



Сангийн Яам

ЯДУУРЛЫН СУДАЛГААНЫ НЭГЖ



*Mongolia*

# ЭДИЙН ЗАСАГ, НИЙГМИЙГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛ БА ТӨСВИЙН УЯЛДАА ХОЛБОО

(Судалгааны тайлан)

Улаанбаатар  
2005

**Судалгааны багийн гишүүд:**

Багийн ахлагч: Б.Батмөнх, Доктор, Үндэсний Хөгжлийн Хүрээлэнгийн  
Дэд Захирал

Багийн гишүүд: Д.Гансэлэм, Эрдэм шинжилгээний ажилтан  
Б.Оюунтунгалаг, Эрдэм шинжилгээний ажилтан  
Ц.Зоригтбат, Сангийн Яамны мэргэжилтэн

Хянасан: Ш.Мөнхцэрэн, Сангийн Яамны мэргэжилтэн

## АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ	4
УДИРТГАЛ	5
БҮЛЭГ I. ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛ БА ТӨСВИЙН ХУУЛЬ, ЭРХЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ, АЧ ХОЛБОГДОЛ	7
1.1. Үндсэн чиглэлийн эрхзүйн зохицуулалт, гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол	7
1.2. Төсвийн эрхзүйн зохицуулалт, төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн зарчим	10
1.3. Үндсэн чиглэл, төсвийн уялдааны асуудлууд	11
БҮЛЭГ II. ЭДИЙН ЗАСАГ, НИЙГМИЙГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛД ХИЙСЭН СУДАЛГАА	13
2.1. Үндсэн чиглэлийг боловсруулж буй байдал (арга зүй)	13
2.2. Үндсэн чиглэлийн зорилт, арга хэмжээний сонголт	17
2.3. Үндсэн чиглэлийн бүтэц, агуулга	18
2.4. Үндсэн чиглэлийг хэрэгжүүлэх үйл явц ба төсвийн уялдаа	19
БҮЛЭГ III. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ, САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ	22
4.1. Бодлого төлөвлөлтийг сайжруулах чиглэлээр яам, орон нутгаас гарсан зарим нийтлэг саналууд	22
4.2. Судалгаанаас гарсан гол дүгнэлтүүд	22
4.3. Судалгааны багаас гаргасан зөвлөмжүүд	23
СУДАЛГААНД ХАМРУУЛСАН БАРИМТ БИЧГҮҮДИЙН ЖАГСААЛТ	25
ХАВСРАЛТ 1. ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛ, ТӨСВИЙН ҮЙЛ ЯВЦЫН БҮДҮҮВЧ	26
ХАВСРАЛТ 2. ЯПОН УЛСЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ, ХӨТӨЛБӨРҮҮДИЙН ХООРОНДЫН УЯЛДАА	27
ХАВСРАЛТ 3. ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГО, ТӨЛӨВЛӨЛТ БОЛОН ТӨСВИЙН УЯЛДААГ ЦААШИД ХЭРХЭН ХАНГАЖ БОЛОХ ТАЛААРХ ЖИШЭЭ-ЗАГВАР	28
ХАВСРАЛТ 4. ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГО ТӨЛӨВЛӨЛТ, ТӨСВИЙН ХООРОНДЫН УЯЛДААГ ХЭРХЭН ХАНГАЖ БАЙГАА ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА	29

## ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

УИХ	Улсын Их Хурал
НҮБХХ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр
ҮХХ	Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн
ЯСН	Ядуурлын судалгааны нэгж
СЭЗЯ	Санхүү, эдийн засгийн яам (хуучин нэрээр)
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ТБУСТХ	Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль
ЗГҮАХ	Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр
ББСТ	Байгууллагын бизнес стратегийн төлөвлөгөө
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
ЭЗӨДЯБСББ	Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг
ТХМ	Төсвийн хүрээний мэдэгдэл

Монгол Улсын Засгийн газар “Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг”-ээ хандивлагч талууд, иргэний нийгмийн оролцоотой боловсруулж, 2003 оны 9 дүгээр сараас эхлэн хэрэгжүүлж байна. Монгол Улсын Засгийн газар жил бүр “Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл”-ийг боловсруулж УИХ-аар батлуулан ажилладаг. Засгийн газар ЭЗӨДЯБСББ-ийг жил жилд хуваарилан хэрэгжүүлэх гол арга нь “Эдийн засаг, нийгмийг тухайн жилд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл” болж байна.

Мянганы хөгжлийн зорилтуудтай уялдуулан эдийн засгийн өсөлтийг хангаж, ядуурлыг бууруулахад хэдий хэмжээний эх үүсвэр шаардлагатай вэ? гэсэн асуудал бодлого боловсруулагчид, хандивлагчдын өмнө тулгараад байна. Одоо боловсруулж, хэрэгжүүлж байгаа Үндсэн чиглэл төсөв, хөрөнгийн бусад эх үүсвэртэй хэрхэн уялдаж байгаа, ядуурлыг бууруулах стратегийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах улсын төсөв, гадаадын зээл, тусламжийн хэрэгцээг одоогийн Үндсэн чиглэлийн хүрээнд тодорхойлж чадах уу гэдэг асуудлыг судлах шаардлага гарч ирсэн.

Хандивлагч орнууд, олон улсын байгууллагууд Үндсэн чиглэлийг Засгийн газрын тухайн жилийн үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авч болох гол баримт бичиг гэж үздэг ч түүнийг төсөв болон бусад хөрөнгийн эх үүсвэртэй хэрхэн уялдаатай боловсруулж байгаа нь тодорхой биш байна хэмээн шүүмжилдэг. Мөн энэхүү баримт бичгийн бүтэц, агуулгыг сайжруулах, төсөвтэй нягт уялдуулах талаар УИХ-аас Засгийн газарт удаа дараа үүрэг өгч байжээ. Тухайлбал, Үндсэн чиглэл батлах тухай УИХ-ын 2002 оны 80 дугаар тогтоолын 4 дүгээрт “ТБУСТХ-д нийцүүлэн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, хянах ажиллагааг боловсронгуй болгох талаар санал боловсруулж 2003 оны I улиралд багтаан УИХ-д танилцуулахыг Засгийн газарт даалгасугай” гэсэн байна.

Дээр дурьдсанаас үзэхэд Үндсэн чиглэл, төсвийн уялдаа холбоог судлах шаардлагатай харагдаж байгаа бөгөөд энэ шаардлагын дагуу Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБХХ хамтран хэрэгжүүлж буй “Ядуурлын судалгаа, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих МОН01/Ю01 төсөл”-өөс Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангах үйл явц нь төсвийг

боловсруулах, батлуулах, түүнийг хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явцтай хэрхэн уялдаатай хэрэгжиж байгаад судалгаа хийж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх зорилгоор судалгааны багуудын дунд уралдаант шалгаруулалт зарласан юм. Уг шалгаруулалтад Үндэсний хөгжлийн хүрээлэнгийн судлаачдын баг шалгарч энэхүү судалгааг хийж гүйцэтгэлээ.

Судалгааны ажлын эхний шатанд Үндсэн чиглэл болон төсвийн хууль эрхзүйн зохицуулалт, тэдгээрийг боловсруулахаас эхлээд тайлагнах хүртэлх цаг хугацааны нийлэмжийг судалж үзсэн. Мөн зарим улс орнуудын бодлого төлөвлөлт, төсвийн үйл явц хэрхэн явагддаг талаарх ерөнхий хандлагыг харьцуулан судалж судалгаандаа ашигласан болно.

Судалгааны хоёрдахь шатанд сонгон авсан төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагууд дээр судалгаа явуулж, судалгаанд шаардлагатай холбогдох мэдээ, материалуудыг цуглуулж дүн шинжилгээ хийлээ. Тухайлбал, Архангай, Хэнтий, Ховд, Өмнөговь аймгууд, Архангай аймгийн Тамир, Батцэнгэл сум, Хэнтий аймгийн Жаргалтхаан сум, Бэрх тосгон, Ховд аймгийн Манхан, Жаргалант сум, Өмнөговь аймгийн Ханхонгор, Даланзадгад сумд болон Үйлдвэр худалдааны яам, Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам, Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам, Эрүүл мэндийн яамд дээр ажилласан. Ингэхдээ яамд, аймаг, сумдын Үндсэн чиглэл, төсвийн асуудал хариуцдаг гол мэргэжилтнүүдтэй урьдчилан бэлтгэсэн асуултуудын дагуу ярилцлага хийж, ярилцлагын тэмдэглэл хөтөлж, ЗДТГ, яамдын холбогдох мэргэжилтнүүдээс асуулга судалгаа авч, дүнг нь нэгтгэж судалгаандаа ашиглалаа.

Дээрх ажлуудын үр дүнд үндэслэн Үндсэн чиглэл, төсвийн эрхзүйн зохицуулалт, Үндсэн чиглэлийн одоогийн бүтэц, агуулга, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагууд дээр Үндсэн чиглэл, төсвийг боловсруулж байгаа нийтлэг хандлага, аргазүй, тэдгээрт учирдаг хүндрэл бэрхшээл, яамд, орон нутгийн түвшинд Үндсэн чиглэлийн агуулга, ач холбогдлыг хэрхэн үнэлж байгаа, төрийн гүйцэтгэх ажлын хүрээнд түүний гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол ямар байгааг тогтоолоо.

Судалгааны ажлын эцсийн үр дүн, түүнд үндэслэн судалгааны багаас гаргасан дүгнэлт, санал, зөвлөмж бүхий судалгааны эцсийн тайланг Та бүхэнд

толилүүлж байна. Судалгааны үр дүн, түүнд хийсэн судалгааны багийн дүгнэлт, өгч байгаа санал, зөвлөмжтэй танилцан, энэхүү судалгааны ажлын

талаарх санал бодлоо бидэнтэй хуваалцаж, судалгааны үр дүнг цаашид ажил хэрэг болгох чиглэлээр хамтран ажиллана гэдэгт найдаж байна.

Хүндэтгэсэн,  
ТӨСЛИЙН УДИРДАГЧ,  
ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭНГИЙН  
ДЭД ЗАХИРАЛ, ДОКТОР

Б.БАТМӨНХ

## БҮЛЭГ I.

### ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛ БА ТӨСВИЙН ХУУЛЬ, ЭРХЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ, АЧ ХОЛБОГДОЛ

#### 1.1. Үндсэн чиглэлийн эрхзүйн зохицуулалт, гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуульд эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн Үндсэн чиглэлийн талаарх асуудал тусгагдаж орсон нь түүний анхдагч эрхзүйн үндэс, суурь болсон байна.

Үндсэн хуульд УИХ онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд “Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж (баталж), Засгийн газар “улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн барих, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх” бүрэн эрхийг тус тус хэрэгжүүлэхээр журамласан байна<sup>1</sup>. Үндсэн хуульд байгаа энэхүү зохицуулалт нь УИХ-ын тухай, Засгийн газрын тухай хуулиудад давхар хуульчлагджээ.

Засгийн газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 7 дугаарт Үндсэн чиглэлийн агуулга, хэлбэрийг “... үндсэн чиглэлд Засгийн газраас тухайн жилд тавих зорилт, хэрэгжүүлэх тодорхой арга хэмжээг гүйцэтгэх хугацаа, хариуцах эзэнтэй нь тодорхойлсон байвал зохино” гэж тодорхойлжээ. Үндсэн чиглэлийн эрхзүйн зохицуулалт ийнхүү 1992 оноос эхэлсэн ч 2004 он хүртэл Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явцыг журамлаагүй байжээ. Энэ нь УИХ-аас 2002, 2003 оны Үндсэн чиглэлийг батлах үедээ Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, хянах ажиллагааг боловсронгуй болгох санал боловсруулж шийдвэрлүүлэхийг Засгийн газарт даалгаж байснаас тодорхой харагдаж байгаа юм. Үүний дагуу Засгийн газраас “Монгол Улсын Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг

боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангахад баримтлах журам”<sup>2</sup> -ын төслийг УИХ-д танилцуулсан бөгөөд УИХ 2004 оны 02 дугаар тогтоолоороо уг журмыг баталжээ. Өөрөөр хэлбэл энэ журам гартал буюу 2004 он хүртэл Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангах үйл явц эрхзүйн зохицуулалтгүй явж ирсэн байна.

Журмаар Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, тайлагнах үйл явцыг зааглаж өгсөн төдийгүй Үндсэн чиглэлийн бүтэц, агуулга ямар байх талаар журмын зургаадугаар бүлэгт оруулж өгсөн байна. Энэ журамд Үндсэн чиглэлийг “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл нь Монгол Улсын Үндэсний хөгжлийн үзэл баримтлал, хөгжлийн стратеги, хөтөлбөр, ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэхэд тухайн жилд төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлсон баримт бичиг болно” гэж тодорхойлжээ. Эдгээр тодорхойлолтоос харахад Үндсэн чиглэл нь тухайн нэг жилд Засгийн газраас баримтлах бодлогын баримт бичиг болох нь тодорхой харагдаж байна. Үндсэн чиглэлийг ойлгохын тулд зайлшгүй судлах өөр нэг асуудал бол түүний гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол ямар байна вэ? гэдэг асуудал юм.

Юуны өмнө Монгол Улсын хууль, УИХ, Засгийн газрын шийдвэрүүд болон бусад эрхзүйн актуудаар баталгаажсан, одоо мөрдөгдөж байгаа нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх бодлогын чанартай баримт бичгүүдийг хугацаа болон агуулгын хувьд урт хугацааны буюу байнгын, дунд хугацааны, богино хугацааны буюу жилийн гэж ангилж болохоор байна. (Хүснэгт 1-ээс харна уу)

<sup>1</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар дугаар зүйлийн 1-ийн 7, гучин наймдугаар зүйлийн 2-ийн 2 дугаар заалт. Нийтлэгдсэн: “Төрийн мэдээлэл” сэтгүүл, 1992 он, Дугаар 1

<sup>2</sup> Төрийн мэдээлэл. 2004, №4, хуудас 43-46.

Хүснэгт 1. Монгол Улсад мөрдөгдөж байгаа зарим бодлогын баримт бичгүүд

	Урт хугацааны буюу байнгын	Дунд хугацааны	Богино хугацааны
УИХ-аас баталсан	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, УИХ-ын 1994 оны 56-р тогтоол</li> <li>- Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлал УИХ-ын 1995 оны 87-р тогтоол</li> <li>- Монгол улсын хөгжлийн үзэл баримтлал, УИХ-ын 1996 оны 26-р тогтоол</li> <li>- Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал УИХ-ын 2001 оны 57-р тогтоол г.м.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр</li> <li>- Төсвийн хүрээний мэдэгдэл</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл</li> </ul>
Засгийн газраас баталсан		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Эдийн засгийн есөлтийг дэмжиж, ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг</li> <li>- Салбарын төсөл, хөтөлбөрүүд</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ЗГҮАХ-г хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө</li> </ul>
Төсвийн ерөнхийлөн захирагч баталсан		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ерөнхий менежерийн бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ</li> </ul>

Эдгээр баримт бичгүүдийн зэрэгцээ төрөөс баримтлах бодлого, үндсэн чиглэлүүдийг тодорхойлсон олон баримт бичиг байна.<sup>3</sup> Үүнд:

- ↳ Монгол Улсын төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого
- ↳ Монгол Улсын төрөөс баримтлах соёлын бодлого
- ↳ Монгол Улсын төрөөс баримтлах хүн амын бодлого
- ↳ Төрөөс хөдөөгийн хөгжлийн талаар баримтлах бодлогын үндсэн чиглэл
- ↳ Шинжлэх ухаан, технологийн талаар төрөөс баримтлах бодлого
- ↳ Төрөөс экологийн талаар баримтлах бодлого г.м.

Одоогоор Монгол Улсад мөрдөгдөж байгаа бодлогын чанартай баримт бичгүүдийн хоорондын уялдааг хэрхэн хангах талаарх эрхзүйн зохицуулалт байхгүй байгаагийн зэрэгцээ эдгээрийн уялдаа зохицуулалтыг хангаж ажиллах тодорхой бүтэц Засгийн газарт

одоогоор алга байна. Эдгээр бодлогын чанартай баримт бичгүүдийн уялдаа зохицуулалтыг хэрхэн хангаж байгааг судлах нь бидний судалгааны зорилго биш учраас энэ удаад нарийн хөндөлгүй орхисон гэдгийг энд хэлэх хэрэгтэй.

“ЗГҮАХ-т Засгийн газраас бүрэн эрхийнхээ хугацаанд эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, төрийн удирдлагын хүрээний асуудлаар хийж гүйцэтгэх ажлын гол зорилт, хэрэгжүүлэх үндсэн арга хэмжээг тодорхойлох”-оор Засгийн газрын тухай хуульд заажээ. Мөн уг хуульд зааснаар “үндсэн чиглэлд Засгийн газраас тухайн жилд тавих зорилт, хэрэгжүүлэх тодорхой арга хэмжээг гүйцэтгэх хугацаа, хариуцах эзэнтэй тодорхойлсон байвал зохино”<sup>4</sup> гэжээ.

Эдгээр зохицуулалтаас харахад Үндсэн чиглэл нь ЗГҮАХ-ийн хүрээнд тухайн жилд Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх бодлогын зорилт, арга хэмжээг тодорхойлсон баримт бичиг гэж ойлгогдож байна. Тэгвэл үүнтэй яг адилхан агуулгатай баримт бичиг буюу “ЗГҮАХ-г хэрэгжүүлэх арга хэмжээний

<sup>3</sup> М.Алтангэрэл. “Монгол улсын төрийн Үзэл баримтлал, бодлого, чиглэл” баримт бичгийн эмхтгэл. УБ, 2002.

<sup>4</sup> Засгийн газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг

<sup>5</sup> Засгийн газар УИХ-аас баталсан ЗГҮАХ-ыг хэрэгжүүлэх үүднээс түүнийг нарийвчилсан ажлын төлөвлөгөө болгож хэрэгжүүлэх хугацаа, хариуцан эзэнтэйгээр батлан гаргаж хэрэгжүүлдэг байна.





