

74944

Монгол Улс:
Дэд бүтцийг өргөжүүлэх сорилтыг давахын тулд
төсвийн хөрөнгө оруулалтыг сайжруулах

2013 оны 1 дүгээр сар

Ядуурлыг бууруулах, Эдийн засгийн менежментийн салбарын нэгж
Зүүн Ази, Номхон далайн бүс нутаг

Дэлхийн Банкны баримт бичиг

ТОВЧИЛСОН ҮГ

АХБ	Азийн Хөгжлийн Банк
ХТА	Худалдан авалтын төв агентлаг
ИНБ	Иргэний нийгэмийн байгууллага
МХБ	Монголын Хөгжлийн Банк
ЭТТ	Эрдэнэс Таван толгой
ТГХ	Төсвийн тогтвортой байдлын хууль
ДХБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
АТБГ	Авилгалтай тэмцэх бие даасан газар
ТХ	Монголын Төсвийн тухай хууль
ОУВС	Олон улсын валютын сан
МСК	Мянагны сорилын корпораци
ЭЗХЯ	Эдийн засгийн хөгжлийн яам
МХЗ	Мянганы хөгжлийн зорилтууд
ҮАГ	Монголын Үндэсний аудитын газар
МТ	Монголын төгрөг
СЯ	Сангийн яам
ДТХ	Дунд хугацааны төсвийн хүрээ
ДТХ	Дунд хугацааны төсвийн хүрээ
ҮХШХ	Үндэсний Хөгжил, шинэтгэлийн хороо
ЭЗХХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
ОТ	Оюу Толгой зэсийн уурхай
ТХХ	Төсвийн хөрөнгө оруулалтийн хөтөлбөр
ХАХ	Монголын Худалдан авалтын тухай хууль
ТХТ	Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл
УУСХ	Улсын секторын удирдлага, санхүүгийн хууль
НЭЗЧ	Нийгэм эдийн засгийн чиглэл
ТТ	Таван толгой нүүрсний уурхай
ДБ	Дэлхийн Банк
ДБИ	Дэлхийн банкны илтгэл

ГАРЧИГ

Илтгэлийн хураангуй

БҮЛЭГ 1. Дэд бүтцийг өргөжүүлэх сорилт

Оршил: Илтгэлийн тухай

Шаардлага

Төлөвлөгөө, санхүүжүүлэлт

Дүн шинжилгээний бүтэц

Илтгэлд хамрагдаагүй асуудлууд

БҮЛЭГ 2. Шийдвэрлэх шаардлагатай гол асуудлууд

Зохих газарт нь зардлыг төвлөрүүлж чадахгүй байна

“Өсөлтийн цэгүүдийг” анхаарахгүй байна

Дунд хугацааны төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэл муу хийгдсэн

Төсвийн хөрөнгийн нэгдмэл байдлыг хангаагүй

Засвар үйлчилгээг орхигдуулсан

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт макро эдийн засгийн ухаалаг стратегид суурилж чадахгүй байна

“Түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэр

Монголын хөгжлийн банк

ТХХ-ийн зохицуулалт сул

Төслийн боловсруулалт муу

Төслийн үнэлгээ бүрэн хийгдээгүй

Санийн яам, Эдийн засгийн яамны ажил үүргийн уялдаа сул

Парламент хэт олон төслийг хавчуулан оруулж байна

Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх, хэрэгжилт сул байна

Чадавхийн бэрхшээл

Худалдан авалтын төлөвлөлт сул

Ил тод байдал дутагдалтай, улс төрийн оролцоо

Хяналт муу

Шинэчлэл эхлээд байна

Төсвийн гүйцэтгэлийн явц уях хатан бус

Барилгын салбарын чадавхи хязгаарлагдмал

Гадаадын ажиллагсадад хязгаарлалт тавьсан

Тоног төхөөрөмжийн импдлотод хязгаарлалт тавьсан

Барилгын материалын саатал

Төсвийн хөрөнгөө р худалдан авалтыг өрсөлдөөнгүй хийдэг

Үр дүн: хөрнөг мөнгөний үнэ цэнэ буурч байна

БҮЛЭГ 3. Бодлогын зөвлөмж

Байршилыг зөв тогтоож хөрөнгө зарцуулах

Дэд бүтцийн шаардлага болон Макро эдийн зэсгийн тогтвортой байдлын зохистой тэнцвэрийг олох

Хөгжлийн банк ТТХ-ийн хүрээнд ажиллах

“Түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрээс татгалзах

ТХХТ-ийн эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх

Монголын Хөгжлийн банканд хүчтэй компаний засаглалыг нэвтэрүүлэх

Төслийн боловсруулалтыг сайжруулах

Төслийн нэгдмэл байдлыг хангах

Төлөвлөлтийг сайжруулах

Төсвийн үнэлгээнд НТХ-ийг хэрэгжүүлэх

Парламентийн гишүүд төсөл санал болгохдоо НТХ-ийг мөрдөх

Чадавхийг сайжруулах, төсвийн хөрөнгөөр хийх худалдан авалтыг ил тод, хяналттай болгох, төслийн хэрэгжилт

Худалдан авалтын төв агентлаг

Худалдан авалтад иргэний нийгмийн хяналтыг тогтоох

Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах

Хүний нөөцийн чадавхийг сайжруулах

Дүгнэлт

Лавлах материал

ГРАФИК

График 1: Зүүн Азийн бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол ашигт малтмалын баялагаас хэт хамааралтай байна

График 2: Засгийн газрын орлого дунд, урт хугацаанд хурдацтай өсөх төлөвтэй

График 3: Замын нягтрал

График 4: Тээврийн үйл ажиллагаа \х-тэнхлэг:нэг хүнд ноогдох ДНБ; у-тэнхлэг:ДБ ложистикийн индекс\

График 5: Засгийн газрын хөрөнгийн зардал, 2003-2011

График 6: Хөрөнгө оруулалт бүхэлдээ хурдацтай өсөж байна

График 7: Дэд бүтцийн төсөөллийн бүтэц

График 8: Монголын хүн ам зах хязгаараас өсөлтийн цэг рүү шилжилт хурдацтай өсөж байна

График 9: Засгийн газар Улаанбаатар хотын эрчим хүч, тээврийн дэд бүтцийн асуудалд хөрөнгө хуваарьлах асуудалд харьцангуй орхигдуулж ирсэн \2011 оны яамны төсвийн хөрөнгийн хуваарьлалт\

График 10: Өсөлтийн цэгүүдийн ялангуяа зам, гүүрний асуудал орхигдож ирсэн

График 11: Замын зардлыг Улаанбаатараас зайг тооцож тогтоох нь сайн тооцоо биш

График 12: Өсөлтийн цэгүүдийн эрчим хүч, дулааны асуудалд Засгийн газар зохих анхаарал тавьж зардал гаргаагүй

График 13: Боловсролын зарлагыг улс даяар цацсан \2011\

График 14: Дунд хугацааны төлөвлөгөөнд Улаанбаатар хотод зохих анхаарал тавиагүй

График 15: Хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн хуваарьлал, хэмжээгээр, 2008

- График 16: Засвар үйлчилгээнд зориулах хөрөнгөд зохих ач холбогдол өгөхгүй байна
- График 17: Дэд бүтцийн санхүүжүүлтийн альтернати хэлбэрийн ач холбогдол өсөж байна
- График 18: Төсвийн хөрөнгөөр хийх худалдан авалт 2006 оноос хойш 7 дахин өссөн
- График 19: Худалдан авалтын мөчлөг бүрийн үе шатны дундач цаг хугацаа
- График 20: Замын ажлын өртөг өссөөр байна
- График 21: Сүүлийн улиралд төсвийн хөрөнгийн хуваарьлалт хагас хийгдэж гажуудал гарсан
- График 22: Замын салбарт чадавхи хязгаарлагдмал байна
- График 23: Машин техник, тоног төхөөрөмжийн импорт \жил жилийн өөрчлөлт хувиар\
- График 24: Барилгы бүртгэлтэй машины тоо
- График 25: Цементийн үнийн өсөлт \жил жилийн өөрчлөлт хувиар\
- График 26: Хугацаа хоцрогдох, төсөв хэтрэх явдал хэвийн үзэгдэл болсон \улсын чанартай 14 замын төсөлд тулгуурлан\
- График 27: Төрийн албан хаагчдийн цалинг нэмэх нь төсвийн тогтвортой байдалд нөлөөлөхгүй бол Засгийн газар захиргааны үйлчилгээний ажиллагсадын цалинг нь нэлээд нэмэж болох юм
- График 28: Нефть бүтээгдэхүүн ба Арабын Нэгдсэн Эмират улсын шилжилт хөдөлгөөн

Хүснэгт

- Хүснэгт 1: Хот суурин газрын хөгжлийн гурван үе шат
- Хүснэгт 2: Монголын парламент төсвийн хөрөнгийг ихээхэн өөрчилж байна, 2008 оны жишээ
- Хүснэгт 3: Замын ажлын контракт хязгаарлагдмал өрсөлдөөнтэй хийгдэж байна

Хайрцаг

- Хайрцаг 1: Монголын төсвийн зарлагын тухай шинээр гарсан гол гол хууль тогтоомжууд
- Хайрцаг 2: Томоохон, комплекс төслүүдийн үнэлгээний үе шатууд
- Хайрцаг 3: Хөгжлийн банкнуудын сайн засаглалын зарим зарчмууд
- Хайрцаг 4: Сангийн яам, Төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтийн яамны үүрэг: Чилийн тогтолцоо
- Хайрцаг 5: Ирландийн төслийн үнэлгээ хийх зарчим
- Хайрцаг 6: ОЕСД-ийн орнуудын худалдан авалтын агентлагууд
- Хайрцаг 7: ИНБ-ын өөрийн-зохицуулалт, тогтвортой санхүүжилт

ТАЛАРХАЛ

Энэхүү илтгэлийг Захид Хаснайн \төрийн хэвшлийн ахлах мэрэгжилтэн, EASPR, TTL\, Мөнхнасан Нармандах \Эдийн засагч, EASPR\, Аудри Сакс \Засаглалын мэрэгжилтэн, WBI\, Марек Хануш \эдийн засагч, EASPR\ нарын бүрэлдэхүүнтэй баг боловсруулав. Түүнчилэн, Жоел Туркевиц \засаглалын тэргүүлэх мэргэжилтэн, EASPR\, Катрин Фраушер \Үйл ажиллагаа ажилтан, ДБИ\, Паул Шаппер \зөвлөх\, Ричард Йллен \зөвлөх\, Норовжав Отгонжаргал \зөвлөх\, болон Петер Трепте \зөвлөх\ нарын үнэтэй санал зөвлөгөөнийг авсан. Лин Ергин, Батзул Оксендине болон Отгонбаяр Ядмаа нар захиргааны бүхий л ажлыг зохицуулсан тусалсан. Тэмдэглэлийг Сундхир Шетти, Секторын захирал \ EASPR\, Рожиер Ван Ден Бринк, эдийн засагч \ EASPR\ болон Коралие Геверс, ДБ-ны Монгол дахь суурин төлөөлөгч нарын удирдлагын дор бэлтгэсэн.

Үүнийг боловсруулахад дээр дурдсан ажилтнууд 2011 болон 2012 онд Монголд ажиллахдаа, ноён Сайханбилэг, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга, ноён Сэдваанчиг, парламентийн гишүүн, ноён Бат-Эрдэнэ, парламентийн гишүүн, ноён Даваасүрэн, парламентийн гишүүн, ноён Баттөр, Сангийн яамны төрийн нарийн бичгийн дарга, ноён Ганцогт, Сангийн яамны Худалдан авалтын бодлого, Зохицуулалтын газрын дарга, Др. Хашчулуун, ҮХШХ-ны дарга, ноён Батжаргал, Сангийн яамны Төсвийн бодлого, Зохицуулалтын газрын ерөнхий захирал, ноён Батбаяр, Сангийн яамны Санхүүгийн бодлого, Зохицуулалтын газрын ерөнхий захирал, ноён Нямаа, Сангийн яамны Төсвийн зарлагын хэлтсийн захирал, ноён Батгэрэл, Сангийн яамны Хөрөнгө оруулалтын хэлтсийн дарга, ноён Зоригт, ҮХШХ-ны дэд дарга, ноён Балийхүү, Төрийн өмчийн хорооны зөвлөх, ноён Ганбаатар, ҮХШХ-ны Салбарын бодлого, Хөрөнгө оруулалтын зохицуулалтын газрын дарга, ноён Энхтөр, Замын газрын дарга нартай уулзаж ярилцсан.

ИЛТГЭЛИЙН ХУРААНГУЙ

1. Монгол улс өнөөдөр зэс, алт, нүүрс болон бусад ашигт малтмалын асар их нөөцөө ашиглаж эхэлсэнээр эдийн засгийн өөрчлөлтийн огтолцол дээр ирээд байна. Дэлхийн хэмжээнд ашигт малтмалын үнэ өсөж, уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжиж ирсэн 2003 оноос Монголын эдийн засаг 9 гаруй хувиар өсөж ирсэн; дэлхийн хамгийн том таван зэсийн уурхайн нэг Оюу толгойн барилга байгууламж эхэлсэнээр 2011 болон 2012 онд эдийн засгийн өсөлт хоёр оронтой тоонд хүрч эрчимжсэн; ирэх хэдэн жилд Оюу толгой болон түүнтэй адил асар том 100 жилийн нөөц бүхий Таван толгойн нүүрсний уурхай ашиглалтад орж, Монголын ашигт малтмалын үйлдвэрлэл болон экспорт нэмэгдэж, эдийн засгийн өсөлт хоёр оронтой тоонд байсаар байх бололтой байна. Хэрэв зөв зохион байгуулж, ухаалаг бодлого явуулах юм бол энэ бүхнийг Монголын өнөөгийн хүн ам болон ирээдүй хойч үеийн амьжиргааг тууштай сайжруулахад ашиглах боломжтой юм.
2. Ийм боломж бололцоотой байна гэдэг нь хөгжил дэвшилд автоматаар хүрнэ гэсэн үг биш бөгөөд байгалийн асар их баялагтай олон орон ашигт малтмалын тэр хэмжээний баялаггүй орнуудын түвшинд хүрч үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй байгаа жишээ олон байдаг ба энэ нөхцөлд “баялагын хараал” гэдэг танил болсон хэлц үгийг хэргэлдэг. Байгалийн баялагын үйлдвэрлэл нь эдийн засгийн бусад салбаруудтай төдийлэн холбогдохгүй “алс харьд” үйл ажиллагаа явуулж байдаг ба энэ нь уул уурхайн угшилтай ДНБ-ний өсөлт нь эдийн засгийн бусад салбарын хөгжилд автоматаар нөлөөлөхгүй эсвэл их хэмжээний ажлын байрыг бий болгодоггүй гэсэн үг юм. Хамгийн ноцтой асуудал бол ашигт малтмалын баялагаас орж байгаа орлого нь авилгалын боломжийг ихээхэн нэмэгдүүлдэг ба Монгол улсад явагддаж байгаа өөрчлөлтийн цар хүрээ, хурд болон байгалийн баялагаас хэт хамааралтай байгаа болон түүнчилэн улс төр, барилгын үйлдвэрийн бүлгүүд ойр хэлхээ холбоотой байгаа өнөөгийн нөхцөлд эрсдэл улам ч өндөр болж байна.
3. Эдийн засгийг өргөжүүлэх замаар эдгээр нөхцөл байдлаас зайлсхийж, тогтвортой өсөлтийг хангах гол механизмуудын нэг бол дэд бүтэц, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт төсвийн хөрөнгө оруулалт хийх замаар бүтээгдэхүүнээр хангах, зах зээлийг уналтыг хазаарлах, хувийн хөрөнгө оруулалтын бөөгнөрөлийг задлах, дахин хуваарилалтын зорилгод хүрэх нөхцөл бүрэлдэнэ. Өргөн уудам газар нутагтай, хүн амын суурьшил сийрэг, эрс тэс уур амьсгалтай, зам тээвэрийн сүлжээ муу хөгжсөн, үйлчилгээг хүргэх нэгж өртөг өндөр Монгол шиг орны хувьд дэд бүтцийн асуудлыг анхааралдаа авах шаардлагатай юм. Уурхайнуудын үйлдвэрлэл бүрэн жигдэрч, цаашидын хэвийн ажиллагаа хангагдаж ирсэнээр засгийн газрын орлого ирэх долоон жилд гурав дахин өсөх тооцоотой байгаа учраас санхүүжилтийн хувьд бэрхшээл төдийлөн гарахгүй байх төлөвтэй байна. Хамгийн гол сорилт бол өсөн нэмэгдэх орлогыг үр ашигтай зарцуулах явдал бөгөөд Засгийн газрын төлөвлөлт, том төслүүдийг хэрэгжүүлэгч тогтолцоо гол хариуцлагыг хүлээх юм.
4. Энэхүү илтгэлийн зорилго нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын одоогийн менежментийн тогтолцоонд гүнзгий дүн шинжилгээ хийх, макро эдийн засгийн тэргүүлэх салбаруудад чанартай төслүүдийг хэрэгжүүлэх чадвартай эсэхэд үнэлгээ

хийх; тогтолцоог байгалийн баялагаас орох орлогыг үр ашигтай бодит үнэ цэнэтэй хөрөнгө болгох чадварыг нь сайжруулахын тулд юу хийх шаардлагатай талаар зөвлөмж гаргахад оршиж байгаа болно.

5. Энэхүү зорилтод хүрэхийн тулд дөрвөн өргөн хүрээтэй зарчмыг баримтлах шаардлагатай байна. Нэгдүгээрт, зарлагын “үр ашигтай хуваарьлалт” -ийг хангах явдал бөгөөд энэ нь бүтээмж бага салбараас бүтээмж өндөртэй салбарт хөрөнгийг шилжүүлэх “зөв газарт хөрөнгийг зарах” асуудал юм. Хэдийгээр орлогын хэмжээ өссөөр байх боловч эрэлт хэрэгцээ байгаа нөөц боломжоос ямар ч гэсэн ойрын ирээдүйд давж байх учир тэргүүлэх чиглэлийг зөв тогтоох амаргүй шийдвэрийг гаргах хэрэгтэй болно. Хоёрдугаарт, бараа бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзэлийн муу нөлөөнөөс зайлсхийх, эдийн засгийн шингээх чадварийг өөрчлөхгүй хөрөнгө оруулалтын зарлагын тэсрэлтээс үүдэж бий болох бодит ханшийн өсөлтөөс сэрэгийлэх үүднээс төсвийн зарлага нь макро-санхүүгийн ухаалаг бүтэцид тулгуурлах ёстой. Гуравдугаарт, том төслүүдийг сайтар боловсруулж, ил тод бөгөөд эдийн засгийн өгөөжтэй байдлаар хэрэгжүүлж, сайн авч явах “техникийн үр ашигтай байдал”. Эцэст нь, барилгын салбар Засгийн газраас ноогдуулж байгаа өсөн нэмэгдэж буй эрэлт хэрэгцээг үр дүнтэй хангах шаардлагатай байгаа учраас энэ салбарын өсөлтийг хангахад хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих замаар эдийн засгийн шингээх чадавхийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй.
6. Өнөөдрийн байдлаар, Засгийн газар дээр дурдсан эдгээр дөрвөн зарчмын алийг нь ч дагаж мөрдөхгүй байгаа бөгөөд Засгийн газрын дэвшүүлээд байгаа дэд бүтцийг хөгжүүлэх том зорилтыг хэрэгжүүлэхэд эдгээр дутагдлуудыг засаж залруулах явдлаас юу юунаас илүү чухлаар тавигдаж байна. 2005 оноос хойш төсвөөс санхүүжүүлсэн хөрөнгийн зардал хорь дахин өссөн ба саяхан ДНБ-ний 15 хувьтай тэнцэх, 1.5 тэрбум ам. долларын бондыг Засгийн газар гарган амжилттай борлуулсан – үүнийг зам, төмөр зам болон эрчим хүчний дэд бүтцийг санхүүжүүлэх гэж байна. Хэрэв үйл ажиллагааг нэгдмэл байдлаар явуулахгүй бол уул уурхайн үсрэнгүй хөгжлийн зохих хишгийг Монголын иргэд хүртэж чадахгүйд хүрэх эрсдэл байна.
7. Засгийн газар энэ сорилтыг хүлээн зөвшөөрч, төсвийн зарлагын менежментэй холбогдсон зохицуулалтын бүтцийн гол гол шинэчлэлийг авч байгааг тэмдэглэхэд таатай байна. Эдгээр санаачилгад: макро-эдийн засгийн тогтвортой байдлыг сайжруулах Төсвийн тогтвортой байдлын тухай шинэ хууль (ГТХ, 2010); төсвийн төсөл боловсруулалт болон гүйцэтгэлийг хангах Нэгдсэн төсвийн тухай шинэ хууль (НТХ, 2011); төсвийн хөрөнгөөр ажил, бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл явцын чадавхи болон ил тод байдалыг хангах зорилго бүхий Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх тухай хуульд (ТХХХ, 2011) оруулсан зохион байгуулалтын тухай нэмэлт өөрчлөлт. Эдгээр батлагдсан хуулиудыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх явдал чухлаар тавигдаж байгаа байгаа бөгөөд хувийн ашиг сонирхолын томоохон сорилттой тулгарах болно. Бусад хуулиуд, тухайлбал, Хөгжлийн банкны тухай хууль (2011), Концессийн тухай хууль (2009) зэрэг нь эрх зүйн шинэчлэлд тодорхой сөрөг үр дагавартай байж болох талтай. Авилгал ихээхэн сэтгэл түгшээх асуудал

болж байгаа ба тухайлбал, улс төр, уул уурхай, барилгын үйлдвэрийн бүлэглэлүүд дээрээ нягт сүлбээтэй байгаа явдал юм. Түүнчилэн гол гол оролцогч агентлагуудын хооронд ажлын уялдаа зохицуулалт үгүйлэгдэж байгаа ба Засгийн газар хүний нөөцийнхөө чадавхийг сайжруулахын зэрэгцээ ажиллах хүч харьцангуй дутагдалтай байгаа асуудлыг авч үзэх шаардлагатай байна.

Шийдвэрлэх шаардлагатай гол гол асуудлууд

8. *Зохих газарт нь зардлыг төвлөрүүлж чадахгүй байна:* Монголын бодлого боловсруулагчид төсвийн хөрөнгийг дээд зэргийн үр ашигтай зарцуулж чадахгүй, тэргүүлэх ач холбогдол бүхий салбарт дутуу хөрөнгө зарцуулж, төдийлөн ач холбогдолгүй салбарт хөрөнгийг хэтрүүлэн зарцуулж байна. Энэхүү үр ашиггүй хөрөнгийн хуваарилалтын үндсэн үзүүлэлт нь “өсөлтийн цэгүүдийг” буюу эдийн засгийн өсөлтийн голыг нугалж байгаа Монголын эдийн засгийн үйл ажиллагааны бодит кластруудын газар зүйн байршлыг анхаарлын гадна орхиж байгаа асуудал; дэд бүтцийн засвар үйлчилгээнд шаардагдах зардлыг хавтгайруулан дутуу олгож байгаагаас үүдэн үндсэн хөрөнгө хурдан хугацаанд муудаж, дахин сэргээх эсвэл солих зэрэгт асар их хөрөнгө шаардагдаж байна.
9. Монгол улсын эдийн засгийн өсөлтийн цэгүүд нь нийслэл хот Улаанбаатар, Өмнөговийн уул уурхай болон нутгийн хойд бүс юм. Эдгээр бүс нутагт сүүлийн арваад жил нутгийн бусад хэсгээс шилжин суурьших хүмүүсийн тоо ихээхэн нэмэгдэж, энэ хандлага цаашид ч үргэлжлэх нь тодорхой болж байна. Улаанбаатар хотод Монголийн нийт хүн амын 45 хувь нь амьдарч байгаа ба шилжин суурьшилт цаашид ч хурдацтай өсөх төлөвтэй байна. Гэвч, эдийн засгийн газар зүйн энэ асуудлыг дэд бүтэцэд оруулах хөрөнгө оруулалтад тусгахгүй байна. Өмнөговийн дэд бүтцийн хөгжлийг уул уурхайн компаниуд голлон гүйцэтгэж байгаа бол Улаанбаатар хот улсын төсвөөс орох хөрөнгөөс хэт хамааралтай байгаа ба Засгийн газрын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар замд оруулж байгаа нийт хөрөнгийн дөнгөж 30 хувь, эрчим хүчний салбарт оруулж байгаа хөрөнгө оруулалтын дөнгөж 20 хувь Улаанбаатарт ноогдож байна. Энэ бүхнээс үүдэн, Улаанбаатарын хотын замын түгжрэл ноцтой байдалд хүрсэн – сүүлийн арваад жилд хотын төв хэсгийн замын авто машины хурд хоёр дахин буурсан - ба хотын гэр хороолол халаалтын төв системд холбогдоогүй учир өвлийн улиралд нүүрс түлж, хотын агаарын бохирдол аюулын түвшинд хүрээд байна. Тэргүүлэх асуудлыг зохих ёсоор тодорхойлж чадахгүй байгаа энэ асуудал Засгийн газрын дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөөнөөс бас л харагдаж байна – 2011-2016 онд зам барихаар төлөвлөж байгаа нийт хөрөнгө оруулалтын дөнгөж 21 хувийг Улаанбаатар хотод хуваарилсан байна.
10. Улсын хэмжээний хатуу хучилттай замын 60 хувь доройтолд орсон ба нэн яаралтай их засвар хийж сэргээн засварлах шаардлагатай байна. Замын салбарт байнгын засвар үйлчилгээ хийхэд шаардлагатай хөрөнгийн дөнгөж 20 хувийг Засгийн газар гаргаж байна. Шинэ хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өсөж, их засварт оруулж байгаа

хөрөнгөөс хамаагүй давж байгаа нь – 2005 оноос хойш шинэ төслүүдэд оруулсан хөрөнгө оруулалт хорин тав дахин өссөн бол засвар үйлчилгээний зардал дөнгөж арван гурав дахин өссөн - цаашид үндсэн хөрөнгийн засвар үйлчилгээнд тулгарч байгаа асуудлыг улам бүр ноцтой болгож байна. Энэ асуудлыг засаж залруулахын тулд шинэ хөрөнгө оруулалтын өчүүхэн хэсэг 20 хувийг засвар үйлчилгээнд шилжүүлэн хуваарьлах замаар өнөөдөр хялбархан шийдэж болох бөгөөд үүнд зөвхөн улс төрийн хүсэл эрмэлзэл л хэрэгтэй юм.

11. *Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт макро эдийн засгийн ухаалаг стратегид суурилж чадахгүй байна:* Ашигт малтмалын баялаг нөөцтэй улс орнууд ашигт малтмалын үнийн хэлбэлзэлийг үр дүнтэй тооцоолж, хэтэрсэн зардлаас үүдэх бодит-ханшийн өсөлтээс \Голланд өвчин\ зайлхийх шаардлагатай тулгардаг юм. Хэрэв хөрөнгө оруулалт эдийн засгийн шингээх чадавхиас өндөр хурдацтай өсөх юм бол энэ нь инфляци болон бодит-ханшийн өсөлтийг бий болгож, улмаар макро эдийн засагт сөрөг нөлөөлнө. Монгол улсын хувьд, ийм байдал тод харагдаж байгаа ба энэ нь барилгын материалын үнэ огцом өсөж, барилгын салбар Засгийн газрын хурдацтай өсөн нэмэгдэж байгаа эрэлт хэрэгцээг хангах хэмжээнд хүчин чадлаа нэмэгдүүлж чадахгүйд хүрээд байна. Тийм учраас, хамгийн боломжит стратеги бол эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэхийн тулд хөрөнгө оруулалтын жигд хуваарьлалтыг хангах замаар жилд оруулах хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлах явдал юм.
12. 2013 оны 1 сарын 1-нээс хэрэгжиж эхлэх Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль эл байдлыг анхаарч, ашигт малтмалаас төсөвт орох орлогыг урт хугацааны үнийн нөхцөлөөр тусгах замаар үнийн хэлбэлзэлийг бууруулах болон төсвийн алдагдлыг ДНБ-ний 2 хувиас доогуур барих төсвийн сахилгыг чандлан дагах шаардлагатай байна; төсвийн зарлагыг ДНБ-ний нэрлэсэн өсөлтөөс бага хэмжээнд барих замаар эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэх шаардлагатай байна; улсын өрийн дээд хэмжээнд хязгаар тавих замаар төсвийн төлбөрийн чадварыг урт хугацаанд хангах нь чухал.
13. Дэд бүтцийн салбарт төсвийн гадуурхи санхүүжилт, тухайлбал төсвийн хүрээний тэнцэл болон зарлагын өсөлт, хийх замаар ТТХ-ийг зөрчин, хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадахгүй байна. Энэ төсвийн гадуурхи санхүүжилт нь, ялангуяа “түлхүүр хүлээлгэн өгөх” \ТХ\ хэлбэрээр зам болон эрчим хүчний салбарт компаниуд байгууламжийн явцад санхүүжилтийг өөрсдөө хийж, эцсийн шатанд төсвөөс нөхөн төлбөр хийх нөхцөл; Монголын Хөгжлийн банкнаас \ХБ\ ялангуяа орлого бүтээхгүй дэд бүтцийн төслүүдэд улсын зээл хэтрүүлэн олгож байгаа хэлбэрээр илэрч байна. ТХ болон ХБ-ны төсвийн гадуурхи санхүүжилтийн хэмжээ 2008 онд нийт төсвийн хөрөнгийн 3 хувь байснаа 2012 онд 41 хувь болж өссөн нь төсвийн хувьд Засгийн газрын хүлээх хариуцлагыг ихээхэн өсгөж байна. 2012 онд ХБ-ны санхүүжүүлсэн орлого бүтээхгүй төслүүд ДНБ-ний 4 хувьтай тэнцэхээр байгаа ба 2013 онд үүнээс өндөр хувьд хүрэх бололтой байгаа нь ТТХ-ийн бүтцийн тэнцвэрийг хадгалах дүрмийг зөрчиж байна.
14. Монгол улсад дэд бүтцийн салбарыг ургашлуулах санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь ХБ байх бололтой бөгөөд макро эдийн засаг болон компаний засаглалын ухаалаг

бүтэцтэй байж гэмээн ХБ нь улс орны хөгжилд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэж чадах юм. Гэтэл ХБ-ны одоогийн эрх зүйн бүтэцид нэлээд олон сул тал байгаа бөгөөд улс төрийн хэтэрсэн нөлөөллийн дор буруу төслүүдийг санхүүжүүлэх эрсдэл байна. Эдгээр сул талуудад: ХБ-ны эрх мэдэл \мандат\ тодорхой бус, тухайлбал засгийн газрын төсвөөс ХБ санхүүжүүлэх болон санхүүжүүлж байгаа төслүүдийн зардлыг нөхөх тодорхой заалт байхгүй; ХБ-нд тодорхой төслүүдийг санхүүжүүлэх талаар зааварчилга өгөх парламентийн хэтэрсэн эрх мэдэл нь түүний бие даасан байдлыг алдагдуулахад хүргэж байгаа; засгийн газрын хувьцаа эзэмшигч хэн болох нь тодорхойгүй; ХБ-ны төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бие даасан байдал хангалтгүй; үйл ажиллагаанд нь тавих хяналт тодорхой бус; олгох зээлийн хэмжээний эрх мэдэл хэтэрсэн \ хөрөнгийг 50 дахин нэмэгдүүлсэн\ байгаа нь цаашид засгийн газрын хүлээх төсвийн хариуцлагыг ихээхэн нэмэгдүүлэх юм. Хэрэв эдгээр асуудлыг нэн хурдан шийдвэрлэхгүй бол улс төрийн сэдэлтэй, муу төслүүдийг санхүүжүүлж, улмаар алдагдалтай ажиллаж, Засгийн газрын зээл тусламжид дулдуйдахад хүрч байгаа Африк, Латин Америк болон Азийн олон тооны хөгжиж байгаа орнуудын банкуудын алдааг Монгол улс давтах эрсдэлтэй байна.

15. *Муу боловсруулсан төслүүд*: Монгол улсын хувьд тулгарч байгаа гол бэрхшээл бол төсөвлөгдөж байгаа дийлэнхи төслүүдийн боловсруулалт муу байна. Ийм төслүүдийн тооцоо бүрэн зөв хийгдэхгүй, төсвийн тодотголоор нэмэлт санхүүжилт авах шаардлага гарч байгаа ба тэдгээр төслүүдийн үндэсний болон салбарын тэргүүлэх ач холбогдол нь нотлогдоогүй, төслүүдийн цаашдын засвар үйлчилгээний өртөгийг тооцоогүй байдаг. Хэдийгээр НТХ-д боломжийн хэмжээнд хуульчилсан боловч Эдийн засгийн хөгжлийн яам болон Сангийн яамны чиг үүрэг, хариуцлага практик амьдрал дээр нарийн зааглагдаагүй явж байгаа нь төсвийн хоёрдмол байдлын эрсдлийг бий болгож байна. Төсөвийн төслийг хэлэлцэх явцад төлөвлөлт болон төсвийн төслийг боловсруулах хэвийн үйл ажиллагааг үл харгалзан парламентийн гишүүд олон тооны төслийг үл суурьтай хийгдээгүй тооцоогоор төсөвт суулгаж байна.
16. НТХ нь эдгээр сул талуудын заримыг хазаарлах зорилготой юм. Хуулинд зааснаар бол, зөвхөн зохих үнэлгээний үе шатыг дамжсан төслүүдийг санхүүжүүлэх ба томоохон хэмжээний стратегийн ач холбогдол бүхий төслүүдийг ЭЗХЯ хянаж, үнэлгээнд дүн шинжилгээ \техник эдийн засгийн урьдчилсан болон техник эдийн засгийн үндэслэл\ хийх үүрэг хариуцлагатай. Гэвч НТХ-ийн үр дүнтэй хэрэгжилтийг хангах асуудал сорилттой тулгарч байгаа бөгөөд энэ нь чадавхийн хязгаарлагдмал байдал болон салбарын яамдын, ЭЗХЯ, СЯ, ажлын уялдаа зохицуулалт сул байгаатай холбоотой юм. Тухайлбал, шинэ засгийн газрын 2012 оны бүтэцид заасанаар бүх төсөлд үнэлгээ хийх үүрэгийг ЭЗХЯ-нд шилжүүлсэн байна. Үйл ажиллагааны институцийг ийм саланги байдалд оруулсанаар хөрөнгийг ЭЗХЯ, төсвийн эргэлтийн хөрөнгийг СЯ хариуцах \хоёрдмол төсөв\ болсон нь бодлого боловсруулах асуудлыг ч хуваагдмал байдалд оруулж байна. Жил бүр салбарын яамдаас хүлээн авах мянга гаруй төсөлд зохих ёсоор үнэлгээ хийх чадавхи ЭЗХЯ-нд дутагдалтай байгаа учир төслийн боловсруулалтын хангалтгүй байдал цаашид үргэлжлэх бололтой.

17. Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх үйл ажиллагаанд ил тод байдал, чадавхи дутагдаж байна. төсвийн хөрөнгө оруулалтын тогтолцооны хамгийн сул тал нь төсвийн хөрөнгийн худалдан авалт болж ирсэн ба засгийн газрын ажилтнууд асуудалд ялгавартай хандах, их хэмжээний хөрөнгө мөнгөний асуудлыг шийдэхдээ “сонирхогч” талуудын нөлөөнд автагдах байдал гарч байдаг. Эл байдал Монголын хувьд илүү их ажиглагдаж байдаг нь албан секторын цар хэмжээ бага, яамдын сайд нар болон парламентийн гишүүд болон барилга байгууламжийн бүлэглэлүүдийн хооронд нягт холбоо оршиж байгаатай холбоотой. 2008-2012 оны парламентийн гишүүдийн ойролцоогоор 10 хувь нь барилгын компани болон орон нутгийн тэргүүлэх арван компаний хувьцаа эзэмшиж байсан ба сүүлийн таван жилд парламентийн гишүүдийн эзэмшлийн буюу гишүүдтэй ойр холбоо бүхий хүмүүс нийлээд зам барилгын контрактын 30 хувийг авч байжээ. Монголд худалдан авалтын төлөвлөлтийн аргачилал хангалтгүй, хүний нөөц хязгаарлагдмал зэрэг түгээмэл дутагдал оршиж байхын зэрэгцээ худалдан авалтад улс төрийн оролцоо хөндлөнгөөс орж, дэд бүтцийн төслүүдийн хэрэгжих цаг хугацаа болон өртөгийн хувьд мөнгөний үнэ цэнийг бууруулах байдал гарч ирсэн.
18. Салбарын яамд худалдан авалтын ихэнхийг хариуцаж ирсэн ба худалдан авалт хариуцсан мэрэгжлийн ажилтан цөөн байдгаас 2006 оноос хойшхи хугацаанд худалдан авалтын зардал долоо дахин өссөн байна. Чадавхи ийнхүү хангалтгүй байгаа нь барилга байгууламжийн улирал богино – 4 сараас 10 сарын хооронд байдаг Монгол улсын хувьд нэн асуудалтай бөгөөд төсвийг 12 сард баталж, тендерийн сонгон шалгаруулалт явуулж, барилга байгууламжийг эхлүүлэх хоёрын хоорондох хугацаа харьцангуй богино байгаа нь дараагийн барилга байгууламж эхлэх хугацааг наад зах нь зургаан сараар хойшлуулж байна. Худалдан авалтын төлөвлөлтийн үндсэн бэрхшээл нь өртөгийн тооцоог муу хийж байгаатай холбоотой бөгөөд энэ нь нэг талаас хуучирсан нормативийг хэргэлсээр байгаа явдал бөгөөд нөгөө талаар тендерт хамгийн бага үнийн санал өгсөн нь ялж байгаа нь компаниудыг бодит бус бага үнийн санал тавьж, дараа нь контрактын хэрэгжилтийн явцад өртөг нь өсөж ирдэгтэй холбоотой юм.
19. Шууд контрактыг их хэмжээгээр байгуулж байгаа нь -2007 онд нийт контрактын 43 хувь, зам тавих контрактын 75 хувь – контракт байгуулах ажлын улс төрийн хөндлөнгийн оролцоо ямар хэмжээнд байгаагын тод үзүүлэлт юм. 2011 онд Парламентийн баталсан Худалдан авалтын \ТХХА\ Монгол улсын хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр иймэрхүү шууд контрактыг хориглосон. Гэсэн хэдий ч, ХБ нь энэ хуульд хамрагдахгүй ба замын хэд хэдэн төслийн санхүүжилтийг шууд контрактаар хэрэгжүүлэх чиглэлийг парламент өгсөн юм.
20. Төсвийн хөрөнгөөр хийх худалдан авалтын тухай хуульд 2011 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Монголын худалдан авалтын тогтолцоонд үндсэн өөрчлөлт оруулсан. Тэрхүү хоёр үндсэн өөрчлөлт нь салбарын яамдын хариуцаж байсан \салбарын яамд хэрэгжилтийг урьдын адил хариуцана\ төсвийн хөрөнгөөр хийх бүх томоохон худалдан авалтыг хариуцах худалдан авах ажиллагааны төв агентлагыг \ХТА\ байгуулсан; тендерийн үнэлгээ болон контрактад хяналт тавих үүргийг иргэний нийгэмийн байгууллагуудад \ИНБ\ хариуцуулсан байна.

21. Худалдан авалтын чадавхи, ил тод байдлыг бэхжүүлэх ба авилгалын эрсдлийг бууруулахаар ХТА-ыг байгуулсан. Зорилго нь худалдан авалтыг хариуцсан мэрэгжлийн байгууллагатай болох, салбарын яамдын ажилтнууд үндсэн ажлынхаа зэрэгцээ худалдан авалтыг эрхэлж байсныг өөрчлөн мэрэгжлийн хүмүүсийг ажиллуулахад оршино. Салбарын яамдаас худалдан авалтын үйл ажиллагааг ийнхүү салгасанаар яамд өөрсдийн үндсэн үүрэг болох бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих ажилдаа илүү анхаарал хандуулах боломжийг олгож байгаа юм.
22. Худалдан авалтыг ийнхүү төвлөрүүлсэн нь авилгалын эрсдэл, улс төрийн хөндлөнгийн оролцоог нэмэгдүүлэх үү эсвэл бууруулах уу гэдгийг одоо таамаглан хэлэхэд эрт байна. Нэг талаас, буруу удирдлагаар хангах юм бол ХТА нь салбарын хэд хэдэн яамны хариуцаж байсан худалдан авалтыг төвлөрүүлсэнээр “тохиролцох” боломж нь асар их нэмэгдэх талтай. Нөгөө талаар, худалдан авалтыг төвлөрүүлж, худалдан авалтыг контрактын хэрэгжүүлэлтээс салгасан нь улс төрийн болон бизнесийн бүлгүүд ойр хэлхээ холбоотой байгаа нөхцөлд салбарын яамд аль аль үүрэг хариуцлагыг хүлээж байсантай харьцуулахад улс төрийн бүлэг үйл ажиллагааг гартаа авах эрсдлийг бууруулах талтай. Гарах үр дүнгийн хувьд гэвэл: худалдан авалтад тавих хяналтыг нэг төвлөрсөн газарт хийх нь хэд хэдэн салбарын яамдад тавихаас өртөгийн хувьд хямд байх; контрактыг өөрийн хувийн болон улс төрийн ашиг сонирхолын үүднээс авахыг эрмэлзэгчдийн хувьд “өртөг өсөх” бөгөөд тэд тендерийн үнэлгээний хороонд оролцогч ХТА болон холбогдох салбарын яамны ажилтантай ажиллах шаардлагатай тулгарах болно. Салбарын яамдад худалдан авалтын эрх мэдлийг байлгаж, худалтан авалтын мэрэгжлийн ажилтнуудыг ажиллуулсанаар энэхүү улс төр, эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй бөгөөд учир нь эдгээр ажилтанууд нь сайдынхаа нөлөөнд байсаар байх болно.
23. Монгол улсын ТХХ тухай хуулиар ИНБ-уудад олгож байгаа эрх мэдэл нь бусад улс орнуудын ийм төрлийн хуультай харьцуулахад үнэхээр өргөн хүрээтэй бөгөөд хэрэв үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадвал төсвийн хөрөнгийн худалдан авалтад тавих хяналтыг иргэдийн оролцоотойгоор зохион байгуулж байгаа үнэхээр өвөрмөц орон Монгол болох юм. Энэхүү өөрчлөлт нь сүүлийн жилүүдэд олон улс оронд ил тод байдлыг хангах, ИНБ-ын зүгээс тавих хяналтыг төсвийн зарлагад илүү хүчтэй болгох чиг хандлагатай нийцэж байгаа юм. Иргэний нийгмийн холбогдох байгууллагууд саяхан Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нэртэй худалдан авалтын мониторингийн нэгдсэн сүлжээг хамтран байгуулсан байна.
24. *Төсвийн зарцуулалт уян хатан биш байна:* Төсвийн хуваарилалтын 50-60 хувийг санхүүгийн жилийн дөрөвдүгээр улиралд, ойролцоогоор 30 орчим хувийг сүүлийн сард хийж байна. Энэхүү гаж буруу хэлбэр нь салбарын яамдын хувьд тухайн жил төсвөөс хуваарилагдсан хөрөнгийг зарцуулж дуусгахыг хөхиүлэн дэмжиж байгаа бөгөөд төсвийн үлдэгдэл хөрөнгийг санхүүгийн жилийн эцэст Сангийн яам дахин хуваарилалтад татан авдаг юм. Энэхүү шахалт нь санхүүгийн хяналт шалгалтыг сулруулж, барилгын компаниудад хийгээгүй ажилд нь мөнгө шилжүүлэн өгөхөд

хүргэж байгаа юм. Өнөөдрийг хүртэл төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт төслийн өртөгт тохиргоо хийх эсвэл парламентийн зөвшөөрөлгүйгээр төсөл хооронд хөрөнгө шилжүүлэх ямар нэг уян хатан нөхцөл байхгүй байна. Үр дүнгүй байдалд хүргэж байгаа өөр нэг зүйл бол Сангийн яамны төсвийн газар төслийн төлбөрийг гаргах зөвшөөрөл өгч байгаа явдал бөгөөд төслийн менежментийг эрхэлж байгаа салбарын яам эл асуудлыг шийдвэрлэж байх нь хамгийн зөв арга зам юм. Энэ мэт асуудлын заримыг шийдвэрлэх талаар НТХ-нд шинэчлэл хийсэн боловч санхүүжилтыг зөвхөн дараа жилийн эхний гурван сарын хугацаанд шилжүүлэх гэсэн заалтаар хязгаарласан.

25. *Барилга байгууламжийн салбарт чадавхи хязгаарлагдмал байна:* Засгийн газрын төлөвлөлт, төсөвлөлт, худалдан авалт, контракт хэрэгжүүлэлт болон хяналтын тогтолцоог барилгын үйлдвэрийн салбарт өсөн нэмэгдэж байгаа эрэлт хэрэгцээг хангах, чадавхийн хязгаарлагдмал байдлаа шийдвэрлэж салбарын өсөлтийг хангахад зохицуулалтын ямар нэг саад бэрхшээлгүй байх нөхцлийг хангахтай уялдуулан сайжруулах шаардлагатай байна. Монголын зам барилгын үйлдвэр нь дунд хугацааны төлөвлөгөөнд заасан асар их хэмжээний ажлыг гүйцэтгэх чадваргүй байна. Энэ нь барилгын материалын үний хөөрөгдөлөөр илэрч байна. Хэдийгээр энэ салбар тогтвортой өсөн хөгжиж байгаа ч гэсэн бүртгэлтэй замын 186 компаний дөнгөж 59 нь идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба тэдгээр 59 компаний дөнгөж 10 нь 50 км урт зам тавих чадвартай байна. Барилгын салбарт саад бэрхшээл учруулж байгаа зохицуулалтын гол бэрхшээл нь гадаадын ажиллагсадыг авч ажиллуулахад тавьсан хязгаарлалт болж байна. Ажиллах хүч дутагдалтай байгаагаас зам барилгын салбарт ойролцоогоор 500 инженер, 5000 мэрэгжлийн ажиллагсад ажиллаж байгаа нь шаардагдах хөдөлмөрийн хүчний дөнгөж тавин хувийг хангаж байгаа нөхцөлд гадаадаас ажиллах хүч авах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байгаа юм. Гэвч Хөдөлмөрийн хуулийн дагуу орон нутгийн болон гадаадын ажиллагсадын тодорхой квот тогтоосон байна. Мөн хуулийн дагуу орон нутгийн барилгын ажилчны цалингийн дундачтай ойролцоогоор тэнцэх хэмжээгээр гадаадын нэг ажилчны цалингаас авах \сарын хураамж\ шимтгэл тогтоосон. Гаалийн хуулийн дагуу тоног төхөөрөмжийг импортлоход зарим нэг хязгаарлалт тавьсан нь салбарын үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Худалдан авалтыг өрсөлдөөнгүй хийж байгаа нь – \де юра\ шууд контракт байгуулах болон саяхан олон улсын өрсөлдөөнт тендерийн босгыг өсгөсөн болон \де факто\ контрактыг улс төрийн угшилтай олгож байгаа – тодорхой бэрхшээлийг бий болгож, улмаар барилгын үйлдвэрийн хөгжилд саад болж байна.

26. *Үр дүн: мөнгөний үнэ цэнэ доогуур байна:* улсын хөрөнгө оруулалтын тогтолцооны эдгээр сул талууд болон барилга байгууламжийн салбарын чадавхи хязгаарлагдмал байгаа нь улсын хөрөнгө оруулалтын хөрөнгийн үнэлгээг бууруулж байна. Цаг хугацаа хожигдуулах болон өртөгийг хэтрүүлэх явдал хаа сайгүй байдаг үзэгдэл; замын ажлын хугацаа хожигдох явдал 120 орчим хувьтай, өртөг хэтрүүлэх явдал дундачаар 35 хувьтай байдаг.

Бодлогын зөвлөмж

27. Улс төр эдийн засгийн хүчин зүйл нь улсын төсвийн зарлагын тогтолцооны эдгээр техникийн асуудлуудын олонхийн нь үндэс болж байна. Жишээ нь парламентийн гишүүдээс өөрсдийн хөдөөгийн тойрогтоо зориулан алслагдсан нутагт дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг чиглүүлж байгаа гаж үзэгдэл; төсвийн хөрөнгийн худалдан авалтад оршиж байгаа улс төр болон бизнесийн бүлгүүдийн хэлхээ холбоо нь эдгээр бэрхшээлүүд болон төсвийн гадуурхи санхүүжилттэй холбоо бүхий олон асуудлын тайлал болж байгаа юм. Нийгэм улс төрийн шилжилт хурдацтай явагдаж байгаа нь ямар нэг байдлаар улс төрийн төрх байдлыг өөрчилж байгаа бөгөөд үүний нэг хэсэг нь Засгийн газраас явуулж байгаа улсын төсвийн хөрөнгийн зарлагын шинэчлэл –ТТХ, НТХ болон Худалдан авалтын хууль, түүнчилэн Ашиг сонирхолын зөрчлийн тухай хууль, Мэдээлийн эрх чөлөөний тухай хууль- нь харьцангуй цөөн тооны эрх дарх бүхий элитүүдийн зүгээс аливаа нөөц боломжийг “атгандаа оруулж” улс төрд давамгайлах байр суурь эзлэн, парламентийн дийлэнхи гишүүдийн улс төрийн нөлөөг бууруулах явдлаас сэрэмжлэх баталгааны зохицуулалтыг бий болгож байна. Монголын улс төр, эдийн засгийн нааштай хэд хэдэн онцлогууд нь – нэг үндэстэн болон хүн амын боловсрол харьцангуй сайн, харьцангуй сахилга дэг журам сайтай тодорхой чиглэл бүхий улс төрийн намууд \хөгжиж байгаа бусад орнуудтай харьцуулахад\ - дор санал болгож байгаа шинэчлэлийн зарим нь амжилттай хэрэгжих боломж байна гэсэн тодорхой өөдрөг сэтгэлийг төрүүлж байна.
28. Эдгээр зөвлөмжүүдийг санал болгохдоо, энэхүү илтгэл нь ТТХ, НТХ болон ТХХАХ-ийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд зарим нэг заалтуудыг тодорлуулах асуудалд анхаарал төвлөрүүлсэн болно. Түүнчилэн, дөрвөн үндсэн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд эрсдэл учруулж байгаа одоогийн ихүчин төгөлдөр зарим хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал дэвшүүлж байна. Улс төр, эдийн засгийн боломжтой бодлогын чанартай хувилбаруудыг санал болгохдоо, бодлого боловсруулагчдийн улс төрийн сонирхол нь техникийн шийдэлтэй хэрхэн нийцэж байгаад дүн шинжилгээ хийж зохих ойлголттой байна.
29. *Хөгжлийн чухал цэгүүдэд болон хөрөнгийн засвар үйлчилгээний зардлыг өсгөх:* Засгийн газрын өнөөгийн болон дунд хугацааны дэд бүтцийн зарлагын тэргүүлэх чиглэлийг дахин тогтоож, хөгжлийн өсөлтийн цэгүүдэд, ялангуяа Улаанбаатарт онцгой анхаарал хандуулах ба хөрөнгийн засвар үйлчилгээнд илүү анхаарал хандуулж, одоогийн “барьж байгуулах - зөнд нь хаях - дахин барьж байгуулах” гэсэн синдромоос салах шаардлагатай байна. Улаанбаатар хотын иргэдийн 60 хувь нь хотын дэд бүтэцид ч холбогдоогүй зөвхөн хотод амьдарч байна гэсэн төсөөлөлөөр амьдарч байгаа бөгөөд эл асуудлыг яаралтай шийдвэрлэхгүй бол хотод шилжин суурьших хүмүүсийн тоо нэмэгдэх тусам байдал улам бүр хүндрэх болно. Улаанбаатар хотод шилжин суурьшихийг дэмжихгүй, зохиомолоор суурьшилын төвүүдийг бий болгохын оронд дунд хугацааны Үндэсний хөгжлийн стратегийн төсөлд заасны дагуу Засгийн газар энэхүү шилжин суурьшилт нь сайтар зохион байгуулж чадвал, эдийн засгийн өсөлтийг хангах өргөн бааз суурь болох эдийн засгийн хүчнүүдийн бөөгнөрөл гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй байна.

30. Гэр хорооллын иргэдийн амьдралыг сайжруулахын тулд замыг нь засах; цахилгаан хэмнэх, агаарын бохирдолыг бууруулахын тулд халаалтын системийг сайжруулах; хатуу хог хаягдалын менежмент болон дэд бүтэцэд хөрөнгө оруулах; дунд шатлалын газруудад иргэд хамтран хямд төсөр орон сууц барих; хотын цахилгаан, дулаан, усан хангамжийг өргөжүүлэх шаардлагатай байна. Замын салбарын тухайд гэвэл, аль их эрэлт шаардлага байгаа газарт шинэ зам барих асуудлыг анхаарах: Улаанбаатар хотын ачааны машины болон салаа замууд, олон улсын транзит тээврийн корридор болон уурхайнуудын зам болно.
31. Энэ нь хөрөнгийн асуудлыг чухалчилан авч үзэхийг үгүйсгэж байгаа хэрэг биш юм. Монголын газар нутгийн хөдөө тал газрын байгалийн шороон болон хайрган зам нь авто машин явахад харьцангуй боломжийн гэдгийг анхаарч хөдөөгийн зам тээврийн сүлжээг бага өртөгөөр сайжруулах нь зөв шийдэл байх болно. Зарим нэг гүүр болон ус урсгах хоолойнуудыг улсын чанартай болон орон нутгийн гол гол шороон зам дээр байгуулан, эдгээр байгалийн замын тодорхой хэсгүүдийг сайжруулах хөтөлбөр хэрэгжүүлэх замаар жилийн турш ашиглах боломжтой болгоод, замын арчилгаа үйлчилгээг тогтмол хийж, хөдөөгийн иргэдийн тээвэр харилцааг сайжруулж болно.
32. Засгийн газар замын арчилгаа үйлчилгээнд жил бүр гаргаж байгаа одоогийн 15 тэрбум төгрөгийг 75-90 тэрбум болгон нэмэгдүүлж, замын сүлжээний засвар үйлчилгээ болон хуримтлагдан овоорсон ажлыг нэг мөр цэвэрлэн цэгцлэх шаардлагыг хангах хэрэгтэй байна. Энэ ажлыг 2012 оны төсөвт шинэ зам, гүүр барихаар тусгасан 330 тэрбум төгрөгийн зөвхөн 20-30 хувийг замын засвар үйлчилгээнд хуваарилах замаар хялбархан шийдэх боломжтой юм. Энэ бол “түүхэд хялбар жимс” бөгөөд хэрэв үүнийг хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл эрмэлзэл байвал үр дүн нь түргэн гарах шийдэл юм.
33. *ХБ үйл ажиллагаагаа ТТБ-ын тухай хуулийн хүрээнд явуулах нөхцлөөр хангах:* төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх зардлыг ухаалагаар үе шаттай, ТТБ-ын тухай хуульд заасан төсвийн дүрэм журмыг мөрдлөгө болгон альтернативний санхүүжилтийн хэлбэрүүдэд, ялангуяа ХБ-ны, зохих хамгаалалтыг бий болгох асуудал үүнд хамрагдана. Засгийн газрын тодорхой бодлого үүнд нэн чухал үүрэгтэй: а\ ХБ зөвхөн орлого бий болгох төслүүдийг санхүүжүүлэх; б\ хэрэв нийгмийн чанартай төслүүдэд зээл олгох бол \жишээ нь хөдөөгийн зам барихад 150 сая доллар зээл\ үүнийг улсын төсөвт тусгаж, ТТБ-ын хуулийн хүрээний тэнцэл ба зарлагын журмын дагуу дээд хязгаарыг тогтоох; в\ эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс ХБ-наас олгох нийт зээлийн хэмжээнд зарим нэг хязгаарлалт тогтоох. Энэ бүх заалтуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд ТТБ-ын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.
34. *ТХ хэлбэрээс татгалзах:* ТХ хэлбэр нь Засгийн газрын эрсдлийг хувийн хэвшлийн түншид төдийлэн шилжүүлдэггүй харин ч тухайн төслийн өртөгийг өсгөдөг байна. Үүнтэй холбогдуулан өгөх зөвлөлгөө туйлын энгийн: нэгэнт ТХ хэлбэр нь муу

практик учир үүнээс татгалзаж, оронд нь төслүүдийг төсвөөс санхүүжүүлдэг болох явдал юм.

