгш гадаргуутай учраас авто машинаар зорчиход харьцангуй боломжийн нөхцөлтэй байдаг. 1990 он хүртэл Монголын үндэсний бодлогод инжнерийн шийдэлтэй авто зам барих шаардлагагүй гэж үздэг байв. Эдийн засгийн болон хүн амын ихэнх нь эдийн засгийн гол төв болох Улаанбаатарт төвлөрсөн байна. 2004 онд нийслэл хотод хүн амын 40 %, ДНБ-ний 60 % төвлөрч байхад хөдөөгийн хүн амын тоо (нийт хүн амын 40 %) 1993 оноос зогсонги байдалд орох буюу багассан байна. Энэ үйл явцад Монголын нүүдлийн амьдралын хэв маяг нөлөө үзүүлжээ (1998 оны байдлаар хүн амын 32 % нь мал аж ахуй эрхэлж байв).

Эцэст нь холбох ёстой цэгүүдийн хоорондын зайнаас шалтгаалан авто зам нь төмөр замтай өрсөлдөх боломжгүй юм. Төмөр замын сүлжээ нь гурван том хотыг (Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт) холбохоос гадна эдгээр хотуудыг умард-өрнөдийг холбосон гол экспортын корридорроор дамжуулан Хятадын хил (Замын үүд хилийн бомтоор) болон Оросын хилтэй (Алтанбулагийн хилийн бомтоор) холбодог. Оросын хилтэй залгаа Алтанбулагт том ачааны машины хөдөлгөөний эрчим хязгаарлагдмал хэвээр байсаар байна (2008 оны байдлаар өдөрт 215 том оврын авто машин).³ Улаанбаатар хотоос БНХАУ-ын хил хүртэлх зайнаас үүдэн (850 км орчим) авто тээврийн зах зээлийг хөгжүүлэх боломж хязгаарлагдаж байна.

Авто замын дэд бүтцийн нөхцөл байдал

Авто замын сүлжээний хөгжил буурай байна. Авто замын сүлжээний ихэнх хэсгийг байгалийн хөрсөн зам бүрдүүлж байна. 2009 оны байдлаар бүртгэгдсэн авто замын сүлжээнд аймгийн төвүүдийг холбосон улсын чанартай зам (11,210 км), ба орон нутгийн (хот ба хөдөөгийн) зам (38,030 км) хамрагдаж байжээ. Авто замын сүлжээний 2,680 км зам нь хатуу хучилттай, 2,100 км нь хайрган, 1,730 км нь гадаргууг нь тэгшилж хэлбэржүүлсэн, ус зайлуулах байгууламж бүхий инжнерийн шийдэлтэй замууд орж байна (хүснэгт 1 ба зураг 1). Бүртгэгдсэн сүлжээний үлдсэн хэсэгт машин байнга явснаас үүссэн байгалийн ердийн хөрсөн зам орно. Эдгээр зам нь зорчих боломжийн нөхцөлтэй (15-аас 50 км/цаг) боловч, зам амархан хаагддаг (жишээ нь: өвлийн улиралд болон бороо ихтэй үед) ба машин ашиглалтын зардлыг ихэсгэдэг. Суурин газрын хучилттай замын ихэнх нь Улаанбаатар хотод байдаг.

Жижиг хэмжээнээсээ үл хамааран Авто замын сүлжээ нь Монгол Улсын томоохон үндсэн хөрөнгө болдог. 2008 оны орлуулах үнээр замын сүлжээ 800 сая ам.доллар буюу ойролцоогоор 2008 оны ДНБ-ний 20 %-тай тэнцэнэ.⁴ Гэвч, сүүлийн арван жилд барьсан 900 км хатуу хучилттай замаас бусад

³ Эх сурвалж: АЗГ-с явуулдаг тээврийн хэрэгслийн жил бүрийн тооллого.

⁴ Дараах үнэ дээр үндэслэсэн: хатуу хучилттай зам 225,000 ам.доллар/км, хайрган зам 90,000 ам.доллар/км, сайжруулсан хөрсөн зам 5,000 ам.доллар/км. 2010 онд хатуу хучилттай замын өртөг 240,000 ам.доллар/км болтлоо өссөн.



Хүснэгт 1 Авто замын сүлжээ 1992–2009 онуудад (км)

Авто замын төрөл	1992	1997	2000	2006	2009
Улсын	11,060	11,060	11,060	11,210	11,210
Хатуу хучилттай	1,050	1,280	1,310	1,880	2,180
Хайрган хучилттай	890	1,330	1,370	1,480	1,550
Сайжруулсан хөрсөн	1,430	1,390	1,360	1,360	1,230
Ердийн хөрсөн	7,670	7,050	7,010	6,480	6,240
Орон нутгийн	38,180	38,180	38,180	38,030	38,030
Хатуу хучилттай	200	390	390	390	500
Хайрган хучилттай	860	490	490	490	550
Сайжруулсан хөрсөн	480	510	510	490	490
Ердийн хөрсөн	36,630	36,780	36,780	36,630	36,460
Нийт	49,240	49,240	49,250	49,250	49,250
Хатуу хучилттай	1,250	1,670	1,710	2,270	2,680
Хайрган хучилттай	1,760	1,820	1,860	1,980	2,100
Сайжруулсан хөрсөн	1,920	1,900	1,870	1,860	1,730
Ердийн хөрсөн	44,300	43,840	43,790	43,120	42,710

Тайлбар: тоог бүхэлдсэн тул нийлбэр нь таарахгүй байж болно.

Эх сурвалж: АЗГ. Бүх тоо хэмжээг 1 сарын 1-ний байдлаар авсан болно.

Зураг 1 Монгол улсын авто замын сүлжээ (2009)



- Хатуу хучилттай зам
- Хайрган хучилттай зам
- Сайжруулсан хөрсөн зам

Эх сурвалж: АХБ-ны зөвлөх

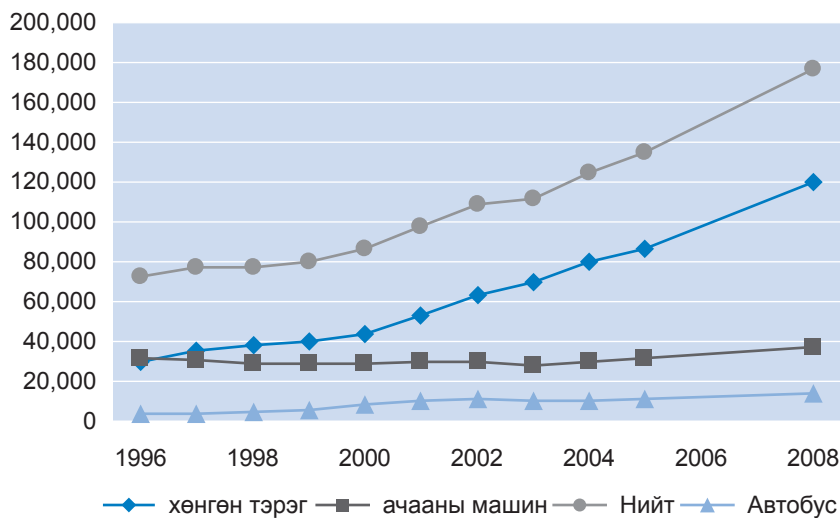
6,510 км замд зохих ёсны засвар арчлалт хийгдээгүйн улмаас муугаас маш муу ашиглалтын нөхцөлтэй байна (3-р бүлгийг харна уу).

Хурдтай нэмэгдэж байгаа тээврийн хэрэгслийн эрэлтийн төлөв

Тээврийн хэрэгсэл

Нийт тээврийн хэрэгслийн тоо өссөөр байна. 2003–2008 онуудын эдийн засгийн өсөлтийн үед зорчигч тээврийн хэрэгслийн тоо эрс өссөн бөгөөд шилжилтийн үеэс эхлэн жилд 12 %-р өсчээ (Зураг 2). Шилжилтийн үед ачааны машин болон автобус илүүдэлтэй байсан тул 1990-ээд оны үед тоо нь буурсан ба саяханаас эхлэн дахин нэмэгдэж байна. 2008 онд Замын цагдаагийн газар (ЗЦГ)-ын шалгалтаар орсон нийт машины тоо 176,700 буюу нь 1000 хүн тутамд 65 автомашин ногдож байсан нь доогуур орлоготой бусад оронтой харьцуулахад нэлээн дээгүүр үзүүлэлт юм (жишээ нь, БНХАУ-д 1,000 хүнд 45, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа ба хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудад 500–900). Дээрхи мэдээнд автомашины тоог бууруулж тайлагнасан байж болзошгүй бөгөөд зарим судалгаагаар энэ тоо хоёр дахин их байна (2008 онд 326,000 машин). Эдгээр тээврийн хэрэгслийн 60 % нь 11-ээс дээш жил ашиглагдсан, 38 % нь Япон улсаас импортолсон, буруу талдаа рултэй машин байна.

Зураг 2 Монгол Улсад бүртгэгдсэн тээврийн хэрэгслийн тоо (1996–2008)



Эх сурвалж: АХБ-ны зөвлөх

Замын хөдөлгөөн

Улсын чанартай замын ихэнх хэсэгт хөдөлгөөний эрчим маш бага, улсын чанартай замын сүлжээнд байдаг нийтлэг үзүүлэлт, хүлээлтээс хамаагүй доогуур байна. 2006 онд улсын чанартай авто замын сүлжээний 64 %-д тээврийн хэрэгслийн эрчим өдөрт 200-аас бага байсан бөгөөд авто замын сүлжээний зөвхөн 7 %-иар өдөрт 1,000-аас дээш тээврийн хэрэгсэл зорчжээ (хүснэгт 2). Авто замын сүлжээний тун бага хэсэгт замын хөдөлгөөн их байгаагийн дотор Улаанбаатар-Дархан-Эрдэнэтийн эдийн засгийн гурвалжинг холбосон хатуу хучилттай зам орж байна.⁵ Замаар өнгөрөх тээврийн хэрэгслийн 55 %-ийг суудлын хөнгөн тэрэг, жийп буюу 4x4 машин, 11 %-г жижиг оврын ачааны тэрэг, 16 %-ийг автобус (түүний

⁵ 2008 онд Улаанбаатар-Алтанбулагийн чиглэлд өдөрт 3,600 машин нэвтэрч байсан бол бусад хэсэгт 400–800 болж бууран дунджаар өдөрт 1,400 машин өнгөрч байна.



Хүснэгт 2 Авто замын сүлжээн дахь хөдөлгөөний эрчим

Өдрийн дундаж хөдөлгөөний эрчим (тээврийн хэрэгсэл)	Сүлжээнд эзлэх хувь (%)
< 50	17
51–100	30
101–200	17
201–500	15
501–1,000	14
> 1,000	7

Эх сурвалж: Снови Моунтанс инженерийн корпораци (СМЕК). 2007. *Авто замын ерөнхий төлөвлөгөө – Зөвлөхийн тайлан*. Улаанбаатар хот

90 % нь микроавтобус болон фургон), дөнгөж 13 %-ийг дунд болон хүнд даацын тэрэг эзэлж байгаа нь нийт замын хөдөлгөөнд хөнгөн тээврийн хэрэгсэл давамгайлж байгааг харуулж байна.⁶

Өсөлт

Тодорхой чиглэлийн авто замууд дээр замын хөдөлгөөний эрчмийн өсөлт өндөр байсан. АЗГ-ын мэдээлснээр, сүүлийн жилүүдэд хөдөлгөөний эрчмийн өсөлт жилд дунджаар 10 %–13 % байсан ба Улаанбаатар-Алтанбулагийн чиглэл дэх өсөлт 2001 онтой харьцуулахад 2008 онд 70 %-иар нэмэгджээ.⁷ ДНБ-ний өсөлттэй харьцуулсан замын хөдөлгөөний индекс нь зорчигчдын хувьд 1.3 байсан бол ачаа тээвэрт⁸ 0.5–2 байгаа нь дунд хугацаанд хөдөлгөөний эрчим жилд 10-аас их хувиар өсөх төлөвтэй байгааг илтгэж байна.

Суурин газрын авто замын хөдөлгөөн

Авто тээврийн хэрэгцээ нийслэл хотод голлон төвлөрч байна. 2008 онд нийт тээврийн хэрэгслийн гуравны хоёр нь нийслэл хотод бүртгэгджээ. 2000 оноос хойшхи тээврийн хэрэгслийн өсөлт нь бага ачаалалд зориулж барьсан нийслэл хотын замд ихээхэн ачаалал өгч замын бөглөрөл үүсгэж байна. Тээврийн хэрэгслийн дундаж хурд хотын төвд 45 % хувиар буурч, 1998 онд 24.5 км/цаг байсан бол 2008 онд дөнгөж 13.5 км/цаг болсон байна. Хойд-урд чиглэлээр хотыг дайран өнгөрөхөд замын бөглөрөл ихээхэн хүндрэл учруулах боллоо (зураг 3).

Аюулгүй байдал

Авто замын осол буурсан хэдий ч хот хоорондын замын осол өндөр хэвээр байна. Сүүлийн 10 жилд авто замын ослоор 3,462 хүн нас баржээ. Нас баралтын үзүүлэлт нь хөгжингүй орнуудынхаас хоёр дахин өндөр (100,000 хүн амд замын ослоос үүдэлтэй нас баралт 5–6 байгаа бол Монголд дунджаар 11.5) байгаа бөгөөд бүртгэгдсэн авто машины тоотой харьцуулбал 5–10 дахин өндөр байна (бүртгэгдсэн машинд ноогдох нас баралт дунджаар 1–2 байдаг бол Монголд 18 нас баралт ноогдож байна).⁹ Ойрын жилүүдэд нас баралтын тоо буурч 2003 онд жилд 400 байсан бол, 2008 онд 313 болжээ (зураг 4). Энэ бууралт нь нийслэл хотын авто машины хурд багассантай холбоотой. Энэ хугацаанд Улаанбаатар хотод авто машины ослоос үүдэлтэй нас баралт 145-аас 59 болж буурсан бол сүлжээний бусад хэсэгт жилд ойролцоогоор 250 байсан хэвээр байна.

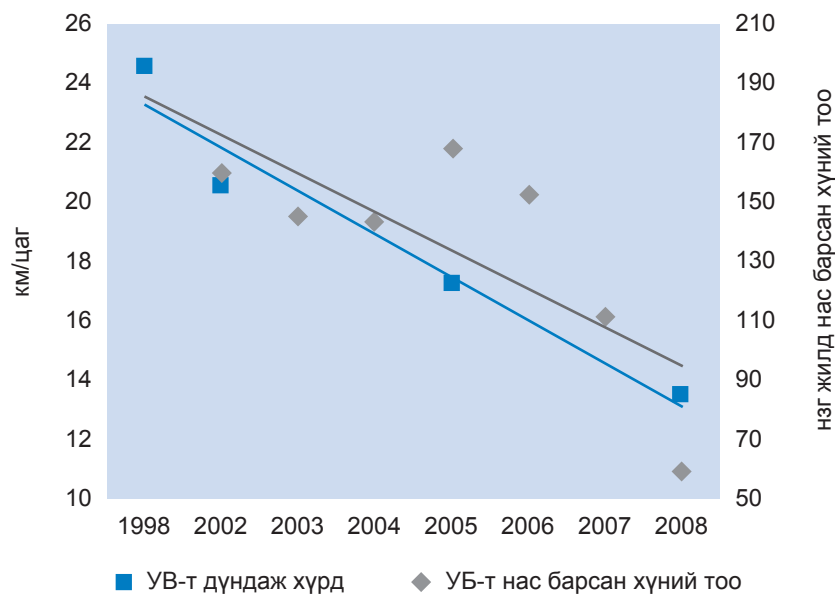
⁶ Монгол Улсын Засгийн газар. 2007 он. *Автозамын ерөнхий төлөвлөгөө*.

⁷ АЗГ-ын хөдөлгөөний эрчийн тооллогоор 2000 онд өдөрт дунджаар 833 машин зарчдог байжээ.

⁸ Монгол Улсын Засгийн газар. 2007 он. *Автозамын мастер төлөвлөгөө*.

⁹ Эх сурвалж: Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа болон хөгжлийн байгууллага. Олон улсын замын хөдөлгөөн ба ослын мэдээллийн сан.

Зураг 3 Автомашины дундаж хурд ба авто замын ослоор нас барсан хүний тоо (Улаанбаатар хотод 1998–2008)



Эх сурвалж: АХБ-ны зөвлөх болон Нийслэлийн Замын цагдаагийн газар

Авто замын салбарыг хөгжүүлэх Засгийн газрын зорилт

Монгол Улсын бүс нутгийн хөгжлийн бодлогод авто замын хөгжил онцлох байр суурийг эзэлсээр ирсэн. Монгол Улсын бүс нутгийн хөгжлийн зарчим үндсэн хуулинд тусгагдсан байна. Хөгжлийн энэхүү бодлого нь бие даасан бүсүүдийн “харьцангуй тэгш” хөгжлийн олон жилийн түүхт зарчим дээр тулгуурласан юм.¹⁰ Шилжилтийн дараа бодлого нь нийлүүлэлтэнд суурилсан, төвлөрсөн төлөвлөгөөт хөгжлийн аргыг баримтлах болсон ба түүний хүрээнд авто замын барилгын ажил болон худалдааны чөлөөт бүс байгуулах нь тодорхой нэг үйлдвэрлэлийн хөгжлийг дэмжих гол арга хэмээн үздэг байна. Бодлогын зорилго нь хөдөөгийн болон хотын амьдралын нөхцлийг ижил болгож, босоо бүтэцтэй олборлох аж үйлдвэрийг хөгжүүлэх, технологижсон, экспортод чиглэсэн эдийн засгийн суурийг өргөжүүлэх замаар нэмүү өртөг бий болгох явдал юм.

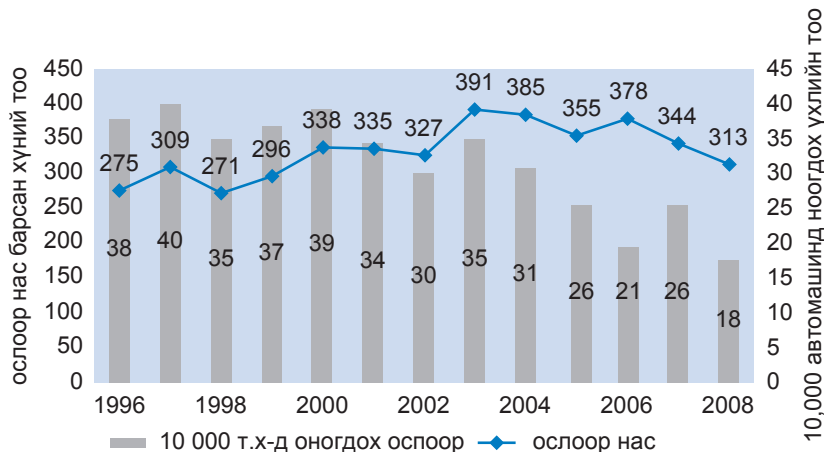
Засгийн газар дэд бүтцийг ирэх арван жилд хөгжүүлэх томоохон төлөвлөгөө боловсруулсан. Засгийн газар бүсчилэн хөгжүүлэх бодлогодоо үндэслэн 2000 оны эхээр авто замын үндсэн сүлжээг хойноос урагшаа чиглэсэн тав, хөндлөн чиглэлд нэг III зэрэглэлийн стандарттай замуудыг¹¹ тодорхойлсон ба хөндлөн чиглэлийн зам нь зарим хэсэгтээ олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн Азийн авто замын сүлжээ (Asian Highway буюу АН), Төв Азийн бүсийн эдийн засгийн хамтын ажиллагааны (ТАБЭЗХА буюу CAREC) замын сүлжээтэй тус тус давхцдаг. Бүх аймгийн төвүүдийг төв замтай холбосон орон нутгийн хатуу хучилттай замуудыг барин үндсэн сүлжээг гүйцээжээ. Ерөнхийдөө Засгийн газрын зорилт нь 2021 он гэхэд 11,000 км урттай улсын чанартай авто замын сүлжээг ойролцоогоор 1.9 тэрбум ам. долларын төсвөөр барьж дуусгах явдал юм. Энэ зорилтын хүрээнд урсгал зорилт тавигдсан нь Засгийн газрын 2008–2012 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан үндэсний авто замын сүлжээг нийт

¹⁰ Монгол Улсын Их хурал. 1996. *Монгол Улсыг хөгжүүлэх үзэл баримтлал*. УИХ. 2001. *Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн бодлого*.

¹¹ 2 урсгалтай 7м өргөнтэй хатуу хучилттай хурдны зам.



Зураг 4 Авто замын ослоор нас барсан хүний тоо (1996–2008)



Эх сурвалж: Нийслэлийн ЗЦГ

2,100 км байсныг 5 жилийн хугацаанд 6,450 км болгон тэлэх зорилт юм.¹² Энэ хөтөлбөр нь 2008–2009 оны дэлхийн санхүүгийн хямралын нөлөөллөөр хойшлогдсон. Монгол Улсын төсвийн алдагдал 2009 онд 5.7 %-тай байсан ба 2010 оны хөрөнгө оруулалтын зарлагаа бууруулахад хүрсэн билээ. Монгол Улс нэн тэргүүнд барих авто замын чиглэлийг дараахь байдлаар тодорхойлсон:¹³

- **Олон улсын чанартай замууд:** (i) Алтанбулаг – Улаанбаатар – Чойр – Замын-Үүд (АНЗ – ТАБЭЗХА 4б)-ийн хойноос урагшаа чиглэсэн экспортын гол замыг барьж дуусгах, энэ замын урд хэсэг нь АХБ-ны санхүүжилтээр баригдаж байгаа (2012 онд дуусгахаар зорьж байна); Засгийн газар дунд хугацаанд энэхүү замын стандарт шалгуурыг нэмэгдүүлж хурдны зам болгох зорилготой байгаагаа мэдэгдсэн; (ii) Баруун бүсийн босоо тэнхлэгийн авто замыг барих (АН4 – ТАБЭЗХА 4а), өмнөд хэсгийн ажлыг 2011 онд АХБ-ны санхүүжилтээр эхлүүлсэн.
- **Мянганы зам.** Энэ хурдны замын хөндлөн, босоо хэсгүүдийг барих хэд хэдэн хувилбар санал болгосноос зарим нь өрнө-дорнын авто замтай давхцаж байгаа. Ерөнхийдөө төслүүдийн бэлтгэл ажил болон хэрэгжүүлэлтийн үе шатыг тодорхойлох ажлын биелэлт тодорхойгүй байна (Зураг 5).
- **Аймгийн төвүүдийг холбосон хатуу хучилттай замууд.** Улаанбаатараас салаалж гарсан олон тооны хөрсөн болон хайрган замуудыг хатуу хучилттай болгох тал дээр Засгийн газар анхаарал хандуулан ажиллаж байгаа бөгөөд төвд нь нийслэл хот орших од хэлбэрийн сүлжээг бий болгохоор ажиллаж байна (Зураг 6).

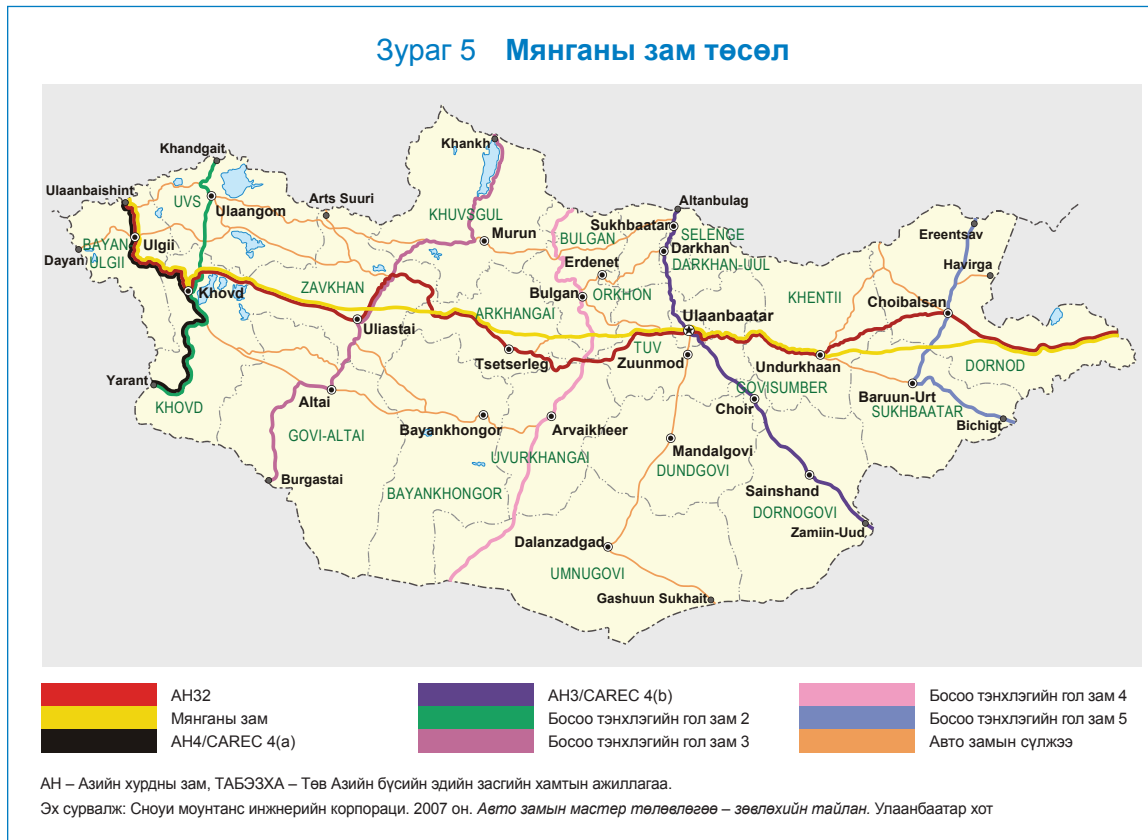
Салбарын хүчин чадалд тулгарч буй бэрхшээлүүд

Авто замын салбарын төсвийг нэмэгдүүлэх нь илүү үр дүн гарна гэсэн үг биш. Ирэх арван жилд уул уурхайгаас орох орлогоос үүдэн салбарын хөрөнгө оруулалт огцом нэмэгдэх төлөвтэй байна. Гэвч, хөрөнгө оруулалт дангаараа өссөнөөр салбарын хөгжил сайжрах уу гэсэн асуулт урган гарч байна. Авто замын салбарын хөрөнгө оруулалт 2006–2009 онд гурав дахин нэмэгдсэн (30 тэрбум төгрөгөөс 94 тэрбум төгрөг болсон) хэдий ч үр дүн тун бага байсан. 2009 онд 1,600 км авто зам шинээр барих ажил эхэлсэн боловч замын барилгын салбарын хүчин чадал жилд 200–250 км хэвээр байсан нь жилд 1,000 км зам барих Засгийн газрын зорилтыг биелүүлж чадахааргүй байна. Үүний зэрэгцээ улсын

¹² Монгол Улсын Засгийн газар. 2008. *Авто замын ерөнхий төлөвлөгөө*.

¹³ Монгол Улсын Их Хурал. 2008. *Мянганы Хөгжлийн Зорилтод суурилсан Монгол Улсын Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого*. Улаанбаатар хот.

Зураг 5 Мянганы зам төсөл



чанартай авто замын сүлжээний чанарт ямар ч дэвшил гараагүй бөгөөд замын засвар, арчлалтын ажилд багахан хэмжээний хөрөнгө тусгагдаж, ээлжит засварын ажил огт хийгдсэнгүй.

Үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулахад авто замын салбарт тулгарч байгаа бэрхшээлийг бууруулахад салбарын бүтэц, зохион байгуулалтыг бэхжүүлэх шаардлагатай. Дараагийн бүлэгт салбарын бүтээмж, үр ашгийг дээшлүүлэхэд тулгарах гол бэрхшээлүүдийн талаар өгүүлнэ. Эдгээр бэрхшээлүүд нь салбарын менежмент сул, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр ба зардалын тогтолцоо, салбарын хүний нөөц зэрэгт оршино. Өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд Засгийн газар бодлогын орчинд том өөрчлөлт хийхгүй байх стратегитай байсан. Тухайлбал: замын засвар, арчлалтын бодлогод учир дутагдал их байгаа нь илт байгаа ч засвар, арчлалтын хөрөнгө оруулалт, төлөвлөлт болон хэрэгжүүлэлт нь 1990-ээд оныхоос огтхон ч өөрчлөгдөөгүй байна. Засгийн газар замын салбарын бүтээмжийг сайжруулахын тулд салбарын бодлого болон менежментийн зарчмуудыг шинэчилж, салбарын чадавхийг хөгжүүлэх, өргөн хүрээний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна хэмээн энэхүү тайланд үзэж байна.

Засгийн газрын авто замын салбарт баримтлах бодлого

Авто замын салбарт шаардлагатай чадавхийг бүрдүүлэх зорилгоор салбарын уялдаа сайтай бодлогуудыг тодорхойлоходоо Засгийн газар олон бэрхшээлтэй тулгарсаар ирсэн.

Суурь бодлогуудын зарчим дээр нэгдсэн шийдэлд хүрээгүй. Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод¹⁴ Засгийн газраас авто замын салбарт баримтлах бодлогуудын суурь хэд хэдэн зарчмыг тусгасан байдаг нь дараахид чиглэсэн байдаг, үүнд: (i) замын сүлжээг хөгжүүлэх, улсын авто замын сүлжээг

¹⁴ УИХ. 2008 он. *Мянганы хөгжлийн бодлогод суурилсан Монгол Улсын Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого*. Улаанбаатар хот.



Зураг 6 Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх зорилт (2008–2012)



аажмаар хатуу хучилттай замын стандартад хүргэн хөгжүүлэх; (ii) дэд бүтэц барих ажилд хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлэх; (iii) замын барилга, засвар, арчлалтын технологийн судалгаа ба тоног төхөөрөмжийг шинэчлэх. Гэтэл авто замын салбар болон түүний гол асуудлуудыг хүрээлэх улс төрийн орчны талаархи асуултуудад нэгдсэн шийдэлд хүрэлгүй орхигдуулсан байна. Үүнд: замын засвар арчлалтын ажлыг нэн тэргүүнд тавих;¹⁵ бодлого боловсруулах болон төлөвлөхөд иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог хангах; эдийн засгийн шалгуур дээр үндэслэсэн хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргах; авто замын салбарын төрийн байгууллагуудын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан зааж, зааглан салгах; замын засвар, арчлалтын ажилд хувийн хэвшлийн оролцоог хангах зэрэг асуудлууд багтана.

Үндэсний тээврийн стратегид авто замын салбарын хувьд зөв зүйтэй бодлогын зарчим тусгасан боловч түүний салбарт үзүүлэх нөлөөлөл бага байсан. Шийдэгдээгүй асуудал, хариулагдаагүй асуудлуудад хариу өгөх зорилгоор Засгийн газар АХБ-ны техник туслалцааны дэмжлэгтэй авто замын салбарын 2004–2008 онд баримтлах стратегийг боловсруулсан.¹⁶ 2008 онд эцэслэгдэн боловсруулагдсан энэхүү баримт бичигт авто замын салбарын хөгжлийг дэмжих хамгийн зөв зүйтэй бодлогын зарчмуудыг бүх талаас нь авч үзэн, өргөн дэвшүүлсэн байдаг. Түүнд бусад зүйлсийн хажуугаар хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд эдийн засгийн шалгуурыг үндэслэл болгох, замын засвар, арчлалтын ажилд хангалттай хөрөнгө оруулах, гүйцэтгэлд тулгуурласан төрийн удирдлага, хувийн хэвшлийн санхүүжилт ба оролцоо, оролцогч талуудын зөвөлгөөн г.м. зарчмуудыг тусгасан. Гэвч баримт бичигт хандивлагчдын оролцоо, манлайлалыг хэтэрхий шаардсан. Зөвлөхийн ажилд Засгийн газраас өгсөн санал тун бага бөгөөд баримт бичгийн бусад бүлгүүдэд зөвлөхийн оруулж өгсөн зарчимтай зөрчилдөж байгаа юм.¹⁷ Засгийн газар уг стратегийг хэрэгжүүлэх тодорхой оролдлого хийгээгүй бөгөөд түүнийг хэрэглэлгүй орхисон шинжтэй байна.

¹⁵ Тухайлбал, зам засварын санхүүжилт эсвэл урсгал засварын тухай бүх заалт тайлангийн төсөлд байсан бол УИХ-аар батлагдсан хувилбарт тэдгээр нь хасагдсан.

¹⁶ Монгол Улсын Засгийн Газар, 2008. *Үндэсний Тээврийн Стратеги*.

¹⁷ Тэдгээр нь ихэвчлэн дэд бүтцийн тодорхой төслүүдийн хөрөнгө оруулалтыг танилцуулсан.

Санал

Санал 1.1: Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр хэрэгжүүлэх

Засгийн газрын стратегийг хэрэгжүүлэхийн тулд өнөөгийн жижиг хэмжээний, чадавхи муутай авто замын салбарыг цогцоор нь өөрчлөх шаардлагатай. Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт 10 жилийн хугацаанд хатуу хучилттай замын сүлжээг 400 % өргөтгөхөөр тусгасан нь замын барилга ба засвар, арчлалтын ажлыг тэр хэмжээгээр нэмэгдүүлэх шаардлагыг бий болгож байна. Энэхүү 1 тэрбум ам.долларын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр нь жилд ДНБ-ий 5 хувийн хөрөнгө оруулалттай тэнцэх бөгөөд урьд жилүүдийнхээс (1.5 %–2 %, 2-р бүлгийг харна уу) илт өссөн үзүүлэлт юм. Энэ өсөлт өнөөгийн сул авто замын салбарт ихээхэн ачаалал өгөх болохыг энэхүү судалгаа харуулсан болно.

Шийдвэрлэх асуудалууд. Салбарын хүчин чадлыг хэрэгцээнд нийцүүлэн нэмэгдүүлэхийн тулд дараах асуудлуудыг шийдвэрлэх ёстой бөгөөд үүнтэй холбоотой дүн шинжилгээг тайлангийн дараачийн бүлгүүдэд тусгасан болно.

- **Авто замын өргөжсөн сүлжээний засвар, арчлалтыг хэрхэн санхүүжүүлэх вэ?** Өнөөгийн замын засвар, арчлалтын санхүүжилт нь шаардлагатай ажлын дөнгөж 20 %-ийг л хангаж байна. Хэрэв санхүүжилтийн одоогийн системийг дорвитой өөрчлөхгүй бол шинээр барьсан авто зам богино хугацаанд элэгдэх болно (2-р бүлэг).
- **Авто замын дэд бүтцийн тогтвортой хөгжлийг хангахын тулд салбарын чадавхийг хэрхэн сайжруулах вэ?** Замын засвар, арчлалтын өнөөгийн үйл ажиллагаанд хийсэн энгийн техникийн судалгаагаар засвар арчлалтын ажлын төлөвлөлт, гүйцэтгэл, хяналт ихээхэн сул байгааг олж илрүүлсэн. Энэ нь хязгаарлагдмал эх үүсвэрийн үр өгөөжтэй зарцуулалтыг бууруулж байна (3-р бүлэг).
- **Замын сүлжээг хөгжүүлэхийн тулд төсөвлөгдсөн эх үүсвэрийг хэрхэн үр дүнтэй хуваарилах вэ?** Засгийн газар төсөв, төсвийн зарцуулалтын удирдлага, менежментээ ихээхэн сайжруулах бололцоотой. Энэ тал дээр ажиглагдсан сул талууд төслийн гүйцэтгэлийг удаашруулах, түүнээс уламжлан төслийн зардал өсөхөд ихээхэн нөлөөлж байна (4-р бүлэг).
- **Бага хэмжээний замын сүлжээнд тохирсон өнөөгийн байгууллагын бүтэц, тогтолцоог ирээдүйд хэрхэн үр бүтээлтэй ашиглах вэ?** Салбарын менежмент, үйл ажиллагаа явуулах арга хэлбэр хоцрогдсон, салбарын хүчин чадал харьцангуй сул байна. Бусад шинэчлэлтийг хийхийн тулд салбарын байгууллагуудыг орчин үеийн түвшинд хүргэж, засаглалыг сайжруулах зайлшгүй шаардлагатай (5-р бүлэг).
- **Томоохон замын барилгын ажлыг гүйцэтгэхийн тулд хэрхэн хувийн хэвшлийн хүчин чадлыг бэхжүүлж, шинэчлэх вэ?** Дунд хугацаанд авто замын салбарт хүний нөөцийн болон тоног төхөөрөмжийн дутагдалын асуудал байсаар байх болно. 2009 оны байдлаар авто замын барилгын салбар жилд 225 км зам барьж дуусгах хүчин чадалтай байсан нь хөрөнгө оруулалтын зорилтоос хамаагүй доогуур үзүүлэлт юм (6-р бүлэг).
- **Салбарын чадавхийг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг хэрхэн боловсруулж хэрэгжүүлэх вэ?** Өргөн хүрээтэй чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрт салбарын өнөөгийн сул талууд болон тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замын талаар оролцогч талуудын зөвшилцөл чухал. Авто замын салбарт шинэчлэлтийг хүлээн авч хэрэгжүүлэх чадавхи хангалтгүй байгаа тул хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд ойролцоогоор 5 жил шаардагдана.

Чадавхийг бэхжүүлэх шинэчлэл удааширснаас гарах эрсдэл. Хэрэв салбарын чадавхийг сайжруулахгүй бол түүнээс үүдэн гарах эрсдэл ноцтой байх юм. Үүнд: Аливаа төслийн үр өгөөж, чанар нь Засгийн газрын хүлээж байгаа түвшинг хангахгүй байх; замын барилга болон засвар, арчлалтын үед их хэмжээний төсөвлөгдсөн хөрөнгийг үргүй зарцуулах; барьсан замын үндсэн хөрөнгийн элэгдэл хүлээн зөвшөөрөгдөх түвшинээс хамаагүй их байх зэрэг эрсдэл хамаарна.



Санал 1.2: Авто замын сүлжээг үе шаттай өргөтгөх

Засгийн газрын гаргаж буй хүчин чармайлтыг үл харгалзан авто замын салбар өгөгдсөн хугацаанд шаардлагатай хэмжээнд хүртэл өөрийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх боломжгүй нь тодорхой. Иймд Засгийн газар хөрөнгө оруулалтын зорилтуудаа салбарын чадавхид тохируулах, хөрөнгө оруулалтын үе шаттай стратегийг тодорхойлох хэрэгтэй. Засгийн газар замын сүлжээний өргөтгөлийг холбогдох засвар арчлалтын төсвийн өсөлттэй уялдуулах бодлогыг баримтлах нь хамгийн тохиромжтой бөгөөд түүндээ үндэслэн хэрэгжүүлэх боломжтой дунд хугацааны хөрөнгө оруулалтын арга замыг тодорхойлох хэрэгтэй. 2010 оноос хойшхи 10 жилийн эхний хагаст Засгийн газар салбарын үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор аж үйлдвэрийн хүчирхэг суурийг тавих, хатуу хучилттай замын барилга, засвар арчлалтын орчин үеийн техник, технологи нэвтрүүлэх, салбарын байгууллагууд болон мэргэжлийн боловсролд шинэчлэл хийх зэрэг үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулах нь зүйтэй. Монгол Улс уул уурхайн салбараас орох орлогыг ашиглах боломжтой болох үед авто замын салбар томоохон хөрөнгө оруулалтын төсөл хэрэгжүүлэх чадавхтай болсон байна. Авто замын сүлжээг өргөтгөх явц эхэндээ хязгаарлагдмал байх хэдий ч арван жилийн сүүлийн хагаст эрчимтэй явагдах болно.

Засгийн газар хязгаарлагдмал төсөв, чадавхитай байх үед ядуурлыг бууруулах, хөгжлийг дэмжих нөлөөллийг боломжтой дээд түвшинд хүргэхийн тулд үйл ажиллагааг эрэмбэлэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм. Энэ тайланд тэмдэглэсэн эдийн засгийн суурь дүн шинжилгээнд тулгуурлан доорхи зарчмуудыг ашиглахыг санал болгож байна (Тайлбар 1 болон Тайлбар 2), үүнд:

- **Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих авто замын дэд бүтцийн барилгын ажлыг тэргүүнд тавих. Жишээ нь, бүс нутгийн авто зам болон уурхайн замуудыг үндэсний нэгдмэл байдлыг дэмжих замуудын (жишээ нь Мянганы зам) тэргүүнд тавих.** Эдгээр авто замын эдийн засгийн үр өгөөж нь тухайн замыг барихад хандивлагчид эсвэл хувийн хөрөнгө оруулагчдын сонирхолыг татах болно.
- **Одоо байгаа авто замын сүлжээг сайжруулах, ээлжит засвар хийх ажлыг тэргүүнд тавих.** Нэгэнт баригдсан зам нь элэгдсээр атал шинэ зам барих нь зарчмын хувьд буруу юм. Улаанбаатар - Алтанбулагийн замыг сайжруулах Засгийн газрын төлөвлөгөө нь энэ зорилттой шууд нийцэж байгаа бөгөөд энэ туршлагыг бусад авто замын хөрөнгө оруулалтын төсөлд ашиглах хэрэгтэй (3-р бүлэг).
- **Улаанбаатар хотод зам шинээр барих, замыг сэргээн босгох ажлыг нэн тэргүүнд тавих.** Нийслэл хотод авто машин, замын хөдөлгөөний гуравны хоёр нь төвлөрдөг боловч салбарын хөрөнгө оруулалтын дөнгөж 10–20 %-ийг нийслэлийн замд зарцуулдаг (2-р бүлэг). Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг Японы олон улсын хамтын ажиллагааны агентлагын дэмжлэгтэйгээр боловсруулсан Улаанбаатар хотын шинэ мастер төлөвлөгөөнд үндэслэн боловсруулж болох юм. Засгийн газар улсын чанартай замын төсвөөс тодорхой хувийг нийслэл хотын замд дахин хуваарилах шаардлагатай.
- **Улсын чанартай авто замыг хатуу хучилттай болгохын өмнө тухайн замын чанарыг хэсэгчлэн сайжруулах өргөн хүрээтэй төсөл хэрэгжүүлэх.** Уг хөтөлбөрийн зорилго нь ердийн хөрсөн замуудад цаг уурын ямар ч нөхцөлд зорчиж болох нөхцлийг багахан хөрөнгө оруулалт (нэг километр 10,000-аас доош ам.доллар)-аар бий болгоход чиглэгдэнэ. Ийм хөтөлбөрт ихэвчлэн гүүр, үерийн усны далан, шуудуй барих болон тогтмол (замын гадаргууг хусаж тэгшлэх) засварын ажлууд орно. Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр сүлжээний дийлэнх хэсэгт авто замын чанар мэдэгдэхүйц сайжирч, ирээдүйд тухайн замыг хатуу хучилттай болгох бэлтгэл ажил хангагдана.

Өөр арга зам: Хөтөлбөрийн менежментийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх

Хэрэв Засгийн газар салбарын чадавхийн саад бэрхшээлийг тойрон авто замын сүлжээг өргөжүүлэх ажлыг хурдан шуурхай бөгөөд үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийг хүссэн тохиолдолд ашиглаж болох боломжит арга зам нь гадаадын гүйцэтгэгч нарын чадавхид тулгуурлан, авто замын сүлжээг хөгжүүлэх менежментийн байгууллага шинээр байгуулах явдал билээ. Засгийн газрын худалдан авалт болон санхүүжүүлэх үйл явцыг ЗТБХБЯ, АЗГ-аар дамжуулан хэрэгжүүлэхийн оронд гадны зөвлөхүүдээр

удирдуулсан ба мэрэгжилтэнүүдийн тодорхой хувийг гадны зөвлөхүүд эзлэх авто замын сүлжээг хөгжүүлэх шинэ компани, эсвэл агентлаг байгуулж болох юм. Энэ компани нь сүлжээний хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулж тухайн төслийн техник, эдийн засгийн үндэслэлийн судалгаа болон нарийвчилсан загварын боловсруулалтыг ерөнхийд нь хянаж, бүтээн байгуулалтын ажлыг удирдлагаар хангаж ажиллана. Гүйцэтгэлээс хамаарч үйлчилгээний төлбөрийг хийнэ. Зам баригдаж ашиглалтад ормогц түүнийг АЗГ-т шилжүүлнэ. Зөвлөх үйлчилгээ болон замын барилгын ажлыг олон улсын өрсөлдөөнт тендерээр шалгаруулалтын зарчимаар худалдан авах ба энэ ажлыг компани өөрөө зохион байгуулна. Уг компани орчин үеийн менежментийн жишгээр үйл ажиллагаагаа явуулна.

Жишээ

Тусгай зориулалтын замын удирдлага. Энэтхэг улсын засгийн газар 1995 онд Үндэсний хурдны замын сүлжээг хөгжүүлэх төслийг хэрэгжүүлүүлэх зорилгоор Үндэсний хурдны замын газрыг байгуулжээ. Эхэн үедээ ҮХЗГ нь зөвхөн хандивлагчдын санхүүжүүлсэн төсөл хэрэгжүүлдэг байсан бол яваандаа үндэсний сүлжээний менежментийг хариуцах болжээ. Алжир улсад 1950 онд цөлд газрын тос, байгалийн хий хайгуулын ажилд шаардлагатай дэд бүтцийн сүлжээ бий болгоход зориулж тусгай замын захиргааг байгуулсан. Сүлжээг богино хугацаанд хөгжүүлэх боломж олгосон хүчин зүйлүүд нь: (i) улс төрийн болон эдийн засгийн хүчтэй хүсэл эрмэлзэл; (ii) захиргааны ажлын ямар ч туршлагагүй боловч гадаадад бэлтгэгдсэн залуу мэргэжилтнүүд; (iii) зөвхөн шинэ сүлжээг хөгжүүлэх ажлыг хариуцсан цөөн тооны албан тушаалтай цоо шинэ захиргаа; (iv) авлигаас ангид байхуйц өндөр цалин; (v) хангалттай төсөв; (vi) хүнд сурталгүй орчин; (vii) уул уурхайн компаниудтай ажилладаг туршлагатай замын барилгын компани.

Үүний нэгэн адил механизмыг Зааны ясан эрэг (Ivory Coast) улсад 1970 онд замын барилгын ажил болон түүний удирдлагад ашигласан. Харамсалтай нь олон улсын зөвлөхүүд явсан хойно орон нутгийн боловсон хүчинд авто замын сүлжээг удирдах чадавхийг хангалттай үлдээгээгүйн улмаас өндөр үр ашигтай байсан систем нь богино хугацаанд сүйрч алга болсон юм.

Нийтийн ажлын төрийн оролцоот, хувийн агентлаг. 1989 онд Сенегалын Засгийн газраас иргэний бүтээн байгуулалт болон хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих агентлаг байгуулсан бөгөөд удалгүй энэ агентлагийн ажил ил тод, өндөр бүтээмжтэй, зохистой засаглалтай болох нь олон нийтэд танигдаж хандивлагчдын санхүүжүүлсэн төслийг өндөр үр өгөөжтэй хэрэгжүүлдэг болжээ. Энэ агентлаг өөрийн гэсэн тусгай эрх зүйн статустай болсон бөгөөд хуулийн хүрээнд тухайн агентлагийг Засгийн газрын худалдан авах үйл ажиллагааны удирдлага, хөрөнгө оруулалтын зарцуулалт болон боловсон хүчин, цалингийн бодлогоос чөлөөлсөн байлаа. Тус агентлаг нь удирдах зөвлөлөөр удирдуулсан, ашгийн бус хувийн байгууллага бөгөөд үзүүлсэн үйлчилгээний төлбөрийн тодорхой хувиар санхүүждэг (нийт өртгийн 5 %). Энэ байгууллага нь улсын болон орон нутгийн агентлагтай гэрээ байгуулж тухайн орон нутагт хэрэгжүүлэх дэд төсөлтэй холбоотой бүхий л эрх, үүргийг өөртөө шилжүүлэн авдаг. Нэгэнт урьдчилгаа төлбөр авсан бол (10 %) тус агентлаг инженерийн нарийвчилсан зураг төслийг гүйцэтгэх ажлыг өрсөлдөөнт тендерээр шалгарсан компаниар гүйцэтгүүлж, улмаар тендер шалгаруулах бусад ажлыг гүйцэтгэж эхэлдэг. 1996 онд тус байгууллагад хийсэн аудитын шалгалтаар тус агентлаг нь гүйцэтгэлийн төлбөрийг гүйцэтгэгчийн дансанд дунджаар 3 хоногийн дотор шилжүүлдэг, тендерийн үйл ажиллагааг 2 сарын дотор явуулдаг, төлөвлөсөн ажлын 90 хувийг тогтоосон хугацаанд хийдэг болох нь тогтоогдсон байна.¹⁸

¹⁸ Дэлхийн банкны бие даасан үнэлгээний газар. 1996 он. *Гүйцэтгэлийн аудитын тайлан: "Сенегал-НААЭТ: Нийтийн ажил ба ажил эрхлэлтийн төсөл*. Вашингтон хот.



Тайлбар 1 Авто замын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний талаарх эдийн засгийн газар зүйчийн дүгнэлт

Монгол Улсын авто замын дэд бүтцийн хөгжил хангалтгүй байгаад эрэгэлзээ байхгүй хэдий ч Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын стратеги дараах дүгнэлт хийхэд хүргэлээ.

Дэд бүтцэд тулгуурласан бүсийн хөгжил нь хөгжлийг хурдасгаж ядуурлыг бууруулахад үр ашиг багатай шийдэл юм. Монгол орныг газар зүйн үүднээс авч үзвэл, хөдөөнөөс хот руу шилжих хөдөлгөөнийг хязгаарлахын тулд бүсийн дэд бүтэц, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх гэсэн шийдэл нь эдийн засгийн оновчтой бодлого гэж төсөөлөгдөхгүй байна. Хүн ам нь тархай бутархай оршин суудаг улсад төвлөрөлийн эерэг нөлөөлөл зөвхөн нийслэл хотод л мэдрэгдэж байна. Өөр бусад хүн амын төвлөрөл нь байгалийн нөөцтэй холбоотойгоор үүсч байгаа хэдий ч энэ нь дээрхийн нэгэн адил давуу тал биш юм.⁵ Эдийн засгийн утгаар нь авч үзвэл нийслэл хотын өсөлтийг хангахын сацуу хэт төвлөрлийг сааруулах стратеги баримтлах нь илүү үр дүнтэй байх болов уу? Ийм стратеги ядуурлыг бууруулахад ч илүү нөлөөлөл үзүүлнэ. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөн өндөр, язгуур угсаа нэг үндэстний хувьд ажлын байрыг хүмүүст ойртуулахаас илүү хүн амыг хот руу шилжиж өөрсдөө ажлын байрандаа ойртох шилжилт хөдөлгөөнийг хэвээр үлдээх нь асуудлыг шийдэх хялбар арга юм. Эдийн засгийн газар зүйн онолын үүднээс авч үзвэл дээрхи тохиолдолд дэд бүтцэд хөрөнгө оруулснаас боловсрол, эрүүл мэндэд хөрөнгө оруулах нь ядуурлыг бууруулахад илүү үр дүнтэй байх болно.⁶

Замын дэд бүтцийн хөгжил нь бүсийн хөгжлийг дэмжих оновчтой арга хэрэгсэл биш. Ижил төстэй улсуудын туршлагаас үзвэл тээврийн зардал буурсанаар компаниуд зардал хэмнэхийн тулд үйлдвэрээ тухайн бүс нутагт шилжүүлэх, бүтээгдэхүүнээ экспортлоход хүрдэг байна. Авто замын сүлжээг өргөтгөх нь хөдөөнөөс хот руу чиглэсэн хүн амын хөдөлгөөнийг зогсоох бус нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болдог. Тиймээс хангалттай эрэлт, замын хөдөлгөөний эрчим үүссэн үед зам барих зах зээлийн арга нь дээрээс доош чиглэсэн шууд төлөвлөлтийн аргаас илүү үр дүнтэй байдаг.

Ихэнх төлөвлөгдсөн авто замууд нь эдийн засгийн үр өгөөжийг сайжруулах эсэх нь эргэлзээтэй. Ийм хэмжээний хөрөнгө оруулалтын үед зайлшгүй хийгдэх шаардлагатай эдийн засгийн нарийвчилсэн дүн шинжилгээг зам төлөвлөлтийн үед тухайн замын ихэнх хэсгүүдийн хувьд хийдэггүй. Замын салбарын захиргаа нь шинэ холбох замуудыг (гадаадын зээл, тусламжийн хөрөнгөөр баригдсан замаас бусад) барих шаардлагатай эсэх, хэрэгжүүлэх боломжтой эсэх талаар техник эдийн засгийн үнэлгээ хийж байгаагүй бөгөөд ялангуяа "Мянганы зам"-ын гурван босоо тэнхлэгийн зам дээр энэ талын судалгаа хийх эсэх талаар анхан шатны санал солилцох үед л байна. Үүнтэй зэрэгцээд, Монгол Улсад шинэ зам тавих нь өндөр өртөгтэй (нэг км-т 220,000 аас 265,000 ам. доллар) учир, зөвхөн өдөрт 225-аас дээш тооны машин зорчдог авто замуудыг хатуу хучилттай болгох нь эдийн засгийн үр өгөөжтэй юм. Гэтэл ийм хөдөлгөөний эрчим Монгол Улсын авто замын сүлжээний дөнгөж гуравны нэгд нь ажиглагдаж байна.

⁵ Жишээ нь, Эрдэнэт хот нь 1975 онд томоохон зэсийн уурхайг ашиглах зорилгоор үүссэн Монгол Улсын хоёр дахь том хот.

⁶ Сэргээн босголт ба хөгжлийн олон улсын банк/Дэлхийн банкны үндсэн зөвлөмжүүн нэг. 2009. *Дэлхийн хөгжлийн тайлан 2009: Эдийн засгийн газар зүйг өөрчлөх нь*. Вашингтонхот. Энэ асуудлыг ялангуяа 8-р бүлэг, "Нэгдэл нь ижилсэл биш: Бүс нутгийн хөгжлийн үр дүнтэй арга"-т дэлгэрүүлсэн байдаг. Эх сурвалж: АХБ

Тайлбар 2 Монгол дахь замын барилгын ажлын эдийн засгийн үнэлгээ

Хөрөнгө оруулалтын стратеги. Авто замын салбарт хэрэгжүүлж буй Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын стратегийн хэрэгжих боломж, эдийн засгийн үр өгөөжийг үнэлэх судалгааны хүрээнд авто замыг сайжруулах гурван төрлийн хувилбарын үнэлгээг хийсэн. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын стратеги нь замын барилгын дундын үе шатыг алгасаад (хайрган зам барих) шууд хатуу хучилттай зам барихад чиглэсэн. Энэ стратегийг хайрган болон хатуу хучилттай замын аль алийг нь барьж байсан Монгол Улсын авто замын салбарын туршлага дээр үндэслэн боловсруулжээ. Монгол орны уур амьсгал, цаг агаарын нөхцөлд хайрган замын арчилгаанд маш их хөрөнгө зарцуулдаг боловч байглийн шороон замтай чанарын ялгаа тун бага байдаг ажээ.

Үнэлгээний аргачлал. Дүн шинжилгээ нь зам барих болон засвар арчлалтанд шаардагдах нийт зардлыг эдийн засгийн үр ашигтай нь (аялалын хугацаа хэмнэх, замын гадаргуу сайжирснаар автомашины ашиглалтын зардал багасах, жилийн аль ч улиралд хөдөлгөөний саадгүй өнгөрүүлэх боломж бий болох) харьцуулсан. Дүн шинжилгээг Монгол Улсын замын гадаргуугийн нөхцөл, замын хөдөлгөөний эрчмийн төлөв, замын барилга, засварын ажлын стратеги, зардал зэрэг дээр үндэслэсэн бага хэмжээтэй замын ажлын үед хэрэглэгддэг стандарт программ болох RED буюу Замын эдийн засгийн шийдвэрийн загвар программыг ашиглан хийсэн.

Хувилбаруудын үнэлгээ. Гурван хувилбарыг авч үзсэн, үүнд: (i) километр бүрийн өртөг нь 220,000 ам.доллар, жилд 4,500 ам.долларын засвар арчлалтын зардалтай асфальт бетон хучилттай зам; (ii) км бүрийн өртөг нь 100,000 ам.доллар, замын хөдөлгөөний эрчим, засвар арчлалтын давтамж зэргээс хамааран жилд 1,500–6,000 ам.долларын засвар арчлалтын зардалтай хайрган хучилттай зам; (iii) ердийн хөрсөн замууд дээр хэсэгчилсэн сайжруулалт хийх, жишээлбэл, чухал хэсгүүдэд гүүр, үерийн хоолой барьснаар жилийн аль ч улиралд явах нөхцлийг хангах, түүнчлэн жил бүр гадаргууг нь тэгшлэх ажлыг хамруулан гүйцэтгэх. Одоо байгаа шороон замуудын тээврийн хэрэгслэлийн хөдөлгөөн явах нөхцөл муу байна (хуурай улиралд олон улсын эвдрэлийн индекс (IRI) 15, чийглэг улиралд 20).

Үнэлгээний үр дүн. Хувилбар тус бүрийн хөдөлгөөний эрчим жилийн дундажаар өдөрт 5–500 тээврийн хэрэгсэл байх тохиолдол дахь боломжит байдлыг (эдийн засгийн дотоод ашгийн түвшин) стандарт түвшин болох 12 %-тай харьцуулсан (Зураг 7). Хатуу хучилтат зам нь аль ч тохиолдолд хайрган замаас дээр байсан боловч зөвхөн хөдөлгөөний эрчим өдөрт 225 тээврийн хэрэгсэл байсан тохиолдолд л эдийн засгийн хувьд ашигтай гарсан. Хэсэгчлэн сайжруулах хувилбар нь өдөрт 50 тээврийн хэрэгсэл зорчихоос эхлүүлэн эдийн засгийн хувьд ашигтай гарсан. Тодорхой нэг хөрөнгө оруулалтыг үнэлэх бол нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай.

Хөдөлгөөний эрчимтэй харьцуулсан хөрөнгө оруулалтын үр өгөөж



ЖДӨХ – жилийн дундажаар өдрийн хөдөлгөөний эрчим, ЭЗДА – эдийн засгийн дотоод ашиг

Бүлэг 2

Авто замын салбарыг санхүүжүүлэх нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Монгол Улсын авто замын салбарт зарцуулж байгаа хөрөнгө ДНБ-ий 1,5 %-2 % байгаа нь хөгжлийн ижил түвшинд байгаа улс оронүүдтэй харьцуулахад ойролцоо түвшинд байна. Гэвч замын засвар, арчлалтын зарцуулалт хэвийн хэмжээнээс хамаагүй доогуур байгаа юм (ДНБ-ий 0,17 %). Энэ нь шаардлагатай замын засвар арчлалтын дөнгөж 20 %-ийг хангаж байгаа бөгөөд засвар, арчлалт хийгээгүйн улмаас замын ихэнх хэсгийн нөхцөл муудаж, эргээд өндөр зардалтай их засвар хийх шаардлагыг бий болгож байна.

Замын сан нь үнэ цэнэтэй механизм боловч салбарт үзүүлэх нөлөөлөл хязгаардлагдмал, одоо байгаа бүтцийг өөрчлөхгүй бол ирээдүйн хэрэгцээг хангах боломжгүй юм.

Санал: Авто замын засвар арчлалтанд зориулан тогтвортой санхүүжилтийн хүрээг бий болгох

2.1 Засвар, арчлалтанд салбарын санхүүжилтийн эх үүсвэрээс дахин хуваарилалт хийх

Зам засвар, арчлалтын зарцуулалтыг ДНБ-ний 0,5 % болгон нэмэгдүүлэх нь дунд хугацааны боломжит зорилт байж болох юм. Зам хэрэглэгчийн татвар салбарын нийт зардлыг 150 хувиар хангаж байгаа учир ямар нэг хэлбэрээр татвар нэмэхгүйгээр энэ зорилтод хүрэх боломжтой. Төсөв тогтмол байх үед салбарын нийт эх үүсвэрийн 15 %-20 %-ийг шинээр зам барих төсвөөс замын засвар, арчлалтанд дахин хуваарилах нь хангалттай байх болно.

2.2 “Замын сан”-г шинэчлэн үйл ажиллагааг нь үргэлжлүүлэх

Зам засвар, арчлалтыг тогтвортой санхүүжүүлэхийн тулд Замын санг шинэчлэн байгуулах шаардлагатай. Шинэчлэгдсэн Замын санд салбарын орлогын нэмэгдсэн хэсэг төвлөрч түүнийг зам засвар, арчлалтанд зориулах бөгөөд илүү арилжааны хэлбэрийн менежменттэй байх болно.

2.3 Зам ашигласны төлбөрийн системийг шинэчлэх

Төлбөрийн систем шинэчлэхдээ: (i) Маш өндөр үйл ажиллагааны зардалтай (80 %) замын хураамж цуглуулах цэгүүдийг татан буулгах, (ii) дизель түлш, бензиний татварыг тэгшитгэх, зам ашигладаггүй дизель хэрэглэгч нарт нөхөн төлбөр олгох, (iii) хүнд даацын тээврийн хэрэгслийн жилийн татварыг нэмэгдүүлэх



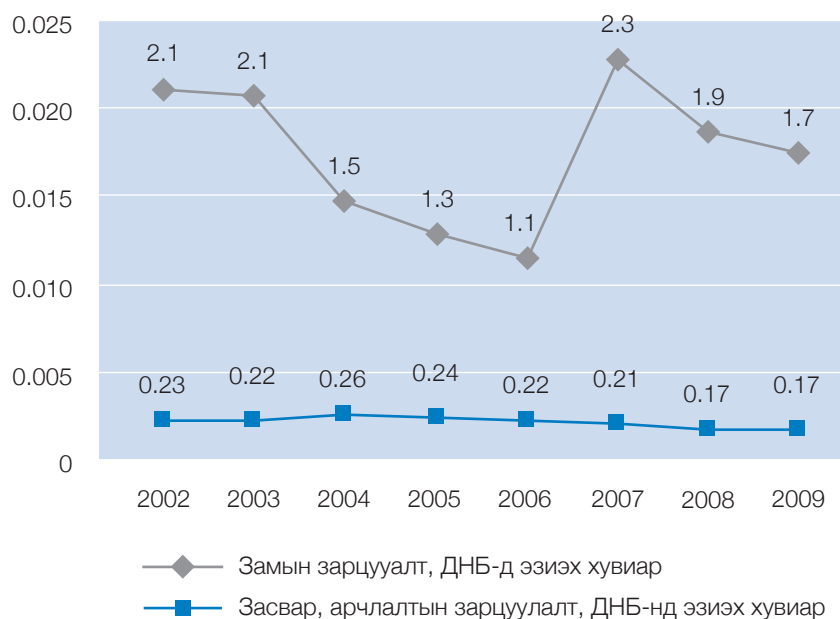
Дүгнэлт

Салбарын зарцуулалт

Монгол Улсын авто замын салбарын зардал нь хөгжлийн ижил түвшинд буй улс, орнуудтай ойролцоо байна. Дунд орлоготой улс болохоор тэмүүлж байгаа улс орнууд ДНБ-нийхээ 3 %-ийг тээврийн дэд бүтцэд зарцуулдаг бөгөөд түүний ихэнх хэсгийг нь авто замын салбарт зориулдаг. Өнгөрсөн 10 жилийн эхээр Монгол Улсын авто замын салбарын хөрөнгө оруулалт ДНБ-ний 2 %-ийг эзэлж байсан нь ижил төстэй бусад улстай ойролцоо байсан (Зураг 7). Авто замын салбарын хөрөнгө оруулалт 2004–2006 онд харьцангуй буурсан боловч 2007–2008 онд уул уурхайн салбарын өсөлттэй зэрэгцэн эргээд өссөн байна. Харин 2009 онд дэлхийн эдийн засгийн хямралаас үүдэн зогсолтонд оржээ.