төлөвлөгөө<sup>5</sup>-г Засгийн газраас батлан хэрэгжүүлж байна. Үндсэн чиглэлийн гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол ямар байгааг авч үзэхтэй холбоотойгоор эрхзүйн баримт бичгүүдэд тусгагдсан, уялдаа зохицуулалтыг нь тодорхойлох шаардлагатай, богино хугацааны дараахь баримт бичгүүд байна. Үүнд:

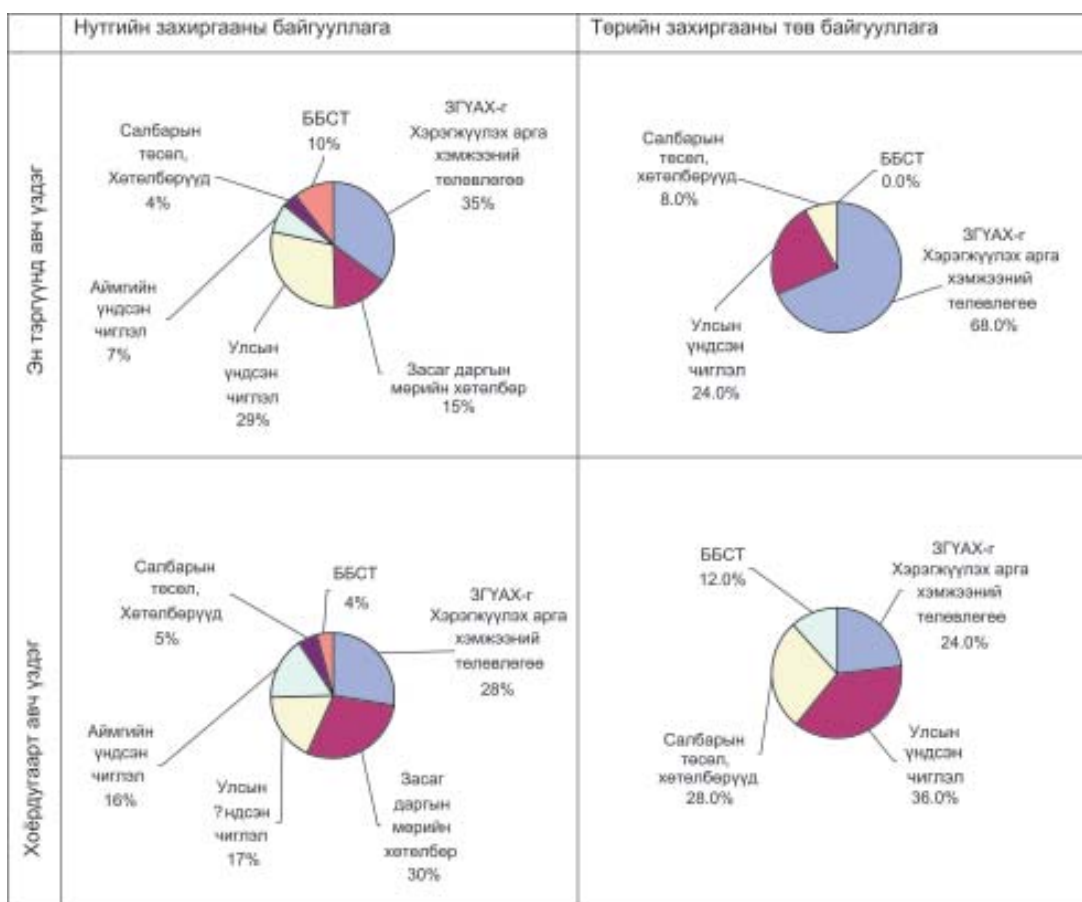
1. ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө
2. Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл
3. Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн

төлөвлөгөө

4. Ерөнхий менежерийн үр дүнгийн гэрээ буюу төсвийн байгууллагын бүтээгдэхүүн гэх мэт.

Яамд, агентлаг, Засаг даргын тамгын газрууд дээрх баримт бичгүүдийг жил бүр боловсруулж, хэрэгжүүлдэг бөгөөд тайланг нь тус тусад нь гаргадаг байна. Эдгээрийн зэрэгцээ салбарын хэмжээний төсөл, хөтөлбөрүүд, байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө зэрэг баримт бичгүүд байгаа юм.

**Зураг 1. Бодлогын баримт бичгүүдийн ач холбогдлын түвшин, хувиар**



Судалгааны хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын мэргэжилтнүүдээс асуулга судалгаа авсан бөгөөд судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүд аль баримт бичигт хэр зэрэг ач холбогдол өгч байгааг зургаар үзүүлээ. (Зураг 1)

Судалгаанд оролцсон нийт мэргэжилтнүүдийн 38 хувь нь ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг эн тэргүүнд өөрийн ажилдаа удирдлага болгодог, 26 хувь нь Үндсэн чиглэлийг эн тэргүүнд удирдлага болгодог байна. Ялангуяа яамдын мэргэжилтнүүдийн 68 хувь нь ЗГҮАХ-г хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг өөрийн ажилдаа эн

тэргүүнд удирдлага болгодог гэж хариулжээ. Эндээс харахад Засгийн газрын батлан мөрдүүлдэг ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө нь УИХ-аас батлан мөрдүүлдэг Үндсэн чиглэлээс ач холбогдлын хувьд илүү байна гэж хэлж болохоор байна.

Эдгээр баримт бичгүүдийн хоорондын уялдааг хэрхэн хангах, эдгээр баримт бичгүүдийн аль нь ач холбогдлын хувьд тэргүүлэх баримт бичиг байх талаар нэгдсэн зохицуулалт одоогоор байхгүй байгаа нь яамд, ЗДТГ-ын ажилд хүндрэл учруулдаг байна. Эдгээрийн гүйцэтгэх үүргийг эрхзүйн хүрээнд хийсэн судалгаанд үндэслэн дараах байдалтайгаар үзүүлж болохоор байна.

**Зураг 2. Дээрээс доош үүрэг хүлээлгэж байгаа механизм**



ЗГҮАХ болон ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, төсвийн ерөнхийлөн захирагчаас ерөнхий менежертэй, ерөнхий менежерээс төрийн албан хаагчтай байгуулж байгаа гэрээ гэсэн баримт бичгүүдийг төрийн бодлогод үндэслэн дээрээс доошоо үүрэг хүлээлгэн, түүнийг баталгаажуулж байгаа хэлбэр гэж үзвэл зохино. Харин УИХ-аас батлан дээрээс доод шатанд хүртэл хэрэгжүүлж, мөрдөж байгаа Үндсэн чиглэл хэмээх баримт бичиг ямар үүрэгтэй байх нь эрхзүйн хувьд тодорхойгүй, Засгийн газраас баталсан ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөтэй давхардаж байгааг дахин хэлье.

“Судалгааны багаас Үндсэн чиглэл, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө гэх мэт агуулга ижилтэй нэгтгэж болох олон бодлогын баримт бичиг мөрдөгдөж байна гэж үзжээ. Үүнтэй санал нийлэх үү?” гэсэн асуултад судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүдийн 59.0 орчим хувь нь санал нэгтэй гэж хариулсан байна. Судалгааны хүрээнд явуулсан ярилцлагад оролцогчдийн дийлэнх нь эдгээр баримт бичгүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явц нь цаас, цаг их зарцуулдаг ч тэр нь үр дүнгүй ажил болдог гэж хэлж байлаа.

Үндсэн чиглэлийн эрхзүйн зохицуулалт болон түүний гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдлын талаар дараахь дүгнэлтүүдийг хийж байна. Үүнд:

1. Үндсэн чиглэл гэсэн нэр томъёог гол гол хуулиудад тусгасан ч түүний бүтэц агуулга, зорилго чиглэл, боловсруулах, батлуулах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явц нь 2004 хүртэл эрхзүйн зохицуулалтгүй явж ирсэн байна.
2. УИХ-аас батлан гаргаж байгаа Үндсэн чиглэл нь тухайн жилд Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх бодлогын чиглэл, арга хэмжээг агуулсан баримт бичиг байгаа нь Засгийн газраас баталдаг ЗГҮАХ-

ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөтэй давхардаж байна. Эдгээр баримт бичгүүд агуулга, хэлбэрийн хувьд ч ижилхэн байна.

## 1.2. Төсвийн эрхзүйн зохицуулалт, төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн зарчим

Төсвийн харилцааны талаарх асуудлыг судлахдаа өмнөх хууль эрхзүйн орчныг судлаагүй бөгөөд 2003 оноос мөрдөж эхэлсэн төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн зарчим, түүнд нийцүүлэн гаргасан хууль, тогтоомжуудын хүрээнд судалгаагаа явууллаа.

Төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах болон төсвийн талаархи төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, үйл ажиллагааны удирдлагын зарчим, төсвийн хяналт, хариуцлагатай холбогдсон харилцааг ТБУСТХ-иар зохицуулж байна.

ТБУСТХ-ийн 5 дугаар зүйлд Төсвийн байгууллага, албан тушаалтан нь удирдлага, санхүүжилтийн талаар дараах зарчмыг баримтлана гэж заасан.<sup>6</sup> Үүнд:

- ↳ жилийн эхэнд үйл ажиллагааныхаа зорилтыг тогтоож, хүрэх үр дүнг тодорхой болгох;
- ↳ санхүүгийн жилд бүтээгдэхүүнээ гэрээний үндсэн дээр нийлүүлж, төсвийн санхүүжилт авах;
- ↳ албан хаагчийг зөвхөн мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, туршлага, мэргэшлийн үр чадварын үндсэн дээр нээлттэй өрсөлдөөний зарчмаар томилох, ажлын үр дүнг нь бодитойгоор үнэлэх;
- ↳ санхүү, төсвийг зохистой удирдаж, авлага, өр төлбөр үүсгэхгүй байх зэрэг болно.

Үндсэн чиглэл ба төсвийн уялдааг судлахын тулд ТБУСТХ-д заасан төсвийн үйл явцыг авч үзэх хэрэгтэй

<sup>6</sup> ТБУСТХ 5 дугаар зүйл

юм. ТБУСТХ-д зааснаар төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцыг ерөнхийд нь авч үзвэл дараах шат дамжлагаар явагдаж байна.<sup>7</sup> Үүнд:

1. Засгийн газар өөрийн үйл ажиллагааны дунд хугацааны зорилт, макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүд болон Засгийн газраас тухайн жилд төлөвлөсөн төсвийн урсгал зардал болон орлогын хэмжээ, хөрөнгө оруулалт, нийт болон урсгал тэнцэл, төсөвлөсөн баланс, мөнгөн гүйлгээ, тэдгээрийн талаар дараагийн 2 жилд тавих зорилтыг тусгасан төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төслийг 5 дугаар сарын 1-нээс өмнө УИХ-д өргөн барьдаг байна.<sup>8</sup>
2. УИХ дараа жилийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсвийг зохиоход Засгийн газраас баримтлах үзүүлэлтүүдийн хязгаар, үндсэн тэнцвэрийг тодорхойлсон “Төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-ийг хаврын чуулганаараа хэлэлцэн шийдвэрлэдэг.<sup>9</sup>
3. Төсвийн байгууллага ирэх 3 жилийн хэтийн зорилтууд, дараа жилд нийлүүлэх бүтээгдэхүүний нэр төрөл, тоо хэмжээ, чанар, өртгийг тусгасан үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн дотор хүргүүлэх ёстой бөгөөд энэ нь тухайн байгууллагын төсөв боловсруулах үндэслэл болдог байна.<sup>10</sup> Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн зарчим ёсоор төсөв хуваарилах үндсэн хэрэгсэл нь төсвийн байгууллагын бүтээгдэхүүний анги, бүтээгдэхүүн юм.
4. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч санхүүгийн жилийн эцэст өөрийн үйл ажиллагааны үр дүн болон төсвийн гүйцэтгэлийн биелэлт, ТБУСТХ-ийн 38 дугаар зүйлд заасан төрийн аудитын төв байгууллагын аудитын дүгнэлтийг Засгийн газрын хуралдаанд танилцуулдаг бөгөөд үүндээ эрхлэх асуудлын хүрээний хэтийн зорилт, тэдгээрийн хэрэгжилт; худалдан авсан бүтээгдэхүүний анги, түүний өртгийг тусгадаг байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн зарчмын дагуу төсвийн үндэслэл нь байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө болдог бөгөөд төсвийн үр дүнгийн тайлан ч байгууллагын тухайн жилийн бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтээр тодорхойлогдож байна.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> ТБУСТХ-ын 25 дугаар зүйл

<sup>9</sup> ТБУСТХ-ын 4 дүгээр зүйлийн 1.6, 25 дугаар зүйлийн 3

<sup>10</sup> 10ТБУСТХ-ийн 26 дугаар зүйл

<sup>11</sup> Хавсралт 1-д үзүүлсэн төсвийн үйл явцын схемээс харна уу.

<sup>12</sup> Үндсэн чиглэлийг боловсруулах батлуулах, тайлагнах хугацаа эрхзүйн хувьд дөнгөж 2004 оны УИХ-ын 02 дугаар тогтоолоор батлагдаад байгаа юм. Үүнээс өмнө ямар нэг зохицуулалтгүй байжээ. Үндсэн чиглэлийн үйл явцын бүдүүвчийг 1 дүгээр хавсралтаас харна уу.

Дээр дурьдсанаас үзвэл төсөв батлах, хуваарилах, төсвийг тайлагнах үйл явцад Үндсэн чиглэл болон ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг авч үздэггүй байна. Эдгээр баримт бичигт үндэслэн төсөв олгох, төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааг бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтэд үндэслэн дүгнэх асуудал огт хөндөгдөхгүй байна.

### 1.3. Үндсэн чиглэл, төсвийн уялдааны асуудлууд

ТБУСТХ, УИХ-ын 2004 оны 02 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангахад баримтлах журам”, Засгийн газрын 2004 оны 73 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төсвийн төлөвлөлтийн үе шатууд, хэрэгжүүлэх хугацаа”-нд заасан Төсөв, Үндсэн чиглэлийн төслийг боловсруулахаас эхлээд тэдгээрийн хэрэгжилтийг тайлагнах хүртэлх үе шатууд яамд, ЗДТГ, Сангийн яам, Засгийн газрын хуралдаан, УИХ-ын түвшинд хэрхэн явагдаж байгааг бүдүүвч зургаар нэгдүгээр хавсралтад үзүүлээ.

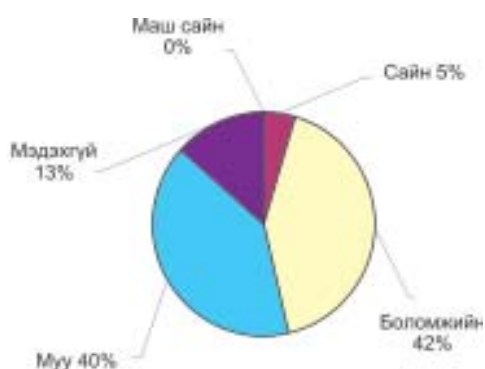
Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангах, тайлагнах үйл явц нь төсвийн үйл явцтай хугацааны хувьд үндсэндээ зэрэгцэж байгаа боловч эдгээрийн үйл явц байнга салангид явж байгаа нь эдгээр баримт бичгүүд хоорондоо уялдаатай байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлж байна. Мөн энэ судалгаагаар авч үзэж байгаа Үндсэн чиглэл болон Төсвийн үйл явц нэг мөр болон мөрдөгдөж эхлээгүй, боловсронгуй болоогүй байгааг анхаарах хэрэгтэй юм.<sup>12</sup>

Эрхзүйн баримт бичгүүдээс харахад төсвийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангах, төсвийг тайлагнах аль ч үе шатанд Үндсэн чиглэлийн оролцоог хуульчлаагүй байна. ТБУСТХ, холбогдох журмуудад зааснаар төсвийн байгууллагуудын хувьд Үндсэн чиглэл бус байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө нь төсөв боловсруулах үндэслэл болж байна. Төсвийн байгууллагууд төсвийнхөө үндэслэл болох үйл ажиллагааныхаа хэтийн төлөвлөгөөг ЗГҮАХ, Үндсэн чиглэлд тулгуурлан боловсруулж байгаа гэж найдах үндэслэл байгаа боловч энэ нь мөн холбогдох эрхзүйн баримт бичигт тусгагдаж баталгаажаагүй байна.

Санхүү, эдийн засгийн сайдын 2003 оны 93 дугаар тушаалаар батлагдсан “Төсвийн байгууллагын үйл

ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөний үлгэрчилсэн загвар”, “Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө боловсруулах аргачилсан заавар”<sup>13</sup> -ыг судалж үзэхэд байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөг тодорхойлохдоо бодлогын шинжтэй баримт бичгүүдийг хэрхэн авч үзэж тусгах асуудлыг орхигдуулсан байгаа юм.

2003 оноос эхлэн ТБУСТХ хэрэгжиж төсвийн үйл явцыг нарийвчлан хуульчилсан бөгөөд байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө нь тухайн байгууллагын төсөв боловсруулах үндэслэл болохоор<sup>14</sup> энэ хуулинд заасан нь Үндсэн чиглэлийн ач холбогдлын түвшинг бууруулжээ.



УИХ-аас 2004 онд Үндсэн чиглэлийн үйл явцыг журамлаж өгсөн ч түүнийг төсөвтэй нягт уялдуулах асуудлыг орхигдуулсан байна. Засгийн газар УИХ-аас (2002 оны 80 дугаар тогтоол) өгсөн “Үндсэн

чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, үйл явцыг боловсронгуй болгох санал боловсруулах” даалгаврыг биелүүлэхдээ тусгайлан журам гаргахын оронд төсвийн үйл явцыг журамласан ТБУСТХ-д төсвийн төслийг боловсруулахдаа Үндсэн чиглэлийг хэрхэн тусгах, хоорондын уялдааг хэрхэн хангах талаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулж өгсөн бол зүйтэй болох байжээ гэж үзэж байна.

Асуулга судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүдийн 40 хувь нь төсөв, үндсэн чиглэлийн уялдаа мүү, 42 хувь нь боломжийн гэж хариулсан байна. Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явцад оролцдог яамд болон ЗДТГ-ын мэргэжилтнүүд ийнхүү үнэлж байгаагаас харахад үндсэн чиглэл, төсөв хоорондоо уялдаж чадахгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

Засгийн газрын 2004 оны 88 дугаар тогтоолоор Үндсэн чиглэлийг боловсруулах загвар, түүний зааврыг баталж мөрдүүлсэн<sup>15</sup> бөгөөд энэхүү зааварт тухайн жилийн Үндсэн чиглэлд тусгагдсан зорилт, арга хэмжээг төсөв, хөрөнгийн эх үүсвэртэй уялдуулах талаар тусгасан боловч төсөв боловсруулахад Үндсэн чиглэлийн төслийг биш байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөг барьж байгааг энд дахин дурьдах хэрэгтэй.

Эрхзүйн баримт бичгүүдэд хийсэн судалгаанаас үзэхэд Үндсэн чиглэлийн зорилт, арга хэмжээ нь төсөв боловсруулах үндэслэл болж чадахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл төсөв, Үндсэн чиглэлийг уялдуулсан эрхзүйн зохицуулалт байхгүй байна.

<sup>13</sup> СЭЗЯ “Эдийн засгийн төлөвлөлтийг боловсронгуй болгох аргазүйн зөвлөмж” Улаанбаатар 2003 он, хуудас 66-116

<sup>14</sup> ТБУСТХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг

<sup>15</sup> Засгийн газрын 2004 оны 88 дугаар тогтоол, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2004 он №23 (356)

## БҮЛЭГ II.

ЭДИЙН ЗАСАГ, НИЙГМИЙГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ҮНДСЭН  
ЧИГЛЭЛД ХИЙСЭН СУДАЛГАА2.1. Үндсэн чиглэлийг боловсруулж буй  
байдал (арга зүй)

Сангийн яамны архивт байгаа 2002, 2003 оны

Үндсэн чиглэл боловсруулах ажлын хүрээнд бусад яамд, орон нутгаас ирүүлсэн материалтай танилцаж үзэхэд нэгдсэн нэг загвар, аргачлал баримтлаагүй нь тодорхой харагдаж байгаа юм.

