



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ



МУИС-ийн
ЭДИЙН ЗАСГИЙН
СУРГУУЛЬ

Монгол Улсын Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм-2008: Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо

Судалгааны багийн бүрэлдэхүүн:

Ч.ХАШЧУЛУУН	МУИС-ийн ЭЗС-ийн захирал, доктор
С.ДӨЛБАДРАХ	МУИС-ийн ЭЗС, магистр
Б.АРИУН-ЭРДЭНЭ	МУИС-ийн ЭЗС, магистр
Д.БАРМАА	МУИС-ийн ЭЗС, магистр
Ж.ҮНЭНБАТ	СЭЗДС-ийн тэнхимийн эрхлэгч, магистр
Ц.БАТСҮХ	СЭЗДС-ийн доктор
Г.БАНЗРАГЧ	МУИС-ийн ХЗС, доктор
Н.ЭНХБАР	Ерөнхий сайдын эдийн засгийн зөвлөх
Д.БЯМБАСҮРЭН	МУ-ын Ерөнхий сайд асан, профессор
Б.МӨНХСОЁЛ	ННФ-ын Эдийн засгийн асуудал хариуцсан менежер

Улаанбаатар 2009

DDC
622.338 1
Б-332



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

© Нээлттэй Нийгэм Форум

Энэхүү номын зохиогчийн эрхийг ННФ эзэмших ба номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хэвлэхийг хүсвэл доорхи хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

Хаяг: Жамьян гүний гудамж
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар -48,
Утас: 976-11-318207
Факс: 976-11-324857
Вэб: <http://www.forum.mn>
Вэб: <http://www.revenuewatch.org>

И-мэйл: osf@forum.mn

Уг судалгаагаар гаргасан үнэлэлт, дүгнэлт нь уг судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаачдын байр суурийг илэрхийлнэ.

ISBN 978-99929-54-79-5

“SODPRESS” компанид эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ГАРЧИГ

Оршил	6
Тойм судалгааны зорилго	6
Шилжилтийн үе дэх төрийн оролцоо, тулгамдсан асуудлууд	7
Төрийн зохистой оролцоог тодорхойлох нь	9
БҮЛЭГ 1. ТӨРИЙН ОРОЛЦОО ОНОЛ БА ҮНДЭСЛЭЛ	11
1.1 Төрийн оролцоо, судалгаа	11
1.1.1 Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, шаардлага	11
1.1.2 Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үүрэг	13
1.2 Төрийн оролцооны онол ба практик	15
1.3 Төрийн оролцооны үзэл баримтлал	17
1.4 Зах зээл дэх төрийн оролцооны үүсэл, хөгжил	19
1.5 Төрийн оролцооны хэмжүүр	25
1.5.1 Төсвийн төрийн оролцоо	27
1.5.2 Төсвийн бус оролцоо	29
1.6 Төрийн оролцооны эрх зүйн орчин, түүний онол ба олон улсын туршлага	31
1.6.1 Дэлхийн эрх зүйн тогтолцоонууд ба эдийн засаг дахь төрийн оролцоо	31
1.6.3 Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх зүйн орчины гол асуудлууд	33
БҮЛЭГ 2. МАКРО ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦОО	37
2.1 Макро түвшин дэх төрийн оролцооны тухай	37
2.1.1 Эрх зүйт төрийн үндэс	42
2.1.2 Макро эдийн засгийн зохицуулалтын чиглэлүүд	44
Ажил эрхлэлтийн бодлого	45
Орлого хуваарилалтыг сайжруулах, ядууралтай тэмцэх нь	50
Инфляцийг бууруулах, үнийн гажуудлыг арилгах	53
Худалдааны тэнцлийг зохицуулах	55
Далд эдийн засаг, түүнтэй тэмцэх нь	58
2.2 Сангийн бодлого	59
2.2.1 Сангийн бодлогын үүрэг, ерөнхий хандлага	60
2.2.2 Сангийн бодлого, түүний эрх зүйн орчин	64
Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль	64
Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл	65
2.2.3 Төрийн төсвийн оролцооны судалгаа	68
2.2.4 Төсвийн орлогын бодлого, түүний шинжилгээ	69
2.2.5 Төсвийн зарлага, түүний шинжилгээ	75
2.6 Төсвийн хөрөнгө оруулалт	81
2.7 Төрийн оролцоо ба эдийн засгийн эрх чөлөө	83
2.8 Нийгмийн секторын үйлчилгээ	85
2.9 Нийгмийн үйлчилгээний чанарын судалгаа – Масгрейвийн индикатор	89
2.3 Мөнгөний бодлого	95
2.3.1 Төв банкны зохицуулалт	95

2.3.2 Арилжааны банкны зохицуулалт.....	98
2.3.3 Банкны зохицуулалтын олон улсын стандарт ба түүний хэрэгжилт Монголд	99
2.3.4 Мөнгөний бодлого.....	105
Мөнгөний бодлогын хэрэгжиж ирсэн үе шатууд, өөрчлөлтийн утга санаа, үр нөлөө: зээл, банк, санхүү, инфляци.....	105
2.3.5 Мөнгөний бодлогын өөрчлөлтийн үр нөлөө.....	109
2.3.6 Төв банкны мөнгөний бодлогын үнэлгээ.....	111
Мөнгөний бодлогын зорилт, түүний биелэлт	112
2.4 Санхүүгийн зах зээл	119
2.4.1 Монгол улсын санхүүгийн системийн тогтворжилтын үнэлгээ	120
2.4.3 Бодлогын санхүүжилт төрийн оролцооны зохистой хэлбэр мөн үү	121
Орон сууцны санхүүжилт	123
2.4.4 Хөрөнгийн зах зээл.....	124
2.4.5 Даатгалын зах зээл.....	129
2.4.6 Бусад асуудлууд	130
2.4.7 Дэлхийн санхүүгийн хямрал ба Монгол улс	132

БҮЛЭГ 3. АЖ АХУЙН САЛБАРУУД ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦОО

3.1 Аж үйлдвэр дэх төрийн оролцооны онолын үндэслэл.....	138
3.1.1 Аж үйлдвэр дэх зохицуулалтын эмпирик жишээ, баримт	141
Дөрвөн улсын хөгжлийн нийтлэг туршлага.....	141
Дөрвөн улсын улсын хөгжлийн амжилтын тогтсон баримт ба онол.....	141
3.1.2 Аж үйлдвэрийн салбарын шилжилт, өнөөгийн байдал, төрийн оролцооны үнэлгээ	143
Аж үйлдвэрийн салбар дахь төрийн удирдлага, хууль эрх зүйн орчин	144
3.1.3 Аж үйлдвэр дэх Монгол Улсын төрийн зохицуулалтын үнэлгээ	145
3.2 Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд	152
3.2.1 Төрийн өмчийн үйлдвэрийн зорилго өнөө үед	157
3.2.2 Монгол Улсын төрийн өмчийн үйлдвэрүүд нийтийн эрх ашгийн үүднээс	159
3.2.3 Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагааны шалгуур – нийгмийн эрх ашиг	161
1. Бүтээгдэхүүний хямд үнэ, түүний үр дагавар.....	
2. Үр ашигтай байдал	
3. Нийгмийн үйлчилгээний түгээлт: МИАТ-ын кейс.....	168
3.3 Дэд бүтцийн салбар дахь төрийн оролцоо	171
3.3.1 Монгол улсын дэд бүтцийн хөгжлийн байдал	174
3.3.2 Дэд бүтцэд төрийн оролцооны үүргийг шинэчлэх нь	177
3.4 Хүнс, хөдөө аж ахуй дахь төрийн оролцоо	180
3.4.1. Монгол Улсын Төрөөс Хүнс, хөдөө аж ахуйн чиглэлээр баримтлах бодлогын үндэс	181
3.4.2 Мал аж ахуйн салбар дахь төрийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, үр нөлөө	183
3.4.3. Газар тариалангийн салбар дахь төрийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, үр нөлөө.....	188
3.4.4 Хүнсний салбар дахь төрийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, үр нөлөө	192
3.4.5. Бэлчээрийн менежмент ба байгаль орчин.....	194
3.5. Уул уурхай, ашигт малтмалын салбар дахь төрийн оролцоо.....	195
3.5.1 Эрх зүйн орчин	198
3.5.2 Уул уурхайн салбарын зохицуулалтын хөгжил	200

3.5.3 Уул уурхай, ашигт малтмалын салбарын өнөөгийн байдал, төрийн оролцооны мөрдөж буй зарчмууд.....	203
3.5.4 Ашигт малтмалын салбарын төрийн оролцооны олон улсын харьцуулалт	205
БҮЛЭГ 4. МОНГОЛЫН ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦООНЫ ҮНЭЛГЭЭ, ТҮҮНИЙГ ОНОВЧТОЙ БОЛГОХ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.....	209
4.1 Төрийн оролцооны талаархи олон улсын байгууллагуудын дүгнэлт шинжилгээ.....	209
4.1.1 Хэритэж Сангийн эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс	210
4.1.2. Дэлхийн Банкны Засаглалын индекс	213
4.1.3. Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумын Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индекс.....	216
Олон улсын байгууллагуудын хийсэн дүгнэлт.....	224
4.2 Судалгааны нэгдсэн дүгнэлт	225
4.2.1 Зах зээлийн зохицуулалт	226
4.2.2. Төрийн үйлчилгээ.....	230
4.2.3 Төсөв, орлогын дахин хуваариалалт	232
4.2.4 Эдийн засгийн бодлого дахь улс төрийн нөлөөллийн гамшиг	236
4.2.5 Санхүүгийн зах зээл	242
4.2.6. Аж үйлдвэр.....	243
4.2.7 ХАА	246
4.2.8. Уул уурхай.....	247
4.3 Зөвлөмж	248
4.3.1 Төрийн оролцооны эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох талаар	248
4.3.2 Макроэдийн засгийн зохицуулалт, нийгмийн үйлчилгээг сайжруулах талаар	251
4.3.3 Төсвийн бодлого.....	253
4.3.4 Мөнгөний бодлогыг сайжруулах талаар.....	255
4.3.5 Уул уурхай.....	256
ТАЙЛАНГИЙН ТӨГСГӨЛД.....	257
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖУУД	258

I Оршил

Нээлттэй Нийгэм Форум ба МУИС-ийн Эдийн засгийн сургуулийн судалгааны баг хамтран 2006 оноос эхлэн Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тоймыг гаргаж байна. Энэхүү тоймыг өнөөгийн нийгэм эдийн засгийн байдлыг судалж дүгнэх, олон нийтэд эдийн засгийн байдлын талаар шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тооцоо судалгааг толилуулах, үнэн зөв мэдээлэл, бодит баримтад тулгуурлан бодлого боловсруулагчдад санал зөвлөмж гаргаж өгөх зорилгоор боловсруулдаг билээ.

Энэ жилийн тайланг өргөтгөсөн багаар гүйцэтгэж, судлаачдын багт Монгол улсын Ерөнхий сайд асан Д.Бямбасүрэн зөвлөхөөр, Ерөнхий сайдын эдийн засгийн зөвлөх Н.Энхбаяр, Нээлттэй Нийгэм Форумын менежер Б. Мөнхсоёл, МУИС-ийн ЭЗС-ийн захирал, доктор Ч.Хашчулуун, эдийн засгийн ухааны магистр Б.Ариун-Эрдэнэ, Д.Баярмаа, С.Дөлбадрах, СЭЗДС-ийн доктор Ц.Батсүх, Монгол банкны ерөнхийлөгч асан Ж.Үнэнбат, МУИС-ийн ХЗС-ийн хууль зүйн ухааны доктор Г.Банзрагч нар ажиллан МУИС-ийн ЭЗС-ийн тэргүүлэх профессор, эдийн засгийн ухааны доктор Б. Сувд редакторлав.

Энэхүү судалгааны сэдэв, хүрээг тодорхойлоход Нээлттэй Нийгэм Форумтай хамтран ажилладаг эдийн засагч, судлаачид, эрдэмтэд болон олон улсын байгууллага, төр засгийн төлөөлөгч нар оролцож үнэтэй санал, зөвлөмж өгсөнд талархаж байна.

Тойм судалгааны зорилго

Монгол Улс 17 жилийн өмнө зах зээлийн эдийн засаг руу эргэлт буцалтгүй шилжсэнээс хойш манай улсад эдийн засаг дахь төрийн оролцооны тухай ойлголт нилээд өөрчлөгдөж, шилжилтийн явцад хуримтлагдсан өөрийн орны болон шилжилтийн эдийн засагтай бусад орнуудын туршлага, олон улсын практик, онолын мэдлэгээр баяжиж ирлээ.

Шилжилтийн эхэнд Монгол Улс зах зээл рүү нилээд зоригтой шилжиж эхэлсэн бөгөөд манай улсын богино хугацаанд зах зээлийн эдийн засгийн цоо шинэ эрх зүйн орчин бүрэлдүүлэх, үнэ чөлөөлөх, гадаад худалдааг либералчлах, төрийн өмчийг хувьчлах, хувийн хэвшлийг бий болгох зэрэг бодлогын шинж чанартай чухал алхмуудыг хийж, дэлхийн хүн төрөлхтөн, соёл иргэншлийн орчин үеийн мэдээлэл, хөгжингүй орнуудын туршлагыг асар хурдан эзэмших шаардлага зүй ёсоор тавигдсан юм.

Тухайн үед зах зээлд аажмаар шилжих үү, нэн хурдацтай шилжих үү гэсэн асуудал анхаарлын төвд байсан бөгөөд өнгөрсөн хугацаанд шинэчлэлийн гол хандлага нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоог багасгах, зах зээлийн механизмыг төрийн зохицуулалттай оновчтой хослуулан хөгжүүлэхэд чиглэж байснаараа, манай улсын бодлогын сонголт нь эрчимтэй

либералчлалын бодлого байсан гэж дүгнэж болно.

Зах зээлийн эдийн засагт шилжих олон хувилбар байдгийн дотроос манай улс сонгодог либералчи замыг сонгосон. Энэ шилжилтийн бодлогын онцлог нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоог хамгийн бага байлгах, үнэ, худалдааг нэн даруй чөлөөлөх, зах зээлийн механизмд тулгуурлан хөгжих, төрөөс аж ахуйн үйл ажиллагаанд аль болохоор бага оролцож, хувийн хэвшлийн эрчимтэй өсөлтийг дэмжихэд оршиж байдаг. Энэ бодлого 1990- ээд оны үед нэгэн зэрэг бий болсон эдийн засгийн, байгалийн, нийгмийн хямралын хүнд үетэй давхардаж, манай улсын хувьд шилжилтийн эхний жилүүд нилээд хүнд жилүүд байсан боловч энэ бодлогын ерөнхий чиг шугам нь хадгалагдаж ирсэн юм.

Шилжилтийн үе дэх төрийн оролцоо, тулгамдсан асуудлууд

Төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцооны үед эдийн засаг дахь төрийн оролцоо маш өндөр байсан. Өөрөөр хэлбэл, төр хувь хүмүүсийн цалинг тогтоодог, нөөцийн хуваарилалтыг шийдвэрлэдэг, хөрөнгө оруулалт хэрэглээний шийдвэрийг гаргадаг, ажил үүргийн хуваарийг гүйцэтгэдэг, мөн харьцангуй үнэ ба бүтээгдэхүүн үйлчилгээний хүртээмжийг тодорхойлдог байв. Зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр төрийн эдийн засагт гүйцэтгэх үүрэг багасч, эдийн засгийн үйл ажиллагааны цөм нь хувийн сектор болсон юм. Гэхдээ Монголд шинээр хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааг зохицуулах, хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, төрийн оролцоог хуульчлах, зохион байгуулах шаардлага тавигдаж төрийн эдийн засагт оролцох оролцоо, гүйцэтгэх арга зам нь өөр болж эхэлсэн.

Олон улсын практикаас үзвэл зах зээлийн

эдийн засагтай оронд төрийн гүйцэтгэх анхдагч гол үүрэг бол эдийн засгийн бүх төрлийн харилцааг зохицуулах хуулийн хүрээ, орчноор хангах буюу зах зээлийн «тоглоомын дүрмийг» тодорхойлох явдал юм.

Түүнчлэн төрийн эдийн засагт гүйцэтгэх үндсэн үүрэг нь төсвөөр (татвараар) дамжуулан орлогыг дахин хуваарилах, нийгмийн бараа үйлчилгээг үйлдвэрлэх, нийлүүлэх, хувийн үйлдвэрлэлийг зохицуулах зэрэг үйл ажиллагаануудаар илэрч байдаг.

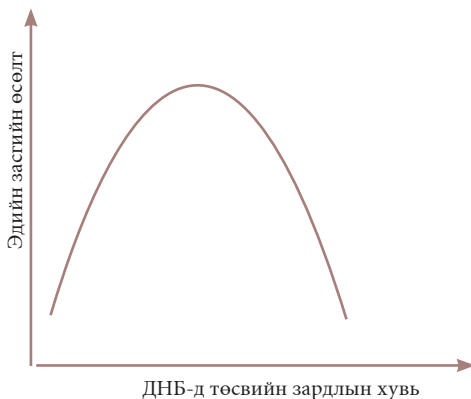
Төрийн эдийн засаг дахь зохистой оролцооны талаарх маргаан эдийн засагчдын дунд одоог хүртэл үргэлжилсээр байгаа төвөгтэй асуудлуудын нэг юм. Эдийн засаг дахь төрийн оролцоог аль болох хязгаарлах хэрэгтэй, засгийн газрын хэмжээ бага байх ёстой гэсэн хандлагыг онолын хувьд монетаристууд, шинэ сонгодогууд, бодит эдийн засгийн мөчлөгийн онолчид болон нийлүүлэлтийн талын эдийн засагчид ихээхэн дэмждэг. Харин төрийн оролцоо их байх нь эдийн засгийн өсөлтийг урамшуулах ба орлогын дахин хуваарилалтыг сайжруулах боломжтой гэсэн хандлагыг Кейнсийн талын эдийн засагчид баримталдаг. Энэхүү хоёр хандлага нь практикт ч мөн зөрчилтэй хэвээр байна. Шинээр аж үйлдвэржсэн орнууд болох Өмнөд Солонгос, Тайланд, Сингапур, ХонгКонг, Малайз зэрэг орнууд жижиг засгийн газартай боловч эдийн засгийн түргэн өсөлттэй байж чадсан нь өндөр хөгжилтэй аж үйлдвэржсэн, төрийн оролцоо хүчтэй байдаг Европын орнуудын эсрэг кейс болсон.

Төрийн оролцооны нөлөөг ихэвчлэн эдийн засгийн өсөлттэй холбон судалдаг. Эдийн засгийн эмпирик судалгаануудад төрийн эдийн засаг дахь оролцооны түвшинг хэмжих үзүүлэлтээр засгийн газрын зардлын хэмжээг ихэвчлэн

ашигладаг ба түүнээс гадна засгийн газрын зардлын задаргааг мөн татварыг (төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч) зарим судалгаануудад ашиглах хандлага бий. Тухайлбал, Истерли, Ребело¹ нар засгийн газрын зардлын болон татварын төрөл бүрийн хэмжүүрийг ашиглан судалж зөвхөн тээвэр, харилцаа холбоонд оруулж буй засгийн газрын хөрөнгө оруулалт нь өсөлттэй эерэг хамааралтай байна гэсэн үр дүнд хүрсэн байдаг. Кнеллер, Блини, Геммелл² эдийн засгийн өсөлтөд нар засгийн газрын зардал ба татварын үзүүлэх нөлөөг судалсан. Барро (1991, 1994а, 1995) хэд хэдэн удаагийн судалгаагаараа засгийн газрын зардал ба эдийн засгийн өсөлт нь сөрөг хамааралтай гэсэн үр дүнд хүрч байжээ (pp. 2-4).

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоог эдийн засгийн өсөлттэй уялдуулан судлах нэг арга бол Армейны муруй юм. Графикаар дүрсэлбэл энэ нь засгийн газрын зардал, ДНБ-ий харьцаа ба эдийн засгийн өсөлтийн хооронд гүдгэр хамаарал байна гэсэн үг юм (Зураг 1.1).

Зураг 1. Армейн муруй



1 Easterly ба Rebelo (1993)

2 Kneller, Bleaney, ба Gemmell (1999) нар төрийн зардлыг бүтээмжит (биет ба хүмүүн капиталд хийж буй хөрөнгө оруулалт) ба бүтээмжгүй (нийгмийн хамгааллын зардлууд) зардал гэж ангилан авч үзсэн байна. Судалгааны үр дүнгээр бүтээмжит зардал нь өсөлттэй эерэг, найдвартай хамааралтай байсан бол бүтээмжгүй зардал нь найдваргүй байсан байна. Татвар нь өсөлттэй сөрөг, найдвартай хамааралтай, өөрөөр хэлбэл, татварын хувь хэмжээ эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөө үзүүлдэг нь батлагдсан гэсэн үг.

Энэ муруй нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоо (засгийн газрын зардал ДНБ-ий харьцаагаар хэмждэг) ба бодит ДНБ-ий харьцааны хоорондын хамаарлыг харуулна. Засгийн газрын оролцоо хэт бага эсвэл огт байхгүй үед эдийн засаг замбараагүй байдалд байдгаас болоод эдийн засгийн өсөлт бага байдаг. Тухайлбал, хуулиар хувийн өмчийг хамгаалах, гэрээний биелэлтийг баталгаажуулах нь төрийн үүрэг мөн бөгөөд төрийн оролцоо хэт бага үед төр хувийн өмчийг хамгаалж чадахгүй, хувийн хэвшил хөгжиж чадахгүй гэсэн үг. Мөн төрийн оролцоо хэт их болж, хувийн хэвшлийг шахан гаргах нөхцөлд эдийн засгийн өсөлт буурдаг. Иймд зах зээлийн эдийн засагт төрийн оролцоо аль болохоор оновчтой хэмжээнд байж эдийн засгийн өсөлтийг хамгийн өндөр түвшинд хүргэх шаардлагатай байдаг. Оновчтой түвшинг тодорхойлох нь нилээд төвөгтэй асуудал юм. Төрийн оролцоо нь тухайн улсын хөгжлийн түвшин, түүх соёлын онцлог, хүн амын бүтэц, засаглалын хэлбэр, бүс нутгийн бүтэц зэрэг маш олон зүйлээс хамаарч байдаг. Манай улсын хувьд 1990 оноос хойш зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилт эхэлснээс хойш эдийн засаг дахь төрийн оролцоо багасч ирсэн гэж үздэг. Манай улсын хувьд 2000 оноос хойш дэлхийн зах зээлийн тааламжтай нөхцөл бүрдэж эдийн засгийн өсөлт өндөр түвшинд хүрсэн.

Бүхэлд нь авч үзвэл, Монгол улсын зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийн эхний үеийн бодлогын гол зорилго амжилттай биелсэн гэж дүгнэх бүрэн үндэслэлтэй. Хувийн хэвшил өнгөрсөн жилүүдэд эрчимтэй хөгжиж, үндэсний томоохон аж ахуйн нэгжүүд бий болж, зах зээлийн эдийн засаг тогтвортой өсөлтийн үе рүү орлоо. Монголын хувийн хэвшил өнөөдөр дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 70-аас дээш хувийг үйлдвэрлэж, ажлын

байрны бараг 90 хувийг бүтээж байна. Бүхий л салбарыг хамарсан олон талт шинэчлэл, бүтээн байгуулалтын ажлын үр дүнд Монгол улс өнөөдөр Ази тивдээ нэлээд нээлттэй, бизнесийн тааламжтай орчин бүхий эрх чөлөө, ардчилал хөгжсөн улс болсон гэж тооцогдож хөгжиж буй орнуудад тусламж үзүүлдэг Мянганы Сорилтын Сангийн шалгууруудыг хоёр ч удаа (хамгийн сүүлд 2008 оны 11-р сард) амжилттай биелүүлээ.

Хэдийгээр зах зээлийн шилжилт нэг талаас макро эдийн засгийн хүрээнд ахицтай байсан ч нөгөө талаас манай улсын эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь үр ашиг, өгөөж муутай байна гэсэн асуудал анхаарал татаж эхэллээ. Тухайлбал, төрийн зохицуулалт оновчгүй, бизнесийн хөгжилд төрийн байгууллагуудын хүнд суртал чөдөр тушаа болдог, авилга нэмэгдсэн, эдийн засгийн өсөлт ядуурлыг бууруулахгүй байгаа, орлогын тэгш бус хуваарилалт улам өсч байна гэсэн шүүмжлэл газар авч олон улсын байгууллагуудаас манай улсын эдийн засгийн төрийн зохицуулалт, засаглалд нилээд догуур үнэлгээ өгөх боллоо (Бизнесийн орчин, Засаглалын Судалгаа, Эдийн засгийн эрх чөлөө, Ил тод байдлын индекс, Дэлхийн өрсөлдөх чадварын индексийн үнэлгээнүүдийн нэгдсэн дүн).

Сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн салбарын ДНБ-д эзэлж байгаа хувь тасралтгүй нэмэгдэж, тус салбараас орж ирж байгаа татварын орлого засгийн газрын хэрэглээг их хэмжээгээр нэмэгдүүлж эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, дахин хуваарилалтыг үлэмж хэмжээгээр өсгөж, шилжилтийн анхны жилүүдээс хэтэрсэн хэмжээний төсвийн зарлагыг бий болгож байна. Энэ нь эдийн засаг дахь төрийн оролцооны хувь хэмжээг бууруулах шилжилтийн үеийн анхны бодлоготой зөрчилдөж эхлэв.

2007 оноос хойш хурцаар тавигдаж

байгаа нэг асуудал бол зах зээл болон үнийн зохицуулалт бөгөөд үүнийг төр оновчтой шийдвэрлэж чадахгүй байна гэсэн шүүмжлэл гарсаар байна. Энэ асуудлыг 2007 онд Нээлттэй Нийгэм Форум, МУИС-ийн ЭЗС-ийн хамтарсан судалгааны баг «Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм 2007»-д судалсан болно. Ийнхүү эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх үүрэг, зохистой хэмжээ, хэлбэр, арга зүйн үндэслэлийг тогтоох нь өнөөгийн эдийн засгийн бодлого боловсруулалтын хамгийн тулгамдсан асуудлуудын нэг болсон юм.

Төрийн зохистой оролцоог тодорхойлох нь

Цаашид уул уурхайн салбарын орлого улам нэмэгдэж³, нөгөө талаас дэлхийн инфляци, хоол хүнс, шатахууны үнийн өсөлт манай эдийн засагт нөлөө үзүүлсээр байх болно. Төсвийн орлого ихээхэн өсөх байдлыг харгалзан төсвийн зарлага, хөрөнгө оруулалтыг зөв зүйтэй тодорхойлох, үр өгөөжийг нь нэмэгдүүлэх, нийгмийн халамжийн оновчтой бодлогыг хэрэгжүүлэх шаардлага улам хурцаар тавигдаж байна.

Хөгжлийн өнөөгийн шатанд эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, үүргийг дахин эргэж харах, судлах, зах зээлийн эдийн засагт төрийн зохицуулалтын оновчтой үүргийг тодорхойлох, үр өгөөжийг нь нэмэгдүүлэх, цаашид төрийн оролцоог төгөлдөржүүлэх шаардлага тулгарлаа.

Иймээс 2008 оны эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм судалгааны гол зорилго

3 Хэдийгээр 2009 онд дэлхийн санхүүгийн хямралаас болж зэвсэг авдаг манай улсын татварын орлого буурч, төсвийн хэмжээ хумигдах боловч уул уурхайн салбар цаашид манай эдийн засгийн өсөлтийг түргэсгэх гол салбар мөн гэдэг нь эргэлзээгүй. Ойрын жилүүдэд Оюутолгой, Тавантолгойн болон бусад ордуудыг ашиглалтанд оруулах нь тодорхой бөгөөд энэ нь манай эдийн засгийн цар хүрээг, түүний дотор төсвийн орлого, зарлагын хэмжээг нилээд өсгөх болно.

нь Монголын эдийн засаг дахь төрийн оролцоог дэлхийн практиктай харьцуулан судалж, түүний зохицуулалт буюу эрх зүйн орчин, макро эдийн засгийн бодлого (төсвийн орлого, зарлагын бодлого, мөнгөний бодлого болон хөрөнгийн зах зээлийн зохицуулалт), аж ахуйн салбарууд дахь төрийн оролцоо (уул уурхай, гадаад худалдаа, бүс нутгийн хөгжил, аж үйлдвэр, хөдөө аж ахуй) гэсэн чиглэлээр судалгаа хийн, үр дүнг үндэслэн төрийн оролцоог төгөлдөржүүлэх бодлогын зөвлөмжийг гаргахад чиглэгдэж байна.

Энэхүү судалгааг нэгдсэн онол, концепцийн үндэслэлтэй тойм хэлбэрээр Монгол улсын бодлого боловсруулагчид, эрдэмтэд судлаачид, олон улсын байгууллагууд болон олон нийтэд толилуулах болно.

Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний 2008 оны тойм дараах бүтэцтэй. Үүнд:

Нэгдүгээр бүлэгт, эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай үндсэн ойлголт, төрийн оролцоо, түүний онол ба үндэслэлийн тухай судалгаа орсон. Тухайлбал, эдийн засаг дахь төрийн оролцооны хэлбэр, аргууд, эрх зүйн орчны судалгаа, судалгааны аргачлал, чанарын болон тоон аргын судалгаа, төрийн оролцооны олон улсын судалгаа, практикийг багтаасан.

Хоёрдугаар бүлэгт, Монголын макро эдийн засаг дахь төрийн оролцооны өнөөгийн байдлын судалгаа буюу Монголын төрийн оролцооны хөгжил, шинэчлэл, эрх зүйн байдлын шинжилгээ, өнөөгийн төрийн оролцооны гол хэлбэрүүд болох макро эдийн засгийн зохицуулалт, төсвийн бодлого, төрийн үйлчилгээ болон түүний үр өгөөжийн судалгаа орсон.

Гуравдугаар бүлэгт, Монгол дахь аж ахуйн гол салбаруудын төрийн оролцооны судалгааг оруулсан.

Дөрөвдүгээр бүлэгт, Монголын эдийн засаг дахь төрийн оролцооны дутагдалтай талууд, түүнийг оновчтой болгох санал зөвлөмж, оролцооны оновчтой загварыг танилцуулна.

Төрийн оролцоог Монголын эдийн засагт ийнхүү нэгтгэн гаргасан судалгаа цөөхөн байдаг болохоор энэхүү тоймоор бодлого боловсруулагчид, судлаач, уншигч нарт нилээд их хэмжээний мэдээллийг нэгдсэн байдлаар хүргэхийг зорьсон юм.

Энэ жилийн Эдийн засгийн эрх чөлөөний тоймын онцлог нь Монгол улсын төсвийн болон төсвийн бус оролцооны аргачлалыг анх удаа гаргаж, түүний дагуу Монголын үзүүлэлтийг тооцож бусад улсуудтай харьцуулсан ба Монголын төсвийн болон төрийн үйлчилгээний үр өгөөжийг олон улсын аргачлалын дагуу анх удаа тооцон гаргаж, улс орны аж ахуйн голлох бүх салбаруудад төрийн оролцооны өнөөгийн хэлбэр, эрх зүйн зохицуулалтын байдлыг харуулж бусад улс орнуудтай болон дэлхийн практик, онол практикийн жишээтэй харьцуулж судалсанд оршино. Төрийн оролцоо өөрөө асар том сэдэв учраас нэг тоймд багтаах нь нэн хэцүү боловч уншигч энэ тоймоос зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцооны онол, зарчим, практик, түүхэн хөгжил, мөн өөрийн орны нөхцөлд төрийн оролцоо ямар байгааг дэлхийн туршлагатай харьцуулан үзэж цаашид төрийн оролцоог боловсронгуй болгох талаар эрдэмтэн судлаачдын гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжтэй танилцах боломжтой юм.

БҮЛЭГ 1. | ТӨРИЙН ОРОЛЦОО, ОНОЛ БА ҮНДЭСЛЭЛ

«Төр хэт хүчирхэг болчихвол бид дарамтад орно, төр хэт сул болчихвол бид сөнөнө» Пол Валери, Францын алдартай яруу найрагч

1.1 Төрийн оролцоо, судалгаа

1.1.1 Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, шаардлага

Энэ жилийн «Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм»-ын гол зорилго нь зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцоог судлахад оршиж байгаа юм. Төр маш олон үүрэг гүйцэтгэдэгээс энэ тоймд бид зөвхөн төрийн эдийн засгийн үүрэг, оролцоог авч үзэх болно.

Эдийн засгийн ухааны сонгодог чиглэлийнхэн хувийн хөрөнгийг төрөөс удирдаж зохицуулах буюу эдийн засгийн эрх чөлөөг хязгаарлах зорилготой аливаа төрийн зөвлөл, байгууллага эсвэл төрийн зүтгэлтний оролдлого эдийн засагт аюул учруулж болзошгүйг анхааруулж байдаг. Эдийн засгийн эрх чөлөө нь хувь хүний сонголтын эрх чөлөө, хувь хүмүүсийн солилцооны эрх чөлөө, өрсөлдөөний эрх чөлөө, хувь хүн болон түүний эд баялгийн халдашгүй эрх чөлөө гэсэн тулгуур ухагдахуунуудыг агуулдаг.

Эдийн засгийн эрх чөлөөг дээдэлсэн нийгмийн бүтэц ба бодлого нь хувь хүмүүсийн эд баялгийг хамгаалж хүмүүст

чөлөөтэй сонголт хийх, эд бараа, баялгийг чөлөөтэй солилцох боломжийг олгож өгдөг. Хуулийг дээдэлсэн эдийн засгийн эрх чөлөө бол шинэ ажлын байр бий болгох хувийн хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, урамшуулах, хүмүүсийн амьжиргааг дээшлүүлэх болно. Эсрэг тохиолдолд эдийн засгийн эрх чөлөөг хязгаарлах оролдлогууд нь эдийн засгийн үйл ажиллагаанд саад тотгор учруулж, өсөлтийг бууруулан, улмаар ядуурлыг бий болгож байдгийг олон зуун жилийн дэлхийн түүх олон орны жишээ батлан харуулдаг.

Зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцоог судлахад яагаад төр зах зээлийн эдийн засагт оролцох шаардлагатай болдог юм бэ гэсэн тулгуур үндсэн асуулт гарах ба үүнд дараах байдлаар хариулж болно.

Аливаа эдийн засгийн, түүний дотор зах зээлийн эдийн засгийн гол зорилго нь нийгмийн нөөцийг дээд зэргээр үр ашигтайгаар ашиглах, үр өгөөжгүй зардлыг багасгах, нийгэмд байгаа нөөцөөр аль болохоор ихийг бүтээх явдал юм.

Монгол Улс болон хуучин социалист тогтолцоотой улс орнууд нийгмийн баялгийг төрөөс хуваарилдаг төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай олон жил хөгжиж үзсэн боловч энэ арга нь зах зээлийн эдийн засгаас үр өгөөж доогуур байдаг нь нотлогдсон.

Учир нь эдийн засаг хөгжиж тэлэхийн хэрээр төр нийгэм, эдийн засгийн бүх

талуудыг оновчтой зохицуулж удирдах, төлөвлөх, бүхий л бараа, нөөцийг зөв үнэлж хуваарилах бололцоогүй байдаг учраас байнга алдаа гарч, бараа, үйлчилгээний хомсдол үүсч, хөгжлийн зогсонги байдалд ордог тул зах зээлд тулгуурласан эдийн засагтай харьцуулбал нөөцөө илүү үр ашигтай ашиглах чадваргүй байдаг. Нийгэм дэх нөөцийн байдал, тэдгээрийн хомсдол, хэрэгцээ, хангамжийг зөвхөн чөлөөт үнэд тулгуурласан зах зээлийн механизмын мэдээллийг ашиглаж зөв үнэлж, хуваарилдаг. Хүн төрөлхтөний түүхэнд үүнийг Хойд Өмнөд Солонгос, Баруун болон Зүүн Германы хөгжлийн харьцуулалтаас харж болно.

Иймээс баялгийг хамгийн үр ашигтай зарцуулж хуваарилах механизм нь чөлөөт зах зээлийн эдийн засаг байдаг гэж үздэг. Зэх зээлийн эдийн засгийн тодорхойлолтод⁴ «Засгийн газрын интервенци (оролцоо) байхгүй нөхцөлд бараа, үйлчилгээ үнийн механизмаар хуваарилагддаг их хэмжээний хувийн хэвшлийн хөрөнгөтэй эдийн засгийг нэрлэнэ. ... Зах зээлийн эдийн засаг хөгжин цэцэглэхэд өрсөлдөх зах зээл дээр ховор олдцыг үнээр илэрхийлсэн бараа, бүтээгдэхүүнтэй, бизнесийн хөгжлийг ашиг сонирхол урамшуулагддаг байх ёстой» зэрэг ерөнхий ойлголт байдаг. Эндээс харахад төрийн оролцоогүйгээр зах зээлийн механизм үр ашигтай ажиллах бүрэн боломжтой ба зах зээл нийгмийн дэх баялгийг хамгийн оновчтой хуваарилах чадвартай гэж үздэг⁵.

Гэвч амьдралд цэвэр зах зээлийн механизм нийгмийн баялгийг зөв зохистой эсвэл хамгийн үр өгөөжтэй хуваарилж чадахгүй нөхцлүүд үүсдэг⁶. Үүнд дараах 4 гол хүчин зүйл нөлөөлдөг.

Нэгдүгээрт, зах зээлийн үйл ажиллагаанд оролцож байгаа зарим хүмүүс, компаниуд зах зээлд ноёлж, шударга бус өрсөлдөх тохиолдол гардаг. Энэ нь нийгмийн нөөцийн хуваарилалтыг эргээд үр өгөөжгүй болгодог. Тухайлбал, аль нэг компани монополь байр эзэлж бусадтай харьцуулахад өөрийн бүтээгдэхүүний үнийг үндэслэлгүй өсгөх замаар асар их орлого олох нөхцөл үүсдэг. Энэ нь нийгэмд эргээд алдагдал үүсгэж үр ашиггүй байдлыг төрөөс зохицуулах шаардлагатай болно. Үүнийг зах зээлийн гажуудал гэж тодорхойлдог. Зах зээлийн гажуудалд дам нөлөө, нийгмийн барааны үйлдвэрлэлийн хэрэгцээ, гарцаагүй монополь, хөрөнгийн хуваарилалт зэрэг асуудлууд ордог бөгөөд тэдгээрийг төрөөс зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай.

Дам нөлөө: хүмүүс, компаниуд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх явцад бусдад өөрийн эрхгүй сөрөг эсвэл эерэг нөлөө үзүүлдэг. Үүнийг дам нөлөө⁷ гэж тодорхойлдог. Жишээ нь, уул уурхайн компани үйлдвэрлэлийн явцад голын ус бохирдуулдаг. Үүнийг зохицуулахгүй бол бохирдсон голын ус хэрэглэдэг эргэн тойрны малчид, загасчид, бусад хүмүүс, компаниудад хохирол үүснэ. Гэтэл бохирдуулагч компани байгаль орчинд эерэг технологи ашиглаж, хаягдлаа цэвэрлэх нь илүү их зардал гарна гэж үзэж сайн дураараа энэ хохирлыг нөхөх сонирхолгүй байдаг. Энэ тохиолдолд төрийн оролцоогүйгээр бохирдуулагч компани, түүнээс болж хохирч байгаа бусад компани, иргэд хоорондоо хохирлыг хэрхэн барагдуулах талаар ихэвчлэн тохиролцож чаддаггүй. Иймээс, хувь хүмүүсийн тохиролцооноос илүү төрөөс тэр уул уурхайн компанийн үйл ажиллагааг зохицуулж торгууль тавих, байгаль орчны хамгаалалтын арга хэмжээ авахыг шаардах, бусад хүмүүсийн хохирлыг

4 Рутерфорд (2002)

5 Эдийн засгийн онолд үүнийг нийгмийн сайн сайхан байдлын 1-р теоремээр баталдаг.

6 Үүний концепцийг 19-р зууны Английн эрдэмтэн Хенри Сигдвик анх гаргасан гэж үздэг.

7 Externality problem

барагдуулдах арга хэмжээ авах нь нийгэмд үр ашигтай байдаг тул дам нөлөө ихтэй салбарт төрийн оролцоо шаардлагатай болдог.

Нийгмийн зарим нөөцийг тухайлбал, агаар, ус, бэлчээр, жимс, загас болон байгалийн бусад нөөцийг хүмүүс хамтран эзэмшиж⁸, нийтээрээ хэрэглэдэг асуудалтай нягт холбоотой. Эдгээр нөөцийн хэрэглээг төрөөс зохицуулахгүй бол нийтийн эзэмшлийн нөөцийг хэт их хэрэглэх, сүйтгэх, булаацалдах асуудал гардаг нь эргээд нийгэмд үр ашиггүй зардал үүсэх шалтгаан болдог.

Нийгмийн бараа: төрөөс бүх нийтээрээ хэрэглэдэг нийгмийн бараа тухайлбал, улс орноо батлан хамгаалах, дэд бүтэц, нийгмийн хэрэгцээнд зориулсан байгууламж, эрүүл мэндийн үйлчилгээ зэргийг нийлүүлэх шаардлагатай байдаг.

Төрийн оролцоо зах зээлд асар чухал байдгийг зах зээлийн механизмын тулгуур эрх болох хөрөнгө баялгийг өмчлөх эрхийн⁹ асуудал нотолдог. Зах зээл бол бараа таваар, тэдгээрийг ашиглах эрхийн солилцоо гэж үздэг тул тус эрх нь хангалттай хамгаалагдаагүй, тодорхойгүй нөхцөлд зах зээлд оролцож байгаа талуудад, нийгэмд асар их нэмэгдэл эрсдэл, зардал (үүнийг трансакцийн зардал гэж бас хэлдэг)¹⁰. Иймээс төрөөс өмчлөх эрхийг зах зээлд баталгаажуулж өгөх нь нэн чухал байдаг ба үүнийг хийж чадаагүй оронд зах зээл хэзээ ч эрчимтэй хөгжихгүй, хүмүүс болон бизнесүүд үр ашигтай ажиллаж чадахгүй, нийгмийн хэмжээгээр цаг хугацаа, эд хөрөнгө, мөнгөний асар их илүү зардал гарна.

Иймээс зах зээлийн эдийн засагт дээр дурдсан тохиолдолд төрийн оролцоо

зайлшгүй шаардлагатай байдаг бөгөөд төр оролцсоноор нийгмийн, зах зээлийн үр ашиг өсдөг.

1.1.2 Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үүрэг

Эдийн засгийн нөөцийг хуваарилах, нөхцөл байдлыг тогтворжуулах, үйл хөдлөлийг зохицуулах, бүртгэн баталгаажуулах зэрэг олон тооны үүргийг төр гүйцэтгэдэг. Эдгээр үүргийг гүйцэтгэхдээ

- татвар ноогдуулах
- татаас өгөх
- үйл ажиллагааг хууль, дүрэм, журмаар зохицуулах
- улсын нөөц бүрдүүлэх
- шилжих төлбөр олгох

зэрэг олон аргыг ашигладаг. Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үүргүүдийг дараах үндсэн төрөлд ангилдаг. Үүнд:

- нэгдүгээрт, төрийн зохицуулалтын механизм ажиллах эрх зүйн орчинг бүрэлдүүлнэ.
- хоёрдугаарт хууль, журмуудыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Үүнд: зах зээлийн суурь болох хувийн өмч, түүний халдашгүй эрх, наймаа худалдааны эрх чөлөө, хөрөнгийн баталгаа, гэрээний биелэлт зэрэг зүйлүүд ордог.
- Төрийн оролцооны өөр нэг үүрэг нь төр өөрийн өмчийн үйлдвэрүүдээр дамжуулан зах зээлд тодорхой төрлийн бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлдэг¹¹. Төр зах зээл

8 Common pool resources problem

9 Property rights problem

10 2006 Монголын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм номоос үзнэ үү. Монгол дахь институцийн хөгжил, ННФ, МУИС ЭЗС, 2006

11 Жишээ нь, төр олон нийтийн тээврийн автобусыг ажиллуулахгүй бол хүн болгон такси эсвэл хувийн машиныг ашиглах шаардлагатай болж, хүмүүст асар их нэмэгдэл зардал бий болж, замын ачаалал, агаарын бохирдол хэт их нэмэгдэх аюултай. Иймээс тус салбарт төрийн оролцоо зохицуулалт нийгэмд ихээхэн эерэг үр

дэх бараа үйлчилгээний томоохон худалдан авагч ба аливаа нийгэмд төр төсвөөр дамжуулан асар их хэмжээний бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг худалдан авдаг. Энэ нь эдийн засаг дахь төрийн оролцооны чухал хэлбэр юм. Монгол Улс шиг жижиг нээлттэй зах зээлд төрийн худалдан авалтын үүрэг, ач холбогдол нилээд өндөр байдаг ба зарим эдийн засагчдын үздэгээр төрийн худалдан авалт жижиг эдийн засгийг дотоодын болон гадаадын зах зээлийн үнийн хэлбэлзэл, эрсдэлээс хамгаалах, эдийн засгийг тогтворжуулах үүргийг гүйцэтгэдэг.

- Төр төсөв, татвар, татаас, нийгмийн хамгааллын бодлогоор дамжуулан нийгэмдэх орлогыг дахин хуваарилдаг. Энэ бол төрийн оролцооны нийгмийн асар чухал үүргүүдийн нэг юм. Орлогын дахин хуваарилалт нийгмийн шударга ёс, ёс зүйн асуудалд ихээхэн нөлөөтэй байдаг боловч буруу хийгдсэн тохиолдолд хүмүүсийн хөдөлмөрлөх амьдрах сонирхлыг буруулж, бэлэнчлэх сэтгэлгээг бий болгодог аюултай.

Дээр дурдсан төрийн оролцооны гол үүргүүдийг олон төрлийн үзэл бодлоор тайлбарлаж болох ба тэдгээрийг дараах 4 шалгуур цэгээс авч үздэг. Үүнд: төрийн оролцоо *юуг хэрхэн бүтээж, тэр нь хэнд ашигтай байж, хэн түүнийг шийдэж байгаа юм*¹²? Эдийн засаг дахь төрийн оролцоог авч үзэхэд дараах зарчмын асуудлууд анхаарлын төвд байдаг.

- Төрийн оролцооны *цар хүрээний асуудал* буюу *юуг?* Хэрвээ төр зах

зээлд бараа үйлчилгээ нийлүүлэх үүрэгтэй гэж үзвэл чухам юуг үйлдвэрлэх ёстой юм? Нийгмийн, байгалийн, хөдөлмөрийн болон бусад үйлдвэрлэлийн нөөц хязгаарлагдмал байдаг тул төрийн үйлдвэрлэл үйлчилгээ олширох тутам хувийн хэвшилд үлдэж байгаа нөөц бололцоо нь багасна. Төрөөс нийгэмд нийлүүлэх бараа үйлчилгээний цар хүрээ, хэмжээ нь оновчтой биш бол энэ нь эргээд төрийн оролцоог хэт их өндөр болгож хувийн хэвшлийн хийх бололцоотой юмыг төрөөс нийлүүлэх эсвэл хувийн хэвшил нийлүүлэх боломжгүй бараа таваарыг төр дутуу үйлдвэрлэх байдлыг бий болгоно. Энэ нь нийгэмдэх нөөцийн хуваарилалт, нийгмийн үр ашигт сөргөөр нөлөөлөх аюултай байдаг учраас төрийн эдийн засаг дахь оролцооны түвшинг тухайн орны хөгжлийн түвшин, түүх болон нийгмийн сэтгэхүй, институт, газар зүйн байршил, байгалийн нөөцийн байдалтай нь зөв уялдуулан, оновчтой тогтоох нь хамгийн чухал асуудлуудыг нэг болдог.

- Төрийн оролцооны *арга зам* буюу *хэрхэн* гэсэн хоёрдахь зарчмын асуудал нь төрөөс нийгэмд ямар барааг хэрхэн үйлдвэрлэж нийлүүлэх вэ гэсэн асуудал юм. Тус барааг төрийн өмчийн үйлдвэр үйлдвэрлэх нь зөв үү, хувийн хэвшлийнхэнд төрөөс захиалга өгч нийгэмд нийлүүлэх нь зөв үү? Ямар салбарт ямар барааг төр өөрөө шууд нийлүүлэх ёстой вэ, ямар нөхцөлд төрийн өмчийн үйлдвэртэй болох ёстой вэ, ямар нөхцөлд тухайн салбарын үйлдвэрлэлийг төр хувийн хэвшилд бүрэн даалгах нь зөв юм? Төр өөрөө шууд зах зээлд нийлүүлдэггүй барааны үйлдвэрлэлд асар их нөлөө

дүнг авчирдаг.

12 Жозеф Стиглиц, Нийгмийн секторын эдийн засаг, 1988.
Жозеф Стиглиц Америкийн алдартай эдийн засагч,
Дэлхийн Банкны ахлах эдийн засагч асан.

үзүүлдэг нь төрийн эдийн засгийн зохицуулалт, бодлого юм. Эдийн засагдахь төрийн оролцооны энэ асуудал зөвхөн төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн асуудлаас гадна төр хэрхэн аливаа салбарын үйл ажиллагааг зохицуулж байгаатай холбоотой. Өөр нэг асуудал бол хэрвээ хувийн хэвшил нийлүүлэх боломжтой байсан барааг төрийн өмчийн үйлдвэр үйлдвэрлэж илүү их зардал гаргаж байгаа бол нийгмийн хэмжээнд үр ашиггүй байдал нэмэгдэж, зардал өсч байна гэсэн үг.

- Төрийн оролцооны зорилгын талаар буюу гуравдахь зарчмын асуудал нь эдийн засагдахь төрийн оролцоо хэнд ашигтай юм? Төр, төрийн бодлогыг хэн боловсруулж, хэн түүнд нөлөөлж байна? Төр орлогыг дахин хуваарилах нь нийгмийн зарим бүлгийн орлогыг нэмэгдүүлж, зарим бүлгийн орлогыг багасгахад хүргэнэ. Мөн төрийн нийлүүлж байгаа бараа үйлчилгээ зарим бүлгүүдэд ашигтай, заримд нь хохиролтой байх болно. Иймээс төрийн оролцоо хэнд ашигтай байх ёстой юм бэ?

Өрсөлдөөний тухай хууль журам, төрийн бодлогоос харахад зах зээлийн үйл ажиллагаан дахь төрийн оролцооны гол зорилго нь зах зээлийн хүчийг буруугаар ашиглахыг хязгаарлах, зах зээлийн гажуудлыг арилгах, эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэдэг. Мөн төрийн оролцоо нь бусад зорилгуудыг ч бас агуулсан байдаг. Тухайлбал, төрөөс гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих эсвэл хязгаарлах, дотоодын үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх, үйлдвэр байгуулахад нь туслах бодлого, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү оролцоо нь олон нийтийн сонирхлыг хамгаалах, зарим талаар өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэгддэг.

1.2 Төрийн оролцооны онол ба практик

Эдийн засагт төрийн үүрэг оролцоог хоёр талаас авч үздэг. Нэг нь төрийн **норматив** судалгааны чиглэл буюу нийгмийн сайн сайхан байдлыг дээд зэрэгт байлгахын төлөө төрийн оролцооны онолын зарчим, чиг баримжаа ямар байх ёстойг судалдаг. Зах зээлийн дутагдлыг нөхөж, нийгмийн сайн сайхан байдлыг сайжруулахад шаардлагатай зах зээлийн эдийн засагдахь төрийн оролцооны оновчтой хэр хэмжээ, хэлбэр, үүрэг оролцоог түүний норматив чиг гэж тодорхойлно.

Норматив талаас төрийн оролцоог үнэлэхэд гол анхаарах зүйл нь төр зах зээлийн эдийн засагт зайлшгүй оролцох ёстой гэсэн байр суурь байдаг. Хэдийгээр зах зээлийн эдийн засагт өөрийгөө залруулан хөгжүүлэх чадвар байгаа ч тодорхой салбаруудад, зарим нөхцөлд төрийн оролцоогүйгээр зах зээл үйл ажиллагаагаа явуулах чадваргүй болдог. Ийм тохиолдлыг зах зээлийн дутагдал гэж хэлдэг.

Төрийн норматив үүрэг нь тухайн орны нийгэм, улс төрийн байдлаас шалтгаалан өөр өөр байдаг. Учир нь төрийн оролцооны зарчим, үндсийг тодорхойлохдоо зах зээлийн эдийн засагдахь хувийн ашиг сонирхлыг дээдэлдэг ба тэр ашиг сонирхол нь улс төрийн сонгуулиар тодорхойлогддог. Иймээс төрийн норматив үүрэг нь сонгогчдын үзэл бодолтой нягт холбоотой.

Зарчмын асуудал нь төр, төрийн эдийн засагдахь оролцоо сонгогчид болон нийгмээс тусдаа байж болох уу гэсэн асуулт байдаг¹³. Гегель нийгмээс ангид төр байж

13 Төр одоогийн сонгогчдын ашиг сонирхлоос гадна өмнөх болон дараах үеийг зайлшгүй бодолцох ёстой. Иймээс хэдийгээр Гегелийн үзэл баримтлалтай шууд нийцэхгүй ч гэсэн, төрийн эдийн засгийн оролцоо, үүрэг нь зайлшгүй зөвхөн өнөөгийн сонгогчдын ашигт хөтлөгдөх ёсгүй ба ирээдүйг зайлшгүй бодолцож, зөвхөн хувь хүмүүсийн бодлоор хязгаарлагдахгүй, өөрийн бодлоготой байх

болно гэж үзэж байсан ч тэр үзэл Баруун Европт төдийлөн дэлгэрээгүй. Төрийн норматив үүрэгт нь нийгмийг хамгийн сайн сайхан байдалд хүргэх зарчим, чиг баримжаа, онолын үзэл баримтлал ба түүнд улс төр, нийгмийн хүчин зүйлүүд ихээхэн нөлөөлдөг.

Хоёрдахь нь эдийн засаг дахь төрийн **позитив** судалгааны чиглэл буюу өнөөгийн нөхцөлд төрийн бодлого, хэрэгжилт, түүний үр дагаварын шинжилгээг хэлнэ.

Төрийн оролцооны позитив үзэл баримтлал нь төрийн бодлого, зохицуулалт, төрийн өмчийн үйлдвэрүүд, төрөөс үзүүлж байгаа үйлчилгээг хамардаг ба позитив үүргийн нөлөө, цар хүрээ бодит байдлаас ихээхэн шалтгаалдаг.

Төрийн оролцооны позитив үзэл баримтлалд өнөөгийн байдал нөлөөлөхөөс гадна өмнөх жилүүдийн төрийн бодлого шийдвэрлэх үүрэгтэй. Өнөөгийн төрийн оролцооны байдалд хамгийн их нөлөөлдөг нь төсөв, төсвийн зарлагын хэмжээ, төрийн албан хаагчдын тоо, төрийн үйлчилгээний цар хүрээ, нийгмийн хангамж, төрийн өмчийн секторын хэмжээ зэрэг богино хугацаанд түргэн өөрчлөгддөггүй эдийн засгийн үзүүлэлтүүд юм.

Төрийн оролцоонд нөлөөлдөг хүчин зүйлүүд инерци ихтэй буюу төдийлөн амархан өөрчлөгддөггүй тул эдийн засагтай хамт ижил хурдаар өсөх эсвэл заримдаа бүр түрүүлж өсөх хандлагатай байдаг. Энэ нь эдийн засгийн хөгжлийн тодорхой шатанд эдийн засагт асар их ачааллыг бий болгож эхэлдэг. Төрийн оролцооны бүтцийн цаана улс төрийн, нийгмийн, бизнесийн ашиг сонирхлын бүлгүүд үүсч дараа нь шинэчлэлийг хийхэд тус бүлгүүдийн эсэргүүцлийн улмаас өмнөх байдлыг ганц нэг шийдвэрээр өөрчлөхөд хэцүү болгодог.

Бүх нөхцөл тухайлбал, мэдээлэл нь төгс байгаа, зах зээл нь хөгжсөн, эрх зүйн орчин нь бүрэлдсэн нөхцөлд төрийн норматив ба позитив үүрэг оролцоо нь ижил байх болно.

Гэвч амьдралд энэ хоёрын хооронд зайлшгүй зөрүү үүсдэг. Үүнд: тухайн улс орны нийгэм эдийн засгийн онцлог, түүх, өмнөх үеийн бодлого, хөгжил, гадаад болон дотоод хүчин зүйлс нөлөөлдөг тул төрийн эдийн засгийн бодлого яг онолын дагуу явагдах нь ховор байдаг. Төрийн норматив үүрэг нь тухайн улсад ямар байх ёстойг шууд тодорхойлох нь түвэгтэй. Учир нь улс болгоны нөхцөл, хөгжлийн шат, эдийн засаг нь өөрийн гэсэн онцлогтой.

Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны цар хүрээ, хэмжээнд нөлөөлдөг бусад хүчин зүйлс гэвэл, тухайн улсын түүх, соёл, ёс заншил, эдийн засгийн хөгжлийн өнөөгийн үе шат, шилжилтийн явц, гадаад орчин, эдийн засгийн эмзэг байдлын хэмжээ, эдийн засгийн нээлттэй байдал, байгаль газар зүйн байрлал зэрэг болно.

Америк зэрэг улсад төрийн оролцоо хөгжлийн эхний шатанд тун бага байсан бол Дэлхийн Их Хямрал, дэлхийн II дайн зэргээс шалтгаалан нүсэр хэмжээтэй болсон түүхтэй бол Франц, Герман, Англи зэрэг улсуудаад эртнээс эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нилээд хүчтэй хөгжиж ирсэн байна.

Шилжилтийн орнуудын төрийн оролцооны гол асуудал нь нэгдүгээрт, түүнийг хэрхэн багасгах; хоёрдугаарт, зах зээлийн механизмаар хэрхэн орлуулах вэ гэсэн асуудлууд байсан.

Шилжилтийн зарим орнууд төрийн оролцоог эрчимтэй багасгах замаар явсан бол зарим орнууд төрийн үүрэг оролцоог багасгахгүй, харин ч өөрчлөн шинэчилж хажуугаар нь хувийн хэвшлийг хөгжүүлсэн орнууд ч байгаа. Байгалийн нөхцөл нь хүнд, алслагдсан, хэт нээлттэй болон дэлхийн

ёстой. Үүнийг Монголчууд төрийн бодлогын хар хайрцаг гэж дээр үеэс нэрлэж ирсэн.

зах зээлээс хэт хараат орнуудад төрийн оролцоо эдийн засгийг тогтворжуулах, хувийн хэвшлийн томоохон худалдан авагч болох нь зүйтэй гэж үздэг эдийн засагчид бас байдаг (Родрик 1996).

Аливаа улсад төрийн оролцооны нэг чухал хэсэг бол эдийн засгийн зохицуулалтын үүрэг өндөр байдаг явдал юм. Учир нь зохицуулалт зах зээлийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах гол нөхцөл бөгөөд эдийн засагтай хамт байнга хөгжиж, боловсронгуй болдог. Хэдийгээр эдийн засагт төрийн оролцоог голдуу төсвийн хэмжээ, хувиар тодорхойлох нь их байдаг ч, зах зээлийн төрийн зохицуулалтын нөлөө нь илүү байдаг гэж үздэг ба түүнийг хэмжих хэмжүүрүүд төдийлөн тодорхой байдаггүй.

1.3 Төрийн оролцооны үзэл баримтлал

Төрийн оролцооны либертари, либерал болон нийгэм журмын (социалист) гэсэн гурван гол үзэл баримтлал байдаг гэж судлаачид үздэг¹⁴. Төрийн оролцоо их бага байх ёстой талаар ялгардаг эдгээр үзэл баримтлалууд 19-р зууны сүүлчийн хагасаас эхлэн гарч ирсэн.

Либертари үзлийн гол тулгуур нь төрийн оролцоо зарчмын хувьд буруу, шаардлагагүй гэсэн санаа байдаг. Либертари эдийн засагчдын үздэгээр (Австрийн сургаалын талын эрдэмтэд: Хайек, Фридман) зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нийгмийн сайн сайхан байдлыг багасгах аюултай гэж үздэг ба хувийн өмч, эдийн засгийн эрх чөлөө, өмчийн халдашгүй байдал, чөлөөт зах зээлийн механизмыг дээдэлдэг. Либертари

үзэл өөрөө сонгодог эдийн засагчид болох Хьюм (1770), Смит (1774), Миллсын (1862) бүтээлээс урган гарч ирсэн. Адам Смитын үзлээр, төрийн гол үүргүүд нь зах зээлийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, гэрээний биелэлт, хувийн өмчийн халдашгүй эрхийг хамгаалахад оршдог гэж үздэг байсан. Өөрөөр хэлбэл, төр эдийн засагт зөвхөн хувийн өмчийн халдашгүй эрхийг л хамгаалах үүрэгтэй. Хайекийн үзлээр, эдийн засаг дахь төрийн оролцоо хувийн эрх чөлөөнд халддаг тул нийгэмд хор хохирол учруулах аюултай. Фридманы үзлээр, төрийн оролцоо хязгаарлагдмал байх ёстой. Учир нь нэгдүгээрт, нийгмийн орлогын төгс хуваариалалт гэж байдаггүй, хоёрдугаарт, түүнийг төр хэрэгжүүлэх гэж оролцож эцэст нь хувийн эрх, орлогод халдаж улмаар өөрөө тоталитари нийгэм болж хувирна. Хайек, Фридманы үзлийн төвд ийнхүү хувь хүний эрх чөлөө, хувийн өмчийн эрх асар чухал байдаг ба тэдгээрийн бодлоор хувь хүний баялгийг нэмэгдүүлэх нь нийтийн эрх ашигт нийцэж байдаг.

Либерал үзэл бодол нь Ролс¹⁵, Кейнс, Гэлбрэйт зэрэг эдийн засагчдын хэлдгээр дараах онцлогтой. Нэгдүгээрт, хувь хүний баялаг гэхээс тэд нийтийн ашиг сонирхлыг илүүд үзэж, хувийн өмч *зорилго* бус, эдийн засгийн бодлогын үр дүнд хүрэхийн тулд хэрэглэх *арга*, хоёрдугаарт, төр эдийн засагт идэвхтэй оролцож, орлогыг дахин хуваарилах үүрэгтэй гэж үздэг. Либерал үзлийн суурь баримтлал нь нийгэмд байгаа баялгийг дахин хуваарилснаар нийгмийн нийт сайн сайхан байдал *нэмэгдэж* болно гэдэгт итгэдэг. Ролс зэрэг эдийн засагчид хувь хүний эрхийг бус нийгмийн шударга байдлыг дээдэлдэг. Ролсын үздэгээр аливаа нийгмийн хуваарилалт хамгийн бага боломж бололцоотой хүмүүст чиглэгдсэн байх ёстой бөгөөд либертари үзлээс зарчмын

14 Тус тайланд онолын баримтал, үзэл санааг бүгдийг багтаах бололцоогүй тул тус сэдвийг сонирхсон хүмүүс Монголын Либертари сан, МУИС ЭЗС-ийн дах Хайекийн танхимын номын сангийн материалуудтай танилцах боломжтой.

15 Rawls, J. Theory of Justice, 1972.

ялгаатай нь нийгмийн сайн сайхан байдлыг сайжруулахын тулд тэд бусдын орлого хэвээр байхад баян хүний орлого нэмэгдэх нь нийгэмд эерэг гэж үзэж байхад, Ролсын үзлээр зөвхөн хамгийн бага орлоготой хүний орлого өсөх нь нийгэмд нийт дүндээ хэрэгтэй гэж үзнэ. Либерал үзэл бодолд зах зээл зайлшгүй эрх тэгш хуваарилалтыг бий болгох үүрэггүй боловч тодорхой хэмжээний дахин хуваарилалт нь эдийн засагт эерэг үр нөлөөтэй байж болно гэж үздэг.

Либерал үзэл бодлын өөр нэг нэртэй төлөөлөгч болох Британий эдийн засагч, орчин үеийн макро эдийн засгийн ухааны загалмайлсан эцэг Жон Мейнард Кейнс¹⁶ эдийн засгийг хямралаас гаргахын тулд төр зах зээлийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцож, төрийн хөрөнгө оруулалт, зардлыг өсгөх замаар нийт эрэлтийг нэмэгдүүлж эдийн засгийн мөчлөгийн хямралын үеийг даван туулах замыг санал болгосон.

Кембриджийн их сургуульд Жон Кейнс алдартай эдийн засагч Пигу болон Маршаллын шавиар суралцаж улмаар тус сургуульд профессор болж түүнчлэн засгийн газрын зөвлөхөөр олон жил ажиллаж, эдийн засгийн онолыг практикт амжилттай хэрэглэж ирсэн эрдэмтэн юм. Кейнс 1919 оноос хойш хэд хэдэн нөлөө бүхий бүтээл, судалгааг гаргасан бөгөөд тэрбээр 1936 онд өөрийн гол бүтээл болох «Ажил эрхлэлт, зээлийн хүү болон мөнгөний ерөнхий онол» номдоо орчин үеийн макро эдийн засгийн бодлогуудын суурийг тавьж судалсан.

Кейнсийн гол санаа нь макро түвшинд нийт эрэлт хэд хэдэн хүчин зүйлээс шалтгаалан нийгэмд байгаа үйлдвэрлэл, нийлүүлэлтийн хүчин чадлаас дутуу байж болох тул сонгодог эдийн засагч нараас ялгаран нийгэм бүрэн ажил эрхлэлтийн цэгт хүрэхгүй байх магадлалтай гэдэгт

оршиж байгаа юм. Тиймээс Кейнс эдийн засагт нийт эрэлт нь хангалтгүй байгаа тохиолдолд нийт үйлдвэрлэл боломжит хүчин чадлаа дутуу ашигласнаар ажилгүйдэл үүснэ. Иймээс төрөөс хүмүүсийн хэрэглээг идэвхжүүлэх, орлогыг дахин хуваарилах, зээлийн хүүг бууруулах замаар хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, төсвийн зарлага, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх зэрэг арга хэмжээ авснаар эдийн засгийг хангалтгүй эрэлтийн хямралаас гаргаж болно гэж үзсэн.

Кейнсээс хойш төр, зах зээлийн эдийн засагт байнга идэвхтэй оролцож төрийн зарлагыг нэмэгдүүлэх замаар нийт эрэлтийг идэвхжүүлж, шинэ ажлын байр бий болгох, ажилгүйдлийг бууруулах үүрэгтэй гэж үздэг болсон¹⁷. Онолын талаас төрийн оролцооны өсөлтийг зөвтгөх, үндэс суурийг бий болгосон үзэл баримтлал нь *зах зээлийн дутагдлын үзэл*¹⁸ байсан. Энэ нь тодорхой нөхцөлд зах зээл өөрийн үүргийг биелүүлж чадахгүй учраас тодорхой төрлийн бараа үйчилгээг төр түгээхээс өөр аргагүй буюу төрийн оролцоог бэхжүүлэх нь зүйтэй гэсэн үзэл юм. Мөн 1950 оноос хойш Самуэльсон, Масгрейв нарын *нийгмийн барааны*¹⁹ үзэл баримтлал бий болжээ.

Төрийн оролцоог ихээхэн өсгөх шаардлагатай гэж үздэг урсгалыг Марксын болон **социалист** үзэл бодлыг баримталдаг эдийн засагч нар дэлгэрүүлэн хөгжүүлжээ. Социалист онолд хувийн өмч хязгаарлагдмал үүрэгтэй, орлогын дахин хуваариалалт нь анхаарлын төвд байдаг. Тэдний, зах зээл өөрийгөө зохицуулж, хянаж чадахгүй, зах зээлд цөөн тооны олигархууд ноёлох нь

17 Кейнсийн үзэл бодлыг олон эдийн засагч нар анх эрс эсэргүүцсэн. Тухайлбал, Францад түүний номыг 1948 он хүртэл хэвлээгүй байсан. Британид Кейнсийг асар их үнэлж, 1942 онд тайж лордын зэрэг олгосон. АНУ-д түүний үзэл санаа ерөнхийлөгч Рүзвелтэд ихээхэн нөлөөлж, АНУ-ын төрийн зохицуулалтын “шинэ бодлогын” онолын суурь болсон гэж үздэг.

18 Theory of market failures

19 Theory of public goods

16 John Maynard Keynes, 1883-1946. A general theory of employment, interest and money, 1936.

зах зээлийг ардчилсан бус болгож тэгш бус, шударга бус орлогын хуваарилалтын суурийг бий болгосоноор ядуурлыг устгаж чадахгүй гэж үздэг. Ийнхүү социалистууд эдийн засаг дахь хүчтэй төрийн оролцоог дэмжиж, төрийн зохицуулалтын үүрэг, хүрээг өргөжүүлэх нь зөв гэж үздэг. Маркс болон түүний дэмжигчид, үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл болох капитал зөвхөн капиталистуудын гарт төвлөрснөөр хөдөлмөрөө зарж байгаа ажилчид мөлжлөгт автагдан, тэдгээрийн бүтээсэн нэмүү өртөг шударга бусаар хөрөнгөтний гарт очдог тул зах зээл өөрөө ийнхүү хөрөнгөтний мэдэлд үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл төвлөрөх, улмаар мөлжлөг үүсэх нөхцөлийг бүрэлдүүлдэг хэмээн зах зээлийн эдийн засгийг бүхэлд нь буруутгадаг. Марксын үзэл санааны суурь нь хувь хүний эрх чөлөө баялгийн эрх тэгш байдлаар баталгааждаг гэсэн санаа юм. Түүнд хүрэхийн тулд Марксын үзэл бодлоор үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл, баялгийг нийгэмчилж, төрийн мэдэлд байлгах нь зөв тул эдийн засагт төр их хэмжээгээр оролцохыг зөвтгөж байв.

1.4 Зах зээл дэх төрийн оролцооны үүсэл, хөгжил²⁰

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо эрт дээр үеэс эхэлсэн гэж хэлж болно. Египетийн фараонууд 4,000 жилийн өмнөөс өрхийн орлогын татвар авч байсан нь түүхэнд тэмдэглэгдсэн байдаг бөгөөд анхны татварын байцаагч нар айл өрхүүдийг шалгаж хүнсний тос ихээр хэрэглэдэг өрхүүдээс татвар авдаг байсан. Грекэд иргэн болгон татвар төлдөг байсан бол Ромчууд экспорт, импортын портопиа гаалийн татвар авдаг байсан. Ромын Юлий

Цезарь хаан өвлөх хөрөнгөд 5%-ийн татвар ногдуулж, худалдааны 1% татвар хураадаг байжээ. Түүнээс хойш эдийн засаг дахь төрийн оролцоо мөнгийг гүйлгээнд гаргах, гаалийн татвар авах зэргээр хязгаарлагдаж байсан хэдий ч сонгодог эдийн засагчид төрийн оролцооны гол үүргүүдийг нилээд хязгаарлагдмал хүрээнд авч үздэг байсан. Төрийн оролцооны цар хүрээ ч нилээд бага тухайлбал, ихэнхи Баруун Европын улсуудад 19-р зуунд төсвийн зардал ДНБ-ий 10%-иас хэтэрдэггүй байжээ.

Нийгмийн хөгжилтэй хамт төрийн оролцооны хэлбэр, цар хүрээ өргөжиж, голдуу нийгмийн халамжийн хэлбэрүүд аажмаар олширч нэмэгджээ. Анх 1601 онд Британи Ядуучуудын хуулийг баталж түүнд төрийн оролцооны зарчмуудыг тогтоосон гэж үздэг. Нэгдүгээрт, ядуурал нь ядуу хүний өөрийн хариуцлагын асуудал гэж үзэж хоёрдугаарт, хөдөлмөрлөх чадваргүй ядуучуудад төрөөс тусламж өгөх ёстой, харин тэднийг зөвхөн ажил хийлгэсний үндсэн дээр төрөөс тусламж тэтгэлэг олгоно гэж шийджээ.

1795 онд Британи улс ядуучуудыг үнийн өсөлтөөс хамгаалах анхны Спинхамландын тэтгэмжийг бий болгож тэтгэмжийн хэмжээг талхны үнэтэй уялдуулсан. Үүнийг хөдөлмөрлөх чадвартай хүмүүст ч олгодог болсон нь хөдөлмөрлөх чадвартай хүмүүсийг төрийн халамжид хамруулсан тогтолцооны анхны алхам болжээ.

1802 онд Британи улсад анхны Үйлдвэрийн хөдөлмөрийн хууль батлагдаж²¹ түүгээр эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийн үйлдвэрт ажиллах цагийг хязгаарласан бөгөөд 1833 онд тэдгээрийн хөдөлмөр хамгаалалын дүрмийг сайжруулж улмаар тус хуулийн хэрэгжилтийг хянах анхны дөрвөн байцаагчийг томилсон.

²⁰ Зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үүсэл, хөгжил өндөр хөгжилтэй ба хөгжиж буй орнуудад ихээхэн ялгаатай байдаг бөгөөд бид үүний сонгодог жишээ болох Британи, АНУ-ын хөгжлийн түүхээс түлхүү судалсан болно.

²¹ Nicholas Barr, *Economics of the Welfare State*, London, UK, 1987.

1834 онд Британи Ядуучуудын хуулинд өөрчлөлт оруулж, тэтгэлгийн хэмжээ цалингийн доод түвшнээс доогуур байх ёстой зарчмыг хуулиар тогтоожээ. Үүний гол шалтгаан нь ядуучуудыг хөдөлмөрлөх сонирхолтой болгоход оршиж байсан.

Үүний зэрэгцээ бусад салбар дахь төрийн оролцоо аажмаар өсч эхэлсэн. Британий боловсролын салбарт 19-р зууны эхээр ихэнхи сургуулиуд хувийн байсан бөгөөд зарим сургуулиуд сүмийн хандиваар санхүүждэг байжээ. 1833 онд засгийн газар анх удаа Протестант сүмд сургуулийн байр барих анхны санхүүжилтийг гаргаж, 1847 онд багш нарыг бэлтгэхэд анхны төсвийн зарлагыг олгосон. Улмаар 1870 онд Боловсролын хуулиар хүүхэд бүрт боловсрол эзэмших эрхийг баталгаажуулж, 1880 оноос 5-10 насны хүүхдийн боловсролыг зайлшгүй болгож, 1891 оноос түүний зардлыг төрөөс олгодог болсон. 1908 оноос ядуу айлын сургуулийн хүүхдүүдийн хоолыг төрөөс үнэгүй олгох, эрүүл мэндийн үзлэг үйлчилгээнд хамруулах хуулиуд гарсан.

Эрүүл мэндийн салбарт төрийн оролцоо анх 1842 онд эхэлжээ. Баруун Европын хотуудад хүн ам, түүний төвлөрөл, нягтрал ихээхэн нэмэгдсэний улмаас олон нийтийг хамарсан ариун цэврийн арга хэмжээ авах, ундны болон бохирын усны сүлжээг өргөтгөх, шинэчлэх шаардлагатай болсныг Британи Эдвин Чэдвик судлаач анх тэмдэглэж улмаар 1875 онд Олон нийтийн эрүүл мэндийн хууль гаргаж, хот суурин газрын ариун цэврийн асуудал түүнтэй холбоотой зардлыг орон нутгийн засаг захиргааны үүрэг болгожээ. 1911 онд улсын эрүүл мэндийн даатгалыг бий болгосон байна.

Практик дээр зах зээлийн эдийн засагт төрийн оролцоо ийнхүү өргөжиж эхэлсэн бөгөөд Британид 1901, 1902 онуудад

хийсэн ядуурлын судалгааг үндэслэн төрийн оролцоог сайжруулах хэрэгтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. Английн эрдэмтэн Хобсон²² хувь хүний «эрх чөлөө зайлшгүй эдийн засгийн эрх чөлөөг агуулахын зэрэгцээ тодорхой хэмжээний эдийн засгийн баталгаагаар хангагдсан байх ёстой» гэж үзэж, тус хамгаалалтыг төрөөс үзүүлэх ёстой гэжээ. Мөн тэрээр орлогыг дахин хуваарилснаар орлогын тэгш бус монополичлогдсон хуваарилалт багасч ядуучуудын эрэлтийг нэмэгдүүлэх замаар эдийн засагт эерэг нөлөө үзүүлж болно гэж үздэг байсан. Энэ үзэл бодол дараа нь 1930 онуудад дэлгэрсэн Кейнсийн баримтлалын суурь болжээ.

Герман улсад 1883-1889 онуудад тухайн үеийн ерөнхий сайд (канцлер) Бисмарк нийгмийн хамгааллын сан, цалингаас суутгах нийгмийн халамжийн татвартай тогтолцоог бий болгосон бөгөөд энэ нь бусад Европын улсуудад ихээхэн нөлөөлжээ. Тухайлбал, Британид 1908 онд хуулиар өндөр настны тэтгэврийг бий болгох, 1909 онд төрөөс цалингийн доод хэмжээг тогтоох эрхийг засгийн газарт олгож, 1911 онд ажилгүйдлийн даатгалын тогтолцоог байгуулсан. Тус нийгмийн даатгалд хамрагсдын төлбөрийн 40% хувийг ажиллагсад өөрсдөө төлж, бусдыг нь ажил олгогчид төлдөг байв. 1908 он гэхэд зөвхөн эдгээр орнуудад бус Дани, Австри, Ирланд, Чехословакд ижил төстэй нийгмийн даатгалын тогтолцоонууд үүсчээ.

Дэлхийн I дайны нөлөөгөөр төрөөс барилгын салбарт оролцох болжээ. Энэ нь тухайн үеийн орон сууцны хангамжийн хямралтай холбоотой юм. Нэгдүгээрт, дэлхийн дайны үеэр барилгын ажил зогсч, олон байр байшин сүйтгэгдсэн байсан, хоёрдугаарт дайн дууссаны дараа олон

22 Hobson J. A., The problem of the Unemployed, London, 1908

цэргүүд халагдан ирж, орон сууц олдохгүй байсан, гуравдугаарт орон сууцны үний өсөлтийг хязгаарлахын тулд 1915 онд анх байрны түрээсийн үнийн дээд хязгаарыг тогтоожээ. Иймээс Британи 1919 онд Орон сууц, хот төлөвлөлтийн хуулиар төр барилга, орон сууцны салбарт оролцох болж засгийн газар орон сууц олноор барих, байгуулах ажлыг төвлөрсөн байдлаар санхүүжүүлэн зохион байгуулах болжээ. Орон сууцны хангамжийг төрөөс үзүүлэх үйлчилгээний тоонд оруулж орон сууцны зах зээлийг зөвхөн зохицуулах төдийгүй, төр шууд үйлдвэрлэгчээр оролцож төсвөөс санхүүжүүлэх болсон.

1929-1933 онуудын дэлхийн эдийн засгийн хямрал нийгмийн хамгааллын тогтолцоог цаашид өргөжүүлэх, эдийн засаг дахь төрийн оролцоог өргөтгөхөд хүчтэй түлхэц үзүүлсэн. Тухайлбал, 1929-1933 оны дэлхийн эдийн засгийн хямралын үед ажилгүйдлийн түвшин 25 хувьд хүрч, дотоодын үйлдвэрлэлийн хэмжээ 30 гаруй хувиар буурч байсан. Ийм нөхцөлд төрийн оролцоо зайлшгүй хүчтэй байх ёстой гэсэн үзэл баримтлал газар авсан. 1930 оноос Британид ажилгүйдлийн тэтгэмжийн зарим хэсгийг даатгалын сангаас, зарим хэсгийг нь төсвөөс олгодог болоод анхны жилдээ л гэхэд 19 сая паундын тэтгэмжийг ажилгүйчүүдэд олгосон. Тус тэтгэмжийг 26 долоо хоногийн хугацаанд хувь хүмүүст олгодог байсан бөгөөд үүнийг орон нутгийн засаг захиргаанд даалгадаг байжээ. 1930 онд 27 орон ядуурлын эсрэг тэтгэмж, даатгалыг бий болгосон. Англид 1934 онд Ажилгүйдлийн хууль гарч үүний дагуу ажилгүйдлийн даатгалыг зайлшгүй болгож сангийн эх үүсвэрийг даатгуулагч, ажил олгогч, төрөөс бүрдүүлдэг болоод даатгалд хамрагдаагүй хүмүүст хүртэл ажилгүйдлийн тэтгэмж олгох, түүнийг захиран зарцуулах агентлагийг бий болгожээ. АНУ-д өсч

буй ажилгүйдлийн улмаас холбооны засгийн газар төсвийн хөрөнгөөр тэтгэмж олгох, улсын өмчийн томоохон хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх зорилгоор 1932 онд 500 сая долларын санг бүрдүүлсэн. 1933 он хүртэл холбооны засгийн газар ямар нэгэн нийгмийн тэтгэлэг, тэтгэмжийг олгодоггүй байсан боловч 1935 онд Нийгмийн хамгааллын хууль²³ гаргаж хоёр төрлийн нийгмийн даатгал (тэтгэвэр, ажилгүйдлийн даатгал), гурван төрлийн тэтгэмжийн (өндөр настны, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн, хүүхдийн тэтгэмжийн) тогтолцоог бий болгож үүнд 42 муж хамрагдсан. 1939 онд АНУ-д Нийгмийн хамгааллын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж тэтгэлгийн хэмжээг дундаж цалинтай холбон, өмнө нь төлсөн даатгалын хэмжээнээс хамааралгүй болгож өсгөсөн.

Кейнсийн үзэл баримтлалын нэг үр дагавар гэвэл төрийн нийгмийн халамжийн үүргийн ач холбогдол ихэсч улмаар дэлхийн II дайн эдийн засаг дахь төрийн оролцоог улам өргөжүүлэв. 1939 оноос эхлэн дайнд нэрвэгдсэн хүмүүс маш их олширсон тул Британи улс төсвөөр санхүүждэг улсын эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцоог бий болгохоос өөр замгүй болсон. 1942 онд Британий Засгийн газар дараах гурван зорилтыг тавьжээ. Үүнд: өрхөд тулгуурласан нийгмийн халамжийн тогтолцоо бий болгох, өргөн хүрээтэй улсын санхүүжилттэй эрүүл мэндийг хамгаалах тогтолцоо бий болгох, төрөөс бүрэн ажил эрхлэлтийн бодлого явуулах²⁴. 1944 онд Британид Нийгмийн хамгааллын цагаан ном, Улсын эрүүл мэндийг хамгаалах үйлчилгээний цагаан ном, Ажил эрхлэлтийн бодлогын цагаан ном гэсэн гурван бодлогын баримт²⁵ нийтлэгдэж,

23 Social Security Act, 1935, USA

24 Beveridge Report, 1942

25 Social Insurance White Paper, National Health Service White

ажил эрхлэлтийн тогтвортой болон өндөр түвшин төрийн бодлогын зорилго хэмээн тунхаглажээ. Ийнхүү анх удаа эдийн засаг дахь төсвийн санхүүжилтээр хэрэгжүүлэх төрийн оролцооны стратеги бий болж түүнд тэтгэлэг, тэтгэмжийн, нийгмийн хамгааллын, эрүүл мэндийн болон ажил эрх эрхлэлтийн бодлогуудыг зангидан тодорхойлжээ. 1945 оноос Өрхийн тэтгэмжийн хуулийг баталж Британи улсад хүүхдийн мөнгө тэтгэлгийг бий болгож 1946 оноос бүх нийтийг хамарсан төрийн эрүүл мэндийг хамгаалах үнэгүй үйлчилгээний тогтолцоог байгуулсан. 1946 оноос аж үйлдвэрийн гэмтлийн тэтгэлэг бий болсон. Эдгээрийг хуулийн дагуу ажиллагсад, ажил олгогч нар мөн төр санхүүжүүлдэг байсан бөгөөд эдийн засаг дахь төрийн оролцооны гол талууд ийнхүү бүрэлджээ.

АНУ-д 1946 онд Бүрэн ажил эрхлэлтийн хууль баталж, холбооны засгийн газарт ажил эрхлэлтийн түвшинг өндөр байлгахыг үүрэг болголоо. 1950 онд хөгжлийн бэрхшээлийн тэтгэлэг²⁶, 1962 онд олон хүүхэдтэй айлын тэтгэмж²⁷, 1965 онд өндөр настай хүмүүст зориулсан эмчилгээний зардлын тэтгэлгүүд бий болсон. 1962 онд АНУ-д орлого багатай хүмүүст зориулсан эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоо бий болсон (Медикейд). Тэдгээрт хамрагдагсдын тоо үсрэнгүй өсөв. Анх 1963 онд Калифорни мужид хүүхэдтэй айлын тэтгэмжийг 375 мянган өрх авсан бол 1968 онд түүнд 901 мянган өрх хамрагджээ.

1929-1933 оны дэлхийн хямрал, дэлхийн II дайны улмаас эдийн засаг дахь төрийн оролцоо ийнхүү 20-р зууны эхний хагаст эрс нэмэгдэж төлөвлөгөөт эдийн засагтай социалист улс орнууд бий болж зах зээлийн эдийн засагтай орнуудад төрийн зохицуулалт хүчтэй хөгжсөн. 1930-1950

онуудад төрийн оролцооны хэлбэр, хэмжээ, үүрэг нь үсрэнгүй өсч нэмэгдсэн. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөгжүүлэх, боловсронгуй болгох нь төрөөс ихээхэн нэмэгдэл зардлыг шаардаж эхэлжээ. 1960-аад онд төрийн зардал ДНБ-ий 20-30%-д хүрч, тэр хэмжээгээр түүнийг санхүүжүүлэх татварын дарамт, төрийн зээллэгийн санхүүжилтийн хэмжээ нэмэгджээ. 1970-1980 онуудад төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь нь хөгжилтэй орнуудад дунджаар 40%-д хүрчээ.

Үүнийг хэрэгжүүлэхэд хувь хүмүүс, компаниудаас улам их хэмжээний орлогыг татвараар суутгаж оронд нь төр өөрийн үйлчилгээг нийлүүлж эхэлсэн юм. Төрийн оролцоо олон салбарт ийнхүү хөгжиж эхэлснээр төрийн зардал өсч улмаар түүнийг санхүүжүүлэхийн тулд татварын хувь хэмжээг нэмж эхэлсэн. Энэ нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоо алхам алхмаар өсч түүнийг санхүүжүүлэх орлогын хэрэгцээ өсч байсантай холбоотой юм.

Дундаж зууны Европт орлогын татвар зонхилдог болсон бөгөөд ядуучуудаас татвар бараг авдаггүй байсан²⁸. Харин ноёдын төлдөг татварын хэмжээ энгийн тариачдын төлдөг татвараас 520 дахин их байсан байна²⁹. Өөрөөр хэлбэл, тухайн үеийн орлогын татварын хувь нь орлоготой хамт өсдөг прогрессив татвар байсан гэж хэлж болно. Тухайн үеийн татварын дарамт харьцангуй бага байсан нь төрийн зардал бага байсантай холбоотой. Гэвч ийнхүү төсвийн зарлага өсч байсантай холбогдон татварын төрөл, хувь хэмжээ байнга өсч эхэлсэн. 1798 онд Британид өнөөгийн орлогын татварыг албан ёсоор зарлаж 1806 оноос жилд 60-аас дээш паундын орлоготой хүнээс 10%-ийн татвар авдаг болсон. 1907 оноос орлогын татварын төрөл нь олширч, 1918 онд татварын дундаж хувь 30% болж

Paper, Employment Policy White Paper, UK, 1944

26 Aid to totally and permanently disabled, 1950, USA

27 Aid to families with dependent children, USA, 1962

28 Үүнд гадаад худалдааны гаалийн болон бусад тусгай татваруудыг оруулаагүй болно.

29 1377 i i ä Eai äainöad böf äaeæeéí ääöäad ö'öp'í äädeì ääaä.

дээрээс нь хэт ашгийн татварыг авдаг болсон 1939 онд 50 мянган паундаас доош орлоготой хүний орлогын хувь 29, түүнээс дээш орлоготой бол 41% болгон шаталж, 1944 оноос орлогоос татварыг шууд суутгадаг тогтолцоо бий болж 1965 онд хөрөнгийн үнийн өсөлтийн татвар, аж ахуй нэгжийн орлогын татварууд бий болж, 1973 онд НӨАТ бий болсон.

АНУ-д хэд хэдэн төрлийн худалдааны татваруудыг авдаг байсан бөгөөд 1798 онд холбоот өмчийн, 1862 онд орлогын татвар бий болгож 3-5 хувийн татварыг 1870 онд нийтдээ 38 сая хүн амаас 230³⁰ мянган хүн төлсөн баримт байдаг. Түүний дараа хэсэг хугацаанд АНУ-д орлогын татвар авахаа болиод зөвхөн 1913 оноос л эргэж 1-7% орлогын татвар, 1909 оноос томоохон компаниас аж ахуйн нэгжийн орлогын татвар авдаг болжээ. АНУ-ын татварын онцлог нь бүх орлогоос татвар төлөх ёстой гэж ба үүнд хууль зөрчиж олсон орлогыг ч оруулдаг байлаа. 1916 онд АНУ-д үл хөдлөх хөрөнгө болон хэт их ашгийн татвар, 1932 оноос бүх компаниуд татвар төлдөг болж, 1935 онд нийгмийн халамжийн даатгалын шимтгэлийн татварыг бий болгосон бөгөөд аж ахуйн нэгжийн татварын хувь ихээхэн өсч, улмаар зарим үед орлогын татварын хувь 76%-д хүрэх тохиолдол байсан.

Сүүлийн үед төрийн оролцоог багасгах шаардлагатай гэсэн үзэл бодол дэлгэрсэн. 1980 оноос хойш Англид М. Тэтчэр ерөнхий сайд, 1980 оноос АНУ-д Рейган ерөнхийлөгч, Японд 1999 оноос Койзуми ерөнхий сайдын үеэс эхлэн төрийн эдийн засгийн үүргийг дахин эргэж харах, төрийн оролцоо, зохицуулалтыг багасгах уур амьсгал бий болсон. Үүнийг сүүлийн үеийн «Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан» судалгаа бас харуулж байгаа.

Үүний цаана олон шалтгаан байсан. Төрийн оролцоо хэт их хүчтэй болсон нь татварын дарамт, төсвийн хэт үрэлгэн байдал, бизнес, хувийн хэвшлийн хэт их зохицуулалт зэрэг олон төрлөөр илэрч байсан. Төрийн нийгмийн халамжийн бодлогын чанар муудаж, олон төрлийн хангамжийг бий болгосон нь эргээд зах зээлд муугаар нөлөөлсөн. Хэт их зохицуулалт эргээд хувийн хэвшилд муу нөлөө үзүүлж хөрөнгө оруулалтыг багасган илүүдэл зардлыг бий болгож эхэлсэн. Мөн төрийн нийгмийн халамжийн бодлого хэт өргөн хүрээтэй болсон нь эргээд санхүүгийн дарамтыг бий болгож өндөр хөгжилтэй орнууд төсвийн алдагдалтай тулгарч улмаар засгийн газрын бонд зээллэг гаргаж улсын өр ихээхэн нэмэгдсэн.

1950 –иад онд зах зээлийн дутагдал гэж ярьдаг байсан бол 1970-аад онуудад төрийн оролцооны дутагдлын тухай ярих болсон. 1970-1980 онуудад төрийн хэт их оролцооны дутагдалтай талууд ийнхүү анхаарал татсан нь эдийн засгийн үйл ажиллагаа, түүний цар хүрээ тэлэх тусам бодлого боловсруулах явцад тодорхой харагдах болсон.

Эдгээр дутагдлаас дараах хүчин зүйлүүдийг тэмдэглэж болно.

- Эдийн засгийн бодлого боловсруулах олон төвүүд (засгийн газар, яамд, агентлагууд, төв банк) бий болдог нь тэдгээрийн хооронд бодлогын зорилтын зөрүү үүсч, бодлого зохицуулах шаардлага гарч ирдэг.
- Эдийн засгийн бодлого нь өөрөө судалгааны ажлын дутмаг, мэдээллийн хомс байдлаас шалтгаалан цаг хугацааны хувьд оновчтой биш, үндэслэл муутай, алдаатай байхад хүрдэг.
- Эдийн засгийн бодлогод ашиг сонирхлын бүлгүүдийн үйл ажиллагаа нөлөөлдөг.

30 USA, Department of Treasury, History of the U.S. Tax system.

- Бодлогын хэрэгжилтэд тавих хяналтын асуудал дутмаг байдаг.
- Алдаатай ч гэсэн нэгэнт гаргасан шийдвэрийг эргэж өөрчлөх нь түвэгтэй тул цаг хугацаа өнгөрөх явцад түүний сөрөг нөлөө нэмэгддэг.

Төрийн аппаратын бодлого боловсруулалт, хэрэгжилтийн чанар нь дутмаг, авилгад автагдах магадлалтай байдал нөлөөлсөн. Иймээс төрийн оролцоог багасгах хандлага хүчээ авч 1990-оноос Вашингтон Консенсус буюу Вашингтоны хэлцэл³¹ гэдэг улс төр, эдийн засгийн үзэл баримтлал дэлхийн даяар ноёрхох болсон.

Вашингтоны хэлцлийн гол санаа³² нь хямралд орсон эдийн засгийг урьд өмнө нь хэрэглэж байсан Кейнсийн бодлогын дагуу төрийн оролцоог нэмэх замаар бус харин эсрэгээр төрийн оролцоог эрс багасгах, зах зээлийн үйл ажиллагааг аль болохоор өргөжүүлэх замаар хямралаас гаргаж болно гэдэгт оршиж байсан юм. Үүний тулд хөгжиж буй эдийн засгаас:

- Төсвийн хатуу сахилга бат буюу төсвийн зардал орлогоос давахгүй байх
- Аливаа төрлийн татаасаас татгалзах
- Татвар төлөгчдийн тоог нэмэгдүүлэх, татварын хувийг багасгах
- Валютын ханш, зээлийн хүүг чөлөөлөх,
- Гадаад худалдааны либералчилал

- Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлэх
- Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг хувьчлах
- Зах зээлийн үйл ажиллагааг боогдуулж байгаа аливаа зохицуулалт, журмаас татгалзах зэрэг арга хэмжээ авахыг шаардаж байсан.

Энэ бодлогыг ихэвчлэн Латин Америк болон шилжилтийн орнууд хэрэгжүүлсэн бөгөөд улс орны онцлогоос шалтгаалсан өөрчлөлтүүд байсан боловч бодлого нь үндсэндээ ижил байсан. Зарим орнууд, тухайлбал Польш улс 1990 оны эхээр үүнийг хэрэгжүүлснээр харьцангуй богино хугацаанд макро эдийн засгийн зохицуулалтыг амжилттай хэрэгжүүлж, эдийн засгаа тогтворжуулж чадсан бол бусад орнууд төдийлөн амжилтанд хүрч чадаагүй.

Тус бодлогын хамгийн бэрхшээлтэй хэсгүүд нь төсвийн хатуу хэмнэлтийн горим болон үнийн либералчилал байсан юм. Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд үнийн эрс өсөлт буюу их хэмжээний инфляци бий болж, төсвөөр санхүүжүүлдэг салбаруудын зарлагыг (тухайлбал, нийгмийн халамж, төрийн албан хаагчдын цалин г.м.) нэг түвшинд барих, өсгөхгүй байх бодлогыг хэрэгжүүлснээр хүн амын томоохон хэсгүүдийн орлого инфляцид нэрвэгдэж, нийгмийн хамгаалалтын арга хэмжээний үр ашиг багасан, олон хүн ядууралд нэрвэгдэж байсан удаатай³³.

Вашингтоны консенсусын аргыг хэт чөлөөт зах зээлийн буюу шинэ сонгодог онолын үзэл бодлыг баримталсан гэж шүүмжилдэг эдийн засагчид олон байдаг³⁴. Вашингтоны хэлцлийн гол бодлогууд макро түвшинд зөв байсан боловч нийгэм,

31 Энэ тодорхойлолтыг анх эдийн засагч Жон Вилльямсон 1989 онд бий болгосон. Төлбөрийн балансын алдагдал, төсвийн алдагдал, эдийн засгийн хямралд нэрвэгдсэн хөгжиж буй орнуудад ОУВС, Дэлхийн Банкнаас санал болгож байсан эдийн засгийн бодлогын багцыг хэлж байсан. ОУВС, Дэлхийн Банкны төвүүд Вашингтонд байрладаг учраас Вашингтоны хэлцэл гэж нэрлэдэг болжээ.

32 The Washington Consensus as Policy Prescription for Development, John Williamson, Senior Fellow, Institute for International Economics, A lecture in the series "Practitioners of Development" delivered at the World Bank on January 13, 2004.

33 Тухайлбал 1998 онд тус бодлогыг хэрэгжүүлсэн БНСУ-д гудамжны жагсаал цуглаан гарч хүмүүс ОУВС-ын бодлогыг маш ихээр эсэргүүцэж байсан.

34 Тухайлбал, Ж. Стиглиц, Дэлхийн банкны ерөнхий эдийн засагч асан.

ядуурлын хувьд ихээхэн хүнд тусдаг байсан учраас олон орнууд түүнийг тууштай хэрэгжүүлж чадаагүй. Вашингтоны хэлцэлд тулгуурласан зах зээлийн тогтолцоо анх хөгжиж буй орнуудын 1997-1998 оны хямралыг, 2000 оноос хойш өндөр хөгжилтэй орнуудад идэвхтэй хөгжсөн санхүүгийн хоёрдогч зах зээлийн үйл ажиллагааг бүрэн зохицуулж чадсангүй.

АНУ болон бусад өндөр хөгжилтэй орнуудад 2000 оноос санхүүгийн зах зээлийн хоёрдогч болон гуравдагч төрлийн хөрөнгө оруулалт, түүний зах зээл бий болж улмаар зах зээлийн эрсдэл ихээр нэмэгдсэн нь өмнө байсан хяналт, зохицуулалтын системээр түүнийг зохицуулах боломжгүй байжээ. 2006 оноос эхлэн АНУ-д орон сууцны зээлийн төлбөрийн хямрал үүсч аажмаар дэлхийн санхүүгийн хямрал болж хувирсан. Үүнийг Дэлхийн банкны ерөнхий эдийн засагч асан Ж. Стиглиц³⁵: «Манай санхүүгийн систем ажиллаж чадсангүй. Эдийн засаг сайн ажиллахын тулд сайн ажилладаг санхүүгийн тогтолцоо хэрэгтэй.. ийм асуудал үүсч, ийм үр дагавар гарна гэдгийг мэдсээр байсан боловч сая сая хүн орон байргүй болж, бүх насаараа хадгалсан хөрөнгө, мөнгө, өөрийн болоод үр хүүхдүүдийнхээ ирээдүйн мөрөөдөлтэй хамт алдаж байна. Сая сая хүн ажлаа алдах болно.» гэж тодорхойлжээ.

Энэ хямралтай тэмцэхийн тулд өөр арга хэмжээ, бодлого шаардлагатай болсон юм. 2006-2008 оны банк санхүүгийн хямралыг даван туулахын тулд өндөр хөгжилтэй орнууд (АНУ, Англи, Япон, Исланд зэрэг орнууд) Вашингтоны хэлцлийн бус үндсэндээ Кейнсийн аргуудыг сонгож банк санхүүгийн салбарт төрийн оролцоог эрс нэмэгдүүлэх, төсвийн болон төрийн нөөцийн хөрөнгөөр хувийн банкуудыг

улсын өмчид шилжүүлэх, дэмжих, их хэмжээний татаас олгох болсон. Иймээс өнөө үед Вашингтоны хэлцлийн бодлогын үе ерөнхийдээ дуусч, түүний дараах бодлогын үе эхэлсэн гэж үзэж болно. Энэ үеийн онцлог нь эргээд эдийн засаг дахь төрийн оролцоо асар их нэмэгдсэн ба ялангуяа олон улсын санхүүгийн зах зээлийн зохицуулалтын хүрээнд түүний үүрэг роль өсч төрийн болон улс орнуудын Засгийн газруудын хамтарсан зохицуулалт, хяналт орчин үеийн зах зээлд их хэрэгтэй болсныг сүүлийн үеийн байдал харуулж байна.

2008 оны 9-р сард АНУ 700 тэрбум долларын улсын хөрөнгийг хувийн банкуудыг хамгаалахад зарцуулахаар шийдсэн бол Англи өөрийн хувийн хэвшлийн банкуудыг улсын мөнгөөр дэмжих (500 тэрбум паундын) арга хэмжээ авч, Исланд хамгийн том хувийн банкаа улсын өмч болгосон байна. Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны энэ хэлбэр, арга зүй, тогтолцооны талаар өнөөгийн нөхцөлд өргөн хэлэлцүүлэг, хайлт явагдаж байна гэж хэлж болно.

1.5 Төрийн оролцооны хэмжүүр

Төрийн оролцооны хэмжээг ихэвчлэн төсвийн зарлагад тулгуурлан, төрийн байгууллагуудын нийт зардал эсвэл төрийн байгууллагуудын хэрэглээний зардлаар хэмждэг тогтсон уламжлал байдаг. Гэвч үүнийг боловсронгуй болгох шаардлага тулгарч байна. Төр эдийн засагт маш олон төрлийн аргаар олон зорилгыг биелүүлэх гэж оролцож байгааг дээрх бүлгүүдээс үзэж болно. Мөн улс орнуудын төрийн оролцооны хэмжээ ихээхэн ялгаатай. Энэ нь ямар шалтгаантайг тайлбарлагч хүчин зүйлсээр тодорхойлох нь чухал.

35 J.Stiglitz - Testimony on "The Future of Financial Services Regulation," House Financial Services Committee, October 21, 2008.

Зах зээлийн үйл ажиллагаа, механизм, өрсөлдөөнтэй холбоотой төрийн оролцооны хоёр үндсэн хэлбэр байдаг. Эдгээр нь *төлөв байдлын (behavioural)* болон *бүтцийн (structural)* оролцооны хэлбэрүүд юм. Тэдгээрийг дараах байдлаар ялгадаг. Үүнд:

- *Төлөв байдлын оролцоо*: Төрийн бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагчид хувь хүмүүс, компаниудын төлөв байдлыг сайжруулахад чиглэсэн үйл ажиллагааг хэлдэг. Энэ хэлбэрт *үнийн зохицуулалт, нийлүүлэлтийн талын дэмжлэг, эрэлтийн хязгаарлалттай холбоотой заавар, журам, дүрэм, гэрээ* хэлэлцээрээр дамжуулан өрсөлдөгчдийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх оролцоо хамрагддаг.
- *Бүтцийн оролцоо*: Төрөөс пүүсүүдийн зах зээлийн болон өрсөлдөөний бүтцийг өөрчлөхөд чиглэсэн үйл ажиллагаа, бодлого зохицуулалтыг хэлдэг. Тухайлбал, *пүүсүүдийн үйл ажиллагааг нэгтгэх, задлах бодлого* нь энэхүү оролцоонд хамрагддаг.

Эдгээр хэлбэрүүдийг авч үзэхэд, оролцооны арга хэрэгслүүд нь *шууд ба шууд бус* хэлбэртэй байдаг. Шууд хэлбэр нь захиргааны шинжтэй байдаг бол шууд бус хэлбэр нь зах зээлийн эдийн засгийн аргуудын буюу татвар, татаас зэрэг арга хэрэгслүүдийг ашигладаг. Эдгээрийн алийг ашиглах нь бодлого боловсруулагчдын сонголтоос хамаардаг бөгөөд зарчмын хувьд нэг зорилгод хэд хэдэн аргаар хүрч болно, түүний дотор эдийн засгийн аргаар буюу шууд бус аргаар эсвэл захиргааны аргаар. Төрийн оролцооны зорилго, бодлого, бодлогын арга хэрэгслийг сонгоход тэдгээрийн нийгэм эдийн засгийн үр дагавар, хэрэгжүүлэлтийн зардал, үр өгөөж, бусад бодлоготой логик уялдаатай зэрэг олон асуудлуудыг судалж хамгийн үр өгөөжтэй бодлого, аргыг сонгох ёстой болдог.

Зарчмын хувьд эдийн засгийн бодлогууд хоорондоо нийцтэй, зохицуулалт, уялдаа логик сайтай байх нь нийт үр дүн, арга хэмжээнүүдийн үр өгөөжийг дээшлүүлэх нь тодорхой боловч орчин үеийн зах зээлийн эдийн засагт ихэвчлэн эдийн засгийн бодлогыг нэг төвөөс бус бодлого боловсруулах олон төвүүдээс (тухайлбал, Засгийн Газар, Төв банк, Парламент, намууд) хариуцдаг тул орчин үеийн нөхцөлд бодлого зохицуулалт асар чухал болж байгаа юм. Улс орон бүрт төрийн оролцооны хэмжээ, хэлбэр, агуулга ялгаатай байдаг ба энэ нь түүх, хөгжлийн өнөөгийн үе шат, нийгмийн бүтэц зэрэг эдийн засаг, улс төр, нийгэм болон бусад олон хүчин зүйлээр тодорхойлогддог.

Түүхчлэн үзэхэд, өнгөрсөн зуунд улс орнуудын төрийн оролцооны хэмжээ эрс ихэссэн байдал ажиглагдаж байна. Үүнийг хэмжихдээ эдийн засгийн чиглэлийн судалгаануудад төрийн оролцоог голдуу *төсвийн зарлага, төрийн байгууллагуудын зарлагын* дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь гэсэн харьцангуй хэмжээсээр авч үзсэн байдаг боловч энэ хэмжээс нь зөвхөн санхүүгийн сектор дахь төрийн үйл ажиллагааны үр дүнг харуулдагаараа учир дутагдалтай. Иймээс энэ хэмжүүрийг боловсронгуй болгох талаас олон судлаачид ажилласан³⁶. Сүүлийн үед зарим судлаачид төрийн эдийн засаг дахь оролцоог судлахдаа *төсвийн ба төсвийн бус төрийн оролцоо* гэж ялган авч үзэх нь зохистой гэж үзсэн байна.

Төсвийн төрийн оролцоо нь улсын төсвийн орлого, зарлагын хэмжээ, түүнийг бүрдүүлэх болон хуваарилахтай холбоотой ойлголт юм.

Харин *төсвийн бус төрийн оролцоо*г төрийн зохицуулалт гэж ойлгодог.

36 Поснер (Posner, 1971) төрийн бодлогын хоёр арга хэрэгсэл байдаг хэмээн үзсэн. Түүний зөвхөн нэг нь л *санхүүгийн хэрэгсэл* юм. Нөгөө хэрэгсэл нь Леонард (Leonard, 1981)-ын *тодорхой зохицуулалтын арга хэрэгсэл* юм.

Зохицуулалт нь пүүс компаниуд болон хувь хүмүүсийн үйл ажиллагаанд нийтийн сонирхлыг тулган хүлээлгэх төрийн хэрэгцээ шаардлагын олонлог юм. Зохицуулалтын олон төрөл байдаг. Үүнд *эдийн засаг, нийгэм, удирдлага зохион байгуулалтын төрлүүд* багтдаг. Төр нь зах зээл дэх нийтийн болон хувийн сонирхлуудаас нийтийн сонирхлыг хадгалж, хөгжүүлэх арга хэрэгслүүдийг чухалд үздэг. Энэ нь зайлшгүй захиргаадалтыг дагуулдаг.

Ийнхүү төрийн оролцоог дээрх хоёр аргаар хэмжихэд төсвийн төрийн оролцооны хэмжээг төрийн байгууллагуудын зардлын харьцаагаар, төсвийн бус төрийн оролцооны хэмжээг эдийн засаг дахь зохицуулалтын цар хүрээний индексээр хэмждэг гэж хэлж болно.

1.5.1 Төсвийн төрийн оролцоо

Төрийн оролцоог харьцангуй үзүүлэлтээр буюу төрийн зарлагын ДНБ-д эзлэх харьцаагаар тодорхойлдог. Төрийн нийт зардалд хэрэглээний зардал, татаас болон шилжүүлэг, зээлийн цэвэр хүүний болон хөрөнгийн зардал зэрэг хамрагддаг. Төсвийн төрийн оролцооны хэмжээнд дараах хүчин зүйлс нөлөөлдөг. Үүнд:

- Улс орны хэмжээ, худалдааны нээлттэй байдал, дэлхийн эдийн засгийн интеграц
- Эдийн засгийн хөгжлийн түвшин
- Улс төрийн институцийн бүтэц
- Нийгэм дэх жижиг үндэстнүүд, хэл соёлын ялгаатай байдал.

Эдгээр үзүүлэлт хэрхэн нөлөөлдийг авч үзье.

Улс орны хэмжээ, худалдааны нээлттэй байдал, дэлхийн эдийн засгийн интеграц. Алесина, Варцзиарг (Alesina, Warcziarg, 1998) нар төрийн оролцооны хэмжээ нь улс

орны хэмжээтэй урвуу, харин худалдааны нээлттэй байдалтай шууд хамааралтай гэж үзсэн. Тэд жижиг орнуудад төрийн байгууллагуудын хэрэглээний ДНБ-д эзлэх хувь их байдаг гэсэн таамаглал дэвшүүлжээ.

Родрик (Rodrik, 1998) худалдааны нээлттэй байдал болон төрийн хэмжээний хооронд эерэг хамаарал байдгийг тогтоосон. Хаалттай эдийн засагт төрийн оролцоо илүү их байна, учир нь худалдааны элдэв хязгаарлалтууд нь төрийн оролцооны хэлбэрт хамрагдана хэмээн ихэнх судлаачид таамагладаг. Родрик дээрх парадоксийг төрийн зардал нь нээлттэй эдийн засаг дахь гадаад худалдааны шокын эрсдлийн эсрэг нийгмийн даатгалыг хангахад ашиглагддаг хэмээн тайлбарласан. Олон улсын эдийн засгийн либералчилал нь төрийн үүргийг нэмэгдүүлэхийг шаарддаг болохыг тогтоосон.

Эйчнэр, Вагенер (Eichner and Wagener, 2002) нар улсын төсвийн оновчтой хэмжээ нь эрсдэл багатай орныхтой харьцуулахад эрсдэл ихтэй орных нь их байдгийг тогтоожээ. Тиймээс дэлхийн эдийн засгийн интеграцийн асуудал төрийн оролцоог *ихэсгэх* нэг шалтаг болох талтай юм.

Эдийн засгийн хөгжлийн түвшин. Вагнер, Виленски (Wagner and Wilensky) нар ихэнх хөгжсөн орнуудад төрийн оролцооны хэмжээ их байдаг гэсэн таамаглал дэвшүүлсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн орны хөгжлийн түвшин өсөхийг хэрээр төрийн зардлыг *ихэсгэдэг*. Тухайлбал, хотжилт нь татварыг ихэсгэж, төрийн зардлын хэмжээг нэмэгдүүлдэг. Нийт хүн амын дотор тэжээлгэгч хүн амын хувь өндөр байхын хэрээр нийгмийн үйлчилгээний эрэлт ихэсдэг (Holsey and Borcharding, 1997).

Улс төрийн институцийн бүтэц. Улс төрийн институцийн гурван үндсэн хэлбэр байдаг. Үүнд:

- Төрийн институцийн бүтэц, төвлөрсөн ба төвлөрлийг сааруулсан засаглалын хэлбэрүүд
- Сонгуулийн тогтолцоо, мажоритор ба пропорциональ систем
- Улс төрийн дэглэмийн хэлбэр, ерөнхийлөгчийн ба парламентийн засаглалын хэлбэр.

Перссон (Persson, 2001) ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад бага төртэй, сонгуулийн мажоритор тогтолцоотой оронд авилгал бага, төрийн оролцооны хэмжээ ч бага байдгийг тогтоожээ.

Нийгмийн жижиг үндэстнүүд ба хэл, соёлын ялгаатай байдал. Энэ нь хоёр хүчин зүйлээр нөлөөлдөг. Нэгд, жижиг ястан үндэстнүүд ихтэй оронд улс төрийн тогтворгүй байдал их байдаг (Аннетт (Annett, 2000)). Хоёрт, нийгмийн хамгаалал их шаарддаг хүн ам ихтэй улс орнуудад боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал зэрэгт их хэмжээний мөнгө зарцуулах шаардлагатай байдаг нь төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх хандлагатай.

Төсвийн төрийн оролцооны хэмжээг төсвийн зарлагын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь эсвэл нийт ажиллагсдын дотор төсөвт байгууллагад ажиллагсдын эзлэх хувиар хэмжвэл илүү

зохистой ба эдгээр үзүүлэлтүүд нь улс орон бүрт ялгаатай байгаа боловч ерөнхий динамик хандлага нь өсөх чиглэлтэй байна.

Эдгээр үзүүлэлтүүд нь тухайн улс орны онцлогийг илэрхийлсэн нөхцөл байдлын харьцангуй тогтвортой, хадмал үзүүлэлтүүд юм. Өөрөөр хэлбэл эдгээрийн зарим нь урт хугацаанд огт өөрчлөгдөхгүй эсвэл бага зэрэг л өөрчлөгддөг.

Дээрх үзүүлэлтүүдэд нөлөө үзүүлэх зорилготой төрийн бодлогын хувьсагчдыг авч үзэх шаардлагатай юм. Энд нөхцөл байдлын хувьсагчдыг дараах үзүүлэлтүүдээр төлөөлүүлэн авч үзэж болох юм.

Төсвийн төрийн оролцоог судлахдаа түүнд нөлөөлөгч хүчин зүйлс болох улс орны эдийн засгийн цар хүрээ, худалдааны нээлттэй байдал, хөгжлийн түвшин, улс төрийн институцийн байдал, хүн ам зүйн хүчин зүйлсээр төсөөтэй орнуудыг сонгон авч харьцуулсан судалгаа хийвэл илүү зохистой байх болно.

Тухайлбал, манай оронтой төстэй орон нь нээлттэй жижиг эдийн засагтай, хүн ам цөөнтэй, хүн амын дотор нэг үндэстэн давамгайлсан, парламентийн засаглалтай, холбооны бус, сонгуулийн мажоритор тогтолцоотой, буурай болон дундаас доогуур хөгжилтэй орнууд байж болох юм.

Хүснэгт 1. Төсвийн төрийн оролцооны хувьсагчид

Учир шалтгааны хувьсагчид		Үр дүнгийн хувьсагч
Нөхцөл байдлын хувьсагч	Бодлогын хувьсагч	
А.Улс орны хэмжээ	а. Татвар ноогдуулах	Төсвийн зарлагын хувь
Б.Хөгжлийн түвшин	б. Татаас өгөх	Төсөвт байгууллагад ажиллагсдын нийт ажиллагсдын дотор эзлэх хувь
В.Улс төрийн институци	в. Үйл ажиллагааг хууль, дүрэм, журмаар зохицуулах	Төсвийн байгууллагын ажиллагсдын нийт ажиллагсдын дотор эзлэх хувь
Г.Улс орны хүн ам зүйн хүчин зүйлс	г. Улсын нөөц бүрдүүлэх д. Шилжих төлбөр олгох	

1.5.2 Төсвийн бус оролцоо

Төсвийн бус оролцоог үндсэндээ *зохицуулалт* гэж ойлгож болно. Прюор (Pryor, 2001) төсвийн бус төрийн оролцооны зохицуулалт, түүний цар хүрээ, хэмжээг тодорхойлогч хүчин зүйлсийг дараах байдлаар тогтоосон байна. Үүнд:

- Эдийн засгийн хэмжээ
- Эдийн засгийн хөгжлийн түвшин
- Эдийн засаг дахь гадаад худалдааны харьцангуй чухалчлагдах байдал
- Орлогын тэгш бус байдал
- Үйлдвэрлэлийн сектор дахь төрийн өмчлөл хамрагдагддаг.

Эдийн засгийн хэмжээ. Төсвийн бус төрийн оролцоонд эдийн засгийн хэмжээ нь хоёр сувгаар нөлөөлдөг. Нэгдүгээрт, том эдийн засагтай орны үйлдвэрлэлийн зохицуулалт нь жижиг орныхоос илүү хэцүү байдаг. Хоёрдугаарт, том орны үйлдвэрлэлийн хэмжээ жижиг орнуудынхаас илүү том байдаг. Хэмжээ болон чөлөөт байдал урвуу хамааралтай. Өөрөөр хэлбэл, олон салбартай

том эдийн засагт зохицуулалтын цар хүрээ их байх ёстой.

Эдийн засгийн хөгжлийн түвшин. Төр бүх нөөцийг зохицуулах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг учир нэг хүнд ногдох орлого өссөнөөр төрийн зохицуулалт мөн өсдөг гэсэн нийтийн итгэл үнэмшил байдаг. Хөгжлийн түвшин өсөхийн хэрээр эдийн засгийн хүндрэл, түүнийг зохицуулах шаардлага ихэсдэг ба энэ нь төрийн оролцоог зүй ёсоор шаарддаг. Жишээ нь буурай жижиг эдийн засагт ядуурлаас хэрхэн гарах нь гол асуудал байж болох боловч хөгжлийн тодорхой түвшинд хүрэхэд хүнсний аюулгүй байдал, өрсөлдөөнийг зөв зохицуулах шаардлага, банк санхүүгийн салбарыг зохицуулах, байгаль орчныг хамгаалах нь гол асуудлууд болж хувирч болно.

Эдийн засаг дахь гадаад худалдааны харьцангуй чухалчлагдах байдал. Прюор дотоодын эдийн засгийн үйл ажиллагааг зохицуулахад төр аль болох бага оролцоотой байвал эдийн засаг нь илүү нээлттэй байдаг гэсэн таамаглал дэвшүүлсэн.

Хүснэгт 2. Төсвийн төрийн оролцооны хувьсагчид

Хувьсагчийн төрөл	Хувьсагчид	Эх үүсвэр
Үр дүнгийн хувьсагч	Төрийн байгууллагуудын хэрэглээний зардлын ДНБ-д эзлэх хувь	World Development Indicator
	Төсвийн шилжүүлэг ба татаасын ДНБ-д эзлэх хувь	Gwartney and Lawson, Economic Freedom of the World
	Улсын төсвийн нийт зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь	World Development Indicator
Нөхцөл байдлын хувьсагчид	Худалдааны нээлттэй байдал /Гадаад худалдааны нийт эргэлтийн ДНБ-д эзлэх хувь/	World Development Indicator
	Улс орны хэмжээ /Нийт хүн ам/	World Development Indicator
	Нийт хүн амын дотор тэтгэврийн насныхны эзлэх хувь	World Development Indicator
	Нийт хүн амын дотор хүүхдүүдийн эзлэх хувь	World Development Indicator
	Хотжилтын түвшин	World Development Indicator
	Улс төрийн горим, ерөнхийлөгчийн ба парламентийн засаглалтай эсэх	
	Сонгуулийн тогтолцоо, мажоритор болон пропорциональ тогтолцоотой эсэх	Elections around the World
Үндэстнүүдийн бүтэц	Encarta Encyclopedia	

Орлогын тэгш бус байдал. Орлогын ялгаа ихтэй орнуудад өндөр орлоготой хүн ам харьцангуй илүү төрийн хүч чадалтай байдаг. Үүний үр дүнд зохицуулалт нь тэдгээрийн эдийн засгийн үйл ажиллагаанд тулгуурлаж тэдгээрийн ашиг сонирхлыг хамгаалсан байдалтай байж болно.

Үйлдвэрлэлийн сектор дахь төрийн өмчлөл. Эдийн засагчдын ихэнх нь үйлдвэрлэлийн төрийн өмчлөл ба эдийн засгийн зохицуулалтын хэр хэмжээ нь бие биенээ оролдог гэж үздэг ч бодит байдалд хувьчлагдсан төрийн өмч, тэдгээрийн зах зээлийн хүчнээс сэргийлсэн зохицуулалт өргөждөг гэсэн үндэслэл бас байдаг. Прюор

төрийн өмчлөл ба төрийн зохицуулалт нь харилцан бие, биенээ нөхдөг хэмээн үзсэн байна.

Төсвийн бус төрийн оролцоог эдийн засаг дахь зохицуулалтын цар хүрээний индексээр эсвэл эдийн засгийн эрх чөлөөний индексээр хэмждэг хандлага байдаг (Хүснэгт 3).

Нөхцөл байдлын хувьсагчдаар дараах үзүүлэлтүүдийг сонгож болно.

Төсвийн бус төрийн оролцоог судлахдаа эдийн засгийн цар хүрээ, улс төрийн болон хуулийн тогтолцоо, орлогын тэгш бус байдлыг харгалзан харьцуулалт хийх улсуудаа сонгохоос гадна, хууль эрх зүйн

Хүснэгт 3. Төсвийн бус төрийн оролцооны хувьсагчид

Учир шалтгааны хувьсагчид		Үр дүнгийн хувьсагч
Нөхцөл байдлын хувьсагч	Бодлогын хувьсагч	
А.Эдийн засгийн хэмжээ	а. Татвар ногдуулах	Эдийн засаг дахь зохицуулалтын цар хүрээний индекс
Б.Эдийн засгийн хөгжлийн түвшин	б. Татаас өгөх	
В.Гадаад худалдааны нөхцөл	в. Үйл ажиллагааг хууль, дүрэм, журмаар зохицуулах	Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс
Г.Орлогын тэгш бус байдал	г. Улсын нөөц бүрдүүлэх	
Д.Төрийн өмчлөлийн хэмжээ	д. Шилжих төлбөр олгох	

Хүснэгт 4. Мэдээллийн эх үүсвэрүүд

Хувьсагчийн төрөл	Хувьсагчид	Эх үүсвэр
Үр дүнгийн хувьсагч	Эдийн засаг дахь нийт зохицуулалтын цар хүрээ буюу эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс	Gwartney and Lawson, Economic Freedom of the World
	Төсвийн шилжүүлэг ба татаасын ДНБ-д эзлэх хувь	Gwartney and Lawson, Economic Freedom of the World
Нөхцөл байдлын хувьсагчид	Худалдааны нээлттэй байдал /Гадаад худалдааны нийт эргэлтийн ДНБ-д эзлэх хувь/	World Development Indicator
	Нэг хүнд ногдох ДНБ, хөгжлийн түвшинг илэрхийлэгч	World Development Indicator
	Хүн амын тоо, улс орны хэмжээ	World Development Indicator
	Төрийн өмчлөлийн хэмжээ	Gwartney and Lawson, Economic Freedom of the World
	Орлогын тэгш бус байдал, Жинийн индекс	World Development Indicator
	Улс төрийн горим, ерөнхийлөгчийн ба парламентийн засаглалтай эсэх	
	Сонгуулийн тогтолцоо, мажоритор болон пропорциональ тогтолцоотой эсэх	Elections around the World

асуудлуудыг харгалзах шаардлагатай юм. Тиймээс дараах бүлэгт төрийн оролцооны эрх зүйн орчныг авч үзнэ.

1.6 Төрийн оролцооны эрх зүйн орчин, түүний онол ба олон улсын туршлага

Төрөөс эдийн засагт үндсэн чиглэлээр буюу төсвөөр дамжуулан эсвэл зохицуулах замаар оролцдогийг дээр дурдсан. Төр зөвхөн эдийн засгийг ч бус нийгмийн харилцааг аль болох бүхэлд нь (түүний дотор эдийн засгийн харилцааг) зохицуулахыг өөрөөр хэлбэл, тэдгээрийн эрх зүйн үндсийг тогтоохыг хичээдэг. Энэ нь төр үндсэн үүрэг юм. Харин «эдийн засаг дахь төрийн оролцоо» гэдэг нь эрх тогтоох төрийн үндсэн үүргээс арай явцуу, ялгаатай ойлголт юм. Энэ нь төр эдийн засгийн харилцаанд бусад этгээдүүдтэй (иргэн, хуулийн этгээд) идэвхитэй харилцах, өөрөөр хэлбэл, уг харилцаанд давуу эрхээр тодорхойлох шинжтэй оролцоохыг хэлнэ. Тухайлбал, төрөөс төсөв, татвар, мөнгөний бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, зөвшөөрөх, хориглох зэрэг хэлбэрээр эдийн засаг дахь төрийн оролцоо илэрнэ. Мөн түүнээс гадна хувийн хэвшилтэй хамтран ажиллах хүрээнд төр бусад этгээдүүдтэй ижил тэгш эрхтэй эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцож болно.

Эдийн засгийн үндсэн ач холбогдол нь хүмүүсийн аж амьдралын оршин тогтнох, таатай амьдрах, хөгжин дэвших эх үндэс болох нь өнөөдөр нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн билээ. Тэгвэл аль ч эдийн засагт баялаг хязгаарлагдмал тул хүмүүсийн хамтлаг бүхэн /улс, үндэстэн/ хязгаарлагдмал нөөц баялгаар хязгааргүй хэрэгцээгээ хэрхэн яаж зохистой хангах вэ гэдэгт санаа тавих нь зайлшгүй юм.

Эндээс эдийн засаг дахь төрийн оролцооны зайлшгүй шаардлага урган гарч буй юм. Төрөөс эдийн засагт оролцох эрх зүйн үндсийг тогтоох нь төрийн өөрийн нэг чиг үүрэг болоод байгаа. Тэрхүү эрх зүйн үндсийг бүхэлд нь «эдийн засгийн эрх зүй» гэнэ. Төрийн оролцоо улс орнуудад өөр өөр байдаг нь түүнийг тодорхойлсон эрх зүйн ялгаатай байдлыг бий болгож байгаа юм. Харин эргээд эрх зүйн тогтолцоо зохицуулалтын үр ашиг, хэлбэр, үр өгөөжөөр дамжин эдийн засагт ихээхэн нөлөөлдөг³⁷.

1.6.1 Дэлхийн эрх зүйн тогтолцоонууд ба эдийн засаг дахь төрийн оролцоо

Дэлхийн улсуудын эрх зүйн тогтолцоог эрх зүйн эх сурвалжийн нийтлэг шинжээр нь хэд хэдэн бүлэгт ангилдаг. Тухайлбал:

- Англо-Саксоны эрх зүйн бүл³⁸ (Common Law)
- Ром-Германы буюу эх газрын эрх зүйн бүл (Civil Law)
- Социалист эрх зүйн бүл (Socialist Law)
- Шашны эрх зүйн бүл (Islamic Law)

Эдгээр нь хоорондоо дараах ялгаатай. Англо-Саксоны эрх зүйн бүлд Их Британи (Шотланд орохгүй), АНУ (Луизиана орохгүй), Канад (Квебек орохгүй), Австрали, Энэтхэг, Умард Ирланд, Шинэ Зеланд, Нигери зэрэг улсууд хамаардаг. Англо-саксоны эрх зүйн бүлийн онцлог шинж нь:

- Шүүхийн хэвшүүлэн хэрэглэх хэм хэмжээг эрх зүйн үндсэн эх сурвалж гэж үздэг,
- Эрх зүйн салбаруудыг ангилан хуваадаггүй.

37 Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм 2006.

38 Зарим ном зохиолуудад Англо-Америкийн гэж нэрлэсэн байдаг.

Англо-Саксоны эрх зүй нь Англиас гаралтай ба хааны зарлигийн дагуу анхны хуулийн шийдвэрүүдийг хааны шүүх боловсруулахдаа тухайн орон нутагт мөрддөг нийтлэг зан заншил, ёсыг судалж шийдвэрээ гаргадаг байсан учраас түүнийг заримдаа нийтлэг эрх зүй гэж нэрлэдэг ажээ³⁹. Тус шийдвэр нь дараагийн шүүхүүд дагах ёстой прецедентыг үүсгэдэг байсан бөгөөд аажмаар эдийн засагт хамаарах олон салбарын асуудал, маргааныг тухайлбал, газрын өмчлөл, хувийн өмч, гэрээний биелэлтэд хамаарагдах асуудлуудыг ийнхүү зохицуулж иржээ.

Ром-Германы нийтийн эрх зүйн бүлийг дотор нь Ромын, Германы, Скандинавын гэж гурав ангилах бөгөөд

- Ромын дэд бүлд Франц, Итали, Португаль, Испани, Бельги, Люксембург, Голланд;
- Германы бүлд ХБНГУ, Австри, Швейцари, ОХУ, Япон, өмнөд Солонгос;
- Скандиновын бүлд Дани, Норвеги, Швед, Финлянд, Исланд зэрэг орнууд хамаарна.

Ром-Германы эрх зүйн бүлийн онцлог шинж нь:

- Эрх зүйг төрөлжүүлэн нэгтгэдэг бөгөөд эрх зүйн салбар институттэй,
- Эрх зүйн эх сурвалж нь шаталсан системтэй бөгөөд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд бусад бүх эх сурвалж нь нийцсэн байх ёстой,
- Эрх зүйг нийтийн болон хувийн гэж ангилдаг гм.

Ром-Германы эрх зүйн онцлог нь шүүгчийн өөрийн бодол болон шүүхийн шийдвэрээс аль болохоор эс хамааралтай, анхнаас нь харилцааг зохицуулсан олон талт хууль, эрх зүйн тогтолцоог боловсруулах

зорилгоор Наполеоны даалгаврын дагуу 528-534 онд эртний Ромд үйлчилж байсан Юстиниан эзэн хааны хуулийн кодексыг⁴⁰ үлгэр жишээ болгож 1804 онд боловсруулсан бөгөөд Наполеоны дайны дараа тус кодекс нь Европын олон оронд тархсан юм. Тус систем ийнхүү тухайн орон нутгийн зан заншил, ёсыг шийдвэрийн суурь болгохоос илүү сонгодог эртний эх үүсвэр, логикийг түшиглэсэн цогц эрх зүйн систем юм. Дэлхийд өнөөгийн байдлаар энэ хоёр урсгал нь хамгийн чухал болсон бөгөөд цөөн тооны орнуудад социалист эрх зүй болон шашны эрх зүйг бас хэрэглэдэг⁴¹. Бусад орнууд энэ хоёр системийн шинжийг агуулсан эрх зүйн тогтолцоотой. Тухайлбал, Япон улс өөрийн эрх зүйг боловсруулахдаа Германы эрх зүйг үлгэр жишээ болгон хөгжүүлсэн байдаг.

Энэ хоёр систем аливаа эдийн засгийн харилцаа, маргааны талаар шийдвэр гаргахдаа хоёр өөр өнцгөөс ханддаг. Англо-Саксоны эрх зүйд эдийн засгийн харилцааг зохицуулахдаа өмнөх прецедент (жишиг), нийтлэг мөрддөг журам, ёсыг иш татдаг бол эх газрын Ром-Германы эрх зүйд холбогдох хууль, түүний утга, заалтыг мөрдөж, агуулгыг нь шүүхийн тайлбараар тодруулж өгдөг.

Англо-Саксоны систем ийнхүү өмнө нь гаргаж байсан шүүхийн шийдвэр, жишгийг дагадаг боловч үүнийг тодорхой хэмжээгээр стандартчилах, нэгдсэн загварт оруулахын тулд АНУ-д Нэгдсэн Худалдааны Кодексыг (*Uniform Commercial Code*) мөрдөж түүний дагуу ижил шийдвэрүүд гаргахыг хичээдэг. Түүнчлэн Америкийн Хуулийн Институт хуулийн утга, тайлбарыг нэгдмэл байрнаас авч үзэхийн тулд түүнийг тогтмол тодруулж

40 Corpus Juris Civilis.

41 Социалист эрх зүйн бүлд БНХАУ, Дорнод Европын орнууд, Куба, хойд Солонгос, Вьетнам зэрэг орнууд багтана. Шашны эрх зүйн бүлд лалын шашинтай Персийн булангийн орнууд бүхэлдээ хамаарах бөгөөд эрх зүй нь шашны номлолд тулгуурласан байдгаараа онцлогтой

39 Law and Economics, R.Cooter, Th. Ulen, 2004, University of California Berkeley.

байдаг ба ийм нэгдсэн утгатай тайлбарыг нь *Restatement* гэж нэрлэдэг. Эдийн засагт хамаарах *Restatement*-уудаас нилээд чухал нь *Гэрээний хуулийн хоёрдахь дахин тайлбар* буюу *Restatement (Second) of the Law of Contracts*. Түүнийг дахин тодруулан тайлбарлах ажил 1962 онд эхэлж хуулийн тайлбарыг 1979 онд нийтэлсэн⁴². Ийнхүү сүүлийн үед хоёр системийн хоорондох ялгаа нь багасч байна гэж зарим судлаачид үздэг.

Англо-Саксоны эрх зүйн тогтолцоот орнуудад «эдийн засгийн захиргааны эрх зүй» хэмээх ойлголт байхгүй, оронд нь төрөлжсөн эрх зүйн салбараар тухайлбал захиргааны эрх зүй, хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах хууль, өмчийн эрх зүй, картелийн эрх зүй гэх мэтээр зохицуулдаг.

Харин ХБНГУ, Швейцари, Австри зэрэг эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсууд болон зарим Азийн орнуудад уг ойлголт, салбар эрх зүй нь нилээд эрчимтэй хөгжиж байна.⁴³

42 Одоогийн байдлаар АНУ-д ийнхүү нэгдсэн тайлбар гарсан нь агентлагийн, гэрээний, трастын, өмчийн болон бусад хуулиудын тайлбар байдаг, тухайлбал:

Restatement of Agency, Third (2006);
Restatement of Conflict of Laws, Second;
Restatement of Contracts, Second;
Restatement of Foreign Relations Law of the United States, Third;
Restatement of Judgements, Second;
Restatement of Law Governing Lawyers, Third;
Restatement of Property;
Restatement of Property, Landlord and Tenant, Second;
Restatement of Property, Donative Transfers, Second;
Restatement of Property, Mortgages, Third;
Restatement of Property, Servitudes, Third;
Restatement of Restitution, Quasi Contracts & Constructive Trusts;
Restatement of Security;
Restatement of Suretyship and Guaranty, Third;
Restatement of Torts, Second;
Restatement of Torts, Apportionment of Liability, Third;
Restatement of Torts, General Principles, Third (discussion draft);
Restatement of Torts, Products Liability, Third;
Restatement of Trusts, Second;
Restatement of Trusts, Prudent Investor Rule, Third;
Restatement of Trusts, General Principles, Third (tentative draft);
Restatement of Unfair Competition, Third

43 Rolf Stober, Allgemeines Wirtschafts-verwaltungsrecht, 1998, x. 10-11.

1.6.3 Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх зүйн орчины гол асуудлууд

Зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх зүйн орчинг авч үзэхдээ юуны өмнө *өмч, гэрээ болон төрийн зохицуулалт* нь хамгийн чухал гэж үздэг⁴⁴. Дэлхийн улс орнуудад эдгээрийн эрх зүйн зохицуулалт ижил бус байдаг боловч хуулийн хэрэгжилт нь сайн байх тусам эдийн засаг илүү хурдацтай хөгжиж өсдөг гэсэн ойлголт түгээмэл байдаг. Учир нь тийм улсад бизнесийн үр ашиггүй зардал, тодорхой бус байдал харьцангуй бага, бизнесийн тоглоомын үр дүн нь тодорхой байдаг.

Хууль, эрх зүйн эдийн засгийн өсөлт, хөгжилтөд оруулж буй хувь нэмрийг эдийн засагт ийнхүү *хувийн өмчийн халдашигүй байдал, гэрээний биелэлт болон төрийн зохицуулалт* буюу «*хуулийг дээдлэх ёс*»⁴⁵ гэдэг утгаар ойлгож түүний хэрэгжилтээр төрийн оролцооны чанар, байдлыг хэмждэг⁴⁶. Хууль дээдлэх ёс хөгжсөн газар хувийн өмч сайн хамгаалагдсан, гэрээний биелэлтийг шүүхийн тогтолцоо чанд хэрэгжүүлж, зохицуулалт нь хувийн хэвшлийг дэмждэг, бага зардал үүсгэдэг гэж үздэг.

44 Херитеж сан, Эдийн Засгийн эрх чөлөөний тайлан, Дэлхийн Банкны Засаглалын индекс.

45 Rule of law

46 Фрейзерийн институтээс гаргадаг Дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөөний тайланд: “Эдийн засгийн эрх чөлөөний тулгуур хэсгүүд бол хувийн сонголт, сайн дураар солилцоонд оролцох эрх, өрсөлдөх эрх ба хувь хүмүүс болон тэдгээрийн өмчийн хамгаалалт юм... Үүнд ялангуяа хуулийн зохицуулалт чухал байр суурийг эзэлдэг: өмчийн эрхийг хамгаалах, гэрээ хэлцлийн тэгш хэрэгжилтийн хуулийн орчин, хууль хэрэгжүүлэх системийг бий болгож өгснөөр засгийн газрууд эдийн засгийн эрх чөлөөг дэмждэг” гэж тэмдэглэсэн байдаг. Ийнхүү бичсэний гол шалтгаан нь хууль, дүрэм болон түүний хэрэгжилт (эдгээрийн нийтэд нь институци гэж нэрлэдэг) нь эдийн засаг, бизнесийн үйл ажиллагааны зардалд шууд нөлөөлдөг. Эдийн засгийн бүхий үйл ажиллагаанд өмчийн хамгаалалт, эрх үүрэг, гэрээний хэрэгжилттэй холбогдуулан олон төрлийн зардлууд үүсдэг. Эдийн засаг, бизнесийн солилцоо, харилцаа, хамтын ажилд үүсдэг энэ зардлыг нийтээр нь трансакцын зардал (transaction cost) гэж тодорхойлдог.

Хууль дээдлэх ёсонд хувийн өмч зах зээлийн суурь ойлголт учир хувийн өмч, хөрөнгийн эзэмшлийн талаархи хууль, журмууд болон тэдгээрийн хэрэгжилтийн асуудлууд онц чухал байр суурийг эзэлдэг юм. Мөн хууль дээдлэхтэй салшгүй холбоотой зүйл бол гэрээ, түүний биелэлтийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой эрх зүйн орчин юм.

