

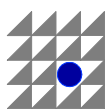
Монгол улс

АЗИЙН ХӨГЖЛИЙН БАНК

**МОН 3948 ТТ: БҮС НУТГИЙН
ХӨГЖЛИЙН НЭГДСЭН
ТӨЛӨВЛӨЛТ**

**Хэлэлцүүлгийн баримт бичиг 2
Бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих
эдийн засгийн бодлогын хүрээ
(Орчуулга)**

2003 ОНЫ 8 САР



ПДП АВСТРАЛИЙН КОМПАНИ

ГАРЧИГ

А. ТОВЧИЛСОН ТЭМДЭГЛЭЛ	6
Б. ХУРААНГУЙ.....	6
1. Оршил.....	8
2. Макро эдийн засгийн бодлогууд ба хэрэгжилт.....	10
2.1. Үндэсний тооцоо/ үйлдвэрлэл / өсөлт.....	10
2.2. Хөдөлмөрийн зах зээл	12
2.3. Үнэ/ мөнгөний ханш.....	14
2.4. Мөнгө/ санхүүгийн салбарын хөгжил	16
2.5. Гадаад болон худалдааны байдал	18
3. Төсвийн бодлого ба гүйцэтгэл	21
3.1. Орлого/ татварын бодлого	21
3.2. Зарлага.....	24
3.3. Алдагдал/ санхүүжилт /өр.....	26
3.4. БНХ-д зарцуулагдах улсын хөрөнгийг нэмэгдүүлэх талаар	28
4. Удирдлага, төлөвлөлтийн өнөөгийн хүрээ	28
4.1. Эрх зүйн болон институцын хүрээ	28
4.2. Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл	30
4.3. Жил бүрийн нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн үндсэн чиглэл	32
4.4. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль.....	32
4.5. Үүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалтын тухай хууль.....	34
4.6. Орон нутгийн/бүсийн захиргааны бүтэц ба өртөг, зардал.....	35
5. АНХ-ийн санхүү, эдийн засгийн бодлогын өнөөгийн хүрээ.....	38
5.1. Дунд хугацааны төсвийн хүрээ ба нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн үндсэн чиглэл.....	38
5.2. Үндэсний өсөлтийг хангах хөтөлбөр	40
5.3. Ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг	41
5.4. Үндэсний худалдааны байгууллага.....	42
5.5. Бүсүүдийг хөгжүүлэх дунд хугацааны стратеги.....	43
5.6. Аж ахуйн нэгжийг дэмжих хуулиуд	46
5.7. Бодлогын уялдаа ба уялдаагүй байдал.....	50
6. Дүгнэлтүүд: зохистой хүрээг тогтооход чиглэгдэх.....	50
С. ХАВСРАЛТ:СТАТИСТИКИЙН ХҮСНЭГТҮҮД.....	55

A. ТОВЧИЛСОН ТЭМДЭГЛЭЛ

АХБ	Азийн Хөгжлийн Банк (ADB)
БЗ	Бүсийн зөвлөл (RC)
БНХ	Бүс нутгийн хөжил (RD)
БХҮБ	Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал (RDC)
БХУЗХ	Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, зохицуулалтын хууль
БХДХС	Бүсүүдийн хөгжлийн дунд хугацааны стратеги
ДБ	Дэлхийн банк (WB)
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (GDP)
ДХБ	Дэлхийн худалдааны байгууллага (WTO)
ДХТХ	Дунд хугацааны төсвийн хүрээ (MTFF)
ЖДҮ	Жижиг дунд үйлдвэр (SME)
ЗГ	Засгийн газар (GoM)
МУ	Монгол улс
МБ	Монгол банк (BoM)
НЭЗХҮЧ	Нийгэм эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл
НӨАТ	Нэмүү өртгийн албан татвар (VAT)
ОУВС	Олон улсын валютын сан (IMF)
СЭЗЯ	Санхүү, эдийн засгийн яам (MoFE)
ТБУСХ	Төвсийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хууль (PSMFA)
ТТ	Техникийн туслалцаа (TA)
ТТБ	Төрийн бус байгууллага (NGO)
УХОХ	Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр (PIP)
ҮЧБ	Үйлдвэрлэлийн чөлөөт бүс (FIZ)
ХХААЯ	Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам (MoFA)
ХХС	Хөдөөгийн хөгжлийн стратеги (RDS)
ХҮИ	Хэрэглээний үнийн индекс (CPI)
ХЭГ	Хэрэг эрхлэх газар
ХЧБ	Худалдааны чөлөөт бүс (FTZ)
ЯБӨХХ	Ядуурлыг бууруулах өсөлтийг хангах хөтөлбөр (PRGF)
ЯБСББ	Ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг (PRSP)
ҮХ	Үндэсний Хороо (NC)
ҮХЯ	Үйлдвэр, худалдааны яам (MoIT)

АШИГЛАСАН ҮГИЙН ТАЙЛБАР

Comparative advantage	Харьцангүй давуу тал
Competitive advantage	Өрсөлдөх давуу тал
Diseconomy of size	Хэмжээний бус эдийн засаг
Equity	Тэгш шудрага байдал
Economy of size	Хэмжээний эдийн засаг
Growth centers	Өсөлтийн төвүүд
Interventionist economic policy	Хэт зохицуулалттай эдийн засгийн бодлого
Incremental approach	Бага багаар ахих арга
Market failure	Зах зээлийн алдаа/уналт
Municipal service	Нийтийн үйлчилгээ
Nation building	Үндэстэн байгуулах
Opportunity cost	Алдагдсан боломж
Physical/spatial planning	Биет/орон зайн төлөвлөлт
Prescriptive approach	“Зааварчлах” хандлага
Portfolio ministries	Салбарын яамдууд
Trade off	Сонголт хийх

Б. ХУРААНГУЙ

1.Оршил: Энэхүү судалгааны ажил нь МУ-д БНХ-ийн чадавхийг бүрдүүлэх асуудлаар материал боловсруулах, санал дэвшүүлэхэд чиглэсэн Техникийн туслалцааны (ТТ) өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаанд оруулж буй хувь нэмэр юм. Үүнд санхүү, эдийн засгийн асуудлаар мэдээлэл, цаашдын бодлогын зохистой хүрээг тогтоох талаар санал дэвшүүлэхэд гол анхаарлаа хандуулсан болно.

2.Макро эдийн засгийн бодлого болон хэрэгжилт: Инфляцийн түвшинг бууруулж чадсан ч салбар, бүс нутгуудад эдийн засгийн өсөлт сүүлийн үед доогуур байсан бөгөөд өргөн хүрээг хамарч чадаагүй. Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал хангалтгүй, ажилгүйдлийн түвшин ялангуяа хөдөө орон нутагт өндөр хэвээр байна. Төгрөгийн бодит ханш эрчимтэй өссөнөөр үнийг тодорхой хэмжээгээр тогтворжуулсан ч улсын гадаад өр нэлээд их хэмжээгээр нэмэгдүүлсэн нь үүнд голлон нөлөөлсөн билээ. Төгрөгийн ханш хэт өндөр байгаа нь экспортыг нэмэгдүүлэх, импортыг орлуулах үйлдвэрлэлийн хөгжилд саад учруулж, ялангуяа сүүлийн жилүүдэд цаг агаарын хүндрэлтэй тулгарч байгаа хөдөө орон нутгийн үйлдвэрлэгчдэд хүндээр тусч байна. Экспортын чиглэлтэй үйлдвэрлэлийг эрчимтэй хөгжүүлнэ гэж найдаж шилжилтийн үеийн эхний шатанд худалдааг чөлөөлөх арга хэмжээг авсан нь орон нутгийн үйлдвэрлэлийг уналтанд хүргэсэн. Үүний зэрэгцээ, гадаад худалдааны үзүүлэлт улам бүр муудсаар экспорт зогсонги байдалд орж, импорт эрс өсч, 2001, 2002 онд төсөв, гадаад худалдааны алдагдал улам их нэмэгдэж, 2003 онд ч байдал хэвээр байна. Төсвийн урсгал алдагдлыг гадаадаас их хэмжээний зээл авах замаар хааж байна. Интституцын бүрдэлт сайжирснаар санхүүгийн салбарын чадавхи 1999 оноос бэхжиж байгаа ч түүний цаашдын хөгжил урт хугацаанд ямар байхыг харах хэрэгтэй. Үүнд МБ-ны үнэт цаасны хүүгийн өөрчлөлтөөр дамжуулан хэрэгжүүлж буй богино хугацааны шууд бус хэрэглэлийг үндэслэсэн мөнгөний бодлого нь хэрэгжилтийн хувьд дутагдалтай, сул талтай гэдгээ харуулсан бөгөөд илүү уян хатан бодлогын хэрэглүүрийг ашиглах тал дээр МБ анхаарах шаардлагатай.

Хангалттай хэмжээний хөрөнгө оруулалтын санхүүгийн эх үүсвэрийг боломжийн зах зээлийн ханшаар хувийн хэвшил хүртэж чадаж байгаагаас БНХ-ийг дэмжих явц ихээхэн хамаарах нь тодорхой. Гэтэл өнөөгийн мөнгөний бодлогын нөхцөлд энэ нь бараг хэрэгжихгүй асуудал болоод байна. Макро эдийн засгийн орчин нь өсөлтийг нэмэгдүүлэх таатай нөхцлийг бүрдүүлэхээс нааш ЗГ-аас үзүүлж буй нийгмийн үйлчилгээ, хэрэгжүүлж буй микро эдийн засгийн хөшүүргүүд нь хэдийгээр чухал үүрэг гүйцэтгэж байгаа ч үр дүнгээ хангалттай өгөхгүй юм.

3.Төсвийн бодлого ба хэрэгжилт: ТБУСХ батлагдсанаас хойш 2003 онд төсвийн байгууллага хоорондын санхүүжилтын асуудлаар хөдөө орон нутгийн хөгжилд ихээхэн нөлөө үзүүлэх өөрчлөлтүүд гарсан. Эдгээр өөрчлөлтүүдийн дагуу орон нутгийн засаг захиргааны татвар болон орлого бүрдүүлэх эрх, мэдлийг багасгаж, захиргаанаас үзүүлэх орон нутгийн

үйлчилгээнээс бусдыг салбарын яамдад /portfolio ministries/ шилжүүлсэн явдал юм. Салбарын яамдтай гэрээ байгуулах хэлбэрээр орон нутагт төрийн үйлчилгээ үзүүлэх, улсын хөрөнгө оруулалтыг хийх болсон шинэ практик цаашид хир үр ашигтай байхаас БНХ ихээхэн хамаарна. Гол гол татварын түвшин өндөр хэвээр байхаар байна. Бүс нутгийн ялгавартай аливаа урамшууллыг нэвтрүүлснээс татварын хэмжээг нийт дүнгээр нь бууруулах нь орон нутагт үйл ажиллагаагаа явуулж буй хувийн хэвшлийнхэнд илүү ашигтай, үр дүнтэй байх юм. Гэхдээ татварыг ерөнхий буюу тусгай хэлбэрээр хөнгөвчилөх арга хэмжээ нь нөгөө талаас урсгал данс, төсвийн алдагдлыг багасгах, гадаад өрийн хамаарлыг бууруулах зэрэг улсын төсвийн зарлагад шинэчлэл хийхийг шаардана.

Бүс нутгуудын төсвийн зарлага нь олон жилийн турш харилцан адилгүй, тэгш бус байж ирсэн, харин 1999 оноос эхлэн хийгдэж ирсэн төсвийн удирдлагын шинэчлэлтийн үр дүнд урсгал болон хөрөнгө оруулалтын төсөвт эдгээр ялгаа нь нэлээд багассан. 2005 он хүртэлх төсвийн урсгал болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд одоо хэрэгжиж байгаа эсвэл амлагдсан арга хэмжээнүүд ихэвчлэн тусгагдсан байхад БХДХС-ийн олон арван санаачлагуудыг санхүүжүүлэх улсын ч, хандивлагчдын эх үүсвэрийн талаар дурьдаагүй байна. Шинээр хөтөлбөр, төсөл хэрэгжүүлэх ажлууд цаашид хийгдэх нь дамжиггүй гэхдээ төсвийн алдагдлыг бууруулах чиглэлийг баримтлах нөхцөлд санхүүгийн эх үүсвэрийг олж авах тэмцэл илүү ширүүн болох нь тодорхой.

4. Одоогийн удирдлага, төлөвлөлтийн хүрээ: ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөр (2021 хүртэлх урт хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийн хөтөлбөр), ДХТХ, жил бүрийн НЭЗХҮЧ, ТБУСХ, БХУЗХ зэрэг одоогийн мөрдөж буй удирдлага, төлөвлөлтийн чухал баримт бичгүүдийг авч үзсэн. ТБУСХ-ийн дагуу нэгдсэн бодлого, төлөвлөлт, төсвийн хүрээ саяханаас мөрдлөг болон хэрэгжиж эхлээд байна. Энэ нь одоохондоо өргөн хүрээнд бүрэн ойлгогдоогүй байгаа ч бодлого, төлөвлөлт, төсвийг дунд хугацаанд хооронд нь холбосон, харилцан уялдаа холбоотой байлгах боломжийн арга зам юм. Энэхүү хүрээ нь БНХ-ийн арга хэмжээг ч зарчмын хувьд шингээх боломжтой бүтэцтэй юм. Гэхдээ өнөөгийн төлөвлөгдсөн арга хэмжээнүүдтэй хослуулан БНХ-ийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд нэмэлт бодлого, төлөвлөлтийн эх үүсвэр, хүчин чадал шаардлагатай болно. Үндэсний төлөвлөлтийн боловсронгуй тогтолцоо руу хэр зэрэг хурдан шилжих нь сайтар сорьж үзэх, турших, институцын чадавхи бэхжих зэрэг байдлаас хамаарна. БНХ-ийн асуудлаар дэвшүүлж байгаа саналууд нь аймаг, сумдын тоог оновчтой болгох асуудлыг шийдэх боломжийг гаргаж өгч байгаа бөгөөд үүний үр дүнд чөлөөлөгдөх захиргааны зардлын эх үүсвэрийг илүү үр ашигтай зардалд зориулах боломж гарна.

5. БНХ-ийн өнөөгийн санхүү, эдийн засгийн бодлогын хүрээ: Өнөөгийн санхүү, эдийн засгийн бодлого нь ЯБӨХХ-өөр дамжин гол төлөв ОУВС-ийн удирдлагаар явагдаж байна. Үүнд ч мөн БНХ-тэй холбогдсон бодлогын асуудлууд орж байна. Эдгээр бодлого нь зах зээлийн баримжаатай бөгөөд эдийн засгийг тогтворжуулахад чиглэгдсэн. ЯБӨХХ-ийн дагуу ЗГ хүлээсэн

хэд хэдэн үүрэг нь БХДХС-ийн бодлогын зарим асуудалтай зөрчилдөж байна. Энэ нь худалдааны бага нээлттэй тогтолцоо болон бүс нутгийг хөгжүүлэхэд хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн салбарт үзүүлэх тусгай хөнгөлөлт, дэмжлэгтэй холбогдсон аливаа нэгэн асуудалтай юуны өмнө зөрчилдөнө. Энэ байдал нь ЯБСББ, жил бүрийн НЭЗХҮЧ, түүнчлэн хандивлагчдын уулзалтаар сонгогдох төслүүдийг дэвшүүлэхэд хүртэл нөлөөлнө. МУ дэлхийн худалдааны хамгийн бага хамгаалалттай орнуудын тоонд ордог. ДХБ-ын гишүүнчлэлийнхээ хүрээнд нэлээд уян хэлбэлзэлтэй нөхцөлд нь хамаарч байдгаараа тарифын идэвхтэй бодлого явуулах боломжтой юм. Түүнээс гадна, Монголд хөдөө орон нутагт хувийн хэвшлийн аж ахуйн үйл ажиллагааг дэмжсэн сайтар боловсруулсан хөтөлбөр, төслүүдийг түлхүү дэмжихээ хандивлагч орнууд илэрхийлээд байна. Бодлого боловсруулах явцад ЗГ хатуу байр суурьтай байх юм бол өнөөгийн эдийн засаг нь маш их хараат байгаа гадаадын хөнгөлттэй зээл тусламжийн хэмжээ эрс багасна гэсэн эмзэглэлээс эдгээр зөрчилдөөнүүд нь голдуу үүсэлтэй юм. Хэдийгээр эрсдэл байгаа ч, БНХ-г хөгжүүлэх зорилтыг амжилттай хэрэгжүүлнэ гэж үзвэл илүү идэвхтэй, өсөлтөд чиглэгдсэн бодлогыг ЗГ-аас явуулах хэрэгтэй болно.

6. Дүгнэлт: илүү зохистой хүрээ рүү чиглүүлэх. БНХ-д нэн чухал гэж үзсэн долоон асуудлыг дэвшүүлж байна. 1-рт, эдийн засгийн бодлогыг таван бүсээр хуваарилах боломжгүй, үндэсний эдийн засгийн өсөлтөд чиглэсэн нэгдсэн бодлого байх шаардлагатай. 2-рт, сүүлийн үеийн эдийн засгийн байдал санаанд хүрэхээргүй байгааг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй бөгөөд үүнд нөлөөлсөн бодлогын шалтгааныг тодруулах хэрэгтэй. 3-рт, үндэсний эдийн засгийн бодлогын зохистой суурь, хүрээг боловсруулах нь нэн чухал. 4-рт, санхүүгийн салбарын үйл ажиллагааг урт хугацаанд илүү боловсронгуй болгох бөгөөд үүнд мөнгөний бодлогын хэрэгжилтэнд гарч байгаа алдаануудыг багасгах үүднээс богино хугацааны оновчтой арга хэмжээнүүдийг хослуулан авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. 5-рт, хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн салбарыг дэмжсэн идэвхтэй хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй, гэхдээ тэдгээрийг маш сайн бодож боловсруулах, хэрэгжүүлэх шаардлагатай. 6-рт, өнөөгийн бодлого, төлөвлөлт, төсвийн тогтолцоог БНХ-ийг дэмжих байдлаар боловсронгуй болгох боломжтой, гэхдээ тодорхой хугацаанд, наандаж институцын чадавхи бэхжитэл дэмжлэг үзүүлэх нь зүйтэй. 7-рт, БХДХС-ийн баримт бичигт дурьдсан олон арван арга хэмжээнүүдийг ДХТХ-тэй уялдуулан дахин нягтлан үзэж, тэргүүлэх чиглэлүүдийг нь тогтоох шаардлагатай болно.

1. ОРШИЛ

АХБ-ны “Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх нь” МОН 3948 ТТ-ны төслийн удирдамжийн дагуу богино хугацааны зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх хүрээнд МУ-ын БНХ-тэй холбогдсон төсвийн санхүүжилт, эдийн засгийн бодлогын асуудлаар энэхүү ажлын баримт бичгийг боловсруулав. Энэ ажлын баримт бичиг нь тус ТТ-ны хүрээнд хийгдэж байгаа өргөн цар хүрээтэй үйл ажиллагааны нэг богино хугацааны ажил юм. Саяхан УИХ-аар батлагдсан (1) БХҮБ; (2) БХДХС болон (3) БХУЗХ зэрэг БНХ-тэй холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу бүс нутгийг хөгжүүлэх цаашид хэрэгжүүлэх стратегийг боловсруулахад туслалцаа дэмжлэг үзүүлэхэд тус ажлын баримт бичгийн зорилго орших юм¹.

Удирдамжийн дагуу БНХ-тэй холбогдох төсвийн санхүүжилт, эдийн засгийн бодлогын асуудлыг дараах гурван байдлаар энэхүү ажлын баримт бичигт авч үзсэн, үүнд: (1) өмнөх үеийн санхүү, эдийн засгийн байдлын талаарх статистикийн тоо мэдээллийг бүрдүүлэх; (2) санхүү, эдийн засгийн бодлогын чухал асуудлуудыг тодорхойлох; (3) бүсүүдийн хөгжлийг дэмжих санхүү, эдийн засгийн бодлогын талаарх санал, зөвлөмжүүдийн тайлбар орж байна. Санхүү, эдийн засгийн байдлын талаарх статистикийн тоо мэдээллийг бэлтгэх ажлыг хийж, БНХ-ийн асуудалтай холбогдох 32 хүснэгтийг нэгтгэн хавсаргав. Хавсралтад тусгасан статистикийн тоо мэдээллийг ашигласан бөгөөд бодлогын асуудалтай холбогдсон санал, зөвлөмжүүдийг шууд хэлбэрээр дэвшүүлэх нь энэхүү ажлын баримт бичгийн гол хэсэг болсон юм.

Макро эдийн засгийн бодлогын хүрээний асуудлуудыг 2-р бүлэгт, төсвийнхийг 3-р бүлэгт тус тус авч үзсэн. Төсөв боловсруулах, удирдах горимын талаар 4-р бүлэгт, БНХ-д нөлөөлхүйц санхүү, эдийн засгийн бодлогод хийсэн дүн шинжилгээг 5-р бүлэгт, БНХ-ийн зорилгыг дэмжсэн ЗГ-ын санхүү, эдийн засгийн бодлогын талаар дэвшүүлсэн санал, зөвлөмжүүдийг 6-р бүлэгт тус тус тусгав.

Зөвлөхийн ажиллах хугацаа богино байсан тул буцахаас өмнө тус ажлын баримт бичгийг орчуулан хэлэлцүүлэх боломж байсангүй. Иймд энэ ажлыг төсөл байдлаар танилцуулж байна. Орчуулж, монголын бодлого боловсруулах холбогдох газруудаас санал авахаар төлөвлөсөн. Ирүүлсэн саналуудыг нэгтгэн энэ ажлын баримт бичгийг эцсийн байдлаар гаргана.

Бүс нутгийг хөгжүүлэхэд чиглэгдсэн санхүү, эдийн засгийн зохистой бодлогыг боловсруулах үйлсэд монголчууд нэгэнтээ хатуу шийдэж орсон

¹ ЗГ-аас саяхан шийдвэрлэсний дагуу дараах 5 бүс нутгийг энэхүү баримт бичигт ашигласан, үүнд: 1. Улаанбаатар; 2. Хангайн бүс (Архангай, Баянхонгор, Булган, Орхон,Өвөрхангай,Хөвсгөл); 3.Баруун бүс (Баян-Өлгий,Говь-Алтай,Завхан,Увс, Ховд); 4. Төвийн бүс (Говь-Сүмбэр, Дархан-Уул, Дорноговь, Өмнөговь, Сэлэнгэ, Төв); Зүүн бүс (Дорнод, Сүхбаатар, Хэнтий)

нь зарчмын маш чухал ач холбогдол гэдгийг энэхүү баримт бичигт удаа дараа тэмдэглэсэн байгаа. Иймэрхүү ажлын баримт бичгүүд нь сургалт явуулах, бодлого боловсруулах, чадавхийг бүрдүүлэхэд шинэ санаа өгөх, материал бүрдүүлэхэд тус дэм болохоос үндэснийхээ хөгжлийн зорилтуудаа амжилттай хэрэгжүүлэхэд хэрэглэж байгаа бодлогын арга хэрэгслэлийг байнга нягтлан судлаж байх явцад монголын бодлого боловсруулагчдын хүлээх зарчмын үүрэг ролийг орлуулах ёсгүй гэдэгт найдаж байна.

2. МАКРО ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГУУД БОЛОН ХЭРЭГЖИЛТ

БНХ-ийн талаар гарсан ЗГ-ын сүүлийн үеийн бодлогын мэдэгдэл, тайлангаас үзэхэд микро эдийн засгийн хөшүүргүүдийг (татвар, гаалийн хөнгөлөлт үзүүлэх, эдийн засаг, худалдааны тусгай бүсийг байгуулах, зээлийн хөтөлбөрийг боловсруулах) хэрэглэхэд нэлээд ач холбогдол өгсөн байна. Эдгээр микро эдийн засгийн хөшүүргүүд нь макро эдийн засгийн байдалд нөлөөлдөг бөгөөд эдгээр хөшүүргүүдийг бүх бүс нутагт бараг жигд хэрэгжүүлэх гэж байгаа МУ-ын хувьд энэ нь бүр ч үнэний хувьтай. Цаашилбал, 1990-ээд оны эхээс хэрэгжүүлж ирсэн макро эдийн засгийн бодлогууд нь улсын хэмжээнд болон бүс нутгуудад үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхэд дорвитой хувь нэмэр оруулж чадаагүй гэж олонхи үздэг². 1990-ээд оны эхээс эхэлсэн макро эдийн засгийн бодлого нь хөдөө, орон нутгийн үйлдвэрлэлийг унагахад шууд нөлөөлсөн бөгөөд өөр болгоомжтой, дэмжлэг үзүүлэх бодлогын хүрээнд магадгүй эдгээр үйлдвэрлэл нь тодорхой хугацааны дараа олон улсын өрсөлдөх чадварын хэмжээнд очих ч байсан билүү. Хэрэв макро эдийн засгийн бодлого нь өргөн хүрээг хамарсан эдийн засгийн өсөлтийг хангах нөхцөлийг бүрдүүлж чадаагүй бол зарим бүсүүдэд авч хэрэгжүүлж буй микро эдийн засгийн хөшүүрэг, арга хэмжээнүүд нь “өнгөцхөн” болж, санасан үр дүнд хүрдэггүй.