Хүснэгт 2. Яамд, орон нутгаас 2003 оны Үндсэн чиглэл боловсруулах ажлын  
хүрээнд ирүүлсэн материалуудын бүрдэл

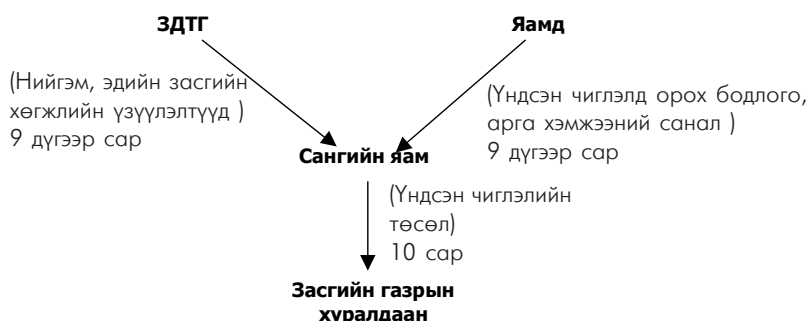
	Албан бичгийн огноо, дугаар	Бодлогын зорилт, арга хэмжээний санал	Өгөгдсөн маягтаар гаргасан тоо мэдээлэл	Тоон мэдээллийн танилцуулга
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам	2002.08.22 7/3229	байгаа	байхгүй	байхгүй
Үйлдвэр, худалдааны яам	2002.08.21 1/1562	байгаа	Өөр маягтаар тоо мэдээ ирүүлсэн	байхгүй
Дэд бүцийн яам	2002.09.10 6/2723	байгаа	байхгүй	байхгүй
Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	2002.09.20 2/2112	байгаа	байхгүй	байхгүй
Эрүүл мэндийн яам	2002.08.30 3/2878	байгаа	байхгүй	байгаа
Архангай	2002.08.02 5/953	байхгүй	байгаа	байгаа
Баянхонгор	байхгүй	байхгүй	байгаа	байхгүй
Баян-Өлгий	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа
Булган	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа
Говь-Алтай	байхгүй	байгаа	байгаа	байгаа
Говь-Сүмбэр	байхгүй	байгаа	байгаа	байгаа
Дархан-Уул	2002.09.03 8/1081	байхгүй	байгаа	байгаа
Дорнод	байхгүй	байхгүй	байгаа	байхгүй
Дорноговь	2002.08.29 1/856	байгаа	байгаа	байгаа
Дундговь	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа
Завхан	байхгүй	байхгүй	байгаа	байхгүй
Орхон	байхгүй	байгаа	байгаа	байгаа
Өвөрхангай	байхгүй	байхгүй	байгаа	байхгүй
Өмнөговь	байхгүй	байхгүй	байгаа	байхгүй
Сүхбаатар	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа
Сэлэнгэ	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа
Төв	байхгүй	байгаа	байгаа	байгаа
Увс	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа
Улаанбаатар	байхгүй	байгаа	байгаа	байгаа
Хөвд	байхгүй	байхгүй	байгаа	байхгүй
Хөвсгөл	2002.08.15 1/1228	байгаа	байгаа	байгаа
Хэнтий	байхгүй	байхгүй	байгаа	байгаа

2003 оны Үндсэн чиглэлийг боловсруулах үйл ажиллагаанд аймаг, нийслэл 100 хувь, төрийн захиргааны төв байгууллагуудын 42 хувь буюу 12 яамны 5 нь оролцсон байна. 2003 оны Үндсэн чиглэлд материалаа ирүүлсэн 5 яам бүгд зорилт, арга хэмжээний саналаа ирүүлсэн бөгөөд тэдгээрээс 1 нь л салбарын хүрээний тоон үзүүлэлтээ ирүүлжээ.

Аймаг, нийслэлийн ЗДТГ-ууд бүгд Сангийн яамнаас хүргүүлсэн 18 маягтаар мэдээллээ тус яаманд ирүүлсэн бөгөөд тэдгээрийн 6 нь буюу 27.3 хувь нь Үндсэн чиглэлд тусгуулах зорилт арга хэмжээний саналаа ирүүлж, үлдсэн хэсэг нь ийм санал ирүүлээгүй байна.

2004 оноос өмнө аймгийн ЗДТГ-уудаас 18 маягтаар<sup>16</sup> улсын Үндсэн чиглэлийг боловсруулахад шаардагдах тоон мэдээллийг гаргуулан авдаг байсан бөгөөд тэдгээрийг дагалдуулан орон нутгийг хөгжүүлэх талаарх бодлогын асуудлаа ирүүлэх шаардлага тавьдаггүй, түүнийг ирүүлдэг ч үгүй байсан байна. Төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яамд Сангийн яамнаас хүргүүлдэг маягтаар үзүүлэлтүүдийг ирүүлэх үүрэг хүлээдэггүй (ирүүлдэггүй) байсан бололтой. Харин Үндсэн чиглэлийн матрицад орох бодлогын зорилт, арга хэмжээний саналаа л ирүүлдэг байжээ.

**Зураг 3. Засгийн газрын 2004 оны 88 дугаар тогтоолоос өмнө Үндсэн чиглэлийг боловсруулж байсан бүдүүвч**



Сангийн яамнаас албан тоот хүргүүлдэгийг эс тооцвол Үндсэн чиглэлийг яаж боловсруулах, доороос дээшээ ямар мэдээлэл авах талаар нэгдсэн зохицуулалтгүй, журамласан эрхзүйн баримт бичиг байгаагүй байна.

2004 онд “Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангахад баримтлах журам”-д заасны дагуу Засгийн газрын 88 дугаар тогтоолоор Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийн төслийг боловсруулахад баримтлах загвар, зааврыг батлан гаргасан нь бүх түвшинд үндсэн чиглэлийг нэгдсэн

аргазүйгээр хийх эхлэл болжээ.

Одоогийн бүтцээс харахад Үндсэн чиглэлд яамдын түвшинд хийх ажил тусгагдан батлагддаг, харин аймгуудын түвшинд хийгдэх ажлууд төдийлөн тусгагдаггүй байна. Эдийн засаг, нийгмийг 2003 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд 346 арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр заасан байгаагийн 36 арга хэмжээ буюу нийт арга хэмжээний 10.4 хувьд нь аймаг, нийслэлийн засаг дарга нар оролцохоор заасан байна. 2002 болон 2004 оны үндсэн чиглэлийг харахад ч иймэрхүү байдалтай байна.

<sup>16</sup> Маягтыг Сангийн яамнаас орон нутагт албан тоотоор хүргүүлсэн байна. Маягтыг тусгайлан батлаагүй байна.



**Хүснэгт 3. Үндсэн чиглэлийн ерөнхий загвар**

Бодлогын зорилт	Бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ	Хугацаа	Хэрэгжүүлэх эзэн
1	2	3	4
<p>Нэг. МАКРО ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХҮРЭЭНД</p> <p>Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн таатай орчныг бүрдүүлж, аж үйлдвэр, газар тариалангийн үйлдвэрлэлийг тогтвортой хөгжүүлэх, мөнгө, санхүүгийн тогтвортой байдлыг бататгах бодлого явуулах замаар дотоодын нийт бүтээгдэхүүний бодит өсөлтийг 2004 онд 6.0 хувьд хүргэнэ.</p>			
<p>1. Эдийн засгийн бодит өсөлтийг хангах орчныг сайжруулж дэмжлэг үзүүлнэ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Эдийн засаг, нийгэм, төсвийн хүрээн дэх өөрчлөлтийг эрчимжүүлж дотоодын үйлдвэрлэл, хувийн хэвшлийн хөгжлийг дэмжих банк, санхүүгийн салбарын үйлчилгээг өргөжүүлэх, бүс нутаг, хөдөөгийн хөгжлийг хангах бодлого явуулах замаар эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хангана</li> <li>- Инфляцийг макро эдийн засгийн тогтворжилтийг бататгах, микро түвшинд үйдвэрлэл, үйлчилгээг нэмэгдүүлэх, бизнесийн тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг урамшуулах түвшинд байлгах бодлого явуулна.</li> </ul>	<p>Жилдээ</p> <p>Жилдээ</p>	<p>Ч.Улаан</p> <p>О.Чулуунбат</p> <p>Д.Насанжаргал</p> <p>Ч.Ганзориг</p> <p>О.Чулуунбат</p>

Эх сурвалж: Санхүү, эдийн засгийн яам. Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2004 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл

Төрийн захиргааны төв байгууллагад гүйцэтгэхээр зассан дийлэнх ажилд аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар оролцож байгаа нь тодорхой боловч тэдгээрийн хоорондын ажлын уялдаа ямар хэлбэрээр явагдах талаар Үндсэн чиглэлийн журамд тодорхой заалт байхгүй байна.

Улсын Үндсэн чиглэлийн зэрэгцээ аймаг бүр Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлд нийцүүлэн аймгийн үндсэн чиглэлээ боловсруулдаг байна. Аймгийн Засаг даргын мөрийн хөтөлбөр,

ЗГҮАХ, Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн Үндсэн чиглэл нь аймгийн Үндсэн чиглэлийг боловсруулах үндэслэл болдог гэж судалгааны хүрээнд явуулсан ярилцлагад (Хүснэгт 4) оролцсон нутгийн захиргааны байгууллагын мэргэжилтнүүд хэлж байлаа. Гэхдээ ихэнх тохиолдолд аймгийн үндсэн чиглэл нь тухайн аймгийн Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө байдлаар боловсруулагдаж байна.

**Хүснэгт 4**

<p>“Нийгэм, эдийн засгийн үндсэн чиглэл ба төсвийн уялдаа холбоо” сэдэвт судалгааны ажлын хүрээнд яамд болон орон нутгийн мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагын асуултууд</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн агуулга, ач холбогдлыг Та хэрхэн үнэлдэг вэ?</li> <li>2. Үндсэн чиглэлийг яамдын түвшинд хэрхэн боловсруулдаг (хэдий хугацаанд боловсруулдаг, боловсруулалтад танай болон бусад хэлтэс, газрууд хэрхэн оролцдог, юунд тулгуурлаж, ямар материал ашигладаг, боловсруулалтад тавигдах шаардлага, арга зүйг хаанаас авдаг, төвөөс ирүүлсэн заавар, маягтыг ашигладаг эсэх, хэн нэгтгэж уялдуулдаг г.м.) талаар дэлгэрэнгүй тайлбарлана уу?</li> <li>3. Үндсэн чиглэлийн төсөлд тусгах зорилт, арга хэмжээг хэрхэн (ямар шалгуураар) сонгож авдаг вэ?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Үндсэн чиглэлийг боловсруулах явцад Танд ямар хүндрэл, бэрхшээлүүд тулгардаг вэ?</li> <li>5. Та үндсэн чиглэлийн төслийг боловсруулахдаа улс орны хөгжлийн стратеги, төлөвлөгөө, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, салбарын бодлого, хөтөлбөр, төслүүдтэй хэрхэн уялдуулдаг вэ? Үндсэн чиглэл нь хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудыг агуулж чаддаг уу? Эсвэл төв, орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудын өөрсдийнх нь эрхлэх асуудлуудыг хамраад байна уу?</li> <li>6. Та 2005 оны үндсэн чиглэлийн төслийг боловсруулахдаа “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангахад баримтлах журам” (УИХ-ын 2004 оны 02-р тогтоол)-ыг баримталсан уу? Хэрэв баримтлаагүй бол яагаад? Энэ журмыг мөрдвөл үндсэн чиглэлийн боловсруулалтын чанар дээшлэх үү?</li> </ol>
--	---

<p>7. Үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийг яамдын түвшинд хэн, хэрхэн хангадаг вэ?</p> <p>8. Яамдын түвшинд (салбарын) төсвийн төслийг хэрхэн (ямар хугацаанд боловсруулдаг, боловсруулалтад танай болон бусад хэлтэс, газрууд хэрхэн оролцдог, юунд тулгуурлаж, ямар материал ашигладаг, боловсруулалтад тавигдах шаардлага, арга зүйг хаанаас авдаг, дээрээс лимит, хязгаар тогтоодог эсэх, зорилт, арга хэмжээнд зарцуулах хөрөнгийг үндэслэлтэй тогтоодог эсэх, хэн нэгтгэдэг г.м.) боловсруулдаг вэ?</p> <p>9. Төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах үйл явцад үндсэн чиглэл ямар байдлаар, хэрхэн холбогддог вэ?</p> <p>10. Төсвийн төслийг боловсруулахдаа үндсэн чиглэлд тусгагдсан зорилт, арга хэмжээнд шаардагдах хөрөнгө бүрэн гүйцэд тусгагдаж чаддаг уу?</p> <p>11. Үндсэн чиглэл, төсвийн төсөл 2 хоорондоо уялддаг уу? Хэрэв уялдаж чадахгүй байгаа бол жишээ татна уу? Эдгээрийн уялдааг хангахын тулд цаашид ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ?</p> <p>12. Үндсэн чиглэлд тусгагдсан зайлшгүй шийдвэрлэх</p>	<p>шаардлагатай зорилт, арга хэмжээнд төсөвлөсөн хөрөнгө бүрэн гүйцэд санхүүжигдэж чаддаг уу? Бүрэн гүйцэд санхүүжигдэж чадахгүй байгаагийн шалтгаан юу вэ?</p> <p>13. Төсвийг хөгжилд чиглэсэн зорилт, арга хэмжээнүүдийг санхүүжүүлэхэд зарцуулж чадаж байна гэж Та үздэг үү?</p> <p>14. Үндсэн чиглэл, төсвийн төлөвлөлтийн уялдааг хангахын тулд төв болон орон нутгийн байгууллагуудын хүрээнд ямар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж Та үзэж байна вэ?</p> <p>15. Үндсэн чиглэлийн төслийг боловсруулах, хэрэгжилтийг нь тайлагнах үйл явц ТБУСТХ-ийн дагуу бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ байгуулах, тайлагнах үйл явцтай хугацаа, агуулгын хувьд давхцах, ажлын давхардал бий болгох байдал гардаг уу?</p> <p>16. Бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээнд тусгагдсан зорилт, арга хэмжээнүүд нь үндсэн чиглэл болон хөгжлийн стратеги, төлөвлөгөө, хөтөлбөрүүдтэй хэрхэн уялддаг вэ?</p> <p>17. Бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээг байгуулахдаа өмнөх оны ажлын үр дүнгээ тусгаж, харгалздаг уу?</p> <p>18. Танд нэмж хэлэх зүйл байна уу?</p>
--	--

Хэдийгээр орон нутагт улсын Үндсэн чиглэл, ЗГҮАХ-ийг үндэслэн өөрсдийн Үндсэн чиглэлээ боловсруулж байгаа ч тэдгээрт мөн нэгдсэн нэг аргагүй байхгүй байна. Тухайлбал, Архангай, Хэнтий аймагт дараа жилийн төсвийг батлуулахдаа дараа жилд хүрэхээр дэвшүүлэн тавьж байгаа эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн гол гол зорилтуудаа аймгийн Засаг дарга илтгэл хэлбэрээр ИТХ-д мэдээлдэг ба эдгээр үзүүлэлтүүдэд тулгуурлан төсвийн орлого, зарлагаа төлөвлөн орон нутгийн төсвийг дараа жилийн төсөв бүрдүүлэхтэй холбогдсон гол гол үзүүлэлтийн хамт ИТХ-аараа батлуулдаг байна. Аймгийн үндсэн чиглэл гэж тусгайлан баталдаггүй ч Засаг даргын ИТХуралд тавьсан илтгэлд туссан нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтүүд, зорилт, арга хэмжээг Үндсэн чиглэл гэж үзэн түүний биелэлтийг гаргаж дараа жилийн төсвийг хэлэлцүүлэх үед ИТХ-д тавих илтгэлдээ оруулж тайлагнадаг байна. Эдгээр аймгийн сумдууд ч аргагүйн хувьд аймгийнхаа аргагүйтэй адил байдлаар Үндсэн чиглэлээ боловсруулж байна.

Судалгаанд хамрагдсан Өмнөговь, Ховд аймгийн хувьд Үндсэн чиглэлээ Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн Үндсэн чиглэл, аймгийн Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг үндэслэн боловсруулж Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаараа тусгайлан батлуулдаг байна.

Зарим сумдад сумын Үндсэн чиглэл гэж тусгайлан гаргаж батлуулдаггүй байна. Эдгээр сумдад сумынхаа Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд гол анхаарлаа хандуулан ажилладаг бөгөөд 4 жилээр баталсан хөтөлбөрт тусгагдсан зорилт, арга хэмжээг жил жилд хийх ажлын төлөвлөгөө байдлаар гаргадаг байна. Энэхүү тухайн жилд хийх ажлын төлөвлөгөөгөө тухайн жилийн аймаг, сумын Үндсэн чиглэл гэж ойлгодог байна.

Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг голлон хэрэгжүүлдэг төрийн захиргааны төв байгууллагууд аймгийн Үндсэн чиглэл боловсруулахад оролцдоггүй, энэ талаар орон нутагт тусгайлан чиглэл, зөвлөмж өгдөггүй байна.

Хэдийгээр Үндсэн чиглэл боловсруулах аргачлал, загвар, заавар өмнө нь байгаагүй ч 2004 онд Үндсэн чиглэл боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангах үйл явцыг сайжруулах зорилгоор журам, загвар, заавар гарсан нь түүний боловсруулалтыг цаашид сайжруулахаар харагдаж байгаа юм. Ярилцлага судалгаанд оролцогчдийн дийлэнх нь 2004 онд Үндсэн чиглэлийн төсөл боловсруулахдаа батлагдсан журам, загвар, зааврыг барьж ажилласан байгаа ба түүнийг мөрдөхөд Үндсэн чиглэлийн боловсруулалт сайжирна, үүнийг хэрэгжүүлэхэд ямар





нэгэн хүндрэл гарахгүй гэж хариулж байсан юм.

Гэхдээ эдгээр журам, загвар, заавар нь Үндсэн чиглэлийг төсөвтэй уялдуулах зохицуулалт болж чадахгүй гэдэг нь эрхзүйн баримт бичгүүдэд хийсэн судалгаанаас тодорхой харагдсан билээ.

Аймгуудын ЗДТГ-уудад Үндсэн чиглэлийг боловсруулж байгаа нэгжүүд өөр өөр, Үндсэн чиглэлийн асуудлыг аль газар, хэлтэс хариуцах нь тодорхойгүй байгаа нь түүний боловсруулалт, хэрэгжүүлэлтэд нөлөөлдөг байж болох талтай. Үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийн шатанд мэргэжилтнүүд түүнийг төдийлөн барьж ажилладаггүй, харин түүний хэрэгжилтийн тайланг гаргахдаа Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайлангаас хуулбарлан хаадаг байдал ажиглагдаж байсан юм. Эдгээр баримт бичгүүд агуулгын хувьд адил, давхарддаг учраас үүнээс ч өөр арга байхгүй байж болох юм.

## 2.2. Үндсэн чиглэлийн зорилт, арга хэмжээний сонголт

Өмнөх хэсэгт Үндсэн чиглэлийг ямар аргачлалаар боловсруулдаг, түүний агуулга, хэлбэр ямар байгаа талаар дурьдсан. Тухайн жилийн Үндсэн чиглэл нь тухайн жилд авч хэрэгжүүлэх бодлогын зорилт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ гэсэн бүтэцтэй байна. (Хүснэгт 5).

Улсын үндсэн чиглэлийн хувьд хэрэгжүүлэх арга хэмжээг голлон Засгийн газрын гишүүд хариуцдаг бөгөөд салбарын яамдаас Үндсэн чиглэл боловсруулах үед өөрсдийн саналаа Сангийн яаманд хүргүүлдгийг дээр дурьдсан. Харин ЗДТГ-ууд улсын төсөв, Үндсэн чиглэл батлагдсаны дараа

өөрсдийн Үндсэн чиглэл, төсвөө ИТХ-аараа батлуулж байгаа.