Монгол Улсын замын засвар, арчлалтын хөрөнгө оруулалт үргэлж бага байсан буюу ойролцоогоор ДНБ-ний 0.2 % байсан нь бусад хөгжиж буй орнуудын ДХБ-ний 0.3–1 % байдгаас харьцангуй доогуур.¹⁹ Энэ нь хэсэгчлэн Монгол орны замын сүлжээ бага хөгжсөнтэй холбоотой, ДНБ-ний сая ам. доллар бүрт 1 км баригдсан зам ноогдож байгаа нь хөгжингүй орнуудынхаас дариу 2 дахин бага үзүүлэлт юм.²⁰ Энэ нь замын засварын ажлын санхүүжилт хангалтгүй байгааг нотлох баримт болохыг энэхүү судалгаа харуулсан. Замын засвар, арчлалтын зардал нь нийт салбарын зардлын дөнгөж 10 % байгаа бол (Зураг 8-ыг харна уу), хөгжиж байгаа орнуудад 50 % орчим байдаг.²¹

Зураг 7 Замын засвар, арчлалтын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь (2002–2009)



ДНБ – Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн

Эх сурвалж: ЗТБХБЯ /АЗГ-ын мэдээлэл дээр үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо

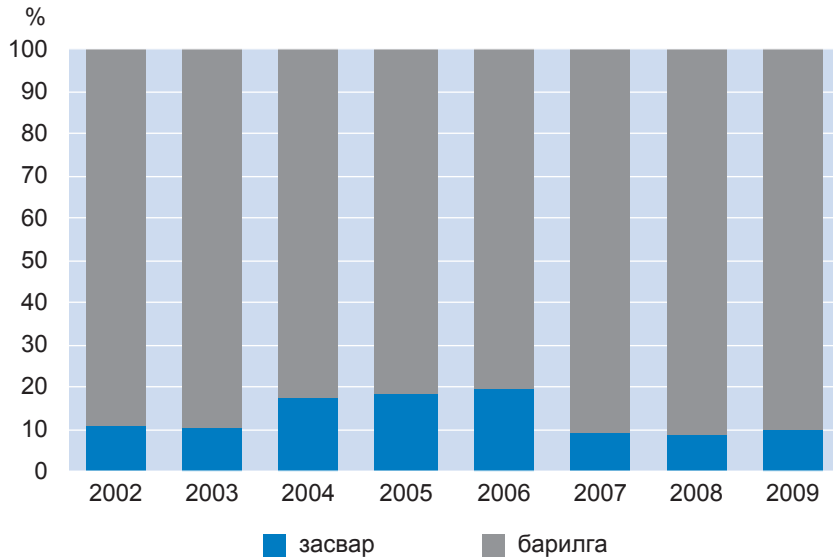
¹⁹ Дэлхийн банк. 1999. *Алслагдмал, тусгаарлагдмал байдлыг даван туулах нь: Монголын тээврийн стратеги*. Вашингтон хот

²⁰ Дэлхийн банк. 1998. *Хөгжиж буй орнуудын замын элэгдлийн байдал* – баримт бичгийг харна уу. Хөгжингүй орнуудад энэ харьцаа ерөнхийдөө 0.5-аас доогуур байдаг бол хөгжиж буй орнуудад 3–7, хамгийн өндөр нь 15 байдаг.

²¹ Дэлхийн банк. 1998. *Хөгжиж буй орнуудын замын элэгдлийн байдал*. Вашингтон хот.



Зураг 8 Замын барилга, засвар, арчлалтын зарлагын хуваарилалт



Эх сурвалж: ЗТБХБЯ /АЗГ-ын мэдээлэл дээр үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо

Засгийн газар замын хөрөнгө оруулалтын дийлэнхийг хийжээ. Орон нутгийн зарцуулалтын талаар албан мэдээлэл байхгүй хэдий ч орон нутгийн засаг захиргааны замын хөрөнгө оруулалт нь нийт салбарын хөрөнгө оруулалтын гуравны нэг хүрэхгүй хувь буюу ихэнх тохиолдолд 10 %-с хэтрэхгүй хувийг эзлэж байх магадлалтай. Засгийн газрын дараа орох томоохон хөрөнгө оруулалтыг Улаанбаатар хот хийсэн байх бөгөөд нийслэл хотын авто замын хөрөнгө оруулалт бүх орон нутгийн засаг захиргааны замын нийт зарцуулалтын 90 %-ийг эзлэх магадлалтай.

Ерөнхийдөө сүүлийн таван жилд авто замын салбарын хөрөнгийн зарцуулалтын хэмжээ хоёр дахин нэмэгдсэн байна. Монгол улс 2002–2006 онуудад жилд 50–60 тэрбум төгрөг (2009 оны ханшаар 35–43 сая ам.доллар) замын салбарт зарцуулж байсан бол, 2007–2009 онуудад жилд дунджаар 125 тэрбум төгрөг (89 сая ам.доллар) зарцуулах болжээ. Зам засвар, арчлалтын зардал 2002–2006 онуудад ойролцоо хувиар буюу 6.4 тэрбум төгрөгөөс (4.6 сая ам.доллар) 13.3 тэрбум төгрөг (9.5 сая ам.доллар) болтлоо өссөн боловч 2009 онд нэрлэсэн дүнгээр 10.4 тэрбум төгрөг (7.4 сая ам.доллар) болтлоо буурсан байна. Хүснэгт 3, 4-т салбарын санхүүжилтийн эх үүсвэр ба зарцуулалтыг тогтмол болон нэрлэсэн дүнгээр дүгнэн харуулав.

Улсын замын сан

Улсын “Замын сан” нь 1990-ээд онд авто замын салбарын санхүүжилтийн гол эх үүсвэрийг хангах зорилгоор байгуулагдсан. “Замын сан”-г анх 1991 онд Засгийн газрын тогтоолоор байгуулж улмаар авто замын салбарын санхүүжилтийг тогтвортой түвшинд хадгалан үлдэх үүднээс 1995 онд хуульчлажээ.²² 1998 онд “Авто замын тухай хууль”-иар “Замын сан” болон орон нутгийн “Замын сан”-гийн эрх үүргийг тодорхойлжээ.²³

²² Шатах тослох материалд татвар ногдуулах тухай хууль, 1995 оны 6 сар.

²³ Авто замын тухай хууль (1998).

Хүснэгт 3 Авто замын салбарын хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэр, зарцуулалт (одоогийн ханшаар, сая төгрөг)

Салбарын санхүүжилтийн эх үүсвэр	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Засгийн Газар								
- Улсын төсөв	12,100	15,300	11,300	13,800	21,100	21,500	44,100	60,400
- Хөгжлийн сан	0	0	0	0	0	27,100	30,400	0
- Замын сан	4,800	5,700	6,100	7,800	6,900	7,100	9,000	10,500
- Замын хураамж	0	0	0	0	410	780	860	–
- Гадаад хөрөнгө оруулалт*	10,400	10,400	10,400	10,400	8,600	23,300	17,200	30,900
ЗГ нийт	27,300	31,500	27,900	32,100	37,200	80,000	101,700	101,800
Орон нутгийн захиргаа								
- Орон нутгийн Замын сан (2002 оны тооцоо)	3,100	3,800	4,700	4,700	4,600	6,300	7,700	7,700
- УБ-ын замыг оруулаад* Fund (estimates 2002–2004)	1,800	2,200	2,800	2,800	3,000	3,500	4,800	5,300
-Аймгийн замын сан*	1,200	1,500	1,900	1,900	1,500	2,700	2,900	2,400
- Хөрөнгө оруулалтын бусад эх үүсвэр (УБ) * (2002-2005 оны тооцоо)	1,000	1,400	2,000	2,000	3,600	20,900	9,300	2,800
Орон нутгийн Нийт	7,400	9,100	11,500	11,600	12,900	33,500	24,900	18,300
Салбарын нийт санхүүжилт	31,600	36,800	34,700	38,900	45,500	107,300	118,900	112,400
Салбарын хөрөнгийн эх үүсвэр	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Засгийн газар								
- Засвар, арчлалт	2,100	2,400	4,300	5,400	6,900	6,600	7,000	7,400
- Замын барилга	25,200	29,000	23,600	26,600	30,200	73,300	94,700	94,400
- Замын хураамж авах зардал	0	0	0	0	310	700	630	n/a
Орон нутгийн Захиргаа								
- Засварын ажил (УБ)	800	800	800	800	900	2,400	2,500	2,500
- Бусад газар(тооцоо)	200	300	300	300	300	500	500	400
- Замын барилга (тооцоо)	1,300	1,700	2,400	2,400	3,900	21,500	9,900	3,200
Нийт замын барилга	26,500	30,800	26,000	29,000	34,200	94,900	104,700	97,700
Нийт засварын ажил	3,200	3,500	5,500	6,600	8,200	9,600	10,100	10,400
Нийт хөрөнгө оруулалт	29,700	34,400	31,500	35,700	42,400	104,500	114,800	108,200

УБ – Улаанбаатар.

* 2002–2004 оны тооцоо, судалгаа.

Хүснэгт 4 Авто замын салбарын хөрөнгийн эх үүсвэр, хөрөнгө оруулалт (2009 оныг суурь болгосон, сая төгрөг)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Салбарын санхүүжилтийн эх үүсвэр								
Засгийн газар	54,300	59,500	48,800	49,900	55,400	110,100	110,400	101,800
Орон нутгийн Захиргаа	8,400	10,000	11,800	10,600	12,300	37,500	18,500	10,500
Нийт санхүүжилтийн эх үүсвэр	62,700	69,500	60,700	60,500	67,700	147,600	129,000	112,400
Салбарын хөрөнгө оруулалт								
Нийт замын барилга	52,700	58,200	45,500	45,200	50,900	130,500	113,600	97,700
Нийт засварын арчлалт	6,400	6,700	9,600	10,300	12,200	13,300	10,900	10,400
Нийт хөрөнгө оруулалт	59,100	65,000	55,100	55,500	63,100	143,900	124,600	108,200

Тайлбар: тоон утгыг бүхэлдсэн тул нийт дүн зөрүүтэй байж болно.

Эх сурвалж: ЗТБХБЯ /АЗГ-ын мэдээлэл дээр үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо.



- **“Замын сан”-г салбарын бүх** томоохон зарцуулалтыг санхүүжүүлэх зорилгоор олон зорилтот сан хэлбэрээр байгуулсан. Сангийн орлогын дийлэнхи нь бензин болон дизель түлшний татвараас бүрддэг. Энэ татварын хэмжээг 1991 онд нийт импортын зардлын 13%-иар тогтоосон боловч,²⁴ үүнийг эзэлхүүнд нь ногдуулах тогтмол татвар хэлбэрээр ашиглаж ирсэн бөгөөд түүнд 1995 оноос хойш өөрчлөлт ороогүй байна.²⁵ Түүнчлэн “Замын сан”-д бусад орлого төвлөрүүлэхээр төлөвлөж байсан, жишээ нь зам ашиглалтын хураамжийн орлого, тээврийн хэрэгслийн татварын орлогын хувь, улсын төсөв, зээл зэрэг. Эхэн үед “Замын сан”-г СЯ, АЗГ удирдлагаар хангаж байсан бөгөөд 2000 онд байгуулагдахаар зэхэж байсан “Замын зөвлөл”-д удирдах эрх үүргийг шилжүүлжээ.²⁶
- **Орон нутгийн “Замын сан”-гууд** нь аймагууд болон нийслэл хотын цуглуулдаг тээврийн хэрэгслийн жил бүрийн татварыг дамжуулах зорилгоор байгуулсан. Татварын хэмжээг хуулиар тогтоодог²⁷ бөгөөд энэ татвар нь хот суурин газарт орон нутгаас 10%–15% өндөр байдаг. Хуулийн дагуу Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам тээврийн хэрэгслийн татварын хэдэн хувь нь орон нутгийн замын санд, хэдэн хувь нь улсын замын санд хуримтлагдахыг шийдвэрлэх эрхтэй боловч орон нутгийн захиргаа татвараас орсон орлогыг өөртөө үдлээдэг байна. Хэд хэдэн хяналтын үйл ажиллагааг тогтоож өгсөн боловч хэрэглэгддэггүй, тэдгээрт: СЯ болон АЗГ-тай зөвшилцөн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулах, тодорхой ажлыг удирдах, гэрээлэх, хянах болон төлбөр хийхэд хангасан байвал зохих доод шалгуурууд зэрэг ордог.²⁸ Бодит байдал дээр ихэнх тохиолдолд татварын бүх орлогыг орон нутаг бие даан зарцуулж байна (7-р бүлгийг харна уу).

“Замын сан”-д төвлөрдөг шатах, тослох материалын татвар аажмаар салбарын санхүүжилтэнд эзлэх байр сууриа алдсан. Анх төлөвлөснөөр “Замын сан”-гийн татварын орлого түлшний борлуулалттай зэрэгцэн өсөх ёстой байсан бөгөөд түлшний борлуулалт 2002–2009 онд 70% өссөн боловч татварын хэмжээг шинэчлэж чадаагүй тул “Замын сан”-гийн бүрдэл дурьдсан хугацаанд төдий хэмжээгээр хорогдсон байна. Ерөнхийдөө Замын сангийн түлшний татвараас ордог орлогын нэрлэгдсэн хэмжээ барагтай өөрчлөгдөөгүй. Харин “Замын сан”-д оруулах салбарын орлогын хувь хэмжээ өөрчлөгдсөн: 2007–2009 онуудад 2002 оныхоос даруй 2 дахин буурчээ (Хүснэгт 5, Зураг 9).

Үүнтэй зэрэгцэн авто зам ашигласны хураамж санхүүжилтийн найдвартай өөр нэг эх үүсвэр болж чадсангүй. Замын хураамжийн тухай заалтыг “Авто замын тухай хууль”-нд тусгасан бөгөөд үүнийг 2002 оноос эхлэн АЗГ хэрэгжүүлж эхэлсэн. Түүнээс хойш АЗГ авто замын хураамжийг бага оврын автомашинд 500 төгрөг, бусад тээврийн хэрэгсэлд 800–1,500 төгрөгөөр тогтоон гол хот суурин газрууд руу орж гарах цэгүүд дээр хурааж байна. Гэвч замын хураамж нь салбарын хөрөнгийн эх үүсвэрийн нэг хувьд ч хүрэхгүй байгаа бөгөөд 2008 онд замын хураамжаас олсон орлого дөнгөж 830 сая төгрөг болсон байна. Цэвэр ашиг нь түүнээс ч бага. Замын хураамж нь салбарт хөрөнгийн эх үүсвэр бий болгох үр дүнгүй арга болох нь батлагдаж, хураамж цуглуулах зардал нь хураамжийн нийт орлогын 80%-д хүрчээ. Энэ үзүүлэлт хэт өндөр байна – Олон улсын туршлагаас харахад хурдны замын хураамж цуглуулах дундаж зардал нийт хураамжийн орлогын 10%, хураамжийн орлогоос авах засгийн газрын татвар нийт орлогын 1.5%-иас илүүгүй байдаг.²⁹

“Замын сан” зөвхөн урсгал зам засвар, арчлалтын зарлагыг санхүүжүүлэхээр хязгаарлагдаж байсан. Зам засвар, арчлалтын хэрэгцээ нэмэгдсээр байхад орлогын тусгай эх үүсвэр буурсаар байсан тул бодит байдал дээр Засгийн газар “Замын сан” дахь хөрөнгийн ихэнх хэсгийг замын урсгал засвар, арчлалтанд зарцуулах болжээ (Зураг 10). Түүнчлэн “Замын сан” улсын төсвөөс шууд санхүүжилт авч салбарын бүхий л үйл ажиллагааг санхүүжүүлдэг байсан боловч 2000 оноос эхлэн Засгийн газар замын

²⁴ Монгол Улсын Засгийн газар. 1991. *Зам ба зам тээврийн бодлогын баримт бичиг*. Улаанбаатар хот.

²⁵ Татварын хэмжээ: 90 хүртэл октантай бензинд – тонн тутамд 20,350 төгрөг, 90-ээс дээш октантай бензинд – тонн тутамд 25,700 төгрөг, дизельд – тонн тутамд 2,140 төгрөг.

²⁶ Замын сан, Замын зөвлөлийн тухай хууль, (2000).

²⁷ Тээврийн хэрэгсэл, тээврийн хэрэгслийн байгууламжийн татварын тухай хууль, (1997).

²⁸ Дэд бүтцийн сайд, Сангийн сайдын 2000 оны 3 сарын 15-ны өдрийн 47/81 тоот хамтарсан тушаал.

²⁹ Эдийн засаг хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллага. 2006 он. *Эдийн засаг хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллагын гишүүн мөн гишүүн бус зарим орнуудын татвар, Харьцуулсан үзүүлэлт*. Парис хот

Хүснэгт 5 Замын сангийн орлого болон салбарын татвар (сая төгрөг)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Тусгай бас салбарын орлого (НӨТ ороогүй)								
Бензин, шатахууны онцгой албан татвар	18,266	21,254	24,809	25,166	26,208	29,304	27,502	58,566
Тээврийн хэрэгслийн онцгой албан татвар	6,028	10,550	14,733	16,704	26,141	38,939	64,291	33,564
Түлшний гаалийн татвар*	4,122	8,247	11,365	16,313	19,935	22,935	25,935	28,935
Автомашин ба сэлбэгийн гаалийн татвар*	3,094	4,207	5,295	5,930	7,031	9,735	16,073	8,391
Нийт	31,510	44,258	56,202	64,113	79,314	100,913	133,800	129,456
Үндэсний “Замын сан”								
Бензин шатахууны татвар	4,850	5,703	6,107	5,940	6,037	6,666	9,014	9,202
Жил бүрийн тээврийн хэрэгслийн татвар	3,300	3,984	4,826	5,060	5,270	6,302	7,784	7,784
Зам ашиглалтын хураамжийн цэвэр орлого	–	–	–	–	103	80	227	–
Нийт	8,150	9,687	10,933	10,999	11,409	13,048	17,025	16,986
Салбарын нийт орлого (НӨТ ороогүй)	39,660	53,945	67,136	75,113	90,723	113,960	150,825	146,442

– = мэдээлэл байхгүй.

* 2007–2009 онуудын тооцоо.

Эх сурвалж: АХБ-ны ТТ 4254-ийн тайланд үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо.

барилгын хөрөнгө оруулалтыг “Замын сан”-гаар бус Улсын төсөв, “Хөгжлийн сан”-гаар дамжуулан санхүүжүүлэх болсон байна (Зураг 11). “Замын сан”-гаас 2009 оны байдлаар зөвхөн урсгал засвар болон засварын тоног төхөөрөмжийн зардлыг санхүүжүүлж, бусад томоохон замын барилгын болон захиргааны зардлыг улсын төсвөөс шууд санхүүжүүлсэн байна.

Үүнээс үзвэл “Замын сан”-гийн салбарын үйл ажиллагаанд үзүүлэх нөлөөлөл нь хязгаарлагдмал шинжтэй байжээ. 2004 онд Засгийн газар Замын зөвлөлийг салбарын засаглалыг сайжруулах, хамгийн гол нь Замын сангийн зарцуулалтыг удирдуулах зорилгоор байгуулсан. Гэвч Замын зөвлөл үр дүнтэй ажиллаж чадаалгүй байсаар 2007 онд татан буугдсан (4-р бүлгийг харна уу). Ерөнхийдөө, Замын сан нь замын засвар, арчлалтыг тогтвортой санхүүжилтээр хангах оновчтой арга зам хэмээн салбарын оролцогч талуудад хүлээн зөвшөөрөгдсөн. 2008 онд УИХ бусад орлогын хувиарлалтаа зогсоож байсан хэдий ч Замын санг хэвээр нь үлдээх шийдвэр гаргасан. Гэвч 2009 онд Засгийн газар “Төсвийн тухай хууль”-нд “Замын сан”-гийн талаар огт дурдаагүй нь 1991 оноос хойш анх удаа тохиолдсон явдал байсан бөгөөд сан үйл ажиллагаагаа явуулах эсэх талаар салбарынханд тодорхойгүй үлдсэн. Энэ үед замын засвар, арчлалтын зардал өссөөр л байв. Өнгөрсөнөө эргэн харахад сүүлийн 10 жилд замын засвар, арчлалтын зардлын аажим өсөлт, замын засвар арчлалт хийх хөрөнгө оруулалтын архаг дутмагшил зэрэг нь Замын сантай огт холбоогүй байжээ.

Замын сангийн өнөөгийн бүтэц зохион байгуулалт урсгал засвар арчлалтыг ч санхүүжүүлэхэд тохиромжгүй болох нь тун удахгүй илт болно. Бодит тооцоогоор 2002 оноос хойш замын засварын ажилд зориулсан хөрөнгийн хуваарилалт жил бүр 8%-аар өссөн бол “Замын сан”-гийн санхүүжилт 1%-аар өсжээ. Засгийн газар замын засвар, арчлалтыг төсвийн энгийн эх үүсвэрээс санхүүжүүлээгүй тул Замын сангийн бүтэц замын засвар, арчлалтын зарлагыг дэмжих бус дарамт учруулсан байх магадлал өндөр. 2007 оноос бодит тооцоогоор замын урсгал засвар, арчлалтын хэмжээ багасаж, ээлжит засварын ажил огт хийгдээгүй байна. Замын засварын хэрэгцээ улам өсөх тусам, нөхцөл байдал улам дордох болно.



Зураг 9 “Замын сан”-д хуримтлагдах шатахууны татварын орлого
(2009 оны тогтмол, сая төгрөг)



Эх сурвалж: Газар зүйн мэдээллийн системийг ашиглан замын мэдээллийн сан үүсгэх нь. 2009, Манила хот (ТТ 4254)-д үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо.

Замын үндсэн хөрөнгийн засвар, арчлалтын хэрэгцээ

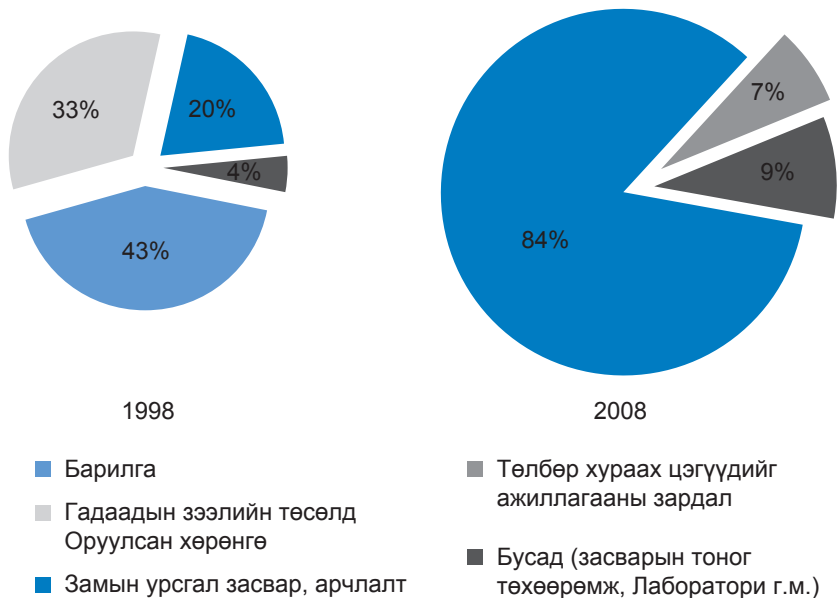
Аль сүлжээнд засвар хийх вэ? 2010 оны байдлаар замын сүлжээний нийт урт нь 6,738.8 километр болж хатуу хучилттай зам, хайрган хучилттай зам, хэлбэржүүлсэн үерийн ус зайлуулах далан бүхий сайжруулсан хөрсөн замаас бүрдсэн байна. Эдгээр замуудад урсгал болон ээлжит засварыг хийх шаардлагатай бөгөөд үүнийг хийхгүй буюу удаан хугацаагаар тасалдуулбал тухайн замыг дахин шинээр барих шаардлага гарах болно. Мөн дээр дурьдсан тоон дээр улсын чанартай, бүртгэгдсэн авто замын хагас (4,251 км) болон орон нутгийн нийт замын сүлжээний 96 %-ийг (36,637 км) эзлэх байгалийн хөрсөн замын сүлжээ нэмэгдэнэ. Эдгээр замууд нь улсын чухал үндсэн хөрөнгө боловч бараг ямар ч засвар хийгддэггүй. Авто замын сүлжээний нэг хэсэг болсон байгалийн хөрсөн замын засвар арчлалтад нийт сүлжээнд зориулсан зардлын гуравны нэгийг зарцуулах, орон нутгийн байгалийн хөрсөн замд тодорхой үечлэлт арчилгаа хийх болон осол авартай нөхцөлд зориулан жил бүр километр тутамд 50 ам.долларын зардал тусгах нь зүйтэй.

Хэдий хэмжээний хөрөнгө шаардлагатай вэ?

- **Урсгал засвар.** Энэхүү судалгаанд зориулан хоёр хувилбараар тооцоо хийсэн. Нэгдүгээрт: ижил төстэй улсуудын засвар, арчлалтад зарцуулж байгаа зардлыг үндэслэл болгон тооцоолоход улсын чанартай авто замын сүлжээний урсгал засвар, арчлалтын зардалд 10.6 сая ам.доллар (14.8 тэрбум төгрөг), орон нутгийн чанартай авто замын сүлжээнд 4.2 сая ам.доллар (5.8 тэрбум төгрөг) шаардагдана. Хоёрдугаарт: Монгол Улсын замын засвар, арчлалтын нормьг³⁰ үндэслэл болгон тооцоолоход улсын чанартай авто замын сүлжээний урсгал засвар, арчлалтад 17.2 сая ам.доллар (24.1 тэрбум төгрөг), орон нутгийн чанартай авто замын сүлжээнд 7.6 сая ам.доллар (10.7 тэрбум төгрөг) шаардагдана (Хүснэгт 6).

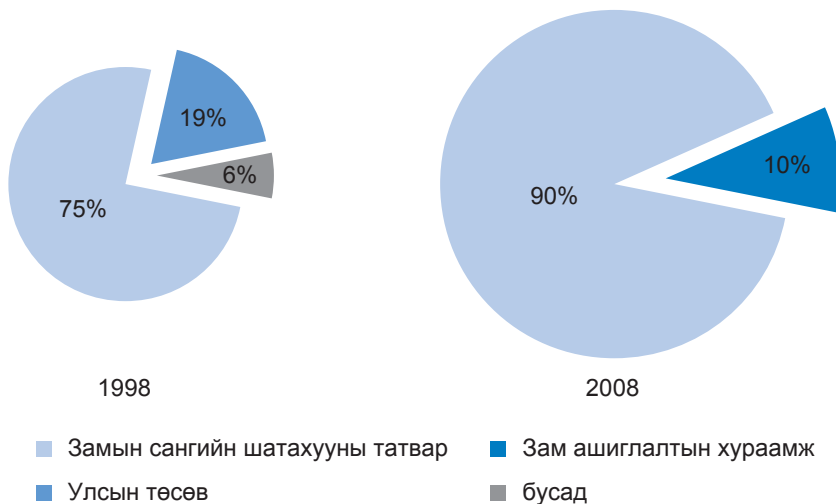
³⁰ 2000 оны норм нь улсын төсвийн төлөвлөлтөнд зориулж жил бүр нэг километр замын урсгал засварт шаардагдах зардлыг тооцсон үнэлгээ юм. *Зам, гүүрийн засвар арчлалтын ажлын үндсэн нормууд*. Дэд бүтцийн яам 2000 оны 3 сарын 1. 2000 оны төгрөгийг 2009 оны төгрөгт Монголын CPI индексийг ашиглан хөрвүүлэв.

Зураг 10 “Замын сан”-гийн зарцуулалт (1998, 2008)



Эх сурвалж: АХБ-ны тооцоо.

Зураг 11 “Замын сан”-гийн орлого (1998, 2008)



Эх сурвалж: АХБ-ны тооцоо.



Хүснэгт 6 Замын засвар, арчлалт хийх шаардлага

	Урт (км)	Хэвийн зардал (ам.доллар / км)		Шаардлагатай төсөв (сая дол)		Нийт (сая дол)
		Урсгал засвар	Ээлжит засвар	Урсгал засвар	Ээлжит засвар	
Улсын зам						
Хатуу хучилттай зам	2,181	1,500	2,875	3.3	6.27	9.54
Хайрган/сайжруулсан зам	2,790	1,500	2,500	4.18	6.97	11.15
Байгалийн хөрсөн зам	6,248	500	150	3.12	0.94	4.06
Нийт	11,219			10.58	14.18	24.76
Орон нутгийн зам						
Хатуу хучилттай зам	509	1,500	2,875	0.76	1.46	2.22
Хайрган/сайжруулсан зам	1,055	1,500	2,500	1.58	2.93	4.51
Байгалийн хөрсөн зам	36,468	50	150	1.82	5.47	7.29
Нийт	38,031			4.17	9.86	14.03
Нийт	49,250			14.75	24.05	38.8

Тайлбар: тоог бүхэлдсэн тул нийт дүн таарахгүй байж болно

Эх сурвалж: АХБ: Газар зүйн мэдээллийн системийг ашиглан авто замын мэдээллийн сан үүсгэх нь. 2009. Манила хот. ТТ(4254)-д үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо

- **Ээлжит засвар.** Замын ээлжит засварын хэрэгцээг бодитой үнэлэхэд замын ашиглалтанд байсан хугацаа болон түүний бодит нөхцөл байдлыг үндэслэл болгох хэрэгтэй. Энэ мэдээлэл одоо хэрэгжиж буй АХБ-ны Техникийн туслалцаа хэрэгжиж дууссаны дараа³¹ бэлэн болох юм. Өнөөгийн хөдөлгөөний эрчмийн үед ээлжит засвар хийгдэх стандарт хугацаа болон зардлаар тооцоолвол замын ээлжит засварын ажлын зардал улсын чанартай авто замын сүлжээнд 14.2 сая ам.доллар (19.9 тэрбум төгрөг), орон нутгийн чанартай авто замын сүлжээнд 9.9 сая ам.доллар (13.8 тэрбум төгрөг) болно (хүснэгт 6).
- **Их засвар.** Шаардлагатай урсгал засвар хийгдэж байгаагүй зарим замд өндөр зардалтай их засварын ажил хийх шаардлагатай. 2007³² оны тооцоогоор 2008–2012 онд 183 км улсын чанартай замд бүрэн хэмжээний их засварын ажлыг 42.1 сая ам.доллараар, дахин 352 км замд их засвар, сайжруулалтын ажлыг хамтатган (замын өргөнийг 6 м-ээс 7 м болгох) 80.8 сая ам.доллараар хийх шаардлагатай хэмээжээ.

Өнөөгийн болон ирээдүйн санхүүжилтийн хомсдол

Одоо хийгдэж байгаа замын засвар, арчлалтын төсөв нь замын урсгал болон их засварын ажлын хэрэгцээний дөнгөж 20 %-ийг л хангаж байна. 2009 оны тооцоогоор Монгол Улс замын засвар, арчлалтын ажилд нийт 10.4 тэрбум төгрөг (7.4 сая ам.доллар) зарцуулсан байна. Ерөнхийдөө зохих стандартад нийцүүлэн одоо байгаа улсын чанартай авто замын сүлжээнд урсгал болон ээлжит засвар хийхэд дунджаар 38.8 сая ам.доллар (54.3 тэрбум төгрөг) шаардлагатай бөгөөд үүний 24.6 сая ам.долларыг Засгийн газар, 14.2 сая ам.долларыг орон нутгаас санхүүжүүлэхээр байна. Хэрэв байгалийн хөрсөн замыг засварлахгүй байгаа байдал үргэлжилсээр байвал 27.4 сая ам.доллар шаардагдах болно (20.7 сая ам долларыг Засгийн газар, 6.7 сая ам долларыг орон нутгаас гаргана). Дутуу орхигдуулсан ээлжит засварын ажлыг гүйцээхэд нэмэлт 20 сая ам.долларын хөрөнгө оруулалтыг 6 жилийн хугацаанд хийх шаардлагатай. Монгол Улсад ажиглагдаж буй хөрөнгө оруулалтын хомсдол нь дэлхийн стандартаар гоц тохиолдол юм (Зураг 12).

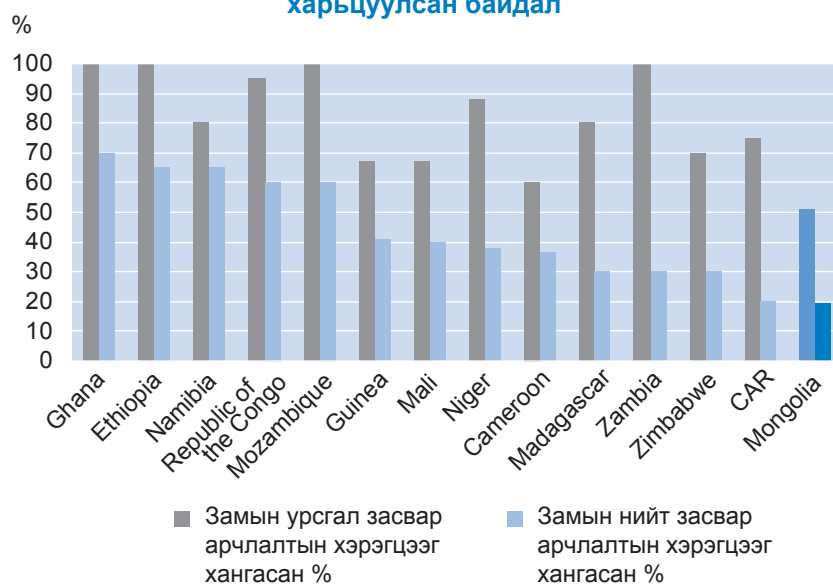
³¹ ТА 4254 – Газар зүйн мэдээллийн системийг ашиглан замын мэдээллийн санг хөгжүүлэх, 2009, АХБ.

³² Монгол улсын Авто замын мастер төлөвлөгөө, 2007 ДБ-ны ТТ төсөл.

Санхүүжилт яагаад дутагдаад байна вэ? Засгийн газар хатуу хучилттай замын засвар, арчлалтыг нэн тэргүүнд тавьсан нь үндэслэлтэй стратеги юм (Хүснэгт 7). Нийт төсөв нь замын урсгал засвар, арчлалтын ажлын хэрэгцээний 80 %-ийг хангажээ. Гэтэл бусад засварын ажлыг орхигдуулсан байна. Хамгийн хүндрэлтэй нь их засвар болон хөдөлгөөний эрчим өндөртэй байгалийн хөрсөн замын сүлжээнд энгийн засвар, арчлалт хийх ажилд шинээр хөрөнгө хуваарилах явдал юм.

Цаашид нөхцөл байдал хэрхэн өрнөх вэ? Замын засвар, арчлалтын дөнгөж 10 %-ийг төсвөөс хангадаг байсан 1990 онтой харьцуулахад байдал сайжирсан боловч инфляцын огцом өсөлт, авто замын сүлжээ өргөжсөн зэргээс үүдэн нөхцөл байдал 2000 оны дунд үеэс муудаж эхэлсэн. Ирээдүйд авто замын сүлжээний өргөжилт, замын хөдөлгөөний эрчмийн өсөлтөөс шалтгаалан замын засвар арчлалтын хэрэгцээ нэмэгдэх болно. Хэрэв Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын зорилт хэрэгжвэл 2012 он гэхэд замын засвар арчлалтын хэрэгцээний шаардлага 50 % өсөх бөгөөд 2021 он гэхэд энэ шаардлага хоёр дахин нэмэгдэх болно. Хэрэв санхүүжилт өнөөгийн түвшинд байвал замын засвар, арчлалтын хэрэгцээг хангах харьцаа улсын замын сүлжээнд 2009 онд 21.5 % байсан бол 17 %–19 % болж буурна (Зураг 13).

Зураг 12 Зам засвар арчлалтын гүйцэтгэлийг Африкийн зарим улстай харьцуулсан байдал



Эх сурвалж: АХБ-ты тооцоо болон Дэлхийн банк, 2006. ЗАС-ийн матрикс 2006. Вашингтон хот.

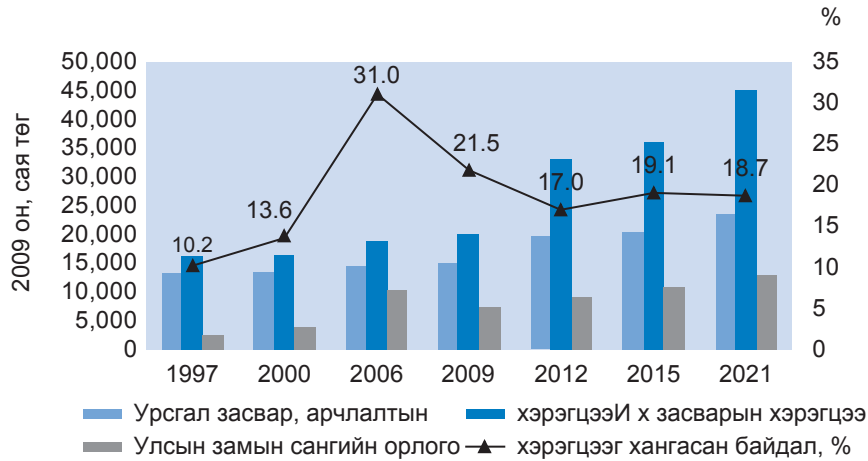
Хүснэгт 7 Төсөвт тусгагдсан засвар арчлалтын зардлын хувь (2009)

	Замын засвар			
	Улсын сүлжээ	Орон нутгийн сүлжээ	Замын засвар	Нийт
Авто замын сүлжээ	71.4	92.5	0	27,3
Байгалийн хөрсөн замын сүлжээ	0	0	0	0
Нийт	50.3	52.0	0	19,3

Эх үүсвэр: АХБ-ны тооцоо



Зураг 13 Замын засвар арчлалтын хэрэгцээний урьдчилсан тооцоо (2021 он хүртэл)



Эх сурвалж: АХБ-ны тооцоо

Замын засвар, арчлалтыг хангалтгүй хийснээр үүсэх үр дагавар

Замын засвар, арчлалтыг хангалтгүй хийснээс үүдэн зам үндсэн хөрөнгө доройтож, эдийн засгийн хөгжил болон ядуурлыг бууруулах чармайлтанд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

- Замын засвар, арчлалтын ажлыг хангалтгүй хийснээр Засгийн газар их хэмжээний алдагдал хүлээсэн.** Замын их засварын ажлын өртөг Монгол орны нөхцөлд ээлжит засварын өртгөөс даруй 5–10 дахин өндөр байдаг тул тухайн замыг бүрмөсөн ашиглахгүй орхиоор шийдээгүй л бол аль ч замын нөхцлийг доройтолд ортол нь арчлалгүй орхиж болохгүй. Хэрэв засмал замын сүлжээ эвдрэлтэй байгаа гэж тооцвол (2006 оны байдлаар 40 хувь байсан) хатуу ба хайрган хучилтыг сэргээх биш (40 сая ам.доллар) харин шинэчлэн сайжруулах их засвар хийх шаардлагатай болох бөгөөд (300 сая ам.доллар) үүнээс үүдэн Засгийн газар нийтдээ 260 сая ам.долларын (364 тэрбум төг) алдагдалд орох болно.³³
- Замын засвар, арчлалтын ажлыг хангалтгүй хийснээр нийгэмд хохирол учруулдаг.** Замын эвдрэл ихэссэнээр тээврийн хэрэгслийн ашиглалтын өөрийн өртөг нэмэгдэж улмаар тээврийн зардал өсөхөд хүргэдэг. Цаашлаад алслагдсан орон нутагт хүрэх бололцоо хязгаарлагдмал болж бараа бүтээгдэхүүний үнэ өртөг хөдөө орон нутагт илүү өндөр болох болно. Замын арчлалтад зориулаагүй нэг доллар нийгэмд дөрвөн долларын хохирол болж тусдаг, тэр хохирол нь нилээн хожуу мэдэгддэг нь тээврийн эдийн засгийн сонгодог хууль юм. Тайлбар 3-т замын засвар, арчлалтыг орхигдуулахад үүсдэг түгээмэл сөрөг үр дагаварыг бусад орны жишээгээр харууллаа.

Өөрчлөлт хийх шаардлага

Замын засвар, арчлалтын санхүүжилтийг шинэчлэх шаардлагатай. Замын засвар, арчлалтыг санхүүжүүлж байгаа одоогийн тогтолцоо шаардлага хангахгүй байгаа тул замын нөхцөл байдал доройтоход хүргэсэн. Цаашлаад улсын хэмжээнд ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалт хийгдэх тул замын засвар, арчлалтыг санхүүжүүлэх одоогийн тогтолцоо цаг үеэсээ хоцорч, дунд хугацаанд алдагдал үүсгэх эрсдэлтэй.

³³ Хатуу хучилттай замын их засварын зардал 220,000 ам.доллар, хайрган замын их засварын зардал 100,000 ам. доллар байдаг.

Замын засвар, арчлалтад хангалттай санхүүжилтийг тогтвортой хийж байх боломж бий. Замын засвар, арчлалтын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх талаар сүүлийн 15 жилд олон санал гаргаж³⁴ байсан хэдий ч хангалттай үр дүнд хүрсэнгүй. Санхүүжилтийн эх үүсвэр нэмэгдэх тусам хэрэгцээ өсч санхүүжилтийн дутагдалын хэмжээ хэвээр байсаар байна. Замын засвар, арчлалтын санхүүжилтийн тогтолцоог сайжруулахад гүн гүнзгийн бэрхшээл байхгүй. Нэгдүгээрт, уг салбарын хөрөнгийн эх үүсвэр шаардлагатай үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд хангалттай хүрэлцэж байгаа бөгөөд хамгийн гол нь эх үүсвэрийг замын засвар, арчлалтад зарцуулах, ялангуяа ээлжит засварт чиглүүлэх зохицуулалт үгүйлэгдэж байна. Хоёрдугаарт, “Замын сан”-гийн одоогийн тогтолцоо бүтцийн огцом шинэчлэлт хийлгүйгээр замын засвар, арчлалтыг санхүүжүүлэх боломж олгож байна. Хамгийн гол нь сангийн хөрөнгийг зохих ёсоор зарцуулах, замын засвар, арчлалтын хэрэгцээтэй уялдан сангийн хөрөнгийг нэмэгдүүлэх техникийн зохицуулалт шаардлагатай байна.

Тайлбар 3 Замын засварын ажлыг орхигдуулсаны үр дагавар

Гана улсын жишээ (1980-аад он)

Замын элэгдэл, эвдрэл нь эдийн засгийн хямралыг даамжруулдаг. Гана Улсад 1970 оноос өмнө чанар сайтай авто замын сүлжээ барьж байгуулсан боловч түүндээ засвар, арчлалт хийлгүй зөнгөөр нь орхисон аж. 1984 онд хатуу хучилттай замын 60 орчим хувь нь дунд болон түүнээс дээш түвшинэ элэгдэлтэй байсан. Авто замын олон чухал хэсгүүд нь нэвтрэх боломжгүй болтлоо эвдэрснээр зарим нутагт хүрэх боломж эрс хязгаарлагдсан байна. Тээвэрчид машинаа эвдэхээс зурхшээгээд замын зарим хэсгийг ашиглахаас татгалздаг болжээ.

Тээврийн өртөг 1980-аад оны дундуур үндсэн замын сүлжээнд 50 орчим хувиар, огт анхааралгүй орхигдуулсан хөдөө орон нутгийн замд 100 хувиар өссөн байв. Зарим орон нутагт бордоо хүргэх зардал тон/1,6 км нь нэг долларт хүрч байлаа. Ийм өндөр өртөгтэй болсон нь газар тариалан эрхлэгчдийн ашиг орлогод хүнд цохилт болж, ялангуяа алслагдсан орон нутгийн ядуу тариачид какао бүтээгдэхүүнээ бүс нутгийн зах зээлд хүргэж чадахгүй болжээ. Өлсгөлөн нүүрлэсэн 1982–1983 онд замын элэгдлийн улмаас хүнсний илүүдэлтэй нутгаас хүнсний хомсдолтой нутаг руу хүнс тээвэрлэх боломжгүй байлаа. Тээврийн өртөг нэмэгдсэн нь мод бэлтгэлийн салбарт хүндээр тусав. Бэлтгэсэн гуалинг Кумаси нутгаас Такоради усан боомт хүргэх шулуун зам нь эвдэрсэн тул хоёр дахин урт тойруу замаар 500 км туулахад хүрсэн юм. Ийнхүү тойрох болсноор тонн гуалин тус бүрийн экспортын өртөгт 15–20 доллар нэмэгджээ.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк. *Хөгжиж буй орнууд дахь авто замын элэгдэл, эвдрэл (Road deterioration in developing countries)* 1988.

Бразилын жишээ (2000-аад он)

Холбооны Засгийн газрын мэдлийн 11,500 км урт замын сүлжээний удирдлагын төвлөрөлийг сааруулах үйл ажиллагаа 1997 онд эхэлсэн. Гэтэл холбооны болон муж улсуудын Засгийн газрын аль нь замын сүлжээний хэсгийн замын засвар арчлалтын зардлыг хариуцах вэ гэдэг дээр тохиролцож чадахгүй хариуцлагыг бие бие рүүгээ түлхэлцсээр төвлөрөлийг сааруулах үйл ажиллагаа байс хийгээд зогсонги байдалд орж байв. Үүний уршгаар тухайн замуудад арав орчим жил наад захын засвар арчлалтын ажил хийгдэлгүй орхигдож ноцтой элэгдэлд оржээ. Замыг хайхралгүй орхисноос Бразилд учирсан бодит хохирлыг хэрэв засвар арчлалт хийж байсан бол ямар байдалтай байх байсан бэ гэсэн харьцуулсан судалгааг 2008 онд хийсэн байна. Энэхүү тооцоогоор замын эвдрэл, элэгдлийн улмаас Бразилд улс 2.4 тэрбум ам.долларын хохирол учирч, цаашид 1 тэрбум орчим ам.долларын алдагдал хүлээх төлөв ажиглагдаж байна. Авто замд хангалттай засвар арчлалт хийгээгүй улмаас Бразил улс 3 тэрбум ам долларын цэвэр алдагдал хүлээсэн.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк. *Бразил: Замын салбар дахь төрийн удирдлага, бүтээмжийг дээшлүүлэх арга зам (Brazil: Public management in the road sector, towards higher efficiency)* Ажлын тайлан. 2009.

³⁴ АХБ-ны 1995 оны Авто замыг хөгжүүлэх төсөлд замын засварын санхүүжилт хангалтгүй байгааг уг салбарын гол асуудал хэмээн тодорхойлсон байдаг. АХБ. 1995. *Ерөнхийлөгчийн төлөөлөн удирдах зөвлөлд өргөн барих тайлан ба зөвлөмж: Санал болгож буй зээл, техникийн тусламж, Авто замыг хөгжүүлэх төсөл (Монгол Улс)*. Манила хот.



Санал

Санал 2.1: Авто замын салбарын санхүүгийн эх үүсвэрийг замын засвар, арчлалтанд түлхүү хуваарилах

Замын засвар, арчлалтын төсвийг аажмаар нэмсээр 2015 онд ДНБ-ий 0.5 хувьд хүргэсэн байх. 2015 онд авто замын сүлжээний ихэнх хэсэг баригдаж дууссан байх бөгөөд эхний барьсан замуудад ээлжит засвар шаардлагатай болох тул тухайн үед замын засвар, арчлалтын хангалттай нөөц хөрөнгөтэй болсон байх хэрэгтэй. Авто замын сүлжээний засвар, арчлалтын дийлэнх хэрэгцээг хангахын тулд Засгийн газар жил тутам ДНБ-ний 0.5 хувийг замын урсгал болон ээлжит засвар арчлалтын ажилд зориулан хуваарилах хэрэгтэй. Гэтэл одоогийн байдлаар ДНБ-ний ердөө 0.12 %-ийг зарцуулж байна. Энэ хомсдлыг арилгахын тулд жил бүр замын засвар, арчлалтын ажилд зориулан 6–7 тэрбум (2009 оны ханшийг суурь болгов) төгрөг нэмж хуваарилах шаардлагатай байна. Эдүгээ замын засвар, арчлалтын төсөв 7.5 тэрбум төгрөг байгаа бол 2015 онд 50 тэрбум төгрөг болгон нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Энэ нь тухайн үед шаардагдах засвар арчлалтын ажлын нийт хэрэгцээний 90 хувийг хангах юм (Зураг 14).

Дунд хугацаанд замын засвар, арчлалтын ажлын орхигдолыг нөхөх. Замын засвар, арчлалтын санхүүжилт нэмэгдэхтэй уялдуулан шинээр тавигдсан замуудыг хэвийн байдалд нь хадгалаж үлдэх засвар арчлалт хийх шаардлагатай. Үүний зэрэгцээ эдүгээ хамгийн их эвдэрч элэгдээд байгаа замын хэсгүүдийн ашиглалтын түвшинг “арчлах боломжтой” сүлжээний түвшинд хүргэн засварлах шаардлагатай. Дээр дурдсан “Авто замыг хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө”-нд үндэслэн авто замд ээлжит засварын зардлыг зургаан жилээр (2010–2015) тооцвол жилд 20 сая ам.доллар болох бөгөөд энэ нь жил бүр ДНБ-ий 0.20–0.25 хувийг нэмж хуваарилах шаардлагатай гэсэн үг юм. Бүтээн байгуулалтын ажлыг засгийн газрын томоохон хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгана. Их засварын ажлын зарим хэсгийг хөгжлийг дэмжих байгууллагуудын зээлээр хэрэгжүүлж болно.

Салбарын төсвийг бүтээн байгуулалтаас засвар, арчлалтанд шилжүүлэн хуваарилах. Замын засвар, арчлалтын хэрэгцээг хангахын тулд салбарын төсвийг нэмэгдүүлэх, эсвэл өнөөгийн хөрөнгө оруулалтын төсвийг засвар, арчлалтанд дахин хуваарилах боломжтой. Авто замын салбарын төсөв



тогтмол (2 %) байна гэж үзвэл засгийн газар салбарын төсвийн 25–30 хувийг засвар арчлалтад шилжүүлэн хуваарилах шаардлагатай (эдүгээ 10 хувь байгаа). Энэ байдлаар хөрөнгийг шилжүүлэн хуваарилсан ч ижил төстэй бусад орнуудтай харьцуулбал харьцангуй бага байсан хэвээр байх болно.

Засвар арчлалтын дунд хугацааны стратегийг тодорхойлох. АЗГ-ын өнөөгийн стратеги нь хязгаарлагдмал төсвийг авто замын сүлжээнд тараан хамгийн их элэгдэлтэй замуудыг нэн тэргүүнд засварлах, ээлжит засвараас илүүтэйгээр урсгал засвар хийхэд чиглэгджээ. Энэ нь төдийлөн үр дүнтэй стратеги байж чадахгүй. Харин “засвар, арчлалт хийх боломжтой” сүлжээг тодорхойлж, түүнийгээ элэгдэлгүй сайн хэвээр нь хадгалж, үлдсэн хэсэгт зөвхөн бага хэмжээний урсгал засвар хийж, бололцоотой үедээ ээлжит засвар хийх нь илүү хэмнэлттэй байх болно. Авто замын үндсэн сүлжээний шинэ баригдсан замуудад бололцоогоороо ээлжит засвар хийж хэвших шаардлагатай. АЗГ нь цаашдын стратегиа тодорхойлохдоо замын зэрэг ангилал, хөдөлгөөний эрчмийн ачааллаар нь арчлалтын түвшинг тогтоож, засвар, арчлалтын шаардлагыг үнэлж болно. Ийм стратегийн дүн шинжилгээ хийхэд “Замын үндсэн хөрөнгийн менежментийн тогтолцоо” (Road asset management systems – RAMS) дэм болно.

Санал 2.2: “Замын сан”-г шинэчлэн байгуулах

“Замын сан”-гийн ач холбогдолыг нухацтайгаар үнэлэх. Замын засвар, арчлалтад зориулан хөрөнгө төвлөрүүлэхийн тулд нэг бол төсөв хуваарилдаг энгийн аргад найдах эсвэл авто замын салбарт хуваарилах тусгай зориулалтын хөрөнгийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэхийн аль нэгийг нь сонгож болох юм. Эдгээр шийдлүүдийн аль алийг нь дэмжих баримт нотолгоо бий авч замын засварын тусгай зориулалтын хөрөнгийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх нь илүү үр дүнтэй болохыг олон улсын туршлага харуулж байна (Тайлбар 4-ийг харна уу). Монгол орны хувьд нэгэнт бэлэн байгаа зориулалтын хөрөнгийн эх үүсвэрийг ашиглах нь илүү тохиромжтой юм. Учир нь авто замын засвар, арчлалтын ажлыг үр ашигтай зохион байгуулахад шаардлагатай холбогдох байгууллага (Замын сан, АЗГ), түүнчлэн салбарын хангалттай орлого (шатахууны татвар, тээврийн хэрэгслийн татвар г.м.), улмаар тусгай орлогоо үнэн хэрэгтээ замын засвар, арчлалтад зарцуулж байгаа гэсэн давуу талууд Монгол Улсад бэлхэнээ байгаа юм. Цоо шинэ зүйл бий болгож байснаас Замын сангийн санхүү болон удирдлагын механизмыг шинэчлэн, үйл ажиллагааг нь үргэлжлүүлэх л үлдээд байна.

Авто замын засвар, арчлалтын хөрөнгийг тогтвортой нэмэгдүүлэх арга зам

Замын засвар, арчлалтын ажилд хангалттай хөрөнгийн нөөцийг тогтвортой төвлөрүүлэх зорилгоор Засгийн газар “Замын сан”-д төвлөрүүлдэг шатахууны татварын эх үүсвэр, түүний хэмжээ, түвшинг шинэчилвэл зохино. Энэ явцад дараах зүйлийг харгалзах хэрэгтэй, үүнд:

- **Хөрөнгийн нөөц нь замын засварын ажлын шаардлагыг даган зүй зохистой өөрчлөгдөж байх ёстой.** Замын засварын ажилд шаардлагатай хөрөнгийн хэмжээнд инфляци болон замын барилгын үндсэн материал (битум, түлш, хайрга)-ын үнээс шалтгаалан өсч байдаг

Тайлбар 4 Тусгай эх үүсвэрээр санхүүжих шаардлагатай юу?

“Тусгай эх үүсвэрээс санхүүжих аргыг хэрэглэх санал тавихад Хөгжиж буй гишүүн орнууд (ХБГО) ихэнхдээ одоо хэрэглэгдэж буй улсын төсөв хуваарилалт, түүний зарцуулалтыг илүү сайн зохицуулж чадна хэмээн амлалт өгөн цааргалдаг. Энэхүү амлалт нь сайн үр дүнд хүрдэггүй. Засгийн газруудын хангалттай санхүүжилт олгоно гэсэн амлалтыг дараагийн засгийн газар хэрэгжүүлдэггүй, тэгээд ч засгийн газрын ерөнхий орлогыг зарцуулах илүү яаралтай олон асуудлууд нь энэхүү амалалтыг биелүүлэх боломжгүй болгодог. Баримт нотолгооноос харахад хөгжиж буй гишүүн орнуудын Засгийн газрууд засвар, арчлалтанд тусгай эх үүсвэр гаргаж өгөхгүй бол хэрэгцээг хангах хангалттай хөрөнгийг тогтмол төсөвлөх нь тун асуудалтай байдаг. Гэвч баримт нотолгоо байсаар байтал засгийн газрууд өөрсдийгөө бусдаас ялгаатай, бусдын хийж чадаагүйг хийх болно гэж зөрдөг. Харамсалтай нь хэрэглэгчидын хураамжнаас өөр арга зам хайхад цагаа зарцуулах хөгжиж буй гишүүн орон бусад арга зам амжилтанд хүргэхгүйг өөрийн туршлага дээр батлах болно. Цаг хугацаа алдсанаар замын нөхцөл байдал улам л дордох болно”

Эх сурвалж: АХБ. 2003. *Замын сан ба зам засвар: Азийн ирээдүй*, 13-р хуудас. Манила хот.



засварын ажлын нэгж үнэ болон замын сүлжээ өргөжих, хөдөлгөөний эрчим нэмэгдэхийн хэрээр нэмэгдэж байдаг ажлын хэмжээ шийдвэрлэх нөлөө үзүүлнэ.

- **Татварын хэмжээг зохицуулахад улс төрийн оролцоог багасгах шаардлагатай.** Татварын хэмжээг илүү зардал бий болгодог улс төрийн шийдвэрээр тогтоохоос илүү нийтэд нь механик аргаар зохицуулж байх нь зохистой.
- **Ямарч механизм төгс төгөлдөр байж чадахгүй.** Татварын хэмжээг тогтмол зохицуулан өөрчилж байх шаардлагатай. Түүнчлэн Засгийн газар “Замын сан”-д шаардлагатай нэмэлт хөрөнгийн нөөцийг бүрэлдүүлэх чадвартай байх ёстой.

Хувилбар 1

Шатахуунд борлуулалтын үнийн татвар ноогдуулах. Дээр дурдсан зарчмуудыг хэрэгжүүлэх хамгийн хялбар механизм бол борлуулсан шатахууны нийт хэмжээнд борлуултын татвар ноогдуулж байгаа өнөөгийн тогтолцоог өөрчилж шатахууны борлуулалтын үнийн дүнгийн хэмжээнд татвар ноогдуулах тогтолцоонд шилжих явдал юм. Тэгвэл барилгын ажлын материалын зардалд шууд нөлөөлдөг шатахууны үнийн өсөлтийг даган “Замын сан”-д орох хөрөнгө нэмэгдэнэ. Гэхдээ энэ орлого нь шатахууны үнийн өөрчлөлтөөс шууд хамааралтай байх болно. 2009 онд улсын чанартай замын сүлжээнд гүйцэтгэх урсгал болон ээлжит засвар, арчлалтад шаардлагатай хөрөнгийг бүрдүүлэхийн тулд татварын хэмжээ (2009 оны үнэ, борлуулалтын хэмжээнд үндэслэн тооцоолоход) шатахууны импортын үнийн 8.5 %-тай тэнцэж байх ёстой. Шатахууны борлуулалт 10 % өснө гэж тооцоолбол 2015 онд замын засвар, арчлалтын бүх хэрэгцээг хангахын тулд татварын хэмжээ 8 % байх ёстой.

Хувилбар 2

Татварыг хэрэглээний үнийн индекстэй холбох. Өөр нэг хувилбар нь “Замын сан”-д төвлөрүүлдэг шатах, тослох материалын татварын хэмжээг хэрэглээний үнийн индекс (ХҮИ)-тэй ижил түвшинөөр жил бүр шинэчлэж байхаар хуулинд тусгаж өгөх явдал юм. Засгийн газар татварын хэмжээг жил бүр өөрчилж байх шаардлагатай болох боловч бэлэн статистик мэдээлэлд үндэслэн хялбархан гаргаж болох энгийн захиргааны үйл ажиллагаа хэвээр үлдэнэ. Энэ хувилбарыг хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн орчны үнэлгээг хийх шаардлагатай. Хувилбар 1-тэй адил нөхцөлөөр авч үзвэл 1 литр шатахуунд ноогдох татвар 85 төгрөг (2009 оны тогтол үнээр) байвал засвар, арчлалтын хэрэгцээг бүрэн хангах хөрөнгө хуримтлагдана.

Замын санд төвлөрдөг шатахууны татварын өсөлтийн хэмжээгээр бусад салбарын татварыг бууруулан, хэрэглэгчид хүрэх шатахууны үнийг хэвээр хадгална. Салбарын тодорхой татвараас орох орлогын хэмжээ 2009 онд 145 тэрбум төгрөгт (нэмүү өртгийн татварыг тооцолгүй) хүрсэн нь засвар, арчлалтанд шаардагдах хөрөнгийн хэмжээнээс хавьгүй их байгаа юм (Хүснэгт 5). Хамгийн ихээр тооцоход засвар, арчлалтын хэрэгцээг 100 % хангахад энэ орлогын тал нь л хангалттай. 74 тэрбум төгрөг нь 54 тэрбум төгрөг зарцуулагдах урсгал болон ээлжит засвар, үүн дээр нэмээд 20 тэрбум төгрөг шаардлагатай 6 жилийн турш хийх их засварын ажлыг санхүүжүүлэхэд хангалттай. Салбарын санхүүжилтийн шинэчлэлт нь зөвхөн засгийн газрын орлогыг дахин хуваарилах бөгөөд хэрэглэгчидэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

Шинэчлэн байгуулсан “Замын сан”-д тавигдах шаардлага

Зөвхөн татвараар санхүүжүүлэх нь үр ашиггүй. Дээр өгүүлсэнчлэн “Замын сан”-г салбарын оролцогч талууд үнэлдэг боловч өнөөг хүртэл “Замын сан”-гийн нөлөөлөл хязгаарлагдмал байсан. Сангийн хөрөнгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх нь хөрөнгийн үр ашиггүй зарцуулалт бий болгох ёсгүй. Харин авто замын үйл ажиллагааг бизнесийн менежменттэй болгон, тусгай зориулалтын татвараар биш хэрэглэгчдээс авах хураамжаар санхүүжүүлэх өргөн цар хүрээтэй зорилтын нэг хэсэг байх ёстой.