- **Өмч ба гэрээ:** Өмчийн эрхийг дэлхийн практикт өмчийн тухай хуулиар зохицуулсан байдаг ба тэдгээр нь өмчийг өмчлөх, ашиглах, шилжүүлэх харилцааг зохицуулдаг. Өмч өөрөө зөвхөн биет хөрөнгө бус, биет бус хэлбэрээр бас байдаг бөгөөд тэдгээрийг зохих хуулиудаар хамгаалдаг. Тухайлбал, байшин барилга, газрыг үл хөдлөх хөрөнгийн тухай хуулиар баталгаажуулдаг бол биет бус оюуны өмчийг оюуны өмчийн тухай хуулиар хамгаалдаг. Үүнээс гадна, дараах хуулиуд эдийн засагт асар чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд: Гэрээний хууль, Хохирлын тухай хууль, Компаний тухай хууль, Дампуурлын тухай зэрэг хууль багтдаг. Гэрээ бол эдийн засгийн үйл ажиллагааны суурь учраас түүний биелэлт муу байх тохиолдолд эдийн засагт үр ашиггүй их зардал үүсч, аливаа үйл ажиллагаа асар их эрсдэлтэй болдог.

- **Зохицуулалт:** ямар ч төр, тодруулбал либерал төр ч гэсэн эдийн засгийн харилцаагаа их бага хэмжээгээр заавал зохицуулах бөгөөд эндээс «эдийн засгийн захиргааны эрх зүй» хэмээх ойлголт бий болдог. Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй нь аль ч улсын эрх зүйн тогтолцооны нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь болдог⁴⁷. Төрийн

захиргааны байгууллага нь захиргааны болон үйлчилгээний удирдлагын тогтолцооноос бүрддэг ба эдийн засгийн захиргааны эрх зүй нь төрөөс эдийн засгийн харилцааг зохицуулах арга хэрэгсэл нь болдог. Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй нь бүхэлдээ эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, түүний хүлээх «хариуцлага»-ын илэрхийлэл болдог.

Дээр дурдсанчлан төр эдийн засагт олон янзаар оролцдог тул түүний оролцоог олон талын хуулиар зохицуулах шаардлага тавигддаг. Төр эдийн засгийн харилцаанд шууд ба шууд бус аргаар оролцдог тул түүний зохицуулалт нь мөн хоёр төрлөөр хийгддэг.

- Төр эдийн засгийн нийтийн эрх зүйгээр /үндсэн хуулийн болон захиргааны/ дамжуулан шууд оролцдог. Тухайлбал, улс зохицуулагчийн үүргийг гүйцэтгэх нь ийнхүү эдийн засгийн нийтийн эрх зүйгээр илэрч байгаа. Ийм тохиолдолд төр хувийн хэвшлийг **дээрээс** нь зохицуулж байгаа болно. Эдийн засгийн нийтийн эрх зүй нь эдийн засгийн зөв зохистой байдал, нийгмийн шударга ёс, үндсэн хуулинд заасан үнэт зүйлс, зарчмыг удирдлага болгох мөн ялгаатай ашиг сонирхлуудын зохицлыг олох замаар нийт хүн ардад эдийн засгийн таатай нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэгдэх эрх зүйн тогтолцоо юм. Эдийн засгийн нийтийн эрх зүйн харилцаанд төр оролцохдоо уг харилцааг захирах буюу удирдах, дэмжих, хянах, төлөвлөх хэлбэрээр шууд зохицуулдаг.

засгийн захиргааны эрх зүйг бие даалгах эсэх нь түүнийг системчлэх, онцлог шинжийг нь тодорхойлох, уялдаа холбоог нь олох онол, практикийн зайлшгүй шаардлага, хэрэгцээгээр тодорхойлогдох юм. Энэхүү салбар эрх зүйн хөгжлийн үйл явц нь дэлхийн улс орнуудад харилцан адилгүй байна.

⁴⁷ Гэхдээ энэ нь бие даасан салбар эрх зүй юу, эсвэл олон салбар эрх зүйд шингэсэн байна уу гэдэг нь өөр асуудал юм. Үүнд нэг мөр хариулахад төвөгтэй. Эдийн

- Төр хувийн эрх зүйгээр дамжуулан шууд бус байдлаар оролцдог. Үүнд эдийн засгийн хувийн эрх зүй нь зах зээл дэх үйлдвэрлэгч, худалдагч, хэрэглэгчийн хоорондох бараа, ажил үйлчилгээний солилцоог зохицуулсан иргэний болон худалдааны эрх зүй дэх зохицуулалт, аж ахуйн нэгжийн эрх зүй, өмч, гэрээний эрх зүй зэргээс бүрддэг.⁴⁸ Төр шаардлагатай тохиолдолд бусад оролцогчидтой **ижил тэгш эрхтэйгээр** оролцоно. Ийм тохиолдолд төр бусадтай адил зах зээлийн нэгэн Субъект болж оролцож байна гэсэн үг. Тухайлбал, бараа таваар, үйлчилгээ худалдан авахдаа зах зээлд байгаа бусад агентуудаас зарчмын ялгаагүй байна гэсэн үг. Түүний үйл ажиллагаа, хүрээг тусгай хуулиар зохицуулах шаардлага бий болж болзошгүй боловч худалдан авалт эсвэл борлуулалт нь өөрөө хувийн хэвшилтэй зарчмын хувьд ижил байж болно. Ийм нөхцөлд төр, хувийн хэвшлийн хоёр талын харилцааг хуулийн дагуу гэрээгээр зохицуулах шаардлагатай болдог ба тус гэрээнд талууд ижил тэгш эрхтэй оролцох нь хамтын ажиллагааны амжилтын үндэс, суурь болж байгаа юм. Эс тэгвэл, төр тусгай эрхтэй болж хувийн хэвшил тус хамтын ажиллагааны хүрээнд хохирох, хөрөнгө оруулалт нь хамгаалалтгүй болоход хүрнэ. Энэ нь ялангуяа хувийн-хэвшлийн хамтын ажиллагаанд маргаан үүсэх тохиолдолд их чухал.

Эрх зүйн систем ерөнхийдөө эдийн засгийн өсөлт, хөгжилд хүчтэй нөлөө үзүүлдгийг өмнөх 2006 оны Эдийн засгийн

эрх чөлөөний тайланд институцийн хөгжлийн талаас дэлгэрэнгүй авч үзсэн билээ.

Тэр үед гол асуудал нь эрх зүйт төр нь сайн, муу ажиллаж байгаагаас болж эдийн засгийн хөгжил удаашрах, улс орны хөгжил нь саарах тухай ярьж байсан. Гэвч эрх зүйт төр, эрх зүйн тогтолцоо өөрөө ийнхүү орон болгонд ялгаатай байдаг нь эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлж буй нөлөөг нь бас ялгаатай болгодог гэж зарим судлаачид үздэг.

- Нэгдүгээрт, эрх зүйт төр буюу хуулийг дээдлэх ёсыг өөрийг нь хоёр өөр утгаар авч үздэг (өргөн ба нарийн утгаар)
- Хоёрдугаарт, эрх зүйн системүүдийн дотор өмч, гэрээ, хөрөнгийн талаар ялгаатай зүйлүүд байдаг. Тухайлбал, хөрөнгө оруулагчийн хамгаалалтанд Англо-Саксон болон Эх газрын (манайд хэрэглэж байгаатай адил) эрх зүйн хоёр системүүд ялгаатай ханддаг учраас эдгээр системтэй орнуудын эдийн засгийн хөгжил нь ялгаатай байдаг гэсэн үзэл баримтлал бас гарч ирсэн.

Хууль дээдлэх ёсыг (эрх зүйт төр) хоёр утгаар ойлгохдоо, өргөн утгаар нь эрх зүйн тогтолцоо нь шударга нийгмийн суурь болж эрх чөлөө болон ардчилалтай салшгүй холбоотой гэж үздэг. Энэ ойлголт 1959 оны Делийн декларациас үүдэлтэй. Тус декларацид хууль хувь хүний нийгэм, улс төрийн эрхийг хамгаалах үүрэгтэй байж түүний өмчлөх эрх зэргийг хамгаалах ёстой гэж үздэг. Энэ бол дээр дурдсан төрийн оролцооны Австрийн сургаалийг баримтлагч эдийн засагчидтай түлхүү холбоотой бөгөөд Хайек ба Санстейн⁴⁹ нар хууль заавал улс төрийн моральтай, үнэ цэнэтэй холбоотой гэж үздэг. Түүний нарийн утга илүү энгийн бөгөөд эрх зүйн тогтолцоог нь улс төр, ардчилалтай холбохгүйгээр гол нь хуулийн

48 Rolf Stober, Allgemeines Wirtschafts-verwaltungsrecht, x. 10, Werner Frotscher, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschafts-verwaltungsrecht, 1994, x. 4.

49 Economics and the rule of law, Order in the jungle, Mar 13th 2008. Экономист сэтгүүл.

үр ашигтай зохицуулалт нь нийгмийн тогтвортой хөгжлийн үндэс байх ёстой гэсэн үзэл баримтлал юм. Тухайлбал, Хятад Улсын хувьд хууль нь ардчилсан засаглалыг дэмждэггүй нэг намын дарангуйллыг хуульчилсан байдаг боловч нөгөө талаас нийгэм дэх тогтвортой байдлыг бий болгодог сайн талтай.

Үүнээс үүдэн ер нь ямар хууль, ямар төрийн оролцоо чухал вэ гэсэн маргаан үүсдэг. Амжилттай хөгжиж байгаа Хятад, Тайвань болон Өмнөд Солонгос зэрэг улсууд хөгжлийн тодорхой шатандаа нэг намын тогтолцоотой эсвэл бүр цэргийн дэглэмтэй, түүндээ тохирсон эрх зүйн тогтолцоотой байсан үе саяхан. Мөн Латин Америкийн олон орнуудад цэргийн дарангуйллын тогтолцоо байсан бөгөөд үүнээс хамгийн өндөр эдийн засгийн амжилтад хүрсэн нь Чилийн жишээ юм. Чилийн дарангуйлагч генерал Пиночет 1973 онд цэргийн эргэлтээр төрийн эрхийг гартаа авч ардчилсан сонгуулиар ялалт байгуулсан ерөнхийлөгч Сальвадор Аллендег хороож, Чилийг 17 жил захирсан ба энэ хугацаанд зах зээлийн эдийн засгийг хурдацтай хөгжүүлж чадсан гэж үздэг.

Энэ бол зөвхөн зарим орнуудын жишээ бөгөөд цэргийн дэглэм тогтож байсан орнуудын нийт тоо нь маш их байдаг⁵⁰ ба тэдгээрээс амжилттай хөгжсөн орнуудын тоо төдийлөн өндөр биш. Мөн социалист орнууд бүгд нэг намын системтэй, боловсронгуй эрх зүйн толголцоотой, маш хатуу хуулийн хэрэгжилт, дэглэмтэй байсан боловч тэдгээрийн хөгжил нь Баруун Европ болон Азийн шинээр аж үйлдвэржсэн орнуудын түвшинд хүрч чадаагүй.

Эндээс ерөнхийдөө цэргийн дэглэм, нэг намын тогтолцоог хуульчилсан эрх зүйн систем нь илүү өндөр эдийн засгийн

өсөлт, орлогод хүргэдэг гэж хэлж болохгүй. Эсрэгээр, зарим судлаачдын үзэж байгаагаар хуулийг дээдлэх ёс ба түүний эдийн засагт бий болгож буй эерэг нөлөөг өргөн утгаар буюу хүний эрх, ардчилсан засаглалтай холбож авч үзсэн тохиолдолд эдийн засгийн хөгжил болон хууль дээдлэх ёсны хооронд тодорхой харилцаа, холбоо төдийлөн ажиглагдахгүй байна⁵¹ гэсэн үзэл баримтлал бас байгаа.

Сүүлийн үед хууль дээдлэх ёсыг бүхэлд нь авч судлахаас илүү эрх зүйн тогтолцооны *төрөл* эдийн засгийн өсөлтөд хэрхэн нөлөөлж буй талаар хэд хэдэн судалгаа гарсан байна. Шлейфер, Вишни нар 1997 онд⁵² Англо-Саксон эрх зүйтэй орнууд Эх Газрын эрх зүйт орнуудаас илүү өндөр эдийн засгийн өсөлттэй байдаг ба Англо-Саксон системд өмчийн эрхийг илүү сайн хамгаалсан, хувьцаа эзэмшигчийн сонирхлыг илүү сайн баталгаажуулсан болон компаний хуулиуд нь илүү нээлттэй бөгөөд чанга байдаг нь эерэгээр нөлөөлсөн гэж үзсэн байна. Мөн тэдгээрийн хэлж байгаагаар Эх газрын эрх зүйтэй орнуудад төрийн оролцоо хэт их нүсэр байдаг бөгөөд жишээ нь Францын системтэй (эх газрын эрх зүйтэй) орнуудад хөрөнгө оруулагчид сул хамгаалалттай, мөн төрийн оролцооны цар хүрээ нь хэт их байдаг гэж үзжээ. Гэвч энэ талаар судлаачид эцсийн дүгнэлтэд хараахан хүрээгүй байна⁵³. Ямар ч гэсэн эрх зүйн орчин бүрдээгүй, хуулийн хэрэгжилт тааруу байх нь эдийн засагт ихээхэн сөрөг нөлөө үзүүлдэг нь гарцаагүй юм.

50 Европт Грек, Польш, Португал, Румын, Испани, Турк улсууд, Африкийн тивд 24, Америкийн тивд 20, Азид 11 улс түүхэн хөгжлийн зарим үедээ цэргийн дэглэмтэй байжээ.

51 Promoting the rule of law abroad, The Problem of Knowledge, Thomas Carothers, 2003, Карнеги Сан мөн бусад судлаач нараас Рик Мессик (Rick Messick, "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues," World Bank Research Observer, vol. 14, no. 1 (February 1999), pp. 117-36.), Франк Апхэм (Frank Upham, "Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy," Carnegie Endowment Working Paper no. 30, September 2002) нар ижил үзэлтэй байдаг.

52 Andrei Shleifer, Robert Vishny A Survey of Corporate Governance, Journal of Finance Volume 52, No. 2, 1997

53 Rainer Grote, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law.

БҮЛЭГ 2. | МАКРО ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦОО

2.1 Макро түвшин дэх төрийн оролцооны тухай

Төрийн оролцоог төсвийн болон төсвийн бус гэсэн үндсэн хоёр хэлбэрт ангилж болохыг дээр дурдсан бөгөөд энэ оролцоо нь өөрөө хоёр шатанд буюу улс орны хэмжээнд (макро эдийн засгийн түвшинд) болон салбарын түвшинд хэрэгждэг. Олон улсын харьцуулалтын хүрээнд макро эдийн засгийн түвшин дэх төрийн оролцоо нь голлох тодорхойлолт болдог. Монголын эдийн засаг дахь төрийн оролцооны дээр дурдсан өөрчлөлт, хандлагыг макро эдийн засаг болон салбаруудаар олон улсын аргачлалд тулгуурлан илүү гүнзгийрүүлэн авч судалсан болно.

Олон улсын практик, судалгаанд төрийн оролцоог макро эдийн засгийн хэмжээнд буюу улс орны эдийн засгийн хэмжээнд хэмжих аргачлалуудын дотор Фрейзер институтын болон Херитеж сангийн аргачлал хамгийн их дэлгэрсэн байдаг. Фрейзер институтээс төрийн оролцоог улс орны түвшинд авч судалдаг төрийн оролцооны гол үзүүлэлтүүд⁵⁴ нь:

- Төр засгийн хэмжээ буюу нийт хэрэглээнд улсын байгууллагуудын хэрэглээний эзлэх хувь, дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд (ДНБ) татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь, нийт

үйлдвэрлэлд улсын үйлдвэрүүдийн болон нийт хөрөнгө оруулалтанд улсын хөрөнгө оруулалтын эзлэх хувь,

- *Эрх зүйт төр буюу шүүхийн шударга үйл ажиллагаа, өмчлөх эрхийн хамгаалагдсан байдал,*
- *Санхүү мөнгөний зах зээлийн байдал*
- *Худалдаанд оролцох эрх чөлөө⁵⁵*
- *Зээл, хөдөлмөрийн ба бизнесийн зохицуулалт*

зэрэг болно. Херитеж сангийн үзүүлэлтүүд зарчмын хувьд ижил төстэй концепцид үндэслэсэн байдаг⁵⁶. Олон улсын байгууллагын үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн бүлэглэхэд, төрийн эдийн засаг дахь оролцоог:

- *эрх зүйн талаас* буюу хууль дээдлэх ёс/эрх зүйт төрийн талаас,
- *макро эдийн засгийн зохицуулалтын талаас* (мөнгөний болон сангийн бодлого, үнийн хяналт, төсвийн зарлага/ДНБ-ний харьцаа),
- *төсвийн талаас,*
- *аж ахуйн салбар болгон дахь төрийн оролцооны* талаас судалж хэмждэг.

Эдгээр үзүүлэлтээр монгол дахь төрийн оролцоог гүнзгийрүүлсэн судалгааг танилцуулъя. Эхлээд монголын эдийн засаг

⁵⁵ Монгол Улсын гадаад худалдааны байдлыг Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан 2005-д гүнзгийрүүлэн судласан болно.

⁵⁶ Херитеж сан, 2008

⁵⁴ Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм 2005, 2006, 2007.

дахь төрийн оролцооны ерөнхий чигүүдийг авч үзэхэд, 1990 оноос зах зээлийн эдийн засгийн шилжилтийг эхэлсэн Монгол Улс зах зээлийн эдийн засгийн механизмыг бүтээх, дэлхийн нийтийн жишгийг даган чөлөөт зах зээл, хувийн өмч, хувийн хэвшилд тулгуурласан эдийн засгийг бий болгох, ирээдүйн улс орны хөгжил, эдийн засгийн өсөлтийн үндэс суурийг тавих асар том цар хүрээтэй олон талт эдийн засгийн шинэтгэл, хувьсгалыг эхлүүлсэн гэж хэлж болно. Ийм нөхцөлд Монгол Улс төрийн оролцооны хамгийн оновчтой хэлбэрийг олох шаардлагатай байлаа.

Зах зээлийн эдийн засагтай өндөр хөгжсөн орнуудтай харьцуулахад манай орны өмнө тавигдсан зорилго нь тэдгээрийн зорилго, стратегиас ялгаатай байсан гэж хэлж болох юм. Учир нь өндөр хөгжилтэй орнууд анхнаасаа зах зээлийн эдийн засагтай байсан бөгөөд хэрхэн төрийн оролцоог нэмэгдүүлж шинэ нөхцөлд төрийн оролцооны хамгийн оновчтой хэлбэр, хэмжээг олох талаар бодож байсан бол Монгол улс бараг 100 хувийн төрийн оролцоотой эдийн засгаас хэрхэн зах зээлийг бий болгох, төрийн оролцоог хэрхэн багасгах нь гол зорилт байлаа. Мөн түүний зэрэгцээ шилжилтийн хямрал манай эдийн засагт хүчтэй нөлөөлсөн. Үүний нэг шалтгаан нь тухайн үед ЗХУ болон бусад социалист орнуудаас авч байсан үлэмж хэмжээний тусламж, барааны нийлүүлэлт зогсч зээлийн эх үүсвэргүй болсон явдал юм.

Шилжилтийн эхний жилүүдэд буюу 1990-1993 онд Монгол Улсын үйлдвэрлэлийн хэмжээ нийтдээ 20 гаруй хувиар буурч, ажилгүйдэл, ядуурал бий болов. 1991-1993 онд жилийн инфляци 350 хувьд хүрч, Монгол улс үнийн огцом өсөлт, барааны хомсдолд орж, Засгийн газраас өдөр тутмын хэрэгцээтэй барааг картаар хуваарилах

системийг бий болгоход хүрсэн билээ. «Монголын хүний хөгжлийн илтгэл 2003»-т дурьдсанаар 1991-1994 онд ажилгүйдлийн түвшин 35 хувиар өсч 74,800-д хүрч байжээ. 1990-1993 онд нэг хүнд ногдох ДНБ 30 гаруй хувиар унасан. Энэ хямралын үеэр буюу 5 жилийн дотор (1990-1995) Монгол Улсад ядуурал гэсэн цоо шинэ нийгэм эдийн засгийн үзэгдэл гарч ирэв. Монгол Улс дахь ядуурлыг анх удаа 1995 онд Хөдөлмөрийн Яамнаас зохион байгуулсан үзлэгээр хэмжиж үзэхэд нийт өрхийн 13.2%, нийт хүн амын 14.1% ядуу байна гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн. Хүн амын амьжиргааны түвшинг тогтоох 1995 оны судалгаанд Монголын нийт хүн амын 36.3% ядуу гэсэн дүн гарчээ. Иймээс манай улсад урьд өмнө нь хэрэглэж байгаагүй зах зээлийн механизмаар дамжуулан эдийн засгийг зохицуулах асар том сорилт тулгарсан юм.

Макро эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулахын тулд Монгол Улсын Засгийн газар 1992 оноос хойш Олон Улсын Валютын Сан, Дэлхийн Банктай хамтран эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлт, макро эдийн засгийн тогтворжуулалтын бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Зах зээлийн шилжилтийн стратегийн энэхүү хувилбарыг дэлхийд заримдаа «шокийн эмчилгээ» гэж нэрлэдэг бөгөөд түүний онцлог нь эдийн засгийн шинэчлэлийн алхмуудыг маш хурдацтай хийж гүйцэтгэдэгт оршдог. Энэ стратеги нь БНХАУ-д амжилттай хэрэгжүүлж байгаа «аажмаар» зах зээл рүү шилжих бодлогоос ялгаатай юм.

1990 оноос хойш Зүүн Европ, хуучин ЗХУ, Монгол Улс болон бусад шилжилтийн орнуудад хэрэгжсэн «шокийн эмчилгээний» стратеги ерөнхийдөө дараах дөрвөн бодлогын шинж чанартай алхмуудаас бүрдсэн байсан⁵⁷:

57 Станислав Гомулка, *Economic Survey of Europe*, 1999 No. 1

- Либералчилал буюу эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, хяналтыг эрс багасгах бодлого (үнэ, гадаад худалдааг чөлөөтэй болгох, бизнесийг эрх чөлөөг нэмэгдүүлэх),
- Макро эдийн засгийн тогтворжуулалт (инфляцийг бууруулах, төсвийн алдагдлыг багасгах, мөнгөний хатуу бодлого явуулах),
- Бүтцийн өөрчлөлт хийх (хувьчлалыг явуулж эдийн засаг дахь хувийн секторыг хөгжүүлэх, гадаад худалдааны бүтцийг өөрчлөх),
- Зах зээлийн шинэ институцийг бий болгох (зах зээлийн хууль зүйн орчинг бүрэлдүүлэхийн тулд аж ахуйн хуулиудыг шинээр боловсруулж батлах, хувийн өмчийг хамгаалах, санхүүгийн зах зээлийг бий болгох)

Энэ нь манай улсын зах зээлийн шилжилтийн гол чиглэлтэй нийцэж байсныг дурьдах хэрэгтэй. Монгол Улс болон бусад хуучин социалист орнуудад эдгээр бодлогыг маш түргэн хэрэгжүүлэх шокийн эмчилгээний аргыг хэрэгжүүлсэн юм. Түүний гол шалтгаан нь хуучин төлөвлөгөөт эдийн засгийн институцийг хурдан эвдэх, эдийн засгийн бүх салбарыг хурдан чөлөөлөх тусмаа эдийн засаг зах зээлд илүү хурдтай шилжих гэсэн эрмэлзэл байсан⁵⁸. Энэ үзэл бодлыг ОУВС, Дэлхийн Банк, Азийн Хөгжлийн Банк зэрэг олон улсын байгууллагууд дэмжиж байсан бөгөөд шилжилтийн орнуудад Олон Улсын Валютын Сан зээл, тусламжийн дэмжлэг үзүүлэхдээ энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэхийг нөхцөл болгож байсан юм. Монгол Улс ОУВС-тай бүтцийн өөрчлөлт, макро эдийн засгийн тогтворжуулалтын гэрээ байгуулж ОУВС-аас тусламж авдаг болсон. Уг гэрээг *Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)*

буюу Бүтцийн өөрчлөлтийн бодлого гэж нэрлэж байсан. Монгол Улс уг гэрээнд дараах үүргийг хүлээсэн. Үүнд:

- Хувийн секторын өсөлтийг дэмжих
- Улсын секторыг багасгах (улсын үйлдвэрүүдийг хувьчлах)
- Инфляцийг нэг оронтой тоонд хүргэж бууруулах
- Жилийн 6 хувийн эдийн засгийн өсөлтийг хангах
- Гадаадын валютын нөөцийн хэмжээг нэмэгдүүлэх
- Төсвийн алдагдлыг ДНБ-ий 6%-иас хэтрүүлэхгүй байх, үүний тулд төсвийн зарлагыг багасгах, татварын тогтолцоог шинэчлэх гм.⁵⁹

Энэ бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд Монгол Улсын Засгийн газар мөнгө, санхүүгийн хүрээнд дараах зарим бодлого, зохицуулалтын алхамуудыг хийсэн юм.

- Мөнгөний бодлогыг «хатуу» байлгах, өөрөөр хэлбэл, зээлийн хүүг нилээд өндөр байлгаж нийт зээлийн хэмжээ, мөнгөний нийлүүлэлтийг хязгаарлах
- Төсвийн алдагдлыг багасгахын тулд төсвийн байгууллагуудын зарлагыг хэмнэх, бүтцийн өөрчлөлт хийх, төрийн албан хаагчдын тоог багасгах, цалинг өсгөхгүй байх
- Улсын үйлдвэрүүдийг олноор хувьчилж, хувийн секторыг бүрдүүлж байсан.

Мөнгөний бодлогын үр дүнд зээлийн хүү маш өндөр түвшинд буюу жилийн 50-100% хүрсэн, татаас дэмжлэгийг маш их хэмжээгээр багасгасан. Хямралын дараа 1999 оноос хойш Монголын эдийн засаг тогтворжиж 2000-2001 онд эдийн засгийн өсөлт 1% байхад 2003, 2004 онуудад 5.5%, 10.4%-д хүрлээ. Мөнгө, санхүүгийн

58 Өмнөх бүлэгт танилцуулсан Вашингтоны консенсусын бодлого гэж нэрлэдэг.

59 Press Release Number 97/36, IMF

салбарт мөн эерэг дүнгүүд гарсан байна. Хувийн болон улсын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж, түүний дотоодын болон гадаадын санхүүгийн эх үүсвэрийн хэмжээ нь өслөө. (Хүснэгт 5,6) Өөрөөр хэлбэл, бүтцийн өөрчлөлтийн бодлого эдийн засаг дахь төрийн оролцоог нилээд амжилттай багасгаж чадсан мөн эдийн засгийг ч тогтворжуулж чадсан.

Инфляцийн түвшин 1992 онд 325%, 1996-1999 онд дунджаар 19.4% байсан боловч 2000-2006 онд нилээд буурлаа. Харин 2007 оноос эхлээд дэлхий даяархи хүнсний бүтээгдэхүүн, шатахууны үнийн өөрчлөлт, дотоод эдийн засгийн халалт зэргээс шалтгаалан 2007 онд 15.1%, 2008 онд 25% орчим хувь болох хандлагатай байна.

Эдийн засгийн байдал тогтворжиж, санхүүгийн тогтолцоог шинэчилснээр төсвийн орлого нэмэгдэж улсын төсвийн урсгал тэнцэл 2000 оноос, нийт тэнцэл 2005

оноос эерэг болсон байна⁶⁰. Макро эдийн засгийн байдал тогтворжиж байгаагийн өөр шинжүүд гэвэл, улсын валютын нөөц нэмэгдэж 2003 онд 1992 оныхоос 27 дахин өссөн бол 2008 онд гадаад валютын цэвэр албан нөөц (2008 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн байдлаар) 952.9 сая ам. доллар болсон байна. Энэ нь манай улсын импортын 14.6 долоо хоног буюу 3.4 сарын хэрэгцээг хангахуйц байна.

60 Улсын нэгдсэн төсвийн нийт орлого, тусламжийн дүн 2008 оны эхний хагас жилийн байдлаар 1033.2 тэрбум төгрөг, нийт зарлага ба эргэж төлөгдөх цэвэр зээл 1038.1 тэрбум төгрөг болж, нийт тэнцэл 4.8 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай гарлаа. Татварын нийт орлого өмнөх оны мөн үеийнхээс 57.9 хувь, үүний дотор орлогын албан татвар 68.2 хувь, гадаад худалдааны татварын орлого 66.1 хувь, онцгой албан татвар 56.8 хувь тус тус нэмэгдэв. Хөрөнгийн санхүүжилтэд 2008 оны эхний хагас жилд 150.2 тэрбум төгрөг зарцуулсан нь өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 84.5 хувь буюу 68.8 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдсэн боловч төлөвлөснөөс 62.9 хувь буюу 254.8 тэрбум төгрөгөөр дутуу санхүүжигджээ. Монгол Улсын төсөвт 2009 онд төвлөрүүлэх төсвийн орлогын доод хэмжээг нэг их наяд 847 тэрбум 794,5 сая төгрөгөөр, төсвийн зарлагын дээд хэмжээг хоёр их наяд 200 тэрбум 942,8 сая төгрөг буюу 353 тэрбум төгрөгийн (ДНБ-ий 6.1%) алдагдалтай болсон. Эх үүсвэр ҮСХ, ХХБ.

Хүснэгт 5. Хувийн хөрөнгө оруулалт (тэрбум төгрөг)

Он	1999	2000	2001	2002	2003	2007
Дотоодын санхүүжилт	146.2	168	200	218	297	667
Гадаадын санхүүжилт	112.2	116.7	108.6	118.9	129.4	489
Нийт хөрөнгө оруулалт (тухайн оны үнээр, тэрбум төгрөг)	258	284	308.6	336.9	426.4	1157
Төсвийн хөрөнгө оруулалт, тэрбум төгрөг	18.235	29.5	35.1	33.97	47.7	366.2

Эх сурвалж: Сангийн яам, ҮСХ

Хүснэгт 6. Гадаад гадаад валютын цэвэр нөөц, сая ам. доллараар

Он	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2008.6.30
Гадаад валютын цэвэр нөөц	4.63	25.2	37.2	70.6	56.8	107	80.3	116.9	140.7	160.0	225.9	129.0	952.0

Эх сурвалж: Монголбанкны тоон мэдээлэл

Зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш 10 жилийн дараа Монголын эдийн засгийн байдал харьцангуй тогтворжсон билээ. 2004 онд Монгол Улсын ДНБ 10.4%-иар өссөн нь дэлхийд хамгийн өндөр үзүүлэлтүүдийн нэг болсон бөгөөд түүнээс хойш Монголын эдийн засаг асар эрчимтэй тэлсэнийг Хүснэгт 7-гоос харж болно.

Зах зээлийн эдийн засагт тулгуурласан зохицуулалтын хувьд ийнхүү амжилтанд хүрсний дараа Монгол Улсын Засгийн Газар 2003 онд эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж ядуурлыг бууруулах стратегийг боловсруулсан. Уг стратегид ядуурлыг бууруулах эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, мөнгөний тогтвортой байдлыг хангах бодлого, хүний тогтвортой хөгжлийг хангах зорилготой бодлогууд багцаар орсон ба 2008 онд Их Хурал урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлал болох Мянганы Хөгжлийн Зорилтуудад тулгууласан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогыг баталсан.

Монголын зах зээлийн эдийн засагт төрийн оролцоог тодорхойлох асуудал ийнхүү 2006 он хүртэл үндсэндээ хувийн

хэвшлийг өсгөх, төрийн оролцооны хувийг багасгах, төрийн өмчийг хувьчлах, үнэ, ханш, эдийн засгийг бүхэлдээ либералчилах асуудал голдуу байсан бол 2006 оноос анх удаа эдийн засагт төрийн өмчийн хувь, төсвийн хэмжээгээр хэмжихэд төрийн оролцоог өсгөх хандлага бий болжээ. Энэ нь

I. байгаль эрдэсийн салбарт төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх, стратегийн ордуудыг төрийн өмчид авах гэсэн бодлогын шинэ чигтэй холбоотой

II. зэсийн үнийн өсөлтийг дагаж төсвийн хэмжээ ихээхэн нэмэгдэж, төсөв/ ДНБ-ий харьцаа 1990 оны түвшинд эргэж энэ үзүүлэлтээр авч үзэхэд харьцангуй өндөр болсонтой холбоотой юм. Сүүлийн жилүүдэд Монголын төрийн хэрэглээний ДНБ-д эзлэх хувь маш эрчимтэй өсөж эхэллээ. 2005 онд Монгол улсын төсвийн нийт хэмжээ 800 тэрбум төгрөг байсан бол 2008 онд төлөвлөж байгаа хэмжээ 3 дахин илүү буюу 2.4 триллион төгрөгт хүрэх гэж байна.

Хүснэгт 7. Макро эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүд

	1992	1997	1999	2000	2001	2002	2007
Эдийн засгийн өсөлт %	-9,5	4	3,2	1,1	1	3,9	9.9
Инфляци, %	325,5	20,5	10	8,1	8	1,6	15.1
Төсвийн нийт тэнцэл ДНБ-д эзлэх хувиар	-13,5	-7,8	-10,6	-7,7	-4,1	-6	+10
Экспорт сая ам доллараар	473	451	452	535	521	524	1949.2
Импорт сая ам доллараар	400	468	512	614	637	690	2170
Ханш, 1 ам доллар/төгрөг		813	1072	1097	1102	1125	1165
Гадаад цэвэр албан нөөц сая ам доллар	4,6	107,2	116,9	140,7	160,1	225,9	952.0
Ажилгүйдлийн түвшин %	6,3	7,6	4,7	4,6	4,6	3,4	2.8

Эх үүсвэр: Сангийн Яам, ҮСХ

Зураг 2. ДНБ-д эзлэх төсвийн зарлагын хувь



Эх үүсвэр: YCI, 2007

Зах зээлийн шилжилт эхлэхээс өмнө 1991 онд төсвийн зарлага/ДНБ-ий харьцаа 60%-тай тэнцэж байсныг зах зээлийн шилжилтийн 15 жилийн дотор 36.9% болтол бууруулсан боловч 2007-2008 онд энэ харьцаа эргээд 45% орчим болтол өсч байна⁶¹. Гэхдээ энэ нь харьцангуй үзүүлэлт бөгөөд аль аль нь 2008 оны 9-р сар хүртэл дэлхийн зах зээл дээр ашигт малтмалын үнэ зогсолтгүй өсч байсантай холбоотой.

Ийнхүү макро эдийн засгийн төрийн оролцоог эхлэхдээ юуны өмнө төрийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалтын байдал буюу Фрейзер институтын «Эрх зүйт төр буюу шүүхийн шударга үйл ажиллагаа, өмчлөх эрхийн хамгаалагдсан байдал» гэсэн үзүүлэлтээр эхлэн, Монголын макро эдийн засаг дахь төрийн оролцоог (макро зохицуулалт, төсөв болон мөнгө санхүүгийн зохицуулалт) авч үзье.

2.1.1. Эрх зүйт төрийн үндэс

Зах зээлийн шилжилтийн эрх зүйн үндсийг бий болгох, орчин үеийн зах зээлийн эдийн засаг, ардчилсан нийгэмтэй

зохицсон эрх зүйт төрийг бий болгох ажил шинэ Үндсэн Хуулиас эхэлсэн. Монгол Улс эрх зүйн түүхэн уламжлал болон *эх газрын эрх зүйн тогтолцоог* чиг баримжаа болгосон эдийн засаг дахь төрийн зохицуулалт, түүний оролцооны эрх зүйн гол эх сурвалж нь юуны түрүүнд Монгол Улсын Үндсэн хууль (ҮХ) байгаа юм.

1992 оны Үндсэн хуулиар Монгол Улс нийгэм, эдийн засгийн шинэ тогтолцоонд шилжих эрх зүйн үндсийг баталгаажуулсан нь Монгол улсын хууль зүйн шинжлэх ухаанд /эдийн засаг, улс төр зэрэг бусад салбарын хувьд ч адил/ хөгжлийн шинэ үе эхэлсэн гэж хэлж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн «Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал» гэсэн тэргүүн бүлэгт төрийн зорилгыг хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх хөгжлийн шинэ чиг баримжааг тунхаглаад энэхүү нийгмийн байгууллын улс төр, **эдийн засаг**, нийгэм, оюуны гэсэн дөрвөн үндсийг тодорхойлжээ.⁶² Иргэний ардчилсан нийгмийн эдийн засгийн үндсийг Үндсэн хуулийн 5-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт «Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна» гэж заасан байдаг. Түгээмэл хандлага нь зах зээлийн эдийн засаг гэж ойлгож болно.

Энэхүү зах зээлийн эдийн засаг орших үндэс нь нийтийн болон хувийн өмч гэсэн хоёр төрөл бүхий олон хэлбэрийн өмч байх юм гэж Үндсэн хуулийн 5-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт «Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална», 3 дахь хэсэгт «Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно» хэмээн өмчийн эрхийг Үндсэн хуулийн түвшинд хамгаалсан байна.

61 Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм 2007.

62 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2002, УБ, х. 50.

Үндсэн хуулийн 5-р зүйлийн 4 дэх хэсэгт «Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна» гэснээс үзвэл энэ нь нэг талаар Монгол улс төрийн зохицуулалт бүхий зах зээлийн эдийн засагтай байх онцлог шинжийг⁶³, нөгөө талаар эдийн засаг дахь төрийн зохицуулалтын үндсэн чиглэлийг тодорхойлсон байна⁶⁴.

Зах зээлийн эдийн засгийн суурь болох хувийн өмч, эдийн засгийн харилцаан дахь төрийн оролцоо, түүний зохицуулалтын хүрээ, хязгаарыг тодорхойлсон хууль тогтоомж гаргах түүнийг хэрэгжүүлэхдээ баримтлах зарчим, үйл ажиллагааных нь хүрээ хязгаарыг дараах байдлаар тусгасан. Тухайлбал иргэдийн хөдлөх, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрх, өв залгамжлуулах эрх, эд хөрөнгө эзэмших эрх (§ 16.3), хувийн аж ахуй эрхлэх эрх (§ 16.4), оюуны бүтээл туурвин үр шимийг нь өмчлөх эрх (§ 16.8) гм.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг бэхжүүлэх, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зорилгоор УИХ-ын 1998 оны 18-р тогтоолоор «Монгол Улсын Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр», «Монгол Улсын хууль тогтоомийг 2000 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл», «Монгол Улсын Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний

төлөвлөгөө»-г тус тус баталсан. Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр нь эрх зүйн шинэтгэлийн зорилго, зарчим, арга зүйн үндсийг тодорхойлж, түүнийг хэрэгжүүлэх 7 чиглэлийн нийт 56 зорилтот арга хэмжээг төлөвлөсөн байна.

Үүнд «энэхүү (эрх зүйн) шинэтгэлийн зорилго нь тус улсад хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх зорилгыг биелүүлэх үүднээс Үндсэн хуульд тунхагласан зарчим, үзэл санааны дагуу төрийн бүх шатны байгууллага, албан тушаалтнаас хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хөгжил дэвшлийг хангах эрх зүйн үндэс, таатай орчинг бүрдүүлэхэд оршино» гэжээ. Энэ зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн арга хэмжээ болон тэдгээрийн хэрэгжилтийг авч үзэхэд зах зээлийн эдийн засаг дахь хувийн өмч, гэрээний биелэлт, зохицуулалт болон бусад тулгуур ойлголтуудыг хамаарсан эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох үүднээс 250 орчим хууль баталсан байна.⁶⁵

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд түүний үзэл баримтлалд нийцүүлэн 380 гаруй хууль батлагдсанаас 250 орчим нь эдийн засгийн харилцааг шууд болон шууд бус байдлаар зохицуулж байна. УИХ 1992 оноос хойш нийт 800 тогтоол гаргасны 202 орчим нь, ЗГ 1991 оноос хойш 2,300 орчим тогтоол гаргаснаас 550 орчим нь мөн эдийн засгийн харилцааны зохицуулалтанд хамаарч байна.

Гэхдээ эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндсийг боловсонгуй болгох хүрээнд 51 чиглэлийг баталж, хуулиудын төслийг нэрлэн зааж, хариуцах эзнийг тогтоосон боловч (энэ нь 2000 он хүртэл хэрэгжих ёстой байсан) өнөөг хүртэл 13 чиглэл (хуулийн төсөл)-ээр ямар нэгэн хууль

63 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, х. 44. харьцуулна уу.

64 Зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны төрийн зохицуулалт нь юуны өмнө өмчлөгчдийн эрхийг адил тэгшээр хамгаалах, төрийн өмчийг хувьчлан хувийн өмчийг хөгжүүлэх, жижиг дунд үйлдвэрийг дэмжих, аж ахуйн үйл ажиллагаа чөлөөтэй эрхлэх, хөгжих таатай орчин нөхцлийг бүрдүүлэх, шударга бус өрсөлдөөнийг зохицуулах, төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлогыг тодорхойлох, үндэсний нөөцийг зохистой хуваарилах, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийг хянаж батлах, хүн амын боловсрол, эрүүл мэнд, тэтгэвэр, тэтгэмж зэрэг нийгмийн халамжийн эрх зүйн орчинг бүрдүүлж, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих зэрэг хэлбэрээр хэрэгжих юм.

65 Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ тайланг ашиглав. 2008, УБ.

тогтоомж батлагдаагүй байна. Одоогийн байдлаар УИХ-ын 2005 оны 26-р тогтоолоор Монгол улсын хууль тогтоомжийг 2008 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийг батлан хэрэгжүүлж байна. Уг тогтоолоор нийт 125 гаруй хууль тогтоомж шинээр боловсруулахаас 79 нь эдийн засгийн харилцааг зохицуулахад чиглэгджээ.

Харин эдийн засгийн харилцааг зохицуулах 40 орчим хууль тогтоомж батлагдаагүй байна. Тухайлбал, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, Иргэн хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр аж ахуй эрхлэх тухай хууль, Үнэлгээний тухай хууль, Байгалийн баялгийг концессоор ашиглуулах тухай хууль г.м. Эдгээр хуулиудыг шинээр боловсруулах, батлахын зэрэгцээ өмнө нь баталсан хуулиудыг боловсронгуй болгох, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хэрэгжилтийг нь сайжруулах, бүхэлдээ хуулийг боловсруулах ажлыг эрчимжүүлэх, чанаржуулах шаардлага байна.

2.1.2 Макро эдийн засгийн зохицуулалтын чиглэлүүд

Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны чухал хэлбэр нь макро эдийн засгийн зохицуулалт бөгөөд төрийн оролцооны гол зорилго нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг⁶⁶ хангаж, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд оршдог. Төр макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангаж, сангийн болон мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлж, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, инфляцитай тэмцэж, тодорхой бус байдлыг бууруулж,

хөрөнгө оруулалт, бизнесийн таатай орчинг бүрдүүлснээр өсөлтийг дэмждэг. Хэдийгээр хувийн хэвшил зах зээлийн эдийн засагт гол үүргийг гүйцэтгэдэг ч гэсэн «*World Development Report 1997*» дурьдсанаар төр нь эдийн засгийн өсөлтийг шууд хангагч биш харин түүнийг хурдасгагч, дэмжигч байх ёстой.

Манай улсын хувьд эдгээр бодлогыг 1990 оноос хойш зах зээлийн орчинд тохируулан хэрэгжүүлсээр ирсэн боловч эдийн засгийн нөхцөл байдал, дунд болон урт хугацааны хөгжлийн чиг баримжаатай уялдуулан эдгээр бодлогыг цэгцэй явуулахаасаа илүүтэйгээр бодлого урсгалаараа явагдаж зөвхөн гал унтраах зорилготой, түр зуурын үйлчлэлтэй, цэвэр улс төрийн ашиг сонирхлыг гол болгосон бодлого олноор хэрэгжиж тэдгээрийн нийгэм эдийн засгийн үр ашгийн тооцоо, төлөвлөлт, уялдаа үгүйлэгдэж нийт бодлого боловсруулалтын үр ашгийг ихээхэн бууруулсан нийтлэг дутагдал олон байдаг.

Макро эдийн засгийн зохицуулалтын чиглэлүүдийн дотор манайх шиг шилжилтийн болон буурай хөгжилтэй орны хувьд макро эдийн засгийн тогтворжилт макро эдийн засгийн зохицуулалт, төрийн оролцооны хамгийн чухал зорилт байж ирсэн юм. Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах арга зам нь засгийн газрын зардал, татвараар дамжуулж эдийн засгийн хэлбэлзлийн далайцыг бууруулах юм. Тухайлбал, эдийн засгийн уналтын буюу зогсонги үед өөрийн зардлыг нэмэгдүүлж, татварыг бууруулан нийт эрэлтийг урамшуулах замаар үйлдвэрлэлийг цаашид унахаас сэргийлдэг. Харин эдийн засгийн өрнөлтийн үед (эдийн засгийн үйл ажиллагаа идэвхжиж буй үе) зардлаа бууруулах, татварыг өсгөх замаар хэт их эрэлтээс үүсэх инфляцийн дарамтаас сэргийлдэг.

66 Улсын хэмжээгээр тухайн жилд үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хэмжээ өмнөх оноос буураагүй, бараа таваарын үнэ огцом өсөөгүй байж, гадаад худалдаа, улсын төсөв хэт их хэмжээний алдагдалгүй, ажил эрхлэлт, үндэсний орлогын түвшин тогтвортой эсвэл жил болгон тодорхой хувиар өсч, тухайн улсын иргэдийн амьжиргааны түвшин аажмаар дээшилж, компаниудын орлого тогтвортой байгаа байдлыг макроэдийн засгийн тогтвортой байдал гэж тодорхойлно.

Үүнээс гадна төрийн оролцоо макро эдийн засагт дараах чиглэлээр хэрэгждэг.

Үүнд:

- Ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, ажилгүйдлийг бууруулах
- Инфляцийг бууруулах
- Худалдааны тэнцлийг зохицуулах
- Макро эдийн засгийг тогтворжуулах
- Үнийн гажуудлыг арилгах
- Орлого хуваарилалт, ядууралтай тэмцэх
- Далд эдийн засагтай тэмцэх

зэрэг чиглэлүүд байдаг.

Ажил эрхлэлтийн бодлого

Ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих нь төрийн үндсэн үүрэг байдаг. Энэ нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлын нэг үзүүлэлт мөн. Үүний тулд засгийн газар нийт эрэлтийг дэмжихийн тулд богино хугацаанд зарлагыг өсгөж ДНБ-ийг нэмэгдүүлдэг. Үйлдвэрлэл өссөнөөр ажлын байрны тоо нэмэгддэг. Ийм замаар сангийн бодлого нь ажлын байр бий болгоход шууд ба шууд бусаар нөлөөлж байдаг.

Энэ бодлогыг уламжлалт Кейнсийн бодлого гэж нэрлэдэг ба эдийн засгийн уналт, хямралын үед явуулдаг. Учир нь өрнөлтийн үед ЗГ-ын зардлыг нэмэгдүүлэх нь ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхээсээ илүүгээр үнийн ерөнхий түвшинг өсгөх, инфляцийг хөөрөгдөх аюултай байдаг⁶⁷. Үүнээс гадна эрэлтийг бус, нийлүүлэлтийг дэмжих бодлого байдаг. Нийлүүлэлтийн талаас ажил эрхлэлтийг дэмжихийн тулд хүмүүсийн ажиллах урам зоригийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулалт

хийх сонирхлыг нэмэгдүүлэх болон хүмүүн капитал, ажиллах хүчний чанар чадварыг сайжруулах бодлого явуулдаг. Нийлүүлэлтийн талын бодлого нь ямар ч үед ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлж, үнийн ерөнхий түвшинг бууруулах сайн талтай. Энэ бол ДНБ-д ерөнхий аргууд бөгөөд үүнээс гадна ажилгүйдлийг бууруулахад ажиллах хүчинд чиглэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлж болно.

Тус бодлогыг ерөнхийд нь хөдөлмөрийн зуучлалын албуудыг байгуулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санхүүжүүлтийн эх үүсвэр (сан) бий болгох, залуучуудыг сургах, албан бус ч гэсэн ажил эрхлэлтийг дэмжих, гадаадад ажиллах хүчин гаргах замаар ажилгүйдлийг шийдэх чиглэлээр ангилж болно. Өнөөгийн байдлаар «Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих» үндэсний хөтөлбөр 2002-2010 нь хоёр үе шаттай (2002-2005, 2006-2010) хэрэгжиж байна. Монгол улсын иргэдийг өөрийн мэргэжил, ур чадварын дагуу хүссэн ажил, мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн зах зээлийн үйлчилгээ, арга хэмжээнд хамрагдан дэмжлэг авах, өөрсдийн боломж, чадавхийг хөгжүүлэх замаар амьжиргаагаа дээшлүүлэх нөхцөл бололцоогоор хангахад чиглэсэн хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогыг улс орны эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлага, хөрөнгө оруулалт, байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийн бодлого болон бүс нутгийн хөгжлийн онцлогтой уялдуулан хөгжүүлэхэд оршино гэж тухайн хөтөлбөрийн зорилгыг тодорхойлсон бөгөөд үе шат тус бүрт дараах бодлого, арга хэмжээ авахаар төлөвлөсөн байна.

- Үе шат 1. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлогыг макро түвшинд эдийн засгийг хөгжүүлэх, ядуурлыг бууруулж, өсөлтийг хангах бодлоготой уялдуулах

67 Ажилгүй хүмүүсийн чадвар болон шинээр бий болж буй ажлын шаардлагын хоорондох зөрүү их байх тусам ажилгүйдэл болон инфляцийн балансыг барих харьцаа улам их болдог.

- Үе шат 2. Хөдөлмөрийн зах зээлийн идэвхитэй бодлогыг хэрэгжүүлэх замаар ажилгүйдлийг бууруулах, хүн амын хөдөлмөр эрхлэх нөхцлийг бүрдүүлэх

Монголын нөхцөлд хөдөлмөр эрхлэлт нийгмийн хамгийн чухал бодлогуудын нэг нь байж ирсэн. Ажилгүйдлийг бууруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилгоор Монголын төр хэд хэдэн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж, холбогдох эрх зүйн орчинг бүрдүүлж ирсэн. 1998 онд боловсруулсан «Монголын залуучуудын үндэсний хөтөлбөр»-ийн хүрээнд залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилгоор хэд хэдэн арга хэмжээ авсан. Үүнд, залуучуудад хувиараа хөдөлмөр эрхлэх, орлогоо нэмэгдүүлэх, бизнесийн үйл ажиллагаа эхлэн явуулахад дэмжлэг үзүүлэх, ерөнхий боловсролын сургууль төгсөөд ажил, сургуульгүй үлдсэн охид, хөвгүүдийг мэргэжлийн сургалтад тухайн жилд нь хамруулах, гадаад орнуудад залуучуудыг гэрээгээр хөдөлмөр эрхлүүлэх, тэргүүний технологи эзэмшүүлэх, мэргэжлийг нь дээшлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх болон орон нутгийн залуучуудын ажилгүйдлийг бууруулах дэд хөтөлбөр боловсруулсан байна. Тус хөтөлбөрийн үнэлгээгээр дээрх зорилгууд биелсэн гэж дүгнэжээ. Хөдөлмөр эрхлээгүй хүн амын дотор залуучуудын /16-34 насныхан/ эзлэх хувийн жин 1998 онд 64.6% байсан бол 2000 онд 61.9% 2005 оны байдлаар 56.3% болж буурсан гэсэн үнэлгээ өгчээ.

Улмаар Монгол Улсын Их Хурлаас 2001 онд Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль, 2002 онд Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр, Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хууль, Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын хууль, 2003 онд Хөдөлмөрийн тухай хуульд нэмэлт

өөрчлөлт оруулж, «Нийгмийн хамгааллын стратегийн баримт бичиг»-ийг батлан гаргасан.

2001 онд Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль гарсаны дараа манайд хөдөлмөр эрхлэлтийн албадыг улс, орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сан байгуулах, тус санд улсын төвлөрсөн төсвийн орлогын 0.3 хувиас багагүй хөрөнгө хуваарилж байхаар шийдвэрлэсэн боловч түүнийг тууштай хэрэгжүүлж ирээгүй. Тэгсэн ч тухайн салбарын үйл ажиллагаа нилээд эрчимжиж 2004 оны хууль гарахын өмнөх жил 2000 онтой харьцуулахад хөдөлмөр эрхлэлтийн албанд ирсэн сул чөлөөтэй ажлын байрны захиалга 2.0 дахин, ажилд зуучлан оруулсан хүний тоо 2.6 дахин, мэргэжлийн сургалтанд хамрагдсан хүний тоо 4.0 дахин өсч ажилгүйдлийн түвшин 4.7 хувь байснаа 3.7 хувь болж буурч, улмаар зөвхөн 2008 онд л гэхэд 52.7 мянган хүн ажилд зуучлагдаж орсон мэдээ байна⁶⁸. 2008 оны байдлаар 30 мянган хүн ажилгүй гэж бүртгүүлсэн нь 2005 оны 32 мянган хүний үзүүлэлтээс нилээд ахицтай байгаа юм.

Улмаар сүүлийн жилүүдэд манайд боловсон хүчин бэлтгэх ажилд их анхаардаг болсон. Ажил эрхлэлтийн талаар авч хэрэгжүүлж буй нэг бодлого нь мэргэжлийн сургалтын талаархи бодлого, арга хэмжээ юм. Ажилгүйдлийн нэг хэлбэр нь бүтцийн ажилгүйдэл өөрөөр хэлбэл, тухайн хүний ур чадвар, мэргэжил нь ажил олгогчийн шаардлагад нийцэхгүй буюу хөдөлмөрийн эрэлтийг хангаж чадахгүйн улмаас ажилгүй болж буй хүмүүс ажилгүйдлийн энэ төрөлд багтана. Иймээс энэ төрлийн ажилгүйдлийг бууруулах арга нь мэргэжлийн сургалт явуулж хүмүүст мэргэжил, ур чадвар олгох явдал юм.

Анх ХБНГУ-ын засгийн газар, Монгол Улсын Засгийн газар «Монгол улсад мэргэжлийн боловсролыг дэмжих» төслийг эдийн засгийн хамтын ажиллагааны хүрээнд 2000-2002 онд хэрэгжүүлж, мэргэжлийн боловсролыг зах зээлийн тогтолцооны нөхцөлд нийцүүлэн шинэчлэх бодлого боловсруулах, МБС-ын тухай хууль боловсруулах асуудлаар зөвлөлгөө авсны үндсэн дээр зохих эрх зүйн орчин бүрдсэн. Үргэлжлүүлэн Монгол Улсын Засгийн газар, Азийн Хөгжлийн Банк хамтран «Ядуу болон ажилгүй хүмүүст зориулсан ур чадварын сургалт ба аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих» дэд төслийг 2002- 2005 онд хэрэгжүүлж

- Хөдөлмөрийн зах зээлийн тоо болон чанарын судалгаа хийх аргачлалд хөдөлмөр эрхлэлтийн болон мэргэжлийн сургуулийн ажилтнуудыг сургаж бэлтгэх
- Хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлтэд үндэслэн сургалтын модульчилсан хөтөлбөрийг хамтран боловсруулах шинэ аргазүйг мэргэжлийн сургуулийн багш аргазүйчид, нийгмийн түншүүдэд эзэмшүүлэх
- Мэргэжлийн боловсролын аргазүйн удирдлагын тогтолцоог шинээр бүрдүүлэх, шинээр буй болж байгаа МБС-ын үндэсний /1/ болон бүсийн /6/ аргазүйн төвүүдийг бэхжүүлэх. / арга зүйчдийг сургах, сургалт- мэдээлэлийн зарим техник хэрэгсэлээр хангах/
- Зарим МСҮТ-ийн сургаж буй 1-2 түгээмэл мэргэжлийн / барилга угсралт, засал, сантехник, мужаан, гагнуур гэх мэт/ дадлагын газрын байр засварлах, тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгслийг хэсэгчлэн шинэчлэх ажлууд хийгдсэн

бол бусад шугамаар Солонгосын КОЙКА-гаас Монгол-Солонгосын техникийн

коллежийг байгуулах, Дадлагын газрын тоног төхөөрөмжийн шинэчлэл, барилгын засвар, багшийн мэргэжил дээшлүүлэлтийг санхүүжүүлэх, БНЭУ Айтек-ийн төслөөр 1996-2000 онд 800,000 ам доллар ҮУС-д 8 мэргэжлийн дадлагын газрын тоног төхөөрөмж байршуулах, Дэлхийн зөн байгууллагаас Говьсүмбэрийн МСҮТ байгуулж, тоноглох 1,8 сая ам доллар санхүүжүүлэх зэрэг ажлууд хийгдсэн. АНУ-ын Мянганы Сорилын Сангийн тусламж 25 сая америк долларын төсөл 2008 оноос эхлэн мэргэжлийн боловсролын тогтолцоог сайжруулах, хөгжүүлэх үүднээс Үндэсний томоохон мэргэжлийн сургалтын тогтолцоог амжилттай бий болгох ажил явагдаж байна.

Үүний зэрэгцээ дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлд дэх ажилгүйдлийг багасгах зорилгоор гадаадад ажиллах хүч гаргах, гадаадаас ажиллах хүч авах тухай хуулийг 2002 онд батлуулан гаргаж ЗГ хоорондын болон аж ахуйн нэгж байгууллага хоорондын гэрээгээр Япон, БНСУ, Тайвань, БНЧУ, БНУУ зэрэг орнуудад 18-40 насны иргэдийг үйлдвэрлэлийн дадлагажигч, гэрээт ажилчинаар ажиллуулжээ. 2000-2005 онд үйлдвэрлэлийн дадлагажигч, гэрээт ажилчдын тоо 10 дахин нэмэгдэж 5,000-д хүрсэн байна.

Хэдийгээр ажилгүйдлийг бууруулж, өрхийн орлогыг нэмэгдүүлэх арга зам нь ажилчин экспортлох бодлого байж болох боловч түүний нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг бодолцох хэрэгтэй. Тухайлбал «Монгол иргэдийн гадаадад хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, үр дагавар»⁶⁹ судалгааны хүрээнд Солонгос, Чех болон АНУ-д ажиллаж буй Монголчуудын дунд түүвэр судалгаа явуулсан бөгөөд судалгааны үр дүнд гадаадад ажиллах нь

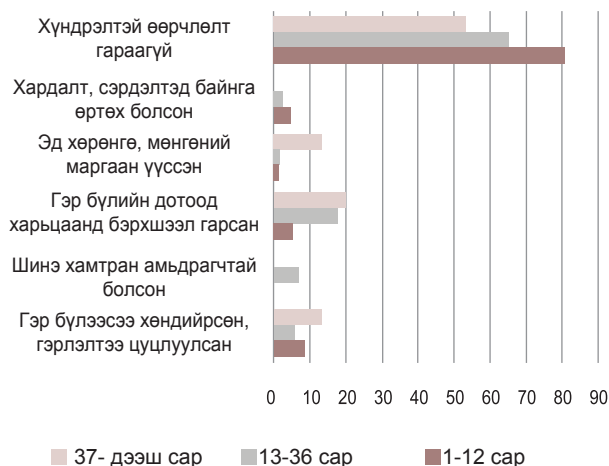
69 НҮБ-ын ХАС-ийн дэмжлэгтэйгээр Монголын Хүн ам ба Хөгжил Нийгэмлэг 2004 онд хэрэгжүүлсэн

санхүүгийн нөхцөл байдлаа сайжруулах, мэргэжлийн ур чадвар эзэмших, бие даан амьдрах чадвартай болох, гадаад хэл сурах зэрэг давуу талтай боловч сурч боловсрох боломж болон гэрлэлтээ хойшлуулах, нийгэмд эзлэх байр сууриа алдах гэх мэт сул талуудтай гэж харагдсан байна. Түүнчлэн эрүүл мэндээ алдах, орон гэрээ санах, сэтгэл санаагаар унах явдал элбэг байдаг ажээ. Үүнтэй ижил үр дүнг БНСУ-д ажиллаж буй Монгол иргэдийн зарим эрхийн хэрэгжилт судалгааны тайлан⁷⁰-гаас харж болох бөгөөд тус судалгаагаар Солонгост ажиллаж буй монголчуудын хувьд хөдөлмөрийн гэрээний дагуух хууль ёсны эрх хангагддаггүй гэж дүгнэжээ. Тухайлбал, хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлага хангахгүй нөхцөлд ажилладаг, хувийн эрх чөлөө нь зөрчигддөг байна. Нөгөө талаас, ажилчдын гадаадад оршин суугаа хугацаа уртсах тусам гэр бүл болон хувийн амьдралд гарах хүндрэл улам нэмэгддэг гэсэн үр дүн гарчээ. Эдгээр хүндрэлүүд цаашид нийгмийн сөрөг үр дагаврыг бий болгосоор байгаа нь анхаарах шаардлагатай асуудлуудын нэг болж байна (Зураг 3).

Гадаадад суралцаж төгсөөд тэндээ нарийн мэргэжлийн, өндөр ур чадвар шаардсан ажил хийж буй нэлээд Монголчууд байгаа боловч тэр талаар тодорхой нарийн тоо албан ёсоор гараагүй байна.

Үүний зэрэгцээ албан бус ажил эрхлэлтийн асуудал гарч ирсэн. 2006 онд төрөөс албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар баримтлах бодлогыг боловсруулж жил бүрийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд тусган хэрэгжүүлж байхаар болжээ. Энэ бодлогын зорилго нь албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийг

Зураг 3. Гэр бүлийн болон хувийн амьдралд гарсан хүндрэл (Солонгост оршин суугаа жилээр, хувь)



Эх үүсвэр: БНСУ-д ажиллаж буй Монгол иргэдийн зарим эрхийн хэрэгжилт судалгааны тайлан

албан хөдөлмөрт шилжүүлэх, албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийг аливаа эрсдлээс хамгаалах хууль эрх зүй, нийгмийн хамгааллыг бий болгож эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд чиглэсэн. Албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн зээл авах боломжийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгийг нь эрсдлээс хамгаалж нийгмийн даатгалд хамруулах зэргээр тус бодлогыг хэрэгжүүлэхээр заажээ. Гэхдээ бодлогын хэрэгжилтийн явцыг одоогоор үнэлэх боломжгүй байна.

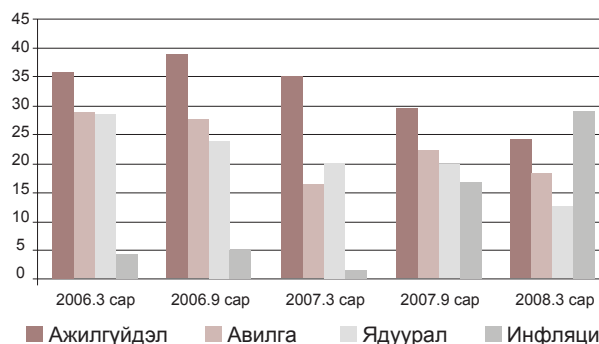
Ажилгүйдлийн талаар авч хэрэгжүүлж буй нэг арга хэмжээ бол хөдөлмөр эрхлэлтийн алба байгуулж, түүгээр дамжуулан ажил хайж буй хүмүүст ажлын байр олж өгч зуучлах явдал юм. Энэ үүрэг нь төдийлөн сайн биелэхгүй байгааг хөдөлмөрийн биржид бүртгүүлсэн ажилгүй хүмүүсийн тоо (албан ёсны ажилгүйдэл 2.8%) болон түүвэр судалгаагаар явуулсан ажилгүй хүмүүсийн тоо (ажиллах хүчний судалгаа 14.2%, амьжиргааны түвшний судалгаа 6.6% (ХХИ 2007, х.60)) эрс зөрж буйгаар харж болох юм. Нөгөө талаас

70 Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Нийгмийн Хамгаалал Хөдөлмөрийн Яам, Улсын Мэргэжлийн Хяналтын Газар, Монгол Улсаас Гадаад орнуудын жижиг, дунд үйлдвэрүүдэд ажиллагсдын холбоо, Филантропи хөгжлийн төлөө төв, 2007

ажиллах хүчний оролцооны түвшин буурч байна. Энэ нь хөдөлмөрийн биржээр дамжин ажилд орох найдвар бага байгаагаас найдвараа алдсан хүмүүс ажиллах хүчнээс гарч байж болох юм (албан бус секторт шилжих, гадаадад ажиллаж болох юм).

Хэдийгээр статистикийн тоо баримтаар ажилгүйдэл маш бага харагдаж буй боловч хүмүүсээс авсан асуулгаар⁷¹ нийгмийн хамгийн чухал шийдвэрлэх ёстой асуудлыг тэргүүлж байна. Харин 2008 оны 3 сараас инфляци хамгийн чухал болсон боловч ажилгүйдэл нь мөн л чухал хэвээр (шийдвэрлэх 2 дахь асуудал) байсаар байна.

Зураг 4. Эдийн засгийн шийдвэрлэх чухал асуудал (хувь)



Эх үүсвэр: Mongolia Corruption Benchmarking Survey 2004-2006, Asian Foundation

71 Mongolia Corruption Benchmarking Survey 2004-2006, Asian Foundation

Хүснэгт 8. Ажилгүйдэл

	2004	2005	2006	2007
Хөдөлмөрийн чадвартай хүн амын тоо	1442	1491.2	1537.3	1565.3
Үүнээс: суралцагчдын тоо	218.0	237.0	243.3	255.5
Ажиллагчдын тоо	950.5	968.3	1009.9	1024.1
Бүртгэлтэй ажилгүйчүүдийн тоо	35.6	32.9	32.9	29.9
Ажил эрхлээгүй хүн амын тоо	248.3	260.4	257.6	261.4
Ажлын байрны захиалга	39.0	40.7	47.3	61.3
Ажилд зуучилсан хүний тоо	38.4	41.9	43.1	53.6
Мэргэжлийн сургалтанд оролцсон	22.2	19.5	22.0	22.8
Их дээд сургууль, коллеж төгсөгчдийн тоо	21.1	22.4	23.6	25.9

Үдэглэл: 71

Шигтгээ 1.

Зарим үзүүлэлтүүд

2002 онд улсын төсвөөс хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт нийтдээ 107.0 тэрбум төгрөг зарцуулсан нь улсын төсвийн нийт зарлагын 19.5 хувь болж байна. Энэхүү зардлын 98.1 хувь нь төсвийн байгууллагын ажиллагсдын цалин хөлс, урамшуулал, 1.8 хувь нь хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн зардал байжээ. (Эх үүсвэр: Хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт зарцуулж буй улсын төсвийн хөрөнгөнд хийсэн жендерийн дүн шинжилгээ, Ядуурлын судалгааны нэгж, УБ, 2004).

Монгол Улс олон улсын «Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон байгууллага байгуулах эрхийг хамгаалах тухай 1948 оны 87-р конвенц», «Зохион байгуулах, хамтын хэлэлцээ хийх эрхийн» тухай 1949 оны 98-р конвенц, «Үйлдвэрийн газарт ажилчдын төлөөлөгчдийн эрхийг хамгаалах болон тэдэнд олгогдох бололцооны тухай» 1971 оны 135-р конвенцид нэгдэн орсон байгаа.

2007 онд Засгийн газраас тус жилийг «Их бүтээн байгуулалт-Шинэ ажлын байр нэмэгдүүлэх жил» болгон зарласны үр дүнд 81,172 шинэ ажлын байр бүртгэгдсэн байна.

Ажиллах хүчний судалгаагаар 2002-2003 онд ажилгүйдэл 14.2 хувь, 2006-2007 онд 11.3 хувь байжээ. Энэ судалгаа нь бүртгэлгүй ажилгүйдэл их байдгийг харуулдаг. Нөгөө талаас ажлын байрны захиалга болон ажилд зуучилсан хүний тоо эрс өсч байгаа ч ажилгүйдэл тогтсон нэг түвшиндээ байна.

Ажил эрхлэлтийг дэмжих нийлүүлэлтийн талын бодлого буюу мэргэжил олгох сургалтууд, компаниуд өөрсдийн ажилчдыг сурган өөрт шаардлагатай байгаа чадварлаг ажилчдыг бэлтгэх, бүтээмжийг урамшуулсан бодлого хэрэгжүүлэх явдал маш дутагдалтай байна. Энэ бол ялангуяа өнөөгийн эдийн засгийн хямралын үед нэн чухал байгаа юм.

Орлого хуваарилалтыг сайжруулах,
ядууралтай тэмцэх нь

Зах зээлийн шилжилтийн хямралын улмаас Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн, хүний хөгжлийн үндсэн үзүүлэлтүүд нилээд дордсон байна. Үүний зэрэгцээ зах зээлд шилжсэнээр шинээр гарч ирсэн нийгмийн сөрөг үзэгдлүүдийн хамгийн эмзэг нь ядуурал юм. Ядуурал дээр дурдсан ажил эрхлэлт, ажилгүйдлийн асуудалтай нягт холбоотой гэж үздэг. Ядуурал шилжилтийн жилүүдэд 32-36% орчим хэлбэлзэж ирсэн бөгөөд сүүлийн жилүүдэд бүртгэгдсэн ажилгүйчүүдийн тоо буурч байгаа боловч энэ нь ядуурлыг бууруулж чадахгүй байна. Хэдийгээр 1994 оноос хойш нийт үйлдвэрлэлийн хэмжээ буюу ДНБ жил дараалан өссөөр 2002 онд 1989 оны түвшингээ гүйцэж, 2004 онд эдийн засаг анх удаа 10.4% гаруй хувийн өсөлттэй болсон нь ядуурлыг бууруулахад нөлөө үзүүлсэн хэдий ч өнөөгийн байдлаар ядуурал нийгэм-эдийн засгийн хамгийн эмзэг асуудал хэвээр байна.

1994 онд Монголд 460 мянган ядуучууд байна гэсэн тооцоо хийсэн байхад, «Хүн амын амьжиргааны түвшний судалгаа»-гаар 1998 онд ядуурлын түвшин 35.6 хувьд хүрч, 2002-2003 оны «Өрхийн орлого, зарлага, амьжиргааны түвшний судалгаа»-гаар 2003 онд ядуурлын түвшин нийт хүн амын 36.1 хувь болж, нийт 900.0 орчим мянган хүн ядуу байна гэсэн тооцоо гарсан. Мөн 2004 оны 10-р сард ҮСГ-ын нийтэлсэн тооноос үзэхэд Монгол Улсад ажил эрхлээгүй 200 гаруй мянган хүн байна гэсэн тоо байна. Хэдийгээр хамрах хүрээний хувьд 1994 оноос хойш ядуурлын хэмжээ 36-аас 32% хүртэл буурсан ч нийт хүн ам өссөнтэй холбогдуулан ядуучуудын тоо нь абсолют утгаараа өссөн байна.

Хүснэгт 9. Ядуурлын хувь

	1995	1998	2002	2006
Улсын дундаж	36.3	35.6	36.1	32.2
Хот	38.5	39.4	30.3	27.9
Хөдөө	33.1	32.6	43.4	37

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, ҮСГ, 2007

Ядуурлыг бууруулах гол арга хэрэгсэл нь өнөөгийн байдлаар хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих болон нийгмийн халамжийн бодлого юм. 1994 онд засгийн газар «Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр» баталж, Ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрийн газар байгуулсан боловч хэрэгжилт нь 2 жилийн дараа эхэлсэн байна⁷². Уг үндэсний хөтөлбөр нь нэгдүгээрт, эдийн засгийн өсөлт, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх замаар ядуурлыг бууруулах; хоёрдугаарт, боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг сайжруулан хүний нөөцийг дээшлүүлэх; гуравдугаарт, эмэгтэйчүүдийн болон хөдөөгийн

72 Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөрт хийсэн бие даасан үнэлгээ ба 2000 оноос цааших хэтийн хувилбар, Монголын ЗГ, НҮБХХ, ДБ, 1999

ядуурлыг бууруулах; дөрөвдүгээрт, нийгмийн халамжийг бэхжүүлэх; эцэст нь ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрийн газар болон сангийн үйл ажиллагааг бэхжүүлэх, бодлого боловсруулалтад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой байжээ⁷³.

1999 онд тус үндэсний хөтөлбөрт бие даасан үнэлгээ хийсэн бөгөөд цаашдын хөтөлбөрүүдийг тодорхойлж 2001 онд ОУВС-ийн мэргэжилтнүүдтэй хамтран ядуурлыг бууруулах стратегийн завсрын баримт бичиг боловсруулсан. Тус үнэлгээгээр хөтөлбөрийн баримт бичигт эргэлзээтэй зүйлс олон, байгууллагын үйл ажиллагаа, үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгоогүй, хөтөлбөрийн хүртээмж муу зэрэг дутагдалтай тал байсан боловч тодорхой хэмжээнд амжилтад хүрсэн гэж үзсэн байна. Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, хувийн секторын үйл ажиллагааг дэмжиж хөрөнгө оруулалтыг урамшуулж, өсөлтийг хангах замаар ядуурлыг бууруулах боломжтой юм гэж үзэн 2003 онд Монгол Улсын Засгийн газраас «Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг»-ийг боловсруулж гаргасан.

Мөн түүнчлэн «Өрхийн амьжиргааны чадавхийг дэмжих» үндэсний хөтөлбөр 2 үе шаттайгаар хэрэгжиж байгаа. Тус хөтөлбөрийн зорилго нь ядуу болон ядуурлын түвшинд ойрхон байгаа эмзэг өрх, хувь хүмүүсийн эмзэг байдал багасч, амьжиргаа нь найдвартай болж тогтворжсон байх бөгөөд Монгол улсын ядууралтай тэмцэх стратегийг нийгмийн халамжийн хандлагаас өөрчилж, бүх нийтэд найдвартай тогтвортой амьжиргаа бий болгоход чиглэгдэж байна.

Мянганы хөгжлийн зорилтуудтай дээрх хөтөлбөрийн үйл ажиллагаа шууд

холбогдож байгаа бөгөөд энэ зорилтод хүрэх нь чухал ач холбогдолтой. Ядуурлыг бууруулах асуудал дэлхийн хэмжээгээр 2000 оноос хойш хөгжиж байгаа орнуудын хамгийн их анхаарал татсан асуудлын нэг болсон юм. НҮБ-ын 2000 оны дээд хэмжээний уулзалтад дэлхийн 189 орны тэргүүн оролцож Мянганы тунхаглал хэмээх баримтыг баталж, түүнд 2015 он гэхэд ядуурлыг бууруулах, эрүүл мэнд, боловсрол, орчин, хөгжлийн гол асуудлуудыг авч үзэж Мянганы хөгжлийн найман үндсэн зорилтыг дэвшүүлсэн юм. Үүнд:

1. ядуурлыг бууруулах
2. бүх нийтээр бага боловсрол эзэмших
3. хүйсийн тэгш байдлыг дэмжин хөгжүүлэх
4. хүүхдийн эндэгдлийг багасгах
5. эхчүүдийн эрүүл мэндийг сайжруулах
6. бэлгийн халдварт өвчин, ДОХ, сүрьеэтэй тэмцэх
7. байгаль орчны тогтвортой байдлыг хангах
8. хөгжлийн төлөөх түншлэлийг хөгжүүлэх
9. Хүний эрхийг хангаж ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх

зэрэг 9 зорилтыг тодорхойлж 2015 он хүртэл чиглэл болгоноор ямар тодорхой ахиц гарсан байх ёстойг тодорхойлсон. Тус тунхаглалд Монгол Улс нэгдэн орж тодорхой үүрэг амлалт авч Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг боловсруулсан билээ. Мянганы хөгжлийн зорилтуудын нэгдүгээрт, ядуурлыг бууруулах асуудал тавигдсан юм. Мянганы Хөгжлийн Зорилтуудыг хэрэгжүүлж 2015 он гэхэд Монгол Улс амьжиргааны түвшнээс доогуур орлоготой болон өлсгөлөнд нэрвэгдсэн хүмүүсийн тоог 2 дахин бууруулах, 2015 он гэхэд бүх охид, хөвгүүдэд бага боловсрол

73 Poverty profile: Executive Summary, Mongolia, Japan Bank for International Cooperation, 2001

олгох, хүйсийн ялгааг бүр мөсөн арилгах, 5 хүртэлх насны хүүхдийн эндэглийг 2/3-оор бууруулах, эхийн эндэгдлийг бууруулах, 2015 он гэхэд сүрьеэгийн тархалтыг зогсоож улмаар бууруулах, баталгаат ундны усны хэрэглээгүй хүмүүсийн тоог 2 дахин багасгах зорилтуудыг тавьсан.

Монголын Засгийн газар ядуурлыг бууруулахын тулд нийгмийн эмзэг, ядуу хэсгийнхнийг дэмжихэд чиглэгдсэн нийгмийн халамжийн бодлогод түлхүү анхаарсан боловч бодит үр дүн хараахан гарахгүй байна (Монгол улс зах зээлд, 2007). 1995, 1998 оны судалгаагаар ядуурал хөдөө харьцангуйгаар бага, хотод илүү өндөр байдаг байсан бол 2002 болон 2006 онд энэ байдал эсрэгээрээ эргэж хөдөөгийн ядуурал огцом өсч, хотын ядуурал 9 пунктээр буурсан байна. Өнөөгийн байдлаар хот, суурин газраас илүү хөдөө ядуурал газар авсан байна (Хүснэгт 10.).

Ядуурлын тархсан байдлыг байршлаар нь харвал сумын төвд ядуурал хамгийн их байна. Ядуурлын гол шалтгаан нь мэргэжилгүй, ажилгүй, өмчгүй байдал гэж хэлж болно. Мэргэжилгүй учраас ажил олддоггүй, олдох ажил нь маш бага цалинтай, амьжиргаанд нь хүрэлцдэггүй байна. Хотын нэн ядуу иргэдийн 45-49 хувь нь ажил эрхэлдэг бол хөдөөгийн ядуу иргэдийн 87 хувь нь ажил эрхэлдэг байжээ. Хүн амын бодит орлогыг нэмэгдүүлэх зорилгоор Засгийн газраас сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн арга хэмжээ авсан байна. Үүнд:

- 1999 онд хүн амын орлогын албан татварыг НДШ, ЭМД-ыг төлсний дараах орлогоос авдаг болсон.
- Төрийн албан хаагчдын цалинг шат дараалан нэмсэн. 1997 онд эхний удаа 25%, хоёр дахь удаа 10-15%, 2002 онд 20%, 2006 онд 30%, 2007 онд 30% тус тус нэмжээ.
- Тэтгэврийг 1997 онд 10%, 2006 онд 25% тус тус нэмэгдүүлжээ.
- Цалин, тэтгэврээс гадна Монголын ЗГ 2005 оноос эхлэн халамж, тэтгэмжийг хэмжээг нэлээд нэмэгдүүлсэн. Нийгмийн халамжийн зардлын засгийн газрын зардалд эзлэх хувь 2003 онд 3.22% байсан бол 2007 онд 6.6% болж хоёр дахин өссөн байна.

Нэг шинэ үзэгдэл бол ажил эрхэлдэг мөртлөө ядуу байх магадлал өндөр болсон байна. Сүүлийн жилүүдэд энэ үзэгдэл байсаар байгааг Хүний хөгжлийн илтгэл 2007-д дурьдсан байна.

Макро эдийн засгийн сүүлийн үеийн байдал нь орлого хуваарилалтыг улам тэгш бус болгож байна. Хүнсний үнийн өсөлт нь дундаж болон дунджаас доогуур орлоготой хүмүүс мөн түүнчлэн ядуу өрхүүдэд маш хүнд тусч байна. Дэлхийн Банкны найман орон⁷⁴-д хийсэн судалгаагаар хүнсний гол нэрийн бүтээгдэхүүнүүдийн үнэ 10 хувь өсвөл ядуурал 0.4 пунктээр өсдөг байна. Энэ үр дүнгээ ашиглаад энэ жилийн хүнсний

74 Болив, Камбожи, Мадгаскар, Никрагуа, Пакистан, Перу, Вьетнам, Замби

Хүснэгт 10. Ядуурлын түвшин хувиар (байршлаар, бүсээр)

	Байршил				Бүс				
	УБ	Аймгийн төв	Сумын төв	Хөдөө	Баруун	Хангай	Төв	Зүүн	УБ
2002	27.3	33.9	44.5	42.7	51.1	38.7	34.4	34.5	27.3
2006	20.4	36.1	37.3	36.8	38.7	37.7	34	36.5	20.4

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, УСГ, 2007

үнийн өсөлтөөс үүдэн ядуурал дунджаар 3 пунктээр нэмэгдсэн гэсэн дүгнэлт хийжээ. Манай улсын хувьд инфляци бусад улс орнуудтай харьцуулахад өндөр байгаа учраас (2008 онд 22% гарсан) ядууралд үзүүлэх үнийн нөлөө бүр илүү байх нь дамжиггүй болоод байгаа юм.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад орлогын тэгш бус хуваарилалтын гол үзүүлэлт болох Жини коэффициент 0.390 (Азийн Хөгжлийн Банкны тоогоор 0.4) хүрсэн нь орлогын тэгш бус хуваарилалт улам газар авч байгаагийн тод илрэл юм. Европын өндөр хөгжилтэй ихэнхи улсуудад энэ үзүүлэлт 0.2-0.3 хооронд байхад манайд энэ үзүүлэлт 0.4 түүнээс өндөр болох нь нийгэм дэх орлогын тэгш бус хуваарилалт аюулын түвшинд ойртож байгааг харуулж байгаа юм.

Дээрх нөхцөл байдлаас харахад ядуурлыг бууруулах хамгийн үр ашигтай арга нь хүмүүст мэргэжил эзэмшүүлэх, ажил хийх чадвар олгох юм. Ядуурлын болон хүмүүсийн мэргэжилгүй, ажил хийх чадваргүй байгаа нь боловсролын систем, сургалттай холбоотой. Боловсролын системд мэргэжил эзэмшүүлэх сургалт хангалтгүй байгаа боловч сүүлийн жилүүдэд мэргэжлийн техникийн сургалтыг хөгжүүлж байгаа нь цаашид тодорхой үр дүнг авчрах найдвар төрүүлж байна.

Инфляцийг бууруулах, үнийн гажуудлыг арилгах

Манай улсад үндсэндээ үнэ чөлөөлөөд 17 жил болж байна. Гэвч үнийн бүтцэд одоогийн байдлаар хэд хэдэн ноцтой гажуудал үүсэх шалтгаанууд байна. Үүнд:

- Эрчим хүч, цахилгаан, дулааны үнийн зохицуулалтыг хэтэрхий орой бөгөөд тохиромжгүй үед чөлөөлсөн (2008 оны 7, 8 сараас)

- Төрөөс олгож буй татаас, үнийн дээд түвшин тогтоох. Жишээ нь: Нефтийн бүтээгдэхүүний үнэд өгсөн татаас нь үнийн зах зээлд өгч буй дохиог буруу болгож байна. Нефтийн үнийн зохицуулалтыг бууруулж харин нефтийн үнийн өсөлтөд эмзэг салбарууд болох нийтийн тээвэр, хөдөө аж ахуйн салбартаа уг татаасыг хуваарилах нь илүү үр ашигтай байж болох юм.

- Шударга бус өрсөлдөөн болон ченжүүдийн үйл ажиллагааг (илүү дэлгэрэнгүйг Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм-2007 тайлангаас харна уу) дурдаж болно.

1990-ээд оны сүүлээс эхлэн инфляци нь цогио инфляцид шилжиж, улмаар бүр мөлхөө инфляци болж эдийн засгийн хурц асуудлын нэг байхаа аль хэдийн больсон. Гэхдээ сүүлийн нэг, хоёр жилд үнийн ерөнхий түвшин нэлээд нэмэгдсэн (Зураг 5.).

90-ээд оны сүүл үед орон сууц, түлш, цахилгаан, тээвэр холбоо, соёлын бараа үйлчилгээний зардлын өсөлт нь инфляцийн дийлэнх хэсгийг бүрдүүлж байсан бол 2000-аад оны эхээр ерөнхийдөө хэрэглээний сагсанд ордог бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэ харьцангуйгаар тогтвортой, зарим бараа үйлчилгээний үнэ буурах хандлагатай байжээ.

2004 оноос өсч эхэлсэн хүнсний бүтээгдэхүүний үнэ нь 2006 оноос дэлхийн хүнсний хямралтай давхцан 2007, 2008 онд Монголд хүнсний бүтээгдэхүүний үнэ сүүлийн арав гаран жил ажиглагдаагүй их өсөхөд хүргэлээ (Хүснэгт 11.).

Гэхдээ үнийн энэ өсөлтөд дан ганц дэлхийн хүнсний хямрал бус Монголын дотоод хүчин зүйлс болох үнэ бүрдэх механизм, төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлогууд (цалин болон зорилтот бус

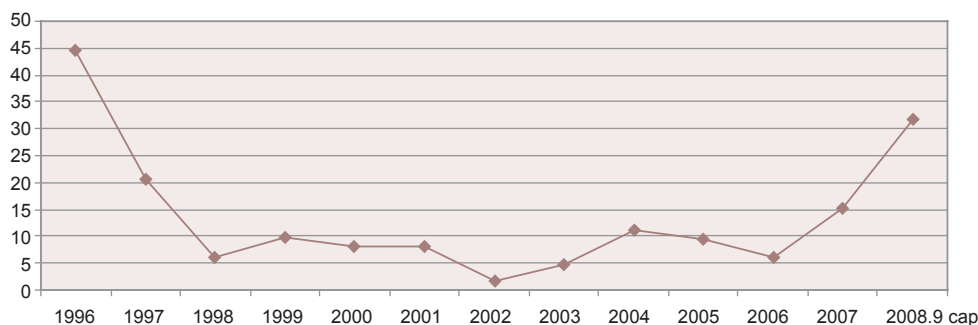
нийгмийн халамжийн бодлогоор дамжин хэрэгжсэн сангийн тэлэх бодлого, мөнгөний зөөлөн бодлого) тодорхой хэмжээгээр нөлөөлсөн.

Сүүлийн жилүүдэд явуулсан сангийн тэлэх болон мөнгөний зөөлөн бодлогуудын улмаас бий болсон нийт эрэлтийн өсөлтийг үйлдвэрлэл сайн хөгжөөгүй манай орны үйлдвэрлэгчдийн хүчин чадал нь гүйцэхгүйн улмаас үнийн ерөнхий түвшинд дарамт учруулж инфляцийг хөөрөгдсөн байх талтай. 2008 оны байдлаар инфляци 22.1% болсон байна. 2008 оноос

хэрэгжүүлсэн мөнгөний хатуу бодлого нь үнийн өсөлтийг сааруулахад нэлээд нөлөөлсөн гэж судлаачид үздэг. Аливаа бодлогыг боловсруулахын өмнө зардал үр ашгийн шинжилгээ хийж батладаггүйгээс тооцоолоогүй янз бүрийн сөрөг үр дагавар үүсч байна.

Тухайлбал, ноолуурын үнэнд зохицуулалт хийснээр малчидад ашигтай байгаа боловч нөгөө талаас үйлдвэрлэл эрхлэгчдэд алдагдалтай, эдгээр ашиг болон алдагдлын харьцаанаас болж тухайн бодлогыг явуулах эсэхийг шийдэх нь зүйтэй. Үйлдвэрлэлийн

Зураг 5. Инфляци (жилийн, хувь)



Хүснэгт 11. Хэрэглээний сагсан дахь бүлгүүдийн үнийн өөрчлөлт (%)

	Хэрэглээний үнийн индексийн дэд бүлгүүдийн үнийн өсөлт								Ерөнхий инфляци
	Хүнсний бараа	Гутал, хувцас	Орон сууц, түлш, цахилгаан	Гэр ахуйн бараа	Эм тариа	Тээвэр, холбооны үйлчилгээ	Соёлын бараа, үйлчилгээ	Бусад бараа, үйлчилгээ	
1996	33.7	46.0	72.7	42.3	47.7	79.5	56.6	51.8	44.6
1997	11.3	32.5	50.6	19.9	24.7	10.7	43.1	20.3	20.5
1998	0.9	10.5	9.2	-6.8	2.6	18.7	19.7	16.0	6.0
1999	9.1	5.0	5.0	4.7	17.8	27.4	15.4	6.0	10.0
2000	5.2	-0.3	32.0	2.7	0.0	3.3	3.9	3.9	8.1
2001	8.8	4.6	21.8	1.4	-0.6	1.0	-1.7	3.4	8.0
2002	-1.8	5.6	4.8	2.2	9.0	3.8	4.1	4.3	1.7
2003	7.7	0.0	-1.9	-2.9	5.0	2.0	11.3	13.5	4.7
2004	15.4	1.2	4.2	5.0	3.4	22.0	7.5	8.1	11.0
2005	15.5	-0.4	4.2	5.2	7.1	5.9	5.6	2.8	9.5
2006*	3.0	7.5	8.7	7.4	23.6	12.1/-13.4	-	7.1	6.0
2007	24.6	3.0	11.3	13.9	14.2	10.6/-10.7	-	3.8	15.1
2008.IX	49.9	20.5	23.4	22.5	41.3	16.2/-2.4	-	15.8	33.1

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, ҮСГ, 2005

*-2006 оны 4 сараас эхлэн хэрэглээний үнийн индексийн сагсыг өргөтгөж 287 болгож, 2005 оны 12 сарын үнийг суурь үнэ болгон авдаг болсон.

үндсэн зардлыг өсгөж байгаа учраас энэ тохиолдолд нийгмийн алдагдал зайлшгүй өндөр байна. Зардал өссөн учраас ноолууран бүтээгдэхүүний үнэ өснө, ингэснээр ноолууран бүтээгдэхүүн хэрэглэгчдийн зардал өснө. Энэ бодлогын үр дүнд зөвхөн малчид хожих боловч цаана нь үйлдвэрлэгч (нөөцийн үнэ өснө, худалдан авах хэмжээ буурна, нийлүүлэлт буурна) болон хэрэглэгч (нийлүүлэлт буурснаар бүтээгдэхүүний үнэ өснө, худалдан авах хэмжээ буурна, мэдрэмж сайтай бүтээгдэхүүн учраас бүтээгдэхүүний борлуулалт илүү буурна) хохирч байгаа учраас нийт нийгмийн зардал нь үр ашгаасаа давсан байх нь ойлгомжтой.

Худалдааны тэнцлийг зохицуулах

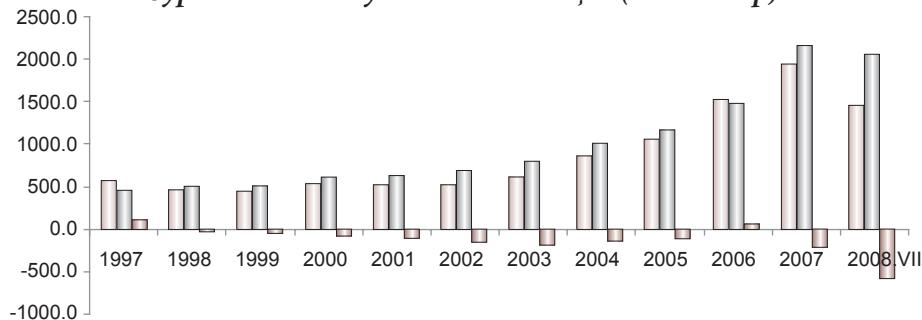
Макро эдийн засгийн нэг чухал үзүүлэлт бол гадаад худалдааны эргэлтийн болон тэнцлийн хэмжээ юм. Монгол Улсын гадаад худалдаа сүүлийн жилүүдэд асар хурдацтай өсч, өнөөгийн байдлаар нийт гадаад худалдааны эргэлт 2007 оны байдлаар 4.119 тэрбум ам долларын худалдааг дэлхийн олон орнуудтай хийсэн нь 2007 оны ДНБ-ий хэмжээгээс хэтэрлээ (4.557 тэрбум төгрөг буюу 3.9 тэрбум ам доллар). 1990-ээд оны сүүл үеэс экспорт аажим нэмэгдэж байсан бол ийнхүү манай худалдаа 2004 оноос хойш 3 жилийн дотор эрчимтэй өсч экспортын орлого хоёр дахин их болсон байна (Хүснэгт 6.).

Ийнхүү манай гадаад худалдааны хэмжээ өссөний нэг шалтгаан нь 1997 онд Дэлхийн худалдааны байгууллагад нэгдэн орсноор 140 гаруй улс оронтой таатай нөхцөлөөр худалдаа хийх боломжтой болсон. Монгол Улс гадаад худалдааны хувьд экспортыг урамшуулах бодлогыг хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, эрх зүйн таатай орчин бүрдүүлэх замаар хэрэгжүүлж байна.

Гэвч гадаад худалдааны хувьд макро эдийн засгийн талаас зохицуулах шаардлагатай нэг зүйл нь манай худалдааны алдагдал юм. Ер нь манай худалдаа 1980 оноос хойш ихэвчлэн алдагдалтай хийгдэж ирсэн нь манай улсын макро эдийн засгийн тэнцвэр, аюлгүй байдал, валютын нөөцийг хуримтлуулахад сөргөөр нөлөөлж ирсэн. Цаашид нэг хүнд ноогдох ДНБ, орлого, хөрөнгө оруулалт өсөхийн зэрэгцээ импортоор орж ирж байгаа хэрэглээний болон хөрөнгө оруулалтын материал, барааны хэмжээ асар ихээр нэмэгдэх төлөвтэй байгаа юм. 2006 онд ашигтай гарч байсан гадаад худалдаа 2008 онд дэлхийн зах зээл дээр зэсийн үнэ унасан, манай импорт үсрэнгүй⁷⁵ өссөнтэй холбоотойгоор нийт худалдааны эргэлт 2008 оны эхний

75 Өмнөх оны мөн үеийнхээс автобензиний импортын тоо хэмжээ 28.8 мянган тонноор, үнийн дүн 123.3 сая ам.доллараар; хөнгөн тэрэгний импортын тоо хэмжээ 15.0 мянган ширхэгээр, үнийн дүн 90.9 сая ам.доллараар; гурилын импортын биет хэмжээ 45.5 мянган тонноор, үнийн дүн 32.3 сая ам.доллараар нэмэгдэж; үнийн дүн 926.1 мянган ам.доллараар өслөө (Эх үүсвэр: YCX)

Зураг 6. Гадаад худалдааны тэнцэл (сая.доллар)



Эх үүсвэр: YCX

10 сарын байдлаар 5165.5 сая ам.доллар үүнээс экспорт 2160.9 сая, импорт 3004.6 сая ам.доллар болж, гадаад худалдааны тэнцэл 843.7 сая ам.долларын алдагдалтай гарлаа. 2007 онтой харьцуулахад, 2008 онд эхний 10 сарын байдлаар нийт бараа эргэлт өмнөх оны мөн үеийнхээс 65.1 хувь, экспорт 47.1 хувь, импорт 81.2 хувиар тус тус өслөө.

Монгол Улсын Засгийн газраас «Экспортын өрөөсгөл бүтцийг өөрчлөхөд чиглэсэн гадаад худалдааны бодлого»-ыг хэрэгжүүлэх зорилт тавьсан⁷⁶. Энэ хүрээнд:

- Экспортыг бүх талаар дэмжиж, түүнд эзэлж буй ашигт малтмалын хэмжээг бууруулахгүйгээр экспортын төрөлжилтийг нэмэгдүүлэх;
- Экспортод гаргах шинэ бүтээгдэхүүнийг дэмжих;
- Гадаад худалдаанд тулгарч байгаа тарифын болон тарифын бус хориг, саадыг багасгах чиглэлээр хоёр болон олон талын хэлэлцээр байгуулах;

Хоёр талын харилцааг худалдаа, эдийн засаг, бизнес, хөрөнгө оруулалтын агуулгаар баяжуулж, хамтын ажиллагааны дунд хугацааны хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэхээр Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгагдсан.

76 УИХ хурлын гишүүдэд танилцуулсан материал, 2005.

2005 оны 1 сарын 1-ээс оёмол, сүлжмэл бүтээгдэхүүний олон талт хэлэлцээр дуусгавар болсноор хувцас үйлдвэрлэл 66.1, нэхмэлийн үйлдвэрлэл 40.4 хувиар тус тус багассан байна. ЗГ тухайн үед тус салбарыг дэмжиж өрсөлдөх чадварыг сайжруулах, экспортын хэмжээг хадгалах зорилгоор оёмол, сүлжмэл бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн зориулалтаар импортлож буй үндсэн болон туслах материал, түүхий эд, сэлбэг, хэрэгслийг гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлж тус салбарын ажил олгогчоос нийгмийн даатгалд төлөх шимтгэлийг 2005 оны 4 дүгээр сараас нэг жилийн хугацаанд 50 хүртэлх хувиар хөнгөлөх шийдвэр гаргасан юм (Хүснэгт 12.).

Гэвч 2004-2005 оны экспортын энэ өсөлтийн дийлэнх хэсэг нь зөвхөн эрдэс бүтээгдэхүүн, үнэт болон хагас үнэт металлын өсөлтөөс бий болсон бол 2006-2007 онд зөвхөн эрдэс бүтээгдэхүүний өсөлтөөс бий болжээ. 2007 оны байдлаар экспортын 66.8 хувийг ганцхан эрдэс бүтээгдэхүүн бүрдүүлж байгаа нь Голланд өвчиний илрэлийн нэг жишээ байж болох юм. Иймээс энэ нь манай улсын экспортын бүтцийг зайлшгүй диверсификаци хийх шаардлагатай болж байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 12. Экспортын бүтэц (хувь).

Экспорт, хувь	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 Эрдэс бүтээгдэхүүн	44.2	33.8	32.3	35.2	33.6	33.1	34.8	40.7	42.7	57.9	66.8
2 Түүхий болон боловсруулсан арьс шир, бүтээгдэхүүн	4.7	6	6.6	7.9	11.3	8.8	8.9	2.7	2.9	2.9	2.2
3 Нэхмэл болон нэхмэл бүтээгдэхүүн	17	16.8	28	35.9	32.9	27.7	26.8	22.7	18	16	13.5
4 Үнэт, хагас үнэт чулуу, металл, гоёлын зүйл	20.6	26.8	21.8	14.1	14.5	22.8	22.7	28	31.1	17.5	12.1
5 Мал амьтад, тэдгээрээс гаралтай бүтээгдэхүүн	3.3	4.1	4.8	4.3	5.1	5.5	3.7	2.1	1.8	1.7	1.4
5 бүлгийн нийлбэр	89.8	87.5	93.5	97.4	97.4	97.9	96.9	96.2	96.5	96	96

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002, «Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

1998 оноос импортын ихэнх бараанд 5 хувийн гаалийн татвар ногдуулж, улс орны хөгжилд чухал шаардлагатай зарим салбарын тухайлбал, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалттай холбоотой техник, тоног төхөөрөмжийг импортын татвараас чөлөөлсөн байна (Хүснэгт 13.).

Монгол улс гадаад худалдааг зохицуулах бодлогодоо тарифын болон тарифын бус зохицуулалтыг хэрэглэдэг боловч тарифын бус зохицуулалт нь төдийлөн хангалттай бус байна⁷⁷. Экспортын татвар нь бүтээгдэхүүн бүрээр өөр өөр бөгөөд импортын татвараас арай бага хувьтай байдаг байна.

Монголын гадаад худалдааны тэнцлийн алдагдал 2003 он хүртэл аажмаар нэмэгдэж байсан боловч 2004 оноос алдагдал буурсаар 2006 онд илүүдэлтэй гарсан байна. Гэвч энэ нь экспортод чиглэсэн аж үйлдвэрийн өсөлт гэхээсээ илүү уул уурхайн салбарын боловсруулаагүй бүтээгдэхүүний экспорт болон тэдгээр бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дээрх үнийн өсөлтөөс үүдэлтэй.

Гадаад худалдааны бодлого нь экспортын өрөөсгөл бүтцийг арилгах бодлого хэр зэрэг хэрэгжиж буйг экспортод дан ганц эрдэс бүтээгдэхүүн давамгайлж байгаагаар харж болох юм.

Зүүн Өмнөд Азийн хөгжлийн стратегиудыг харвал хөгжлийнхөө эхний шатанд маш богино хугацаанд импортыг орлуулах үйлдвэрлэлийг хөгжүүлээд түүний үндсэн дээр цаашид экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийг дэмжсэн байдаг. Иймээс Монголын хувьд хамгийн түрүүн импортыг орлуулах бодлогыг эрчимтэй хэрэгжүүлж, дотоодын үйлдвэрлэгчдийг хөл дээр нь босгосны дараа экспортод чиглэсэн аж үйлдвэрүүдийг хөгжүүлэх нь зүйтэй. Импортыг орлуулах стратегийг хэрэгжүүлэхэд эхний ээлжинд хүнсний бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, барилгын материалын үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх нөөц бололцоо Монголд бүрэн байгаа. Тус салбаруудыг дэмжихийн тулд нийлүүлэлтийн талын бодлогуудыг татвараас хөнгөлөх, хөнгөлөлттэй зээл

77 Монгол улс зах зээлд, 2007

Хүснэгт 13. Импортын бүтэц (хувь)

	Импорт, хувь	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Эрдэс бүтээгдэхүүн	19.5	18.1	16.6	19.6	22.8	19.2	20.8	23.2	27.6	30.3	27.8
2	Нэхмэл болон нэхмэл бүтээгдэхүүн	5.7	6.3	9	13	9.9	12.2	10.4	10	6.5	4.3	2.2
3	Чулуу, гөлтгөнө, цемент, шөрмөсөн чулуу, тэдгээрээр хийсэн бүтээгдэхүүн	1.3	1	0.9	0.9	1.5	1.6	2.1	1.7	1.6	1.6	2.2
4	Үндсэн төмөрлөг болон тэдгээрээр хийсэн бүтээгдэхүүн	7	5.6	3.8	3.7	4.7	4.5	5.5	6.9	7.2	6.6	7.6
5	Машин, механик төхөөрөмж, цахилгаан хэрэгсэл	26.7	25.2	34.5	21.7	17.8	19.5	21	19.7	21.6	18.2	19.6
6	Бүх төрлийн тээврийн хэрэгсэл	9.6	13.5	10.6	10.9	10.8	10.9	10.8	10.2	9.8	10.1	10.3
7	Хүнсний бэлэн бүтээгдэхүүн	8.2	9.3	7	7.7	8.3	8.2	7.7	7.2	6.6	6.5	7.3
8	Ургамлын гаралтай бүтээгдэхүүн	6.8	5.3	3.5	7.6	8	8.4	4.7	6.9	4.7	4.3	3.7
	8 бүлгийн нийлбэр	84.8	84.3	85.9	85.1	83.8	84.5	83	85.8	85.6	81.9	80.7

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

олгох, мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэх байдлаар явуулбал илүү үр дүнтэй. Ингэснээр ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлж инфляцийг бууруулах зэрэг бодлогууд хэрэгжих юм.

Далд эдийн засаг, түүнтэй тэмцэх нь

Албан ёсоор статистик тоо бүртгэлд тусгагдаагүй бөгөөд албан ёсны үйлдвэрлэгчидтэй адил зохицуулалт, татварын системд хамрагдаагүй эдийн засгийн үйл ажиллагааны хэсгийг далд эдийн засаг гэж томъёолсон байна (Anderson, 1998). Далд эдийн засагтай тэмцэх нь төрийн макро эдийн засгийн зохицуулалт, бодлогын нэг томоохон чиглэл юм. Монгол Улсад далд эдийн засаг Андерсоны судалгаагаар 1996 оны сүүл, 1997 оны эхээр хөдөлмөрийн насны хүн амын 23-32 хувь зөвхөн албан бус секторт ажилладаг, Улаанбаатар хотын өрхийн нийт орлогын 32 хувийг албан бус орлого бүрдүүлдэг, мөнгөний агрегатаар тооцвол далд эдийн засаг нь тухайн үед 33-38 хувьтай байжээ. Тэрээр албан бус секторын хэмжээ их байгааг:

- 1990-ээд оны эхэн үеийн хямрал;
- хөдөөнөөс хот руу шилжих хөдөлгөөн,
- төвлөрсөн төлөвлөгөөт системийн үед ажиллах боломжгүй байсан талбарт зах зээл нөөцийг хуваарилж байгаа үйл явц,
- албан бус сектор ороход хялбар, албан секторт нэвтрэхэд хүндрэлтэй байдлаар тайлбарласан.

Үүнд ялангуяа тухайн үеийн хөдөлмөрийн хууль, нийгмийн даатгалын хууль, татварын хууль болон банкнаас зээл авах боломж зэргээс шалтгаалан албан бус секторт орж ажиллах нь илүү хялбар байгаа учраас албан бус секторыг эдийн засгийн бодлогоор «дэмжсэн» байна гэсэн дүгнэлт хийжээ.

Албан бус сектор нь ядуурлыг даван туулах, илүү үр ашигтайгаар зах зээлийн эрэлтийг хангахад нэлээд үүрэг гүйцэтгэж байгаа бөгөөд төрийн хүнд суртал, зах зээлд нэвтрэхэд саад бэрхшээл бага байдаг бол жижиг үйлдвэрлэл хэрхэн хөгжиж болохыг Монголын албан бус сектор, ялангуяа жижиг аж ахуй эрхлэгчид харуулж байна гэжээ.

2005 онд хийсэн Монгол улсын албан бус секторын хамрах хүрээ, төлөв байдал⁷⁸ судалгаагаар шууд, дугтуйн болон үржүүлэгчийн аргуудыг янз бүрийн хувилбар, хослолоор ашиглан 5 өөр асуулгаар далд эдийн засгийн хэмжээг тодорхойлсон бөгөөд далд эдийн засгийн хэмжээ нь ДНБ-ий 24-30 хувь байна гэсэн үр дүн гарчээ.

Далд эдийн засгийн судалгаануудад төрийн хэт их оролцоо, дарамт нь далд эдийн засгийн хэмжээтэй шууд хамааралтай байдаг гэж олонтаа дүгнэн бичсэн байдаг⁷⁹. Далд эдийн засгийн үйл ажиллагааг бууруулахын тулд дараах арга хэмжээг авдаг байна. Үүнд:

- Аж ахуйн нэгж болон хүмүүст учруулж буй төрийн дарамтыг бууруулах. Жишээ нь, татвар, хураамж болон бусад дарамтыг бууруулах.
- Хууль болон түүний хэрэгжилтийг чангатгах.

Манайд үндсэндээ далд эдийн засагтай тэмцэхийн тулд дээрхи хоёр замын эхний хувилбарыг сонгосон. Татварын тогтолцоог сайжруулах, хялбаршуулах, татварын хувийг бууруулах замаар татвар төлөлт, хамралтыг сайжруулах мөн 2008 онд татварын өршөөлийг зарлаж далд эдийн засгийг ил гаргах арга хэмжээ авсан. Гэсэн хэдий ч нөгөө талаас энэ нь татвараа төлөхгүй

78 Нээлттэй Нийгэм Форум, АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Монголын Үндэсний Статистикийн Газар, IRIS

79 Липперт, Волкер “Далд эдийн засгийн хэмжээ болон нөлөө, түүний дэлхийг хамаарсан байдал”

байж болох юм байна гэсэн ойлголтыг бусад компани, хүмүүст төрүүлснээрээ далд эдийн засгийг дэмжиж урамшуулах талтай байж болох юм. Одоогийн байдлаар татварын өршөөлийг үзүүлсэн нь тодорхой үр дүнд хүрсэн эсэх нь тодорхой бус байгаа ч ерөнхийдөө татварын хувийг бууруулсан нь бизнесийн орчинг сайжруулсан гэж олон улсын байгууллагууд дүгнэдэг.

2006 онд «Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай» хууль баталснаар төрөөс аж ахуй нэгжид учруулж буй дарамтыг нэмэгдүүлж татвараас зайлсхийх, улсын хилээр алт нууцаар гаргахыг завдсан хэргүүд удаа дараа гарах болсон байна. Мөн үүний зэрэгцээ алтны олборлолт, Монголбанкинд тушаах хэмжээ эрс багасчээ. 2001-2005 онд алт олборлолт 13.6 тонноос 24.1 тонн болж 1.77 дахин өсч байсан бол энэ татвар хэрэгжсэнээс хойш алт олборлолтын хэмжээ 6.7 тонноор буурч 2006 онд 22.5 тонн, 2007 онд 17.4 тонн, 2008 онд 17 тонн болж буурчээ. Энэ нь алт олборлогч компаниуд алтаа бүрэн тушаахгүй, алтны наймаа, хар зах зээл үүсэхэд нөлөөлж байна. 2007 онд 3кг, 2.2 кг алт, 2008 оны 7 сард 13 кг алт авч гарахыг завдсан гэх мэт хэд хэдэн ородлогууд гарчээ.

Дээрхи хуулиудаас гадна ерөнхийдөө гаалийн татвараас зайлсхийх гэсэн хэргүүд нэлээд гардаг бөгөөд 2008 оны эхний хагас жилийн байдлаар 844 сая төгрөгийн барааг гаальд мэдүүлэлгүй татвараас зайлсхийсэн хэрэг гарсан байна⁸⁰. Гаалийн мэдээгээр⁸¹ 2006, 2007 онд гаалийн болон бусад татвар төлөхөөс зайлсхийсэн гэмт хэрэг харгалзан 330, 280 гэж бүртгэгдсэн бөгөөд эдгээр нь гаалийн нийт зөрчил, гэмт хэргийн 12.9, 10.9 хувийг тус тус эзэлж байна. 2005 оны

үзүүлэлт (226 зөрчил)-тэй харьцуулахад эдгээр зөрчлийн тоо нэлээд өсчээ.

Эндээс харахад, төрийн оролцоо хэт их эсвэл оновчгүй байгаагаас болж далд эдийн засгийн хэмжээ багасах биш харин ч нэмэгдэх төлөвтэй байна. Үүнд ялангуяа гааль, татварын тогтолцоо их нөлөөлж байна.

2.2 Сангийн бодлого

Зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр эдийн засагт төрийн гүйцэтгэх үүрэг багасаж зарим шийдвэрүүдийг хувийн сектор гаргах болсон. Өөрөөр хэлбэл, төрийн эдийн засагт оролцох оролцоо, хэрэгжүүлэх арга зам нь өөр болж эдийн засгийн бүх төрлийн харилцаа явагдах хуулийн хүрээ, орчноор хангах анхдагч гол үүрэг гүйцэтгэх боллоо. Эдийн засагт төрийн гүйцэтгэх үндсэн үүрэг нь төсвөөр (татвараар) дамжуулан орлогыг дахин хуваарилах, нийгмийн бараа үйлчилгээг үйлдвэрлэх, нийлүүлэх, хувийн үйлдвэрлэлийг зохицуулах зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх болсон байна.

Үүний ерөнхий хандлага сүүлийн жилүүдэд тасралтгүй өсч ирснийг тэмдэглэх хэрэгтэй юм. Шилжилтийн эдийн засагтай зарим орнууд, Швед гэх мэт Скандинавын *Welfare state* орнуудын загварыг дагаж засгийн газрын зардлынхаа нэлээд хувийг (Жишээ нь Унгар, ДНБ-ийхээ 20 хувь) нийгмийн халамж, шилжүүлгэнд зарцуулсан нь засгийн газрын зардлын ДНБ-д эзлэх хувийг нэлээд өндөр (2006 онд 50 орчим хувь байсан бөгөөд үүнийг цаашид 40 хувь хүртэл бууруулах зорилготой байгаа) болгож улмаар эдийн засаг дахь төсвийн болон сангийн бодлогын ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн юм. Гэвч эдгээр орнуудад энэ нь эргээд дарамт болсон юм. Шведийн түүхээс харахад *welfare* улс орон болохын өмнө эхлээд үр ашгийг дээшлүүлсэн

80 Гаалийн ерөнхий газрын дарга Д.Цэвээнжавтай хийсэн Үнэн сонингийн ярилцлага, 2008.08.11

81 <http://www.ecustoms.mn/index>, Гаалийн зөрчилтэй тэмцэх

байна. Өөрөөр хэлбэл, 1870-1970 он хүртэл маш жижиг засгийн газартай, эдийн засаг дахь төрийн оролцоо маш бага, төр сонгодог хэдхэн үүргээ л (ялангуяа дэд бүтэц, боловсролд илүү зардал гаргадаг) биелүүлдэг байсан. Энэ үед эдийн засгийн өсөлт нь нэлээд хурдацтай явагдсан ба авилга байхгүй болсон. Цаашид *welfare state*-ийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж чадахуйц төрийн удирдлага, аппарат бий болсон бөгөөд «тоглоомын дүрэм» тогтвортой байжээ. Энэ бүхний дараа тэгш байдал, сайн сайхан байдлыг үр ашигтайгаар хангаж эхэлсэн. Гэтэл шилжилтийн орнуудад эдгээр урьдчилсан нөхцөлүүд нь хангагдаагүй байснаас үүдэн нийгмийн сайн сайханд чиглэсэн бодлогууд үр өгөөж муутай байжээ. Тухайлбал, авилга ихтэй, нэг хүнд ногдох ДНБ бага, олон улсын нөхцөл байдал маш өрсөлдөөнтэй болсон, «тоглоомын дүрэм» тогтворгүй гэх мэт.

Төсвийг төвлөрүүлэх гол зорилго нь төсвийн тогтвортой байдлыг бий болгох юм. Гэвч энэ зорилгодоо хүрэх эсэх нь төсвийн тунгалагшилт, ил тод байдлаас (*transparency, accountability*) хамаардаг. Хэрвээ эдгээр байдал дутмаг байвал төвлөрөл нь авилга болон рент хайх (*rent-seeking*) үйл явцыг нэмэгдүүлэх боломжтой.

2.2.1 Сангийн бодлогын үүрэг, ерөнхий хандлага

Сангийн бодлого бол макро эдийн засгийн зохицуулалтын хамгийн нөлөөтэй арга хэрэгслүүдийн нэг юм. Сангийн бодлого нь төрөөс улсын төсвийг бүрдүүлэх болон захиран зарцуулах замаар улсын эдийн засагт хүчтэй нөлөөлдөг. Сангийн бодлого ийнхүү нэг талаас орлогыг бүрдүүлэх (татварын орлогыг цуглуулах, улсын зээллэг бонд гаргах аргаар), нөгөө талаас зарлагаар дамжин хөрөнгө оруулалт хийх, бараа

таваар худалдан авах, нийгмийн халамжийг санхүүжүүлэх, нийт эрэлтийг нэмэгдүүлэх үйл ажиллагааг агуулж байдаг⁸². Сангийн бодлого болон төсвийг боловсруулах явцад хэд хэдэн хүчин зүйл нөлөөлдөг. Зарчмын хувьд төсвийг алдагдалтай, бага байлгах нь эрүүл эдийн засгийн шинж гэж сүүлийн жилүүдэд үздэг болсон. Иймээс төсвийг алдагдалтай эсвэл баланслуулан зохиоход тухайн үеийн нөхцөл, шаардлага ихээхэн нөлөөлдөг. Тухайлбал, орлогын хэмжээ бага байсан ч улсын хөгжилд шаардлагатай гэж үзсэн томоохон дэд бүтцийн объектууд (зам, гүүр, цахилгаан станц зэргийг)-ыг улс санхүүжүүлэн төсөв нь алдагдалтай байж болно. Мөн эдийн засгийн уналтын үед эдийн засгийг идэвхжүүлэхийн тулд засгийн газрын зарлагыг нэмэгдүүлж улсын зах зээлд нийт борлуулалтыг өсгөх замаар аж үйлдвэр, дотоодын үйлдвэрлэгчдийг дэмжих тохиолдуулд байдаг.

Энэ талаар олон чиглэлийн үзэл баримтлалууд байдаг. Эдийн засаг дахь төрийн оролцоог аль болох хязгаарлах хэрэгтэй. Засгийн газар бага хэмжээтэй байх ёстой гэсэн хандлагыг онолын хувьд монетаристууд, шинэ сонгодогууд, бодит эдийн засгийн мөчлөгийн онолчид болон нийлүүлэлтийн талын эдийн засагчид ихээхэн дэмждэг. Харин төрийн оролцоо их байх нь эдийн засгийн өсөлтийг урамшуулах ба орлогын дахин хуваарилалтыг сайжруулах боломжтой гэсэн хандлагыг Кейнсийн талын эдийн засагчид баримталдаг. Энэхүү хоёр хандлага нь практикт ч мөн зөрчилтэй байсаар байна.

Төрийн оролцоог нийт төсвийн зарлагаар бус засгийн газрын зардлын задаргаа болон татварыг (төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч) зарим судалгаануудад ашиглах хандлага бий. Тухайлбал, Easterly ба Rebelo (1993) нар засгийн газрын зардлын болон

82 Үүнийг мөчлөгийн/уналтын эсрэг бодлого гэж нэрлэдэг.

татварын төрөл бүрийн хэмжүүрүүдийг ашиглан судалгаа хийж зөвхөн тээвэр, холбоо, харилцаанд оруулж буй засгийн газрын хөрөнгө оруулалт нь өсөлттэй эерэг хамааралтай байна гэсэн үр дүнд хүрсэн байдаг. Kneller, Bleaney, ба Gemmell (1999) нар засгийн газрын зардал ба татварын эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх нөлөөг судалсан. Тэд зардлыг бүтээмжит (биет ба хүмүүн капиталд оруулж буй хөрөнгө оруулалт) ба бүтээмжгүй (нийгмийн хамгааллын зардлууд) зардал гэж ангилан авч үзсэн байна. Судалгааны үр дүнгээр бүтээмжит зардал нь өсөлттэй эерэг, найдвартай хамааралтай байсан бол бүтээмжгүй зардал нь найдваргүй байсан байна. Татвар нь өсөлттэй сөрөг, найдвартай хамааралтай гарч ирсэн байна. Энэ тал дээр Barro (1991, 1994а, 1995) хэд хэдэн судалгаа хийсэн ба засгийн газрын зардал ба эдийн засгийн өсөлт нь сөрөг хамааралтай гэсэн үр дүнд хүрч байжээ (pp. 2-4). Практикт төсвийн цар хүрээ, хэмжээг өөрчлөх нь нилээд хэцүү байдаг бөгөөд ялангуяа зарлагын хувьд бүтэц, зардал нь нилээд тогтсон, хуулиар тогтоосон байдаг тул амархан өөрчлөгддөггүй.

Хөгжиж буй орнуудад 1990 оноос хойш баримталж ирсэн бодлогын гол чиглэл нь аль болохоор төсвийн алдагдлыг бага байлгах, улсын зарлагыг үр дүнтэй ашиглах чиглэл байсан ба түүнд олон улсын байгууллагууд ихээхэн ач холбогдол өгдөг. Монголын хувьд 1991 оноос эхлэн 2004 он хүртэл Дэлхийн Банкнаас төсвийн алдагдлыг бага байлгахыг анхааруулсаар байтал 2006, 2007 оноос төсвийн хэт зарцуулалт, ялангуяа зорилтот бус, үр ашиггүй нийгмийн шилжүүлгийг нэмэгдүүлснийг ДБ, ОУВС шүүмжилж байгаа.

Хоёрдугаарт, сангийн бодлого үндсэн хуулийн болон сонгуулийн системээс хамаардаг байна. Намаар хуваагдахыг

урамшуулдаггүй, нам доторхи нэгдмэл байдлыг нэмэгдүүлдэг, тогтвортой засгийн газрыг дэмждэг систем нь аливаа хямралыг даван туулж чаддаг, эсрэг тэсрэг зөрчилдөөнтэй сонирхолоос бий болох асуудалтай бага тулгардаг бөгөөд эдийн засагтайгаа зохицсон сангийн бодлого явуулж чадах боломжийг бий болгох магадлал илүү өндөртэй байдаг. Харин үүний эсрэг нөхцөл байдалтай бөгөөд нэг сонгуулиас нөгөө сонгуулийн хооронд засгийн газар солигдох боломж ихтэй үед хямрал даван туулах чадваргүй, ашиг сонирхолын зөрчилдөөн ихтэй байдаг байна. Хамгийн хүндрэлтэй асуудал нь макро эдийн засгийн болон сангийн бодлогыг тодорхойлоход засгийн газрын бүрэлдэхүүн дотроо ч нэгдсэн шийдвэрт хүрч чадахгүй асуудал үүсдэг (Haggard etc, 2001).

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад дээрх хоёр эсрэг төрлийн засгийн газрын жишээ элбэг байдаг. Тухайлбал, Унгар улсын 1990-1994 оны Анталлын засгийн газрын сангийн бодлого бараг шинэчлэгдээгүй, төсвийн төвлөрлийг багасгах үйл ажиллагаа удаашралтай байсан бөгөөд тухайн цаг үед эвсэл болон нам дотор өрсөлдөөн ихтэй байсан байна. Харин 1994-1998 оны Хорны засгийн газар төсвийн зохицуулалт хийж чухал институцийн өөрчлөлтийг хийж чадсан. Энэ үед илүү нэгдмэл, тогтвортой эвсэлээс засгийн газар бүрдэж байжээ. Үүнтэй адил жишээ Монголд ч мөн байдаг. Сүүлийн үед шилжилтийн эдийн засагтай орнуудыг нийгмийн бодлогоор нь үндсэндээ гурван загварт хувааж болно (Anders Aslund, 2007).

Эхний загвар - хуучин Зөвлөлтийн нийгмийн системийг тэр чигээр нь хадгалсан Беларус, Узбекистаны загвар. Энэ улсуудад нийгмийн зардал нь ДНБ-ий ихээхэн хэсгийг эзэлдэг боловч үр ашиг

нь маш муу гэж үздэг. Тэдний нийгмийн хамгааллын системээс хуучин эрх баригчид болон дарга нар илүү үр өгөөж хүртдэг байна.

Хоёр дахь загвар нь социал демократ нийгмийн хамгааллын систем бөгөөд үүнд Унгар, Польш, Чех зэрэг орнууд ордог. Энэ системийн онцлог нь нийгмийн тэтгэмж, шилжүүлэг ихтэй, үүнийгээ дагаад татвар өндөр байхыг шаарддаг. Эдгээрээс үүдэн хөдөлмөрийн зах зээл дээр хэт их зохицуулалт хийх болдог. Энэ загвар нь «нийгмийн сайн сайхан байдлын хавх» үүсгэдэг.

Гурав дахь загвар нь чөлөөт зах зээл илүү хөгжсөн орнууд. Жишээ нь, Балтийн орнууд, Киргизстан болон Казахстан. Тэдний төр жижиг, нийгмийн шилжүүлэг бага бөгөөд улмаар татвар бага байдаг. Тэдний хувийн сектор, зах зээлийн механизм нь эдийн засагт илүү үүрэг гүйцэтгэдэг. Казахстан тэтгэврийн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн шинэчлэлийг хамгийн сайн, амжилттай хийсэн жишээ болдог. Эдгээр орнуудтай ижил чиг хандлагатай орнууд Армени, Гүрж, Болгар, Румын юм.

Татварын бодлогын хувьд авч үзвэл шилжилтийн эдийн засагтай орнууд хоёр эсрэг бодлогыг авч хэрэгжүүлсэн. Унгар анх энэ системийг нэвтрүүлж өсөн нэмэгдэх орлогын татварыг 60% хүртэл ногдуулсан бөгөөд түүнийг Төв Европын орнууд болон шинэчлэлийг хожуу хийж буй орнууд (Беларус, Узбекистан, Украин) дагасан.

Тэднээс эрс өөр татварын бодлого баримталсан улс орнуудын тэргүүлэгч нь Эстони. Эстони маш либерал, чөлөөт бодлого хэрэглэсэн. Өөрөөр хэлбэл, цөөхөн тооны татварыг бага түвшингээр тогтоосон. Тэдний гол шинэчлэл нь нэг шатлалтай хүн амын орлогын татвар (1994 онд, 26%), 18 хувийн НӨАТ ногдуулж, гадаад

худалдааг татвараас чөлөөлсөн. Аажимдаа шилжилтийн орнууд Эстоний жишээг дагасан байна. Тухайлбал, 2000 онд ОХУ 13 хувийн нэг шатлалт орлогын татвартай болсноор татварын орлого нь эрс өссөн. Украин 2004 онд дагаж өөрчилсөн бол Словак хүн амын орлогын албан татвар, компанийн ашгийн татвар болон НӨАТ-ыг бүгдийг нэг шатлалтай бөгөөд бүгд ижил 19% байхаар, 2005 онд Румын дээрх гурван татварыг 16% болгон бууруулжээ. Балтикийн орнууд нэг шатлалт татвараа бага зэрэг бууруулж 24% болгосон. Харин Төв Европын орнууд өндөр татвартай хэвээр байна. Жишээ нь Польш 40 хүртэл хувийн өсөн нэмэгдэх татвартай.

Монгол улс тэтгэврийн шинэчлэл, татварын шинэчлэл, төсвийн шинэчлэлүүдийг хуулийн хүрээнд хийсэн. Тэтгэврийн шинэчлэл нь одоо хэрэгжүүлэх шатанд явагдаж байна. Татварын шинэчлэлийг Монгол улс 1993 оноос хойш 4 удаа хийсэн бөгөөд шат дараалан татварын шатлал, түвшинг бууруулсан байна. 2007 онд татварын шинэчлэлээр компаниудын татварын ачааллыг бууруулж, бизнесийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэхийн тулд аж ахуйн нэгжийн татвар ногдуулах босгыг 3 тэрбум төгрөгөөр нэмж, татварын түвшинг бууруулсан (Хүсэнгт 14.).

Монгол төр зардлын хувьд, шилжилтийн эхэн үед өмч хувьчлал болон яамдуудыг цомхотгосонтой холбоотойгоор зарлага эрс буурсан. Засгийн газрын зардал 1989 онд хамгийн өндөр буюу ДНБ-ий 65.8 хувь байснаа гурван жилийн дотор (1992 онд) хамгийн бага түвшин болох 25.4 хувьд хүрчээ. Хэдийгээр Монгол Улс 1990-ээд оны эхээр зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцоо ямар байхыг төдийлөн сайн ойлгоогүй тодорхой бус байсан ч гэсэн төрийн оролцоо бага байх нь хамгийн зохистой гэсэн зарчим баримталж байсан.

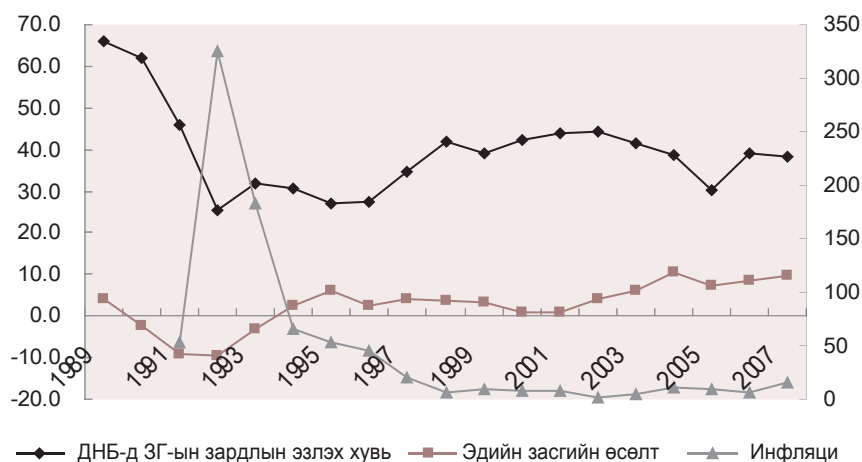
1992-1997 онд ДНБ-д эзлэх засгийн газрын зардал дунджаар 29.4 хувь байсан бол 1998-2007 онд энэ үзүүлэлт 39.9 хувь байжээ. 1998 онд «улс төрийн хямрал» эхэлснээс хойш үндсэндээ засгийн газрын зардал өндөр болж тэр эрчээ өнөөг хүртэл хадгалсаар байна (Зураг 7.).

2000, 2001 болон 2002 оны зуд, ган гачгийн улмаас хөдөө аж ахуйн салбарын үйлдвэрлэл буурсан. Тэдгээрт туслах зорилготойгоор засгийн газрын зардал өссөн. Энэ бодлого нь эдийн засгийн уналтын үед түүнийг идэвхижүүлэх зорилготой байсан нь эдийн засгийн

мөчлөгийн эсрэг хийгдсэн цаг үеэ олсон бодлого байсан. Харин үүнээс цааш зардлыг энэ чигээр нь өндөр авч явсан нь эдийн засаг дахь нийт эрэлт болон засгийн газрын үр ашиггүй зардлуудыг өсгөж улмаар инфляцийн дарамтыг нэмэгдүүлсэн.

Монголд ийнхүү засгийн газрын зардлаар дамжиж хэрэгжих эдийн засгийн мөчлөгийн далайцыг бууруулах үүрэг нь алга болж харин өөрөө «мөчлөгийг үүсгэгч» болоод байна. Жишээ нь нийгмийн халамжийн бодлогыг тодорхой зорилтот бүлэгт хэрэглээгүйгээс эдийн засагт нийт эрэлтийг огцом нэмэгдүүлж инфляцийг хөөрөгдөх

Зураг 7. Инфляци ба эдийн засгийн өсөлт



Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Хүснэгт 14. Татварын төрөл, хувь

	1993-1997	1997-2001	2001-2004	2004-2007	2007-
Хүн амын орлогын албан татвар	5 шатлалтай, 0, 2, 15, 27, 40%	3 шатлалтай, 10, 20, 40%	3 шатлалтай, 10, 20, 30%	1 шатлалтай, 10%	
Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар	4 шатлалтай, 15, 25, 35, 40%	2 шатлалтай, 15, 40%	2 шатлалтай, 15, 30%	2 шатлалтай, 10, 25%	
Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар	5%	10%	15%	15%	10%
Нийгмийн даатгал (Ажил олгогч/ажилчин)	15/ 7	19/10	19/10	19/10	10/10

Эх үүсвэр: Татварын Ерөнхий Хууль, Нийгмийн Даатгалын хууль,

Шигтгээ 2.

«Улс төрийн намууд сонгуулийн үед ямар нэгэн тооцоогүй, хариуцлагагүй амлалт өгснөөр парламентад зохих тооны суудал авч, амлалтаа биелүүлэхийн тулд Засгийн газраас оруулсан төсвийн төслийн анх төлөвлөсөн бүтэц, тэнцвэрт харьцааг өөрчлөн улсын төсөв эцсийн дүндээ эдийн засгийн тогтвортой, урт хугацааны өсөлтийг хангах, цаашдын хөгжилд зориулсан хуримтлалыг нэмэгдүүлэх замаар улс орноо урагшлуулан хөгжүүлэхэд бус богино хугацааны хэрэглээнд илүүтэй чиглэсэн төсөв болж хувирахад хүргэж байна.»

Монгол улсын 2005 оны төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд хийсэн мэргэжлийн шинжилгээ

нэг шалтгаан болж өгсөн. Гэтэл энэ байдал цаашид ч үргэлжлэх боломжтой болж байгаа нь ирээдүйд макро эдийн засгийн орчинд муугаар нөлөөлөх нь эргэлзээгүй юм.

2.2.2 Сангийн бодлого, түүний эрх зүйн орчин

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоог хэмжих гол үзүүлэлт болох төсвийн талаар хууль эрх зүйн хувьд Монгол улс нэлээд өөрчлөлт шинэчлэлүүдийг шилжилтийн үед хийсэн. Үүнд, төсвийн тухай хууль, төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хууль, аж ахуйн нэгжийн болон хүн амын орлогын албан татварын хуулиуд, нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль, төрөл бүрийн бусад татвар болон хураамжуудын тухай хууль тогтоомжуудыг боловсруулан баталж, хэрэгжүүлсээр байгаа болно.

Хуулийн талаас төсөв, татварын эрх зүй нь нийтийн эрх зүйд хамаарах тул уг салбар эрх зүйн хувьд бүхэлдээ төрийн /захиргааны/ зохицуулалтын арга илүү хэрэглэгддэг. Учир нь төсөв, татварын хууль тогтоомжийг төрөөс өөрийн зорилго, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах мөнгөн хөрөнгийн санг хуримтлуулах, хуваарилах, ашиглах зорилгын үүднээс гаргадаг тул энэ нь цэвэр төрийн шууд зохицуулалт буюу шууд оролцооны илэрхийлэл болдог. Төсвийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалжид Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай

(НТТХ) хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хууль (ТБУСтХ) болон жил бүрийн төсвийн тухай хуулиуд хамаардаг.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль

ТБУСтХ нь төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын зарчим, төрийн байгууллага, албан тушаалтны төсвийн удирдлагын талаархи бүрэн эрх, улсын төсөв боловсруулах, батлахтай холбогдсон харилцаа, орон нутаг дахь төсвийн удирдлага, санхүүжилт, хяналт зэрэг асуудлуудыг зохицуулсан материаллаг болон процессын шинжийг давхар агуулсан, төрийн буюу нийтийн ашиг сонирхолд чиглэгдсэн, төрөөс уг харилцаанд «захирамжлан» /давуу эрхтэй/ оролцох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн хууль юм. Энэ хууль манай өнөөгийн сангийн бодлогод онцгой байр суурийг эзэлдэг.

ТБУСтХ нь 2002 оны 6 сарын 27-нд батлагдан, 2003 оны 1 сарын 1-нээс эхлэн хэрэгжиж буй бөгөөд энэхүү хуулиар төсвийн орлого, зарлагын удирдлага төвлөрсөн байдлаар хэрэгжих болсон⁸³. 2002

83 ТБУСтХ-ийн дагуу төсвийн удирдлага, санхүүжилтийг төрөөс баталдаг дунд хугацааны санхүүгийн хөгжлийн хөтөлбөртэй холбоотойгоор зохион байгуулах болсон байна. Ингэснээр өмнөх тогтолцооноос нилээд ялгаатай өвөрмөц болсон тул шууд харьцуулалт хийх боломжгүй болсон тул бидний тоон шинжилгээ 2003-2008 оны хоорондох хугацааг хамрах болно.

оны 11 сарын 20-ны өдөр Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулийг батлан, 2002 оны 11 сарын 21-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд энэ нь Монгол Улсын төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, захиран зарцуулахтай холбоотой эрх зүйн харилцааг зохицуулагч гол хууль болно.

Олон улсын стандартаар төсвийн талаар хууль эрх зүйн хувьд хийгдсэн өөрчлөлт шинэчлэлүүд нь ОУВС-гаас гаргасан «Төсвийн ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм»⁸⁴-ийн нэлээд олон заалтыг хангаж чадахуйц сайн болсон гэж үзэж байна. ТБУСтХ болон НТтХ нь төрийн санхүүгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллагуудын оролцох оролцоо, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон, төсвийг төлөвлөх үйл явцыг илүү тодорхой болгосон, төсвийн орлого бүрдүүлэх, захиран зарцуулахтай холбоотой асуудлыг зохицуулсан хууль эрх зүйн баримтууд болж чадсан.

Гэсэн хэдий ч төрийн санхүүгийн удирдлага нь зарим талаар дээрхи үзүүлэлтүүдийг бүрэн хангаж чадахгүй байгааг онцлох хэрэгтэй. Тухайлбал, төрийн ба хувийн үйлдвэрийн газрууд ялангуяа уул уурхайн компаниудтай хийж буй төрийн санхүүгийн харилцаа тодорхой, нийтэд ил тод байх ёстой гэсэн зарчим зарим талаар биелдэггүй. Үүнд Бороо гоулд, Цайрт Минерал зэрэг томоохон уул уурхайн компаниудтай 1998-1999 онд хийгдсэн тогтвортой байдлын гэрээний зарчим, агуулга ил тод байдаггүй. Энэ талаар сүүлийн жилүүдэд төр засгаас анхаарч Оюу-Толгой орд газрыг эзэмшигч Айванхоу Майнз компанитай хийсэн тогтвортой байдлын гэрээг нийтэд сурталчлан, нийгмийн санал бодлыг сонссон боловч өнөөг хүртэл батлагдаагүй, зарим нэмэлт

өөрчлөлт хийгдэхээр хүлээгдсээр байгаа нь бий болсон тодорхой байдлыг улам бүр бүрхэгдүүлж байна.

Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл

ТБУСтХ-иар жил бүрийн төсвийг төлөвлөхдөө *дунд хугацааны (гурван жил)* төсвийн хүрээний мэдэгдлийг (ДХТХМ) боловсруулж түүнд тулгуурлан тухайн жилийн төсвийн төслийг боловсруулж байх зарчимд шилжсэн. 2005 оноос эхлэн ДХТХМ-ийг албан ёсоор гурван жилийн хугацаатайгаар боловсруулж Улсын Их Хурлаар батлах болсон. ДХТХМ нь макро эдийн засгийн зорилтот үзүүлэлтүүдийг тодорхойлон тэдгээрт үндэслэн төсвийн агрегат үзүүлэлтүүдийн үнэлгээг санал болгосон хэлбэртэй байдаг ба энэ нь УИХ-аар батлагдсанаар дараа оны төсөв зохиох үйл явцад хэрэгжиж эхэлдэг⁸⁵.

Энэ нь төсөв төлөвлөлтийн үйл явц илүү нээлттэй, төлөвлөх цаг хугацаа нь илүү тодорхой болсныг харуулж байна. Гэсэн хэдий ч хэтийн зорилтуудын тооцооллыг урт хугацаанд нарийн төлөвлөж чаддаггүй, жил бүр шинэчилж өөрчилдгөөс тогтоосон хугацаандаа төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь хүчин төгөлдөр байж чадахгүй байгаа, нөөцийн хуваарилалт нь салбаруудын дунд хугацааны хөгжлийн хөтөлбөрүүдтэй уялдаа муутай төлөвлөгддөг зэрэг нь түүний ач холбогдлыг бууруулж байна. Жишээлбэл 2007.07.27 ба 2008.05.22-нд тус тус батлагдсан төсвийн хүрээний мэдэгдлүүд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг хүснэгт 15.-д харьцуулан харууллаа.