35. *Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн эрх зүйн бүтцийг бэхжүүлэх:* Ерөнхийд нь авч үзэхэд, Концессын тухай \2010 оны\ хуулиар тогтоосон төр- хувийн хэвшлийн түншлэлийн эрх зүйн бүтэц туйлын сул байгаа юм. НТХ-ийн дагуу, Сангийн яаманд ТХХТ-ийн санхүүгийн эрсдэлд үнэлгээ хийх, баталгаа гаргах, Концессийн хуулийн сул талуудыг шийдвэрлэх эрхийг зөвхөн Сангийн яаманд олгосон нь зөв зүйтэй юм. Гэхдээ Монголын хувьд тулгарч байгаа тодорхой эрсдлүүдийг харгалзан үзэж энэхүү заалтыг улам бүр сайжруулах шаардлагатай. Зарим улс оронд ТХХТ-д засгийн газрын үүрэх санхүүгийн эрсдлийн тоо хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох хуультай байдаг. Энэ нь ТХХТ-ийг боловсруулах болон хэрэгжүүлэх туршилтын хугацаанд засгийн газрын үүрэх эрсдлийг хязгаарлах ба засгийн газар эрсдлийн үнэлгээ хийх, контрактыг бэлтгэх, хэрэгжүүлэх чадавхитай болно.
36. *ХБ-нд компаний засаглалыг сайжруулах:* Дэлхийн хөгжлийн банкны дийлэнхи нь 100 хувь буюу хувьцааны дийлэнхи нь засгийн газрын эзэмшилд байдаг ба амжилтад хүрэх, уналтад ороход зөвхөн засгийн газрын эзэмшил шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэхгүй. Харин үйл ажиллагаа нь амжилттай явагдаж байгаа хөгжлийн банкууд ухаалаг зохицуулалтын орчин, компаний засаглалын зарчмуудыг зөв хэрэгжүүлсэнээр тодорхойлогддог ба үүнд эрх мэдэл нь тодорхой байх, эзэмшлийн бүтэц нь тодорхой байх, ТУЗ-ын бие даасан байдал, улс төрийн хөндлөнгийн оролцоонд тавих хяналт, түннчилэн хүчтэй хяналт шалгалт, үйл ажиллагаандаа тогтмол үнэлгээ хийж байх зэрэг хамрагдана. ХБ-ны зохицуулалтын бүтэцэд эдгээр зарчмуудыг оруулах нь нэн чухал бөгөөд илтгэлд үүнтэй холбогдсон саналууд орсон.
37. *Төсөл боловсруулалтыг сайжруулах:* НТХ-д төслийн боловсруулалт болон үнэлгээний зохицуулалтын бүтцийг бэхжүүлэх, төлөвлөлт болон төсвийн уялдаа холбоог сайжруулах талаар тодорхой заалт орсон. Харин зохион байгуулалтын хувьд хийх ажил нэлээд байгаа юм. Хөрөнгө болон төсвийн эргэлтийн хөрөнгийг хариуцах чиг үүрэг ЭЗХЯ болон СЯ-ны хооронд хуваагдах эрсдэл байна; төсөлд илүү нухацтай үнэлгээ хийх аргачилалыг ЭЗХЯ болон СЯ-ны өнөөгийн хязгаарлагдмал чадавхийн түвшинд нэвтэрүүлэх боломжгүй; парламент ТТХ-ийг үл хайхран төслүүдийг шахан оруулсаар байх болно.
38. ЭЗХЯ болон СЯ-ны хариуцах чиг үүргийг НТХ-д санал болгосоны дагуу хэрэгжүүлэх нь зүйтэй бөгөөд харин томоохон төслүүдийн дүн шинжилгээ хийх ЭЗХЯ-ны босгыг 30 тэрбум төгрөгөөс 10 тэрбум төгрөг болгон бууруулах зөвлөмжийг илтгэл дэвшүүлж байна. Босгыг яг хэдээр тогтоох вэ гэдэг бол шийдэх асуудал бөгөөд харин томоохон, цогц төслүүдийн тоо хэд байх, тэдгээрт бодитой үнэлгээ хийхийн тул ЭЗХЯ-ны одоогийн ажилтнуудын чадавхиас давахгүй байх талыг бодолцох нь чухал юм. Төсөлд үнэлгээ хийх аргачилалын тухайд гэвэл, Засгийн газар олонхи төслийн нийгэм-эдийн засгийн өртөг-үр ашигт дүн шинжилгээ хийхийн оронд төслийн өртөгт хийх үнэлгээнд илүү анхаарал

хандуулахыг санал болгож байна. Парламентаас санал болгож байгаа төслүүд нь салбарын яамдын саналын нэг адил процедураар зохих хууль тогтоомж, журмын дагуу үнэлгээ хийгдэж байх шаардлагатай байна. Төсвийн мөчлөгийн хувьд гэвэл, парламентад төсвийн төслийг хэлэлцэх явцад дэвшүүлэн тавьж байгаа төслүүд нь ЭЗХЯ болон СЯ-ны үнэлгээний шаардлагыг хангаж байвал санхүүгийн дараа жилийн төсвийн хүрээнд оруулан санхүүжүүлж болох юм. Өөр нэг хувилбар бол парламент ямар нэг төслийг тухайн жилийн төсөвт тусган хэрэгжүүлэх бол эртнээс уг саналыг бэлтгэн төсвийн төслийг боловсруулах явцад санал болгон оруулж байх механизмыг ёсчилон тогтоож болох юм.

39. *Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх болон төслийн хэрэгжилтийг сайжруулах:* ХТА-ын өмнө тулгарч байгаа үндсэн гурван сорилт бол төвлөрсөн худалдан авалт хэрхэн авилгалыг бууруулж, ил тод байдлыг хангах; техникийн тодорхойлолтыг бэлтгэж байгаа салбарын яамтай хэрхэн үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулах болон контрактын хэрэгжилтийг тухайн яам хариуцах асуудлыг тод томруун болгох; чадавхийг хэрхэн богино хугацаанд сайжруулах явдал болж байна.
40. Нэгдүгээр сорилтын хувьд, хэдийгээр тендерийн үнэлгээнд хөндлөнгөөс оролцох улс төрийн нөлөөлөлийг бүхэлд нь шийдвэрлэн зогсоож чадахгүй ч гэсэн цахим-худалдан авалтыг аль болохоор өргөн нэвтэрүүлэх нь чухал юм. СЯ-гы худалдан авалтын хяналт шалгалтын газраас худалдан авалтын үйл ажиллагаанд тавих хяналт чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Түүнчилэн Засгийн газар Хяналтын зөвлөлийг Ерөнхий сайдын дор байгуулах асуудлыг судлаж байна. Энэ бүхэн бүгд чухал арга хэмжээ юм. Гэхдээ, Монгол улс жижигхэн, ашиг сонирхолын зөрчил газар авсан байдлыг харгалзаж ТХА-ын зарим нэг үйл ажиллагааг олон улсын хяналтад оруулах нь зүйтэй болов уу гэсэн зөвлөлгөө өгч байна. Өндөр ач холбогдолтой\эсвэл эмзэг \сенситив\ контракт байгуулахдаа ТХА нь “шудрага зөвлөгчдийг” авч ажилуулах асуудлыг судлаж үзэх нь зүйтэй бөгөөд тухайлбал олон улсын аудитын компанийг тендерийн үнэлгээний хороонд оруулах замаар аливаа асуудлаар санал зөрөх үед хөндлөнгийн экспертизийг ашиглах болон худалдан авалтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг ханган идэвхижүүлэх боломжтой юм.
41. ХТА-ийн үйл ажиллагаа амжилттай байх нь тендерийн техникийн тодорхойлолтыг үргэлжлүүлэн гаргаж, контрактын хэрэгжилтийг хариуцах салбарын яамд болон сонирхогч талуудын хариуцах чиг үүрэг болон хүлээх хариуцлагыг тодорхой болгон салбарын яамд болон сонирхогч талуудтай үйл ажиллагаагаа хэрхэн уялдуулан зохицуулахаас хамаарах болно. ТХХТ тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журамд ХТА нь захиргааны чанартай үйл ажиллагааны нөхцлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй болохыг тодорхой зааж өгөх шаардлагатай ба үүнд сурталчилах, тендерийн баримт бичгийг түгээх, тендерийн баримт бичгийг хүлээн авах ба нээх, үнэлгээний хорооны ажлыг зохион байгуулах зэрэг ажил хамрагдана. Үүний зэрэгцээ, салбарын яамд\хэрэгжүүлэгч агентлагууд нь худалдан авалтын техникийн асуудлыг хариуцах чиг үүргийг журамд тодорхой зааж өгөх шаардлагатай: а\ тендерийн баримт бичгийн техникийн тодорхойлолт болон бусад шаардлагатай материалыг бэлтгэх, б\ техникийн үнэлгээ. Хэрэгжүүлэгч агентлагуудын чиг

үүргийн ийнхүү тодорхой болгохгүй бол хүлээх хариуцлагын асуудал замхарч, салбарын яамд ХТА-ын үйл ажиллагаа үр дүнд хүрэхгүй нурах байдалд оруулах талтай байж мэднэ.

42. ХТА нь ажиллах чадавхиа түргэн хугацаанд бэхжүүлэн авах шаардлагатай байна. Одоогийн байдлаар, ажил үүргийг шилжүүлэх үйл явц үргэлжилсээр байгаа – ТХХХ-ийн дагуу ХТА нь 2013 оны 1 сарын 1 гэхэд салбарын яамдаас ажил үүргийг шилжүүлэн авсан байх – нь барилга байгууламжийн ирэх жилийн ажлын улирал эхлэх үед контрактуудыг эцэслэн шийдвэрлэх чадвахи бүрэлдээгүй байх эрсдэл байна. ХТА нь зарим нэг контрактуудыг сонгон авч ажиллах ажлыг аажмаар эхлэж цаг хугацаа хожих нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байгаа ба үүний тулд ТХХТ-ийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байгаа юм.
43. Засгийн газар болон ИНБ-ын саяхан байгуулагдсан худалдан авалтын сүлжээтэй холбогдсон асуудлаар илтгэлд зарим нэг тодорхой саналуудыг дэвшүүлж байгаа ба үүнд ИНБ-ын тендерийн үнэлгээний ажилд оролцох, контрактын хэрэгжилтэд хяналт тавих, Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх түншлэлийн бие даасан зохицуулалтын тогтолцоо болон ИНБ-ын үйл ажиллагааны урт хугацааны санхүүжилтийн арга хэмжээ авч, ИНБ-ууд олон улсын хандивлагчдийн баталгаат бус нөөц боломжоос хамааралтай байдлыг өөрчлөх зэрэг асуудал хамрагдаж байгаа болно. Тэдний бие даасан байдлыг хангах үүднээс ИНБ-ууд нь тендерийн үнэлгээнд ажиглагчаар оролцох, санал өгөх эрхгүй байх ба ажиглалтыг баримтжуулж, ажиглагчдийн бэлтгэдэг жишиг илтгэлийг бэлтгэн олон нийтийн хүртээл болгож байхыг зөвлөж байна. ИНБ-ын хяналт тавих контрактуудыг сонгох шалгуур нь ил тод байх ёстой бөгөөд ИНБ-д бүх холбогдох баримт бичигтэй танилцах боломжийг олгох үүднээс хяналт тавих эрхийг жилээр Засгийн газраас олгодог байх нь зүйтэй. ИНБ-ын сүлжээний хувьд гэвэл, тэдгээрийн өсөн хөгжих боломжийг дэмжих үүднээс тэдэнд сүлжээнд нэгдэх нэг их хатуу биш шаардлага тавих, тухайлбал засгийн газрын үйл ажиллагаанд өмнө нь хяналт тавьж байсан туршлага, салбаруудад сургалт заавал явуулах, ёс зүйн хуулийг хүлээн зөвшөөрөх, хэрэв зөрчвөл хар-дансанд оруулах зэрэг болно. Эцэст нь, дунд болон урт хугацааны тогтвортой санхүүжүүлэх асуудлын хувьд, ИНБ-дын худалдан авалтад тавих хяналт зэрэг бусад төрлийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх улсын сан байгуулах нь зүйтэй юм. Тэрхүү сан нь хөрөнгийн баталгаат эх үүсвэртэй байх – төсөв, хөгжлийн түншүүд, уул уурхайн компаниуд – ба ИНБ бүрийн тодорхой үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх шийдвэр гаргадаг бие даасан ТУЗ эсвэл зөвлөлтэй байх юм.
44. *Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах:* Монгол улсын төсвийн гүйцэтгэл гол хоёр сорилттой тулгарч байна: эрс тэс цаг агаарын нөхцөл нь барилга байгууламжийн улирлыг зөвхөн 6 сар болгон богиносгож байна; барилгын материалын үнийн хэлбэлзэл асар их байгаа нь төсвийн төслийг бэлтгэх явцад өртөгийг тэр бүр бүрэн тооцоолох ажлыг бэрхшээлтэй болгож байна. Энэ хоёр сорилтыг даван гарахын тулд төсвийн гүйцэтгэлийг аль болох уян хатан байдлаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Хамгийн түгээмэл хоёр арга зам бол төсвийг дараагийн жилд шилжүүлэх эсвэл хэд хэдэн жилээр төсвийн хуваарьлалтийг хийх, төсвийг

зарцуулж байгаа агентлагуудад төсөв хооронд хөрөнгийг гулсуулах эрх олгох явдал юм. Сүүлийн арга замын хувьд гэвэл НТХ-д нэлээд ахицтай заалт орсон. Харин түрүүчийн арга замын хувьд гэвэл НТХ-иар төсөвлөгдсөн нийт хөрөнгийн 3 хувийг дараа жилийн эхний гурван сард шилжүүлэн ашиглахыг зөвшөөрч байгаа ба энэ нь дараа жилийн барилга байгууламжийн улирал эхэлдэг 5 сараас өмнө өмнөх жилийн төсвийн үлдэгдлийг зарцуулж дуусгана гэсэн үг болж байна. Тийм учраас хуулийн энэ заалт асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж чадахгүй юм. Харин үүний оронд, төсвийн үлдэгдэл хөрөнгийг дараа жилийн туршид шилжүүлэн ашиглахаар зааж, 3 хувь гэсэн хязгаарлалтыг хэвээр үлдээх нь ажлын гүйцэтгэлийг хангах боломжийн хугацаа олгож, төсвийн эрсдлийг бууруулах юм.

45. *Хүний нөөцийн чадавхи хязгаарлагдмал байгаа асуудлыг шийдвэрлэх:* энэхүү илтгэлд дурдаж байгаа асуудалтай байгаа асуудлуудын олонхи нь ур чадвартай ажилтаны тоо хязгаарлагдмал байгаагаас үүдэлтэй юм. Монголын гол гол яамд болон агентлагууд нь ерөнхийдөө цомхон бөгөөд төлөвлөлт, төсөвлөлт, худалдан авалт, төслийн хэрэгжилтийг хариуцах мэрэгжлийн зохих мэдлэг чадвартай ажилтнуудыг авч ажиллуулах боломж нь бас хязгаарлагдмал байна. Санаа зовоох нэг асуудал бол өндөр цалинтай уул уурхайн салбар төрийн албаны хамгийн чадварлаг ажилтнуудыг татаж байгаа явдал ба уул уурхайн бус салбараас уул уурхайн салбарт шилжин ажиллах ерөнхий хандлага нь байгалийн баялагын хараалын бас нэг нийтлэг үзэгдэл юм.
46. Төрийн албанаас “оюуны дайжил”-ийг хазаарлах болон төрийн албанд шинээр ажиллагсадыг татахын тулд Засгийн газар цалинг хавтгайруулан нэмэхийн оронд өндөр эрэлт хэрэгцээтэй байгаа ажлын байрны цалинг зах зээлд тулгуурласан нэмэгдэл цалин олгодог илүү уян хатан арга замыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байж болох талтай. Түүнчилэн, төслийн үнэлгээ хийх, их хэмжээний худалдан авалт хийх, томоохон цогц контракт байгуулах зэрэг ажилд шаардлагатай мэрэгжилтнүүдийг гэрээгээр авч ажиллуулдаг туршлагыг Засгийн газар авч хэрэгжүүлж болох юм.
47. Мэдлэг чадвартай ажиллах хүчин дутагдалтай байгаа байдал зөвхөн Засгийн газарт хамааралтай биш бөгөөд барилгын салбарын талаар хэлэлцэх үед эл байдал бас л ажиглагдаж байгаа учраас боловсролын салбарт дунд болон урт хугацаанд нэмэлт хөрөнгө оруулалт шаардлагатай нь тодорхой болж байгаа бөгөөд үүнд дээд болон техник мэрэгжлийн сургалт хамрагдах ба эдийг засагт мэрэгжлийн техникийн ажиллагсад, операторууд, инженерүүд болон бусад мэрэгжилтний цувааг бүрэлдүүлэх шаардлагатай байна. Үнэндээ бол эдгээр арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэнээр хөдөлмөр хүч дутагдалтай байгаа өнөөгийн асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж чадахгүй нь мэдээж учир Монгол улсын Засгийн газар байгалийн баялаг ихтэй, хөдөлмөрлөх хүч дутагдалтай бусад орны гадаадаас мэрэгжилтэй болон мэрэгжилгүй ажиллагсадыг авч ажиллуулдаг туршлагаас суралцах шаардлагатай байна. Өнөөгийн байдлаар Монгол улсад ирж байгаа гадаадын ажиллагсадын урсгал бага байгаа ба нийт хүн амын 0.4 хувьтай тэнцэж байна. Гадаадаас ажиллах хүч авахад тодорхой хязгаарлалт тогтоож байгаа бодлого нь барилгын салбарын цаашдын хөгжилд саад учруулж байгаа талаар дурдсан.

Өндөр мэрэгжилтэй гадны ажиллагсадад хилээ нээлттэй болгох нь мэрэгжлийн өндөр ур чадварын дутагдалтай байдлыг нөхөх, хүний капиталын мэдлэгийг ахиулах үйл явцыг эрчимжүүлэхэд зохих нөлөө үзүүлнэ.

48. Дараахь хүснэгтэд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний ач холбогдолын талаархи санал бүхий бодлогын зөвлөмжийг харуулж байна.

Бодлогын чанартай зөвлөмжүүд		Чухалчлан үзэх
Хөрөнгө зарцуулах газрыг зөв сонгох		
1.	Дэд бүтэцэд оруулах төсвийн хөрөнгийн дийлэнхийг Улаанбаатар болон хөгжлийн цэгүүдэд хуваарьлах. Зам барилгын салбарын хувьд Улаанбаатар хотын хурдны болон салаа замууд, олон улсын транзит корридорууд, уул уурхайн салбарт үйлчилэх замуудад тэргүүлэх ач холбогдол өгөх	Нэн даруй
2.	Хөдөө орон нутгийн хувьд, өртөг зардал багатай хэсэгчилэн сайжруулалтыг улсын хэмжээний болон орон нутгийн шороон замуудад хийх асуудалд анхаарал тавьж \гүүр, усны хоолойнууд барих, байгалийн замуудад арчилгаа үйлчилгээ хийх г.м\ эдгээр замыг жилийн туршид ашиглах боломжтой болгох ба ингэсэнээр хөдөөгийн иргэдийн зам харилцааг сайжруулахын зэрэгцээ ирээдүйд хатуу хүчилтэй зам барих бэлтгэлийг хангах	Нэн даруй
3.	Замын байнгын засвар үйлчилгээг хийх, овоорсон замын ажлыг цэгцлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг гаргахын тулд Засгийн газар одоогийн жилийн зардлыг тав дхин өсгөх хэрэгтэй байна. Энэ хөрөнгийг одоогийн шинээр оруулах хөрөнгө оруулалтад дахин хуваарьлалт хийж, дөнгөж 20 хувийг нь замын засвар үйлчилгээнд шилжүүлсэнээр асуудлыг хялбархан шийдвэрлэх боломжтой.	Нэн даруй
Дэд бүтцийн шаардлага болон макро санхүүгийн тогтвортой байдлын тэнцэлийг хангах		
4.	Засгийн газар нь дараахь асуудлуудаар тодорхой бодлого баримтлах: а\ ХБ зөвхөн орлого бий болгох төслүүдийг санхүүжүүлэх,; б\ хэрэв нийгмийн чанартай төслүүдэд зээл олгох улсын төсөвт тусгаж, ТТБ-ын хуулийн хүрээний тэнцэл ба зарлагын журмын дагуу дээд хязгаарыг тогтоох; в\ эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах. Ийм бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд Хөгжлийн банкны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай	Нэн даруй
5.	Засгийн газар “түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрийг зам болон эрчим хүчний салбарт хэрэгжүүлэхийг зогсоох шаардлагатай бөгөөд энэ нь төслийн өртөгийг нэмэгдүүлж, эрсдлийг засгийн газраас тэр бүр хувийн хэвшилд шилжүүлдэггүй учир оронд нь ийм төслүүдийг төсвөөс санхүүжүүлдэг болох	Нэн даруй
6.	ТХХТ-ээр дамжуулан Засгийн газрын хүлээх санхүүгийн эрсдлийн дээд хэмжээг тогтоох, энэ нь засгийн газрын орлогын 2 орчим хувь байх ба энэ хэмжээг ТХХТ туршлага суух явцад нэмэгдүүлж болох юм	Дунд хугацаанд
ХБ-нд компаний засаглалыг бэхжүүлэх		

7.	Хөгжлийн банкны тухай хуулийг макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал болон хөрөнгийн үр ашиггүй зарлагыг бууруулах үүднээс бэхжүүлэх шаардлагатай байна. Үүний тулд ХБ-ны эрх үрргийг тодорхой болгох, хөрөнгийн боломжит дээд харьцааг тогтоох, Сангийн яамнаас тавих хяналтыг хүчтэй болгох, ХБ-ны ТУЗ-ын бие даасан байдлыг хангах, монгол банкны зүгээс хяналт тавьдаг болох, хариуцлага, бие даасан байдлын зөв тэнцвэрийг хангах үйл ажиллагааны контракт байгуулах асуудлаар хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай	Нэн даруй
Төслийн боловсруулалтыг боловсронгуй болгох		
8.	Төсвийн хөрөнгө болон эргэлтийн хөрөнгийн төсөв боловсруулах ажлыг ЭЗХЯ болон СЯ-ны чиг үүрэг болгон хувааж, хоёрдмол төсөв бий болгохгүй байх хэрэгтэй. Үүний оронд НТХ-ийн заалтын дагуу томоохон төслүүдийг хянах чиг үүргийн хүрээнд төлөвлөлт болон хөрөнгийн төсөв зохиох ажлыг ЭЗХЯ хариуцах нь зүйтэй. Харин Засгийн газар томоохон төслүүдийн хувьд тогтоосон босгыг 30 тэрбум төгрөгөөс бууруулах асуудлыг судлан үзэх	нэн даруй
9.	Төлөвлөлтийн тухай хуулийн төсөлд дунд болон урт хугацааны төлөвлөлтийн баримт бичгүүдийг боловсруулахад хамтран ажиллах үүрэг бүхий салбарын яамд хоорондын хэсэг, Өмнийн Говийн дэд бүтцийн зөвлөлдөх зөвлөл зэрэг зөвлөлдөх механизмуудыг тодорхойлон тогтоох,	Дунд хугацаанд
10.	Төслийн үнэлгээ хийх тухай НТХ-ийн заалтын хэрэгжилт нь байгаа чадавхитай тохирч байх шаардлагатай. Засгийн газар олонхи төслийн зардалд илүү анхаарч өртөг-үр ашгийн дүн шинжилгээг төвлөрүүлэх ба нийгэм эдийн засгийн бүрэн хэмжээний өртөг-үр ашгийн дүн шинжилгээг зөвхөн томоохон, цогц төслүүдийн хувьд хийж байх	Нэн даруй
11.	Парламентаас санал болгож байгаа төслүүд нь салбарын яамдын саналын нэг адил процедураар зохих хууль тогтоомж, журмын дагуу үнэлгээ хийгдэж байх шаардлагатай байна. Төсвийн мөчлөгийн хувьд гэвэл, парламентад төсвийн төслийг хэлэлцэх явцад дэвшүүлэн тавьж байгаа төслүүд нь ЭЗХЯ болон СЯ-ны үнэлгээний шаардлагыг хангаж байвал санхүүгийн дараа жилийн төсвийн хүрээнд оруулан санхүүжүүлж болох юм. Өөр нэг хувилбар бол парламент ямар нэг төслийг тухайн жилийн төсөвт тусган хэрэгжүүлэх бол эртнээс уг саналыг бэлтгэн төсвийн төслийг боловсруулах явцад санал болгон оруулж байх механизмийг ёсчилон тогтоож болох юм.	Дунд хугацаанд
Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах		
12.	Төсвийн үлдэгдэл хөрөнгийг дараа жилийн туршид шилжүүлэн ашиглахаар зааж, 3 хувь гэсэн хязгаарлалтыг хэвээр үлдээх нь ажлын гүйцэтгэлийг хангах боломжийн хугацаа олгож, төсвийн эрсдлийг бууруулах үүднээс НТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах	Дунд хугацаанд
13.	СЯ-ны төсвийн газар төслийн хөрөнгийг зарцуулах эрх олгодог байдлыг зогсоож, үүнд зарцуулж байгаа үнэт цагийг төсвийн төсөл боловсруулах, төслийн үнэлгээ хийх үндсэн ажилдаа зарцуулдаг болох.	Дунд хугацаанд
Худалдан авалт болон төслийн хэрэгжилтийн чадавхийг бэхжүүлэх, ил тод байдлыг хангах ба хяналтын асуудал		
14.	Худалдан авах ажиллагааны төв агентлагийн ил тод байдлыг хангах, зохих хяналт тогтоох зорилгоор Засгийн газар Хяналтын Зөвлөлийг байгуулах, цахим-худалдан авалтыг нэвтэрүүлэх, өндөр ач холбогдолтой контракт байгуулахдаа “шудрага зөвлөгчдийг” авч ажиллуулах, тухайлбал олон улсын аудитын компанийг тендерийн үнэлгээний хороонд ажиллуулж, техникийн асуудлаар зөвлөлгөө авах болон худалдан авалтын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн ажиглагчаар ажиллуулж, ил тод байдлыг ханган идэвхижүүлэх	Нэн даруй

15.	ХТА болон салбарын яамд, яамдын үйл ажиллагааны чиг үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох үүднээс тендерийн үнэлгээ хийх явцад техникийн асуудлаар салбарын яам\хэрэгжүүлэгч агентлагын олонхий санал хүчинтэй болох \техникийн асуудлаар санал хураах, эсвэл техникийн асуудлаар жич дэд хороонд санал хураах\ Шудрага шийдвэр гарсаныг баталгаажуулах үүднээс техникийн асуудлаар гарсан шийдвэр бодит болсон гэж үзэхгүй тохиолдолд ХТА тухайн шийдвэрт хориг тавьж болно	Нэн даруй
16.	ХТА нь ажиллах чадавхиа түргэн хугацаанд бэхжүүлэн, худалдан авалтыг цаг хугацаа алдалгүй хийх шаардлагатай байна. ХТА нь зарим нэг контрактуудыг сонгон авч ажиллах ажлыг аажмаар эхлэж цаг хугацаа хожих нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байгаа ба үүний тулд ТХХТ-ийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байгаа юм	Нэн даруй
17.	ИНБ-ууд нь тендерийн үнэлгээний хороонд ажиглагчийн байр суурьтай, саналын эрхгүй байх ба техникийн үнэлгээний асуудлаар ямар нэг тайлбар хийхгүй, тэдний үүрэг нь үнэлгээний үйл явцын ил тод байдал, дүрэм журам хэрхэн мөрдөгдөж байгааг ажиглан тайлбар хийхээр хязгаарлагдах нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байна	Нэн даруй
18.	Тендерийн ажиглагчидийн илтгэл бичих стандартын загвар – “ажиглагчийн илтгэл” байх нь зүйтэй. Уг загварт тодорхой тайлбар бичих зайтай байна. Уг илтгэлийг цахим хэлбэрээр худалдан авалтын байгууллагууд болон Сангийн яаманд хүргүүлнэ.	Нэн даруй
19.	Контрактад үр дүнтэй хяналт тавихын тулд ИХБ нь инженер эсвэл техникийн мэрэгжилтнүүдтэй түншлэн ажиллах шаардлагатай.Инженерүүд нь шаардлагатай техникийн ур чадвараар туслах ба ИНБ-ууд нь тэдгээр инженерүүдийн бие даасан байдлыг хангаж, тэдгээрийн гаргасан техникийн үнэлгээг ил тод байдал, хариуцлагыг хангах зорилгын үүднээс үр дүнтэй ашиглах	Дунд хугацаанд
20.	ИНБ-уудын сүлжээ нь ИНБ-ын хяналт тавих стандартыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Бодлого боловсруулагчдийн нэг адил, ИНБ-ууд нь ашиг сонирхолын зөрчилд хутгалдсан байж болзошгүй нөхцөлд нэн чухал юм. Сүлжээ нь улс орон даяар үйл ажиллагаа явуулж байгаа салбаруудынхаа төв байгууллага нь байна. Сүлжээнд нэгдэх нэг их хатуу биш шаардлага тавих: засгийн газрын үйл ажиллагаанд өмнө нь хяналт тавьж байсан туршлага \төсөв, сонгууль г.м\, салбаруудад сургалт заавал явуулах, ёс зүйн хуулийг хүлээн зөвшөөрөх. Сүлжээ нь өөрийн гишүүдийн зүгээс худалдан авалтад тавьж байгаа хяналтыг хянах ба сүлжээний ёс зүйн хэм хэмжээг болон хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдолд гишүүдийг хар-дансанд оруулах эрхтэй.	Дунд хугацаанд
21.	Эхний үед ИНБ-ын худалдан авалтын сүлжээнд хяналт тавих ажлыг Дэлхийн банк болон бусад хандивлагчид санхүүжүүлж болох юм. Засгийн газар ч гэсэн СЯ-ны төсөвт хяналт болон төслийн үнэлгээний хяналтыг контрактаар гүйцэтгүүлэх тодорхой хөрөнгийг оруулж өгч болох юм. Харин цаашдаа урт хугацаанд бол, ИНБ-уудын төрөл бүрийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх бие даасан сан байгуулж болох ба үүнд худалдан авалтад тавих хяналт хамрагдах ба санг Засгийн газар, хандивлагчид болон уул уурхайн компаниуд санхүүжүүлэх боломжтой.	Нэн даруй болон Дунд хугацаанд
Чадавхийг бэхжүүлэх		
22.	Төрийн албанаас “Оюуны дайжил”-ийг хазаарлах болон төрийн албанд шинээр ажиллагсадыг татахын тулд Засгийн газар цалинг хавтгайруулан нэмэхийн оронд өндөр эрэлт хэрэгцээтэй байгаа ажлын байрны цалинг зах зээлд тулгуурласан нэмэгдэл цалин олгодог илүү уян хатан арга замыг хэрэгжүүлэх	Дунд хугацаанд
23.	Монгол улсын Засгийн газар байгалийн баялаг ихтэй, хөдөлмөрлөх хүч дутагдалтай бусад орны гадаадаас мэрэгжилтэй болон мэрэгжилгүй ажиллагсадыг авч ажиллуулдаг туршлагаас суралцах шаардлагатай байна Өндөр мэрэгжилтэй гадны ажиллагсадад хилээ нээлттэй болгох нь мэрэгжлийн өндөр ур чадварын дутагдалтай байдлыг нөхөх, хүний капиталын мэдлэгийг ахиулах үйл явцыг эрчимжүүлэхэд зохих нөлөө үзүүлнэ.Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд,	Дунд хугацаанд

	гадаадаас ажиллах хүч авч ажиллуулахтай холбогдсон хязгаарлалтуудыг уян хатан болгох талаар Хөдөлмөрийн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага гарна	
--	---	--

БҮЛЭГ 1: ДЭД БҮТЦИЙГ ӨРГӨЖҮҮЛЭХ СОРИЛТУУД

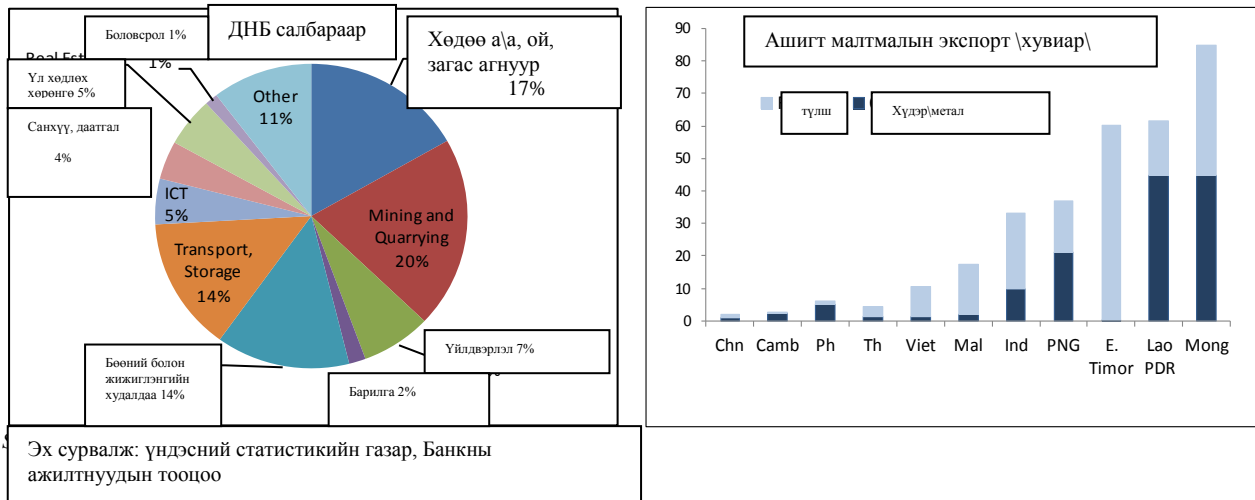
Оршил: Илтгэлийн тухай

1. Монгол улс өнөөдөр зэс, алт, нүүрс болон бусад ашигт малтмалын асар их нөөцөө ашиглаж эхэлсэнээр эдийн засгийн өөрчлөлтийн огтолцол дээр ирээд байна. Дэлхийн хэмжээнд ашигт малтмалын үнэ өсөж, уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжиж ирсэн 2003 оноос Монголын эдийн засаг 9 гаруй хувиар өсөж ирсэн; дэлхийн хамгийн том таван зэсийн уурхайн нэг Оюу толгойн барилга байгууламж эхэлсэнээр 2011 болон 2012 онд эдийн засгийн өсөлт хоёр оронтой тоонд хүрч эрчимжсэн; ирэх хэдэн жилд Оюу толгой болон түүнтэй адил асар том Таван толгойн нүүрсний уурхай ашиглалтад орж, Монголын ашигт малтмалын үйлдвэрлэл болон экспорт нэмэгдэж, эдийн засгийн өсөлт хоёр оронтой тоонд байсаар байх бололтой байна. Ойролцоогоор гурван их наяд доллараар хэмжигдэх тавиас зуун жилийн нөөц бүхий эдгээр уурхайнуудын ашиглалтын хурд, хэмжээ нь үнэхээр гайхмаар үр дүнд хүргэх ба Монгол улсыг дэлхийн хамгийн өндөр өсөлттэй, үгүй юм гэхэд хамгийн хурдан өсөлт бүхий орнуудын нэг болгох юм. Хэрэв зөв зохион байгуулж, ухаалаг бодлого явуулах юм бол энэ бүхнийг Монголын өнөөгийн хүн ам болон ирээдүй хойч үеийн амьжиргааг тууштай сайжруулахад ашиглах боломжтой юм.
2. Ийм боломж бололцоотой байна гэдэг нь хөгжил дэвшилд автоматаар хүрнэ гэсэн үг биш бөгөөд байгалийн асар их баялагтай олон орон ашигт малтмалын тэр хэмжээний баялаггүй орнуудын түвшинд хүрч үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй байгаа жишээ олон байдаг ба энэ нөхцөлд “баялагын хараал” гэдэг танил болсон хэлц үгийг хэргэлдэг. Байгалийн баялаг нь бусад баялагаас ялгаатай бөгөөд байгалийн баялагыг үйлдвэрлэдэггүй харин олборлох шаардлагатай ба мөн баягалийн баялагыг сэргээн ашиглах боломжгүй. Байгалийн баялагын үйлдвэрлэл нь эдийн засгийн бусад салбаруудтай төдийлэн холбогдохгүй “алс харьд” үйл ажиллагаа явуулж байдаг ба энэ нь уул уурхайн угшилтай ДНБ-ний өсөлт нь эдийн засгийн бусад салбарын хөгжилд автоматаар нөлөөлөхгүй эсвэл их хэмжээний ажлын байрыг бий болгодоггүй гэсэн үг юм. Жишээ нь, Оюу толгой төсөл одоогийн барилга байгууламжийн үе шатанд 15,000 ажиллагсадтай байгаа нь ойролцоогоор Монголын ажиллах хүчний 0.14 орчин хувь бөгөөд харин үйлдвэрлэлийн явцад бол дөнгөж 3500 ажиллагсадтай байх болно. Ер нь томоохон уурхайн хувьд ажиллагсадын тоо ийм цөөн байдаг нь түгээмэл үзэгдэл юм. Дахин сэргээгдэхгүй шинж чанартай байхын зэрэгцээ байгалийн баялагын экспортын үнэ өссөхтэй зэрэгцэн валютын бодит ханш өсөж, эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийн эх сурвалж гэж үздэг үйлдвэр эсвэл хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний олон улсын зах зээл дээр өрсөлдөх чадварт сөрөг нөлөөлж улмаар “Голланд өвчин”-нд хүргэх магадлалтай байдаг учир түүнээс сэргийлэх арга хэмжээ авах нь чухал. Хамгийн ноцтой асуудал бол ашигт малтмалын баялагаас орж байгаа орлого нь авилгалын боломжийг ихээхэн нэмэгдүүлдэг ба Монгол улсад явагддаг байгаа өөрчлөлтийн цар хүрээ, хурд болон байгалийн баялагаас хэт хамааралтай байгаа болон түүнчилэн улс төр, барилгын үйлдвэрийн бүлгүүд ойр хэлхээ холбоотой байгаа өнөөгийн нөхцөлд эрсдэл улам ч өндөр болж байна.

3. Монгол улс байгалийн баялагаас хэт хамааралтай байгаа нь түүнийг нэн эмзэг байдалтай болгож байна. График 1-д харуулсанаар, уул уурхай эдийн засгийн 20 хувь, экспортын 85 хувийг эзлэж байгаа нь Зүүн Ази, Номхон далайн бүс нутгийн орнуудтай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт бөгөөд нефть үйлдвэрлэгч Ойрхи дорнодын орнуудтай илүү ойр түвшинд очиж байгаа юм. Ирэх арван жилд Оюу толгой, Тавах толгой бүрэн хүчин чадлаар ажиллаад ирэхэд Монгол улсын зэс, нүүрсний жилийн үйлдвэрлэл өнөөдөртэй харьцуулахад дөрөв дахин нэмэгдэж, энэ хамаарал улам бүр өсөх юм. 2016 он гэхэд уул уурхайн салбарт ДНБ-ний тэн хагас, экспортын 95 орчин хувь ноогдох төлөвтэй байна.
4. Эдийн засгийг өргөжүүлэх замаар эдгээр нөхцөл байдлаас зайлсхийж, тогтвортой өсөлтийг хангах гол механизмуудын нэг бол дэд бүтэц, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт төсвийн хөрөнгө оруулалт хийх замаар бүтээгдэхүүнээр хангах, зах зээлийг уналтыг хазаарлах, хувийн хөрөнгө оруулалтын бөөгнөрөлийг задлах, дахин хуваарилалтын зорилгод хүрэх нөхцөл бүрэлдэнэ¹. Монголд татварын орлогын хураалт өндөр бөгөөд ойролцоогоор ДНБ-ний 35 орчин хувь байгаа ба улсын төсвийн орлогын гуравны нэг ашигт малтмалаас орох орлого бүрдүүлж байна. Оюу толгой, Таван толгой бүрэн хүчин чадлаар үйлдвэрлэл явуулж эхэлсэнээр ирэх долоон жилд төсөвт орох орлогын хэмжээ гурав дахин нэмэгдэж, цаашид уул уурхайн хөгжилтэй уялдан тогтвортой өсөх төлөвтэй байна. \График 2\
5. Өсөн нэмэгдэх энэ орлогыг үр ашигтай ашиглах гол сорилт нь томоохон төслүүдийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийг хангах Засгийн газрын төсвийн хөрөнгө оруулалтын тогтолцооны хариуцлагатай шууд холбоотой. Энэхүү илтгэлийн үндсэн зорилт нь одоогийн улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын тогтолцоонд гүнзгий дүн шинжилгээ хийх болон макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах замаар тэргүүлэх ач холбогдол бүхий газарт сайн чанартай төслүүдийг хэрэгжүүлж чадах эсэхэд нь үнэлгээ хийх; түүнчилэн байгалийн баялагаас орох орлогыг тулхтай хөрөнгө болгон үр дүнтэй хувиргах чадвартай болгохын тулд тогтолцоог сайжруулахын тулд ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай байгаа талаар зөвлөмж өгөхөд оршино.

¹ ОУВС \2012\ -д байгалийн баялаг ихтэй хөгжиж байгаа орнуудын хувьд өгөх бодлогын зөвлөмжийн стандартыг эргэн харах нь зүйтэй гэж санал болгосон. Ийм орнуудад хөрөнгө хомс, дотоодын хөрөнгө оруулалтын ашиг өндөр байх магадлалтай, нөөцийг хуваарьлах стратеги нь дотоодын хөрөнгө оруулалтын бүтэцид их үүрэгтэй. Тийм учраас Чили, Норвеги шиг гадаад хөрөнгийн шууд хадгаламжийг бүрдүүлэх шаардлагагүй байж болох юм.

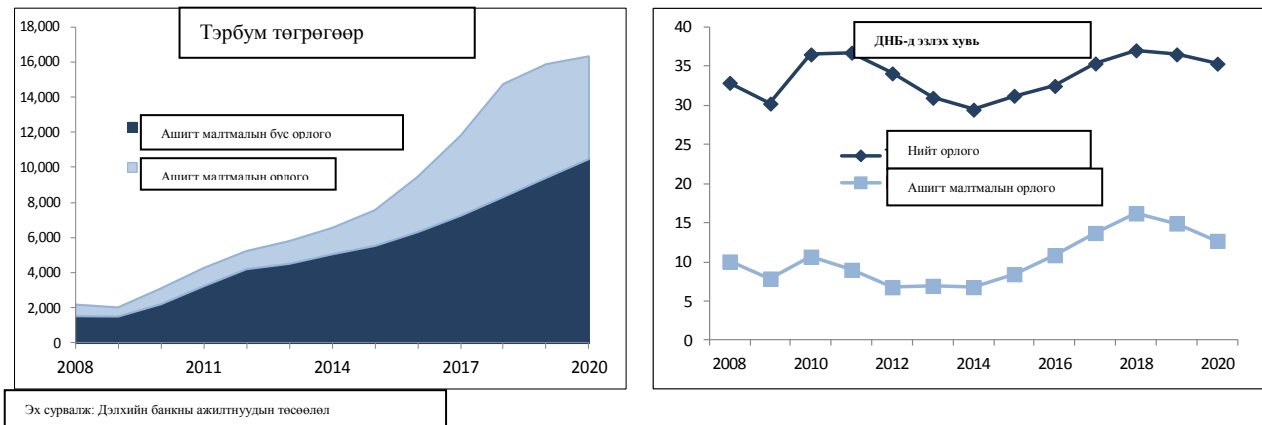
График 1. Зүүн Ази, Номхон далайн бүсийн бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол ашигт малтмалын баялагаас хэт хамааралтай байна.



Тавигдаж байгаа шаардлага

6. Дэд бүтцийг хөгжүүлэх шаардлага Монголд нэлээд байна. Монголын 2.8 сая хүн ам нь 1.5 сая хавтгай дөрвөлжин км газар нутагт \газар нутгийн хэмжээгээр дэлхийд 19-д ордог\ тархан амьдарч байгаа ба нэг хавтгай дөрвөлжин км-т 1.8 хүн ноогдож байгаагаар дэлхийн хамгийн сийрэг суурьшалтай орнуудын нэг болж байна. Нийслэл Улаанбаатар хотод 1.2 сая гаруй хүн амьдарч байгаа учир нутгийн бусад хэсэгт нэг хавтгай дөрвөлжин км-д 1 хүн ноогдох болж байна. Хүн ам ийнхүү эрс тэс уур амьсгалтай, өргөн уудам нутагт сийрэг суурьшиж байгаа нь зам, ус, цахилгаан болон бусад үйлчилгээний дэд бүтцийг хүргэх нэгж өртөг өндөр байгаа юм.

График 2. Дунд болон урт хугацаанд Засгийн газрын орлого хурдацтай өсөх төсөөлөл гарч байна.

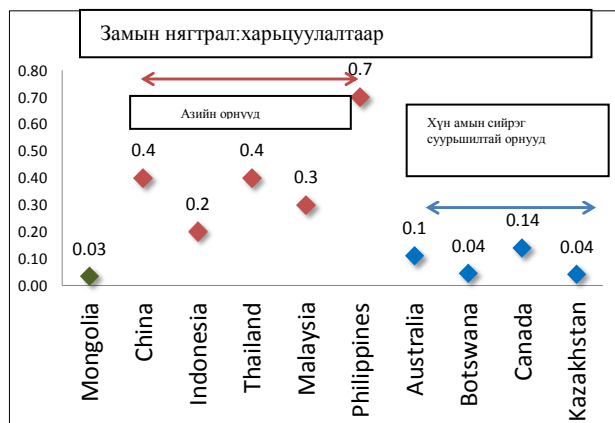


7. Газар зүйн ийм сорилтууд байгаа нөхцөлд Монголын дэд бүтэц харьцангуй муу хөгжиж мрсэнд гайхах зүйл байхгүй. Өнөөдөр нийт замын урт нь 49,000 км байгаа нь нэг хавтгай дөрвөлжин км-т 0.03 км нягтралтай байгаа нь Азийн бусад орнуудаас доогуур үзүүлэлт боловч хүн ам ийм сийрэг суурьшилтай Ботсван, Казахстан, Канад зэрэг оронтой төстэй байгаа юм \График 3\.
- Авто замын энэ сүлжээний дөнгөж 6500 км нь инженерийн \хатуу хучилттай, хайрган, сайжруулсан зам\ зам байгаа ба үлдсэн хэсэг нь байгалийн зам харгуй \жим\ байна. Монголын газрын байдлаас хамаарч эдгээр жим нь авто машин явахад боломжийн боловч өвлийн улиралд хаагдах магадлал өндөр бөгөөд мэдээж хатуу хучилттай замтай харьцуулах аргагүй юм. Монгол нь Зүүн Ази болон Төв Европын зааг дээр оршиж байгаа нь аналитик төлөвөөр авч үзэхэд Номхон далайн арлын орнуудтай нийтлэг зүйл олон байна. Цөөн хүн амтай байхаас гадна Монголын хувьд тээврийн зардал өндөр байна. Тэдгээр арлын орнуудтай харьцуулахад гол гол зах зээлээс төдийлэн алслагдаагүй боловч хуурай замын тээвэр нь усан замын тээврээс өртөг өндөр байдагтай уялдан тээвэрлэлтийн өртөг холын зайнаас хамааралтайгаар өсөж байна². Дэлхийн банкны Ложистикийн үйл ажиллагааны үзүүлэлтээр³ Монгол улс Зүүн Азийн орнуудаас доогуур, Соломон арлууд, Папуа Шинэ Гвиней, Зүүн Тимортой ойролцоо байр эзлэж байна \График 4\.
8. Эрчим хүчний салбарт ч ийм бэрхшээлүүд байгаа бөгөөд эрчим хүчний 92 хувийг социализмын үеийн хүүрсээр галладаг үр ашиг муу, найдваргүй цахимлгаан станцууд хангаж байна. 2000 оноос Монголын эрчим хүчний эрэлт хэрэгцээ нь эдийн засгийн өсөлтөөс илүү хурдацтай өсөж байгаа ба дамжуулах болон түгээх системд асар их алдагдал гарч байна \түгээх системд техникийн алдагдал 12.5 хувь, дамжуулах системд дундачаар 3 хувь\.
- Монголын эрчим хүчний эрэлт хэрэгцээ ид ачааллын үед 2005 онд 570 MW байсан бол 2014 онд 1,009 MW болж өсөх юм.

² Ламао ба Венаблесийн тооцоогоор \2002\ хуурай замын тээвэр нь усан замын тээврээс 7 дахин өндөр өртөгтэй.

³ ДБ-наас олон улсын эрдэм шинжилгээний байгууллагууд, хувийн компаниудтай хамтран хийсэн судалгаанд үндэслэсэн үзүүлэлт. Найман зах зээлд зургаан үндсэн үзүүлэлтээр дүн шинжилгээ хийсэн. Зах зээлийг сонгохдоо экспорт, импортын хамгийн чухал ач холбогдол бүхий зах зээлээс тохиолдолын байдлаар сонгосон. Худалдаа, тээврийн дэд бүтцийн чанарыг 1\хамгийн муу\, 5 \хамгийн сайн\ гэсэн шатлалаар авсан.

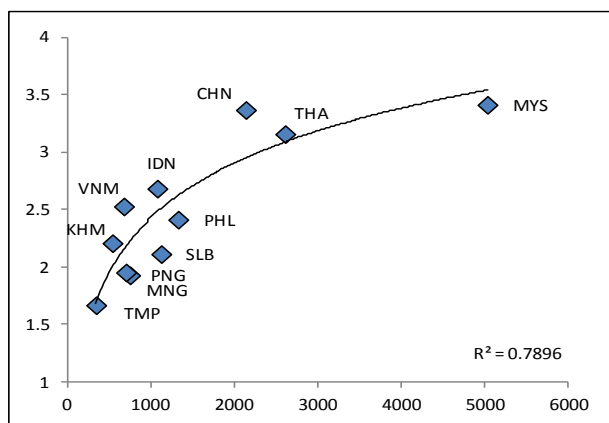
График 3. Замын нягтрал харьцуулалтаар



Эх сурвалж: Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд

Жич: Монгол (MNG); Соломоны арлууд (SLB); Папуа Шинэ Гвиней (PNG); Зүүн Тимор (TMP).

График 4. Тээвэрлэлт \х-тэнхлэг: нэг хүнд ноогдох ДНБ, у-тэнхлэг: ДБ-ны ложистикийн үзүүлэлт



9. Өнөөгийн байгаа дэд бүтэц нь чанарын хувьд муу байна. 2011-2012 оны Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тухай илтгэлд, дэлхийн дэд бүтцийн чанарын үзүүлэлтэд 142 орноос Монгол 118-д орсон байна. Өнөөдрийн байдлаар, улсын чанартай инженерийн замын 60 хувийн байдал “муу”, ихээхэн засвар эсвэл бүрэн хэмжээгээр шинэчлэх шаардлагатай \Зам, тээврийн яамны Замын газрын гаргасан шалгуурын стандартад тулгуурлан энэ ангилалыг тогтоосон\.
10. Монголын дэд бүтцийн хөгжил нь хурдацтай өсөж байгаа эрэл хэрэгцээний хурдыг гүйцэж чадахгүй байгаа ба нийслэл Улаанбаатарын хувьд байдал эцсийн цэгтээ ойртож явна. Авто машины тоо социализмаас зах зээлд шилжиж эхэлсэн 1990 оноос хойшхи хугацаанд жил бүр 12 хувиар нэмэгдэж ирсэн ба энэ нь уул уурхайн эрчимтэй хөгжлийн үеэс хурдац нь эрчимжиж ирсэн ба Улаанбаатар хотод замын түгжрэл асар их нэмэгдэж – 1998-2008 онд машины дундач хурд бараг тавин хувь буурсан \45 цаг\км-ээс 23 цаг\км\ ба тэр үеэс хойш хурд бүр ч буурсан гэдэг нь тодорхой⁴. Хагас-хотжилтын суурьшил буюу “гэр хороолол”-д Улаанбаатарын хүн амын 60 орчим хувь нь амьдарч, хотын халаалт, усан хангамж, ариун цэврийн сүлжээнд холбогдоогүй байна. Өвлийн улиралд эндхийн оршин суугчид нүүрс түлж халаахаас өөр аргагүй бөгөөд Улаанбаатар дэлхийн хамгийн хүйтэн нийслэл хот байхын зэрэгцээ өвлийн улиралд дэлхийн хамгийн бохир агаартай хот болгож байна. Ямар ч төлөвлөлтгүй, зохион байгуулалтгүй гэр хорооллын зам нь оршин суугчдийн хувьд хамгийн их бэрхшээл учруулахын зэрэгцээ эдгээр замаар машин явах аргагүй, ус зайлуулах боломжгүй, авто замын аюулгүй байдалд ноцтой бэрхшээл учруулж, их хэмжээний шороо тоос босгох эх сурвалж болж байна. Гэр хороололын хатуу хогыг зайлуулах ажил тогтмол бус, найдваргүй – сард нэг удаа

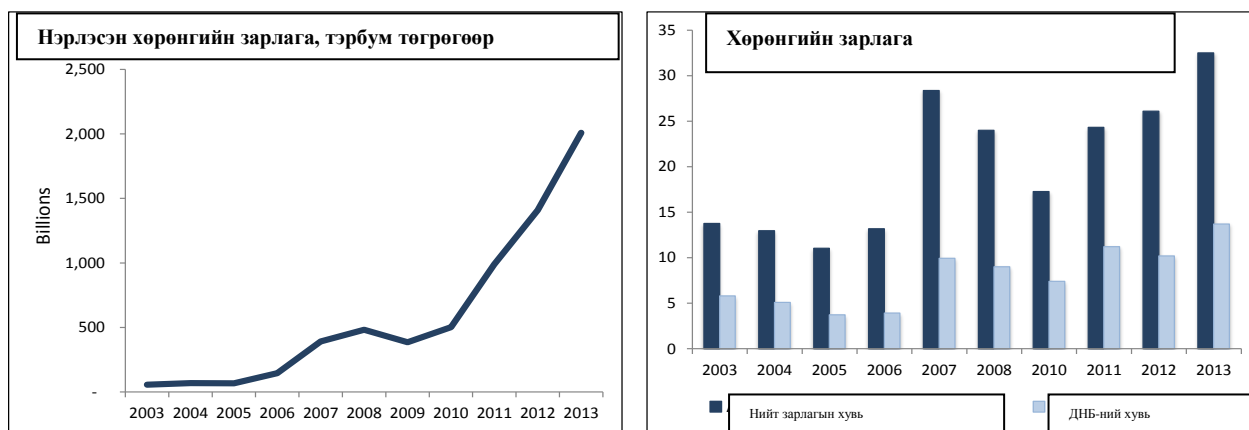
⁴ АХБ \2011\

эсвэл гурван сард ганц удаа - байгаа нь үнэхээр орчныг хүнд байдалд хүргэж, эрүүл мэндэд хортой нөхцлийг бүрдүүлж байна⁵.