Олон улсын туршлагад үндэслэн дараах зарчмуудыг нэвтрүүлж болох юм. Үүнд:

- **“Замын сан”-гийн хөрөнгийг зам засвар, арчлалтад зориулж байх.** “Замын сан”-гийн хөрөнгийг шинээр зам барихад биш, зөвхөн замын засвар, арчлалтын ажилд зориулах хэрэгтэй.

Байнгын орлогыг юуны өмнө урсгал болон ээлжит засварт зарцуулах хэрэгтэй. Сангийн байнгын орлогоор нүсэр хэрнээ нарийн тооцоотой их засварын ажлыг санхүүжүүлэх нь тохиромжгүй байдаг.

- **“Замын сан”-гийн хөрөнгийг улсын төсвөөс тусгаарлах.** “Замын сан”-гийн хөрөнгийг татварын орлого гэж үзэхээсээ илүү хэрэглэгчдийн төлдөг хураамжын орлого гэж тооцох нь тохиромжтой. “Замын сан”-гийн хөрөнгө болон улсын төсвийн хооронд тодорхой зааг байх шаардлагатай. Шаардлагатай нэмэлт санхүүжилтийн хөрөнгө юуны өмнө татвар төлөгчдөөс биш зам ашиглагчдаас гарч байх ёстой.
- **“Замын сан”-гийн менежмент болон засаглалыг бэхжүүлэх.** “Замын сан”-г улсын төсвийг захиран зарцуулах журмын дагуу удирдан зохион байгуулах аваас тэрээр энгийн тусгай зориулалтын татвар хэвээр үлдэх болно. “Замын сан” нь эрх ашгийн сонирхол бүхий бүлгүүдээс хараат бус, бие даасан “Замын зөвлөл”-ийн шууд хяналтан дор байх ёстой. “Замын зөвлөл”-өөс томилсон хэрэг эрхлэх алба “Замын сан”-гийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг орчин үеийн нягтлан бодох бүртгэл, гүйцэтгэлийн зорилтонд тулгуурласан арга барилаар удирдана. Сангийн үйл ажиллагааг бие даасан аудитаар жил тутам шалгуулна. “Замын зөвлөл”-ийн менежментийг энэхүү тайлангийн 5-р бүлэгт тодорхой өгүүлнэ.

Орон нутгийн “Замын сан”-гийн менежментийг боловсронгуй болгох

Дээрхийн нэгэн адил зарчмыг орон нутгийн “Замын сан”-гуудад нэвтрүүлэх. Орон нутгийн “Замын сан” болон улсын “Замын сан”-гийн орлого нь замын засвар, арчлалтын бүхий л хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чаддаггүй бөгөөд орлого нь эрэлт өсөхтэй ижил түвшинд өсдөггүй. Түүнчлэн хөрөнгө, нөөц нь замын засвар, арчлалтаас илүүтэй өөр салбарт эсвэл замын барилгын ажилд зарцуулагдах нь олонтаа тохиолддог (5-р бүлэг). Орон нутгийн “Замын сан”-гууд үр дүнтэй ажиллахын тулд замын засвар, арчлалтыг нэн тэргүүнийхээ зорилтыг болгох хэрэгтэй бөгөөд хөрөнгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай: тээврийн хэрэгсэлд ногдуулдаг татварыг инфляцитай уялдуулан жил бүр шинэчлэх нь цаашид хөгжихөд эерэг нөлөөлөлтэй байх болно.

Хөрөнгө хуваарилах бус “Замын сан”-г нэгдсэн удирдлагатай болгоход анхаарах. Угтаа бол “Замын зөвлөл”-ийг улсын болон орон нутгийн “Замын сан”-гуудын аль алийг нь удирдан зохион байгуулж, авто замын сүлжээний хөрөнгө оруулалтыг хуваарилах асуудлыг удирдан зохицуулах үүрэгтэйгээр байгуулсан билээ. Бодит байдал дээр орон нутгийн засаг захиргааны чадавхи сул байгаа тул замын 23 сангийн салангад удирдлага байлгах үндэслэл байхгүй. Түүнчлэн байгуулсан “Замын зөвлөл” болон орон нутгийн “Замын зөвлөл”-ийн үйл ажиллагааг дэмжихэд хүрээг болгоожмтой тодорхойлох хэрэгтэй. Хөрөнгийг төвлөрүүлэн дараа нь замын сангуудын хооронд хуваах нь үр дүнтэй арга биш. Өнөөгийн байдлаар орон нутгийн “Замын сан”-гууд бие даан үйл ажиллагаа явуулж байна. Орон нутгийн засаг захиргаа тээврийн хэрэгслийн жил тутмын татвараас орсон орлогыг орон нутгийнхаа хэрэгцээнд зориулж байна. Салбарын татвар орон нутгийн засаг захиргаанд ийнхүү шууд хуваарилагдаж байгаа нь зохистой харилцаа юм. Энэ нь хэнд, хаана, юу хуваарилах вэ гэдгийг шийдвэрлэх шаардлагыг үгүй болгож, үүрэг хариуцлагын төвлөрөлийн эсрэг үр дүнтэй нөлөөг баталгаатай үзүүлнэ. Шаардлагатай бол орлого хуваарилах журмыг дахин хянан үзэж болно. Улсын чанартай замыг шатахууны татвараар, орон нутгийн замыг тээврийн хэрэгслийн жилийн татвараар тус тус санхүүжүүлж байгаа үндэслэл тодорхой бус байна. Угтаа бол шатахууны татвар нь хувьсах зардлыг нөхөх, тээврийн хэрэгслийн жилийн хураамж нь тогтмол зардлыг нөхөх зорилготой байх ёстой. Засгийн газар замын хөрөнгө нөөцийг бодит шаардлагыг нь харгалзан улсын болон орон нутгийн сангуудад шударга хуваарилах хэд хэдэн хувилбарыг боловсруулж болох юм (Шинэ Зеланд болон АНУ-ын жишээг үзнэ үү).

Жишээ

Төвлөрсөн удирдлагатай сан (Шинэ Зеланд). Шинэ Зеландын Трансфанд агентлаг нь 1996 онд байгуулагдсан бөгөөд шатахууны татвар, жин-зайн төлбөр, моторт тээврийн хэрэгсэлийн бүртгэлийн хураамжийг хураан төвлөрүүлж, түүнийгээ төвийн болон орон нутгийн тээврийн агентлагуудад хуваарилдаг байсан. Дараа нь тус агентлаг нь орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудад зардлын хөтөлбөр, санхүүжилтын шаардлага боловсруулахад нь туслах зорилгоор санхүүжилтийн цуврал журам, удирдамж боловсруулсан юм. Ингэхдээ тус агентлаг нь зардал хуваарилах харьцааг орон нутгийн засаг захиргааны хөрөнгийн нөөцтэй эсрэг хамааралтайгаар уялдуулан тогтоож өгсөн байна.



Хөрөнгө нөөцийг хуваарилах томъёо (АНУ). Холбооны хурдны замыг дэмжих хөтөлбөр нь хүн ам, замын урт, хөдөлгөөний эрчмийг харгалзсан энгийн цуврал томъёонд үндэслэн шаардлагатай санхүүжилтийг хуваарилдаг. Муж хоорондын хурдны замын засвар, арчлалтын хувьд дундажаар нийт улсын хэмжээний замын засвар, арчлалтын хөрөнгийн 2 орчим хувьтай тэнцэх хөрөнгийг тухайн мужид хуваарилдаг бөгөөд аль ч муж улсад хамгийн багадаа нийт хөрөнгө оруулалтын 0.5 %-тай тэнцэх хөрөнгө оруулалтыг хуваарилдаг.

Санал 2.3: Зам хэрэглэгчдийн төлбөрийн системийг шинэчлэх

Дээр дурьдсан шинэчлэлүүдийг зам хэрэглэгчдийн өнөөгийн тарифийг өөрчлөхгүйгээр хэрэгжүүлж болно. Шинэчлэлтийн эдийн засгийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд Засгийн газраас зам хэрэглэгчдийн төлбөрийн системийг шинэчилж болно (жишээ нь: нийт шатахууны татварын хэмжээ, тээврийн хэрэгслийн татвар, зам ашиглалтын хураамж г.м). Олон улсын тогтсон туршлагаас харахад зам хэрэглэгчдээс авах татварын хэмжээг дараахи хүчин зүйлүүдтэй байнга уялдуулж, өөрчилж явах ёстой, үүнд: нийт хураамж нь замын засвар, арчлалтын зардлыг нөхөхөд бүрэн хүрэлцээтэй байх; хэрэглээний түвшинээр нь хураамжийг ялган тогтоох, жишээ нь: зам ашиглалтын хэмжээ, замд учруулж байгаа эвдрэлийн хэмжээг тусгах; төлбөр хураах систем нь бие даасан, үйл ажиллагааны зардал багатай байх. Энэ бүлэгт төлбөр хураах системийн үйл ажиллагаанд нэн тэргүүний шаардлагатай бус ч түүний үр ашгийг нэмэгдүүлэх хэд хэдэн өөрчлөлтүүдийг санал болгож байна.

- **Зам ашиглалтын хураамжийг үр ашигтай хөрөнгийн үүсвэрээр орлуулах.** Зам ашигласны төлбөр авах нь Монгол орны нөхцөлд үр дүн багатай. Учир нь өдөрт 5,000-аас доош тээврийн хэрэгсэл зорчдог замд хэрэглэгчийн төлбөр авах нь үр ашиггүй байдаг. Хөдөлгөөний эрчим бага Монгол орны нөхцөлд, төлбөр авах цэгүүдийн үйл ажиллагааны зардлыг бууруулахын тулд хэрэглэгчидээс хураах төлбөрийн хэмжээг ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдүүлэхэд шаардлагатай болно. Одоо байгаа үйл ажиллагааны зардлыг (80 %) 15 % болгож бууруулахад хураамжийн хэмжээг 5 дахин нэмэх хэрэгтэй болж байна. Энэ нь зам хэрэглэгчдийн эсэргүүцэл, дургүйцлийг бий болгох бөгөөд төлбөр нэмсэнээр салбарын ашиг дөнгөж 4 %-иар л нэмэгдэх юм.
- **Дизель ашигладаг зам хэрэглэгчдийн хураамжийг нэмэгдүүлэх.** Дизель түлшнээс бензинтэй адил хэмжээний татвар авч болохгүй гэсэн шалтгаан байхгүй. 2009 оны байдлаар 1 тонн бензинд ноогдох татвар 20,350–25,700 төгрөг, 1 тонн дизель түлшинд ноогдох татвар 2,140 төгрөг байсан. Шатахууныг тээврийн хэрэгслээс бусад зорилгоор ашиглаж байгаа (цахилгаан станц) хэрэглэгчдийн хувьд нөхөн олговор олгох, татвараас чөлөөлөх системийг хэрэгжүүлж болох юм. Өөр нэг хувилбар нь, дизель хөдөлгүүртэй ачааны машинд жин болон зайнаас хамаарсан хураамж ногдуулж болно (Шинэ Зеландын жишээг үзнэ үү).
- **Тээврийн хэрэгслийн ашиглалт, замын сүлжээнд учруулах эвдрэлийн хэмжээнээс шалтгаалан тээврийн хэрэгслийн хураамжийг тогтоох.** Урьд нь хийгдэж байсан хэд хэдэн судалгаа санал болгосны дагуу авто замд их хэмжээний эвдрэл учруулдаг хүнд даацын автомашины жилийн тээврийн хэрэгслийн хураамжийг нэмэгдүүлж болно.

Жишээ

Зам ашиглалтын хураамжны үнэлгээний арга. Дэд Сахарын Тээврийн бодлогын хөтөлбөр (ДСТБХ)-ийн хүрээнд боловсруулсан Замын сүлжээг үнэлэх хэрэгсэл (ЗСҮХ) нь салбарын мэргэжилтнүүдэд зам ашиглалтын хураамжны хамгийн тохиромжтой хэмжээ, орлогыг тооцоолох, төсвийн хэмжээ янз бүр байх хувилбаруудад замын сүлжээний гүйцэтгэлийг загварчлан тооцоолоход нь туслах энгийн загваруудыг санал болгодог. Зам ашиглалтын хураамжны судалгааг АЗГ гадаадын зөвлөхийн түр дэмжлэгтэйгээр хийж болно.

Жин болон зайнаас хамаарсан хураамж. Шинэ Зеланд, Исландад хэрэглэгддэг энэ хураамжийн зарчмаар дизель хөдөлгүүртэй тээврийн хэрэгсэлүүд лиценз худалдан авах ёстой. Шинэ Зеландад 1,000 км тутамд энэхүү лизензийг авах ёстой. Энэ хураамжийн хэмжээ олон тэнхлэгтэй тээврийн хэрэгсэлд буурч, жин ихтэй автомашинд өндөр байдаг.

Бүлэг 3

Замын үндсэн хөрөнгийн менежментийг шинэчлэх нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Монгол Улсын авто замын сүлжээнд их засварын ажил хийгдээгүйн улмаас зам ихээхэн хуучирсан. Энэ нь өнөөгийн хатуу хучилтат авто замуудын тогтвортой байдлыг алдагдуулж болзошгүй.

Замын засвар, арчлалтанд өгсөн техникийн үндсэн үнэлгээгээр замын засвар, арчлалтын ажлын төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналт сул, даац хэтрэлтийг огт хянадаггүй гэх мэт ноцтой сул тулуурыг илрүүлсэн. Эдгээр хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан нэгэнт хязгаарлагдмал хөрөнгийн үр дүнт байдал улам буурч байна.

Замын засвар, арчлалтын тогтолцоо нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт удирдлагаас зах зээлийн эдийн засгийн удирдлагад бүрмөсөн шилжиж чадаагүй байна. Төрийн өмчит зам засвар, арчлалтын компаниуд (ЗЗАК)-д зохимжгүй урамшуулал авдаг бөгөөд санхүүгийн хувьд тогтворгүй.

Санал: Авто замын засвар, арчлалтын хөтөлбөр болон удирдлагын бүтцийг шинэчлэх

3.1 Ээлжит засварын хөтөлбөр боловсруулах

Замын ээлжит засварын ажлын хөтөлбөрийн дагуу жил бүр 20 сая төгрөгийг зарцуулан замын сүлжээний 20 %-ийг хамруулдаг байх шаардлагатай. АХБ-ны Техникийн туслалцааны төслийн хүрээнд энэ хөтөлбөрийн техникийн үндэслэлийг боловсруулж байгаа бөгөөд үйл ажиллагааны журмыг боловсруулах шаардлагатай байна.

3.2 Замын засвар, арчлалтын төлөвлөлт, хяналтын цар хүрээг нэмэгдүүлэх

Замын засвар, арчлалтын ажлын зарцуулалт нэмэгдэх хэрээр АЗГ замын засварын төлөвлөлт, хяналтыг хариуцах ажилтны тоог нэмэгдүүлэх, ЗЗАК-ын дотоод хяналтын системийг сайжруулах шаардлагатай.

3.3 АЗГ болон ЗЗАК-удын хооронд байгуулах гэрээний харилцааг боловсронгуй болгох

Засгийн газар замын засвар, арчлалтын ажлын үнэлгээний системийг шинэчлэх, гүйцэтгэлийн хэмжүүрүүдийг боловсруулах, урамшуулал бий болгох хэлбэрээр авто замын үйлдвэрлэлийг аажмаар хөгжүүлж болно.

3.4 Улсын болон хувийн хосолмол үйлдвэрлэлийн аргыг эрчимтэй нэвтрүүлэх

Авто замын засвар, арчлалтын өсөн нэмэгдэж байгаа хэрэгцээ нь засвар, арчлалтыг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нөхцөлийг бий болгож байна. Засгийн газар шинээр баригдах авто замууд дээр гүйцэтгэлд үндэслэсэн гэрээ туршин хэрэгжүүлж, ээлжит засварын ажлыг ЗЗАК-ын дунд өрсөлдөөнт тендер зарлан шалгаруулах замаар гүйцэтгүүлж болно.

3.5 Даац хэтрэлттэй тэмцэх үйл ажиллагааны стратегийг боловсруулах.

Даац хэтрэлттэй тэмцэх зорилгоор төрийн захиргааны байгууллагуудын хамтын ажиллагааг сайжруулах.



ДҮГНЭЛТ

Авто замын засвар, арчлалтын үйл ажиллагаа

Үйл ажиллагаа

Замын засвар, арчлалтын ажилд авто замын сүлжээний ашиглалтын бэлэн байдлыг хангахын тулд хийгдэх бүхий л үйл ажиллагаа багтана. Урсгал засвар арчлалтад ус зайлуулах байгууламжийг сэргээх, нүх болон замын хагарлыг нөхөх, өвс ургамлыг цэвэрлэх, замын хөвөөг засах, замын туслах байгууламжийг цэвэрлэх (замын тэмдэг, хаалт г.м.), замын хучилтын гадаргууг хусаж хэлбэржүүлэх зэрэг ерөнхий замын засварын жижиг хэмжээний ажлууд багтана. Энэ ажилд мөн гэнэтийн шуурхай ажлууд, жишээ нь өвлийн засвар, арчлалт, зам дээрхи саадыг арилгах болон замын хөдөлгөөнийг зохицуулах зэрэг орно. Ээлжит буюу урьдчилан сэргийлэх засвар (Монгол Улсад “дунд хэмжээний засвар” гэж нэрлэж заншсан)-ын хувьд замын хучилтыг сэргээж, муудаж хуучрахаас сэргийлдэг. Түүний хүрээнд дараахи үйл ажиллагаа хийгддэг, үүнд: хучилтын өнгөлгөө хийх эсвэл хучилтыг сэргээх, хайрган замыг хэлбэршүүлэх, хайрган үеэр дахин хучих зэрэг ордог бөгөөд сэргээх ажлыг 4–8 жил тутам хийж гүйцэтгэнэ. Урсгал болон ээлжит засвар хийхгүй удвал авто зам нь хийцийн эвдрэлд орж, хурдан хугацаанд элэгддэг. Ийм байдалд орсон зам өндөр өртөгтэй их засвар шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл замын хучилтан дээр дахин хучилт дэвсэж, хучилтыг улам зузаан болгох ба/эсвэл суурийг дахин шинэчлэхэд хүргэнэ.

Төсөв

Монгол Улс өнөөдрийн байдлаар жилд ДНБ-ны 0.17 % буюу 10 сая төгрөгийг замын засвар, арчлалтад зориулж байгаа нь нийт шаардлагатай засвар, арчлалтын дөнгөж 20 хувийг хангаж байгаа юм.

Удирдлага

Монгол Улсад мөрдөж байгаа одоогийн системээр авто замын сүлжээний гол замуудын дийлэнх нь урсгал засварт хамрагддаг. Улсын чанартай авто замуудын засвар, арчлалтын ажлыг ЗТБХБЯ-ны удирдлага дор АЗГ хариуцан ажиллаж байна. Замын засварын ажлыг 18 төрийн өмчит, 4 аймгийн түвшин хувийн компаниудаар гэрээлэн гүйцэтгүүлж байна. Тэд авто замын сүлжээний урсгал засвар болон өвлийн засвар арчлалтыг хариуцдаг. ЗЗАК-ууд аймгийн засаг захиргааны үүрэг болгосноор орон нутгийн замын засварын ажлыг гүйцэтгэдэг. Өвлийн улиралд 36 засварын шуурхай хэсгүүд ажиллаж, цасанд зам хаагдаж хөдөлгөөн саатахаас сэргийлэн байнгын засварын ажлыг гүйцэтгэж байна. Улаанбаатар хотын хувьд засварын ажлыг Нийслэлийн авто замын газар хариуцах бөгөөд гүйцэтгэгчтэй гэрээ байгуулан гүйцэтгүүлдэг.

Гэвч авто замын засвар, арчлалтын өнөөгийн систем нь замын сүлжээний урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангаж чадахгүй. Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд улсын чанартай авто замд ээлжит засварын ажил бараг хийгдээгүй байна.³⁵ 2000 оноос эхлэн ээлжит засварын ажил хийхээ больж, их засварын ажилтай хамтатгасан. Замын эвдрэл болон нүхний засварыг зөвхөн ихээхэн элэгдэж гэмтсэн замд л хийх болсоноор хязгаарлагдсан. Засвар арчлалтын ажлыг жилээр төлөвлөдөг тул эвдрэлийг засах хүртэл бүтэн жилийн хугацаа шаардагдана. Ирээдүйд хатуу хучилттай болгохоор төлөвлөж байсан хаягдсан хайрган замууд мөн ажиглагдсан. Хөрсөн замуудад засвар маш бага хийгдэж байна. Үүнээс үүдэн улсын чанартай хучилттай замуудын 56 % нь ашиглалтын стандарт хугацаа хэтэрсэн боловч их засвар хийгдэхгүй байна (Зураг 15).³⁶ Асфальтан хучилттай замууд нь харьцангуй насжилт багатай байгаа боловч хайрган замуудад засвар үйлчилгээ хийгээд ч нэмэргүй болжээ. Улаанбаатар хотын зам ерөнхийдөө хуучин, талаас илүү хувь нь 25-аас дээш жил ашиглагдаж байгаа бөгөөд зөвхөн 10 % нь л сүүлийн 10 жилд баригдсан байна (Зураг 16).

³⁵ Хучилтын өнгөлгөөг 1999–2000 онд Улаанбаатар-Дархан-Алтанбулагийн 139 км замд, 2003 онд Эрдэнэсант-Арвайхээрийн замд хийсэн байна.

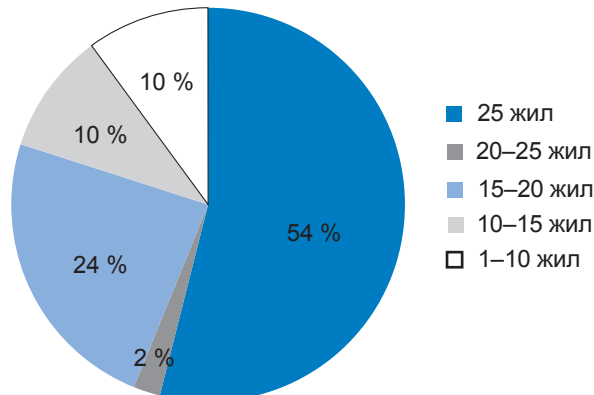
³⁶ Монгол Улсад мөрдөж буй стандартаар замын ашиглалтын хугацаа: цемент бетон замд 23 жил, асфальт бетон замд 13 жил, битумээр бэхжүүлсэн замд 8 жил, ба хайрган замд 4 жил тус тус байна.

Зураг 15 Улсын чанартай замын ашиглалтын хугацаа



Эх сурвалж: АХБ-ны Зөвлөх.

Зураг 16 УБ хотын авто замын ашиглалтын хугацаа



Эх сурвалж: АХБ-ны Зөвлөх.

Цаг уур

Замууд ихэнхдээ чанаргүй баригдсаны зэрэгцээ (4-р бүлгийг харна уу) цаг агаарын эрс тэс байдал нь засвар, арчлалтын ажилд онцгой сорилт болж байдаг. Хуурай агаар, хүчтэй (10–20 м/с) салхинд замын материал сулран хийсдэг тул хайрган замд донсолгоо үүсдэг. Асфальт бетон зам нь температурын эрс тэс ялгаа (-40°C-аас +40°C)-аас үүдэн уян харимхай чанараа алдаж, өвөлд торон хагарал үүсдэг ба хавар доод хучилт болон хагаралуудад хуримтлагдсан чийг хөлдөн тэлж томоохон хагаралууд үүсдэг. Битумээр бэхжүүлсэн замын гадаргуу +50 °C хүрэхэд хүнд даацын тэрэгний дугуйны нөлөөнд мөр гарч, хөөлт үүснэ. Салхи, мал эсвэл хариуцлагагүй жолоочийн буруугаас замын тэмдэг байнга гэмтэж, унаж эсвэл будаг нь ганддаг. Шуудуу, хоолой нь ч бас цас, шороон шуурганаар бөглөрдөг.

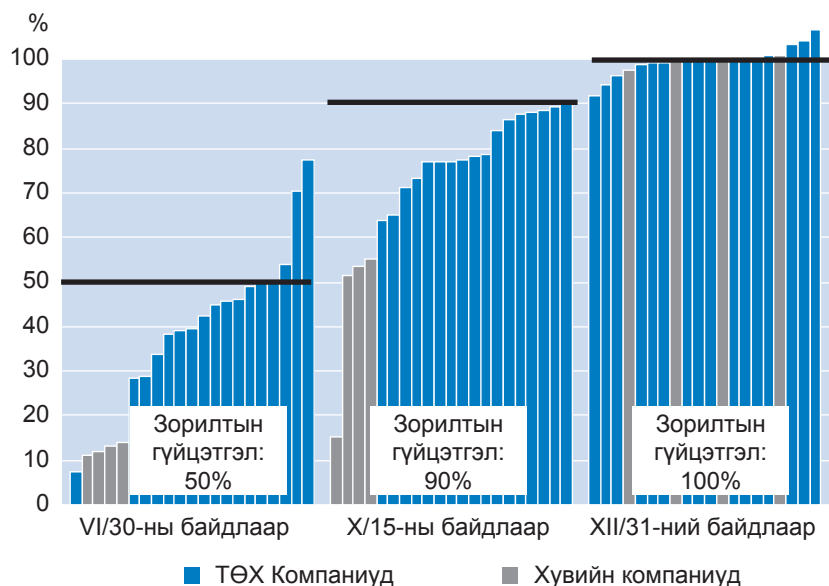


Засвар, арчлалттай холбогдолтой техникийн бэрхшээлүүд

Авто замын засвар, арчлалтын ажлыг зохистой зохион байгуулснаар цаг агаарын хүчин зүйлээс үүсэх бэрхшээлийг даван туулж болно. Энэ тайланг бичих зорилгоор АХБ-ны зөвлөхүүд засвар, арчлалтын үйл ажиллагаанд суурь үнэлгээ хийсэн. Дээр дурдсан хөрөнгийн нөөц бололцоо муу, арчлалт, засвар тогтмол хийдэггүй зэргээс гадна дээрх үнэлгээний явцад дараахи дутагдал илэрсэн. Үүнд:

- **Ажлыг цаг хугацаанд нь гүйцэтгэдэггүй.** Тухайлбал, цас хайлахаас өмнө хөвөө, шуудуу, хоолойг цэвэрлэж арчилдаггүй, борооны улирал эхлэхээс өмнө хучилтын хагарлыг нөхдөггүй. Ихэнхи ажил төлөвлөгөөнөөсөө хоцорч хийгддэг (Зураг 17). Хувийн компаниуд хамгийн удаан гүйцэтгэлтэйд тооцогддог байна.
- **Зарим ажлыг техникийн зохих стандартын дагуу гүйцэтгэдэггүй.** Хайрган замын арчилгаа тэр бүр хийгддэггүйгээс гадна, хайрга дэвсэж сэргээн засварлахдаа зохих ёсоор чийглэж, зохих хэмжээнд хүртэл нягтруулдаггүй. Эдгээр шалтгаанаас үүдэн хийсэн ажлын үр дүн амархан арилдаг. Замын тэмдэг болон бусад байгууламжийг засварлаж арчилддаггүй бөгөөд ихэнхидээ таруу байдалтай байдаг.
- **Төлбөрийн нэхэмжлэх нь тоо, хэмжээний ноцтой алдаатай байдаг.** Төлбөрийн нэхэмжлэхээ ажил дуусаад удаан хугацаа өнгөрсний дараа хүргүүлэхдээ алдаатай баримт дагалдуулдаг байна.
- **Гүйцэтгэсэн ажилд тавих хяналт сул.** Компаниуд гүйцэтгэсэн ажлын тайлан, ашигласан хүн хүч, техникий тоо баримт гаргаж өгдөггүй. Энэ нь бодит бус шаардлага тавих боломж тэдэнд олгодог байна. Жишээ нь хэд хэдэн ЗЗАК 10-р сарын 15-наас хойш засвар, арчлалтын гол ажлаа гүйцэтгэсэн гэж тайлагнасан байна. Гэтэл энэ үед өвлийн улирал эхэлсэн байдагтай холбоотойгоор ихэнх тохиолдолд ажил гүйцэтгэх боломжгүй байдаг (Зураг 17). Нэгэн компани төлөвлөгөөт ажлынхаа 85 %-ийг оны эцэст гүйцэтгэсэн гэж тайлагнасан байна.
- **Зам, гүүр, ус зайлуулах байгууламж зэрэг замын бүтээц, байгууламжийг ойр ойрхон шалгадаггүй.** Замын нөхцөл байдлын судалгааг гүйцэтгэлийн хяналт байдлаар бус тухайн замын хэсгийг барьж дууссаны дараа л зөвхөн ашиглалтад хүлээн авах зорилгоор хийдэг.

Зураг 17 21 ЗЗАК-ний 2008 оны зардлыг жилийн ажлын төлөвлөгөөт зорилтоо биелүүлсэн байдалтай нь харьцуулан харуулсан байдал (хувь)



Эх сурвалж: АЗГ-аас өгсөн мэдээлэлд үндэслэн АХБ-ны Зөвлөхийн боловсруулсан мэдээлэл

Тиймээс замын мэдээллийн санд байгаа замын сүлжээний ихэнх хэсэгт хамаарах мэдээлэл нь шинэчлэгдээгүй хэвээр байдаг байна.

- **Цас хунгарладаг, хурдан эвдэрдэг авто замын эрсдэлтэй хэсгүүдийн бүртгэл хөтөлдөггүй.** Тиймээс ус, үерийн уснаас үүдэн бий болох эвдрэл гэмтлээс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах ажил хийгддэггүй байна.
- **Даац хэтрэлтэнд хяналт тавьдаггүй.** Авто машины тэнхлэгийн даацын хэтрэлтээс сэргийлэхэд шаардлагатай багаж төхөөрөмжтэй, зохих ёсны арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн байгууллага үнэн хэрэгтээ үгүйлэгдэж байна. Олон улсын стандарттай харьцуулан үзэхэд ачааны машинд даац ихээр хэтрүүлэн ачаа тээвэрлэх явдал маш их байна.³⁷ Энэ нь авто зам, тухайлбал олон улсын чанартай, уул уурхайн бүтээгдэхүүний тээвэрлэлтийн зориулалттай зам түргэн эвдрэх үндсэн шалтгаан болж байна.

Ажлын үр дүнт байдлыг алдагдуулж буй менежментийн асуудлууд олон талаар эдгээр техникийн бэрхшээлүүдэд тусгалаа олсон.

Авто замын засвар, арчлалтын менежмент

Авто замын менежмент нь хугацаа, ашигласан материалд үндэслэсэн гэрээ болон гэрээгээр засвар, арчлалт гүйцэтгүүлэх арга 2-ийн дунд гацсан хэвээр байна.

Төсөв

АЗГ түүхэн өртөгт үндэслэн төсөв боловсруулдаг байна. Түүндээ ЗЗАК-удын үйл ажиллагааны зардал, тоног төхөөрөмж авах зардлыг тусгадаг. Сүүлийн жилүүдэд Сангийн яамнаас АЗГ-ын төсвийг “Замын сан”-гийн орлоготой уялдуулан тогтоож байгаа нь АЗГ-т шаардлагатай хөрөнгийн 50 %-тай тэнцэж байна. Төсвийн хөрөнгийг аймгуудад хуваарилахдаа замын байдал, хөдөлгөөний эрчмийг нь харгалзан үздэггүй. Үйл ажиллагааны төлөвлөлтийг тухайн зам хариуцсан компаний шаардлага дээр үндэслэн хийдэг. Жил бүрийн 4-р сард, ажлын улирал эхлэхийн өмнө АЗГ-ын замын засвар, арчлалт хариуцсан 5 ажилтан газар дээр нь замын арчлалтын байдалтай танилцаж гүйцэтгэх ажлын ач холбогдол, эрэмбэ дарааллыг тогтоон төлөвлөгөөгөө тодорхойлдог. Гэхдээ газар дээр нь очин хяналт тавих давтамж тухайн замын байршил болон замын зардлаас шалтгаалан хязгаарлагддаг.

Гэрээлэх үйл ажиллагаа

АЗГ нь компаниудтай хоёр төрлийн энгийн гэрээ байгуулдаг. Эхнийх нь авто замыг арчлах талаар тухайн компаний хүлээх хариуцлагыг тодорхойлж өгдөг (хувийн компаниуд тийм хариуцлага хүлээдэггүй). Энэ гэрээний дагуу тухайн компани өвлийн улиралд засвар арчлалтын ажлыг гүйцэтгэх, түүнчлэн онцгой байдал үүссэн тохиолдолд ажил гүйцэтгэхэд бэлэн байх ёстой. Хоёр дахь төрлийн гэрээ нь жилийн туршид гүйцэтгэх ажил, түүнийг гүйцэтгэх хугацааг тодорхойлж өгдөг. Түүнд цалин, гүйцэтгэл дээр суурилсан урамшуулал зэрэг бизнес төлөвлөгөөний зарим заалт тусгагддаг байна.

Үнэ

Үнийг АЗГ-аас тогтоосон нэгжийн норм системд үндэслэн тогтоодог. Энэхүү систем нь бодит хэмжээнд хамааралгүйгээр техникийн шийдэл ямар байхтай уялдуулан тогтоодог нь стандартын нэгж үнийн системээс ялгаатай. Тоног төхөөрөмжийг өртгийг хангалттай үнэлдэггүй тул үнийг урт удаан хугацааны турш үйлчилгээ үзүүлэх өртөгөөс доогуур тогтооход хүргэдэг байна.

Хяналт

Сар бүр тогтмол хяналт тавьж байхаар гэрээнд тусгасан хэдий ч АЗГ алсаас л хяналт тавьдаг байна. Компаниуд төлбөр нэхэмжлэхдээ замын ажил эхлэхийн өмнөх зураг, ажлын явцыг харуулсан зураг, ажил

³⁷ Дэлхийн банкны зөвлөхын хоёр хоногийн судалгааны явцад ачааны тэрэгний ачаа дунджаар 41 ESA байгааг тогтоожээ.



дууссаны дараахи гэсэн 3 ширхэг зураг хавсаргадаг. Замын байдал, хэрэглэсэн хүн хүч, техниктийн талаар тайлан хүргүүлдэггүй. Ийм нөхцөлд, замын байцаагчид гэрээний заалт зохих ёсоор хэрэгжиж байгаа эсэхийг газар дээр нь нарийн хянаж чаддаггүй. Аймгийн засаг захиргаа ч зарчмын хувьд орон нутгийн компаниудыг хянах ёстой боловч үүргээ хэдий чинээ биелүүлж байгаа нь тодорхойгүй.

ЗЗАК-уд нь санхүүгийн хувьд бие дааж чадаагүй байна.

Үйлдвэрлэл

Авто замын засвар, арчлалтын үйлдвэрлэл нь албан ёсоор төрийн өмчийн 18, хувийн 4, нийт 22 компаниас бүрдэх бөгөөд 500 хүн ажилладаг байна (Хүснэгт 8). Төрийн өмчит компаниуд нь Төрийн өмчийн хорооны мэдэлд байдаг. Энэхүү тогтолцооны бүтэц нь салбарыг хувьчлан арилжааны хэлбэрт оруулах Засгийн газрын бодлогын дагуу сүүлийн 20 жилийн туршид өөрчлөгдсөөр ирсэн болно. Гол өөрчлөлт нь (i) удирдлагын шууд хяналтан дор хуучин АЗГ-ыг 1992–1993 ондуудад Монголын авто замын компани болгож өөрчлөв; (ii) түүнээс 21 бие даасан засвар, арчлалтын компани салж гарав; (iii) тэдгээрээс 4-ийг нь эхлээд хагас, дараа нь бүрэн хувьчлав; (iv) 2000 оны эхээр хэд хэдэн хувьцаат компани байгуулах оролдлого хийсэн боловч дараа нь түүнээс татгалзсан. Хандивлагчдын туслалцаатай замын засвар, арчлалтын ажлыг жижиглэн багцалж (40 хүртэл км), тендер зарлах замаар салбарын үйл ажиллагаанд шинэ компани татан оролцуулах оролдлого хийсэн нь зарим талаар үр дүнтэй байсан боловч гагцхүү жижиг компаниудын сонирхолыг татсан байна. 2004 онд салбарын бүтцэд өөрчлөлт хийсний дараа энэ практикаас татгалзсан.

Хүснэгт 8 ЗЗАК-удын хүний нөөц

Замын ажилтан	211
Жолооч, машинист	195
Даамал	74
Авто замын инжнер	34
Нийт ажилтан	514

Эх сурвалж: АХБ-ны зөвлөх

Менежмент

Нэг компанид дунджаар 30–50 хүн ажилладаг ба ажилтануудын 10%–15%-ийг инжнерүүд эзэлдэг. Эдгээр компани нь аудитаар орсон тайлан тооцоо гаргаж, бизнес төлөвлөгөө болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулдаг ба тэдгээрийгээ ТӨХ-гоор жил бүр батлуулж, тууштай мөрддөг. Удирдлагыг төрийн албан хаагчдаас бүрдсэн Төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ)-өөр дамжуулан ТӨХ томилдог.³⁸

Ашигтай ажиллагаа

ЗЗАК-уд нь харьцангуй жижиг бөгөөд засвар, арчлалтын үйл ажиллагаанаас ашиг олж чаддаггүй. ЗЗАК-ний эргэлтийн хөрөнгө нь дунджаар 100–300 сая төгрөг (65–200 мянган ам.доллар) байдаг. АЗГ-ын нэгжийн нормчлолын систем болон бодит нэгж үнийн хооронд зөрүү байдаг тул өөрийн өртгийн тооцоо сул хийгддэг. ЗЗАК-уд нь машин механизм, тоног төхөөрөмж ашиглах нөхцлийг зохих ёсоор тооцдоггүй тул маш бага ашиг тайлагнаж чаддаг. Гэхдээ тэр нь хөрөнгө оруулалтаас олсон бодит орлого бус, ажилчдад олгосон урамшуулал байх нь олонтаа. Харин жинхэнэ бодит ашиг нь хасах тэмдэгтэй байх магадлал өндөр. Тиймээс компаниуд машин механизм, тоног төхөөрөмжөө зохих ёсоор арчилж, цаг тухайд нь шинэчилж чаддаггүй. Төрийн өмчит компаниуд “Замын сан”-гаас эсвэл хандивлагчдаас үе үе зам засвар, арчлалтын машин механизм, тоног төхөөрөмж авах замаар алдагдлаа нөхдөг. Хэдийгээр боломжтой бүхнийг хийж байгаа ч гэсэн өдөр хоног өнгөрөх тутам ЗЗАК-удын машин механизм, тоног

³⁸ ТУЗ нь 9 гишүүнтэй. Компани тус бүрээс удирдлагын зардалд жил бүр 5 сая төгрөг хураан авч, гишүүддээ хуваарилан сар тутам цалин олгоно.

төхөөрөмжийн парк муудаж байна (Хүснэгт 9). Ашиг орлого багатай байгаа нь шаардлага хангасан мэргэжлийн боловсон хүчнийг тогтвортой ажиллуулахад бэрхшээл учруулж байна. Эдгээр компаниуд нийтдээ 362 машин механизм, тоног төхөөрөмжтэй боловч ердөө 195 жолооч, оператортай байгаа нь үүнийг гэрчлэж байна. Нэмэлт орлого олох зорилгоор ЗЗАК-удын зарим нь илүү ашигтай замын барилгын ажил гүйцэтгэх болж машин механизм, тоног төхөөрөмж, хүн хүчийг аль ажил дээрээ ашиглах вэ гэсэн зөрчил үүсдэг байна.

Хүснэгт 9 ЗЗАК-удын тоног төхөөрөмж

	1996	2008
Грейдер	60	44
Самосвал	171	120
Индүү	61	46
Ачигч	23	30
Усны машин	16	26
Засварын машин	3	7
Трейлер	17	7
Асф. дэвсэгч	10	5
Бульдозер	47	26
Экскаватор	59	31
Асф. завод	15	13
Скрейпер	8	0
Бутлуур	0	7
Нийт	490	362

Эх сурвалж: АХБ-ны зөвлөх

Салбарын үндсэн асуудлууд

Хөрөнгийн эх үүсвэр хангалтгүй. Хязгаарлагдмал эх үүсвэртэй засвар, арчлалтын тогтолцоо ямар ч нөхцөлд үр ашигтай ажиллаж чадахгүй. Хангалтгүй хөрөнгийн эх үүсвэр нь ажлын гүйцэтгэлийг хянаж, хэмжих боломжийг хязгаарлана. Монгол Улсад ажиглагдаж байгаа шиг санхүүжилт нь хангалтгүй (2-р бүлгийг харна уу) нөхцөлд удирдлагын үйл ажиллагаанд ч доголдол гарч болно. Гэхдээ АЗГ-т санхүүжилттэй холбоотой асуудал 15 гаруй жил үргэлжилж байгаа тул хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлснээр замын засвар, арчлалтын ажлыг гэнэт үр өгөөжтэй болгоно гэж үзэж болохгүй бөгөөд бусад асуудлуудыг ч шийдвэрлэх шаардлагатай.

Эх үүсвэрийн зохисгүй хуваарилалт. Төсвийн хөрөнгө дутагдаж байгаа үед нэн тэрүүнд хамгийн их үр дүнд хүргэх төсөлд хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагатай. АЗГ нь нэгэнт тогтсон сүлжээнд хөрөнгө хуваарилах, ингэхдээ эхний ээлжинд хамгийн их эвдрэлтэй хэсэгт хөрөнгө зарцуулах бодлого баримталж байна. Гэхдээ энэ стратеги нь үр дүн муутай стратеги юм, учир нь муудсан хойно нь илүү их хөрөнгө зарцуулж байж засахыг хүлээх биш, харин юуны өмнө сайн байдалд байгаа зам буюу үндсэн хөрөнгөө муудахаас нь өмнө хамгаалах, болон хөдөлгөөний эрчим ихтэй эсвэл замын сүлжээг бүрэлдүүлж байгаа гол замын хэсэгт тэргүүн зэргийн ач холбогдол өгч замын засвар, арчлалтын ажил гүйцэтгэх шаардлагатайг олон улсын туршлага харуулж байна.

Засвар, арчлалтыг тухайн нөхцөл байдалд тохируулан төлөвлөдөг бөгөөд техникийн шаардлагыг төдий л харгалзан үздэггүй. Сүүлийн 10 жилд зам засвар, арчлалтыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд ашиглах системийн тухай хэд хэдэн удирдамж, аргачлал, системийн холбогдолтой баримт бичгийг ихэвчлэн хандивлагчдын дэмжлэг туслалцаа аван боловсруулсан байна. Сүүлийн баримт бичиг боловсруулснаас хойш 7 жил өнгөрч байхад тэдгээрээс зөвхөн хамгийн энгийн хэдэн баримтыг л ажил хэрэг болгосон байна (Хүснэгт 10-ыг харна уу). Харин АЗГ-ын мэргэжилтнүүд машин, механизм техникийн засвар үйлчилгээг хангах, мэдээллийн санг шинэчлэх талаар чармайлт гарган ажиллаж байгаа талаар энд тэмдэглүүштэй.



Хүснэгт 10 Үндсэн хөрөнгийг засварлах, арчлах зорилгоор боловсруулсан техникийн баримт бичиг

	Баримт бичгийн нэр	Ашиглалт	Одоогийн байдал
Гарын авлага	– Замын урсгал засварын гарын авлага (ДБ, 2000)	Байгаа	Арчлалтын талаар зөв зүйтэй өгүүлсэн боловч эцсийн бүтээгдэхүүн бус аргачлалд илүүтэй анхаарал хандуулсан баримт. Шинэчлэх шаардлагатай.
	– Замын засвар, арчлалтын төлөвлөгөө (ДБ 2004).	Ашиглаагүй	Энэхүү урсгал засвар, арчлалтын төлөвлөгөөг ашиглаагүй.
	– Замын ажлын техникийн шаардлага ба стандарт өртөг	Ашиглаж байгаа	АЗГ тогтмол шинэчилж, гэрээний менежментэд ашиглаж байгаа.
Аргачлал	– Хөдөлгөөний эрчмийг тоолох жилийн хөтөлбөр	Ашиглаж байгаа	Хөдөлгөөний эрчмийг тоолох нь замын засвар арчлалтын гэрээний нэг хэсэг байдаг. Жилд 4 удаа 20 байршилд хүн томилон явуулж, 72 цагийн хугацаанд тооллого хийж үр дүнг замын барилгын ажил төлөвлөхдөө ашигладаг.
	– Жил бүрийн хучилтын судалгаа	Ашиглаж байгаа	Хучилтын судалгааны баг нь 3 ажилтантай бөгөөд 4 түр ажилтанг гэрээлэн ажиллуулдаг. Өнөөгийн авто замын сүлжээнд, шинэ зам баригдсаны дараа болон их засварын ажил хийгдсэний дараа хучилтын байдлыг бүртгэдэг.
Систем	– Замын мэдээллийн сан, бүртгэл*	Байгаа ашигладаг боловч цөөн тооны хэрэглээтэй	Excel программ дээрхи мэдээллийн санг 5 жилийн өмнө боловсруулсан. Түүнд замын дагуу огтлол, хучилт болон бусад байгууламжийн нарийвчилсан мэдээлэл, гол гол байгууламжийн гэрэл зураг орсон байдаг.
	– Замын засварын ажлын архив	Ашиглаж байгаа	Замын ажлын гэрэл зураг бүхий цаасан дээр буулгасан файлыг замын арчлалт хариуцсан хэлтэс хадгалж, төлөвлөгөө боловсруулахад ашигладаг.
	– Замын арчлалт төлөвлөх болон төслийн үнэлгээг хийх зориулалттай програм (HDM)*	төслийн үнэлгээг хийхэд ашигладаг	АХБ, ДБ сургалт явуулж, HDM-ыг заасан. АЗГ түүнийг ашиглан хэд хэдэн том хэмжээний гол хөрөнгө оруулалтын хэрэгжих боломжийг шалгасан. Гэвч программыг хангалттай эзэмшсэн ажилтануудын нэг нь 2004 онд өөр газар шилжсэнээр программыг замын засварын ажлын төлөвлөлтөнд ашиглах АЗГ-ын чадавхи хязгаарлагдсан
	– Замын урсгал засвар, арчлалтыг төлөвлөх систем	Үндсэн системийг ашиглаж байгаа	Арчлалтын түүхэн өртөг болон төсвийг бүртгэхэд Excel хүснэгтийг ашигладаг.
Тоног төхөөрөмж	– Замын нөхцөл байдлыг турших тоног төхөөрөмж ^а	Ашиглахаа больсон	Замын нөхцөл байдлыг судлах үндсэн төхөөрөмжийг тооцохгүй бол хандивлагчдын зээлээр авсан тоног төхөөрөмж ашиглалтаас гарсан. ^б

^а АХБ-ны Техникийн туслалцааны шугамаар саяхан шинэчлэгдсэн

^б Дээрхээс гадна төлөвлөлтөнд ашиглагдах мэдээлэл болон төслийн загварыг гаргахад шаардлагатай мэдээллийг хооронд нь андуурах асуудал гардаг: албан ёсны судалгааны төлөвлөгөөнд 18 зүйлийг хэмжсэн байдаг боловч 2 зүйлийн хэмжээс (эвдрэл болон гадаргуйн байдал) байхад л хангалттай.

Эх сурвалж: АХБ-ны тооцоо

Техникийн хяналт, удирдлага хангалтгүй. Замын засвар, арчлалтын системийн хяналт, удирдлага сул байгаа тул мэдэгдэхүйц үр дүн үзүүлж чадахгүй байна. Улаанбаатарт байрладаг засвар, арчлалт хариуцсан таван мэргэжилтэн Монгол орон шиг өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй улс орны замын засварын ажлыг бүхэлд нь хянаж, удирдах боломжгүй. Олон улсын жишгээр бол ажлын төрөл, давтамжаас шалтгаалан хяналтыг сард нэг удаа гүйцэтгэх эсвэл газар дээр нь байнгын хяналт тавьдаг. Үзлэг шалгалтын дүнг баримтжуулж, компаниас ирүүлсэн тайлантай тулгаж байх шаардлагатай. Олон тооны улсад хяналтыг хоёр түвшинд гүйцэтгэдэг: гүйцэтгэлийн түвшинд буюу ажлын талбайд эсвэл түүний ойролцоо байнга ажиллах хяналтын ажилтан, болон төвлөрсөн түвшинд буюу хяналтын ажилтны ажлын гүйцэтгэлийг аудиторууд хянадаг.

Санхүүгийн хувьд бие дааж чадахгүй бизнес. Замын засвар, арчлалтын үйлдвэрлэл энгийн аж үйлдвэрийн хэмжээнд хүрч чадаагүй байна. ТӨХ ЗЗАК-удыг ашиг олоход чиглүүлэх зорилготой байдаг хэдий ч замын засвар арчлалтын гэрээ байгуулах, үнэ тогтоох, хяналтын үйл ажиллагаа нь хуучин тогтолцооноос салаагүй байна. Хангалттай ашиг олж чадахгүй байгаа нь ажлын чанар, гүйцэтгэлийн идэвхи, тоног төхөөрөмжийн арчлалтад сөргөөр нөлөөлж байна. Үүнээс үүдэн АЗЗА-ын бизнесийг цаашид хувьчлах, эсвэл хувийн салбарын оролцоог нэмэгдүүлэхэд бэрхшээл учруулж байна.

Үр ашигтай ажиллах орчин бүрдээгүй. Тус салбарт шийдвэрлэвэл зохих удирдлагын чанартай олон асуудал байна. Шийдвэр гаргах тогтолцоо болон төлбөр хийх үйл ажиллагаа нь олон дамжлагатай, хугацаа их шаарддагаас гадна ЗТБХБЯ, АЗГ (түүний санхүү, зам, тээвэр хариуцсан газрууд аль аль нь) Сангийн яамны Төрийн сангийн газар гэх мэт хүн хүч дутмаг олон байгууллагын оролцоо шаарддаг. ЗЗАК-удад гүйцэтгэлийн зорилтууд байдаггүй. АЗГ, ТӨХ, аймгийн засаг захиргаа гэх мэт олон газарт тайлагнах ёстой байдаг. Түүнчлэн урьдчилан тооцох боломжгүй ажлын зардлыг улс төрийн түвшинд шийддэг тул хөрөнгийг нэг аймгаас нөгөөд нь шилжүүлэн байршуулах эрх АЗГ-т байдаггүй. Улсын хэмжээнд АЗГ, ТӨХ нь замын үндсэн хөрөнгийг өмчлөх үүрэг хариуцлагыг бие биедээ түлхэж байхад орон нутгийн түвшинд өмч хөрөнгийн бүртгэлд оруулаагүй байдаг. Бүхэлдээ авто замын сүлжээтэй холбоотой үүрэг хариуцлагын тухай эрх зүйн орчин тодорхойгүй байна.

Өөрчлөлт хийх шаардлага

Ирээдүйн хатуу хучилттай авто замын сүлжээг үр ашигтайгаар авч үлдэхийн тулд авто замын салбарт өөрчлөлт хийх шаардлагатай. Шинээр баригдсан авто замын үр ашигийг хэвээр нь удаан хугацаагаар авч үлдэх нь Засгийн газрын үүрэг хариуцлага мөн. Өнөөгийн бэлтгэлгүй, тухайн нөхцөлд нь тааруулан хариу арга хэмжээ авдаг байдлаараа үргэлжлэх аваас салбар өргөжин тэлж, шинээр бий болж буй авто замын сүлжээг сайн байдалд авч үлдэж чадахгүй. Хатуу хучилттай авто замын сүлжээний менежмент гэдэг нь асуудал гарахаас урьдчилан урсгал, ялангуяа ээлжит засварын аргаар замын ашиглалтын бэлэн байдлыг хангахыг хэлдэг. Их засварын ажил хийхэд их хэмжээний хөрөнгө шаарддаг, засвар, арчлалтыг хангалтгүй хийсний үр дагавар удаан хугацааны дараа илэрдэг тул анхнаасаа техникийн төлөвлөлтийг сайн хийх, ялангуяа чанарын баталгаа гаргуулж авах хэрэгтэй. Эцэст нь хатуу хучилттай замын сүлжээг хадгалан авч үлдэх нь үйл ажиллагааны үүрэг даалгавар гэхээс илүү удирдлагын үүрэг юм.

Замын засвар, арчлалтын менежментийг сайжруулахад Монгол Улсад чиглүүлэг болох олон улсын туршлага маш их бий. Сүүлийн 15 жилд Монгол Улсад авто замын засвар, арчлалт хийх технологид мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гарсангүй. Авто замын салбарын замын засвар, арчлалтын хэсэг олон талаараа зах зээлийн харилцаанд бүрэн шилжиж чадаагүй. Гэтэл салбарын бусад үйл ажиллагаанд мэдэгдэхүй ахиц гарч байна. Эдүгээ Монгол Улсад замын барилгын салбар эрч хүчтэй хөгжиж, гэрээ байгуулах эрх зүйн чадамж, орчин нь харьцангуй сайжирсан байна. Ижил нөхцөл байдлыг даван туулсан бусад орнуудын туршлага, ололтоос суралцах нь Монгол Улсын хувьд ач холбогдолтой байх болно.

Жишээ

Хувийн хэвшил ямар нөхцөлд өндөр үр ашигтай үйлчилгээ үзүүлж чадах вэ? Олон улсын туршлагаас харахад засвар, арчлалтын ажлыг хувийн компаниудад шилжүүлэх явдал богино хугацаанд бүх асуудлыг шийдвэрлэх арга зам байж чадахгүй, гэсэн хэдий ч хувийн хэвшил нь өрсөлдөөнийг дэмжих орчин, үр дүнтэй хяналтын систем болон гэрээний ашигтай бөгөөд урамшуулалт нөхцөлүүдтэй бол өндөр үр ашигтай үйлчилгээг үзүүлж чадна. Эхний үе шатанд төрийн өмчит компаниудын үйл ажиллагааг гүйцэтгэлээр нь дүгнэдэг орчин бүрдүүлж болох юм. Үүний тулд ЗТБХБЯ болон АЗГ гэрээт үүрэгтэй тэнцэхүйц үйл ажиллагааны журам, зөв зохистой санхүүжилтийн нөхцөл, торгууль, урамшуулалтын болон тайлагнах, хянах тогтолцоог бүрдүүлбэл зохино. Улмаар түүнд үндэслэн хүн ам шигүү суурьшсан бүс нутгийн авто зам эсвэл шинээр баригдах авто замын засвар, арчлалтыг гэрээлэн гүйцэтгүүлж болох юм. Харин алслагдсан аймгуудад орон нутгийн эдийн засаг нь олон гүйцэтгэгчийн үйл ажиллагааны зардлыг хангах боломжгүй тул дунд хугацаанд төрийн өмчит компаниудын тогтолцоог хэвээр хадгалах нь зүйтэй.



Санал

Санал 3.1: Замын ээлжит засварын хөтөлбөр боловсруулах

Юуны өмнө замын үндсэн хөрөнгө үнэгүйдэхээс сэргийлж ашиглалтын түвшин сайн байгаа хатуу хучилттай замын сүлжээг хадгалан авч үлдэхэд тэргүүн зэргийн ач холбогдол өгөх. Үүний тулд АЗГ ээлжит болон урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаагаа боловсронгуй болгож, өөрийн стандарт үйл ажиллагааны нэг болгон ашиглавал зохино.

Ээлжит засварын ажлыг тодорхой зорилго, хариуцлагын тогтолцоо, үйл ажиллагааны стандарт дүрэм, журамтай болгох ажлыг Засгийн газрын хөтөлбөр болгон хэрэгжүүлж болох юм. Ээлжит засварын ажил нь урсгал засвар болон томоохон хэмжээний хөрөнгө оруулалтаас тусдаа байдаг жил бүрийн төсөвтэй байх хэрэгтэй. 2-р бүлэгт дурьдсанчлан урсгал засвар, арчлалтын зардлаас гадна улсын хэмжээний авто замын сүлжээний ээлжит засвар, арчлалтад зориулан жил бүр 20 тэрбум төгрөг хуваарилах хэрэгтэй. Энэ хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд түүнийг бодлогын түвшинд батлан баримтжуулж болох бөгөөд түүнд үндэслэн үйл ажиллагааны хэрэгсэл боловсруулж болно. Хөтөлбөр нь дараахи элементүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

Зорилт

Их засвар хийлгүүгээр ашиглаж болох хатуу хучилттай авто замын сүлжээний хэсгүүдийн ашиглалтын бэлэн байдлыг сайн буюу боломжийн түвшинд бага зардлаар хангах явдлыг хөтөлбөрийн зорилт болгон дэвшүүлэх. Үр дүнг авто замын сүлжээний чанар, 1 километр замын засвар, арчлалтын зардал (их засварт шаардагдах зардалтай нь харьцуулсан), засвар, арчлалтыг тогтмол хийж байгаа эсэх зэрэг үзүүлэлтээр дүгнэж болно. Эдгээр үзүүлэлт нь гүйцэтгэсэн ажлын хэмжээ (засвар, арчлалтад хамрагдсан сүлжээний хэсгийг километр буюу %-иар), цаг хугацаандаа гүйцэтгэсэн эсэх (төлөвлөгөөт хугацаанд гүйцэтгэсэн ажлын %) болон зарцуулсан орцын хэмжээг (төсвийг) харуулах юм. Дунд хугацааны зорилтод засч арчлах бололцоотой сүлжээний 20 %-ийг, 5 жилийн дотор их засваргүйгээр засч, арчилж болох нийт замын сүлжээг хамруулахаар тооцоолох хэрэгтэй (эхний удаа 400 км, аажмаар 1,000 км-т хүргэх).

Хамрах хүрээ

Хөтөлбөрт ээлжит болон урьдчилан сэргийлэх засвар, арчлалтын үйл ажиллагаа гэж юу болохыг тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй. Түүнчлэн нэн тэргүүнд засварлах авто замын ангилал боловсруулах; гүйцэтгэгч болон хяналт тавих байгууллагын хүчин чадал, гүйцэтгэсэн ажлын чанар ижил түвшинд байх нөхцлийг харгалзан засвар, арчлалт хийх замын уртыг тогтоох; нэг гэрээнд тусгагдах ажлын төрлийг нэг байлгах - боломжтой бол гүүр, дохиоллын арчлалтыг хучилт, ус зайлуулах байгууламжийн арчлалтаас тусад нь гэрээлэх; тохиромжтой хугацаа, засвар, арчлалтын давтамжийг зааж өгвөл зохино.

Програмчлах

Гэрээ бүрийг батлуулахын оронд стратеги, хөтөлбөрийн зорилтыг ерөнхийд нь Засгийн газар, УИХ-аар батлуулах нь зүйтэй. Техникийн чанартай хөтөлбөр гаргах зорилгоор журамд дараахийг багтаах хэрэгтэй, үүнд: замын нөхцөл байдал, хөдөлгөөний эрчмийн шинэчилсэн судалгаа, засвар, арчлалтын бүртгэл, тэмдэглэл, стандартжуулсан нөхцөл болон шаардлагын үнэлгээ, замын ашиглалтын нөхцөл байдал, хөдөлгөөний эрчмийг харгалзан ашиглах техникийн стандарт шийдлийн загвар (матриц), ашиглах бололцоотой компьютерийн программыг (АХБ-ны туслалцаатайгаар боловсруулагдаж буй программ) тодорхойлох. Харин томоохон хэмжээтэй ажлыг гэрээлэн гүйцэтгүүлнэ. Зардлыг багасгаж, жигдрүүлэх үүднээс төслийн загварыг боловсруулагчид ч адил журмыг баримталбал зохино. Төслийн зураг төслийг боловсруулагчид орон нутгийн ЗЗАК-удын гүйцэтгэсэн замын нөхцөл байдлын болон эрэлт хэрэгцээний судалгааны дүнг ашиглаваас бэлтгэл ажлын цаг хугацааг хэмнэж чадна.

Хэрэгжүүлэх

АЗГ нь ЗЗАК-удаар дамжуулан хэрэгжүүлэх болон гадны компанийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх зэргийн давуу болон сул талуудыг үнэлэх хэрэгтэй. Энэ хоёр аргын хосолмол болох ЗЗАК болон хувийн хэвшлийн компаниуд аль аль нь оролцож болох холимог гэрээний тендер үйл ажиллагааг боловсруулж болох юм. Аль ч хувилбарыг ашигласан хөтөлбөр тусгайлан боловсруулсан гэрээний нөхцөлийн дагуу хэрэгжих ба тайлагналт болон хяналтын тусгай үйл явцтай байх ёстой. АЗГ-т төлөвлөлт, гүйцэтгэлийг хариуцсан боловсон хүчин болон хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг ерөнхийд нь хариуцсан зохицуулагч ажиллах шаардлагатай.

Хяналт

Жилийн эцэст АЗГ товч тайлан бэлтгэж, дараа жилийн төсөвт оруулах саналын хамт өргөн барих байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явцыг үнэлнэ.

Санал 3.2: Замын засвар арчлалтын төлөвлөлт, хяналт ба удирдлагыг сайжруулах

Төлөвлөлт хийх чадавхи бүрдүүлэх. Одоогийн байдлаар техникийн төлөвлөгөөг зохих түвшинд боловсруулах чадавхи АЗГ-г харахан бүрдээгүй байгаа боловч одоо хийж байгаа хөдөлгөөний эрчмийн судалгаа нь онцлох зүйл бөгөөд цаашид ч үргэлжлүүлэн хийх хэрэгтэй. АХБ-ны техникийн туслалцаа нь замын засвар, арчлалтын техникийн баазыг зарим талаар сайжруулахад чиглэгдэнэ (Тайлбар 5). Авто замын тэлж буй сүлжээг үр ашигтай ашиглахын тулд АЗГ-ын төлөвлөлтийн нэгж нь хөдөлгөөний эрчимд дүн шинжилгээ хийж, урьдчилан төлөвлөх, хэмжилт судалгаа хийх, мэдээллийн сангийн менежмент, эдийн засгийн дүн шинжилгээ хийх, программ ашиглах болон техникийн зураг төсөл зохиох зэрэг ажлуудыг хийх шаардлагатай. ЗТБХБЯ, АЗГ-ын удирдлага нь хэмжилт, судалгааны төсөв хуваарилах, нэмэлт мэргэшсэн хүн хүч гаргах зэргээр өмч хөрөнгийн ашиглалтын талаар хүлээсэн үүрэг хариуцлагаа тууштай биелүүлэх хэрэгтэй. Эхний ээлжинд Авто замын хөгжил ба менежментийн системийг ашиглан дүн шинжилгээ хийх гэх мэт техникийн талын зарим ажлыг хөндлөнгийн компанийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх хөрөнгийн эх үүсвэртэй байх шаардлагатай.

