

Тайлан №: 36979-MN

## **МОНГОЛ УЛС**

# **БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН САНХҮҮЖИЛТ: ҮР АШИГ, ТЭГШ БАЙДАЛ**

*М. Каридад Арауё*  
*Катрин Несмит*

Дэлхийн Банк  
Вашингтон, АНУ

2006 оны 9 дүгээр сар

**DDC**  
**379.12'517**  
**H-55**

## **МӨНГӨНИЙ ХАНШ**

(2006 оны 8 дугаар сарын 11-ний өдрийн ханшаар)

Мөнгөний нэгж	=	төгрөг
1 төгрөг	=	0.0008554 ам. доллар
1 ам. доллар	=	1169.0 төгрөг

## **САНХҮҮГИЙН ЖИЛ**

1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс 12 дугаар сарын 31-ний өдөр

## **ТОВЧЛОЛ**

АХБ	Азийн Хөгжлийн Банк
БСГ	Боловсрол Соёлын газар
БХАН	Боловсролын Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэг
БСШУЯ	Боловсрол, Соёл, Шинжлэх Ухааны Яам
ТЗС	Төсвийн зарцуулалтын судалгаа
ТБУСХ	Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль
СЯ	Сангийн Яам
УМХА	Улсын мэргэжлийн хяналтын алба
МСҮТ	Мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төв

Бүсийн Дэд Ерөнхийлөгчийн үүрэг гүйцэтгэгч:	Жеффри Гутман
Орон хариуцсан захирал:	Дэвид Доллар
Суурин төлөөлөгч:	Аршад Сайед
Салбарын захирал:	Эммануэль Хименез
Салбарын менежер:	Кристофер Томас
Ажлын хэсгийн ахлагч:	М. Каридад Арауё

Энэхүү номыг Нээлттэй Нийгэм Форумгаас эрхлэн орчуулсан ба монгол орчуулгын зохиогчийн эрхийг Нээлттэй Нийгэм Форум эзэмшинэ. © 2007

*Орчуулсан:* Э.Сайнбилэг, Э.Болормаа  
*Хянан тохиолдуулсан:* Б.Жадамбаа, А.Гэрэлмаа

**ISBN 978-99929-56-18-6**

# Агуулга

Талархал .....	7
Хураангуй.....	9
<b>Бүлэг 1: Ерөнхий хэсэг.....</b>	<b>19</b>
1.1 Монголын боловсролын салбарын тойм .....	19
1.2 Боловсролын салбар дахь бусад бэрхшээлүүд .....	20
1.3 Боловсролын шалгуур үзүүлэлтүүд.....	21
1.4 Боловсролын санхүүжилт, сургуулийн үндсэн үзүүлэлт .....	22
1.5 Сурагчдын сурлагын үзүүлэлт.....	23
1.6 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль	24
1.7 Тайлан бичих үндэслэл .....	25
1.8 Төсвийн зарцуулалтын судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын статистик тойм .....	26
<b>Бүлэг 2: Сургуулийн зардал, төсвийн бүтэц .....</b>	<b>32</b>
2.1 Ерөнхий мэдээлэл.....	32
2.2 Хувьсах болон тогтмол зардал .....	34
2.3 Норматив зардал .....	46
2.5 Онцгой тохиолдлууд: Улаанбаатар хотын болон хувийн сургуулиуд .....	51
2.6 Төсвийн тэгш хуваарилалтын зарчим .....	52
2.7 Сүүлийн үеийн сургуулийн шинэчлэлүүд ба тэдгээрийн сургуулийн төсөвт үзүүлсэн үр нөлөө .....	60
2.8 Дүгнэлт .....	64

<b>Бүлэг 3. Боловсролын төсвийн үйл явц .....</b>	<b>67</b>
3.1 Удиртгал .....	67
3.2 Төсвийн санал боловсруулах, батлах, тодотгол хийх ба санхүүжилт олгох үйл явц.....	67
3.3 Төсвийн зарцуулалтыг харьцуулах нь .....	72
3.4 Төсвийн тодотгол.....	77
3.5 Төсвийн үйл явцын туршид төсөвт хийгдэж буй багц өөрчлөлтүүд.....	79
3.6 Зориулалтын бус зарцуулалт ба төсвийн харьцуулалт .....	82
3.7 Дүгнэлт .....	85
<b>Бүлэг 4: Монголын багшийн цалин хөлсний цогц нарийн тогтолцоо .....</b>	<b>87</b>
4.1 Цалингийн бүтэц.....	88
4.2 Үндсэн цалин .....	90
4.3 Багшийн урамшуулал .....	92
4.4 Нэмэгдэл цалин .....	92
4.5 Гүйцэтгэлд суурилсан боловсролын үйлчилгээ.....	97
4.6 Хасалт суутгал.....	101
4.7 Багшийн шилжилт хөдөлгөөн.....	103
4.8 Багшийн урамшуулал, гүйцэтгэлд суурилсан цалин хөлсний тогтолцоог ашиглах олон улсын туршлагаас .....	104
4.9 Багш нарын бусад орлого, мөнгөн бус хангамж .....	108
4.10 Дүгнэлт .....	111
<b>Бүлэг 5: Боловсролын салбарын санхүүжилтийн шударга, ил тод, үр ашигтай тогтолцоо руу .....</b>	<b>113</b>
5.1 Сургууль төсвөө үр ашигтай зарцуулахыг дэмжсэн урамшуулал нэвтрүүлэх нь .....	113
5.2 Сургууль, сурагч, багш нарын хооронд тэгш байдлыг хангах.....	115
5.3 Боловсролын санхүүжилтийн бүх түвшинд ил тод байдлыг бэхжүүлэх нь .....	117
<b>Хавсралт .....</b>	<b>119</b>
<b>Ашигласан бүтээлийн жагсаалт .....</b>	<b>129</b>

## Хүснэгт

1:	Цөөн сурагчтай хөдөөгийн жижиг сургуулийн нэг сурагчид ногдох зардал өндөр байна .....	13
2:	Төсөв батлах үе шатанд гардаг төсвийн дахин хуваарилалт хэмжээ, давтамжаараа илүү байна. ....	16
3:	Багшийн сарын орлогын задаргаа байршлаар (ам доллараар) .....	17
4:	Багш, сурагч, хичээллэх ээлжийн тоо .....	29
5:	Сургуулийн дэд бүтэц.....	30
6:	Сурлагын үзүүлэлт, хичээл таслалт .....	31
7:	Хувьсах зардлаас цалинд зарцуулсан хувь, сургуулийн хэмжээгээр ялгасан байдал .....	38
8:	Нэг сурагчид ноогдох зардал, сургуулийн хэмжээгээр ялгасан байдал .....	39
9:	Нэг сурагчид ноогдох зардал, сургуулийн байршлаар ялгасан байдал .....	39
10:	Нэг сурагчид ноогдох зардал, сургуулийн хэв шинжээр ялгасан байдал....	40
11:	Норматив зардлын харьцуулалт .....	48
12:	Сургуулийн санхүүжилтийн хувилбарууд.....	59
13:	Багийн сургуулиудын статистикийн тойм .....	62
14:	Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох зардлыг сургуулийн хэмжээгээр ялган харуулсан байдал .....	73
15:	Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох зардлыг сургуулийн байршлаар ялган харуулсан байдал .....	75
16:	Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох хэмжээг сургуулийн харьяалагдах санхүүгийн бүсээр ялган харуулсан байдал .....	76
17:	Төсвийн тодотгол .....	78
18:	2004 оны санхүүгийн жилийн Ерөнхий боловсролын төсөв .....	80
19:	Багшийн сарын орлого оршин суугаа газраар (ам. доллараар) .....	88
20:	Багш нарын ажилласан жил, үндсэн цалингийн өсөлт .....	90
21:	Гүйцэтгэлд суурилсан шагнал (хувиар) .....	99
22:	Хасалт суутгал (хувиар).....	102
23:	ТЗС-ны аймгийн түвшний мэдээллийн хүчинтэй кейсийн тоо.....	121
24:	ТЗС-ны сургуулийн түвшний мэдээлэл .....	122
25:	Чанарын судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын шинжүүд.....	123
26:	Монголын сургуулиудын олонлог, судалгааны түүвэр .....	125
27:	Сургуулийн олонлог, судалгааны түүвэр дэх сургуулийн хэмжээний тархалт .....	126

## Зураг

1:	Монгол улсын газрын зураг ба ТЗС-ны түүвэр (газрын зураг) .....	27
2:	Сургуулийн дундаж хэмжээг, аймгаар .....	50
3:	Зөвхөн норматив зардлыг ашигласан тохиолдолд хувьсах зардлын тархалт .....	52
4:	Норматив зардал ба бодит микро-итгэлцүүрийг ашигласан тохиолдолд хувьсах зардлын тархалт .....	53
5:	Норматив зардал ба хийсвэр загварчлалын микро-итгэлцүүрийг ашигласан тохиолдолд хувьсах зардлын тархалт.....	55
6:	Хувьсах зардлын бодит хэмжээний тархалт.....	56
7:	Сургуулийн төсвийг бүхлээр нь хувьсах зардал хэлбэрээр санхүүжүүлэх загварчлал .....	57
8:	Төсвийн үйл явц ба аймгаар дамжин хэрэгжих төсвийн хөрөнгийн урсгал (Улаанбаатар хотыг эс тооцвол) .....	69
9:	Багшийн зэрэг байршлаар .....	94
10:	Шагнал авсан багшийн хувь, сургууль бүрээр .....	101
11:	Багш нарын эрхэлж байгаа хичээлээс гадуурх үйл ажиллагааны төрөл, сургуулийн байршлаар .....	109
12:	Сургууль өөрийн мэдлээр багш нарт олгож байгаа хангамж, дэмжлэг .....	110

## Хайрцаг

1:	Санхүүжилтийн томъёог ашиглах олон улсын туршлага .....	35
2:	Хөрөнгө нөөц ба сургалтын үр дүн .....	41
3:	Хөдөөгийн жижиг сургууль зардал ихтэй байгааг хэрхэн тайлбарлах вэ?... 44	
4:	Сумын сургуулийн харьяа багийн бага сургуулийн бие дааж оршин тогтнох боломж.....	45
5:	Алслагдсан байршилтай сургуулийг илүү үр ашигтай ажилуулах загвар: Туяа багийн сургуулийн жишээ.....	57
6:	Хөдөөгийн жижиг сургуулиудын хоорондын сурагчдын төлөөх өрсөлдөөн – ТЗС-ны чанарын мэдээлэл цуглуулах үе шатанд олсон баримт .....	62
7:	Баруун бүс дэх боловсролын хөрөнгийн урсгал .....	83

## Талархал

Энэхүү тайланг Дэлхийн Банкны Зүүн Ази, Номхон Далайн бүсийн Хүний хөгжлийн хэлтсийн захиалгаар бэлтгэв. М.Каридад Арауё, Катрин Несмит (Дэлхийн Банк) нар тайланг эцэслэн боловсруулав. Энэ тайлан маш олон хүний хүч чармайлтаар бүтсэн юм. Төсвийн зарцуулалтын судалгааг Нээлттэй Нийгэм Форум (Монгол) гардан хэрэгжүүлсэн. Колумбын их сургуулийн профессор Гита Стайнер-Хамси, Нээлттэй Нийгэм Форумын А. Гэрэлмаа нар хамтран Монгол Улсын Төсвийн зарцуулалтын судалгааны анхдагч тайланг бичсэн болно. Мөн Р.Бат-Эрдэнэ (БСШУЯ) нь “Төсвийн зарцуулалтын судалгаанд зориулсан суурь нөхцөл байдлын судалгаа” нэртэй тайланг бичсэн юм. Түүнчлэн, Чарльз Абельман, Кристобал Ридао-Кано нар судалгааны дизайныг боловсруулахад хувь нэмрээ оруулаад зогсохгүй, судалгааны явцад үнэтэй санал, зөвлөгөө өгч оролцож байсан юм. Даниел Дулицки, Холси Рожерс, Питер Мүүк зэрэг шинжээчдийн санал, зөвлөгөө багийн ажилд ихээхэн тустай байв. Сабрина Тэрри баримт бичгийг хянан, цэгцлэхэд мөн туслав. Судалгааг гүйцэтгэхэд дэмжлэг үзүүлсэн Сангийн яам, БСШУЯ-нд гүн талархал илэрхийлье. Тайлантай холбоотой санал, асуултуудаа М.Каридад Арауёд [caraujo@worldbank.org](mailto:caraujo@worldbank.org), Катрин Несмитэд [knesmith@worldbank.org](mailto:knesmith@worldbank.org) хаягаар ирүүлнэ үү.





## Хураангуй

Монгол Улс эдийн засгийн шилжилтийн цаг үед өмнөх төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед хүрсэн боловсрол, бичиг үсэг тайлагдалтын түвшинг бууруулахгүй байхад чамгүй анхаарч байв. Гэсэн ч шилжилтийн үеийн хүндрэл, бэрхшээлүүд боловсролын үйлчилгээний хүртээмжид сөрөг нөлөө үзүүлжээ. Эдийн засгийн шинэ бодит байдалд дасан зохицох үүднээс 1990-ээд онд Монгол Улсын Засгийн газар цуврал өөрчлөлт шинэчлэлийг хэрэгжүүлжээ. 1996 оноос дотуур байрны зардлыг сурагчдын эцэг эх хариуцах болсон нь эдгээр шинэчлэлийн нэг юм. Энэ бодлого сургуулийн хамран сургалтыг бууруулж, сургууль завсардалтыг нэмэгдүүлэх нөхцөл болсон тул 2000 онд хүчингүй болгожээ. 1997 онд сургуулийн бүтцийн өөрчлөлтөөр ажиллагсдын тоог цөөлөх өөр нэг бодлого хэрэгжиж эхэлжээ. Сургуулийн бүтцийн өөрчлөлт нь 3 үндсэн хэсгээс бүрдэж байсан ба эдгээр нь 1. Алслагдсан баг дээрх 4 жилийн сургалттай бага сургуулийн үйл ажиллагааг зогсоох; 2. Ихэнх сумын<sup>1</sup> сургуулийн 9, 10 дугаар ангийг хааж 8 жилийн сургууль болгох; 3. Аймгийн<sup>2</sup> төв дээрх хэд хэдэн сургуулийг нэгтгэн цогцолбор сургууль байгуулах зэрэг байлаа. Сүүлийн жилүүдэд Засгийн газраас боловсролын салбарт хэрэгжүүлсэн шинэчлэлүүдийн нэг нь ерөнхий боловсролын тогтолцоог 10 жилээс 11 жил болгон сунгасан явдал ба 2008 эсвэл 2010 оноос дахин нэг жилийг нэмж 12 жилийн тогтолцоотой болох асуудал хэлэлцэгдэж эхлээд байна.

**Шилжилтийн эдийн засгийн хүндрэлээс гадна боловсролын үйлчилгээг хүргэхэд бэрхшээл нэмдэг хэд хэдэн өвөрмөц асуудал Монголд тулгарч байна.** Нэгд, хүн амын сийрэг суурьшил, хүнд хэцүү өвлийн нөхцөл зэргээс боловсролын үйлчилгээг хүргэх зардал өндөр тусдаг. Хоёрт, хөдөөнөөс хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөн ихэссэнээр хөдөөгийн сургуулиудын сурагчдын тоо багасч, хотын сургуулиудын ачаалал нэмэгджээ. Сургуулийн сургалтын чанар, сурагчийн үзүүлэх сурлагын амжилт нь хот, хөдөөгөөр ялгаатай байгаа нь мөн л шилжих хөдөлгөөнтэй холбоотой юм.

<sup>1</sup> Сум гэдэг нь хотын дүүрэгтэй дүйцэх хөдөөний засаг захиргааны нэгжийн нэр

<sup>2</sup> Аймаг нь мужийн хэмжээтэй хөдөөний засаг захиргааны нэгжийн нэр. Аймгийн төв нь тухайн аймгийн нийслэл хот

**Төсвийн зарцуулалтын ил тод байдлыг сайжруулж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилготойгоор 2003 онд баталсан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль боловсролын салбарт чухал үр дагавруудыг авчирсан хууль болов.** Шинэ хууль боловсролын салбарт дараахь байдлаар нөлөөлжээ. Үүнд: А. Санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог төвлөрүүлснээр сургуулийн өөрийн орлого олох, түүнийгээ зарцуулах боломж хязгаарлагдсан. Б. Төсвийн янз бүрийн үе шатанд тавих хяналт, шалгалтыг нэмэгдүүлж, төв байгууллагын хяналтын үүргийг өндөрсгөн төсвийн үйл явцад шинэтгэл хийв. В. Төрийн албан хаагч, үүний дотор багш нартай үр дүнгийн гэрээ байгуулан ажиллах болов. Д. Төсөв батлах, санхүүжилт олгох үүрэг бүхий орон нутаг дахь албан тушаалтны үүрэгт өөрчлөлт оруулж, өмнө нь БСШУЯ-ны хариуцан шийдвэрлэж байсан зарим асуудлыг СЯ-ны эрх мэдэлд шилжүүлжээ. Е. Төсөв батлагдсаны дараа хийгддэг байсан салбар хоорондын төсвийн дахин хуваарилалтыг хориглож, зөвхөн сургууль хооронд дахин хуваарилалт хийх боломжийг үлдээжээ.

**Энэхүү тайланд асар их хэмжээний чанарын болон тоон баримтанд үндэслэсэн эмпирик судалгааны үр дүнг боловсролын салбарын системийн дүн шинжилгээтэй хослуулах замаар Монгол Улсын боловсролын салбарын санхүүжилтийн бүтэц, сургуулийн түвшний хөрөнгийн бодит хуваарилалтыг харуулахыг зорилоо.** Тайланд боловсролын санхүүжилтийн холбогдолтой үндсэн 3 асуудлыг хөндөж, асуудал бүрийг бие даасан бүлгээр харуулсан болно. Үүнд:

1. Бүсүүдийн ЕБС-ийн төсөв, мөн сургуулиудын төсвийн хэмжээ, бүтэц харилцан ялгаатай байгааг санхүүжилтийн томъёогоор бүрэн тайлбарлаж болох уу?
2. Боловсролын төсвийн янз бүрийн үе шатуудаар урсан гарахдаа төсвийн хөрөнгө хэрхэн хуваарилагдаж байна вэ ?
3. Багш нарын цалин ямар бүтэцтэй байна вэ? Одоо хэрэглэгдэж буй урамшууллын хөшүүрэг механизмууд ямар үүрэгтэйгээр, хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Сургуулиудад төсвийн хөрөнгө хэрхэн хуваарилагдан очиж байгаа, түүнийг сургуулиуд хэрхэн зарцуулж буйг тоо баримтаар харуулах замаар бүс нутгуудын хооронд гарч байгаа сургалтын үр дүнгийн ялгааг багасгах олон арга зам, боломжийг боловсролын салбарынханд энэ тайлангаараа таниулахыг зорив. Түүнчлэн, төсвийн үйл явцыг үе шат бүрт нь илүү үр ашигтай, ил тод, тэгш шударга болгох арга замуудыг судлах зорилго тавьсан болно.

**Тайланг боловсруулахад 2005 онд гүйцэтгэсэн Төсвийн зарцуулалтын судалгаа (ТЗС)-г гол эх сурвалж болгон ашиглав.** ТЗС нь хот, хөдөөгийн 118 сургууль дээр хийсэн нарийвчилсан ярилцлагын дүнг тодорхой тусгасан болно.

**ТЗС-аар хотын сургуулиудын багш, сурагчийн тоо хөдөөгийн сургуулиудаас илүү байгаа нь харгадлаа.** Мөн, хотын сургуулийн нэг багшид ноогдох сурагчдын тоо илүү байна. Харьцангуй олон хүүхдэд сургалт явуулахын тулд хотын сургуулиуд илүү олон ээлжээр<sup>3</sup> хичээллэж байна. Харин хот, хөдөөгийн сургуулиудын нэг ээлжийн үргэлжлэх хугацаанд ялгаа ажиглагдсангүй.

**Хот, хөдөөгийн сургуулийн барилгын ашиглагдсан хугацаа, засвар хийсэн давтамжид ялгаа гарахгүй байгаа ч барилгатай холбоотой зардлын бүтэц ялгаатай байгааг ТЗС мөн харууллаа.** Тухайлбал, хөдөөгийн сургууль төвийн халаалтын сүлжээнд тэр бүр холбогдоогүй тул зардал ихтэй ч харьцангуй үр ашиг багатай халаалтын технологийг ашиглаж байна. Түүнчлэн хөдөөгийн сургууль дэргэдээ дотуур байртай байх ба байранд амьдардаг хүүхдийн эзлэх хувь өндөр байна.

**Эцэст нь, хөдөөгийн сурагчдын стандарт тестийн дундаж оноо хотын сурагчдынхаас доогуур байгааг ТЗС харууллаа.** Сурах таатай боломжоор хангагдаж чадахгүй, сурлагаар хоцорч яваа сурагчдын анги дэвших магадлал багасч, ялангуяа хөдөөд багаасаа сургууль завсардах нийтлэг хандлагатай дээрх ажиглалт дүйцэж байна.

## **1. Сургуулийн зардал, төсвийн бүтэц**

**Монгол Улсад сургуулийн төсвийг санхүүжилтийн томъёогоор бодож олгодог боловч энэ тогтолцоо нь сургуулийн хэрэгцээг үр ашигтай, тэгш шударгаар хангаж чадахгүй байгааг бодлого хэрэгжүүлэгчид шүүмжилж байна.** Тэгш хуваарилалтын хувьсагчийг харгалзан үзэлгүйгээр сургуулийн удирдлагын механизмыг илүү үр дүнтэй болгох гэсэн саяхны оролдлогууд амжилт авчирсангүй. 1990-ээд онд Засгийн газар хөдөөгийн алслагдсан сургуулиудыг хааж, төвийн сургуулиудтай нэгтгэх замаар төв суурин газарт боловсролын үйлчилгээг төвлөрүүлэх оролдлого хийсэн. 1990-ээд оны сүүлээр сургуулийн дотуур байр төлбөртэй болов. Эдгээр арга хэмжээ нь боломж, бололцоогоор дутмаг, алслагдсан багуудад амьдарч байгаа хүн амд хүрэх боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг хязгаарласан байх талтай. Цөөн сурагчтай хөдөөгийн сургуулиар дамжуулан чанартай боловсрол олгох асуудал бэрхшээлтэй хэвээр байна. Бүс нутаг, нэгж сургуулиудын төсвийн хэмжээ, зардлын бүтэц ялгаатай байгааг одоо хэрэглэж байгаа санхүүжилтийн томъёогоор бүрэн тайлбарлаж болох эсэх, санхүүжилтийн энэ аргачлал нь төсвийн хөрөнгийн тэгш хуваарилалт, үр ашигтай зарцуулалтын зарчимд хэрхэн нөлөөлж байгааг тайлангийн энэ бүлэгт шинжлэн судаллаа.

---

<sup>3</sup> Монголын сургуулийн хувьд нэг ээлж нь сургуулийн нэг өдрийн туршид нэг бүлэг сурагчдын хичээллэх хугацаагаар тодорхойлогддог.

**Цөөн сурагчтай хөдөөгийн сургуулийн нэг хүүхдэд ноогдох зардал өндөр байна (Хүснэгт 1).** Сургуулийн санхүүжилтийн томъёонд сургуулийн хувьсах болон тогтмол зардлыг ялгаж өгсөн байдаг. Хувьсах зардлыг тухайн сургуульд ирэх хичээлийн жилд хамрагдах хүүхдийн тоогоор тогтоодог бол тогтмол зардлыг өмнөх жилийн гүйцэтгэлийн хэмжээтэй харьцуулан тогтоодог байна. Жил бүрийн хувьсах зардлын хэмжээг Засгийн газар бүс нутаг бүрт ялгаатайгаар баталж өгдөг. Мөн, цөөн сурагчтай сургуулийн төсвийг нэмэх зорилгоор аймгийн<sup>4</sup> түвшинд төсвийн дахин хуваарилалт хийдэг. Судалгааны хүрээнд цуглуулсан мэдээллийг ашиглан сургуулийн хувьсах болон тогтмол зардлыг нэг сурагчид ноогдох байдлаар хувааж үзэхэд сургуулийн хэмжээ, төрөл, байршлаас шалтгаалсан томоохон ялгаанууд гарч байгаа нь өнөөгийн санхүүжилтийн томъёогоор тайлбарлагдахгүй байна. Түүнчлэн, нэг хүүхдэд ноогдох зарцуулалтаараа ялгаатай сургуулиудыг харьцуулахад сурагчдынх нь сурлагын амжилт бараг ялгаагүй байгааг судалгаанаас харж болно. Харин ийм ялгаа ажиглагдсан тохиолдлуудыг тусад нь авч үзэхэд нэг хүүхдэд ноогдох зарцуулалт багатай сургуулиудын сурагчид сурлагын амжилтаараа давуу байна.

**Сургуулиудын зардлын бүтэц нэлээд ялгаатай байна.** Цөөн сурагчтай хөдөөгийн жижиг сургууль дотуур байрны хоол хүнсний зардалд илүү мөнгө зарцуулж байхад олон сурагчтай, олон ээлжээр хичээллэдэг сургуулийн багш, ажилчдын цалингийн зардал өндөр байна. Ер нь ажиллагсдын цалин хөлс нь Монголын бүх сургуулийн зардлын хамгийн том хэсэг болж байна. Монголын ЕБС-ийн дунд ангид заах багш нь тухайн хичээлээр мэргэшсэн байх шаардлага тавигддаг. Мөн бага сургуулийн түвшинд холимог бүлэг хичээллүүлдэг сургууль цөөн. Эдгээр нь сурагч цөөтэй жижиг сургуулийн төсөвт дарамт болж байна. Хот, хөдөөгийн сургуулийн зарцуулалтын бүтцэд нөлөөлж буй бусад хүчин зүйлсээс дурьдвал: (А). Хөдөөгийн сурагчдын дунд бага орлоготой гэр бүлийн хүүхдүүдийн эзлэх хувь өндөр тул сургуулиуд эцэг эхийн нэмэлт дэмжлэгт найдах боломжгүй. (Б). Хөдөөгийн багш, ажилчдыг аймгийн төвд явуулж сургалт, уулзалтад хамруулахад сургуулиас гарах тээврийн зардал өндөр байдаг. (В). Хөдөөгийн олон сургууль төрийн үйлчилгээ хүртэх боломжоор хомс, дэд бүтцийн хөгжил муу орчинд оршиж байна. (Г). Элсэлт багассан хөдөөгийн сургууль барилгаа бүрэн хүчин чадалд нь хүргэн ашиглахгүй байгаа ч өвөлдөө барилгаа бүтнээр нь халаах шаардлагатай тул хоосон өрөөнүүдийг халаахад илүү зардал гардаг.

---

<sup>4</sup> Аймаг нь мужийн хэмжээтэй хөдөөний засаг захиргааны нэгжийн нэр. Монгол Улс 21 аймагтай.

**Хүснэгт 1: Цөөн сурагчтай хөдөөгийн жижиг сургуулийн нэг сурагчид ногдох зардал өндөр байна**

Сурагчийн тоо	Жижиг А	Дунд Б	Том В	А=Б	Б=В	А=В
Нийт зарцуулалт (төгрөгөөр <sup>а</sup> )	160.5	120.4	101.5	***	***	***
Дүн шинжилгээнд хамруулсан сургуулийн тоо	36	37	36			
Байршил	Хот А	Хөдөө Б		А=Б		
Нийт зарцуулалт (төгрөгөөр <sup>а</sup> )	118.1	138.4		**		
Дүн шинжилгээнд хамруулсан сургуулийн тоо	59	50				
Сургуулийн хэв шинж	4 жилийн А	8 жилийн Б	10 жилийн В	А=Б	Б=В	А=В
Нийт зарцуулалт (төгрөгөөр <sup>а</sup> )	148.3	144.6	121.7		**	
Дүн шинжилгээнд хамруулсан сургуулийн тоо	7	19	83			

а: мянган төгрөгөөр

T-тестийн ялгаа баталгаатай байх түвшин: \*\*\* 99%, \*\* 95%, \* 90%.

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

**Аймгийн түвшинд хийдэг төсвийн дахин хуваарилалт сургууль хоорондын төсвийн тэгш бус хуваарилалтыг тодорхой хэмжээнд арилгаж байгаа ч бүс нутгуудын хооронд тэгш бус байдлыг бий болгож байна.** Сургуулийн санхүүжилтийн томъёо нь цөөн сурагчтай жижиг сургуульд сөрөг нөлөө үзүүлж байгааг залруулах зорилгоор сурагчийн тоонд суурилсан итгэлцүүрээр аймгийн түвшинд төсвийн дахин хуваарилалт хийх энэ аргыг хэрэглэж эхэлжээ. Улсын хэмжээнд ажиллаж байгаа сургууль бүрт итгэлцүүр оногдуулсан байна. Итгэлцүүрт суурилсан төсвийн дахин хуваарилалтыг аймгийн түвшинд гүйцэтгэдэг, мөн итгэлцүүрийг боловсруулахдаа тухайн нэг аймгийн дундаж сургуулийн хэмжээнд үндэслэдэг зэргээс аймгуудын боловсролын төсөв ялгаатай хуваарилагдаж байна. Энэхүү тайланд санхүүжилтийн томъёог боловсруулахад ашиглаж болох хэд хэдэн хувилбарыг танилцуулсан бөгөөд санхүүжилтийн томъёонд маш энгийн зохицуулалт хийснээр төсвийн хөрөнгийг илүү тэгш хуваарилах загвар гаргаж болох магадлал байгааг харуулах болно.

Сургуулийн санхүүжилтийн хэмжээг тогтооход ашиглаж байгаа томъёоны бүтэц, загвараас гадна уг томъёог Монгол улсын хэмжээнд нэгэн жигд, бүх сургуулийг хамруулан ашиглахгүй байгаа нь хэрэгжилтийн түвшний өөр нэг асуудал юм. Боловсролын санхүүжилтийг зохицуулах хууль, тогтоомжуудад санхүүжилтийн томъёог сургууль бүр ашиглах ёстой хэмээн заасан байдаг. Гэсэн ч Улаанбаатар хотын сургуулиуд энэ томъёог ашиглахгүй байгаагийн дээр холбогдох эрх мэдэл бүхий байгууллагууд ч заавал хэрэглэхийг шаардахгүй байна. Улаанбаатарын сургуулиуд нь өмнөх жилийнхээ гүйцэтгэлд тулгуурлан төсвөө боловсруулдаг ба сурагчдынхаа тоог тодорхой мэдээлдэггүй байна. Үүнээс үзэхэд сургуулийн санхүүжилтийн асуудлыг орон даяар нэгдсэн нэг загвараар шийдвэрлэхгүй байна.

## **2. Боловсролын төсвийн үйл явц**

Сургууль, төв болон орон нутгийн удирдах байгууллагууд төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шатуудад хамтран ажилладаг бөгөөд энэ хамтын ажиллагааг зохицуулдаг албан болон албан бус дүрэм журмууд сургуульд очих төсвийн хэмжээнд нөлөөлдөг байх магадлалтай. Тайлангийн энэ бүлгийн зорилго нь дараах асуудлуудыг тодруулахад оршиж байгаа болно. Үүнд:

- а. Төсвийн үйл явцын үе шатуудаар дамжин гарах сургуулийн төсвийн урсгалд 2002 оноос хэрэгжсэн бодлогын өөрчлөлтүүд хэрхэн нөлөөлсөн;
- б. Төсвийн үйл явцад сургууль, төвийн ба орон нутгийн удирдах байгууллагууд ямар үүрэг роль гүйцэтгэж байгаа;
- в. Төсвийн үйл явцын онцлог шинжүүд нь энэ үйл явцын эцсийн үр дүн буюу сургуульд очих төсвийн хэмжээ, боловсролын төсвийн хуваарилалтад хэрхэн нөлөөлж байгаа зэрэг асуудлууд болно.

**2002 онд боловсролын санхүүжилтийг дахин төвлөрүүлсэн хэдий ч Улаанбаатар хотод үүнтэй зэрэгцээ төсвийн өөр үйл явц хэрэгжсээр байна.** 2002 онд сургуулийн төсвийг боловсруулах, санхүүжилтийг олгоход оролцох үүргүүдийг салган, БСШУЯ, СЯ-ны холбогдох газруудад даалган, хоёр яам төлөөлөгчдөө аймгийн төвд ажиллуулах болжээ. Ажил үүргийн энэхүү хуваарилалтыг судалгаанд оролцсон сургуулийн дийлэнх нь сайшаан дэмжиж байв. Харин хачирхалтай нь Улаанбаатар хотын сургуулиудад энэ журам нийтлэг үйлчлэх ёстой ч нийслэлийн боловсролын санхүүжилт өөр бүтцээр дамжин хэрэгжиж байна. Нийслэлийн хэмжээнд сургуулиудын төсөв боловсруулах, санхүүжилт олгох асуудлыг нэг байгууллага буюу СЯ-ны харьяа Төрийн сангийн газар хариуцан гүйцэтгэсээр байгаа нь шинэ хуулиар тогтоосон харилцан хяналт, хариуцлагын тогтолцоог сулруулж байна.

**Түүнчлэн, 2002 оны шинэ хуульд төсвийн үйл явцыг илүү үр ашигтай, ил тод болгоход чиглэсэн бусад зохицуулалтыг оруулж өгсөн.** Тухайлбал, аймгийн

засаг захиргаа төсвийг нэг салбараас нөгөө рүү шилжүүлэн дахин хуваарилдаг практик тогтоод байсныг энэ хуулиар хорьсон байна. Цаашилбал, сургууль, орон нутаг, улсын хэмжээнд төсвийн ил тод байдлыг хангах, хариуцлага тооцох тогтолцоог боловсронгуй болгоход чиглэсэн алхмууд хийгджээ. Засгийн газрын харьяа Улсын мэргэжлийн хяналтын газрыг байгуулсан ба мөн сургуулиудын ашиглаж байсан олон дансыг нэгтгэж, нэг данстай болох шаардлага тавигджээ.

**ТЗС-аар цуглуулсан мэдээллээс харахад төсвийн дахин хуваарилалт нь төсөв олгох, зарцуулах шатуудад бус харин төсвийн саналыг батлах үе шатанд илүү олон давтамжтайгаар, мөн мөнгөн дүнгээрээ илүү хэмжээтэйгээр гарч байна (Хүснэгт 2).** Одоо хэрэглэж байгаа санхүүжилтийн томъёогоор авах эрхтэй төсвөөсөө давсан буюу илүү мөнгийг сургуулиуд төсвийн саналдаа тусгадаг нь улсын хэмжээнд нийтлэг ажиглагдлаа. Мөн батлагдсан төсөв нь сургуулийн төсвийн саналаас хэмжээгээр бага байна. Бүх сургуулийн төсвийн санал хасагдаж батлагддаг байна. Сургуулийн төсвийн саналаас хэдэн төгрөг хасагдаж батлагдах нь сургуулийн хэмжээ, байршлаас хамаарахгүй байгаа нь харьцуулалтаас харагдлаа. Харин сургуулийн батлагдсан төсөв, түүнд олгогдсон санхүүжилтийн хэмжээ хоёр хоорондоо зөрүү багатай байна. Энэ зөрүү нийт дүнгээрээ бага хэдий ч хотын болон олон сурагчтай том сургуулиудын хувьд арай илүү дүнтэй байгаа юм. Төсвийн санал нь анхнаасаа танагдаж батлагдсан хөдөөгийн жижиг сургуулиудыг эс тооцвол сургуульд олгогдсон санхүүжилт, түүний зарцуулсан төсвийн хэмжээ бараг зөрүүгүй байна. Ерөнхийдөө төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шатууд хоорондын мөнгөн урсгалын хэмжээ маш бага зөрүүтэй байгаа ба үүнийг төсвийн санал боловсруулдаг сургуулийн нягтлан бодогч, саналыг хүлээн авч батлуулахаар хүргүүлдэг аймгийн төсвийн мэргэжилтэнтэй байнгын нягт хамтын ажиллагаатай байдгаар тайлбарлаж болох юм.

**Баруун бүсийн төсвийн зарцуулалтад хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад аймгийн болон сургуулийн түвшнүүдээс авсан төсвийн мэдээ хоорондоо зөрүүтэй байна.** Ихэнх тохиолдолд аймгаас авсан төсвийн дүн мэдээ нь сургуулийн мэдээлсэн дүнгээс бага байгаа юм. Энэ нь сургуулиуд өөрийн орлогоос санхүүжүүлсэн зардлынхаа дүнг дутуу буюу багасгаж мэдээлдэгтэй холбоотой байж болзошгүй. Аймаг, сургуулийн төсвийн тайлангууд дахь зөрүү сургуулийн хувьсах болон тогтмол зардлын 20 орчим хувьтай тэнцүү байгаа нь нэлээд өндөр хэмжээ юм. Аймгийн төсвийн мэргэжилтэн, сургуулийн ажилтнууд хувьсах болон тогтмол зардлын задаргааг өөр өөрөөр ойлгож, заримдаа бүр тодорхойлж чадахгүй будилж байсан тухай аман мэдээллийг судалгааны баг тэмдэглэж авчээ. Энэ ойлголтын зөрүү нь дээрх ялгаа гарахад хүргэсэн нэг шалтгаан болсон байх магадлалтай.

**Хүснэгт 2: Төсөв батлах үе шатанд гардаг төсвийн дахин хуваарилалт хэмжээ, давтамжаараа илүү байна.**

*(Төсвийн санал дахь нэг ам.доллар бүрт ноогдох батлагдсан, олгогдсон, зарцуулсан хэмжээ)*

Хувьсах зардал	Баталсан	0.97
	Олгосон	0.98
	Зарцуулсан	0.95
Тогтмол зардал	Баталсан	0.83
	Олгосон	0.84
	Зарцуулсан	0.87
Бусад зардал	Баталсан	0.47
	Олгосон	0.54
	Зарцуулсан	0.46
Нийт зардал	Баталсан	0.89
	Олгосон	0.89
	Зарцуулсан	0.89

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

**3. Багшийн цалин, хангамжийн цогц нарийн тогтолцоо**

Багшийн мэдлэг, ангидаа сургалтыг зохион байгуулж байгаа ур чадвар нь сурагчдын сурлага, мэдлэгт ихээхэн нөлөөлдөг тул багшийн цалин, урамшуулал, тэдний ажлын ерөнхий орчин нөхцөл зэрэг нь боловсролын чанарт нөлөөлөх чухал хүчин зүйлс юм. Энэ бүлэгт багшийн цалин орлогын бүтэц, түүнтэй холбоотой бодлогын орчинд дүн шинжилгээ хийхийн зэрэгцээ хот, хөдөөгийн багш нарыг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах, шинэ багш татах зорилгоор ашиглаж байгаа урамшууллын арга механизмуудыг судалснаа танилцуулна. Хотын багш хөдөөгийн багшаас илүү орлого олж байгаа боловч хотын багш өдөр тутмын хэрэгцээгээ хангахад илүү мөнгө зарцуулж, мөн илүү олон цагаар ажиллаж байна (**Хүснэгт 3**). Монголын багшийн цалин үндсэн цалин, нэмэгдэл цалин, урамшуулал гэсэн 3 үндсэн хэсгээс бүрддэг. Судалгаагаар цуглуулсан мэдээллээс харахад хот, хөдөөгийн багш нарын үндсэн цалин, зарим нэмэгдлийн хэмжээ нэлээд ялгаатай буюу хотын багшийн авч байгаа хөлс хөдөөгийн багшийнхаас илүү байна. Үүний шалтгаануудыг нэрлэвэл: А. Багшийн үндсэн цалин тэдний ажилласан жилээр тодорхойлогддог бөгөөд олон жил ажилласан туршлагатай багш нар хотод ажиллах нь элбэг байна. Б. Нэмэгдэл цалингийн ихэнх заалт нь олон сурагчтай том сургуулийн багш нарт давуу тал олгож байгаа бөгөөд хотын сургуулиуд хөдөөгийн сургуулиас



хамаагүй олон сурагчтай байдаг. Үндсэн цалин, нэмэгдлүүд нь багшийн сарын цалингийн дийлэнх хэсэг болдог учраас хотын багшийн цалин хөдөөний багшийнхаас хавьгүй өндөр байна. Гэхдээ хотод амьдралын өртөг өндөр тул хот, хөдөөгийн багш нарын орлогыг худалдан авах чадвараар нь тооцвол том ялгаа гарахгүй байна.

**Хүснэгт 3: Багшийн сарын орлогын задаргаа байршлаар (ам.доллараар)**

	Хот	Хөдөө	Зөрүү
Үндсэн цалин	56	52	***
<b>Нэмэгдлүүд</b>			
Илүү цагийн нэмэгдэл	17.6	11.2	***
Анги удирдсан багшийн нэмэгдэл	5.2	4.7	***
Дэвтэр зассаны нэмэгдэл	5	4.4	***
Зэргийн нэмэгдэл	4.7	2.7	***
Кабинетийн нэмэгдэл	1.4	0.64	***
Заах арга зүйн нэгдлийн ахлагчийн нэмэгдэл	0.25	0.23	
Ур чадварын нэмэгдэл	1.79	1.13	***
Шалгалт, шүүлэг		0.41	
Үр дүнгийн урамшуулал	4.3	4.1	
Унааны зардал	1.6	0.29	***
Бусад	1.7	1.3	
<b>Нийт</b>	<b>101</b>	<b>83.2</b>	<b>***</b>

Тестийн найдвартай түвшин: \*\*\* 99%.

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

**Ихэнх багш сургуулиасаа мөнгөн бус дэмжлэг, туслалцаа авдаг гэж мэдээлжээ. Ийм төрлийн дэмжлэг урамшууллыг зохицуулах нийтлэг журам, заалт байхгүй.** Мөнгөн бус дэмжлэг нь хөдөө ажиллах багшийг байр орон сууцаар хангах хэрэгцээтэй юуны өмнө уялдаатай тул хөдөөгийн сургууль ийм дэмжлэг урамшууллыг үзүүлэх нь элбэг байна. Байр сууцаар хангахаас гадна сургуулиуд мөнгөн бус урамшуулал болгон багшийг сургалтад хамруулах, ар гэрийн гачигдал гарсан үед туслах, гэр бүлийн гишүүдийг нь ажлын байраар хангах, хоол хүнсээр хангах зэрэг арга хэмжээ хэрэгжүүлж байна. Эдгээр нь хөдөө орон нутаг руу багш нарыг татах, тэднийг тогтвор суурьшилтай ажиллахад тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг.

**Сургуулийн захиргаанаас багшид урамшуулал олгох, цалин хөлсийг хасахдаа ямар шалгуур хэрэглэж байгаа нь ил тод болоогүй байна.** Сургуулийн захирал,

сургалтын менежер, мөн хотын сургуулийн хувьд нийгмийн ажилтан нар үр дүнгийн гэрээний гүйцэтгэлээр багшийн сарын цалингийн хэмжээг нэмэх, хасах талаарх шийдвэрийг гаргах эрх мэдэлтэй. Ихэнх сургууль үр дүнгийн гэрээ байгуулдаг гэж мэдээлсэн боловч багшид олгох урамшууллыг үр дүнгийн гэрээний гүйцэтгэлтэй тэр бүр уялдуулахгүй байгаа нь судалгаагаар харагдлаа. Харин сурагчдын сурлагын үзүүлэлтийг үндэслэн багшид олгох урамшууллыг тогтоодог хуучин аргыг сургуулиуд хэрэглэсээр байна. Ямар тохиолдолд, ямар шалгуураар өөрсдийнх нь цалин, нэмэгдлээс хасаад байгаа нь багш нарт тун ойлгомжгүй байна. Багшийн цалингийн тооцооны хуудас дээр тухайн сард хийгдсэн хасалтыг тэмдэглэн мэдээлдэг систем байхгүй байгаа нь сургуулийн түвшинд төсвийн дахин хуваарилалт хийх боломжийг бүрдүүлж байна.

**Багш нар нэмэлт орлого олох зорилгоор хичээлээс гадуур ажил эрхлэх нь элбэг байна.** Асуулгад хамрагдсан багш нарын 74 хувь нь хувиараа төлбөртэй хичээл заах, сурагчдыг шалгалтад бэлтгэх, дугуйлан хичээллүүлэх зэрэг хичээлээс гадуур үйл ажиллагаа явуулж, орлогоо нэмэгдүүлж байна. Нэмэлт орлого олох ийм төрлийн ажлыг хот, хөдөөгийн багш нарын аль аль нь ялгаагүй хийх боловч үүнээс олох орлогын хэмжээ хотод илүү байна. Энэ зөрүүг хотын сургуулийн хүүхдийн тоо олон, эцэг эхийн төлбөрийн чадвар арай өндөр зэргээр тайлбарлаж болох юм. Энэ нь цаашлаад хотын сургуульд багшлах сонирхлыг дэмжсэн нэмэлт нэгэн хөшүүрэг болж байх магадлалтай.

## **Бүлэг 1: Ерөнхий хэсэг**

### **1.1 Монголын боловсролын салбарын тойм**

Монгол Улс эдийн засгийн шилжилтийн цаг үед өмнөх төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед хүрсэн боловсрол, бичиг үсэг тайлагдалтын түвшинг бууруулахгүй байхад чамгүй анхаарч байв. Гэсэн ч шилжилтийн үеийн хүндрэл, бэрхшээлүүд боловсролын үйлчилгээний хүртээмжид сөрөг нөлөө үзүүлжээ.

Эдийн засгийн шинэ бодит байдалд дасан зохицох үүднээс 1990-ээд онд Монгол Улсын Засгийн газар бодлогын цуврал өөрчлөлт, шинэтгэлийг авч хэрэгжүүлсэн. Эдгээрийн нэг нь 1996 оноос дотуур байрыг төлбөртэй болгосон явдал юм. Хөдөөгийн хүүхдийг боловсролын үйлчилгээнд хамруулахад дотуур байр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Тийм ч учраас дотуур байрыг төлбөртэй болгосон нь сургуулийн хамран сургалтыг бууруулж, сургууль завсардалтын түвшинг нэмэгдэхэд хүргэсэн тул 2000 онд энэ шийдвэрийг хүчингүй болгожээ.

1997 оноос хэрэгжсэн бодлогын өөр нэг өөрчлөлт нь сургуулийн багш ажилчдын тоог цомхотгон бүтцийн өөрчлөлт хийхэд чиглэгдэж байлаа. Бүтцийн өөрчлөлт нь алслагдсан хөдөө орон нутгийн 4 жилийн бага сургуулийг хаах, сумын ихэнх сургуулийн 9, 10 дугаар ангийг хаах, аймгийн төвийн хэд хэдэн сургуулийг нэгтгэн цогцолбор сургууль байгуулах гэсэн 3 үндсэн хэсгээс бүрдэж байв.

Саяхан Засгийн газраас ерөнхий боловсролын 11 жилийн тогтолцоонд шилжих шийдвэрийг хэрэгжүүлж эхлээд байна. 2008, эсвэл 2010 оноос 12 жилийн тогтолцоонд шилжих асуудлыг мөн хэлэлцэж эхэллээ.

Уг тайлан Монголын ерөнхий боловсролын тогтолцоог хамарна. Монголын ерөнхий боловсролын тогтолцоо 3 шатнаас бүрддэг ба 5 жилийн бага (7-11 нас), 4 жилийн бүрэн бус дунд (12-15 нас), 2 жилийн бүрэн дунд боловсрол

гэсэн 3 шаттай. Үүнээс бага, бүрэн бус дунд боловсролын шатнаас бүрдсэн суурь боловсролыг хүүхэд бүр заавал эзэмших шаардлагатай байдаг.

## **1.2 Боловсролын салбар дахь бусад бэрхшээлүүд**

Эдийн засгийн шилжилтийн хүндрэлээс гадна улс орны бодит нөхцөл байдлаас үүдэлтэй бусад бэрхшээлүүд Монголын боловсролын салбарын өмнөө тавьсан зорилтууддаа хүрэх боломж, бололцоонд нь нөлөөлж байна.

Нэгд, сийрэг суурьшсан хүн ам, өвлийн хүнд хэцүү нөхцөл зэрэг нь боловсролын үйлчилгээг хүргэх зардлыг нэмэгдүүлдэг байна. Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын дотор улсын төсөвт боловсролын зардлын эзлэх хувь хамгийн өндөртэй орнуудын нэг нь Монгол юм. Энэ нь зарим талаар сийрэг суурьшсан хүн амд өвлийн хүнд хэцүү нөхцөлд боловсролын үйлчилгээг хүргэх өртөг өндөр байдагтай холбоотой.

Хоёр дахь бэрхшээл нь сүүлийн жилүүдэд идэвхжсэн дотоодын шилжих хөдөлгөөнтэй холбоотой. Алслагдсан хөдөө орон нутгаас аймгийн төв, нийслэл Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөн ихэссэнийг тоон баримтаас харж болно. Энэ нь угаасаа цөөн сурагчтай хөдөөгийн сургуулиудын элсэлт улам багасч, хотын сургуулиудын ачаалал эрс нэмэгдэхэд хүргэжээ. Бусад улс орны нэгэн адилаар Монгол алслагдсан хөдөө орон нутаг руу сайн багш нарыг татан ажиллуулахад бэрхшээлтэй тулгарсаар байна. Улмаар алслагдсан хөдөө орон нутагт боловсролын үйлчилгээг тасалдуулахгүй байхын зэрэгцээ хүн ам төвлөрсөн хот суурин газарт хүртээмжтэй, чанартай боловсролын үйлчилгээг хангах нь Монголын өмнө өнөөдөр тулгараад байгаа бэрхшээл мөн болоод зогсохгүй цаашдаа ч хүндрэлтэй асуудал хэвээр байх болов уу.