Төлөвлөгөө ба санхүүжилт

11. Дэд бүтцийн эдгээр бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх ихээхэн өөдрөг төлөвлөгөөг засгийн газар гаргасан. Монголын дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын дунд хугацааны төлөвлөгөөнд, салбарын мастер төлөвлөгөө болон Үндэсний дунд хугацааны хөгжлийн стратегийн төсөлд заасанаар 2011-2016 онд ойролцоогоор 45 тэрбум гаруй доллар буюу 2011 оны ДНБ-нээс тав дахин илүү хөрөнгийг төлөвлөөд байгаа бөгөөд хөрөнгө оруулалтын голыг зам, гүүр, цахилгаан болон аж үйлдвэрийн паркард оруулах юм байна. Хэдийгээр дэд бүтцийн хөгжилд шаардагдах хөрөнгийн цар хүрээ их байгаад эргэлзэх зүйлгүй боловч эдгээр төлөвлөгөөнүүдэд заасан хөрөнгө оруулалтыг заавал бүгдийг Засгийн газар хэрэгжүүлэх шаардлага байгаа эсэх нь тодорхойгүй нөхцөлд тооцоог яв цав нийцүүлэн хийх амаргүй бөгөөд хэрэгжүүлэх ажлын тэргүүлэх ач холбогдол, дэс дарааллыг тодорхойлох шаардлага бас байна.

График 5. Засгийн газрын зарлагын өсөлт, 2003-2011



Эх сурвалж: СЯ болон ҮСГ-ын өгөгдөл

12. Замын салбарыг жишээ болгон авч үзвэл, Зам, тээврийн яамны “Зам тээврийн салбарын чадавхийг бэхжүүлэх дунд хугацааны хөтөлбөр”-т 350 км замын сэргээн засварлах, 212 км хатуу хучилттай шинэ зам барих, 7 гүүрэн гарцыг Улаанбаатарт барихаар тусгагдсан байна. Хотын гадна, тухайн хөтөлбөрөөр аймгуудын төвийг нийслэл хоттой болон ойролцоох хилийн боомтуудтай холбох 5,572 км хатуу хучилттай шинэ зам, олон улсын худалдааны коридорын дагуу 990 км хурдны зам барихаар тусгасан байна. Хөтөлбөрийг амжилттай хэрэгжүүлвэл, 2016 он гэхэд Монголын улсын чанартай авто замын сүлжээний 95 хувь нь хатуу хучилттай болох юм. Эдгээр замын ажилд төлөвлөсөн нийт хөрөнгө оруулалт 5 тэрбум доллар

⁵ Дэлхийн банк \2010a\

буюу 2011 оны ДНБ-ний 50 хувь болж байгаа юм. Мэдээжийн хэрэг энэ бүх хөтөлбөрийг цаг хугацаанд нь бүрэн хэрэгжүүлэх боломжгүй гэсэн магадлалыг илтгэл дэвшүүлж байгаа учир эдийн засгийн өсөлтийг хангахад үнэхээр нөлөө үзүүлэх үндсэн дээр зарим нэг бодит тэргүүлэх ач холбогдол бүхий дэд бүтцийг тодорхойлох шаардлага байна.

13. 2010 онд төмөр замын талаар баримтлах шинэ бодлогыг парламент баталж, 6 тэрбум орчим өртөг бүхий 5600 км урт төмөр замыг гурван үе шаттай барихаар тусгасан ба ургашаа Өмнөговийн зэс, нүүрсний стартегийн ордуудыг Хятадын хил хүртэл, хойшоо Оростой Зүүнхөйд хилээр холбоно. Нэгдүгээр үе шатанд, Даланзадгад, Таван толгой, Сайншанд болон Чойбалсанг холбох 1800 км төмөр замын эдийн засгийн үндэслэл одоо хийгдэж байна.

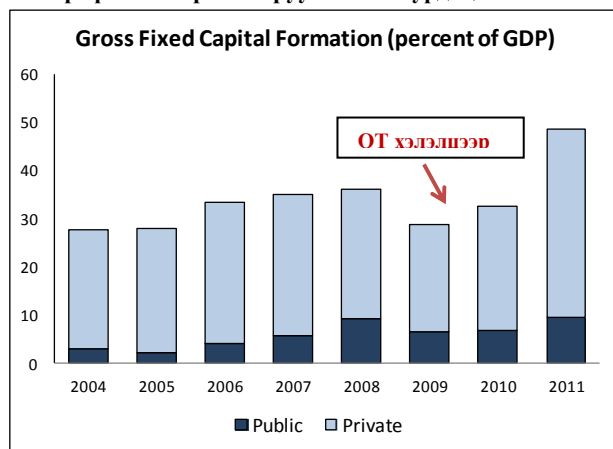
14. Өмнөговийн Сайншанд хотод томоохон аж үйлдвэрийн парк байгуулах ажил техник эдийн засгийн үндэслэлийн шатандаа явж байна. Энэ төслийн зорилго нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтаар коксжих нүүрс, хүүрсийг хийжүүлэх, зэс хайлуулах, барилгын материал, нефть боловсруулах үйлдвэрүүдийг барьж байгуулах явдал юм. Эдгээр төслүүд нь аж үйлдвэрийн парк болох бөгөөд Таван толгойн нүүрсний уурхайг Сайншанд, Монголын өмнөд хилийг Хятадтай, зүүн хилийг Оростой холбох өндөр тэмүүлэл бүхий төмөр замын төсөлтэй зэрэгцэн хэрэгжих юм. Сайншандийн аж үйлдвэрийн цогцолборын өртөг нь 9 орчим тэрбум доллар, төмөр зам нь 6 тэрбум орчим долларын өртөгтэй байхаар төсөөлөгдөж байна. Дахиад л, аж үйлдвэрийн цогцолборын одоогийн сонгоод байгаа байршил, түүнчилэн сонгоод байгаа үйлдвэрүүд нь хэр үр ашигтай байх вэ гэдэгт төсвийн хөрөнгийг зарцуулж эхлэхээс өмнө нухацтай дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай.

15. Уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжиж эхлэхээс өмнө Монгол улс төсвийн зарлагыг санхүүжүүлэхдээ ихэвчилэн гадаадын хөгжлийн тусламжид түшиглэж байсан.

2005 оноос төсвөөс санхүүжүүлэх зарлага хөөрөгдөж нэхлэсэнээр хорь дахин буюу жилд дундачаар 53 хувиар өссөн ба засгийн газрын зардал 11 хувиас, ДНБ-ний 4 хувиас 2013 онд төсөвлөсөнөөр зардал 35 хувь, ДНБ-ний 14 хувь өсөх юм (График 5). 2011 онд баталсан нэгдсэн төсвийн хуулиар төвлөрлийг сааруулах талаар нэлээд өөрчлөлт орсон ч энэ зардал бараг бүхэлдээ төв засгийн газарт ноогдож байгаа юм.

Ерөнхийдөө хөрөнгө оруулалт Оюу толгойн хөрөнгө оруулалтын

График 6. Хөрөнгө оруулалтын хурдацтай өсөлт



Source: NSO data

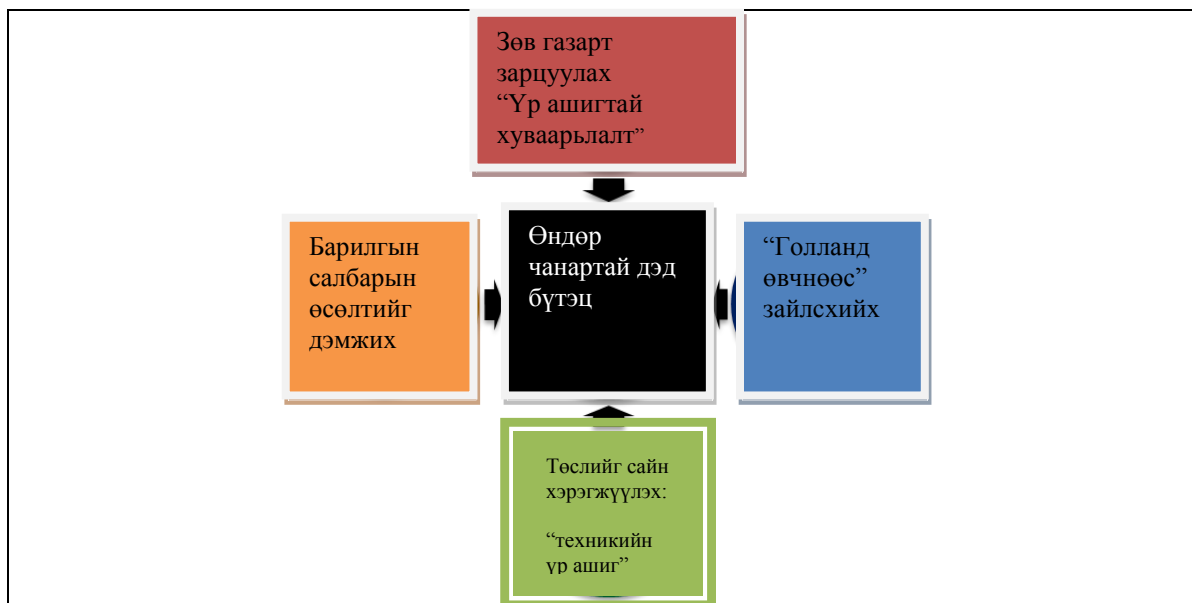
хэлэлцээрийг 2010 байгуулж, уурхайн ажил эхэсэнээс хойш 2011 онд ДНБ-ний 49 хувьд хүрсэн \График 6\.

16. Засгийн газар хөгжлийн зарим асуудлыг төр-хувийн хэвшлийн түншлэл \ТХХТ\ болон саяхан байгуулагдсан Хөгжлийн банкаар дамжуулан санхүүжүүлэхээр төлөвлөж байна. Жишээ нь, Сайншандын аж үйлдвэрийн цогцолборыг ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх гэж байгаа ба хэд хэдэн зам болон цахилгаан станцыг “түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрээр хэрэгжүүлэх ба одоо ажил эхлээд явж байна. ТХХТ-ийн эрх зүйн орчин нь Төр –хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар Засгийн газраас баримтлах бодлого \2009\, Концессын хууль \2010\, Нэгдсэн төсвийн хуулиас \2011\ бүрдэж байна. 2011 онд Засгийн газар Хөгжлийн банкыг байгуулсан ба энэ банк нь урт хугацааны дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэх юм. ХБ нь Хөгжлийн банкны тухай хуулийн \2011\ хүрээнд ажиллах ба хуульд ХБ нь дотоодын болон олон улсын хөрөнгийн зах зээлээс зээлдсэн хөрөнгөөр парламентаас баталсан “хөгжлийн том хэмжээний төслүүдийг” санхүүжүүлэх эрхтэй гэж заасан. Өнөөдрийн байдлаар, ХБ 600 сая долларыг засгийн газрын бондоор босгоод байгаа ба энэ хөрөнгөөр дээр дурдсан төмөр зам, авто зам, эрчим хүч, хямд үнэтэй орон сууцны төслүүдийг санхүүжүүлэх ба гол нь Сайншандын аж үйлдвэрийн цогцолборд зарцуулагдах юм.

Дүн шинжилгээ

17. Монгол улсын бодлого-боловсруулагчдийн өмнө тулгарч байгаа сорилт бол энэхүү хурдацтай өсөн нэмэгдэж байгаа санхүүгийн нөөц боломжийг – татвараас орох орлого, ХБ, хувийн хэвшлийн санхүүжүүлэлт – дэд бүтцийн шаардлагатай газарт үр дүнтэй ашиглах явдал болж байна. Санхүүжилтийн эдгээр эх үүсвэрээс үл хамааран, дэд бүтэцэд оруулах энэ хөрөнгийн дийлэнхийг төсвөөс санхүүжүүлэн хэрэгжүүлэх ба Засгийн газрын төсвийн бодлого, төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, хөрөнгийн төсөвлөлт, төслийн хэрэгжилт болон хэрэгжилтэд хяналт тавих тогтолцоонд өндөр шаардлага тавигдаж байгаа юм.

График 7. Дэд бүтцийн төсөөлөлийн хүрээ



18. График 7-д энэхүү сорилтын талаар бодож тунгаах төсөөллийг харуулав. Нэгдүгээрт, зардал нь “үр ашигтай хуваарьлалтыг” хангахыг зорих бөгөөд энэ нь хөрөнгийг бүтээмж бага салбараас бүтээмж илүү салбарт шилжүүлэх \”зөв газарт зарцуулах”. Хөгжиж байгаа бусад орнуудтай харьцуулахад санхүүжилтэд учрах бэрхшээл Монголын хувьд бага боловч эрэлт шаардлага байгаа нөөц боломжоос давж байгаа нь тодорхой, ямар ч гэсэн ойрын ирээдүйд, учраас дэд бүтцийн эдгээр шаардлагатай асуудлын чухам алинд нь тэргүүлэх ач холбогдол өгөх шийдвэр гаргахад зарим үед амаргүй. Хоёрдугаарт, төсвийн зарлага нь төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангахын тулд макро-санхүүгийн ухаалаг бүтэцэд суурилах шаардлагатай бөгөөд энэ нь ялангуяа ашигт малтмалын үнийн хэлбэлзэлтэй учирч байдаг байгалийн баялаг бүхий орнуудын хувьд чухал ач холбогдолтой байдаг. Тухайлбал, Голланд өвчний нөлөөлөлөөс сэргийлэхийн тулд засгийн газар хөрөнгө оруулалт цугтаж байгаа энэ үед түүний зарцуулалтад хянамгай хандаж, эдийн засгийн шингээх чадварыг хангах шаардлагатай. Гуравдугаарт, төслийн сайн боловсруулт, түүнийг ил тод, үр ашигтай \”техникийн үр ашиг”\ хэрэгжүүлэх нөхцлийг хангах төсвийн хөрөнгө оруулалтын менежментийн тогтолцоо боловсронгуй байх шаардлагатай. Эцэст нь, засгийн газраас барилгын салбарт хариуцуулж, улам бүр өсөн нэмэгдсээр байгаа эрэлт хэрэгцээг хангах чадавхитай болох боломжийг барилгын салбарт олгох шаардлагатай бөгөөд тийм учраас салбарын өсөлтийг дэмжих, эдийн засгийн шингээх чадварыг дээшлүүлэх хөрөнгө оруулалтын орчинг бүрэлдүүлэх хэрэгтэй.

19. Дараагийн бүлэгт авч үзэх асуудал бол дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтыг эрчимжүүлэхэд тулгарч байгаа сорилтуудыг үр дүнтэй шийдвэрлэнэ гэвэл Монголын хувьд өнөөдөр учирч байгаа эдгээр асуудлуудыг нэн яаралтай шийдвэрлэх шаардлагатай. Гуравдугаар бүлэгт, төсвийн хөрөнгө оруулалтын

төлөвлөлт, төсөвлөлт, дэд бүтцийн санхүүжүүлэлт, төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх, ил тод байдал болон хяналтыг сайжруулах, барилгын салбарын өсөлтийг хангах хөрөнгө оруулалтын орчин зэрэг асуудлаар зарим нэг саналыг дэвшүүлж байгаа болно.

20. Сайшаалтай зүйл бол гүйцэтгэх засаглал болон хууль тогтоох салбарын гол гол сонирхогч талууд эдгээр асуудлуудын талаар мэдэж байгаа явдал бөгөөд саяхан ул суурьтай чухал шинэчлэлийн арга хэмжээ авсан ба *хэрэв* эдгээрийг үр дүнтэй амьдралд хэрэгжүүлж чадвал эдгээр сорилтуудыг шийдвэрлэх арга замыг нээх юм \Хайрцаг 1\.
- Эдгээр арга хэмжээнд төсвийн хариуцлагатай холбогдсон хуулиуд орж байгаа – макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлын эрсдлийг бууруулах зорилгоор Төсвийн тогтвортой байдлын хууль \2010\; төсвийн цогц нэгдэл, төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, хөрөнгийн төсөвлөлтийг сайжруулах зорилгоор Нэгдсэн төсвийн тухай хууль \2011\; төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх үйл явцын чадавхи, ил тод байдлыг хангах зорилгоор Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх тухай хууль \2011\.

Хайрцаг 1: Монгол улсын төсвийн зарлагатай холбогдол бүхий сүүлийн үед батлагдсан гол хууль тогтоомжууд

Төсвийн тогтвортой байдлын хууль \2010\: Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд ашигт малтмалын үнийн хэлбэлзэл болон Голланд өвчний нөлөөлөлөөс сэргийлэх санхүүгийн дөрвөн журмыг тусгасан. Нэгдүгээрт, төсвийн орлогыг тооцохдоо эрдэс баялагын тэнцвэржүүлсэн эсвэл урт хугацааны үнийг хэргэлэх эрхтэй. Хоёрдугаарт, нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай \зарлагаас тэнцвэржүүлсэн орлогыг хасаад\ байна. Гуравдугаарт, эрдэс баялагаас орох орлого хурдацтай өсөж байгаа нөхцөлд тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувиас хэтрэхгүй байх ба ингэснээр зарлагын тэлэлтээс үүдэх ханшийн бодит өсөлтийн эрсдлийг бууруулах юм. Дөрөвдүгээрт, төсвийн урт хугацааны төлбөрийн чадварыг хадгалах үүднээс Өр-ДНБ-ний харьцааг 40 хувиас хэтрүүлэхгүй байна. Тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан орлогыг Төсвийн тогтворжуулалтын санд оруулах ба тухайн жилд ДНБ-ний 5 хувиас доошгүй байна. Энэ хууль 2013 оны 1 сараас хүчин төгөлдөр болно.

Төсвийн тухай хууль \2011\: 2012 оны 1 сард хүчин төгөлдөр болсон Монгол улсын Төсвийн тухай хууль нь цогц хууль бөгөөд Төрийн байгууллагын удирдлага ба Санхүүгийн хуулийн \ТБУСХ\ оронд гарсан ба улсын хэмжээнд мөрдөгдөх төсвийн үндсэн хууль тогтоомж юм. НТХ-ийн үндсэн зорилт нь: дунд хугацааны төсвийн хүрээг бэхжүүлэх \ДХТХ\; төсвийн цогц байдлыг хангах; улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт болон төсөв боловсруулах үйл явцыг боловсронгуй болгох; төсвийн үр ашигтай удирдлагыг хангах; орон нутгийн санхүүгийн хөрөнгийн эрх мэдлийг нэлээд өргөтгөх; оролцоотой төсөвлөлтийн замаар хариуцлагыг өндөржүүлэх явдал юм.

Хуулинд төсөв нь улсын \төв засгийн газар\ төсөв, Хүний хөгжил сан, Нийгмийн дааггалын сангаас бүрэлдэх бөгөөд төсөв нь концессын гэрээгээр хэрэгжүүлэх төслийн жагсаалтыг гаргах ба засгийн газрын баталгаа болон хүлээх үүргийг хамруулах бөгөөд ингэснээр төсвийн цогц байдлыг сайжруулна. Төсвийн жилийг нарийвчилсан тогтоосон ба ДХТХ-ээг парламент 6 сарын 1-нд баталсанаар хэрэгжиж эхлэх ба Нийгэм эдийн засгийн үндсэн чиглэлтэй хамт батлагдах ба энэ нь салбарын яамдын төсвийн дээд хэмжээг \урсгал болон капитал зарлага\ тогтооно. Салбарын яамдын санал болон Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооны томоохон төслүүд нь энэхүү

тогтоосон дээд хэмжээний хязгаарлалтад байна. Энэ заалт нь төсвийн боловсруулалтыг ихээхэн бодит болгоно.

НТХ нь улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт болон капитал төсөвлөлтийг ихээхэн боловсронгуй болгож, улмаар ТБУСХ-ийн сул талыг нөхөж байгаа юм. Хуулиар зөвхөн зохих үнэлгээ хийгдсэн төслүүдийг санхүүжүүлэх эрх олгож, техник эдийн засгийн урьдчилсан үндэслэл хийгдсэн, томоохон төслүүдийн хувьд \30 тэрбум төгрөгөөс дээш\ дөрвөн жилийн эргэлтийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн \ХОХ\ концепцийг нэвтэрүүлж байна. Салбарын яамдаас хүргүүлсэн саналуудад урьдчилсан техник эдийн засгийн үнэлгээ хийх асуудлыг ҮХШХ хариуцах ба ямар төслүүдийг ХОХ-д хамруулахыг Засгийн газрын кабинет батлана. Батлагдсан төслүүдийг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийн шийдвэрийг – төсөв, зээл, концесс эсвэл ХБ – асуудлыг зангидан барьж байгаа цорын ганц байгууллагын хувьд зохих зарчмыг баримтлан Сангийн яам гаргана. Түүнчилэн, капитал төслүүдийн эргэлтийн өртөгийг салбарын яамдын саналд тусган оруулж байх шаардлагатай бөгөөд хөрөнгийн төсөв зохиох үйл явцын салшгүй хэсэг нь байх болно. НТХ-д хэд хэдэн жил дамжин хэрэгжих том төслүүдийн санхүүжилтыг он дамжуулан шилжүүлэх – тухайн жилийн үлдэгдэл хөрөнгийг санхүүгийн дараагийн жилд ашиглах – заалт орсон нь төслийн гүйцэтгэлийг нэлээд сайжруулах юм.

Орон нутгийн захиргааны эрх мэдлийн нэлээд нэмэгдүүлсэн, нийслэл хот болон аймгийн удирдлага өөрсдийн ерөнхий боловсрол, анхан шатны эрүүл мэнд, хот төлөвлөлт болон барилга байгууламж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, усан хангамж, муу ус, нийтийн тээвэр, хотын зам, гүүр, гудамжны гэрэлтүүлэг хог хаягдлыг зайлуулах зэрэг хотын захиргааны үйлчилгээг хариуцана. Эдгээр ажлыг орон нутгийн татвар, улсын төсвөөс хуваарилсан хөрөнгөөр санхүүжүүлэх \тэнцвэржүүлсэн тусламж\ бөгөөд төсвийн хуваарьлалтыг тухайн орон нутгийн хүн амын тоо, суурьшмлын нягтрал, алслагдсан байдал болон орон нутгийн захиргааны хэмжээ, орон нутгийн хөгжлийн түвшинг харгалзан хийнэ. Мөн үйл ажиллагааны үр дүнгийн нөхцөл тавигдсан ба энэ нь орон нутгийн татвар хураалттай холбоотой. Зөвхөн нийслэл хотын захиргаа Сангийн яамны зөвшөөрөлтэйгээр төсвийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн санхүүжүүлтийг хөрөнгийн зах зээлээс зээлдэж болох бөгөөд зээлийн хэмжээ нь өмнөх оны орлогоор хязгаарлагдах ба зээлийн хүүгийн эргэн төлөлт өмнөх оны орлогын 15 хувиар хязгаарлагдана.

Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх тухай хууль [ТХХХ, 2011]: 2013 оны 1 дүгээр сараас хэрэгжиж эхлэх ТХХХ нь Монголын төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх тогтолцоонд эрс өөрчлөлтийг оруулж байгаа юм. Салбарын яамдын эрхэлж байсан худалдан авалтын үүргийг Худалдан авах ажиллагааны газарт \ХААГ\ -г шилжүүлж, үндэсний хэмжээний төслүүдийг хариуцуулан, орон нутгийн чанартай төслүүдийг орон нутгийн захиргаанд шилжүүлсэн байна. ХААГ нь томхоохон төслүүдийн худалдан авалтыг хариуцах – бүс хоорондын зам, цахилгаан станц г.м – ба түүнчилэн нийтлэг хэрэглээний зүйлүүдийн \тухайлбол бичиг хэргийн\ хэлэлцээрийн хүрээг тогтоох ба дараа нь худалдан авалтыг салбарын яамд хийнэ. Орон нутгийн захиргаа нь ажил, бараа болон үйлчилгээ худалдан авах асуудлыг хариуцах ба санхүүжилтийг орон нутгийн хийх ба түүнчилэн орон нутгийн чанартай улсын төсвөөр санхүүжүүлэх төслүүдийг \сургууль, эмнэлэг\ хариуцана. Шинэчилсэн хуулийн нэг өвөрмөц зүйл нь иргэний нийгэмийн байгууллагууд тендерийн үнэлгээ болон контрактанд хяналт тавих асуудал бөгөөд контрактин хэрэгжилтийн явц болон контрактын гүйцэтгэл эцсийн хэрэглэгчийн эрэлт хэрэгцээг хэрхэн хангаж байгаад хяналт тавина. Энэ заалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх аваас төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад иргэний нийгмийн зүгээс тавих хяналтыг ёсчилон зохион байгуулалтад оруулж байгаа, хөгжиж байгаа орнуудын дотор, цорын ганц орон нь Монгол болох юм.

21. Эдгээр хууль нь хүчин төгөлдөр болох явцдаа байгаа бөгөөд хэрэгжүүлээд эхлэхэд олон тооны сорилттой учрах болно. Жишээ нь, шинээр оруулсан заалтуудыг сонирхогч талуудад ойлгомжтой байх нөхцлийг хангах үүднээс хуулийн хэд хэдэн заалтын нарийн ширийн санааг \юанс\ хэрэгжүүлэх журамуудад тодорхой болгон оруулах шаардлага байна. Хөгжлийн банкны тухай хууль, Концессын тухай хууль зэрэг бусад хуулиуд нь энэхүү хуулийн шинэчлэлийн ач холбогдолыг бууруулах талтай бөгөөд тухайлбал, төсвийн гадуурхи санхүүжилтэд сөрөг үйлдлийн шахалт үзүүлж байгаа бөгөөд үүнийг сайн шалгахгүй бол ТТХ-ийг эрх мэдэлгүй болгоно. Авилгал бол үнэхээр анхаарх асуудлын нэг бөгөөд ялангуяа улс төр, уул уурхай, барилгын бүлэглэлүүд нягт холбогдсон нөхцөлд Ашиг сонирхолын зөрчлийн тухай хууль \2912\ болон Мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг \2011\ батлаж, авилгалыг хазаарлахын тулд шинэчлэлийнхэн зоригтой ажиллахыг эрмэлзэж байна. Энд бас гол гол оролцогч агентлагуудын, тухайлбал дэд бүтцийн холбоо бүхий яамд, Сангийн яам, Эдийн засгийн хөгжлийн яам, уялдаа холбоо зохицуулалт нэлээд сул байгаа нь бөгөөд үүнийг шийдвэрлэхгүй бол ТТХ-ийн ач холбогдол буурна. Үүний нэг адил салбарын яамд болон орон нутгийн захиргааны ажил үүргийн уялдаа холбоо сул байгаа нөхцөлд ТХХХ-ийн үр дүнтэй хэрэгжилтийг хангахад саяхан байгуулсан худалдан авалтын үйл ажиллагаа эрхлэх гауар нэн чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Засгийн газар өөрийн хүний нөөцийн чадавхийг ихээхэн сайжруулахын зэрэгцээ ажиллах хүчний хомсдолыг шийдвэрлэх талаар ажиллах шаардлагатай байна. шаардлагатай байна.
22. Монголын улс төр эдийн засаг нь эрсдлийг дагуулах магадлалтай ч мөн шинэчлэлийг ч хийх боломжтой юм. Монгол нь олон намын тогтолцоотой парламентийн ардчилсан засаглалтай улс бөгөөд ивээн тэтгэх байдалд суурилсан улс төрийн нийтлэг төвөгтэй асуудлуудтай тулгардаг – онолын ном зохиолд “клиентелизм” буюу “нео-патримониализм” гэж нэрлэдэг – ба баягалийн баялагын хараалын тухай ном зохиолд байгалийн баялагаас орох орлого урсаад ирэхээр байдал бүр ч дордох магадлалтайг цохон тэмдэглэсэн байдаг.⁶ Гэхдээ, саб-Сахаарын Африкийн олон улс оронтой харьцуулахад Монголын улс төрийн байгууллагуудын хувьд найдвар төрүүлэх нааштай олон зүйл байна. Нэгдүгээрт, шинээр төрсөн бусад ардчилсан орнуудтай харьцуулахад, Монгол улс хоёр том нам болон нэг, хоёр жижиг нам бүхий улс төрийн харьцангуй тогтвортой тогтолцоотой бөгөөд наад зах нь сонгуульд ялах чадвар бүхий улс төрийн энэ хоёр том нам оршин тогтож байгаа нь сонгуулийн хариуцлагыг ихээхэн өндөр болгож байгаа юм. Хоёрдугаарт, хэдийгээр Монголын улс төрийн намууд нь хагаралтай ч гэсэн, олон тооны хөгжиж байгаа орнуудтай харьцуулахад илүү парагматик – зарим нэг бодлогын нийтлэг зорилготой – сахилгатай байдаг. Гуравдугаарт, үндсэн хуулийн бус ямар нэг интервенци \цэргийн эргэлт г.м\ гарах магадлал бага учраас хөгжиж байгаа олон бусад орнуудтай харьцуулахад Монголын бодлого боловсруулагчид нэлээд алсыг харах боломжтой. Дөрөвдүгээрт, Монголын хувьд үндэстэн ястан-хэл соёлын хувьд зөрчилдөөнгүй байгаа нь гол давуу тал бөгөөд үндэстэн ястан хоорондын өрсөлдөөн ихтэй баягалийн баялагтай орнуудын хувьд байгалийн баялагаас орсон орлогын асуудал хурцадмал байдлыг бий болгодог. Тавдугаарт, Монголын нийгэм харьцангуй эгалитари байгаа ба эдийн засаг, улс төрийн

⁶ Хамфрейз, Сакс болон Стиглиц \2007\, Коллиер \2010\.

амьдралд давамгайлсан үе дамжсан, уламжлалт элитүүд эсвэл бусад “олигархууд” байхгүй байна \сүүлийн үеийн эдийн засгийн хурдацтай өсөлтөөс үүдэн эл байдалд өөрчлөлт гарч байгаа\.

Зургадугаарт, удирдлагад шаардлагатай хяналт шалгалт тавих хүчтэй, чөлөөт хэвлэл болон иргэний нийгэмийн олон байгууллагууд ажиллаж байна. Эцэст нь, ижил төстэй орлоготой бусад орнуудтай харьцуулахад Монголын хүн амын боловсролын түвшин өндөр байгаа нь ямар нэг байдлаар коммунизмын үеийн үр дагавар бөгөөд боловсролын түвшин ийм өндөр байгаа нь бодлого боловсруулагчидтай хариуцлага тооцох хүн амын чадварыг улам бүр нэмэгдүүлж байна.

23. Эдгээр нааштай шинж чанарууд нь Монголын бодлого боловсруулагчид онолын хувьд шинэчлэлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хамтран ажиллаж чадах юм. Гэхдээ, байгалийн баялагын нүргээгээр улс төр-эдийн засгийн орчин, эдийн засгийн адил, эрчимтэй, худацтай өөрчлөгдөж байна. Энэхүү илтгэлд хэлэлцүүлж байгаа зарим нэг шинэчлэлийг хурдан хэрэгжүүлэхгүй бол цөөн тооны эрх мэдэл бүхий элитүүд байгалийн баялагын түрээсийн орлого болон улс төрийн тогтолцоог эзэмдэх бодит эрсдэл байна. Монголын бодлогын хүрээхэний үзэж байгаагаар, эдийн засаг, улс төрийн хадгалагдаж ирсэн тэнцвэр нь одоо хэрэгжүүлж байгаа эдийн засгийн өөрчлөлтөөр алдагдсан бөгөөд байгалийн баялагын энэ нүргээнт үед хамгаалалтын шинэ тэнцвэрийг нэн яаралтай бий болгох шаардлагатай ба энэ шинэ тэнцвэр нь хамгийн олон монголчуудыг оролцоог хангах, үр шимийг нь хүртээх боломжийг бүрдүүлэх эдийн засаг, улс төрийн “цогц” байгууллагууд байх учиртай.⁷

Энэхүү илтгэлд ямар асуудлыг хамруулаагүй вэ

24. Энэхүү илтгэл нь Засгийн газрын төсвийн хөрөнгө оруулалтын тогтолцоонд дүн шинжилгээ хийх асуудлаар хязгаарлагдсан ба мөн дэд бүтцийн нэг салбар, тухайлбал замын асуудлыг авч үзсэн. Тийм учраас дэд бүтцийг өргөжүүлэх сорилтуудад дүн шинжилгээг зориуд хэсэгчилэн авч хийсэн болно. Илтгэл орон нутгийн захиргааны зарлагыг авч үзээгүй ба учир нь Монгол улсын төсөв өнөөдрийн байдлаар хэт төвлөрсөн \2013 оноос эхлэн өөрчлөгдөнө\ ба төсвийн нийт зарлагын 90 гаруй хувийг Засгийн газар захиран зарцуулж байна. Илтгэл мөн нэлээд олон чухал салбарын чанартай цахилгаан, дулаан, зам, ус, ариун цэвэртэй холбоо бүхий зохицуулалтын тогтолцоо, тариф, хэрэглэгчийн хураамж, зохион байгуулалтын бүтэц, салбарын засаглал болон чадавхийн асуудлыг хамраагүй болно. Ийнхүү хязгаарласан нь нэг талаас ийм хэмжээний цогц үнэлгээ хийх нь энэхүү судалгааны хүрээнээс хальж, нөгөө талаар Дэлхийн банкнаас сүүлийн таван жилд салбарын дэд бүтцийн гурван үндсэн үнэлгээг Монголд хийсэнтэй холбоотой.⁸

⁷ Акемоглу ба Робинсон \2012\ “олборлох” болон “цогц” улс төрийн байгууллагын ялгаа

⁸ ДБ \2007\, ДБ \2009\, ДБ \2010а\ -тай танилцана уу

25. Жишээ нь, Дэлхийн банкны \2007\ илтгэлд, дэд бүтцийн өргөн хүрээтэй асуудлыг авч үзээд, дэд бүтцийг сайжруулах талаар олон тооны зөвлөмжийг өгсөн ба өнөөдөр ч гэсэн тэдгээр зөвлөмжүүд өнөөдөр ч гэсэн ач холбогдолтой байгаа бөгөөд үүнд: өртөгийг нөхөх боломжийн тариф тогтоох замаар үнэ, өртөгийн зохистой харьцааг сайжруулах, ялангуяа цахилгаан, дулаан болон тээврийн салбарт; татаасыг цуцлах; эрчим хүч, усан хангамж болон ариун цэврийн зохицуулалтын газруудын бие даасан байдлыг бэхжүүлэх замаар салбарын үр ашигш, засаглалыг сайжруулах; салбарын шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх; усны жижиглэнгийн үйлчилгээг бэхжүүлэх, бие даасан ТУЗ байгуулах замаар төрийн эзэмшлийн ахуйн үйлчилгээний реформ хийх; төлөвлөлт болон төслийн хэрэгжилтийг сайжруулах асуудал орсон.
26. Энэхүү илтгэл нь дээрхи өргөн хүрээтэй судалгааны нэмэлт болж, төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж, Монгол улс дэд бүтцийг өргөжүүлэх сорилтуудыг даван туулахын тулд нэн яаралтай шийдвэрлэх зарим гол асуудлуудыг тогтоосон. Энэ харьцангуй явцуу хүрээний илүү гүнзгий үнэлгээ нь одоо эхлээд байгаа томоохон шинэчлэл, гарч байгаа эрсдлүүдийн хувьд шаардлагатай юм.

БҮЛЭГ 2. ШИЙДВЭРЛЭХ ШААРДЛАГАТАЙ ГОЛ ГОЛ АСУУДЛУУД

27. Энэ бүлэгт дэд бүтцийг өргөжүүлэх сорилтуудыг шийдвэрлэх өргөн хүрээтэй шаардлагыг хэрэгжүүлэх талаар Засгийн газар өнөөдрийг хүртэл үр дүнтэй арга хэмжээ авч чадсангүй гэсэн асуудлыг дэвшүүлж байна. Дөрвөн элемент бүрийг задлан, дараахь үндсэн асуудлуудыг нэн яаралтай шийдвэрлэх шаардлага байна:

Зөв газарт нь хөрөнгө зарах:

- Эдийн засгийн газар зүйн төвүүдийн – “өсөлтийн цэгүүд” – ялангуяа Улаанбаатарын дэд бүтэцид зарцуулж байгаа хөрөнгө хангалтгүй байна.
- Олон тооны жижиг газар зүйн байршилд онилсон төслүүдэд төсвийн хөрөнгийг асар их хэсэглэн хувааж байна.
- Дэд бүтцийн засвар үйлчилгээний асуудлыг харьцангуй анхаарлын гадна орхисоноос одоогийн байгаа хөрөнгийн байдал доройтож байна.

“Голланд өвсчнөөс” зайлсхийх

- Төсвийн хатуу мөчлөгийн бодлого нь 2008-2009 оны “тэсрэлт-ба-уналт”-д хүргэсэн. 2010 оны Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль нь ийм асуудлыг үнийн хэлбэлзэл, зарлагын хэт өсөлтийг хяналтад авах замаар зохицуулахад чиглэгдсэн, гэвч дэд бүтцийн салбарт төсвийн гадуур оруулж байгаа их хэмжээний санхүүжилт нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд эрсдэл үүсгэж байна.

Төслийг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх:

- Төсөл зохих түвшинд боловсруулагдаж чадахгүй байгаа нь төслийн үнэлгээ хязгаарлагдмал, Сангийн яам, төлөвлөгөөний агентлаг хоорондын ажлын уялдаа муу, ул суурь муутай боловсруулсан төслийг төсвийн хэлэлцэх явцад парламент онцгой эрхтэйгээр төсөвт суулгаж байгаатай холбоотой юм.
- Төсвийн хөрөнгөөр хийгдэж байгаа худалдан авалтад ил тод байдал, чадавхи дутагдаж байна, улс төрийн угшилтайгаар контракт байгуулж байгаа нь төсөлийн хэрэгжих цаг хугацаа болон өртөгийн хувьд мөнгөний үнэ цэнийг бууруулах байдалд хүргэж ирсэн.
- Томоохон хэд хэдэн он дамжин хэрэгжих төслүүдийн хувьд төсвийн жил бүрийн хөрөнгийн хуваарьлалтын бүтэц төдийлөн сайн тохирохгүй байгаа бөгөөд ялангуяа барилгын ажил явагдах хугацаа богинотой Монгол орны хувьд санхүүгийн жил дуусахаас өмнө төслийн эцэслэн хийгдэж дуусаагүй ажилд хөрөнгийг шилжүүлэх явдал гарч байна.

Барилгын салбарын өсөлтийг хангах:

- Барилгын үйлдвэрийн өсөлтөд зохицуулалтын янз бүрийн хязгаарлалтууд саад бэрхшээл учруулж байгаагаас үүдэн эдийн засгийн шингээх чадвартай үл нийцсэн барилгын зардал өсөж, барилгын материалын үнийг хөөрөгдөхөд хүргэж байна.

Зөв газарт нь хөрөнгийг зарцуулахгүй байна

28. Монголын бодлого боловсруулагчид төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулахгүй, тэргүүлэх ач холбогдол бүхий газарт зохих хэмжээний хөрөнгө зарахгүй, харин ач холбогдол бага газарт хөрөнгийг хэтрүүлэн төвлөрүүлж байгаа нь эдийн засгийн бүтээмжийг дээд зэргээр нэмэгдүүлэхэд төсвийг чиглүүлж чадахгүйд хүрч байна. Гэхдээ, дахин хуваарьлалт буюу бүс нутгийг адил тэгш үзэх асуудлын ач холбогдлыг үгүйсгэж байгаа хэрэг биш; засгийн газар эдийн засгийн өсөлтийн тэнцвэртэй байдлыг шудрагаар хангах шаардлагатай. Монголын хувьд энэ тэнцвэрийн асуудал гажуудалд орсон ба үүний илрэл нь эдийн засгийн өсөлт, ядуурлыг бууруулах гэсэн “ихэр” зорилт хохирч байгаа явдал юм.
29. Дэд бүтцийн хөгжлийг хэрхэн тэргүүлэх ач холбогдолоор нь ангилах, түүнийгээ хэрхэн үе шатлах тухай эдийн засгийн газар зүйн ойлголтын онолын ерөнхий зарчмууд байдаг. Газар зүйн байршлын хувьд нягтрал ихтэй газар эдийн засгийн өсөлт өндөр байдаг, жишээ нь хотууд буюу томоохон метрополитан газар ордог.⁹ Яагаад гэвэл, бизнесийн төвлөрөл нь тал талын холбоотойгоор үйл ажиллагаа явуулдаг ба компаниуд нь ойролцоох бусад компаниудын эрэлт хэрэгцээг хангах үүднээс нийлүүлэлтийн илүү нэгдмэл сүлжээ, үнэ цэнийн хэлхээг үүсгэн ажилладаг. Бизнесүүд ойролцоо оршин үйл ажиллагаа явуулсанаар тээврийн зардлыг бууруулж, бизнесийн үйл ажиллагааг төвлөрүүлэн явуулах хандлага өссөөр байна. Хүмүүс тодорхой байршилд төвлөрөх нь холбоо харилцааны зардлыг бууруулж, мэдлэгийн халих хүрээ тэлж, өгөөжийн хэмжээг нэмэгдүүлж, тодорхой чиглэлээр мэрэгшсэн бизнесийн хүрээ өсөж, ойролцоо орчинд үйл ажиллагаа явуулж байгаа бизнесийн бүтээмжийг нэмэгдүүлдэг. “Өсөлтийн цэгүүд” гэдэг нь бизнесийн бөөгнөрөл бүхий газар зүйн байршилыг хэлнэ.
30. Дэлхийн Банкны Дэлхийн хөгжлийн 2009 оны *Эдийн засгийн газар зүйг өөрчлөн тогтоох тухай* илтгэлд бодлого боловсруулагчдад ийм өсөлтийн цэгүүдийг бэхжүүлэхэд нь туслах зорилгоор дүн шинжилгээний бүтцийг тусгасан. Эдийн засгийн өсөлт нь үргэлж орон зайны – дэлхийн, үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд гэсэн хүчин зүйлд тулгуурладаг. Хувийн хэвшлийн байгууллагууд нь аливаад хүлээстэй байдаггүй учир бизнесийн үйл ажиллагааг харилцан уялдаатай, нэгдмэл байдлаар явуулах нь тэдний хувьд ердийн үзэгдэл бөгөөд дээр хэлсэнчилэн компаниуд нь ойролцоо байршилыг сонгон үйл ажиллагаа явуулах нь бизнесийн мэдрэмж юм. Энэ нөхцөлд дэд бүтцийн хөгжлийн баримтлах зарчим нь өсөлтийн цэгүүд дэхь эдийн засгийн өсөлт болон эдийн засгийн интеграчилалыг дэмжих явдал бөгөөд энэ нь өсөлтийн цэгүүд болон хөгжлөөр хоцорч яваа бүсүүдийн

⁹ Глаесер \2011\

хооронд хүмүүс, бараа, үйлчилгээ чөлөөтэй урсаж байх нөхцлийг бүрдүүлнэ. Өөрөөр хэлвэл, дэд бүтцийн хөгжил нь эдийн засгийн өсөлтөд болон эдийн засгийн үйл ажиллагаа хаана төвлөрч байгаагаас үл хамааран хүмүүсийн амьдралын түвшинг дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

31. Улс төр, эдийн засгийн онол нь дэд бүтцийн хувьд бас нэг удирдлага болгох зарчмыг дэвшүүлсэн. Бүсийн хөгжлийн асуудал нь улс төрчид дахин сонгогдоход нь чухал байдаг. Монголын парламентийн гишүүдийн олонхи нь хөдөөгийн тойрогуудаас сонгогдсон учир байгалийн баялагын үр шимийг тэдэнд хүртээж байгаагаас янз бүрийн арга хэмжээнүүд болон орон нутгийн дэд бүтцийг хөгжилөөр харуулах шаардлагатай байдаг.¹⁰ Эдгээр хөрөнгө оруулалтын зарим нь, тухайлбал сумын зам, сумын цахилгаан нэх мэ, дэд бүтцийн дунд хугацааны хөгжлийн үүднээс үр ашиг муутай байхын зэрэгцээ улс төрийн хувьд ашигтай байдаг учраас хөдөөд оруулах хөрөнгө оруулалтын шаардлага өссөөр байдаг. Засгийн газар өсөлтийн цэгүүдэд оруулах хөрөнгө оруулалтыг дэмжих сорилттой тулгарч байгаа ч гэсэн улс төрчдийн тойрогтоо хөрөнгө оруулах шаардлагыг нь харж үзэхэд хүрдэг. Хамгийн гол нь энэ хоёр шаардлагын тэнцвэрийг зөв олох явдал юм.
32. Дэд бүтцийн хувьд Монгол энэ хоёр шаардлагын тэнцвэрийг олж чадахгүй байгаа хэд хэдэн үзүүлэлт байдаг. Нэгдүгээрт, Улаанбаатар хотын өсөлтийн цэгийг хөдөөтэй харьцуулахад нэлээд орхигдсон байна. Хоёрдугаарт, засгийн газрын дунд хугацааны төлөвлөгөөнд аж үйлдвэрийн том парк байгуулах асуудалд их анхаарал хандуулж байгаа нь ихээхэн эрсдлийг дагуулах ба улс орны харьцангуй давуу талд төдийлөн зохицохгүй байна. Гуравдугаарт, төсвийн хөрөнгө оруулалт нь маш олон тооны жижиг төслүүдэд салбар бүрт, бүс нутаг бүрээр хэсэгчилэн хуваагдсан гажуудалтай байгаа нь эдийн засгийн өсөлтөд нэн чухал томоохон дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийг хомсдолд оруулж байна. Дөрөвдүгээрт, шинээр оруулах хөрөнгө оруулалттай харьцуулахад нэгэнт бий болсон хөрөнгийн засвар, үйлчилгээг төдийлөн анхаарахгүй байгаа нь дэд бүтцийн бий болсон хөрөнгө нь харьцангуй эвдэрч муудсан байдалтай байна.

“Өсөлтийн цэгүүдийг” харьцангуй анхаарлын гадна орхиж байна

33. 2009 оны ДХИ-ээс харахад, засгийн газрын оролцоо – үйл ажиллагаа – нь тухайн улс оронд хотын хөгжил ямар түвшинд байгаагаас хамааралтай байна (Хүснэгт 1). Хотжилтийн эхний үндсэн үе шатанд өсөлтийн цэгийг хараахан тодруулаагүй байдаг ба ийм нөхцөлд бизнесүүд хүчээ нэгтгэн үйл ажиллагаа явуулах нөхцлийг бүрдүүлэх замаар өсөлтийн цэгийг хөгжүүлэхийг Засгийн газар дэмжих хэрэгтэй байдаг. “Хотжилтийн эхний үе шат” нь хөдөө аж ахуй дахь нийгэмтэй хамтдаа явдаг ба улс орны хэмжээнд хүн ам тосгон, жижиг хотуудад суурьшиж эхэлдэг. Эдгээр оронд үйлдвэржилт дөнгөж эхлэлийн шатанд байдаг учир хоёрдогч, гуравдагч сектор нь хөгжиж эхлээгүй байдаг. Энэ тохиолдолд, засгийн газрын онцгой анхаарах зүйл нь хөгжлийн институцын бааз суурийг бий болгох явдал

¹⁰ Сонгуулийн тогтолцоонд оруулсан өөрчлөлтөөр Монголын сонгуулийн тогтолцоо одоо холимог системтэй болж, парламентийн суудлын гуравны хоёрыг тойргоос шууд, гуравны нэгийг улс төрийн амын жагсаалтаар сонгож байна.

байдаг. Эдгээр институцийг орон зайн хувьд “сохороор” сонгох ба энэ нь аль нэг жич бүс нутгийг хөгжлийг онилохгүй гэсэн үг юм. Туршлагаас харахад, чухам аль бүс нутаг эдийн засгийн өсөлтийг хангах хамгийн боломжтойг засгийн газар биш харин хувийн хэвшил тодорхойлох нь илүү үр дүнтэй байдаг байна. Өмчлөх эрхийн асуудал эрхэлсэн гол байгууллагууд, ялангуяа газар эзэмших эрхийн эрх зүйн хүрээ тодорхой байх хөрөнгө оруулалтын орчин нь хувийн хэвшлийн хөгжилд нааштай нөлөө үзүүлдэг ба мөн макро эдийн засгийн тулхтай бодлого, төсвийн сайн хүрээ, өсөлтийг дэмжих мөнгөний хэрсүү бодлого чухал. Үйлдвэрлэлийн бүтээмжид нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийг зөвшөөрөх эрх зүйн орчин мөн хөгжлийн цэгүүдийг бий болгоход чухал ач холбогдолтой.

34. Хотжилтийн хоёрдохь үе шатандаа яваа орнуудад – “завсарын хотжилт” – өсөлтийн цэгүүд тодорхой хэмжээгээр үүсэж эхэлдэг. Бизнесүүд тодорхой бүс нутагт хүчээ нэгэтгэж эхэлсэн үед засгийн газрууд дэд бүтцийг бий болгож өгөх замаар тэдгээр кластрууд өргөжин бэхжихэд нь дэмжлэг үзүүлдэг. Энэ нь тээврийн дэд бүтцийг барьж эдийн засгийн төвүүдийг холбог өгсөнөөр тээврийн зардлыг бууруулах ба ингэсэнээр өсөлтийн цэгийн ойролцоо бизнес эрхлэх компаниудын тоо өсөх урамшуулал болж өгдөг. Өргөн утгаар нь авч үзэхэд, шинэ тулгар өсөлтийн цэгүүдийн үйлдвэрлэлд нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийг дэмжих замаар засгийн газрын оролцоог өргөжүүлэнэ гэсэн үг юм. Энэ дэмжлэг нь зөвхөн авто зам, төмөр замыг барьж байгуулахаас гадна эрүүл мэнд, ариун цэвэр болон боловсролын байгууллагуудын үйл ажиллагааг сайжруулах замаар ажиллах хүчийг татаж, ажиллах хүчний капиталыг бэхжүүлэх асуудлыг хамруулна.
35. Өсөлтийн цэгүүдийн энэ үе шатанд хүмүүсийн шилжин суурьшилтийг хөхиүлэн дэмжих шаардлагатай бөгөөд ажиллах хүч нь бусад хүчин зүйлүүдийн адил үйлдвэрлэлийн чухал хүчин зүйл бөгөөд энэ хүчийг үйлдвэрлэлийн төвүүдэд чиглүүлж эдийн засгийн хөгжилд ашиглах хэрэгтэй. Олонхи орнуудад өсөлтийн цэгүүдийг зорьсон дотоодын ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөн гадаадын ажиллагсадын урсгалаас өндөр байдаг ба энэ шилжилт хөдөлгөөн зөвхөн хөдөөнөөс хот руу биш, хөгжлөөр хоцрогдож байгаа нутгаас өсөлтийн цэг рүү чиглэдэг байна. Хүмүүс эдийн засгийн эрчимтэй хөгжлийн бүс нутгийг зорихдоо ажил эрхлэлтийн илүү боломжийг эрэлхийлдэг. Эдгээр ажлын хүчний таталцалын бөөгнөрөл нь бүтээмжийг нэмэгдүүлэх учраас засгийн газар дэмжих нь зүйтэй. Тэгэхдээ, зарим нөхцөлд хүмүүс наад захын үйлчилгээ, тухайлбал, эрүүл мэнд, боловсролын зэрэг үйлчилгээний хүртээмж дутагдалтай байгаагаас нутаг усаа орхин явахад хүргэдэг. Шилжилт хөдөлгөөн нь дандаа үйлдвэрлэлийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болдоггүй. Тийм учраас, үйлдвэрлэлийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх шилжилт хөдөлгөөнийг дэмжихийн зэрэгцээ хүмүүсийг нутаг усаа орхин явахад хүргэж байгаа хүчин зүйлүүдийг бууруулахыг зорих хэрэгтэй. Улсын хэмжээнд хүн амын наад захын үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулсанаар шилжилт хөдөлгөөний урсгалыг бууруулж болно.

Хүснэгт 1. Хотжилтийн хөгжлийн гурван үе шат

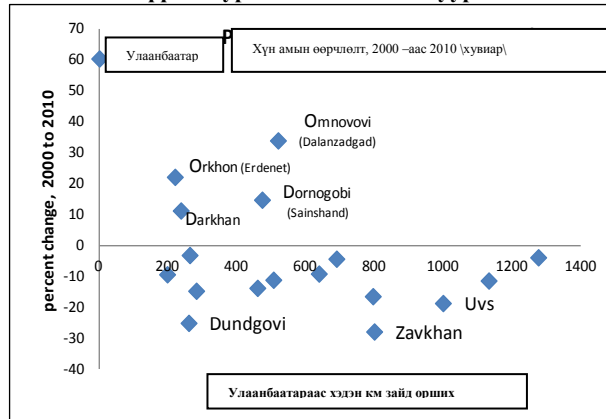
газар			
	<i>Эхлэлтийн үе шат</i>	<i>Дунд завсарын үе шат</i>	<i>Хөгжингүй үе шат</i>
Хотын хувь	25 хувиас бага	50 орчим хувь	75 хувиас дээш
Бодлогын тэргүүлэх	Нягтралыг бий болгох	Нягтралыг бий болгож, зайг дистанци\багасгах	Нягтралыг бий болгох, зайг багасгах, ялгааг арилгах
Интеграцийн хэрэгсэлүүд			
институци	Гарын эрх, суурь боловсрол, эрүүл мэнд, ус, ариун цэвэр	Газар эзэмшлийн зохицуулалт; бүх нийтийн суурь болон нийгмийн үйлчилгээний асуудал	Газар эзэмшлийн зохицуулалт, газрын татвар; бүх нийтийн суурь болон нийгмийн үйлчилгээний асуудал
Дэд бүтэц		Тээврийн дэд бүтэц	Тээврийн дэд бүтэц; хэрэгцээний менежмент
оролцоо			Ядуусын хорооллыг өөрчлөн хөгжүүлэх; гэмт хэрэг, байгаль орчны доройтлыг бууруулах хөтөлбөр

Эх сурвалж: ДХИ 2009, Эдийн засгийн газар зүйн биарилыг өөрчлөх

36. Өсөлтийн цэгүүд хөгжсөн гуравдугаар үе шатанд засгийн газруудын үндсэн үүрэг нь нийгэм, эдийн засгийн ялгааг арилгах, бөөгнөрөлийн газрын байгаль орчны тулхтай байдлыг сайжруулахад оршино. Үндсэндээ үйлдвэржилт болон хотжилтийг даган үүсдэг ядуусын хороололд анхаарал төвлөрүүлж, нийгмийн хамгийн ядуу давхрагыг хөгжлийн үйл явцад хамруулахад чиглэгдэнэ. Энэ үе шатанд, засгийн газрууд бөөгнөрөл бий болсон газруудын менежментийг өргөжүүлэх, болон үйлдвэржүүлэлтийг даган үүсэх сөрөг үр дагаварыг бууруулахын тулд бизнес, ажиллагсад болон ажилгүйчүүдийн нөхцөлийг сайжруулахад анхаарал тавина.
37. Эдийн засгийн эрчимтэй хөгжлийн орон зайн онилсон газруудад зах зээл сайн хөгжих орчин бүрэлдсэн нөхцөлд – эрх зүйн хүчтэй институттэй – суурь үйлчилгээнүүд нь хүртээмжтэй, өсөлтийн цэгүүдийг алслагдсан нутагтай холбосон дэд бүтэцтэй байвал амжилтад хүрдэг. Хотжилтийг тойрон бий болох сөрөг үр дагаварыг шийдвэрлэхийн тулд хөдөө аж ахуйн эдлэн газрыг орон сууцны болон бусад зориулалтаар ашиглах эрх зүйн бааз суурь эрх мэдэлтнүүдэд байх шаардлагатай; үүнээс гадна дагуулт хотыг хөгжүүлэхийн тулд зах хязгаар хэсгүүдэд төрийн үйлчилгээг зохих ёсоор хүргэх шаардлагатай; нийтийн тээвэр зохих стандартад нийцэж, ажиллагсадыг ажлын газруудад саадгүй хүргэдэг, тээврийн эрэлт хэрэгцээний шаардлагыг зөв удирддаг байх; эцэст нь эрх мэдэлтнүүд үйлдвэржилт, хотжилтын угшилтай байгальд учирч болох аюулыг зайлуулахад анхаарал төвлөрүүлэх хэрэгтэй.