Төв, орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагууд Үндсэн чиглэлд тусгах зорилт, арга хэмжээгээ хэрхэн сонгодог нь бидний судалгааны нэг гол чиглэл байсан. ЗДТГ, яамдын мэргэжилтнүүд Үндсэн чиглэлд тусгах арга хэмжээг сонгохдоо ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрт тухайн жилд хэрэгжүүлэхээр заасан арга хэмжээ болон салбарын төсөл, хөтөлбөрүүдэд тухайн жилд хэрэгжүүлэхээр заасан арга хэмжээг сонгон авч Үндсэн чиглэлд тусгуулахаар Сангийн яаманд хүргүүлдэг байна. Сангийн яам тэдгээрийг нэгтгэн Засгийн газарт Үндсэн чиглэлийн төсөл болгон хүргүүлдэг. Үндсэн чиглэлийн төслийг Засгийн газрын хуралдаанд орохоос өмнө Сангийн сайд болон яамдын сайд, Засаг дарга нарын түвшинд буюу шийдвэр гаргах түвшинд улсын Үндсэн чиглэлд ямар зорилт, арга хэмжээг сонгож оруулах талаар зөвлөлдөх зохицуулалт байхгүй байна.

Үндсэн чиглэлийн зорилт, арга хэмжээнүүдийг яам, орон нутаг өөрсдөө тодорхойлон гаргаж ирдэг<sup>17</sup> тул улс орны хөгжилд шаардлагатай, хэрэгжүүлэхэд хүнд бэрх, урт удаан хугацаа, хүчин чармайлт шаардах зорилт, арга хэмжээг эдгээр нь өөрсдөө дэвшүүлэн гаргаж ирж чадах уу? гэдэг асуулт гарч ирнэ. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн хууль үйлчилж, бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээг байгуулж, үүрэг хүлээн санхүүжилт авч байгаа нөхцөлд тухайн жилд тасарч мэдэх зорилтыг дэвшүүлэн гаргаж ирэх магадлал төсвийн байгууллагуудад бага байдаг нь судалгааны явцад хийсэн ярилцлагаас харагдаж байлаа.

### Хүснэгт 5. Үндсэн чиглэлийн ерөнхий загвар

Бодлогын зорилт	Бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ	Хугацаа	Хэрэгжүүлэх эзэн
1	2	3	4
Нэг. МАКРО ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХҮРЭЭНД			
Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн таатай орчныг бүрдүүлж, аж үйлдвэр, газар тариалангийн үйлдвэрлэлийг тогтвортой хөгжүүлэх, мөнгө, санхүүгийн тогтвортой байдлыг бататгах бодлого явуулах замаар дотоодын нийт бүтээгдэхүүний бодит өсөлтийг 2004 онд 6.0 хувьд хүргэнэ.			
1. Эдийн засгийн бодит өсөлтийг хангах орчныг сайжруулж дэмжлэг үзүүлнэ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Эдийн засаг, нийгэм, төсвийн хүрээн дэх өөрчлөлтийг эрчимжүүлж дотоодын үйлдвэрлэл, хувийн хэвшлийн хөгжлийг дэмжих банк, санхүүгийн салбарын үйлчилгээг өргөжүүлэх, бүс нутаг, хөдөөгийн хөгжлийг хангах бодлого явуулах замаар эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хангана</li> <li>- Инфляцийг макро эдийн засгийн тогтворжилтийг бататгах, микро түвшинд үйдвэрлэл, үйлчилгээг нэмэгдүүлэх, бизнесийн тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг урамшуулах түвшинд байлгах бодлого явуулна.</li> </ul>	Жилдээ Жилдээ	Ч.Улаан О.Чулуунбат Д.Насанжаргал Ч.Ганзориг О.Чулуунбат

<sup>17</sup> Хавралт 1-ээс харна уу

Үндсэн чиглэлийг боловсруулахдаа биелэгдэхгүй байх магадлалтай арга хэмжээг оруулдаггүй, харин хөрөнгийн эх үүсвэр нь баталгаажсан тухайн жилд хэрэгжих боломжтой ажлаас л Үндсэн чиглэл болгон батлуулдаг гэж ярилцлагад оролцогчид хэлж байсан.

Үндсэн чиглэлд тусгах зорилго, зорилт, арга хэмжээ гэсэн зүйлүүдийн хоорондын зааг ялгааны талаар нэгдсэн ойлголт байхгүй байна. Хүснэгт 5-ыг дахин авч үзье.

Хүснэгтэд тусгагдсан хоёр арга хэмжээ нь тэдгээрийн дээр тавигдсан бодлогын зорилтоосоо ерөнхий түвшинд буюу дээд түвшинд байхаар харагдаж байна. Эхний арга хэмжээ нь бараг эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлтийн асуудал байхад түүний дээр тавьсан зорилт нь зохицуулалтын гэмээр шинж чанартай байгааг харж болно.

Үндсэн чиглэлийн арга хэмжээнүүд хэт ерөнхий байгаагаас төрөл бүрийн ажлыг хамруулан бичиж биелэгдсэнээр хялбархан дүгнэж болдог байна. Тухайлбал, 2003 оны үндсэн чиглэлийн 1.2-т “боловсруулах аж үйлдвэр, газар тариалангийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ” гэсэн бодлогын арга хэмжээг Үйлдвэр, худалдааны болон Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайд хэрэгжүүлэхээр тусгажээ. Энэ бодлогын арга хэмжээ бол хэт ерөнхий, ямар тодорхой арга хэмжээ авч, хичнээн хэмжээний хөрөнгө зарцуулж, юу хийх нь тодорхой бусын зэрэгцээ тухайн яамдын үйл ажиллагааны салшгүй хэсэг байх байнгын шинж чанартай ажил юм.

2003 оны эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн 14.7-д “оёмол бүтээгдэхүүний экспортын өнөөгийн түвшинг хадгалж, үйлдвэрлэлийн хэмжээг бууруулахгүй байх зорилгоор оёмол бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлнэ” гэсэн заалт бий. Уг хөтөлбөрийг боловсруулж, батлуулснаар энэ зорилтыг 100% биелсэнээр дүгнэжээ. Гэтэл оёмол бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээ 2004, 2005 онд эрс буурсан. Үндсэн чиглэлийн зарим арга хэмжээнүүд нь ямар нэг санал боловсруулах, хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулж, батлуулах зэрэг ажлаас бүрдэж байгаа ч эдгээр ажил ямар үр дүн өгч байгааг тайланд тусгаж, дүгнэдэггүй байна.

### 2.3. Үндсэн чиглэлийн бүтэц, агуулга

Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн одоогийн бүтэц агуулгыг авч үзэхэд яамдын үндсэн үйл ажиллагаанд хамаарах зорилт, арга хэмжээг олноор тусгасан, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилтуудыг агуулсан баримт бичиг байна.

Үндсэн чиглэлд үнэнхээр хөгжлийн агуулгатай зорилт,

арга хэмжээ тусгагдаж чадаж байна уу? гэдэг асуулт зүй ёсоор гарч ирнэ.

Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь тухайн нам, улс төрийн хүчнүүдийн сонгуулийн амлалтуудыг тусгасан, улс орны хөгжлийн стратеги, хөтөлбөрүүдтэй зарим талаар уялдаагүй, нийгмийн арга хэмжээнд илүү анхаарсан байдалтай байдаг. Үндсэн чиглэл нь ЗГҮАХ-т тулгуурласан (ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөтэй агуулга, хэлбэрийн хувьд адил) байгаагаас хөгжлийн бодлогын залгамж чанарыг илэрхийлж чадахгүй байна гэж хэлж болохоор байна.

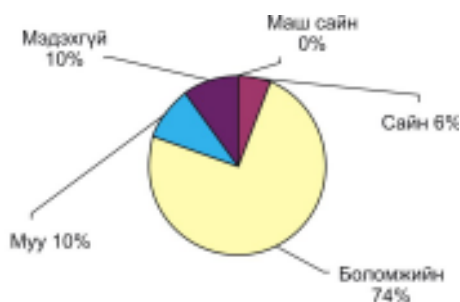
Нөгөө талаар аймаг, орон нутгийн Үндсэн чиглэлийн агуулга, хэлбэр ямар байх, Үндсэн чиглэлд тусгах зорилго, зорилт, арга хэмжээ гэсэн зүйлүүдийн хоорондын зааг ялгаа ямар байх, нутгийн захиргааны байгууллага ямар түвшний, ямар асуудал шийдвэрлэж чадах, түүнийгээ Үндсэн чиглэлдээ хэрхэн суулгах талаар мөн л нэг мөр ойлголтгүй байгаа нь орон нутгийн Үндсэн чиглэлүүдэд хийсэн судалгаанаас харагдаж байлаа. Тухайлбал “Зээлийг хугацаанд нь төлөөгүй зээлдэгч нарт хууль эрхзүйн дагуу зохих хариуцлага хүлээлгэх ажлыг зохион байгуулж хариуцлагыг өндөржүүлнэ”, “Иргэдийн мөнгөн хадгаламжийн урамшилт үйлчилгээ нэвтрүүлэх дүрэм журмыг боловсруулж мөрдөж эхлэх” гэх мэт нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэгт хамаарахгүй асуудал тусгагдсан байгаа бөгөөд мэдээж эдгээрийн хэрэгжилт хангалтгүй байдлаар мэдээлэгдсэн байгаа жишээг энд авч үзэж болно. Мөн аймгийн Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрт Засаг дарга болон Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал дангаараа шийдвэрлэж чадахаргүй арга хэмжээнүүд ч тусгагддаг байна. Тухайлбал, “Хөрш орнууд болон бусад орнуудад ажиллах хүч гаргах асуудлыг судалж шийдвэрлэнэ” гэх мэт жишээг дурьдаж болох юм.

Улсын болон аймаг, нийслэлийн үндсэн чиглэлд зарим тохиолдолд тунхаглалын шинжтэй, цаг хугацааны хувьд хэдэн жилээр ч үргэлжилж болох арга хэмжээнүүд цөөнгүй тусгагддаг байна. Иймэрхүү хэлбэрийн арга хэмжээнүүд нь жил бүрийн Үндсэн чиглэлүүдийг дамжин тусгагдаж байгаа байдал ч харагдаж байна. Тухайлбал 2003 оны Үндсэн чиглэлд “Бизнесийг өргөжүүлэхэд дэмжлэг болох дэд бүтцийн салбарын хөгжлийг эрчимжүүлнэ” гэсэн бол 2004 оны Үндсэн чиглэлд “Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийг хангахад дэмжлэг болохуйц хэмжээнд дэд бүтцийн салбарын хөгжлийг хангана” гэсэн арга хэмжээнүүд байгааг энд жишээ болгож болохоор байна.

Судалгааны хүрээнд хийгдсэн асуулга судалгаанд ЗДТГ-ууд, яамдын нийт 150 мэргэжилтэн хамрагдсаны 23 хувь нь Үндсэн чиглэлийн агуулга, хэлбэрийг сайн мэддэг, 69 хувь нь ерөнхийдөө мэддэг, 8 хувь нь



бараг мэддэггүй гэж хариулсан байна. Эдгээр хүмүүсээс Үндсэн чиглэлийн агуулга, хэлбэрийг хэр сайн гэж үзэж байна вэ? гэсэн асуултад хариулсан байдлыг зурагт үзүүллээ. ЗДТГ, яамдын мэргэжилтнүүдийн дийлэнх нь Үндсэн чиглэлийн агуулга хэлбэрийг сайн мэднэ гэж итгэлтэй хариулж чадаагүй төдийгүй, Үндсэн чиглэлийн одоогийн агуулга, хэлбэрийг маш сайн буюу, сайн гэж хариулсан хүн цөөн байгаагаас харахад одоогийн бүтэц оновчтой бус байна гэж дүгнэхэд хүргэж байна.



Улсын болон аймаг, нийслэлийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлд тусгагдаж байгаа арга хэмжээнүүдийн дийлэнх нь хяналт шинжилгээний үзүүлэлтгүй байна. Түүний хэрэгжилтийн тайланг яамдаас Сангийн яаманд, Сангийн яамнаас Засгийн газарт, Засгийн газраас УИХ-д танилцуулдаг байна. Гэвч тухайн нэг хэрэгжээгүй, хэрэгжилт нь хангалтгүй байгаа арга хэмжээний үр дүнг харахын тулд цаашид юу хийвэл зохистой, дараагийн онд үргэлжлүүлэх эсэх саналаа үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийн тайланд тусгалгүй явж ирсэн байна.

## 2.4. Үндсэн чиглэлийг хэрэгжүүлэх үйл явц ба төсвийн уялдаа

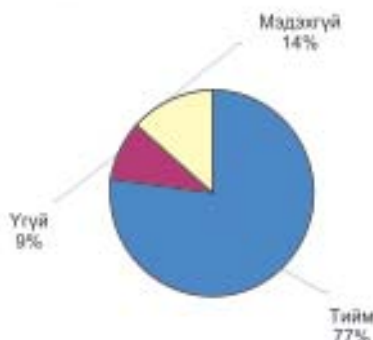
Төсвийн байгууллагуудын урсгал зардлын хүрээнд шийдвэрлэх зохион байгуулалтын арга хэмжээнүүд, улсын хөрөнгө оруулалтаар хийгдэхээр батлагдсан арга хэмжээнүүд, гадаад, дотоод бусад эх үүсвэр нь тодорхой болсон арга хэмжээнүүдийг Үндсэн чиглэлд тусган батлуулж байгаагаас харахад эдгээр нь төсөвтэй уялдаагүй байна гэж хэлэх үндэслэл багатай байна. Гэвч нөгөө талаасаа тухайн жилд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа ч мөнгө, санхүүгийн хувьд эх үүсвэргүй олон арга хэмжээнүүд Үндсэн чиглэлд тусгагдалгүй үлддэг байна.

Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх 2003 оны үндсэн чиглэлийг нарийвчлан судалж үзэхэд нийт 352 зорилт, арга хэмжээ байсны 90 гаруй хувь нь тухайн төрийн захиргааны байгууллагуудын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд хамаарах зорилт, арга хэмжээнүүд байна гэж үзэж болохоор байлаа.

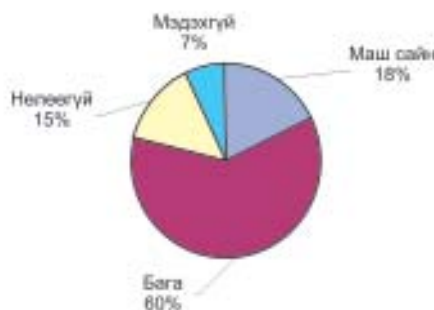
Үйлдвэр, худалдааны салбарын бодлогын зорилтуудыг хэрэгжүүлэх, зохицуулах зорилгоор УИХ-ын тогтоолоор 1 хөтөлбөрийг, Засгийн газраас 11 хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлдэг юм байна. Эдгээрээс Ноос, Ноолуур, Арьс шир, Жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих, Хэмжилийн нэгжийн үндэсний эталоныг хөгжүүлэх хөтөлбөрүүдийн хүрээнд 2003 оныг дуустал хугацаанд өссөн дүнгээр улсын төсвөөс 480.8, бусад эх үүсвэрээс 2245.57 сая төгрөгийн санхүүжилт хийхээр хөтөлбөрүүдэд тусгагдсан боловч одоогийн байдлаар эдгээр санхүүжилт бүрэн хийгдээгүй байна.<sup>18</sup>

Дараах зурагт улсын төсвийн талаар яам, орон нутгийн мэргэжилтнүүдээс авсан санал асуулгын дүнг харуулав.

Асуулт 6. Судалгааны багаас одоогийн төсөв нь урсгал зардлыг голлон санхүүжүүлдэг Хөгжлийн агуулга муутай төсөв гэж үзжээ. Үүнтэй санал нийлэх үү?



Асуулт 8. Улсын хэмжээний хөгжлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд улсын төсөв хэр үр нөлөөтэй байна вэ?



<sup>18</sup> Үйлдвэр, худалдааны яам “2003 оны бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлан”

Дээрх хоёр асуултын хариултаас манай одоогийн төсөв нь хөгжлийн агуулга муутай бөгөөд улсын хэмжээний хөгжлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд бага үр нөлөөтэй байдаг юм байна гэж үзэхэд хүргэж байна. Үйлдвэр худалдааны яамны бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлангаас авсан жишээ үүнийг давхар нотолж байна.

Үндсэн чиглэлийн одоогийн агуулга, бүтцээс шалтгаалан түүний арга хэмжээнүүдэд төсөвтэй уялдуулан шинжилгээ хийхэд хүндрэлтэй байгаа юм.

Одоогийн практикт үндсэн чиглэлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд улсын төсвөөс хэдий хэмжээний хөрөнгө

шаардагдах нь төдийлөн тодорхой бус, гагцхүү төсвийн хөрөнгө оруулалтаар барьж байгуулах объект, түүнд шаардагдах хөрөнгийн хэмжээ л илүү тодорхой байгаа юм. Сангийн яамнаас төсвийг төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр багцлан хуваарилж байгаа боловч чухам хэдий хэмжээтэй хэсэг нь эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн зорилтуудыг хангахад зарцуулагдсаныг ялган салгаж авч үздэггүй байна. Ер нь олгогдсон төсөв нь яам, аймаг, орон нутгийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг дэмжихэд л үндсэндээ зориулагдаж байгаа билээ.

Судалгаанаас үзэхэд сүүлийн үед дэлхийн олонхи улс орнууд зардлыг санхүүжүүлдэг зарчмаас татгалзаж аль болох үр дүнг, тодорхой хөтөлбөр, төслүүдийг төсвөөс санхүүжүүлж, үр дүнг нь нарийн тооцдог зарчимд шилжиж байна.

Манай оронд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн хуулийн дагуу төсвийн зардал нь үр дүн буюу бүтээгдэхүүнд суурилсан боловч “бүтээгдэхүүн” гэдэг ойлголт нь манай өнөөгийн практикт төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны эцсийн үр дүнг төдийлөн илэрхийлж чадахгүй, ихэвчлэн өдөр тутмын гүйцэтгэдэг ажлаараа хязгаарлагдсан шинжтэй байна.

Бүтээгдэхүүнийг хэрхэн тодорхойлох талаар цаашид сайтар судалж бүтээгдэхүүн гэдэгт бодлогын асуудал, зохицуулалтын ажил үйлчилгээг ойлгоно гэж ТБУСТХ-д заасаныг бодитой ажил хэрэг болгох хэрэгтэй байгаа юм.

Бүтээгдэхүүнийг оновчтой тодорхойлох, өртгийг нь бодитой тооцох, үр дүнг нь хэмжих, хянаж үнэлэх зэрэгтэй холбогдсон цаашид боловсронгуй болгох шаардлагатай цөөнгүй асуудлууд байгааг энд дурьдах хэрэгтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

- Төсвийн байгууллагуудаас нийлүүлж буй бүтээгдэхүүн үйлчилгээ нь хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудтай нийцэж байгаа эсэх, бүтээгдэхүүнээ тодорхойлохдоо хэр үндэслэл, тооцоотой ханддаг эсэх, үр өгөөжтэй эсэх, үр дүнг нь хэмжих бололцоотой эсэх нь тодорхой бус;
- Салбарын онцлогийг харгалзсан бүтээгдэхүүний өртөг тооцох аргачлал болон үр дүнгийн гэрээний биелэлтийг дүгнэх арга хэлбэрийг боловсронгуй болгох, байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөг шаардлага хангахуйц түвшинд (салбарын стратегийн төлөвлөгөө байхаар) боловсруулах шаардлагатай байгаа;
- Бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийн явцад тавих хяналт сул;
- Төсвийн хөрөнгөөр нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний үр дүнг нь тооцож дараагийн үйл ажиллагаандаа харгалзаж чадахгүй байгаа;
- Төсвийн хөрөнгө зарцуулж нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний үр дүнг үнэлж хяналт-шинжилгээ хийх, үр дүн нь хангалтгүй бол хариуцлага тооцох механизмыг бий болгох зэрэг болно.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн хуулийн дагуу яамдууд тухайн жилд нийлүүлэхээр төлөвлөсөн бүтээгдэхүүнээ бүрэн нийлүүлсэний төлөө төсвөөс санхүүжилт авч байгаа. Иймээс тухайн жилийн үндсэн чиглэлд дэвшүүлсэн зорилт, арга хэмжээнүүд яамдын бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайланд хэрхэн тусгагдсаныг судалж үзлээ.