Ийнхүү төлөвлөлтийг маш дутагдалтай, тооцоо муутай хийдэг нь төсвийн гүйцэтгэл

84 ОУВС-аас боловсруулан гаргасан “Code of Good Practices on Fiscal Transparency”-ыг харах холбоос: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

85 Төсвийн дунд хугацааны төлөвлөлтийн гарын авлагыг 2008 оны 3-р сард Сангийн яамнаас боловсруулан гаргасан ба үүнд төсвийг төлөвлөх үе шатыг тодорхой хугацаагаар зааж өгсөн болно.

төлөвлөлтөөс хол зөрүүтэй гарах үндэс болж байна. Жишээлбэл, 2005, 2006 ба 2007 оны төсвийн мэдэгдлүүдэд төсвийн орлогын доод хэмжээг ДНБ-ий 41.4, 36.1 ба 38.4 хувь байхаар төлөвлөсөн бол гүйцэтгэлээр харгалзан 33.2, 42.8 ба 40.6 хувь байсан нь төсвийн орлогыг тооцоолол муутай төлөвлөж буйг харуулж байна. Ийнхүү орлогыг эхлээд багаар төлөвлөөд улмаар төсвийн орлогын төлөвлөгөөг хангалттай сайн биелүүллээ хэмээн дүгнэлт хийдэг нь зүйд нийцэхгүй юм.

ДХТХМ-д 2009 онд эдийн засгийн өсөлтийг 31.5 хувь байхаар тооцоолсон ба энэ нь Оюу Толгой, Таван Толгой зэрэг томоохон уул уурхайн үйлдвэрүүд ашиглалтад орсноор манай эдийн засагт гэнэтийн үсрэнгүй өсөлт гарахаар тооцсон хэрэг юм. Гэтэл 2008 онд тогтвортой байдлын гэрээ байгуулснаар үйл ажиллагаа нь эхлэх байсан эдгээр уурхайнууд одоог хүртэл гэрээгээ байгуулаагүй, үйл ажиллагаагаа

эхлэх боломжгүй байгаа нь эргээд төсвийн хүрээний мэдэгдэл үндэслэлгүй болохыг харуулж байна. Энэ мэт бодлогын уялдаагүй байдал нь төсвийн тооцооллыг буруу хийх шалтгаан болж байна.

Зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш алдагдалтай байсан манай улсын төсөв 2005 оноос илүүдэлтэй болж эхэлсэн ба төсвийн илүүдэл 2007 оны байдлаар ДНБ-ий 2.24 хувьд хүрсэн. Манай улсын хувьд төсөв санхүүгийн энэхүү таатай нөхцөл нь сүүлийн жилүүдийн эдийн засгийн өндөр өсөлт (сүүлийн таван жилийн дундаж эдийн засгийн өсөлт 8.5 хувь), дэлхийн зах зээл дэх уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийн хурдацтай өсөлттэй салшгүй холбоотой юм.

Дээр хэлсэнчлэн төсвийн тэнцлийг ДХТХМ-д урьдчилан гурван жилээр тооцох болсон. Төсвийн хүрээний мэдэгдэлд 2005-2007 онд төсвийн тэнцлийг ДНБ-ий -4.6-аас -4.0 хувийн алдагдалтай байхаар төлөвлөсөн хэдий ч эдгээр онуудад төсөв илүүдэлтэй

Шигтгээ 3.

Энд нэг сонирхолтой баримт бол зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварыг оруулахгүйгээр тооцвол манай улсын төсвийн нийт тэнцэл 2006 ба 2007 онуудад харгалзан ДНБ-ий -1.7 ба -5.5 хувийн алдагдалтай байхаар байсан. Өөрөөр хэлбэл төсөв илүүдэлтэй гарлаа, сайн ажиллаж байна хэмээсэн дүгнэлтүүд их гарч байгаа ч энэ нь зөвхөн дэлхийн зах зээл дэх алт, зэсийн үнийн өсөлттэй нягт холбоотой, хараат байдалтай гэдэг нь харагдаж байна. Энэхүү хараат байдал 2008 оны сүүлийн саруудад дэлхийн зах зээл дэх зэсийн үнийн уналтын үед илэрхий мэдрэгдэж эхэлсэн билээ.

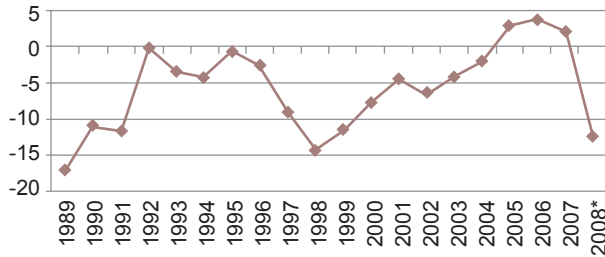
Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

Хүснэгт 15. Төсвийн хүрээний мэдэгдлүүд

	Монгол улсын 2008 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2009-2010 оны төсвийн төсөөллийн үзүүлэлтүүд			Монгол улсын 2009 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2010-2011 оны төсвийн төсөөллийн үзүүлэлтүүд		
	2008 он	2009 он	2010 он	2009 он	2010 он	2011 он
ДНБ-ий өсөлт	8.7	9.2	14.6	11.1	31.5	13.2
Төсвийн нийт орлогын дээд хэмжээ	40.2	41.8	40.1	37.3	33.2	32.0
Төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ	43.2	44.9	43.2	37.3	33.2	32.0
Төсвийн алдагдлын дээд хэмжээ	-3.0	-3.0	-3.0	0.0	0.0	0.0

Эх үүсвэр: УИХ-ын 2007.07.27-ны 54 дүгээр ба 2008.05.22-ны 41 дүгээр тогтоолын 1-р хавсралтууд

Зураг 8. Төсвийн тэнцэл



Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл, 2002, 2007
Монгол улсын 2009-2011 оны төсвийн төсөл
᠐ᠣᠶᠢ ᠠᠶᠢᠭᠡᠡᠦ: *-2008 ᠰᠢᠳᠤ ᠠᠨᠠᠭᠢ ᠠᠨᠠᠭᠢ ᠠᠨᠠᠭᠢ ᠠᠨᠠᠭᠢ ᠠᠨᠠᠭᠢ

гарсан нь манай улс төсөв төлөвлөлтийн тооцооллоо нарийн тодорхой хийж чадахгүй байгааг харуулж байна. 2007.07.27-ны өдөр батлагдсан ДХТХМ-д төсвийн алдагдлын дээд хэмжээг -3.0 хувь байхаар төлөвлөсөн, 2007.11.29-ний өдөр батлагдсан Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2008 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд төсвийн алдагдлыг ДНБ-ий 2.5 хувиас доогуур байлгах зорилт тавьсан атал 2007.11.30-ны өдөр Монгол Улсын 2008 оны төсвийн тухай хуулиар төсвийг -4.2 хувийн алдагдалтай байхаар баталжээ. Энэ нь макро эдийн засгийн зорилтот үзүүлэлтүүд, бодлогын төлөвлөлтүүд хоорондоо огт уялдаа холбоогүй хийгддэг болохыг тодорхой харуулж байна.

Төсвийг төлөвлөх гол үе шат болох ДХТХМ-ийг тооцоо судалгаа дутмаг, ёс төдий гүйцэтгэдэг болох нь илт байна. Мөн төсвийн төлөвлөлтөд эдийн засагт учирч болох эрсдэл, боломжуудын тооцоог огт хийдэггүй байна. Тухайлбал 2008 оны 5 сард ДХТХМ-д 2009 оны төсвийн алдагдлыг 0 хувь байхаар баталсан, 9 сард боловсруулсан 2009-2011 оны төсвийн төлөвлөлтөд мөн 0 хувь байхаар тооцоолсон байсан бол 11 сард 2009 оны төсвийн тухай хуулиар алдагдлын хэмжээг ДНБ-ий 6 хувь хүртэл нэмэгдүүлэн баталсан нь үүнийг нотлон харуулж байгаа юм. Мөн эрсдлийн тооцооллыг огт хийдэггүйг харуулах тод жишээг 2008

онд 4.2 хувь байхаар төлөвлөсөн төсвийн алдагдал урьдчилсан гүйцэтгэлээр 10 гаруй хувьд хүрэх төлөвтэй байгаагаас харж болно (Зураг 8).

Төсвийн гүйцэтгэлийг жил бүр үйл ажиллагааны чиглэлээр, төсвийн ерөнхийлөн захирагчидаар гаргаж парламентад тайлагнадаг. Харин хууль эрх зүйн хүрээнд тайланг нийтэд ил тод байдлаар мэдээлэх заалт байдаггүй хэдий ч төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээ, мэдээллүүдийг сангийн яам, статистикийн төв газар болон холбогдох газруудын вэб хуудсанд жил, улирал, сараар байршуулах болсон нь сайшаалтай юм. Гэсэн хэдий ч эдгээр мэдээллүүдийг цаашид нийгэмд илүү тодорхой, ойлгомжтой байдлаар хүргэхийн тулд төсвийн хүрээний мэдэгдлийг хэрхэн хангаж байгаа тухай, төсвийн гүйцэтгэл нь нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөрүүд, бодлогуудтай хэрхэн уялдаж байгаа талаар илүү тодорхой, нийтэд ойлгомжтой мэдээллээр хангадаг болох нь зүйтэй.

Мөн төсвийг хэрэгжүүлэх явцад төсөвт ихээхэн хэмжээгээр тодотгол хийдэг нь төсвийн гүйцэтгэл төлөвлөлтөөс зөрөх шалтгааныг бий болгож байна. Ийнхүү явцын дунд төсөвт тодотгол хийж байгаа нь нэг бол төлөвлөлтийг буруу хийдгээс эсвэл төсөвт ямар тохиолдолд нэмэлт өөрчлөлт оруулах талаар хууль эрх зүйн хүрээнд тодорхой заагаагүйгээс шалтгаалж байгаа гэж үзэж байна. Тухайлбал, манай улс 2007 оны төсвийн тухай хуульд 2007.08.10 болон 2007.12.27-ны өдрүүдэд нэмэлт тодотгол хийж төсвийн орлого ба зарлагын төлөвлөгөөг тус бүр 25 ба 21 хувиар нэмэгдүүлсэн нь төсвийн төлөвлөлт тогтворгүй байдгийг харуулж байна⁸⁶. Түүнчлэн 2008.02.20-ны Засгийн газрын

⁸⁶ Монгол улсын 2007 оны төсвийн тухай хууль, нэмэлт өөрчлөлтүүд

засаг дахь орлогын ихэнх хувийг төсөвт төвлөрүүлдэг, томоохон засгийн газартай хэмээн тооцогддог улс орнууд болох Швед, Унгар, Словени, Польш, Латви зэрэг орнуудынхтай ойролцоо түвшинд байгаагаас манай эдийн засаг дахь төсвийн төрийн оролцоо өндөр байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Төсвийн төрийн оролцооны түвшинд улс орны хэмжээ, хөгжлийн түвшин, институцийн бүтэц зэрэг хүчин зүйлс нөлөөлж болох тухай бид 1.4.1-т өгүүлсэн билээ.

Жижиг орнуудад⁸⁹ төрийн хэрэглээний зардлын ДНБ-д эзлэх хувь нь өндөр байдаг. Хүснэгтээс энэ байдал мөн ажиглагдаж байна.

Мөн хүн амын насны бүтэц ихээхэн хамааралтай байдаг. Хүн амд тэжээлгэгч насныхны эзлэх хувь их байх нь төрийн зардлыг өндөр байх шалтгаан болно гэж үздэг. Хүснэгтээс харахад хүн амд 65 ба түүнээс дээш насныхны эзлэх хувь өндөр байхын хэрээр төрийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь илүү өндөр байгаа нь харагдаж байна.

Хотжилт ба нэг хүнд ноогдох ДНБ-ийг эдийн засгийн хөгжлийг хэмжих үзүүлэлт болгон авч харьцуулав. Нэг хүнд ноогдох орлого багатай орнуудад төсвийн орлого, зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй бага байдаг бол манай улсын хувьд байдал эсрэгээр байна.

Түүнчлэн хотжилтийн түвшингээр ойролцоо улс орнуудтай харьцуулахад манай улсын төрийн оролцоо өндөрт тооцогдох түвшинд байна.

Онолын хэсэгт тодорхойлсон төсвийн төрийн оролцоог Revsin (2002)-ий судалгааны ажлын үр дүнг ашиглан тооцооло. Тайлбарлагч хувьсагчдаас 65-аас дээш насныхны нийт хүн амд эзлэх

хувь, сонгуулийн системийн найдвартай хамаарлыг үзүүлж байсан байна. Эдгээр үзүүлэлтүүдийг ашиглан төрийн хэрэглээний зардлын ДНБ-д эзлэх хувь, төсвийн нийт зардлын ДНБ-д эзлэх хувийг тооцвол дараах үр дүн гарч байна (Хүснэгт 17a).

Эндээс манай улсын хувьд төсвийн төрийн оролцооны бодит түвшин нь тооцоологдсон түвшингээс сүүлийн жилүүдэд байнга давсан үзүүлэлттэй байгаа нь харагдаж байна (Хүснэгт 17b).

Энэхүү тооцоог мөн сонгосон орнуудад хийж үзэхэд Монгол, Польш, Унгар, Словени, Швед зэрэг улсуудын хувьд бодит оролцооны түвшин нь тооцоологдсон түвшингээс өндөр байгаа ба бусад улсуудын хувьд бага байна.

Төсвийн орлого бүрдэлт болон зарцуулалтын талаар дараагийн хэсгүүдэд дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

2.2.4 Төсвийн орлогын бодлого, түүний шинжилгээ

Олон улсын практикт ерөнхийдөө дараах нөхцлүүд хангагдсан үед л ДНБ-ий өндөр хувийг татвараар төвлөрүүлэх нь зохистой гэж үздэг (Tanzi 2001).

Нэгдүгээрт, татвар төлөгчид нийгмийн зардлуудаас (үнэгүй боловсрол, соёлын үйл ажиллагаа, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, зам, тэтгэвэр гэх мэт) гарч буй үр ашигийг өөрсдийн төлж буй татвартай холбож чаддаг байх. Өөрөөр хэлбэл, илүү олон татвар төлөгчид энэхүү холбоог олж харж чадаж байвал тэд татвар төлөх хариуцлагаа ухамсарлах болно.

Хоёрдугаарт, татварын ачаалал хүн амд тэнцүү тархсан байх.

Гуравдугаарт, үр ашигтай татварын удирдлагтай (*tax administration*) байх шаардлагатай.

89 Энд жижиг орон гэдэгт хүн ам багатай улс орнуудыг авч үзсэн. Alesina ба Wacziarg, 1998, x4.

Нэгдүгээр нөхцлийг хангах эсэх нь улс орны түүхэн нөхцөл байдал, улс төрийн процесс, төрийн оролцоо, ба нийгмийн зардлын үр ашигтай зарцуулалтаас хамаарна. Жишээлбэл, угаасаа түүхийн явцад засгийн газарт итгэх итгэл байхгүй бол хүмүүст татвар төлөх сонирхол байхгүй байна. Засгийн газар нь иргэдийн нэгдмэл зорилгын төлөө явж байгаа гэдэгт нийгмийг итгүүлэхэд цаг хугацаа маш их шаардагдана. Мөн улс төрийн нөхцөл байдал чухал. Ардчилсан нийгэмд хүмүүс төлсөн татвар ба хүртэж буй үр ашгийн хоорондын холбоог харах боломжтой юм. Төрийн оролцоо ба нийгмийн зардлын үр ашигтай зарцуулалт ч мөн холбоотой хүчин зүйлүүд юм.

Манай улсын хувьд төсвийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь сүүлийн жилүүдэд өсөх хандлагатай байгаа нь төр эдийн засгийн бий болгож буй орлогоос төвлөрүүлэх хэмжээ улам бүр нэмэгдсээр байгааг харуулж байна. Харин татварын бус орлого болон хөрөнгийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь үүлийн таван жилийн дунджаар харгалзан

6.99 ба 0.04 хувь, төсвийн нийт орлогод эзлэх хувь 18.3 ба 0.1 хувьтай байна. Үүнд, төсөвт газрын өөрийн орлого томоохон хувь эзэлдэг ба сүүлийн жилүүдэд хувьцааны ноогдол ашгийн орлого хурдацтай нэмэгдэж байгаа нь нөлөөлж байна. 2008 оны төсвийн төсөлд тусгаснаар энэ хувь өмнөх оныхоос даруй 4 орчим пунктээр нэмэгдэн ДНБ-ий 44 хувьд хүрэхээр төлөвлөжээ.

Энд мөн л ДХТХМ болон 2008 оны төсвийн тухай хуулийн үзүүлэлтүүд нь маш их хэлбэлзэлтэй өөрчлөлт ихтэй байгааг харж болно. Тухайлбал 2007.07.27-ны өдөр батлагдсан ДХТХМ-д төсвийн нийт орлогын ДНБ-д эзлэх дээд хэмжээг 40.2 хувь гэж тогтоосон байтал 2007.09 сард Засгийн газраас өргөн барьсан төсвийн төсөлд энэхүү хэмжээг 42.1 хувь байхаар төлөвлөж байжээ. 2007.11.30-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын 2008 оны төсвийн тухай хуулиар төсвийн орлогын доод хэмжээг 26 хувиар бууруулан баталсан байна. Гэтэл 2008.02.06-ны өдрийн Засгийн газрын 41 тоот тогтоолын хавсралт болон Монгол

Хүснэгт 17а. Төсвийн төрийн оролцооны тооцоо, Монгол улсын хувьд

	2004		2005		2006		2007	
	Тооцоо	Бодит	Тооцоо	Бодит	Тооцоо	Бодит	Тооцоо	Бодит
Засгийн газрын нийт зардлын ДНБ-д эзлэх хувь	24.20	38.68	24.20	30.29	25.4	38.99	25.3	38.38
Засгийн газрын хэрэглээний зардлын ДНБ-д эзлэх хувь	12.93	16.55	12.93	13.91	13.26	18.64	13.31	14.56

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

Хүснэгт 17б. Төсвийн төрийн оролцооны тооцоо, Засгийн газрын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь, сонгосон орнуудаар, 2007 оны байдлаар

Улсууд	Монгол	Киргиз	Украин	Казахстан	Орос	Польш	Латви	Унгар	Словени	Япон	Австрали	Швед	АНУ	Сингапур
Тооцоо	25.3	28.6	41.8	32.4	41.4	36.7	42.7	40.1	40.9	48.3	41.7	43.8	40.2	33.3
Бодит	38.4	25.7	36.4	24.1	18.1	42.4	38	50.1	43.2	35.8	34.7	51.3	37.4	20.7

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2008 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд төсвийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувийг 44.3 хувь байхаар заажээ. Энэ мэтчилэн зөвхөн нэг оны төсөв төлөвлөхөд л маш олон зөрүүтэй тоон үзүүлэлт гарч байгаа нь төсвийн хэрэгжилтийг хянах бололцоог алдагдуулж байна.

Төсвийн орлогыг 2008 онд 2007 оныхоос даруй 30 орчим хувиар (нэрлэсэн дүнгээр) буюу 550 орчим тэрбум төгрөгөөр нэмэгдүүлэхээр төсөөлсөн байна. Орлогын энэхүү өсөлтийн 90 орчим хувийг татварын орлогын өсөлтөөр бий болгохоор төлөвлөжээ. Энэ нь ДНБ-ий 70 орчим хувийг хувийн сектор үйлдвэрлэж байгаа өнөө үед эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, татварын дарамт улам нэмэгдэхийг харуулж байгаа юм.

Хүснэгт 18. Татварын хувь,, 2007 оны байдлаар, сонгосон орнуудаар

Улсууд	Хүн амын орлогын албан татварын хувь	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хувь (максимум түвшин)
Монгол	10	25
Киргиз	10	10
Гүрж	12	20
Орос	13	24
Казахстан	20	30
Латви	20	20
Сингапур	20	20
АНУ	32	24
Унгар	35	35
Австрали	36	16
Япон	37	30
Швед	38.5	27.5
Польш	40	19
Словени	41	30

Эх үүсвэр: http://www.heritage.org/research/features/index/searchresults_var.cfm

Улс орнууд татварын систем, татвар ноогдуулах аргачлалын хувьд ялгаатай байдаг хэдий ч ерөнхийдөө өндөр хөгжилтэй орнуудын татварын хувь хөгжиж буй орнуудыхаас илүү өндөр байдаг (Tanzi, 2001).

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудаас Төв ба Зүүн Европын орнууд өндөр татвар ноогдуулдаг байна. Эдгээр орнууд нь Aslund(2007)-ийн тодорхойлсноор барууны загварын нийгмийн бодлого хэрэгжүүлсэн улс орнууд юм. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн секторын өндөр зардлаа хангахын тулд татварын өндөр хувь тогтоох болсон байна. Өндөр хөгжилтэй орнуудад ялангуяа хүн амын орлогын албан татварын хувь нь аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хувиас их байдаг бол хөгжиж буй орнуудад эсрэг байна. Энэ нь бидний дээр тайлбарласнаар татварын өндөр хувь тогтоох нь эргээд иргэд нийгмийн бараа үйлчилгээний чанар сайтай хангамжтай холбоотой гэдгийг олж харж чаддаг байх нь чухал юм. Харин хөгжиж буй орнуудад хүн амын орлогын түвшин харьцангуй доогуур байдаг нь түүнд ногдуулах татварын хувийг доогуур тогтоох үндсийг бий болгодог байна. Мөн хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудын хувьд татвар хураалттай холбоотой асуудал их тулгарч байсан ба энэ нь ч эргээд эдгээр улсуудын зардал бага байхад нөлөөлсөн нэг шалтгаан байж болзошгүй (Хүснэгт 18.). Бидний сонгосон орнуудыг харахад шилжилтийн эдийн засагтай орнууд, тэр дундаа хөгжлийн түвшингээр доогуур орнуудын хувьд хүн амын орлогын албан татварын хувь харьцангуй бага байдаг нь хүснэгтээс харагдаж байна. Мөн түүнчлэн эдгээр орнуудад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын дээд хувь нь хүн амын орлогын албан татварын хувиас дээгүүр байдаг гэсэн дүгнэлт мөн биелж байна.

Хоёр дахь нөхцөл нь татвар үр ашигтай, тэгш байдлаар хураагдаж байгаа эсэхтэй холбогдоно. Хэрвээ татвар төлөгчид тэдний төлж байгаа татвар нь шударга биш байна гэж бодож байгаа л бол татвараас зугтаах явдал маш ихээр гарах болно. Үүнд хоёр шалтгаан байж болно. Үр ашиггүй татварын удирдлага нь татвар төлөгчдөд татвараа төлөхгүй байх нь тийм ч их сөрөг үр дагавартай биш гэсэн дохио өгч болно. Эсвэл татварын удирдлага нь хэдийгээр үр ашигтай ч шударга бус (тэгш бус) татварын систем нь татвар төлөгчдийг татвараас зайлсхийхэд хүргэж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, хууль эрх зүйн хүрээнд зарим татвар төлөгчдөд илүү давуу тал олгох нь татвар төлөгчдөд тэгш бус хандах хандлагыг бий болгоно.

Дээрх нөхцлүүд барууны өндөр хөгжилтэй орнуудын хувьд ихэвчлэн биелэгдсэн байдаг. Манай улсад эрүүл мэнд болон анхан шатны боловсролын үйлчилгээг төрөөс үнэгүй хангадаг. Түүнчлэн нийгмийн барааны үйлдвэрлэлийг төр хуримтлуулсан татварын орлогоор гүйцэтгэж байдаг. Манай орны иргэдийн төлж буй татвар нь хэрхэн нийгмийн бараа, үйлчилгээнд хуваарилагдаж байгаа талаар мэдээлэл хомс байдгаас хүмүүс энэ талыг тэр бүр олж хардаггүй байна. Энэ нь эргээд төсвийн гүйцэтгэлийг нийгэмд тайлагнах нь сул, түүнчлэн төсвийн зарцуулалт нь нийгэм-эдийн засгийн зорилгуудтай хэрхэн уялдаж тэдгээрийг шийдэхэд хэрхэн хувь нэмрээ оруулж байгаа талаар шинжилгээ байдаггүй, энэ талаар тоон мэдээлэл олох боломж хомс байдаг зэрэг нь энэхүү холбоог олж харах боломжийг олгодоггүй байна. Цаашилбал энэ нь нийгмийн зардлын үр ашигтай зарцуулалт, төрийн үйлчилгээ, төрийн бодлого хэрэгжүүлэлт хэрхэн үр ашигтай явагддагаас ихээхэн хамаарна.

Засгийн газрын үр ашигтай байдлын индексийг Дэлхийн Банк (ДБ) хэмжиж гаргасан байдаг. Энэхүү үзүүлэлт Монгол улсын хувьд сүүлийн жилүүдэд буурсаар⁹⁰ байгаа нь манай улсын төр үүргээ маш сул гүйцэтгэж байгааг харуулж байна. Авилгал, хээл хахууль их байгаа нь төрийн үйл ажиллагаа шударга бус, доройтолтой байгааг харуулдаг. ДБ, Хэритейж сан зэрэг олон улсын байгууллагуудаас гаргадаг авилгалын индексүүдийг харвал сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад авилгал, хээл хахууль эрчимтэй өсч байгаа дүр зураг ажиглагдаж байна⁹¹. Эндээс төрийн үйл ажиллагааны хэрэгжилт сул байгаа төдийгүй, шударга бус байдал улам нэмэгдэж байгаа нь харагдаж байна⁹².

Хоёрдугаар нөхцлийн хувьд манай улс 2006 онд татварын тогтолцоондоо томоохон өөрчлөлтүүдийг хийсэн. Пропорционал татварын системийг тэгш гэж үзвэл энэхүү өөрчлөлтүүдийг хэрэгжүүлснээр манай улс татвар ногдуулалтын хувьд харьцангуй тэгш байдалд шилжсэн гэж хэлж болохоор байна.

Гэсэн хэдий ч пропорционал системийн хувьд ч мөн сул тал бий. Орлого хуваарилалт тэгш бус байхын хэрээр пропорционал татварын системтэй үед татварын ачааллын ялгаа их болно. Жишээлбэл, сард 2 сая төгрөгний орлоготой хүн 10 хувийн татвар төлөхөд учрах ачаалал харьцангуй бага байх бол сарын орлого нь 200,000 төгрөг байдаг хүний хувьд ачаалал өндөрт тооцогдоно.

90 2002 онд -0.19 байсан бол буурсаар 2007 оны байдлаар -0.70 болжээ. Эх үүсвэр: Kafmann, Kraay, and Mastruzi (2008)

91 ДБ-ны авилгалын хяналтын индекс нь 1996 онд 0.37 байсан бол 2007 оны байдлаар -0.62 болж буурсан, Хэритэйж сангийн авилгалын дэд индекс 1997 онд 50 байсан бол 2007 оны байдлаар 30 болж буурсан байна.

92 Монгол улсад 2003-2005 онуудад хийгдсэн авилгалын хэд хэдэн судалгааны үр дүнгээс хамгийн их авилгал авдаг байгууллагуудын жагсаалтад татварын байгууллага 5-6-р байранд орж байжээ. Эндээс үзэхэд ч татварын удирдлага үр ашигтай хэрэгжиж чаддаггүй гэсэн дүгнэлтэд хүрэхээр байна.

Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд татварын ачаалал илүү тэгш бус болжээ.

Татвар нь тогтолцооны хувьд харьцангуй тэгш мэт байгаа хэдий ч татварын удирдлага оновчтой биш татварын төрөл бүрийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг олгодог нь мөн л татварын ачааллын хувьд тэгш бус байдлыг бий болгож байна. Тухайлбал, төрөөс тодорхой салбаруудын хөгжлийг дэмжих, хэрэглэгчдэд хямд үнэтэй бүтээгдэхүүн нийлүүлэх боломжоор хангах зорилгоор 2005 оноос хойш гаалийн албан татвар болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх тухай нийт 10 орчим хууль гаргажээ.

Гэтэл тавьсан зорилго хэрэгжиж байгаа эсэх талаар эргээд хяналт байдаггүй нь зарим салбарынханд завшаад өнгөрөх боломж олгож байна. Жишээлбэл, газар тариаланг дэмжих зорилгоор импортоор орж ирж буй хөдөө аж ахуйн зориулалттай техник, тоног төхөөрөмжийг импортын татвараас бүрэн чөлөөлсөн хэдий ч 2008 оны 06 сарын байдлаар тариалалт хийсэн талбайн хэмжээ өмнөх оны мөн үеийнхээс багассан байна.

Мөн гурилын үйлдвэрлэлийг нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас 2011 оныг хүртэл чөлөөлөх хууль гарсан хэдий ч гурилын үнэ улам л өссөөр байгаа (2008.06 сарыг өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад гурилын үнийн өсөлт бусад бүтээгдэхүүнтэй харьцуулахад хамгийн өндөр байна.⁹³) нь энэ салбарын хөгжилд хувь нэмэр оруулахаас илүүтэйгээр тодорхой салбарт давуу тал олгон татварын тэгш бус байдлыг бий болгосон сөрөг үр дагавартай байна. Хамгийн сүүлийн жишээ гэхэд импортоор оруулж ирж буй бензин, шатахууны импортын болон нэмэгдсэн өртгийн татварыг бүрэн чөлөөлөх хууль гарсан. Гэтэл холбогдох байгууллагууд

татвараа үргэлжлүүлэн авсаар байсан ба улмаар бензин шатахууны үнэ огцом өссөн байна⁹⁴. Эндээс бид татварын тэгш бус байдлыг болон хуулийн хэрэгжилт сул байгааг харж болно. Түүнчлэн 2008.02.06-ны өдөр батлагдсан татварын өршөөлийн тухай хууль нь хэдийгээр татвар төлөлтийг сайжруулах, далд эдийн засгийг ил болгох зорилготой байсан хэдий ч татвар төлөхгүй, татварын өрөө хуримтлуулсаар тодорхой хугацааны дараа өршөөлд хамрагдах боломжтой юм гэсэн дохиог нийгэмд өгөх сөрөг үр дагаврыг ч мөн агуулж байна. Энэ мэтчилэн олон хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг бий болгож байгаа нь 2001 оны 125 дугаар тогтоолоор төрөөс дэвшүүлсэн санхүүгийн салбарын шинэчлэлийн дунд хугацааны үзэл баримтлалд тусгасан хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг багасгах арга хэмжээ авах зорилготой зөрчилдөж байгаа юм.

Энэ нь Монгол улсад дунд болон урт хугацааны төлөвлөлт маш хангалтгүй явагддаг, богино хугацааны хямралыг сааруулахын тулд бодлогуудад ихээхэн өөрчлөлт оруулдаг болохыг харуулж байна. Үүнд мөн улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүдийн нөлөө байхыг ч үгүйсгэх аргагүй юм⁹⁵.

Монгол улсын хувьд сүүлийн таван жилийн байдлаар төсвийн урсгал орлого нийт орлогын 98.4-99.6 хувийг, үүнээс татварын орлого 76.6 хувийг бүрдүүлж байна. Иймээс ч татварын бодлого, татварын зөв тогтолцоо зайлшгүй чухал юм. Төсвийн татварын орлого нь нэрлэсэн дүнгээр 2006-2007 онд 30 гаруй хувиар өссөн ба энэхүү өсөлтийн 50 гаруй хувь нь зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын орлогоос бүрджээ.

94 2008 оны 7-8 сард бензины үнэ 1200-1800 төгрөг болж өссөн.

95 Tanzi (2001) өгүүллэгтээ хөгжиж буй орнууд болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт их байдаг явдлыг улс төрийн шийдвэр гаргалтад бизнесийн бүлэглэлүүдийн нөлөө хүчтэй байдагтай холбон тайлбарласан.

93 Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн бюллетень, 2008 оны 6 сар

2008 оны төсвийн төсөлд татварын орлогын өсөлтийн 30 орчим хувийг аж ахуйн нэгж байгууллагын болон хүн амын орлогын албан татвараас орох орлогын өсөлтөөр бүрдүүлэхээр төлөвлөсөн байна. Аж ахуйн нэгж байгууллагын орлогын албан татвараас төсөвт төвлөрүүлэх орлого 60 гаруй хувиар, хүн амын орлогын албан татвараас төсөвт төвлөрүүлэх орлого 10 гаруй хувиар өсөхөөр төлөвлөжээ. Үүний шалтгааныг төсвийн төсөлд төрийн албан хаагч, төсөвт байгууллагын ажиллагсадын цалинг 20 хувиар нэмэгдүүлэхээр төлөвлөсөн, үүнээс улбаалан хүн амын орлогын албан татварын орлого нэмэгдэнэ гэж тусгажээ. Гэтэл 2007 онд төрийн албан хаагч, төсөвт байгууллагын ажиллагсадын цалинг дунджаар 30 орчим хувь нэмсэн, улсын дундаж цалин 35 хувиар өссөн, ажил эрхлэлт 1.4 хувиар өссөн байхад хүн амын орлогын албан татварын орлого өнгөрсөн оныхоос 2.5 хувиар буурсан дүнтэй, 2007 онд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүдийн тоо 4 хувиар өссөн байхад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлого 1.4 хувиар буурсан үзүүлэлттэй гарсныг төсвийн төлөвлөлт хийхэд огт анхаараагүй байна.

Аж ахуйн нэгжийн болон хүн амын орлогын албан татварын хувийг бууруулах нэг үндэслэл нь татварын бааз суурь өргөжин, улмаар татвараас орох орлого нэмэгдэнэ гэсэн төлөвлөгөөтэй байсан. Татварын хувийг бууруулсан хэдий ч татварын бааз суурь хангалттай өргөжиж чадаагүй, далд эдийн засгийг ил болгох оролдлого амжилтгүй болсноор татвараас орох орлого төлөвлөснөөс буурсан үзүүлэлттэй байна. Ийм байдал 2008 оны төсвийн урьдчилсан гүйцэтгэлд мөн ажиглагдах хандлагатай байгаа билээ.

Төсвийн орлого төлөвлөлтийн тооцоо судалгаа шинжилгээ, үндэслэл муутай хийгддэг нь харагдаж байна.

2007 оны төсөвт нэг тонн зэсийн үнийг 6,000 ам доллараар тооцсон байсныг 2008 оны төсвийн төсөлд 6,800 ам.доллараар буюу 13.3 хувь, нэг унц алтны үнийг 670 ам.доллар байсныг 690 ам.доллар буюу 3.0 хувь өсөхөөр тооцсон байна. Зэс ба алтны дэлхийн зах зээл дэх үнийн өсөлтөд ноогдуулдаг зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн татвараас орох орлогыг 2008 онд 2007 оныхоос 10 орчим тэрбум төгрөгөөр буюу 2.7 хувиар давуулан төлөвлөж байжээ. Зэсийн дэлхийн зах зээлийн үнэ 2008.06 сарын байдлаар 9,000 ам.долларт, нэг унц алтны үнэ 800 ам.долларт хүрч байсан бол 2008 оны 11 сарын байдлаар зэсийн үнэ унаж нэг тонн нь 3,500 ам.доллараас бага болоод байна. Улмаар цаашид зэсийн үнэ буурч, нэг тонн нь 2,000 ам.доллараас бага болох төсөөллийг олон улсын шинжээч хийсэн байна⁹⁶. Зөвхөн уулын баяжуулах «Эрдэнэт» үйлдвэрээс төсөвт төвлөрүүлэх орлого нь Монгол улсын төсвийн нийт орлогын 20 гаруй хувийг бүрдүүлдэг. Зэсийн үнэ дэлхийн зах зээлд унах магадлалтай байгаа нь төсвийн орлого цаашид улам буурах эрсдлийг бий болгоод байгаа билээ. Энэ нь манай улсын төсөв зэсийн үнээс ихээхэн хамааралтай байгааг харуулж байгаа төдийгүй, энэхүү хараат байдлаас хэрхэн ангижрах талаар тодорхой төлөвлөсөн бодлого байхгүй байсаар ирснийг зайлшгүй онцлох хэрэгтэй юм.

Бид татварын мэдрэмжийг энгийн аргаар ДНБ-ий нэрлэсэн өсөлт ба төсөвт төвлөрсөн татварын орлогын өсөлтийг ашиглан тооцлоо.

Хүснэгт 19-өөс манай улсын төсвийн татварын орлого ДНБ-ээс өндөр мэдрэмжтэй байдаг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, ДНБ нэрлэсэн дүнгээр нэг хувиар өсөхөд татварын орлогын нэрлэсэн

⁹⁶ Металлын үнийн шинжилгээний Brook Hunt агентлагийг үндэслэгчдийн нэг Simon Hunt 2010 оноос зэсийн үнэ 2000 ам доллараас бага болно гэсэн таамаглал тавьжээ.

өсөлт нэгээс илүү хувь байгаа ба мэдрэмж улам өсөж байгаа нь эдийн засагт татварын дарамт улам нэмэгдэх хандлагатай байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 20-иос харахад шууд татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувиас, шууд бус татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь манай оронд илүү өндөр байдаг нь харагдаж байна⁹⁷. Шууд бус татварт ихэвчлэн хэрэглэгчид ачааллыг үүрдэг татварууд ордог. Эндээс манай улсын хувьд хүн амын орлогын албан татварын хувь харьцангуй бага боловч шууд бус татвар байдлаар хэрэглэгчид ихээхэн хэмжээний татварыг төсөвт оруулж байна.

Мөн түүнчлэн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар нь шууд татвар гэж тооцогддог хэдий ч түүний тодорхой хэсгийг мөн л хэрэглэгчид төлж байдаг. Монгол улсад хувь хүмүүс орлогын татварт зөвхөн 10 хувь төлж байгаа мэт боловч шууд бус байдлаар татварын ачааллын ихэнх хэсгийг

97 Ийм дүр зураг хөгжиж буй орнуудад ихэвчлэн ажиглагддаг (Tanzi, 2001).

үүрч байгаа нь мөн л татварын тогтолцоо тэгш бус байдалтай байгааг харуулж байна. Манайд татварын дарамт, ачаалал орлого багатай хүн амын хэсэгт харьцангуй их ноогдож байна.

2.2.5 Төсвийн зарлага, түүний шинжилгээ

Төсвийн зарлага нь төрийн эдийн засаг дахь оролцоог хэмжих гол үзүүлэлт болдог тухай бид өмнө дурьдсан. Манай улсын төсвийн зарлага, ДНБ-ий харьцаа 2007 онд 38.4 хувь байсан ба 2008 онд төсвийн төсөлд зардлыг эрс нэмэгдүүлж ДНБ-ий 49.2 хувь болохоор төлөвлөсөн нь нийгмийн салбарт ихээхэн хөрөнгө зарцуулдаг Швед, Унгар, Польш, Словени зэрэг орнуудынхтай ойролцоо түвшинд байна (Хүснэгт 21.). Энэ нь манай улсад төрийн оролцоо ихээхэн өндөр байгааг харуулах нэг томоохон үзүүлэлт юм.

Сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн өсөлт өндөр хувьтай байгаа, манай улсын экспортын гол нэрийн бүтээгдэхүүний үнэ дэлхийн зах зээл дэх эрчимтэй өсөлт

Хүснэгт 19. Татварын орлогын ДНБ-с хамаарсан мэдрэмж

	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008*/2007
ДНБ-ий өсөлт (оны үнээр)	29.62	29.16	33.65	22.68	19.90
Татварын орлогын өсөлт (оны үнээр)	38.52	18.71	37.33	33.03	32.98
Татварын орлогын мэдрэмж	1.301	0.642	1.109	1.456	1.657

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 2006, 2007
Монгол улсын 2008 оны төсвийн төсөл

Тэмдэглэл: *-2008 оны урьдчилсан төсөөлөл

Хүснэгт 20. Татварын болон татварын бус орлогын ДНБ-д эзлэх хувиуд

	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Нийт татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь	28.5	39.4	46.8	30.0	25.2	29.9
Шууд татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь	11.1	11.9	11.1	13.2	10.1	11.2
Шууд бус татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь	17.1	18.0	16.3	16.8	15.1	
Татварын бус орлогын ДНБ-д эзлэх хувь	8.4	6.3	5.6	7.1	7.5	7.0

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 2006, 2007
Монгол улсын 2008 оны төсвийн төсөл

Тэмдэглэл: *-2008 оны урьдчилсан төсөөлөл

зэрэг таатай нөхцлүүд нь манай улсын төсвийн орлогыг ихээхэн нэмэгдүүлсэн ба үүнийг дагаад төсвийн зардал ч маш хурдацтай өсч байна. Тухайлбал, төсвийн зардлын нэрлэсэн өсөлт сүүлийн гурван жилд 40-өөс илүү хувьтай байгаа нь ДНБ-ий нэрлэсэн өсөлтөөс 2 дахин их, төсвийн орлогын өсөлтөөс ч илүү өндөр байгааг Хүснэгт 21.-ээс харж болно. Түүнчлэн төсвийн орлого ба зарлагын нэрлэсэн өсөлт нь харгалзах онуудын инфляцийн өсөлтөөс хэд дахин өндөр байна. Эндээс төр орлогын дахин хуваарилалтыг их хэмжээгээр оролцож байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Бид өмнө нь эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үр ашгийг эдийн засгийн өсөлт ба засгийн газрын хэмжээний хоорондын хамаарлыг харуулдаг *Armeu*-н муруй ашиглан тооцох боломжтойг дурьдсан.

Монгол улсын хувьд *Armeu*-н муруйг эдийн засгийн өсөлт ба төсвийн зардал/ДНБ-ий харьцааны 1991-2007 оны тоон үзүүлэлтийг ашиглан үнэлж үзэхэд төсвийн урсгал зардал, ДНБ-ий харьцаа ба эдийн засгийн өсөлтийн хооронд найдвартай хамаарал ажиглагдлаа⁹⁸. *Үнэлгээний үр*

98 Эдийн засгийн өсөлт ба засгийн газрын хэмжээний хоорондын хамаарлыг шалгахдаа төсвийн нийт зардал/ДНБ-ий харьцаа, төсвийн урсгал зардал/ДНБ-ий харьцаа зэрэг үзүүлэлтүүдийг ашиглан найдвартай хамаарлыг авч ашиглав.

дүнгээр манай улсын хувьд оновчтой төсвийн урсгал зардал, ДНБ-ий харьцаа (эдийн засгийн өсөлтийг хамгийн их түвшинд байлгах) 73.6 хувь байна.

Гэтэл сүүлийн жилүүдэд төсвийн урсгал зардал, ДНБ-ий харьцаа улам өссөөр 2007 онд 77.8 хувь байсан ба 2008 онд 79.5 хувь байхаар төлөвлөсөн нь манай улсын хувьд төсвийн урсгал зардлын хэмжээ эдийн засгийн өсөлтийг бууруулах түвшинд нэгэнт хүрснийг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн зардал нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих биш харин өсөлтийг сааруулах түвшинд хэдийн хүрчээ.

Одоо төсвийн нийт зардлын энэхүү хурдацтай өсөлтийн шалтгааныг харахын тулд төсвийн зардлын задаргааг авч үзье. Төсвийн урсгал зардалд томоохон хувь эзэлдэг зардлууд бол цалин хөлсний зардал болон нийгмийн даатгалын зардлууд байдаг (Хүснэгт 22.).

Цалин хөлсний зардал төсвийн нийт зардалд эзлэх хувь 2008 оны төслөөр 2007 оныхоос даруй 5 пунктээр илүү болж өсөхөөр байна. Энэ нь 2007.10.01-ээс эхлэн төрийн болон төсөвт байгууллагын ажиллагсдын цалинг 53 хувиар, 2008 онд 20 хувиар нэмэгдүүлж, дундаж цалинг 300 мянгад хүргэхээр төлөвлөсөн нь цалингийн зардал ийнхүү өсөхөд нөлөөлж байна.

Хүснэгт 21. ДНБ, төсвийн орлого ба зарлагын өсөлт (нэрлэсэн дүнгээр)

	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008*/2007
ДНБ-ий өсөлт (оны үнээр)	29.16	33.65	22.68	22.00
Төсвийн орлогын өсөлт (оны үнээр)	18.71	37.33	33.03	30.89
Төсвийн зарлагын өсөлт (оны үнээр)	2.00	59.06	40.81	46.36
Инфляци	9.5	6.0	15.4	24.0*

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 2007
Монгол улсын 2009-2011 оны төсвийн төсөл

Тэмдэглэл: *-2008 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр

Олон улсын хувьд төрийн байгууллагад ажиллагсадын цалингийн зардал, төсвийн нийт зардлын харьцаа 20-иос илүүгүй хувь байдаг бол манай орны хувьд цаашид үүнээс илүү болох төлөвтэй болсон нь анхаарал татаж байгаа асуудал юм.

Монгол улсын 2005 оны ТХМ-д төсөвт байгууллагад ажиллагсадын цалингийн сангийн дээд хэмжээг ДНБ-ий 8.2 хувь байхаар тогтоож байсан, мөн Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратегид 8.0 орчим хувь байхаар төлөвлөж байсан ба 2007 оныг хүртэл энэхүү зорилтуудаа хэрэгжүүлж иржээ.

Цалингийн сангийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь нэг оронтой тоогоор илэрхийлэгддэг байсан бол 2008 оны төсвөөр бараг 2 дахин нэмэгдэж 10.8 хувьд хүрэх төлөвтэй

байгаа нь 2007 оны эцсээр нэмэгдүүлсэн цалингийн өсөлт болон 2008 оны эхээр цалинг нэмэгдүүлсэн нь төсөвт ийнхүү ачаалалтай буухад хүргэжээ.

Төрийн өндөр албан тушаалтан болон түүнтэй адилтгах албан тушаалтны сарын цалингийн хэмжээ 2007 онтой харьцуулахад 2008 онд даруй 2.6 дахин өссөн байгааг Хүснэгт 23.-аас харж болно. Төрийн бусад албан хаагчдын цалин ч мөн үүнтэй дүйцэхүйц хувиар өссөн билээ.

Төрийн болон төсөвт байгууллагын ажиллагсадын дундаж цалингийн өсөлт, улсын дундаж цалингийн өсөлт болон инфляцийн өсөлтийг харьцуулж харья (Зураг 9). Төрийн болон төсөвт байгууллагын ажиллагсадын цалингийн өсөлт нь улсын дунджаас 3.5 пунктээр

Хүснэгт 22. Цалин хөлсний зардал ба нийгмийн даатгалын зардлууд

Он	Цалин хөлсний зардал/Төсвийн нийт зардал	Цалин хөлсний зардал/ДНБ	Нийгмийн даатгалын зардал/Төсвийн нийт зардал	Нийгмийн халамжийн зардал/Төсвийн нийт зардал
2003	18.99	7.90	14.21	3.22
2004	17.12	6.62	15.45	3.06
2005	18.67	5.65	17.27	5.46
2006	15.89	6.20	13.98	6.05
2007	16.72	6.42	14.56	6.56
2008*	22.00	10.81	15.97	9.33

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 2005, 2007

Монгол улсын 2008 оны төсвийн төсөл

Тэмдэглэл: *-урьдчилсан төсөөлөл

Хүснэгт 23. Төрийн өндөр албан тушаалтан болон түүнтэй адилтгах албан тушаалтны сарын цалингийн хэмжээ

Албан тушаалын зэрэг, дэв	Албан тушаалын сарын цалингийн хэмжээ (төгрөгөөр)	
	2007.02.06	2008.01.29
ТӨ-I	426348	1095720
ТӨ-II	321360	825870
ТӨ-III	247416	635818
ТӨ-IV, ТӨ-IV А	237276	609861
ТӨ-V, ТӨ-V А	219804	564886
ТӨ-VI, ТӨ-VI А	209664	538801

Эх үүсвэр: УИХ-ын 2007 оны 23 дугаар тогтоол ба 2008 оны 06 дугаар тогтоолын хавсралтууд

илүү, хувийн секторын цалингийн өсөлтөөс 10-аас илүү пунктээр хурдан байна.

Эндээс нэрлэсэн цалингийн өсөлт нь инфляцийн өсөлтөөс ямагт давж байсан ба өөрөөр хэлбэл, бодит цалин сүүлийн жилүүдэд өсөлттэй байсан нь харагдаж байна. 2005 оноос хойш төрийн болон төсөвт байгууллагад ажиллагсадын дундаж цалин, улсын дунджаас илүү хурдацтай өсчээ. Энэ нь төрийн байгууллагад ажиллах сонирхлыг илүүтэй нэмэгдүүлэх ба тиймээс төрийн байгууллагад ажиллагсадыг сонгон шалгаруулахдаа маш анхааралтай хандах хэрэгтэй юм. Учир нь энэ нь төрийн албаны үйл ажиллагааны үр ашигтай байдалтай салшгүй холбоотой байх болно. Төрийн байгууллагад ажиллагсадын цалинг ийнхүү нэмэгдүүлэхийн хажуугаар тэдний ажлын гүйцэтгэлийг шалгах хэмжүүр, хяналтыг нарийн тогтоох шаардлагатай байдаг. Өөрөөр хэлбэл цалинг ийнхүү нэгдсэн байдлаар нэмэхээс илүүтэйгээр бүтээмжтэй зайлшгүй холбох хэрэгтэй гэсэн үг юм.

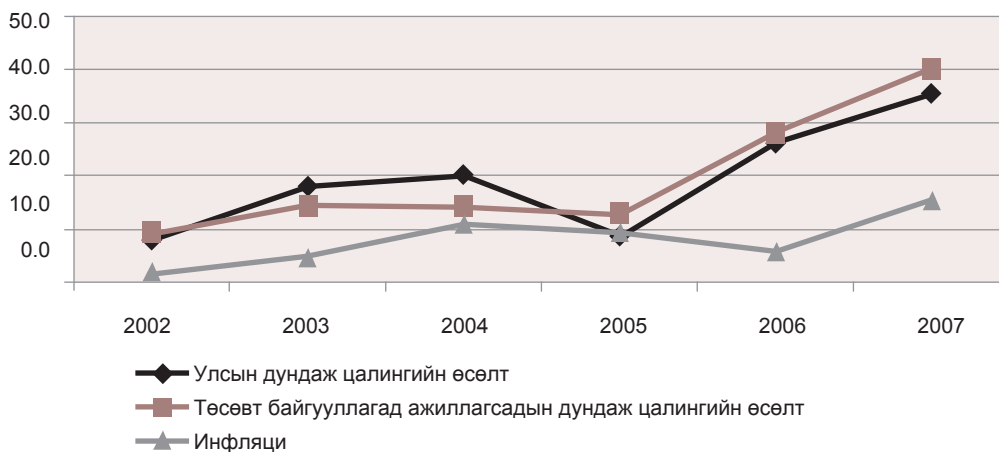
Гэтэл манай улсын хувьд төрийн үр ашигтай байдал улам муудсаар байгаа, авилгал хээл хахууль өсөн нэмэгдсээр байгааг олон улсын байгууллагуудын гаргадаг индексүүд илэрхийлж байгаа талаар

бид өмнө дурьдсан билээ. Иймэрхүү нөхцөл байдалтай үед төрийн албан хаагчдын цалинг ийнхүү хурдацтай нэмэгдүүлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэхээс илүүтэйгээр инфляцийн шалтгаан болж улмаар эдийн засгийн бодит салбарт дарамт болохоос өөр үр дүнг авчрахгүй.

УИХ-ын 2004 оны 24 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан «Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги»-д төрийн албаны оновчтой хэмжээний талаар стратегийн зорилт дэвшүүлсэн байна. Энэхүү зорилтод «...төрийн албаны цалингийн санг төсөвт хэт их хүндрэл учруулахгүй байхаар төлөвлөх..., төрийн албан хаагчийн бодит цалингийн өсөлтийг ДНБ-ий бодит өсөлт, стратегийн хэрэгжилтээс хамааруулна» гэж заажээ. Гэтэл тоо баримтаас харахад цалингийн сангийн төсөвт эзлэх хувь, түүнчлэн төрийн албаны бодит цалин ДНБ-ий өсөлтөөс ч илүү хурдацтай өсч эхэлсэн нь илэрхий байна.

Түүнчлэн төрийн албаны цалин хувийн секторын цалингаас доогуур байгаа учраас нэмэх шаардлагатай гэдэг үндэслэл нь цалингаас гадуурх хангамжийг тэр бүр авч үздэггүйтэй холбоотой байна. Тухайлбал,

Зураг 9. Дундаж цалингийн өсөлт



Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 2005, 2007

төрийн захиргааны албан хаагчид төрийн алба хаасны хугацааны нэмэгдэл, зэрэг дэвийн нэмэгдэл, докторын зэргийн нэмэгдэл зэргийг тус тус авдаг байна. Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу олгох нэмэгдэл болон цалингаас гадуурх бусад хангамжийн хэмжээ тухайн төрийн албан хаагчийн цалингаас ч давах тохиолдол байдаг байна⁹⁹.

Нийгмийн даатгалын зардал, төсвийн нийт зардлын харьцаа харьцангуй тогтвортой байна (Хүснэгт 22.). Сүүлийн жилүүдэд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг өөрчлөн тогтоосонтой холбоотойгоор тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн нь нийгмийн даатгалын зардал өсөх шалтгаан болж байна. Тухайлбал, 2007 онд нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг 67 хувиар нэмэгдүүлжээ. *Гэтэл нийгмийн даатгалын шимтгэлийн орлого нь зардлаасаа байнга бага, алдагдалтай байдаг ба төсвөөс энэхүү алдагдлыг нөхөж санхүүжүүлсээр байгаа нь зохимжгүй үзэгдэл болоод байгаа билээ.*

Хэдийгээр олон улсын туршлагыг дагаж нийгмийн даатгалын зардлын төсөвт үзүүлэх дарамтыг бууруулах зорилгоор 1999.06.10-ны өдөр Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийн нэрийн дансны тухай хуулийг батлан тэтгэврийн нэрийн дансыг байгуулсан боловч хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа төдийгүй нэрийн дансанд хуримтлагдсан иргэдийн мөнгөөр

төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх болсон нь харамсалтай байна.

2005 оноос эхлэн нийгмийн халамжийн зардал хурдтай өсч байгаа нь төрөөс ард иргэдэд ихээхэн хэмжээний бэлэн мөнгийг халамж, тэтгэмжийн хэлбэрээр олгох болсонтой холбоотой юм. *2008 оны төсвийн төлөвлөгөөнд нийгмийн халамжийн зардал 9.22 хувь эзлэх болсон нь 2003 оныхоос даруй 3 дахин их байна.* Нийгмийн халамжийн зардалд хөрөнгө зарцуулах нь зайлшгүй хэдий ч хавтгайрсан байдлаар олгох нь эргээд хүмүүсийг эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцох оролцоог идэвхгүй болгох сөрөг нөлөөтэй. Тиймээс ч нийгмийн халамжийн зардалд зарцуулж буй хөрөнгө нь бүтээмжгүй зардлын хэлбэрт ангилагддаг болохыг дээр дурьдсан билээ. Энэ зардал нь зөвхөн хэрэглээг нэмэгдүүлэх болохоос эргээд бүтээмж бий болгодоггүй юм.

Нийгмийн халамжийн зардлын энэхүү хурдтай өсөлт нь сонгуулийн систем, намуудын сонгуулийн амлалттай ихээхэн холбоотой. Тухайлбал, 2004 оны УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшсэн Эх орон-Ардчилал эвсэл мөрийн хөтөлбөртөө Монгол улсын хүүхэд бүрт 10,000 төгрөг олгохоор амласан бөгөөд амлалтаа хэрэгжүүлэх зорилгоор 2005 оноос эхлэн хүүхэд бүрт сард 3,000 төгрөг, жилд нэг удаа 100,000 төгрөг олгож эхэлсэн нь халамжийн зардал ийнхүү хурдтай өсөхөд нөлөөлсөн гол хүчин зүйл юм. Сонгуулийн үед тооцоо судалгаагүй, зөвхөн санал олж авахын тулд ихээхэн зүйл

99 УИХ-ын 2004 оны 24 дүгээр тогтоолын хавсралт

Шигтгээ 4.

«Засгийн газар 2009 оны төсвийн жилээс эхлэн цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэмэгдүүлэх шийдвэрийг урьдчилан зарладаг явдлыг зогсоож, гагцхүү ерөнхий төлөвлөлтийн хүрээнд төсвийн ерөнхийлөн захирагч нартай тохиролцсоны дагуу цалин хөлсийг улирлын хуваарьтайгаар нэмэгдүүлдэг журамд шилжих нь зүйтэй гэж үзсэн байна.»

Засгийн газрын үйл ажиллагааны 2008 оны 9 дүгээр сарын товч мэдээллээс

амладаг зуршил сүүлийн жилүүдэд бий болоод байгаа билээ.

Халамжийн зардлын энэхүү огцом өсөлтийг Монгол улсыг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгөөс 1/3-ийг зарцуулах замаар санхүүжүүлж байгаа нь эрсдэлтэй алхмыг бий болгож байна. Энэхүү сан нь зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн татварын орлогоос бүрддэг ба энэ нь дэлхийн зах зээл дэх уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийн өсөлттэй нягт холбоотой. Хэрвээ уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ дэлхийн зах зээл дээр буурвал сангийн орлого багасах ба улмаар бий болгосон энэхүү өндөр нийгмийн халамжийн зардлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр багасан төсөвт дарамт бий болно. Нөгөө талаар Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгийг ийнхүү бүтээмжгүй зардал болох халамжид зарцуулж байгаа нь зохимжгүй үзэгдэл юм.

Гэтэл 2008 оны сонгуулиар хэд хэдэн намын мөрийн хөтөлбөрт «хишиг», «эрдэнийн хувь» хүртээх гэсэн нэрээр Монгол Улсын иргэн бүрт нэг сая, нэг сая таван зуун мянган төгрөг өгөхөөр амлаж байгаа¹⁰⁰ нь төсвийн зардлыг улам ихэсгэх шалтгаан болж эдийн засагт дарамтыг улам хүндрүүлэх нь зайлшгүй. Сонгуулийн үед хийсэн хариуцлагагүй, тооцоогүй амлалтуудаа хэрэгжүүлэх, улс төрийн хувьд нэр хүндээ дээшлүүлэх зорилгоор төсөвт ихээхэн хэмжээний үргүй зардлуудыг тусгах сонирхолтой болоод байгааг «ямаа»-нд өгөхөөр шийдвэрлэсэн мөнгөнөөс харж болох юм.

Төсвийн зардлын задаргааг төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн зардлын эзлэх хувиар хавсралтаас үзнэ үү. *Сүүлийн жилүүдэд төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын багцын өсөлтийн гол үндэс нь цалин, хөлсний зардлын өсөлт болж байна.* Энэ нь төрийн

болон төсөвт байгууллагад ажиллагсадын цалинг үе шаттай нэмэгдүүлсэнтэй холбоотой талаар бид өмнө ярилцсан.

Сангийн сайдын төсвийн багц нь төсөвт хамгийн их хувь эзэлдэг ба сүүлийн жилүүдэд сангийн сайдын төсвийн багц эрчимтэй өсчээ. Цалин хөлсний зардлын өсөлтөөс гадна сүүлийн жилүүдэд төсвөөр дамжин хийгдэх хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн ихэнх Сангийн ямаар дамжин хуваарилагддаг нь ийнхүү зардал өсөхөд нөлөөлжээ.

Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын төсвийн багц нь төсөвт дунджаар 20 гаруй хувийг эзэлдэг ба энэ харьцаа ерөнхийдөө тогтвортой байдаг байна. Нийгмийн халамжийн зардал сүүлийн жилүүдэд эрс өсч байгаатай холбоотойгоор Нийгмийн хамгаалалт, хөдөлмөрийн сайдын төсвийн багцын өсөлт өндөр хувьтай байгаа. Одоогоор төсөв илүүдэлтэй гарч байгаа, зарим бүтээгдэхүүний үний өсөлтөөс орох татварын орлогоос бүрдэх Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангийн орлого нь энэхүү нийгмийн хамгааллын өндөр зардлыг санхүүжүүлэх нэг эх үүсвэр болж байна. Гэтэл цаашид эдийн засгийн таагүй нөхцөл байдал үүсвэл ямар арга хэмжээ авах нь тодорхойгүй, нэгэнт бий болгосон нийгмийн хамгааллын өндөр зардлыг тогтвортой санхүүжүүлэх эх үүсвэр байхгүй байгааг ч анхаарах хэрэгтэй юм¹⁰¹.

Төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын багцын төсөвт эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой байдаг хэдий ч тухайн жилийн онцлог, холбогдох төсөл хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор зарим

101 Тухайлбал өмнө дурьдсанаар дэлхийн зах зээл дээр ээсийн үнэ буурч байгаа, цаашид ч буурах хандлагатай байгаа юм. 2008 онд төсвийн татварын орлогын төлөвлөгөө /аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлого болон зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс орох татварын орлого/ урьдчилсан байдлаар тасалдах магадлал өндөр байна. Цаашид ээсийн үнэ буурсаар байх тохиолдолд нийгмийн хамгааллын зардлыг санхүүжүүлэх тухай асуудал төсөвт нилээн хүнд тусах болно.

100 МАХН, Ардчилсан нам болон БНН-ын мөрийн хөтөлбөрүүд, 2008 он

онуудад төсвийн багц огцом өсөх хандлага бий. Тухайлбал 2008 он сонгуулийн жил байгаатай холбоотойгоор сонгуулын ерөнхий хорооны төсвийн багц нь өмнөх оныхтой харьцуулахад 22 дахин өссөн, үндэсний үйлдвэрлэлийг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор 2008 онд үйлдвэрлэл, худалдааны сайдын төсвийн багц 5 дахин өсөх төлөвтэй байна.

2.6 Төсвийн хөрөнгө оруулалт

Төсөвт хөрөнгө оруулалтын зардал сүүлийн таван жилийн дунджаар 14 орчим хувь эзэлж байгаа нь сайшаалтай үзүүлэлт юм. Цаашид ч хөрөнгө оруулалтын зардлын төсөвт эзлэх хувийг нэмэгдүүлэх төлөвлөгөөтэй байна¹⁰². Хөрөнгө оруулалтын зардалд зам тээврийн, үйлдвэрлэлийн болон түлш, эрчим хүчний салбарт хийх хөрөнгө оруулалт томоохон хувийг эзэлдэг, үүний дараа хүмүүн капиталд хийх хөрөнгө оруулалтын хувь нэлээд өндөр байдаг.

Монгол улсын «Мянганы зам» хөтөлбөр, бүсчилсэн хөгжлийн хөтөлбөртэй холбоотойгоор зам тээврийн салбарт хийж буй хөрөнгө оруулалт нь ойрын хэдэн жилд ч мөн ихээхэн хувь эзлэх төлөвтэй байна. Хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж байгаа нь сайшаалтай хэдий ч түүний үр ашгийн

тухай асуудал ихээхэн анхаарал татдаг. Төслийн тендер шалгаруулалт оновчтой бус явагддаг тухай мэдээлэл нилээд элбэг байдаг. Жишээлбэл, Улаанбаатар хот болон Төв аймгийн Лүн сумын хоорондох хатуу хучилттай зам тавих тендерт шалгарсан «Очир төв» компани нь гэрээт хугацаандаа ажлаа гүйцэтгээгүйгээс байгаль орчинд ихээхэн хэмжээний хохирол учруулаад байгаа билээ.

Энэ нь төсвийн зардал үр ашиггүй зарцуулагдаж байгаа зөвхөн нэг жишээ болно. Гэтэл иймэрхүү тохиолдолд хэрхэн хариуцлага тооцох механизм тодорхойгүй, зохицуулалт сул байгаа нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардал үр ашиггүй салхинд хийсэх нөхцлийг бий болгож байна. Мөн хөрөнгө оруулалтын хэрэгжилтийг тухайн жилийн зорилт, зорилгуудын хэрэгжилттэй холбон авч үздэггүй, урт хугацааны бодлого төлөвлөлтийг үе шаттай нарийн тодорхой хэрэгжүүлдэггүй байдал байсаар байна.

Сүүлийн жилүүдэд эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл болон Монгол улсын үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод тусгасан бодлогын хэрэгжилтүүдийг хангах чиглэлээр хөрөнгө оруулалтуудыг хийх болсон ч хөрөнгө оруулалтын үр ашгийн талаархи тооцоо муу, түүний төслүүдийн хэрэгжилтийн талаар тавих хяналт сул байсаар байна. Түүнчлэн салбаруудыг хөгжүүлэх маш олон тооны үндсэн чиглэл,

¹⁰² Төлөвлөлтөөр 2009-2011 онуудад хөрөнгө оруулалтын төсөвт эзлэх хувь 20 орчим хүрэх төлөвтэй байна. Эх үүсвэр: Монгол улсын 2009-2011 оны төсвийн төсөл

Шигтгээ 5.

Төсвийн төлөвлөлт хэтийн тооцоолол муутай хийгддэг ба болзошгүй эрсдэлүүд учирахад хэрхэн шийдвэрлэх талаар бодлого байдаггүй нь энэ жилийн төсөвт ч мөн ажиглагдаж байна. 2008 онд инфляцийн түвшин 30 гаруй хувьд хүрээд байгаа нь төсөвт тусгагдсан хөрөнгө оруулалтуудыг төлөвлөсөн санхүүжилтээр гүйцэтгэгдэх боломжгүй болгоод байгаа билээ. Тиймээс Монгол Улсыг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд заасан хөрөнгө оруулалтуудын санхүүжилт хойшлох, эсвэл оногдсон санхүүжилтээр чанар муутай гүйцэтгэл хийгдэх нөхцөл байдал үүсээд байна.

Засгийн газрын үйл ажиллагааны 2008 оны 9 сарын товч мэдээллээс

хөтөлбөрүүдийг боловсруулдаг¹⁰³ хэдий ч боловсон хүчний дутагдалтай байдал, шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын тооцоог дутмаг гүйцэтгэсэн мөн төлөвлөснөөс бага хэмжээний санхүүжилт олгох зэрэг шалтгаанаас болоод хэрэгжихгүй байх тохиолдол элбэг байна.

Жишээлбэл, 2007 онд үндэсний хэмжээнд хэрэгжиж буй 75 хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээний үр дүнгээр хэрэгжилтийн хяналт, шинжилгээ, үр дүнд үнэлгээ өгөхөд шаардагдах тоон болон чанарын шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байгааг илрүүлсэн байна. Түүнчлэн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг тодорхой тусгадаггүй, яам хоорондын хамтын ажиллагаа уялдаа холбоогүй явагдаж байна хэмээн дүгнэжээ. Эндээс харахад хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг дээшлүүлэх, хөтөлбөрүүдийн хэрэгцээ шаардлагыг шинжлэх, шаардлагатай, үр ашигтай хөтөлбөрүүдийг цаашид хэрэгжүүлэх талаар цогц бодлого хэрэгжүүлэх асуудал зайлшгүй чухал гэдэг нь илэрхий байна.

Хөдөөгийн сумдыг нэгдсэн эрчим хүчинд холбох, дулааны цахилгаан станцуудыг шинэчлэхэд түлш эрчим хүчний салбарын хөрөнгө оруулалт чиглэгдэж байна. Гэхдээ төсвийн

хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулах, хөрөнгө оруулалтын зардал нь төлөвлөлтөөс хэтрэх, тухайн жилд төлөвлөсөн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхгүйгээр орхигдуулах зэрэг асуудал байсаар байна. Үүний гол шалтгаан нь хяналт шалгалт, хариуцлагын тогтолцоо сул байгаатай холбоотой. Төсвийн хөрөнгийн буруу зарцуулалт, хэт санхүүжилт зэрэгт тооцох хариуцлагын тогтолцоо байхгүй байгаа үед хөрөнгө оруулалтын зардлыг ийнхүү нэмэгдүүлэх нь үр ашгийг харин ч бууруулах болно. Жишээлбэл, 2008 онд нийт 65 сумдыг эрчим хүчинд холбохоор төлөвлөсөн ба 9 сарын байдлаар зөвхөн 14 сумыг холбоод байгаа атал нийт санхүүжилтийн 95 хувь нь хэдийнэ зарцуулагджээ.¹⁰⁴

Бүсчилсэн хөгжлийн хөтөлбөр нь мөн үйлдвэрлэлийн салбарын хөрөнгө оруулалттай салшгүй холбоотой. Үйлдвэрлэлийн салбарт хийгдэж буй хөрөнгө оруулалт нь бүсчилсэн хөгжлийг дэмжих, жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх болон геологийн салбарт хийх хөрөнгө оруулалтад ойролцоогоор 1/3 харьцаагаар зарцуулагддаг байна. Хөрөнгө оруулалтын зардал ийнхүү жил бүр нэмэгдэж байгаа нь сайшаалтай хэдий ч үр ашгийн нарийн тооцооллыг салбар тус бүрээр зайлшгүй хийх шаардлагатай юм. Түүнчлэн төсвөөс хийгдэх хөрөнгө оруулалт

103 1991-2006 оны хооронд нийт 300 гаруй тооны үндсэн чиглэл болон хөтөлбөрүүдийг боловсруулжээ.

104 <http://www.news.mn/news/section=home/page=index#0.8032536064955945>

Шигтгээ 6.

«Монгол улсыг хөгжүүлэх сан» нь давагдашгүй хүчин зүйлийн улмаас учирсан эрсдлийн хохирлыг нөхөх, Улсын эдийн засгийн чадавхийг дээшлүүлэх, жижиг, дунд бизнесийг дэмжих хөрөнгө оруулалт хийх, мөн хүүхэд, гэр бүлийг дэмжих зориулалттай атал 2008 оны төсвийн тодотголоор ноолуурын нөхөн олговор болгож нэг «ямаа»-нд 5000 төгрөг өгөхөөр болсон нь баримтлах чиглэлтэй зөрчилдөж байгаа юм.

Судлаачийн дүгнэлт

нь Монгол Улсын хэтийн хөгжлийн төлөвтэй нягт холбоотой төлөвлөгдөх ёстой.

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын бодлогод ч мөн зөрчилтэй тогтоол, шийдвэрүүд гарсаар байна. Тухайлбал, 2008 оны 5 дугаар сарын 14-ний өдөр батлагдсан Засгийн газрын 184-р тогтоолоор Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангаас хийгдэх хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтэд баримтлах чиглэлийг тодорхойлсон. Энэхүү чиглэлийн 6 дугаар зарчимд «Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангаас барилга байгууламжийн их засвар, өргөтгөлийн ажлыг санхүүжүүлэхгүй» хэмээн заасан. Гэтэл 2008 онд хэд хэдэн сургууль, цэцэрлэгийн өргөтгөл, Монголын үндэсний олон нийтийн радио, телевизийн төвийн барилгийн их засвар зэргийг санхүүжүүлэхээр тусгажээ¹⁰⁵. Энэ нь тогтоол шийдвэрүүд хэрхэн хоорондоо зөрчилтэй гардаг болохыг харуулах нэг л жишээ юм. Түүнчлэн Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангаас хийгдэж буй хөрөнгө оруулалтууд нь хөгжлийн хэтийн төлөвлөгөөтэй хэрхэн уялдах талаар бодлого төлөвлөлт, мөн хөрөнгө оруулалтын үр ашиг, чанарын асуудал төдийгүй үр дүнгийн хяналт, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах зайлшгүй шаардлагатай юм.

2.7 Төрийн оролцоо ба эдийн засгийн эрх чөлөө

Төрийн нэг гол зорилго бол эдийн засагт тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэхгүйгээр нийгмийн сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэх бодлогуудыг хэрэгжүүлэх юм. Нөгөө талаар төр дэд бүтцийг хөгжүүлэх, хүмүүн капиталд хөрөнгө оруулалт хийх, улс орны аюулгүй байдлыг хангах замаар эдийн

засгийн өсөлтөд хувь нэмэр оруулдаг билээ. Эдгээр зорилгуудаа хэрэгжүүлэхийн тулд засгийн газар орлогын дахин хуваарилалтыг хийж байдаг. Scully (2008) орлогын тэгш бус хуваарилалт, эдийн засгийн өсөлтийн зөрчилтэй байдал ба эдийн засгийн эрх чөлөөний¹⁰⁶ хоорондын хамаарлыг өндөр хөгжилтэй орнуудын тоон үзүүлэлтүүдийг ашиглан судалсан судалгаагаараа дараах дүгнэлтүүдэд хүрчээ.

- Эдийн засгийн эрх чөлөө өндөртэй орнууд илүү өндөр эдийн засгийн өсөлттэй байдаг.
- Эдийн засгийн эрх чөлөө өндөртэй орнуудад орлого илүү тэгш хуваарилагдсан байдаг.
- Эдийн засгийн өсөлт нь орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг ба гэхдээ нөлөө нь бага байна.
- Эцэст нь, эдийн засгийн өсөлтөөс шалтгаалан бий болсон орлогын тэгш бус байдлын өсөлт нь эдийн засгийн эрх чөлөөний өсөлтөөр буурдаг ба иймээс доогуур орлоготой хэсэг дэх нөлөө нь багасдаг.

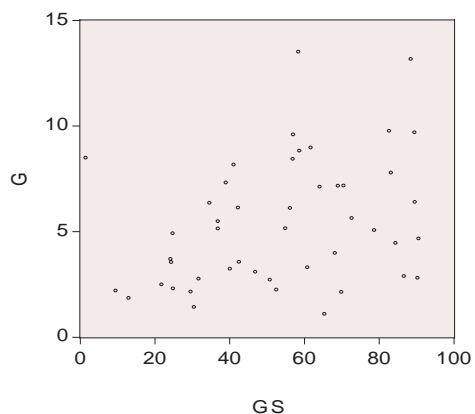
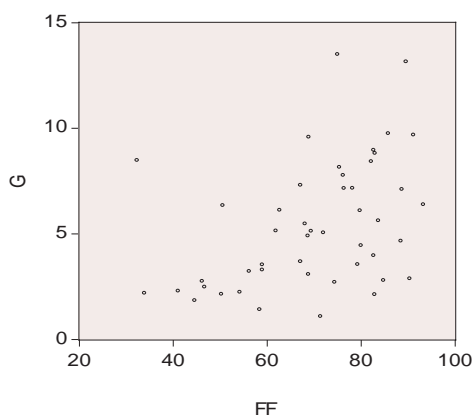
Энэхүү хамаарлыг өндөр хөгжилтэй ЭЗХАБ-ын гишүүн орнууд болон шилжилтийн эдийн засагтай 48 орны тоон үзүүлэлтийг ашиглан судлахад дараах үр дүн гарлаа¹⁰⁷. Эхлээд эдийн засгийн өсөлт ба эдийн засгийн эрх чөлөөний индексүүдийн хоорондын хамаарлыг харвал дараах байдалтай байна.

106 Эдийн засгийн эрх чөлөө гэдэг нь ямарваа засгийн газрын хяналт, оролцоогүйгээр хувь хүмүүс эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хэлнэ.

107 Үүнд холбогдох үзүүлэлтүүдийг сүүлийн таван жилийн дунджаар авсан. Эдийн засгийн өсөлтийг нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий жилийн дундаж өсөлтөөр авав. Эдгээр үзүүлэлтүүдийг Дэлхийн эдийн засгийн тойм(World Economic Outlook)-с авсан. Орлогын тэгш бус хуваарилалтыг харуулдаг Жини (Gini) индексийг Хүний Хөгжлийн Илтгэлээс авч ашиглав. Эдийн засгийн эрх чөлөөний Хэритэйж сангийн тооцон гаргадаг индексээс төрийн оролцоог хэмждэг үзүүлэлтүүд болох сангийн эрх чөлөөтэй байдал болон засгийн газрын хэмжээ гэсэн дэд индексүүдийг авч ашиглалаа.

105 Монгол улсыг хөгжүүлэх сангийн 2008 оны төсвийн тухай хуулийн хавсралт

Зураг 10. Эдийн засгийн өсөлт ба эрх чөлөөний дэд индексүүдийн хамаарал



Эх үүсвэр: IMF, WEO 2008

<http://www.heritage.org/research/features/index/>

Эндээс эдийн засагт төрийн оролцоо багасахын хэрээр эдийн засгийн өсөлт өндөр байдаг нь харагдаж байна. Үнэлгээний үр дүнгээс сангийн эрх чөлөө (FF) ба засгийн газрын хэмжээний (GS) индекс нэгээр нэмэгдэх нь эдийн засгийн өсөлтийг 0.09 ба 0.04 хувиар тус тус нэмэгдүүлэх боломжтой гэсэн үр дүн гарч байна. Манай улсын хувьд сангийн эрх чөлөөний индекс ба засгийн газрын хэмжээний индексүүдийн сүүлийн таван жилийн утгыг харвал дараах байдалтай байна.

Хүснэгт 24. Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс

	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс	62.8	59.8	61.8	59.0	56.5	57.7
Сангийн эрх чөлөөний индекс	85.0	72.8	76.9	73.6	59.4	61.8
Засгийн газрын хэмжээний индекс	71.7	54.1	46.6	40.1	43.8	50.8

Эх үүсвэр: <http://www.heritage.org/research/features/index/>

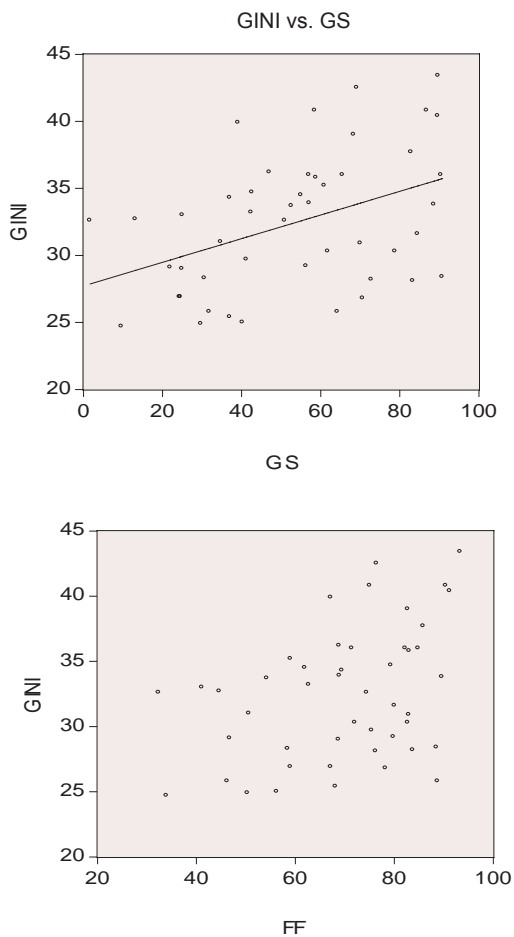
Сангийн эрх чөлөөний индекс¹⁰⁸ манай улсын хувьд сайжирсан байгаа нь аж ахуйн нэгжийн орлогын болон хүн амын орлогын татварын дээд хувийг бууруулсантай холбоотой. Эндээс бид сангийн эдийн засгийн эрх чөлөө дээшилсэн гэж дүгнэж болно. Тиймээс ч энэ нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих нөлөөтэй гэсэн дүгнэлт гарч байна.

Засгийн газрын хэмжээний индекс мөн сайжирсан үзүүлэлттэй байна. Гэхдээ бид засгийн газрын зардлын өөрчлөлттэй хамт төрийн үйл ажиллагааны үр ашгийн талаар зайлшгүй ярих шаардлагатай. Бага зардлаар үр ашигтай үйлчилгээ хүргэх нь хамгийн оновчтой юм. Гэтэл зардлаа бууруулсан хэдий ч үр ашиг дээшлэхгүй бол энэ нь эдийн засагт эргээд сөрөг нөлөөтэй байж болно. Тиймээс зөвхөн тоон үзүүлэлтийн зэрэгцээгээр үйлчилгээний үр ашигт анхаарах хэрэгтэй. Манай Улсын хувьд төсвийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь өссөн дүнтэй байгаа атал эрх чөлөөний индекс буурсан үзүүлэлттэй гарсан байгаа нь зөрчилтэй байна.

Эдийн засгийн эрх чөлөөний дэд индексүүд болон орлогын тэгш бус хуваарилалтын хоорондын хамаарал дараах байдалтай байна.

¹⁰⁸ Төсвийн орлогын талын төрийн дарамтыг хэмждэг.

Зураг 11. Орлогын тэгш бус байдал ба эрх чөлөөний индекс



Эх үүсвэр: UNDP, HDR 2008/2007
<http://www.heritage.org/research/features/index/>

Эндээс мөн Жини коэффициент ба төрийн оролцооны хооронд эерэг хамаарал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн оролцоо нэмэгдэхийн хэрээр орлогын тэгш бус хуваарилалт өсдөг байна. Үнэлгээний үр дүнгээс сангийн эрх чөлөөний ба засгийн газрын хэмжээний индексүүд нэгжээр өсөх нь Жини коэффициентыг 0.12 ба 0.09 нэгжээр нэмэгдүүлэх болно гэсэн үр дүн гарч байна.

Манай Улсын хувьд эдгээр индексүүд сүүлийн жилүүдэд өсч байгаа нь орлого хуваарилалтыг улам муутгаж байна гэж хэлж болохоор байна. Эндээс дүгнэхэд манай төрийн төсвийн оролцоо улам их

тэлж нэмэгдэж ирсэн ч төсвийн бодлогын гол зорилгын нэг болох орлого хуваарилалт улам муудаж байгаа нь төсвийн дахин хуваарилалт маш үр өгөөжгүй байгааг харуулж байгаа юм.

2.8 Нийгмийн секторын үйлчилгээ

Эдийн засгийн үндсэн асуудлыг хэрхэн, яаж хүргэх вэ гэдэг асуулттай адил нийгмийн сектор дахь нийгмийн барааг хэрхэн яаж хүмүүс, олон нийтэд хүргэх вэ гэдэгт төрийн үйлчилгээ хариулт өгдөг. Төрийн үйлчилгээнд:

- Батлан хамгаалах,
- шүүх цагдаа хуулийн байгууллага
- эрүүл мэнд
- боловсрол
- соёл урлаг

зэрэг ордог бөгөөд үүнээс гадна нийтийн хэрэглээний үйлчилгээ, нийгмийн бараагаар хангах үүргээ төрийн үйлчилгээний байгууллагуудаар дамжуулан олон нийтэд хүргэдэг.

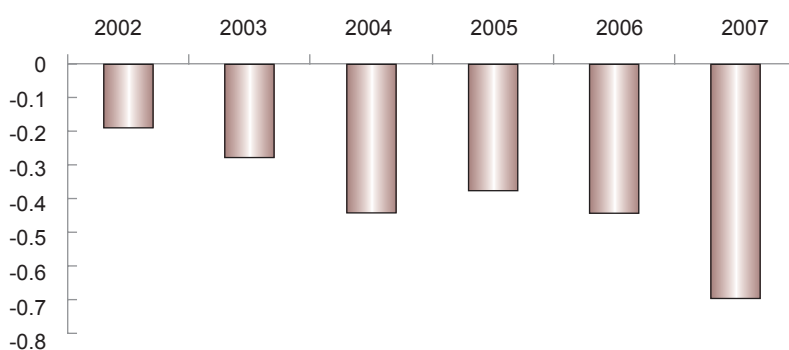
Төрийн үйлчилгээ нь олон нийтийн таашаал, сонирхолтой нийцэж байх ёстой боловч хөгжиж буй орнуудад тэр болгон биелдэггүй. Учир нь улс төрчид болон удирдах албан тушаалтнууд ерөнхийдөө хүмүүсийн хүссэн үйлчилгээг үзүүлэхээсээ илүү рент хайх (rent-seeking) үйл ажиллагаанд илүү сонирхолтой байгаа нь заримдаа харагддаг. Иймээс төр үнэхээр зөв зүйл хийж байна уу, тэдний хийж буй зүйл олон нийтийн хүсэл сонирхолд нийцэж байна уу гэдэг нь эхний чухал асуудал юм.

Сүүлийн үед улс орнууд нийгмийн секторын үйл ажиллагаа, үр ашгийг олон аргаар тооцож байна. Дэлхийн Банкнаас гаргадаг аргачлалын дагуу засгийн газрын үр ашигтай байдлыг тооцож үзэхэд манай улсын засаглалын үр ашиг ихээхэн буурах хандлагатай байдаг (Зураг 12).

Төрийн үйлчилгээ зарчмын хувьд улс оронд бий болох ёстой бүтээгдэхүүн учраас төрийн үйлчилгээг ил тод болгох, чанарыг нь хэмжих нэг үйл явц нь бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтээр төсвийг тооцдог болсон явдал юм. Төрийн үйлчилгээ сайн байна гэдэг нь үйлчилгээний хүртээмж, чанар сайн байна гэсэн үг. Төрийн үйлчилгээг дан ганц төрийн байгууллагууд гүйцэтгэхээс гадна олон төрлийн арга байдаг. Төр дангаараа хийсэн тохиолдолд заримдаа зардал ихтэй, үр ашиг муутай байдаг. Энэ тохиолдолд хувийн сектортой хамтран ажиллаж зардлаа бууруулах боломжтой. Иймээс төрийн үйлчилгээг аль нэг салбарт тооцох хамгийн энгийн арга нь тухай салбарын үзүүлэлтүүд болон оруулсан төсвийн хөрөнгийн хэмжээний харьцаа юм. Тэр нь өндөр байх тусмаа ерөнхий утгаар тухайн салбар дахь төсвийн зарлага үр өгөөжтэй байна гэж хэлж болно.

Манай улсын төрийн үйлчилгээг сүүлийн жилүүдэд хэрхэн түгээж байсныг энд олон улсын аргачлалын дагуу судалж үзсэн. Засгийн газрын зардлын бүтцийг зориулалтаар нь задалж харвал 2005 оноос өмнө боловсролын салбар хамгийн их хувь эзэлдэг байсан боловч тус оноос хэрэгжсэн нийгмийн халамжийн бодлогоос үүдэн хоёр дахь том салбар болсон. Боловсролын салбарт хийгдэж буй төсвийн хөрөнгө оруулалт жилээс жилд өссөөр байгаа. Сүүлийн жилүүдэд боловсролын салбарт «бага, дунд сургуулийн багш бэлтгэх, мэргэжил дээшлүүлэх», «зайн сургалт», «албан бус боловсролыг хөгжүүлэх» «сургуулийн өмнөх боловсрол» үндэсний хөтөлбөрүүд, «үдийн цай» хөтөлбөрийг хэрэгжүүлжээ. Үүнээс үзэхэд тодорхой үр дүн харагдаж байна, тухайлбал сургууль завсардалтын түвшин багассан (Хүснэгт 25.).

Зураг 12. Засгийн газрын Үр ашигтай байдал



Эх үүсвэр: Дэлхийн Банк

Хүснэгт 25. Сургууль завсардалтын түвшин (өмнөх онуудыг нэмэх)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Бага ангид суралцагчид, мян	247.7	249.6	239.3	239.7
Сургуулиас завсардсан хүүхэд, мян	10.8	9	12.3	8.8
Сургууль завсардалтын түвшин	4.36	3.61	5.14	3.67

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, УСГ, 2007

Эрүүл мэндийн салбарт нялхсын эндэгдэл буурч байна, гэтэл халдварт өвчин өссөн нь байгаль орчны бохирдол, хүнсний найдваргүй байдал, хог хаягдал нэмэгдсэнтэй холбоотой байж болох юм (Хүснэгт 26.).

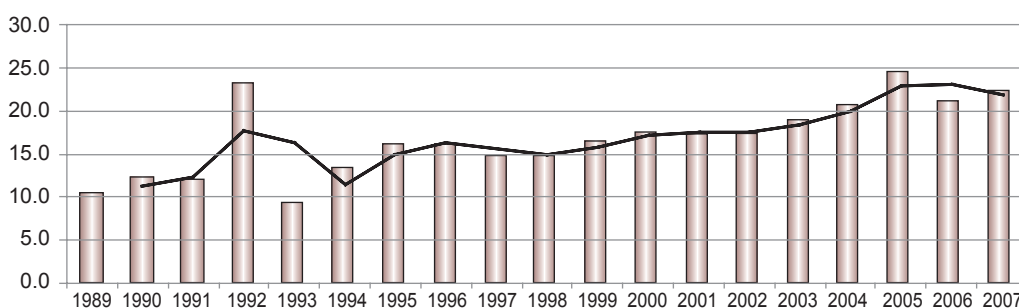
Нийгмийн хамгааллын үр дүнг товч танилцуулахад, ЗГ-ын зардалд уг салбарын эзлэх хувь 1990-1994 (1992 оны хассан) оны хооронд дунджаар 11.8 хувь, 1995-2002 оны хооронд 16.5 хувь, харин 2002-2007 оны хооронд 21.7 хувь болж өссөөр байна. Харин ДНБ-д эзлэх хувь нь дээрх цаг хугацаанд

харгалзан тус тус 5.1, 6.2 болон 8.1 хувь байжээ (Зураг 13.).

Нийгмийн хамгааллын салбарын бүтцийг зардлаар нь авч үзвэл ерөнхийдөө тус салбарын бодлогын үндсэн чиглэл харагдана (Хүснэгт 27.).

Нийгмийн даатгалын дэд салбар нийгмийн хамгааллын салбар дотор хамгийн их хувь эзэлдэг. Хэдийгээр салбарын бүтэц нь нэлээд хэлбэлзэлтэй байгаа боловч нийгмийн даатгалын дэд салбар 70 орчим хувийг эзэлж байжээ. Энэ үзүүлэлт 2003 оноос хойш буурч 2006 онд 60

Зураг 13. Нийгмийн хамгааллын салбарын зардлын ЗГ-ын зардалд эзлэх хувь



Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Хүснэгт 26. Хүний хөгжлийн зарим үзүүлэлтүүд

	2004	2005	2006	2007
Бүртгэгдсэн халдварт өвчин (тоо)	31324	32332	36221	41082
Нялхсын эндэгдэл (%)	22.3	20.7	19.1	17.6

Эх үүсвэр: «Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Хүснэгт 27. Нийгмийн хамгааллын салбарын бүтэц (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нийгмийн халамжийн зардал	16.1	16.8	16.0	20.4	17.6	16.4	17.9	16.8	15.5	22.2	28.7	29.2
Нийгмийн даатгал	79.4	68.3	71.9	66.6	73.1	71.8	71.2	67.3	67.9	63.9	60.0	70.4
Хөдөлмөр болон бусад	4.5	15.0	12.1	13.0	9.3	11.8	10.9	15.8	16.6	13.9	11.3	0.4

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007», Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгал бүлгээс авч тооцов.

хувьд хүрсэн байна. Харин 2007 онд буцаж 70 хувь хүрсэн нь өндөр насны тэтгэвэр өссөнтэй холбоотой.

Нийгмийн халамжийн салбарт ерөнхийдөө 16 орчим хувийг зарцуулдаг байсан бол 2005 оноос эхлэн 20 дээш хувийг зарцуулдаг болжээ. Харин үлдсэн 14 орчим хувь нь хөдөлмөрийн зах зээлтэй холбоотой үйл ажиллагааны зардал байсан бол энэ нь 2007 онд 0.4 хувь хүртэл буурчээ.

Мөн нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авагчдын тоог халамжийн салбараас тусламж, тэтгэвэр авдаг хүмүүсийн тоотой харьцуулахад 2005 оноос өмнө бараг 2 дахин их байсан бол 2005 оноос хойш энэ харьцаа эсрэг эргэж халамжийн тэтгэмж авагчдын тоо 3-4 дахин их болсон (Хүснэгт 28.).

Нийгмийн даатгал болон халамжийн салбар нийлээд 1996 онд нийт хүн амын 16.8 хувийг хамардаг байсан бол 2007 оны байдлаар зөвхөн нийгмийн халамжийн салбар дангаараа Монгол Улсын нийт хүн амын 44.6 хувийг хамардаг өргөн хүрээтэй салбар болжээ.

Нийгмийн үйлчилгээний томоохон хэсэг нь хуулийг сахих, хэрэгжүүлэх

төрийн үйл ажиллагаа юм. Шүүх, цагдаагийн байгууллагууд нь өмчийн эрхийг хамгаалах, гэрээний хэрэгжилтийг хянахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Хэрвээ тэд муу ажиллавал төрийн үндсэн үйлчилгээнд хүмүүсийн итгэх итгэл суларснаар нийгэм төрийн бодлого үйл ажиллагаанд итгэж дэмжихээсээ илүү хувийн, өөрсдийн хүчин чадлаар өмчөө хамгаалахад хүрдэг байна. Энэ нь трансакцийн зардлыг нэмэгдүүлнэ.

2006 онд хохирлын хэмжээ их байгаа нь банк бус санхүүгийн байгууллагуудын дампууралтай холбоотой. Дээрх хүснэгтээс харахад хохирлыг нөхөх үйл ажиллагаа маш хангалтгүй байна. Гэмт хэргийн улмаас ихэнх хүмүүс дор хаяж эд хөрөнгө, эдийн засгийн хувьд хохироод үлддэг. Төрийн хууль, дүрэм зохицуулалтыг бүрэн төгс боловсруулаагүй байж хэрэгжүүлэх нь хэрэгжүүлээгүй байх үеийнхээсээ илүү эрсдэлтэй эдийн засгийн орчныг бий болгодог. Үүний жишээ нь, 2006 оноос үр дагавар нь илэрсэн банк бус санхүүгийн байгууллагын талаархи хууль, дүрэм зохицуулалт юм. Тус салбарт төсвийн зарлагын хэмжээ 3 дахин өссөн ч гэмт

Хүснэгт 28. Нийгмийн хамгааллын салбараас тэтгэвэр, тэтгэмж хүртэгсдийн тоо

Тэтгэвэр, тэтгэмж хүртэгсдийн тоо /мян.хүн/	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нийгмийн даатгал	287.2	237.9	242.1	245	254.4	259.6	262.9	262.2	270.4	276.8	290.5	294.2
Нийгмийн халамж	101.1	233.5	171.7	160	110.5	129.1	129.4	152.4	155.5	754.8	1047.6	1176.6

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007», УСТГ, 2008

Хүснэгт 29. Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол (тэрбум.төг)

	2004	2005	2006	2007
Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол	23.4	30.5	52.1	29.5
Үүнээс: Иргэдийн өмчид учирсан хохирол	13.9	16.5	43.4	15.8
Нөхөн төлүүлсэн	3.7	7.2	5.9	4.0

Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, УСТГ, 2007

хэргээс учирсан хохирлын хэмжээ төдийлөн буурахгүй, иргэдийн өмчид учирсан хохирлын хэмжээ нь улам нэмэгдэж байгаа нь харагддаг.

Дэлхийн Банкны засаглалын индексийн нэг үзүүлэлт болох хууль дээдлэх ёсны индекс болон Хууль зүйн яамны зардал 2004 оноос 2007 он хүртэл хүчтэй сөрөг (-0.75) корреляци хамааралтай байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ зардал өсөхөд хуулийг дээдлэх ёс сайжрахгүй харин ч индексийн үзүүлэлт улам муудаж байна.

Иймээс нийгмийн хэв, журамтай холбоотой зохицуулалтын чанар муудаж байгаа бөгөөд сүүлийн үед хийгдэж буй зохицуулалтууд төдийлөн үр өгөөжтэй, нийгэмд хэрэгцээтэй байж чадахгүй байна гэж хэлж болох юм.

2.9. Нийгмийн үйлчилгээний¹⁰⁹ чанарын судалгаа – Масгрейвийн индикатор

Энэ судалгааны хүрээнд нийгмийн үйлчилгээний үр ашгийг хоёр аргаар тооцсон юм. Нийгмийн секторын үр ашгийг хэмжих нь эмпирик судалгаанд нэлээд

109 Public sector performance=PSP, Public sector effectiveness=PSE.

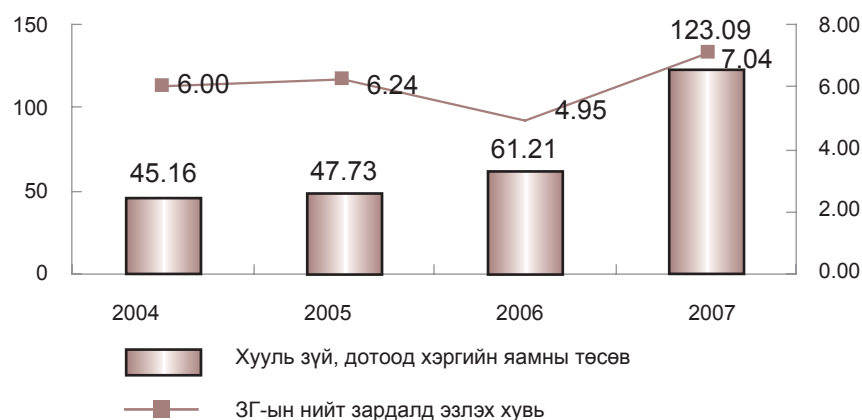
хүндрэлтэй асуудал боловч Европын Төв банкны зарим судлаачид индекс гаргах замаар уг асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

Эхний аргаар нийгмийн секторын үйл ажиллагаа болон нийгмийн секторын үр ашиг гэсэн үзүүлэлтүүдийг хорь гаруй улс орнуудад тооцож харьцуулалт хийж шинжилсэн байдаг. Энэ судалгааны аргачлалын гол утга нь төр нэг талаас нийгмийн үйлчилгээг сайн түгээх ёстой; хоёрдугаарт, төр эдийн засгийн үйл ажиллагаанд үр өгөөжтэй оролцох ёстой. Иймээс төрийн буюу нийгмийн секторын үйл ажиллагааны үзүүлэлт нь бүхэлдээ тухайн улсын нийгмийн сектор хэр үр дүнтэй ажиллаж байгааг харуулдаг.

Энэ үзүүлэлт нь «эдийн засгийн боломж» (*process or opportunity*) болон уламжлалт буюу Масгрейвийн (*Musgravian*) гэж хэвшсэн нэртэй хоёр дэд үзүүлэлтээс бүрдэнэ.

Ерөнхий утгаар төрийн захиргаа нь сайн ажилладаг, хүн ам эрүүл, боловсрол сайтай байх нь өмчийн эрх хамгаалагдаж зах зээл үр ашигтай ажиллах урьдчилсан нөхцөл бүрдсэн байна гэж үзэн тус үзүүлэлтийг «эдийн засгийн боломж» –ийн индикатор гэж нэрлэжээ.

Зураг 14. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (зардал. тэрбум ¥)



Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл, YCG, 2007

Эдийн засгийн боломжийн үзүүлэлт нь зах зээлийн үйл ажиллагаанд төрийн үзүүлж буй үйлчилгээ, эдийн засгийн үйл ажиллагааг төр хэрхэн үр дүнтэй дэмжиж буйг илэрхийлдэг. Энэ индикатор гурван дэд үзүүлэлтээс бүрддэг.

Эхний үзүүлэлт нь орлого хуваарилалт бөгөөд түүнийг *Gini* коэффициентын эсрэг үзүүлэлтээр өөрөөр хэлбэл $100 - Gini$ гэж авсан. Тухайн үзүүлэлт өндөр байх тусам орлого хуваарилалт илүү тэгш байна. Өөрөөр хэлбэл, орлогын дахин хуваарилалт сайн явагдаж байна гэсэн үг.

Хоёр дахь үзүүлэлт болох эдийн засгийн тогтвортой байдал үзүүлэлтээр төрийн тогтворжуулах бодлогын үр дүнг харуулдаг. Сүүлийн арван жилийн дундаж инфляци, эдийн засгийн өсөлтийн хэлбэлзэлтэй байдлыг шалгуур үзүүлэлт болгон авсан. Инфляци багатай (дунджаар), эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг төр хангаж байгаа эсэхийг энэ үзүүлэлт илэрхийлж байна гэсэн үг.

Эдийн засгийн ерөнхий чадварыг Масгрейвийн индикаторын гурав дахь дэд үзүүлэлт тусган харуулдаг. Ажилгүйдэл болон эдийн засгийн өсөлтийн сүүлийн арван жилийн дунджийг ашиглан энэ үзүүлэлтийг тооцно.

Ерөнхийдөө төрийн нийгэмд үзүүлж буй үйлчилгээний үр дүнг «эдийн засгийн боломж» индикатор, харин эдийн засгийн тогтвортой байдлыг төр хэрхэн хангаж байгааг Масгрейвийн индикатор илэрхийлдэг.

Энэ тооцоог Монголын нөхцөлд хийсэн бөгөөд «*Global Competitiveness Report 2003-2005*» тайлангаас авилгын индекс, зохицуулалтын дарамт, шүүх засаглалын чанар, далд эдийн засаг болон математик, шинжлэх ухааны боловсролын чанар гэсэн үзүүлэлтүүдийг ашигласан бөгөөд бусад үзүүлэлтүүдийг ДБ, ОУВС болон Монгол Улсын статистикийн эмхтгэлээс авсан.

Нийгмийн секторын үйл ажиллагааны ерөнхий индексийг тооцохдоо 22 орны 2003,

Зураг 15. Масгрейвийн индекс



2004 оны үзүүлэлтийг ашиглалаа. Тооцох аргачлалын хувьд үзүүлэлт бүрийг улс орнуудын дундажтай харьцуулан нормчилж, нормчилсон үзүүлэлтийн дундаж нэг байхаар тооцсон. Үүний ач холбогдол нь улс орон бүрийн хувьд нийгмийн секторын үйл ажиллагааны үр дүн дунджаас хэр зэрэг хазайсныг харуулах боломжтойд оршиж байгаа юм. Дэд үзүүлэлт, дэд индикатор бүр ерөнхий индекс тооцоход ижил жинтэйгээр нөлөөлдөг гэж үзлээ.

Монгол Улстай харьцуулж сонгож авсан улс орнуудын хувьд Европын Холбоонд элссэн, элсэх гэж буй (2006 оны байдлаар) арван улс (Чех, Эстони, Унгар, Латви, Литви, Польш, Словак, Словани, Болгар ба Румын), хөгжиж буй зах зээл гэж үзэж болох найман улс (Бразил, Чили, Солонгос, Мексик, Сингапур, Өмнөд Африк, Тайланд болон Турк) дээр нэмж Монгол улсыг орууллаа. Улсуудын өгөгдлийн олдоцоос шалтгаалан хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улс орнуудаас оруулах боломжгүй байсан. Балтикийн орнууд нь Монголтой ижил шилжилтийн орнууд боловч төрийн оролцоо харьцангуй бага харин Унгар, Польш, Чех улсууд нийгмийн шилжүүлэг, төрийн оролцоо ихтэй орнууд юм.

Сүүлийн үеийн нөхцөл байдлыг харахад Монгол Улсын Засгийн газрын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь нь Унгар гэх мэт орнуудынхтай нэлээд ойртож байгаа. Иймээс эдгээр орнуудын нийгмийн секторын үйл ажиллагааг харьцуулж харах нь сонирхолтой шинжилгээ болох болов уу. Хүснэгт 1-д дээрх аргачлал, үзүүлэлтээр тооцож гарсан индексийг харууллаа.

Монголын нийгмийн секторын үйл ажиллагааны ерөнхий үзүүлэлт дунджаас доогуур байгаа бөгөөд судалгаанд хамрагдсан 22 орноос 16-д жагссан байна. *Захиргаа болон эрүүл мэндийн үзүүлэлт бусад улс орнуудтай харьцуулахад хамгийн муу*

байсан нь ийм доогуур байр эзлэхэд хүрчээ. Өөрөөр хэлбэл, төрийн үндсэн үүрэг болох төрийн захиргааны үйл ажиллагаа бусад орнуудтай харьцуулахад хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Ерөнхийдөө эдийн засгийн чадавхиас бусад бүх үзүүлэлтүүд дунджаас доогуур буюу нийгмийн секторын үйл ажиллагааны үр дүн төдийлөн сайн биш байна.

Энэ харьцуулалтад харьцангуйгаар эдийн засгийн хувьд нэлээд амжилттай явж буй улс орнууд хамрагдсан. Гэсэн хэдий ч бид үүгээр доогуур байр эзэлж буйгаа зөвтгөх гээгүй бөгөөд харин ч санаа зовох нэг асуудал нь сүүлийн жилүүдэд энэ тооцоонд ашигласан үзүүлэлтүүд Монголын хувьд нэлээд буурсан учраас 2007 оны байдлаар дээрх индексийг тооцвол байр улам л доошилсон байх болно. Манай улс Дэлхийн Банкны засаглалын индексээр авилгын индекс, шүүх засаглалын индекс нь жил бүр улам муудсаар байгааг өмнөх бүлгүүдэд харуулсан билээ.

Мөн үүнээс харагдаж байгаа нэг зүйл гэвэл манайд ДНБ-д эзлэх төрийн хувь нилээд өндөр байгаа мөртлөө эдийн засгийн боломж болон Масгрейвийн үзүүлэлтүүд ижил түвшний зардалтай улсуудаас доогуур байна. Тухайлбал, Словак улс манайхтай ижил ЗГ/ ДНБ-ий зардлын харьцаа 43% байгаа боловч захиргааны, боловсролын болон эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд манайхаас бүгд дээгүүр байна. Эстони улс манайхаас ЗГ/ ДНБ-ий зардлын харьцаагаар хамаагүй бага байгаа боловч (36%) эдийн засгийн боломжийн үзүүлэлтүүд бүгд манайхаас дээгүүр байна.

Сингапур, Солонгос ба Тайланд зэрэг Азийн орнууд төрийн оролцооны хувь хэмжээ хамгийн багатай боловч нийгмийн секторын үйл ажиллагаагаараа хамгийн сайн байна. Нийгмийн секторын үйл ажиллагааны индекс засгийн газрын зардлыг

огт авч үзээгүй зөвхөн нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн тусламжтайгаар тооцсон билээ.

Хоёрдахь аргаар нийгмийн секторын үр ашгийг дараахи байдлаар тооцсон болно. Нийгмийн секторын үр ашгийн индекс (PSE) нь нийгмийн секторын үйл ажиллагааны индексийг холбогдох засгийн газрын зардлын ДНБ-д эзлэх хувиар жинлэн үйл ажиллагааны үр ашгийг тооцдог.

$$PSE_i = \frac{PSP_i}{PEX_i}$$

үүнд, PEX_i -холбогдох нийгмийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь.

Захиргааны үзүүлэлтүүдтэй холбогдох зардлыг засгийн газрын бараа, үйлчилгээний хэрэглээгээр, боловсрол болон эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүдийг тус салбаруудад зарцуулж буй зардлаар, орлого хуваарилалтын үзүүлэлтийг татаас

Хүснэгт 30. Нийгмийн секторын үйл ажиллагааны индекс 2003-2004, (PSP индекс)

	«Эдийн засгийн боломж» индикатор		Масгрейвийн индикатор				Нийгмийн секторын үйл ажиллагаа	ЗГ-ын ДНБ-д эзлэх хувь 2000-2004
	Захиргаа	Боловсрол	Эрүүл мэнд	Орлого хуваарилалт	Тогтвортой байдал	Эдийн засгийн чадавхи		
1 Сингапур	1.408	1.390	1.054	0.917	3.191	1.740	1.617	21
2 Ирланд	1.189	1.133	1.040	1.023	1.807	1.504	1.283	33
3 Солонгос	1.050	1.005	1.019	1.091	1.105	1.639	1.152	24.4
4 Словен	1.088	1.133	1.034	1.142	1.455	1.016	1.145	42.1
5 Грек	0.963	0.984	1.050	1.074	1.807	0.774	1.109	48.6
6 Тайланд	1.043	0.962	0.978	0.935	1.055	1.578	1.092	17.8
7 Унгар	1.102	1.219	1.003	1.206	1.049	0.905	1.081	50.2
8 Словак	0.960	1.197	1.015	1.284	1.183	0.785	1.071	43.8
9 Португал	1.128	0.684	1.035	0.981	1.432	0.941	1.033	46.2
10 Чех	1.018	1.176	1.029	1.190	0.828	0.764	1.001	40.6
11 Эстони	1.268	1.176	0.995	0.996	0.624	0.901	0.993	36.4
12 Латви	1.044	1.026	0.991	1.079	0.822	0.899	0.977	36.6
13 Польш	0.940	1.005	1.017	1.091	0.896	0.830	0.963	43.2
14 Чили	1.138	0.770	1.032	0.691	1.020	1.050	0.950	24.4
15 Литви	0.996	1.112	1.011	1.079	0.402	0.861	0.910	33.3
16 Монгол	0.711	0.877	0.948	0.989	0.650	1.242	0.903	42.1
17 Мексик	0.813	0.663	1.008	0.748	0.422	1.447	0.850	25.3
18 Өмнөд Африк	1.020	0.599	0.808	0.649	1.339	0.513	0.821	26.3
19 Румынь	0.644	1.261	0.986	1.099	0.198	0.646	0.806	33.7
20 Турк	0.779	0.855	0.977	0.933	0.189	0.846	0.763	42.7
21 Болгар	0.809	1.069	1.001	1.174	0.066	0.325	0.741	38.6
22 Бразил	0.890	0.706	0.969	0.627	0.456	0.794	0.740	46.6
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	36.2

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

ба шилжүүлгэнд зарцуулж буй зардлаар төлөөлүүлсэн ба эдийн засгийн тогтвортой байдал болон чадавхийг хангахад нийт засгийн газрын зардал нөлөөлдөг гэж үзэн эдгээр зардлуудыг сонгож авсан. 2000-2004 онуудад энэ зардлуудыг тухайн оных нь ДНБ-д эзлэх хувийн арифметик дунджаар PSE_i авлаа.

Энэ аргачлалаар тооцоход, Монголын нийгмийн секторын үр ашгийн индекс

дунджаас нэлээд доогуур болж буурчээ. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн секторын үйл ажиллагааны үр ашиг харьцангуйгаар муу байна гэсэн үг юм.

Хүснэгт 31-ээс харахад, Засгийн газрын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь багатай шилжилтийн орнууд болох Балтийн орнууд нь бусад шилжилтийн орнуудаас нийгмийн секторын үр ашиг нь илүү өндөр байна. Мөн Азийн төрийн оролцоо багатай орнууд

Хүснэгт 31. Нийгмийн секторын үр ашгийн индекс 2003-2004, (PSE индекс)

	«Эдийн засгийн боломж» индикатор			Масгрейвийн индикатор			Нийгмийн секторын үр ашиг	ЗГ-ын ДНБ-д эзлэх хувь 2000-2004
	Захиргаа	Боловсрол	Эрүүл мэнд	Орлого хуваарилалт	Тогтвортой байдал	Эдийн засгийн чадавхи		
1 Сингапур	2.149		3.086	1.308	5.500	2.999	3.008	21
2 Тайланд	1.620	0.870	1.743		2.146	3.210	1.918	17.8
3 Солонгос	1.439	1.268	1.741		1.640	2.432	1.704	24.4
4 Ирланд	1.398	1.234	0.870	1.364	1.982	1.650	1.416	33
5 Чили	1.571	0.971	1.763	1.084	1.513	1.557	1.410	24.4
6 Мексик	1.209	0.691	1.590	1.784	0.604	2.071	1.325	25.3
7 Өмнөд Африк	0.964	0.503	0.921		1.843	0.707	0.988	26.3
8 Грек	0.997	1.274	0.844	0.783	1.346	0.577	0.970	48.6
9 Словак	0.835	1.400	0.800	1.122	0.977	0.649	0.964	43.8
10 Эстони	1.120	0.909	0.927	1.154	0.621	0.896	0.938	36.4
11 Латви	0.849	0.848	1.161	1.053	0.813	0.889	0.936	36.6
12 Румын	0.713	1.778	1.064	0.995	0.213	0.694	0.910	33.7
13 Словен	0.937		0.706	0.762	1.251	0.874	0.906	42.1
14 Чех	0.780	1.409	0.680	0.984	0.738	0.681	0.879	40.6
15 Литви	0.853	0.903	0.922	1.205	0.437	0.936	0.876	33.3
16 Унгар	0.856	1.217	0.776	0.997	0.756	0.653	0.876	50.2
17 Монгол	0.594	0.521	0.898	1.436	0.559	1.068	0.846	42.1
18 Польш	0.914	0.944	0.993	0.756	0.751	0.695	0.842	43.2
19 Португал	0.948	0.575	0.684	0.851	1.122	0.737	0.820	46.2
20 Турк	0.983	1.171	1.001		0.160	0.717	0.807	42.7
21 Болгар	0.814	1.507	1.027	0.958	0.062	0.304	0.779	38.6
22 Бразил	0.794	0.735	1.204	0.455	0.354	0.617	0.693	46.6
	1.061	1.036	1.155	1.058	1.154	1.164	1.128	36.2

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

хамгийн өндөр үр ашигтай байгаа бөгөөд засгийн газрын зардал ихсэх тутам үр өгөөж буурч байгааг дээрх хүснэгт харуулж байна.

Нийгмийн секторын үр ашиг болон ЗГ-ын зардлын ДНБ-д эзлэх хувийн хооронд хүчтэй, шугаман урвуу хамаарал байна (корреляци коэффициент нь-0.74).

Энэ хэсэгт Монголын 2005, 2007 оны үзүүлэлтүүдийг ашиглан нэгдүгээр бүлэгт (1.4.2 хэсгийг харна уу) дурьдсан төсвийн бус төрийн оролцоог онолын хувьд ямар байх вэ гэдгийг тодорхойлъё. Үүний тулд 32 улс орны тоон өгөгдлийг ашиглан төсвийн бус төрийн оролцоонд нөлөөлдөг хүчин зүйлсийг тодорхойлсон Р.Ревсин нарын үнэлгээний үр дүнг ашиглая. Судлаачдын үнэлгээгээр улс орны эдийн засаг томрох, тэгш байдал муудах, хүн ам ихтэй байх, татаас шилжүүлгийн ДНБ-д эзлэх хувь нэмэгдэх, төрийн албан хаагчдын хувь ихсэх тусам төсвийн бус төрийн оролцоо нэмэгдэх буюу чөлөөт байдал буурдаг байна. Харин ерөнхийлөгчийн засаглал, төрийн өмчлөлийн хэмжээ нь төсвийн бус

төрийн оролцоог бууруулдаг гэсэн үр дүнд хүрчээ. Өөрөөр хэлбэл, улс орнуудын эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдал, институцээс шалтгаалан төсвийн бус төрийн оролцоо харилцан адилгүй байдаг байна.

Дээрх судлаачдын судалгааны үр дүнд, Монголын төсвийн бус төрийн оролцоог тооцоход ашигласан үзүүлэлт болон тооцооны үр дүнг Хүснэгт 32-г харууллаа.

Төсвийн бус төрийн оролцооны индексийг Дэлхийн Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлангийн 5С үзүүлэлт буюу зохицуулалтын индексээр, төрийн өмчит үйлдвэрийн үзүүлэлтийг улсын үйлдвэр ба хөрөнгө оруулалт (1С хэсэг) гэсэн үзүүлэлтээр тус тус авсан. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь тэгээс арвын хооронд хэлбэлздэг. Монгол Улсын төсвийн бус төрийн оролцооны индекс 2005 онд 7.4 байснаа 2007 онд 7.09 болж буурсан нь төрийн оролцоо нэмэгдэж, чөлөөт байдал буурсныг илтгэж байна.

Хүснэгт 32. Төсвийн бус төрийн оролцооны байх ёстой түвшин

	Үнэлгээний коэф	Үзүүлэлтүүд	
		2005	2007
Тогтмол	7.697		
Нэг хүнд ДНБ (US\$)	-0.000027	821	1485.7
Жини коэф	-0.091	0.329	0.329
Хүн ам (сая)	-0.004	2.56	2.635
Төрийн өмчит үйлдвэр	0.115	6	10
Ерөнхийлөгчийн засаглалтай бол 1, бусад 0	1.114	0	0
ЗГ-ын татаас, шилжүүлгийн ДНБ-д эзлэх хувь	-0.038	7.6	14.9
Төрийн албан хаагчдын нийт ажиллах хүчинд эзлэх хувь	-0.042	12.17	12.15
Төсвийн бус төрийн оролцооны тооцсон утга		7.52	7.68
Төсвийн бус төрийн оролцооны бодит утга		7.4	7.09

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

Эдгээр үзүүлэлтүүдийг ашиглан Монголын нөхцөл байдалд (парламентийн засаглалтай, 2.6 сая хүн амтай гэх мэт) тооцоо хийхэд 2005 онд Монголын төсвийн бус төрийн оролцоо нь байх ёстой түвшинтэйгээ ойролцоо байсан. Харин 2007 онд байх ёстой түвшнээсээ нэлээд доогуур болсноор төсвийн бус төрийн оролцоо нэмэгдсэн буюу төрийн зохицуулалтын индекс муудсан байна.

2.3 Мөнгөний бодлого

Зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн зохицуулалт, оролцоо, хяналт жинхэнэ утгаараа маш нарийн түвшинд шаардлагатай салбар бол мөнгө, санхүүгийн зах зээл юм. Монголын санхүүгийн салбарын үндэс нь банкны тогтолцоо ба одоогийн байдлаар банкны систем активынхаа хэмжээгээр нийт санхүүгийн салбарын 95 хувийг эзэлж байна. Энэ зах зээлд манай улсад өнөөгийн байдлаар арилжааны банкуудын¹¹⁰ үйл ажиллагаа хамгийн чухал байр суурийг эзэлдэг юм. Тиймээс банкны системийн тогтвортой байдлаас төрийн үүрэг болсон санхүүгийн тогтвортой байдал шууд шалтгаална.

Арилжааны банкуудын тогтолцоо манай хөрөнгө оруулалт, үйл ажиллагаанд асар их нөлөөлдөг ба анхнаасаа олон улсын жишиг, стандартыг даган бий болсон салбар гэж хэлж болно. Арилжааны банкны тогтолцоо манайд 1990 оноос хойш цоо шинээр үүссэн зах зээл учир өмнө манайд зөвхөн төрийн нэг л банк байдаг байсан. 1991-1995 онд Монгол улсад хийсэн банкны шинэчлэл

нь зөвлөлт маягийн нэг шатлалт банкны тогтолцоог зах зээлийн хоёр шатлалт банкны тогтолцоонд шилжүүлэхэд чиглэж байсан бол 1996-1999 онд Азийн Хөгжлийн Банкны тусламжтайгаар хийсэн банкны бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр нь улс төрийн хүнд нөхцөл, санхүүгийн хямралын үед хэрэгжсэн хэдий ч тавьсан зорилгодоо хүрч үйл ажиллагаа нь жигдэрсэн банкны систем бий болох нөхцөл бүрдсэн юм.

Бүтцийн өөрчлөлтөөр банкны үйл ажиллагааны эрх зүйн шинэчлэл хийгдэж банкны салбар эрүүлжин, төлбөр, бүртгэл, аудит, мэдээллийн системтэй холбогдсон дэд бүтэц бий болсон. Банкны эрх зүйн зохицуулалтын гол эх сурвалжид Төв банкны тухай хууль (ТБтХ 1996), Банкны тухай хууль (БтХ 1996), Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хууль (МХТТЗҮАтХ 1995), Иргэний хууль (ИХ 2002), Валютын тухай хууль (ВтХ 1994), Эрдэнэсийн сангийн тухай хууль (ЭСтХ 1994), Компаний тухай хууль (КтХ 1999) зэргийг дурьдаж болно.

ТБтХ болон БтХ-иар Монгол улсын банкны тогтолцоог төрийн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэгч төрийн мэдлийн *Төв банк; иргэд, хуулийн этгээдтэй харилцах арилжааны банк* гэсэн хоёр шатлалтай байхаар зохицуулсан.

2.3.1 Төв банкны зохицуулалт

Банкны салбарын зохицуулалтын дотор төрөөс төв банкны хараат бус байдлыг хэрхэн зохицуулсан нь асар чухал. Бие даасан, хараат бус Төв банк эрүүл мөнгөний системийн цөм юм. Манайд зохицуулалтын хувьд Төв банкны хараат бус байдлын түвшинг дараах дөрвөн категорид ангилан дүгнэлт хийж болно. Үүнд:

110 Арилжааны банк гэдэг нь хувь нийлүүлэгчдийн оруулсан мөнгөн хөрөнгөөс бүрдсэн дүрмийн сантай, хувь нийлүүлэгчид нь оруулсан хөрөнгийнхөө хэмжээгээр санхүүгийн хариуцлага хүлээдэг, бусдын мөнгөн хөрөнгийг хуримтлуулан хадгалж, өөрийн нэрийн өмнөөс зээл олгох, төлбөр тооцоо зэрэг санхүүгийн зуучлалын ажил үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааг Монголбанкны тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхэлдэг, ашгийн төлөө хуулийн этгээд юм (БтХ § 3).

1. **Байгууллагын хараат бус байдал:** Монголбанк нь удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд УИХ-аас харьцангуй хараат боловч үндсэн чиг үүрэг болох мөнгөний бодлогоо бие даан хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс нь бүрдсэн байна. Тухайлбал «УИХ Монголбанкны үйл ажиллагаа хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьж.. заасан тайлан, танилцуулгатай танилцах бөгөөд **ингэхдээ төрийн мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд оролцохгүй**» (ТБтХ § 30.4) гэснээс үзвэл Монголбанк нь үндсэн үйл ажиллагаа болох төрийн мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэхдээ хууль тогтоох байгууллагаас хараат бус, төрийн удирдлагын хэвтээ шугаман тогтолцоонд төвлөрсөн нэгдмэл удирдлагад үндэслэсэн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэгч¹¹¹ бие даасан байгууллага болох нь харагдаж байна.

Монголбанк нь удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд ЗГ-ын бүтцэд хамаарахгүй, бие даасан, хараат бус байгууллага¹¹². Үүнийг ТБтХ -ийн 31.2-оор «Монголбанк ЗГ-аас хараат бус байна» хэмээн тодорхой заасан байна. Гэхдээ Монголбанкны хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа нь агуулгаараа гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд хамрах юм¹¹³. Энэ нь хууль тогтоох байгууллагаас Монголбанкинд хуульчилсан акт буюу хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлсэн бөгөөд тэрээр энэхүү эрхийнхээ хүрээнд холбогдох дүрэм, журам, заавар гарган хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангаж

байгаагаар илэрдэг (жишээ нь ТБтХ §§18.4, 19.1 гм). Монголбанк Засгийн газрын хоорондын харилцаа нь нийтэд ил тод байдаггүй, энэ талаар хуулийн тодорхой заалтгүйгээс бодит байдал дээр хэр хараат бус, мөн хэрхэн хамтран ажилладаг нь тодорхойгүй.

2. **Чиг үүргийн хараат бус байдал:** Төв банкны зорилгоор тодорхойлогдоно. Монгол Улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг дангаар хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага нь Монгол Улсын Төв банк буюу Монголбанк (ТБтХ § 3) бөгөөд түүний үндсэн зорилт нь **үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах** ба энэ хүрээнд санхүүгийн зах зээл, банкны тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах замаар үндэсний эдийн засгийн тэнцвэртэй хөгжилд дэмжлэг үзүүлнэ¹¹⁴ (ТБтХ § 4).

Ийнхүү төв банкны зорилго, чиг үүрэг нь тодорхой, эргэлзэх зүйлгүй зохицуулагдсан гэдэг утгаараа түүний чиг үүргийн хараат бус байдал нь хангалттай баталгаажигджээ гэж дүгнэж болохоор байна.

3. **Хувийн хараат бус байдал:** аливаа төв банкны хувийн хараат бус байдлын хэр хэмжээ нь тухайн банкны удирдлагыг томилох, сонгох түүнчлэн тэдний албан үүргийн үргэлжлэх хугацаа болон албан тушаалаас нь огцруулах талаархи дүрэм журмуудаас шалтгаална¹¹⁵. Өөрөөр хэлбэл, банкны хувийн хараат бус байдал гэдэг нь тухайн банкны шийдвэр гаргагч субъектуудын хувийн хараат бус байдлын тухай асуудал юм. Иймд Монголбанкны хувийн хараат бус байдлын тухай асуудал нь түүний удирдах байгууллага

111 С. Төмөр, Санхүүгийн эрх зүй, х. 182.

112 - ЗГ-ын шийдвэр төрийн мөнгөний бодлогод харшилж байвал Монголбанк энэ талаар ЗГ-т мэдэгдэнэ (ТБтХ § 31.3).

- Монголбанкны Ерөнхийлөгч Монголбанк болон банкны үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлыг ЗГ-ын хуралдаанаар хэлэлцэхэд зөвлөх эрхтэй оролцож болно (ТБтХ § 31.4).

- Монголбанк нь мөнгөний статистик мэдээлэл болон жилийн тайлангаа ЗГ-т хүргүүлнэ (ТБтХ § 31.5).

113 Үүнийг ЗХХШТХ-ийн § 4.1.7-ын дагуу Монголбанкны гаргасан хууль бус захиргааны актын эсрэг иргэн, хуулийн этгээд нэхэмжлэл гаргах боломжтой байгаагаас харж болно.

114 Төв банк нь энэхүү зорилгоо биелүүлэхийн тулд мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, эдийн засаг дахь мөнгөний нийлүүлэлтийг зохицуулах замаар мөнгөний бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх, банкны үйл ажиллагаанд хяналт тавих, гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмшиж, зохицуулах гэсэн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлнэ (ТБтХ § 5).

115 Disch, Geldpolitische Konzeption der Banque France und DBB, x. 10.

болох ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгчид, хяналтын зөвлөл болон бусад удирдлага нь үнэхээр хараат бус эсэх тэдгээр нь УИХ, Засгийн газар, тэднийг томилоход оролцсон аль нэг улс төрийн нам болон бусад ажил олгогчийн өмнө ямар нэгэн үүрэг хүлээж буй эсэхтэй холбоотой юм¹¹⁶. Монголбанкны ерөнхийлөгчийг УИХ-ын даргын өргөн мэдүүлснээр УИХ зургаан жилийн хугацаатайгаар томилно (ТБтХ § 26.1. өг. 2). Монголбанкны Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгчийг Монголбанкны ерөнхийлөгчийн санал болгосноор мөн УИХ-аас зургаан жилээр томилно (ТБтХ § 26.2). Хяналтын зөвлөлийн дарга, 6 гишүүдийг УИХ-ын Эдийн засгийн байнгын хорооны санал болгосноор УИХ-аас зургаан жилээр томилж, чөлөөлнө. Ерөнхийлөгчид болон хяналтын зөвлөлийн дарга, гишүүдийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр УИХ-аас албан тушаалаас нь чөлөөлнө (ТБтХ §§ 26.6, 27.8). Харин тэднийг хуульд зааснаас өөр үндэслэлээр хугацаанаас нь өмнө албан тушаалаас нь чөлөөлсөн тохиолдолд асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар хуульд тодорхой заагаагүй нь учир дутагдалтай байна¹¹⁷. Төв банкны удирдлагын хувийн хараат бус байдалд тэдний мэргэжлийн ур чадвар чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Иймээс ТБтХ-ийн §§ 26.3, 27.3-6 Монголбанкны удирдлагад тавигдах тусгай шаардлагуудыг зохицуулжээ.

4. Санхүүгийн хараат бус байдал: өр, өөрийнхөө зардлыг шууд болон шууд бусаар төв банкны зээлээр санхүүжүүлэх эрхгүй байх нөхцлийг ойлгоно¹¹⁸. Өөрөөр хэлбэл, төв банк нь өөрийн төсвөө бие

даан захиран зарцуулах, хөрөнгийг шийдвэрлэх эрхтэй байх ёстой. Санхүүгийн хараат бус байдлыг баталгаажуулахад нэгдүгээрт төв банк нь орлого, зарлагаа бие даан тооцох; хоёрдугаарт, орлогын хуваарилалтыг зохицуулсан тодорхой журам үйлчлэх; гуравдугаарт, санхүүгийн бодит хяналт хэрэгжих ёстой. Монголбанк нь үйл ажиллагаагаа явуулахад хүлээх үүргийн баталгаа болгох зорилгоор өөрийн хөрөнгөтэй байна. Өөрийн хөрөнгө нь дүрмийн сан, ерөнхий нөөцийн сан, дахин үнэлгээний сан, бусад сан, цэвэр орлогоос бүрдэнэ (ТБтХ §§ 35.1). Дүрмийн сан нь таван тэрбум төгрөгөөс доошгүй байна (ТБтХ § 36.1). Үндсэн хөрөнгийн бүрдүүлэлтэнд өөр ямар нэгэн өмчийн хэлбэрийн оролцоо үгүй тул хувийн өмчлөгчдийн зүгээс нөлөө байхгүй юм. Монголбанкны орлого, зарлагыг хуваарилах журмыг ТБтХ-ийн §§ 37, 38-аар тодорхой зохицуулсан байна. Мөн хуулийн 40-р зүйлийн дагуу Монголбанк нь өөрийн орлого, зарлагаа өөрөөр хэлбэл, жилийн санхүүгийн тайлангаа бие даан гаргах эрхтэй бөгөөд түүнийгээ хөндлөнгийн хяналтын байгууллагаар баталгаажуулан УИХ-д танилцуулна. Энэ бүхнээс үзвэл Монголбанкны санхүүгийн хараат бус байдлыг баталгаажуулах эрх зүйн зохицуулалт нь хангалттай байна.

Энэ бүхнээс төв банкны үйл ажиллагаа хараат бус байна гэдэг нь үндсэндээ төрийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч бусад байгууллагуудаас хараат бус байх тухай ойлголт болох нь харагдаж байна. Тодруулбал, Монголбанк хэмээх төрийн нэг байгууллагыг нөгөөгөөс нь /УИХ, ЗГ, УДШ гм./ хамгаалах буюу тусгаар байлгах тухай ойлголт юм. Иймээс ч банк, санхүүгийн салбар дахь төрийн зохицуулалт гэхээсээ илүү төрийн оролцоо гэж томъёолох нь илүү оновчтой юм. Гэхдээ энэхүү төрийн

116 Харьц. Buesching, Unabhaengigkeit und Zinspolitik der DBB, x. 35.

117 Тодруулбал: Монголбанкны ерөнхийлөгчид нь албан тушаалаасаа огцорсон үндэслэл нь хууль ёсны эсэхийг шалгуулахаар Үндсэн хуулийн Цэц юмуу Захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжгүй байгаа нь тэдэнд эрх зүйн хамгаалалт байхгүй байна гэсэн үг юм.

118 Disch, Geldpolitische Konzeption der Banque France und DBB, x. 10.

оролцоо нь төв банкнаас үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд нь төрийн шууд оролцоо буюу зохицуулалтыг хязгаарлах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж өгдөгөөрөө онцлог юм.

2.3.2 Арилжааны банкны зохицуулалт

Монголбанкнаас мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх болон ТБтХ-ийн хэрэгжилтийг хянах хүрээнд арилжааны банктай босоо харилцаанд буюу зохицуулагч, хянагчийн байр суурьнаас харилцана¹¹⁹. Банк нь ХХК эсвэл ХК-ийн хэлбэрээр үүсгэн байгуулагдаж болно.

Арилжааны банк нь Монголбанкны зөвшөөрөлтэйгээр мөнгөн хадгаламж; зээл; төлбөр тооцоо; өөрийн нэрийн өмнөөс гуравдагч этгээдэд баталгаа, батлан даалт гаргах; гадаад валют худалдан авах, худалдах, хадгалах, хадгалуулах; үнэт металл, эрдэнийн чулуу худалдан авах, худалдах, хадгалах, хадгалуулах; үнэт зүйл хадгалах; гадаад төлбөр тооцоо хийх; үнэт цаас гаргах, худалдах, худалдан авах; хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн чиглэлээр зөвлөмж мэдээлэл өгөх; хууль тогтоомжоор хориглоогүй бөгөөд Монголбанкнаас зөвшөөрсөн санхүүгийн бусад ажил үйлчилгээ эрхэлж болдог (БтХ § 6.1). Үүнээс үзвэл арилжааны банкнаас хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төрөл нь харьцангуй хязгаарлагдмал байна.

Монголбанкнаас арилжааны банкуудын үйл ажиллагааг зохицуулах, хянах эрх зүйн үндсийг ТБтХ-ийн §§ 24, 25, 32, 42, БтХ-

ийн холбогдох зүйл заалтуудад тодорхой зааснаас үзвэл банк, санхүүгийн салбар дахь төрийн оролцоо (Монголбанкаар дамжуулан) нилээд өндөр байгааг харуулж байна. Банкны салбарт төрөөс явуулсан шинэчлэлийн бодлогын үр дүнд одоо манай улс хэдий жижиг боловч харьцангуй сайн зохицуулагдсан, бүрэн хувьчлагдсан, эрч хүчтэй, үр ашигтай банкны системтэй болсон.

Өнөөгийн нөхцөлд банкны систем үйл ажиллагаа явуулж буй макро эдийн засгийн орчин нь сайн хөгжөөгүй бөгөөд энэ нь цөөн нэр төрлийн экспортын түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнийн рекорд өсөлт дээр тулгуурлаж байгаагаас шалтгаалж байна. Эдийн засгийн өсөлт нь хүн амын ялангуяа улсын секторын ажиллагсдын орлогыг үлэмж нэмэгдүүлж банкны зээлийн өндөр хурдтай өсөлтийг бий болгосон. Банкны зээл ба хадгаламжийн хүү нэрлэсэн ба бодит дүнгээрээ хэт өндөр байгаа боловч хүүгийн зөрүү нь шилжилтийн орнуудынхтай ойролцоо болсон нь банкны салбарт өрсөлдөөн чамлахааргүй түвшинд явагдаж буй гэж үзэхээр байна. Банкны салбарын хувьд онцлох өөр нэг шинж бол үйл ажиллагаа нь асар хурдацтай өсч 2003 онд нийт активын хэмжээ нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 52 хувьд хүрч байсан бол 2007 онд 87 хувийг эзлэх болжээ.

Банк нь хуримтлал (хадгаламж) ба хөрөнгө оруулалт (зээл)-ыг зуучлах үндсэн үүрэгтэй учраас банкны системийг төрөөс үр дүнтэйгээр зохицуулж хяналт шалгалт хийх нь санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах, зах зээлийн эдийн засаг үр ашигтай ажиллахад чухал ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл, банкны салбар дахь төрийн оролцооны гол үүрэг, хэлбэр нь хяналт ба зохицуулалт байх ёстой. Монголбанк нь төрийн (мөнгөний) бодлогыг хуулийн хүрээнд бие даан хэрэгжүүлэгч, холбогдох

119 - Монголбанк нь мөнгөний бодлогоо хэрэгжүүлэх хүрээнд арилжааны банкны заавал байлгах нөөцийг тогтоон түүнд хяналт тавих, зээл олгох, банкнаас олгох зээлийн үлдэгдэлд хязгаарлалт хийх (ТБтХ §§ 32.1).
- Монголбанк нь банкны үйл ажиллагаанд хяналт тавих. Үүнд: хадгаламж эзэмшигч, харилцагчдын эрх ашгийг хамгаалах, банкинд зөвшөөрөл олгох, хүчингүй болгох, хязгаарлалт хийх, шаардлага тавих гм (ТБтХ §§ 32.1, 19).
- Монголбанк нь энэхүү хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хуулийн дагуу үйл ажиллагаагаа явуулж буй банкны дотоод хэрэгт хөндлөнгөөс оролцож болохгүй (ТБтХ §§ 32.2).
- Монголбанк нь банк хоорондын төлбөр тооцоог хийх (ТБтХ §§ 32.1, 20).

хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулагч, хянагч төрийн удирдлагын буюу захиргааны байгууллага болох нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн статустай, харин арилжааны банкууд нь өмчийн олон хэлбэрээс бүрдэх ашиг олоход чиглэгдсэн хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байна.

Монголбанк болон арилжааны банкны хоорондын харилцаа нь захирамжилсан арга давамгайлсан нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагддаг, энэ ч утгаараа төрийн оролцоо давамгайл байдаг бол харин арилжааны банк хоорондын эсвэл арилжааны банк, иргэд хоорондын харилцаа нь диспозитив аргын үндсэн дээр хэрэгжиж байдаг хувийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах тул төрийн шууд оролцоо байхгүй хэмээн үзэж болно.

Тус зохицуулалт ба хяналт шалгалт нь зах зээлийг дэмжиж өргөжүүлэх үүрэгтэй болохоос бус түүнийг орлох, шахан зайлуулахад чиглэгдэх ёсгүй бөгөөд «тоглоомын үндсэн дүрэм»-ийг тогтоож түүний хэрэгжилтэнд хяналт тавих хэлбэрээр явагдана.

Банкууд өөрийн хүлээж авсан хадгаламжаа хамгийн үр ашигтай зээлдэгчид хөрөнгө оруулах боломжит орчны зэрэгцээ системийн тогтворгүй байдал, авилгалын эрсдлээс хамгаалдаг хууль эрх зүйн орчин л банкны системд хэрэгтэй. Цаашилбал, банкны хяналт зохицуулалт нь хадгаламжийн даатгал зэрэг банкны дайжилт, хямралаас гарах арга замыг тусгадаг.