38. Өнөөгийн хөгжлийн хувьд, монгол улсад өсөлтийн гурван цэг байна: Улаанбаатар, Өмнөговийн уул уурхайн бүсүүд (Өмнөговь, Дорноговь), уул уурхайн хойд хэсэг Дархан, Эрдэнэт хотууд ад дэд бүтцийг шинээр хаана байгуулахыг орон зайн хувьд тодорхой болгох хэрэгтэй. Сүүлийн арваад жилд эдгээр өсөлтийн бүсүүдийн хүн ам ихээхэн нэмэгдсэн (2000 болон 2010 оны хүн амын тооллогын хооронд) ба энэ нь хөдөө орон нутаг болон “зах хязгаар нутаг” –

График 8. Монголын иргэд алслагдсан хөдөө нутгаас өсөлтийн цэгүүдэд хурдацтай шилжин суурьшиж байна



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

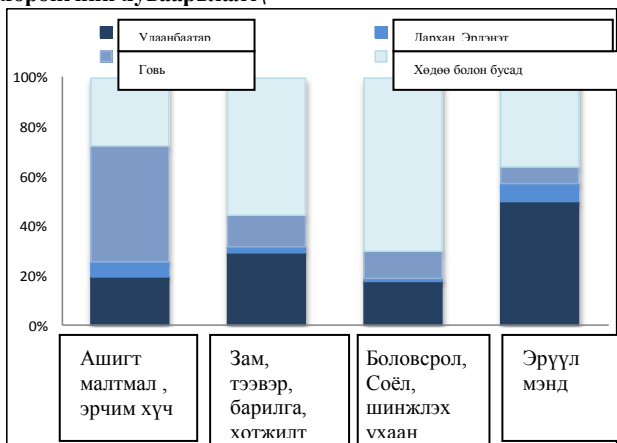
аас шилжин ирсэн хүмүүс юм. График 8-д харуулсанаар, өсөлтийн цэгүүдийн хүн ам ихээхэн өссөн – Улаанбаатарт 60%, Өмнөговь 35%, - бол Завхан, Дундговь, Увс зэрэг зах хязгаар нутгийн хүн амын тоо их хэмжээгээр буурсан байна.

39. ДХИ-ийн онолын бүтцийг Монголын бүс нутгуудын хувьд нэвтэрүүлнэ гэвэл Засгийн газар тэдгээр хөгжлийн цэгүүдийг өргөжүүлэхийг зорих хэрэгтэй юм. Уул уурхай болон бусад боловсруулах үйл ажиллагааг дагаж уул уурхайн бүсэд үүссэн бөөгнөрөл ямар нөлөөтэйг хэдэн ажлын байх шинээр бий болж байгааг бодитойгоор авч үзэх хэрэгтэй. Энэ салбар нь хөдөлмөрийн бүтээмж өндөр байх хандлагатай учир ажлын байр төдийлөн их нэмэхгүй. Жишээ нь, 2009 онд уул уурхайн үйлдвэр дөнгөж 16,000 ажлын байртай байна. Монголын ажиллах хүчний дийлэнхи нь Улаанбаатарт амьдарч, ажиллах ба ялангуяа үйлчилгээний салбарт төвлөрөх юм.

40. Тийм учраас бодлогын тэргүүлэх чиглэл нь хоёр салаа байна: нэгдүгээрт, дэд бүтэц нь нутгийн хойд хэсэг дэхь уул уурхайн өсөлтийн цэгүүдээс өмнөх цэгүүд хүртлэх орон зайн хэмжээг богиносгоход чиглэгдэх ба ингэсэнээр эдгээр бүс нутаг дахь уул уурхай болон бусад боловсруулах үйл ажиллагааны бөөгнөрөлийн үр дүнг өсгөх боломжийг хангана. Тээврийн дэд бүтэц нь түүхий эдийг боловсруулах үйлдвэрт хүргэх, түүнчилэн гадаад зах зээлд, ялангуяа Хятад, хүргэхэд онцгой ач холбогдолтой ба ингэсэнээр Монголын өмнө тулгарч байгаа хөгжлийн нэг том сорилтыг, тухайлбал тээврийн зардал, даван туулахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Гэхдээ эдгээр тэргүүлэх чиглэлд цахилгаан, ариун цэвэр, эрүүл мэнд, боловсролын хүртээмжийн асуудал хамрагдана. ДХИ-ээс харахад, ийм бодлого нь ялангуяа завсарын буюу дунд хэмжээний хотжилтийн газар нутагт нэн хамааралтай юм.

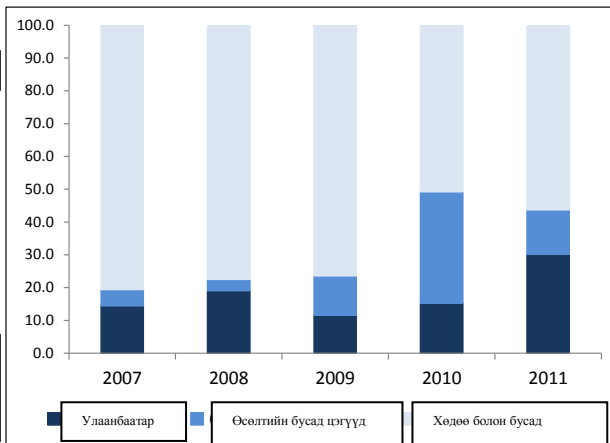
41. Хоёрдугаарт, хөгжингүй хотжилт бүхий газарт чиглэсэн бодлогын хувьд энэ нь Улаанбаатарын төлөвлөлтөд чиглэх хэрэгтэй. Улаанбаатар хот 1.2 сая хүн амтай ч гэсэн бүс нутгийн стандартаар бол жижиг хот юм. Метрополитан хотын зөв удирдан чиглүүлэх юм бол хотжилттой үүдэн гардаг олон сөрөг үр дагаварын нөлөөг бууруулж болох ба хотын хүн амын бөөгнөрөлийн ашиг тусыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай.
42. Монголын улсын төсвийн хуваарьлалтад дүн шинжилгээ хийж үзэхэд, Засгийн газар энэ зарчмыг хэрэгжүүлэхгүй байна \График 9\.
- Улаанбаатар хот нь хөдөө орон нутагтай харьцуулахад ялангуяа эрчим хүч, замын хувьд анхаарлын гадна үлдсээр байна. Тухайлбал, засгийн газрын зам, гүүрийн барилга байгууламжид зарцуулж байгаа хөрөнгө нь хөдөө орон нутагт хэт хазайж байна: 2011 онд Засгийн газрын зам, гүүрт зарцуулсан хөрөнгийн 44 хувь нь хөдөөд, дөнгөж 33 хувь нь Улаанбаатарт ноогдсон ба харин өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад ахиц гарсан \График 10\.
43. Хотжилтийг дэмжих үйл ажиллагаа нь хотын ойр орчмын барилга болон зам, тээврийн дэд бүтцийн засвар үйлчилгээнд оруулах хөрөнгө оруулалтад бас чиглэх ёстой. Гэхдээ, зам, гүүрт оруулж байгаа хөрөнгө оруулалтыг Улаанбаатраас хэдэн км-т оршиж байгаагаар төсөөлөх нь тийм ч сайн үзүүлэлт биш юм \График 11\.
44. Энэ зарцуулалтын асуудал гүнзгий дүн шинжилгээ хийхэд холбогдох мэдээлэл, өгөгдөл хязгаарлагдмал байсныг шууд тэмдэглэх нь зүйтэй. Засгийн газрын төсвийн зарлагын гүйцэтгэлд гадаадын хандивлагчдийн тусламжаар санхүүжүүлсэн төслүүдийн талаар ямар нэг мэдээлэл оруулаагүй ба зөвхөн зээлийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлсэн төслүүдийг оруулсан байна. Олон төслүүд, жишээ нь Мянганы сорилын корпорацаас өсөлтийн цэгүүдэд санхүүжүүлсэн эрчим хүч, замын төслүүдийн талаар ямар нэг мэдээлэл байхгүй байгаа ба магадгүй хандивлагчийн хийж байгаа санхүүжилт нь Засгийн газрыг хөдөөд анхаарал төвлөрүүлэх боломжийг олгож байж болох юм. Түүнчилэн, орон нутгийн захиргаанаас хэрэгжүүлсэн төслүүдийн талаар ямар нэг мэдээлэл бас байхгүй байгаа ба 2011 оны улсын төсвийн 10 орчим хувь үүнд зарцуулагдсан байгаа юм. Хөгжлийн төслүүдийн талаар илүү тодорхой цогц мэдээлэл шаардлагатай бөгөөд энэ дутагдлыг Нэгдсэн төсвийн тухай хууль засаж залруулахыг зорьж байна. Дүн шинжилгээнд уул уурхайн компаниуд өөрсдөө санхүүжүүлэн барьж байгуулсан уул уурхайн холбогдол бүхий дэд бүтцийн оруулаагүй \жишээ нь, Оюу толгой компаниас Хятад хүртэл барьсан зам болон эрчим хүчний төслүүдийг Оюу толгой санхүүжүүлж байна\.

График 9: Засгийн газрын төсвийн хүрээнд Улаанбаатар хотын цахилгаан, тээврийн дэд бүтцийн асуудлыг анхаараагүй \2011 оны яамдын төсвийн хөрөнгийн хуваарьлалт



Эх сурвалж: Сангийн яамны өгөгдөлд тулгаарлан ДБ-ны хийсэн тооцоо

График 10: Зам, гүүрийн барилга байгууламжид өсөлтийн цэгүүдийг анхаарлын гадна орхисон

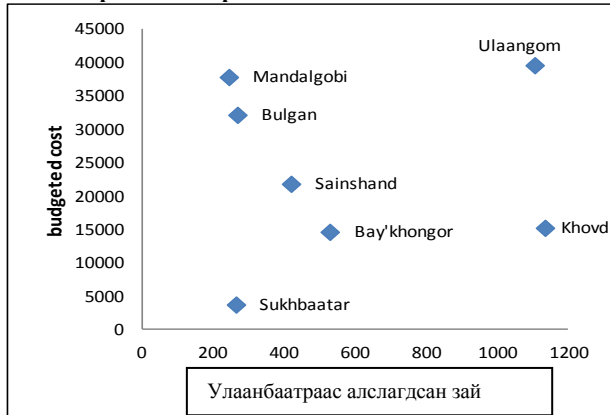


45. Энэ бүхнийг бодож үзэхэд, Засгийн газрын хөрөнгийн зарцуулалт нь бөөгнөрөл бий болсон газруудын хөгжлийг онилоогүй байна гэсэн дүгнэлт хийхэд хүргэж байгаа ба энэ нь улсын чанартай авто машины замын сүлжээний хөдлгөөн 64% байгаа нь өдөрт 200 хүрэхгүй машин ноогдож, дөнгөж 7% нь - хөдөөгийн замд – ноогдож байгаа нь өдөрт 1000 гаруй машин ноогдож байна. Эндээс харахад Улаанбаатарын замын асуудал орхигдож, хөдөлгөөний түгжрэл үүсгэж байна. 2004 оноос бүртгэлд хамрагдсан машины тоо хурдацтай нэмэгдэж байгаа ба нийт бүртгэгдсэн машины гуравны хоёр нь Улаанбаатарт ноогдож байна. Үүний болон хотын дэд бүтэцид оруулж байгаа хөрөнгө оруулалт хомс байгаагын үр дагавар нь хотын хөдөлгөөнд оролцож байгаа машины хурд 1998 онд 25 км\цаг байсан бол 2008 онд 14 км\цаг болж буурсанаас харагдаж байна. Харин орон нутгийн нэлээд хэсэгт хатуу хучилттай зам тавих шаардлага бага бөгөөд хөдөөгийн байгалийн зам ерөнхийдөө машин явах боломжийн нөхцөлтэй байдаг. Ер нь бол 1990-ээд он хүртэл замын талаар баримталж ирсэн бодлого нь хөдөөд хатуу хучилттай зам

тавих нь шаардлагагүй тансаг хэрэглээ гэж үзэж байсан ба энэ нь ч одоогийн замын сүлжээнд тусгалаа олсон байгаа юм.¹¹

46. Энэ нь хөдөө орон нутгийг анхаарлын гадна үлдээнэ гэсэн үг биш юм. Харин ч эдийн засгийн интеграцийн шаардлагын үүднээс аймгуудыг хооронд нь болон Улаанбаатартай холбох асуудал нь бүх анхаарлыг хөдөөд төвлөрүүлэн гэсэн үг *биш* бөгөөд олон улсын туршлагаас үзэхэд, Монголын нутгийн хаа ч амьдарч байгаа иргэдийн амьдралын стандартыг тэгшгэх үүднээс тэдэнд хүргэх бараа, үйлчилгээг аль болох хялбар, хямд төсөр байлгахад анхаардаг байна. Энэ нь хөгжлийн дэд бүтэц болон хүн амын амьжиргааны түвшинг нийцүүлэх хоёр зорилтын зохих тэнцвэрийг зөв олох ба харилцан уялдааны шатлалыг зохих ёсоор тогтоох явдал чухал гэсэн үг юм. Зохих тэнцвэр болон шатлалд анхаарах гэдэг нь Улаанбаатарт шинэ зам тавих, одоогийн замын засвар үйлчилгээний асуудалд нэн яаралтай анхаарал хандуулах; нэн тэргүүнд хөдөөгийн замыг бага өртөгөөр сайжруулахад анхаарах; дунд хугацаанд хөдөөд хатуу хучилттай зам тавихад хөрөнгө оруулах шаардлагатай байна.

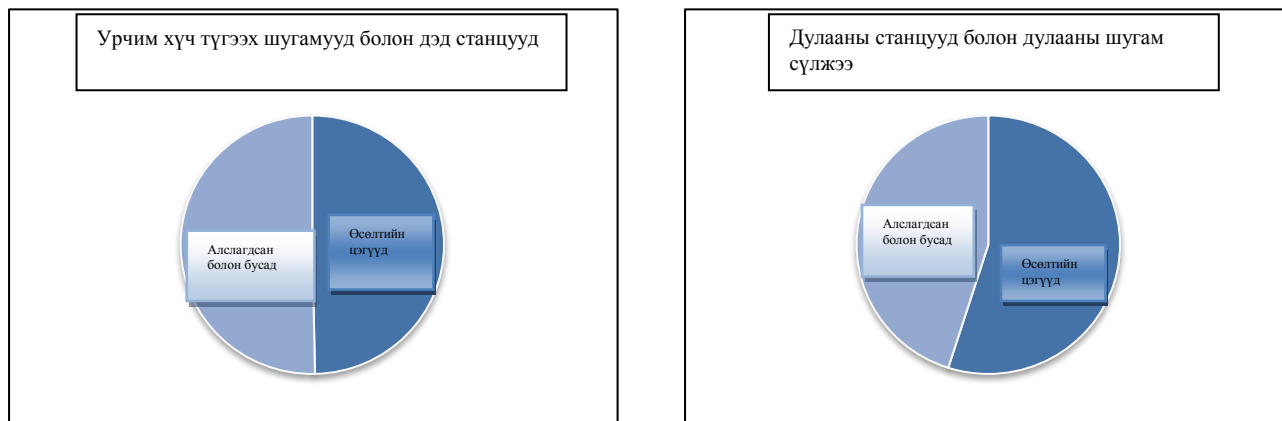
График 11. Зайг Улаанбаатраас хэр алслагдсанаар замын зардлыг тодорхойлох нь тийм сайн төсөөлөл биш



Эх сурвалж: Сангийн яамны өгөгдөлд тулгуурлан ДБ-ны тооцоо

¹¹ АХБ \2011\

График 12: Засгийн газар өсөлтийн төвүүдийн цахилгаан, дулааны асуудалд бас тэргүүлэх ач холбогдол өгч байсангүй (2011)



Эх сурвалж: Сангийн яамны өгөгдөлд тулгуурласан ДБ-ны тооцоо

47. Эрчим хүчний салбарт хөрөнгө хуваарьлалт мөн адил гажуудалтай байгаа ба өсөлтийн цэгүүдэд эрчим хүчний дамжуулалтад оруулсан хөрөгө оруулалтын хагасаас бага хувийг, дулааны шугам сүлжээнд оруулсан хөрөгө оруулалтын хагасаас арай илүү хувийг оруулсан байна (График 12). Энэ зарцуулж байгаа хөрөнгө нь өнөөдрийн шаардагдаж байгаа хөрөнгийн хагаст нь ч хүрэхгүй – улсын хэмжээнд шаардагдаж байгаа хөрөнгийн 70 хувь нь Улаанбаатар, Эрдэнэт, Дарханд ноогдож байна – байгаа ба Улаанбаатарын хүн амын өсөлт маш хурдацтай өсөж байгаа болон гэр хорооллын оршин суугчдад илүү хэмнэлттэй, байгаль орчинд сөрөг нөлөөгүй дулааны системийг нэвтэрүүлэхэд шардагдах хөрөнгийн талд нь ч хүрэхгүй байна. Түүхий нүүрсийг зөвхөн дулааны бойлорт болон гэр хорооллын өрхүүд пийшинд хэрэглэж байгаа нь Улаанбаатарын агаарын бохирдолыг улам дордуулж байна; гэвч Ашигт малтмал, эрчим хүчний яамны хөрөнгө оруулалтын дөнгөж 20 хувийг Улаанбаатар хотод 2011 онд хуваарилсан байна.

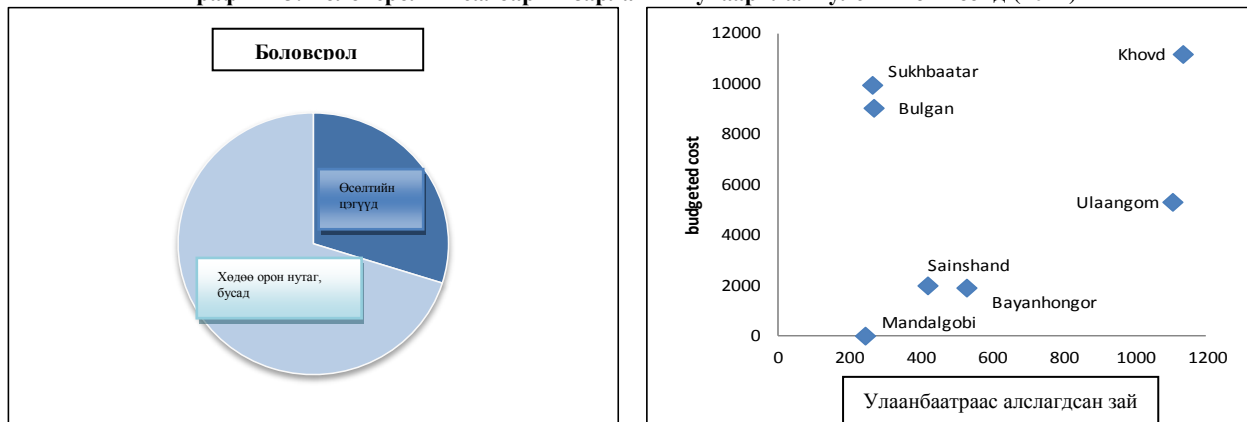
48. Харин, нийгмийн салбарт хөрөнгийн хуваарилал, эдийн засгийн газар зүйн зарчимтай сайтар нийцсэн ба өсөлтийн цэгүүдийн суурь үйлчилгээг бэхжүүлэх, улс орон даяар зохих түвшинд хүргэхийг зорих нь зүйтэй. Боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын зарлага нь Улаанбаатраас хэр алслагдсан байдлаас үл хамаарч, өсөлтийн цэгийн байршилаас хамаарахгүй суурь үйлчилгээг үзүүлж байна (График 13). Боловсролын салбарын янз бүрийн бүсэд хувиурилж байгаа зарлагын хувьд, одоогийн боловсролын дэд бүтцийг нь харгалзан үзэж байна.

Дунд хугацааны төлөвлөлтөд тэргүүлэх чиглэлийг тааруухан тодорхойлж байна

49. Дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөөнүүдэд тэргүүлэх чиглэлийг мөн тааруухан тодорхойлж байна. Зам, тээврийн яам замын дунд хугацааны стратегид 5 тэрбум долларын хөрөнгө төлөвлөгдөж байгаагын дөнгөж 21 хувийг Улаанбаатарын замд хуваарилж байгаа бол 37 хувийг аймгуудыг холбосон улсын чанартай замд, 42 хувийг худалдааны гол хурдны замуудад хуваарилсан байна \График 14\.

Тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлохдоо, цэвэр техник талаас нь авч үзвэл ирэх таван жилд гол нь үе шаттай хэрэгжүүлэх стратегид суурилах нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байгаа бөгөөд тухайлбал (i) уул уурхайн төвүүд болон Улаанбаатарыг Орос, Хятадын хил хүртэл холбосон хойноос-ургаш чиглэсэн худалдааны коридорын хурдны зам; (ii) Улаанбаатарын замыг сэргээн засварлах, шинээр зам тавих. Аймгуудын төвийг холбох хатуу хучилттай зам тавих ажлыг хоёрдугаар үе шатанд шилжүүлэх шаардлагатай.

График 13. Боловсролын салбарын зарлагын хуваарилалт улсын хэмжээнд (2011)



Эх сурвалж: Сангийн яамны өгөгдөлд тулгуурласан ДБ-ны тооцоо

50. Одоогийн төлөвлөгөөнүүд нь их хэмжээгээр сонгуулийн улс төрийн бодит нөлөөний дор боловсруулагдсан ба сонгогдсон бодлого-боловсруулагчид нь эрдэс баялагын эрчимтэй олборлолтын зарим үр дүнг орон нутагт харуулах зорилго агуулсан тодорхой байгаа юм. Тийм учраас, эдийн засгийн хувьд “хамгийн сайн хувилбар” болон улс төрийн хувьд ашигтай байх хоёрын хоорондын тодорхой тэнцвэрийг олох шаардлагатай байна. Нэг хувилбар нь хөдөөгийн байгалийн зам

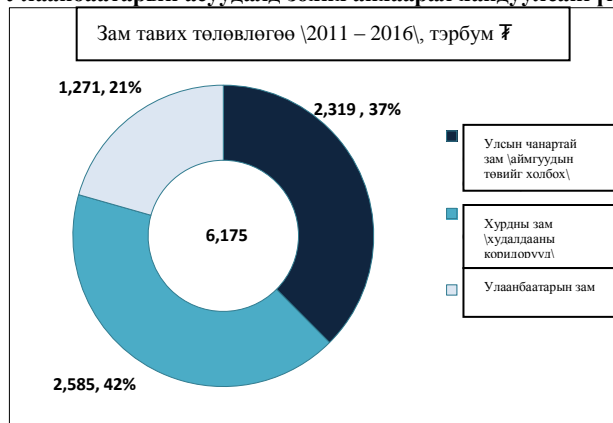
харгуйг бага өртөгөөр сайжруулж, гүүр болон усны хоолойнуудыг барих замаар жилийн аль ч улиралд ашиглах нөхцлийг бүрэлдүүлэх, замын өнгөн хэсгийг хусаж, хөдөлгөөний саадгүй байдлыг хангах, засвар үйлчилгээг цаг тухайд нь хийж байхад анхаарах явдал юм.¹² Энэ стратеги нь улс төрийн хувьд ч, эдийн засгийн хувьд ч үр дүнтэй байх болно.

51. Монголын 2007-2015 оны Үндэсний хөгжлийн стратегид \ҮХС\ хотод чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнийг дагуул хотууд байгуулах, ажлын байр нэмэгдүүлэх бүсүүдийн төвүүдийг дэмжих замаар бууруулахаар заасан. ҮХС-д Улаанбаатарт харьцангуй ойр орших Багануур, Налайх, Багахангайг дагуул хот болгон хөгжүүлэхээр заасан. Одоогоор эдгээр дагуул хотуудын хөгжилд шаардагдах хөрөнгийн хэмжээ ялихгүй байна. Гэхдээ, 2011 онд техник эдийн засгийн үндэслэлийг хийсэн ба Сайншандын аж үйлдвэрийн парк байгуулах техник эдийн засгийн үндэслэлийг 2012 онд хийсэн. Дорноговь аймгийн төв Сайншанд нь Улаанбаатараас зүүн ургаш, Говьтой хиллэж оршдог. Сүүлийн хүн амын тооллогоор 20,000 хүн амтай байна. Одоогийн байдлаар тэнд эрчимтэй хөгжиж байгаа үйлдвэр байхгүй, шинээр үүсэж байгаа өсөлтийн цэгт тооцогдохгүй байна. Тийм учраас хиймэлээр хөгжлийг нь хэтрүүлэн дэмжих нь эрсдэлтэй бөгөөд учир нь төлөвлөж байгаа хөрөнгө оруулалт нь ДНБ-ний 100 хувь болж байгаа юм.

Төсвийн хөрөнгийг хэсэгчилэн цацаж байна

52. Өсөлтийн цэгүүдийг анхаарахгүй байгаатай холбогдуулан хэлэхэд, төсвөөс санхүүжүүлэх төслүүдийн дийлэнхи нь хэмжээний хувьд жижиг, газар зүйн байршилд онилсон байна. 2008 оны төсвийн хөрөнгийг жишээ болгон үзэхэд, шинээр оруулах хөрөнгө оруулалт 900 орчим сая ам. доллар байсан ба үүнийг 758 төсөлд хуваан хуваарилсан ба ойролцоогоор нэг төсөлд 1.2 сая доллар ноогдсон байна. Гэхдээ, дундач төслийн хэмжээ асар жижиг байсан. График 15-д харуулсанаар, төслүүдийн 66% нь 400,000 ам. долларын \500 сая ₮\ хэмжээтэй байсан ба 28% нь 4 сая долларын хэмжээтэй байсан. 8 сая долларын \10 тэрбум ₮\ босго давсан төслийг “том төсөл” гэж үздэг бол дөнгөж 2% нь том төсөлд хамрагдаж байна. Харин өртөгийн хувьд эдгээр том төслүүдэд нь нийт төслийн хөрөнгийн 40% ноогдож байна.

График 14. Дунд хугацааны төлөвлөгөөнд Улаанбаатарын асуудалд зохих анхаарал хандуулсангүй



Эх сурвалж: Замын газар

53. Ийм маягаар хөрөнгийг бутаргах нь хөрөнгө хуваарилалтын үр ашгийг бууруулах хэд хэдэн шалтгаан байдаг. Нэгдүгээрт, ийм төслүүд нь эдийн засгийн хувьд ашиггүй бйах талтай. Хоёрдугаарт, ийнхүү хэсэгчилэн хуваах нь давхардалыг бий

¹² Дээрхийн адил

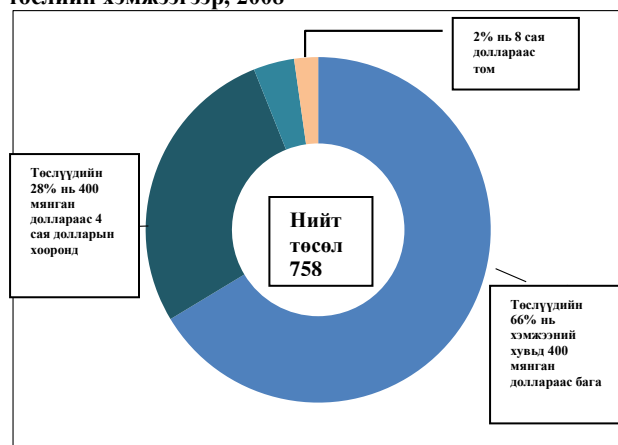
болгож, нөөц боломжийг дэмий үрэхэд хүргэнэ. Гуравдугаарт, энэ нь зарим оронуудын хуваарьлалтын боломжийг алдагдуулж, төсвийн хөрөнгө оруулалтын өртөгийг өсгөх талтай. Дөрөвдүгээрт, олон тооны жижиг төслүүд нь төслүүдийг бэлтгэн, хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий салбарын яамд, тэдгээр төслүүдийг хянаж, төсөвөөс санхүүжүүлэх зөвшөөрөл олгодог Сангийн яамны хязгаарлагдмал хүний нөөцийн боломжийг нь барж байдаг. Тийм учраас, олон тооны жижиг төслүүдийн чанар нь цөөн тооны томоохон төслүүдтэй харьцуулахад муу байдаг юм.

Засвар үйлчилгээг орхигдуулж байна.

54. Монголд хөрөнгийн хуваарьлалт зохих ёсоор хийгдэхгүй байгааг нэг үзүүлэлт бол их засвар болон засвар үйлчилгээний зардал өнөөгийн шаардлагатай байгаа хэмжээнээс доогуур байна. Олон жилийн туршид засвар үйлчилгээний асуудалд зохих анхаарал тавьж байгаагүйтэй холбогдон өнөөдөр эрчим хүч, замын салбар хямралд ойртож байна. Түлш, эрчим хүчний яамны тооцоогоор эрчим хүчний салбарын капитал засварт 170-180 тэрбум төгрөг \буюу 2011 оны ДНБ-ний 2% орчим\ нэн яаралтай шаардагдаж байгаа ба улсын чанартай хатуу хучилттай замын сүлжээний 60% эвдэрч муудсан ба эдгээрийг засан сэргээх капитал засварт тооцоолж байгаагаар 730 тэрбум төгрөг \буюу ойролцоогоор ДНБ-ний 7 хувь\ шаардлагатай байна. Улаанбаатар хотын 629 км хатуу хучилттай замын 70 хувьд капитал засвар хийх шаардлагатай бөгөөд замын ашиглалтын хугацаа хэдийнээ дууссан байна.

Харин засгийн газар шинэ хөрөнгө оруулалтад засвар үйлчилгээнээс илүү ач холбогдол өгч байна. График 16-д \зүүн тал\ харуулсанаар зам засварт оруулсан хөрөнгө 2003 оноос хойшхи хугацаанд арван хоёр дахин өссөн ба үүнд замын тогтмол үйлчилгээ болон сэргээн засварлалтын аль аль нь хамрагдаж байгаа ба харин шинээр зам тавихад оруулсан хөрөнгө оруулалт энэ хугацаанд гучин тав дахин өссөнөөр шинээр зам тавих болон засвар үйлчилгээнд оруулсан хөрөнгийн харьцаа ихээхэн ялгаатай байгаа нь хуучин замыг засаж засварлахад илүү анхаарах цаг болсоныг харуулж байна – 2007 оноос засвар үйлчилгээний зардал буурсаар иржээ.

График 15. Төслийн хөрөнгө оруулалтын хуваарьлалт төслийн хэмжээгээр, 2008

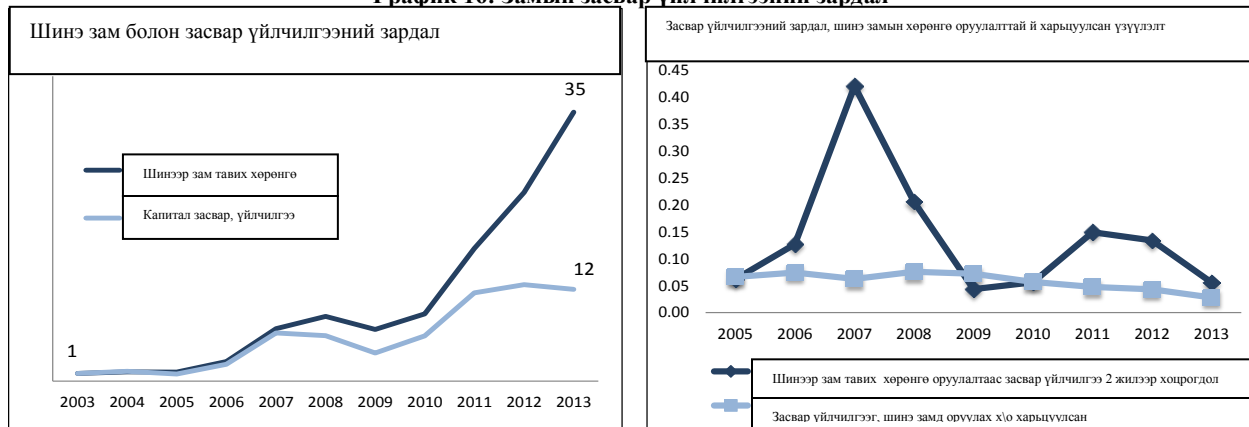


Эх сурвалж: Сангийн яамны өгөгдөлд тулгуурласан ДБ-ны тооцоо

55. Замын салбарт гүнзгий дүн шинжилгээ хийж үзэхэд, замын тогтмол үйлчилгээг хугацаанд нь хийхгүй явж ирсэнээс замын засвар, сэргээн засварлалтын өртөг өндөр гарахад хүргэж байна. АХБ-наас сайхан хийсэн судалгаанаас үзэхэд, одоогийн Монголын зам засвар үйлчилгээнд зарцуулж байгаа хөрөнгө нь шаардагдах хөрөнгийн дөнгөж 20%-тай тэнцэж энэ үзүүлэлт нь Африкийн саб-Сахаараас ч доогуур үзүүлэлт юм. Анхаарлын гадна орхих нь эцсийн бүлэгт санхүү, эдийн засгийн хувьд өртөгийг өсгөдөг юм. Засвар үйлчилгээг тогтмол хийхгүй байх нь замын ашиглалтын хугацааг богиносгож, эцсийн бүлэгт сэргээн засварлахад асар их хөрөнгө шаарддаг; Монголын хувьд, замыг сэргээн засварлах өртөг нь хугацаат засвар үйлчилгээг тогтмол хийх зардлаас арав дахин өндөр гарч байна. Замын засвар үйлчилгээг хугацаанд хийхгүй орхигдуулах нь тээврийн хөлсийг өсгөж, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд шууд сөрөг үр дагавартай байдаг.

56. Харин сүүлийн хоёр жилд Засгийн газар хуучин замын засвар үйлчилгээнд илүү анхаарал тавих болж, 2009 оноос капитал засварын хөрөнгийг гурав дахин нэмэгдүүлээд байгаа нь сайн хэрэг юм. Гэхдээ, замын тогтмол засвар үйлчилгээг цаг хугацаанд хийж байх, одоогийн овоорсон ажлыг нэг тийш болгоход үүнээс их хөрөнгө шаардлагатай байна. Тийм учраас, График 16-д харуулсан хандлагыг ирэх 5 жилд эрс өөрчилж, тогтмол засвар үйлчилгээнд шинээр зам тавихаас илүү хөрөнгө оруулах шаардлагатай байна. Цаашид шинээр зам тавих төслийн санхүүжилтийг батлахдаа тухайн шинээр тавигдах замын засвар үйлчилгээний зардлыг заавал тодорхой хамруулан тооцож байх зарчмыг НТХ-д тусгах нь зүйтэй.

График 16: Замын засвар үйлчилгээний зардал



Эх сурвалж: СЯ-ны өгөгдөлд тулгуурласан ДБ-ны тооцоо
Тэмдэглэл: 2012, 2013 төсөвт тусгагдсанаар

Төсвийн хөрөнгө оруулалт Макро эдийн засгийн сайн стратегид суурилахгүй байна

57. Байгалийн баялагтай орнууд макро эдийн засгийн хоёр үндсэн сорилтыг үр ашигтай даван туулах хэрэгтэй: эрдэс баялагын үнийн хэлбэлзэл болон зарлагыг хэтрүүлсэнээр үүсэх ханшийн өсөлт \Голланд өвчин\. Монголын хувьд 2005-2009 онд өсөлт-уналтын сонгодог мөчлөгийг дайрсан. 2004 болон 2008 онд эдийн засгийн өсөлт дундачаар 9 хувь байсан нь зарлагын тэсрэлтийг үүсгэж, 2005 онд ДНБ-ний 1 хувийг эзлэж байсан эрдэс баялагын биш алдагдлыг 2008 онд ДНБ-ний 15 гаруй хувьд хүргэсэн байна. 2009 оны эдийн засгийн хямралаас болж олон

улсын зах зээл дээр эрдэс баялагын үнэ уналтад орсон нь Монгол улсад хүнд цохилт болсон. Эдийн засаг 1.3 хувиар хумигдаж, валютын нөөц хурдацтай шавхагдаж, Монгол улс ОУВС-гаас тусламж авч төсвийн шаардлагатай тодотгол хийхэд хүрсэн.

58. Нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр 2013 оноос хүчин төгөлдөр болох Төсвийн тогтвортой байдлын хуулийг 2010 оны 6 дугаар сард Парламент баталж, уг хуулиар үнийн хэлбэлзэлийн нөлөөг багасгах үүднээс эрдэс баялагаас орох орлогыг урт хугацааны тэнцвэржүүлсэн үнээр тооцож, төсвийн тэнцвэржүүлсэн алдагдлыг ДНБ-ний 2 хувиас хэтрүүлэхгүй байх төсвийн журмыг оруулсан; эдийн засгийн хэт халалтаас сэргийлэх үүднээс нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджаас хэтрэхгүй байхаар заасан; төсвийн урт хугацааны төлбөрийн чадварыг хангах үүднээс засгийн газрын өрийн дээд хэмжээг хязгаарлан тогтоосон. Энэ журмыг мөрдөж эхэлсэнээс хойш орох илүү орлогыг Төсвийн тогтворжуулалтын санд оруулж байх ба төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгө нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний таван хувиас доошгүй байна. Цаашид орлогын хэмжээ нэгэнт нэмэгдэх төлөвтэй байгаа учир, Монгол улс Төрийн баялагийн санг бий болгох талаар бодож байгаа бөгөөд энэ нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, төсөв болон эдийн засгийг эрдэс баялагын үнийн хэлбэлзэлээс хамгаалах; тэтгэвэрийн ирээдүйн хуримтлалын хадгаламжийг бий болгох; нийгэм-эдийн засгийн тэргүүлэх төслүүдийг санхүүжүүлэх замаар эдийн засгийн хөгжлийг хангах зорилготой.
59. ТТХ-ийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд төсвийн журмыг үл хайхран хийгдэх дэд бүтцийн төсвийн гадуурхи санхүүжилт ихээхэн эрсдлийг бий болгож байна. Энэ эрсдэлийг бий болгох үндсэн нөхцөлүүд: \a\ зам, эрчим хүчний салбарт төслүүдийг “түлхүүр хүлээлгэн өгөх” зарчмаар хэрэгжүүлж байгаа хэлбэр ба энэ нь компаниуд өөрсдийн хөрөнгөөр төслүүдийг хэрэгжүүлээд эцэст нь төсвөөс нөхөн авах хэлбэр юм; \б\ Хөгжлийн банкнаас олгох зээл, ялангуяа орлого бүзрдүүлэхгүй дэд бүтцийн төслүүдэд хэтэрхий их зээл олгох; \в\ төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн зохицуулалтын тогтолцоо сул байгаа явдал орно.

“Түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэр

60. Зам, эрчим хүчний салбарт “түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрээр төсөл хэрэгжүүлэх зөвшөөрлийг 2008 онд Парламентийн тогтоолоор олгосон ба энэ нь ихэвчилэн компаниуд арилжааны банкнаас зээл авч төслийг хэрэгжүүлээд дараа нь төсвөөс эргүүлэн авах нөхцөлтэй хэрэгжүүлдэг хэлбэр юм. Төсвөөс санхүүжүүлсэн нийт төслийн 3 хувийг 2008 онд эзлэж байсан бол 2009 болон 2010 онд 25 гаруй хувь болж өссөн ба өнөөдрийг хүртэл өссөөр байна \График 17\.
- ТХ энэ хэлбэр нь ТТХ-ийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөлдөг ба тийм төслүүд нь хэдийгээр ажил хийгдэж байгаа ч тухайн жилийн төсөвт тусгагдахгүй, харин нөхөн төлбөр хийгдэх үед гарч ирдэг. Ялангуяа хөдөөгийн зам тавих төслүүдийн хувьд ТХ нь туйлын өртөг өндөртэй хэлбэр бөгөөд төсвөөс шууд санхүүжүүлсэн ижил төслүүдээс 25-аас 30 хувь илүү өртөгтэй гардаг ба энэ нь компаниуд төслүүдийг хэрэгжүүлэхийн тулд

арилжааны хүүтэй зээл авдагтай нь холбоотой. Энэ хэлбэрээр төсөл хэрэгжүүлсэнээр Засгийн газрын хүлээх эрсдлийг хувийн хэвшилд төдийлөн шилжүүлэхгүй, харин ч төслийн өртөгийг өсгөдөг – эцсийн бүлэгт төсөвт ачаалал нэмдэг – ба үзүүлж байгаа үйлчилгээний үр ашигт ямар ч эерэг нөлөө үзүүлдэггүй юм.

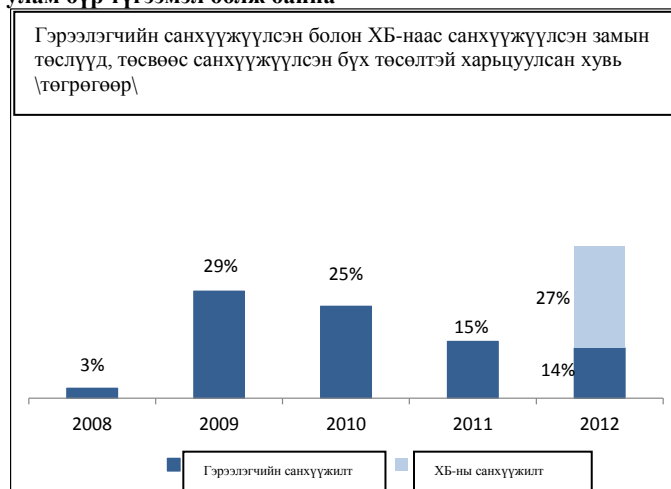
Монголын Хөгжлийн Банк

61. МХБ нь дэд бүтцийн төслүүдийг улсаас санхүүжүүлэх гол эх үүсвэр болж байна. ХБ-ны зээл олгох үйл ажиллагаа нь тэнцвэржүүлсэн тэнцвэр буюу ТТХ-ийн зарлагын журамд хамрагдаггүй \ХБ-ны зээлийг өрийн журмаар олгодог\.
- Хөгжлийн банкны тухай хууль \2011\ болон үүний дараах парламентын тогтоолоор ХБ нь эрдэс баялаг тээвэрлэх шинэ төмөр зам тавих, аймгуудыг Улаанбаатартай холбох авто зам тавих болон эрчим хүчний салбарын бусад төслүүд, орон сууц, бага орлоготой өрхүүдэд татаастай моргажийн зээл олгохыг оролцуулан, Сайншандын аж үйлдвэрийн паркийн барилга байгууламжийн төслүүдийг санхүүжүүлэх юм. ХБ засгийн газрын бондын баталгаатай 600 сая долларыг \ДНБ-ний 6 хувь\ олон улсын зах зээл дээрээс 2011 онд босгосон ба одоо дотоодын зах зээлд бондын хувьцаа гаргах замаар нэмэлт хөрөнгө босгохыг зорьж байна. 2012 оны 11 дүгээр сард гаргасан засгийн газрын 1.5 тэрбум долларын бондын хувьцааны тодорхой хэсгийг нь хүртэх бололтой байна. 2012 оны төслийн төлөвлөгөөнд олон тооны орлого бүтээхгүй төслүүд орж байгаа ба тухайлбал хөдөөд зам тавих, төвийн эзэмшлийн нүүрсний Эрдэнэс Таван толгой компаний үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжүүлэх зэрэг төслүүд хамрагдаж байна. ХБ-ны зөвхөн замын төслүүд ойролцоогоор 700 сая доллар буюу үнэ цэнийн нөхцөлөөр улсын нийт төсвийн 27% -ийг эзлэж байна \График 17\.
- ХБ мөн Хятадын Экспорт-Импортын банкнаас орон сууцны төслийг хэрэгжүүлэхээ авсан 83 сая долларын зээлийн баталгааг гаргасан байна.
62. Хэрэв ХБ нь макро эдийн засгийн болон компаний засаглалын зохих бүтцийн хүрээнд ажиллаж чадах юм бол Монголын дэд бүтцийн хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэх юм. Хөгжлийн банкны логик нь дэд бүтцийн чухал чухал төслүүд болон жижиг зээлдэгчидэд арилжааны банкны санхүүжүүлт хүрэлцээгүй байгаа нөхцөлд зах зээлд үүсэж байгаа санхүүжилтийн хомсдолыг нөхөд оршиж байгаа юм. Жишээ нь, Канадын Бизнесийн хөгжлийн банкны хийсэн нэг судалгаагаар хөгжлийн банкны зах зээлд онилох зургаан нийтлэг зүйл байгаа нь тодорхой болсон: \1\ бичил-аж ахуйн нэгж\үйл ажиллагаа эхлэх; \2\ жижиг, дунд бизнесийн байгууллага \ЖДБ\ ; \3\ олон улсын худалдаа\даяаршил; \4\ орон сууц; \5\ дэд бүтэц; \6\ хөдөө\хөдөө аж ахуйн салбар.¹³ Засгийн газраас ХБ-ыг байгуулах болсон нь цаг хугацааны асуудал юм. Уул уурхайгаас орох орлого цаашид урсаж эхлэж байгаагын зэрэгцээ дэд бүтцийн хэрэгцээ шаардлага асар их байгаа ба эдгээр эрэлт хэрэгцээг хангах үүднээс зээл авах шийдвэрийг ихээхэн мэдрэмжтэй гаргах шаардлагатай бөгөөд ирээдүйд орох орлого нь эдгээр төслүүдийг санхүүжүүлсэн өртөгийг нөхөх хэмжээнд байх нь чухал юм.

¹³ Гуттиеррез \2011\ -д ишлэл авсан

63. Зорилго нь тодорхой байгаа бөгөөд сайн ажиллаж байгаа хөгжлийн банкны олон жишээ байдаг – Сологост, Малайзид, Бразилд, Туркт, Өмнөд Африкт – ба хэрэв зохих бүтэцтэй зөв ажиллаж чадвал үйлчилгээнд төдийлөн хамрагдаж чадахгүй байгаа салбарт санхүүжилт олгоход үнэхээр чухал гэдэг нь нотлогдсон. Гэвч, хөгжлийн банк зохих ёсоор үйл ажиллагаагаа явуулахгүй, аар саар төслүүдийг ил тод бус замаар эсвэл төсвөөс хэтэрсэн санхүүжилт хийж, ХБ-наас

График 17: дэд бүтцийг санхүүжүүлэх альтернатив хэлбэр улам бүр түгээмэл болж байна



Эх сурвалж: СЯ, ХБ-ны өгөгдөлд тулгуурласан ДБ-ны тооцоо

санхүүжүүлсэн төслүүд нь авсан зээлээ нөхөх хэмжээний мөнгө олж чадахгүй холбогдон эцсийн бүлэгт асар үнэтэй төсвийн барьцаа авахад хүргэж байсан түүх ч бас байдаг. Монголын хувьд олон тооны алдаа, цөөн тооны амжилтаас аль болох сургамж авах явдал чухлаар тавигдаж байна.

64. Монгол шиг байгалийн баялагын хүчин зүйл бүхий орны хувьд ХБ-наас төслийг санхүүжүүлэхдээ хоёр хүчин зүйлийг харгалзан үзэж байх нь чухал. Нэгдүгээрт, байгалийн баялагын орлогыг хамгийн сайн ашиглах хэлбэрүүд бол ерөнхий төсвийн хөрөнгөөр санхүүжигдэх дэд бүтцийн зэрэгцээ боловсрол, эрүүл мэнд болон валютын шууд хадгаламж бөгөөд харин хөрөнгө оруулалтын тэсрэлтээс үүдэх Голланд өвчнөөс сэргийлэхийн тулд үе шаттай хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.¹⁴ Дунд болон урт хугацааны төсвийн хөрөнгө оруулалт нь эдийн засгийн бүтээмжийн чадавхийг дээшлүүлэх ба зөвхөн байгалийн баялагын салбараас эдийн засгийг өргөжүүлэх үйл ажиллагааг идэвхижүүлэхэд тус дэм болох юм. Гэхдээ,

¹⁴ Сакс \2007\ ОУВС \2012\

хөрөнгө оруулалтыг эдийн засгийн шингээх чадвараас хэтрүүлэн асар ихээр түр зуурын маягаар оруулбал энэ нь эргээд инфляцийг хөөрөгдөн, ханшийг чангаруулан улмаар макро эдийн засагт сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Монголд, энэ сөрөг үр дагавар аль хэдийнээ ажиглагдаж байгаа нь барилгын материалын үнэ өсөж, барилгын салбар хүчин чадлаа шаардлыгын түвшинд нийцүүлэн өргөжүүлж чадахгүй байгаа ба энэ талаар дор илүү нарийвчилан авч үзэх болно. Тийм учраас хамгийн сайн стратеги нь хөрөнгө оруулалтыг хэсэгчилэн оруулж, тухайн жилийн хөрөнгө оруулалтын зарлагын өсөлтийг хязгаарлах нь эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэх бөгөөд энэ нь ТТХ-ийн зорилго юм.¹⁵

65. Хоёрдугаарт, төсвийн санхүүжилтэй харьцуулахад өртөг өндөртэй хөрөнгөөр санхүүжүүлж байгаа төсөл нь эргээд боломжийн хэмжээнд мөнгөний урсгалыг бий болгож чадаж байвал санхүүжилтийн энэ хэлбэр мэдрэмжтэй болж чадна. ХБ-ны одоогийн аймгуудыг холбох хураамжгүй замын төслүүд, бага орлоготой өрхүүдийн орон сууцны моргажийн зээл нь зээлсэн хөрөнгийг нөхөхөд хүрэлцэх хөрөнгийг хэзээ ч болгохгүй. Тийм учраас, ийм төслүүдийг татвараас бүрддэг төсвөөс санхүүжүүлэх хэрэгтэй ба харин олон улсын хөрөнгийн зах зээлээс босгож байгаа, эргээд төсвөөс төлөх өндөр өртөгтэй зээлээр санхүүжүүлэх ёсгүй юм.

66. Макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд анхаарах эдгээр зүйлээс гадна, ХБ-наас санхүүжүүлэх төслүүдийг сонгоход улс төрийн оролцоо орох эрсдэл их байгаа бөгөөд энэ нь эргээд төслүүдийн чанарт сөрөг нөлөөлөх болно. Хамгийн гол нь ХБ-ны эрх зүйн тогтолцоонд нэлээд хэдэн сул тал байгаа бөгөөд эдгээрийг нэн хурдан шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Үүнд:

- ХБ-ны эрх үүрэг төдийлөн тодорхойгүй: Хуулийн 8.1-д ХБ нь УИХ-аас баталсан хөгжлийн томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлнэ гэж заасан бол 10.1.3-д эдгээр төслүүд нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд чиглэнэ гэж заасан. Эндээс харахад санхүүжүүлсэн төслүүдийн саанхүүжилтийн эргэн төлөлтийн талаар тодорхой заалт байхгүй байгаа нь ХБ татварын эх үүсвэрээс бүрдсэн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх бүрэн боломжтой төслүүдийг санхүүжүүлнэ гэсэн үг юм. Түүнчилэн, ХБ-нд овоорч байгаа ачаалалыг хувийн хэвшлийн санхүүжилтээр гүйцэтгэх боломжийг бүрдүүлэх хосолсон санхүүжилтийн талаар ямар нэг заалт байхгүй байгаа нь эцсийн бүлэгт хувийн хэвшлийн хөгжилд саад учруулах юм.
- Санхүүжүүлэх төслүүдийг сонгох парламент болон ХБ-ны ТУЗ-ын эрх тэнцвэргүй байна: хуулийн 8.1-д заасанаар парламентийн жагсаалтаар баталсан төслүүдийг заавал санхүүжүүлэх бөгөөд тухайн жагсаалтыг парламент жил бүр хаврын чуулганаар баталж байх юм. Энэ заалт нь ХБ-ны бие даасан статусд харшилж байна. Засгийн газар, хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ХБ-ны зээлийн тэргүүлэх чиглэлийг тогтоож болох ба харин тодорхой төслүүдийн техникийн үнэлгээг ХБ хийж, ХБ-ны удирдлага эсвэл Захиралуудын зөвлөл нь баталдаг байх хэрэгтэй юм. Мэдээжийн хэрэг, төслийн хувьд баталгаа гаргаж өгөх эсэх асуудлыг Засгийн газар шийдэнэ; хамгийн сайн хувилбар бол одоогийн

¹⁵ ХБ-ны үйл ажиллагаа одоо зөвхөн ТТХ-д хамрагдаж байна.

санхүүжүүлэх төслүүдийн жагсаалтыг Засгийн газар эсвэл УИХ баталж, ХБ санхүүжүүлэх заалтын оронд санхүүжүүлэх боломжтой гэж үзсэн төслүүдийн жагсаалтыг ХБ гаргаж, Засгийн газар дараа нь эдгээр төслүүдийн чухам аль алинд баталгаа гаргахыг шийддэг байх нь зүйтэй.

- Чухам хэн хувьцаа эзэмшигч вэ гэдэг тодорхойгүй байна: 16.2 дугаар зүйлд, Монголын Засгийн газар нь ХБ-ны хувьцаа эзэмшигч байна гэжээ. Энэ бол туйлын бүдэг тодорхойлолт бөгөөд олон улсын туршлагаар бол засгийн газар хувьцаа эзэмшигчийг төлөөлөлийг – тодорхой хувь хүн \жишээ нь Сангийн сайд г.м\ эсвэл яам\агентлаг – хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэхээр томилдог ба энэ нь олон тоны яамд өөр хоорондоо уялдаагүй янз бүрийн мессеж дамжуулахаас сэргийлэх юм. Жишээ нь, одоогийн байдлаар ХБ-тай холбогдсон шийдвэрийг Засгийн газрын кабинет гаргаж байгаа нь түүний бие даасан байдалтай зөрчилдөж байна.
- ХБ-ны ТУЗ засгийн газраас зохих хэмжээнд хараат бус байж чадахгүй байна: 17 дугаар зүйлд ТУЗ-ын гишүүдийг Засгийн газар томилж, чөлөөлөх ба хараат бус гишүүд нь цөөнхи \9 гишүүний 3 нь\ байхаар заасан. 22.1.10-д заасанаар, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг 3 хүртэл жилийн хугацаагаар томилох, бүрэн эрхийг нь хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох, чөлөөлөх эрхийг Засгийн газарт олгосон. Бие даасан байдлыг хамгаалахын тулд үйл ажиллагаа нь амжилттай явж байгаа олон хөгжлийн банк ТУЗ-ын гишүүдийн томилогдон ажиллах хугацааг нь баталгаажуулсан, ТУЗ-ын гишүүдийг томилох хугацааг сонгуулийн мөчлөгтэй зөрүүлдөг ба чөлөөлөх үйл явцыг тодорхойлон гаргасан байдаг. ТУЗ-д байх Засгийн газрын ажилтнууд цөөнхи байдаг. Гэхдээ, Сангийн яамны хүчтэй төлөөлөл байхыг ихэвчилэн зөвлөдөг ба энэ нь санхүүгийн эрсдлийг бууруулах зорилготой. ХБ-нд Сангийн яамны төлөөллийг оруулахыг зөвлөмж болгодог нь ялангуяа хөрөнгийн зарлага асар их нэмэгдэж байгаа нэн ялангуяа эрдэс баялагын үнийн хэлбэлзэлээс үүдэлтэй эрсдэлтэй холбоотой байдаг.