Монголын боловсролын тогтолцооны өмнө тулгарч байгаа гуравдахь хүндрэл гэвэл хот, хөдөөд сургуулийн сургалтын үр дүн, чанар харилцан адилгүй байгаа явдал юм. Аймгийн төвд байрлах сургуулиудыг нэгтгэн цогцолборын бүтэцтэй болгосон, хөдөөнөөс хот руу шилжих хөдөлгөөн ихэссэн зэргээс төв суурин газрын сургуулиудын ахлах анги (9, 10 дугаар анги)-ийн суудлын тоо хязгаартай болжээ. Засгийн газраас 8 дугаар анги төгсөгчдийн 70-аас илүү хувийг 9 дүгээр ангид дэвшүүлэн суралцуулахыг сургуулиудад зөвлөж байгаа боловч амьдрал дээр ачаалал ихтэй сургуулиуд энэ 70 хувь гэсэн тоог дээд хязгаар болгон авчээ. Улсын шалгалтын оноогоор сурагчдыг жагсаан 9 дүгээр ангид дэвшүүлэх сонголтыг хийдэг. Энэ зарчим нь улсын шалгалтад өндөр оноо авч чаддаггүй хөдөөгийн сурагчдын бүрэн дунд боловсрол эзэмших боломжийг хязгаарлах магадлалтай байгааг сурлагын амжилтын судалгааны үр дүн харуулж байна.

## 1.3 Боловсролын шалгуур үзүүлэлтүүд

Бага, дунд боловсролд хамрагдалтын бохир жингээр Монгол Улс Зүүн Азийн бүс нутагтаа дээгүүр байр эзэлдэг. 2002 онд боловсролд хамрагдалтын бохир жин бага боловсролын түвшинд 111 хувь, бүрэн бус дунд боловсролын түвшинд 92 хувь, бүрэн дунд боловсролын түвшинд 61 хувь тус тус байжээ. Үүнээс эсрэгээр Монгол бага боловсролд хамрагдалтын цэвэр жингээрээ бүс нутгийн бусад орнуудыг гүйцэхгүй байна. Харин суурь болон бүрэн дунд боловсролд хамрагдалтын цэвэр жингийн нийлмэл дүн нь бусад орнуудын түвшнээс нилээд өндөр байна.

Сургуулийн хамран сургалтын үзүүлэлт улсын хэмжээнд харилцан адилгүй байна. Хотод бүрэн бус болон бүрэн дунд боловсролд хамрагдалтын цэвэр жин хөдөөгөөс өндөр байна. Сонирхолтой нь бага боловсролд хамрагдалтын түвшин дээрхээс эсрэг чиг хандлагатай байна. Улаанбаатар хот, алслагдсан хөдөө орон нутгийн бага боловсролд хамрагдалтын цэвэр жингийн үзүүлэлт нь аймаг, сумын төвийн үзүүлэлтээс доогуур байгаа юм. Энэ нь алслагдсан баг дээрх жижиг сургуулийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, хөдөөнөөс шилжин ирэх хөдөлгөөн ихтэй хот, суурин газарт хүртээмжтэй, чанартай боловсролын үйлчилгээг хангахад гарч байгаа бэрхшээлүүдийн илэрхийлэл болж байх магадлалтай.

Боловсрол дүүргэлтийн түвшин сүүлийн жилүүдэд эргэн нэмэгдэж байна. Энэ үзүүлэлт бага боловсролын түвшинд 96, суурь боловсролын түвшинд 86, ерөнхий боловсролын түвшинд 61 хувьтай байна. Суурь ба бүрэн дунд боловсрол дүүргэлтийн түвшин хот, хөдөөд ялгаатай буюу хөдөөд доогуур үзүүлэлттэй байна.

Сургууль завсардалтын тоон мэдээнээс үзэхэд сурагчдын 22 хувь нь ерөнхий боловсролын ахлах ангийг дүүргэлгүй сургуулиа орхиж байна. Гэтэл ахлах анги нь заавал эзэмших ёстой боловсролд багтдаггүй тул ахлах ангид дэвшин суралцаагүй хүүхдийн тоог сургууль завсардалтын албан ёсны мэдээнд тусгадаггүй юм байна. Хөдөөгийн хүүхдүүдийн дунд сургууль завсардагч илүү олон байгаа бөгөөд бүс нутгуудын хоорондын ялгаа бүр бага боловсролын түвшинд тодорхой харагдаж байна.

## 1.4 Боловсролын санхүүжилт, сургуулийн үндсэн үзүүлэлт

Монгол Улсын Засгийн газар сүүлийн жилүүдэд боловсролын төсвийг бууруулалгүй тогтвортой хадгалахад анхаарсаар иржээ. Гэсэн ч энэ салбарын төсвийн зарцуулалтын чанар, үр ашгийг дээшлүүлэх чиглэлээр цөөн зүйл хийгдсэн нь хангалтгүй байна. Хэдийгээр 1997 онд боловсролын төсөв Засгийн газрын зардлын 16 хувь болтлоо буурсан ч 2000 он гэхэд энэ тоо 18 хувь (ДНБ-ий 7,6 хувь)-д хүрч нэмэгджээ.

Сургуулийн үндсэн үзүүлэлт болох нэг багшид ноогдох сурагчдын тоо, бүлэг дүүргэлт зэргээрээ бүс нутгууд хоорондоо ялгаатай байна. Нэг багшид 11 хүүхэд оногдох хөдөөгийн сургууль байхад нэг багшид 77 хүүхэд оногдох хотын сургууль ч байна. Хотын бүх сургууль 2, зарим нь 3 ээлжээр хичээллэдэг. Үүний улмаас Монголд хичээлийн нэг өдөр харьцангуй богино байдаг бөгөөд энэ нь сурлагын амжилтад сөргөөр нөлөөлж, сургууль завсардалтыг нэмэгдүүлэх нэгэн хүчин зүйл болох магадлалтай.

Хандивлагчид, Засгийн газраас багш нарын мэдлэг, чадварыг дээшлүүлэх хэд хэдэн хөтөлбөр хэрэгжүүлжээ. Багшийг хөгжүүлэх ихэнх сургалт нь кредит олгодог бөгөөд Улаанбаатар хот эсвэл 3 бүсийн Багшийн коллеж дээр төвлөрөн зохиогддог. Багш нарт зориулсан сургалтын дараах дэмжлэг бага. Багшийн мэргэжил мэдлэгийг тодорхойлох, сургалтаар дамжуулан оруулсан хөрөнгө оруулалтын үр нөлөөг тооцоход ашиглаж болох найдвартай мэдээллийн бааз бүрдээгүй байна.

Өнгөрсөн жилүүдэд Монгол Улсын Засгийн газар Япон Улсын Засгийн газар, Азийн хөгжлийн банктай хамтран сургуулиудын хичээлийн байр, дотуур байрны нөхцөл байдлыг сайжруулахад зориулан ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсэн. Сургуулиудын, ялангуяа элсэлт багассан хөдөөгийн жижиг сургуулиудын халаалтын системийг сайжруулах, байрны талбай ашиглалтыг оновчтой болгох зэрэг нь боловсролын зарцуулалтын үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд эн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудал хэвээр байна.

2005 он хүртэл БСШУЯ элсэн суралцах бүх хүүхдэд хүрэлцэхүйц тооны үндсэн хичээлийн сурах бичгийг хэвлэн тараадаг байсан бөгөөд сурагчид тэдгээрийг жилийн туршид үнэгүй хэрэглээд, хичээлийн жилийн төгсгөлд буцааж тушаадаг байсан. 2005-2006 оны хичээлийн жилээс эхлэн сурах бичгийн ханган нийлүүлэлтийн бодлогод өөрчлөлт хийжээ. Хэд хэдэн сурах бичгээс сонголт хийх эрхийг сургуульд өгсөн бөгөөд сурагчид (нэн ядуу өрхийн хүүхэд

гэж сургуулийн нийгмийн ажилтны тодорхойлсон сурагчдаас бусад нь) сурах бичгүүдээ худалдан авдаг болжээ. Эмзэг бүлгийн хүүхдүүдийн сурах бичгийн хангамж, хүртээмжид энэ өөрчлөлт хэрхэн нөлөөлснийг үнэлэх системтэй судалгаа одоогоор хийгдээгүй байна.

Иргэдийн оролцоо, боловсролд тавих хяналт зэрэг асуудал нь Монголд шинэ ойлголт хэвээр байна. 2002 оны Боловсролын хуулиар сургуулийн захирлыг томилох, халах эрх мэдэлтэй Сургуулийн удирдах зөвлөлийг татан буулгаж, оронд нь зөвхөн зөвлөх эрх бүхий Сургуулийн зөвлөлийг бий болгосон. Сургуулийн зөвлөл нь өнөөдөр сургуулийн үйл ажиллагаанд хязгаарлагдмал үүрэгтэй оролцож байна. Сургуулийн захирал, багш нар, ялангуяа цөөн тооны сургуультай өрсөлдөөн багатай хөдөө орон нутагт сургалтаар олгож буй боловсролын чанарын төлөө хариуцлага хүлээх нь бага, бүр огт хүлээдэггүй гэж хэлж болно.

## **1.5 Сурагчдын сурлагын үзүүлэлт**

Хүүхдийн бүтээлч сэтгэлгээ, бие даан амьдрах, шийдвэр гаргах ур чадварыг хөхүүлэн дэмжих чиглэлээр бага боловсролын сургалтын хөтөлбөрт өөрчлөлтүүд хийгдсэн. Харин агуулгын өөрчлөлтийг даган сурагчдын мэдлэг ур чадварыг үнэлэн дүгнэх тогтолцоонд өөрчлөлт хийгдсэнгүй. Сурагчийн шалгалтын дүн багшийн цалинд нөлөөлдөг болсон тул үнэлгээний тогтолцоо нь сургалтын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлж байна.

2005 онд 4, 8, 10 дугаар ангид авдаг байсан үндэсний хэмжээний нэгдсэн шалгалтыг аваагүй байна. Монгол хэл, математикийн шалгалтын хамгийн сүүлийн үеийн дүн мэдээнээс үзэхэд сургуулийн хэв шинж, байршлаас хамааран сурагчдын сурлагын үзүүлэлт өөр өөр байна. 10-р ангийн сурагчид монгол хэлний хичээлийг математикийн хичээлээс илүү сайн эзэмшжээ. Хотын сурагчид хөдөөгийн хүүхдүүдээс сурлагын амжилтаараа илүү байгаа нь бүс нутгуудын хоорондын тэгш бус байдлын бас нэг жишээ болж байна. Мөн ижил ялгаанууд 4, 8 дугаар ангийн түвшинд ажиглагдлаа.

## 1.6 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль (ТБУСХ) нь 2002 оны 6 дугаар сард батлагдан, 2003 оны 1 дүгээр сараас хүчин төгөлдөр болж хэрэгжиж эхэлсэн. Хуулийн гол санаа нь төсвийн зарцуулалтын үр ашиг, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх явдал юм. Тайлангийн энэ бүлэгт уг хууль боловсролын салбарт ямар нөлөө үзүүлснийг товч авч үзье.

**Сургуулийн өөрийн орлого:** 2002 оны ТБУСХ-д заасны дагуу төсвийн байгууллагууд, үүний дотор сургуулиудад Төрийн нэгдсэн данснаас гадуур данс нээхийг хориглох тушаалыг СЯ гаргажээ. Үүний улмаас сургууль өөрийн олсон орлогоор тогтмол зардлаас бусад үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх боломж хязгаарлагдмал болжээ. Сургуулиуд харин орлого олох үйл ажиллагаанаас олсон мөнгөө өөрийн мэдлээр зарцуулах боломжийг тэдэнд олгосон илүү уян хатан зохицуулалтыг хүсэж байна.

**Хариуцлагын тогтолцоо ба хяналт:** 2002 оны ТБУСХ нь энэ чиглэлээр 2 үндсэн өөрчлөлтийг хийсэн. Нэгд, сургуулийн эзэмшиж байсан олон дансыг хаахаар хуульчилж, Төрийн Сангийн хяналттай нэг л данстай байхыг зөвшөөрчээ. Сургуулийн төсвийг энэ дансанд шууд шилжүүлдэг болсноор төсвийн санхүүжилт хугацаа хоцрох, өөр юманд зарцуулагдан алга болох зэрэг эрсдэл багасжээ. Сургуулийн төсвийг сар бүрийн шилжүүлгээр хийдэг болов. Хоёрт, Улсын мэргэжлийн хяналтын алба (УМХА) байгуулагджээ. УМХА-аас жил бүр сургуулиудад аудитын шалгалт хийх ба энэ нь үнэ төлбөргүй үйлчилгээ юм. Харин сургууль өөрөө хөндлөнгийн аудиторроор шалгалт хийлгэхээр шийдвэл төсвөөсөө энэ зардлыг санхүүжүүлэх үүрэгтэй. Стандарт аудитын шалгалтаас гадна УМХА нь холбогдох хууль, дүрэм, журмын биелэлтэд хяналт тавих, төсвийн байгууллагын санхүүгийн сахилга батыг дээшлүүлэх зорилгоор мөн шалгалт хийдэг.

**Үр дүнгийн гэрээ:** Хэдийгээр шагнал урамшуулал нь багшийн цалин орлогын уламжлалт нэгэн хэсэг байсаар ирсэн ч 2002 оны ТБУСХ-иар хуульчлагдсан үр дүнд чиглэсэн менежмент буюу үр дүнгийн гэрээнд урамшуулалт цалингийн тогтолцоог шинэ зохицуулалттайгаар тусгаж өгчээ.

**Институцийн үүрэг, хариуцлага:** 2002 оны ТБУСХ нь төсөв батлах, санхүүжилт олгох үүрэг хариуцлагыг нарийн зааглаж өгчээ. Сургуулийн боловсруулсан төсвийн саналыг БСШУЯ-ны Эдийн засаг, санхүүгийн газар, аймаг дахь тус газрын мэргэжилтнүүд хүлээн авч, хянах эрх үүрэгтэй. Харин СЯ, аймаг,



дүүрэг<sup>5</sup> дэх Төрийн сангийн мэргэжилтнүүд сургуулийн санхүүжилтийг олгох ажлыг гүйцэтгэдэг. Өмнөх тогтолцооны үед аймгийн төсөв санхүүгийн мэргэжилтнүүд бүх салбарын төсвийг батлах, олгох үүргийг нэгэн зэрэг хариуцдаг байсантай харьцуулахад шинэ хуулиар хоёр яамны аймгийн түвшний мэргэжилтнүүдийг оролцуулдаг болсон нь төсвийн үйл явцыг эргэн төвлөрүүлэх оролдлого болжээ.

**Төсөв батлагдсанаас хойшхи дахин хуваарилалт:** 2002 оны ТБУСХ-иар боловсролын салбарт нэгэнт хуваарилагдсан төсвийн хөрөнгийг бусад салбарт дахин хуваарилах, эсвэл өөр зорилгоор ашиглах боломжийг хаасан нь өмнөх үед тогтсон байсан практикийг өөрчилж чаджээ. Урьд нь салбар хоорондын төсвийн дахин хуваарилалт байнга хийгддэг байсан тул сургуулиуд үйл ажиллагаагаа төлөвлөн хэрэгжүүлэхэд нэлээд хүндрэлтэй тулгардаг байжээ. Харин өнөөгийн хуулиар бол төсөв батлагдсаны дараа зөвхөн сургууль хоорондын төсвийн дахин хуваарилалтыг төвийн түвшинд хийхээс биш боловсролын салбарын төсвийг бусад салбар луу дахин хуваарилахыг хоригложээ.

## 1.7 Тайлан бичих үндэслэл

Монголын боловсролын салбар хэд хэдэн өөрчлөлт шинэчлэлийн үр дүнг үзэж байгаа өнөө үед энэ салбарын санхүүжилтийн тогтолцооны эрх зүйн орчин, сургуулийн түвшин дэх түүний бодит хэрэгжилтийг нарийвчлан харуулах зорилгоор энэхүү тайланг бичлээ. Үүний тулд цуглуулж авсан асар их хэмжээний чанарын болон тоон баримт мэдээнд үндэслэсэн эмпирик судалгааны үр дүнг боловсролын салбарын системийн дүн шинжилгээтэй хослуулан тайландаа тусгасан болно.

Боловсролын төсөв хэрхэн хуваарилагдаж, түүнийг сургуулиуд хэрхэн зарцуулж байгааг тайландаа баримтжуулах замаар бүс нутгуудын хооронд гарч байгаа сургалтын чанар, үр дүнгийн ялгаа зөрүүг багасгах олон янзын боломжийг боловсролын салбарын ханд танилцуулахыг бид зорилоо. Түүнчлэн, төсвийн үйл явцыг үе шат бүхэнд нь илүү үр ашигтай, ил тод, тэгш шударга болгох боломжуудыг тодорхойлох оролдлогыг хийсэн болно.

Тайлангийн үндсэн хэсэг 3 бүлгээс бүтнэ. Хоёрдугаар бүлэгт сургуулийн зардлын янз бүрийн зүйл ангиар төсөв хэрхэн хуваарилагдаж байгаа, мөн үндсэн үзүүлэлтүүдээрээ ялгаатай сургуулиудын зардлын бүтэц ямар ялгаатай байгааг харьцуулан судалснаа танилцуулна. Өнөөдөр ашиглаж байгаа сургуулийн санхүүжилтийн томъёо, түүнд хийж байгаа аймгийн түвшний

---

<sup>5</sup> Нийслэл Улаанбаатар хот нь дүүргүүдэд хуваагддаг.

зохицуулалт нь бодит амьдрал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүн шинжилгээ хийлээ. Томъёогоор сургуулийн төсвийг төлөвлөх аргачлалаас үүдэн гарч байгаа ялгаа зөрүүг энд нарийвчлан судалж, энэ зөрүүг багасгах зорилготой хувилбарт шийдлүүдийг санал болголоо.

Гуравдугаар бүлэгт төсвийн үйл явц, түүний үе шатуудыг тайлбарлав. Энд дүн мэдээнүүдийг харьцуулах замаар төсвийн үйл явцын тодорхой үе шат бүрт төсвийн мөнгөн дүнд өөрчлөлт гарч байгаа эсэхийг харах юм. Төсөв батлагдсанаас хойш сургуулийн төсөвт ямар хэмжээгээр, хэдэн удаа тодотгол хийснийг, мөн сургууль хүссэн тодотголоо батлуулж авах магадал хэр байгааг нарийвчлан судаллаа. Сургуулиудын мэдээлсэн төсвийн дүн мэдээ аймгийн мэдээлсэн дүн мэдээнээс ялгаатай байгааг энэ бүлгийн сүүлийн хэсэгт баримтаар харуулсан болно.

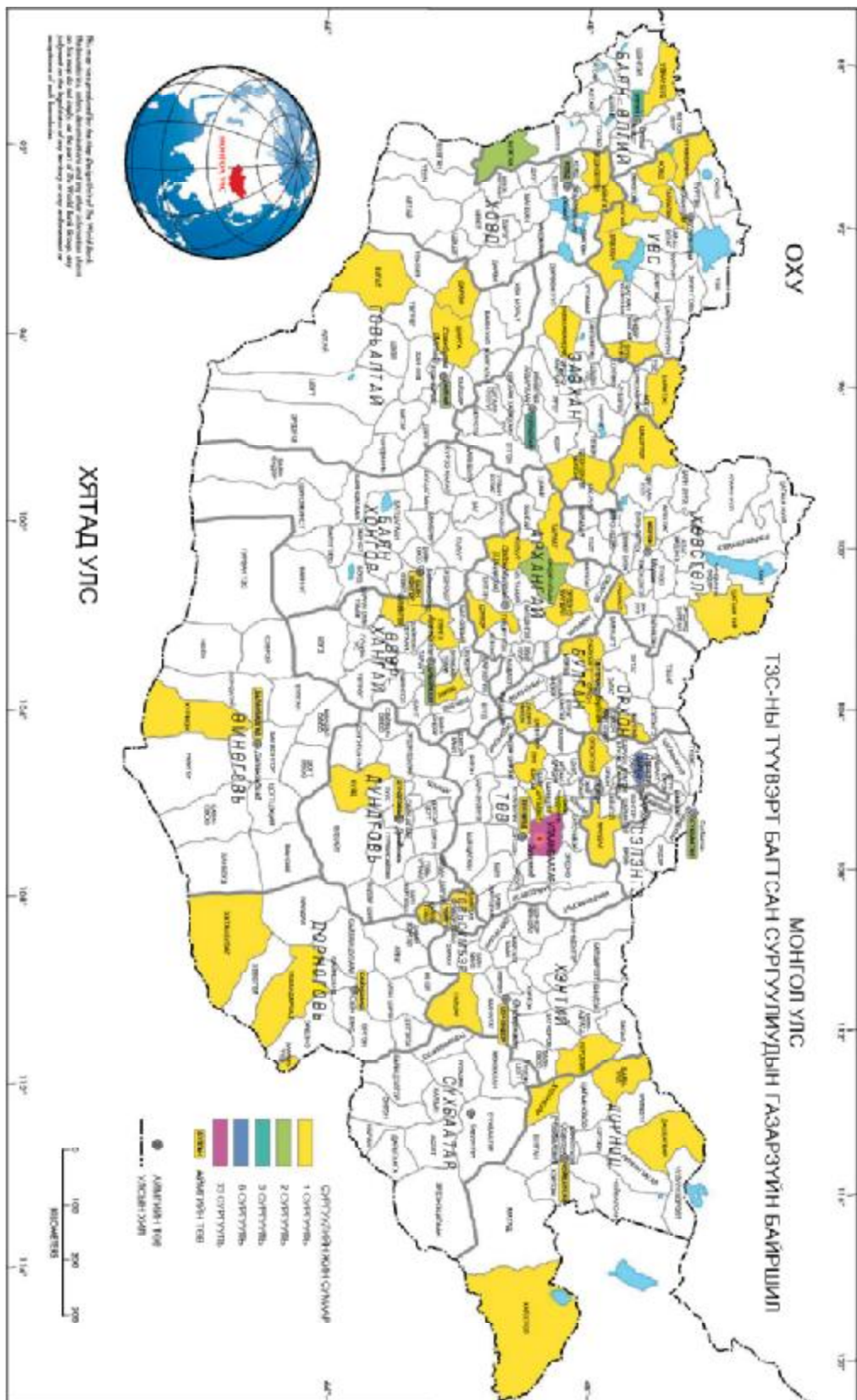
Дөрөвдүгээр бүлэгт багшийн цалинг судлав. Энэ бүлэгт багшийн цалин орлогын нарийн бөгөөд цогц бүтцийг харуулахын зэрэгцээ хот, хөдөөгийн багш нарын орлогыг харьцууллаа. Багшид гүйцэтгэлийн үр дүнгээр урамшуулал олгож байх хуулийн заалт амьдрал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүн шинжилгээ хийж, энэ талаарх олон улсын туршлагатай харьцуулав. Хичээлээс гадуур үйл ажиллагаанаас багшийн олж байгаа нэмэлт орлогын хэмжээг мөнгөн дүнд шилжүүлэн, хот, хөдөөгийн багш нарыг хооронд нь харцуулах замаар багшийг дэмжих урамшууллын хөшүүрэг механизм, алслагдсан хөдөө орон нутагт багшлах боловсон хүчинг татахад тулгарч буй бэрхшээл зэрэг асуудлыг өргөн хүрээтэй авч үзэх гэсэн оролдлого болно.

Тавдугаар бүлэгт боловсролын салбарын төсвийн ил тод байдал, үр ашиг, хуваарилалтын тэгш шударга байдлыг сайжруулах зорилгоор авч хэрэгжүүлж болох тодорхой хэдэн арга хэмжээг Монгол Улсын Засгийн газарт хандуулсан бодлогын зөвлөмж хэлбэрээр боловсруулан танилцуулав.

## **1.8 Төсвийн зарцуулалтын судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын статистик тойм**

2005 онд хийгдсэн Төсвийн зарцуулалтын судалгаа (ТЗС) нь энэ тайланд ашигласан үндсэн мэдээллийн эх сурвалж болж байгаа ба энэ судалгааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт 1-ээр өгсөн ба үүнээс судалгааны түүвэрт багтсан сургуулиудын зарим үзүүлэлтийг харж болно.

Зураг 1: Монгол улсын тээврийн зураг ба ТЗС-ны түүвэр (тээврийн зураг)



ТЗС-ны түүвэрт 120 сургуулийг сонгосон боловч мэдээлэл цуглуулах үед 2 сургуулиас<sup>6</sup> мэдээ авч чадаагүй тул судалгааны мэдээллийн баазыг 22 аймаг, Улаанбаатар хотын нийт 118 сургуулиас авсан мэдээлэлд үндэслэн бүрдүүлээ. Судалгааны түүвэрт орсон сургуулиудын 27 хувь нь Улаанбаатар хотын, 25 хувь нь аймгийн төвийн<sup>7</sup>, 35 хувь нь сумын төвийн<sup>8</sup>, үлдсэн 14 хувь нь багийн<sup>9</sup> сургуулиуд байв. **Зураг 1**-д судалгаанд оролцсон сургуулиудын газарзүйн байршлыг харууллаа.

**Хүснэгт 4, 5, 6**-д судалгааны түүврийг бүрдүүлсэн сургуулиудын зарим статистик мэдээг сургуулийн байршлаар ялган харууллаа. Хотын сургууль гэдэг бүлэгт Улаанбаатар хот, аймгийн төвийн сургуулиудыг, хөдөөгийн сургууль гэдэг бүлэгт сумын төв, баг дээрх сургуулиудыг багтаан ангиллаа. Хот, хөдөөгийн сургуулиудын хооронд гарч байгаа дундаж үзүүлэлтийн ялгааны статистик ач холбогдлыг хүснэгтүүдийн гуравдугаар баганаас харж болно.

**Хүснэгт 4-өөс** харахад хот, хөдөөгийн сургуулиуд хэмжээгээрээ нэлээд ялгаатай байгаа ба энэ нь чухал үзүүлэлт юм. Хотын сургуулиуд хэмжээгээр том, ажиллаж байгаа багш, сурч байгаа сурагчийн тоогоор хамаагүй илүү байна. Түүнчлэн, хотын сургуулийн нэг багшид оногдох сурагчдын тоо мөн илүү байна. Сонирхолтой нь сурагчдын хүйсийн харьцаагаар хот, хөдөөгийн сургуулиуд ялгагдахгүй байгаа боловч аль алинд нь охидын тоо хөвгүүдээс үл ялих илүү байна. Мөн хотын сургууль хөдөөгийн сургуулийг бодвол олон ээлжээр хичээллэх магадлалтай харагдлаа. Харин нэг ээлжийн хичээллэх дундаж хугацаа хот, хөдөөгийн сургуулиудад бараг ялгаагүй байна.

**Хүснэгт 5**-д сургуулийн дэд бүтэцтэй холбоотой зарим хувьсагчийг харуулав. Хот, хөдөөний сургуулийн барилгын ашиглагдсан хугацаа, засвар хийсэн давтамжид том ялгаа гараагүй ч хөдөөгийн сургуулийг энэ талаар бага ч гэсэн арай илүү анхаарч үздэг тал ажиглагдлаа. Харин хөдөөний сургуулиуд дэд бүтцийн өөр асуудлаар хүндрэлтэй тулгарч байна. Тодорхой хэлбэл, хөдөөгийн сургууль төвийн халаалтын системд холбогдсон байх магадлалаараа хотын сургуулиас 8 дахин бага байна. Тэгэхлээр хөдөөгийн сургууль дангаар эсвэл өөр нэг байгууллагатай хамтран эзэмшдэг халаалтын зуух, эсвэл анги бүрт жижиг оврын зуух тавьж халаалтын асуудлаа шийдвэрлэдэг гэсэн үг юм.

---

<sup>6</sup> Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян Улаан сумын Дөлгөөн багийн бага сургууль шилжих хөдөлгөөний улмаас элсэлт эрс багассан тул хаагдсан байв. Нөгөө сургууль болох Сэлэнгэ аймгийн Бугант сумын төвийн 10 жилийн сургуульд цасанд боогдон хүрч чадаагүй

<sup>7</sup> Аймаг нь мужийн хэмжээтэй хөдөөний засаг захиргааны нэгжийн нэр. Аймгийн төв нь тухайн аймгийн нийслэл хот юм.

<sup>8</sup> Аймаг нь сумуудад хуваагдана. Сумын төв нь тухайн сумын нийслэл суурин газар юм.

<sup>9</sup> Сум нь багуудад хуваагдах ба эдгээрийг тосгон гэж тооцож болно.

**Хүснэгт 4: Багш, сурагч, хичээллэх ээлжийн тоо**

	Хотын сургууль	Хөдөөний сургууль	Зөрүү	Кейсийн тоо
Багш	67.5 (30.2)	24 (16.7)	***	a
Сурагч	1,825 (847)	570 (458)	***	a
Багш : сурагч	26.5 (4.6)	21.6 (5.6)	***	a
Эмэгтэй сурагчдын эзлэх хувь	.56 (.29)	.51 (.07)	***	A a
Ээлж	2.1 (.34)	1.8 (.46)		A
Нэг ээлжийн хичээллэх хугацаа (мин)	272 (7.0)	277 (8.0)		

a= хөдөөгийн 51, хотын 61 сургууль

Зөрүү статистик ач холбогдолтой болох түвшин: \*\*\* 99%, \*\*95%, \*90%

Эх сурвалж: ТЗС, 2005 Монгол

Халаалтын эдгээр технологийг ашиглахад гарах зардлын хэмжээ, зарцуулалтын үр ашиг талаас нь харвал асуудлын мөн чанар тодорхой харагдана.

Мөн хот, хөдөөгийн сургуулиудын төсвийг ялгаатай болгох өөр нэг зүйл бол дотуур байр юм. Хөдөөгийн сургууль дэргэдээ дотуур байртай байх магадлал хотын сургуулиас 6 дахин илүү байна. Дотуур байрнуудыг харьцуулж үзэхэд ч гэсэн хөдөөний сургуулийн дотуур байранд амьдарч байгаа хүүхдийн нийт сурагчийн дотор эзлэх хувь нь хотын сургуулийн ижил үзүүлэлтээс илүү байна. Энэ нь дотуур байрыг ажиллуулахад шаардлагатай мөнгөний хэмжээ, зардлын төрлөөрөө хот, хөдөөгийн сургуулиуд ялгаатай байна гэдгийг харуулж байна.

**Хүснэгт 6**-д сурагчдын сурлагын амжилт, багш сурагчийн хичээл таслалтын мэдээг сургуулийн сургалтын менежерээс авсан тоо баримтад тулгуурлан харуулав. Сургалтын менежерүүд багш, сурагчдын таслалтыг дарж мэдээлэх сонирхолтой байж болзошгүй. Сурагчийн хичээл таслалтын хувьд хот, хөдөөгийн сургуулиудын хооронд ялгаа бага байна. Харин судалгаа явуулсан өдөр ажилдаа ирээгүй багшийн тоо хөдөөд 3 дахин илүү байсан. Хэдийгээр бусад орны багш нарын ажил таслалт хөдөөд илүү байдаг нь баримт судалгаагаар батлагдсан мэдээ боловч Хүснэгт 6-д харуулсан хот, хөдөөгийн ялгаа их өндөр байна. Хотын сургуульд ажиллаж байгаа сургалтын менежерүүд удирдлага хяналтын талаар илүү мэдлэгтэй, тийм болоод ч судалгааны асуулгад хариулахдаа илүү хянамгай байсан тул ажил таслалтын тоог дарж мэдээлсэн

байх магадлалтай. Мөн үүний зэрэгцээ хөдөөгийн сургуулиуд багшийн ажил таслалтын хэтрүүлэн мэдээлсэн байх үндэслэл байна. Хөдөөний сургуульд багшийн сул орон тоо байх нь элбэг тохиолддог үзэгдэл бөгөөд эдгээр сул орон тоог будилж “ирээгүй” буюу “ажил тасалсан” багшийн тоонд оруулж мэдээлсэн байж магадгүй.

#### Хүснэгт 5: Сургуулийн дэд бүтэц

	Хотын сургууль	Хөдөөний сургууль	Зөрүү	Кейсийн тоо
Сургуулийн байрны ашиглалтад орсон дундаж он	1977 (1.7)	1979 (1.3)		А
1995 оноос хойш наад зах нь нэг байрандаа засвар хийсэн сургууль	.34 (.06)	.50 (.07)	*	А
Төвийн халаалтын системд холбогдсон сургуулиуд	.70 (.50)	.09 (.29)	***	А
Дотуур байртай сургууль	.13 (.34)	.82 (.39)	***	А
Дотуур байранд амьдардаг сурагчдын эзлэх хувь	.10 (.07)	.23 (.17)	**	Б

А=хөдөөгийн 51, хотын 61 сургууль

Б=зөвхөн дотуур байртай сургуулиуд, хөдөөгийн 46, хотын 8 сургууль

Зөрүү статистик ач холбогдолтой болох түвшин: : \*\*\*99%, \*\*95%, \* 90%

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

Хот, хөдөөгийн сурагчдын гүйцэтгэл харилцан адилгүй байгааг Хүснэгт 6-аас мөн харж болно. Энэ ялгаа нь 4, 8 дугаар ангийн математик, монгол хэлний шалгалтын дүнгээс тууштай ажиглагдаж байна. Хотын хүүхдүүдтэй харьцуулахад хөдөөний сурагчид дээрх хоёр хичээлийн шалгалтад А, Б үнэлгээ авах магадлал хамаагүй бага байна. Хот, хөдөөний сурагчдын дүнгийн зөрүү маш их буюу 10-20 хувийн хооронд хэлбэлзэж байна. Сонирхолтой нь хот, хөдөөний сурагчдын 4 дүгээр ангийн шалгалтын дүнгийн ялгаа 8 дугаар ангийн шалгалтынхаас их байгаа юм. Бидний цуглуулсан мэдээлэл сурлагын үзүүлэлтийн зөрүүнд үүнээс илүү нарийвчилсан шинжилгээ хийх боломж олгоогүй билээ. Гэхдээ энэ ажиглалт нь Монголд хөдөөний сурагчид хотын хүүхдүүдээс эрт буюу арай бага ангиас сургуульд завсардаж, сурах нөхцлөөр бусдаасаа тааруу хангагдсаны улмаас сурлагаар хоцорч яваа эмзэг бүлгийн хүүхдүүд анги дэвшиж чадахгүй, улмаар бага ангиас сургууль завсардаж байгаа хандлагатай дүйцэж байна.

**Хүснэгт 6: Сурлагын үзүүлэлт, хичээл таслалт**

	Хөдөөний сургууль	Хотын сургууль	Зөрүү	Кейсийн тоо
Судалгаа хийсэн өдөр хичээл тасалсан сурагчдын эзлэх хувь	.02 (.01)	.02 (.02)		А
Судалгаа хийсэн өдөр ажлаа тасалсан багш нарын эзлэх хувь	.05 (.03)	.16 (.15)	***	А
4-р ангийн математикийн шалгалтад А, Б үнэлгээ авсан сурагчдын эзлэх хувь	.68 (.17)	.48 (.19)	***	Б
4-р ангийн монгол хэлний шалгалтад А, Б үнэлгээ авсан сурагчдын эзлэх хувь	.57 (.19)	.43 (.16)	***	Б
8-р ангийн математикийн шалгалтад А, Б үнэлгээ авсан сурагчдын эзлэх хувь	.47 (.19)	.37 (.16)	***	В
8-р ангийн монгол хэлний шалгалтад А, Б үнэлгээ авсан сурагчдын эзлэх хувь	.55 (.19)	.44 (.17)	***	В

А=хөдөөгийн 51, хотын 61 сургууль

Б=хөдөөгийн 54, хотын 59 сургууль

В=хөдөөгийн 49, хотын 60 сургууль

Зөрүү статистик ач холбогдолтой болох түвшин: \*\*\*99%, \*\*95%, \* 90%

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

## **Бүлэг 2: Сургуулийн зардал, төсвийн бүтэц**

### **2.1 Ерөнхий мэдээлэл**

Монгол Улс боловсролын санхүүжилтийг төвлөрсөн бус тогтолцоогоор хэрэгжүүлэх оролдлого хийсний дараа 2002 онд эргээд төвлөрсөн бүтцэд шилжүүлжээ. Боловсролын санхүүжилтийн тогтолцооны төвлөрсөн бүтэц нь олон тооны Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаал зэрэгт тусгалаа олжээ. Энэ бүлэгт сургуулийн төсвийн бүтэцтэй холбоотой тогтоол, тушаалуудыг тоймлон багтаалаа. Харин эдгээр тушаал, шийдвэрүүдийг сургууль, аймгийн түвшинд хэрхэн ойлгон, хэрэгжүүлж байгааг ТЗС-ны эмпирик түвшний дүн шинжилгээ харуулах болно.

Одоо хэрэглэж байгаа сургуулийн санхүүжилтийн тогтолцооны гол гол дутагдлын талаар бодлого хэрэгжүүлэгчид янз бүрийн бодолтой байгаа ч тэд өнөөгийн энэ тогтолцоо нь сургуулийн хэрэгцээг үр ашигтай, тэгш шударгаар хангаж чадахгүй байна гэж үзэж байна. Сургуулийн санхүүжилтийн томъёо нь дизайн болон хэрэгжиж байгаа байдлаараа төсвийг урьдчилан төлөвлөх сайн арга хэрэгсэл болж чадахгүй байна гэж СЯ-ны мэргэжилтнүүд үзэж байна. Гэтэл нөгөө талаас БСШУЯ-ны мэргэжилтнүүд томъёогоор сургуулийг санхүүжүүлж байгаа энэ нөхцөлд сургуулийн төсвийн асуудалд тэдний оролцох боломж маш бага боллоо гэж үзэж байна. БСШУЯ-ыг төлөөлж байгаа аймгийн төсвийн мэргэжилтэн сургуулиудтай хамтран төсөв боловсруулдаг бол СЯ-ыг төлөөлж байгаа аймгийн Төрийн сангийн мэргэжилтэн сургуулиудын санхүүжилтийг олгох ажлыг гүйцэтгэдэг. БСШУЯ-ны мэргэжилтнүүдийн мэдээлснээр 2002 оны хуулиар сургуулийн өөрийн орлого олох боломжийг хязгаарласан нь хүндрэл үүсгэдэг байна.

ТЗС нь зөвхөн улсын төсвөөс санхүүжиж байгаа сургуулийн зардлыг судалж байгаа ч судалгааны түүврийг бүрдүүлж байгаа сургуулиудын ихэнх нь (нягтлан



бодогчийн өгсөн мэдээллээр түүврийн 76 хувь, захирлын өгсөн мэдээллээр 91 хувь) тодорхой хэмжээний орлогыг өөрсдөө бүрдүүлсэн байсныг дурьдах хэрэгтэй. Сургууль хэдий хэмжээний орлого олохоор төлөвлөж байгаагаас төсвийн саналдаа тусгах ёстой байдаг. Хэмжээний хувьд сургуулиудын олсон өөрийн орлого тийм ч бага биш байна. Сургуулийн нягтлан бодогчийн асуулгаас харахад дунд хэмжээний орлого олдог сургууль нийт төсвийнхөө 5 хувьтай тэнцэх орлогыг өөрөө олжээ (хамгийн их орлого олсон цөөн хэдэн сургуулийн өөрийн орлого дунджаар сургуулийнхаа нийт төсвийн 10 хувьтай тэнцүү байв). Орлого олдог сургуулиудын 59 хувь нь үүнийг сургуулийнхаа төсөвтөө нийлүүлэн зарцуулдаг бол 41 хувь нь төсөвт нийлүүлэлгүй тусад нь зарцуулсан байна. Өөрийн орлогыг төсөвтөө нийлүүлээгүй сургуулиуд энэ мөнгийг ихэвчлэн сургуулийн засварт, мөн шагнал урамшуулал, соёлын арга хэмжээ, ар гэрийн гачигдалтай нэгэндээ өгөх тусламж зэрэгт зарцуулжээ.<sup>10</sup> Гэхдээ өөрийн орлогыг сургуулийн зардлын ямар зүйл ангиудад хэрхэн хуваарилсан тухай мэдээллийг бид цуглуулаагүй болно. Түүнчлэн, захирлуудын мэдээлснээр сургуулиудын 68 хүртэлх хувь нь донор болон төрийн бус байгууллагын төслөөс нэмэлт санхүүжилт авчээ.

Нүүдлийн аж ахуйтай хүн ам сийрэг суурьшсан хөдөө орон нутагт боловсролын санхүүжилтэд өвөрмөц хүндрэл бэрхшээлүүд учирдаг. 1990-ээд онд Засгийн газраас алслагдсан жижиг сургуулиудыг хааж, хүн амын төвлөрөл илүү төв суурин газрууд рүү нэгтгэх бодлого хэрэгжүүлжээ. Түүнчлэн, сургуулиудын үр ашгийг нэмэгдүүлэх үүднээс 1996-2000 онуудад дотуур байрыг төлбөртэй болгожээ. Бодлогын эдгээр өөрчлөлт нь боловсролын үйлчилгээг тэгш хүртэх боломжид нөлөөлж, алслагдсан нутгийн ядуу өрхийн хүүхдийн сургуульд хамрагдах боломжийг хязгаарлажээ. Засгийн газар эдгээр бодлогын сөрөг нөлөөг хүлээн зөвшөөрч, бүх нийтэд боловсролын үйлчилгээг хүртээхээр чармайн ажиллаж байна. Иймд үр ашиг, тэгш байдлын зарчмуудыг анхаарч, хөдөөгийн жижиг сургуулиар дамжуулан чанартай боловсролыг үр ашигтайгаар хүргэх боломжийг хангасан бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх асуудал тулгараад байна.

Тусгайлан дурьдаагүй тохиолдолд энэ бүлгийн тоо баримтыг ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын нягтлан бодогчдоос авсан төсвийн мэдээнээс авсан болно. Мэдээллийн үнэн зөв байдлыг хангах үүднээс төсвийн зарцуулалтын мэдээнээс зөвхөн огноо, гарын үсэг бүхий баримтын хуудсыг судалгаанд ашиглав. Энэ шалгуураар 8 сургуулийн мэдээллийг энэ хэсгийн дүн шинжилгээнээс хассан болно. Хасагдсан эдгээр сургуулийн ихэнх нь хөдөөгийн жижиг сургууль байсан бөгөөд үүнд 10 жилийн сургалттай сургууль багтах магадлал бага юм.

---

<sup>10</sup> Сургуулийн өөрийн орлогын мэдээллийг нягтлан бодогчийн асуулгаас авав.

Улмаар, энэ бүлгийн дүн шинжилгээнд 110 сургуулийн мэдээллийг ашигласан бөгөөд хөдөөгийн жижиг сургуулийн төлөөлөл цөөн багтсан болно.

Энэ бүлгийг 3 хэсэгт хуваан танилцууллаа. Хэсэг бүрийн эхэнд институцийн болон хууль эрх зүйн зохицуулалтын тоймыг өгч, дараа нь төсвийн хуваарилалтыг зохицуулж байгаа эдгээр журам ТЗС-нд оролцсон сургуулийн үйл ажиллагаанд туссан эсэн, туссан бол хэрхэн хэрэгжиж байгааг судалснаа танилцуулах болно. Сургуулийн төсвийн хуваарилалттай холбоотой 3 асуудлыг авч үзлээ. Эхний хэсэгт сургуулийн зардлын бүтцийг харьцуулна. Хоёрдугаар хэсэгт нэг сурагчид ноогдох норматив төсвийн аргачлал сургууль хоорондын хөрөнгө хуваарилалтад хэрхэн нөлөөлж байгаад дүн шинжилгээ хийнэ. Гуравдугаар хэсэгт сургуулийн төсөвт микро-итгэлцүүрийг ашиглан зохицуулалт хийж байгаа нь тэгш хуваарилалтын зарчимд хэрхэн нөлөөлж байгааг судална.

## 2.2 Хувьсах болон тогтмол зардал

Боловсролын төсөв хувьсах болон тогтмол зардал гэсэн 2 тусдаа хэсгээс бүрддэг. Хувьсах зардал нь сурагчийн тоонд суурилсан байдаг бөгөөд багшийн цалин (үндсэн цалин, нэмэгдэл цалин, урамшуулал, даатгал, татвар, тэтгэврийн даатгалын шимтгэл зэргийг багтаана) болон бусад зардал болох бичиг хэргийн зардал, ном сонин захиалга, шуудан харилцаа холбооны төлбөрт зарцуулагддаг. Харин тогтмол зардлыг өмнөх жилийн гүйцэтгэлээр баримжаалан тогтоодог бөгөөд үүнд халаалт, цэвэр бохир ус, гэрэл цахилгааны зардал багтана.

Хувьсах зардлыг тооцох томъёог 1992 онд БСШУЯ, СЯ-ны мэргэжилтнүүд боловсруулжээ<sup>11</sup>. Анхандаа үүнийг дээрх хоёр яамны хүрээнд зөвхөн төлөвлөлтийн зорилгоор ашиглаж байжээ. Хувьсах зардлын томъёо бол бүлэг дүүргэлтийн хамгийн оновчтой хэмжээнд<sup>12</sup> суурилсан тооцоололтын арга юм. 1998 он хүртэл сургууль төсвөө төлөвлөхдөө энэ аргачлалыг огт ашиглалгүй, харин хэрэгцээндээ суурилсан төсөв боловсруулдаг байжээ. Сургуулийн цалингийн санг багш, ажилчдын тоогоор тогтоодог байв. Сургуулийн засвар, сургалтын материалд хэдий хэмжээний хөрөнгө шаардлагатай болохыг сургууль бүр урьдчилан тооцоолж, төсвийн төлөвлөлтөд тусгах ёстой байжээ. Харин тогтмол зардлыг сургуулийн байрны хүчин чадлаар тооцдог байв.

---

<sup>11</sup> Л. Болдбаатар, А.Батжаргал (БСШУЯ), Б. Нанзаддорж (СЯ)

<sup>12</sup> Нэг ангийн хамгийн оновчтой хэмжээг 1995 онд тогтоосон бөгөөд бага ангид 30-35 сурагч, дунд ангид 35 сурагч, тусгай боловсролын сургуульд 25-30 сурагч байхаар заасан байна. Хөдөөд багш дутагдалтай, хотод сургуулийн байр хомсдолтойгоос энэ тогтоосон хэмжээг дагаж мөрдөх нь ховор байна. Гэсэн ч мэргэжлийн хяналтын албанаас журам мөрдөөгүй тохиолдолд торгууль тавих магадлалтай.

1998 оноос эхлэн сургууль төсвөө боловсруулахдаа санхүүжилтийн томъёог ашиглах шаардлагыг Засгийн газар тавьж эхэлжээ. Дэлхийн олон оронд боловсролын төсвийг төлөвлөхдөө санхүүжилтийн томъёог ашигладаг ба **Хайрцаг 1**-д олон улсын зарим туршлагыг тоймлон харууллаа. Монголд санхүүжилтийн томъёог сургуулийн түвшинд өргөн ашиглаж байгааг ТЗС харуулсан. Судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын 97 хувь нь томъёог төсвийн саналаа боловсруулахад ашигладаг гэжээ. Мөн хувьсах зардлын саналдаа тусгасан сурагчдын урьдчилсан тоог төв болон олон нутгийн холбогдох газраас хасаагүй гэж түүврийн дийлэнх (90%) нь мэдээлжээ. Гэтэл сургуулийн тогтмол зардлын санал батлагдах шатандаа дунджаар 25 хувиар<sup>13</sup> хасагдсан гэж түүврийн 38 хувь мэдээлсэн байна. Одоогийн байдлаар хамгийн их хасагддаг төсвийн ангилал нь халаалт, гэрэл цахилгаан, цэвэр бохир усны зардал байна. Энэ нь сургуулиудын элсэлт буураагүй хэрнээ боловсролын салбарын зардал нэг их өсөхгүй байгааг харуулах бодлого БСШУЯ-нд нөлөөлж байгааг харуулах жишээ болж байна.

#### **Хайрцаг 1: Санхүүжилтийн томъёог ашиглах олон улсын туршлага**

Санхүүгийн хөрөнгө нөөцийг сургуулиудад хуваарилахдаа нэг сурагчид ноогдох нормативт тулгуурласан томъёог ашиглахын зэрэгцээ сургуулийн эрх мэдэл, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх юм бол улс орны боловсролын тогтолцооны үр ашиг, тэгш байдал, үр өгөөж, ил тод байдал, урьдчилан харж төлөвлөх боломж зэргийг нэмэгдүүлж болохыг олон улсын туршлага харуулж байна. Нэг сурагчид ноогдох норматив төсвийг өнөөдрийн байдлаар АНУ, Канад, Англи, Дани, Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг өндөр хөгжилтэй олон орон, мөн Чили, Армени, Никарагуа зэрэг хөгжиж буй орнуудад хэрэглэж байна. Улс орнууд өөр өөрийн өвөрмөц нөхцөлд тохируулан санхүүжилтийн томъёог янз бүрээр хэрэглэж байна. Гэсэн ч эдгээр өөр өөр улс оронд харгалзан үздэг ижил төстэй хүчин зүйл хэд хэд байна.

Нэг сурагчид ноогдох норматив санхүүжилтийн томъёоны ихэнх нь сургуулийн төсвийн дийлэнх хэсгийг тухайн сургуулийн элсэлттэй холбон тогтоодог бөгөөд энэ аргачлалаар нэг сурагч илүү элсүүлж авсан сургуульд нэмэлт хөрөнгө хуваарилна гэсэн үг юм. Элсэлтийн хажуугаар төсвийн хөрөнгийг хуваарилахад анхаарч үзэх ёстой зардлын бусад хүчин зүйлс (сургуулийн хэмжээ, хэв шинж, боловсролын түвшин буюу нас, сурагчдын тусгай хэрэгцээ, алслагдсан байдал г.м) бас байгааг олон оронд хүлээн зөвшөөрдөг.