Үйлдвэр, худалдааны яамны жишээгээр авч үзэхэд тус яам 2003 онд нийтдээ 11 томсгосон нэрийн бүтээгдэхүүнийг нийлүүлж, төсвөөс 3.2 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт авчээ. Эдгээрээс “Үйлдвэр, худалдааны салбарын бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах” нэртэй хоёрдугаар бүтээгдэхүүн нь эдийн засаг, нийгмийг 2003 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд тус яамны өмнө дэвшигдсэн 32 зорилт, арга хэмжээг бүхэлд нь багтаасан байна. Эдгээрийн 30 нь бүрэн

биелсэн тул хэрэгжилтийг нь 97.5 хувьтай гэж үнэлжээ. Эдгээр бүтээгдэхүүнийг нийлүүлсэнийхээ төлөө 53.7 сая төгрөг төсвөөс авсан нь тус яамны 2003 оны нийт зарцуулсан төсвийн 60.8 хувийг эзэлж байна. Нэр бүхий 32 зорилт, арга хэмжээ нь үндсэндээ ҮХЯ-ны үндсэн үйл ажиллагаатай шууд холбоотой зорилт, арга хэмжээ байсан бөгөөд тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх дэлгэрэнгүй хавсралт, тайлбар байсангүй.

Яамдын бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлангаас харахад Үндсэн чиглэлд тусгагдсан зорилт, арга хэмжээнүүд нь яамны бүтээгдэхүүний ангид багтаж байгаа боловч салбарын хэмжээний төсөл, хөтөлбөр зэрэг баримт бичгээс гүйцэтгэх үүргийн хувьд илүү байж чадахгүй байна. Үндсэн чиглэлд голлон урсгал зардлаар хэрэгжүүлэх зохион байгуулалт, зохицуулалтын арга хэмжээ, хөрөнгө оруулалтаар

хэрэгжих цөөн тооны арга хэмжээ тусгагддаг байна.

Эндээс үзэхэд үндсэн чиглэл нь агуулгынхаа хувьд хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудыг тусгаж тухайн жилийн Засгийн газрын ажилд удирдамж болох ёстой өөрийн үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй байна.

Төсвөөс санхүүжилт авах гол баримт бичиг болох бүтээгдэхүүн нийлүүлэх талаарх Ерөнхий менежерийн гэрээ нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөнд үндэслэсэн байх ёстой. Гэтэл энэ үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө нь улс орны хөгжлийн стратеги, хөтөлбөрүүдтэй хэрхэн уялддаг вэ гэдэг асуудалд хариу өгөхөд нэмэлт судалгаа шаардлагатай байна.

Хүнс, хөдөө аж ахуйн яамнаас 2003 онд нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний тайланд эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн зорилт, арга хэмжээний талаар огт тусгагдаагүй, тус яамны авсан санхүүжилтийн хэдэн хувийг нь үндсэн чиглэлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд зарцуулсаныг тодорхойлох боломжгүй байлаа.

Дараа оны бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ нь урьд оны

бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлан гараагүй (яамд бүтээгдэхүүний тайлангаа дараа оны 4-5-р сард СЯ-д өгч байна), гарсан байлаа ч үнэлж дүгнээгүй байхад хийгдэж байгаагаас өмнөх оны ажлын үр дүнг тусгаж, уялдуулж чаддаггүй байдал жил бүр давтагдаж байна.

Дээр дурьдсан бүгдээс үзэхэд үндсэн чиглэл болон төсвийн хоорондын уялдаа холбоо сайн байна гэж үзэх үндэслэл бага байна.

2002-2003 оны эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд тусгагдсан арга хэмжээнээс төсвийн хөрөнгө дутагдсанаас хэрэгжээгүй, дутуу хэрэгжсэн арга хэмжээ байгаа эсхийг нягтлахад ийм арга хэмжээ ерөнхийдөө олдсонгүй. Судалгааны багаас “Үндсэн чиглэлийн дийлэнх үйл ажиллагаа нь яамдын өдөр тутмын үйл ажиллагаатай холбоотой, яамдын өөрсдийнх нь саналд тулгуурлан хийгдэж байгаагаас хэрэгжих боломжгүй, хөгжлийн шинж чанартай зарим арга хэмжээнүүд Үндсэн чиглэлд тусгагддаггүй байна” гэсэн дүгнэлт хийснийг дээрх баримтууд баталж байгаа юм.

## БҮЛЭГ III.

### НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ, САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

#### 4.1. Бодлого төлөвлөлтийг сайжруулах чиглэлээр яам, орон нутгаас гарсан зарим нийтлэг саналууд

1. Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын ажлын уялдаагүй байдлаас шалтгаалан хөрөнгийн эх үүсвэр нь тодорхойгүй олон төсөл, хөтөлбөр дээрээс батлагддаг бөгөөд тэдгээрийг орон нутагт хэрэгжүүлэхэд хүн хүч, хөрөнгийн эх үүсвэр дутагдаад хэцүү байдаг.
2. Үндсэн чиглэл нь Засгийн газрын үйл ажиллагаанд болон Засаг даргын үйл ажиллагаанд мөрдлөг болохуйц дунд хугацааны баримт бичиг байх нь илүү зүйтэй гэсэн саналыг олон мэргэжилтнүүд дэвшүүлж байлаа. Төсвийн хүрээний мэдэгдэлд бодлогын асуудлыг хамруулсан тохиолдолд Үндсэн чиглэл гэсэн баримт бичиг байх шаардлагагүй гэсэн саналыг мэргэжилтнүүд дэмжиж байв.
3. Үндсэн чиглэлийг 7-8 сард боловсруулж байгаа нь яам, орон нутгийн гол мэргэжилтнүүдийн амралттай давхцдаг тул хугацааны хувьд тохиромжгүй байна. Үндсэн чиглэл, бодлогын асуудлыг нэгтгэн зангиддаг орон тоог ЗДТГ-уудад бий болгох хэрэгтэй болсон. Орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулж байгаа мэргэжилтнүүдийг бодлого төлөвлөлтийн аргазүйд суралцуулах хэрэгтэй байгааг цөөнгүй хүн цохон тэмдэглэж байлаа.
4. Төсвийг доороос хичнээн үндэслэлтэй, сайн хийсэн ч дээрээс хасагдаад ирдэг учраас хэнд ч хэрэггүй ийм илүү ажлыг жил бүр давтан хийлгэх хэрэг байна уу. Төсвөөс ямар хэмжээний хөрөнгө мөнгө орон нутагт хуваарилахыг эрт мэдэж байвал дараа жилийн ажлаа зохицуулж, шаардагдах хөрөнгөд нэмэлт өөр эх үүсвэр хайхад хэрэгтэй байна.
5. Амархан хураагддаг татвар хураамжийг улсын төсөвт оруулдаг. Харин ажиллагаа ихтэй, хөөцөлдөж байж авдаг татвар хураамжийг орон нутгийн төсөвт үлдээж байгаа. Орон нутагт зарим татвар хураамжийг цуглуулж, зарцуулах эрхийг олговол нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд чухал байна.

#### 4.2. Судалгаанаас гарсан дүгнэлтүүд

- Дүгнэлт 1. Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх болон төсвийг зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах үйл ажиллагааны хоорондын уялдаа зохицуулалт нь хангагдаагүй байна. Төсвийн үйл явц ТБУСТХ-иар зохицуулагдаж байгаа бөгөөд энэхүү хуулийн дагуу төсөв боловсруулахад Үндсэн чиглэл биш, харин төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө тэргүүлэх ач холбогдолтой байна.
- Дүгнэлт 2. Бүхий л түвшинд Үндсэн чиглэлийн гүйцэтгэх үүрэг тодорхойгүй, Засгийн газраас батлан хэрэгжүүлдэг ЗГҮАХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөтэй ижил агуулга, бүтэцтэй байна. Судалгаанаас үзэхэд жил бүрийн үндсэн чиглэлд тусгагдсан зорилт, арга хэмжээний 70-аас дээш хувь нь ЗГҮАХ-т тусгагдсан зорилт, арга хэмжээ байна. Үндсэн чиглэл урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлал, хөтөлбөр, бодлогын чиглэлүүдтэй хэрхэн яаж уялдаж байгаа нь тодорхой биш байна.
- Дүгнэлт 3. Үндсэн чиглэлд яам, орон нутаг өөрсдөө дэвшүүлсэн зорилтоо өөрсдөө дүгнэдэг, хөндлөнгийн ямар нэгэн хяналтгүй байна. Үндсэн чиглэлийн арга хэмжээнүүд хэт ерөнхий байгаагаас төрөл бүрийн үйл ажиллагааг хамруулан бичиж биелэгдсэнээр хялбархан дүгнэж болохоор байна.
- Дүгнэлт 4. Улсын хөрөнгө оруулалтаар хийгдэхээр батлагдсан арга хэмжээнүүд, гадаад, дотоод бусад эх үүсвэр нь тодорхой болсон арга хэмжээнүүдийг Үндсэн чиглэлд тусган батлуулж байгаагаас харахад Үндсэн чиглэл төсөвтэй уялдаатай байна гэж хэлж болохоор байна. Гэвч тухайн

жилд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа ч санхүүгийн эх үүсвэргүй олон арга хэмжээнүүд Үндсэн чиглэлд тусгагдалгүй үлддэг байна. Эндээс үзэхэд Үндсэн чиглэл нь агуулгынхаа хувьд хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудыг бүрэн тусгаж байгаа гэж үзэх үндэслэл бага байна.

Дүгнэлт 5. Үндсэн чиглэлийг нэгдсэн аргазүйгээр боловсруулж чадахгүй байна. Үндсэн чиглэлд орох бодлогын зорилт, арга хэмжээний ялгаа зааг юу болох, тэдгээрийг ач холбогдлоор нь ангилах талаар улс, орон нутгийн бүх түвшинд тодорхой ойлголт төлөвшөөгүй байна. Засгийн газарт бодлогын нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэгтэй бүтэц байхгүй байна.

Дүгнэлт 6. Төсвийг боловсруулах үйл явцад оролцох салбарын яам, орон нутгийн оролцоо, эрх мэдэл хязгаарлагдмал, төсвийг боловсруулах үйл явц бүхэлдээ хэт төвлөрсөн байдалтай байна. Аймаг, сумдын ИТХ нь дээрээс хуваарилсан төсвийг өөрчлөх эрхгүй, зөвхөн хэлэлцэж, батлах үүрэг хүлээж байгаад орон нутгийн мэргэжилтнүүд нэлээд шүүмжлэлтэй хандаж байна. Аймаг, сумдын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлд дэвшүүлсэн зорилтууд ихэвчлэн төсөв хөрөнгөөр баталгаажаагүй, орон нутгийн төсвийн орлогын төлөвлөгөөг давуулсан орлогоос болон гадаадын зээл, тусламж, хөтөлбөр, төслүүдээс гол төлөв санхүүжиж байна.

Дүгнэлт 7. Одоогийн практикт үндсэн чиглэлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд улсын төсвөөс хэдий хэмжээний хөрөнгө шаардагдах нь төдийлөн тодорхой бус, гагцхүү төсвийн хөрөнгө оруулалтаар барьж байгуулах

объект, түүнд шаардагдах хөрөнгийн хэмжээ л илүү тодорхой байгаа юм. Сангийн яамнаас төсвийг төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр багцлан хуваарилж байгаа боловч чухам хэдий хэмжээтэй хэсэг нь эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн зорилтуудыг хангахад зарцуулагдсаныг ялган салгаж авч үздэггүй байна

Дүгнэлт 8. Олон улсын жишгээс харахад богино хугацаанд буюу нэг жилийн хугацаатай бодлогын баримт бичиг баталдаг туршлага байхгүй байгаа бөгөөд дунд хугацааны төсвийн зарлагын хүрээ, жилийн төсвийн баримт бичгийнхээ хүрээнд бодлогын асуудлыг багтаадаг байна. Бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдаа зохицуулалтыг сайтар хангахад анхаардаг байна (Япон улсын туршлагыг хавсралт 2-т үзүүлээ). Дунд хугацааны төлөвлөлт нь хөгжлийн урт хугацааны стратеги, хөтөлбөрүүдтэй нягт уялдсан, тэдгээрт тулгуурласан байдаг байна.

#### 4.3. Судалгааны багаас гаргасан зөвлөмжүүд

1. Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлаар төрийн бодлогын залгамж чанарыг хангах шаардлагатай байна. Хөгжлийн төлөвлөлт нь хөгжлийн урт хугацааны үзэл баримтлал, хөгжлийн стратеги, хөтөлбөрөөс эхлээд дунд, богино хугацаанд болон бүс нутаг, салбараар задарсан хоорондоо уялдаатай иж бүрэн цогц систем байх шаардлагатай юм. (Судалгааны багаас одоогийн батлан мөрдөж байгаа баримт бичгүүдэд тулгуурлан өөрсдийн хувилбарыг санал болгож байгааг хавсралт 3-т харууллаа). Энэ хувилбараас өөр хувилбар байхыг үгүйсгэхгүй бөгөөд цаашид илүү нарийн судлах шаардлагатай юм.

Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт болон төсвийн уялдааг цаашид хэрхэн хангаж болох талаарх жишээ-загварын тухайд Судалгааны багаас эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт болон төсвийн уялдааг цаашид хэрхэн хангаж болох талаарх өөрсдийн саналаа судалгааныхаа гол зөвлөмжөө болгож байна. Энэхүү жишээ-загварыг одоогоор мөрдөгдөж буй бодлогын болон төсвийн баримт бичгүүд, тухайлбал УИХ, Засгийн газар, ТБУСТХуульд тусгагдсан харилцаанд тулгуурлан хийлээ. Энэхүү жишээ-загвараар санал болгож байгаа гол өөрчлөлт нь а) Хөгжлийн урт хугацааны стратеги, хөтөлбөр, дунд хугацааны төлөвлөлтийг төсөвтэй уялдуулах, одоогоор мөрдөгдөж буй ЗГҮАХ болон ЭЗӨДЯБСББ-ийг нэгтгэх; б) эдийн засаг,

нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл гэдэгт одоогийн ТБУСТХ-д (25-р зүйлийн 2.1 дэхь хэсэгт) заасан “Засгийн газрын дунд хугацааны зорилтууд”-ыг ойлгож байхыг санал болгож байгаа юм. Хандивлагчид ба Засгийн газар сайтар зөвшилцсөний үндсэн дээр Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаанд мөрдөх ганцхан баримт бичигтэй байх нь зүйтэй ба жил бүрийн ТХМ-ийг хийхэд төсөв, хөрөнгө оруулалт, зээл, тусламжийн боломжоос шалтгаалан тэрхүү ганц мөрдлөг болгох баримт бичгийн зорилтуудад тодотгол хийж байх нь зүйтэй юм. Энэхүү тодотгосон зорилтуудыг Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн Үндсэн чиглэл хэмээн ойлгож байхыг судалгааны баг санал болгож байна. Салбаруудын бодлого, хөтөлбөр дээр хэлсэн ганц дунд хугацааны баримт бичигт

тулгуурласан байх хэрэгтэй ба жил бүрийн төсвийн хүрээний мэдэгдэлтэй хамт мөн тодотгол хийгдэж явагдана гэсэн үг юм. Одоогийн Үндсэн чиглэлд тухайн жилд Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хариуцан гүйцэтгэх Засгийн газрын гишүүдийг нэр заан тусгаж баталдаг. Тэгвэл энэ загварт бид тухайн жилд Засгийн газрын гишүүний хийх ажил нь ТБУСТХ-д заасан үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөний дагуу буюу төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн ерөнхий менежерээсээ худалдан авч байгаа бүтээгдэхүүнээр (бодлогын асуудал, зохицуулалтын ажил, үйлчилгээ) тодорхойлогдож, түүний үр дүнгийн тайлан төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн тайланд тусгагдаж байх нь зүйтэй гэж үзлээ. Эдгээр өөрчлөлтүүдийг хийхийн тулд дараах хэд хэдэн хууль, эрхзүйн баримт бичгүүдэд холбогдох өөрчлөлтийг оруулах нь зүйтэй байгаа юм. Үүнд:

1. Санхүү, эдийн засгийн сайдын тушаалаар батлагдсан “Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө хийх загвар, заавар”-ыг өөрчлөн батлуулах шаардлагатай байна. Ингэхдээ тухайн байгууллагын бүтээгдэхүүний анги, бүтээгдэхүүнийг тодорхойлоход Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд тусгагдсан бодлогын асуудал,

зохицуулалтын ажил үйлчилгээг хэтийн төлөвлөгөөний үндэс суурь болгоно гэж онцгойлон тусгаж өгөх хэрэгтэй юм.

2. Засгийн газрын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1, 2, 3 дахь хэсэгт Үндсэн чиглэлийн асуудал тусгагдсан байгааг өөрчлөн найруулах хэрэгтэй байна. Мөн Засгийн газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсгийн сүүлийн өгүүлбэрийг хасч, энэ зүйлийн эхний хэсэгт холбогдох найруулгыг хийх, ТБУСТХ-ийн 4.1.6, 6.1.3, 7.1.2 дахь хэсэгт өөрчлөлт оруулах зэрэг болно.

Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн тухайн жилийн бодлого, үйл ажиллагааны үр дүнгийн тайлан нь (ТБУСТ хуульд зааснаар) төсвийн тайлангийн үндсэн бүрэлдэхүүн болж байгаа бөгөөд Засгийн газар ч мөн Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлтэй хамт тухайн жилийн үйл ажиллагааны үр дүнг тайлагнаж байгаа билээ. Жил бүрийн бодлого, үйл ажиллагааны тайлан эдгээр тайлангуудын хүрээнд явагдаж болох юм. УИХ ТБУСТХуулийн 36 дугаар зүйлд заасны дагуу сонгуулийн өмнөх мэдэгдлийг бэлтгэж иргэдэд мэдээлдэг. Засгийн газрын 4 жилийн үйл ажиллагааны үр дүн буюу дунд хугацааны бодлогын хэрэгжилтийг мэдээлэх хэлбэр нь дээрх сонгуулийн өмнөх мэдэгдэл байна гэж судалгааны баг үзсэн.

2. Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан учир түүний хэлбэр, агуулгыг өөрчлөхдөө болгоомжтой хандах нь зүйтэй. Үндсэн чиглэлийг нэг жилийн баримт бичиг байгааг өөрчилж дунд хугацааны баримт бичиг болгох нь зүйтэй гэж бид үзлээ. ТБУСТХ-д “бүтээгдэхүүн” гэдэгт “бодлогын асуудал, зохицуулалтын ажил үйлчилгээ”-г ойлгохоор заасан байгааг энд баримтлах хэрэгтэй юм. Өөрөөр хэлбэл Үндсэн чиглэлийг төсвийн хүрээний мэдэгдлийн нэг бүрэлдэхүүн (Засгийн газрын дунд хугацааны бодлогын зорилтууд) болгож Улсын Их Хурлаар жил бүрийн хавар батлуулдаг журамд шилжихийг санал болгож байна. Дээрээс доош, доороос дээш чиглэсэн төлөвлөлтийг нэгтгэн төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулж байгаа одоогийн аргазүйг зөв гэж үзэж байна. Энэ харилцааг цаашид улам сайжруулах хэрэгтэй.
3. Хөгжлийн урт, дунд, богино хугацааны төлөвлөлт болон төсвийн үйл явцын уялдааг хангах чиглэлээр эрх зүйн баримт бичгийг батлан гаргах, энэ харилцааг зохицуулж байгаа одоогийн хуулиудад

нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг зөвлөмж болгож байна. Төсвийн төлөвлөлтөд хөгжлийн үзэл баримтлал, стратегиуд, үндсэн чиглэл онцгой байр суурьтай байхаар эрхзүйн зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй. Одоогоор Үндсэн чиглэл, Төсвийн үйл явц өөр өөр эрхзүйн баримт бичгээр зохицуулагдаж байгааг нэгтгэх шаардлагатай байна.

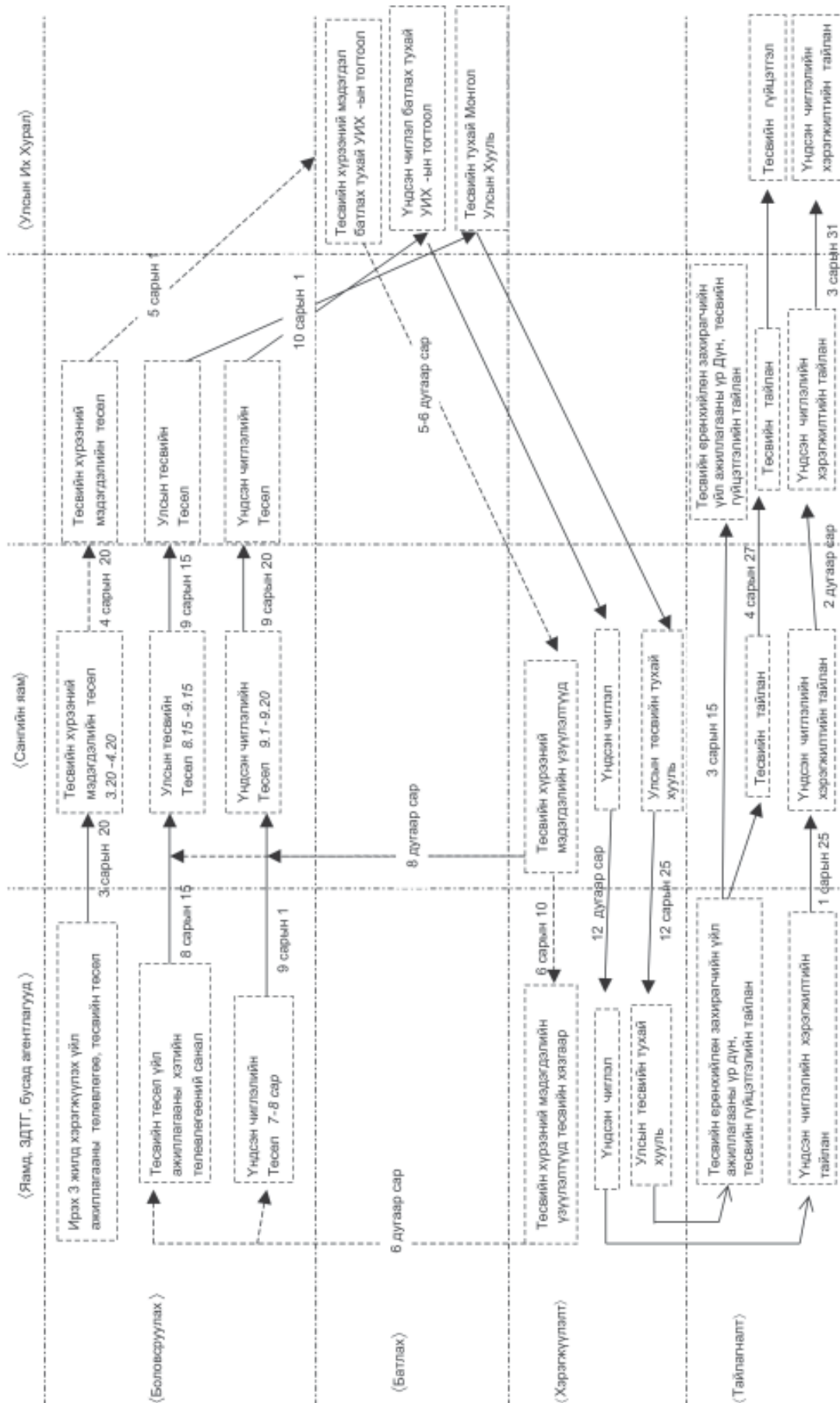
4. Хөгжлийн урт, дунд, богино хугацааны төлөвлөгөөг уялдаатай боловсруулдаг бие даасан байгууллагыг Засгийн газрын бүтцэд бий болгохыг зөвлөмж болгож байна.
5. Төсөв болон бодлого боловсруулах аргачлал, арга зүйг боловсруулан батлаж, яам, орон нутагт гарын авлага болгон хүргүүлэхийг зөвлөмж болгож байна. Бодлогын зорилтуудыг дороосоо тодорхойлохын зэрэгцээ урт, дунд хугацааны хөгжлийн хөтөлбөр, бодлого, төлөвлөгөөнд үндэслэн яамдын бүтээгдэхүүнд эдгээрээс зориуд тусгаж өгдөг зарчимд шилжих шаардлагатай гэж үзэж байна.



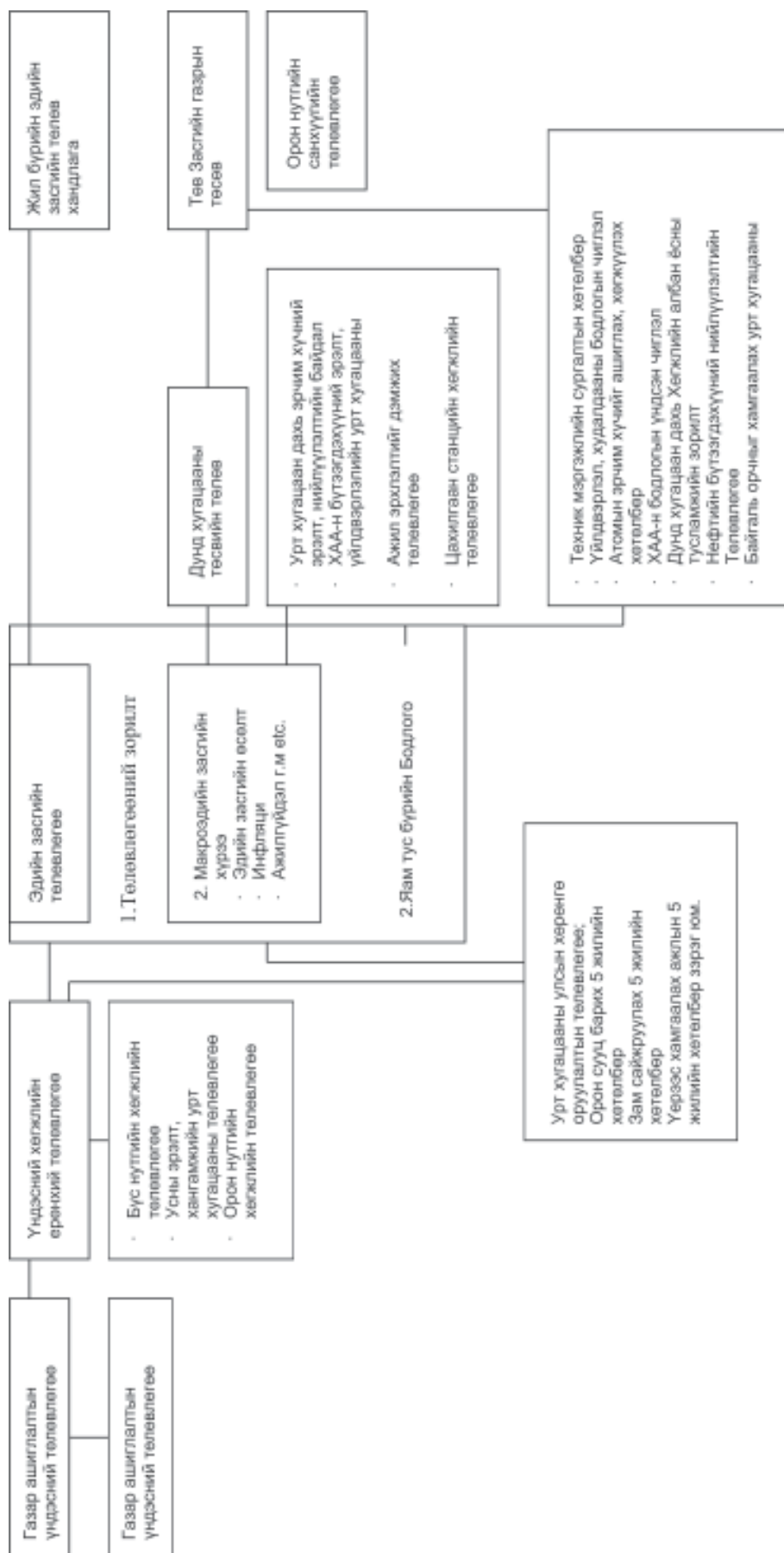
## СУДАЛГААНД ХАМРУУЛСАН БАРИМТ БИЧГҮҮДИЙН ЖАГСААЛТ

- ↳ Монгол Улсын Үндсэн хууль
- ↳ Улсын Их Хурлын тухай хууль
- ↳ Засгийн газрын тухай хууль
- ↳ Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль
- ↳ М.Алтангэрэл “Монгол улсын төрийн үзэл баримтлал, бодлого, чиглэл” баримт бичгийн эмхтгэл, 2002 он
- ↳ УИХ-ын 2004 оны 02 дугаар тогтоол, “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангахад баримтлах журам”, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2004 он №4(337)
- ↳ Санхүү, эдийн засгийн сайдын 2003 оны 93 дугаар тушаал, “Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөний үлгэрчилсэн загвар”, “Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө боловсруулах аргачилсан заавар ” СЭЗЯ, Эдийн засгийн төлөвлөлтийг боловсронгуй болгох аргазүйн зөвлөмж, хуудас 65-116
- ↳ СЭЗЯ, “Эдийн засаг, нийгмийг 2002 онд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийн тайлан” Сангийн яамны архивын баримт бичиг
- ↳ СЭЗЯ, “Эдийн засаг, нийгмийг 2003 онд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийн тайлан”, Сангийн яамны архивын баримт бичиг
- ↳ Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Байгаль орчны яам, Үйлдвэр, худалдааны яам, Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам “2003 оны бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлан”, Сангийн яамны албан баримт бичиг
- ↳ Монгол Улсын Засгийн газрын 2004 оны 88 дугаар тогтоол “Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийн төсөл боловсруулах нийтлэг загвар, загварыг ашиглахад баримтлах заавар” Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2004 оны №23 (356)
- ↳ Монгол Улсын Засгийн газрын 2004 оны 73 дугаар тогтоол “Төсвийн төлөвлөлтийн үе шатыг тогтоох тухай”, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2004 оны №15 (351)
- ↳ Hideaki Tanaka, “Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan” OECD Journal on Budgeting – Volume 3-No.2
- ↳ Bill Dorotinsky, “Developing a Medium-Term Expenditure Framework” World Bank, Presentation at the Joint Conference of World Bank and Korea Development Institute March 15-16, 2004
- ↳ Dong Yeon Kim, “MTEF Framework and Implementation Strategy for Korea: Key Issues for Introducing MTEF and Top-down Budgeting in Korea” World Bank, Presentation at the Joint Conference of World Bank and Korea Development Institute March 15-16, 2004
- ↳ “Development Planning in Asia”
- ↳ Gilmar Masiero, “Comparative planning strategies in East Asia and Latin America” Institute of Economy, University of Campinas, Brazil
- ↳ Curse or Blessing? Patronage and Economic Policy-Making in Southeast Asia by Frederic Neumann, School of Advanced International Studies (SAIS), SAIS Working Paper Series, WP/05/02

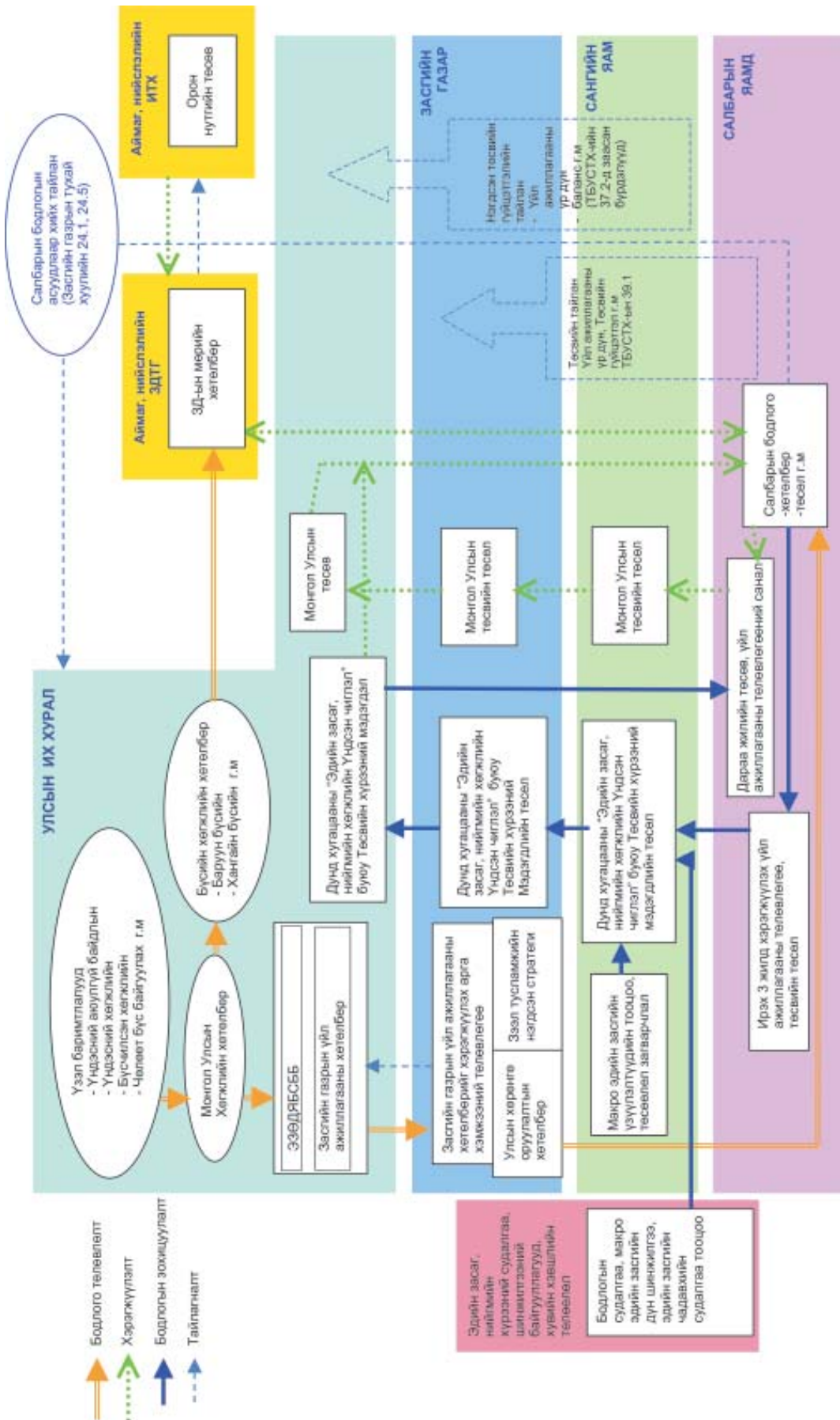
ХАВСРАЛТ 1. ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛ, ТӨСВИЙН ҮЙЛ ЯВЦЫН БҮДҮҮВЧ



ХАВСРАЛТ 2. ЯПОН УЛСЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ, ХӨТӨЛБӨРҮҮДИЙН ХООРОНДЫН УЯЛДАА



ХАВСРАЛТ 3. ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГО, ТӨЛӨВЛӨЛТ БОЛОН ТӨСВИЙН УЯЛДААГ ЦААШИД ХЭРХЭН ХАНГАЖ БОЛОХ ТАЛААРХ ЖИШЭЭ-ЗАГВАР



## ХАВСРАЛТ 4. ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГО ТӨЛӨВЛӨЛТ, ТӨСВИЙН ХООРОНДЫН УЯЛДААГ ХЭРХЭН ХАНГАЖ БАЙГАА ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ЗАРИМ ТУРШЛАГААС

Бодлогын болон төсвийн төлөвлөлт улс орнуудад хэрхэн явагддаг, тэдгээрийн уялдаа, холбоог хангаж байгаа нийтлэг хандлага ямар байгааг тайлангийн энэ хэсэгт орууллаа. Мэдээллийн олдоц, цаг хугацааны боломжоос хамааран хөгжингүй орнуудаас Герман, Швед, Япон орныг, хурдацтай хөгжиж буй орнуудаас Солонгос, Сингапур, Малайз улсуудыг сонгон харьцуулсан судалгааг гаргасан болно. Эдгээр улс орнууд нь дунд хугацааны эдийн засаг болон төсвийн бодлого боловсруулах бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлж, түүнийгээ хэрэгжүүлэх тал дээр нэлээд туршлага хуримтлуулсан, энэ чиглэлийн судалгаанд жишээ болгон авч үздэг орнууд юм.

Сүүлийн жилүүдэд дунд хугацаанд бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг нөөцийн хуваарилалттай уялдуулах зорилгоор Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг ихэнх улс орнууд нэвтрүүлээд байгаа бөгөөд дээр дурьдсан Азийн хөгжингүй орнууд ч мөн нэвтрүүлэх оролдлогыг хийж байгаа юм. Тухайлбал, энэ чиглэлээр OECD орнуудын дунд явуулсан судалгаанд 20 гаруй орон олон жилийг хамарсан төсвийн зарлагын төлөвлөлтийг хийдэг байхад 7 орны хувьд “Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-ийг боловсруулан хэрэгжүүлж байна. “Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл” буюу төсвийн дунд хугацааны төлөвлөлт нь эдийн засгийн, ялангуяа хөгжлийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг төсвийн төлөвлөлттэй нягт холбож өгөх, хязгаарлагдмал нөөцийн хуваарилалтыг оновчтой хийхэд чиглэгдэж байгаагаараа онцлог юм. Өөрөөр хэлбэл энэхүү төлөвлөлтийн дагуу бодлогын шийдвэр гаргалт нь нөөцийн хүрэлцээт байдлаас шууд шалтгаалж байдаг учраас бодлого боловсруулах, төлөвлөх, төсөвлөх үйл явцын хоорондын уялдаа холбоо харьцангуй хүчтэй байдаг байна. Бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт хэрхэн явагддаг талаарх зарим орнуудын туршлагыг судлан доор сийрүүлэв.

### 1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

1969 онд Герман улс төсвийн шинэчлэлийг хийсэн бөгөөд уг шинэчлэл нь 1967 онд батлагдсан “Эдийн засгийн тогтвортой байдал ба өсөлтийг урамшуулах” хуультай уялдаатай байхаар заагджээ.