22.1.5-д Засгийн газрыг “Хөгжлийн банкны зээлийн бодлого, түүний хэрэгжилттэй холбоотой асуудлаар банк, эрх бүхий бусад байгууллагатай шууд харилцаж, байр сууриа илэрхийлэх”-ийг зөвшөөрсөн байна. Энэ нь ХБ-нд улс төр хөндлөнгөөс оролцох үүдийг нээж байгаа ба 6.1.2-д заасан ХБ-ны хараат бус байх зарчимд харшилж байна.

- Хяналт шалгалтын үүрэг тодорхой тусгагдаагүй байна: Хөгжлийн банкны зохицуулалт, хяналтын сайн туршлага нь төрөөс өмчлөлийн болон хяналт шалгалтын үүргийг зааглан салгахыг шаардана. Хяналт шалгалтын үүрэг нь төрийг зээлийн эрсдэлээс хамгаалах ба хувийн хэвшлийг шударга бус өрсөлдөөнөөс хамгаалах болон институци нь ил тод ажиллах, эрсдлийн менежмент, мониторинг болон төслийн үнэлгээ хийх үүрэгтэй байх юм. Институци нь эдгээр шаардлагыг хангаж ажиллахгүй бол хариуцлага тооцох эрх зүйн зохих чадавхи хянан шалгагчид байх хэрэгтэй. Чухам хэн хянан

шалгах үүргийг хариуцах талаар ХБ-ны тухай хуульд тодорхой заалт байхгүй байна. Сангийн яам олгож байгаа зээлийн баталгаанд хяналт тавих ба ХБ нь санхүүгийн тайлан гаргаж Монгол банканд өгөх тухай заасан. Эндээс харахад, шаардлагатай хяналт шалгалтын үүрэг орхигдсон байна. Ер нь бол ХБ-ны үйл ажиллагаанд Монгол банк хяналт тавих нь хамгийн зөв хувилбар байх юм.

- Зээл олгох эрх хэтэрсэн: 24 дүгээр зүйлд олгох зээлийн болон банкны актив хөрөнгийн харьцааг 50:1, цаад утгаараа хөрөнгийн тоон харьцаа 2 хувь байхаар тогтоосон ба 13 дугаар зүйлд ХБ нь гуравдахь талд зээлийн баталгаа гаргахыг зөвшөөрсөн. Эдгээр нь үнэхээр туйлын үлбэгэр жишиг бөгөөд Засгийн газарт санхүүгийн шаардлагагүй эрсдлийг бий болгох юм. Үйл ажиллагаа нь амжилттай явагддаг хөгжлийн банкуудын нийтлэг хөрөнгийн тоон харьцаа нь 12 хувиас 30 хувийн хооронд байдаг.

ТХХТ-ийн зохицуулалтын бүтэц сул байна

67. Ерөнхийд нь харахад, төр хувийн хэвшлийн түншлэл \ТХХТ\ нь Монголын дэд бүтцийн төслүүдийн санхүүжилт болон хэрэгжилтэд ихээхэн үүрэгтэй оролцох бололтой байна. ТХХТ-ийн эрх зүйн бүтцийг ямар нэг хэмжээгээр Концессын тухай хууль \2010\ болон НТХ-д тусгасан ч ерөнхийдөө тун сул байна. Концессын хуулинд ТХХТ гэхээсээ “концесс” гэсэн нэр томъёог хэргэлсэн ба харин НТХ-нд ТХХТ гэсэн нэр томъёог хэргэлсэн. Ийнхүү ялгаатай томъёолол нь ач холбогдолын хувьд чухал заалт бөгөөд Концессын тухай хууль бол Засгийн газрыг эрсдэлээс хамгаална гэхээсээ илүү хувийн хэвшилд бизнесийн боломж олгоход чиглэгдсэн. Хуульд орсон концессын зарим ангилал нь тухайлбал түлхүүр хүлээлгэн өгөх хэлбэр нь засгийн газраас туйлын бага эрсдлийн хувийн хэвшлийн түншлэлд шилжүүлэхээр орсонг зөвшөөрч болохгүй.
68. НТХ болон саяхан Концессын хуулинд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт нь зохицуулалтын зарим нэг илт сул талуудыг зохих хэмжээнд залруулсан байна. Жишээ нь, өмнө нь Концессын хуульд ТХХТ-ийн төслүүдийн техник эдийн засгийн үндэслэлийг хийх болон батлагдсан төслүүдийг хэрэгжүүлэх ажлыг Төрийн өмчийн хороонд \ТӨХ\ хариуцуулахаар заасан нь төсвөөс санхүүжүүлэх төслүүдээс өөр процедурыг бий болгосон байсан. Одоо бол энэ заалтыг НТХ-ийн хүрээнд өөрчлөн, ТХХТ болон бусад эх үүсвэрээс санхүүжүүлэх томоохон төслүүдийн техник эдийн засгийн үндэслэл хийх үүргийг төлөвлөгөөний агентлагт \хуучин Үднэсний хөгжил шинэтгэлийн хороо \ҮХШХ\, одоогийн Эдийн засгийн хөгжлийн яам \ЭЗХЯ\ хариуцуулсан байна. ТӨХ-нд байсан ТХХТ-ийн нэгжийг одоо ЭЗХЯ-нд шилжүүлсэн ба ингэсэнээр ТХХТ-ийн төслүүдийн төлөвлөлт, үнэлгээг төсвөөс санхүүжүүлэх төслүүдийн төлөвлөлт, үнэлгээтэй нэгтгэхэд тус дөхөм болох юм. ЭЗХЯ-ны эрх мэдэл ТХХТ-ийн концепцийг маркетинг хийх, сурталчилах; ТХХТ-ийн чиглэлийг боловсруулан тараах; ТЭЗҮ болон МҮЦ-д шалгалт хийх аргачилалыг боловсруулах ажлыг хариуцахаар өргөжсөн. НТХ-ийн дагуу, Сангийн яам ТХХТ-ийн санхүүгийн эрсдэлд үнэлгээ хийх, баталгаа гаргах үүрэгтэй болсон нь Концессын тухай хуулийн бас нэг сул талыг залруулсан.

Монголын нөхцөлд төсвийн эрсдлийг бууруулах хамгаалалтын арга хэмжээ авах шаардлага ибайгаа бөгөөд энэ талаар дараагийн бүлэгт авч үзнэ.

Төслүүдийн боловсруулалт сул байна

69. Төсөвт тусгагдаж байгаа дийлэнхи төслүүдийн боловсруулалт туйлын хангаотгүй байгаа нь Монголын хувьд гол бэрхшээлтэй асуудал болж байна. Тэдгээрийн өртөгийн тооцоо үнэн зөв хийгдэж чадахгүй байгаагаас төсвийн тодотголоор нэмэлт санхүүжилт хийх шаардлага гарч байна; үндэсний болон салбарын тэргүүлэх чиглэлд тулгуурласан төслүүд тэр бүр нотлогдохгүй байна; төслүүдийн цаашдын засвар үйлчилгээний зардлыг тусгадаггүй; буруу зөв хийгдсэн өртөгийн тооцоо бүхий олон тооны төслийг парламентагийн гитшүүд төсвийг хэлэлцэх үеэр шахаж оруулж байна.

Төслийн үнэлгээг зохих түвшинд хийхгүй байна

70. НТХ-ийг батлагдахаас өмнө, төслүүдийг төсөвт суулгахаас нь өмнө эдийн засгийн үнэлгээг хийж байх эрх зүйн шаардлага байгаагүй. 2003 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль нь 2011 оны 11 сард Нэгдсэн төсвийн тухай хууль батлах хүртэл Монгол улсын төсвийн тухай үндсэн хууль байсан ба үүнд төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт болон төсөвлөлтийн талаар ямар нэг заалт байгаагүй ба СЯ-ны төсвийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг бэлтгэх, зэрэглэх зохицуулалт нь нэр төдий байсан. Санал болгож байгаа төсөлд үнэлгээ хийх үндэслэл болох эдийн засаг болон санхүүгийн дүн шинжилгээг хийхэд баримтлах удирдамж байгаагүй. Энэ нөхцөлд салбар хоорондын болон салбарын тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох болон чухам аль төсөл нь боломжийн, аль нь боломжгүйг тогтооход туйлын бэрхшээлтэй.

71. Энэхүү зохицуулалтын сул тал нь салбарын яамдын эдийн засгийн дүн шинжилгээ хийх чадвар муу, СЯ-ны зүгээс төслийн саналд дүн шинжилгээний шалгуурт үндэслэн бие даан хянах чадвахи дутагдаж байсанаас үүдэлтэй юм.¹⁶ Энэ үүргийг хүлээсэн Сангийн яамны Хөрөнгө оруулалтын газар 8 жилийн хугацаанд саяхан хүртэл 6 ажилтны орон тоог 7 болгон нэмэгдүүлэн ажиллаж байсан ба энэ хугацаанд төсвийн төсвийн хөрөнгө арван дөрөв дахин өссөн байна. Нэгэнт мэрэгжлийн чадавхи дутагдалтай байсанаас улбаалан төслийг хянах үйл явц барилгын техникийн зурагийг Барилгын хуульд заасанаар гаргаж, өртөгийн тооцоог зохих нормын дагуу гаргахаар хязгаарлагдаж ирсэн байна.

72. ҮХШХ-г 2009 онд стартегийн төлөвлөлт болон төслийн үнэлгээг тав зхмгийн газрын түвшинд хийх чадавхийг бий болгох зорилгоор байгуулсан. Сангийн яамны хүрээнд төлөвлөлтийн үүргийн өргөжүүлэх хувилбарыг УИХ байнга татгалзаж ирсэн ба жишээ нь бие даасан төлөвлөлтийн нэгжийг байгуулах, орон тоог нэмэхийг татгалзаж байсан ба энэ нь Сангийн яамыг бэхжүүлсэнээр нэр хүндэд нь сөрөг үр дагавар авчирна гэж үзэж байсан бололтой. Тийм учраас, дунд хугацааны

эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн стратегийг тодорхойлоход, Өмнийн говийн уурхайнуудыг оролцуулан, шаардлагатай салбар хоорондын уялдаа холбоог хангах, байгаль орчин болон нийгмийн хамгааллын шаардлагад нийцүүлэх, дэд бүтцийн санхүүжиүтийн янз бүрийн хувилбарыг хэрэгжүүлэх үүднээс ҮХШХ байгуулах нь улс төрийн хувьд илүү хүлээж авахуйц хувилбар байсан. ҮХШХ-г 2012 онд ЭХЯ болгон, эрх үүргийн нь өргөтгөсөн.

73. НТХ-иар улсын төсөв боловсруулах эрх зүйн орчныг ихээхэн бэхжүүлж өгсөн ба ЭЗХЯ болон СЯ-ны үүрэг хариуцлагыг тодорхой зааглан тогтоосон. Хуулийн 28 ба 29 дүгээр зүйлд зөвхөн үнэлгээ зохих ёсоор хийгдсэн төслүүдийг санхүүжүүлэх асуудлыг авч үзэх ба үнэлгээ хийх аргачлалыг удирдамжид тодорхойлон тусгана гэж заасан. Дараа нь төслүүдийг том \30 тэрбум төгрөгөөс их\ ба жижиг гэж хувааж байна. Том төслүүдийн хувьд, салбарын яамд өөрсдийн саналыг ЭЗХЯ-нд хүргүүлэх ба дараа нь засгийн газрын тэргүүлэх чиглэл, дунд хугацааны төсвийн хүрээ, эдийн засгийн үр өгөөж, бүс хоорондын тэнцвэртэй байх асуудлуудыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр төслүүдийг хянаж, тухайн төслийг санхүүжүүлэх эсэх асуудлыг шийднэ \28.3.1-28.3.10\.
- Урьдчилсан техник эдийн засгийн шалгуурыг давсан төслүүд нь дөрвөн жилийн эргэлтийн Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт \ТХХ\ санхүүжүүлэх боломжтой төслүүд гэсэн ангилалаар орно. Засгийн газар ТХХ-ийг жил бүр батлах ба дараа нь СЯ санхүүжүүлэхтэй холбогдсон асуудлыг шийднэ – тухайн төслийг төсвө, зээл, концесс эсвэл хөгжлийн банкны аль хэлбэрээр санхүүлэх. Жижиг төслүүдийн хувьд \30 тэрбум төгрөгөөс бага\ салбарын яамд саналаа шууд СЯ-нд хүргүүлэх ба төслүүдийг хянах асуудлыг СЯ хариуцана.
74. НТХ яагаад төслийн үнэлгээг ЭЗХЯ болон СЯ-нд хуваан хариуцуулсан бэ? Үүнд хоёр шалтгаан байгаа юм. Нэгдүгээрт, СЯ, ЭЗХЯ-ны аль алинд төслийг чанарын өндөр түвшинд үнэлгээ хийх чадаахи одоогоор байхгүй байна. Томоохон төслүүдэд анхаарал төвлөрүүлсэнээр, ЭЗХЯ нь тухайн том төслийн бүрэн хэмжээний техник эдийн засгийн үндэслэл, зураг төсөлд ихээхэн хэмжээний хөрөнгө зарахаас өмнө тухайн төслийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй эсэх талаар дүгнэлт гаргах хугацаатай болно \Хайрцаг 2\.
- Ийм хэмжээний асар их ажил шаардахгүй жижиг төслүүдийг СЯ хариуцан шийдэх боломжтой. Төсөлд үнэлгээ хийнэ гэдэг нь амаргүй ажил бөгөөд том, жижиг төслүүдийг ангилан ажил үүргийг ийнхүү хуваарилах шаардлагатай бөгөөд Монголд мэрэгжлийн техникийн шинжилгээ хийх чадавхи хязгаарлагдмал байгаа учраас томоохон төслүүдэд анхаарал төвлөрүүлэх нь зүйтэй.
75. Хоёрдугаарт, СЯ том, жижиг төслүүдийн санхүүжилтийн асуудлыг хариуцах ба СЯ бусад салбарын яамдтай төслүүдийн ач холбогдолын талаар үндсэн болон эргэлтийн хөрөнгийн байдлыг цогцоор нь харж ярилцах боломжтой. Салбарын яамд төслүүдийн саналыг гаргахдаа өөрсдийн бодлогын зорилтуудыг хэрхэн харгалзан үзсэн талаар зөвлөх боломжтой. Жишээ нь, аймгийн сургуулийн сурагчдийн сурлагын үр дүнг дээшлүүлэх зорилгын хүрээнд сургуулийн барилгыг сайжруулах эсвэл сурах бичиг, бусад сургалтын материалын хангамжийг сайжруулах асуудал байж болно. Засгийн газар тодорхой газар шинээр зам тавих уу

эсвэл одоогийн дэд бүтцийн засвар үйлчилгээнд илүү хөрөнгө зарах уу? Иймэрхүү иж бүрэн шийдвэр гаргахын тулд үндсэн хөрөнгө болон урсгал зардлын төсвийг аль алийг нь цогцоор хянан үзэх шаардлагатай бөгөөд хоёр туса байгууллага үүнийг бэлтгэнэ гэдэг бэрхшээлтэй “хос төсөв”. Энэ нь жишээ нь төслийг батлахдаа тухайн барьж байгуулсан объектын цаашдын засвар үйлчилгээний зардлыг орхигдуулах талтай байдаг.

76. НТХ нь төсвийн иж бүрдлийг сайжруулсан. Одоогийн байдлаар, Монголын төсөвт гадаадын зээл, тусламжаар санхүүжүүлсэн төслүүдийг оруулахгүй байгаа ба зөвхөн орон нутаг өөрийн орлогын эх үүсвэрээр санхүүжүүлсэн төслүүдийн дүнг бөөнөөр нь нэгэтгэн оруулж байна. НТХ нь бусад эх үүсвэрээр санхүүжүүлсэн төслүүдийг нэгдсэн төсөвт оруулан тусгаж байх шаардлагатай ба ингэсэнээр төсвийн иж бүрдлийн хангаж чадна.

77. Эдгээр бүх асуудлыг НТХ-д үр дүнтэй тусган хэрэгжүүлэх нь салбарын яамд, ЭЗХЯ, СЯ-ны хоорондбн уялдаа зохицуулалти хэр сайн байх болон төслийн үнэлгээний аргачлал хийх эдгээр байгууллагуудын хүний нөөцийн чадавхиас хамаарах болно. Сүүлийн үеийн байдлаас ажиглахад Засгийн газар төсвийн хоёрдмол байдлыг бий болгож, эцсийн бүлэгт бодлогын асуудлыг сарниулах эрсдлийг нэмэгдүүлж байна.

Хайрцаг 2: Томоохон төслүүдийн үнэлгээ хийх үе шатууд

Урьдчилсан техник эдийн засгийн судалгаа

Урьдчилсан техник эдийн засгийн судалгааны зорилго нь \ТЭЗҮ\ тухайн төсөлд нэмэлт хөрөнгө гаргаж ТЭЗҮ хийх шаардлага байгаа эсэхийг шийдэхэд оршино. Энэ үе шат нь \а\ төслийн зураг төсөв хийх хөрөнгө зарахаас өмнө эсвэл эцсийн шийдвэр гарахаас өмнө ямар ч үр ашиггүй төсөл гэдгийг тогтоох \б\ төслийн үндсэн дизайны элементүүдийг хянан үзэх \в\ техник эдийн засгийн судалгааны дараагийн шатанд нэмэлт материал шаардлагатай эсэхийг тогтоох учир чухал ач холбогдолтой.

Төслийн хэрэгжих үндэслэл

Эхний үе шатанд шалгарсан төслүүдэд нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийнэ. Төслийг хэрэгжүүлэх үндэслэлийг баталгаажуулахын тулд зарим нэг тодорхой бус асуудлуудыг тодруулах, нэмэлт судалгаа, шалгалт хийнэ.

Инженерийн зураг

Төслийн нарийвчилсан зурагыг гаргах ба үүнд инженерийн тодорхойлолт, барилгын зураг, худалдан авалт болон хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө хамрагдана.

Эх сурвалж: Гленди ба Кайзер \2012

Сангийн яам болон Эдийн засгийн хөгжлийн яамны ажлын уялдаа муу байна

78. Өнөөдрийг хүртэл төлөвлөлтийн агентлаг болон СЯ-ны ажлын уялдаа зохицуулалт муу явж ирсэн. НТХ батлагдахаас өмнө ҮХШХ болон СЯ чухам ямар үүрэг хариуцах нь тодорхойгүй, ямар нэг хэмжээгээр үл ойлголцол төрүүлж байсан ба жишээ нь, 2010 болон 2011 онд салбарын яамдад энэ хоёр байгууллага хоюулаа төслүүдийн саналаа ирүүлэх захидлыг явуулсан ба салбарын яамд өөрсдийн төслүүдийн талаархи албан тоотын нэг хувийг ҮХШХ-нд, нөгөөг нь СЯ-нд хүргүүлж байсан. Энэ мэтийн үл ойлголцох байдал НТХ батлагдсаны дараа ч үргэлжилж, ҮХШХ салбарын яамдаас төслүүдээ хянуулах, Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төслүүдийн жагсаалтад оруулахын тулд ирүүлэхийг шаардаж байсан.
79. Засгийн газрын бүтцийн хуулийн \2012\ дагуу ҮХШХ-г ЭЗХЯ болгон өргөжүүлж, төслүүдэд үнэлгээ хийх үүргийг ЭЗХЯ-нд шилжүүлсэнээр Засгийн газар хоёрдмол төсвийг бий болгосон. Энэ нь дээр дурдсан шалтгаанаао буруу алхам байсан: жил бүр салбарын яамдаас хүлээн авах мянга мянган төслүүдэд үнэлгээг зохих түвшинд хийх чадавхи ЭЗХЯ-нд байхгүй учраас төслүүдийн боловсруулалт муу хэвээр үргэлжилнэ. Түүнчилэн, үндсэн болон эргэлтийн хөрөнгийн төсвийг ЭЗХЯ болон СЯ-нд хуваан хариуцуулах болсон нь бодлогын зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл учруулна. Бодлогын зорилтыг ийнхүү дарамдуулж байгаагын сонгомол жишээ нь олон оронд шинэ хөрөнгө оруулалтад засвар үйлчилгээний шаардлагатай төсөв хөрөнгийг зохих ёсоор тусгаж чадахгүй байгаа явдал юм.

Парламентаас төсөвт хэтэрсэн олон төслийг хавчуулан оруулж байна

80. Өөр нэг бэрхшээлтэй асуудал бол парламентийн зүгээс төсөвт нэмэлт өөрчлөлт оруулах өргөн эрх мэдэл бөгөөд энэ нь эцсийн бүлэгт төсвийн хөрөнгө оруулалтын чанарыг муутгадаг. Гүйцэтгэх засаглалаас өргөн мэдүүлж байгаа төсвийн төслийн зарлагыг ихээхэн нэмэгдүүлж, өөрчилдэг – жишээ нь 2008 онд парламент шинэ төслийн тоог 60 хувиар нэмэгдүүлж, жилийн төсвийн зарлагыг 25 хувиар өсгөсөн – ба энэ оролцоо нь хөгжингүй орнууд болон ОЕСД-ийн гишүүн орнуудын жишигээс хамаагүй өндөр үзүүлэлт юм \Хүснэгт 2\.
- Парламентаас санал болгон оруулж байгаа төслүүд ихэвчилэн жижиг, газар зүйн тодорхой нутагт онилсон байдаг; парламентаас эцэслэн баталсан төсөвт төслийн дундач нийт өртөг 1.5 тэрбум төгрөгөөр суудаг ба Засгийн газраас оруулсан төсвийн төсөлд бол 2.2 тэрбум төгрөгөөр орсон байх жишээтэй. Эдгээр төслүүд нь салбарын яамдын бэлтгэсэн төслөөс муу байдаг ба ихэвчилэн үндсэн баримт бичгүүдийн бүрдэлгүй, техникийн зураг төсөл, өртөгийн тооцоо зэрэг баталсан нормативын шаардлагыг хангаж чаддгүй. 2011 онд Монголын Улсын Аудитын газраас \УАГ\ төсөвт хийсэн шалгалтаар олон тооны төслүүд техникийн зураг төсөв хийгдэхээс өмнө батлагдсан нь тогтоогдсон ба энэ нь Барилгын тухай хуулийг зөрчиж байгаа юм. Эдгээр төслүүдийн зарим нь Орон нутгийн хөгжлийн сангаас үүдэлтэй эсвэл улс төрчид өөрсдийн тойрогт “санал худалдан авах” зорилготой байна. Тойрогт зориулсан энэ санг анх 2003 онд нэвтэрүүлсэн ба нэг гишүүнд ноогдон жилийн хөрөнгө 2003 онд 10 сая төгрөг байснаа 2010 онд 1 тэрбум төгрөг болон зуу дахин өссөн. Орон нутгийн хөгжлийн санд 2010 оны төсвийн 15 орчим хувь ноогдож байв. Гэхдээ, тойрогт чиглэсэн төслүүдийн тоо үүгээр хязгаарлагдахгүй ба салбарын яамдаас

санал болгож байгаа олон төслүүд ийм агуулагатай байдаг. Дээр тэмдэглэсэнчилэн, төслүүдийн 66 хувь нь жижиг, газар зүйн нутагт онилсон, тойрогт хэрэгжүүлэх арга хэмжээний өргөтгөл нь болж байгаа юм.

Хүснэгт 2. Монголын парламент төсвийн төсөлд асар их өөрчлөлт оруулдаг, 2008 оны жишээ

	Төслүүдийн тоо	Төсөвлөсөн өртөг (сая төг)	Жилийн төсөвт суулгасан (сая төг)	Нэг төслийн өртөг (сая төг)
<i>Засгийн газраас баталсан</i>	479	1,043,617	456,058	2,178
<i>Парламентийн баталсан</i>	757	1,139,953	571,338	1,505

Эх сурвалж: СЯ-ны өгөгдөлд тулгарлан ДБ –ний хийсэн тооцоо

Худалдан авалт болон контрактын хэрэгжилтэд тохиолдож байгаа бэрхшээлүүд

81. Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх үйл ажиллагаа нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын хамгийн эмзэг асуудлын нэг болж ирсэн ба учир нь засгийн газрын ажилтнууд өөрсдийн үзэмжээр асар их хэмжээний хөрөнгийн асуудлыг шийдэж, “сонирхогч “ талуудын нөлөөнд автах боломжтой байдаг. Монголын албан сектор жижиг, улс төр, барилгын үйлдвэрын бүлэглэл холилдсон, засгийн газрын контрактыг улс төрийн нөлөөн дор олгодог зэргийг харгалзан үзэх юм бол худалдан авалтын ээдрээтэй асуудал ялангуяа Монголын хувьд их байна. Монголын хувьд ердийн техникийн бэрхшээл бас байгаа бөгөөд энэ нь худалдан авалтын төлөвлөлт муу, худалдан авалтыг хариуцах хүний нөөц хязгаарлагдмал байгаагын зэрэгцээ улс төрийн оролцоо нэлээд их байдгаас дэд бүтцийн төслүүдийн хэрэгжилт хугацаанаас хоцрогдож, өртөг өсөж, мөнгөний үнэ цэнийг бууруулдаг.

Чадавхийн боломж хомс

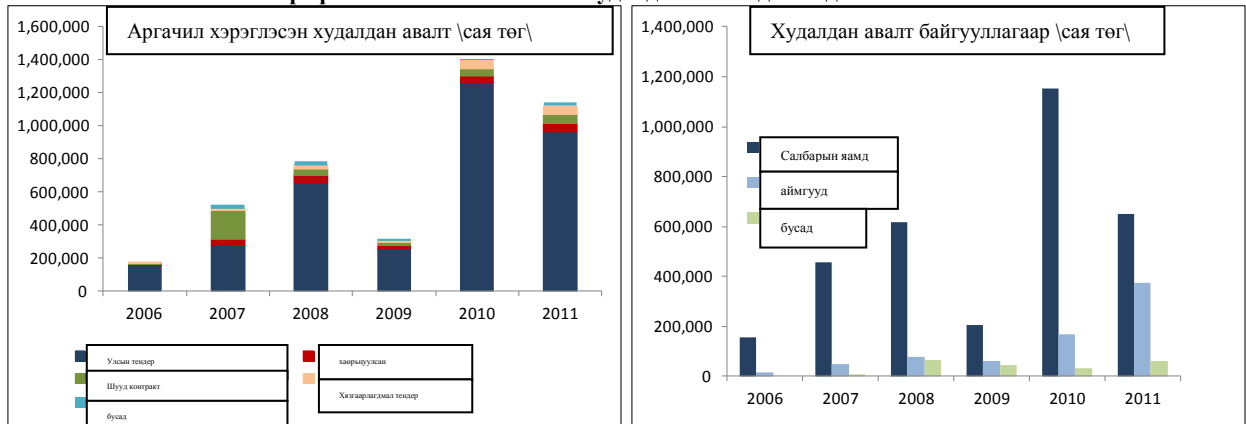
82. Төсвийн хөрөнгийн зарлага хурдацтай өсөж байгаа нь мэдээж төсвийн хөрөнгийн худалдан авалтын хэмжээг ч нэмэгдүүлж байгаа ба 2006 оноос хойшхи хугацаанд долоо дахин өссөн \График 8\ . Ийнхүү өсөж байгаа нь төсвийн худалдан авалтын дийлэнхийг хариуцан гүйцэтгэдэг салбарын яамд болон орон нутгийн захиргааны хязгаарлагдмал чадавхийн боломжийг шавхаж байна. НТХ-д оруулсан нэмэлт өөрчлөлт болон ТХХХ-ийн шинэчилсэн найруулгын орон нутгийн захиргааны худалдан авалт асар их нэмэгдэж, шинээр худалдан авалтын үйл ажиллагаа эрхлэх агентлаг байгуулсанаар салбарын яамдын ачаалал буурах юм. Энэхүү төсвийн хөрөнгийн худалдан авалтын шинэ тогтолцоо нь тодорхой сорилтыг дагуулж байгаа бөгөөд төсвийн худалдан авалт ийнхүү хурдацтай өсөж байгаа үед орон нутгийн болон шинээр байгуулагдсан агентлагийн чадавхийг нэн яаралтай бэхжүүлэх шаардлагатай тулгарч байна.

83. Худалдан авалтын мэрэгжлийн ажилтан Монголд тун цөөн бөгөөд салбарын яамдын ажилтнууд үндсэн ажлынхаа хажуугаар худалдан авалтыг хариуцаж ирсэн.

Худалдан авалт хийж байгаа байгууллагуудад тендерийн баримт бичгийг бэлтгэх худалдан авалтыг эрхэлсэн мэрэгжлийн нэгж байхгүй байна. Мэрэгжлийн боловсон хүчин дутагдалтай байгаа эл байдал нь аль нэг ажилтан, тухайлбал Захирал, Ерөнхий захирал зэрэг ахлах албан тушаалтан тендерийн ажилд 1 сараас 4 сарын хооронд ихээхэн цаг \ярилцаж үзэхэд ажлын цагийн 50-аас дээш хувийг зарж байна\.

Энэ нь зардал талаас ч, бусад хариуцлагын, тухайлбал бодлого боловсруулах, хяналт тавих талаас ч тодорхой боломжийг бий болгож байгаа юм.

График 18. 2006 оноос хойш худалдан авалт долоо дахин өссөн



Эх сурвалж: СЯ-ны өгөгдөл

84. Монголд барилгын улирал богино – 4 сараас 10 сар – учраас контрактыг цаг хугацаанд нь байгуулах нь туйлын чухал. 2011 оны нэмэлт өөрчлөлтөөс өмнө, парламентаар төсвийг баталсанаас нэг сарын дараа, худалдан авалтын төлөвлөгөөг СЯ 1 дүгээр сарын эхний долоо хоногт баталдаг байсан. Энэ байдал нь гуравхан сард худалдан авалтын янз бүрийг шатны үйл ажиллагааг гүйцэтгэж 4 дүгээр сард барилгын ажил эхлэхэд үнэхээр бага хугацаа боломжийг олгож байсан. Зам, тээврийн яамны ажилтнуудын ярьсанаар замын төслийн тендерийн явцад дундачаар гурван сарын хугацаа шаардагддаг ба энэ нь төсөл дараагийн байгууламжийн цикл хүртэл наад зах нь 6 сараар хоцрох магадлал өндөр байдаг байна \График 19\.

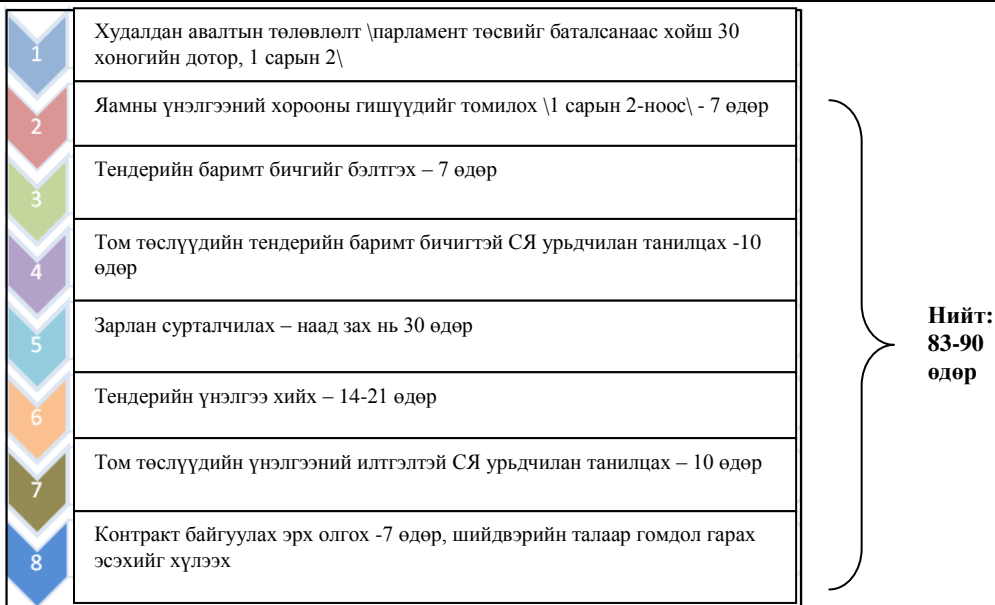
2011 оны 6 дугаар сарын нэмэлт өөрчлөлтөөр эл бэрхшээлийг шийдвэрлэх зорилгоор худалдан авалтын төлөвлөгөөг төсөв батлагдах үед бэлэн болгосон байх шаардлага тавьсан нь худалдан авалт хийх байгууллагуудад контракт байгуулах нэмэлт нэг сар олдож байгаа юм.

Худалдан авалтын төлөвлөлт муу байна

85. Худалдан авалтын төлөвлөлтийн үндсэн дутагдал нь өртөгийн тооцоог муу хийж байгаа явдал байна. Энэ бэрхшээл нь зохион байгуулалт болон эдийн засгийн халалтаас үүдэн барилгын материал болон бусад зүйлийн үнэ худацтай өсөж байгаатай холбоотой юм. Нөгөө талаар, Замын газрын хэргэлж байсан нэгж үнийн норматив нь сүүлийн хоёроос гурван жилд хоёр дахин өссөн \График 20\ ба мөн цаг үеийн мэдээлэл дутмаг, техникийн ажилтан хязгаарлагдмал зэргээс шалтгаалан тэдгээр норматив нь түргэн хуучирч, барилгын бодит өртөгийг тооцоолж чаддаггүй байсан. Төсвийн төлөвлөлтийн явцыг улс төржүүлэх гэдэг нь техникийн эдгээр нормативд тулгуурлан Замын газраас бэлтгэсэн төслийн өртөгийг салбарын яамдын шийдвэр гаргагчид хянаж, өөрсдийн яамны багцад аль болох олон төсөл оруулдаг байсан. Тийм учраас, төслийн төсөвт тусгагдах эцсийн өртөг нь ихэвчилэн яамны техникийн ажилтнуудын санал болгосоноос бага тусгагддаг байсан. Замын газрын техникийн ажилтнуудын үзэж байгаагаар, замын барилгын төсвлөгдөж байгаа нэгж өртөг \нэг км-н өртөг\ нь Монголд хэтэрхий бага байгаа нь замын стандартад нөлөөлж байгаа юм.

86. Үнийн бодит бус энэ тооцоо нь цаашлаад тендерийн ажиллагаанд нөлөөлж, үнэлгээний хороо хамгийн бага үнэ санал болгосон оролцогч тендерт ялж, харин *техникийн үзүүлэлтийн чанараар* ялагч болохгүй практик хэвшсэн. Эл байдал нь тендерт оролцогсодыг бодит бус хамгийн доод бүнийг санал болгоод, дараа нь контрактын хэрэгжилтийн явцад тодотгол хийлгэх замаар цаг хугцаа болон өртөгийн хувьд төсөвлөсөнөөс хэтрэх үзэгдэл гардаг талаар дор тодорхой харуулав.

График 19. Худалдан авалтын циклийн үе шат бүрт шаардагдах дундач хугацаа



Эх сурвалж: Зам, тээврийн яамны ажилтнуудтай хийсэн ярилцлагад үндэслэн ДБ-ны хийсэн тооцоо

Ил тод байдал дутагдалтай ба улс төрийн хөндлөнгийн оролцоо

87. Худалдан авалтын эрх зүйн бүтэц муу байгаа нь төсвийн зарцуулалтын чанарт нөлөөлж байна. Засгийн газрын саяханы аудитын илтгэлээс харахад, өнөөгийн

хамгийн гол ээдрээтэй заалт нь 2007 онд гаргасан зам, эрчим хүчний салбарын шууд контракт юм. 2007 онд 174 тэрбум төгрөгийн буюу нийт контрактын 53 хувийг шууд контрагт байгуулсан \График 18\ ба техникийн дагалдах баримт бичиггүй, техникийн хувьд мэрэгжлийн түвшинд бэлтгээгүй төсөл бүхий, улс төрийн сайн сүлбээтэй компаниуд барилгын контрактыг авч байжээ \Монголын Засгийн газар, 2008\.

88. Яваандаа их хэмжээний шууд контракт хумигдаж ирсэн ба одоо бол бүрэн хориглосон ба 2012 оны 10 сард хүчин төгөлдөр болж байгаа ТХХ тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар онцгой нөхцөлд, тухайлбал эм зүйн салбарт зөвшөөрч байна. Гэхдээ, Засгийн газар замын салбарын чадавхийн хязгаарлагдмал байдлыг зохицуулахын тулд \дор тодорхой авч үзсэн\ 2011 онд байгуулагдсан консорциум буюу замын бүлэг компаниудтай шууд контракт байгуулж эхэлсэн боловч консорциум байгуулах үйл явцад бэрхшээл учирсан учир хойшлогдоод байна.

График 20. Зам тавих өртөгийн өсөлт



Эх сурвалж: Замын газар

Хамгийн гол нь ХБ-нд ТХХ тухай хууль үйлчлэхгүй ба 2011 оны парламентийн тогтоолд ойролцоогоор 700 тэрбум төгрөгийн өртөг бүхий 27 улсын чанартай болон хотын зам тавих төслийг 2011-2013 онд ХБ-наас шууд контракт байгуулах замаар санхүүжүүлэхээр заасан.

89. Контрактаа авахад улс төрийн оролцоо их байдаг нь бэрхшээл учруулсаар байгаа талаар байнга яригдаж байдаг. Үүний тодорхой жишээ бол 2007 онд шууд контрактыг өргөнөөр байгуулсан явдал болон 2011 оны 6 дугаар сард хуулинд өөрчлөлт оруулан тендерт оролцох олон улсын өрсөлдөгчдийн босгыг 1 тэрбум төгрөгөөс 10 тэрбум төгрөг болгосоны цаад санаа нь ч бас үүнтэй холбоотой. Санамсаргүй түүвэрлэлтээр төслүүдийг авч үзэхэд, бараг бүх шууд байгуулсан контрактууд хугацаандаа хэрэгжиж дуусаагүй – зарим тохиолдолд хугацаанаас хоёр дахин хоцорсон – ажлын чанар туйлын хангалтгүй байсан.¹⁷ Түүнчилсэн парламентийн гишүүд болон замын компаниуд өөр хоорондоо холбоо сүлбээтэй байсан нь нотлогдсон. Нийтийн хүртээл болсон мэдээллээс үзэхэд, парламентийн гишүүдийн 8 хувь нь барилгын топ 10 компаний хувьцаа эзэмшдэг ба сүүлийн таван жилийн хугацаанд нийт замын төслийн 30 хувийг авсан компаниуд нь

¹⁷ Дэлхийн банк \2010б\

парламентийн гишүүдийн өмчлөлийн эсвэл Монгол Ардын нам, Ардчилсан намтай ойр холбоотой компаниуд авсан байна.

Хяналт \мониторинг\ муу байна

90. Салбарын агентлагууд төслийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг хүлээдэг боловч энэ үүргээ гүйцэтгэх зохион байгуулалт муу байдаг. Замын салбарт, энэ үүргийг Замын газар хариуцах бөгөөд томоохон төсөл бүрт 2-3 инженер томилогдон газар дээр нь ажилладаг. Замын газрын төсөв тэдгээр хянан шалгагч нарт зөвхөн цалин болон томилолтын зардал олгох боломжтой учраас тэд нар гүйцэтгэгч гэрээлэгчийн байр, унаанаас хамааралтай байдаг учир ашиг сонирхолын зөрчил үүсдэг байна. Замын газар тэдгээр инженерүүдийн олонхи нь гүйцэтгэгч компаний нөлөөнд амархан ордог гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, ер нь бол хяналт шалгалтын бие даасан агентлаг байх нь зүйтэй гэсэн байр суурьтай байна.
91. Парламентийн тогтоолоор 2012 оноос эхлэн зам, гүүрийн төслийн хэрэгжилтэд зөвлөх компаниудад хяналт тавих эрх олгож байна. Гэхдээ Монгол шиг жижиг орны хувьд тэдгээр компаниуд нь жинхэнэ ёсоор бие даасан байж чадах эсэх нь сорилт болж байгаа юм. Нэг хувилбар бол тэдгээр инженерүүдтэй иргэний нийгэмийн байгууллагууд түншлэн ажиллаж, гүйцэтгэлийн явцад хяналт тавьж болох юм. Инженерүүд нь контрактын гүйцэтгэлийн явцад шаардлагатай техникийн хяналт тавих; иргэний нийгмийн байгууллагууд нь орон нутгийн иргэдээс мэдээлэл авах, үр дүнг нь хэвлэл мэдээлэл болон бусад сувгаар олон нийтэд хүргэж байж болох юм.

Шинэчлэл явагдаж байна

92. Худалдан авалтын тогтолцоонд хяналт шалгалт шаардлагатай байгааг Засгийн газар хүлээн зөвшөөрч, 2011 онд худалдан авалтын хуулийг шинэчлэн, эдгээр тохиолдож байгаа бэрхшээлүүдэд анхаарал хандуулсан. Гол гол шинээр оруулсан өөрчлөлтүүд:
- Худалдан авалтын үүргийг салбарын яамдаас орон нутагт болон шинээр байгуулагдсан ихудалдан авалтын үйл ажиллагааны газарт \ХАГ\ шилжүүлсэн;
 - Худалдан авалтад хяналт тавих үүргийг шинээр иргэний нийгмийн байгууллагуудад \ИНБ\ олгосон;
 - Худалдан авалтын хяналт шалгалтын газрыг шинээр бий болгож, тендерийн явцад болон тендерийн үнэлгээний үе шатанд хууль тогтоомжийг мөрдөх болсон
93. Худалдан авалтын үйл ажиллагааны газар нь \ХАГ\ улсын төсвөөс санхүүжүүлэх бүх томоохон үндэсний хэмжээний худалдан авалтын контрактыг хариуцах ба байнгын хэрэглээний зүйлүүдийн \бичиг хэргийн г.м\ худалдан авалтын хэлэлцээрийн ерөнхий хүрээг тогтоож, дараа нь салбарын яамд худалдан авч байх юм. Худалдан авалтыг бүх үйл ажиллагааг контракт байгуулах хүртэл нь тус газар хариуцах ба контрактыг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих асуудлыг салбарын яамд

хариуцана. Уг газрыг 2012 оны 12 дугаар сард Шадар сайдын албаны дор байгуулсан.

94. ХАГ-ыг худалдан авалтын үйл ажиллагааны чадавхийг сайжруулах, ил тод байдлыг өргөжүүлэх, авилгалын эрсдлийг бууруулахаар байгуулсан. Зорилго нь худалдан авалтаар дагнасан мэрэгжлийн байгууллагатай болох ба ажиллагсад нь зөвхөн худалдан авалтын үйл ажиллагаа эрхлэх мэрэгжлийн хүмүүс байх ба ингэсэнээр одоогийн салбарын яамдын ажилтнууд үндсэн ажлынхаа хажуугаар энэ үүргийг гүйцэтгэж байгаа юм. Салбарын яамдаас худалдан авалтын үйл ажиллагааг салгасан нь яамдад өөрсдийн үндсэн үүрэг болох бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад илүү анхаарал төвлөрүүлэх боломжийг олгож байгаа юм. Түүнчилэн, үйл ажиллагааг ийнхүү төвлөрүүлсэн нь ил тод байдлыг сайжруулах, хязгаарлагдмал нөөц бололцоо бүхий Үндэсний аудитын газрын хувьд олон тооны салбарын яамдтай ажилласанаас төвлөрсөн нэг газарт шалгалт хийх, хяналт тавихад хялбар болох юм.
95. Өнөөгийн оршиж байгаа дутагдлыг арилгахын тулд салбарын яамдад худалдан авалт хариуцсан нэгжүүдийг байгуулах хувилбараас төвлөрсөн мэрэгжлийн байгууллага эсвэл төвлөрөлийг салбарын яамдаас сааруулах хувилбарыг сонгох нь үр дүнтэй, ил тод үйл ажиллагааг хангана гэж Засгийн газар үзсэн.¹⁸ Монголын улс төр, эдийн засгийн өнөөгийн нөхцөлд шинэ байгууллага байгуулах нь өнөөгийн улс төрийн янз бүрийн бүлэгүүд салбарын яамдыг хяналтандаа авсан нөхцөлд яамдын орон тоог нэмэгдүүлсэнээс илүү үр өгөөжтэй байж болох юм. Үүнтэй төстэй нэг жишээ бол одоогоос гурван жилийн өмнө СЯ-ны төлөвлөлтийн чадавхийг бэхжүүлэх үү, эсвэл шинээр бие даасан байгууллага байгуулах уу гэдэг асуудлаар явуулж байсан хэлэлцүүлэг бөгөөд эцсийн бүлэгт улс төрийн хувьд бие даасан байгууллага байх нь зүйтэй юм гэсэн шийдэлд хүрч байсан нь дээрхи шалтгаанаас улбаатай юм.
96. Дүгнэж хэлэхэд, Монголын хувьд худалдан авалтын ил тод байдлыг хангха, чадавхийг бэхжүүлэх цорын ганц боломж нь бие даасан мэрэгжлийн байгууллага байгуулах явдал байсан байж болох талтай. Энэ алхам нь өргөн дэмжлэг авч байгаа; жишээ нь, эл асуудлыг парламентад хэлэлцэх үед салбарын яамдын бүх төрийн нарийн бичгийн дарга нар санал нэгтэй дэмжиж байсан ба худалдан авалтын үйл ажиллагаа нь яамдын бодлого боловсруулах, үйлчилгээ үзүүлэх үндсэн үүрэгт нь ихээхэн сөрөг нөлөөтэй байсан гэж мэдэгдэж байсан.
97. Монгол улсын ТХХ тухай хуулиар ИНБ-уудад олгож байгаа эрх мэдэл нь бусад улс орнуудын ийм төрлийн хуультай харьцуулахад үнэхээр өргөн хүрээтэй бөгөөд хэрэв үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадвал төсвийн хөрөнгийн худалдан авалтад тавих хяналтыг иргэдийн оролцоотойгоор зохион байгуулж байгаа үнэхээр өвөрмөц орон

¹⁸ Худалдан авалтын төвлөрсөн байгууллагатай байгааг сайн, муу олон жишээ байдаг. Сайн жишээ гэвэл, мэдээж засаглал сайн Солонгос, Чили зэрэг оронд байдаг ба харин муу жишээ Сахаарын Африкийн зарим оронд байдаг. Ер нь худалдан авалтын үйл ажиллагаа нь түүнийг хэрэгжүүлж байгаа зохион байгуулалтын хэлбэрээс хэр хамааралтайг тодорхойлох боломж өнөөгийн байдлаар байхгүй ба улс орон бүрийн нөхцөл байдал ямар байна вэ гэсэн контекстэд авч үзэх нь зүйтэй юм.

Монгол болох юм. Энэхүү өөрчлөлт нь сүүлийн жилүүдэд олон улс оронд ил тод байдлыг хангах, ИНБ-ын зүгээс тавих хяналтыг төсвийн зарлагад илүү хүчтэй болгох чиг хандлагатай нийцэж байгаа юм. Олон улсын ил тод байдлын санаачилга \Барилгын салбарын ил тод байдлын санаачилга, Олон улсын төсвийн түншлэлийг оролцуулан\ олон улс орон бүрт түгэн хэрэгжиж байгаа болон гуравдахь талын хяналтын үйлчилгээ \тухайлбал Филиппин болон Зүүн Африкийн Твавезид хэрэгжүүлж байгаа Замд тавих хяналт\ нь хяналтын хөдөлгөөн улам бүр өсөн нэмэгдэж, төсвийн зарлагад илүү хариуцлагатай хандах шаардлага нэмэгдэж байгаагын жишээ юм. Ийм санаачилгууд түгэн дэлгэрч байгаа нь иргэд эдгээр контрактуудыг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх иргэдийн сонирхол улам бүр өсөж байгаатай холбоотой бөгөөд учир нь сургууль, эмнэлэгийн барилга, сургуулийн ширээ сандал, сурах бичгийн хүртээмж зэрэгийн үр шимийг хүртэгчид нь иргэд юм. Ер нь худалдан авалтын төслүүдэд засгийн газрын байгууллага биш харин иргэдийн зүгээс хяналт тавих нь илүү үр дүнтэй байх бөгөөд учир нь төсөл хэрэгжиж байгаа газарт иргэд ойр байж, биечилэн хяналт тавих бололцоотой. Зарим утгаар, иргэд нь орон нутгат нийцсэн, нийгмийн шийтгэлийн механизмыг ашиглан орон нутгийн ажиллагсад болон засгийн газрын ажилтнуудад илүү сайн ажиллахыг шаардах боломжтой.¹⁹

98. Худалдан авалтын үйл ажиллагаанд үзр дүнтэй хяналт тавихын тулд иргэд тодорхой саад бэрхшээлтэй тулгардаг ба энэ нь ихэвчилэн хүчээ нэгэтгэх асуудал байдаг, үүнд ядуурал, тэгш бус байдал, нийгмийн доторхи хуваагдмал байдал \яс үндэс, шашин шүтлэг г.м\ хамрагдана.²⁰ Дэд бүтцийн цахилгааны шугам, хурдны зам, далан зэрэг томоохон төслүүдэд хяналт тавихын тулд техникийн тодорхой мэдлэгтэй байх шаардлагатай ба энэ нь ихэвчилэн дутагдаж байдаг, ОЕСД-ийн орнуудад хүртэл үүн дээр доголдож байдаг. Түүгээр үл барам, Монгол шиг жижиг орны хувьд ИНБ мөн ашиг сонирхолын зөрчилд орох, хувийн хэвшилтэй тэрсэлдэхэд хүргэх магадлалтай.

99. Дүгнэхэд, ИНБ-уудын зүгээс тавих хяналт үр дүнтэй байхын тулд юуны өмнө эдгээр байгууллагууд улс төрийн нөлөөлөлөөс ангид байх, худалдан авалт болон контрактын хэрэгжилтэд хяналт тавих зохих чадавхитай байх, засгийн газартай бүтээлчээр хамтран ажиллах, аливаа илэрсэн доголдлын талаар засгийн газар болон өргөн олны зүгээс арга хэмжээ авхуулахаар ажиллаж чаддаг байх нь чухал. Шинэчлэлийн нэн чухал энэхүү санаачилгын талаар тодорхой зөвлөмжийг дараагийн бүлэгт оруулсан.

Төсвийн гүйцэтгэлийн явц уян хатан биш байна

100. Хэдийгээр ийм бэрхшээлүүд байгаа ч гэсэн төслийн бодит гүйцэтгэл сүүлийн таван жилд хувьтай, 90 орчим хувьтай гарч байгаа нь сонирхолтой юм. График 21-д үзүүлсэнээр, 2010 болон 2011 онд төсвийн зарлагын 50 ба 60 хувь нь дөрөвдүгээр

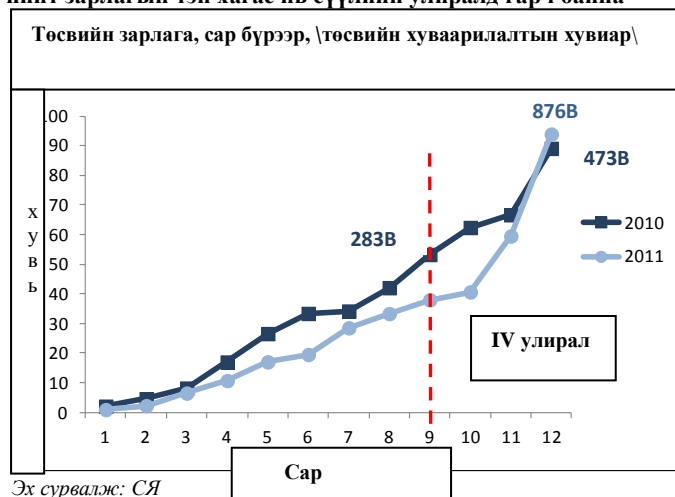
¹⁹ Острон \1990\, Цай \2007\, Буут \2010

²⁰ Деваражан \2011\

улиралд, ойролцоогоор 30 хувь ганц арванхоёрдугаар сард ноогдож байгаа юм. Төсвийн зарлагын хуваарьлалт ийм гаж хэлбэрээр хийгдэж байгаа нь зарим нэг улиралын чанартай ажилтай холбоотой байж болох юм. Барилгын салбарыг аваад үзэхэд, ажлын улирал нь 4 сараас 10 сарын хооронд байдаг учир дөрөвдүгээр улиралд 10 сар гэхэд гүйцэтгэж дууссан ажлын хөлсийг авдаг байж болох талтай. СЯ төсвийг жилээр хуваарилаж, оны эцсийн үлдэгдэл хөрөнгийг эргүүлэн татаж дахин хуваарьлалтад оруулдаг учир салбарын яамдын зарлага дөрөвдүгээр улиралд өндөр гардагт гайхах хэрэггүй юм. Цаасан дээр бичсэнээр бол, төлбөр хийх хатуу журам байдаг, гүйцэтгэсэн ажлын төлбөрийг салбарын яам, Мэрэгжлийн хяналтын газар баталгаажуулсаны дараа хийх, харин дөрөвдүгээр улиралд хийгдэж байгаа энэ бүх төлбөр нь төслийн гүйцэтгэсэн ажлын төлбөр биш бололтой. Сангийн яамны Хөрөнгө оруулалтын газарт төслийн хэрэгжилтийн явцтай холбогдсон тодорхой зураг байхгүй учир ямар нэг шалгалт хийх боломж байдаггүй.

101. УАГ-ын хийсэн шалгалтын илтгэлд эл асуудалд тодорхой тусгагдсан ба 2007 онд төсвөөс 115 тэрбум төгрөгийг Түлш. Эрчим хүчний яамны төсөл хэрэгжүүлэгчид контракт заасан хугацаанд гүйцэтгэх ажлын дийлэнхи нь биелээгүй байхад олгосон байна.²¹ Өөрөөр хэлвэл, дараа жилд гүйцэтгэх ажлын төлбөрийг тухайн жилийн санхүүгийн жил дуусахаас өмнө хийж байгаа гэсэн үг бөгөөд энэ нь чанарт тавих хяналтын үр дүнг үгүйсгэж байгаа юм. 2011 онд парламентийн тогтоолоор үнэндээ бол энэ гаж буруу практикийг албан болгож өгсөн ба цемент, ган, хайрга чулуу зэрэг барилгын материалыг объект дээр татаж чадсан байвал урьдчилгаа төлбөр хийх эрхийг олгосон. Парламентийн энэ тогтоолыг УАГ-ын илтгэлд зөв зүйтэй шүүмжилсэн.²²

График 21. Төсвийн зарлагын гүйцэтгэл гажуудсан, төсвийн нийт зарлагын тэн хагас нь сүүлийн улиралд гарч байна



Эх сурвалж: СЯ

102. Монголд барилгын улирал богино, төсвийн төсөл бэлтгэх үед барилгын материалын өртөгийг үнэн зөв тодорхойлоход бэрхшээлтэй байдаг зэргийг харгалзан төсвийн гүйцэтгэлийн журмыг уян хатан болгох шаардлага байна. Түгээмэл хоёр арга бол, төсвийн хуваарьлалтын нэг биш олон жилээр хийх, он дамжин хэрэгжих төслийн санхүүжүүлтийг санхүүгийн дараагийн жилд гулсуулах; хэрэгжүүлэгч агентлагч нь төслийн зүйл анги хооронд хөрөнгийг шилжүүлэх эрхтэй байх тухайлбал удааширалтай явагдаж байгаа төслөөс хурдацтай яваа төсөл рүү шилжүүлэн зарцуулах (санхүүжилтийг шилжүүлэх).