Хяналт, дотоод хяналтыг чангатгах. АЗГ нь ЗЗАК-удад тавих хяналтыг чангатгаж, хяналтын хялбар механизмыг нэвтрүүлбэл зохино. Анхан шатанд компаниудын ашигласан орцны хэмжээний (материал, машин механизмын болон ажиллах хүчний ажилласан цагийн бүртгэл г.м.) бүртгэлийг ашиглах хэрэгтэй. Үүн дээр нэмээд замын байдал, хийх ёстой ажлын талаархи тогтмол тайлангийн мэдээллийг авна. АХБ-ны техникийн туслалцааны хүрээнд замын байдалд нүдэн үнэлгээ хийх аргачлалыг боловсруулж байгаа болно. Эцэст нь санхүүжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор гүйцэтгэсэн ажлыг бүртгэж дээрх мэдээллүүдтэй хамтатган мэдээллийн санд оруулж байх хэрэгтэй. Дээрхи мэдээллүүдийг сар бүрийн тайлантай хавсарган ашиглах нь хяналтын үр дүнг нэмэгдүүлнэ.

Тайлбар 5 АХБ-ны Техникийн туслалцааны төсөл: Газар зүйн мэдээллийн системийг ашиглан авто замын мэдээллийн сан үүсгэх нь

БНСУ-ын Засгийн газраас үзүүлсэн 500,000 ам. долларын тусламж нь АЗГ-ын дараахи үйл ажиллагааг дэмжинэ, үүнд: ТАТ (техник ашиглалтын түвшин)-ийн судалгаа явуулах журам боловсруулан хэрэглэх, хуучирсан авто замын бүртгэлийн оронд замын үндсэн хөрөнгийн засвар, арчлалтын газар зүйн мэдээллийн санд үндэслэсэн үндсэн хөрөнгийн менежментийн систем нэвтрүүлэх, авто замын ээлжит болон их засвар хийх хөтөлбөр боловсруулах. Замын мэдээллийн сангийн мэдээлэл нь нийтэд хүртээмжтэй байж, хувийн зам ашиглагчдын дунд тээврийн ухаалаг систем (ТУС)-ийг ашиглах явдлыг дэлгэрүүлэх суурь болж өгөх юм. Түүнчлэн энэхүү техникийн туслалцааны хүрээнд АЗГ замын судалгаа хийх тоног төхөөрөмж, хэрэгсэл авах юм. Техникийн туслалцааны төсөл 2009 онд хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд 2011 онд дуусах юм. Мэдлэг хуваалцах, чадавхи өвлүүлэх үүднээс ТТ-г авто замын засвар, арчлалт болон тээврийн ухаалаг системээр мэргэжсэн олон улсын зөвлөхүүдийн дэмжлэгтэй Монгол Улсын зөвлөх компаниар дамжуулан, хэрэгжүүлж байна.



Авто замын засвар, арчлалтын хяналтыг сайжруулах. Өнөөгийн зам засвар, арчлалтын хөтөлбөрийг удирдахад авто замын хяналтын таван ажилтан хүрэлцэхгүй байгаа тул тус нэгжийг өргөтгөх шаардлагатай байна. Өргөжиж буй авто замын сүлжээний урсгал болон ээлжит засвар арчлалтыг энэхүү тайланд зөвлөсний дагуу хөтөлбөрт багтаасан тохиолдолд шаардлага, хэрэгцээ улам өснө. Үндсэн ажлын хяналтыг машинаасаа буухгүйгээр тайланд дурдсан зүйлтэй нь харьцуулан нүдээрээ үзэж магадлах замаар гүйцэтгэж болно. Харин нарийн мэргэжил шаардсан ажил (засвар, ээлжит засварын хяналт)-ийг талбай дээр нь гүйцэтгэх шаардлагатай (Тайлбар 6). Замын өдөр тутмын менежментийг гүйцэтгэх (үйл ажиллагаа, онцгой байдал үүссэн үеийн ажлыг удирдах) хүн ажилдаа ойр байх ёстой. Хяналтын хүрээг тэлэх хэд хэдэн хувилбар бий. Үүнд:

Хувилбар 1

Юуны өмнө богино хугацаанд, замын хяналтын ажилтнуудын томилолтын зардлыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Улаанбаатар хотын ойролцоох аймгуудад газар дээр нь хийх замын хяналтын тоо хэмжээг нэмэгдүүлэх ажлыг туршилтын журмаар нэвтрүүлж улмаар хяналтын ажилтнуудын тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Ээлжит засварын ажлын хяналтыг хувийн байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлж болох боловч үйл ажиллагаанд нь заавал АЗГ-ын ажилтнууд аудит хийж байх шаардлагатай.

Хувилбар 2

Дунд хугацаанд АЗГ замын ажлын талбайд байнгын ажлын байр бий болгох бололцоог эрэлхийлэх хэрэгтэй. Үүнийг хийхийн өмнө АЗГ өмнөх туршлагтаа дүгнэлт хийж, 2004 онд ийм үйл ажиллагаанаас татгалзах болсон шалтгаан нөхцөлд үнэлэлт өгөх нь зүйтэй (5-р бүлгийг харна уу). Дунд хугацаанд авто замын сүлжээ өргөжихийн хэрээр АЗГ төвлөрсөн бус удирдлагын системийг нэвтрүүлэх шаардлагатай болно.

Тайлбар 6 Нэгж үнээр гэрээлэн замын засвар арчлалтын ажлыг хянах

Энгийн урсгал засвар: өвс ургамал, гадны биет, ус зайлуулах байгууламж, замын байгууламжийг цэвэрлэх. Эдгээр ажлыг гүйцэтгэхэд машин, төхөөрөмж, нарийн мэргэжил бага шаардагдах бөгөөд ажил гүйцэтгэж дууссаны дараа сар бүр тогтмол үзлэг хийх замаар хяналт тавьж болох тул энгийн (2 хуудас) гэрээ байгуулахад хангалттай.

Ус зайлуулах хоолойн засвар: ус зайлуулах системийн засвар, арчлалт нь стандарт зураг төсөл дээр үндэслэн тодорхойлогдох ёстой өргөн хүрээтэй ажил үйлчилгээг хамрах бөгөөд харилцан адилгүй үнэтэй байдаг. Ажил дууссаны дараа шалгаж болно.

Нүх нөхөх: Хатуу хучилттай зам дээрхи гүйцэтгэлийг ажил дууссаны дараа өмнө нь байсан болон засагдсан нүхний тоог харцуулан хялбархан шалгаж болно. Харин хучилтгүй замын тухайд ажил дууссаны дараа ажлын хэмжээг нарийвчлан тогтоох боломжгүй тул нэгж үнийн үнэлгээ хэрэглэвэл зохино. Хатуу хучилттай замын санхүүжилтийг м²-аар тооцож хийнэ.

Хайрган замыг сэргээн тэгшлэх: Энэ ажлыг замын нягтралын чанарын шаардлага бага тавигддаг замд хусалт хийхийн өмнө өнгөцхөн (долоо хоногт 1 удаа) хянаж болох бөгөөд замын өргөн нь өөрчлөгдөхгүй тохиолдолд м² буюу км-ээр тооцон үнэлж, ажлын хэмжээг тусгасан товч нэхэмжлэлээр төлбөрийг хийж болно. Харин замын нягтралын чанарын өндөр шаардлага тавигдах зам дээр газар дээр нь байнгын хяналт тавих шаардлагатай.

Хайргаар дахин хучих: Ажлын явцад тогтмол хянах шаардлагатай. Нийлүүлсэн материалын хэмжээг газар дээр нь хэмжиж тогтоох багаж хэрэгсэлгүй бол машины даацаар нь тооцон төлбөр хийнэ.

Хагарлыг нөхөх, асфальтан үе дэвсэх: Энэ ажлыг иж бүрэн хянаж, тогтсон журмын дагуу гэрээ байгуулан гүйцэтгэнэ. Эдгээр ажлуудыг ихэнхи тохиолдолд тусад нь гэрээлэн гүйцэтгүүлдэг.

Аюул, ослын үед гүйцэтгэх ажил: Энэ ажлыг урьдаас төлөвлөх аргагүй. Түүнийг тогтсон журмын дагуу магадлашгүй ажлын зардалд тусгаж, гэрээний төсөвт нэмж тусгана.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк. 1994. Вашингтон хот. Замын арчлалтын ажлын гэрээ -с ишлэв.

Хувилбар 3

Үүнээс гадна аймгууд дахь Мэргэжлийн хяналтын газрын авто замын 20 байцаагчийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлж болно. Тэд ердийн ажиглалт хийж, гүйцэтгэгчийн сарын ажлын явцын тайланг нь баталгаажуулах, гэрээнд заасан шагнал олгох, торгууль оноох талаар зөвлөмж гаргах зэргээр ЗЗАК-удыг хянах үүргийг биелүүлж чадна. Харин тэднийг зохих сургалтад хамруулж заавар, зөвлөмж өгч, унаа, томилолтын зардлыг нь санхүүжүүлэх шаардлагатай. Ингэхийн тулд АЗГ Мэргэжлийн хяналтын газартай шаардлагатай гэрээг байгуулах хэрэгтэй. Энэ тухай 5-р бүлэгт тухайлан өгүүлнэ.

Санал 3.3: Авто замын газар болон замын засвар, арчлалтын компаниудын хоорондох гэрээний харилцааг бэхжүүлэх

ТӨХ-ны хяналтанд байх ЗЗАК-удын ажлын Захиалагч нь АЗГ бөгөөд энэ тогтолцоог боломжийн гэж үзэж байна. ТӨХ, ЗЗАК-удыг ашиг олдог байгууллага шиг үзэж, тэднээс хөрөнгө оруулалтын өгөөж шаарддаг. Үнэлгээний систем дутагдалтай, АЗГ нь төрийн өмчийн ЗЗАК-удыг гэрээний үндсэн дээр хянаж чаддаггүйгээс шалтгаалан урамшуулал байхгүй байна. Энэ тайланд ЗЗАК-удыг удирдах эрхийг ТӨХ-оос АЗГ-т шилжүүлэхийг санал болгохгүй, харин гэрээний механизмыг боловсронгуй болгох санал хүргүүлж байгаа юм.

Бодит нэгжийн өртөгт суурилсан тогтолцоог бүрдүүлэх. АЗГ өртөг тооцохдоо тоног төхөөрөмжийн элэгдэл, ирээдүйд хөрөнгө оруулахад шаардлагатай орлогын эх үүсвэр (магадгүй 10 %), тээврийн зардал зэргийг багтаах шаардлагатай. Замын засвар, арчлалтын ажлын төсөв нэмэгдэх тул үнийн өөрчлөлт хийхэд Сангийн яамыг оролцуулах шаардлагатай. Орлогоо компаниуд өөрсдөө авч үлдэн ирээдүйд шинэ тоног төхөөрөмжинд бие даан хөрөнгө оруулах боломжийг олгох хэрэгтэй. Засгийн газар ЗЗАК-удад олгох хөрөнгө, ноогдол ашгийг нь хасах замаар зардлаа нөхнө.

Гүйцэтгэлийн зорилтуудыг нэвтрүүлэх. Арчлалт, урсгал засварын ажлын ихэнх нь стандарт ажил байх бөгөөд замын өргөн өөрчлөгдөхгүй бол километрээр үнэлгээ хийж болдог. Үнийн тогтолцоо нь урсгал ажлуудын гүйцэтгэл дээр хэсэгчлэн тулгуурлаж (анхандаа түүхэн өртөгт үндэслэдэг байсан) болох бөгөөд гүйцэтгэл дээр эсвэл хэмжээг нь хянах аргагүй үйл ажиллагааны үед нэгж үнэнд хэсэгчлэн тулгуурлаж болно. Гүйцэтгэлийн зорилт нь энгийн, бодит, шалган магадлах боломжтой байх ёстой. АЗГ, ЗЗАК-удын харилцааг зохицуулах хоёр баримт бичиг байх бөгөөд тэдгээр нь өнөөг хүртэл хэрэглэж ирсэн гэрээний шинэчилсэн хэлбэр ба гүйцэтгэлийн тохиролцоо байх болно.

Гүйцэтгэлд урамшуулал үзүүлэх. Замын нөхцөл байдлын үндсэн үнэлгээнд тулгуурлан АЗГ энгийн санхүүгийн урамшуулал ашиглаж болно. Бусад ЗЗАК-удад мэдэгдэх үүднээс гүйцэтгэлийн үр дүнг АЗГ тайланд багтаан олон нийтэд хүргэж байх шаардлагатай. Компаниудын гүйцэтгэсэн ажлын хэмжээ, чанар, гүйцэтгэсэн он зэргээр харьцуулан мэдээлж байх нь бусад компаниудад үлгэр жишээ, өрсөлдөөн бий болгох сайн “түлхүүр” юм.

Жишээ

Гүйцэтгэлийн урамшуулал. Пакистаны АЗГ сарын ажлын акт, гүйцэтгэгчийн ажиллагааны үнэлгээг хосолсон баримт ашигладаг. Хяналтын ажилтан саналаа бичнэ, түүнд нь гүйцэтгэгч тайлбар хийх эрхтэй бөгөөд үүний дараа бүсийн авто замын менежер эцсийн дүгнэлтийг өгдөг. Эцэст нь ерөнхий менежер гүйцэтгэгчид А-гаас Е хүртэл дүн өгнө. Мөн энэ дүн нь жил бүр лицензтэй компаниудын бүртгэлийг шинэчлэхэд үндэслэл болдог. Түүнчлэн энэ дүнд үндэслэн салбарын сайдын олгох хүндэт шагналын эзэн болох оны шилдэг гүйцэтгэгчийг тодруулдаг ажээ.³⁹

Гүйцэтгэлийг гэрээлэх энгийн арга. Сейшель улсад хатуу хучилттай замын нүхний засварыг бүхэл үнийн дүнгээр гэрээлэн хийлгэдэг. Нэг төрлийн гэрээний хүрээнд гүйцэтгэгч нь гарсан нүх томрохыг хүлээхгүйгээр аль болох түргэн ажлаа гүйцэтгэх сонирхолыг гүйцэтгэгчдэд төрүүлдэг.⁴⁰

³⁹ Дэлхийн Банк. 1994. *Замын арчлалтын ажлын гэрээ.*

⁴⁰ И-тендер.



Санал 3.4: Замын засвар, арчлалтын ажилд хувийн хэвшлийг аажмаар татан оролцуулах

Хэрэв үнэ тогтоох болон хяналттай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэж чадах аваас авто замын засвар, арчлалтын өргөжсөн зах зээлд улмаар хувийн хэвшлийг татан оролцуулах боломж нээгдэнэ. Үүнтэй зэрэгцэн төрийн өмчийн компаниудын менежментийг хувийн салбарын менежментийн арга барилд аажмаар ойртуулахыг чармайх хэрэгтэй. Дунд хугацаанд Засгийн газар замын засвар, арчлалтын ажилд улсын болон хувийн компаниудын хольмог орчинг бүрдүүлэхэд анхаарал хандуулах нь зүйтэй.

Хувийн хэвшлийн гүйцэтгэгчтэй хийх гэрээний шинэ хэлбэрүүдийг турших. Хувийн компаниудыг авто замын засвар, арчлалтын ажилд олон янзын хэлбэрээр, эхний үед туршилтын журмаар татан оролцуулж болно:

- **Шинээр баригдсан замын засвар, арчлалт.** Шинэ замуудыг орон нутгийн төрийн өмчит ЗЗАК-удад шилжүүлэхийн оронд олон жилийн гэрээгээр хувин компанид хариуцуулж болно. Ийм төрлийн гэрээ нь ерөнхийдөө 2–3 жилийн хугацаатай байдаг бөгөөд гүйцэтгэл сайн байсан тохиолдолд автоматаар сунгагддаг хэлбэртэй байна.
- **АН замын их засвар болон засвар, арчлалтын гэрээг хамтадгах.** Эдүгээ Засгийн газар Хойд – Өмнөд чиглэлийн хатуу хучилттай замын Хятадын хил хүрэх өмнөд хэсгийг АХБ-ны тусламжаар⁴¹ гүйцэтгүүлж байгаа бөгөөд Улаанбаатараас Оросын хил хүрэх хойд хэсэгт их засвар хийж өргөтгөхөөр төлөвлөж байгаа билээ. Энэхүү босоо тэнхлэгийн авто замын засвар, арчлалтын ажлыг 2–3 гэрээ болгон нэгтгэж их засвар хийсний дараа тухайн хэсэгт замын засвар, арчлалтын ажил хийх нөхцөлийг бүрдүүлж өгвөл илүү үр дүнтэй байх боломжтой юм. Гэрээг олон улсын тендерийн стандартын дагуу боловсруулахдаа Засгийн газар олон улсын зөвлөхийн туслалцаа авч болно.⁴² Энэ тал дээр Латин Америкийн орнууд ихээхэн туршлага хуримтлуулсан байдаг (Тайлбар 7).
- **Томоохон гэрээний туслан гүйцэтгэгчээр ажиллах засвар арчлалтын жижиг компаниудыг байгуулах.** Өртөг багатай замын барилгын ажил болон хучилтгүй замын засвар, арчлалтыг ЗЗАК-удад АЗГ-ын эсвэл магадгүй тоног төхөөрөмжийн лизингийн компаний удирдлаган дор гэрээлэн гүйцэтгүүлж болно (Тайлбар 8). Жижиг компаниудтай хамтран ажиллах суурь тавих нь орон нутгийн замын сүлжээний менежментэд давуу тал бий болгоно.

ЗЗАК-удын дунд зарлах дотоод тендерийн журам боловсруулах. Ээлжит замын засвар, арчлалтын ажлыг гадны компаниудад гэрээлэх бус газар зүйн байршлыг нь харгалзан тухайн орон нутаг дахь ЗЗАК-удын дунд тендер зарлаж гүйцэтгүүлж болох юм. Ингэвэл гэрээт ажлын зардал багасахаас гадна компаниудын өөрсдийн үйл ажиллагааны менежмент сайжрах болно. Ийм туршлагыг БНХАУ-д түгээмэл хэрэглэдэг.⁴³

Эцэст нь Засгийн газраас ЗЗАК-ын компаниудын хуучин тогтолцоог шинэчлэх стратеги боловсруулах. Юуны өмнө эргэлтийн хөрөнгө нь 100,000 ам.доллараас хэтэрдэггүй хэд хэдэн компанийг нэгтгэх хэрэгтэй. Ингэснээр үйл ажиллагааны нэмэлт зардал, тоног төхөөрөмжийн үр ашиггүй хэрэглээг бууруулна. Улмаар, дунд хугацаанд, хувийн хэвшлийн идэвхжилтэй бүсүүд дахь төрийн өмчийн ЗЗАК-удыг хувьчлах хэрэгтэй. Энэ стратегийг хэрэгжүүлэхэд ТӨХ, ЗТБХБЯ, АЗГ хамтран ажиллах ёстой. Эдгээрийг бүхэлд нь авто замын салбарыг хөгжүүлэх үйл ажиллагаатай уялдуулан хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

⁴¹ АХБ. 2004. *Ерөнхийлөгчийн төлөөлөн удирдах зөвлөлд хүргүүлэх тайлан ба зөвлөмж. Бүсийн авто замыг хөгжүүлэх төсөл.* Манила хот.

⁴² Дэлхийн Банк. 2006. *Бүтээгдэхүүн-гүйцэтгэлийг харгалзсан замын ажлын гэрээ байгуулан ажил, үйлчилгээ авах тендерийн баримт бичгийн загвар, ажлын даалгаварын загвар.* Вашингтон хот.

⁴³ АХБ. 2009. *Ерөнхийлөгчийн төлөөлөн удирдах зөвлөлд хүргүүлэх тайлан ба зөвлөмж. Анхуй-д тээврийг иж бүрэн хөгжүүлэх төсөл.* Манила хот.

Тайлбар 7 Гүйцэтгэлд тулгуурласан гэрээ ашигласан Бразилын туршлага

Их засвар, засвар арчлалтын ажлын санхүүжилтийг гүйцэтгэлийн чанарыг үндэслэн хийх гэрээний харилцааг 2000 оны эхээр Бразилд хэрэглэж эхэлсэн. Энэ туршилт нь зам ихээр эвдэрч байгаа нөхцөлд үйл ажиллагааны үр ашиг, гүйцэтгэгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, төсвийн гачигдлаас үүдэлтэй ажил тасалдсаны хохирлыг бууруулах зорилготой байлаа. Гэрээг 5 жилийн хугацаатай 300–400 км замын хэсгийг хамруулан байгуулдаг байна.

Эхний жилүүдэд гүйцэтгэгчид өөрийн хариуцсан замын хэсэгт хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангах үүднээс замын ашиглалтын бэлэн байдлын түвшинг сэргээх, арчилж болох, эвдрэл багатай замын хэсэгт ээлжит засвар хийх, энгийн зураг төслийн дагуу ашиглалтын нөхцөл тааруу (замын нийт уртын ойролцоогоор 30 %-ийг бүрдүүлж байсан) замын хэсгүүдэд их засвар хийх үүрэг хүлээсэн бөгөөд эдгээр ажлыг гүйцэтгэсний дараа тухайн замын хэсэгт урсгал засвар, арчлалтыг хийх дараа дараагийн гэрээнд шаардагдах судалгааг гүйцэтгэдэг.

Тендерт оролцож буй гүйцэтгэгчид сар бүр төлөгдөх засвар арчлалтын төлбөр (6–12 сар) болон урсгал засвар, арчлалтын төлбөр (48–54 сар), үүн дээр нэмээд гүйцэтгэлийн дараа бүхэл дүнгээрээ төлөгдөх их засварын ажлын төлбөрийн нийлбэрийн төлөө өрсөлддөг. Хүнд хүчир засварын ажлын санхүүжилтийг ажлын гүйцэтгэлийн хэмжээг үндэслэн олгодог. Урсгал засвар, арчлалтын санхүүжилтийг гүйцэтгэлийн чанарыг харгалзан олгох ба ажлын чанарын шаардлагыг хангаагүй бол торгууль ногдуулдаг байна.

Энэ туршлага нь: (i) ялангуяа гэрээний өөрчлөлт бага учраас өртөг багатай, (ii) их засварын ажлыг стандарт журамд тусгаснаас өөрөөр буюу хялбар техникийн шийдлээр гүйцэтгэж замын чанарыг сайжруулах, (iii) төсөв хүрэлцэхгүй байх хүндрэлээс үл хамаарах шинж чанартай байна.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк. 2009. Замын салбарын гэрээнд тулгуурласан гүйцэтгэл. Засвар, арчлалт, их засварын менежментийн үр ашгийг дээшлүүлэх замд. Бразилын туршлага. Вашингтон хот.

Санал 3.5: Тээврийн хэрэгслийн тэнхлэгийн даац хэтрэлтийг хязгаарлах стратеги боловсруулах

Засгийн газар авто замын засвар, арчлалтын ажлыг гэрээлэх практикийг дэмжихийн зэрэгцээ тээврийн хэрэгслийн тэнхлэгийн даац хэтрэлтийн хяналтыг нэн тэргүүнд тавих хэрэгтэй. Даац хэтрүүлэлт нь улсын хэмжээнд л учир утгатай байдаг. Тээврийн компаниуд ачааны машинд илүү хүнд ачаа ачсанаар нийлээд мөнгө хэмнэдэг ба энэ нь илүү чанартай замын өртгийг орлодог. Гэвч ихэнх тохиолдолд Засгийн газарт хангалттай хөрөнгө оруулалт хийх боломж байдаггүй тул замын сүлжээг өргөтгөх ажлаа хязгаарлахаас өөр аргагүй байдаг. Үүнтэй холбогдуулан дараахи хувилбаруудыг судлаж үзэж болох юм. Үүнд:

Даац хэтрэлтийг хязгаарлах хамтарсан хөтөлбөр боловсруулах. АЗГ-ын ажилтанууд торгууль тавих, даац хэтрүүлэн ачаалсан машиныг журамлах, зорчих эрхийг хязгаарлах эрхгүй. Тиймээс АЗГ Мэргэжлийн хяналтын газар, Замын цагдаагийн газар, Гаалийн ерөнхий газартай хамтран даац хэтрэлтийн эсрэг хамтран ажиллах гэрээ байгуулж болно. Ингэхдээ торгуулийн хэмжээг дүрэм зөрчсөн этгээдэд (жишээ нь уул уурхайн компаниудад) нөлөө үзүүлэх хэмжээнд хүртэл өсгөх шаардлагатай.

Хил нэвтрэх цэгүүдэд даац хэтрүүлэлтийг хянах. Ихэнх тохиолдолд ачааны машины жолооч нар хяналтын цэгийг замын хажуугаар тойроод гардаг. Иймд заавал дайрч гарах ёстой хил нэвтрэх цэг, хот руу нэвтрэх цэг гэх мэт газруудад жин байрлуулах шаардлагатай. Хил нэвтрэх цэг дээр хяналт хийх нь экспортын гарцыг хамгаалж, экспортын барааг хянах боломж олгоно.

Уул уурхайн компаниудтай зөвшилцөх. Уул уурхайн бүтээгдэхүүн зөөх гол урсгал өнгөрөх газарт даац хэтрэлтийг хянах гэж оролдохын оронд даац өндөртэй зам барих нь илүү үр дүнтэй болох болно. Зөвшөөрөгдсөн даацын хэмжээ нэмэгдэх тул уул уурхайн компаниуд ч даац өндөртэй замыг санхүүжүүлэх сонирхолтой байх нь мэдээж. Харин АЗГ зам төлөвлөх, барих, авто замын техникийн шаардлагыг боловсруулах, замын засвар, арчлалттай холбогдолтой заалтыг уул уурхайн компаниудтай хийх концессийн гэрээнд тусгах зэрэг асуудлаар уул уурхай эрхэлсэн холбогдох яам, төрийн байгууллагатай хамтран зохицуулалт хийж болох юм.



Тайлбар 8 Тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компаний туршлагад хийсэн үнэлгээ

Оршил. 1990-ээд оны сүүлээр Монголын Улсын Засгийн газар замын барилгын компаниудыг хувьчлах оролдлого хийж байсан. Тухайн үед тоног төхөөрөмжийн 90 % нь 11 жилээс илүү ашиглагдаж хуучирсан, технологийн хувьд хоцрогдсон байв. 2000 онд замын барилгын салбар дахь хувийн хэвшийг дэмжих зорилгоор АХБ-ны техникийн туслалцаагаар тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компани (ТТТК)-ийг байгуулсан. Тус компани нь АХБ-ны хоёр ээлжийн санхүүжилт, түүнчлэн Дэлхийн Банкны санхүүжилтээр тоног төхөөрөмж авсан болно. ТТТК нь хүлээж авсан тоног төхөөрөмжөө хувийн компаниудад түрээслэн олсон орлогоор тоног төхөөрөмжийн засвар арчилгааг хийх, шинээр тоног төхөөрөмж худалдаж авч байхаар төлөвлөжээ.

Үндсэн бэрхшээл. Гэтэл тун удалгүй түрээсийн үнэтэй уялдан тус компани бэрхшээлтэй тулгарсан. Өндөр үнэ өртөгтэй эдгээр тоног төхөөрөмжийг тухайн үеийн зах зээлийн үнээс илүү үнээр түрээслэх болсноос, мөн хэрэглэгчид чанарыг ялгааг ойлгоогүйгээс эдгээр бэрхшээл үүсчээ. Өрсөлдөх чадвартай болгохын тулд түрээсийн үнийг бууруулахад хүрлээ. 2004 онд Дэлхийн Банкнаас явуулсан судалгаа нь ТТТК-ний түрээсийн үнэ зах зээлийн үнээс 40-иар илүү байгааг тогтоожээ. Улмаар ТТТК тоног төхөөрөмжийн чадварлаг операторуудын давуу талд тулгуурлан байнгын үйлчлүүлэгчтэй болж чадсан боловч байгууллагын үйл ажиллагааны бүтцээс үүдэн ашиг олж чадсангүй. Түрээсийн үйлчилгээ үзүүлэх зах зээл жижиг тул хэд хэдэн тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компанийг хангаж чадахгүй гэж үзэж байсан боловч тендерт оролцохын тулд тоног төхөөрөмж худалдаж аваад тендерт ялаагүй компаниуд тоног төхөөрөмжөө түрээслэдэг болжээ. Замын барилгын компаниуд замын барилгын ашигтай гэрээ байгуулснаар өөрсдийн худалдаж авсан тоног төхөөрөмжийн үнийг нөхөх бололцоотой болсон учраас бодит өртгөө нөхөж чадахааргүй бага үнээр тоног төхөөрөмжөө түрээслэх нь тэдний дагавар бизнес болсон байна. Иймд хоёр грейдертэй барилгын компани барилга барих гэрээ байгуулаад жилд /2009 онд/ 2–3 тэрбум төгрөг олж байхад таван грейдертэй ТТТК түрээсийн гэрээнээс дөнгөж 500 сая төгрөг олж байлаа.

Сургамж. Дараахь гурван хүчин зүйл ТТТК-ий бизнесийн асуудлыг лавшруулсан, үүнд: нэгдүгээрт, Засгийн газар урьдчилан тогтсон график төлөвлөгөөний дагуу тоног төхөөрөмжийн төлбөр хийх шаардлагыг ТТТК-д тавьсан. Орлого бага тул ТТТК нь жилд дөнгөж 5 сая орчим төгрөгийн ашгийг шинэ хөрөнгө оруулалтад зарцуулах боломжтой байсан нь сэлбэг авахад ч хүрэхгүй хөрөнгө юм. Хоёрдугаарт, тоног төхөөрөмжийн түргэн элэгдэл. АХБ, Дэлхийн Банкнаас нийлүүлсэн тоног төхөөрөмж хэд хэдэн хүндрэл учруулсан, үүнд: тоног төхөөрөмжийн чанар Монголд баримталж байгаа нормоос доогуур, арчлалт хийх гарын авлага байхгүй, сэлбэг авах боломж хомс, зарим тоног төхөөрөмж нь шууд эвдэрч ашиглах боломжгүй болсон байна. 6–9 жилийн дараа тоног төхөөрөмжийн тал хувь нь маш муу нөхцөл байдалд орсон байсан ба 5 жилийн дараа огт тоног төхөөрөмжгүй болно хэмээн ТТТК үзэж байна. Гуравдугаар бөгөөд хамгийн гол хүчин зүйл нь түрээслэх зах зээл дээрхи өрсөлдөөн гэнэт нэмэгдсэн явдал юм. 2003 онд грейдерийг сард 8 сая төгрөгөөр хөлсөлж байсан бол 2009 онд инфляци өссөн ч 6 сая төгрөг болж буурсан. Үнэ өсөж, орлого буурах тутам ТТТК төлбөрөө төлөхөд хүндрэлтэй учирсан.

Хөгжлийн хувилбарууд. Ерөнхийдөө ТТТК-ий бизнесийн загвар нь Монголын замын барилгын салбарын орчинд нийцэж байсан шинж байхгүй байна. Цэвэр түрээслүүлэх компаний хувьд ТТТК нь хувийн түрээслүүлэх зах зээлд ямар ч нэмэр болохгүйгээс гадна бага зэрэг сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Төрийн өмчит түрээслүүлэх компани байлгах эдийн засгийн тодорхой хөшүүрэг байхгүй нөхцөлд засгийн газар эдгээр компанийг үр ашигтай ажиллуулах, хөрөнгийг хамгийн их хэмжээнд байлгах зорилт тавьж байгаа нь дараах дөрвөн үр дагаварыг дагуулна. Үүнд: (i) компани өмч хөрөнгөө шавхаж дуусаад үйл ажиллагаагаа зогсоох, (ii) улсын тусламжийн эсвэл хандивлагч орнуудын тусламжийн төслөөр тус компаний тоног төхөөрөмжийн паркыг шинэчлэх, (iii) орлогоо өөртөө үлдээж, шинэ тоног төхөөрөмж худалдан авахад хөрөнгө оруулалт хийхийг зөвшөөрөх, магадгүй хөрөнгийн нөхөн дүүргэлтээр хийгдэнэ, (iv) бизнесээ мөн барилгын салбарт чиглүүлж, олон талт үйл ажиллагаа явуулах боломж тус компанид олгох, цаашид хувьчлахад бэлтгэх. Сүүлийн энэ саналыг ТТТК-ний удирдлага дэвшүүлж байна. Ийм тохиолдолд АХБ, Дэлхийн банктай байгуулсан холбогдох хэлэлцээрүүдийн заалтуудаас татгалзах шаардлагатай болно.

Ерөнхийдөө ТТТК-ийн туршлагаас харахад Засгийн газар болон хандивлагч байгууллагууд зөвхөн зах зээлийн нарийвчилсан судалгаа хийсний үндсэн дээр тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компани байгуулах хэрэгтэй. Эдгээр төрлийн компаниуд нь түр зуурын шийдэл бөгөөд зөвхөн салбар тогтолцоогоо шинэчлэж байгаа тохиолдолд л таарах магадлалтай, иймд дараа дараагийн алхам, стратегия тооцоолсон байх шаардлагатай.

Бүлэг 4

Шинэ хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Авто замын салбарт ажлын бүтээмж нэмэгдсэн, аж үйлдвэрийн бүрэн хувьчлал хийгдсэн, өрсөлдөөнт тендерийг өргөн хэрэглэдэг болсон, барилгын ажилд хяналт тавих болсон зэргээс үзэхэд сүүлийн 15 жилд замын барилгын салбарт багагүй дэвшил гарчээ.

Гэсэн хэдий ч олон нийтийн салбарт өөрийн төлөвлөлт, менежментийн үйл ажиллагааг улам сайжруулах боломж байсан. Менежментийн чадавхи сул байснаас үүдэн төслүүдийн гүйцэтгэл ихээхэн удаашрах, ажлын өртөг нэмэгдэх зэрэгтэй тулгарчээ.

Засгийн газар ойрын жилүүдэд хатуу хучилттай авто замын сүлжээг өргөтгөх зорилт тавьж байгаа, чанарын баталгаа болон шинэ технологи нэвтрүүлэх зэрэгт хөрөнгө оруулах нь хэмнэлт гарах бололцоог бүрдүүлнэ.

Санал: Хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэх

4.1 Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам болон Авто замын газрын эрх үүргийг салгаж, тодорхой болгох

Засгийн газар яаралтай дараахи шийдвэрүүдийн аль нэгийг гаргах шаардлагатай, үүнд: худалдан авалт болон гэрээний менежментийн үүргийг ЗТБХБЯ-аас АЗГ-т шилжүүлэх эсвэл ЗТБХБЯ-ны холбогдох орон тоог ихээхэн хэмжээгээр нэмэх.

4.2 Хөрөнгө оруулалтын эргэлтийн үндсэн зарчмыг бий болгох

Одоогийн ашиглаж байгаа тухайн мөчид нь шийдвэр гаргадаг хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт нь ирээдүйд төсөөлж байгаа хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг удирдахад үр дүн өгөхгүй нь харагдаж байна. Салбарын төлөвлөгөөнүүдийн тоог цөөлөх, томоохон төслүүдэд зориулан хөрөнгө оруулалтын цикл болон батлах үйл явцыг боловруулах нь зүйтэй хэмээн зөвлөж байна.

4.3 Замын барилгын ажилд зөвлөх үйлчилгээг ашиглах

АЗГ нэмэлт ажилтан авч хяналт тавихын оронд хяналтыг гэрээлэн гүйцэтгүүлж болно. Үйлчилгээний чанарыг сайжруулахын тулд хяналтын ажлын төсвийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Ажлын гүйцэтгэлийн үед зураг төсөлд хийгдэх өөрчлөлтийг багасгахын тулд зураг төслийг гаргаж буй инженерүүдтэй хариуцлага тооцох тогтолцоо бий болгох хэрэгтэй.

4.4 Замын хучилтын системтэй туршилтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх

Хөтөлбөрийн зорилго нь Монголын нөхцөлд хамгийн тохиромжтой, засвар арчлалтын зардал багатай хучилтын боломжит хийцүүдийг тодорхойлох, зураг төслийг боловсруулахад оршино.



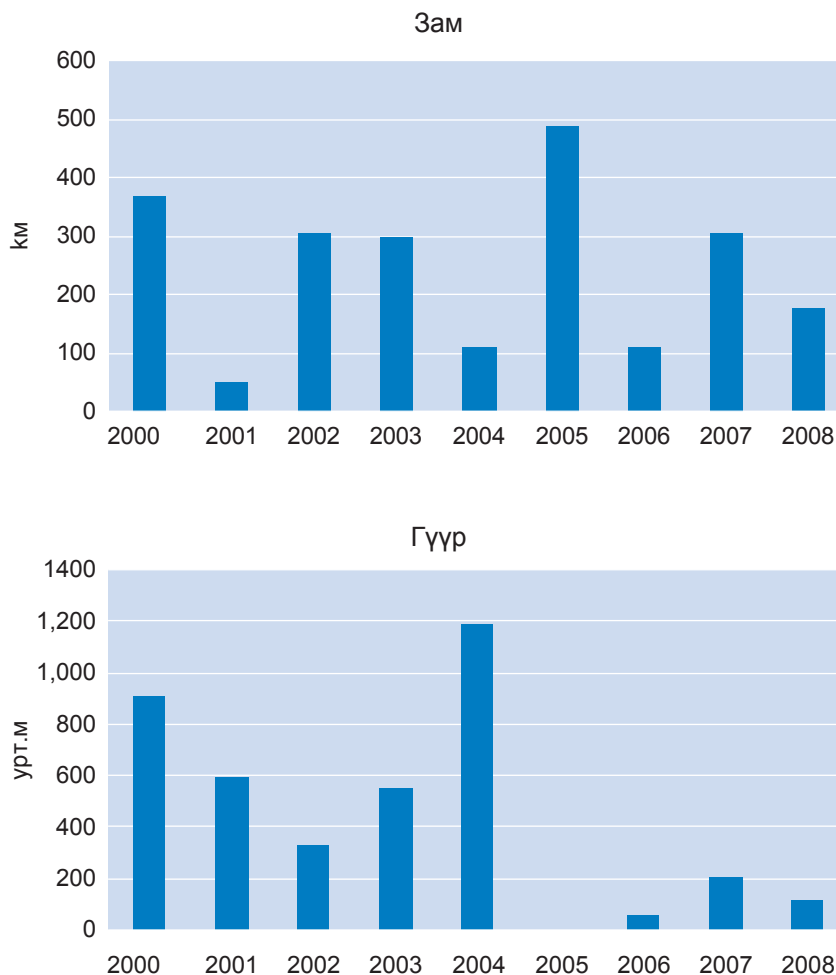
Дүгнэлт

Замын барилгын ажил

Үйл ажиллагаа

2000-с 2008 онуудад авто замын салбар нь 1,750 километр хатуу хучилттай зам, 450 км хайрган зам, 3,900 урт метр гүүрний барилга, их засварын ажлыг гүйцэтгэсэн. Эндээс харахад жилд дунджаар 250 км зам барьсан байна (Зураг 18). 2008 онд 1,640 км хучилттай зам, 45 км хайрган зам болон ойролцоогоор 2,000 м шугаман гүүр барих ажил хийгдэж байсан боловч тухайн жилийн ажлын гүйцэтгэл дөнгөж 10–15 %-тай байжээ. Монголд замын барилгын ажил хийх боломжит хугацаа 4-р сарын дундаас 10-р сарын дунд хүртэл нийт 6 сар байдаг боловч ажлын гэрээ байгуулах явц удааширсан эсвэл газар эрт хөлдсөн тохиолдолд дээрхи хугацаа багасдаг.

Зураг 18 Авто замын барилга, засвар арчлалтын ажил (2000–2008)



Төсөв

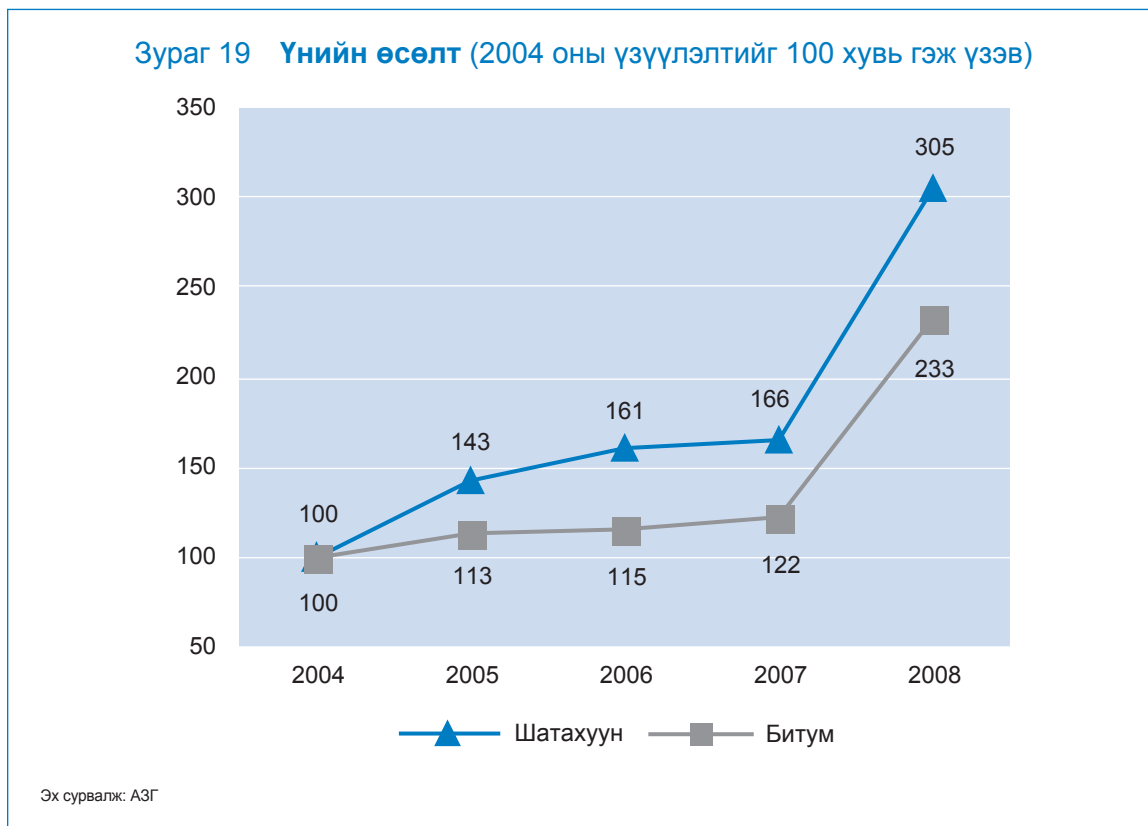
2-р бүлэгт өгүүлснээр Монгол Улс ДНБ-нийхээ 1.5–2.0 % буюу жилд 100 сая төгрөг авто замын барилгын ажилд зарцуулдаг. Энэ дүн 2002 оноос хойш 4 дахин өссөн байна. Гэхдээ 2003–2008 онд өргөн хэрэглээний барааны үнийн инфляц 100 %-д хүрсэн, бараа бүтээгдхүүний үнийн хөөрөгдөл их байсан учраас энэ тоон үзүүлэлт нь бодит өсөлтийг харуулж чадахгүй (Зураг 19). 2007–2009 онд 1 километр замын норматив үнэ 50 хувиар буюу 204 саяаас 309 сая⁴⁴ төгрөг болж нэмэгдсэн. Замын барилгын ажлыг Засгийн газрын төсөв, хөгжлийн сан, гадаадын хандивлагчидын зээл тусламжаар санхүүжүүлдэг. Хамгийн их санхүүжилт олгосон хандивлагчид АХБ, БНХАУ орох бөгөөд түүнчлэн Япон, Солонгос, Кувейт, Турк, Герман болон Мянганы сорилтын корпорацын хүрээнд тусламж үзүүлсэн АНУ зэрэг орнууд удаалж байна.

Менежмент

Замын барилгын ажлын зарим хэсгийг хагас бие даасан хэлбэрээр (тендер, төлөвлөлт) АЗГ-р дамжуулан ЗТБХБЯ хариуцаж байна. АЗГ гэрээ байгуулах эсвэл зураг төслийг гүйцэтгэх ажлыг хийж байна. Мөн улирлын чанартай ажилтан хөлслөн, норматив үнэлгээгээр Засгийн газрын санхүүжилттэй төсөл, арга хэмжээнүүдэд хяналт тавьдаг.

Сүүлийн 15 жилийн ажлын үр дүн

Сүүлийн 15 жилд замын засвар арчлалттай харьцуулахад замын барилгын ажилд мэдэгдэхүйц дэвшил гарчээ. Салбарын үйл ажиллагаа 1990 оны эхэнд төрийн бүрэн зохицуулалттай байсан бол олон улсын жишгийг даган зах зээлд чигэлсэн гэрээ болон менежментийг нэвтрүүлсэн. Засгийн газар тодорхой үр дүнтэй өөрчлөлт хийж чадсан. Үүнд:

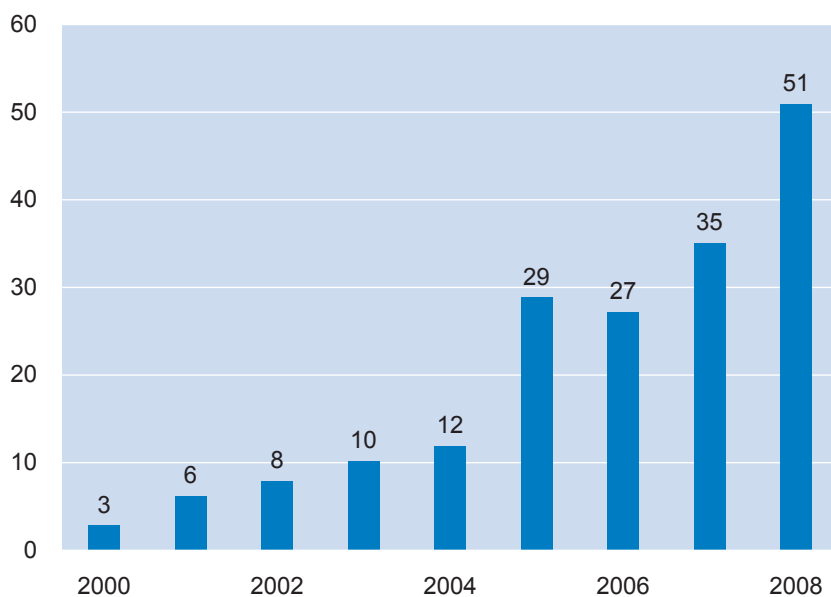


⁴⁴ 6м өргөн, 5 см асфальтбетон хучилттай 1 км замын өртөг 220,000 \$.



- **Авто замын үйлдвэрлэлийн хувьчлал.** АЗГ болон хотын бие даасан 3 байгууллагын харъяанд байсан ажлын нэгжүүдийг үе 2 шаттай (1991–1994 ба 1998–2000) хувьчилсан юм. Менежментийн хувьчлал болон ваучер солилцох хөтөлбөрүүдээр дамжуулан замын барилгын ажлыг замын засвар, арчлалтаас тусгаарлаж өгчээ. Үйлдвэрлэлийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компани байгуулсан. Замын засвар, арчлалтын ажлыг төрийн мэдэлд хэвээр нь үлдээсэн байна. Өнөөдрийн байдлаар Япон улсын тусламжаар тоног төхөөрөмж хүлээн авсан замын барилгын нэг төрийн өмчит компани (Эрдэнэ зам) үйл ажиллагаа явуулж байна.
- **Өрсөлдөөнт тендерээр худалдан авах.** 1997 онд зам барих ажлыг өрсөлдөөнт тендер шалгаруулалтын зарчмаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх шийдвэрийг АЗГ гаргасан. Эхэн үедээ энэ арга үр дүнтэй байх эсэхэд эргэлзэж байсан боловч одоо түгээмэл ашиглаж байна. Олон улсын тендерийн зарчмыг гадаадын зээл тусламжаар хэрэгжүүлэх төслүүдэд хэрэглэж байна.
- **Барилгын ажлын хяналт.** 2000 оны эхэн үеэс төсвөөс санхүүжих замын барилгын ажлын хяналтыг бие даасан хяналтын инжнерүүдээр хийлгэх болсон байна. Одоо 50 гаруй хяналтын инжнер АЗГ-тай гэрээ байгуулан ажил гүйцэтгэж байна (Зураг 20). Үүнээс гадна МХГ-ын хяналтан дор барилгын ажлыг батлах үйл явцыг боловсруулжээ.
- **Төлөвлөлтийн баримт бичгийн ашиглалт.** Монгол Улсын авто замын мастер төлөвлөгөөг анх ОХУ-ын мэргэжилтнүүд хийсэн бөгөөд 1990-д оны эхээр АХБ-ны тусламжаар шинэчлэн боловсруулсан. 2007 онд энэ төлөвлөгөөг шинэчлэсэн. Энэхүү төлөвлөгөөг хэд хэдэн тусгай төслүүд (жишээ нь Мянганы зам хөтөлбөр) болон 2008 оны дунд хугацааны төлөвлөгөөгөөр бататгажээ.
- **Төсөл хэрэгжүүлэх үйл явцын хязгаарлагдмал стандарт.** Томоохон барилгын ажлын хэрэгжүүлэх бэлтгэл ажлын стандартчлалыг хязгаарлагдмал түвшинд хийсэн. Тендерийн хуулинд томоохон хэмжээний төслийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх техник эдийн засгийн үндэслэл байх ёстой гэж заасан боловч тогтоосон стандарт нь шаардлага хангахгүй байна. Тендерийн баримт бичгийг нэгдсэн тендерийн хороо баталдаг нь уялдаатай байдлыг хангаж байна.

Зураг 20 АЗГ-ын хяналтын инжнерүүд



Эх сурвалж: АЗГ

Цаашид хөгжүүлэх шаардлагатай чиглэлүүд

Энэ судалгааны явцад АХБ-ны зөвлөхүүд авто замын салбарын оролцогч талуудтай уулзаж замын барилгын ажлыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч байгаа бэрхшээлийн талаар тодруулан санал солилцсон бөгөөд (Тайлбар 9) ярилцлагын үр дүнд төлөвлөлт, зохион байгуулалт, хяналтын үйл ажиллагаа доголдож байгааг олж тогтоосон.

Техникийн төлөвлөлтийн чадавхи бүрдээгүй. Техникийн туслалцааны хэд хэдэн төсөл хэрэгжүүлсэн боловч авто замын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, төслүүдийг эрэмблэх арга зам боловсронгуй болоогүй байна.

- **Хөрөнгө оруулалтын хэд хэдэн төлөвлөгөөнүүд нь эрэмбэ, дараалалгүй.** Засгийн газрын урт хугацааны стратеги, авто замын ерөнхий төлөвлөгөө, дунд хугацааны урсгал төлөвлөгөө болон төсвийн төлөвлөгөө зэрэг нь хоорондоо уялдаа холбоогүй байна. Хэд хэдэн бодлогын баримт бичигт тусгагдсан урт хугацааны стратегиуд хэрэгжүүлэх үндэслэлгүй, бодитой бус,⁴⁵ салбарын хүчин чадлыг бодитоор тооцож үзээгүй байна.⁴⁶ 2007 онд шинэчилсэн авто замын ерөнхий төлөвлөгөөг Засгийн газар өнөөдрийг хүртэл батлаагүй бөгөөд дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулахад үндэслэл болгож чадахгүй. Төрийн байгууллагын ажилтанууд хоорондоо уялдаагүй, зарчимын зөрүүтэй 9 төлөвлөгөөг үйл ажиллагаандаа ашиглаж байна.⁴⁷ Төлөвлөгөөнүүдэд тусгагдсан 54 холбох замуудын 34 нь дээрх есөн төлөвлөгөөний зургаад нь давхарсан байна. Бодит байдал дээр тэдгээрийг төрийн байгууллагын албан тушаалтанууд эрэмблэсэн. Ерөнхийдөө, тэдгээр төслүүдийн төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл сул бөгөөд гүйцэтгэлийн хурд удаашралтай байна.
- **Бэлтгэл нь хангагдаагүй төслүүдийг оруулах үүднээс батлагдсан төлөвлөгөөг оошоодоггүй.** Замын барилгын ажлын хөрөнгө оруулалтын жилийн төлөвлөгөөнд ихэвчлэн хоорондоо уялдаагүй төслүүдийн жагсаалтыг оруулсан байдаг. Төсвийн хэлэлцүүлэг, УИХ-аар оруулж хянуулах үед урьдын төлөвлөгөөтэй ямар ч уялдаагүй жижиг замуудыг шинээр нэмдэг. Ихэнх хөрөнгө оруулалт жижиг замын хэсгүүдийг санхүүжүүлэхэд зориулагдаж, тэдгээр жижиг замууд нь замын сүлжээнд ач холбогдол муутай, хөдөлгөөний эрчим маш бага, эсвэл байгаа замуудтай дахин давхцахаар чиглэл байх тохиолдол багагүй байна.
- **Төсөв болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг хангалтгүй техникийн үндэслэлд тулгуурлан боловсруулдаг.** Засгийн газарын санхүүжүүлж байгаа төслүүдийн хувьд олон улсын стандарт болсон техник, эдийн засгийг үндэслэлийн судалгааны үе шатыг алгасан шууд нарийвчилсан зураг төслийн шатаас эхлэн хэрэгжүүлдэг. Дараа нь зам, гүүрийн барилгын ажлын өртгийг норматив үнэлгээ, стандарт төлөвлөлтөд тулгуурлан газар зүй, цаг агаарын онцгой нөхцөл, үнийн өөрчөлтийг харгалзан үзэлгүйгээр тооцож байна. Гэсэн хэдий ч тендерийн болон гүйцэтгэлийн төлөвлөлтийг нягт, нарийн тооцоолбол барилгын улирал болох 6 сарын хугацаанд ажлыг дуусгаж болно. Дээрхи сул талууд нь олон дахин тендер зарлах болон гүйцэтгэл удаашрах зэрэгт хүргэж байна.
- **Засгийн газарын санхүүжүүлж байгаа төслүүдэд эдийн засгийн үр ашгийн үнэлгээг хийдэггүй.** Монгол Улс онцлог учир эдийн засгийн дүн шинжилгээ улс төрийн шийдвэрийн эсрэг байх ёсгүй хэмээх нийтлэг ойлголт бусад олон орны адил монголд ч бас байна. Гэхдээ энэ ойлголтыг төслүүдийг сонгох явцаар өмгөөлж болох юм, эдийн засгийн дүн шинжилгээ байхгүй тохиолдолд төсөв хязгаарлагдмал эсвэл үйлдвэрлэлийн чадавхи сул байхад төслүүдийг эрэмбэлэх чадавхи сулардаг.

⁴⁵ Дэлхийн банк. 2007. *Монгол Улсын дэд бүтцийн стратеги*. Вашингтон хот. 2008–2015 онуудын нийт төлөвлөгдсөн хөрөнгө оруулалт жил бүр ДНБ-ны 9.8 %-тай тэнцүү байгаа нь Монгол Улсын санхүүгийн болон гүйцэтгэх хүчин чадлаас хэтэрсэн байна.

⁴⁶ 2008–2012 оны Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт одоогийн үйлдвэрлэлийн хүчин чадлаас 5–10 дахин их буюу 5 жилд 5,000 км шинэ авто зам барина гэж тусгасан байна.

⁴⁷ *Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх дунд хугацааны ерөнхий төлөвлөгөө* (1994), *XXI зуун Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр* (1999), «*Мянганы замын төсөл*» буюу *Монгол Улсын автозамын сүлжээг хөгжүүлэх шинэ стратеги* (2001), *2025 он хүртэл авто замын сүлжээг хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө* (2000), *Бусчилсан хөгжлийн үзэл баримтлал, Зам, зам тээврийн хөгжлийн стратеги* (2001), *Монгол Улсыг холбосон Азийн авто замын сүлжээ* (2005), *Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлого* (2007), *Монгол Улсын Засгийн газрын 2008–2012 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө* (2008), *Дунд хугацааны урсгал төлөвлөгөө* (2008).



Тайлбар 9 Замын барилгын менежментийн гол асуудлуудын талаархи салбар дахь ойлголт

Гадаадын зээл, тусламжаар хэрэгжиж буй төслүүд

Захиалагч тал (СЯ, ЗТБХБЯ)

- Тендерийн болон гүйцэтгэлийн бодитой бус хуваарь;
- Тендер зарлах болон шалгаруулалт хоцрох;
- Хамгийн бага үнийн санал өгсөн гүйцэтгэгч ажлаа хугацаанд нь багтааж дуусгах чадваргүй байх.
- Барилгын ажлын явцын санхүүжилт тогтсон хугацаанд хийгддэггүй;
- Үнийн өсөлтийг зохицуулах заалт байдаггүй;
- Гүйцэтгэгч болон Зөвлөх компаниас тавьсан асуудлыг шийдвэрлэхэд маш олон шат дамжлага дамждаг. Төсөл хэрэгжүүлэх нэгж олон улсын баримт бичиг болох FIDIC-д заасан стандартыг баримталдаггүй.

Зураг төслийн ажил гүйцэтгэдэг болон хяналтын зөвлөхүүдийн хувьд

- Монголын байгалийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэлгүй замын трассыг буруу сонгодог.
- Замын хучилтын хийцийг сонгохдоо цаг агаарын нөхцөл, хүнд даацын тээврийн хэрэгслийн тэнхлэгийн ачааллыг тооцдоггүй.

Засгийн газрын санхүүжүүлж байгаа төсөл

Захиалагч тал

- Тендер шалгаруулах үйл явц удаан
- Гүйцэтгэгчид төлбөр шилжүүлэх явц удаан, хэт их шат дамжлагатай, гэрээнд заасан санхүүжилтын хугацааг баримталдаггүй,
- Гүйцэтгэгчид хэт өндөр шалгуур үзүүлэлт, босго тавьдаг (жишээ нь банкны баталгаа, ажил гүйцэтгэх хугацаа зэрэг)
- Захиалагчийн зүгээс биелүүлэх ёстой хил нэвтрэх, гаалийн зөвшөөрөл, газар буцаан авах, байгаль орчин, газар ашиглалт зэргийг хугацаанд нь зохицуулдаггүй.

Гүйцэтгэгч тал

- Тоног төхөөрөмжийн хүчин чадал хангалтгүй.
- ИТА, мэргэжлийн чадварлаг ажилчид хүрэлцээгүй, мэдлэг ур чадвар муу, туршлагагүй.
- Ажил гүйцэтгэж байсан туршлагагүй, замын ажлын менежмент сул, хангалтгүй.
- Байгаа бүх тоног төхөөрөмж, хүн хүч нь өөр гэрээт ажилд ашиглагдаж байгаа
- Замын ажил гүйцэтгэхэд шаардлагатай материал, санхүүжилт, цаг уур, геологийн нөхцөл байдал болон эрсдэлийг тооцон ажлыг бодитойгоор зохион байгуулах чадавхи сул.

Зураг төслийн асуудлууд

- Зам, гүүрийн зураг төсөл нэг стандартаар хийддэг тул тухайн орон нутгийн газар зүйн нөхцөлд тохирдоггүй.
- Геологийн хайгуул, геодезийн судалгааны ажил чанаргүй хийгддэг, учир нь эдгээр судалгааг хийх үед хөрс хөлдсөн эсвэл цасаар хучигдсан байдаг. Захиалагчаас давхар хяналт тавьдаггүй.
- Барилгын ажлын үед илэрсэн буруу төлөвлөгдсөн зургийг дахин төлөвлөх ажлын явц удаан, нэмэлт хөрөнгө батлах, хугацаа өөрчлөх зэрэг шийдвэр удаан гардаг.

Хангалтгүй удирдлага

- **Төслийн удирдлагыг хэт олон субъект хуваан хариуцдаг.** 2004 оноос ЗТБХБЯ-ны ЗТГ (Зам тээврийн газар) нь барилгын ажлын худалдан авалтыг бүрэн хариуцах болсон. Бодит байдал дээр төсөв, төслийн бэлтгэл ажлыг ЗТБХБЯ, АЗГ хоёр хуваан хариуцдаг. Барилгын ажилд хяналт тавих хариуцлагыг АЗГ хүлээдэг. АЗГ-ын үйл ажиллагааны дэмжлэгтэйгээр Мэргэжлийн хяналтын газар барьж дууссан замыг батлан, хүлээн авдаг. Төлбөр тооцоо хийхэд хяналтын инжнер, АЗГ, ЗТБХБЯ (Санхүү, хөрөнгө оруулалтын газар, Зам тээврийн бодлогын газар, Төрийн нарийн бичгийн дарга), болон СЯ (Төсвийн зохицуулалт, бодлогын газар, төрийн сан) зэрэг субъектууд оролцдог байна. Гэрээнд өөрчлөлт оруулахад мөн адил дээрх газрууд дахин оролцох боловч асуудал илүүтэйгээр улс төрийн түвшинд шийдэгддэг байна. Эдгээр байгууллагууд бүх шатанд тус тусын эрх үүрэгтэй бөгөөд бие биеэндээ эрх мэдэл шилжүүлэх хүсэлгүй, АЗГ өөрөө дотооддоо асуудлыг шийдэхэд ч хүндрэлтэй байдаг.⁴⁸
- **ЗТБХБЯ-ны авто замын салбар хариуцсан ажилтнуудын тоо хэт цөөн.** ЗТБХБЯ-ны Зам, тээврийн бодлогын газарт замын асуудал хариуцсан зөвхөн 3 ажилтан байдаг. Тэд салбарын бодлого боловсруулалт, төлөвлөлт, хандивлагчидтай уялдах, худалдан авалт зэрэг яамны үүрэг хариуцлагыг гүйцэтгэх бололцоогүй юм.
- **Дээрх байдал нь тендерийн ажил удааширч хойшлогдох, төслийн гүйцэтгэлийн явцад шаардлагатай үед шийдвэрийг шуурхай гаргах боломжгүй болгож байна.** Эрх үүрэг олгогдсон хэдий ч эргээд хариуцлага тооцох тогтолцоо байдаггүй, боловсон хүчин хангалтгүй байгаа нь төсөл амжилттай хэрэгжүүлэх хариуцлагыг сулруулж байна. Эрх мэдэлтэй төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоо сул байгаагаас асуудал шийдэгдэхгүй удаашрах байдал давтагдсаар байна.
- **Энэ байдал нь төслийг гүйцэтгэлийг удаашруулж, гүйцэтгэгчийн үнэ өсөхийн хажуугаар төслийн өртөг их хэмжээгээр өсөхөд хүргэж байна.** Шийдвэрийг шуурхай гаргах чадвартай байх нь маш чухал. Учир нь Монгол орон шиг барилгын улирал богинотой орны хувьд хэдхэн сар удааширнаас болж тухайн төсөл бүтэн жилээр хойшлогдоход хүрч байна. Ийнхүү мөнгөний инфляци, дэлхийн зах зээлд бараа бүтээгдэхүүний үнийн өсөлт зэргээс үүдэн төслийн өртөг их хэмжээгээр нэмэгдэхэд хүргэж байна. Удирдлагын чадавхи сул байснаас шалтгаалж АХБ-ны нэгэн төслийн ажил бүхэлдээ 4 жилээр хоцорч, ажлын өртөг 80 % өсөхөд хүрсэн байдаг (Тайлбар 10). Үүнтэй ижлээр 2008 онд Засгийн газрын санхүүжүүлсэн 3 томоохон төслийн худалдан авах үйл явц 5 сараар хойшлогдож, төслийн анхны үнэ 66 %-иар нэмэгджээ (Хүснэгт 11).