2.1. ҮНДЭСНИЙ ТООЦОО / ҮЙЛДВЭРЛЭЛ / ӨСӨЛТ

Эдийн засгийн бодит үзүүлэлтүүдийг Хүснэгт 2-9 харуулав. 1990-д оны эхэн үед макро эдийн засгийн бодлого нь тогтворжилт, өсөлтийг хангах гэсэн 2 зорилгыг нэгэн зэрэг агуулсан гэж албан ёсны эх сурвалжид нэлээд мэдээлэгдэж байсан. Гэхдээ инфляцийг бууруулах тогтворжилтын бодлого зонхилж байсан нь тодорхой юм. 1996-1997 он хүртэл инфляцийн түвшин маш өндөр байх үед энэ бодлогыг баримтлах нь ойлгомжтой, гэвч 10 хувиас доогуур барьж эхэлсэн дараах үед хэвээр байлгах уу гэдэг нь эргэлзээтэй байв. Инфляцийн түвшинг бага байлгах бодлогыг баримталж байгаа хөгжиж буй орнуудын туршлагаас харахад эдийн засгийн өсөлт нь

² К. Гриффин. Монгол дахь ядуурлыг бууруулах стратеги, НҮБ, Улаанбаатар 2001

маш доогуур байгаа бөгөөд энэ хоер хоорондоо эерэг харьцаатай, орлогын хуваарилтыг доройтуулж байгаа байдал ажиглагдаж байна³.

Эдийн засгийн өсөлт ийм хангалтгүй доогуур түвшинд хүрэхэд нөлөөлсөн байж болзошгүй макро эдийн засгийн бодлогын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн талаар доорх 2.2 - 2.5 дэд хэсэгт авч үзсэн. Их хэмжээний төсвийн алдагдлыг ЗГ бүрэн нөхөх боломжгүй байсан учраас гадаадын зээлээр санхүүжүүлж ирсэн билээ. Тус орны эдийн засгийн бодлогод хяналт тавих нэлээд эрх мэдлийг ОУВС-д өгснөөр л энэ санхүүжилтийг авч чадсан. Шилжилтийн эхэн үед хэрэгжүүлсэн худалдааны болон хувьчлалын бодлогууд нь орон нутагт үйлдвэр, аж ахуйн нэгжүүдийг уналтанд оруулахад хүргэж, тэдгээрийг шинэчлэх, үр ашиггүй нэгжийг үр ашигтай нэгжүүдээр орлуулах ямар нэгэн оролдлого хийгдээгүй билээ. Сүүлийн үед авч хэрэгжүүлсэн мөнгөний хязгаарлалттай бодлого, уян хатан бус, төгрөгийн хэт өндөр ханш нь гадаад худалдаанд муугаар нөлөөлж байна. Улсын салбарын санхүүжилтийг зээлийн эх үүсвэрээр нэмэгдүүлэх л ганц замаар үндэсний болон орон нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг хангах эдийн засгийн стратеги хэрэгжиж байна.

Хэдийгээр орон нутгийн санхүү, эдийн засгийн тоо мэдээлэл хязгаарлагдмал байгаа ч эрчимтэй хийгдэж байгаа бүтцийн өөрчлөлт шинэчлэлт, эдийн засгийн өсөлт удаашралттай байгаа зэрэг нь бүс нутгуудыг (хот, хөдөөд) харилцан адилгүй нэлээд их хэмжээгээр хүндрүүлж байгаа нь тодорхой юм. ДНБ-ний 50 гаруй хувийг өнөөдөр нийслэл Улаанбаатар хот бүрдүүлж байгаа бөгөөд нийслэлийн нэг хүнд ногдох ДНБ нь 2001 оны байдлаар 754 000₮ байсан нь улсын дундаж хэмжээнээс (457 000₮) 1,7 дахин, хамгийн бага орлоготой бүсийнхээс (Баруун бүс нутагт 267 000₮) 2,8 дахин их байна.

2000 онд гэхэд Улаанбаатар хот аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүний 83 хувь, үүний дотор эрчим хүч, хий, усны 73 хувь, жижиглэн, бөөний худалдааны 81 хувь, тээвэр, холбооны 91 хувь, санхүүгийн салбарын 95 хувийг бүрдүүлж байжээ. Бусад бүс нутгуудад хөдөө аж ахуйн салбар зонхилох үүрэг гүйцэтгэж (Хангайн бүсийн хувьд уул уурхай), харин бусад салбаруудын хөгжил харьцангуй доогуур байсан. Аж үйлдвэрийн салбарын (боловсруулах, уул уурхай, эрчим хүч, хий, ус) тоо мэдээллээс үзэхэд улсын Баруун болон Зүүн бүс нутагт үйлдвэрлэл бараг огт байхгүй, 2002 оны байдлаар улсын хэмжээний нийт бүтээгдэхүүн борлуулалтад ердөө 1,6, 1,0 хувийг тус тус эзэлж байв.

Мал сүргийг эрт хувьчилснаар хөдөө аж ахуйн салбарт огцом өсөлт гарч, 1996 онд ДНБ-ний 44 хувийг үйлдвэрлэж байсан бол түүний дараа малын тоо хэт өсч, мал аж ахуйн удирдлагын сул байдал, үүн дээр нэмээд цаг уурын тааламжгүй байдал нь ДНБ-д эзлэх хувь 2002 онд 21 хүртэл огцом буурахад нөлөөлсөн. Малын тоо цөөрсөн өнөөгийн хөдөө аж ахуйн байдал

³ M. Bruno and W. Easterly, "Инфляцийн хямрал ба урт хугацааны өсөлт", Journal Monetary Economics 41, 1998

цаг уурын нөхцөл нааштай өөрчлөгдөхийн хэрээр, түүнчлэн энэ салбарын ажиллагсдын тоонд онцын өөрчлөлт ороогүйг харгалзвал сэргэж, өсөлт гарах боломжтой .

Өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд аж үйлдвэрийн салбарын хөгжлийн байдал хангалтгүй байсан ч 2001, 2002 онуудад огцом (доогуур байсан сууриас) өссөн (жилд дунджаар 27 хувь), гэхдээ ДНБ-ийн 12,1 хувийг 1995 онд үйлдвэрлэж байсантай харьцуулвал доогуур 9,5 хувьтай байна.

1995-2002 онд ДНБ-д эзлэх хувь нь өссөн гол салбарууд бол жижиглэн, бөөний худалдаа (17-28 хувь), тээвэр, холбоо (6,4-14 хувь) юм. Улсын салбарын (төрийн захиргаа, батлан хамгаалах, боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал) ДНБ-д эзлэх хувь 1995 онд 9,4 байсан бол 2002 онд бага зэрэг өсч 10,7 хувь хүрсэн байна.

ДНБ-ний зардлын бүтцийн хандлагыг авч үзвэл дараах байдалтай байна: 2000-2002 онд хэрэглээ өсч, өндөр түвшинд байна (ДНБ-ний 85 хувь); хөрөнгө оруулалтын түвшин харьцангуй өндөр (ДНБ-ний 24,7 хувь); энэ хоёр өсөлтийг цэвэр экспортоор (ДНБ-д дунджаар 15,5 хувь) нөхөж ирсэн байна. Хөрөнгө оруулалтын дийлэнх нь гадаадын хандивлагчдын санхүүжилттэй хөрөнгө оруулалт эзэлж, импортын хэмжээ их өндөр байв. Сүүлийн жилүүдэд дотоодын хуримтлал, хөрөнгө оруулалт маш доогуур, голдуу сөрөг үзүүлэлттэй байсан.

Эдийн засгийн нийт өсөлт (1995 оны зэрэгцүүлэх үнээр) хангалтгүй, 1995-2002 онд дөнгөж 2,7 хувьтай байв. Иймээс нэг хүнд ногдох ДНБ 1995 онд 246 237₮ байснаа бага зэрэг өсч 2002 онд 270 131 ₮ болжээ (жилд дунджаар 1,3 хувиар л өсч). 1999 оноос үргэлжилсэн цаг уурын таагүй нөхцөл, бэрхшээл тохиолдоогүй байсан бол сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн өсөлт илүү өндөр байх байсан. Хөдөө аж ахуйн бус салбарын тогтвортой хөгжлийг хөдөө аж ахуйн салбарын ойрын хугацаанд сэргэх байдалтай нь зохистой хослуулах нь цаашдын ирээдүйд найдвар төрүүлж байна.

2.2. ХӨДӨЛМӨРИЙН ЗАХ ЗЭЭЛ

Бусад хөгжиж буй улс орны нэгэн адил Монголын эдийн засгийн талаар хэвлэн нийтлэгдэж байгаа мэдээлэлд хөдөлмөр эрхлэлт, ажилгүйдлийн талаар тун бага анхаарч байна.

Хөдөлмөрийн зах зээлийн тоо мэдээлэл дутмаг байгаа нь эдийн засгийг тогтворжуулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх бодлогод анхаарал тавьж байгаа байдалд мөн нөлөөлж байна. Ямар ч зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцооны (ялангуяа социалист эдийн засагтай байсан МУ-ын хувьд бүр ч) эдийн засгийн бодлогын гол цөм хэсэг нь бүрэн хөдөлмөр эрхлэлтийг хангах явдал байдаг. Бүрэн хөдөлмөр эрхлэлтийг хангаж чадахгүй байх нь нийгэм, эдийн засаг болон БНХ-д нэлээд их сөрөг үр

дагвартай, ялангуяа ажилгүйчүүд, ядуучуудын асуудалтай нягт холбоотойгоор гарч ирдэг⁴. Түүнчлэн МУ-ын хувьд хөдөлмөр эрхлэлт, ажилгүйдлийн байдал бүс нутгийн онцлог хандлагатай байна (энэ талаархи тоо мэдээллийг Хүснэгт 10-д үзүүлэв).

Ажилгүйдлийг бүртгэж байгаа өнөөгийн тогтолцоонд бүртгүүлэх сонирхол бага байгаагаас шалтгаалж гарч байгаа албан ёсны тоо мэдээлэл нь хангалтгүй юм. Ажилгүйдлийн бодит түвшин нь албан ёсны тоо мэдээлэл (нийт ажиллах хүчний 3,5 - 5 хувь) болон эдийн засгийн идэвхтэй хүн амд хөдөлмөр эрхлээгүй хүн амын эзлэх хувь (1992 онд эдийн засгийн идэвхтэй хүн амын 24 хувь байснаа сүүлийн үед 40 хувь болтлоо өссөн) хооронд байна. 2000 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогын дүнгээр ажилгүйдлийн түвшин 17.5 хувь гэж гарсан. Зарим нэг судлаачдын судалгааны дүнгээр энэ үзүүлэлт бүр ч өндөр байна⁵.

Оролцооны түвшинг бүс нутгаар харуулах тоо мэдээлэл байхгүй байгаа ч хөдөлмөр эрхлэлт, ажилгүйдлийн байдал бүсийн хэмжээнд нэлээд ялгаатай байгаа нь илэрхий бөгөөд орон нутгаас хот руу нүүдэлж байгаа нь тэнд ажлын байр байхгүй байгаатай шууд холбоотой юм (1995 онд нийт хүн амын 49 хувь нь хотын оршин суугч байсан бол 2002 оны байдлаар 58 хувь болтлоо өссөн бөгөөд энэ нь 1990-ээд оны эхээр хотоос хөдөө орон нутаг руу нүүн шилжиж байсан хандлагааас эсрэг урсгалтай болоод байна). Хөдөлмөр эрхлэлтийн албан ёсны тоо өсч байгаа нь бүс нутаг харилцан адилгүй (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1: Хөдөлмөр эрхлэлтийн албан ёсны тооны өсөлт, 1995 – 2002

Бүсүүд	Шинээр бий болсон ажлын байр	Өсөлтийн хувь 1995 – 2002
Зүүн	(2,100)	(3.0)
Баруун	3,600	2.2
Хангай	15,200	7.5
Төв	18,900	12.8
Улаанбаатар	67,500	36.2
НИЙТ	103,100	13.4

ДНБ-д хөдөө аж ахуйн салбарын эзлэх хувь буурсан (1996 онд 44 хувь, 2002 онд 21 хувь) хэдий ч уг салбарт ажиллагсдын тоо бага зэрэг нэмэгдэж (1996 онд 358100 хүн, 2002 онд 391400 хүн) нийт хөдөлмөр эрхлэлтэд эзлэх хувь нь бараг хэвээр байна (1996 онд 45,2 хувь, 2002 онд 44,9 хувь). Эдгээр хандлага нь хөдөө аж ахуйгаас бусад салбарт хөдөлмөр эрхлэх боломж хязгаарлагдмал байгаа, түүнчлэн цаг уурын

⁴ Монгол улсын Засгийн газар. ЯБСББ-ын төсөл, 2003 оны 6 сарын 23, х. 24

⁵ мөн тэнд, х. 146

байдал сайжрахад энэ салбарын бүтээмж, орлогын боломжууд нэмэгдэнэ гэсэнд олон хүмүүс найдаж байгааг харуулж байна.

ДНБ үнийн дүнгээр хурдацтай өсч байгаа салбаруудын хөдөлмөр эрхлэлтийн албан ёсны үзүүлэлт нь төдийлэн сайн нэмэгдээгүй байгаа нь эдгээр хөдөө аж ахуйн бус салбарын өсөлтийн ихэнхийг хөдөлмөрийн бүтээмжийн дээшлэлтээр хангасан гэж дүгнэж болох юм. Жишээлбэл, аж үйлдвэрийн салбар 2001-2002 онд жилд дунджаар 27 хувь өсч байхад уг салбарт хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүний тоо 2005 онд (55600 хүн) 1999 оныхоос 3000 хүнээр бага байна. Сүүлийн жилүүдэд тээвэр, холбоо болон барилгын салбарын ажиллагсдын өсөлт мөн л харьцангуй доогуур байна. Хот суурин газарт гол төлөв бөөний, жижиглэнгийн худалдаа, төрийн захиргаа, батлан хамгаалах, боловсролын салбарт ажиллагсдын тоо нэмэгдсэн байна.

Дээрх байдал нь Улаанбаатар хотоос бусад газарт хөдөлмөр эрхлэх бололцоо, боломжийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэсэн ЗГ-ын байр суурийг зүйтэй болохыг улам тод харуулж байна. Хөдөлмөр оролцооны түвшинг дээшлүүлэх, түүнчлэн бүтээмж, ашиг орлого багатай хөдөө аж ахуйн салбарт байгаа олон арван хүмүүсийг (богино хугацаанд ч) шингээхийн тулд нийслэл хотоос бусад хот, суурин газар, хөдөө орон нутагт ажлын байр нэмэгдүүлэхэд авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээнүүд нь хангалтгүй байна. Бүс нутагт аж үйлдвэрийг хөгжүүлэхийг дэмжсэн микро эдийн засгийн бодлого хэрэв амжилттай хэрэгживэл ажлын байр шинээр нэмэгдүүлэхэд нэмэр болох бөгөөд гэхдээ энэ нь бага зэрэг л юм. Орон нутагт хөдөлмөр эрхлэлтийг тууштай нэмэгдүүлэх ганц л боломж байгаа бөгөөд энэ нь өсөлтөд чиглэгдсэн макро эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлсэн нөхцөлд боломжтой юм.

2.3. ҮНЭ / МӨНГӨНИЙ ХАНШ

Макро эдийн засгийн бодлогын гол анхаарлын төвд хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх бус харин үнийг тогтворжуулах асуудал байжээ. 1992 онд хэрэглээний үнийн индексээр (ХҮИ) инфляцийн түвшин 326 хувь байсан бол 1996 онд 44,6 хувь, 1997 онд 20,5 хувь, 1998-2001 онын дөрвөн жилийн хугацаанд жилд дунджаар 8 хувь хүртэл буурсан. 2002 онд инфляцийн түвшин бүр 1,6 хувь хүртэл буурч, 2003 оны урьдчилсан тооцоогоор доогуур хэвээр байх байна.

Монголд ХҮИ-ийг бүсүүдээр гарган нийтэлдэггүй. Харин зарим нэг бараа, үйлчилгээний хувьд аймгаар зэрэгцүүлсэн мэдээлэл байна. Бүс нутаг хоорондын үнийн ялгааг 2002 оноор харуулбал: (а) эрчим хүчний үнэ бүс нутгаар харьцангуй жигд (Улаанбаатарт эрчим хүч хамгийн хямд байгаа хэвээр, хөдөө орон нутагт хамгийн өндөр, доод үнийн зөрүү 11,5 хувь); (б) дулааны үнэ бүс нутгуудад нэлээд ялгаатай (хамгийн өндөр, доод үнийн зөрүү 53,6 хувь); (в) хөдөө орон нутагт шатахууны үнэ харьцангуй жигд байгаа нь үнийн зохицуулалт үргэлжлэн хийгдэж байгааг харуулж байна

(хамгийн өндөр, доод үнийн зөрүү 6,5 хувь); (г) махны үнэ бүс нутгуудад нэлээд хэлбэлзэлтэй байна (хамгийн өндөр, доод үнийн зөрүү 24,5 хувь).

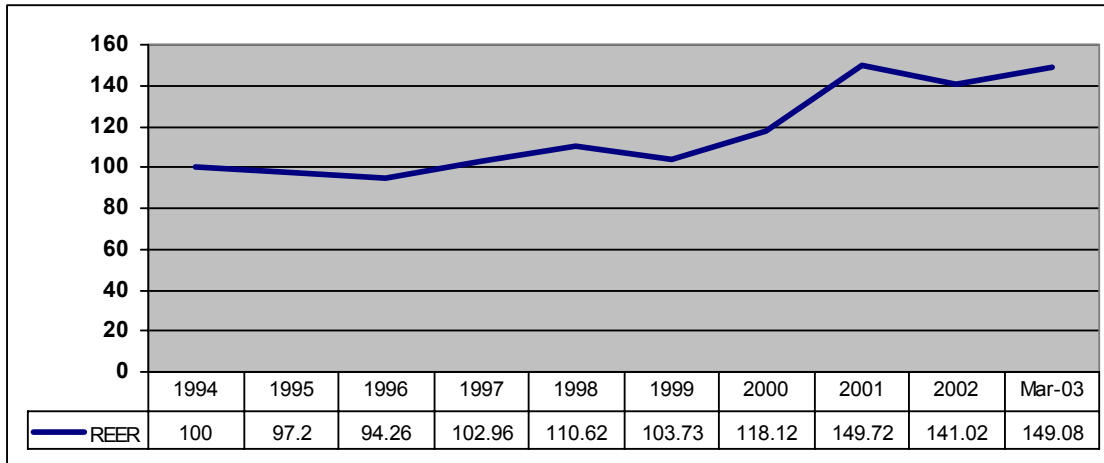
МУ шиг өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй орны хувьд тээврийн болон ашиглалтын өртөг их өндөр байгаа нь хувь хүн, аж ахуйн нэгжүүдэд багагүй нөлөөлж байна. Төвөөс алслагдсан газруудад өргөн хэрэглээний гол гол барааны үнэ илүү өндөр байгаа талтай, энэ нь ядуурлыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлж, нөгөө талаар орон нутгийн үйлдвэрлэлийн бүтээгдэхүүнийг илүү хэрэглэхэд хүргэж байна. Аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд орон нутгийн үнийн хүчин зүйлс, үйлдвэрлэлийн орцын нийлүүлэлт, зах зээлийн эрэлт зэрэг хүчин зүйлүүд хувийн хэвшлийн байршлын шийдвэр гаргахад маш чухал нөлөө үзүүлдэг. ЗГ-ын (орон нутгийн захиргаа ялангуяа) зүгээс өртөг өндөртэй орон нутгийн сул талыг нөхөх үүднээс аж ахуйн нэгжүүдэд татаас өгөх оролдлогыг хийдэг, энэ нь цөөн тохиолдолд үр дүнтэй байдаг, хэрэв өгөхдөө хүрвэл хэрэгжүүлэхээс өмнө зардал үр ашгийн судлагаа, тооцоог маш сайн хийх ёстой.

Монголд дотоодын үнийг тогтворжуулахад чиглэгдсэн хэрэгжүүлж ирсэн нэг гол бодлогын хэрэглүүр нь мөнгөний ханшны бодлого байсан. Олон жилийн турш америк долларын ханшийг дагах чиглэлээр хэрэгжсэн (ханшийг жилд 2 хувиас илүү бууруулахгүй байх зорилтыг мөрдөж ирсэн). Үргэлжлэн нэмэгдэж байгаа төсвийн алдагдал, гадаад худалдаа, гадаад хөрөнгө оруулалтын байдал хангалтгүй байсан энэ нөхцөлд гадаадын зээлээр үргэлжлэн хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлснээр мөнгөний ханшийг тогтвортой байлгаж байв. Ийм стратеги нь урт хугацаанд тогтвортой байж чадахгүй эрсдэлтэй байдаг. Бусад хүчин зүйлсийн нөлөөлийг өөрчлөгдөхгүй гэж үзвэл мөнгөний ханшны хатуу бодлого нь экспортын зах зээл дээр өрсөлдөх, импортыг орлуулах чадварыг нэмэгдүүлэх замаар эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлдөг. Цаг уурын хүндрэл, бэрхшээл, мөнгөний ханшны өрсөлдөх чадваргүй зэрэг таагүй байдал нь нэгэн зэрэг ялангуяа хөдөө аж ахуйн салбарт хүндээр нүүрлээд байна.

Дотоодын үнийн өөрчлөлтийг тусгасан мөнгөний нэрлэсэн ханшны хөдөлгөөнийг үндэслэсэн мөнгөний бодит ханш нь гадаад худалдааны өрсөлдөх чадварыг хэмжих цогц хэмжүүр болдог (мөнгөний нэрлэсэн ханшны хөдөлгөөнийг дотоодын инфляцтай нийцүүлэн өөрчлөхдөө худалдааны түншийнхээ сагсны нэр төрлийг хамруулдаг). Зураг 2-т мөнгөний бодит ханшны өөрчлөлтүүдийг үзүүлэв. Хялбараар авч үзвэл мөнгөний бодит ханшны хандлага дээшлэх тусам тухайн улс гадаад худалдааны өрсөлдөх чадвараа алдаж, бодит ханш буурах тохиолдолд өрсөлдөх чадвар нь сайжирдаг. Монголын хувьд сүүлийн жилүүдэд мөнгөний бодит ханш нэлээд өсч байгаа нь экспортыг нэмэгдүүлэх, импортыг орлуулах салбарт, ялангуяа хөдөө орон нутгийн үйлдвэрлэгчдэд сөргөөр нөлөөлж байна. Долларын ханш сүүлийн үед суларсан нь байдлыг богино хугацаанд хөнгөвчилнө. Долларын ханш ийнхүү суларч доод цэгтээ хүрсний дараа эргээд өсөх хүртэл Монголын хувьд өөрийн мөнгөний ханшыг долларын ханшнаас салгах боломжийг олгож байгаа юм. Хятадын

юаны ханш өсч болзошгүй байгааг бас ашиглаж болох юм. Мөнгөний ханшны уян хатан бодлого явуулах нь хөдөө, орон нутгийн үйлдвэрлэгчдийн эрх ашгийн төлөө юм.

Зураг 2. Мөнгөний бодит ханшны өөрчлөлтүүд, 1995-2003 (1995=100)



Үүсвэр: МБ, Сарын мэдээ, 2003 оны 5 дугаар сар

2.4. МӨНГӨ, САНХҮҮГИЙН САЛБАРЫН ХӨГЖИЛ

Идэвхтэй мөнгө, зээлийн бодлого нь эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хангахад үлэмж нөлөөтэй талаар сүүлийн үед мэргэжлийн хүмүүсийн дунд байнгын маргаан явагдсаар байгаа хэдий ч мөнгө, зээлийн хэт хязгаарласан бодлого нь эдийн засгийн өсөлтийг боломжит түвшнээс доогуур байлгадаг гэдэгт харин бага маргалддаг. Зээлийн нийлүүлэлтийг зохих хэмжээнд боломжийн зохих үнээр хангасан үр ашигтай тогтолцоогүйгээр томоохон үйлдвэрлэл, бүс нутгуудыг хөгжүүлж чадсан тийм туршлагатай орны жишээ байхгүй. Маш сайн үйлчилгээтэй мөнгөний болон санхүүгийн салбарын бодлого хэрэгжүүлээгүй цагт бүс нутгуудаа хөгжүүлэх гэсэн МУ-ын хүч чармайлт нь боломжоосоо ихээхэн доогуур байх юм. 1999 оноос хойш санхүүгийн салбарыг хөгжүүлэхэд багагүй амжилтад хүрсэн ч цаашид томоохон сорилтууд тулгарсаар байна.

Монголын мөнгөний тогтолцоо, түүний богино хугацааны менежментийн үйл ажиллагаанд ноцтой зөрчил байна. Зах зээлийн алдаа гарч байгаа нь илэрхий байгаа бөгөөд мөнгөний удирдлагын үндсэн арга хэрэгсэл (МБ-ны үнэт цаасаар дамжин хэрэгждэг зах зээлд чиглэгдсэн шууд бус удирдлага) нь санасан түвшинд үр дүнгээ өгч чадахгүй байна. Энэ тухай 2002 оны тайландаа⁶ МБ өгүүлэхдээ "...Төв банкны үнэт цаас нь одоогоор хэрэглэгдэж буй мөнгөний бодлогын гол хэрэглүүр мөн хэдий ч зээлийн хүүд төдийлэн хүчтэйгээр нөлөөлж чадахгүй байгаа бөгөөд ... Төв банкны үнэт цаасны хүүгийн өөрчлөлт нь арилжааны банкуудыг хөрөнгийнхөө

⁶ Монгол банк, жилийн тайлан, 2002, х.80,89

бүтцийг өөрчлөхөд хүргэхүйц дохиолол болж чадахгүй байна. Тиймээс банкууд ийнхүү зээлийн хүүгийн өөрчлөлтөд хариу арга хэмжээ авахгүй байгаа нь зээлийн хүүгийн бодлогын үр нөлөө энэ шатанд зогсонги байгаа нь ойлгомжтой” гэсэн байна.