²¹ Монголын засгийн газар \2008\

²² Монголын Засгийн газар \2012\

103. НТХ-нд санхүүжилтийг шилжүүлэх тухай заалтыг оруулсан – өөрөөр хэлвэл, хэд хэдэн жил дамжин хэрэгжих төслийн ашиглагдаагүй хуваарьлагдсан хөрөнгийг дараа жилийн төсвийн хуваарьлалттай хамт дараагийн санхүүгийн жилд ашиглах - нь үлдэнгдэл хөрөнгийг оны эцэст хамаагүй зарлагдах үзэгдлийг бууруулах юм. Ялангуяа, хэд хэдэн жил дамжин хэрэгжих том төслүүдийн жилийн төсвийн 3 хүртлэх хувийг санхүүгийн дараа жилд гурав хүртэл сар шилжүүлэн ашиглахыг хөрөнгийн салбарын яамдад зөвшөөрсөн явдал юм.
104. Хэдийгээр энэ заалт нь жил дамжин хэрэгжих томоохон төслүүдийн төлбөрийн хувьд зарим нэг уян хатан байдлыг хангаж өгч байгаа ч гэсэн асуудлыг шийдэх түвшинд хийгдэж чадсангүй. Барилгын ажил үргэлжлэх хугацаа Монголын хувьд гурван сар гэдэг нь жилийн эцэст хөрөнгийг зарлагдах шахалтыг ямар нэг хэмжээгээр бууруулах боловч нэгэнт барилгын ажлын дараагийн улирал 5 сараас эхлэх учир хангалтгүй хугацаа юм. Тийм учраас төсвийн хуваарьлалтын журмыг илүү уян хатан баталгаатай болгох шаардлагатай байна.
105. Саяхан болтол, парламентийн зөвшөөрөлгүйгээр салбарын яамд буюу СЯ төсвийн санхүүжилтийг нэг төслөөс нөгөө төсөлд шилжүүлэх эрхгүй байсан. НТХ нэлээд уян хатан заалтыг тусгаж, салбарын яамд өөрийн хэрэгжүүлж байгаа төслүүдийн хувьд төсвийн санхүүжилтийг шилжүүлэн зарах эрх болгосон, гэхдээ төсвийн үндсэн болон урсгал зардлын хооронд тодотгол хийх, төсөвт тусгагдаагүй шинэ хөтөлбөр, үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхээр шилжүүлэхийг хориглосон хатуу хязгаарлалт хийж өгсөн.
106. Төсвийн гүйцэтгэлийн үр дүнд сөрөг нөлөө үзүүлж байгаа өөр нэг зүйл бол СЯ-ны хөрөнгө оруулалтын газар төслийн төлбөр хийхэд хэтэрхий оролцож байгаа явдал юм. Одоогийн байдлаар, төсөл бүрийн төлбөрийг хийхдээ эхлээд хөрөнгө оруулалтын газраас зөвшөөрөл авсаны дараа төлбөрийг хийж байна. Жилд мянга давсан төслүүдийг хэрэгжүүлж байгаа ба төсөл бүрээр жилд нэгээс арван хоёр төлбөр \төслийн хэмжээнээс хамаарч\ хийгдэж байгаа нь төлбөр бүрээр зөвшөөрөл олгоход хөрөнгө оруулалтын газрын ажилтнуудын ажлын цагийн ойролцоогоор 50 орчим хувийг авч, үүнээс илүү ач холбогдолтой төслийн үнэлгээ хийх, төсвийн төлөвлөлтөд зарцуулах цагнаас нь хасаж байгааг ажилтнууд нь өөрсдөө ярьж байна.

Барилгын салбарын чадавхи хязгаарлагдмал байна

107. Засгийн газрын төлөвлөлт, төсөвлөлт, худалдан авалт, контрактын хэрэгжилт, хяналтын тогтолцоог сайжруулах үйл явц нь барилгын салбарын өсөлтийг хангахад бэрхшээл учруулах зохицуулалтын саад тогтворыг арилгах, өсөн нэмэгдэж байгаа эрэлт хэрэгцээг хангах, чадавхийн хязгаарлалтыг шийдвэрлэхэд тус дөхөм үзүүлэхтэй нийцэж байх нь чухал. Монголын замын салбар өнөөдөр дунд хугацааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан асар их хэмжээний зам барих зорилтыг хэрэгжүүлэх чадавхгүй байна. Хэдийгээр замын салбар тогтвортой өссөөр байгаа ч гэсэн нийт бүртгэгдсэн 186 компаний 59 нь идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж, эдгээр 59 компаний дөнгөж 10 нь 50 км-аас урт зам тавих чадвартай байна \График

22\). Компаниуд жилд ойролцоогоор 800 км зам тавих чадвартай байгаа бол 2011 онд тавигдсан шаардлага нь үүнээс 3 дахин их байгаа ба сүүлийн гурван жилийн байдлаар нийт тавигдсан зам ойролцоогоор 300 орчим км байсан \График 22, баруун хэсэг\.

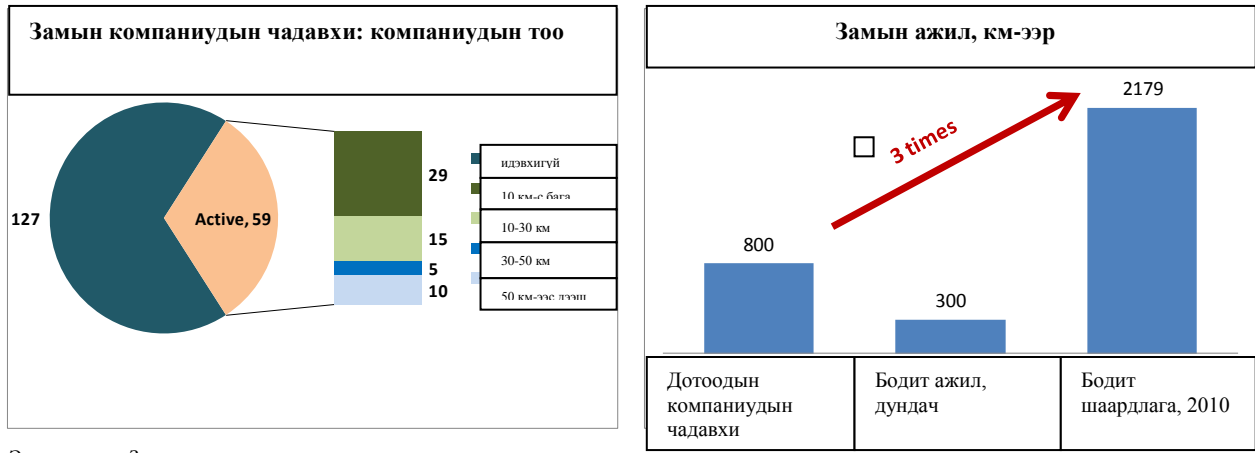
Үүнтэй төстэй бэрхшээл бол цемент зэрэг материал болон тоног төхөөрөмжийн олдоц муу байгаа болон үнэ нь огцом өсөж байна – жишээ нь Монголд үйлдвэрлэсэн цементийн үнэ сүүлийн таван жилд гурав дахин өссөн байна.

108. Монгол улс өндөр тэмүүлэлтэй дэвшүүлсэн дэд бүтцийн зорилтуудыг хэрэгжүүлнэ гэж эрмэлзэж байгаа бол энэ салбарт эрс өөрчлөлт хийх шаардлага тулгарч байгаа ба үүнд эдгээр дурдсан бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэхэд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэж байгаа гадаадын компаниудыг хүлээн зөвшөөрөх асуудал орно. Барилгын салбарын өсөлтөд саад учруулж байгаа зарим нэг гол бэрхшээлүүдийг дор товчхон авч үзэж байна.

Гадаад ажилчдийн хувьд тавьсан хязгаарлалт

109. Барилгын салбарт тохиолдож байгаа нэг бэрхшээл бол гадаадаас ажилчид авч ажиллуулахад тавигдаж байгаа зохицуулалтын хязгаарлалт болж байна. Хөдөлмөрлөх хүч дутагдалтай байгаа нөхцөлд – ойролцоогоор 500 инженер, 5000 мэрэгжлийн ажилчид зам салбарт ажиллаж байгаа нь шаардлагатай байгаа хөдөлмөрлөх хүчний тэн хагас байгаа – компаниуд гадаадаас ажилчид, мээгжилтнүүдийг авах нь чухал байна. Гэвч, Хөдөлмөрийн хуулиар дотоодын болон гадаад ажилчдийн тоонд барих квот тогтоосон. Гадаадын ажиллагсад бүр сар бүр өндөр шимтгэл \сарын хураамж\ төлөхөөр заасан ба энэ шимтгэл нь дотоодын нэг ажилчны сарын цалинтай тэнцдэг байна. Энэ хязгаарлалт нь жижиг компаниудын хувьд илүү хүндээр тусаж байгаа юм. Хууль амьдралд төдийлөн хэрэгжиж чадахгүй байгаа нь олон зүйлээр нотлогдож байна, тухайлбал албан ёсоор бүртгэгдсэн гадаадын ажилчдийн тоо яг ажиллаж байгаа гадаадын ажилчдийн тоо их зөрүүтэй байгаа нь тэдгээр ажилчдийн олонхи нь хууль бусаар, зарим нь жуулчны визээр ажиллаж байна. Хэдий байдал ийм байгаа ч гэсэн бүртгэгдсэн гадаадын ажиллагсадын тоо 2006 онд 105 байсан бол 2010 онд 1586 болж, 15 дахин өссөн ба албан бус тооцоогоор 2010 онд 4000 орчим хятад ажилчид Монголд ажиллаж байна.

График 22. Замын салбарт чадавхи дутагдалтай байна



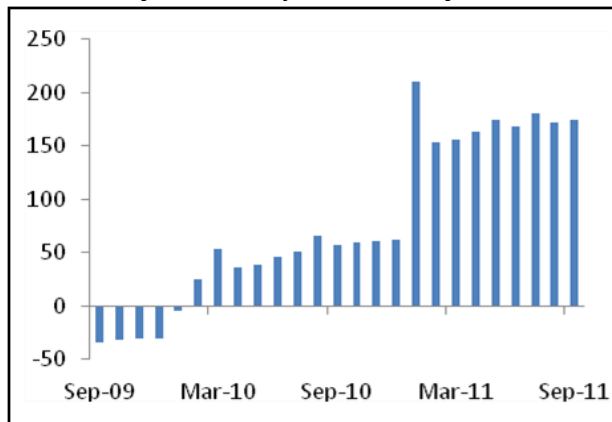
Эх сурвалж: Замын газар

110. Ажлын зөвшөөрөл авах цаг хугацаа, шат дамжлага бас ихээхэн хүндрэлтэй байна. Хуулинд засгийн газраас зөвшөөрөл авахад ажлын 24 өдөр шаардлагатай гэж заасан ч шат дамжлагаас улбаалан Найм\Есдүгээр сар буюу ажлын улирал дуустал дор дурдсан шат дамжлагыг дамжсаар хугацаа алдаж байна.

- Гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн агентлагаас захидал авч Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яаманд өгөх;
- Зөвшөөрлийн захидалыг Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яамнаас гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн агентлагт ирүүлэх;
- Визний зөвшөөрлийн захидлыг Гадаадын иргэдийн асуудал эрхлэх агентлагаас Гадаад яаманд өгөх;
- Гадаад яамнаас виз олгох урилгыг өөрийн Консулд явуулах.

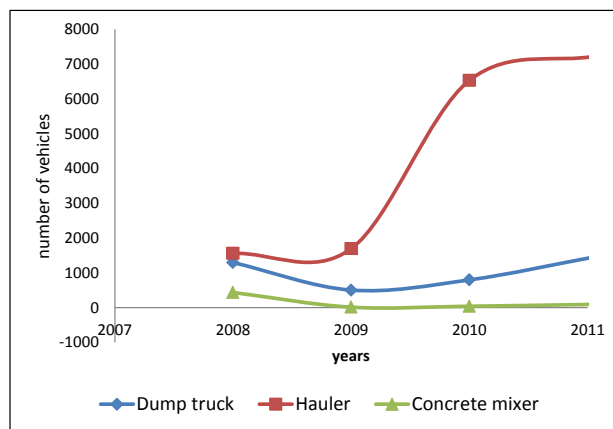
111. Энэ бодлого нь ажиллах хүч хомс, өргөн уудам газар нутагтай, байгалын баялаг ихтэй Монгол шиг орны хувьд ихээхэн бэрхшээл учруулж байна. Монголын 1.1 сая ажиллах хүчний 20 хувь нь мэрэгжлийн ажилчид \ИНБ-ын мэдээ\ байгаа ба тэдний олонхи нь эрч хүчээ аваад байгаа уул уурхайн салбарт татагдан ажиллаж байна. Энэ нь байгалийн баялагтай орнуудад ажиллах хүч уул уурхайн салбарт татагдаж, бусад салбар хохирч байдаг нь түгээмэл үзэгдэл юм; энэ нь ажиллах хүч хомс орнуудын хувьд илүү мэдрэгдэж байдаг. Ингээд барилгын салбарт мэрэгжилтэй ажилчдийн хомсдол үүсдэг. Мэрэгжил олгох, дахин сургалтад хамруулах, шинэ ажилчдад сургалт явуулах стандартын боломж дутагдалтай, жилд төгсөшчдийн тоо хязгаарлагдмал, төгсөгчдийн олонхи нь уул уурхайн салбарт татагдах зэрэг бэрхшээлээс үүдэн мэрэгжилтэй ажилчдийн хомсдолыг нөхөх асуудал тийм ч амар шийдэгдэггүй.

График 23. Машин техник, тоног төхөөрөмжийн импорт \жилийн хувь-жилийн өөрчлөлт\



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн газар

График 24. Бүртгэгдсэн барилгын авто машин



Тоног төхөөрөмж импортлох хязгаарлалт

112. Хөрш зэргэлдээ зах зээл Хятад, Япон, Солонгос зэрэг орноос импортолон бүтргэгдсэн тоног төхөөрөмжийн \шинэ болон хуучин\ тоо сүүлийн 3 жилд гурав дахин нэмэгдсэн байна \График 23 ба График 24\.

Гэхдээ Гаалийн хуулиар тоног төхөөрөмжийн импортод зарим нэг хязгаарлалт тогтоосон нь салбарт сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Гадаадын компаниудад 1 жил НӨТ-аас чөлөөлж, тухайн төхөөрөмжийг 1 жил ашигласаны дараа буцаан гаргахаар заасан. Замын төсөл дундачаар 3 жил үргэлжилдэг гэж авч үзвэл, гадаадын компаниудын хувьд ажил гүйцэтгэхээр гадаадаас техник төхөөрөмж оруулж ирэхэд цаг хугацааны бэрхшээлтэй тулгардаг байна. Ийм заалт оруулсан тэдгээр импортоор оруулж ирсэн техник төхөөрөмжийг дотоодод зарж худалдахаас сэргийлэхэд чиглэгдсэн бололтой. Гэхдээ, дотоодын компаниудтай холбогдсон зүй бус үйл ажиллагаа болон эдгээр техник төхөрөмжийн эдийн засгийн үр ашиг, үр нөлөө хоёрыг жишиж үзэх шаардлагатай бөгөөд техник төхөөрөмж импортолон оруулж ирж байгаа дотоод, гадаадын компаниудыг дэмжих хэрэгтэй юм.

Барилгын материалын нийлүүлэлтийн бэрхшээл

113. Сүүлийн үед зам, барилга, дэд бүтцийн ажил идэвхижиж байгаатай уялдан барилгын материалын эрэлт хэрэгцээ асар ихээр нэмэгдсэн. Цемент бол барилгын нэг үндсэн материал бөгөөд улс орны дэд бүтцийн хөгжилд чухлаар шаардагдах материал юм. Цементийн хэрэглээ Монголд сүүлийн 10 жилд арав дахин өссөн ба одоогийн байдлаар жилд 1.5 сая тонныг хэрэглэж байгаа болон цаашид ирэх гурван жилд гурав дахин өсөх төлөвтэй байна. Улам бүр өсөн нэмэгдэж байгаа эрэлт хэрэгцээг Монгол цементийн дотоодын үйлдвэрлэлээр хангах боломжгүй бөгөөд үйлдвэрлэж байгаа цементийн үнэ 2009 оноос огцом өссөн \График 25\.

Монгол нь цементийн хэрэглээний дийлэнхийг Хятадаас импортлож байна \ойролцоогоор 90 хувь\ . 2011 оны нэгдүгээр улиралаас хойшхи хугацаанд, цементийн үнэ Монголд

асар их өсөж, улмаар дотоодод үйлдвэрлэсэн болон импортолсон цементийн үнийн зөрүүг улам нэмэгдүүлсэн нь импортоор авч байгаа цемент эрэлт хэрэгцээг хангаж чадахгүй, дотоодын үйлдвэрлэл төдийлөн хурдацтай өсөж чадахгүй байгаатай холбоотой.

114. Засгийн газрын зохицуулалтын гадна байдаг цементийн үнийн барилгын ажлын улиралд асар их савалгаатай байдаг ба ялангуяа ид ажлын 7 дугаар сард дээд цэгтээ хүрдэг байна. Жил бүхэн зуны дараа цементийн хэрэгцээ нийлүүлэлт хүнд байдалд ордог. Хятадын хил дээрхи ложистикийн асуудалтай холбогдон нийлүүлэлтийн асуудалд ихээхэн бэрхшээл учирдаг. Үүнтэй холбогдон, жишээ нь 2007 оны 1 дүгээр сард нэг тонн цемент 65 ам. доллар байсан бол 2010 оны 8 дугаар сард нэг тонн цементийн үнэ 160 ам. доллар болж өссөн.

Өрсөлдөөнгүй худалдан авалт

115. Худалдан авалтын өрсөлдөөнгүй практик нь барилгын үйлдвэрийн өсөлтөд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. 2011 оны 6 дугаар сарын ХАХ шинэчилсэн хуулиар тендерийн гадаадын оролцогсодын босгыг 1 тэрбум төгрөгөөс 10 тэрбум төгрөг (ойролцоогоор 8 сая доллар) болгон өсгөсөн ба энэ нь бол ихэвчилэн босгоос дээгүүр томоохон төслүүдийн тендерт оролцдог гадаадын компаниудын хувьд төдийлөн нөлөөлдөхгүй ч гэсэн

ерөнхийдөө бол буруу зүгт хөтлөх алхам юм. Үүний зэрэгцээ асар олон төслүүдэд шууд контракт байгуулж байгаа нь тендерт өрсөлдөхөд том саад болж байна. Засгийн газар консорциум байгуулахыг хөхиүлэн дэмжиж ирсэн ба – үндэсний 50 замын компаниуд нийлж саяхан 5 консорциум байгуулсан – энэ нь улсын чанартай том төслүүдийг хүчээ нэгэтгэн хэрэгжүүлэх зорилготой боловч өрсөлдөөнийг бууруулах эрсдлийг бий болгох алхам юм. Ийнхүү өрсөлдөөнгүй практикийг хэвшүүлж байгаа нь – улс төрчидтэй сүлбээтэй компаниудад контракт байгуулах хэмжээлэшгүй эрхийг де жюро болон де факто олгож байгаа хэрэг – эл бүх байдалтай уялдан замын төслүүдийн баримт бичгийг авах, тендерт оролцох компаниудын тоо туйлын цөөн байгаа ба жижигэвтэр төслүүдэд 1-2 компани, дунд хэмжээний төсөлд 3-5 компани өрсөлдөж байна (Хүснэгт 3). Замын жижиг төслүүдэд өрсөлдөх компани цөөн байгаа нь эдгээр зам нь орон нутгийн чанартай жижиг азм учраас зөвхөн орон нутгийн компани оролцох нь эдийн засгийн хувьд ашигтай байдаг ба орон нутгийн компаний тоо цөөн байгаатай холбоотой бөгөөд гэхдээ нэгэнт орон нутгийн замын төслийн тоо ихээхэн нэмэгдэх төлөвтэй байгаатай холбогдон эл байдал өөрчлөгдөх бололтой.

График 25: цементийн үнийн өсөлт (жил жилийн өсөлтөөр)



Эх сурвалж: УСГ

Хүснэгт 3. Замын контарктын өрсөлдөөн хязгаарлагдмал байна

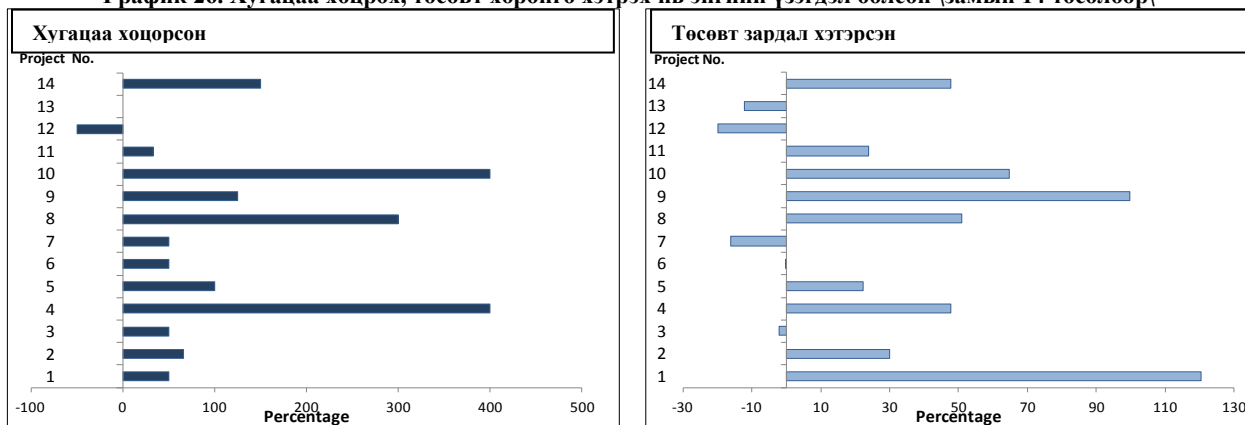
Төслийн нэр	Тендерийн баримт бичиг худалдан авсан компаний тоо	Тендерт оролцохоор санал ирүүлсэн компаний тоо
10 хүртэл км-ын хатуу хучилттай зам	1-2	1-2
Дунд хэмжээний 10-15 км туу хучилттай зам	3-7	3-5
50 км-с дээш хатуу хучилттай замын том төсөл	1-3	1-2

Эх сурвалж: ЗТБХЯ

Үр дагавар: мөнгөний үнэ цэнэ унах

116. Төсөв болон худалдан авалтын төлөвлөлт муу, улс төрийн оролцоо, төслийн хэрэгжилт муу зэргээс үүдэн төсвийн хөрөнгө оруулалтын мөнгөн үнэ цэнэ унахад хүргэж байна. Хугацаа хожимдох болон өртөг нэмэгдэх жирийн үзэгдэл; ердийн замын ажлын хугацаа хоцрох дундач үзүүлэлт 120 хувь, өртөг нэмэгдэх дундач үзүүлэлт 35 хувь байна (График 26). Судалгаанд хамруулсан 14 төслийн 2-оос бусад нь төлөвлөгөөт хугаанаас хоёр дахин буюу гурав дахин хоцорч байсан бол 9 нь төсөвт өртөгийг хэтрүүлсэн байна.²³ Замын газар дээр хийсэн хэлэлцүүлгээс үзэхэд, барилгын компаниудын төлөвлөлт зохих ёсоор хийгдэхгүй, өртөгийг бүрэн зөв тооцож чадахгүй, төсөв хязгаарлагдмал, чадавхи сул байгаа нь ажлыг төлөвлөсөн хугацаанд гүйцэтгэж чадахгүйд хүргэж байгаа гэнэ.

График 26. Хугацаа хоцрох, төсөвт хөрөнгө хэтрэх нь энгийн үзэгдэл болсон (замын 14 төсөлөөр)



Эх сурвалж: СЯ-ны өгөгдөлд тулгуурлан ДБ-ны тооцоо

²³ Судалгаанд 2007 болон 2012 онд төсвөөс санхүүжиж хийгдсэн улсын чанартай замын хэрэгжсэн болон хэрэгжилт дуусах дөхөж байгаа төслүүд хамрагдсан. Судалгаанд хандивлагчдийн санхүүжүүлж байгаа болон гүйцэтгэгчийн санхүүжүүлж байгаа төслүүдийг хамруулаагүй.

117.

БҮЛЭГ 3: БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖҮҮД

118. Оюу толгой, Таван толгой болон бусад ашигт малтмалын ордуудыг ирээдүйд эзэмшиж эхэлсэнээр дунд болон урт хугацаанд Монголын ДНБ-ны өсөлт хоёр оронтой тоонд байх төлөвтэй байна. Гэхдээ, өсөлтийн хувь ийм өндөр байгаагын бодит нөлөө нь ялангуяа уул уурхайн хувьд эдийн засгийн бусад салбаруудад үзүүлэх эерэг нөлөө нь хязгаарлагдмал, ажлын байр төдийлөн нэмэгдэхгүй зэрэг нь төрөгдөлд оруулах талтай. Уул уурхайн үйлдвэрлэлийг эдийн засгийн өргөн хүрээний өсөлт болон нийгмийн халамжийг сайжруулахтай нягт холбох нэг гол асуудал бол ирэх арван жил болон түүнээс цаашхи хугацаанд хэд дахин нэмэгдэх засгийн газрын хөрөнгө оруулалтыг дэд бүтэц болон хүний капиталд чиглүүлэн төсвийн хөрөнгө оруулалтаар үр дүнтэй ашиглах явдал юм.
119. Судалгаанаас харахад, байгалийн баялагаас орох орлого асар их өсөж байгаа туйлын чухал үед Монголын байгууллагууд, ялангуяа ал хэдийнээ зохих түвшинд ажиллаж чадхгүй байгаа байгууллагуудын хувьд анхаарах асуудлын нэг болж байна. Институцийн энэ сул байдал нь Монголыг нэн эмзэг байдалд хүргэж байгаа ба энэ нь улс төр, бизнесийн бүлгүүдийн холбоо сүлбээнээс угшилтай байгаа нь худалдан авалт болон контрактын хэрэгжилт түүнчилэн төсвийн гадуурхи асар их санхүүжилтээс тод харагдаж байгаа юм. Тийм учраас төсвийн бодлого, төсвийн хөрөнгө оруулалтын менежментийг нэн даруй бэхжүүлэх, эдгээр шинээр орж ирэх байгалийн баялагын орлогыг хэдхэн тооны эрх дархтай элитүүд буюу “олигархууд” улс төрийн давамгайл байдал олж авах, ингэсэнээр шинэчлэлийн ирээдүйн замыг хаах зорилгодоо ашиглахаар “гартаа оруулах”-аас сэрэмжлэх үүднээс зохицуулалтын хамгаалалтын арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.
120. Монголын ирээдүйд итгэлтэй байх хэд хэдэн боломж байна. Монголын түүхэн энэ эгзэгтэй цаг үеийг олон тооны улс төрчид ухамсарлаж байгаа учраас нэлээд хэдэн сайн хуулийг батлаж гаргасан – ТТХ, НТХ болон ТХАХ. Тийм учраас нэлээд улс төрчдөд нэгийг бодогдуулах техникийн шийдлийн арга замыг дор санал болгож байгаа; түүнчилэн улс төрийн намууд хамтын хүчээр бүтээх гэсэн эрмэлзэлтэй байдаг нь Монголын улс төр эдийн засгийн нааштай орчин бөгөөд бусад хөгжиж байгаа орнуудтай харьцуулахад энэ бүхнийг хэрэгжүүлэх боломж нь хамаагүй өндөр байгаа юм.
121. Дөрвөн үндсэн чиглэлд тодорхойлсон бэрхшээлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэх зөвлөмжийг энэ бүлэгт авч үзэж байгаа болно. Дараахь хүснэгтэд зөвлөмжүүдийн хураангуй болон хэрэгжүүлэлтэд тэргүүлэх ач холбогдол саналуудыг харуулав.

Бодлогын чанартай зөвлөмжүүд

Чухалчлан
үзэх

Хөрөнгө зарцуулах газрыг зөв сонгох		
1.	Дэд бүтэцэд оруулах төсвийн хөрөнгийн дийлэнхийг Улаанбаатар болон хөгжлийн цэгүүдэд хуваарьлах. Зам салбарын хувьд Улаанбаатар хотын ачааны болон гэр хорооллын зам, олон улсын худалдааны транзит корридоорууд, уул уурхайн салбарт үйлчилэх замуудад тэргүүлэх ач холбогдол өгөх	Нэн даруй
2	Хөдөө орон нутгийн хувьд, өртөг зардал багатай хэсэгчилэн сайжруулалтыг улсын хэмжээний болон орон нутгийн шороон замуудад хийх асуудалд анхаарал тавьж \гүүр, усны хоолойнууд барих, байгалийн замуудад арчилгаа үйлчилгээ хийх г.м\ эдгээр замыг жилийн туршид ашиглах боломжтой болгох ба ингэсэнээр хөдөөгийн иргэдийн зам харилцааг сайжруулах	Нэн даруй
3	Замын байнгын засвар үйлчилгээг хийх, овоорсон замын ажлыг цэгцлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг гаргахын тулд Засгийн газар одоогийн жилийн зардлыг тав дхин өсгөх хэрэгтэй байна. Энэ хөрөнгийг одоогийн шинээр оруулах хөрөнгө оруулалтад дахин хуваарьлалт хийж, дөнгөж 20 хувийг нь замын засвар үйлчилгээнд шилжүүлсэнээр асуудлыг хялбархан шийдвэрлэх боломжтой.	Нэн даруй
Дэд бүтцийн шаардлага болон макро санхүүгийн тогтвортой байдлын тэнцэлийг хангах		
4	Засгийн газар нь дараахь асуудлуудаар тодорхой бодлого баримтлах: а\ ХБ зөвхөн орлого бий болгох төслүүдийг санхүүжүүлэх; б\ хэрэв нийгмийн чанартай төслүүдэд зээл олгох улсын төсөвт тусгаж, ТТБ-ын хуулийн хүрээний тэнцэл ба зарлагын журмын дагуу дээд хязгаарыг тогтоох; в\ эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд ХБ-наас хэмжээгүй зээл олголтод хязгаарлалт тогтоож, СЯ-ны хяналтыг сайжруулах. Ийм бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд Хөгжлийн банкны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай	Нэн даруй
5	Засгийн газар “гүлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрийг зам болон эрчим хүчний салбарт хэрэгжүүлэхийг зогсоох шаардлагатай бөгөөд энэ нь төслийн өртөгийг нэмэгдүүлж, эрсдлийг засгийн газраас тэр бүр хувийн хэвшилд шилжүүлдэггүй учир оронд нь ийм төслүүдийг төсвөөс санхүүжүүлдэг болох	Нэн даруй
6	ТХХТ-ээр дамжуулан Засгийн газрын хүлээх санхүүгийн эрсдлийн дээд хэмжээг тогтоох, энэ нь засгийн газрын орлогын 2 орчим хувь байх ба энэ хэмжээг ТХХТ туршлага суух явцад нэмэгдүүлж болох юм	Дунд хугацаанд
ХБ-нд компаний засаглалыг бэхжүүлэх		
7	Хөгжлийн банкны тухай хуулийг макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал болон хөрөнгийн үр ашиггүй зарлагыг бууруулах үүднээс бэхжүүлэх шаардлагатай байна. Үүний тулд ХБ-ны эрх үүргийг тодорхой болгох, хөрөнгийн боломжит дээд харьцааг тогтоох, Сангийн яамнаас тавих хяналтыг хүчтэй болгох, ХБ-ны ТУЗ-ын бие даасан байдлыг хангах, монгол банкны зүгээс хяналт тавьдаг болох, хариуцлага, бие даасан байдлын зөв тэнцвэрийг хангах үйл ажиллагааны контракт байгуулах асуудлаар хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай	Нэн даруй
Төслийн боловсруулалтыг боловсронгуй болгох		
8	Төсвийн үндсэн болон эргэлтийн хөрөнгийн төсөв боловсруулах ажлыг ЭЗХЯ болон СЯ-ны чиг үүрэг болгон хувааж, хоёрдмол төсөв бий болгохгүй байх хэрэгтэй. Үүний оронд НТХ-ийн заалтын дагуу томоохон төслүүдийг хянах чиг үүргийн хүрээнд төлөвлөлт болон хөрөнгийн төсөв зохиох ажлыг ЭЗХЯ хариуцах нь зүйтэй. Харин Засгийн газар томоохон төслүүдийн	нэн даруй

	хувьд тогтоосон босгыг 30 тэрбум төгрөгөөс бууруулах асуудлыг судлан үзэх	
9	Төлөвлөлтийн тухай хуулийн төсөлд дунд болон урт хугацааны төлөвлөлтийн баримт бичгүүдийг боловсруулахад хамтран ажиллах үүрэг бүхий салбарын яамд хоорондын хэсэг, Өмнийн Говийн дэд бүтцийн зөвлөлдөх зөвлөл зэрэг зөвлөлдөх механизмуудыг тодорхойлон тогтоох,	Дунд хугацаанд
10	Төслийн үнэлгээ хийх тухай НТХ-ийн заалтын хэрэгжилт нь байгаа чадавхитай тохирч байх шаардлагатай. Засгийн газар олонхи төслийн зардалд илүү анхаарч өртөг-үр ашгийн дүн шинжилгээг төвлөрүүлэх ба нийгэм эдийн засгийн бүрэн хэмжээний өртөг-үр ашгийн дүн шинжилгээг зөвхөн томоохон, цогц төслүүдийн хувьд хийж байх	Нэн даруй
11	Парламентаас санал болгож байгаа төслүүд нь салбарын яамдын саналын нэг адил процедураар зохих хууль тогтоомж, журмын дагуу үнэлгээ хийгдэж байх шаардлагатай байна. Төсвийн мөчлөгийн хувьд гэвэл, парламентад төсвийн төслийг хэлэлцэх явцад дэвшүүлэн тавьж байгаа төслүүд нь ЭЗХЯ болон СЯ-ны үнэлгээний шаардлагыг хангаж байвал санхүүгийн дараа жилийн төсвийн хүрээнд оруулан санхүүжүүлж болох юм. Өөр нэг хувилбар бол парламент ямар нэг төслийг тухайн жилийн төсөвт тусган хэрэгжүүлэх бол эртнээс уг саналыг бэлтгэн төсвийн төслийг боловсруулах явцад санал болгон оруулж байх механизмийг ёсчилон тогтоож болох юм.	Дунд хугацаанд
Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах		
12	Төсвийн үлдэгдэл хөрөнгийг дараа жилийн туршид шилжүүлэн ашиглахаар зааж, 3 хувь гэсэн хязгаарлалтыг хэвээр үлдээх нь ажлын гүйцэтгэлийг хангах боломжийн хугацаа олгож, төсвийн эрсдийг бууруулах үүднээс НТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах	Дунд хугацаанд
13	СЯ-ны төсвийн газар төслийн хөрөнгийг зарцуулах эрх олгодог байдлыг зогсоож, үүнд зарцуулж байгаа үнэт цагийг төсвийн төсөл боловсруулах, төслийн үнэлгээ хийх үндсэн ажилдаа зарцуулдаг болох.	Дунд хугацаанд
Худалдан авалт болон төслийн хэрэгжилтийн чадавхийг бэхжүүлэх, ил тод байдлыг хангах ба хяналтын асуудал		
14	Худалдан авах ажиллагааны төв агентлагийн ил тод байдлыг хангах, зохих хяналт тогтоох зорилгоор Засгийн газар Хяналтын Зөвлөлийг байгуулах, цахим-худалдан авалтыг нэвтэрүүлэх, өндөр ач холбогдолтой контракт байгуулахдаа “шудрага зөвлөгчдийг” авч ажилуулах, тухайлбал олон улсын аудитын компанийг тендерийн үнэлгээний хороонд ажиллуулж, техникийн асуудлаар зөвлөлгөө авах болон худалдан авалтын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн ажиглагчаар ажиллуулж, ил тод байдлыг ханган идэвхижүүлэх	Нэн даруй
15	ХТА болон салбарын яамд, яамдын үйл ажиллагааны чиг үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох үүднээс тендерийн үнэлгээ хийх явцад техникийн асуудлаар салбарын яам\хэрэгжүүлэгч агентлагын олонхий санал хүчинтэй болох \техникийн асуудлаар санал хураах, эсвэл техникийн асуудлаар жич дэд хороонд санал хураах\ Шудрага шийдвэр гарсаныг баталгаажуулах үүднээс техникийн асуудлаар гарсан шийдвэр бодит болсон гэж үзэхгүй тохиолдолд ХТА тухайн шийдвэрт хориг тавьж болно	Нэн даруй
16	ХТА нь ажиллах чадавхиа түргэн хугацаанд бэхжүүлэн, худалдан авалтыг цаг хугацаа алдалгүй хийх шаардлагатай байна. ХТА нь зарим нэг контрактуудыг сонгон авч ажиллах ажлыг аажмаар эхлэж цаг хугацаа хожих нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байгаа ба үүний тулд ТХХТ-ийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байгаа юм	Нэн даруй

17	ИНБ-ууд нь тендерийн үнэлгээний хороонд ажиглагчийн байр суурьтай, саналын эрхгүй байх ба техникийн үнэлгээний асуудлаар ямар нэг тайлбар хийхгүй, тэдний үүрэг нь үнэлгээний үйл явцын ил тод байдал, дүрэм журам хэрхэн мөрдөгдөж байгааг ажиглан тайлбар хийхээр хязгаарлагдах нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байна	Нэн даруй
18	Тендерийн ажиглагчидийн илтгэл бичих стандартын загвар – “ажиглагчийн илтгэл” байх нь зүйтэй. Уг загварт тодорхой тайлбар бичих зайтай байна. Уг илтгэлийг цахим хэлбэрээр худалдан авалтын байгууллагууд болон Сангийн яаманд хүргүүлнэ.	Нэн даруй
19	Контрактад үр дүнтэй хяналт тавихын тулд ИХБ нь инженер эсвэл техникийн мэргэжилтнүүдтэй түншлэн ажиллах шаардлагатай. Инженерүүд нь шаардлагатай техникийн ур чадвараар туслах ба ИНБ-ууд нь тэдгээр инженерүүдийн бие даасан байдлыг хангаж, тэдгээрийн гаргасан техникийн үнэлгээг ил тод байдал, хариуцлагыг хангах зорилгын үүднээс үр дүнтэй ашиглах	Дунд хугацаанд
20	ИНБ-уудын сүлжээ нь ИНБ-ын хяналт тавих стандартыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Бодлого боловсруулагчдийн нэг адил, ИНБ-ууд нь ашиг сонирхолын зөрчилд хутгалдсан байж болзошгүй нөхцөлд нэн чухал юм. Сүлжээ нь улс орон даяар үйл ажиллагаа явуулж байгаа салбаруудынхаа төв байгууллага нь байна. Сүлжээнд нэгдэх нэг их хатуу биш шаардлага тавих: засгийн газрын үйл ажиллагаанд өмнө нь хяналт тавьж байсан туршлага (төсөв, сонгууль г.м), салбаруудад сургалт заавал явуулах, ёс зүйн хуулийг хүлээн зөвшөөрөх. Сүлжээ нь өөрийн гишүүдийн зүгээс худалдан авалтад тавьж байгаа хяналтыг хянах ба сүлжээний ёс зүйн хэм хэмжээг болон хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдолд гишүүдийг хар-дансанд оруулах эрхтэй.	Дунд хугацаанд
21	Эхний үед ИНБ-ын худалдан авалтын сүлжээнд хяналт тавих ажлыг Дэлхийн банк болон бусад хандивлагчид санхүүжүүлж болох юм. Засгийн газар ч гэсэн СЯ-ны төсөвт хяналт болон төслийн үнэлгээний хяналтыг контрактаар гүйцэтгүүлэх тодорхой хөрөнгийг оруулж өгч болох юм. Харин цаашдаа урт хугацаанд бол, ИНБ-уудын төрөл бүрийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх бие даасан сан байгуулж болох ба үүнд худалдан авалтад тавих хяналт хамрагдах ба санг Засгийн газар, хандивлагчид болон уул уурхайн компаниуд санхүүжүүлэх боломжтой.	Нэн даруй болон Дунд хугацаанд
Чадавхийг бэхжүүлэх		
22	Төрийн албанаас “Оюуны дайжил”-ийг хазаарлах болон төрийн албанд шинээр ажиллагсадыг татахын тулд Засгийн газар цалинг хавтгайруулан нэмэхийн оронд өндөр эрэлт хэрэгцээтэй байгаа ажлын байрны цалинг зах зээлд тулгуурласан нэмэгдэл цалин олгодог илүү уян хатан арга замыг хэрэгжүүлэх	Дунд хугацаанд
23	Монгол улсын Засгийн газар байгалийн баялаг ихтэй, хөдөлмөрлөх хүч дутагдалтай бусад орны гадаадаас мэргэжилтэй болон мэргэжилгүй ажиллагсадыг авч ажиллуулдаг туршлагаас суралцах шаардлагатай байна. Өндөр мэргэжилтэй гадны ажиллагсадад хилээ нээлттэй болгох нь мэргэжлийн өндөр ур чадварын дутагдалтай байдлыг нөхөх, хүний капиталын мэдлэгийг ахиулах үйл явцыг эрчимжүүлэхэд зохих нөлөө үзүүлнэ. Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд, гадаадаас ажиллах хүч авч ажиллуулахтай холбогдсон хязгаарлалтуудыг уян хатан болгох талаар Хөдөлмөрийн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага гарна	Дунд хугацаанд

Зөв газарт нь хөрөнгө зарах

122. Засгийн газрын өнөөгийн болон дунд хугацааны дэд бүтцийн зарлагын тэргүүлэх чиглэлийг дахин тогтоож, хөгжлийн өсөлтийн цэгүүдэд, ялангуяа Улаанбаатарт

онцгой анхаарал хандуулах ба хөрөнгийн засвар үйлчилгээнд илүү анхаарал хандуулж, одоогийн “барьж байгуулах - зөнд нь хаях - дахин барьж байгуулах” гэсэн синдромоос салах шаардлагатай байна. Улаанбаатар хотын иргэдийн 60 хувь нь хотын дэд бүтэцэд ч холбогдоогүй зөвхөн хотод амьдарч байна гэсэн төсөөлөлөөр амьдарч байгаа бөгөөд эл асуудлыг яаралтай шийдвэрлэхгүй бол хотод шилжин суурьших хүмүүсийн тоо нэмэгдэх тусам байдал улам бүр хүндрэх болно. Улаанбаатар хотод шилжин суурьшихийг дэмжихгүй, зохиомолоор суурьшилын төвүүдийг бий болгохын оронд дунд хугацааны Үндэсний хөгжлийн стратегийн төсөлд заасны дагуу Засгийн газар энэхүү шилжин суурьшилт нь сайтар зохион байгуулж чадвал, эдийн засгийн өсөлтийг хангах өргөн бааз суурь болох эдийн засгийн хүчнүүдийн бөөгнөрөл гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй байна.

123. Шинээр оруулах хөрөнгө оруулалтын хувьд, Дэлхийн Банкнаас \2010\ Улаанбатарт оруулах хөрөнгийн тэргүүлэх чиглэлүүдэд : гэр хорооллын доторхи замуудыг нь засах; цахилгаан хэмнэх, агаарын бохирдолыг бууруулахын тулд халаалтын системийг сайжруулах; хатуу хог хаягдалын менежмент болон иргэдийн үйлчилгээний дэд бүтэцэд хөрөнгө оруулах; дунд шатлалын газруудад иргэд хамтран хямд төсөр орон сууц барих; хотын цахилгаан, дулаан, усан хангамжийг өргөжүүлэх шаардлагатай байна. АХБ-ны \2011\ оны илтгэлд, замын салбарын тухайд гэвэл, аль их эрэлт шаардлага байгаа газарт шинэ зам барих асуудлыг анхаарах: Улаанбаатар хотын ачааны машины болон салаа замууд \гэр хороололын\, олон улсын транзит тээврийн корридор болон уурхайнуудын зам болно.

124. Энэ нь хөрөнгийн асуудлыг чухалчилан авч үзэхийг үгүйсгэж байгаа хэрэг биш юм. АХБ-ны цохон тэмдэглэсэнээр, Монголын газар нутгийн хөдөө тал газрын байгалийн шороон болон хайрган зам нь авто машин явахад харьцангуй боломжийн юм. Эдгээр хөдөөгийн зам тээврийн сүлжээг бага өртөгөөр сайжруулж, зарим нэг гүүр болон ус урсгах хоолойнуудыг улсын чанартай болон орон нутгийн гол гол шороон зам дээр байгуулан, эдгээр байгалийн замын тодорхой хэсгүүдийг сайжруулах хөтөлбөр хэрэгжүүлэх замаар жилийн турш ашиглах боломжтой болгоод, замын арчилгаа үйлчилгээг тогтмол хийж, хөдөөгийн иргэдийн тээвэр харилцааг сайжруулж, улмаар тэдгээрийг хатуу хүчилттай болгох үндэс суурийг тавина.

125. Засгийн газар замын арчилгаа үйлчилгээнд жил бүр гаргаж байгаа одоогийн 15 тэрбум төгрөг буюу 11 сая орчим долларыг засвар үйлчилгээнд зарцуулж байгаа нь ДНБ-ний 0.14 хувь болж байна. АХБ-ны судалгааны тооцоогоор одоогийн байгаа замын сүлжээний засвар үйлчилгээнд 45 орчим сая доллар шаардагдаж байгаа юм \2012 оны үнээр\.²⁴ Ирэх зургаан жилд засвар үйлчилгээ болон одоогийн овоорсон сэргээн босголтын ажилд 20 сая ам. долларын нэмэлт хөрөнгө шаардагдах болно. Бүхэлд нь аваад үзэхэд, салбарын эрэлт хэрэгцээг хангахын тулд жилийн зам засвар үйлчилгээний зардлыг таваас зургаа дахин нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. 75-90 тэрбум төгрөгийн нэмэлт шаардлагыг 2012 оны төсөвт шинэ зам, гүүр барихаар тусгасан 330 тэрбум төгрөгийн зөвхөн 20-30 хувийг замын засвар үйлчилгээнд хуваарилах замаар хялбархан шийдэх боломжтой юм. Энэ бол “түүхэд хялбар жимс”

²⁴ Судалгааны тооцоогоор 2011 онд 39 сая доллар байсныг инфляцийн түвшингээр 2012 онд тохируулсан.

бөгөөд хэрэв үүнийг хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл эрмэлзэл байвал үр дүн нь түргэн гарах шийдэл юм.

126. Төсвийн хөрөнгийн дахин хуваарилалтыг хийхийн зэрэгцээ хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг, ялангуяа Улаанбаатар хотын, орон сууц, ахуй үйлчилгээ, тээврийн салбарт оруулах орчинг сайжруулах шаардлага байна. Өнөөдрийг хүртэл дэд бүтэцэд оруулах хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт хязгаарлагдмал явж ирсэн нь зохицуулалт, бодлого, үнэлгээний бэрхшээлээс голлон хамаарч ирсэн. Цахилгаан, ус, болон хотын нийтийн тээврийн хувьд бие даасан өөрийн зохицуулалт бүхий өртөгөө төлөх боломжтой тарифыг нэвтэрүүлэх шаардлага байна; хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжих зохицуулалтын орчинг сайжруулах; дэд бүтцийн хөгжилд зориулан хувийн эзэмшлийн газрыг авахад төлөх төлбөр болон газрыг авах үйл явцыг нийцүүлэх газрын харилцааны зохицуулалтыг сайжруулах хэрэгтэй байна.

Дэд бүтцийн эрэлт хэрэгцээ болон Макро төсвийн тогтвортой байдлын тэнцвэрийг бий болгох

127. Монгол улс 2008-2009 оны хямралаас сургамж авч, эрдэс баялагын үнийн хэлбэлзэлийн нөлөөг бууруулах, эдийн засгийг хэт халалтаас сэрэмжлэх үүднээс зарлагад хязгаарлалт тогтоох, төсвийн урт хугацааны төлбөрийн чадавхийг хангахын тулд улсын өрийн дээд хэмжээг тогтоох зорилгоор төсвийн тогтвортой байдлын хуулийг баталсан. 2012 оны туршлагаас харахад 2013 онд ТТХ хэрэгжиж эхлэх үеэс түүний заалтуудыг ягштал мөрдөхийн чухлыг харуулж байна. Засгийн газрын зарлага хэт өсөж байгаа нь инфляцийг хөөрөгдөж, төлбөрийн тэнцэлд хүндрэл учруулж, дотоодын зээлийн хэмжээг эрс нэмэгдүүлж, банкны тогтолцоонд хүндрэл учруулж ирсэн.

128. Гэхдээ, ТТХ-ийг хялбарчилах нь үг үсэг, үзэл санааны хувьд эрсдлийг бий болгоно. Ялангуяа дорхи эрсдлүүд:

- ТТХ-ийн хязгаарлалтад хамрагдахгүй мөртлөө ирээдүйн төсвийн санхүүжилтийг ХБ-ны зээлээр төлөх шаардлагатай болох орлого бүрэлдүүлэхгүй төслүүдийг ХБ-наас төсвийн гадуур нэлээд хэмжээний санхүүжилт хийх;
- Зам болон эрчим хүчний салбарт “түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрээр барилгын компаниуд өөрсдөө санхүүжүүлж, дараа нь төсвөөс эргэн төлөх нөхцөл;
- Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн эрх зүйн бүтэц сул байгаа.

ТТХ-ийн хүрээнд ХБ-ыг хамруулах

129. Дэд бүтцийн зардал нь төсвийн богино хугацааны тогтвортой байдал, урт хугацааны чадварыг хадгалах макро эдийн засгийн мэдрэмтгий хүрээнд хийгддэг. Үндсэн зарлагын хэтэрсэн зарлага нь хэрэв зөв зарцуулсан бол эдийн засгийн хэт халалт,

ханш чангарахад учруулах эрсдэл нь бага байдаг ба учир нь эдийн засгийн бүтээмжийг нэмэгдүүлдэг. Гэхдээ, Монгол шиг жижиг, нээлттэй эдийн засаг нь эрдэс баялагын үнийн хэлбэлзэлийн цохилтод өртөмтгий, барилгын салбарын хөгжил нь дорой, төсвийн зарлагын тогтолцоо нь хурдацтай өсөн нэмэгдэж байгаа зарлагыг үр дүнтэй ашиглаж чадахгүй байгаа нөхцөлд хөрөнгө оруулалтын зарцуулалт нь эдийн засгийн шингээх чадвар болон засгийн газрын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын тогтолцоотой уялдаж байх нь тун чухал.

130. Хөрөнгийн зарлагын ухаалга үе шат нь төсвөөс хийх санхүүжилтэд ТТХ-д заасан төсвийн дүрэм журмыг мөрдөх, ялангуяа ХБ-наас хийх бусад хэлбэрийн санхүүжүүлжилтэд хамгаалалтын зохих арга хэмжээ авах явдал юм. Одоогийн байдлаар ХБ-ны зээлдүүлэх үйл ажиллагаа нь тэнцвэржүүлсэн тэнцвэрт буюу ТТХ—ийн зарлагын журамд хамрагдахгүй байна \ХБ-ны зээл нь өрийн журамд хамрагддаг\.
- Хэрэв ХБ нь төсвийн гадуурхи санхүүжилтийн эх үүсвэр болох юм бол ТТХ-ийн утга агуулга алдагдах болно. ХБ-ны зээл олгох хэмжээ болон санхүүжилт олгох төслийн шинж чанарыг авч үзэхэд эрсдэл үнэхээр өндөр байгаа юм. 2012 онд, ХБ нь 600 сая долларын зээлийг зам, төмөр зам, ахуйн үйлчилгээ, цементийн үйлдвэрлэл, хотод бага орлоготой өрхүүдийн орон сууц болон уул уурхайд олгохоор болсон. Энэ 600 сая доллар нь улсын төсвийн хуваарилалтын тэн хагастай тэнцэж байгаа юм. Эдгээр төслийн олонхийг орлого бүрдүүлэхгүй төсөлд, тухайлбал 150 сая долларыг замын ажилд, 100-300 сая долларыг ЭТТ-н эргэлтийн хөрөнгөд, хуваарилж байгаа ба энэ нь эргээд зээлийн үндсэн болон хүүг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх шаардлага гарна.
131. Засгийн газрын тодорхой бодлого үүнд нэн чухал үүрэгтэй: а\ ХБ зөвхөн орлого бий болгох төслүүдийг санхүүжүүлэх; б\ хэрэв нийгмийн чанартай төслүүдэд зээл олгох бол үүнийг улсын төсөвт тусгаж, ТТБ-ын хуулийн хүрээний тэнцвэржүүлсэн тэнцэл ба зарлагын журмын дагуу дээд хязгаарыг тогтоох; в\ эдийн засгийг хэт халалтаас сэргийлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс ХБ-наас олгох нийт зээлийн хэмжээнд зарим нэг хязгаарлалт тогтоох нь чухал.
132. Хөгжлийн банкны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, ХБ-наас орлого бүрдүүлэх төслүүдийг санхүүжүүлэх буюу зах зээлийн уналтаас улбаалан хувийн хэвшил санхүүжүүлэх боломжгүй болсон төслүүдийг санхүүжүүлэх гэж ХБ-ны эрхийг тодорхой зааж өгөх шаардлагатай байна. Орлого бүрдүүлэх төслүүдийг тодорхойлох шийдвэрийг хоёр үе шаттай гаргана: нэгдүгээрт, НТХ-д заасаны дагуу урьдчилсан техник эдийн засгийн үндэслэлийг хийж, тухайн төсөл сайн төсөл эсэхийг тодорхойлох ба дараа нь тухайн төслийг ТХОХ бэлтгэхэд шаардагдах зарчмыг баримтлан шийдвэр гаргана; хоёрдугаарт, “мөнгөний үнэ цэнэ” \МҮЦ\ шалгалтыг хийж, тухайн төслийг ХБ-наас санхүүжүүлэх үү, эсвэл улсын секторын уламжлалт худалдан авалтаар төсвөөс санхүүжүүлэх үү гэдгийг тогтооно. МҮЦ шалгалт нь тухайн төслийг төр хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх эсэхийг тогтооно. Жишээ нь, Солонгосын Засгийн газар техникийн нэлээд цогц дүн шинжилгээ хийдэг ба үүнд ТХХТ-ээр хэрэгжүүлж болох төслийн үр өгөөж, өртөгийг тухайн төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлвэл чмар байхыг харьцуулсан дүн шинжилгээ хийдэг байна. Сангийн яамны агентлаг болох Солонгосын хөгжлийн институт \СХИ\ засгийн

газраас хэрэв төр хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлвэл ямар санхүүгийн урамшуулал, баталгааны тооцоог гаргадаг байна.