Банкинд тавьдаг зохицуулалтын стандарт нь ерөнхийдөө дараах хэсгүүдийг хамардаг. Үүнд:

- Банк байгуулах ба үйл ажиллагаа явуулж эхлэхэд тавих шаардлага
- Банкны өмчлөл ба хяналтын бүтэц, компаниудын бүлэглэлд эзлэх банкны хувь

- Банкны засаглалд тавих шаардлага
- Өөрийн хөрөнгийн хүрэлцээ, хөрвөх чадвар, эрсдлийн удирдлага, дотоод хяналтын систем, зээлийн төрөл бүрийн лимит зэрэг зохистой үйл ажиллагааны стандартууд
- Мөнгө угаах ба терроризмийг санхүүжүүлэх гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх
- Бүртгэл, тайлагналд тавих шаардлага
- Гадаад улсын банкны зохицуулалтын байгууллагатай хамтран гадаадын банкны салбар, төлөөлөгчийн газрын байгуулах зөвшөөрөл, зохистой хяналт шалгалт, салбарыг татан буулгахад тавих тусгай шалгуур үзүүлэлтүүд
- Банкны зөвшөөрлийг цуцлах, татан буулгах систем
- Харилцагчийн дэмжих схем (хадгаламжийн даатгал гэх мэт)
- Банкны зохистой хяналт шалгалт нь санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг дэмжих уламжлалт дараах зохицуулалтуудтай нягт холбоотой. Үүнд:
 - Макро эдийн засгийн тогтвортой орчин (үнийн тогтвортой байдал),
 - Эрүүл санхүүгийн байгууллагуудаас бүрдсэн санхүүгийн эрүүл систем (санхүүгийн тогтвортой байдал),
 - Эцсийн зээлдүүлэгчийн систем,
 - Төлбөрийн системийн шууд зохицуулалт

2.3.3 Банкны зохицуулалтын олон улсын стандарт ба түүний хэрэгжилт Монголд

Одоо манай улсын банкны системд төрөөс хэрэгжүүлж буй зохицуулалт, хяналтын үр дүнг үнэлэхдээ энэ чиглэлд

холбогдох олон улсын стандарт болох «Банкны үр дүнтэй хяналт шалгалтын Базелийн үндсэн зарчим»-ыг хэрхэн мөрдөж буй байдлаар үнэлэх нь зохистой бөгөөд энэхүү үнэлгээг Олон улсын валютын сан, Дэлхийн Банкны «Санхүүгийн системийн тогтвортой байдлын үнэлгээ»-ний багийнхан мөн хийсэн. Банкны хяналт шалгалт үр дүнтэй байхын тулд дараах зарим урьдчилсан нөхцөл хангагдсан байх ёстой гэж *Базелийн хороо* үздэг. Үүнд:

- *Макро эдийн засгийн эрүүл тогтвортой бодлого.* Монголын эдийн засаг сүүлийн жилүүдэд уул уурхай, хөдөө аж ахуйн салбараас хамааран өндөр хурдтай өсч, улсын төсөв илүүдэлтэй гарах болсон. Харин эдийн засгийн өсөлт ба мөнгө сангийн бодлого суларснаас болж инфляци жилийн 30 орчим хувьд хүрсэн.
- *Эрх зүйн бүтэц.* Хэдийгээр банкны хяналт шалгалт явуулахад тохиромжтой эрх зүйн бүтэц бүрдсэн, түүнийг шинэчлэх талаар нилээд арга хэмжээ авсан ч зарим сул талууд оршсоор байгаа. Энэ нь ялангуяа эрх зүйн орчныг сайжруулах төрийн үүрэгтэй холбогдож байгаа бөгөөд банкны хуулийн шинэчилсэн найруулга, үл хөдлөх хөрөнгийн барьцааны тухай хууль зэргийг

батлаж гаргах шаардлагатай байна. Хуулийн хэрэгжилтийг хангах тал дээр ч анхаарах хэрэгтэй бөгөөд өмнө нь батлагдсан Дампуурлын хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, процесс удаашралтай гэж үзсэн.

- *Зах зээлийн үр дүнтэй сахилга бат.* Банкууд хуулийн дагуу олон улсын бүртгэлийн стандартын дагуу санхүүгийн тайлангаа гаргаж нийтэд мэдээлж байдаг. Бүртгэлийн үйл ажиллагаа зөв хийгдэж байгаа эсэхэд тавих хяналт нь Монгол банкны газар дээрх хяналт шалгалтын салшгүй хэсэг бөгөөд санхүүгийн тайлан гаргах, түүнийг хөндлөнгийн хяналтын байгууллагаар баталгаажуулж олон нийтийг зөв мэдээллээр хангах үүрэг хариуцлага нь банкны захирлуудын зөвлөлд хуулийн дагуу ногддог.
- *Системийн зохистой хамгааллын механизм.* Монголд хадгаламжийн даатгалын тогтолцоо одоогоор бүрдээгүй. Гэвч банкыг татан буулгахтай холбогдон иргэдийн хадгаламжийг Засгийн газраас байнга хамгаалж ирсэн.

Хүснэгт 33-т манай улсад Базелийн үндсэн зарчмууд хэрэгжиж байгаа талаархи судалгааны дүгнэлтийг харуулья.

Хүснэгт 33. Базелийн үндсэн зарчмуудын хэрэгжилтийн тойм

Үндсэн зарчмууд	Үнэлгээний багаас өгсөн тайлбарууд
1. Зорилт, хараат бус байдал, бүрэн эрх, ил тод байдал, хамтын ажиллагаа	Монголбанкны бие даасан байдал, мэдээлэл солилцооны хувьд зарим дутагдал оршсоор байна.
1.1 Үүрэг, зорилт	Банкны хяналт шалгалтын үүрэг, зорилт нь тодорхой.
1.2 Хараат бус байдал, хариуцлага, ил тод байдал	Монголбанкны бие даасан байдал нь хангалттай боловч ерөнхийлөгчийг албан тушаалаас нь өөрчлөх үндэслэл хэт ерөнхий.
1.3 Эрх зүйн бүтэц	Эрх зүйн зохистой бүтэцтэй.
1.4 Хуулийн бүрэн эрх	Хуулийн зохистой бүрэн эрхтэй.
1.5 Хуулийн хамгаалалт	Банкны хянан шалгагчдын хувьд хуулийн хамгаалалт байхгүй.

Хүснэгт 33. (Үргэлжлэл)

Үндсэн зарчмууд	Үнэлгээний багаас өгсөн тайлбарууд
1.6 Хамтын ажиллагаа	Хамтын ажиллагааны зохицуулалт байгаа боловч нууцын хатуу шаардлагын улмаас мэдээлэл солилцоход төвөг учирдаг.
2. Зөвшөөрөгдөх үйл ажиллагаа	«Банк» гэсэн нэрийг ашиглах болон банкны үйл ажиллагаанд зөвшөөрөх үйлчилгээ нь хууль тогтоомжид сайтар тодорхойлогдсон.
3. Зөвшөөрлийн шалгуур үзүүлэлтүүд	Банкны зөвшөөрөл олгоход удирдлага, захирлуудын зөвлөлийн гишүүдэд тавигдах банкны ажлын туршлагын шаардлага болон Монголбанкнаас зөвшөөрөл цуцлах эрхийг чангатгах шаардлагатай.
4. Банкны томоохон хэмжээний өмчлөлийг шилжүүлэх	Томоохон хэмжээний өмчлөл ба хяналтын багцын тодорхойлолтыг албан ёсны болгох хэрэгтэй.
5. Банкны голлох хувьцааны эзэмшил	Банкны голлох хувьцааг эзэмшихийн тулд мэдэгдэх, зөвшөөрөл олгох зохицуулалтад болон банкны бус үйл ажиллагаанаас явуулснаас үүсэх эрсдлийн хяналтад зарим цоорхой байна.
6. Өөрийн хөрөнгийн шаардлага	Албан ёсны тайланг зөвхөн банкны хэмжээнд гаргах боловч Монголбанк албан бусаар нэгтгэж тооцдог.
7. Эрсдлийн удирдлагын үйл явц	Хяналт шалгалт нь хангалттай түвшинд хийгдэж буй бөгөөд түүнийг улам сайжруулах үйл явц хэрэгжилтийн шатандаа байна.
8. Зээлийн эрсдэл	Зээлийн эрсдлийн хяналт хүрэлцээтэй түвшинд хийгддэг
9. Эрсдэлд орсон актив, ангилал, сан байгуулалт	Сан байгуулах зохицуулалт болон хяналт шалгалтын ажил нь хангалттай түвшинд хийгддэг.
10. Том зээлийн лимит	Өөр хоорондоо хамааралтай бүлэг этгээдийн хуулийн тодорхойлолт байхгүй, ийм бүлэгт олгох зээлийн лимит шаардлагатай.
11. Холбогдох этгээдэд олгох зээлийн лимит	Зохицуулалт нь ерөнхийдөө хангалттай боловч Банкны хуулиар захирлуудын зөвлөлийн гишүүдэд олгох зээлийн журмыг сайжруулах шаардлагатай
12. Улсын ба шилжүүлгийн эрсдэл	Хяналтын үйл явц нь хангалттай боловч банкнаас ирүүлдэг тайланд тавих шаардлагыг сайжруулах шаардлагатай.
13. Зах зээлийн эрсдэл	Хяналт шалгалтын зохистой бодлого үйл ажиллагааны журамтай боловч тэр нь томоохон банкуудыг л хамаардаг, валют ба түүхий эдэд тусад нь зориулсан лимит байхгүй.
14. Хөрвөх чадварын эрсдэл	Хөрвөх чадварын эрсдлийн удирдлагын чиглэл боловсруулж гаргах хэрэгтэй.
15. Үйл ажиллагааны эрсдэл	Үйл ажиллагааны эрсдлийн журам, шаардлага нь тогтоогдсон. Түүний жижиг банкуудаас мөрдөх явдлыг сайжруулах хэрэгтэй.
16. Банкны тайланд тусах хүүгийн эрсдэл	Эрсдлийн удирдлагын системд хангалттай түвшинд хяналт шалгалт хийдэг боловч тавигдсан шаардлагыг зарим жижиг банкуудаас хэрэгжүүлэх үйл явцыг сайжруулах нь зүйтэй.
17. Дотоод хяналт ба аудит	Монголбанкнаас банкууд дээр явагддаг дотоод аудитын үйл ажиллагааг эрсдэл төвлөрүүлэхийг шаардаж байгаа.
18. Санхүүгийн үйлчилгээг буруугаар ашиглах	Монголбанкны санхүүгийн мэдээллийн алба нь цөөн ажиллагсадтай, сургалт шаардлагатай.
19. Хяналт шалгалтын хандлага	Хянан шалгагчид нь банкны талаар сайн ойлголттой.

Хүснэгт 33. (Үргэлжлэл)

Үндсэн зарчмууд	Үнэлгээний багаас өгсөн тайлбарууд
20. Хяналт шалгалтын арга барил	Журам, дүрэм нь хангалттай, хяналт шалгалт нь мэргэжлийн түвшинд хийгддэг.
21. Хяналт шалгалтын тайлан	Банкууд улирал тутам тайлагнадаг боловч тайлан нь зөвхөн банкны дүнгээр л гардаг.
22. Бүртгэл ба нийтэд өгөх мэдээллийн шаардлага	Ерөнхийдөө зохистой, гэхдээ банкны хөндлөнгийн аудиторуудад илүү мэдээлэл шаардагдах боломжтой.
23. Хянан шалгагчдын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах бүрэн эрх, авдаг арга хэмжээ	Бүрэн эрх нь хангалттай бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлдэг боловч торгуулийн хэмжээ нь инфляциас хамааран маш бага болсон.
24. Нэгтгэсэн хяналт шалгалт	Нэгтгэсэн хяналт шалгалт хийгддэггүй шаардагдах өөрчлөлтийг банкны хууль тогтоомжид оруулах төсөл боловсруулж буй.
25. Эзэн ба зочин орны харилцаа	Монголд гадаадын банк үйл ажиллагаа явуулдаггүй, Монголын арилжааны банкууд гадаадад зөвхөн хязгаарлагдмал офшор төлөөлөгчийн газартай.

Эх сурвалж: Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банк

Банкны үр дүнтэй хяналт шалгалт явуулах урьдчилсан нөхцлөөс үзвэл, төрийн үүрэг инфляцийг бууруулах, эрх зүйн орчныг цаашид сайжруулах, хадгаламжийн даатгалын тогтолцоог бүрдүүлэх тал дээр сул хэрэгжиж байна.

Манай улс Банкны үр дүнтэй хяналт шалгалтын Базелийн үндсэн 25 зарчмын долоог олон улсын үнэлгээний баг ажиллаж байх үед бүрэн хангаж бусад 18 зарчмыг бүрэн буюу хэсэгчлэн мөрдөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл банкны салбарыг олон улсын жишигт нийцсэн хяналт шалгалтын системтэй болгон зах зээлийг дэмжсэн санхүүгийн тогтвортой байдлыг бүрдүүлэх чиглэлд манай төрөөс дутуу анхаарч байна.

Банкны хяналт шалгалтын олон улсын дээрх зарим үндсэн зарчмууд (ҮЗ) хэрэгжээгүй шалтгааныг төрийн оролцоотой холбогдуулан авч үзье. Үүнд:

- Монголбанкны ерөнхийлөгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх боломж түүний үндэслэл хэт ерөнхий, өнгөрсөн хугацаанд парламентийн сонгуулиар улс төрийн өөр хүчин

ялсан тохиолдолд л ерөнхийлөгч өөрчлөгдөж байсан түүхтэй (ҮЗ:1). Тийм учраас Монголбанкны ерөнхийлөгч улс төрийн албан тушаалтан биш боловч байнга улс төрийн аль нэг намын харьяалалд байж ирсэн бөгөөд үндсэн зорилгоо хэрэгжүүлэхгүй, хууль зөрчсөн ч албан тушаалаасаа өөрчлөгдөхгүй, зорилгоо хэрэгжүүлсэн, хууль зөрчөөгүй ч харьяалагдах нам нь сонгуульд ялагдсан бол албан тушаалаа өгөх өндөр магадлалтай. Харамсалтай нь ийм тохиолдол манай улсын төрийн албанд түгээмэл. Төрийн албан хаагчийг намын харьяалалгүй (түдгэлзүүлэх гэдэг нь гарц биш) болгож байж энэ асуудал шийдвэрлэгдэх үндэс тавигдах бөгөөд хэрэгжүүлэхэд цаг хугацаа шаардагдана.

- Банк байгуулах зөвшөөрөл олгохдоо түүний удирдлага, захирлуудын зөвлөлийн гишүүдэд тавих

мэргэжлийн шаардлагыг илүү нарийвчлах (огт өөр мэргэжлийн хүмүүс банкны захирлын зөвлөлд сонгогдож түүнийг нь Монголбанк зөвшөөрдөг) замаар холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй. Хэрэв ташаа мэдээлэлд үндэслэн зөвшөөрөл олгосон нь дараа илэрсэн бол зөвшөөрөл олгосноос хойш нэг жилийн дотор цуцалдаг (жилийн дотор хадгаламж аваад зээл олгосон банкны зөвшөөрлийг цуцалж татан буулгах нь төвөгтэй) өнөөгийн практикийг өөрчилж хугацааны хувьд хязгаарлалт тавихгүй байх (хууль зөрчиж хуурамч мэдээлэл өгсөн бол хэзээ ч хариуцлага хүлээдэг байх). Банкны хууль тогтоомжид банкны томоохон хувьцааг авч хөрөнгө оруулахын тулд урьдчилан мэдэгдэх, зөвшөөрөл авах зохицуулалт үнэхээр цоорхойтой. Өнөөгийн хууль тогтоомжоор банк байгуулах гэж нилээд тооны шаардлага зохицуулалтыг давахын оронд одоо ажиллаж байгаа аль нэг банкны томоохон хувьцааг авчихвал дээрх шаардлагыг үндсэндээ тойрчих боломжтой (одоо манайд үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг банкуудын заримынх нь томоохон хөрөнгө оруулагчид иймэрхүү замаар амархан өөрчлөгдсөн). Зүй нь банкинд зөвшөөрөл олгох, томоохон хэмжээний хувьцаа авахад зөвшөөрөл өгөхөд тавих шаардлага адил байх ёстой (ҮЗ:2-5).

- Банкны хууль тогтоомжид өөрчлөлт хийж зохицуулах өөр нэг асуудал бол банкны үйл ажиллагааг түүнтэй хөрөнгө оруулалтаар холбоотой бусад хуулийн этгээдүүдтэй нэгтгэн авч үзэж байх явдал юм. Нэгтгэсэн

хяналт шалгалтын тодорхойлолтыг банкны хуульд оруулж тусгаснаар Базелийн холбогдох зарчмуудыг хэрэгжүүлэх боломжтой (ҮЗ: 6, 21, 24). Цаашилбал, банкнаас хөрөнгө оруулж байгуулсан охин компанийн банкны бус үйл ажиллагаанаас үүсэх эрсдлийг зохицуулах шаардлагатай болно.

Хэдийгээр Монголбанкнаас банкны үйл ажиллагааны төрөл бүрийн эрсдлээр холбогдох зөвлөмж гаргаж байгаа боловч жижиг банкууд түүний эрсдлийг тооцож хяналт тавих хангалттай ур чадвар суугаагүй гэдэг шалтгаанаар мөрдөхгүй байх тохиолдол гарсан байна. Үүнд Монголбанк холбогдох арга хэмжээг авч хууль тогтоомж адил үйлчлэх зарчмыг мөрдүүлэх шаардлагатай (ҮЗ: 15, 16).

Дээрхээс үзвэл Банкны хууль тогтоомжид парламентаас холбогдох өөрчлөлт хийснээр Базелийн үндсэн зарчмуудыг хэрэгжих нөхцлийг бүрдүүлэх бүрэн боломжтой. Монголбанкны зүгээс өөрөөсөө хамаарах бүх зүйлийг хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд үүний дотор хөрвөх чадварын эрсдлийг удирдах зөвлөмжийг гаргасан, банкны хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулсан байна.

Олон улсын туршлагаас үзвэл, Базелийн үндсэн зарчмууд сайн хэрэгжиж байгаа орнуудад банкны чанаргүй зээлийн хувь бага байдаг (Подпиера, 2004) бол мөнгө санхүүгийн бодлогын стандартын хэрэгжилт сайн байгаа орнуудад, түүн дотроо эрх зүйн орчин сайтай орнуудын хувьд банкууд нь санхүүгийн чадвартай, эрүүл байдаг (Дас, 2004) ажээ. Хэдийгээр энэхүү зарчмыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа олон улсын түвшинд өрнөж эхлээд багагүй хугацаа өнгөрч байгаа боловч хэрэгжилтийн байдал стандарт тогтоогч байгууллагуудаас хүлээж байсан хэмжээнд очоогүй л байна. 2004 онд дэлхийн 39 орны 205 банкинд хийсэн түүвэр судалгааны

үр дүнгээр хууль эрх зүйн орчин сайтай (хууль хэрэгждэг) Финлянд, Япон, Ирланд, Канад, Франц, Хонгконг, Их Британи, Швед зэрэг улсууд Базелийн үндсэн зарчмыг бүрэн хангаж байсан бол нийт улсуудын дунджаар зарчмуудын хэрэгжилт харилцан адилгүй байжээ. Тухайлбал, дээрх 39 орны дунджаар базелийн үндсэн зарчмын 1-р бүлгийн үзүүлэлтийн хэрэгжилт 70 хувь, 2-р бүлгийн үзүүлэлтийн хэрэгжилт 72 хувь, 3-р бүлгийнх 58 хувь, 4-р бүлгийнх 67 хувь, 5-р бүлгийнх мөн 67 хувь, 6-р бүлгийнх 60 хувь, 7-р бүлгийнх 65 хувийн тус тус хэрэгжилттэй байсан байна.

Банкны салбарын хувьд түүний зохицуулалтын олон улсын голлох стандарт болох Базелийн үндсэн зарчмыг хэрэгжүүлэх нь манай төрийн үүрэг байх ёстой. *Дээр дурьдсанчлан манай улс 2008 оны эхээр энэхүү 25 зарчмын 18-ыг нь аливаа хэмжээгээр хэрэгжүүлээгүй байгаа.*

Тэгвэл зохицуулалтын зарчмын хэрэгжүүлэлт бусад улсын хувьд ямар байна вэ. 1999 оноос хойш эхэлсэн хөтөлбөрийн дагуу, өнөөгийн байдлаар дэлхийн 90 гаруй орон өөрийн орны санхүүгийн секторын байдлыг олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын тусламжтайгаар үнэлүүлсний дотор зөвхөн хөгжиж байгаа орнууд төдийгүй өндөр хөгжсөн орнууд хүртэл орсон байна. 2003 оноос хойш ийм хөтөлбөрт хамрагдсан зарим орны жишээг манай улсын санхүүгийн секторын зохицуулалтын байдал, стандартын хэрэгжилттэй харьцуулбал дараах байдалтай байна (Хүснэгт 34).

Судалгаанд хамрагдсан дээрхи орнуудын хувьд үнэлгээ хийлгүүлсэн жилүүд харилцан адилгүй учраас шууд харьцуулахад төвөгтэй боловч ерөнхийдөө дараахь хандлага ажиглагдаж байна. Үүнд:

Хүснэгт 34. Базелийн үндсэн зарчмуудыг хэрэгжилтийн харьцуулалт

Улсын нэр	Үнэлгээ хийлгэсэн он	Стандартын тоо		Хэрэгжилтийн хувь
		Бүрэн хэрэгжсэн	Бүрэн хэрэгжээгүй	
Монгол	2008	7	18	28
Шинэ Зеланд	2004	16	9	64
Австри	2008	17	8	68
Албани	2005	15	10	66
Словак	2007	21	4	85
Казахстан	2004	15	10	60
Литва	2008	16	9	64
Белорус	2007	9	16	
Швейцари	2007	16	9	64
ОХУ	2003	7	18	28
Турк	2007	7	18	28
Киргиз	2003	3	22	36
Солонгос	2003	15	10	60
Чили	2004	15	10	60
Сингапур	2004	23	2	92
Молдав	2005	8	17	32

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоо

- Эрх зүйн тогтолцоо сайтай орнуудад банкны салбарын зохицуулалт илүү олон улсын жишиг рүү ойртсон байна
- Хөгжиж байгаа буюу шилжилтийн орнуудад зохицуулалтыг олон улсын жишиг рүү ойртуулахад илүү дөхөмтэй. Эрх зүйн орчныг шинээр бүрдүүлэх нь нэгэнт хуучин тогтсон дэглэмийг өөрчлөхөөс харьцангуй амар. Европын холбооны хууль тогтоомжийн шинэчлэл гэх мэт.
- Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад банкны салбарын зохицуулалтын олон улсын стандартыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа эхлэлийн шатандаа байсан.
- Манай улсын хувьд зохицуулалтын олон улсын зарчмыг хэрэгжүүлэхэд онцгой анхаарал тавих шаардлагатай. Үнэлгээ хийгдсэн орнуудаас Базелийн зарчмыг хэрэгжүүлэх үйл явцад тодорхой хугацаа алдсаныг нөхөж ажиллах хэрэгтэй байна.

2.3.4 Мөнгөний бодлого

Мөнгөний бодлого мөнгө санхүүгийн хүрээнд төрийн оролцооны гол хэлбэрүүдийн нэг юм. Мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх нь угаасаа төрийн үүрэг бөгөөд гагцхүү тэр үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг үнэлж дүгнэх нь судалгааны зорилго болох учиртай юм.

Мөнгөний бодлогын хэрэгжиж ирсэн үе шатууд, өөрчлөлтийн утга санаа, үр нөлөө: зээл, банк, санхүү, инфляци

Монгол улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр санхүүгийн зах зээлийн хувьд маш олон өөрчлөлт шинэчлэлтүүдийг хэрэгжүүлсэн билээ. Тухайлбал, банкны нэг шатлалт тогтолцооноос хоёр шатлалт тогтолцоонд шилжсэн, хөрөнгийн зах

зээлийг шинээр байгуулсан, банк бус санхүүгийн байгууллагуудыг бий болгох хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн зэрэг болно. Үүнээс тухайлан мөнгөний бодлогын хэрэгжиж ирсэн үе шатууд, өөрчлөлтүүдийг тайлбарлая.

Монгол Улс мөнгөний бодлогын шинэчлэлийг харьцангуй эрт эхэлсэн. 1991 оны 5 сард «Банкны тухай хууль» батлан гаргаснаар Төв банк ба арилжааны банкууд гэсэн банкны хоёр шатлалт тогтолцоонд шилжсэн. 1991 онд өргөн хэрэглээний бараа бүтээгдэхүүний үнийг чөлөөлсөн ба 1993 онд чөлөөт валютын тогтолцоонд шилжсэн. Улмаар 1993 оноос эхлэн «Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар авч хэрэгжүүлэх үндсэн чиглэл»-ийг жил бүр тодорхойлон гаргаж, УИХ-аар батлан хэрэгжүүлэх болсон.

1993-1996 онуудад төрийн мөнгөний бодлогын гол зорилго нь шилжилтийн эхний жилүүдийн эдийн засгийн огцом уналт, бараа бүтээгдэхүүний хомсдолоос шалтгаалан бий болсон инфляцийн хурдацтай өсөлт, төгрөгийн ханшны хэт өсөлтийг сааруулах, эдийн засгийн тогтворжилтийг хангахад чиглэж байв.

Эдгээр зорилгуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд Төв банк арилжааны банкуудын олгох зээлийн хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох, зээлийн хүүгийн түвшинг тодорхойлох зэрэг мөнгөний бодлогын шууд арга хэрэгслүүдийг ашиглаж байв. Тухайлбал «Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 1993 онд баримтлах чиглэл»-д тодорхойлон зааснаар ...арилжааны банкны олгох нийт зээлийн 15-аас доошгүй хувийг эдийн засгийн бүтцийг сайжруулах, үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх, зах зээлийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх чиглэлээр хийгдэх хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх...¹²⁰ хэмээн заасан байна. Төв банк нь банк

120 “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 1993 онд баримтлах үндсэн чиглэлийг батлах тухай” УИХ-ын 1992 оны 7 дугаар тогтоолын хавсралт

хоорондын эх үүсвэрийн урсгалыг банк бүрээр хянах, иргэдийн хадгаламжийг үнэгүйдлээс хамгаалах үүднээс хүүгийн төвлөрсөн зохицуулалт хийх, үнэт цаасны гүйлгээ эрхлэх зэрэг арга хэмжээг 1992 оны сүүл, 1993 оны эхээр авсан. 1994 онд баримтлах чиглэлээр мөнгөний бодлогын шууд бус арга хэрэгслүүдийг түлхүү ашиглаж эхлэхээр шийдвэрлэсэн. Үүнтэй уялдуулан арилжааны банкуудад зайлшгүй байлгах нөөцийн норм тогтоож, мөнгөний зах зээл дээр үнэт цаас гаргах үйл ажиллагааг эхлүүлэх зорилго тавьсан байна. Гэсэн хэдий ч мөнгөний бодлогын шууд арга хэрэгслүүд ашиглагдсаар байсан. Тухайлбал 1994 онд «...өргөн хэрэглээний барааны үйлдвэрлэл, хүнсний хангамжийг нэмэгдүүлэх, нэмэгдэл ажлын байр бий болгоход чиглэсэн хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг банкны зээлээр санхүүжүүлэх асуудлыг Засгийн газартай хамтран шийдвэрлэж, энэ зориулалтаар олгох зээлийн хүүг банкуудын зээлийн хүүний дунджаас доогуур тогтоох...», мөн «... хөнгөлөлттэй хүүтэй зээлээр санхүүжүүлнэ...» хэмээн төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлд тусгаж байжээ¹²¹.

Хүснэгт 35-д төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлүүдэд тусгаж байсан зорилтууд болон хүрсэн үр дүнг харьцуулан харууллаа.

1993-1996 онд үндсэн чиглэлд тусгасны дагуу төрөөс явуулах мөнгөний бодлогыг эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх гол хуулиудыг батлан гаргасан. Тухайлбал, Эрдэнэсийн сангийн тухай болон Валютын тухай хуулиудыг 1994 онд, Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хуулийг 1995 онд, Төв банкны

тухай хууль болон Банкны тухай хуулийг шинэчилсэн хувилбараар 1996 онд тус тус баталснаар гол хууль эрх зүйн баримтуудыг бүрдүүлж чадсан байна. «Төв банкны тухай хууль»-д «Монгол банкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино¹²²» гэж зааснаас үзэхэд манай улсын мөнгөний бодлогын гол зорилт нь инфляцийн түвшинг тогтвортой барихад оршино.

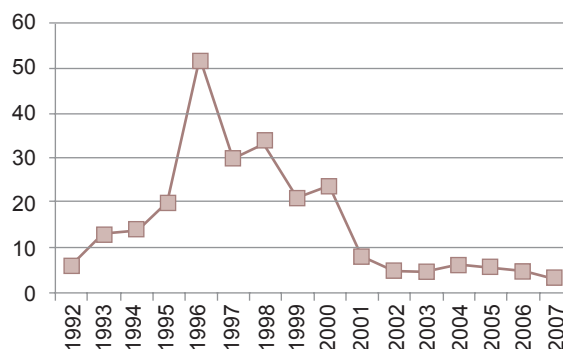
1993-1996 онд банкны үйл ажиллагаа, зээллэгийн асуудалд Засгийн газраас оролцох хөндлөнгийн оролцоо хүчтэй байсан ба үүнээс улбаалан хөдөө аж ахуйн салбарт их хэмжээний зээл олгосон нь «чанаргүй зээл»-ийн хэмжээг их хэмжээгээр нэмэгдүүлж, банкуудын төлбөрийн чадварт муугаар нөлөөлсөн. Төв банкнаас арилжааны банкны үйл ажиллагааг хянах шалгуур үзүүлэлтүүд, тогтолцоо боловсронгуй биш байсан учраас зээлийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт суларч, зээлийн эх үүсвэрийг Төв банкнаас бэлэнчлэн авах үйл явц хавтгайрсан, банкны удирдах ажилтнууд эрсдэлээ үнэлэх чадвар сул байсан зэрэг шалтгаанаар зарим банкууд дампуурах нөхцөл бүрдсэн. 1990-2001 онд 15 банк татан буугдсаны 6 нь төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой банкууд байжээ¹²³. 1996 оноос эхлэн арилжааны банкуудын хөрөнгийн шаардлага, төлбөрийн чадвар, зээлийн эрсдэл, төвлөрөл зэрэг гол үзүүлэлтүүдэд тогтоосон харьцааг хангуулах арга хэмжээг дэс дараатайгаар Төв банкнаас авч хэрэгжүүлэн хяналтыг сайжруулсан, шаардлагатай хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн зэрэг нь чанаргүй зээлийн хэмжээ аажмаар буурч банкуудын төлбөрийн чадвар сайжрахад эерэгээр нөлөөлсөн (Зураг 16).

121 “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 1994 онд баримтлах үндсэн чиглэлийг батлах тухай” УИХ-ын 1993 оны 92 дугаар тогтоолын хавсралт

122 Төв банкны тухай хууль, 1996, 1р зүйл

123 “Эдийн засаг, санхүүгийн салбарын өнөөгийн байдал”, Засгийн газрын 2001 оны 125 дугаар тогтоолын хавсралт

**Зураг 16. Чанаргүй зээлийн нийт зээлд
эзлэх хувь**



Эх үүсвэр: Монгол банкны жилийн тайлан, 1999, 2006

Төв банк мөнгөний бодлогын шууд болон шууд бус арга хэрэгслүүдийг

хослуулан хэрэгжүүлж эхэлсэн ба 1997 оноос шууд бус арга хэрэгслийг түлхүү ашиглах зорилт тавьсан байна. Улмаар эхний үеүдэд бий болоод байсан инфляцийн түвшинг тогтворжуулахад чиглэсэн мөнгөний хатуу бодлогоос илүүтэйгээр эдийн засгийн өсөлтийг урамшуулах, 1998 оны байдлаар 6 хувьд хүрсэн инфляцийн түвшинг тогтвортой бага түвшинд нь барих тал руу мөнгөний бодлого илүүтэй чиглэх болсон. Тиймээс ч төрөөс явуулах мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлд инфляцийн түвшний боломжит хязгаарыг тодорхойлох болсон ба мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийн үр дүнг хэмжих гол шалгуур үзүүлэлт болсон байна. 1999 оноос эхлэн төрөөс мөнгөний бодлогын талаар

Хүснэгт 35. Мөнгөний бодлогын зорилтууд ба үр дүн

Он	Мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлт		Валютын нөөц		Инфляци	
	Зорилт	Үр дүн	Зорилт	Үр дүн	Зорилт	Үр дүн
1993	Гүйлгээнд байх бэлэн мөнгөний нийлүүлэлтийг нийт мөнгөний <25%	26.6%	20 сая ам доллар	24 (4)	Үнийн өсөлтийг бууруулах, шинэ дэвсгэрт гүйлгээнд гаргах	183
1994	<25%	32.4%	4 долоо хоногийн импорт	30 (6)		66.3
1995	-	31.5%	-	60		53.1
1996	<30%	62.0%	>60 сая ам доллар	54	Төгрөгийн худалдан авах чадварын тогтвортой байдлыг хангах	44.6
1997	26%	25.7%	62.5 сая ам доллар	100		20.5
1998	-	-175.4%	80 сая ам доллар	79.6 (9)	<15%	6.0
1999	-	56.3%	90 сая ам доллар	116.9 (14.3)		10.0
2000	20%	40.9%	95 сая ам доллар	130.4 (11.8)	<15%	8.1
2001		16.4%		160.1 (14.9)		8.0
2002	Нөөц мөнгөний бодлогод шилжин, мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлтөд	11.1%	13 долоо хоногийн импорт	225.9 (15.6)	6-8%	1.6
2003	хязгаарлалт тавихаас илүүтэйгээр инфляцийн түвшний хувьд зорилт	7.8%		129.0 (8.1)		4.7
2004	тавих болсон.	10.9%		163.6 (12)	5%	11.0
2005		7.9%		298.0 (13.5)	7%	9.5
2006		13.5%	17 долоо хоног	687.6 (24.1)	7%	6.0
2007				972.2 (23.9)	6%	15.1

Эх үүсвэр: Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлүүд
Монгол банкны жилийн тайлан, 1999-2006
Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 2007

баримтлах үндсэн чиглэлд инфляцийн зорилтот хязгаарыг тогтоох болсон (Хүснэгт 35-ыг хар.).

1998 онд банк бус санхүүгийн байгууллага байгуулагдах эрх зүйн орчныг бий болгосноор 1999 онд хоёр банк бус санхүүгийн байгууллага бүртгүүлсэн нь санхүүгийн зах зээлд гарсан томоохон өөрчлөлт болсон. Банк бус санхүүгийн байгууллагуудын тоо маш хурдтайгаар өсөн нэмэгдэж 2005 оны байдлаар 150-д хүрсэн ба 2007 онд энэ тоо 139 болж буурчээ. Гэсэн хэдий ч банк бус санхүүгийн байгууллагуудын нийт активын банкны салбарын нийт активт эзлэх хэмжээ бага байсаар байна. Тухайлбал 2005 оны байдлаар ББСБ-ын активын хэмжээ нийт банкны секторын активт 2.4 хувь эзэлж байсан бол 2007 онд 1.9 хувь болжээ¹²⁴.

1999-2003 онд мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлүүд нь Төв банкны бие даасан байдлыг сайжруулах, Монгол банк ба засгийн газрын хооронд үүссэн өр авлагыг барагдуулах, мөнгөний болон төсвийн бодлогын уялдааг дээшлүүлэх, санхүүгийн системийг эрүүлжүүлэх, эдийн засаг болон санхүүгийн секторын суурь судалгааг хөгжүүлэх болон санхүүгийн зуучлалыг гүнгийрүүлэх талд голлон анхаарч байлаа. Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хадгалах, үнэ ханшийн тогтворжилтыг бататгах, эдийн засгийн сэргэлт, өсөлтийг дэмжихүйц санхүүгийн орчинг бүрдүүлэхэд чиглэн мөнгөний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэх, өрсөлдөөнт орчинг бий болгох үйл ажиллагааг явуулж байлаа¹²⁵.

2004 оны үндсэн чиглэлд ипотекийн хэлцэл бүхий урт хугацаатай санхүүгийн зах зээлийг хөгжүүлэх бодлого боловсруулах,

хэрэгжүүлэх, 2005 оны үндсэн чиглэлд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагаатай тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх зорилтуудыг тавьсан ба 2005 онд «Ипотекийн тухай хууль», 2006 онд «Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль» зэргийг батлан гаргасан байна. Улмаар ипотекийн зах зээлийг өргөжүүлэх, хоёрдогч зах зээлийг үүсгэн бий болгоход анхаарч ажиллаж байна.

Эдийн засагт хадгаламж, зээлийн хоршоодын дампууралтай холбоотой бий болсон хямралыг зохицуулах, банк бус санхүүгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сайжруулах зорилтуудыг 2005-2006 оноос тавьж ажиллан 2006 оны эхээр Санхүүгийн зохицуулах хороог байгуулсан.

2007 оны байдлаар Монгол Улсын санхүүгийн систем нь 16 арилжааны банк болон 369 банк бус санхүүгийн байгууллагуудаас бүрдэж байна. Эдгээрээс 182 хадгаламж, зээлийн хоршоо, 15 даатгалын компани, 137 санхүүгийн компаниуд (хуучнаар ББСБ) болон 35 үнэт цаасны компаниуд багтаж байна. Санхүүгийн салбарт банкны салбар давамгайлж байгаа ба нийт активын 96 хувийг эзэмшиж байна.

Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2008 онд баримтлах үндсэн чиглэлд 2008-2010 онд инфляцийн түвшинг дунджаар жилийн 6 хувь байлгах зорилт тавьсан байна. Түүнчлэн улс орны эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлагатай уялдуулан хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэхэд зориулсан урт хугацаатай зээлийн хүүг бууруулахад голлон анхаарч ажиллахаар төлөвлөсөн байна. 2002 онд дэвшүүлэн тавьсан иргэдийн хадгаламжийн даатгалын тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилт хэрэгжээгүй байсаар байсан ба 2008 онд энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн орчинг

124 Монгол Банкны жилийн тайлан 2005, х 77.

Монгол улс: Сонгомол асуудлууд, ОУВС, 2008, х 33.

125 УИХ-ын 2001 оны 85 дугаар тогтоолын хавсралт, "Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2002 онд баримтлах үндсэн чиглэл"

бүрдүүлэхээр төлөвлөжээ. Дараагийн хэсэгт мөнгөний бодлогын өөрчлөлтийн эдийн засаг дахь нөлөөг судлан авч үзлээ.

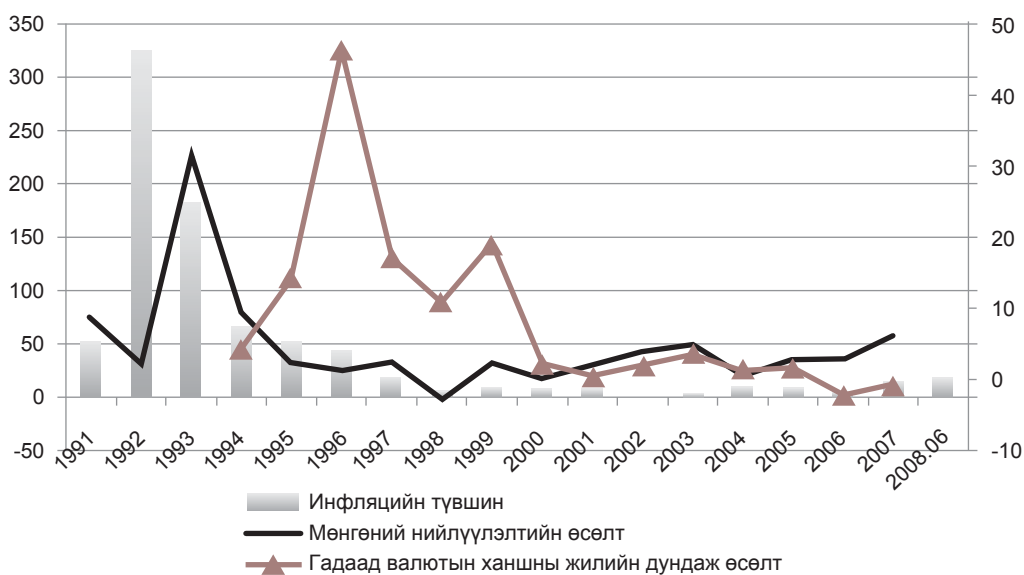
2.3.5 Мөнгөний бодлогын өөрчлөлтийн үр нөлөө

1990-ээд оны эхэн үед мөнгөний бодлогын зорилго нь үнийн түвшний тогтвортой байдлыг хангах, төгрөгийн ханш уналтыг сааруулахад чиглэж байсан ба зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд Төв банк шууд болон шууд бус арга хэрэгслүүдийг ашиглан мөнгөний хатуу бодлого явуулахыг чармайж байлаа. Мөнгөний хатуу бодлого хэрэгжүүлснээр 1992 онд 325.5 хувьд хүрээд байсан инфляцийг 1998 онд нэг оронтой тоогоор илэрхийлэгдэх болгон бууруулж чадсан. Хөвөгч валютын ханшны тогтолцоонд 1993 онд шилжсэн хэдий ч төгрөгийн ханш уналтыг тодорхой хэмжээгээр сааруулахын тулд Төв банк

интервенц хийх замаар валютын зах зээлд оролцсоор байсан. Төгрөгийн ам.доллартай харьцах ханш 1996 онд хамгийн өндөр өсөлттэй байжээ. Гадаад валютын ханш харьцангуй тогтворжиж эхэлснээр 1997 оноос чөлөөтэй хөвөгч валютын ханшны тогтолцоонд бүрэн шилжин, Төв банкнаас валютын зах зээлд оролцохыг аль болох хязгаарлаж, багасгаж эхэлсэн (Зураг 17).

Өөрөөр хэлбэл, мөнгөний бодлогын зорилт биелсэн ба Төв банк 1998-2004 онд энэхүү бага түвшний инфляцийн тогтвортой байдлыг хангах, эдийн засгийн сэргэлт, өсөлтийг урамшуулахад чиглэсэн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэ нь 2002 онд мөнгөний бодлогын талаар баримтлах чиглэлд тусгаснаар «...санхүүгийн шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, санхүүгийн зуучлалыг өргөжүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалттай, банк, банк бус санхүүгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжих замаар мөнгөний нийлүүлэлтийг

Зураг 17. Инфляцийн түвшин, Мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлт ба валютын ханшны өсөлт



Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 1980-2002, 2007
Монгол Банкны статистикийн бюллетень, 2008 оны 6 сар

нэмэгдүүлэх...» зорилт тавьж байснаас харагдана¹²⁶.

Сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн өсөлтийг урамшуулах, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих зорилгоор мөнгөний зөөлөн бодлогыг авч хэрэгжүүлсэн. Эдийн засгийн мөнгөжилт, банкуудын өрсөлдөөн нэмэгдсэн, зээлийн шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлсэн, банкнаас зээл олголтод тавих хяналт сайжирсан зэрэг нь зээлийн хүү буурахад нөлөөлсөн. Улмаар сүүлийн жилүүдэд банкууд зээлийн өрийн үлдэгдлийн хэмжээгээ эрчимтэй нэмэгдүүлэхийн хажуугаар бүтээгдэхүүний нэр төрлийг олшруулах, хөдөө орон нутагт хүрч ажиллах, жижиг, дунд үйлдвэрлэл болон орлого багатай иргэдийг зээлжүүлэх талаар идэвхтэй ажиллан тодорхой үр дүнд хүрч байна /Зураг 18/.

Гэсэн хэдий ч зээлийн дундаж хүү 20 орчим хувьтай байгаа нь санхүүжилтийн өртөг өндөр хэвээр байгааг харуулж байна. Хадгаламжийн болон зээлийн хүүгийн зөрүү их хэвээр байгаа нь өмчийн эрх баталгаажуагүй, банкуудад итгэх итгэл сул хэвээр байгаагаас шалтгаалж байна. Мөн

хадгаламжийн даатгал хөгжөөгүй байгаа нь хүүгийн түвшин доогуур байх нэг шалтгаан болж байна¹²⁷.

Сүүлийн жилүүдэд инфляцийн түвшин хурдацтай өссөнтэй (Зураг 17-г хар.) холбоотойгоор 2007 сүүлийн хагасаас эхлэн мөнгөний хатуу бодлого баримталж эхэлсэн. Монгол банк 2008 эхний улиралд зайлшгүй байх нөөцийн нормын хэмжээг 5-5.5 хувь болгож нэмэгдүүлсэн. Мөн бодлогын хүүгээ 2007 оны 8-10-р саруудад 6.4-8.4 хувь улмаар 2008 оны эхний хагаст 9.75 хувь болгон өсгөсөн. Ингэснээр мөн арилжааны банкуудын зээлийн дундаж хүү өсөх хандлагатай байна. Энэ нь мөн санхүүжилтийн өртөг эргээд өндөр болох нөхцлийг бий болгож байгаа бөгөөд тиймээс санхүүгийн зах зээлийг цаашид хөгжүүлэхэд хөрөнгийн зах зээлийн оролцоо чухал үүрэгтэй байх болно. Монгол Улсад хөрөнгийн зах зээл 1993 онд байгуулагдсан хэдий ч үйл ажиллагаа нь маш сул түвшинд явагдаж байсан. Сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн компаниуд¹²⁸

126 УИХ-ын 2001 оны 85 дугаар тогтоолын хавсралт, “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2002 онд баримтлах үндсэн чиглэл”.

127 “Монгол орны хувьд баримтлах стратеги”, Европын сэргээн босголт хөгжлийн банкны баримт бичиг, 2005, х 19.
128 “Шинэ зуун” бонд, “Их барилга” бонд, “Нийслэл өргөө” бонд, “Пума” бонд, “Говь” бонд, “Бүтээн байгуулалт” бонд гэх мэт.

Зураг 18. Зээлийн дундаж хүү ба арилжааны банкуудын зээлийн өрийн үлдэгдлийн өсөлт



Эх үүсвэр: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл, 1980-2002, 2007

болон арилжааны банкууд¹²⁹ бонд гарган арилжсаныг эс тооцвол хөрөнгийн зах зээл нь банкны салбартай өрсөлдөн санхүүжилт бий болгох чадвар сул байсаар байна. Түүнчлэн хадгаламж зээлийн хоршоодын дампууралтай холбоотойгоор санхүүгийн зах зээлийн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгох шаардлага зайлшгүй тулгарч байгаа билээ. Дээр дурьдсанаар 2007 оны байдлаар санхүүгийн бусад зах зээлүүд, тухайлбал, даатгалын болон үнэт цаасны зах зээлүүд хөгжих хандлагатай байгаа хэдий ч нийт зах зээлд эзлэх хувь бага хэвээр байна¹³⁰. Тиймээс үнэт цаас, бонд, ипотека, даатгалын зах зээлийн чадавхийг улам бэхжүүлэх, хөгжих үндэс суурийг хууль эрх зүйн хүрээнд болон бодлогын хүрээнд дэмжих зайлшгүй шаардлагатай байна.

2.3.6 Төв банкны мөнгөний бодлогын үнэлгээ

Төв банкнаас хэрэгжүүлж байгаа мөнгөний бодлогыг үнэлэх нь зөвхөн бодлогын зорилтын хэрэгжилтийг үнэлэх бус мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх орчин түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг авч үзэх ёстой бөгөөд үүнд олон улсын холбогдох стандартыг ашиглах нь зохимжтой. 1996 онд Лион хотод болсон дэлхийн өндөр хөгжилтэй 7 гүрний уулзалтаас өгсөн чиглэлийн дагуу олон улсын холбогдох байгууллагуудаас:

- (i) өндөр хөгжсөн ба хөгжиж байгаа орнуудад зориулсан санхүүгийн зохицуулалтын стандартыг боловсруулах

129 “Зоос” болон “Анод” банкууд 2005-2006 онуудад бонд гаргасан ба Анод банк 2008 онд хөрөнгийн зах зээлд хувьцаа гарган худалдсан.

130 Банкны салбарын актив нь нийт санхүүгийн салбарын активын 96 хувийг эзэлж байгаа ба бусад банк бус санхүүгийн байгууллагуудын (ХЗХ, үнэт цаасны, даатгалын болон санхүүгийн компаниуд) нийт активын хэмжээ санхүүгийн салбарын нийт активын дөнгөж 4 хувьтай байна.

- (ii) олон улсын хэмжээнд нөлөөлөхүйц дотоодын санхүүгийн хямралыг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох ажил хийгдсэн.

Олон улсын төлбөр тооцооны банк (ОУТТБ)-ны дэргэдэх Санхүүгийн тогтвортой байдлын форум нь дээрх стандартуудыг тогтооход гол зохион байгуулагчийн үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд гаргасан 12 стандартаас мөнгөний бодлогод хамаарах хэсэг буюу «Мөнгө санхүүгийн бодлогын ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм»-ийг Олон улсын валютын сангаас боловсруулж гаргасан байна. Мөнгө санхүүгийн бодлогын ил тод байдал нь дараах үндсэн хоёр зарчимд тулгуурлана. Үүнд:

- Бодлогын зорилт, хэрэгслийг олон нийт мэддэг, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн эрх барих холбогдох байгуулагаас (мөнгөний бодлогын хувьд Төв банк) тууштай арга хэмжээ авч чаддаг байж л мөнгө санхүүгийн бодлого үр дүнтэй хэрэгжинэ.
- Төв банкны үйл ажиллагаа бие даан явагдаж буй нөхцөлд хариуцлага хүлээдэг байж сайн засаглал хэрэгжинэ.

Тэгвэл энэхүү стандартын дагуу «Ил тод байдал» гэдэг нь бодлогын зорилт, түүний эрх зүйн байдал, байгууламжийн ба эдийн засгийн тогтолцоо, бодлогын шийдвэр ба түүнийг хэрэгжүүлэх шалтгаан, мөнгө санхүүгийн бодлогод хамаарах тоо мэдээлэл, хэрэгжүүлэх байгууллагын хариуцлагын нөхцөл зэрэг нь олон нийтэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй, цаг хугацаандаа байх явдал гэжээ.

Мөнгө санхүүгийн бодлогын ил тод байдлын дүрэм нь:

- (i) төв банкны үүрэг хариуцлага, зорилтын тодорхой байдал,

- (ii) төв банкнаас хэрэгжүүлэх мөнгөний бодлогыг боловсруулах тайлагнах үйл явц
- (iii) мөнгө санхүүгийн бодлогын талаархи мэдээлэл нь нийтэд хүртээмжтэй байх явдал
- (iv) төв банкны хариуцлагын тогтолцоо зэрэг дөрвөн чиглэлээс бүрдэнэ.

Хэдийгээр төв банк нь уламжлал ёсоор олон чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг боловч Ил тод байдлын дээрх дүрмийн дагуу төв банкыг мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлдэг байгууллагынх нь хувьд авч үздэг байна. Мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийг үнэлэхийн тулд юуны өмнө бодлогын зорилтыг хэрхэн боловсруулж тогтоодгоос эхлэх нь зүйтэй.

Мөнгөний бодлогын зорилт, түүний биелэлт

Төв банкны хуулийн дагуу Монголбанк нь төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн зорилттой бөгөөд төгрөгийн тогтвортой байдал гэдэгт түүний дотоод худалдан авах чадварын тогтвортой байдал буюу үнийн тогтвортой байдлыг ойлгодог. Үнийн ерөнхий өөрчлөлт буюу инфляцийг хэмжих олон арга байдаг ч олон улсын практик болон манайд нэгэнт тогтсон уламжлалын дагуу хэрэглээний барааны үнийн өсөлтөөр төв банкны мөнгөний бодлогын зорилтын хэрэгжилтийг үнэлдэг билээ.

Хэдийгээр тооцдог сагсны бүтэц бүрэлдэхүүн, ажиглалт, мэдээллийн чанарын хувьд асуудал гарах нь элбэг боловч олон нийтэд хамгийн ойлгомжтой, хүртээмжтэйн дээр олон нийтийн хараа хяналтанд байдаг мэдээлэл учраас хэрэглээний барааны үнийн өөрчлөлтийг төгрөгийн тогтвортой байдлыг илэрхийлэх үзүүлэлт болгож авдаг нь зохистой практик юм.

Үнийн өсөлтөд эрэлт нийлүүлэлтийн олон хүчин зүйл нөлөөлж байгаа нь үнэн боловч төв банкнаас түүнийг дагалдсан мөнгөний зөөлөн бодлого явуулаад байвал үнийн өсөлтийг бодит эрэлтээс давсан мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлт гэж ойлгохоос өөр аргагүй бөгөөд эдийн засагчдын олон жилийн өмнө тодорхойлсны дагуу, инфляци бол угаасаа цөөн барааны хойноос их мөнгө хөөцөлдөж байгаагаас үүдсэн мөнгөний өөрийнх нь шинж чанар юм.

Инфляцийг бууруулахад чиглэсэн бодлогын тухайн жилийн зорилтын хэрэгжилтийг дүгнэхэд учирдаг нэг бэрхшээл бол мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлт үнийн түвшинд очиж нөлөөлөх хугацааны хоцролт юм. Төв банкнаас сүүлийн үед хийсэн судалгаагаар энэ хугацааг 7 сар гэж тооцоолсон байна.

Өөр нэг асуудал бол төв банк инфляцийг тооцохдоо хүнсний барааны үнийн өөрчлөлтөөс цэвэрлэж суурь инфляцийг тооцон бодлогын үзүүлэлт болгон ашиглаж байгаа явдал. Үнийн улирлын хэлбэлзэлтэй байдаг бараа үйлчилгээг ерөнхий индексээс хасаж тооцох практик байдаг боловч хүнсний барааны үнэ одоо манайд улирлаар хэлбэлзэж байна уу байнга өсөж байна уу гэдгийг салгаж ойлгох шаардлагатай. Ер нь хэрэглээний сагсан дахь аль нэг бараа үйлчилгээний үнэ өсмөгц түүнийг хасаж тооцоод байвал инфляцийг тооцох гэдэг нь өөрөө тоглоомын асуудал болж хувирах нь тодорхой.

Монголбанк бол хуулийн дагуу үндсэн зорилт нь нэг, удирдлагыг нь парламентаас сонгуулийн хугацаагаас илүү хугацаагаар томилдог, үйл ажиллагааны ба санхүүгийн талаар Засгийн газраас хараат бөгөөд хэлбэрийн хувьд бие даасан байгууллага. Бие даасан байгууллагын өөр нэг зайлшгүй шинж нь үйл ажиллагааныхаа үр дүнгээр

хариуцлага хүлээх тогтолцоо юм. Хэдийгээр Төв банкны хуульд ерөнхийлөгчийг үүрэгт ажлаа хангалтгүй биелүүлсний төлөө чөлөөлөх заалт байгаа боловч хуулийн хэрэгжилт харьцангуй сул манай орны хувьд түүнийг төв банкны үндсэн зорилтын биелэлттэй холбогдуулан авч үзэж байсан тохиолдол нэг ч үгүй.

Харин түүний оронд жил бүр УИХ-д өргөн барьж батлагддаг Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар жил тутам баримтлах чиглэлд мөнгө санхүүгийн зах зээлд хамаатай бодлогын ба техникийн шинж чанартай, гол төлөв хэрэгжилтийг нь хэмжиж үнэлэх боломжгүй арга хэмжээнүүдийн жагсаалт тусгагддаг. Төрийн эрх барих байгууллага УИХ ч төв банкны үндсэн зорилтын хэрэгжилт төдийгүй мөнгөний бодлогын талаар баримтлах чиглэлийн биелэлтэд ч хяналт сул тавьж ирсэн.

Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах чиглэлийг батлах нь УИХ-д үндсэн хуулиар олгогдсон үүрэг бөгөөд тэрхүү чиглэлд тусгагдах асуудлуудыг Төв банкны хуулиар «Монголбанк нь дараагийн жилд баримтлах төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулж, жил бүрийн 10 дугаар сарын 1-ний дотор УИХ-д өргөн барих бөгөөд түүнд дараах асуудлыг тусгасан байна. Үүнд: 1/эдийн засаг дахь мөнгөний нийлүүлэлт, санхүүгийн зах зээлийн байдал, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйл, шалтгааныг тайлбарласан дүгнэлт; 2/ Монголбанкнаас дараагийн жилд баримтлах мөнгөний нийлүүлэлт, дотоодын үнэ болон харьцангуй тогтвортой гадаад валютын нэгжээр илэрхийлэгдэх төгрөгийн ханшийн үзүүлэлтийн өөрчлөлтийн хязгаар, түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл гэж заасан байна.

Тэгвэл энэхүү чиглэлийг боловсруулдаг Төв банкны хувьд ч бодлогын арга хэмжээг төлөвлөхдөө нэг бол урт хугацаанд

хэрэгжих эсвэл хэрэгжилтийг нь хэмжих ба үнэлэх боломж муутай бөгөөд тэртэй тэргүй мөнгөний бодлогын үндсэн зорилт гэхээс илүү түүнийг хэрэгжүүлэх нөхцөл, дэд бүтэцтэй холбогдох арга хэмжээг сонгон төлөвлөж ирсэн.

Мөнгөний бодлогын үзүүлэлт болох үнийн тогтвортой байдал гэдэгт ер нь юуг ойлгох вэ. Төгс утгаараа үнэ өөрчлөгдөхгүй байхыг үнийн тогтвортой байдал гэж үзэх нь зохимжтой мэт боловч хөгжлийн янз бүрийн түвшин дэх орнуудад үүнийг харилцан адилгүй авч хэрэгжүүлэх нь түгээмэл. Манай улс эдийн засгийн шилжилтийн эхэн үед үнийн өсөлтийг нэг оронтой тоонд байлгах зорилт тавьдаг байсан бол одоо тухайн үеийн эдийн засгийн нөхцлийг харгалзан мөнгөний бодлогын зорилтыг жил бүр парламентаас тогтоож байгаа бөгөөд сүүлийн жилүүдэд үнийн өсөлтийг 5 хувиас хэтрүүлэхгүй байхаар зорилт тавьж иржээ.

Хүснэгт 36. Мөнгөний бодлогын хэрэгжилт (хэрэглээний барааны үнийн өсөлт, жилийн хувиар)

	Тавьсан зорилт	Үр дүн
2007 он	5.0	15.1
2008 оны 6-р сар	5.0	32.4

Үг ноддөө: 1 11āēāāē

Үүнээс үзвэл төв банк мөнгөний бодлогын талаар тавьсан зорилтоо хэрэгжүүлж чадаагүй, өөрөөр хэлбэл, төр мөнгөний бодлогын үүргээ биелүүлээгүй байна гэж хэлж болохоор байна. Үнийн өсөлт буюу инфляци нь урт хугацаанд эдийн засгийн бодит өсөлтөөс хэтэрсэн мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлтийн үр дүнд бий болдог гэдэг дээр эдийн засагчид санал нэгддэг.

Тэгвэл Монголбанкнаас 2006 онд баримтлах төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулж батлуулахдаа «Шатахууны үнэ хэт өсөхгүй тохиолдолд хэрэглээний үнийн индексээр илэрхийлэгдэх инфляцийг жилийн 7 хувьд байлгана» гэсэн зорилт тавьсан. Шатахууны үнэ өсөхгүй бол инфляцийг жилийн 7 хувьд барина, шатахууны үнэ хэт өсвөл (хэт өсөлт гэдэг нь хэдэн хувь гэдгийг огт тайлбарлаагүй) энэ нь Монголбанкны бодлогоос хамааралгүй гэж ойлгогдохоор байгаа нь мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийг хянах ямар ч бололцоогүй болгосон байв.

Сүүлийн жилүүдэд Монголбанкнаас мөнгөний хэт тэлсэн бодлого явуулахын сацуу нийт үнийн өсөлтийг шатахууны үнийн өсөлт, импортын үнийн өсөлт, Засгийн газрын төсвийн зарцуулалт, УИХ-ын шийдвэрээр бий болсон цалингийн өсөлт, нийгмийн шинж чанартай шилжүүлгийн өсөлт зэргээр тайлбарлаж байгаа нь үнэхээр мөнгөний бодлогын эцсийн үр дүнг хариуцах эзэнгүйдүүлж байгаа билээ.

Тухайлбал, 2007 оны мөнгөний бодлогын чиглэлд Төв банк өөрийн үйл ажиллагааг илүү тод болгох, олон нийттэй харилцах стратеги, Монголбанк, Засгийн газар хоорондын харилцааг нийтэд ил тод мэдээлдэг байх эрх үүргийг тодорхой болгох, банк хоорондын захын богино хугацаатай илүүдэл нөөцийг татах шинэ хэрэгслийг нэвтрүүлэх, банкуудын заавал байлгах нөөцийн хувийг уян хатан тогтоох, ТБҮЦ-ийг гаргах хэмжээ, хугацаа, хүүг мөнгөний болон банк хоорондын захын нөхцөл байдалтай зохицуулан өөрчлөх, банкуудаас шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, хөрөнгийн зах зээлд оновчтой байдлаар оролцох эрх зүйн орчныг сайжруулах, эрсдэлийн удирдлагад чиглэсэн хяналт шалгалтын шинэ үзэл баримтлалд шилжих,

хадгаламжийн даатгалын тогтолцоог бий болгох, банкны ажилтны ёс зүйн хэм хэмжээг сайжруулах зэрэгт анхаарал хандуулан ажиллахаар төлөвлөсөн байна. Өөрөөр хэлбэл, мөнгөний бодлогын чиглэлд бодлогын гол зорилт гэхээс илүү төв банкнаас тухайн жилд хийж гүйцэтгэх дотоод ажлаа төлөвлөөд УИХ-аар батлуулдаг уламжлал тогтоод удаж байна.

Тийм учраас Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах чиглэлийг боловсруулж байгаа өнөөгийн практикийг өөрчилж зөвхөн тухайн жилд хэрэгжүүлэх мөнгөний бодлогын зорилтот үзүүлэлт болох инфляцийг хэдэн хувьд байлгах вэ гэдэг дээр төвлөрүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Бодлогын гол зорилт, түүний хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх үйл ажиллагаандаа ингэж хайнга хандаж буй байдал нь Монгол банкныг хууль тогтоомж удаа дараа зөрчих, тэр ч байтугай хууль зөрчиж хувийн секторын гүйцэтгэх ёстой арилжааны үйл ажиллагаанд оролцох бололцоог гаргасан.

Тухайлбал, алт олборлогч компаниудаас алтыг нь аваагүй байж урьдчилгаа зээл олгох, санхүүгийн форвард опшин хэлцлээр үйлчилгээ үзүүлэх тэр нь бас л монгол банкны авлага болж хувирах зэргээр арилжааны үйл ажиллагаанд оролцож Төв банкны тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн холбогдох заалтууд болох (а) Засгийн газар болон банкнаас бусад хуулийн этгээд, иргэний хөрөнгийн хуримтлуулан хадгалах, төлбөр тооцоо хийх, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх (б) УИХ-аар зөвшөөрөгдсөнөөс бусад хуулийн этгээдүүдийн эдийн засгийн болон арилжааны үйл ажиллагааг дэмжихийн тулд балансын гадуур гүйлгээ хийх гэсэн төв банкны үйл ажиллагаанд хориглосон заалтуудыг зөрчсөн бөгөөд энэ нь Аудитын тайланд тусгагдсан байна.

Монголбанкны үүрэг бол инфляцийг бага байлгахад чиглэсэн мөнгөний бодлого явуулах болохоос компанид зээл олгож арилжааны үйл ажиллагаа эрхлэх учиргүй тул үүнийг төрөөс зах зээлд буруугаар оролцож байна гэж үзнэ.

Эцэст нь Монгол банкнаас явуулж байгаа мөнгөний бодлого нь олон улсын стандарт зарчимтай хэрхэн нийцэж байгааг Олон улсын валютын сан Дэлхийн банкнаас 2007 онд хийсэн тайлангийн дүгнэлт болон үүнийг судлаачаас хэрхэн үзэж байгаа тайлбарыг толилуулж байна (Хүснэгт 37).

Дээрх стандартуудын хэрэгжилтээс үзвэл Мөнгөний бодлогын ил тод байдлын дөрвөн хэсгээс бүрдэх 17 зарчмын 10 нь Монголбанкинд бүрэн хэрэгжиж бусад зарчмуудыг хэрэгжүүлэх талаар, хэрэгжилтэнд хяналт тавих талаар Төрөөс анхаарч ажиллах шаардлагатай байна. Олон улсын түвшинд мөрдөж байгаа энэхүү стандарт зарчмуудыг Төв банкны болон бусад хууль тогтоомжуудад тусгаж хэрэгжүүлснээр Мөнгөний бодлогын ил тод байдал хангагдах эрх зүйн орчин бүрдэж мөнгөний бодлогын талаархи Төрийн үүрэг бүрэн хэрэгжих үндэстэй.

Хэдийгээр Монголбанкнаас мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэхдээ ил тод байдлыг боломжийн түвшинд хангаж ажиллаж байгаа боловч түүнийг цаашид сайжруулах ялангуяа, төв банкны засаглалыг сайжруулах, ерөнхийлөгч нь хариуцлага хүлээдэг тогтолцоог сайжруулах хэрэгтэй гэж үнэлгээчид үзжээ.

Цаашилбал, төв банкны хуульд заасан мөнгөний бодлогын эцсийн зорилт нь өргөн утгатай бөгөөд янз бүрээр тайлбарлагдах бололцоотой. Монголбанкнаас зорилтоо үнийн тогтвортой байдал хэмээн өөрийн веб хуудсаар дамжуулан нийтэд мэдээлж, төрийн мөнгөний бодлогын чиглэлд тусгаж байгаа боловч төв банкны хуульд үүнийг

нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай гэсэн байна. Үүнээс гадна олон улсын стандарт зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтүүдийг төв банкны хуульд тусгах шаардлагатай хэмээн үзэж Төв банкинд тодорхой зөвлөмжүүдийг үнэлгээний багаас өгсөн байна.

Хүснэгт 37. Ил тод байдлын Дүрмийн мөрдөлт: Мөнгөний бодлого

Зарчим	Дүгнэлт	Тайлбар
1.1 Мөнгөний бодлогын эцсийн зорилт, ба бүтэц тогтоолцоог холбогдох хууль тогтоомжоор нарийвчлан тодорхойлсон байх	Мөнгөний бодлогын эцсийн зорилт, ба бүтэц тогтоолцоог Төв банкны хуулиар тодорхойлсон. Гэхдээ Төв банкны хуулийг илүү тодорхой болгож үнийн тогтвортой байдлыг үндсэн зорилт, ханш ба санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг хоёрдогч зорилт болгож өөрчлөх	Төв банкны хуульд заасан үндсэн зорилт болох төгрөгийн тогтвортой байдал гэдгийг түүний дотоод үнэлэмж (инфляци) ба гадаад үнэлэмж (ханш)-тэй хутгаж ойлгохоор байвал өөрчлөх хэрэгтэй. Уг нь төв банкны үндсэн зорилтыг де-факто байнга инфляци гэж үзэж мөнгөний бодлогын чиглэлд тусгаж ирсэн.
1.2 Мөнгөний ба сангийн бодлогын үйл ажиллагааны харилцааг нарийвчлан тодорхойлсон байх	Хэдийгээр мөнгөний ба сангийн бодлогын үйл ажиллагааны харилцаа Төв банкны хуульд нарийвчлан тодорхойлогдсон боловч Төв банкнаас Засгийн газарт олгох зээлийн зохицуулалт, Төв банкнаас эдийн засгийн бусад салбарт оролцох оролцоо, Төв банкны цэвэр орлогын тодорхойлолт зэрэгт зарим дутагдал оршиж байна.	Засгийн газарт олгох зээл зохицуулагдсан, энэ зээлийн хязгаарлалт хуулийг зөрчиж байсан нь Аудитын тайлангаар баталгаажсан. Төв банкнаас арилжааны үйл ажиллагаа эрхлэх явдлыг хориглосон заалт нь удаа дараа зөрчигдсэн. Харин хуулийг Төв банкны цэвэр орлогыг тодорхойлох тал дээр өөрчлөх шаардлагатай.
1.3 Засгийн газрын нэрийн өмнөөс гүйцэтгэх Төв банкны зуучлагчийн үүргийг нарийвчлан тодорхойлсон байх	Засгийн газрын нэрийн өмнөөс гүйцэтгэх Төв банкны зуучлагчийн үүрэг нь Төв банкны хуульд нарийвчлан тодорхойлогдсон байна.	Санал нэг
2.1 Мөнгөний бодлогын зорилт, хэрэгсэл, бүтцийг нийтэд мэдээлж тайлбарласан байх	Мөнгөний бодлогын зорилт, хэрэгсэл, бүтцийг Төв банк өөрийн веб сайт, нийтлэлүүдээр дамжуулан нийтэд мэдээлж байгаа. Мөнгөний бодлогын хэрэгжилт, хэрэгслүүдийн талаар өөрийн жилийн тайлан, улирлын бюллетенд тайлбарлаж нийтэд толилуулдаг. Инфляцийн жилийн зорилтыг төрийн мөнгөний бодлогын чиглэлд тусгаж веб сайтаар дамжуулан нийтэд мэдээлдэг. Түүнчлэн 2007 оноос эхлэн Мөнгөний бодлогын чиглэлийн төслийг парламентад өргөн барихаас өмнө веб сайтдаа тавьж хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломжтой болгосон	Төрийн мөнгөний бодлогын чиглэлд тусгасан Инфляцийн зорилтын сүүлийн жилүүдийнх веб сайтад алга байна.
2.2 Мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлдэг байнгын бүтэцтэй нөхцөлд түүний бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийн талаархи мэдээллийг нийтэд хүргэсэн байх.	Мөнгөний бодлогын хороо байгуулах асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй. Тэр болтол Төв банкны хяналтын зөвлөлийн Парламентад тайлагнах эрх үүргийг бэхжүүлж Ерөнхийлөгчийг бодлогын шийдвэртэй илүү хариуцлага хүлээдэг болгох	Төв банкны удирдлага бодлогын үндсэн зорилтын хэрэгжилтдээ хариуцлага хүлээдэг бол ийм асуудал гарахгүй.

Хүснэгт 37. (Үргэлжлэл)

Зарчим	Дүгнэлт	Тайлбар
2.3 Мөнгөний бодлогын хэрэгслүүдийг (нарийвчлан тохируулах хэрэгслээс бусад) өөрчлөхдөө нийтэд цаг хугацаанд нь мэдээлж тайлбарладаг байх	Энэ асуудал Төв банкны хуульд тусгагдсан байгаа. Мөнгөний бодлогын хэрэгслүүдийг өөрчлөх бүрт Төв банк ингэж байгаа шалтгаан нөхцлөө нийтэд мэдээлдэг уламжлал тогтсон. Хэдийгээр нэн даруй мэдээлдэг уламжлалтай боловч хэдий хугацааны дотор нийтэд мэдээлэхийг шаардсан зохицуулалт байхгүй.	Санал нэгтэй.
2.4 Төв банкнаас мөнгөний бодлогын зорилт ба түүний хэрэгжилтийн төлөв байдлын талаар нийтэд тогтмол мэдээлдэг байх	Монголбанк өөрийн мөнгөний бодлогын хэрэгжилт түүнд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлсийн улирлын тайландаа тусгаж нийтэд мэдээлдэг	Санал нэгтэй. Гагцхүү тайланд мөнгөний бодлогын хэрэгжилтэд төв банкны хяналтаас гадуурхи бусад хүчин зүйлсийн нөлөөлөл өндөр гэж тусгах нь элбэг.
2.5 Мөнгөний бодлогын зохицуулалтад томоохон өөрчлөлт оруулахдаа тодорхой хугацааны хүрээнд олон нийтийн санал бодлыг харгалзахыг илүүтэйд үздэг байх	Мөнгөний бодлогын зохицуулалтад томоохон өөрчлөлт оруулахдаа тодорхой хугацааны хүрээнд салбарын холбогдох талуудын санал бодлыг харгалзахыг илүүтэйд үзэх	Санал нэгтэй. Мөнгөний бодлогын зорилт нь олон нийтийн эдийн засаг, нийгмийн шинж чанартай олон зорилтуудтай байнга зөрчилдөх нь түгээмэл тул салбараар, цаг хугацаагаар хязгаарлах нь зүйтэй.
2.6 Мөнгөний бодлогын зориулалтаар санхүүгийн байгууллагуудаас Монголбанкинд өгч байгаа тоон мэдээллийн талаархи зохицуулалтыг нийтэд мэдээлсэн байх	Хэдийгээр Монголбанк хуулийн дагуу тоо, тайлан, мэдээллийг иргэн, хуулийн этгээдээс гаргуулж авах эрхтэй боловч мөнгөний бодлогыг зориулалтаар санхүүгийн байгууллагаас Монголбанкинд гаргаж өгөх мэдээллийн талаар нэгдсэн зохицуулалт байхгүй.	Тайлбар байхгүй
3.1 Төв банкнаас гаргадаг тайлан мэдээллийн стандарт нь Олон улсын валютын сангийн тоон мэдээлэл гаргаж түгээлтийн стандарттай хамрах хүрээ, давтамж, хугацаандаа байх, нийтэд хүртээмжтэй байх чанарын хувьд нийцэж байх	Монгол улс нь Тоон мэдээлэл түгээлтийн ерөнхий стандартыг хүлээн зөвшөөрч 2000 оны 8 дугаар сараас эхлэн оролцогч болсон. Түүний дагуу тоон мэдээлэл гармагц даруй түгээдэг.	Тайлбар байхгүй
3.2 Төв банк нь урьдчилан тогтоосон хуваарь ба давтамжтайгаар өөрийн тайлан тэнцлийг, зах зээлд оролцсон гүйлгээний талаархи нэгдсэн мэдээллийг урьдчилэн тогтоосон хугацааны дараагаар нийтэд мэдээлдэг байх	Монголбанк өөрийн тайлан тэнцлээ сар тутам бюллетендээ тусгадаг бөгөөд түүнийгээ веб сайтдаа тавьдаг. Түүнээс гадна аудитлагдсан санхүүгийн тайлан нь Монголбанкны жилийн тайланд орж хэвлэгддэг. Тайлан тэнцлийн нийтлэх эцсийн хугацааны талаар өөрийн дотоод журамтай боловч хугацааг урьдчилан тогтоож нийтэд мэдээлж байх асуудлыг авч үзэх боломжтой гэж Төв банк мэдэгдсэн. Жилийн тайлан хэзээ эцэслэж гарах талаар зохицуулалт байхгүй. Зах зээлийн гүйлгээний талаархи нэгдсэн мэдээлэл нь үйл ажиллагааны төрлөөр ангилагдаагүй	Жилийн тайлан гаргах эцсийн хугацааг албан ёсоор хуульчлан тогтоох зах зээлийн гүйлгээг бодлогын хэрэгслүүд, үйл ажиллагааны төрлөөр нарийвчлан задлаж мэдээлэх хэрэгтэй.

Хүснэгт 37. (Үргэлжлэл)

Зарчим	Дүгнэлт	Тайлбар
3.3 Төв банк нь олон нийтэд түгээх мэдээлийн үйлчилгээ, албатай байх	Төв банк нь олон нийтэд түгээх мэдээллийн үйлчилгээ, мэдээллийн албатай, мэдээлэл сайтай веб сайттай.	Тайлбар байхгүй
3.4 Төв банкнаас гаргадаг журмын бүрэн эх нь нийтэд хүртээмжтэй байх	Төв банкнаас гаргадаг журмын бүрэн эх нь нийтэд хүртээмжтэй.	Тайлбар байхгүй
4.1 Төв банкны албан тушаалтнууд нь төрийн эрх барих холбогдох байгууллагын өмнө мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийг тайлагнах, бодлогын зорилт, бүтэц, хэрэгжилтийн явцын талаар тайлбарлах, тохиромжтой үед эдийн засаг, санхүүгийн системийн талаар санал солилцоход бэлэн байх	Жил бүрийн 10 дугаар сарын 1-нд Төв банк дараагийн жил хэрэгжүүлэх мөнгөний бодлогын чиглэлийн төслөө Парламентад өргөн барих ёстой. Энэ үеэр Монголбанкны ерөнхийлөгч ба бодлогын зөвлөлийн гишүүд УИХ-д хүрэлцэн ирж Монголбанкны үйл ажиллагаа, мөнгө санхүүгийн байдал, бодлогын зорилт, түүнийг хэрэгжүүлэх төлөв байдлын талаар тайлагнадаг Түүнчлэн Монголбанкны удирдлага байнгын хороо ба нэгдсэн чуулган, засгийн газрын кабинетийн хуралдаанд оролцож мөнгөний бодлогын талаар тайлагнан эдийн засаг, санхүүгийн системийн талаар санал бодлоо солилцдог.	Санал нэгтэй. Мөнгөний бодлого, санхүүгийн системийн асуудал хэлэлцэх эсэхээс үл хамаараад Төв банкны ерөнхийлөгч Засгийн газрын кабинетийн хуралдаанд Засгийн газрын гишүүн шиг байнга оролцдог практик юунаас үүдэлтэй нь ойлгомжгүй.
4.2 Төв банк нь өөрийн аудитлагдсан санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагаагаа урьдчилан тогтоосон хувиарийн дагуу нийтэд мэдээлдэг байх	Монгол банкны жилийн тайланд аудитлагдсан санхүүгийн тайлан орж нийтлэгддэг. Харин Монголбанкны хяналтын зөвлөл нь гадаад валютын хөрөнгө оруулалтын асуудлыг оролцуулаад төв банкинд сайн засаглалыг бэхжүүлэхэд илүү үүрэг гүйцэтгэх хэрэгтэй.	Төв банкны жилийн тайлан гаргах хуваарийг урьдчилан тогтоох хэрэгтэй. Техникийн ба бодлогын шалтгаануудаас болж аудитын тайлан гаргалт удаашрах, тэр байтугаа аудитын тайлангүйгээр жилийн тайлан хэвлэгдэх тохиолдол урьд нь байсан. 2008 оны 8 дугаар сарын 1 гэхэд 2007 оны жилийн тайлан гараагүй байна.
4.3 Төв банкны үйл ажиллагааны зарлага ба орлогын мэдээлэл нь нийтэд жил тутам мэдээлэгддэг байх	Төв банкны үйл ажиллагааны зарлага ба орлогын мэдээлэл нь түүний жилийн тайлангийн санхүүгийн тайлангийн хэсэгт тусч нийтэд мэдээлэгддэг	Тайлбар байхгүй
4.4 Төв банкны албан тушаалтнуудын хувийн санхүүгийн үйл ажиллагааны зохистой стандарт, ашиг сонирхлын зөрчлийг ашиглах явдлаас хамгаалах журмыг нийтэд мэдээлсэн байх	Албан тушаалын үүргээ шударгаар гүйцэтгэж байгаа ажилтнуудын хувьд хуулийн байгууллагаар шалгагдахаас хамгаалах албан ёсны хамгаалалт банкны хууль тогтоомжид алга байна.	Энэ дүгнэлт төв банкны хяналт шалгалтын ажилтнуудад илүү хамаатай.

Эх сурвалж: Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банк

2.4 Санхүүгийн зах зээл

Санхүүгийн сектор нь эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихэд чухал үүрэгтэй. Эрүүл санхүүгийн систем л санхүүгийн зуучлал өргөжих, нөөц хуваарилах боломж олгож эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийг түргэтгэн санхүүгийн хямрал бий болох эрсдлийг бууруулдаг. Ийм учраас эрүүл санхүүгийн систем л санхүүгийн тогтвортой байдал болон санхүүгийн секторын хөгжилд хэрэгтэй.

Орчин үеийн эрх зүй ба санхүүгийн онолын (2003 оны дэлхийн банкны судалгааны ажил) дагуу хуулийн систем нь өмчийн эрх, хувийн гэрээ хэлцлийг хэрэгжүүлдэг, хөрөнгө оруулагч, хадгаламж эзэмшигчдийн хууль ёсны эрхийг хамгаалдаг орнуудад санхүүгийн зах зээл цэцэглэн хөгжиж байдаг аж. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн орчин л санхүүгийн систем хэрхэн үр дүнтэй ажиллахыг тодорхойлогч үндсэн хүчин зүйл болно.

Нөгөөтэйгүүр эрх зүйн орчин, зохицуулалтын хувьд түүний зорилго (ямар үр дүнд хүрэхийг эрмэлзэж байгаа) үндэслэл (зорилгод хүрэхийн тулд яагаад зохицуулах хэрэгтэй) шалтгаан (яагаад бодит амьдрал дээр хэрэгждэг) зэргийг салгаж ойлгох хэрэгтэй. Ингэж ялгахын гол ач холбогдол нь санхүүгийн салбарыг зохицуулах эдийн засгийн үндэслэлийг харуулах гэсэн хэрэг юм.

Санхүүгийн салбарыг төрийн оролцоо, зохицуулалтын гол зорилго нь судлаачдын үзэж байгаагаар (Дэвид Лэвиллин) (1) системийн тогтвортой байдлыг хангах, (2) санхүүгийн байгууллагуудын найдвартай эрүүл байдлыг хангуулах, (3) харилцагчдыг хамгаалахад оршдог байна. Тэгвэл харилцагчдыг зах зээлийн янз бүрийн гажуудал ба мэдээллийн тэгш бус байдлаас үүсэх баялгийг бууралтаас хамгаалдаг

билээ. Дээр дурьдсаны дагуу «санхүүгийн тогтвортой байдал»-ын зэрэгцээ «өмчийн эрхийг хэрэгжүүлэх явдал»-ыг нийтийн бараа гэж үзэх үүгээр төрийн оролцоог зөвтгөн дэмжих хандлага ч мөн давамгайлж байна.

Санхүүгийн тогтвортой байдал гэдэгт (а) олон тооны санхүүгийн байгууллага төлбөрийн чадваргүй болж дампуурахаас сэргийлэх орчин, (б) хадгаламж эзэмшигчдийн хувьд хадгаламж; хөрөнгө оруулалтын боломжид; хөрөнгө оруулагчдын хувьд үнэт цаас авахад; дээрхийн аль алиных нь хувьд хөрвөх чадвар; төлбөр тооцооны үйлчилгээнд; эрсдлийн тархаалт ба даатгалын үйлчилгээнд, мөнгөн хөрөнгийг ашиглаж байгаа (зээлдэгч ба үнэт цаас гаргагч) этгээдэд тавих хяналтанд, компанийн сайн засаглалын үйл ажиллагаанд үлэмж хэмжээний доголдол гарахаас сэргийлэх орчин гэж тодорхойлдог.

Иймд санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор санхүүгийн системийг зохицуулах нь төрийн үүрэг. Гэхдээ зохицуулалт, хяналт, нөлөөлөл, оролцооны хэмжээ хэр зэрэг байвал зохистой болох вэ гэдэг л хамгийн чухал асуудал юм. Санхүүгийн зах зээлд өмчийн суурь эрх, харилцаа, шаардлагатай дэд бүтэц, тоглоомын үндсэн дүрэм, зохистой харилцааны шалгуур үзүүлэлтийг тогтоож түүний хэрэгжилтэд хяналт тавихаар төрийн үүрэг тодорхойлогддог. Тэхдээ эдгээр зохицуулалтыг олон улсын стандартын зарчмын дагуу хийх хандлага энэ салбарт түгээмэл байна.

Олон улсын валютын сан, Дэлхийн Банкнаас 2005 онд Санхүүгийн секторын үнэлгээ хийх гарын авлага боловсруулж гаргасан бөгөөд түүнийг ашиглан гишүүн орнуудын төрийн байгууллага нь өөрийн орны санхүүгийн системийн эрүүл байдал,

бүтэц, хөгжлийн хэрэгцээг өөрөө үнэлэх, түүнчлэн мөн олон улсын байгууллагуудаар үнэлүүлэх болсон байна.

Санхүүгийн секторт үнэлгээ хийхийн зорилго нь шинжилгээний дараах арга техникүүдийг ашиглан санхүүгийн тогтвортой байдал, хөгжлийн асуудлыг тусгасан нэгдсэн дүр зургийг гаргаж авахад оршино. Үүнд:

- Стресс тест, хувилбарын шинжилгээ, санхүүгийн эрүүл байдлын шинжилгээ, макро санхүүгийн уялдаа холбоо зэрэг макро түвшний зохистой харьцааны шинжилгээ
- Үр ашиг, өрсөлдөх чадвар, төвлөрөл, төлбөр түргэн гүйцэтгэх чадвар, хүртээмж зэрэг санхүүгийн салбарын бүтцийн шинжилгээ
- Санхүүгийн салбарт хэрэглэгддэг олон улсын холбогдох стандартуудыг тухайн улс хэрхэн мөрдөж байгаад хийсэн үнэлгээ
- Тухайн улсад хамаарах санхүүгийн салбарын тогтвортой байдал, хөгжлийн асуудлын шинжилгээ зэрэг орно.

Олон улсын валютын сан, Дэлхийн Банк гишүүн орнуудынхаа захиалгаар 1999 оноос эхлэн Санхүүгийн секторын үнэлгээний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд одоогоор энэ хөтөлбөрт 90 гаруй орон хамрагдаад байгаагаас зарим улс хэд хэдэн удаа хамрагдсан байна. Манай Улс дээрх хөтөлбөрт 2007 онд хамрагдсан бөгөөд одоогоор Монгол Улсын «Санхүүгийн системийн тогтворжилтын үнэлгээ» гэсэн баримт бичиг боловсруулагдсан бөгөөд холбогдох байгууллагаар батлагдаж эцэслэх шатандаа явж байна.

2.4.1 Монгол улсын санхүүгийн системийн тогтворжилтын үнэлгээ

Олон улсын валютын сан, Дэлхийн Банкны хамтарсан баг 2007 онд хоёр удаа айлчлан төв банк болон дотоодын холбогдох бусад байгууллагын өөрийн үнэлгээнд түшиглэн Монгол Улсын санхүүгийн системийн тогтворжилтын үнэлгээг гаргасан байна. Гол дүгнэлтийн заримаас танилцуулбал:

- Хэдийгээр хөгжлийн түвшин өнөөг хүртэл дорой байгаа боловч түргэн өсч байгаа санхүүгийн системийн өсөлтийг тогтворжуулах, эдийн засгийн хэлбэлзлийн эрсдлээс хамгаалах нь Монголын төрийн өмнө тулгарч буй сорилт бөгөөд зохицуулалт хяналт шалгалтын тогтолцоог цаашид бэхжүүлэх хэрэгцээ байна гэж үзсэн.
- Монгол улсын санхүүгийн системийн тогтворжилтын хэтийн төлөвийг эерэг гэж үзэх боловч салбар хэд хэдэн төрлийн томоохон эрсдэл хүлээж болзошгүй байна. Үүнд, зээлийн өсөлтөөр өдөөгдсөн инфляцийн өсөлт нь макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлыг авчрах, экспортын цөөн нэрийн түүхий эдэд суурилсан эдийн засгийн бүтэц, дэлхийн зах зээлийн үнэ, тоо хэмжээний хэлбэлзлээс хамааран банкны зээлийн чанар, ашигт ажиллагааг сулруулах эрсдэл байна.
- Системийн шинж чанартай хөрвөх чадварын удирдлага, санхүүгийн салбарын хамгааллын систем хөгжөөгүйгээс хамаарч аливаа эрсдлийг шингээн хүлээх чадвар сул байгаа бөгөөд энэ нь системийн шинж чанартай эрсдлийг Төр даахаас өөр аргагүй байдалд оруулж байна.
- Санхүүгийн системийн тогтвортой

хөгжил нь хяналт шалгалтын бүтэц тогтолцооноос хамаарна. Тиймээс Монголбанкны хяналт шалгалтын ажлыг цаашид зарим талаар сайжруулах, Санхүүгийн зохицуулах хорооны хяналт шалгалтын нөөц бололцоо, сургалт, мэдээллийн хангамжийг эрс сайжруулах шаардлагатай.

Санхүүгийн системийн хөгжилтэй холбогдох төрөл бүрийн санаачлагуудыг амжилтанд хүргэхийн тулд зөв зохион бүтээх, эрэмбэ дарааллыг зөв тогтоох шаардлагатай. Эрх зүйн тогтолцоо, төлбөрийн систем, бусад дэд бүтэцтэй холбогдсон өөрчлөлтийг эн түрүүнд хийх, хөгжлийн банк, орон сууцны санхүүжилт зэрэг бусад хөтөлбөрийг санхүүгийн салбарт шударга бус өрсөлдөөн гаргуулахгүй байхаар тооцож зохион байгуулах нь зүйтэй (Хүснэгт 38.).

Одоо манай улсын санхүүгийн системийг дан ганц хувийн секторын тоглогчдоос бүрдсэн, банкны салбар илт давамгайлсан харьцангуй бага түвшнээс өндөр хурдацтай

хөгжсөн, үр ашигтай, эрүүл салбар гэж үзэхээр байна (Хүснэгт 39.).

Санхүүгийн салбарт ирээдүйд учрах төрөл бүрийн эрсдлийг хүлээн авах чадварт янз бүрийн хувилбараар стресс тест хийсэн судалгаагаар банкны салбарын эрүүл байдал хадгалагдах бөгөөд харин томоохон хэмжээний цочролын үед дахин хөрөнгөжүүлэлт шаардагдана гэж үзсэн байна. (Стресс тестийг зэс, алтны үнэ, байгаль цаг уурын нөлөөгөөр өөрчлөгдөх хөдөө аж ахуйн салбарын орлого банкны зээлийн чанар, санхүүгийн байдалд нөлөөлөх хувилбаруудаар авч үзсэн)

Манай улсын санхүүгийн салбарын хөгжлийн өнөөгийн түвшинд гол төлөв Төрийн санаачлагаар хэрэгжиж буй буюу хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй зарим асуудлыг одоо авч үзье.

2.4.3 Бодлогын санхүүжилт төрийн оролцооны зохистой хэлбэр мөн үү

Улсын төсвийн орлого эрс нэмэгдэхийн хэрээр төрийн мэдлийн санхүүгийн эх үүсвэрийг хуримтлуулж түүнийг ашиглан зээл олгодог хөгжлийн банк байгуулах

Хүснэгт 38. Монгол улсын санхүүгийн салбарын бүтэц, 2007 он

	Тоо	Актив, тэрбум төгрөгөөр	Нийт активт эзлэх хувиар
Банкны салбар	16	3.279	95.7
Хувийн банк	16	3.279	95.7
Дотоодын өмчлөлтэй	10	967	28.2
Гадаадын өмчлөлтэй	6	2.312	67.5
Төрийн өмчийн	0	0	0
Санхүүгийн бусад байгууллагууд	379	147	4.3
Даатгалын салбар	15	28	0.8
Амьдралын даатгалын компани	0	0	0
Амьдралын бус даатгалын компани	15	28	0.8
Хадгаламж зээлийн хоршоо	192	36	1.0
Банк бус санхүүгийн байгууллага	137	66	1.9
Үнэт цаас/брокерийн компани	35	16	0.5
Нийт санхүүгийн систем	395	3.425	100.0

Эх сурвалж: Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо

асуудлыг төрөөс сонирхож эхэлсэн. Төрийн санхүүжилтээр байгуулагдах хөгжлийн банк бол санхүүгийн зах зээлд төр зөвхөн зохицуулагч төдийгүй тоглогч болж шууд оролцоно гэсэн үг. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн оролцоотой холбоотой хэд хэдэн асуудлууд гарч ирдэг. Үүнд:

- *Ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал буюу өөрөө тоглогчоор оролцоод өөрийгөө зохицуулах явдал.* Энэ тохиолдолд Хөгжлийн банкинд бусад банктай адил зохицуулалтын шаардлага тавигдахгүй байх түүгээрээ зах зээл дээр шударга бус өрсөлдөөн үүсгэх боломжтой.
- *Зах зээлийн гажуудал.* Хөгжлийн банк байгуулахын гол шаардлага нь урт хугацаатай, бага хүүтэй зээл олгох явдал гэж үзвэл төсвөөс зах зээлийн хүүгээс доогуур хүүтэй эх үүсвэр авах хэлбэрээр хувийн санхүүгийн байгууллагуудад бага хүүтэй зээл олгосноор тэдний зээлдэгчдэд бусдаас давуу байдал олгож өрсөлдөөн, зах зээлийн үнэд гажуудал үүсгэн

санхүүгийн нөөц буруу хуваарилагдах бололцоо үүснэ.

- *Төрийн арилжааны үйл ажиллагааны бие даасан байдал.* Нэгэнт хөгжлийн банк нь төрөөс байгуулагдан удирдлага нь төрөөс томилогдож ажиллах тул арилжааны бус улс төрийн шаардлага дарамтан дор үйл ажиллагаа нь явагдах бүрэн бололцоотой.

Олон улсын туршлагаас үзвэл төрийн өмчлөлийн хөгжлийн банкуудыг байгуулах нийгмийн шалтгаан нь зах зээлийн гажуудлыг засч хөгжлийн тодорхой зорилтод хүрэх явдал байдаг бол улс төрийн шалтгаан нь улс төрчид өөрсдийн хувийн ашиг сонирхлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор хөгжлийн банк байгуулж түүнийг улс төрийн хэрэгсэл болгож ашиглахад оршдог. Судалгаанаас үзэхэд хөгжлийн банкуудын оршин тогтнох газар нь үндсэндээ санхүүгийн ба институцийн хөгжил сул орнууд (Уго Паницца, 2004) байна. Өөр нэг судалгаанаас үзэхэд санхүүгийн системд эзлэх төрийн өмчийн хөгжлийн банкны

Хүснэгт 39. Банкны салбарын санхүүгийн эрүүл байдлын үзүүлэлт

	2003	2007
Өөрийн хөрөнгийн хүрэлцээ		
Нийт өөрийн хөрөнгийн эрсдлээр жигнэсэн активт эзлэх хувь	20.4	14.2
1-р түвшний өөрийн хөрөнгийн эрсдлээр жигнэсэн активт эзлэх хувь	18.5	11.9
Активын чанар		
Чанаргүй зээлийн нийт зээлд эзлэх хувь	4.7	3.2
Чанаргүй зээлийн цэвэр сан нийт өөрийн хөрөнгийн харьцаа	0.0	2.4
Орлого ба ашигт ажиллагаа		
Нийт активын өгөөж (татварын дараах)	3.1	2.5
Өөрийн хөрөнгийн өгөөж (татварын дараах)	14.7	20.8
Хүүгийн орлогын нийт орлогод эзлэх хувь	35.9	28.3
Хүүгийн бус орлогын нийт орлогод эзлэх хувь	49.1	46.5
Хөрвөх чадвар		
Хөрвөх чадвартай активын нийт активт эзлэх хувь	35.3	28.1
Хөрвөх чадвартай актив ба богино хугацаатай пассивын харьцаа	83.5	37.0
Зээл ба хадгаламжийн харьцаа	78.5	101.3
Зах зээлийн эрсдийн мэдрэмж		
Гадаад валютын цэвэр нээлттэй позиц ба өөрийн хөрөнгийн харьцаа	36.5	30.1

хувь нэмэгдэх тусам санхүүгийн систем нь өөрөө багасах, эдийн засгийн хөгжил нь удаашрах хандлагатай (Ла Порта, Лопез ди Силанис, Шлефер, 2002) байна.

Ийм ч учраас хөгжлийн банкууд амжилтанд хүрснээс дампуурсан нь хавьгүй олон. Улсын банкууд нь гол төлөв дампуурч татвар төлөгчдийн нуруун дээр олон тэрбум төгрөгийн алдагдал үүрүүлж байсан түүхтэй манай орны хувьд энэ бол бүр ч чухал асуудал. Хөгжлийн банк байгуулж төрөөс санхүүгийн зах зээлд шууд оролцох явдал нь сөрөг үр дагавар авчрах илүү магадлалтай байна.

Орон сууцны санхүүжилт

Манай улсад арилжааны банкнаас орон сууцны зориулалтаар зээл олгох явдал түргэн хөгжиж байна. Засгийн газраас хүн амыг боломжийн үнэтэй орон сууцаар хангах асуудалтай холбогдуулж 40,000 айлын орон сууцны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэн үүний хүрээнд үл хөдлөх хөрөнгийн зээлийн болон бусад хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, барилгын тоног төхөөрөмжийн импортыг татвараас чөлөөлөх, бага дунд орлоготой иргэдийг орон сууцжуулах зориулалттай зээлийн эх үүсвэрээр арилжааны банкуудыг хангах зэрэг гол төлөв барилгын компаниудыг дэмжсэн нийлүүлэлтийн шинж чанартай арга хэмжээ авч байгаа. Үүнтэй зэрэгцэн арилжааны банкууд ипотекийн зээлийн стандартаа сайжруулах, орон сууцны зээлээр барьцаалагдсан үнэт цаасжуулах зэрэг алхам хийж буй.

Үл хөдлөх хөрөнгийн зээлийн барьцааг шүүхийн бус журмаар шийдвэрлэх тухай хууль батлагдаж тэр нь орон сууцны зээлийн эрсдлийг дорвитой бууруулахад нөлөөлөх байсан хэдий ч үндсэн хуульд харшилсан гэдэг үндэслэлээр хүчингүй болсон. Гэсэн

хэдий ч арилжааны банкуудаас олгож байгаа орон сууцны зээлийн чанар сайн байгаа нь нэгдүгээрт, дунджаас дээш орлоготой иргэдэд олгогдож байгаа; хоёрдугаарт, урт хугацаатай зээлийн төлөгдөх хугацаа болоогүй байгаа; гуравдугаарт, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ огцом өссөн зэргээс хамаарч байна.

Орон сууцны санхүүжилтийг эрэлтэд үндэслэсэн өөрөөр хэлбэл, хүн амын худалдан авах болон зээл төлөх чадварт үндэслэсэн зах зээлийн механизмаар дамжуулж хэрэгжүүлэх нь илүү үр ашигтайг олон улсын туршлага нотолдог. Тэгвэл манай төрөөс орон сууцны нийлүүлэлт буюу барилгын компаниудын дэмжлэгээр дамжсан бодлого явуулж байгаа нь төрөөс хүн амыг боломжийн үнэтэй орон сууцаар хангах зорилтоо хэрэгжүүлж чадах эсэх нь эргэлзээтэй болж байна. Барилгын материалын үнэ түүнээс уламжилсан орон сууцны үнийн өндөр өсөлт нь засгийн газраас байгуулсан орон сууцны санхүүжилтийн корпорацын үйл ажиллагаа (зах зээлээс хямд өртгөөр орон сууц бариад зарах гэх мэт), эрх зүйн тодорхойгүй байдал (бизнесийн байгууллага уу төрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх байгууллага уу) зэрэг нь ингэж дүгнэхэд хүргэж байна.

Үүний оронд төрөөс орон сууцны санхүүжилтийн зах зээлийг эрэлтийн тал дээр дэмжсэн бодлого буюу эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох, үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл, мэдээллийг автоматжуулах зэрэг дэд бүтцийг тогтоох замаар орон сууцны зээлийн тогтвортой системийг бүрдүүлэх нь төрийн зөв оролцоо болох юм.

Зах зээлээс (арилжааны банкуудаас) өөрийн зээлийн стандарт, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээний стандартыг сайжруулж, ипотекийн зээлээр баталгаажсан үнэт цаасны зах зээлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй.

Харин төр энэ тохиолдолд зах зээлийн санаачлагыг дэмжихэд шаардагдах хууль тогтоомжийг батлах, инфляцийг багасгаж урт хугацаатай зээл олгох боломжийг нэмэгдүүлэх, нийт санхүүжилтийн тогтолцооны шинж чанартай эрсдлийг бууруулах чиглэлээр оролцох нь зүйтэй байна.

2.4.4 Хөрөнгийн зах зээл

Санхүүгийн зах зээлийн нэг хэсэг хөрөнгийн зах зээл бөгөөд энэ нь урт хугацааны хөрөнгийн эрэлт нийлүүлэлтийг холбох үүрэгтэй бүхий л институци (байгууллага) болон трансакцийн (бараа эсвэл ажил үйлчилгээний захиран зарцуулах эрхийг харилцан шилжүүлэх) нэгдэл юм. Аж ахуйн нэгжийн хувь буюу хувьцааны хэлбэрээр, баталгаажсан зээл юмуу хөрөнгө оруулалтын сан зэрэг урт хугацааны зээлийн бусад хэлбэрүүдээр бий болдог. Иймд хөрөнгийн зах зээл гэдэг нь үндсэндээ үнэт цаасны¹³¹ зах зээл буюу үнэт цаас гаргах, бүртгүүлэх, худалдах, арилжих, хадгалах, түүгээр гэрчлэгдсэн өмчлөх эрхийг шилжүүлэхтэй холбогдсон харилцаа юм (ҮЦЗЗтХ § 3.1.7). Бизнесийн байгууллагын хувьд урт хугацаатай

санхүүжилт олж авах, хөрөнгө оруулагчдын хувьд хувьцаа бонд эзэмших гол зах зээл нь хөрөнгийн зах зээл юм.

Манайд тус зах зээл анх 1991 онд хөгжихдөө өмч хувьчлалыг явуулах үндсэн зорилгоор зохион байгуулагдсан ба тэр үүргээ гүйцэтгэмэгц үйл ажиллагаа нь зогсож нэг хэсэг ажиллагаагүй байснаа сүүлийн үед засгийн газрын ба зарим компанийн бонд болон хувьцааны анхны гаргалтын арилжааг явуулж эхэллээ. Гэхдээ энэ бол хөрөнгийн зах зээл сэргэж байна, хүмүүс хувьцаа авахыг сонирхож байна гэсэн үг хараахан биш. Засгийн газрын бондыг гол төлөв өөрийн хөрвөх активын төрлийг тархах зорилгоор банкууд авдаг бол хувьцааны анхны гаргалтыг аваад үнэ өсгөж зарах зорилгоор гол төлөв үнэт цаасны зуучлагчид авч байна. Өөрөөр хэлбэл, үнэт цаасны зах зээл дээр стратегийн буюу байгууллагын хөрөнгө оруулагчид, илүү нарийн мэдээлэл авч байгууллагын түвшинд шинжилгээ хийх чадвар бүхий хөрөнгө оруулагчид илт дутагдаж байна.

Хөрөнгийн зах зээлийг зохицуулсан манай улсын эрх зүйн гол эх сурвалж нь Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль (ҮЦЗЗтХ 2002) бөгөөд түүнээс гадна Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль (СЗХЭЗБтХ 2005), КтХ, ИХ болон бусад холбогдох хууль тогтоомжууд байна. ҮЦЗЗтХ-иар үнэт цаасны зах зээлд оролцогч мэргэжлийн байгууллага нь Монголын хөрөнгийн бирж, Дилерүүдийн арилжааны төв, үнэт цаасны төлбөр тооцооны болон хадгаламжийн байгууллага, хамтын хөрөнгө оруулалтын байгууллага, хөрөнгө оруулалтын сан, брокер, дилер, андеррайтер, хөрөнгө оруулалтын менежментийн болон хөрөнгө оруулалтын зөвлөхийн үйл ажиллагаа эрхлэх компани байхаар нилээд өргөн

131 “Үнэт цаас” гэдэг нь ерөнхий утгаараа хувийн эрхийг баталгаажуулагч гэрчилгээ буюу баримт юм (тухайлбал шаардах эрх юмуу эсвэл аж ахуйн нэгжийн хөрөнгө дэх оролцооны баталгаажилт). Манай хуулиар үнэт цаасыг түүний төрлөөр нь тоочих замаар тодорхойлсон байна.

Үүнд:

- o ЗГ болон бусад эрх бүхий этгээдээс гаргасан өрийн бичиг /бонд/,
- o компанийн бүх төрлийн хувьцаа
- o компанийн гаргасан, эсвэл гаргахаар санал болгож буй хувьцааг худалдах, худалдан авах эрхийн опцион,
- o хөрөнгө оруулалтын сангийн хувьцаа,
- o Санхүүгийн зохицуулах хорооноос ҮЦЗЗтХ-д нийцүүлэн үнэт цаас гэж тодорхойлсон баримтыг хэлнэ (ҮЦЗЗтХ § 3.1.1).

Ийнхүү үнэт цаасыг төрлөөр нь тоочсон нь “үнэт цаас” гэдэгт юу хамаарахыг шууд зааж өгснөөрөө эргэлзээгүй, тодорхой байдгаараа давуу талтай боловч уг ойлголтонд хуульд зааснаас өөр төрлийн үнэт цаас хамаарах боломжгүйгээрээ явцуу юм.

хүрээтэй зохицуулжээ (ҮЦЗЗтХ § 19.1). Энэхүү зохицуулалтаас мөн үнэт цаасны зах зээлд оролцогч байгууллагын үйл ажиллагааны төрлийг харж болох юм.

Хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэх нь манайх шиг жижиг орны хувьд компаниудаа хямд эх үүсвэрээр хангах уу эсвэл дотоодынхоо хөрөнгийн зах зээлийг эхэлж бэхжүүлэх үү гэсэн сонголт дээр тулна. Хэрэв эхний зорилт нь чухал бол бид юуны өмнө монголын компаниудаа гадаадын хөрөнгийн бирж дээр бүртгэлтэй болохыг дэмжих арга хэмжээ авах ёстой. *Аль ч тохиолдолд хөрөнгийн зах зээлийг олон улсын стандартад нийцсэн дэд бүтэц, эрх зүйн тогтолцоогоор хангах шаардлагатай.*

Үнэт цаасны зах зээл дэх төрийн оролцоо нь үнэт цаас буюу хөрөнгө оруулалтын бүтээгдэхүүний талаархи өргөн ойлголтыг хуульчлах, хөрөнгийн зах зээлийг журамлах, хөрөнгө оруулагчдын эрхийг хамгаалах, улмаар уг зах зээлийн шударга, ил тод байдлыг ханган оролцогчдын итгэлцэлийг дээшүүлснээр хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэхэд орших ба Монгол Улсын төр үндсэн хоёр үүрэгтэй оролцоно. Үүнд:

1. засгийн газрын үнэт цаас гаргах тоглогчийн,

2. хөрөнгийн зах зээлийн үр ашигтэй ажиллагааг хангахад чиглэсэн зохицуулагчийн үүргээр тус тус оролцоно.

Эхний үүргийн хувьд хэдийгээр манай төрөөс янз бүрийн зориулалтаар Засгийн газрын бонд нэртэй өрийн бичгийг гаргаж ирсэн түүхтэй боловч ихэнх нь богино хугацаатай (Төв банкинд байршуулсан банкны бүтцийн өөрчлөлтийн бонд, ОХУ-ын өрийн төлбөрт зориулсан өрийн бичиг зэргийг эс тооцвол) банкуудад шууд худалдах хэлбэрээр зарагддаг хувийн арилжааны үнэт цаас байна. Засгийн газраас үнэт цаасаа урт хугацаагаар гаргадаггүй нь хөрөнгийн зах зээлийн гол бенчмарк болох эрсдэлгүй үнэт цаасны өгөөжийн муруйг

бүрдүүлэхэд бэрхшээл учруулж байна. Зүй нь нэгэнт хөрөнгийн зах зээл дээр урт хугацааны хэрэгслүүд арилжаалагддаг учраас хөрөнгө оруулагчийн хувьд эрсдэлтэй бонд, хувьцааг худалдан авахын тулд эрсдэлгүй үнэт цаасны өгөөжтэй харьцуулан шийдвэр гаргах зайлшгүй шаардлага тулгарна. Гэтэл ингэж харьцуулах жишиг нь Монголын хөрөнгийн зах зээлд байхгүй учраас урт хугацаатай бонд гаргахгүй, хувьцааны арилжаа нь спекулатив арга хэлбэрт үндэслэхээс өөр аргагүй буюу хөрөнгийн зах зээл нийтдээ хөгжихгүй байгаа юм.

Хөрөнгийн зах зээлд оролцох төрийн зохицуулалтын үүргийг Үнэт цаасны хорооны олон улсын байгууллагаас 2003 онд баталж гаргасан ба энэ чиглэлийн холбогдох стандарт болох «Үнэт цаасны зохицуулалтын зорилт ба зарчим»-ын дагуу үнэлэх замаар төрийн оролцооны зохистой хэм хэмжээг тодорхойлох боломжтой. Энэхүү стандартад хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийг хамгаалах, хөрөнгийн зах зээлийг шударга, үр ашигтай, ил тод байлгах, системийн эрсдлийг бууруулахад чиглэсэн 30 зарчим хамаардаг. Манай улсад үнэт цаасны зах зээлд оролцогчдын үйл ажиллагааг төрөөс өөрийн байгууллагаараа дамжуулан хянана. Энэ нь Санхүүгийн Зохицуулах Хороо (СЗХ)¹³² бөгөөд түүний бүрэн эрхэд СЗХЭЗБтХ-ийн 6.1-д заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна ҮЦЗЗтХ-д заасан үнэт цаасны зах зээлд оролцогчдын үйл ажиллагааны чиглэлээр заасан бүрэн эрхүүд хамаарна. Эдгээр чиг үүргийг агуулгаар нь ангилбал:

132 СЗХ нь санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг хангах, санхүүгийн үйлчилгээг зохицуулах, холбогдох хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих, хөрөнгө оруулагч, үйлчлүүлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага юм. Хорооны дүрмийг УИХ-аас тогтооно. Хорооны 6 гишүүнийг УИХ-аас томилно (СЗХЭЗБтХ §§ 4.1, 4.2, 11.1, 11.2). Харин Засгийн газар, Монголбанк, санхүүгийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагатай хараат бус, харилцан тэгш эрхийн зарчмаар хамтран ажилладаг.

- ҮЦЗЗтХ болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, биелэлтэнд нь хяналт тавих,
- үнэт цаасны зах зээлийн үйл ажиллагааны талаархи хэм хэмжээний актыг гаргах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах,
- үнэт цаасны зах зээлд оролцогчдод тусгай зөвшөөрөл олгох, эрх олгох, түдгэлзүүлэх, сэргээх, хүчингүй болгох, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагыг биелүүлж буй эсэхэд хяналт тавих, тэдний үйл ажиллагааг шалгах,
- үнэт цаасны зах зээлд мониторинг хийх,
- хөрөнгө оруулагч, хувьцаа эзэмшигчдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах,
- эрх хэмжээнийхээ хүрээнд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, үйлчлүүлэгч хооронд гарсан маргааныг хянан шийдвэрлэх,
- хөрөнгийн зах зээлийн талаар олон нийтэд сургалт, сурталчилгаа, мэдээллийн үйл ажиллагаа зохион байгуулах,
- үнэт цаасны зах зээлийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал боловсруулах г.м.

Үнэт цаасны зах зээлд оролцогч мэргэжлийн байгууллагын нэг нь Монголын хөрөнгийн бирж юм. МХБ нь үнэт цаасны арилжаа эрхлэн явуулах болон хуулиар хориглоогүй бусад ажил, үйлчилгээ үзүүлдэг хувь нийлүүлсэн хөрөнгө (1 тэрбум төгрөгөөс доошгүй) бүхий «төрийн өмчит» компани юм (ҮЦЗЗтХ § 22.1, 2). МХБ-ийн үйл ажиллагааг зохицуулсан тусгай хууль үгүй. Тэрээр үнэт цаасны арилжаагаа ҮЦЗЗтХ болон өөрийн дүрмэнд нийцүүлэн явуулна. МХБ-ийн дүрмийн дагуу түүний

үндсэн чиг үүрэг нь хувьцаат компаниудын үнэт цаасыг тодорхой шалгуурын дагуу бүртгэн авч ангилал тогтоох, техник программ хангамжийн найдвартай байдлыг хангасны үндсэн дээр үнэт цаасны арилжааны бэлэн байдлыг хангах, арилжааг ил тод, шударга явуулж, олон нийтийг үнэт цаасны арилжааны мэдээ, мэдээллээр хангаж, хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийг хамгаалах явдал юм.

Манайд хөрөнгийн зах зээл дэх төрийн оролцоо нь хангалтгүй эсвэл хэт их байгаа талаар дараах зүйлүүдийг хэлж болно:

- Хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэхэд оролцох төрийн үүрэг бол хөрөнгө оруулагчдыг бодитой зөв мэдээллээр хангах боломжийг бүрдүүлэхэд оршино. Хөрөнгийн зах зээлийн шударга, үр ашигтай байдлыг хангах нь төрийн зохицуулалтын үүрэг. Зах зээлийн үр ашигтай байдал нь холбогдох мэдээллийг цаг хугацаанд нь нийтэд түгээхэд үндэслэж тэр нь үнэт цаасны үнэ бүрдэлтэд тусгалаа олох байдлаар тодорхойлогддог. Нэгэнт үнэт цаас гаргаж байгаа компанийн талаархи бодитой мэдээлэл дутмаг учраас хөрөнгийн зах зээлийн үр ашгийн тухай ярихын ч аргагүй болж байгаа юм. 2008 оны 6 дугаар сарын эхээр болсон Бүртгэл аудитын олон улсын стандартын хэрэгжилтийг үнэлгээг танилцуулсан семинарын үеэр манай улсын үнэт цаасны хуульд «*бүртгэлтэй хувьцаат компаниудын санхүүгийн талаархи мэдээлэл хязгаарлагдмал, санхүүгийн тайлангуудыг төвлөрсөн хадгаламжид хадгалдаггүй, түүнийг нийтэд ил тод болгоход хөрөнгийн биржийн үүрэг оролцоо байхгүй*» гэж үзсэн бол Санхүүгийн зохицуулах хорооны удирдлага компаниудыг

- «хэрэглэгчдийнхээ төрлөөс хамааруулан санхүүгийн тайлангаа янз бүрээр гаргадаг» гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн байна. Хөрөнгийн зах зээлийн хөгжлийн амин сүнс болсон үнэт цаас гаргагчийн үүрэг болох «хөрөнгө оруулагчдаас шийдвэр гаргахад материаллаг шаардлага хангахуйц санхүүгийн үзүүлэлт ба бусад мэдээллийг бүрэн, хугацаанд нь, бодитойгоор нийтэд мэдээлж байх (14), компанийн үнэт цаас эзэмшигчдэд адил тэгш хандах (15), бүртгэл аудитын стандарт нь олон улсын шаардлага чанарыг хангасан байх (16) зарчмууд» манай улсын хувьд хэрэгжихгүй байгаа. Өнөөдөр *хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийг хамгаалах үүргээ төр биелүүлэхгүй байгаагаас* монголын хөрөнгө оруулагч шийдвэр гаргахад шаардагдах мэдээллээр дутагдаж байна. Хөрөнгө оруулж байгаа компанийн талаархи бодитой мэдээлэл, санхүүгийн мэдээлэл нь зөвхөн үнэт цаасанд хөрөнгө оруулагчид төдийгүй зээл олгож байгаа банк санхүүгийн байгууллагад хэрэгтэй байдаг. Банкны хувьд барьцааны хөрөнгийг зээлийн төлбөрийн давхар хамгаалалт болгож авдаг бол хувьцаанд хөрөнгө оруулагчид тийм боломж байдаггүй учраас манай нөхцөлд үнэт цаасны хөрөнгө оруулагчдад мэдээлэл нь илүү чухал болж байгаа юм.
- Үнэт цаасны арилжаа нь ҮЦЗЗтХ, Үнэт цаасны хорооны /хуучин нэрээр/ 2003 оны 33 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Харилцагчийн захиалгыг хүлээн авах, биелүүлэх тухай журам», МХБ ХК-ийн ТУЗ-ын 2003 оны 09 дүгээр тогтоолоор батлагдсан «Монголын Хөрөнгийн Бирж» «Компанийн үнэт

цаасны арилжааны журам»-ын дагуу явагддаг. Хэдийгээр хуулиар үнэт цаасны зах зээлийг удирдах, хянах үйл ажиллагааг хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэрэгжүүлэх боломж нээлттэй боловч бодит байдал дээр ганцхан МХБ хэмээх 100 хувийн төрийн өмчит хуулийн этгээд дангаараа үйл ажиллагаа явуулж монополь эрхтэй байгаа нь үнэт цаасны зах зээл дэх төрийн оролцоог нилээд өндөрсгөж байна гэж үзэх үндэслэлтэй. Хөрөнгийн зах зээл нь заавал төрийн зохицуулалтыг бүхий л талаар шаардахгүйгээр өөрөө өөрийгөө тодорхой хүрээнд зохицуулдаг механизмтай байх ёстой. Манай улсын хувьд хөрөнгийн зах зээл дөнгөж хөгжиж байгаа, хөрөнгийн бирж нь төрийн хяналтад байгаа учраас зах зээл өөрөө өөрийгөө зохицуулж буй бус харин төрийн зохицуулалтын өөр нэг суваг ажиллаж байна гэж үзэх нь зүйтэй бөгөөд ийм ч учраас өөрийн зохицуулалтын зарчмууд (6-7) мөн л хэрэгжээгүй байна.

- Хөрөнгийн зах зээлийн чухал зүйл нь хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийн хамгаалалт юм. Хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах талаар ҮЦЗЗтХ-ийн гуравдугаар бүлэгт зохицуулсан бөгөөд үүнд Хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалахад үнэт цаасны зах зээл дээр тавигдах шаардлага (§ 13), Хөрөнгө оруулагчид үнэт цаасны гүйлгээтэй холбогдох мэдээлэл хүргэх (§ 14), Хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах талаархи Хорооны шийдвэр (§ 15), Үнэт цаас гаргагч болон үнэт цаасны зах зээлд оролцогч мэргэжлийн байгууллагад хориглох үйл ажиллагаа (§ 16), Дотоод мэдээллийн нууцыг

хадгалах (§ 17) гэсэн зүйл заалтуудаар нарийвчлан зохицуулжээ. Гэвч хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалахад чиглэгдсэн эдгээр зохицуулалтыг холбогдох этгээд нь зөрчсөн тохиолдолд түүнд хүлээлгэх хариуцлага, хөрөнгө оруулагчид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх арга зам буюу эрх зүйн хамгаалалтын механизм нь хангалтгүй байна. Түүнчлэн ҮЦЗЗтХ-ийн 19.2.10- т үнэт цаасны зах зээлд оролцогч мэргэжлийн байгууллагын нийтлэг чиг үүрэгт «үнэт цаас гаргагч болон хөрөнгө оруулагчийн нийтлэг эрх ашгийг хамгаалах» гэсэн маш ерөнхий заалт оржээ. Энэхүү ерөнхий заалтыг тодруулах, түүнийг зөрчснөөс үүсэх хариуцлагын асуудлыг тодорхой зааж өгөх нь энэ талаархи эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход ач холбогдолтой.

- Цаашилбал компанийн хяналтын багцын талаархи мэдээлэл дутмаг түүнийг ил болгох талаар Төр юу ч хийдэггүй. Тухайлбал, зарим банкууд саяхан хувьцааны анхны гаргалт нэртэй арилжаа хийсэн нь өөрсдийн эзэмшлийн эрхээ авч үлдээд шинээр хөрөнгө оруулагч татах гүйлгээ байсан. Хөрөнгө оруулагчдын хувьд, ялангуяа жижиг хөрөнгө оруулагчдад тухайн компанийн хяналтын багцыг хэн барьж, хэн удирдаж, санхүүгийн ямар үр дүнд хүрч, хэдий хэмжээний ногдол ашиг хуваарилах гэдэг нь чухал юм. Хэдийгээр энэ нь үнэт цаас гаргаж буй компани, үнэт цаасыг худалдаж авч буй компани хоорондын харилцаа боловч түүнийг зохицуулагч нь Төр бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор дээрх олон улсын стандартын зохицуулагчид хамаарах

зарчмууд болох «зохицуулагчийн үүрэг хариуцлага нь тодорхой ба бодитой байх (1), зохицуулагч нь ... өөрийн чиг үүрэг бүрэн эрхийг хэрэгжилтдээ хариуцлага хүлээдэг байх (2), зохицуулагч нь өөрийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хэрэгжүүлэхийн тулд хангалттай эрх мэдэл, нөөцтэй байх (3)», үнэт цаасны зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх зарчмууд болох «зохицуулагч нь шалгалт явуулах, мөрдөн шинжих, ажиглалт хийх бүрэн эрхтэй байх (8), зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх (9-10) зэрэг зарчмууд» хангагдаагүй.

Манай улсад давхар зохицуулалтын тогтолцоо байхгүй, хөрөнгийн зах зээл дээр гадаадын компанийн үнэт цаас зарагддаггүй, манай улсын компанийн үнэт цаас гадаадын болон дотоодын бирж дээр зэрэг зарагдаагүй, хамтын сан, тэтгэврийн сан гэх мэт хөрөнгө оруулалтын хамтарсан тогтолцоо байхгүй, хөрөнгө оруулалтын банк зэрэг үнэт цаасны мэргэжлийн зуучлагч бий болох эрх зүйн үндэс тавигдаагүй байна. Ийм учраас «Үнэт цаасны зохицуулалтын зорилт ба зарчим»-ын зохицуулалтын хамтын ажиллагааны зарчим (11-13), хамтарсан хөрөнгө оруулалтын схемийн зарчим (17-20), зах зээлийн зуучлагчдын зарчмын (21-24) хэрэгжилтийг манай нөхцөлд үнэлэх, ялангуяа түүнд оролцох төрийн оролцоог тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай гэхээс өөрөөр үнэлэх боломжгүй байгаа юм. Цаашид манай улсаас «Үнэт цаасны зохицуулалтын зорилт ба зарчим»-ын хэрэгжилтийг олон улсын хөндлөнгийн шинжээчээр үнэлүүлэх шаардлагатай бөгөөд энэ нь манай төрийн хөрөнгө зах зээлийг хөгжүүлэхэд гүйцэтгэх үүргийг нарийвчлан үнэлэх боломжийг олгоно.

2.4.5 Даатгалын зах зээл

Даатгалын үйл ажиллагаа гэдэг нь даатгалын гэрээний дагуу даатгагч нь даатгалын тохиолдол үүсэхэд учирсан хохирол буюу хэлэлцэн тохирсон даатгалын нөхөн төлбөрийг төлөх үүргийг тодорхой этгээдийн өмнө хүлээж буй үйл ажиллагааг хэлнэ (Даатгалын тухай хууль¹³³ буюу ДтХ- § 4.1.1). Манайд даатгалын компанийн үйл ажиллагааг дараах байдлаар зохицуулсан байдаг. Үүнд:

- Даатгагч гэдэг нь хуулийн дагуу даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авсан компанийг хэлнэ.
- Даатгалын компаний дүрмийн сан нь 500 сая төгрөг байх бөгөөд түүнийг зээлийн хөрөнгөөр бүрдүүлэхийг хориглоно (ДтХ- § 22.1).
- Даатгагч нь гагцхүү даатгалын үйл ажиллагаа болон түүнтэй холбоотой үйл ажиллагаа эрхлэнэ (ДтХ- § 49).
- Даатгуулагч нь даатгагчтай гэрээ байгуулсан иргэн, хуулийн этгээд байна (ДтХ- § 4.1.3).
- Гадаад улсын иргэн, хуулийн этгээд, харъяалалгүй хүн МУ-ын нутаг дэвсгэрт байгаа эдийн болон эдийн бус хөрөнгөө МУ-ын иргэн, хуулийн этгээдтэй адил нөхцөлөөр даатгуулах эрхтэй (ДтХ- § 5.1).

Даатгалын тухай хуулиас харахад

133 Даатгалын тухай хууль нь нилээд өргөн хэмжээний харилцааг зохицуулсан харьцангуй дэлгэрэнгүй хууль юм. Уг хуулийн зохицуулах зүйлд төрийн эрх бүхий байгууллагаас даатгалын үйл ажиллагааг зохицуулах, хянах, тусгай зөвшөөрөл олгох, даатгуулагчийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор даатгалын тогтолцоо, даатгалын харилцаанд оролцогчдын эрх зүйн байдал, даатгалын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын эрх зүйн статус, даатгалын үйл ажиллагааны журам, түүнд тавих хяналт, даатгалын компанийн эрх зүйн байдал, нягтлан бодох бүртгэл, аудит, актуарч, актуарын хяналт шалгалт, тайлан, давхар даатгалын асуудал, даатгагчид тавих хязгаарлалт, зах зээлийн ёс зүй, албадлага зэрэг харилцаа хамаарч байна.

даатгалын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон даатгалын компанийн хооронд босоо буюу захирах, захирагдах харилцаа, харин даатгагч /даатгалын компани/ даатгуулагчийн хооронд хэвтээ буюу тэгш эрхийн харилцаа үүсэж байна. Энэ утгаараа даатгалын харилцаанд төр шууд бус байдлаар оролцдог байна.

Манай улсад өнөөгийн байдлаар зах зээлд суурилсан даатгалын салбар дорвитой хөгжөөгүй. Амьдралын бус даатгалын 15 компани үйл ажиллагаа явуулах боловч нийт санхүүгийн зах зээлийн 0.8 хувийг л эзэлдэг. Үндсэн зах зээл нь гол төлөв заавал даатгуулах ёстой эд хөрөнгө, хариуцлагын даатгал. Хэдийгээр салбарын хувийн жин бага боловч Санхүүгийн зохицуулах хорооноос мэдээлж байгаагаар өр төлбөр ба эзэмшигчдийн өмчийн харьцаа 70 хувьд, нөөцийн сан ба өр төлбөрийн харьцаа 92 хувьд хүрч зохистой харьцаа хангагдсан байна.

Даатгалын салбарт оролцох төрийн оролцоо бол даатгуулагчдын эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор даатгалын үр дүнтэй, шударга, аюулгүй, тогтвортой зах зээлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн зохицуулалтын үүрэг юм. Энэхүү зохицуулалтын үүрэг нь хэрхэн биелж байгааг Даатгалын хяналт шалгалтын байгууллагын олон улсын холбооноос гаргасан «Даатгалын үндсэн зарчим»-ын хэрэгжилтэд үнэлгээ өгөх замаар хийх, дүгнэх шаардлагатай. Харамсалтай нь өнөөг хүртэл энэ үнэлгээ хийгдээгүй учраас төрөөс даатгалын салбарыг зохицуулах үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг дүгнэх боломжгүй байна.

Нийгмийн даатгалын байгууллага гэдэг нь ажил олгогч, даатгуулагчийн төлсөн шимтгэл болон хуульд заасан бусад эх үүсвэрээр нийгмийн даатгалын сангийн хөрөнгийг бүрдүүлж, даатгуулагчдад

тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр олгох үйл ажиллагааг эрхэлж байгаа /нийтийн эрх зүйн/ хуулийн этгээдийг хэлэх бөгөөд түүний тогтолцоо нь нийгмийн даатгалын төв байгууллага / Улсын нийгмийн даатгалын ерөнхий газар/, орон нутгийн салбар нэгж /төлөөлөгч, байцаагч/-ээс бүрдэнэ (НДтХ § 21.1). Нийгмийн даатгалын төв байгууллага нь нийгмийн даатгалын асуудал хариуцсан Засгийн газрын гишүүний, орон нутгийн байгууллага нь тухайн шатны засаг дарга болон нийгмийн даатгалын дээд шатны байгууллагын удирдлагын дор ажиллана (НДтХ § 22.1).

Нийгмийн даатгалын төрөлд тэтгэвэрийн, тэтгэмжийн, эрүүл мэндийн, үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний даатгал болон ажилгүйдлийн даатгал хамаарах ба төрөл тус бүрээр нь мөнгөн хөрөнгийг бие даасан сангд төвлөрүүлнэ. Даатгалын сангийн хөрөнгийн орлого, зарлагын удирдлагыг хуульд заасан журмын дагуу хэрэгжүүлнэ.

Ийнхүү нийгмийн даатгалын харилцааг төрөөс шууд зохицуулах нь нэг талаас иргэдэд хямд үнээр нийгмийн баталгаа олгож буйгаар энэрэнгүй нийгмийг байгуулах төрийн зорилгод нийцдэг хэдий ч нөгөө талаас үр ашиг муутай өндөр зардал, хүнд суртал, сангийн хөрөнгийн зориулалтын бус зарцуулалтын эх үндэс болж байдгаараа сул талтай байдаг. Иймээс уг харилцааг төрийн шууд зохицуулалтаас аажмаар гаргаж төрийн шууд бус оролцоотой хувийн даатгалын компаниуд өрсөлдөх нөхцөл бүхий эрх зүйн үндсийг бий болгох, нэг үгээр хэлбэл захиргааны аргаас татгалзаж даатгагч болон даатгуулагчид сонгох боломжийг олгох нь илүү үр дүнтэй болов уу. Манайд өнөөгийн байдлаар нийгмийн даатгал 100% төрийн оролцоотой салбар хэвээрээ байна.

2.4.6 Бусад асуудлууд

Санхүүгийн бусад байгууллагад банк бус санхүүгийн байгууллага (ББС), хадгаламж, зээлийн хоршоо (ХЗХ), даатгалын компани (ДК) орно. Санхүүгийн бусад байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан эрх зүйн эх сурвалжид Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хууль (ББСҮАтХ 2002), Хоршооны тухай хууль (Хорш.тХ 1998), Даатгалын тухай хууль (ДтХ 2004) Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль (СЗХ.тХ 2005), Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль (ААҮАТЗтХ 2001), КтХ, ИХ болон бусад холбогдох хууль тогтоомжууд хамаарна.

Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагаанд зээл; факторингийн үйлчилгээ; төлбөрийн баталгаа гаргах; төлбөр тооцооны хэрэгсэл гаргах; цахим төлбөр тооцоо, мөнгөн гуйвуулгын үйлчилгээ; гадаад валютын арилжаа; итгэлцлийн үйлчилгээ; богино хугацаат санхүүгийн хэрэгсэлд хөрөнгө оруулалт хийх; хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн чиглэлээр зөвлөгөө, мэдээлэл өгөх үйл ажиллагаанууд хамаарна (ББСҮАтХ § 7.1). ББСБ нь тусгай зөвшөөрөлд зааснаас өөр үйл ажиллагаа эрхлэх; өөрийн үйл ажиллагааны талаар буруу ташаа зар сурталчилгаа хийх, мэдээлэл өгөх; иргэн хуулийн этгээдээс хадгаламж авах, хадгаламжийн данс нээх; чек, карт, вексель зэрэг төлбөрийн хэрэгслээр хадгаламж авах; банк бус санхүүгийн байгууллагын тайлан тэнцэлд тусгаагүй эх үүсвэрийг өөрийн үйл ажиллагаанд ашиглахыг хориглоно (ББСҮАтХ § 12.1).

Холбогдох хууль тогтоомжоос үзэхэд банк бус санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд төрийн зүгээс зөвхөн хяналт хэрэгжүүлэх байдлаар оролцож байна. Өөрөөр хэлбэл, төрөөс түүнийг удирдах

юмуу зохицуулах, эсвэл дэмжих, тэтгэх хэлбэрээр үндсэндээ оролцохгүй.

Санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэгч бас нэгэн этгээд бол Хоршоо юм. Хоршоо гэдэг нь эдийн засгийн болон нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээгээ хангах зорилгоор хэд хэдэн этгээд сайн дураараа нэгдсэн, ардчилсан, хамтын удирдлага, хяналт бүхий дундын эд хөрөнгө дээр үндэслэн үйл ажиллагаа явуулахаар хамтран байгуулсан хуулийн этгээдийг хэлнэ (Хорш.тХ § 3.1). Хоршооны эрхэлж болох үйл ажиллагааны нэг төрөл нь хадгаламж, зээл юм (Хорш.тХ § 3.4.3).

Хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх хоршоо нь 20-иос доошгүй гишүүнтэй байна (Хорш.тХ § 48-1.1). ХЗХ-ны өөрийн хөрөнгө нь гишүүдийн оруулсан хувь хөрөнгө, нөөц сан, хуваарилагдаагүй орлого, хандив, нийгмийн хөгжлийн сан болон тухайн жилийн цэвэр ашгаас бүрдэнэ (Хорш.тХ § 8.3). ХЗХ нь үйл ажиллагааныхаа улмаас бий болсон үүргийг өөрийн хөрөнгөөр хүлээнэ (Хорш.тХ § 5.3).

Хоршоо нь зохион байгуулалт, бүтэц, үйл ажиллагааны хувьд арилжааны банк болон ББСБ-тай харьцуулбал харьцангуй бие даасан (тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй, үйл ажиллагааныхаа журмыг өөрсдөө тодорхойлдог гм) боловч үзүүлэх үйлчилгээний хамрах хүрээ нь хязгаарлагдмал (зөвхөн өөрийн гишүүддээ, зөвхөн хадгаламж болон зээлийг олгох боломжтой) шинжтэй юм. Иймээс энэ төрлийн харилцаанд төрийн оролцоо үндсэндээ байхгүй байна.

Гэвч олон улсын зарим байгууллагаас (Санхүүгийн салбарын тогтворжилтийн үнэлгээ, ОУВС, Дэлхийн банк, 2008 он) санхүүгийн зуучлал эрхэлдэг хадгаламж зээлийн хоршоог өөрийн гишүүддээ үйлчилдэг энгийн хоршооноос дорвитой ялгаж салгаагүй, эрх зүйн сул орчинд

хадгаламж зээлийн хоршоо үйл ажиллагаа явуулж ирсэн гэж үзсэн байна. Энэ нь СЗХ байгуулагдахаас өмнө болсон бөгөөд Хороо байгуулагдаж хоршоонд тавих хяналт чангарахын зэрэгцээ угаасаа хадгаламжийн хэт өндөр хүү амлан санхүүгийн пирамид схемээр ажиллаж байсан зарим ХЗХ санхүүгийн хүндрэлд орж хадгаламжаа буцаан олгож чадахаа болисон бөгөөд үүнтэй шууд холбоотойгоор нэгэн ХЗХ-ны эзэн СЗХ-ны даргын амь насанд халдсан. Ингээд 2006 он гэхэд нийт ХЗХ-ны активын тал хувьтай тэнцэх 32 ХЗХ дампуурч иргэдийн хадгаламжийн мөнгө алдагдан ХЗХ-ны дэд салбарын нэр хүнд унасан.

Хамгийн хачирхалтай нь хоршооны хадгаламжийн талаар төрөөс ямар ч үүрэг хүлээгээгүй атлаа угаасаа өндөр эрсдэлтэй хоршоонд мөнгөө хадгалуулсан хүмүүсийн эсэргүүцлийг дарахын тулд дампуурсан хадгаламж зээлийн хоршоодын хадгаламжийн мөнгөний тал хувь буюу 33 тэрбум төгрөгийг улсын төсвөөс даах шийдвэр гаргасан. Энэ нь санхүүгийн системд итгэх итгэлийг бэхжүүлэхтэй ямар ч холбоогүйгээр (санхүүгийн системд банкны салбар ноёлох учраас хадгаламж зээлийн хоршооны эрсдлээс шалтгаалан банкинд итгэх итгэл буурахгүй харин ч нэмэгдэх магадлалтай нь тодорхой болсон) барахгүй хувь хүний эрсдлийг нийгэмчилсэн харалган шийдвэр болсон гэж үзэх үндэстэй.

Харин санхүүгийн салбарт төрөөс зөв хэлбэрээр оролцож байгаа бусад арга хэмжээний дотор төлбөрийн системийг боловсронгуй болгоход чиглэсэн Бодит цагийн нэгдсэн тооцоо (RTGS), санхүүгийн системийн хамгааллыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн хадгаламжийн даатгалын тогтолцоо, төлбөрийн картын тооцоог нэгдсэн платформ дээр үндэслэн клиринг хийх санаачлага, зээлийн мэдээллийн

сангийн үйл ажиллагааг сайжруулах санхүүгийн үйлчилгээний хүртээмжийг дээшлүүлэх арга хэмжээ зэрэг орж байна. Цаашид төлбөрийн картын клиринг, зээлийн мэдээллийн сан, бичил санхүүгийн үйлчилгээ зэрэг хувийн санхүүгийн салбар, зах зээл өөрөө хэрэгжүүлэх боломжтой санаачлагаас төрөөс оролцоогоо хязгаарлах шаардлагатай.

2.4.7 Дэлхийн санхүүгийн хямрал ба Монгол улс

Мөнгө санхүүгийн салбарт төрийн зохистой оролцооны стандартын хэрэгжилтийг дүгнэх тайланг бэлтгэх явцад гарсан чухал үйл явдал бол дэлхийн санхүүгийн хямрал байв. Хэдийгээр 2008 оны 9 дүгээр сард нилээд хурц шинжтэй илэрсэн нь үнэн боловч хямралын эхлэл нь АНУ дахь үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ унаж эхэлсэн үе буюу 2006 оны сүүлчээр тавигдсан байв. Тэр үеэс хойшхи чухал үйл явдлын цаг хугацааны дарааллыг жагсаавал,

2007 оны 3 дугаар сараас эхлэн тухайн зах зээлдээ хамгийн том гэгдэх Нью Сентьюри Файнаншл Корпорэйшн зээлийн түүх тааруу хүмүүст өндөр эрсдэлтэй гэж үзэн ипотекийн зээл олгохоо зогсоов. Олон улсын валютын сангаас АНУ-ын орон сууцны ипотекийн зах зээлийн эрсдэл нь дэлхийн санхүүгийн зах зээлд нөлөөлж болохыг анхааруулав.

2007 оны 6 дугаар сард ипотекийн зээлээр баталгаажсан үнэт цаасанд оруулсан хөрөнгө оруулалтаасаа болж Уолл Стритийн томоохон хөрөнгө оруулалтын банкны нэг Беар Штейрнс дампуурлын ирмэгт тулав. 2007 оны 7-8 дугаар сард АНУ-ын үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлд хөрөнгө оруулсан Германы банкууд (Доетчи Индустрибанк, Саксон Бавари муж улсын банкууд) хямралд өртөв. АНУ-ын ерөнхийлөгч

орон сууцны ипотекийн зах зээлд төрөөс оролцох шаардлага байхгүй, зах зээл өөрөө зохицуулагдана гэж үзэж байв. Банкны зээлийн өрөнд хураагдсан орон сууцны тоо өмнөх жилээс бараг 2 дахин нэмэгдсэнтэй холбогдуулан орон сууц эзэмшигчдэд туслах санаачлагыг тэрээр гаргав.