Герман улсад санхүүгийн төлөвлөгөө нь жил бүрийн 4 дүгээр сард Холбооны Засгийн газрын боловсруулсан эдийн засгийн хөгжлийн дунд хугацааны төлөвлөлт дээр үндэслэн хийгддэг байна. Төлөвлөлтийн үе нь таван жилийг хамардаг.

↳ Тухайн санхүүгийн жил (2004)

↳ Дараагийн санхүүгийн жилийн төсвийн төсөл (2005)

↳ Гурван жилийн төлөвлөгөө (2006-2008)

Санхүүгийн төлөвлөгөө нь Засгийн газрын төлөвлөгөө байдаг. Энэ нь салбар бүрийн сайд тус бүрээр хэлэлцэгдэн, батлагдсан байдаг. Санхүүгийн төлөвлөгөө нь хуулиар батлагдах шаардлага байддаггүй, парламентдаа зөвхөн мэдээлэл маягаар танилцуулагддаг байна.

### 2. Швед улс

1990-ээд оны эхэнд Швед улсын эдийн засаг, санхүү нь хямралт байдалд орсон бөгөөд маш нарийн боловсруулсан шинэчлэлийг авч хэрэгжүүлэх шаардлага тулгарсан байна. Хямралыг судласны эцэст түүний гол хүчин зүйл нь маш хатуу чанд төсвийн үйл явц байсныг тогтоожээ. Үүний нөлөөгөөр улсын салбарын хэмжээ тогтмол өсч, татварын дарамт нэмэгдсэн байна. Иймээс ч Швед улсын санхүү нь эдийн засгийн мөчлөгийн хэлбэлзэлд маш өртөмтгий болсон учир нэгдсэн төсвийн алдагдал нь 1993 онд ҮНБ-ийхээ 12 хувьд хүрч байжээ. Нийт санхүүгийн өр нь 1996 онд ҮНБ-ий 77 хувийг эзэлж байсан байна. Иймээс энэ алдагдлыг бууруулахад чиглүүлж хуучин төсвийн доороос-дээш төсөвлөдөг аргаа халж, дээрээс доош маш нарийн тооцоолж төсөвлөдөг болсон байна. Мөн төсвийн дунд хугацааны зардлын мэдэгдлийг боловсруулан түүнийхээ хүрээнд дэвшүүлсэн зорилтоо хэрэгжүүлэхэд чиглүүлж жил бүрийнхээ төсвийг Сангийн яам төсөвлөдөг болсон байна.

### 3. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

Солонгосын Засгийн газраас богино, дунд, урт хугацааны төрөл бүрийн бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулж хэрэгжүүлдэг болох нь судалсан эх үүсвэрээс тодорхой байлаа. Жишээ нь, “Урт хугацааны санхүүгийн удирдлагын төлөвлөгөө”-г Төлөвлөлт, төсвийн яам боловсруулдаг бол тухайн жилийн “Эдийн засгийн бодлогын чиглэл” хэмээх баримт бичгийг Санхүү, эдийн засгийн яам нь боловсруулдаг байна. Солонгосын Засгийн газар 2003 оноос эхлэн төсвийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэн үндэсний бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг төсөвтэй уялдуулах зорилгоор Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулан хэрэгжүүлж эхлээд байгаа билээ. Энэхүү шинэ тогтолцооны хүрээнд Төлөвлөлт, төсвийн яам нь “Урт хугацааны санхүүгийн удирдлагын төлөвлөгөө” буюу (10-аас дээш жилийн) тэнцвэр, салбарын

хөрөнгийн хуваарилалтын прогнозыг хийдэг. Энэхүү төлөвлөгөө нь үндэсний хэмжээний бодлогын баримт бичиг дээр суурилагаас гадна макро эдийн засгийн болон нийгмийн үзүүлэлтүүд, салбарын зардлын эрэлт хэрэгцээ дээр үндэслэн боловсруулагддаг байна. Стратегийн шийдвэр гаргалтын шинэ механизмын нэг хэсэг болохын хувьд Засгийн газрын хуралдаанаар урт хугацааны төлөвлөгөө, макро эдийн засаг, төсвийн үзүүлэлтүүд, салбаруудын хөрөнгө оруулалтын хязгааруудыг хэлэлцдэг. Засгийн газрын хуралдааны гол зорилго нь үндэсний бодлогын тэргүүлэх чиглэл болон зардлуудын талаар төсөвлөлтийн эхний үе шатанд нэгдсэн зөвшилцөлд хүрэхэд чиглэгдсэн байдгаараа онцлогтой юм. Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулахын тулд дараах үе шатуудыг дамждаг байна.

### **Үе шат 1. Урт хугацааны санхүүгийн удирдлагын төлөвлөгөө**

Энэхүү үе шатанд дунд хугацааны макро эдийн засгийн прогноз, улсын төсөвт нөлөө үзүүлж болох эдийн засаг, нийгмийн хүчин зүйлүүдийг тооцдог байна. Үндэсний хэмжээний өрийн үзүүлэлтүүд, ДНБ болон нийт зардалд эзлэх өрийн хувь хэмжээг энэ шатанд тодорхойлдог байна. Төлөвлөлт, төсвийн яам нь “Урт хугацааны санхүүгийн удирдлагын төлөвлөгөө”-г боловсруулдаг.

### **Үе шат 2. Төсвийн агрегатууд болон зорилтыг тодорхойлох**

Энэхүү үе шатанд макро эдийн засгийн прогноз, тооцоо болон “Урт хугацааны санхүүгийн удирдлагын төлөвлөгөө”-нд үндэслэн ирэх 3 жилд баримтлах төсвийн бодлого, төсвийн зорилтыг тодорхойлдог. Мөн 3 жилийн төсвийн агрегатууд болон орлогын тооцоо зэрэг чухал тооцооллыг энэ шатанд хийдэг.

### **Үе шат 3. Салбарын болон сайдын төсвийн багцын дээд хязгаарыг тогтоох**

Дээрх үе шатуудын дараагаар Төлөвлөлт, төсвийн яам нь салбаруудын болон сайд нарын төсвийн багцын хязгаарын хүрээнд стратегийн нөөцийн хуваарилалтыг санал болгодог. Энэ шатанд үндэсний стратегийн бодлогын зорилтууд, салбарын зорилтуудад үндэслэн тооцоог хийх бөгөөд төсвийн томоохон төслүүдийг стратегийн ач холбогдлоор нь ангилан тодорхойлдог.

### **Үе шат 4. Засгийн газрын хуралдаан**

Энэ үе шатанд Засгийн газар хуралдаж, макро эдийн засгийн прогноз, урт хугацааны бодлогын төлөвлөгөө, төсвийн зорилт, зардлын үзүүлэлтүүд, салбарын төсвийн хязгаарыг хэлэлцэж тохирно. Энэхүү

хуралдаандаар зөвшилцөлд хүрсний дараагаар Төлөвлөлт, төсвийн яам нь төсвийн төслийг Үндэсний Ассамблейд танилцуулдаг.

### **Үе шат 5. Салбар яамдын төсвийн санал**

Салбарын бодлогын тэргүүлэх чиглэл, салбарын төсвийн дээд хязгаарт бариулан салбар яамдууд төсвийн саналаа энэ шатанд бэлддэг. Салбарын яамдад хөрөнгөө мэдэж хуваарилах эрх мэдэл нь өгөгдсөн байдаг бөгөөд төсөвлөлтийн үйл явцыг хялбаршуулах зорилгоор Төлөвлөлт, төсвийн яамнаас төсөв боловсруулах үндсэн чиглэл, зардлуудад тавигдах нийтлэг шалгууруудыг гаргаж өгдөг байна.

### **Үе шат 6. Үнэлгээ ба төсөв боловсруулах эцсийн шат**

Төлөвлөлт, төсвийн яам нь салбарын яамдын төсвийн төслийг салбарын дээд хязгаар болон бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй хэрхэн уялдаж байгааг нягтладаг. Энэ шатанд салбарын яамдын зүгээс Төлөвлөлт, төсвийн яамтай төсвийн багцын хэмжээ, зарцуулалтын төлөвлөгөөний талаар зөвшилцөл нь үргэлжилсээр байдаг.

Нэг томоохон бэрхшээл нь төсвийн маш жижиг хэсгүүдийг төлөвлөхөд гардаг. Солонгосын төсөв нь нэг нэгдсэн данстай, 22 тусгай данстай, мөн 47 улсын сангуудтай. Эдгээр дансууд болон сангууд нь хоорондоо маш хамааралтай, зээл тусламжийн урсгалаар зохицуулагдаж байдаг. Салбарын төсөв шийдэгдлээ гэхэд уг салбарынхаа төсвийг данснууд болон сангуудад хуваарилах, байршуулах асуудлууд нь нэлээд хүндрэлтэй байдаг байна.

Төсвийн зардлагын хүрээний мэдэгдэлийг бий болгох болон дээрээс-доош төсөвлөх үйл явцыг нэвтрүүлэхэд дараах тулгамдсан асуудлууд гарч иржээ. Үүнд: Дунд хугацааны макро эдийн засгийн төлөвлөлтийг яаж зөв зүйтэй төлөвлөх вэ? Төсвийн тэр жижиг олон хэсгүүдийг яаж нэгтгэх вэ? Сангийн нэгдсэн зарчмыг яаж бий болгох вэ? Дунд хугацааны нэгдсэн зардлын түвшинг боловсруулахад баримтлах зарчим, түүнийг салбарууд/салбарын яамдад хэрхэн байршуулах вэ? Урьдаас тодорхойлчилсон салбарын зардал дээр гарах эсэргүүцэл, шаардлагыг яаж хамгийн бага болгох вэ? Дээрээс-доош төлөвлөхөд салбарын яамдуудад ямар эрх олгох вэ? Төсвийг ерөнхийлөн захирагчдын үүргийг хэрхэн хязгаарлах вэ? зэрэг болно.

### **4. Малайз улсын төлөвлөлт ба төсвийн уялдаа**

Малайз улсын төлөвлөлт нь хоёр аргаар явагддаг бөгөөд нэг талаас Эдийн засгийн төлөвлөлтийн нэгж

(ЭЗТН), нөгөө талаас салбарын яамдууд болон агентлагуудын хооронд явагддаг байна. Энэ нь цаанаа дээрээс-доош, доороос дээш төлөвлөлтийг хоёуланг нь багтаасан байдаг. Дээрээс төлөвлөх нь Агентлаг хоорондын төлөвлөлтийн бүлгүүдэд (АХТБ) макро түвшний үзүүлэлтүүдийг тодорхойлохыг хэлж байна. Эдийн засгийн төлөвлөлтийн нэгжид Агентлаг хоорондын төлөвлөлтийн бүлэг бүрээс хүн оролцдог бөгөөд эндээс хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явц эхэлдэг. Нөгөө талаас доороос төлөвлөнө гэдэг нь салбарын яамд, агентлагууд болон төрийн байгууллагууд салбарын мастер төлөвлөгөөг Засгийн газрын төлөвлөгөө, төсөлд хамруулахыг хэлж байна. ЭЗТН нь эдийн засгийн салбар тус бүрд микро түвшнээс боловсруулагдсан төлөвлөгөө, төслүүдийг макро түвшинд боловсруулагдсантай уялдуулах гол үүргийг гүйцэтгэдэг байна.

Малайз улсад төлөвлөлтийг 4 түвшинд хийдэг бөгөөд энэ нь цаг хугацаагаараа ялгагддаг. Эдгээрт Хэтийн төлөвийн төлөвлөгөө, Таван жилийн хөгжлийн төлөвлөгөө, Таван жилийн хөгжлийн хөтөлбөрийг үнэлэх дунд хугацааны үнэлгээ, мөн жил бүрийн төсөв орж байна. Хэтийн төлөвийн ерөнхий төлөвлөгөө нь урт хугацаанд тухайн үндэстний хүрэх хөгжлийн стратеги бөгөөд үүнд хүрэхэд шаардлагатай макро эдийн засгийн хүрээ болон урт хугацааны зорилтууд ордог байна (10 хүртэл жилээр төлөвлөдөг). Дараагийнх нь дунд хугацааны буюу таван жилийн төлөвлөгөө нь Засгийн газрын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө байдаг. Гуравдахь нь Таван жилийн хөгжлийн хөтөлбөрийг үнэлэх дунд хугацааны үнэлгээ. Энэ нь таван жилийн мөчлөгүүдийн дунд хийгддэг. Энэ үед макро эдийн засгийн болон салбарын бодлого, стратегиудыг шинэчлэдэг бөгөөд энэ үед төсвийн байршуулалт төлөвлөгөөний зорилтуудаас их болчихдог байна. Жил бүрийн төлөвлөлт нь Сангийн яамаар хийгддэг бөгөөд төлөвлөгөөгөө тэд жил бүрийнхээ төсөвтэйгээ уялдуулдаг байна. ЭЗТН нь мөн жил бүрийн хөгжлийн төсвийг дэлгэрэнгүй болгоход гол үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Энэ нь дунд болон урт хугацааны төлөвлөлтүүдийн үр ашигтай байдлыг хангахад гол зүйл болдог. Жил бүрийн төсөв нь таван жилийн төлөвлөгөөнүүдийг хэрэгжүүлэх тухайн жилийн төлөвлөгөө мэтээр харагддаг байна.

## **5. Сингапур улсын төлөвлөлт, төсвийн уялдаатай байдал**

Сингапур улсад Худалдааны яамны харъяа Эдийн засгийн төлөвлөлтийн хороо (ЭЗТХ) нь дунд болон урт хугацааны (2030 он хүртэл) эдийн засгийн бодлогын төлөвлөгөөг боловсруулдаг. Энэхүү бодлогын баримт бичгийг Эдийн засгийн стратегийн төлөвлөгөө гэж нэрлэдэг байна. Үүнд хэтэрхий тунхаглалын шинж чанартай бус илүү бодитой

зорилтуудыг тусгадаг. ЭЗТХ-нд хувийн хэвшил, багш судлаачид зэрэг бүхий л давхрагын төлөөлөл багтдаг. ЭЗТХ нь эдийн засгийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа судалгаа, дүн шинжилгээнд үндэслэдэг. Энэ утгаараа зөвлөлдөх, оролцоонд үндэслэх замаар баримт бичгээ боловсруулдаг. Бусад орны туршлагатай харьцуулахад Сингапурын төлөвлөлт нь илүүтэйгээр чиглэл өгсөн, харьцангуй уян хатан/албан бус байгаагаараа онцлог юм.

Эдийн засгийн стратегийн төлөвлөгөөг эс тооцвол бусад орнуудтай харьцуулбал Сингапурт албан ёсны үндэсний хэмжээний ерөнхий төлөвлөгөө байдаггүй. Харин Эдийн засгийн стратегийн төлөвлөгөө нь эдийн засгийн ирээдүйн дүр төрхийг харуулдаг бол бусад тодорхой салбаруудаар боловсруулсан нэмэлт, хавсарсан төлөвлөгөөнүүд нь илүүтэйгээр дэлгэрэнгүй чиглэл, зорилтуудыг багтаасан байдаг.

## **6. Япон улсын төлөвлөлт, түүнийг хэрэгжүүлж буй байдал**

Япон улс эдийн засгийн олон төрлийн төлөвлөгөөнүүдийг хийхээс гадна Засгийн газрын маш олон төлөвлөгөөнүүдийг баталдаг. Төлөвлөгөөнүүдийн эрэмбэлэлд эдийн засгийн төлөвлөгөөнүүд нь голлох үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Эдийн засгийн төлөвлөгөө нь Засгийн газрын бусад төлөвлөгөөнүүдийн хүрээнд заавал хэрэгждэг байх зарчмыг баримталдаг байна. Дунд хугацааны бодлогын чиглэл, богино хугацааны бодлогыг уялдуулахад жил бүрийн эдийн засгийн ерөнхий байдлын талаарх мэдээллийг Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлаг /ЭЗТА/-ийн Зохицуулалтын хорооноос бэлтгэн гаргадаг. Энэхүү жил бүрийн мэдээлэл болон дунд хугацааны төлөвлөлтийн хоорондын хамаарлаас макро эдийн засгийн зохицуулалт тухай бүрд хийгддэг байна. Япон улсын төлөвлөлтийн үйл явцад онцгой үүрэгтэйгээр оролцдог 2 байгууллага байдаг. Энэ нь Ерөнхий сайдын дэргэдэх Эдийн засаг, төсвийн бодлогын зөвлөл (ЭЗТБЗ) болон хуучнаар Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлаг зэрэг газруудыг нэгтгэсэн Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар юм. ЭЗТБЗ нь 2000 оны сүүлээр улсын салбарт хийгдсэн өөрчлөлт шинэчлэлийн үр дүнд байгуулагдсан бөгөөд зөвлөлийн үндсэн зорилго нь эдийн засаг, төсвийн бодлогын чиглэлээр Ерөнхий сайдад бодлогын зөвлөмж өгөхийн зэрэгцээ эдийн засаг, төсвийн бодлого, ялангуяа эдийн засгийн удирдлагын гол бодлогууд, төсвийн удирдлага, төсөвлөлттэй холбоотой асуудлууд болон “Үндэсний хөгжлийн дэлгэрэнгүй төлөвлөгөө”-тэй холбоотой асуудлаар судалгаа хийх, эдийн засгийн ерөнхий төлөв хандлагад суурилсан бодлогуудын хоорондын уялдаа холбоог хангахад үйл ажиллагаа нь чиглэгддэг байна. Зөвлөлийг Ерөнхий сайд удирдах ба гишүүдэд Сангийн сайд, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын

дарга, Санхүү, эдийн засгийн сайд, Төрийн удирдлага, дотоод хэргийн сайд, Японы Төв банкны ерөнхийлөгч, хувийн хэвшлээс 4 хүн (хоёр нь бизнес эрхлэгч, хоёр нь багш судлаач) тус тус орж байна. ЭЗТБЗ нь яамд болон Засгийн газрын бусад байгууллагуудыг ирэх онуудад баримтлах макро эдийн засгийн болон өөрчлөлт шинэчлэлийн бодлогын үндсэн чиглэлээр хангадаг. Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар нь бодлого төлөвлөлт, зохицуулалтыг хариуцан ажилладаг бөгөөд ЭЗТБЗ –ийн ажлын алба нь болохын зэрэгцээ Засгийн газрын стратегийн үүрэг функцийг гүйцэтгэхэд чиглэгддэг байна. ЭЗТБЗ 2001 оны 6-р сараас 2003 оны 1-р сар хүртэлх хугацаанд дараах бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулан гаргажээ. Үүнд:

- ↳ Японы эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлт: Макро эдийн засгийн удирдлагын үндсэн бодлогууд (2001 оны 6 сар)
- ↳ Шинэчлэлийн хуваарь (2001 оны 9 сар)
- ↳ Бүтцийн өөрчлөлт ба дунд хугацааны эдийн засаг, төсвийн хандлага (2001 оны 12 сар)
- ↳ Эдийн засаг, төсвийн бодлогын удирдлагын суурь бодлогууд ба бүтцийн өөрчлөлт 2002 онд (2002 оны 1 сар)
- ↳ “Бүтцийн өөрчлөлт ба дунд хугацааны эдийн засаг, төсвийн хандлага” шинэчилсэн хувилбар (2003 оны 1 сар) зэрэг болно.