Өнөөгийн арга барилд олон зөрчлүүд тод харагдаж байна. Инфляци хоёр хувиас доогуур түвшинд байхад арилжааны банкны төгрөгийн зээлийн хүү дунджаар 32 хувь, ам. долларынх 16,6 хувь хэвээр байна. МБ-аас тогтоож байгаа зээлийн хүүгийн ханш нь арилжааны банкуудад будилаантай, үл ойлгогдох дохиоллыг өгч байна. Жишээ нь, сүүлийн гурван сарын байдлаар үзэхэд энэ нь 3-р сард хамгийн бага буюу 3.9 хувь байсан бол 5-р сард 14.3 хувь болж огцом өссөн байна (МБ-ны сарын мэдээлэл, 2003 оны 5-р сар). Зээлийн хүү өндөр байгаа хэдий ч олон жилийн турш зогсонги байдалтай байсны дараа арилжааны банкуудаас хувийн салбарт олгох зээлийн хэмжээ огцом 2001 онд 170 хувь, 2002 онд 66 хувь, 2003 оны эхний 5 сарын байдлаар жилийн 62 хувьтай үргэлжлэн өссөөр байна. Олгосон зээлийн ихэнх хувь нь богино хугацааны арилжааны болон ломбардны зээл байгаа бөгөөд энэ их хөрөнгийн өсөлтийг ийм өндөр зээлийн хүүгээр хангах нь удаан үргэлжлэхгүй, бүс нутгийн болон үндэсний хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн хөгжилд дорвитой хувь нэмэр оруулна гэдэг нь магдлал багатай юм.

Зах зээлийн алдаа илэрхий, үйл ажиллагаанд гарч байгаа доголдлыг харгалзан МБ өөр хувилбаруудыг боловсруулж байгаагийн дотор илүү хатуу бөгөөд шууд арга хэрэглүүд мөн орж байна. Хадгаламж, зээлийн хүүг нэлээд их хэмжээгээр нэгэн зэрэг бууруулахад нааштай нөлөө үзүүлнэ гэж найдаж байна. Арилжааны банкуудын хөрөнгийг их хэмжээгээр тэг хувийн хүйтээгээр МБ-д байршуулдаг бодлогыг дахин авч үзэхээс эхэлж болох юм. Энэ нь татвартай адил бөгөөд, өөр нэгэн газарт ашиглаж байх нь зүйтэй.

Мөнгөний тоо мэдээлэл бүс нутгаар байхгүй. Гэхдээ 2002 оны байдлаар нийт банкны хадгаламжийн 90 хувь (1994 онд 67 байсан), нийт зээлийн 84 хувийн (1994 онд 67 байсан) Улаанбаатар хотод ногдож байжээ. Олон улс оронд хөдөөгийн хүн амын банкны хадгаламж нь хотын зээлдэгчдийн зээлийн эх үүсвэр байдаг бол Монголд эсрэг дүр зураг харагдаж байгаа бөгөөд дөрвөн бүсэд олгосон зээлийн хэмжээ нь хадгаламжаасаа хамаагүй их байна. Гэхдээ зээлийн нийт хэмжээ нь эдгээр бүс нутаг бүрт бага байгаа бөгөөд сүүлийн арван жилийн дотор огцом буурсаар иржээ.

Хөдөө аж ахуйн банк саяхан эргэн сэргэж, ихэнхи аймаг, сумдад томоохон банкууд салбараа нээж, хандивлагчид, ТББ-ын дэмжлэгтэйгээр зээлийн хөтөлбөрүүд хэрэгжиж байгаа нь бүгд тус салбарын хөгжлийг дэмжсэн нааштай алхамууд юм. Гэвч зээл, санхүүгийн эдгээр байгууллагуудын үйл ажиллагаа нь богино хугацааны, хувь хүмүүст микро зээл олгох хэлбэрээс гарч ЗГ-ын БНХ-ийн зорилгын нэг гол асуудал болох аж үйлдвэрийн салбарт томоохон зээл олгож эхэлтэл багагүй хугацаа шаардагдах болно.

Санхүүгийн салбарт гарч байгаа дотоод зөрчил, дутагдал нь бүс нутгийн хувийн хэвшлийг санхүүжүүлэхэд гол саад тотгор болж байна. Энэ асуудлыг зохих хугацаанд шийдвэрлэхгүй бол ЗГ-ын БНХ-ийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй. Аж үйлдвэрийн салбарт дундаас том хэмжээний хөрөнгө оруулалтад зориулсан зээлийг хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн банкууд олгож байгаа туршлага нь олон улсад амжилттай гэж тооцогддоггүй бөгөөд энэ онолыг өнөөдөр зөв гэж үздэггүй болсон. Гэхдээ амжилттай хэрэгжсэн туршлагууд ялангуяа МУ байгаа бүс нутгуудад нэлээд байдаг. Эдгээр байгууллагууд нь Япон, Солонгос, Тайван, саяханаас Хятад улсын хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтэд эхэн үедээ нэлээд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.

Монголын санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаа нь дутагдалтай байгаа нь шинэ үйлдвэрлэлийг санхүүжүүлэхэд туршлага ур чадвар, хөрөнгө дутагдахад нөлөөлж байгаа бөгөөд хөрөнгө сайтай өөр хувилбарыг бодож олох шаардлагатай. Энэ нь хувийн өмчийн болон хэвшлийн удирдлагатай байгууллага байвал зохимжтой гэхдээ яаж бий болгох уу гэдэг нь хүндрэлтэй. Өөр хувилбарыг бодож олоход ХААН банкны жишээ нэлээд тохиромжтой. Эхлэлийн хөрөнгийг улсын болон хандивлагчдын эх үүсвэрээр бүрдүүлж, гадаадын мэргэжлийн өндөр түвшингийн үйлчилгээ, удирдлагыг оруулж, цаашид 5-8 жилийн дараа бүрэн хувьчилан гэсэн нөхцөлтэй байж болох юм. Өөр нэг гэхдээ арай бага дэмжигдэх хувилбар нь өнөөгийн байгаа банкуудад тусгай зээлийн шугам нээх, энэ туршлагыг АХБ-ны шугамаар орон сууц, хөдөө аж ахуйн салбарт хэрэгжүүлсэн.

2.5. ГАДААД БОЛОН ХУДАЛДААНЫ БАЙДАЛ

Монгол орон хэт нээлттэй эдийн засагтай улс бөгөөд сүүлийн жилүүдэд экспорт, импортын нийлбэр хэмжээ ДНБ-ний 115 хувьтай тэнцэж байна. Импорт хэт их нээлттэй байна (сүүлийн үед ДНБ-ний 65 хувьтай тэнцэж байна). Энэхүү нээлттэй байдал нь БНХ-ийг дэмжих эдийн засгийн хөгжлийн бодлогод маш их нөлөөтэй. Шилжилтийн эхэн үед худалдааг чөлөөлөх бодлого нэлээд давамгайлж байсан. 1992 онд цөөн хэдэн бараанаас (шатахуун, архи, тамхи, тээврийн хэрэгслүүд л ялгавартай татвартай байжээ) бусад бүх бараанд импортын татварыг жигд 15 хувь ногдуулж байсан. 1997 онд нэг хэсэг импортын татварыг тэг болгож бууруулсан боловч 1998 онд буцааж 15 хувь болгосон. Цаашид 1999 онд 7 хувь, 2001 онд 5 хувь хүртэл бууруулж одоо энэ хэвээр байна. Өнөөгийн мөрдөж байгаа импортын татварын түвшин нь ДХБ-тай тохирсон хэмжээнээс ихээхэн доогуур байгаа юм (дээрх 5.4 бүлгийн ДХБ-ын тухай хэсэгт үзэх).

Саяхан ДБ-д гол эдийн засагчаар ажиллаж байсан Нобелийн шагналтан эдийн засагч Жозеф Стиглиц “Зөвлөлтийн блок”-ийн орнуудад хэрэгжүүлсэн худалдааг чөлөөлөх, хувьчлалын бодлогын талаар дор өгүүлсэн нь Монголын дүр төрхтэй адил юм, үүнд “... худалдааг чөлөөлөх нь үр ашиггүй нөөц, хүчин зүйлсийг илүү үр ашигтай салбарт шилжүүлж,

харьцангуй давуу талыг ашиглан улс орны орлогыг нэмэгдүүлэх гэсэн агууллагатай байсан. Гэтэл нөөц хөрөнгийг үр ашиг багатай салбараас ямар ч үр ашиггүй салбарт шилжүүлэх нь улсын эдийн засгийг бэхжүүлэхгүй нь тодорхой. Ажлын байруудыг хаах нь амархан, энэ нь худалдааг чөлөөлөх бодлогын шууд үр дагавар ихэнхи тохиолдолд байдаг. Үр ашиг багатай олон үйлдэр, аж ахуйн газруудад олон улсын өрсөлдөөнийг дийлэхгүй үүд хаалгаа хаадаг.

ОУВС-ийн үзэж байгаагаар хамгаалалттай (protectionist) бодлогын ачаар үр ашиггүй үйлдвэрлэлийг үгүй болгож илүү үр ашигтай шинэ салбарууд хөгжиж ирнэ. Гэвч амьдрал дээр байдал ийм биш, их хямралын дараа үед ч ядаж ажлын байр нэмэгднэ гэж цөөн эдийн засагчид итгэж байсан. Компаниудад ажлын байрыг шинээр бий болгоход хөрөнгө, мэдлэг туршлага шаардагдах бөгөөд эдгээр нь хөгжиж буй орнуудын хувьд эхнийх нь банкны санхүүжилт, дараагийнх боловсролын түвшин доогуур байдагаас ихэнхдээ нэлээд их дутагдалтай байдаг. ОУВС олон улс оронд байдлыг улам дордуулж, түүний зээл мөнгөний хатуу бодлогын дагуу тогтоосон өндөр зээлийн хүүтэй нөхцөлд шинээр компани байгуулах, ажлын байр нэмэгдүүлэх нь сайн эдийн засагтай АНУ шиг улс оронд ч боломжгүй байдаг. Өсөлтийг хангахад шаардагдаж байгаа хөрөнгө нь дэндүү өндөр өртөгтэй байна. Нэлээд амжилттай хөгжиж байгаа тухайлбар Зүүн азийн хөгжиж буй орнууд худалдааны нээлттэй бодлогыг хийхдээ удаан хугацаанд, тодорхой дараалалтай хэрэгжүүлж ирсний үр дүнд экспортын хүрээ, хэмжээ нь нэмэгдсэн. Гэхдээ хамгаалалттай арга хэмжээнээсээ татгалзахдаа маш болгоомжтой, ажлын байр бий болохын хэрээр дэс дараа, үе шаттай хийж байсан. Ажлын байр бий болгох хөрөнгө мөнгөний асуудлыг шийдэж, шинэ үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх идэвхи, санаачлагатай бодлогыг явуулсан. Хятад улс гэхэд зах зээлд хөл тавьж эхлэснээс хойш 20 жилийн дараа, эдийн засгийн өсөлт их өндөр байгаа үед худалдааг чөлөөлөх алхамыг хийж байна⁷.

Худалдааны салбарын өнөөгийн байдлын талаархи мэдээлэл (Хүснэгт 26-30) сэтгэл хангалуун байхуйц дүр зургыг харуулж чадахгүй байна. Худалдааны чадавхи нь бүс нутгуудад шинэ үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхийг дэмжиж байгаа ЗГ-ын хүсэл эрмэлзэлтэй маш нягт холбоотой. Одоогийн эдийн засгийн стратеги нь экспортыг өсгөхөд чиглэгдсэн. Сүүлийн үеийн экспортын байдал маш тааламжгүй байна. Сүүлийн жилүүдэд жилдээ 500 орчим сая ам. долларын экспорт хийгдэж байгаа нь 1997 оны түвшингээс (568 сая ам. доллар) доогуур байгаа бөгөөд экспортын хэмжээ цаашид ч буурах хандлагатай байна. Экспортын нэр төрөл ашигт малтмал, малын гаралтай түүхий эд, хагас боловсруулсан ноолууран бүтээгдэхүүн гэсэн цөөн хэдэн нэрийн бараагаар хязгаарлагдаж байна. Харин нэг шинэ салбар тодоор хөгжиж байгаагийн жишээ бол нэхмэл эдлэлийн үйлдвэрлэл бөгөөд АНУ-д татваргүйгээр гаргадаг нөхцлийг ашиглан энэ салбарын экспорт өсч байна (нэхмэл эдлэлийн экспорт 1995 онд нийт экспортын 20 хувийг эзэлж байсан бол одоо 30 хувь болоод байна).

⁷ Joseph, Stiglitz, “Даярчлал ба сэтгэл ханамжгүй байдал”, Penguin Books, London, 2002, pp 59-60

Үүний зэрэгцээ 2002 онд импортын түвшин 752 сая ам. доллар болтлоо өсч, 1995 оныхоос (473 сая ам. доллар) 60 хувиар нэмэгдээд байна. Импортын барааны эрэлт хэрэгцээ нэлээд их байгаа бөгөөд хүнсний бүтээгдэхүүн, нэхмэл эдлэл, машин техник, цахилгаан бараа болон авто машин зэрэг нэр төрөл улам нэмэгдэж байна. Эдгээрээс зарим нэгэн барааны нэр төрөл дээр МУ харьцангуй давуу талаа хөгжүүлж, зөвхөн импорын бараатай өрсөлдөх бус экспортын баримжаатай үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх боломжтой юм.

Экспорт, импортын хандлагыг харгалзан үзвэл нэлээд их хэмжээний алдагдал худалдааны (2002 онд 252 сая ам. доллар буюу ДНБ-ий 23 хувь) ч болон урсгал тооцооны тэнцэлд (улсын шилжих төлбөрийг хассаны дараа 2002 оны байдлаар 132.2 сая ам. доллар буюу ДНБ-ий 12 хувь) гарч байна. Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын (2002 онд 78 сая ам. доллар, 1995 онд 10 сая ам. доллар) хэмжээ өссөн ч нийт тэнцэл (мөн мөнгөний ханш) их хэмжээний, өсөн нэмэгдэж буй гадаадын зээлийн (ихэвчлэн хөнгөлөлттэй) хөрөнгөөр (1995 онд 83 сая ам. доллар, 2002 онд нийт 187 сая ам. доллар) гол төлөв нөхөгдсөн хэвээр байна.

Зээлийн хэдэн жилийн хөнгөлөлтийн үе дуусгавар болж өрийн үндсэн хэмжээ, хүүгийн төлбөрийн хамт (96.2 сая ам. доллар) 2002 оноос төлж эхлэх бөгөөд энэ нь бараа, бүтээгдэхүүний экспортын 20 гаруй хувьтай, төв ЗГ-ын тусламж орсон орлогын 22 орчим хувьтай тэнцэж байна. Гадаад өрийн стратегийг тэнцлийн алдагдал тогтворжих, эдийн засаг, экспортын зарим өсөлт гарч ирэх зэрэг тодорхой нөхцөлд хэрэгжиж болно гэж зарим нь үздэг⁸. Гэвч өр их хэмжээгээр хуримтлагдах эрсдэл, тэгээд ч тодорхой нөхцлүүд нь янз бүр болох тохиолдолд энэ бодлого дэмжигдэхгүй байх талтай. Хандивлагчдийн зөвлөлдөх уулзалтын үеэр цаашид бага өртэй байх, буцалтгүй тусламжийн хэмжээг нэмэгдүүлэх хүсэлтэй байгаагаа ЗГ илэрхийлсэн бөгөөд өрөөс чөлөөлөх тухай асуудлыг ч дэвшүүлсэн юм.

Гадаад худалдааг маш түргэн чөлөөлөх нь ханшны хатуу бодлого, их хэмжээний гадаад зээл авах зэрэг нөхцлүүдтэй хослуулан сайн амжилтанд хүрэхгүйг нийтээр улам бүр хүлээн зөвшөөрөх болжээ⁹. Юутай ч, өнгөрснөө хараад бодлогыг дүгнэх нэг хэрэг харин цаашид бодлогыг хаашаа чиглүүлэхийг тодорхойлох нь илүү амаргүй ажил юм. Унаж байгаа морьныхоо цуцсаныг хүлээн зөвшөөрч байгаа бол үүнийгээ нээлттэй ярих хэрэгтэй. Өнгөрснийг эргэн буцаахгүй нь ойлгомжтой. Экспортын баримжаатай үйлдвэрлэлттэй, нээлттэй худалдааны бүтцийг хөгжүүлэх зорилт нь дотоодын жижиг болон ойр орших стратегийн том зах зээл байгаа нөхцөлд тохиромжтой гэдгийг олонхи хүлээн зөвшөөрдөг. Хэрэгжүүлэх дэс дараалал нь харин асуудалтай байдаг.

ЗГ-ын БХДХС-д (шууд болон шууд бусаар) олон дахин дэвшүүлж байгаа тулгамдасан асуудал бол бүс нутагт хувийн хэвшлийг хөгжүүлэхэд ЗГ-аас

⁸ World Bank, "Өсвийн зарлагын судлагаа", Washington, 2002, pp 171

⁹ K. Botchwey et al., External Evaluation of the ESAF, Washington, DC, IMF, July 1998

ямар хэлбэрээр, хэр хэмжээгээр дэмжлэг үзүүлэх тухай юм. Энэ нь амаргүй асуудал бөгөөд шийдвэрийг маш болгоомжтой гаргах хэрэгтэй юм. Үр ашигтай, зах зээлийн баримжаатай, гадаад зах зээлд өрсөлдөх чадвартай хувийн хэвшлийг хөгжүүлэхэд гол зорилго оршиж байгаа ч Зүүн болон Хойд Азийн улс орнуудын туршлагаас үзэхэд төрийн стратегийн зохицуулалт чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

Төрийн нэлээд зохицуулалттай арга хэмжээнүүдийг, үүнд ДХБ-ын гишүүнийхээ хүлээсэн үүргийнхээ хүрээнд импортын ялгавартай татварын бодлого, үйлдвэрлэлийг дэмжсэн хөтөлбөрүүд орсон БХДХС-ийг монголын зарим бодлого боловсруулагчид, хувийн хэвшлийн төлөөлөгчид нэлээд илүүд үзэж байгаа. Ийм арга барилыг баримтлах нь ОУВС-тай зөрчилдөхөд хүрэх бөгөөд энэ нь дадаж заншсан гадаадын зээл, тусламжийг ихээхэн хэмжээгээр авдаг боломжийг багасгахад хүргэх учир энэ асуудалд хөнгөн хандаж болохгүй. БНХ-ийг дэмжих худалдааны бодлогыг эдийн засгийн хөгжлийн зүй зохистой багц бодлогын нэгэн хэсэг болгон үзэх нь зайлшгүй бөгөөд үүний талаар зарим санал, зөвлөмжүүдийг энэхүү ажлын баримт бичгийн сүүлийн хэсэгт тусгасан болно.

3. ТӨСВИЙН БОДЛОГО БА ГҮЙЦЭТГЭЛ

Төсөв болон БНХ-ийн стратеги нь олон асуудлаар нягт холбоотой. Гэвч МУ-ын ерөнхий төсвийг БНХ-тэй холбон шууд шинжлэхэд амаргүй, учир нь БНХ-д зориулагдсан төсөвт тусгагдсан орлого, зарлагууд маш цөөнө байна. Харин төв ЗГ-ын болон орон нутгийн засаг захиргаадын (аймаг, сумдын) төсвийн байдалд шинжилгээг шууд хийх нь боломжтой, иймд үүнийг голлон авч үзлээ. Байгаа тоо баримтанд тулгуурлан 2002 он хүртэлх бүс нутгийн /орон нутгийн санхүүжилтийн байдалд зохих шинжилгээ хийх боломжтой хэдийч, 2002 онд ТБУСХ хууль гарснаар төв, орон нутгийн захиргаа хоорондын санхүүжилт, төсвийн зохицуулалтад чухал өөрчлөлтүүд 2003 оноос гарсан байна.

3.1. ОРЛОГО/ ТАТВАРЫН БОДЛОГО

Төв болон орон нутгийн төсвийн орлогын тодорхой тоо мэдээллийг Хүснэгт 14,15,19,23,24 тусгасан болно. МУ-ын татварын хувь өндөр, хамрах хүрээ нь ерөнхийдөө нилээд өргөн байна (Хүснэгт 15). Аж ахуй нэгжийн болон хүн амын орлогын албан татварын дээд хэмжээ нь 40 хувь байхад НӨАТ 15 хувь байна. Ажиллагсад, ажил олгогчид хамтран төлдөг нийгмийн даатгалын төлбөр хураамж мөн өндөр байгаа бөгөөд ихэнх тохиолдолд нийт орлогын 26 хувьтай тэнцэж байна. Үүнээс гадна бараа бүтээгдэхүүний онцгой албан татвар болон орон нутгийн бусад жижиг татварууд нилээд үйлчилж байна. Аж ахуйн нэгжийн болон хүн амын орлогын албан татварын дээд хэмжээг бууруулах (30 хувь хүртэл) тухай СЭЗЯ-аас саяхан гаргасан санал нь төсвийн алдагдлыг бууруулах шаардлагын улмаас өнөөг хүртэл хойшлуулагдсаар байгаа билээ.

Хэдийгээр орлогын албан татварын дээд хэмжээ өндөр байгаа боловч ихэнх татвар төлөгч хувь хүмүүс 20 хувис доогуур хэмжээгээр төлж байна. Албан татварын дээд хэмжээнээс зайлсхийх үүднээс компаниуд үйл ажиллагаагаа олон жижиг аж ахуйн нэгж болгон зохион байгуулдаг хэдий ч орлогын албан татварын ихэнх хэсгийг татварын дээд хэмжээ 40 хувиар төлөгч нар бүрдүүлж байна (сүүлийн жилүүдэд 80 орчим хувь).

Татвараас зугтаах, татварын байцагчдыг хахуульдах зэрэг нь бизнесийн орчинд нэлээд түгээмэл тохиолдох бөгөөд бизнесийн хөгжлийг ихэд сааруулж байгаа юм. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд татварын гүйцэтгэл, урамшууллын шинэ удирдлагыг хэрэгжүүлснээр татвар хураалтын байдал нэлээд сайжирсан. Улсын нэгдсэн төсвийн орлогын хэмжээ тусламж орсноор 2001-2002 онуудад ДНБ-ний 39 хувьтай (татвар 29 хувь, татварын бус 9 хувь, тусламж 1 хувь) тэнцэж байна. Энэ үзүүлэлтээр олон улсын хэмжээнд нэлээд дээгүүр орж байгаа эдийн засаг нь нийгмийн халамж руу нэлээд чиглэгдсэнийг харуулж байна. Дунд хугацааны төсвийн тооцоогоор энэ хувь бага зэрэг буурахаар байна, гэхдээ татварын дээд хэмжээг бууруулах арга хэмжээ хойшлогдож байгаагаас үзэхэд аливаа нэгэн өөрчлөлтүүд удаж байж хийгдэх хандлагатай. Бизнесийн үйл ажиллагаанд үзүүлж буй татварын дарамт Улаанбаатарт ч (ихэнх татварыг хурааж байгаа) болон татварын хэмжээ өндөр, түүн дээр нэмээд шинэ бизнес эрхлэх бэрхшээл хүндрэл ихтэй орон нутаг ч хэвээр байгаа нь хувийн салбарын хөгжлийг удаашруулж байна.

2002 хүртэл орон нутгийн засаг захиргааны мэдэлд байсан албан татварууд нь тогтвортой бус, жилээс жилд хэлбэлзэж ирсэн бөгөөд гол төлөв УИХ, СЭЗ-ийн сайдын шийдвэрээс ихээхэн хамааралтай байлаа. Татварын төрлийг удирдлагын шат түвшингээр ангилахдаа татварын төрлийн зарчмаар бус харин татвар төлөгчийн байршил, төвлөрлөөр гол төлөв тодорхойлогдож иржээ. Энэ нь төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийг зохиох, удирдахад ихээхэн тодорхойгүй байдлыг бий болгосон. Хамгийн их хэлбэлздэг татвар нь (1) аж ахуйн нэгжийн орлогын татвар, (2) НӨАТ, (3) барааны онцгой татвар юм. 2002 оноос энэхүү гурван төрлийн татварыг төв ЗГ-т төвлөрүүлж, харин НӨАТ болон барааны онцгой татварын зарим хувийг орон нутагт үлдээх арга хэмжээ авагдсан байна. Харин 2003 оноос орон нутагт үлдээсэн зарим хуваарилалтыг бүрэн, хүн амын орлогын татварын дийлэнхийг төвд төвлөрүүлэхээр болжээ.

Эдгээр гол нэр төрлийн татварыг төвд төвлөрүүлснээр орон нутгийн засаг захиргааны олох татварын болон татварын бус орлого ихээхэн хумигдсан. Орон нутагт малын толгойн татвар, тамганы татвар, бууны татвар, нохойны татвар болон бусад хэрэглээний төлбөр, хураамжууд үлдсэн байна. ТБУСХ-тай холбогдуулан эдгээр албан татваруудыг орон нутгийн захиргааны үйлчилгээг санхүүжүүлэхээр орон нутагт нь үлдээж, харин орон нутгийн захиргааны гүйцэтгэх үндэсний чанартай арга хэмжээг төв ЗГ-аас санхүүжүүлэх бөгөөд гол төлөв салбарын яамны эрх бүхий сайд, аймгийн захирагч нарын хооронд байгуулсан төсвийн

санхүүгийн дэмжлэгийн тухай тусгай гэрээ хэлэлцээрээр зохицуулж байхаар боллоо.

ТБУСХ, татварын шинэ тогтолцоо үйлчилж ирснээр орон нутгийн төсвийн 2002 он хүртэлх хандлагад ихээхэн өөрчлөлт орж эхэллээ. Тухайлбал, орон нутгийн нийт орлого, тусламжийн хэмжээ 2002 онд 106.2 тэрбум төгрөг байсан бол 2003 оны төсөвт тусгагдсанаар 43.2 тэрбум төгрөг болтлоо буурсан байна. Орлогоо хуваалцах, зарлагыг ногдуулан хуваарилах шинэ бодлогыг хэрэгжүүлснээр өнгөрсөн үеийн хандлага нь түүх болж үлдэж байна.