2007 оны 9 дүгээр сард Английн Нордерн Рок банкны харилцагчид хадгаламжаа татаж авахаар дугаарт зогсов. Английн засгийн газар, Төв банк нь тус банкны хадгаламжийг баталгаажуулсны эцэст банкиг улсын болгож авав. Хямралыг зөөлрүүлэх зорилгоор АНУ-ын төв банкнаас хүүгээ бууруулах үйл ажиллагааг эхлүүлэв. 2007 оны 10 дугаар сард АНУ-ын санхүүгийн гигант Ситигрупп ашиг огцом буурснаа зарлав. АНУ дахь ипотекийн хямрал ба зээлийн огцом хязгаарлалтын нөлөөнөөс хамааруулан Олон улсын валютын сангаас Еврогийн бүсийн өсөлтийн таамаглалыг бууруулав. 2007 оны 12 дугаар сард АНУ-ын засаг захиргаанаас 1.2 сая орон сууц эзэмшигчдийн банкны өрөө төлөхөд нь туслах төлөвлөгөө гаргав.

2008 оны 1 дүгээр сард Швейцарийн банкны гигант ЮБиЭс АНУ дахь үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлд оруулсан хөрөнгө оруулалтаасаа болж 18 тэрбум долларын алдагдал хүлээснээ зарлав. Банк оф Америка хамгийн том ипотекийн зээлдүүлэгч болох Каунтривайд Файнаншлыг өөртөө нэгтгэж авав. АНУ-ын төв банкнаас хүүгээ 2 удаа бууруулж 3 хувьд хүргэв. 2008 оны 2 дугаар сард АНУ дахь орон сууцны зээлийн санхүүжилтийн эх үүсвэр болсон Фанние Мае 3.5 тэрбум долларын алдагдал хүлээснээ зарлав.

2008 оны 3 дугаар сард дампуурлын ирмэгт тулсан Беар Штейрнсийг АНУ-ын төв банкны шахалт, 30 тэрбум долларын зээллэгийн тусламжтайгаар ЖП Морган Чейз худалдаж авав. Германы хамгийн том

банк болох Дойч банк сүүлийн таван жилд анх удаа улирлын 140 сая еврогийн алдагдал хүлээсэн болохоо зарлав. АНУ-ын Төв банкнаас мөнгөний зах зээлд 200 тэрбум долларыг нэмж оруулав. Фанние Мае, Фреддие Макийг аврах зорилгоор дахин 200 тэрбум долларыг Төв банкнаас гаргав.

2008 оны 4 дүгээр сард Олон улсын валютын сан дэлхийн санхүүгийн хямралаас учрах алдагдал 945 тэрбум доллар болно гэсэн таамаглал дэвшүүлэв. Санхүүгийн хямралыг даван туулах зохицуулалтын шинэ санаачлага хэрэгтэй болохыг дэлхийн өндөр хөгжсөн 7 гүрэн хүлээн зөвшөөрөв. 2008 оны 6 дугаар сард банкны өрөнд хураагдсан орон сууцны тоо 2 дахинаас илүүтэйгээр нэмэгдэв. Беар Штейрнсийн удирдлагууд ипотекийн луйврын хэрэгт орсон 400 орчим албан тушаалтны эгнээнд нэгдэв.

2008 оны 7 дугаар сард Калифорни дахь ипотекийн зээлдүүлэгч ИндайМак дампуурав. Фанние Мае, Фреддие Макийн санхүүгийн хүндрэл улам гүнзгийрэв. АНУ-ын Сангийн яам, Төв банкнаас эдгээр байгуулагуудын бусдад төлөх өрийг баталгаажуулав. Испанийн үл хөдлөх хөрөнгөд хөрөнгө оруулагч хамгийн том компани дампуурлаа зарлав.

2008 оны 9 дүгээр сард үйл явдал улам эрчимтэй өрнөв. Үүнд:

- АНУ-ын засгийн газар Фанние Мае, Фреддие Макийг хяналтандаа авч 200 тэрбум доллараар аврах болов.
- Хөрөнгө оруулалтын Ленман Бродерс банк 600 тэрбум долларын дампуурлаа зарлав.
- Меррил Линчийг Банк оф Америка худалдаж авав.
- АНУ-ын Засгийн газар, Төв банкнаас даатгалын хамгийн том компани болох ЭйАйЖи-г аврах зорилгоор 85 тэрбум долларын санхүүгийн тусламж үзүүлэв.

- Ипотекийн муу зээлээр баталгаажсан үнэт цаас эзэмшиж буй бүх санхүүгийн байгууллагад 700 тэрбум долларын туслалцаа үзүүлэх цагаан ордны санаачлагыг Конгресст өргөн барив.
- Уолл Стрийтийн үлдсэн хоёр хөрөнгө оруулалтын банк болох Морган Стэнли, Голдман Загс нар АНУ-ын төв банкны зөвшөөрлөөр банк эзэмших компани болж хадгаламж авах эрхтэй болов.
- Хэдхэн жилийн өмнө өсөлтөөрөө гайхагдаж явсан Вашингтон Мучуал банк Төв банкны хяналтанд орсноор АНУ дахь банкны хамгийн том дампуурлын жагсаалтыг тэргүүлэх болов.

Английн засгийн газраас ипотекийн гол зээлдүүлэгч болох Брандфорд энд Бинглид хяналтаа тогтоов. Голланд, Бельги, Люксембургийн засгийн газраас банк даатгалын Фортис компанийн дийлэнхи хувийг улсын эзэмшилд авав. Германы засгийн газар болон томоохон банкууд нь санхүүгийн хүндрэлд орсон Хайпо Рийл Эстэйт ипотекийн банкиг аврах болсныг сангийн яам нь зарлав.

2008 оны 10 дугаар сард болсон үйл явдлыг тоймолвол:

- Ирландын хууль тогтоогчид банкны 400 тэрбум евротой тэнцэхүйц хадгаламжийг баталгаажуулах эрс шийдвэр гаргав.
- Дампуурлын ирмэгт тулсан АНУ-ын дөрөв дэх том арилжааны банк болох Ваковиа банк нь Веллс Фарготай нэгдэх болов.
- АНУ-ын түүхэн дэх төрөөс хөрөнгийн зах зээлд шууд оролцох хамгийн том жишээ болсон 700 тэрбум долларын санхүүжилтийн багц батлагдав.

- Герман улс иргэдийн хадгаламжаа баталгаажуулав. Санхүүгийн хүндрэлд орсон Хайпо Рийл Эстэйт ипотекийн банкиг аврах засгийн газрын толгойлсон 35 тэрбум долларын хэлцлээс томоохон банк даатгалын компаниуд ухарсны дараа хөтөлбөрийг дахин шинэчлэв.
 - АНУ-ын санаачлагаар дэлхийн голлох төв банкууд зээлийнхээ хүүг нэгэн зэрэг буулгав.
 - Англи улс наад зах нь 50 тэрбум паундаар арилжааны томоохон банкинд хөрөнгө оруулахаар шийдвэрлэснээ зарлав.
 - Банкны салбар нь сүйрлийн ирмэгт орсон Исландийн засгийн газар «үндэсний дампуурлаас» сэргийлэх зорилгоор хамгийн том Кауптинг болон гуравдагч том Айсландик банкаа улсын хяналтанд авав.
 - Японы Никкей индекс нэг өдрийн дотор 10 орчим хувиар унасан нь 1987 оноос хойшхи анхны тохиолдол болов. Дэлхийн өндөр хөгжилтэй 7 гүрний сангийн сайд, төв банкны ерөнхийлөгч нарын уулзалт Вашингтонд болж томоохон банкуудыг дампуурлаас сэргийлэх ерөнхий төлөвлөгөөг хэлэлцэв. Олон улсын валютын сан уг төлөвлөгөөг сайшаав.
 - Англи улс татвар төлөгчдийн 37 тэрбум паундын хөрөнгөөр голлох 3 банкинд (Рояль банк оф Скотлэнд, ЭйчБиӨүЭс, Ллойдз ТиЭсБи) улсын хувь оролцоог тогтоов.
 - АНУ-аас 250 тэрбум долларын хөрөнгөөр хамгийн томд орох 9 банкиндаа хөрөнгө оруулах хөтөлбөр дэвшүүлэв. Банкнд төрөөс хөрөнгө оруулах нь сөрөг үр дагавартай ч хямралын үед ингэхээс өөр аргагүйг Сангийн сайд нь онцлов.
 - Өмнөд Солонгос гадаадын зээлийг төрөөс баталгаажуулж, санхүүгийн байгууллагаа дахин хөрөнгөжүүлэхэд чиглэсэн 130 тэрбум долларын авралын багц арга хэмжээг танилцуулав.
 - Английн эдийн засаг сүүлийн 16 жилд тохиолдоогүй хэмжээгээр агшив.
 - ОУВС ба Европын холбоо 25 тэрбум долларын тусламжийг Унгарт үзүүлэхээр болсон нь санхүүгийн хямрал эхэлснээс хойш хөгжиж буй эдийн засагт олгохоор шийдсэн хамгийн том санхүүгийн тусламж болов.
- 2008 оны 10 дугаар сард болсон үйл явдлыг тоймлон үзвэл:
- АНУ-ын Сангийн сайд хүндрэлд орсон санхүүгийн байгууллагуудын «хортой активыг» худалдаж авах хөтөлбөрөөсөө гэнэт ухарч үлдсэн 410 тэрбум доллараар санхүүгийн байгууллагуудыг дахин хөрөнгөжүүлэхэд зарцуулахаар шийдвэрлэв.
 - Дэлхийн хамгийн том 20 орны (эдийн засгийн хэмжээгээр) удирдагчид Вашингтон хотноо уулзаж хариуцлага ил тод байдлыг бэхжүүлэх, зохицуулалтыг сайжруулах, зах зээлийн бүрэн бүтэн байдлыг дэмжих, хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх, олон улсын санхүүгийн байгууллагыг шинэчлэх чиглэлээр ярилцсан ч хямралыг давах нарийвчилсан төлөвлөгөөг хэлэлцсэнгүй.
 - АНУ-ын засгийн газар хувьцааны үнэ нь ганцхан долоо хоногийн дотор 60 хувиар унасан хамгийн том банк болох Ситигруппыг аврахаар болж өөрийн хөрөнгийн 20 тэрбум доллараар нэмэгдүүлснээр ний 45 тэрбум доллар олгов.

- АНУ-ын Холбооны Нөөцийн Систем санхүүгийн салбарыг сэргээхэд зориулж 800 тэрбум долларыг зарцуулахаар шийдсэний 600 тэрбум доллар нь баталгаажсан моргэйжийн бондыг худалдан авахад чиглэгдэх болов.
- Олон Улсын Төлбөр Тооцооны Банкнаас активын үнэлгээний зөвлөмж гаргав. Санхүүгийн байгууллагын активыг зах зээлийн шударга үнээр үнэлэхэд ашиглах арван зарчмыг энэхүү зөвлөмжид тусгасан байна.
- НАСДАК-ийн хуучин захирал Бернард Мадоффын удирдсан Уолл стрийтийн хөрөнгө оруулалтын бутик компани 50 тэрбум долларын алдагдал хүлээж дампууран эзэн нь баривчлагдсанаар түүхэн дэх хамгийн том пирамид схем унав.

Хоёрхон сарын турш хурцаар илэрсэн дэлхийн санхүүгийн хямралын үндсэн шалтгаан нь орон сууцны зээл олголтын сул стандарт гэдэгтэй олонхи засгийн газар нэгдэж эхэлсэн бөгөөд үүний үр дүнд банк хоорондын итгэлцэл буурч зээлжүүлэлт огцом багасан мөнгөний зах зээл хүндрэв. АНУ-ын төв банкны ерөнхийлөгч асан Алан Грийнспан энэ үйл явцад өөрийн оруулсан хувь нэмэр буюу үл хөдлөх хөрөнгийн үнийн хөөрөгдлийн эсрэг юу ч хийж чадаагүйдээ харамсаж явдгаа илэрхийлээд санхүүгийн хямралыг «зуунд нэг удаа тохиолдох зээлийн цунами» гэж нэрлэв.

Санхүүгийн хямрал хэзээ дуусах, эцсийн үр дагавар нь хэзээ илрэх нь одоогоор тодорхойгүй ч өнөөгийн байдлаар (2008 оны 10 дугаар сарын эцэс гэхэд) дэлхий даяар банк санхүүгийн байгууллагууд нийт 550 тэрбум долларын муу зээлийн алдагдал хүлээсэн байна. Зээлийн хязгаарлалтаас шалтгаалан хөрөнгийн зах зээл богино хугацаанд огцом унав. Зөвхөн 2008 оны

10 дугаар сарын үзүүлэлтийг авч үзвэл Доу жонсын индекс ойрын арван жилд ингэж огцом унаж байсангүй, стантарт энд пүүрзийн индексийн уналт ч 1987 оны хөрөнгийн зах зээлийн сүйрлээс хойш тохиосон анхны огцом уналт байлаа.

Хямрал 2008 он дуустал үргэлжилсэн хэвээр байсан бөгөөд оны эцсээр эдийн засгийн бодит салбарыг аврах асуудал анхаарлын төвд орж ирэв. АНУ-ын автомашины салбар Засгийн газраасаа санхүүжилт гуйж, автомашин үйлдвэрлэдэг дэлхийн хамгийн том компани болох Тоёота байгуулагдсанаас хойш анх удаа үйл ажиллагааны алдагдал хүлээснээ зарлав. Дэлхий даяар санхүүгийн байгууллагууд орон тоогоо цомхотгож эхлэв.

АНУ болон бусад томоохон эдийн засгийн эрэлт буурч байгаагаас шалтгаалан түүхий эд, нефтийн үнэ нилээд буурав. 2008 оны зун баррель нь 140 ам долларт хүрч, 200 ам. доллараар ирээдүйн зах дээр зарагдаж байсан нефтийн үнэ огцом буурч 40 ам. долларт хүрэхгүй болов. Зэсийн үнэ хоёр дахинаас илүү унаж 2008 оны эцэст нэг тонн нь 3200 орчим доллар болов. Урьд нь санхүүгийн хямралыг эдийн засгийн хямрал болгохгүй байхын төлөө ажиллаж байна хэмээн мэдэгдэж байсан АНУ-ын ерөнхийлөгч эдийн засгийн хямрал уналт гэсэн үгийг байнга цухалзуулах болов.

Санхүүгийн зах зээлд оролцох төрийн оролцоо өмнө нь олон улсын хэмжээнд тогтоод байсан жишиг, уламжлалаас нэгэнт хальж татвар төлөгчдийн мөнгөөр банкыг аврах, улсын болгох, хадгаламжийн даатгалыг санхүүгийн байгууллагын эрсдлээс үл хамааруулан нэмэгдүүлэх, нилэнхүйд нь даатгах, төв банкнаас хөрөнгө оруулалтын банк болон даатгалын компанид зээл олгох зэрэг урьд өмнө ховорхон тохиолдох хэлбэрүүдээр илэрч байна. Үүнийг бид хүсээгүй боловч ингэхээс

өөр зам алга хэмээн шийдвэр гаргагчид тайлбарлаж байна. Зарим нь энэ үйл ажиллагааг «санхүүгийн социализм» хэмээн нэрлэж эхлэв.

Монгол улс

Нэгэнт манай улсын банк санхүүгийн байгууллагууд АНУ-ын ипотекийн зээлээр баталгаажсан үнэт цаасанд хөрөнгө оруулаагүй учраас шууд нөлөө байхгүй юм. Хэдийгээр зарим банкууд дэлхийн санхүүгийн хямралаас шалтгаалаад орж ирэх гэж байсан санхүүжилт хойшиллоо, олон улсын хөрөнгийн зах зээл дээр хувьцаа гаргах гэж байсанд хүндрэл учирлаа гэх мэтээр тайлбарлаж байгаа боловч энэ нь үнэн хэрэгтээ зөвхөн алдагдсан боломжийн цаг хугацааны өртгөөр хэмжигдэх асуудал.

Харин манай эдийн засагт шууд, санхүүгийн салбарт шууд бусаар нөлөөлж байгаа хүчин зүйл бол дэлхийн санхүүгийн хямралын үр дүнд бий болсон зэсийн үнэ уналт юм. Зэсийн үнийн унаснаар манай улсын гадаад худалдааны тэнцэл, төсвийн орлогоор дамжин нийт эдийн засгийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж эхлэв. Олон жилийн турш өндөр өсөлттэй явж ирсэн санхүүгийн салбарын хувьд эх үүсвэрийн тодорхой хүндрэл (улсын секторын орлого, компаниудын орлогоос шалтгаалан) учирч байна.

Сүүлийн үед банкуудаас олгодог байсан зээл хязгаарлагдан орон сууцны санхүүжилт зогсч, үнэ нь буурч эхэлсэн нь тухайн зах зээлийн үнийн хөөрөгдөл багасан бодит эрэлтээ тусгах боломжийг бүрдүүлж байна. Зээл хязгаарлагдан хадгаламжийн хүү өсч байгаа нь хөрвөх чадварын байдал чангарч байгааг илэрхийлэх болов.

Энэ үед Монгол улсын төрөөс санхүүгийн байдлыг тогтворжуулахад чиглэсэн зарим шийдвэр гаргасны дотор иргэдийн хадгаламжийг нилэнхүйд нь 3 жилийн

хугацаатайгаар даатгах, засгийн газрын эрдлийн сангийн хөрөнгийг арилжааны банкуудад байршуулах, Төв банкнаас арилжааны зарим банкинд орон сууцны барилгын ажлыг дуусгах эх үүсвэрээр хангах шийдвэр гаргав.

Төдөлгүй арилжааны томоохон банкны нэг Анод банк төлбөрийн чадваргүй болж Монголбанк хяналтандаа аван түүний нэрийн өмнөөс хадгаламжийн мөнгийг буцааж олгоход ихээхэн хэмжээний мөнгийг зарцуулав. Энэ нь төрөөс хадгаламжийг 3 жилийн хугацаатайгаар баталгаажуулсан шийдвэрийн хамгийн эхний шалгалт болж байна. Хадгаламжийн даатгалыг Засгийн газраас баталгаажуулсан харин мөнгийг Төв банкнаас гаргаж байгаа зэргээс үзэхэд Төв банк Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцаа, Төв банкиг дахин хөрөнгөжүүлэх зэрэг асуудлууд тодорхойгүй хэвээр үлдэв.

Төрөөс хадгаламжийг даатгах нь санхүүгийн системийн хамгаалалтын нэг хэлбэр боловч түүнийг санхүүгийн байгууллагын өөрсдийн эрсдэлд тулгуурлан тодорхой хураамжтайгаар хамруулах нь зах зээлийг өөрийг нь хөгжүүлэх, сахилга баттай болгох үндэс билээ. Тэгэхгүйгээр хадгаламжийг нилэнхүйд нь баталгаажуулах арга хэмжээ бол эрсдэл өндөртэй буюу муу ажиллагаатай банкиг дэмжиж буйтай ялгаагүй. Энэ нь хадгаламж эзэмшигчдийн сонголтыг улам бүр төөрөгдөлд оруулах нь дамжиггүй. Тийм учраас хадгаламжийг нилэнхүйд нь баталгаажуулах төрийн шийдвэр нь богино хугацаанд ач холбогдолтой байж магадгүй шийдвэр ч урт хугацаанд илүү хор хөнөөлтэй гэж үзэж байна. Нөгөө талаар хадгаламжийг нилэнхүйд нь баталгаажуулахдаа түүнийг нэр хүндтэй байлгахад шаардагдах хүрэлцэхүйц хэмжээний мөнгөн хөрөнгөтэй байх ёстой. Тэгвэл манай улсын гадаад валютын нөөц багасан 2008 оны хагас

жилээс бараг 2 дахин буурсан, энэ хооронд олон улсын санхүүгийн байгууллагуудтай аливаа хөтөлбөрийн хэлэлцээрт ороогүй, өнгөрсөн жилүүдэд түүхий эдийн үнийн өсөлтөөр бий болсон төсвийн хуримтлал зарцуулагдаад дуусч байгаа зэргээс шалтгаалан санхүүжилтгүй хоосон баталгаа болоод байна.

Төрөөс гаргасан өөр нэг шийдвэр нь эрсдлийн сангийн хөрөнгийг арилжааны банкуудад байршуулах эрхийг засгийн газарт олгосон явдал байв. Эхэндээ 440 тэрбум төгрөг хэмээн яригдаж байсан сангийн хөрөнгө явцын дунд 240 тэрбум төгрөг болж шийдвэр гарсны дараа 2009 он гарсан ч байршиж эхлээгүй, ер нь байрших нь бараг бололцоогүй шахам болсон. Энэ нь мэдээж хэрэг төсвийн урсгал зардлын хэрэгцээнээс шалтгаалсан. Эрсдлийн санг байршуулах шийдвэр анхнаасаа зориулалт нь тодорхойгүй, нэг бол хөрвөх чадварыг баталгаажуулах гээд байгаа ч юм шиг эсвэл арилжааны банкуудыг зээлийн эх үүсвэрээр хангах гээд байгаа ч юм шиг дээр нь арилжааны банкаа хэрхэн сонгох нь тодорхойгүй маргаантай явж ирсэн. Гэхдээ хамгийн гол үндэслэл нь санхүүгийн салбарын хүндрэлийг төв банкнаас санхүүжүүлж инфляциар дамжуулан нийгэмчлэхгүйгээр засгийн газраар хариуцуулах гэсэн үзэл санаа нь зөв байсан. Харамсалтай нь энэ шийдвэр хэрэгжих бараг бололцоогүй болсон.

Харин төв банкнаас дуусаагүй барилгын санхүүжилтэд зориулан арилжааны банкуудад зээл олгосон нь зээл олгосон төв банкинд ч, дамжуулан зээлдүүлсэн арилжааны банкинд ч зарим эрсдлийг учруулах боломжтой. Үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ унасан, иргэдийн худалдан авах чадвар муудсан ялангуяа эдийн засгийн хямралаас үүдэн урт хугацааны хөрөнгө оруулалт хийх сонирхол эрс буурсан нь санхүүжилт

авч дуусгасан орон сууцыг байтугай борлуулахад бэлэн болсон орон сууцыг хүртэл худалдан авах бололцоог багасган эрэлтийг хязгаарлаж байна. Тийм учраас энэ зээлүүд нь арилжааны банкны үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбогдох зээлийн төвлөрлийг улам нэмэгдүүлж эрсдлийг өсгөж байгаа юм.

Экспортын орлого муудсанаас Засгийн газрын төсвийн орлого багасч Төв банкнаас арилжааны банкны санхүүгийн хүндрэлийг даван туулахад зориулан санхүүжилт олгох, хадгаламжийн мөнгийг буцаан олгохын хэрээр төгрөгийн ханш суларч огцом өөрчлөгдөх эрсдэл бий болсоор байна.

Цаашид улсын төсвийн байдал хүндрэхийн хэрээр Төр санхүүгийн системийг хөрөнгөөр тэтгэгч бус харин санхүүжилт авах хэрэгцээ тулгарах цаг ойртож байна.

БҮЛЭГ 3. | АЖ АХУЙН САЛБАРУУД ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦОО

3.1 Аж үйлдвэр дэх төрийн оролцооны онолын үндэслэл

Засгийн газраас аж үйлдвэрийн салбарт хийж буй зохицуулалт тухайн нэг аж үйлдвэрийн салбар дахь тодорхой, нарийн хуулийн системийн үйлчлэл дор үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх компаниудад оноож байгаа бүх төрлийн татвар болон татаас, зах зээлийн үнэд болон зах зээлд орох үйл явцад тавигдаж байгаа хууль зүй, захиргааны хяналт, эдийн засгийн бусад онцгой үйл ажиллагааг хэлнэ.

Олдридже (2004)-д дурдснаар, аж үйлдвэрлэл дэх зохицуулалтыг¹³⁴ тайлбарладаг хамгийн чухал буюу түгээмэл хоёр онол нь Нийгмийн сонголтын онол (*The Public Choice Theory*) ба Эдийн засгийн онол (*The Economic Theory*) юм. Нийгмийн сонголтын онолоор, зохицуулах бодлогын объект нь нийгмийн зардлыг бууруулах зах зээлийн үр ашиггүй байдлыг засах явдал байдаг. Тиймээс энэ онол нь нийгмийн зардлыг өсгөх нь «засгийн газрын гажуудал (*governmental failure*)», нийгмийн зардлыг өсгөх бодлого хэрэгжүүлдэг улс төрч нь дахин сонгогдох боломжгүй гэсэн сөрөг утга, санаа агуулж байдаг. Уг онолын эмпирик баталгаа нь АНУ дахь 1970-1980 оны үнэ чөлөөлөлт

болон төрийн хяналтаас гаргах үйл явцын (*deregulation*)¹³⁵ гэнэтийн өсөлт гэж үздэг. Гэвч хэрэглэгч болон үйлдвэрлэгчийн хоёулангийнх нь эдийн засгийн баялгийг зохицуулалттайгаар хамгийн их байлгаж болно гэсэн дээрх дүгнэлт нь бусад цаг хугацааны эдийн засгийн түүхэн баримтаар хялбархан батлагдаж, дэмжигдэж чаддаггүй. Нийгмийн сонголтын онолыг хамгаалагчид нь «хоёрдогч» болон «гуравдагч-ертөнцийн» зохицуулагчдыг «хөгжиж байгаа» буюу тайлбарлах боломжгүй хэмээн ихэнх тохиолдолд авч үздэггүй байна.

Эдийн засгийн онолд (тухайлбал, Стиглер, 1971 ба Пелцман, 1976) аж үйлдвэрлэл дэх зохицуулалтыг улс төрчдийн ашигладаг саналыг хамгийн их байлгах арга, аргачлалаар тайлбарласан байдаг. Уг онолоор зохицуулалт нь өөрөө эдийн засгийн бараа, зохицуулагчид нь тухайн барааны нийлүүлэгчид ба аж үйлдвэрлэлийн зохион байгуулалттай хувьцаа эзэмшигчид (лобби бүлгүүд) нь зохицуулалтын үр ашгийг хүлээн авагчид буюу худалдан авагчид байна гэж үздэг. Мөн нийгмийн бусад гишүүдийг зохион байгуулалтгүй буюу оновчтойгоор-хайхардаггүй хүмүүс (*rationaly-ignorant*), улмаар зохицуулалтын үр дүн, гарцад нөлөөлөх боломжгүй хэмээн үздэг (Пелцман, 1993). Энэ онолоор

¹³⁴ “зохицуулалт” гэсэн нэр, томъёолол нь төрөөс хэрэгжүүлдэг, дээр тодорхойлсон арга, хэрэгслүүдийг илэрхийлнэ.

¹³⁵ “чөлөөлөлт” гэсэн нэр, томъёолол нь үнэ чөлөөлөлт болон төрийн хяналтаас гаргах үйл явцыг (*deregulation*) илэрхийлнэ.

зохицуулалт (чөлөөлөлт) амжилттай хэрэгжсэн гэж зөвхөн зохицуулагдсан аж үйлдвэрлэлийн хувьцаа эзэмшигчид хожсон байхыг хэлдэг. Гэвч уг онол нь түүхэнд тэмдэглэгдэн үлдсэн бодит баримт болох чөлөөлөгдсөн аж үйлдвэрлэлийн салбарынхтай харьцуулахад доогуур байдаг зохицуулалттай аж үйлдвэрлэлийн салбарууд дахь бүтээмжийн өсөлтийг тайлбарлахад эмпирик эргэлзээтэй байдалд ордоггоороо дутагдалтай талтай гэж үздэг.

Хөгжиж буй орнуудын (ХБО) хувьд дээрх зогсонги өсөлттэй зохицуулалтыг эрдэмтэд тооцоолох боломжгүй улс төрийн хүчин зүйл болон ХБО-уудын нийтлэг шинж чанар, цаг хугацаанд өсөн нэмэгдэж байдаг авилгалтай холбон тайлбарласан байдаг.

Нөгөө талаас, дээрх хоёр онолын дутагдалтай талуудыг зассан онолын шинэ тайлбар, урсгал хөгжиж байна. Тухайлбал, Эдийн засгийн онол дахь зохицуулалтыг сонгогдсон улс төрчид нь өөрсдийн дахин сонгогдохыг баталгаажуулахын тулд саналыг хамгийн их байлгах хэрэгсэл болгож ашигладаг. Тухайн улс төрч нь дахин сонгогдох магадлалаа хамгийн их байлгах нь оновчтой бөгөөд нийгэм дэх бүх санал өгөгч гишүүдийн эдийн засгийн сайн сайхан байдал, баялгийг тооцон авч үзснээр хангагдана гэж үздэг болжээ. Нийгмийн сонголтын онолын хувьд зохицуулагчийн гол объект нь нийгмийн зардлыг бууруулах явдал байсан бол сүүлийн үеийн онолд зохицуулагчийн объект нь хувь хүмүүсийн сайн сайхан байдлын өсөлтийг тогтмол барьж байх эдийн засгийн мөчлөгийг тогтворжуулах, зөөлрүүлэх бодлого байна гэж үздэг болжээ.

Түүнчлэн зохицуулагч нь урт хугацааны түвшинээс илүү хурдан бүтээмжийн өсөлттэй байгаа компани болон аж үйлдвэрүүдэд илүү чанга, хатуу зохицуулалт

оноох хэрэгтэй бол (монополийн эсрэг) эсрэг тохиолдолд, өөрөөр хэлбэл, урт хугацааны түвшинээс доогуур бүтээмжийн өсөлттэй компани, аж үйлдвэрүүдэд чөлөөлөх бодлого барих хэрэгтэй. Эдгээр бодлогын үр дүнд зохицуулах болон чөлөөлөх шийдвэрүүд нь урьдчилан таамаглах боломжтой болох ба тухайн нэг аж үйлдвэрлэлийн салбар дахь бүтээмжийн өсөлтийг харах, судлах боломжтой болдог гэж үздэг байна.

Эдийн засгийн харилцаа, зах зээлд төрөөс оролцож зохицуулах хамгийн энгийн, нийтлэг шалтгаануудад зах зээлийн гажуудал (*market failure*), тэгш хуваарилалт (*equity*) болон гэрээний бүрэн бус байдал ба тодорхой бус байдлын (*incompleteness of contracts and uncertainty*) асуудал багтдаг. Зохицуулалтгүй зах зээл дээрх компаниуд нь өөрийн үйл ажиллагааны эдийн засгийн болон нийгмийн зардлыг үнэн зөв, бүрэн тооцох сонирхолгүй байдаг. Жишээ нь, байгаль орчны бохирдлын ил болон далд зардал, ажлын байрны аюулгүй байдлыг хангах зэрэг нь тухайн пүүсийн үйл ажиллагаанд нэмэлт зардал үүсгэж байдаг учраас пүүс зардлын хувьд давуу байдал олж авахын тулд аль болох эдгээр зардлыг тооцох сонирхолгүй байдаг. Нөгөө талаас, эдийн засгийн агуулгаараа зохицуулалт нь үйлдвэрлэлийн үр ашгийг дээшлүүлэх зорилготой байдаг.

Гэрээний бүрэн бус болон тодорхой бус байдал гэсэн ойлголт нь тоглоомын онолтой илүү холбоотой ойлголт юм. Төр нь эдийн засгийн зохион байгуулалттай агентуудын хоорондох тоглоомд (харилцаанд) боломжит чадварлаг тоглогч (оролцогч) байж чаддаг. Жишээ нь, эдийн засаг дахь нэг агент аж үйлдвэржилт болон эдийн засгийн бүтцийг шинэчлэх хүчтэй програм хэрэгжүүлэхийг хүсэж байна гэж үзье. Энэ програм нь ямар ч эргэлзээгүйгээр эдийн

засгийн нийт орлогыг нэмэгдүүлж чадна. Гэвч энэ нь өөрөө бүх талууд үүнд нэгдэж орно гэдгийн баталгаа болж чадахгүй. Учир нь нэгдүгээрт, бүх хүмүүс үүнээс хожоо олохгүй, зарим хүмүүсийн мэргэжил үүнд хэрэглэгдэхгүй байж болно, мөн зарим үйлдвэрүүд дампууран алга болж болно. Хоёрдугаарт, хэн ч эцсийн үйлдвэрлэл, гарцын хэмжээг маш тодорхойгоор урьдчилан таамаглаж, тооцоолж чаддаггүй. Оролцогч талууд тус бүрийн хүртэх ашгийн хэмжээнд тодорхой бус байдал оршин байна.

Агентууд үр ашигтай тохиролцоонд хүрэхийн тулд өргөн хүрээтэй, олон тооны асуудал, хувьсагч дээр гэрээ байгуулах хэрэгтэй болно. Зарим хуучин үйлдвэрүүд хаагдаж, шинэ үйлдвэрүүд бий болох нь алдагдлыг нөхөн төлөх боломжийг бий болгоно. Энэ солилцоог трансакци болон өмчийн эрхийн байгууламж удирдана. Иймээс төр нь бүх талууд хүлээн зөвшөөрөхүйц үр дүн гаргах хамгийн их, боломжит арга хэрэгслүүд болон урьдчилан тооцох боломжгүй нөхцөл байдлыг хариуцан шийдвэрлэж чадах чадварыг агуулсан ерөнхий зохицуулагчийн үүрэг гүйцэтгэх ёстой болдог.

Гэвч эдгээр асуудлыг зохицуулалтаар засах, шийдвэрлэх зорилго нь үргэлж амжилттай хэрэгжиж чаддаггүй. Үүнд дараах үндсэн шалтгаанууд байдаг гэж үздэг.

Эдийн засгийн зохицуулалт нь тухайн аж үйлдвэрлэлийн салбарын зардал болон эрэлтийн бүтцийн талаархи хангалттай мэдээллийг шаардаж байдаг бол бодит байдал дээр зохицуулагч нар ийм мэдээлэлтэй холбогдож тэр бүр чаддаггүй.

Улс төрийн асуудал нь үр ашиггүй эдийн засгийн үр дүнд хүргэдэг. Учир нь зохицуулалт буюу нөөц болон орлогын дахин хуваарилалтыг хийхдээ улс төрчид зах зээлийн гажуудлыг засахаас илүүтэйгээр улс

төрийн хожоо, давамгайл байдлаа хангахад хэрэглэдэг. Ийм нөхцөлд хэрэгжиж буй ихэнхи зохицуулалт нь эдийн засагт сөргөөр нөлөөлдөг. Үйлдвэрлэлийн салбарт хэрэгжүүлдэг олон янзын хэлбэр, төрөл зүйлийн татвар, квот, лиценз болон татаас гэх мэт зохицуулалтын арга хэрэгслүүд нь улс төрчдийн хувьд нийгмийн тодорхой хэсгээс хүлээн авах улс төрийн дэмжлэгтээ төлөх төлбөрийн хэрэгсэл болдог. Жишээ нь, АНУ-д жил бүр газрын самрын үнийн зохицуулалтаар хэрэглэгчийн илүүдлээс үйлдвэрлэгчид рүү 225 сая ам.долларын төлбөр шилжиж, 34 сая ам.долларын боломжит орлого (*deadweight loss*) уг салбар алддаг байна. Ийм баялгийн шилжүүлэлт нь араасаа нийгэм дэх баялгийн хуваарилалт, зохицуулалтыг авч үзэхэд хүргэдэг буюу өөр нэг шийдвэрлэх ярвигтай асуудлыг бий болгож байдаг.

Үр ашиггүй зохицуулалт нь шинэчлэлт хийх шалтгаан болдог. Тухайлбал, орчин үеийн шинэ технологитой компани нь тухайн салбар дахь зохицуулалтыг бууруулахын тулд улс төрчдийг лоббидох, хэрэглэгч болон үйлдвэрлэгчид нь хямд үнээр бараа, бүтээгдэхүүн худалдаж авах өөр арга зам олон тухайн зохицуулалттай зах зээлээс гарч эхэлдэг. Иймээс харьцангуй бага зохицуулалт бүхий импорттой өрсөлдөхийн тулд дотоодын үйлдвэрлэгчдийн зүгээс тухайн зах зээлийг чөлөөлүүлэх шаардлага хүчтэй гарч ирдэг. Тодруулбал, дотоод болон гадаад зах зээлд худалдаалагддаг бүтээгдэхүүн (*tradable good*) үйлдвэрлэдэг, илүү их зохицуулалттай салбарын үйлдвэрлэгчид нь үйлдвэрлэлийнхээ зардлыг бууруулахын тулд тухайн салбарыг чөлөөлүүлэх сонирхолтой байдаг.

3.1.1 Аж үйлдвэр дэх зохицуулалтын эмпирик жишээ, баримт

Монгол Улсын хөгжлийн нөхцөл байдалтай адил түвшнээс Аж үйлдвэржилтийг төрийн шууд оролцоотойгоор амжилттай хэрэгжүүлсэн улс орнуудын тоонд Азийн бар гэгдэх 4 улс, Казакстан, Европын Финлянд, Австри, сүүлд хөгжиж байгаа Чех, Унгар, Польш болон Кувейт, Израиль гэх мэт улс орнууд ордог.

Энэ тухай маш олон ном зохиол, өгүүллэг, судалгааны ажил байгаа ба тэдгээрээс АНУ-ын Корнеллийн Их Сургуулийн Улс төр, эдийн засгийн ухааны цуврал судалгааны тайлангаас Жуана Вартайнен (1999)¹³⁶-д дурдагдсан аж үйлдвэржилтийн шилжилтийг амжилттай хэрэгжүүлсэн улс орнуудын жишээ, баримт болон тодорхойлогч хүчин зүйлүүдийг тайлбарлан танилцуулъя. Энэ судалгааны ажлыг голлон ашиглаж байгаагийн шалтгаан нь уг судалгаанд авч үзэж байгаа улсууд, тэдгээрийн түүхэн нөхцөл байдал, сургамжууд нь манай улсын өнөөгийн нөхцөл байдалтай ойрхон, авч хэрэгжүүлэх боломжтой байгаад оршино.

Энд **Өмнөд Солонгос**, **Тайвань**, **Финлянд** болон **Австри** улсуудын аж үйлдвэржилтийн түүх, туршлагыг онцлон авч үзсэн байна. Учир нь эдгээр улсуудын төрийн зүгээс авч хэрэгжүүлсэн бодлогууд нь норматив улс төрийн болон эдийн засгийн шинжлэх ухаан, онолын тайлбар дахь төрд эдийн засгийг хөгжүүлэх потенциал, боломж агуулагддаг болон позитив байдлаар төр нь нөөцийн хуваарилалтад стратегийн зөрчилдөөнтэй хүнд байдалд орохоо урьдчилан таамаглаж чаддаг гэсэн баримтуудыг хангаж байна гэж үзсэн байна. Түүнчлэн дээрх 4 улсын

туршлагыг нэгтгэн, тогтсон баримт болгон хэлбэржүүлж улмаар эдгээр улсуудын төр нь яагаад амжилттай хөгжлийн бодлогуудыг хэрэгжүүлж чадсаныг тайлбарлах онол болон эдгээр улсуудын бодлогын төвд байсан, эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийн онолыг ашиглан урьдчилан таамаглах нөхцөл байдлыг санал болгосон.

Дөрвөн улсын хөгжлийн нийтлэг туршлага

Төр нь технологийн эерэг дам нөлөөтэй гэж үзсэн тодорхой нэг аж үйлдвэржилтийн бодлогыг хэрэгжүүлэхийг зорьдог. Хөрөнгө оруулалтад нөлөөлөхүйц зээлийн хүүгийн бага түвшний бодлого хэрэгжүүлдэг.

Төрийн эрхийг хэрэгжүүлэгчид нь хэрвээ тэдгээрийн технологийн тухай мэдлэг аж үйлдвэрлэл эрхлэгчдийнхээс бага гэдгийг ойлгож байвал нэгдсэн нэг удирдлагын систем бий болгож төрийг давуу талтай болгодог боловч, нэгдсэн нэг удирдлагын бүтэц нь стратегийн зөрчилдөөнтэй байдалд хүргэж төр үүнийг сонгогдсон аж үйлдвэржилтийн бодлого болон стратегийн хувьсагчид буюу зах зээлийн үнийг хязгаарлах бодлогын аль алианаар зөөлрүүлэх хэрэгтэй болдог. Тиймээс төр нь өөрийн бодлогыг тулгах, түүнийг хэрэгжүүлэх хангалттай хүчтэй байх ёстой.

Дөрвөн улсын улсын хөгжлийн амжилтын тогтсон баримт ба онол.

Төр бол маш хүчтэй хөндлөнгөөс оролцогч буюу тухайн үеийн төлөвлөгөөт эдийн засаг дахь төртэй адилхан шинэ хөрөнгө оруулалтын практик байгууллага байдаг.

Дээрх дөрвөн улс нь туйлын зохион байгуулалттай, нэгдсэн нэг удирдлагатай (*corporatist*) эдийн засагтай буюу эдийн

136 Vartiainen, J. (1999). Successful State Intervention in Industrial Transformation. In Meredith Woo-Cumings (Ed), The Developmental State (pp. 200-234). Cornell Studies in Political Economy.

засаг болон аж үйлдвэржилтийн стратегийн шийдвэрүүд нь төр болон бизнес, хөдөлмөрийн сонирхлын зохион байгуулалттай бүлгүүдийн хамтын шийдвэрээс гарч ирдэг.

Улс төрийн болон хамтын шийдвэрүүд нь капиталын хуримтлалд шаардлагатай хадгаламжийн илүүдлийн урсгал болон орлого хуваарилалтын бодит байдалд үүсэх зөрчилдөөнтэй байдлыг зохицуулж байдаг.

Өргөн хүрээтэй төвлөрсөн төлөвлөгөөтэй боловч төр болон улс төрийн тогтолцоо нь, хамгийн гол нь, либерал, чөлөөт зах зээлийн систем болон хувийн өмчийг хүндэтгэн үзэх үзлийг гол зарчмаа болгодог.

Хэд хэдэн түүхэн шалтгаанаар төр нь улс төрийн хувьд хүчтэй, гаргууд мэргэшсэн, чадварлаг төрийн албатай (*bureaucracy*).

Олон улсын харилцаандаа эдгээр 4 улс бүгдээрээ капитализм, коммунизм гэсэн хоёр үзэл суртлын өрсөлдөөний хил дээр байрлаж бүрэн эрхт байдлаа алдах аюул, заналхийлэлтэй тулгардаг байсан.

Дээрх баримтуудаас зохиогч «амжилттай хөгжлийн төр»-ийн онолыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Өөрөөр хэлбэл, доор дурдах дүгнэлтүүд нь эдийн засгийн хөгжлийг амжилттай хэрэгжүүлж чадах төрийн үндсэн шинж чанарыг илэрхийлнэ:

- Төрийн хөндлөнгөөс оролцох оролцоо болон урт хугацаан дахь хувийн бизнес эрхлэлтийг дэмжих төлөвлөлтийн хөшүүрэг нь сулардаггүй;
- Чадварлаг, нийгмийн гишүүд нь үүнийхээ боломжийг ашиглан давуу тал болон мөнгө олж чаддаг үнэлүүштэй төрийн албтай, тэр нь төрийн бодлогын зохион байгуулалттай сонирхлын бүлгүүдээс бие даасан байдлыг хангаж, төрийн албаны гишүүдийн орлогыг хамгийн их байлгахыг зорьдоггүй;
- Чадварлаг төрийн алба: Тогтвортой,

үнэмшилтэй, нийцтэй, хамгийн гол нь нэг өдрийн дотор өөрчлөгддөггүй бодлого боловсруулдаг төрийн бүтцийг илэрхийлнэ. Жишээ нь, Япон, Өмнөд Солонгос болон Тайвань зэрэг улсуудад авто машин, электроникийн үйлдвэрлэлийн салбарыг хөгжүүлэхдээ нэг хэсэг компаниудыг сонгон шалгаруулж, урт хугацаанд тогтвортой бодлогоор дэмжин хөгжүүлсэн байдаг.

- Сул төр нь өөрийнхөө гишүүдийн орлогыг хамгийн их байлгах зорилготой төрийн албыг хөгжүүлэх хандлагатай байдаг. Жишээ нь, Африк тивийн цэргийн хувьд хүчирхэг бусад зүйл дээр сул, дорой төрүүдийг дурдаж болно;
- Төр нь зохион байгуулалттай сонирхлыг төлөвлөлт, логик утга санаа сайтай, тэнцвэртэй нэгдсэн нэг удирдлагын сүлжээг бий болгон удирдаж чаддаг;
- Төр болон түүний нэгдсэн нэг удирдлагын янз бүрийн хамтрагчид нь санхүүжилтийг хуваарилах болон орлого хуваарилалтыг зохицуулах өөрийн гэсэн арга хэрэгсэлтэй;
- Үндэстэн нь олон улсын харилцаанд эмзэг байдалтай, өөрөөр хэлбэл, хэрвээ эдийн засгийн гажуудалд ороход улс, үндэстэн сөнөж, мөхөх аюултай тулгарч байдаг.

Шигтгээ 7.

БНСУ-ын (Өмнөд Солонгос) аж үйлдвэржилтийн туршлага

Өмнөд Солонгосын төр нь зөвхөн хөдөлмөр, ажил эрхлэлтэд чиглэгдсэн бус бизнесийн үйл ажиллагаанд чиглэсэн маш хүчтэй. Амжилттай ажиллаж байгаа үйлдвэрлэгчдийг хөхиүлэн дэмжихийн хажуугаар бизнесийг нь цэгцлэх чадвартай байдаг. Өмнөд Солонгосын бусад хожуу аж үйлдвэржсэн улсуудаас ялгагдах гол онцлог нь хувийн хэвшлийн бизнесийг цэгцлэх төрийн туршлага байсан. Amsden болон Woo-Cumings нар Өмнөд Солонгосын аж үйлдвэржилтийн түүхэн замналыг дараах байдлаар тодорхойлжээ.

Өмнөд Солонгос дахь Японы колончилал нь Дэлхийн II дайны дараа үйлдвэрлэлийн вакуумжсан орчныг үлдээсэн бөгөөд нийгмийн давхаргуудын хөгжил сул байсан учраас 1960-аад оны үед Солонгосын засгийн газар өөрийн хүчтэй байдлыг байгуулж чадсан. Газрын эзэд, сурвалжит баячуудыг газрын шинэтгэлд оруулж, маш цөөхөн, сул хөгжилтэй ажиллах хүчнийг хөгжүүлэх хүнд зорилтуудыг хэрэгжүүлж, том үйлдвэрлэгчдийг засгийн газрын татаасаас хамааралтай болгож эхэлсэн. Цэргийн засгийн газар нь 1961 онд банкуудыг нийгэмчилж, аж үйлдвэрлэлд оруулах хөрөнгө оруулалтын хуваарилалт болон цаг хугацааны төлөвлөлтийг тодорхойлох хүч, бололцоог олж авчээ.

Дээрх цаг хугацаанаас эхлэн төрийг бүх шатанд авилгалаас хамгаалж, сэргийлсэн шалгалт, тэнцвэржүүлэлтийг хүчтэй хийж эхэлсэн байна. Үүнд гадаад шахалт шаардлага болон АНУ-ын засаг захиргаанаас илүүтэй оюутнуудын хөдөлгөөн гол үүрэг гүйцэтгэсэн байдаг. Учир нь, 1-рт, оюутны хөдөлгөөн нь байнгын жагсаал, цуглаан хийж засгийн газрыг хамгийн муу, ноцтой хүчний давуу байдалтай болохгүй байхаар «хүмүүжүүлсэн», 2-рт, Өмнөд Солонгосын аж үйлдвэржилтийн стратеги нь өндөр боловсрол, цалинтай инженерүүд болон цагаан-захтнуудаас (удирдах ажилтан) маш их хамааралтай байсан учраас оюутнуудыг маш чухал, давуу байдалтай болгодог байсан.

Хойд Солонгосын дэглэм болон үзэл суртлын нөгөө хэсгийн зүгээс үзүүлж байсан гадаад шахалт, дарамтууд нь Өмнөд Солонгосын удирдагчдыг нийт эдийн засгийн хүчин чадал болон үр ашигтай байдлаа илүүтэй анхааран үзэхэд хүргэж байсан. Өмнөд Солонгос нь саяхныг хүртэл жинхэнэ ардчилсан улс байгаагүй бөгөөд үүнээс авторитари дэглэм нь магадгүй, эдийн засгийн доройтлоос хамгаалах нэг хүчин зүйл байсан байж болох юм гэж үздэг. Өмнөд Солонгосын хувьд засгийн газрын үйл ажиллагааг хянахад оюутны хөдөлгөөн гол үүрэг гүйцэтгэж байсан ч Хойд Солонгосын дарамт, шахалт болон АНУ-ын цэргийн тусламж нь нийт эдийн засгийн хөгжил, чадавхийг сайжруулахад гол хүчин зүйл байсан.

3.1.2 Аж үйлдвэрийн салбарын шилжилт, өнөөгийн байдал, төрийн оролцооны үнэлгээ

1990 оны ардчилсан хувьсгалын үр дүнд Монгол Улс тухайн үеийн ЗХУ-ын тэргүүлж байсан улс төр, эдийн засгийн системийн нэг идэвхтэй гишүүн, социалист буюу төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн зарчим, харилцаагаар үйлдвэрлэл, баялгийг бий болгодог системээс дотоод, гадаад улс төр, эдийн засгийн бодлогын хувьд бие даасан, барууны, капиталист буюу зах зээл, өрсөлдөөний зарчмууд дээр суурилсан эдийн засгийн харилцаагаар үйлдвэрлэл,

баялгаа бий болгодог систем рүү улс төрийн хувьд ардчилсан, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн, хүнлэг энэрэнгүй нийгэм рүү хийх шилжилттээ хамтад нь хэрэгжүүлж эхэлсэн байна.

Шилжилт эхлэх үед манай улсын аж үйлдвэрийн салбар нь социалист системийн эдийн засгийн бодлого, зээл, тусламжаас үлэмж хараат, үйлдвэрлэлийн хүчин чадал, зориулалт нь хязгаарлагдмал зөвхөн өөрийн системийн орнуудын зах зээлд зориулагдсан, үнийн хувьд үр ашиггүй, хийсвэр үндэслэлтэй, технологи хоцрогдсон байдалтай, төрөлжилт харьцангуй сул байсан юм.

Өмчийг болон аж үйлдвэрийн салбарыг зах зээлийн харилцаанд шилжүүлэхдээ төрөөс үндсэндээ хувьчиллын аргыг ашигласан бөгөөд эхний үе 1991-1996 онд төрийн өмчийг; хувьчилж болох ч, төрийн зохицуулалт, хяналтад байлган төрийн өмч давамгайлсан байдлаар хувьчлах; эхний шатанд бүрэн хувьчлах аж ахуйн нэгж байгууллагууд гэж 3 ангилан уг үйл ажиллагааг эхлүүлжээ. Үүнд, үл хувьчлагдах хөрөнгөд Улаанбаатар Төмөр Зам, «МИАТ» нэгтгэл, Биокомбинат, Эмийн үйлдвэр зэрэг монополь шинжтэй үйлдвэрийн газрууд, улсын нөөцийн болон оюуны бүтээлийн сангууд, мал аж ахуй, газар тариалангийн үржил селекц, үрийн болон үржүүлгийн станц, лаборатори, услалтын болон ойн үржүүлэг, авто зам гүүрийн томоохон байгууламж зэрэг нэн чухал ач холбогдолтой гэж үзсэн 21 төрлийн байгууллага, объектуудыг хамааруулж байжээ. Төрийн өмч давамгайлсан байдлаар хувьчилагдах үйлдвэрийн газруудад гол төлөв дэд бүтцийн салбарын үйлдвэр, аж ахуйн газрууд, улсын төвлөрсөн хангамжийн байгууллагууд, шилмэл үүлдрийн мал, элит үрийн аж ахуй зэрэг 42 үйлдвэрийн газрыг багтааж байв. Хувьчиллын эхний шатанд бүрэн хувьчилах аж ахуйн нэгж, байгууллагад худалдаа, үйлчилгээ, аялал жуулчлал, хөнгөн хүнс, ой мод, барилгын болон хэвлэлийн бүх үйлдвэрүүд, авто тээврийн жижиг, дунд хэмжээний баазууд зэрэг зах зээлийн өрсөлдөөнөөр шууд зохицуулагдаж болох үйлдвэр, аж ахуйг хамруулсан байна¹³⁷.

Дуудлага худалдаа зонхилсон хоёр дахь үе буюу 1997-2000 онд хувьчлах аж ахуйн нэгж, объектуудыг Жижиг, Том, Үнэ цэнэтэй аж ахуйн нэгж, Дуусаагүй барилга,

үл хөдлөх хөрөнгө, Орон сууц гэж ангилан явуулж Нийгмийн салбарын туршилтын хувьчиллыг эхлүүлэхээр шийдвэрлэжээ. Энэ үе шатанд жижиг аж ахуйн нэгжүүд бараг бүхэлдээ, томоохон аж ахуйн нэгжийн дийлэнх олонхийг хувьчлах нүсэр ажил хийгдсэн нь өнөөгийн байдлаар хувийн хэвшил ДНБ-ий 70 гаруй хувийг үйлдвэрлэх болтлоо өсч өндийхөд тодорхой хувь нэмэр оруулжээ.

Аж үйлдвэрийн салбар дахь төрийн удирдлага, хууль эрх зүйн орчин

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, Засгийн газрын «Яамдын зохион байгуулалтын бүтцийг батлах тухай» тогтоолоор зохион байгуулагдсан Монгол Улсын Үйлдвэр Худалдааны Яамны эрхэм зорилго «Үйлдвэр, худалдаа, эрдэс баялаг, уул уурхайн үйлдвэрлэлийн салбарын эрх зүй, бизнесийн таатай орчинг бүрдүүлж, үндэсний хэмжээний төсөл санаачлан, хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх замаар үйлдвэрлэл, худалдааны өсөлтийг хангахад оршино» гэж байдаг. Энэ нь аж үйлдвэрлэлийн салбар дахь төрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх засгийн газрын нэгж гэдгийг нь зааж байна.

Одоогийн байдлаар Үйлдвэр Худалдааны Яам нь дараах төсөл, хөтөлбөрүүдийг аж үйлдвэрийн салбарт хэрэгжүүлж байна¹³⁸.

- Экспортын үйлдвэрлэлийг дэмжих хөтөлбөр, 1998
- Жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих хөтөлбөр, 1999
- «Ноолуур» хөтөлбөр, 2000
- Ой, мод боловсруулах салбарын үйлдвэрлэлийг сэргээх, тухайн чиглэлээр байгуулагдсан тосгоны хүн амын хөдөлмөр эрхлэлт, нийгмийн асуудлыг

137 Монгол Улсад өмч хувьчлал явагдаж эхэлсний 10 жилд зориулсан “Онол практикийн бага хурал”-д Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн, Төрийн өмчийн хорооны дарга асан эдийн засгийн ухааны доктор Л. Пүрэвдоржийн тавьсан илтгэлээс

138 <http://mit.mit.pmis.gov.mn/>

- шийдвэрлэх арга хэмжээний хөтөлбөр, 2000
- «Ноос» дэд хөтөлбөр, 2001
- «Арьс шир» дэд хөтөлбөр, 2001
- Үйлдвэрлэл, технологийн парк байгуулж хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, 2003
- Орон нутагт үйлдвэрлэл хөгжүүлэх чиглэл, 2003
- Оёмол бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, 2003

3.1.3 Аж үйлдвэр дэх Монгол Улсын төрийн зохицуулалтын үнэлгээ

Аж үйлдвэр дэх засгийн газрын буюу төрийн зохицуулалтын өнөөгийн байдлыг үнэлэхдээ өмнөх бүлэгт тодорхойлогдсон зохицуулалтыг амжилттай хэрэгжүүлэх төрийн тогтсон баримтуудыг Монгол Улсын засгийн газраас аж үйлдвэрийн салбарт авч хэрэгжүүлж буй бодит арга хэмжээ,

хөтөлбөр, төслүүдээр илэрхийлэгдэж байгаа төлөв байдалтай харьцуулж үзье.

Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумын өрсөлдөх чадварын тодорхойлолтод «Өрсөлдөх чадвар гэдэг нь валютын ханшны өрсөлдөх чадварын тухай төсөөллөөс илүү өргөн хүрээтэй тухайн улсын бүтээмжтэй холбогдох ба аливаа улсын бүтээмжийн түвшинг улмаар аливаа эдийн засгийн хүрч болох хөгжил цэцэглэлтийн түвшинг тодорхойлдог хүчин зүйлс, бодлогууд, институцийн нэгдмэл цогц юм» гэдгээс тухайн нэг улсын аж үйлдвэр дэх төрийн зохицуулалтын зорилгын биелэлт нь тухайн улсын өрсөлдөх чадвар сайжирч байгаа эсэхээр илэрхийлэгдэнэ гэж дүгнэж болно.

Өөрөөр хэлбэл, тухайн нэг улсын аж үйлдвэр дэх төрийн зохицуулалтын үр дүн, төлөв байдлыг тухайн улсын өрсөлдөх чадвараар илэрхийлж болно. Тэгвэл хамгийн сүүлд хэвлэгдэн гарсан Дэлхийн 134 улс орнуудыг хамарсан өрсөлдөх чадварын

Хүснэгт 40. Аж үйлдвэрийн салбар дахь эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэгч гол хуулиуд

Хуулийн нэр	Хэрэгжиж эхэлсэн он, сар, өдөр
Компанийн тухай хууль	1999-08-07
Жижиг дунд үйлдвэрлэлийн тухай	2007-07-27
Аж ахуйн нэгжийн албан татварын тухай	2007-01-01
Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай	2002-01-01
Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай	1998-01-08
Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай	2000-05-12
Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалтын тухай	2003-05-30
Барааны тэмдэг, аж ахуйн нэгжийн нэрийн тухай	1996-12-19
Барааны тэмдэг, газар зүйн заалтын тухай	2003-05-02
Стандартчилал, чанарын баталгаажуулалтын тухай	1994-12-22
Стандартчилал, тохирлын үнэлгээний тухай	2003-05-15
Гаалийн тарифийн тухай	1996-05-20
Онцгой албан татварын хууль	1993-03-21
Онцгой албан татварын тэмдгийн тухай	2000-11-17
Гадаадын зээл, тусламжийг зохицуулах тухай	2003-06-12
Санхүүгийн түрээс /лизинг/- ийн тухай	2006-06-22
Химийн хорт бодисоос хамгаалах тухай	1995-04-14
Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай	2004-04-12
Ахуйн болон үйлдвэрлэлийн хог хаягдлын тухай	2004-07-01

тайлангаас өмнөх бүлэгт дурдагдсан аж үйлдвэржилтэд төрийн зохицуулалтыг амжилттай хэрэгжүүлсэн 4 орон болон Монгол Улсын индексийг Хүснэгт 41-д нэгтгэн харуулбал дараах байдалтай байна. Өрсөлдөх чадварын индексийн эхний дэд индекс, Үндсэн шаардлагад,

- Институци,
- Дэд бүтэц,
- Макро эдийн засгийн тогтвортой байдал,
- Эрүүл мэнд ба бага боловсрол гэсэн 4 дэд индекс,

Үр ашгийг дээшлүүлэгч хоёр дахь дэд индексэд,

- Дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт,
- Бүтээгдэхүүний зах зээлийн үр ашигтай байдал,
- Хөдөлмөрийн зах зээлийн үр ашигтай байдал,
- Санхүүгийн зах зээлийн боловсронгуй байдал,
- Технологийн бэлэн байдал,
- Зах зээлийн хэмжээ гэсэн 6 дэд индекс

Хамгийн сүүлийн дэд индекс Шинийг санаачлалт болон боловсронгуй байдлын хүчин зүйлсэд,

- Бизнесийн боловсронгуй байдал,

- Шинийг санаачлалт гэсэн 2 дэд индекс багтана.

Нийтдээ 12 дэд индекс, нөгөө талаар 12 хүчин зүйлээр өрсөлдөх чадварын ерөнхий индекс тодорхойлогдоно.

Хүснэгт 41-дэх 4 улс аль ч үзүүлэлтээрээ нийт 134 орноос эхний 20-д орж байгаа бол манай улс 100-119-р байр буюу сүүлийн хагасын нилээн хойгуур, дээрх 4 улсаас асар хол зайд эрэмбэлэгдэж байна.

Эндээс бүтээмж, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай, одоо хэрэгжүүлж байгаа нь үр дүн муутай, дээрх 12 үзүүлэлтэд чиглэгдсэн шинэ сайжруулсан арга хэмжээнүүдийг хурдан хугацаанд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна гэсэн дүгнэлтийг хийж болно.

Өмнөх бүлэгт Финлянд, Австри, Тайвань болон Өмнөд Солонгос гэсэн 4 улсын аж үйлдвэржилтийг амжилттай хэрэгжүүлсэн туршлагаас болон зохицуулалтыг амжилттай хэрэгжүүлэх төрийн үндсэн шинж чанар, нөхцлүүдийг тодорхойлсон билээ. Тэгвэл тэдгээр тогтсон баримт тус бүрийг Монгол Улсын харгалзах бодит баримттай харьцуулан, дүгнэлт хийх зорилт тавья.

Монгол Улсын Төрийн Өмчийн Хорооны цахим хуудаснаас¹³⁹ авсан мэдээллээр төрийн өмчийн оролцоотой нүүрс болон

139 <http://spc.gov.mn/>

Хүснэгт 41. Өрсөлдөх чадварын ерөнхий индекс ба дэд гурван индекс

	Дэд гурван индекс							
	Ерөнхий индекс		Үндсэн шаардлага		Үр ашиг дээшлүүлэгч		Шинийг санаачлалт болон боловсронгуй байдлын хүчин зүйлс	
	Байр	Оноо	Байр	Оноо	Байр	Оноо	Байр	Оноо
Финланд	6	5.50	1	6.20	13	5.20	5	5.50
Өмнөд Солонгос	13	5.30	16	5.70	15	5.20	10	5.20
Австри	14	5.20	9	5.80	20	5.00	12	5.20
Тайвань	17	5.20	20	5.50	18	5.10	8	5.30
Монгол	100	3.70	102	3.90	105	3.40	119	2.90

Эх үүсвэр: Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын тайлан 2008-2009

гурил үйлдвэрлэлийн 3 компани; хүнд үйлдвэр, алт, холбоо, эрүүл мэнд, төмөр замын салбарт хамтарсан үйлдвэр 7; холбоо, эрчим хүч, зураг төсөл, бусад гэсэн салбарт төрийн өмчит хариуцлагатай хувьцаат компани 7; био технологи, геологи, авто зам, эрчим хүч, батлан хамгаалах, агаарын тээвэр, үйлчилгээний салбарт төрийн өмчит үйлдвэрийн газар 12 гэсэн нийтдээ 30 орчим үйлдвэр, үйлчилгээний газар одоогийн байдлаар үйл ажиллагаа явуулж байна. Тэгвэл нөгөө талаас төрийн зүгээс аж үйлдвэрийн дараах салбаруудыг хөгжүүлэх зорилгоор дэмжиж ажилладагийг өмнөх хэсэгт дурдсан байгаа.

- Аялал жуулчлал
- Бүсчилсэн хөгжлийн бодлоготой уялдсан жижиг дунд үйлдвэр
- Ноолуур боловсруулах
- Ноос боловсруулах
- Арьс шир боловсруулах
- Мод боловсруулах
- Худалдаа
- Оёмол бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг

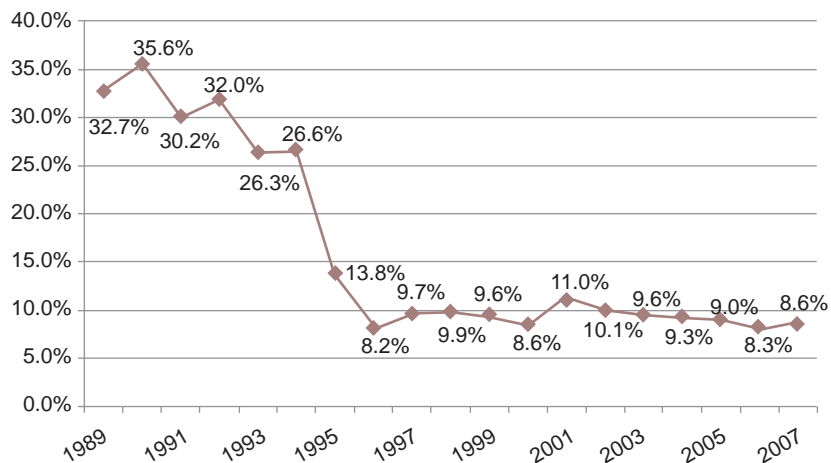
дэмжих, хөгжүүлэх бодлого баримталж байна.

Дээрх хоёр баримтыг нэгтгэн үзвэл, хөгжүүлэх зорилт тавин ажиллаж байгаа аж үйлдвэрийн салбаруудад төрийн буюу засгийн газрын зардлаас санхүүжүүлж байгуулсан үйлдвэр, компани байхгүй байна. Ирээдүйд хөгжүүлнэ гэж тодорхойлсон үйлдвэрийн салбарууддаа хүчтэй оролцоо байхгүй, хөрөнгө оруулалт, технологийн талаар манлайлан, үр ашигтайгаар хөгжүүлэх бодлого, үйл ажиллагаа ерөнхийдөө байхгүй байна.

Нөгөө талаас, зах зээлийн харилцаанд шилжсэнээс хойшхи жилүүдийн аж үйлдвэрлэлийн салбарын бодит үйлдвэрлэл, түүний төлөв байдлыг харахад дараах байдалтай байна (Зураг 19.).

ДНБ-д аж үйлдвэрийн салбарын эзлэх хувь 1990 онд 35.6 хувь байснаа эрс багасаж өнөөгийн байдлаар 8.6 хувь буюу сүүлийн 18 жилийн хугацаанд энэ үзүүлэлт 4 дахин буурсан, бодит үйлдвэрлэлийн хэмжээгээрээ 1990 оны түвшиндээ хүрээгүй байна (Зураг 19.). Өөрөөр хэлбэл, эдгээр жилүүдэд манай

Зураг 19. ДНБ-д аж үйлдвэрийн салбарын (боловсруулах, цахилгаан эрчим хүч) эзлэх хувийн жин, 1989-2007 он



Эх үүсвэр: Монгол Улсын Статистикийн Эмхэтгэл 2007, Статистик -80 жил

улс өмнө хүрсэн түвшингээсээ эрс ухарсан, аж үйлдвэржилтийн эсрэг чиглэлд явж байгаа орон болсон байна. Аж үйлдвэрлэл нь дотоодод нэмүү өртөг бий болгодог гол салбар, хөрөнгө оруулалт, ажил эрхлэлтийг хамгийн ихээр нэмэгдүүлдэг, тэдгээрийг үржүүлэх нөлөөтэй байдаг утгаараа энэ бууралт нь нийгэм эдийн засгийн хувьд маш их сөрөг нөлөөлөл бий болгосон, бий болгож байгаа нь гарцаагүй юм. Тэгвэл эдгээр жилүүдэд хэрэгжүүлсэн аж үйлдвэржилтийн бодлогууд дээрх байдлыг сайжруулаагүй, ямар нэгэн дорвитой өөрчлөлт бий болгоогүй байна (Зураг 20.).

Нөгөө талаас аж үйлдвэрийн салбарын нийт үйлдвэрлэлийн бүтцийг авч үзвэл, харьцангуй боловсруулах үйлдвэрлэл давамгайл байдлаас (1990 онд боловсруулах салбарын нийт аж үйлдвэрлэлийн салбарийн үйлдвэрлэлд эзлэх хувь 72, олборлох салбарын хувь 16.3 байсан) олборлох буюу түүхийн эдийн үйлдвэрлэл давамгайлсан (2007 онд боловсруулах салбарын нийт аж үйлдвэрийн салбарын үйлдвэрлэлд эзлэх хувь 24.3, олборлох салбарынх 67.8 хувь) бүтэцтэй болсон байна (Зураг 21.).

Аж үйлдвэрлэлийн бүтцийн энэ өөрчлөлтийг аж үйлдвэржилтийн бодлого,

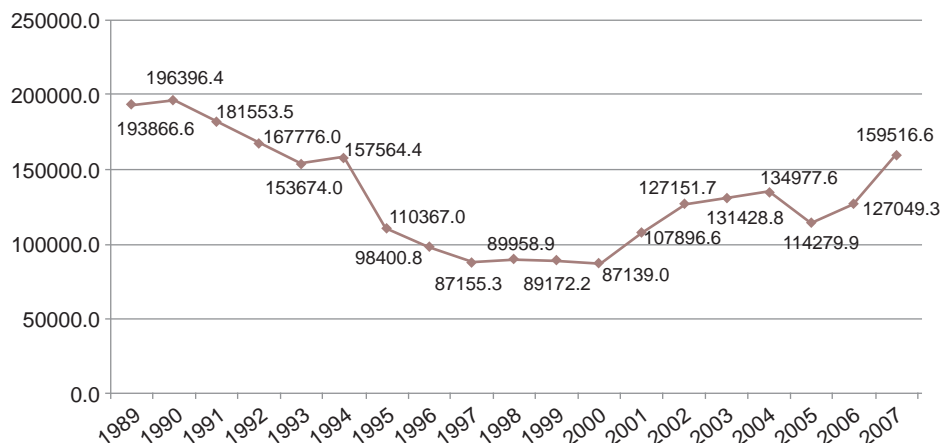
онолын талаас авч үзвэл хүсүүштэй үр дүн биш бөгөөд улс орнууд үүний эсрэг, аж үйлдвэржилтийн хувийг нэмэгдүүлэх бодлого хэрэгжүүлдэг.

Манай орны хувьд төрөөс хэрэгжүүлж байгаа төслүүдийн ерөнхий бүтэц адилхан нэг хэв загвараар бичигдсэн, тунхагийн шинж чанартай, ерөнхийд нь хөгжүүлнэ, дэмжинэ, хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлнэ, судалгаа хийнэ, санхүүжилтийн хувьд гадаадын зээл тусламж, хувийн хөрөнгө оруулалт, орон нутаг болон төвлөрсөн төсөв, бусад гэсэн нэг ижил бүтэцтэй байна. Жишээ болгон манай улсын бэлтгэдэг гол түүхий эд ноос, ноолуурын үйлдвэрлэлд хэрэгжүүлсэн дээр дурдагдсан хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн үр дүнг үйлдвэрлэлийн бодит хэмжээгээр Зураг 22-оос харж болно.

Эдгээр жилүүдэд хонь, ямааны тоо толгой өсч байсан боловч гол түүхий эдийн үйлдвэрлэлийн хэмжээ буурч иржээ. Тоо толгойн өсөлтөөс гадна тусгай хөтөлбөр, төсөл хэрэгжүүлсэн нь эцсийн үйлдвэрлэлд дорвитой нөлөөлөөгүй байна.

Төсөл, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхдээ бизнесийн байгууллага буюу пүүс, компаниудтай хэрхэн хамтран ажиллах,

Зураг 20. Аж үйлдвэрлэлийн (боловсруулах, цахилгаан эрчим хүч) бодит хэмжээ, 2000 оны үнээр



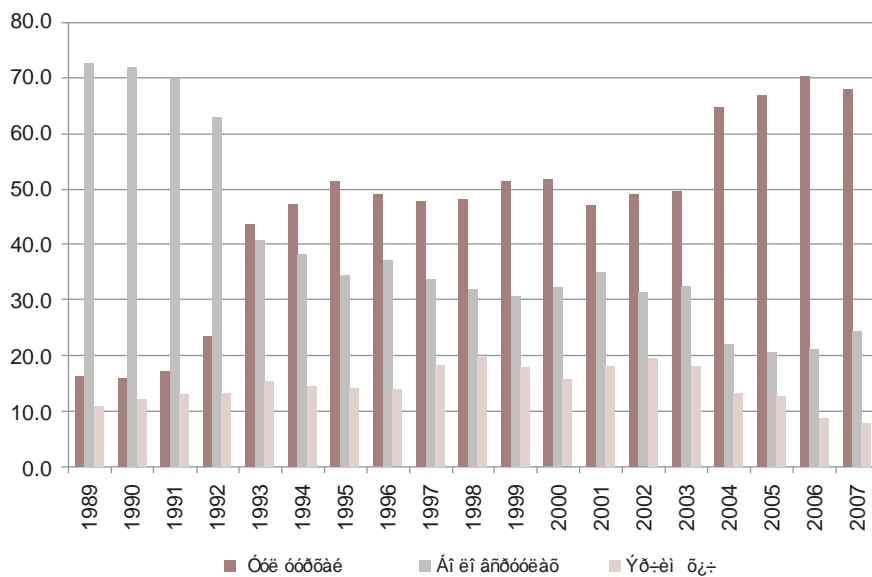
Эх үүсвэр: Монгол Улсын Статистикийн Эмхэтгэл 2007, Статистик -80 жил

бизнесийн ирээдүй байгаа эсэх, тэдгээрийн санал, төлөвлөгөө гэх мэт хамгийн гол амжилтад хүргэх бодлого, заалт огт тусгагддаггүй нь харагдаж байна. Эдгээр хөтөлбөр, төслүүдийг хэрэгжүүлэх, хянах, удирдах байгууллага, үйл явц нь бараг бүх түвшиндээ төрийн яамдууд, харьяа агентлагуудаар явагдаж байгаа нь манай

улсад төрийн зохицуулалтыг амжилтад хүргэдэг гол зарчмууд баримтлагддаггүйг харуулж байна.

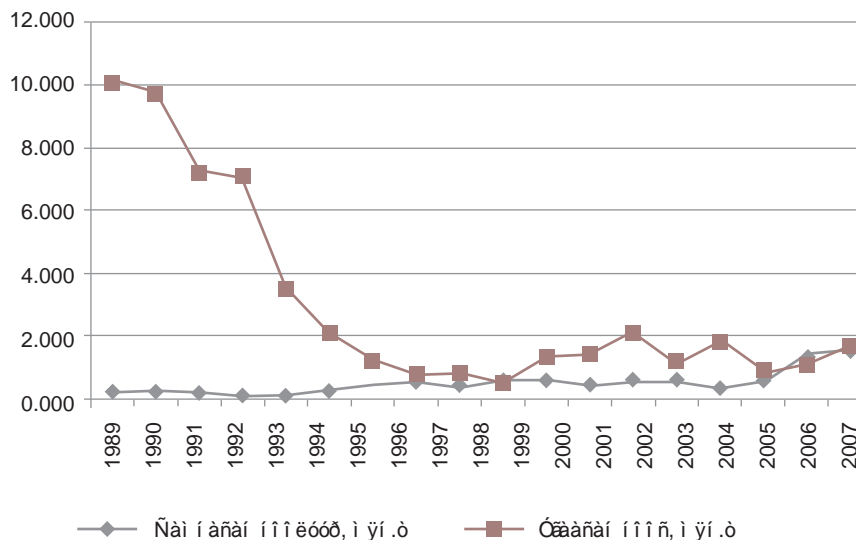
Эндээс үзвэл, 1998 оноос хойш ерөнхийдөө багахан хэмжээний өсөлт гарсан боловч хэлбэлзэл ихтэй, тогтвортой бус, ноосны үйлдвэрлэл 1989 оны түвшнээс 5 дахин багыг жилд үйлдвэрлэж байгаа

Зураг 21. Аж үйлдвэрийн салбарын бүтэц, хувь



Эх үүсвэр: Монгол Улсын Статистикийн Эмхэтгэл 2007, Статистик -80 жил

Зураг 22. Ноос, ноолуурын үйлдвэрлэл, мянган тонн



Эх үүсвэр: Монгол Улсын Статистикийн Эмхэтгэл 2007, Статистик 80 жилд

нь хэрэгжүүлсэн хөтөлбөрүүд дорвитой өөрчлөлт, ахиц дэвшил авчраагүй байна гэж дүгнэж болно. Улс төрийн болон хамтын шийдвэрүүд нь капиталын хуримтлалд шаардлагатай хадгаламжийн илүүдлийн урсгал болон орлого хуваарилалтын бодит байдалд үүсэх зөрчилдөөнтэй байдлыг зохицуулж байх ёстой.

Энэ баримттай холбоотой, уг баримтын төлөв байдлыг хэмжиж байдаг Фрезерийн Институтийн эдийн засгийн эрх чөлөөний индексийн «Зээлийн зах зээлийн зохицуулалт» гэсэн дэд индексийг харвал манай улс Финляндын дараа хамгийн эрх чөлөөтэй, төрийн зохицуулалт харьцангуй бага зээлийн зах зээлтэй болох нь харагдаж байна. Тайвань, Австри болон Өмнөд Солонгос нь дэлхийн бусад улсуудтай харьцуулахад хангалттай их хэмжээгээр зээлийн зах зээл дээрх сонгох эрх чөлөө, зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлт, агентуудын ашгаа хамгийн их байлгах тус тусын сонирхлыг зохицуулдаг болох нь харагдаж байна. Энэ нь нөгөө талаас «Хөрөнгө оруулалтанд нөлөөлөхүйц зээлийн хүүгийн бага түвшний бодлого хэрэгжүүлдэг» гэсэн эдгээр орнуудын амжилтын нийтлэг туршлагыг илтгэж байна.

Монголын төр, засгийн газраас зүгээс арилжааны банкуудын хадгаламж зээлийн хүүг тодорхой төвшинд тогтоох,

барих талаар тусгай хууль, дүрэм журам гаргаж байгаагүй, хүү зах зээлийн хүчээр зохицуулагдаж ирсэн гэж хэлж болно. *Манай улсын хувьд ямар нэгэн байдлаар сонгогдсон үйлдвэрлэлийн салбарыг хямд зээлийн бодлогоор дэмжих, үүний тулд зээлийн зах зээлийг хянах, зохицуулах үйл ажиллагаа ерөнхийдөө байдаггүй гэж дүгнэж болно.*

Нөгөө талаас, бодит байдал дээр төрийн мэдлийн нэг ч арилжааны банк, тодруулбал хөрөнгө оруулалтын банк байхгүй байгаа нь «Нэгдсэн нэг удирдлагын бүтэц нь стратегийн зөрчилдөөнтэй байдалд хүргэж, төр үүнийг аж үйлдвэржилтийн бодлого болон стратегийн хувьсагчид буюу зах зээлийн үнийг хязгаарлах бодлогын аль алинаар зөөлрүүлэх хэрэгтэй болдог. Тиймээс төр нь өөрийн бодлогыг тулгах, түүнийг хэрэгжүүлэх хангалттай хүчтэй байх ёстой» гэсэн амжилттай төрийн нийтлэг туршлагатай манай бодит байдал зөрчилдөж байгаа нь харагдаж байна.

Өргөн хүрээтэй төвлөрсөн төлөвлөгөөтэй боловч төр болон улс төрийн тогтолцоо нь, хамгийн гол нь, либерал, чөлөөт зах зээлийн систем болон хувийн өмчийг хүндэтгэн үзэх үзлийг гол зарчмаа болгодог байх ёстой.

Төрийн байгууллагуудын өнөөгийн тогтолцоогоор өмнөх шигтгээнд дурдсантай ижил аж үйлдвэрлэл дэх төрийн

Шигтгээ 8.

Японы Жижиг, Дунд үйлдвэрлэл болон Бүс нутгийн хөгжлийн байгууллага

Япон Улс 2004 онд жижиг, дунд үйлдвэрлэлтэй холбоотой төрийн 3 байгууллагыг нэгтгэн нэг том агентлаг болгосон байдаг бөгөөд «Японы Жижиг, Дунд үйлдвэрлэл болон бүс нутгийн хөгжлийн байгууллага» хэмээх энэ агентлаг нь уг асуудалтай холбоотой бүхий л асуудлыг удирдан чиглүүлэх, эмх цэгцтэй, тодорхой байгууллага болсон байна. Захиргааны (*Administration*), Санхүүгийн (*Financing*), Хөрөнгө оруулалт (*Investment*), Удирдлагын дэмжлэг (*Managing Support*), Бизнесийг Дэмжих Систем (*Business Support System*) болон бусад дэмжигч байгууллагуудтай холбож өгөх гэсэн үндсэн үйл ажиллагаагаар холбогдон, хамтран ажилладаг.

Уг байгууллагын хамгийн гол зүйл нь улс орны хэмжээнд 26 газар байрладаг, 3 төрлийн инкубатор: бизнес, их сургуультай хамтарсан болон орон нутгийн засаг захиргаатай хамтарсан хөрөнгө оруулалтай, инкубаторуудад дээр дурдсан 5 салбарын, шинээр бий болж буй пүүс, компаниудыг хөл дээр нь зогсоох, улмаар бие даалгах үйл ажиллагааг явуулдаг байна.

зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх цогц нэг байгууллага одоо хэр нь манай улсад байхгүй байна.

Яам болгон өөрийн үйл ажиллагааг тодорхойлох бодлогын газруудтай ч тэдгээрийг хооронд нь нэгтгэх, үйл ажиллагаа, бодлогыг зангидах эдийн засгийн хөгжлийг тодорхойлох, удирдан чиглүүлэх байгууллага байхгүй байна. Зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд аж үйлдвэрийн салбарыг шилжүүлсэн үндсэн арга хувьчиллыг хэрэгжүүлэхэд гарсан маш олон тооны алдаа, завхарлууд болон одоо болтол үйлдвэрийн тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлоогүй, үйлдвэрийн төрөлжилт, өсөлт нь хувийн хэвшил, гадаад хөрөнгө оруулалт болон дэлхийн зах зээлийн үнээр тодорхойлогдож байгаа нь ийм төрлийн байгууллага эхнээсээ байгуулан ажиллуулж байгаагүйн үр дагавар байж болох юм.

Манай улсын хувьд төрийн албаны залгамж холбоо, улс төр, нэг намын үзэл бодлоос ангид, хараат бус байх байдал ихээхэн хэмжээгээр алдагдсан нь УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дараа шинээр томилогдсон засгийн газар бүр шинэ үйл ажиллагааны хөтөлбөр боловсруулж мөрддөг, ялсан намын боловсон хүчнээр төрийн албан хаагчдыг бүрдүүлэх компаниг ажил өрнөн олон мянган мэргэшсэн төрийн албан хаагчдыг намын харьяалал эсвэл танил тал, ах дүүсийн харилцаанаас үүдэн шалтгаангүйгээр халах үзэгдэл байнга гардагаар илэрдэг.

Манай улс дайнд нэрвэгдэн тусгаар тогтнол, бүрэн бүтэн байдлаа алдах магадлал бага ч гэсэн эдийн засгийн аюулгүй байдалдаа анхаарахгүй байхын аргагүй аюул, заналхийлэлтэй тулгарч байгаа нь тодорхой юм. Тухайлбал, хүнсний хэрэгцээнийхээ 70 орчим хувийг импортоор, тэр тусмаа бараг ганц БНХАУ-аас, нефть, шатах, тослох материалын хэрэгцээгээ бараг 100 хувь ОХУ-аас импортоор авдаг билээ.

Орчин үед аюулгүй байдлын үзэл баримтлал өөрчлөгдөж байгаа бөгөөд улс орны аюулгүй байдал дан ганц зэвсэг, техникийн хүчин чадлаар бус эдийн засаг нь гадаад бусад эдийн засгуудтай хэр зэрэг харилцан хамааралтай оршиж байгаагаар тодорхойлогдоно гэж үздэг болсон. Жишээ нь, Сингапур Улс ундны цэвэр усны хувьд Малайзаас бүрэн хамааралтай боловч бусад бараа, бүтээгдэхүүн болон үйлчилгээний үйлдвэрлэлээр бусдыг хараат байлган тэнцвэрт байдлыг хангаж чаддаг учраас өнөөдөр дэлхийн өндөр хөгжилтэй, баян, аюулгүй орнуудын нэг болж чадсан гэж үздэг. Мөн АНУ-ын хувьд компьютерийн эд анги, сэлбэг хэрэгсэл тухайлбал, компьютерийн гар, Тайванаас бүрэн хамааралтай боловч бусад зүйлсээр тэнцвэрт эсвэл давуу харилцааг үүсгэж чадсан учраас аюулгүй байдлаа хангаж чадаж байна гэж хэлж болно.

Энэ тодорхойлолт, логигоор аваад үзвэл манай улс туйлын аюултай, эмзэг нөхцөлтэй эдийн засгийн харилцаанд оршин байна гэж дүгнэж болно. Бусдаас огт хамааралгүй, дан ганц өөрийн хүчээр бүхнээ хангана гэх нь үр ашиггүй, боломжгүй зүйл учраас бусдаас хамааралтай байх нь гарцаагүй боловч стратегийн чухал салбарт хамаарлыг бууруулах, түүнийг орлуулах стратеги баримтлах нь зөв юм. Жишээ нь, сүүлийн үед хувийн хэвшлийн зарим компаниуд хүрэн нүүрсийг нэрэх замаар бензин, түлш үйлдвэрлэх бизнес төлөвлөгөө боловсруулж байгаагаар зарлаж байгаа нь олзуурхууштай. Засгийн газрын зүгээс энэ алхамыг бүхий л талаар дэмжих хэрэгтэй гэдэг нь энэ онолоос харагдаж байна. Нөгөө талаас энэ дарамт, шахалтыг зөв хүлээн авч шийдвэрлэж чадвал эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийг хангаж болохыг дээрх 4 орны хөгжлийн туршлага харуулж байна.

3.2 Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд¹⁴⁰

Зах зээлийн эдийн засаг дахь төрийн оролцооны нэг чухал хэсэг нь **төрийн өмчийн үйлдвэр, компаниуд** юм. Ихэнх орнуудад төр ямар нэгэн байдлаар үйлдвэрлэлд оролцож, бараа үйлчилгээг үйлдвэрлэж, түүнийг олон нийтэд түгээдэг. Төрийн үйлчилгээ, нийгмийн хамгаалал, батлан хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангах зэрэг үйлчилгээг тайлангийн бусад хэсгүүдэд (төсвийн зарлага, төрийн үйлчилгээ) авч үзсэн бөгөөд энэ хэсэгт бид **төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжүүдийн** үйл ажиллагааг¹⁴¹ түлхүү үзэх болно.

Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд өндөр хөгжилтэй орнуудад 20-р зууны эхнээс олноор үүсчээ. Төр үйлдвэрүүдийг байгуулах зорилго нь тухай үед улс болгонд янз бүрийн байсан боловч ерөнхий зорилтуудыг нь ангилан үзэхэд¹⁴² төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг хөгжүүлэх шаардлага нь дараах 3 төрөл байжээ. Үүнд:

1. Дэд бүтцийг хөгжүүлж аж үйлдвэрийн хөгжлийн үндсийг бий болгох (хамгийн эхний үе буюу 19-20-р зуун)
2. Нийгмийн сайн сайхныг дээдлэх нийгмийг бий болгох үүднээс ажлын байрыг олноор бий болгох, нийгмийн халамжийн тогтолцоог хөгжүүлэх (дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа)
3. Стратегийн шинжтэй байгалийн нөөцийн нийгэмчилсэн ашиглалт, зохицуулалт, олборлолт, түгээлт, хайгуулын ажил (газрын тос,

байгалийн хийн олборлолт, дэлхийн 2-р дайны дараа Англи, Голланд, Норвег, АНУ, Япон зэрэг улсууд, өнөөгийн БНХАУ болон ОХУ)

Төрийн оролцоог цаашид улам өргөжүүлэхэд дэлхийн 2-р дайн хүчтэй түлхэц үзүүлсэн. Дайны үед өндөр хөгжилтэй орнууд бүх нөөцөө цэрэг, дайны хэрэгцээнд дайчлах, үнийн болон бусад төрлийн хязгаарлалт, хяналтыг тогтоох, асар их хэмжээний зэвсгийн захиалгыг өгөх замаар төрийн оролцоог нэмэгдүүлсэн. Дэлхийн үеийн дайн, зэвсгийн үйлдвэрлэлийг эрчимтэй хөгжүүлэх үүднээс төрийн өмчийн компаниудыг тухайн салбарт олноор байгуулах (АНУ), дайнд ялагдсан Германтай холбоотой компаниудыг улсын мэдэлд хурааж авч төрийн мэдлийн компани болгох үйл ажиллагаа (Баруун Европ) ихээхэн газар авсан. Тухайлбал, Францын алдартай Рено компани анх хувийн компани болж байгуулагдсан боловч дэлхийн дайны үед Германы армид бараа нийлүүлж байсан тул компанийг эзнээс нь хурааж, улсын компани болгосон. Үүнтэй ижил нөхцөлд өндөр хөгжилтэй орнуудад дэлхийн дайны дараа төрийн өмчийн олон үйлдвэр бий болсон. Норвегт эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь нийтдээ өргөжиж, 1927 онд улсын хүнсний агентлагыг байгуулж, улсын архины монополь эрхийг 1932 онд бий болгож, дэлхийн 2-р дайны дараа төрийн өмчийн төмөрлөгийн үйлдвэрийг байгуулж, 1948 онд төрийн банк, 1953 онд төрийн мэдлийн эмийн бөөний худалдааны компани, 1972 онд төрийн өмчийн газрын тосны компанийг байгуулсан.

Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн тоо, цар хүрээ, хамрагдах салбарын тоо асар хурдацтай өсч, 1940-1970 онуудад эдийн засаг дахь төрийн оролцоо маш их хэмжээгээр тэлж ирсэн. Тухайн үед хөгжилтэй болон хөгжиж буй орнуудад

140 Дэлхийд төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн түгээмэл тодорхойлолт нь State-owned enterprises (SOE) буюу улсын өмчид байгаа үйлдвэрүүд эсвэл Government-owned corporations буюу засгийн газрын өмчид байгаа корпорациуд.

141 Төрийн үйлдвэрлэл гэдэг нь өөрөө их өргөн утгатай юм. Тухайлбал, хамгийн чухал төрийн үйлдвэрлэл нь төрийн бодлого болон хуулиуд гэж үзэж болох боловч манайд төрийн өмчийн үйлдвэрийг голдуу бараа, үйлчилгээний үйлдвэрлэгч нэгж гэж үздэг.

142 REFORMING PUBLIC ENTERPRISES -- CASE STUDIES: NORWAY, Roger Jusevold, Public Management Service, OECD 1998.

ТӨҮ-ийн эдийн засагт эзлэх хувь асар өндөр түвшинд хүрсэн бөгөөд олон эдийн засагчид түүнээс ч ихээр төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх хэрэгтэй гэж үзэж байжээ. Тухайлбал, А. Льюис (1949, р. 101) газар, байгалийн баялаг, даатгал, автомашины үйлдвэрлэлийг улсын болгох хэрэгтэй, Ж. Мид (1948, р. 67) төмөрлөг болон химийн салбар улсын байх ёстой, францын М. Аллэ (1947, р. 66) салбар болгонд зарим компаниудыг төрийн өмч болгон хувийн хэвшилтэй харьцуулах шаардлагатай гэж үзэж байсан¹⁴³. 1979 он гэхэд төрийн өмчийн үйлдвэрүүд дэлхийн худалдааны 15%, дэлхийн газрын тосны үйлдвэрлэлийн 70%, ган төмөрийн 40%, дэлхийн банкуудын 40% -ийг тус тус эзэлжээ¹⁴⁴.

Гэвч эргээд хэд хэдэн зүйлээс шалтгаалан 1970 оноос хойш төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг хувьчлах үйл ажиллагаа идэвхитэй өрнөсөн. Энэ хувьчлалын давалгаанд нөлөөлсөн гол хүчин зүйлс нь дараах байсан гэж үздэг¹⁴⁵. Үүнд:

1. Засгийн газрын өрийг багасгах, санхүүгийн сахилга батыг сайжруулах төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн алдагдалыг багасгах явдал байлаа. Европын Холбооны улсуудын хувьд ЕХ-ын Маастрихтын хэлцлийн дагуу улс болгоны төсвийн алдагдал, улсын өрийг багасгах шаардлага тавигдаж байсан. Бусад улсуудын хувьд нийтлэг шаардлага нь үр өгөөж муутай, зардал ихтэй төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг цэгцлэх, үр ашигтай болгоход оршиж байлаа.
2. ТӨҮ-д ерөнхийдээ хүлээлтийн түвшинд ажиллаж чадаагүй, алдагдал ихтэй байсан. Иймээс тэдгээрийн үйл ажиллагааг сайжруулах, ашигтай

ажиллуулах шаардлага бий болсон. Хувьчлалын үр дүнд ихэнх тохиолдолд эерэг өөрчлөлт бий болжээ¹⁴⁶. 1994 оны Галалын судалгаанаас үзэхэд хувьчлагдан 12 компаний үйл ажиллагааг шинжихэд 11 тохиолдолд нийгмийн сайн сайхан байдал, үр ашиг дээшилсэн гэсэн дүгнэлт гарсан байна.

3. Технологийн шинэчлэл, хөгжил нь хуучин монополь салбарын ач холбогдлыг багасгаж, цаашид төрийн мэдэлд байлгах шаардлагагүй болгожээ (тухайлбал, холбооны салбар). Өөрөөр хэлбэл, хуучин улсын өмчид байсан монополиудыг задалж, хувийн хэвшлийг оруулах замаар өрсөлдөөнийг бий болгож, зардлыг багасгах зорилготой байсан. Тухайлбал, 1984 оноос эхлэн Британи улсын өмчийн холбооны салбарын компани болох Бритиш Телекомыг нийтэд зарснаар тус салбарын бусад орнуудын компаниудыг мөн ижил хувийн болгосон, жишээ нь Германы Дойче Телеком, Дойче Пост АГ (шуудан). 1980-2001 оны хооронд хувьчилсан нийт төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн дотор 40%-ийг хамгийн их технологийн дэвшилттэй байсан холбооны салбар эзэлжээ.
4. Санхүүгийн зах зээлийн даяаршлын нөхцөлд төрийн өмчийн компаниудыг төрийн мэдэл, хяналтаас гарган бие дааж ажиллах, дэлхийн санхүүгийн зах зээлд хөрөнгийг дайчлах боломжийг олгох.
5. Социализмаар замнаж байсан улсуудын эдийн засгийн хямрал, шилжилтээс үүдэн эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх, үүргийг дахин нягтлах, өөрчлөхтэй холбоотой юм.

143 А. Шлейфер, 1998, Төрийн болон хувийн өмч, НБЕР.

144 Government-Owned Businesses: Market Presence, Competitive Advantages and Rationales for Their Support by the State By RICHARD P. NIELSEN

145 Privatizing State Owned Enterprises, OECD, 2003

146 Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis (1994) by A Galal, L Jones, P Tandon, I Vogelsang

1970 оноос хойш төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн хувьд шинэ үе ирж өндөр хөгжилтэй орнууд 1 триллион (наяд) долларын үнэ цэнэтэй¹⁴⁷ төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг хувьчилсан. Ихэнх тохиолдолд өндөр хөгжсөн орнууд төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн хувьцааг худалдах хувьчлалын замыг сонгосон (62%) бөгөөд өрсөлдөөн ихтэй банк болон аж үйлдвэрийн салбараас эхэлсэн ба дараа нь дэд бүтцийг хувьчилж эхэлсэн гэж үздэг. 1980-2001 оны хооронд өндөр хөгжилтэй орнуудад хувьчлагдсан салбаруудыг авч үзэхэд, нийтдээ хувьчилсан үйлдвэрүүдийн 40% нь холбоо, 10% нь тээвэр, халаалт эрчим хүч, 14% нь бохир цэвэр усны сүлжээ, 13% ба 11% нь санхүү болон аж үйлдвэрийн салбарын компаниуд тус тус эзэлжээ. Өндөр хөгжилтэй орнуудад тус компаниудыг худалдаж авсан хөрөнгө оруулагчид голдуу дотоодын хувийн хэвшил байсан бол зарим шилжилтийн орнуудад ихэвчлэн гадаадын хөрөнгө оруулагчид байжээ. Тухайлбал, Чех улсын хувьчлалын орлогын 89-96% гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт эзэлсэн бол Польш улсад гадаадын хөрөнгө оруулагчид нийт хувьчилсан хөрөнгийн орлогын 75%-ийг бүрдүүлжээ¹⁴⁸.

Жишээ нь, Японд Улсын Төмөр Замын корпорацийг 1949 онд байгуулсан. Тус компаний гол зорилго нь санхүүгийн хувьд бие даан улсын хэмжээгээр төмөр замын тээврийн үйчилгээг хангахад оршиж байжээ. Гэвч хувийн өмчид байдаг автомашины тоо өссөнөөр төмөр замын нийт тээвэр дэх хувь эрчимтэй бууж эхэлсэн. 1965 онд километр-зорчигчдын үзүүлэлтээр зах зээлийн 45% эзлэж байсан улсын төмөр замын хувь 1985 он гэхэд 23% хүртлээ буурсан¹⁴⁹. 1964 оноос эхлэн тус компани өндөр хурдтай экспресс галт тэрэг Шинкансен-ийг ашиглалтанд

оруулснаар алдагдалд орж эхлээд, 1980 онд 1 триллион иений, 1985 онд нийтдээ 600 триллион йений өрөнд буюу одоогийн ханшаар 5.7 тэрбум долларын алдагдалд орсон. Тус компани улсын хэмжээгээр үйлчилгээг түгээх зорилгоор хөдөө орон нутагт алдагдал ихтэй олон замыг байгуулж ажиллуулсанаар түүний санхүүгийн байдал улам хүндэрч улмаар 1987 онд хувьчлах шийдвэр гаргахад хүргэжээ. Японы Төмөр Замын улсын корпорацийг 6 бүс нутгийн компани, 1 улсын хэмжээний тээврийн компани болгон 7 хэсэгт хувааж, хуучин улсын компаний өрийн 70%-ийг өөртөө үүрэх бие даасан нэгжийг байгуулж (JNR settlement corporation), үлдсэн өрийг нь улсын төмөр зам эзэмшиж байсан хөрөнгө, газрыг мөн шинэ компаниудын хувьцааг нийтэд худалдаалах замаар нөхөх болсон. 1993 онд зарим шинэ компаний хувьцааны 62%-ийг нийтэд худалдаалсан. Хэдийгээр ийнхүү орлогын шинэ эх үүсвэрүүдийг бий болгосон ч, хуучин улсын төмөр замын өрийн хэмжээ нь 1996 онд 27 триллион йен байсан бөгөөд Япон улсын иргэн бүр улсын төмөр замын алдагдлаас болж 2000 долларын өрийг үүрэх шаардлагатай үлдсэн. Гэвч тус улсын компанийг 1987 онд хувьчлаагүй бол улсын алдагдал түүнээс их хэмжээнд хүрэх байсан нь тодорхой.

Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд өнөөдөр ч эдийн засагт чухал байр суурийг эзлэж байна. Тухайлбал, 1986-1991 онуудад өндөр хөгжилтэй орнуудад ДНБ-д эзлэх хувиар төрийн өмчийн үйлдвэрүүд дунджаар 8%, нийт хөрөнгө оруулалтад 13%-ийг эзлэх байсан бол, хөгжиж буй орнуудын хувьд энэ үзүүлэлтүүд 28% ба 14% байсан. Түүний дотор төрийн өмчийн үйлдвэрүүд зарим салбаруудад 70-100% -ийг эзэлдэг тохиолдол олон бий.

Жишээ нь, 1980 –аад онд Австри улсад шуудан, ТВ холбоо, цахилгаан эрчим хүч, газрын тос, хий, нүүрс, төмөр зам, агаарын

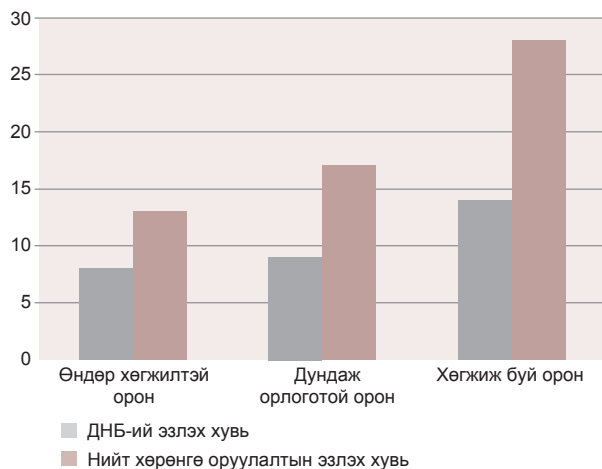
147 Privatizing State Owned Enterprises, OECD, 2003

148 Privatizing State Owned Enterprises, OECD, 2003

149 Privatization and Beyond: JR (Japan Railways) case, K. Nakamura, Japan Railway and Transport Review, 1996

тээвэр, төмөр ган, машины үйлдвэрлэлийг 100% төрийн өмчийн компаниуд эзлэж байсан. Мөн энэ үед Австрали, Бельги, Британи, Франц, Канад, Баруун Герман, Япон, Испани зэрэг улсуудад дээр дурдсан салбаруудад төрийн өмчийн үйлдвэрүүд зах зээлийн 75 орчим хувийг эзэлж байв¹⁵⁰.

Зураг 23. Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн эдийн засагт эзлэх хувь, 1986-1991



Эх үүсвэр: Дэлхийн Банк, Эдийн засгийн өсөлтийн цаана

Орчин үед төрийн өмчийн үйлдвэрийг дараах байдлаар тодорхойлдог. Засгийн газар нь бүрэн буюу хэсэгчлэн өмчилдөг, зах зээлийн эдийн засгийн дүрмийн дагуу ажиллаж, бараа бүтээгдэхүүнийг борлуулах замаар ихэнх орлогоо олж байгаа, эрх зүйн хувьд бие даасан аж ахуйн нэгжийг ТӨҮ гэж нэрлэнэ¹⁵¹. Төр аливаа үйлдвэрийг өмчлөхдөө түүнийг *шууд* эсвэл *хувьцаагаар* дамжуулан өмчилдөг. Төрийн өмчийн үйлдвэр хувьцаат компани байх тохиолдлолд төр түүний бүх хувьцааг эсвэл зарим хэсгийг нь өмчилж болно. Иймээс төрийн өмчийн үйлдвэрийг заримдаа *төрийн өмчийн хувьцаат компани*

150 Government-Owned Businesses: Market Presence, Competitive Advantages and Rationales for Their Support by the State Author(s): Richard P. Nielsen Source: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 41, No. 1 (Jan., 1982), pp. 17-27

151 Энэ тодорхойлолт нь төсвөөс шууд санхүүждэг төрийн аж ахуйн үйл ажиллагааг ТӨҮ-ийн тодорхойлолтоос гадуур болгож байгаа юм.

(корпораци) гэж үздэг.

Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд олон төрлийн байж болно¹⁵². Тухайлбал, Японы жишээг ашиглан Ч. Жонсон¹⁵³ 6 төрлийн нийгмийн өмчийн буюу улсын компанийг тодорхойлсон байдаг.

- Цэвэр төрийн өмчийн компаниуд (зарим тохиолдолд төсвөөс шууд санхүүждэг)
- Зах зээлийн борлуулалтаас орлого авдаг улсын болон хувийн хэвшлийн хамтарсан компаниуд (Японы агаарын тээврийн ЖАЛ, Францын Рено),
- Орон нутгийн төрийн өмчийн компаниуд (тухайлбал, хотын захиргаа өмчилдөг нийтийн тээврийн компаниуд)
- Төрөөс үйл ажиллагааг удирдаж байгаа ашгийн бус төрийн байгууллагууд
- Төрийн удирдлагын дор байдаг ихэвчлэн хувийн өмчийн компаниуд
- Засгийн газраас санхүүждэг хувийн болон холимог өмчлөлтэй компаниуд

Хэдийгээр эдгээр хэлбэрүүд хоорондоо эрх зүйн болон зохион байгуулалтын хувьд ялгаатай боловч, эдгээрийн үйл ажиллагааны зорилго нь ижил буюу төр өөрийн өмчийн компаниудаар дамжуулан тодорхой зорилтуудыг хэрэгжүүлж байдаг.

Төрийн өмчийн үйлдвэр, хувийн хэвшлийн компаниас зохион байгуулалтаараа ялгаатай, өөрийн гэсэн онцлогтой¹⁵⁴ байдаг. Үүнд:

152 Энэ нь тухайн улсын түүх, нийгмийн онцлогоос хамаарна. Жишээ нь, Британий колони байсан улсуудад одоо хүртэл улсын мэдлийн компани (Crown entities) гэж байдаг ба энэ нь улсын компани юм. Гэхдээ эдгээр орнуудад түүнээс гадна тусгай хуулиар төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг бас зохицуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, хоёр төрлийн нийтийн өмчийн компаниуд байна гэсэн үг. Жишээ нь, Шинэ Зеландад бүх төрийн өмчийн үйлдвэрүүд болон улсын компаниудын үйл ажиллагааг зохицуулахдаа Компаний хуулийг үндэслэдэгээс гадна тусгай хуулиуд үйлчилдэг.

153 Japan's Public Policy Companies. by Chalmers Johnson, The Journal of Asian Studies, Vol. 38, No. 3 (May, 1979)

154 Шинэ Зеландын Засгийн газраас гаргасан төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн удирдамж, 2007.

1. Төр өмчлөгч нь мөн боловч компаниуд шууд төрийн удирдлагын дор бус, бие дааж үйл ажиллагаа эрхэлдэг.
2. ТӨҮ-ийн захирлуудын зөвлөлүүд нь ихэвчлэн бие даасан зөвлөлүүд байдаг.
3. Хуулийн хувьд бие даасан нэгжүүд боловч зорилго нь хувийн хэвшлээс эрс ялгаатай байж болно.
4. ТӨҮ-ийг хувийн хэвшлийн компаниудтай ижил хуулиар, мөн зөвхөн төрийн өмчийн үйлдвэрүүдэд үйлчилдэг нэмэлт хуулиудаар үйл ажиллагааг нь зохицуулдаг (өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн орчин нь өөр өөр байна).
5. Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд, хувийн хэвшлийн компаниудтай ижил алдагдалгүй ажиллаж байх ёстой¹⁵⁵, тухайлбал, Шинэ Зеландад 1986 оны Төрийн өмчийн үйлдвэрийн хуулиар ТӨҮ-ийн гол зорилго бол амжилттай ажиллах явдал гэж тодорхойлсон байна.
6. Хувийн хэвшлийн компанид хувийн өмчтэй холбоотой өмчлөл, эзэмшил, хувийн өмчтэй холбоотой хяналт, эрх үүрэг өмчлөгч болон менежерүүдийн хувьд маш тодорхой байгаа. Өмчлөгч өөрөө бүх алдаагаа баялгаараа хариуцдаг, мөн ашгаа өөртөө шууд авдаг тул түүнийгээ аль болохоор үр өгөөжтэй ашиглахыг хичээдэг. Төрийн өмчийн үйлдвэрийн хувьд өмчлөгч болох төр (түүнийг төлөөлсөн яам, агентлаг) үйлдвэрийн хувьд хянах, өмчлөгчийн эрхээ хэрэгжүүлэх хязгаарлагдмал боломжтой, жишээ нь өмчөө бусдад шилжүүлэх нь заавал Парламентын (Шинэ Зеланд) зөвшөөрөл авахаас шалтгаална. Төрийн үйлдвэрийн эзэн, өмчлөгч (яам, агентлаг нь) үйлдвэрийн ашигтай эсвэл алдагдалтай байдлаас болж шууд

өөрөө материаллаг байдлаар хожихгүй эсвэл хохирохгүй боловч алдагдалтай ажиллаж байгаа нөхцөлд төрөл бүрийн улс төрийн дарамтад орох магадлал өндөртэй. Энэ нь хувийн өмчлөгчөөс эрс ялгаатай ашиг сонирхлын байдлыг бий болгож байгаа юм¹⁵⁶.

7. Ихэнх тохиолдолд төрийн өмчийн үйлдвэрийн хувьцааг хөрөнгийн биржээр дамжуулан худалдаалдаггүй байхад (Монгол Улс болон бусад шилжилтийн орнуудын хувьчлалыг эс тооцвол) хувийн хэвшлийн компаниуд түүгээр дамжин олон нийтэд асар нээлттэй байдаг ба хөрөнгө оруулагчдын (хувьцаа эзэмшигчдын) хараа хяналтад байдаг. Энэ нь хувийн компаний хувьд дотоодын санхүүгийн сахилга бат, шийдвэр гаргалтыг асар нямбай байхыг шаарддаг боловч ТӨҮ-д тийм хараа хяналт дутмаг байдаг. Ихэнх ТӨҮ өөрийн харьяаллын яам, агентлагт жилд нэг удаа тайлан тавих жишээтэй ба түүнээс өөр тайлагналын арга хэмжээ цөөн юм.

Ийнхүү дээр дурдсан зарчимд тулгуурлан төрийн өмчийн үйлдвэрүүд бие даасан аж ахуйн нэгжийн хэлбэрээр ажиллаж, төрөөс нийгэмд үзүүлэх үйлчилгээг түгээж, бараа бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэдэг. Ингэхдээ, төрийн өмчийн үйлдвэрүүд тодорхой үүрэг, зорилготой байж, хувийн хэвшлийн үйлдвэрүүдээс ялгарах болно. Эсрэг тохиолдолд, улсын өмчид байх шаардлага нь тодорхой бус болно. Дэлхийд ТӨҮ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэх, дүгнэхэд хэд хэдэн арга хэрэглэдэг.

1. **Эдийн засгийн үнэлгээ:** нэгэнт л ТӨҮ зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж, зарлагаа нөхөх ёстой тул бусад компаниудад тавьдаг шаардлагыг ТӨҮ-д тавьж болно гэсэн үзэл

155 State Owned Enterprise Act, 1986, New Zealand

156 State Owned Enterprise Governance. Jim Brumby, Michael Hyndman, and Stuart Shepherd, OECD, 1997

баримтлал байдаг. Үүнд, ялангуяа ТӨҮ-ийн хөрөнгийн тодорхой хэсэг нь нийтийн эзэмшилд байдаг, хөрөнгийн зах зээлээр дамжин борлогдож буй тохиолдолд энэ шаардлага зайлшгүй болдог. Энэ нь нийтийн ашиг сонирхол гэсэн тодорхойлох боломжгүй, хэт ерөнхий үзүүлэлтээс илүү ойлгомжтой байдаг давуу талтай боловч, дутагдал нь тус үйлдвэрийн үйл ажиллагааг зөвхөн эдийн засгийн үзүүлэлтээр үнэлэх журам болж хувирдаг.

2. **Эдийн засгийн болон нийгмийн хэрэгцээний холимог үнэлгээ.** ТӨҮ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэхдээ гол өмчлөгч болох төрөөс нийгмийн болон эдийн засгийн хэд хэдэн үзүүлэлтийн ахицыг үйл ажиллагааны зорилго болгон тодорхойлж үүний дагуу компаний үйл ажиллагааг дүгнэх арга¹⁵⁷. Тухайлбал, нийт үнэлгээг хэд хэдэн чиглэлээр дүгнэж, тодорхой коэффициентээр дамжуулан нэгдсэн дүн гаргах аргачлал юм. Жишээ нь, төрийн өмчийн нийтийн тээврийн компанийн үйл ажиллагааг тээвэрлэсэн нийт зорчигчдын тоо, ашиг, үйлчилгээний чанар, хүртээмж зэрэг үзүүлэлтээр хэмжиж болно. Нэгдсэн дүгнэлтэд ямар үзүүлэлтэд илүү жин олгох нь үйл ажиллагааны чиглэл, түгээх гээд байгаа бараа, үйлчилгээний онцлог, төрийн бодлогын зорилгоор тодорхойлогддог.

3.2.1 Төрийн өмчийн үйлдвэрийн зорилго өнөө үед

Төрийн өмчийн үйлдвэрүүд оршин тогтноход дараах зарчмын асуудлууд тавигддаг. **Яагаад** аливаа бараа, үйлчилгээг

хувийн хэвшлээр үйлдвэрлүүлэхийн оронд **төр өөрөө** үйлдвэрлэж байгаа юм? Нийгмийн хэмжээгээр хувийн хэвшил үйлдвэрлэж чадах юмыг төр өөрийн өмчийн үйлдвэрээр дамжуулан үйлдвэрлэх юм бол, ихэнх тохиолдолд төрийн өмчийн байгууллага хувийн хэвшлээс үр ашиг муутай, илүү их зардалтай байдаг учир нийт дүнд нийгэмд байгаа баялаг нөөцийн ашиглалт нь муудна гэж үздэг байхад **яагаад** олон орнуудад төрийн өмчийн үйлдвэрүүд эдийн засагт чухал байр суурь эзэлж байна вэ?

Тиймээс төрийн өмчийн үйлдвэрүүд зах зээлд ажиллах шаардлага нь хэр үндэслэлтэй нь зарчмын асуудал бөгөөд тэдгээрийн оршин тогтнох шаардлага, үндэслэлийг авч үзье. Төр зайлшгүй өөрөө үйлдвэрлэх нь хувийн хэвшлээс илүү үр ашигтай байх тохиолдлууд,

1. Эдийн засагт **зах зээлийн алдаа** үүсэх буюу хувийн хэвшлийн компаниуд өөрийн ашгаа бодож хувийн өмч, **нийгмийн сонирхолын хооронд зөрчилтэй үр дүн** үүсэх тохиолдол. Энэ нь ихэвчлэн зах зээлд өөрийн салбарын онцлогоос болж монополь үүсэх явдлыг хэлдэг, өөрөөр хэлбэл, тухайн салбарт эдийн засгийн үүднээс зөвхөн ганц компани үйл ажиллагаа явуулах бололцоотой салбарыг хэлнэ¹⁵⁸.

Тухайлбал, «Төр үр өгөөжтэй өрсөлдөөн байх боломжгүй салбаруудыг (нийтийн үйлчилгээ, төмөр зам) өөрийн өмчлөлийн болгох, эзэмших, шууд удирдах шаардлагатай». Үүнийг **аргагүй монополь** гэж тодорхойлдог ба үүнд халаалт, эрчим хүч, холбоо, тээвэр, дэд бүтцийг хамааруулж үздэг. Эдгээр салбарууд нийгэмд шаардлагатай үйлчилгээг асар

157 Multi-Attribute Investment Decisions: A Study of R & D Project Selection, S. L. Schwartz and I. Vertinsky, Management Science, Vol. 24, No. 3 (Nov., 1977), pp. 285-301

158 Thus Henry Simons (1934, p. 51), "A Positive Program for Laissez Faire." "The state should face the necessity of actually taking over, owning, and managing directly, both the railroads and the utilities, and all other industries in which it is impossible to maintain effectively competitive conditions."

их өндөр зардлаар түгээдэг (зам, эрчим хүч, цахилгаан, бохир болон цэвэр усны сүлжээ гм). Үүний заримыг нь төлбөр авч санхүүжүүлж болдог боловч эдгээр салбарт үйл ажиллагаа явуулах зардал нь асар өндөр байдаг, мөн зарим төлбөрийг нь бүрэн авдаггүй (автомашинны замын сүлжээ гм) тул хувийн компаниуд эрхлэх бололцоогүй эсвэл эрхэлсэн тохиолдолд асар өндөр үйлчилгээний тарифаар үйлчилгээ үзүүлэх шаардлагатай болдог. Мөн эдгээр салбаруудад нэгээс илүү аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулах бололцоогүй эсвэл хэт их зардал үүсдэг. Нэг хотод нэгээс дээш халаалтын сүлжээг байгуулж өрсөлдүүлэх нь зардлын болон үр ашгийн хувьд ямар ч бололцоогүй байдаг. Ийм салбаруудад аргагүй монополийн¹⁵⁹ нэг л компанийг ажиллуулж, түүний зардал, үнэ бүрдэлтийг нийгмийн хэрэгцээнд тохируулах, мөн асар их хэмжээний анхны зардлыг санхүүжүүлэх үүднээс төрийн өмчид байлгаж хөгжүүлэх нь дэлхийн нийтлэг шийдэл байдаг юм. Үүнд ихэнх дэд бүтцийн салбаруудыг хамааруулж болно. Иймээс эхний зорилгыг нь төрөөс нийгэмд тодорхой чиглэлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг **доогуур үнээр** нийлүүлэх явдал гэж үзэж болно. Мөн тодорхой нөхцөлд төрийн өмчийн үйлдвэрээр дамжуулан бараа, бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэх нь нийгэмд арай бага зардалтай байж болно. Учир нь, төрөөс тус компанийг ажиллуулахдаа нийгмийн ашиг сонирхлыг нэн тэргүүнд тавьж үйлчилгээний хөлсийг доогуур тогтоох, татвар авахгүй байх, татаас дэмжлэг олгох, хөгжлийг нь дэмжиж санхүүжүүлэх замаар хэрэглэгчдэд арай бага үнээр хүргэх боломж байдаг. Гэвч үүний цаана нууцлаг зардал байж болохыг санах хэрэгтэй. Тухайлбал, бүх төрлийн татаасыг төсвөөс олгож байгаа тул, энэ татаасыг авсан компанийг бусад салбарын татвар төлөгч нар төлж байгаа. Мөн энэ татаасыг заавал

төрийн өмчийн компанид бус, хувийн хэвшилд олгох замаар илүү үр дүнд хүрэх бололцоотой байж болно.

2. Төрөөс **уналтад орж байгаа салбарыг** дэмжиж, түүнд ажиллаж байгаа компанийг төрийн өмчид байлгах нь зөв гэж үзсэн тохиолдол. Үүнийг улсын, нийгмийн эсвэл зах зээлийн тогтворжуулалтын зорилгоор тайлбарладаг. Тухайлбал, 2007-2008 онд АНУ-ын Засгийн газар санхүүгийн зах зээл дэх орон сууцны зээлийн зах зээлийг дампуурлаас аврахын тулд хэд хэдэн алдагдалд орсон компаниудыг төрийн өмч болгон, тэдгээрийн өрийг улсын төсвөөс төлөх болсон нь АНУ болон дэлхийн санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдал холбогдох зардлаас илүү чухал гэж үзсэнтэй холбоотой. Энэ нь **салбарын тогтвортой байдал, хямрал, уналтыг хязгаарлах зорилго** гэж хэлж болно. Үүний нэг жишээ бол 2008 оны олон улсын санхүүгийн хямралаас улбаатай банк, санхүүгийн салбарыг дурдаж болно.
3. Төрөөс сонгогдсон аж ахуйн шинэ технологийн салбарыг хөгжүүлэхийн тулд хувийн хөрөнгө оруулагчид ашгийг нь бодолцож орохгүй байгаа тохиолдолд зардлыг нь төрөөс дааж төрийн өмчийн үйлдвэрийг байгуулах эсвэл хувийн хэвшлийн компанийг байгуулахад дэмжих тохиолдол. Тухайлбал, Европод сансар судлал, томоохон тээврийн онгоцны үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхийн тулд Европын Холбооны тэргүүлэх улсууд нийлж Аэробус компанийг байгуулсан¹⁶⁰. Иймээс энэ төрлийн

¹⁶⁰ Эйрбус Индастриг 1970 онд Англи, Баруун Герман, Францын засгийн газрууд хамтын ажиллагааны гэрээнд гарын үсэг зурж (Economic Interest Group or GIE) байгуулсан компани. Тус компани хувийн хэвшлийн компани боловч анх байгуулсанаас хойш засгийн газруудын санхүүжилт, бага хүүтэй урт хугацааны зээлийг асар их хэмжээгээр авч ирсэн. Тус компаний гол зорилго

зорилгыг **техник, технологийн дэвшил** гэж үзэж болно.

4. Төрийн өмчийн үйлдвэрийг байгуулж ажиллуулах нь нийгмийн эсвэл улсын ашиг сонирхолд нийцдэг гэж үзнэ. Тухайлбал, Япон Улсын Japan Oil, Gas and Metals National Corporation (JOGMEC) гэдэг төрийн өмчийн компаний гол зорилго нь Япон Улсын газрын тос, метал, ашигт малтмалын тогтвортой нийлүүлэлтийг хангахад оршдог. Тус компани улсын стратегийн нөөцийн менежментийг хариуцаж, тус салбарын хувийн хэвшлийн компаниудад газрын тосны хайгуулын болон бусад төрлийн үйл ажиллагаанд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэг, зах зээлийг байнга судалж мэдээллийг цуглуулдаг, хувийн хэвшлийн компаниудын ажилладаггүй салбарт компаниудад хайгуулын ажлын санхүүжилтийг олгодог. Үүнийг **үндэсний, улсын стратегийн ач холбогдолтой ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилго** гэж хэлж болно.
5. Төрийн өмчийн үйлдвэр ажил эрхлэлтийг, бүс нутгийн эсвэл улсын хөгжлийг дэмжих ёстой гэсэн үзэл бодол нь ихэвчлэн ажлын байр бий болгох шаардлагатай, бүс нутгийг хөгжүүлэх үүднээс байгуулсан алдагдалтай нэгж байж, төрөөс татаас авах замаар ажилладаг. Тухайлбал, 1972 онд Засгийн газрын шийдвэрээр байгуулагдсан Японы засгийн газрын өмчийн Окинава аралын хөгжлийн

(бүс нутгийн хөгжлийн) корпораци 2005 онд тухайн орон нутгийн компаниудад 1 тэрбум долларын хөнгөлөлттэй зээлийг олгож орон нутгийн хөгжлийг дэмжсэн. Энэ компани нь өөрөө улсын мэдлийн компани бөгөөд санхүүжилт нь мөн 100% улсын байдаг. Ийнхүү **Бүс нутгийн хөгжил** ТӨҮ-ийн үйл ажиллагааны нэг зорилго болдог.

Төрийн өмчийн компаниудыг байгуулахдаа ихэнх тохиолдолд хувийн хэвшлийн компаниудын хувьд ашиг багатай гэсэн салбарыг хөгжүүлэх, бараа, үйлчилгээний үнийг доогуур байлгах, аль нэг салбарт улсын өмчийн хүчин чадлыг бий болгох зорилгоор алдагдалтай ч гэсэн ажиллуулахаар байгуулдаг байсан болохоор төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагаа эдийн засгийн хувьд төдийлөн ашигтай байж чадахгүй байсан. Төрийн өмчийн компаний үйл ажиллагааны гол зорилго нь ийнхүү ашиг бус, өөр олон төрлийн үзүүлэлт, зорилтууд байдаг тул төрийн өмчийн үйлдвэрийн үйл ажиллагааг дүгнэх, үнэлэх нь нэн төвөгтэй байдаг. Үүнийг нэгтгэн «нийгмийн эрх ашиг» гэж заримдаа тодорхойлдог.

3.2.2 Монгол Улсын төрийн өмчийн үйлдвэрүүд нийтийн эрх ашгийн үүднээс

Манайд үйлдвэрүүд анхнаасаа төрийн өмчийн үйлдвэрийн хэлбэрээр үүссэн ба Монгол Улсад 1990 онд 1100 орчим улсын үйлдвэр байснаас дийлэнхийг нь хувьчилсан¹⁶¹. Төрийн өмчид үлдсэн үйлдвэрүүдийг өмчлөлийн хэлбэрээр нь ялгаж үзье (Хүснэгт 42.).

нь Европын агаар, сансарын онгоцны үйлдвэрлэлийг дэмжих, АНУ болон бусад улсуудын компаниудтай өрсөлдөхөд нь дэмжихэд оршиж буй бөгөөд өдгөө дэлхийн зорчигчийн агаарын хөлөгний 50 орчим хувийг эзэлдэг. 2007 онды байдлаар Эйрбус өөрөө Европын консорциум ЕАДС-ийн салбар бөгөөд ЕАДС-ийн хувьцааны 41% нийтийн эзэмшилд, 58% нь Францын Засгийн газрын төрийн мэдлийн үнэт цаасны холдинг СОГЕПА өмчилдөг СОГЕАДЕ компани (27%), Испаний Засгийн газрын мэдлийн СЕПИ (5.46%) болон бусад төрийн болон хувийн хөрөнгө оруулагчдын мэдэлд байдаг.

161 Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг хувьчлахын тулд аж ахуйн хэлбэрийг нь өөрчилж, 1991-1996 онд нийтдээ 916 аж ахуйн нэгжийн 10.9 тэрбум төгрөгийн хувьцаа, ногдол хувийг цэнхэр тасалбараар худалдаж, 475 хувьцаат компани, 369 бүрэн бус хариуцлагатай компани шинээр үүсэн байгуулсан.

Хүснэгт 42. Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн ангилал

Төрийн өмчийн оролцоотой (давамгайлсан) хувьцаат компани	Хамтарсан үйлдвэр	Төрийн өмчит хувьцаат компани	Төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компаниуд	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд
Багануурын нүүрсний уурхай	Эрдэнэт үйлдвэр	ДЦС-2 (дулаан цахилгааны станц)	Мэдээлэл, холбооны сүлжээ	Биокомбинат
Шивээ Овоо нүүрсний уурхай	Монросцветмет нэгдэл	ДЦС-3	Монгол шуудан	Монгол кино нэгтгэл
Ган Тээрэм	Мончехословакметалл үйлдвэр	ДЦС-4	Үнэт цаасны ТТТХТ	Геологийн судалгааны төв
гурилын үйлдвэр	Монголболгаргео ХХК	Дарханы ДЦС	Гадаадад ажиллах хүч ИТ	Геологийн төв лаборатори
	Монголын цахилгаан холбоо	Эрдэнэтийн ДЦС	Диспетчерийн үндэсний төв	Талын зам (автозам)
	Монсам (тариур)	Даланзадгадын ДЦС	Аерогеодези	Харгуй (автозам)
	УБ Төмөр зам	УБЦТС	Зураг зүйн үйлдвэр	Төрийн үйлчилгээ
		ЭБЦТС		ЭХТТТТҮ (Эрчим хүчний үйлдвэр)
		БЗӨБЦТС		Цагаан шонхор (үйлчилгээ)
		ТБЦДС ХК		Армоно корпораци (цэргийн хувцасны үйлдвэр)
		ББЭХС		ИНЕГ (агаарын тээвэр)
		ДБЭХС		Мэдээлэл технологийн
		УБДС (дулааны станц)		Үндэсний парк
		Дарханы ДС		
		Багануурын ДС		
		Налайхын ДС		
		Улаанбаатар АЗЗА (Авто замын засвар, арчлалтын байгууллага)		
		Эрдэнэ зам		
		Төв АЗЗА		
		Хөвсгөл АЗЗА		
		Дархан АЗЗА		
		Өвөрхангай АЗЗА		
		Архангай АЗЗА		
		Говь-Алтай АЗЗА		
		Дорноговь АЗЗА		
		Булган АЗЗА		
		Завхан АЗЗА		
		Орхон АЗЗА		
		Сэлэнгэ АЗЗА		
		Хархорин АЗЗА		
		Увс АЗЗА		
		Ховд АЗЗА		
		Авто замын ТТТ		
		Дархан төмөрлөгийн үйлдвэр		
		МИАТ		
		Хөтөлийн Цемент шохой		
		Хөрөнгийн бирж		
		Оргил рашаан сувилал		
		Эрдэнэс МГЛ		

Өнөөгийн байдлаар төрийн өмчид үлдсэн үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагаа, эрх зүйн байдлыг нийтдээ 39 хуулиар зохицуулж байгаа юм.

Манайд эрх зүйн талаас нь төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг төрийн өмчит үйлдвэрийн газар болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжээр голдуу авч үзэж, санхүүжилтээр нь аж ахуйн тооцоотой ба, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэж хуваадаг.

Удирдлага, хяналтын хувьд Төрийн өмчийн хороо нь төрийн өмчийн эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, хамгаалах, ажлыг эрхлэн Засгийн газар төрийн өмчит хуулийн этгээдийн аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагааг мэргэжлийн удирдлагаар хангах үүрэгтэй. Аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрыг өөрт олгогдсон эд хөрөнгийн хүрээнд өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар бие даан ажилладаг нэгж гэж үздэг ба захирлыг нь ТӨХ зохих салбарын яамтай зөвшилцөн гэрээгээр томилдог¹⁶². Иймээс бид энд төрийн өмчийн аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газруудыг л зах зээлийн утгаар нь төрийн өмчийн үйлдвэр гэж тодорхойлох нь дээр дурдсан олон улсын жишигтэй нийцнэ.

3.2.3 Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагааны шалгуур – нийгмийн эрх ашиг

Өмнөх бүлэгт дурдсан дэлхийн төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн олон улсын гол 5 зорилтоор Монголын төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг ангилж үзье. Үүнд:

- Аргагүй монополийн байдал,
- Техник, технологийн дэвшлийг хангах,
- Бүс нутгийн хөгжил,

¹⁶² Харин төсвөөс санхүүждэг төсөвт үйлдвэрийн газар зөвхөн төрийн хэрэгцээнд зориулсан үйлдвэрлэл, ажил, үйлчилгээ эрхэлдэг ба гүйцэтгэх захирал, захиргааны ажилтан нь төрийн захиргааны албан хаагч нар байдаг байна.

Салбарын тогтвортой байдал, хямрал, уналтыг хязгаарлах зорилго,

Стратегийн ач холбогдолтой ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой байна.

Эндээс үзэхэд, манайд төрийн өмчийн үйлдвэрүүд дараах онцлогтой байна. Үүнд:

1. Ашигт малтмалын салбарт нүүрсний уурхайнууд, хамтарсан уул уурхайн 4 компани (зэс, бусад металлын), геологийн 2 лаборатори, сүүлд байгуулагдсан төрийн өмчийн уул уурхайн компани Эрдэнэс МГЛ зэрэг улсын байгууллагууд ашигт малтмалын салбарт давамгайлж байгаа нь онцлогтой юм. Энэ бол улсын орлогын томоохон эх үүсвэр (ялангуяа Эрдэнэт үйлдвэр) мөн бөгөөд байгалийн нөөцийн ашиг рентыг төр давуу эрхээр эдэлж байна гэсэн утгатай юм. Үндсэн хуулиар ашигт малтмал бүхэлдээ улсын өмч учир түүнийг төр өөрийн өмчийн үйлдвэрүүдээр дамжуулан ашиглах нь зарчмын хувьд их тохиромжтой байна. Гэвч үүнд менежментийн үр дүн, ашгийн хуваарилалт болон хамтарсан үйлдвэрүүдийн хувьд гэрээний нөхцөлийг хэрхэн тодорхойлох гэсэн асуудлууд гарч ирдэг. Хоёрдугаарт, тус салбар манай улсын хувьд стратегийн ач холбогдолтой салбар байгаа учраас төрийн өмчийн компаниуд үүнд орсон байгаа нь ойлгомжтой. Гэхдээ эдгээр үйлдвэрүүдийн ихэнх нь социализмын үед байгуулагдсан гэдгийг бас анхаарах хэрэгтэй. Харин сүүлийн үед 2006 оноос хойш Эрдэнэс МГЛ компанийг байгуулсан нь зах зээлийн нөхцөлд төр шинээр ашигт малтмалын салбарт хийсэн томоохон алхам юм.

2. Манайд аргагүй (зүй ёсны монополийн) монополийн үүднээс нийгмийн эрх ашигт нийцүүлэн

эрчим хүчний цогцолбор (нүүрсний уурхайнууд, ЭЦС, дулааны станцууд), харилцаа холбоог байлгадаг байна. МИАТ, МЦХ болон шууданг манайд улсын хувьд нийгмийн үндсэн үйлчилгээ болох харилцаа, шуудан, тээврийн үйлчилгээг алслагдсан нутагт түгээх, улсын стратегийн ашиг сонирхлыг хамгаалах талаас нь ойлгож болох юм. Гэхдээ МИАТ болон бусад нэгжүүд аргагүй монополийн хүрээнд

зохих үйлчилгээг үзүүлж байгаа эсэхийг шалгах хэрэгтэй байна.

- Мэдээлэл харилцааны салбарт төрийн өмчийн үйлдвэрүүд хэд хэд байгаа нь (Хөрөнгийн бирж, Мэдээллийн үндэсний парк) монополийн хүрээнд ордог ч сүүлийн үед зах зээлд хувийн хэвшилтэй өрсөлдөх болж байгаа юм. Ялангуяа Хөрөнгийн бирж улсын өмчид байгаа шаардлага нь тодорхой бус байна.

Хүснэгт 43. Монголын төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн ангилал зорилгоор

Олон улсын жишгээр ТӨҮ-ийн нөхцөл	Монголын ТӨ үйлдвэрүүд	Давуу тал	Сөрөг тал
Аргагүй монополь	Дэд бүтцийн салбарын (дулаан, цахилгаан, автозам, эрчим хүч, автозам) нэгжүүд нилээд байна. ЭХТТТТҮ (Эрчим хүчний үйлдвэр), ДС, ЦТС, УБТЗ, МИАТ, МЦХ, шуудан, мэдээллийн сүлжээ	Нийгэмд үйлчилгээг харьцангуй хямд үнээр түгээдэг	Алдагдлыг нь төрөөс санхүүжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг нь мөн төрөөс хийх шаардлагатай байдаг. Үүнээс болж эдгээр салбарууд байнга алдагдалтай, татаастай, үр ашиггүй, зардал ихтэй ажиллаж зах зээлийн горимд одоо хүртэл ажиллаж сураагүй тохиолдол зөндөө байна. Мөн монополийн эрхээ зарим нэгжүүд буруугаар ашиглаж байна, тухайлбал, МИАТ
Техник, технологийн дэвшил	Мэдээлэл технологийн үндэсний парк	Мэдээллийн салбарын кластерийн хөгжлийг дэмжих	Тодорхой үр дүн харагдахгүй байна
Бүс нутгийн хөгжил	Дархан, Хөтөлийн үйлдвэрүүд	Бүс нутгийн хөгжлийг дэмжиж, үндэсний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж байна	Заримдаа алдагдалтай, нийгмийн халамжийн зардал ихтэй, үүнээс болж өрсөлдөх чадвараа алддаг
Салбарын тогтвортой байдал, хямрал, уналтыг хязгаарлах зорилго	1997-2000 онд зарим банкуудыг төрийн өмчид оруулсан (ХААН), цаашид Анод банк болж магадгүй	Хөдөө орон нутагт банкны үйлчилгээг түгээж байсан (ХААН). Анод – банкны системийг хамгаалах үүднээс	Асар их алдагдалд орсон байсан
Стратегийн ач холбогдолтой ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилго	Томоохон ашигт малтмалын ордууд, Эрдэнэт, Эрдэнэс МГЛ, лабораториуд. Диспетчерийн үндэсний төв, Нүүрс, эрчим хүч, халаалт, цахилгааны салбар, МИАТ, ИНЕГ, МЦХ, шуудан, мэдээллийн сүлжээ.	Найдвартай үйл ажиллагаа	Зах зээлд нийлүүлдэг үйлчилгээ доголдолтой, алдагдалтай, төрөөс үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх шаардлагатай.

4. Тээврийн салбарт төмөр зам, МИАТ, мөн орон нутгийн өмчид автобусны компаниуд төрийн өмчид олноор орсон байдаг. Үүнээс автобусны компаниуд байх нь ойлгомжтой байгаа боловч эргээд заавал тэдгээрийг улсын өмчид байлгах шаардлага нь тод бус байна. Учир нь нэгэнт тарифыг нь төр хянаж байгаа тохиолдолд эдгээрийг улсын өмчид байлгах нь давхардсан арга хэмжээ болж байгаа боловч хувьчлагдсан тохиолдолд тээврийн үйлчилгээ хийгдэхгүй байх гэсэн болгоомжлол байгааг үгүйсгэхгүй.

Тэгэхлээр, энэ ангилалын дагуу эдгээр ТӨҮ анхны зорилгоо биелүүлж байгаа эсэхийг үзье. Манайд ТӨҮ-ийн үйл ажиллагааны хувьд хуулиар¹⁶³ «төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон **нийгмийн хэрэгцээг** хангах зорилгоор» үйлдвэрийг байгуулж, удирдлагад нь гэрээний дагуу дараах үүрэг, даалгавар өгдөг.

«эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлж, хүргэх түвшин;

техник, технологийг шинэчлэх даалгавар;

хамт олны хөдөлмөр хамгаалал, нийгмийн талаар авах арга хэмжээ» ордог байна.

Төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг үр дүн, менежментийн талаас нь салбарын яамд, Төрийн Өмчийн хороо хариуцаж байна. Төрийн Өмчийн хороо үйлдвэрүүдийг удирдахад дараах зорилгуудыг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- Аж ахуйн нэгж, байгууллагын өрсөлдөх чадварыг сайжруулах, зардлыг хямдруулах, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний чанар, үр ашгийг дээшлүүлэх, хөрөнгийн өгөөж, улсын төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх;
- Иргэдэд үзүүлэх боловсрол, эрүүл

мэнд, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын тусламж үйлчилгээний чанар, хүртээмж, үр ашгийг сайжруулах, өртгийг өндөрсгөхгүй байх, энэ салбарт оруулах төрийн бус хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх зорилгыг удирдлага болгох¹⁶⁴.

Үүнээс үзэхэд, ТӨХ-өөс төрийн өмчийн үйлдвэрт тавьж байгаа шаардлага нь хувийн компаниас ялгарах юм үндсэндээ бага байгаа. Хуулиар бол манайд төрийн өмчийн үйлдвэр нийгмийн арга хэмжээ авах ёстой, үйлдвэр нь эдийн засгийн үр ашигтай ажиллах ёстой гэсэн шаардлага тавигдаж эдгээр хоёр заалтын хооронд шууд зөрчлийг үүсгэж байна. Нөгөө талаас, төрийн өмчийн үйлдвэрүүд **ашгийн** төлөө үйл ажиллагаагаа явуулдаг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдүүд байдаг. Хуулийн тодорхойлгоор бол *төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд* гэдэг нь **нийгмийн эрх ашгийн** үүднээс зайлшгүй төрийн өмчийн байгууллага гүйцэтгэх шаардлагатай бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэн нийлүүлэх байгууллага юм (ТБУСтХ 20.1) гэж заасан байна.