<sup>13</sup> Санхүүжилтийн томъёог ашиглаж байгаа эсэх тухай мэдээллийг сургуулийн нягтлан бодогчийн асуулгаас авав.

### **Хайрцаг 1: Санхүүжилтийн томъёог ашиглах олон улсын туршлага (Үргэлжлэл)**

Цаашилбал, боловсролын тогтолцоогоо санхүүжилтийн томъёогоор санхүүжүүлж байгаа ихэнх оронд сургууль тодорхой хэмжээний захиргааны болон санхүүгийн бие даасан эрх мэдэл эдэлдэг. Түүнчлэн, ихэнх орон нэг сурагчид ноогдох норматив төсвөөр зөвхөн сургуулийн эргэлтийн зардлыг (хөрөнгө оруулалтын зардлыг биш) санхүүжүүлж байна. Нэг сурагчид ноогдох норматив зардлаар сургуулийг санхүүжүүлэх энэ аргачлалд зохицуулалт хийх аргууд, тэдгээрийг бусад улсуудад хэрхэн ашиглаж байгааг доор дэлгэрэнгүй тайлбарлав.

*Сургуулийн хэмжээ:* Сургуулийн хэмжээнд тохируулан зохицуулалт хийх нь жижиг сургуулийг хамгаалах зорилгоор нэлээд өргөн ашигладаг арга юм. Австрали, Шинэ Зеланд, Дани, Арменийн сургуулийн төсвийн тодорхой хэсэг нь сургууль бүрт хуваарилсан тогтмол төсөв байдаг. Ингэснээр сургууль элсүүлж авсан сурагчийн тооноос үл хамаарах тодорхой хэмжээний санхүүжилтийг баталгаатай хүртэнэ. Гэтэл Их Британид элсэлтийн доод хэмжээ гэж тогтоосон тооноос цөөн сурагчтай сургуульд төсвийг нь олгохдоо нэг сурагчид ноогдох зардлыг бодит элсэлтийн тоогоор бус дээр дурьдсан элсэлтийн доод хэмжээнд хүргэн автоматаар нэмж олгодог байна. Эдгээр зохицуулалт нь элсэлтээ нэмэгдүүлэх боломж муутай жижиг сургуулиудыг дэмжих зорилготой юм.

*Боловсролын түвшин, сурагчийн нас:* Өөр өөр боловсролын түвшин, сурагчийн насны бүлэгт төсвийг ялгавартай тогтоох шаардлагатай болохыг боловсролын тогтолцоо хүлээн зөвшөөрөөд байгаа. Санхүүжилтийн томъёонд анги буюу боловсролын түвшнээр ялган зохицуулалт хийх аргыг хэрэглэдэг ихэнх оронд ангийн түвшин ахихын хэрээр зардлын хэмжээ нэмэгддэг. Дунд болон ахлах ангийн түвшинд хичээлийн агуулгаар мэргэшсэн олон багш шаардлагатай болдог тул боловсролын эдгээр түвшинд багшийн цалин хөлсний зардал их болдог. Жишээлбэл, АНУ-д дунд ангийн санхүүжилт бага ангийнхаас дунджаар 1.25 дахин их байдаг байна. Харин Их Британид нэг сурагчид ноогдох зардалд зохицуулалт хийхдээ сурагчийн насыг харгалздаг бөгөөд сургуулийн төсвийг сурагчдын насны бүлгүүдийн эзлэх хувийн жингээр бодож олгодог байна.

*Алслагдсан байдал:* Энэ үзүүлэлтийг ашиглан зохицуулалт хийхдээ тодорхой тооны хүн амтай ойролцоох суурин газар хүртэлх зай, хүн амын нягтрал, засаг захиргааны нэгжийн тодорхой нэг хэсэг, эсвэл эдгээрийн хослол зэргийг харгалздаг. Жишээлбэл, Арменийн алслагдсан байршилтай сургууль нэг сурагчид ноогдох зардлаа 1.07-оор үржүүлэн нэмэлт санхүүжилт авдаг.

### **Хайрцаг 1: Санхүүжилтийн томъёог ашиглах олон улсын туршлага (Үргэлжлэл)**

Энэ нь алслагдсан сургууль багш нараа тогтвортой ажиллуулах, шинэ багш татах тал дээр хүндрэлтэй тулгардаг тул уг хэрэгцээгээ хангахад нэмэлт санхүүжилт авах шаардлагатай гэсэн үндэслэлээр тайлбарлагдаж байна. Австралийн Викториа мужид алслагдсан сургуулийн төсвийг тооцохдоо мужийн нийслэл хүртэлх зай, хамгийн ойролцоох суурин газар хүртэлх зай, хөдөөгийн алслагдсан гэсэн ангилалд багтахгүй учраас нэмэлт санхүүжилт авах эрхгүй хамгийн ойр байрлах бага эсвэл дунд сургууль хүртэлх зай зэрэг хүчин зүйлсийг ижил жинтэйгээр тооцсон нийлмэл индексийг ашигладаг байна. Ингэж бодож гаргасан сургуулийн байршлын индексийн оноог сурагчийнх нь тоонд үржүүлнэ.

*Орцын үнийн дифференциал (ялгаа):* Зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд сургууль ажиллуулахад шаардагдах орцын үнэ өртөг тухайн сургуулийн байршлаас хамааран ихээхэн ялгаатай байж болох бөгөөд энэ ялгааг тусгах зорилгоор сургуулийн төсөвт зохицуулалт хийх шаардлага гарч болно. Жишээлбэл, АНУ-д багшийн цалингийн зардлыг төлөвлөхдөө тухайн сургуулийн дүүрэг дэх амьдралын өртгийг харгалзан нэг сурагчид ноогдох зардалд зохицуулалт хийдэг. Ер нь хотод амьдралын өртөг хөдөөгийнхөөс илүү байдаг тул энэ зохицуулалтын үр дүнд хотын сургуулиудад илүү төсөв очдог байна.

Хувьсах зардлыг сурагчийн тоотой уялдуулж өгөхийн зэрэгцээ санхүүжилтийн томъёо нь хувьсах зардлын тодорхой хувийг зөвхөн цалинд зориулах шаардлагыг тавьдаг. Өнгөрсөн 5 жилийн хугацаанд энэ нь 70-76.7 хувийн хооронд хэлбэлзэж байлаа. Сургуулийн төсвийг зардлын зүйл ангиудаар салган төлөвлөх, зардлын тодорхой зүйл ангиудыг хамгаалах зорилгоор ийм дүрэм тогтоосон байна. Гэтэл энэ журмыг тэр бүр хэрэгжүүлэхгүй байгааг ТЗС харууллаа. Түүгээр ч үл барам хувьсах зардлаас цалинд зарцуулах ёстой хувь хэмжээнд санхүүжилтийн өнөөгийн дүрэм журмаар зөвшөөрөгдсөнөөс хавьгүй илүү хэлбэлзэл гарч байгааг судалгааны тоо баримт харуулж байна. БСШУЯ-нд сургуулийн хүргүүлдэг төсвийн тайлангийн мэдээнээс хувьсах, тогтмол болон бусад төрлийн зардлыг багцаар нь харахаас цааш нарийвчлан задлах боломжгүй байна.

Харин ТЗС-ны үеэр цалин хөлсөнд хэдий хэмжээний мөнгө зарцуулсныг асуухад **Хүснэгт 7**-д харуулсан хариултыг өгсөн байна. Хариултаас харахад судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын гуравны нэг нь л хувьсах зардлынхаа 70 орчим хувийг цалинд зарцуулжээ. Бусад сургууль хувьсах зардлынхаа 70-80 хувийг

цалинд зарцуулан, сургалтын үйл ажиллагааг дэмжих бусад зүйлс болох ном гарын авлага худалдан авах, багш нарыг сургах зэрэгт маш бага төсөв үлдээсэн болох нь харагдаж байна.

**Хүснэгт 7: Хувьсах зардлаас цалинд зарцуулсан хувь, сургуулийн хэмжээгээр ялгасан байдал**

	Түүврийн доод 1/3	Түүврийн дундах 1/3	Түүврийн дээд 1/3
Цалин + нэмэгдэл	53%	64%	71%
Цалин + нэмэгдэл + даатгал	69 %	81%	88%

Сургуулиудыг 3 бүлэг болгохдоо түүврийн 33%, 67%-иар тасаллаа. Тасалбар болгосон цэгүүд нь дараах болно: түүврийн доод гуравны нэг нь >670 сурагчтай, түүврийн дундах гуравны нэг нь 670-1760, түүврийн дээд гуравны нэг нь <1760 сурагчтай. Тоон мэдээг 2004 оны төсвийн гүйцэтгэлийн задаргаанаас авлаа. Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

ТЗС-аар цуглуулсан тоо баримтыг ашиглаад үндсэн үзүүлэлтээрээ ялгаатай сургуулиудын хувьсах болон тогтмол зардлын түвшин, зарцуулалтын хувь өөр өөр байгааг харах боломжтой юм. **Хүснэгт 8-10**-т хэмжээ, хэв шинж, байршлаараа ялгаатай сургуулиудын хувьсах болон тогтмол зардлыг харьцуулан харууллаа. Хүснэгт 8-д түүвэрлэгдсэн сургуулиудыг сурагчийн тоогоор 3 бүлэгт хуваасан байгаа. Бүлэг хоорондын заагийг гаргах тасалбар цэг нь түүвэр дэх сургуулиудын нийт сурагчдын тооны хуваарилалтын 33 ба 67 дах процентиль боллоо. Бүлэг сургуулиудын нэг сурагчид ноогдох зардлын дундаж үзүүлэлтийн ялгааг шалгах Т-сорилыг сүүлийн гурван эгнээнд харууллаа. Уг хүснэгтээс харахад сурагч цөөтэй жижиг сургуулийн хувьсах болон тогтмол зардлын нэг сурагчид ноогдох хэмжээ бусад сургуулийн мөн үзүүлэлтээс хамаагүй их байна. Зарцуулалтын түвшний хувьд жижиг сургуулийн нэг сурагчид дунд хэмжээтэй сургуулийн сурагчаас 30 хувиар илүү зардал оногдож байна.

Дунд болон том сургуулиудын нэг сурагчид оногдох хувьсах болон нийт зардлын хэмжээ мөн л их ялгаатай гарч байгаа бөгөөд том сургуулийн нэг сурагчид харьцангуй бага зардал оногдож байна. Гэхдээ том болон дунд сургуулиудыг багтаасан бүлгүүдийн хоорондын ялгаа тийм их биш байгаа юм. Дунд хэмжээтэй сургууль нэг сурагчдаа зарцуулж байгаа төсөв нь том сургуулийн нэг сурагчийнхаас 19 хувиар илүү байна.

**Хүснэгт 8: Нэг сурагчид ноогдох зардал, сургуулийн хэмжээгээр ялгасан байдал**

	Түүврийн доод 1/3		Түүврийн дундах 1/3		Түүврийн дээд 1/3		A=B	B=B	A=B
	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх %	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх %	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх %			
Хувьсах зардал	104.5 /39.0/	65	87.1 /15.1/	72	73.8 /17.1/	73	**	***	***
Тогтмол зардал	48.8 /39.0/	30	28.1 /20.3/	23	25.8 /19.6/	25	***		***
Бусад зардал	8.3 /13.6/	5	5.7 /8.8/	5	2.0 /3.7/	2		**	**
Нийт зардал	160.5 /49.3/		120.4 /30.4/		101.5 /22.1/		***	***	***
Кейсийн тоо	36		37		36				

а: Мянган төгрөг

Сургуулиудыг 3 бүлэг болгохдоо түүврийн 33 дугаар ба 67 дугаар процентиар тасаллаа. Тасалбар болгосон цэгүүд нь дараах болно: түүврийн доод гуравны нэг нь  $\geq 670$  сурагчтай, түүврийн дундах гуравны нэг нь 670-1760, түүврийн дээд гуравны нэг нь  $< 1760$  сурагчтай. Тоон мэдээг 2004 оны төсвийн гүйцэтгэлийн задаргаанаас авлаа.

T-сорилын ялгаа статистик ач холбогдолтой байх түвшин: \*\*\*99%, \*\*95%, \*90%

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

**Хүснэгт 9**—д хувьсах, тогтмол болон нийт зардлыг хот, хөдөөгийн сургуулиар ялган харьцууллаа. Хотын сургууль гэдэгт аймгийн төв болон Улаанбаатар хотын сургуулиуд орно.

**Хүснэгт 9: Нэг сурагчид ноогдох зардал, сургуулийн байршлаар ялгасан байдал**

	Хотын сургууль		Хөдөөгийн сургууль		Хот=Хөдөө
	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх %	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх %	
Хувьсах зардал	83.8 /30.7/	73	94.0 /25.2/	71	*
Тогтмол зардал	31.0 /24.3/	24	37.9 /34.3/	25	
Бусад зардал	3.5 /6.6/	3	7.5 /12.3/	4	**
Нийт зардал	118.1 /43.8/		138.4 /40.0/		**

Кейсийн тоо 59 50

а. Мянган төгрөг

Тоон мэдээг 2004 оны төсвийн гүйцэтгэлийн задаргаанаас авлаа.

T-сорилын ялгаа ач холбогдолтой байх түвшин: \*\*\*99%, \*\*95%, \*90%

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

Хөдөөгийн сургуульд сум, дүүргийн сургуулиудыг хамааруулж үзлээ. Уг хүснэгт хөдөөгийн сургуулийн хувьсах болон нийт зардлын хэмжээ хотын сургуулиас хамаагүй өндөр байгааг харуулж байгаа бөгөөд энэ нь өмнөх хүснэгтийн үзүүлэлттэй нийцэхээс гадна хөдөөгийн сургууль дийлэнхдээ сурагч цөөнтэй байх магадлалыг баталж байна. Хөдөөний сургуулийн нэг сурагчид ноогдох жилийн зардал нь хотын сургуулийнхаас дунджаар 17 хувиар илүү байна.

**Хүснэгт 10**-д хэв шинжээрээ ялгаатай сургуулиудын төсвийг харьцуулав. Хамгийн жижиг сургууль буюу 1-4-р ангитай бага сургууль судалгааны түүвэрт маш цөөн орсон тул энд харуулсан үр дүнг ерөнхийлөн дүгнэхдээ тодорхой хэмжээний болгоомжлолтой хандахыг зөвлөж байна. Гэхдээ 10 жилийн сургуулиуд нь ихэнхдээ хот суурин газрын том сургуулиуд байдаг тул энэ хүснэгтэд ажиглагдаж байгаа ерөнхий хандлага нь дээрх хоёр хүснэгтээр илэрсэн хандлагатай нийцэж байна. Хүснэгт 10-аас 10 жилийн сургалттай сургуулийн хувьсах, тогтмол болон нийт зардлын нэг сурагчид оногдох хэмжээ нь 8, 4 жилийн сургуулийнхаас харьцангуй бага байх ерөнхий хандлага илэрч байна. Хувь хэмжээгээр бол 8 жилийн сургалттай сургуулийн нийт зарцуулалт 10 жилийн сургалттай сургуулиас 19 хувиар илүү байна.

**Хүснэгт 10: Нэг сурагчид ноогдох зардал, сургуулийн хэв шинжээр ялгасан байдал**

	4 жилийн сургууль А		8 жилийн сургууль Б		10 жилийн сургууль В		А= Б	Б=В	А=В
	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх%	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх%	Төг <sup>а</sup>	Нийт дүнд эзлэх%			
Хувьсах зардал	82.6 /32.8/	58	105.4 /23.4/	75	85.1 /28.3/	72	*	***	
Тогтмол зардал	58.4 /46.0/	35	32.1 /27.2/	20	32.6 /27.6/	25	*		**
Бусад зардал	12.8 /10.2/	7	7.2 /14.3/	5	4.4 /8.2/	3			**
Нийт зардал	148.3 /41.3/		144.6 /43.5/		121.7 /42.1/			**	
Кейсийн тоо	7		19		83				

а. Мянган төгрөг

Тоон мэдээг 2004 оны төсвийн гүйцэтгэлийн задаргаанаас авлаа.

Т-сорилын ялгаа ач холбогдолтой байх түвшин: \*\*\*99%, \*\*95%, \*90%

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.



## **Хайрцаг 2: Хөрөнгө нөөц ба сургалтын үр дүн**

Энэхүү тайланг бэлтгэх явцад зөвхөн сургуулийн өгсөн мэдээлэлд үндэслэн 4, 8-р ангийн шалгалтын дүнд шинжилгээ хийх боломжтой байв. Доорх хүснэгтэнд сурагчдын шалгалтын оноог сургуулийн хэмжээ, байршил, хэв шинжээр ангилан тоймлов. Хот суурин газрын сургууль, хөдөөний сургуулийн хооронд ихээхэн ялгаа байгаа нь энэ хүснэгтээс маш тодорхой харагдаж байна. 4, 8-р ангийн тоо, монгол хэлний шалгалтанд өндөр оноо авсан сурагчийн тоогоор хотын сургууль хөдөөнийхөөс хамаагүй илүү гарч байна. Харин сургуулийн хэмжээ, хэв шинжээр ялган харахад тестийн онооны зөрүү тийм ч тодорхой харагдахгүй байгаа юм. 10 жилийн сургалттай сургууль, мөн олон сурагчтай том сургуулийн сурагчдын сурлагын амжилтын үзүүлэлт жижиг сургуулийн сурагчдынхаас мэдэгдэхүйц илүү байгаа нь хот, хөдөөгийн сургуулийн сургалтын үр дүн ялгаатай байх ерөнхий хандлагатай нийцэж байна. Шалгалтын оноог авч үзвэл тооны хичээлээр илэрч байгаа зөрүү нь статистик ач холбогдолтой байхад монгол хэлний хичээлийн хувьд ийм зүйл тууштай ажиглагдахгүй байгаа юм.

Хүснэгтэд зарцуулалтын өөр өөр хэв маягтай сургуулиудын сурагчдын сурлагын амжилтыг харьцуулан харуулсан байгаа нь хөрөнгө нөөц, сургалтын үр дүнгийн хоорондын холбоо хамаарлыг тогтоох оролдлого болж байгаа юм. Судалгаанд хамрагдсан сургуулиудыг хот суурин газрын сургууль, хөдөөгийн сургууль гэж ангилаад, тухайн бүлэг тус бүр дотор нэг сурагчид ноогдох их, бага зардлаар нь дэд бүлгүүдэд дахин хуваалаа.

Дэд бүлгүүдийг заагласан таслах цэг нь сургуулиудын үзүүлэлтийн дундач юм. Энэ хоёр дэд бүлгийн хувьсах, тогтмол болон нийт зарцуулалтын дундаж нь нэлээд ялгаатай байгааг Хүснэгтийн эхний 3 мөрнөөс харж болно. Хүснэгтийн хоёрдах хэсэгт энэ хоёр дэд бүлгийн сургалтын үр дүнг харьцуулан үзүүллээ. Эхний хийх дүгнэлт бол нэг сурагчид ноогдох зардал ихтэй сургуулийн сургалтын үр дүн нь ийм зардал багатай сургуулийнхаас бараг ялгаагүй байгаа бөгөөд ихэнх тохиолдолд статистикийн ач холбогдолтой ялгаа ажиглагдсангүй. Харин бага ч гэсэн ялгаа гарч байгаа тохиолдлуудыг салгаж үзэхэд нэг сурагчид ноогдох зардал багатай сургуулийн сургалтын үр дүн ийм зардал ихтэй сургуулийнхаас илүү байгаа ба энэ нь ялангуяа хөдөөгийн сургуулиудын хувьд тодорхой илэрч байгаа ажиглалт юм.

## Хайрцаг 2: Хөрөнгө нөөц ба сургалтын үр дүн (Үргэлжлэл)

Шалгалтад А, Б үнэлгээ авсан сурагчдын эзлэх хувийн жин, сургуулийн хэмжээ, байршил ба хэв шинжээр

	Түүврийн доод 1/3 А	Түүврийн дундах 1/3 Б	Түүврийн дээд 1/3 В	А=Б	Б=В	А=В
4-р ангийн тоо	44.9	58.5	72.1	***	***	***
4-р ангийн монгол хэл	45.1	50.7	56.5			**
8-р ангийн тоо	38.1	40.6	47.8		*	*
8-р ангийн монгол хэл	44.1	52.6	53.0	*		
Кейсийн тоо	32	37	36			
	Хотын сургууль А	Хөдөөгийн сургууль Б		А=Б		
4-р ангийн тоо	68.4	47.9		***		
4-р ангийн монгол хэл	56.6	44.3		***		
8-р ангийн тоо	47.3	35.9		***		
8-р ангийн монгол хэл	55.1	43.8		***		
Кейсийн тоо	57	48				
	4 жилийн сургууль А	8 жилийн сургууль Б	10 жилийн сургууль В	А=Б	Б=В	А=В
4-р ангийн тоо	40.0	46.1	63.1		***	***
4-р ангийн монгол хэл	41.7	45.9	52.7			
8-р ангийн тоо	-	31.4	44.2		***	-
8-р ангийн монгол хэл	-	39.6	52.0		***	-
Кейсийн тоо	6	19	83			

Т-сорилын ялгаа ач холбогдолтой байх түвшин \*\*\*99%, \*\*95%, \*90%

Энд харуулсан тоо баримтаар сургалтын үр дүн, зардлын түвшний хооронд системтэй, нөхцөлт бус харилцан хамаарлыг илрүүлж чадахгүй байгааг сургуулиуд төсвийн хөрөнгө нөөцийг (орц) сургалтын үр дүн (гарц) болгон тодорхойлохдоо өөр хоорондоо ялгаатай олон төрлийн ойлголтыг ашиглаж байгаатай зарим талаараа холбоотой байж болох юм. Мэдээллийн илүү нарийвчилсан задаргаанаас энэ асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж болох юм. Сургуулийн түвшинд сурагч нэг бүрээр задалсан шалгалтын оноо гарсан байсан боловч энэ мэдээллийг БСШУЯ-ныхарьяа Боловсролын Үнэлгээний Төвөөс авч чадаагүй болно.

## Хайрцаг 2: Хөрөнгө нөөц ба сургалтын үр дүн (Үргэлжлэл)

### Сургалтын үр дүн , зардлын хэмжээгээр ялгасан байдал

	Хотын сургууль		Хөдөөгийн сургууль		А=Б	В=Г
	Зардал ихтэй А	Зардал багатай Б	Зардал ихтэй В	Зардал багатай Г		
Хувьсах зардал	98.8	69.3	104.6	84.2	***	***
Тогтмол зардал	43.8	18.6	58.2	19.1	***	***
Бусад зардал	2.6	4.5	9.9	5.3		
Нийт зардал	146.7	90.5	171.4	107.9	***	***
А, Б үнэлгээний эзлэх %						
4-р ангийн тоо	67.4	69.4	43.4	52.0		
4-р ангийн монгол хэл	54.7	58.7	42.7	45.6		
8-р ангийн тоо	50.2	44.5	32.2	38.8		
8-р ангийн монгол хэл	52.6	57.7	37.5	48.8		**
Кейсийн тоо	29	29	20	25		

а: зарцуулалтын хэмжээ мянган төгрөгөөр.

Тоон мэдээг 2004 оны төсвийн гүйцэтгэлийн задаргаанаас авлаа.

Т-сорилын ялгаа статистик ач холбогдолтой байх түвшин : \*\*\*99%, \*\*95%, \*90%

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

Энэ төрлийн нарийвчилсан мэдээллийг авч ашигласан тохиолдолд энд танилцуулсан дүн шинжилгээг илүү нарийвчлан хийхийн зэрэгцээ энэ мэдээллийг багш нарын мэдээлэлтэй холбон дүгнэх замаар сургалтын үр дүнд төсвийн зарцуулалтын үзүүлж байгаа нөлөөллийг бусад хүчин зүйлсийн нөлөөлөлтэй харьцуулан тоон үзүүлэлтээр харуулж болох юм.

### **Хайрцаг 3. Хөдөөгийн жижиг сургууль зардал ихтэй байгааг хэрхэн тайлбарлах вэ?**

Нэг сурагчид ноогдох зардлаараа том, жижиг сургуулиуд ялгаа ихтэй байгаа бөгөөд үүнийг ТЗС баримтжуулсан болно. Сурагчийн тоогоор судалгааны түүврийн доод гуравны нэг хэсгийг бүрдүүлж байгаа сургуулиудын ихэнх (86 хувь) нь хөдөө орон нутагт байрлаж байна. Хөдөөгийн жижиг сургуулийн зарцуулалтын хэв шинж нь сургуулийн хэд хэдэн онцлогоор тодорхойлогдож байгаа бөгөөд энэ асуудлыг тусгайлан авч үзэхэд илүүдэхгүй.

Нэгдүгээрт, хувьсах зардлын хэмжээ өндөр байгаа нь дунд сургуульд тодорхой хичээлийн агуулгаар мэргэшсэн багш ажиллуулахыг шаарддагтай холбоотой. Иймээс цөөн сурагчтай сургуулиуд энэ шаардлагыг хангахын тулд сургуулийнхаа хэмжээтэй харьцуулахад хамаагүй олон багш ажиллуулдаг. Хөдөөний жижиг сургуулийн нэг багшид оногдох сурагчийн тоо бага байдаг нь үүний илэрхийлэл юм. Багшлах боловсон хүчний хэрэгцээгээ орон нутгаасаа хангах боломжгүй хөдөөгийн сургуулийн хувьд мэргэшсэн багшийг сургуульдаа татан ажиллуулах нь онцгой хүндрэлтэй асуудал болох магадлалтай.

Хоёрдугаарт, жижиг сургуульд бага орлоготой өрхийн хүүхдийн эзлэх хувь харьцангуй өндөр тул сургууль нь эцэг эхчүүдийн хандив тусламжид найдах боломжгүй, дээр нь орон нутгийн хүмүүсийн төлбөрийн чадвараас хамаардаг орлого олох үйл ажиллагаагаар өөрийгөө дэмжих боломжоор муу бололтой. Сүүлийн үеийн тоо баримтаас харахад бүс нутгуудын ядуурлын түвшин маш их ялгаатай байна. Ядуурлын түвшин хөдөө орон нутагт<sup>14</sup> 43 хувьтай байгаа бол хот суурин газар 30 хувьтай байна<sup>15</sup>.

Гуравдугаарт, хөдөөний сургуулиуд төвөөс алслагдсан байх нь элбэг тул багш ажиллагсдаа аймгийн төв, нийслэлд сургалт семинарт оролцуулахад илүү их зардал гаргадаг байна.

Дөрөвдүгээрт, ихэнх хөдөөний сургуулийн орчин нөхцөл хүнд, нийгмийн үйлчилгээ болон дэд бүтцийн хүртээмж муу байдаг. Хөдөөний жижиг сургуулийн цэвэр, бохир усны зардал бага гардаг нь эдгээр сургуулиуд

<sup>14</sup> Хөдөө орон нутагт аймаг, сумын төвүүдийг багтаасан болно.

<sup>15</sup> Мэдээллийг Үндэсний Статистикийн Газраас 2002 онд хэрэгжүүлсэн Амьжиргааны түвшинг хэмжих судалганаас авлаа.

усан хангамжийн сүлжээнд холбогдоогүй байдгаар тайлбарлагдана. Нөгөө талаасаа, сургуулийн гэрэл цахилгаан, дулааны зардал өндөр гардаг нь үр ашиг багатай техник технологиор (цахилгаан үүсгүүр, ердийн зуух г.м.) энэ төрлийн хэрэгцээгээ хангаж байгаатай холбоотой юм. Сургуулийн байршлаас хамааран халаалтын эх үүсвэр нь янз бүр байна. Хот суурин газрын ихэнх сургууль нэгдсэн халаалтын системд холбогджээ (Улаанбаатар хотын сургуулийн 69 хувь, аймгийн төвийн сургуулийн 72 хувь).

Сумын төвийн сургуулийн 71 хувь нь өөрийн эзэмшлийн уурын зуухтай байхад багийн сургуулийн 53 хувь нь мод, нүүрс, аргал зэргээр галладаг ердийн зуухаар анги танхимаа халааж байна.

Тавдугаарт, хөдөөний жижиг сургуулийн халаалтын зардал өндөр байгаа нь мөн өвлийн хүйтнийг даван туулах зорилгоор ашиглаж байгаа өөр (бөгөөд үр дүн муутай) стратегитай холбоотой байна. Халаалтынхаа зардлыг хэмнэхийн тулд сургууль юу хийдгийг асуухад ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиуд өөр өөр стратегийг нэрлэж байсан нь сургуулийн байршлаас хамааран ялгаатай байна. Тухайлбал, элсэлт багассаар байгаа хөдөөгийн сургууль ашигладаггүй анги танхимуудаа өвлийн улиралд хаалттай байлгадаг. Халаалтгүй хоосон өрөөнүүд нь сургуулийн бусад тасалгаа руу хүйтэн дамжуулдаг тул ихэнх тохиолдолд ашиглахгүй байсан ч халаахаас өөр аргагүйд хүрдэг байна. Хөдөөгийн сургуулиудын 41 хувь (хотод дөнгөж 9 хувь) нь халаалтынхаа зардлыг хэмнэх зорилгоор анги танхимуудаа хаадаг тухайгаа мэдээлсэн байна. Мөн үүний нэгэн адилаар, хөдөөний сургуулийн 25 хувь (хотод дөнгөж 3 хувь) нь түлшинд ашиглах байгалийн материалыг багш, сурагчдынхаа хүчийг дайчлан цуглуулсан байна. Эцэст нь, хөдөөгийн сургуулийн 69 хувь (хотод 31 хувь) нь халаалт авах сарын тоог цөөлдөг юм байна. Харин халаалтын зардлыг хэмнэх зорилгоор цонхоо сольж сайжруулах, эсвэл эцэг эхээс хандив тусламж хүсэх зэрэг дээр хот, хөдөөгийн сургуулиудын хооронд ялгаа харагдсангүй.

#### **Хайрцаг 4: Сумын сургуулийн харьяа багийн бага сургуулийн бие дааж оршин тогтнох боломж**

Хэдийгээр хөдөөний багшийн цалин нэлээд бага ч гэсэн (багш нарын цалин хөлсний талаар 4-р бүлгээс үзнэ үү) сурагч цөөтэй жижиг сургуулийн цалингийн зардлыг нэг сурагчид ноогдох байдлаар хувааж үзэхэд нэлээд өндөр гарч байгаа юм. Энэ нь хүн ам цөөнтэй хөдөө орон нутагт бүх хүүхдийг боловсролд хамруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэж буй сургуулиудын нэг багшид оногдох сурагчийн тоо бага байгаагийн тусгал юм.

Баг дээр байрлах ихэнх сургуулийг сумын төв дээрх сургуулийн харьяа багийн сургууль гэж нэрлэдэг. Энэ нь багийн сургууль удирдлага зохион байгуулалтын хувьд гол төлөв сумын төв дээр байрлах арай том сургуулийн бүрэлдэхүүнд багтаж, салбар нь болж явдаг гэсэн үг юм. ТЗС-ны түүвэрт 13 (сумын) харьяа багийн сургууль багтсан.

Эдгээр нь бүгд 120 хүрэхгүй тооны сурагчтай байсан бөгөөд хамгийн жижиг нь тус бүр 30, 41 сурагчтай хоёр сургууль байлаа. Хэдийгээр жижиг сургуулийн нэг сурагчид ноогдох төсвийн хэмжээ өндөр боловч багийн эдгээр сургуулиуд нь байнгын гачигдалд байдаг байна. Санхүүжилтийн томъёоны аргачлал нь эдгээр хэт жижиг сургуульд тохирдоггүй бөгөөд орон тооны илүүдэлтэй мэт харагдуулдаг байна. Холимог бүлгийн сургалтыг багш, эцэг эхчүүд сайшаахгүй байна. Сумын сургуулийн харьяа багийн бага сургуулийн цаашид оршин тогтнох боломжийг нэмэгдүүлэх сургалтын шинэ альтернатив арга хэлбэрийг багш нараар хүлээн зөвшөөрүүлэхийн тулд багш нарын мэргэжил дээшлүүлэх чиглэлээр нэлээд зүйлийг хийх шаардлагатай байна.

## 2.3 Норматив зардал

1998 онд сургуулийн төсвийн төлөвлөлтөнд санхүүжилтийн томъёогашиглахыг Засгийн газраас шаардсан юм. Дараа жилийн элсэлтийн урьдчилсан тоо<sup>16</sup>, инфляцийг тооцсоны үндсэн дээр БСШУЯ, СЯ хамтран тухайн санхүүгийн жилийн нэг сурагчид ноогдох төсвийн хэмжээг санал болгодог ба үүнийг норматив зардал гэж нэрлэдэг. Норматив зардлыг бүс нутаг тус бүрээр ялгаатай тогтоодог ба үүнийг УИХ-аас жил бүр батална. Норматив зардал нь сургуулийн хувьсах зардал юм.

Норматив зардлыг анх боловсруулахдаа сургуулийн байршлаас шалтгаалсан төсвийн зөрүүг арилгах зорилго тавьжээ. 1998 оноос хойш норматив зардлыг тооцохдоо янз бүрийн шалгууруудыг хэрэглэн туршиж иржээ. Тухайлбал, 2000, 2001 онуудад хөдөөний, хотын захын хорооллын ба хотын төвийн сургуулиуд хоорондын тэгш бус байдлыг арилгах зорилгоор сургуулиас хамгийн ойрын суурин газар<sup>17</sup> хүртэлх зайд тулгуурлан норматив зардлыг 7 өөр хэмжээтэй тогтоон ашиглаж байв. 2004 оноос норматив зардлыг 4 санхүүгийн бүсээр (тухайлбал Баруун бүс, Хангайн бүс (баруун бүсийн дунд хэсэг), Төвийн бүс, Зүүн бүс) тогтоожээ. Бүсийн хязгаарыг Улаанбаатар хотоос аймаг хүртэлх (сургууль хүртэлх биш) зайд тулгуурлан тогтоосон нь тээвэрлэлтийн зардлыг нийслэл хүртэлх зайтай дүйцнэ гэж үзсэн шалтгаанаар тайлбарлаж байв. Төвийн бүсэд хамгийн олон аймаг багтдаг бөгөөд энэ бүсийн сургуулиуд нь хэмжээ, сургалтын чанараараа хоорондоо эрс ялгаатай байна.

**Хүснэгт 11**-т 2005 оны санхүүгийн жилийн норматив зардлыг (2004 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдрийн Засгийн газрын 187 дугаар тогтоолоор баталсан) харууллаа. Илүү ойлгомжтой болгох үүднээс норматив зардлыг индексжүүлэн

<sup>16</sup> БСШУЯ-ны Эдийн Засаг санхүүгийн хэлтэс нь “санхүүжилтийн тооцоо гаргах ашиглах сурагчдын дундаж тоо” гэсэн нэр томъёог ашигладаг. Энэ тоо тухайн сургуульд сурч байгаа хүүхдийн бодит тоо (сургуулийн ирүүлсэн элсэлтийн мэдээлэл дээр үндэслэнэ) болон дараагийн хичээлийн жилд тухайн сургуульд элсэн орох хүүхдийн урьдчилсан тооцоо (хүн амын тооллогоор тухайн сургуулийн хамрах хүрээний сургуулийн насны хүүхдийн урьдчилсан тоон дээр үндэслэнэ) зэргийн харгалзан бодож гаргадаг.

<sup>17</sup> Энэхүү загвар нь аймгийн төвөөс 50 км-ийн дотор болон 50 км-ээс илүү алслагдсан сургуулиуд гэсэн зохиомол 2 бүлэг үүсгэж байсан тул тохиромжгүй арга болох нь батлагдсан билээ. Гэтэл энэ 2 бүлэгт багтсан сургуулийн аль алинд нь элсэлт буурч байсан нь өөр өөр шалтгаантай байв. Хэт их алслагдсан сургуулиудын хувьд хүн амын төв рүү шилжих хөдөлгөөний улмаас сурагчийн тоо цөөрч байсан бол аймгийн төвд ойрхон сургуулийн хувьд эцэг эхчүүд хүүхдээ аймгийн төвийн сургууль руу явуулах болсны улмаас элсэлт багасч байв. Харин төсөв талаас нь харах юм бол аль аль сургууль нь сурагчийн тоо багассан шалтгаанаар төсвийн дутагдалд орж байсан тул тэдэнд ялгаатай хандах үндэслэл огт алга байлаа.

эрэмблэв<sup>18</sup>. Уг хүснэгтээс харахад норматив зардлын хэмжээ боловсролын түвшнээс хамааран нэлээд их ялгаатай байна. Жишээлбэл, Мэргэжлийн Сургалт Үйлдвэрлэлийн Төв (МСҮТ)-ийн нэг сурагчийн норматив зардал нь бага ангийн сурагчийн зардлаас 2.4 дахин илүү байна. Дунд болон ахлах ангийн нэг сурагчид ноогдох норматив зардал нь хоёр онцлог шинжээс хамаараад бага ангийн сурагчийнхаас өндөр байдаг байна. Тухайлбал, нэг багш бүх хичээлийг заадаг бага ангийн түвшинтэй харьцуулахад дунд болон ахлах сургуулийн түвшинд анги дүүргэлтийн хэмжээ бага бөгөөд нэг ангид хичээл ороход шаардагдах багшийн тоо нь олон байдаг онцлогтой.

Боловсролын тодорхой нэг түвшин дотор ч бүс нутгуудын хооронд ялгаа илэрч байна. Бүс нутаг хоорондын энэхүү ялгаа бага, дунд ангийн түвшинд хамгийн их, харин МСҮТ-ийн түвшинд хамгийн бага байна. Гэсэн ч нэг сурагчид ноогдох норматив зардлын хэмжээгээр эрэмблэхэд тодорхой нэг бүс нутгийн энэ жагсаалтад эзлэх байр нь боловсролын аль нэг түвшнээс үл хамааран тууштай байна.

#### Хүснэгт 11: Норматив зардлын харьцуулалт

*2005 оны санхүүгийн жил  
(Төвийн бүсийн бага ангийн нэг сурагчийн норматив зардал= 100)*

Бүс	Цэнэрлэг	Бага сургууль	Дунд сургууль	Ахлах сургууль	МСҮТ
Баруун бүс А <sup>а</sup>	170.4	107.0	133.2	142.9	248.0
Баруун бүс Б <sup>б</sup>	170.4	103.7	128.8	138.2	248.0
Хангайн бүс <sup>в</sup>	161.3	100.7	122.7	135.9	238.0
Төвийн бүс <sup>г</sup>	160.4	100.0	124.0	135.0	236.4
Зүүн бүс <sup>д</sup>	162.5	101.1	125.2	136.3	242.8
Хамгийн өндөр, хамгийн бага үзүүлэлтийн харьцаа	1.06	1.07	1.07	1.06	1.05

а. Хамгийн олон казак үндэстэн оршин суудаг Баян-Өлгий аймагт 2005 онд анх удаагаа Баруун бүсийн бусад аймгуудаас ялгаатай норматив зардлыг баталжээ.

б. Говь-Алтай, Ховд, Увс, Завхан аймаг.

в. Архангай, Баянхонгор, Булган, Хөвсгөл, Орхон, Өвөрхангай аймаг.

г. Дархан-Уул, Дорноговь, Дундговь, Говьсүмбэр, Өмнөговь, Сэлэнгэ, Төв аймаг ба Улаанбаатар хот.

д. Дорнод, Хэнтий, Сүхбаатар аймаг.

Эх сурвалж: БСШУЯ

<sup>18</sup> Төвийн бүсийн бага ангийн нэг сурагчийн норматив зардал (73,900 төгрөг) –ыг харьцуулах босго үзүүлэлт буюу 100.0 гэж авлаа.



Бусад хүчин зүйлийн зэрэгцээ жил бүрийн норматив зардалд үнийн өсөлт (инфляци)-ийг тусгадаг. Сонгууль явагдаагүй жилд нэг сурагчийн норматив зардлын өсөлт 4,2-оос 8,1 хувийн хооронд хэлбэлзэж байв. Харин 2000, 2002 ба 2004 онуудад норматив зардлын өсөлт нь үнийн өсөлтийн түвшинтэй ойролцоо буюу бага зэрэг доогуур байжээ. Сонгуулийн дараах жилүүдэд (2005 ба 2001 онуудад)<sup>19</sup> энэ зардлын өсөлт нь 17 ба 24 хувьд хүрч, үнийн өсөлтийн түвшнээс хамаагүй давсан байна. Энэ нь сонгуулийн компанит ажлын үеэр төсөвт байгууллагын ажилтны цалинг нэмэх амлалтуудын үр дүн юм.

Норматив зардлыг тогтоохдоо тухайн сургуулийн сурагчдын онцлог шинжүүдийг харгалзахаасаа илүү сургуулийн хэв шинж, байршлыг хардаг байна. Хоёрхэлдээр сургалт явуулдаг Баян-Өлгий аймгийн казак сургуулиудын нэг сурагчид ноогдох норматив зардлыг хамгийн ихээр тогтоосон нь үндэстний цөөнхийн хэрэгцээг харгалзсан цорын ганц арга хэмжээ болжээ. Харин хөгжлийн бэрхшээлтэй, сурах бэрхшээлтэй, нэн ядуу өрхийн болон сургууль завсардсаны дараа эргэн ирж байгаа хүүхдүүдийг хүлээн авч суралцуулж байгаа сургуулиудад төсвийн нэмэгдэл олгохгүй байна.

Нэг сурагчид ноогдох норматив зардлын хэмжээ болон ТЗС-ны хүрээнд цуглуулсан мэдээллийг ашиглаад одоогийн санхүүжилтийн томъёогоор сургуулийн хамгийн оновчтой хэмжээг хэрхэн төсөөлж байгааг тооцоолон гаргаж болно. Ерөнхий боловсролын түвшнүүд болон санхүүгийн бүсүүдийн нэг сурагчид ноогдох жилийн норматив зардлыг дундажлахад 76 мянган төгрөг болж байна. Санхүүжилтийн томъёогоор энэ дундаж зардлын 70 хувь буюу 53.2 мянган төгрөгийг цалинд зарцуулах ёстой. ТЗС-ны тоо баримтаас үзэхэд багшийн цалин хөлсний зардлын нэг сурагчид ноогдох жилийн дундаж хэмжээ нь жижиг сургуулийнх 395 мянга, дунд зэргийн сургуулийнх 79 мянга, том хэмжээтэй сургуулийнх 74 мянган төгрөг тус тус байна. ТЗС-ны түүвэрт багтсан 110 сургуулийн дотроос дөнгөж 42 нь л багшийн жилийн цалинд нэг сурагчид ноогдох байдлаар 74 мянган төгрөг буюу түүнээс бага мөнгө зарцуулсан байна. Эдгээр сургуулийн дийлэнх (42-сургуулиас 30) нь буюу 70 хувь нь 1,000 буюу түүнээс дээш тооны сурагчтай ажээ. Ингээд харахлаар одоогийн санхүүжилтийн томъёогоор бол ТЗС-ны түүвэрт багтсан бусад бүх сургууль нь цалингийн зардлаа хэтрүүлсэн болж байна. Тиймээс, нэг сурагчид ноогдох норматив зардлыг дангаар нь хэрэглэхэд Монгол орны бодит хэрэгцээнд төдийлөн нийцэхгүй санхүүгийн тогтолцоог бүрдүүлж байгаа мэт ойлголт төрүүлж байна.

---

<sup>19</sup> Мэдээлэл болгоход 2000, 2004 онуудад буюу эдгээр огцом өсөлт гарахын өмнөх жилүүдэд Монголд улс төрийн сонгууль болжээ.

## 2.4 Микро-итгэлцүүр

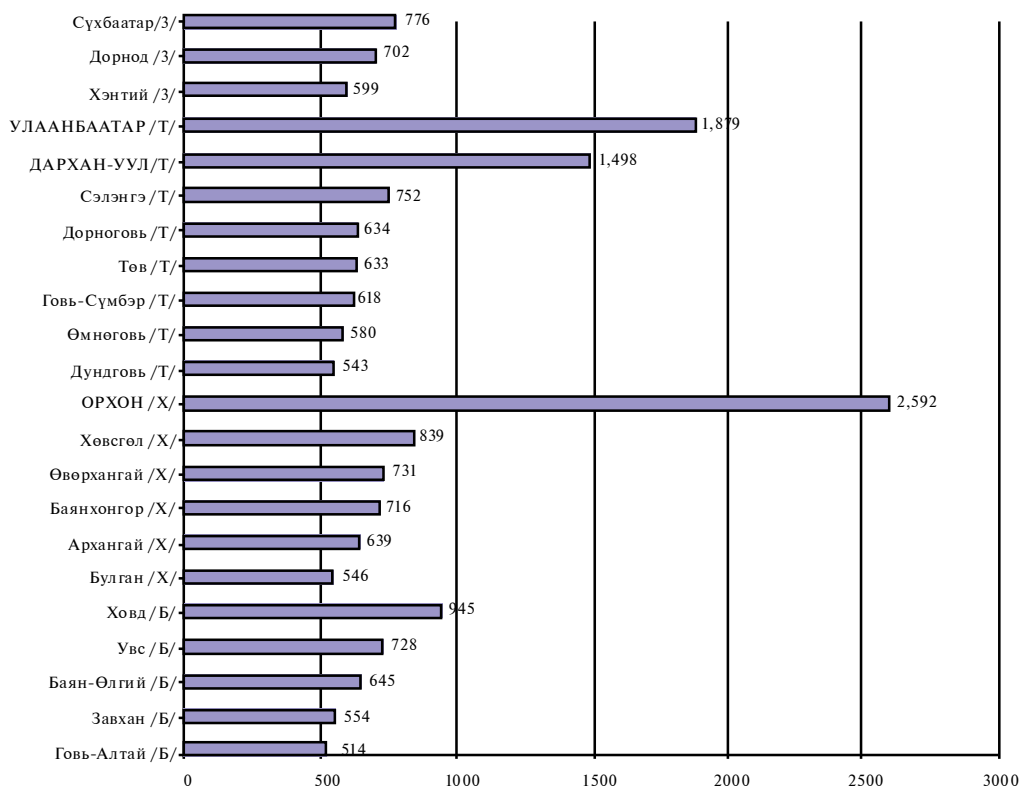
Нэг сурагчид ноогдох норматив зардлын зэрэгцээ сургуулийн төсвийг микро-итгэлцүүрээр зохицуулдаг. Норматив зардлаар сургуулийн хэрэгцээг бүрэн хангаж чадахгүй байна гэсэн гомдол цөөн сурагчтай жижиг сургуулийн захирлуудаас гарсныг шийдвэрлэхийн тулд микро-итгэлцүүрийг боловсруулан хэрэглэх болжээ.

2004 оны санхүүгийн жилээс сурагчийн тоонд суурилсан сургуулийн хэмжээг төсөв хуваарилалтын нэг шалгуур болгон оруулжээ. Монгол улсын сургууль бүрт итгэлцүүр оноожээ. Микро-итгэлцүүрийн үндсэн онцлог бол аймаг бүрийн дундаж сургуулийн хэмжээг тогтоогоод, түүнтэйгээ тухайн аймгийн сургууль бүрийн бодит хэмжээг харьцуулах замаар итгэлцүүр оноодогт оршиж байгаа юм.

Аймгуудын дундаж сургуулийн хэмжээ хоорондоо асар их ялгаатай байдаг нь ийм аргагүй хэрэглэх гол үндэслэл болж байгаа юм. БСШУЯ-ны Эдийн засаг, санхүүгийн хэлтэс нь аймаг тус бүрийн сургуулийн дундаж хэмжээг тооцоолон гаргадаг (Зураг 2 дээр харуулсан байгаа). Зураг дээр аймгуудыг санхүүгийн бүсээр ангилсан байна. Аль нэг санхүүгийн бүсэд хамаарч байгаа сургуулиудын хэмжээ нь ч мөн хоорондоо асар их ялгаатай байгааг энэ зургаас бид харж байна. Ялангуяа том хотуудтай Хангайн бүс, Төвийн бүсэд энэ ялгаа нь бүр ч тодорхой илэрч байна. Харин Улаанбаатар хот, Дархан-Уул, Орхон аймгуудыг энэ зурагнаас хасах юм бол сургуулиудын хэмжээний ялгаа багасч, 514-өөс 945-ын хооронд хэлбэлзэхээр байна.

Микро-итгэлцүүрийг ашиглан аймаг бүрийн төсвийн багц дотор дахин хуваарилалтыг хийнэ. Том сургуулиуд нэг сурагчид ноогдох зардлаар авах эрхтэй төсвөөс бага төсөв авч, харин жижиг сургууль илүү төсөв авна. Нийлбэр дүнгээрээ аймгийн ерөнхий боловсролын төсөв өөрчлөгдөхгүй (зөрүүний нийлбэр аймгийн түвшинд тэг болно). 2004 оны санхүүгийн жилийн микро-итгэлцүүрийг БСШУЯ-ны Эдийн засаг, санхүүгийн хэлтэс боловсруулжээ. Дараагийн санхүүгийн жилд аймгийн Боловсрол соёлын газар (БСГ)-ын төсвийн мэргэжилтнүүд жижиг сургуульд ашигтай байдлаар төсвийн дахин хуваарилалтыг хийх үүднээс микро-итгэлцүүрийг боловсруулсан ашигласан байна.