Орон нутгийн төсвийн нийт орлогын (төв ЗГ-ын татаасыг оруулаагүйгээр) ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ нь зах зээлд шилжиж эхэлсний даруй нэлээд огцом буурч эхэлсэн (1990 онд 27 хувь, 1993 онд 7,3 хувь, 2002 онд хүртэл 5,7-8,0 хувь). 2002 он хүртэл арваад жилийн дотор орон нутгийн төсвийн бодит өсөлт бага зэрэг байсан бөгөөд нэг хүн ногдохоор харьцангуй тогтвортой байжээ. 2003 онд дээрх харьцааны ДНБ-д эзлэх хувь буурсаар 3,3 хувьд хүрч, цаашид ч буурах хандлагатай байна.

Харин төвлөрсөн төсвийн орлого орон нутгийнхтай харьцуулахад эрс нэмэгдсэн байна. 1993 онд орон нутгийн төсвийн орлого улсын нэгдсэн төсвийн орлогын 24 хувьтай тэнцэж байсан бол 2000-аад оны эхээр энэхүү харьцаа 20 орчим хувь хүртэл буурч 2003 онд 8 хувь хүртэл цаашид буурахаар тооцоологдсон байна.

1990-ээд онд хийгдсэн олон судалгаанаас харахад улсын хэмжээнд аймаг, сум, багуудад орлого төвлөрүүлэх байдал харьцангуй ялгаатай, тэгш бус байсан байна. Тухайлбал, 1999 оны тоо мэдээллийг үндэслэн ОУВС нэг хүнд ногдох орлого бүрдүүлэлтийн хэмжээг аймаг¹⁰ тус бүрээр гаргасан бөгөөд Архангай аймгийн хамгийн бага буюу 5,698 төгрөг, Улаанбаатар хотын хамгийн өндөр буюу 44,985 төгрөг (хамгийн бага, ихийн харьцаа 1:8), хоорондын хэлбэлзэл их байсан байна. Нэг хүнд ногдох зарчимд тулгуурлан НӨАТ, барааны онцгой татварын зарим хэсгийг орон нутаг шилжүүлснээр энэ хэлбэлзэл 2001-2002 онд нэлээд багассан. 2002 оны орон нутгийн орлого бүрдүүлэлтийн тоо мэдээллээс үзэхэд (Хүснэгт 23) орон нутгийн нэг хүнд ногдох орлого бүрдүүлэх чадавхи баруун бүсэд жилийн 23,681 төгрөгөөс Улаанбаатар хотод жилийн 57,597 төгрөгийн хооронд хэлбэлзэж байна (хамгийн бага, ихийн харьцаа 1 : 2.4).

Энэхүү ялгавартай байдал хумигдаж байгаа ч олон аймаг, сумд ядуу байдалд хэвээр байгаа бөгөөд зарлагын шинэ хуваарилалтын дагуу орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээгээ үзүүлэх чадавхигүй байна. Өнөөгийн байдлаар орон нутгийн болон бүс нутгийн захиргааны орлогоо нэмэгдүүлэх чадавхи нь маш доогуур түвшинд байна. Тухайн бүс нутгийн аймгууд бүсийн төв буюу хөгжлийн тулгуур төв болох хүрэлцээтэй хөрөнгө

¹⁰ ОУВС, Төсвийн газар, Төв, орон нутгийн захиргааны төсвийн хүрээг шинэчлэх, Washington, August 2001, P 56

санхүүжилтийг хангах чадваргүй бөгөөд өнөөгийн төсөвлөлтийн тогтолцоогоор тэдгээрийн үйл ажиллагааг зөвхөн орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээг хангахад л хүрэлцэхүйц хөрөнгө мөнгийг хуваарилж хязгаарлаж байна.

3.2. ЗАРЛАГА

2003 оныг хүртэл орон нутгийн засаг захиргаа нь эрүүл мэнд, боловсрол, бодлого хэрэгжүүлэх зэрэг үндэсний чанартай олон төрлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэх урсгал зардлыг зарцуулах эрх мэдэлтэй байсан, харин улсын хөрөнгө оруулалтын ихэнхи томоохон хөтөлбөрүүдийг (ихэвчлэн гадаадын санхүүжилтээр) төв ЗГ төвлөрүүлэн хариуцаж байлаа. ТБУСХ гарч, орон нутгийн шууд урсгал зардлын зөвхөн орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээний хэсгийг л үлдээж их хэмжээгээр буурч, үндэсний хэмжээний үүргүүд нь салбарын яамдад шилжсэн байна. Хүснэгт 16, 17, 20, 21, 25-д тусгагдсан орон нутгийн төсвийн зарлагын тоо мэдээлэл нь түүхийн ач холбогдолтой болж үлдэх нь, гэхдээ салбарын яамдууд орон нутгийн удирдлагатай цаашид хийх гэрээ контрактыг харьцуулахад чухал ач холбогдолтой болох юм.

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжин орсноор орон нутгийн захиргааны нийт зардлын ДНБ-д эзлэх хувь нь эрс буурсан байна (1990 онд 32.2 хувь, 1993 онд 13.9 хувь, мөн сүүлийн арван жилийн хугацаанд 9.7 - 13.8 хувийн хооронд хэлбэлзэж иржээ). Үндсэндээ 1993 - 2002 онуудад орон нутгийн захиргааны нэг хүнд ногдох зардлын бодит өсөлт төдийлөн гараагүй буюу маш хязгаарлагдмал байжээ. Шинээр авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээнүүдийн үр дүнд дээрх харьцаа нь 2003 оны улсын төсөвт тогтоогдсноор 2.3 хувь хүртэл буурах бөгөөд цаашид ч мөн доогуур хэмжээнд байхаар хүлээгдэж байна.

Төв ЗГ-ын зардал нь орон нутгийн захиргааныхтай харьцуулахад нилээд эрчимтэй өссөн байна. 1992 онд орон нутгийн зарлага улсын нэгдсэн төсвийн зарлагын 34.4 хувьтай тэнцэж байсан бол 2002 онд 29.9 хувь болж буурчээ. Шинээр авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийн үр дүнд энэ харьцаа үргэлжлэн эрс буурч 2003 оны төсвийн төсөөллөөр 5.4 хувь болох төлөвтэй байгаа юм. Өнөөгийн байдлаар улсын нэгдсэн төсвийн зардлын 95 гаруй хувь нь төв ЗГ-ын хяналтанд байна.

Эдийн засгийн ангиллаар авч үзвэл (Хүснэгт 20) орон нутгийн зардлын ойролцоогоор 45 хувь нь цалин хөлсөнд (нийгмийн хамгааллын зардлыг оролцуулан) зарцуулагдаж байсан бөгөөд үлдсэн зардлын дийлэнх нь бараа, үйлчилгээ худалдан авахад зориулагдаж байжээ. Орон нутагт бүртгэгдсэн хөрөнгийн зарлага нь ерөнхийдөө их доогуур хэмжээнд байжээ (ихэнх жилүүдэд орон нутгийн нийт зардлын 6 хувиас бага).

Зориулалтын ангиллаар авч үзвэл (Хүснэгт 21) өнгөрсөн жилүүдийн орон нутгийн зарлагын дийлэнх хэсэг нь нийгмийн үйлчилгээнд (ялангуяа

боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт) зарцуулагддаг байсан. 1995-2002 онуудад нийгмийн үйлчилгээний зардлын орон нутгийн нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ 71.1 - 85.7 хувь хэлбэлзэж (боловсролын салбарт 35.9 - 49.7 хувь, эрүүл мэндийн салбарт 21.1 - 29.6 хувь) байжээ. Ерөнхийд нь авч үзэхэд боловсролын салбарын хувь эрс өсч, эрүүл мэндийн салбарын эзлэх хувь хэмжээ буурсан байна. Нийгмийн үйлчилгээний орон нутгийн захиргааны зардал нилээд өндөр байсан буюу энэ хугацаанд орон нутгийн нийт зардлын 10.0 - 15.7 хувьд хэлбэлзэж байсан байна.

Урьд өмнө хийгдсэн олон судалгаанаас харахад улсын хэмжээнд аймаг, сум, багуудад зарлагын хэмжээ харьцангуй ялгаатай, тэгш бус байсан байна. Тухайлбал, 1999 оны тоон мэдээллийг үндэслэн ОУВС нэг хүнд ногдох зарлагын хэмжээг аймаг тус бүрээр гаргасан бөгөөд Өвөрхангай аймгийн хамгийн бага буюу 30,864 төгрөг, Говь-Алтай аймгийн хамгийн өндөр буюу 57,256 төгрөг (хамгийн бага, ихийн харьцаа 1:2), хоорондын хэлбэлзэл их байсан байна. Үүнтэй адил судалгаануудыг (АХБ-ны дэмжлэгтэйгээр) 1992 ба 1995 онуудын тоо баримт дээр түшиглэн хийсэн бөгөөд дээрхтэй ойролцоо үр дүн гарсан буюу тус тус 1.8 ба 2.5 харьцаатай байв.

Бүс нутгийн зарлагын тоо баримтаас (Хүснэгт 25) харахад сүүлийн үеийн татвар хуваалцах болон шилжүүлгийн бодлогыг хэрэгжүүлснээр бүс нутгуудын захиран зарцуулах чадавхийг 1998-2002 онуудад улам бүр тэнцвэржүүлж ирсэн байна. 1998 онд нэг хүнд ногдох зарлагаараа хамгийн өндөр (Улаанбаатар) бүсийг хамгийн багатай харьцуулахад 1.7 байсан бол дараагийн 2002 хүртэлх бүх онуудад 1.3 болтлоо буурчээ. 1998 он хүртэл Улаанбаатар хот нь бусад дөрвөн бүстэй харьцуулахад нэг хүнд ногдох зарлагаараа байнга тэргүүлж байдаг байсан бол 1998 оноос хойшхи бүх жилүүдэд хамгийн доод хэмжээ рүү дөхсөн байна. Сүүлийн жилүүдэд бүсүүдийн захиран зарцуулах чадавхи нь тэнцвэржихэд дараахи гол хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн болно, үүнд: (1) нэг хүнд ногдох зарчимд тулгуурлан боловсрол болон эрүүл мэндийн санхүүжилтийг хэлэлцэн тохиролцох замаар хуваарилахад түлхүү анхаарсан явдал; (2) бодлогын чанартай сургалт болон цуврал семинар зохион байгуулснаар СЭЗЯ болон бусад чиглэлийн яамдуудад энэхүү тэнцвэржүүлэх асуудлын талаар илүүтэй мэдэх болсон явдал; болон (3) 2002 оноос эхлэн татварын төрөл ангийг нэг хүнд ногдох зарчимд тулгуурлан хуваарилах болсон явдал билээ. Илүү ядуувтар Баруун болон Зүүн бүсүүд 1997-2002 онуудад нэг хүнд ногдох захиран зарцуулах чадавхитай холбоотой өөрсдийн харьцангуй байр сууриа эрс сайжрууллаа.

Хүснэгт 17-оос 2002 - 2005 онд дотоод, гадаадын эх үүсвэрээр санхүүжигдэх улсын хөрөнгө оруулалтын БНХ-тэй холбогдсон дараах мэдээлэл гарч байна:

- Ихэнх хөрөнгө оруулалт, ялангуяа гадны, хандивлагчдын эх үүсвэрээр санхүүжигдэж байгаа хөрөнгө оруулалтыг бүс нутгаар ангилан хуваарилахад бэрхшээлтэй, учир нь тэдгээр нь ерөнхий

нийтлэг чиг зориулалттай, эсвэл хэд хэдэн бүсийг хамарсан шинж чанартай байдаг.

- Нэг хүнд ногдох зарчимд үндэслэсэн ЗГ-ын хөрөнгө оруулалт нь гол төлөв ядуу бүс нутагт (Баруун, Төв болон Зүүн бүс) түлхүү анхаарсан бөгөөд нэг хүнд ногдох зардал нь 90 орчим ам. доллар байхаар байна. Улаанбаатар болон Хангайн бүсийн нэг хүнд ногдох зарцуулалт нь доогуур буюу тухайн хугацаанд 45 ам. доллар байх бөгөөд энэ нь БНХ-ийн стратегийн тэнцвэржүүлэх зорилготой нийцэж байна.
- Нөгөө талаар бүс нутгаар ангилан хуваарилж болох гадаадын хөрөнгө оруулалтын зардлыг аваад үзвэл нэг хүнд ногдохоор Улаанбаатар (231 ам. доллар) болон Төвийн (177 ам. доллар) бүсэд өндөр байна. Бусад гурван бүсүүдэд нэг хүнд ногдох зарцуулалт нь илүү доогуур төвшинд (Хангай бүсэд хамгийн доод буюу дөнгөж 6 ам. доллар) байна.
- Гадаад хөрөнгө оруулалт давамгайлж байгаа өнөөгийн нөхцөлд 2002 - 2005 онд улсын нийт хөрөнгө оруулалтын нэг хүнд ногдох зардал Улаанбаатар (278 ам. доллар) болон Төвийн бүс (263 ам. доллар) рүү их хэмжээгээр чиглэж, багахан хэсэг нь Баруун (188 ам. доллар), Зүүн (124 ам. доллар) болон Хангайн (50 ам. доллар) бүсүүдэд зарцуулагдахаар хэвээр байна.

3.3. АЛДАГДАЛ / САНХҮҮЖИЛТ / ӨР

2002 оныг хүртэл орон нутгийн захиргаадын төвшинд гарч байсан их хэмжээний санхүүжилтийн зөрүүг (эрүүлийг хамгаалах байгууллагууд эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг авсны дараа) гол төлөв төвлөрсөн төсвөөс санхүүжүүлж иржээ. ТБУСХ-ийг хэрэгжүүлснээр дээрх байдал 2003 оноос эхлэн эрс өөрчлөгдөх боллоо. Орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээг үзүүлэх болсноор өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчимд шилжиж төв ЗГ-ын шилжүүлэг эрс багассан болно. Гэхдээ боловсрол, эрүүлийг хамгаалах, бодлого боловсруулах зэрэг улсын чанартай нийгмийн үйлчилгээний санхүүжилтийг нэмэгдүүлж, ойролцоогоор 20 орчим улсын чанартай бусад жижиг үйлчилгээг орон нутаг хэрэгжүүлж байна. 1995-аас 2002 он хүртэлх хугацаанд нийт санхүүжилтийн зөрүү ДНБ-ий 4.0 - 6.6 хувь байжээ. Ихэнх жилүүдэд санхүүжилтийн зөрүүний 30 - 40 хувийг нь эрүүл мэндийн даатгалын сангаас, үлдсэн хэсгийг ихэвчлэн төв ЗГ-ын шилжүүлгээр санхүүжүүлж байв.

1990-ээд оны үеэр төв ЗГ-аас өгдөг шилжүүлгийг жил бүр хэлэлцэн, тусламж өгөх зарчмаар хамгийн ядуу, орлого нэмэгдүүлэх чадвар муутай аймгуудад ихийг нь хуваарилж, аймгуудын зарлагыг тэнцвэржүүлэх (бүрэн хэмжээнээс хамаагүй бага) бодлогыг хэрэгжүүлж байжээ. Дээр дурьдсан ОУВС-ийн 1999 оны судлгаагаар Архангай аймаг нэг хүнд ногдох орлого

нэмэгдүүлэх чадавхаар Улаанбаатар хотын наймны нэгтэй тэнцэж байсан бол түүний нэг хүнд ногдох зарлагын хэмжээ Улаанбаатар хотын зарлагын 70 хувьтай тэнцэж байжээ. Энэ жил Улаанбаатар хот төвөөс шилжүүлэг аваагүй бөгөөд харин Архангай аймаг нэг хүнд ногдох 20.900 төгрөгийн шилжүүлгийг авчээ.

2002 он хүртэл орон нутгийн төсвийн зөрүүг (эрүүл мэндийн байгууллагууд эрүүл мэндийн даатгалаас төлбөрөө авсны дараа) цөөн хэдээс бусад бүх аймаг, хотууд ЗГ-ын шилжүүлгээр хааж ирж, төвийн шилжүүлэгт найдах явдал их байжээ. 2000-2001 онд орон нутгийн төсвийн зарлагын 50 орчим хувийг төвийн шилжүүлгээр санхүүжүүлсэн байна. Төвийн шилжүүлгээр дамжуулан үзүүлж байгаа санхүүгийн тусламжийн хэмжээ цөөн хэдэн газарт тэг байхад нөөц, хөрөнгө хомс газарт 85 хүртэл хувь байв. ТБУСХ хэрэгжиж эхэлснээр энэ байдалд нэлээд өөрчлөлт орсон. Боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг 20 орчим орон нутагт хэрэгждэг улсын чанартай бусад жижиг үйлчилгээг одоо орон нутгийн төсөвт тусгагдахгүй, тэдний эрх мэдлийн бус болж, харин төв ЗГ-ын төсөвт тусгагдаж, гэрээлэгдэх ажил болсон. Хуулиар орон нутгийн захиргаа орон нутгийн хэрэгцээний нийтийн үйлчилгээг үзүүлэх болж, түүнийхээ санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх бөгөөд нэг хэсэгтээ төвөөс шилжүүлэг хэлбэрээр дэмжлэг авч байх юм. 2002 онд нийт 49.2 тэрбум байсан төвийн шилжүүлгийн хэмжээ 2003 онд 3.1 тэрбум төгрөг болж буурсан байна. Үүнээс гадна, нийт дөрвөн аймаг, хотууд нийтдээ 14.9 тэрбум төгрөгийн хасах төвийн шилжүүлгийг төлсөн, өөрөөр хэлбэл орон нутгаас төв рүү шилжүүлэг хийсэн бөгөөд орон нутгийн захиргаадад олгосон цэвэр төвийн шилжүүлэг нь - 11,817.1 сая төгрөг болсон байна (өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн захиргаадаас төв ЗГ-т шилжүүлсэн шилжүүлгийн хэмжээ 11,817.1 сая төгрөг).

Ерөнхийдөө орон нутгийн захиргаад үйл ажиллагаагаа явуулахдаа өр хуримтлуулаагүй бөгөөд төсвийн орлого, тусламж, зарлага хоорондын зөрүүг ихэнхдээ эрүүл мэндийн даатгалын сан, төвийн шилжүүлгээр нөхдөг байжээ. Эдгээрт Улаанбаатар хот харин хамаарахгүй, тус хот нь өөрийн хуулийн дагуу зээл авах онцгой эрхтэй юм. Аймаг сумд хэдийгээр зээл авах хязгаарлагдмал эрхтэй ч тухайн үедээ их хэмжээний өр төлбөр хуримтлуулсан бөгөөд тэдгээр нь гол төлөв цалин тэтгэвэр, нийтийн байгууллага, аж ахуйн нэгжид төлөх төлбөрүүд байлаа. ТБУСХ-ийн дагуу орон нутгийн захиргаадын зээл авах эрх ихээхэн хязгаарлагдсан хэвээр байгаа бөгөөд СЭЗЯ-ны сайдаас батлагдсан хэмжээгээр хязгаарлагдах юм. Дэд бүтэц болон бусад хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээг санхүүжүүлэх зорилгоор бусдаас шууд зээл авах явдал олон улсын практикт нэгэнт энгийн үзэгдэл болсон үед энэ арга хэмжээ нь орон нутгийн захиргаадыг бусад олон орны ижил төстэй байгууллагуудтай харьцуулахад дутуу байдалд тавьж байна.

Улсын төсвийн нийт алдагдлын хэмжээ 1990-д оны үед нэлээд их байж байгаад саяханаас багасч ДНБ-ийн 5-6 хувьд хүрээд байна. ДХТХ-ний тооцоогоор цаашид 5 хувь хүртэл бууруулахаар тооцоо гарсан. Төсвийн урсгал тэнцлийг эерэг болгох амжилттай алхамыг хийсэн, энэ нь гадаад

санхүүжилтийн эх үүсвэрийг зөвхөн хөгжлийн төсвийг санхүүжүүлэхэд л зориулсан гэсэн үг. Нийт алдагдлыг хаах гэсэн хандлага эрчимтэй байгаа нь дотоод, гадаадын хөрөнгийн эх үүсвэрийн төлөөх өрсөлдөөн ширүүн өрнөж байгааг илтгэж, БНХ-д зориулах улсын хөрөнгийн эх үүсвэрийг тэрхүү ширүүн өрсөлдөөнт орчинд мөн олж авах нь гарцаагүй. Арваад жилийн турш хуримтлагдсан улсын салбарын их хэмжээний алдагдал нь улсын өр төлбөр их хэмжээгээр нэмэгдүүлэхэд хүргэсэн (Хүснэгт 27, 28).

3.4. БНХ-Д ЗАРЦУУЛАГДАХ УЛСЫН ХӨРӨНГИЙГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ ТАЛААР

Сүүлийн жилүүдэд аймаг, орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагаа, орлого, тусламж ихээхэн хэмжээгээр багасч улмаар 2003 оноос орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээний (municipal service) санхүүжилтийг л хангах хэмжээнд байх бөгөөд бүс нутгийг хөгжүүлэх гол гол арга хэмжээнд зориулагдах хөрөнгийн эх үүсвэр үндсэндээ байхгүй юм. 2003-2005 оны ДХТХ, 2004-2006 оны ДХТХ-ний төслийг харахад БХДХС-д тусгагдсан арга хэмжээг хэрэгжүүлэх дотоод, гадаадын санхүүгийн эх үүсвэрийг ашиглах талаар бараг дурьдаагүй байна. Цаашид БНХ-ийн илүү тодорхой санал, төсөл гарч ирэхэд энэхүү байдал өөрчлөгдөж болох юм. Төсвийн алдагдлыг бууруулах зорилго төсвийн бодлогод давамгайлж байгаа өнөөгийн нөхцөлд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн бүс нутгийн арга хэмжээнүүд нь орлого олох ч, эсвэл их хэмжээний нэмэлт зардлын эх үүсвэр шаардсан ч, ямартай ч нарийн шалгуур, ширүүн өрсөлдөөнд өртөх болно. БНХ-ийн маш сайн зохицуулалттай, хандивлагчид хүлээн зөвшөөрсөн стратеги нь бүс нутгийг хөгжүүлэх арга хэмжээнүүдийн хөрөнгийн эх үүсвэрийг дунд хугацаанд олох баталгаа болох ирээдүйтэй юм.

4. УДИРДЛАГА, ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН ХҮРЭЭ

Удирдамжийн дагуу БНХ-ийн бодлогыг хэрэгжүүлэх өнөөгийн удирдлага, төлөвлөлтийн хүрээнд үнэлгээ дүгнэлт өгөх юм. Үүний хүрээнд доорх бүлгийг бичив.

4.1 ЭРХ ЗҮЙН БОЛОН ИНСТИТУЦЫН ХҮРЭЭ

Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар МУ нь нэгдмэл улс юм. 90-ээд оны эхэн үеийн өөрчлөн байгуулалтаар өөрсдийн захиргаа, иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралтай 22 аймаг / хотоос бүрддэг болсон. Аймаг/хотуудаас доод түвшинд 332 сум, нийслэлийн 9 дүүрэг өөрийн засаг захиргаа, иргэдийн төлөөллийн байгууллагатай байна. Дараагийн доод түвшинд 1620 баг, хотын 117 хороо байгаа бөгөөд тус бүр нь өөрсдийн удирдлага, иргэдийн төлөөлөлтэй, олон нийтийн үйлчилгээний энгийн, анхан шатны нэгж юм. БХУЗХ-ийг 2003 онд баталснаар урьдын

орон нутгийн засаг захиргааны хуваарилалт дээр дөрвөн бүс болон Улаанбаатар хот гэсэн ойлголт нэмэгдэж орж ирсэн ч тэдгээрийн санхүүгийн үйл ажиллагааны тодорхой асуудлууд одоо хэрнээ боловсруулагдаж байна.

Аймаг, сум, баг зэрэг засаглалын гурван төвшинд улс төрийн албан тушаалтай засаг дарга нь удирдлагын тэргүүн байна (улсын хэмжээнд нийт 2110 засаг дарга томилогдсон). Санхүүгийн менежмент, төсөв болон нягтлан бодох бүртгэлийн багийн болон сумын үйл ажиллагааг сумын төвшинд нэгтгэн зохион байгуулдаг. Аймгийн төв болон сумдын нийлбэр дүн нь тухайн аймгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааг төлөөлдөг бол бүх аймгийн нийлбэр нь МУ-ын орон нутгийн захиргаадын үйл ажиллагааг төлөөлнө. Өнөөгийн байдлаар дөрвөн бүсийн төвшинд санхүүгийн үйл ажиллагааг нэгтгэн тооцох төлөвлөгөө байхгүй бололтой, харин нийслэл хотын өөрийн удирдлагын эрх зүйн дагуу Улаанбаатар хот санхүүгийн бие даасан тусдаа тайланг гаргадаг.

МУ-д орон нутгийн болон бүс нутгийн засаг захиргааг хамарсан дараах үндсэн хуулиуд үйлчилж байна, үүнд: (1) Үндсэн хууль; (2) ЗГ-ын тухай хууль; (3) Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль; (4) Нэгдсэн төсвийн тухай хууль; (5) Өмчийн тухай хууль; (6) Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль; (7) ТБУСХ; болон (8) БХУЗХ.

Аймаг, сум, багийн төвшинд иргэдээс сонгогдсон бүрэлдэхүүнтэй иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал үйл ажиллагаагааг явуулна. Хурал нь тухайн шатны төсөв, төв ЗГ-аас гаргасан хууль тогтоомжид нийцсэн дэд шатны хуулийн актыг батлах эрхтэй.