Төсөл хэрэгжүүлэх нэгж (ТХН)-үүдийн гүйцэтгэл харилцан адилгүй байна. Одоогийн байдлаар гадаадыны зээл, тусламжийн төсөл хэрэгжүүлэх таван нэгж ажиллаж байна, үүнд: АХБ-ны санхүүжилттэй 3, Кувейтын сангийн санхүүжилттэй 1, Германы хөгжлийн сангийн санхүүжилттэй 1. Төслийн ажилтнууд нь төслөөс цалинжих бөгөөд бүрэлдэхүүн нь хэд хэдэн газраас томилогдон ажиллаж байна. Үүнд: Төслийн удирдагчид ЗТБХБЯ-аас, төслийн нягтлан бодох СЯ-аас, бусад нь АЗГ-аас томилогдсон байна. 2009 оны дунд хүртэл төслүүдийг ЗТБХБЯ шууд хариуцаж байсан. Энэхүү зохион байгуулалт нь төрөл бүрийн удирдлагуудын уялдаа, холбоог хангах ёстой байсан боловч бодит байдал дээр харилцаа холбоог сайжруулахгүйгээр барахгүй төслийг эзэмших сэдлийг замхруулсан. Үүнийг ЗТБХБЯ анхааралдаа аван саяханаас ТХН-үүдийг АЗГ-ын мэдэлд шилжүүлсэн.

Чанарыг сайжруулах шаардлагатай. Саяхан баригдаж дууссан замуудын хучилтад эвдрэл гарч байгаа талаар мэдээлэх болсон. Үүний гүнд буй асуудал нь техникийн стандартын шаардлага хангаагүй байхаас замын барилгын явцын хяналт тавиагүй зэрэг шалтгаантай байна.

- **Хяналт тавих зардал хангалтгүй, бие даасан байдал хангагдаагүй.** АЗГ төсвийн 2 %-ийг хяналтын үйл ажиллагаанд зарцуулж, хяналт тавих баг (1–3 инжнер) хөлслөн ажиллуулж байна. Заримдаа СЯ энэ зардлыг хасах тохиолдол байдаг талаар мэдээлэл авсан. Үндсэндээ хяналтын төсөв нь зөвхөн хяналтын инжнерийн цалин, томилолтын

⁴⁸ АХБ-ны ажилтан Монголд ажиллах явцад дараах үйл явдал тохиолджээ: АЗГ-ын ажилтан томилолтоор явахын тулд дарга, 5 хэлтсийн дарга, ня-бо, кассын нярав зэрэг нэлээд олон хүмүүсийн гарын үсгийг цуглуулж байж томилолтын асуудлаа шийдүүлсэн байна.



Хүснэгт 11 Худалдан авалт нь удааширсан Засгийн газрын хөрөнгө оруулалттай төслүүд (2008)

Төслүүд	Тендер нээсэн огноо	Гэрээ байгуулсан огноо	Тендер үргэлжилсэн (өдөр)	Тендер нээснээс гэрээ байгуулах хүртэл шатахууны үнэ өссөн байдал (%)
Мөрөн-Хатгалын 102 км хатуу хучилттай зам	2008-02-24	2008-09-29	218	66 %
Өндөрхаан- Сүмбэрийн 50 км хучилттай зам	2008-02-20	2008-09-29	222	66 %
Баянхонгор-Арвайхээрийн 27 км хучилттай зам	2008-02-13	2008-08-25	194	66 %
Халзанбүргэдэй-Солонготын давааны 100 км хучилттай зам	2008-04-30	2008-07-18	79	11 %
Хархорин- Цэцэрлэгийн 46.8 км хайрган хучилттай зам	2008-04-15	2008-06-19	65	0 %
Баянхонгор- Нарийнтээлийн 50 км хатуу хучилттай зам	2008-02-04	2008-04-11	67	15 %
Улаангом- Тээлийн 15 км хатуу хучилттай зам	2008-01-24	2008-04-04	71	15 %

Эх сурвалж: АЗГ.

Тайлбар 10 Сул удирдлага: Бүсийн авто замыг хөгжүүлэх төслийн кэйс судлал

Тендерийн бэлтгэл ажиллагаа: Төслийн хүрээнд улсын нийслэлийг Хятадын хилтэй холбох нийт 428 км хатуу хучилттай зам баригдах ёстой. Барилгын ажлыг 3 багц болгон худалдан авалт явуулсан: Солонгосын Засгийн газрын санхүүжүүлсэн багц А, АХБ-аас хэсэгчлэн санхүүжсэн багц В1 болон В2.

Худалдан авалтын анхдагч удаашрал: Худалдан авалтын үйл ажиллагаа анх 2005 оны 3-р улиралд эхэлсэн. Тендерт ирүүлсэн үнийн саналууд төслийн техник эдийн засгийн үндэслэлээр гаргасан үнийн дүнгээс нэлээд өндөр байсан нь голлох материалын үнэ өссөнтэй холбоотой байсан. 2006 оны 4-р улиралд шинэ санхүүжилт хийх шийдвэр гаргасан. Багц А болон В1-ийн гэрээг 2007 онд байгуулсан боловч багц В2-ын санхүүжилт дутсан тул 2 багцад (NP1 болон NP2) хуваасан. 1 жилийн хугацаанд худалдан авалтын үйл ажиллагаа явагдсаны дараа буюу 2008 оны 4 сард NP1-ийн гэрээнд гарын үсэг зурлаа. Засгийн газарт NP2-ыг санхүүжүүлэх бэлэн хөрөнгө байхгүй байсан учраас дараа санхүүжилтийг хийх нөхцөлтэй гэрээ байгуулах санал тавьсан боловч хэлэлцээр амжилтанд хүрэлгүй 2008 оны 3 сард дууссан.

Төслийн гүйцэтгэлийн удаашрал: Замын барилгын ажлын явцад өөр асуудлууд мөн адил гарч, хугацаа алдсан: (i) Багцын А-гийн гүйцэтгэгч ажлын зөвхөн 8 %-ийг 2008 онд гүйцэтгээд ажлаа зогсоосон, дахин тендер зарлах шаардлагатай болсон, (ii) В1 болон NP1 багцын гүйцэтгэгчид 2008 оны үнийн өсөлтөөс болж алдагдал хүлээсэн бөгөөд ажлаа удаашруулан, нөхөн төлбөр шаардсан – нөхөн төлбөрийг олгосон боловч нэг гүйцэтгэгч нь ажлаа үргэлжлүүлээгүй, (iii) 2008 онд гүйцэтгэгчид хил гаалиар техник тоног төхөөрөмж, ажиллах хүч оруулж ирэх зөвшөөрөл авахын тулд 5 сар хүлээж, ажил нь хойшлогдсон.

Өртгийн өсөлт ба түүний шийдэл: 2009 онд Засгийн газар хандивлагчидтай санхүүжилтийн шинэ нөхцөл дээр зөвшилцсөн ба үүний үр дүнд төсөл үргэлжлэн хэрэгжсэн. Ингээд нийтдээ төсөл 4 жилээр хугацаа алдсан. Санхүүжилтийн хэлэлцээр болон худалдан авалтын үйл ажиллагаанд ихээхэн хугацаа алдсан тул гүйцэтгэгчийн үнэ их хэмжээгээр нэмэгдсэн, иймд төслийн өртөгт тохируулга хийгдэн 78 саяаас 140 сая ам.доллар болжээ. Нэмэлт санхүүжилтийг Мянганы сорилын корпораци гаргах болсон ба нөгөөтэйгүүр БНСАУ-ын санхүүжилт зогссон.

Эх сурвалж: АХБ. 2009. *Ерөнхийлөгчийн төлөөлөн удирлах зөвлөлд өрөөн барих тайлан ба зөвлөмж: Бүс нутгийг хөгжүүлэх төсөлд зориулсан нэмэлт санхүүгийн тусламж.* Манила хот.

зардлыг нөхөх бөгөөд харин гүйцэтгэгчид унаа тэрэг, байр, хоол, лабораториор хангадаг байна. Энэ байдал нь хяналтын инжнерийг бусдаас хараат болгож зарим тохиолдолд 100 хүртэл км алслагдсан газарт очин замын барилгын явцад бүрэн дүүрэн хяналт тавих боломжийг нь хязгаарлаж байна. Харьцуулан үзвэл гадаадын тусламжаар хэрэгжиж байгаа төслүүдийн хяналтын төсөв 7 дахин их байна (Зураг 21).

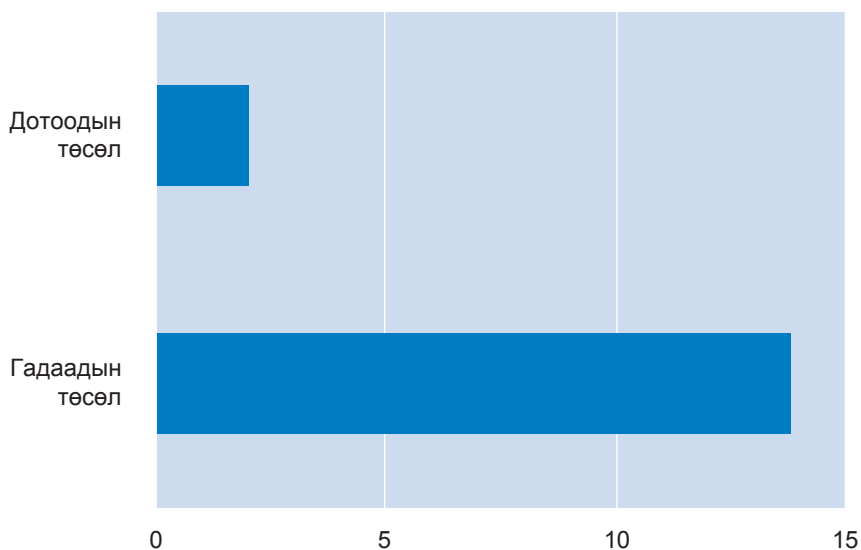
- **Монголын нөхцөлд тохирсон хучилтын хийц хараахан байхгүй.** Монгол Улсын авто замын стандарт, хийцийн загвар анхандаа ОХУ-ын үзүүлэлтүүдэд үндэслэсэн байсан бөгөөд ашиглалтын явцад хуримтлагдсан туршлагад үндэслэн бага зэрэг өөрчлөгдөж иржээ. Энгийн замын загвар нь замын хөлдөлт, гэсэлтээс хамгаалах зорилгоор хөлддөггүй материалын үе оруулан хийдэг байсан. Үүний үр дүнд хучилтын хийц хуучинсаг бөгөөд өндөр өртөгтэй болсон (Тайлбар 11). Монгол оронтой ижил төстэй уур амьсгалтай, хөдөлгөөний эрчим багатай зам бүхий орнууд 250мм–300мм хатуу хучилтыг давхар битумэн гадаргуун хучилттай хавсруулан хэрэглэж байгаа бөгөөд энэ нь Монгол орны зам барих зардлаас 20 % бага байдаг. Дээрхи туршлагыг Монгол оронд хэрэгжүүлэх хэд хэдэн туршилт хийсэн боловч эцсийн нарийвчилсан дүгнэлт, үнэлгээ хараахан хийгдээгүй байна (Тайлбар 12).

Өөрчлөлт хийх шаардлага

АЗГ, ЗТБХБЯ-ны эрх үүргийг салгаж, тодорхой болгох асуудлыг шийдвэрлэхдээ цаг хугацаа алдсан. Энэ асуудал нь салбарын үйл ажиллагааг үр дүнтэй, шуурхай зохион байгуулахад саад болж байгаа ба яаралтай шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Засгийн газрын хөгжлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд авто замын салбарын чадавхийг их хэмжээгээр бэхжүүлэх шаардлагатай. Хэд хэдэн инститцийг бэхжүүлэх арга хэмжээ авсанаар төлөвлөлт болон менежментийн чадавхийг ихээхэн сайжруулах ба улмаар төслийг бага зардалаар цаг хугацаанд нь хэрэгжүүлэхэд түлхэц болно. Засгийн газар хатуу хучилттай авто замын сүлжээг хурдацтай өргөжүүлэх зорилт тавьж байгаа тул замын барилгын хяналтыг сайжруулж, шинэ технологи нэвтрүүлэх судалгаанд ач холбогдол өгөх нь чухал.

Зураг 21 Хяналтын ажлын төсөв (сая.т/км)





Санал

Санал 4.1: Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам болон Авто замын газрын үйл ажиллагааны үүрэг хариуцлагыг салгаж, зааглах

ЗТБХБЯ-ны авто замын салбар хариуцсан ажилтны тоо хүрэлцэхгүй байгаа тул яам бодлогын чанартай үндсэн асуудлыг хариуцах, харин замын салбарын байнгын үйл ажиллагааны удирдлагыг АЗГ-т шилжүүлэх нь зүйтэй. АЗГ-ын замын төслүүдийн зохицуулагч нарын үүрэг роль болон хариуцлагыг нэмэгдүүлэх нь салбарын хөгжилд ихээхэн ач холбогдолтой. Хэрэв ЗТБХБЯ худалдан аватын үйл ажиллагааг хариуцсан хэвээр үлдэхээр бол үр дүнтэй ажиллахын тулд орон тоогоо ихээхэн нэмэх шаардлагатай. 2009 онд ЗТБХБЯ болон АЗГ энэ асуудалд дээр байр сууриа илэрхийлж, санал солилцож байсан хэдий ч өнөөг хүртэл бүрэн шийдэлд хүрч чадсангүй. АЗГ-аас тавьсан санал (Хүснэгт 12) харьцангуй бодитой болжээ.

Тайлбар 11 Монгол Улс дахь авто замын барилгын ажлын зардал

Замын ажлын өртөг: Монгол Улсад барьж байгаа замын үндсэн хийц нь 500–600 мм зузаантай, үүнээс 5 см асфальт бетон үетэй (асфальт бетон үе 50 мм, буталсан чулуун үе 150–250 мм, хөлдөлтөөс хамгаалах суурь 200–400 мм). Ийм хучилттай 6 м өргөн, 4-р зэргийн 1 км замын өртөг 190,000–220,000 ам. доллар, 7 м өргөнтэй нь 220,000–265,000 ам.долларын өртөгтэй байдаг. 2007 оны авто замын байгууллагын мэдээллээр замын өртгийн 2.5 % ажилчдын цалинд, 19 % материал тээвэрлэлтэд, 45 % материал худалдан авахад (үүнээс гуравны нэг нь битум), 33.5 % машин механизмын ашиглалтад тус тус зарцуулагдаж байна. Тухайн орон нутаг дахь материал ихэнх тохиолдолд замын суурийг барихад чанарын шаардлага хангадаггүй тул нийт зардалын дийлэхийг материал болон тээвэрлэлт эзлэж байна.

Өртөгийн өсөлт: Дэлхийн зах зээл дээрх бараа бүтээгдэхүүний үнэ өссөн, үндэсний эдийн засаг суларч инфляци 2 оронтой болсон, гадаад валютын ханш өссөн зэргээс үүдэн 2003–2009 онд замын барилгын ажлын өртөг огцом өссөн. 2004–2008 онд 1 км авто замын ажлын ам.доллараар илэрхийлсэн үнэ 80–100 % өссөн байна. Энэ өсөлт нь замын барилгын ажлын зардлыг нэмэгдүүлж, төслүүдийн гүйцэтгэл удаашрахад хүргэсэн тул Засгийн газар гүйцэтгэгч нартай үнийн тохиргоо хийх хэлэлцээр хийхэд хүргэсэн.

Макро эдийн засгийн үзүүлэлт (2004–2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Монголын ӨХБИ ^а	10.9 %	9.6 %	5.9 %	14.1 %	23.2 %
АНУ-гийн ӨХБИ ^б	2.7 %	3.4 %	3.2 %	2.9 %	3.8 %
₮ ам.доллартай харьцах ханш ^а	1,209	1,221	1,165	1,170	1,268
Дизель түлшний үнэ, ₮ ^с (2004 оны индэксийг 100 хэмээн үзсэн)	100	143	161	166	305
Битумын үнэ, ₮ ^с (2004 оны индэксийг 100 хэмээн үзсэн)	100	113	115	122	233
Цементийн үнэ, ₮ ^с (2004 оны индэксийг 100 хэмээн үзсэн)	100	133	167	225	242

^а Дэлхийн банк, 2009 он (4-р сар). Сар тутмын Монгол Улсын эдийн засгийн үзүүлэлт. Вашингтон хот

^б Олон улсын валютын сангийн эдийн засгийн мэдээллийн сан (www.imf.org/external/data.htm)

^с АХБ-ны зөвлөх

ӨХБИ - өргөн хэрэглээний барааны индекс

Эх сурвалж: АЗГ болон АХБ-ны тооцоо

Тайлбар 12 Монголд бага зардлаар хатуу хучилттай зам барих шинэ арга

Ядуурлыг бууруулах Японы сангаас санхүүжүүлсэн 2 сая ам.долларын төслийн хүрээнд АХБ хөдөөгийн холбоос болон сумын төвийн замуудын засвар, арчлалтын олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан тогтолцоог бий болгох зорилгоор 10 байршилд хөдөөгийн холбох болон сумын төвийн замыг сайжруулан, нийт 33.5 км зам барихад нь Монгол Улсад дэмжлэг үзүүлж байна. Шинээр барьж байгаа замууд нь шороон замуудыг орлох бөгөөд цаг хэмнэх, тоос шороогүй замаар зорчих аятай нөхцөл бүрдэх юм. Эдгээр замууд нь чулуун/цемент бетон хучилттай байх бөгөөд 2 талдаа 1 м хөвөөтэй, 5–6 м-ийн өргөнтэй, нийт өргөн нь 7–8 м байх юм. Замын суурь 30 см зузаантай бөгөөд энгийн дүүргэлтийн материалаар барина. Замын суурин дээр 10–15 см-ын буталсан чулуу бүхий ус шүүрүүлэх үе хучина. Цемент, бетон хучилттай замдын хувьд хучилтын зузаан 10–12 см байна. Хучилтын төрлийг газар орны рельеф, хөрсний нөхцөлийг үндэслэн сонгоно. Сумдын замыг гар аргаар, бага оврын тоног төхөөрөмж ашиглан барих юм.

Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд 1 км замын зардлыг 60,000 ам.доллар болж байгаа бөгөөд үүнд зураг төсөл, хяналтыг явуулах зөвлөхийн зардал багтсан байгаа нь хөдөлгөөний эрч багатай хөдөөгийн замд тун тохиромжтой юм (өдөрт 100 тээврийн хэрэгсэл зорчин өнгөрөх, 5 жилийн настай). Энэхүү замыг одоо барьж байгаа 7 м өргөнтэй, 1 км нь 200,000–280,000 ам.долларын өртгөөр барьж байгаа замтай харьцуулахад асар их ялгаа харагдана.

Эх сурвалж: АХБ. 2008. Монголд үзүүлэх санал болгож буй буцалтгүй тусламж: Монгол Улсын баруун бүсэд олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан орон нутгийн замыг сайжруулах ба засвар, арчлалт хийх. Манила хот. (Ядуурлыг бууруулах Японы Сангаас санхүүжүүлэв).

Санал 4.2: Хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөгөө болон гүйцэтгэлийн шат дамжлагыг боловсруулах

Төлөвлөлтийг системчлэх. Илүү системчлэгдсэн төлөвлөлтийн үйл явц нь дээд түвшинд батлагдсан үндсэн баримт бичигт тулгуурлах бөгөөд техникийн бие даасан нэг нэгж бэлтгэж, хяналт тавина. Олон жилийг хамарсан төлөвлөгөө нь 2 төрөл байх бөгөөд авто замын мастер төлөвлөгөө нь салбарын урт хугацааны хөгжилд чиглэсэн харин хөрөнгө оруулалтын урсгал төлөвлөгөө нь дунд хугацаанд шаардагдах зардал, хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг харуулна. Төсвийг хоорондоо уялдаатай олон жилийн төсвийн хөтөлбөрүүд (жижиг хөрөнгө оруулалтанд зориулсан) болон төслүүд (хамгийн том нь 400–500 км-ээс хэтрэхгүй том хөрөнгө оруулалтуудад) дээр үндэслэн төлөвлөх хэрэгтэй. Хөтөлбөрүүдийн хувьд зорилго, санхүүжүүлэх эх үүсвэр, хугацаа, хариуцлагын хүрээ, гэрээ байгуулах хэлбэр, гүйцэтгэлийг хэмжих үзүүлэлт зэрэг нь маш тодорхой тусгагдсан байна. Энэхүү тогтолцоог магадгүй хууль эрх зүйн эсвэл Засгийн газрын баримт бичигт тусгах шаардлагатай, харин төлөвлөгөөг ЗТБХБЯ болон СЯ батлахад л хангалттай.

Хөрөнгө оруулалтын албан ёсны цикл бий болгох. Салбарт хэрэгжүүлж буй төслийн тоо нэмэгдэхийн хирээр үйл ажиллагааг тодорхой стандарт, журамд оруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Салбарын урсгал ба ерөнхий төлөвлөгөөнд тусгасны дараа төсөл нь урьдаас тодорхой шат дамжлагыг дагана. Монгол Улс тал нутаг ихтэй учир ихэнх тохиолдолд төслийн техник, эдийн засгийн үндэслэлийн судлагаа (ТЭЗҮС) хийх шаардлагагүй байдаг. Шинэ замын барилгын хөрөнгө оруулалтын шат дамжлага нь: (i) урьдчилсан техник эдийн засгийн үндэслэлийн судалгаа, (ii) нарийвчилсан зураг төсөл, (iii) худалдан авалт ба гүйцэтгэл, болон (iv) үнэлгээний үе шатуудыг агуулсан байна. Жижиг хэмжээний хөрөнгө оруулалтын хувьд урьдчилсан ТЭЗҮС ба үнэлгээг хөтөлбөрийн түвшинд хийж болно. Төлөвлөлтийн уялдаа холбоог хангах үүднээс батлагдсан хөтөлбөрт багтаагүй, төсвийн хэлэлцүүлгийн явцад оруулж ирсэн хөрөнгө оруулалтуудад заавал урьдчилсан ТЭЗҮС хийгдсэн байх ёстой.

Төслийн эдийн засгийн үр ашгийг тооцох. Эдийн засгийн дүн шинжилгээ нь тухайн төслийн хэрэгжих боломжтойг нотлоод зогсохгүй төсөвлөлт болон хэрэгжүүлэлтэнд ашиглагдах ёстой. Эдийн засгийн өндөр ач хобогдолтой төслүүд санхүүжилт гацах, санхүүжилт буурах зэргээс хамгаалагдах болно. Эдийн засгийн энгийн үнэлгээ нь стандарт өртөг, хөдөлгөөний эрчимд тулгуурлагдан хийгдэж болох бөгөөд худалдан авалтын өмнө, нарийвчилсан зураг төслийн шатанд шинэчлэгдэх боломжтой.



Хүснэгт 12 ЗТБХБЯ, АЗГ-ын эрх үүргийн хуваарилалтын боломжит хувилбар

	АЗГ-ын үүрэг	ЗТБХБЯ-ны үүрэг
Төлөвлөлт болон төсөвлөлт	<ul style="list-style-type: none"> – Урт болон дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулах – Жилийн төлөвлөгөө гаргах – Төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг удирдах, тайлагнах 	<ul style="list-style-type: none"> – Төлөвлөгөөг батлах – Төлөвлөгөөнд хяналт тавих
Гэрээлэх болон хэрэгжүүлэх	<ul style="list-style-type: none"> – Худалдан авалтын үйл ажиллагааг зохион байгуулах, техникийн үнэлгээний тайланг бэлтгэх – Гэрээг бэлтгэх – Гэрээг удирдах – Хяналт тавих – Гүйцэтгэлийг тайлагнах 	<ul style="list-style-type: none"> – Худалдан авалтын удирдамжийг батлах – Худалдан авалтын хорооны гишүүдийг томилох – Худалдан авалтын хорооноос гаргасан саналыг батлах, зөвшөөрсөн тухай албан даалгавар хүргүүлэх – Гэрээг хянах, батлах – Гэрээний хэрэгжилтэнд хяналт тавих – Хяналтын үйл ажиллагааны журмыг батлах

Эх сурвалж: АХБ-ны зөвлөх АЗГ-тай хийсэн хэлэлцүүлэгт үндэслэв

Томоохон замын барилгын ажлыг техникийн нэгдсэн хороо хянаж батлах зарчмыг баримтлах. Тодорхой босгоос дээш (жишээ нь 5 тэрбум төгрөгөөс дээш) хөрөнгө оруулалтуудын хувьд энэхүү үйл явц нь урьдчилсан ТЭЗҮС-ны дараа буюу худалдан авалтын өмнөх үе шатанд хийгдэх болно. ЗТБХБЯ, СЯ-наас томилогдсон мэргэжлийн ажлын хэсэг эсвэл тусгай хороо улирал тутам төслүүдийг хянаж, батлах юм. Батлагдсан төслүүд нь хөрөнгө оруулалтын дараагийн үе шат руу орно. Хэлэлцүүлгийг дэмжих зорилгоор шалгуур жагсаалтыг боловсруулан ашиглаж болно.

Төлөвлөлт, зарцуулалтын бодитой хуваарь гаргахад нөлөөлөх хүчин зүйл. ЗТБХБЯ, АЗГ нь өөрсдийн туршлагад үндэслэн төслийн бэлтгэл ажил, худалдан авалт, гүйцэтгэл болон төлбөр тооцоонд дунджаар хэдий хугацаа шаардагдахыг тооцоолох хэрэгтэй. Тэдгээр үзүүлэлтүүдэд үндэслэн дунд хугацааны төлөвлөлт, төслийн бэлтгэл, зарцуулалтын тусгал боловсруулах бөгөөд үүнээс гадна менежментийн гүйцэтгэлийг хянахад ашиглаж болно.

Жишээ

Бразилд 5 сая ам.доллараас өндөр өртөгтэй төслийг техник эдийн засгийн үндэслэлийн судалгаанд нь үндэслэн санхүү болон төлөвлөлтийн яамд нь баталдаг. Төрийн сангийн газар нь удирдлага, хөрөнгө оруулалтын зарцуулалтыг дэмжих үүднээс хөрөнгө оруулалтын хяналт, үнэлгээний мэдээллийн технологийн хэрэгсэл боловсруулжээ. Түүнийг ЗГ-ын нэн тэргүүний хөтөлбөрүүд болох жил бүр заавал санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтуудын багцад хэрэглэдэг.⁴⁹

Санал 4.3: Дотоодын зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэгчидийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэх

Томоохон барилгын ажлын хяналтын төсвийг нэмэгдүүлж, гэрээлэн гүйцэтгүүлэх. Замын барилгын ажлын хэмжээг нэмэгдүүлж чанарыг сайжруулахын тулд АЗГ-аас томоохон замын барилгын ажлын хяналтыг зөвлөх компаниудтай гэрээ байгуулан гүйцэтгүүлэх нь оновчтой байх болно. Үүнийг хийхийн өмнө нэн тэргүүнд АЗГ хяналтын ажлын өртгийг дахин тооцож, ЗТБХБЯ, СЯ-нд саналаа хүргүүлэх шаардлагатай. Энэхүү тайлангийн зорилгоор уулзсан салбарын зарим оролцогч талууд замын барилгын ажлын нийт өртгийн 2 % байгаа хяналтын төсвийг 4 % болгон нэмэгдүүлэх санал дэвшүүлсэн. Шилжилтийн үед гэрээний хяналтын үндсэн стандарт⁵⁰-ын сургалт явуулах шаардлагатай боловч авто замын салбарт хамаарал бүхий талууд энэхүү шинэ нөхцөл байдалд хурдан зохицох нь дамжиггүй. Үүнтэй зэрэгцэн АЗГ замын ажилд хяналт тавих хүчин чадал, гүйцэтгэгчийн лабораторийг хянаж баталгаажуулах чадавхиа хадгалж үлдэх хэрэгтэй.

⁴⁹ Дэлхийн банк. 2005. *Бразилын төслийн үнэлгээний бичиг баримт: Зам Тээврийн Төсөл*. Вашингтон хот.

⁵⁰ Олон улсын зөвлөх инженерүүдийн холбоо (FIDIC).

Зураг төсөл гүйцэтгэх зөвлөх үйлчилгээний үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох. Зураг төслийн чанарыг сайжруулах, урамшуулал бий болгох үүднээс АЗГ дараах арга хэмжээнүүдийн аль нэгийг авч хэрэгжүүлэх боломжтой: замын барилгын зураг төсөлд барилгын явцад зургийн алдаанаас болж өөрчлөлт хийх болвол уг зураг төслийг боловсруулсан зураг төслийн инжнерт хариуцлага тооцох гэрээний механизм бий болгох, эсвэл төслийн хэрэгжилтийн үед зураг төслийн инжнер шаардлагатай зураг төслийн өөрчлөлтийг тухай бүр хийж байх нөхцөлийг бий болгох.

Санал 4.4: Замын хучилтын оновчтой хийц сонгох системчилсэн туршилтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх

Хучилтын туршилтын хөтөлбөрийг хандивлагчдын хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх. 2007 оны замын мастер төлөвлөгөөнд 2–3 сая ам.долларын техник тусламжийн хөтөлбөрүүдийг санал болгосон байна (Хүснэгт 13). Нэгэнт дээрх хөтөлбөр нь хэрэгжээгүй байгаа учраас ЗГ хандивлагч нарт тусламж эсвэл зээл авах санал тавих боломжтой. Уг хөтөлбөрийн хүрээнд Монголд урьд нь гүйцэтгэж байсан туршилтуудын туршлага, сургамжийн үнэлгээг хийх (Тайлбар 12-ыг харна уу), ижил төстэй хүйтэн/хуурай уур амьсгалтай орнуудаас туршлага судлах, гадаргуун боловсруулалт болон хучилт хийх хийцийн зохих хувилбаруудыг тодорхойлох, системчилсэн туршилтуудыг бэлтгэх, хэрэгжүүлэх болон хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх зэрэг ажлыг хамруулвал зохино.

Жишээ

2003 онд Вьетнам улс Их британи улсын Олон улсын хөгжлийн газар болон Дэлхийн банкны туслалцаатай 4 бүсэд 16 төрлийн хучилтын технологи туршсан байна. Хучилтын хувилбаруудыг сонгохдоо замын барилгын өртөг, зам засвар арчлалт хийх давтамж, цаг агаар, уур амьсгал, хөдөлгөөний эрчимд тэсвэртэй байдал, орон нутгийн ажиллах хүч, чадавхийг ашиглах боломж, материалын олдоц зэргийг шалгуур үзүүлэлт болгожээ. Туршилтуудыг тус бүр нь 100м–200м урттай хэсэгт явуулсан бөгөөд 13 хувилбарыг хяналтын хэсгийн хамт туршижээ. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээг нарийн журам, засвар, арчлалтын удирдамжын дагуу явуулсан. Туршилтын үр дүнд хайрган замаас илүү бат бөх, өртөг багатай хучилтын 3 хувилбарыг сонгож авсан байна.⁵¹

Хүснэгт 13 Хучилтын хийцийн туршилтын төлөвлөгөө

Үйл ажиллагаа	Зардал
Хучилтын хийц ба туршилт	
– Ижил төстэй уур амьсгалтай орнуудын хучилтын хийцийг судлах	\$ 2 сая
– Туршилтын багаж ашиглан ачааллын болон хурдны туршилт явуулах	
Хучилтын өнгөлгөө хийх туршилт	
– Хучилтын материалын олдоц, тоног төхөөрөмжийн хөрөнгө оруулалт, холбогдох сургалт, ашиглалтын хугацаанд гарах зардлыг тооцон зардлыг хэмнэх боломжийг судлах.	\$ 1 сая Хэрэв бусад судалгаатай хамтатган хийвэл \$ 1 саяаас бага
– Битумыг шүрших замаар хучилтын гадаргуу барьж байгаа бусад ижил төстэй уур амьсгалтай орнуудад танилцах аялал хийх, /Аляск, Исланд, Норвег, Сибиры/	
– Олон улсын инжнерийн удирдамжаар гадаргууг шүршиж хучих технологиор зам барих туршилт хийх.	

Эх сурвалж: СМЕК. 2007 он. *Авто замын ерөнхий төлөвлөгөө – зөвлөхийн тайлан*. Улаанбаатар хот

⁵¹ Бага зардлаар битумэн хучилт хийх Вьетнамын туршлагыг 2005 оны ДБ-ны материалаас харж болно. *Орон нутгийн хучилтгүй замд гадаргуун боловсруулалт хийсэн хувилбар*. Вашингтон хот.

Бүлэг 5

Орчин үеийн институц байгуулах нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Монгол Улсын авто замын салбарт сүүлийн 15 жилд бүтэц, зохион байгуулалтын томоохон өөрчлөлт хийгдсэн. 2009 оны эхэнд хийгдсэн шинэчлэлтийн дараа авто замын салбарын байгууллагын зохион байгуулалтыг сайжруулах боломж дахин нээгдлээ.

Өнөөгийн замын салбарын байгууллагуудын чадавхи сул байгаа тул Засгийн газрын дунд хугацааны зорилтуудыг үр дүнтэй биелүүлэх боломж байхгүй, иймд Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт салбарын институцүүдийн чадавхийг бэхжүүлэх ажил дээгүүр байр эзлэх ёстой. Чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагаа нь шинэ зүйл бий болгох бус одоо байгаа бүхнээ бэхжүүлэхэд чиглэгдэх нь зүйтэй.

Суурь асуудлуудыг нь авч үзэлгүйгээр зөвхөн техникийн арга хэмжээ авах нь хүссэн үр дүнд хүргэхгүй. Тэдгээр асуудлуудад үйл ажиллагааны төвлөрсөн шинж чанар, хяналтын зардал, хариуцлагын механизм сул, хүний нөөцийн дутмагшил болон салбар дахь улс төрийн оролцооны үр дүн хязгаарлагдмал зэрэг орно.

Санал: Үндэсний хөгжлийн зорилтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор гүйцэтгэлд чиглэсэн байгууллагуудыг бий болгох

5.1 Чадавхи бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр боловсруулж, мөрдөх

Энэхүү баримт бичиг нь АЗГ-ын институцийн 2016 он хүртэлх хөгжлийн талаархи ойлголтыг өгөх юм. АЗГ дараахи бүтцийг өөрчлөлтийг хийх шаардлагатай, үүнд: бус нутагт салбаруудаа нээх, замын ажлын хяналтыг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх, зам ашиглалтын төлбөр хураах үйл ажиллагааг аажмаар багасгах болон аудит хийх чадавхи бүрдүүлэх зэрэг орно.

5.2 Салбарын үйл ажиллагаанд үр дүнд суурилсан менежмент нэвтрүүлэх

Бодлогын баримт бичгийг түлхүү хэрэглэх, удирдлагыг тогтвортой байлгах болон гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүд ба урамшууллыг боловсруулах замаар салбарт үр дүнд суурилсан менежментийг аажмаар нэвтрүүлэх.

5.3 Замын зөвлөлийг шинэчлэн байгуулах

Авто замын санг зөв зохистой удирдах Замын зөвлөл нь салбарын засаглалыг ихээхэн сайжруулж чадна. Урьд өмнөх туршлагаасаа суралцан Замын зөвлөл зам засварын ажилд түлхүү ач холбогдол өгч, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй байх болно. Түүний гишүүдийн дийлэнхийг зам хэрэглэгчид эзлэнэ.

5.4 Засаглалыг сайжруулах болон салбарын оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх

Засаглалыг эрсдлийг бууруулахын тулд худалдан авалтын асуудал эрхэлсэн тасаг хангалттай хүн хүчтэй байх шаардлагатай бөгөөд ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Салбарын оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх үүднээс МТББ-уудад зарим зохицуулах эрх үүргийг шилжүүлж болох юм.

5.5 Салбарын аудитын нөлөөллийг сайжруулах

Хэрэв АЗГ дотоод аудитын чадавхийг хөгжүүлж, Үндэсний аудитын газар гүйцэтгэлийн аудитыг явуулдаг болвол салбарын засаглал бэхжинэ.

5.6 Орон нутгийн замуудын үйл ажиллагааг дэмжих тогтолцоог бий болгох

Аймгийн захиргаа дангаараа орон нутгийн замыг хариуцвал хүчин чадал хүрэлцэхгүй. АЗГ орон нутагт өөрийн нэгжийг байгуулж, орон нутгийн замын сангийн санхүүгийн удирдлагыг Авто замын зөвлөлд шилжүүлбэл эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байх болно.



Дүгнэлт

Байнга өргөжин дэвших орчин

Авто замын салбарт сүүлийн 15 жилд бүтэц, зохион байгуулалтын ихээхэн шинэчлэлт хийгдсэн. Эдгээр өөрчлөлт, шинэчлэлт нь дотоод хүчин зүйл болох Монгол Улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт системээс зах зээлийн системд шилжсэн болон гадаад хүчин зүйл болох авто замын салбарын зохион байгуулалтын бүтцэлд хэд хэдэн удаагийн өөрчлөлтөд орсонтой холбоотой. Засгийн газар салбарын бодлогыг тодорхойлох, батлах, хэрэгжүүлэх хариуцлагыг хэд хэдэн удаа нэгээс нөгөөд шилжүүлсэн. 1990 оны сүүл гэхэд авто замын салбарын бүтэц, хүчин чадал, хүний нөөцийг бэхжүүлэх нааштай боломж бүрдэж байсан боловч 2000 онд явагдсан ойр ойрхон өөрчлөлтөөс үүдэн биелэл болж чадаагүй юм. 2009 оны эхэнд явагдсан шинэчлэлийг даган авто замын салбарт байгууллагуудын бүтэц зохион байгуулалтыг сайжруулах боломж нөхцөл бүрдсэн бөгөөд түүнтэй холбоотой институцийн чадавхийг бэхжүүлэх шаардлага гарч ирсэн.

Анхны Авто замын газар 1990-ээд онд байгуулагдсанаасаа хойш хандивлагчдын дэмжлэгтэйгээр аажим бэхжсэн. 1995 онд авто замын салбарын шинэчлэлээр улсын өмчийн авто замын компаниудыг Дэд бүтцийн яамны харъяа АЗГ-ын удирдлаган дор оруулсан. АЗГ нь бодлого тодорхойлох, хэрэгжүүлэх, гэрээт зам засвар, барилгын ажилд хяналт тавих зэрэг олон үйл ажиллагааг хариуцсан агентлагын болсон. 2 жилийн дараа, 1997 онд дахин өөрчлөлт хийгдлээ. ЗГ-ын үйл ажилгааны хүрээнд томоохон өөрчлөлт хийгдэж, замын барилга болон зам засвар, арчлалтын нэгжүүдийг Төрийн өмчийн хороо хариуцах болсон ба замын барилгын нэгжүүдийг эрчимтэйгээр хувьчлах, зам засвар арчлалтын компаниудыг нэгтгэн корпораци хэлбэрт оруулах үйл ажиллагааг эхэлүүлжээ. Үүний хажуугаар, замын салбарын бодлого боловсруулах үүргийг Дэд бүтцийн хөгжлийн яамны харъяа шинэхэн байгуулагдсан Зам, Тээврийн газар (ЗТГ)-т хариуцуулжээ. АЗГ агентлаг нь ЗГ-ын бодлогыг хэрэгжүүлэх Хэрэгжүүлэгч агентлаг болон хувирч байнгын үйл ажиллагааны асуудлуудыг хариуцах болсон байна. АХБ өөрийн Техникийн туслалцааны төслийн⁵² хүрээнд салбарын шинэчлэлийг дэмжиж, бүтэц зохион байгуулалтын санал, хүний нөөцийн хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулсан байна. 1997–2004 онд АЗГ хандивлагчдын туслалцаатай салбартаа чухал санаачилга гаргасан. Заримийг нь дурьдвал: Монгол Улсын Техникийн их сургуульд инжнерийн сургалтын хөтөлбөр эхлүүлсэн, анх удаа замын барилгын ажлын гүйцэтгэгчийг тендер зарлан шалгаруулсан, зам засвар, арчлалтын ажлыг туршилтаар гэрээлсэн, тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компани байгуулсан, засвар арчлалтын техникийн шинэ шийдлүүдийг туршсан ба эдийн засгийн төлөвлөлтийн шинэ хэрэгсэл нэвтрүүсэн зэрэг ажил хийгджээ. ЗТГ-ын замын хэлтэс хэдийгээр хэдхэн мэргэжилтэн ажиллаж байсан боловч Замын зөвлөлийг шинээр байгуулж, зам засварын хөрөнгийг нэмэгдүүлж чадсан байна.

2000 оны эхнээс нөхцөл байдал муудаж эхэллээ. Төсөв, хөрөнгө, замын ажил нэмэгдэхийн хэрээр авто замын салбарт улс төр, бизнесийн хүрээний ашиг сонирхол нэмэгдсэн. Хувийн салбарт өрсөлдөөн бий болсон нь үр дүнт байдлыг нэмэгдүүлсэн боловч авилга бас нэмэгдсэн. Улс төрийн нөлөөн дор удирдах албан тушаалтнуудыг томилж ажиллуулах болсон ч тавигдах шаардлага өндөр хэвээр байсан тул (инжнерийн мэргэжилээр мастер, эсвэл докторын зэрэгтэй) АЗГ-ын удирдлага техникийн ур чадвар өндөртэй хэвээр үлдсэн. 2001 онд энэ байдал өөрчлөгдөж Засгийн газар замын салбарт огт танигдаагүй, мэргэжлийн мэдлэггүй боловсон хүчнийг томилж эхэлсэн. Энэ нь авто замын салбарыг техникийн стандартын хоцрогдолд оруулж, салбарын байгууллагуудын хөгжлийг сааруулах сөрөг нөлөөтэй байв.

2004 оны ээлжит сонгуулийн дараа Засгийн газар удирдлагын томоохон шинэчлэлт хийсэн нь цалингийн нэмэгдлийг буруулах зорилготой байсан. ДБХЯ Зам Тээвэр Аялал Жуулчлалын Яам (ЗТАЖЯ)-нд халаагаа өгч үүргээ шилжүүллээ. Яам дотроо Замын Газар (ЗГ)-г байгуулж салбарын чухал асуудлууд болох хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, барилгын төслүүдийн удирдлага (зураг төсөл, тендер, гэрээний удирдлага) болон салбарын санхүүжилтийг хариуцах болсон байна. АЗГ

⁵² АХБ. 1995 он. *Авто замын салбарын институцийг бэхжүүлэх төсөл*. Манила хот (ТТ 2380).



нь Авто замын хяналт, судалгааны төв (АЗХСТ) болон өөрчлөгдөж, агентлагийн статус⁵³ болон зохицуулах эрх мэдлээ алдсан. Замын газар нь 5 мэргэжилтэнтэй байсан ба дээрхи үйл ажиллагааг хариуцах чадваргүй байсан тул зөвхөн тендер болон гэрээний удирдлагын асуудлыг л голлон анхаарах болжээ. ЗГ нь АЗХСТ-ийн дээр орших хүнд сурталтай шинэ давхарга болон хувирсан. Яамны удирдлага 4 жилд 4 удаа солигдсон нь аливаа шинэ санал санаачлагуудыг эзэнгүй орхигдуулж, ихэнх нь амьдралд хэрэгжилгүй замхран алга болоход хүргэжээ. Салбарын хөрөнгө оруулалт 2004–2008 онуудад 2 дахин нэмэгдсэн боловч төлөвлөлт нь техникийн гэхээсээ илүүтэй улс төрийн чанартай болсон. Дээрх хугацаанд дараахи алдаа, дутагдал гарсан: (i) хөгжлийн гол замуудын чиглэлийн эрэмбийг зөв тогтоогүй; (ii) зөвхөн тухайн орон нутгийг хариуцсан хэсэг бүлэг хүмүүсийн сонирхолд нийцсэн авто замыг сонгож барьсан; (iii) барилгын ажлын хяналт суларч, чанарыг анхаархаа больсон, (iv) худалдан авалт хэт улс төржсөн байна.

Байгууллагын шинэ тогтолцоо үр дүнгүй нь нотлогдож Засгийн газар 2009 онд АЗГ-ын дахин байгуулсан. 2007 оноос мэргэжилтэнүүдийн дундах дургүйцэл даамжирч АЗХСТ болон яамны мэргэжилтнүүд нэгдэж эцэст нь төрийн түшээдэд уламжилсан. Үүнтэй зэрэгцэн салбарын олон төрлийн МТББ-ууд шинээр байгуулагдан салбарыг үр ашигтай үйл ажиллагаанд уриалж эхэлсэн. 2008 оны Улсын их хурлын ээлжит сонгуулийн дараа шинэ Засгийн газар хуучин АЗГ-ын бүтэцтэй адилхан авто замын агентлагийг дахин байгуулан АЗХСТ-ийг түүнтэй нэгтгэсэн ба яамны зарим үүрэг хариуцлагыг шилжүүлсэн. Шинэ агентлагийн бүтэц, удирдлагыг томилох ажил үндсэндээ 2009 оны 3 сард хийгдэж дууссан бөгөөд ДБХЯ нь ЗТБХБЯ болон өргөжсөн байна. Гэвч үүрэг хариуцлага хуваарилах асуудал бүрэн шийдэгдээгүй, учир нь төндрийн үйл ажиллагаанд техникийн дэмжлэг үзүүлэх болон гэрээний менежментийн үүргүүдийг АЗГ-т шилжүүлээгүй байна.

Авто замын салбарын байгууллагуудын өнөөгийн байдал

ЗТБХБЯ

ЗТБХБЯ-нд авто замын салбарын үйл ажиллагааг хариуцсан 2 газар бий. Яамны Зам, тээврийн бодлогын газар (ЗТБГ) нь салбарын бодлого, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг тодорхойлох, батлах, зохицуулах үүрэг гүйцэтгэнэ. Хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний газар (ХШҮГ) нь авто замын салбарын хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавьж үнэлгээ өгнө. Эдгээр газруудын хүний нөөц хангалтгүй байна: 3 ажилтан ЗТБГ-т замын салбарын бодлогыг хариуцаж, 1 ажилтан ХШҮГ-т ажиллаж байна. Энэ хоёр газраас гадна Яам нь АЗГ-ыг оролцуулаад хэд хэдэн хэрэгжүүлэгч агентлагаар дамжуулан салбарын бодлогыг хэрэгжүүлж байна. Шинэ бүтцээр авто замын асуудлыг хариуцсан дэд сайд ажиллаж байна.

Яамны Зам, тээврийн бодлогын газар. Нэгэнт цөөн ажилтантай тул ЗТБГ нь өөрийн гол үйл ажиллагаанд төвлөрч ажиллана. 2004–2008 онд ЗТБГ үр ашиггүй, хүнд сурталтай хэмээн шүүжлэгдэж байсан бөгөөд АЗГ-т олон эрх үүргээ шилжүүлсэн хэдий ч үйл ажиллагааны давхардал ажиглагдсаар байна. Тендер шалгаруулах үйл ажиллагааны удирдлага, техникийн асуудлыг ЗТБГ хариуцсан хэвээр байгаа бөгөөд төсөл хэрэгжүүлэгч нэгжээс дэвшүүлсэн техникийн асуудлуудыг мөн хариуцаж байна. Нэгэнт ЗТБГ нь ийм чиг үүрэг хэрэгжүүлэхэд хүн хүч хүрэлцэхгүй байгаа тул цаг үеийн ажилд түлхүү анхаарч салбарын бодлогын асуудлыг орхигдуулж байна. Урьд өмнө дэвшүүлж байсан Авто замын зөвлөлийн асуудал гэх мэт бодлогын саналыг үл ойшоох эсвэл бүр мартагдуулж байна.

Хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний газар. ХШҮГ нь яаманд байсан 2 жижиг нэгжийг нэгтгэн байгуулагдсан. Уг газар нь чанарыг нэмэгдүүлэхэд бус урьд тогтоосон дүрэм, журмын хэрэгжилтийг хянадаг. Авто замын салбарт яамны хэрэгжүүлж буй гол төслүүдийг (гэхдээ хөтөлбөрүүд болон үйл явцыг хянадаггүй) хянах, өнөөгийн төлөвлөгөө баримт бичигтэй нийцтэй байгаа эсэхийг хянаж хэрэгжилтийн нийцтэй байдлыг баталгаажуулдаг. Урьд нь гүйцэтгэж байсан үүргийн хүрээнд яамны

⁵³ Монгол Улсын өнөөгийн удирдлагад: бодлогыг хариуцсан яамдын газрууд, Бие даасан зохицуулалт, хяналтын агентлагууд, салбарын хөрөнгө оруулалтыг хариуцаж, зарим зохицуулах эрх мэдэл бүхий хагас бие даасан хэрэгжүүлэгч агентлагууд, ба зохицуулах эрх мэдэлгүй бусад байгууллагууд. АЗГ нь хэрэгжүүлэгч агентлаг мөн.

шийдвэр гаргах үйл явцыг мэдээлдэг байсан бол одоогийн үүргийн хүрээнд Үндэсний аудитын ерөнхий газартай хамтран хяналт, шалгалт явуулдаг. Бусад салбарт Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний газар нь төслийн бүтээгдэхүүний шалгуур үзүүлэлтэнд хяналт тавьдаг (жишээ нь нийтийн тээврийн төслийн хувьд аялалын дундаж хугацаа болон зорчигчидын тоо зэрэг үзүүлэлтүүд).

Зам, тээврийн бодлогын газрын хувьд гол үүрэг болон бодлого боловсруулах үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэхдээ АЗГ-ын ажлыг давтахгүй байх нь асуудал үүсгэдэг бол ХШҮГ-ын хувьд хөтөлбөрийн үнэлгээ хийх, эдийн засгийн үндэслэлийн судалгаа хийх болон салбарын бүтээгдэхүүн, үр дүнгийн ерөнхий хяналтыг гүйцэтгэх гэх мэт илүү үр ашигтай үйл ажиллагаа явуулах нь асуудал болоод байна.

АЗГ

Үйл ажиллагаа ба бүтэц. АЗГ-ын хариуцдаг хоёр гол ажил нь авто замын сүлжээний менежмент болон сүлжээг хөгжүүлэх явдал юм. Урьд нь АЗГ нь үүнээс өргөн хүрээнд үйл ажиллагаагаа зохион байгуулж байсан. Үүнд: стандарт, техникийн баримт бичиг, журам заавар боловсруулах, салбарын хүний нөөцийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, орон нутгийн авто замын удирдлагыг дэмжих, Замын сангийн зарцуулалтад хяналт тавих зэрэг багтаж байсан. 2004–2008 онд АЗГ-ын зарим үүрэг роль уналтанд орсон. Чанарын хяналт үр дүн муутай болсон, хяналтын инжнерүүд ба төв лабораторийн уялдаа холбоо алдагдсан. Үүн дээр нэмээд хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтийг АЗГ-аас гадуур хийх болсон тул техникийн оролцоо суларч, уялдаа холбоо алдагдсан.

АЗГ нь Улаабаатарт төв офис болон лаборитортой (66 ажилтан, үүнээс 35 инжнер), барилгын ажлын хяналтаар орон нутагт ажилладаг ажилтануудтай (48 ажилтан, үүнээс 45 инжнер), замын төлбөр хураах ажилтануудтай (91 ажилтан). Өмнө байсан бүтцээр баруун бүсэд хяналтын баг ажиллаж байсан бол 2004 оноос хойш энэ багийг ажиллуулахаа больсон. Мэргэжилтнүүдийн саналыг сонсоход одоогийн АЗГ-ын бүтэц нь 1998 онд АХБ-ны ТТ-ны хүрээнд боловсруулсан саналтай зохицож байгаа, учир нь одоогийн бүтцэд засвар арчлалтын компаниудтай холбоотой ажилладаг замын засварын ажил хариуцсан хэлтэс, хяналтын инжнерүүдэд хяналт тавьдаг барилгын хэлтэс, төлөвлөлт, судалгааны хэлтэс, болон захиргаа, санхүүгийн хэлтэс зэрэг багтдаг.

Засаглал. АЗГ нь албан гэхээс илүүтэй хувийн харилцаанд тулгуурласан холбоо, уян хатан зохицуулалтаар үйл ажиллагаагаа зохион байгуулдаг жижиг байгууллага юм. Байгууллагын үр дүнт байдлыг нэмэгдүүлэх нь дараахи шаардлагыг дагуулна, үүнд: хөндлөнгийн оролцогч талуудтай холбоотой хараат бус байдал болон хариуцлагын түвшин, удирдлагын чадавхи болон дотоод хяналтын хэлбэрүүдийг судлах шаардлагатай. Хүснэгт 14-т АЗГ-ын одоогийн сул тал болон тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг үзүүлэв. Зарим шийдлийг Замын зөвлөлийн туслалцаатай эсвэл холбогдох дүрэм журмыг боловсруулах болон байгууллагын дотоод аудитын чадавхи бүрдүүлэх зэргээр хэрэгжүүлж болно. Түүний дараагийн түвшинд АЗГ-ын удирдлага байгууллагынхаа соёлыг өөрчилсөнөөр хүрч чадна.

Хүний нөөц. Хүний нөөцийн удирдлага нь АЗГ-ын хувьд маш чухал байдаг. Хүчтэй техникийн соёл болон төрийн албан хаагч байх нэр төр нь АЗГ-ын хувьд гол давуу тал бөгөөд энэ нь шинээр мэргэжилтэн ажилд авах, урам зориг өгч ажиллуулах, өндөр үр чадвартай, мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэн гаргах боломийг АЗГ-т олгодог байсан боловч 2004–2008 онуудад болж өнгөрсөн өөрчлөлтүүд эрсдэл дагуулсан. АЗГ нь үр чадвартай боловсон хүчин ажилд авахад хүндрэлтэй тулгардаггүйгээрээ салбарын бусад байгууллагуудаас ялгардаг. Төсвийн байгууллагын ажилтны цалин хувийн салбарын цалингийн талаас гуравны нэгтэй тэнцүү байна (Хүснэгт 15). Хэдий тийм боловч АЗГ унаа, байраар хангах, шагнал урамшуулал олгох замаар ажилтнуудаа урамшуулж, өрсөлдөх чадвараа хадгалан авч үлдсэн. Мөн түүнчлэн ажилтануудаа төрийн одон шагнал, зэрэг дэв олгох, гадаадад сургах зэргээр урамшуулсаар ирсэн байна. Гэвч 2004 оноос хойш албан тушаалаар өсөж дэвших урамшуулал байхгүй болжээ.



Хүснэгт 14 АЗГ-ын засаглалын хэлбэр

	Одоогийн нөхцөл	Шийдэх асуудлууд
Хараат бус байдал	Сул. АЗГ-ын ердийн үйл ажиллагааны ихэнх үйл явцыг ЗТБХБЯ болон СЯ хэрэгжүүлж эсвэл нөлөөлсөөр байна.	– АЗГ, яамдын эрх үүргийг тодорхой болгох
Хариуцлага	Сул. Нийтийн дунд тархсан ойлголтоор бол АЗГ-ын зарцуулалт үр дүн муутай, ил тод бус гэж үзсэн байна.	– Бизнес төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн тайланг нийтэд тараах, мэдээлэх – Худалдан авалтын үйл ажиллагаа (вэб хуудас дээр нийтлэх) болон удирдлагын шийдвэрийг ил тод болгох
Манлайлал	Сул. Удирдлага маш ихээр солигддог. Салбарын бус хэд хэдэн хүмүүсийг мэргэжилтэн, дунд шатны менежерийн түвшинд томилсон.	– Удирдлагын халаа сэлгээг багасгах – Ажилтныг томилохдоо техникийн мэдлэг чадвар шаардлага хангаж байгаа эсэхт анхаарал тавих – Олноор хэлэлцэж шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг нэвтрүүлэх
Дотоод хяналт	Ёс төдий, хүнд сурталтай. Дээд шатны удирдлагын эрх үүргийн төвлөрөл өрөгжсөнөөр дунд шатны удирдлагын хариуцлага суларч, уян хатан байдал алдагдсан, нүсэр, доод шатны хүнд сурталтай хяналт хурдацтай газар авч байна.	– Удирдамж бичиг баримтыг боловсруулах. – Дунд түвшний удирдлагын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх – Дотоод аудитын чадавхийг өргөжүүлэх

Эх сурвалж: АХБ.

Хүснэгт 15 Хувийн салбарт болон улсад ажилладаг инжнерүүдийн цалин

	Улсын	Хувийн
Анхан шатны	250,000₮	300,000
Туршлагатай	300,000₮ + 60,000₮ ажилласан жилийн нэмэгдэл + бусад урамшуулал, нэмэгдэл	500,000 аас 1,000,000 + урамшуулал, нэмэгдэл
Дунд шатны менежер (Хэлтсийн дарга)	315,000₮ + 63,000₮ ажилласан жилийн нэмэгдэл + бусад урамшуулал, нэмэгдэл	–
Ахлах менежер (Захирал)	368,000₮ + 73,600₮ ажилласан жилийн нэмэгдэл + бусад урамшуулал, нэмэгдэл	–
Хяналтын инжнер	500,000₮ барилгын улиралын үед, 108,000₮ өвөл.	500,000 + бусад урамшуулал, нэмэгдэл

– = Мэдээлэл байхгүй.

Эх сурвалж: АЗГ-ын судалгаан дээр үндэслэсэн АХБ-ны тооцоо.

Ажилд авах бодлого-ыг чангатгах боломжтой. АЗГ-ын ажилтны тоог ЗТБХБЯ хянадаг боловч АЗГ-ын сул ажлын байранд шинээр ажилтан авах бодлого нь харьцангуй бие даасан, хараат бус байдалтай. АЗГ-ын боловсон хүчин нь ихэвчлэн мэргэжлийн туршлагатай байдаг ба мэргэжлийн том алдаа, зөрчил гаргасан тохиолдолд л ажлаас халагддаг. Сул ажлын байрны мэдээллийг нийтэд нээлттэй зарлаж, нэр дэвшигчдийг эрдмийн зэрэг, ажлын туршлага зэргээр нь өрсөлдүүлэн даргын зөвлөл (дээд шатны удирдлага болон хэлтсийн дарга нараас бүрдсэн) сонгодог. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд ийм шалгаруулалт бодитой байхаасаа илүү ёс төдий болж хувирсан. АЗГ-ын удирдлага, хэлтсийн дарга нарыг яамнаас шууд томилдог. 2000 он хүртэл удирдах ажилтныг сонгохдоо тухайн ажлын байртай холбоотой мэргэжлээр боловсролын зэрэгтэй байх шаардлага тавьдаг байсан бол одоо ийм шаардлага тавихаа больсон байна. 2000 оноос хойшхи байдлыг ерөнхийд нь дүгнэн хэлэхэд удирдлагын манлайлах үүрэг роль нь багассан, шийдвэр гаргахад улс төрийн нөлөө ихэссэн, мөн мэргэжилтэнүүдийн урам зориг, тэмүүлэл ихээхэн доройтсон байна.

Сургалт. АЗГ-ын ажитнуудыг ерөнхийдөө өндөр ур чадвартай, туршлагатай гэж үздэг боловч мэдлэг нь хэт нарийн мэргэжлийн эсвэл хэт хуучирсан байх тохиолдол их. 2004 он хүртэл АЗГ мэргэжилтэнүүддээ гүнзгий мэдлэг олгох, шинэ мэдлэг олгох, ажилтнуудын чадварыг дээшлүүлэх чиглэлээр сургалтуудыг тасралтгүй явуулдаг байжээ. Харин 2004–2008 онд АЗХСТ нь инженерүүдэд сургалт зохион байгуулаагүй, зөвхөн мэргэжлийн ажилчидад сургалт явуулахад анхаарлаа хандуулсан байна.

Авто “Замын Зөвлөл”

Байгуулагдсан үндэслэл. Авто замын зөвлөлийн тухайн ойлголт 1998 онд АХБ-ны техникийн туслалцааны хүрээнд анх гарч ирсэн. Хоёр дахь ТТ-ны төслийн⁵⁴ хүрээнд 2000 онд түүнийг хэрэгжүүлжээ. 2002 онд “Замын зөвлөл” байгуулах санал эцсийн байдлаар батлагдаж, даргыг сонгосон.⁵⁵ 2003 онд ЗГ-ын тушаалаар “Замын Зөвлөл”-ийг байгуулж, 2004 оны эхээр бүтцийг баталжээ.⁵⁶ 2003 оны тушаалд нэр заагдсан замын зөвлөлийн гишүүдэд Засгийн газар, Улаанбаатар хотын засаг захиргааны төлөөлөл, үйлдвэрлэлийн төлөөлөл (төрийн өмчит компаниуд), зам хэрэглэгчид багтжээ.⁵⁷ Зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь замын сангийн хөрөнгийн хуваарилалт, ашиглалт, сангийн зарцуулалт; замын сүлжээг хөгжүүлэх чиглэлд Засгийн газарт санал зөвлөмж оруулах; болон зам хэрэглэгчдийн санал хүсэлтийг Засгийн газарт уламжлах зэргээр хязгаарлагдаж байжээ.