**Зураг 2: Сургуулийн дундаж хэмжээг, аймгаар**  
(2004 оны санхүүгийн бүсүүдийг хаалтанд харуулсан болно)



Эх сурвалж: БСШУЯ 2003 он. БСШУ Сайдын 176/5-р тушаалын хавсралт

Аймгийн түвшний микро-итгэлцүүрийг ашиглан төсвийн дахин хуваарилалт хийх аргачлал нь ижил төстэй хэмжээтэй сургуулиудад аль аймагт байрлаж байгаагаас нь шалтгаалан ялгавартай хандах нөхцлийг үүсгэж байна. Санхүүжилтийн томъёогоор авах ёстой хэмжээнээс сургуулийн төсөв их, бага байх нь тухайн сургуулийн байрлаж байгаа аймгийн дундаж сургуультай харьцуулахад уг сургуулийн хүүхдийн тоо их, бага байгаагаас хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, яг ижил тооны сурагчтай боловч хоёр өөр дундаж сургуулийн хэмжээтэй аймагт байрлаж байгаа хоёр сургууль нь нэг санхүүгийн бүсэд багтаж байгаагаасаа үл хамааран өөр өөртөсөв авна гэсэн үг юм. Санхүүжилтийн энэхүү аргачлал нь бүс нутгийн хоорондын ялгааг улам бүр лавшруулж байгаа мэт харагдаж байна. Дундаж сургуулийн хэмжээ багатай (ихэнхдээ илүү алслагдсан байршилтай) аймагт байрлаж байгаа цөөн сурагчтай жижиг сургуульд нэмэлт санхүүжилт очих магадлал багасч байна. Өргөн хүрээнд харахад, сургууль хоорондын хөрөнгө хуваарилалтад нөлөө үзүүлэх ёстой бусад хүчин зүйлс, жишээлбэл, орон нутгаасаа нэмэлт орлого олох боломжийг тодорхойлдог орон нутгийн орлогын түвшин гэх мэт хүчин зүйлийг харгалзахгүй байгаагийн жишээ энэ юм.

## 2.5 Онцгой тохиолдлууд: Улаанбаатар хотын болон хувийн сургуулиуд

Ерөнхий боловсролын нийт сурагчдын гуравны нэг нь Улаанбаатар хотод суралцдаг. Хэдийгээр сургуулийн санхүүжилтийн тухай хууль, зохицуулалт нь үндэсний хэмжээнд нийтлэг үйлчлэх ёстой боловч амьдрал дээр Улаанбаатарын сургуулиудын санхүүжилт өөр зохицуулалттай байна. Санхүүжилтийн хувьд дараах хоёр ялгаа нь нийслэл хотын сургуулиудыг Монголын бусад сургуулиас ялгаж байна. Тухайлбал: (а) норматив зардалд суурилсан санхүүжилтийн аргачлалыг мөрддөггүй харин төсвөө төлөвлөхдөө сургуулийн хэрэгцээ, өмнөх жилийн гүйцэтгэлд баримжаалан боловсруулдаг; (б) төсвийн үйл явцад оролцдог байгууллагууд нь өөр. Төсвийн үйл ажиллагаанд оролцдог байгууллагуудын талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг тус тайлангийн 3-р Бүлгээс уншина уу.

Сүүлийн хэдэн жилд хувийн сургуулийн тоо тогтвортой нэмэгдэж байгаа ба эдгээр нь дийлэнхдээ хот, тодорхой хэмжээнд аймгуудын төвд байрлаж байна. Монгол улсын Засгийн газраас хувийн сургуулиудыг цалингийн зардал олгох хэлбэрээр хэсэгчлэн санхүүжүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, хүүхэд төрийн юмуу хувийн хэвшлийн сургуульд суралцаж байгаагаас үл хамааран БСШУЯ нь тухайн сурагчид ноогдох хувьсах зардлыг даадаг. Хувийн сургуульд хувьсах зардлыг олгохдоо нэг сурагчид ноогдох нормативыг баримталж байна. Харин микро-итгэлцүүрийг ашиглан хийдэг төсвийн зохицуулалт хувийн сургуульд хамааралгүй болно.

## 2.6 Төсвийн тэгш хуваарилалтын зарчим

Микро-итгэлцүүрийн үндсэн зорилго нь нормативт суурилсан санхүүжилтийн томъёонд сурагчийн тооноос хамааруулан зохицуулалт хийх арга замаар сургуулийн төсвийн тогтолцоог илүү уян хатан болгоход чиглэгдэж байна. Төсвийн зохицуулалтыг тухайн аймгийн дундаж сургуулийн хэмжээнээс хамааруулан аймгийн түвшинд хийнэ. Тайлангийн энэ хэсэгт ТЗС-ны тоо баримтыг ашиглан нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлыг гурван хувилбараар харууллаа. Эдгээрээс хоёр хувилбар нь өнөөдөр ашиглаж байгаа бодлогын бодит хувьсагчийг ашигласан байхад харин гуравдах нь загварчлал (симуляци)-ын аргаар гаргаж авсан таамаглал юм. Энэ харьцуулалтаар бид микро-итгэлцүүр нь жижиг сургуулийн төсвийн дутагдлыг хэр үр дүнтэй нөхөж чадаж байгаад үнэлгээ өгч, сургуулийн хувьсах зардлын бодит хэмжээг санхүүжилтийн томъёогоор таамаглаж байгаа зардалтай харьцуулан харуулна. Уг загварчлалд

Монголын бүх сургуулийн төлөөллийг хамруулав. Монгол улсын бүх сургууль санхүүжилтийн томъёогоор төсвөө боловсруулах шаардлагыг хуулиар тавьж байгаа тул ТЗС-нд хамрагдсан бүх сургууль, түүний дотор санхүүжилтийн томъёог ашигладаггүй нийслэл хотын сургуулиудыг бүгдийг нь энэ загварт багтаасан юм.

**Зураг 3: Зөвхөн норматив зардлыг ашигласан тохиолдолд хувьсах зардлын тархалт**

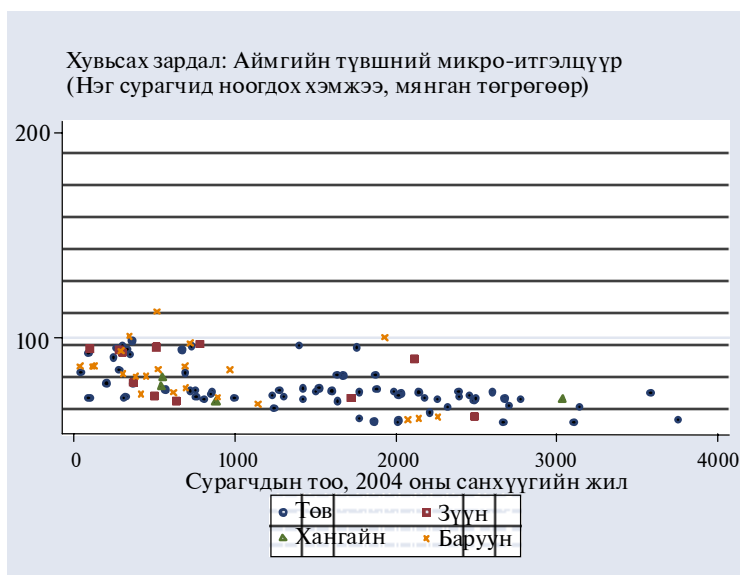


Эх сурвалж: Сурагчдын тоо, 2005 оны санхүүгийн жилийн норматив зардлын хэмжээг ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав.

**Зураг 3-т** ТЗС-ний хүрээнд цуглуулсан микро-итгэлцүүрийн хэмжээ, сургуулийн сурагчийн тоо зэрэг бодит тоо баримтыг ашиглан нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлыг микро-итгэлцүүргүйгээр буюу ЗГ-аас баталсан норматив зардлаар тооцвол ямар тархалттай байхыг харууллаа. Хэдийгээр норматив төсөв нь бүс нутгаар ялгаатай тогтоогддог, мөн сургуулийн хэмжээ нь бүс нутгуудын хоорондын ялгааг тууштайгаар тусгагдаагүй мэт харагдаж байгаа ч нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлын тархалт нь нэг ижил түвшинд байна. Үүнээс гадна хоёр хувьсагч хоорондоо эерэг харьцаатай байгаа ба харилцан хамаарлын коэффициент нь 0.29 байна. Энэ нь өмнө өгүүлж байсан өөр өөр хэмжээтэй сургуулиудын зарцуулалтын хэв шинж ялгаатай байгааг давхар батлахын зэрэгцээ анх микро-итгэлцүүрийг нэвтрүүлэх шалтгаан болсон жижиг сургуулийн захирлуудын төсвийн хүрэлцээ муу байгаа тухай гомдлыг ойлгоход тус болж байна.

**Зураг 4** нь Зураг 3-тай төстэй боловч 2005 оны санхүүгийн жилд ашигласан микро-итгэлцүүрээр хийсэн төсвийн зохицуулалтыг тусгасан байгаа. Итгэлцүүр нь хувьсах зардлын хэмжээнд илүү их ялгаа оруулж ирж байгаа нь тод харагдаж байгаа бөгөөд энэ зөрүү нь сургуулийн хэмжээтэй урвуу харьцаатай байна. Хоёр хувьсагчийн харилцан хамаарлын коэффициент нь - 0.57 байна. Гэхдээ итгэлцүүрийг тогтоохдоо тухайн сургуулийн сурагчийн тоог өөрийнх нь аймгийн дундаж сургуулийн хэмжээтэй харьцуулан оногдуулдаг тул адилхан тооны сурагчтай сургуулиудын авах нэг сурагчид ноогдох зардлын хэмжээ нь аль аймаг, аль санхүүгийн бүсэд байрлаж байгаагаасаа шалтгаалан маш их ялгаатай тогтоогдож байна.

**Зураг 4: Норматив зардал ба бодит микро-итгэлцүүрийг ашигласан тохиолдолд хувьсах зардлын тархалт**



Эх сурвалж: Сурагчдын тоо, 2005 оны санхүүгийн жилийн норматив зардлын хэмжээ, аймгийн түвшний микро-итгэлцүүрийн хэмжээг ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав.

**Зураг 5** дээр ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын төсөвт аймгийн бус улсын түвшний микро-итгэлцүүрийг ашигласан бол тархалт нь ямар байхыг тооцсон загварчлалын үр дүнг харууллаа. Үндэсний түвшний микро-итгэлцүүрийн хэлбэлзэл (дээд, доод үзүүлэлтүүд) нь бодитойгоор ашиглагдаж байгаа аймгийн түвшний итгэлцүүрийн хэлбэлзэлтэй адил байхаар зохиогдсон болно. Харин сургуулиудыг эрэмблэн жагсаахдаа аймгийн хэмжээнд байгаа сургуулиудын хэмжээгээр бус харин үндэсний хэмжээнд байгаа бүх сургуулийн сурагчдын тоог ашиглав<sup>20</sup>. Зураг 5-аас хоёр дүгнэлтийг хийж болох байна. Нэгдүгээрт, нэг

**Зураг 5: Норматив зардал ба хийсвэр загварчлалын микро-итгэлцүүрийг ашигласан тохиолдолд хувьсах зардлын тархалт**

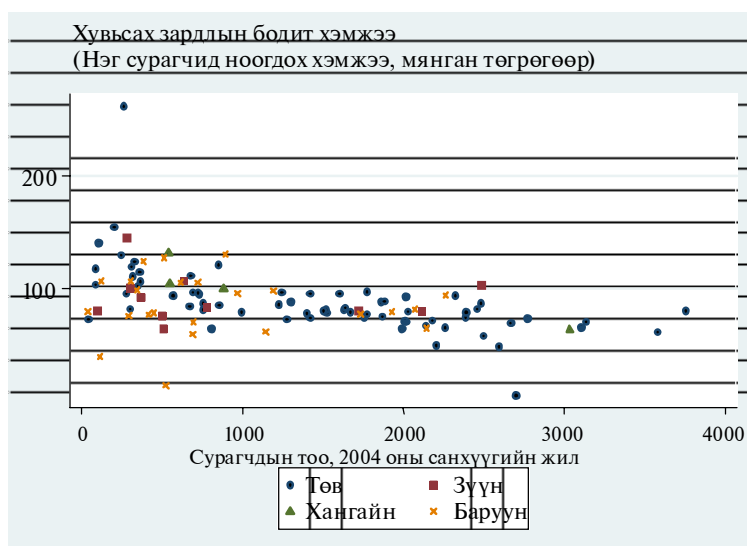


Эх сурвалж: Сурагчдын тоо, 2005 оны санхүүгийн жилийн норматив зардлын хэмжээг ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авч, загварчлалын хүрээнд боловсруулсан хийсвэр микро-итгэлцүүрийг нэмж ашиглав.

<sup>20</sup> Сургуулиудыг бүлэглэхдээ үндэсний хэмжээний бүх сургуулийг багтаав. Сурагчийн тоогоор хамгийн доод 10%-ийг бүрдүүлж байгаа сургуулиудад оноосон микро-итгэлцүүр 1.3, харин 10 дугаар ба 25 дугаар процентиийн хооронд багтсан сургуулиудад оноосон итгэлцүүр 1.2 байв. 25 ба 50 дугаар процентиийн хооронд байрлах сургуулийн итгэлцүүр 1.1, 50 ба 75 дугаар процентиийн хооронд байрласан сургуулиудад 0.9-ин итгэлцүүр оногдлоо. Эцэст нь 75 дугаар процентилаас дээш байрласан сургуулиудад 0.8-ийн итгэлцүүрийг оноолоо. Итгэлцүүрийн ашиглахдаа боловсролын салбарын нийт төсвийн хэмжээг өөрчлөхгүй байх зарчмыг баримталсан тул тухайн жилийн нэг сурагчид ноогдох норматив зардлын хэмжээг өсгөхгүй, батлагдсан хэмжээнд нь барьж загварчлалыг хийсэн болно. Харин ТЗС-ний түүвэрт сурагч олонтой том сургуулийн тоо их орсон байсны нөлөөллөөр тухайн жилийн боловсролын салбарын хувьсах зардлын нийт дүн бага зэрэг буурсан үзүүлэлттэй гарлаа.

сурагчид ноогдох төсөв, сургуулийн хэмжээ хоёрын хооронд илэрхий урвуу харьцаа (харилцан хамаарлын коэффициент  $-0.81$ ) харагдаж байна. Хоёрдугаарт, ижил хэмжээтэй сургуулиудын төсөвт ялгаа төдийлөн ажиглагдахгүй байна. Энэхүү загварчлал нь бодит амьдрал дээр хэрэглэдэггүй зохиомол микро-итгэлцүүрт үндэслэсэн хэдий ч сурагч цөөнтэй жижиг сургуулийн төсвийн дутагдлыг илүү үр дүнтэйгээр нөхөхийн зэрэгцээ газарзүйн байрлал буюу аль аймагт байрлаж байгаагаар нь ялгаварласан тэгш бус хуваарилалтаас хэрхэн зайлсхийж болохыг харуулсан жишээ болж байгаагаараа ач холбогдолтой юм. Энэхүү зураг нь микро-итгэлцүүрийн бүтцэд маш энгийн тохиргоо хийснээр төсвийн хөрөнгийн илүү тэгш хуваарилалтад хүрч болохыг харуулж байна.

**Зураг 6: Хувьсах зардлын бодит хэмжээний тархалт**



Эх сурвалж: Сурагчдын тоо, 2005 оны санхүүгийн жилийн төсвийн дүн мэдээг ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав.

**Зураг 6** дээр харьцуулалт хийх нэмэлт үзүүлэлт болгон хувьсах зардлын бодит хэмжээг ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын өөрсдийн мэдээлснээр авч ашигласан болно. Юуны өмнө зураг дээрээс тодорхой харагдаж буй эхний ажиглалт бол хувьсах зардал нь санхүүжилтийн томъёогоор урьдчилан тооцоолсноор хамаагүй их хэмжээний хэлбэлзэлтэй байна. Зураг 6-аас харахад сургуулийн сурагчийн тоо, хувьсах зардал хоёр нь урвуу харьцаатай байгаа ба энэ хоёр хувьсагчийн харилцан хамаарлын коэффициент нь  $-0.45$  байна. Энэ хоёр хувьсагчийн хоорондын харилцаа хамаарал сул байгааг ижил хэмжээтэй сургуулиудын хувьсах зардал харилцан адилгүй, их хэмжээний хэлбэлзэлтэй



байгааг санхүүжилтийн томъёо (Зураг 4 дээр харуулсан шиг норматив зардал дээр нэмэх нь микро-итгэлцүүр) урьдчилан таамаглаж чадахгүй байгаагаар тодорхой хэмжээнд тайлбарлаж болох юм. Тийм ч учраас санхүүжилтийн томъёог ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиуд нийтлэг хэрэглэж, хэрэгжүүлж, тууштай ашиглаж чадахгүй байна. Зураг 6-д ашигласан төсөвтэй холбоотой тоон мэдээллийг ашиглан хийж болох сүүлчийн нэг дүгнэлт гэвэл ТЗС-нд хамрагдсан 118 сургуулийн хувьсах зардлын бодит дүн нь сургуулийн санхүүжилтэд ашиглаж байгаа томъёогоор (Хүснэгт 4-д ашигласан шиг норматив зардал дээр нэмэх нь микро-итгэлцүүр) тооцоолсон хувьсах зардлын дүнгээс 12 хувиар илүү байгаа юм. Энэ нь мөн л бодлогоор тавигдаж байгаа шаардлага, сургуулийн түвшинд явагдаж байгаа бодит хэрэгжилт хоёрын хооронд нэлээд зөрүү байгааг харуулж байна. Түүнчлэн санхүүжилтийн томъёоны улмаас үүсэж байгаа төсвийн тэгш бус хуваарилалтыг үл харгалзлаа гэхэд орон нутгийн түвшинд авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь төсвийн тэгш бус хуваарилалтыг засаж залруулах бус харин ч улам гүнзгийрүүлэх нөлөө үзүүлж байгаагийн нотолгоо нь энэ баримтууд болж байна.

Санхүүжилтийн томъёоны өөр нэг хувилбар нь сургуулийн бүхий л зардлыг сурагчийн тоотой уялдуулсан хувьсах зардал хэлбэрээр тогтоох арга байж болох юм. ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын мэдээлсэн төсвийн нийт дүн, сурагчдын тоог ашиглан санхүүжилтийн энэ хувилбарыг загварчлан харуулах боломжтой юм. **Зураг 7**-д харуулсан хөндлөн шугам нь бүх сургуульд нэгэн хэмжээний норматив зардлыг жигд ашиглавал нэг сурагчид ноогдох зардлын хэмжээ ямар болохыг харуулаад, үүнийгээ цэгээр төлөөлүүлэн харуулсан нэг сурагчид ноогдох нийт бодит зардалтай харьцуулан үзүүлээ (өмнөх бүх Зураг нь сургуулийн нийт зардлыг бус харин зөвхөн хувьсах зардлыг харуулсан болохыг анхаарна уу). Алслагдсан байрлалтай жижиг сургуулийн зардал өндөр байдгийг дахин сануулсан энэ Зурагнаас харахад 1000 болон түүнээс цөөн тооны сурагчтай сургуулийн 81 хувь нь санхүүжилтийн томъёогоор тэдэнд хуваарилагдан очих ёстой төсвөөс илүү мөнгө зарцуулж байгаа бөгөөд тийм ч учраас тэгшитгэсэн зардлыг харуулах хөндлөн шугамнаас дээгүүр байрлаж байгаа юм. Үүний эсрэгээр, 1000-аас илүү сурагчтай сургуулиудын 67 хувь нь нэг сурагчид ноогдох төсвийн хэмжээгээрээ тэгшитгэсэн зардлын хөндлөн шугамнаас доогуур байрласан байна. Зурагнаас хийх эхний дүгнэлт гэвэл сургуулиудын төсвийн хэмжээ хоорондоо маш ялгаатай байгаа ба энэ нь цөөн сурагчтай жижиг сургуулиудад ч хамааралтай ажиглалт юм. Үүнээс харахад цөөн сурагчтай жижиг сургуулийг ч гэсэн илүү үр ашигтайгаар ажиллуулах боломж байгаа бөгөөд төсвөө үр ашигтай зарцуулж байгаа жижиг сургуулиуд үйл ажиллагаагаа хэрхэн зохион байгуулж байгаа, бусдаасаа юугаараа ялгаатай байгааг таньж ойлгох хэрэгтэйг илтгэж байна.

**Зураг 7: Сургуулийн төсвийг бүхлээр нь хувьсах зардал хэлбэрээр санхүүжүүлэх загварчлал**



Эх сурвалж: Сурагчдын тоо, 2005 оны санхүүгийн жилийн төсвийн дүн мэдээг ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав.

**Хайрцаг 5**-д энэ тухай илүү нарийвчлан өгүүлсэн байгаа. Дараагийн дүгнэлт нь сургуулийн нийт төсвийг хувьсах зардал хэлбэрээр санхүүжүүлэх томъёог боловсруулан хэрэглэх асуудал байж болох юм. Энэ томъёо нь сургуулийн хэмжээтэй уялдуулсан зардлын зүйл ангиудаар олгогдох нэг сурагчид ноогдох зардлыг өөр өөр хэмжээтэй тогтоох аргад тулгуурлана.

**Хайрцаг 5: Алслагдсан байршилтай сургуулийг илүү үр ашигтай ажилуулах загвар: Туяа багийн сургуулийн жишээ**

Монгол орны хувьд хөдөө орон нутагт боловсролын үйлчилгээг хүргэх зардлыг нэмэгдүүлдэг бүтцийн шинжтэй хүчин зүйлс байх шиг харагдаж байна.

Сургуулийн нийт зардлын нэг сурагчид ноогдох хэмжээг ашиглан сургуулийн түвшинд регрессийн аргаар тооцоо хийж үзэхэд сургуулийн хэмжээ, сурагчийн сурлагын амжилтыг харгалзаагүй нөхцөлд ч гэсэн сургуулийн зардалд хамгийн чухал нөлөө үзүүлж буй зүйл нь сургуулийн байршил болж байна. Сургуулийн байршил, төсөв хоёрын хоорондын харилцан хамаарал нь зөвхөн алслагдсан багийн сургуулиудад хамаараад зогсохгүй сумын төвд байрлалтай сургуулиудад ч мөн ихээхэн нөлөөлж буй хүчин зүйл юм.

**Хайрцаг 5: Алслагдсан байршилтай сургуулийг илүү үр ашигтай ажилуулах загвар: Туяа багийн сургуулийн жишээ (Үргэлжлэл)**

Төсвийн зарцуулалтад илэрч байгаа бүтцийн шинжтэй энэхүү ялгаа нь сургуулиудад ялгавартай хандах боломжийг санхүүжилтийн механизм, холбогдох бодлогуудад суулгаж өгөхийг шаардаж байна.

Нэг сурагчийг сургахад шаардагдах зардлын хэмжээ хот, хөдөөгөөр ялгаатай байгаад зогсохгүй хөдөөгийн сургуулиуд хоорондоо мөн маш их ялгаатай байгааг төсвийн баримт мэдээнээс баталгаатайгаар харж болохоор байна. Эдгээр ялгааг хэрхэн тайлбарлах вэ? Гэтэл үүнээс илүү чухал асуудал бол Монголд хөдөөгийн алслагдсан сургуулийг илүү үр ашигтайгаар ажиллуулах загвар байна уу?

Эдгээр асуултад хариулт олохын тулд хэд хэдэн судалгаа нэмж хийх шаардлагатай. Мөн хэдийгээр хөдөөгийн олон сургууль төсөв хөрөнгөө үр ашигтайгаар зарцуулахыг чармайн хичээж байгаа ч, зардлаа бууруулж, багш сурагчдынхаа тоог бууруулалгүй хадгалж үлдэж чадсан зарим сургуулийн жишээ бэлэн байна. Ийм сургуулийн нэг бол Өвөрхангай аймгийн Тарагт сумын Туяа багийн сургууль юм. 4 жилийн сургалттай, 5 багш, 70 гаруй сурагчтай багийн энэ бага сургууль нь аймгийн төвд ойрхон байрладаг тул нөхцөл боломжоор илүү аймгийн төвийн том сургуульд багш, сурагчаа алдах эрсдэлтэй тулгарчээ. Зардлаа байж болох хамгийн бага хэмжээнд байлгахын тул Туяа багийн сургууль нь дотуур байраа ашиглахаа больж, хичээлийн байрны зарим анги танхимыг багш, сурагчид амьдрах дотуур байрны зориулалтаар ашиглах болов. Багш, сурагчдаа байраар хангасны үр дүнд тэднийгээ бусад сургуульд алдахгүй байх боломжтой болжээ. Мөн дотуур байрны барилгыг ашиглахаа больсноор халаалт гэх мэт тогтмол зардлаа хэмнэх боломжтой болжээ. Сургуулийн төсөв мөн ил тод. Сургуулийн багш хичнээн төгрөгийн цалин авдаг, бусад хөрөнгө мөнгөө сургууль хэрхэн зарцуулж байгааг багийн иргэд тодорхой мэддэг бөгөөд улмаар сургуулийн захиргааны хариуцлага, түүнд итгэх итгэл нэмэгджээ. Сургуулийн захирлын чадварлаг удирдлага, багийн иргэдийн идэвхтэй оролцооны аль аль нь сургуульд өгөөжөө өгч байна. Сургуулийн цомхон хэмжээ нь хэрэгцээндээ уян хатан хандаж, нөхцөлдөө хялбар дасан зохицох боломжийг нээж өгчээ. Тус сургуулийн сурагчдын сурлагын амжилтыг харуулах мэдээ олдоогүй юм. Ер нь үр ашигтай ажиллаж байгаа жижиг сургуулиудын төсвийн зарцуулалт, сурагчдынх нь сурлагын амжилтыг илүү нарийвчлан судлах судалгаануудыг энэ тайлангийн дараа дараагийн алхам болгон хэрэгжүүлбэл чухал мэдээлэл гарч ирэх нь дамжиггүй.

Ингээд энэ бүлгийн төгсгөл болгон өмнө танилцуулсан санхүүжилтийн томъёоны хувилбаруудын тойм, мөн хувилбар бүрийн сул болон давуу талуудыг **Хүснэгт 12-т** дүгнэн харууллаа.

**Хүснэгт 12: Сургуулийн санхүүжилтийн хувилбарууд**

Томъёо	Давуу тал	Сул тал
Норматив төсөв (НТ)	1. Төсөв хуваарилалтын дүрэм журам нь ил тод болно 2. Нэгдсэн дүрэм журмаас гадуур нэг сургуулиас нөгөө рүү төсвийн дахин хуваарилалт хийгдэхгүй	1. Олон сурагчтай том сургуулийн нэг сурагчид ноогдох зардал бусад сургуулиас илүү 2. НТ-ийн бүс нутгийн ялгаа нь нэг бүсэд багтах сургуулиудын хэмжээнд гарах ялгааг системтэйгээр тусгахгүй
НТ+ аймгийн түвшний микро-итгэлцүүр (НТАМ)	1. Нэг сурагчид ноогдох зарсдлыг сургууль бүрийн сурагчийн тоотой уялдуулан зохицуулалт хийх боломжтой	1. Зохицуулалтыг аймаг бүрийн сургуулийн дундаж хэмжээнд тулгуурлан хийх тул аймаг хоорондын төсвийн тэгш бус хуваарилалт үүснэ 2. Аймаг хоорондын төсвийн ялгаа нь орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудын шийдвэрээр тодорхойлогдоно
НТ+ улсын хэмжээний микро-итгэлцүүр (НСУМ)	1. Нэг сурагчид ноогдох зардал болон сургуулийн хэмжээний хоорондын урвуу харьцаа илүү хүчтэй болно 2. Өөр өөр аймагт байрлах адил хэмжээтэй сургуулиудын авах төсвийн тэгш бус хуваарилалт арай бага болно 3. Төсөв хуваарилалтын дүрэм журам ил тод болно 4. Нэгдсэн дүрэм журмаас гадуур нэг сургуулиас нөгөө рүү төсвийн дахин хуваарилалт хийгдэхгүй	
Сургуулийн бүх төсөв хувьсах зардал хэлбэрээр хуваарилагдах хувилбар	1. Төсөв хуваарилалтын дүрэм журам ил тод болно 2. Нэгдсэн дүрэм журмаас гадуур нэг сургуулиас нөгөө рүү төсвийн дахин хуваарилалт хийгдэхгүй	1. Алслагдсан сургуулийн төсвийн хэрэгцээг хэрхэн хангах талаар нэмэлт судалгаа хийх хэрэгтэй

## **2.7 Сүүлийн үеийн сургуулийн шинэчлэлүүд ба тэдгээрийн сургуулийн төсөвт үзүүлсэн үр нөлөө**

Сургуулийн нөөц хөрөнгийг (боловсон хүчний ба мөнгөн) илүү үр ашигтайгаар зарцуулах боломжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор санхүүжилтийн томъёог анх боловсруулан, ашиглаж эхэлсэн билээ. Энэхүү зорилгыг биелүүлэх үүднээс хэд хэдэн нэмэлт шинэчлэлүүд мөн явагджээ. Үүнд:

- (а) сургуулиудыг нэгтгэх замаар захиргааны албан хаагчдын тоог багасгах,
- (б) цагаар ажилтан хөлслөх, гэрээт ажилтан ажиллуулах, мөн үйлчилгээний нэр төрлийг цөөрүүлэх арга замаар туслах ажилтны тоог цөөрүүлэх,
- (в) холимог бүлгийн сургалтыг нэвтрүүлэх замаар дунд болон ахлах сургуулийн багшийн орон тоог цөөрүүлэх,
- (г) холимог бүлгийн сургалтыг нэвтрүүлэх, багш нарын ажлын ачааллыг долоо хоногт 19 цагаас 21 цаг болгож нэмэгдүүлэх, хичээлийн жилийн хугацааг 32-оос 34 долоо хоног болгон уртасгах замаар бага сургуулийн багшийн тоог цөөлөх зэрэг болно.

Дээрх жагсаалтын сүүлийн хоёр стратеги, мөн сургалтын арга зүй, хөтөлбөр, боловсролын стандартыг өөрчлөх зорилготой реформууд нь нэлээд хоцрогдолтой байгаа нь үнэн юм. Харин сургуулийн захиргааны албан хаагчид болон туслах ажилтны орон тоог цөөлөхөд чиглэсэн эхний хоёр шинэчлэлийн стратегийг тууштай барьж хэрэгжүүлсэн билээ. Сургуулийн бүтцийн шинэчлэлийг 1997-1999 оны хооронд эрчимтэй хэрэгжүүлсэн юм. Энэхүү санаачлагын хүрээнд хийгдсэн шинэчлэлийн тодорхой арга хэмжээний заримыг нэрлэвэл (а) цогцолбор сургууль байгуулах (б) 10 жилийн сургуулийн тоог цөөрүүлэх (в) сум дундын бус сургуулиудын 9, 10 дугаар ангийг хаах, (г) сумын төвийн бага сургуулиудыг хаах зэрэг болно. Энэхүү бүтцийн өөрчлөлт сургуулийн хамран сургалт болон боловсролын чанарт ямар нөлөө үзүүлснийг иж бүрнээр нь үнэлж дүгнэх ажил хийгдээгүй байгаа. Түүнээс гадна энэхүү бүтцийн өөрчлөлт нь өөрийн урт хугацааны зорилт болох боловсролын хязгаарлагдмал нөөцийг илүү үр ашигтайгаар ашиглах зорилтдоо хүрсэн эсэхийг үнэлэх ажил хийх шаардлагатай юм.

Сүүлийн жилүүдэд гарсан сурагч, багш, албан хаагч, сургуулиудын тоон өсөлтийг Хүснэгт 13-т харууллаа. Хүснэгтэд харуулсан цаг хугацааны үечлэлүүд

нь сургуулийн бүтцийн өөрчлөлтийн үе шатуудыг харуулах ба ингэснээрээ эдгээр шинэчлэлүүд болон санхүүжилтийн томъёо нь жижиг сургуулийн боловсон хүчний өөрчлөлтийг дэмжсэн тохиромжтой стратеги болсон эсэхийг дүгнэн харах зорилго агууллаа. Энэхүү хүснэгт нь сурагч цөөнтэй хамгийн жижиг сургууль болох багийн сургуулиудад төвлөрч байгаа юм. Харьцуулалт хийхдээ хамгийн нарийвчилсан түвшний мэдээлэл бүрэн хэмжээгээр олдох боломжтой байсан 2000-2004 оны хоорондын 4 жилийн хугацааг авч үзлээ. Хүснэгт 13-аас харахад энэ 4 жилийн хугацаанд багийн сургуулиудын нөхцөл байдалд чухал өөрчлөлтүүд гарчээ. 2000-2004 оны хооронд багийн 18 сургууль хаагджээ. Гэхдээ эдгээр 18 сургууль нь бүгд сургуулийн бүтцийн өөрчлөлтийн нөлөөгөөр хаагдсан уу, эсвэл алслагдсан орон нутгаас дайжсан иргэдийн шилжилт хөдөлгөөний улмаас хаагдсан уу гэдэг нь тодорхойгүй байна. Багийн жижиг сургуулийн тоо цөөрөхтэй зэрэгцээд багийн сургуульд сурч байгаа сурагч, ажиллаж байгаа туслах ажилтны тоо буурсан байна. Мөн эдгээр сургуульд ажиллаж байгаа багш нарын тоо ч мөн пропорционал байдлаар нэлээд их буурчээ. Үүнийг анги дүүргэлтийн хэмжээ их бага байсан ч хамаагүй нэг ангид нэг багш ажиллах шаардлагыг тавьдаг бага сургуулийн багшлах боловсон хүчний бодлогоор тодорхой хэмжээнд тайлбарлаж болох юм.

### Хүснэгт 13: Багийн сургуулиудын статистикийн тойм

	2000 оны санхүүгийн жил	2004 оны санхүүгийн жил	Өөрчлөлтийн хувь
Сургууль (тоо)	61	43	- 30%
Сурагч (тоо)	5,724	4,086	- 29%
Багш (тоо)	250	145	- 42%
Багш бус албан хаагч (тоо)	304	197	- 35%
Нэг сургуульд оногдох сурагчийн тоо	93.8	95,0	1%
Нэг сургуульд оногдох багшийн тоо	4.1	3,4	- 18%
Нэг сургуульд оногдох багш бус албан хаагч	5.0	4,6	- 8%
Нэг багшид оногдох сурагчийн тоо	22.9	28,2	23%
Нэг багш бус албан хаагчид оногдох багшийн тоо	0.82	0,74	- 10%

Эх сурвалж: БСШУЯ-ны Санхүү, Эдийн засгийн газар. Зөвхөн орон тооны (бүтэн цагаар ажилладаг) багшийн тоог ашиглав.

**Хүснэгт 13**-аас харахад багийн сургуулийн тоонд мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гарсан хэдий ч багийн нэг сургуульд оногдох сурагчийн дундаж тоо өмнөх үеэсээ нэг их өөрчлөгдөөгүй байгаа юм. Харин үүний эсрэгээр нэг сургуульд оногдох багшийн тоо нэг сургуульд оногдох багш бус албан хаагчийн тооноос хамаагүй эрчимтэйгээр багасжээ. Хүснэгт 13 нь энэ хоёр өөрчлөлтийн үр дүнд нэг багшид оногдох сурагчийн тоо 22.9-өөс 28.2 хувь болж өссөнийг харуулж байна. Эсрэгээрээ дээрх хугацааны туршид сургуульд ажиллаж байгаа багш ба багш бус албан хаагчийн тоон харьцаа ялимгүй буурсан байгааг харж болно. Үүнээс дүгнэн хэлэхэд багийн сургуулиуд хаагдсан явдал нь багш бус албан хаагчдаас илүүтэйгээр багш нарын тоонд нөлөөлжээ.

**Хүснэгт 13**-т үзүүлсэн статистикийн тоймоос харахад баг дээр байрлах сургуулиудын гуравны нэг нь хаагдсан явдал үлдсэн багийн сургуулиудын ажилтан, албан хаагч, сурагчдын тооны бүтцэд чухал нөлөө үзүүлсэн байна. Харин хаагдсан сургуулиудаар үйлчлүүлж байсан багийн хүүхдүүд бага боловсролд ер нь хамрагдаж чадаж байгаа эсэх, хэрхэн хамрагдаж байгааг энэ хүснэгтээр харуулж чадахгүй юм. Мөн энэ шинэчлэл нь хөдөөгийн боловсролын чанарт хэрхэн нөлөөлснийг харуулах мэдээлэл алга байна.

***Хайрцаг 6: Хөдөөгийн жижиг сургуулиудын хоорондын сурагчдын төлөөх өрсөлдөөн – ТЗС-ны чанарын мэдээлэл цуглуулах үе шатанд олсон баримт***

Б сургууль (харьяа багийн сургууль) нь харьяалагддаг сумын сургуулиасаа (С сургууль) 60 км-ийн зайд оршдог. Б сургууль руу хүрэхийн тулд давааны замаар гарах ёстой болдог ба энэ зам нь жилийн 6 сард хаалттай (10 дугаар сараас 3 дугаар сар хүртэл) байдаг. Дулааны улиралд энэ багаас сумын төв дээрх С сургууль руу очиход машинаар 2 цаг гаруй явдаг бөгөөд очих зам нь бартаатай. Б сургууль нь 1980-аад оны сүүл хүртэл тогтмол ажиллагаатай сайн сургуулиудын тоонд ордог байсан ба өөрийн дотуур байртай байжээ. Нэгдэл тарснаар багийн иргэдийн орлого, сургуульд үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн үндсэн эх сурвалж үгүй болжээ. Өрхүүд шилжин явж, сургуулийн дотуур байр 1990 онд хаагдав. Сургуулийн барилга нь 10 танхимтай боловч одоо зөвхөн дөрвийг нь ашиглаж байгаа аж.

Б сургууль нь одоогийн байдлаар 38 сурагч, 3 багштай (тэдний нэг нь сургалтын менежерийн албыг давхар хашдаг), танхимуудын халаалт, цэвэрлэгээ, хадгалалт, хамгаалалтыг хариуцсан нэг туслах ажилтантай. Энэ сургууль холимог бүлгийн сургалт явуулдаггүй бөгөөд багш нар нь 8-14 сурагчтай 4 ангид хичээл заадаг. Нэг ангийн түвшинд нэг л бүлэгтэй бөгөөд гурван багш нь өөрийн даасан ангиас гадна үлдсэн нэг бүлэгтэй ээлжлэн заана.

**Хайрцаг 6: Хөдөөгийн жижиг сургуулиудын хоорондын сурагчдын төлөөх өрсөлдөөн – ТЗС-ны чанарын мэдээлэл цуглуулах үе шатанд олсон баримт (Үргэлжлэл)**

Б сургуулийн төсөв нь сум дээрх С сургуулийн төсвийн хавсралт байдлаар хүргэгддэг. Төсвийн санал, санхүүжилт олгосон баримтууд дээр багийн сургуулийн сургалтын менежер болон сумын сургуулийн нягтлан бодогч гарын үсэг зурах шаардлагатай.

Сумын төвийн С сургууль нь 540 орчим сурагчтай жижиг сургууль бөгөөд төсвөө хүргэхийн тулд багагүй хүндрэл туулдаг. Хэдийгээр С сургууль бүтэц зохион байгуулалтын хувьд багийн Б сургуулийг захирах боловч хоёр сургууль сурагч элсүүлэх тал дээр хоорондоо өрсөлддөг байна. Саяхнаас багийн Б сургуулийн дотуур байрыг дахин нээх асуудал тавигдсанаар хоёр сургуулийн хоорондын зөрчил сэргэжээ. Хоёр сургууль энэ нөхцөл байдлыг хэрхэн үзэж байгааг доор өгүүллээ.

Б сургуулийн бага ангийн багш: Манай багийн сургуулийн сурагчдын бараг тэн хагас нь сумын төвийн хүүхдүүд бөгөөд үлдсэн хагас нь сумын төвөөс гадуур амьдардаг тул дотуур байранд амьдрах шаардлагатай. Үүсээд байгаа гол асуудал бол сумын төвийн сургууль манай сургуулийн сурагчдыг элсүүлж авах сонирхолтой байгаа бөгөөд биднийг дотуур байраа дахин нээхийн эсрэг чадах бүхнээ хийж байна. Ингэснээрээ тэд багийн төвөөс гадуур амьдардаг малчин өрхийн хүүхдүүдийг сургуульдаа элсүүлэн тэднийг өөрийн дотуур байранд амьдруулах боломжтой болно. Гол бэрхшээл нь сумын сургууль бидэнд олгохоор амласан мөнгийг бариад, өгөхгүй байгаа юм. Бидэнд 3,3 сая төгрөгийг сургуулийнхаа дотуур байрыг сэргээхэд хуваарилахаар амласан боловч тэд энэ хөрөнгийг бидэнд олгохгүй байгаа юм. Тэд манай сургуулийн цалингийн сан аль хэдийн хэтэрсэн, хэрэв бид дотуур байраа дахин ажиллуулж эхэлбэл дотуур байрны багш, тогооч зэрэг нэмэлт ажилтнуудыг авч ажиллуулах хэрэгтэй болно гэж тайлбарлаж байгаа юм. Ингэхийг төвөөс зөвшөөрөхгүй тул дотуур байрны үйл ажиллагааг сэргээхэд хөрөнгө оруулалт хийх хэрэггүй хэмээн тэд хэлж байна. Манай багийн хүүхдүүд сумын төвийн сургуульд явах юм бол эцэг эх нь тэдэнтэйгээ тогтмол уулзаж чадахгүй болно гэж эцэг эхчүүд их дургүй байгаа. Сумын төв манай эндээс хол, хүрч очиход төвөгтэй.

Сумын засаг дарга, С сургуулийн нягтлан бодогчийн ажлыг хавсран хийдэг сумын нягтлан бодогч, мөн сумын Засаг даргын тамгын газрын дарга нар: Манай сургуулийн төсвийг хуваарилахдаа цөөн сурагчтай



жигжиг сургуулийн хувьд байж болох хамгийн өндөр буюу 1,5-ийн микро-итгэлцүүрийг ашигласан. Б сургуулийн дотуур байрны тухайд гэвэл, багийн сургууль нь хөрөнгө мөнгө байхгүй тул дотуур байраа сэргээн завсарлах чадваргүй, мөн боловсон хүчин хангалтгүй тул байраа ажиллуулж чадахгүй. Дотуур байр сүүлийн 15 жилийн турш ажиллаагүй тул нэлээд хэмжээний засварын ажил хийх шаардлагатай. Б сургууль нь дотуур байрны хоолны зардалд 2004 оны санхүүгийн жилд төсөв батлуулж авсан боловч тэд энэ мөнгөө санхүүгийн жилийн эхэнд буюу 2004 оны 1 дүгээр сард л авсан. Тэр үед хичээлийн жил эхлээд 4 сар өнгөрчихсөн байсан тул эцэг эхчүүд өөрсдийн боломжоор асуудлаашийдсэн байсан. Олонх эцэг эхчүүдхдээ манай сургуульд өгч, манай дотуур байранд амьдруулах юмуу зарим нь сумын төв дээр байдаг хамаатныдаа суулгасан байсан. Б сургууль нь цалингийн сангаа бараг 40 хувиар хэтрүүлсэн. Багийн сургуулийн сурагчийн тоо цөөн тул дотуур байранд зориулж нэмэлт ажилчид авч ажиллуулахыг тэдэнд зөвшөөрөхгүй байх.

## 2.8 Дүгнэлт

Монголын сургуулиуд санхүүжилтийн томъёог ашиглан төсвөө төлөвлөх ёстой бөгөөд энэ аргачлал нь тогтмол болон хувьсах зардлыг ялгаж тооцохыг шаарддаг. Сургуулийн хувьсах зардал нь төлөвлөсөн элсэлтийн хэмжээтэй пропорционал байх бөгөөд тогтмол зардал нь бодит хэрэгцээнд үндэслэсэн байх ёстой. Сургуулийн нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлын хэмжээ нь бүс нутгаар өөр өөр байх ба үүнийг ЗГ-аас жил бүр баталдаг. Мөн цөөн сурагчтай хөдөөгийн жигжиг сургуульд давуу байдал олгосон микро-итгэлцүүрийг ашиглан төсвийн дахин хуваарилалтыг аймаг бүрт хийх бөгөөд итгэлцүүрийн хэмжээг аймгийн боловсролын захиргааны байгууллага тодорхойлдог. Цөөн сурагчтай хөдөөгийн жигжиг сургуулийн төсөвт санхүүжилтийн томъёоны үзүүлж буй сөрөг нөлөөллийг арилгах зорилгоор энэ итгэлцүүрийг ашиглаж эхэлсэн байна.

Тайлангийн энэ бүлэгт сургуулийн төсвийн хуваарилалттай холбоотой 3 асуудлыг авч үзлээ. Үүнд (а) сургуулийн зардлын бүтэц, (б) норматив зардлын аргачлал нь хөрөнгө хуваарилалтад хэрхэн нөлөөлж буй, (в) микро-итгэлцүүрээр төсвийн дахин хуваарилалт хийх нь төсвийн тэгш хуваарилалтын зарчимд хэрхэн нөлөөлж буй зэрэг болно.

Хөдөөгийн жигжиг сургуулийн хувьсах болон тогтмол зардлын нэг сурагчид оногдох хэмжээ нь бусад бүх сургуулийнхаас хамаагүй их болохыг энэ бүлгийн

дүн шинжилгээ харууллаа. Энэ ялгаа нь олон шалтгаантай байгаагийн дотор багшлах боловсон хүчний орон тоонд тавигдах шаардлага, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмж, халаалтын оновчтой дэд бүтэц зэрэг багтаж байна. Ажилтнуудын цалин хөлс, даатгалд төлөх шимтгэл нь бүх сургуулийн зардлын дийлэнх хэсгийг эзэлж байгаагийн улмаас сургалтын бусад хэрэгцээнд зарцуулах хөрөнгө маш бага үлддэг болохыг төсвийн баримт мэдээ батлан харууллаа. Халаалтын зардлын нэг сурагчид ноогдох зарцуулалт нь мөн нэлээд өндөр байгаа бөгөөд нийт зардлын 13-15 хувийг эзэлж байна.

Норматив зардлын аргачлал нь Монголын бодит байдалд зохицсон санхүүгийн механизм болж чадахгүй байгаа нь төсвийн баримт мэдээнээс харагдаж байна. Микро-итгэлцүүр нь жижиг сургуулийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахад чиглэсэн шалгуурыг санхүүжилтийн механизмд оруулж өгөх зорилготой чухал зохицуулалт юм. Гэхдээ итгэлцүүрийг үндэсний түвшинд бус харин ижил хэмжээтэй сургуулиудын төсвийг аль аймагт байрлаж байгаагаас шалтгаалан өөр өөр хэмжээтэй байх нөхцлийг үүсгэсэн аймгийн түвшний итгэлцүүр хэлбэрээр боловсруулан хэрэглэж байгаагийн шалтгаан одоогоор тодорхойгүй байна. Үүнээс гадна баримт мэдээнээс харахад судалгааны түүвэрт багтсан бүх сургууль санхүүжилтийн томъёоны аргачлалыг жигд хэрэглэж, гүйцэтгэн, даган мөрдөхгүй байгаа нь бодлогоор тавьж байгаа шаардлага, сургуулийн түвшин дэх түүний хэрэгжилт хоёрын хооронд нэлээд зөрүү байгаагийн жишээ боллоо.

## **Бүлэг 3. Боловсролын төсвийн үйл явц**

### **3.1 Удиртгал**

Тусгайлан дурьдаагүй л бол энэ бүлэг дэх мэдээллийг ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын нягтлан бодогчоор бөглүүлж авсан “Төсвийн баримт мэдээ” нэртэй асуулгаас бүрдүүлээ. Мэдээллийн баталгаатай байдлыг хангах зорилгоор зөвхөн он, сар, өдрийг тавьж, гарын үсэг зурсан мэдээллийн хуудсыг ашигласан бөгөөд энэ шалгуураар судалгааны түүврээс 8 сургуулийг хасах шаардлагатай болсон юм. Үүний улмаас уг бүлэг дэх дүн шинжилгээг нийт 110 сургуулийн мэдээлэлд үндэслэн хийлээ. Мөн боломжтой бүх тохиолдолд аймгийн боловсролын төсвийн мэргэжилтнүүдээс авсан төсвийн мэдээг ашиглав.

Энэхүү бүлгийн зорилго бол боловсролын төсвийн хөрөнгө төвийн болон аймгийн үе шатуудаар хэрхэн дамжин өнгөрдөг үйл явцыг ойлгох, харьцуулахад оршино. Уг бүлэг 2 хэсэгт хуваагдана. Эхний хэсэг нь төвийн болон орон нутгийн түвшинд төсвийн үйл явц хэрхэн зохион байгуулагдсан байгааг нарийвчлан харуулах, түүнчлэн сургууль болон төсөв хариуцсан байгууллагууд хоорондын харилцааг дэлгэрэнгүй тайлбарлах юм. Хоёрдугаар хэсэгт ТЗС-ны мэдээллийг ашиглан төсвийн үйл явцын үе шатууд дахь зардлын хэмжээг харьцуулах болно.

## 3.2 Төсвийн санал боловсруулах, батлах, тодотгол хийх ба санхүүжилт олгох үйл явц

Тайлангийн энэ хэсэгт төсвийн саналыг боловсруулахаас эхлээд санхүүжилт олгох хүртэлх төсвийн үйл явцын гол гол үе шатуудыг тоймлон харуулах болно<sup>21</sup>.

Төвийн түвшинд төсвийн саналыг боловсруулах, батлахдаа дараах хуваарийг баримтлах ёстой боловч энэ хуваариас хоцрох тохиолдол түгээмэл байна.

- 5 дугаар сарын 1 ЗГ Төсвийн хүрээний мэдэгдлийг УИХ-д<sup>22</sup> өргөн мэдүүлнэ.
- 7 дугаар сарын 1 Төсвийн бүх байгууллага, үүний дотор сургуулиуд төсвийн саналаа холбогдох төрийн байгууллагад (боловсролын байгууллагуудын хувьд БСШУЯ-нд) өргөн мэдүүлнэ.
- 7 дугаар сарын 11 Парламент хаврын чуулганаараа юмуу 7 дугаар сарын 11-ний өдрийн дотор Төсвийн хүрээний мэдэгдлийг батална.
- 8 дугаар сарын 15 Төрийн төв байгууллагууд (боловсролын салбарын хувьд БСШУЯ) өөрийн үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөний төслийг дараа жилийн төсвийн төслийн хамт СЯ-нд хүргүүлнэ.
- 9 дүгээр сарын 15 СЯ салбар тус бүрийн төсвийг хянаж, нэгтгээд, улсын төсвийн төслийг ЗГ-т хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлнэ.
- 10 дугаар сарын 1 ЗГ дараа жилийн төсвийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлнэ.
- 12 дугаар сарын 1 УИХ улсын төсвийг хэлэлцэн батална.