Нэг талаас, хүн хүч, санхүүгийн бололцоо боломж дутмаг, нөгөө талаас төв ЗГ, засаг дарга нарын эрх мэдэл давхардсан байдлаас шалтгаалж иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын үйл ажиллагаа ихэд хязгаарлагдмал байдаг. Засаг дарга нар голчлон (дандаа бус) төлөөлөгчдийн хурлаас харьцангуй илүү эрх мэдэлтэй байдаг нь нэгдмэл улсад санхүүгийн болон хууль тогтоох давуу эрхийг эдэлж байдаг төв ЗГ-тай илүү ойр харилцаатай байдагтай холбоотой. Юутай ч засаг дарга нар нь төв ЗГ болон орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар төлөөлүүлсэн сонгогчиддоо үнэнчээр ажиллах зарчмыг шударга мөрдөх шаардлагатай байна. Засаг дарга нь орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэрт хориг тавьж болох бөгөөд хурал нь энэхүү хоригийг олонхийн саналаар хүлээн авахгүй байж болох бөгөөд энэ тохиолдолд засаг дарга нь огцрох саналаа дэвшүүлж болдог.

Сүүлийн жилүүдэд үндэсний төлөвлөлтийн асуудлыг бүс нутгийн болон орон нутгийн асуудалтай уялдуулан тодорхой нэг газарт төвлөрүүлээгүй. СЭЗЯ санхүү, эдийн засгийн бодлогын асуудлаар тэргүүлэх байр суурьтай байхад ЗГ-ын ХЭГ болон холбогдох салбарын яамд өргөн хүрээтэй бодлогын асуудалд оролцдог бөгөөд ихэвчлэн хоорондоо уялдаа холбоогүй, зохицуулалтгүй явж ирсэн байна. Олон тооны хууль тогтоомж,

бодлогын баримт бичгүүд тогтмол шахуу гарч байгаа нь бүс нутгийг хөгжүүлэх (болон бусад бодлого) удирдлага зохион байгуулалт, бодлогын хүрээг сайтар ойлгоход бэрхшээл учруулж болох юм.

4.2 ДХТХ-НИЙ МЭДЭГДЭЛ

ДХТХ нь МУ-ын санхүүгийн төлөвлөлтийн тогтолцоонд шинээр орж ирсэн нэгэн чухал нэмэлт арга хэмжээ бөгөөд эхний мэдэгдлийг 2002 оны улсын төсөв ба 2003-2004 оны төлөвлөгөөт үеийг хамрахаар боловсруулсан. Төсвийн хүрээний 2003-2005 оны үеийг хамарсан шинэчлэгдсэн хувилбар нь 2003 оны төсөвтэй хамт боловсруулагдсан бөгөөд 2004-2006 оныг хамрах дараагийн шинэчлэлийг одоо боловсруулж байна. 2002 оноос өмнө төсвийг нэг жилээр зохиодог байсан бөгөөд төлөвлөлт ба бодлого боловсруулах явцыг төсөвтэй уялдуулах оролдлого бараг хийдэггүй байжээ. Төсвийн хүрээний гол зорилго нь бодлого тодорхойлох, төлөвлөх, төсөв зохиох (урсгал болон хөрөнгийн) явцыг нэгдмэл нэг хүрээнд авч үзэхэд оршиж байна. Онолын хувьд яам, салбар, бодлогын стратеги нь өргөн хүрээг хамарсан үндэсний ДХТХ-г бүрдүүлэгч хэсэг гэж үзнэ. ДХТХ-г СЭЗЯ (голон Төсвийн бодлого, зохицуулалтын газар) боловсруулж байгаа бөгөөд хэрэв ДХТХ нь хүчтэй хэрэгслэл болж чадахын тулд дээрээс доош ба эсрэг, бүх түвшинд, түүнчлэн СЭЗЯ дотроо ч нягт уялдаа холбоотой, идэвхтэй оролцоог хангах шаардлагатай.

ЗГ-ын түвшинд БНХ-ийн стратеги нь ДХТХ-тэй ямар холбоо, байр суурьтай болох нь сонирхол татсан асуудал юм. Учир нь БНХ-ийн стратегид үндэсний цар хүрээтэй, олон яам, эдийн засгийн салбарыг хамарсан арга хэмжээнүүд орсон байгаа. Ямартай ч БХДХС-ийн ихэнх арга хэмжээнүүд нь төсвийн орлого (олон төрлийн татвар, орлого нэмэгдүүлэх хөшүүргийг ашиглан) болон зарлагын (тухайн бүсэд бодит болон нийгмийн дэд бүтцийг бий болгоход чиглэсэн захиргааны болон хөгжлийн нэмэлт зардлууд) аль аль талуудтай холбоотой. Зарим БНХ-ийн бодлогын асуудлууд төсөвтэй холбоогүй байж ч болох, гэхдээ ихэнхи нь холбоотой байна. Иймээс БНХ-ийн арга хэмжээнүүдийг ДХТХ-д нэгтгэж, нэгдсэн хүрээнд санхүүгийн эх үүсвэрийн төлөө өрсөлдөх нь зүйтэй юм. Гэхдээ энэ нь бодлого боловсруулагчид, БНХ-ийн стратегийг хэрэгжүүлэгчид заавал СЭЗЯ-ны бүрэлдэхүүнд байх нь хамгийн тохиромжтой гэсэн үг биш юм. ДХТХ нь улсын хөрөнгө, санхүүгийн эх үүсвэр шаардлагатай бүхий л агентлагуудыг хамарсан ЗГ-ын өргөн хүрээтэй арга хэмжээ юм.

Төвөөс доод түвшинд аймаг, хот, сумын засаг захиргаа нь (мөн бүсийн төв байж болох) төвлөрсөн болон орон нутгийн санхүүгийн эх үүсвэрээс санхүүжигдэнэ. Бүсийн нэгжүүд шаардагдах төвлөрсөн төсвийн эх үүсвэрийг ДХТХ-ний журмын дагуу өрсөлдөх замаар олж авах болно. Орон нутгийн төсвийн орлогыг орон нутаг өөрөө мэдэж зарцуулах бөгөөд гэхдээ, ТБУСХ-д зааснаар 3 жилийн төсвийн хүрээнд, тухайн орон нутагтай холбоотой бодлого, төлөвлөлт, төсөвлөлтийг хооронд нь

уялдуулсан дунд хугацааны стратегийн бизнес төлөвлөгөөний дагуу зарцуулагдах ёстой. Одоогийн байдлаар санал болгож буй БЗ-д 3 жилийн төлөвлөгөө, төсөв зохиохыг шаардсан зүйл байхгүй ч тэдгээр нь төсвийн байгууллагын эрх зүйн статустай байх тохиолдолд (мөнгө зарцуулах эрхтэй болно) ТБУСХ-ийн дагуу 3 жилийн стратегийн төлөвлөгөө, төсөвийг зохиох болно.

БНХ-ийн шинэ хандлагатай холбогдсон ДХТХ-ний бусад зарим хэсгүүд мөн нэлээд чухал. ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөр (ба урт хугацааны хөгжлийн хөтөлбөр) нь ЗГ-ын бодлогын зорилтын улс төрийн гол мэдэгдэл хэвээр байх хандлагатай бөгөөд харин ДХТХ-ний үүрэг нь илүү нарийн дүн шинжилгээ, зардлыг төсөвлөн, хэрэгжихүйц бодит гурван жилийн санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулахад оршино. ДХТХ-ний чухал болох нэг хэсэг нь макро эдийн засгийн дунд хугацааны үзүүлэлтүүд бөгөөд үүнд төлөвлөгдсөн татвар, орлогын бодлого, БНХ-ийн арга хэмжээ ч хамарсан бүх төрлийн төсвийн зарлагын эх үүсвэрийн нэгдсэн тооцоо зэрэг орж байна. Макро эдийн засгийн тооцооноос төсөвт байгууллагуудын 3 жилийн зарлагын эх үүсвэрийн /урсгал болон хөрөнгийн/ дээд хязгаарыг тогтоодог. ДХТХ-ий өөр нэг зорилго нь төсвийн байгууллагуудын тоог цөөрүүлж, салбарын бодлого, төлөвлөлтийг хариуцсан томоохон гол яамдтай харьцах явдал юм. Бүс нутгийн төлөвлөлтийг хариуцсан байгууллага нь хөрөнгө зарцуулах хэрэгжүүлэгч байгууллага байх уу, эсвэл тухайн бүсийн нийгмийн болон биет дэд бүтцийг хөгжүүлэх хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх үүргийг салбарын яамд, орон нутагт шилжүүлэн бодлогын асуудлаа дагнан хариуцсан байгууллага байх уу гэдэг нь чухал асуудал бөгөөд сүүлийн хувилбар нь илүү зохистой болов уу.

Эцэст нь, ДХТХ-ийн бас нэг чухал тал нь бүх төсвийн байгууллагыг гурван жилийн төсөв болон хэтийн төлөв зохиохыг шаарддаг явдал мөн. БНХ-ийн төлөвлөлтийг хариуцсан байгууллага нь өөрийн үйл ажиллагааныхаа хүрээнд төлөвлөн эдгээрийг хийж болох бөгөөд гэхдээ БНХ-ийн төлөвлөгөөг нэмж боловсруулах, цаашид шинэчлэж байх боломжтой. Энд давхардал үүсэх, ДХТХ-ний аргачлалтай, түүнчлэн салбарын яамдууд боловсруулдаг салбарын болон бодлогын төлөвлөгөөтэй ч зөрчилдөх тохиолдол гарч болзошгүй. Энэхүү гарч болзошгүй зөрчлийг арилгах нэг арга зам бол СЭЗЯ, бүс нутгийн төлөвлөгчид, салбарын яамд хоорондын уялдаа холбоо, зохицуулалтын механизмыг сайжруулах явдал мөн бөгөөд энэ нь газар нутаг (эрх, үүргийн), хөрөнгийн асуудлаас болж бүтэхгүй байх талтай. Үүнийг шийдвэрлэх өөр нэг арга зам бол ДХТХ-д дунд хугацааны бүс нутгийн бодлого, төлөвлөлтийг бүрэн тусгах явдал юм. Үүний тулд бүс нутгийн төлөвлөгчдийг СЭЗЯ-ны бүрэлдэхүүнд хэвээр байлгаж, бодлого, төлөвлөлтийн үйл ажиллагааг бэхжүүлэх зорилгоор ДХТХ-г боловсруулахад СЭЗЯ-ны хүлээх үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх нь аливаа нөхцөлд эерэг үр дүнтэй байх юм. БНХ-ийн бүтэц зохион байгуулалт, төлөвлөлттэй холбогдох энэ чухал асуудлыг сүүлийн хэсэгт дахин дурьдах болно.

4.3 ЖИЛ БҮРИЙН НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСГИЙГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ҮНДСЭН ЧИГЛЭЛ (НЭЗХҮЧ)

Жил бүрийн төсөв боловсруулахад тусгагдах ДХТХ-ний зарим нэг хэсгийг нарийвчлан тодотгоход жил бүрийн НЭЗХҮЧ-ийн зорилго оршино. Сүүлийн жилүүдэд ДХТХ-ий мэдэгдэл болон жил бүрийн НЭЗХҮЧ-д тусгагдсан асуудлууд хэт давтагдах, уялдаа холбоо муу байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, макро эдийн засгийн бодлогыг жил бүрийн НЭЗХҮЧ-д ДХТХ-ээс илүү түлхүү авч хэлэлцсэн байдаг. Харин УХОХ-ийг дээрх хоёр баримт бичигт илүү сайн тусгагдах боломжтой байв.

ДХТХ болон жил бүрийн НЭЗХҮЧ-ийг боловсруулахад СЭЗЯ-ны дотоод уялдаа холбоо, зохицуулалтыг сайжруулах талаар авч буй арга хэмжээний үр дүнд дээрхи асуудлуудыг шийдвэрлэж болох юм. ДХТХ-г боловсруулах үүргийг СЭЗЯ-ны Төсвийн бодлого зохицуулалтын газарт, жил бүрийн НЭЗХҮЧ-ийг - Макро эдийн засгийн бодлого, төлөвлөлтийн газарт тус тус даалгаснаас давхардах, үл зохицолдох асуудлууд гарч байна. Бодлого боловсруулах, төлөвлөх явц, түүнчлэн баримт бичиг (явцаас илүү бага ач холбогдолтой) боловсруулах нь харилцан зөвлөлдөх зарчимд тулгуурлах нь зүйтэй бөгөөд яамны хэмжээнд нэгдсэн уялдаа зохицуулалттай дунд хугацааны төлөвлөлтийг бий болгох юм.

Өнөөгийн байдлаар бүс нутгийн төлөвлөгчид СЭЗЯ-ны бүрэлдэхүүнд байгаагаас болов уу ДХТХ-ээс жил бүрийн НЭЗХҮЧ-д тусгагдсан бодлогын загварууд БХДХС-д илүүтэй тусгагдсан байна. СЭЗЯ-ны доторхи үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, харилцан зохицуулах ажлыг сайжруулснаар эдгээр хоёр баримт бичигт тэнцвэртэй тусгах боломж гарах юм. Бүс нутгийн бодлого хариуцагчдийг СЭЗЯ-д харьяалуулахгүй байвал дунд хугацааны болон жилийн төлөвлөгөөний мэдэгдэлд өөрсдийн үзэл баримтлалаа зөвөөр тусгуулахын тулд тэд хүчтэй дуу хоолой, өөрсдийн байр суурьтай байх шаардлагатай.

4.4 ТӨСВИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГА, САНХҮҮЖИЛТИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ

ТБУСХ-ийг эцсийн байдлаар 2002 онд батлахаас өмнө 7 жилийн турш хэлэлцэгдсэн юм. Зарим бүс нутгийн төлөвлөгчид, орон нутгийн төрийн захиргааныхан удирдлагын төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээг нэлээд хязгаарласан, хуулийн эцсийн байдлаар гарсан зарим зүйлд сэтгэл ханамжгүй байгаа ч өнөөгийн байдлаар энэ хуулийн хэрэгжилтэнд нэлээд хүч анхаарлыг тавьж байна. Иймд БХДХС-ийг ТБУСХ-ийн санхүү, төлөвлөлт, удирдлагын заалтуудтай нягт уялдуулах нь чухлаар тавигдаж байна. Төвлөрсөн болон төвлөрсөн бус удирдлагын талаарх хуулийн заалтууд тод тодорхой, ерөнхийдөө нийтээрээ нэлээд сайн ойлголттой

байгаа бөгөөд төвлөрсөн бус удирдлагын хувьд хэрхэн нөлөөлөх талаар цаашид тайлбарлах шаардлагагүй¹¹.

Саяхан болтол нэгдмэл ЗГ-ын үүрэг функцийг орон нутагт гүйцэтгэх засаг даргын хүлээх үүрэг хариуцлагын урт жагсаалтыг орон нутгийн төрийн захиргаанд гаргаж өгдөг байсан (гол төлөв Төсвийн хуулийн дагуу). Саяхан батлагдсан ТБУСХ-аар орон нутгийн төрийн захиргааны үүргийг орон нутгийн чанартайгаар нь (орон нутгийн чанартай зам, бохир, цэвэр ус, орон нутгийн дэд бүтэц г.м.) нэлээд нарийн зааглаж тодорхой болгож өгсөн. Эндээс харахад бүс нутгийг хөгжүүлэх үндэсний гол гол бодлогуудыг боловсруулан, хэрэгжүүлэхэд энэ нь юуны өмнө аймаг, сумдын үүрэг ролийг хязгаарлаж мэт байгаа юм.

Гэвч ТБУСХ-аар үндэсний ач холбогдол бүхий өргөн хүрээний үйлчилгээг (үүнд эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээ нэлээд голлож байгаа ч үйлдвэрлэлийн болон бусад чиглэлийнх ч байж болох) үзүүлэх эцсийн бүтээгдэхүүний гэрээг орон нутгийн засаг даргатай (бүс нутгийн бусадтай ч) тохиролцсоны үндсэн дээр байгуулах эрх, боломжийг төрийн төв байгууллагад олгосон байна. Саяхан батлагдсан БХУЗХ-ийн дагуу, одоогоор хэрэгжиж эхлээгүй байгаа ч (4.5-ыг харах), орон нутагт хөрөнгө, мөнгө зарцуулах эрхийг олгосон юм.

Өмнө нь орон нутгийн төсвөөс нэлээд буюу хэсэгчилэн санхүүжигдэж байсан, одоо ТБУСХ-аар төрийн төв захиргааны үүргийг гүйцэтгэх болон дараах гол гол байгууллагууд байна, үүнд: цагдаагийн газар; боловсрол, соёлын төв; эрүүл мэндийн газар; статистикийн газар; хүүхдийн төлөө төв; биеийн тамир, спортын хороо; нийгмийн халамжийн төв; хөдөлмөр зохицуулалтын газар; стандарт, хэмжил зүйн газар; байгалийн гамшигийн газар; газар хөдлөлийн станц; халдварт өвчний газар; ус, цаг уурын газар; ахмадын хороо; хорих газар; хот тохижилт, үйлчилгээний газар; мал эмнэлэг/мал аж ахуй/хөдөө аж ахуйн газар; цэрэг, иргэний нөөцийн газар; мэргэжлийн хяналтын алба; төрийн аудитын зөвлөл; төрийн үйлчилгээний зөвлөл; эмнэлэг; цэцэрлэг; сургууль; номын сан; музей, соёлын төв. Зарим захиргааны нэгжийг (жишээ нь төлөвлөлт, санхүү, эдийн засгийн бодлогын газрын нийгмийн бодлогын хэлтэс г.м.) шилжүүлэх, эсвэл татан буулгах юм.

Өмнөх орон нутгийн бүх шатны захиргааны бүтцийг ихэвчлэн төвөөс хатуу тодорхойлон бүх шатанд мөрддөг байв. Нийт 6500 орон нутгийн төрийн албан хаагчдын дунд захиргааны ажилчдын тоо өндөр, 350 төрийн албан хаагчдад нэг ногдож байна. ТБУСХ-иар орон нутгийн захиргааны нэгжүүд бүтцээ өөрөө тодорхойлж, захиргааны зардлыг багасгаж хөгжлийн санг нэмэгдүүлэх боломжийг өгч байгаа юм.

Төв болон орон нутгийн төрийн захиргаа хоорондын байгуулж байгаа гэрээний шинэ хэлбэр нь бүс нутагт үйлдвэрлэлийн болон нийгмийн дэд

¹¹ Намхайжанцан, "Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл – онол, тайлбар, хэрэгжилт, Улаанбаатар, 2003 он" –ыг харах.

бүтцийг хөгжүүлэхэд нэлээд чухал үүрэг гүйцэтгэх юм. ДХТХ-ний мэдэгдлийн хэрэгжилтийн явцын дагуух бусад арга хэмжээнүүдийн нэгэн адил БНХ-ийн асуудалтай холбогдсон эдгээр гэрээний хэмжээ, утга, агууллагын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг өрсөлдөх хэлбэрээр эхэндээ олж авна. ТБУСХ ч, БХУЗХ ч бүс нутгийн төлөвлөгчдийн үүрэг ролийг тодорхой заагаагүй, эдгээрийг хэрэгжүүлэх явцад (ЗГ-ын ХЭГ, СЭЗЯ, бусад яам, газруудыг оролцуулан хэлэлцэн тохироход) тэд хэрхэн үйлдэхийг харах л үдэж байна. Гэхдээ БНХ-ийн асуудлыг эрхлэх сайд (өнөөгийн байдлаар СЭЗ-ийн сайд) нь хөрөнгө нөөцийг өрсөлдөн олох, гэрээг байгуулах боломжтой.

Урьд өмнө орон нутгийн түвшинд, орон нутгийн хамт олны бодит хэрэгцээ шаардлаганд нийцсэн үйлчилгээг төлөвлөн хэрэгжүүлж байсан алба маш хязгаарлагдмал цөөн байжээ. Дунд хугацааны стратегийн төлөвлөлт, төсөвлөлтийг нэлээд боловсронгуй болгох шаардлагыг ТБУСХ-аар орон нутагт тавьж, зөвхөн орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээг үзүүлэх юм. Өөрсдийн эрх мэдлийн хүрээнд нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн асуудлаар биеэ даасан шийдвэр гаргах Үндсэн хуулинд заасан эрх мэдлээ аймаг, сумд эдэлж, Иргэдийн хурлаараа дамжуулан тодорхой төсөв, мөнгөний бие даасан байдлыг хангасаар байна. Төвөөс авч байгаа зарим нэгэн зөвшилцсөн арга хэмжээнүүд нь дангаараа бүс нутгийг хөгжүүлэх хүчин зүйл болж чадахгүй бөгөөд өөрийнхөө бүс нутгийг хөгжүүлэх асуудлаар дорвитой хувь нэмэр оруулах орон нутгийн улс төр, эдийн засгийн нэгж байх нь нэн чухалыг бусад газрын туршлага харуулж байна¹². Иймээс бүс нутгаа хөгжүүлэх хангалттай бололцоо боломж, сонирхол, урамшууллыг орон нутагт олгох нөхцлүүд ТБУСХ, БХДХС-ийн шинэ арга хэмжээнд тусгасан байх нь нэгэн адил нэн чухал.

4.5 БҮСЧИЛСЭН ХӨГЖЛИЙН УДИРДЛАГА, ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ

Орон нутгийн төрийн захиргааны бүрэн эрхийн хүрээний үйл ажиллагаанд шинээр байгуулагдах БЗ оролцохгүй. ТБУСХ-аар аль үндсэн хөрөнгө орон нутгийг уу гэдгээс бусдаар орон нутгийн төрийн захиргааны бүрэн эрх мэдлийн хүрээг тодорхой заагаагүй. Иймд бүрэн эрхийн хүрээг орон нутгийн төрийн захиргааны хариуцаж байгаа орон нутгийн чанартай гол гол эцсийн бүтээгдэхүүнээр тодорхойлж болох юм. Эдгээр эцсийн бүтээгдэхүүн нь гол төлөв орон нутгийн нийтийн үйлчилгээний (municipal services) удирдлагатай холбоотой бөгөөд иймд БЗ үйл ажиллагаагаа явуулах нэлээд өргөн хүрээ нээлттэй үлдэж байна.

БЗ нь гол төлөв аймгийн засаг дарга, иргэдийн хурлын төлөөлөгч, орон нутгийн албаны болон бусад төлөөлөгчдөөс бүрдэж, удирдуулна. Энэ утгаараа БЗ нь аймгийг орлох биш харин өнөөгийн байгаа тогтолцоон дээр

¹² С.Лирен, “Зах зээлийн эдийн засаг болон Хятад улсын бүс нутгийн хөгжлийн тэнцвэрт бус байдлыг зохицуулах зах зээлийн шинэчлэлийн стратеги”, Гадаад хэлний хэвлэл, Бээжин, 1999

шинэ албыг нягт уялдаатай байгуулах юм. БЗ байгуулснаар цаашид хийгдэж болзошгүй бүс нутаг дотрох сум, аймгийн тоог оновчтой болгох арга хэмжээнээс хамгаалж байгаа биш, гэхдээ шинэчлэлийн арга хэмжээг үр ашигтай дангаараа удирдан хэрэгжүүлэхэд БЗ-ийн бүрэлдэх хэсэг, бүтэц нь хүндрэл учруулж болзошгүй.

СЭЗЯ нь БНХ-ийг хариуцсан төрийн төв захиргааны байгууллага байхаар заасан байгаа. Нөгөөтэйгүүр Ерөнхий сайд нь ҮХ-г удирдах, Ерөнхий сайдын дэргэдэх Эдийн засгийн стратеги төлөвлөлтийн газар нь ҮХ-ны ажлын албаар ажиллах юм байна. СЭЗ-ийн сайд нь ҮХ-ны дэд тэргүүнээр томилогдсон бол СЭЗЯ-ыг Төрийн нарийн бичгийн дарга төлөөлөх юм. Ажлын албыг БНХ-ийг хариуцсан төрийн төв байгууллагаас салгаж байгаа нь удирдлагын хувьд оновчтой байж чадахгүй байж болох юм.

БХУЗХ-ийн 16 зүйлд тусгаснаар санхүүжилтийг төв, орон нутгийн төсөв, гадаад, дотоодын ивээн тэтгэгч, хувь хүмүүс, байгууллагуудын зээл, тусламж, хандивын эх үүсвэрээс найдвартай хангахаар заасан нь БЗ-ийг төсвийн байгууллага гэж тодорхойлж болохоор байна. Эдгээр санхүүжилт нь БНХ-ийг дэмжих сангаар дамжихаар дурьджээ. Тэгэхлээр ТБУСХ-ийн зохицуулах, тайлагнах, хариуцлага тооцох зэрэг заалтууд эдгээр зөвлөл, сангуудад хамрагдахаар байна. Зээл авах тал нь нэлээд бололцоотой мэт харагдаж байгаа нь, хэдийгээр товч дурьдсан ч, аймаг, бусад төсвийн байгууллагын авах боломжоос хэт хол давсан байна.

4.6 ОРОН НУТГИЙН / БҮС НУТГИЙН ЗАХИРГААНЫ БҮТЭЦ БА ӨРТӨГ, ЗАРДАЛ

Орон нутгийн буюу бүс нутгийн засаг захиргааны тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэх аливаа үйл явцад шийдвэрлэвэл зохих үндэсний хэмжээний хэд хэдэн асуудал байдгыг өмнөх судалгаануудад хөндсөн байдаг. БХДХС-д товчхон тусгагдсан зөвхөн гурван чухал асуудлыг дор дурьдаж байна.

Монголд ЗГ-ын оролцоо түвшин бүрд их байна

ЗГ-ын оролцоо (төвлөрсөн төсвийн орлого, зарлага, алдагдал) 1990 оноос хойш нилээд цомхон болж ирсэн хэдийч чөлөөт зах зээлд тулгуурласан эдийн засгийг бий болгох зорилгод нийцүүлэн их хэвээр байна. Өнөөгийн ЗГ-ын баримталж байгаа социалист чиг баримжаа, зорилгыг нь үл хамааран энэ нь бодит байдал юм. ЗГ-ын оролцоог багасгах үйл явц нь төрийн хамрах бүх хүрээ, орон нутаг, бүс нутгийн бүх түвшинд үр ашигтай, оновчтой үр дүнд хүргэх юм.