- 133.ХБ-наас санхүүжүүлэхээр санал болгож байгаа төслийг батлахаас өмнө хэд хэдэн шүүлтүүрээр оруулах энгийн аргачилалыг ашиглаж болно.²⁵ Энэ аргачилал нь гурван үе шаттай. Нэгдүгээр үе шатанд, зөвшөөрөх\буцаах тест хийдэнг ба зорилго нь арилжааны санхүүжилтийн үндсэн шалгуурыг хангаж чадахгүй байгаа төслүүдийг хасдаг – шалгуурт тухайлбал орлогын эх үүсвэр, өөсөлдөөнт тендерээр хэрэгжүүлэхэд хэр тохирох болон мэдээлэлийн хүртээмж орно. Хоёрдугаар үе шатанд, төслийг хэрэгжүүлсэнээр гарах нийгэм-эдийн засгийн болон хөгжилд үзүүлэх нөлөөний тоон дүн шижилгээг төсөл бүрээр шалгуур бүрээр хийдэг ба үүнд тухайн төслийг хэрэгжүүлэх дотоодын болон гадаадын хувийн хэвшлийн оролцоо, хэр хялбар, ямар хурдацтай хэрэгжүүлэх шалгуур ордог. Гуравдугаар үе шатанд, тухайн төслийн орлого бүрдүүлэх боломжид эдийн засаг, санхүүгийн дүн шинжилгээ хийдэг. Энэ үе шатанд, тухайн төслийн ашиг, төслийн хугацаанд хөрөнгө оруулагчийн хийсэн хөрөнгө оруулалтыг нөхөн төлөх боломжид мөнгөний урсгалд суурилсан анализ хийдэг.
- 134.Парламентийн тогтоолоор өнөөдөр ХБ нь орлого бүрдүүлэх болон “нийгмийн ашигтай төслүүд”-ийн аль алийг санхүүжүүлэх эрхтэй. Дээр дурьдсан МҮЦ шалгуурыг нэвтэрүүлсэнээр ХБ-ны одоогийн олгож байгаа зээлийн бүтэцид нэлээд өөрчлөлт орох бололтой бөгөөд одоогийн байдлаар хоёр төсөл энэ шалгуурт нийцэж байна – төмөр зам болон цементийн үйлдвэр. Хэрэв орлого бүрдүүлэхгүй төслийг санхүүжүүлэх бол тэдгээр нь НТХ-ийн тэнцвэржүүлсэн тэнцвэр болон зарлагын журмыг мөрдөж, улсын төсөвт хамрагдах ба ер нь бол эцсийн бүлэгт ийм төслүүдийн санхүүжилт нь улсын төсвөөс ХБ-нд татаас хэлбэрээр очих юм.
- 135.ХБ-наас олгох зээлийн хязгаарлалтыг хөрөнгийн хангалттай байх харьцааг ХБ-ны тухрай хуулинд заасан одоогийн 2 хувийг 15-20 хувь болгосоноор хэрэгжүүлэх боломжтой болно. Үүнээс гадна, ХБ нь цаашид дэд бүтцийг санхүүжүүлэх гол эх үүсвэр байх болон Монголын макро эдийн засгийн эмзэг байдлыг харгалзаж ХБ-ийн жилийн зээлд СЯ-наас хяналт тавих эрхийг олгох нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байна. Ялангуяа, ХБ-ны шинээр авах зээл болон зээлдүүлэх хөрөнгийн нийлбэр дүнд тавих ирэх гурван жилийн дээд хязгаарт, ХБ-ны эхний жилийн үйл ажиллагаанд заавал мөрднөх, хязгаарлалтыг төсөв болон дунд хугацааны төсвийн хүрээнд \ДХТХ\ Сангийн яам оруулж болох юм. Эдгээр дээд хязгаар болон ХБ-наас тухайн хугацаанд санхүүжүүлж болох Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт \УХХ\ тусгагдсан төслүүдийг ТТХ-д заасан улсын өрийн дээд хэмжээг жишиг болгон тооцож болох юм. Одоогийн байдлаар, Хөгжлийн Банкны тухай хуулийн дагуу ХБ нь авах зээлийн тухайд “Засгийн газрын зөвшөөрөл” авах шаардлагатай; Хууль нь ТТХ-иас хамааралгүй, ДХТХ-нд хамааралтай байх талаар ямар нэг заалдт байхгүй байна.

“Түлхүүр хүлээлгэн өгөх” хэлбэрээс татгалзах

²⁵ ТХХТИ – ДБ \2010\ -д тулгуурласан – Монгол –Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай илтгэл, 2010 оны 10 сар. Энэ судалгааг Төр- хувийн хэвшлийн дэд бүтцийн зөвлөх үйлчилгээ болон Кембрижийн Эдийн засгийн бодлогын Нийгэмлэгээс хийсэн.

136. Энэ хэлбэр нь засгийн газрын эрсдлийг төдийлөн хувийн хэвшлийн түншид шилжүүлдэггүй харин дэд бүтцийн төслийн санхүүжилтийн өртөгийг нэмэгдүүлдэг. Үүнтэй холбогдуулан өгөх зөвлөмж туйлын энгийн: Засгийн газар энэ түлхүүр хүлээлгэн өгөх хэлбэрээс бүрэн татгалзаж, харин оронд нь тэдгээр төслүүдийг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх нь зүйтэй.

Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн эрх зүйн бүтцийг бэхжүүлэх

137. НТХ-ийн хүрээнд, ТХХТ-ийн төслийн эрсдлийн дүн шинжилгээ хийх болон баталгаа гаргах болон Концессын тухай хуулийн сул талыг шийдвэрлэж байх эрхийг зөвхөн СЯ-нд олгосон нь зөв зүйтэй юм. Гэхдээ, Монголын хувьд учирч байгаа эрсдлийг харгалзан үзэж, энэ заалтыг өргөжүүлэн улам боловсронгуй болгож болох юм. Зарим оронд, ТХХТ-ийн контрактын хүрээнд засгийн газрын зүгээс хүлээж болох эрсдлийн хязгаарыг тоон үзүүлэлтээр хуульчилсан байдаг. Жишээ нь Унгарт хэд хэдэн жил дамнан хэрэгжих ТХХТ-ийн нийт нэрлэсэн үнэ нь тухайн жилийн засгийн газрын төсвийн орлогын 3 хувиас хэтрэхгүй байхаар тогтоосон. Бразилд, ТХХТ-ийн контрактай уялдан гарах зарлага нь санхүүгийн жилийн төсвийн цэвэр орлогын 1 хувиар хязгаарлагдсан байдаг. Урт хугацаанд ТХХТ-ийн санхүүжилтийн зарлагыг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн журамд хамруулж болох ба дунд хугацаанд санхүүгийн дээд хязгаарыг тогтоох нь зүйтэй болов уу. Энэ нь ТХХТ бэхжих шатандаа яваа болон туршилтын шатанд байх хугацаанд, түүнчилэн эрсдэлд үнэлгээ хийх, контрактыг байгуулах, хэрэгжүүлэх засгийн газрын чадавхи бэхжих үедээ явах хугацаанд засгийн газрын хүлээх төсвийн эрсдлийг хязгаарлах болно. Бусад орнууд \Англи зэрэг\ ТХХТ-ийн контрактыг хэрэгжүүлж эхэлсэн эхний үе шатанд ихээхэн хэмжээний санхүүгийн алдагдалд орж байсан.

Монголын Хөгжлийн банкны компаний засаглалыг бэхжүүлэх

138. Дэлхийн хөгжлийн банкны дийлэнхи нь 100 хувь буюу хувьцааны дийлэнхи нь засгийн газрын эзэмшилд байдаг ба амжилтад хүрэх, уналтад ороход зөвхөн засгийн газрын эзэмшил шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэхгүй²⁶. Харин үйл ажиллагаа нь амжилттай явагдаж байгаа хөгжлийн банкнууд ухаалаг зохицуулалтын орчин, компаний засаглалын зарчмуудыг зөв хэрэгжүүлсэнээр тодорхойлогддог ба үүнд эрх мэдэл нь тодорхой байх, эзэмшлийн бүтэц нь тодорхой байх, ТУЗ-ын бие даасан байдал, улс төрийн хөндлөнгийн оролцоонд тавих хяналт, түннчилэн хүчтэй хяналт шалгалт, үйл ажиллагаандаа тогтмол үнэлгээ хийж байх зэрэг хамрагдана.

139. ХБ-ны хувьд зохицуулалтын бүтэц дутугдаж байгаа зүйл олон байгаа нь, энэ талаар өмнө авч үзсэн, асар их эрсдлийг бий болгож байна. Өөрөөр хэлвэл, зөвхөн ТТХ-ийн зарчмуудыг ХБ зөрчөөд зогсохгүй ХБ-наас санхүүжүүлж байгаа төслүүдийн чанарт сөрөг нөлөө үзүүлнэ. Хайрцаг 3-д тэдгээр зарчмуудын талаар авч үзсэн ба

²⁶ Саяхан ДБ-наас 61 орны 90 хөгжлийн банканд судалгаа хийхэд, 74 хувь нь бүрэн засгийн газрын өмчлөлд, 21 хувь нь хувийн хэвшлийн жижиг хувьцаа эзэмшигчтэй байв.

тэдгээрийг Хөгжлийн банкны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулах шаардлагатай.

Хайрцаг 3. Хөгжлийн банкуудын сайн засаглалын зарим зарчмууд

Эрх нь тодорхой байх: Хөгжлийн банкны эрхийг тодорхой хуульчилсан байх шаардлагатай ба үүнд ямар салбарт үйл ажиллагаа явуулах эрх нь хамрагдана. Гол нь зах зээл дээр гарч байгаа аливаа доголдолд анхаарал хандуулах, хөгжлийн банк нь хувийн хэвшилтай шудрага бусаар өрсөлдөхгүй байх нөхцлийг хангах, улсын төсвөөр санхүүжүүлэх ёстой өртөгөө эргүүлэн төлөх боломж муутай үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхгүй байх логиктой байх шаардлагатай. Санхүүгийн тогтолцоо тэлэхийн хэрээр, жишээ нь Өмнөд Африкийн хөгжлийн банканд тохиолдсон шиг, хувийн хэвшлийн хөгжилд ямар нэг саад бэрхшээл үзүүлэхээс зайлхийх үүднээс эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад тогтмол хяналт тавьж байх хэрэгтэй.

Санхүүгийн тогтвортой байдал: Хөгжлийн банкууд нь зээлдүүлэгчдэд авсан зээлээ төлөхдөө засгийн газраас татаас авахгүйн тулд санхүүгийн хувьд тогтвортой байх шаардлагатай. Үүний тулд СЯ-ны зүгээс зохих хяналт тавьж байх шаардлагатай ба үүнд хөгжлийн банкны авах зээлд хязгаар тогтоох, хөгжлийн банк эрсдлийн менежментийн зохих тогтолцоотой байх асуудал орно. Засгийн газар шаардлагатай ашгийн хувийг тогтоож болох ба тухайлбал бодит нөхцлөөр тэглэх, эсвэл засгийн газрын урт хугацааны санхүүжилтэй адил байх.

Өмчлөлийн бүтэц нь тодорхой байх: Засгийн газрын өмчлөлийн эрхээ хувьцаа эзэмшигчдийн төлөөлөлөөр дамжуулан хэрэгжүүлэх ба энэ төлөөлөл нь засгийн газар болон хөгжлийн банкны хооронд холбоо барих тодорхой суваг нь байх юм. Хэрэв хувьцаа эзэмшигчдийн төлөөлөл байхгүй бол ямар ч яам эсвэл агентлаг хөгжлийн банкнаас санхүүжилт хүсэх эрхтэй гэж өөрсдийгөө тооцох болно. Хувьцаа эзэмшигчдийн төлөөлөл нь ТУЗ-ын гишүүдийг томилох эрхтэй байна. ТУЗ-ын гишүүний орон тоо гарсан тухай бүрт нэр дэвшигч ТУЗ-ын гишүүнд тэнцэх эсэхийг хувьцаа эзэмшигчид тодорхойлно. Хувьцаа эзэмшигч нь аль болохоор засгийн газрын ажилтны нэрийг ТУЗ-ын гишүүнд дэвшүүлэхгүй байхыг эрмэлзэх бөгөөд хэрэв тэднээс томилоход хүрвэл тоог нь хязгаарлах хэрэгтэй.

ТУЗ-ын бие даасан байдал: Үйл ажиллагаа үр дүнтэй явуулахын тулд хөгжлийн банкууд нь компаний нэг адил хувьцаа эзэмшигчид, захиралуудын зөвлөл \ТУЗ\ болон удирдлагатай байх зохион байгуулалтай байна. Хөгжлийн банкууд амжилттай ажиллах хамгийн чухал хүчин зүйл бол хүчтэй ТУЗ байдаг. ТУЗ-ын гишүүдийг тогтсон хугацаагаар томилох ба тэднийг хэн нэгний нөлөөнд оруулахгүйн тулд чөлөөлөх нөхцлийг нь тодорхой журамлан тогтоох нь зүйтэй. ТУЗ-ын гишүүд засгийн газрын ажилтан биш байх нь хамгийн зохимжтой ба санхүүгийн холбогдох туршлагатай байх нь зүйтэй. Хамгийн амжилттай үйл ажиллагаа явуулж байгаа Канадын ХБ, Чилийн БанкоЕстадо нь зээлийн холбогдол бүхий шийдвэр гаргахад улс төрийн оролцоог хязгаарлах тусгай механизм бүхий институцтай байдаг. Канадын ХБ-ны тухайд гэвэл, парламентийн гишүүд, сенаторууд, эсвэл ТУЗ-ын аль нэг гишүүн ХБ-ны ажилтнуудад тодорхой төслийг

санхүүжүүлэх талаар ямар нэг дарамт шахалт үзүүлвэл энэ тухай заавал ТУЗ-д мэдэгдэж байх шаардлага тавигдсан. Өмнөд Африкийн БанкоЭстадогийн хуулиар улсын байгууллагад мөнгө зээлүүлэхийг холриглосон байна.

Үйл ажиллагааны удирдлага: Үйл ажиллагааны гэрээ байгуулах нь бие даасан байдал болон хүлээх хариуцлагын тэнцвэрийг олох бэрхшээлтэй асуудлын шийдлийн сайн хэрэгсэл болдог. Үйл ажиллагааны гэрээг бие даан хийх ба түүнд банкны зорилгыг тодорхойлж, түүнийг хэрэгжүүлэх хариуцлагыг ТУЗ-ын гишүүд, банкны удирдлага хүлээнэ. Гэрээг нэг жилээр байгуулах нь хамгийн зохимжтой \санхүүгийн жил эхлэхээс өмнө\ бөгөөд ил тод байдал, хяналтыг бэхжүүлэх үүднээс нийтэд хэвлэн нийтэлнэ.

Хяналт шалгалтын арга хэмжээ: Өмчлөл болон хяналт шалгалтын үүргийг хоёр өөр агентлаг хариуцах нь зүйтэй. Хөгжлийн банкууд нь хувийн банкнуудын нэг адил хяналт шалгалтын зарчмуудыг баримтлах ба эдгээр зарчимд дээд зэргийн нээлттэй үйл ажиллагаа явуулах, эрсдлийн зохих менежменттэй байх шаардлага тавигдахаас гадна арилжааны банкнаас ялгагдах өөрийн гэсэн өвөрмөц шинжтэй байна. Хөгжлийн банкны авч байгаа зээлд гаргасан засгийн газрын баталгааг төсөвт зааж оруулах ба хөгжлийн банкны санхүүжүүлж байгаа төслүүдийг мөн төсөвт мэдээллийн зорилгоор тусгана. Хөгжлийн банканд тавих хяналт шалгалтыг Төв банк хариуцах ба хөгжлийн банкууд нь арилжааны банкуудын адил хугацаанд үнэн зөв мэдээллийг төв банкинд адил хэлбэрээр гаргаж өгнө. Түүнчилэн Төв банкнаас жил бүр хөгжлийн банкны үйл ажиллагаанд шалгалт хийх ба үүнд санхүү, эрсдлийн менежментийг хамруулна.

Эх сурвалж: Торние, Дю Тойт \2009\, Гутиеррез \2011\

Төслийг боловсруулалтыг сайжруулах

Төсвийн нэгдмэл байдлыг хангах

140. ҮХШХ-г 2012 онд Эдийн засгийн хөгжлийн яам \ЭЗХЯ\ болгон өргөтгөсөн. ҮХШХ нь улсын төлөвлөлтийн чухал асуудлыг хариуцахын тулд яамны эрх мэдэлтэй байх ёстой гэдэгт засгийн газрын гишүүд санал нэгтэй байсан. Саяхан баталсан засгийн газрын бүтэцээр томоохон төслүүдийн үнэлгээ, батлах эрхийг ЭЗХЯ-нд хариуцуулсан. Энэ алхам хоёр шалтгаанаар буруу юм: нэгдүгээрт, энэ нь “хоёрдмол төсөв”-ийг бий болгоно. Хоёрдугаарт, ЭЗХЯ нь салбарын яамдаас жил бүр хүлээн авах хэдэн мянган төсөлд үнэлгээт хийх хүрэлцээтэй чадвахгүй бөгөөд үр дагавар нь төслийн боловсруулалт муу хэвээр үргэлжлэх болно.
141. Бодлогын зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд үндсэн болон эргэлтийн төсвийг нэгдмэл байдлаар авч үзэх шаардлагатай байдаг. Үндсэн ба эргэлтийн төсвийг хоёр байгууллага хариуцаж байхад шийдвэрийг цогц байдлаар гаргахад бэрхшээлтэй \”хоёрдмол төсөв”\ Жишээ нь, төслийн хөрөнгө оруулалтыг батлахдаа ирээдүйд шаардагдах засвар үйлчилгээний зардалыг зохих ёсоор тусгахгүй орхиуулах талтай.

142. Олон улс оронд бодлогын энэ чухал асуудлын нэгдмэл байдлыг санхүү, төлөвлөгөөний хүчирхэг яам байгуулсанаар хангаж байна. Монголын хувьд гэвэл, саяхан хүртэл төсөвтэй холбоотой бүх асуудал СЯ-нд төвлөрч байсан; СЯ-нд салбарын яамдаас ирүүлсэн том төслүүдэд үнэлгээг зохих түвшинд хийх чадавхи дутагдалтай – үндсэн төсвийн хэмжээ арван дөрөв дахин өсөөд байгаа сүүлийн 8 жилд түүний хөрөнгө оруулалтын хэлтсийн ажиллагсадын тоо нэмэгдээгүй – байгаа нь төслүүдийн өртөгийн тооцоо үнэн зөв биш, эдийн засгийн анализ хийхгүй, улсын болон салбарын тэргүүлэх чиглэлтэй авцалдахгүй байх зэрэг үр дагавар гарч байна. СЯ-ны төлөвлөлт, үнэлгээний чадавхийг бэхжүүлэх асуудлыг удаа дараа парламент, засгийн газарт оруулж байсан ч хэзээ ч дэмжигдээгүй явж ирсэн. Энэ нь голдуу улс төрийн шалтгаантай. Монголын салбарын яамд ерөнхийдөө цомхон бөгөөд хэрэв СЯ-ны орон тоог нэмэгдүүлэх юм бол улс төрийн тэнцвэртэй байдал алдагдахад хүрэх ба бусад яамд мөн өөрсдийн орон тоог нэмэх асуудлыг босгон тавих ба тэр бүр нь ардаа тодорхой улс төрийн жигүүрийн дэмжлэгтэй байх болно. СЯ-ыг бэхжүүлвэл төсөв хэлэлцэх үед парламент өөрийн эрхээ тэр бүр хүссэнээр эдлэж чадахгүй гэж үзэж байгаатай холбоотой. Энэ хоёр шалтгаанаас үүдэн, Монголд өнөөгийн нөхцөлд санхүү, төлөвлөлтийн хүчирхэг нэг яам байгуулах асуудал улс төрийн хувьд дэмжлэг нь тодорхой байгаа юм.
143. Улс төрийн энэ бодит нөхцөл байдлыг харгалзаж, НТХ-д хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтийг сайжруулах зорилгоор энэ үүргийг ЭЗХЯ болон СЯ-нд хуваан хариуцуулж, төсвийн нэгдмэл байдлыг хадгалж үлдсэн. НТХ-иар шинэ төслүүдийн хувьд дагаж мөрдөх заалтуудыг шинээр оруулж өгсөн ба төслүүдийг том 30 тэрбум төгрөгөөс дээш\ ба жижиг гэсэн хоёр ангилалд хуваасан. Үүргийг ийнхүү хуваасан нь зөв алхам байсан ба учир нь ЭЗХЯ, СЯ-ны аль аль нь төсөвт зөвхөн сайн чанартай төслийг тусгах үнэлгээг хийх хүрэлцээтэй чадвахгүй юм. Төслүүдийг санхүүжүүлэх үйл ажиллагааг зөвхөн СЯ хариуцаж байна. Гэхдээ, томоохон төслүүдийн урсгал зардлыг яамд ирүүлж байгаа төслийн саналдаа заавал тусгаж, төсвийн төслийн салшгүй хэсэг нь болж явах нь туйлын ач холбогдолтой байх болно. Ийм тогтолцоо, жишээ нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын менежментийн дэлхийн хамгийн хөгжингүй хэлбэр Чилид байдаг \Хайрцаг 4\.

Хайрцаг 4. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагад Сангийн яам болон төлөвлөгөөний яамны хариуцах үүрэг : Чилийн тогтолцоо

Чилийн төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын тогтолцоог \ХОУТ\ нь – үүрэг хариуцлагыг төлөвлөгөөний яам болон сангийн яаманд хуваан хариуцуулсан – хамгийн сайнд тооцогдох тогтолцооны нэг үзэсэр ирсэн. Өргөн утгаар, төлөвлөгөөний яам болон сангийн яамны хариуцах үүргийг дараахь маягаар хуваарилсан:

- Төсөл боловсруулах байгууллагууд \салбарын яамд буюу агентлагууд болон бүс, орон нутгийн захиргаа\ төслөө хянуулахаар санхүүжилтийн байгууллагуудад хүргүүлэх ба төслүүдийг хүлээн аваад бүх төслүүдийн мэдээллийн сан болох Төслийн Нэгдсэн Банк \ГНБ\-д үнэлгээ хийлгэхээр оруулна.
- Төлөвлөгөөний яамны Техник, эдийн засгийн анализын нэгж \эсвэл түүний бүсийн агентлагууд урьдчилсан үнэлгээ \урьдчилсан техник эдийн засгийн үндэслэл\ хийнэ
- Урьдчилсан үнэлгээ нааштай гарвал, дараа нь Үндэсний Хөрөнгө оруулалтын системд \ҮХС\ оруулах ба энэ системийг Сангийн яамтай хамтран ажиллуулдаг. ҮХС нь

300,000 гаруй өгөдөл –бодлогын санаачилгууд - бүхий онлайн мэдээллийн банк юм

- Төлөвлөгөөний яам төсвийн хөрөнгө оруултийн бүх төслүүдэд техникийн болон эдийн засгийн үнэлгээ хийх ба үүнд ТХХТ-ийн төслүүд хамрагдана. Үнэлгээг өртөгийн ашигтай байдал буюу өртөгийн үр дүнгийн дүн шинжилгээ, эрх үй, байгаль орчин, хүйсийн тэнцвэртэй байдлын дүн шинжилгээнд тулгуурлан хийнэ. Төсвөөс санхүүжүүлэх бүх төслүүдэд адил журмыг баримтлах ба аргачилалыг ТЯ тодорхойлж, тогтмол шинэчилж байдаг.
- ТЯ төслийн хураангуй танилцуулгын өгөгдөл болон саналаа ТХХ-ийн системд оруулах ба дүн шинжилгээний хариуг ТХХ-ийн системээр эргэн мэдээнэ.
- ТЯ-наас нааштай санал авсан ч гэсэн төслүүдийг жилийн төсөвийг батлуулах үйл явцад төсөвт суулгах эсэх асуудлыг шийднэ. Батлагдсан төслүүдийн багцаас чухам алийг тухайн жилийн төсөвт тусгуулахыг яам бүр\агентлаг бүр шийдэх ба тэдгээр төслийг “Төсөв боловсруулах” дэд систэмд оруулна.
- ТЯ болон СЯ хоюулаа төслийн урсгал зардлын анализ хийнэ.
- Санхүүжүүлэх зөвшөөрлийг СЯ-ны Төсвийн зөвлөл гаргана.
- Хуульд заасанаар, СЯ-наас Конгресст өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөлд зөвхөн ҮХС-д тусгагдсан, ТЯ-наас нааштай үнэлгээ өгсөн төслүүдийг оруулна. Энэ процесс нь муу чанартай боловсруулагдсан төслүүдийг ил гаргаж, мөн парламентийн гишүүдээс хөрөнгө оруулалтын төслийг төсөвт хавчуулан оруулах боломжийг хаадаг ба төсөвт тусгах цорын ганц цонх нь ҮХС юм.
- Төслийг санхүүжүүлэх зарлиг гардаг ба түүнийг нь Ерөнхий Шалгагч батлана. Нэгээс илүү жил дамжин хэрэгжих төслийн хэрэгжилтийн үе шат, хугацааны талаар СЯ-тай \Төрийн сангийн Зөвлөл\ санхүүжилтийн хэлэлцээр байгуулна.
- Төслийг хэрэгжүүлэгч агентлаг нь төслийн хэрэгжилтийн явц байдлын талаар ТНБ-ний системээр дамжуулан мэдээлж, төсөлтэй холбогдсон мэдээллийг шинэчилж байна \нийлүүлэгчидтэй байгуулсан хэлэлцээр г.м\.. Үүнээс гадна, төсвөөс гаргаж байгаа хөрөнгийн талаархи мэдээллийг Төсвийн зөвлөлд мэдэгдэж байна.
- СЯ \Төсвийн зөвлөл\ нь төсвийн хөрөнгийн санхүүжилтийн явцад хяналт тавих ба яамд болон агентлагууд газар дээр нь санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажиллана.
- ИЯ нь төсөл хэрэгжсэний дараа төслүүдийг төлөөлүүлсэн түүвэр \sample\ дүн шинжилгээ хийнэ.

Эх сурвалж. Арансибиа \2008\

144. Бидний зүгээс өгөх зөвлөлгөө бол, НТХ-ийг бүрэн хэрэгжүүлэх ба ЭЗХЯ зөвхөн томоохон төслүүдийг хянах үүрэгтэй байх нь чухал юм. Засгийн газрын хувьд, томоохон төсөлд хамрагдах 30 тэрбум төгрөгийн босгыг бууруулах асуудлыг авч үзэж болох юм. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр болон төслүүдийг хэмжээ, ЭЗХЯ-ны төсөлд үнэлгээ хийх бодит боломжид хийсэн дүн шинжилгээнд тулгуурлан босгыг тогтоох нь зүйтэй юм.

Төлөвлөлтийг сайжруулах

145. ЭЗХЯ нь төлөвлөлтийг үр дүнтэй хийхийн тулд салбарын яамдтай зөвлөлдөж байх шаардлагатай бөгөөд төлөвлөгөөний хэтэрхий олон байгууллагуудын салбар, үйлдвэр болон үйлчилгээний хувьд “ялагч ба ялагдагч” гэсэн нэг талыг

баримталсан хандлагад автахгүй байх шаардлагатай. Тийм учраас Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуулийн төсөлд дунд хугацааны стратегийг хамтран боловсруулах зөвлөлдөх механизмыг тодорхойлж өгөх шаардлагатай. Өмнийн Говийн хөгжлийн зөвлөлдөх зохион байгуулалтын механизм нь ЭЗХЯ-нд Өмнийн говийн дэд бүтцийн Зохицуулах нэгжийг байгуулж, холбогдох яамдыг татан оролцуулж болох юм. Хуульд дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулах зохих ёсны зөвлөлдөх нэгж болох яамд хоорондын хороо байгуулах эрх олгох шаардлагатай байна. Жишээ нь, Малайзид таван жилийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа агентлаг хоорондын төлөвлөлтийн бүлгээр \АХТБ\ дамжуулан өргөн хүрээнд зөвлөлдөдөг бөгөөд зөвхөн салбарын яамдаар хязгаарлахгүй, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг оролцуулдаг байна.

146. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуулийн төсөлд одоогоор төлөвлөлтийн хэрэгсэлүүд болон баримт бичгийн урт жагсаалтыг оруулсан байна. Хөгжиж байгаа олон оронд төлөвлөгөөний ганц үндсэн баримт бичиг боловсруулдаг, тухайлбал дунд хугацааны \4-5 жил\ хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулдаг ба зарим үед ядуурлыг бууруулах стратегийн төлөвлөгөө ч гэж нэрлэдэг туршлагаас эрх бүхий хүмүүс санаа авах нь чухал байна. ТХТ нь дунд хугацааны хөгжлийн хөтөөбөрийн хэсэг эсвэл түүний хавсралт байх бөгөөд жил бүр жагсаалтаар төлөвлөгөөнд оруулан хэрэгжүүлж болох юм. Энэхүү жагсаалтын эхний жилийн төлөвлөгөө нь Нийгэм, эдийн засгийн чиглэл \НЭЗЧ\ байж болох юм. Дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийн үндсэн хэрэгсэлд нэмэлт хэрэгсэл\баримт бичгийг нэмж оруулж болох юм. Жишээ нь, урт хугацааны стратеги төлөвлөгөөг дунд хугацааны төлөвлөгөөний оршил хэсэгт оруулах; засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлтэй нийцсэн салбар төлөвлөгөөг салбараар, тухайлбал уул уурхай, хөдөө аж ахуй г.м, бүс нутгаар бэлтгэж болох юм.

Төсөлд үнэлгээ хийхэд НТХ-ийн заалтыг баримтлах

147. НТХ нь бүх томоохон төслүүд нь нарийн процессоор оруулах зохицуулалтын бүтцийг сайжруулах талаар нэлээд дэвшил хийсэн – үндэсний болон салбарын тэргүүлэх чиглэлийг баримтлах, нийгэм-эдийн засгийн үр өгөөжийн анализ хийх, ирээдүйн эргэлтийн зардлыг тооцох – ажлыг тухайн төслийг ТХТ-д тусгах болон төсөвт суулгахаас өмнө хийж байх заалтыг оруулсан. Энэ заалтыг бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд \а\ салбарын яамдын үүрэг хариуцлага болон ЭЗХЯ-ны төсөлд хийх үнэлгээг тодорхой болгох, \б\ төсөлд үнэлгээ хийх аргачилал болон тавигдах шаардлагыг ЭЗХЯ болон СЯ-ны бодит чадавхид нийцүүлэх шаардлагатай.
148. НТХ-ийн дагуу бүх томоохон төслүүдэд урьдчилсан техник эдийн засгийн үнэлгээг \УТЭЗҮ\ Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгахаас өмнө хийж байх шаардлага тавигдаж, энэ үүргийг ЭЗХЯ-нд өгсөн. Үнэлгээг ийнхүү төвлөрсөн хэлбэрээр хийх нь Солонгос, Чили зэрэг орны тогтолцоотой төстэй байгаа юм. Гэхдээ, ЭЗХЯ харьцангуй шинэ байгуулагдсан, чадавхи нь хязгаарлагдмал байгаа нөхцөлд УТЭҮ-ийг ЭЗХЯ-наас боловсруулсан удирдамжид тулгуурлан салбарын яамд хийгээд, дараа нь ЭЗХЯ-нд хянуулахаар хүргүүлэх ба үүний дараа тухайн

төслийг ТХХ-д тусгах эсэх асуудлыг шийддэг байх нь Монголын хувьд илүү тохиромтой байх болов уу гэсэн зөвлөмжийг өгч байна.

149. ОЕСД-н гишүүн орнууд болон дунд түвшиний орлого бүхий Чили, Солонгос зэрэгт орнуудад үнэлгээ хийх харьцангуй дэвшилтэй тогтолцоо байдаг ба тэд нар нийгмийн өртөг-үр ашигт дүн шинжилгээ хийдэг. Жишээ нь, Солонгост олон талт шалгуурт тулгуурлан үнэлгээ хийх технологийг хэргэлдэг ба үүнд төслийн урьдчилсан техник эдийн засгийн үндэслэлийг эдийн засгийн үр өгөөжид тулгуурлан хийх бодлогын зоилготой хэрхэн нийцэж байгаа, бүс хоорондын тэгш байдлыг хэрхэн хангаж байгаа зэрэгт дүн шинжилгээ хамрагддаг. Эдгээр тогтолцоо нь боловсронгуй түвшинд хүрсэн ба ийм түвшинд хүрэхэд цаг хугацаа шаардагдсан ба одоогийн Монголын байгууллагуудын чадавхийн түвшинд бодитойгоор хэрэгжүүлэх бололмж байхгүй. Харин үүний оронд, үнэлгээг нарийн хийх энгийн хэлбэрийн тогтолцоо шаардлагатай байгаа бөгөөд юуны өмнө одоогийн үнэлгээ хийх процедурыг нэлээд сайжруулахад анхаарах ба цаашдаа чадвахид нийцсэн илүү боловсронгуй тогтолцоог нэвтэрүүлж болох юм.
150. Монголын хувьд, дийлэнхи төслүүдийн үр өгөөжид төвлөрсөн дүн шинжилгээ хийхэд анхаарч, харин зөвхөн том төслүүдийн хувьд нийгэм-эдийн засгийн өгөөжийг тооцож байх нь зүйтэйг зөвлөж байна. Жижиг төслүүдэд үнэлгээ хийх хялбар аргачилалыг хөгжингүй орнууд хүртэл хэргэлдэг жиүшээ нь Ирланд \Хайрцаг 5\.
151. Ийм хялбар аргыг “Монголын Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн төслүүдэд нийгэм эдийн засгийн үнэлгээ хийх чиглэл”-д боловсруулан оруулсан ба энэ аргыг ҮХШХ-ноос Дэлхийн банкны техник тусламжтайгаар боловсруулсан. Энэ хялбар арга нь хоёр үе шаттай. Нэгдүгээр шатанд, “за\үгүй” гэсэн шийдвэрийг гаргаж, муу төслүүдэд нарийвчилсан үнэлгээ хийж цаг гарздахгүй байх. Хоёрдугаар шатанд, эхний хялбарчилсан аргаар хийсэн үнэлгээнд шалгарсан төслүүдийг тэргүүлэх ач холбогдолын шалгуураар нь зэрэглэнэ.
152. Санал болгож байгаа төслүүдэд “за\үгүй” үнэлгээ хийхдээ дараахь зүйлийг харгалзан үзнэ:
- Тухайн төслийг хэрэгжүүлэх болон төсөлд дурдсан үйлчилгээг үзүүлэх шаардлага байгааг нухацтай тусгасан байх. Эрэлт хэрэгцээний шаардлага байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийхдээ, сургууль, эмнэлэгийн эрэлт хэрэгцээнд нөлөөлөх дэд бүтцийн эрчим хүч, ус, холбоо харилцаа зэрэг үйлчилгээнүүд болон хүн амын өсөлт, хүн ам зүйн хандлагад хэрхэн нийцэж ямар нөлөө үзүүлэхийг харуулсан байх шаардлагатай, жишээ нь замын төсөл гэхэд замын хөдөлгөөний ачааллын төсөөлөл, эдийн засгийн өсөлтийн хандлага гэх мэт.
 - Үндэсний тэргүүлэх стратегийг – үндэсний болон салбарын стратерид эсвэл төлөвлөгөөний баримт бичгүүдэд тусгасан – тогтооход хялбар бөгөөд тухайн хөрөнгө оруулалт тэдгээр тэргүүлэх чиглэлүүдэд тавигдаж байгаа шаардлагыг хэрхэн хангаж чадах

- Санхүүгийн суурь дүн шинжилгээг, хөрөнгийн тооцоо \хөрөнгө оруулалт\ болон эргэлтийн \үйл ажиллагааны\ өртөгт тулгуурлан хийх ба төслийн саналд ашигласан төсөөлөл нь утгыг бүрэн тусгасан ба зөв байх шаардлагатай.
153. Энэ үе шатыг давсан төслүүдийг дараа нь олон талт шалгуурын үндсэн дээр зэрэглэх бөгөөд үүнд үндэсний болон салбарын тэргүүлэх чиглэлтэй хэр нийцэж байгаа, үзүүлэх нөлөө болон хэрэгжих боломж хамрагдана.
154. Өмнө тодорхой тэмдэглэсэнчилэн, төслийг боловсруулахад өртөгийн тооцоог үнэн зөв хийхгүй байгаа нь ихээхэн бэрхшээл учруулж, төсөвт байнга тодотгол хийхэд хүргэж байна. Төслийн зардал хэтэрч байгаад наад зах нь гурван шалтгаан байна: барилгын материалын үнийн өсөлт, төслийн хөрөнгийн хуваарьлалтын суурь болж байгаа өртөг тооцохдоо хэтэрхий энгийн аргыг хэрэглэж байгаа, Засгийн газрын санал болгож байгаа төслүүдэд хийж байгаа өртөгийн тооцоо хийгдээгүй төслүүдийг парламент төсөвт хавчуулан оруулж байгаа явдал байна.
155. Зардлын тооцоог сайжруулахын тулд Засгийн газар төсвөөс хөрөнгө гаргаж янз бүрийн материалын үнэд судалгаа хийж, байнга шинэчлэж байх шаардлагатай байна. Өөрөөр хэвлэл, төслийн санхүүжилтыг батлахаас өмнө төслийн боловсруулах явцад Засгийн газар цаг, хөрөнгө гаргах шаардлагатай байна. Эхний үед гаргасан энэ нэмэлт хөрөнгө нь төсөл хугацаанаас хоцрогдохгүй байх, төслийн хэрэгжилтийн явцад зардлын тодотголыг хийхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлэн өртгөө нөхнө.
156. Төслийн өртөгийн тооцоог тодорхойлоход нь хэрэгжүүлэгч агентлагуудад илүү эрх мэдэл олгох асуудлыг Засгийн газар авч үзэх хэрэгтэй. Одоогийн байдлаар Монголд мэрэгжлийн байгууллага – Барилга, хот байгууллатын яам – олон тооны салбарын яамдын барилгын өртөгийн тооцоог хийж байна. Хэдийгээр энэ нь мэрэгжлийн болон бодит байх давуу талтай ч гэсэн мэрэгжлийн байгууллага нь тухайн төслийн талаархи тодорхой мэдлэг дутагдах болон мэрэгжлийн байгууллага, төслийг санал болгосон яамны хоорондын зохицуулалт бүрэн төгс байж чадахгүйгээс үүдэн төслийг баталсаны дараа төсөлд зөрүүтэй асуудал гарч, өөрчлөлт оруулахад хүрч болох юм.

Хайрцаг 5: Ирландын төсөлд үнэлгээ хийх хэлбэр

Ирландын Сангийн департамент нь Төрийн секторын төслийн саналд хөрөнгө, зарлагын үнэлгээ хийх болон менежментийн удирдамжтай \2005\, Удирдамжид тухайн төслийн хэмжээнээс

хамааран үнэлгээ хийх аргачилалыг тодорхойлж өгсөн байдаг ба төслийн ангилалууд:

- 0.5 сая еврогоос бага өртөгтэй төслүүд: тухайн төсөл үндэсний тэргүүлэх чиглэлд нийцэж байгаа эсэхэд энгийн үнэлгээ хийх
- 0.5 саяас 5 сая еврогийн өртөг бүхий төслүүд: урьдчилсан болон нарийвчилсан үнэлгээний элементүүдийг нэгтгэн нэг үнэлгээ хийх,
- 5 саяас 30 сая еврогийн төслүүд: Олон талт шалгуурын дүн шинжилгээ \ОТДШ\
- 30 сая еврогоос дээш төсөл: үр ашгийн бүрэн хэмжээний дүн шинжилгээ \БХАҮ\

Эх сурвалж: Глендэйет \2012\

Парламентийн гишүүдийн санал болгож байгаа төслүүд нь НТХ-ийг мөрдлөгө болгох

157. НТХ-д заасан төлөвлөлт болон төсөвлөлтийн зарчмуудыг парламент мөн дагаж мөрддөг байх нь чухал юм. Монголын парламент өнөөдөр гүйцэтгэх засгаас оруулж ирсэн төсвийн төсөлд хязгааргүй өөрчлөлт оруулах, олон тооны төслийг өөрсдөө төсөвт суулгах эрхтэй байна. НТХ-иар парламент нь төсвийн журмыг дагаж мөрдөнө гэж заасан. Парламентийн хувь гишүүний санал болгож байгаа төсөл нь – цаашид ч парламент төсөл санал болгох эрхтэй байх болно – НТХ-д заасан нийгэм эдийн засгийн үр өгөөжтэй байх зарчимд нийцэж байхаар хязгаарлахгүй бас хэрэгжүүлэх журамд нь төслийн нарийвчилсан үнэлгээг заавал хийлгэсэн байх шаардлагыг тусган оруулах нь нэн чухал ач холбогдолтой байх болно. Өөрөөр хэлвэл, парламентийн гишүүд салбарын яамдын адил төсөл санаачлагчид байх юм бол санал болгож байгаа төсөлд урьдчилсан техник эдийн засгийн үндэслэл хийгдсэн байх шаардлагатай. Парламентаас санал болгож байгаа төслүүд нь НТХ-д тодорхойлсон журмын дагуу салбарын яамдын төслүүдийн адил үнэлгээ хийх үйл явцад хамрагдах ёстой. Жишээ нь, Чилитэй адил \Хайрцаг 4\). Төсвийн мөчлөгийн хувьд гэвэл, төсвийн төслийг парламентад хэлэлцэх явцад санал болгосон төсөл нь ЭЗХЯ эсвэл СЯ-ны үнэлгээний шалгуурт тэнцэж байгаа бол тухайн төслийг санхүүгийн дараа жилийн төсөвт тусган санхүүжүүлдэг байх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй байна. Нөгөө нэг хувилбар нь хэрэв тухайн жилийн төсөвт суулгах бол төсвийн төслийг боловсруулж байх үед парламент эрт төсөл санал болгох механизмыг бий болгож болох юм.

Төсвийн хөрөнгөөр худалдан авалт хийх, төсөл хэрэгжүүлэх явцын чадавхи, ил тод байдал ба хяналт

158. Монголын хувьд худалдан авалт болон контрактыг хэрэгжүүлэхэд учирч байгаа хамгийн хүнд бэрхшээл бол улс төрийн оролцоо болон авилгал юм. Жижиг улс, улс төр болон барилгын компаниудын нягт хэлхээ холбоо, засгийн газрын хөрөнгө оруулалт хурдацтай өсөж байгаа үед байгалийн баялагын хараалаас зайлсхийхийн тулд эл тохиолдож байгаа бэрхшээлийг аль болох хурдан шийдвэрлэх нь тулгамдсан асуудал болж байна. Худалдан авалтийн тухай хуульд Монгол улсын худалан авалтын тогтолцоог нарийвчилан тогтоож өгсөн. Одоо хуулийг хэрхэн үр дүнтэй хэрэгжүүлэх вэ гэдэг асуудал тулгарч байна. Энд ХАА болон иргэний нийгмийн байгууллагуудад бид анхаарал хандуулж байна.

159. ХАА-ийн үндсэн гурван сорилт нь худалдан авалтыг төвлөрүүлсэнээр хэрхэн авилгалыг бууруулах, ил тод байдлыг хангах; төслийн техникийн тодорхойлолтыг салбарын яамд хариуцаж байгаа болон контрактын хэрэгжилтийг хариуцсаар байгаа нөхцөлд хэрхэн салбарын яамдтай үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулах; хэрхэн чадавхиа хурдан бэхжүүлэн өргөжүүлэх явдал байна.
160. Худалдан авалтыг ийнхүү төвлөрүүлсэн нь авилгалын эрсдэл, улс төрийн хөндлөнгийн оролцоог нэмэгдүүлэх үү эсвэл бууруулах уу гэдгийг одоо таамаглан хэлэхэд эрт байна. Нэг талаас, буруу удирдлагаар хангах юм бол ХТА нь салбарын хэд хэдэн яамны хариуцаж байсан худалдан авалтыг төвлөрүүлсэнээр “тохиролцох” боломж нь асар их нэмэгдэх талтай. Нөгөө талаар, худалдан авалтыг төвлөрүүлж, худалдан авалтыг контрактын хэрэгжүүлэлтээс салгасан нь улс төрийн болон бизнесийн бүлгүүд ойр хэлхээ холбоотой байгаа нөхцөлд салбарын яамд аль аль үүрэг хариуцлагыг хүлээж байсантай харьцуулахад улс төрийн бүлэг үйл ажиллагааг гартаа авах эрсдлийг бууруулах талтай. Гарах үр дүнгийн хувьд гэвэл: худалдан авалтад тавих хяналтыг нэг төвлөрсөн газарт хийх нь хэд хэдэн салбарын яамдад тавихаас өртөгийн хувьд хямд байх; контрактыг өөрийн хувийн болон улс төрийн ашиг сонирхолын үүднээс авахыг эрмэлзэгчдийн хувьд “өртөг өсөх” бөгөөд тэд тендерийн үнэлгээний хороонд оролцогч ХТА болон холбогдох салбарын яамны ажилтантай ажиллах шаардлагатай тулгарах болно. Хэрэв худалдан авалтыг салбарын яамдад үлдээгээд, ажиллагсадын чадавхийг нь бэхжүүлээ гэхэд энэ нь улс төр, эдийн засгийн тэр ярвигтай асуудлыг шийдэж чадахгүй бөгөөд учир нь ажиллагсад ямар нэг хэмжээгээр сайдынхаа нөлөөнд орох магадлал байсаар байх болно.
161. Амжилтад хүрэхэд худалдан авалтын агентлагийн үйл ажиллагаа хэр ил тод, хяналттай явагдахаас их хамаарна. Цахим худалдан авалтыг өргөн нэвтэрүүлэх нь чухал боловч энэ нь тендерийн үнэлгээнд улс төрийн нөлөөлөл орохоос сэргийлэх асуудлыг бүрэн шийдэж чадахгүй. СЯ-нд Худалдан авалтын хяналт шалгалтын газрыг байгуулах нь худалдан авалтын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад чухал үүрэг гүйцэтгэх нь тодорхой. Худалдан авалтын агентлагийн үйл ажиллагаанд тогтмол шалгалт хийх Хяналтын Зөвлөлийг Ерөнхий сайдын дор байгуулах асуудлыг Засгийн газар судалж байгаа бөгөөд зөвлөлийн гишүүнд Авилгалтай тэмцэх газар, Үндэсний Аудитын газраас орох юм. Хяналт шалгалтын үүргийг бие даасан байгууллага эсвэл аудитын газар гүйцэтгэж байдаг нь ОЕСД-ийн орнуудад түгээмэл байдаг \жишээ нь Италид Төрийн Контрактад хяналт тавих газар байдаг\.
162. Энэ бүхэн бол чухал арга хэмжээ юм. Гэхдээ, Монгол улс жижигхэн, ашиг сонирхолын зөрчил газар авсан байдлыг харгалзаж ТХА-ын зарим нэг үйл ажиллагааг олон улсын хяналтад оруулах нь зүйтэй болов уу гэсэн зөвлөлгөө өгч байна. Өндөр ач холбогдолтой\эсвэл эмзэг \сенситив\ контракт байгуулахдаа ТХА нь “шудрага зөвлөгчдийг” авч ажилуулах асуудлыг судлаж үзэх нь зүйтэй бөгөөд тухайлбал олон улсын аудитын компанийг тендерийн үнэлгээний хороонд оруулах

замаар аливаа асуудлаар санал зөрөх үед хөндлөнгийн экспертизийг ашиглах боломжийг бүрэлдүүлнэ. Эдгээр зөвлөхүүд нь ТХАХ-ийр эрх олгосон үнэлгээний хороонд оролцогч иргэний нийгэм эсвэл хувийн хэвшил байж болох ба хөндлөнгийн ажиглагчаар оролцож, үнэлгээний явцад засаглалын зохих стандарт зөрчигдөх тухайд тайлбар хийнэ. Энэ нь үнэлгээний хорооноос үйл ажиллагааг зохих түвшинд явуулах болон үнэлгээний дараа хуулийн арга хэмжээ авах, цаг хугацаа алдах эрсдэлийг бууруулна. “Ажиглагчдийн илтгэл” –ийг дараа нь парламентад танилцуулж, улмаар олон нийтийн хүртээл болгож болно.

163. Худалдан авалтын ажиллагааны агентлагыг байгуулсанаар худалдан авалтын ажлыг Агентлаг болон салбарын яамд хамтран гүйцэтгэх ба салбарын яамд нь тендерийн баримт бичиг техникийн тодорхойлолт гаргах, контрактыг хэрэгжүүлэх үүргээ үргэлжлүүлэн гүйцэтгэх юм. Энэ нь хариуцах үүрэг, хүлээх хариуцлагааг ойлгомтой тодорхойлж, үйл ажиллагааны уялдаа зохицуулалтыг үр дүнтэй хийх замаар хэн нь юу хариуцаж, үүрэг хүлээж байгааг сонирхогч бүх тал мэддэг байх нь чухал байна. Салбарын яамд контрактыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээж байгаа бол тендерийн үнэлгээнд шийдвэрлэх дуу хоолойтой оролцох шаардлагатай. Тийм учраас, ХАА нь зарлан сурталчилах, тендерийн баримт бичгийг тараах, тендерийн саналыг хүлээн авах, нээх, үнэлгээний хорооны ажлыг зохион байгуулах зэрэг үйл ажиллагаа хариуцан гүйцэтгэх үүрэг хүлээнэ гэдгийг контрактыг хэрэгжүүлэх тухай журамд тодорхой тусгаж өгөх шаардлагатай. Үүнээс гадна, салбарын яамд нь худалдан авалтын техникийн чанартай бүх асуудал тухайлбал техникийн тодорхойлолт боловсруулах, тендерийн баримт бичигт тавигдаж байгаа шаардлагын холбоо бүхий бусад техникийн асуудал, техникийн үнэлгээг хариуцах тухай контрактыг хэрэгжүүлэх тухай журамд тодорхой тусгаж өгөх хэрэгтэй.
164. Үүрэг хариуцлагыг ийнхүү тодорхой зааглаж өгсөнөөр, техникийн үнэлгээнд салбарын яамд техникийн асуудлаар өгсөн саналын олонхи байх \техникийн асуудлаар санал хураах үед эсвэл техникийн асуудал эрхэлсэн тусгай дэд хороонд санал хураах, аль хэлбэр нь бйаж болох\ . Ийм маягаар асуудлыг шийдэх нь хожим контрактын хэрэгжилтийн явцад салбарын яамд техникийн шийдвэртэй холбогдсон асуудлаар хариуцлагаас зугатах боломжгүй, шийдвэр хэрэгжилтэд ямар нөлөө үзүүлэхээс үл хамааран хэрэгжилтийг хариуцах болно. Шудрага зарчмын үүднээс, ХАА техникийн шийдвэрийг бодит гарсан гэж үзэхгүй бол \хэн нэгэнд ая тал зассан, авилгалын шинжтэй г.м\ хориг тавих эрхтэй ба харин хориг тавьж байгаа шалтгааныг тайлбалана.
165. ХАА нь нийтлэг хэрэглээний болон тодорхой бараа, ажил, үйлчилгээний худалдан авалтыг хариуцах учраас өөрийн чадавхийг аль болох хурлан бэхжүүлэх шаардлагатай тулгарч байгаа ба хүлээх үүргийн цар хэмжээ нь ОЕСД-гийн орнуудын төвлөрсөн худалдан авалтын агентлагуудаас их харин Солонгос жич асуудал юм \Хайрцаг 6\ . Засгийн газрын анхны төлөвлөсөнөөр ХАА нь 65 байхаар тогтоосон. Одоогийн байдлаар шилжилтийн үеийн арга хэмжээг авч эхлээгүй байгаа – Хуульд зааснаар ХАА нь 2013 оны 1 сарын 1-нээс худалдан авалтын бүх үйл ажиллагааг эрхлэж эхлэх ёстой – нь ирэх жилийн барилга байгуулалтын улирал эхлэхэд контрактын асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэхэд шаардлагатай чадавхи

байхгүй байгаа нь эрсдлийг дагуулж байна. Тийм учраас ХАА зарим нэг тодорхой контрактыг сонгон авч үйл ажиллагаагаа аажмаар эхлэж байх нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг өгч байна. Гэхдээ үүний тулд Хуульд зарим нэг нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.

Хайрцаг 6. ОЕСД-ийн орнуудын төвлөрсөн худалдан авалтын агентлагууд

ОЕСД-ийн орнуудад төвлөрсөн худалдан авалтыг хариуцсан янз бүрийн хэлбэрийн агентлагууд \худалдан авалтын төв байгууллага\ ажилладаг ба хамгийн зохимжтой хэлбэр нь Сангийн яамны төрийн өмчит компани гэж үзэж байна. ОЕСД-ийн орнуудад ажиллаж байгаа тэдгээр агентлагуудын ерөнхий загвар нь гэрээ хэлэлцээрийг хариуцах ба салбарын яамд нь стратегийн болон тусгай худалдан авалтыг хариуцаж байна. ОЕСД-ийн бараг бүх оронд хяналтын хүчтэй тогтолцоо эсвэл бие даасан байгууллага, өрсөлдөөний газрууд, аудитын газар эсвэл шүүх хяналтын үүргийг гүйцэтгэж байна.

- Хансел \Финланд\ нь Сангийн яамны хяналтад үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит компани юм. Нийт 60 орчим ажиллагсадтай, засгийн газрын бараг бүх байгууллагын нийтлэг хэрэглээний зүйлийн худалдан авалтыг хариуцдаг ба харин хотын захиргааны байгууллагуудыг хамруулдаггүй.
- СКИ \Дани\ төрийн өмчит компани ба хувьцааны дийлэнхийг Сангийн яам эзэмшдэг. Энэ нь контрактын бүх асуудлыг хариуцдаг ба нийт 85 ажиллагсадтай.
- Консип \Итали\ Эдийн засаг болон Сангийн яамны эзэмшлийн хувьцаат компани бөгөөд төв засгийн газрын контрактын асуудлыг хариуцах үүрэгтэй ба энэ нь дагаж мөрдөх албан журам юм. 140 ажиллагсадтай. Улсын контрактанд хяналт тавих газар нь Ерөний сайдын дор ажилладаг бие даасан байгууллага бөгөөд бүх худалдан авалтын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэгтэй.
- Засгийн газрын Худалдааны Алба \ЗГХА, Англи\ нь Сангийн яамны бие даасан алба бөгөөд худалдан авалтын зохицуулалт, хяналтыг хариуцдаг. Үүний салбар Худалдан авалтын Шийдэл нь бүх төрлийн гэрээ, хэлэлцээрийг хариуцдаг.
- УГАП \Франц\ нь төрийн бие даасан байгууллага, 875 ажиллагсадтай ба төв засгийн газар, орон нутгийн захиргаад болон эмнэлгийн худалдан авалтын гэрээ хэлэлцээрийг хариуцдаг.
- Улсын Худалдан авалтын Үйлчилгээ \Солонгос\ энэ нь ОЕСД-ийн орнуудад тусгай худалдан авалт болон худалдан авалтын гэрээ хэлэлцээрийг хариуцдаг цөөхөн жишээний нэг юм. Жилд 14 тэрбум долларын бараа буюу улсын нийт бараа худалдан авалтын 46 хувийг хариуцан гүйцэтгэдэг; 14 тэрбум долларын ажил буюу улсын нийт ажлын худалдан авалтын 39 хувийг гүйцэтгэдэг. Түүнчилэн, засгийн газрын түүхий эд материалын нөөц болон төрийн өмч хөрөнгийн менежментийг хариуцдаг.