2002 онд боловсролын салбарын санхүүжилтийг дахин төвлөрүүлэх шийдвэрийг ЗГ гаргажээ. Төсвийн дахин төвлөрлийн нэгэн хэсэг болгож сургуулиудын төсвийг хянаж нэгтгэн, салбарын төсвийн саналыг боловсруулах үүргийг

---

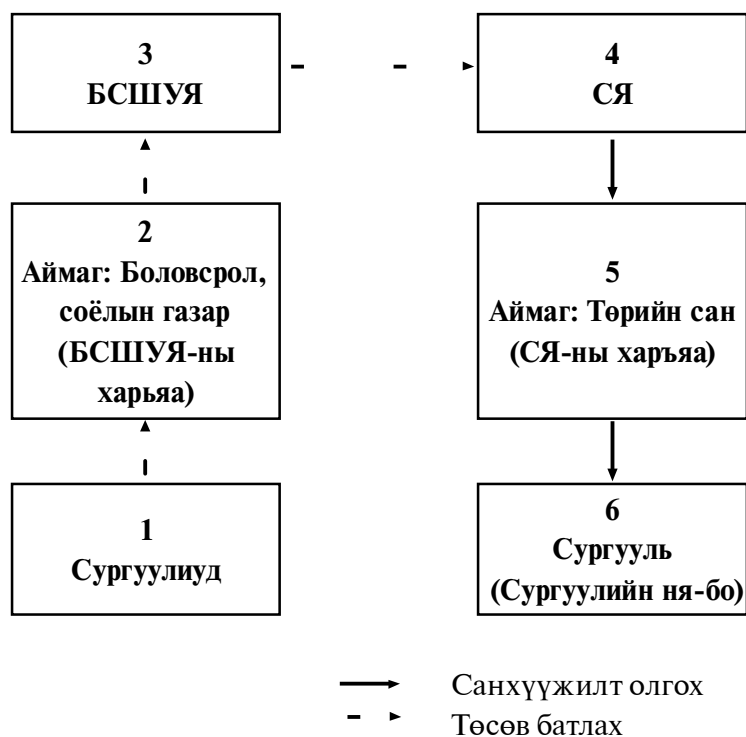
<sup>21</sup> Хууль эрх зүйн орчны асуудлыг Р. Бат-Эрдэнэ (2005) ба Дэлхийн Банк (2004) тайлангуудаас үзнэ үү.

<sup>22</sup> Монголын Парламентын албан ёсны нэр Улсын Их Хурал болно.

БСШУЯ авч, харин төсвийн санхүүжилт олголтыг СЯ шинээр байгуулагдсан Төрийн сангийн тогтолцоогоороо дамжуулан гүйцэтгэхээр болов. Энэхүү өөрчлөлтийн үр дүнд БСШУЯ-ны Эдийн засаг, санхүүгийн газрын төлөөлөгч болох аймгийн боловсролын төсвийн мэргэжилтнийг аймгийн БСГ-т<sup>23</sup> ажиллуулах болжээ. Аймгийн түвшинд СЯ-ыг төлөөлж аймгийн Төрийн сангийн мэргэжилтнүүд мөн ажиллах болов. Түүнчлэн аймгийн Төрийн сангаас хянадаг ганц л данстай байхыг сургуулиудад зөвшөөрчээ. Энэхүү шинэчлэл нь сургуулийн нягтлан бодох бүртгэл, төсвийн үйл явцыг хөнгөвчлөх, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зорилготой байв.

**Зураг 8**-д төсвийн дахин төвлөрлийн үр дүнд бий болсон төсвийн санал боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, санхүүжилт олгох явцыг харууллаа. Бүх төрлийн харилцааг аймгийн түвшний төсвийн байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлнэ.

**Зураг 8: Төсвийн үйл явц ба аймгаар дамжин хэрэгжих төсвийн хөрөнгийн урсгал (Улаанбаатар хотыг эс тооцвол) Санхүүжилт олгох**



<sup>23</sup> 2002 он хүртэл аймаг, дүүргийн захиргаанд боловсрол, сургуулийн асуудлыг хариуцан ажиллах төсвийн мэргэжилтний орон тоо байгаагүй юм.

Монголын сургуулиудын гуравны нэгд (Улаанбаатар хотын сургуулиуд) нь төсвийн дахин төвлөрөл явагдаагүй байна. Энэ нь боловсролын санхүүжилтийн тогтолцоонд бүтцийн өөрчлөлт хийх зорилгоор батлагдсан хуулийг зөрчиж байгаа явдал юм. Бусад бүх аймагт БСШУЯ, СЯ-ны аймгийн түвшний төлөөлөгчид төсвийн төслийг боловсруулах, төсвийн санхүүжилтийг олгох үйл явцад өөр өөрийн салангид үүрэгтэй оролцож байхад Улаанбаатар хотод Төрийн сан 2004, 2005 оны санхүүгийн жилд дээрх хоёр чиг үүргийг хоёуланг нь гүйцэтгэжээ. Улмаар Төрийн сан нь сургуулиудын төсвийн мэдээллийг нэгтгэн БСШУЯ-нд хүргүүлжээ<sup>24</sup>. Боловсролын төсөв хариуцсан аймгийн түвшний байгууллагуудаас ялгаатайгаар Улаанбаатарын Төрийн сан нь Хотын Захирагчийн албанд тайлагнах үүрэгтэй юм (БСШУЯ, СЯ-нд биш).

Энэхүү тусгай статусын нөлөөгөөр, мөн 2 дугаар бүлэгт өгүүлсэн шалтгаануудын улмаас Улаанбаатар хотын сургуулиуд санхүүжилтийн томъёог хэрэглэхгүй байна. Улаанбаатар хотын энэхүү байдал нь боловсролын санхүүжилтийн асуудал биш харин үүнээс илүүтэйгээр хариуцлага, хяналтын асуудал болж байгаа юм. Төсөв батлах, санхүүжилт олгох асуудлыг нэг л байгууллага хариуцаж байгаа тохиолдолд, мөн үнэлгээ мониторингийн нэгдсэн тогтолцоо байхгүй газарт төсвийн хөрөнгийн зориулалтын бус зарцуулалт гарах нөхцөл илүүтэй үүсэх боломжтой юм<sup>25</sup>.

Сургуулиуд жил бүрийн хавар төсвийн 3 жилийн хэтийн төлөвлөгөөгөө боловсруулаад, тухайн санхүүгийн жилийн нэг сурагчид ноогдох нормативт үндэслэсэн төсвийн дэлгэрэнгүй саналыг аймгийн БСГ-ын төсвийн мэргэжилтэнд жил бүрийн 7 дугаар сарын 1-ний өдрийн дотор хүргүүлэх ёстой. БСГ-ын төсвийн мэргэжилтнүүдтэй хийсэн албан бус ярилцлагаас харахад, сургуулиудын боловсруулсан 3 жилийн төсвийн хэтийн төлөв нь бодитой бус гэсэн үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болох магадлал өндөртэй юм байна. Төсөв батлагдахаас өмнөх шатуудад ихэнх жижиг сургуулиуд санхүүжилтийн томъёог ашиглахын оронд хэрэгцээнд үндэслэсэн тооцоо хэлбэрээр төсвийн саналыг боловсруулж ирдэг байна. Төсвийн мэргэжилтэн нь сургуулийн хувьсах болон тогтмол зардлыг ялган харуулах санхүүжилтийн томъёонд тулгуурласан төсвийн баримтыг хэрхэн боловсруулах чиглэлээр сургуулийн захирал, нягтлан бодогчдыг сургах хэрэгтэй болдог. Төсвийн саналыг боловсруулах болон өргөн мэдүүлэх үе шатанд ч гэсэн төсвийн мэргэжилтнүүд сургуулиудтай

---

<sup>24</sup> Үүгээр хязгаарлахгүйгээр, Улаанбаатар хотын БСГ-ын төсвийн мэргэжилтний орон тоо 2004 оноос хойш хоосон байгаа юм байна.

<sup>25</sup> Аман баримтаар Улаанбаатар хотод мэдээлэл цуглуулах явцад дүүргүүдийн Төрийн сангийн мэргэжилтнүүд төсвийн мэдээллийг гаргаж өгөхийг зөвшөөрсөн бичгийг Хотын захиргаанаас авчрахыг шаардсан байна. Мэдээлэл цуглуулж байсан хүмүүс БСШУЯ болон СЯ-аас албан бичиг авч явснаа үзүүлсэн ч тус болоогүй байна. Тэр ч бүү хэл Төрийн сангийн мэргэжилтэн нь мэдээлэл цуглуулагчаас төлбөр, урамшуулал нэхсэн тохиолдол гарсан байна.

нягт хамтран ажилладаг бөгөөд сургуулийн төсөвт өөрчлөлт оруулан засаж сайжруулдаг байна.

Жил бүрийн 7 дугаар сард аймгийн төсвийн мэргэжилтнүүд хоёр долоо хоногийн хугацаатайгаар БСШУЯ-ны Эдийн засаг, санхүүгийн хэлтэс дээр ирж ажиллан, төсвийн төслийг албан ёсоор баталсан хэлбэр загварт оруулан боловсруулдаг байна. Энэ үе шатанд, сурагчийн тоонд үндэслэсэн төсвийн дахин хуваарилалт хийгдэх магадлалтай ба энэ нь хувьсах болон тогтмол зардал хоорондын төсвийн хуваарилалтад нөлөөлөх магадлалтай. Энэ үед мөн дараагийн санхүүгийн жилд зориулан баталсан нэг сурагчид ноогдох норматив зардлыг тусган сургуулийн төсвийг өөрчлөх зохицуулалт хийгддэг. Норматив зардал нь жил бүр нэмэгддэг тул төвийн шатанд бэлтгэн боловсруулсан сургуулиудын төсвийн саналын хэмжээ анх БСГ-ын төсвийн мэргэжилтэнд сургуулиудын хүргэсэн төсвийн саналаас нэмэгдсэн байдаг.

8 дугаар сар гэхэд БСШУЯ-ны Эдийн засаг, санхүүгийн алба боловсролын салбарын төсвийн саналыг СЯ, ЗГ-т гурван янзаар багцлан хүргүүлдэг. Үүнд:

- (а) Дэд салбараар (боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны гэх мэт)
- (б) Сургуулийн хэв шинжээр (тухайлбал, сургуулийн өмнөх боловсролын, ЕБС, дээд боловсролын төсөв гэх мэт)
- (в) Зардлын зүйл ангиар (хувьсах ба тогтмол зардал).

Салбарын төсвийг баталснаас хойш төсвийн дахин хуваарилалтыг хуулийн дагуу зөвхөн салбар дотроо хийж болно<sup>26</sup>. Өнөөгийн практикаас харахад, дахин хуваарилалт нь зөвхөн микро-итгэлцүүрийг ашиглан нэг сургуулиас нөгөө сургууль руу шилжүүлэх байдлаар хийгдэж байна. Түүнчлэн сургуулиуд нь хичээлийн жилийн турш төсвийн тодотгол хүсэх эрхтэй. Харин төсвийн тодотголыг зөвхөн хүндэтгэх шалтгаанаар онцгой нөхцөлд л олгодог байна.

Төсвийн санхүүжилтийг сар сараар аймгийн Төрийн сангаас сургуулийн данс руу шилжүүлдэг. Аймгууд ч мөн төсвөө төвөөс сар бүрийн шилжүүлэг хэлбэрээр авдаг. Сургуулиуд зардлаа авахдаа төлбөрийн баримт (тухайлбал,

---

<sup>26</sup> 2002 оноос өмнө аймаг, дүүргийн засаг дарга нарт төсвийг салбар хооронд шилжүүлэн дахин хуваарилалт хийхийг хуулиар зөвшөөрч байлаа. Өмнө нь үйлчилж байсан төвлөрсөн бус тогтолцооны дагуу төсвийн хөрөнгийн хуваарилалтыг хийх эрх мэдлийг төв засгийн газар болон орон нутгийн засаг захиргаа хамтран эдэлдэг байв. Энэ үед орон нутгийн захиргаа салбар хоорондын төсвийн дахин хуваарилалтыг санхүүгийн жилийн туршид хийх нь өргөн тархсан практик байв. Сургуулийн төсөвт одорхой бус болж, нэгэнт батлагдсан төсвөө бүрэн авч чадах эсэх нь тухайн орон нутгийн захиргаанаас хамаарах асуудал болоод байжээ. Үүний улмаас өнөөдөр ихэнх сургууль шинээр бүрэлдэж байгаа төвлөрсөн тогтолцоог илүү сайшааж байна.

засвар, үйлчилгээний зардал гэх мэт)-аар гаргуулна. Хэдийгээр 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар санхүүжилт олгох үйл явцыг нэгдсэн байдлаар зохицуулж өгсөн ч бодит амьдрал дээр энэ үйл ажиллагаа нь янз бүрээр хэрэгжиж байна. Жишээлбэл, санхүүжилт олгох төлөвлөгөө нь сургуулийн сар бүрийн зарцуулалтыг тэр бүр тусгахгүй байна. ТЗС-ны чанарын мэдээлэл цуглуулах үе шатанд хамрагдсан нэгэн аймагт тухайн аймгийн төсвийн мэргэжилтний санаачилга, идэвх чармайлтын үрээр санхүүжилт олгох төлөвлөгөө нь сургуулиудын сарын зарлагад нийцэж байлаа. Үүний эсрэгээр судалгаанд хамрагдсан өөр нэг аймагт төсвийн санхүүжилтийг 10 тэнцүү хэсэгт хуваан олгож байсан нь жилийн туршид сургуулиудын хэрэгцээ өөр өөр байдгийг харгалзаагүй явдлын жишээ байлаа.

Төсвийн бүх байгууллага ямар нэг нэмэлт зардал төлбөргүйгээр жилийн эцсийн санхүүгийн гүйцэтгэлийн тайлангаа Мэргэжлийн хяналтын алба (МХА)-аар хянуулж байх заалт 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд орсон байгаа. МХА-ны эрхүүрэгт нийтлэг хуулиуд (тухайлбал Хөдөлмөрийн хууль, төсвөөс санхүүжиж байгаа байгууллагуудад хамааралтай хуулиуд гэх мэт), мөн салбарын онцлогийг тусгасан хууль, журам, стандартуудын (жишээлбэл, нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлын аргачлалын хэрэглээ, бүлэг дүүргэлтийн хэмжээ, хөдөлмөрийн хууль гэх мэт) хэрэгжилтийг хянах асуудал багтана. 2003 онд байгуулагдсан энэхүү агентлаг нь ЗГ-т шууд харьяалагддаг. Дээр нэрлэсэн үйл ажиллагааны зэрэгцээ аймаг бүрт байрлах салбаруудаараа дамжуулан энэ агентлаг нь үндэсний хэмжээнд байгаа бүх сургуульд жилийн эцсийн аудитын шалгалт хийдэг. Сургууль өөрөө хүсвэл хөндлөнгийн бие даасан байгууллагаар аудитын шалгалт хийлгэж болох ба энэ тохиолдолд үйлчилгээний төлбөрийг сургууль өөрөө хариуцна. Ихэнхдээ МХА-аас хийсэн аудитын үр дүнд сэтгэл дундуур байгаа сургуулиуд энэ хувилбарыг сонгох магадлалтай юм.



### 3.3 Төсвийн зарцуулалтыг харьцуулах нь

#### *Төсвийн үйл явц дунд хийгдэх дахин хуваарилалт*

ТЗС 2004, 2005 оны санхүүгийн жилд холбоотой сургуулийн төсвийн мэдээлэлд нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийлээ. Төсвийн мэдээллийг төсвийн үйл явцын янз бүрийн шатанд буюу төсвийг өргөн мэдүүлэх, батлах, санхүүжилт олгох, гүйцэтгэх шатанд нь хамааралтайгаар бүрдүүлсэн болно. Сургуулийн төсвийн хувьсах зардлын хэсгийг судлахдаа бид хоёр төрлийн мэдээллийг салган авч үзсэн бөгөөд үүнд (1) санхүүжилтийн томъёогоор сургууль авах эрхтэй болж байгаа төсвийн хэмжээ; (2) тохируулга хийсний дараа авах эрхтэй болж байгаа төсөв буюу санхүүжилтийн томъёог микро-итгэлцүүртэй хослуулан ашигласны дагуу сургууль авах эрхтэй болж байгаа төсвийн хэмжээ зэрэг болно.

**Хүснэгт 14-16** нь хэмжээ, газарзүйн байрлал, харьяалагдаж байгаа санхүүгийн бүсээр ялгаатай сургуулиудын төсвийг төсвийн янз бүрийн үе шатанд харьцуулан харууллаа. Хүснэгт 14-т сургуулиудыг сурагчийн тоо буюу хэмжээгээр нь 3 бүлэгт ангилж үзлээ. Бүлэг хоорондын тасалбар цэг нь түүвэр дэх сургуулиудын сурагчийн тоон хуваарилалтын 33 дугаар ба 67 дугаар проценти боллоо. Судалгааны түүвэр дэх Зүүн болон Хангайн бүсийн төлөөллийн хэмжээ маш бага тул **Хүснэгт 15**-д өгсөн мэдээлэлд тодорхой хэмжээний болгоомжлолтой хандах нь зүйтэй. Харьцуулах боломж олгох үүднээс төсвийн бүх дүн мэдээг нэг сурагчид ноогдох байдлаар илэрхийллээ.

**Хүснэгт 14:** Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох зардлыг сургуулийн хэмжээгээр ялган харуулсан байдал

*(2004 оны санхүүгийн жил, мянган төгрөгөөр)*

		Түүврийн доод 1/3	Түүврийн дундах 1/3	Түүврийн дээд 1/3
Хувьсах зардал	Авах эрхтэй төсөв	73.1	74.3	74.7
	Тохируулга хийгдсэний дараах авах эрхтэй төсөв	85.4	78.2	69.4
	Хүссэн	117.6	87.6	72.5
	Батлагдсан	113.5	84.6	70.6
	Олгогдсон	114.7	85.7	73.2
	Гүйцэтгэсэн	105.4	87.1	73.8

**Хүснэгт 14: Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох зардлыг сургуулийн хэмжээгээр ялган харуулсан байдал (Үргэлжлэл)**

		Түүврийн доод 1/3	Түүврийн дундах 1/3	Түүврийн дээд 1/3
Тогтмол зардал	Хүссэн	56.7	34.6	28.1
	Батлагдсан	45.0	27.2	26.2
	Олгогдсон	47.5	28.4	24.9
	Гүйцэтгэсэн	49.6	28.1	25.8
Бусад зардлууд	Хүссэн	17.8	13.6	2.9
	Батлагдсан	8.6	5.6	1.8
	Олгогдсон	9.6	6.4	2.1
	Гүйцэтгэсэн	8.2	5.7	2.0
Нийт зардал	Хүссэн	191.9	135.4	103.4
	Батлагдсан	166.6	117.1	98.5
	Олгогдсон	167.8	120.1	100.0
	Гүйцэтгэсэн	162.0	120.5	101.5
Кейсийн тоо		35	37	101.5

Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав. Сургуулиудыг 3 бүлэг болгохдоо түүврийн 33 дугаар ба 67 дугаар процентиар тасаллаа. Тасалбар болгосон цэгүүд нь дараах болно: түүврийн доод гуравны нэг нь <670 сурагчтай, түүврийн дундах гуравны нэг нь 670-1760, түүврийн дээд гуравны нэг нь >1760 сурагчтай.

Нийтлэг хандлагыг дүгнэн хэлэх юм бол үндэсний хэмжээнд сургуулиуд нь санхүүжилтийн томъёогоор авах эрхтэй төсвөөсөө илүү төсвийг саналдаа тусган хүсдэг байна. Мөн тэдний хүссэн төсвийн хэмжээ нь сүүлд батлагдан ирэх төсвөөсөө ямагт илүү байна. Сонирхолтой нь, сургуулийн төсвийн санал болон батлагдаж ирсэн төсвийн мэдээг харьцуулж үзэхэд харьцангуй хамгийн их хасагдан танагддаг хэсэг нь мөнгөн дүнгээрээ арай бага зардлын зүйл ангиуд болох “Тогтмол зардал” ба “Бараа үйлчилгээний бусад зардал” ангилалд гарсан байх ба харин мөнгөн дүнгээрээ хамгийн их хэмжээтэй хувьсах зардлын ангиллуудад хасалт бага гарсан байх юм.

2 дугаар бүлэгт өгүүлсэнчлэн, микро-итгэлцүүрийг хэрэглэн төсвийн тохируулга хийхэд санхүүжилтийн томъёог дангаар нь хэрэглэсэнтэй харьцуулахад хөдөөгийн жижиг сургуулиудад илүү таатайгаар дахин хуваарилалт хийхэд хүргэж байна (тухайлбал, дээрх хүснэгтэд харуулсан “тохируулга хийгдсэний дараа авах эрхтэй төсөв” мөрийг “авах эрхтэй төсөв” буюу итгэлцүүрээр тохируулга хийгээгүй төсвийг харуулсан мөртэй харьцуулж үзнэ үү). Микро-итгэлцүүр ашиглан хийх төсвийн тохируулгыг аймгийн түвшинд бус санхүүгийн бүсийн түвшинд авч үзэхэд дээрх ялгаа тодорхой

хэмжээнд арилж байгааг Хүснэгт 16-аас харж болох ба санхүүгийн бүсүүд нь мөн л аймгуудын байршлаар тодорхойлогдож байгаа билээ. Хотын болон олон сурагчтай том сургуультай харьцуулахад хөдөөгийн болон цөөн сурагчтай жижиг сургуулиуд итгэлцүүрээр зохицуулалт хийсний дараа авах эрхтэй болж буй төсвийн хэмжээнээс (хувь тэнцүүлсэн байдлаар) хамаагүй илүү хэмжээний төсвийг хүссэн байгаа нь сонирхол татаж байна. Улаанбаатар хотоос бусад бүх аймагт БСГ-ын төсвийн мэргэжилтнүүд сургуулийн төсвийн саналыг бэлдэхэд бүрэн хэмжээгээр оролцож, сургуулиудад бүх төрлийн туслалцаа үзүүлдэг болохыг санах юм бол эдгээр төсвийн мэргэжилтнүүдийн оролцоо нь ерөнхийдөө хөдөөгийн жижиг сургуульд ашигтай байдал үүсгэх магадлалтай байна.

**Хүснэгт 15: Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох зардлыг сургуулийн байршлаар ялган харуулсан байдал**

*(2004 оны санхүүгийн жил, мянган төгрөгөөр)*

		Хотын сургууль	Хөдөөний сургууль
Хувьсах зардал	Авах эрхтэй төсөв	75,1	72,9
	Тохируулга хийгдсэний дараа авах эрхтэй төсөв	74,9	80,7
	Хүссэн	83,6	103,0
	Батлагдсан	80,8	99,6
	Олгосон	82,7	100,7
	Гүйцэтгэсэн	83,8	94,4
Тогтмол зардал	Хүссэн	35,0	45,2
	Батлагдсан	30,9	34,7
	Олгосон	30,8	36,4
	Гүйцэтгэсэн	31,0	38,3
Бусад зардлууд	Хүссэн	5,0	19,3
	Батлагдсан	3,4	7,7
	Олгосон	3,9	8,6
	Гүйцэтгэсэн	3,5	7,4
Нийт зардал	Хүссэн	123,4	166,6
	Батлагдсан	114,8	141,5
	Олгосон	117,0	141,6
	Гүйцэтгэсэн	118,2	139,2
Кейсийн тоо		59	49

Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав.

ТЗС-ны чанарын судалгаанд хамрагдсан бүх оролцогчид микро-итгэлцүүрийг ашиглан хийж байгаа төсвийн зохицуулалтад сэтгэл хангалуун байгаагаа илэрхийлсэн байна. 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдахаас өмнө, санхүүгийн жилийн эхэнд болон явц дунд төсвийн дахин хуваарилалт хийх нь түгээмэл үзэгдэл байлаа. Аймаг, сумын захиргаа нь төсвийг салбар хооронд дахин хуваарилах эрх мэдэлтэй байсан. Нэг салбарт хуваарилагдсан төсвийг өөр салбар руу шилжүүлэн хуваарилах боломж нээлттэй байв. Төсвийн энэхүү төвлөрсөн бус тогтолцооны улмаас сургуулиуд төсвийн хувьд тодорхой бус буюу эмзэг байдалд орж, орон нутгийн захирагчаас хараат болох нөхцөл үүсчээ. Харин төсвийн дахин хуваарилалт хийх эрхийг БСШУЯ болон БСГ-т олгож, боловсролын санхүүжилтийн дахин төвлөрлийг бий болгосон шинэ тогтолцоог сургуулийн удирдлагууд эергээр үнэлж байна.

Сургуульд батлагдаж ирсэн төсөв нь тухайн сургуулийн төсвийн саналдаа хүссэн хэмжээнээс багассан байх магадлал тун өндөр. Хувь тэнцүүлсэн байдлаар авч үзвэл төсвийн саналд хийсэн хасалт, таналтын хэмжээ нь сургуулийн хэмжээ, хот хөдөөгийн байршлаас шалтгаалахгүйгээр харьцангуй жигд байна. Хэдийгээр Хангайн болон Баруун бүсийн сургуулиудын төсвийн санал, батлагдсан төсөв хоёрын хоорондын хасах тэмдэгтэй зөрүү нь хамгийн өндөр гарч байгаа ч судалгааны түүвэрт энэ хоёр бүсийн төлөөлөл бага орсныг харгалзан үзэх ёстой бөгөөд судалгааны энэ дүгнэлтэд тодорхой хэмжээний болгоомжлолтой хандах нь зүйтэй.

Батлагдсан төсөв, санхүүжилтээр олгогдсон төсөв хоёрын хэмжээнд зөрүү харьцангуй бага илэрлээ. Хэдийгээр хэмжээний хувьд маш бага ч гэсэн олгогдсон төсөв, батлагдсан төсөв хоёрын хоорондын зөрүү нь хотын болон хүүхэд ихтэй том сургуулийн хувьд арай илүү хэмжээтэй гарчээ. Энэ нь хувьсах болон тогтмол зардлын аль алинд нь хамааралтай тул улмаар сургуулийн нийт зардлын хувьд илэрч байгаа хандлага юм. Сургуулийн төсвийн санал, батлагдсан болон олгогдсон нийт зардлын хэмжээ хоорондоо нэг их зөрүүгүй байгаа нь сургуулийн төсвийн саналыг боловсруулах үүрэгтэй нягтлан бодогч, төсвийн саналыг хүлээн авч батлуулахаар дээш хүргүүлэх үүрэгтэй аймгийн БСГ-ын төсвийн мэргэжилтэн хоёрын хоорондын нягт хамтын ажиллагааны үр дүн байж болох талтай.

**Хүснэгт 16: Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат дахь төсөв, нэг сурагчид ноогдох хэмжээг сургуулийн харьяалагдах санхүүгийн бүсээр ялган харуулсан байдал**

(2004 оны санхүүгийн жил, мянган төгрөгөөр)

		Төвийн	Зүүн	Хангайн	Баруун
Хувьсах зардал	Авах эрхтэй төсөв	73,9	73,6	74,0	74,8
	Тохируулга хийгдсэний дараа авах эрхтэй төсөв	75,3	83,5	74,0	82,3
	Хүссэн	88,8	90,6	107,5	101,0
	Батлагдсан	89,9	90,1	91,8	86,9
	Олгосон	90,8	89,9	99,9	89,5
	Гүйцэтгэсэн	88,3	92,4	100,1	86,0
Тогтмол зардал	Хүссэн	34,9	41,3	43,5	51,5
	Батлагдсан	29,3	32,8	32,5	42,1
	Олгосон	29,5	34,4	31,3	44,0
	Гүйцэтгэсэн	30,4	32,1	31,3	47,2
Бусад зардлууд	Хүссэн	12,0	9,5	0,0	12,5
	Батлагдсан	4,3	7,4	2,7	8,0
	Олгосон	5,0	8,2	1,9	9,2
	Гүйцэтгэсэн	3,7	6,9	1,9	10,6
Нийт зардал	Хүссэн	135,4	141,4	151,0	164,5
	Батлагдсан	123,2	129,7	126,9	136,4
	Олгосон	123,1	131,0	133,1	140,8
	Гүйцэтгэсэн	122,1	130,7	133,3	141,1
Кейсийн тоо		69	11	4	24

Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” асуулгаас авав.

Төсвийн үйл явц дахь дараа дараагийн үе шат дахь төсвийн дүн мэдээг хооронд нь харьцуулж үзэхэд сургуульд олгогдсон төсөв, сургуулийн зарцуулсан буюу гүйцэтгэсэн төсөв хоёрын хооронд хамгийн бага зөрүү илэрсэн байна. Сургуулийн нийт төсвийн хэмжээг харьцуулж үзэхэд энэ зөрүү өчүүхэн бага байгаа нь маш тодорхой харагдана. Харин зардлын зүйл ангиудын хооронд төсвийн дахин хуваарилалт хийгддэг байж болох дүр зураг ажиглагдаж байгаа юм. Тухайлбал, хөдөөгийн жижиг сургуулиудын хувьсах зардлын гүйцэтгэл нь олгогдсон төсвөөсөө багассан байхад тогтмол зардлын гүйцэтгэл нь олгогдсоноосоо өссөн байх хандлага илэрч байгаа юм.

Сургуулийн төсвийн гүйцэтгэл нь уг сургуулийн хүссэн, батлагдсан, олгогдсон төсвийн хэмжээнээс илүү байгааг сургууль төсвийн саналдаа өөрийн орлогоор олох хөрөнгө мөнгөний хэмжээг дарж мэдүүлдгээр тодорхой хэмжээнд тайлбарлаж болох юм. Гэсэн ч санхүүгийн жилийн эцэс хавьцаа гарах төсвийн

дутагдлыг сургуулиуд өөрийн орлогоор нөхдөг байна. 2002 оны Нэгдсэн төсвийн хуулиар сургууль өөрийн орлогыг нэгдсэн төсвөөс хуваарилсан хөрөнгөөс салган тусад нь удирдан зохицуулах боломжгүй болжээ. Тиймээс сургуулийн өөрийн орлого нь тухайн сургуулийн төсвийн нэгэн хэсэг болж төлөвлөгдөх ёстой юм. Гэсэн ч ТЗС-ны хүрээнд бүрдсэн мэдээллээс дүгнэхэд, ялангуяа нягтлан бодох бүртгэлийн талаас нь харах юм бол сургууль өөрийн орлогыг бүртгэл дансандаа хэрхэн оруулах, хэрхэн мэдээлж байх тал дээр зохицуулагдаагүй асуудлууд байсаар байгааг нэгмөр болгох шаардлагатай байна.

Хэдийгээр дээрх хүснэгтүүдэд тусаагүй ч төсвийн санал, батлагдсан болон гүйцэтгэсэн төсвийн мэдээллийг тулгаж үзэхэд төсвийн саналд сурагчдын тоог байнга бага зэрэг өсгөж мэдээлдэг гэж үзэх үндэслэлийг ТЗС-ны мэдээ баримтууд гарган өгч байна. Сурагчдын тоо нь санхүүжилтийн томъёогоор олгох хувьсах зардлын нэг үржигдэхүүн нь болж ашиглагддаг тул чухал үзүүлэлт мөн<sup>27</sup>. Ихэнх сургууль төсвийн саналдаа сурагчдынхаа тоог өсгөн мэдээлдэг (төсвийг батлах, гүйцэтгэх үе шат дээр мэдээлсэн тоотой харьцуулахад) гэсэн нийтлэг дүр зураг ажиглагдаж байна. Хэтрүүлж мэдээлсэн хэмжээ нь бага (дунджаар 2 хувь) боловч хот, хөдөөгийн том, жижиг бүх сургуулийн хувьд нийтлэг ажиглагдсан үзэгдэл юм.

### 3.4 Төсвийн тодотгол

ТЗС-ны “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” нэртэй асуулгад сургуулийн хүссэн бөгөөд батлуулж авсан төсвийн тодотголын холбогдолтой мэдээллийг багтаасан байгаа. Уг мэдээллийг 2004 оны санхүүгийн жилийн нэгдсэн дүнгээр, мөн сар сараар задлан цуглуулсан юм. Өмнөх бүлгийн нэгэн адилаар уг 2 төрлийн мэдээлэл нийт дүнгээрээ бага зэрэг зөрүүтэй гарч байгаа нь тухайн үеийн тоо баримтыг сэргээн санахад гарсан алдаагаар тайлбарлаж болох болов уу. **Хүснэгт 17**-д төсвийн тодотголтой холбоотой мэдээллийг тоймлон харууллаа.

---

<sup>27</sup> Албан бус боловсролын (орон нутгаас санхүүжүүлдэг) сурагчдыг сургуулийн нийт сурагчдын тоонд багтааж мэдээлэх, улмаар сургуулийн санхүүжилтийн нэг хүчин зүйл гэж үзэх эсэх талаар судалгаанд хамрагдсан сургуулийн захирлууд нэгдсэн ойлголтгүй байв.

## Хүснэгт 17: Төсвийн тодотгол

	Хот	Хөдөө	Ялгаа
2004 оны санхүүгийн жилийн тойм мэдээ			
Төсвийн тодотгол хүссэн сургууль (%)	64%	63%	
Тодотголоор хүссэн санхүүжилтийн хэмжээ (нэг сурагчид ноогдох мянган төгрөгөөр)	8,2	18,3	**
Тодотгол авсан сургууль (%)	58,3%	49%	
Тодотголоор авсан нэмэлт санхүүжилт (нэг сурагчид ноогдох мянган төгрөгөөр)	4.9	13.0	*
Кейсийн тоо	59	51	
Сар сарын задаргаа мэдээ			
Төсвийн тодотгол хүссэн сургууль (%)	56%	53%	
Тодотголоор хүссэн санхүүжилтийн хэмжээ (нэг сурагчид ноогдох мянган төгрөгөөр)	9,9	31,7	*
Тодотгол авсан сургууль (%)	49%	37%	
Тодотголоор авсан нэмэлт санхүүжилт (нэг сурагчид ноогдох мянган төгрөгөөр)	10,4	16,5	
Кейсийн тоо	59	51	

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

Ялгаа статистик ач холбогдолтой байх түвшин: \*\*\* 99%, \*\*95%, \*90%

Тайлбар: Төсвийн тодотголоор сургуулиудын авсан нэмэлт санхүүжилтийн хэмжээг дундажлан гаргахдаа зөвхөн эерэг дүнтэй мэдээллийг ашигласан болно.

**Хүснэгт 17**-оос харахад 2004 оны санхүүгийн жилд сургуулиудын 50-60 хувь нь төсвийн тодотгол авах хүсэлт гаргасан байх ба тодотгол хүссэн сургуулиудын 70-90 хувь нь тодотголоор нэмэлт санхүүжилт авсан байна. Хот, хөдөөгийн сургуулиудын хооронд төсвийн тодотгол хүсэх магадлалын хувьд статистикийн ач холбогдолтой ялгаа ажиглагдахгүй байгаа боловч тодотголоор нэмэлт санхүүжилт авах магадлалын хувьд 10 хувийн зөрүү гарч байгаа бөгөөд үүнд хөдөөний сургуулиуд арай бага магадлалтай байна. Ерөнхий байдлаар, мөн төсвийн нэмэгдэл авч чадаагүй сургуулиудыг хасаад тооцвол төсвийн тодотголоор сургуулиудын авсан нэмэлт санхүүжилт нь анх хүссэн хэмжээнээс нь бага байна. Нийт дүнгээрээ болон нэг сурагчид ноогдох байдлаар хөдөөгийн сургуулийн төсвийн тодотголын хэмжээ хотын сургуулийнхаас илүү байна.

ТЗС-ын мэдээллээс дүгнэхэд сургууль төсвийн тодотгол хүсэхдээ хуульд заасан тодорхой нэг шалтгаанаар энэхүү хүсэлтээ баталгаажуулдаг бөгөөд тодотголоор авахыг хүссэн нэмэлт санхүүжилт нь хэмжээгээрээ сургуулийн нийт төсөвтэй харьцуулахад бага байна (нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлын 5 орчим хувь юмуу түүнээс бага). Төсвийн тодотголын ихэнх хэсэг нь тухайн санхүүгийн жилийн явц дунд гарсан тогтмол зардал (гэрэл цахилгаан, шатахууны үнэ гэх

мэт)-ын өсөлттэй холбоотой байна. Тогтмол зардлын ангилалд багтаж байгаа эдгээр зүйлийн үнэ нэмэгдэхэд хотын сургуулиас илүүтэйгээр хөдөөгийн сургуулийн зардал харьцангуй их хэмжээгээр өсөж байгаа нь эргээд хөдөөгийн сургуулиудын авч байгаа төсвийн тодотголын хэмжээ хотын сургуулийнхаас яагаад илүү байдгийг тодорхой хэмжээнд тайлбарлан өгч байгаа юм. Цаашилбал, Улаанбаатар хотод ойрхон байрлаж байгаа явдал нь тухайн сургуулийн төсвийн тодотгол авах боломжид нөлөөлж байна. Төсвийн тодотгол хүссэн бүх хүсэлт өргөдлийг аймгийн төсвийн мэргэжилтнээр дамжуулан 7 дугаар сар гэхэд БСШУЯ-нд хүргүүлсэн байх ёстой. Улаанбаатар хотын сургуулиуд төсвийн тодотголын хүсэлтээ дүүрэг, дүүргийнхээ мэргэжилтэнд хүргэдэг бөгөөд нэгд, энэ мэргэжилтэн нь байршлын хувьд сургуулиудад ойрхон, хоёрт, хүсэлтүүдийг дүүргээс БСШУЯ руу шилжүүлэхэд цаг бага шаардагддаг байна. Гэтэл хөдөө орон нутагт төсвийн тодотгол хүссэн өргөдөл их хэмжээгээр ирдэг бөгөөд аймгийн төсвийн мэргэжилтэн эдгээр хүсэлтийг богино хугацаанд хянаж боловсруулах шаардлагатай болдог. Мөн харьяа сургуулиудаа маш сайн мэддэг дүүргийн мэргэжилтнийг бодвол аймгийн төсвийн мэргэжилтэн нь олон тооны сургуулийг нэгбүрчлэн тийм ч сайн мэдэхгүй байх магадлалтай. Ийнхүү аймгийн төвөөс тодорхой зайд байрлаж байгаа нь төсвийн тодотгол хүссэн хүсэлтийг боловсруулах үйл явцыг удаашруулж, улмаар хөдөөгийн сургуулийн хувьд төсвийн тодотгол авах боломжийг багасгадаг байж болох магадлалтай.

### **3.5 Төсвийн үйл явцын туршид төсөвт хийгдэж буй багц өөрчлөлтүүд**

Төсвийн үйл явцын туршид төсвийн хэмжээнд гарч байгаа өөрчлөлтүүд нь харьцангуй бага хэмжээтэй болохыг БСШУЯ-аас гаргаж өгсөн төсвийн багцалсан мэдээлэл харуулж байгаа бөгөөд энэ нь ТЗС-аар сургуулийн түвшнээс цуглуулсан төсвийн мэдээнд туссан ерөнхий хандлагатай нийцэж байгаа юм. **Хүснэгт 18**-д 2004 оны санхүүгийн жилийн ерөнхий боловсролын төсвийг зардлын зүйл ангиар дэлгэрэнгүй харууллаа. Төсвийн янз бүрийн үе шатуудад хувьсах, тогтмол, нийт зардлын хэмжээ 13, 6 ба 12 хувиар тус тус өссөн болохыг уг хүснэгтээс харж болно. Төсвийн дүнг хамгийн ихээр нэмсэн тохиолдол нь Улсын Их хурал төсвийн асуудлыг шийдвэрлэж байх үеэр гарч байгаа ба энэ нь төсвийг батлах, төсвийн тодотгол хийх үе шатны аль алинд нь хамааралтай байна.



**Хүснэгт 18. 2004 оны санхүүгийн жилийн Ерөнхий боловсролын төсөв  
(сая төгрөгөөр)**

	Аймгаас ирүүлсэн төсвийн санал	БСШУЯ- аас СЯ руу явуулсан төсөв	УИХ-аар баталсан төсөв	УИХ-аар баталсан төсвийн тодотгол	
					Нийт төсөвт эзлэх %
Хувьсах зардал	44,691	44,789	47,003	50,559	77.9%
Үндсэн цалин ба нэмэгдэл	30,639	28,101	31,239	34,041	52.5%
Нийгмийн даатгал	8,089	7,419	8,247	8,987	13.9%
Бичиг хэрэг	198	201	167	167	0.3%
Харилцаа холбоо	141	161	174	174	0.3%
Ном, хэвлэл	14	321	70	70	0.1%
Хичээл, үйлдвэрлэлийн дадлага	468	1,326	568	568	0.9%
Албан томилолт	121	241	171	171	0.3%
Дотуур байрны хоол	3,921	4,459	3,941	3,941	6.1%
Тээвэр (шатахуун)	200	200	211	226	0.3%
Урсгал засвар	723	963	1,123	1,123	1.7%
Эд хогшил	90	1,044	167	167	0.3%
Нормын хувцас зөөлөн эдлэл	86	120	221	221	0.3%
Бусад	0	233	703	703	1.1%
Тогтмол зардал	13,447	13,595	13,650	14,266	22.0%
Гэрэл цахилгаан	1,335	1,344	1,324	1,386	2.1%
Цэвэр ба бохир ус	937	944	946	1,005	1.5%
Халаалт	11,175	11,308	11,381	11,874	18.3%
Татаас ба урсгал шилжүүлэг	0	0	58	58	0.1%
Өрх гэрт олгох шилжүүлэг	0	0	58	58	0.1%
Нэг удаагийн тэтгэмж, урамшуулал	0	0	58	58	0.1%
<b>Нийт төсөв</b>	<b>58,137</b>	<b>58,384</b>	<b>60,711</b>	<b>64,883</b>	
<b>Санхүүжилтийн эх үүсвэр</b>	<b>58,137</b>	<b>58,384</b>	<b>60,711</b>	<b>64,883</b>	
Үндсэн үйл ажиллагаанаас	133	95	145	145	0.2%
Туслах үйл ажиллагаанаас	470	465	464	464	0.7%
Улсын төсвөөс	57,534	57,825	60,102	64,274	99.1%
Байгууллагуудын тоо	613	584	587	587	
Ажиллагсдын тоо	28,259	29,696	29,493	29,493	

**Хүснэгт 18. 2004 оны санхүүгийн жилийн Ерөнхий боловсролын төсөв**  
(сая төгрөгөөр) (Үргэлжлэл)

	Аймгаас ирүүлсэн төсвийн санал	БСШУЯ- аас СЯ руу явуулсан төсөв	УИХ-аар баталсан төсөв	УИХ-аар баталсан төсвийн тодотгол	Нийт төсөвт эзлэх %
Гүйцэтгэх ажилтны тоо	20,260	21,548	21,216	21,216	71.9%
Туслах ажилтны тоо	6,562	6,700	6,821	6,821	23.1%
Сурагчдын тоо	531,525	542,124	540,552	540,552	

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

**Хүснэгт 18**-ын сүүлийн баганад Улсын Их хурлаас хийсэн төсвийн тодотгол зардлын зүйл ангиудаар хэрхэн хуваарилагдаж байгааг харууллаа. Нийт төсвийн тодотголын 66 хувь нь цалин, нийгмийн даатгалын зардалд, 22 хувь нь тогтмол зардалд (үүнээс халаалт нь дангаараа УИХ-аас баталсан төсвийн тодотголын 18,3 хувийг эзэлж байна) хуваарилагдсан байгаа нь ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын өгсөн мэдээлэлтэй нийцэж байгаа юм. Үлдсэн 12 хувь нь бусад бараа, үйлчилгээний зардал, тухайлбал дотуур байрны хоол, ном хэвлэлийн захиалга, сургуулийн урсгал засвар зэрэгт зориулагдсан байв.

**Хүснэгт 18**-д үзүүлсэн зардлын хуваарилалт нь ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудаас авсан мэдээлэлтэй таарч байхад үндсэн болон туслах үйл ажиллагаанаас олсон өөрийн орлогын хэмжээг мэдээлэхдээ хоёр эх сурвалж зөрүүтэй багц дүн өгсөн байна. Тухайлбал, сургуулийн санал, батлагдсан болон тодотгол хийсэн төсвийн баримтад энэ зардал нь нийт орлогын нэг хувиас хэтрэхгүй байхаар тусгагдсан байхад ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын мэдээлснээр үүнээс хамаагүй илүү хувь (2 дугаар бүлэгт өгүүлсэнчлэн дундач үзүүлэлтээр 5 хувь, дунджаар 10 хувь)-ийг эзэлжээ. Хүснэгт 18-аас хийж болох бас нэгэн дүгнэлт бол төсвийн үе шатуудаар ахихын хэрээр сургуулийн тоо цөөрч байхад үүнээс эсрэгээр сургуулийн ажилтан, сурагчдын тоо нэмэгдэж байгаа бөгөөд төсвийн төслийг аймгуудаас өргөн барихаас УИХ-аар түүнийг батлах, тодотгох хүртэлх хугацаанд ажилтны тоо 4 хувиар, сурагчийн тоо 2 хувиар өссөн байх юм.

### **3.6 Зориулалтын бус зарцуулалт ба төсвийн харьцуулалт**

ТЗС нь төсвийн мэдээллийг харьцуулж болох хэлбэрээр сургууль, аймгийн түвшнээс бөглүүлж авах боломжийг олгосон дизайныг ашигласан юм. Дээрх хоёр эх сурвалжаас авсан мэдээ хоорондоо ялгаа зөрүүтэй байх юм бол төсвийн үйл явцын аль нэг үе шатанд төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бус зарцуулалт гарч байгаагийн шинж тэмдэг гэж таамаглаж болно. Энэ тайланд “төсвийн зориулалтын бус зарцуулалт” гэдэг нэр томъёог ашиглахдаа төсвийн хөрөнгийг анх зарцуулахаар зааж баталсан зорилтоос нь урвуулан өөр зорилтыг биелүүлэхээр дахин хуваарилахыг хэлж байгаа гэдгийг тодруулах нь зүйтэй. Ихэнх тохиолдолд хуулийн хүрээнд буюу төсвийн дарамтын улмаас төсвийн хөрөнгийг өөр зорилтот үйл ажиллагаанд зориулах шаардлагаас энэ төрлийн дахин хуваарилалт хийгддэг бөгөөд заавал авилга, хээл хахуультай холбож үзэх үндэслэл болохгүй.

Аймгийн түвшний мэдээлэл цуглуулах ажлын хүрээнд тухайн аймгийн БСГ-ын төсвийн мэргэжилтэн болон аймгийн Төрийн сангийн мэргэжилтнээс ярилцлага авсан юм. Төрийн сангийн мэргэжилтнүүд нь төсвийн дахин хуваарилалт хийх ямар ч эрх мэдэлгүй бөгөөд сургуулийн данс руу төсвийн мөнгийг шилжүүлэх зөвшөөрөл өгөх, сургуулиудад бараа, үйлчилгээ борлуулсан компаниудад төлбөрийг нь шилжүүлэх зэргээр нягтлан бодогчийн үүрэг ролийг гүйцэтгэдэг болохыг Төрийн сангийн мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаар тодруулж авсан юм. Төрийн сангийн ажилтнууд нь төсвийн саналыг боловсруулах, төсөв батлуулах зэрэг төсвийн бусад үйл явцын талаар сайн мэдэхгүй. Тэдний гүйцэтгэж байгаа үүрэг нь 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулиар тодорхойлж өгсөн ажил үүргийн хуваарьтай нийцэж байна.

БСГ-ын төсвийн мэргэжилтнүүдээс аймгийн ЕБС-ийн төсвийн баримт мэдээг бүрдүүлж авахад хүндрэл тулгарч байв. ТЗС-ны түүврийг бүрдүүлсэн 118 сургуулиас дөнгөж 51-д нь хамааралтай мэдээллийг аймгийн түвшнээс авч чадсан юм. Улаанбаатарын боловсролын төсөв хариуцсан мэргэжилтнүүд сургуулиудын төсвийн мэдээг гаргаж өгөхийг хүсээгүй нь энэ бэрхшээлийн нэг хэсэг нь боллоо. Удирдлагын хүрээний хүндрэлүүд, нийслэлийн боловсролын төсөв хариуцсан албадыг БСШУЯ ба хотын захиргаатай холбож байгаа захиргааны бүтэц тодорхойгүй, оролцогч талуудын үүрэг роль бүрхэг байгаагийн улмаас үүсэх бэрхшээлүүд зэргийг бид 2 дугаар бүлэгтээ дурьдсан билээ. Эдгээр хүндрэлүүд нь ТЗС-ны хүрээнд мэдээлэл цуглуулахад саад болж байв. Гэтэл БСГ-ын төсвийн мэргэжилтнүүдтэй уулзаж мэдээлэл авахад

бэрхшээл тулгарах нь зөвхөн Улаанбаатар хотоор хязгаарлагдсангүй орон нутагт ч мөн давтагдаж байв. Энэ бэрхшээл нь ялангуяа Төвийн, Хангайн, Зүүн бүсийн хувьд элбэг тохиолдож байсан ба дээрх бүсүүдээс судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын дөнгөж тус бүр 28, 37, 50 хувийн холбогдолтой мэдээллийг аймгийн түвшнээс гаргуулж авч чадсан юм. Аймгийн төсвийн мэргэжилтнүүд томилолтоор явсан, завгүй байсан зэрэг шалтгаанаар цаг гарган уулзаж чадаагүй юм. Түүнчлэн ТЗС-ны баг мэдээлэл цуглуулахаар очих үед тэдний олонх нь уг албан тушаалд дөнгөж томилогдоод байсан бөгөөд 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсанаас хойш 2 жилийн дараа ажилд орсон тул бидний хүссэн мэдээг гаргаж өгч чадахгүй байснаар тайлбарлагдах магадлалтай.