Аймгийн төвүүдийн тоог цөөрүүлэх саналыг дэмжих үндэслэл

МУ нь 18 аймгийн төв, 4 хоттой. Нэг аймаг дунджаар 80,000 хүн амтай (Өмнөговь аймагт 47,000, Хөвсгөл аймагт 122,000 хооронд) бөгөөд 86,096 км² талбайг эзэлж байна (Сэлэнгэ аймагт 41,200 км², Өмнөговьд 165,400

км2 хооронд). Хот, суурин газарт (ялангуяа Улаанбаатар) хүн амын дийлэнх хэсэг (хотын хүн амын 58 гаруй хувь) оршин сууж байгаа бөгөөд энэ тоо өсөн нэмэгдсээр байна.

Аймгийн төвүүд үйлчилгээг төдийлөн хүргэдгүй. Аймгийн төвд үйлчилгээг хүргэх үүргийг ерөнхийдөө сум гүйцэтгэдэг. Зарим газарт бүс нутгийн болон улсын чанартай байгууллагууд (ихэвчлэн эрүүл мэнд, боловсролын томоохон газрууд) байдаг бол тэдгээрийг аймгийн захиргаа шууд хариуцдаг бөгөөд ихэнх орон нутгийн чанартай нийгмийн үйлчилгээг сумд хариуцан хэрэгжүүлдэг.

Тиймээс, аймгийн төвүүд нь шууд үйлчилгээ үзүүлэхээс илүү бүс нутгийн бодлого, төсөв боловсруулах үүрэг рольтой байна. ТБУСХ-ийг баталсанаар эдгээр орон нутгийн чанартай үүрэг ролиуд нь аймгийн төвүүдэд хэвээр байх эсэх нь чухал асуудал юм. Орон нутгийн эрх үүргийг зөвхөн орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээ үзүүлэхээр хязгаарлах болсон нь бүс нутгийн бодлогыг боловсруулах эдгээр олон нэгжүүд байх нь төдийлөн шаардлагагүйд хүргэх юм. Орон нутгийн захиргааны ихэнх шинэ үүрэг хариуцлагууд нь зөвхөн орон нутгийн чанартай төлөвлөлт, үйлчилгээ үзүүлэхэд чиглэгдсэн тул өргөн цар хүрээтэй бүс нутгийн төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэхэд тохиромжгүй юм.

Үүнээс гадна орон нутгийн орлого нэмэгдүүлэх чадавхиараа сумд хоорондоо ихээхэн ялгаатай байгааг харгалзвал төсвийн хөрөнгийг (түнчлэн төвтэй хэлэлцэн тохирох гэрээ) тогтоох, хуваарилах дараах үүргийг аймгийн төвүүд үргэлжлүүлэн хариуцах хэвээр байх болов уу, үүнд: (а) аймгийн төвд төвлөрүүлсэн орлогыг дахин хуваарилах; (б) төвлөрсөн төсвийн гэрээт эх үүсвэр болон татаасыг дахин хуваарилах; болон (в) цөөн хэдэн тохиолдолд баян сумдаас ядуу сумдад орлогын дахин хуваарилалтыг шууд бус аргаар хийх. Цаашид ЗГ-ын төв, сумын түвшин хүртлэх орон нутгийн хоорондын тогтолцоонд онцгой өөрчлөлт орохгүй бол ТБУСХ-ийн дагуу эдгээр дахин хуваарилалтууд хэвээр байх болов уу.

Аймгийн төвүүд үйл ажиллагааны өртгийн хувьд тийм хямд газар биш юм. Сэлэнгэ, Архангай аймгуудын баримт мэдээгээс¹³ харахад (ТБУСХ батлагдахаас өмнө) 2001 онд аймгийн төвүүд захиргаа, төлөвлөлтийн чиглэлээр дунджаар 35 хүнийг орон нутгаас авч ажиллуулж байсан байна. Цаашид орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг төсвийн болон түүний харьяа байгууллагад ойролцоогоор 50 гаруй хүн, түнчлэн төвлөрсөн төсвөөс шууд санхүүждэг төсвийн болон түүний харьяа байгууллагад 40 гаруй хүн ажилж байв. Аймгийн төвийн үйл ажиллагааны (төвөөс санхүүжүүлэх арга хэмжээг тооцоогүйгээр) зардалд дунджаар орон нутгийн төсвөөс жилд 1 тэрбум төгрөг (аймгийн нийт зарлагдаж байгаа дундаж хөрөнгийн 17 хувь) зарцуулсан байна. Бүх аймгийн төвүүдийн хэмжээнд аваад үзвэл эдгээр

¹³ PDP Australia, Монголд орон нутгийн засаг, захиргааны шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэх асуудал ба стратеги, ADB, TA 3318, Ulaanbaatar, July 2001, pp 12-17

зардал нэлээд их гарч байна (ойролцоогоор 3000 албан хаагч, тэдгээрт 22.5 тэрбум төгрөг жилд зарцуулагдаж байна).

ТБУСХ батлагдсаны дараагаар аймгийн төвийн тоог цөөрүүлэн оновчтой болгох хандлага нэлээд гарч байна. Шинээр байгуулагдах БЗ нь аймгийн тоо хэмжээг зохистой болгоход шууд чиглэгдээгүй ч бүс нутгийг өргөн хүрээгээр хөгжүүлэх илүү үр ашигтай арга замыг хэрэгжүүлэх бодлого баримтлах боломж олгож байгаа билээ. Аймгийн төвийг цөөрүүлэх арга хэмжээг үе шаттай аажим хэрэгжүүлэх нь зохистой, гэхдээ үйлчилгээ хүргэх үүргийг төдийлөн гүйцэтгэхгүй байгааг харгалзвал энэ хугацаа нь удаан байх шаардлагагүй. Улаанбаатар хот, түүнээс гадна дөрвөн бүсийн төв байгуулах тухай ЗГ-ын өнөөгийн төлөвлөгөө нь өртгийг жилийн 15 тэрбум төгрөгөөр хэмнэх буюу энэ нь ДНБ-ний 1.5 хувьтай тэнцэх юм. Жигдэрсэн үйл ажиллагаатай бүс нутгийн төлөөлөл нь салбарын яамдаас өнөөгийн байдлаар орон нутгийн захиргаатай гэрээ байгуулан хэрэгжиж байгаа тухайлбал боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг төвөөс хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээг удирдахад улам бүр дөхөм болох юм. Оновчтой болгосноор үйлчилгээг хүргэх орон нутгийн гол гол цэгүүд болох сум, багуудад хөрөнгийг илүүтэй төвлөрүүлэх боломжийг бүрдүүлэх болно. БЗ нь гол төлөв аймаг, сумдын төлөөллөөс бүрдэхийг харгалзан үзвэл тэд аймгийн төвийн тоог оновчтой болгох өөрчлөлт шинэчлэлийг дангаараа голлон хийхгүй болов уу. Төвөөс гол санаачлага гарч, түлхэц үзүүлэх шаардлагатай.

Үйлчилгээг хүргэх гол нэгж болох сумдад илүү анхаарал тавих саналыг дэмжих үндэслэл

МУ-д 326 сум, 18 дүүрэг байна. Хүн амын тоогоор сумдууд өөр хоорондоо эрс ялгаатай, дунджаар 4,500 хүнтэй бөгөөд аймгийн төвийн сумд нь хөдөөгийн сумдтай харьцуулахад хавьгүй илүү хүн оршин сууж байна. Хөдөөгийн сумд нь дунджаар 4,783 км² талбайг эзэлж байхад хотын дүүргүүд нь дунджаар 51.505 хүнтэй бөгөөд харьцангуй бага газар нутагтай байна (дунджаар 800 км²). Дүүрэг болон сумд нь ерөнхийдөө орон нутгийн үйлчилгээг хүргэх үндсэн нэгжүүд бөгөөд орон нутгийн чанартай нийтийн үйлчилгээ болон нийгэм, эдийн засгийн бусад үйлчилгээг үзүүлэх үндсэн чиглэлтэй. Зарим сумд хэдийгээр том газар нутагтай ч аймгийн төвүүд шиг орон нутгийн хөгжилд өргөн хүрээтэй үүрэг ролийг гүйцэтгэдэггүй. ТБУСХ-д заагдснаар орон нутгийн захиргааны шинэ үүрэг хариуцлагыг үйлчилгээ хүргэх чадвартай сумдыг хөгжүүлэхэд чиглэгдэнэ гэж ойлговол зүйтэй.

Сумд ч үйл ажиллагааны зардлын хувьд өндөр өртөгтэй газар байгаа бөгөөд ихэнх нь хүн амын тоо, эдийн засгийн болон орлого бүрдүүлэх чадавхиар оршин тогтох боломжгүй байна. Иймд сумдын тоо хэмжээг ч мөн цаашид оновчтой болгох шаардлагатай. Гэхдээ сумд нь үйлчилгээг хүргэх чухал үүрэг ролийг гүйцэтгэж байгаа учир тэдгээрийг цомхотгох арга хэмжээг нэлээд аажмаар хэрэгжүүлэх нь чухал. Хэтийн тооцоогоор цаашид сумдын тоог 200 орчим болгох нь (нэлээд их сорилт шаардах

амаргүй зорилт) дараах олон давуу талтай, үүнд: (1) төв болон орон нутгийн засаг захиргааны түвшин бүрт өртгийг ихээхэн хэмжээгээр багасгах; (2) үйлчилгээг сайжруулах, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, үүний дотор ихэнх сумдад ашиглагдаагүй байгаа хөрөнгө, нөөцийн ашиглалтыг сайжруулах; (3) салбарын яамдтай гэрээ байгуулах журмаар орон нутгийн захиргаадад шилжүүлсэн төвийн үүрэг функцийг илүү үр ашигтай удирдан зохицуулах, тухайлбал эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээ; (4) аймаг, сумдын тоо хэмжээ, үйл ажиллагааг зохистой болгосноор орон нутгийн үйлчилгээг түгээх гол гол нэгжүүд болох баг, сумдад хөрөнгийг илүү төвлөрүүлэх юм.

5. БНХ-ИЙН САНХҮҮ, ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГЫН ӨНӨӨГИЙН ХҮРЭЭ

Гол төлөв гадаадын хандивлагчдын шахалт шаардлагаар боловсруулагдсан нийгэм, эдийн засгийн бодлогын олон тооны баримт бичгүүдтэй монголчууд ихэнх хөгжиж байгаа орнуудын нэгэн адил тулгардаг байна. Саяхан батлагдсан БХДХС-ийн баримт бичиг нь БНХ-ийн бодлогын суурь бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг тодорхойлж өгсөн бөгөөд төслийн удирдамжийн дагуу БНХ-ийн асуудалтай холбогдсон бусад гол баримт бичгүүдийг судлан дүгнэж, ялангуяа арга зам, чиг хандлага, нийцтэй эсэхийг тогтоохыг чухалчилсан.

5.1. ДХТХ БА ЖИЛ БҮРИЙН НЭЗХҮЧ

ДХТХ болон жил бүрийн НЭЗХҮЧ–ийн талаар 4.2, 4.3-д өмнө дурьдсан. ДХТХ-ийн нь бодлого, төлөвлөлт, төсөвлөлтийг дунд хугацааны хүрээнд нэгтгэн холбож, зангидах үүрэгтэй. Жил бүрийн НЭЗХҮЧ нь дараагийн төсвийн жилд хэрэгжүүлэх богино хугацааны тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодотгож өгөхөөс гадна мөн ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн стратегийг тодорхойлох зэргээр дунд хугацааны бодлого, төлөвлөлтийн зарим үзэл баримтлалыг тусгахыг оролдож байна.

Өнөөг хүртэл боловсруулагдсан ДХТХ-ний хоёр хувилбарын аль алинд нь ч БНХ-ийн бодлоготой холбоотой асуудлыг үндсэндээ бараг тусгаагүй байна. Бүс нутгийн асуудал нь нэгэнт хэрэгжиж байгаа дараах асуудалтай л холбогдож байна, үүнд: (1) орон нутгийн засаг захиргаанд нөлөөлж байгаагийн хувьд татварын бодлогын шинэчлэлт/ татвар хуваалцах арга хэмжээнүүд; (2) орон нутгийн захиргаадад олгож байгаа шинэ татаасын арга хэмжээнүүд; (3) салбарын яамд болон орон нутгийн захиргаад хоорондын байгуулах бүтээгдэхүүн, үр дүнгийн гэрээний шинэ зохицуулалтууд; (4) бүс нутаг гэхээс илүү салбарын чиглэлийг баримтласан төсвийн зарлагын төлөвлөгөө, салбарын стратегийн нэгтгэл.

Жил бүрийн НЭЗХҮЧ нь ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрийн нэг чухал хэсэг болохын хувьд бүс нутгийн бодлоготой холбоотой асуудлыг илүүтэй тусгасан байна. Эдгээр НЭЗХҮЧ нь ерөнхийдөө макро эдийн засгийн (гол

төлөв нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зах зээлд баримжаалсан) болон хэт оролцоотой бүс нутгийн, үйлдвэрлэлийн бодлого хоорондын гарч буй зөрчилдөөнийг харуулж байна. Жил бүрийн НЭЗХҮЧ-д тусгагдсан бүс нутгийн бодлогыг үнэлэхэд бэрхшээлтэй, учир нь зорилго, стратеги хоёр нь ихэвчлэн ерөнхий шинж чанартай тусгагджээ. Зорилтууд ихэвчлэн төсвийн шийдвэрийн бодит байдалтай тэр болгон уялдаагүй байна.

Эдийн засгийн бодлогын зорилтын хүрээнд аль аль баримт бичиг нь хөдөө орон нутаг, Улаанбаатараас гадагш хөдөө нутагт эдийн засгийн идэвхийг сэргээхийг чухалчилсан бөгөөд чингэхдээ газар тариалан, мал аж ахуй, хөдөө аж ахуйн гаралтай бүтээгдэхүүний боловсруулалт болон экспорттой холбоотой үйл ажиллагааг хөгжүүлэхэд илүү анхаарсан байна. Уул уурхай, аялал жуулчлал, бөөний, жижиглэнгийн худалдааг хөгжүүлэх талаар сүүлийн үеийн баримт бичгүүдэд түлхүү тусгасан байна. Тогтоогдсон зорилтууд нь бүс хоорондын хөрөнгө, нөөц, эдийн засгийн боломжуудыг тэгш хуваарилагдахад чиглэгдсэн ч бүсүүдийг нэгэн зэрэг хөгжүүлэх боломжгүйг харгалзан өсөлтийн харьцангуй бололцоо, боломжийг дэмжиж, бусад арга хэмжээг үе шаттай авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй юм. Мөн үйлдвэрлэлийн дэд бүтэц, ялангуяа үндэсний чанартай зам харилцаа, эрчим хүчний төслүүдийг хөгжүүлэхэд хэвшсэн ёсоор чухал ач холбогдол өгчээ.

Эдийн засгийн онцгой бодлого, стратегийг авч үзвэл эдгээр нь хэт ерөнхий байдалтай байна. Стратеги нь ЗГ таатай орчинг бүрдүүлэх гол үүрэгтэйг нэлээд чухалчилсан байна. Ихэнх санаачлагууд нь хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхэд чиглэгдсэн байна. ЗГ-ын үүргийн талаар чөлөөт худалдааг дэмжигч нарын санаанд нийцүүлэхээс цааш байх болов уу (ЯБӨХХ-ийн нөхцлийг 5.2-т харах).

Нэлээд их тусгагдсан, ихэвчлэн ерөнхий шинж чанартай дараах бодлого, стратегиуд байна, үүнд:

- Шинээр бизнес эрхлэгчдийг хөхүүлэн дэмжсэн татвар, импортын татварын бодлого, ялангуяа алслагдсан болон буурай хөгжилтэй аймаг, сумдад (тухайлбал, тэргүүлэх чиглэлийн салбарт гадаадын хамтарсан хөрөнгө оруулалттай байгууллагыг татвараас чөлөөлөх, хөдөөгийн бизнесийг татвараас чөлөөлөх);
- Ажлын байр шинээр бий болгохыг татвараас чөлөөлөх, хөнгөлөх зэргээр дэмжих;
- Худалдааны болон эдийн засгийн чөлөөт бүсүүд, тухайлбал, Алтанбулаг, Замын-Үүд;
- Экспортыг дэмжих тухай хуулийн дагуу экспортыг хөгжүүлэх;
- Бүс нутагт зах зээлийн мэдээллийн сүлжээг байгуулан ажиллуулах, бөөний, жижиглэнгийн худалдаа арилжааг боловсронгуй болгох,

үүний дотор малчид болон хөдөөгийн үйлдвэрлэгчдийн зах зээлд оролцож байгаа байдлын үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн санаачилгыг дэмжих;

- Зээл авах боломжийг нэмэгдүүлэх, зээлийн хүү, өртгийг бууруулах (үүнийг нарийвчлан тодорхой зааж өгөөгүй, зарим тохиолдолд жижиг бизнесийн зээлийн сан гэж дурьдагдсан байна);
- Бүс нутгуудад нийгмийн болон бодит дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх – эрчим хүчний хангамж, тээврийн замыг сайжруулах нэлээд том том санаачлагуудыг олон дахин дурьдсан байна (гэтэл төсөв, УХОХ-ын эх үүсвэрт голдуу тусгагдаагүй).

5.2. ЯБӨХХ

ЯБӨХХ нь анх 2001 онд ОУВС-ийн шугамаар орж ирсэн бөгөөд 2002- 2004 онд гурван жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэхээр тохиролцсон. ОУВС-ийн тавьсан нөхцлүүдийг 2002/2003 онд биелүүлэхтэй холбогдсон маргааны улмаар 2003 оны 5-6 сард болсон хэлэлцүүлгийн дүнд хугацааг 2005 он, түүнээс цашид байж болохоор хойшлуулсан байна. Бүс нутгийн бодлогын талаар ихээхэн дутмаг тусгасан хэдий ч энэхүү хөтөлбөр болон түүний өмнөх хөтөлбөрүүд нь МУ-ын эдийн засгийн бодлогыг өнгөрсөн арван жилийн туршид тодорхойлоход хамгийн чухал нөлөө (бүс нутгийн, худалдааны болон аж үйлдвэрийн бодлогууд хамрагдана) үзүүлж иржээ. Эдгээр хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр гарах эдийн засгийн бодлогын үр дагаварын талаар 2-р хэсэгт тусгасан байгаа иймд энд давтсангүй.

Хөтөлбөрт хэрэгжүүлэхээр тохиролцсон нөхцлүүд нь ОУВС-ийн стандарт арга хэмжээнүүд бөгөөд мөнгөний болон ханшны хувьсагчийг тодорхой тоон үзүүлэлтээр илэрхийлэн төлөвлөдөг бөгөөд үүнд хэрэгжилтийн стандарт 6 хэмжүүр, нэг баримжаа зорилт, бүтцийн 7 суурь шалгуур үзүүлэлт болон бүтцийн гүйцэтгэлийн нэг шалгуурыг ашиглаж байна. Үндсэн зорилго нь эдийн засгийн тогтворжилт хэвээрээ байгаа бөгөөд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэний дараах жилүүдэд 5-аас 6 хувийн өсөлт гарахаар төсөөлжээ. Өмнө нь хэрэгжүүлж байсан хөтөлбөрүүдтэй харьцуулахад төсвийн алдагдлыг бууруулах (2005 онд ДНБ-ий 5 хувьтай тэнцэхийг зорьж байна), улсын гадаад өрийг бууруулах, өр төлөлтийн хувийг сайжруулах зэрэг асуудлуудад түлхүү анхаарчээ.

БНХ-ийн бодлоготой хамааралтай дараах гол гол арга хэмжээнүүдийг ЗГ хэрэгжүүлэхээр хүлээсэн талаар хүсэлт гаргасан захидалдаа тусгажээ, үүнд:

- Үр ашигтай хөрөнгө оруулалт, өсөлтийг хангахад чөлөөт худалдааны тогтолцоо нь чухал ач холбогдолтой хэвээр байна;

- Гаалийн хяналт, импорт, экспортын лицензийг олгох журамыг хялбаршуулах, махны экспортод тогтоосон үнийн доод хэмжээг хүчингүй болгох;
- Хөрөнгө оруулалт, худалдаа, үйлдвэрлэлийг хязгаарлаж болзошгүй татварын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхгүй байх. Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үед импорт, экспортыг хязгарласан татварын шинэ төрлүүд, тоо хэмжээний хязгаар, бусад сайн дурын янз бүрийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхгүй байх;
- Аж үйлдвэрлэлийг хамгаалах үүднээс хөдөө аж ахуйн боловсруулаагүй бүтээгдэхүүний гаалийн болон экспортын татварын хэмжээг өсгөхгүй байх;
- 2001 оноос нэвтрүүлсэн гаалийн татварын 2 хувийн нэмэгдлийг 2002 оноос хүчингүй болгож, импортын татварыг нэгдсэн 5 хувийн хэмжээнд хүргэх (хэрэгжүүлж эхэлсэнээс эхлэх); болон
- Мөнгөний хатуу бодлогыг (төв банкны үнэт цаасны хүүг шууд бусаар үндсэндээ хэрэглэх замаар) баримтласнаар инфляцийг 8 хувиас доогуур байлгаж, валютын нөөцийг төлөвлөсөн хэмжээнд байлгах.

ЯБӨХХ-ийн эдгээр нөхцлүүд нь бодлогын олон баримт бичгүүдэд тусгагдсан бүс нутгийн ба аж үйлдвэрийн бодлого, монголын олон улс төрчид, бодлого боловсруулагчдын үзэл баримтлалтай нийцэхгүй байна. Энэ нь бүс нутгийн болон аж үйлдвэрийн бодлого боловсруулахад ихээхэн хүндрэлтэй маргаантай байдлыг үүсгэж байгаа бөгөөд энэ талаар 5.5 дугаар хэсэгт цаашид хэлэлцэх юм.

5.3. ЯБСББ

ДБ-ны нэгэн ахлах эдийн засагч байсан хүн саяхан тэмдэглэж байснаар “.....оролцооны аргаар ядуурлын төвшинг үнэлэх арга хэмжээг агуулсан шинэ хөтөлбөрүүдэд хөгжиж буй орнууд сэтгэл ханамжгүй байгаа байдал улам их нэмэгдэсээр байгаа бөгөөд түүнд оролцогсдын зарим нэгний хэлж байгаагаар макро эдийн засгийн хүрээ зэрэг чухал асуудлууд маш хязгаарлалттай байгаатай холбоотой юм. Тухайн улсын оршин суугч л хичээлийн жил хэзээ эхэлж, дуусах талаар шийдвэр гаргах ёстой хэмээн зарим хүмүүс ойлголттой байна”¹⁴.

Монголчуудын хувьд ЯБСББ-ийг Вашингтон дахь ОУВС-аар үнэлүүлэхээр бэлтгэж байхдаа сэтгэл ханамжгүй байгаа нь ажиглагдаагүй бөгөөд ЯБӨХХ-ийн эдийн засгийн бодлого нь гол төлөв ЯБСББ-ийн бодлогыг тодорхойлж байна. Тиймээс ЯБСББ-т тусгасан эдийн засгийн бодлого нь ЯБӨХХ-ийн бодлогоос ялгагдах зүйл бараг үгүй билээ. Тухайлбал

¹⁴ Jozeph Stiglitz, Даярчлал ба сэтгэл ханамжгүй байдал”, Penguin Books, London, 2003, p234

ЯБӨСХХ-т “эдийн засгийн өсөлт болон ядуурлыг бууруулах стратегийн гол зорилго нь урт хугацааны макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах явдал мөн гэдэгт бид итгэдэг. Эдийн засгийн өсөлтийг сайжруулах болон хүн амын орлогыг нэмэгдүүлэхэд макро эдийн засгийн тогтвортой байдал нь онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэнэ..... МУ-ын ЗГ болон ОУВС хооронд тохиролцсон ЯБӨХХ нь төсвийн тогтвортой байдлыг ханган баталгаажуулахад чиглэнэ”¹⁵ гэж дурьджээ.

ОУВС-ийн эдийн засгийн суурь бодлогуудыг үндсэндээ хүлээн зөвшөөрснийг үл харгалзвал эдийн засгийн удирдлагын асуудлаас бүс нутгийн болон аж үйлдвэрийн бодлогод илүүтэй анхаарсан ЗГ-ын байдалтай холбогдсон 5.1, 5.2-т тусгагдсан зөрчилдөөнүүд ЯБСББ-ийн зарим хэсэгт ч гарч ирж байна. Тухайлбал, зах зээлд нэвтрэх боломжийг сайжруулах тухай хэсэгт (107-р хуудас) худалдааг эрчимтэй чөлөөлж байсан эхэн үед үйл ажиллагаа нь бараг зогссон хөдөө аж ахуйн боловсруулах үйлдвэрлэлийг сэргээх (жижиг болон дунд үйлдвэрлэлийг сэргээх замаар) хүсэл эрмэлзлэлийг илэрхийсэн бөгөөд ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх арга замаар ноос, арьс, шир боловсруулах, хүнсний үйлдвэрүүд болон барилгын компаниудыг сэргээсэн тухай өмнөх амжилтуудыг илтгэсэн байна.