Бодлогын баримт бичгүүдийн биелэлтийг зохицуулах үүрэг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт ногдог ч бодлогын зорилтыг хангах зорилгоор тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх үүргийг салбарын яамд хүлээдэг. Эдийн засгийн бодлогоос гадна Засгийн газрын өөр бусад олон баримт бичгүүд байдаг. Япон улсад урт хугацааны төсвийн хөрөнгө оруулалтын 15 гаруй хөтөлбөрүүд хэрэгждэг. Зам барих, бохир усны суваг барих зэрэг төсөл, хөтөлбөрүүдийг хариуцсан салбар яамдууд нь боловсруулах бөгөөд Засгийн газраар орж хэлэлцэгддэг. Эдийн засгийн ерөнхий хөтөлбөр нь төлөвлөлт хийгдэж буй хугацааны улсын хөрөнгө оруулалтыг салбаруудад хуваарилсан байдаг учраас салбарын хөрөнгө оруулалтын төсөл, хөтөлбөрийг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газартай харилцан тохиролцож төлөвлөдөг байна. Улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө нь эдийн засгийн төлөвлөгөөний хамрах хүрээтэй цаг хугацааны хувьд таарахгүй байх тохиолдол гардаг учраас эдгээр хөтөлбөр, төслүүдийг заримдаа уян хатан байдлаар зохицуулдаг байна. Эдийн засгийн бодлогын баримт бичгийн хамрах хугацаатай холбогдуулж эдийн засгийн өсөлтийн түвшинг дунджаар авдаг бөгөөд энэ нь төсөв, мөнгөний бодлогын үйл ажиллагааг явуулах хангалттай үндэс суурь болдоггүй. Дунд хугацааны бодлогын чиглэл, богино хугацааны

бодлогын удирдлагыг уялдуулахын тулд жил бүрийн эдийн засгийн төсөөллийг Хэрэг эрхлэх газар болон Зөвлөлөөс боловсруулдаг. Төсөөлөл нь дараа жилийн татварын орлогын суурийг тооцох болон Засгийн газрын төсвийн хэмжээг тодорхойлоход дөхөм болдог.

Макро эдийн засгийн удирдлагын үүднээс жил бүрийн эдийн засгийн байдлын төсөөлөл болон дунд хугацааны төлөвлөлтийг уялдуулах нь маш чухал бөгөөд эдгээр баримт бичгийг уялдуулан боловсруулахад анхаарлаа хандуулдаг байна. Жил бүрийн бодлогын баримт бичиг нь илүү нарийвчилсан тооцооллоор хангах зорилгоор дунд хугацааны бизнесийн мөчлөгийг мөн тооцдог. Энэ утгаараа дунд хугацааны бодлогын баримт бичиг нь илүү норматив талдаа байхад харин жил бүрийн бодлогын баримт бичиг нь илүү прогноз хийхэд чиглэгдсэн байна (Хавсралт 2).

Жил бүрийн бодлогын баримт бичиг болох эдийн засгийн төлөв байдал дээр үндэслэн жил бүрийн Засгийн газрын төсвийг боловсруулдаг. Төсөвлөлтийн үйл явцад улсын хөрөнгө оруулалтад хуваарилах хөрөнгийг мөн тодорхойлдог байна. Хөтөлбөр, төслүүдийг боловсруулах салбарын яамдын хувьд төсвийн төслийн саналыг эдгээр хөтөлбөрүүдийн урт хугацааны зорилттой уялдуулан боловсруулдаг. Тухайн жилд зарцуулах хөрөнгийн хэмжээг тухайн жилийн бодлогын баримт бичигт дурьдсан бодлогын дагуу тодорхойлдог.

Орон нутгийн засаг захиргаа нь өөрсдийн хөгжлийн төлөвлөгөөг улсын ерөнхий хөгжлийн төлөвлөгөөний дагуу боловсруулдаг. Үндэсний хэмжээний хөрөнгө оруулалтын төсөл хөтөлбөрүүдэд оролцох орон нутгийн оролцоог эс тооцвол үндэсний болон орон нутгийн, цаашлаад орон нутаг хоорондын хөтөлбөр, төлөвлөгөө нь хоорондоо уялдаагүй байдаг байна.

## **7. Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулах нь: ОУБ-уудын зөвлөмж болон гадаад орнуудын нийтлэг туршлагаас**

Улс орнуудад богино хугацааны эдийн засгийн бодлого нь үндсэндээ төсвөөрөө дамжин хэрэгжиж эхлээд байна. Ихэнх улс орнууд төсвийн дунд хугацааны мэдэгдлийг боловсруулж байгаа ба төсвийг дунд хугацаагаар төлөвлөх санаа анх улсын өр нь өндөр түвшинд бий болсон Швед, Их Британи зэрэг улсуудаас гарсан байна. Улс орон бүрийн өөрийн онцлог байдлаас шалтгаалаад төсвийн дунд хугацааны мэдэгдлийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь өөр хоорондоо бага зэрэг ялгаатай болж байгаа ч ерөнхий хэд хэдэн зарчим баримталдаг байна. Иймээс бид энэ хэсэгт дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь нэг жилийн төлөвлөлтөөс ямар



давуу талтай, түүнийг яаж боловсруулж, хэрэгжүүлдгийг олон улсын холбогдох байгууллагуудын зөвлөмж, гадаад орнуудын туршлага дээр тулгуурлан авч үзье.

### **Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн зорилго**

Дунд хугацааны ТХМ-ийг дараах зорилгоор боловсруулдаг байна. Нэгдүгээрт, энэ нь төсвийн зардлын хэтэрхий үрэлгэн байдлыг хязгаарласнаар төсвийн тогтвортой байдлыг бий болгодог байна. Ер нь доороос-дээш төсөвлөдөг тогтолцоо нь салбарын сайдуудын хооронд зөрчилдөөн бий болгож, төсвийн нийт зардлыг нэмэгдүүлдэг. Харин дунд хугацааны ТХМ-ийг боловсруулахдаа дээд хязгаар /global ceiling/ болон салбарын хязгаар гэсэн хоёр төрлийн хязгаарыг бий болгож өгдөг. Эдгээр хязгаарууд нь дунд хугацааны эдийн засгийн төлөвлөлт болон салбарын эрэлт хэрэгцээний үнэлгээгээр өөр хоорондоо уялддаг. Дээд хязгаар нь салбарын хязгааруудыг бодвол илүү нарийн, нягт тооцсон үзүүлэлт бөгөөд энэ хоёр шатат хязгаарыг тогтоосноор улсынхаа нөөцийг салбар хооронд хуваарилахад уян хатан байдлыг хангах болон төсвийн тогтвортой байдлыг бий болгоход чиглэгдэж байгаа юм.

Хоёрдугаарт: Дунд хугацааны ТХМ нь үндэсний тэргүүлэх зорилтуудыг бий болгож, төсвийн зардлын үр ашгийг нэмэгдүүлнэ. Улсын салбар бол эдийн засагт нийгмийн олон төрлийн бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэдэг. Иймд зорилтуудаа тэргүүлэх чиглэлээр нь ангилах нь хязгаарлагдмал нөөцийг үр ашигтайгаар зарцуулахад чухал үүрэгтэй болж байна. Дунд хугацааны ТХМ болон дээрээс-доош төсөвлөх зэрэг нь улсын салбар бүр (салбарын яамд бүр) өөрсдөө урт хугацаанд төсвөө төлөвлөх боломж олгоно. Энэ нь эргээд Засгийн газрын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний цаг хугацааны уялдаа холбоо, үр ашгийг бий болгож, эдгээр хөтөлбөрүүдийн үр дүн нь урт хугацаанд эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлөх боломжийг нэмэгдүүлдэг сайн талтай. Гэхдээ энд доороос дээш нөөцийг байршуулах нь хангалттай зөв гэж үзэхэд хэцүү. Дээрээс-доош нөөцийн байршуулалтыг ТХМ-тэй хамтад нь авч үзсэнээр доороос-дээш төлөвлөлтийг үгүйсгэж байгаа биш боловч ТХМ-ийг боловсруулахдаа нөөцийн хуваарилалтан дээр хоёр хандлага хоёулаа хословол илүү үр дүнтэй байдаг байна (үүнийг Малайз улсын туршлагаас олж харж болно). Мэдээж, байгаа нөөц болон макро эдийн засгийн төлөвлөлтийн мэдээлэл дээрээс доош шилждэг. Эсрэгээрээ, санхүүгийн нөөцийн байршуулалт тухайлбал, үйлдвэрлэлийн үр ашигтай байдал, онцгой нийгмийн бараа (эсвэл төсөл)-ны эрэлтийн хэмжээний талаарх мэдээлэл нь доороос

дээш шилждэг. Иймээс ТХМ-ийг амжилттай хэрэгжүүлэх гол түлхүүр нь дээрээс-доош болон доороос-дээш нөөцийн байршуулалтын уялдаа холбоог олж чадвал илүү ашигтай. ТХМ нь төсөв, санхүүгийн удирдлагын тогтолцооны үүргийг автомат тогтворжуулагч болгоход ач тусаа өгдөг. Уламжлалт улсын санхүүгийн онолоор, улсын салбарын олон үүргүүдийн нэг нь эдийн засаг дахь тогтвортой байдлыг хангах. Автомат тогтворжуулагчийн гол үүрэг нь маш чухал. Өөрөөр хэлбэл улс, нийгмийн хэрэгцээний үйлдвэрлэлийг бий болгож, мөн хувийн салбарын үүсгэсэн эдийн засгийн гэнэтийн өөрчлөлтийг өөртөө шингээж, бизнесийн мөчлөгт томоохон хэлбэлзлийг багасгадаг.

### **Дунд хугацаагаар төсвийг төлөвлөхийн давуу тал**

Нэгдүгээрт, ТХМ нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн бараа, үйлчилгээг үзүүлдэг улсын байгууллагуудад тэдгээрийг хамгийн зардал багатай, үр ашигтай үйлдвэрлэхэд өрсөлдөөнийг урамшуулагч механизм юм. Хоёрдугаарт, ТХМ нь тухайн улсын төсвийн байгууллагууд төдийгүй, эдийн засаг дахь эрсдэлийг бууруулж байдаг. Урт хугацааны санхүүгийн тогтвортой байдлыг бий болгохуйцаар төсвийг хуваарилах нь ирээдүйд гэнэтийн өөрчлөлт гарлаа гэхэд хадгаламж бий болгох нөхцлийг бүрдүүлж өгдөг. Гуравдугаарт, урт хугацааны төлөвлөгөөтэйгээр төсвийг төлөвлөх нь улсын нөөцийг үр ашигтай хуваарилах замаар эдийн засгийн өсөлтөд хүрэх боломжийг улам сайжруулдаг байна.

### **Дунд хугацааны ТХМ-ийг боловсруулах**

Онолын хувьд “Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-ийг боловсруулах үйл явцыг хялбаршуулсан үндсэн 3 үе шатанд хуваадаг. Үүнд:

1. Улсын салбарт дунд хугацаанд (эсвэл түүнээс олон жилийг хамарсан хугацаанд) макро эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө, эх үүсвэрийн тооцоог гаргах;
2. Засгийн газрын бодлого, салбаруудад хэрэгжих хөтөлбөрүүдийн өртөг, зардлыг дунд хугацаанд тооцох;
3. Бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг боломжит нөөц хөрөнгөтэй уялдуулах зорилгоор дээрх мэдээллийг нягтлаж, улмаар бодлогын болон нөөцийн оновчтой шийдвэрийг гаргахад суурь болгон ашиглах зэрэг юм.

“Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-ийг боловсруулж хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулж шийдвэр гаргах үйл явц болон байгууллага, институциуд улс орнуудын хувьд ялгаатай байдаг. Хэдий тийм ч дунд хугацааны төсвийн төлөвлөлт дараах 5 алхмаас үндсэндээ бүрддэг гэж үздэг байна.

Алхам 1. Макро эдийн засгийн болон улсын салбарын нөөцийн хүрэлцээ

Алхам 2. Макро түвшний бодлого, зорилтуудыг нөөцийн хүрэлцээтэй уялдуулан ангилах

Алхам 3. Бодлого, нөөц эх үүсвэрүүд, салбарын хэрэгжүүлэх арга хэрэгслүүдийг хооронд нь уялдуулах

Алхам 4. Нөөц, эх үүсвэрийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэлтэй уялдуулах

Алхам 5. Стратегийн бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэлтэй уялдуулах зэрэг юм.

Ерөнхийд нь авч үзвэл эхний 2 алхамд эдийн засгийн дунд хугацааны төлөв хандлагад үндэслэн макро эдийн засгийн тооцоог хийж, боломжит нөөцийн хүрээнд бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн хувилбаруудыг сонгон салбаруудын нөөцийн хязгаарыг тогтоож, улсын төсвийн бодлогыг тодорхойлох ба 3 дахь үе шатанд салбаруудын /жишээ нь эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж/ бодлогыг тодорхойлж, 4 ба 5 үе шатанд салбарын бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөц эх үүсвэрийг боломжит нөөцтэй тулган шалгах үйлдлүүд хийгддэг байна.

#### **ТХМ -ийг сайтар боловсруулахад анхаарах зүйлс**

ТХМ нь жил бүр давтагддаг үйл явц байх ёстой бөгөөд юу нь боломжтой болон юу шаардлагатай байгаа салбаруудын хоорондох тэнцвэргүй байдлыг бууруулахад чиглэгдэнэ. ТХМ нь тэнцвэргүй байдлыг төсвийн мөчлөгтөө бодлого боловсруулалт, төлөвлөлт болон төсөвлөлттэйгөө хамт авч явах ба зохицуулалт нь бодлогын өөрчлөлтөөр хийгдэнэ. Энд тухайн улсын макро эдийн засгийн болон салбарын загварыг

#### **Хүснэгт 7. ТХМ-ийн хамрах цаг хугацаа**

Цаг хугацаа	2 жил	3 жил	4 жил	5 жил
Улс	Итали	Канад, Чех, Франц, Герман, Швед, Их Британи	Нидерланд, Шинэ Зеланд, Мексик АНУ	АНУ

*Макро эдийн засгийн төлөвлөлт:* Макро эдийн засгийн төлөвлөлт нь ТХМ-ийнхээ цаг хугацаатай тохирч байх ёстой. Бусад орнуудын туршлагаас харахад, макро төлөвлөлт нь ТХМ-ийнхээ хугацаанаас арай урт хугацааг хамарсан байдаг байна. Тухайлбал, ТХМ-ийг 3 жилээр боловсруулахад макро төлөвлөлт нь 4 эсвэл 5 жилээр байх нь илүү зохимжтой байдаг байна.

*Хэн макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг төлөвлөх вэ:* АНУ-ын хувьд, Удирдлага болон Төсвийн газар

боловсруулах чадавхийг бий болгох шаардлага гарна. Хэрвээ Засгийн газар нь бүхэлдээ сайтар боловсруулахад хүндрэлтэй бол салбар тус бүр өөрийнхөө дунд хугацааны хэтийн төлөвийг өөрөө боловсруулах хэрэгтэй болдог.

Сайн хэрэгжих ТХМ нь: (i) Тогтвортой зардлын түвшинтэйгээр Засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлүүд нь төсөвтөө орсон байх; (ii) Засгийн газраас дэвшүүлсэн олон зорилтуудын хоорондын уялдаа холбоог хангасан байх; (iii) Төсөв болон бодлогын сонголтууд уялдаатай байх; мөн (iv) ил тод байдал, тооцоотой байдал, урьдчилсан таамаглалыг сайжруулснаар үр дүн нь сайжирсан байна.

#### **ТХМ-д улс орны онцлог талуудыг тусгах нь**

Энэ хэсэгт ТХМ-ийг боловсруулахдаа тухайн орны онцлог байдалд хэрхэн зохицуулах талаар авч үзье.

ТХМ-ийн хамрах хүрээ: ТХМ нь нэгдсэн төсвийг бүхэлд нь хамрах ёстой. Энэ нь Засгийн газрын тодорхойлсон тэргүүлэх чиглэлүүдтэй уялдуулан улсын нөөцийн хуваарилалтыг сайжруулах гол зорилготой билээ.

ТХМ-ийг хамрах цаг хугацаа: ТХМ нь голдуу 3-4 жилийг хамардаг. Гэхдээ хамрах хугацаа хэдий урт байна төдий чинээ нийгэм-эдийн засгийн нөхцөл, байдал өөрчлөгдөхөд тухайн жилийн төсвийн хариуцлага улам багасна. Эсрэгээрээ, цаг хугацаа хэтэрхий богино байх нь ТХМ-ийн үндсэн зорилтуудтайгаа уялдахгүй байхад хүргэнэ. Иймээс зөв хугацааг сонгож тодорхойлох нь чухал байдаг. Монгол орны эдийн засаг нь гадаад, дотоод олон эрсдэлтэй хүчин зүйлүүдээс хамааралтай учраас ТХМ-ийг 3-4 жилээр төлөвлөх нь зүйтэй болов уу.

нь уг төлөвлөлтийг хийдэг бөгөөд энэ нь тусдаа салбар байдаг. Төлөвлөгдсөн тоонуудыг Төрийн сангийн газар болон Эдийн засгийн зөвлөлүүдийн консулаар дахин нягтлуулдаг байна. Харин Канадад Санхүүгийн газар нь томоохон аж ахуйн газруудаас болон тайлагнасан үзүүлэлтүүдийн дунджаар эдийн засгийн хэтийн төлөвөө тооцдог байна. Солонгосын хувьд тусдаа макро эдийн засгийн дотоод судалгаа хариуцсан салбар байхгүй боловч улсын санхүүжилтээр судалгаа явуулдаг олон хүрээлэнгүүд байдаг байна.

*ТХМ-д дээрээс доош болон доороос дээш төлөвлөлтүүдийн уялдаа:* Дээр дурьдсанаар, ТХМ-д дээрх хоёр төлөвлөлт нь бие биетэйгээ зөрчилддөггүй. Энэ хоёр хандлагын хамгийн зөв шийдэл нь нөөцийн бодит байдал ямар байгаа болон түүний талаарх мэдээлэл шилжих үйл явцаас хамаарна.

↳ *Дээрээс-доош:* макро эдийн засгийн төлөвлөлт болон үндэсний тэргүүлэх чиглэлүүд дээр мэдээллийг бүрдүүлж, төсвийн хувиарлалт, гүйцэтгэлийн эрсдлийг тооцоолно.

↳ *Доороос-дээш:* гүйцэтгэл болон нийгмийн хэрэгцээ шаардлага дээр үндэслэн мэдээлэл боловсрогдож төсвийн эрсдэл, өрийн удирдлага цааш нь мэдээллийг боловсруулна.

↳ Дээрх хоёр мэдээлэл солилцоо нь хуулиар зохицуулагдаж боловсруулагдана.

*Дээд хязгаар болон салбарын хязгааруудыг сонгох:* Ерөнхийдөө салбарын зардлын хязгаарыг салбарын яамны уулзалт, хуралдаан дээр ярилцаж зөвшилцсөний эцэст сонгодог. Энэ нь эдийн засаг, нийгмийн олон хүчин зүйлс өөрчлөгдөхөд нэлээд олон хувилбаруудыг тооцож байж гарч ирдэг. Дээд хязгаарын хувьд ДНБ-ий бодит өсөлтийг баримжаалах нь хамгийн боломжийн үзүүлэлт гэж үздэг. Үүнийг төлөвлөж, тооцох нь тийм ч амар биш. Засгийн газрын орлого ДНБ-ий тооцоонд чухал үзүүлэлт болно. Төсвийн тогтвортой байдлыг хэмжихэд голдуу улсын өр/ДНБ болон төсвийн алдагдал/ДНБ-ий харьцаагаар тооцдог байна.