Бүтэц. Бодит байдал дээр байгуулагдсан замын зөвлөл нь анх гарсан загвараасаа бүтцийн хувьд дутуу байсан. Анх төлөвлөгдөж байсны дагуу бол замын зөвлөл нь өргөн хүрээний эрх үүрэгтэй (жишээ нь замын үнэлгээг тогтоох шинэ хэрэгсэлийг боловсруулах, зам засвар, арчлалт болон барилгын төлөвлөгөөг батлах); зургаан мэргэжлийн ажилтантай; хэд хэдэн стратеги баримт бичгийг боловсруулах, эсвэл батлах (гүйцэтгэлийн гэрээ, бизнес төлөвлөгөө, үйл явцан хэлэлцээр, болон батлагдсан данс); санхүүгийн хувьд бие даасан байдалтай байх ёстой байсан. Бодит байдал дээр зөвлөл нь зөвхөн нэг үндсэн ажилтантай, улиралд нэг удаа 30 минутаар хуралддаг, салбарын албан ёсны төлөвлөлт, санхүүжих шатлалд оролцдоггүй байсан. Зөвлөлийн жилийн урсгал зардал 5 сая төгрөгөөр (ойролцоогоор 4,000 ам.доллар) тогтоогдсон ба АЗГ-с гардаг байжээ.⁵⁸

Салбарт үзүүлсэн нөлөө. Зөвлөлийн дарга авто замын сүлжээг хөгжүүлэх чиглэлд илүү анхаарлаа хандуулж байсан тул “Замын зөвлөл” нь “Замын сан” болон засварын асуудалд идэвхтэй оролцдоггүй байсан. Салбарын удирдлага “Замын зөвлөл”-ийг өөрсдийнх нь үүрэг, ролийн авах гэж байна гэж үзсэн тул зөвлөлийн хичээл зүтгэлийг хааж, хавчиж байсан. “Замын зөвлөл” авто замын ашиглагчидын судалгаа зэрэг хэд хэдэн санаачлагыг туршсан. Үндсэндээ “Замын зөвлөл” нь зам ашиглагчдын форум маягийн үүрэг гүйцэтгэж, салбарын санхүүжилт, төлөвлөлтөд нөлөө үзүүлж чадаагүй. 2004 оны бүтцийн шинэчлэлээр “Замын зөвлөл”-ийн олон гишүүдийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлжээ. Тээврийн яамны ажлын эрэмбэ өөрчлөгдсөн ба “Замын зөвлөл”-д шинээр гишүүдийг томилоогүй. “Замын зөвлөл” хамгийн сүүлд 2005 оны эхэнд хуралдсан ба, 2007 оноос хойш Замын зөвлөлд тусгай төсөв зарцуулахаа больсон. Замын зөвлөл үйл ажиллагаагаа зогсоосон. Зөвлөлийн дарга хэвээрээ үлдсэн авч түүний ажил зөвхөн архиваа хадгалан үлдэхээр л хязгаарлагдсан.

Өнөөдрийг хүртэл миний уулзсан салбарын бүх оролцогч талууд, мэргэжилтэн, албан тушаалтанууд “Замын зөвлөл”-ийн үзэл баримтлалыг хаягдуулахгүй байх нь зөв гэдэгтэй санал нэгтэй байсан. Хөрөнгийн хуваарилалт зэрэгт хэрэглэгчдийн үзэл бодлыг тусгах, хөрөнгийн зарцуулалтыг чанартай байлгах тал дээр дэмжлэг үзүүлэх зэргээр Замын зөвлөл нь салбарт үнэтэй хувь нэмэр

⁵⁴ АХБ. 1997 он. *Авто замыг хөгжүүлэх хоёрдугаар төсөл*. Манила хот. (Төсөлд бэлтгэх ТТ 2827); болон АХБ. 1999 он. *Авто замын салбарт бодлогын дэмжлэг үзүүлэх төсөл*. Манила хот (ТТ 3268).

⁵⁵ Эдгээр нь АХБ-ны авто зам хөгжүүлэх 2 дахь төслийн зээлийн заалтанд орсон.

⁵⁶ ЗГ-ын 2003.10.27-ний 220-р тушаал, 2004.01.27-ны 16-р тушаал.

⁵⁷ Тэргүүлэгчээс гадна дараах гишүүдээс бүрдсэн: (i) СЯ-ны замын санхүүжилтийг хариуцсан хэлтсийн дарга, (ii) АЗГ-ын орлогч дарга, (iii) Тээврийн компаний захирал, (iv) Зам засвар арчлалтын компанийн захирал, (v) УБ хотын тээврийн газрын захирал, (vi) Хэрэглэгчдийн холбооны дарга, (vii) Тээвэр эрхлэгчдийн Холбооны дарга.

⁵⁸ Энэ төсөвт офисийн зардал болон Тэргүүлэгчийн цалин багтсан.



оруулж чадна. Гэсэн хэдий ч 2002 онд байгуулагдаж байсан замын зөвлөллийн хамрах хүрээнд өөрчлөлт хийх нь зайлшгүй шаардлагатай. Урьд нь үүрэг, хариуцлагыг тодорхой хуваарилаж чадаагүй бөгөөд засгийн газрын зохистой үүрэг хариуцлагын талаар хангалттай бодолцоогүй байсан.

Нийслэлийн АЗГ

УБ хотын авто замын төсөв нийт хотуудын болон орон нутгийн замын сангийн хөрөнгийн 50–60 хувийг эзэлж байна. Энэ нь хотод бүртгэгдсэн машины тоотой холбоотой. УБ хотод 1 сая гаруй хүн амьдарч, 200,000 тээврийн хэрэгсэл⁵⁹ бүртгэгдсэн бөгөөд нийт замын урт 427 километр байна. 2009 онд хотын сан нийт 5 тэрбум төгрөгийн орлоготой байсан боловч зөвхөн 1.9 тэрбум төгрөгийг зам засварт зарцуулсан байна.⁶⁰ Улаанбаатар хот нь үндэсний эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамааран хэмжээ нь харилцан адилгүй хөрөнгийн татаасыг Засгийн газраас авдаг: 2007 онд 19 тэрбум төг, 2008 онд 7 тэрбум төг, харин 2009 онд олгоогүй байна.

Хотын авто замын сүлжээг Нийслэлийн авто замын газар хариуцдаг. Улаанбаатар хотын Авто замын газар нь АЗГ-тэй адил хэмжээтэй, тухайлбал 45 инжнер, тэр тооны албан хаагчтай. Нийслэлийн АЗГ нь АЗГ-тай ажил, үүрэг, бүтцийн хувьд төстэй ч хотын замын хөдөлгөөний удирдлага, хотын ус зайлуулах байгууламжийг бас хариуцаж байна. НАЗГ замын хөдөлгөөний түгжрэл, замын аюулгүй байдлыг сайжруулах тал дээр гол анхаарлаа чиглүүлэн ажиллаж байна. НАЗГ-т АЗГ-т тулгарч буй асуудлууд мөн ижил тулгарч байна. Замын засвар, арчлалтыг түүхэнд үндэслэн төлөвлөж, техникийн шалгуур үзүүлэлтийг баримтлахгүй байна. Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт маш хангалтгүй, гадны хүчин зүйлээс болж байнга өөрчлөгдөж байдаг, батлагдсан засвар арчлалтын төсөв шаардагдах хэмжээнээс бага, гүйцэтгэгчдийн техникийн хүчин чадал хязгаарлагдмал зэрэг асуудлуудыг дурьдаж болно. Албан ёсоор АЗГ нь НАЗГ-ыг удирдан чиглүүлж, дэмжлэг үзүүлэх ёстой. Бодит байдал дээр АЗГ шууд бус удирдлага төст байдлаар харьцдаг: хоёр байгууллага нь хоорондоо тун бага харьцдаг, дүрэм журмаа тусад нь боловсруулдаг боловч АЗГ-т хэрэгжүүлсэн засгийн газрын амжиттай санаачлагуудыг НАЗГ-т давтаж болно гэсэн ерөнхий ойлголт байдаг байна.

Аймгийн захиргаа

Хэмжээгээр бага учир бүх аймгийн засаг захиргаанд авто замын салбараар мэргэшсэн хүн байдаггүй. Өөрсдөө мэргэжлийн бус учир орон нутгийн зам засвар арчлалтын компани ажлыг санал болгож гүйцэтгэх болон орон нутгийн замын шинжээч замын чанарыг мөрдөгдөж буй стандартын дагуу баталгаажуулах зэрэгт найдхаас өөр аргагүй. Ихэнх тохиолдолд орон нутгийн зам, замын байгууламжын бүртгэл хийгдээгүй байдаг. Орон нутгийн замын удирдлагад тулгарч байгаа нийтлэг бэрхшээлүүдийг Төв аймгийн жишээн дээр үзүүлэв (Тайлбар 13). Эдгээр асуудлуудад нийтлэг зардыг нөхөн авах асуудлууд, хөрөнгийн хязгаарлагдмал байдал болон зам засвар, арчлалтын асуудлууд зэрэг багтаж байна. Онцлог асуудлууд нь удирдлагын маш сул чадавхи болон зам засвар, арчлалт болон барилгыг хэн нь хариуцах талаар засгийн газартай нэгдмэл ойлголцолд хүрээгүй байдагтай холбоотой.

Дунджаар 100,000 хүн амтай аймгууд нь нутаг дэвгэртээ байгаа хатуу хучилттай болон хайрган замуудыг үр дүнтэй удирдахад ирээдүйд хүндрэл бэрхшээлтэй тулгарна. Инженерийн шийдэлтэй хөрсөн замуудыг засгийн газрын техникийн зохих удирдлаган дор орон нутгийн түвшинд арчилан, авч явах бололцоотой. Гэвч салбарт хүний нөөцийн дутагдалтай байгаа тул техникийн үйл ажиллагааг АЗГ-т төвлөрүүлэн шийдвэрлэх нь эдийн засгийн хувьд үр дүнтэй байх юм. Аймгууд нь замын засвар, арчлалт болон барилгад хөрөнгө хуваарилах ба замын менежментийн асуудлыг хариуцахгүй.

⁵⁹ Энэ тоог УБ хотын АЗГ-аас авсан бөгөөд нэг өрх гэрт оногдох тээврийн хэрэгслийн тоо их өндөр санагдсан.

⁶⁰ Энэ тоог мэргэжилтнээс авсан ба дараагийн шатанд дахин магадлах шаардлагатай.

Хяналтын байгууллагууд

Үндэсний аудитын газар нь төрийн захиргааны байгууллагад хөндлөнгөөс хяналт тавих үүрэгтэй. Энэ газар нь Ерөнхий сайдын удирдлаган дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд байгууллага, төслүүдийн санхүүгийн тайлан баланс-д аудит шалгалт хийж засгийн газрын үүрэг амлалтын биелэлтийн байдалд судалгаа хийдэг. Аливаа зөрчил илэрвэл түүнийг тодорхой хугацаанд засуулах арга хэмжээ авах талаар албан тоот хүргүүлдэг. Аж үйлдвэрлэл, ХАА, дэд бүтцийн хэлтэс замын салбарын асуудлыг хариуцдаг. Хэлтэст 4 аудитор байх ба тэдний нэг нь замын салбарыг хариуцна. Төслийн бэлтгэлийн нийцтэй байдал, тендер болон гэрээлэх үйл ажиллагаа зохих дүрэм журмын дагуу явагдаж байгаа эсэх, төсөл гэрээнд заасны дагуу хэрэгжиж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг. Тус агентлаг 2004 онд “Мянганы зам”-ын төсөлд 1 удаа гүйцэтгэлийн аудит хийжээ. Шалгалтын үр дүнд төслийн төлөвлөлт сайжирсан байна. Хүн хүчний хүрэлцээгүй, үүн дээр жил бүр бүх төслийн санхүүгийн аудит хийх зорилттой учир аудитын газар нь хөтөлбөрүүд, үйл явц болон бодлогын гүйцэтгэлийн хяналтыг явуулах болоцоо байдаггүй. Хэрэв санхүүгийн аудитыг санамсаргүй сонгосон төслүүд дээр хийдэг байсан бол өндөр үр дүн авчрах үйл ажиллагаанд хүн хүч, нөөц бололцоогоо даачлах боломжтой юм. Гэвч энэ өөрчлөлтийг хийхийн тулд АЗГ, ЗТБХБЯ–ны дотоод менежментийн чадавхи, тэр дундаа дотоод аудитыг илүү өндөр түвшинд гүйцэтгэх, тайлагнах явцыг сайжруулах зэргээр чадавхи нь ихээхэн нэмэгдсэн байх шаардлагатай.

Улсын мэргэжлийн хяналтын газар нь хуулийн биелэлтэд хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллага юм. Яамдын түвшинд ажиллаж байсан 11 хяналтын нэгжийг нэгтгэн 2002 онд одоогийн Улсын мэргэжлийн хяналтын газрыг байгуулсан. Замын салбарын хувьд аймаг бүрт нэг хяналтын байцаагч ажиллаж Зам, тээврийн хуулийн⁶¹ биелэлтэнд хяналт тавьж байна. Байцаагчид нь дараах ажлыг хариуцна, үүнд: (i) замын барилга, засварын ажил тогтсон дүрэм, стандартын шаардлагад нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих, (ii) ашиглаж байгаа материал, гүйцэтгэж байгаа ажлын чанарт хяналт тавих, (iii) санхүүгийн баримтыг хянах, (iv) орон нутгийн замын сангийн бүрдэлт, зарцуулалтад хяналт тавих, (v) замд аюул гарч байгаа шалтгааныг судлах. Шинэчлэгдээд 9 жил болж байгаа хэдий ч байцаагчийн авто замын салбарт эзлэх байр суурь, үүрэг роль нь тодорхой бус байна. Ажилтнуудын мэдлэг чадвар сайн байгаа хэдий ч ихэнх тохиолдолд байцаагч нар салбарын мэргэжилгүй байдаг тул тэдний хяналт нь бодитой байхаасаа илүү ёс төдийн байна. Хүний нөөц дутагдаж байгаагаас салбар дахь зүй ёсны хяналтыг бүрэн хэрэгжүүлж чадахгүй байна. Авто замын байцаагч нь улсын болон орон нутгийн үйл ажиллагааг адил хянадаг тул дотоод байцаагчийн ч, орон нутгийн удирдлагын ч үүргийг орлох чадваргүй хөндлөнгийн тал байсаар байна. Тэдний үйл ажиллагаа зарим талаараа АЗГ-ын хяналттай давхарддаг. Энэ бүгдээс үзвэл авто замын байцаагчид хангалттай байгаа боловч үр дүнтэй хяналтыг явуулах чиглэлд анхаарах шаардлагатай байна.

ТӨХ

Төрийн өмчийн хороо (ТӨХ) нь ихэвчлэн төрийн санд хариуцуулдаг үүргийг хэсэгчлэн хэрэгжүүлж байна, үүнд: улсын өмчийн бүртгэлийг явуулах, нийгэм, улс төрийн байдлыг анхааралдаа аван холдинг компаниудыг удирдаж үр ашгийг нэмэгдүүлэх зэрэг үүрэг багтана. ТӨХ-ны ажилтнууд нь санхүү, нягтлан бодох болон удирдлагын мэргэжилтэй байх бөгөөд төрийн албан хаагчид юм. Авто замын салбарт ТӨХ нь улсын өмчийн 20 компанийг удирдлагаар хангадаг, үүнд: 18 зам засвар, арчлалтын компани, 1 тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч компани болон хувьчлагдахаар бэлтгэгдэж буй “Эрдэнэ зам” замын барилгын компани багтана. ТӨХ эдгээр компаниудын жилийн үйл ажиллагаа болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг батлах, удирдлагыг томилож тэдгээрийн цалинг тогтоох эрх мэдэлтэй. Барилгын үйлдвэрлэлийн хувьчлалын үед тус хороо нь салбарт ихээхэн зэрэг нөлөөлөл үзүүлсэн. Гэвч тэр үеэс хойш салбарын оролцогч талууд түүний үүргийг дараахи үндэслэлтэйгээр шүүмжлэж байна, үүнд: (i) тавьж буй хяналт нь компаниудыг уян хатан бус, бие даагаагүй байдалд хүргэж байна, (ii) зам засварын удирдлагын дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөө байхгүй, (iii) хөрөнгийн удирдлага, түүн дотор замын хөрөнгийн удирдлага нь хэтийн зорилтгүй байна.

⁶¹ Монгол Улсын Засгийн газар. 1998 он. *Авто замын тухай хууль*.



Тайлбар 13 Кэйс судлал: Төв аймгийн авто замын удирдлага

Аймгийн танилцуулга: Төв аймаг 88,000 хүн амтай, 74,000 км² нутаг дэвсгэртэй, хүн амын нягтрал нь 1 км² 1,2 хүн, Улаанбаатар хотод ойр байрладаг. Эдийн засаг нь ерөхнийдөө газар тариаланд тулгуурласан бөгөөд нийслэл хотыг хүнсээр хангадаг. 2008 онд орон нутгийн орлого 5.5 тэрбум төгрөг байсан байна. Түүнээс гадна Засгийн газар 1,5 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт нэмж олгосон. Энэ төрлийн татаас нь жилээс жилд харилцан адилгүй байдаг ба 2009 онд эдийн засгийн хямралтай уялдан татаас олгоогдоогүй байна.

Авто замын хөрөнгө: Төв аймгийг улсын чанартай бүх авто зам дайран өнгөрч байгаа бөгөөд тэдгээр нь аймгийн эдийн засгийн хөгжилд маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Аймаг нийт 2,200 км урт орон нутгийн замтай бөгөөд үүнд 100 км нь хатуу хучилттай зам, байглын хөрсөн зам ордог. Хатуу хучилттай замыг 1990 онд аймгийн мэдэлд шилжүүлсэн. Орон нутгийн замын тоног төхөөрөмж (гүүр, хоолой, дохионы хавтан)-ийн нийт өртгийг 5.6 тэрбум төгрөг (4 сая орчим ам.доллар) гэж үнэлсэн. Орон нутгийн замын өртгийг тодорхой үнэлсэн мэдээлэл байдаггүй; замын шинэчлэлт хийх зардал 40 тэрбум төгрөг (30 сая ам.доллар) хүрч болзошгүй. Зам засвар, арчлалтын жилийн зардлын 2,5 % гэдэг нь жилд 1 тэрбум төгрөгийн засвар, арчлалтын хэрэгцээ байна гэсэн үг бөгөөд үүнээс гуравны нэг нь хатуу хучилттай авто замын засвар, арчлалтын хэрэгцээ юм.

Санхүүжилт: 2008 онд Төв аймгийн замын санд 180 сая төг цугларснаас 2/3 нь тээврийн хэрэгслийн бүртгэлийн хураамж, 1/3 нь зам ашиглалтын төлбөрөөс бүрджээ. Хөрөнгийг орон нутгийн зам засварт зарцуулсан бөгөөд энэ хөрөнгө нь дээр тооцоолсон хэрэгцээний 20 хүрэхгүй хувийг хамарчээ. Үүний зэрэгцээ 2008 онд 2 км хатуу хучилттай замын барилгын ажилд зориулан 340 сая төгрөгийн санхүүжилт Засгийн газраас олгосон (2008 онд бүх аймгуудад адил санхүүжилт олгосон). Тухайн санхүүжилтээр баригдсан зам нь нэн тэргүүний биш байсан учраас удирдлагын зүгээс зарим эсэргүүцэлтэй тулгарсан.

Авто замын удирдлага: 2008 оныг хүртэл орон нутгийн авто замыг орон нутгийн Хөгжлийн бодлогын хэлтсийн 1 мэргэжилтэн хариуцаж байв. 2008 онд зам хариуцсан мэргэжилтэн ажлаас гарсан боловч 2009 оны 3 сар хүртэл оронд нь хүн томилоогүй байна. Тэр үед орон нутгийн нийтийн тээврийг ЗТБХБЯ-ны Зам, тээврийн газрын салбар болон орон нутгийн тээврийн жижиг агентлаг хамтран хариуцаж байсан. 2009 онд Улсын Их хурлаас орон нутгийн Захиргаа тухайн орон нутагтаа зам, тээврийн агентлаг байгуулж ажиллуулах тухай хууль баталсан. Боловсон хүчин дутагдалтай байснаас орон нутаг дахь Зам, тээврийн газрын салбарын дарга шинээр байгуулагдсан орон нутгийн агентлагийн даргын ажлыг давхар хашиж болсон. Энэхүү ажилтан 2 албан тушаалынхаа хүрээнд нэг тээврийн үйлчилгээг хариуцаж байгаа бөгөөд 2 өөр байгууллагад тайлагнаж байна. Мөн түүний хариуцдаг байгаа тоног төхөөрөмжийг улс ба орон нутаг хэсэгчлэн эзэмшдэг.

Аймгийн зам засварын ажлыг тендер шалгаруулан гүйцэтгүүлж байна. Бүх ажлыг бүсийн зам засвар, арчлалтын төрийн өмчит компанитай гэрээ байгуулан олгож байна. Төв аймаг бие даан авто замд хяналт тавих боломжгүй бөгөөд бүсийн авто замын байцаагч тэдний өмнөөс зарим хяналтыг хэрэгжүүлж байна.

Эх сурвалж: АХБ

МТББ-ууд

2008–2009 онд төрөл бүрийн мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд байгуулагдав. Тэдгээрийг дурдвал: Дэлхийн Авто замын холбоо (PIARC)-ны гишүүн, 100 гаруй замын барилгын компанийн сонирхлыг төлөөдөг Монголын Авто Замчдын Холбоо; Авто замчдын Үйлдвэрчний Эвлэл; шинэ техник технологийг нэвтрүүлэх зорилго бүхий Монголын авто замын инженерүүдийн нийгэмлэг (300 гаруй гишүүдтэй); 500 гаруй өндөр настныг нэгтгэсэн Ахмад авто замчидын хороо; Салбарын 20 %-ийг эзлэх эмэгтэйчүүдийн эрх ашгийг илэрхийлсэн Авто замчин эмэгтэйчүүдийн холбоо. 2008 онд эдгээр холбоод АЗГ-ын сэргээн байгуулах асуудал дээр хүчтэй дэмжлэг үзүүлсэн. Эдгээр байгууллагууд нь хөгжлийнхөө эхний шатанд байгаа хэдий ч салбарын эрч хүч, зохион байгуулалтын ой санамжийг илтгэж байна. Эдгээр холбоодыг засгийн газраас зөв хүлээн авч, дэмжиж ажиллавал урт хугацаанд салбарын чадавхид ихээхэн хувь нэмэр оруулах нь дамжиггүй.

Салбарын үр ашгийг хязгаарлаж байгаа хүчин зүйлүүд

Сүүлийн жилүүдэд авто замын салбарын гүйцэтгэлийг сайжруулахын тулд хэд хэдэн удаагийн шинэчлэл хийсэн. Өмнөх бүлгүүдэд дурьдагдсан энэхүү тайланг бэлтгэх зорилгоор хийгдсэн үнэлгээний үр дүнгээс харахад авто замын салбарт тулгамдаж байгаа асуудал нь бүтцийн гэхээс илүүтэй үйл ажиллагаа болон хүний нөөцтэй холбоотой болох нь тогтоогдсон. Харилцан адилгүй түвшинд хийгдэх бүтцийн жижиг хэмжээний өөрчлөлт, зохицуулалтын тухай санал зөвлөмж энэ тайлангаар хүргүүлж байгаа боловч гүнд нь байгаа асуудлуудыг хамтад нь авч үзээгүй тохиолдолд тэдгээр нь гүйцэтгэлд хүссэн нөлөөллийг үзүүлэхгүй. Шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлуудыг дурьдвал: үйл ажиллагааны төвлөрсөн байдал, хяналт тавих зардал, хариуцлагын сул тогтолцоо, хүний нөөцийн дутагдал болон улс төрийн нөлөөллийн үр дүн хязгаарлагдмал байгаа зэрэг юм.

Үйл ажиллагааны төвлөрсөн шинж байдал. Монгол Улсын хувьд захиргааны бүтэц нь харьцангуй жижиг боловч төвлөрлийн түвшин өндөр тул үйл ажиллагаа, процедур нь төвөгтэй байдаг. Ийм байдал нь гүйцэтгэлд дандаа сайнаар нөлөөлдөггүй.

- **Төвлөрөл нь асуудал шийдвэрлэхэд хэт олон тал оролцоход хүргэж байна.** Засгийн газрын тогтолцоонд төвлөрөл газар сайгүй байдаг. СЯ нь ЗТБХБЯ-ны худалдан авалт болон санхүүгийн шийдвэрүүдийг батлах үүрэгтэй. ЗТБХБЯ-нд санхүү болон худалдан авалттай холбоотой бүх шийдвэрийг хоёр газраар батлуулах шаардлагатай ба ихэнх тохиолдолд Төрийн нарийн бичгийн дарга, замын асуудал хариуцсан дэд сайд болон сайдаар давхар батлуулах шаардлагатай байдаг. Аливаа үйл явц хэд хэдэн давхрага дамждаг ба олон тохиолдолд төсөл амжилттай хэрэгжих эсэх нь огт хамаагүй гуравдагч талуудын оролцоо их байдаг.
- **Төвлөрсөн байдал нь үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг удаашруулж байна.** Шийдвэр гаргах эрх мэдэл нь цөөн тооны хүний гарт байдаг ба тэдгээр хүмүүст бүх үйл ажиллагаа төвлөрсөн байдаг учраас ажлын ачаалал ихтэй байдаг. Тэд бүх баримт бичгийг нэг дор батлах боломжгүй учраас зарим шийдвэр удаж, төслийн хэрэгжилт ч дагаад удааширч байна. Худалдан авалтын үйл ажиллагаа дуусах үед зах зээлийн үнэ өсч анхлан хийж байсан тооцоог ашиглах боломжгүй болсон байдаг (4-р бүлгийг харна уу). Энэ байдал нь гэрээнд дахин нэмэлт өөрчлөлт оруулахад хүргэж, мөн л шийдвэр гаргах шат дамжлагуудыг дамжихаас өөр аргагүй болгоно.
- **Үйл ажиллагааны шийдвэр удаан бөгөөд хариу үйлдлийн шинжтэй.** Одоо байгаа тогтолцоо нь албан тушаалтануудыг тухайн байдалд хариу үйлдэл үзүүлэх байр сууринд оруулж байна. Тавьсан зорилтондоо хүрхийн тулд албан тушаалтанууд пропорциональ бус чармайлт гаргах шаардлагатай болдог тул тухайн нөхцөл байдалд нь авч үзвэл энэ нь боломжит шийдэл.

Хяналтын зардал. Салбарт хуучинсаг дотоод болон гадаад хяналтын систем уламжлагдаж ирсэн. Хяналт нь гүйцэтгэлд бус нийцтэй байдалд анхаарлаа чиглүүдэг. Хэрэгжүүлэлтийн журам болон санамсаргүй сонголтоор дээжлэн гүн гүнзгийн аудит хийх аргуудыг хослуулах бус бүрэн хяналтын аргаар ажиллаж байна. Энэхүү хяналтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд хүн хүч, өргөн хүрээтэй ур чадвар, хөрөнгө мөнгөний ихээхэн нөөц бололцоо шаардлагатай хирнээ удирдлагын уян хатан чанарыг бууруулдаг. Нэгэнт хүний нөөц хомс учраас хяналтын энэ загвар нь зорилгодоо хүрэхгүйгээр барахгүй ажлыг үр дүнгүйгээр давхардуулан гүйцэтгэсээр байна. Энэ байдал нь зөвхөн авто замын салбараар хязгаарлагддаггүй. Шинэ Зеландын төрийн захиргааны загвараас сэдэвлэсэн Төрийн захиргаа ба санхүүгийн хуулийн төсөл нь ерөнхий гүйцэтгэлийн орчинг сайжруулахад чиглэгдсэн юм.

Хариуцлагын тогтолцоо сул. Эрх мэдлийг улс төрийн түвшинд төвлөрүүлсэнээр захиргааны бүх шатандаа хариуцлагын тогтолцоо алдагдсан. Энэ байдал нь түргэн шуурхай байдал алдагдсан, үйл ажиллагаа болон хөрөнгийн эзэмшил суларсан ерөнхий орчинг бүрдүүлээд байна. Замын хөрөнгийн буруу менежмент, бүртгэлийг явуулах талаар ТӨХ болон АЗГ-ын зөрчилтэй хандлага нь дээрх байдлын гадаад илрэл юм. Гэхдээ зарим тал дээр ахиц гарсан. АЗГ-ыг сэргээн байгуулах шийдвэр гаргасан нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын өмнө хүлээсэн хариуцлагаа биелүүлж



байгаагийн илрэл хэмээн салбар үзсэн. Төрийн захиргааны гүйцэтгэлийг сайжруулахын тулд үүрэг хариуцлагыг шилжүүлэх болон хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх нийцтэй хос хэрэгсэлүүдийг хэрэгжүүлэх шаардалатай. Авто замын салбарын ирээдүйн хөгжил нь улс төрийн дэмжлэг болон эрх мэдлийг төвлөрүүлэхгүй байх, үр дүнд хариуцлага хүлээх удирдлагын хүсэл эрмэлзэлээс ихээхэн шалтгаалана гэдгийг энд тэмдэглүүштэй.

Хүний нөөцийн дутагдал. Судалгаагаар ЗТБХБЯ-нд хүний нөөц ихээхэн, АЗГ-т тодорхой түвшинд дутагдалтай байгааг олж тогтоолоо. Хүний нөөц дутагдалтай байгаагаас дараах асуудал урган гарч байна: (i) нэг хүнтэй нэгж олоноор бий болж байна; (ii) нэгжүүд өөрсдийн үүрэг хариуцлагыг биелүүлж чадахгүй байна (удирдамж бичиг баримтын боловсруулалт зэрэг); (iii) зам засвар, арчлалтын ажлын хяналт хангалтгүй буюу газар дээр нь явуулж чадахгүйд хүрч байна.

- **ЗТБХБЯ.** Зөвхөн бодлого боловсруулалт болон төлөвлөлт хариуцах бол яамны Зам, тээврийн бодлогын газрын замын асуудал хариуцсан гурван мэргэжилтэн ажил үүргээ бүрэн гүйцэтгэж чадна. Хандивлагчтай хамтран ажиллах асуудлыг хариуцах бол хүн хүч хүрэлцэхгүй. Худалдан авалтын асуудлыг үр дүнтэй хариуцахын тулд тэдэнд өргөн хүрээтэй дэмжлэг шаардагдана.
- **АЗГ.** АЗГ-ын хариуцаж байгаа замын урттай харьцуулахад ажилтны тоо нь олон улсын түвшинээс доогуур байна. АЗГ-тай түр гэрээтэй хяналтын инжнер, төлбөр хураагчдыг оролцуулалгүйгээр замын удирдлага хариуцсан үндсэн 66 ажилтантай. Улсын замын сүлжээний нийт урт 5,000 км гэж үзвэл 75 км замд нэг ажилтан ногдож байна. Орчин үеийг замын байгууллагуудын дундаж ажилтны тоог авч үзвэл 10–20 км замыг 1 ажилтан хариуцаж байна.⁶² АЗГ-тай ижил төстэй удирдлагын загвартай БНХАУ-ын замын байгууллагын хувьд 2–10 км замд 1 удирдлагын ажилтан ноогддог. Монгол оронтой байгаль, газар зүйн хувьд төстэй Ботсвани улсад замын байгууллага хамгийн үр дүнтэй үйл ажиллагаагаа явуулахад шаардлагатай ажилтаны тоог тогтоосон судалгаа саяхан хийгдсэн байна.⁶³ 8,700 км замын сүлжээг хариуцахад 170 ажилтан шаардлагатай гэсэн үнэлгээ хийгдсэн нь 50 километр замын сүлжээнд 1 ажилтан ногдож байна гэсэн үг юм. Монгол орны хувьд энэ үзүүлэлт түүнээс доогуур байсаар.

Монгол орны засаг захиргаа ерөнхийдөө хүн хүчээр дульмаг. Бидний үзэж байгаагаар эрх үүргийн төвлөрлийг арилгах болон үүрэг хариуцлагын хуваарилалтыг зөв зохистой хийснээр хүний нөөцийн дарамтыг тодорхой хэмжээгээр багасгаж болох авч Монгол Улс ирээдүйн замын сүлжээгээ барих болон удирдахад зориулан салбарын орон тоог нэмэх шаардлагатай.

Салбар дахь улс төрийн нөлөөллийн хязгаарлагдмал үр дүн. Хэдийгээр улс төрийн нөлөөлөл нь зүй зохистой ардчиллын гол элемент боловч түүний Монгол дахь хэрэгжсэн байдал нь үр ашиггүй байдлыг бий болгосон. Энэ нь ялангуяа тээврийн салбарт удирдлагын чадавхи, өөрчлөлт шинэчлэлтийн нөлөөлөл болон дотоод төлөвлөлт болон үйл явцын үр ашигтай байдалд ихээхэн сөргөөр нөлөөлсөн.

Авто замын салбарын байгууллагын бүтэц удирдлагад хэдэн удаа өөрчлөлт орж (5 жилд яамны бүтэц 3 удаа өөрчлөгдөж, 4 сайд солигдсон) хүнд хэцүү замыг туулсан. Энэ байдал нь зам засварын ажлыг хувийн хэвшилд шилжүүлэх зэрэг шинэ санаачилга гараад улмаар замхран алга болох байдалд хүргэжээ. Удирдлагын өөрчлөлт захиргааны доод түвшин хүртэл хийгдэж, улс төрийн нөлөөллөөр томилгоо явагдсан. Энэ байдал нь байгууллагын ой санамжийг замхаруулсан ба техникийн туслалцаануудын гол чиг хандлагт нөлөөлөл үзүүлсэн байна. Батлагдсан шинэчлэлүүд хязгаарлагдмал хүрээнд явагдсан, үүнийг Замын зөвлөлийн үйл ажиллагаанаас жишээ болгон харж болно. Түүнээс гадна техникийн төлөвлөлтийн сайн талууд болон амжилттай жишээнүүдийг шийдвэр гаргагчидад таниулж чадаагүй тул салбарын төлөвлөлт яамны өндөр албан тушаалтанууд, Улсын их хурлын гишүүдийн ноёрхосон субектив үйл ажиллагаа байсан

⁶² Жишээ нь Шинэ Зеландын газрын гээврийн 1,300 ажилтан 10,894 км замын сүлжээг хариуцаж, 10 км замд 1 ажилтан ногдож байна.

⁶³ Ботсванийн Тээврийн яам. 2007. *Байгууллагын бүтэц, аргачлалыг үнэлсэн нь*. Зөвлөхийн тайлан.

хэвээр. Зарим тохиолдолд салбарын ерөнхий төлөвлөлтөнд ороогүй хөрөнгө оруулалтыг хийдэг нь салбарын хөрөнгө оруулалтын уялдаа холбоог тодорхой түвшинд алдагдуулж байна.

Өөрчлөлт хийх шаардлага

Монгол Улс авто замын салбарын өмнө томоохон зорилт тавьж байгаа: өндөр хүчин чадалтай авто замын сүлжээ богино хугацаанд бий болж улс орныг холбон, хөгжлийн боломжийг нээнэ. Салбар өнөөгийн үр ашгийн түвшиндээ хэвээр байх юм бол энэ зорилгод хүрэх нь салбарын байгууллагуудын хувьд амаргүй даваа болох болов уу. Салбарын үйл ажиллагааг оновчтой болгох үүднээс Засгийн газар хэд хэдэн удаа бүтцийн өөрчлөлт хийсэн хэдий ч эдгээр өөрчлөлт нь ойрын зорилтыг хэрэгжүүлэхэд л чиглэгдэж байв. Үндэсний хөгжлийн хөтөлбөрт авто замын салбарт ойрын 5–10 жилд хэрэгжүүлэх зорилтыг маш тодорхой дэвшүүлсэн байгаа боловч энэхүү зорилгод хүргэх чадвар бүхий институци хараахан бий болоогүй байна.

Эргэн харвал Засгийн газраас авто замын салбарт хэрэгжүүлсэн санал, санаачилга нь ихэнхдээ холимог үр дүнд хүрчээ. Тухайлбал, 2007–2008 онд төсөв ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хүлээгдэж байсан шинэ, чанартай зам барих зорилтонд хүрээгүй. Энэ хугацаанд мөн байгаа замын сүлжээ нь муудаж, шаардлага хангахааргүй түвшинд хүрсэн нь олон тооны үзүүлэлтээр илэрсэн. Тайлангийн бусад бүлгүүдэд энэ байдал нь салбарын зарцуулалтын сул тогтолцоотой (2-р бүлэг), хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг хэрхэн гаргаж, хэрэгжүүлдэгтэй (3, 4-р бүлэг), хүний нөөц болон техникийн хүчин чадал дутагдалтай байгаатай (6-р бүлэг) хэрхэн холбогдож байгааг тус тус өгүүлсэн. Салбарын үйл ажиллагааг техникийн чадавхи бүрдүүлж сайжруулж болох хэдий ч ерөнхий орчин нь гүйцэтгэлийг дэмжихгүй байгаа тохиолдолд хүлээгдэж буй нөлөөллийг үзүүлж чадахгүй.

Салбарын үйл ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломжууд нь салбарын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрөөс гадуур бас бий. Тэдгээр нь улс төр, санхүү, байгууллага, соёлын хүрээнд болон ЗГ-ын бусад олон нийтийн салбарын хүрээнд шийдэгдэхээр асуудлууд байдаг. Эдгээр боломжуудын заримыг салбарын байгууллагуудаар дамжуулан шийдвэрлэх шаардлагатай боловч ихэнх нь ЗГ-ын уялдаа холбоотой үйл ажиллагааг шаардана. АЗГ-ыг бэхжүүлэх хэд хэдэн арга хэмжээг авч болно, үүнд: үр дүнд тулгуурлсан менежментийн үндэсийг тавих (тайлбар 14), салбарын засаглал, ил тод байдлыг сайжруулах; болон аудитын үйл ажиллагааны үр дүнг нэмэгдүүлэх зэрэг болно.

Санал зөвлөмж

Санал 5.1: АЗГ, НАЗГ-ын дунд хугацааны институцийн хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах

Сэргээн байгуулагдсанаасаа хойшхи жилүүдэд АЗГ нь өөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг тодорхойлох шаардлагатай байсан хэвээр. АЗГ зорилгын тунхаглал гаргасан ба түүндээ өндөр түвшний стратеги ба үйл ажиллагааны зорилтуудаа тодорхойлжээ. Энэхүү баримт бичгийг хэрэгжүүлэлтэнд бэлтгэн, биелүүлэх шаардлагатай. Өмнөх дүр төрхөө дахин бий болгохыг хичээхийн оронд, салбарын дунд хугацааны зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орчин үеийн шинэлэг үйл ажиллагааны зохицуулалт, бүтцийг бодож боловсруулах боломжийг шинээр бий болсон нөхцөл байдал олгож байна.

АЗГ болон НАЗГ-ын 2015 он хүртэл хэрэгжүүлэх дунд хугацааны ерөнхий төлөвлөгөө-д дараах асуудлыг тусгах боломжтой. Үүнд:

- АЗГ-ын томоохон зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд ашиглах **үйл ажиллагааны үндсэн зарчмууд** (тухайлбал, менежментийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх, ил тод байдал, үйл ажиллагааны техникийн төлөвлөлт, үр дүнд суурилсан менежмент, ажилтнуудын хариуцлагын тогтолцоо г.м.)



- Засгийн газрын бусад байгууллага, агентлагуудтай **үүрэг хариуцлагаа зохистой хуваах**. Жишээ нь ЗТБХБЯ-наас худалдан авалт болон замын сангийн санхүүгийн удирдлагыг АЗГ-т үе шаттай шилжүүлэх, шаардлагатай хяналтыг бий болгох .
- **Зорилтот бүтэц, боловсон хүчин, хүний нөөцийн бодлого**. Үүнд: АЗГ-ын онцгойлон анхаарах асуудлуудад (i) төвлөрлийг сааруулсан бүтэц бий болгох (Тайлбар 14), (ii) зам ашиглалтын төлбөр авах үйл ажиллагааг аажмаар багасгах (2-р бүлэг), (iii) төлөвлөлтийн хэлтсийг бэхжүүлэх; (iv) барилгын хэлтсийг гэрээний удирдлагад чиглүүлэх, замын ажлын хяналтыг хөндлөнгийн гүйцэтгэгчээр гэрээлэн гүйцэтгүүлэх (4-р бүлэг); (v) орон тоог нэмэгдүүлэх, ялангуяа гэрээний удирдлага, санхүүгийн удирдлага, аудит, эдийн засгийн үнэлгээ, мэдээллийн технологиор мэргэшсэн боловсон хүчийг авч ажиллуулах зэрэг болно. Шинэ чадвар эзэмших зохистой урамшуулал, хөшүүрэг бүхий инжнерүүдэд зориулсан хүний нөөцийн сургалтын үргэлжлүүлэн зохион байгуулж болно.
- Дээрх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд ашиглах **арга хэрэгсэл, журам, тогтолцоо** (жишээ нь, хэрэглэгдэх гэрээний төрөл хэлбэр, засвар үйлчилгээний хяналтын журам, замын мэдээллийн сан, судалгааны хөтөлбөрүүд, төслийн менежментийн тогтолцоо, удирдамж баримт бичгүүд, ажилтнуудын гүйцэтгэлийн үнэлгээ, дотоод аудит).
- Байгууллагын **гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүд**.

Санал 5.2: Үр дүнд суурилсан менежментийн суурийг тавих

Байгууллагуудыг гүйцэтгэлд чиглүүлэх нь хүрсэн үр дүнд нь үндэслэн удирдлага, ажилтнуудыг урамшуулах эсвэл арга хэмжээ авсанаар тодорхой зорилтонд хүрэх хариуцлагыг тухайн байгууллагын удирдлагад өгөх зорилготой юм. Үүний тулд үр дүнд хүрэхэд хангалттай эрх мэдэл болон хугацаа олгох үүднээс эрх үүргийн төвлөрлийг сааруулах болон удирдлагыг тогтворжуулах шаардлагатай байдаг. Үр дүнд суурилсан менежмент нь хяналтын шалгуур үзүүлэлтүүд болон өнгөрсөнд тулгуурласан үнэлгээ зэрэг менежментийг хэрэгсэлүүдээс ихээхэн хамааралтай байдаг. Энэ загвар нь хувь хүний гүйцэтгэлийг илүү тодорхой болгохын зэрэгцээ өмчлөл, шуурхай байдал, хариуцлагын тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг. Үр дүнд тулгуурласан менежментэд шилжих өөрчлөлт нь ихэвчлэн Засгийн газрын үйл ажиллагааг бүхэлд нь хамрах хэдий ч олон элементүүдийг салбарын түвшинд нэвтрүүлэх боломжтой (Тайлбар 15). Цаашид туршилтын журмаар дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж болно. Үүнд:

- **Өндөр түвшиний хөтөлбөр болон гүйцэтгэлийн баримт бичгийг боловсруулах (ЗТБХБЯ ба АЗГ)**. Авто замын салбарын хамгийн том хөрөнгө оруулалтуудад зориулан бодлогын санамж боловсруулж болно (жишээ нь, Мянганы зам, зам засвар, арчлалт г.м.). Өмнөх жилийн үр дүнд энгийн үнэлгээ хийж ийм хөтөлбөрүүдийн төсвийн саналд хавсаргах нь зүйтэй.
- **Бизнес төлөвлөгөө боловсруулах (АЗГ)**. Энэ төлөвлөгөө нь өмнө дурдсан дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөөний бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Түүнд гүйцэтгэлийн зорилтууд тусгагдсан бол ЗТБХБЯ, магадгүй СЯ-тай хамтран байгуулах гүйцэтгэлийн бүрэн хэмжээний гэрээнд шилжих анхны алхам болох юм.
- **Удирдлагыг тогтворжуулах, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх**. Бие даасан зохицуулалтаар үүнийг хэрэгжүүлэх боломжтой ч зарим улс орон удирдлагыг тогтсон хугацаагаар томилох замаар асуудлыг шийдвэрлэсэн байна. Тэдний гүйцэтгэлийн зорилго нь холбогдох урамшуулал/хариуцлагатай уялдсан байна. Ийм загварыг АЗГ-т нэвтрүүлэх боломжтой.
- **АЗГ-т зориулан энгийн гүйцэтгэлийн багц шалгуур үзүүлэлт боловсруулах**. Шалгуур үзүүлэлтүүд нь ерөнхийдөө улсын төсвийн зарцуулалтын үр ашигтай байдал болон бүтээмж, АЗГ-ын үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг хамруулах хэрэгтэй. Эдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдийг хянахад харьцангуй хялбар байдаг. Бразилын авто замын байгууллага замын засвар арчлалтын хөтөлбөрт балансын онооны карт нэвтрүүлсэн нь цогц үнэлгээний сайн жишээ болжээ (Хүснэгт 16).
- **Урамшууллын тогтолцоог бий болгох** АЗГ-ын хүний нөөцийн менежмент нь ажилтануудын урамшуулалын тогтолцоог эргэн хянаж агентлагийн гүйцэтгэлийн системтэй уялдуулах шаардлагатай. Эс бөгөөс гүйцэтгэлийн тогтолцоо нь үр дүнгүй, ёс төдий үйл ажиллагаа болж хувирч болзошгүй.

Тайлбар 14 АЗГ-т төвлөрлийг сааруулсан бүтэц бүрдүүлэх шаардлагатай эсэх

АЗГ-ын бүсийн чадавхийн сул талууд нь зам засвар, арчлалт болон замын барилгын ажлын үр ашигт байдалд сөргөөр нөлөөлсөөр байна.

Засвар, арчлалт: Түүхэн уламжлалыг авч үзвэл засвар арчлалтын компаниуд нь удирдлагын тогтолцооны бүрэлдэхүүнд багтдаг байсан. Тэд төсөв боловсруулах, үйл ажиллагааны төлөвлөлт, чанарын хяналт зэрэг төрийн байгууллагуудын гүйцэтгэдэг олон чиг үүргийг хийж гүйцэтгэдэг байв. Компаниудыг хянах чиг үүргийг Төрийн өмчийн хороонд шилжүүлснээр тус компаниудыг ашгийн төлөө ажиллахыг дэмжих болсон. АЗГ-тай харилцах харилцаа нь дээрээс доошоо бус гэрээнд суурилсан хэлбэртэй болсон тул АЗГ-ын үүрэг роль нэмэгдэх ёстой гэж хүлээгдэж байсан. Гэвч байгууллагын бүтцийн тохиргоо хийгдээгүй. АЗГ нь таван мэргэжилтнээс бүрддэг засвар үйлчилгээний цомхон бүтцээр үндэсний хэмжээнд ажиллаж ирсэн. Мэргэжилтнүүд нь хариуцсан зам, түүний тухай мэдээллийг агуулж буй компаниудаасаа хол (1,000 км хүртэл), Улаанбаатарт буюу АЗГ-ын офист ажилладаг. Мэргэжилтнүүд жил тутмын төлөвлөлт, төсөв санхүүд хязгаарлагдмал нөлөө үзүүлдэг, замын ажлын чанар, үр ашигт байдалд хангалттай хяналт тавьж чаддаггүй. Засвар, арчилалтыг үр дүнтэй удирдахын тулд АЗГ-т илүү олон мэргэжилтэн шаардлагатай бөгөөд тэдгээрийг хариуцсан замын хэсэгт нь ойр ажиллуулах шаардлагатай.

Замын барилгын ажил: Хариуцсан замаасаа хол ажиллах нь замын барилгын ажлын хяналтад улам бүр бэрхшээл учруулна. Эдүгээ АЗГ нь замын барилгын ажлын хяналтыг шууд гэрээлэх аргаар түр хугацаанд ажилтан хөлсөлж, замын барилгын ажил хийх газар руу явуулж гүйцэтгэж байна. Замын барилгын ажлыг удирдлага, хяналтаар хангахад бага төсөв хуваарилдаг тул энэ загвар нь үр ашиг багатай (4-р бүлэг). Түүнчлэн энэ нь АЗГ-ын ажилтнууд ба хяналтын инженерүүдийн хооронд үүрэг хариуцлагын тодорхой бус хуваарилалт үүсгэдэг. FIDIC (Зөвлөх Инженерүүдийн Олон Улсын Холбоо)-ийн уламжлалт загварт, Хяналт удирдлага болон ажил олгогчийн чиг үүрэг салангид байдаг. Энэ тохиолдолд хувийн хэвшлийн чадавхи шаардлага хангахуйц тул томоохон замын барилгын ажлын хяналтыг хөндлөнгийн гүйцэтгэгчээр хийлгэх нь илүү үр дүнтэй. Бас нэг зайлшгүй шаардлага бол АЗГ замын ажлын шаардлагыг тодорхойлох, хяналт тавих, батлах орон нутгийн чадавхиа хөгжүүлэх явдал юм.

Дүгнэж хэлбэл АЗГ бүсийн салбарууд бий болгож төвлөрлийг сааруулсан бүтэцтэй болох боломжтой юм. Орон нутгийн салбар төлөөлөгчийн газрууд нь замын засвар, арчлалт болон барилгын ажлыг удирдах юм. Ийм бүтэц олон улсын түвшинд түгээмэл байдаг. Тус загварын давуу талыг үнэлэхийн тулд АЗГ-аас дараагийн таван жилд хийвэл зохих ажлыг үнэлэх, 2000-аад онуудын эхээр ажилаж байсан орон нутгийн нэгжүүдэд хуримтлагдсан туршлагыг ашиглах хэрэгтэй. Одоо байгаа орон нутгийн замын байцаагчид АЗГ-ын нэрийн өмнөөс замын засвар арчлалт, барилгын ажлын хяналт, менежментийн үйл ажиллагааны үүрэг хариуцлагыг хариуцах боломжтой.

Эх сурвалж: АХБ

Жишээ

Бразил улс нь дүрэм журмын биелэлтэд суурилсан засаг захиргааны тогтолцооноос үр дүнд тулгуурласан менежментэд шилжсэн хөгжиж байгаа орны сайн жишээ юм. 2002 оноос хойш Минас Гераис мужын төсвийн менежментийн үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор “Үр дүнгийн төлөөх муж” хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлсэн. Хөтөлбөр нь үр дүн, бүтээгдэхүүн, үйл ажиллагааг сайжруулах болон оролцооны багц зорилтуудыг боловсруулан бодлогын зорилгыг тодруулж өгсөн. Засгийн газар нь удирдлагыг дээрх зорилго, зорилтуудад тууштай чиглүүлж ажилласан. Нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөрүүдэд төсвийн хөрөнгийг баталгаатай олгох, боловсон хүчийг уян хатан дайчлан ажиллуулах замаар ажлын албаны бие даасан байдлыг тодорхой хэмжээнд дээшлүүлсэн. Удирдлагын түвшинд үр дүнгийн гэрээний тогтолцоо нэвтрүүлж, ажилтнуудыг үнэлэх шинэ системтэй холбосноор хариуцлагын



Тайлбар 15 Үр дүнд тулгуурласан менежмент гэж юу вэ? Шинэ Зеландын үзэл санаа

Үр дүнд тулгуурласан менежментийн тодорхойлолт: Үр дүнд тулгуурласан менежмент нь “сайн ажилладаг, зардал багатай засгийн газар”-ыг хөгжүүлэх зорилготой. Үр дүнд тулгуурласан менежментийн тогтолцоонд шилжихэд доорх үе шатуудыг хэрэгжүүлнэ. Үүнд: (i) Төр засгийн үүрэг, хэмжээг авч үзэх, олон нийтэд хүргэх үйлчилгээг тодорхойлох, (ii) үйлчилгээг хүргэх болон зорилтондоо хүрэх зардал багатай, үр ашигтай арга замыг ирэлхийлэх, (iii) Засгийн газрын түвшинд стратегийн төлөвлөлтийн замаар зорилгоо тодорхойлох, анхан шатны түвшинд тэдгээрийг үйл ажиллагаанд тусгаж нэвтрүүлэх, (iv) хөрөнгө хуваарилахдаа удирдлагын бүхий л түвшинд нэн тэргүүний хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлох зэрэг болно. Үр дүнд тулгуурласан менежментийн систем нь хариуцлагын соёлд суурилдагаараа дүрэм журам биелүүлэх уламжлалт соёлоос ялгаатай. Ерөнхийдөө хариуцлагын тогтолцоо гэдэг нь зорилго зорилтууд, тулгамдсан хэрэгцээ шаардлага, арга хэрэгсэл зэрэгт үндэслэн, ямар үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсэн, ямар үр дүнд хүрсэн зэрэг асуудлаар удирдлагын томоохон хэсэгт хариуцлага хүлээлгэх утга илэрхийлнэ. Хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах арга замуудад: (i) тодорхой үүрэг хариуцлагын хэлхээсэнд үүрэг хариуцлагаа шилжүүлэх (удирдлагын, санхүү болон техникийн), тухайлбал, хөтөлбөрийн менежментээс улс төрчид өөрсдийгөө татан авах, өндөр түвшний удирдлага микро түвшний менежментээс өөрсдийгөө татан авах, (ii) мэдээллийн систем бүрдүүлэх замаар засгийн газар, удирдлага, хувь хүний гүйцэтгэлийг хянах, (iii) төсөв санхүүгийн болон стратеги аудитын тогтолцоог гүйцэтгэлийн хэмжүүр үзүүлэлтийн мэдээллээр хангах, (iv) олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх хүмүүсийн тоог нэмэгдүүлэх, (v) хяналт шалгалтын дүрэм журам, шийтгэл/урамшууллын тогтолцоог боловсронгуй болгох зэрэг багтана.

Үр дүнд тулгуурласан менежментийг хэрэгжүүлэх: Макро/стратегийн түвшинд авч үзвэл, макро болон санхүүгийн түвшинд бэрхшээлтэй тулгарсаар авч нийгмийн том зорилтуудыг урдаа тавьж, тэднийгээ хэрэгжүүлэх нь Үр дүнд тулгуурласан менежментийн тогтолцоонд шилжих гол хөшүүрэг юм. Түүнийг даган засгийн газрыг дахин тодорхойлохдоо төрийн өмчит компаниудыг хувьчлах, орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэх замаар үндэсний засгийн газрын эдийн засагт гүйцэтгэх үүрэг ролийг багасгах; сонирхлын зөрчил ба эрх мэдлийн давамгайллаас зайлсхийх үүднээс яамдын чиг үүргийг дахин тодорхойлох; тогтоосон төсвийн хүрээнд үйлчилгээний зардал болон хүрэх үр дүнг тодорхойлох үүднээс төрийн байгууллагын санхүүгийн актад нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар төлөвлөлтөд суурилсан тогтолцооноос үйлчилгээ/үр дүнд тулгуурласан тогтолцоонд шилжихэд нийцүүлж төсвийн тогтолцоог өөрчлөх зэрэг багтана. Микро/салбарын түвшинд Үр дүнд тулгуурласан менежментийн зарчмыг нь зөвхөн бүтээмжээс гадна бодлогын үр дүнгээр байгууллага, агентлагуудад урамшуулал олгох замаар хөрөнгө, мөнгийг үр ашигтай зарцуулах боломжийг бүрдүүлдэг. Гэвч энэхүү зарчим нь үр дүнд тулгуурласан төсвийн тогтолцоонд автомаатаар хувирдаггүй; гүйцэтгэл хангалтгүй хөтөлбөрт хариуцлага ногдуулахын оронд үндэсний хэмжээний стратегийн аудитыг нэвтрүүлэх нь түгээмэл байдаг. Анхан шатны түвшинд Үр дүнд тулгуурласан менежмент нь тухайн үйлчилгээг шууд хүртэж буй иргэдийг орлцуулах замаар үйлчилгээний зорилт болон хяналтын тогтолцоог аажмаар тодорхойлдог.

Эх сурвалж: Шинэ Зеландын Улсын төсвийн нарийн бичгийн дарга асан Грам Скоттын 2007 оны 3-р сарын 27-нд Бразилд болсон хуралд тавьсан илтгэлийн тоймоос.

тогтолцоог сайжруулжээ. Хөтөлбөрийн зохицуулагч нарын цалинг тэдний гүйцэтгэлийн зорилтуудын хэрэгжилттэй шууд холбож өгсөн. Түүнчлэн улирал тутмын үр дүнгийн үнэлгээ, хөтөлбөрийн тогтмол үнэлгээ, бодлого буюу хөтөлбөрийн цуврал багц үнэлгээг хамруулсан хяналт, үнэлгээний төвлөрсөн, хүчирхэг тогтолцоо бүрдүүлсэн ажээ.⁶⁴

Санал 5.3: “Замын зөвлөл”-ийг шинэчлэн байгуулах

“Замын зөвлөл” амжилтанд хүрээгүйн учрыг судлах. 2004 онд “Замын зөвлөл”-ийг зөвлөгөө өгөх чиг үүрэгтэй байгуулсан. Түүний чиг үүргийг Засгийн газрын тогтоолд нэлээд ерөнхий тусгасан бөгөөд эрх мэдэл нь зөвхөн баримт бичгийн хяналт бөгөөд зөвлөмж гаргахаар хязгаарлагддаг байсан. Энэ нь зөвхөн түр зуурын бүтэц байхаар төлөвлөж байсан⁶⁵ бөгөөд түүнийг түргэн хугацаанд байнгын үйл ажиллагаатай, гүйцэтгэх эрх үүрэгтэй, хуулийн хүрээнд байгуулагдах Замын зөвлөлөөр солих ёстой

⁶⁴ Дэлхийн банк 2008. *Минас Гераисын Хөгжлийн түншлэлийн хоёрдугаар төсөл, Төслийн үнэлгээний баримт бичиг.*

⁶⁵ АХБ. 2000. *Замын салбарын бодлогыг дэмжих техник тусалцааны төсөл.* Зөвлөхийн эцсийн тайлан. Манила хот.

байсан билээ. Бодит байдал дээр зөвлөлд салбарын гүйцэтгэлд эерэг нөлөөлөл үзүүлэхүйц хэмжээний хангалттай эрх мэдэл өгөөгүй. Магадгүй зөвлөлийн үйл ажиллагаа дэндүү өргөн хүрээтэй байсан; зөвлөл нь замын нийт сүлжээг хөгжүүлэх болон засвар, арчлалт хийх бодлого, төлөвлөгөө, төсөв болон зарцуулалтанд зөвлөмж гаргах үүрэгтэй байжээ. Үүнээс гадна гишүүдийн ихэнх нь төрийн байгууллагын удирдлагаас сонгогдсон байсан тул Зөвлөлийн хурал нь Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцыг үндсэндээ хуулсан шинжтэй байсан. Бие даасан байдал хязгаарлагдмал тул Зөвлөл хэрэглэгчдийн өмнө хариуцлага хүлээж тайлагнах боломжгүй байжээ.

“Замын зөвлөл”-ийн үйл ажиллагааны боломжит үр дүнг үнэлэх. Хэдийгээр төгс бус загвартай байсан хэдий ч “Замын зөвлөл” нь авто замын сүлжээний хэрэглэгчдийн өмчлөлийг сайжруулж чадсан. “Замын сан”-г арилжааны зохион байгуулалттай болгох төдийгүй дэд бүтцийн бусад үйлчилгээнд байдаг хэрэглэгч - нийлүүлэгч харилцааг тус салбарт бүрдүүлэх боломжтойг олон улсын туршлага харуулж байна. Шинэчлэгдэн байгуулагдах Замын зөвлөл нь салбарын засаглалыг сайжруулах дараах боломжыг бүрдүүлнэ, үүнд: оролцогч талуудын дэмжлэгийг бэхжүүлж, ил тод байдлыг хангах, санхүүжүүлэгч – “Замын зөвлөл” ба нийлүүлэгч – АЗГ-ын үүрэг хариуцлагыг тодорхой хуваарилах, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх, хэрэглэгчдийн төлбөртэй үйлчилгээний тогтолцоог хянах үүргийг Замын зөвлөлийн зүй ёсны чиг үүрэгт тусгах тул санхүүжилтийг хангалттай түвшинд байлгахад дэмжлэг үзүүлэх, бизнес-арилжааны үр дүнтэй туршлагыг нэвтрүүлэх (жишээ нь үр ашигтай менежмент, найдвартай төсөв санхүү, хөрөнгийн менежмент, арилжааны шинжтэй өртөг зардлын тооцоо, мэдээллийн систем г.м.) зэрэг болно. Дээрхийг хэрэгжүүлсний дүнд “Замын зөвлөл” нь тус салбарт бодитой хувь нэмэр оруулж чадна.

Зөвлөлийн загварыг цаашлан хөгжүүлэх. Шинэ бүтэц өнгөрсөн туршлагад суурилах хэрэгтэй. Тухайлбал:

- **Статус.** Шинээр байгуулагдах “Замын зөвлөл” нь тусгай хуулиар байгуулагдсан удирдах зөвлөлтэй төрийн байгууллага байх хэрэгтэй. Үндэсний замын санг захиран зарцуулах гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй байх ба орон нутгийн засаг захиргааны өмнөөс орон нутгийн замын сангийн менежментийг хариуцах боломжтой (2-р бүлгийг харна уу).
- **Цар хүрээ.** Зөвлөл ерөнхийдөө замын засвар, арчлалтыг хариуцна. Зөвлөл нь урсгал болон ээлжит засвар, арчилгааны ажлыг “Замын Сан”-гаас санхүүжүүлнэ. Зам хэрэглэгчдийн төлбөр хураамжийг *“ашигласныхаа хэрээр төлбөр хийх”* зарчмаар хурааж зарцуулах тул замын их засварын ажлыг төсвөөс санхүүжүүлэх нь зохимжтой. “Замын сан”-гаас замын барилгын ажлыг санхүүжүүлэхгүй ч засвар арчлалтын хэрэгцээ шаардлагыг хангасан нөхцөлд орон нутгийн “Замын сангаас барилгын ажлыг тодорхой хэмжээнд санхүүжүүлж болно.
- **Чиг үүрэг/эрх мэдэл.** “Замын зөвлөл”-ийн чиг үүрэгт замын засвар, арчлалтын жил тутмын ба урт хугацааны санхүүжилтийн төлөвлөгөөг боловсруулж, их засварын хөрөнгө оруулалтын санал зөвлөмж гаргах; замын сүлжээг хэвийн ажиллуулахад хүрэлцэхүйц зам ашиглалтын үнэ тарифыг санал болгох; “Замын сан”-гийн зарцуулалтад хяналт тавих; хэрэглэгчдээс төлбөр хураамж цуглуулах, орлогод хяналт тавих үйл ажиллагааны зөвлөмж өгөх; хөтөлбөр, төслүүдэд замын сангаас олгох санхүүжилтийг батлах; АЗГ-ын боловсруулсан замын засварын техник ажиллагааны зааварчилгаа болон стандартыг батлах; замын сүлжээний төлөв байдал ба засвар арчлалтын бодлогын асуудлаар олон нийттэй харилцах зэрэг багтана. Эхний ээлжинд Зөвлөлийн үүргийг хяналт тавих, бодлогын зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагаагаар хязгаарлаж болох юм.
- **Ажлын алба.** Авто замын салбарт бодлогын дэмжлэг үзүүлэх техникийн туслалцааны⁶⁶ хүрээнд өгсөн зөвлөмжөөр ажлын алба нь ерөнхий захирал, нягтлан бодогч, инжнер, бодлогын шинжээч, захиргааны ажилтан, нарийн бичгийн дарга зэрэг зургаан хүний бүрэлдэхүүнтэй цомхон бүтэцтэй байна хэмээжээ. Энэхүү тайлангийн хүрээнд ч тус бүтцийг зохистой гэж үзэн, зөвлөж байна. Ажлын албаны үйл ажиллагааг АЗГ-аар дамжуулж бус, харин “Замын сан”-гаас менежментийн зардалд хуваарилсан төсвөөр санхүүжүүлэх нь зүйтэй.
- **Гишүүд.** Дээр дурьдсан Техникийн туслалцаа нь доорх гишүүнчлэлийг дэмжсэн байна, үүнд: СЯ болон ЗТБХБЯ-аас тус бүр нэг томоохон албан тушаалтан, Худалдаа, аж үйлдвэрийн

⁶⁶ АХБ. 1999. *Авто замын салбар дахь бодлогын дэмжлэг*. Манила хот (ТТ3268).