БХДХС-ийн бусад асуудлууд мөн анхаарал татсан байна, үүнд: (1) бөөний худалдааны сүлжээг байгуулах хөтөлбөрийн туршилт (108-р хуудас); (2) тэргүүлэх чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдэд татварын хөнгөлөлт үзүүлэх, чөлөөлөх (111-р хуудас); (3) аялал жуулчлалын салбарыг НӨАТ-аас чөлөөлөх (111-р хуудас); (4) худалдаа, эдийн засгийн чөлөөт бүсүүдийн тухай хууль тогтоомж батлах (115-р хуудас); (5) төвлөрлийг сааруулах, тэгш байдлыг хангах, үйлчилгээнд хамрагдах, бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг түргэтгэх зорилгой бүхий БХҮБ (116-р хуудас); (6) газар тариалан, хүнсний аж үйлдвэрийг сэргээхэд чиглэсэн төсөл, арга хэмжээнүүд, үүнд дэд бүтэц, үр худалдан авахад шаардагдах хөрөнгийг гадаадын эх үүсвэрээс хангах (117, 123-р хуудсууд); болон (7) мал аж ахуйн үйлдвэрлэлийг сайжруулахад чиглэгдсэн хэд хэдэн төрөл бүрийн хөтөлбөрүүд (122-р хуудас).

ЗГ-ын бүс нутгийн, аж үйлдвэрийн болон хөдөө аж ахуйн бодлогын эдийн засгийн асуудалд гадаадын хандивлагчдын оролцоо идэвхжиж байгааг ЯБСББ-т тэмдэглэсэн нь сонирхол татаж байна. ДБ-ны тусламжтайгаар ХХС-ийг 2002 онд боловсруулсан нь хөдөөгийн бүтээн босголт ба өсөлтийн бодлоготой нийцэж байгаа юм. Хандивлагчдын дунд зарим нэгэн үл тохиролцоо байдал ч мэдээж гарч байгаа бөгөөд энэ шалтгаанаар ЯБӨХХ болон ЯБСББ-ийн хоорондын зарим нэгэн үл нийцсэн зүйлүүдийг Вашингтоны үнэлэгчид тухайн үед анхаарлдаа аваагүй үлдсэн болов уу.

5.4. ДЭЛХИЙН ХУДАЛДААНЫ БАЙГУУЛЛАГА (ДХБ)

¹⁵ МУ-ын ЗГ, ЯБСББ, эцсийн хувилбар, 2003 оны 6 сарын 13, х 35

1994 онд ДХБ үүсгэн байгуулагдсаны дараахан асар богино хугацаанд гишүүнээр нэгдэн орох хэлэлцээрийг хийсний үр дүнд 1996 онд МУ гишүүнээр элссэн юм. Бага буурай хөгжилтэй орнуудыг гишүүнээр элсэхэд нь онцгой эрх олгох тухай ДХБ-ын дүрмийн Х1 дүгээр зүйлд заасан байдагч тухайн үедээ дэлхийд төдийгүй хөгжиж байгаа улс орнууд дотроо хамгийн доогуур татварын тогтолцоотойгоор тэргүүн эгнээд явж байжээ. МУ, ДХБ хоорондын байгуулсан гишүүнчлэлийн гэрээ хэлэлцээрийн зарим хэсэг нь худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлогод, эдгээрийг нэгтгэсэн БНХ-ийн бодлогод ихээхэн нөлөөлөх юм. Эдгээр нь:

- Сүүлийн шатны яриа хэлэлцээр хийгдэж байх үед Монголын тарифын хэмжээ бараг бүх бараанд нэгдсэн 15 хувьтай байсан бөгөөд МУ нь бүх төрлийн татварын түвшинг 30 хувиас хэтрүүлэхгүй байх тодорхой саналыг дэвшүүлсэн. Эцсийн яриа хэлэлцээрээр тарифыг 20 хувь байхаар тогтоосон бөгөөд энд хамаараагүй онцгой зарим нөхцлийг доор дурьдсан болно;
- Хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний хувьд зарим нэгэн тохиолдолд тарифыг 20 хувиас доогуур байхаар тогтсон. Тухайлбал, ихэнх амьд малын татварыг тэглэсэн байхад малын болон хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүнийхийг 5-15 хувийн хооронд тогтоосон байна. Зөвхөн онцгой төрлийн бараануудын (согтууруулах ундаа, тамхи) хувьд тэдгээрээс авах онцгой татварын дээд хэмжээг 20 хувиас илүү байхаар тохиролцсон байна.
- Бусад бараг бүх хөдөө аж ахуйн бус гаралтай бараанаас авах татварын дээд хэмжээг стандарт болох 20 хувьд тогтоожээ. Зарим барааны (гуалин мод, модон эдлэл, нийлэг материал болон хөвөн) татварыг доогуур буюу 10 хувь байхаар тогтсон байна. Нэлээд олон боловсруулсан голдуу бараа, бүтээгдэхүүнээс авах татварыг 30 хувь байхаар тогтоосон нь чухал болсон (даавуу, бүс бараа, хувцас, гутал, хивс, нэхмэл эдлэл, тавилга гэх мэт); болон
- МУ нь дараахь арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн, үүнд: (а) 1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн ихэнх урамшууллыг 2002 оны 12 дугаар сарын 31 гэхэд хүчингүй болгох ба (б) түүхий ноолуурын экспортод ногдуулах татварыг 2006 оны эцэс хүртэл хойшлуулах.

Өнөөгийн импортын ихэнх татварыг нэг хэмжээнд буюу 5 хувь дээр тогтоосон байгаа бөгөөд ЗГ-ын бүс нутгийн аж үйлдвэрийн хөгжлийн талаархи баримт бичгүүдэд дэвшүүлсэн аж үйлдвэрийн хөгжлийг дэмжих бодлогод нийцүүлэн илүү ялгавартай татварын бодлогыг ДХБ-ын хүрээнд (харин ЯБӨХХ-ийн хүрээнд бус) хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

5.5. БҮСҮҮДИЙГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ДУНД ХУГАЦААНЫ СТРАТЕГИ (БХДХС)

2003 оны 6 дугаар сард УИХ-аар батлагдсан БХДХС нь БНХ-ийн бодлогын талаархи үндсэн чухал баримт бичиг болж байна. Энэ нь түүх, улс төр, нийгмийн зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг хамарсан нэгдмэл, том баримт бичиг юм. Энэ хэсэгт БХДХС-д тусгагдсан эдийн засаг, санхүүгийн үндсэн зорилтууд, стратегиуд болон төсөл/ хөтөлбөрүүдийн талаар товч дурьдана.

Эдийн засаг, санхүүгийн үндсэн гол зорилтууд

- Зорилтуудыг 10 жилийн урт хугацааны хүрээнд тогтоосон;
- Улаанбаатар болон бусад дөрвөн бүсэд эдийн засгийн өндөр өсөлт, хөдөлмөр эрхлэлт, эдийн засгийн таатай нөхцөл, боломжоор тэгш хангах үндсэн зорилгыг тавьсан бөгөөд баримт бичгийн ихэнх хэсэгт энэ нь сул, дорой бүсүүдийг илүү хурдацтай хөгжүүлэхэд түлхэц өгөх гэсэн санаагаар илэрч байна;
- Нийгэм, эдийн засгийн нэг гол зорилго нь Улаанбаатар хот руу шилжих хүн амын хөдөлгөөнийг зогсоох явдал юм.
- Тэгш шудрага байдал, үр ашиг хоерын хооронд сонголт хийх нь зайлшгүйг хүлээн зөвшөөрсөн ч, тэдгээрийг бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй, богин хугацаанд өндөр үр ашиг өгөх салбарт тэргүүлэх ач холбогдол өгөх хэдий ч, бүсүүдийг тэнцвэртэй хөгжүүлэх бодлогыг баримтлах нь чухал юм.

Эдийн засаг, санхүүгийн стратегиуд

Бодлого, стратеги нь зорилт болон хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн жагсаалттай холилдон тусгагдсан байна. Бүс тус бүрийн хөгжлийн арга зам хэдийгээр өөр хоорондоо ялгаатай ч эдийн засаг, санхүүгийн стратегийн ижил төстэй үндсэн хэсгүүд байгааг дор сийрүүлэв:

- Эдийн засгийн өсөлтийг хангах гол оролцогч тал болох хувийн секторын (гадаадын хөрөнгө оруулагчид, хоршоодыг оролцуулан) хөгжилд түлхэц болохуйц бодлого, хууль эрх зүйн таатай орчинг бүрдүүлэхэд стратегиудын үндсэн зорилго оршино;
- Бүс нутагт хувийн хэвшлийн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн багц эдийн засгийн хөшүүрэг урамшуулал/татаас нь эдийн засгийн стратегийн нэгэн чухал хэсэг болж байна (худалдааны чөлөөт бүс; аж үйлдвэрийн парк; газрын асуудал; татвараас чөлөөлөх; татвар, импортын татвар, экспортын татвар, онцгой татвараас чөлөөлөх; сул хөгжилтэй нутгуудад малын тэжээл, шатахуун авахад татаас өгөх; татаасын чанартай хөнгөлөлттэй зээл; малын гаралтай

боловсруулагүй экспортыг хязгаарлах; болон хүүгийн орлогыг татвараас чөлөөлөх);

- Дотоодын болон экспортын үйлдвэрлэлийн тэргүүлэх салбарыг хөгжүүлэхдээ бүс хоорондын бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хөгжүүлэх чиглэлээр хамтын ажиллагааг сайжруулах шаардлагатай. Тэргүүлэх салбарт мал аж ахуй, газар тариалан, ойн аж ахуй, мод бэлтгэх, боловсруулах, хүнсний үйлдвэрлэл, уул уурхай, аялал жуулчлал болон боловсруулах салбарууд орж байна. Эдгээр салбаруудын хувьд дөрвөн бүсийн хүрээнд төдийлөн бараг ялгаагүй, ерөнхийдөө ижил төстэй юм;
- Бүс нутагт тэргүүлэх салбарыг хөгжүүлэхэд хувийн хэвшилд дэм тус болох зорилгоор банк, санхүүгийн байгууллагын үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах, зах зээлийн боломжийн үнэ өртөгтэй зээл олдох нөхцлийг бүрдүүлэх (хөнгөлөлттэй зээл, татаастай зээл, зээлийн тусгай сангуудыг ихэвчлэн санал болгодог);
- Боловсруулахаар төлөвлөгдсөн ерөнхий (мастер) төлөвлөгөөнд үндэслэн 4 бүс бүрт хоёр тулгуур төвийг хөгжүүлэх;
- Улсын дэд бүтцийг хөгжүүлэх, холбогдох зардлыг санхүүжүүлэх гадаад, дотоодын зохих эх үүсвэрийг дунд хугацаанд бүрдүүлэх (БНХ-ийн тусгай санг оролцуулан);
- Аймаг, сум, хот хоорондын зохицуулалтыг сайжруулах, оновчтой болгох талаар судалгаа, шинжилгээ хийх;
- Зам тээвэр, холбоо, радио, эрчим хүч, ус хангамж болон бусад дэд бүтцийн сүлжээг байгуулж гадаадын гол гол зах зээлтэй холбох,
- Бүс нутагт үзүүлэх төрийн үйлчилгээ, ялангуяа, эрүүл мэнд, боловсрол, соёл, нийгмийн үйлчилгээний тоо хэмжээ, чанар, жигд хүртээмжийг сайжруулна. Өнөөтэй харьцуулахад харьцангуй төвлөрсөн бүс байдлаар үйлчилгээг цаашид бүсчилэн төлөвлөн хүргэнэ.

Бүс нутагт хэрэгжүүлэхээр санал болгож буй хөтөлбөр, төслүүд

БХДХС-ийн бүс тус бүрийг хамарсан бүлэгт тухайн бүсэд хэрэгжүүлэхээр санал болгосон хэдэн зуун хөтөлбөр, төсөл, бусад санаачлагын урт жагсаалтыг тусгасан байна. Зарим нь ЗГ-ын санхүүжилттэй, зарим нь гадны хандивлагчдын дэмжлэгтэйгээр одоо хэрэгжиж буй төсөл, хөтөлбөрийг ч энд хамруулжээ. Гэхдээ саналуудын дийлэнх нь боловсруулах эхний үе шатандаа байгаа бөгөөд нарийвчлан тодорхойлогдоогүй, үнэ, өртгийг нь тогтоогоогүй, төсөв, ЗГ, гадаадын хандивлагчдын хөрөнгө оруулалтын хэтийн хөтөлбөрт ч тусгагдаагүй

байна. Зарим нэгийг нь харахад ЗГ-ын “шар номонд” орсон, өөрөөр хэлбэл хандивлагчдын зөвлөлдөх бүлгийн уулзалт дээр танилцуулагдан нилээд олон жилийн нүүр үзэж байгаа ч санхүүжилтийг авч чадаагүй, гадны дэмжлэг, анхаарлыг татах чадваргүй төслүүд ч орсон байна. БНХ-ийн жагсаагдсан эдгээр олон арга хэмжээнүүд асар их хөрөнгө оруулалтыг шаардах бөгөөд эдгээр хөрөнгийг гаргаж чадах уу гэдэг асуудал гарах нь зүй ёсны юм. Иймд эдгээр төслүүдийг ДХТХ, УХОХ-т тусгах явцад үнэ, өртгийн үнэлгээг дахин нягтлан хийх, тэргүүлэх ач холбогдлыг нь тогтоох шаардлагатайг харуулж байна.

5.6. АЖ АХУЙН НЭГЖИЙГ ДЭМЖИХ ХУУЛИУД

Дотоодын үйлдвэрлэл, түүнчлэн гадаадын хөрөнгө оруулалт, хамтарсан үйлдвэрлэлийг дэмжихэд хөшүүрэг болохуйц олон арван хууль, тогтоомжийг гаргаснаас гадна ерөнхий, дэмжих агууллагатай нэлээд олон бодлогууд БХДХС-д тусгалаа олсон байна. Нэг утгаараа БХДХС-ийн эдгээр эдийн засгийн хөшүүргүүд үндсэндээ хэрэгжсэн гэж болно. Харин түүний нөлөөллийн хүрээ, үд дүнгийн талаар бэлэн мэдээлэл одоогоор байхгүй бөгөөд үүнийг олж авахад нэлээд их хэмжээний судлагааны ажил хийх шаардлагатай болно.

Авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээнүүд Улаанбаатраас гадагш харьцангуй бага нөлөөтэй байгаа, түүнчлэн хөдөөд бизнесийн эхлэл удаашралтай байгаа нь татварын зүгээр нэг хөнгөлөлтөөс биш өөр хүндрэл бэрхшээлүүд байгаатай холбоотойг өргөн олноороо зөвшөөрч байгаа юм. Хүчин төгөлдөр байгаа холбогдох хуулиудыг дор сийрүүлэв.

Гаалийн татварын тухай хууль

Татварын гурван ангилал үндсэндээ үйлчилж байна: 1) нэн тааламжтай; 2) хөнгөлөлтэй; 3) ерөнхий - худалдааны түнштэй хэрхэн харилцаа холбоотойгоос хамаардаг. Гаалийн татварын зөвлөлийн зөвлөмжөөр татварын хэмжээг ЗГ 50 хүртэл хувь бууруулж, өсгөж болно. Дараах барааг гаалийн татвараас чөлөөлнө, үүнд: 1) тэргүүлэх гэж тодорхойлогдсон болон экспортын чиглэлтэй үйлдвэрлэлд гадаадын хөрөнгө оруулалтаар орж ирэх техник, механизм, тоног төхөөрөмж; 2) газрын тос олборлох/үйлдвэрлэх компаний шугамаар орж ирэх дийлэнх импорт (мөн дахин экспорт); 3) экспортын бараанд НӨАТ-ийг тэглэх; 4) санхүүгийн үйлчилгээ, боловсролын үйлчилгээ, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, төрийн байгууллага, нийтийн тээвэр, аялал жуулчлалын байгууллага, гадаадын тусламж, Монголд үйлдвэрлэгдсэн анхан шатны түүхий эд, тэргүүлэх салбарт гадаадын хөрөнгө оруулагчдийн ашиглаж байгаа тоног төхөөрөмж/ машин механизм, газрын тос олборлох/үйлдвэрлэх компаний ихэнх импорт, татвар төлөхөөс өмнөх борлуулалтын 10-аас доош сая төгрөгний орлогтой компаниуд НӨАТ-өөс чөлөөлөгдөнө.

Хүн амын орлогын албан татварын тухай хууль

Үр тариа, төмс, хүнсний ногоо үйлдвэрлэгч иргэдийн орлогын албан татварыг 50 хувь бууруулна.

Онцгой татварын тухай хууль

Дараах нөхцөлд онцгой татвараас чөлөөлөгдөнө: 1) Монголд үйлдвэрлэгдсэн экспорт; 2) газрын тос олборлох/ үйлдвэрлэх компаний бензин, дизелийн түлшний импорт.

Аж ахуйн нэгжийн албан татварын тухай хууль

Дараах хөнгөлөлтийг эдлүүлнэ: 1) төрийн байгууллагатай бүтээгдэхүүн хамтран үйлдвэрлэх гэрээтэй үйлдвэрлэгчид татвараас чөлөөлөгдөх; 2) үр тариа, төмс, хүнсний ногоо үйлдвэрлэгч татвар төлвөл зохих борлуулалтын орлогын хэмжээг 50 хувь бууруулах; 3) зам засвар, барилгын компаниуд үндсэн хөрөнгийнхөө үнэлгээг 100 % багасгах; 4) эрчим хүч, дулаан үйлдвэрлэх, дамжуулах сүлжээ, автын хурдны зам, төмөр зам, нисэх буудал, инженерийн байгууламж, харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа гадаадын хөрөнгө оруулагч эхний 10 жилд татвараас бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 5 жилд 50 хувийн хөнгөлөлт эдлэх; 5) газрын тос, нүүрс, төмөрлөг, хими, машин, тоног төхөөрмж, цахим тоолуурын салбарт үндсэн үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа гадаадын хөрөнгө оруулагч эхний 5 жилд татвараас бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 5 жилд 50 хувийн хөнгөлөлт эдлэх; 6) бүтээгдэхүүнийхээ 50 хувиас дээшхийг экспортод гаргаж байгаа гадаадын хөрөнгө оруулагч (угаасан, самнасан ноолуур, арьс, шир боловсруулах орохгүй) эхний 3 жилд бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 3 жилд 50 хувийн хөнгөлөлт эдлэнэ; 7) дээрхэд хамаарагдаагүй гадаадын хөрөнгө оруулагч УИХ-аас тухайн үед гарсан шийдвэрээр чөлөөлөгдөх; 8) гадаадын хөрөнгө оруулагч дахин хөрөнгө оруулалт хийж байгаа бол түүнийгээ татварын өмнөх орлогоос хасуулах; 9) 4,5,6-д заагдсан салбарт хувьчлалын хөтөлбөрийн эрхий бичгээр худалдаж авсан үйл ажиллагаанд гадаадын хөрөнгө оруулагч хөнгөлөлтийг эдлэхгүй; 10) эрчим хүчний хангамжийн барилгад хөрөнгө оруулалт хийсэн компани эхний 10 жилд бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 5 жилд 50 хувийн хөнгөлөлт эдлэх, гэхдээ хөрөнгө оруулагчийн хэрэгцээг хангах үйлдвэрлэл биш); 11) аймагт шинэ үйлдвэрлэл эрхлэхээ мэдэгдсэн, үйл ажиллагааг шинээр эхлэж байгаа компани эхний 1 жилд бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 2 жилд 50 хувийн хөнгөлөлт эдлэх; 12) буурай хөгжилтэй гэж тодрхойлогдсон аймагт үйл ажиллагаагаа эхэлсэн нэгжийг эхний 1 жилд бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 2 жилд 75 хувийн хөнгөлөлт эдлэнэ; 13) аймгийн төвөөс 100 км цаан үйл ажиллагааг эхлэж байгаа газрыг эхний 2 жилд бүтэн чөлөөлөгдөх, дараагийн 1 жилд 50 хувийн хөнгөлөлт эдлүүлэх; 14) 11-13-т хамрагдах аймаг, сумыг ЗГ тодорхойлж, согтууруулах ундаа үйлдвэрлэгч, уул, уурхайн хамтарсан үйлдвэрэл буюу нэгдсэн татвар төлөгчдэд хөнгөлөлт хамаарахгүй болно.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль

Өөрийн иргэд хөрөнгө оруулагчдаас дутахааргүй адил эрхийг гадаадын хөрөнгө оруулагчдад эдлүүлж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулагчдад хамаарах татварын хууль, хөнгөлөлтүүд үйлчилнэ. СЭЗЯ нь гадаадын хөрөнгө оруулагчтай тогтвортой ажиллагааны гэрээг байгуулж болох бөгөөд үүгээр 2-10 сая ам.долларын хөрөнгө оруулалт хийвэл 10 жил, 10 саяаас дээш – 15 жилийн турш татварын тогтвортой нөхцлийг хангах юм байна.

Чөлөөт бүсийн тухай хууль

Чөлөөлт бүсүүд нь үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалтын (худалдаа, үйлдвэрлэл, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал) тусгайлан зарлагдсан газар бөгөөд тусгай гаалийн, бусад татварын нөхцлийг эдлэнэ. ХЧБ нь савлагаа, хадгалалт, барааны чанар, бүтэн байдлыг хамгаалах, борлуулалтыг нэмэгдүүлэх зорилготой. ҮЧБ нь экспортод чиглэгдсэн тэргүүний технологи, зах зээлд өрсөлдөх чадахуйц үйлдвэрлэлд чиглэгдэнэ. Аялал жуулчлалын бүс нь олон улсын хэмжээний дэд бүтэцтэй газарт хамаарагдана. Дээрх өргөн хүрээний арга хэмжээнүүд нь эдийн засгийн бүсэд хамаарагдана. ХЧБ-ийг гаалийн байгууллага шалгах цэгүүдэд хянана. ЗГ тодорхойлсноор чөлөөт бүс бүрийг тухайн орон нутгийн иргэдийн хурал батламжилана. Бүсийг Ерөнхий сайдаар томилуулсан Захирагч захирч, захирагч нь Ерөнхий менежерийг томилж болно. Чөлөөт бүс нь УИХ-аар батлагаажуулдаг төсвөөс санхүүжигдэнэ.

Чөлөөт бүс рүү нэвтрэн ороход дараах татварын нөхцлүүд үйлчилнэ: 1) онцгой, НӨАТ, импортын татвар үйлчлэхгүй; 2) Монголд орсон, онцгой татвар, НӨАТ-ийг төлсөн импортыг экспортын татвараас чөлөөлнө; 3) Монголын бараа бүтээгдэхүүн чөлөөт бүс руу ороход экспортын татварыг төлж, харин НӨАТ-ийг нь нөхөн олгоно.

Чөлөөт бүсээс гарахад дараах татварын нөхцлүүд үйлчилнэ: 1) Монгол руу орж байгаа бүтээгдэхүүнд импортын, онцгой татвар, НӨАТ ногдуулах; 2) чөлөөт бүсэд орж ирэхээс өмнө импорт, онцгой татвар, НӨАТ-ыг төлсөн бол буцаад Монгол руу орохдоо эдгээрээс чөлөөлөх; 3) Монголын бараа бүтээгдэхүүн Монгол руу буцаад орж байгаа бол НӨАТ төлнө, харин импорт, онцгой татвар хамаарахгүй; 4) чөлөөт бүсээс гадаадад гарч буй экспортод хуулинд өөрөөр заагаагүй бол экспорт, онцгой, НӨАТ хамаарахгүй.

Бусад татвар, хөнгөлөлтүүдийг хуулиар тогтооно. Газар эзэмшлийн төлбөрийг УИХ-ын шийдвэрээр бууруулах боломжтой.

Худалдааны хамгийн чөлөөт дэглэмтэй улс орны нэг болох МУ-д ХЧБ-ийн үзэл бодол яригдаж байгаа нь сонирхолтой юм. Чөлөөт бүс нь зах зээлийн эдийн засаг руу шилжих хөгжлийн зам, гүүр гэсэн газар авч байгаа хандлагын илэрхийлэл болов уу. Одоогоор худалдааг чөлөөлөхөд саад

болж байгаа импортын 5 хувийн нэгдсэн татвар болон боловсруулаагүй ноолуур, тэмээний ноос, ноолууран бүтээгдэхүүн, хаягдал төмөр, модонд ногдох экспортын (ДХБ-тай тохиролцсоны дагуу эдгээр татварыг 2006 сүүлээр хүчингүй болгох) зөвхөн татварууд байна. Импорт болон дотоодын бүтээгдэхүүнд НӨАТ ногдуулах нь экспортын бүтээгдэхүүнийг НӨАТ-өөс чөлөөлж, дотоодын бүтээгдэхүүнд татварын ачааллыг цаашид дамжуулах зорилгыг агуулсан. Өнөөгийн байгаа худалдааны дэглэмээс олж байгаа орлого ч, хамгаалалт нь ч үл мэдэгдэх бага юм. Хэрэв ХЧБ улсын хувьд зайлшгүй, аваралын арга хэмжээг гэж үзвэл өмнө хийгдсэн зарлага дээр хэд хэдэн зарлагыг нэмээд улс орноо тэр чигээр нь чөлөөт бүс болгож болох юм.

Алтанбулагийн худалдааны чөлөөт бүсийн тухай хууль

Энэ хуулиар дараах нөхцлүүд үйлчилж байна: 1) бүсийн дэд бүтцэд хөрөнгө оруулалт хийсэн компани татварын өмнөх орлогоос өртгөө 100 хувь хасуулах эрхтэй; 2) бүсийн бүтээгдэхүүн хадгалах, хамгаалах, карго агуулах, зочид буудалд хөрөнгө оруулалт хийсэн компани эхний 5 жилд бүрэн, дараагийн 3 жилд 50 хувиар орлогын татвараас чөлөөлөгдөх; 3) бүтээгдэхүүн хадгалах, хамгаалах, савлагааг сайжруулах үйл ажиллагаанд хамрагдан Захирагчтай 10 жилийн гэрээ байгуулсан компани эхний 1 жилд бүрэн, дараагийн 3 жилд 50 хувиар орлогын татвараас чөлөөлөгдөх; 4) үл хөдлөх хөрөнгийн татвараас гадаадын компани чөлөөлөгдөх; 5) Монгол иргэнд үл хөдлөх хөрөнгийг гадаадын компани зарвал орлогын татвараас чөлөөлөгдөх; 6) худалдаа, үйлчилгээ эрхлэх компаниуд газар эзэмшлийн төлбөрөөс эхний 3 жилд бүрэн, дараагийн 3 жилд 50 хувиар чөлөөлөгдөх; 7) бүсийн гол гол дэд бүтцийг барьж байгаа компаниуд газар эзэмшлийн төлбөрөөс эхний 5 жилд бүрэн, дараагийн 3 жилд 30 хувиар чөлөөлөгдөнө.