Энэ нь заримдаа ташаа ойлголтыг бий болгож байна. Юуны өмнө, «нийгмийн болон нийтийн эрх ашиг» гэж юуг хэлэхийг, нийгмийн эрх ашиг буюу нийгмийн хэрэгцээ гэдэг нь чухам юу вэ гэдэг нь тодорхойгүй байгаа нь томоохон асуудал болж байгаа юм.

Дэлхийд нийгмийн ашиг сонирхлыг «public interest» гэж тодорхойлдог ба үүнд маш өргөн хүрээний ойлголтууд ордог. Тухайлбал, АНУ-д нийтийн эрх ашгийг хамгаалах хүрээнд¹⁶⁵ аюулгүй тээвэр, хорт

¹⁶⁴ ТӨХ-ийн зорилгууд

¹⁶⁵ <http://www.uspirg.org>: Toxic-Free Communities, Health Care & Prescription Drugs, Transportation, Money & Politics, Voting & Democracy, Financial Privacy & Security, Media Reform & Internet Freedom, Tax And Budget, Higher Education Project, U.S. Law.

бодисгүй амжиргааны орчин, эрүүл мэнд болон эмчилгээний асуудлууд, мөнгө ба улс төрийн холбоос, сонгууль болон ардчилал, санхүүгийн аюулгүй байдлын асуудлууд ордог байна. Ийнхүү олон улсад нийтийн эрх ашгийн нэгдсэн тодорхойлолт, ойлголт нь байдаггүй ба эдийн засагт нийтийн эрх ашиг гэсэн ойлголтыг үндсэндээ «нийгмийн сайн сайхан байдалтай» холбож ирсэн. Энэ нь нийтийн эрх ашиг нь нийгмийн сайн сайхан байдлыг нэмэгдүүлэх, хамгаалах эрх ашиг гэж ойлгож болно. Үүнээс нийгмийн эрх ашгийг *бараа, таваарын хямд үнэ, найдвартай чанартай нийтийн үйлчилгээ, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах явдал, улсын төсвийн үр өгөөж* зэрэг хэлбэрээр тодорхойлж болох юм. Эдийн засгийн талаас нийгмийн ашиг сонирхол үндсэндээ нийгмийн үйлчилгээ, төрийн зардлын үр ашгийг өндөр байлгах явдлыг хэлнэ.

Өнөөгийн нөхцөлд манайд улсын үйлдвэрүүдийн хувьд хуулинд тодорхойлсон төрийн өмчид байгаа шалтгаан буюу **нийгмийн эрх ашгийн** бодлоготой нийгмийн сайн сайхан байдлын зүгээс харахад нийцэх эсэхийг үзье. Үүнд ТӨҮ нь нийгмийн хэрэгцээнд бараа бүтээгдэхүүнийг түгээхдээ нийгмийн сайн сайхан байдлыг сайжруулж байгаа дараах 3 үзүүлэлтээр авч үзье.

1. Бүтээгдэхүүнийг хямд үнээр зах зээлд нийлүүлж байна уу?
2. Үр ашигтай ажиллаж байна уу?
3. Нийгмийн үйлчилгээгийн хүртээмж нь сайн байна уу?

1. Бүтээгдэхүүний хямд үнэ ба түүний үр дагавар

Монголын төрийн өмчийн үйлдвэрүүдээс зарим нь зах зээлийн бус, төрийн хяналтад байдаг салбаруудад ажиллаж нийгмийн эрх ашгийн үүднээс бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг

хямд үнээр зах зээлд нийлүүлж байна. Энэ нь эрчим хүч, нийтийн тээвэр байгаа юм. Төрөөс эрчим хүч, цахилгаан дулааны үнийг хатуу хянадаг, нийтийн тээврийн тарифыг мөн тогтоодог тул хэдийгээр компаниас ашигтай ажиллахыг шаардаж байгаа ч эргээд нилээд олон компаниуд төрөөс тогтоосон тарифаас болж ашиггүй болох нь ердийн үзэгдэл юм.

Тухайлбал, «түлш, эрчим хүчний яамнаас нүүрсний үнийг бариад байгаагаас болж «Багануур» компани өнөөдрийн байдлаар 26,0 тэрбум төгрөгийн алдагдал хүлээгээд байгаа. Тус компани Монгол Улсын нүүрсний хэрэгцээний 40 хувийг хангадаг бөгөөд ордны нийт нөөц нь 599,8 сая тонн гэнэ. Анх байгуулагдсан цагаасаа хойш 75,2 сая тонн нүүрс олборлоод байгаа аж.»¹⁶⁶ Энэ нь манайд нүүрсний үнийг хатуу хянаж байдаг бөгөөд нөгөө талаас нүүрсний гол зах зээл нь мөн төрийн өмчийн дулааны станцууд байгаатай холбоотой. Саяхан Багануур, Шарын гол, Адуун чулуун, Шивээ Овоогийн уурхайн төлөөлөгчид Монголын нүүрсний уурхайчдын тэмцлийг зохицуулах хороог байгуулж «төрөөс нүүрсний үнийг маш доогуур тогтоон барьж буй нь нүүрс олборлон нийлүүлэгч компаниудыг жилээс жилд алдагдалтай ажиллахад хүргэж байна. Хөрөнгө санхүүгийн хүлээсэнд орсон бидний шаардлагыг Засгийн газар шийдвэрлэх хүртэл тэмцлээ үргэлжлүүлнэ» хэмээн тус хорооны зохион байгуулагчид мэдэгдлээ¹⁶⁷.

Гэтэл нүүрсний алдагдалд нүүрсийг худалдан авдаг эрчим хүчний салбар нөлөөлж байна. 2008 оны 9-р сарын байдлаар салбарын дүнгээр «эрчим хүчний компаниуд бусдад өгөх өглөг 51.5 тэрбум төгрөг байсны дотор банкны зээл, зээлийн хүүд 27,6 хувь болон бэлтгэн нийлүүлэгчдэд 14,6 хувь...

166 http://baganuur.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=2, 2008.03

167 <http://www.mongolnews.mn/unuudur.php?n=19695>

нүүрсний уурхайн өглөг, дотоодын банкны богино хугацаат зээл салбарын өр төлбөрийн дийлэнхийг эзэлж байна» гэж тэмдэглэсэн байна (Зураг 25).

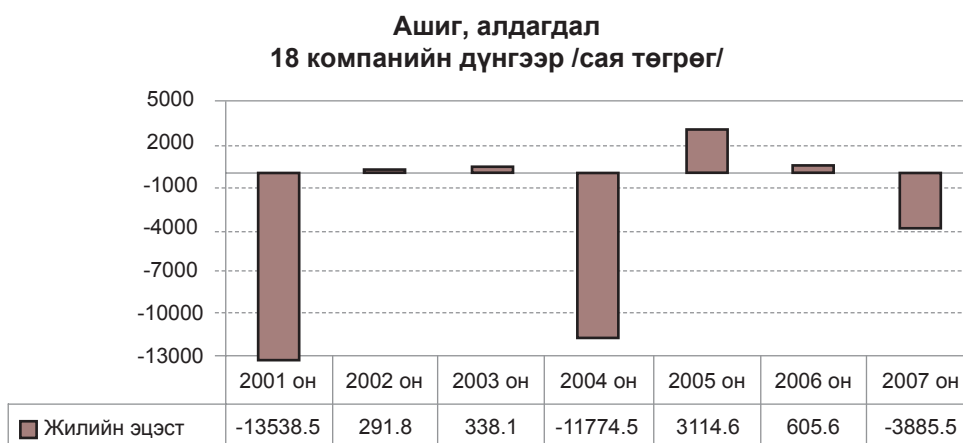
Гэтэл эрчим хүчний компаниуд нүүрсний үнийг төлөхгүй байхад нь нөлөөлж байгаа нь «Эрчим хүчний тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч томоохон 18 компанийн дүнгээр 2008 оны эхний 9 сард нийт 137,2 тэрбум төгрөгийн үйл ажиллагааны орлого олж, 152,5 тэрбум төгрөгийн зардал гарган үндсэн үйл ажиллагаанаас 15,3 тэрбум

төгрөгийн алдагдалтай ажилласан байна».¹⁶⁸ Тус алдагдлын дотор «хэрэглэгчдээс авах нийт авлага 22.2 тэрбум төгрөг, үүний дотор 56.3 хувийг айл өрхөөс, 28.6 хувийг ҮААНБ-аас.. авах авлага байна» гэж тэмдэглэсэн байна.

Энэ өрийн сүлжээ үүгээр зогсохгүйгээр нүүрсний тээврийн тарифыг мөн улсаас зохицуулдаг тул нүүрсийг улсын хямд тарифаар зөөдөг төмөр зам өөрөө үүнээс болж алдагдалд оржээ. Жилдээ УБТЗ нь 6-7 сая тонн нүүрс тээвэрлэж, мөн л алдагдал

168 ЭХДҮТ, ХМА, 2009 оны 1 дүгээр сар 19

Зураг 24. Нүүрсний компаниуд, 2001-2007 онуудад



Эх үүсвэр: Эрчим хүчний тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч компаниудын 2007 оны үйл ажиллагааны дүнгийн талаар танилцуулга, 2008

Зураг 25.



Эх үүсвэр: Эрчим хүчний тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч компаниудын 2007 оны үйл ажиллагааны дүнгийн талаар танилцуулга, 2008

хүлээдэг учир нь нүүрсний үнийг тал үнээр тээвэрлэдэгтэй холбоотой гэж УБТЗ тайлбарласан байна¹⁶⁹.

Ийнхүү төрөөс хэрэглэгчдэд хямд үнээр нийлүүлэх дулаан, цахилгааны үнэ нь эргээд эрчим хүч, тээвэр, уурхайнуудыг бүгдийг нь алдагдалд оруулах байдалтай болоод байна. Энэ асуудал 1990 оноос эхлээд одоо хүртэл шийдэгдээгүй, байнга өрийн сүлжээг үүсгэдэг хэвээрээ байгаа юм. Алдагдалтай ажиллаж байгаа эрчим хүч, нүүрсний уурхайнууд болон төмөр зам, дулаан дамжуулах сүлжээ бүгд өөрснөө техникийн шинэчлэл хийх бололцоогүй болдог.

Нийтийн тээврийн хувьд, Улаанбаатар хотод томоохон автобусны төрийн өмчийн компаниуд үйлчилгээ эрхлэж, түүний үнэ тарифыг Засгийн газраас барьж, оронд нь компаниудад татаас олгодог арга зонхилж ирсэн. Гэвч энэ татаасын хэмжээ зардалын өсөлт, зорчигчдын тоотой хамт үлэмж өсч, 2008 онд УБ хотод нийтийн тээврийн компаниудын алдагдлыг нөхөхийн тулд 8 тэрбум төгрөгийн татаасыг олгоход хүргэсэн юм.

Гол асуудал нь энэ алдагдал бөгөөд түүний нөхөн олговор нь компаниудыг үр өгөөжтэй ажиллах сонирхлыг хэр зэрэг төрүүлж байгаатай холбоотой. Нэгэнт компаниуд алдагдалтай ажиллаж, түүний нөхөн олговрыг улсаас авдаг тул компаниуд хөрөнгө оруулалт хийх, үйлчилгээний чанараа дээшлүүлэх, үр өгөөжөө нэмэгдүүлэх талаар хангалтгүй анхаардаг байна. Тухайлбал, 2007 оны Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайланд нийтийн тээврийн судалгааны дүнгээс «Судалгаанд хамрагдагчдын талаас илүү (54%) нь нийтийн тээврийн үйлчилгээтэй холбоотой

хүндрэл бэрхшээл гардаг¹⁷⁰... Хүндрэл бэрхшээлүүдийг дурьдвал: үйлчилгээ муутай (65%), шаардлага хангаагүй тээврийн хэрэгсэлтэй (48%), үнэ өндөр (20%) гэсэн хариултууд хамгийн өндөр хувьтай байна» гэсэн дүр зураг харагдаж байна.

Байнга алдагдалтай ажиллаж, татаасыг авч үйл ажиллагаа явуулдаг нийтийн тээврийн нэгжүүд өөрснөө хөрөнгө оруулалт хийх боломжгүйгээс болж паркийн шинэчлэл ихээхэн удаж, «хотын зорчигч тээврийн хөдлөх бүрэлдэхүүн шаардагдах хүчин чадлаасаа 200 нэгжээр дутуу байгаагийн зэрэгцээ 470 тэрэгний 35 хувь буюу 166 нь ашиглалтын норм бүрэн дууссан байна. Автобус I компани дансаар 120 тэрэгтэйгээс 53 тэрэг нь ашиглалтын норм дууссан, өдөрт 11 чиглэлд 70-75 тэрэг шугамд гарч 10 орчим нь шугамаас засварт орж байна¹⁷¹.» Энэ алдагдлыг нөхөхийн тулд төсвөөс зөвхөн 2008 онд 8 тэрбум төгрөг төлсөн байгаа. Тэгэхлээр алдагдал, татаас нь эргээд нийгмийн сайн сайхан байдлыг тэр хэмжээгээр дордуулж байна. Дүнгээр үзэхэд, ийнхүү үнийг зориудаар доогуур байлгаснаар үйлчилгээ нь доголдолтой, аж ахуйн нэгж нь алдагдалтай, дээрээс нь татаас олгох зайлшгүй шаардлагатай болж байгаа нь нийгмийн сайн сайхан байдлыг сайжруулж байна гэж итгэхэд хэцүү байна.

2. Үр ашигтай байдал

Манай нөхцөлд төрөөс компаниудыг юуны өмнө алдагдалгүй ажиллахыг шаарддаг байна. Хэрэв аж ахуйн нэгж алдагдалтай байвал, төрөөс зохих арга хэмжээ авдаг. Үүнийг бодит жишээн дээр

169 http://www.news.amjilt.com/index.php?view=article&catid=162:2008-05-11-08-03-16&id=4397:-----50---&option=com_content&Itemid=181

170 ННФ, МУИС ЭЗС, Эдийн Засгийн Эрх Чөлөөний тайлан 2007.

171 <http://www.pressinst.org.mn/cgi-bin/library?e=d-00000-00---off-0col49--00-0--0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-0l--11-en-50--20-about---00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&cl=CL3.1&d=HASHb5d7251c22c4e0397c6cc9.5>

үзье. «Нийслэлийн өмчит «Хишиг-Уул» ХК нь нийслэлийн төсөвт ногдол ашиг төлдөггүй, үр ашиггүй ажиллаж байсан тул компанийн орлогыг бодитой тодорхойлох, ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх талаар цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал боловсруулах ажлын хэсэг байгуулан ажиллуулах зэрэг арга хэмжээ авсаны үр дүнд 2007 онд үр ашигтай ажиллуулж, улмаар нийслэлийн хувь хэмжээнд ногдох ногдол ашгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлээ»¹⁷². Өөр жишээг бас нэрлэж болно. Тухайлбал,

- «Нөөц» НӨҮГ-ийг татан буулган «Хот тохижилтын газар» НӨҮГ-тай нэгтгэж, «Өргөө» НӨҮГ-ыг татан буулгаж нийслэлийн өмчийн оролцоотой хамтарсан компани байгууллаа.
- Үйл ажиллагаа нь доголдож, иргэдэд чирэгдэл учруулж, хангалтгүй ажиллах болсон «Автобус-3» компанийн захирал н.Бямбасүрэн, «Багахангайн мах боловсруулах үйлдвэр»-ийн захирал н.Содномцог нарыг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлж..
- СБД, ЧД-ийн сургууль, цэцэрлэгийн хүнсний хангамжийг хариуцан ажилладаг «Багачууд хүнс» нийслэлийн өмчит үйлдвэрийн газрын үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор шууд худалдан авалт хийж байсан зарим цэцэрлэгүүдийн ажиллагаанд хяналт шалгалтыг хийж.. уг үйл ажиллагааг зогсоон, орлогоо нэмэгдүүлж, ашигтай ажиллах боломжийг бүрдүүлж өгсний дүнд нийслэлийн төсөвт 300.0 гаруй мянган төгрөгийн ногдол ашиг төвлөрүүлээд байна».

Ийнхүү улс дээрх арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж, нийслэлд 2006 онд нийт

39 байгууллага 645.8 сая төгрөгийн цэвэр ашигтай ажиллаж, нийслэлийн төсөвт 132.05 сая төгрөгийн ногдол ашиг төвлөрүүлж ажиллалаа¹⁷³ гэсэн мэдээллийг үзэж болно. Үүнийг харахад, төр ТӨҮ-г удирдахдаа үндсэндээ зах зээлийн жамаар ажиллаж байна гэж хэлж болно. Төр хөрөнгө оруулагч, менежерийн үүргийг хэрхэн биелүүлж байгааг дараах Нийслэлийн өмчийн газрын мэдээнээс харж болно.

- «Нийслэлийн өмчит үйлдвэрийн газруудын бизнесийн үйл ажиллагааг сайжруулах, ашиг, орлогыг нэмэгдүүлэх зорилтын хүрээнд «5S»-ийн зарчим (цэвэр цэмцгэр орчинд, нягт нямбай, сахилга баттай, дүрэм журмыг чанд мөрддөг байдлыг сайн хэвшүүлж, сайн зохион байгуулалттай байх)-ыг байгуулагуудад нэвтрүүлэх, «5S» тугийг аялуулах хуваарь гарган, 3-р сараас «Автобус-1» компаниас эхлэн УСҮГ, Хот тохижилтын газруудад аялууллаа.
- Нийслэлийн өмчит үйлдвэрийн газруудын менежментийг сайжруулах, Бизнес төлөвлөгөөний төлөвлөлтийг бодитой болгох, ажиллагсдын эдийн засгийн мэдлэгийг дээшлүүлэх зорилгоор «Балансын дүн шинжилгээ», «Бизнес төлөвлөгөө ямар байх ёстой вэ» сэдвээр 6 цагийн сургалт семинар зохион байгуулж, НӨҮГ-ын захирал, нягтлан бодогч нар болон өөрийн байгууллагын бүх ажилтнуудыг хамруулав».

Төрөөс ийм арга хэмжээ авч бизнесийн үйл ажиллагааг сайжруулах талаар анхаарч байгааг үзэж болно. ТӨХ-өөс ТӨҮ-д зарлага бага байлгах, үр ашигтай, хөрөнгийн өгөөжтэй ажиллахыг шаардаж байгаа нь ямар ч хөрөнгө оруулагч хувийн компанид тавих шаардлагатай ижил байна.

¹⁷² Нийслэлийн засаг даргын хэрэгжүүлэгч агентлаг өмчийн харилцааны газрын 2007 оны йл ажиллагааны тайлан

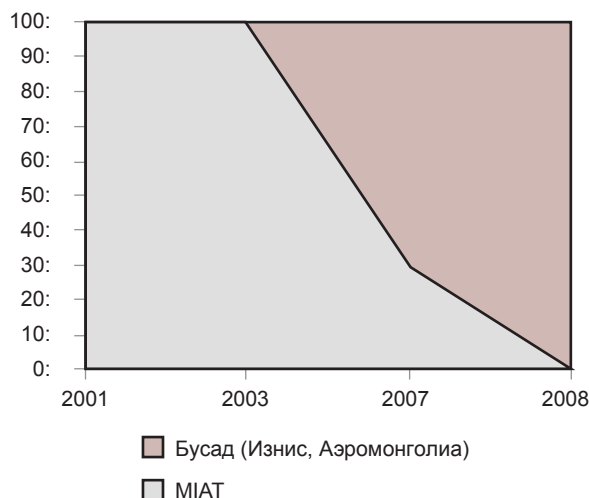
¹⁷³ Нийслэлийн өмчийн газрын тайлангаас 2007 он.

Гэхдээ эсрэгээр төрөөс үр ашгийг нь зориудаар анхаарахгүй байх байдлыг хууль журам нь өөрөө бий болгоод байна. Өнөөгийн манай хуулинд байгаа ТӨУ тодорхойлолтоос харахад манайд ажиллаж байгаа ТӨУ нийгмийн халамжийн арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг, нийгмийн эрх ашгийн төлөө ажилладаг, ашигтай байх ёстой аж ахуйн нэгж болоод байгаа юм. ТӨУ зах зээлд өрсөлдөж байгаа тохиолдолд нийгмийн халамжинд гаргаж байгаа зардал нь түүний өр өгөөж, ашгийг шууд бууруулах болно. Гэтэл үнэн хэрэгтээ ТӨУ өөрийн ажилчдын нийгмийн хэрэгцээнд ихээхэн мөнгө зарцуулах тохиолдолд өөрийн ашгаа багасгах нь үйлдвэрийн өөрийн зорилгод нь нийцэхгүй, үр ашиггүй байдлын шалтгаан болж байгаа юм. Иймээс манай нөхцөлд Эрдэнэт үйлдвэр болон бусад улсын үйлдвэрүүд ихээхэн хэмжээний нийгмийн халамжийн зардал гаргах нь төрийн өмчийн үйлдвэрийн манай хуулийн заалттай нийцэж байгаа боловч сонгодог утгаар төрийн өмчийн үйлдвэрийн хувьд нийгмийн сонирхлыг зөрчиж байгаа болно. Учир нь тус зардал нь үйлдвэрт үр ашиггүй юм.

Улсын зарим үйлдвэрүүдэд улсын өмчийг үрэн таран хийх, орлого нь завшигдах нөхцөлүүд бий болдог. Тухайлбал, Хадгаламжийн банкны 14 тэрбум төгрөгийн алдагдлыг төр тус банк хувьчлагдсаны дараа л мэдсэн. Мөн одоо ч гэсэн Эрдэнэт, МИАТ зэрэг томоохон аж ахуйн нэгжүүдийг тойрсон улс төрийн сонирхол байнга байдаг.

Төрийн өмчийн зарим компаниуд, жишээ нь кинокомпани, МИАТ, тариурын үйлдвэр, төмөрлөгийн болон цементийн үйлдвэрүүд, гурилын үйлдвэрүүд зах зээлийн үнээр нийлүүлж ажилладаг тул эдгээр нь төрд болон олон нийтэд ямар хожил байгаа нь тод бус байна.

Зураг 26. Дотоодын иргэний агаарын нислэгийн зах зээл



Эх үүсвэр: Статистикийн мэдээ, хэвлэлийн мэдээ

Өөрөөр хэлбэл, эцсийн зорилго нь бараа бүтээгдэхүүнийг хэрэглэгчдэд (нийгмийн хэрэгцээнд) түгээх гэж байгаа тохиолдолд, тэр нь зайлшгүй төрийн өмчийн үйлдвэрээр дамжих шаардлагатай юу, үгүй юу гэдгийг нийлбэр зардал, үр ашгийн тооцоогоор гаргах учиртай. Зардалд нь зөвхөн компанийн зардал бус, нийт нийгмийн зардал (жишээ нь татаас, чанарын доголдол, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн зах зээлийг улсын компани аваад хувийн хэвшилд хөгжих бололцоо олгоогүй зэргийг бүгдийг нь тооцож улсын үйлдвэр байх шаардлагыг шийдэх учиртай.

3. Нийгмийн үйлчилгээний түгээлт: МИАТ-ын кейс

Үүнд МИАТ-ын жишээг авч үзэж болно. Анх дотоодын болон гадаадын олон нислэг гүйцэтгэдэг байсан МИАТ компани зах зээлд шилжсэний дараа аажмаар орон нутгийн нислэгээ багасгасан ч 2005 он хүртэл үндсэндээ дотоодын агаарын

тээврийн нислэгийг дангаараа гүйцэтгэж ирсэн билээ. МИАТ дотоодын нислэгт АН-24, АН-26, АН-2 зэрэг олон онгоцоор нислэг хийж, улс орны бүх өнцөгт агаарын тээврийн үйлчилгээг хүргэж байсан. «1990 онд өдөрт 30-35 удаа 17 аймаг нэг хотод төвөөс АН-24 онгоцоор, бүх аймаг сумдад 5-12 удаа АН-2 онгоцоор зорчигч тээврийн нислэг хийдэг байсан».¹⁷⁴

2003 оноос хойш манайд Аэромонголиа, Изнис зэрэг компаниуд шинээр гарч ирж, урьд нь мөн үйлчилгээ эрхэлсэн хэд хэдэн агаарын тээврийн жижиг компаниуд ажиллаж байсан, ийнхүү зах зээл дэх үйлчилгээний цар хүрээ нилээд тэлж эхэлсэн. МИАТ-ын хувьд дотоодын нислэгийг төрийн өмчит компаний хувьд

1. харьцангуй хямд үнээр хийх,
2. хүртээмжтэй байх (өөрөөр хэлбэл, орон нутагт зайлшгүй нисэх үүрэгтэй)

байсан бөгөөд энэ үүргээ биелүүлэхийн төлөө төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авч «1993 онд МИАТ компани 12 Ан-24 онгоц, 3 Ан-26, 5 Ю-12, 45 Ан-2, 1 Б-727, 1 ТУ-154, 1 Ан-30 онгоцноос бүрдсэн, нийт 68 онгоц бүхий паркттай болсон байлаа.» 1985 онд МИАТ 600 мянган дотоодын зорчигчдыг орон нутагт тээвэрлэсэн¹⁷⁵. Зах зээлд шилжсэнээр МИАТ-ын хувьд дотоодын нислэг нь алдагдалтай болсон ч гадаадын нислэгийн ашгаар түүнийг нөхөж ирсэн билээ. Үүнийг МИАТ компанийн гүйцэтгэх захирал Б.Эрдэнэбилэг: «дотоодын агаарын тээвэрлэлт хүндрэлтэй байгаа. Тарифын тухайд бид бодолтой хандаж ирсэн. Ер нь МИАТ гадаад зах зээл дээр ашигтай дотоод нь алдагдалтай ажиллаж ирсэн» гэж хэлсэн байдаг.

МИАТ компани олон улсын нислэгийн хувьд Монголын зах зээлд нилээд давамгайлсан байдалтай олон жил ажилласан, МИАТ-ын монополь байр суурийг хадгалахын тулд гадаадын компаниудын Монгол дахь нислэгийн тоо, цар хүрээ нь хязгаарлагдмал байж ирсэн. Өөрөөр хэлбэл, төрөөс МИАТ-ын олон улсын нислэгийн даваймгайлсан байдлыг зөвшөөрч, оронд нь дотоодын нислэгийг хямд үнээр хийлгэдэг байсан байна. Тарифын талаар тухайн үеийн улсын удирдлага ингэж үзжээ. Раш сайд, «МИАТ бол төрийн өмчит компани. Улсын төсөвт өгөх мөнгөө хорогдуулахгүйгээр үр ашигтай ажиллаж, зардлаа багасгах замаар онгоц авах санхүүгээ босгочихвол зүгээр л байгаа юм» гэж хэлсэн байна.

Гэвч хувийн компаниудын тоо нэмэгдэж, нөгөө талаас орон нутгийн алдагдалтай нислэгийг МИАТ хийх сонирхол улам багассаар ирлээ. 2003 онд МИАТ дангаараа 100 мянган орчим зорчигчдыг тээвэрлэсэн бол, түүнээс хойш орон нутгийн нислэгийн зах зээл дэх түүний хувь тасралгүй буурч, Изнис болон МИАТ-аас салан тусгаарлаж гарч ирсэн Аэромонголиа компаниудад зах зээлээ өглөө (Зураг 26.).

Улмаар МИАТ компани 2008 онд дотоодын нислэгээ бүрмөсөн зогсоосон, одоо тус компани зөвхөн гадаадын нислэгийг хийж байна. Үүнийг тайлбарлахдаа орон нутгийн нислэгт хэрэглэж байсан АН-26 онгоцны хугацаа дууссантай холбогдуулан тайлбарлажээ. Ийнхүү МИАТ 2008 онд бүрмөсөн дотоодын нислэгээ больчихсон нь төрийн өмчит үйлдвэрийн хувьд орон нутагт нислэг үйлдэх үүргээ биелүүлэхээ больсон гэж хэлж болно.

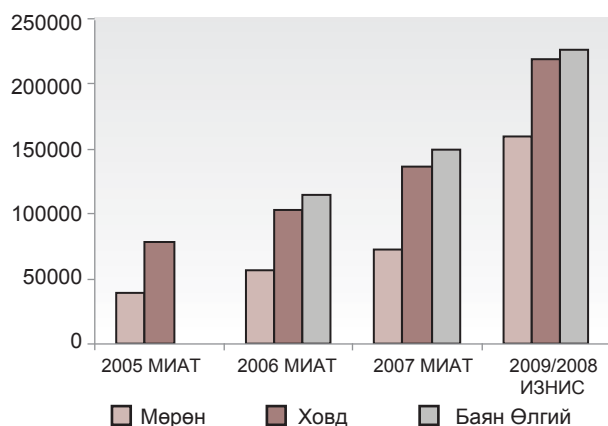
Хэрэв энэ зах зээл нь өрсөлдөөнтэй байж, үүнээс болж тариф буурч, хэрэглэгчид хожсон бол эцэст нь хэрэглэгчид хожлоо гэж хэлж болно. Гэвч бодит байдал дээр

174 Ардын Эрх сонин, <http://www.pressinst.org.mn/cgi-bin/library?e=d-00000-00---off-0col26--00-0--0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-en-50---20-help---00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-10&a=d&c=col26&cl=CL3.1&d=HASHa77d7a92ce778b565ea159.12.6>

175 Mongolia Civil Aviation, <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-8984.html>

төрийн компани дотоодын зах зээлээс гарч хувийн компаниудад монопольт эрхийг олгосонтой ижил шийдвэр болсон байна. Доорхи зурагт дотоодын нислэгийн тарифыг гурван чиглэлээр харьцуулж үзсэн байгаа. Үүнд: УБ-Мөрөн, УБ-Ховд, УБ-Баян -Өлгийн нислэгийн том хүний нэг талын тарифыг авч үзсэн болно. 2005-2007 оны тариф нь МИАТ, 2008/2009 оных нь Изнисийн тариф.

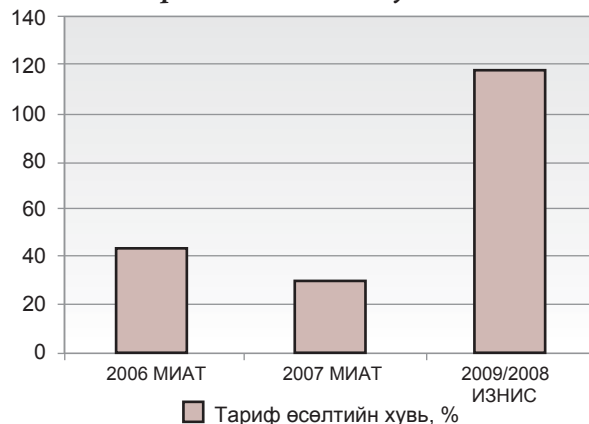
Зураг 27. Дотоодын нислэгийн үнэ тариф, МИАТ 2005-2008, Изнис 2009



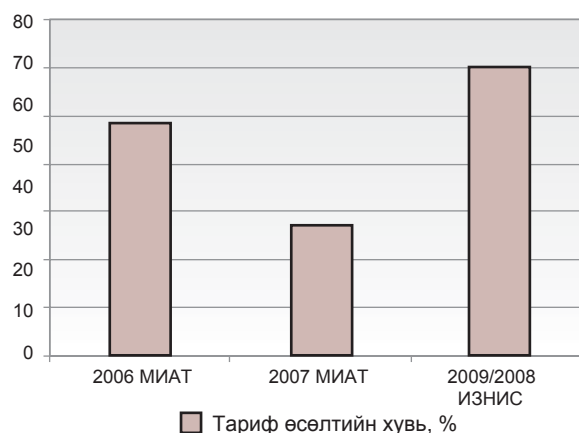
Үх үүсвэр: http://www.eznisairways.com/_www/pages.php?id=117&banner=FLIGHT_AND_FARES
<http://origo.mn/24tsag/2007/06/06/7393>
<http://news.banjig.net/news-2822.html>, зохиогчийн тооцоо

Үүнээс үзэхэд, 2005-2007 онд МИАТ нислэгийн үнэ байнга нэмэгдүүлж ирсэн боловч МИАТ 2008 онд бүрмөсөн дотоодын зах зээлээс гарснаар дотоодын нислэгийн үнэ маш их нэмэгдсэн байгааг доорхи зургаас харж болно. Тухайлбал, 2008 онд УБ-Мөрөнгийн нислэгийн үнэ хоёр дахин өссөн байна. 2007 онд Хөвсгөл рүү нэг талдаа 73200 төгрөгөөр МИАТ нисдэг байсан бол нислэгийн тариф нь 2009 онд 159500 төгрөг болж нэмэгдэж, Изнисээс өөр сонголт хэрэглэгч нарт алга болсон.

Зураг 28. Эрэлт ихтэй Хөвсгөлийн нислэгийн үнийн өсөлтийн хувь.



Зураг 29. УБ-Мөрөн, УБ-Ховд, УБ-Баян Өлгийн гурван чиглэлийн дундаж тарифын өсөлтийн хувь, 2006-2009



Эх үүсвэр: http://www.eznisairways.com/_www/pages.php?id=117&banner=FLIGHT_AND_FARES
<http://origo.mn/24tsag/2007/06/06/7393>
<http://news.banjig.net/news-2822.html>, зохиогчийн тооцоо

Ийнхүү төрийн өмчийн МИАТ компани орон нутгийн нислэгээ больсоны дараа хэрэглэгчдийн хувьд сонголт ч бага болсон, үйлчилгээний үнэ тариф нь өссөн байдал бий боллоо. Өрсөлдөгч Изнис компани «төрийн өмчийн МИАТ компани орон нутгийн нислэгийнхээ тийзний үнийг хямдаар барьсаар ирсэн нь орон нутагт тогтмол нисдэг хувийн компаниудыг хүндрүүлж байна» гэж үзэж байгаа нь

хэдийгээр ортой ч гэсэн, МИАТ бүхэлдээ орон нутгийн нислэгээс гарч зөвхөн олон улсын нислэг хийдэг болсон нь цэвэр ашгийн төлөө байгууллага болон хувирч, анхнаасаа төрийн өмчит үйлдвэрт тавьдаг шаардлага буюу үйлчилгээг нийтийн эрх ашгийн төлөө гүйцэтгэхээс татгалзаж, дотоодын зах зээлийг өрсөлдөөнгүй болгож, үүнээс болж дотоодын зорчигчид өндөр тарифаар нисэхээс өөр сонголтгүй болгожээ.

Нөгөө талаас, МИАТ компани ашиг олох боломжтой тохиолдолд ч хичээгээгүй гэж хэлж болно. МИАТ-ад хийсэн шалгалтын дагуу «МИАТ компани 2007 оны жилийн эцсийн байдлаар 3051.1 сая төгрөгийн авлага, 23433.5 сая төгрөгийн өглөгтэй, өглөг нь авлагаасаа бараг 10 дахин их байгаа нь өнгөрсөн онд тун муу ажилласныг харуулж байна¹⁷⁶. Нийт авлагын 46 хувь нь буюу 1144.5 сая төгрөгийн авлага нь 2006 оноос өмнө үүссэн найдваргүй болжээ. Мөн ачаа борлуулалтын агентуудтай байгуулсан гэрээнд нэг кг ачааны үнийг МИАТ ХК-ний үндсэн тарифаас 60 орчим хувь хямд байхаар тусгасан» байна. Мөн «2005 оны гуравдугаар сарын 31-ний өдрийн 6/155 тоот тушаалаар батлагдсан МИАТ ХК-ийн нислэгээр хөнгөлөлттэй тийзээр зорчих зөвшөөрөл олгох тухай журам үйлчилж, үүнд 2007 оны зургадугаар сарын 11-ний өдөр өөрчлөлт оруулсан боловч одоо болтол баталгаажуулаагүй ажээ. Тус компанийн захирлын шийдвэрээр өнгөрсөн хоёр жилийн дотор 1.4 тэрбум төгрөгийн хөнгөлөлт үзүүлжээ. Хөнгөлөлт олгосон хүмүүсийг судалж үзэхэд ЗТАЖЯ-ны 72, ТУЗ-ийн 27, ГХЯ-ны 8, ТӨХ-ны 5, «Аэромонголий» компанийн 36, гэрээт борлуулагч агентуудын 12 зорчигч» байсан гэж мэдээлсэн байдаг.

Дээрээс нь 2006 онд МИАТ-ын охин компани байсан Агросервис-ыг «Засгийн газрын тогтоолоор «МИАТ Агросервис» төрийн өмчийн үйлдвэрийн газар болгон өөрчлөн зохион байгуулж, тус газар бие даасан үйл ажиллагаа явуулж байжээ. ТӨХ-ноос тогтоол гаргаж, нэрнээс нь МИАТ гэдгийг нь хасч зүгээр л «Агросервис» болгож удалгүй дуудлага худалдааны товьг зарлаж, түүний эзэмшилд байсан 10 ширхэг АН-2 онгоц тэг үнэтэйгээр шинэ эзэмшигчдэдээ очиж байгаа тухай мэдээлэл ч байна. БНХАУ-д их засвар хийсэн АН-2 онгоц 450 мянган доллараар үнэлэгддэг.. нийтдээ тус компанийг 600 сая төгрөгөөр 10 онгоц, офиссын байр, агаарын хөлгийн техник үйлчилгээ, засварын ажлын зарцуулалт бүхий ангар¹⁷⁷» гэж хэвлэлд мэдээлсэн байна.

Өөрөөр хэлбэл, төрийн өмчийн МИАТ компани хуулиар байгаа өөрийн үүрэг болох хямд үнээр орон нутгийн дотоодын нислэгээ хийхээ болиод, гадаадын нислэг, карго-гоос авах ашгаа олигтой өсгөхгүй, үргүй зардал ихтэй, өөрийн мэдэлд байсан Агросервис компанийг маш доогуур үнээр зарсан байна. Ийм төрийн өмчийн компани байгаад ч нийгэмд болон улсад ямар ашиг байгаа нь тодорхойгүй байна.

3.3 Дэд бүтцийн салбар дахь төрийн оролцоо

Дэд бүтэц¹⁷⁸ бол нийгэм эдийн засгийн үйл ажиллагааг явуулах үндсэн үйлчилгээ, сүлжээ байдаг. Үүнд: зам гүүр, нийтийн

176 Монголын мэдээ, МИАТ-ийн Вант улсын мянган булхай илчлэгдэв 2008-09-26

177 10 ширхэг АН-2 онгоцыг үнэгүй хувьчилжээ, Зууны мэдээ, 2006.12.21/

178 “дэд бүтэц” гэж бүх төрлийн инженерийн шугам сүлжээ, тэдгээрийн тоног төхөөрөмж, байгууламж, зам тээвэр, холбооны шугам сүлжээний болон, мөн түүнчлэн хот суурин газар болон тэдгээрийн хоорондох нутаг дэвсгэрийн суурьшлын хүн амын тогтвортой хөгжлийг хангах нийгэм болон соёл-ахуй үйлчилгээний барилга байгууламжийн цогцолборыг хэлнэ (хот байгуулалтын тухай хуулийн төсөл).

тээвэр, эрчим хүч, цэвэр болон бохир усны сүлжээ, халаалт, цахилгаан, эрчим хүчний үйлдвэрлэл, түгээлт, холбоо харилцааны сүлжээ ордог. Дэд бүтцэд үйлдвэрлэлийн зориулттай бус төрийн өмчийн байр, орон сууц, парк болон бусад байгууламжууд бас ордог.

Дэд бүтцийн салбарын үйл ажиллагаа, удирдлага, хяналт, хөгжил нь ихэвчлэн төрийн үүрэг гэж үздэг. Энэ бол эрт дээр үеэс баримтлагдаж ирсэн зүйл мөн. Тухайлбал, эртний Ромд зам, ундны болон бохир усны сүлжээг төрөөс байгуулж ажиллуулдаг байсан. Хятадад төрийн хамгийн том аж ахуйн үүргүүдийн нэг нь ХАА-н дэд бүтэц болсон усны сувгийн сүлжээг хөгжүүлэхэд оршдог байсан.

Орчин үеийн дэд бүтцийн хөгжил нь 19-р зуунд Баруун Европт явагдаж эхэлсэн аж үйлдвэрлэлтэй холбоотой бөгөөд тухайн үед дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын шаардлага, цар хүрээ нь хувийн хэвшлийн боломжоос хэт их, мөн энэ салбарын хөрөнгө оруулалт нь хувийн компаниудад ашиггүй байсан учир гол ачааг төр үүрэхээс өөр аргагүй байсан. Дэд бүтцийн хөгжил асар их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг шаарддаг. Жишээ нь, Норвег улсад анхны цахилгаан холбоог байгуулах шаардлага гарсан үед тус салбарт 1855 онд Засгийн газар төрийн өмчийн нэгжийг байгуулж, улмаар 1857 онд төрийн мэдлийн шуудангийн аж ахуйн нэгж, 1864 онд нийтийн өмчийн замын яамыг байгуулж, 1865 онд улсын төмөр замын агентлагийг бий болгосноор төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн үүсэл, хөгжил нь идэвхжиж, 1920 онд төрийн өмчийн цахилгааны станцуудыг байгуулсан түүхтэй.

Их Британид¹⁷⁹ дэлхийн 2-р дайны өмнө төрийн өмчийн үйлдвэрүүд голдуу дэд бүтцийн салбарт байжээ, жишээ нь төмөр

замд, ус болон хийн бизнесийн 40-80%, цахилгааны эрчим хүч болон нийтийн тээврийн 60% -ийг төр эзэмшиж, 1922 оноос олон нийтийн радио төрийн өмчийн нэгж болсон (өнөөгийн алдартай Би-Би-Си корпораци). Хөгжлийн энэ шатанд дэд бүтэц, ихээхэн хөрөнгө оруулалт шаарддаг салбаруудыг хөгжүүлэхэд нэн тэргүүнд төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг байгуулдаг байсан ба дэд бүтэц нь төрийн өмчид байсан. Тухайлбал, АНУ-д 50 том хотын 41 нь 1896 он гэхэд л бүгд улсын өмчийн усны сүлжээтэй болжээ.

Төрөөс дэд бүтцийг үүсгэн хөгжүүлэх нь төрийн хүч, нөөцийг ашиглан улсын хөгжлийг хурдасгах цорын ганц арга байсан. Ийнхүү зардал нь өндөр тул дэд бүтэц ихэвчлэн төрийн өмчийн салбар болж хөгжсөн. Дэд бүтцийн үйлчилгээ, тухайлбал ундны ус, бохир усны сүлжээ, цахилгаан халаалт, зам зэрэг аливаа нийгэм эдийн засгийн үйл ажиллагааны суурь тул түүний үнийг төрөөс хянаж тогтоодог. Иймээс дэд бүтцийн салбарын онцлог нь анхнаасаа олон нийтэд үйлчилдэг, төлбөр авах боломжгүй үйлчилгээтэй, нийгмийн эрх ашгийг бодож хямд үнэтэй байдаг, дэд бүтцийн объект (зам, гүүр г.м) нийтийн эзэмшлийн байдаг тул дэд бүтцийг хувийн хэвшил бус голдуу төрөөс байгуулж ирсэн билээ.

Дэд бүтэц аливаа улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн суурь араг яс нь болж байдгаараа улсын өрсөлдөх чадвар, эдийн засгийн өсөлтөд оруулж байгаа хувь нэмэр асар өндөр¹⁸⁰. Өрсөлдөх чадвараар тэргүүлэгч орнуудын дэд бүтцийн хөгжил их өндөр байгаа нь эдгээр орнуудын бүтээмж, эдийн засгийн өсөлтийн таатай нөхцлийг бүрдүүлж байна. Дэд бүтцийн хөгжил өндөр байх нь бизнесийн үйл ажиллагааны трансакцийн болон тээвэрлэлтийн зардлыг бууруулах, эрчим

179 The Role Played by Public Enterprises: How Much Does It Differ Across Countries? James A. Schmitz, Jr., Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1996

180 Дэлхий Дахины Өрсөлдөх Чадварын Тайлан 2006-2007: Монгол Улсын Өрсөлдөх Чадварын Зэрэглэл, ННФ

хүчний найдвартай эх үүсвэрээр хангаснаар бизнесийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангах, бизнесийн үйл ажиллагааны хувьд газар зүйн байршлын нөлөөллийг бууруулах замаар эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих гол хүчин зүйлсийн нэг болдог.

Ихэнх улс орнууд дэд бүтцийн хөгжилд ихээхэн анхаарч байгаа бөгөөд Дэлхийн Банк болон бүс нутгийн хөгжлийн банкнууд буурай хөгжилтэй орнуудад үзүүлж байгаа санхүүгийн тусламжаа тэдгээр орнуудын дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд чиглүүлж байна. Буурай хөгжилтэй ихэнх улс орнууд дэд бүтцийн хөгжилд төсвөөс хөрөнгө оруулалт хийж чаддаггүй ба энэ бэрхшээлээ давахын тулд олон улс орон төрийн болон хувийн хэвшлийн хамтарсан хөрөнгө оруулалтын хэлбэрийг сонгох болсон.

Дэлхийн Банкнаас манай орны дэд бүтцийн хөгжлийн талаар хийсэн илтгэлд¹⁸¹ «төрийн өмчийн дэд бүтэц нь

- хувийн салбарын бүтээмжийг нэмэгдүүлэх,
- үйлдвэрлэлд шууд хувь нэмрээ оруулах
- тухайн бүс нутгийн үйлчилгээг сайжруулснаар төрийн өмчийн дэд бүтэц нь өрх гэр юмуу компаниудыг татаж хөгжилд хувь нэмрээ оруулдаг,
- дэд бүтцэд хийх хөрөнгө оруулалт нь бүс нутгийн орлогыг тэтгэх

замаар эдийн засгийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлдэг» гэж хөгжилд дэд бүтэцийн оруулдаг хувь нэмрийг тодорхойлсон байна.

Дэд бүтцийн салбар дахь төрийн оролцоо дараах 2 гол асуудалтай тулгардаг.

- Төр нийгэмд шаардлагатай дэд бүтцийг бий болгож, хангалттай хөгжүүлэн улсын хөгжилд зохистой хувь нэмрийг оруулж байна уу,
- Дэд бүтцийн салбарын зохистой

зохицуулалт хийгдэж байна уу, өөрөөр хэлбэл, төр дэд бүтцийн салбараа зөв зохицуулж нийгэмд шаардлагатай үйлчилгээг хүртээж байна уу (үүнд дэд бүтцийн тариф, хүртээмж, цар хүрээ зэрэг асуудлууд багтдаг)

Энэ нь орчин үед төр дэд бүтцийн салбарт хоёр байдлаар оролцдогтой шууд холбоотой юм.

- Нэг нь төр дэд бүтцийн объектын өмчлөгч болж, төрөөс санхүүжүүлж, төрийн өмчийн компани болгон ажиллуулдаг
- Нөгөө талаас, төр дэд бүтцийн салбарын зохицуулагчийн үүргийг гүйцэтгэж, дэд бүтэц нь төрийн өмчид байгаа тохиолдолд өөрөө өөрийгөө хянадаг ч гэж хэлж болно.

Дэд бүтэц зардлын талаас хувийн хэвшил санхүүжүүлж чадахаар хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг шаарддаг бөгөөд нийгэм эдийн засгийн хөгжилд түүний гүйцэтгэх үүрэг нь асар өндөр байсан тул дэд бүтцийг төр өөрөө эзэмшиж, хянаж, байгуулах нь хэвийн үзэгдэл байжээ. Нэгэнт байгуулсан төрийн өмчийн дэд бүтцийн объект ихэвчлэн төрийн өмчийн аж ахуйн нэгж болж байсан тул тус салбарт төрийн монополиуд ноёрхож, нэг улсын аль нэг салбарын дэд бүтцийг төрийн томоохон компани, нэгдэл өмчилж ирсэн.

Аливаа монополь хэт өндөр үнэ, үр ашиггүй байдлыг үүсгэдэг тул 1970 оноос хойш дэлхий даяар дэд бүтцийг үр ашигтай болгох үүднээс харилцаа холбоо, эрчим хүчний салбарт хувьчлал идэвхтэй явагдаж, төрийн хоёрдох үүрэг буюу өмчлөгчөөсөө илүү зохицуулагчийн үүргийг гүйцэтгэх шаардлага бий болсон. Өнөөгийн нөхцөлд өндөр хөгжилтэй болон хөгжиж буй орнуудад төр хувийн өмчийн эсвэл хувьчлагдсан дэд бүтцийн объектуудыг зохицуулах, нийтийн эрх ашгийн үүднээс тэдгээрийн үнэ тариф, үйлчилгээг хянах үүрэг нь гол болж хувирсан.

181 Дэлхийн Банкны бодлогын мэдэгдэл 2005 оны 8 дугаар сар, Монгол Улсын Бүсчилсэн Хөгжил, Зарим асуудлууд

Энэ нь сүүлийн үед төрийн оролцооны асар чухал хэлбэр болоод байгаа юм. Тухайлбал, хөгжлийн тодорхой үед дэд бүтцийн цар хүрээ, хүртээмжийн шаардлагууд асар их нэмэгдэж өсдөг. Ийм тохиолдолд төр өөрөө бүгдийг нь байгуулах санхүүгийн чадваргүй болдог ба дэд бүтцэд хувийн хэвшлийг татан оруулдаг. Хувийн хэвшлийнхэн дэд бүтцийн үйлчилгээг түгээхдээ өөрийн ашгаа нэмэгдүүлэхийг хичээдэг тул энэ зах зээлийг зөв зохицуулж, хувийн хэвшилд ашигтай ажиллах боломжийг бүрдүүлж, нөгөө талаас нийгэмд үйлчилгээ нь хүртээмжтэй байхад анхаарах ёстой болдог.

3.3.1 Монгол улсын дэд бүтцийн хөгжлийн байдал

Манай улсад дэд бүтцийн салбар эрчимтэй хөгжиж, эдийн засгийн хөгжлийн суурь нь тавигдсан байна. Тэгэхдээ, энд төрийн оролцооны зүгээс тавигдах гол асуудал нь нэгдүгээрт, дэд бүтцийн хөгжил хангалттай байгаа эсэх, хоёрдугаарт, дэд бүтцийн зохицуулалт, түүнд хувийн хэвшлийг оруулж¹⁸² ажиллуулах талаар хийгдэж буй ажлын явц нь чухал юм.

Энэ үүднээс авч үзэхэд хэдийгээр дэд бүтцийн салбарт манай улсад 1990-2008 онуудад өгсөн нийт зээл тусламжийн 2.4 тэрбум долларын тэн хагасаас илүү нь зарцуулагдаж, улсын төсвөөс байнга хөрөнгө оруулалт хийж, зарим салбаруудыг, тухайлбал, харилцаа холбоог хувьчлах замаар гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татсан ч 2003 оны байдлаар Монгол Улсад

дэд бүтцийн хөгжил өнөөгийн эдийн засгийн хөгжлийн шаардлагыг бүрэн хангаж чадахгүй байна гэсэн тооцоо гарчээ.

Монгол улс Дэлхий Дахины Өрсөлдөх Чадварын 2006 оны зэрэглэлд хамрагдсан нийт 125 орноос 92-р байр эзэлсэн ба дэд бүтцийн хөгжлийн түвшингээр маш доогуур (105-р байр), дэд бүтцийн чанараар бүр ч муу (113-р байр) үзүүлэлттэй байна.

Дэд бүтцийн хөгжлийн түвшинг тодорхойлдог олон үзүүлэлтүүд байдгаас хамгийн үндсэн суурь үзүүлэлтүүд болох эрчим хүчний салбарын хөгжил, эрчим хүч хангалтын чанар (эрчим хүч хангамжийн тасалдал, доголдол), автозамын сүлжээний тархац, чанараар Монгол улс мөн доогуур байр эзэлж байгаа нь Монгол улсын дэд бүтцийн хөгжил хамгийн доод түвшинд байгааг харуулж байна. Энэ нь Монгол улс дэд бүтцийн салбарт хөрөнгө оруулалт бага хийдэг, дэд бүтцийн салбар нь хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл болон улсын хэмжээнд тавигдаж чадаагүйтэй холбоотой.

Манай улсад дэд бүтцийн хөгжил 20-р зууны эхээр эхэлж, анхны цахилгаан станцыг 1889-1901 онуудад байгуулж, өнөө үед Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт, Багануур, Чойбалсан хотыг дулаан, цахилгааны эрчим хүчээр, 18 аймаг, 170 гаруй сумын төвийг цахилгаан эрчим хүчээр хангаж 7 ДЦС, 220 кВ-ын 1544 км, 110 кВ-ын 3687 км, 35 кВ-ын 4981 шахам км, 6, 10 кВ-ын 4000 гаруй км урт шугамтай байна¹⁸³. 2002 онд хийсэн судалгаанд манай нийт өрхийн 97 хувь нь цахилгаан хэрэглэх болсон бол энэ үзүүлэлт 1998 онд 70 хувь байсан. Гэвч хөдөө орон нутгийн айлуудын 50% нь цахилгааны найдвартай хангамжгүй байгаа бөгөөд одоо хүртэл зарим аймгуудын төв, сумуудыг эрчим хүчний нэгдсэн системд холбох асуудал удаашралтай байна. Тэр ч

182 Өнөөгийн байдлаар манайд дэд бүтцийн хувьд эрх зүйн орчны гол хуулиуд нь Автогээврийн тухай хууль, Төмөр замын тээврийн аюулгүй байдлын тухай хууль, Иргэний нисэхийн тухай хууль, Улсын нисэхийн тухай хууль, Усан замын тээврийн тухай хууль, Далай ашиглах тухай хууль, Татварын хуулиуд, ТБУСтХ, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль мөн бөгөөд бусад холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж байна.

183 www.energy.mn эрчим хүчний салбарын мэдээ. Одоогийн байдлаар 3 аймаг, 150 гаруй сумын төв эрчим хүчний системд холбогдоогүй байна.

байтугай, хүн ам, эдийн засгийн өсөлтийн хэрэгцээг дагаж цахилгаан эрчим хүчний нийлүүлэлт гүйцэхээ болиод олон улсын експертуудын үзэж байгаагаар 2011 онд манайд цахилгааны хомсдол үүсэх аюултай байна.

Ус, ундны ус, цэвэр болон бохир усны сүлжээ орчин үеийн амьдрал ахуйн гол хэрэгцээ юм. Хэдийгээр манайд усны хүртээмж сайжирч 1998 онд 70% байснаа 2002 онд 73%, эрүүл ахуйн хүртээмж 69% хүрсэн хэдий ч нийтдээ хүртээмжийн түвшин хангалтгүй байна. 2005 онд хийсэн судалгаанаас¹⁸⁴ үзэхэд УБ-ын өрхүүдийн 50%, аймгийн төвүүдийн 20%, улсын хэмжээгээр нийт 603 мянган өрхийн зөвхөн 30% нь хангалттай усны хангамжтай байсан байна. Гэр хорооллуудын ариун цэврийн байдал хангалтгүй байгаа ба эрүүл ахуйн шаардлага хангахуйц нөхцөлд амьдарч байгаа хүн амын эзлэх хувь 1990-2000 онд тогтмол 23 хувийг эзэлж байв¹⁸⁵. Мөн УБ-ын өрхүүдийн ердөө 34%, улсын хэмжээгээр нийт өрхүүдийн 17% нь бохир усны сүлжээнд хамрагдсан байсан. Цаашид экологийн хувьд олон гол, нуур ширгэж, уул уурхайн салбарын хөгжилтэй уялдан усны нөөц багасч, бохирдол асар их газар авч байгаа нөхцөлд манай улс ундны усны дутагдалтай тулгарах аюултай байна.

Зам, тээврийн хувьд манайх шиг уудам өргөн нутагтай газар зам асар чухал юм. Өнөөдөр Монгол Улс нийтдээ 1815 км төмөр замтай, түүнээс Алтанбулаг Замын Үүдийн замд 1110 км, Дорнодод 238 км болон салаа замд 477 км төмөр замтай байна. Өнөөгийн байдлаар манай улсын автозамын сүлжээний зөвхөн 11.9 хувь буюу 11,121 км зам хатуу хучилттай ба түүний 30% чанартай байна.

2005 онд улсын хүн амын 60 гаруй хувь хот суурин газар амьдарч байсан бөгөөд хотын хүн амын өсөлт нийт хүн амын өсөлтөөс өндөр байгаа өнөөгийн нөхцөлд хотжилт улам идэвхжиж, ямар нэгэн яаралтай арга хэмжээг авахгүй тохиолдолд дээр дурдсан хотжилтын олон асуудлууд улам хурцдах нь гарцаагүй. Өнөөгийн байдлаар эдийн засгийн өсөлт нийслэл Улаанбаатарт төвлөрч, хотын дэд бүтэц, халаалт, эрчим хүч, цэвэр болон бохир усны сүлжээний эрэлт, хэрэгцээ боломжоосоо ихээхэн хэтэрлээ. Үүнээс болж хүн амын нэмэлт хэрэгцээг хангах битгий хэл, өнөөгийн хэрэгцээг хүртэл хангахад дэд бүтцийн сүлжээнүүд хүрэлцэхээ болилоо. Хотын барилгажилт замбраагүй болж, орон нутгаас нүүдэл шилжилт ихэсч, газрын төлөө өрсөлдөөн ширүүсч байгаа нь хот төлөвлөлтийг ихээхэн хүндрэлтэй учруулах боллоо.

Гэтэл төрөөс хотжилтын өнөөгийн байдлыг цаашид хэрхэн шийдэх талаар тодорхой заалтууд ороогүй учраас ойрын жилүүдийн хамгийн тулгамдсан асуудал болох Улаанбаатарын хөгжлийн асуудал орхигдож, цаашид Улаанбаатарын эрчим хүч, цахилгаан, халаалт болон бусад дэд бүтцийн сүлжээг хэрхэн хөгжүүлэх, өнөөгийн хэт төвлөрсөн барилгажилт, хотын захуудыг яаж хөгжүүлэх нь тодорхойгүй байна.

Улаанбаатар хотод 464 км замтай байдаг ба үүний 78% л засмал зам. Өнөөгийн байдлаар нийслэлд нийтийн тээврийн үйлчилгээг хотын өмчийн 4, хувийн өмчийн 12 компани эрхлэж, 305 том оврын автобус, 2300 микроавтобус, 50 троллейбус явж байна. Нийслэлийн 210 уулзварын 48 нь л замын гэрэлтэй байна. Гэтэл үний зэрэгцээ машины тоо ихээхэн хурдацтай өсч, сүүлийн дөрвөн жилд нийт бүртгэгдсэн

184 МХЗ-ын хэрэгжилт Үндэсний илтгэл 2006

185 МХЗ-уудын хэрэгжилт Үндэсний хоёр дахь илтгэл

Хураангуй, 2007

машины тоо 57.8 хувиар өссөн¹⁸⁶. Нийтийн тээвэрт явж буй автобусын дундаж хугацаа нь 11 жил гаруй болсон, 20% нь 15 жилээс илүү ашигласан, зарим троллейбусууд 30 жил ажилласан байна.

1995-2005 оны хооронд Улаанбаатар хотын хүн ам 612000-ас 950 мянган хүн болж, хувийн машины тоо 17500-ас 50000, нийт машины тоо 75000 болсон байхад засмал замын нийт урт нь дөнгөж 435-ас 464 км болж, өөрөөр хэлбэл, 10 жилийн дотор ердөө л 29 километр засмал зам нэмэгдэж, замын 1 км ногдох машины тоо 72.4-өөс 161 хүртэл өсчээ¹⁸⁷. Гэтэл яг энэ үеэр замын ачаалал харьцангуй бага байдаг орон нутагт Мянганы зам асар том төслийг хэрэгжүүлж, хүн ам сийрэг, эдийн засгийн үйл ажиллагаа сул байгаа газар олон тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалтыг хийж, одоо хүртэл үр өгөөжийг нь авч чадахгүй байна. Тухайлбал, баруун чиглэлийн гол зам болох УБ-Лүнгийн чиглэлийн засмал замын барилга, засварын ажил зогсонги байдалд орж, эргэн тойрны байгаль орчинд, нийгэмд асар их хохирол үзүүлж, түүгээр барахгүй улсын аялал жуулчлал, худалдаа, тээврийн бүхий салбаруудын үйл ажиллагаанд ноцтой саад учрууллаа.

Агаарын тээврийн хувьд манайд олон улсын 2, дотоодын онцогны 17 буудалтай бөгөөд тэдний 4нь л хөөрөх засмал замтай ба хэд хэдэн хувийн агаарын тээврийн компани байдаг боловч төрийн өмчийн МИАТ компани зах зээлийн дийлэнхи хувийг эзэмшдэг. Тус салбарт жинхэнэ өрсөлдөөн байхгүй байгаа гэж хэлж болох бөгөөд зохиомлоор МИАТ-ын монополь эрхийг хадгалж, хувийн болон гадаадын компаниудыг тус салбарт оруулахгүй байгаагаас болж, үйлчилгээ нь бүхэлдээ доголдолтой, үнэтэй, цар хүрээ нь

хязгаарлагдмал байна гэсэн шүүмжлэл хувийн хэвшлээс гардаг.

Өнгөрсөн хугацаанд төрөөс дэд бүтцэд хэр анхаарсныг үзэхэд, түлш, эрчим хүчний салбарт 1990-2005 онд 590.73 сая ам.долларын зээл, тусламжийг (Засгийн газрын нийт зээл, тусламжийн 20.0 гаруй хувь) авч ашигласан бөгөөд нийт зээл, тусламжийн 401.1 сая ам. доллар нь зээл, 189.63 сая ам.доллар нь тусламж байна. Энэ хугацаанд нийт 15 төслийг 268,6 сая ам.долларын зээлийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлж дууссан байна. Түлш, эрчим хүчний салбарт гадаад орон, олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагаас өнөөг хүртэл олгосон зээлийн 49.2 хувийг Японы Засгийн газар олгосон байна. Үлдсэн зээлийн 21.5 хувийг Азийн хөгжлийн банк, 13.0 хувийг Дэлхийн банк, 6.9 хувийг ХБНГУ, үлдсэн 9.4 хувийг БНСУ, Кувейтийн сан, Абу Дабигийн сан, Нордикийн хөгжлийн сан зэрэг газраас олгосон бөгөөд 1990-ээд оноос хойш үзүүлсэн нийт тусламжийн гуравны нэгийг АНУ-ын үзүүлсэн тусламж эзэлж байна¹⁸⁸. 1995-2004 онуудын хооронд дэд бүтцэд оруулсан нийт хөрөнгө оруулалт жилд 128 сая ам доллар байсан ба үүнээс 26 сая нь тусламж, 88 сая доллар нь хөнгөлөлттэй зээл болжээ. Засгийн газар, хувийн хэвшил 7 орчим сая долларын л хөрөнгө оруулалт хийдэг байжээ. Өөрөөр хэлбэл, нийтдээ дэд бүтцэд хийж байсан хөрөнгө оруулалтын дөнгөж 5% нь л төрийн санхүүжилтээр хийгджээ.

Санхүүжилтийн хувьд нийт дэд бүтцэд зарцуулж байгаа хөрөнгө/ДНБ –ийн харьцаагаар Монгол Тайландаас 4 дахин, Вьетнамаас 2.5 дахин доогуур, зам тээвэрт зарцуулсан хөрөнгө/ДНБ-ийн харьцаагаар Монгол Тайландаас 2 дахин, Вьетнамаас 3 дахин бага, эрчим хүчний салбарт зарцуулсан хөрөнгө/ДНБ-ийн харьцаагаар

186 “Замын Сүлжээг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх төлөвлөгөө”

187 Нийслэлийн замын цагдаа, хотын захиргааны статистикийн тооноос.

188 МУИС ЭЗС, Эрчим хүчний салбарын судалгаа, 2007.

Монгол Лаос улсаас 2 дахин, Тайландаас 7.5 дахин доогуур байна.

Үйл ажиллагааны байдлыг харахад, Монголд эрчим хүч, нийт цахилгаан тасалдлын дундаж хугацаа (цагаар) Лаосаас 16 дахин их¹⁸⁹, нийт автозамын уртаар Индонези (арлын улсаас) 6 дахин, Филиппинээс 4 дахин, Таиландаас 1.5 дахин, Вьетнамаас 5 дахин доогуур, түүний дотор засмал замын нийт уртаар Филиппинээс 10 дахин, Тайландаас 15 дахин, «чанартай» замын уртаар Тайландаас 30 дахин, Камбоджи улсаас 8 дахин бага байсан. Үүний гол шалтгаан нь Монгол улс төсвөөс замын зардалд абсолют дүнгээр Камбоджи улсаас 2 дахин, Филиппинээс 39 дахин, Вьетнамаас 72 дахин бага хэмжээний хөрөнгө зарцуулж байсан. Хэдийгээр манай улс анхны төмөр замаа 1938 онд буюу 70 жилийн өмнө байгуулж байсан ч өнөө үе Монгол Улсын төмөр замын нийт урт нь өөрөөс нь хамаагүй жижиг талбайтай Тайландын 58%, Вьетнамын 75%-тай тэнцэж байна.

Ийнхүү манай улсын дэд бүтцийн хөгжил одоогийн байдлаар нилээд доголдол, дутагдалтай байна. Энд төрөөс нэмж

хөрөнгө оруулахаас гадна зохицуулалтыг зохистой хэрэгжүүлж хувийн хэвшлийг бүтээн байгуулалтын ажилд татан оруулах шаардлагатай болж байна.

3.3.2 Дэд бүтцэд төрийн оролцооны үүргийг шинэчлэх нь

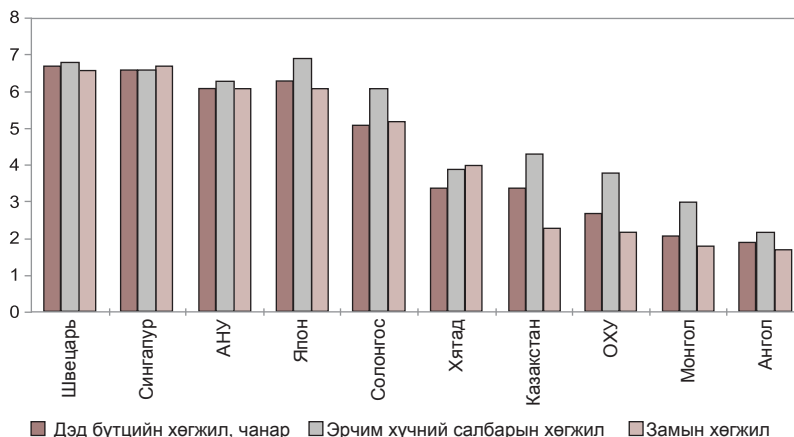
Өнөөгийн хөгжлийн шатанд байгаа дэд бүтэц хангалтгүй байгаа тул эдийн засгийн халалтын нэг хүчин зүйл болсон гэж Дэлхийн Банк дүгнэсэн байгаа. Мөн цаашид Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг биелүүлэхийн тулд ойрын хугацаанд 14 тэрбум долларын хөрөнгө оруулалтыг хийж, үүнээс 1/3 орчим нь дэд бүтцэд орох ёстой болоод байгаа.

Ийнхүү манайд дэд бүтцийг хөгжүүлэх ажил асар их хэмжээгээр нэмэгдэж, нийт хөрөнгө оруулалтын шаардлагатай хэмжээ өсч байхад 2008 оны санхүүгийн хямралаас шалтгаалан тус салбарт зарцуулах боломжтой хөрөнгийн хэмжээ ихээхэн багассан байна.

Шинэ дэд бүтцийн объектуудыг олноор байгуулах, ажилуулах, шинэчлэн засварлах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж дулаан, цахил-

189 Дэлхийн банкны Ази Номхон далайн орнуудын дэд бүтцийн харьцуулсан судалгаа, 2003

Зураг 30. Дэд бүтцийн хөгжил Монголд



Эх үүсвэр: ДЭЗФ, 2007

гаан, орон сууц, зам, тээврийн дэд бүтцийг шинээр барьж байгуулах ажилд хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжих, тэдгээрийн хөрөнгө оруулалтыг татах хэрэгтэй байгаа бөгөөд үүнийг зохицуулах эрх зүйн орчин үгүйлэгдэж байна. Манайд бий болсон дэд бүтэц ихэвчлэн социализмын үед бий болсон бөгөөд 100% төрийн өмчийн хэлбэрээр байгуулагдаж, хэлбэрийн хувьд дэд бүтцийн объектууд цэвэр төрийн өмч эсвэл төрийн өмчит компаний хэлбэрээр ажиллаж ирсэн.

Гэвч сүүлийн жилүүдэд манайд дэд бүтэц дэх төрийн оролцооны хэлбэр аажмаар шинэчлэгдэж байна. Энэ бол дэлхий даяар явагдаж байгаа төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаатай холбоотой юм. Манай улсын хөгжлийн хэрэгцээнд ойрын жилүүдэд 4.7 тэрбум ам долларын хөрөнгө оруулалт шаардлагатай гэсэн тооцоо гарсан байдаг. Үүнээс тодорхой хувийг нь төсвөөс гаргах боловч үлдсэн хэсэг нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт болж байгаа юм. Энэ эх үүсвэрийг олохын тулд манайд төрийн болон хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлж хувийн хэвшлийг дэд бүтцийн хөгжилд идэвхтэй оруулах шаардлагатай болж байгаа юм.

Дэлхийн практикт төрийн болон хувийн хэвшлийн түншлэлийн¹⁹⁰ (ТХХТ) хүрээнд дэд бүтэц болон төрийн үйлчилгээг хэрэглэгчдэд түгээх дөрвөн төрлийн арга хэрэгсэл байдаг.

- Гэрээний дагуу ажиллуулах-засварлах-үйлчлэх (operation-maintenance-service OMS) хэлбэрийн үндсэн агуулга нь төр хувийн хэвшлийн компанийг хөлсөлж 5-7 жилийн хугацаатай тодорхой төрлийн үйлчилгээ, бараа бүтээгдэхүүнийг олон нийтэд түгээх үйл ажиллагааг даатгадаг. Дэд бүтцийн хувьд төр дэд бүтцийн объектын

өмчлөгчөөр үлдэж үйл ажиллагааны зарим хэсгүүдийг хувийн компаниар хийлгэдэг. Гэрээний дагуу хувийн хэвшлийн компани гэрээнд тусгасан, төрөөс зөвшөөрсөн үнэ, чанарын шаардлагын дагуу үйлчилгээ үзүүлнэ. Гэрээний дагуу төр хувийн хэвшлийн компани нэг удаагийн эсвэл олон удаагийн үйлчилгээний хөлсийг төлж, хөрөнгө оруулалтын зардлыг өөрөө санхүүжүүлдэг. Төрөөс тус үйлчилгээг түгээх тарифыг хянаж тогтоодог, мөн үйлчилгээг түгээх тендерийг тогтмол зарладаг тул хувийн хэвшлийн компани зардлаа бага байлгах сонирхолтой, төрийн эрсдэл нь доогуур байдаг. Энэ хэлбэрийн сул тал нь хувийн хэвшлээс оруулах хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь бага, компаний үйл ажиллагаа буюу үзүүлэх гэж буй үйлчилгээ төрийн хөрөнгө оруулалтаас ихээхэн шалтгаалдаг.

- Шинэ дэд бүтцийн нэгжүүдийг барих-ашиглах-шилжүүлэх¹⁹¹ (build-operate-transfer-BOT) улс болон хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа дэд бүтцийн салбарт хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах зориулалттай. Тус хэлбэрийн хүрээнд хувийн хэвшлийн компани шинэ дэд бүтцийн объектийн барилгыг санхүүжүүлж, байгуулж, төрөөс тогтоосон үйл ажиллагааны тариф, шалгуур, шаардлагын дагуу өөрөө ажиллуулдаг. Энэ нь 10-20 жилийн хугацаатай байдаг ба хувийн хэвшилд эргэж зардлаа нөхөх, ашиг олох боломжийг олгодог ба дэд бүтцийн объектийн өмчлөгч нь төр байдаг бөгөөд төрөөс дэд бүтцийн үйлчилгээг худалдан авдаг ба зохицуулдаг. Их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардлагатай үед энэ

190 PPP- Public Private Partnership

191 Манайд энэ хэлбэрээр автозамыг байгуулдаг.

хэлбэр нь хувийн хөрөнгө оруулалтыг татаж оруулдгаар илүү давуу талтай. Үүнийг голдуу нийтийн аж ахуйд их хэрэглэдэг.

- Концессийн хувьд төр хувийн хэвшлийн компанид тодорхой бүс нутагт дэд бүтцийн үйлчилгээг үзүүлэх үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу үйлчилгээний түгээлт, засвар, ажиллагаа, менежментыг цогцоор нь даатгаж, хөрөнгө оруулалтыг оруулах хариуцлагыг мөн хувийн компанид өгдөг. Төрөөс, үзүүлэх үйл ажиллагааны шаардлага, стандартыг тогтоож, гэрээт компани түүнийг хангаж буй эсэхийг нь шалгадаг. Концессийн тохиолдолд төр үйлчилгээний нийлүүлэгчийн үүргээс татгалзаж, зөвхөн зохицуулагчийн үүргийг гүйцэтгэдэг. Төр өөрийн дэд бүтцийн объектоо хувийн компанид ашиглахыг зөвшөөрч болдог боловч өмчлөгч хэвээр үлдэнэ. Хугацаа нь 25 жил орчим байдаг бөгөөд хувийн компанид зардлаа нөхөх хугацаа, гэрээний нөхцөлөөс шалтгаалдаг. Ийнхүү концесс нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг эзэмшиж, ашиглах, түүнээс бий болсон ашиг, үр шимийг хүртэхтэй холбогдуулан хөрөнгө оруулагчдад төрөөс үзүүлж байгаа онцгой эрх юм. Концессийн эрхийг олж авсан хөрөнгө оруулагч нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг гэрээний үндсэн дээр эзэмшиж, ашигладаг бөгөөд энэ хугацаандаа тухайн эд хөрөнгийг засаж сайжруулах, технологийн шинэчлэл хийх, уг хөрөнгөөр нийтэд үзүүлэх үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах зэрэг нийтлэг үүрэг хүлээдэг байна. Хувийн хэвшлийн

компани бүх зардлаа өөрөөсөө санхүүжүүлж харин үйлчилгээний хөлс хураамжийг өөрөө мөн цуглуулж авдаг ба үйлчилгээний тарифыг төрөөс тогтоож өгдөг.

- Дөрөвдүгээр хэлбэр нь **хамтарсан үйлдвэр** ба энэ нь төрийн болон хувийн хэвшлийн хамтарсан үйлдвэрийг хэлж байгаа юм. Энэ тохиолдолд талууд хамтран нийлж хөрөнгө гаргадаг тул эрсдэлээ мөн хамтран хуваадаг юм. Манайд өнөөгийн байдлаар хамтын үйлдвэрийг Төрийн өмчийн хууль болон Компаний хуулиар, үйлчилгээг худалдан авахыг Төрийн өмчөөр үйлчилгээ бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан авах тухай хуулиар зохицуулдаг.

Ийнхүү төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх замаар цаашид манай эдийн засаг дахь төрийн оролцоог шинэчлэх боломж бүрдэж байгаа юм. 2008-2012 оны Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт ТХХТ нилээд чухал байр суурийг эзэлж байгаа юм. 2008 онд манайд Концессийн тухай хуулийн төслийг боловсруулсан боловч түүнийг хэлэлцээгүй бөгөөд энэ нь төр-хувийн хамтын ажиллагааны нэг чухал хэлбэр юм. Гэвч концесси ТХХТ-ийн зөвхөн нэг хэлбэр бөгөөд цаашид дэд бүтцийн салбарт зохистой төрийн оролцоог бий болгох үүднээс ТХХТ-ийн шинэ хуулийг боловсруулах шаардлага тавигдаж байна.

Одоогийн байдлаар Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх ба Концессийг тусгайлан зохицуулсан эрх зүйн актууд байхгүй бөгөөд бүх хэлбэрүүдийг хуульчилсан шүхэр хууль шаардлагатай гэж мэргэжилтнүүд үзэж байгаа.

3.4 Хүнс, хөдөө аж ахуй дахь төрийн оролцоо

Хүнс, хөдөө аж ахуйн салбар нь төрийн оролцоо хамгийн их байдаг салбаруудын нэг юм. Үүний шалтгаан нь хүнс үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой, мөн хөдөө аж ахуй нь стратегийн ач холбогдолтой салбар байдагт оршдог. Өндөр хөгжилтэй орнуудад хөдөө аж ахуйг дэмжих, татаас олгох практик түгээмэл байдаг. Тухайлбал, Япон улс өөрийн тариаланчдаас үйлдвэрлэсэн цагаан будааг нь дэлхийн зах зээлийн үнээс 11 дахин өндөр үнээр худалдан авдаг. АНУ өөрийн тариаланчдад маш их хэмжээний татаас олгодог. Европын холбоо, АНУ болон Япон улс өөрийн хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарыг ихээхэн зохицуулж, импортын бараанаас хамгаалдаг. Төрөөс олгодог санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ АНУ-ын тариаланчдын орлогын 18 хувь, Европын холбооны хувьд 36 хувийг бүрдүүлдэг.

Хөгжиж буй орнууд голдуу хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэж, хөгжилтэй орнуудын зах зээлд гаргадаг. Гэвч хөгжилтэй орнуудын тарифын болон тарифын бус зохицуулалтаас шалтгаалан худалдаанд хүндрэлтэй байдал үүсдэг. Үүнийг Дэлхийн Худалдааны байгууллагын дүрэм, олон улсын худалдааны хэлэлцээрээр зохицуулахыг оролддог ч одоохондоо харахан амжилтад хүрээгүй байна.

Хүнс, хөдөө аж ахуйн салбар дахь пүүсүүд нь бусад салбарынхтай харьцуулахад дараах онцлогуудтай байдаг.

- *Цаг агаар, малын өвчин, технологийн өөрчлөлт зэргээс шалтгаалан бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл хэлбэлзэл ихтэй*

Манай орны бэлчээрийн өвөрмөц мал аж ахуйн байгаль, цаг уурын хараат байдал нь аж ахуйн үйл ажиллагааг ихээхэн

тогтворгүй болгодог. Газар тариалангийн болон малын гаралтай бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл нь цаг уур, биологийн олон шалтгаанаас хэлбэлздэг. Ургацын хэмжээг томруулах, технологийн шинэчлэл хийхэд хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний нийлүүлэлт ихэсдэг.

- *Бүтээгдэхүүн нь эрэлтийн мэдрэмж муутай*

Хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарын бүтээгдэхүүн нь ихэвчлэн хүмүүсийн зайлшгүй хэрэгцээний бүтээгдэхүүн тул эрэлтийн үнийн мэдрэмж муутай байдаг. Ийм бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг секторын хувьд хэрвээ зах зээлийн үнэ буурвал нийт орлого нь буурдаг.

- *Пүүсүүдийн зах зээлийн өрсөлдөөний хүчгүй байдал*

Пүүсүүдийн үйл ажиллагаа нь ихэнхдээ төгс өрсөлдөөнт зах зээлийн нөхцөлийг хангадаг. Хөдөө аж ахуйн салбар нь олон тооны үйлдвэрлэгчтэй, нэгэн төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг өвөрмөц зах зээлтэй. Тиймээс нэг пүүс дангаараа зах зээлийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, тэнцвэрт үнийг хэлбэлзүүлэх зах зээлийн хүч бараг байдаггүй.

- *Сонирхолын эмзэг байдал*

Пүүсүүд нь өндөр капиталжсан секторуудын нэг юм. Бусад салбар, секторуудын адил нэг ажилчинд ногдох үндсэн хөрөнгийн хөрөнгө оруулалт их байдаг. Пүүсүүд хувьсах болон тогтмол орцод богино, дунд, урт хугацаатай зээлийг их хэмжээтэй авдаг. Энэ тохиолдолд зээлийн хүү өсвөл пүүсүүдийн нийт бүтээгдэхүүний зардал өсөх тул бүтээгдэхүүний өртгөө өсгөх сонирхолтой болдог.

- *Хөрөнгийн хөрвөлт муу, хүчин чадлын илүүдэлтэй байдал*

Пүүсүүд бизнесийн үйл ажиллагааны идэвхижил буурах үед трактор, анжис

зэргийг өөр зориулалтаар ашиглахаар зохицуулах боломж бага байдгаар хөрөнгийн хөрвөлт муутай байдал тайлбарлагддаг. Учир нь эдгээр хөрөнгө нь өөр зориулалтаар ашиглах боломж багатай байдаг тул мөнгөн хөрөнгө рүү хөрвөх чадваргүй байдаг. Илүүдэл хүчин чадал нь үйлдвэрлэгч нар эдийн засгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан борлуулалт сайжирсан тохиолдолд үр тариа, улаан буудай, бяслаг зэрэг бүтээгдэхүүнийг их хэмжээгээр нийлүүлдэг байдлаар илэрдэг.

Зах зээлийн нөхцөлд хүнс, хөдөө аж ахуйн салбар дахь төрийн оролцоо нь

- *Үйлдвэрлэлийн эхний үе шатанд дэмжлэг үзүүлэх*
- *Төгс бус өрсөлдөөнтэй зах зээлийн хүчийг хязгаарлах*
- *Хэрэглэгчдийн эрүүл мэнд, хүнсний аюулгүй байдлыг хангах*
- *Тарифын болон квотын аргаар дотоодын үйлдвэрлэгчдийг гадаадын хөрөнгө оруулагчдын өрсөлдөөнөөс хамгаалах*

зэрэг бодлого, арга хэмжээ хамрагддаг.

Пүүсүүдийн санхүү, эдийн засгийн нөхцөлүүдийг сайжруулахад чиглэсэн хөдөө аж ахуйн салбар дахь төрийн оролцоо нь маш олон хэлбэртэй байдаг.

- *Зах зээлийн эрэлтэнд зохицсон үйлдвэрлэлийг дэмжих*

Пүүсүүдийн эдийн засгийн нөхцөлийг сайжруулах нэг арга нь салбар дахь ажиллах хүчний нөөцийн тоог бууруулж, илүүдэл нөөцийг бусад салбарт шилжүүлэх явдал юм.

- *Үнэ, орлогыг дэмжсэн хэлбэрүүд*

Эдийн засгийн нөхцөлийг сайжруулахад төрөөс хэрэгжүүлдэг өөр нэгэн арга нь бүтээгдэхүүний үнийн доод хязгаарыг тогтоож, пүүсүүдийн орлогыг нэмэгдүүлдэг. Хэрвээ бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн

хэмжээ өсвөл төр зарласан доод үнээр илүүдэл нийлүүлэлтийг худалдан авдаг. Энэ нь пүүсийн орлого багасахаас сэргийлдэг. Мөн пүүсүүдийн орлогыг дэмжиж төрөөс татаас өгдөг.

- *Гадаад худалдааны дэмжлэг үзүүлэх*

Төрөөс хөдөө аж ахуйн пүүсүүд болон гадаад зах зээлийг холбогч байдлаар оролцдог хэлбэр байдаг. Энэ тохиолдолд тарифын болон квотын гэсэн хоёр зохицуулалтын аргыг ашигладаг. Энэ нь хөдөө аж ахуйн салбарын дотоодын үйлдвэрлэгчдийг хамгаалах бодлого юм. Энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ

- *Импортлогч нарт чанарын хязгаарлалт тавих*
- *Эрүүл ахуйн шаардлага тавих*
- *Хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний эрэлтийг ихэсгэх*
- *Оролцооны бусад хэлбэрүүд*
 - *Дотоодын үйлдвэрлэгч нарт зээл олгох*
 - *Зээлийн баталгаа гаргах*
 - *Үр тарианы даатгалд татаас өгөх*

аргуудыг ашигладаг.

3.4.1. Монгол Улсын Төрөөс Хүнс, хөдөө аж ахуйн чиглэлээр баримтлах бодлогын үндэс

УИХ-ын 2003 оны 29-р тогтоолоор «Төрөөс хүнс, хөдөө аж ахуйн талаар баримтлах бодлого»-ыг баталсан байна. Энэхүү баримт бичгийн нийтлэг үндэслэлд «төрөөс хүнс, хөдөө аж ахуйн талаар баримтлах бодлого нь эдийн засгийн бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалын хүрээнд хөдөө аж ахуйг эрчимтэй хөгжүүлж үйлдвэрлэлийн өсөлтийг хангах, үр ашгийг нэмэгдүүлэх, хүнсний бүтээгдэхүүний чанар, аюулгүй байдлыг дээшлүүлэх, хөдөө аж ахуйг байгалийн аливаа эрсдлээс хамгаалах,

хөдөөд хүмүүс тухтай ажиллаж амьдрах нөхцлийг улам бүр сайжруулахад төр, иргэн, хуулийн этгээдийн, үйл ажиллагааг нэгтгэн чиглүүлэхэд оршино» гэж заажээ.

Энэхүү бодлогын зорилго нь «эдийн засаг, бизнесийн таатай орчинг бүрдүүлэх, үйлдвэрлэлийн бүтээмж, чадавхийг нэмэгдүүлэх, мал аж ахуй, газар тариалан, хүнсний салбарын тогтвортой хөгжлийг хангах, экологийн цэвэр, аюулгүй хүнсний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж чанар, хүртээмжийг, сайжруулахад чиглэгдэнэ» гэсэн бол зорилт нь «хүнс, хөдөө аж ахуйн гол нэрийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэн мах, сүү, гурил, төмс, хүнсний ногооны хэрэгцээг дотоодын үйлдвэрлэлээр хангаж, импортыг бууруулж, экспортыг нэмэгдүүлэхэд оршино» гэжээ.

Хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, удирдлага зохион байгуулалт, бүтцийн өөрчлөлт хийх, түүнийг төгөлдөржүүлэх бүхий л арга хэмжээг авахад энэхүү бодлогын үзэл санааг үндэслэл болгохоор заасан байна.

«Хүнс, хөдөө аж ахуйн бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь байгаль, эдийн засаг, хүний нөөцөө зохистой ашиглаж, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийг эрчимжүүлэх, үр ашиг, бүтээгдэхүүний чанар, өрсөлдөх чадварыг нь дээшлүүлэх, хүн амын хүнсний болон үйлдвэрийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн аюулгүй бүтээгдэхүүн, түүхий эд нийлүүлэх, мал аж ахуй, газар тариалан, хүнсний салбарын тогтвортой хөгжлийг хангах зарчимд тулгуурлана» гэжээ.

«Монгол Улсын хөдөө аж ахуйн хөгжлийн үндсэн загвар нь өмчийн бүх хэлбэрийн хуулийн этгээд болон өөрийгөө бүрэн тэтгэх чадвартай аж ахуйд тулгуурласан, байгаль, уур амьсгалын өөрчлөлтөд зохицсон, үр ашигтай, найдвартай бэлчээрийн болон эрчимжсэн мал аж ахуй, газар тариалан байна» гэж заажээ.

Хүнс, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийн

технологийг боловсронгуй болгож гадаад, дотоодын зах зээлд өрсөлдөх чадварыг нь дээшлүүлэхийн тулд

- үйлдвэрлэлийн техник, технологийн шинэчлэл хийх
- мэргэжилтэй боловсон хүчин бэлтгэх
- стратегийн хүнсний бүтээгдэхүүний дотоод үйлдвэрлэл, хангамжийг тогтвортой байлгах
- мал аж ахуй, газар тариалангийн үйлдвэрлэлд лизингийн худалдаа, төлбөрт үйлчилгээг бий болгон хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх
- салбарын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжиж, идэвхитэй хамтран ажиллах

чиглэлийг баримтлахаар заасан байна.

Мөн түүхий эд бүтээгдэхүүнийг хадгалах, тээвэрлэх, боловсруулах технологийг боловсронгуй болгон сав, баглаа боодлыг сайжруулахын зэрэгцээ тохиромжтой бүс нутагт бөөний худалдааны төв, бирж байгуулж, сүлжээ бий болгохыг дэмжих талаар заалт орсон байна.

Бэлчээрийг зохистой ашиглах, эзэмшүүлэх, сайжруулах, хамгаалах, талхлагдсан бэлчээрийг сэргээх замаар багтаамж, даацыг нэмэгдүүлэх, үлийн цагаан оготнотой механик болон биологийн аргаар тэмцэх ажлыг өргөжүүлэх зорилт тавьжээ.

Газар тариалангийн хувьд хөрс, уур амьсгал, эдийн засгийн нөөцөө зохистой ашиглаж, техник, технологийн дэвшлийг нэвтрүүлж, тариалангийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэхэд бодлогоо чиглүүлэхээр заасан байна.

«Хүнсний үйлдвэрлэлийн бодлого нь хүн амын эрэлт, хэрэгцээ, хэрэглээний онцлог, түүхий эдийн нөөцөд тулгуурлан уян хатан технологи бүхий хүнсний жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлж экологийн цэвэр, биологийн идэвхтэй бүтээгдэхүүнээр зах зээлд

өрсөлдөх чадавхийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэнэ» гэжээ.

Хүнс, Хөдөө аж ахуйн чиглэлийн эрдэм шинжилгээний байгууллагуудыг тухайн асуудлыг хариуцсан засгийн газрын гишүүний эрхлэх асуудлын хүрээнд ажиллуулж, салбарын тулгамдсан болон хэтийн зорилтыг шийдвэрлэх шинжлэх ухааны үндэслэлийг боловсруулж, үйлдвэрлэлд нэвтрүүлэх замаар мал аж ахуй, газар тариалан, хүнсний салбарыг шинжлэх ухаанжуулах, технологижуулах, мэдээлэлжүүлэхэд бодлого чиглэгдэхээр тусгажээ.

Бодлогыг хэрэгжүүлэх эхний үе шат /2003-2008 он/-д мал сүргийн тогтвортой өсөлтийг хангах эрх зүй, эдийн засгийн орчин бүрдэж, малчдын мал аж ахуйгаа эрхлэн хөтлөх арга барилд өөрчлөлт орж, байгалийн гамшгийг даван туулахад чиглэгдсэн анхны алхмууд хийгдэнэ. Үүнд:

- *Малын эрүүл мэнд, үүлдэрлэг байдлыг сайжруулах, бэлтгэл хангагдан, эрчимжсэн мал аж ахуй сэргэх эхлэл тавигдаж төв, суурин газруудын орчимд загвар аж ахуйнууд бий болгоно*
- *Газар тариалангийн салбарын уналтыг зогсоож, усалгаатай талбайн хэмжээг 2003 оныхоос 2.5 дахин нэмэгдүүлж, усалгаагүй талбайн хөрсөнд цас борооны усыг шингээх, түүнийг зохистой ашиглах технологийг нэвтрүүлснээр хүн амын хэрэгцээт гурилын 50, хүнсний ногооны 70-аас доошгүй, жимс ургамлын тосны 5-7 хувийг дотоодын үйлдвэрлэлээр хангах нөхцөл бүрдэнэ. Говь хээрийн бүсийн малын тэжээлийн улс, аймгийн нөөцийн 20-25 хувийг орон нутгаас нь бэлтгэдэг болно*

гэжээ.

3.4.2 Мал аж ахуйн салбар дахь төрийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, үр нөлөө

Сүүлийн жилүүдэд төрөөс мал аж ахуйн салбарын үйл ажиллагааг дэмжих, зохицуулахтай холбоотойгоор

- *2001 онд «Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай»*
- *2004 онд «Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тухай»*

хуулиудыг УИХ-аас баталжээ.

Мал аж ахуйн талаархи хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Их хурал, Засгийн газраас дараах тогтоол, журам заавруудыг батлан гаргажээ.

Үүнд:

- Мал сүргийг ган, зуднаас хамгаалахад туслах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор «*мал хамгаалах сан бүрдүүлэх, захиран зарцуулах, тайлагнах журам*»-ыг 2001 онд
- Мал аж ахуйн зарим үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор «*Малчдаас ноолуур худалдан авах журам*»-ыг 2008 онд
- Гоц халдварт өвчний үед явуулах үйл ажиллагааны тухай «*Малын гоц халдварт өвчний оношийг баталгаажуулах, хорио цээр, хязгаарлалтын бүс тогтоох, уг бүсэд үйл ажиллагаа явуулах журам*»-ыг 2008 онд
- «Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тухай» хуулийн 16.2-т заасныг үндэслэн «*Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх сангийн үлгэрчилсэн дүрэм*»-ийг 2005 онд
- Мал эмнэлэг, үржлийн албаны эргэлтийн хөрөнгийг бий болгох зорилгоор «*Малын эмийн эргэлтийн сан бүрдүүлж, зарцуулах журам*»-ыг 1998 онд

- «Мах, махан бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, экспортыг нэмэгдүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө» –г 2001 онд
- Үйлдвэрлэлд шинэ техник, технологи нэвтрүүлэх, экспортод чиглэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, үндэсний үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор «Хөрөнгө оруулалт, зээлийн үр ашигт урьдчилсан үнэлгээ хийх журам»-ыг 2000 онд
- Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 7 дахь заалт, 15 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 5 дахь заалтыг үндэслэн «хурдан адууны цөм сүрэг бий болгох ажлыг дэмжих тухай» тогтоолыг 2001 онд
- Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1 дэх заалтыг үндэслэн «Эрчимжсэн мал аж ахуйн хөгжлийг дэмжих хөтөлбөр»-ийг 2003 онд
- Монгол Улсын малын эрүүл мэндийг хамгаалах, эрүүлжүүлэх ажлыг сайжруулах зорилгоор «Малын эрүүл мэнд» үндэсний хөтөлбөрийг 1999 онд
- Малын чанар сайжруулах, удмын санг хамгаалах, мал үржлийн ажилд дэвшилтэт арга, технологи нэвтрүүлэх, мэргэжлийн албадын чадавхийг

бэхжүүлэх зорилгоор «Малын чанар сайжруулах» хөтөлбөрийг 2006-2016 онд гурван үе шаттай хэрэгжүүлэхээр төлөвлөжээ.

- Үйлдвэрлэлийн аргаар боловсруулсан сүү, сүүн бүтээгдэхүүний хангамж, нэр төрлийг нэмэгдүүлэх, түүний чанар, эрүүл ахуй, ариун цэврийн түвшинг дээшлүүлэх, дотоодын хэрэглээг хангах экспортлох нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор «Сүү» хөтөлбөрийг 2007-2016 оныг дуусталх хугацаанд хэрэгжүүлэхээр баталжээ.

Мал аж ахуйн салбарт хэрэгжүүлж байгаа бодлого, арга хэмжээний үр дүн ямар байгааг тодорхой статистик баримтуудаар авч үзье.

Улсын хэмжээгээр 2000 онд 30.2 сая малтай байсан бол 2007 онд түүхэндээ анх удаа 40.3 сая малтай болжээ. 1990 онтой харьцуулахад 2007 онд нийт малын тоо 60 орчим хувиар өссөн хэдий ч тэмээний тоо 52 хувиар, үхрийн тоо 15 хувиар буурсан байна (Хүснэгт 44).

Харин адууны тоо харьцангуй тогтвортой байсан байна. Хонины тоо 13 хувиар өссөн бол ямааны тоо толгой 3.58 дахин өсчээ. Тэмээ, үхэр махны арвин гарцаасаа хамааран их хэмжээгээр хорогдсон бол адууны махыг тэр бүр хэрэглэдэггүй, шууд түүхий эдийн ашиг шим багатайгаас шалтгаалан тоонд нь нэг их өөрчлөлт ороогүй бололтой.

Хүснэгт 44. Малын тооны өөрчлөлт, 1990-2007 онд

	1990 он		2000 он		2007 он		2000	2007
	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	1990	1990
Тэмээ	537.5	2.1	322.9	1.1	260.6	0.6	0.60	0.48
Адуу	2262.0	8.7	2660.7	8.8	2239.5	5.6	1.18	0.99
Үхэр	2848.7	11.0	3097.6	10.2	2425.8	6.0	1.09	0.85
Хонь	15083.0	58.3	13876.7	45.9	16990.1	42.2	0.92	1.13
Ямаа	5125.7	19.8	10269.8	34.0	18347.8	45.6	2.00	3.58
Нийт	25856.9	100.0	30227.7	100.0	40263.8	100.0	1.17	1.56

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Малын сүргийн бүтцэд гарсан өөрчлөлтийг 1990 онд нийт малын дотор хонь 60 орчим хувь, ямаа 20 орчим хувийг эзэлж байсан бол 2007 оны байдлаар хонь 42 хувь, ямаа 46 хувийг эзлэх болсноос харж болно. Энэ нь мал сүргийн уламжлалт бүтэц алдагдаж байгааг тодоос тод харуулж байна. 1990 оноос хойш малын тоо толгой харьцангуй их хэмжээгээр өссөн хэдий ч малын чанар, сүргийн бүтэц, үр ашигт байдлын хувьд эрс доройтсон байна (Зураг 31).

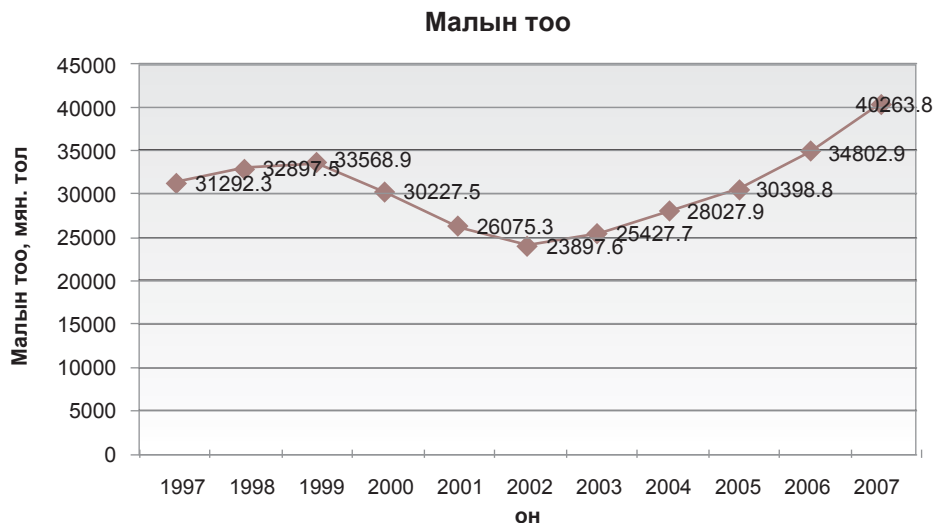
Малын тооны динамикаас харахад малын тоо байгаль, цаг агаар, уур амьсгалын байдлаас ихээхэн хамааралтай байгаа нь ажиглагдаж байна. Цаг агаарын таагүй нөхцөлд жилдээ 3 сая гаруй мал зүй бусаар хорогддог байна. Энэ нь мал аж ахуйн салбарт байгалийн нөлөөллийн эсрэг төрөөс тодорхой хэмжээгээр хамгаалалт тогтоож чадаагүй байгааг илтгэж байна (Хүснэгт 45).

Хөдөө аж ахуй, түүний дотор мал аж ахуйн салбарын бүтээгдэхүүний бодит үйлдвэрлэл мал сүргийн тооны динамиктай нягт уялдаатай байна. Хөдөө аж ахуйн салбар нь манай эдийн засгийн голлох

салбаруудын нэг учир энэ салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн хэлбэлзэл нь нийт эдийн засагт ихээхэн нөлөөтэй байдаг. Манай орны хувьд нийт эдийн засгийг тогтворжуулахад мал аж ахуйн үйлдвэрлэлийн тогтвортой байдлыг хангах нь туйлаас чухал билээ. Үүний тулд мал сүргийн тоог тогтвортой байлгах, цаг агаарын таагүй өөрчлөлтийн нөлөөнөөс хамгаалахад төрийн бодлого чиглэгдэх ёстой.

Мал аж ахуйн салбарын гол нэрийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн бодит хэмжээний өсөлт, малын тооны өсөлттэй тэр бүр сайн уялдахгүй байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, нэг малаас авах ашиг, шимийн хэмжээ тогтвортой бус шинжтэй байна. Тухайлбал 2003 онд ямааны тоо толгой 17.6 хувиар өсөхөд ноолуур бэлтгэлийн хэмжээ 6.9 хувиар буурсан бол 2005 онд 9.0 хувиар ямааны тоо толгой өсөхөд ноолуур бэлтгэл 15.6 хувиар өссөн байх жишээтэй. Малын тооны өсөлт, мах үйлдвэрлэлтийн хэмжээний өсөлтийн хооронд бараг хамааралгүй байна. Мөн сүү үйлдвэрлэлтийн хувьд ч ижил байна.

Зураг 31.Малын тооны динамик, 1997-2007



Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Сүүлийн жилүүдэд мал аж ахуйн чиглэлээр төрөөс авч хэрэгжүүлсэн зарим арга хэмжээтэй танилцъя.

2004-2008 онд малын үржлийн ажил, малын чанар, ашиг шимийг сайжруулах зорилгоор төрийн өмчид байгаа 22 мянган малыг хамруулан 13 аймагт цөм сүргийн үржлийн төв 14-ийг шинээр байгуулан, техник, тоног төхөөрөмжөөр хангасан бол гадаад орнуудаас арвин ашиг шимт малын 42 мянган тун үр, 1800 гаруй үржлийн мал импортлон авч үржилд ашигласнаар цэвэр үүлдрийн малын тоо 2004 оныхоос 1.7

дахин өсч 1.9 сая толгойд, эрлийз малын тоо 200 мянган толгойгоор өсч, 475.8 мянган толгойд хүрчээ.

Мөн өндөр ашиг шимт цэвэр, эрлийз мал нийт сүргийн 1.2 хувь болтлоо цөөрч, сүүний чиглэлийн үхэр, нарийн, нарийвтар ноост хонины тоо 1990 оныхоос 82.4-89.8 хувиар буурсан төдийгүй Орхон, Ерөө, Жаргалант, Сүмбэр үүлдрийн хонь, ноосны чиглэлийн Өнжүүл үүлдрийн хэсгийн ямааны тоо үлэмж хэмжээгээр цөөрч, удмын санд нь сөргөөр нөлөөлж болзошгүй нөхцөлд хүрээд байна. Сүүний цэвэр

Хүснэгт 45. МАА-н салбарын зарим статистик

д.д	Үзүүлэлтүүд	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	ХАА-н нийт бүтээгдэхүүн, оны үнээр, тэрбум төгрөг	419.5	394.2	358.2	423.6	595.7	851.7	981.8	1319.7
2	ХАА-н нийт бүтээгдэхүүн, 2000 оны үнээр, тэрбум төгрөг	419.5	351.4	317.6	346	411.7	440.8	491.9	565.2
3	МАА-н нийт бүтээгдэхүүн, 2000 оны үнээр, тэрбум төгрөг	355	277.5	248.2	266.3	333.6	361.2	392.1	458.9
4	Мах, нядалгааны жингээр, мян.тн	310.6	226.4	204.4	153.4	199.3	183.9	170.7	188.5
5	Арьс, шир, сая.ш	11.4	10.8	8.4	6.1	6.6	6.9	6.4	7.2
6	Хонины ноос, мян.тн	21.7	19.8	17	15.2	15.3	14.2	15.2	18.2
7	Ноолуур, мян.тн	3.3	3.1	2.9	2.7	3.2	3.7	4	4.9
8	Сүү, мян.тн	375.6	290.3	276.6	292.4	406	425.9	479.4	465.6
9	Малын тоо, сая толгой	30.2	26.1	23.9	25.4	28	30.4	34.8	40.3
10	Хонины тоо, сая толгой	13.9	11.9	10.6	10.8	11.7	12.9	14.8	17
11	Ямааны тоо, сая толгой	10.3	9.6	9.1	10.7	12.2	13.3	15.5	18.3
12	Малын хулгайн гэмт хэргийн тоо						2084	2159	1864
13	ХАА-н нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь		-16.2	-9.6	8.9	19.0	7.1	11.6	14.9
14	МАА-н нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь		-21.8	-10.6	7.3	25.3	8.3	8.6	17.0
15	Мах үйлдвэрлэлтийн өсөлтийн хувь		-27.1	-9.7	-25.0	29.9	-7.7	-7.2	10.4
16	Арьс, шир бэлтгэлийн өсөлтийн хувь		-5.3	-22.2	-27.4	8.2	4.5	-7.2	12.5
17	Хонины ноос бэлтгэлийн өсөлтийн хувь		-8.8	-14.1	-10.6	0.7	-7.2	7.0	19.7
18	Ноолуур бэлтгэлийн өсөлтийн хувь		-6.1	-6.5	-6.9	18.5	15.6	8.1	22.5
19	Сүү үйлдвэрлэлийн өсөлтийн хувь		-22.7	-4.7	5.7	38.9	4.9	12.6	-2.9
20	Малын тооны өсөлтийн хувь		-13.6	-8.4	6.3	10.2	8.6	14.5	15.8
21	Хонины тооны өсөлтийн хувь		-14.4	-10.9	1.9	8.3	10.3	14.7	14.9
22	Ямааны тооны өсөлтийн хувь		-6.8	-5.2	17.6	14.0	9.0	16.5	18.1

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

үүлдрийн үнээ 10 дахин, эрлийз нь 15 дахин цөөрч нэг үнээнээс жилдээ дунджаар 1800 литр сүү ашиглаж байна.

Сүргийн бүтцэд эр малын эзлэх хувь өсч, махны экспорт эрс багассанаар дотоод дахь мах үйлдвэрлэл нэмэгдэж, нэг хүний жилийн жишсэн дундаж хэрэглээ 120 кг-д хүрлээ. Гэвч бэлчээрийн малын мах нь гарц, чанар, найрлагын хувьд зах зээлийн эрэлт хэрэгцээг зарим талаар бүрэн хангахгүй байгаагаас мах, махан бүтээгдэхүүний экспорт дорвитой өссөнгүй.

Малын тэжээлийн нөөцийг нэмэгдүүлэх зорилгоор техник, тоног төхөөрөмжийн хангамжийг сайжруулахад чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг дэмжсний үндсэн дээр хадлан, тэжээл бэлтгэл 2007 онд 2004 оноос 30 орчим хувиар өсчээ.

Урьд нь ажиллаж байсан тэжээлийн 13 аж ахуй, 27 үйлдвэр, 290 гаруй цех устаж, тэжээлийн ургамал тариалах ажил үндсэндээ орхигдон гахай, шувууны зориулалтын бүрэн найрлагат тэжээлийг

импортоор авдаг болов. Газар тариалангийн үйлдвэрлэл уналтын байдалд орсон нь эрчимжсэн мал аж ахуйн тэжээлийн хангамжинд сөргөөр нөлөөлж байна.

Эрчимжсэн аж ахуйн тоо 2007 онд 2004 оныхоос 3.7 дахин нэмэгджээ. Бэлчээрийн мал маллагаатай бүс нутгуудад малын чанар сайжруулах, шилмэл хээлтэгч, хээлтүүлэгч бойжуулж худалдах замаар бүсийн төв, тулгуур төвүүдийг байгуулсан байна. Хүн ам олноор төвлөрсөн хот суурингийн ойролцоо эрчимжсэн фермерийн аж ахуйг хөгжүүлэх зорилгоор 2004-2008 онд 411 иргэн аж ахуйн нэгжид 1359.4 сая төгрөгийн хөнгөлттэй зээлийн дэмжлэг үзүүлсэн байна.

Малын тэжээлийн нөөцийг нэмэгдүүлэх зорилгоор техник, тоног төхөөрөмжийн хангамжийг сайжруулах, хөрөнгө оруулалт, зээлийн бодлого хэрэгжүүлсний дүнд бэлтгэсэн хадлан, тэжээлийн хэмжээ 2007 онд 2004 оныхоос 92.5 мянган тн-оор нэмэгдэж 933.1 мянган тн-д хүрсэн байна.

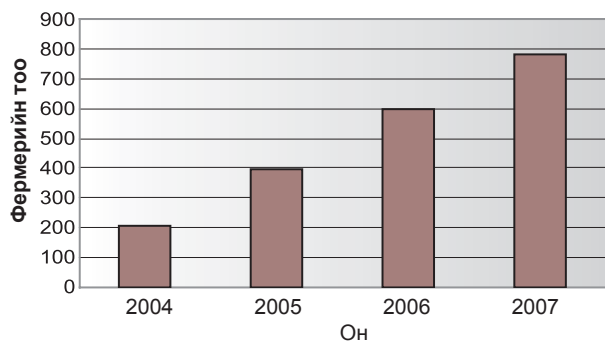
Хүснэгт 46. Малын халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд хамрагдсан малын тоо, зардал

Үзүүлэлтүүд	2003	2004	2005	2006
Халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд				
хамрагдсан малын тоо, мян.тол	22 565.5	21 241.0	22 222.0	21 501.4
зарцуулсан зардал сая.төг	2 049.5	1 881.0	2 415.1	1 898.0
1 малд ногдох зардал, төг	90.8	88.6	108.7	88
Паразитгах өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд				
хамрагдсан малын тоо, мян.тол	32 094.0	26 891.0	21 198.0	15 764.6
зарцуулсан зардал сая.төг	935.9	648.8	462	185
1 малд ногдох зардал, төг	29.2	24.1	21.8	12
Лабораторийн оношлогоо шинжилгээнд				
хамрагдсан малын тоо, мян.тол	289.5	725.8	734.8	606.3
зарцуулсан зардал сая.төг	48	47	45.2	130.4
1 малд ногдох зардал, төг	16.7	64.7	61.5	215.1
Гоц халдварт өвчний вакцинжуулалтанд				
хамрагдсан малын тоо, мян.тол	10 110.2	10 639.9	10 500.0	5 921.2
зарцуулсан зардал сая.төг	2 059.8	1 851.2	2 500.0	1 266.2
1 малд ногдох зардал, төг	203.7	174	238.1	214

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002

«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Зураг 32. Фермерийн тоо



Эх үүсвэр: «Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

«Сүү» үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор 2008 онд 2,0 тэрбум төгрөгийн өртөг бүхий сүүний чиглэлийн гурван загвар аж ахуйг байгуулж, орон нутагт сүү боловсруулах бага оврын тоног төхөөрөмж арвыг нийлүүлжээ.

«Малын эрүүл мэнд» үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд «Үхэр, хонь, ямааны бруцеллэз өвчинтэй тэмцэх», «Архаг халдварт өвчинтэй тэмцэх», «Үхрийн арьсны гууртах өвчинтэй тэмцэх», «Адууны халдварт цус багасах өвчинтэй тэмцэх», «Лабораторийн оношлогооны чадавхийг бэхжүүлэх» төслүүдийг хэрэгжүүлсэн байна.

Мал сүргийг эрүүлжүүлэхэд чиглэсэн санхүүжилт нэмэгдэж, бодлого зохицуулалтын бодитой арга хэмжээг шат дараатай хэрэгжүүлж, мал эмнэлгийн арга хэмжээнд 2004 онд 4.4 тэрбум төгрөг зарцуулж байсан бол жил бүр нэмэгдүүлэн, 2007 онд 6.3 тэрбум төгрөгийг зарцуулжээ. 2008 онд 7.3 тэрбум төгрөгний санхүүжилт хийгдэхээр төлөвлөсөн байна.

Мал эмнэлгийн арга хэмжээнд жилд дунджаар 35.7-57.4 сая мал хамрагдаж, халдварт, паразитгах өвчний гаралт 13-23 хувиар, ялангуяа үхрийн арьсны гууртах өвчний гаралт 34 хувьтай байсныг 2-4 хувь, бруцеллэз өвчний халдварлалт 1.5-2.0 хувь байсныг 0.01-0.2 хувь, адууны халдварт цус багасах өвчин 2003 онд 12.0 хувь байсныг 0.5% болтол бууруулсан байна. Бэлчээрийн

усан хангамжийг сайжруулах зорилгоор улсын төсөв, гадаадын зээл, тусламжийн хөрөнгөөр нийтдээ 17.2 тэрбум төгрөг зарцуулж инженерийн хийцтэй 1692 худгийг сэргээн засварласан бол 2004-2007 онд улсын төсвөөс нийт 11.8 тэрбум төгрөг зарцуулан бэлчээрт 1250 худгийг шинээр барьж ашиглалтад оруулжээ.

Хүнс, Хөдөө аж ахуйн яамнаас бэлчээрийн усан хангамжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор «Гар худаг» болзолт уралдааныг 2005, 2007 онуудад Улсын хэмжээний бүх, сум, баг, малчдын дунд зохион байгуулан шалгарсан 8 сум, 24 баг, 40 иргэнд 28.0 сая төгрөгийн урамшуулал олгосон ба энэхүү арга хэмжээний үр дүнд бэлчээрт 520 гаруй энгийн уурхайн худаг шинээр гарч 600.0 орчим мянган малын усан хангамжийг шийдвэрлэж 500.0 гаруй мянган га талбайг усжуулах боломжтой болжээ.

3.4.3. Газар тариалангийн салбар дахь төрийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, үр нөлөө

Газар тариалангийн салбар нь хүн амын хүнсний хангамжийг сайжруулахад голлох үүрэгтэй салбар билээ. Энэ салбарт төрийн оролцоо ямар байгааг авч үзье.

Газар тариалангийн чиглэлээр

- 1999 онд «Үрийн тариалангийн даатгалын тухай»
- 2004 онд «Тариалангийн тухай»

хуулиуд батлагдсан байна.

Энд авч үзсэн болон бусад хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Улсын Их Хурал, Засгийн газраас дараах хууль, дүрэм, тогтоол, журмуудыг гаргажээ. Үүнд:

- "Хүнсний тухай" Монгол Улсын хуулийн 7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4, Улсын Их Хурлын 1996 оны 61 дүгээр тогтоолоор баталсан «Засгийн газрын үйл ажиллагааны

хөтөлбөр»-ийг хэрэгжүүлэх зорилгоор «Газар тариалангийн салбарт арилжааны банкнаас олгосон зээлийн хүүгийн нөхөн төлбөр олгох, урамшуулах журам»-ыг 1997 онд

- Таримал ургамлын үр, сортын тухай Монгол Улсын хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг үндэслэн «Үрийн нөөцийн улсын сан бүрдүүлэх, зарцуулах журам»-ыг 1999 онд

НӨАТ-ын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, импортын үрийн буудайг 2006 оны 5-р сарын 10-ны өдрөөс 2011 оны 5-р сарын 10-ны өдрийг хүртэл, дотоодод үйлдвэрлэсэн гурилыг 2006 оны 7-р сарын 1-ний өдрөөс 2011 оны 7-р сарын 1-ний өдөр хүртэлх хугацаанд НӨАТ-аас чөлөөлөх болсон

- Тариалангийн тухай хуулийн 4.1.1, Улсын Их Хурлын 2003 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан «Төрөөс хүнс, хөдөө аж ахуйн талаар баримтлах бодлого»-ын баримт бичгийн 6 дугаар зүйлийг үндэслэн ««Атрын гурав дахь аян»-тариалангийн хөгжлийн Үндэсний хөтөлбөрийг 2008 онд эхэлсэн.

Шилжилтийн жилүүдэд үйлдвэрлэл нь унасан салбаруудын нэг нь газар тариалангийн салбар юм. Хагалсан болон тариалалт хийсэн талбайн хэмжээ жил

тутам буурч байсан бол «Атрын гурав дахь аян»-ны хүрээнд 2007 онд тодорхой хэмжээгээр өссөн байна (Хүснэгт 47).

Сүүлийн жилүүдэд «Газар тариалангийн салбарт баримтлах технологийн зөвлөмж»-ийг боловсруулан хэрэгжүүлж, газар тариаланд техник, технологийн шинэчлэлийг хийж, хөрсийг хавж элдэншүүлэх, цомхотгосон технологийг нэвтрүүлж, тариалалтын хугацааг цаг уурын нөхцөлд тохируулахыг онцлон анхаарч, сүүлийн 2 жилд 40 гаруй мянган га талбайд ажиллах хүч чадал бүхий техникийг газар тариаланд нэвтрүүлжээ.

Үр тарианы аж ахуйн нэгжийн техник шинэчлэлтэд зориулж, техникийн үнийг 3 жилд төлөх нөхцөлтэйгээр гэрээ байгуулж, 1.5 тэрбум төгрөгийн үнэ бүхий үр тарианы комбайн 26 ширхэг, 130 морины хүчтэй дугуйт трактор 36 ширхэг, 35 морины хүчтэй дугуйт трактор 20 ширхэг, буудай цэвэрлэх, ачих зориулалтын техник 17 ширхэгийг тус, тус нийлүүлжээ.

«Ногоон хувьсгал» үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд төмс хүнсний ногооны үйлдвэрлэл эрхлэгчдийн тоо 134,1 мянгад хүрсэн байна. 2008 онд «Ногоон хувьсгал» хөтөлбөрийн хүрээнд нийтдээ 700 гаруй га-д тариалах төмс, хүнсний ногооны үр, тоног төхрөөмжийг аймаг, нийслэлийн Хүнс, хөдөө аж ахуйн газар, Агропарк,

Хүснэгт 47.Хөдөө аж ахуйн эдэлбэр газар, мян.га

Он	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ХАА-н эдэлбэр газар	130282	130541	130174	130170	113796	113682	113449	114248	114207
Хадлан, бэлчээрийн талбай	129091	129294	128951	128937	113090	112976	112752	113550	113503
Хагалсан газар	1191	1176	753.4	757.5	705.7	705.7	697	697.8	704.5
Нийт тариалсан талбай	296.3	209.3	217.6	285.7	225.9	200.5	225.3	162	202.7

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002

«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

иргэдэд олгож тариалалтыг дэмжжээ. Улсын хэмжээний 334 сум, дүүрэгт 2008 онд төмс, хүнсний ногоо тариалах «Агропарк», 30 тоннын багтаамжтай зоорь, хүлэмж барих хөрөнгийн асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

Засгийн газраас 2004-2008 онд нийтдээ 2956 бага оврын трактор, хадлан, тариалангийн дагалдах техник, тоног төхөөрөмж /2008 оны хүлээгдэж байгаа гүйцэтгэл 540 трактор, дагалдах иж бүрдэл/-ийг худалдан авч иргэд, аж ахуйн нэгжүүдэд 50 хувийн хөнгөлөлттэй үнээр нийлүүлж хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлд бага, дунд механикжуулалтыг шинээр нэвтрүүлэх ажлыг зохион байгуулсан байна.

Өнгөрсөн 2007 оны дүнгээр тариаланчид нийт 114.6 мянган тонн үр тариа, 114, 3 мянган тонн төмс, 79.1 мянган тонн хүнсний ногоо хураан аваад байгаа нь дотоодын зах зээлд хэрэгцээт төмсний 98.2 хувь, хүнсний ногооны 47.3 хувь, гурилын 25.0 хувийг дотоодын ургацаас хангах боломжийг бүрдүүлсэн нь 2004 онтой харьцуулахад хураан авсан төмсний хэмжээ 41.5 хувиар, хүнсний ногоо 60.0 хувиар нэмэгдсэн байна.

2007 онд дотоодын буудайн үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор гурил үйлдвэрлэгчдэд худалдан борлуулсан буудайн тонн тутамд 60000 төгрөгийн урамшил олгох ажлыг зохион байгуулж нийт 6.0 тэрбум төгрөгийг улсын төсвөөс зарцуулав. Энэхүү урамшууллын хэмжээг тонн тутамд 20000 төгрөгөөр нэмэгдүүлж 8.0 тэрбум төгрөгийг 2008 оны төсвийн төсөлд тусгажээ.

Монгол Улс 1959 онд атрын анхны, 1976 онд 2 дахь аяныг амжилттай зохион байгуулсны үр дүнд тариалангийн эргэлтийн талбайн хэмжээ 1.2 сая га-д хүрч үр тариа, төмс, хүнсний ногоогоор дотоодын хэрэгцээгээ бүрэн хангах хэмжээнд хүрч

тариалангийн хөгжлийн шинэ үеийг тавьсан билээ.

Харин сүүлийн жилүүдэд уур амьсгалын өөрчлөлт, дулаарлын нөлөө ихэссэн, тариалан эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн хөрөнгө санхүүгийн чадавхи суларсан, мэргэшсэн ажилтан, мэргэжилтний тоо цөөрсөн зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалж тариалангийн нийт бүртгэгдсэн талбайн 30 хувийг ашиглаж, хэрэгцээт буудайн 24.9 хувь, хүнсний ногооны 47.0 хувь, төмсний 86.0 хувийг тус тус дотоодын үйлдвэрлэлээр хангаж байна.

Газар тариалангийн техникийн парк хуучирч, үйлдвэрлэлд ашиглаж байгаа трактор, комбайны тоо цөөрч, 2008 оны эхний байдлаар улсын хэмжээнд 701 трактор, 486 комбайн, 1500 үрлүүр байна. Эдгээрийг техникийн хүч чадлаар нь тооцоход 170.0-175.0 мянган га талбайд тариалалт хийж, ургацыг нь хурааж, мөн хэмжээний талбайд уринш бэлтгэх боломжтой байна.

Тариалан эрхэлдэг аж ахуйн нэгжүүдийн санхүүгийн боломж хязгаарлагдмал байгаагаас эрдэс бордоо, ургамал хамгааллын бодис хэрэглэх нь эрс багасч тариалангийн талбайн хог ургамал нэмэгдэж, өвчин хортон тархах, хөрсний үржил шим доройтох зэрэг сөрөг үзэгдлүүд бий болсон нь гангийн эрсдэлийн зэрэгцээ газар тариалангийн бүтээгдэхүүний бүтээмж, чанарыг бууруулах үндсэн шалтгаан болсоор байна.

«Тариалан эрхлэх эрх зүй, эдийн засгийн таатай орчин бүрдүүлж, үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх замаар хүн амыг аюулгүй хүнсний бүтээгдэхүүнээр тогтвортой ханган импортын хараат байдлыг арилгаж тариалангийн хөгжлийг эрчимжүүлэх» зорилгоор «Атрын гурав дахь аян» тариалангийн хөгжлийн Үндэсний

хөтөлбөрийг 2008-2010 оныг дуустал хугацаанд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөөд байна.

«Атрын гурав дахь аян» - тариалангийн хөгжлийн үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд Засгийн газрын 2003 оны 28 дугаар тогтоолд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж нэг аж ахуйн нэгжид үр тариа тариалах талбайг 3000 га байсныг 20000 га, хүнсний ногоо 50 га хүртэл байсныг 200 га болгох заалт оруулжээ.

Үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд нийлүүлэгдэх өндөр болон дунд хүч чадлын техник, хөдөө аж ахуйн чиргүүл дүүжин машины үнийг 50 хувиар, үрийн чанарыг сайжруулах өвчин хортонтой тэмцэх 5.2 мянган тонн үр ариутгах бодис, 26.5 мянган га талбайн хог ургамал устгах гербицидийн үнийг 80 хувиар тус тус чөлөөлүүлж, улаан буудайн тариалан эрхлэгч аж ахуйн нэгж иргэнд шатах тослох материалыг хөнгөлөлттэй үнээр олгосон байна.

2008 оны тариалалтад зориулж 300 гаруй аж ахуйн нэгж, иргэнд 10749 тн үрийн буудай хөнгөлөлттэй үнээр олгосноор 6 дугаар сарын 10-ны байдлаар 139.1 мян.га-д үр тариа, 9.3 мян.га-д төмс, 5.2 мян.га-д хүнсний ногоо тариалжээ.

Тариалангийн талбайг усжуулах зорилгоор 2004-2007 онуудад нийтдээ 12931 га талбай бүхий 57 услалтын системийг улсын төсвийн 3.0 тэрбум төгрөгийн хөрөнгөөр сэргээн засварлаж ашиглалтад

оруулсны дотор баруун бүсэд 9563 га талбайг услах 13 услалтын систем, төвийн бүсэд 2907 га талбайг услах 13 услалтын систем, зүүн бүсэд 320 га талбайг услах 3 услалтын систем, говийн бүсэд 141.4 га талбайг услах 5 услалтын системийг тус, тус сэргээн засварлажээ. 2008 онд усалгаатай газар тариаланг хөгжүүлэх зорилгоор услалтын системийг сэргээн засварлах, шинээр барихад зориулж улсын төсвөөс 7.0 тэрбум төгрөгийг төсөвт тусган хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авчээ.

Дээрх мэдээллээс харахад газар тариалангийн салбарт Засгийн газраас олон арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа ч нэг га-гаас хураан авсан ургацын хэмжээ ихээхэн тогтвортой биш байна. Өөрөөр хэлбэл, бодлого, арга хэмжээ үр өгөөжөө өгөхгүй байгаа байдал ажиглагдаж байна.

Үүнээс гадна гадаад, дотоод эдийн засгийн нөхцөл байдлыг урьдчилан харж чадаагүйгээс «Атрын гурав дахь аян»-ны хүрээнд аж ахуйн нэгжүүдэд олгогдсон зээл эрсдэлд оржээ. Үүний шалтгаан нь дэлхийн зах зээл дээр үр тарианы үнэ буурч байгаа нөхцөлд төрөөс дотоодод үр тарианы доод үнийг хэт өндөр тогтоож, борлуулалтгүй болгон, илүүдэл үр тариаг төр худалдан авсан боловч, түүнийхээ төлбөрийг хийгээгүй удаасантай холбоотойгоор тариалангийн аж ахуйнууд төлбөрийн чадваргүй болжээ.

Хүснэгт 48. Нэг га-гаас авсан ургацын хэмжээ, центнерээр

Төрөл	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
үр тариа-дундаж	7.1	5.7	8	8	4.7	11	9.4
Улаанбуудай	7.2	5.9	7.9	8.1	4.8	10.8	9.4
Арвай	5.6	8.2	12.5	6.1	6	6.3	13.8
Овьёос	4.6	3.9	11.4	6.8	6.9	14.8	8.9
Төмс	65.6	56.4	93.4	88.3	84.8	101.7	99.9

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002

«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

3.4.4 Хүнсний салбар дахь төрийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, үр нөлөө

Хүн амыг тэжээллэг чанартай, аюулгүй хүнсээр хангах асуудал төрийн үүргийн нэг байдаг. Сүүлийн жилүүдэд хүнсний боловсруулах үйлдвэрүүдэд технологийн шинэчлэл хийгдэж, бүтээгдэхүүний хэмжээ, нэр төрөл, чанар сайжирч, экспортын хэмжээ нэмэгдэж байна. Хүнсний салбар 2007 онд 2000 оны зэрэгцүүлэх үнээр 117.7 тэрбум төгрөгийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэсэн нь 2004 оныхоос 28.0 хувиар өссөн байна.

УИХ болон Засгийн газраас

- 1999 онд «Хүнсний тухай» хууль
- 2001 онд «Хүнсний хангамж, аюулгүй байдал, хоол тэжээл» хөтөлбөр

зэргийг тус, тус баталжээ.

Монгол Улс махны нийт үйлдвэрлэлтээр дотоодын хэрэгцээгээ бүрэн хангаад зогсохгүй 10 гаруй мянган тн махыг экспортолж байна. Махны үйлдвэрүүдийн хүчин чадлын ашиглалт зөвхөн экспортын үйлдвэрлэлийн хэмжээнд хязгаарлагдаж байсныг өөрчилж дотоодын зах зээлд нийлүүлэх үйлдвэрийн аргаар бэлтгэсэн махны хэмжээг нэмэгдүүлэх, махны үнийн хөөрөгдлийг бууруулж хэрэглэгчдэд хямд мах хүргэх бодлогыг 2006 оноос хэрэгжүүлснээр Нийслэл болон томоохон хотуудын хүн амын хэрэгцээт махны 10-30 хувийг тухайн үеийн зах зээлийн үнээс 20-44 хувь доогуур үнээр борлуулах арга хэмжээг хэрэгжүүлж байна. Энэ арга хэмжээнд 2006 онд 700.0 сая, 2007 онд 992.0 сая төгрөг зарцуулж байсан бол 2008 онд 2.9 тэрбум төгрөг зарцуулахаар улсын төсөвт тусгаад байна.

- Малын тураг болон ангилсан мах, махан нөөц, архи, ундааны төрлийн бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээ

жил бүр нэмэгдэж 2007 онд 17.6 сая ам долларт хүрч 2004 оныхоос 2.1 дахин нэмэгдсэн байна.

- Засгийн газраас 2008 оныг «Хүнсний хангамж, аюулгүй байдлын жил»-ээр зарлаж, тухайн жилийн хүрээнд гурван үндсэн зорилтыг дэвшүүлж, 63 ажил хийхээр төлөвлөн хэрэгжүүлж, үйлдвэр аж ахуйн нэгжүүдэд 1802.0 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийж, хүнс үйлдвэрлэлийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа иргэд, аж ахуйн нэгжүүдэд 467 сая төгрөгийн хөнгөлөлтэй зээл олгох арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн байна.
- Үнэ тогтворжуулах бодлогын хүрээнд 2008 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд импортолж, борлуулсан хүнсний буудай болон 40.0 мян.тн буудайн гурилын нэмэгдсэн өртгийн албан татварын болон гаалийн албан татварын хэмжээг «0» хувьтай тэнцүү байхаар Улсын Их Хурлаас шийдвэрлэжээ.
- «Согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах, түүгээр үйлчлэх тухай» /Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга/ хуулийн төслийг ХЗДХЯ-наас боловсруулан УИХ-аар хэлэлцүүлж байна. Энэ хуулийн төсөлд спиртийн агууламжаас хамааран ялгавартайгаар зохицуулах, дуудлага худалдаа явуулах, тэмдэгтийн хураамжийн хэмжээг тогтоох, үйлдвэрт нэгж, алба ажиллуулах, үйлдвэрийн тоо, байршил, үйлдвэрлэх хэмжээг тогтоох, торгуулийн хэмжээг тогтоох зэрэг заалтуудыг тусгасан байна.
- «Согтууруулах ундааны үйлдвэрлэлийн техникийн зохицуулалт MNTR 1:2008»-ыг Засгийн газрын тогтоолоор батлуулж, 2008 оны 8 дугаар сарын 1-

ний өдрөөс мөрдүүлэхээр болов. Энэ нь согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрлийн гэрчилгээ олгох, сунгах, үйлдвэрлэл явуулах, үйлдвэрлэлд хяналт тавих, тохирлын баталгаанд хамруулах, тохирлын үнэлгээ явуулах үйл ажиллагаанд баримтлах шалгуур болж байгаагаараа онцгой ач холбогдолтой болж байгаа юм.

- «Сүү» үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд омоохон хот орчимд саалийн фермерүүдийг олноор байгуулах нөхцлийг бүрдүүлэх, боловсруулах үйлдвэр, фермерүүдийн хамтын ажиллагааг дэмжих, алслагдсан аймаг, сумын төвд сүү боловсруулах жижиг үйлдвэр байгуулахад ихээхэн анхаарч 2007 онд 425,0 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалтаар хоногт 1 тн сүү боловсруулах үйлдвэр 3, сүүний хөргөлтийн төв 2, сүүний хурдавчилсан шинжилгээний багаж 25, өрхийн түвшинд сүү боловсруулах төхөөрөмж 70 ширхэгийг худалдан авч иргэд аж ахуйн нэгжид олгосноор сүү боловсруулах үйлдвэр, сүү цуглуулах цэгийн хүчин чадал нэмэгдэж 10.3 сая литр сүү үйлдвэрт хүлээн авч боловсруулсан нь 2004 оныхоос 74.5 хувиар нэмэгдсэн байна. 11 аймгийн мал эмнэлгийн лаборатори, сүүний үйлдвэрийн 14 лабораторийн хүчин чадал, чадавхийг сайжруулжээ.

Манай орны хувьд нэг хүний жилийн махны хэрэглээ хөгжиж байгаа орнуудтай харьцуулахад 214.5 хувиар, өндөр хөгжилтэй орнуудтай харьцуулахад 12.6 хувиар илүү байна. Сүүний хэрэглээний хувьд хөгжиж байгаа орнуудын дундажтай харьцуулахад 189.4 хувь илүү байгаа ч өндөр хөгжилтэй орнуудын дундажаас 44.5 хувиар бага байна. Өндөгний хэрэглээгээр хөгжиж байгаа болон өндөр хөгжилтэй орнуудын дундажаас 80 гаруй хувиар доогуур байна.

Төрөөс хүнсний хангамжийг нэмэгдүүлэх, аюулгүй хүнсээр хангах талаар эдгээр арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаа ч хүнсний аюулгүй байдлын асуудал улам бүр хурцдаж байна. Тухайлбал, гурил, улаан буудайн хангамж, «Азийн чоно» компани архины хордлого болон Хятадын меламентай хүнсний бүтээгдэхүүний асуудлууд 2008 онд гарсан нь хүнсний аюулгүй байдал, хангамж ямар хэмжээнд байгааг илтгэн харуулж байна.

Өнөөдөр Монголд гарч буй нийт халдварт өвчний 30 гаруй хувийг хоол, хүнс, орчны ариун цэвэр, эрүүл ахуйн стандарт зөрчигдснөөс үүсдэг гэдэсний халдварт өвчин, хордлогот халдвар эзэлж байна¹⁹².

Хөгжлийн түвшин өндөртэй улс орнууд хүнсний бүтээгдэхүүний чанар болон чанарын баталгаандаа тууштай анхаарч, дараах стратегийн 3 чиглэлд бодлогоо төвлөрүүлж байна. Үүнд:

192 ЭМЯ-аас гаргасан 2006 оны эрүүл мэндийн тайлан

Хүснэгт 49. Манай улсын нэг хүнд ногдох мах, сүү, өндөгний жилийн хэрэглээний жишилт

	Монгол улс	Хөгжиж байгаа орны дундаж	Өндөр хөгжилтэй орнуудын дундаж	Монгол Улс/Хөгжиж байгаа орнууд	Монгол Улс/Өндөр хөгжилтэй орнууд
Мах, кг	91.2	29	81	214.5	12.6
Сүү, кг	147.6	51	266	189.4	-44.5
Өндөг, кг	1.5	8	14	-81.3	-89.3

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002

«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

- үйлдвэрлэгчээс хэрэглэгч хүртэлх хүнсний хангамжийн сүлжээний алхам бүрт нь чанарын хяналт тавих үүрэгтэй бүтцийг бий болгох
- Ил тод, нээлттэй хамтын ажиллагааг дэмжих, шийдвэр гаргах явцад талуудын оролцоог хангах
- Нийгмийн эрүүл мэндийн бодлогуудтай уялдуулах

3.4.5. Бэлчээрийн менежмент ба байгаль орчин

Сүүлийн жилүүдэд сум, суурин газар гол горхи, томоохон хотуудын ойролцоох бэлчээр элэгдэлд илүү ихээр өртөж байгаа бөгөөд дунд зэрэг, хүчтэй болон маш хүчтэй элэгдэлд орсон 15-16 сая га талбай байна. Ялангуяа тал хээрийн болон говийн бүсэд бэлчээрийн элэгдэл, цөлжилт илүү байгааг нийтээр хүлээн зөвшөөрөөд байна. Бэлчээрийн элэгдлийн тухай асуудлын нарийн төвөгтэй байдал нь хүний болон байгалийн хүчин зүйлүүдийн хослолоос шалтгаалж байгаа юм.

Байгалийн хүчин зүйлсийн хувьд

- Сүүлийн 30 жилд говь, тал, хээрийн нутгуудаар орох хур тундасны хэмжээ байнга буурч байна. 1940-1990 онд манай орны жилийн дундаж температур нэг хэмээр нэмэгджээ. Үүнээс шалтгаалан бэлчээрийн ургамлын гарц, төрөл ихээхэн өөрчлөгдөж
- Гангаас шалтгаалан шороон шуурга ихэсч

байна.

Хүний хүчин зүйлсийн хувьд

- Нэгдэл тарахаас өмнө 70 мянган малчин өрх байсан бол одоо энэ тоо бараг 6 дахин ихэссэн
- Малчид бэлэн мөнгөө ихэсгэх зорилгоор ямааны ноолуурыг нь, адууны айргийг

нь ашиглах зорилгоор өсгөсөн бол тэмээ, үхрийн тоо махны гарц сайтайгаас шалтгаалан буурчээ. Энэ нь сүргийн бүтцэд өөрчлөлт гарахад нөлөөлжээ.

- Нийгмийн хийгээд мал эмнэлгийн үйлчилгээнд ойр байх, зах зээлдээ ойртох зорилгоор малчид суурин газрын орчимд суурьших болсон
- Малчид хол нүүхээ больсон
- Уул уурхайн үйлдвэрлэл бэлчээрийн талбайг шахсан

шалтгаанууд хамрагдаж байна.

Тариан талбайн 59 хувь бага, 28 хувь дунд зэрэг, 13 хувь нь хүчтэй элэгдэлд оржээ. Хүчтэй элэгдэлд орсон газраас сүүлийн 30 жилд 900 гаруй тонн хөрс устсан байна. Монгол Улсын бэлчээрийн газрын доройтол тулгамдсан асуудал болоод байгаа өнөө үед уг асуудлыг эрхэлсэн бүтцийг Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагын түвшинд бий болгох шаардлагатайг үндэслэн, Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайд, НҮБ-ийн Хөгжлийн Хөтөлбөрийн суурин төлөөлөгчийн газартай хамтран «Бэлчээрийн менежмент»-ийн туршилтын хэлтсийг ХХАА-н яаманд байгуулан ажиллуулж байна.