Судалгааны энэ үе шатанд албан тушаалтнуудын оролцоо ерөнхийдөө сул байснаас үүдэн энэ зорилтот бүлэгт зориулж судалгааны өөр хэрэглэгдэхүүн боловсруулах шаардлагатай байсан бололтой гэсэн таамаглал төрж байна. Үүний зэрэгцээ, судалгаанд зориулж мэдээлэл гаргаж өгөхөөс татгалзах явдал нь давтамж ихтэй, өргөн хүрээг хамарч байгаагаас харахад төсвийн үйл явцын энэ түвшний зохион байгуулалт нэгдсэн журмаар хийгдэхгүй байгаа бололтой. Гэхдээ эдгээр дүгнэлтүүд нь цэвэр таамаглал төдий бөгөөд эмпирик түвшний судалгаагаар батлах шаардлагатай зүйлс билээ.

#### **Хайрцаг 7: Баруун бүс дэх боловсролын хөрөнгийн урсгал**

ТЗС-ны хүрээнд сургууль ба аймгийн түвшний аль алинаас нь бүрэн мэдээлэл авч чадсан цорын ганц бүс нутаг нь Баруун бүс байв. Тиймээс тайлангийн энэ хэсэгт Баруун бүсийн мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээний тоймыг танилцуулав. Баруун бүсээс судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын тэн хагас нь жижиг, 33 хувь нь дунд зэргийн, дөнгөж 16 хувь нь сурагч олонтой том сургууль байлаа. Түүнчлэн эдгээрээс 58 хувь нь сумын буюу хөдөөний сургууль, 62 хувь нь 10 жилийн сургууль байв.

Аймгийн түвшиндашигласан “Сургуулийн төсвийн баримт мэдээ” хуудсаар төсвийн үйл явцын дараах 3 үе шат дахь зардлын зүйл ангиудын задаргаа мэдээг цуглуулсан ба үүнд: (а) сургуулийн төсвийн санал, (б) аймгийн эрх бүхий байгууллагаар хянагдсан төсөв, (в) батлагдсан төсөв зэрэг болно. Энэ мэдээллийг сургуулийн түвшнээс гаргуулж авсан (г) сургуулийн өргөн мэдүүлсэн төсвийн санал, ба (д) батлагдсан төсөвтэй харьцуулж үзлээ. Харьцуулалт хийхдээ төсвийн мэдээг бид нэг сурагчид ноогдох байдлаар бус харин нийт дүнгээр нь авч ашиглав (доорх хүснэгтийг үзнэ үү).

### **Хайрцаг 7: Баруун бүс дэх боловсролын хөрөнгийн урсгал (Үргэлжлэл)**

Ашигласан тоо баримт, хийсэн дүн шинжилгээг илүү ойлгомжтой болгох үүднээс аймгийн болон сургуулийн түвшний төсвийн дүн мэдээний хоорондын харьцааг (ratio) илэрхийлсэн хүснэгтийг доор харууллаа. Тодруулбал, доорх жагсаалтад 3 төрлийн харьцааг харуулсан бөгөөд дээрх жагсаалтад ашигласан үсгэн томъёоллын дагуу эдгээр харьцаа нь а/г, б/г, в/д болно.

#### **Баруун бүсийн сургуулиудын төсвийн зарцуулалтыг харьцуулах нь**

	Харьцаа 1 <sup>а</sup>	Харьцаа 2 <sup>б</sup>	Харьцаа 3 <sup>в</sup>
Хувьсах зардал	1,16	0,77	1,25
≤ 1 харьцаатай сургуулийн тоо	12	16	9
> 1 харьцаатай сургуулийн тоо	12	8	15
Тогтмол зардал	0,73	0,79	0,71
≤ 1 харьцаатай сургуулийн тоо	20	18	21
> 1 харьцаатай сургуулийн тоо	4	6	3
Нийт зардал	91	67	0,99
≤ 1 харьцаатай сургуулийн тоо	19	22	19
> 1 харьцаатай сургуулийн тоо	5	2	5

а: Аймгаас мэдээлсэн сургуулийн төсвийн санал / Сургуулиас мэдээлсэн сургуулийн төсвийн санал

б: Аймгаас мэдээлсэн аймгаас хянасан төсвийн санал/ Сургуулиас мэдээлсэн сургуулийн төсвийн санал

в: Аймгаас мэдээлсэн сургуулийн батлагдсан төсөв/ Сургуулиас мэдээлсэн батлагдсан төсөв

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

Хүснэгтээс харахад аймаг болон сургуулийн түвшний мэдээллүүд хоорондоо зөрүүтэй байна. Ихэнх тохиолдолд эдгээр зөрүү тодорхой нэг чиглэлтэй буюу аймгийн түвшний мэдээ нь сургуулиас авсан ижил мэдээнээс бага дүнтэй байна. Харин хувьсах зардлын хувьд аймгаас авсан мэдээ сургуулийн өгсөн мэдээнээс нийт дүнгээрээ илүү байна. Аль ч тохиолдолд хоёр түвшний мэдээлсэн төсвийн дүн мэдээ зөрүү ихтэй байгаа буюу хувьсах болон тогтмол зардлын 20 орчим хувийг дутуу юмуу хэтрүүлэн мэдээлжээ. Сонирхолтой нь хувьсах зардлын илүү дутуу нь тогтмол зардлын илүү дутууг нөхөж байгаа мэт харагдаж байгаа бөгөөд улмаар сургуулийн нийт төсвийн холбогдолтой аймаг болон сургуулийн түвшний дүн мэдээ хоорондоо бараг зөрөхгүй байна. Гэтэл аймгаас хянасан төсвийн санал ба сургуулийн төсвийн санал гэсэн категориудын (харьцаа 2) тухайд энэ зарчим үйлчлэхгүй байна.

### **Хайрцаг 7: Баруун бүс дэх боловсролын хөрөнгийн урсгал (Үргэлжлэл)**

Энэ бол явцын дунд гарсан өөрчлөлтүүд нь тууштай нэг чиглэлийг барьж байгаа цорын ганц харьцаа юм. Аймгийн мэдээ баримтаас харахад аймгийн эрх бүхий байгууллагууд нь ихэнх сургуулийн тогтмол, хувьсах болон нийт зардлыг хасаж танах шаардлагатай байнга тулгардаг бололтой.

Мэдээлэл цуглуулах ажлаар орон нутагт ажилласан судалгааны багийн аман мэдээллээр бол хувьсах болон тогтмол зардлыг зааглах дээр аймаг, сургуулийн түвшний албаны хүмүүс нэгдсэн ойлголт, тодорхойлолтгүй байгаад зогсохгүй тэр ч бүү хэл хольж хутгах тохиолдлууд гарч байна гэжээ. Энэ ажиглалт нь дээрх хүснэгтэд харуулсан зөрүү, ялгааг тайлбарлах үндэслэл болж болох юм. Зөрүү үүсгэх нэгэн түгээмэл эх сурвалж нь дотуур байрны хоолны зардлыг хувьсах зардалд багтааж тооцсон эсэх асуудал байв. Хэмжээний хувьд тийм ч бага биш энэ зардлыг хэрхэн мэдээлж байгаагаас шалтгаалан төсвийн тайлан мэдээнд зөрүү үүсэх нь ээ.

Төсвийн мэдээгээ гаргаж өгсөн эдгээр сургууль нь төсвийн мэдээгээ гаргаж өгөөгүй бусад сургуулиас зарим талаараа тууштай ялгаатай байх магадлалтай тул энд хийсэн дүгнэлтүүдийг судалгааны түүвэрт хамрагдсан цөөн хэдэн сургуулийн хүрээгээр хязгаарлаж ойлгох хэрэгтэй.

## **3.7 Дүгнэлт**

Сургуулийн төсвийн хөрөнгө төв болон орон нутгийн засаг захиргааны үе шатуудаар хэрхэн урсан гардаг тухай товч мэдээллээр энэ бүлэг эхэлсэн. Мөн төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шатаар дамжин гарахдаа сургуулийн төсөв хэрхэн өөрчлөгдөж байдгийг ойлгох зорилгоор бидэнд олдсон мэдээллийн хүрээнд дүн шинжилгээ хийснээ энэ бүлэгт харууллаа.

Монголын сургуулиуд санхүүжилтийн томъёогоор авах эрхтэй төсвийн хэмжээнээсээ илүү мөнгийг төсвийн саналаараа дамжуулан хүсдэг бөгөөд энэ төсвийн санал нь эцэстээ батлуулж авдаг төсвөөс нь мөн л их байдаг байна. Хөдөөгийн жижиг сургуулийн төсвийн санал нь хотын сургуультай харьцуулахад авах эрхтэй төсвийн хэмжээнээсээ хэтэрсэн байх нь илүүтэй тохиолддог байна. Бүх сургуулийн хувьд батлагдсан төсвийн дүн нь төсвийн санал дахь дүнгээс бага байх магадлалтай. Төсвийн таналт хасалтын хэмжээг тодорхойлж өгөх илт нэг талыг сонирхлыг дэмжсэн шалгуур (бүс нутгийн юмуу сургуулийн хэв шинжээр) харагдсангүй. Батлагдсан болон олгогдсон төсвийг

харьцуулахад бага зэргийн өөрчлөлт орсон нь харагдаж байна. Харин олгогдсон төсөв нь батлагдсан төсвөөс илүү байх тохиолдол хотын бөгөөд олон сурагчтай том сургуулиуд дээр илүүтэй гарчээ. Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шатууд дахь төсвийн мөнгөн урсгалын хэмжээнд томоохон хэмжээний хэлбэлзэл гарахгүй байгаа нь сургууль болон аймгийн эрх мэдэл бүхий байгууллагууд тогтмол нягт хамтран ажиллаж байгаагийн үр дүн бололтой.

Мөн судалгааны хүрээнд цуглуулсан мэдээллээс харахад сургуулиудын төсвийн гүйцэтгэл нь анх санал хэлбэрээр өргөн барьсан, батлагдсан, олгогдсон төсвөөс зөрүүтэй байна. Энэ нь сургууль орлого олох үйл ажиллагаанаас олсон өөрийн орлогыг дарж багасган мэдээлдэгтэй холбоотой байж мэдэх тул төсвийн энэ асуудлыг илүү нарийн зохицуулалттай, илүү нээлттэй ил тод болгох шаардлагатай байна.

ТЗС-ны энэхүү тайланд мөн төсвийн тодотголын хэмжээ, давтамжийг тоймлон харууллаа. Судалгааны түүвэрт багтсан сургуулиудын тэн хагасаас илүү хувь нь төсвийн тодотгол хүссэн өргөдөл гаргасан байхад тодотгол хүссэн сургуулиудын 70-90 хувь нь л авч чадсан байх юм. Харин тодотголоор орж ирсэн нэмэлт санхүүжилт нь сургуулиудын хүссэн хэмжээнээс бага байсныг судалгааны тоо баримт харуулж байна.

Эцэст нь Баруун бүсийн боловсролын төсвийн зарцуулалтыг аймгийн болон сургуулийн түвшний дүн мэдээг харьцуулах замаар шинжилж үзсэн ба үр дүнгээс нь харахад хоёр түвшний мэдээлэл хэд хэдэн чухал асуудлаар хоорондоо зөрж байна. Ерөнхийдөө, аймгийн мэдээлсэн төсвийн хэмжээ сургуулийн мэдээлсэн төсвийн хэмжээнээс бага байна. Төсвийн дүн мэдээ дэх зөрүүний хэмжээ, түүний илэрч байгаа давтамжийг харах юм бол төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шат, үүнд оролцогчдын хоорондын уялдаа холбоо, үйл ажиллагааны ил тод байдлыг сайжруулахад чиглэсэн нэлээд ажил хийх шаардлагатай байна.





## **Бүлэг 4: Монголын багшийн цалин хөлсний цогц нарийн тогтолцоо**

Багш бол боловсролын тогтолцооны амин чухал хүчин зүйл бөгөөд хүүхэд сургуульд юу сурах нь чухамдаа багшаас ихээхэн хэмжээгээр шалтгаалдаг. Иймд өнөөдөр хэрэгжүүлж байгаа бодлого, ашиглаж байгаа урамшууллын хөшүүрэг нь хүүхэд сайн суралцах, багш ажлаа сайн хийх нөхцлийг бүрэлдүүлж чадсан арга хэмжээ мөн гэдэгт итгэлтэй байхын тулд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай. Төрийн албан хаагч болохын хувьд багш нарын цалин нь боловсролын зардлын томоохон хэсгийг эзэлдэг (Монгол улсын боловсролын төсвийн 66 хувь) бөгөөд боловсролын бодлого хийгээд санхүүжилтийн тогтолцооны зангилаа асуудал юм.

Энэ бүлэгт Монголын багш нарын орлого, хүртэж байгаа урамшууллыг судлах болно. Эхний хэсэгт багш нарын цалингийн бүтэц, үүн дотор ялангуяа үндсэн цалингийн асуудлыг онцгойлон авч үзнэ. Хоёр дахь хэсэгт Монголын багш нарын эдэлж буй урамшууллыг судлахын зэрэгцээ гүйцэтгэлд тулгуурласан урамшууллын тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээрх олон улсын туршлага, үр дүнтэй харьцуулж үзнэ. Гуравдугаар хэсэгт сургууль, орон нутгаас багш нарт үзүүлж байгаа бусад төрлийн тусламж дэмжлэгийг тоймлон харуулаад, шинээр багш татах, байгаа багш нараа тогтвор суурьшилтай ажиллуулахад энэ дэмжлэг ямар үр нөлөө үзүүлж байгааг судална. Энэхүү дүн шинжилгээнд ашигласан багшийн цалингийн холбогдолтой мэдээллийг сургууль болон төвийн түвшний янз бүрийн эх сурвалжаас<sup>28</sup> бүрдүүлсэн нь мэдээлэх явцад гарсан алдааг засах, мэдээллийг харилцан баталгаажуулах ач холбогдолтой байлаа.

---

<sup>28</sup> Мэдээллийн эх сурвалж нь багш, захирал, сургалтын менежер, сургуулийн нягтлан бодогчоос авсан асуулгууд юм. Дээр нь сургуулийн нягтлан бодогчоор багш нарын цалингийн цэсийг түүвэрлэн бөглүүлж авсан болно.

## 4.1 Цалингийн бүтэц

Монголд багш цалин хөлс нь дараах үндсэн гурван хэсгээс бүрдэг ба үүнд (а) үндсэн цалин; (б) тодорхой үүрэгт ажил гүйцэтгэсний төлөө олгох нэмэгдэл цалин; мөн (в) ажлын үр дүнг харгалзан олгох шагнал зэрэг болно. Үндсэн цалин, нэмэгдлийг сар бүр сургуулийн нягтлан бодогч сургуулийн данснаас авч багш тус бүрт олгодог. Сургуулийн дансыг СЯ-ны харъяа аймгийн Төрийн сан удирдан хөтөлдөг. Гүйцэтгэлийн мөнгөн шагналыг сургуулийн захиргаанаас тухайн багшийн үр дүнгийн гэрээний<sup>29</sup> үнэлгээнд үндэслэн жилд нэг удаа олгодог. Үүнийг мөн сургуулийн дансанд байгаа мөнгөнөөс төлнө.

Бүлэг 2-т дурьдсанчлан багшийн цалин, нэмэгдэл, шагнал нь сургуулийн төсвийн хувьсах зардалд багтдаг. Гүйцэтгэлийн шагналыг сургуулийн тогтмол зардлын хэмнэгдсэн аль нэг зүйл ангиас мөн гаргаж болно. Аль нэг багшийн цалин, нэмэгдлээс хийсэн хасалт, суутгал нь өөр нэг багшид гүйцэтгэлийн шагнал болж очих нь элбэг тохиолддог үзэгдэл юм.

Судалгаагаар түүврийн 118 сургууль бүрээс тохиолдлын аргаар сонгож авсан 5-10 багшийн 2005 оны гуравдугаар сарын цалингийн цэс (нийт 1,151 цэс)-д дүн шинжилгээ хийлээ. Цалингийн цэс сургуулийн нягтлан бодогч дээр хадгалагддаг бөгөөд тэр нь сургуулийн хувьд төлбөр хийсэн баримт болдог. Цалингийн цэс дээр бэлэн мөнгө гаргаж буй нягтлан бодогч, төлбөрийг хүлээн авч буй багш гарын үсгээ зурдаг. **Хүснэгт 19**-д багшийн орлогын задаргаа (%), мөн хөдөөгийн болон хотын сургуулийн багш нарын орлогын зөрүүг цалингийн цэс дээрх ангилал тус бүрээр харьцуулан харуулсан байгаа.<sup>30</sup>

**Хүснэгт 19: Багшийн сарын орлого оршин суугаа газраар (ам. доллараар)**

	Хотод		Хөдөөд		Тоон үзүүлэлтийн зөрүү
	Тоогоор	Хувиар	Тоогоор	Хувиар	Хот –Хөдөө
Үндсэн цалин	56 (7.5)	55	52 (5.9)	62	4***
Нэмэгдэл: илүү цаг	17.6 (15)	17.4	11.2 (11)	13.4	6.5***
Нэмэгдэл: анги даалт	5.2 (2.8)	5.1	4.7 (2.45)	5.7	0.4***

<sup>29</sup> 2003 оноос эхлэн төрийн бүх байгууллагад үр дүнгийн гэрээ байгуулан ажиллах шаардлага тавигдсан. Сургуулийн хувьд Үр дүнгийн гэрээг захирал, багш хоёр байгуулдаг.

<sup>30</sup> Хотын сургуульд Улаанбаатар болон аймгийн төвийн сургуулийг багтааж байгаа бол хөдөөгийн сургуульд сум, багийн сургуулиудыг багтаан ойлгож байна.

**Хүснэгт 19: Багшийн сарын орлого оршин суугаа газраар (ам.доллараар)  
(Үргэлжлэл)**

	Хотод		Хөдөөд		Тоон үзүүлэлтийн зөрүү
Нэмэгдэл: дэвтэр засалт	5 (2.4)	5.0	4.4 (2.13)	5.3	0.6***
Зэргийн нэмэгдэл	4.7 (4.6)	4.7	2.7 (4.1)	3.2	2.1***
Нэмэгдэл: кабинетын эрхлэгч	1.4 (2.3)	1.4	0.64 (0.50)	0.8	0.73***
Нэмэгдэл: заах арга зүйн нэгдлийн ахлагч	0.25 (0.8)	0.3	0.23 (0.7)	0.3	.03
Ур чадварын нэмэгдэл	1.79 (3.7)	1.8	1.13 (3.02)	1.4	0.66***
Нэмэгдэл: шалгалт <sup>31</sup>			0.41 (1.8)	0.5	
Гүйцэтгэлийн шагнал	4.3 (6.18)	4.3	4.1 (4.92)	5.0	0.22
Тээврийн зардлын нөхөн олговор	1.6 (2.05)	1.5	0.29 (1.45)	0.4	1.3***
Бусад	1.7 (4.7)	1.7	1.3 (5.4)	1.6	0.4
Багшийн сарын нийт орлого (төгрөгөөр)	101 (33.8)	100	83.2 (22.6)	100	18***
Кейсийн тоо	632		519		

Стандарт гажилтыг хаалтад харуулав.

T-тестийн ялгаа ач холбогдолтой байх түвшин: \*\*\* 99%.

Энэхүү дүн шинжилгээнд тэг үзүүлэлттэй кейсүүдийг хасалгүйгээр, тэгтэй тэнцүү гэж авсан болно.

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

Ийнхүү орлогын бараг бүх ангиллаар хотын багшийн авч байгаа хөлс хөдөөгийн багш нарынхаас илүү байгааг Хүснэгт 19-өөс харж болно. Гэвч хот хөдөөгийн амьжиргааны өртөгийн ялгааг тусгаагүй учраас дээрх тоон үзүүлэлт зарим буруу ташаа ойлголт өгөх талтай. Жишээлбэл, 2002 онд хийсэн Амьжиргааны түвшинг судлах судалгаанаас үзвэл хотод байрны сарын төлбөр 39 ам. доллар орчим байхад хөдөөд 12 доллар байна. Хүйтний улиралд шуудай нүүрс хотод 0.41, хөдөөд 0.22 ам. доллар, дулааны улиралд хотод 0.10, хөдөөд 0.04 ам. доллар болдогоос харахад нэг шуудай нүүрсний үнэ (хот хөдөөд хаана ч эрчим хүчний

<sup>31</sup> Хотын багш нарт шалгалт авсны нэмэгдэл олгогдоогүй бөгөөд үүнийг үндсэн цалинд багтаан үздэг байна.

гол сурвалж болдог)-нд энэ ялгаа мөн л туссан байдаг байна<sup>32</sup>. Ийм маягаар амьжиргааны өртөгийн ялгааг харгалзан үзвэл хот, хөдөөгийн багш нарын цалингийн илт мэт ялгаа аяндаа багасна. Судалгаагаар зөвхөн гуравдугаар сард багш нарт төлөгдсөн гүйцэтгэлийн шагналын мэдээг цуглуулсан нь бидний мэдээллийн бас нэг дутагдалтай тал юм. Гүйцэтгэлийн шагналыг ихэнхдээ хичээлийн жилийн эцсээр буюу зургаадугаар сард олгодог учраас ийм төрлийн мөнгөн шагнал багш нарын жилийн орлогод хэр их нөлөөтэй байдаг, мөн энэ мөнгөн шагналын хэмжээ хот, хөдөөгөөр хэр их ялгаатай байгаа зэргийг дээрх мэдээлэл бүрэн харуулж чадахгүй юм.

## 4.2 Үндсэн цалин

Дэлхийн олон улс оронд багшийн үндсэн цалинг тогтоохдоо түүний ажилласан жил, боловсролын түвшинг харгалздаг. Гэтэл Монголд зөвхөн ажилласан жилээр нь багшийн үндсэн цалинг тогтоодог. Боловсролын түвшинг багшийн зэргийн нэмэгдэлд тусгадаг юм байна. Мөн үндсэн цалинг тогтоохдоо хот хөдөөгийн амьжиргааны өртөгийн ялгааг харгалздаггүй байна. Дунджаар үндсэн цалин нь багшийн орлогын 52 хувиас (хотын сургуульд) 58 хүртэлх хувийг (хөдөөгийн сургуульд) бүрдүүлж байна.

### Хүснэгт 20: Багш нарын ажилласан жил, үндсэн цалингийн өсөлт

Цалингийн түвшин	Ажилласан жил	Өмнөх түвшинтэй харьцуулахад цалингийн өсөлтийн %	ТЗС-д түүвэрт эзлэх хувь	
			Хөдөө	Хот
Түвшин 1	<5 жил		29	20
Түвшин 2	6-10 жил	6.6	14	18
Түвшин 3	11-15 жил	6.2	15	14
Түвшин 4	16-20 жил	5.8	14	17
Түвшин 5	21-25 жил	5.5	13	15
Тэтгэвэрт гарах багш	>25 жил		15	16
<b>Нийт</b>		<b>24.1</b>	<b>1,574</b>	<b>4,112</b>

Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны сургалтын менежерийн асуулга (нийт=231).

<sup>32</sup> Амьжиргааны өртөгийн талаарх мэдээллийг Монголын 2002 оны амьжиргааны түвшинг хэмжих судалгаанаас авав.

**Хүснэгт 20**-д багшийн ажилласан жилийн ялгаа, үндсэн цалингийн өсөлтийг харууллаа. Энэ хүснэгтээс хөдөөгийн багш нарын үндсэн цалин харьцангуй бага байгааг харж болно. Үүнийг мөн үндсэн цалин арай багатай, цөөн жил ажилласан багш нарын эзлэх хувь хөдөөд өндөр байгааг тайлбарлаж болох юм.

Монголын засгийн газраас тогтоосон цалингийн таван түвшин байдаг. Багш 25 жил ажиллаад тэтгэвэртээ гарна. Ажилласан жил ахихын хэрээр цалингийн өсөлтийн хувь хэмжээ буурч байна. Хамгийн цөөн жилийн туршлагатай багш нарын дунд хот, хөдөөгийн ялгаа хамгийн их байгаа бөгөөд хөдөөгийн сургуулиудад цөөн жилийн туршлагатай багш олноороо ажиллаж байгааг Хүснэгт 20-оос харж болно. Харин ажилласан жилийн тоо нэмэгдэхийн хэрээр хот, хөдөөгийн хоорондын энэхүү ялгаа багасч байна. Энэ ялгааг тайлбарлах хэд хэдэн шалтгаан байж болох юм.

Нэгдүгээрт, үйлчилгээ, мэдээллийн хүртэмж сайтай, эдийн засгийн боломж илүүтэй гэх мэт янз бүрийн шалтгаанаар багш нар хот суурин газарт ажиллахыг илүү хүсдэг байж болох юм. Улмаар хотын сургуульд ажилд ороход өрсөлдөөн их байдаг тул туршлага багатай багш хөдөөгийн сургуульд ажил хайхад хүрдэг бололтой. Хэдийгээр ТЗС нь дутагдалтай байгаа багшийн тоог сургуулиас гаргуулж аваагүй ч хөдөөд багшийн хүрэлцээ муу, хотын сургуультай харьцуулахад сул орон тоог нөхөх нь илүү хүндрэлтэй байдаг тухай мэдээллийг ярилцлагаар олж авсан юм. Жишээлбэл, удаан хугацааны туршид сул байсан багшийн орон тоог бөглөхийн тулд орон нутгийн төсвөөс 446 ам. доллар буюу таван сарын цалинтай<sup>33</sup> тэнцэх нэг удаагийн урамшуулал багшид олгосон тухайгаа нэгэн аймгийн засаг дарга бидэнд ярьсан юм. Багшийн хүрэлцээ муутай ихэнх сургууль шинэ багшийг татахын тулд ийм хэмжээний урамшуулал олгох санхүүгийн боломжгүй байдаг. Хоёрдугаарт, сургуулиа төгсөөд алслагдсан хөдөө орон нутгийн сургуульд багшлах хүсэлтэй багшийн сургуулийн оюутнуудад төрийн сургалтын сангаас зээл олгох үндэсний хөтөлбөрийг сүүлийн гурван жилд хэрэгжүүлж иржээ. Энэ бодлого нь хот, хөдөөгийн багш нарын ажилласан жилийн ялгааг улам гүнзгийрүүлэхэд тодорхой хэмжээний нөлөө үзүүлсэн байх магадлалтай. Мөн олон жилийн туршлагатай багштай харьцуулахад ажлын туршлага багатай багшийн цалингийн хэмжээ бага учраас залуу багшийг ажиллуулж, хувьсах зардлын зарцуулалтаа илүү уян хатан байлгах сонирхол хөдөөгийн сургуулиудад байж болох талтай.

---

<sup>33</sup> Төв аймгийн Засаг даргатай хийсэн ярилцлага. Хөдөөгийн боловсролын хөгжлийг дэмжих READ төслийн нээлт, 2006 оны 6 дугаар сар.

Тэтгэврийн насанд хүрсэн ч багшилсаар байхыг зөвшөөрсөн хөшүүрэг ч бас байна. 25жилажиллаад багш тэтгэвэрт гарах эрхтэй ч үргэлжлүүлэн ажилласаар байгаа эдгээр багшийн эзлэх хувийн жин 15 - 17.8 хувьд хүрээд байна. Сард авах тэтгэврийн хэмжээ хэтэрхий бага учраас ахмад багш нар тэтгэвэрт гарч гэртээ суух хүсэлгүй байдаг ба тэтгэврээ тогтоолгосон ч үргэлжүүлэн багшилж, сар бүр тэтгэврээ ч, цалингаа ч авсаар байна. ТЗС-аас харахад 25 жилээс илүү ажлын туршлагатай багш үргэлжүүлэн ажиллах тохиолдол хот, хөдөөд ялгаагүй гарч байна.

Монголын багш нарын дийлэнх хувь (97%) багшийн мэргэжлийг албан ёсны сургалтаар эзэмшсэн байх ба энэ нь олон улсын ихэнх стандарт шалгуураар чанарын маш сайн үзүүлэлт юм. Багшийн ажлын туршлага нь сургалтын чанарыг илтгэх өөр нэг чухал үзүүлэлт болдог. Туршлага нь мэргэжлийн ур чадвар, мэргэжилтний чадавхи, салбарын мэдлэгийг нэмэгдүүлэх нөлөө бүхий хүчин зүйл гэдгийг олон хүн хүлээн зөвшөөрдөг. Хэдийгээр энэ судалгаа багшийн чанарын асуудлыг төвлөрөн судлаагүй ч хотын сургуульд илүү туршлагатай багш нар түлхүү ажиллаж байгаа нь эдгээр сургуулийн багшлах боловсон хүчний чанарын түвшин өндөр байгааг харуулах үзүүлэлт мөн гэж зарим хүн үзнэ. Багшийн чанарын түвшин сурагчийн сурлагын амжилтад нөлөөлдөг учраас олон жилийн ажлын туршлагатай багш нар яагаад хотын сургуульд багшлахыг илүүтэй хүсэж байгааг ойлгох нь чухал болно.

### 4.3 Багшийн урамшуулал

Багшийн урамшууллыг өргөн утгаар нь ямар хүмүүс багшийн мэргэжлийг сонгох, мэргэжлээрээ хэр тогтвор суурьшилтай ажиллах, заасан хичээлдээ хэр амжилт гаргах зэрэгт нөлөөлдөг арга хэрэгслүүд хэмээн ерөнхийд нь тодорхойлдог. Урамшууллын ерөнхий аргуудад цалин хөлс, нэмэлт хангамжийг оруулж болох ба харин зорилтот урамшуулалд ажлын гүйцэтгэлтэй холбоотой, эсвэл зарим тодорхой үүрэгт ажил гүйцэтгэсний төлөө (жишээ нь, хөдөөний нэмэгдэл, холимог бүлгийн сургалтын нэмэгдэл гэх мэт.) олгодог тусгай нэмэгдлүүдийг багтаана. Урамшуулал мөнгөн ба мөнгөн бус хэлбэртэй байж болно. Мөнгөн бус хэлбэрт нэр хүнд статусыг өсгөх, зэрэг дэв ахиулах, ажлын нөхцлийг сайжруулах (жишээлбэл, байр сууц, сургалтын материал, мэргэжил дээшлүүлэх сургалтад хамрагдах боломжоор хангах гэх мэт), албан тушаал ахих, олон нийтэд нэр хүнд олох боломжийг агуулсан сайтар төлөвлөгдсөн багшлах карьер зэргийг хамруулж болно. Бусад олон орны нэгэн адилаар Монголд саяхнаас тодорхой үүрэгт ажил, ажлын ерөнхий гүйцэтгэл зэргээр нэмэгдэл цалин олгох урамшууллын хэлбэрийг нэвтрүүлэн туршиж эхэлсэн билээ. Тайлангийн энэ хэсэгт өнөөдөр Монголд цалингийн нэмэгдэл болон ажлын гүйцэтгэлтэй уялдуулсан урамшууллыг хэрхэн хэрэглэж байгаа туршлагыг олон улсын жишээтэй харьцуулан харуулах болно.

## 4.4 Нэмэгдэл цалин

Багшийн нэмэгдэл цалинг Монголд 1995 оноос эхлэн нэвтрүүлжээ. Тухайн үед энэ нь төрийн албан хаагчдын цалинг нийтээр нь нэмэлгүй зөвхөн багш нарын цалинг нэмэгдүүлэх зорилтот алхам байсан юм. Гэхдээ 1996 оноос хойш Монголын Засгийн газар төрийн бүх албан хаагч үүний дотор багш нарын цалинг тогтмол нэмсээр иржээ. Нэмэгдэл олгох болсны улмаас багшийн цалинг системтэйгээр нэмэгдүүлэх шийдвэрүүд нь зөвхөн багшийн суурь цалинд хамаатай байсан тул улсын төсөвт төдийлөн дарамт учруулаагүй юм. Ойрын жилүүдэд цалинг хамгийн ихээр нэмсэн тохиолдлууд 2004 онд (нийт 25 хувийн цалингийн өсөлтийн 7,5 хувь нь үндсэн цалингийн өсөлт, 17,5 хувь нь гүйцэтгэлээр олгох нэмэгдэл байсан), мөн 2005 онд Засгийн газраас төрийн бүх албан хаагчдын цалинг 7,5 хувиар нэмсэн алхмууд байв. Нэмэгдэл цалингийн шалгуур үзүүлэлт болох сурагчдын дэвтэр засалт гэх мэт үүрэгт ажлын нэлээдийг нь боловсролын олон мэргэжилтэн багшийн үндсэн ажлын нэг хэсэг гэж үзэх байх. Монголын боловсролын салбарын мэргэжилтэн, бодлого боловсруулагчдын дунд нэмэгдэл цалингийн үр ашгийн асуудал, үүнийг багш нарын үндсэн цалинд суулгаж өгөх нь зүйтэй эсэх асуудлаар халуун маргаан өрнөж байна. Нэмэгдэл цалин нь багш тоо тоймгүй олон үүрэг өөртөө хүлээхийг дэмжсэн бүтцийг бий болгосноор сурагчиддаа хичээл сургалтын холбогдолтой дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх үндсэн үүрэгтээ зарцуулах цаг зав үлдээхгүй байна гэж үзэх хүн олон гарч байна.

Багш 8 төрлийн нэмэгдэл авах эрхтэй байдаг. Эдгээрээс илүү цагийн мөнгө нь багшийн сарын орлогын хамгийн том хэсэг (үндсэн цалинг тооцолгүйгээр) болж, нийт дүнгээрээ бусад 7 төрлийн нэмэгдлийн нийлбэр дүнгээс бараг илүү гарч байгааг бид олж тогтоосон юм. Сургуулийн захиргааны үнэлгээгээр аль нэг нэмэгдлийн гүйцэтгэлээр 70 оноо авсан тохиолдолд л нэмэгдлийг бүрэн авах эрхтэй байдаг байна. Энэ босго оноонд хүрээгүй тохиолдолд нэмэгдэл тус бүрийн гүйцэтгэлээр авсан оноонд нь тохирох тодорхой хувийг олгодог байна. Сургууль бүр багшийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлж, нэмэгдэл цалин олгох асуудлыг зохицуулсан бодлогоо өөрөө боловсруулдаг. Нэмэгдэл тус бүрийн талаарх тойм, мөн бүс нутгуудын хооронд ялгаа ажиглагдсан тохиолдолд өгсөн нэмэлт тайлбарыг доорх хэсгүүдээс харна уу.

### *Илүү цаг*

Монголд хичээлийн жилийн үргэлжлэх хугацаа 34 долоо хоног байдаг. Хуулиар төрийн албан хаагч долоо хоногт 40 цаг ажиллах ёстой. Багш нарын хувьд дөнгөж 19 цагийг танхимд хичээл заахад зориулж, үлдсэн 21 цагийг аргазүйн ажил, хичээлийн бэлтгэл зэрэг бусад ажилд зориулах шаардлага тавигддаг. Гэтэл зарим сургууль, ялангуяа хөдөөд сурагчийн тоо цөөн тул нэг багш 19

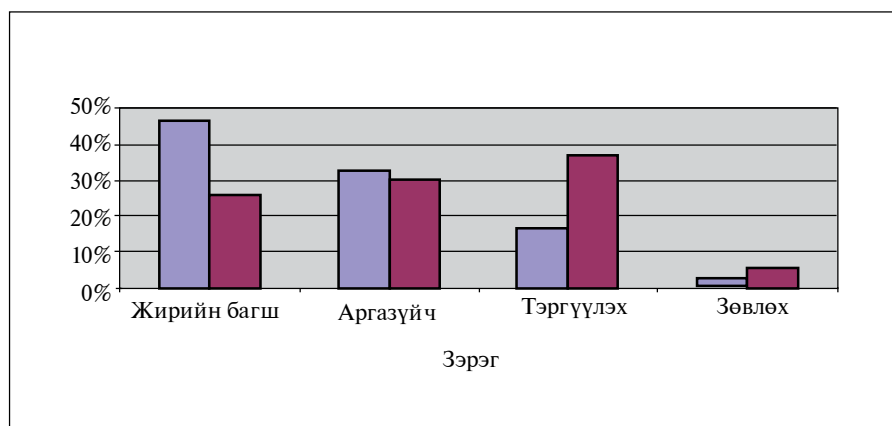
цагийн хичээл заах шаардлагыг биелүүлэх боломжгүйн улмаас одоогийн дүрэм зааврын дагуу орон тооны (бүтэн цагаар ажиллах) багш ажиллуулж чаддаггүй байна (ийм байдал дунд болон ахлах ангийн түвшинд тодорхой агуулгын хичээл заадаг, жишээ нь хими, физикийн багш нарт илүүтэй тохиолддог).

Багш долоо хоногт 19 -өөс илүү цагийн хичээл заасан нөхцөлд илүү цагийн нэмэгдэл авдаг. Энэ төрлийн нэмэгдэл нь олон сурагчтай хот суурин газрын сургуулийн багш нарт илүү ашигтай юм. Том сургууль хичээлийн нэг өдрийн туршид хэд хэдэн ээлж хичээллэх олон сурагч элсүүлэх боломжтой байдаг ба улмаар багш нар нь долоо хоногт 19-өөс илүү цаг заах нөхцөл бүрэлддэг байна. Энэ нэмэгдэл нь хотын багш нарын сарын орлогын дийлэнх хувийг бүрдүүлдэг бөгөөд хотын багшийн авч байгаа энэ нэмэгдлийн дундаж хэмжээ хөдөөгийн багшийнхаас нэлээд хувиар илүү байгааг Хүснэгт 19 харуулж байна.

### Зэргийн нэмэгдэл

Жирийн багшаас дээш ахиулан олгож болох 3 түвшний зэрэг байгаа бөгөөд эдгээр нь: (а) аргазүйч (тодорхой нэг хичээлийн агуулгаар сургуульдаа тэргүүлэгч); (б) тэргүүлэх багш (аргазүйчийн удирдагч); (в) зөвлөх багш (уг багш тухайн салбартаа эксперт болохыг илтгэх зэрэг) юм. Багшид зэрэгт нь нийцсэн нэмэгдэл цалин олгоно. Жишээлбэл, аргазүйч зэрэгтэй болсноор багшийн орлого адил хэмжээний туршлагатай жирийн багштай харьцуулахад үндсэн цалингийн 5-15 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр өснө. Үүний нэгэн адилаар тэргүүлэх юмуу зөвлөх багш болсноор жирийн багшийн үндсэн цалинтай харьцуулахад орлого нь 10-20, 15-25 хувиар тус тус нэмэгдэнэ.

**Зураг 9: Багшийн зэрэг байршлаар**



Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны Багшийн асуулга (нийт=434).



Багшийн ажилласан жил, авсан зэргийн хооронд өндөр магадлалтай эерэг харьцаа байгаа бөгөөд өөрөөр хэлбэл нас ахихын хэрээр өндөр зэрэгтэй (аргазүйч, тэргүүлэх болон зөвлөх багш) болох магадлал нэмэгдэж байна. Ажилласан жилийн ажиглагдахуйц ялгааны зэрэгцээ хөдөөгийн сургуульд өндөр зэрэгтэй багшийн эзлэх хувь бага, хотын сургуульд тэдний эзлэх хувь өндөр байх магадлал байгааг **Зураг 9**-өөс харж болно. Багшийн хүрч болох зэргийн түвшин нь түүний ажиллаж байгаа сургуулийн байршлаас хамаарах магадлал төрж байна. Гэхдээ энэ нь хотын сургуульд ажиллаж байгаа олон багш дадлага туршлагаараа илүү учраас зэрэг дэвээ ахиулах магадлал өндөр байдагтай ч холбоотой байж болох юм.

Гэтэл хотын багштай харьцуулахад хөдөөгийн багшийн зэргийг ахиулахад зардал илүү гарах магадлалтай. Багшийн зэргийг ахиулахад шаардлагатай үнэлгээ, дүгнэлтийг гаргах үүрэг бүхий боловсролын системийн ажилтныг хөдөөгийн сургуульд ажиллуулахтай холбоотой үйл ажиллагааны нэмэлт зардал гарна. Багшийн зэрэг ахиулах асуудлыг хэд хэдэн газар, хэлтэс оролцон шийдвэрлэдэг юм байна. Багшийн зэргийг ахиулж, дараагийн түвшний зэргийг олгохдоо дараах журмыг мөрдөнө. Үүнд:

- (а) Жирийн багшаас аргазүйч зэрэгт дэвшүүлэх асуудлыг сургуулийн захиргаа хянан шийдвэрлэж, энэ тухай аймгийн БСГ-т<sup>34</sup> мэдэгдэх ёстой.
- (б) Аргазүйчээс тэргүүлэх багшийн зэрэгт дэвшүүлэх асуудлыг аймгийн БСГ хянан, шийдвэр гаргана. Үүний тулд багшийн бүтээлийн санд үнэлгээ өгөхийн зэрэгцээ аймгийн БСГ-ын ажилтан сургууль дээр биеэр очиж тухайн багшийн ажилтай танилцах, хичээл дээр нь сууж ажиглалт хийнэ.
- (в) Зөвлөх багшийн зэрэгт (багшийн хамгийн дээд зэрэг) дэвшүүлэхийн тулд тухайн багшийн бүтээлийн санг Улаанбаатар хотод БСШУЯ-нд хүргүүлэх бөгөөд нийслэлээс мэргэжилтэн томилогдон ирж, багшийн ажил байдалтай газар дээр нь танилцана. Өөрөөр хэлбэл, энэ тохиолдолд үнэлгээ өгөх мэргэжилтэн нь Улаанбаатараас тухайн багшийн ажиллаж байгаа сургууль дээр ирэх ёстой болно.

Дээрх журмыг баримталж байгаа нөхцөлд аргазүйчийн зэргийг сургуулийн захиргааны шийдвэрээр олгох тул аргазүйч багш нарын тоогоор хот, хөдөөгийн сургуулиуд хоорондоо хол зөрүүтэй байх үндэсгүй юм. Зураг 1-ээс харахад үнэхээр тийм бололтой. Харин тэргүүлэх болон зөвлөх багшийн зэргийг ахиулан олгох асуудлыг төвлөрсөн байдлаар шийдвэрлэж байгаа нь нийслэл болон аймгийн төвөөс алслагдсан хөдөө орон нутгийн сургуульд ажиллаж байгаа багш нарт сөргөөр нөлөөлж байна гэж үзэх талтай.

---

<sup>34</sup> БСШУЯ нь аймаг бүрт өөрийн салбар хэлтэстэй бөгөөд үүнийг аймгийн БСГ гэж нэрлэнэ.

Дээрх үнэлгээ дүгнэлтүүдийг гаргуулахаас гадна багш тодорхой хэмжээний нэмэлт сургалтад хамрагдаж байж зэрэг ахиулах шаардлагыг хангана. Аргазүйчийн зэрэгт 10 кредит цаг, зөвлөх багшийн зэрэгт 20 кредит цагийн сургалтад хамрагдсан байх шаардлага тавигдана. Энэ шаардлагын дагуу багшийн зэргийг ахиулахад тухайн багш, түүний ажиллаж байгаа сургууль хоёрт нэмэлт зардал гарна гэсэн үг юм. Кредиттэй сургалтууд нь ихэнхдээ аймгийн төв, нийслэл хотод зохиогддог учраас энэ сургалтад хамрагдах хүсэлтэй алслагдсан хөдөөгийн сургуулийн багш илүү чирэгдэл бэрхшээлтэй тулгадаг байна.

Сургуулийн алслагдсан байршил нь багшийн зэргээ ахиулах боломжийг хязгаарлаж байж болох ч хот суурин газарт тэргүүлэх болон зөвлөх багш нарын эзлэх хувь өндөр байгаа нь туршлагаараа илүү багш нар хотын сургуульд ажилд орж, зэрэг дэвээ ахиулах илүү боломжтой болдгийг илтгэх үзүүлэлт байж болох юм.

### ***Анги даалт***

Анги даасан багш нэг ангид суралцаж байгаа хүүхдүүдийг удирдан ажилладаг. Жишээлбэл, дунд болон ахлах ангийн хичээлүүдийг өөр өөр багш заадаг учраас эдгээр багш нараас цөөн хэд нь л анги даах багшаар томилогдож, тухайн ангийн сахилга бат, зохион байгуулалтын асуудлыг хариуцан ажиллана. Харин бага ангийн хичээлийг ангиар нь зохион байгуулсан байдаг тул бага ангийн багш нар бүгдээрээ анги даасан багш байдаг. Хэдийгээр анги даасан багшийн эзлэх хувийн жингээр хот, хөдөөгийн сургуулиуд бараг ижил үзүүлэлттэй байгаа ч анги даасан багшийн үүрэгт ажилд оногдох нэмэгдэл цалингийн дундаж хэмжээнд хот, хөдөөгийн нэлээд их ялгаа туссан байх ба тодруулбал, хотын сургуулийн багшийн нэмэгдэл харьцангуй өндөр байгаа нь харагдлаа. Сурагчид нь хичээлээсээ хоцрох юмуу сургууль дээрээ сахилга батын зөрчил гаргавал багшийн энэ нэмэгдлээс хасах, суутгал хийх тохиолдол нийтлэг байна. Хөдөөгийн сургуулийн багш нарт оногдуулдаг хасалт, суутгалын хэмжээ арай илүү байдаг нь дээрх ялгааны шалтгаан байж болох ч бидэнд үүнийг одоо байгаа тоо баримтаар нотлох боломжгүй байна.

### ***Сурагчдын дэвтэр засалт***

Анги даасан багш нар бүгд сурагчдынхаа дэвтрийг шалгаж, зассаны төлөө нэмэгдэл авах боломжтой байдаг. Багш нар долоо хоногийн 21 цагийг хичээлдээ бэлтгэх, сурган хүмүүжүүлэх бусад үйл ажиллагаанд зарцуулах үүрэгтэй байдаг учраас дэвтэр засалт нь багшийн үндсэн үүрэгт багтаж, улмаар тусдаа үнэлэгдэх нэмэгдлийн зүйл анги болохгүй гэж үзэх хүн гарна байх. Гэтэл тоо баримт энэ нь тийм биш гэдгийг харуулж байна. Түүгээр ч барахгүй хотын багш чухам энэ нэмэгдлээр харьцангуй илүү мөнгө авч байгааг бид олж тогтоосон

юм. Тиймээс хотын багштай харьцуулахад хөдөөгийн багшийн энэ нэмэгдлээс илүү их хасалт, суутгал хийдэг байх магадлалтай.

### ***Кабинетын мөнгө***

Кабинет нь тодорхой хичээлийн агуулгаар бүрдүүлсэн сургалтын материалын нөөц бөгөөд багш нарт хичээлдээ ашиглах нэмэлт хэрэглэгдэхүүн болдог. Зарим кабинетыг хандивлагчдын тусламжаар байгуулсан байдаг бол бусдыг нь сургууль өөрөө тохижуулдаг. Хотын багш нарын авч байгаа кабинетын нэмэгдэл нь хөдөөгийн багш нарынхаас нэлээд хэмжээгээр илүү байгаа нь харагдлаа. Үүнийг хотын сургуулиуд кабинет тохижуулахад зарцуулах нөөц хөрөнгийн боломжоор илүү, мөн хотод сургалтын нэмэлт материал хэрэглэгдэхүүний хүртээмж олдоц илүү байдагтай холбон үзэж болно.

### ***Сургуулийн заах аргазүйн нэгдлийн ахлагчийн нэмэгдэл***

Тодорхой нэг хичээл заадаг багш нарын бүлгийг удирдан зохицуулах ажил эрхэлж буй аргазүйчид нэмэгдэл хөлс олгодог. Хот, хөдөөгийн багш нарын авч байгаа энэ нэмэгдлийн дундаж дүнд онцын ялгаа алга байна. Үүнийг аргазүйчдийн эзлэх хувийн жингээр хот, хөдөөгийн сургуулиудын хооронд нэг их ялгаа байдаггүйгээр тайлбарлаж болох юм.

### ***Ур чадварын нэмэгдэл***

Өөрийн заадаг хичээлийн чиглэлээр нэмэлт сургалтад хамрагдсан багш нарт мөн нэмэгдэл хөлс олгодог байна. Сургалтын дийлэнх хувь нь нийслэл болон аймгийн төвд зохиогддог учраас хөдөөгийн багш нарыг бодвол хот суурин газрын багш нар эдгээр сургалтад хамрагдах илүү боломжтой. Хүснэгт 20-оос хот, хөдөөгийн багш нарын авсан энэ нэмэгдлийн хэмжээ нэлээд ялгаатай байгааг харж болно. Мэргэжил боловсролоо дээшлүүлэх боломж олгох талаараа илүү хот газарт багш нарын чанар илүү сайн байдаг гэдэг таамаглалыг эндээс хийж болох юм.

### ***Шалгалтын нэмэгдэл***

Хөдөөгийн багш нар сурагчдын стандарт тест болон багшийн боловсруулсан явцын шалгалтын материалыг засаж дүгнэсний төлөө тодорхой нэмэгдэл авдаг бол харин хотын сургуулиудад үүнийг багшийн үндсэн ажлын нэг хэсэг (үндсэн цалинд багтах) гэж үздэг учраас тусгай нэмэгдэл олгодоггүй байна. Чухам яагаад зөвхөн хөдөөгийн багш нар энэ нэмэгдлийг авах эрхтэй болсон нь тодорхойгүй байна.