танхимын нэг төлөөлөл, замын мэргэжлийн холбоодоос 4 төлөөлөл. Урьд нь байгуулагдсан зөвлөлд төрийн байгууллагын төлөөлөл давамгайлсан шинжтэй байсан бөгөөд үүнд АЗГ, Улаанбаатар хотын засаг захиргаа, замын компаниудын төлөөлөгчид багтаж байжээ. Тус бүрэлдэхүүн тайлагнах хоёрдмол суваг бий болгосоноос гадна сонирхлын зөрчил үүсгэсэн, учир нь сангийн төсөв хөрөнгийн шууд хүртэгчид нь зөвлөлийн гишүүн болсон байсан. Тиймээс зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анх санал болгосон загвараар, иргэний нийгмийн байгууллагуудын өргөн төлөөлөлтэй бүрдүүлэх нь зүйтэй.

- **Гишүүнд нэр дэвшүүлэх.** Өмнөх Зөвлөлийн гишүүдийн албан тушаал, ажил өөрчлөгдсөн атал ЗТБХБЯ-аас бүрэлдэхүүнийг шинэчлэн томилоогүйгээс Зөвлөл үндсэндээ таржээ. Үүнийг шийдэх нэг арга зам бол Зөвлөлийн гишүүдийн төлөөлдөг байгууллагаас шинээр нэр дэвшүүлэх явдал юм. Гэсэн хэдий ч үүнийг дараах шалтгааны улмаас зөвлөмж болгохгүй байна. Үүнд: (i) Зөвлөлийн гишүүдийн чадавхийг нягтлах шаардлагатай, (ii) бүх байгууллага, агентлагууд Зөвлөлд төлөөлөлтэй байх шаардлагагүй, (iii) Зөвлөл нь ЗТБХТЯ-ны эсрэг ажиллах ёсгүй. Үүний оронд ЗТБХБЯ гишүүдийг СЯ-тай зөвшилцөж нэр дэвшүүлэх боломжтой. Залгамж халаа, үргэлжилсэн чанарыг хангах үүднээс гишүүнийг байгууллагын төлөөлөлийн үүднээс бус хувь хүний үүднээс нэр дэвшүүлэх бөгөөд нэр дэвшигчид орлогчтой байж болно. Хуулийн хүрээнд томилох, халж солих механизмыг тодорхой тогтооно.

“Замын зөвлөл”-ийг шинэчлэн байгуулах нь 10 жилийн өмнөхөөс хялбар үйл явцтай байх болно. Өнөөдрийг хүртэл бүрдүүлсэн материаллаг баазыг⁶⁷ шинэ орчин нөхцөлд хялбар нийцүүлж өөрчлөх боломжтой. Үйл ажиллагааны эхний жилүүдэд олон улсын зөвлөх зөвлөлийн ажлын алба, гишүүдэд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой.

Санал 5.4: Засаглалыг бэхжүүлж, талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх

Худалдан авалтын засаглалыг сайжруулах. Дунд хугацаанд уул уурхайн ашиг орлого төсвийн бэрхшээлийг шийдвэрлэхийн зэрэгцээ авто замын салбарын төсөв хурдацтай нэмэгдэх бололцоотой юм. Үүнтэй зэрэгцэн салбарын засаглалыг бэхжүүлэхгүй бол авлига, хуйвалдааны үйл ажиллагаа нэмэгдэх эрсдэлтэй. Одоогийн хүн хүч дулмаг ЗТБХБЯ-ны газраар худалдан авалтыг хариуцуулсан байдал үргэлжилбэл засаглал сул орчинг бий болгоно. Тус хэлтсийн хүний нөөцийг нэмэгдүүлж бэхжүүлэх, эсвэл чиг үүргийг илүү хүн хүч сайтай АЗГ-т шилжүүлэх нь нэн тэргүүнд хийгдэх ёстой ажил юм. Улмаар ажил гүйцэтгэгч сонгон шалгаруулах болон гэрээний харилцаанд авлигаас ангид механизм нэвтрүүлэх хэд хэдэн алхам хийх шаардлагатай, үүнд: тендерийн хүчин төгөлдөр байдал, гэрээний хэлэлцээрийн хугацааг чанд баримтлах; гэрээний гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, явцад хяналт тавих хөндлөнгийн ажиглагч ашиглах, үүний тулд аудитор буюу сонирхлын зөрчлөөс ангид бие даасан нэр хүнд сайтай хэн нэгнийг салбараас сонгох; хүлээн авсан санал гомдол, түүнд хүргүүлсэн хариуг бүртгэн авч олон нийтэд мэдээллэх; худалдан авалттай холбоотой мэдээллийг онлайн хэлбэрээр олон нийтэд нээлттэй хүргэх (Бразилын жишээг үзнэ үү).⁶⁸

Жишээ

Бразилын холбооны Замын удирдлага худалдан авалт (үүнд, тендерийн хугацаа, холбогдох баримт бичиг, үе шат, санал гомдол, үнэлгээний тайлан, тендерт ялагчийн мэдээлэл), төлбөрийн систем (үүнд, төлбөр хийсэн огноо, гэрээ, гэрээт гүйцэтгэгч)-ын тухай мэдээллийг өөрийн вэб хуудсаар дамжуулан олон нийтэд мэдээлдэг. Гэрээт компаниуд нь өөрсдийн өрсөлдөгчдөд адил тэгш хандаж байгааг мэдэхийн тулд тус мэдээллийг байнга хянаж байдаг.

⁶⁷ Тухайлбал, Зөвлөлийн бүтэц, Авто замын тухай хуулинд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн санал, Замын зөвлөлийн бизнес төлөвлөгөө, АЗГ-тай байгуулсан гүйцэтгэлийн гэрээ, Замын зөвлөл болон АЗГ-ын хооронд байгуулсан санхүүжилтийн гэрээний журам.

⁶⁸ Дэлхийн банкны лавлах материалуудыг үзнэ үү. 2009. *Замын барилга, засварт арчлалтын ажилд авлигалыг таслан зогсоож, засаглалыг сайжруулах*. Тээврийн баримт бичгүүд №27. Вашингтон хот.



Салбарын мэргэжлийн төрийн бус байгууллагуудыг бэхжүүлэх, тэдэнд зохицуулалтын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх. Барууны улс орнуудад МТББ-ууд салбарын менежмент, технологийн шинэчлэл, сургалтад чухал хувь нэмэр оруулдаг. Засгийн газар МТББ-ын хамтын ажиллагааг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч, тэдний зарим үйл ажиллагааг (ажилчдын сургалт г.м.) санхүүжүүлэх зэргээр дэмжлэг үзүүлдэг байна (6-р бүлгийг харна уу).

Санал 5.5 Салбарын аудитын нөлөөллийг сайжруулах

Гүйцэтгэлийн аудитанд анхаарлаа хандуулах. Үндэсний аудитын газар нь ихэвчлэн санхүү, хууль тогтоомжийн биелэлтэд аудитын шалгалт хийдэг. Удирдлага нь хүний нөөцөөр хомс учир “Замын сан” болон АЗГ-ын аудитыг хөндлөнгийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх боломжтой.⁶⁹ Үндэсний аудын газар аудитын тайланг батлах үүргээ авч үлдэнэ. Хэмнэсэн нөөц бололцоогоороо Үндэсний аудитын газар нь салбарын олон жилийн гүйцэтгэлийн аудитын хөтөлбөрөө өргөжүүлж болох юм. Гүйцэтгэлийн аудитын шалгалт нь санхүүгийн аудитаас илүү өргөн цар хүрээтэй бөгөөд үр дүнд чиглэсэн менежмент нэвтрүүлэх хүчин чармайлтын нэг бүрэлдэхүүн болно (Тайлбар 16). Эхний аудитыг нь зам засвар, арчлалтын хөтөлбөр (замын байцаагчидтай хамтрах боломжтой) болон Мянганы замын төсөлд чиглүүлж болно.

Тайлбар16 Гүйцэтгэлийн аудитын шалгалт гэж юу вэ?

“Гүйцэтгэлийн аудит гэдэг нь эдийн засгийн болон эерэг үр дүн авчрах зорилгын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр буюу байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашиг, үр дүнд хөндлөнгийн хяналт шалгалт хийхийг хэлнэ.”

Эх сурвалж: Дээд аудитын хүрээлэнгүүдийн олон улсын байгууллага. 2004. Гүйцэтгэлийн аудитыг хэрэгжүүлэх удирдамж.

“Гүйцэтгэлийн аудит гэдэг нь засгийн газрын буюу ашгийн бус байгууллага нь тухайн хөрөнгө нөөцийн ашиглалтад үр ашиг, үр дүн, эдийн засгийн хэмнэлт гаргаж байгаа эсэхийг үнэлж дүгнэх зорилгоор хөтөлбөр, чиг үүрэг, үйл ажиллагаа, менежментийн систем болон үйл явцыг шалгахыг хэлнэ. Шалгалт нь объектив бөгөөд системчлэгдсэн, ихэнх тохиолдолд тодорхой бүтцэд оруулсан болон мэргэжлийн түвшинд эзэмшсэн аргачлал хэрэглэдэг. Үр дүн болон дүгнэлтийг тухайн байгууллагын чин зорилт, үзэл баримтлал, үнэ цэнэ эсвэл зорилтууд дээр үндэслэсэн хэмжүүр байдлаар гарган тавьдаг.”

Эх сурвалж: АХБ. 2007. *Бүгд найрамдах Хятад ард Улсад үзүүлэх техник туслалцаа: Хятадын үндэсний аудитын газрын гүйцэтгэлийн аудитын хүчин чадлыг сайжруулах нь*. Манила хот.

АЗГ-т дотоод хяналтын чадавхи бүрдүүлэх. Өмнө дурьдсанчлан, улсын байцаагчид болон төрийн аудитын аль аль нь АЗГ-ын дотоод хяналтыг орлох боломжгүй. Дотоод аудит гэдэг нь “менежментийн зорилго, зорилтын хэрэгжилтийг бодитой шалгаж нягтлах менежментийн арга хэрэгсэл” юм.⁷⁰ Дотоод аудит нь АЗГ-ын үүрэг хариуцлага болох бөгөөд байгууллагын хүрээнд доорх хяналт шалгалтыг хийж гүйцэтгэнэ. Үүнд: (i) гэрээний хэрэгжилтийг хамруулан, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах, (ii) аудитын үйл ажиллагаанаас гадна менежмент, үнэлгээний үйл явц, мэдээллийн тогтолцооны талаар зөвлөгөө өгөх замаар хөрөнгө нөөцийн хэмнэлтийг дэмжих, (iii) хяналтын тогтолцоог сайжруулах талаар зөвлөмж өгөх зэргээр залилан, үр ашиггүй зарлагадах, эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, зохисгүй менежментээс урьдчилан сэргийлэх, (iv) санхүүгийн ба менежментийн мэдээллийг түргэн шуурхай бэлтгэж, ил тод мэдээллэх зэрэг болно. АЗГ-ын бүтцэд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ дотоод аудитор нь байгууллагын менежментээс хараат бус байх шаардлагатай. Түүнийг ЗТБХБЯ эсвэл Үндэсний аудитын газраас нэр дэвшүүлж болно.

⁶⁹ АХБ-ын Авто зам хөгжүүлэх 2-р төслийн хүрээнд авто замын санхүүгийн тайлан тооцоог хөндлөнгийн аудитаар хийлгэх гэрээ бий.

⁷⁰ Дээд аудитын хүрээлэнгүүдийн олон улсын байгууллага. 2001. *Дотоод хяналт: Засгийн газарт хариуцлагын тогтолцооны суурь бүрдүүлэх.Брусель хот*. 6-р хуудас.

Замын байцаагчид ба АЗГ-ын үйл ажиллагааны уялдааг хангах. Монгол Улсад замын байцаагч нар нь олон улсын стандартаар түгээмэл биш үүргийг салбартаа гүйцэтгэдэг. Байцаагчид ихэвчлэн инженерийн мэргэжилтэй, замын засвар, арчлалтад хяналт тавих, замын хөрөнгийн нөхцөл байдал болон даац хэтрүүлэлтийн хяналтын талаар тайлагнах зэрэг үүргүүдийг АЗГ-ын өмнөөс гүйцэтгэдэг байсан бол салбартаа илүү их хувь нэмэртэй байх байсан. Үүнийг Мэргэжлийн хяналтын газар, АЗГ-ын хооронд байгуулах үйл ажиллагааны гэрээнд албан ёсоор тусгах боломжтой. Үүнээс гадна тус гэрээнд байцаагчдын баримтлах дүрэм журмыг тодорхой зааж тусгана. Хүний нөөц хомс байгаа одоогийн нөхцөлд оролцогч талуудын санал болгож байгаа нэг арга зам бол замын байцаагчдыг ЗТБХБЯ буюу боломжтой гэж үзвэл АЗГ-т шилжүүлэх хэлбэр байж болно.

Санал 5.6: Орон нутгийн авто замын сүлжээний үйл ажиллагааг дэмжих арга боловсруулах

2000 онд “Авто замын салбарын байгууллагын бүтцийг бэхжүүлэх” Техникийн туслалцааны төслийн хүрээнд ажиллаж байсан зөвлөхийн үзсэнээр “Орон нутгийн замын менежмент нь аймгийн засаг захиргааны үүрэг хариуцлага юм. Гэвч Монгол орон шиг хүн ам цөөнтэй газарт үйлчилгээний давхардал нь ашиггүй зардал бий болгодог. Бодлого, төлөвлөлт болон барилгын стандартын удирдамж баримт бичгүүд зэргийг аймгийн удирдлага тогтоодог бөгөөд хүлээн зөвшөөрхүйц зардал хуваарилах зохицуулалтыг бүрдүүлэх шаардлагатай гэсэн ойлголтод тулгуурлан, хөрөнгө нөөц хомс байгаа нөхцөлд орон нутгийн замын менежмент, гүйцэтгэлийг АЗГ-т шилжүүлэхэд болохгүй гэх шалтгаан байхгүй”⁷¹ гэжээ. Энэхүү тайлан дээрхитэй санал нэг байна. Орон нутгийн замын сангийн санхүүгийн менежментийг “Замын зөвлөл”-д шилжүүлэх тухай өмнөх зөвлөмжийг санал болгож байна (2-р бүлгийг харна уу). Улаанбаатар хотын замын сангийн хэмжээг харгалзан тусад нь удирдаж болно.

Орон нутгийн авто замын үйл ажиллагааны менежментийг дэмжихэд улсын чанартай замуудаас ялгаатай мэдлэг чадвар, үйл ажиллагааны журам шаардлагатай. Сүлжээний менежмент, хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах, замын байгууламжийг бүртгэх, зураг төслийн хийц ба стандарт боловсруулах талаар орон нутгийн засаг захиргаатай тогтмол хэлэлцэж ярилцах шаардлага гарна. Бусад хэлтэс, нэгжүүдийн ажлыг уялдуулах, аймгуудтай харилцах чиг үүрэгтэй шинэ нэгж АЗГ-т шинээр бий болгож ажиллуулах нь зүйтэй. Үүний хариуд АЗГ-т орон нутгийн замын сангаас менежментийн төсөв олгож болно. Аймгуудын засаг захиргаад АЗГ-аар буюу эсвэл зөвлөх компаниар дамжуулан замын сүлжээг бие даан удирдах чадвартай болсны дараа дунд хугацаанд тус тогтолцоог “үйлчилгээнд төлбөр төлөх” (fee-for-service) зарчимд шилжүүлж болно. Ийм схем Франц болон Баруун Африкийн улс оронд байдаг.⁷²

Орон нутгийн замын менежментийг гүйцэтгэгчийн жижиг бааз бүрдүүлэх замаар хэрэгжүүлэх бололцоотой. Эдгээр гүйцэтгэгчид нь эхний үед зам засварын компаниудын туслан гүйцэтгэгч байж болох ч үүнд АЗГ-ын зарим хэлбэрийн үйл ажиллагааны дэмжлэг шаардлагатай (3-р бүлэг).

⁷¹ Дээд аудитын хүрээлэнгүүдийн олон улсын байгууллага. 2001. *Дотоод хяналт: Засгийн газарт хариуцлагын тогтолцооны суурь бүрдүүлэх*. Брюссель хот.

⁷² Дэлхийн Банкны баримт бичгүүдэд тусгасан орон нутгийн авто замын менежментийн сайн хувилбарын хэлэлцүүлэг. 1997. *Хөдөөгийн тээврийн дэд бүтцийг удирдах, санхүүжүүлэх хувилбарууд*. Техникийн ажиллагааны баримт бичиг № 411. Вашингтон хот.

Бүлэг 6

Авто замын барилгын үйлдвэрлэлийн хөгжлийг дэмжих нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Дотоодын замын барилгын үйлдвэрлэл өнгөрсөн 10 жилд дөрөв дахин нэмэгдсэн бол засвар, арчлалтын аж үйлдвэрлэл багасчээ. Гэвч дээрх өсөлт тогтвортой байгаагүй бөгөөд компаниудын 2/3 нь үйл ажиллагаа явуулдаггүй, цөөхөн тооны дунд хэмжээтэй компаниуд бий болсон. Нийт авто замын барилгын ажлын хүчин чадал нь жилд 250 километр байна.

Засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын зорилтуудыг хангахуйц өсөлт гаргахын тулд тус салбар эхний ээлжинд хүний нөөц, санхүүгийн бэрхшээлтэй асуудлаа шийдвэрлэх шаардлагатай. Одоогоор хүний нөөцийн хүрэлцээ 50 %-тай байгаа бөгөөд дотоодын компаниудын зээлд хамрагдах боломж хязгаарлагдмал байна.

Санал: Дотоодын авто замын барилгын гүйцэтгэгчдийг хөгжүүлэх үйлдвэрлэлийн бодлого боловсруулах

6.1 Гэрээний зохицуулалт, гүйцэтгэгчийг бүртгэлийн тогтолцоог шинэчлэх

Гэрээний харилцааг шинэчлэхэд, компанийн бүртгэл болон гүйцэтгэлийн үнэлгээний тогтолцоог бүрдүүлэхтэй зэрэгцүүлэн Засгийн газар худалдан авалтын хэд хэдэн шаардлагыг дахин авч үзэх хэрэгтэй.

6.2 Салбарын мэргэжлийн холбоодыг хөгжүүлэх

Засгийн газар МТББ-тай хэрэлцэн замын барилга болон замын инженерийн мэргэжлийн холбоог хуулийн хүрээнд байгуулан зохицуулалт хийх зарим чиг үүргийг олгож болно.

6.3 Техник мэргэжлийн боловсрол, мэргэшсэн ажилтан бэлтгэх сургалтын тогтолцоог орчин үеийн хэрэгцээтэй нийцүүлэх, өргөжүүлэх

Одоогийн тогтолцооны шинэчлэл нь салбарын хүний нөөцийн цар хүрээ, чанарыг сайжруулах, мөн боловсролын менежментэд салбарын оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэвэл зохино.

6.4 Зээлийн хүртээмжийг сайжруулах

Засгийн газраас гүйцэтгэлийн санхүүжилтийг цаг тухайд хийж, бондын шаардлагыг хөнгөвчлөх зэргээр санхүүгийн бэрхшээлийг шийдэх боломжтой. Мөн банк буюу эсвэл тусгай зориулалтын сангуудтай гэрээ байгуулах замаар гүйцэтгэгчдийг санхүүгийн эрсдлээс сэргийлж болно.

6.5 Дотоодын гүйцэтгэгчид гадны технологиос суралцахад дэмжлэг үзүүлэх

Технологийн шинэчлэлийг сайжруулахын тулд гадны компаниудтай хамтарсан үйлдвэр байгуулахыг дэмжих. Засгийн газар тоног төхөөрөмж импортлох журмыг хөнгөвчлөх боломжтой.



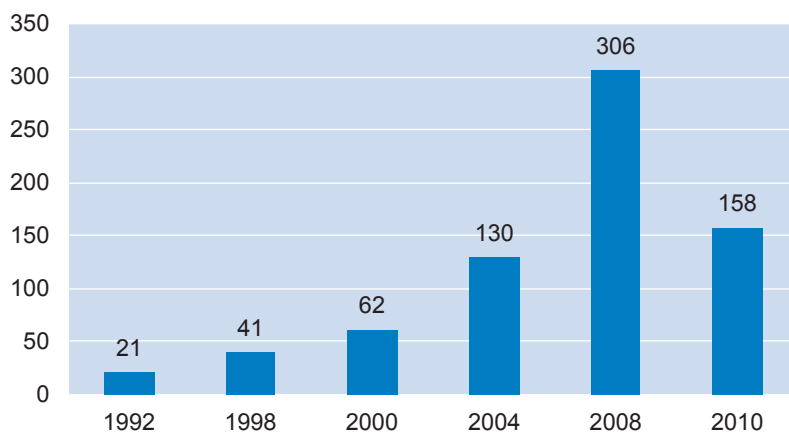
Дүгнэлт

Салбарын өнөөгийн хүчин чадал

Эрч хүчтэй салбар. Авто замын үйлдвэрлэлд өнгөрсөн 15 жилд дорвитой өөрчлөлт орсон. Коммунист дэглэмийн үед тус салбарын хэмжээнд 18 аймаг болон Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хотуудад замын барилга, засвар, арчлалтын 21 “компани” ажиллаж байсан. 1992 оноос хойш замын засвар, замын барилгын алба, нэгжүүдийг салгаж тусгаарлан бүтцийн өөрчлөлт хийж, замын барилгын ангиудыг аажмаар хувьчилсан. Замын төсөв багасч салбарт чадавхийн илүүдэл үүссэнээр хөгжилд саад учруулсан. 1990-ээд оны эцсээр салбарын хэмжээнд 41 компани байснаас зөвхөн дөрөв нь шинээр байгуулагдсан компани байжээ. 2000 оноос хойш замын барилгын зах зээл өргөжиж, бүртгэгдсэн компаниудын тоо арван жилийн дотор 600 %-иар нэмэгдсэн байна (Зураг 22). 2008 оны байдлаар төрийн өмчийн 20,⁷³ дотоодын өмчит хувийн компани 271, гадаадын хөрөнгө оруулалттай 15 компани байжээ. Замын барилгын компаниудын тоног төхөөрөмжийн бааз дангаараа 1996 онд 310 байсан бол 2008 оны байдлаар 1200 орчим болж нэмэгдсэн (Хүснэгт 17). Үүнтэй зэрэгцэн замын засварын компаниудын цар хүрээ багасч, тоног төхөөрөмж 490-ээс 362 ширхэг болж буурчээ (3-р бүлэг).

Тэнцвэргүй өсөлт. Үйлдвэрлэлийн эрч замын барилгын зах зээлийн хэрэгцээтэй уялдан 1990-ээд оны дундуур жилийн үйлдвэрлэлийн хэмжээ 5 сая ам.доллар (6 тэрбум төгрөг) байснаа 2007–2009 онд 70–80 сая ам.доллар (100 тэрбум төгрөг) болж өсчээ. Гэвч үүнд компанийн бүртгэл (тусгай зөвшөөрөл)-ийн бодлогын нөлөө тусгалаа олсон. Шинээр байгуулагдсан ихэнхи компанийг менежментийн мэдлэг чадваргүй хүмүүс байгуулсан төдийгүй байнгын ажлын байр, боловсон хүчин, тоног төхөөрөмжгүй байсаар. Тэдгээр шинэ компаниудын стратеги нь авто замын ажил гүйцэтгэх тендерт “цаасан дээрх чадамж”-аар оролцож, улмаар туслан гүйцэтгэгчтэй гэрээ байгуулан ажлаа гүйцэтгүүлэх сонирхол юм. АЗГ-ын мэдээлснээр тус салбарт замын ажил хийх хүчин чадал бүхий 102 идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг компани байдгаас зөвхөн 42 компани замын барилгын ажил хийх хүчин чадалтай байна.⁷⁴ 2010 онд АЗГ идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаггүй компаниудыг жагсаалтаас хассаны үр дүнд 158 компани үлджээ.

Зураг 22 Бүртгэлтэй замын компаниудын тоо (1992–2008)



Эх сурвалж: АЗГ-ын мэдээлэлд суурилсан АХБ-ны Зөвлөхийн мэдээ

⁷³ Засвар арчлалтын 18 компани, замын барилгын 1 компани, тоног төхөөрөмж түрээслүүлэгч 1 компани байгаагаас сүүлийн хоёр нь хандивлагчийн тоног төхөөрөмжтэй.

⁷⁴ Давхардсан тоогоор 2008 онд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байсан 102 компани, үүнээс замын барилгын 42, гүүр барилгын 15, засвар арчилгааны 22, тоноглол заслын ажлын 37 компани бүртгэгдсэн АЗГ-ын тоо баримт байдаг.



Хүснэгт 17 Замын барилгын компаниудын тоног төхөөрөмж

	1996	2008
Грейдер	18	91
Ачааны машин	167	474
Индүү	18	126
Ачигч		49
Усны машин	13	54
Замын төхөөрөмж		7
Трейлер	12	64
Асфальт хучигч (paver)	4	5
Булдозер	27	70
Экскаватор	24	111
Асфальт хучигч (finisher)		25
Битум шүршигч	4	26
Битум агуулах	3	68
Бусад	27	14
Нийт	310	1,158

Эх сурвалж: АХБ болон АХБ-ны зөвлөх. 1997. Замын салбарын байгууллагуудыг бэхжүүлэх ТТ-ны төсөл. Манила хот

Үйлдвэрлэлийн хэмжээнд хязгаар тогтоох. Салбарын бодит тэлэлт нь үнэндээ цөөн тооны компаниудад төвлөрсөн шинжтэй. Зөвхөн 5 компани бүрэн хэмжээний ажил гүйцэтгэх түвшинд хүрсэн. 2009 оны байдлаар зөвхөн 2 компани 50 км урттай замын ажил гүйцэтгэх, зургаан компани 30–50 км замын ажил гүйцэтгэх хүчин чадалтай байжээ. Хамгийн том компани 2008 онд ойролцоогоор 20 тэрбум төгрөг (14 сая ам.доллар)-ийн эргэлттэй байсан. Энэ нь зах зээлийн 20 %-ийг эзлэхээс гадна 70 км замын барилгын ажил гүйцэтгэх гэрээт ажлыг илэрхийлнэ. Салбарын нийт тоног төхөөрөмж ба боловсон хүчний баазад тулгуурлан хийсэн АЗГ-ын тооцоогоор салбарын хэмжээнд жил тутам 225 километр зам шинээр барих ажлыг чанарын шаардлагын түвшинд гүйцэтгэх хүчин чадалтай гэж тогтоожээ.⁷⁵ 2009 онд замын барилгын ажлын хүрээнд 1,600 километр ажил гүйцэтгэж талаар тайлан мэдээнд туссанаас үзвэл нэлээд том ялгаатай байна.

Хандивлагчийн санхүүжилттэй ажлын хүртээмж. Монгол Улсын замын компаниуд санхүүгийн хувьд хязгаарлагдмал чадавхтай байгаа нь олон улсын байгууллагын (ихэвчлэн АХБ-ны) санхүүжилтээр гүйцэтгэх ажилд чөлөөтэй, шууд өрсөлдөхөд саад болдог. Эдгээр гэрээний ердийн цар хүрээ нь 15–20 сая ам.доллар байдаг нь үндэсний хэмжээний хамгийн том гүйцэтгэгч байгууллагын хүчин чадлаас давсан байна. Үүний зэрэгцээ зарим хандивлагчид (БНХАУ, Өмнөд Солонгос, Япон зэрэг) зөвхөн өөрийн улсын компаниудад гэрээт ажлын эрх олгодог. Энэ нөхцөл байдал Засгийн газар, хандивлагчид, сонгогдсон гүйцэтгэгч компаниудын хооронд үл ойлголцол үүсгэх хандлагатай. 2000 оны эхээр Дэлхийн банк цагаа олсон орон нутгийн өрсөлдөөнт тендерийн үйл явцыг ашигласанаас өөр ахиц гараагүй байна.

Хүний нөөцийн бэрхшээл

Хүний нөөцийн хомсдол салбарын хөгжилд томоохон бэрхшээл учруулдаг. Монгол Улс инжнер, ур чадвартай ажилчдын ноцтой хомсдолд орсон. Салбарт 400 инжнер, 5,000 мэргэшсэн ажилчид ажилладаг. Хувийн бүх компаниуд сүүлийн жилүүдэд боловсон хүчний бэрхшээлтэй тулгарсан болохоо мэдэгджээ. Ялангуяа замын засвар, арчлалт, зураг төслийн компаниуд болон алслагдсан орон нутгийн

⁷⁵ Эх үүсвэр: АХБ-ын зөвлөхийн мэдээ, АЗГ-ын тооцоонд үндэслэв.

компаниуд хүний нөөцийн хомсдолд өртсөн. 2006–2009 оны хооронд замын ажлын хэмжээ хоёр дахин нэмэгдсэнээс харахад энэ бэрхшээл нь шилжилтийн шинжтэй байж болох. Боловсон хүчнийг татах, тогтвортой ажиллуулах салбарын чадавхи сул байгаа (бэлтгэгдсэн инжнерүүдийн тал хувь нь өөр салбарт ажиллаж байгаа тооцоо байдаг), үүн дээр нэмээд боловсон хүчин бэлтгэх байгууллагуудын чадавхи хязгаарлагдмал байгаа учраас хүний нөөцийн асуудал бас бүтцийн шинж чанартай.

Салбарын хүчин чадал болон эрэлт хэрэгцээний зөрүүгээс үүдэн тодорхой бэрхшээл гарч байна. Үүнд: гүйцэтгэл удааширах, ажлын чанар хангалтгүй байх, шинэ боловсон хүчний төлөө өрсөлдөөн ихсэж, ажилтнууд нь байнга халагдаж солигдох хандлагатай болсон, төслийн өртөг нэмэгдэх зэрэг болно. Засгийн газар томоохон хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд салбарын хүчин чадлыг 40 % нэмэгдүүлэх шаардлагатай болохыг АЗГ-аас тооцоолсон байна. Авто замын салбарт 400 инжнер, 2,100 мэргэшсэн ажилчны дутагдалтай байна (Зураг 23).

Монгол Улсад мэргэжилтэй боловсон хүчнээр салбарыг хангах найдвартай арга зам бүрдээгүй.

1990-ээд оныг үе хүртэл техник, мэргэжлийн ур чадвартай ажилчдыг дотооддоо бэлтгэж, инжнерүүдийг гол төлөв гадаадад сургах буюу гадны инжнерүүд үйлдэрлэлийн салбарт ажилладаг байсан (жишээ нь 1991 он хүртэл 60 орчим орос инжнер орон тоогоор ажиллаж байжээ). Монгол Улсад замын инжнер бэлтгэх анхны хөтөлбөрийн үндсийг 1997 онд тавьсан бөгөөд эдүгээ сургалтын 2 байгууллага буюу ШУТИС,⁷⁶ Техник Технологийн Коллеж инжнерийн диплом олгодог.⁷⁷ Дээрх 2 сургууль тус бүр жилд 30–40 оюутан бакалаврын шатанд элсүүлэх боловч тоног төхөөрөмж, заах боловсон хүчин төдийлэн хангалтгүй байна. Шилжилтийн үеэс хойш нийт 600 иргэн бакалаврын шатны сургалтад элсэн суралцжээ. Хөтөлбөрүүдийг хоёр эх үүсвэрээс санхүүжүүлдэг. Үүнд: сургалтын төлбөрөөс үйл ажиллагааны зардал, тоног төхөөрөмж, багш нарын цалинг, харин тогтмол зардлыг тухайн Их сургуулиас санхүүжүүлдэг. Сургалтын хөтөлбөрүүдийг БСШУЯ батлах үүрэгтэй. ЗТБХБЯ, АЗГ, хувийн хэвшлийнхэн сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулах, зохион байгуулах, санхүүжүүлэхэд оролцдоггүй.

Салбарын үйл ажиллагаа өргөжсөн нь замын инжнерийн эрэлт хэрэгцээг нэмэгдүүлсэн. Инжнер дутагдалтай байгаагаас оюутнуудыг их дээд сургуулиа төгсөхөөс өмнө ажилд авах өөрсөлдөөн компаниудын дунд дэлгэрсэн. Энэ нөхцөлд оюутнуудын үргэлжлүүлэн суралцах боломжийн өртөг тэдний олж байгаа цалин, тэтгэлгээс⁷⁸ илүү байх хандлагатай болжээ. Үүнээс үүдэн ШУТИС-ийн замын

Зураг 23: Салбарын хүний нөөцийн дутагдал



Эх сурвалж: АЗГ-ын тооцоололд тулгуурлан АХБ-ын зөвлөх бэлтгэв.

⁷⁶ Докторын зэрэгтэй 2 профессор, Магистрын зэрэгтэй 3 дэд профессор тус сургуульд ажилладаг. Ихэнх нь Оросын холбооны улсад (хуучинаар Зөвлөлт холбоот улс) боловсрол эзэмшсэн.

⁷⁷ Сургалтын хөтөлбөрийн чанар муу, зөвхөн нэг багш замын инженерийн мэргэжилтэй хэдий ч магистрын зэрэггүй.

⁷⁸ Дадлагажигч оюутнуудад олгосон тэтгэлэг нь мэргэжилгүй ажилчдад олгодог цалингийн хэмжээнд байна.



инженерийн хөтөлбөрийн төгсөлт 25 % болж буурсан. 2006, 2007 онуудад тус бүр 10 төгсөгч байсан бол 2008 оноос байдал дээрдэж 24 төгсөгчтэй байжээ. Их дээд сургуулийн сургалтын баазын хангамж, хэмжээнээс шалтгаалан дээрх хөтөлбөрүүдийн хүчин чадал эрэлт хэрэгцээг хангахуйц хэмжээнд хүрч өргөжиж чадаагүй. Зөвхөн Монгол Улсын техникийн их сургууль дипломын дараах сургалт⁷⁹ явуулдаг ч эрэлт хэрэгцээ маш бага байна.

АЗГ нь ур чадвартай ажилчид бэлтгэх мэргэжлийн боловсролын сургалтад гол үүрэг гүйцэтгэх болсон. АЗГ нь лабораторийн туслах ажилтан, замын ажилчид, тоног төхөөрөмжийн оператор бэлтгэх богино хугацааны сургалт тогтмол явуулж мэргэжлийн гэрчилгээ олгодог. Гэвч жилд ердөө 100–150 хүн тус хөтөлбөрт хамрагддаг.

Төвлөрсөн эдийн засгийн орчины уламжлалынхаа дагуу **АЗГ салбарын хүний нөөцийн менежментэд эерэг үүрэг гүйцэтгэдэг байжээ.** 2004 оныг хүртэл АЗГ нь компаниудын хүний нөөцийн эрэлт хэрэгцээг төвлөрүүлэх, хүний нөөцийн хуваарилалтыг оюутны төгсөлтийн дараах 4 жилд чиглүүлэх, салбарын ажилтнууд инженерийн гэрчилгээ, зарим төрлийн ажилд тусгай зэргийн үнэмлэхтэй байх шаардлагыг биелүүлэх, ажилчид, операторуудын сургалтын хөтөлбөрийг удирдан зохицуулах, менежерүүд магистрийн зэрэгтэй байх шаардлага тавих, салбарын боловсон хүчний бүртгэл хөтлөх, шагнал урамшуулал олгох чиг үүргийг хариуцдаг байв.

АЗХСТ 2004–2008 онд эдгээр үйл ажиллагааны үндсэндээ гүйцэтгэж чадаагүй бөгөөд зөвхөн салбарын хүний нөөцийн бүртгэл хөтлөх, шагнал урамшуулал олгох ажлыг л хийж ирсэн. АЗГ нь дээрх үүргийг эерэгээр сэргээж хөгжүүлэх найдвар бий. Нөгөөтэйгүүр, шинэ нөхцөл байдалд нийцүүлэн хүний нөөцийн менежментийг шинээр байгуулагдсан салбарын Мэргэжлийн холбоодод албан ёсоор шилжүүлж болно. Мэргэжлийн холбоод нь гишүүдийн ёс зүйн хариуцлагыг сахиулах, мэргэжлийн дадал олгох, зөрчил гаргасан нөхцөл хариуцлага хүлээлгэх, ажилчдын бүртгэл хөтлөх, салбар, мэргэжлийн асуудалд Засгийн газрын анхаарлыг хандуулах, сургалтын хөтөлбөрийн менежментэд оролцох зэрэг чиг үүргийг хариуцах боломжтой. Мэргэжлийн холбоод дээрх үүрэг ролийн заримыг албан бусаар хэрэгжүүлдэг хэдий ч энэ үүрэг хариуцлагыг төрөөс дэмжлэг авалгүй өргөжүүлэх боломжгүй юм (5-р бүлэг).

Санхүүгийн бэрхшээл

Хөрөнгө оруулалт авах боломжгүй байх асуудал нь **хувийн компаниудад тохиолддог тугээмэл бэрхшээл** бөгөөд авто замын салбарт ч байдал үүний нэгэн адил байна. Зээлийн хүртээмж хязгаарлагдмал, хүү өндөр, зээл богино хугацаатай байдгаас гадна банкны ажилтнууд замын салбарын талаар хангалттай ойлголтгүй байдаг. Нөхцөл байдал 2009 онд улам дордож, орон нутгийн банкууд компаниудад олгож байсан зээлийн хэмжээгээ багасгасан.

Санхүүгийн бэрхшээл нь доорх гурван чиглэлээр салбарт нөлөөлж байна. Нэгдүгээрт, салбарын хөгжлийг хазаарлаж байна. Банкууд шинэ үйлчлүүлэгчдээс илүүтэй томоохон түншлэгчдэд нааштай ханддаг тул шинэ компаниудад чадавхижих боломж олгодоггүй. Хоёрдугаарт, замын ажил эхлэх хугацааг байнга хойшлуулж сунжруулдаг. Авто замын компаниудад замын ажил эхлэхэд шаардлагатай хөрөнгө мөнгө байдаггүй, Засгийн газрын бодлогоор компани гүйцэтгэлийн баталгаа гаргасаны дараа 30 %-ийн урьдчилсан төлбөр хийгддэг. Дээрх нөхцлийн хүрээнд ч компаниуд ажлаа хугацаандаа эхэлж чаддаггүй, учир нь банк баталгаа гаргаж өгөхдөө шаарддаг зээлийн дансны хүүг компаниуд дийлдэггүй байна. 2009 онд ихэнх замын ажлыг 4-р сард эхлүүлэх байсан ч түүнээс хойш бүтэн хоёр сар өнгөрсөн ч эхлээгүй л байв. Эцэст нь санхүүгийн бэрхшээлээс болж хэрэгжүүлэлт удааширдаг. Гэрээний хэрэгжилтийн явцад Засгийн газрын санхүүжилт удааширч сунжирдаг бөгөөд ихэвчлэн 90 хоног хүртэл хүлээгддэг нь компаниуд их хэмжээний эргэлтийн хөрөнгөгүй л бол ажил зогсолтонд ордог. Санхүүжилт оройтсоноор компаниудын гүйцэтгэл удааширдаг. Гүйцэтгэлийн бонд, бэлэн мөнгө их хэмжээгээр шаарддаг зэрэг нь ажлын өртөг зардлыг нэмэгдүүлэх талтай.

⁷⁹ Тус хөтөлбөр 1997 онд байгуулагдсанаас хойш 12 магистр, 9 докторын зэрэг олгосон. 2009 онд долоон оюутан докторын ажил хийж байсан.

Дээрхи нөхцөл байдлаас үүдэн ажлын гүйцэтгэлийн хугацаа 2 гаруй жилээр сунжирдаг ба компаниуд хөрөнгө мөнгөний боломж хомс, Засгийн газраас барилгын ажлын гэрээнд үнийн өсөлтийн заалт хэрэглэдэггүй тул маш их зардал гаргадаг. Жишээ нь, 2008 оны үнийн өсөлтөөс болоод бүх ажил нь зогсоод байсан дотоодын болон гадаадын гүйцэтгэгчидтэй 2009 онд Засгийн газар үнийн дахин тохиролцоо хийхэд хүрсэн.

Санал

Засгийн газар тус салбарт үйлдвэрлэлийн хөгжлийн бодлого боловсруулж, түүгээр өсөлтийн нөхцлийг тодорхойлох боломжтой. Хөрөнгө оруулалтын томоохон хөтөлбөрөөс нь үзвэл Засгийн газар нь замын үйлдвэрлэлийн зохистой хөгжлийг хангах ил тод эрмэлзэлтэй байна. Салбарын үйлдвэрлэлийн бүтэц, хүний нөөц, санхүүжилтийн хүртээмж зэрэг нь салбарын яамдын хамаарах асуудал биш гэдэг нь тодорхой. Үйлдвэрлэлийн бааз суурь нь өргөн хүрээтэй, найдвартай бэхжсэн хөгжингүй орнуудад дээрх асуудлыг зах зээлийн зохицуулалтад үлдээдэг. Гэвч Монгол Улсад төр замын ажлын гол худалдан авагч бөгөөд хүний нөөцийн цорын ганц ханган нийлүүлэгч тул тус салбарын хөгжилд нөлөөлдөг олон хөшүүргийг өөртөө агуулдаг. Салбарын хөгжлийн стратегид үйлдвэрлэлийн бүтэц (үүнд том ба дунд түвшний компаниудын хэмжээ г.м.), чанарын бодлого, мэргэшсэн ажилчид, инженерийн нөөц, чадавхийг хөгжүүлэх, санхүүгийн нөхцөл шаардлага, технологийн хөгжил зэргийг багтааж болно.

Санал 6.1: Гэрээний харилцааг шинэчлэх

Өмнөх жилүүдийн сургамжид үндэслэн Засгийн газар гэрээний зохицуулалтад хэд хэдэн өөрчлөлт хийсэн байдаг. Тухайлбал, компанийн бүртгэлийн орчин, худалдан авалтын төлөвлөгөө, худалдан авалтын аргууд болон тендерийн баримт бичиг, үнэлгээний дүрэм журам гэх мэт.

- **Урьд өмнөх туршлагад тулгуурлан тендерийн журмыг шинэчлэх:** Үүнд (i) туслан гүйцэтгэгчээр гүйцэтгүүлэх ажлын хувь хэмжээг хязгаарлах, (ii) томоохон гэрээний урьдчилсан шалгуурт ашиглах боломжтой техник үйл ажиллагааны болон санхүүгийн шалгуурыг боловсронгуй болгох (тухайлбал, ижил төстэй гэрээт ажлын туршлага, тоног төхөөрөмж, боловсон хүчний хангамж, мөнгөн гүйлгээний хэмжээ г.м.), (iii) гэрээнд өртөг тохируулах заалт тусгах. Ийм заалт нь нэг жилээс дээш бодит хугацаатай хэрэгжих гэрээнд үйлчилнэ. Засгийн газар салбарын үнийн индексийн тодорхойлж, тогтмол нийтлэх шаардлагатай.
- **Бүртгэлийн системээр дамжуулан гэрээлэн гүйцэтгэгчдийг ангилал.** Гүйцэтгэгчдийг санхүү, техник үйл ажиллагааны хүчин чадлаар нь ангилж болно. Ийм систем нь компаниудыг нотлогдсон хүчин чадлаар нь эрэмблэх бөгөөд гэрээний төрөл хэлбэр, цар хүрээг харгалзан компаниудыг урьдчилан сонгон шалгаруулах боломж бүрдүүлнэ. Үүнийг гүйцэтгэгч, хувь хүмүүсийн нэрсийн жагсаалт гэх мэт гүйцэтгэлийн мэдээллийн систем болон/эсвэл гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй хамтатган ашиглаж компаниудын эрэмбийг ахиулах эсвэл бууруулах боломжтой. Тендерийн дүрэм журам, баримт бичгийг шинжлэх явцдаа тухайн арга хэмжээ нь өрсөлдөөний чанарыг сайжруулахын зэрэгцээ зах зээлд нэвтрэх боломжийг хязгаарлахгүй байлгахад анхаарах хэрэгтэй.

Жишээ

Дэлхийн банкны Тээврийн тэмдэглэл №11-т “Олон улс оронд санхүү, техник үйл ажиллагааны чадавхийг харгалзан гүйцэтгэгчдийг ангилсан үндэсний тогтолцоо бүрдүүлсэн байдаг. Замби, Малави зэрэг орнууд гүйцэтгэгчдийг замын зөвлөлөөр дамжуулан бүртгэдэг. Гүйцэтгэгчид шаардлагатай ангиллын зэрэгт орохын тулд хээл хахууль өгдөг байдлыг бий болгохгүйн тулд зохих арга хэмжээ авах шаардлагатай байх төдийгүй гүйцэтгэгчдийн санхүүгийн чадавхид хяналт тавьж байх нь чухал юм. Шалгаж нягтлах үйл ажиллагааг хийж гүйцэтгэхэд хялбар тул бүртгэлийн тогтолцоог мужийн түвшинд байлгах нь илүү үр дүнтэй байж болох юм”⁸⁰ гэж дүгнэсэн байдаг.

⁸⁰ Дэлхийн Банк. 2006. Замын байгууллага нь төсөвт засварын ажлаас гүйцэтгэгчтэй гэрээлэх системд шилжих тухай. Тээврийн баримт бичиг № 11. Вашингтон хот.



- **Урсгал хөрөнгө оруулалт, худалдан авалтын төлөвлөгөөг олон нийтэд зарлах.** Энэхүү ердийн арга хэмжээ нь гүйцэтгэгчдэд замын ажилд урьдчилж бэлтгэх, шалгуур хангасан санал боловсруулах бололцоо олгоно.

Авто замын салбарт хандивлагчдаас дэмжлэг үзүүлэх боломж. Дотоодын замын компаниуд хандивлагчдын санхүүжүүлсэн томоохон ажилын гэрээний төлөө өрсөлдөх боломжгүй тул Засгийн газар худалдан авалтынхаа аргад тохируулга хийх хүсэлтийг хандивлагчидад тависаар ирсэн. Олон улсын гүйцэтгэгчдийг замын ажилд ашиглах нь дотоодын замын барилгын үйлдвэрлэлд тулгамдаж байгаа өнөөгийн бэрхшээлийг даван туулах нэг боломж юм. Салбарын судалгаа, шинжилгээний хүчин чадал нь хандивлагчдын санхүүжилтийн томоохон хэмжээний авто замын корридор барихад шаардлагатай түвшинээс доогуур байсаар байна. Дунд хугацаанд Засгийн газар гадаадын гүйцэтгэгчдийн оролцоог дэмжих хэрэгтэй болохыг энэхүү тайланд тэмдэглэсэн. Тийм нөхцөлд салбарын хөгжлийг сааруулж байгаа бэрхшээлийг даван туулах (хүний нөөц, санхүүгийн) үйл ажиллагааг хандивлагчид хэрэгжүүлэх замаар авто замын салбарыг дэмжих нь зүйтэй.

Хандивлагчид замын ажлын өргөн хүрээтэй өрсөлдөөнөөс ашиг хүртэх нь дамжиггүй. Хандивлагчид хэд хэдэн хувилбараар дотоодын компаниудад өрсөлдөөн бүрдүүлэх боломжтой. Нэгдүгээрт, худалдан авалтын шалгуурыг хөнгөвчлөх (эргэлтийн хөрөнгө, бэлэн мөнгөний эргэлтийн доод хязгаарыг тогтоох г.м.). Ингэснээр энэхүү босго нь Монгол дахь хамгийн том асуудал болох ажлыг хугацаанд нь дуусгах баталгаа болох юм. Хоёрдугаарт, хандивлагчид гэрээг хувааж болно. Томоохон ажлыг жижиг гэрээнүүдэд хувааж тендерийг зэрэг зарлаж болох ба үүнд дотоодын компаниудтай зэрэгцэн олон улсын томоохон гүйцэтгэгчид хэд хэдэн гэрээний төлөө тендерт зэрэг өрсөлдөж болно. Гэвч энэ аргыг зөвхөн тохиромжтой тохиолдлууд л хэрэглэх хэрэгтэй, учир нь алслагдмал байдал болон тээврийн өндөр зардал нь эдийн засгийн хувьд гэрээг ашиггүй болгох магадлалтай. Гуравдугаарт, хандивлагчид дотоодын гүйцэтгэгчийг илүүд үзэх 10 %-ийн нэмэгдэлийг хэрэглэж болно (олон улсын тендерийн стандарт баримт бичигт оруулсан байдаг). Компаниуд шалгуур шаардлагуудыг хангахгүй нөхцөлд энэ арга нь дангаараа үр дүнтэй байж чадахгүй. Гэвч дээрх аргыг дотоодын гүйцэтгэгчидийн хэрэгжүүлж байгаа ажлуудад хэрэглэх тохиолдолд олон улсын компаниуд Монгол Улсын компаниудтай хоршиж тендерт оролцох хөшүүрэг бүрдүүлэх юм. Түүнчлэн энэ нь гадны технологийг дотоодод нэврүүлэх явдлыг дэмжинэ.

Санал 6.2: Салбарын мэргэжлийн холбоодыг бэхжүүлэх

5-р бүлэгт дурьдсанчлан салбарын МТББ-ууд нь Засгийн газарт үнэ цэнтэй тулгуур, түнш байж чадна. МТББ-ын чадавхийг дээшлүүлснээр тэд энэ бүлэгт өгүүлсэн салбарын асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг Засгийг газартай хэлэлцэх хамтгагч нь болох юм.

Замын барилгын компаниудын холбооны үүрэг роль болон менежментийг Засгийн газраас чиглүүлж, эрх зүйн статус олгох боломжтой. Түүнчлэн Малави улсын туршлагыг зарим талаар нэвтрүүлэх боломжийг судалж үзүүштэй. Малави улсад 1996 онд баталсан 19-р хуулиар Үндэсний Барилгын аж үйлдвэрлэлийн зөвлөлийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр байгуулж гүйцэтгэгчидийн бүртгэл, сургалтын тусгай эрх олгожээ. УБАҮЗ-ийн чиг үүрэгт ялангуяа дотоодын барилгын аж үйлдвэрийг дэмжиж, хөгжүүлэх, шинэ технологийн судалгааг дэмжих, аюулгүй ажиллагааны стандартыг дэмжих, гүйцэтгэгчидийн бүртгэлийн ангиллыг тодорхойлох, сургалт зохион байгуулах, техникийн үнэлгээг хэвлэн нийтлэх, гэрээ байгуулах үйл явцыг хянах, сахилга батын хяналт тавих, хяналтын стандарт тогтоох ба гэрээ/худалдан авалтыг баримтжуулах, барилгын өртөг зардалд хяналт тавих, компаниудын гүйцэтгэлийг үнэлэх, бүртгэл хөтлөх зэрэг багтана.⁸¹

Нөгөөтэйгүүр Засгийн газар замын инжнерийн мэргэжлийн менежментийг үүрэг хариуцлагыг АЗГ-аас МТББ-д албан ёсоор шилжүүлж болох юм. МТББ-ууд нь инжнерийн үйлчилгээний хэрэглэгчдийг хамгаалах (замын ажлын менежмент, зураг төсөл, хяналт), үүрэг хүлээж болно.

⁸¹ Дэд-Сахарын Тээврийн Бодлогын Хөтөлбөр. *Барилгын үйлдвэрлэлийн хөгжил ба замын салбар*. Африкийн Тээврийн Техникийн Тэмдэглэл № 38. Вашингтон хот.

Шилжүүлэх чиг үүрэгт замын мэргэжлийн инженерүүдээр үйл ажиллагааны дүрэм мөрдүүлэх, мэргэжлийн инженерүүдийн бүртгэл болон тэдний гүйцэтгэсэн үйлчилгээний бүртгэлийг хөтлөх, мэргэжлийн зөрчилд хариуцлага тооцох, албаны бус шагнал, урамшуулал олгох, олон улсын сайн туршлагын талаар мэдээлэл тараах, боловсрол, сургалтын арга хэмжээ зохион байгуулах зэрэг багтана. Замын инженерүүдийн холбоо зэрэг МТББ-д дээрх чиг үүргийг шилжүүлэхийн тулд түүний статус, санхүүжилтийн суурь, менежментийг олон улсын шилдэг жишигт нийцүүлж өөрчлөх шаардлагатай.

Санал 6.3: Техникийн боловсрол, мэргэжилтэй ажилтан бэлтгэх сургалтын тогтолцоог орчин үеийн эрэлт хэрэгцээнд нийцүүлэх

Хүний нөөцийн бэрхшээлийг тогтвортой шийдвэрлэхийн тулд боловсролын системийг нэгтгэх шаардлагатай. Одоогийн тогтолцоо нь цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэж чадахгүй байна. Хөгжлийн хөтөлбөрт дараахи зүйлсийг багтааж болно, үүнд: чадавхийг өргөжүүлэн, боловсролын хөтөлбөрийг хянах, шинэчлэх (практикт ойр болгосноор оюутнуудыг үргэлжлүүлэн сурах сонирхолтой болгох) болон сургалтын тоног төхөөрөмж, багш профессоруудын чадавхийг бэхжүүлсэнээр инженер бэлтгэх боловсролын системийг өргөжүүлэх. Үүнээс гадна хөтөлбөрт Засгийн газар болон АЗГ-ын санаачилж эхлүүлсэн мэргэжлийн сургалтын тогтолцоог өргөжүүлэх ажлыг оруулж болох юм. Хөгжлийн хөтөлбөрийн гол шинж нь инженерийн боловсрол, мэргэжлийн сургалтын менежментэд холбогдох оролцогч талуудыг өргөнөөр татан оролцуулахад чиглэгдэнэ. Үнэхээр авто замын удирдлага болон мэргэжлийн холбоодыг салбарын сургалтын зорилт, агуулга хөтөлбөрийг тодорхойлоход төр ба хувийн хэвшлийн түншлэлийн хэлбэрээр оролцуулах боломжтой. Ингэснээр боловсролын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг уялдуулах, харилцан зохицуулах боломж бүрдэнэ. Үүний дараа оролцогч талууд гэрчилгээтэй ажилчдыг авч ажиллуулахыг эрмэлзэх хэрэгтэй.

Санал 6.4: Зээлийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх

Санхүүжилтийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэхийн тулд Засгийн газар худалдан авалтын үед Засгийн газраас үзүүлэх дарамт, шахалт, шаардлагуудыг (тухайлбал шаардагдах баталгааны төрлүүд г.м.) үндэслэлийг эргэн харах, төлбөрийг цаг тухайд нь хийдэг болох, зээлэнд хамрагдах нөхцөлийг хөнгөвчлөх нь зүйтэй.

Хувилбар 1

Банк өөртөө хүлээж байгаа эрсдлийн зарим хэсгийг Засгийн газар хариуцах арга замаар дээрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой. Зээлийн хүүг Засгийн газрын татаасаар олгох буюу гүйцэтгэгчийн урьдчилсан төлбөр, бондыг бүтнээр эсвэл зарим хэсгийг хангах арга замыг судалж үзвэл зохино. Энэ нь тухайн гүйцэтгэгч зохих ёсоор бүртгүүлж, шалгуур хангасан эсэхээс хамаарч болох юм. Дотоодын банкуудтай түншлэхэд хүндрэл учрах аваас дээрхи зорилгоор тусгай сан байгуулж болно (Тайлбар 17).

Хувилбар 2

Нөгөөтэйгүүр Засгийн газар 10 орчим жижиг ба дунд гүйцэтгэгчийг сонгон шууд санхүүгийн тусламж үзүүлэх (зээл ба хувьцаа г.м.), өсөлтийг нь дэмжих, технологийг нь сайжруулж болно. Ийм хөтөлбөрт хамрагдсан гүйцэтгэгчид бизнес төлөвлөгөө боловсруулах, чанарын стандартыг сайжруулах (ISO г.м.), техникийн болон санхүүгийн аудитын тайланг тогтмол гаргаж өгөх шаардлагатай. АЗГ, Сангийн Яам эсвэл Төрийн өмчийн Хороо хамтран хөтөлбөрт хамрагдах гүйцэтгэгчдийг сонгон шалгаруулж болно. Гүйцэтгэгчдийг дэмжих ийм хөтөлбөр Япон, Солонгос зэрэг улсад хэрэгжсэн байдаг.



Тайлбар 17 Гүйцэтгэгчдийн сан нэвтрүүлсэн Танзани улсын туршлага

Барилгын үйлдвэрлэлийн хөгжлийн сан (CIDF). Танзани улсын Үндэсний барилгын зөвлөл 2003 онд Барилгын үйлдвэрлэлийн хөгжлийн санг байгуулсан бөгөөд түүний зорилго нь ердийн банкнаас хөнгөн нөхцөлтэй санхүүжилт олгох; зээл авахад батлан даагчийн үүрэг гүйцэтгэх; тоног төхөөрөмж худалдан авах зээл олгох; бизнес хөгжүүлэх сургалт зохион байгуулах; дотоод ба гадаадын компаниудын хамтын ажиллагааг дэмжих; барилгын чанарын баталгааны тогтолцоог удирдан зохион байгуулах зэрэг байлаа.

Сангийн менежментийн баг болон Захирлуудын Зөвлөлийг гэрээт гүйцэтгэгчид, зөвлөх, ханган нийлүүлэгчдээс сонгодог. Санхүүжилтийн эх үүсвэрт гишүүнчлэлийн хураамж, гишүүдээс оруулсан хувьцаа буюу хөрөнгө, хандив, буцалтгүй тусламж, зээл ба баталгааны урамшуулал зэрэг багтана.

Гүйцэтгэгчдийг бүртгэх зөвлөл нь жижиг гүйцэтгэгчдэд урьдчилсан барьцаа төлбөр болон бондын баталгаа гаргах зорилгоор Гүйцэтгэгчид туслах санг байгуулсан. Тус сан 2002 оноос 400 компанид дэмжлэг тусалцаа үзүүлснээс зөвхөн нэг компани төлбөрийн хугацааг хэтрүүлсэн байна.

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк. 2006. *Замын байгууллага замын засвар ажиллагааг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэрт хэрхэн шилжих вэ?* Тээврийн баримт бичиг №11. Вашингтон хот.

Санал 6.5: Дотоодын гүйцэтгэгчидэд гадны технологиос суралцахад нь дэмжлэг үзүүлэх

Дотоодын замын барилгын үйлдвэрлэлийн технологийг сайжруулахын тулд Засгийн газраас салбар дахь гадаадын гүйцэтгэгчдийн оролцоог чиглүүлэх нь зүйтэй. Замын барилгын технологийн дамжуулалтыг дэмжих зорилгоор Засгийн газраас хамтарсан компани байгуулах хөшүүрэг бүрдүүлэх боломжтой. Гадаадын гүйцэтгэгч байгууллагын оролцоо нь тодорхой хэмжээнд салбарын чадавхийг нэмэгдүүлж, тулгамдсан асуудлыг багасгаж хөнгөрүүлэх бололцоотой. Энэ бодлогын гол шаардлага нь импортын тоног төхөөрөмж, гадаадын гүйцэтгэгчид дотоодын зах зээлд нэвтрэх шалгуурыг хөнгөвчлөх явдал юм. Яамдын уялдаа холбоо хангалтгүй байдаг нь төсөл эхлэх үйл явцыг удаашруулах шалтгаан болж байв. Хөдөлмөр, хил гаалийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, ЗТБХБЯ, СЯ-ны үйл ажиллагааны уялдааг хангах үүрэгтэй яам хоорондын хороо байгуулж болно.

Бүлэг 7

Чадавхи бэхжүүлэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нь

ДҮГНЭЛТ БОЛОН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлт

Авто замын салбарт чадавхи бэхжүүлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлэх бэлтгэл хангагдсан гэж үзэж байна. Салбарын оролцогч талуудтай өргөн хүрээтэй хэлэлцүүлэг хийгдсэний эцэст Засгийн газар Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрийг батласан нь энэхүү тайланд дурьдсан дутагдалуудыг шийдвэрлэх зорилготой юм.

Энэхүү бүлэгт 2011–2016 онуудад хийгдэж болох өөрчлөлт шинэчлэлтийн үйл ажиллагааг тэмдэглэсэн болно. Засгийн газар Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрийг 2011 оны 8 дугаар сард баталсан явдал болон улс төрийн түвшинд хөтөлбөрийн өндөр түвшний удирдах зөвлөлийг байгуулах нь хөтөлбөрийн амжилттай хэрэгжих боломжийг нэмэгдүүлнэ. АХБ-аас тус хөтөлбөрийг дунд хугацааны хамтын ажиллагаагаар дэмжих бөгөөд техникийн тусалцаа, зээлийн санхүүжилтийг мөн олгоно.

Өөрчлөлт, шинэчлэлтэнд бэлтгэх нь

Засгийн газраас тус салбарын өмнө тавьсан томоохон зорилтуудыг хэрэгжүүлэх, хамгийн багадаа салбарын үндсэн хөрөнгийг хамгаалах, төсвийг үр ашигтай зарцуулахад авто замын сүлжээний менежментийг бэхжүүлэх болон салбарын байгууллагуудыг орчин үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх нь зайлшгүй шаардлагатай юм. Энэхүү бүлэгт салбарыг амжилттай хөгжүүлэхэд шаардлагатай ерөнхий орчныг бүрдүүлэх санал зөвлөмжүүд болон тайлангийн төслийг анх засгийн газарт танилцуулсанаас хойш хийгдсэн бэлтгэл ажлын хураангуй, чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны системчилсэн аргуудыг тусгасан болно.⁸²

Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэхэд шаардлагатай нөхцөл

Авто замын салбарын томоохон хөгжлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд гурван асуудлыг тодорхой болгох, мөн нэгдсэн ойлголт зөвшилцөлд хүрэх хэрэгтэй. Нэгдүгээрт, өөрчлөлт хийх хэрэгцээ шаардлага байгаа гэдэгт зөвшилцөлд хүрэх хэрэгтэй. 2008 онд салбарын мэргэжлийн холбоод болон авто зам хэрэглэгчдийн дунд салбарын дутагдалуудын талаарх өргөн хүрээтэй ойлголцолд хүрч байсан. Энэ нь АЗГ-ын үйл ажиллагааг сэргээхэд хүргэсэн боловч энэхүү эерэг алхам дангаараа салбарын бүх асуудлыг шийдвэрэж чадахгүй. Хоёрдугаарт, өөрчлөлт шинэчлэлийн зорилгыг тодорхойлж, зөвшилцөх. Чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагаа нь авто замын салбарт Монголын үндэсний хөгжлийн зорилтуудыг биелүүлэх боломжийг бүрдүүлэх,

⁸² Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Латин Америк ба Карибын Эдийн засгийн Хорооноос авто замын салбарын шинэчлэлийн талаахи ерөнхий хэлэлцүүлгийн сайн жишээг харж болно. 2004. *Замын сүлжээний менежмент*. Сантьяго дэ Чили. Ялангуяа 8-р бүлэг.