Энэ чиглэлээр НҮБ-ийн Хөгжлийн Хөтөлбөрийн «Бэлчээрийн тогтвортой менежмент» төсөл, Швейцарын Хөгжлийн Агентлагийн санхүүжилтээр хэрэгжиж буй «Ногоон-Алт» бэлчээрийн экосистемийн удирдлагын хөтөлбөр, Дэлхийн банкны «Тогтвортой амьжиргаа-1» төсөл бэлчээрийн менежментийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байна.

Бэлчээрийн хортон шавьж, мэрэгчидтэй тэмцэх арга хэмжээг 2004 онд 325.0 мян. га-д хэрэгжүүлж байсан бол 2005 онд 332.8 мян. га, 2006 онд 377.5 мян. га, 2007 онд 511.1 мян. га, 2008 онд 760 мянган га болгон жил дараалан нэмэгдүүлэв. 2004-2008 онд улсын

төсвөөс уг арга хэмжээнд зориулан нийтдээ 7.5 тэрбум төгрөг зарцуулж 14 аймагт давхардсан тоогоор 256 сумын 3831.7 мянган га талбайг хамруулан оготно, царцааны устгалыг 84.8-96.0 хувийн үр дүнтэй зохион байгуулсан байна. Үүний үр дүнд хөнөөлт шавьж, мэрэгч амьтны тархалтын хөнөөлийн бүс нутгийн хэмжээ 2004 онд 24 сая га байсан бол 2007 онд 20.1 сая га болж 16.2 хувиар бууруулж, бэлчээрийн даац, багтаамжийг 3.9 сая га-гаар нэмэгдүүлжээ.

Бэлчээрийн усан хангамжийг сайжруулах зорилгоор 2004-2007 онд улсын төсөв, гадаадын зээл, тусламжийн хөрөнгөөр нийтдээ 17.2 тэрбум төгрөг зарцуулж инженерийн хийцтэй 1692 худгийг сэргээн засварлаж, 11.8 тэрбум төгрөг зарцуулан бэлчээрт 1250 худгийг шинээр барьж ашиглалтад оруулсан байна.

Хүнс, хөдөө аж ахуйн яамнаас бэлчээрийн усан хангамжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор «Гар худаг» болзолт уралдааныг 2005, 2007 онуудад Улсын хэмжээний бүх, сум, баг, малчдын дунд зохион байгуулан шалгарсан 8 сум, 24 баг, 40 иргэнд 28.0 сая төгрөгийн урамшуулал олгов. Энэхүү арга хэмжээний үр дүнд бэлчээрт 520 гаруй энгийн уурхайн худаг шинээр гарч 600.0 орчим мянган малын усан хангамжийг шийдвэрлэж 500.0 гаруй мянган га талбайг усжуулах боломжтой болжээ.

3.5. Уул уурхай, ашигт малтмалын салбар дахь төрийн оролцоо

Өнөөдрийн байдлаар уул уурхайн салбар дахь төрийн оролцоо, түүний зохистой хэлбэр аргуудын сонголт хамгийн их анхаарал татаж байгаа юм. Тус салбар манай эдийн засагт өнгөрсөн жилүүдэд зэс, алт, жонш бусад металлын олборлолт экспортоор дамжин асар чухал үүргийг гүйцэтгэж ирсэн бөгөөд ойрын хугацаанд

ашиглалтанд орох томоохон ордуудын эдийн засгийн нөлөөг тооцвол тус салбар дахь төрийн оролцооны ач холбогдол улам их нэмэгдэж байна.

Монгол улсын хувьд хөдөө аж ахуйгаас бусад салбарт хувийн өмчийн тогтолцоо зөвхөн 1992 оноос хойш жинхэнэ утгаараа үүсч хөгжиж байгаа тул бусад улс орнуудтай харьцуулахад хувийн өмч, хувийн хөрөнгө оруулалт, хувийн өмчийн менежмент, хувийн ба төрийн өмчийн зохистой хослол, төрөөс гүйцэтгэвэл зохих үүрэг, оролцооны талаарх туршлага нимгэн байна. Хэдийгээр сүүлийн жилүүдэд эдийн засагт хувийн салбарын эзлэх хувийн жин ихээхэн нэмэгдэж, дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 80 гаруй хувийг хувийн салбарынхан үйлдвэрлэж, бүтээж байгаа статистик мэдээлэл байгаа боловч өмчийн харилцааг зохицуулах, эдийн засаг, тодорхой салбарын үйл ажиллагаанд төр ямар хэмжээний оролцоотой, ямар ямар чиг үүрэг гүйцэтгэх ёстой талаар олон янзын ойлголтууд, маргаантай асуудлууд байсаар байна.

Үүний тодорхой жишээ бол ашигт малтмалын салбар бөгөөд дэлхийн зах зээлд ашигт малтмалын үнэ ханш ихээхэн хурдацтай өсч эхэлсэн. Монгол улсын уул уурхайн салбарт ГХО-т хурдацтай нэмэгдэх болсон 2000 оны үеэс хойш өнөөг хүртэл ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн оролцоо, тус салбарын үйл ажиллагааг зохицуулахад төрийн гүйцэтгэх үүргийн талаар улс төрийн намууд, эрдэмтэн судлаачид, төрийн бус байгууллагууд, төрийн захиргааны зарим байгууллагууд, тэдгээрийн удирдах албан тушаалтнууд зарчмын өөр санал, үзэл бодолтой байгаа нь өнгөрсөн жилүүдэд нэн тодорхой харагдлаа.

Үүнийг 2006 онд УИХ-аас Ашигт малтмалын тухай хуулийг хэлэлцэн баталсан үйл явц, түүнээс хойш өнөөг хүртэл улс

төрийн намууд, иргэний хөдөлгөөнүүд, судлаачдын зүгээс илэрхийлж байгаа байр суурь, УИХ-ын сонгуульд оролцсон улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөрт ашигт малтмалын салбарын талаар баримтлах бодлогод тусгагдсан үзэл баримтлалаас харж болно.

Ийнхүү олон шатанд, янз бүрийн түвшинд ашигт малтмалын орд газрууд, түүнийг хэрхэн ашиглах, ашигт малтмалын томоохон орд газруудын өмчлөл, хувь оролцооны талаар ихээхэн маргаан мэтгэлцээн өрнүүлж ирсэн боловч яг өмчийн оролцооны асуудлаар үндэслэлтэй судалгаа, шинжилгээ хийсэн, олон улсын түвшинд болон өөрийн орны түүхэн онцлогтой нийцүүлэн судалсан нь бараг байхгүй байна. Сүүлийн 2 жилд ашигт малтмалыг тойрсон асуудлаар хэвлэгдэн гарсан ном хэвлэл, судалгааны материал, илтгэл, тайлангуудыг шүүж үзэхэд гол төлөв Оюу толгой, Таван толгой, Асгат зэрэг тодорхой нэгэн орд газарт чиглэгдсэн, эсвэл зөвхөн гаднын улс орнуудын туршлагыг голчлон өгүүлсэн судалгааны материалууд зонхилж байна.

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжсэнээр уул уурхайн салбарт хувийн хөрөнгө оруулалт, хувийн өмчлөлийг хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн. Эрдэнэт үйлдвэрийг байгуулах тухай Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийг шинэчилсэнээр Монгол улсын хөрөнгийн оролцоог 50 хувь болгож нэмэгдүүлсэн.

Багануур, Шивээ-Овоогийн уурхайн тодорхой хувь болон Шарын голын уурхай, орон нутгийн нүүрсний уурхайнуудыг хувьчилсан. Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжин орсноос хойш нүүрсний уурхайгаас Шарын голын уурхай анхлан хувийн өмчид шилжсэн бол 1992 онд батлагдсан Алт хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд Монгол газар, Гацуурт зэрэг 100 хувь дотоодын хувийн хөрөнгө оруулалт

бүхий уурхайн компаниуд байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн. Монгол улс 1998 оноос эхлэн газрын тосыг дахин сэргээн олборлож, экспортод гаргах боллоо.

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд нийцүүлсэн Ашигт малтмалын тухай хуулийг УИХ-аас 1997 онд батлан мөрдөж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулагчидтай Тогтвортой байдлын гэрээг 1998 оноос эхлэн байгуулж, анхны Тогтвортой байдлын гэрээг БНХАУ-ын хөрөнгө оруулалт бүхий Цайрт Минерал ХХК болон Канад улсын хөрөнгө оруулалт бүхий Бороо гоулд компанитай байгуулжээ.

2002 оноос уул уурхайн салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалт хурдацтай нэмэгдсэн нь түүний эдийн засагт гүйцэтгэх үүрэг, нийт эдийн засагт эзлэх хувийн жинг өсгөж ирлээ.

2003 онд уул уурхайн салбар ДНБ-ний 17 хувьд анх удаа хүрчээ. Төмрийн хүдэр, цайрын баяжмал, катодын зэс зэрэг шинэ нэр төрлийн бүтээгдэхүүнийг экспортод гаргах болсон, дэлхийн зах зээлд металл болон газрын тосны үнэ ханш огцом өсч эхэлснээр уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулах ГХО-ын сонирхол улам идэвхжсэн байна.

УИХ-аас Ашигт малтмалын тухай хуулийг 2006 онд шинэчлэн батласан юм. Ашигт малтмалын салбарт оруулсан ГХО-ын хэмжээ 2006 оны байдлаар 195,4 сая ам долларт хүрч, нийт гадаадын хөрөнгө оруулалтын дүнд 48,4 хувийг эзэлж байна. 2003 оны байдлаар тус салбарын эзлэх хувийн жин 77,0 хувьд хүрч байв.

Өмчийн талаас төрийн оролцоо дараах байдалтай хөгжиж ирсэн. Үүнд:

- **1922- 1992 оныг хүртэл** –Улсын өмч болгох үйл явц давамгайлж, төрийн өмч дагнасан үйлдвэрийн газрууд үйл ажиллагаа явуулж байсан.
- **1993 - 2006 оны 7-р сарыг хүртэл** -Өмч хувьчлал явагдаж, гадаадын хувийн

хөрөнгө оруулалт, хувийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд үүссэн.

- **2006 оноос хойших үе** - Ашигт малтмалын тухай шинээр батлагдсан хуулийн 5 дугаар зүйлд стратегийн ашигт малтмалын орд газарт төрийн өмчийн оролцоо 50 хувь хүртэл байж болох тухай заалтыг тусгаж баталсан. Монгол улсын Засгийн газар 2006 онд батлагдсан Ашигт малтмалын тухай хуульд тулгуурлан Тавантолгойн орд газрын 86 хувийг төрийн мэдэлд авах тухай шийдвэрийг 2008 оны 4 дүгээр сард батлан гаргасан.

Өнөөгийн байдлаар Монгол улсын уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа 200 орчим аж ахуйн нэгжүүд, үйлдвэрийн газруудыг авч үзвэл харьцангуйгаар сүүлийн жилүүдэд хувийн өмчид тулгуурласан үйлдвэрийн газрууд голлож байна. Харин уул уурхайн салбарын нийт бүтээгдэхүүн, борлуулалтын орлогын хувьд авч үзвэл тус салбар дахь төрийн

өмчийн оролцоо өнөөгийн байдлаар харьцангуй өндөр байгаа нь харагдаж байна (Хүснэгт 50.).

Хэдийгээр олборлолтын үйл ажиллагаа явуулж эхлээгүй байгаа боловч өнөөгийн тогтоогдож буй урьдчилсан нөөцийн хэмжээгээр томоохон орд газарт тооцогдож буй Тавантолгойн нүүрсний орд газрын хайгуул, ашиглалтын лицензийн дийлэнх хувийг төрийн мэдэлд шилжүүлэхээр 2008 онд Засгийн газраас шийдвэрлээд байгаа билээ.

Одоогоор төрийн мэдэлд байгаа ашигт малтмалын орд газар болон ашиглалтын лицензийн байдлаар авч үзвэл тус салбарт төрийн өмчийн оролцоо сүүлийн 2 жилд нилээд нэмэгдэх хандлагатай болж байна. Уул уурхай, ашигт малтмалын салбарын Монгол улсын эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр, эзэлж буй хувийн жингийн талаархи зарим статистик тоо үзүүлэлтийг авч үзье (Хүснэгт 51.).

Хүснэгт 50. Уурхайнууд

	Уурхай, орд газар, үйлдвэрийн газрууд	Төрийн өмчийн оролцоо	Төрийн өмчийн хувь оролцоог тогтоосон шийдвэрийн он, сар
1	Эрдэнэт УБҮ	51 хувь	Монгол улс, ОХУ-ын Засгийн газар хоорондын 2002 оны хэлэлцээрээр
2	Монросцвет нэгдэл	50 хувь	Монгол улс, ОХУ-ын Засгийн газар хоорондын 1991 оны хэлэлцээрээр
3	Багануурын уурхай	25 хувь	Засгийн газрын тогтоол
4	Шивээ-Овоогийн уурхай	20 хувь	Засгийн газрын тогтоол
5	Таван толгойн орд газар	100 хувь	Засгийн газрын 2007 оны ...-р тогтоол
6	Төмөртэйн хүдрийн орд газар	100 хувь	Засгийн газрын 2007 оны ... -р тогтоол

Эх үүсвэр: Засгийн газрын тогтоолууд, Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр

Хүснэгт 51. Уул уурхайн салбарын ДНБ-д эзлэх хувийн жин

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ДНБ-д эзлэх хувийн жин (%)	10.4	14.3	8.4	8.6	11.5	9.0
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ДНБ-д эзлэх хувийн жин (%)	10.1	12.6	17.2	22.1	30.0	27.5

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002

«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

Дэлхийн зах зээлд ашигт малтмал, үүний дотор металлын үнэ ханш хурдацтай өсөн нэмэгдэж эхэлсэн 2004 оноос эхлэн Монгол улсын эдийн засагт ашигт малтмалын салбарын эзлэх хувийн жин нэмэгдэж 2006 оны байдлаар ДНБ-ний 30 хувьд хүрсэн.

Уул уурхайн салбарын бүтээгдэхүүний экспортын гадаад худалдаа, экспортод эзлэх хувийн жин 2005 оны байдлаар 70 хувьд хүрсэн бол 2006-2007 онуудын байдлаар 64,0-66,5 хувийг эзэлж байгаа нь тус салбарын хөгжлийн хурдацыг илэрхийлэхийн зэрэгцээ Монгол улсын эдийн засгийн төрөлжилт явцуурч байгааг харуулж байгаа үзүүлэлт юм.

Эдийн засгийн хөгжлийн төлөв байдлын судалгаа, тооцооноос үзвэл Оюутолгойн зэсийн, Тавантолгойн нүүрсний, Цагаансуваргын алт, зэсийн зэрэг томоохон орд газруудыг эргэлтэд оруулж, олборлож эхэлснээр ашигт малтмалын салбарын эзлэх хувийн жин улам бүр нэмэгдэж 2014 он гэхэд тус салбар ДНБ-ний 40 орчим хувьд хүрэхээр тооцоо гарсан байна.

Ашигт малтмалын салбарын нийт эдийн засагт эзэлж буй хувийн жин, гүйцэтгэх үүрэг нэмэгдэхийн хирээр тус салбарын цаашдын хөгжлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого ямарваа алдаа,

хийгүй, доголдолгүй, сайтар боловсрогдсон, байгаа боломжийг аль болох бүрэн дүүрэн ашиглаж, тус салбараас олж болох үр өгөөжийг улс орны хөгжил болон ард иргэдийн сайн сайхан амьдрах нөхцөлийг хангахын төлөө зөв зүйтэй зарцуулдаг байх зохистой тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай болж байна (Хүснэгт 52).

3.5.1 Эрх зүйн орчин

Ашигт малтмалын салбар дахь хууль эрх зүйн орчны зохицуулалт нь юуны өмнө Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтаас эхтэй бөгөөд Ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийг хичнээн өөрчилж, шинэчилсэн ч гэсэн гагцхүү Үндсэн хуулийнхаа үзэл санаанд захирагдах ёстой гэж үздэг¹⁹³.

1990-ээд оноос хойш шинэ Үндсэн хуульд нийцүүлэн Улсын Их Хурлаас Ашигт малтмалын тухай хуулийг 1997, 2006 онуудад шинэчлэн батлаад байгаа билээ. 1997 онд батлагдсан Ашигт малтмалын

193 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлээс

1. Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, ан амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.
2. Монгол улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн.”

Хүснэгт 52. Аж үйлдвэрийн салбарын хөгжлийн үндсэн үзүүлэлт

Үзүүлэлт		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлт (тэрбум төг) 2000 оны зэрэгцүүлэх үнээр		705.4	771.4	764.4	848.7	813.1	942.9	
Үүнээс	Уул уурхай, олборлох үйлдвэр	357.6	333.8	325.1	3838.7	427.2	501.8	
	Боловсруулах аж үйлдвэр	250.1	337.4	333.2	352.3	268.3	319.8	
Нийт үйлдвэрлэлд эзлэх хувь	Уул уурхай, олборлох үйлдвэрийн хувийн жин	47.2	47.3	54.9	64.7	65.5	53.2	67.8
	Боловсруулах аж үйлдвэрийн хувийн жин	34.9	34	28.6	22	20.3	33.9	24.3

Эх үүсвэр: «Монгол улс зах зээлд» статистикийн эмхтгэл, 1989-2002
«Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007»

тухай хууль нь зах зээлийн эдийн засгийн зарчимд нийцсэн, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг урамшуулах талаар томоохон ахиц гаргасан хууль гэж зарим судлаачид, хуульчид үздэг. УИХ-аас 1997 онд баталсан «Ашигт малтмалын тухай» хуулийн

5 дугаар зүйл. Ашигт малтмалын өмчлөл

5.1. Монгол Улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлий, байгалийн усанд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал нь төрийн өмч мөн.

5.2. Төр Монгол Улсын ашигт малтмалыг өмчлөгчийн хувьд энэ хуульд заасан нөхцөл, болзолтойгоор ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй.

5.3. Ашигт малтмалын ордыг энэ хуулийн дагуу ашиглаж, олборлосон бүтээгдхүүн нь бусад хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол тухайн этгээдийн өмч болно.

6 дугаар зүйл. Төрийн зохицуулалт

6.1. Улсын Их Хурал дараах бүрэн эрхтэй:

6.1.1. геологи, уул уурхайн салбарт төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлох;

6.1.2. ашигт малтмалыг хайх, ашиглахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх талаар Засгийн газраас зохион байгуулж буй ажилд хяналт тавих;

6.1.3. цацраг идэвхт бодис ашиглах, хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон тусгайлсан дэглэмийг тогтоох;

6.2. Засгийн газар нь дараах эрх, үүрэгтэй:

6.2.1. ашигт малтмал хайх, ашиглахтай холбогдсон хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах;

6.2.2. геологи, уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах төрийн бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлэх;

6.2.3. эрдсийн бүтээгдэхүүнийг арилжаалах зорилгоор Металлын бирж байгуулж ажиллуулах,

6.2.4. улсын тусгай хэрэгцээний болон тусгай хамгаалалттай газрын хилийн цэсийг тогтоох,

6.2.5. ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих эрх, үүрэг бүхий мэргэжлийн улсын хяналтын албыг байгуулж ажиллуулах;

6.2.6. геологи болон уул уурхайн бодлогын хэрэгжилтийг ханган биелүүлэх, мэдээллийг нэгтгэн боловсруулах, лиценз олгох, бүртгэх үүрэг бүхий хэрэгжүүлэгч агентлагийг байгуулж ажиллуулж болно.

УИХ-аас 2006 оны 7 дугаар сард батласан Ашигт малтмалын тухай хуульд стратегийн орд газрын тухай заалт болон стратегийн орд газарт төрийн өмчийн оролцоо 51 хүртэл хувь байж болох тухай заалтыг тусгасан явдлыг олон улсын байгууллагын шинжээчид, хөрөнгө оруулагчид олонтаа шүүмжилсээр ирсэн. Энэ талаар Дэлхийн банк, Дэлхийн өсөлт зэрэг байгууллагуудын судалгааны материалд тусгагдсан дүгнэлтийг дээр дурьдсан билээ.

УИХ-аас 2006 онд баталсан «Ашигт малтмалын тухай» хуульд төрийн оролцоог дараах байдлаар тодотгосон байдаг. Үүнд:

5 дугаар зүйл. Ашигт малтмалын өмчлөл

5.1. Монгол Улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлийд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал төрийн өмч мөн.

5.2. Төр өмчлөгчийн хувьд энэ хуульд заасан нөхцөл, шаардлага, журмын дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй.

5.3. Улсын төсвийн хөрөнгөөр эрэл, хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон ашигт

малтмалын ордын төрийн эзэмшлийн хувь, хэмжээг тухайн ордыг ашиглах гэрээгээр тодорхойлно.

5.4. Улсын төсвийн хөрөнгөөр эрэл, хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг хувийн өмчит хуулийн этгээдтэй хамтран ашиглавал төрийн оролцооны хэмжээ 50 хүртэл хувьтай байж болох бөгөөд уг хэмжээг төрөөс оруулсан хөрөнгө оруулалтын хэмжээг харгалзан орд ашиглах гэрээгээр тодорхойлно.

5.5. Улсын төсвийн оролцоогүйгээр эрэл, хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг эзэмшигчийн тухайн ордод оруулсан хөрөнгийн 34 хүртэлх хувьтай тэнцэх хувьцааг төр эзэмшиж болох бөгөөд уг хэмжээг төрөөс оруулах хөрөнгө оруулалтын хэмжээг харгалзан орд ашиглах гэрээгээр тодорхойлно.

Өнөөгийн байдлаар тус салбарын харилцааг Ашигт малтмалын тухай хууль (Аш.Малт.тХ), Газрын тосны тухай хууль (ГТтХ), Тусгай хамгаалттай газар нутгийн тухай хууль (ТХГНтХ), Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль (БОХтХ), Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (БОНБҮтХ), Газрын тухай хууль (Газ.тХ), Газрын хэвлийн тухай хууль (ГХЭв.тх), Газрын тосны тухай хууль (ГТос.тХ) Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (Гад.Хөр.ОтХ), Татварын хуулиуд, Усны тухай хууль (Ус.тХ), Ойн тухай хууль (Ой.тХ), Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль (ҮАюул.БтХ) зэрэг холбогдох хууль тогтоомжуудаар зохицуулж байна.

Одоогийн байдлаар уул уурхайн үйлдвэрлэлийн харилцааг зохицуулсан тусгай хууль алга байна (жишээ нь Уул уурхайн тухай хууль). Үндсэн гол хууль нь Ашигт малтмалын тухай хууль юм. Энэ нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахтай

холбогдсон харилцааг зохицуулна. Нэгэнт төр өмчлөгч нь тул энэ төрлийн харилцааг төр давуу эрхтэйгээр, өөрөөр хэлбэл, шууд оролцон зохицуулж байна. Одоо мөрдөж байгаа Ашигт малтмалын тухай хууль нь үндсэндээ ашигт малтмал хайх, ашиглах лицензийн харилцааг зохицуулах хууль болсон тул эрдэс баялгийн үйлдвэрлэлийн олон талт харилцааг зохицуулсан уул уурхайн хуулийг тусад нь боловсруулах шаардлагатай.

3.5.2 Уул уурхайн салбарын зохицуулалтын хөгжил

Засгийн газрын 1998 оны 144 дүгээр тогтоолоор батлагдсан «Эрдэс баялаг хөтөлбөр»-т зааснаар

- Эрдэс баялгийн салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх бүх талын таатай нөхцөлийг бүрдүүлж, хөрөнгө оруулалтын баталгааг хангахын зэрэгцээ хөрөнгө санхүүгийн чадавхийг стратегийн ач холбогдолтой хөтөлбөр, төслүүдэд түлхүү чиглүүлж, хөрөнгө оруулалтын үр өгөөж, нийгэм эдийн засгийн ач холбогдлыг гол үзүүлэлт болгоно.
- Уул уурхайн хамтарсан үйлдвэрүүдийн бүтэц, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгож, үр ашгийг дээшлүүлэхийн хамт гадаадын хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжтэй бусад хэлбэрийг өргөн ашиглах, өндөр технологийн боловсруулах үйлдвэрлэлийг буй болгоход 100 хувийн гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэлбэрийг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Засгийн газрын 2002 оны 103 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Геологи уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх талаар ойрын жилүүдэд баримтлах чиглэл»-д зааснаар

- Тав. Уул уурхайн хамтарсан болон концессийн үйлдвэрүүдийн талаар цашид уул уурхайн салбарт байгуулагдах хамтарсан үйлдвэрүүдийг гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн хэлбэрээр хууль тогтоомжид нийцүүлэн байгуулах чиглэлийг дагнах нь зүйтэй.
- Найм. Татвар, хууль эрх зүйн орчны талаархи зорилт, авах арга хэмжээ. Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн харилцааг зохицуулах «Уул уурхайн тухай» хуулийн төсөл болон ашигт малтмалыг үйлдвэрлэлийн бус аргаар олборлох үйл ажиллагааг зохицуулах хууль, эрх зүйн актыг боловсруулах
- Төсвийн хөрөнгөөр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон орд газрын лиценз эзэмшигчидтэй гэрээ байгуулж, хайгуулын ажилд хөрөнгө оруулагчдыг татварын тогтвортой байдлын гэрээнд хамруулах, үндсэн ордыг ашиглахад нөөц ашигласны төлбөрийг бууруулах, лиценз эзэмшигчдийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зэрэг нэмэлт өөрчлөлтүүдийг зохих хуулиудад тусгах. Гад.Хөр.О.тХ, татварын багц хуульд хөрөнгө оруулалт, зарим төрлийн ашигт малтмалын олборлолтыг нэмэгдүүлэх, шинэ техник, технологийг нэвтрүүлэх, дэд бүтцийн барилга байгууламжийг барих болон төвөөс алслагдсан бүс нутагт үйлдвэр байгуулахад татвараас чөлөөлөх, хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг заалтууд оруулах,
- Газрын Төлбөрийн тухай хууль, ТХГНтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, тусгай хамгаалалттай газар нутагт геологи хайгуулын ажил явуулах болон ашигт малтмал ашиглах нөхцөл бүрдүүлэх, улсын хилийн бүсэд

хайгуулын ажлыг төвлөрүүлэх, газрын төлбөрийг ашигт малтмалын төрөл, геологи хайгуулын ажлын онцлогийг харгалзан тогтоодог механизм бүрдүүлэх зорилгоор өөрчлөлт оруулах,

- Гол нэр төрлийн уул уурхайн бүтээгдэхүүн болох алт, зэс, хайлуур жоншны үйлдвэрлэл нь эдгээр бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнийг хэлбэлзлээс ихээхэн хамаардаг тул үнийн эрсдэлээс хамгаалах тогтолцоо бий болгох. Иймд дотоодын металлын бирж байгуулах эрх зүйн акыг 2002-2003 онд боловсруулан бирж байгуулах үйл ажиллагааг зохион байгуулж эхний ээлжинд Монголын экспортын бүтээгдэхүүн гаргадаг томоохон уул уурхайн компаниудыг татан оруулах асуудлыг судлаж шийдвэрлэх,
- Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн харилцааг зохицуулах Уул уурхайн тухай хуулийн төсөл болон ашигт малтмалыг үйлдвэрлэлийн бус аргаар олборлох үйл ажиллагааг зохицуулах хууль, эрх зүйн актыг боловсруулах гэсэн ажлуудыг төлөвлөж байжээ.

Өөрөөр хэлбэл, 2006 он хүртэл манайд уул уурхайн төрийн оролцоо голдуу зохицуулалт талаас нь авч үздэг байсан бол сүүлийн жилүүдэд төр шууд оролцох хандлага нь илүү нэмэгджээ. Энэ нь тус салбарын хөгжлийн бодлого өөрчлөгдсөнтэй холбоотой юм.

Өнгөрсөн хугацаанд Засгийн газраас батлан гаргасан Ашигт малтмалын салбарт баримтлах бодлогын баримт бичгүүдээс үзэхэд тус салбарт *гадаадын хөрөнгө оруулалтыг оруулах, төрийн өмчийн оролцооны талаархи бодлого харьцангуй богино хугацаанд (бодлогын баримт бичгийг 4 жилийн хугацаанд дахин шинэчлэн баталсан)*

өөрчлөгдөж төрийн өмчийн оролцоог илүү дэмжих, хүлээн зөвшөөрөх чиглэлийг баримтлах болсон нь харагдаж байна.

УИХ-ын 2008 оны 12 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого»-ын баримт бичгээс: Стратегийн зорилт 4. Төрөөс стратегийн ач холбогдолтой ашигт малтмалын орд газруудыг ашиглан олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн санхүүгийн механизмуудыг хэрэглэн хуримтлал бий болгож, «Монгол Улсыг хөгжүүлэх сан»-д төвлөрүүлж, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг хурдасгах зорилгоор ашиглана. «Ашигт малтмал» үндэсний хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлнэ.

Стратегийн зорилт 1. Улсын зардлаар геологийн хайгуул хийж, нөөцийг нь тогтоосон стратегийн орд газруудад төрийн мэдлийн хувийг 51-ээс дээш байлгах бодлогыг баримтална.

Үүний зэрэгцээ Ашигт малтмалын тухай хууль, тус салбарын талаар баримтлах бодлого, Засгийн газрын эдийн засаг, хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн хооронд бодлогын хувьд зөрчилтэй зүйлүүд байгаа, цаг хугацааны хувьд эдгээр баримт бичгийг харилцан уялдаатай байдлаар авч үзэхгүй, тус тусад нь салангид байдлаар боловсруулан батлаж байгаа нь төрийн бодлогын нэгдмэл байдлыг алдагдуулж, хөрөнгө оруулагчдын хувьд ойлгомжгүй, бүрхэг байдлыг үүсгэж байна.

Цаашид дунд, урт хугацаанд баримтлах эдийн засгийн бодлогоо боловсруулан гаргах, үүний дараа аливаа салбаруудын хөгжлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогоо олон нийтэд зарлах, үүний дараа дээрх бодлогын гол чиглэлүүддээ нийцүүлсэн байдлаар тодорхой хууль, тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулж байх зарчмыг баримтлах шаардлагатай байна. Хэрэв цаашид ийм зарчим дарааллаар

бодлого, хууль тогтоомжийг боловсруулдаг болбол **нэгд**, төрийн бодлогын нэгдмэл байдал хангагдах, **хоёрт**, боловсруулагдан гарч буй хууль, тогтоомж, дүрэм, журам аливаа зөрчил, маргаан багатай, чанартай болох, **гуравт**, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчид, олон улсын байгууллагууд, гадаад орныхонд Монгол улсын төрийн бодлого, эдийн засгийн бодлого, үүний дотроос ашигт малтмалын салбарт ямар үндэслэл, зорилгоор уг бодлогыг баримтлаж байгаа нь тодорхой болох тул хөрөнгө оруулагчдын зүгээс хөрөнгө оруулалтын бодлогын талаар гарах гомдол шүүмжлэл багасах, бодлого боловсруулах, хууль тогтоох үйл ажиллагаа илүү цэгцтэй, чанартай болно гэж үзэж байна.

Эрдэс баялагийн салбарыг 2015 он хүртэл хөгжүүлэх талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичгийн төсөлд тусгагдсан зорилтоос: \Засгийн газраас 2007 оны намрын чуулганы явцад УИХ-д өргөн мэдүүлсэн\

- Уул уурхайн үйлдвэрийн үйл ажиллагааг тогтворжуулах, үр ашгийг дээшлүүлэх, ашигт малтмалын нөөцийг тогтоосон томоохон ордуудыг эдийн засгийн эргэлтэнд оруулах, уул уурхайн бүтээгдэхүүнийг гүн боловсруулж дотоодын хэрэгцээг хангах, экспортлох замаар Монгол Улсын эдийн засгийн чадавхийг нэмэгдүүлж бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих нь уул уурхайн салбарын талаар төрөөс баримтлах бодлогын эрхэм зорилго мөн.
- Улсын төсвийн хөрөнгөөр болон хувийн хөрөнгөөр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын томоохон ордыг ашиглахад төрөөс 50 болон 34 хүртэлх хувийг эзэмших нөхцөл бүрдүүлэх;

- Эрдэс баялгын олборлолтын зах зээлийн таатай орчны улмаас бий болсон улсын санхүүгийн орлогын нэмэлт эх үүсвэрийг Монгол Улсын үндэсний хуримтлалыг нэмэгдүүлэх, хөгжлийг дэмжихэд чиглүүлэх бодлого баримтлан хэрэгжүүлэх

гэсэн төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх чиг тусгагджээ.

3.5.3 Уул уурхай, ашигт малтмалын салбарын өнөөгийн байдал, төрийн оролцооны мөрдөгдөж буй зарчмууд

Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн оролцооны хувь хэмжээ нь тухайн орд газрын үйл ажиллагаа төслийн хэрэгжилт, тус салбарын үйл ажиллагааны үр дүн, улс орны эдийн засагт ямар нөлөө үзүүлдэг учраас энэ асуудалд илүү их анхаарал хандуулж байна вэ. Жишээ нь, Дэлхийн өсөлт байгууллагаас эрхлэн гаргасан «Байгалийн баялагийн хараалыг хариулах нь» товхимолд \2008 оны 4 дүгээр сард\

«Уул уурхайн салбарт Монгол улсын өнөөгийн баримталж буй бодлогод ноцтой хоёр алдаа оршиж байна. Үүнд:

1. Стратегийн ашигт малтмалын талаархи үзэл баримтлал
2. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд газар дахь уул уурхайн компанийн дүрийн сангийн ихээхэн хувийг төр заавал эзэмших тухай эрх зүйн зохицуулалт, мөн энэхүү эзэмших хувь хэмжээнийхээ зах зээлийн үнэлгээний өчүүхэн хэсэгт ч хүрэх төлбөрийг хийхгүй байх үндэслэл, эрхийг олгосон явдал юм.

Төрөөс дээрх үйлдлүүдийг хийх боломж байгаа нь дангаараа олон улсын ашигт малтмалын хөрөнгө оруулагчдад сөрөг нөлөө болж байна. Үүний үр дүнд хөрөнгө

оруулагчдын үүрэх эрсдэл нэмэгдэж, Монгол улсад хөрөнгө оруулах явдалд сөргөөр нөлөөлөх болно « гэж шүүмжилсэн байдаг.

Өмчийн оролцоо, хувийн ба төрийн өмчийн оролцооны харьцаанаас чухам юу хамаардаг учраас ийнхүү олон нийтийн анхаарлын төвд орж, ярианы гол сэдэв болж байна вэ гэдгийг авч үзвэл:

- Тухайн орд газрын төслийн ашиглалтын санхүүгийн үр өгөөж,
- Тухайн ордыг ашиглаж байгаа компанийн удирдлагын менежментийн шуурхай байдал, үр ашигтай байдал,
- Орд газарт оруулсан хөрөнгө оруулалтын эрсдэл ба урт хугацааны тогтвортой байдал,
- Тухайн орд газрын үр ашгаас ард иргэд, олон нийтэд хүртэх үр өгөөж, буюу улсын төсвийн зарлага, төсвийн тэнцэл,
- Тухайн улс орны хөгжлийн түүх, газарзүйн байршлаас хамаарч үндсэний аюулгүй байдалд нөлөөлөх зэрэг, сөрөг нөлөөлөл эдгээр болно.

Дээрх хүчин зүйлүүдийг аль өнцөгөөс харж байгаа, ач холбогдолыг нь хэрхэн, ямар дарааллаар үнэлж байгаагаас хамаарч төрийн ба хувийн өмчийн оролцооны талаархи байр суурь өөр өөрөөр илэрхийлэгдэж байна.

Ийм учраас цаашид Ашигт малтмалын хуулийн шинэчлэлт, нэмэлт өөрчлөлтийг авч хэлэлцэх, ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн оролцооны тухай асуудлыг илүү гүнзгийрүүлэн судлахдаа дээр дурьдсан хүчин зүйлүүдийг хэрхэн үнэлэх, ач холбогдолын хувьд хэрхэн дараалалд оруулах нь өнөөгийн нөхцөлд илүү зохистой болох талаар гүнзгийрүүлэн судалж, дүгнэлт гаргасан байх шаардлагатай гэж үзэж байна. Өнөөгийн байдлаар дээрх асуудлаар санал

боловсруулж, санал бодлоо илэрхийлж байгаа эрдэмтэн, судлаачид болон иргэний хөдөлгөөнүүд аль нэг хүчин зүйлийг нь гол болгон авч үзээд бусдыг нь орхигдуулж байгаагаас харилцан ойлголцолд хүрэхүйц түвшинд хүрч чадахгүй явж иржээ гэж үзэж байна.

Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн оролцоо нь улс орны хөгжлийн түвшин, тухайн улсын эдийн засгийн бодлого чиглэл, оршиж байгаа бүс нутаг, түүхэн хөгжлийн хандлага зэргээс хамаарч олон төрөл, янз байна. Төрийн оролцоог их, бага, дунд зэрэг байх ёстой гэсэн олон нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн нийтлэг ойлголт бүрдээгүй байна. Энэ чиглэлээр олон улсын түвшинд эрдэмтэн судлаачдын хийсэн зарим судалгааны ажил, бичсэн нийтлэл, сэдвүүдээс авч үзвэл олон улсын түвшинд нийтлэг оршиж байгаа төрийн өмчийн оролцооны түвшинг хэд хэдэн бүлэгт хуваан авч үзсэн байна.

Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн оролцооны асуудлыг шийдвэрлэхэд нөлөөлж буй зарим хүчин зүйлс,

- Эдийн засгийн төрөлжилтийн түвшин, ашигт малтмалын салбарын ДНБ-д эзлэх хувь
- Түүхий эдийн үнэ, ханшийн өсөлт бууралт, цаашдын төлөв хандлага
- Улс орны газар зүйн байрлал
- Улс орны хөгжлийн ирээдүйн дүр зураг, хөгжлийн хандлага
- Үндэсний аюулгүй байдлын талаархи бодлого
- Улс төрийн тогтолцоо, засаглал, улс төрийн намуудын байр суурь
- Эдийн засгийн эрх чөлөө, нээлттэй байдал
- Эрх барьж буй намын эдийн засгийн бодлого, чиглэл

Олон улсын түвшинд уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчийн оролцооны талаархи эрдэмтэн, судлаачдын хийсэн судалгааны зарим үр дүнгээс авч үзье. Иелийн Их сургуулийн профессор Жонес Луонгийн бичиж, нийтлүүлсэн «Эрдэс баялагийн үр дагаварыг эргэцүүлэхүй: Өмчлөлийн бүтэц ба байгуулалын чадавхи» гэсэн судалгааны материалд ойрхи Дорнод, Африк, Төв Азийн ашигт малтмалын арвин нөөц бүхий зарим улс орнууд дахь тус салбарын төрийн өмчийн болон хувийн хэвшлийн өмчлөлийн харьцаа, өмчлөлийн олон төрөл, хослолын талаар сонирхолтой судалгаа хийснийг энд иш татан дурьдах нь зохистой болов уу гэж үзэж байна. Учир нь энэхүү судалгаа нь ашигт малтмалын салбарт өнөөдөр хэрэглэгдэж байгаа өмчлөл, хөрөнгө оруулалтын олон төрлийн хэв маягийг харьцуулан судалж, дүгнэлт хийсэн нь Монгол улсын хувьд, сургамжтай жишээ, туршлагыг өгүүлсэн судалгааны материал юм.

Энэхүү судалгааны материалаас үзэхэд ашигт малтмалын салбар дахь хөрөнгө оруулалтын олон хэлбэр маяг оршиж байгаа, үүний дотор хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт давамгайлах хандлагатай байгаа боловч улс орнуудын туулж ирсэн замнал, оршин байгаа бүс нутгийн хандлагаас хамаарч ямар бодлого баримталж байгаа зэрэг нийтлэг шинж, хандлага ажиглагдаж байна.

Үүний хамт сүүлийн жилүүдэд дэлхий дахиныг хамарсан байгаль цаг уурын өөрчлөлт, зарим төрлийн эрдэс баялагийн нөөцийн болзошгүй хомсдол, дэлхийн эдийн засгийн өсөлтийн хурдац, эрэлт хэрэгцээний хандлага зэргээс хамаарч зарим улс орнууд гол нэр төрлийн эрдэс баялагтаа үндэсний хяналт болон гадаадын хөрөнгө оруулалтын хязгаарлалт тогтоох шинэ хандлага ажиглагдаж байна.

Монгол улсын ашигт малтмалын салбар дахь төрийн оролцоо, зохицуулалтын талаар сүүлийн арван жилд төр засгийн түвшинд болон олон улсын байгууллагууд, эрдэмтэн судлаачид олонтаа судлаж, ярьж, хэлэлцэж байна. Гэвч өнөөгийн байдлаар энэхүү асуудал зөв зүйтэй шийдлээ олж чадаагүй гэдэгт олон тооны эрдэмтэн судлаачид, олон улсын байгууллагууд, зарим улс төрийн намууд үзэж байна.

Уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчийн хувь оролцоог тогтооход нөлөөлж буй үндсэн шалтгаанууд:

- Уул уурхайн салбарын ДНБ-нд эзэлж буй хувийн жин буюу улс орны эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр;
- Тухайн улс орны хөгжлийн түүх, замнал, уул уурхайн салбарт хуримтлуулсан туршлага;
- Тухайн улс орны засаглалын тогтолцооны байдал;
- Эрх барьж буй улс төрийн хүчний эдийн засгийн бодлогын чиг баримжаа;
- Газар зүйн байршил, хөрш орнуудын хандлага, нөлөөлөл;
- Үндэсний аюулгүй байдлын бодлого (стратегийн орд газруудад ГХО-ыг хязгаарлах гм)

3.5.4 Ашигт малтмалын салбарын төрийн оролцооны олон улсын харьцуулалт

Олон улсын түвшинд уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчийн оролцооны талаар олон төрлийн хандлага, жишээ байгаа билээ. Өндөр хөгжилтэй орнууд, уул уурхайн салбар олон жил хөгжиж, хууль тогтоомж, зохицуулалт нь зүгширсэн улс орнуудад төрийн өмчийн оролцоо бага байгаа хандлага байна.

Харин хөгжиж байгаа орнууд, үүний дотор 1960-1970-аад онуудад тусгаар тогтнолоо шинээр олж авсан Африк, Азийн зарим улс орнуудад төрийн өмчийн оролцоог илүү эрхэмлэх, чухалчлах хандлага 1990-ээд оныг хүртэл хүчтэй байсныг олон улсын судлаачид тэмдэглэсэн байна. 1990-ээд оноос хойш дэлхийн улс төр, эдийн засгийн хөгжил, төлөв байдалд гарсан нааштай өөрчлөлт, Дэлхийн худалдааны байгууллага байгуулагдсан, худалдааг либералчлах, төрийн оролцоог багасгаж, хувийн хэвшлийн хөгжлийг дэмжих ёстой гэсэн онол, үзэл санаа дэлгэрсний үр дүнд улс орнуудад уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчийн оролцоогоо бууруулах, төрийн ба хувийн хэвшлийн хувь оролцоог аль алийг нь хослуулах хандлага түлхүү ажиглагдах болжээ. Энэ талаар АНУ-ын Иелийн Их сургуулийн профессор Паулин Жонес Луионгийн бичсэн «**Байгалийн баялагийн сөрөг үр дагаварын талаархи эргэцүүлэл**» сэдэвт судалгаанд нилээд тодорхой өгүүлжээ¹⁹⁴.

Уг судалгаанд газрын тос, шатдаг хий, өнгөт металл зэрэг ашигт малтмалын нөөц ихтэй, түүний орлого нь эдийн засагт томоохон үүрэг гүйцэтгэж байгаа, хөгжиж буй орнуудыг голлон хамруулан судлажээ. Судалгааны үр дүн болон хийсэн дүгнэлтээс үзвэл ашигт малтмалын нөөц ихтэй улс орнуудад тус салбар дахь өмчийн оролцооны байдал олон төрөл байгаа бөгөөд төрийн өмчлөл давамгайлсаар байгаа улс орнууд нь гол төлөв хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан Төв Азийн улс орнууд болон мөн Ази, Африкийн зарим нэг улс орон байна.

Үндсэндээ улс орнууд төрийн өмч давамгайлсан оролцоог багасгахыг эрмэлзэж байгаа боловч төрийн өмчлөл ба гадаадын

194 “Rethinking the resource curse: Ownership structure and Institutional capacity”

хөрөнгө оруулалтын хосолсон өмчлөлийн хэлбэрийг ч сонгох, эрхэмлэх хандлага байгаа нь харагдаж байна.

Үүний зэрэгцээ сүүлийн жилүүдэд дэлхийн байгаль цаг уурын өөрчлөлт, дэлхийн эдийн засгийн хурдацтай өсөлтөөс хамаарсан ашигт малтмал, түүхий эдийн асар их эрэлт хэрэгцээнээс хамаарч газрын тос, шатдаг хий, цэвэр ус зэрэг хүнс, түүхий эдийн хомсдолд орж болзошгүй гэсэн болгоомжлолыг олон улсын зарим байгаль орчны судлаачид, эдийн засагчид өгүүлж байна.

Дэлхийн эдийн засаг, байгаль орчинд гарч болзошгүй ийм таагүй хандлагаас болгоомжлох, өөрийн орны ашигт малтмалд төр илүү хяналт тавих ёстой гэсэн үзэл баримтлалыг зарим улс төрчид гаргаж байгаа билээ. Жишээлбэл: Венесуэл, Колумби, Иран улс г.м.

Мөн түүнчлэн АНУ-ын Турмены Их сургуулийн профессор Жон Жеймс, Райн Конвэй нарын бичсэн «Байгалийн нөөцийн сөрөг үр дагавар: Өмчлөгчийн үүрэг» гэсэн судалгааны материалд ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн оролцоо их байхын эерэг, сөрөг үр дагаварыг тодорхой улс орны жишээн дээр нарийвчлан авч үзэж, шинжилгээ дүгнэлт хийсэн нь бидэнд ихээхэн сургамжтай материал болохоор байна¹⁹⁵.

Монгол улсын хувьд 1997 онд батлагдсан Ашигт малтмалын тухай хууль, 1998 онд батлагдсан Ашигт малтмалын салбарын «Эрдэс баялаг» хөтөлбөрүүд нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг урамшуулсан, хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн бодлого байсныг олон улсын байгууллагуудаас гаргасан зарим баримт бичгүүдээс үзэж болно. УИХ-аас 1997 онд баталсан АМ-ын тухай хууль болон Гадаадын хөрөнгө

оруулалтын тухай хууль, төрөөс авч хэрэгжүүлсэн татварын бодлогын үр дүнд 1998 оноос хойшхи хугацаанд Монгол улсад орж ирсэн гадаадын хөрөнгө оруулалт, үүний дотор уул уурхайн салбарт орж ирсэн хөрөнгө оруулалт ихээхэн нэмэгдсэнийг Гадаадын хөрөнгө оруулалтын агентлагын тоо, мэдээллээс үзэж болно.

Харин үүний дараа УИХ-аас 2006 онд Ашигт малтмалын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, үүний дотор стратегийн орд газруудын талаархи заалтууд, хувийн хөрөнгөөр хайгуулын ажил хийгдсэн стратегийн орд газарт төрийн өмчийн оролцоо 34 хувьтай байж болох зэрэг нэмэлт өөрчлөлт орсон нь бизнес эрхлэгчид, гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг болгоомжлол, эргэлзээтэй байдалд оруулсан билээ. Өнгөрсөн хугацаанд УИХ-аас стратегийн орд газруудын талаар УИХ-ын тогтоолыг батлан гаргасан, мөн уг тогтоолоор зарим орд газруудыг цаашид өргөтгөн, тусгах талаар санал боловсруулахыг Засгийн газарт үүрэг болгосон байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчдын хувьд ихээхэн болгоомжлолд хүргэсэн асуудал нь Засгийн газрын шийдвэрээр Тавантолгойн орд газрын хайгуул, ашиглалтын лицензийн дийлэнх хувийг төрийн мэдэлд шилжүүлэн авахаар шийдвэрлэсэн явдал байлаа. Таван толгойн орд газрын лицензийг төрийн мэдэлд шилжүүлэн авах болсон шалтгааны талаар тухайн үед ажлын хэсгийг ахлаж байсан Үйлдвэр, худалдааны сайд байр сууриа илэрхийлсэн байна. Уг орд газрын лицензи одоогоор төрийн өмчийн «Эрдэнэс Монгол» компанийн мэдэлд бүртгэгдээд байгаа билээ.

Ашигт малтмалын салбарын талаар баримтлаж ирсэн бодлогод 2006-2008 онуудад гарсан өөрчлөлт нь гадаадын хөрөнгө оруулагчид, олон улсын банк,

195 John J.Quinn and R.T.Conway "The Resource Curse Redux: What Role Ownership?"

санхүүгийн байгууллагуудын хувьд гэнэтийн зүйл, санаандгүй өөрчлөлт байсан тул өнгөрсөн хугацаанд тэдний зүгээс Монгол улсын уул уурхай, ашигт малтмалын салбарын бодлого төдийлөн оновчтой бус, тодорхой бус зүйл ихтэй, ээдрээтэй байна гэсэн шүүмжлэлийг цөөнгүй удаа илэрхийлж байна.

Уул уурхайн салбар яагаад олон нийтийн анхаарлыг татаж, төр энэ салбарт өмчлөлтэй байхыг сонирхож байна вэ?

- Уул уурхайн салбарын бүтээгдэхүүний 90 гаруй хувь нь экспортод гарч байгаа;
- Дэлхийн зах зээлд ашигт малтмалын эрэлт хэрэгцээ өндөр байгаа;
- Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд тус салбарын эзлэх хувийн жин 30 гаруй хувьд хүрээд байгаа;
- Тус салбараас улсын төсөвт төлж байгаа татвар, хураамжийн орлого нь улсын төсвийн томоохон хувийн жинг эзэлж байгаа;
- Ашигт малтмалын салбараас олж байгаа ихээхэн хэмжээний орлогод түшиглэн эрх барьж буй нам, улс төрийн хүчин нийгмийн салбарт зарим нэг томоохон арга хэмжээ авч, олон нийтийг өөртөө татах боломж, арга хэрэгсэл болгох боломжтой.

Нэгд олон улсын түвшинд ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн хувь, оролцооны талаархи ойлголт бүрмөсөн нэг мөр болоогүй, өөр өөр хувилбарууд оршсоор байгаа,

Хоёрт манай улсад Ашигт малтмалын хууль тойрсон асуудал ихээхэн маргаантай, нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй байгаа,

Гуравт УИХ-д голлох хувийн жинг эзэлж байгаа улс төрийн хоёр томоохон намын энэ талаар баримтлаж буй байр суурь эсрэг тэсрэг байгаа нөхцөлд тус

салбар дахь төрийн өмчийн оролцоог «их буюу бага байх ёстой, тэдэн хувьтай байх ёстой» гэсэн дүгнэлт хийх нь яарсан, цагаа олоогүй дүгнэлт болно гэж үзэж байна.

Хэрэв ийм дүгнэлт хийх шаардлагатай гэж үзвэл тодорхой чиглэсэн асуудлаар, илүү нарийвчилсан судалгаа хийх, судалгааны багт Монгол улсын ашигт малтмалын салбарын түүхэн хөгжлийн явцыг сайтар мэдэх эрдэмтэн, судлаачдыг оролцуулах, судалгааны үр дүнгээр хэлэлцүүлэг, семинар зохион байгуулах, улмаар гарсан дүгнэлтийг олон нийт дэмжсэн нөхцөлд уг дүгнэлтийг Засгийн газарт өргөн барьж хэлэлцүүлэх зэрэг шат дараалсан арга хэмжээг авч байж, Монгол улсын ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн оролцоо цаашид ямар байвал зохистой байх талаар нэгдсэн ойлголт, дүгнэлтэд хүрэх нь илүү зохистой гэж үзэж байна.

УИХ-ын сонгуулийн дагуу шинээр эмхлэн байгуулагдаж байгаа УИХ-ын эхний ээлжинд хэлэлцэх асуудлын тоонд Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга буюу эсвэл уг хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн асуудал орж байгаа, улс төрийн намууд ч энэ асуудлыг шуурхай хэлэлцэх шаардлагатай гэж үзэж байгаа билээ.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн дагуу Улсын Их хурал ашигт малтмалын салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эдийн засгийн бусад салбарууд дахь төрийн өмчийн оролцооны асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй билээ.

Иймд ашигт малтмалын салбар дахь төрийн оролцоогоо тодорхойлж ирсэн бусад улс орнуудын хандлага, жишээ, манай улсын хөгжлийн болон гадаад, дотоод орчин нөхцөлд сайтар дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр энэ асуудлаар тодорхой дүгнэлт гаргах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Улсын Их хурлын сонгуульд оролцсон,

өнөөгийн байдлаар УИХ-д суудал бүхий намуудын мөрийн хөтөлбөрт тусгагдсан ашигт малтмалын салбарын талаар болон тус салбар дахь өмчлөлийн асуудлаархи улс төрийн намуудын байр суурь харилцан адилгүй өөр өөр байсан боловч **«Стратегийн томоохон ордуудыг аж ахуйн эргэлтэд оруулж олсон ашгаас сан байгуулах тусгай хууль гаргаж, улсынхаа хөгжилд тустай, иргэн бүрийнхээ амьдралд өгөөжтэй хэлбэрээр зарцуулна»** гэсэн зорилтууд байсан ба өнөөгийн санхүүгийн хямралд үүнийг хэрэгжүүлэх нь нилээд төвөгтэй болоод байгаа юм.

Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт ашигт малтмалын салбарын хөгжлийн талаар, тус салбарын хууль эрх зүйн орчныг хэрхэн сайжруулах талаар, ашигт малтмалын салбараас орох орлогыг хэрхэн хуваарилах зэрэг зорилтуудыг хэрхэн тусгахаас хамаарч тус салбарын 2013 оныг хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөв хандлага тодорхойлогдоно. Гэвч биднээс үл хамаарах гадаад хүчин зүйл, дэлхийн зах зээл дэх ашигт малтмалын үнэ ханшийн хэлбэлзэл, дэлхийн эдийн засгийн байдлын тухайд бус дотоодоос хамаарах хүчин зүйл, төрийн бодлогын зүгээс тус салбарын хөгжилд нөлөөлөх дэлхийн зах зээлийн хүчин зүйлүүд байдаг.

Өнгөрсөн 4 жилийн хугацаанд дэлхийн зах зээлд алт, зэс, молебдин, цайр зэрэг металлын үнэ ханш өндөр байсны улмаас Монгол улсын ашигт малтмалын салбарын нийт эдийн засагт эзлэх хувийн жин нэмэгдсэн, улсын төсөвт оруулж буй орлого нь ихээхэн өссөн он жилүүд байсан бол ирэх 2009-2013 онуудад манай улсын уул уурхайн томоохон гэж нэрлэгдэж байгаа Оюу толгой, Тавантолгой, Цагаансуврага, Асгат, Мардайн зэрэг орд газруудыг ашиглаж, олборлож эхлэх гарааны жилүүд эхэлж байгаа тул ашигт малтмалын салбарт төрөөс баримтлах бодлогыг нэн хариуцлагатай,

няхуур боловсруулж, батлан хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Ашигт малтмалын салбар төрөөс баримтлах бодлого, тус салбарт хэрэгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрүүд, Ашигт малтмалын хууль тогтоомжуудад оруулах нэмэлт өөрчлөлт зэргийг хэр зөв зүйтэй боловсруулан баталж, цаг хугацаа алдалгүй хэрэгжүүлж чадах эсэхээс Монгол улсын эдийн засгийн төлөв байдал, ашигт малтмалын салбар дахь гадаад дотоодын хувийн хөрөнгө оруулалтын ирээдүй ихээхэн хамаарах болно.

БҮЛЭГ 4. | **МОНГОЛЫН ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦООНЫ ҮНЭЛГЭЭ, ТҮҮНИЙГ ОНОВЧТОЙ БОЛГОХ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

Судалгаанаас харахад төрийн оролцоог, зохицуулалт болон эрх зүйн орчин, үйл ажиллагааны хэлбэр, төсвийн болон төсвийн бус оролцооны талаас хэмжиж болдог байна. Төрийн оролцоо олон хэлбэр, зорилготой байдаг учраас түүнийг ихэвчлэн нэгдсэн байдлаар дүгнэдэг.

Олон улсын байгууллагууд төрийн оролцоог дүгнэхдээ олон үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн индексийн хэлбэрээр гаргадаг бөгөөд индекс нь өөрийн орныг бусад орнуудтай харьцуулах, сул болон давуу талыг тоон үзүүлэлтээр хэмжигдгээрээ давуу талтай.

Олон улсын харьцуулсан судалгаа, нэгтгэсэн индексүүдээс хамгийн нэр хүндтэй, олон жилийн тоо баримтыг агуулсан нь Эдийн засгийн эрх чөлөөний Фрейзер институтын индекс, Херитеж сангийн индекс, Авилгын индекс, Дэлхийн Банкны засаглалын индекс, Дэлхийн Банкны Бизнесийн орчны судалгаа, Дэлхийн Эдийн засгийн форумын Өрсөлдөх чадварын индекс болно. Эдгээр индексүүдийн ихэнхид нь Монгол Улсын үзүүлэлтүүд орсон учраас бид өөрийн орны төрийн оролцоог хэмжих, дүгнэх боломжтой болсон юм.

4.1 Төрийн оролцооны талаархи олон улсын байгууллагуудын дүгнэлт шинжилгээ

Зах зээлийн үйл ажиллагаанд төр оролцох гол зорилго нь зах зээлийн хүчийг буруугаар ашиглахыг хязгаарлах буюу дангаар ноёрхлыг хянан зохицуулах, зах зээлийн гажуудлыг арилгах, эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэдэг. Мөн төрийн оролцоо нь бусад зорилгуудыг ч бас агуулсан байдаг. Тухайлбал, төрөөс гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих эсвэл хязгаарлах, дотоодын үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх, үйлдвэр байгуулах, технологи бүтээх, худалдан авах, нутагшуулахад нь туслах бодлого, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү оролцоо нь олон нийтийн сонирхлыг хамгаалах, зарим талаар өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэгддэг. Ер нь төрийн оролцоо нь бизнесийн үйл ажиллагаанд шууд ба шууд бус утгаар оролцох биш, харин бизнесийн таатай орчинг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн нөхцөлд зохистой байна хэмээн үздэг.

Төрийн оролцооны нөгөө тал нь эдийн засгийн эрх чөлөө юм. Эдийн засгийн эрх чөлөөг хэмжих санаачлага, үйлдэл нь

сонгодог чөлөөт үзлийн эдийн засагчдын санаа, зорилгоос үүдэлтэй. Эдийн засгийн эрх чөлөө нь эдийн засаг дахь хувь субъектүүдийн сонголт хийх, солилцоо хийх, эрх чөлөө, өмч хөрөнгө захиран зарцуулах, эзэмших эрх чөлөөгөөр тодорхойлогддог. Зах зээлийн гажуудлын улмаас зарим субъектийн үйл ажиллагаа бусдынхаа үйл хөдлөлд сөргөөр нөлөөлөх буюу сөрөг дам нөлөөний гажуудлыг арилгах, нийтийн эрх ашгийг зөрчих явдал гарсан тохиолдолд төр оролцдог.

Тиймээс төрийн оролцоо, эдийн засгийн эрх чөлөө нь нэг зүйлийн хоёр тал бөгөөд харилцан бие, биенээ нөхөх үзүүлэлтүүд юм. Эдийн засгийн эрх чөлөө хэдий чинээ их байна төрийн оролцоо төдий чинээ бага байгааг харуулдаг. Бид эдийн засгийн эрх чөлөөний судалгаа явуулдаг зарим институтийн сүүлийн жилүүдийн үр дүнд тулгуурлан олон улсын түвшинд манай улсын талаар ямар дүгнэлт өгсөн болон тэдгээрээс ямар дүгнэлт хийсэнтэй танилцах юм.

Төрийн оролцоог судлахдаа оролцооны хэмжээнээс гадна төр зохицуулалтаа хэрхэн хийж буй чадавхи, богино болон дунд хугацаанд тухайн улс үндэстний эдийн засаг нь бусад үндэстнүүдтэй харьцуулахад хэр өрсөлдөх чадвартай байгааг судлах шаардлагатай хэмээн үзлээ.

Судалгааны хувьд Херитэж Сангийн «Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс» тайланг ашиглан эдийн засгийн эрх чөлөөний талаар дүгнэлт хийсэн бол төрийн зохицуулалтын чадавхийг авч үзэхдээ Дэлхийн Банкны «Засаглалын индекс», үндэсний эдийн засгийн өрсөлдөх чадварын хувьд Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумын «Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индекс»-ийг тус тус ашигласан болно.

4.1.1 Херитэж Сангийн эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс

Эрх чөлөөний индексийн тухай

1995 оноос Херитэж сан нь «Уолл стрит журнал» сэтгүүлтэй хамтран улс орнуудын эдийн засгийн чөлөөт байдлыг хэмжиж, түүнийхээ үр дүнгээр «Эдийн засгийн эрх чөлөө» тайлан гаргадаг нэр бүхий томоохон байгууллага юм. Уг сан нь дэлхийн улс орнуудын эдийн засгийн эрх чөлөөг судлан тогтоож, тэдгээрийг эдийн засгийн эрх чөлөөний зэрэглэлээр нь эрэмбэлэн жагсаалт гаргадаг. 2008 оны Херитэж сангийн «Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс» тайланд Монгол Улс түүвэрт хамрагдсан 162 орноос 62-р байр, Ази, Номхон далайн бүс нутгийн 30 орноос 10-р байрыг эзэлжээ. Үүнд:

- *Бизнесийн эдийн засгийн эрх чөлөө.* Манай улсын хувьд тухайн үзүүлэлтийн оноо нь 71,1 байгаа нь дэлхийн дундаж 62,8-аас их байна. Бизнесийн орчин нь харьцангуй хамгаалагдсан ба бизнесийн үйл ажиллагааг шинээр эхлүүлэхэд 20 хоног зарцуулдаг нь дэлхийн дундаж 43 хоногтой харьцуулахад 50 гаруй хувиар бага байна. Дэлхийн дунджаар олгогдсон лицензийн дундаж хугацаа нь 19 жил, олгох процедурын үргэлжлэх хугацаа 234 хоног, татан буулгах үйл ажиллагаа ойролцоогоор 3 жил зарцуулдаг гэж тооцоологджээ. Манай улсын хувьд эдгээр үзүүлэлтүүд харьцангуй бага байна. Харин Монголд бизнесийн байгууллагыг татан буулгах үйл явц маш урт хугацаанд үргэлжилдэг, процедур нь тодорхой бус байна.
- *Худалдааны эдийн засгийн эрх чөлөө.* Дэлхийн гадаад худалдааны дундаж тариф 11 хувь байна. Манай улсын

- хувьд худалдааны эдийн засгийн эрх чөлөөний оноо 81.4 хувь байгаа нь дэлхийн дундаж үзүүлэлт 72 хувиас өндөр гарчээ. Монгол Улсын гаалийн дундаж тариф 2005 оны байдлаар 4.3 хувь байгаа нь оноо өндөр гарахад нөлөөлсөн бол харин импорт, экспортын бараа, үйлчилгээний хувьд хязгаарлалт ихтэй, гаалийн үйл ажиллагаа ил тод биш, үр ашиггүй байдал давамгайлсан, гаалийн авилгал ихтэй байдаг зэрэг нь оноог бууруулжээ.
- *Сангийн эдийн засгийн эрх чөлөө.* Энэ үзүүлэлтийн оноо манай улсын хувьд 85 байгаа нь дэлхийн дундаж 74.9-өөс өндөр байна. 2006 онд татварын реформ хийж, хувийн орлогын татварыг 10 хувь, аж ахуйн нэгжийн орлогын татварыг 30-аас 25 хувь болгон буулгасан нь энэхүү оноо өндөр гарахад нөлөөлжээ. Өнгөрсөн жилүүдэд улсын төсвийн татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь дунджаар 27.8 хувь байв.
 - *Төрийн хэмжээ.* Энэ үзүүлэлтийн оноо 71.7 хувь байгаа нь дэлхийн дундаж 67.7-оос их байна. Төсвийн урсгал зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 30.7 хувь байгаа бол 2006 оны байдлаар төрийн өмчийн үйлдвэр, аж ахуйн нэгжийн өмчийн хэмжээ нийт хөрөнгийн 14 хувийг эзэлж байна.
 - *Мөнгөний эдийн засгийн эрх чөлөө.* Манай улсын харгалзах оноо нь 78.2 хувь, харин дэлхийн дундаж 74.4 хувь байна. Инфляц харьцангуй өндөр 2004-2006 онд дунджаар 7 хувь байсан нь үнийн түвшин харьцангуй тогтворгүй гэж үнэлэгдэн оноог бууруулахад нөлөөлсөн байна. Төрөөс үнийг зохицуулах оролцоо нь улсын сектор, төрийн зохицуулалтаар дамжин хэрэгжихээс гадна, зарим нэг зохицуулалт нь интервенцээр дамжин хэрэгждэг. Тээврийн болон шатахууны үнийн өсөлт нь үнэ, ханшийг тогтворгүй болгож байна.
 - *Хөрөнгө оруулалтын эдийн засгийн эрх чөлөө.* Манай энэ үзүүлэлтийн оноо 60 хувь, дэлхийн дундаж 50.3 хувь байна. Гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдын хөрөнгө оруулалтад хуулийн хувьд ижил боломж олгож байна. Монголын хууль эдийн засгийн бүхий л салбарт гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг дэмждэг. Хуулийн хүрээнд ямар ч түвшний хөрөнгө оруулагчид бизнес эрхлэх боломж олгосон байдаг ч харин оруулсан хөрөнгө нь хамгаалагдаагүй байдаг. Канадын хөрөнгө оруулагчид голлох байр суурьтай байдаг уул уурхайн салбарт гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт өссөөр байна. Зохицуулалт нь харьцангуй шударга байдаг ч зарим секторт ихээхэн саад тотгортой байна. Дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын аль, алины нь илтгэлд шалгалт, зөвшөөрөл, лицензийн асуудал ихээхэн хүндрэлтэй байдгийг дурьдсан байдаг. Иргэн болон иргэн биш хүмүүсийн алинд ч гадаад валютын төлбөр тооцоо, шилжүүлэгт хязгаарлалт байдаггүй.
 - *Санхүүгийн эдийн засгийн эрх чөлөө.* Тухайн үзүүлэлтийн оноо 60 хувь, дэлхийн дундаж 51.7 хувь байна. Монголын жижиг санхүүгийн тогтолцоонд банкууд давамгайлдаг. Азийн Хөгжлийн Банк санхүүгийн системийг сайжруулахад тусалж 2005 онд 10 сая долларын хөрөнгө оруулалт хийсэн. 2006 оны байдлаар 16 арилжааны банктай байсны хоёр нь гадаад, нэг нь төрийн, бусад нь

улс, хувийн хамтарсан өмчлөлтэй банк байв. Сүүлийн жилүүдэд банкны салбар дахь төрийн өмчлөлийн хэмжээ буурсаар байна. Хяналт нь хүртээмжтэй бус, зохицуулалт нь ядмаг, хууль, дүрмийг мөрдөхгүй байдал их байдаг. Найдваргүй зээлийн хэмжээ ихсэх хандлагатай байгаа ба 4 том банк нийт банкны систем дэх хөрөнгийн 60 хувийг эзэмшдэг. Бараг зохицуулалт гээд байх юмгүй банк бус санхүүгийн байгууллагууд, хадгаламж зээлийн хоршоодтой. 2006 оны байдлаар 16 компанитай байсан даатгалын зах зээл нилээд боловсронгуй болж байгаа. Хөрөнгийн зах зээлийн цар хүрээ маш бага, хязгаарлагдмал. Хөрөнгийн зах зээлийн үндсэн үүрэг нь арилжаа хийх явдал боловч улсын өмчийн үйлдвэрүүдийг хувьчилдаг.

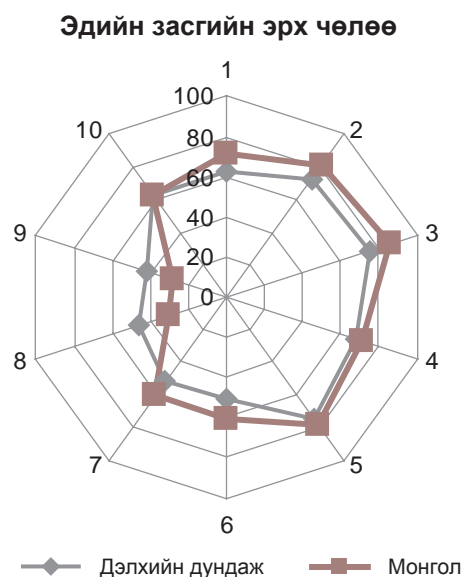
- *Өмчийн эрх.* Өмчийн эрхийн хувьд хувийн өмчийн хамгаалагдсан байдлыг харгалзан үздэг ба манай оноо 30 хувь байгаа нь дэлхийн дундаж 45.6 хувьтай харьцуулахад ихээхэн доогуур байна. Хувийн өмчийг хамгаалсан хуулийн хэрэгжилт маш сул. Шүүхийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийн шийдвэрээс харахад гэрээлэгч талуудын арилжааны зарчмыг ойлгодоггүй байдал ажиглагддаг. Гэрээлэгчдийг үл тоомсорлодог. Хуулийн заалтуудад олон талт хөрөнгийн талаар бараг тусгагдаагүй байдаг. Зохиогчийн эрх ихээхэн зөрчигддөг.
- *Авилгалын үзүүлэлт.* Манай улсын хувьд энэ асуудал ихээхэн газар авч байгаа нь олон улсын байгууллагуудын үнэлгээнд ч мөн тусгалаа олжээ. Тус үзүүлэлтийн оноо нь 28 хувь нь дэлхийн дундаж 41.1 хувьтай харьцуулахад маш доогуур байна.

Авилга авах, өгөх явдал өргөн тархсан. Монгол «*Transparency International*»-ийн Авилгалын индексээр 2006 онд 163 орноос 99-р байрт орсон. Авилгал мэдэгдэхүйц өсч байна.

- *Хөдөлмөрийн эдийн засгийн эрх чөлөө.* Эдийн засгийн голлох нөөцүүдийн нэг хөдөлмөрийн зах зээлийн хувьд байдал ямар байгааг сонирхье. Үзүүлэлтийн оноо 62.4 хувь нь дэлхийн дундаж 62.1 хувьтай харьцуулахад түүний орчим байна. Хөдөлмөрийн зах зээлийн дээр ажил эрхлэлтийн боломж, хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлт харьцангуй өндөр байдаг. Ажиллагсдын ажил эрхлэлтэд цалингийн бус зардал өндөр, ажлаас халалт харьцангуй бага байдаг. Ажлын цаг уян хатан бус байдаг.

Херитэж сангийн эдийн засгийн эрх чөлөөний 10 үзүүлэлтийн хувьд дэлхийн дундажтай харьцуулан нэгтгэн авч үзвэл ямар байгааг дараах зургаас харж болно.

Зураг 33. Монголын эдийн засгийн эрх чөлөө дэлхийн дундажтай харьцуулсан жишилт



Монголд бизнес, санхүү, хөрөнгө оруулалт, худалдаа, сангийн эдийн засгийн эрх чөлөө дэлхийн дунджаас өндөр байна. Гадаад худалдааны тариф, хувийн болон аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хувь хэмжээ дунд зэрэг байжээ. Инфляци өндөр байгаа хэдий ч төрөөс үүнтэй тэмцэх талаар нилээд арга хэмжээ авч байна. Харин өмчийн эрх хамгаалагдсан байдал маш доогуур үзүүлэлттэй байна. Өмчийн хууль эрх зүйн хамгаалалт сул, өмнөх гэрээ хэлэлцээрийг шүүх хүчингүй болгодог зэргээс ийм үр дүн гарчээ. Олон улсын судалгааны байгууллагын аргачлалаар тогтоосноор манай улсад авилгал ихээхэн хэмжээтэй байгаа нь нотлогджээ.

4.1.2. Дэлхийн Банкны Засаглалын индекс

А. Засаглалын индексийн тухайд

Дэлхийн Банк засаглалын чадавхийг хэмжих зорилгоор олон бүлэг үзүүлэлтэд тулгуурласан тооцоолох аргачлал боловсруулж, 1996 оноос хойш судалгааны үр дүнгээ байнга нийтэлж ирсэн байна.

Засаглалын чанарыг үндсэн 6 үзүүлэлтээр хэмждэг. Эдгээр үзүүлэлт ямар утга санааг илэрхийлдэг талаар товч авч үзье.

- *Үг хэлэх ба хариуцлагатай байдал.* Тухайн улсын иргэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, сонгох, сонгогдох зэргээр төрийн сонголтонд оролцох чадвар хэр хэмжээтэй байгааг илэрхийлдэг.
- *Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл.* Төрд тогтворгүй байдал үүсэх, үндсэн хуулийн бус аргаар төрийг түлхэн унагах, түрэмгийлэл, хэрцгийлэл үүсэх боломж нөхцөл байгаа эсэхийг хэмждэг.
- *Засгийн газрын үр ашигтай байдал.* Төрийн иргэдэд үйлчилж буй

үйлчилгээний чанар, улс төрийн дарамт шахалтаас хамааралгүй байдал, бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх чадвар, бодлогын хүрээнд дэх Засгийн газрын амлалт биелдэг эсэх байдлыг хэмждэг.

- *Зохицуулалтын дарамт.* Эрүүл бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх засгийн газрын чадавхи, хувийн секторын хөгжлийг дэмжиж туслахад боломж олгодог чадавхийг харуулдаг.
- *Хууль дээдлэх ёс.* Эдийн засгийн агентууд төрийн зохицуулалтад хэр итгэлтэй байдаг, тухайлбал, гэрээ мөрдөх чанар, хувийн өмчийн эрх хамгаалагдсан байдал, бодлого боловсруулах чадавхи, шүүхийн хэрэг шүүх чадварыг хэмждэг.
- *Авилгалын хяналт.* Хувийн ашиг сонирхолоо гүйцэтгүүлэх зорилгоор төрийн хүчийг ашиглах, хээл хахуулийн хэлбэрээр хожоо олох байдлыг хэмждэг.

2007 онд дэлхий дахины засаглалын индексийг тооцохдоо засаглалыг ялгаатайгаар хэмжиж байгаа 340 тусгай хувьсагчийг ашигласан байна. 32 байгууллагын 35 эх үүсвэрээс үзүүлэлтийг авчээ. Тухайн үеийн өгөгдөл байхгүй тохиолдолд хоёр жилийн өмнөх өгөгдлийг ашигладаг. Засаглалын индексийн 6 компонент бүр нь тэг дундаж, нэг вариаци бүхий хэвийн тархалттай гэж үзээд 90 хувийн итгэх магадлалтайгаар [-2.5; 2.5] хооронд индекс утгаа авч байхаар үнэлгээ өгдөг. Үнэлгээний утга өсөх тусам засаглалын чадавхи сайн байгааг илэрхийлдэг.

Б. Монгол Улсын Засаглалын чадавхи ямар байна вэ ?

Монгол улсын засаглалын чанарыг илэрхийлэх индексийг хэмжиж

эхэлснээс хойшхи хугацаанд олон улсын байгууллагуудын судалгаагаар засаглалын чанар бараг бүх үзүүлэлтээр тасралтгүй муудсаар ирсэн нь бидний анхаарлыг өөрийн эрхгүй татаж байна. Улс төрийн намуудын хэрүүл маргаан, өнөөгийн нийгэмд бий болоод байгаа улс төрийн хүрээний талцал, албан тушаалын наймаа, зөвхөн нэг намын эрх ашгийн үүднээс эдийн засгийн бодлогыг боловсруулж байгаа байдал, нэгэнт газар авч, бараг заавал өгөх эсвэл авах ёстой мэт бидний санаа бодолд шингэчихээд байгаа авилга, нийгмийн бүх шатанд хууль, дүрэм журмыг уландаа гишгэгчид туйлын ихээр олширсон зэргээс олон улсын байгууллагуудын судалгааны үр дүнгүүд ийм гарч байна.

Дэлхийн Банкны судалгаанд үндэслэн Монгол Улсын хувьд 2006 оныг 1996 онтой харьцуулан засаглалын чанарыг хэмждэг 6 индексээр дүгнэлт хийе. Ерөнхийдөө зарим эдийн засагчид, судлаачдын дунд засаглалын чанар нь урт удаан хугацааны туршид өөрчлөгддөг гэж үзэх хандлага байдаг ба Дэлхийн Банкны судалгаа үүнийг няцаасан байдаг.

Хүснэгт 53-аас харвал Монгол Улсын засаглалын чанарыг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдээс 10 жилийн дотор үг хэлэх ба хариуцлагатай байдал, Хууль дээдлэх ёс, авилгын хяналт гэсэн 3 үзүүлэлтийн индекс ихээхэн муудсан байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал, үг хэлэх ба хариуцлагатай байдлын индексийн утга 1996 онд 0.47 байсан бол 2006 онд 0.10 болж буурсан, түүнчлэн хууль дээдлэх ёс, авилгын хяналтын индексийн утга харгалзан 1996 онд 0.07 ба 0.37 байсан бол 2006 оны байдлаар харгалзан -0.32 ба -0.54 болж тус, тус огцом буурчээ. Харин засаглалын чанарыг илэрхийлэх бусад гурван үзүүлэлтээрээ бага зэрэг сайжирсан байна. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд засгийн газрын үр ашиг болон зохицуулалтын чанар ихээхэн муудаж байгаа нь Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт, хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлж байгаа гэж үзэх үндэслэлтэй.

Эдгээр тоон үр дүнг засгийн эрхийг барьж буй намууд сонгуулийн үеэр ард түмний саналыг худалдаж авахын тулд өгсөн амлалтаа биелүүлэхийн үүднээс дэлхийн зах зээл дээрх алт, зэсийн үнийн өсөлтөөс орж ирж буй нэмэлт орлогыг урт хугацааны

Хүснэгт 53. Засаглалын индексийн харьцуулалт

Засаглалын индекс	Он	Хувиар	Оноо	Стандарт алдаа
		илэрхийлсэн байр		
Үг хэлэх ба хариуцлагатай байдал	1996	61.7	0.47	0.27
	2006	53.4	0.1	0.18
Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл	1996	63.9	0.58	0.45
	2006	71.6	0.78	0.26
Засгийн газрын үр ашигтай байдал	1996	33.2	-0.53	0.42
	2006	36.5	-0.46	0.18
Зохицуулалтын дарамт	1996	22	-0.69	0.17
	2006	42	-0.31	0.47
Хууль дээдлэх ёс	1996	55.7	0.07	0.46
	2006	46.7	-0.32	0.17
Авилгын хяналт	1996	65	0.37	0.69
	2006	37.4	-0.54	0.19

Эх үүсвэр: Дэлхийн Банк

хөрөнгө оруулалтанд бус зөвхөн хүүхдийн болон гэрлэгсдийн мөнгө, алдарт эхийн тэтгэмж, төрийн байгууллагын ажиллагсдын цалин болон тэтгэвэрийг нэмэгдүүлэх зэрэгт түлхүү зарцуулж буй, мөн өргөн хэрэглээний бүтээгдэхүүнүүд болох мах, гурил будааны үнийг тогтворжуулахын тулд төрөөс хэрэгжүүлж буй оновчгүй бодлого, төрийн байгууллагуудын хувь хүмүүс, аж ахуйн нэгжүүдэд үзүүлж байгаа хүнд суртал, авилга зэрэгтэй холбон тайлбарлаж болно. Улмаар эдгээр сөрөг үр дагаваруудад бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зах зээл дээрх шударга бус өрсөлдөөн, хуулийн өмнө эдийн засгийн агентууд тэгш байх боломжгүй байдал, сүүлийн жилүүдийн инфляцийн өсөлт зэрэг нь ташуур өгч байна.

Монгол Улсын засаглалын чанарын өнөөгийн байдлыг дэлхийн бусад улс болон бүс нутагтай харьцуулалт хийе. 2006 оны байдлаар Монгол Улсыг засаглалын чанарын үзүүлэлтээр нь бага орлоготой улсуудын дундажтай харьцуулбал бүх үзүүлэлтээрээ энэхүү дунджаас дээгүүр байгаа нь харагдсан бөгөөд мөн Зүүн Азийн улс орнуудын дундажтай харьцуулбал «*улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл*» гэсэн үзүүлэлтүүдээс бусад бүх үзүүлэлтээр дунджаас доогуур байна. Энд манай улсын хувьд ихээхэн анхаарал татаж буй хуулийн хэрэгжилт, авилгын хяналтын харьцуулсан шинжилгээг авч үзье. Дэлхийн Банкны судалгаанаас харахад Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн, өндөр орлоготой орнуудын хувьд авилгын хяналт дэлхийн бусад улстай харьцуулахад хамгийн өндөр, тухайлбал, дэлхийд Финлянд улс авилгын хяналтын хамгийн өндөр оноог 2006 оны байдлаар авсан байна.

Зүүн Азийн нэг хүнд ноогдох орлогоороо бүс нутагтаа эхний аравт жагсдаг улсуудын

хувьд авилгын хяналтаараа Сингапур, ХонгКонг улсууд эхний байруудыг 2006 онд эзэлжээ. Авилгын хяналтыг хувьд 2006 оны байдлаар дүгнэвэл хуучин Зөвлөлт Холбоот улсын бүрэлдэхүүнд байсан болон бага орлоготой улсуудад хувьд авилга туйлын өндөр, харин дэлхийн хэмжээнд бүс нутгууд ба зарим олон улсын байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд харьцуулалт хийж үзвэл Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн орнууд ба Карибын тэнгисийн улсууд авилгын түвшин хамгийн доогуур, харин хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсууд, Өмнөд Африкийн болон Өмнөд Азийн улсууд хамгийн авилга өндөртэй бүс нутаг гэсэн үр дүн харагдана.

Харьцуулсан шинжилгээг сонирхолтой болгох үүднээс дэлхийн улсуудын засаглалын чанарын 6 үзүүлэлт ямар байдалтай байгааг авч үзье. Дэлхийн бүс нутгууд ба зарим олон улсын байгууллагын гишүүн орнуудаар засаглалын чанарыг 2006 оны байдлаар *Хүснэгт 54*-д харууллаа.

Хүснэгт 54-өөс засаглалын чанараараа хамгийн сайн байгаа нь Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн орнууд, Карибын тэнгисийн болон Баруун Европын улсууд болох нь харагдаж байна. Харин Өмнөд Африк, Өмнөд Ази, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсууд засаглалын чанарыг илэрхийлэх 6 үзүүлэлтээрээ хамгийн доогуур түвшинд байна. Эндээс дүгнэвэл өндөр орлоготой улсуудын засаглалын чанар сайн, харин эсрэгээрээ бага орлоготой улсуудын засаглалын чанар муу байна гэсэн үр дүн гарч байна. Жишээлбэл, Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн орнуудын дундаж авилгын хяналтын индекс хамгийн өндөр буюу +1.67 гэсэн утга авч байгаа нь бусад бүс нутагтай харьцуулахад хамгийн бага

авилгатай, харин эсрэгээрээ хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын дундаж авилгын хяналтын индексийн утга -0.84 байгаагаас авилга хамгийн ихээр газар авсан байна гэсэн дүгнэлтийг хийхэд хүргэж байна.

Манай улсын хувьд 2007 онд засаглалын чанар ямар байгааг «Government Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007»-оос харъя. Дээрх 6 үзүүлэлтээр 2006-2007 онд бүгдэд нь буурсан үр дүн гарчээ. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын засаглалын чадавхи сүүлийн жилүүдэд ихээхэн доройтож байгааг үүнээс давхар харж болно. Нэн ялангуяа засгийн газрын үр ашигтай байдлын үнэлгээ 0.26 нэгжээр буурсан нь хамгийн их бууралт байна.

Энэ нь төрийн иргэдэд үзүүлэх тусламж үйлчилгээний чанар муудсан, мөн бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа доройтсоныг харуулж байна. Хамгийн доод үзүүлэлт авилгалын хяналт байгаа нь манай улсад авилгал ихээхэн газар авсныг илэрхийлж байна (Хүснэгт 55.).

4.1.3. Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумын Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индекс

Улс үндэстнүүдийн өрсөлдөх чадварын чиглэлээр Дэлхийн Эдийн Засгийн Форум (ДЭЗФ)-аас улс орнуудын эрс ялгаатай өсөлт, хөгжлийн учир шалтгаан болж байгаа хүчин зүйлс, бодлого, институцийн

Хүснэгт 54. Засаглалын чанар бүс нутгаар

	Карибын тэнгис	Зүүн Ази	Зүүн Европ ба Балтын тэнгис	Хуучин Зөвлөлт Холбоот	Латин америк	Зүүн ба Хойд Африк	ЭЗХАХБ	Өмнөд Ази	Сахар ба Африк
Үг хэлэх ба хариуцлагатай байдал	+0.60	-0.05	+0.54	-1.00	+0.10	-0.80	+1.36	-0.77	-0.58
Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл	+0.56	+0.38	+0.31	-0.68	-0.31	-0.53	+0.85	-1.05	-0.50
Засгийн газрын үр ашигтай байдал	+0.57	-0.12	+0.32	-0.77	-0.28	-0.16	+1.57	-0.46	-0.77
Зохицуулалтын дарамт	+0.55	-0.12	+0.49	-0.75	-0.15	-0.18	+1.38	-0.46	-0.74
Хууль дээдлэх ёс	+0.46	+0.16	+0.04	-0.95	-0.49	-0.04	+1.54	-0.42	-0.74
Авилгын хяналт	+0.59	-0.19	+0.03	-0.84	-0.33	-0.03	+1.67	-0.57	-0.65

Эх үүсвэр: Дэлхийн Банк

Хүснэгт 55. Засаглалын индекс 2007-г 2006-тай харьцуулсан байдал

Д.д	Үзүүлэлт	2006 он		2007 он	
		Үнэлгээ	Хувь	Үнэлгээ	Хувь
1	Үг хэлэх ба хариуцлагатай байдал	0.15	56	0.13	55.2
2	Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл	0.74	77	0.66	74.5
3	Засгийн газрын үр ашигтай байдал	-0.44	33	-0.7	24.2
4	Зохицуулалтын дарамт	-0.29	38.6	-0.34	36.7
5	Хууль дээдлэх ёс	-0.31	37.8	-0.41	34.1
6	Авилгалын хяналт	-0.49	31.2	-0.61	27.1

Эх үүсвэр: Дэлхийн Банк

талаар нэгдсэн судалгаа хийж тайлагнадаг уламжлал тогтоод байгаа билээ. ДЭЗФ нь өрсөлдөх чадварыг гадаад худалдааны үндсэн нөхцөлүүдийн нэг валютын ханшаас гадна бүтээмжтэй холбон авч үздэг билээ. ДЭЗФ «*өрсөлдөх чадвар нь аливаа улсын бүтээмжийн түвшинг, улмаар аливаа эдийн засгийн хүрч болох хөгжил цэцэглэлтийн түвшинг тодорхойлдог хүчин зүйлс, бодлогууд, институцийн нэгдмэл цогц*» гэж тодорхойлдог.

А. Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индексийн тухай

ДЭЗФ өрсөлдөх чадварын тайланг гаргаснаас хойш даруй 20 гаруй жил өнгөрөөд байгаа бөгөөд Жеффрий Сакс, Жон МакАртур нарын боловсруулсан Өсөлтийн Өрсөлдөх Чадварын Индекс (ӨӨЧИ) хэмээх аргачлалд тулгуурладаг¹⁹⁶. Энэ аргачлалд аливаа орны өсөлтийн хувьсал хөгжлийг:

- *Макро эдийн засгийн орчны чанар*
- *Улс төрийн байгууллагуудын байдал*
- *Технологийн бэлэн байдлын түвшин*

гэсэн гурван үзүүлэлтэд тулгуурлан тодорхойлдог.

Энэхүү индекс нь өсөлтөнд нөлөөлөгч олон хүчин зүйлийг тусгасан нарийн түвэгтэй байх, мөн улс орнуудын хувьд тооцож болохуйц хялбар дөхөм байх гэсэн хоёр шаардлагыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр тооцогддог байлаа.

Сүүлийн жилүүдэд олон тооны улс орнуудын институцийн болон бүтцийн хөгжлийн байдлыг тайлбарлахдаа дэлхий нийтийн эдийн засагт гарч буй чанарын өөрчлөлтүүдийг илүү сайн тусгасан, өргөн хүрээтэй аргачлал шаардлагатай болсон. Энэхүү бодит шаардлагын улмаас ДЭЗФ 2004-2005 оны өрсөлдөх чадварын тайландаа

«*Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индекс*» /ДДӨЧИ/ хэмээх шинэ индексийг авч үзэх болсон байна. Энэ нь ӨӨЧИ-ээс илүү өргөн хүрээтэй үзүүлэлтүүдийг хамардаг.

ДДӨЧИ нь «*эдийн засгийн хөгжлийн дунд хугацааны тогтвортой түвшинг тогтоодог багц институци, бодлого, хүчин зүйлсийг хэмжих зорилготой*» юм. ДДӨЧИ нь дараах тулгуур үзүүлэлтүүдэд суурилдаг бөгөөд дор бүрнээ үндэсний эдийн засгийн бүтээмж, өрсөлдөх чадварыг тодорхойлоход шийдвэрлэх үүрэгтэй. Үүнд:

- *Институци*
- *Дэд бүтэц*
- *Макро эдийн засаг*
- *Эрүүл мэнд ба бага боловсрол*
- *Дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт*
- *Зах зээлийн үр ашигтай байдал*
- *Технологийн бэлэн байдал*
- *Бизнесийн боловсронгуй байдал*
- *Шинийг санаачлалт*

гэсэн үзүүлэлт багтдаг.

Улс орон тус бүрийн хөгжлийн нарийн түвэгтэй байдлыг тодорхой түвшин оруулсан хөгжлийн гурван үе шатанд хувааж

- *хүчин зүйлсэд чиглэсэн*
- *үр ашигт чиглэсэн*
- *шинийг санаачлалтанд чиглэсэн*

үе шатууд гэж ангилсан байна.

Хүчин зүйлсэд чиглэсэн эхний шатанд улс орнууд ерөнхийдөө үнийн доогуур түвшнээр өрсөлддөг. Тэд хямд ажиллах хүч болон бэлэн байгаа байгалийн нөөц баялгаа ашиглан өргөн хэрэглээний бараа үйлдвэрлэдэг. Хөгжлийн энэ шатанд өрсөлдөх чадварын гол бүрэлдэхүүн хэсгүүд нь хүчтэй институци, дэд бүтэц, макро эдийн засгийн эрүүл орчин, дор хаяж бага боловсрол эзэмшсэн эрүүл ажиллах хүчин болно.

¹⁹⁶ ӨӨЧИ-ийн талаар “Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын тайлан 2005-2006”-аас уншина уу

Улс орнууд үр ашигт чиглэсэн хоёрдугаар шатанд шилжихийн хэрээр илүү үр ашигтай үйлдвэрлэлийн практикийг хөгжүүлэх асуудалтай тулгардаг. Энэ үе шатанд дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалтын хөтөлбөрүүд, үр ашгийн илүү өндөр түвшинд ажилладаг бүтээгдэхүүн, хөдөлмөр, санхүүгийн зах зээл, технологийг авч ашиглах боломж гол тулгуурууд болно.

Шинийг санаачлалтанд чиглэсэн гуравдугаар үе шатанд компаниуд шинэ бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх хамгийн боловсронгуй үйлдвэрлэлийн үйл явцыг ашиглах байдал, шинийг санаачлалтаараа өрсөлдөх ёстой болдог (Хүснэгт 56).

Өсөлтийн хүчин зүйлсийг илүү өргөн хүрээтэй авч үзэж гаргасан эдгээр тулгуур үзүүлэлтээс гадна өөр олон чухал өвөрмөц онцлогийг ДДӨЧИ-д багтаасан

бөгөөд дэлхийн улс орнууд хөгжлийн өөр, өөр түвшинд байна гэсэн үзэл санааг үндэслэл болгосон. «Аливаа орны өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх тодорхой хүчин зүйлсийн харьцангуй ач холбогдол нь хөгжлийн үе шатнаас хамаарна» гэсэн таамаглалаас дэд индексүүдэд харгалзах тулгуур үзүүлэлтүүдийн хувийн жинг хөгжлийн түвшингүүдэд ялгаатай авч үзсэн (Хүснэгт 57.).

Тулгуур үзүүлэлтүүдийн талаар товчхон авч үзье. Үүнд:

- *Институци.* Аливаа улсын төрийн ба хувийн институцийн чанар нь тухайн эдийн засгийн гол оролцогчдын харилцан үйлчлэх хүрээг бий болгож байдаг. Энэ тулгуур үзүүлэлтэд төрийн институцийн хувьд өмчийн эрх, ёс зүй ба авилгал, зохисгүй

Хүснэгт 56. Хөгжлийн түвшин ба тулгуур үзүүлэлтүүд

Хөгжлийн үе шат	Дэд индекс	Гол тулгуурууд
Хүчин зүйлсэд чиглэсэн эдийн засаг	Үндсэн шаардлагын хүчин зүйлс	Институци
		Дэд бүтэц
		Макро эдийн засаг
Үр ашигт чиглэсэн эдийн засаг	Үр ашгийг дээшлүүлэгчийн хүчин зүйлс	Эрүүл мэнд ба бага боловсрол
		Дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт
		Зах зээлийн үр ашигтай байдал
		Технологийн бэлэн байдал
Шинийг санаачлалтад чиглэсэн эдийн засаг	Шинийг санаачлалт ба боловсронгуй байдлын хүчин зүйлс	Бизнесийн боловсронгуй байдал
		Шинийг санаачлалт

Эх үүсвэр: Дэлхийн эдийн засгийн форум, Өсөлтийн өрсөлдөх чадварын индекс

Хүснэгт 57. Хөгжлийн үе шат бүрт тулгуур үзүүлэлтийн гурван үндсэн бүлэгт өгсөн хувийн жингүүд

Хөгжлийн үе шатууд	Үндсэн шаардлага	Үр ашиг дээшлүүлэгч	Шинийг санаачлалт ба боловсронгуй байдлын хүчин зүйлс
Хүчин зүйлсэд чиглэсэн үе шат	50	40	10
Үр ашигт чиглэсэн үе шат	40	50	10
Шинийг санаачлалтанд чиглэсэн үе шат	30	40	30

Эх үүсвэр: Дэлхийн эдийн засгийн форум, Өсөлтийн өрсөлдөх чадварын индекс

- нөлөөлөл, засгийн газрын үр ашиггүй байдал, аюулгүй байдал, хувийн институцийн хувьд корпорацийн ёс зүй, хариуцлагатай байдал гэсэн ухагдахуунуудыг хамруулдаг.
- *Дэд бүтэц.* Чанар сайтай дэд бүтэцтэй байх нь эдийн засгийн үр ашигтай ажиллагааг хангахад шийдвэрлэх үүрэгтэй. Үүнд: агаарын, усан, төмөр замын тээврийн дэд бүтцийн чанар, цахилгаан эрчим хүчний нийлүүлэлт болон телефон утасны шугамын үзүүлэлтүүдийг багтаадаг.
 - *Макро эдийн засаг.* Макро эдийн засгийн тогтвортой байдал нь тогтвортой өсөлтийн онц чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Тогтвортой байдлыг улсын төсвийн ашиг, алдагдал, үндэсний хуримтлалын хувь, инфляц, хүүгийн түвшин, засгийн газрын өр, валютын бодит ханш зэрэг үзүүлэлтээр хэмждэг.
 - *Эрүүл мэнд ба бага боловсрол.* Ажиллах хүч эрүүл байх нь аливаа орны өрсөлдөх чадвар, бүтээмжид амин чухал нөлөөтэй нь ойлгомжтой. Ажиллах хүчний эрүүл мэндийг дундаж наслалт, нялхсын эндэгдэл, түүнчлэн хумхаа, сүрьеэ, ДОХ гэсэн өвчнүүдийн тархалт болон бизнест учруулах зардлаар хэмждэг. Суурь боловсрол нь ажилчин хүний үр өгөөжийг нэмэгдүүлж, улмаар эдийн засгийн бүтээмжийг дээшлүүлдэг. Тиймээс суурь боловсрол эзэмшилтийн түвшинг заавал харгалзан үзэх шаардлагатай гэж үздэг.
 - *Дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт.* Бэлтгэн гаргаж буй дээд боловсролтой хүмүүсийн чанар, тоо нь даяаршин өөрчлөгдөж байгаа дэлхий ертөнцөд шинэ технологид дасан зохицохыг шаардаж байна. Мөн ажилтнуудын ур чадварын түвшинг тасралтгүй дээшлүүлэх асуудал компаниудын өмнө хурцаар тавигддаг болсныг харгалзан энэхүү тулгуур үзүүлэлтийг авч үздэг болсон. Үүнийг дунд ба дээд боловсролд хамрагдалт, боловсролын тогтолцооны чанар, математикийн болон шинжлэх ухааны боловсролын чанар, ажлын байран дээрх сургалт зэрэг үзүүлэлтээр хэмждэг.
 - *Зах зээлийн үр ашигтай байдал.* Зах зээлийн үр ашигтай байдал нь нөөцийг үр ашигтай ашиглах зохистой хуваарилалтыг хангадаг. Энд бүтээгдэхүүний, хөдөлмөрийн, санхүүгийн зах гэсэн гурван захыг авч үздэг. Бүтээгдэхүүний захын гажуудал, өрсөлдөөн, хэмжээ, хөдөлмөрийн захын уян хатан болон үр ашигтай байдал, санхүүгийн захын боловсронгуй болон нээлттэй байдлыг авч үздэг.
 - *Технологийн бэлэн байдал.* Мэдлэгт тулгуурласан эдийн засагт хамгийн гол элемент нь технологи юм. Технологи нь олон улсын зах зээлд өрсөлдөх бүтээгдэхүүний нэр төрөл, чанар, үнэд нөлөөлдөг. Аливаа улс өсөлтийн болон бүтээмжийн түвшинээ тогтвортой барих чадварын түвшин нь технологийн бэлэн байдлаас хамаардаг. Үүнийг пүүс, компаниудын технологи шингээх чадвар, мэдээлэл, харилцааны технологитой холбоотой хуулиуд, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт ба технологи шилжүүлэлт, гар утас, интернет ашиглагчдын тоо, компьютерийн тоо зэргээр тодорхойлдог.
 - *Бизнесийн боловсронгуй байдал.* Аливаа улсын бизнесийн ерөнхий

сүлжээнүүдийн чанар төдийгүй хувь компаниудын үйл ажиллагаа ба стратегийн чанар нь бизнесийн боловсронгуй байдлын асуудлууд юм. Үүнийг дотоодын нийлүүлэгчдийн тоо, чанар, үйлдвэрлэлийн үйл явцын боловсронгуй байдал, маркетингийн цар хүрээ, олон улсын түгээлт, борлуулалтанд тавих хяналт, эрх мэдлийн төлөөлөл, өрсөлдөөний давуу тал, үнэт зүйлсийн талаар мэдээлэлд тулгуурлан тооцдог.

- *Шинийг санаачлалт.* Судалгаа, хөгжлийн ажилд гол анхаарлаа хандуулж, мэдлэг ба шинэ бүтээгдэхүүнийг дотооддоо бий болгосноор олон улсын түвшинд илүү өрсөлдөх чадвартай болдог. Шинийг санаачлах чадвар нь улсын ба хувийн салбаруудын хамтын ажиллагаа, шинжлэх ухааны сайн чанартай судалгааны хүрээлэнгүүд, ур чадвартай ажиллах хүчин, эрдэмтэд, инженерүүдийн чадвар, тоо, хувийн компаниудын судалгаа, хөгжлийн ажилд зарцуулж буй хөрөнгийн хангалттай түвшин, оюуны өмчийн хамгаалалт зэргээр тодорхойлогддог.

Дээрх тулгуур үзүүлэлтүүд болон улс орнуудын хөгжлийн үе шатанд тэдгээрийн гүйцэтгэх үүргээс хамааруулан хувийн жин оноолтын байдалд ДЭЗФ дахин үнэлгээ

хийж «Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын тайлан 2007-2008»-д тулгуур үзүүлэлтүүд болон хувийн жинд дараахь өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна. Тулгуур үзүүлэлтүүдийг:

1. Институци
2. Дэд бүтэц
3. Макро эдийн засаг
4. Эрүүл мэнд ба бага боловсрол
5. Дээд боловсрол ба сургалт
6. Бүтээгдэхүүний зах зээлийн үр ашиг
7. Хөдөлмөрийн зах зээлийн үр ашиг
8. Санхүүгийн зах зээлийн боловсронгуй байдал
9. Технологийн бэлэн байдал
10. Зах зээлийн хэмжээ
11. Бизнесийн боловсронгуй байдал
12. Шинийг санаачлалт

гэж 12 тулгууртай болгосон ба хөгжлийн үе шатуудад үндсэн шаардлага, үр ашгийг дээшлүүлэгч, шинийг санаачлалтын тулгуур үзүүлэлтүүдийн хувийн жинг Хүснэгт 58-д өөрчилсөн байна.

Б. Монгол Улсын ДДӨЧИ-ийн өөрчлөлтийн динамик

Монгол Улс ДЭЗФ-ын ДДӨЧИ-ийн түүвэрт хамрагдсан сүүлийн гурван жилд тулгуур үзүүлэлтүүдийн үнэлгээнд ямар өөрчлөлт орсон болон түүний үндсэн шалтгааныг авч үзье (Хүснэгт 59.).

Хүснэгт 58. 2007-2008 оны илтгэлд хөгжлийн үе шат бүрт тулгуур үзүүлэлтийн гурван үндсэн бүлэгт өгсөн хувийн жингүүдэд орсон өөрчлөлт

Хөгжлийн үе шатууд	Үндсэн шаардлага	Үр ашиг дээшлүүлэгч	Шинийг санаачлалт ба боловсронгуй байдлын хүчин зүйлс
Хүчин зүйлсэд чиглэсэн үе шат	60	35	5
Үр ашигт чиглэсэн үе шат	40	50	10
Шинийг санаачлалтанд чиглэсэн үе шат	20	50	30

Эх үүсвэр: Дэлхийн эдийн засгийн форум, Өсөлтийн өрсөлдөх чадварын индекс

Институц, дэд бүтцийн онооны хувьд энэ жилүүдэд онцын өөрчлөлт гараагүй өөрөөр хэлбэл, нэг л хэмжээнд байсан байна. Гэвч эзлэх байр нь хойшлоод байгаа нь түүвэрт хамрагдсан орнуудын энэ талын чадавхи улам бүр сайжраад байгааг илтгэж байна. Дэд бүтцийн үзүүлэлтийн хувьд 2005-2006 оны тайланд ардаа 10 улс үлдээж байсан бол 2007-2008 онд ардаа 6 улс орныг үлдээж бусад улс орнуудаас нөхцөл байдал улам бүр доройтож өрсөлдөх чадвар нь буурсаар байна. Дэд бүтцийн бүхий л үзүүлэлтээр сул талтай байна.

Макро эдийн засгийн тогтвортой байдалд ихээхэн ахиц гарсан байдал ажиглагдаж байна. Энэ нь сүүлийн жилүүдэд ашигт

малтмалын дэлхийн зах зээл дээрх үнийн өсөлтөөс шалтгаалан улсын төсөв ашигтай болсон, хуримтлал өссөнөөр 117 орноос 102-д орж байсан бол, 2007-2008 оны байдлаар 131 орноос 48-р байрыг эзлэх хүртлээ нөхцөл байдал сайжирсан үр дүн гарчээ. «Эрүүл мэнд ба бага боловсрол» тулгуурын хувьд зарим өвчний тархалт ихэссэн, мөн түүний бизнест үзүүлэх нөлөөлөл мэдэгдэхүйц болж байгаатай холбоотой оноо багасч, байр нь хойшилсоор байна.

Манай улсын хөгжлийн тодорхойлогч хүчин зүйлсийн үндсэн 4 тулгуурын 3-д нь нөхцөл байдал муудсанаас өрсөлдөх чадвар илт буурахад хүргэсэн байна. Үр ашгийг дээшлүүлэгч хоёр дахь дэд

Хүснэгт 59. Монгол улсын өрсөлдөх чадварын тулгуур үзүүлэлтүүдийн оноо, байрны динамик

Тул- гуурын дугаар	Тулгуурын нэр	2005-2006		2006-2007		2007-2008	
		Ранг	Оноо	Ранг	Оноо	Ранг	Оноо
	Судалгаанд хамрагдсан улсын тоо		117		125		131
	Дэлхийн дахины өрсөлдөх чадварын индекс	90	3.57	92	3.60	101	3.60
	А.Үндсэн шаардлагууд	98	3.89	97	3.91	102	3.80
1	Институци	96	3.10	105	3.13	120	3.09
2	Дэд бүтэц	107	2.28	106	2.24	125	2.03
3	Макро эдийн засаг	102	3.70	60	4.46	48	5.13
4	Эрүүл мэнд ба бага боловсрол	76	6.50	95	5.82	98	4.96
	Б.Үр ашгийг дээшлүүлэгч	80	3.33	86	3.37	103	3.34
5	Дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт	65	3.83	70	3.89	74	3.78
6	Бүтээгдэхүүний зах зээлийн үр ашигтай байдал	88	3.59	100	3.62	96	3.81
7	Хөдөлмөрийн зах зээлийн үр ашигтай байдал					59	4.35
8	Санхүүгийн зах зээлийн үр ашигтай байдал					105	3.65
9	Технологийн бэлэн байдал	90	2.56	97	2.60	106	2.53
10	Зах зээлийн хэмжээ					124	1.94
	В.Шинийг санаачлалт ба боловсронгуй байдлын хүчин зүйлс	105	2.89	110	2.92	114	2.95
11	Бизнесийн боловсронгуй байдал	112	2.99	118	2.98	126	3.03
12	Шинийг санаачлалт	89	2.79	94	2.86	95	2.86
	Бизнесийн өрсөлдөх чадварын индекс	100		99		112	
1	Компани үйл ажиллагаа ба стратеги	96		104		111	
2	Үндэсний бизнесийн орчин	98		98		111	

Эх үүсвэр: Дэлхийн эдийн засгийн форум, Өсөлтийн өрсөлдөх чадварын индекс

индексийн үзүүлэлт болох дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт, технологийн бэлэн байдал гэсэн тулгуурын үзүүлэлтийн хувьд 2005 онтой харьцуулахад 2007 онд оноо нь буурсан байна. Зах зээлүүдийн үр ашигтай байдлын тулгуур үзүүлэлтийн оноо бага зэрэг дээшилжээ.

Бизнесийн боловсронгуй байдал, шинийг санаачлалтад үндсэндээ ахиц дэвшил гаргаагүй байна. Эрчимтэй хөгжлийн хамгийн гол тулгуур үзүүлэлт болох эдгээр тулгууруудын онооны динамикийг харахад ямар ч дэвшил гараагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ чиглэлээр төрөөс ямар ч арга хэмжээ авахгүй байна гэсэн үг юм.

Бизнесийн өрсөлдөх чадвар жил дараалан байр нь буурч, микро түвшинд бизнесийн орчин муудаж, үндэсний компаниудын стратегийн өрсөлдөх чадвар дордож байгааг илтгэж байна. Төр бизнесийн орчинг дэмжих тал дээр туйлын хангалтгүй анхаарч ажиллаж байгааг үүгээр нотлон харуулж болох юм.

В. Бизнес эрхлэхэд тулгардаг хамгийн хүнд бэрхшээлүүдийн динамик

Мөн ДЭЗФ-аас тухайн улсын бизнес эрхлэгчдийн дунд явуулсан санал асуулгын үр дүнгээр бизнесийн орчинд үүсч буй хамгийн хүндрэлтэй бэрхшээлүүдийг тодорхойлдог билээ. Манай улсын бизнесийн орчинд үүсч байгаа хүндрэлтэй бэрхшээлүүд юу байгаа хийгээд тэдгээрт ямар өөрчлөлт орж байгаа талаар авч үзье. 2005 оныг 2007 онтой харьцуулахад төрийн хүнд суртал бэрхшээл тэргүүлсээр байна. Харин авилга 4-р байрнаас урагшилж, 2-р байрыг эзлэх болжээ. Энэ нь бизнесийн хүрээнийхэнд авилга ноцтой асуудал болсныг давхар нотолж байгаа бөгөөд Монголд авилгагүйгээр бизнесийн үйл ажиллагаа явагдахаа больсныг илэрхийлж байна. Хангалттай бус бэлтгэгдсэн ажиллах хүчний асуудал бизнес эрхлэгчдийн өмнө

тулгардаг хүндрэлтэй асуудлуудыг тэргүүлж байгаа нь анхаарал татсаар байгаа юм. Энэ нь мөн манай улсын дээд боловсрол, түүний сургалтын чанар доройтсоор, бодит амьдралд шаардлага хангахгүй болсныг илтгэж байна.

Харин дэд бүтцийн хангалттай бус нийлүүлэлт гэсэн бэрхшээлийн хувьд хүндрэл нь нилээд суларсан байна. Хэдийгээр сүүлийн жилүүдэд татварын хэмжээг багасгасаар байгаа боловч бизнес эрхлэгчдэд татвар бэрхшээлтэй асуудал хэвээр байгааг Хүснэгт 60-аас харж болохоор байна.

Төрийн хүнд суртал хамгийн их бэрхшээл учруулж байна гэсэн үр дүн нь Дэлхийн Банкны боловсруулсан засаглалын чанарыг хэмжих индексүүдийн нэг болох «засгийн газрын үр ашиг болон зохицуулалтын чанар» сүүлийн жилүүдэд муудаж байна гэсэн үр дүнг давхар баталж байна. Мөн сүүлийн жилд авилгыг бизнес эрхлэгчид хоёрдугаарт эрэмбэлсэн нь Дэлхийн Банкны авилгын хяналтын индекс сүүлийн жилүүдэд хурдацтай буурч байгаа гэдэгтэй нийцэж байна. Үүний зэрэгцээр «Транспаренси Интернэшнл» байгууллагын 2007 онд хийсэн судалгаагаар Монгол Улсын авилгын ухамсрын индексийн тоон утга 3.0 гарсан ба энэ үзүүлэлтээрээ дэлхийн 180 улсаас 99-р байрт орсноос авилгын түвшин өндөр байгааг мөн баталж байна¹⁹⁷. Монгол улсад сүүлийн жилүүдэд төрийн хүнд суртал нэмэгдэж, авилга газар авч байгаа нь тэр хэмжээгээр бизнесийн орчинд үйлдлийн зардлыг үлэмж их хэмжээгээр өсгөж, санхүүгийн нөөцийн хуваарилалтыг гажуудуулж байна.

Засгийн газрын огцролтууд нь макро эдийн засгийн бодлогын залгамж холбоог алдагдуулж, бизнесийн орчинд тодорхой

197 Transparency International (2007), Report on the Transparency International Corruption Perception Index 2007, London/Berlin: Transparency International.

бус байдлыг үүсгэн, бэрхшээл учруулах болсныг хүснэгтээс мөн харж болохоор байна.

Г. Олон улсын харьцуулалт

Өрсөлдөх чадварын 12 тулгуур үзүүлэлтээр хөгжлийн ижил түвшинд байгаа хийгээд шилжилтийн эдийн засагтай орнуудтай харьцуулахад ямар байгааг авч үзье. Хүчин зүйлсэд чиглэсэн, шилжилтийн эдийн засагтай орнуудтай харьцуулахад манай улс институци, дэд бүтэц гэсэн тулгуур үзүүлэлтүүдээр сүүлийн байрыг эзэлж байна. Манай улсын төрийн болон хувийн институцийн үйл ажиллагаа сул, авилга хээл хахууль ихтэй, засгийн газар нь үр ашиггүй ажиллаж байна. Агаарын, усан, төмөр замын тээврийн дэд бүтцийн чанар маш доогуур байна. Харин макро эдийн засгийн тулгуур үзүүлэлтээрээ хөгжлийн ижил түвшинд байгаа орнуудтай харьцуулахад хамгийн дээд байрыг эзэлжээ. Энэ нь уул уурхайн салбарын тааламжтай байдлаас үүдэлтэй төсвийн ашиг, дотоодын хуримтлалаас шалтгаалж байгаа бол хүүний

зөрүү, засгийн газрын өр, инфляци нь макро эдийн засгийн сул талыг илэрхийлж байна.

Эрүүл мэнд ба бага боловсрол болон зах зээлийн үр ашгийн тулгуур үзүүлэлтээрээ дундаж байрыг эзэлж байна. Хүн амын тооноос шалтгаалан бизнесийн цар хүрээ хязгаарлагдмал нөхцлөөс зах зээлийн хэмжээ гэсэн тулгуур үзүүлэлтийн хувьд хамгийн сүүлийн байрыг эзэлжээ.

«Бизнесийн боловсронгуй байдал» гэсэн тулгуур үзүүлэлтээр мөн л хамгийн сүүлийн байрыг эзэлсэн нь компаниудын үйл ажиллагаа ба стратегийн чанар маш муу байгааг илтгэж байна.

Шинийг санаачлалтын байдлаар дундаж байрыг эзэлсэн нь хүн амын боловсролын түвшинтэй холбоотой боловч өрсөлдөөнд давуу байдал үүсгэж чадахгүй нь харагдаж байна. Хөгжлийн дээд түвшинд байгаа хуучин социалист байсан шилжилтийн эдийн засагтай орнуудаас Албани улсаас бусад бүх улсаас доогуур байрыг эзэлж байна (Хүснэгт 61.).

Хүснэгт 60. Бизнес эрхлэхэд хүндрэлтэй асуудлууд

Д.д	2005-2006 оны байдлаар	2007-2008 оны байдлаар
1	Төрийн хүнд суртал	Төрийн хүнд суртал
2	Дэд бүтцийн хангалттай бус нийлүүлэлт	Авилга
3	Татварын хэмжээ	Татварын хэмжээ
4	Авилга	Хангалттай бус бэлтгэгдсэн ажиллах хүч
5	Татварын зохицуулалт	Татварын зохицуулалт
6	Санхүүжилт авах боломж	Засгийн газрын тогтворгүй байдал
7	Хангалттай бус бэлтгэгдсэн ажиллах хүч	Санхүүжилт авах боломж
8	Үндэсний ажиллах хүчний ажлын байранд мөрдөх ёс зүйн доройтол	Дэд бүтцийн хангалттай бус нийлүүлэлт
9	Засгийн газрын тогтвортой бус байдал	Үндэсний ажиллах хүчний ёс зүйн доройтол
10	Бодлогын тогтвортой бус байдал	Бодлогын тогтвортой бус байдал
11	Инфляци	Гэмт хэрэг, хулгай
12	Гэмт хэрэг, хулгай	Инфляци
13	Хөдөлмөрийн хязгаарлагдмал дүрэм, журам	Гадаад валютын зохицуулалт
14	Гадаад валютын зохицуулалт	Хөдөлмөрийн хязгаарлагдмал дүрэм, журам

Эх үүсвэр: Дэлхийн эдийн засгийн форум, өсөлтийн өрсөлдөх чадварын индекс

Олон улсын байгууллагуудын хийсэн
дүгнэлт

Монголд бизнес, санхүү, хөрөнгө оруулалт, худалдаа, сангийн бүлэг үзүүлэлтүүдийн эдийн засгийн эрх чөлөө өндөр байна. Гадаад худалдааны тариф, хувийн болон аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хувь хэмжээ бусад орнуудтай харьцуулахад дунд зэрэг байна.

- Өмчийн эрхийн хамгаалалт маш

муу байна. Өмчийн хууль эрх зүйн хамгаалалт сул, өмнөх гэрээ хэлэлцээрийг шүүх хүчингүй болгодог, авилгал асар өндөр байдаг зэрэг сул талууд байна.

- Монгол улсын засаглалын чанарыг илэрхийлэх индексийг хэмжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд олон улсын байгууллагуудын судалгаагаар засаглалын чанар бараг бүх талбарт тасралтгүй муудсаар ирсэн байна. Улс

Хүснэгт 61. Шилжилтийн эдийн засагтай болон хүчин зүйлсэд чиглэсэн эдийн засагтай орнуудтай Монгол улсын үзүүлэлтийг жишсэн байдал

Улс орнууд	Институци	Дэд бүтэц	Макро эдийн засаг	Эрүүл мэнд ба бага боловсрол	Дээд боловсрол ба мэргэжлийн сургалт	Бүтээгдэхүүний захын үр ашиг	Хөдөлмөрийн захын үр ашигтай байдал	Санхүүгийн захын үр ашигтай байдал	Технологийн бэлэн байдал	Зах зээлийн хэмжээ	Бизнесийн боловсронгуй байдал	Шинийг санаачлалт
Армен	96	87	57	99	95	104	40	110	104	111	115	94
Киргиз	127	110	128	96	87	118	67	112	129	117	117	120
Молдав	105	107	92	85	81	107	68	101	108	114	124	112
Монгол	120	125	48	98	74	96	59	105	106	124	126	95
Тажикстан	88	109	127	104	106	119	72	124	123	118	121	97
Узбекстан	56	66	103	59	49	66	43	115	84	70	59	42
Вьетнам	70	89	51	88	93	72	45	93	86	32	83	64
Албани	114	124	79	65	103	117	88	103	74	107	109	131
Азербайжан	83	60	23	103	89	95	46	91	83	71	80	54
Казакстан	80	71	25	94	57	63	15	80	77	56	85	75
Хятад	77	52	7	61	78	58	55	118	73	2	57	38
Украин	115	77	82	74	53	101	65	85	93	26	81	65
Болгар	109	84	47	56	66	90	73	74	65	61	92	88
Латви	59	56	44	45	29	47	36	38	40	82	71	77
Литва	58	48	38	43	25	44	44	54	38	67	42	48
Польш	82	80	56	36	35	69	49	64	51	22	68	58
Румын	94	100	84	52	54	74	85	78	59	43	73	76
Орос	116	65	37	60	45	84	33	109	72	9	88	57
Словак	60	58	62	39	41	35	25	33	36	57	52	51
Хорват	65	53	73	44	46	71	56	68	49	64	64	50
Эстони	34	36	14	30	23	27	26	31	19	91	44	31
Чех	69	41	43	29	28	38	35	53	35	38	30	27
Унгар	54	54	107	41	33	59	58	51	41	41	46	37

Эх үүсвэр: Дэлхийн эдийн засгийн форум, Өсөлтийн өрсөлдөх чадварын индекс

- төрийн намуудын хэрүүл маргаан, өнөөгийн нийгэмд бий болоод байгаа улс төрийн хүрээний талцал, албан тушаалын наймаа, нэгэнт газар авч, бараг заавал өгөх эсвэл авах ёстой мэт бидний санаа бодолд шингэчихээд байгаа авилга, нийгмийн бүх шатанд хууль, дүрэм журмыг уландаа гишгэгчид туйлын эхээр олширсон зэргээс олон улсын байгууллагуудын судалгааны үр дүнгүүд ийм гарч байна.
- Бизнесийн орчинд тулгарч буй бэрхшээлүүдийн дотроос *«төрийн хүнд суртал хамгийн их бэрхшээлийг учруулж байна»* гэсэн үр дүн нь Дэлхийн Банкны боловсруулсан засаглалын чанарыг хэмжих индексүүд болох засгийн газрын үр ашиг болон зохицуулалтын чанар сүүлийн жилүүдэд муудаж байгаа гэдгийг давхар батлаж байна.
 - *«Транспаренси Интернэшнл»* байгууллагын 2007 онд хийсэн судалгаагаар Монгол улсын авилгын индексийн тоон утга 3.0, энэ үзүүлэлтээрээ дэлхийн 180 улсаас 99-р байрт орсноос авилгын түвшин өндөр байгааг мөн баталж байна¹⁹⁸.
 - Эндээс Монгол улсад сүүлийн жилүүдэд төрийн хүнд суртал нэмэгдэж, авилга газар авч байгаа нь тэр хэмжээгээр үйлдлийн зардлыг үлэмж их хэмжээгээр өсгөж, санхүүгийн нөөцийн хуваарилалтыг гажуудуулж байна.

4.2 Судалгааны нэгдсэн дүгнэлт

2008 оны Эдийн засгийн эрх чөлөөний тоймын гол зорилго нь Монголын эдийн

засагт төрийн оролцоог олон улсын стандарт, туршлага, түүхэн хөгжлийн зүгээс авч үзэх, харьцуулах, зохистой оролцооны хэлбэрийг олоход оршиж байсан. Үүний тулд дэлхийн улс орнууд дахь төрийн оролцоог тодорхойлох түүний орчин үеийн хэлбэр, аргуудыг судлах, Монгол дахь төрийн оролцоонд хамгийн өргөнөөр хэрэглэдэг төсвийн зардал/ДНБ харьцаагаар төдийгүй, шинээр боловсруулагдсан аргачлалын дагуу *төсвийн болон төсвийн бус оролцоо, зохицуулалт болон эрх зүйн орчны оролцоо, төсвийн орлого, зарлага, төрийн үйлчилгээ болон түүний үр өгөөж, мөнгөний бодлого болон санхүүгийн салбарын зохицуулалт, төрийн өмчийн үйлдвэр, сонгогдсон салбарууд дахь төрийн оролцоог хэмжих, дүгнэх* гэсэн олон талын, олон салбар дахь судалгааг хэрэгжүүлж манай өнөөгийн байдалд дүгнэлт өгч, олон улсын харьцуулалтыг хийсэн болно.

Монгол Улс зах зээлд шилжсэнээр 18 жил болж байна. Энэ бол багагүй хугацаа юм. Энэ хугацаанд манайд урьд өмнө нь байгаагүй зах зээлийн тогтолцоо цоо шинээр үүсч хөгжлөө. Зүүн Европ, Хятадтай харьцуулахад капитализмыг алгассан манай нийгэмд зах зээлийн талаар тун бүдэг ойлголттой байлаа. Зах зээлийн шилжилт эхэлсэний дараа манай улс өөрийн болон бусдын алдаанаас сурч, бусдын туршлагыг хангалттай судалж, өөрийн өвөрмөц тогтолцоог бий болгож хөгжлөө. Иймээс манай улс дахь төрийн оролцоо одоо ямар түвшинд байна, дэлхийн туршлага, жишгээс харахад зөв хөгжиж байна уу, цаашид ямар чиглэлтэй байх ёстой талаар тодорхой дүгнэлтийг хийх цаг болсон гэж хэлж болно. Энэ бол эцсийн дүгнэлт биш, ахиц явцын дүгнэлт мөн бөгөөд цаашид манай улсын эдийн засаг дахь төрийн оролцоог боловсронгуй болгох үүднээс хийж байгаа шинжилгээ, дүгнэлт гэж хэлж болно.

¹⁹⁸ Transparency International (2007), *Report on the Transparency International Corruption Perception Index 2007*, London/Berlin: Transparency International.

Дүгнэлтийг танилцуулахаас өмнө бид өмнөх бүлгүүдэд тодорхойлсон төрийн оролцооны гол үүргүүдийг товч эргэн харж, энэ хэсэгт нэгдсэн дүгнэлтийг хийх хэрэгтэй.

- Төрийн оролцооны анхдагч үүрэг нь **зах зээлийн зохицуулалт** гэж үздэг. Зах зээлийн эдийн засагт гол үйлдвэрлэлийн хүчин зүйлс нь хувийн хэвшил эзэмшдэг тул төр өөрөө үйлдвэрлэл явуулахаас илүү зах зээл, хувийн хэвшлийг зохицуулах замаар нийгэм дэх баялаг бүтээх үйл явцыг урамшуулж дэмждэг.
- Төрийн оролцооны өөр нэг үүрэг нь **төр өөрийн өмчийн үйлдвэрүүдээр дамжуулан зах зээлд тодорхой төрлийн бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нийлүүлдэг**¹⁹⁹. Тухайлбал, эрүүл мэнд, боловсрол, дэд бүтцийн үйлчилгээ ордог.
- Төр зах зээл дэх бараа үйлчилгээний **томоохон худалдан авагч** ба аливаа нийгэмд төр төсвөөр дамжуулан асар их хэмжээний бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг худалдан авдаг.
- Төр төсөв, татвар, татаас, нийгмийн хамгааллын бодлогоор дамжуулан нийгэм дэх **орлогыг дахин хуваарилдаг**. Энэ бол төрийн оролцооны нийгмийн асар чухал үүргүүдийн нэг байгаа юм. Орлогын дахин хуваарилалт нийгмийн шударга ёс, ёс зүйн асуудалд ихээхэн нөлөөтэй байдаг боловч буруу хийгдсэн тохиолдолд хүмүүсийн хөдөлмөрлөх амьдрах сонирхлыг буруулж,

бэлэнчлэх сэтгэлгээг бий болгодог аюултай.

Судалгааны багийн зүгээс салбар болон нийт макро эдийн засгийн хүрээнд дараах ерөнхий дүгнэлтэд хүрсэн болно.

4.2.1 Зах зээлийн зохицуулалт

Зах зээлийн зохицуулалтаар Монгол улсын засаглалын чанарыг илэрхийлэх индексийг хэмжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд олон улсын байгууллагуудын судалгаагаар засаглалын чанар бараг бүх талбарт тасралтгүй муудсаар ирсэн байна. Бизнесийн орчинд тулгарч буй бэрхшээлүүдийн дотроос «төрийн хүнд суртал хамгийн их бэрхшээл учруулж байна» гэсэн үр дүн нь Дэлхийн Банкны боловсруулсан засаглалын чанарыг хэмжих индексүүд болох засгийн газрын үр ашиг болон зохицуулалтын чанар сүүлийн жилүүдэд муудаж байгаа гэдгийг давхар баталж байна.

Хамгийн сүүлийн байдлаар манай төрийн оролцоог хэмжсэн үзүүлэлт нь Дэлхийн Банкнаас жил болгон гаргадаг «Бизнес эрхлэхүй 2009²⁰⁰» судалгаа юм. Тус судалгааг Дэлхийн Банкны 181 оронд хийдэг ба түүний үнэлгээгээр Монгол улс Азийн бусад улсуудтай харьцуулахад өндөр байр эзэлж байгаа ч өнгөрсөн оныхоос (45 дугаар байрнаас) 13-аар ухарч 2009 оны байдлаар 58 дугаарт бичигджээ. Энэ үзүүлэлт нь Монгол Улсад худалдаа наймаа эрхлэх, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах, хөрөнгө оруулалт хийхэд хууль эрх зүй, зохицуулалт болон бусад орчин таагүй байгааг илтгэж байна. Гадаадын бизнесийн орчинд Монгол Улсын байр сүүлийн дөрвөн жилийн турш

¹⁹⁹ Жишээ нь, төр олон нийтийн тээврийн автобусыг ажиллуулахгүй бол хүн болгон такси эсвэл хувийн машиныг ашиглах шаардлагатай болж, хүмүүст асар их нэмэгдэл зардал бий болж, замын ачаалал, агаарын бохирдол хэт их нэмэгдэх аюултай. Иймээс тус салбарт төрийн оролцоо зохицуулалт нийгэмд ихээхэн эерэг үр дүнг авчирдаг.

²⁰⁰ Doing Business 2009. Судалгааг хийхдээ нийтлэг аргачлал ашигладаг. Тухайлбал, хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, тухайн улсад хуулийн ямар заалт бизнес эрхлэхэд хялбар болгож байна, хөрөнгийн бүртгэл, зээл авах, бизнесийг хаах зэрэг үндсэн 10 үзүүлэлтээр жагсаадаг аж.

ухарсаар байна гэсэн мэдээлэл гарсан байна. «Транспаренси Интернэшнл» байгууллагын 2007 онд хийсэн судалгаагаар Монгол Улсын авилгын индексийн тоон утга 3.0, энэ үзүүлэлтээрээ дэлхийн 180 улсаас 99-р байрт орсноос авилгын түвшин өндөр байгааг мөн л баталж байна²⁰¹. Эндээс үзвэл Монгол Улсад сүүлийн жилүүдэд төрийн хүнд суртал нэмэгдэж, авилга газар авч байгаа нь тэр хэмжээгээр трансакцын зардлыг үлэмж их хэмжээгээр өсгөж, санхүүгийн нөөцийн хуваарилалтыг гажуудуулж байна.

Түүний хажуугаар зарим салбар, газарт төрийн зохицуулалт үгүйлэгдэж байна. Эдийн засгийн эрх чөлөөний 2007 оны тайланд манайд шударга бус өрсөлдөөний зохицуулалт нилээд сул, цоорхой ихтэй, зохицуулалт нь бэрхшээлтэй байгааг судалж танилцуулсан бол 2008 оны судалгаагаар мөнгө санхүүгийн хүрээнд хийгдэх гол зохицуулалт нь тухайн салбарын гол журам, дүрмүүдийн биелэлт бөгөөд мөнгөний бодлогын талаархи олон улсын холбогдох стандарт болох «Мөнгө санхүүгийн бодлогын ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм»-д заасан 17 зарчмын 10 нь л Монголбанкинд бүрэн хэрэгжиж байна. Банкны зохицуулалтын олон улсын стандарт болох «Банкны үр дүнтэй хяналт шалгалтын Базелийн үндсэн 25 зарчим»-ын 7-г олон улсын үнэлгээний баг ажиллаж байх үед бүрэн хангаж бусад 18 зарчмыг бүрэн буюу хэсэгчлэн мөрдөөгүй байна.

Эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндсийг боловсонгуй болгох хүрээнд 51 чиглэлийг баталж, хуулиудын төслийг нэрлэн зааж, хариуцах эзнийг тогтоосон боловч (энэ нь 2000 он хүртэл хэрэгжих ёстой байсан) өнөөг хүртэл 13 чиглэл (хуулийн төсөл)-ээр ямар нэгэн хууль тогтоомж батлагдаагүй байна. Одоогийн

байдлаар УИХ-ын 2005 оны 26-р тогтоолоор Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2008 он хүртэл боловсонгуй болгох үндсэн чиглэлийг батлан хэрэгжүүлж байна. Уг тогтоолоор нийт 125 гаруй хууль тогтоомж шинээр боловсруулахаас 79 нь эдийн засгийн харилцааг зохицуулахад чиглэгджээ. Түүнээс одоогийн байдлаар эдийн засгийн харилцааг зохицуулах 40 орчим хууль тогтоомж батлагдаагүй байна. Үүнд: манай эдийн засагт маш хэрэгтэй Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, Иргэн хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр аж ахуй эрхлэх тухай хууль, Үнэлгээний тухай хууль, Байгалийн баялгийг концессоор ашиглуулах тухай хууль зэрэг батлагдаагүй байна. Тэр ч байтугай, орон сууцны мортгейжийн зээлийг олгож эхлээд 2 жил болж байгаа ч одоо хүртэл түүний эрх зүйн орчныг бүрдүүлээгүй байна. Зарим гаргасан хууль бусад эрх зүйн актууд нилээд асуудалтай байна. Тухайлбал «Татварын өршөөлийн тухай хууль» нь ҮХ-ийн 1 зүйлийн 1.2.-т заасан төрийн үйл ажиллагааны тэгш байдлын зарчимтай нийцэж буй эсэх, «Малчдаас ноолуур худалдан авах журам» нь мал аж ахуйн зарим үйлдвэрлэлийг дэмжих төрийн бодлогын хүрээнд нийцэж буй боловч байгаль орчныг хамгаалах төрийн үүрэг, «эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах» гэсэн Монгол улсын иргэний үндсэн эрхтэй (ҮХ-ийн 16 зүйлийн 16.2.) нийцэж буй эсэх, түүнчлэн жил бүрийн эцэст төсвийн «тодотгол»-оор (хуулиар биш) төлөвлөгдөөгүй зарлагыг санхүүжүүлдэг төрийн үйл ажиллагааны «хууль дээдлэх» буюу хууль ёсны зарчимтай (ҮХ-ийн 1 зүйлийн 1.2.) нийцэж буй эсэх нь эргэлзээтэй байна.

Түүнчлэн хуулийг нь баталсан ч түүнийг хэрэгжүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй байгаа юм. Эдийн засгийн захиргааны эрх

201 Transparency International (2007), *Report on the Transparency International Corruption Perception Index 2007*, London/Berlin: Transparency International.

зүйн чиглэлийн хүрээнд эдийн засгийн харилцаанд зохицуулах чиг үүрэгтэй оролцож буй захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашигтай, уян хатан, иргэдэд шударга, тэгш, түргэн шуурхай үйлчлэх, цомхон тогтолцоог бүрдүүлэх нь чухал байна. Ялангуяа аж ахуйн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийн тогтолцоо, тендерийн үйл ажиллагаа, улсын бүртгэлийн тогтолцоог боловсронгуй болгох чиглэлээр ахиц гарах нь их удаан байна.

Хуулийг амьдралд хэрэгжүүлэгч нь «захиргаа» байдаг. Иймд эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь захиргааны байгууллагаар дамжин хэрэгждэг гэж хэлж болно. Тэгвэл энэхүү салбар дахь төрийн оролцоо зорилгодоо хүрэх, үр нөлөөгөө өгөх эсэх нь захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанаас шууд хамааралтай. Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа шударга, хууль ёсны, ил тод, түргэн шуурхай, хоорондоо уялдаа холбоотой, зохион байгуулалттай, хариуцлагатай байх нь эдийн засаг дахь төрийн оролцооны үр нөлөөтэй шууд хамааралтай байна. Манайд энэ тал дээр нилээд учир дутагдалтай байна. Ялангуяа аж ахуйн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийн тогтолцоо, тендер шалгаруулалт, лиценз олголт, улсын бүртгэл зэрэг нь хуулийн зохицуулалтаасаа илүү тэдгээрийг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын түвшинд илүү асуудал үүсгэж байна.²⁰²

Эндээс харахад төрийн зохицуулалт шаардлагатай газар дутаж, бизнесийн хүрээнд харин ч хэт ихдэж байна гэсэн дүгнэлт хийж болно.

Төрийн оролцооны хамгийн чухал хэсэг нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг

хангах юм. Тогтвортой байдал гэдэг нь инфляцийн түвшин ба далд эдийн засаг бага, бүрэн ажил эрхлэлт болон орлогын тэгш хуваарилалтыг хангасан, худалдааны ба төсвийн тэнцлийн алдагдал бага бөгөөд тогтвортой байхыг хэлнэ.

Ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлсэн төсөл хөтөлбөрүүд нь тунхагийн шинжтэй бөгөөд бодлогуудыг хэрэгжүүлэх механизм тодорхойгүй байна. Тухайлбал, залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилгоор бизнесийн үйл ажиллагаа эхлэн явуулахад дэмжлэг үзүүлэх гэсэн арга хэмжээ байна. Гэтэл энэ хүрээнд яг ямар арга замаар дэмжиж байгаа нь тодорхойгүй, хөнгөлөлттэй зээл өгөх эсэх, татвараас чөлөөлөх гэх мэтийн арга хэрэгслүүдийг нэрлэж заагүйгээс бодлого нь зөвхөн тунхаг хэлбэртэй болжээ. Хөдөлмөрийн зах зээлийн талаархи дорвитой хэрэгжүүлж буй бодлого байхгүй байна.

Орлого хуваарилалтыг сайжруулж, ядуурлыг бууруулах бодлогын хүрээнд мөн л дорвитой арга хэмжээ явуулаагүй бөгөөд сүүлийн үед ядуурлын талаар баримталж буй бодлого замбараагүй байна. Хэдийгээр ядуурлын хувь буурсан боловч ядуусын тоо абсолют дүнгээр нэмэгджээ. Төрийн албан хаагчдын цалинг 10-30 хувиар хэд хэдэн удаа нэмсэн боловч үүнийг орлого хуваарилалт талаас нь харвал орлого хуваарилалтыг улам тэгш бус болгож байна. Учир нь бага цалинтай хүний цалин бага хэмжээгээр өснө, өндөр цалинтай хүний цалин илүү их нэмэгдэж цалингийн доод болон дээд түвшний зөрүүг нэмэгдүүлж байна.

2007 оноос инфляци нэлээд хурдацтай нэмэгдсэн бөгөөд түүний ядуу, эмзэг бүлэгт үзүүлж буй нөлөө их юм. Эрчим хүч, цахилгаан дулааны үнийн зохицуулалт, төрөөс олгож буй татаас, үнийн дээд түвшин

202 Жишээ нь 2007 онд явуулсан Ашигт малтмалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаархи судалгаа болон 2008 оны 9-10 сард явуулсан “Төрийн захиргааны байгууллага дахь хүнд суртал” сэдэвт судалгааны үр дүн үүнийг илэрхийлж байна.

ба шударга бус өрсөлдөөн үнийн гажуудлыг үүсгэж байна.

Экспортын орлого сүүлийн гурван жилд 2 дахин өсч, гадаад худалдааны эргэлт ДНБ-ээс давсан байна. Хэдийгээр экспортын өрөөсгөл бүтцийг өөрчлөхөд чиглэсэн гадаад худалдааны бодлого хэрэгжүүлэх зорилго тавьсан боловч сүүлийн 1-2 жилд экспортын 60-70 хувийг дан ганц эрдэс бүтээгдэхүүний салбар бүрдүүлж байгаа нь бодлого үр дүнгүй байгааг харуулж байна.

Далд эдийн засгийн бий болж буй шалтгаан нь шилжих хөдөлгөөн, эдийн засгийн нөхцөл байдал, албан бус секторт ороход хялбар боловч албан секторт ороход хүндрэл, зохицуулалт их байдаг явдал. Төрийн хэт их оролцоо, зохицуулалт, дүрэм журам нь далд эдийн засгийн өсөлтийг дэмждэг болохыг Монгол дахь далд эдийн засгийн судалгаанууд ч баталсан байна.