## 4.5 Гүйцэтгэлд суурилсан боловсролын үйлчилгээ

Гүйцэтгэлд суурилсан боловсролын үйлчилгээний зорилго нь багшийн ажлыг хичээлийн жилийн туршид үнэлж дүгнэх, тодорхой үр дүнд хүрсэн байдлыг нь үнэлэн гүйцэтгэлийн шагнал олгох явдал юм. Гүйцэтгэлд суурилсан боловсролын шинэчлэлийг Монголд анх 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль<sup>35</sup> батлагдсанаар албан ёсоор хэрэгжүүлж эхэлсэн. Харин ажлын гүйцэтгэлд үндэслэн цалинг тогтоох, шагнал олгох нарийн тогтолцоо Монгол улсад бараг гучин жил үйлчилж ирсэн<sup>36</sup>. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хууль засаглал, санхүүгийн салбарт хариуцлага, үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилготой бөгөөд төрийн бүх салбар, үүний дотор боловсролын салбарт Үр дүнгийн гэрээ байгуулж ажиллахыг үүрэг болгосон. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх үүднээс 2003 онд БСШУЯ-аас үр дүнд суурилсан боловсролын үйлчилгээний тухай 319 хуудастай гарын авлага хэвлэн гаргаж, бүх сургуулийн удирдлагад<sup>37</sup> хүргүүлсэн бөгөөд үүндээ сурагчдын хүрэх төвшин, багшийн үнэлгээний хуудас зэргийн олон жишээг оруулсан байна.

Үр дүнгийн гэрээг хичээлийн жилийн эхэнд багш бүр сургуулийн захиргаатай зөвшилцөж байгуулна.<sup>38</sup>ТЗС-нд хамрагдсан сургуулиудын 98 хувь нь багшийн ажлыг үнэлэхдээ үр дүнгийн гэрээний үзүүлэлтийг ашиглаж байгаа гэж мэдээлжээ. Энэ нь шинэчлэлийн энэхүү арга хэмжээг өргөн олноороо даган мөрдөж байгаагийн баталгаа мөн боловч ТЗС-ны багт үзүүлсэн гэрээнүүд нь хоорондоо гайхалтай адилхан байсан учраас бодит амьдрал дээр эдгээр гэрээ нь багш тус бүрийн ажлыг хэмжиж болохуйц тодорхой үр дүнгээр нь дүгнэх зорилтоо биелүүлж чадахгүй байгаагийн дохио тэмдэг байх вий гэсэн эргэлзээ төрөхөд хүргэж байна. Үр дүнгийн гэрээнүүд нь мөн төвийн түвшнээс дэмжин хэрэгжүүлж байгаа шинэчлэлийг (жишээлбэл, хүүхдэд ээлтэй орчин бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн арга хэмжээнүүд) тусгаагүй, тэр талаар огт дурьдахгүй байна. Багшийн ажлыг үнэлэх, сургалтын үр дүнг сайжруулах зэрэг зорилгоор ашиглаж болох Үр дүнгийн гэрээг хэрхэн боловсруулж бэлдэх талаар сургуулийн удирдлагуудад зориулсан сургалт маш бага хийгджээ. Гэтэл энэ бол зарим

<sup>35</sup> 2002 оны 6-р сарын 27-нд УИХ баталсан.

<sup>36</sup> Стайнер-Хамси, Штольпе нар, Боловсролын импорт – Монголд даяаршлын хүчин зүйлс орон нутгийн хөрсөнд буусан нь, 2006.

<sup>37</sup> Стайнер-Хамси, Штольпе нар.

<sup>38</sup> Үр дүнгийн гэрээг байгуулахад сум, багийн жижиг сургуулийн хувьд сургалтын менежер, захирал нар оролцдог бол том сургуулийн хувьд мөн сургуулийн нийгмийн ажилтан нэмэгддэг.

захирал боловсролын бус салбарын мэргэжилтэн байх магадлалтай энэ орны хувьд нэн чухал асуудал юм.<sup>39</sup>

Өнөөдөр ашиглагдаж байгаа Үр дүнгийн гэрээнүүд нь сурагч нэг бүрийн сурлагын ахицыг бус сурагчдын гүйцэтгэлийг голлон анхаарах хандлагатай байна. Сурлагын өндөр амжилт, ангийн дундаж гүйцэтгэлд хэт анхаарал тавих нь удаан сурдаг, мөн боловсролын тусгай хэрэгцээтэй хүүхдүүдэд ихээхэн дарамт учруулдаг. Сурлагаар сул, боловсролын тусгай хэрэгцээтэй болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд ангийн сурлагын үзүүлэлтийг бууруулж, улмаар багшийн орлогод ч нөлөөлөх учраас сурагчдын гүйцэтгэлээр баримжаалан шагнал урамшуулал олгох бодлого нь эдгээр хүүхдүүдийг ангидаа авч сургах багшийн сонирхлыг бууруулах магадлалтай. Сургуулийн түвшинд захирал, удирдлага нь эдгээр сурагчдыг дэмжин ажиллахад багш нартаа тусалсан урамшууллын хөшүүрэг бий болгох, харин төвийн түвшинд эдгээр сурагчдын элсүүлэн сургахад нь сургуулиа дэмжсэн урамшуулал хөшүүрэг бий болгох тухай бодлого боловсруулагчид тунгаан бодох шаардлагатай юм.

#### Хүснэгт 21: Гүйцэтгэлд суурилсан шагнал (хувиар)

	Хөдөө	Хот	Тайлбар	Зөрүү
Шагнал өгсөн сургууль	62	56	а	***
Шагнал авсан багш	49	39	б	***
Шагналын хэмжээ (ам. доллар)	4.3	4.1	б	
Шагнасан шалтгаан				
Сурагч нь олимпиадад ялсан	37	63	с	
Багш өөрөө олимпиадад ялсан	45	55	в	
Ерөнхийдөө гүйцэтгэл сайн	51	49	в	
Үр дүнгийн гэрээний дүнгээр сайн үнэлгээ авсан	51	49	в	
Гаргасан хэмнэлтээ сургуулийн бүх ажилтанд шагнал болгож хуваарилсан	48	52	в	

Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны Цалингийн цэс, Багшийн асуулга.  
Тайлбар: Олон багш шагнал авснаа нэгээс илүү шалтгаанаар тайлбарласан байв.  
Т-тестийн ялгаа ач холбогдолтой байх нь \*\*\*99%.  
а=хөдөөгийн 55 сургууль, хотын 63 сургууль.  
б=хөдөөгийн 519 багш, хотын 632 багш.  
в=хөдөөгийн 93 багш, хотын 105 багш.

<sup>39</sup> Сургуулийн захирлыг Ерөнхий сайдын томилсон аймгийн засаг дарга томилдог.

**Хүснэгт 21**-д багш нарт олгосон гүйцэтгэлийн урамшууллыг сургуулийн байршлаар тоймлон харуулав. Шагнал олгох магадлалын хувьд хот, хөдөөгийн сургуулиудын хооронд нэлээд хол зөрүү байгаа ба хөдөөгийн багш хотын багшаас шагнал авах магадлалаараа илүү байгааг энэ хүснэгтээс харж болно. Харин хот, хөдөөгийн багш нарын авсан шагналын дундаж хэмжээнд онцын зөрүү ажиглагдсангүй. Үүнийг хэд хэдэн янзаар тайлбарлаж болох юм. Нэгдүгээрт, хөдөө орон нутагт хүмүүс хоорондоо маш нягт, ойр дотно холбоотой байдаг учраас сургуулийн захиргаа шагналыг олон багшид хүртээх шахалтыг илүүтэй мэдэрдэг байж болох юм. Хоёрдугаарт, багш нарыг тогтвор суурьшилтай ажиллуулахын тулд хөдөөгийн сургуулиуд олон багшийг шагнах хэрэгцээг мэдэрдэг байж болох талтай.

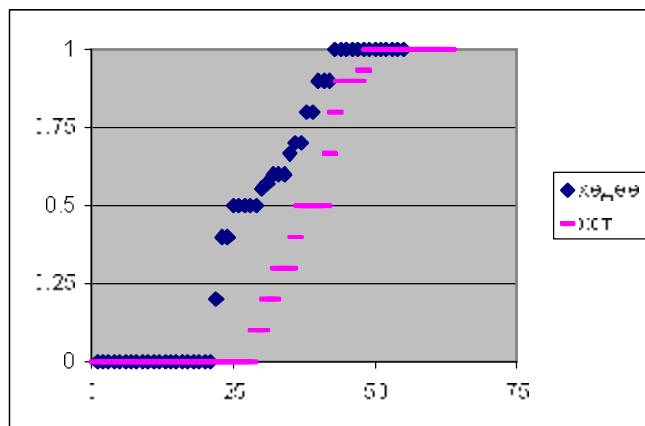
Багш нар дийлэнхдээ ажлын гүйцэтгэл ерөнхийдөө сайн байсан, орон нутгийн болон үндэсний олимпиадад амжилттай оролцсон үндэслэлээр шагнал авч байгааг Хүснэгт 21 мөн харуулж байна. Олимпиад нь тодорхой нэг хичээлийн агуулгаар багш, сурагчдын дунд засаг захиргааны аль нэг түвшинд зохиогддог уралдаан юм. Олимпиадыг социализмын үеэс янз бүрийн бүлэг (багш, оюутан сурагч, ажилчин, малчин, эхчүүд г.м.)-ийн дунд мөн төрийн бүх байгууллага (үйлдвэр, газар тариалангийн нэгдэл, мал аж ахуйн нэгдэл, албан газар гэх мэт)-ыг хамруулан зохиож ирсэн байна. Энэ бол 2003 онд үр дүнгийн гэрээг нэвтрүүлэхээс өмнө хэрэглэж байсан шагнал урамшуулал олгох уламжлалт арга байлаа. Олонхи сургууль энэхүү уламжлалт аргыг үр дүнгийн гэрээтэй хослуулан багшийн ажлыг дүгнэхэд хэрэглэсээр байна. Олимпиад нь ялангуяа хотын сургуулиудын дунд өргөн зохиогддог арга хэмжээ юм. Салбарын удирдлага, сургууль, эцэг эхчүүд олимпиадыг сургууль, багш нарын чанарыг үнэлж, шагнал урамшуулал олгох чухал хэрэгсэл хэмээн үзсээр байна. Олимпиадад сурагчдын үзүүлсэн амжилтаар багшийн ажлыг үнэлж шагнадаг практик нь зөвхөн цөөн хэдэн ирээдүйтэй хүүхэд, олимпиадаар үр дүн нь шалгагддаг цөөн хэдэн зүйл, олимпиадад бэлтгэхээр сонгон авсан бүлэг сурагчдад багшийн хамаг анхаарлыг чиглүүлж, ангийн бусад сурагчдыг орхигдуулахад хүргэж болох буруу хөшүүрэг байх магадлалтай.

Сургуулийн хэмнэсэн төсвийг шагнал болгон сургуулийн бүх ажилтанд тараах явдал олонтаа гардагийг Хүснэгт 21 мөн харуулж байна. Хэрвээ сургууль засвар үйлчилгээний зардал, халаалтын төлбөр, цалин, цалингийн нэмэгдлээс хийсэн хасалт суутгал зэргээс хэмнэлт гаргаж чадсан бол сургуулийн захиргаа хэмнэсэн мөнгөө бүх багшид шагналын журмаар олгох шийдвэр гаргаж мэднэ. Зураг 10-т судалгаанд хамрагдсан багш нарын дунд шагнал хэрхэн хуваарилагдсаныг илүү нарийвчлан сургуулийнх нь байршлаар ялган харууллаа. Шагнал өгсөн сургуулиудын 41 хувь судалгаанд хамрагдсан багш нарт шагналыг тэгш хуваарилж олгосон байхад сургуулиудын 42 хувь багш нартаа шагнал огт

олгоогүй байна. Үүнээс дүгнэхэд хэрвээл сургуулийн удирдлага шагнал өгөхөөр шийдвэл зөвхөн тодорхой тооны хэдэн багшид олгох бус харин олон багшид тарааж өгөхийг эрхэмлэдэг бололтой. **Зураг 10** нь хөдөөгийн сургуулийн хувьд аль болох олон багшид шагнал өгөх магадлал илүү байгааг харуулж байна.

Шагнал огт олгоогүй сургуулиудын (түүврийн 42%, үүнд хөдөөгийн сургуулийн 38 %, хотын сургуулийн 44 %) хувьсах зардлын нөөцөд гүйцэтгэлийн шагнал олгох хэмжээний хөрөнгө мөнгө байгаагүй байж болох юм. Мөн өөр нэг тайлбар гэвэл сургууль шагнал өгөхийн оронд хувьсах зардлын бусад зүйл анги, тухайлбал бичиг хэрэг, ном хэвлэлд мөнгөө зориулахаар шийдвэрлэсэн байж болох юм. Зарцуулалттай холбоотой эдгээр шийдвэрүүд нь өөр өөрийн сул ба давуу талтай. Давуу тал нь гэвэл сургууль өөрийн хэрэгцээг хэнээс ч илүү сайн мэддэг тул нөөц хөрөнгөө юунд хэрхэн зарцуулах талаар илүү оновчтой шийдвэр гаргах боломжтой юм. Яг энэ тохиолдолд багш нарт шагнал тараахаас илүүтэйгээр сурагчдад ном сурах бичиг, бичгийн хэрэгсэл авч өгөх нь илүү чухал байж болно (ялангуяа багш нар шагнуулах үндэслэл байхгүй бол). Харин шагнал авах үндэслэл байсаар байтал сургууль хөрөнгө мөнгө гаргаж чадахгүй байгаа бол үр бүтээлтэй сайн ажиллаж байгаа багш нараа шагнахад нь зориулж сургуулийн хувьсах зардлыг нэмэх зохицуулалт хийх шаардлагатай.

**Зураг 10: Шагнал авсан багшийн хувь, сургууль бүрээр**



Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны Цалингийн цэс нийт=1.151

## 4.6 Хасалт суутгал

Монголын багш нарын цалин орлогын холбогдолтой нэгэн онцлог зүйл бол сургуулийн удирдлага багшийн үндсэн цалин юмуу нэмэгдлээс сар бүр суутгал хийж болдог явдал юм. Үндсэн цалингаас суутгал хийх нь нэлээд ноцтой асуудал бөгөөд зөвхөн багш ажлаа тасалсан, ажилдаа хойрго хандсан, архи уусан тохиолдолд л хэрэглэдэг арга юм<sup>40</sup>. Харин нэмэгдэл цалингаас хасаж суутгах тохиолдол харьцангуй түгээмэл байна. Суутгалын хэмжээ, давтамжаас хамааран багшийн орлого сараас сард ихээхэн хэлбэлзэлтэй байдаг ажээ. Цалингийн цэснээс тухайн багшийн цалингаас хасаж суутгасан дүнг харах боломжгүйг тэмдэглэх хэрэгтэй. Цалингийн цэсэд татварын шимтгэлүүд л тогтсон уламжлалаар бүртгэгдсэн байхаас сургуулийн удирдлагын шийдвэрээр хийсэн суутгалыг тусгадаггүй байна. Энэ нь суутгал хасалт оногдуулах үйл явц багш нарт ил тод бус байгааг харуулаад зогсохгүй суутгалын хэмжээ, давтамжийн тухай баталгаатай мэдээлэл аймгийн ч, төвийн ч түвшинд байхгүйг гэрчилж буй баримт мөн болов уу.

### Хүснэгт 22: Хасалт суутгал (хувиар)

	Хөдөө	Хот	Тайлбар	Ялгаа
Хасалт суутгал хийлгэсэн багш	33.5	34	а	
Хассан/ суутгасан дүн (ам. доллар)	2.0	2.5	а	
Хасуулсан шалтгаан				
Ангиа муу удирдсан	32	37	б	
Хичээлээ муу төлөвлөсөн	12	19	б	
Сурагчдаа хөгжүүлэхэд муу анхаарсан	1.5	10	б	**
Албан баримт бичгийн хөтлөлт муу	11	9	б	
Хувийн зохион байгуулалт муу	12	9	б	
Багшийн ёс суртахуун сул	0	7	б	**
Сургуулийн эд хөрөнгийн арчилгаа, хамгаалалт муу	18	12	б	
Бусад	37	40	б	
Шалтгаан нь үндэслэл муутай гэж үзсэн багш	57	69	б	
Шалтгааныг тодорхой тайлбарлаагүй гэж үзсэн багш	24	52	б	***

Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны Багшийн асуулга (нийт=434)

T-тестийн зөрүү ач холбогдолтой байх түвшин \*\*95% \*\*\*99%

Тайлбар: Олон багш хасалт/суутгал хийлгэх болсноо нэгээс илүү шалтгаанаар тайлбарлав.

а=хөдөөгийн 237 багш, хотын 197 багш

б=хотын 81 багш, хөдөөгийн 66 багш

<sup>40</sup> Стайнер-Хамси, Штольпе нар



Судалгаанд хамрагдсан багш нарын 33 хувь өмнөх сарын цалин, цалингийн нэмэгдлээ бүтэн авалгүй хасуулсан тухай мэдээлжээ. Хүснэгт 22-т энэ мэдээллийг байршлаар задлан харуулав. Хүснэгтээс харахад багш сарын орлогоосоо хасуулах магадлал нь түүний сургуулийн байршлаас хамаарахгүй байна. Цаашилбал, хот, хөдөөний багш нарын сарын орлогоос хийж байгаа хасалт, суутгалын хэмжээнд онцын ялгаа гарахгүй байна.

Сургуулийн удирдлага өөрсдийн шалгуур, үнэлгээг үндэслэн аймаг, төвийн түвшний нарийн хяналтгүйгээр багш нарын цалин, нэмэгдлээс суутгал хийх харьцангуй их эрх мэдэл эдэлж байна. Цалингаас суутгал хийх шалтгаан олон байдаг ажээ. Шагнал олгохтой нэгэн адилаар үндсэн цалин, нэмэгдлээс хасаж суутгахдаа хэмжиж болохуйц, тодорхой үнэлгээний шалгуур баримтлахгүй байна. Тиймээс ч сургуулийн удирдлагууд үнэлгээний субъектив шалгуур, тэр ч бүү хэл зарим тохиолдолд мэргэжлийн шалгуур гэхээсээ илүү хувийн хандлага үзэмжээр асуудлыг шийдэж байна гэж багш нар, боловсролын салбарын ажилтнууд үзжээ.

ТЗС-ны дүнгээр багш нарын 64 хувь нь суутгал хийсэн шалтгааныг сайн үндэслэл болж чадахгүй хэмээн үзжээ. Хот газартай харьцуулахад хөдөө орон нутгийн багш нар суутгалыг үндэслэлтэй байсан гэж үзэх нь илүүтэй байна. Хотын сургуулиуд нүсэр том хэмжээтэй байдаг сургуулийн удирдлагуудын зүгээс багш нарынхаа ажилд тогтмол хяналт тавьж үнэлэхэд тогтор болж, улмаар шагнал урамшуулал, суутгалын аль алиныг нь үндэслэлтэйгээр шийдвэрлэхэд бэрхшээл учруулдаг байх магадлалтай. Цаашилбал, багш нарын 63 хувь нь суутгал хийсэн шалтгааныг тэдэнд бүрэн тодорхой тайлбарлаж ойлгуулаагүй гэж үзсэн байна.

Захирал, сургалтын менежерүүд хасалт суутгалаас үүссэн хэмнэлтийг сургуулийн бусад үйл ажиллагаанд шилжүүлэн зарцуулах (жишээлбэл, бусад багш нарыг шагнах эсвэл нэмэгдэл цалин олгох) эрх мэдэлтэй байгаа нь сургуулийн түвшинд хөрөнгө нөөцийн дахин хуваарилалт хийх боломжийг нээж өгч байна. Захирлуудын 55 хувь нь дан ганц цалингийн сангаасаа нэмэгдэл цалин, шагнал урамшуулал олгох ямар ч боломжгүй байдаг гэж мэдэгдсэн байв. Төсвийн энэ цоорхойг нөхөх эх сурвалжийн тухай асуухад бусад багш нараас хийсэн хасалт суутгал, өмнөх онуудын хэмнэлт зэрэг нь хамгийн олонтаа давтагдсан 2 хариулт юм. Төсвийн нүдээр харах юм бол нэмэгдэл цалин, цалингаас хасаж суутгах, шагнал урамшил олгох нь дахин хуваарилалтын зарчимд үндэслэсэн уялдаа холбоотой үйл явцууд юм.

## **4.7 Багшийн шилжилт хөдөлгөөн**

Багшийг урамшуулах хөшүүргийг бүрэн ойлгохын тулд бид багш хэрхэн нэг сургуулиас нөгөө сургууль руу шилжиж байгаа үйл явцыг ойлгох хэрэгтэй. Монголд сургуулийн захирал нь багш авч ажиллуулах асуудлыг бие даан дангаараа шийдвэрлэх эрхтэй. Ерөнхийдөө олон жилийн туршлагатай, мэргэжлийн ур чадвар өндөртэй багшид ажил олох боломж илүү олдоно. Мэргэжлийн ур чадварыг хэмжих шалгуур нь субъектив шинжтэй бөгөөд захирлаас бүрэн хамааралтай. Ярилцлагаар цуглуулсан аман мэдээллээс харахад багш нарын олимпиадад түрүүлсэн, багш бэлтгэх их дээд сургуульд магистрын зэрэг хамгаалсан, боловсролын асуудлаар эрдэм шинжилгээний илтгэл, ном хэвлүүлсэн зэрэг нь тухайн багшийг ажилд авах эсэх захирлын шийдвэрт нөлөөлдөг байна (энэ нь хотын сургуульд өрсөлдөөнт шалгаруулалтаар ажилд орох гэж байгаа тохиолдолд хамааралтай). Сүүлийн жилүүдэд олон улсын болон дотоодын байгууллагуудаас хэрэгжүүлсэн боловсролын шинэчлэлийн төсөлд хамрагдсан хөдөөгийн сургуулийн багш нарыг хот суурин газар, үүний дотор нийслэлийн сургуулиудад авч ажиллуулах болжээ. Үүнийг сургалтын шинэ аргазүйд суралцаж, өндөр ур чадвартай боловсролын мэргэжилтнүүдээс номын дуу сонссон эдгээр багш захирлын сонирхлыг татаж чаджээ гэдгээр тайлбарлаж болох юм.

## **4.8 Багшийн урамшуулал, гүйцэтгэлд суурилсан цалин хөлсний тогтолцоог ашиглах олон улсын туршлагаас**

Сүүлийн 15 жилийн туршид дэлхийн олон оронд багшийн урамшуулал, гүйцэтгэлд суурилсан цалин хөлсний тогтолцоог туршин хэрэгжүүлж байгаа билээ. Гүйцэтгэлийг харгалзан цалинжуулах хөтөлбөрүүд зорьсон үр дүндээ хүрч чадаагүй учраас хэдэн жилийн дараа орхигдсон юмуу хүрээг нь хумьж хязгаарласан жишээ элбэг байдаг. Багш нар, үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эсэргүүцлийн улмаас хөтөлбөрүүд амжилтад хүрч чадаагүй гэж гүйцэтгэлээр цалинжуулахыг дэмждэг хүмүүс тайлбарладаг. Харин шүүмжлэгчид нь чухам сайн үр дүнтэй ажиллаж байгаа багшийг олж тогтоох, сайн туршлагыг шагнаж урамшуулах нь бэрхшээлтэй байсан учраас амжилтад хүрээгүй гэж маргадаг. Гүйцэтгэлээр цалинжуулах аргыг хэрэгжүүлэх оролдлогуудаас үлдсэн сургамжийг улс орнуудын тодорхой жишээнүүдийн хамтаар доор өгүүлэв.

Багш нарын урамшууллын асуудлыг судалсан судалгааны зохиол бүтээлд нийтлэг хэрэглэгддэг урамшууллын хөшүүрэг, арга хэмжээ (жишээлбэл, багшийн цалин, хангамжийг нэмэгдүүлэх) нь сургалтын чанар, үр дүнд үнэхээр нөлөөлж байгааг харуулах нотолгоо, баримтуудыг дурьдсан байдаг. АНУ-д 1980-аад оноос эхлэн хэвлэгддэг болсон шинээр багш татах, багшийг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах асуудлаарх судалгааны тайланд цалин хөлс өндөр байвал багш ажлаа орхих, гарах тохиолдол буурдаг бөгөөд өндөр цалинтай ажил эрхлэхийн тул багш өөр муж рүү нүүх, тэр ч бүү хэл боловсролын салбарыг орхиход бэлэн байгааг дурьджээ. Нэмэлт урамшуулал, хангамж нь багшийг татах үр өгөөжтэй арга мөн болохыг харуулсан жишээ баримтыг хөгжиж буй орнуудаас ч бас олж болно. Чили улсад сүүлийн арав гаруй жилд багшийн мэргэжил эзэмшихээр элсэж байгаа оюутнуудын чанар чансаа нэмэгдэж байгаа нь багш нарын цалин их хэмжээгээр нэмэгдсэнтэй холбоотой гэж үздэг байна<sup>41</sup>.

Гэхдээ багшийн боловсролын түвшин, ажилласан туршлага нэмэгдэхийн хэрээр сурагчдын мэдлэг чадвар шууд өсөн нэмэгдэнэ гэвэл буруу болно. Боловсролын системийн үндсэн зорилго бол сурагчдын мэдлэг чадварыг хөгжүүлэхэд орших учраас зорилтот урамшууллын бодлогоор дамжуулан багшийн цалинг сурагчийн сурлагын үр дүнтэй холбох хэрэгтэй гэсэн санааг олон эрдэмтэн судлаач, бодлого боловсруулагч дэмжиж байна. Тогтмол хэмжээтэй цалин нь өндөр ур чадвартай багш нарыг татах, тэдэнд тогтвор суурьшилтай ажиллах эрмэлзэл төрүүлэхүйц хөшүүрэг болж чадахгүй байгааг сүүлийн үед нэлээд шүүмжлэх болжээ. Бусад салбарт хүн өөрийн хичээл зүтгэл, олсон амжилтаа үнэлүүлэн цалин хөлсөө тогтоолгож байгаа нь авьяаслаг сайн багш нар (өөр ямар ч мэргэжлийн салбарт хэнээс ч дутахааргүй сайн ажиллаж чадах)-ыг боловсролын салбараа орхиход түлхсэн нэмэлт хүчин зүйл болж байна. Түүнээс гадна багш нарын хичээл заах үр өгөөж харилцан адилгүй байдаг тул илүү үр өгөөжтэйгөөр сургалт явуулж байгаа багш зохих шан харамжаа авч байх ёстой гэдэгтэй бусад хүмүүс ч санал нийлж байгаа юм.<sup>42</sup> Үндсэн цалинг нилэнхүйд нь нэмэхийн оронд зорилтот урамшууллын бодлого хэрэгжүүлэх замаар сургалтын чанараа сайжруулахаар зорих нь хөрөнгө санхүүгийн хувьд ч гэсэн олон улс оронд илүү тохиромжтой, хэрэгжүүлж болохуйц зорилт байх юм.

---

<sup>41</sup> Е. Вегас, И. Уманский, Үр өгөөжтэй урамшууллаар сургалтыг сайжруулах нь: Латин Америкийн орнуудын боловсролын шинэчлэлийн сургамжаас, (Дэлхийн банк, 2004).

<sup>42</sup> Р. Мурнейн “Гүйцэтгэлд суурилсан багшийн урамшуулал”, (Дэлхийн банк дээр тавьсан илтгэл, 2006 оны 4-р сар).

Гүйцэтгэлд суурилсан шагнал урамшуулал нь мэргэжлийн ур чадвар сайтай авьяаслаг багш нарыг (а) багш нарын эгнээнд нэгдэж, бодит хувь нэмэр оруулан тогтвор суурьшилтай ажиллах; (б) өөрийнх нь мэдлэг, ур чадвар хамгийн их хэрэгтэй байгаа тэр л газарт очиж багшлах; (в) сурагчдад явуулж байгаа сургалтынхаа үр өгөөжийг сайжруулахад цаг, хүчээ зарцуулах; (г) сурагчдынхаа бүгдийнх нь ур чадварыг дээшлүүлэхийн тулд өөрийн цаг, хүч чадлаа бүрэн дайчлах зэрэгт уриалан зоригжуулах зорилготой юм. Гүйцэтгэлээр цалинжуулах бодлогын хэрэгжилтэд гарах хамгийн гол хүндрэл бол багш нэг бүрийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэн зөвөөр хэмжих асуудал байдаг. Ихэнх тохиолдолд сурагчдынх нь сурлагын амжилтаар багшийн гүйцэтгэлийг үнэлдэг. Гэтэл багшийн анги танхимдаа зааж байгаа зүйлс, сурагчийн сурч байгаа зүйлс хоёрыг шууд холбон хамааруулах боломжгүй байх үе ч гардаг. Цаашилбал, урамшууллын зарим хөтөлбөр нь сурлагаар тааруу хүүхдийг ангиасаа шахаж гаргах (нэг бол эсрэгээр сайн сурлагатай хүүхдийг өөрийн ангидаа авах гэж багш нар хоорондоо өрсөлдөх), хичээлээ шалгалтын бэлтгэл болгон хувиргах, сургуулийнхаа бусад багштай нэгэн баг болж хамтран ажиллахгүй байх зэрэг урьдчилан хараагүй, хүсээгүй үйлдэл, үр дүнд хүргэж болох талтай<sup>43</sup>.

Дараах нөхцөл бүрэлдсэн тохиолдолд багшийн урамшууллын бодлого, хөтөлбөр үр өгөөжтэй болдогийг олон улсын туршлага харуулж байна. Үүнд: (а) шагнагдах үндэслэл бүхий зүйлсийг хэрхэн яаж хийхийг багш нар мэдэж байх; (б) шагнагдах ажлыг хийж гүйцэтгэхэд заавал багаар ажиллах шаардлагагүй байх; (в) багш нарын ажлын гүйцэтгэлийг хянаж мониторинг хийх нь харьцангуй хямд байх; (г) дарга, удирдагч нь тухайн багш яагаад мөнгөн шагнал авсныг итгэл төрөхүйцээр тайлбарлаж өгч чаддаг байх зэргийг нэрлэж болно. Багш өөрөө хянаж болох зүйлд гүйцэтгэлийн урамшуулал олгох нь ихэнх тохиолдолд илүү үр өгөөжтэй байдаг бөгөөд учир нь багшаас хүсэн хүлээж байгаа үйлдэл, үйл ажиллагааг олж харах, хяналт тавихад хялбар байдаг юм байна. Багшаас хүсэн хүлээж болох үйлдэл, үйл ажиллагааны жишээ гэвэл: (а) тодорхой нэг хичээлийн агуулгаар мэргэшсэн багш болох; (б) багшийн ажилдаа тогтвор суурьшилтай ажиллах; (в) ажил хичээлээ таслахгүй байх; (г) багшаар хангахад хэцүү газарт очиж ажиллах; ба (д) багш дутагдаж байгаа газарт багшлахаар сургалтад хамрагдаж дүүргэх зэрэг байж болох юм.<sup>44</sup>

Мексикт хэрэгжүүлсэн “Боловсрол эзэмшихэд тулгарч байгаа саад бэршээлийг бууруулах хөтөлбөр” буюу PARE нь хянаж болох үйлдэл буюу хичээл таслахгүй байсны төлөө багш нарт урамшуулал олгох хөтөлбөр байв. Хичээлийн жилийн турш цөөн өдрийг эс тооцвол ажлаа таслаагүй гэдгээ баталж чадвал багш

---

<sup>43</sup> Вегас, Уманский.

<sup>44</sup> Мурнейн.

нарт мөнгөн урамшуулал олгож байв. Сургуулийн удирдлага бус харин эцэг эхийн зөвлөл багш нарын ажилд хяналт тавих үүрэг хүлээж байсан нь энэ хөтөлбөрийн онцлог шинж юм. Уг хөтөлбөр нь сургуулийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцох нөхцөлтэйгөөр эцэг эхийн зөвлөлүүдэд жилийн 500 хүртэлх ам долларын тэтгэлэг өгч байсан бөгөөд эцэг эхийн олон зөвлөл нь энэ хөтөлбөрийн хүрээнд шинээр байгуулагджээ. Хөтөлбөр нь бүх сургуульд биш зөвхөн харьцангуй хатуу чанд шаардлага тавьдаг захиралтай, хөтөлбөр эхлэхээс өмнө эцэг эхийн зөвлөлүүдтэй байсан сургууль дээр л багшийн хичээл таслалтыг амжилттайгаар бууруулж чадсан байх юм. Мөн хөтөлбөр хэрэгжиж эхлэхээс өмнө ч багшийн ажил таслалт багатай байсан газарт энэ төсөл нь өгөөжөө өгчээ<sup>45</sup>. Ямар ч атугай энэ хөтөлбөр нь тодорхой нөхцөл хангагдсан (шаардлагатай захиралтай, мөн эцэг эхийн зөвлөлтэй байх) сургууль дээр багшийн хичээл таслалтыг бууруулах зорилгоор зорилтот урамшууллын арга механизмыг хэрхэн ашиглаж болохыг харуулсан тодорхой жишээ юм.

Чилид хэрэгжүүлсэн Сургуулийн гүйцэтгэлийг үнэлэх үндэсний систем (SNED) нь хувь багшийг бус харин сургуулийн гүйцэтгэлийг бүхэлд нь үнэлэх зорилтод нийцүүлэн боловсруулсан хөтөлбөрийн нэг жишээ юм. Хөтөлбөрийг ийм загвартайгаар боловсруулахдаа хувь багш нарт зориулагдсан урамшууллын тогтолцооноос урган гардаг дээр нэрлэсэн хүндрэл бэрхшээлүүдийн заримыг тойрон гарах санаа агуулсан билээ. Хөтөлбөрөөс багш нараа шагнаж урамшуулахад ашиглах нөхцөлтэйгөөр бага, дунд сургуулиудад олсон амжилтынх нь хэрээр шагнал олгож байв. 6 үзүүлэлтээс бүрдсэн нийлмэл индексээр сургуулийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд тулгуурлан шагналыг олгож байжээ. Энэ индекс нь сургалтын үр дүн, үйл явцыг хэмжих бусад үзүүлэлтийн зэрэгцээ математик, Испани хэлний тестийн онооны үнэмлэхүй түвшин, өмнөх тестийн дүнтэй харьцуулахад гарсан ахиц зэргийг багтааж байв. Шагналыг олгохдоо сургуулиудыг ижил төстэй байдлаар нь буюу харьцуулах боломжтой байдлаар хэд хэдэн давхарга болгон бүлэглээд, давхарга тус бүрт багтах сургуулиудын дундаас хамгийн сайн гүйцэтгэлтэй сургуулийг сонгож байв. Түрүүлсэн сургуулийн багш нар сарын цалингийнхаа хагастай тэнцэх хэмжээний мөнгөн шагнал авч байлаа. Урамшууллын энэхүү арга механизм нь хуримтлагдсан нөлөөллөөрөө шагнал авах харьцангуй өндөр магадлалтай сургуулийн сурагчдын амжилтад эергээр нөлөөлсөн гэж үзэх үндэслэл байна<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Х. Езпелета, Е. Вайс нар, “Las Escuelas Rurales en Zonas de Pobreza y sus Maestros: Tramas Preexistentes y Políticas Innovadoras,” (Revista Mexicana de Investigaciyn Educativa 1.1, 1996) 53-69-р хуудас.

<sup>46</sup> Вегас, Уманский нар.

Дээрхтэй ижил төстэй хөтөлбөр нь Монголд шагнал урамшуулал олгож байгаа өнөөгийн арга хэлбэрээс арай илүү үр дүнтэй байх магадлалтай. Сургуулийн гүйцэтгэлийг бүхэлд нь үнэлсний үндсэн дээр урамшуулал олгож эхэлбэл багш нарт нэг баг болж ажиллах тэмүүлэл төрүүлэх ач холбогдолтой юм. Монголын олонхи сургууль багш нарынхаа дунд шагналыг тэгшитгэн тараах аргыг илүүтэй хэрэглэж байгаа тал ажиглагдаж байгаа учраас урамшууллын дээрх хэлбэр нь сургуулийн удирдлага, багш нарт таалагдах болов уу. Сургалтын үйл ажиллагааны явц, гарсан ахицыг ер нь анги танхимын түвшинд бус харин сургуулийн түвшинд үнэлж дүгнэх нь илүү ач холбогдолтой юм. Учир нь ангийн түвшний үйл ажиллагааг үнэлэхэд ашигладаг үзүүлэлт нь илүү олон хувилбартай байдаг тул түүгээр сургалтын ахицыг хэмжихэд илүү бэрхшээлтэй байдаг. Гэхдээ энэхүү хөтөлбөр амжилттай хэрэгжсэн нь үндэсний хэмжээний бүх сургуулийн сурагчдын сурлагын амжилтын мэдээллийг цуглуулж өгдөг Чилийн шалгалтын системтэй холбоотой юм. Тодорхой урт хугацааг хамарсан энэ төрлийн мэдээлэл одоо Монголд байхгүй байна.

2003 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийг хэрэгжүүлж эхэлснээс хойш гүйцэтгэлд суурилсан цалин урамшууллын тогтолцоо нь багшийн хангамж (багшийг тогтвортой ажиллуулах, шинээр багш татах), эсвэл сурагчдын сурлагын амжилтад ямар үр нөлөө үзүүлснийг үнэлэх албан ёсны үнэлгээний ажил хийгдээгүй л байна. Монголын багш нарын цалингийн бараг хагасыг гүйцэтгэлд суурилсан нэмэгдэл цалин, шагнал урамшуулал эзэлж байгаа учраас эдгээр урамшуулал нь хүсэн хүлээсэн үр дүндээ, тэдгээрээс хамгийн чухал нь болох сурагчийн сурлагын амжилтыг сайжруулах зорилтдоо хүрч чадаж байгаа эсэхийг үнэлэн дүгнэх шаардлагатай эбайгаа юм. Түүнээс гадна хөдөөгийн сургуулиуд багшийн дутагдал, багш нарын ажил таслалт, мөн цалингийн өндөр зардал зэрэг асуудалтай тэмцээр байгаа өнөө үед бодлого боловсруулагчид хөдөө орон нутагт ажиллах багш нарын тоог нэмэгдүүлэх, багшийн ажил таслалтыг бууруулах, зардал хэмнэх нөлөөтэй холимог сургалтын аргазүйг ашиглан нэг багш хэд хэдэн ангид юмуу хэд хэдэн хичээл заахыг дэмжих зэрэгт чиглэсэн багшийн урамшууллын механизмуудыг судлах шаардлага харагдаж байна.

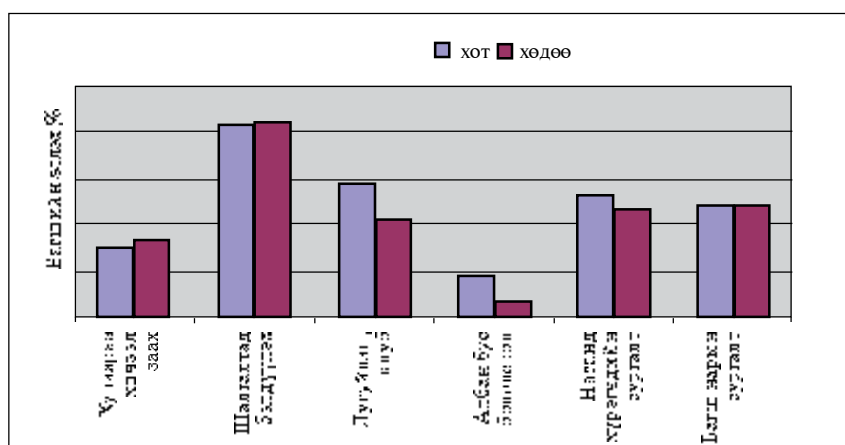
## 4.9 Багш нарын бусад орлого, мөнгөн бус хангамж

Тайлангийн энэ хэсэгт багш нар нэмэлт орлого олох зорилгоор хичээлээс гадуур ямар үйл ажиллагаа явуулж байгааг авч үзэх болно. Мөн сургууль, орон нутгаас багш нарт өгч байгаа мөнгөн бус дэмжлэг хангамжийн асуудал энд бас яригдах юм. Дээрх хоёр практик нь Монголд нэлээд түгээмэл хэрэглэгддэг арга хэмжээ тул багшийн орлогыг судлахдаа эдгээрийг хамруулан судлах нь чухал болно.

### Хичээлээс гадуурх үйл ажиллагаа

ТЗС-нд ашигласан багшийн асуулгаар хичээлээс гадуур явуулдаг сургалт, үйлчилгээний хөлсөнд сурагч, эцэг эхчүүдийн төлсөн төлбөрөөс багш нар хэдийн хэмжээний орлого олж байгааг тоон мэдээлэл хэлбэрээр цуглуулж авсан юм. Хичээлээс гадуурх үйл ажиллагаанд дараах зүйлсийг багтаан ойлгож байгаа ба үүнд: сурагчдад хувиараа хичээл заах, сурагчдыг шалгалтад бэлтгүүлэх, хичээлийн дараа явагддаг секц, дугуйлан удирдах, курсийн хичээл заах (IQ клуб, мэтгэлцээн, шатар, англи хэл зэрэг), албан бус боловсролын хичээл заах, мөн эцэг эх, насанд хүрэгчдэд зориулсан дамжаа хичээллүүлэх зэрэг болно.

Зураг 11: Багш нарын эрхэлж байгаа хичээлээс гадуурх үйл ажиллагааны төрөл, сургуулийн байршлаар



Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005). Багшийн асуулгаа (нийт=434), хичээлээс гадуурх төлбөрт сургалт, үйлчилгээнээс орлого олдог гэж мэдээлсэн багш нарын тоо (нийт=323). Хөдөөгийн багш нийт=93, хотын багш нийт=105.

Судалгаанд хамрагдсан багш нарын 74 хувь нь хичээлээс гадуур төлбөрт үйл ажиллагаа эрхэлж байна. Ийм төлбөртэй үйл ажиллагаа эрхлэх магадлалаараа хот, хөдөөгийн багш нар онцын ялгаагүй байна (**Зураг 11**). Харин төлбөрт ажил, үйлчилгээнээс олох дундаж орлогын хэмжээнд хот, хөдөөгийн ялгаа тодорхой илэрч байна. Тодорхой хэлбэл, хот суурин газрын багш нар төлбөрт сургалт, үйлчилгээнээс сардаа 5 орчим ам. доллар олж байхад хөдөөгийн багш нар 2 орчим ам. доллар олж байна.

Хот суурин газрын сурагчдын тоо их, мөнгөний зарцуулалт өндөр байдаг зэрэг нь хичээлээс гадуур үйл ажиллагаанаас багшийн олж байгаа орлогын хэмжээ хот, хөдөөгөөр их ялгаатай гарахад нөлөөлсөн бололтой. Мөн дахин сануулахад ийм төрлийн харьцуулалт хийхдээ хөдөө орон нутагт амьжиргааны өртөг хотынхоос бага гэдгийг анхаарч үзэх хэрэгтэй. Хичээлээс гадуур үйл ажиллагаанаас илүү орлого олох боломж нь хот суурин газрын сургуулиуд руу багшийг татаж байгаа нэгэн төрлийн урамшуулал болж байгаа бололтой.

### ***Мөнгөн бус хангамж***

Багш нарын 82 хувь нь сургуулиасаа аль нэгэн хэлбэрийн мөнгөн бус тусламж, хангамж авсан тухайгаа мэдээлжээ. Мөнгөн бус дэмжлэгийн зонхилох хувь нь тодорхой зохицуулалтгүй, орон нутаг, төвийн түвшнээ тавих хяналт мониторинггүй хэрэгжиж байна. Харин тодорхой нэр төрлийн зарим хангамж, дэмжлэг (мэргэжил дээшлүүлэх сургалтанд хамрагдахад шаардлагатай сургалтын төлбөрийг сургууль даах, багшийг орон сууцаар хангах г.м) -ийг сургуультай байгуулах багшийн гэрээний нэгэн нөхцөл болгон ашиглах нь нийтлэг үзэгдэл болжээ. Ингэхлээр мөнгөн бус тусламж, хангамж нь багшийг сургуульдаа татах, тогтвортой ажиллуулахад тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж байна. **Зураг 12**-т сургуулиас багшид өгч байгаа мөнгөн бус дэмжлэг, хангамжийн төрлүүдийг сургуулийн хэв шинжээр задлан харууллаа.

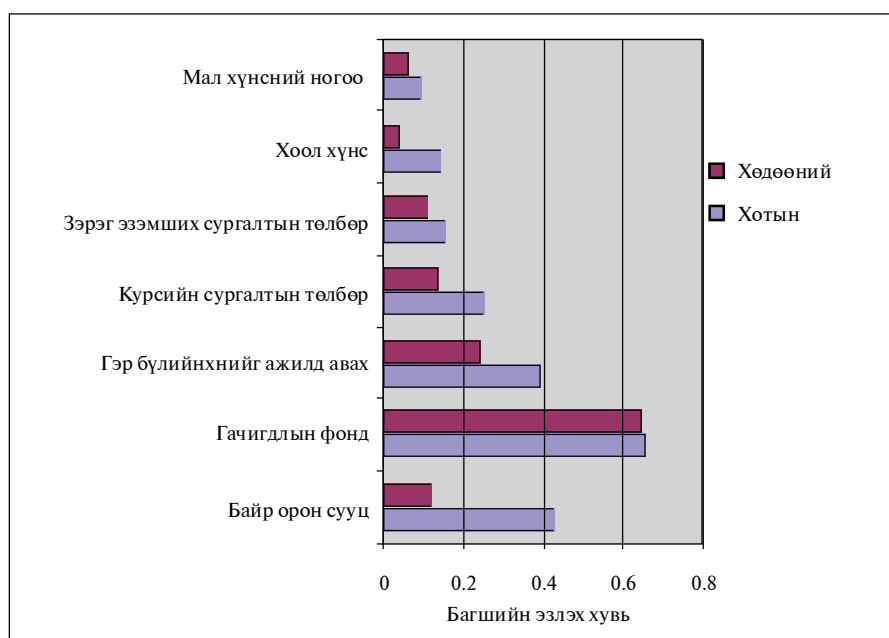
Хотын сургуулийн багш мөнгөн бус дэмжлэг авах магадлал 78 хувь байхад хөдөөгийн багшийнх 87 хувь байгаа бөгөөд хөдөөд багшийг орон сууцаар хангах шаардлагын улмаас энэ ялгаа гарч байгаа юм. Хөдөө орон нутагт хамтач сэтгэлгээ хүчтэй байдаг тул багш нар, тэдний гэр бүлд чадах хэрээрээ анхаарал халамж тавих ёстой гэж үзэх нутгийн ард түмний шахалтын нөлөөгөөр, мөн тодорхой хэмжээнд сургуульдаа багш нарыг татах, тогтвортой ажиллуулахад нэмэр болно гэж үзсэний улмаас хөдөөгийн сургууль багш нартаа мөнгөн бус дэмжлэгийг хотын сургуулиас илүүтэй үзүүлдэг байж болох юм.

Ярилцлагуудын явцад орон сууцаар хангахгүй бол багш нарыг өөртөө татаж, тогтвор суурьшилтай ажиллуулах боломжгүй гэсэн тайлбарыг хөдөөгийн



сургуулиуд өгч байсан юм. Дэргэдээ дотуур байртай сургууль багшид нэг өрөө гаргаж өгдөг бол дотуур байргүй сургууль гэр барьж өгдөг байна<sup>47</sup>. Хөдөөгийн сургууль багшаа орон сууцаар хангах нь маш түгээмэл зүйл болоод зогсохгүй багш нарыг татах, тогтвортой ажиллуулахад нийтлэг ашигладаг нэг төрлийн жишиг болоод байгаа учраас энэ төрлийн хангамжийг мөнгөн дүнд хөрвүүлэн дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай юм. 2002 оны амьжиргааны өртөгийг хэмжих судалгаа дүгнэлтээс харахад хөдөө орон нутагт байр орон сууцны сарын хөлсний дундаж хэмжээ 12 ам. доллар байжээ. Хэрвээ энэ 12 ам. долларыг багшийн сарын нийт орлогын нэг хэсэг гэж үзэх юм бол хөдөөгийн болон хотын багш нарын цалингийн зөрүү багасна.

**Зураг 12: Сургууль өөрийн мэдлээр багш нарт олгож байгаа хангамж, дэмжлэг**



Эх сурвалж: ТЗС (Монгол, 2005)-ны Багшийн асуулга (нийт=434), сургуулиасаа нэмэлт хангамж, дэмжлэг авч байсан гэж мэдээлсэн багш нарын тоо (нийт=357).

<sup>47</sup> Гэр монгол уламжлалт орон сууц

## 4.10 Дүгнэлт

Энэ бүлэгт Монголын багш нарын орлого, сургуулиас багш нарт олгодог урамшууллын арга хэмжээг судалсан ба ялангуяа хот, хөдөөгийн багш нарын орлогын зөрүүнд онцгой анхаарсан болно.

Монгол багшийн цалин дараах үндсэн гурван хэсгээс бүрддэг ба үүнд (а) үндсэн цалин; (б) тодорхой үүрэгт ажил гүйцэтгэсний төлөө олгогдох нэмэгдэл цалин; мөн (в) ажлын үр дүнг харгалзан олгох шагнал зэрэг болно. Багшийн орлоготой холбогдолтой дүн мэдээнд хийсэн анхан шатны дүн шинжилгээгээр хотын багшийн олж байгаа орлого хөдөөгийн багшийнхаас хамаагүй илүү байгаа нь харагдлаа. Гэвч хот, хөдөөгийн амьжиргааны өртөг ялгаатайг харгалзан, хөдөөний багш нарын хүртэж байгаа мөнгөн бус хангамж дэмжлэгийг мөнгөн дүнд хөрвүүлэн тооцоход хот хөдөөгийн багш нарын цалингийн ялгаа багасч, бараг арилах хэмжээнд хүрч байна. Хотын сургуульд багшлах эрмэлзэл хавьгүй илүү байгаагаас дүгнэхэд хөдөөний амьдралын сул талуудыг нөхөх хангалттай хэмжээний цалин хөлс хөдөөний багш нар авч чадахгүй байгаа бололтой. Хэрвээ Монголын хөдөө орон нутагт багш дутагдсаар л байх юм бол хөдөөний хөдөө ажиллах багшид мөнгөн урамшуулал олгох зорилтот урамшууллын бодлого хэрэгжүүлэх, мөн хөдөөгийн багш нарт хэд хэдэн хичээл заах юмуу хэн хэдэн ангид багшлах боломж олгох арга замыг бодлого боловсруулагчид судалж үзэх хэрэгтэй.