төрийн байгууллагууд өөрсдийн гүйцэтгэлийн хариуцлагыг хүлээж байхад чиглэсэн байж болно. Гуравдугаарт, өөрчлөлт хийх бүрэлдэхүүн хэсгүүд болон нөхцөл байдлыг тодорхойлон зөвшилцөх. Энэхүү тайланд салбарын санхүүгийн удирдлагын сул тал (2-р бүлэг), замын засвар, замын барилгын ажлыг гүйцэтгэх явцын сул тал (3, 4-р бүлэг), байгууллагуудын засаглал ба гүйцэтгэлийн сул тал (5-р бүлэг), хувийн хэвшлийн орчин дахь сул талыг (6-р бүлэг) тус тус тодорхойлсон. Үүнээс гадна мухардалд оруулж болзошгүй зарим хүчин зүйлсийг тодорхойлохыг хичээсэн билээ.

Амжилттай хэрэгжвэл салбарын хөгжил нь одоо бий болоод байгаа тэнцвэрт байдлыг өөрчлөх юм. Аливаа өөрчлөлт шинэчлэлт нь түний нөлөөлөлд автагсадын дунд бухимдал үүсэгдэг, ялангуяа төрийн байгууллагын ажилтнууд өөрчлөлт шинэчлэлтэд идэвхгүй хандах нь бий. Иймд оролцогч талуудыг эртнээс идэвхтэй бөгөөд тогтвортой оролцуулсанаар өөрчлөлт, шинэчлэлт амжилттай явагдах боломж нэмэгдэнэ. Оролцогч талуудад АЗГ, ЗТБХБЯ, СЯ, ТӨХ, Үндэсний Аудитын Ерөнхий Газар, Улсын Мэргэжлийн хяналтын газар, Улаанбаатар хотын засаг захиргааны удирдлагууд, хэрэглэгчдийн төлөөлөл, мэргэжлийн гүйцэтгэгчид (хувийн ба төрийн өмчит компаниуд), хамгийн гол нь улс төрчид (Засгийн газар, УИХ, Улаанбаатар хотын засаг дарга) зэрэг багтана.

Эцэст нь өөрчлөлтийг удирдан чиглүүлэх цөөн тооны хүмүүс байгаа тул салбарын шинэчлэлийн үе шатыг бодит үндэслэлтэй тодорхойлох нь чухал юм. Энэ судалгаанд санал болгож байгаа шийдлүүд нь өнөөгийн бүтцийг аажмаар өөрчлөх бөгөөд энэ нь хэрэгжүүлэлтийг хялбарчлах болно. Гэвч зарим өөрчлөлтийг хийхэд эрх зүйн шинэчлэлт шаардлагатай. Иймд дунд хугацааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хугацааг 2011–2016 онуудын хооронд буюу 5 жилийн хугацаатай байх нь бодитой гэж үзэж байна.

Өнөөдрийг хүртэл хийгдсэн өөрчлөлт шинэчлэлтийн бэлтгэл ажил

Энэхүү тайланг анх 2010 оны 5 сард ЗТБХБ-нд танилцуулсаны дараа Засгийн газар салбарын чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг боловруулах ажилдаа түргэвчлэн орж түүнийгээ Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр хэмээн нэрлэсэн. Чадавхи бэхжүүлэх хөтөлбөр боловсруулахад 3 үндсэн зарчим баримталсан: (i) авто замын салбарын хамаарал бүхий талууд болох төр, иргэний нийгмийн байгууллагуудын тэгш оролцоотой уулзалтын үр дүнд хөтөлбөрийг тодорхойлох; (ii) түүний зорилтууд нь Засгийн газрын дэвшүүлсэн үндэсний хөгжлийн зорилтод тусгагдсан салбарын дунд хугацааны зорилтуудыг биелүүлэх боломжийг замын салбарт олгох (өөрөөр хэлбэл замын салбарыг хөгжлийн шинэ түвшинд хүргэж орчин үетэй хөл нийлүүлэх); (iii) сонгогдсон арга замууд нь оролцогч талуудын дэмжлэгийг хүртсэн, бодитой, үр дүнг нь тоон шалгуураар хэмжих боломжтой байх ёстой.

Оролцогч талуудын саналыг авах. АХБ-наас явуулсан мэдээлэл тараах богино хугацааны үе шатын дараа ЗТБХБЯ нь авто замын салбарт тулгамдаж буй асуудлууд болон шинэчлэлтэнд хүргэх системчилсэн үйл явцыг санал болгох талаар салбарын оролцогч талуудыг оролцуулан томоохон семинар зохион байгуулан олон нийтэд өргөнөөр мэдээлсэн.

Бэлтгэл ажил. Зөвлөгөөнүүд дөрвөн үе шатны үйл ажиллагааг хамруулсан: санал боловсруулах хэлэлцүүлэг болон техникийн ажлын эхний шат, зөвлөгөөн болон бодлого төсөл боловсруулалтын шат, шийдвэр гаргагчдад танилцуулах гуравдах шат, хэрэгжүүлэх шат гэсэн бүтэцтэй байна. Саналыг оролцогч талуудын гурван ажлын хэсэг боловсруулсан:

- **Ажлын хэсэг 1, “Улсын болон орон нутгийн түвшинд замын салбарын засаглалын хүрээг шинэчлэх”** – салбарын удирдлага, санхүүжилтийн механизм, улсын болон орон нутгийн засаг захиргааны хамтын ажиллагаа, УИХ, удирдлага болон иргэний нийгмийн хоорондын харилцаа холбоо зэрэг дээр ажилласан
- **Ажлын хэсэг 2 “Өндөр бүтээмжтэй авто замын аж үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх”** – салбарын аж үйлдвэр, технологи, хүний нөөцийн хөгжлийн бодлогууд, замын барилгын ажлын худалдан авалт, хяналт болон ил тод байдал зэрэг дээр ажилласан.

- **Ажлын хэсэг 3 “Авто замын ирээдүйн сүлжээг удирдах байгууллагуудыг бий болгох”** – авто замын удирдлагуудын менежментийн загвар болон хөгжлийн төлөвлөгөө, үүрэг, хариуцлагыг удирдлагуудын хооронд хуваах, замын засвар арчлалтыг хэрхэн төлөвлөж, санхүүжүүлж хэрэгжүүлдэг зэрэг дээр ажилласан.

Ажлын хэсэгт тус бүр оролцогчидын дөрвөн бүлгээс бүрдэж байсан, үүнд: Засгийн газрын авто замын агагнтлагууд, төрийн бусад оролцогч талууд, гүцэтгэгчид болон мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд, ба иргэний нийгмийн төлөөлөл. Тэдний ажилд олон улсын болон дотоодын зөвлөхүүд дэмжлэг үзүүлж байсан юм.

Анхдагч хүлээлтүүд

Ажлын хэсэг тус бүр хэд хэдэн санал боловсруулах үүрэг авсан бөгөөд тэдгээрийг нэгдсэн форум дээр танилцуулах байсан (бүх ажлын хэсгүүдийг оролцуулсан). Арга зам тус бүрт зориулан ажлын хэсгүүд үндэслэл; хүлээгдэж буй зорилтууд болон тооцоолж болохуйц зорилго; зардал; хэрэгжүүлэх явцад учрах магадлалтай хууль эрх зүйн, нийгмийн, санхүүгийн болон техникийн саад бэрхшээлүүд болон тэднийг шийдвэрлэх арга зам; болон зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай үйл ажиллагаа (жишээ нь хуулийн төсөл эсвэл тусгай судалгаа г.м.), эдгээрийн дотор хэрэгжүүлэлтийн механизм (жишээ нь техникийн туслалцаа) болон хугацаа зэрэгийг тодорхойлох ёстой байсан. Ажлын хэсгийн гишүүдийг мэдлэг, туршлага дээр нь үндэслэн сонгосон ба тэд аливаа байгууллагын ашиг сонирхолыг төлөөлөөгүй учир эрх ашгийн зөрчил гараагүй болно. Ажлын хэсгүүдийн саналуудыг ил тодоор батласан ба ажлын хэсгүүд зөвшилцөлд хүрч чадаагүй тохиолдолд санал зөрөлдөөнтэй асуудлыг тайланд тусгаж өгсөн.

...Үр дүн

Хамаарал бүхий талуудыг оролцуулсан нь ажлын хэсгийн уулзалт, хамтын үйл ажиллагаа нь хөтөлбөрийг үндэслэлтэй, үр дүнтэй боловсруулахад чухал түлхэц болсон. Ажлын хэсгийн гишүүд хэд хэдэн амралтын өдрүүдээр ажлын бус орчинд ажилласан нь маш амжилттай болсон. Энэ үйл ажиллагаа хоёр асуудалтай тулгарсан. Анхандаа ажлын хэсгийн тэргүүнийг удирдлагаас гадуур сонгож нарийн бичгийн үүргийг төрийн албан хаагчаар гүйцэтгүүлэхээр төлөвлөж байсан боловч эцэсдээ ЗТБХБЯ аль алинийг нь өөрийн ажилтануудаас сонгосон. Энэ нь ЗТБХБЯ-ны саналыг бодлогын саналд тусган бусад яамдад танилцуулах, нөгөөтэйгүүр бусад яамдын оролцоог хангах зорилгоор хийгдэн. Хоёр дахь асуудал нь гадаадын дэмжигчийн үүрэгтэй холбоотой байсан. Анхандаа гадны зөвлөх зөвхөн шудрага брокерийн үүргийг гүйцэтгэх ёстой байсан боловч ажлын хэсгийн гишүүд түүний хараат бус байдал болон техникийн мэдлэгт үндэслэн илүү их оролцоотой байлгахыг хүссэн. Эцэсдээ гадны зөвлөх нь ажлын хэсгийн гишүүдийн хэлэлцсэн саналыг шууд төлөвлөн боловсруулсан. Хэдийгээр энэ нь аргачлалын уялдаатай байдлыг хангасан боловч орчуулгын хэрэгцээнээс шалтгаалан үйл ажиллагааг удаашруулсан. Эцэст нь зөвлөгөөн эхэлсэнээс 6 сарын дараа буюу 2011 оны 2 дугаар сард хийсэн 7 хоногийн ажлын явцад 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй баг хөтөлбөрийн эцсийн хувилбарыг боловсруулжээ.

Хөтөлбөр. Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны үндэсний хөтөлбөр нь (хавсралтыг харна уу) хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг төлөвлөн хэрэгжүүлэх, авто замын сүлжээг сайн нөхцөл байдалд хадгалан үлдэх, хүний нөөцийг хөгжүүлэх болон шинэ техник технологийг нэвтүүлэх ажлыг дэмжихэд шаардлагатай замын салбарын дунд болон урт хугацааны гүйцэтгэлийн зорилтуудыг тодорхойлсон. Бусад зүйлүүдийн хажуугаар тус хөтөлбөр нь дараахийг санал болгосон үүнд:

- Бодлого хэрэгжүүлэх үүргийг илүү үр дүнтэй, хангалттай хүн хүчтэй, гүйцэтгэлд чиглэсэн байгууллага болох АЗГ болон НАЗГ-т шилжүүлэх;



- “Замын зөвлөл”-өөр дамжуулан замын засвар, арчлалтан хуваарилсан хөрөнгийг нэмэгдүүлэх (үүнээс тодорхой хэсгийг замын ээлжит засварт зарцуулах болно), зам хэрэглэгчдийн хураамжийг зам хэрэглэгчээс хураах боломжтой зардалтай нийцүүлэн замын засвар, арчлалтын шудрага, хангалттай бөгөөд тогтвортой санхүүгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх ;
- Оролцогч талуудын төлөөлөл бүхий хараат бус байгууллагыг (замын зөвлөл) дахин байгуулж Замын сангийн зарцуулалтыг хариуцуулсанаар оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлж, ил тод байдлыг хангах;
- Замын засвар, арчлалтыг шууд гэрээлэх бус гүйцэтгэлд тулгуурлан хөндлөнгийн гүйцэтгэгчийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх арга хэлбэрт шилжих;
- Замын салбарын хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөгөөнд суурилсан, эрэмбэ дараалалтай болон шийдвэр гаргах үйл явцын дагуу гүйцэтгэх;
- Гүйцэтгэгч ажлыг чанарын өндөр түвшинд хийх урамшуулалыг нэмэгдүүлэх, хяналтыг чангатгах;
- Мэргэжлийн болон инжнерийн сургалтыг өргөжүүлэх, гүйцэтгэгчийн зээлжих боломжийг нэмэгдүүлэх хэд хэдэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх зэрэг болно.

Өөрчлөлт, шинэчлэлтийг удирдах нь

Монгол Улсын Засгийн газар Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрийг 2011 оны 8 дугаар сард баталсан. Хэрэв эдгээр үндсэн зорилтууд болон бодлогын чиглэлийг амжилттай хэрэгжүүлж чадвал Монголын авто замын салбарын чадавхи чанарын болон тоон үзүүлэлтийн томоохон алхамыг хийх болно. Гэвч үндэсний хөтөлбөр зөвхөн ерөнхий чиглэлийг тодорхойлсон бөгөөд өөрчлөлт, шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлох чухал шийдвэрүүд хэрэгтэй байгаа бөгөөд өөрчлөлт шинэчлэлтийг хийх тохиромжтой хугацааг хялбархан алдаж болзошгүй байна. Гол үйл ажиллагаатай зэрэгцэн дараахи хүчин зүйлс хөтөлбөрийн амжилтанд хүрэх боломжийг нэмэгдүүлнэ, үүнд:

Богино хугацаанд харагдах үр дүн. Урьд өмнө өөрчлөлт, шинэчлэлт хийх оролдогууд нь бүтэлгүйдсэн тул хүмүүсийн хүлээлт тун түргэн гундах болно. Иймд ЗТБХБЯ нь авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрөө яаралтай хэрэгжүүлж эхлэх хэрэгтэй, жишээ нь “богино хугацаанд ялалтанд хүргэх” журмуудыг батлах. Дунд хугацаанд талуудын чармайлт гадны оролцогч талуудад холбогдолтой асуудлуудын үр ашигтай үр дүнгээс хамаарах болно. Эдгээр нь төслүүд хугацаандаа хэрэгжих, замын нөхцөл байдал сайжрах, замын ажилчидын материаллаг байдал сайжрах гэх мэт юм. Харагдах үр дүнд хэдий чинээ хурдан хүрнэ, өөрчлөлт, шинэчлэлт төдий чинээгээр тогтвортой байх болно.

Өөрчлөлт шинэчлэлт болон чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагааг тэнцвэржүүлэх. Зөвхөн салбарын бодлого, бүтэц зохион байгуулалтын өөрчлөлтөнд анхаарах нь ихээхэн эрсдэлтэй стратеги байх болно. Хэдийгээр зарим шинэчлэлт нь баталгаатай үр дүнтэй боловч богино хугацаанд хүрсэн амжилт нь улс төр болон макро эдийн засгийн өөрчлөлтөнд тэсвэртэй байж чадахгүй. Харин албан ёсны болон ажил дээрхи сургалтууд, судалгаа шинжилгээ, хүний нөөцийн илүү сайн менежмент, сургалтын байгууллагуудын шинэчлэлт болон мэдээллийг тараах үйл ажиллагаагаар дамжуулан чадавхийг бэхжүүлэх нь урт хугацаанд илүү тогтвортой үр дүнд хүргэнэ.

Өндөр түвшиний манлайлал. Хөгжлийн үйл явцад түүнийг манлайлан удирдах хүн хэрэгтэй, тэрээр олон нийтэд хүндлэгдсэн, нөлөөлөл бүхий хүн байх бөгөөд түүнд тодорхой үүрэг хариуцлага, эрх мэдлийг олгох хэрэгтэй. Үүнээс гадна улс төрийн түвшинд шууд хүрч ажиллах, шийдвэр гаргах явцыг дэмжих тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай.

Өөрчлөлтийг зохион байгуулах. Энэхүү бүрэн хэмжээний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд удирдлагын өнөөгийн хүн хүч дульмаг байдал ихээхэн бэрхшээл үүсгэх болно. Иймд хүмүүсийг

нь нягт нямбай сонгосон, байнга ажиллах шинэчлэлтийн багаар хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг удирдуулах, дэмжүүлэх шаардлагатай. Хэдий тийм боловч эцсийн эцэст хөтөлбөрийн амжилт шинэчлэлтийг хэрэгжүүлж чадах хүмүүсийн хүсэл зориг болон өөриймсөг сэтгэлээс шалтгаална. Үүнтэй нэгэн адилаар зам хэрэглэгчид, гүйцэтгэгчид болон МТББ-уудын үргэлжилсэн оролцоо нь хөтөлбөрийн хэрэгжилтэнд зайлшгүй шаардлагатай санал зөвлөмжөөр хангах болно.

Олон нийтийн харилцаа. Шинэчлэлтэнд улс төрийн үргэлжилсэн дэмжлэгийг авахын тулд тогтмол хяналт, үнэлгээ хийх болон үр дүнг нь шийдвэр гаргагчид, улс төрийн төлөөлөл (УИХ-д жил бүр тайлагнах г.м. аргаар) болон олон нийтэд мэдээлэх шаардлагатай.

Өөрчлөлт, шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх нь

Өөрчлөлт, шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэх боломжит үе шатууд

Өөрчлөлт, шинэчлэлтийг 3 үе шаттай хэрэгжүүлэх нь тохиромжтой. Юуны өмнө хөтөлбөр хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай, үүнд: шинэчлэлтийг гардан хэрэгжүүлэх хороод, ажлын хэсгүүд болон зөвлөхүүдийг томилож, үүрэг даалгавар өгөх хэрэгтэй. Үүнийг хийж дууссаны дараа эдгээр оролцогчид Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрт тусгагдсан нэн тэргүүний чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагаа болон шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулах ажилдаа орно. Нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудалд барилгын ажлын менежмент, зам засвар, арчлалтын санхүүжилт, ээлжит засвар болон агентлагуудын хүний нөөцийн асуудлууд орж болно.

Хэрэгжүүлэлтийн төлөвлөгөөнд: (i) байгууллагууд, үүрэг хариуцлагын хуваарилалт, гүйцэтгэлийн менежментийн хүрээ болон хүний нөөцийн хөгжлийн төлөвлөгөөг багтаасан авто замын салбарын байгууллагуудын (Замын зөвлөлийг багтаасан) хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах; (ii) Замын сангийн бүтцийг шинэчлэх (хууль, эрх зүйн орчины шинэчлэлтийг багтаасан); (iii) шинээр нэвтрүүлсэн байгууллагын үйл явц болон тогтолцоонд (жишээ нь хяналт, төслийн цикл, болон гүйцэтгэлд тулгуурласан гэрээ) зориулан журмуудыг тодорхойлох; (iv) боловсрол, сургалт болон эрдэм шинжилгээний судалгааны хөтөлбөрүүдийг өргөжүүлэх; (v) дунд хугацааны судалгааны хөтөлбөр; болон (vi) сургалтын төлөвлөгөө зэргийг багтааж болно. Энэ үе шатанд зөвлөхүүд бодлогын зөвлөмж өгөх, дэмжлэг үзүүлэх болон уялдаа холбоог хангах зэргээр шинэчлэлтэнд дэмжлэг үзүүлнэ.

Хоёрдугаар үе шатанд эдгээр өөрчлөлт, шинэчлэлтийг бодитоор хэрэгжүүлэх юм. Үүний тулд салбарын бүтцийг шинэчлэх, шинэ үйл явцыг нэвтрүүлэх, судалгааны хөтөлбөрүүд, сургалтын тогтолцоо болон үндсэн үйлчилгээг бэхжүүлсэнээр институцийн болон ажилтануудын чадавхийг аажмаар бэхжүүлэх зэрэг ажлыг хийнэ. Энэ үе шатанд олон улсын зөвлөхүүд зөвхөн “тухайн цагт нь” хандлагаар бус илүү өргөн хүрээтэй бодлогын зөвлөмж үргэлжлүүлэн үзүүлэх боломжтой. Үүнээс гадна тогтолцоо, гарын авлага болон сургалтын материал бэлтгэх ажилд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Эцэст нь олон улсын зөвлөхүүд авто замын агентлагууд болон орон нутгийн судалгааны байгууллагуудад хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, сургалт болон судалгааны ажил хийхэд нь ажлын байран дахь сургалтуудыг явуулах боломжтой бөгөөд ингэснээр дээрхийг ирээдүйд бие даан боловруулах чадавхийг салбарт өвлүүлэн үлдээх болно.

Хоёрдугаар үе шатны төгөсгөлд нэн тэргүүний бус байсан дараа дараагийн шинэчлэлт болон өөрчлөлтүүдийн талаархи хэлэлцүүлгүүдийг эхлүүлж болно. Эхний ээлжийн шинэчлэлтийн гүйцэтгэл болон үр дүнг албан ёсоор үнэлсэний дараа (өөрөөр хэлбэл ойролцоогоор 2 жилийн дараа) хөтөлбөрийг шинэчлэн боловсруулж болох бөгөөд эндээс гурав дахь үе шат болох шинэчлэлтийг бэхжүүлэх шатанд шилжинэ.⁸³

⁸³ Жишээ нь Дэд Сахаарын Африкийн тээврийн бодлогын хөтөлбөр (1997 он)-ийг харна уу. *Авто замын салбарын шинэчлэлийг нийтэд мэдээлэх нь*. Африкийн тээврийн техникийн тэмдэглэл №4. Вашингтон хот.



АХБ хэрхэн туслаж чадах вэ

АХБ-ны дэмжлэгийг шинэчлэлтийг дэмжих дунд хугацааны хамтын ажиллагаа хэмээн томъёлох боломжтой. Засгийн газрын хүсэлтээр АХБ нь чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагааг олон хэлбэрээр дэмжиж байна. Энэхүү тайланг АХБ өөрийн үйл ажиллагааны зардалаар боловсруулсан; Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрийг боловсруулахад нь жижиг хэмжээний техникийн туслалцааг оролцогч талуудад үзүүлсэн; энэхүү үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн эхний 2 жил дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Японы ядуурлыг бууруулах сангийн тусламжтайгаар Японы засгийн газрын санхүүжилтээр томоохон хэмжээний техникийн туслалцааны төслийг 2011 оны 8 сард баталсан. Ийнхүү томоохон хэмжээний техникийн туслалцаа үзүүлэх болсоноор хөтөлбөрийг боловсруулах, олон улсын сайн туршлагыг хэрэгжүүлэх болон оролцогч талуудын хэлэлцүүлгийн явцад “шудрага брокер”-ийн үүргийг гүйцэтгэх байнгын ажилтан, зөвлөхүүдийг авч ажиллуулах боломжтой болж байна. Энэхүү техникийн туслалцааны хүрээнд Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөрт тусгагдсан тусгай зөвлөмж, чадавхийг бэхжүүлэх үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх болон 2 жил гаруй хэрэгжих хөтөлбөрийн удирдлага ба хяналтанд үзүүлэх дунд хугацааны дэмжлэгийг нэгтгэн хэрэгжүүлнэ. Үүн дээр нэмээд АХБ нь ээлжит зам засварын хөтөлбөрт шаардагдар хөрөнгө оруулалтыг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх, тоног төхөөрөмж худалдан авах болон бусад зорилгоор зээлийн санхүүжилт олгох боломжтой. Үүнээс гадна авто замын салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг хандивлагчидын техникийн туслалцааг уялдуулахад нь ЗТБХБЯ болон АХБ хамтран толгойлдог Хандивлагчидын уялдааг хангах хороо (Тээврийн ажлын хэсэг)-гоор дамжуулан дэмжлэг үзүүлэх боломжтой.

Хавсралт

Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр

Нэг. Хөтөлбөрийн үндэслэл

Монгол Улсын авто замын сүлжээг хөгжүүлэх талаар “Мянганы зам” хөтөлбөр, “Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”, “Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх 2020 он хүртэлх ерөнхий төлөвлөгөө” зэрэг бодлогын баримт бичгүүдэд урт хугацааны томоохон зорилтуудыг дэвшүүлэн хэрэгжүүлж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлаас “Шинэ бүтээн байгуулалт” дунд хугацааны зорилтот хөтөлбөр баталж, 2011–2016 онд нийслэлийн авто замыг шинэчлэн сайжруулах, аймгийн төвүүдийг нийслэл болон ойролцоох хилийн боомттой холбосон 5,572 км хатуу хучилттай авто зам, 990 км хурдны зам барих зорилт дэвшүүлээд байна.

Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх эдгээр зорилтуудыг шийдвэрлэхийн тулд авто замын салбарын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, хүний нөөцийн чадавхийг сайжруулах, шинэ техник, технологи нэвтрүүлэх, авто замын ашиглалтын бэлэн байдлыг дээшлүүлэх, хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, салбарын үндэсний компаниуд болон төрийн байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлага тулгарч байна.

Өнөөдрийн байдлаар авто замын үндэсний компаниудын чадавхи нь дэвшүүлсэн дээрх зорилтыг ханган биелүүлэх түвшинд хараахан хүрээгүй, авто замын салбарт мэргэшсэн хүний нөөц дутмаг байгаа бөгөөд тус салбарт авто замын инжнер 500 орчим, мэргэжсэн ажилчид 5,000 гаруй байгаа нь дэвшүүлсэн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд инжнерийн тоог даруй 2 дахин, мэргэжсэн ажилчдын тоог 40-өөс доошгүй хувиар нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

Салбарын төрийн байгууллагуудад замын барилга, засвар арчлалтын ажлыг үр дүнтэй удирдлагаар хангах хүний нөөц, чадавхи дутмаг байна. Замын барилгын ажлыг төлөвлөх, тендер шалгаруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд оролцогч олон, үүрэг нь тодорхой бус, хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа нь замын барилга, засварын ажил хугацаа алдах, чанаргүй хийгдэх, хөрөнгө оруулалтын үр ашиг буурахад хүргэж байна.

Дээрх нөхцөл байдлаас үндэслэн “Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх” дунд хугацааны хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх замаар салбарын чадавхийг нэмэгдүүлж бэхжүүлэх бодит шаардлага тавигдаж байгаа юм.



Хоёр. Хөтөлбөрийн зорилго

Монгол Улсын авто замын сүлжээг хөгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрүүдийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж, авто замын чанар, ашиглалтын бэлэн байдлыг хангаж чадахуйц орчин үеийн шаардлага хангасан, олон улсын түвшинд хүрсэн салбарын чадавхи бүрдүүлэхэд оршино.

Гурав. Хөтөлбөрийн зорилт

Хөтөлбөрийн зорилгыг дараахь зорилтуудыг дэвшүүлснээр хэрэгжүүлнэ:

- Авто замын салбарын үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, салбарын хүний нөөцийн чадавхийг бэхжүүлэх;
- Авто замын сүлжээний ашиглалтын бэлэн байдлыг хангах;
- Авто замын салбарын хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлэх;
- Авто замын салбарын байгууллагуудыг бэхжүүлэх.

Дөрөв. Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үе шат

Хөтөлбөрийг 2 үе шаттайгаар хэрэгжүүлнэ:

1 дүгээр үе шат (хөтөлбөрийн богино хугацааны зорилтыг шийдвэрлэх үе): 2012 оны 1 дүгээр сараас 2013 оны 6 дугаар сар хүртэл хэрэгжинэ. 2013 онд Засгийн газраас Хөтөлбөрийн богино хугацааны зорилтын биелэлтэд дүгнэлт өгнө;

2 дугаар үе шат (хөтөлбөрийн дунд хугацааны зорилтыг шийдвэрлэх үе): 2016 онд хөтөлбөрийн зорилго, зорилтыг бүрэн хэрэгжүүлсэн байна.

Тав. Хөтөлбөрийн удирдлага, зохион байгуулалт

Хөтөлбөрийн нэгдсэн удирдлага, зохион байгуулалтаар хангах үүрэг бүхий Үндэсний зөвлөлийг байгуулна. Үндэсний зөвлөлийг авто замын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ахалж, бүрэлдэхүүнд нь холбогдох яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, эрх бүхий албан тушаалтан, мэргэжлийн төрийн бус байгууллага, авто зам хэрэглэгчдийн төлөөллийг оруулна.

Хөтөлбөр хэрэгжүүлэх орон тооны багийг Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг-Авто замын газрын бүтцэд байгуулж ажиллуулна. Шаардлагатай тохиолдолд хөтөлбөрийн зорилтуудыг хангах чиг үүрэг бүхий ажлын хэсгийг холбогдох байгууллагуудын төлөөллийг оролцуулан байгуулж ажиллуулна.

Хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Азийн хөгжлийн банк Чадавхи бэхжүүлэх техникийн туслалцаа (ЧБТТ)-ны төслийг хэрэгжүүлнэ. Чадавхи бэхжүүлэх техникийн туслалцааны (ЧБТТ)-ны хүрээнд олон улсын болон үндэсний зөвлөхүүд хөтөлбөрийн гүйцэтгэлийг хангах нарийвчилсан төлөвлөгөө, гарын авлага боловсруулах, төлөвлөсөн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх чиглэлд дэмжлэг үзүүлж ажиллана.

Зургаа. Хөтөлбөрийн санхүүжилт

“Авто замын салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэхэд дараахь хөрөнгийн эх үүсвэрийг ашиглана:

- улс, орон нутгийн төсөв;
- авто замын сан;
- гадаад орон, олон улсын байгууллагын буцалтгүй тусламж, хөнгөлттэй зээл;
- дотоод, гадаадын иргэн, аж ахуйн нэгжийн хөрөнгө оруулалт;
- хандив, тусламж;
- бусад.

Долоо. Хөтөлбөрийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа

Хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилтын хүрээнд дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ.

ЗОРИЛТ 1: Авто замын салбарын үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, салбарын хүний нөөцийн чадавхийг бэхжүүлэх

1.1 Авто замын салбарын үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх

- 1.1.1 Замын барилгын үндэсний үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг хоёр дахин нэмэгдүүлж, олон улсын тендерт өрсөлдөх чадавхитай үндэсний замын барилгын компаниуд бий болгох;
- 1.1.2 Үндэсний компаниудын бүртгэл, ангилалын шалгуур, бүртгэх журмыг боловсронгуй болгож, замын барилгын ажлын стандарт, шаардлагыг хангах үндэсний гүйцэтгэгч компаниудыг бий болгох;
- 1.1.3 Замын барилгын үндэсний гүйцэтгэгч, зөвлөх компаниуд замын барилгын шинэ техник, дэвшилтэт технологийг импортлоход татварын бодлогоор дэмжих эрх зүйн орчин бүрдүүлэх;
- 1.1.4 Замын барилгын үндэсний гүйцэтгэгч компаниудад урт хугацаатай, бага хүүтэй зээл олгох нөхцөл бүрдүүлэх, хөрөнгө, хүчээ нэгтгэж зээлжих боломжоо нэмэгдүүлэх, замын барилгын ажлын гүйцэтгэлийн баталгаа гаргаж хамтарч ажиллахыг дэмжих;
- 1.1.5 Замын барилгын ажлын зураг төсөл зохиох, хяналт магадлагаа хийх тогтолцоог боловсронгуй болгож, зураг төслийн чанарыг сайжруулах, замын барилгын ажлын хяналтыг үндэсний зөвлөх компаниар гүйцэтгүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж олон улсын түвшинд хүргэх.

1.2 Салбарын хүний нөөцийн чадавхийг бэхжүүлэх:

- 1.2.1 Авто замын салбарын зорилтыг шийдвэрлэхэд шаардагдах инжнер, мэргэшсэн ажилчдын тоог тогтоож, сургалтын төлөвлөгөөг инжнер, мэргэшсэн ажилчдын мэргэжлийн төрөл бүрээр боловсруулж хэрэгжүүлэх. Давтан сургалтад хамрагдах хүний тоог тогтоож төлөвлөх;
- 1.2.2 Салбарын хөгжлийн дунд, урт хугацааны зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах инжнер, мэргэшсэн ажилчдын хэрэгцээг үндэслэн их дээд сургууль, коллеж, МСҮТ-ийн сургалтын төлөвлөгөө, хөтөлбөрийг шинэчлэх, багшлах боловсон хүчнийг чадавхижуулах. Жил бүр 80-аас доошгүй инжнер, 350-аас доошгүй мэргэшсэн ажилчин бэлтгэх чадавхи бүрдүүлэх;



- 1.2.3 Давтан сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсронгуй болгож чадварлаг багш, сургагч нарыг бэлтгэх. Жил бүр 150-иас доошгүй инжнер техникийн ажилтан, мэргэжилтэй ажилчдыг мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад хамруулах;
- 1.2.4 Сургалт зохион байгуулахад шаардлагатай сурах бичиг, техник тоног төхөөрөмжөөр хангаж сургалтын дадлага хийх нөхцөлийг бүрдүүлэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх.

ЗОРИЛТ 2: *Авто замын сүлжээний ашиглалтын бэлэн байдлыг хангах*

2.1 Авто замын засвар арчлалтын менежментийг боловсронгуй болгох

- 2.1.1 Улсын болон нийслэл, орон нутгийн авто замын засвар арчлалтын төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх, шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэрийг шийдвэрлэх. Одоо ашиглагдаж байгаа авто замын дийлэнх хувь нь их засвар хийх хугацаа өнгөрч ашиглалтын бэлэн байдлыг хангахгүй болсон байдалд судалгаа хийж дунд болон их засвар хийх төлөвлөгөөг боловсруулж хэрэгжүүлэх. Улсын чанартай болон нийслэлийн хатуу хучилттай авто замд ээлжит болон их засварыг төлөвлөгөөний дагуу жил тутам хийж хэвшүүлэх;
- 2.1.2 Замын засвар арчлалтын ажлын зардлын нормативыг тогтоож, ашиглалтын бэлэн байдал хангасан түвшинээр санхүүжүүлэх гэрээний аргыг нэвтрүүлэх. Зам, замын байгууламжид шаардлагатай урсгал засвар, арчлалтын ажлыг хийж ашиглалтын бэлэн байдлыг хангах 1 километрийн норматив зардлыг үндэслэлтэй тогтоож, гүйцэтгэсэн ажлын нийт хэмжээгээр бус ажлын чанар, зам ашиглалтын бэлэн байдлыг шалгуур болгон санхүүжилт олгодог олон улсын туршлагыг нэвтрүүлэх;
- 2.1.3 Замын засвар арчлалтын ажлыг Замын үндсэн хөрөнгийн менежментийн систем (ЗҮХМС)-д үндэслэн гүйцэтгэх. АХБ-ны зөвлөхүүдийн дэмжлэгээр авто замын сүлжээний урт, онцлог, ашиглалтын түвшин зэргийг хамарсан “Мэдээллийн сан” байгуулж, энэхүү мэдээллийн санг ЗҮХМС-тэй уялдуулан засвар арчлалтын ажилд шаардлагатай хөрөнгийн хэмжээг тодорхойлж төлөвлөн ашиглалтыг сайжруулах;
- 2.1.4 “Авто замын сан”-гийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, зарцуулах эрх зүйн орчин, механизмыг боловсронгуй болгох. “Авто замын сан”-гийн эх үүсвэрийг бүрдүүлж байгаа эрх зүйн орчин, зарцуулах механизм тодорхойгүй оновчтой бус байгаа өнөөгийн байдлыг өөрчилж ЗҮХМС-д үндэслэн төлөвлөсөн урсгал засвар, арчлалт болон ээлжит засварын ажлыг санхүүжүүлэх. Замын засвар арчлалтын ажлыг ЗҮХМС-д тулгуурлан санхүүжүүлж, шаардагдах хөрөнгийг 2016 онд 40-оос доошгүй тэрбум төгрөгт хүргэх;
- 2.1.5 Хатуу хучилттай замын хэмжээ жил тутам нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан 100–200 км хатуу хучилттай авто зам тутамд зам хариуцагч байгууллагыг шинээр байгуулж, засвар арчлалтын ажлыг хариуцуулах;
- 2.1.6 Зам хариуцагч компаниудын бүтэц зохион байгуулалт, гэрээний харилцааг боловсронгуй болгож үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох;
- 2.1.7 Нийслэлийн авто замын урсгал засварын ажлыг гүйцэтгэж байгаа одоогийн зохион байгуулалт, арга хэлбэрийг боловсронгуй болгох. Нийслэлийн авто замын арчлалтын ажлыг дүүргийн ТҮК-үүд, засварын ажлыг тендерт шалгарсан компаниуд гүйцэтгэж байгаа байдлыг өөрчилж засвар арчлалтын ажлын байнга хариуцдаг тодорхой байгууллагатай болгох.

2.2 Авто замын засвар арчлалтын ажлыг гүйцэтгэхэд төр, хувийн хэвшлийн өрсөлдөөнт оролцоог хангах

- 2.2.1 Авто замын урсгал болон ээлжит засварын ажилд төр, хувийн хэвшлийн оролцоог зохистой хангах чиглэлээр судалгаа хийж, механизмыг бүрдүүлэх арга хэмжээ авах. Замын засвар арчлалтын өнөөгийн тогтолцоонд үнэлгээ хийж, олон улсын туршлага судлан Монгол орны нөхцөлд тохирсон оновчтой хувилбарыг боловсруулж, нэвтрүүлэх;
- 2.2.2 Урсгал засвар арчлалтын ажлыг хувийн хэвшлийн компаниар гүйцэтгүүлснээр гарч болох давуу болон сул талыг судлан тодорхойлж хувийн хэвшлийн компанид улсын чанартай авто замын тодорхой чиглэлийг хариуцуулан урсгал засвар, арчлалтын ажлыг гүйцэтгүүлж, үр дүнг тооцох.;
- 2.2.3 Замын ээлжит засварын ажлыг гүйцэтгэхэд төрийн болон хувийн өмчит компаниудын өрсөлдөөнт оролцоог хангах. Ээлжит засварын ажил гүйцэтгэх компанийг хүний нөөцийн чадавхи, тоног төхөөрөмжийн хангалт, ажил гүйцэтгэх чадвар, туршлагыг харгалзан сонгон шалгаруулдаг болох.

2.3 Авто замын даац хэтрэлтийг судалж зохицуулах арга замыг тодорхойлж, хэрэгжүүлэх

- 2.3.1 Улсын чанартай хатуу хучилттай авто замын даац хэтрүүлэн тээвэр хийх явдлыг таслан зогсоох арга хэмжээг төлөвлөж, хэрэгжүүлэх. Хатуу хучилттай замуудын гол цэгүүдэд даац хэмжих төхөөрөмж байрлуулж, тогтсон стандартыг мөрдүүлэн замын даац хэтрүүлэх явдлыг шат дараатай бууруулж, цаашид таслан зогсоох;
- 2.3.2 Авто замын даацыг нэмэгдүүлэх судалгаа, туршилт хийж, дүгнэлт гарган 2012 онд багтаан хүнд даацын авто машин ихээр зорчдог 2-оос доошгүй цэгийг сонгон даац хэмжих төхөөрөмж суурилуулж, замын хучилтанд гарч байгаа өөрчлөлтийг судлан дүгнэлт гаргах.

ЗОРИЛТ 3: Авто замын салбарын хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлэх

3.1 Замын барилгын ажлын хөрөнгө оруулалтыг нийгэм-эдийн засгийн ач холбогдол, үр өгөөжөөр нь эрэмбэлэн төлөвлөлт хийж хэвшүүлэх.

“Авто замын сүлжээг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх” ерөнхий төлөвлөгөө, “Мянганы зам” төсөл, “Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”, “Шинэ бүтээн байгуулалт” хөтөлбөр зэрэг бодлогын баримт бичгүүдэд авто замын талаар дэвшүүлсэн зорилтыг хэрэгжүүлэх;

- 3.1.1 Авто замын мастер төлөвлөгөөг бүс нутаг, уул уурхай, аялал жуулчлал, хөдөө аж ахуйн хөгжлийн бодлоготой уялдуулан шинэчлэх. Төрөөс баримталж байгаа бүс нутаг, уул уурхай, аялал жуулчлалын хөгжлийн бодлогод гарч байгаа өөрчлөлттэй уялдуулан Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөг шинэчлэх;
- 3.1.2 Төрөөс баримталж байгаа хөгжлийн бодлого, хэтийн төлөвлөгөөг үндэслэн салбарын хөрөнгө оруулалтын дунд хугацааны болон жилийн төлөвлөгөө боловсруулах;

3.2 Авто замын салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих

- 3.2.1 Авто замын салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих эрх зүйн орчин, арга механизмыг бүрдүүлэх;



- 3.2.2 Концессийн гэрээ байгуулах, гэрээний гүйцэтгэлийг үнэлэх журмыг боловсронгуй болгох. Концессийн хууль тогтоомжийг үндэслэн авто замын салбарт мөрдөх концессийн гэрээний загвар, сонгон шалгаруулах журам, гэрээний гүйцэтгэлийг үнэлэх шалгуур боловсруулж хэрэгжүүлэх;
- 3.2.3 Уул уурхайн бүтээгдэхүүн тээвэрлэх авто замын талаар цаашид баримтлах бодлого чиглэлийг тодорхойлох.

3.3 Худалдан авах үйл ажиллагаа, гүйцэтгэлийн удирдлагыг боловсронгуй болгох

- 3.3.1 Худалдан авах үйл ажиллагааны баримт бичгийг боловсронгуй болгох. Худалдан авах үйл ажиллагаанд олон улсын байгууллагуудад түгээмэл хэрэглэдэг баримт бичгийг Монгол орны нөхцөлд тохируулан хэрэглэж, тендер шалгаруулалтын журмыг боловсронгуй болгох;
- 3.3.2 Худалдан авах үйл ажиллагаанд салбарын онцлогийг тусгаж, мэргэжлийн байгууллагуудын оролцоог нэмэгдүүлж, шат дамжлага, оролцогч талуудыг цөөрүүлэх чиглэл баримтлах;
- 3.3.3 Зураг төсөл боловсруулах, магадлагаа хийх ажилд хяналт тавих зөвлөх үйлчилгээний дүрэм, журам боловсруулж мөрдөх;
- 3.3.4 Замын барилгын ажлын гэрээнд чанарын баталгаа хангах асуудлыг тодорхой тусгаж хэрэгжүүлдэг олон улсын туршлагыг судалж нэвтрүүлэх;
- 3.3.5 Замын барилгын ажлын болон зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх гэрээг олон улсын зөвлөх инжнерүүдийн холбоо (ФИДИК)-ийн гэрээний загварыг үндэслэн, Монгол орны нөхцөлд тохируулан боловсруулж хэрэгжүүлэх;
- 3.3.6 Замын зураг төсөл, барилга, засварын ажлын төсөвт өртгийг нэмэгдүүлж зохистой түвшинд хүргэх асуудлыг судалж хэрэгжүүлэх. Замын зураг төсөл, барилгын ажлын төсвийн норм, үнэлгээг зах зээлийн бодит үнэ ханштай уялдуулах;
- 3.3.7 Замын барилга, засварын ажлын зөвлөх үйлчилгээний үнэлгээг /зардлыг/ нэмэгдүүлэх замаар хяналтыг гүйцэтгэгчээс хараат бус байдлаар зохион байгуулах санхүүгийн тогтвортой эх үүсвэр бий болгох. Замын барилгын ажлын захиалагчийн хяналтын зардал замын барилгын төсөвт өртгийн шууд зардлын 4-өөс багагүй хувь болгож, замын барилгын ажлын төсөвт өртөгт багтаан тусад нь төлөвлөж зарцуулдаг журмыг тогтоон мөрдүүлэх.

3.4 Авто замын салбарт судалгаа-шинжилгээний чадавхи бүрдүүлэх

- 3.4.1 Авто замын салбарын эрдэм шинжилгээний хүрээлэн байгуулж, боловсон хүчин, лабораторийн болон шаардлагатай тоног төхөөрөмжөөр хангах. Эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил явуулах, шинэ техник, технологи нэвтрүүлэх, хямд төсөр хийц, технологи, шинэ материал бий болгох ажил хоцрогдож байгаа дутагдлыг арилгах;
- 3.4.2 Зам, замын байгууламжийн зураг төсөл, барилга, засварын ажилд дэвшилтэт техник, технологи, менежментийн олон улсын шилдэг туршлагыг нэвтрүүлэх.

ЗОРИЛТ 4: *ЗОРИЛТ 4. Авто замын салбарын байгууллагуудыг бэхжүүлэх*

- 4.1 Авто замын салбар хариуцсан төрийн байгууллагуудын зорилт, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг нь боловсронгуй болгож, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь шаардлагатай хүний нөөц бүрдүүлж, чадавхийг дээшлүүлэх



- 4.1.1 Төрийн байгууллагуудын чиг үүргийг шинэчлэн тодорхойлох; Чадавхи бэхжүүлэх техникийн туслалцааны шугамаар салбарын төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, бүтэц болон шаардлагатай хүний нөөцийн чадавхийг тодорхойлох;
 - 4.1.2 Байгууллагын хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэх. Шинээр тодорхойлсон чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөц, бүтэц, зохион байгуулалтын чадавхи бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн байгууллагын хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх. Хөгжлийн төлөвлөгөө нь менежментийн тогтвортой бүтэц, бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдэл, үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдал, хариуцан тайлагнах зарчмыг хангахад чиглэгдэнэ.
 - 4.1.3 Авто замын сүлжээний болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулах, худалдан авах үйл ажиллагааг зохион байгуулах, гэрээний хэрэгжилтийг хангуулан санхүүжүүлэх, ЗҮХМС-д тулгуурласан зам, замын байгууламжийн ашиглалтын бэлэн байдлыг хангах талаархи авто замын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын эрх үүргийг тодорхой болгож, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх;_
 - 4.1.4 Зам, замын байгууламжийн ашиглалт, засвар арчлалтын ажлыг зохион байгуулах, хяналт тавих бүсийн салбар нэгж байгуулах асуудлыг судлах; Олон улсын болон улсын чанартай авто замын ашиглалт, засвар арчлалтын ажлыг зохион байгуулах, хяналт тавих үйл ажиллагааны төвлөрлийг сааруулж, бүтцийг боловсронгуй болгох;
 - 4.1.5 Салбарын төрийн байгууллагуудын шинэчилсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөцийн чадавхийг тодорхойлж, мэргэшүүлэх, давтан сургах төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэх; Салбар хариуцсан төрийн байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх хүний нөөцийн сургалтын төлөвлөгөөг 2012 онд багтаан боловсруулж хэрэгжүүлэх, өндөр хөгжилтэй орнуудын их, дээд сургуулийн магистрын болон сертификатын сургалтад хамруулах.
- 4.2 Үр дүнд суурилсан менежментийг боловсронгуй болгох**
- 4.2.1 Салбарын төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд мөрдөж байгаа үр дүнд суурилсан менежментийг боловсронгуй болгож, ажил үүргийн гүйцэтгэлийн түвшин, үнэлэх шалгуурыг тодорхой болгох;
 - 4.2.2 Байгууллагын зорилтын хэрэгжилтийг үр дүнд тулгуурлан үнэлэх.
 - Дунд хугацааны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний гүйцэтгэл үр дүн;
 - Жилийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний гүйцэтгэл, үр дүн (объект, гүйцэтгэгч бүрээр);
 - Авто замын ашиглалтын бэлэн байдлын түвшин;
 - Үр дүнгийн гэрээний биелэлт гм.
 - 4.2.3 Үр дүнг шалгуур болгон үнэлэх журам боловсруулах;
- 4.3 Салбарын үйл ажиллагаанд мэргэжлийн төрийн бус байгууллага (МТББ)-ын оролцоог нэмэгдүүлэх**
- 4.3.1 Салбарын МТББ-ын чадавхийг бэхжүүлэх, салбарын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцоход нь дэмжлэг үзүүлэх.
 - 4.3.2 Техникийн туслалцааны хүрээнд МТББ-ыг салбарын үйл ажиллагаанд оролцуулах чиглэл, арга хэлбэрийг судлан тодорхойлох.



- 4.3.3 Төрийн зарим чиг үүргийг мэргэжлийн төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх. Төрийн байгууллага болон мэргэжлийн төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг өргөжүүлж салбарын үйл ажиллагаанд оролцуулах эрх зүйн орчин бүрдүүлэх.

4.4 “Авто замын зөвлөл”-ийг шинэчлэн байгуулах

“Авто замын зөвлөл”-ийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгон, шинэчлэн зохион байгуулах. Замын зөвлөлийн үйл ажиллагаанд зам хэрэглэгчдийн оролцоог хангах.

- 4.4.1 “Замын зөвлөл”-ийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож, бүтэц, бүрэлдэхүүнийн шинэчлэх. Төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн төлөөлөл бүхий “Авто замын зөвлөл”-ийг 2012 онд шинэчлэн байгуулах.
- 4.4.2 “Авто замын зөвлөл” нь хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, шийдвэр гаргахад санал гаргах, замын барилга, засвар арчлалтын ажилд хяналт тавих, салбарын ажлын үр дүнг олон нийтэд таниулах, зам хэрэглэгчийн саналыг судлаж салбарын бодлогод тусгуулах хэлбэрээр төрийн байгууллагад дэмжлэг үзүүлэх.

4.5 Авто замын салбарын мэдээллийн системийг сайжруулах

Салбарын мэдээллийн системийг шинэчлэх хөтөлбөрийг боловсруулж 2013 оноос Авто замын газар, Нийслэлийн авто замын газарт хэрэгжүүлнэ.

- 4.5.1 Мэдээллийн системийг шинэчлэн сайжруулахад шаардлагатай чадавхи бүрдүүлэх. Мэдээллийн системийг шинэчлэхэд шаардлагатай программ хангамж, тоног төхөөрөмж, хүний нөөц, санхүүгийн хэрэгцээг тодорхойлох.
- 4.5.2 Мэдээллийн систем нь дараахь мэдээллийг агуулна:
- Улсын чанартай авто замын өгөгдлийн бааз;
 - Авто замын сүлжээг хөгжүүлэх дунд болон урт хугацааны төлөвлөгөө;
 - Худалдан авах үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл;
 - Төсөл, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл;
 - АЗГ, НАЗГ, Замын зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан;
 - Гүйцэтгэгч болон зөвлөх компаниудын мэдээлэл;
 - Замын ашиглалтын бэлэн байдал;
 - Зам хэрэглэгчийн үнэлгээ гэх мэт.

4.6 Орон нутгийн замыг хөгжүүлэх асуудлаар орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагыг мэргэжлийн удирдлагаар хангаж, дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх

- 4.6.1 Аймаг бүр орон нутгийн авто замын сүлжээг тогтоож батлах, мэдээллийн сан бий болгох, авто замын сүлжээг хөгжүүлэх дунд хугацааны болон жилийн төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг мэргэжлийн удирдлагаар хангаж, арга зүйн дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх.

Найм. Хөтөлбөрийн үр дүн, шалгуур үзүүлэлт

Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үр дүнг зорилт тус бүрээр дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлнэ.

11.1 Хөтөлбөрийн гол үр дүн, шалгуур үзүүлэлт

Стратегийн зорилт	Хөтөлбөрийн үр дүн, шалгуур үзүүлэлт	
	2011–2013	2013–2016
Авто замын салбарын үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, хүний нөөцийн чадавхийг бэхжүүлэх	<ul style="list-style-type: none"> Замын барилгын ажлын үндэсний гүйцэтгэгч компаниудын хүчин чадлыг 60-аас доошгүй хувиар нэмэгдүүлнэ Жил тутам авто замын инжнер, техникч мэргэжлээр 80-аас доошгүй хүнийг дотооддоо бэлтгэх, 350-аас доошгүй мэргэжилтэй ажилчин бэлтгэнэ Авто замын салбарт 700 инжнер, 6,300 мэргэжилтэй ажилчид ажиллана 2-оос доошгүй үндэсний гүйцэтгэгч компани гадаадын томоохон компаниудтай олон улсын тендерт өрсөлдөх чадвартай болсон байна 	<ul style="list-style-type: none"> Замын барилгын ажлын үндэсний гүйцэтгэгч компаниудын хүчин чадлыг хоёр дахин нэмэгдүүлж, дотоодод хийгдэх замын барилгын ажлыг бүрэн хийх чадвартай болно Жилд тутам 100-гаас доошгүй авто замын инжнер, техникч шинээр бэлтгэнэ Авто замын салбарт 1,000 инжнер, 8,000 мэргэжилтэй ажилчид ажиллана 4-өөс доошгүй үндэсний гүйцэтгэгч компани гадаадын томоохон компаниудтай олон улсын тендерт өрсөлдөх чадвартай болсон байна Үндэсний 5 гүйцэтгэгч болон зөвлөх компани олон улсын стандарт (ISO) хангасан сертификтай болох
Авто замын сүлжээний ашиглалтын бэлэн байдлыг хангах	<ul style="list-style-type: none"> “Замын сан”-г тогтвортой эх үүсвэрээр хангах, зарцуулах эрх зүйн орчин бүрдүүлнэ Ашиглалтын бэлэн байдлыг бүрэн хангасан хатуу хучилттай замыг хоёр дахин нэмэгдүүлнэ Замын засвар арчлалтын ажилд зарцуулах хөрөнгийг 20-оос доошгүй тэрбум төгрөгт хүрсэн байна. ЗҮХМС-д үндэслэн, жилд 200-гаас доошгүй км замд ээлжит засварын ажлын хийнэ. Норматив зардлыг шинэчлэн тогтоож ажлын үр дүнгээр (ашиглалтын бэлэн байдлын түвшингээр) санхүүжүүлж эхлэнэ. Зам хариуцагч байгууллагуудын тоог нэмэгдүүлнэ Засвар арчлалтын ажлыг гүйцэтгэхэд хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлж, өрсөлдөөнийг бий болгоно. 4-оос доошгүй цэгт даац хэмжигч төхөөрөмж суурилуулж тээврийн хэрэгслийн даацад хяналт тавина. 	<ul style="list-style-type: none"> Хатуу хучилттай замын дийлэнх нь ашиглалтын бэлэн байдлыг бүрэн хангасан байна Засвар арчлалтын ажлын норматив зардалд үндэслэн шаардагдах хөрөнгийг бүрэн санхүүжүүлдэг болно. (40-өөс доошгүй тэрбум төгрөгт хүргэх) ЗҮХМС-д үндэслэн тухайн жилд хийх ёстой ээлжит засварын ажлын 90 хувийг гүйцэтгэдэг болно. Авто замын засвар арчлалтын ажлыг үр дүнд (ашиглалтын бэлэн байдлын түвшин) суурилсан гэрээгээр гүйцэтгүүлнэ. 200 км хатуу хучилттай авто зам тутамд зам хариуцагч байгууллага, хэсгүүдийг бий болгож, засвар арчлалтын ажлыг хариуцуулна. Даац хэтрүүлэн тээвэрлэлт хийдэг асуудлыг бүрэн зогсооно.

Үргэлжлэл дараагийн хуудсанд



Хүснэгтийн Үргэлжлэл

Стратегийн зорилт	Хөтөлбөрийн үр дүн, шалгуур үзүүлэлт	
	2011–2013	2013–2016
Салбарын хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлэх	<ul style="list-style-type: none"> Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан замын барилгын ажлыг хугацаанд нь гүйцэтгэхэд шаардлагатай удирдлага зохион байгуулалтын механизм төлөвшүүлнэ. Томоохон төслүүдэд замын барилгын ажилд чанарын баталгааг хангах төлөвлөгөө гаргуулж ажиллана. Томоохон төслүүдэд замын барилгын хяналтыг зөвлөх үйлчилгээний бие даасан компаниар гүйцэтгүүлнэ. Авто замын судалгаа шинжилгээний хүрээлэн байгуулж, хүний нөөц, шаардлагатай тоног төхөөрөмжөөр хангана. 	<ul style="list-style-type: none"> Тухайн жилийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан замын барилгын ажлыг хугацаанд нь чанартай, бүрэн гүйцэтгүүлж хэвшүүлнэ Замын барилгын нийт ажилд чанарын батаагааг хангах төлөвлөгөө гаргуулж ажиллана. Замын барилгын нийт ажлын хяналтыг зөвлөх үйлчилгээний бие даасан компаниар гүйцэтгүүлнэ. Гадаад орны дэвшилтэт техник, технологийг судлаж монгол орны нөхцөлд тохирсон замын барилгын технологи, шинэ материал, хийц бий болгоно.
Авто замын салбарын байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх	<ul style="list-style-type: none"> Салбар хариуцсан төрийн байгууллагууд томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх хүний нөөцийн чадавхитай болсон байна. Зам, замын байгууламжийн ашиглалт, засвар арчлалтын ажлыг зохион байгуулах, хяналт тавих үүрэг бүхий бүсийн салбар нэгж байгуулах ажлыг эхлүүлнэ. Зам хэрэглэгчдийн төлөөлөл бүхий “Авто замын зөвлөл”-ийг шинэчлэн байгуулж “Авто замын сан”-гийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтанд хяналт тавьдаг болно. Салбарын МТББ-аар гүйцэтгүүлж болох ажлын чиглэл, хүрээг тодорхойлж зарим чиг үүргийг шилжүүлнэ. Мэдээллийн системийг шинэчлэхэд шаардлагатай программ хангамж, тоног төхөөрөмж, хүний нөөц, санхүүгийн хэрэгцээг тодорхойлж чадавхийг бүрдүүлнэ. 	<ul style="list-style-type: none"> Салбарын төрийн байгууллагуудад ил тод, тунгалаг байдлыг хангаж, үйл ажиллагааны үр дүнг шалгуур болгон үнэлнэ. Замын засварын ажлын гүйцэтгэл, чанарт хяналт тавьж замын ашиглалтын бэлэн байдлыг хангуулах үүрэгтэй бүсийн салбар, нэгжийг 150–200 км тутамд байгуулна. Салбарын байгууллагуудын мэдээллийн технологийн үйл ажиллагаа тогтворжиж, шаардлагатай нөөцөөр хангагдсан байна.

Монгол Улс: Авто замын салбарын хөгжил – 2016

Монгол Улс ирэх арван жилийн хугацаанд эрдэс баялгийн асар их нөөцөө томоохон хэмжээний үйлдвэрлэлд оруулан хурдацтай хөгжих төлөвтэй байна. Энэ нь улс орныг хөгжүүлэн цэцэглүүлэх, ядуурлыг бууруулах болоцоог бий болгож байгаа бөгөөд түүнийг бүрэн хэмжээгээр нь хэрэгжүүлэхийг тулд Монгол Улс нь нийгэм, эдийн засаг, засаглалын шинэчлэл хийх шаардлагатай.

Энэхүү тайланд авто замын салбарын бодлого, авто замын дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын орчин хэрхэн өөрчлөгдөх болон шинэ үүргээ бүрэн дүүрэн гүйцэтгэхийн тулд салбар хэрхэн бэлтгэлээ базаах шаардлагатай талаар авч хэлэлцсэн билээ. Улс ороны авто замын дэд бүтцийн хэрэгцээ их байгаа тул авто замын салбар богино хугацаанд томоохон хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг хэрэгжүүлэх шаардалагтай тулгарах бөгөөд үүний дараа шинээр баригдсан авто замын сүлжээгээ стандартын өндөр түвшинд арчлан хамгаалах шаардлагатай болно. Гэсэн хэдий ч өнөөгийн жижиг хэмжээний авто замын салбар санхүүгийн механизм, бизнесийн үйл явц, байгууллага болон боловсролын тогтолцоогоо бүрэн хэмжээгээр шинэчлэж, өөрчлөөгүй тохиолдолд дээрхи том зорилтуудад хүрэх боломжгүй юм. Иймд Монгол Улсын Засгийн газар тав орчим жилийн хугацаатай салбарын чадавхийг бэхжүүлэх бүрэн хэмжээний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай талаар энэхүү тайланд баримт гарган тавьсан болно.

Энэхүү судалгаа авто замын салбарын санхүүгийн цар хүрээ, авто замын засвар арчлалт болон барилгын явцад ашиглагддаг технологи болон процедур, хүний нөөцийн менежмент болон боловсролын салбар дахь үүрэг ролийг авч үзсэн. Өнгөрсөн хугацаанд салбарын асуудлууд болон тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг авч хэрэгжүүлж байсан атал салбарын гүйцэтгэлийн сайжралт удаан байгааг учир шалтгааныг ойлгохыг уг судалгаа оролдсон билээ. Олон улсын туршлага, сургамжийг тусган боломжит бодлогын хувилбаруудыг энэхүү тайлангаар дамжуулан шийдвэр гаргагчидад өргөн барьж байгаа бөгөөд 2016 он хүртэлх хөтөлбөрийг санал болгож байна.

Азийн Хөгжлийн Банкны тухай

Азийн Хөгжлийн Банкны зорилт нь Ази, Номхон Далайн орнуудыг ядуурлаас ангижруулах бөгөөд гол зорилго нь хөгжиж буй гишүүн орнуудын ядуурлыг бууруулах, хүн амын амжиргааны түвшинг дээшлүүлэхэд чиглэгддэг. Бүс нутгийн хувьд амжилт ахицаар баялаг байгаа хэдий ч дэлхийн нийт ядуу иргэдийн гуравны хоёр нь энэхүү бүс нутагт амьдарсаар байна. Үүнд: өдөрт 2 ам.доллараас бага орлоготой хүн амын тоо 1.8 тэрбум, өдөрт 1.25 ам.доллараас бага орлоготой иргэдийн тоо 903 сая хүрчээ. АХБ нь бүх нийтийг хамарсан эдийн засгийн өсөлт, байгаль орчны тогтвортой өсөлт болон бүс нутгийн хамтын ажиллагааг хангах замаар ядуурлыг бууруулахын төлөө ажилладаг юм. sustainable growth, and regional integration.

Манила хотод төвтэй АХБ нь нийт 67 гишүүн улстай бөгөөд үүний 48 нь тус бүс нутагт оршдог. АХБ нь хөгжиж буй гишүүн орнууддаа бодлогын хэлэлцүүлэг, зээл, хөрөнгө оруулалт, баталгаа гаргах, буцалтгүй тусламж болон техникийн туслалцаа зэргээр дамжуулан дэмжлэг үзүүлдэг.

Азийн Хөгжлийн банк
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines
www.adb.org
ISBN 978-92-9092-535-4
Хэвлэлийн багцийн дугаар RPT124304

ISBN 978-92-9092-535-4



9 789290 925354