Энэ бүгдээс дүгнэн хэлэхэд макро эдийн засгийн бодлогууд нь салангид бөгөөд эдийн засгийн тогвортой байдалд чиглэсэн, бодитой бодлого ховор байна.

Зохицуулалтын эрх зүйн орчин, хэрэгжилтийг сайжруулах шаардлагатай байгаагаас гадна эдийн засгийн бодлого төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналтыг эрс сайжруулах хэрэгтэй байна. Өнөөгийн байдлаар манайд эдийн засгийн бодлого боловсруулах төвүүд хэд хэд бий болоод байна (яамд, намууд, Их Хурал өөрөө, Засгийн газар, Төв банк) ба тэдгээрийн хооронд бодлогын зорилтын зөрүү ихтэй, бодлого зохицуулалт асар их хүндрэлтэй байна. Тухайлбал, инфляцитай тэмцэх асуудал гарахад, мөнгөнийн бодлого нь нилээд хатуу байхад төсвийн бодлого тэлэх чиглэлтэй байж нэг нь нөгөөгөө үгүйсгэх хандлагатай байна. Үүнд эдийн засгийн бодлого нь өөрөө үндэслэл султай, зохицуулалт муутай, шинжилгээний үр дүн гэхээс улс төр, ашиг сонирхлын бүлгүүдийн

үйл ажиллагаанд асар их хэмжээгээр автагдсан байгаа нь нийтлэг дутагдал юм.

Нэгэнт боловсруулаад баталсан бодлогын хэрэгжилт, түүний хяналтын асуудал ихээхэн сул байна. 2007 онд үндэсний хэмжээнд хэрэгжиж буй 75 хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээний үр дүнгээр хэрэгжилтийн хяналт, шинжилгээ, үр дүнд үнэлгээ өгөхөд шаардагдах тоон болон чанарын шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байгааг илрүүлсэн байна²⁰³. 2008 онд хийсэн дүгнэлтийг танилцуулахад: *«Үндэсний хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн хувьд... оёмол бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх болон Бөөний худалдааны сүлжээ хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд бусад хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд гарч буй санхүүгийн эх үүсвэртэй уялдуулж төлөвлөөгүй, санхүүжилтгүй зэрэг нийтлэг асуудал гарсан байна... Ноос дэд хөтөлбөрийн 3 дахь шатны хэрэгжилт 30 хувьтай байна. Барилга, хот байгуулалтын салбарт хэрэгжиж байгаа «40000 Орон сууц үндэсний хөтөлбөр»-ийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан нэмэгдсэн өртгийн болон гаалийн албан татвараас чөлөөлөгдөх хуулиуд батлагдаж, Засгийн газраас 60 тэрбум төгрөгийн бонд гаргасан байна... Орон сууцны санхүүжилтийн корпораци өнөөгийн байдлаар ердөө 3.0 орчим тэрбум төгрөгийн барилгын гүйцэтгэлийн санхүүжилтийг хийгээд байгаа ажээ... Сүү үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн удирдлага, зохион байгуулалтын байнгын, тасралтгүй байдал шаардлага хангах хэмжээнд хүрээгүй байгаа ажээ... Экологийн*

203 Төсвийн төлөвлөлт хэтийн тооцоолол муутай хийгддэг ба болзошгүй эрсдэлүүд учирхад хэрхэн шийдвэрлэх талаар бодлого байдаггүй нь энэ жилийн төсөвт ч мөн ажиглагдаж байна. 2008 онд инфляцийн түвшин 30 гаруй хувьд хүрээд байгаа нь төсөвт тусгагдсан хөрөнгө оруулалтуудыг төлөвлөсөн санхүүжилтээр гүйцэтгэгдэх боломжгүй болгоод байгаа билээ. Тиймээс Монгол улсыг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд заасан хөрөнгө оруулалтуудын санхүүжилт хойшлох, эсвэл оногдсон санхүүжилтээр чанар муутай гүйцэтгэл хийгдэх нөхцөл байдал үүсээд байна. Засгийн газрын үйл ажиллагааны 2008 оны 9 сарын товч мэдээллээс

цэвэр бүтээгдэхүүн хөтөлбөрийн хэрэгжилт удааширалтай, эхлэлийн төдий байгаа бөгөөд экологийн цэвэр бүтээгдэхүүний стандарт, шалгууруудыг боловсруулж гаргаагүй байна.. Хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхдээ идэвхи санаачилга гаргаж ажиллаагүйгээс яамд хоорондын хамтын ажиллагаа төдийлөн сайжраагүй, хөтөлбөрүүдийн санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэж чадаагүй байна. Яамдаас Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт ирүүлж байгаа хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийсэн тайлан, танилцуулгын найруулга муу, үг үсгийн алдаа их байна»²⁰⁴ гэсэн шүүмжлэлийг Засгийн газар хийсэн байна.

4.2.2. Төрийн үйлчилгээ

Монгол Улсын засгийн газрын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь нь Унгар гэх мэт орнуудынхтай нэлээд ойртож байгаа. Иймээс эдгээр орнуудын нийгмийн секторын үйл ажиллагаа, төрийн үзүүлж буй үйлчилгээг харьцуулж харахад Монголын нийгмийн секторын үйл ажиллагааны ерөнхий үзүүлэлт дунджаас доогуур байгаа бөгөөд судалгаанд хамрагдсан 22 орноос 16-д жагссан байна. *Захиргаа болон эрүүл мэндийн үзүүлэлт бусад улс орнуудтай харьцуулахад хамгийн муу байсан нь ийм доогуур байр эзлэхэд хүрчээ.* Өөрөөр хэлбэл, төрийн үндсэн үүрэг болох төрийн захиргааны үйл ажиллагаа бусад орнуудтай харьцуулахад хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Манайд ДНБ-д эзлэх төрийн хувь нилээд өндөр байгаа мөртлөө *эдийн засгийн боломж болон Масгрейвийн үзүүлэлтүүд*²⁰⁵ ижил түвшний зардалтай улсуудаас доогуур

байна. Тухайлбал, Словак улс манайхтай ижил ЗГ/ДНБ-ий зардлын харьцаа 43% байгаа боловч захиргааны, боловсролын үзүүлэлт болон эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд манайхаас бүгд дээгүүр байна. Эстони улс манайхаас ЗГ/ДНБ зардлын харьцаагаар хамаагүй бага байгаа боловч (36%) эдийн засгийн боломжийн үзүүлэлтүүд бүгд манайхаас дээгүүр байна.

Монгол улсын төсвийн бус төрийн оролцоо нь 2007 онд байх ёстой түвшинээсээ оролцоо нэмэгдсэн түүний зэрэгцээ төрийн зохицуулалтын индекс муудсан байна. Ерөнхийдөө эдийн засгийн чадавхиас бусад бүх үзүүлэлтүүд дунджаас доогуур буюу нийгмийн секторын үйл ажиллагааны үр дүн төдийлөн сайн биш байна.

Дэд бүтцийн салбарт төрийн оролцоо асар чухал бөгөөд төрийн үйлчилгээний гол үүргүүдийн нэг юм. Үүнд:

- Төр дэд бүтцийг хангалттай хөгжүүлэн улсын хөгжилд оруулах зохистой хувь нэмрийг бий болгож чадаж байна уу?
- Дэд бүтцийн салбарыг хэрхэн зохицуулах ёстой вэ? г эсэн асуудал чухал байдаг.

Дэд бүтцийг хөгжүүлэхдээ өнгөрсөн онуудад төрөөс голдуу гадаадын зээл тусламжийг тус салбарт оруулж ирсэн бөгөөд Дэлхийн Банкны судалгааны үр дүнгээс харахад дунджаар өнгөрсөн онуудын дүнгээр жилд хувийн болон төрийн хөрөнгө оруулалт дэд бүтцэд тус тусдаа 7 сая доллараас хэтрэхгүй байна. Гэтэл ноолуурын үнэд татаас олгох, үр өгөөж муутай бусад арга хэмжээнд түүнээс хэд дахин их мөнгийг зарцуулж байна.

Дэд бүтцийн хувьд манай улс социализмын үед байгуулсан объектуудаа л өргөтгөж засварлаж ирсэн боловч шинээр онгоцны буудал, төмөр замын шугам, шинэ буудал өртөө, шинэ томоохон цахилгаан станц, нефть боловсруулах үйлдвэр, хийн

204 Засгийн газрын үндэсний хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн дүн.

205 Ерөнхий утгаар төрийн захиргаа нь сайн ажилладаг, хүн ам эрүүл, боловсрол сайтай байх нь өмчийн эрх хамгаалагдаж, зах зээл үр ашигтай ажиллах урьдач нөхцөл бүрдсэн байна гэж үзэн тус үзүүлэлтийг “эдийн засгийн боломж” –ийн индикатор гэж нэрлэжээ.

эсвэл нефтийн хоолойг өөрөө бие даан байгуулсангүй. Харин хамаг мөнгө хөрөнгөө хүн ам нь цөөхөн, эдийн засгийн хувьд ач холбогдолгүй эсвэл бүс нутгийн хөгжлийн бодлогоор цомхотгох гэж байгаа сумуудад хүргэхийн тулд эрчим хүчний сүлжээг асар өндөр өртгөөр өргөтгөх, цагт нэг л машин өнгөрдөг замуудыг зах хязгаартаа байгуулах гэж төвлөрүүлээд зарчихсан байсан. 2006-2008 онд зэсийн үнийн хүчинд манай улс нилээд их мөнгө хуримтлуулсан боловч түүнийг зөв ашиглаад дэд бүтцээ олигтой хөгжүүлж чадаагүй байтал санхүүгийн хямралтай тулгарлаа.

Гэтэл яаралтай шийдэх шаардлагатай асуудал энэ салбарт асар их байна. Гэр хорооллуудын ариун цэврийн байдал 100% хангалтгүй байгаа ба эрүүл ахуйн шаардлага хангахуйц нөхцөлд амьдарч байгаа хүн амын эзлэх хувь 1990-2000 онд тогтмол 23 хувь эзэлж байв²⁰⁶. Мөн УБ-ын өрхүүдийн ердөө 34%, улсын хэмжээгээр нийт өрхүүдийн 17% нь бохир усны сүлжээнд хамрагдсан байсан. 1995-2005 онд Улаанбаатар хотын хүн ам 612000-аас 950 мянган хүн болж, хувийн машины тоо 17500-аас 50000, нийт машины тоо 75000 болсон байхад засмал замын нийт урт нь дөнгөж 435-аас 464 км болж, өөрөөр хэлбэл, 10 жилийн дотор ердөө л 29 километр засмал зам нэмэгдэж, 1 км замд ногдох машины тоо 72.4-өөс 161 хүртэл өсчээ²⁰⁷.

Дэд бүтцийн хөгжил, үйлчилгээ Монголд нилээд их доголдолтой байна. Монгол Улс Дэлхий Дахины Өрсөлдөх Чадварын 2006 оны зэрэглэлд хамрагдсан нийт 125 орноос 92-р байр эзэлсэн ба дэд бүтцийн хөгжлийн түвшингээр маш доогуур (105-р байр), дэд бүтцийн чанараар бүр ч муу

(113-р байр) үзүүлэлттэй байна. Үүний гол шалтгаан нь төсвөөс замын зардалд Монгол Улс абсолют дүнгээр Камбож улсаас 2 дахин, Филиппинээс 39 дахин, Вьетнамаас 72 дахин бага хэмжээний хөрөнгө зарцуулж байсан²⁰⁸. Хэдийгээр манай улс анхны төмөр замаа 1938 онд буюу 70 жилийн өмнө байгуулж байсан ч өнөө үе Монгол Улсын төмөр замын нийт урт нь өөрөөс нь хамаагүй жижиг талбайтай Тайландын 58%, Вьетнамын 75%-тай тэнцэж байна. Санхүүжилтийн хувьд нийт дэд бүтцэд зарцуулж байгаа хөрөнгө /ДНБ-ийн харьцаагаар Монгол, Тайландаас 2 дахин, Вьетнамаас 3 дахин бага, эрчим хүчний салбарт зарцуулсан хөрөнгө/ДНБ-ийн харьцаагаар Монгол Лаос улсаас 2 дахин, Тайландаас 7.5 дахин доогуур байна. 1995-2004 онуудын хооронд нийт дэд бүтцэд хөрөнгө оруулалт жилд 128 сая ам доллар байсан ба үүнээс 26 сая тусламж, 88 сая доллар хөнгөлөлттэй зээл, Засгийн газар, хувийн хэвшил 7 орчим сая долларын л хөрөнгө оруулалт хийдэг байжээ. Өөрөөр хэлбэл, нийтдээ дэд бүтцэд хийж байсан хөрөнгө оруулалтын дөнгөж 5% нь л төрийн санхүүжилтээр хийгджээ. Гэтэл дэд бүтэц аливаа улсын хөгжлийн суурь болдог учраас дэд бүтцийн хөгжил хангалтгүй байгаагаас болж манай хувийн хэвшилд илүү өндөр зардал ноогдож, улсын өрсөлдөх чадвар доройтож байна. Төрөөс дэд бүтцийн салбарын зохицуулалтыг хийхдээ хувийн хэвшлийн хөрөнгийг олигтойхон татаж оролцуулах, дэд бүтцийн үр өгөөжийг дээшлүүлэх талд өнөө хүртэл дорвитой алхам хийгээгүй бөгөөд сүүлийн үед л энэ байдалд ТХХТ-г хөгжүүлэх замаар ахиц гарах найдвар бий боллоо. Харилцаа, холбооны салбарт мөн зохицуулалт нь оновчгүй болсноос хэрэглэгчид өндөр үнэ тарифаар үүрэн утасны сүлжээнд хамрагдах,

206 МХЗ-уудын хэрэгжилт Үндэсний хоёр дахь илтгэл
Хураангуй, 2007

207 Нийслэлийн замын цагдаа, хотын захиргааны
статистикийн хэлтэс, Дэлхийн банкны Монголын дэд
бүтцийн судалгааны тайлан 2007.

208 2003 оны байдлаар

нийтийн тээврийн үйлчилгээ өндөр үнэтэй, чанар муутай, амь насанд аюултай, эрчим хүч, цахилгааны хангамжийн хувьд асар их алдагдалтай, үр өгөөж муутай үйлчилгээнд хамрагдаж байгааг 2007 оны Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайланд дэлгэрэнгүй танилцуулсан билээ. Ийнхүү дэд бүтцийн хувьд төрөөс нийгэмд үзүүлж буй үйлчилгээ, цар хүрээ, зохицуулалт нь эрс сайжрах шаардлагатай байна эс тэгвэл өнөөгийн дэд бүтэц манай өнөөгийн болон ирээдүйн эдийн засгийн өсөлтийн шаардлага, ачааллыг дийлэхгүй байх болно.

4.2.3 Төсөв, орлогын дахин хуваариалалт

Манай Улс ДНБ-ий 40 гаруй хувийг төсвөөр дамжуулан зохицуулж байгаа нь төрийн, төсвийн оролцоо өндөр байгааг харуулж байна. Төсвийн зардал нь ДНБ-ий нэрлэсэн өсөлт болон төсвийн орлогын өсөлтөөс илүү хурдтай өсч байна. Хөрөнгийн зардал хурдацтай өсч байгаа хэдий ч урсгал зардлын өсөлт ч мөн адил хурдацтай байгаа ба урсгал зардлын энэхүү өсөлт нь манай улсын эдийн засгийн өсөлтийг сааруулах түвшинд хэдийнэ хүрчээ. Төсвийн, төрийн оролцоог олон улсын жишгээр тооцож үзэхэд манай улсын төсвийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь байх боломжит хэмжээнээс дандаа илүүдэлтэй байдаг гэсэн үр дүн гарч байна. Өөрөөр хэлбэл, хүн ам цөөнтэй манай оронд төрийн зардал одоогийн байгаа түвшнээс илүү бага байх ёстой байна. Монгол Улсын төсвийн орлого ба зардлын ДНБ-д эзлэх хувь нийгмийн хамгааллын өндөр зардлаа санхүүжүүлэхийн тулд нийт эдийн засаг дахь орлогын ихэнх хувийг төсөвт төвлөрүүлдэг, томоохон засгийн газартай хэмээн тооцогддог улс орнууд болох Швед, Унгар, Словени, Польш, Латви зэрэг орнуудыхтай ойролцоо түвшинд байгаагаас манай эдийн засаг дахь төсвийн,

төрийн оролцоо хэт өндөр байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Хариуцлагагүй, тооцоо судалгаа муутай улс төрийн амлалтаа биелүүлэхийн тулд төсөвт төрөл бүрийн нийгмийн зардлуудыг ихээхэн хэмжээгээр нэмж оруулдаг нь төрийн оролцоог нэмэгдүүлж буй нэг том шалтгаан болж байгаа төдийгүй төсвийн төлөвлөлт урт хугацаанд нийцтэй байх боломжийг алдагдуулж байна. Ийнхүү төсвийн бодлого, төлөвлөлтийг тооцоо судалгаа, үндэслэл муутай, ёс төдий хийдэг нь гүйцэтгэл төлөвлөлтөөс зөрөх нэг шалтгаан болж байна. Цаашид төсвийн төлөвлөлтийг хөгжлийн хэтийн төлөв, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн бодлогуудтай уялдаа холбоотойгоор тооцож, төлөвлөж байх зайлшгүй шаардлага тулгарч байна.

Жил бүр төсөвт тодотгол хийж төсвийн зардлыг нэмэгдүүлдэг муу зуршил тогтоод байна. Энэ нь төсөв тооцоо судалгаа муу хийгддэг, богино хугацааны хямралыг намжаах түр зуурын бодлогуудыг ихээхэн хэрэгжүүлдэгтэй холбоотой байна.

Монгол Улсын төсөв нь уул уурхайн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дэх үнийн өөрчлөлт, уул уурхайн компаниудын орлогоос ихээхэн хараат, эмзэг байдалтай байна. Энэ нь зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн татварын орлогыг хасаж тооцоход Монгол Улсын төсөв алдагдалтай гарч байгаагаас илэрхий юм. Нөгөө талаар уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ дэлхийн зах зээлд буурч байгаа нь төсвийн орлогыг ихээхэн хэмжээгээр бууруулах төлөвтэй байна. Энэхүү хараат байдлыг бууруулах талаар бодлого хэрэгжүүлэхгүй, харин ч төсвийн зардлыг бүтээмжгүй салбарт ихээхэн хэмжээгээр хуваарилж байгаа нь хямралд хүргэхгүй гэх баталгаа алга байна.

Мөн нарийн тооцоо судалгаанд үндэслэлгүй гаргасан шийдвэр нь төсвийн

орлого бүрдэлтэд сөргөөр нөлөөлж байна. Жишээлбэл, татварын хувийг бууруулсан хэдий ч бааз суурийг өргөтгөж чадаагүй нь татварын орлогыг бууруулжээ. Нефтийн бүтээгдэхүүний импортын татварыг чөлөөлсөн нь 2008 онд төлөвлөсөн орлогыг бууруулж байна. Үүнд улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүдийн нөлөө байгааг үгүйсгэх аргагүй юм.

Мөн төр нийгмийн бараагаар хангах үүргээ хэрэгжүүлэхийн хажуугаар үйл ажиллагааны гүйцэтгэл үр дүнг хянаж, хариуцлагын тогтолцоог хөгжүүлэх ёстой юм. Манайд энэхүү хариуцлагын тогтолцоо хөгжөөгүй, хяналт сул байдгаас төсвөөс хийгдэж буй хөрөнгө оруулалт үр ашиггүй зарцуулагдах нь элбэг байна. Иймээс төр хөрөнгө оруулалтын хэмжээг нэмэгдүүлэхэд зөвхөн анхаарах бус түүний үр ашиг, хэрэгжилтийг хянах, хариуцлага тооцох тогтолцоогоо илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Төр манай улсын томоохон худалдан авагч бөгөөд ихээхэн хэмжээний бараа, үйлчилгээг худалдаж авдаг ба түүний тухай Эдийн засгийн эрх чөлөөний 2007 оны тайланд дэлгэрэнгүй танилцуулсан байгаа. Тус худалдан авалт зарчмын хувьд өрсөлдөөнтэй, нээлттэй явагдаж, татвар төлөгчдийн мөнгө хэмнэгдэж үр өгөөжтэй, үр ашигтай зарцуулалт явагдах ёстой байдаг боловч манайд 2006 онд тендрийн хуулинд өөрчлөлт оруулж, 1 сая ам доллар байсныг 10 сая доллараас доош өртөгтэй тендэрт²⁰⁹ гадаадын компаниудыг оролцохыг хориглож, Төрийн болон орон

нутгийн өмчөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 34.1.6-д «Улсын төсвийн хөрөнгөөр барьж байгуулах авто зам, эрчим хүчний төслийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь тухайн чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг дотоодын нийт аж ахуйн нэгжүүдийн хүчин чадалтай тэнцүү буюу түүнээс хэтэрсэн тохиолдолд Засгийн газар жишиг үнийг үндэслэн гүйцэтгэгчдийг шууд сонгох шаардлагатай» гэж үзсэн бол «шууд гэрээ байгуулж болох тухай» буюу өрсөлдөөнгүй худалдаж авах талаар заалтыг нэмж оруулсан²¹⁰. Үүний дагуу замын салбарт 2007 онд гадаад, дотоодын 100 гаруй тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалтын ажил хийнэ. Үүний 32 тэрбум төгрөгийн барилгын ажлыг замын компаниудтай шууд гэрээ байгуулж ажиллана гээд Засгийн газраас замын, болон түлш, эрчим хүчний салбарт шууд гэрээ байгуулах объектуудын жагсаалтыг батласан²¹¹. Энэ байдалд ямар нэгэн нааштай өөрчлөлт, ахиц гараагүй хэвээрээ л байна.

Манайд «төсвийн тодотгол» нэрээр урьд нь тооцоогүй байсан бага бус хэмжээний хөрөнгийг хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах байдлаар санхүүжүүлдэг нь эрх зүйт төрийн зарчимд үл нийцэж байна.

210 14 дүгээр зүйл. Ерөнхий нөхцөлийг магадлах

Хүчингүй болгосон заалт

14.2.Өөрийн үндсэн үйл ажиллагааны чиглэлээр тухайн жилд зарлагдсан тендэр шалгаруулалтад хуулийн этгээд зургаагаас дээшгүй удаа оролцож болох бөгөөд үүнээс гурван удаад тендэр нь шалгарсан бол тухайн жилд дахин тендэр шалгаруулалтад оролцохыг хориглоно.

/Төслийн анхны хувилбараар хуулийн этгээд тухайн жилд 10-аас дээшгүй удаа тендэр шалгаруулалтад оролцож, зургаад нь ялсан бол хэмээн өөрчлөхөөр ярьж байсан юм/

34 дүгээр зүйл. Гэрээ шууд байгуулах арга

Нэмсэн заалт

34.1.6. Улсын төсвийн хөрөнгөөр барьж байгуулах авто зам, эрчим хүчний төслийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь тухайн чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг дотоодын нийт аж ахуйн нэгжүүдийн хүчин чадалтай тэнцүү буюу түүнээс хэтэрсэн тохиолдолд Засгийн газар жишиг үнийг үндэслэн гүйцэтгэгчдийг шууд сонгох шаардлагатай гэж үзсэн бол.

34.4. Энэ хуулийн 34.1.6-д заасан гүйцэтгэгчдийг нь шууд сонгох төслийн жагсаалтыг Засгийн газар батална.

211 Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан 2007

209 Хуучин мөрдөж байсан заалт

9.2.Захиалагч нь 1,000,000,001 төгрөгөөс дээш төсөвт өртөг бүхий ажил ...тендэр шалгаруулалтад гадаадын этгээд оролцохыг хориглож үл болно.

Одоо мөрдөж буй заалт

9.2.Захиалагч нь 10,000,000,001 төгрөгөөс дээш төсөвт өртөг бүхий ажил, 100,000,001 төгрөгөөс дээш төсөвт өртөг бүхий бараа, үйлчилгээний тендэр шалгаруулалтад гадаадын этгээд оролцохыг хориглож үл болно.

Учир нь төсвийн харилцаанд субъектууд нь төсвийн хуулиар хүлээсэн үүрэг даалгавараа биелүүлэхгүй байх, магадгүй зориуд биелүүлэхгүй байх, түүнийгээ дараа нь тодотгол нэрээр олж авах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Иймээс энэхүү тодотгол хийх процессын шалгуурыг нарийсгах, анхнаасаа төсөв батлахдаа тодорхой хязгаараар нөөц хөрөнгө төлөвлөх, түүнийг зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай, урьдаас мэдэх боломжгүй байсан тохиолдолд л олгох байдлаар зохицуулах шаардлагатай байна.

2006-2008 онд дэлхийн зах зээл дэх алт, зэсийн үнийн өсөлтийн үр дүнд манай улсад орж ирсэн гэнэтийн төсвийн орлогын ашиглалт төдийлөн үр өгөөжтэй болж чадсангүй, аж үйлдвэрээ хөгжүүлэх, дэлхийн зах зээлээс хараат байдлыг багасгах, улсын дэд бүтцийг олигтой хөгжүүлэхийн оронд²¹² нилээд хэсгийг нь ихээхэн алдагдалтай, ёс төдий арга хэмжээ, хэрэглээнд зарцуулаад²¹³ түүнийг хэрхэн үр өгөөжтэй хуваах, юунд зарцуулах талаар бэлтгэл, алсын хараа, зохистой төлөвлөлт байхгүй байгаа нь харагдлаа. Төсвийн зарлага ийнхүү их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь төсвийн захиран зарцуулалтад улс төрийн нөлөөллийг асар нэмэгдүүлж, бүтээж байгуулахын оронд хувааж зарцуулах сэтгэлгээг нийгэмд бий болгочихлоо. Улс төрийн тэмцэл ерөөсөө төсвийг хэрхэн захиран зарцуулах, яаж хуваах гэдэгт төвлөрлөө. Улс төрийн амлалтаа биелүүлэхийн тулд төсөвт төрөл бүрийн нийгмийн зардлуудыг ихээхэн хэмжээгээр нэмж оруулж байгаа нь төсвийн ачааллыг нэмэгдүүлэх нэг том шалтгаан

212 Төлөвлөсөн арга хэмжээ, төсвийн хөрөнгө оруулалтууд нилээд их байсан боловч цаг хугацаанд гүйцэгтэх, шингээх чадвар манай эдийн засагт үгүйлэгдсэн гэж хэлж болно.

213 Хэдхэн жишээг хэлэхэд, төрийн ордны дуулиант засвар, өргөтгөлийн ажил, улс тунхагласны 800 жилийн ойгоор гадаадын эстрад хамтлагуудыг авчирч тоглуулах, нийгмийн халамжийн оновчгүй олон хэлбэрийг бий болгох гм.

болж байгаа төдийгүй төсвийн төлөвлөлт урт хугацаанд нийцтэй байх боломжийг алдагдуулж байна.

Төсөвтэй холбогдон үүсэх асуудал нь түүний орлогыг бүрдүүлэгч татварын тогтолцооны асуудал юм. Манай татварын тогтолцоо нь албан татвар болон албан бус татвар буюу төлбөр, хураамжаас бүрддэг. Татвар ногдуулалт гэдэг нь хүний /эдийн засгийн/ үндсэн эрхэд халдаж байгаа явдал тул энэ нь заавал эрх зүйн актаар, тодруулбал хуулиар зохицуулагдах ёстой /ҮХ-ийн 5 зүйл/. Түүнчлэн татвар тодорхой, тэгш, бас шийтгэл нь тохирсон байх ёстой. Манайд орон нутгийн түвшинд хуульгүйгээр төлбөр, хураамжууд авах явдал цөөнгүй байдгийг таслан зогсоох шаардлагатай. Манайд шууд татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувиас шууд бус татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь илүү өндөр байна. Шууд бус татварт ихэвчлэн хэрэглэгчид ачааллыг нь үүрдэг татварууд ордог. Эндээс манай улсын хүн амын орлогын албан татварын хувь харьцангуй бага мэт боловч шууд бус татвар байдлаар хэрэглэгчид ихээхэн хэмжээний татварыг төсөвт оруулдаг байна. Монгол Улсад хувь хүмүүс орлогын татварт зөвхөн 10 хувь төлж байгаа мэт боловч шууд бус татвар байдлаар татварын ачааллын ихэнх хэсгийг үүрдэг байна. Шууд бус татвараас илүүтэйгээр шууд татвар ногдуулах нь татварын шударга байх зарчмыг бүрдүүлж байдаг. Энэ нь татварын тогтолцоо нь тэгш бус шударга бус байгааг харуулж байна. Нарийн тооцоо судалгаанд үндэслэлгүй гаргасан шийдвэр нь төсвийн орлого бүрдэлтэд сөргөөр нөлөөлж байна. Жишээлбэл, татварын хувийг бууруулсан хэдий ч бааз суурийг өргөтгөж чадаагүй нь татварын орлогыг бууруулжээ.

Монгол Улсын төсөв нь уул уурхайн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дэх үнийн өөрчлөлт, уул уурхайн компаниудын

орлогоос ихээхэн хараат, эмзэг байдалтай байна. Энэ нь зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн татварын орлогыг хасаж тооцоход Монгол Улсын төсвийн алдагдал өссөн дүнтэй гарч байгаагаас илэрхий юм. Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварыг оруулахгүйгээр тооцвол манай улсын төсвийн нийт тэнцэл 2006, 2007 онд харгалзан ДНБ-ий -1.7 ба -5.5 хувийн алдагдалтай байхаар байсан. Өөрөөр хэлбэл, төсөв илүүдэлтэй гарлаа, сайн ажиллаж байна хэмээсэн дүгнэлтүүд их гарч байгаа ч энэ нь зөвхөн дэлхийн зах зээл дэх алт, зэсийн үнийн өсөлттэй нягт холбоотой, хараат байдалтай гэдэг нь харагдаж байна.

Манайд 2005 оноос хойш төрийн болон төсөвт байгууллагад ажиллагсдын дундаж цалин улсын дунджаас илүү хурдацтай өсчээ. Мөн нэрлэсэн цалингийн өсөлт нь инфляцийн өсөлтөөс давж бодит цалин сүүлийн жилүүдэд өсөлттэй байсан нь харагдаж байна. Төрийн байгууллагад ажиллагсдын цалин ийнхүү нэмэгдэхийн хажуугаар тэдний ажлын гүйцэтгэлийг шалгах хэмжүүр, хяналтыг нарийн тогтоох шаардлагатай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, цалинг ийнхүү нэгдсэн байдлаар нэмэхээс илүүтэйгээр бүтээмжтэй зайлшгүй холбох хэрэгтэй гэсэн үг юм. Гэтэл манай улсын хувьд төрийн үр ашигтай байдал улам муудан авилгал хээл хахууль өсөн нэмэгдсээр байгааг олон улсын байгууллагуудын гаргадаг индексүүд илэрхийлж байгаа талаар бид дээр дурьдсан билээ. Ийм нөхцөлд төрийн албан хаагчдын цалинг ийнхүү хурдацтай нэмэгдүүлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэхээс илүүтэйгээр инфляцийн шалтгаан болж улмаар эдийн засгийн бодит салбарт дарамт болохоос өөр үр дүнг авчрахгүй.

Сүүлийн жилүүдэд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг өөрчлөн тогтоосонтой

холбоотойгоор тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн нь нийгмийн даатгалын зардал өсөх шалтгаан болж байна. Тухайлбал, 2007 онд нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг 67 хувиар нэмэгдүүлсэн байна. Гэтэл нийгмийн даатгалын шимтгэлийн орлого нь зардлаасаа байнга бага, алдагдалтай байдаг ба төсвөөс энэхүү алдагдлыг нөхөж санхүүжүүлсээр байгаа нь зохимжгүй үзэгдэл болоод байгаа билээ.

Монголын нийгмийн секторын үр ашгийн индекс эрс буурсан нь тухайн салбарт зарцуулж буй зардалтайгаа харьцуулахад үйл ажиллагааны үр ашиг муу байна гэсэн үг юм. Үр ашиггүй зардлуудыг бууруулах буюу гаргаж буй зардлынхаа үр ашгийг дээшлүүлэх талаар төрөөс анхаарах шаардлагатай байна. Нийгмийн даатгал болон халамжийн салбар нийлээд 1996 онд нийт хүн амын 16.8 хувийг хамардаг байсан бол 2007 оны байдлаар зөвхөн нийгмийн халамжийн салбар дангаараа Монгол Улсын нийт хүн амын 44.6 хувийг хамардаг өргөн хүрээтэй салбар болжээ.

Манай улсын орлогын тэгш бус хуваарилалтын үзүүлэлт болох Жини индекс сүүлийн жилүүдэд муудаж 0.4 хүрсэн²¹⁴ байгаа нь орлого хуваарилалтын байдал улам дордож байгаагийн илрэл гэж хэлж болохоор болоод байна. Эндээс дүгнэхэд манай төрийн, төсвийн оролцоо улам их тэлж ирсэн ч төсвийн бодлогын гол зорилгын нэг болох орлого хуваарилалт улам муудаж байгаа нь төсвийн дахин хуваарилалт маш үр өгөөжгүй байгааг харуулж байгаа юм.

214 Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Н. Энхбаярын 2008 онд Эдийн засгийн чуулганд хэлсэн үгнээс. 2008.11.27

4.2.4 Эдийн засгийн бодлого дахь улс төрийн нөлөөллийн гамшиг

Үүнийг авч үзэхэд төрийн санхүү маш хүчтэй улс төрийн нөлөөнд орсныг тэмдэглэх хэрэгтэй байна. Үүнээс болж төсвийн бодлого бүхэлдээ улс төрийн хүчнүүдийн, УИХ-ын гишүүдийн хариуцлагагүй амлалтыг биелүүлэх санхүүжилтийн эх үүсвэр болж хувирчээ. 2004 он хүртэл манай улсын төсөв харьцангуй их цомхон байсан боловч дэлхийн зах зээл дээр зэс, алтны үнэ нэмэгдэх, манай эдийн засгийн цар хүрээ, хэмжээ нэмэгдэхийн зэрэгцээ төсвийн хэмжээ мэдэгдэхүйц өсч, улмаар 2006-2008 онд нилээд өндөр түвшинд буюу ДНБ-ий 40% хүрсэн. 2006 онд төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн 1238 тэрбум төгрөг байсан бол 2008 онд буюу 2 жилийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн 2564²¹⁵ тэрбум төгрөг буюу 2 дахин өссөн. Энэ бол түүхэнд бараг байдаггүй төсвийн орлого, зарлагын өсөлтийн хувь юм. Үүнд: цалингийн хэмжээ нь 2006 оны 196 тэрбум төгрөгөөс 559 тэрбум болж 2.8 дахин өсч, татаасын хэмжээ 272 тэрбумаас 693 тэрбум болж 2.5 дахин, нийгмийн халамжийн зардал 74 тэрбум төгрөгөөс 255 тэрбум болж 3.59 дахин, хөрөнгө оруулалт 145 тэрбумаас 578 тэрбум төгрөг болтлоо өссөн.

Манай орны түүхэнд анх удаа ийм их хэмжээний төсвийн орлого, хөрөнгөтэй болсон тохиолдол юм. Гэтэл үүнийг зарцуулсны хэрээр гарсан үр дүн нь ихээхэн чамлалттай байлаа. Товчхон хэлэхэд, төсвийн зарлага нэмэгдэх хэмжээгээр тендер будлиан нэмэгдэж²¹⁶, эрчим хүч болон бусад салбарт ямар ч өрсөлдөөнгүй шууд гэрээний үндсэн дээр төсвийн хөрөнгийг хувийн цөөн тооны компаниудад зохистой хяналт, шинжилгээгүй хуваарилдаг болсон.

215 2008 оны Монгол Улсын төсөв

216 Эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан 2007.

Тооцоогүй, төлөвлөгөөгүй арга хэмжээ, хөтөлбөрүүдийг олноор хэрэгжүүлсэн боловч санхүүжүүлсэн ажлуудын явц, хэрэгжилт нь чанаргүй, ихээхэн хугацаа алдсан, хагас дутуу биелсэн байдал газар авлаа.

Гэтэл төсвийн хэрэгжилтэд хамгийн их анхаарах ёстой УИХ харин ч эдгээр дутагдлыг бараг анхааралгүй орхиж, үр ашигтай төсвийн зарцуулалтыг бий болгох, гүйцэтгэх засаглалаас оруулсан төслийг хянаж танахын оронд төрөл бүрийн арга хэмжээ нэмж оруулан 2009 оны төсвийг бүр ДНБ-ий 6.1%-тай тэнцэх алдагдалтай баталлаа. Их Хурлаас төсөвт ийнхүү асар их нөлөөлж зарлагыг нь нэмж байгаа байдал зөвхөн 2009 оны төсөв дээр ч бус сүүлийн жилүүдэд нийтлэг явдал болж ажиглагдсан. Тухайлбал 2007 оны төсвийг батлахдаа «4.1. Төсвийн бодлого..Монгол Улсын 2007 оны төсвийн бодлого нь сүүлийн жилүүдэд гарсан макро эдийн засгийн өсөлт болон *төсвийн тогтвортой, тэнцвэрт байдлыг бататгаж*», 2008 оны төсвийг батлахдаа мөн л «Монгол Улсын 2008 оны төсөв дараах үндсэн зорилт, зарчмуудыг хангахад чиглэгдэнэ. Үүнд: Монгол Улсын төсвийн орлогын бодлого нь 2008 онд *төсвийн тэнцвэрт харьцааг* хадгалах хэмжээнд орлогын боломжит эх үүсвэрүүдийг бүрэн дайчлах» гэсэн зарчмыг баримтласан мөртлөө 2009 оны төсвийг батлахдаа ДНБ-ийн 6.1% хувьтай тэнцэх алдагдалтай төсвийг баталж, өмнөх жилүүдийн тэнцвэрт төсвийн зарчмаа дурдаагүй байна. Энэ нь манай улсын хувьд төсвийн тууштай баримтлах зарчим, үзэл баримтлал ерөөсөө байхгүй байгаагийг илрэл боллоо²¹⁷.

217 <http://www.mongolnews.mn/unuudur.php?n=33393>.

Монголбанкны ерөнхийлөгч асан, УИХ-ын гишүүн О.Чулуунбат:-Сүүлийн найман жил ийм төсөв байгаагүй. Ийм төсөв баталснаар Монгол Улс замбараагүй мөнгө зарцуулдаг, орлого, зарлагаа зохицуулж чаддаггүй гэсэн дохиог олон улсад өгчихлөө. Таваас дээш хувийн алдагдалтай төсөв баталсан улсын Засгийн газраас

ДНБ-ий 6.1%-тай тэнцэх их алдагдлыг хэрхэн нөхөх талаар төсвөө баталсан УИХ-д тодорхой санаа байгаа эсэх тухай үзэхэд тодорхой арга зам төлөвлөгөөгүй, «зарим гишүүд нь Монгол Улсын Хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр төсвийн алдагдлыг нөхөж²¹⁸ алдагдалгүй төсөв батлачихаад гадаадаас «Мөнгө босгоё» гэсэн бол зарим нь алдагдалтай төсвөө гадны хөрөнгөөр нөхөх боломжгүй гэж үзэж байлаа. Гэвч төсвийн гуравдугаар хэлэлцүүлгээр төсөвт нэмэлт өөрчлөлт оруулах бололцоо байхгүй тул төсөв алдагдалтай батлагдах нь тодорхой²¹⁹» болсон нь УИХ өөрөө тус алдагдлыг хэрхэн нөхөх гэж байгаа талаар ямар ч тодорхой арга зам, ойлголтууд байгаагийн шинж юм. Төсвийг ийм их алдагдалтай баталсныг мөнгө, санхүүгийн салбарт олон жил ажилласан УИХ-ын гишүүд өөрсдөө ч шүүмжилсэн байна. Төсвийн алдагдал ийнхүү маш өндөр түвшинд батлагдсанд гол нөлөөлсөн зүйл нь «хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад *гишүүдээс гарсан, дэмжигдсэн саналуудыг нэмж*²²⁰ тусгаснаар Монгол Улсын 2009 оны төсвийн зарлага хоёр их наяд 200 тэрбум 900 сая төгрөг байхаар тусгагджээ...Ийнхүү Монгол Улсын нэгдсэн

төсөв нийт дүнгээрээ ДНБ-ий 6,1 хувьтай тэнцэхүйц алдагдалтай байх ажээ²²¹».

Төсөв төрийн оролцооны хамгийн чухал суваг учраас яагаад манайд төрийн оролцоо ийм үр өгөөж муутай байна вэ, төсөв ийм замбаараагүй байна вэ гэсэн үндсэн асуудал тавигдах болж байгаа нь төсвийг зохиох, өөрчлөх, хэлэлцэх, батлах манай улсын систем, тогтолцоотой шууд холбоотой байна. Төсвийн төлөвлөлтийг хөгжлийн дунд хугацаа, хэтийн төлөв, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн бодлогуудтай уялдаа холбоотойгоор тооцож, төлөвлөж байх зайлшгүй шаардлагатай байхад гүйцэтгэх засаглалаас бэлдсэн төслийг яагаад ийм их хэмжээгээр нэмэх, өөрчлөлт оруулах эрх, боломж нь УИХ-д байна вэ гэсэн Үндсэн хууль, манай улсын засаглалын зохион байгуулалт, эрх зүйн системийн байдал, түүний мөн чанартай холбоотой том асуудал зүй ёсоор тавигдах ёстой болж байгаа юм. Энэ сэдэв өөрөө асар гүнзгий асуудал учраас үүнийг энэ тоймын хүрээнд дэлгэрэнгүй судлах боломжгүй боловч гол зүйлүүдийг тэмдэглэх шаардлагатай байна.

Дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудад төсвийг батлахдаа төсвийн сахилга бат, төсвийн ерөнхий зарчим, шаардлагыг харгалзаж баталдаг нь ойлгомжтой. Гэтэл яагаад манай улсад энэ зарчим биелэхгүй байна? Манай улсын төсвийг хэлэлцэх, батлах тогтолцоо нь өнгөцхөн харахад бусад орны тогтолцооноос, тухайлбал Герман улсаас тийм ч ялгаатай биш харагдаж байгаа юм. Дэлхийн практикт аливаа улсын парламент төсвийн зарцуулалт, тэргүүлэх чиглэлд хяналт тавих нь ердийн зүйл²²² ба харин ч парламентын үйл ажиллагааны гол зорилгуудын нэг байдаг. Мөн

гаргасан үнэт цааснаас салах ёстой гэсэн практик байдаг юм. Ийм нөхцөлд дэлхийн зах зээлд Монгол Улс мөнгө босгоход амаргүй байх болно. Уг нь бидэнд боломж их байсан ч ашиглаж чадсангүй.

218 Монгол Улсыг хөгжүүлэх сан хуулиар төсвийн алдагдлыг нөхөхөд бус, дэд бүтцийн болон нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдэд зарцуулагдах ёстой.

219 <http://www.news.mn/news/section=politic/page=show/content=news/id=30429#0.6165395176105034>

220 <http://www.mongolnews.mn/unuudur.php?n=33283>.

Ч.Улаан: -Хоёрдугаар хэлэлцүүлгийн үеэс л Засгийн газраас оруулсан төсвийн саналыг УИХ-ын гишүүд “будлиулж” эхэлсэн. Төсвийн алдагдал ДНБ-ий гурван хувиас хэтрэхгүй байх ёстой. Зардал бууруулах талаар УИХ дорвитой алхам хийж чадсангүй. Алдагдлыг ДНБ-ий 6.1 хувьтай тэнцэхээр батлах юм бол ирэх оны гурав, дөрөвдүгээр сарын үеэс манай улсын санхүүгийн зах зээлд тогтворгүй байдал үүсэх аюул нүүрлэнэ. УИХ зарлагаа хасч чадсангүй, тэгэхийг ч хүссэнгүй. Алдагдал нөхөх гарц олж чадахгүйд хүрвэл Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгийг төсөвт татаж авахаас өөр арга байхгүй. Ийм төсөв батлах санал хураалтад би оролцож чадахгүй.

221 http://www.unuudur.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=104:--2009-----&catid=1:2008-11-09-20-05-50&Itemid=2

222 Legislatures and Budget Oversight: Best Practices1W, arren Krafchik, International Budget Project, Joachim Wehner, London School of Economics, May 2004

парламентын хараа хяналт төсвийн илүү сайн хэрэгжилтийг бий болгоход асар чухал байдаг.

Гэвч парламент, гүйцэтгэх засаглалын хооронд төсвийн хувьд эдлэх үүрэг, эрхийн тодорхой ялгаа бий. Гүйцэтгэх засаглал парламентаас илүү өдөр тутмын ажлын явц, шаардлагатай зардал, санхүүжилтийн хэмжээ, хөгжлийн чиг, хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийн талаар илүү их мэдээлэлтэй байдаг. Мөн ихэнх орнуудад парламентад бодлогын, тэр дотор төсвийн бодлогын талаар судалгаа шинжилгээ хийх чадавхи байдаггүй. Тухайлбал, манай улсын УИХ-д одоо хүртэл тийм судалгааны төв, чадавхи байдаггүй бөгөөд энэ жилээс л байгуулахаар төлөвлөж байна. Парламентын нөлөө хэт их болох нь төсөв, санхүүгийн журам, сахилга батад сөрөг нөлөө үзүүлдэг өөрөө хэлбэл, зохистой журам, зарчим, хяналтгүй парламентын үйл ажиллагаа төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх, үр ашгийг нь бууруулах аюултай байдаг²²³.

Иймд үүнээс зайлсхийхийн тулд өндөр хөгжилтэй орнуудын байгууллагын (OECD) гишүүн орнуудын хувьд 2001 онд төсвөө батлахдаа 6 орны парламент нь төсвийн төсөлд өөрчлөлт огт оруулалгүй, 17 орон бага зэргийн, зөвхөн 4 орон²²⁴ нь нилээд их хэмжээний өөрчлөлт оруулж баталсан байна.

Улс орнуудын байдлыг харахад тус орны засаглалын систем, үндсэн хууль, парламентын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, тогтолцоо нь төсөвт өөрчлөлт оруулах явцад их нөлөөлдөг нь харагдаж байгаа юм. Энэ бол олон зуун жилийн ардчиллын хөгжлийн явцад тухайн орны тогтолцоонд тохирсон хамгийн

зохистой эрхийн харьцааг бий болгож бүрэлдсэн байдалтай холбоотой юм. Үндсэн хууль, бусад хууль журмаар парламентаас төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах эрхийг нь хязгаарлаж тухайлбал, зөвхөн зарлагыг хасах эрхийг парламентэд үлдээж шинээр зарлага санал болгохыг хориглодог системүүд байдаг. Мөн хуулиар хязгаарлаагүй ч гэсэн парламент нь өөрөө төсөв хэлэлцэх үед нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдлыг тунгаан, төрийн оролцооны зарчмаа үндэслэн төсвийн алдагдлын зөвшөөрөх дээд хэмжээ, зарлагын дээд хэмжээг баталсаны дараа төсвийн зарлагын доторхи бүтцийг хэлэлцдэг жишээтэй байна. Тухайлбал, манай улсад 2005 он хүртэл төсвийн алдагдлын дээд хэмжээ, төсвийн зарлагын дээд хэмжээг олон улсын байгууллагатай гэрээ, хэлцэл хийх замаар тохирч төсвөө хэлэлцэж батладаг байсан тул тэр үед төсвийн бодлого харьцангуй замбараатай байжээ.

Ийм учраас хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт томоохон өөрчлөлт оруулдаггүй харин ч голдуу зарлагыг хасах, хэмнэх явдал ажиглагдаж манайх шиг парламент нь өөрөө зарлагаа өсгөдөг тохиолдол бараг гардаггүй байна. Энэ нь парламентын системтэй оронд парламентын нөлөө, эрх мэдлийг зохистойгоор тодорхойлж гүйцэтгэх засаглалтай холилдохоос урьдчилан хамгаалах тогтолцоо ажиллаж байгаагийн үр дүн юм.

Энэ тогтолцоо орон болгонд өөр байна. Тухайлбал, ерөнхийлөгчийн засаглалтай ардчилсан оронд парламент нь ерөнхийлөгчөөс оруулж буй төсвийн төсөлд илүү их өөрчлөлт хийх эрхтэй байдаг байна (жишээ нь АНУ). Энэ нь ерөнхийлөгчид эрх мэдэл нилээд их байдаг тул түүнийг хязгаарлахын тулд парламентад өгсөн гүйцэтгэлийн засаглалыг хянах эрхүүдийн нэг юм.

223 Legislatures and Budget Oversight: Best Practices, Warren Krafchik, Joachim Wehner, London School of Economics, May 2004

224 Legislatures and Budget Oversight: Best Practices I, Warren Krafchik, International Budget Project, Joachim Wehner, London School of Economics, May 2004

Парламентын засаглалтай орнуудад парламент гүйцэтгэх засаглалаас оруулсан төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах эрх, боломж нь нилээд хязгаарлагдмал байдаг (учир нь парламент нь эрх баригч дээд байгууллага тул Үндсэн хуулиар эсвэл өөр хуулиар түүний эрхийг ийнхүү хязгаарладаг ажээ). Австрали, Их Британи зэрэг улсуудад Засгийн газрын төсвийг батлахдаа маш бага хэмжээний өөрчлөлттэй батладаг бөгөөд тухайлбал, Австралид хамгийн том төсвийн өөрчлөлт нь 1995 онд төсвийг батлахдаа парламент хөрөнгө оруулалтын зардлыг 250 мянган доллараар багасгасан явдал байжээ. Их Британий парламентад Засгийн газар хүсэлт гаргасан тохиолдолд л парламент төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулдаг байна.

Парламентын засаглалтай орнуудад төсөвт өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл, үйл ажиллагаа нь гурван зүйлээс шалтгаалдаг байна. Үүнд:

1. *Тухай орны парламентад үндсэн хуулиар төсвийг өөрчлөх талаар олгогдсон эрх мэдлийн хэмжээ.* Төсөвт өөрчлөлт оруулах парламентын эрхийг үндсэндээ 3 төрөлд хувааж авч үздэг.
 - а. Засгийн газраас санал авахгүйгээр төсөвт хязгаарлалтгүй өөрчлөлт оруулах
 - б. Хязгаарлалттай өөрчлөлтийг оруулах эрх (Засгийн газраас санал авч болно, авахгүй байж болно)
 - в. Төсвийн зарчим (тухайлбал тэнцвэрт төсвийн зарчимд) захирагдан өөрчлөлт оруулах эрх

Ихэнх хөгжилтэй орнууд а) төрийн эрхийг парламентад өгсөн байдаг боловч хамгийн ихээр үүнийг хэрэгжүүлдэг Герман улсад ч төсөвт өөрчлөлт оруулах парламентын эрхийг нь бодитоор хязгаарласан байдаг. Энэтхэг улсад

парламент засгийн газрын зардлыг зөвхөн бууруулах эрхтэй. Англид парламент төсвийн зарлагыг, орлогыг ч нэмэгдүүлэн батлах эрхгүй. 1986 онд хийсэн парламентын эрхийн судалгаанд 82 орноос зөвхөн 32 нь б) төрлийн эрхтэй, бусад нь б) болон в) 3-р төрлийн хязгаарлагдмал эрхтэй байсан байна.

2. *Төсвийг батлахад холбогдох процедурын зохион байгуулалт, өөрөөр хэлбэл, холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцдэг эсэх, хэлэлцэх тохиолдолд хэр удаан хэлэлцдэг, дүгнэлт гаргаж чуулганд оруулдаг эсэх, байнгын хорооны эрх мэдлийн хэмжээ гм.* Туршлагаас харахад төсвийн төслийг байнгын хороогоор хэлэлцүүлэхгүйгээр ерөнхий чуулганаар хэлэлцүүлж баталдаг тохиолдолд төсөвт өөрчлөлт оруулах магадлал нь бага байдаг. Учир нь нийт чуулганы хэлэлцүүлэг нь хэт ерөнхий, тодорхой бус болдог байна. Харин байнгын хороонд тууштай, нилээд хугацаа гаргаж хэлэлцдэг тохиолдолд төсөвт өөрчлөлт орох магадлал өндөр болдог байна (Герман). Байнгын хороодын дүгнэлт санал нь чухал биш тохиолдолд (жишээ нь Австрали) тэдгээрийн нөлөө нь багасч, төсөвт өөрчлөлт орох тохиолдлууд нь ховор болдог байна.

3. *Парламент бодлогын судалгаа хийх хангалттай чадавхи, чадвартай байгаа эсэх.* Германы парламент Бундестагын Төсвийн хороо 5-6 хүнтэй тамгын газартай, дээрээс 80 хүнтэй эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгээс зөвлөлгөө авах боломжтой байдаг бол Австралид төсвийг хэлэлцдэг байнгын хороо болгон нарийн бичгийн дарга, 1-2 эрдэм шинжилгээний ажилтантай, хамгийн чухал хороод 10 хүртэл ажилтантай байдаг байна. АНУ-

ын Конгрессийн Төсвийн офис 200 гаруй мэргэжилтэнг ажиллуулдаг. Ийм чадавхи бүрэлдсэн тохиолдолд парламент нь төсөвт илүү ихээр шинжилгээ хийж хэлэлцэх, санал гаргах явдал нэмэгддэг байна.

Дүгнэж хэлэхэд, төсөвт хамгийн их өөрчлөлт орох магадлалтай тохиолдол нь парламентад төсвийг өөрчлөх эрхийг үндсэн хуулиар олгосон, байнгын хороод төсөвт нэмэлт өөрчлөлтийг санал болгох эрхтэй, байнгын хороод төсвийн төслийг нухацтай хэлэлцэж шаардлагатай тохиолдолд мэргэжилтэн, зөвлөхүүд, ажлын бүлгүүдийг байгуулах эрхтэй, байнгын хороод мэдээлэл ихтэй байдаг нөхцөл бүрдсэн тохиолдол байдаг байна²²⁵.

Манай Улс парламентын тогтолцоотой орон тул төсвийн төслийг гүйцэтгэх засаглал буюу Засгийн газар бэлтгэж батлуулахаар УИХ-д оруулдаг. Энэ нь бусад орнуудтай ижил зүйл юм. Гэвч эндээс гол ялгаа нь эхэлдэг.

Нэгдүгээрт, манай улс өөрөө парламентын тогтолцоотой улс. Энэ утгаар манайд угаасаа парламентын эрх мэдэл нь нилээд өндөр байгаа. Ийм тохиолдолд дээр танилцуулсны дагуу ихэнх орнуудад парламент төсөвт оруулах хязгаарлалттай эрхтэй байдаг байхад манайд Үндсэн хуулиар эсвэл өөр ямар нэгэн хуулиар УИХ Засгийн газраас оруулж ирсэн төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах хязгаарыг нь тогтоож өгөөгүй байна. Гэтэл манай парламент ерөнхийлөгчийн засаглалын үед л эдэлдэг төсвийг өөрчлөх эрхтэй болоод байна.

Хоёрдугаарт, Их хурал өөрөө санаачлан төсвийн нийт зарлагын хэмжээг тогтоож агуулгыг зүйлүүдээр нь хэлэлцэх, төсвийн

алдагдлын максимумыг тогтоож дараа нь зардлын задаргааг дэлгэрэнгүй хэлэлцэх, тэнцвэрт төсвийн баримтлалыг үндэслэн төсвийн төслийг хэлэлцэх алхмыг огт хийдэггүй. Өөрөөр хэлбэл, төсөвт өөрчлөлт оруулах хязгаарыг хуулиар ч тавьдаггүй, УИХ өөрөө ч хязгаар лимитыг бий болгож түүнийг хэтрүүлэхгүй байх талаар ажилладаггүй.

Гуравдугаарт, манайд төсвийг хэлэлцэхдээ нилээд их хугацаанд холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцэж санал дүгнэлтийг нь чуулганд оруулдаг. Энэ нь төсөвт оруулах өөрчлөлтийн магадлагыг ихээхэн нэмэгдүүлдэгийг дээр жишээгээр харсан.

Дөрөвдүгээрт, УИХ, түүний байнгын хороо асар их эрх мэдэлтэй байдаг²²⁶: «19.1. Байнгын хороо .. хэлэлцэж санал, дүгнэлт гарган нэгдсэн хуралдаанд хэлэлцүүлэх... асуудлын хүрээнд төрийн бодлого, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох санал боловсруулах..Улсын Их Хурлын даалгаснаар, эсхүл өөрийн санаачилгаар Монгол Улсын Засгийн газарт санал оруулах, хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр биелүүлэхийг шаардах эрхтэй». Үүнийг харахад, байнгын хороо нь хүртэл хуулиар өргөн хүрээтэй асуудлуудыг хэлэлцэж, маш их нөлөөтэй байдаг²²⁷ ба

226 Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, шинэчилсэн найруулга

227 20.7. Эдийн засгийн байнгын хороо:

20.7.1. эдийн засаг нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл;

20.7.2. эдийн засгийн дотоод, гадаад бодлого;

20.7.3. бүсчилсэн хөгжил;

20.7.4. төрийн мөнгөний бодлого, банк, Монголбанкны үйл ажиллагаа;

20.7.5. үнэт цаас, даатгалын бодлого;

20.7.6. төрийн өмчийн удирдлага, зохицуулалт, хувьчлалын бодлого;

20.7.7. гадаадын хөрөнгө оруулалт, зээл, тусламжийн нэгдсэн бодлого;

20.7.8. газрын кадастр, бүртгэл;

20.7.9. газрын тосны асуудал, ашигт малтмал ашиглалтын бодлого;

20.7.10. үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих бодлого;

20.7.11. шударга бус өрсөлдөөнийг хязгаарлах бодлого;

225 THE ROLE OF PARLIAMENT IN THE BUDGET PROCESS, Warren Krafchik and Joachim Wehner*, Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service.

үүнийг зохицуулсан хуулийг УИХ өөрөө баталдаг. Өөрөөр хэлбэл, УИХ өөрийнхөө эрх мэдлийн хүрээгээ зохицуулсан хуулийг өөрөө баталж, үндсэндээ УИХ-аас гаргаж байгаа эдийн засаг, төсвийн бодлогын алхмууд ерөөсөө хөндлөнгийн, олон нийтийн хараа хяналтаас гарчихлаа. Байнгын хороодын үйл ажиллагааг нэгдсэн чуулган, УИХ-ын дарга ч тэр болгон хязгаарлахгүй байна. Өндөр хөгжилтэй орнуудтай харьцуулахад манайд парламент, байнгын хороодыг маш их эрх мэдэлтэй болгочихсон байгаа бөгөөд түүнийг нь ерөөсөө хязгаарлаагүй байна.

Тавдугаарт, Үндсэн хуулинд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөд үндэслэн гүйцэтгэх засаглал, УИХ хоёр холилдох суурь нь тавигдсан байгаа. «29-р зүйл. Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй²²⁸». Үүгээр парламентын

гишүүд Засгийн газрын гишүүнээр ажиллах боломж нь нээгдэж, засаглалын хоёр төрөл холилдож байна.

Цаашилбал, УИХ гишүүд 10 сая, 250 саяар төсвийн мөнгийг захиран зарцуулдаг болсон байна. Хэвлэлд мэдээлснээр Үндсэн Хуулийн Цэцийн их суудлын хуралдаанаас 2007 оны төсвийн хуулийн хавсралтаар улсын төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээ барилга байгууламжийн жагсаалтад батлагдсан гишүүн болгоны 250 саяын нийлсэн 19 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалтын төсөл арга хэмжээг нэр заан хүчингүй хүртэл болгосон шийдвэрийг гаргасан байдаг.

Ийнхүү сүүлийн жилүүдийн төсвийн төслийг хэлэлцэхдээ УИХ-ын гишүүд Засгийн газрын төсвийн төслийг өөрчилж УИХ-ын дэргэд ямарваа эдийн засгийн судалгааны нэгж байхгүй, тооцоо, үндэслэл муутай өөрийн саналыг нэмж баталж байгаа нь манай улсын нийт эдийн засгийн бодлого, зохицуулалтын үр өгөөжийг ихээхэн бууруулж, олон улсын судлаач нарын хэлж байгаагаар төсвийн сахилга бат алдагдах, санхүүжилт нь орлоготой зөрөх үндэс болоод байна.

Үүнээс болж сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн бодлого ихээхэн алдаатай боловсруулагдаж, төсвийн зарлага бодлогогүй, замбараагүй болж байгаагийн нэг хүчин зүйл нь болоод байгаа юм. Цаашилбал, төсвийн зарлагыг ийнхүү ямарваа сахилга бат, хязгаарлалтгүйгээр УИХ өөрчилж байгаа нь хууль батлах парламентын үндсэн ажлын оронд сонгууль, улс төрийн амлалт, хувийн сонирхлын төлөө улсын төсвийг дураараа өөрчлөх шалтгаан болоод, улсын төсвөөр бизнес хийдэг нөхцөл нь бүрэлдлээ. Тус бизнесийн ашгийг олохын тулд УИХ-д нэр дэвшиж, дараа нь төсвийг өөртөө ашигтайгаар

20.7.12. төрөөс аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих бодлого;

20.7.13. стандартчилал, хэмжил зүй, чанарын баталгаажуулалт;

20.7.14. албан ёсны статистикийн үйл ажиллагааны зохицуулалт;

20.7.15. вйлдвэрлэлийн бүтээмжийн өсөлт;

20.7.16. барилга, хот байгуулалт;

20.7.17. твш, эрчим хвч;

20.7.18. зам тээвэр, шуудан;

20.7.19. орон сууц, нийтийн аж ахуй;

20.7.20. аялал жуулчлалын дэд бүтцийн хөгжил;

20.7.21. мэдээлэл, технологийн хөгжил;

20.7.22. харилцаа холбоо;

20.7.23. техник, технологийн шинэчлэлийг;

20.5. Төсвийн байнгын хороо:

20.5.1. улсын нэгдсэн төсөв, түүний гүйцэтгэл, хяналт;

20.5.2. төрийн санхүү, зээлийн болон татварын бодлого;

20.5.3. аудитын асуудал;

20.5.4. гадаад улс, олон улсын санхүүгийн байгууллагатай байгуулсан зээлийн гэрээ, хэлцэлийг асуудлыг эрхэлдэг.

228 Энэ хэсгийг 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан бөгөөд Үндсэн Хуулийн Цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болсон. Мөн 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан.

захиран зарцуулах сонирхол бий болсон нь манай улсын улс төр, нийгмийг гүн хямралд оруулаад байгаа хүчин зүйлүүдийн нэг болжээ. Энэ байдал зөвхөн төсвийн бус, эдийн засгийн бодлогын бүхий л хүрээнд ажиглагдаж байгаа тул үүнийг яаралтай засах шаардлагатай болоод байна.

4.2.5 Санхүүгийн зах зээл

Санхүүгийн салбарт оролцож байгаа төрийн үүрэг оролцооны зохистой хэм хэмжээг үнэлэхдээ энэ чиглэлд олон улсын түвшинд хэрэглэдэг холбогдох стандартуудын хэрэгжилтийн байдалтай уялдуулж авч үзлээ. Олон улсын жишгээс үзэхэд мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх, санхүүгийн салбарыг зохицуулах нь ихэнх улсын хувьд төрийн чиг үүрэг болдог бөгөөд зохицуулалтын стандартын хэрэгжилтийг үнэлэхдээ холбогдох бодлогын стандарт нь зөвхөн хууль тогтоомжид хэрхэн тусгагдсанаар хязгаарлахгүй, тэрхүү хууль тогтоомж нь амьдрал дээр хэрхэн хэрэгждэгийг харгалзан үнэлэхийг хичээсэн.

Олон улсын туршлагаас үзвэл, Мөнгө санхүүгийн бодлогын стандартын хэрэгжилт сайн байгаа орнуудад санхүүгийн систем нь эрүүл, банкууд нь санхүүгийн чадвартай байдаг тул манай төрөөс энэ салбарт тавигддаг төрөл бүрийн стандартыг бүрэн хэрэгжүүлэхийн төлөө зорьж ажиллах хэрэгтэй юм.

Мөнгөний бодлогын талаархи Олон улсын холбогдох стандарт болох «Мөнгө санхүүгийн бодлогын ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм»-д заасан 17 зарчмын 10 нь Монголбанкинд бүрэн хэрэгжиж бусад зарчмуудыг хэрэгжүүлэх талаар Төрөөс анхаарч ажиллах шаардлагатай байна.

Өнөөгийн байдлаар төр буюу түүний байгуулсан төв банк мөнгөний бодлогын

талаар тавьсан зорилтоо хэрэгжүүлж чадаагүй буюу төр мөнгөний тогтвортой байдлыг хангах үүргээ биелүүлээгүй байна.

Монголбанкнаас компаниудад зээл олгож арилжааны үйл ажиллагаа эрхэлж байсныг төрөөс санхүүгийн зах зээлд буруугаар оролцож байна гэж үзнэ.

Санхүүгийн салбарт оролцох төрийн үүргийг үнэлэх бололцоог олон улсын холбогдох байгууллагын тусламжтайгаар хийлгэсэн «санхүүгийн системийн тогтворжилтын үнэлгээ» гэсэн баримт бичиг олгосон бөгөөд үүний дагуу хэдийгээр хөгжлийн түвшин өнөөг хүртэл дорой байгаа боловч түргэн өсч байгаа санхүүгийн системийн өсөлтийг тогтворжуулах, эдийн засгийн хэлбэлзлийн эрсдлээс хамгаалах нь Монголын төрийн өмнө тулгарч буй сорилт бөгөөд зохицуулалт хяналт шалгалтын тогтолцоог Төрөөс цаашид бэхжүүлэх шаардлагатай гэж дүгнэсэн.

Манай Улс банкны зохицуулалтын олон улсын стандарт болох «Банкны үр дүнтэй хяналт шалгалтын Базелийн үндсэн 25 зарчим»-ын 7-г олон улсын үнэлгээний баг ажиллаж байх үед бүрэн хангаж бусад 18 зарчмыг бүрэн буюу хэсэгчлэн мөрдөөгүй байна.

Санхүүгийн салбарт оролцох төрийн оролцоо нь системийн шинж чанартай эрх зүйн тогтолцоо, төлбөрийн систем, дэд бүтэц, зохицуулалт, хяналт шалгалт, системийн хамгаалалтын тогтолцоогоор хязгаарлагдах учиртай бөгөөд манай төрөөс санхүүгийн үйлчилгээг (хөгжлийн банк, орон сууцны санхүүжилт гэх мэт) шууд үзүүлэх санаачилга гаргаж байгаа нь зах зээлд гажуудал, шударга бус байдал үүсгэх учраас ийм арга хэлбэрээс татгалзах шаардлагатай.

Хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэхэд оролцох төрийн зохицуулалтын үүрэг бол хөрөнгө оруулагчдыг бодитой зөв мэдээллээр хангах боломжийг бүрдүүлэхэд

оршино. Өнөөдөр монголын хөрөнгө оруулагч хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргахад шаардагдах мэдээллээр дутагдаж хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийн хамгаалах үүргээ төр биелүүлэхгүй байна

Сүүлийн үед тулгарч буй дэлхийн санхүүгийн хямрал манай санхүүгийн салбарт нөлөөлөх нөлөөлөл нь гадаад худалдаа, төсвийн тэнцэл, эдийн засгаар дамжин шууд бус хэлбэртэй илэрч байна. Энэ нь манай улсын хувьд санхүүгийн зах зээлийн зохицуулалтаа чангатгах (хадгаламжийн даатгалын хууль, ипотекийн зээлийн хууль) шаардлагад хүргэж байна.

Төр, нийгмийн бараагаар хангах үүргээ хэрэгжүүлэхийн хажуугаар үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийн үр дүнг хянаж, хариуцлагын тогтолцоог хөгжүүлэх ёстой юм. Манайд энэхүү хариуцлагын тогтолцоо хөгжөөгүй, хяналт сул байдгаас төсвөөс хийгдэж буй хөрөнгө оруулалт үр ашиггүй зарцуулагдах нь элбэг байна. Иймээс төр зөвхөн хөрөнгө оруулалтын хэмжээг нэмэгдүүлэхэд анхаарах бус түүний үр ашиг, хэрэгжилтийг хянах, хариуцлага тооцох тогтолцоогоо илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Хяналт, хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгож сайжруулах нь төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтыг бууруулах, улмаар төрийн оролцоог оновчтой болгох нөхцлийг бүрдүүлэх болно.

Манай улс «Хадгаламж, зээлийн хоршоо» хэмээх санхүүгийн байгууллагаар дамжуулан иргэд, хүмүүсийн гар дээрх сул мөнгийг татан төвлөрүүлж үйлдвэрлэл, бүтээн байгуулалтын эргэлтэнд оруулах зорилго тавьж хэрэгжүүлсэн боловч эцсийн дүндээ ихэнх нь дампууран иргэд, жирийн хүмүүсийг хохироосон нэг том жишээ сургамж болон үлдсэн. Үүнд, уг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсэн бүх талууд тодорхой хэмжээний буруутай боловч хамгийн гол нь хууль, дүрэм, журмыг нь

боловсруулж гаргасан, дагаж мөрдүүлсэн, хянаж байсан төрийн байгууллагуудын нэгдсэн төлөвлөлт, зохион байгуулалтгүй бодлого буруутай байсан. Энэ нь манай төрийн зүгээс зээл, хөрөнгийн зах зээлд амжилтгүй оролцсон нэг жишээ юм.

Төсвийн хувьд цаашид төлөвлөлтийг хөгжлийн хэтийн төлөв, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн бодлогуудтай уялдаа холбоотойгоор тооцож, төлөвлөж байх зайлшгүй шаардлага тулгарч байна.

Татварын тогтолцоог илүү сайн болгохын тулд татвар хураалтыг үр ашигтай, шударга гүйцэтгэх татварын системийг бүрдүүлэх шаардлагатай юм. Мөн татварын хувиудыг бууруулахаас гадна татварын илүү үр ашигтай тогтолцоог бий болгосноор далд эдийн засгийг илрүүлж, татварын бааз суурийг өргөтгөх арга хэмжээг үе шаттай авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна. Мөн татварын төрөл бүрийн хөнгөлөлт чөлөөлөлтийг аль болох бууруулж тэгш, шударга татварын орчинг бүрдүүлэх алхмуудыг авч хэрэгжүүлэх нь тогтолцоо илүү боловсронгуй болоход томоохон хувь нэмэр оруулах юм.

4.2.6. Аж үйлдвэр

Төр аж үйлдвэрийн салбарт дараах зорилгоор зохицуулалт хийдэг. Үүнд:

- Төрөөс уналтад орж байгаа салбарыг дэмжиж, салбарын тогтвортой байдал, хямрал, уналтыг хязгаарлах
- Төрөөс сонгогдсон аж ахуйн шинэ технологийн салбарыг хөгжүүлэхэд хувийн хөрөнгө оруулагчид ашгаа бодож орохгүй байгаа тохиолдолд зардлыг нь төрөөс дааж төрийн өмчийн үйлдвэрийг байгуулах эсвэл хувийн хэвшлийн компанийг байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх
- Төрийн өмчийн үйлдвэрийг нийгмийн

эсвэл улсын ашиг сонирхолд нийцүүлэн **үндэсний, улсын стратегийн ач холбогдолтой ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор** байгуулах

- Төрийн өмчийн үйлдвэр, ажил эрхлэлт нь бүс нутгийн эсвэл улсын хөгжлийг дэмжихэд чиглэгдэх ёстой.

Судалгааны дүнгээс харахад дэлхийн практикт аж үйлдвэрийн салбарын бүтээмж, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай бол²²⁹ манайд одоо хэрэгжүүлж байгаа аж үйлдвэрийн салбарыг хөгжүүлэх арга хэмжээ үр өгөөж муутай, байгааг шинэчилж, боловсронгуй болгон хурдан хугацаанд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Манай улс аж үйлдвэр өндөр хөгжсөн улсуудтай адил төрийн зүгээс зайлшгүй оролцож байдаг стратегийн хувьд тэргүүлэх чиглэлийн, идэвхитэй дэмждэг аж үйлдвэрлэлийн салбар, мөн хувийн бизнесийн байгууллагуудтай хамтран бодлого, чиглэл, үйл ажиллагаа нь тодорхойлж хэрэгжүүлсэн аж үйлдвэржилтийн бодлого, үйл ажиллагаа, туршлага ховор байна. Тэргүүлэх чиглэлийн аж үйлдвэрлэлийн салбарыг нэг мөр тодорхойлоогүй, тооцоо үндэслэл бүхий тэргүүлэх салбарын сонголт хийгдээгүй, ерөнхийд нь экспортын чиглэлийн үйлдвэрлэл гэж тодорхойлж үүнд бодитой дэмжлэг, хөгжлийн санхүүжилт үзүүлээгүй байна. Тухайлбал, уул уурхайн салбарын сүүлийн жилүүдэд ДНБ-д болон төсөвт эзлэх хувь нь маш өндөр байхад түүнд бодит дэмжлэг үзүүлэхийн оронд ашигт малтмалын хуульд өөрчлөлт, нэмэлт оруулж хөрөнгө оруулагч нарт илүү хатуу нөхцөл бий болгох, 68%-ий татварыг бий болгож бизнесийн нөхцлийг нь дордуулах, тус салбарын татварын төлөвлөлтгүй бодлогоос болж гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг үргээх,

томоохон ордуудын хөрөнгө оруулалтын гэрээнүүдийг алдаатай, нууцлаг байдлаар хийж эсвэл огт хийхгүй асар их цаг, хугацаа алдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, тус салбарыг хөгжүүлэхийн оронд манайд түүнийг эсрэгээр зохицуулсан болно.

Боловруулах салбарт манай улсын хувьд малын ноос, ноолуур, арьс шир, сүү, цагаан идээний үйлдвэрлэл харьцангуй давуу талтай гэж ярьж, бичдэг боловч одоо болтол эдгээр түүхий эд, материалуудыг дотооддоо бүрэн дүүрэн боловсруулах хүчин чадалгүй, засгийн газрын зүгээс оновчтойгоор дэмжих эдийн засгийн нэгдсэн, тууштай бодлого байхгүйгээс уг салбарт ажиллаж байгаа хувийн хэвшлийн үйлдвэрлэгчид нь гадаад зах зээлтэй шууд өрсөлдөн, түргэн хугацаанд өсөн хөгжих боломжгүй байсаар байна. 1980-аад онд үсрэнгүй хөгжсөн хөнгөн аж үйлдвэр, оёдлын салбар 2005 онд уналтад орсноос хойш өдий хүртэл мэдэгдэхүйц сэргээгүй байна.

Улс орон, үндэсний хэмжээнд стратегийн хувьд тэргүүлэх чиглэлийн, засгийн газрын зүгээс зайлшгүй дэмжин хөгжүүлэх ёстой аж үйлдвэрлэлийн салбарыг тодорхойлох, түүнийг нэгдсэн нэг, корпоратист удирдлагаар хангах төрийн байгууллага, агентлаг буюу удирдлагын оновчтой бүтэц одоо хүртэл байгуулагдаагүй байна. Өмнөд Солонгос болон Япон Улсуудын туршлагыг өгүүлсэн шигтгээнээс үзэхэд ийм байгууллагыг аж үйлдвэрлэлийн салбарыг зах зээлийн эдийн засагт шилжүүлсэн өмч хувьчлалыг хэрэгжүүлж эхлэхдээ хамтад нь байгуулж, тэр үеэс эхлэн аж үйлдвэрлэлийн тэргүүлэх салбарыг тодорхойлон, байгаа бааз суурин дээрээс удирдан хөгжүүлж ирсэн бол өнөө үед тодорхой амжилтад хүрсэн байх боломжтой байжээ.

Иймээс аж үйлдвэрлэлийн хөгжлийн байгууллагыг байгуулан тэргүүлэх чиглэлийн үйлдвэрлэлийн салбаруудыг

229 Үүнийг аж үйлдвэрийн бодлого гэж тодорхойлдог

хамтын шийдвэрээр тодорхойлон түүнийг нэгдсэн, тууштай бодлого, удирдлагаар хангах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэж байна. Манай улсд «Үндэсний Хөгжлийн Газар»-ыг байгуулан ажиллуулж байсан ч богинохон хугацаанд ажиллаад татан буугдсан байдаг бөгөөд энд дэвшүүлж байгаа байгууллага нь ийм өргөн хүрээний бус аж үйлдвэрлэлийн хөгжлийг улс орны хэмжээнд, бүх салбаруудын хувьд нэгтгэн удирдах, бизнесийн зохион байгуулалттай бүлгүүдтэй хамтран ажиллах, шийдвэр гаргах байгууллага байх юм.

Дараагийн зүйл нь манай улсын хувьд аж үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, гадаад зах зээлтэй өрсөлдөн цаашид хөгжихөд эдийн засгийн үндсэн бүтэц, институцийн сул хөгжил саад болж байгаа нь олон улсын санхүү, эдийн засгийн байгууллагуудын тооцож гаргадаг индекс, судалгаануудаас тодорхойлогдож байна. Бизнесийн харилцааны боловсронгуй байдал болон зохицуулалт, шинийг санаачлах чадвар, хуулийн тогтолцоо ба өмчийн эрхийн аюулгүй байдлын тал дээр харьцангуй муу хөгжилтэй, эдгээр харилцаануудын үндсэн зарчмууд сул хөгжсөн нь тодорхой байна. Засгийн газар дан ганц үйлдвэрлэл гэсэн бодит зүйлийг дэмжиж хамгаалах бус түүнийг нөхцөлдүүлж байдаг бусад харилцаа, субъектив хүчин зүйлүүдийг мөн ялгаагүй тооцон хөгжүүлж, хамгаалах хэрэгтэй юм. Энэ нь зөвхөн засгийн газрын зүгээс дэмжиж хөгжүүлж буй үйлдвэрлэлийн салбарт төдийгүй бусад үйлдвэрлэлийн салбаруудад ч сайнаар нөлөөлөх болно.

Аж үйлдвэрлэл өндөр хөгжсөн 4 улсын туршлага болон Фрезерийн Институтийн Эдийн Засгийн Эрх Чөлөөний Индексийн үр дүнгээс харахад зах зээлийн бүхий л салбарт эдийн засгийн эрх чөлөөг хангах нь тийм ч оновчтой бус байна. Тодруулбал,

засгийн газар зээл болон хөдөлмөрийн зах зээлүүд дээр хүчтэй зохицуулагч, оролцогч байж тэдгээрийг өөрийн дэмжиж буй аж үйлдвэрлэлийн салбарт оновчтойгоор оролцуулах нь аж үйлдвэрлэлжилтийг амжилттай хэрэгжүүлэх нэг нөхцөл болдог нь харагдаж байна. Эдгээр улсууд нь одоо болтол дээрх зохицуулалтуудыг хүчтэй хийсээр байна.

Аж үйлдвэрлэлийн салбарт хэрэгжүүлж буй засгийн газар, төрийн шийдвэрүүд нь тунхагийн шинж чанартай бус хэрэгжүүлэх боломжтой тууштай, үйл ажиллагаа, үр дүнгийн талаархи нэгдсэн нэг цогц шийдвэр байх хэрэгтэй. Жишээ болгон авч үзэж байгаа 4 улсын туршлагаас харахад бараг бүгдээрээ Дэлхийн II дайны дараагаас аж үйлдвэржилтийн томоохон, үндэсний бодлогууд хэрэгжүүлж эхэлсэн байх ба эхний үр дүнгүүд нь 10-20 орчим жилийн дараа гарсан байдаг. Хамгийн гол нь одоо болтол үр дүнгээ хадгалан улам боловсронгуй болон хөгжсөөр байна. Манайд ийм далацтай, урт хугацааны, цогц бодлого аж үйлдвэр болон бусад салбаруудад ихээхэн үгүйлэгдэж байна. Шилжилтийн жилүүд аж үйлдвэрт үндсэндээ төрийн буюу засгийн газрын зардлаас санхүүжүүлж байгуулсан боловсруулах үйлдвэрийн газар байхгүй байна. Аж үйлдвэр хувийн хэвшлийн байх ёстой гэж үзэж төрөөс түүнийг үндсэндээ анхаарахаа больсон ба хөгжүүлнэ гэж тодорхойлсон үйлдвэрлэлийн салбарууддаа хүчтэй төрийн оролцоо байхгүй, хөрөнгө оруулалт, технологийн талаар манлайлан, үр ашигтайгаар хөгжүүлэх бодлого, үйл ажиллагаа үгүйлэгдэж бодитойгоор хэрэгжсэн зүйл ерөнхийдөө алга.

Манай улс газрын тос, эрчим хүчний хувьд дэлхийн зах зээл дээрх зэсийн үнээс туйлын хараат байгаа нь манай эдийн засгийг асар эмзэг болгож байгаа

юм. Стратегийн чухал салбарт хамаарлыг бууруулах, түүнийг орлуулах стратеги баримтлах нь зөв боловч сүүлийн жилүүдэд манай эдийн засгийн хараат байдал нь огтхон ч сайжирсангүй харин ч зэс, газрын тос, хүнсний дэлхийн зах зээлийн үнээс улам хамааралтай болсныг 2007-2008 оны инфляци, төсвийн хямрал харууллаа.

4.2.7 ХАА

Мал хувьчиллаас хойш малын тоо 60 орчим хувиар нэмэгдсэн хэдий ч сүргийн бүтэц ихээхэн алдагдсан байна. Сүргийн дотор ямааны тоо хэт ихэссэн нь бэлчээрийн талхагдлыг ихэсгэж, аж ахуйн үр ашгийг ихээхэн бууруулж байна. Ийм нөхцөлд сүргийн гаж бүтцийг улам өөгшүүлэн ямааны ноолууранд 5000 төгрөгийн татаас өгөх болсон нь төрийн зохицуулалтын зохисгүй алхмын нэг болжээ.

Уламжлалт мал ахуйн зэрэгцээ хот суурингийн орчимд өндөр үр ашигтай фермерийн аж ахуйнуудыг хөгжүүлэхээс гадна орчин үеийн биотехнологийн ололтыг авч ашиглан, малын үржил, ашиг шимийг дээшлүүлэх тал дээр хэрэгжүүлж буй ажлыг цаашид улам бүр эрчимжүүлэх хэрэгтэй байна.

Хөдөө аж ахуй дахь техник, технологийн хоцрогдлоос шалтгаалан тариалалт эрхлэх бололцоотой талбайн дөнгөж 30 орчим хувийг ашиглаж байна. Газар тариаланг эрчимжүүлэх, хүн амын хүнсний асуудлыг шийдвэрлэх, гол нэрийн бүтээгдэхүүний дотоодын хэрэгцээгээ бүрэн хангах чиглэлээр цогц арга хэмжээг төлөвлөн хэрэгжүүлэх, нэгж талбайгаас авсан ургацын хэмжээ тогтворгүй буюу байгаль цаг уурын хараат хэвээр байгаа үед усалгаатай газар тариаланг хөгжүүлэх, хүлэмжийн аж ахуйг нэмэгдүүлэх тал дээр төрөөс цогц бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Нутгийн шилмэл омгийн хийгээд өндөр ашиг шимт малын тоо буурсаар байгаад төрөөс онцгой анхаарах хэрэгтэй болсон байна. Энэ төрлийн малыг өсгөн үржүүлж, адгуулан байгаа малчдад төрөөс тусгай шагнал урамшуулал олгодог тогтолцоог бүрдүүлэх хэрэгтэй юм.

Махны үнийн хөөрөгдлийг зохицуулахаар жил ирэх бүр олон зуун сая төгрөгийг улсын төсвөөс гаргаж байгаа ч үр дүнгүй байна. Үүний гол шалтгаан нь энэ ажлын зохион байгуулалт муу, Нийслэл хотын захиргаа зохицуулалтыг хийж чадахгүй байна. Тиймээс микро түвшинд орон нутгийн удирдлага зохицуулалт, хариуцлагыг дээшлүүлэх шаардлагатай байна.

Хүнсний бүтээгдэхүүний хангамж, чанарыг дээшлүүлэхэд дотоодын үйлдвэрлэгч нарын бизнесийн орчин, нөхцлийг сайжруулах чиглэлээр төрөөс бодлого явуулах Хүнсний аюулгүй байдлын хувьд дотоодын болон импортын бүтээгдэхүүний чанарын хяналтын тогтолцооны зохистой бүтцийг бий болгох тухайлбал, импортын бүтээгдэхүүний урьдчилсан хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх нь зохистой байна.

Бэлчээрийн ашиглалтын эрх зүйн орчныг одоогийнхоос илүү тодорхой болгох замаар төр, иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд үүсч байгаа харилцааг зохицуулах нь чухал. Бэлчээр улсын, мал хувийн өмч учраас малчдад бэлчээрийн үнэ цэнийг гүнзгий мэдрүүлж, улмаар бэлчээрт өөрсдөөр нь хөрөнгө оруулалт хийлгэх замаар түүний унаган төрхийг хадгалах, мал аж ахуйн үр ашгийг дээшлүүлэх сэтгэл зүйг төлөвшүүлэх хэрэгтэй байна.

Бэлчээрийн элэгдлийг багасгах, түүний үржил шимийг дээшлүүлэхэд малчдын хамтын үйл ажиллагаа хамгийн чухлыг ойлгуулж, бэлчээрт хөрөнгө оруулах сэтгэл зүй, хөрөнгө мөнгөний боломж зэргийг

бий болгох тал дээр төрөөс бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх, арга механизмыг олох хэрэгтэй байна.

4.2.8. Уул уурхай

Олон улсын түвшинд, эрдэмтэн судлаачдын хийсэн ашигт малтмал, газрын тосны салбар дахь төрийн оролцооны талаархи судалгааны материалуудаас түүвэрлэж үзвэл тус салбарт төрийн оролцоо давамгайлах, дагнасан төрийн өмчит үйлдвэрийн газар ажиллах нь бага, буурай хөгжилтэй, засаглалын тогтолцоо сул хөгжсөн улс орнуудад гол төлөв авилгал, бүлэглэлийн явцуу ашиг сонирхол, эдийн засгийн үр өгөөж муутай удирдлага, менежментийг бий болгодог гэж үзсэн байна. Харин өндөр хөгжилтэй, засаглал нь сайн хөгжсөн АНУ, Канад, Австрали зэрэг зарим улс орнуудад ашигт малтмалын салбартаа зөвхөн төрийн өмчөөр бус, удирдлагын, татварын, лицензийн гэх мэт бусад арга хэрэгслэлээр төрийн бодлогыг түлхүү хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын уул уурхайн салбарын хөгжлийн харьцангуй богино хугацааны туршлага, Монгол Улсын зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойшхи цаг хугацаа зэргийг тооцож үзвэл бид ашигт малтмалын салбарт төрийн өмчийн оролцоо, зохицуулалтыг бүрэн үгүйсгэх боломжгүй.

Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн хувь оролцоо, зохицуулалтыг тогтоохын тулд юуны өмнө тухайн улсын дунд ба урт хугацаанд баримтлах макро эдийн засгийн бодлого нь нэн тодорхой боловсрогдсон байх ёстой. Энэхүү тодорхойлогдсон бодлогоос хамаарч ашигт малтмалын салбарт төр өөрөө оролцох уу, эсвэл орчин нөхцөлийг нь бүрдүүлэхэд илүү анхаарах уу гэдэг сонголтыг хийсэн байх шаардлагатай. Ийнхүү хөгжлийн

бодлого, чиглэлээ тодорхойлсон нөхцөлд Ашигт малтмалын тухай хуульд ямар бодлогыг, ямар хэлбэрээр тусгах вэ гэдэг нь тодорхой болох юм. Бид хөгжлийн бодлогоо бүрэн тодорхойлолгүйгээр, аль нэг салбарын хөгжлийн асуудал, тухайн салбар дахь төрийн өмчийн оролцоог эхний ээлжинд тодорхойлох гэж оролдож байгаа нь бүтэлгүйтэж, нэг удаагийн, тохиолдлын байдалтай шийдлээр асуудалд хандах байдалд хүргэж байна.

Ашигт малтмал бол ургамал, амьтны аймаг шиг нөхөн сэргээгддэг баялаг биш, олон зуун мянган жилд нэг л удаа олборлож, ашиглаж болох онцлогтой тул тус салбарт төрийн зохицуулалт, үүний дотор байгаль хамгаалал, экологи, стандарт, аюулгүй байдлын чиглэлээр маш чанд дүрэм, журам, зохицуулалтыг тогтоон мөрдүүлэх хэрэгтэй гэж үзэж байна.

Төрийн ба хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа бүхий л салбарт илүү үр дүнд хүргэж байгааг олон тооны эрдэмтэн судлаачид нотлон өгүүлж, улс орнуудын жишээ ч батлан харуулсаар байгаа тул үүний адил ашигт малтмалын салбарт ч цаашид «Төрийн өмчлөл ба хувийн хөрөнгө оруулалт» гэсэн зохистой хослолыг бий болгох бодлогыг баримтлах, харин энэхүү хослол дотор ямар харьцаа, хувь хэмжээ байж болохыг хуулиар, нэг удаагийн шийдвэрээр хатуу тогтоох бус тухайн цаг үе, гадаад зах зээлийн орчин нөхцөл, ашигт малтмалын төрлөөс хамаарч, талуудаас хэлэлцээний журмаар, уян хатан тогтоох боломжийг нээлттэй орхих нь зохистой гэж үзэж байна.

Цаашид ашигт малтмалын салбарт баримталж буй бодлого, хууль эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох үүднээс төрөл бүрийн бодлогын судалгааг өргөн хүрээнд хэд хэдэн чиглэлээр хийж үр дүнг нь холбогдох яамд, Засгийн газрын

түвшинд нягтлан хэлэлцэх, бодлого хөтөлбөрт тусгаж хэрэгжүүлэх нь чухал юм. Жишээлбэл Дэлхийн Банкнаас 2008 оноос эхлэн Монгол Улсад хэрэгжүүлэхээр төлөвлөөд байгаа «Ашигт малтмалын салбарын техникийн туслалцаа»-ны төсөл нь 2011 он хүртэл хэрэгжих юм. Олон улсын түвшинд туршлага хуримтлуулсан Дэлхийн банк, НҮБ болон бусад олон улсын байгууллагуудтай хамтарсан ийм төрлийн судалгааг хийж үр дүнг нь хэлэлцэж цаашдын бодлого, үйл ажиллагаандаа тусгах нь манай бодлого боловсруулагчид, хууль тогтоогчдод чухал ач холбогдолтой эх сурвалж болно гэж үзэж байна.

4.3 Зөвлөмж

2008 оны Эдийн засгийн эрх чөлөөний тоймд судалгааны багаас манай эдийн засаг дахь төрийн оролцооны байдлын дүн шинжилгээг макро эдийн засгийн түвшинд болон салбараар хийсэн. Сүүлийн үеийн эдийн засгийн байдлыг авч үзэхэд зах зээл дэх төрийн оролцооны дээрх гол чиглэлүүдээр буюу зохицуулалт, төрийн үйлчилгээ, төсөв болон дахин хуваарилалтын хувьд дараах асар их дутагдалтай зүйл ажиглагдаж байна.

4.3.1 Төрийн оролцооны эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох талаар

Эрх зүйн тогтолцоог цаашид боловсронгуй болгох үүднээс Монгол Улсын төрөөс эдийн засгийн харилцаанд оролцох эрх зүйн орчны өнөөгийн байдлыг дараах байдлаар дүгнэж, зөвлөмж гаргаж байна. Төрөөс эдийн засгийн суурь харилцааг зохицуулах үндсэн чиглэлийг багцалбал:

- Өмчийн (үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө болон оюуны өмчийн) эрхийг баталгаажуулах,

- Зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдод тухайлбал, аж ахуй эрхлэгчдэд ижил тэгш, шударга нөхцлийг бүрдүүлэх,
- Үндэсний буюу нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор эдийн засгийн үйл ажиллагааны улмаас учирч болох хохирлоос урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор төрийн оролцоо шаарддаг үйл ажиллагааны эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх (тухайлбал, байгаль орчныг хамгаалах),
- Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх гм.

Эдийн засгийн харилцаан дахь төрийн оролцоо эрх зүйн үндэс гэдэг нь *өргөн, явцуу* хоёр хүрээнд ойлгогдож байна. *Өргөн хүрээндээ* төрөөс эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх, түүнийг боловсронгуй болгох төрийн үндсэн чиг үүрэг. Энэхүү чиг үүргээ Монгол Улс үндсэндээ биелүүлсэн байна. Учир нь Үндсэн хуулиараа эдийн засгийн суурь харилцаагаа зохицуулсан бөгөөд тэрхүү үзэл баримтлалыг дэлгэрүүлсэн гол гол салбар хуулиуд нь батлагдан мөрдөгдөж байна.²³⁰

Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь эрх зүйн тогтолцооныхоо зарчмын дагуу Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал буюу иргэдийн эдийн засгийн болон бусад үндсэн эрх, эрх чөлөө, төрийн үйл ажиллагааны зорилго, үндсэн зарчмууд, түүнчлэн уг бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар төрийн эрх мэдлийн байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүргээр хязгаарлагдах ёстой²³¹.

230 Тус судалгааны 2.2 хэсгээс харна уу.

231 Тухайлбал “Татварын өршөөлийн тухай хууль” нь ҮХ-ийн 1 зүйлийн 1.2.-т заасан төрийн үйл ажиллагааны тэгш байдлын зарчимтай нийцэж буй эсэх, “Малчдаас ноолуур худалдан авах журам” нь мал аж ахуйн зарим үйлдвэрлэлийг дэмжих төрийн бодлогын хүрээнд нийцэж буй боловч байгаль орчныг хамгаалах төрийн үүрэг, “эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах” гэсэн

Үүнээс гадна хуулийн цоорхой, засаглалын тогтолцооны ноцтой алдаа сүүлийн жилүүдэд ажиглагдаж байна. Улсын төсөв, эдийн засгийн бодлогыг илүү алсын хараатай, тооцоо үндэслэл бүхий, шинжлэх ухааны үндсэн дээр боловсруулагдсан хөгжлийн бодлого болгон боловсронгуй болгох үүднээс эдийн засаг, төсөв санхүүгийн хүрээнд улс төрийн нөлөөллийг зайлшгүй хязгаарлах, багасгах шаардлагатай болоод байна.

1. УИХ улсын төсвийг хэлэлцэхдээ гишүүд дур мэдэн зарлагыг үндэслэлгүй, тооцоогүй нэмж төсвийн алдагдлыг бий болгож өсгөх, гишүүдийн багцын хуулийг зөрчсөн олон сая төгрөгийн практикийг бүр мөсөн халж Үндсэн хуулиар төсвийг УИХ зөвхөн хэлэлцэж батлах ёстой үндсэн зарчмыг бүрэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.
2. Үндсэн хуулийн 25-р зүйлд УИХ «төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах» гэж бичсэн байгаа бөгөөд үүнийг үзэхэд УИХ бодлогыг хэлэлцэж, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, улсын төсвийг батлах гэж бичсэн байгаа бөгөөд өнгөрсөн онуудад яригдсан нэг гишүүний 250 сая төгрөгийн эрх хаана ч байхгүй, Улсын Их Хурал гүйцэтгэх засаглалын ажлыг орлуулан хийх ёсгүйг анхаарах шаардлагатай байна.

3. УИХ улсын төсвийг дур мэдэн өөрчлөх биш зөвхөн гүйцэтгэх засаглалаас оруулсан төслийг хэлэлцэн батлах ёстой атал тал талаас нь өөрийн тойргийн, бүлгийн бөгөөд сонирхлын төслүүдийг оруулж батлуулдаг улс төрийн нөлөөллийн сувгийг хаахын тулд ардчилал хөгжсөн, өндөр хөгжилтэй орнуудын жишгийг харгалзан УИХ-аас төсөвт оруулах өөрчлөлтийн хязгаарыг хуулиар, шаардлагатай бол Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар буй болгож парламент өөрөө санаачилж улс орны эдийн засаг, санхүүгийн зохистой байдлын төлөө улсын төсөвт улс төрийн оролцоо, нөлөөллийг багасгах талаар өөрөө санаачлагатай ажиллах, улсын санхүүд илүү хариуцлагатай хандах, төсвийн зарлагын хяналтыг нь сайжруулах чиглэл рүү анхаарлаа илүү хандуулах, тэнцвэрт төсвийн зарчмыг баримталж ажиллах нь манай эдийн засаг дахь төрийн оролцоо зөв гольдролд орох анхны алхам болно. Улс төрийн нөлөөллийг багасгах хатуу хязгаар, лимитыг бий болгосон тохиолдолд өргөн утгаар эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх зүйн зөв, зохистой хүрээ бүрдэх болно.

4. Явцуу утгаараа төрөөс эдийн засгийн харилцаанд давамгайл эрхтэйгээр шууд оролцох (удирдах, чиглүүлэх, төлөвлөх, хянах, дэмжих, зөвшөөрөх, хориглох зэрэг хэлбэрээр) эрх зүйн үндсээ бүрдүүлэхийг ойлгодог бөгөөд төрөөс шууд оролцох эдийн засгийн харилцаанд төрийн санхүү буюу төсөв, татвар, зээл, мөнгөний бодлогыг тодорхойлох, аж үйлдвэрийн тэргүүлэх болон голлох салбаруудыг тодорхойлон дэмжлэг үзүүлэх,

Монгол улсын иргэний үндсэн эрхтэй (ҮХ-ийн 16 зүйлийн 16.2.) нийцэж буй эсэх, түүнчлэн жил бүрийн эцэст төсвийн “тодотгол”-оор (хуулиар биш) төлөвлөгдөөгүй зарлагыг санхүүжүүлдэг төрийн үйл ажиллагааны “хууль дээдлэх” буюу хууль ёсны зарчимтай (ҮХ-ийн 1 зүйлийн 1.2.) нийцэж буй эсэх нь эргэлзээтэй байна.

үндэсний үйлдвэрлэлийг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлэх, их хэмжээний хөрөнгө хүч шаардагдах салбарыг тухайлбал, дэд бүтэц, нийтийн тээвэр, гм, хөгжүүлэх, түүнчлэн төр өөрөө аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх зэрэг хамаарна. Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны эрх зүйн үндэс нь хангалттай бүрэлдсэн болох нь холбогдох салбарын хууль тогтоомжуудаас харагдаж байна. Гагцхүү тэдгээрийн үндэслэлт буюу зохистой байдал, уялдаа холбоог боловсронгуй болгох, хэрэгжилт, үр нөлөөг дээшлүүлэх, зохион байгуулалтын үндсийг бүрдүүлэхэд илүү анхаарлаа хандуулах нь зүйтэй юм.

5. Одоогийн байдлаар дотоодын эрх зүйн тогтолцоон дахь эдийн засаг дахь төрийн оролцоог зохицуулж буй үндсэн салбар нь санхүүгийн эрх зүй байна. Санхүүгийн эрх зүйг төрийн мөнгөн хөрөнгийн санг хуримтлуулах, хуваарилах, ашиглах үйл ажиллагааны явцад үүсэх харилцааг (үндсэндээ төсөв, түүний орлого, зарлагын эрх зүй) зохицуулагч хэм хэмжээний нийлбэр гэж ойлгодог. Гэтэл төрийн мөнгөн хөрөнгийн сангаас гадна банк, үнэт цаас, даатгалын эрх зүй зэрэг дэд салбаруудыг хамруулан үздэг. Гэтэл төв банкны үйл ажиллагаа, банк, банк бус санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагаа, валют, үнэт цаасны эрх зүйн зохицуулалт зэрэг нь төрийн мөнгөн хөрөнгийн санг бүрдүүлэх, хуваарилахтай холбоотой санхүүгийн үйл ажиллагаа гэхээсээ илүү төрөөс эдийн засгийн харилцаанд шууд оролцох эрх зүйн үндэс нь болж байгаагаараа агуулга, чиг үүргийн хувьд өргөн хүрээтэй гэж үзэх үндэслэлтэй

юм. Үүнтэй холбоотойгоор Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд «эдийн засгийн эрх зүй», тэр дундаа «эдийн засгийн нийтийн /захиргааны/ эрх зүй»²³² хэмээх шинэ ойлголт, салбар эрх зүйг хөгжүүлэх шаардлага урган гарч байна. Учир нь эдийн засаг нь нийгмийн оршин тогтнох үндэс тул эдийн засгийн онол, хуулийг эрх зүйн онол, эрх зүйг төрийн зарчимтай уялдуулан хөгжүүлэх нь чухал юм. Иймээс цаашид эдийн засгийн эрх зүйг олон салбар эрх зүйн цогц байдлаар, тухайлбал, эдийн засгийн нийтийн эрх зүйн хүрээнд эдийн засгийн үндсэн хуулийн эрх зүй болон санхүүгийн эрх зүй /төрийн орлого зарлагыг бүрдүүлэх хүрээнд төсөв, татвар, гаалийн эрх зүй зохицуулалтыг хамрах байдлаар/, банкны эрх зүй, үнэт цаас, валютын эрх зүйн зохицуулалт, түүнчлэн аж ахуйн үйл ажиллагаа /тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой/, эдийн засгийн үйл ажиллагааны дэмжлэг /субвенци/, эдийн засгийн өөрөө удирдах удирдлага /худалдаа аж үйлдвэрийн тэнхим гм./ зэрэг харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг хамарсан эдийн засгийн захиргааны эрх зүй; өрсөлдөөний болон картелийн эрх зүй, дампуурлын эрх зүй, компанийн эрх зүй, худалдааны эрх зүй, хөрөнгө оруулалтын эрх зүй зэргийг хамарсан эдийн засгийн хувийн эрх зүй хэмээх ойлголтуудын бүрдэл байдлаар хөгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

6. Эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд «эдийн засгийн эрх зүй» түүний дотор «эдийн засгийн нийтийн буюу захиргааны эрх зүй» хэмээх шинэ

232 Эсвэл “эдийн засгийн удирдлагын эрх зүй” гэж тодорхойлж болох юм.

ойлголт, салбар эрх зүйг хөгжүүлэх. Учир нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь үндсэндээ захиргаагаар дамжин хэрэгждэг тул эдийн засаг болон захиргаанд тулгуурласан эрх зүйг хөгжүүлэх, хууль тогтоомжийг энэ чиглэлээр боловсронгуй болгох нь илүү үр дүнтэй юм. «Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй»-г системтэйгээр хөгжүүлснээр төрөөс эдийн засгийн харилцаанд оролцох үндсэн зорилго, бодлого, зарчим, чиг үүрэг, арга хэлбэр зэргийг тодорхойлох, нэгдсэн үзэл баримтлалтай болох, эрх зүй ба эдийн засгийн харилцан уялдаа холбоог хангах (тухайлбал, эрх зүйт төрийн зарчим, тэгш байх зарчим, төрийн социал бодлого нь эдийн засгийн онол, бодлоготой хэрхэн нийцэх вэ гэдгийг тодруулах) улмаар эрх зүйн бүтцийн харилцан хамаарлыг тогтоох, хоорондын зөрчлийг арилгах зэрэг ач холбогдолтой юм.

7. Эдийн засгийн захиргааны эрх зүйн чиглэлийн хүрээнд эдийн засгийн харилцаанд зохицуулах чиг үүрэгтэй оролцож буй захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашигтай, уян хатан, иргэдэд шударга, тэгш, түргэн шуурхай үйлчлэх, цомхон тогтолцоог бүрдүүлэх, ялангуяа аж ахуйн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийн тогтолцоо, тендерийн үйл ажиллагаа, улсын бүртгэлийн тогтолцоог боловсронгуй болгох чиглэлээр анхаарах хэрэгтэй байна.
8. Эдийн засгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн захиргааны байгууллага болон хувийн хэвшлийн байгууллага, эдийн засгийн бусад өөрөө удирдах удирдлагын байгууллага (тухайлбал худалдаа аж үйлдвэрийн тэнхим гм), агентлагийн

хамтран ажиллах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх. Эдийн засгийн харилцаанд захиргаа нь «захирах-захирагдах ёс»-ны уламжлалт аргаасаа татгалзан удирдлагын уян хатан (эдийн засгийн бодит байдал, үр дүнд тулгуурласан зөвшилцөлийн шинжтэй) аргыг өргөнөөр нэвтрүүлэх, энэ чиглэлээр «Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хууль»-ийг батлах, түүнд захиргааны гэрээний зохицуулалтыг нарийвчлан заах шаардлага тулгарч байна.

4.3.2 Макроэдийн засгийн зохицуулалт, нийгмийн үйлчилгээг сайжруулах талаар

Макроэдийн засгийн хүрээнд төрийн зохицуулалт, нийгмийн үйлчилгээг сайжруулах талаар судалгааны үндсэн дээр дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

9. Засгийн газрын алдаатай бодлого нь эдийн засагт хэлбэлзэл, макро эдийн засгийн тогтворгүй, эдийн засгийн аливаа бодлогод итгэлгүй байдлыг бий болгодог. *Иймээс макро эдийн засаг дахь төрийн оролцоо нь эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эдийн засгийн төрийн бодлогод дэлхийн болон олон нийтийн итгэх итгэлийг бий болгоход чиглэгдэх шаардлагатай байна. Үүнд, манай улс 2004 оноос өмнө олон улсын байгууллагуудтай хамтран эдийн засгийг тогтворжуулах бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлж байсан туршлагыг сэргээх, эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх замаар ядуурлыг бууруулах бодлогын зарчмыг эргэн харж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.*
10. Ажил эрхлэлтийг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл, механизмыг илүү бодитой, хэрэгжихүйц байхаар боловсруулах нь чухал байна.

Тухайлбал, ажлын байр шинээр бий болгосон аж ахуй нэгжүүдэд татварын хөнгөлөлт үзүүлэх, хөрөнгө оруулалтын зардлыг нь татвараас чөлөөлөх гэх мэт. Мэргэжил олгох сургалтуудыг чанартай, зах зээлийн эрэлтэд нийцсэн байдлаар явуулах, ажил олгогч шаардлагатай ажилчдаа сургахыг урамшуулах, ингэснээр нэг хэсэг хүн ажлын чадвартай болох бөгөөд ажил олгогчийн эрэлтийг хангахуйц ажилчинтай болно.

11. Орлого хуваарилалтыг сайжруулах, ядуурлыг бууруулах бодлогыг дахин боловсруулж, ажил эрхлэлтийг дэмжих бодлоготой уялдуулах нь зардал, үр ашгийн хувьд оновчтой төдийгүй, хэрэгжих боломжийг нэмэгдүүлнэ.
12. Хөдөлмөрийн бүтээмж, чадавхи нэмэгдүүлж хүмүүн капиталыг дэмжсэн бодлогыг тууштай явуулах нь цаашдын хөгжилд чухал хүчин зүйл бөгөөд ажилгүйдэл, ядуурал зэрэг макро эдийн засгийн чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой.
13. Инфляцийн огцом өсөлт, үнийн гажуудлыг бууруулахын тулд үнийн зохицуулалтуудыг бууруулж, шударга бус өрсөлдөөнийг хязгаарлаж, ченжүүдийн үнийн хөөрөгдлийг арилгахын тулд бүтээгдэхүүний биржийг бий болгох зэрэг арга хэмжээ авах, тэдгээрийн эрх зүйн орчин болон эдийн засгийн боломжийг бүрдүүлэх хэрэгтэй. Нөгөө талаас аливаа бодлогын макро, микро эдийн засгийн үр дагаврыг тооцож үзэж, эдийн засгийн нөхцөл байдалдаа тохирсон бодлого боловсруулж хэрэгжүүлдэг байх шаардлагатай байна.
14. Гадаад худалдааны өрөөсгөл байдлыг бууруулахын тулд эхний ээлжинд импортыг орлуулах бодлогыг эрчимтэй явуулж цаашид экспортын үйлдвэрлэлийг өргөжүүлбэл тохиромжтой. Эдгээр бодлогуудыг үр нөлөөтэй болгохын тулд мөн л тодорхой бөгөөд үр дүнд хүрэхүйц арга хэрэгслийг сонгох, түүнийгээ бусад бодлогуудтай нийцүүлж боловсруулах шаардлагатай. Жишээ нь, импортыг орлуулах үйлдвэрүүдэд хөнгөлөлттэй зээл болон (засгийн газрын) тусламжаар шинэ технологи оруулж ирэх, гадаадад ажиллаж буй чадварлаг боловсон хүчнээ Монголын зах зээлд нь ажиллуулах таатай нөхцлийг бүрдүүлэхэд Засгийн газрын зөв бодлого маш чухал үүрэгтэй. Ингэснээр цаашид олон улсын стандарт, шаардлагыг хангасан бүтээгдэхүүн үйлчилгээг бий болгох нөөц бололцоо бүрдэнэ.
15. Дотоодын үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, шинэ технологи нэвтрүүлэх талаар төрийн ул суурьтай, цогц бодлогыг хэрэгжүүлбэл хямралын нөхцөл байдлыг даван туулах, дотоод болон гадаад тэнцвэрээ хадгалахад чухал ач холбогдолтой байна.
16. Далд эдийн засгийн хэмжээг бууруулахад төрийн оролцоо, дарамтыг бууруулах арга хэмжээ авч буй боловч нөгөө талаас авилга гэх мэт хязгаарлалтууд нь далд эдийн засгийг улам нэмэгдүүлэх байдалтай байгаа учраас төрийн зохицуулалт, хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулснаар институцийг илүү үр ашигтай болгох боломжтой.
17. Манай улсын авилга, шүүх системийн чанар ба далд эдийн засаг гэсэн үзүүлэлтүүд хамгийн доогуур байгаагаас үүдэн төрийн захиргааны

- үйл ажиллагааны индекс муу гарсан учраас зах зээлийн үйл ажиллагааны урьдач нөхцөл Монгол улсад төдийлөн сайн хангагдаагүй байна гэж дүгнэж болохоор байна. Иймээс авилгал, далд эдийн засгийг мэдэгдэхүйц бууруулж, шүүх засаглалын чанарыг сайжруулах нь хөгжлийн нэн тэргүүний зорилго юм.
18. Эдийн засгийн тогтвортой байдлын (Масгревийн) индекс хангалтгүй дүнтэй гарсан шалтгаан нь 1995-2004 оны дундаж инфляци 16.76 хувь байсантай холбоотой байсан. 1997-2006 онд дундаж инфляци буурсан боловч 2007, 2008 онуудын инфляцийн огцом өсөлт энэ үзүүлэлтийг эрс муутгахаар байна. Иймээс инфляцийг бууруулах бодлогыг үр дүнтэй явуулах нь чухал. Инфляцийн хэлбэлзэл өндөр байснаар эдийн засгийн тодорхой бус байдал нэмэгдэж, хөрөнгө оруулалт буурах хандлагатай байгаа нь эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөтэй.
19. Монголын нийгмийн секторын үр ашгийн индекс эрс буурсан нь тухайн салбарт зарцуулж буй зардалтайгаа харьцуулахад үйл ажиллагааны үр ашиг муу, зардал их байна гэсэн үг юм. Үр ашиггүй зардлуудыг бууруулах буюу гаргаж буй зардлынхаа үр ашгийг дээшлүүлэх талаар төрөөс анхаарах шаардлагатай байна.
20. Сүүлийн үеийн инфляцийн өсөлт, экспортын бүтээгдэхүүний үнийн бууралт, импортын бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс шалтгаалсан худалдааны алдагдлын өсөлт, бензин болон буудайн татварын хөнгөлөлт, татаас зэргээс үүдсэн төсвийн алдагдал зэрэг нь макро эдийн засгийн нөхцөл байдал муудаж буйг харуулж байна. Ажил эрхлэлтийг дэмжих бодлого, ядуурлыг бууруулах бодлого, аж үйлдвэрийн бодлого, экспортын бүтцийг төрөлжүүлэх бодлого зэрэг төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлогууд нь эдийн засагт үр нөлөөгүй байна.
21. Инфляци, ажилгүйдэл, худалдааны алдагдал, ядуурал зэрэг макро эдийн засгийн гол гол асуудлуудыг шийдэхийн тулд үйлдвэрлэл, ажил эрхлэлтийг дэмжих нийлүүлэлтийн талын бодлого, импортыг орлуулах бодлогуудыг маш үр өгөөжтэйгээр хэрэглэх шаардлагатай байна. Шууд засгийн газрын зардлаар дамжуулж эрэлтийг урамшуулсан бодлогууд нь инфляцийн дарамтыг нэмэгдүүлж байна.
22. Засгийн газрын зардлын ДНБ-д харьцуулсан харьцаа өндөр боловч эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангаж чадаагүй учраас Масгревийн индикаторын тогтвортой байдлын дэд индекс муу гарсан. Иймээс төр нь эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах нь нийгмийн секторын үр ашгийг дээшлүүлэхэд ач холбогдолтой болно.

4.3.3 Төсвийн бодлого

23. Төсвийн бодлогын талаархи дүгнэлтийг үзэхэд цаашид засгийн газрын зардлыг бууруулж санхүүгийн хатуу сахилга бат, төсвийг хумих бодлогыг хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай юм. Ялангуяа урсгал зардлыг бууруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.
24. Улс төрийн амлалтуудаас үүдэн гарсан нийгмийн шинж чанартай зардлуудыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр тогтворгүй байгаагаас урт хугацааны бодлого төлөвлөлт хангалтгүй хийгддэг

- төдийгүй хэрэгжих бололцоогүй болгож байгааг анхаарах хэрэгтэй юм. Төсвийн төлөвлөлтийн урт хугацааны зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн нарийн тодорхой тооцоо судалгаанд үндэслэсэн төсөв болгох талаар бодлого хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай болоод байна. Үүний тулд төрийн албан хаагчдын ур чадвар, албан үүргийн гүйцэтгэлийг сайжруулах, тэдэнтэй үр дүнгийн тооцоо хийх, хариуцлагын тогтолцоог нэн түрүүнд хөгжүүлэх, боловсруулах шаардлагатай байна.
25. Жил бүр төсвийн төлөвлөлт ба гүйцэтгэлийн хооронд ямархуу зөрүү гарч байгаа болон төсвийн алдагдлын шалтгааныг дэлгэрэнгүй тайлагнаж байх нь төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах алхам болох төдийгүй нийгэм татварын орлогын зарцуулалтын үр ашгийн талаар мэдээлэл олж авах боломжийг бүрдүүлэх юм. Түүнчлэн төсөвт ямар тохиолдолд нэмэлт өөрчлөлт тусгаж болох талаар хуулийн хүрээнд зохицуулалт хийх шаардлагатай байна.
26. Цаашид төсвийг төлөвлөхдөө уул уурхайн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дэх үнийн хэлбэлзлээс хараат байдлыг бууруулах бодлого, стратегийг боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тулгараад байгаа билээ. Үүний тулд зөвхөн уул уурхайн салбарын өсөлтөд тулгуурлан эдийн засгийн төлөвлөлт тооцооллыг хийх явдлыг зогсоох хэрэгтэй төдийгүй улмаар уул уурхайн салбараас орж буй ашгийг эдийн засгийн бусад салбаруудыг дэмжих, тэдгээрийн тогтвортой хөгжлийг хангахад чиглүүлж зарцуулах нь зохистой. Энэ нь урт хугацаанд төсвийн тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэх сайн талтай юм.
27. Төсвөөс хийгдэж буй хөрөнгө оруулалтын гүйцэтгэлд тавигдах хяналт, хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгож сайжруулах нь төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтыг бууруулах улмаар төрийн оролцоог оновчтой болгох нөхцлийг бүрдүүлэх болно. Эндээс хамгийн гол нь урт хугацааны хөтөлбөр, зорилтуудыг нарийн тооцоо судалгаанд тулгуурлан алдаагүй боловсруулж, тэдгээрийг нарийн чанд баримтлан богино хугацааны төлөвлөлтийг нийцтэй хэрэгжүүлж байх шаардлагатай юм.
28. Төсөв нь «гажсан зорилго»-д чиглэсэн үед хэдийгээр тухайн зорилгод үр ашигтайгаар буюу бага зардлаар хүрсэн ч гэсэн үр ашиггүй төсөв байдаг. Учир нь нийгэмд илүү хэрэгцээтэй зорилгод чиглээгүй учраас нийгмийн алдагдал, алдагдсан боломжийн өртөг их байна гэсэн үг юм. Тухайлбал, Монголын хувьд нийтийг хамарсан халамжийн бодлого нь гажсан, үр ашиггүй бодлогын жишээ юм. Хүмүүс халамж авахаас илүүгээр ажлын байр бий болгохыг хүсч байгаа нь санал асуулгаас харагдсан боловч ажил эрхлэлтийг дэмжих зорилгоор маш бага хэмжээний мөнгө зарцуулж байгаа нь төсвийн хуваарилалт үр ашиггүй байгаагийн нэг баталгаа юм. Иймээс төсвийг зөв бодлогод үр ашигтайгаар зарцуулах замаар нийгмийн секторын үр ашгийг дээшлүүлэх боломжтой.
29. Төсөв нь боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцэд илүү их зарцуулагдаж байж болох боловч тухайн салбар дотроо бүтээмжтэй хэсэгт зарцуулж буй эсэхээс төсвийн үр ашиг мөн

хамаардаг. Тухайлбал, боловсролын салбар дотроо тусгай болон бүрэн дунд сургуулиудын анхан шатны мэргэжил олгох сургалт, хөтөлбөрүүдийг дэмжих, мэргэжилтэй, чадварлаг хүмүүнийг бэлтгэхэд чиглэх нь боловсролын салбарын үр өгөөжийг нийтэд нь дээшлүүлэхээс гадна, ажил эрхлэлтийг мөн нэмэгдүүлэх болно.

30. Эрүүл мэндийн салбарын хувьд хэдийгээр нялхсын эндэгдэл буурч буй боловч хүн амын дундаж наслалт төдийлэн нэмэгдэхгүй байгаа нь энэ салбарын төсвийн үр ашигт муугаар нөлөөлсөн байж болох юм. Иймээс нийтийг хамарсан эрүүл мэндийн асуудалд илүү анхаарч төсвийг хуваарилах нь үр ашгийг дээшлүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ.

4.3.4 Мөнгөний бодлогыг сайжруулах талаар

31. Төрийн мөнгөний бодлого нэртэй төв банкнаас явуулдаг ихэвчлэн техникийн шинж чанартай хэмжиж дүгнэх боломж муутай арга хэмжээнүүдийн жагсаалтыг (Төв банкны ажлын төлөвлөгөө гэж ойлгогдохоор) жил бүр УИХ-аас хэлэлцэн баталж ирсэн уламжлалт практикийг болиулж төв банкны үндсэн зорилт болсон инфляцийн (төгрөгийн худалдан авах чадварын дотоодын үнэлэмж буюу хэрэглээний барааны үнийн өсөлт) зорилтыг жил бүр УИХ-аар баталдаг байхаар хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгаж зөвхөн үндсэн зорилтоо хангаагүй нөхцөлд төв банкны удирдлага шууд огцордог байх хэрэгтэй.

32. Мөнгөний бодлогын талаархи Олон улсын холбогдох стандарт болох

«Мөнгө санхүүгийн бодлогын ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм»-д заасан 17 зарчим, «Банкны үр дүнтэй хяналт шалгалтын Базелийн үндсэн 25 зарчим»-ыг бүрэн хэрэгжүүлэх арга хэмжээг УИХ, Засгийн газар, Монголбанкнаас авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

33. Хөрөнгийн зах зээлийн хөгжилд учирч байгаа үндсэн бэрхшээл болох компанийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн мэдээллийн үнэн зөв, бодит, цаг хугацаандаа ил тод байх явдлыг хангуулах арга хэмжээг Засгийн газар, Санхүүгийн зохицуулах хорооноос авч, олон улсын аудитоор орж санхүүгийн тайлангаа баталгаажуулаагүй компанийг хөрөнгийн биржийн бүртгэлээс хасдаг болъё.

34. «Үнэт цаасны зохицуулалтын зорилт ба зарчим» хэмээх олон улсын стандартын хэрэгжилтийг олон улсын хөндлөнгийн шинжээчээр үнэлүүлэх арга хэмжээ авах нь чухал болоод байна.

35. Санхүүгийн системийн тогтвортой байдал нь макроэдийн засгийн тогтвортой байдлаас шууд шалтгаалдаг тул экспортын бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс бий болсон орлогыг нөөцийн сан болгон хадгалж урт хугацаанд төсвийг тэнцвэржүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглах хэрэгтэй байна.

36. Дэлхийн санхүүгийн хямрал манай улсын санхүүгийн салбарт нөлөөлөх нөлөөллийг сайтар судлан бусад улсуудыг дагаж дууриан санхүүгийн салбарт оролцох төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхгүйгээр харин шаардлагатай эрх зүйн шинэтгэлийг хийх ажил тулгараад байна.

37. Санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байгаа өнөөгийн

өндөр инфляцийг нэг оронтой тоонд хүртэл яаралтай бууруулах арга хэмжээг авах хэрэгтэй.

4.3.5 Уул уурхай

38. Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн өмчийн хувь оролцоо, зохицуулалтыг тогтоохын тулд юуны өмнө тухайн улсын дунд ба урт хугацаанд баримтлах макроэдийн засгийн бодлого нь нэн тодорхой боловсрогдсон байх ёстой. Энэхүү тодорхойлогдсон бодлогоос хамаарч ашигт малтмалын салбарт төр өөрөө оролцуулах уу, эсвэл орчин нөхцлийг нь бүрдүүлэхэд илүү анхаарах уу гэдэг сонголтыг хийсэн байх шаардлагатай.

39. Ийнхүү хөгжлийн бодлого, чиглэлээ тодорхойлсон нөхцөлд Ашигт малтмалын тухай хуульд түүнд зохицсон бодлого, хэлбэрийг тусгах шаардлагатай. Бид хөгжлийн бодлогоо бүрэн тодорхойлолгүйгээр аль нэг салбарын хөгжлийн асуудал, тухайн салбар дахь төрийн өмчийн оролцоог эхний ээлжинд тодорхойлох гэж оролдож байгаа нь бүтэлгүйтэж нэг удаагийн, тохиолдлын байдалтай шийдлээр асуудалд хандах байдалд хүргэж байна.

40. Ашигт малтмал бол ургамал, амьтны аймаг шиг нөхөн сэргээгддэг баялаг биш олон зуун мянган жилд нэг л удаа олборлож, ашиглаж болох онцлогтой тул тус салбарт төрийн зохицуулалт, үүний дотор байгаль хамгаалал, экологи, стандарт, аюулгүй байдлын чиглэлээр маш чанд дүрэм, журам, зохицуулалтыг тогтоон мөрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

41. Төрийн ба хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа бүхий л салбарт илүү үр

дүнд хүргэж байгааг олон тооны эрдэмтэн судлаачид нотлон өгүүлж, улс орнуудын жишээ ч нотлон харуулсаар байгаа тул үүний адил ашигт малтмалын салбарт ч цаашид «Төрийн өмчлөл ба хувийн хөрөнгө оруулалт» гэсэн зохистой хослолыг бий болгох бодлогыг баримтлах, харин энэхүү хослол дотор ямар харьцаа, хувь хэмжээ байж болохыг хуулиар, нэг удаагийн шийдвэрээр хатуу тогтоох бус тухайн цаг үе, гадаад зах зээлийн орчин нөхцөл, ашигт малтмалын төрлөөс хамаарч, талуудаас хэлэлцээний журмаар, уян хатан тогтоох боломжийг нээлттэй орхих нь зохистой гэж үзэж байна.

42. Цаашид ашигт малталын салбарт баримталж буй бодлого, хууль эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох үүднээс төрөл бүрийн бодлогын судалгааг өргөн хүрээнд, хэд хэдэн чиглэлээр хийж, үр дүнг нь холбогдох яамд, Засгийн газрын түвшинд нягтлан хэлэлцэх, бодлого хөтөлбөрт тусгаж хэрэгжүүлэх нь чухал юм. Жишээлбэл, Дэлхийн Банкны зүгээс 2008 оноос эхлэн Монгол улсад хэрэгжүүлэхээр төлөвлөөд байгаа «Ашигт малтмалын салбарын техникийн туслалцаа»-ны төсөл нь 2011 он хүртэл хэрэгжих юм. Олон улсын түвшинд туршлага хуримтлуулсан Дэлхийн банк, НҮБ болон бусад олон улсын байгууллагуудтай хамтарсан ийм төрлийн судалгааг хийж, үр дүнг нь хэлэлцэж цаашдын бодлого, үйл ажиллагаандаа тусгах нь манай бодлого боловсруулагчид, хууль тогтоогчдод чухал ач холбогдолтой эх сурвалж болно гэж үзэж байна.

I ТАЙЛАНГИЙН ТӨГСГӨЛД

Зах зээлийн үйл ажиллагаанд төр оролцох гол зорилго нь зах зээлийн хүчийг буруугаар ашиглахыг хязгаарлах буюу дангаар ноёрхлыг хянан зохицуулах, зах зээлийн гажуудлыг арилгах, эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэдэг. Мөн төрийн оролцоо нь бусад зорилгуудыг ч бас агуулсан байдаг. Тухайлбал, төрөөс гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих эсвэл хязгаарлах, дотоодын үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх, үйлдвэр байгуулах, технологи бүтээх, худалдан авах, нутагшуулахад нь туслах бодлого, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү оролцоо нь олон нийтийн ашиг, сонирхлыг хамгаалах чиглэгддэг.

Төрийн оролцооны өөр нэг тал нь эдийн засгийн эрх чөлөө юм. Эдийн засгийн эрх чөлөө нь эдийн засаг дахь хувь субъектүүдийн сонголт хийх эрх чөлөө, солилцоо хийх эрх чөлөө, өмч хөрөнгө захиран зарцуулах, эзэмших эрх чөлөөгөөр тодорхойлогддог. Зах зээлийн гажуудлын улмаас зарим субъектийн үйл ажиллагаа бусдынхаа үйл хөдлөлд сөргөөр нөлөөлөх буюу сөрөг дам нөлөөний гажуудлыг арилгах, нийтийн эрх ашгийг зөрчих явдал гарсан тохиолдолд төр оролцож түүний зохицуулдаг.

Төрийн оролцоо хэт их байвал эдийн засаг хөгжихгүй, төрийн оролцоо байхгүй байвал эдийн засаг сүйрдэг. Гэтэл түүхэн

хөгжил, өнөөгийн нийгэм эдийн засгийн байдлаас болж манай улс дахь төрийн оролцоо салбар салбараар, зах зээлээр, макро болон микро түвшинд харилцан адилгүй түвшинд байна. Тиймээс нийтдээ манай улсын эдийн засаг дахь төрийн оролцоог боловсронгуй болгох, эдийн засгийн эрх чөлөөг сайжруулах үүднээс манайд зарим салбаруудад төрийн оролцоог илүү хүчтэй, боловсронгуй болгох шаардлагатай байхад зарим салбарт түүнийг багасгах, зөв чиглүүлэх шаардлага ч байгаа. Ингэснээр манай улс дахь төрийн оролцоо дэлхийн туршлага, жишгийг дагаж илүү боловсронгуй болж эдийн засаг илүү хурдацтай өсч, нийгмийн баялаг нөөц илүү зохистой, зөв, үр өгөөжтэйгээр ашиглагдаж, бидний амьжиргаа дээшлэх болно.

I АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖУУД

ADB. 2008. Key Indicators for Asia and the Pacific 2008. Metro Manila, Philippines.

Antonio Afonso, Ludger Schuknecht and Vito Tanzi. (2006). Public sector efficiency. European Central Bank.

Asian Foundation. (2007). Corruption Benchmarking Survey 2004-2006. Ulaanbaatar.

Aslund, A. (2007). How capitalism was built: The transformation of Central and Eastern Europe, Russia and Central Asia. Cambridge University Press.

Barro.R.J. 1991. Economic Growth in a Cross section of Countries. NBER Working Paper, No 3120.

Barro.R.J. 1994. Democracy and Growth, NBER Working Paper, No 4909.

Easterly.W &Rebelo.S. 1993. Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. Journal of Monetary Economics, vol 32(3), pp. 417-458.

H.Anderson, J. (1998). The size, origins and character of Mongolia's informal sector during the transition. World Bank.

Heritage Foundation. 2008. Selected Indicators. Available at http://www.heritage.org/research/features/index/searchresults_var.cfm

IMF. 2007. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

IMF. 2008. World Economic Outlook. Available at ...

Japan Bank for International Cooperation. (2001). Poverty profile: Executive summary, Mongolia. Ulaanbaatar.

John James Quinn and Ryan T. Conway «The Resource Curse Redux: What Role Ownership?»

Kaufmann. D, Kraay. A, & Mastruzzi. M. 2008. «Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007», World Bank Policy Research Working Paper, WP4654, Washington DC, USA.

Kneller.R, Bleaney.M.F, & Gemmell.N. 1999. Fiscal

Policy and Growth: Evidence from OECD countries. Journal of Public Economics, vol 74(2), pp. 171-190.

NSO, UNDP. (1999). Living standards measurement survey 1998. Ulaanbaatar.

NSO, World Bank, UNDP. (2004). Main report of «household income and expenditure survey/living standards measurement survey» 2002-2003. Ulaanbaatar.

Organization for S&M Enterprises and Regional Innovation of Japan. (2005). Small & Medium Enterprises and Regional Innovation in Japan. Tokyo, Japan.

Pauline Jones Luong «Rethinking the resource curse: Ownership structure and Institutional capacity» May 2004

Richard M.Auty «Macroeconomic policy for mineral economies» UNCTAD

Richard M.Auty «The Geopolitics of mineral resources» UNCTAD

Saxton. J. 1998. Government Size and Economic Growth. Joint Economic Committee Study.

Shah, A. (2005). Public services delivery . Washington: World Bank.

The Fraser Institute. (2007). Economic Freedom of the World 2006. Canada: Economic Freedom Network.

The Worldbank: «Project appraisal document to Mongolia for a Mining sector institutional strengthening technical assistance project» May 28, 2008.

UNDP. 2007. Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change. New York, USA.

Vartiainen, J. (1999). The Economics of Successful State Intervention in Industrial Transformation. In M. Woo-Cumings, The Development State (pp. 200-234). Cornell Studies in Political Economy.

World Bank. (1997). World Development Report, 1997: The state in a changing world. Washington.

Д.Ренчинханд, Д.Энхбаяр «Монголын уул уурхайн аж үйлдвэр 80 жилд» товхимол, Улаанбаатар 2002 он

Доктор Т.Намжимын «Оюу толгой төслийг

цэгнэн үзвэл» товхимол 2007 он

Дэлхийн Банк. (2006). Монгол улсын 2005 оны төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд хийсэн мэргэжлийн шинжилгээ. Улаанбаатар.

Дэлхийн банкнаас 2004 онд эрхлэн гаргасан «Монгол улсын уул уурхайн салбар: Ирээдүй таны гарт» судалгааны тайлан,

Дэлхийн банкнаас гаргасан «Монгол улсын хөгжлийн эх сурвалж» 2007 он

Дэлхийн банкны ажлын хэсгээс 2007 оны намар боловсруулан гаргасан «Уул уурхайн салбарын талаархи санамж бичиг, зөвлөмж»

Дэлхийн өсөлт байгууллагаас бэлтгэн гаргасан «Байгалийн баялагийн хараалыг хариулах нь» товхимол. 2008 оны 4 дүгээр сар.

Дэлхийн Эдийн Засгийн Форум. (2005). Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын тайлан 2005-2006. Улаанбаатар: Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн.

Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, Улсын Их Хурал, Засгийн газар, ОУХБ, НҮБХХ. (2007). Шинэ ажлын байр нэмэгдүүлэх жил-2007. Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндэсний чуулга уулзалт. Улаанбаатар.

Монгол улсын Ашигт малтмалын тухай хууль, 1997 онд батлагдсан, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 1997 оны дугаар.

Монгол улсын Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006 онд батлагдсан, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 2006 оны дугаар.

Монгол улсын Ерөнхий сайд асан Д.Содном «Монгол улсын ашигт малтмалын ордыг үр ашигтай ашиглах асуудалд» сэдэвт судалгааны тайлан

Монгол Улсын Засгийн Газар (а). 2007. Монгол улсын 2008 оны төсвийн төсөл. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Засгийн Газар (б). 2007. Төрийн албан хаагчийн албан тушаалын цалингийн сүлжээ, доод жишгийг шинэчлэн тогтоох тухай, Монгол Улсын Засгийн Газрын тогтоол, Дугаар 237, Улаанбаатар.

Монгол Улсын Засгийн Газар, НҮБХХ, Дэлхийн банк. (1999). Ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөрт хийсэн бие даасан үнэлгээ ба 2000 оноос цааших хэгийн хувилбарууд. Улаанбаатар.

Монгол улсын Засгийн Газар. (2003). Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг. Улаанбаатар.

Монгол улсын Засгийн газрын 1998 оны 148 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Эрдэс баялаг хөтөлбөр», 2002 оны 103 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Геологи уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх талаар ойрын жилүүдэд баримтлах чиглэл»

Монгол Улсын Их Хурал (а). 2007. Монгол улсыг хөгжүүлэх сангийн тухай хууль. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал (б). 2007. Төрийн өндөр албан тушаалтан болон түүнтэй адилтгах албан тушаалтны албан тушаалын цалингийн хэмжээг шинэчлэн тогтоох тухай, Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол, Дугаар 23, Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал (в). 2007. Монгол улсын 2007 оны төсвийн тухай хууль, нэмэлт өөрчлөлтүүд. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал. 2002. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал. 2004. Монгол улсын 2005 оны төсвийн тухай хууль. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал. 2005. Монгол улсын 2006 оны төсвийн тухай хууль. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал. 2006. Монгол улсын 2007 оны төсвийн тухай хууль. Улаанбаатар.

Монгол Улсын Их Хурал. 2008. Татварын өршөөл үзүүлэх тухай хууль. Улаанбаатар.

Монгол улсын сангийн яам, НҮБ-ын хүн амын сан. (2008). Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтөд хүн ам, гендер, НҮЭМ, ядуурлыг хүчин зүйлийг анхаарч тусгах нь. Улаанбаатар.

Монгол улсын сангийн яам. (2008). Монгол улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн 2004-2007 оны тойм. Улаанбаатар.

Монгол улсын үйлдвэр худалдааны яам. (2005). Экспортыг өргөжүүлэхэд чиглэсэн худалдааны бодлого. From www.mit.pmis.gov.mn: www.mit.pmis.gov.mn/doc/expertext.doc

Монгол улсын Үндсэн хууль, 1991 он.
«2000-2008 Index of Economic Freedom», Heritage foundation, 2008

Daneil Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. «Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007», Policy Research Working Paper 4654, The World Bank, 2008

Б.Арвинбаяр, «Импортын урьдчилсан хяналтын тогтолцоог институтчилах замаар хүнсний чанарын баталгааг хангах нь», Бодлогын судалгааны тайлан, Нээлттэй Нийгэм Форум, ВСИ хэвлэлийн компани, УБ, 2007 он

«Монгол Улсын Хүнс, Хөдөө аж ахуй 2004-2008», Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам, УБ, 2008

Д.Тэрбишдагва, «Хүнс, хөдөө аж ахуй-Монгол Улсын хөгжлийн гарц», Тоонотпринт» ХХК, УБ, 2008 он

«Малын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалах тухай», «Төрийн мэдээлэл» сэтгүүл, 2001

«Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх,

урьдчилан сэргийлэх тухай», «Төрийн мэдээлэл» сэтгүүл, 2004

«Үрийн тариалангийн даатгалын тухай» , «Төрийн мэдээлэл» сэтгүүл, 1999

«Тариалангийн тухай», «Төрийн мэдээлэл» сэтгүүл, 2004

«Хүнсний тухай» хууль, «Төрийн мэдээлэл» сэтгүүл, 1999

«Хүнсний хангамж, аюулгүй байдал, хоол тэжээл» хөтөлбөр, «Төрийн мэдээлэл» сэтгүүл, 2001

Монгол улсын Үндсэн хууль. (1991). Улаанбаатар, Монгол.

МУИС, Эдийн засгийн сургууль. (2007). Монгол улс зах зээлд. Улаанбаатар.

Нээлттэй нийгэм форум. (2006). Төрийн үйлчилгээний мониторинг. Улаанбаатар.

Пүрэвдорж.Л. (2001). Монгол Улсад явагдсан өмч хувьчлалын алдаа, оноо. Монгол Улсад Өмч хувьчлал явагдаж эхэлсний 10 жилд зориулсан «Онол практикийн бага хурал». Улаанбаатар.

Сангийн яам. 2008. Төсвийн дунд хугацааны төлөвлөлтийн гарын авлага. Улаанбаатар.

Санхүү эдийн засгийн яам; НҮБХХ. (2004). Хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт зарцуулж буй улсын төсвийн хөрөнгөнд хийсэн жендерийн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар.

Үндэсний статистикийн газар, Азийн хөгжлийн банк, Дэлхийн банк. (2006). Оролцооны аргаар ядуурлын байдалд дүн шинжилгээ хийх нь. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Газар. (2004). Статистик-80 жил. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Газар. (2008). Монгол Улсын Статистикийн Эмхэтгэл-2007. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Газар. 2002. Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 1980-2002. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Газар. 2006. Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2006. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Газар. 2007. Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 2007. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Газар. 2008. Монгол улсын статистикийн бюллетень 2008 оны 6 сар. Улаанбаатар.

Aldridge, E. I. (2004, April 3). Why do we need regulators? Predicting timing of Regulation. Toronto, Ontario, Canada.

OECD. 2008. OECD Economic Outlook. vol 2008/1, No 83.