2003 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг баталснаар Монголд үр дүнгийн гэрээг нэвтрүүлж эхэлжээ. Үр дүнгийн гэрээг хичээлийн жилийн эхэнд сургуулийн удирдлага, багштай зөвшилцөн байгуулна. Дийлэнх тохиолдолд хичээлийн жилийн эцэст зорилтот үр дүнгээ хэр сайн биелүүлснээсээ шалтгаалан багш гүйцэтгэлийн шагнал авдаг. Хэдийгээр үр дүнгийн гэрээ байгуулан ажиллах шаардлагыг сургуулиуд нийтлэг даган мөрдөж байгаа боловч сургуулийн удирдлагуудыг энэ чиглэлээр сургалтад хамруулаагүй, багш нарыг шагнах хуучин уламжлалт аргууд (тухайлбал, тэмцээн олимпиад, ажлын ерөнхий үзүүлэлт сайн гэх мэт) өргөн ашиглагдсаар байгаа нь үр дүнгийн гэрээний үр өгөөжид эргэлзэхэд хүргэж байна. Үүнээс гадна багш олон төрлийн нэмэгдэл (ойролцоогоор сарын цалингийн 50 хувьтай тэнцүү) авч байгаа нь тэдний сарын орлогыг сургуулийн удирдлагын үзэмжээрээ гаргадаг шийдвэрүүдээс ихээхэн хамааралтай болгож байна. Нэмэгдлүүдийн төрөл зүйлийг цөөрүүлж, багшийн үндсэн цалинг нэмэгдүүлэх замаар өнөөгийн цалингийн бүтцийг хялбаршуулбал сургуулийн хувьд багшийн цалин хөлстэй холбоотой ээдрээтэй зарим асуудлууд хөнгөрч, цалин хөлсний тогтолцоог илүү ил тод болгоход дэм болох юм. Гүйцэтгэлээр багшийг цалинжуулах системийг сүүлийн 20-иод жилийн турш олон улс

оронд хэрэглэсээр ирсэн учраас хэрвээ боловсролын системд тулгарч буй сорилтуудыг даван гарахуйц багшийн урамшууллын тогтолцоотой болохыг хүсэж байгаа бол Монгол улс эдгээр орны хуримтлуулсан туршлагыг сайтар шүүн тунгаах шаардлагатай.

Багшийн цалин, бусад урамшууллауд нь хот, хөдөөгийн сургуулиудын чанарт хэрхэн нөлөөлж байгаа, тухайлбал, багшийн ажлын орчин нөхцөлд ямар төрлийн өөрчлөлт хийж сайжруулбал сургалтын үр дүнгийн өсөлтөд хамгийн эергээр нөлөөлөх вэ гэдгийг ойлгож авах нь бодлогын чухал ач холбогдолтой асуудал юм. Сурагч олон, анги танхимын хүрэлцээ муу учраас хотын сургуулиуд хэд хэдэн ээлжээр хичээллэхээс өөр аргагүйд хүрч, улмаар хотын багш хөдөөгийн багшаас илүү олон цагаар ажиллаж байна. Түүнээс гадна хөдөөгийн багш хотынхтой харьцуулахад илүү олон цагийн хичээл таслах хандлага илэрсэн бөгөөд үүний улмаас хот хөдөөгийн багш нарын ажилласан бодит цагийн зөрүү улам ч нэмэгдэнэ. Хотын багшийн ажлын ачаалал хэтэрсэн байгаа нь хотын сургуулийн чанарын үзүүлэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлж байх магадлалтай. Хөдөөгийн сургуулийн сургалтын чанар буурч байгаа нь хот суурин руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнийг улам нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болж, улмаар хотын сургууль ачааллаа дийлэхгүй болоход хүрээд байна. 2005 онд Хүүхдийг Ивээх Сангийн хийсэн судалгаанд хамрагдсан айл өрхийн гуравны нэг нь шилжин суурьших болсон хамгийн гол шалтгаануудын дотор нэгдүгээр ажил олж хийх, дараа нь хүүхдээ сургуульд оруулах, сайн боловсрол олгох эрмэлзлийг нэрлэжээ. Үүний сацуу, багш, сурагч, сургуулиудаас өөрсдөөс нь шалтгаалах сургалтын үр дүнд нөлөөлж буй ялгаанууд бас байна. Дээрх олон хүндрэл байсаар байгаа ч гэсэн хотын сургуулийн сурагчид үндэсний хэмжээний тест шалгалтад хөдөөгийн хүүхдүүдээс илүү өндөр оноо авч байна. Хот, хөдөөгийн сургуулиудын хоорондын ялгааг арилгах, чанартай сайн боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд багшийн цалин хөлс, шагнал урамшууллын тогтолцоо хэрхэн тус болж болохыг ойлгож хандах нь боловсролын бодлого боловсруулагчдад тулгарч буй сорилт хэвээр байна.



## **Бүлэг 5: Боловсролын салбарын санхүүжилтийн шударга, ил тод, үр ашигтай тогтолцоо руу**

### **5.1 Сургууль төсвөө үр ашигтай зарцуулахыг дэмжсэн урамшуулал нэвтрүүлэх нь**

Багшийн цалингийн зардал бүх сургуулийн, ялангуяа элсэлт буурсаар байгаа хөдөөгийн жижиг сургуулийн хувьсах зардлыг өсгөх хүчин зүйл болж байгаа учраас сургуулийн болон боловсролын тогтолцооны хэмжээнд хүний нөөцийг илүү үр ашигтайгаар дайчлан ашиглах бодлогыг Монгол улс хөхүүлэн урамшуулах хэрэгтэй. Хөрөнгө мөнгөө илүү үр ашигтай зарцуулахад сургуулиудад тус болох урамшууллын арга хэмжээнд дараах зүйлс багтана. Үүнд:

- (а) 6-11 ангиудад нэг багш олон хичээл заахыг зөвшөөрсөн заалтыг 2002 оны Боловсролын хуульд нэмж оруулах. Багш нарт олон хичээл заах боломж олгосноор багшийн цалингийн санд зарцуулах зардлыг бууруулахын зэрэгцээ хөдөө нутагт нийтлэг бэрхшээл болсон багш дутагдах асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой болно.
- (б) Цөөн сурагчтай жижиг сургуульд холимог бүлгийн сургалтыг нэвтрүүлж, нэг багш хэд хэдэн ангид хичээл заахыг дэмжиж сурталчилсан кампанит ажил өрнүүлэх. Хуулиар хориглоогүй хэдий ч Монголын олон сургуульд холимог бүлгийн сургалтыг хэрэгжүүлэхгүй байгааг багш, эцэг эхчүүд дэмжихгүй байгаагаар тодорхой хэмжээнд тайлбарлаж болно. Энэ аргыг олон жил хэрэглэж ирсэн бусад улс орны туршлага, амжилтанд хүрсэн загваруудыг сурталчлан дэлгэрүүлэх замаар олон нийтийн болгоомжлол, буруу ташаа ойлголтыг залруулж болно.
- (в) Нэг багшаар хэд хэдэн хичээл заалгах, холимог бүлэг хичээллүүлэхийг дэмжсэн бодлогыг багш бэлтгэх болон багшийн мэргэжил дээшлүүлэх сургалтын хөтөлбөрт өөрчлөлт оруулах ажилтай хавсрах. Багш бэлтгэх

их дээд сургууль коллежууд холимог бүлэг хичээллүүлэх арга зүйд сургах сургалтуудыг хөтөлбөртөө оруулах хэрэгтэй. Мөн багш болж байгаа оюутанд хэд хэдэн хичээлийн агуулгаар мэргэших боломжийг хангаж өгсөн өөрчлөлтүүдийг хөтөлбөртөө тусгах нь зүйтэй. Одоо ажиллаж байгаа багш нарыг ч мөн холимог бүлгийн сургалтын аргазүйд сургах, хэд хэдэн хичээлийн агуулгаар мэргэшүүлэх ажил хийгдэх ёстой. Энэ өөрчлөлтүүд нь эрэлт хэрэгцээ ихтэй хичээлүүд (компьютер, англи хэл зэрэг)-ийг заах асуудлыг шийдвэрлэхэд сургуулиудад тус дэм болно. Энэ нь бодлогын өөрчлөлтөөс болж боловсролын чанар доголдохгүй байх нөхцлийг мөн бүрэлдүүлнэ.

- (г) Нэг багшаар олон хичээл заалгах, холимог бүлгийн сургалтыг хэрэгжүүлэх сургууль, багш нарт мөнгөн урамшуулал олгох. Эдгээр урамшууллыг багшийн цалингийн зардлыг бууруулах, хамгийн их хэрэгтэй байгаа сургуулиудад багш нарыг хуваарилах зэрэг асуудлыг үр ашигтайгаар шийдвэрлэх боломжийг нээсэн байдлаар зохицуулан олгох хэрэгтэй.

**Тогтмол зардлаа хэмнэлттэй зарцуулах хөшүүрэг бий болгох чиглэлээр санхүүжилтийн томъёог өөрчлөн сайжруулах.** Өдгөө бүх сургууль өмнөх жилийн зарцуулалтын түвшинд баримжаалсан тогтмол зардлын төсөв авч байгаа. Энэ нь сургуулиуд ирэх жилийн тогтмол зардлын суурь түвшинг өндөр байлгахын тулд энэ жилийн тогтмол зардалдаа аль болох их мөнгө зарцуулах сөрөг хөшүүргийг бий болгож байна. Дэлхийн олон оронд сургуулийн барилгын хүчин чадал, сурагчийн тоо, дэд бүтцийн чанар зэрэг хэд хэдэн хүчин зүйлийг хавсран тооцсон санхүүжилтийн томъёогоор сургуулийн засвар үйлчилгээ, эрчим хүчний хэрэглээг санхүүжүүлж байна. Үүнээс гадна тогтмол зардлаа хэмнэлттэй зарцуулсан сургуулиудад хэмнэсэн мөнгөө өөртөө авч үлдэхийг зөвшөөрдөг байна. Ийнхүү хариуцлага, урамшууллыг хослуулсан бодлого хэрэгжиж байгаа нөхцөлд сургуулиуд хэрэглээгээ хянаж, хэмнэлт гаргахад анхаарч ирдэгийг олон улсын туршлага харуулж байгаа юм.

**Сургуулиуд орлого олох асуудал дээр бие даасан эрх мэдэл эдэлж, олсон орлогоо ил тод мэдээлдэг байх хэрэгтэй.** Хөрөнгө мөнгөө хэрхэн яаж зарцуулах шийдвэрийг сургууль өөрөө гаргах зарчимд тулгуурладаг учраас сургуулийн бие даасан эрх мэдэл нь санхүүжилтийн үр өгөөжтэй системийн нэгэн чухал урьдчилсан нөхцөл болдог. Улсын төсвийн санхүүжилт хүрэлцэхгүйн улмаас үүсэх төсвийн цоорхойг нөхөх хөрөнгө мөнгийг өөрөө олох зөвшөөрлийг өгөх замаар бие даасан эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх боломжийг сургуульд гаргаж өгөх нь чухал ач холбогдолтой. Харин сурагчид, тэдний гэр бүлээс мөнгө татахыг сургуульд зөвшөөрч болохгүй бөгөөд үүний оронд орон нутгийн нөөц боломжуудыг ашиглан орлого олох үйл ажиллагаа эрхлэх зорилт тавих ёстой билээ. Сургууль гаднах эх сурвалжаас олсон орлого, түүний зарцуулалтыг

холбогдох эрх мэдэл бүхий байгууллага, орон нутгийн ард түмэнд мэдээлж ил тод ажиллах ёстой.

**Гүйцэтгэлээр олгох шагналууд нь багш өөрөө хянаж, сургуулийн захиргаа мониторинг хийж болохуйц үйл ажиллагаанд чиглэгдэх ёстой.** Сурагчдын сурлагын амжилтаар баримжаалж багшийг урамшуулах бодлого хэр өгөөжтэй вэ гэсэн асуултад олон улсын туршлага нэгдсэн нэг хариулт өгч чадахгүй байна. Үүний оронд багш өөрөө хяналт тавьж болохуйц хүчин зүйлсэд тулгуурласан урамшууллын бодлого (жишээлбэл, алслагдсан хөдөөгийн сургуульд багшлах, холимог бүлгийн сургалтыг хэрэгжүүлэх, хэд хэдэн хичээл заах, ажил таслахгүй байх г.м.) илүү өгөөжтэй байдаг нь батлагдаад байгаа билээ. Учир нь энэ тохиолдолд багш зорилт болгож тавьсан үйл ажиллагааг биелүүлж байгаа эсэхийг таньж харах, хянаж шалгахад хялбар байдаг байна.

**Монгол улс багшийн нэмэгдлийн тоог цөөрүүлж, үндсэн цалинг нэмэх асуудлыг судалж үзэх хэрэгтэй.** Энэ нь төрийн албаны шинэтгэлийг хүрээний илүү өргөн асуудлын нэг хэсэг мөн боловч дээрх арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр багш нарын цалингийн тогтолцооны ээдрээтэй нарийн асуудлууд багасч, багшийн сарын орлогыг илүү тууштай, ил тод байх боломжийг бүрдүүлнэ.

## **5.2 Сургууль, сурагч, багш нарын хооронд тэгш байдлыг хангах**

**Микро-итгэлцүүр нь төсвийн хөрөнгийг илүү шударга хуваарилах арга мөн боловч аймгийн түвшний бус үндэсний түвшний микро-итгэлцүүрийг хэрэглэж байж бүс нутгуудын хоорондын тэгш бус хуваарилалт багасна.** Санхүүжилтийн томъёо өөрөө энгийн хялбар байх тусмаа илүү ил тод болдгийг нийтээрээ хүлээн зөвшөөрч байна. Энэ зарчмаас урган гарч байгаа практик дүгнэлт гэвэл санхүүжилтийн томъёонд үнэ өртөгийн хэд хэдэн хүчин зүйлийг давхарлаж томъёог хүндрүүлж болохгүй. Аймгийн түвшний микро-итгэлцүүрийг хэрэглэх нь санхүүжилтийн томъёог хүндрүүлээд зогсохгүй ижил төстэй сургуулиудыг зөвхөн газар зүйн байршлаар нь ялган ялгавартай хандах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Санхүүжилтийн томъёонд маш энгийн нэгэн залруулга буюу аймгийн түвшний микро-итгэлцүүрийн оронд үндэсний түвшний микро-итгэлцүүрийг оруулж ирвэл төсвийн хөрөнгийн илүү тэгш хуваарилалт хийх боломж бүрдэнэ.

**Үндэсний хэмжээнд үйлчлэх ёстой сургуулийн санхүүжилтийн арга хэрэгсэл, институцийг нийт улс даяар буюу бүх аймаг, нийслэл Улаанбаатар хотод жигд**

**мөрдөх ёстой.** Улаанбаатарын сургуулиуд санхүүжилтийн томъёог ашиглахгүй байгааг судалгааны баримт мэдээллүүд харуулж байна. Түүгээр ч барахгүй төсөв боловсруулах, санхүүжилтийг олгох үүрэг хариуцлагын шинэ хуваарийг оруулж ирсэн институцийн реформ шинэчлэлүүд нийслэл хотод хэрэгжээгүй байна. Нэг талаар, санхүүжилтийн томъёог ашиглахгүй байгаа нь нийслэлийн сургуулиудад улсын бусад сургуулиас өөрөөр буюу ялгаатай хандаж байгааг харуулж байна. Нэг сурагчид ноогдох төсөвт суурилсан санхүүжилтийн томъёо нь төсвийн үр ашиг, шударга хуваарилалт, зарцуулалтын үр нөлөө, ил тод байдал, зардлыг урьдчилан төлөвлөх боломжийг бүрдүүлдэг байна. Нөгөө талаар, СЯ-ы харьяа нэг л байгууллага нийслэлийн сургуулиудын төсвийг боловсруулах, санхүүжилтийг олгох ажлыг нэгэн зэрэг хариуцан ажиллаж байгаа нь боловсролын салбарын санхүүжилтийн тогтолцоонд суулгаж өгсөн харилцан хяналт тавих, эрх мэдлийг тэнцвэртэй хуваарилах зарчмын үйлчлэлийг бууруулж байгаа юм. Монголын сургуулиудын багагүй хэсэг буюу гуравны нэг нь Улаанбаатар хотод байрладаг тул боловсролын санхүүжилтийн хүрээнд чиглэлээр сүүлийн үед хийсэн реформ шинэчлэлүүдийн үр шимийг боловсролын салбар бүрэн хэмжээгээр хүртэж чадахгүй байгаа бололтой.

**Аймаг, сургуулийн түвшний төсвийн мэргэжилтнүүдийг санхүүгийн менежментийн сургалтад хамруулах шаардлагатай.** Төсвийн ерөнхий үйл явц, төсвийн зүйл ангиудын тодорхойлолт зэрэг дээр сургуулийн нягтлан бодогч, аймгийн төсвийн мэргэжилтнүүдийн ойлголт хоорондоо зөрүүтэй, угаасаа буруу ойлгосон байх явдал байгааг ТЗС харууллаа. Энэ нь саяхан хийгдсэн өөрчлөлтүүдийн нөлөө байж болох талтай ч ерөнхийдөө тайлагнах практик байхгүй, чадавхи хомс байдлаас үүдэлтэй байж болох юм. Төсвийн үйл явц, түүнийг зохицуулж байгаа журмуудын талаар төсөвтэй ажилладаг мэргэжилтнүүд нэгдсэн ойлголттой болвол төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн үйл явц жигдрэн, чанар нь сайжирна.

**Багшийн зэрэг дэвээ ахиулах журмыг өөрчлөн хөдөөгийн багшид ижил тэгш боломж олгох нөхцлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй байна.** Хөдөөгийн сургуульд багш нарыг тогтвор суурьшилтай ажиллуулахын тулд тэдний мэргэжлээ дээшлүүлэх, зэрэг дэвээ ахиулах боломжийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Багшийн мэргэжлийн зэргийг ахиулахад аймгийн төвөөс, бүр нийслэл хотоос зохих албаны хүмүүс тухайн сургууль дээр биеэрээ очих шаардлага гардаг. Мөн зэрэг дэвээ ахиулах эрхтэй болохын тулд багш аймгийн төв, нийслэлд байрлах магадлан итгэмжлэгдсэн байгууллагаас зохион байгуулж байгаа сургалтыг дүүргэсэн байх ёстой. Энэ нь боловсролын мэргэжилтнүүд хөдөөгийн алслагдсан сургуулийн багшийн ажилд үнэлгээ өгөх, багш өөрөө юмуу сургуулийнхаа дэмжлэгтэйгээр курс, сургалтанд хамрагдахтай холбоотой нэлээд их нэмэгдэл зардал гарна гэсэн үг юм. Тиймээс мэргэжлийн зэргээ ахиулах тал дээр



хөдөөгийн багшид хотын багштай ижил тэгш нөхцөл, боломжийг бүрдүүлж өгөхийн тулд дээрх тогтолцоог энгийн, хялбар болгох хэрэгтэй. Байж болох нэг хувилбар бол хөдөө орон нутагт сургуулийн захирал, сургалтын менежерүүдээс бүрдсэн сүлжээг бий болгоод, тухайн орон нутгийнхаа багш нарын мэргэжлийн зэргийг ахиулах үнэлгээг энэ сүлжээгээр дамжуулан хийдэг байхаар зохицуулж болно. Цаашилбал, орон нутгийнхаа түвшинд багшийн мэргэжил дээшлүүлэх сургалтыг хэрэгжүүлэх сонирхолтой, багш бэлтгэх чиглэлээр дагнан ажилладаг ашгийн бус байгууллагуудад магадлан итгэмжлэл олгох замаар багшийн мэргэжил дээшлүүлэх тогтолцооны төвлөрлийг сааруулж болно.

### **5.3 Боловсролын санхүүжилтийн бүх түвшинд ил тод байдлыг бэхжүүлэх нь**

**Багшийн үндсэн цалин, нэмэгдлээс авч байгаа суутгал хасалтуудыг сургууль, орон нутаг, төвийн түвшинд мэдээлж байх шаардлагатай.** Багш нарын дийлэнх хувь нь цалин, нэмэгдлээсээ хасуулж суутгал төлж байсан боловч сургууль эдгээр суутгалын тухай орон нутаг, төвийн түвшний байгууллагууддаа тайлагнадаггүй юм байна. Мэдээлэн тайлагнах үйл явцын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх юм бол зохимжгүй үйлдэл хийж арга хэмжээ авахуулсан багш, энэ арга хэмжээг оногдуулах шийдвэрийг гаргасан сургуулийн удирдлага хоёрын аль алиных нь хариуцлага нэмэгдэнэ. Түүгээр ч үл барам аймгийн боловсролын мэргэжилтнүүд их хэмжээний суутгал төлж байгаа багш, оногдуулж байгаа сургуулийн үйл ажиллагаанд хяналт мониторинг хийж, хариуцлагагүй багш, сургуулийн удирдлагыг халах хүртэл арга хэмжээ авч байх хэрэгтэй.

**Төсвийн ил тод байдлыг хангах, сургуулийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн тулд сургуулийн төсвийн мэдээ мэдээллийг эх эцэг, орон нутгийн иргэдэд танилцуулан хэлэлцэж байх стратегийг боловсруулах чиглэлээр сургуулиудыг дэмжих хэрэгтэй.** Сургуулийн төсвийн ил тод байдлыг хангах, бүртгэл мэдээллийг бүрдүүлэн хөтлөх талаар сургуулиуд харилцан адилгүй байгааг ТЗС-ны мэдээлэл цуглуулах үеэр ажиглагдаж байсан юм. Жишээлбэл нэгэн сургууль өөрийн санаачлагаар сургуулийн төсөв үүний дотор багш нарын цалинтай холбогдох мэдээллийг сургуулийнхаа ханан дээр наасан байжээ. Ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн иймэрхүү үйл ажиллагаа нь эцсийн дүндээ сургуулийн төсвийг оновчтой зарцуулахад тус нэмэр болоод зогсохгүй эцэг эх, сурагчиддаа тайлагнах сургуулийн хариуцлагыг бэхжүүлдэг



# **Хавсралт 1: Монголын боловсролын Төсвийн зарцуулалтын судалгаа (ТЗС)-ны дизайн, түүвэрлэлт**

## **ТЗС-ны дизайн**

Монголд хийсэн ТЗС нь боловсролын салбарын нөөц хуваарилалт, төсвийн хөрөнгийн урсгалыг шинжлэхдээ тоон болон чанарын хэрэглэгдэхүүнүүдийг хослуулан ашиглав.

ТЗС нь зөвхөн төвийн түвшнээс гаргаж өгсөн мэдээллээр хүрээгээ хязгаарлалгүй, харин сургууль, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, төвийн түвшний байгууллагуудын хоорондын уядаа холбоог судалдгаараа төсвийн зарцуулалтын тойм үнэлгээнээс ялгагддаг. Төсвийн үйл явцын янз бүрийн үе шатанд (төсвийн санал боловсруулах, батлах, тодотгол хийх, хуваарилах) байгаа төсвийн дүн мэдээг харьцуулах замаар энэхүү судалгаа нь 2004, 2005 оны санхүүгийн жилүүдэд хийгдсэн шилжүүлэг (зардлын нэг зүйл ангиас нөгөө рүү нь шилжүүлэх), дахин хуваарилалт (төсвийн нэг байгууллагаас нөгөө байгууллага рүү)-ын асуудлыг авч үзлээ. Үүнээс гадна Монголын боловсролын салбарыг хамруулан хийсэн энэ ТЗС нь сургуулийн түвшинд төсвийн хөрөнгийг хэрхэн хуваарилж байгааг судаллаа.

## **Тоон мэдээлэл**

Тоон мэдээллийг боловсролын салбарын янз бүрийн байгууллагуудаас авсны дотор төрийн захиргааны төв байгууллага, аймгийн засаг захиргааны байгууллага, сургууль багтаж байна. Сургуулийн түвшинд хэрэгдэх судалгааны хэрэглэгдэхүүнүүдийг хот хөдөөгийн нийт 8 сургууль дээр туршсан болно. Сургуулийн түвшний мэдээлэл цуглуулах ажил 2005 оны 3 дугаар сард

хийгдэв<sup>48</sup>. Аймгийн түвшний мэдээлэл цуглуулах ажил 2005 оны 6, 7 дугаар саруудад хийгдэв.

## Төвийн түвшний мэдээлэл

ТЗС-ны хүрээнд цуглуулсан төвийн түвшний мэдээллийг хоёр эх сурвалжаас авсан нь СЯ, БСШУЯ зэрэг болно.

СЯ-ны хариуцах төсвийн холбогдолтой мэдээллийг хэвлэгдсэн эх сурвалжаас авав. Баримт мэдээ цуглуулах зорилгоор СЯ-ны албан тушаалтнуудаас ярилцлага аваагүй бөгөөд зөвхөн ТЗС-ны туршилтын үе шатанд тэдэнтэй зөвлөлдөж байсан юм.

Харин БСШУЯ-тай, ялангуяа тус яамны Эдийн засаг, санхүүгийн газартай нягт хамтран ажилласан бөгөөд уг газар дараах багц тоо баримтуудыг хангаж өгсөн болно. Үүнд:

- (а) Сурагчдын тоо боловсролын түвшнээр, 2000-2001 оны хичээлийн жилээс 2004-2005 оны хичээлийн жил
- (б) Аймгийн ЕБС-ийн төсөв, 2004- 2005 санхүүгийн жил:
  - (1) сурагчдын тоо сургуулиар; (2) Төсвийн задаргаа, зарцуулалтын зүйл ангиар, мөн сургуулийн төсвийн санал, батлагдсан төсөв, тодотгосон төсөв<sup>49</sup>.
- (в) 2004 онд ЕБС-ийн цалингийн санд хийсэн тодотгол, 2003 оны цалингийн сангийн гүйцэтгэл, аймгаар
- (г) Төсвийн гүйцэтгэл, 2004 оны санхүүгийн жил, зардлын зүйл ангиар: Улаанбаатар хотын сургуулиудыг хасаад ТЗС-нд хамрагдсан бүх сургууль<sup>50</sup>
- (д) УИХ-аар баталсан БСШУ сайдын багцад БСШУЯ-аас хийсэн дахин хуваарилалт, 2004 оны санхүүгийн жил, зарцуулалтын зүйл ангиар
- (е) Нэг сурагчид ноогдох хувьсах зардлын хэмжээ, 1998 оноос 2004, аймгаар
- (ж) БСШУЯ-аас баталсан микро-итгэлцүүр, сургуулиар

---

<sup>48</sup> Монголын Боловсролын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг нэртэй Улаанбаатарт байрлах ТТБ нь сургуулийн түвшний мэдээллийг цуглуулах хүмүүсийг сонгох, сургах, зохицуулалтыг хийх ажлыг гүйцэтгэсэн.

<sup>49</sup> Зөвхөн 2004 оны санхүүгийн жилд хийгдсэн төсвийн тодотголын дүн мэдээг ашиглах боломжтой байв.

<sup>50</sup> Интситуцийн ялгаатай зохион байгуулалтын улмаас УБ хотын сургуулиудын төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээ БСШУЯ-нд байхгүй байна.

## Аймгийн түвшний мэдээлэл

ТЗС-аар 21 аймаг, нийслэлийн засаг захиргааны холбогдох албан тушаалтнууд буюу аймгийн түвшинд СЯ, БСШУЯ-ыг төлөөлөн ажиллаж байгаа хүмүүсээс мэдээлэл авах оролдлого хийсэн. Харин ярилцлагууд бүрдээрээ жигдхэн амжилтад хүрч чадаагүй. Түүгээр ч барахгүй, эдгээр албан тушаалтнуудаас тодорхой сургуулийн холбогдолтой мэдээ мэдээллийг тэр бүр гаргуулж авч чадахгүй байв. БСШУЯ-ыг аймгийн түвшинд төлөөлж байгаа аймгийн БСГ-ын төсвийн мэргэжилтнээс авсан тоо баримт, дүн мэдээ нь СЯ-ны орон нутаг дах төлөөлөл болж буй аймгийн Төрийн сангийн мэргэжилтнүүдийн гаргаж өгсөн мэдээллээс илүү тодорхой, бүрэн байв. Энэ нь аймгийн Төрийн санд<sup>51</sup> байгаа сургуулийн төсвийн мэдээ нь хэд хэдэн ангиллаар салангид хадгалагддаг, мөн эдгээр мэргэжилтнүүд мэдээ баримтаа гаргаж өгөхөд дурамжхан байсантай холбоотой бололтой. ТЗС-ны аймгийн түвшний мэдээллийн бүрэн кейсийн тоог Хүснэгт 23-т тоймлон харуулав.

Хүснэгт 23: ТЗС-ны аймгийн түвшний мэдээллийн хүчинтэй кейсийн тоо

	Нийт	ТЗС
БСШУЯ-ны харьяа төсвийн мэргэжилтэн		
Аймгийн БСГ	21	21
Улаанбаатар <sup>52</sup>	-	-
СЯ-ны харьяа Төрийн сан		
Аймгийн Төрийн сан	21	19
Улаанбаатар <sup>53</sup>	9	9

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005.

## Сургуулийн түвшний мэдээлэл

Сургуулийн түвшний мэдээлэлд захирал, сургалтын менежер, сургуулийн нягтлан бодогчийн асуулга, мөн тохиолдлын аргаар сонгогдсон багш (сургууль бүрээс 2-4 хүн), эцэг эх (сургууль бүрээс 2 хүн), ангийн дарга (сургууль бүрээс

<sup>51</sup> Төрийн санд сургуулиудын төсвийн саналыг төсвийн мэргэжилтэн, санхүүжилтээр олгосон төсвийн мэдээг банкны мэргэжилтэн, харин төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан мэдээг Төрийн сангийн ерөнхий нягтлан бодогч, БСГ-ын төсвийн мэргэжилтэн нар авдаг юм байна.

<sup>52,53</sup> УБ хотын БСГ-ын нягтлан бодогчийн орон тоо хоосон байв. Түүний оронд дүүргийн Төрийн сангийн ажилтнуудтай (N=9) ярилцлага хийв.

2 хүн) нарын асуулга багтаж байна. Үүнээс гадна, мөн л тохиолдлын аргаар сонгосон таван багшийн 2005 оны 2, 3 дугаар сарын цалингийн цэс, сургуулийн төсвийн холбогдолтой нарийвчилсан баримт мэдээ зэргийг бүрдүүлэн цуглуулж авлаа. **Хүснэгт 24**-д сургуулийн түвшний мэдээллийн төрөл тус бүрээр ашиглаж болох хүчинтэй кейсийн тоог тоймлон харууллаа.

**Хүснэгт 24: ТЗС-ны сургуулийн түвшний мэдээлэл**

Судалгааны нэгж	Тайлбар	Хүчинтэй кейс
Захирлын асуулга	2 тохиолдолд өөр хүн орлож хариулсан	118
Сургалтын менежерийн асуулга	8 тохиолдолд өөр хүн орлож хариулсан	233
Сургуулийн нягтлан бодогчийн асуулга	16 тохиолдолд өөр хүн орлож хариулсан	118
Багшийн асуулга	4 дүгээр ангийн 2 багш 8 дугаар ангийн 2 багш	436
Эцэг эхийн асуулга	1 ангийн 4 эцэг эх 1 ангийн 8 эцэг эх	225
Ангийн даргын асуулга	1 ангийн 4 ангийн дарга 1 ангийн 8 ангин хянагч	225
2004, 2005 оны санхүүгийн жилийн төсвийн баримт мэдээ	Сургуулийн төсвийн санал, өргөн барьсан төсөв, баталсан төсөв, төсвийн гүйцэтгэл	118
2005 оны 2, 3 дугаар сарын цалингийн цэс	Зүйл ангиар, сургууль бүрээс 5 багш	1,151

Эх сурвалж: ТЗС, Монгол, 2005

## Чанарын мэдээлэл

Булган, Говь-Алтай хоёр аймагт арван сургуулийг түүвэрлэн авч кейсийн судалгаа хийсэн болно. Чанарын судалгааг хийх зорилт нь тоон мэдээллийг боловсруулан, дүн шинжилгээ хийх явцад гарсан зөрүү, ялгаа зэргийг тодруулахад оршиж байв. Энэхүү кейсийн судалгааны хүрээнд хоёр аймгийн асуудал хариуцсан албан тушаалтнууд (Боловсрол Соёлын газар, Төрийн сан, Мэргэжлийн хяналтын алба)-тай хийсэн хагас бүтэцчилсэн ярилцлага, мөн энэ хоёр аймгаас ТЗС-ны түүвэрт багтсан нийт 10 сургуулийн захирал, сургалтын менежер, нягтлан бодогч, багш нартай ярилцлага хийв. Энэ хоёр аймгийг дараах шалгууруудаар кейсийн судалгаанд хамруулахаар сонгож авсан болно. Үүнд: (а) сургуулиудыг санхүүгийн бүсүүдэд хуваан санхүүжилт өгдөг ба энэ хоёр аймаг нь өөр өөр санхүүгийн бүсүүдэд хамаардаг; (б) нийгэм-эдийн засгийн үзүүлэлтүүд нь ялгаатай; мөн (в) багийн сургуультай.

Чанарын судалгаанд хамрагдсан сургуулиуд, тэдгээрийн зарим шинжийг Хүснэгт 25-д харуулав.

**Хүснэгт 25: Чанарын судалгаанд хамрагдсан сургуулиудын шинжүүд**

	Байршил	Хэв шинж	Сурагчид
<b>Булган аймаг</b>			
1-р сургууль	Аймгийн төв	10 жил	1711
Дашинчилэн	Сумын төв	10 жил	739
Орхон	Сумын төв	8 жил	232
Хялганат	Баг	10 жил	816
Сайхан-Овоо	Баг	4 жил	30
<b>Говь-Алтай</b>			
2-р сургууль	Аймгийн төв	10 жил	1459
5-р сургууль	Аймгийн төв	5-10 анги	325
Дарви	Сумын төв	8 жил	423
Шарга	Сумын төв	8 жил	321
Тахийн Тал	Баг	4 жил	30

Эх сурвалж: ТЗС-ны төвийн түвшний мэдээлэл. БСШУЯ-ны Эдийн засаг санхүүгийн хэлтсээс авсан мэдээ

## Түүвэрлэлтийн дизайн

ТЗС-ны түүврийн хүрээг тогтоохдоо 2005 оны тоо баримтыг ашигласан бөгөөд үүнээс үзвэл Монгол улсын хэмжээнд 565 сургууль байв. Үүнээс 51 (буюу 9%) нь 1-4 дүгээр ангитай бага сургууль, 170 (30%) нь 8 жилийн сургууль, 344 (61%) нь 10 жилийн сургуулиуд байв.

Монголын Боловсролын Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэг (БХАН)-ийн дэмжлэгтэй хэрэгжсэн 8 дугаар ангийн сурагчдын сурлагын амжилтыг үнэлэх судалгаа цаг хугацааны хувьд ТЗС-тай давхцаж байсан тул ТЗС-нд хамруулах түүврийг дээрх судалгааны түүвэртэй холбохоор шийдсэн юм. ТЗС-ны Зөвлөлдөх баг, Боловсролын Үнэлгээний төв хоёрын хэлэлцсэн тохирсон ёсоор ийнхүү хоёр судалгааны түүврийг холбож сургуулийн төсөв, зарцуулалтын мэдээг сурагчдынх нь гүйцэтгэлтэй уялдуулан шинжлэх зорилтыг тавьсан билээ. Улмаар ТЗС-ны түүвэрлэлтийн стратегийг боловсруулах үед нөгөө судалгааны түүвэр аль хэдийн бэлэн болсон байсан тул ТЗС-ны түүврийг БХАН-ийн дээрх судалгааны түүвэр дээр үндэслэн хийсэн болно. Харин ТЗС-нд зөвхөн улсын сургуулиудыг хамруулах зарчимтай байсан нь түүнийг БХАН-ийн судалгаанаас ялгаж байгаа юм. Мөн ТЗС-нд тусгай сургуулиуд (жишээ

нь хөгжим бүжгийн сургууль, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургууль)-ыг хамруулаагүй болно.

ТЗС-ны түүвэрлэлтийн зарчмыг боловсруулахдаа Монголын сургуулиудыг (а) 4 жилийн сургалттай бага сургууль; (б) 8 дугаар ангидаа 20 ба түүнээс доош сурагчтай 8 ба 10 жилийн дунд сургууль; (в) 8 дугаар ангидаа 20-оос илүү сурагчтай 8 ба 10 жилийн дунд сургууль гэсэн 3 бүлэг болгон хуваагаад, бүлэг тус бүрт өөр зарчмыг баримтлав. Ийнхүү сургуулиудыг 3 бүлэгт хуваах нь БХАН-ийн судалгааны дизайнаас үүдэлтэй бөгөөд ТЗС-ны түүврийн хувьд ач холбогдолгүй, тохиолдлын чанартай зүйл болно. ТЗС-нд түүврийн хэрхэн бүрдүүлснийг доор тоймлон харууллаа. Үүнд:

- (а) 4 жилийн сургалттай бага сургууль:  $N=51$  сургуулиас  $n=10$ -ыг санамсаргүй тохиолдлын аргаар сонгов
- (б) 8 дугаар ангидаа 20 эсвэл цөөн тооны сурагчтай 8 ба 10 жилийн сургуулиуд:  $N=17$  сургуулиас  $n=3$  –ыг нь санамсаргүй тохиолдлын аргаар сонгов.
- (в) 8 дугаар ангидаа 20-оос илүү сурагчтай 8 ба 10 жилийн сургуулиуд: энэ бүлэгт түүврийн сонголтын гурван шаттай явуулсан ба үүнд:
  - (1)  $N=497$  сургуулиас БХАН-ийн судалгааны түүвэрт санамсаргүй тохиолдлын аргаар 111 сургууль сонгогдсон байв. Харин ТЗС-ны хувьд 2 төрлийн хязгаарлалт тавих шаардлагатай болсон нь энэ бүлэгт багтах сургуулийн тоог 110-аар хязгарлаад, дээр (а), (б) зүйлүүдэд дурдсан төрлийн сургуулиудыг нэмэх явдал байлаа. Энэ шалтгааны улмаас 111 сургуулиас бүрдсэн түүврийн энэ дэд бүлгээс санамсаргүй тохиолдлын аргаар 14 сургуулийг хасаад  $n=97$  сургууль үлдэв.
  - (2) Хожим нь ТЗС-ны түүврийн хэмжээг 110-аас 120 хүргэж нэмэгдүүлэхээр шийдсэн юм. Ингээд  $n=97$  сургуультай анхны түүвэрт багтаагүй (өөрөөр хэлбэл,  $N=497-97=400$  сургууль) сургуулиудын дундаас мөн л санамсаргүй тохиолдлын аргаар  $n=10$ -ыг нэмж сонгов.

## Түүвэрлэлтийн жин

Түүврийн дизайн дээр үндэслэн түүвэрт багтсан гурван төрлийн сургуулийн төлөөллийн эзлэх хувийн жинг тооцоолон гаргаж болно. Үүнд:

- (а) 4 жилийн сургууль: түүвэрт эзлэх нийлбэр жин нь сонгогдох эерэг магадлалаар тодорхойлогдох буюу  $51/10$  болно.
- (б) 8 дугаар ангидаа 20 ба түүнээс цөөн сурагчтай 8 ба 10 жилийн сургууль: түүвэрт эзлэх нийлбэр жин нь сонгогдох эерэг магадлалаар тодорхойлогдох буюу  $17/3$  юм.



(в) 8 дугаар ангидаа 20-оос илүү сурагчтай 8 ба 10 жилийн сургууль: энэ бүлгийн төлөөлөл арай ээдрээтэй үйл явцаар дамжин сонгогдов. Санамсаргүй тохиолдлын аргаар бүрдүүлээд байсан түүврээс 14 сургуулийг хасаад, хассан эдгээр сургуулиа сонгогдоогүй бусад сургуулийн олонлог руу эргэж оруулаад, шинээр үүсгэсэн энэ олонлогоосоо дахин 10 сургуулийг санамсаргүй тохиолдлын аргаар сонгож түүвэртээ багтаалаа. Дээрх 14 сургууль анхнаасаа санамсаргүй тохиолдлын аргаар сонгогдоод байсан нь энд онцгой анхаарал татсан хүчин зүйл юм<sup>54</sup>. Үүнийг харгалзсаны үндсэн дээр энэ бүлгийн түүвэрт эзлэх нийлбэр жин нь сонгогдох эерэг магадлалаар тодорхойлогдож байна гэж үзээд, үзүүлэлт нь 497/107 болов.

**Хүснэгт 26** эдгээр гурван бүлэг сургуулийн Монголын сургуулиудын нийт олонлог болон ТЗС-ны түүвэрт дэх тархалтыг харууллаа. Түүврийн дизайнаараа эдгээр сургуулийн нийт олонлог доторх тархалтыг түүвэртээ давтсан болно.

**Хүснэгт 26: Монголын сургуулиудын олонлог, судалгааны түүвэр**

	Олонлог		Түүвэр	
	N	%	N	%
4 жилийн бага сургууль	51	9.0	10	8.3
8 ба 10 жилийн сургууль				
8-р ангидаа 20 түүнээс цөөн сурагчтай	17	3.0	3	2.5
8-р ангидаа 20-оос илүү сурагчтай	497	88.0	107	89.2

Эх сурвалж: ТЗС-ны хамрах хүрээг тодорхойлох зорилгоор 2005 оны сургуулийн түвшний тоон мэдээллийг ашигласан болно

ТЗС-г хийхдээ сургуулийн хэв шинж, сурагчдын тоо, эсвэл сургуулийн байршлаар давхарга үүсгэж түүврийг бүрдүүлж болох байсан. Иймээс, эдгээр үзүүлэлтийн дагуу Монголын сургуулийн олонлог дотроо ямар тархалттай байгааг ТЗС-ны түүвэр дэх тархалттай нь харьцуулж үзэх шаардлагатай юм. Хүснэгт 27-д сургуулиудын хэмжээгээр нь бүлэглээд, эдгээр бүлгийн Монголын сургуулиудын олонлог доторх тархалтыг ТЗС-ны түүвэр дэр тархалттай харьцуулан харууллаа (түүвэрт эзлэх нийлбэр жинг тооцсон, тооцоогүй хоёр янзаар харууллаа).

<sup>54</sup> Энд анхаарах нэгэн зүйл байгаа юм. Түүврээс хассан сургуулиудыг анх яг өөртэй нь адилхан хэмжээтэй өөр сургуульгүй олонлогоос сонгож авсан байгаа юм. Түүврийн 111 сургуулиас 94 нь дээрх шалгуурт нийцсэн буюу олонлог дотроо ийм хэмжээтэй цорын ганц сургууль байсан. Энэ нь үнэн хэрэгтээ аль нэг сургуулийг түүврээс хасах магадлалыг 1/111-ээс 1/94 хүртэл бууруулах нөлөө үзүүлнэ гэсэн үг юм. Энэ хоёр үзүүлэлтийн хоорондын ялгаа тун бага байгааг харгалзан түүвэрлэлийн дээрх хоёр үе шатыг санамсаргүй тохиолдлын аргаар явагдсан түүвэрлэлтийн нэг шат гэж тооцлоо.

**Хүснэгт 27: Сургуулийн олонлог, судалгааны түүвэр дэх сургуулийн хэмжээний тархалт**

	Олонлог		Нийлбэр жинг харгалзаагүй түүвэр		Нийлбэр жинг харгалзсан түүвэр	
	N	%	N	%	N	%
<b>Сурагчдын тоо</b>						
9-292	113	20.0	14	11.7	71	12.7
293-500	113	20.0	24	20.2	113	20.1
501-729	113	20.0	17	14.3	79	14.2
731-1,360	113	20.0	20	16.8	93	16.6
1,364-10,609	113	20.0	44	37.0	204	36.5
<b>Хэв шинж</b>						
4 жилийн	51	9.0	10	8.3	51	9.1
8 жилийн	170	30.1	22	18.3	105	18.6
10 жилийн	344	60.9	88	73.3	409	72.3
<b>Байршил</b>						
УБ, орон сууцны хороолол	30	5.3	15	12.5	70	12.3
УБ, гэр хороолол	36	6.4	13	10.8	60	10.7
УБ, холимог	18	3.2	5	4.2	23	4.1
Аймгийн төв	87	15.4	28	23.3	131	23.1
Сум	394	69.7	59	49.2	281	49.8

Эх сурвалж: ТЗС-ны хамрах хүрээг тодорхойлох зорилгоор 2005 оны сургуулийн түвшний тоон мэдээллийг ашигласан болно

Судалгааны түүвэр нь Монголын сургуулийн олонлог дахь сургуулийн хэв шинжийн тархалтад хамгийн ойрхон дөхөж очсон байна. ТЗС-ны түүвэрлэлтийг тодорхойлсон үндсэн шалгуур болсон БХАН-ийн судалгааны түүвэрлэлтийн дизайныг санах юм бол энэ нь дизайнаасаа гажаагүй байгааг харуулж байна. Харин **Хүснэгт 27**-оос ажиглагдаж байгаа нэг зүйл бол түүвэрт том сургуулиудын (тавтын дээд хэсгийг бүрдүүлж байгаа) төлөөлөл хэтэрсэн байхад жижиг сургуулиудын (тавтын доод хэсгийг бүрдүүлж байгаа) төлөөлөл дутуу орсон байна. Түүвэрт дэх бүх нутгийн тархалтыг авч үзвэл том хэмжээтэй сургуулийн төлөөлөл хэтэрсний тусгал болж сум, багийн жижиг сургуулиудын төлөөлөл дутуу, УБ болон аймгийн төвийн сургуулийн төлөөлөл хэтэрсэн мэт харагдаж байна. Хэдий тийм боловч хамгийн чухал зүйл бол сонгогдох магадлал дээр үндэслэсэн түүвэрлэлтийн нийлбэр жинг тооцох арга нь нь түүвэрлэлтийн дээрх зөрүү ялгаануудыг залруулахад маш бага буюу үл анзаарагдам нөлөөлөлтэй байгааг Хүснэгт 26 нь харууллаа. Энэ шалтгаанаар түүвэр нийлбэр жингээ өөрөө илэрхийлж байгаа гэж үзээд судалгааны дүн шинжилгээний явцад нийлбэр жингийн үзүүлэлтийг ашиглах шаардлагагүй гэж үзсэн болно. Гэхдээ ТЗС-ны дүгнэлтүүдийг ашиглах, ТЗС-нд ашигласан мэдээлэл тулгуурлан Монголын сургуулиудын талаар дүгнэлт, таамаглал дэвшүүлэхдээ түүврийн дизайны нөлөөллөөс шалтгаалсан хязгаарлалтыг анхаарч үзэх нь туйлаас чухал юм.

## **Ашигласан бүтээлийн жагсаалт**

Р. Бат-Эрдэнэ. “Монголын ТЗС-нд зориулсан анхдагч байдлын судалгаа”, Улаанбаатар, Нээлттэй Нийгэм Форум (2005).

Ezpeleta J., and Weiss E., “Las Escuelas Rurales en Zonas de Pobreza y sus Maestros: Tramas Preexistentes y Politicas Innovadoras, Revista Mexicana de Investigaciyn Educativa 1.1 (1996) pp. 53-69.

Murnane, R., Performance-Based Incentives for Teachers, Presentation at the World Bank, Washington DC, April 2006.

Г. Стайнер-Хамси, И. Штольпе нар. “Боловсролын импорт – Монголд даяаршлын хүчин зүйлс орон нутгийн хөрсөнд буусан нь”, 2006.

Vegas E., and Umansky I., Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: Lessons from Education Reforms in Latin America, Washington DC, The World Bank, 2004.

World Bank, Improved education expenditure in Mongolia, Washington DC, prepared by Wayne Bartlett, J. Byambatsogt, and L. Enkhamgalan (2004).

## **Дэлхийн Банкны Зүүн Ази, Номхон далайн бүсийн Хүний хөгжлийн хэлтсээс бэлтгэсэн илтгэлүүд**

Philippines Education Policy Reform in Action: A Review of Progress Since PESS and PCER, May 2004 (Report No. 28063-PH)

Vietnam Reading and Mathematics Assessment Study (Volume 1): How Measuring Achievement Distribution Informs Education Policy Development, August 2004.

Vietnam Reading and Mathematics Assessment Study (Volume 2): Study Results, August 2004.

Vietnam Reading and Mathematics Assessment Study (Volume 3): Study Methodology, August 2004.

Timor-Leste Education Since Independence From Reconstruction to Sustainable Improvement, December 2004

Decentralization in Indonesia's Health Sector: The Central Government's Role, October 2004

Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization, August 2004

Philippines Out of School Children and Youth in the Philippines: Issues and Opportunities, September 2003. (Report No. 23132-PH)

Cambodia Quality Basic Education For All, January 2005. (Report No. 32619-KH)

Cambodia Public Expenditure Tracking Survey (PETS) in Primary Education (Report No. 34911-KH)

Getting Girls Into School: Evidence from a Scholarship Program in Cambodia (Report No. 36727-KH)