Эх сурвалж: ОЕСД\2011\

Худалдан авалтад тавих иргэний нийгмийн хяналт

166. Худалдан авалтын шинэчилсэн хуулиар ИНБ-дад тендерийн үнэлгээний хороо болон контрактын хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг өгсөн. Иймэрхүү практик Филиппин болон Африкийн хэд хэдэн оронд байдаг ба энэ нь өндөр орлоготой орнуудад энэ үүргийг бүхэлд нь улсын аудитын байгууллага хариуцаж байдгаас өөр хэлбэр юм. Энэ хэлбэрийг нэвтэрүүлсэнээр ил тод байдлыг бэхжүүлэх, авилгалыг бууруулахад үр дүнтэй байсан эсэх талаар тодорхой жишээ байхгүй

бөгөөд харин хариуцсан үүргийг амжилттай гүйцэтгэхэд тохиолдох бэрхшээл олон байдаг нь туршлагаас тодорхой болсон. Монголын хувьд давуу тал нь энэ загварыг тодорхой хуульчилж өгсөн ба энэ нь бусад олонхи орнуудаас ялгаатай байгаа ба ялангуяа хамтран ажиллах чадвартай иргэний нийгмийн салбар бий, тухайлбал хөдөөд, бий болсон байна. ИНБ-ууд нь мэрэгжлийн инженерүүдтэй түншлэн ажиллахад анхаарах хэрэгтэй бөгөөд энэ нь хянан шалгагчидийг контракт гүйцэтгэгчдийн “гарт орох”-оос сэргийлнэ; инженерүүдийн техникийн дүн шинжилгээг тухайн газрын иргэд болон олон нийтийн өргөн хүрээнд хүргэж танилцуулахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Шинээр тавигдаж байгаа үүргийг хэрэгжүүлэх үүднээс саяхан Монголын ИНБ хуралдаж, сүлжээ - Төрийн худалдан авалтын түншлэл – байгуулсан ба энэ нь засгийн газартай ажиллах, шаардлагатай бие даасан зохицуулалтаар хангах, ёс зүйн кодексыг мөрдөх, мэдлэгээсээ харилцан суралцахад тус дэм болох, чадвахаа бэхжүүлэх зорилгыг агуулж байна.

167. ИНБ-дын тавих хяналтыг амжилттай хэрэгжүүлэхийг тулд: \а\ иргэний нийгэмийн зүгээс тендерийн үнэлгээ болон контрактын хэрэгжилтэд тавих хяналтын тухай Худалдан авалтын тухай хуулинд хэрэгжүүлэлтийг хангах тодорхой зохицуулалтыг нэмж оруулах, \б\ иргэний нийгмийн байгууллагуудын бие даасан байдлыг хангах зохих зохицуулалтыг бий болгох ба ингэсэнээр худалдан авалтын ажиллагаанд хяналт тавьж байгаа ИНБ-ын ашиг сонирхолын зөрчлийг багасгах, ИНБ-ыг улс төр болон бизнесийн ашиг сонирхолд “автагдахаас” сэргийлэх \в\ ИНБ-аас эдгээр үүргийг гүйцэтгэхэд нь санхүүжилтээр тогтвортой хангах механизмтэй болох шаардлагатай байна.

Тендерийн үнэлгээ болон контрактын хэрэгжилтэд хяналт тавих ИНБ-ын үүрэг

168. Худалдан авалтын хуулинд төрийн бус байгууллагууд нь тендерийн үнэлгээний хороонд санал өгөх эрхтэй гишүүдийн адил оролцох эсвэл зөвхөн ажиглагчаар оролцох тухай тодорхой заалт байхгүй байна. Тэдний бие даасан байдлыг хангахын тулд ИНБ-ын оролцогсад нь зөвхөн ажиглагчид байх ба санал өгөх эрхгүй байх нь зүйтэй. Түүнээс гадна, санал өгөх бүхий гишүүдийн хүлээх хариуцлага нь ямар нэг байдлаар ИНБ-ын оролцогсодыг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд нь саад болно.
169. Төрийн бус байгууллагын төлөөллийг тендерийн үнэлгээний хороонд оруулж байгаагын утга учир нь үйл явцыг илүү нягт нямбай явуулах зорилготой; тендерийн техникийн чанартай асуудлаар бодит тайлбар хийхэд шаардлагатай тодорхой салбарын мэдлэг мэрэгжил тэдэнд дутагдах магадлал өндөр. Тийм учраас, ИНБ-ын гишүүд нь техникийн үнэлгээтэй холбогдсон асуудлаар ямар нэг тайлбар хийхгүй ба тэдний үүрэг нь тухайн үнэлгээний ажиллагаа ил тод явагдаж байгаа эсэхэд ажиглалт хийх, энэ талаар тайлбар хийхээр хязгаарлагдах нь зүйтэй. Үйл ажиллагааны явцад ийнхүү хяналт тавих нь үнэлгээний хорооны гишүүдээс үнэлгээний дүрэм журмыг зөрчихгүй байхад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Төрийн бус байгууллагын ажиглагчид нь аливаа зөрчлийг илэрүүлж, энэ тухайгаа Засгийн

газар болон олон нийтэд мэдээлж болох ба энэ нь цаашид аливаа зөрчил гаргах замыг хаах юм.

170. Тендерийн үйл ажиллагааны ажиглагчдийн стандартын илтгэл бичих үлгэрчилсэн загварыг \template\ - “ажиглагчийн илтгэл”- боловсруулан гаргах шаардлагатай. Илтгэлийг цахим хэлбэрээр худалдан авах байгууллагууд болон Сангийн яаманд хүргүүлэх нь зүйтэй. Тендерийн шалгаруулалт дууссаны дараа, төрийн бус байгууллагын ажиглагчид өөрсдийн илтгэлийн нууцлалгүй хувилбарыг олон нийтэд мэдээлэх эрхийг СЯ-наас олгоно. Илтгэлийг ийнхүү хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр олон нийтийн хүртээл болгосоноор иргэдийн зүгээс хэрэгжүүлэгч агентлаг болон гүйцэтгэгчдэд контрактыг хэрэгжүүлэх явцад ямар нэг асуудал гарвал түүнийг засаж залруулах шаардлага, шахалт тавих боломж олгоно.²⁷
171. Сайн ажиллаж байгаа ИНБ-уудийн нэр хүндийг хамгаалах үүднээс ИНБ-ын сүлжээ болон засгийн газар тодорхой шийтгэл ноогдуулах эрхтэй байх нь чухал. ИНБ-ын сүлжээ нь илтгэлдээ санаатайгаар байдлыг урвуулан гуйвуулсан бол тухайн гишүүнийг “хар жагсаалтад” оруулж байх хувилбар байж болох ба мөн илрүүлсэн дутагдалын талаар засгийн газар болон төрийн бус байгууллагын ажиглагчийн хооронд санал зөрсөн тохиолдолд тухайн асуудлыг авч үзэх эрхтэй байж болно. Жилийн эцэст, СЯ нэгэтгэсэн илтгэл болон санал гомдлыг хүлээн авч, эдгээр бүх мэдээллийг эрсдэлд суурилсан аргачилалаар хянаж үзэх шаардлагатай. СЯ нь ИНБ-ууд болон худалдан авалт хийж байгаа байгууллагуудтай хамтран тухайн доголдол дутагдлыг засах талаар хамтран ажиллаж болох юм. Парламент болон Хурлууд \орон нутгийн зөвлөлүүд\ эдгээр нэгэтгэсэн илтгэлтэй танилцаж, хэлэлцэж байх нь зүйтэй ба энэ нь тэдний үйл явцад хандах мэдрэмжийг бэхжүүлэх болно.
172. Хяналт тавих контрактыг сонгох шалгуур ИНБ-дад ил тод байх хэрэгтэй. Контрактын жагсаалтаас үр дүнтэй хяналт тавих боломжтой контрактыг сонгохын тулд худалдан авалтын байгууллагуудаас шаардлагатай мэдээллийг авах ИНБ-н эрхийг Засгийн газар болон орон нутгийн иргэдийн хурлын өндөр түвшинд баталгаажуулах шаардлагатай. ИНБ-ууд нь нээлттэй ба хаалттай контракууд, гүйцэтгэгч болон хэрэгжүүлэгч агентлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжоор хангагдах хэрэгтэй. Хянагчид нь тухайн ажил гэрээт хугацаанаас хоцорч яваа эсэх; зөв материал хэрэглэж байгаа эсэх; гэрээлэгч ажилчиддаа цаоин хөлсийг нь төлж байгаа эсэх; гэрээлэгч контрактын нөхцлийг биелүүлж байгаа эсэхийг ажиглан хянана. Энэ бүхнийг үр дүнтэй гүйцэтгэхийн тулд ИНБ-ууд нь инженерүүд эсвэл техникийн мэргэжилтэнүүдтэй түншлэн ажиллах шаардлагатай. Инженерүүд нь шаардлагатай техникийн мэргэжлийн дүгнэлт гаргах бол ИНБ-ууд нь тухайн инженерүүд үүргээ бие даан , гадны нөлөөгүй биелүүлж байгаад хяналт тавих ба тэдний гаргасан техникийн дүн шинжилгээ нь ил тод байдлыг хангах, хариуцлагыг өндөржүүлэхэд туслах юм. Хаалттай контракуудын хувьд, тухайн

²⁷ Рейника ба Свенссоны \2005\ нийтлэлтэй танилцана уу. Нийтлэлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр дамжуулан олон нийтэд улсын хөрөнгө хэрхэн зарцуулагдаж байгаа мэдээлэл хүргэх нь мэдээллийн өрөөсгөл байдлыг шийдвэрлэхэд тус болох ба иргэдийн зүгээс төрийн албан хаагчдад хариуцлага тооцох, улмаар засгийн газрын хариуцлагыг өндөржүүлэхэд туслах тухай бичсэн.

бараа, ажлыг худалдан авсан эцсийн хэрэглэгч хэр сэтгэл хангалуун байгаад хяналт тавина.

173. Төрийн худалдан авалтын Түншлэл ИНБ-уудыг контрактад хяналт тавих ажилд санал болгох үүрэгтэй байж болно. Эхний үед, контрактад хяналт тавих ИНБ-ыг сонгох шалгуур нэлээд энгийн байж болно \төсөвт хяналт тавих, үйлчилгээ үзүүлэх туршлагатай эсэх г.м\.
- Яваандаа, ИНБ-ууд нь контрактад хяналт тавьж ирсэн туршлагаараа өрсөлдөх боломжтой болно. ИНБ-ууд нь худалдан авалтын нөхцөл, шаардлагыг дагаж мөрдөх нь тодорхой бөгөөд хэрэв ИНБ-ын сүлжээний гишүүн бол сүлжээний ёс зүйн кодексыг мөн дагаж мөрдөнө. ИНБ нь тодорхой туршлага хуримтлуулсан бол ИНБ-ын худалдан авалт-хяналтын сүлжээний гишүүн биш ч гэсэн контрактад хяналт тавих ажиллагаанд оролцох эрхтэй юм.
174. ИНБ-ын хяналтын бодит үнэ цэнэ нь ил тод байдлыг бэхжүүлэхэд оршиж байгаа учир мониторингийн илтгэлийг олон нийтийн хүртээл болгох нь чухал. Гэхдээ, тухайн илтгэлийг олон нийтийн хүртээл болгохоос өмнө жишээ нь хэрэгжүүлэгч агентлагт илтгэлд дурдсан дутагдалуудын талаар тайлбар хийх боломж олгох ба мөн тодорхой хугацаанд \~15 өдөр\ илтгэл олон нийтийн хүртээл болсоны дараа илтгэлийн талаар тайлбар хийхийг зөвшөөрнө. Хэрэв ИНБ-ын хянагчид болон засгийн газар илтгэлийн талаар санал зөрвөл, ИНБ-ын сүлжээ шалгалт хийх хэрэгтэй.

ИНБ-ын худалдан авалтын сүлжээ

175. Улсын худалдан авалтын түншлэл нь малгай байгууллага байх бөгөөд Монгол нутаг даяар өөрийн салбартай байна. Сүлжээ хэр тогтвортой ажиллах нь түүний гишүүдээс худалдан авалтын үйл ажиллагаанд үр дүнтэй, ил тод хяналт тавихаас хамаарна. Сүлжээний гишүүд зохих түвшинд ажиллаж чадахгүй, ёс зүйн алдаа гаргавал сүлжээний хяналтын ажил чанар муутай гэсэн дохио өгч, улмаар худалдан авалтын тухай хуулийн чадвахид сөрөг нөлөөлнө.
176. Сүлжээ нь бие даасан зохицуулалтын дэгтэй байх ба гишүүдийн хувьд дараахь шаардлага тавигдана: \1\ нэгдэхэд тавигдах шаардлага, \2\ хяналт тавих механизм, \3\ гишүүдэд арга хэмжээ авах эрх. Улсын хэмжээнд авч үзэхэд, эдгээр элсэхэд тавигдах шаардлага болон авах арга хэмжээ нь хэр хатуу байх нь янз бүр байдаг, бие даасан зохицуулалтын дэг нь төрийн оролцоогүй эсвэл төртэй зохицуулалт хийх шаардлагагүй жинхэнэ утгаараа бие даасан байх ба харин засгийн газар болон төрийн бус байгууллагын зохицуулалтыг хослуулсан байж болох талтай. \Хайрцаг\ Сүлжээ байгуулахад баримтлах дүрэм журам өөр өөр байж болох ба дараахь зүйлийг хамруулна: 1\итгэмжлэл, сургалт, үнэмлэх, хүчин төгөлдөр бологох болон зөвшөөрөл олгох механизм; 2\ дүн шинжилгээ хийх механизм \тухайлбал зэрэглэл тогтоох, түвшин тогтоох, оноо өгөх тогтолцоо\; 3\ салбарын кодекс болон бусад баримтлах зарчим \тухайлбал үйл ажиллагаанд мөрдөх журам эсвэл ёс зүйн кодекс г.м\; 4\ чөлөөтэй нэгдэх.

177. Эхний үед худалдан авалтад Монголд хяналт тавих сонирхолтой ИНБ-ын өсөлтийг дэмжих шаардлагатай бөгөөд Улсын худалдан авалтын Түншлэлд тавигдах шаардлага нь энгийн байх нь зүйтэй гэж зөвлөж байна: өмнө хяналт тавьж байсан туршлага \төсөв, сонгууль г.м\; салбаруудад сургалт явуулах; ёс зүйн кодексийг хүлээн зөвшөөрөх. Сүлжээ гишүүдээ байнгын сургалт зохион байгуулах ажлыг төлөвлөж байна. Урт хугацаанд тавигдах шаардлагыг илүү хатуу болгож болох ба үүнд, жишээ нь, худалдан авалтад урьд нь хяналт тавьж байсан үнэмлэх эсвэл туршлагыг оруулж болно. ИСтандартыг улам хатуу болгох нь хэдийгээр оролцох сонирхолыг нь бууруулах талтй ч гэсэн гишүүдийн үйл ажиллагааны чанарт эерэг нөлөө үзүүлэх болно.
178. Мониторинг нь өөрийн бичсэнийг батлахаас нарийн тогтолцоогоор хянан нотлох зэрэг янз бүрийн хэлбэрээр хийгдэж болно.²⁸ Гуравдах талын нотолгоо гаргуулж байгаа бол байгууллагын гадна байгаа экспертүүд нотолно. Түүнчилэн хяналт тавьж байгаа гишүүдийн хэн нь мэдээллийг олны хүртээл болгох нь бас янз бүр байдаг. Хяналтыг хичнээн хатуу явуулна, тэр хэмжээгээр оролцогсодын ажлын чанарт нөлөөлөх ба харин хяналтын ажлыг хатуу нямбай хийх тусам байгууллагаас гарах зардал нэмэгдэх учир хөтөлбөрийн оролцоог хязгаарладаг талтай.
179. Гишүүдийн үйл ажиллагааг хэмжих метрийн систем байдаггүй учраас гишүүн төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянахад бэрхшээлтэй байдаг. Хэдийгээр бэрхшээлтэй ч гэсэн, Түншлэл нь өөрийн гишүүдийн оролцооны байдалд захиралуудын зөвлөлийн хяналт, контракт хяналт тавьсан илтгэлийн талаар ямар нэг гоидол гарсан эсэх эсвэл ТББ-ын талаар бусад шиүүд, засгийн газар эсвэл гэрээлэгчдийн зүгээс эсэргүүцэл бичиж байсан эсэхийг хянан үзэх замаар хяналт тавих боломжтой байдаг. Хяналтын механизмын өөр хэлбэрт гуравдахь талын дүн шинжилгээ, хандивлагчид болон засгийн газрын ажилтнуудын хяналт байж болно. Сүлжээний шийтгэлийн механизмд торгууль, гишүүнчлэлээс хасах зэрэг арга хэмжээг оруулж болно. Монголын худалдан авалтын сүлжээний хувьд сүлжээний ёс зүйн кодексийг зөрчсөн эсвэл засгийн газрын зохицуулалт буюу хууль тогтоомжийг зөрчсөн тохиолдолд хар жагсаалтад оруулах шийтгэлийн арга хэмжээг голлон авахаар тогтосон байна.

Хайрцаг 7: ИНБ-ын бие даасан зохицуулалт ба тогтвортой санхүүжилт

Бие даасан зохицуулалтын дэглэм

Гугерти \2007\ ИНБ-ын бие даасан зохицуулалтын 3 төрлийн дэглэмийг тодорхойлсон байдаг: нийгэмлэг, сайн дурын клуб, үйлдвэрийн кодекс. Үндэсний нийгэмлэгийн тогтолцоо нь мэрэгжлийн бие даасан зохицуулалтын хэлбэр бөгөөд мэрэгжлийн буюу үйлдвэрт ороход давамгайлах эрх эдэлдэг. Зөвхөн нийгэмлэгийн гишүүн ассоциаци үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй. Хоёрдохь сайн дурын зохицуулалтын хэлбэр нь клуб бөгөөд ТББ-ын удирдлагатай ассоциаци,

²⁸ Угандад ТББ-д явуулсан судалгаагаар, илтгэлд тавигдах шаардлага нь асар их ялгаатай байсан нь илэрсэн. Судалгаанд оролцогсодын ярьж байгаагаар, хамгийн түгээмэл хэлбэр нь илтгэлд эцсийн үр дүнг бичих шаардлага тавигддаг байна. Мөн үйл ажиллагааны явц байдлын талаар илтгэх шаардлага тавигддаг ба хариуцагч тал жилд дундачаар таван удаа газар дээр нь очиж танилцах шаардлага тавигддаг \Барр ба Фафчампс 2004\

орох ямар нэг давамгайлах товлосон эрхгүй. Клуб нь стандарт, илтгэлд тавигдлах шаардлага, хяналтын механизмыг боловсруулдаг ба гишүүд нь эдгээрийг дагаж мөрдөхөө зөвшөөрөх нь орох нөхцөл болдог. Клубын гишүүн болох нь нэр төрийн хэрэг байдаг. Гуравдахь нь, үйлдвэрийн дагаж мөрдөх кодекс бөгөөд гишүүдийн хувьд үйлдвэрийн оролцооноос өөр тавигдах шаардлага байхгүй. Стандарт хэр хатуу чанга байх болон илтгэх хэлбэр нь тогтолцоо бүрийн хувьд харилцан адилгүй байдаг. Үйлдвэрийн нийгэмлэгүүдийн хувьд муу ажиллаж байгаа талаар гишүүд дотроосоо мэдээлэл өгөхийг хөхиүлэн дэмжих урамшуулал гэж байдаггүй. Тийм учраас, үйлдвэрийн кодекс нь бусад бие даасан зохицуулалтай харьцуулахад гишүүдийн хувьд нөлөөлөх механизм нь сул байдаг.

Жишээ нь, Этиоп-д “клуб” нь сайн дурын бөгөөд Этиопын хамгийн том ТББ болох Христосын Тусламж ба Хөгжлийн агентлагын \ХТХА\ боловсруулсан дүрмийг мөрдлөгө болгодог. Дүрмийг боловсруулсан анхны зорилго нь ерөнхий ассемблей байгуулж, түүнээс Ёс жагийг сахиулах хороог сонгох явдал байсан. Хороо нь ёс жагийг дагаж мөрдөхөд хяналт тавих, гомдлыг хүлээн авч хэлэлцэх үүрэгтэй байсан. Бодит амьдрал дээр бие даасан тусгай хороо байгуулах нь хүндрэлтэй байсан учир хамгийн том бөгөөд хамгийн олон гишүүнтэй ХТХА-ийн дотор байгуулсан байна. Дүрэмд эрмэлзэх үнэт зүйл болон нотлох боломтой санхүүгийн болон менежментийн практикийг хослуулсан ба үүнд олон нийтэд хүртээл болсон жилийн илтгэлүүд, санхүүгийн аудитын илтгэлүүд ордог. ХТХА нь нэлээд хатуу журамтай ба өргөдөл гаргасан болон шинэ гишүүд дүрэмийг зөвшөөрч байгаагаа нотлон гарын үсэг зурдаг. Ашгийн бус байгууллагууд ХТХА-д элсэхээр хүлээх жагсаалтад бүртгүүлдэг ба ХТХА-д лэсэн орсоноор хандивлагчдийн санхүүжилт болон бусад олон төрлийн тусламж авах боломж нээгддэг байна. Шинээр элсэхээр өргөдөл өгсөн хүмүүсийг шалгадаг боловч ХТХА нь явц дундын илтгэл шаарддаггүй ба гишүүд нь дүрэмээ хэрхэн мөрдөж байгаад хяналт тавьдаггүй.

Санхүүжилт

ИНБ-ыг дэмжих зорилгоор янз бүрийн орны засгийн газрууд, ялангуяа Зүүн болон Төв Европын, төрөл бүрийн арга хэмжээг авч ирсэн. Жишээ нь Унгарт, засгийн газраас “1% механизм” бий болгосон ба энэ нь татвар төлөгчид өөрсдийн орлогын татварын 1 хувийг аль нэг ИНБ-г сонгон хандивладаг байна. ИНБ-д улсын санхүүжилтийг ихэвчилэн яамдын төсвөөр дамжуулдан \шууд санхүүжилт, тусламжийн хөтөлбөр буюу яамны эсвэл агентлагын сан\ өгдөг ба мөн жичид нь улсын сангийн хуримтлалаас олгодог байна. ТББ-дын үйл ажиллагааны зардалын татвар төлөгчдийн 1%-ийн хандиваас давсан хэсгийг 2003 онд Унгарын Засгийн газраас байгуулсан Үндэсний Иргэний Сангаас \ҮИС\ гаргадаг байна. ҮИС-н үйл ажиллагааг Зөвлөл болон бүс нутгийн коллежүүд удирдан явуулдаг. Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Парламентийн гишүүд, яамдын болон ИНБ-дын төлөөлөл ордог ба тэргүүлэх чиглэл, стратеги болон тусламж олгох бодлогыг боловсруулдаг. Коллежүүд нь голдуу ИНБ-ын сонгосон төлөөлөгчидээс бүрэлдэх ба тусламжийг олгох шийдвэрийг гаргадаг \Хадзи-Микева, 2008\.

Хорватад, яамд, засгийн газрын агентлагууд болон байгууллагууд улсын сангаас олгох хөрөнгийг өөр өөрийн хүрээнд идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа ИНБ-дад шууд өгдөг байна. Засгийн газар 2007 онд *Сайн практик, Стандардын Кодекс болон Хөтөлбөр болон Нийгэмлэгүүдийн Төслүүдийг тусламжид хамруулах Шалгуурыг* баталсан “Хорватын Кодекс” нь улсын сангийн хөрөнгийг хуваарилдаг төрийн албан хаагчдийн дагаж мөрдөх суурь дүрэм, журамыг тогтоосон. Засгийн газрын Нийгэмлэгүүдийн асуудлыг эрхлэх Алба, Иргэний нийгмийн хөгжлийн зөвлөл, Хорбатын Засгийн газрын мэрэгжлийн зөвлөх байгууллага нь ИНБ-ын бодлого болон тэдгээртэй харилцах асуудлыг хариуцдаг. Зөвлөл нь улсын төсвөөс санхүүжүүлсэн төслүүдэд хяналт тавих, дүн шинжилгээ хийх, үнэлгээ хийх асуудлыг хариуцаж, Кодексийн хэрэгжилтийг хангадаг.

ИНБ-дыг дэмжих зорилгоор Иргэний нийгмийн Үндэсний санг \ихэвчилэн сугалаанаас

санхүүждэг\ 2003 онд байгуулсан. Сан нь тусламж олгоход баримтлах цогц бодлоготой бөгөөд үүнд засгийн газрын ашиг сонирхолын зөрчлийн бодлого ордог. Сан өөр өөрийн бүс нутагт тусламжийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий бүсийн дөрвөн сантай хэлэлцээр байгуулсан. 1999-2009 онд ИНБ-ын 320 сая еврогийн 27,534 төслийг засгийн газраас санхүүжүүлсэн. ИНБ-ын олонхи нь \70 орчим хувь\ төв засгийн газар болон бүсийн\орон нутгийн захиргааны төсвийн санхүүжилтэд тулгуурлан ажилладаг \ЕСНИЛ 2011\.

Эх сурвалж: Гугерти \2007\, ЕСНИЛ \2011\, Хадзи-Микева \2008\

Санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангах арга хэмжээ

180. Иргэний нийгмээс тавих хяналтыг улс төрийн нөлөөнөөс хамгаалахын тулд тогтвортой санхүүжилтийн арга хэмжээ чухал үүрэгтэй. ИНБ-ын хөгжлийн эхний үе шатанд хөгжлийн түншүүд ИНБ-дад тусламж үзүүлж болох , үзүүлэх ч ёстой байдаг бол урт хугацаандаа ИНБ-ууд нь өөрсдийн орлогын эх үүсвэрийг хандивлагчдаас хамааралгүй бүрэлдүүлэх нь нэн чухал юм. Гурванг үндсэн шалтгаантай. Нэгдүгээрт, хандивлагчдийн санхүүжилт нь урьдчилан таамаглахад хэцүү, хэлбэлзэлтэй байдаг учир ИНБ-д үйл ажиллагаагаа төлөвлөхөд нь бэрхшээл учруулдаг. Хоёрдугаарт, хандивлагчид болон олон улсын ТББ-дын санхүүжилтад тулгуурлан гэдэг нь тодорхой эрсдлийг бий болгож, ИНБ-ууд нь үйлчлэх ёстой иргэддээ биш харин хандивлагчдад хариуцлага хүлээхэд хүрдэг. Гуравдугаарт, хандивлагчдийн санхүүжилт нь санхүүжилт хүлээн авагч ИНБ-ын бүтцийг өөрчлөх магадлалтай. Гуерти ба Крамер \2006\ жишээ нь гадаадын тусламжийн болон дотоодын бүлгүүдийн хоорондын ялгаа болон бүлгүүдийн гишүүдийн шинж чанарт судалгаа хийж үзсэн. Гадаадын тусламж авдаг бүлгүүдийн хувьд гишүүдийн дийлэнхи нь боловсролтой, чинээлэг байсан ба харин гбүлгүүдийн бүтээмжийн хувьд нэг их ялгаа байхгүй байсан байна.
181. Дунд хугацаанд, Засгийн газар контракт болон тендерийн үнэлгээний явцад хяналт тавих хэлбэрээр санхүүгийн дэмжлэг олгох асуудлыг судлаж байна. Дунд хугацаанаас урт хугацаанд, бие даасан үедэсний сан байгуулж ИНБ-уудын янз бүрийн үйл ажиллагааг, худалдан авалтад хяналт тавих, санхүүжүүлэх хэлбэр байж болох юм. Бусад орнуудын жишээнээс харахад \Хайрцаг 3\ таамаглаж болох, тогтвортой санхүүгийн эх үүсвэрийг – төсөвөөс, хөгжлийн түншүүдээс, уул уурхайн компаниудаас – бүрэлдүүлсэн сан байгуулах загвар байж болох ба – ИНБ-ын үйл ажиллагааг дэмжих шийдвэр гаргадаг бие даасан ТУЗ эсвэл Зөвлөлтэй байж болох юм \контрактаар үйлчилгээ үзүүлэх , төсвийн ил тод байлыг хангах, худалдан авалтад хяналт тавих г.м\.

Төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах

182. Монгол улсын төсвийн гүйцэтгэл гол хоёр сорилттой тулгарч байна: эрс тэс цаг агаарын нөхцөл нь барилга байгууламжийн улирлыг зөвхөн 6 сар болгон богиносгож байна; барилгын материалын үнийн хэлбэлзэл асар их байгаа нь төсвийн төслийг бэлтгэх явцад өртөгийг тэр бүр бүрэн тооцоолох ажлыг бэрхшээлтэй болгож байна. Сүүлийн бэрхшээлийн хувьд гэвэл, өртөгийн тооцоог

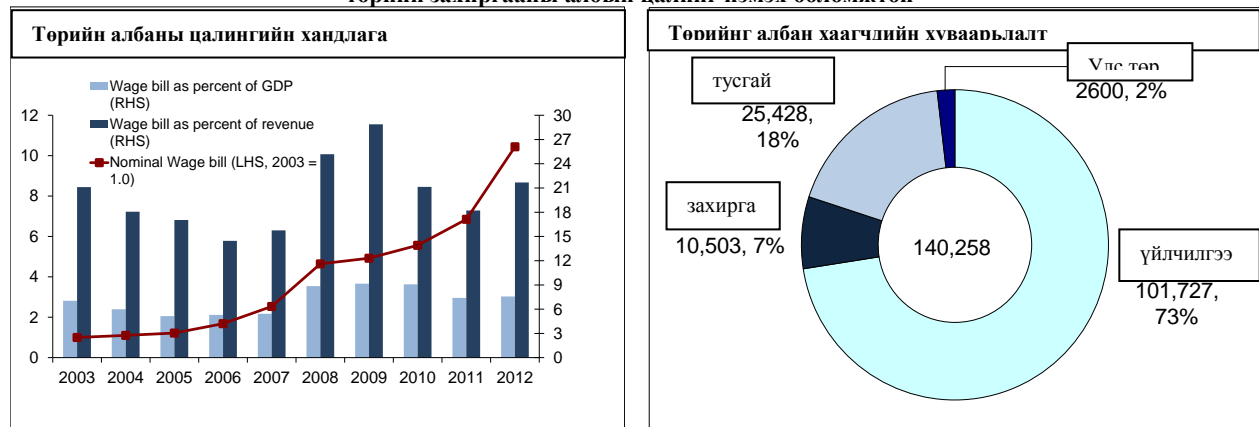
туйлын хянамгай судлаж тооцоолох замаар шийдэж болох ба Монголын жижиг, хурдацтай өсөж байгаа нээлттэй эдийн засгийн хувьд “тэнцвэржүүлсэн” элементийг хэргэлж болох юм.

183. Энэ хоёр сорилтыг даван гарахын тулд төсвийн гүйцэтгэлийг аль болох уян хатан байдлаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Хамгийн түгээмэл хоёр арга зам бол төсвийг дараагийн жилд шилжүүлэх эсвэл хэд хэдэн жилээр төсвийн хуваарьлалтийг хийх, төсвийг зарцуулж байгаа агентлагуудад төсөв хооронд хөрөнгийг гулсуулах эрх олгох явдал юм. Сүүлийн арга замын хувьд гэвэл НТХ-д нэлээд ахицтай заалт орж, төсвийн хөрөнгийг зөвхөн парламентийн зөвшөөрөлөөр гулсуулдаг тогтолцооноос төсвийг зарцуулж байгаа агентлагууд зарим нэг хязгаарлалттайгаар төсвийн тохируулга хийх эрхтэй байх тогтолцоонд шилжсэн.
184. Төсвийг дараа жилд шилжүүлэх нь ОЕСД-ийн орнуудын төсвийн тогтолцоонд түгээмэл байдаг ба тухайн жилд хуваарилсан төсвийн хөрөнгийг бүрэн зарцуулахгүй бол дараа жилийн төсөв хумигдана гэсэн ерөнхий хандлагаас сэрэмжлэх зорилготой. ОЕСД-ийн олонхи орнууд төсвийн хөрөнгийг дараа жилд шилжүүлэн ашиглахыг зарим нэг хязгаарлалттайгаар зөвшөөрдөг. Тавигдах хязгаарлалтууд нь янз бүрийн хэлбэртэй байдаг: 1\ тухайн жилийн төсвөөс дараа жилийн төсөвт шилжүүлэх хөрөнгийн хэмжээнд хязгаарлалт тавих, тухайлбал хуваарилсан хөрөнгийн 3 хувь; 2\ жилийн эцэст хуримтлагдсан төсвийн хөрөнгийн дараа жилд шилжүүлэх хэмжээний дээд хязгаарыг тогтоох, тухайлбал хуваарилсан хөрөнгийн 10 хувь; эсвэл 3\ шилжүүлсэн төсвийн хөрөнгийг зарлагын зөрүүг төлөхөд ашиглахад хязгаар тогтоох.
185. НТХ-иар төсөвлөгдсөн нийт хөрөнгийн 3 хувийг дараа жилийн эхний гурван сард шилжүүлэн ашиглахыг зөвшөөрч байгаа ба энэ нь дараа жилийн барилга байгууламжийн улирал эхэлдэг 5 сараас өмнө өмнөх жилийн төсвийн үлдэгдлийг зарцуулж дуусгана гэсэн үг болж байна. Тийм учраас хуулийн энэ заалт асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж чадахгүй юм. Харин үүний оронд, төсвийн үлдэгдэл хөрөнгийг дараа жилийн туршид шилжүүлэн ашиглахаар зааж, 3 хувь гэсэн хязгаарлалтыг хэвээр үлдээх нь ажлын гүйцэтгэлийг хангах боломжийн хугацаа олгож, төсвийн эрсдлийг бууруулах юм.
186. Эцэст нь тэмдэглэхэд, СЯ-ны Хөрөнгө оруулалтын газар төсвийн зарлагын эрх практикийг зогсоох шаардлагатай бөгөөд энэ нь Төрийн сангийн газрын хариуцах үүрэг юм. Зарим оронд, тухайлбал Албани, төсвийн зарлагын эрхийг төвлөрөлийг сааруулсан аргаар олгодог ба төсвийн зарцуулах яамд нь өөрсдөө хариуцан зарцуулж, тайланг төвд хүргүүлдэг. Нийтийн зах зээлийн орнуудын тогтолцоонд, төсвийн зарлагын эрхийг төрийн сангийн департамент хариуцдаг. Аль ч тохиолдолд, энэ нь СЯ-ны төсвийн газрын үүрэг биш бөгөөд үүний оронд төсвийн мөчлөгт төлөвлөлт, төслийн үнэлгээний үе шатанд анхаарал төвлөрүүлэх шаардлагатай.

Хүний нөөцийн чадавхийн хязгаарлагдмал байдлыг шийдэх

187. Энэ илтгэлд тусгагдсан олон тооны бэрхшээлтэй асуудлууд нь мэрэгжлийн боловсон хүчний тоо хязгаарлагдмал байгаатай холбоотой байна. Монголын гол гол яамд, агентлагууд нь ерөнхийдөө цомхон – жишээ нь СЯ 150 орчим ажиллагсад, ЭЗХЯ 50, Зам, Тээврийн яам 400 – бөгөөд төлөвлөлт, төсөвлөлт, худалдан авалт болон төсөл хэрэгжүүлэх техникийн мэрэгжлийн хүмүүсийг авч ажиллуулах боломж ойрын ирээдүйд хязгаарлагдмал байна. Сэтгэл зоввох гол асуудал бол уул уурхайн салбарын цалин хөлс эрчимтэй өсөж байгаа энэ үед төрийн албанд өндөр мэдлэг чадвартай хүмүүсийг төрийн албаны гол гол албан тушаалд авч ажиллуулах болон тогтвор суурьшилтай ажиллуулах асуудал улам бүр хүндрэлтэй болж байна. Хэдийгээр төрийн албаыг орхиж байгаа цар хүрээний ягштал гаргасан мэдээлэл байхгүй ч гэсэн, зарим нэг мэдээгээр хувийн салбарт эрэлт хэрэгцээ өндөр байгаа санхүү, орлого бүрдүүлэлт, инженер, худалдан авалт, мэдээллийн технологи зэрэг мэрэгжлийн ажил эрхэлж байгаа төрийн албан хаагчид харьцангуй өндөр цалинтай – цалингийн зөрүү нь таваас арав дахин – уул уурхайн салбарт шилжин ажиллах хандлага давамгайлж байна. Үүний зэрэгцээ, эдгээр мэрэгжилээр ажиллах хүн олж авч ажиллуулахад Засгийн газар бэрхшээлтэй тулгарч байна. Төрийн албан хаагчдийн цалинг сүүлийн таван жил тогтмол 15-30 хувиар нэмэгдүүлсээр байгаа ч гэсэн – 2003 оноос хойшхи хугацаанд суурь цалин арав дахин өссөн ба энэ хугацааны уул уурхайн салбарын цалинг График 27-н зүүн хэсэгт үзүүлсэн – холбогдох хувийн хэвшлийн салбарын цалингийн өсөлтийн хэмжээг гүйцэж чадахгүй байна. Эдийн засаг өндөр өсөлттэй байгаа нөхцөлд эл асуудал улам хурцдах төлөвтэй байна. Төрийн албан хаагчдийн цалин өнөөдөр ДНБ-ний 8 хувь, төсвийн орлогын 22 хувийг эзлэж байгаа нь төсөв даах боломжийн хэмжээнд байна \График 27, зүүн хэсэг\, гэхдээ засгийн газар хувийн хэвшлийн цалингийн өсөлттэй нийцүүлэхийг оролдож, цалинг хавтгайруулан нэмэх юм бол төсөв ачаалалыг нь даахгүйд хүрнэ.
188. Төрийн албан хаагчдийн цалин өрсөлдөхүйц байх нь зүйтэй гэсэн зөвлөмжийг Засгийн газарт өгч байна. Юуны өмнө эхлээд асуудал одоогийн байдлаар хэр хүндрэлтэй байгаа болон цаашид ямар төлөвтэй байх талаар илүү их мэдээллийг төрийн нийт албан хаагчдийн цалинд судалгаа хийж, улмаар адилтгах ажил үүргийн хувийн хэвшлийн цалинтай харьцуулан үзэх шаардлагатай байна.

График 27: Төрийн албан хаагчдийн цалин өсөж байхын зэрэгцээ энэ нь төсвийн хувьд боломжтой, Засгийн газар төрийн захиргааны албын цалинг нэмэх боломжтой



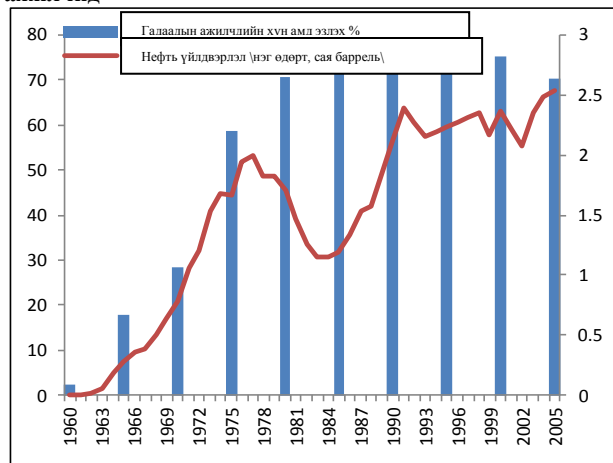
189. Хэрэв “оюуны дайжил” үнэхээр асуудал үүсгэж байгаа нь бодитой нотлогдвол, Засгийн газар илүү уян хатан цалингийн бодлого баримтлах шаардлагатай бөгөөд одоогийн цалинг хавтгайруулан нэмэгдүүлэхийн оронд зах зээлд онилсон, ялгатай цалингийн бодлого шаардлагатай байна. Онилсон бодлогын давуу тал нь асуудлыг, бага хөрөнгөөр шийдэх боломжийг олгоно.
190. Төрийн албаны бүтэцээс харахад ийм онилсон хувилбарыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Салбарын яамд, агентлагууд, орон нутгийн захиргааны хувьд захиргаа буюу удирдлагын албан тушаал оюуны дайжилд өртөхөд эмзэг албан тушаал болж байгаа бөгөөд – төрийн албаны дөнгөж 7 хувь \График 27, баруун тал\ төрийн үйлчилгээний алба ангилалын багш, эмнэлгийн ажилтан нар төрийн албаны дийлэнхи бөгөөд уул уурхайн эрчимтэй өсөлт тэдэнд төдийлөн нөлөөхгүй. Мөн, захиргааны үйлчилгээний хувьд яамд болон агентлагууд бүгд адил хэмжээгээр өртөхгүй бололтой. Цалингийн уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлэх янз бүрийн хэлбэр байж болно, тухайлбал яамд болон агеэтлагуудад цалингийн ялгавартай шатлал тогтоох эсвэл яамдын зарим тусгай албан тушаалд нэмэгдэл олгох гэх мэт. Ерөнхийдөө төрийн албаны захиргааны үйлчилгээний хэмжээ харьцангуй цомхон байгаа, засгийн газрын орлого асар их өсөж байгаа учир Засгийн газар тодорхой гол гол ажилтнуудад нэмэгдэл цалин олгож чадах бөгөөд үүгээр өнөөдрийн тулгарч байгаа бэрхшээлийг гэтлэх боломжтой. Энд гол нь улс төрийн сорилттой тулгарах бэрхшээл олон оронд тохиолдож байсан. Гэхдээ Монголын өнгөөгийн улс төр, эдийн засгийн харьцангуй нааштай хүчин зүйлүүд нь амжилттай хэрэгжих найдвар төрүүлж байгаа юм \энэ тухай өмнө авч үзсэн\.

191. ОЕСД-ийн олон орон болон дунд хэмжээний орлоготой нэлээд орон цалингийн уян хатан хэлбэрийг сүүлийн хориод жилд нэвтэрүүлсэн байна. Цалингийн уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлэх янз бүрийн хэлбэр байж болно, тухайлбал яамд болон агеэтлагуудад цалингийн ялгавартай шатлал тогтоох эсвэл яамдын зарим тусгай албан тушаалд нэмэгдэл олгох, хүнд нөхцөлийн ажил эсвэл алслагдсан нутагт ажилласаны нэмэгдэл болон үйл ажиллагааны үр дүнд онилсон урамшуулалыг \бонус\ өргөн хэргэлж болох юм.
192. **Янз бүрийн агентлагуудад цалингийн ялгавартай шатлал тогтоох.** Чилид, “хяналтын байгууллагууд” – Төрийн сангийн, Төсвийн алба, Тэтгэвэр хариуцсан дарга, Банкуудын дарга – тусгай цалингийн өндөр шатлалтай байдаг. Индонезид, яамдын цалингийн шатлал өөр өөр байдаг ба нэлээд өндөр цалинтай нь Сангийн яам, Төлөвлөлт, Аудитын Дээд Зөвлөл юм.
193. **Зарим ангилалын ажиллагсадын нэмэгдэл өндөр байдаг.** Бразилид, тухайлбал санхүү, төсөв, төлөвлөлт, менежмент, эрх зүй болон хяналт шалгалтын салбарын тодорхой бүлгийн ажиллагсад бусад бүлэгүүдтэй харьцуулахад өндөр нэмэгдэл авдаг. Чилид, байгууллага бүхэн төсвийн “чухал албан үүрэг” гэсэн дугтуйг Төсвийн албаас авдаг ба байгууллагын даргын шийдвэрээр хэнд, хэдийг өгөхийг шийддэг, нэг хүнд ноогдох дээд хэмжээ нь тухайн хүний сарын цалингийн 100%-тай тэнцэнэ. Энэ нэмэгдэлийг голдуу дунд түвшингийн удирдлагын албан тушаалтанд өгдөг байна \жишээ нь салбарын яамдын Төсөв ба Төлөвлөлтийн менежер \.
194. **Үйл ажиллагааны урамшуулал \бонус\.** Ер нь бол үйл ажиллагааны урамшуулалын талаар үйл ажиллагааны үр дүнгийн чиглэлээр ажилладаг судлаачид харилцан байр суурь илэрхийлдэг боловч ОШСД-ийн бараг бүх оронд - 34 орны 28-д нь аль хэлбэрээр - төрийн албанд ажиллагсадад үйл ажиллагааны урамшуулал олгодог – сүүлийн үед дунд орлоготой ангилалын орнуудад өргөнөөр хэргэлж байна.
195. Засгийн газар шаардлагатай мэрэгжлийн хүмүүсийг түр гэрээгээр авч ажилуулах нь зүйтэй байна. Жишээ нь, ирэх нэгээс хоёр жилдээ худалдан авалтын үйл ажиллагааны агентлаг тавигдаж байгаа зорилтыг бүрэн гүйцэтгэх чадвартай болж чадахгүй нь мэдээж бөгөөд тийм учраас “худалдан авалтын зөвлөх”-ийг томилон ажиллуулах асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй бөгөөд зөвлөх нь ХАА-ийн нэрийн өмнөөс худалдан авалтыг эхний үе шатанд хийх \уламжлалт худалдан авалтын “агент”-ийн адил\ бөгөөд мөн хамгийн чухал нь ХАА-ын ажиллагсадын “багш” байж, ажил дээр нь дадлагжуулан сургах үүрэг хүлээх юм. Үүний нэг адил, ҮХШХ эрдэмтэн судлаачид, зөвлөх компаниудад тулгуурлан үйл ажиллагаа явуулж болох ба төслийн үнэлгээ хийх өөрийн чадавхийг дээшлүүлж болно. Засгийн газраас саяхан замын хяналтыг гаднаас тавих тухай гаргасан шийдвэр нь зөв эхлэл юм.
196. Засгийн газрын хувьд мэрэгжилтний хомсдолын асуудал дунд болон урт хугацаанд ч үргэлжилсээр байх учир боловсролын тогтолцоонд, дээд болон техник мэрэгжлийн, нэмэлт хөрөнгө оруулах шаардлагатай бөгөөд үүний үр дүнд эдийн

засагт шаардлагатай өндөр мэрэгжлийн техникч, операторууд, инженерүүд болон бусад шаардлагатай мэрэгжлийн цуваатай болж чадна. Хөрөнгийн боломжтой салбарууд, Норвегийн жишээ, боловсролын кластруудыг байгуулж чадах бол ул суурьтай сургалтын тогтолцоог хөгжүүлэх нь өртөг өндөртэй, ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудын хувьд хүнд байдаг. Богино хугацааны шийдэл нь оюутнуудыг дэлхийн нэр хүндтэй их дээд сургуулиудад тэтгэлэгээр сургах хэлбэр бөгөөд харин оюутнуудтай эх орондоо эргэн ирэх тодорхой хугацаа заасан гэрээ байгуулах шаардлагатай. Ийм тогтолцоо Сингапурт байдаг ба үр дүнд нь өндөр мэрэгжлийн ажиллах хүчинтэй болж чадсан. Сургууль төгсөөд эх орондоо буцаж ирэх нөхцөл тавьж, тэтгэлэгээр уяхын зэрэгцээ улс орондоо ажиллах наад захын үйлчилгээг зохих түвшинд хүргэх нь мэрэгжилтнүүд өөр улс оронд дайжихийг хязгаарлах болно.

197. Асуудлыг бодитой авч үзэхэд эдгээр бүх арга хэмжээг авсанаар Монголын мэрэгжилтэй ажиллах хүчний хомсдолыг бүрэн шийдвэрлэж чадахгүй бөгөөд Засгийн газар байгалийн баялагтай, ажиллах хүчний хомсдолтой бусад орны жишээнээс суралцах шаардлагатай байна, тухайлбал мэрэгжилтэй болон мэрэгжилгүй ажилчдийг гадаадаас авч ажиллуулах явдал юм. Хилээ эл асуудалд нээж өгсөнөөр, мэдлэгийн урсгал нэмэгдэж, улмаар хүний капиталын хөгжлийг хурдасгана. 1960-аад онд газрын тос нээсний дараа Ойрхи дорнодын нефть экспортлогч орнууд гадаадаас ажиллах хүч авах асуудлыг хөхиүлэн дэмжиж ирсэн (График 28). 2010 оны байдлаар, гадаадын ажилчид тухай орны хүн амын нэлээд хэсгийг эзлэх болсон, тухайлбал, Бахрейнд 25 хувь, Үманд 30 хувь, Арабын Нэгдсэн Эмиратад 44 хувь, Катар 74 хувь, Кувейтад 77 хувь байна. Гадаадын ажилчид Булангийн орнуудын барилга байгууламж, үйлчилгээний салбарын хөгжилд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Ийм загварыг газрын тосны баялаггүй орнууд ч хэргэлж байна. Жишээ нь, Ботсвана өөрийн брилангийн үйлдвэрлэлийг өргөжүүлэхийн тулд үүд хаалгаа гадаадын ажиллагсадад нээсэн ба тэр цагаас Африкийн бусад хэсгээс болон хөгжингүй орнуудаас мэрэгжилтэй ажилчдийг татсаар байна.

График 28. Газрын тос үйлдвэрлэл ба гадаадын ажилчид



Эх сурвалж: Эрчим хүчний мэдээллийн захиргаа, Дэлхийн банк

198. Одоогийн байдлаар Монголд ажиллаж байгаа гадаадын ажиллагсадын тоо бага бөгөөд хүн амын 0.4 хувийг эзлэж байна. Монголд гадаадаас ажилчид авахад хязгаарлалт тогтоосон талаар өмнө дурьдаж байсан ба энэ нь ялангуяа барилгын салбарын өсөлтөд саад болж байна. Ер нь бол, сайн зохион байгуулэ менежмент хийж чадвал, жижиг, байгалийн их баялагтай орны хувьд гадаадаас мэрэгжилтэй ажиллагсадыг авч ажиллуулах нь тухайн салбарын өсөлтийг хангах, нутгийн

ажиллах хүчинд тэднээс суралцах боломж олгодог байна. Тийм учраас, энэ бүх олон талын учир шалтгааныг харгалзан үзэж, Монголын хувьд өөрийн иргэдийн чадавхийг бий болгоход хөрөнгө оруулалт хийхийн зэрэгцээ гадаадаас ажилчид авч ажиллуулах асуудал нэн чухалаар тавигдаж байна.

Дүгнэлт

199. Монгол өнөөдрийн эрдэс баялагын тэсрэлтийг зөвхөн дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд оруулсанаар тогтвортой хөгжлийг хангана гэж үзэх нь учир дутагдалтай бөгөөд үүний зэрэгцээ үндсэн дөрвөн газарт, Засгийн газрын хөрөнгийн зарцуулалтын менежментийн тогтолцоо болон барилгын салбарт ихээхэн анхаарал хандуулж сайжруулах явдал чухлаар тавигдаж байна. Илтгэлд, дэд бүтцийг газар зүйн тэргүүлэх ач холбогдолоор нь ангилах, засвар үйлчилгээг сайжруулах, төслөл бүрийн боловсруулалт, худалдан авалт, хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд шийдвэрлэх ёстой гол гол бэрхшээлтэй асуудлуудыг тодорхойлсон. Дараа нь, хэрэгжиж эхлээд байгаа ТТХ, НТХ болон Худалдан авалтын хуулийн үр дүнтэй хэрэгжилтийг хангахын тулд зарим нэг эрх зүйн заалтуудыг сайжруулах шаардлагатай байгаа талаар зөвлөмжүүдийг өгч, хүний нөөцийн хязгаарлагдмал байгаа чадавхийг бэхжүүлэхийн тулд зарим нэг нийтлэг бэрхшээлүүдийг шийдэхтэй холбогдсон санал дэвшүүлсэн болно.
200. 2012 оны парламентийн сонгуулийн дараа, Монголд шинэ Засгийн газар байгуулагдсан. Улс төрийн энэ шилжилт нь улс орны зэс, нүүрсний асар их баялагыг эдүгээ болон ирээдүйн иргэдийнхээ амьжиргааг тогтвортой дээшлүүлэхэд зориулах шиэчлэлийг хийх шинэ боломж бүрэлдэж байна.

Лавлах материал

- Acemoglu, Daron and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. New York: Crown Publishers
- Arancibia, Hugo, 2008. *Public Investment Efficiency: The Case of Chile*. Washington DC: The World Bank.
- Arvis, Jean-François, Monica Alina Muștra, Lauri Ojala, Ben Shepherd, Daniel Saslavsky (2010) *Connecting to Compete 2010: Trade Logistics in the Global Economy*. The World Bank.
- Asian Development Bank. 2011. *Mongolia Road Sector Development to 2016*. Manila: Asian Development Bank
- Barr, Abigail and Marcel Fafchamps. 2006. "A client-community assessment of the NGO sector in Uganda." *Journal of Development Studies* 42 no. 4:611-639.
- Booth, David. 2011. "Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision." *IDS Bulletin* 42, no. 2: 11-21.
- Collier, Paul. 2010. *The Plundered Planet*. Oxford: Oxford University Press
- Devarajan, Shantayanan, Stuti Khemani and Michael Walton, "Civil society, public action and accountability in Africa." *Policy Research Working Paper Series 5733* (2011), The World Bank.
- European Center for Not-for-Profit Law (ECNL). *Public Funding for Civil Society Organizations: Good Practices in the European Union and Western Balkans*. Budapest: ECNL, 2011.
- Glaeser, Edward. 2011. *Triumph of the City*. New York: Penguin Press
- Glenday, Graham, Tuan Minh Le, and Kai Kaiser. 2012. *Approaches for Better Project Appraisal*.
- Government of Mongolia. 2008. *Audit of the 2007 Capital Budget*. Ulaanbaatar: Mongolia National Audit Office.
- Government of Mongolia. 2012. *Audit of the 2011 Capital Budget*. Ulaanbaatar: Mongolia National Audit Office.
- Gugerty, Mary Kay. "The Emergence of NGO Self-Regulation in Africa." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 39 no. 6 (December 2010): 1087-1112.
- Gugerty, Mary Kay. "The Effectiveness of National NGO Self-Regulation: Theory and Evidence from Africa." *Public Administration and Development* 28 (2008): 105-118.
- Gugerty, Mary Kay and Michael Kremer. 2006. "Outside Funding and the Dynamics of Participation in Community Organizations" *American Journal of Political Science* 52 no. 3 (2008): 585-602.
- Gugerty, Mary Kay and Aseem Prakash. "Trust but Verify: Voluntary Regulation Programs in the Nonprofit Sector." *Regulation and Governance* 4 no. 1 (2010): 22-47.

- Gutierrez, Eva, Heinz Rudolph, Theodore Homa, and Enrique Beneit. 2011. Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency. *World Bank Policy Research Working Paper No. 5729*. Washington DC. The World Bank.
- Haber, Stephen and Victor Menaldo. 2011. "Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse." *American Political Science Review* 105 no. 1 (2011): 1-26.
- Humphreys, Macarten, Jeffrey Sachs, & Joseph Stiglitz eds. 2007. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- International Monetary Fund. 2012. *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-rich Developing Countries*. Washington D.C: IMF
- Katerina Hadzi-Miceva. "Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia, and Hungary." *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10 no. 4 (2008): 43-72.
- Lamão, Nuno and Anthony J. Venables (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade' *The World Bank Economic Review* 15:3:451-479.
- Lienert, Ian and Gosta Ljungman. 2009. Carry-over of Budget Authority. Washington DC. International Monetary Fund.
- OECD. 2011. Centralized Purchasing Systems in the European Union: Sigma Paper No. 47.
- Olken, Benjamin A. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 no. 2 (2007): 200-249.
- Ostrom, Elinor. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby. 2010. "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management". *Policy Research Working Paper*: The World Bank
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association* 3 no. 2-3 (2005): 259-267.
- Thorne, Janine & Charlotte Du Toit. 2009. A Macro Framework for Successful Development Banks. *Development Southern Africa*, Vol. 26, No. 5.
- Tsai, Lily. *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- World Bank. 2010a. *Enhancing Policies and Practices for Ger Area Development in Ulaanbaatar*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2010b. *Mongolia: Improving Public Investment Planning and Budgeting*. Washington DC: World Bank

World Bank. 2009. *Southern Mongolia Infrastructure Strategy*. Washington DC: The World Bank

World Bank. 2007. *Foundation for Sustainable Development: Rethinking the Delivery of Infrastructure Services in Mongolia*. Washington DC: The World Bank

World Bank. 2008. *Reshaping Economic Geography*. Washington DC: The World Bank