Монголын худалдааны дэглэм харьцангуй нээлттэй байгааг бодолцвол санал болгож байгаа урамшуулалууд нь цэвэр худалдаачдийг бүсэд байрлах сонирхолыг төрүүлэхэд оновчтой бус байж болох талтай. Энэ дүгнэлтийг Алтанбулагийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулж байгаа зөвлөхүүд хийсэн бөгөөд тэд эдгээр багц урамшууллыг боловсронгуй болгох зорилготой байгаа бөгөөд үйлдвэрлэлийн хөрөнгийг бүс рүү татан байрлуулах сонирхолыг үйлдвэрлэгчдэд бүрдүүлж чадахуйц урамшууллын багцыг боловсруулах юм байна. Чөлөөлт бүсийг байгуулах санхүүжилт хийгдэж үндсэндээ эхлээгүй байгаа бөгөөд, төсвөөс гаргах санхүүжилт хомс, гол төлөв хувийн салбарын эх үүсвэрийг оруулах чиг барих бололтой.

Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хууль

Энэхүү хууль нь хөдөлмөр эрхлэлтийн бүртгэл, мэдээлэл солилцох, сургалт, ажил хайх/ сурталчилах зэрэг үйл ажиллагааг зохицуулна. Дараах дэмжлэг, тусалцааг (Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангаас бүгдийг санхүүжүүлдэг) үзүүлнэ: 1) жижиг үйлдвэрлэлийг эхлэхэд эхлэлийн зээл олгох; 2) 12 сарын турш ажилгүй гэж бүртгүүлсэн хүнийг авч ажиллуулвал

ажил олгогчдод цалингийн 60 хувийг 6 сарын хугацаанд нөхөн олгох; 3) 3 сараас доошгүй хугацаанд ажилгүй байсан хүнийг авч ажиллуулвал сургалтын зардал, 3 сарын цалингийн 40 хувийг ажил олгогчдод нөхөн олгоно. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн төрөөс санхүүжүүлэх хэмжээ нь улсын төсвийн орлогын 0.3 хувиас доошгүй байх юм байна.

5.7. БОДЛОГЫН УЯЛДАА БА УЯЛДУУГҮЙ БАЙДАЛ

Онөөгийн ЗГ-ын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт бүс, хөдөө орон нутгийг хөгжүүлэхдээ эдийн засгийн нэлээд зохицуулалттай (interventionist) арга замыг сонгон авсан нь тодорхой байна. Энэ нь ЯБӨХХ зэрэг өргөн хүрээт эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд зөрчилдөх байдал үүсч байгаа бөгөөд худалдааг хувьчлах эхний үед нэлээд хямралтай, худалдааны гүйцэтгэл ихэд хангалтгүй хэвээр байгаа үед нээлттэй худалдааны бодлогыг үргэлжлүүлэн баримтлахыг ЯБӨХХ-өөр шаардаж байгаатай холбоотой юм. Хандивлагчдын тоо хэмжээ ихэссээр байгаа нь ЗГ-ын бодлогыг сонирхож хүлээн зөвшөөрч байгаагийн илэрхийлэл юм. Хөдөө, орон нутагт хэрэгжих төсөл, хөтөлбөрт идэвхтэй оролцож байгаа хандивлагчдын тоо нэмэгдэж байгаа нь хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд шинэлэг өөрчлөлт авчрах зорилготой юм.

Өргөн хүрээтэй эдийн засгийн нэгдсэн бодлого дутмаг байснаас МУ хүнд байдалд орж байсан гэсэн дүгнэлтийг зарим хандивлагчид дөнгөж одоо хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ байдал нь зах зээлийн алдаа гарах нь хэвийн үзэгдэл байх үед ЗГ нь эдийн засгийн нэлээд зохицуулалттай өсөлтөд чиглэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлэх эрмэлзэлтэй байв ч гадаадын хандивлагчдад үүд хаалгаа чөлөөтэй нээж, зээл авахыг тэргүүлэн чухалчилсан үзэл бодолд баригдан хязгаарлагддаг “laissez-faire” хэмээн нэрлэгддэг бодлогын үр дүн юм. МУ-ын бодлогын хоорондын уялдаагүй байдлын нэг жишээ бол макро эдийн засгийн бодлого, БХДХС хооронд, түүнчлэн БНХ-ийн салшгүй чухал хэсэг болох аж үйлдвэрийг хөгжүүлэх бодлого хоорондын зөрчилтэй байдал юм.

Бодлогын уялдаа холбоотой байдлыг харуулах өөр нэг чухал асуудал бол БХДХС-д санал болгож буй эдгээр олон арван арга хэмжээний санхүүжилт хаанаас гарах вэ гэдэг асуудал юм. Улсын болоод хувийн хэвшил аль аль нь санхүүгийн эх үүсвэрийн хувьд бэрхшээлтэй байгаа бөгөөд хандивлагчдын оролцох хөтөлбөрүүдийг нэлээд сайн тохиролцож ойрын хэдэн жилд хөдөлгөөн орохгүй байхаар байна. БНХ-ийн бодлого боловсруулагчдын дараагийн шатанд хийх хамгийн чухал зүйлийн нэг бол ирээдүйн төлөвлөгөөндөө тэргүүлэх ач холбогдол бүхий чиглэлийг тодорхойлох, үүнд төсвийн зарлага талынхыг ялангуяа илүү анхаарч ДХТХ-ний УХОХ-д суулгаж өгснөөр санхүүжилт авах батлагаа найдвар нь илүү бодит болох юм.

6. ДҮГНЭЛТҮҮД : ЗОХИСТОЙ ХҮРЭЭГ ТОГТООХОД ЧИГЛЭГДЭХ

Энэ баримт бичигт дурьдагдсан гол гол дүгнэлтүүдийг энд товч нэгтгэлээ. Одоо мөрдөж буй санхүү, эдийн засгийн хүрээнд өвөрмөц, алтернатив хувилбар байхгүй байна. Өнөөгийн хүрээний зарим холбогдох асуудлуудыг энд хөндлөө, эдгээр нь бүс нутгийг хөгжүүлэх чухал зорилгыг тавьж байгаа Монголын бодлого боловсруулагчид цаашид бодлогоо боловсронгуй болгох үйл явцад зайлшгүй анхаарах болох юм.

1. Эдийн засгийн бодлогыг таван хэсэгт хуваах боломжгүй

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд эдийн засгийн бодлогыг үндэсний нэгдмэл хэмжээнд боловсруулдаг бөгөөд Монгол орон ч энэ жамаар явах нь зүйтэй, тэр тусмаа татвар бүрдүүлэлт, зарлагын удирдлагыг төвлөрүүлэх бодлого хэрэгжээд эхэлсэн Монгол орны өнөөгийн нөхцөлд илүү тохиромжтой. Төсвийн зарлагыг бүсүүдийн хооронд тэгштгэн хуваарилах арга бол ялангуяа цаашид төрийн захиргааг боловсронгуй, үр ашигтай болгосон нөхцөлд тохиромжтой. Үндэсний эдийн засгийн бодлогын гол хэсэг болох эдийн засгийн өсөлтийг дээшлүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхэд бүс доторхи болон бүс хоорондын өрсөлдөөн, шинэлэг арга хэмжээгээр баяжуулсан үндэсний бодлогыг хэрэгжүүлснээр амжилтанд хүрэх юм.

2. Сүүлийн үеийн эдийн засгийн үзүүлэлтүүд хангалтгүй байна

Бүс нутгийг хөгжүүлэх эдийн засгийн боломж, нөхцөл, хэрэгжүүлэх арга замыг сайжруулах эрмэлзэл, хэрэгцээ шаардлага нь сүүлийн арван жилийн турш эдийн засгийн байдалд ахиц гараагүй байгаагаас үүдэлтэй. Инфляцийг бууруулж чадсан хэдий ч үйлдвэрлэл, хөдөлмөр эрхлэлтэд тодийлөн өсөлт гарч чадсангүй. Нэмэгдсээр байгаа гадаад худалдааны алдагдал болон өрийн асуудал санаа зовоосон хэвээр үлдэж байна. Эдийн засгийн өсөлтийг хангаж, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлснээр дутуу ашиглагдаж байгаа чадавхи нөөц хөрөнгөө бүрэн ашиглах асуудлыг үндэсний эдийн засгийн багц бодлогоор шийдэхээс нааш, бүс нутгийн зарим нэгэн урамшуулал, микро эдийн засгийн хөшүүргүүдийг хэрэгжүүлснээр дорвитой амжилтанд хүрэх боломжгүй юм.

3. Үндэсний эдийн засгийн бодлогын суурь, үндэслэл маш чухал

Монгол орны хувьд эдийн засгийн бодлого нь хүний нөөц, бусад баялагаа бүрэн ашиглаж чадаж байгаа эсэхэд үнэлгээ дүгнэлт хийх цаг нь одоо мөн юм. Энд дараахи бодлогуудыг авч үзэх нь зүйтэй гэж үзэв: (1) төсвийн алдагдлыг илүү хурдан нөхөх, (2) гадаад өрийн хуримтлалыг багасгах, үүний зэрэгцээ улсын хөрөнгө оруулалтыг зөв оновчтой чиглүүлэх, (3) валютын ханшны илүү уян хатан бодлого, (4) илүү сайн ажиллагаатай, үр ашигтай мөнгөний бодлогыг богино хугацаанд хэрэгжүүлж, урт хугацаанд санхүүгийн салбарын шинэчлэлтийг үргэлжлүүлэх, (5) аж үйлдвэрийг

дэмжих хөтөлбөрүүдийг хөгжүүлэх, ингэхдээ худалдааг анхнаас нь хэт хурдацтай, төлөвлөлтгүйгээр чөлөөлсөн алдаагаа хүлээн зөвшөөрч, түүнчлэн стратегийн чанартай дэмжлэгийг үр ашигтаа үйл ажиллагаанд үзүүлэх, нээлттэй эдийн засаг, олон улсын өрсөлдөх чадвар, экспортын чиглэлийн үйлдвэрлэлд цаашид тулгуурлна гэдгийг мөн хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

4. Өргөн хүрээтэй санхүүгийн тогтолцоо, үр ашигтай мөнгөний бодлогыг хөгжүүлэх нь маш чухал

Өнөөгийн мөнгөний бодлого нь үйлчилэхгүй, тохиромжгүй байгааг улам бүр хүлээн зөвшөөрсөөр байна. Зээлийн бодит хүү хэт өндөр байгаа явдал нь бүсүүдэд, ер нь Монгол орны өөр аль ч хэсэгт урт хугацааны үр ашигтай хөрөнгө оруулалтыг бууруулах тааламжгүй нөхцлийг бүрдүүлж байна. Энэ зохисгүй бодлогыг өөрчилж, тохирох нөхцөл байдлыг бүрдүүлэхэд МБ-д дэмжлэг шаардлагатай байна. Хөрөнгийн биржийн үйл ажиллагааг сайжруулах гэсэн оролдлого нь мөн чухал, хувийн хэвшлийн бүсүүдийг хөгжүүлэх шийдмэг зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хувийн хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийн асуудлыг зээл авах боломжийг сайжруулснаар зөвхөн шийдэхгүй. Тэр ч байтугай илүү сайн ажиллагаатай мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлсэн ч санхүүгийн салбарын бүтэц, чадавхи сайжиртал нэлээд улаан хугацаа шаардагдана (1999 оноос хойш энэ салбарт сайжрах хандлага нэлээд гарч байгаа ч). Гол гол хандивлагчидтай хамтран (Япон, Солонгосын туршлага хамгийн оновчтой) дундаас дээш хэмжээний төслүүдэд чиглэгдсэн аж үйлдвэрийн санхүүжилтийг дэмжих банкныг байгуулах асуудлыг ЗГ авч үзэх нь зүйтэй болов уу. Ингэхдээ хувьчлалыг аль болох эрт хийх тооцоотойгоор хувийн салбарт үүнийг үүсгэн хөгжүүлэх нь зүйтэй.

5. Аж үйлдвэрийн идэвхтэй бодлого нь тохиромжтой ч, сайн бодож, боловсруулагдсан байх шаардлагатай

Дэмжих, зохицуулах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэлгүйгээр худалдааг хурдацтай чөлөөлсөн нь үр ашиггүй үйл ажиллагааг шууд зогсоож, тэдэнд өөр хувилбарыг хөгжүүлэх боломжийг өгөөгүй юм. Зарим нь, ялангуяа худалдааны салбарт дасан зохицох, өргөжин дээшлэх чадвартай байж болох байсан ч байж болох, харин үр ашигтай аж үйлдвэрийг одоо хөгжүүлэхэд ЗГ-ын идэвхтэй дэмжлэг шаардлагатай, мөн БНХ-ийн стратегид тусгалаа олсон байх юм. Татварын асуудал, улс үндэстэн өөрөө бараг тэр чигээрээ нээлттэй бүс байгааг бодолцвол ялангуяа чөлөөт бүс гэх мэт нэр томьёонд хэт анхаарснаас илүү арга зам нь нэлээд тодорхой, өргөн хүрээтэй бодлого руу анхаарах нь чухал юм. Жишээлбэл, төсвийн нэгдмэл бодлогыг хэрэгжүүлж аж ахуйн нэгж, хүн амын орлогын албан татварын дээд хязгаарыг 30 хүртэл хувь бууруулах нь татвараас чөлөөлөх олон янзын бодлого явуулснаас илүү үр дүнтэй. Энэ тохиолдолд төсвийн зарлага тал дээр харин бүтцийн нэлээд хэмжээний өөрчлөлт хийх шаардлагатай болно.

Тодорхой үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор, дэлхийн зах зээлд тааламжтай нөхцөл бүрдсэн тухайн цаг хугацааны үед эмзэг асуудал ч гэсэн импортын татварыг өсгөх (ДХБ-ын хязгаарлалын хүрээнд) саналыг дэвшүүлж болох юм. ЗГ-аас хувийн хэвшлийг дэмжих үйл ажиллагааны чиглэлийг дурьдвал: сургалт явуулах, хүрч ажиллах, зах зээлийн мэдээллээр хангах, дэмжих, хэт хүнд суртлын хорио, хязгаар, жижиг авилгалыг үгүй болгох, зах зээлийн арга замаар хөгжлийн санхүүжилтийн хэрэгцээг хангахад тус дэм үзүүлэх зэрэг байж болох юм. Бүсчилсэн хөгжлийн ерөнхий стратегийг хэрэгжүүлэхэд дараагийн чухал алхмуудаас эхлэх нь зүйтэй: (1) аж үйлдвэрийг дэмжих бодлого, хөтөлбөрүүдийг хөгжүүлэх институтцын асуудлыг тодорхой болгох (ХҮЯ, ХХААЯ-нд байгаа өнөөгийн байдал хангалтгүй), (2) ДХТХ-д багтан нийцсэн, өөрөөр хэлбэл санхүүгийн баталгаатай хөтөлбөр, төслүүдийг боловсруулах явдал юм. Үүнтэй холбогдуулан УХОХ-ийн хүрээнд хийгдэж байгаа хандивлагчдын санхүүжилтийн зохицуулалт маш чухал ач холбогдолтой бөгөөд БНХ-ийн стратегийн арга хэмжээнүүд хандивлагчдийн анхаарлыг татах хандлагатай байна.

6. Өнөөгийн мөрдөж буй бодлого, төлөвлөлт, төсвийн арга хэмжээнүүдийг үр ашигтай болгох боломжтой

МУ төлөвлөлт, төсөвлөлтийн тогтолцооны асуудлыг их урт удаан хугацаанд бодож боловсруулсны үр дүнд ТБУСХ-ийг батлагдсан. Энэ хуулиар дунд хугацааны эдийн засгийн бодлого, төсөвлөлтийг тодорхойлж, стратегийн төлөвлөлт, үр дүнд тулгуурласан төсөвлөлт, хариуцлага хүлээх, эргэн тооцох шаардлагыг өндөржүүлэх замаар удирдлагын уян хатан, бие даасан байдлыг хангах юм. Төлөвлөлтийн эдгээр шинэ шаардлагууд нь төв байгууллага, салбарын яамд, аймаг, сумд, төсвийн бүх байгууллага, мөн шинээр байгуулагдах бүсийн зөвлөл бүгдийг хамарна.

Төлөвлөлтийн шинэ арга хэмжээнүүд хэрэгжиж эхэлж байгаа энэ үед бүс нутгийн төлөвлөлттэй холбогдсон шилжилтийн үеээс өмнө байсантай ижил төстэй үндэсний болон бүс нутгийн төлөвлөлтийг хослуулсан аппаратыг бий болгох талаар зарим нэг БНХ-ийн чиглэлийн хүмүүс ярьж байж болох юм. Энэ санаа нь хэт их эртэддэж байгаа болов уу, өнөөгийн байдлаар төсөвлөлт, төлөвлөлтийн шинэ арга хэмжээний хүрээнд бүсийн төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх алхмуудыг хийх хэрэгтэй байна. Энэ нь бүсийн төлөвлөлтийн нэгжийг шинээр хаан байгуулах, ДХТХ-ээс шууд санхүүжигдэхээр тооцоолж эх үүсвэрийг өргөжүүлэх зэрэг асуудлыг юуны өмнө шийдвэрлэхийг шаардана. Ихэнх хүмүүс бүс нутгийн бодлогын асуудлыг хариуцах нэгжийг (БХУЗХ-д дурьдсан) тусад нь байгуулах тал дээр байдаг, эцсийн дүндээ СЭЗЯ-ны бүрэлдэхүүнд байх нь тохиромжтой гэж үзэж байна. Энэ нь ялангуяа эхлэлийн үед нэн чухал, ихэнх төсөл, хөтөлбөрүүд нь төсвөөс санхүүжигдэх бөгөөд УХОХ-т тусгагдсан байх юм. Түүнчлэн хандивлагчдын эх үүсвэрийг зохицуулах хүрээнд БНХ-ийн төсөл, хөтөлбөрийг дэмжихэд ч мөн ач холбогдолтой. Энэ үүрэг, функцийг СЭЗЯ

авч хэрэгжүүлэхэд өнөөгийн бүрэлдэхүүн, бололцоо боломжийг нь нилээд өөрчлөн бэхжүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай.

Шийдвэрлэвэл зохих өөр нэг чухал асуудал бол шинэ нэгж нь бодлого боловсруулж, гол салбар яамдын үйл ажиллагааг зохицуулах уу, эсвэл зардал, шийдвэр гаргах нилээд хэмжээний эрх мэдэлтэй байх уу гэдгийг тодорхойлох явдал юм. СЭЗЯ-ний бүрэлдэхүүнд байх тохиолдолд бодлого боловсруулах, зохицуулах үүргийг илүү гүйцэтгэх болов уу. Энэ нь ч зүйтэй болов уу. Түүнчлэн ДХТХ нь БНХ-ийн хөтөлбөрийн тодорхой хэсгүүдийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг шийдвэрлэхэд тохиромжтой газар. Харин ТБУСХ болон ДХТХ-г үр ашигтай хэрэгжүүлэхийн тулд “Бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ”-г хэрэгжүүлэгч төв ба салбарын яамдууд, түүнчлэн БНХ-ийн асуудал хариуцсан төв, орон нутгийн нэгж, байгууллагын чадавхийг удаан хугацааны туршид нэмэгдүүлэх шаардлага гарна.

7. БХДХС-д санал болгосон арга хэмжээний тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох, боловсронгуй болгох

БНХ-ийн стратегийн чиглэлүүд нэгэнт тодорхой болсон цагт дараагийн шатанд хийгдэх чухал алхам бол БХДХС-д тусгагдсан төсөл, хөтөлбөрүүдийн маш урт жагсаалтаас тэргүүлэх ач холбогдолтойг нь тодорхойлох явдал юм. БХДХС-д урт хугацааны арга хэмжээнүүдийг тусгасан байгаа. Эхлээд жишээлбэл тэргүүлэх чиглэлийн 4-6 жилд хэрэгжих арга хэмжээг сонгож, дараа нь санхүү, нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны өртөг, үнэлгээний ажлыг хийх юм. Үүнийг хийхдээ ДХТХ-тэй нягт уялдуулах, СЭЗЯ-ны Төсвийн бодлогын удирдлага зохицуулалтын газар /Орлого болон Зарлагын хэлтэс /, УХОХ-ийн хэлтэс, гадаадын хандивлагчид, холбогдох төв болон салбарын байгууллага, түүнчлэн холбогдох бүс нутагт байгаа байгууллагуудыг татан оролцуулах ёстой.

Энэхүү нарийвчлах, тодруулах ажил эхэлснээр санхүүгийн эх үүсвэрийн бололцоо боломжид захирагдан, ДХТХ-д багагүй тэмцэлдэж санхүүжилтийг олж авч зорьсондоо хүрэх болно гэдгийг ойлгох юм. Энэ утгаараа БНХ-ийн асуудал хариуцсан нэгж нь төсвийн төв байгууллагаас хол байх тусам, ялангуяа хөрөнгө оруулалтын төсвийг боловсруулахад тэр хэмжээгээр хүндрэлтэй тулгарч болзошгүй. Шинэ нэгж нь БНХ-ийн эдийн засаг, санхүүгийн нэлээд өргөн хүрээний асуудлыг хариуцах хэдий ч УХОХ-ийн төсөвийг (гадаад болон дотоодын) боловсруулах, түүнийг ДХТХ-тэй уялдуулах асуудлыг хариуцах СЭЗЯ-ны аппаратыг өргөжүүлж, түүнд БНХ-ийн асуудлыг хариуцуулах нь оновчтой гэж зарим нэг нь үзэж байна¹⁶.

¹⁶ энэ тайланг бичиж байх явцад БНХ-ийг хариуцах шинэ байгууллагыг хаан байгуулах асуудал маргаантай байсан. Энэ нь гадаадын зөвлөхүүдийн дэвшүүлсэн санал болно. Энэ асуудлыг ТТ-ны цаашид хийх ажлын хүрээнд дахин судлан, тодорхойлох болно.

В. ХАВСРАЛТ: СТАТИСТИКИЙН ХҮСНЭГТҮҮД

1. Бүс нутгийн хүн ам, 1990-2002
2. ДНБ-ний бүтэц, хувиар, 1996-2003, оны үнээр
3. ДНБ-ний өсөлт, хувиар, 1996-2003, 1995 оны зэрэгцүүлэх үнээр
4. ДНБ-ний эцсийн ашиглалтын бүтэц, 1995-2002, хувиар
5. ДНБ бүс нутгаар, 2000, хувиар, төг, оны үнээр
6. ДНБ-ний бүсийн бүтэц, хувиар, 1999-2001, оны үнээр
7. Нэг хүнд оногдох ДНБ, бүсээр, 1999-2001, төг, оны үнээр
8. Аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүний борлуулалт, бүсээр, 1995-2002, төгрөг, оны үнээр
9. Хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүн, бүсээр, 1990-2002
10. Ажиллах хүч ба ажиллагсад, бүсээр, 1992-2002
11. Салбарын ажиллагсдын тоо, бүсээр, 1992-2002
12. Хэрэглээний үнийн харьцуулалт, бүсээр, 1999-2002, төг
13. Арилжааны банкны хадгаламж ба зээл, бүсээр, 1994-2001, сая төгрөг
14. Нэгдсэн төсвийн орлого ба тусламж, 1992-2001, сая төг
15. Татварын хувь хэмжээ, жил бүрээр, 1992-2003
16. Нэгдсэн төсвийн зарлага, эргэж төлөгдөх цэвэр зээл, 1992-2003, сая төг
17. Улсын хөрөнгө оруулалтын бүтэц, бүсээр, 2002-2005, сая дол.
18. Нэгдсэн төсвийн тэнцэл, 1992-2003, сая төгрөг, ДНБ-д ногдох хувь
19. Орон нутгийн төсвийн орлого, тусламж, санхүүжилтийн төрлүүд 1995-2003, сая төг
20. Орон нутгийн төсвийн зарлагад хийсэн дүн шинжилгээ, эдийн засгийн ангиллаар, 1993-2003, сая төг
21. Орон нутгийн төсвийн зарлагад хийсэн дүн шинжилгээ, зориулалтын ангиллаар, 1996-2003, сая төг
22. Орон нутгийн төсвийн үйл ажиллагааны нэгтгэл, 1995-2003, сая төг
23. Орон нутгийн төсвийн орлого, бүсээр, 1990-2002, сая төг
24. Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгосон татаас, бүсээр, 1990-2003, сая төг
25. Орон нутгийн төсвийн зарлага, бүсээр, 1990-2002, сая төг
26. Төлбөрийн баланс, 1995-2002, сая дол.
27. Улсын нэгдсэн өр, өрийн үйлчилгээ, 1995-2002, сая төг
28. Гадаад зээлийн төлбөр, салбараар, 1990-2001 /ерөнхий/, ам. дол, хувиар
29. Экспортын гол нэрийн бараа, нийт дүнд эзлэх хувь, 1993-2002
30. Импортын гол нэрийн бараа, нийт дүнд эзлэх хувь, 1993-2002
31. Боловсролын үйлчилгээний үзүүлэлтүүд, бүсээр, 1990-2002
32. Эрүүл мэндийн үйлчилгээний үзүүлэлтүүд, бүсээр, 1990-2002